

התוכנית האסטרטגית לתל-אביב-יפו

פרופיל העיר / ספטמבר 2017



עיריית תל־אביב-יפו מינהל ההנדסה, היחידה לתכנון אסטרטגי

טל: 03-7247321

דוא"ל: s_plan@tel-aviv.gov.il

כתובת: שד' בן גוריון 68, תל־אביב-יפו

עיצוב: סטודיו Touch

עריכה לשונית: ציקי (צביה) רדיאנו - ציקי צעדים ישימים תקשורת יעילה

נדפס בישראל, אוגוסט 2018

בדפוס ???, תל־אביב-יפו ???

התוכנית האסטרטגית לתל-אביב-יפו

פרופיל העיר / ספטמבר 2017



חברי ועדת ההיגוי הציבורית

רון חולדאי - ראש העירייה
אסף זמיר - מ"מ וסגן ראש העירייה
מהרטה ברוך רון - סגנית ראש העירייה
מיטל להבי - סגנית ראש העירייה
אהרון מדואל - סגן ראש העירייה
ראובן לדיאנסקי - חבר מועצה
דן להט - חבר מועצה
נתן אלנתן - חבר מועצה
כרמלה עוזרי - חברת מועצה
מנחם לייבה - מנכ"ל העירייה
ערן אברהמי - סמנכ"ל העירייה, מנהל חטיבת תכנון, ארגון ומערכות מידע
דניאלה פוסק - משרד האוצר, יו"ר הוועדה המחוזית לתכנון ובנייה, מחוז תל אביב
נעמי אנג'ל - משרד האוצר, מתכננת מחוז תל-אביב
עופר כהן - הביטוח הלאומי, סניף רמלה תל-אביב
יורם הורביץ - המשרד להגנת הסביבה, מנהל מחוז תל-אביב
עוז כ"ץ - משרד הכלכלה והתעשייה, מנהל מינהל סביבה ופיתוח בר-קיימא
מינה גאנס - ראש אגף בכיר לתכנון אסטרטגיה ומדיניות, משרד התיירות
מנחם וגשל - יועץ לנושאי ממשל חברה ורווחה
אבנר ישר - אדריכל
יוסי היימן - מנכ"ל "אשל ג'וינט ישראל"
יואב הלר - מנכ"ל "מעוז"
מאיה נתן - מנכ"ל JFN ישראל
עדינה שפירא - שותפה בפרמת "הרצוג פוקס נאמן" וחברת דירקטוריון Bader Philanthropies Inc
עומרי כרמון - תושב העיר, נציג הצעירים

נמרוד בוסו - תושב העיר, נציג תקשורת
רחל מלכי - תושבת דרום העיר, שכונת נווה גולן
רונית מנחם - תושבת דרום העיר, שכונת שפירא
נחמה גולדווסר - תושבת מזרח העיר, שכונת נחלת יצחק
מאיה גריל - תושבת מרכז העיר
אילן לוקץ - תושב עבר הירקון, רובע צפון מערב
שמרית טגיר - תושב עבר הירקון, רובע צפון מזרח
גבי שמעיה - תושב עבר הירקון, שכונת כוכב הצפון

חברי ועדת ההיגוי העירונית

מנחם לייבה - מנכ"ל העירייה
רובי זלוף - משנה למנכ"ל, מנהל חטיבת התפעול
ערן אברהמי - סמנכ"ל העירייה, מנהל חטיבת תכנון, ארגון ומערכות מידע
אבי פרץ - סמנכ"ל העירייה, מנהל חטיבת משאבי אנוש
עודד גבולי - מהנדס העיר
ליאורה שכטר - מנהלת אגף מיחשוב ומערכות מידע
אשר בן שושן - מנהל הרשות לתחבורה תנועה וחניה
שרונה הרשקו - מנהלת מינהל בינוי ותשתית
משה גילצר - גיזבר העירייה
רונית פרבר - מנהלת מינהל קהילה תרבות וספורט
שירלי רימון - מנהלת מינהל חינוך
שרון מלמד - מנהלת מינהל שירותים חברתיים
עמי כץ - מנכ"ל המשלמה ליפו
אפרת מייקן כנפו - מנהלת חוסן מטעם 100 ערי חוסן (קרן רוקפלר)

צוות ניהול התוכנית:

צילי בר-יוסף - מנהלת היחידה לתכנון אסטרטגי, ראש הצוות
 עודד גינוסר - היחידה לתכנון אסטרטגי, מרכז הצוות
 גידו סגל - יועץ מתודולוגי
 חדוה פיניש - סגנית מנהלת היחידה לתכנון אסטרטגי
 שחר משה - מנהל תכנון ובקרה, חטיבת התכנון
 לאה אשוח - מנהלת המרכז למחקר כלכלי וחברתי
 זוהר שרון - מנהל מינהלת הידע העירוני
 דנה כרמל - מנהלת תחום שיתוף הציבור, מינהל קהילה תרבות
 וספורט
 אודי כרמלי - סגן מהנדס העיר ומנהל אגף רישוי ופיקוח על הבנייה
 אפרת מייקן כנפו - מנהלת חוסן עירוני

יועצי התוכנית

חברה וקהילה - פרופ' שלמה חסון
 כלכלה עירונית - חברת רותם אסטרטגיה (זאב רותם, אלה אבנון,
 אסף סקפוט)
 תרבות - הילה שיטריט
 תיירות - חברת מטריקס (אילן רובין, פרופ' יניב פוריה, ערן קפלן,
 שחר בית הלחמי)
 סביבה מקיימת - דר' אורלי רונן
 סביבה עירונית - דרמן-ורבקל אדריכלים (אלס ורבקל, ליז ליבוביץ)
 הון אנושי בעירייה - חברת "מרקס" (גבי ניימן, ד"ר תמי רובל-ליפשיץ)
 תל אביב-יפו במטרופולין ובמדינה - פרופ' שלמה חסון
 תחבורה בת קיימא - בקי שליסברג, עודד קוטוק, איריס קשמן,
 מרכוס סיינוק
 שיתוף בעלי עניין- חברת מודוס תהליכים שיתופיים, אמיתי הר-לב

צוות העבודה:

מיכאל וולה - מנהל היחידה לתכנון ופיתוח קהילתי, מינהל קהילה
 תרבות וספורט, ראש הצוות
 אלה ובר - היחידה לתכנון אסטרטגי, מרכזת הצוות
 פרופ' שלמה חסון - יועץ מקצועי
 חדוה פיניש - סגנית מנהלת היחידה לתכנון אסטרטגי
 רועי עברי - היחידה לתכנון אסטרטגי
 עודד גינוסר - היחידה לתכנון אסטרטגי
 אביטל גבאי - מינהל השירותים החברתיים
 סיוון שור - מינהל קהילה תרבות וספורט
 אייל בר - צוות החוסן העירוני

ועדת ההיגוי:

רונית פרבר - מנהלת מינהל קהילה תרבות וספורט, יו"ר הוועדה
 שרון מלמד - מנהלת מינהל השירותים החברתיים
 מיכאל וולה - מנהל היחידה לתכנון ופיתוח קהילתי, מינהל קהילה
 תרבות וספורט
 עלמה שירן - מנהלת מרחב דרום, מינהל קהילה תרבות וספורט
 איריס מור ז"ל - מנהלת אגף התרבות
 זיוה גבאי - מנהלת אגף קהילה, המשלמה ליפו
 רות סופר - מנהלת תחום משאבי קהילה, מינהל השירותים
 החברתיים
 נעה שלום - מנהלת אגף שירותים חברתיים מזרח
 לאה זיידה - מנהלת המחלקה לחינוך היסודי
 אורית קלר - מנהלת המחלקה לרווחה חינוכית, מינהל החינוך
 נעם בר לוי - צוות החדשנות, קרן "בלומברג"
 עינת גפן - אחראית חינוך, הסברה והדרכה סביבתית, הרשות
 לאיכות הסביבה
 שלומית זונשטיין - מחלקת תכנון דרום, אגף תכנון העיר

איל רונן - מנהל מחלקת תכנון מזרח, אגף תכנון העיר
תמיר קהילה - מחלקת תכנון צפון, אגף תכנון העיר
רז בלנר - המרכז למחקר כלכלי וחברתי
נטלי חיוט - מנהלת משל"ט, אגף סל"ע
נורית זכאי - אגף תקציבים
ליאור מאיר - מינהלת "עיר עולם"
משה שחר - מנהל תכנון ובקרה, חטיבת התכנון
דפנה הראל - מנהלת השירות העירוני ופניות הציבור

תחום כלכלה עירונית

צוות העבודה:

ערן פרידלר - מנהל אגף תקציבים וכלכלה - ראש הצוות
מיכל טאוסגי - היחידה לתכנון אסטרטגי - מרכזת הצוות
חברת רותם אסטרטגיה - יועצים מקצועיים (זאב רותם, אלה
אבנון, אסף ספקוטי)
צילי בר יוסף - מנהלת היחידה לתכנון אסטרטגי
אלה ובר - היחידה לתכנון אסטרטגי
חנן פריד - אגף תקציבים
נעמי לוי - אגף תקציבים
שירית דרמן - המרכז למחקר כלכלי וחברתי
עדי בראל - מינהלת "עיר עולם"
שרון לנדס - מינהלת "עיר עולם"

ועדת ההיגוי:

משה גילצר - גזבר העירייה, יו"ר הוועדה
הרצל סייג - סגן גזבר ומנהל אגף חשבות
איילת וסרמן - מנהלת אגף רישוי עסקים
אליאב בליזובסקי - מנהל קשרים בינלאומיים

אייל שביט - מנהל מינהלת קידום עסקים
איתן שוורץ - מנהל מינהלת "עיר עולם"
ערן פרידלר - מנהל אגף תקציבים וכלכלה
לאה אשוח - מנהלת המרכז למחקר כלכלי וחברתי
איתן בן עמי - מנהל הרשות לאיכות הסביבה
איתי אייגס - מנהל צוות החדשנות, קרן בלומברג

תרבות

צוות העבודה:

איריס מור ז"ל - מנהלת אגף התרבות, ראש הצוות
הילה לובנוב - היחידה לתכנון אסטרטגי, מרכזת הצוות
הילה שטרית - יועצת מקצועית
חדוה פיניש - סגנית מנהלת היחידה לתכנון אסטרטגי
צלילית בן-נבט - מנהלת מחלקת אמנויות

ועדת ההיגוי:

רונית פרבר - מנהלת מינהל קהילה תרבות וספורט, יו"ר הוועדה
מרים פוזנר - מנהלת מחלקת הספריות
איתן שוורץ - מנהל מינהלת עיר עולם
אירית סייג - מנהלת מחלקת תכנון דרום ויפו, אגף תכנון העיר
גילה גינסברג - מחלקת תכנון מרכז, אגף תכנון העיר
שירה בנימיני - מנהלת מרכז שימור "העיר הלבנה"
נורית זכאי - אגף תקציבים
סיון שור - מינהל קהילה תרבות וספורט
עובדיה כהן - מנהל תוכנית שכונה כעיר
מיכל ברוכשטיין - אגף תקציבים
עמי שטייניץ - אוצר ויזם תרבות
רז בלנר - המרכז למחקר כלכלי וחברתי

תיירות

צוות עבודה וועדת ההיגוי:

ערן אברהמי- סמנכ"ל העירייה לתכנון, יו"ר הוועדה
איתן שוורץ - מנהל מינהלת "עיר עולם", ראש הצוות
הילה לובנוב - היחידה לתכנון אסטרטגי, מרכזת הצוות
חברת מטריקס - יועצים מקצועיים (אילן רובין, פרופ' יניב פוריה,
ערן קפלן, שחר בית הלחמי)
צילי בר יוסף - מנהלת היחידה לתכנון אסטרטגי
איציק מזרחי - מנהל תיירות, מינהלת "עיר עולם"
מינה גאנס - ראש אגף בכיר לתכנון אסטרטגיה ומדיניות, משרד
התיירות
אירית זהר יצחק - מנהלת שיווק תכנון ותיאום, המשלמה ליפו
ערן וקסלר - מחלקת תכנון צפון, אגף תכנון העיר
סוזנה קריימר - חברת "אתרים"

חינוך

צוות עבודה וועדת ההיגוי:

שירלי רימון - מנהלת מינהל חינוך, יו"ר ועדת ההיגוי וראש הצוות
צביה גל - רכזת תכנון והערכה מינהל חינוך - מרכזת הצוות
ליזה בן חמו - סגנית מנהלת מינהל חינוך לארגון ושירות
לאה זיידה - מנהלת המחלקה לחינוך היסודי
רותי אנזל - מנהלת אגף על יסודי וקידום ילדים נוער
אורית טופלברג - מנהלת יחידת גני ילדים
עידית גלבר - מנהלת המחלקה לחינוך מיוחד
אורית קלר - מנהלת המחלקה לרווחה חינוכית
עודד גינוסר - היחידה לתכנון אסטרטגי
רועי עברי - היחידה לתכנון אסטרטגי

סביבה מקיימת

צוות העבודה:

הרצל נעמן - סגן מנהל מינהל בינוי ותשתית, ראש הצוות
תמי כורם - היחידה לתכנון אסטרטגי, מרכזת הצוות
ד"ר אורלי רונן - יועצת מקצועית
עלמא צור-רביבו - היחידה לתכנון אסטרטגי
ורד קריספין - מנהלת פרויקטים חטיבתיים, חטיבת התפעול
איתן בן-עמי - מנהל הרשות לאיכות הסביבה
אוריאל בבצייק - משרד אדריכל העיר
מיכל נהרי - אגף שיפור פני העיר
ארז ניסים - מנהל אגף תברואה
קרן אור פיש - המרכז למחקר כלכלי וחברתי

ועדת ההיגוי:

רובי זלוף - משנה למנכ"ל ומנהל חטיבת התפעול, יו"ר הועדה
שרונה הרשקו - מנהלת מינהל בינוי ותשתית
רות סופר - מנהלת תחום משאבי קהילה במינהל השירותים החברתיים
יואב בן-יהודה - מנהל אגף שיפור פני העיר
חביב נאמן - מנהל יחידות מטה מינהל החינוך
עירא רוזן - מחלקת תכנון מזרח, אגף תכנון העיר
מיכאל וולה - מנהל היחידה לתכנון ופיתוח קהילתי, מינהל קהילה
תרבות וספורט
נועם ירון - אגף תקציבים
עינת גפן סגל - אחראית חינוך הסברה והדרכה סביבתית, הרשות
לאיכות הסביבה
יפה בן אליהו - מנהלת המחלקה לתכנון וניהול פרויקטים, אגף
שיפור פני העיר
חזי שוורצמן - מנהל אגף התנועה
עובד קונה - מנכ"ל גני יהושע
שרון קרן - מנכ"ל "מי אביבים"
דוד גיקמן - יחידת התיעול

סביבה עירונית

צוות העבודה:

יואב דוד - אדריכל העיר, ראש הצוות
דניאל ברון - היחידה לתכנון אסטרטגי, מרכז הצוות
דרמן-ורבקל אדריכלות - יועצים מקצועיים (אלס ורבקל, ליוז ליבוביץ)
מיכל טאוסג - היחידה לתכנון אסטרטגי
שושנה בר-לב - משרד אדריכל העיר
אוריאל בבציק - משרד אדריכל העיר

ועדת ההיגוי:

עודד גבולי - מהנדס העיר, יו"ר הוועדה
אורלי אראל - סגנית מהנדס העיר ומנהלת אגף תכנון העיר
אודי כרמלי - סגן מהנדס העיר ומנהל אגף רישוי ופיקוח על הבנייה
צילי בר יוסף - מנהלת היחידה לתכנון אסטרטגי
עלמא צור-רביבו - היחידה לתכנון אסטרטגי
רבקה פרחי - מחלקת תכנון מרכז, אגף תכנון העיר
מאיר אלוואיל - מחלקת תכנון צפון, אגף תכנון העיר
איל רונן - מנהל מחלקת תכנון מזרח, אגף תכנון העיר
אירית סייג - מנהלת מחלקת תכנון דרום ויפו, אגף תכנון העיר
רינת מילוא - מחלקת שימור, אגף תכנון העיר
הדס גולדברשט - מחלקת שימור, אגף תכנון העיר
יוסי וויס - אגף התנועה
אירית לבהר-גבאי - אגף התנועה
יפה בן אליהו - מנהלת המחלקה לתכנון וניהול פרויקטים, אגף שיפור פני העיר
רינת עטיה - מחלקת תיאום הנדסי, מינהל בינוי ותשתית

תל אביב-יפו במטרופולין ובמדינה

צוות העבודה וועדת ההיגוי:

ערן אברהמי - סמנכ"ל העירייה, מנהל חטיבת התכנון ארגון ומ"מ יו"ר הוועדה
שחר משה - מנהל תכנון ובקרה, ראש הצוות
אלה ובר - היחידה לתכנון אסטרטגי, מרכזת הצוות
פרופי שלמה חסון - יועץ מקצועי
חדוה פיניש - סגנית מנהלת היחידה לתכנון אסטרטגי
עודד גינוסר - היחידה לתכנון אסטרטגי

הון אנושי בעירייה

צוות העבודה:

אורית מנדל - מנהלת מחלקת ניהול השינוי, ראש הצוות
תמי כורם - היחידה לתכנון אסטרטגי, מרכזת הצוות
חברת "מרקם" - יועצים מקצועיים (גבי ניימן, ד"ר תמי רובל-ליפשיץ)
סימונה שכטר גלבוע - מנהלת מחקר פנים ארגוני, המרכז למחקר כלכלי חברתי
תמר קוגלר - המרכז למחקר כלכלי חברתי
ענבל צרפתי - חטיבת משאבי אנוש
חדוה פיניש - סגנית מנהלת היחידה לתכנון אסטרטגי

ועדת ההיגוי:

אבי פרץ - סמנכ"ל העירייה, מנהל חטיבת משאבי אנוש, יו"ר הוועדה
ערן אברהמי - סמנכ"ל העירייה, מנהל חטיבת התכנון, ארגון ומ"מ
אבי זוהר - מנהל אגף משאבי אנוש
רון גנני - מנהל היחידה לפיתוח והדרכה
משה שחר - מנהל תכנון ובקרה, חטיבת התכנון

ישראל פורמה - מנהל התכנון העירוני, חטיבת התכנון
אילן בוכבינדר - מנהל אגף ארגון ותקינה
שרונה הרשקו - מנהלת מינהל בינוי ותשתית
משה גילצר - גזבר העירייה
עוזי סלמן - היועץ המשפטי לעירייה
רונית פרבר - מנהלת מינהל קהילה, תרבות וספורט
שרון מלמד - מנהל מינהל השירותים החברתיים
רחל זיתוני - מנהלת אגף מינהל ומשאבים
עודד קם - סגן מנהל השירות המשפטי

תחבורה בת קיימא

צוות העבודה וועדת ההיגוי:

אשר בן שושן - מנהל הרשות לתחבורה תנועה וחניה, יו"ר הוועדה
צילי בר יוסף - מנהלת היחידה לתכנון אסטרטגי, ראש הצוות
עלמא צור-רביבו - היחידה לתכנון אסטרטגי, מרכזת הצוות
בקי שליסברג - מתכננת ערים ותחבורה, יועצת מקצועית
עודד קוטוק - אדריכל, יועץ מקצועי
איריס קשמן - אדריכלית, יועצת מקצועית
מרכוס סיינוק - תכנון תחבורה, יועץ מקצועי
אמיתי הר לב - יועץ שיתוף ציבור
רמי ריחן - הרשות לתחבורה תנועה וחניה
עירא רוזן - מחלקת תכנון מזרח, אגף תכנון העיר
ניר דוד כהן - אגף תכנון העיר
מיכל מילר - אגף התנועה
יוסי וויס - אגף התנועה
חגי ירון - מינהלת הרכבת הקלה
עמית איתן - מינהלת הרכבת הקלה
אוריאל בבצייק - משרד אדריכל העיר

תוכן העניינים

מבוא

19

1. מדוע נדרש עדכון של התוכנית האסטרטגית לעיר? 20
2. תהליך עדכון התוכנית האסטרטגית 22
3. תהליך הכנת "פרופיל העיר 2.0" 23
4. תל-אביב-יפו ורשת "100 ערי חוסן" 23

פרק ראשון: חברה וקהילה

25

1. העיר הגלובלית 27
 - 1.1 רקע כללי 27
 - 1.2 התקבצות כלכלית בתל-אביב-יפו 27
 - 1.3 הון יצירתי והון טריטוריאלי 28
 - 1.4 תובנות מרכזיות 29
2. ערים של אי-שוויון וסגרגציה מרחבית 29
 - 2.1 אי-שוויון 29
 - 2.2 התחדשות עירונית וסגרגציה מרחבית 30
 - 2.3 הזכות לגור בעיר 32
 - 2.4 תובנות מרכזיות 32
3. מגוון חברתי-תרבותי 33
 - 3.1 רקע 33
 - 3.2 הדמוגרפיה של העיר תל-אביב-יפו 34
 - 3.3 האוכלוסייה הערבית 36
 - 3.4 האוכלוסייה הזרה 37
 - 3.5 קשישים בתל-אביב-יפו 38
 - 3.6 צעירים בתל-אביב-יפו 39
4. קיימות חברתית 40
 - 4.1 רקע 40
 - 4.2 היבט נורמטיבי של ההון החברתי 41
 - 4.3 היבט מבני של ההון החברתי 44
 - 4.4 תובנות מרכזיות 48

44	5. חוסן עירוני.....
47	5.1. רקע.....
47	5.2. משילות בעידן החדש.....
49	5.3. תובנות מרכזיות.....
49	6. עתיד אפשרי לעיר תל-אביב-יפו.....

53

פרק שני: כלכלה עירונית

54	1. מבוא.....
54	1.1. ניתוח המצב הקיים - נושאים מרכזיים.....
55	1.2. עיקרי תמונת המצב.....
56	2. כלכלת העיר.....
56	2.1. תמונת מאקרו של כלכלת העיר תל-אביב-יפו.....
60	2.2. ענף הבנקאות, הביטוח והפיננסים.....
63	2.3. ענף השירותים המקצועיים, המדעיים והטכניים.....
66	2.4. ענף ההייטק.....
70	2.5. ענף מסחר סיטונאי וקמעונאי.....
72	2.6. ענף התרבות, האמנות והפנאי.....
73	2.7. עסקים קטנים.....
75	3. כלכלת התושבים.....
75	3.1. יוקר המחיה בעיר - הכנסות והוצאות.....
78	3.2. שוק הדיור בתל-אביב-יפו.....
80	4. כלכלת העירייה.....
80	4.1. רקע.....
80	4.2. סוגי הכנסות.....
82	4.3. סיכום.....
83	5. תוכניות אסטרטגיות-כלכליות של ערים דומות בעולם.....
83	5.1. כללי.....
83	5.2. שינוי בתמהיל העסקים בעיר.....
85	5.3. שינוי בתמהיל התעסוקה והעובדים.....
86	5.4. יוקר מחיה ודיור.....

1. כלכלה מקומית מקיימת..... 90
2. כלכלת שיתוף..... 93
3. מטבע מקומי משלים..... 95
4. כלכלה מעגלית..... 97
5. קואופרטיבים..... 99
6. מימון המונים..... 101

1. מאפייני הביקוש..... 108
 - 1.1. תיירות נכנסת..... 108
 - 1.2. תיירות פנים..... 110
2. מאפייני ההיצע..... 111
 - 2.1. מצאי אפשרויות הלינה..... 111
 - 2.2. מצאי אטרקציות, אירועים וכנסים..... 116
 - 2.3. מצאי שירותי מעטפת תומכת (שירותי התחבורה ביעד, שירותי המרת כספים, שירותי רפואה, וכד')..... 118
3. מאפייני הפעילות התיירותית..... 120
 - 3.1. שביעות הרצון של התייר..... 120
 - 3.2. משך שהייה של התייר בעיר..... 120
 - 3.3. הוצאה לתייר..... 121
 - 3.4. עלויות השירותים התיירותיים..... 121
4. מערך ניהול התיירות..... 122
5. תובנות מרכזיות..... 124

1. מבוא..... 126
 - 1.1. מגמות במדיניות ציבורית בתחום האמנות והתרבות בעולם..... 126
 - 1.2. מדיניות ציבורית בתחום התרבות בארבע ערים נבחרות באירופה..... 127
2. תרומת התרבות לעיר ולמדינה - תל־אביב-יפו כמרכז תרבות מטרופוליני וארצי..... 130
 - 2.1. מגמות מהעולם..... 130
 - 2.2. תרבות ואמנות בתל אביב-יפו - רקע היסטורי..... 131
 - 2.3. תרבות ואמנות בתל־אביב-יפו - מצב קיים..... 133
 - 2.4. סיכום..... 135

3.	תרבות וקהילה.....	136
3.1.	מגמות בעולם.....	136
3.2.	מוקדי תרבות מקומיים בתל-אביב-יפו.....	136
3.3.	סיכום.....	137
4.	מעורבות העירייה בתחום התרבות.....	138
4.1.	מגמות ודוגמאות מהעולם.....	138
4.2.	מעורבות עיריית תל-אביב-יפו.....	139
4.3.	תמיכה באמנים ובאנשי רוח בעיר.....	140
4.4.	תובנות מרכזיות.....	141
5.	מצוינות וגיוון בפעילות וביצירה התרבותית בעיר.....	141
5.1.	מגמות מהעולם.....	141
5.2.	המצב הקיים בעיר.....	143
6.	מרחבי תרבות בעיר.....	143
6.1.	מגמות מהעולם.....	143
6.2.	מרחבי תרבות בעיר תל-אביב-יפו.....	144

פרק שישי: חינוך 147

1.	רקע.....	148
1.1.	היקף מערכת החינוך העירונית.....	148
1.2.	גיבוש יעדים חדשים למינהל החינוך העירוני.....	148
2.	חינוך מבוסס שוויון.....	149
2.1.	המצב הקיים בעיר ובמדינה.....	149
2.2.	תוכניות ותיקות לצמצום פערים.....	152
2.3.	מגמות ותהליכים בארץ ובעולם.....	153
2.4.	פעולות שנעשו לקידום השוויון בחינוך בשנה האחרונה.....	154
3.	חינוך מקדם ערכים.....	154
3.1.	המצב הקיים בעיר ובמדינה.....	154
3.2.	מגמות ותהליכים בעולם.....	155
3.3.	אתגרים מרכזיים.....	156
4.	חינוך פורץ דרך.....	156
4.1.	המצב הקיים בעיר.....	156
4.2.	מגמות ותהליכים בארץ ובעולם.....	157
4.3.	האתגרים המרכזיים.....	158

פרק שביעי: סביבה עירונית

159

1.	מבוא	160
2.	שלד עירוני - מעיר בעלת מרכז ושוליים לעיר רבת מרכזים	160
2.1.	מבוא	160
2.2.	מגמות בעולם	161
2.3.	מגמות בתל-אביב-יפו	162
2.4.	כיווני פעולה - הצעות ראשוניות	164
3.	המרחב הבניי - התחדשות עירונית וציפוף	164
3.1.	מבוא	164
3.2.	מה קורה בעולם	166
3.3.	ערכים עירוניים הראויים לשימור בתל-אביב-יפו	169
3.4.	התחדשות עירונית בתל-אביב-יפו	171
3.5.	כיווני פעולה - הצעות ראשוניות	174
4.	המרחב הציבורי	176
4.1.	מבוא	176
4.2.	מגמות בעולם	176
4.3.	המרחב הציבורי בתל-אביב-יפו	177
5.	הרחוב העירוני	180
5.1.	מבוא	180
5.2.	מה קורה בעולם	180
5.3.	הרחוב התל-אביבי	182
5.4.	כיווני פעולה - הצעות ראשוניות	185
6.	טבע עירוני	186
6.1.	מבוא	186
6.2.	מה קורה בעולם ובישראל	186
6.3.	טבע עירוני בתל-אביב-יפו	188
6.4.	כיווני פעולה - הצעות ראשוניות	190
7.	עיר וים	190
7.1.	מבוא	190
7.2.	מה קורה בעולם	191
7.3.	חוף הים בתל-אביב-יפו	191
7.4.	כיווני פעולה - הצעות ראשוניות	193

196	1. מבוא
198	2. איכות הסביבה העירונית
198	2.1 מגמות ותהליכים בעולם
199	2.2 מגמות ותהליכים בתל-אביב-יפו
200	3. שימור וטיפוח המשאבים הטבעיים
200	3.1 מגמות ותהליכים בעולם
200	3.2 מגמות ותהליכים בתל-אביב-יפו
201	3.3 כיווני פעולה אפשריים
201	4. אורח חיים מקיים
201	4.1 מגמות ותהליכים בעולם
202	4.2 מגמות ותהליכים בתל-אביב-יפו
203	4.3 כיווני פעולה אפשריים
203	5. ייצור משאבים מקומי
203	5.1 מגמות ותהליכים בעולם
203	5.2 מגמות ותהליכים בתל-אביב-יפו
204	5.3 סיכום
204	6. כלכלה עירונית מקיימת
204	6.1 מושגי יסוד
205	6.2 מגמות ותהליכים בעולם
206	6.3 מגמות ותהליכים בתל-אביב-יפו
206	7. שינויי אקלים
206	7.1 מגמות ותהליכים בעולם
206	7.2 מגמות ותהליכים בישראל
207	7.3 מגמות ותהליכים בתל-אביב-יפו
209	8. חדשנות ויזמות סביבתית
209	8.1 מגמות ותהליכים בעולם
209	8.2 מגמות ותהליכים בישראל ובתל-אביב-יפו

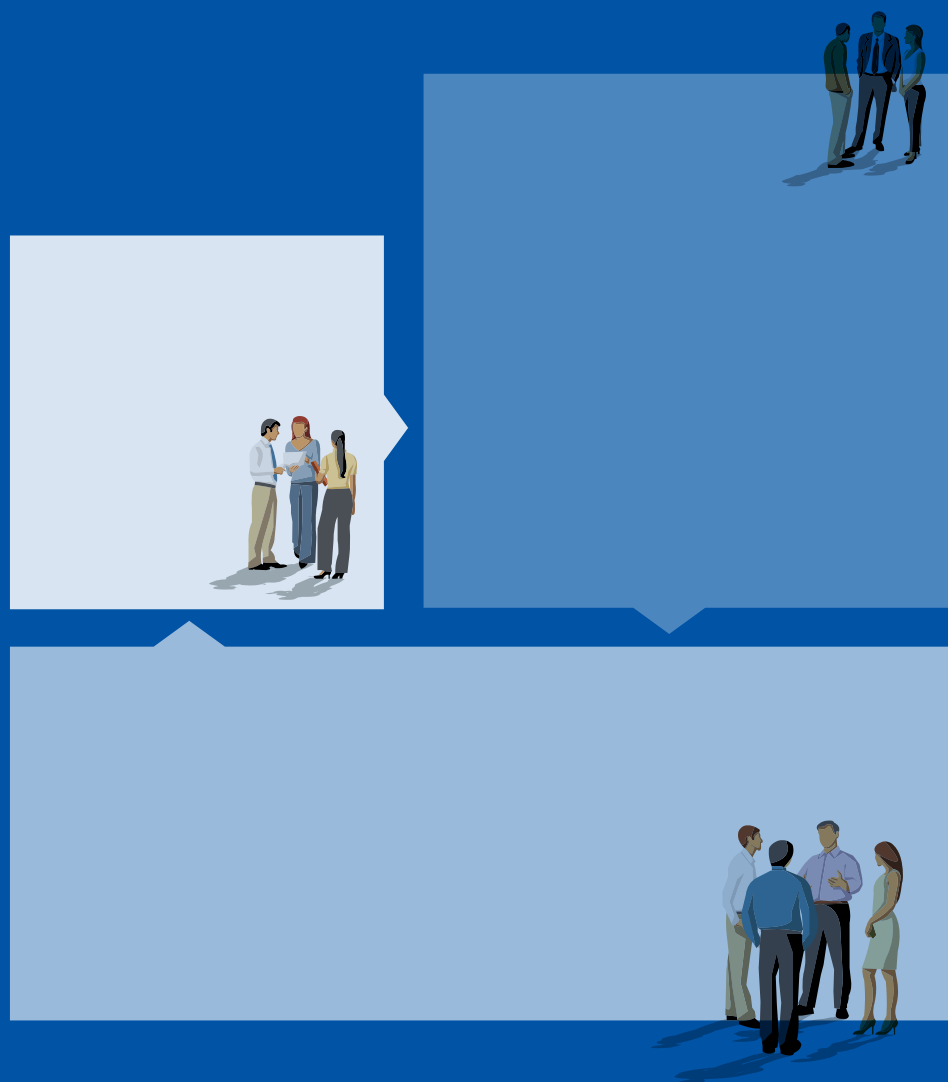
1.	מבוא	212
2.	פיצול הנסיעות בין אמצעי התחבורה	212
2.1.	המצב הקיים במטרופולין ובעיר	212
2.2.	השוואה לערים אחרות	213
3.	אמצעי התחבורה בעיר	216
3.1.	הליכה	216
3.2.	אופניים	216
3.3.	תחבורה ציבורית: אוטובוסים ומוניות שירות	217
3.4.	אופנועים ורכב דו-גלגלי מנועי	218
3.5.	תחבורה שיתופית	218
4.	תשתיות התחבורה	220
4.1.	תשתיות תחבורה ציבורית	220
4.2.	שילוביות, רכבת ומרכזי תחבורה	221
4.3.	חנייה	221
4.4.	תנועה - רשת הדרכים, נפח תנועה והסדרי תנועה	222
5.	תחבורה ותעסוקה	223
5.1.	נגישות לאזור המע"ר	224
5.2.	נגישות לאזור מעורב של תעסוקה ומגורים	224
5.3.	תנועה והפצת סחורות	225
6.	תחבורה ובעיות חברתיות, סביבתיות ובטיחותיות	225
6.1.	שוויוניות והשפעות חברתיות	225
6.2.	איכות הסביבה	225
6.3.	מרחב ציבורי	226
6.4.	בטיחות בדרכים	227
6.5.	פיקוח	227
7.	תיאום בין הגורמים העוסקים בתחום התחבורה	228
8.	פרויקטים בתחום התחבורה	229
8.1.	פרויקטים של משרד התחבורה	229
8.2.	פרויקטים עירוניים	230
8.3.	הערכת מצאי הפרויקטים העירוניים אל מול ארגז הכלים בתחום	232

232	9. סיכום.....
232	9.1. מבט כולל על תפקוד התחבורה בתל-אביב-יפו.....
233	9.2. תובנות מרכזיות.....

235 פרק עשירי: תל-אביב-יפו במטרופולין ובמדינה

236	1. מבוא.....
238	2. תל-אביב-יפו במערכת העולמית.....
238	2.1. מבוא.....
238	2.2. העיר הגלובלית בספרות המחקר העולמית.....
239	2.3. המאפיינים העיקריים של תל-אביב-יפו כעיר גלובלית.....
240	2.4. הדירוג של תל-אביב-יפו במערכת הגלובלית.....
242	2.5. סיכום.....
242	3. תל-אביב-יפו במערכת הארצית.....
242	3.1. מקומה של העיר תל-אביב-יפו והמטרופולין שמסביבה בצמיחה הכלכלית של ישראל.....
243	3.2. אי-שוויון בין העיר והמטרופולין לבין שאר המדינה.....
244	3.3. לקראת תכנון מרחבי מאוזן.....
246	3.4. סיכום.....
247	4. תל-אביב-יפו במערכת המטרופולינית.....
247	4.1. התפרשות האוכלוסייה והתעסוקה במטרופולין תל אביב.....
248	4.2. ממטרופולין מונוצנטרי למטרופולין פוליצנטרי.....
248	4.3. תכנון מטרופוליני.....
249	4.4. סיכום.....
250	5. העיר הגלובלית בתוך תל-אביב-יפו.....
250	5.1. תהליך עיור מחודש ורנסנס עירוני.....
251	5.2. האתגרים שמציב תהליך הרנסנס העירוני בתל-אביב-יפו.....
252	5.3. סיכום.....
253	6. ההתארגנות הפוליטית ברמות מרחביות שונות.....
253	6.1. הרציונל לשיתוף פעולה מטרופוליני.....
253	6.2. דגמים של ממשל מטרופוליני.....
255	6.3. ההתארגנות הפוליטית ברמות מרחביות שמעבר למטרופולין.....
256	6.4. סיכום.....

1.	מבוא	258
2.	מגמות דמוגרפיות ותרבותיות	258
2.1.	הזדקנות האוכלוסייה בשוק התעסוקה	258
2.2.	שילוב בין שלושה דורות בשוק התעסוקה	259
2.3.	גיוון תעסוקתי וייצוג הולם של אוכלוסיות בשוק העבודה	262
2.4.	סיכום וכיווני פעולה	264
3.	המהפיכה הטכנולוגית	264
3.1.	מגמות בעולם ובמדינה	264
3.2.	אימוץ טכנולוגיות חדשות במגזר הציבורי בישראל	265
3.3.	המהפכה הטכנולוגית בעיריית תל-אביב-יפו	266
3.4.	סיכום וכיווני פעולה	266
4.	שינויים בכישורים הנדרשים	267
4.1.	מגמות בעולם	267
4.2.	תמונת המצב בישראל	268
4.3.	מגמות בהון האנושי בעיריית תל-אביב-יפו-השכלה וכישורים	270
4.4.	סיכום וכיווני פעולה	271
5.	מגמות ארגוניות וניהוליות	271
5.1.	מגמות בעולם העבודה	271
5.2.	המגזר הציבורי בישראל	273
5.3.	המגמות הארגוניות והניהוליות בעיריית תל-אביב-יפו	274
5.4.	סיכום וכיווני פעולה	275
6.	מבט על: ארבע המגמות המאפיינות את עולם העבודה דרך עדשות התוכנית האסטרטגית	276



מבוא

2. התוכנית האסטרטגית מציבה לעיר חזון המכוון את תוכניות העירייה ופעולותיה

2.1 לאחר 10 שנים של התבססות על חזון העיר הקיים, יש לעדכן את החזון כדי לשמור על מעמדה ושגשוגה של העיר גם בעשורים הבאים.

כתיבת התוכנית האסטרטגית של תל-אביב-יפו הושלמה בסוף שנת 2004, והתוצר המרכזי שלה - "חזון העיר" פורסם בחודש מאי 2005. החזון הציג את תמונות העתיד הרצויות לעיר בתחומים השונים והתווה את כיווני הפיתוח והפעולות הנדרשות כדי להתקדם לעבר תמונות אלה. מאז חזון זה מסייע להנהלת העירייה וליחידותיה בגיבוש תוכניות העבודה העירוניות ובייזום פרויקטים חדשניים ופורצי דרך, והוא אחד התורמים המרכזיים לשגשוגה של העיר ולמיצובה כעיר מובילה, ברמה עולמית, בתחומים רבים.

2.2 עדכון התוכנית האסטרטגית יסייע "לנער" את הארגון, לאתגר אותו בכיווני פיתוח חדשים ולסייע לו להמשיך את תנופת הפיתוח והצמיחה.

לכל ארגון מצליח וצומח אורבות הסכנות של שביעות רצון עצמית מוגזמת, של היצמדות למוכר ולבטוח, של הסתפקות בשמירת המצב, של עצמת עיניים לנוכח בעיות פנימיות ואיומים חיצוניים. התוצאה הכמעט בלתי נמנעת של "נמנום" כזה היא כרסום בהישגים ונסיגה במצב העיר ובמעמדה.

2.3 תהליך העדכון יאפשר להחזיר את התוכנית האסטרטגית לתודעת המערכת העירונית ולתודעת תושבי העיר, וחזון עיר מעודכן יחזק את המחויבות של כולם ליישומה.

חשוב להחזיר את התוכנית לתודעה של מועצת העיר שרבים מחבריה התחלפו, של היחידות העירוניות שפחות ופחות מכוונות את תוכניות העבודה שלהן על-פי התוכנית ושל תושבי העיר ואנשים וארגונים הפועלים בה שרק חלק מהם נחשפו לתוכנית ומכירים אותה, ומעטים עוד יותר היו שותפים להכנתה.

עדכון התוכנית האסטרטגית יאפשר, באמצעות כלים טכנולוגיים עדכניים, לשתף בעלי עניין רבים יותר בגיבוש התוכנית ולחזק את

עריית תל-אביב-יפו החליטה לעדכן את התוכנית האסטרטגית של העיר תל-אביב-יפו. התוכנית הקיימת גובשה בתחילת שנות ה-2000 והתוצר המרכזי שלה - חזון העיר - פורסם בשנת 2005. העבודה הנוכחית תעדכן את החזון הקיים: תחדד ותעבה מרכיבים מסוימים, תבטל מרכיבים אחרים, ובעיקר - תוסיף מרכיבים חדשים שיספקו מענה להתפתחויות בעיר, במדינה ובעולם שיתאימו לתפיסות עדכניות בתחום התכנון האסטרטגי העירוני. עדכון התוכנית כולל גם הכנת תוכנית חוסן לעיר במסגרת צירוף העיר תל-אביב-יפו לרשת 100 ערי חוסן של קרן רוקפלר. התוכנית המעודכנת תתייחס לשנת 2035 כשנת יעד לתכנון ותציע תוכנית עבודה ליישומה בדגש על השנים הקרובות. העדכון מבוצע בעיקרו בכוחות פנימיים של העירייה ובסיוע יועצים חיצוניים המומחים בתחומים שבהם מתמקד עדכון התוכנית. בתהליך נטלו חלק בעלי עניין בעיר - תושבים, נציגי ארגונים כלכליים חברתיים וסביבתיים, נציגי עירייה, נציגי גופים ממשלתיים, אנשי אקדמיה וכד'.

מדוע נדרש עדכון של התוכנית האסטרטגית לעיר?

1. התוכנית האסטרטגית מעמידה את תל-אביב-יפו בשורה אחת עם הערים המובילות בעולם

ערים מובילות כדוגמת ניו יורק, לונדון, ברצלונה ואמסטרדם מעדכנות את התוכנית האסטרטגית כל מספר שנים. תוך כדי העדכון הן מציבות יעדים אסטרטגיים חדשים ומאמצות גישות אסטרטגיות חדשות.

אימוץ הגישה של תכנון אסטרטגי מחזורי ובהתאם לכך - עדכון התוכנית האסטרטגית אחת לחמש-עשר שנים, יאפשר לעיר תל-אביב-יפו להמשיך לעמוד בשורה אחת עם הערים המובילות בעולם.

תוכנית אסטרטגית מעודכנת המאמצת גישות ותפיסות חדשניות בתכנון ובפיתוח עירוני, כגון: עיר משגשגת, עיר מקיימת, עיר חסינה, עיר חכמה, תמצב את תל-אביב-יפו כעיר מובילה בתחום התכנון העירוני והאסטרטגי ותחזק עוד יותר את ההכרה של מוסדות התכנון במדינה ביכולותיה המקצועיות ובהתנהלותה המקצועית של המערכת התכנונית העירונית.

• **אטרקטיביות גוברת של העיר לסקטורים מסוימים** (עשירון עליון, חברות הזנק, תיירות גאה וכד') - סכנה להפרת איזון חברתי וכלכלי.

• **עליית יוקר המחיה בעיר** - סכנה לדחיקה של קבוצות אוכלוסייה (צעירים, משפחות צעירות עם ילדים, אמנים).

• **שינוי אופייה של האוכלוסייה הזרה בעיר מריכוז של עובדים זרים לריכוז של מבקשי מקלט** - סכנה מהיווצרות מתחים, אלימות, הידרדרות אזורים בעיר או הזדמנות לחיזוק הסובלנות, החוסן הקהילתי ואזורים רב-תרבותיים.

• **מעורבות חברתית גוברת** - הזדמנות להתפתחות כלכלה מקומית ושיתופית, צריכה אחראית ומקיימת, ניהול עצמי של חיי קהילה.

• **פיתוחים טכנולוגיים המסייעים לניהול העיר** - אפשרות להעברת מידע בזמן אמת להנהלת העירייה, ליחידות התפעוליות שלה ולתושבים, וכך קבלת החלטות מושכלת יותר והתגובה מהירה, יעילה ומדויקת יותר לדינמיקה העירונית.

• **התחזקות האיומים הביטחוניים והסביבתיים** - מחויבות להיערכות כוללת ומשולבת להתמודדות עם מצבי משבר.

• **פיתוח מערכת הרכבת הקלה (הרק"ל)** - פוטנציאל להגדלת האינטנסיביות של המע"ר המטרופוליני והרחבתו דרומה ולפיתוח סביבה עירונית אינטנסיבית ותוססת יותר לאורך קווי הרכבת הקלה המתוכננים.

• **התחזקות הלחצים מצד רשויות שכנות ומצד השלטון המרכזי והתחזקות הדימוי השלילי של העיר ותושביה (י"עיר עשירה", "מדינת תל-אביב", "הבועה התל-אביבית")** - סכנה לפגיעה בתקציבים, דרישה לחלוקת הכנסות ולמיקום מחדש של מוסדות ממלכתיים, אנטגוניזם וניכור גובר מצד חלק מתושבי המדינה. מגמה זו עלולה לפגוע באינטננות הכלכלית של העיר ובמעמדה המרכזי במדינה.

5. תהליך העדכון תואם את החלטת העירייה להצטרף לרשת 100 ערי חוסן ולערוך תוכנית חוסן לעיר

הכנת תוכנית החוסן העירונית במשולב עם עדכון התוכנית האסטרטגית מאפשרת חיסכון במשאבים, קיצור תהליכים, גיבוש תובנות וכיווני פעולה על בסיס ראייה רחבה ואינטגרטיבית, והטמעה צורה טובה יותר של תוצרי התהליך בעשייה העירונית.

תחושת השותפות והמחויבות שלהם, ויאפשר ליחידות העירייה לגזור באופן מובנה ומושכל יותר את תוכניות העבודה שלהן מחזון העיר המעודכן.

2.4 תהליך העדכון מהווה הזדמנות לערוך דיון רוחבי בעירייה על סוגיות המעסיקות יחידות עירוניות רבות, סוגיות הנמצאות בחזית השיח האורבני.

הדיון הרוחבי בהשתתפות מנהלי יחידות עירוניות ועובדיהן חיוני להתמודדות העירונית עם הסוגיות הללו, והוא מהווה הזדמנות לחיזוק ההיכרות, התיאום ושיתוף הפעולה בין היחידות.

עדכון התוכנית האסטרטגית יאפשר לכוון מהלכים אסטרטגיים המתנהלים כיום בנפרד על-ידי גורמים עירוניים שונים (כדוגמת קיימות, עיר חכמה, עיר עולם) בהתאם ליעדי הפיתוח וקווי המדיניות שתציב התוכנית, תוך היזון הדדי ותיאום בין המהלכים הללו שבהכרח יתרום לאיכותם ולהצלחתם.

3. התוכנית האסטרטגית מהווה את הבסיס לתוכנית המתאר הכוללת לעיר

תוכנית המתאר הכוללת לתל-אביב-יפו (תא/5000) שאושרה בסוף שנת 2016 התבססה על התוכנית האסטרטגית לעיר. תוכנית אסטרטגית מעודכנת המתמודדת עם סוגיות כגון דיור בר השגה, ציפוף אפשרי של אזורי בנייה נמוכה, מתחמים נוספים להתחדשות עירונית, בנייה גבוהה למגורים ולתעסוקה, מרחב ציבורי מגוון שימושים, מערכות תשתית מתקדמות תהיה בסיס לעדכון תוכנית המתאר עם יעדי פיתוח שאפתניים שינחו את התוכניות המפורטות.

4. התוכנית האסטרטגית מזהה את אתגרי העתיד ומגבשת דרכים להתמודד עימם

עדכון התוכנית האסטרטגית יאפשר להתמודד בצורה מושכלת עם תמורות שהתחוללו בעיר, במדינה ובעולם בשנים האחרונות, עם לחצים ואיומים חיצוניים ועם מצבי משבר, תוך התייחסות לקווי מדיניות ולכיווני פעולה שכבר גובשו בתוכנית האסטרטגית המקורית. ניתן לציין את התמורות הבאות:

תהליך עדכון התוכנית האסטרטגית

תהליך העדכון כולל ארבעה שלבים עיקריים (ראו תרשים): ניתוח מצב קיים (עדכון פרופיל העיר), עדכון החזון (כולל התוויית כיווני פעולה או אמצעים למימוש החזון), יישום - הטמעת החזון המעודכן בתוכניות העבודה העירוניות ויישום בפרויקטים נבחרים הנגזרים מהחזון. השלב הרביעי הוא שלב מתמשך של ניטור ובקרה.

העדכון מקיף עשרה תחומים: חברה וקהילה, כלכלה עירונית, סביבה מקיימת, סביבה עירונית (המרקם הבנוי והמרחב הפתוח), תרבות, חינוך, תיירות, תחבורה בת קיימא, תל-אביב-יפו במטרופולין ובמדינה, הון אנושי בעירייה.

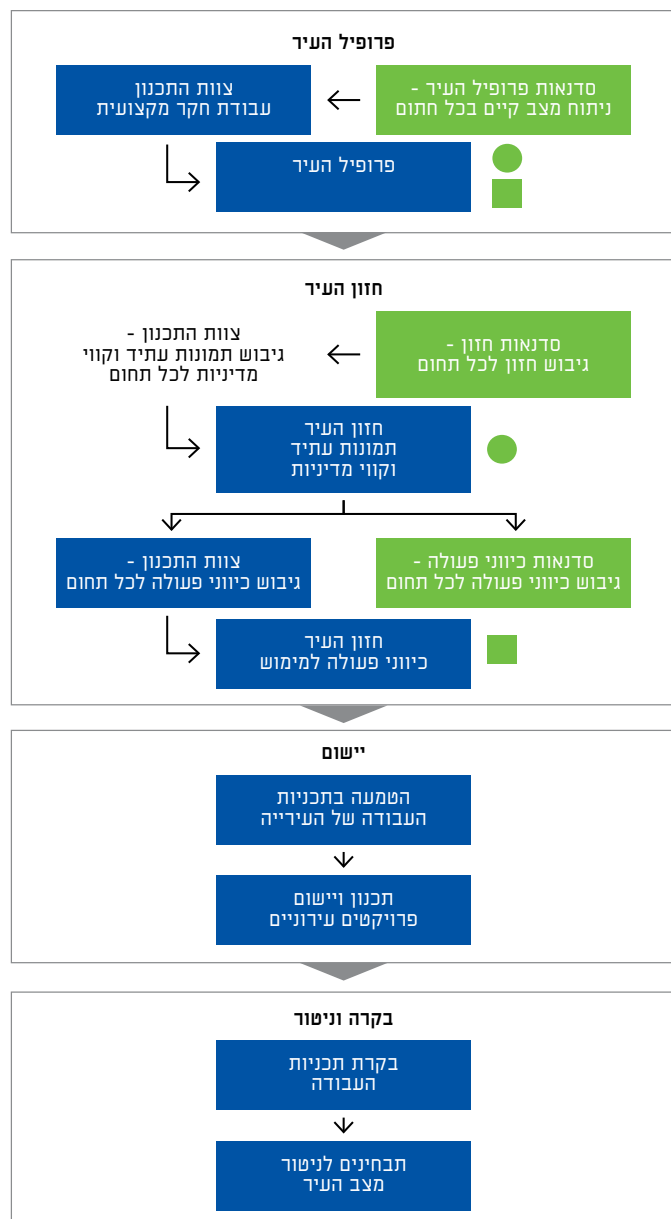
כל תחום קודם על-ידי צוות ייעודי המורכב מנציגי היחידות העירוניות העוסקות בתחום ויועץ מומחה ולווה על-ידי ועדת היגוי תחומית בראשות מנהל בכיר בעירייה.

בכל אחד מתחומי התוכנית נערכו לאורך תהליך התכנון שלוש סדנאות בהשתתפות בעלי עניין קבועים בכל תחום. תוצרי הסדנאות הוטמעו על-ידי צוות העבודה התחומי במסמכי התוכנית. תוצרי הסדנאות והמסמכים המקצועיים הוצגו באתר האינטרנט העירוני לקבלת משוב מהציבור הרחב.

צוות מיוחד היה אחראי לאינטגרציה של עבודת הצוותים ולגיבוש המסמכים המסכמים (והמשולבים) של כל שלב בתהליך התכנון. המסמכים הללו, לאחר קבלת משוב מהציבור הרחב, הובאו לאישור ועדת היגוי עירונית בראשות מנכ"ל העירייה וועדה ציבורית בראשות ראש העיר.

התהליך כולו - מניתוח המצב הקיים, דרך גיבוש ההצעות לעדכון החזון ועד הערכת הצעות אלה, הונחה על-ידי ארבעה ערכים שעל פיהם מגובשת ונבחנת התוכנית: צמיחה ושגשוג, שוויון והכלה, קיימות סביבתית וחוסן (במובן של עמידה בזעזועים אקוטיים).

תהליך עדכון התכנית



ועדת היגוי ועדה ציבורית

בכל תחום הכין צוות העבודה דוח ניתוח מצב קיים שכלל, עבור כל אחד מהנושאים הנבחרים, סקירת גישות ותפיסות מקצועיות מחזית הידע העולמי בתחום ודוגמאות רלבנטיות מערים בעולם, תיאור המצב הקיים והתהליכים בעיר תל-אביב-יפו, ניתוח חוזקות, חולשות, הזדמנויות ואיומים (swot) של מצב העיר בנושא המבוסס על שני המקורות הללו ועל ממצאי סדנת בעלי העניין, והתובנות המרכזיות העולות מניתוח זה. הניתוח כלל בחינת הדברים דרך ארבעת העדשות (או הערכים) שדרכן נבחנת התוכנית.

במקביל לעבודה הנפרדת בכל תחום, נערכו מספר דיונים משותפים לכל או לחלק מצוותי העבודה התחומיים שבהם נדונו נושאים משותפים. התובנות מדיונים אלה שולבו בדוחות התחומיים.

בנוסף נערכו מספר פעולות משלימות על פי המתודולוגיה של רשת ערי החוסן: בדצמבר 2016 התקיימה סדנת התנעה של תוכנית החוסן בהשתתפות כ-150 בעלי עניין; נערכו ראיונות אישיים עם נציגי העירייה, הממשלה ועמותות; הזנת טבלה המציגה את תפיסת בעלי העניין לגבי החוסן בעיר; הזנת טבלה המציגה את מלאי הפעולות המקדמות את נושא החוסן בעיר; גיבוש הערכת חוסן ראשונית (Preliminary Resilience Assessment) הכוללת בנוסף לסיכום כל הפעולות לעיל גם הצעות ביחס ל"אזורי גילוי" שיש לעסוק בהם בשלב השני של הכנת תוכנית החוסן החופף את שלב עדכון חזון העיר.

הממצאים והתובנות של צוות התכנון הוצגו לוועדת ההיגוי בראשות מנכ"ל העירייה ולאחר מכן לוועדה הציבורית בראשות ראש העיר, אשר התייחסו לדברים ואישרו את המשך העבודה.

תל-אביב-יפו ורשת "100 ערי חוסן"

רשת 100 ערי חוסן (Resilient Cities 100) בחסות קרן רוקפלר מסייעת לערים ברחבי העולם להיות חסינות יותר בפני אתגרים פיזיים, חברתיים וכלכליים המתגברים במאה ה-21.



מקור: היחידה לתכנון אסטרטגי

תהליך הכנת "פרופיל העיר 2.0"

השלב הראשון בתהליך עדכון התוכנית האסטרטגית היה ניתוח המצב הקיים שהתוצר שלו הוא מסמך "פרופיל העיר 2.0" לפניכם. מסמך זה הוא תמצות ושילוב של מסמכי ניתוח המצב הקיים שנערכו עבור עשרת תחומי התוכנית¹.

בכל אחד מתחומי התוכנית נערכה סדנה בהשתתפות כ-25 בעלי עניין (תושבים פעילים בתחום, נציגי ארגונים הפועלים בתחום, נציגי הסקטור הפרטי, בעלי תפקידים במשרדי ממשלה, ועוד). הסדנאות נערכו מסוף חודש דצמבר 2016 ועד תחילת חודש אפריל 2017. בכל סדנה ניתוח המשתתפים את המצב הקיים בעיר בנושאים נבחרים באותו תחום - מהן החוזקות וההזדמנויות ומהן הבעיות והאתגרים של העיר. לאחר קבלת הערות המשתתפים הועלה דוח הסדנה לרף התוכנית באתר העירוני, ולצידו הועלה שאלון שבו התבקש הציבור הרחב להביע את דעתו על ממצאים נבחרים מתוך דוח הסדנה.

¹ כל אחד מעשרת הפרקים התחומיים של המסמך הנוכחי הוא תמצות של מסמך ניתוח מצב קיים שהוכן על-ידי יועץ התוכנית בתחום הנדון בפרק. המסמכים המלאים מוצגים בדף התוכנית באתר העירוני.

מימדי החוסן:

בריאות ורווחה (wellbeing) - הבריאות ואיכות החיים של כל אדם החי והעובד בעיר.

כלכלה וחברה - המערכות החברתיות והפיננסיות שמאפשרות לאוכלוסיות בעיר לחיות בשלום ולפעול בצורה משותפת.

תשתיות ואיכות סביבה - הדרך שבה התשתיות הטבעיות והבנויות מספקות שירותים חיוניים ומגינות על תושבי העיר.

מנהיגות ואסטרטגיה - מנהיגות יעילה, בעלי עניין מועצמים ותכנון אינטגרטיבי.



חוסן הוא היכולת של פרטים, קהילות, מוסדות, עסקים ומערכות שונות בעיר לשרוד, להסתגל, ואפילו לצמוח ולשגשג מול הלחצים והזעזועים שפוקדים אותה:

זעזועים אקוטיים: רעידות אדמה, הצפות, מעשי טרור וכד'.

לחצים כרוניים המחלישים את העיר לאורך זמן: אבטלה גדולה, אלימות גואה, פערים חברתיים משמעותיים וכד'.

משמעות החוסן העירוני היא להפוך את העיר לטובה יותר, בזמנים טובים וגרועים, לטובת כל תושביה, במיוחד העניים והפגיעים ביותר. על ידי ההתייחסות לזעזועים וללחצים יכולה עיר להגיב טוב יותר לאירועים שליליים ולבצע פעולות בסיסיות בזמנים טובים ורעים, לכל האוכלוסיות.

ערים השייכות לרשת 100 ערי חוסן מקבלות משאבים בארבעה מסלולים:

1. הדרכה פיננסית ולוגיסטית להקמת תפקיד חדש בעירייה: מנהל החוסן העירוני.

2. תמיכה למנהל החוסן העירוני בהובלת בעלי העניין בפיתוח האסטרטגיה של בניית חוסן.

3. גישה לכלים, ספקי שירותים ושותפים מהמגזר הפרטי, הציבורי והמלכדי, אשר יכולים לסייע לערים לפתח וליישם את אסטרטגיות החוסן שלהן.

4. חברות ברשת 100 ערי חוסן, המאפשרת לחלוק את השיטות הטובות ביותר, לפתור בעיות ביחד וללמוד זו מזו.

באמצעות משאבים אלה, רשת ערי חוסן 100 שואפת לא רק לסייע לערים בודדות להיות חסונות יותר, אלא לאפשר יצירת פרקטיקה גלובלית לבניית חוסן. הרשת החלה לעבוד עם קבוצה ראשונה של 32 ערים בדצמבר 2013, והכריזה על קבוצה שנייה של 35 ערים בדצמבר 2014. בשנת 2016 במסגרת הפעימה השלישית, נבחרה העיר תל-אביב-יפו כחברה ברשת, והיא העיר היחידה מישראל. הערים שנבחרו הן ערים בעלות ריכוזי אוכלוסייה גדולים, ערים שמגלות חדשנות, שיעור גבוה של יזמות וכן ערים בעלות מסוגלות ורצון לשיתופי פעולה עם גורמים שונים בתוך מדינתן (עם הממשלה, גופים עסקיים, עמותות, שיתוף תושבים, פילנתרופיה) וכן עם ערים אחרות בעולם.

תל-אביב-יפו נבחרה גם מתוך מחשבה שתוכל לשמש דוגמה בתחומי חוסן חברתיים, כלכליים, וסביבתיים לערים אחרות בישראל ובעולם תוך שיתוף פעולה ואיגום משאבים מלא וייחודי בין 100 ערי החוסן לתוכנית האסטרטגית של תל-אביב-יפו.



פרק ראשון

חברה וקהילה*



פרק זה בוחן את המצב הקיים בתחום חברה וקהילה בעיר תל-אביב-יפו ומתבסס על מאפיינים, תהליכים, תפיסות וגישות מקצועיות בתחום, והבאת דוגמאות רלבנטיות מערים בעולם.

הפרק בוחן ארבעה נושאים עיקריים:

- העיר הגלובלית וצמיחה תוך דגש על מרכיבים חברתיים בצמיחה, כמו: המעמד היצירתי, הון טריטוריאלי והמשמעות החברתית של צמיחה.
- אי-שוויון תוך התייחסות לנושא הפער הכלכלי, הסרגציה, תהליך ההתחדשות והגורמים היוצרים את האי-שוויון.
- קיימות תוך התייחסות למגוון האוכלוסיות, לחיי הקהילה, לאורח החיים ולמשורבות חברתית.
- חוסן חברתי תוך התייחסות לגורמים המעצבים את החוסן בתחומי התכנון, הקהילה, ולהשפעה שיש למשילות.

01 העיר הגלובלית

1.1 רקע כללי

המושג "עיר עולם" זכה לתהודה רבה בעקבות עבודות שפורסמו בשנות השבעים והשמונים של המאה הקודמת על ידי פיטר הול, ג'ון פרידמן וג'ון וולף². בשנות התשעים ובראשית שנות האלפיים זכו עבודות אלה להרחבה ולהעמקה במחקריהם של ססקיה סאסן, פיטר טיילור ואלן סקוט אודות העיר הגלובלית³. בהתבסס על עבודות אלה ניתן לאפיין את העיר הגלובלית בתכונות הבאות: ריכוז של חברות רב-לאומיות במספר קטן של מרכזים עירוניים המהווים מרכזי שליטה וניהול של המערכת הגלובלית; קישור למערכת העולמית ומרכז של שירותים פיננסיים ושל שירותים יצרניים מתמחים, כמו: עורכי דין, רואי חשבון, אנשי ביטוח, שיווק, פרסום, תקשורת, עיבוד נתונים, ומוקדים של חדשנות; ריכוז גבוה של מוסדות להשכלה גבוהה, מכוני מחקר והון אנושי המשמשים אבן שואבת למפעלים ועסקים ולאנשים יצירתיים. לצד הדומיננטיות הכלכלית, ערים אלה מהוות מוקדים של פעילויות בתחומי האמנות, התרבות והבידור המעניקים להם מעמד סימבולי במרחב הלאומי והבינלאומי.

העיר הגלובלית היא עיר קוסמופוליטית שבמרחבה מתגוררות קהילות שונות ומתקיים בה מגוון רחב של תרבויות, אך היא גם עיר של פער חברתי וכלכלי ושל יוקר מחיה גבוה. עיר שבה מעמד הביניים אינו יכול לעמוד במחירי הדיור הגבוהים ונדחק החוצה. הקבוצות השונות חיות לעיתים קרובות בתוך בועות עירוניות המנותקות זו מזו מבחינת מגורים, תעסוקה, חינוך וקשרים חברתיים. את הפער, הניתוק והגיוון מתארים דימויים

שונים המעניקים לעיר הילה בינלאומית זוהרת ודימוי מיטיב. זוהי עיר שבה הווירטואלי והממשי מתמזגים יחד ליישות אחת שכונתה על ידי דיוויס "עיר הגביש": עיר זוהרת הפונה למבוססים וקרה ואדישה לגורל החלשים⁴.

1.2 התקבצות כלכלית בתל-אביב-יפו

תל-אביב-יפו היא עיר גלובלית שדורגה בשנת 2017 על ידי Startup Genome במקום השישי בעולם מבחינת האקוסיסטמה של חברות הזנק, ניסיון של חברות הזנק, הגעה לשווקים בינלאומיים, כישורים, מימון וביצוע⁵. היא משמשת כמרכז הפיננסים של מדינת ישראל, מתאפיינת בריכוז גבוה של ענפים שירותים יצרניים ומהווה מוקד תרבותי ומוקד תקשורת⁶. בדומה לערים גלובליות אחרות, תל-אביב-יפו היא המנוע הכלכלי של המדינה. על אף שחיים בה רק כ-5 אחוזים מתושבי ישראל היא מרכזת כ-11 אחוז מהמועסקים ומהתוצר. ההכנסה החודשית ברוטו לנפש סטנדרטית בתל-אביב-יפו גבוהה בכ-40 אחוז בהשוואה לנתון הארצי⁷. בשנת 2015 פעלו בה למעלה מ-70,000 עסקים, שהיו כ-13 אחוז מסך העסקים הפעילים בישראל. כשליש מהמועסקים בישראל בשירותים הפיננסיים ובביטוח ולמעלה ממחצית המשרות בבנקים בישראל נמצאים בעיר. על אף העובדה שתל-אביב-יפו היא רק 11 אחוז מכלל האוכלוסייה במטרופולין, משקל חברות ההייטק בתל-אביב-יפו הוא מעל 50 אחוז מכלל חברות ההייטק במטרופולין. זוהי עדות ברורה לנטייה להתקבצות של חדשנות במרחב העיר תל-אביב-יפו.

תל-אביב-יפו, כפי שכותב ברוך קיפניס, מתאפיינת בשליטה כלכלית, בשליטת מגזר השירותים היצרניים, בשליטה חברתית ובשליטה בחיי התרבות⁸. כל אלה הפוכים את העיר למוקד מועדף לצעירים, למבוססים אך גם למהגרים עניים התרים אחר הזדמנויות

2 Hall, 1984. Friedmann and Wolff, 1982

3 Sassen, 1991; Scott, Agnew, Soja, and Storper, 2001; Taylor, 2005

4 Davis, 1990

5 Startup Genome, 2017

6 קיפניס, 2009

7 המרכז למחקר כלכלי וחברתי, 2017

8 קיפניס, 2009

* פרק זה הוא תמצית של דוח "ניתוח מצב קיים בתחום חברה וקהילה" שהוכן על-ידי פרופ' שלמה חסון, יועץ התוכנית לתחום.

תעסוקה בעיר הגדולה. אחת התוצאות היא אי-שוויון חברתי-כלכלי גבוה המאפיין את העיר.

תהליך האגלומרציה, כלומר: הריכוז של פיננסים, שירותים, הייטק ומוקדי חינוך ותרבות מצד אחד, והמרחבים המושכים מצד שני, הפכו את תל-אביב-יפו למוקד משיכה לעסקים חדשים ולאוכלוסיות יצרניות נוספות. במיוחד בולטים בהקשר זה המרכז הוותיק ברוטשילד והמרכזים המתפתחים באזור עזריאלי ולאורך האילון והאזור של מתחם הבורסה המהמבר בין תל-אביב-יפו ורמת גן. מבחינה פיסית חלקים בעיר הם מרכזים זוהרים בקנה מידה בינלאומי. בטיפוח שדרות רוטשילד הושקעו משאבים רבים על מנת לבסס את מעמד הרחוב כמרכז פיננסים וכמוקד של חדשנות. בניינים חדשים הוקמו עבור מוסדות התרבות, ומתחמים היסטוריים כמו שרונה, מתחם התחנה והנמל זכו לשיקום ופיתוח והפכו ליעד מבוקש למבקרים ולתיירים.

בשנים האחרונות נרשמה יציאה מתל-אביב-יפו של משרדי ביטוח, משרדי בנקים ואף יציאה של מטרות בנקים. אולם בד בבד נרשמה עלייה בכניסת חברות הייטק ומשרדים אחרים לעיר. בין השנים 2012 ל-2014 גדל מספר חברות ההייטק בעיר תל-אביב-יפו בארבעים אחוז לעומת גידול של עשרים ושישה אחוז ביתר המטרופולין ובישראל כולה⁹. זוהי עדות ברורה להתקבצות של ענף זה בתל-אביב-יפו. נראה כי כפי שאבחן ריצ'רד פלורידה, אנשים יצירתיים מעדיפים לפעול במקומות המתאפיינים בחינניות, בתסיסה ובסובלנות. רובע רוטשילד הוא מבחינה זו רובע של חדשנות ויצירתיות הדומה לרבעים דומים בערי עולם אחרות כדוגמת בוסטון או ניו-יורק¹⁰.

1.3 הון יצירתי והון טריטוריאלי

אחד ממקורות ההון החשובים של העיר המודרנית הוא המעמד היצירתי. מעמד זה כפי שהוגדר על ידי פלורידה, כולל אנשי הייטק, מהנדסים, מדענים, סופרים ואמנים. הם רק 5 אחוזים מכלל

האוכלוסייה, אך הם אלה המאפשרים לעיר לצמוח ולהתפתח במהירות¹¹. בני המעמד היצירתי מעדיפים להגיע למקומות שבהם מתקיימים שלושת ה-Ts, כלומר: Technology, Talent, Tolerance.

לתל-אביב-יפו יש את כל המרכיבים של עיר מושכת לבני המעמד היצירתי. היא מוקד עסקים ראשי ברמה הלאומית וברמה בינלאומית ומשמשת מרכז לפיתוח טכנולוגיות מתקדמות. יש בה ריכוז גדול של מוסדות חינוך, תרבות ואמנות, תקשורת ומגוון של מקומות בילוי ובידור המהווים מקור משיכה לכוחות יצירתיים. יש בה שכבה רחבה של צעירים משכילים. בנוסף זוהי עיר עם רמה גבוהה של סובלנות ופתיחות לאחר (ובכלל זה פליטים, בוהמה והקהילה הלהט"בית) החיוניים ליצירתיות.

במחקר שנערך על ידי ברוך קיפניס התברר כי בתל-אביב-יפו מתקיים ריכוז גבוה של בני המעמד היצירתי המועסקים במקצועות היצרניים בהשוואה לישראל וליתר המטרופולין¹². אך יוקר המחיה, המקשה על צעירים בראשית דרכם להשיג דיור במחיר סביר, מאיים על הכוח היצירתי של תל-אביב-יפו.

ההון הטריטוריאלי הוא שמקנה לתל-אביב-יפו את היתרון התחרותי שלה, ושמהפשר לה למשוך אשכולות של פעילות כלכלית וכוחות יצירתיים. הון זה כולל הון חומרי כמו היותה מרכז חדשנות ויזמות ומרכז פיננסים, הון אנושי ויצירתי, הון אינטלקטואלי בדמות אוניברסיטה, מכללות ומוסדות חינוך. הוא גם כולל את היותה של תל-אביב-יפו מרכז דמוקרטי ועיר ליברלית המגלה סובלנות לקהילות שונות ועיר תיירות. היכולת לזהות את היתרונות והתרומות של ההון הטריטוריאלי תלויה במידה רבה באופי הממשל העירוני. האתגר של העומד בפני הממשל בתל-אביב-יפו כיום הוא כיצד לגייס הון זה ובדרך זו לקדם את הצמיחה, הפיתוח החברתי, הקיימות הסביבתית ואף להשיג לגיטימציה לפעולות.

Center for Economic Social Research, 2015. **9**
Katz Bruce and Bradley Jennifer, 2013. **10**
Florida, 2012. **11**
קיפניס, 2009. **12**

לשרת את העובדים המקצועיים ברמות הגבוהות של הפעילות הכלכלית. מה שמבחין באופן ברור בין שני סוגי העובדים הוא החינוך, וביתר פירוט - היכולת ללמוד ולהתחדש באופן מתמיד, לשנות את הכישורים לאורך החיים ולהגיע למקורות הלימוד הנחוצים לשינוי¹³. במהלך תהליך מקטב זה הולך ומתמעט מעמד הביניים שהיה חוט השדרה של החברה העירונית. רובד זה שהיה מורכב מפועלים מקצועיים, מפקידות בינונית, מבעלי חנויות קטנות ומעובדי שירותים ציבוריים, הולך ומצטמצם בהדרגה ואף נדחק מהעיר בשל יוקר הדיור.

בתל-אביב-יפו מתאחד תהליך הקיטוב הקשור בגלובליזציה עם הפערים ההיסטוריים הקיימים בין דרום העיר (רבעים 7-9) לצפונה (רבעים 1-4). מבחינה היסטורית, כפי שמראים גונן ושנל, אוכלוס השכונות הדרומיות של תל-אביב שסבלו מהצפות נחל איילון, על ידי אוכלוסיות עניות. העלייה ההמונית של שנות החמישים הביאה לשכונות אלה שכבר החלו להתיישן, עולים מארצות המזרח¹⁴. הדירות בדמי מפתח ובבעלות ציבורית הנמצאות בשכונות הדרום תרמו להנצחת הפער בין הדרום לצפון. במשך הזמן נרשם מעבר של תושבים מהשכונות המבוססות בצפון לשכונות בדרום, במיוחד לצפון יפו, אולם עדיין במוצע הפערים בין שני החלקים גדולים. למעלה משליש מאוכלוסייתה של תל-אביב-יפו דומה במאפייניו החברתיים-כלכליים לערים חלשות כמו קריית גת, מגדל העמק, דימונה ונצרת עילית הנמצאות באשכול ארצי נמוך ובינוני של 4 ו-5. אם מביאים בחשבון את אוכלוסיית מהגרי העבודה ומבקשי המקלט שאומדנה מגיע לכ-46,000 (מכלל 223,000 הנמצאים בישראל), מגיעה האוכלוסייה החלשה (רוב תושבי רבעים 7-9 ואוכלוסיית מהגרי העבודה ומבקשי המקלט) לכ-40 אחוז מכלל אוכלוסיית העיר¹⁵.

1.4 תובנות מרכזיות

ברמה האסטרטגית יש לפתח חזון ואסטרטגיה המתייחסים לבעלי עניין שונים. מבחינה כלכלית יש לדאוג למשיכת יזמים והשקעות ולפיתוח טכנולוגיות מתקדמות. יש לזכור, עם זאת, כי עיר שרוצה להצליח אינה יכולה להסתפק במשיכת פירמות. העיר צריכה גם למשוך את ההון האנושי שבלעדיו לא תיתכן צמיחה. כמו כן יש להשקיע בתושבים המקומיים בכלל המגזרים באמצעות קידום מערכת החינוך וההכשרה, ולפזר את הפיתוח על פני כל מגזרי האוכלוסייה באמצעות הקמת מרכזים לחדשנות ויזמות בחלקי העיר השונים. אחת הדרכים להגדיל את ההון הטריטוריאלי העומד לרשות העיר היא באמצעות טיפוח האמנות והפעילות התרבותית המושכים אנשים יצירתיים. העירייה אינה צריכה לעשות זאת לבד. יש לפעול להשגת התמיכה של בעלי העסקים באשכולות תחרותיים ובפרויקטים יצירתיים, לערב את האוניברסיטה ומכוני המחקר, ולקדם שיתוף פעולה עם הקהילה המהווה מקור לגיוס כישרונות יצירתיים.

02 ערים של אי-שוויון וסגרגציה מרחבית

2.1 אי-שוויון

האי-שוויון הוא בראש ובראשונה תוצאה של המבנה התעסוקתי של העיר הגלובלית והתמחותה. מצד אחד עובדים במקצועות הדורשים כישורים גבוהים והשכלה גבוהה: הייטק, מימון, מדיה, ניהול, ושירותים יצרניים, כמו עורכי דין, רואי חשבון, אנשי ביטוח, שיווק, פרסום, תקשורת, עיבוד נתונים. מצד שני עובדים במקצועות הדורשים כישורים נמוכים והשכלה נמוכה המועסקים בענפי ההארחה וההסעדה ברשתות של מזון מהיר, בתי קפה ומסעדות, ענפי ניקיון ותחזוקה ושירותי תחבורה. כל אלה נועדו

Barber, 2013. 13

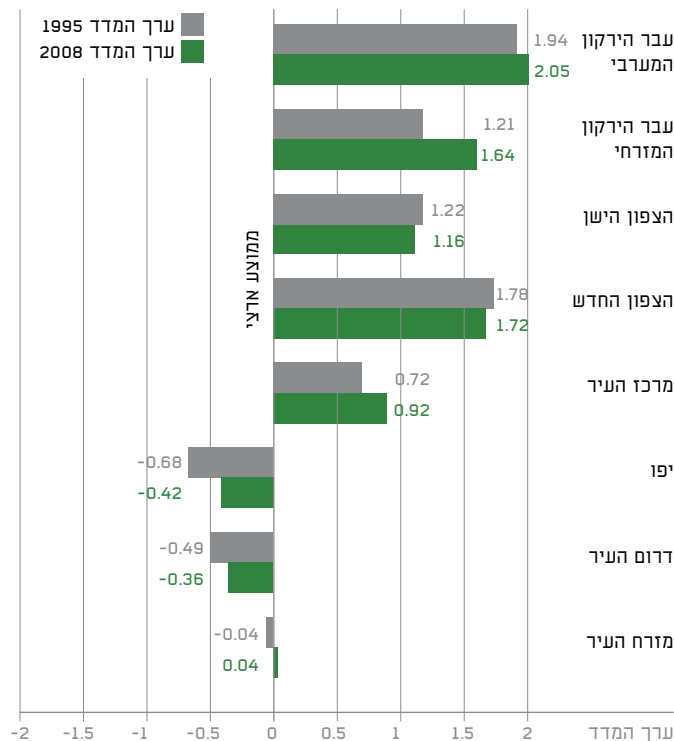
14 גונן, (1972). שנל, (2009).

15 עיריית תל-אביב-יפו, 2014.

איור 1.1

פערים חברתיים-כלכליים ומוביליות לאורך זמן, לפי רובעים

מקור: המרכז למחקר כלכלי וחברתי, 2013



הקיטוב בעיר נובע מהעושר של העשירים ולא דווקא מהעוני של העניים. לאורך זמן הפער בין חלקי העיר נותר יציב. העשירים נהנים מרמת חיים הגבוהה בלמעלה מסטיית תקן מהממוצע הארצי, ואילו העניים מתאפיינים ברמת חיים הנמוכה בכחצי סטיית תקן מהממוצע הארצי. העובדה כי העניים אינם כה עניים באה לידי ביטוי בשיעור הנמוך של האוכלוסייה החי מתחת לקו העוני. שיעור זה מגיע בתל-אביב-יפו ל-11 אחוז לעומת 19 אחוז בממוצע הארצי. עם זאת, תחולת העוני של משפחות בתל-אביב-יפו עלתה בשנים

האחרונות מ-8.8 אחוזים ל-10.6 אחוז ותחולת העוני של ילדים עלתה מ-10.5 ל-10.9 אחוז.

2.2 התחדשות עירונית וסגרגציה מרחבית

אחד המאפיינים הבולטים של העיר הגלובלית הוא המעבר החד מבנייני המשרדים המפוארים והשדרות המפותחות לשכונות העוני שבהן מתגוררת האוכלוסייה הפחות מבוססת והמהגרים שזה מקרוב הגיעו לעיר. ההון הבינלאומי פונה לתחום הפיתוח של הנדל"ן תוך חיפוש מתמיד אחר תשואה גבוהה מפרויקטים מיוחדים בעלי נוכחות פיסית בולטת במרקם העירוני. יוקר הקרקע והרצון לבלוט במערכת העירונית ולמתג את הפירמה המשקיעה, מובילים לבניית מבנים ארכיטקטוניים מרשימים. בדרך זו זורמים לעיר טכנולוגיות בנייה חדשניות, חידושים טכנולוגיים והאופנות האחרונות בתחומי הארכיטקטורה ועיצוב המרחב. קו הרקיע העירוני שב וחוזר על עצמו בערים הגדולות ונראה כדבר שהועתק ממקום למקום. זהו נוף שבו בולטים איים של משרדים ומסחר המצטיינים בבניינים מונומנטליים, רבי קומות. במיוחד בולט האי של מרכז העסקים הראשי שבו מזדקרים לגובה מבני משרדים רב-קומתיים, ומסביבו אזורי מגורים ישנים, בלויים שבתוכם מעורבים אזורי תעשייה, מלאכה ואחסנה.

תמונה זו אופיינית לעיר האמריקאית, אך היא קיימת גם במע"ר של מטרופולין תל-אביב. הדוגמה הבולטת היא ריכוז המשרדים הגדול על ציר איילון וסביב בניין בורסת היהלומים ברמת גן. מבנים אלה מאוכלסים במשרדי חברות של "שירותים יצרניים" ובכלל זה יזמים, עורכי דין, רואי חשבון, שיווק ופרסום, הנהלות של חברות עתירות ידע ושלוחות של חברות רב-לאומיות. מע"ר זה התפתח בנפרד מהמע"ר ההיסטורי של תל-אביב-יפו הנמצא לאורך שדרות רוטשילד שמתאפיין בריכוז משרדי בנקים, חברות ביטוח, הבורסה לניירות ערך, חברות השקעה ועוד. ככל שמעמיק תהליך הגלובליזציה הכלכלית, כך מתחברת יותר כלכלת תל-אביב-יפו למערכת הגלובלית, והבנייה של משרדים חדשים גדלה במיוחד לאורך נתיבי איילון בואכה בורסת היהלומים ברמת גן¹⁶.

העירוני. במשך תקופה ארוכה עברו שכונות אלה תהליך של הזדקנות והאוכלוסייה שהתגוררה בהן התאפיינה בסטטוס חברתי-כלכלי נמוך. מה שסייע להתחדשותן ושיקומן של שכונות אלה היה הערך הגבוה של הקרקע שטרם מומש. מי שגילה ערך זה היו יזמים ובני המעמד העליון שהיו מוכנים לרכוש את הקרקע מהתושבים הוותיקים, להשקיע במקום ולשפר את איכות הדיור והחיים במקום. בעקבות תהליכים אלה נדחת משכונות אלה האוכלוסייה הוותיקה והפחות מבוססת ואת מקומה תופסים בני המעמד הבורגני הגבוה יותר.

התוצאה של תהליכים אלה היא סגרגציה מרחבית ברמות מרחביות שונות. ברמה המקרו-העירונית הפער הכלכלי-חברתי בין קבוצות האוכלוסייה בתל-אביב-יפו בא לידי ביטוי בסגרגציה בין צפון לדרום. ברמה המיקרו-עירונית הסגרגציה מתגלית בתוך הדרום בצורות שונות: מתחמי מגורים מגודרים ברובע שרוב אוכלוסייתו פחות מבוססת, קהילות מבוססות ליד קהילות פחות מבוססות, בתים שבהם מתגוררת אוכלוסייה מבוססת ליד בתים של אוכלוסייה פחות מבוססת.

בתוך מערך כללי זה יש שכונות כמו שכונת שפירא ולאחרונה גם שכונת נווה שאנן שבהן ההתחדשות מאפשרת שמירה על מגוון תרבותי ומתן דיור לקבוצות מעוטות יכולת באופן יחסי. ההתחדשות בשכונת נווה שאנן שמחצית מתושביהם הם זרים, מושכת אליה צעירים ישראלים ופיליפינים. בעקבות תהליכי התחדשות אלה נרשמה יציאה מהשכונה של זרים מסודן ואריתריאה. שכונת שפירא עברה מהפך מאז שנת 2011. החל משנה זו נכנסו לשכונה צעירים והיפסטרים שעברו להתגורר בה לצד התושבים הבוכרים והתורכים הוותיקים ולצד העובדים הזרים. בנוסף, התיישב במקום גרעין "שקמים" של דתיים-לאומיים ואמנים. לדברי אחד המרואיינים בשכונה: "יש כאן הטרוגניות מטורפת"¹⁷. מבחינת האוכלוסייה הזרה מתקיימת בשכונה, לפי המרואיין, "כל שרשרת המזון: פיליפינים, אריתראים וסודנים". לדברי המרואיין: "בשפירא יש הרבה דירות שפוצלו והושכרו. עליית המחירים דחקה את הזרים החוצה". בשכונות אחרות בעיר, כמו: פלורנטין ונווה



מקור: היחידה לתכנון אסטרטגי

ככל שהעיר הגלובלית מתפתחת וצומחת, גדל הביקוש למגורים במרכז והמחירים עולים. בני הרובד העירוני הגבוה העובדים בענפי הפיננסים ובשירותים היצרניים מתגוררים בשכונות היוקרה העירוניות. אלה שאינם יכולים לעמוד במחירי הדיור הגואים נדחקים החוצה, ובכלל זה חלק מהאוכלוסייה החלשה ובני מעמד הביניים המתקשה לעמוד במחירי הדיור. התוצאה היא סגרגציה גוברת על רקע פערים כלכליים ולעתים אף על רקע אתני ודתי כדוגמת מובלעות המוסלמים בערי אירופה. הנתונים לערים הראשיות באירופה מראים כי לאורך זמן גוברת הסגרגציה בערים.

בעיר תל-אביב-יפו מתגוררים בני המעמד העירוני הגבוה בעיקר בשכונות הצפוניות של העיר, ואילו בני המעמד העירוני הנמוך העובדים בעיקר בעבודות המסורתיות, מתגוררים ברובם בשכונות הדרומיות. אולם חלוקה זו הנכונה ברמה המקרו-עירונית, מאבדת מתוקפה כאשר בוחנים את התהליכים המיקרו-עירוניים. בד בבד עם בניית המשרדים מואצים תהליכי ההתחדשות ביפו ובשכונות הוותיקות הסובבות את מרכז העיר הנהנות מקרבה לים ולמרכז

שרת, מתנהל מאבק על אופי ההתחדשות. כמו במקומות אחרים בעולם טובעים בני השכונות מעוטי היכולת להביא בחשבון את צורכיהם ולהתאים את מחיר הדיור ליכולת התשלום שלהם. המחאה שפרצה בתל-אביב-יפו בשנת 2011 נבעה במקורה ממצוקת הדיור. היא התחברה לשורה של מחאות דומות ברחבי העולם שבהן יצאו בני המעמד הבינוני להפגין נגד יוקר המחיה ויוקר הדיור. הייתה זו מחאה שיצאה נגד הפיכת העיר למתחם של מבוססים תוך דחיקת העניים ומעמד הביניים החוצה.

2.3 הזכות לגור בעיר

מחקרים שנעשו באירופה מראים כי לאורך זמן גדל האי-שוויון החברתי-כלכלי בתוך העיר וגוברת מגמת הסגרציה. זאת ועוד, ככל שהעיר גדלה, עולה שיעור הצמיחה הכלכלי וגדל הקיטוב החברתי-מרחבי¹⁸. ערים גדולות מושכות יותר הון בינלאומי בשל היצע ההזדמנויות המצוי בהן. כתוצאה מכך עולה הנוכחות של אליטות מקומיות ובינלאומיות מצד אחד ושל הרובד הנמוך מצד שני המצטופף בשכונות עוני. רובד הביניים נדחק לרוב החוצה מכיוון שאינו יכול לעמוד במחירי הדיור הגבוהים. מי שמעצב את אסטרטגיית הדיור הם סוכני הנדל"ן ולא דווקא המתכננים.

על רקע זה עולות שאלות מהותיות ביחס לזכות לגור בעיר: למי יש זכות לגור בעיר? האם הזכות שמורה רק לעשירים? היכן יגורו העניים? מי יקבע מי יגור בעיר - האם יהיו אלה רק כוחות השוק או שיש מקום להתערבות השלטון המקומי? מהם השיקולים המדריכים את התערבות השלטון המקומי? מה יקרה אם השלטון המקומי מזדהה עם כוחות השוק ומאפשר רק לעשירים לרכוש דירה בעיר? מהן הזכויות של יתר הציבור? כיצד ניתן לאזן בין ערכים לאינטרסים שונים? מהו האיזון הראוי שבין כלכלה חופשית ועשיית רווח לבין התערבות מוסדית והגנה על זכויות של כלל תושבי העיר?

שאלות אלה עומדות במרכז העבודה התיאורטית של הנרי לפבר, הפילוסוף והאורבניסט הצרפתי. לפבר מדגיש את הזכות לעיר,

כלומר: הזכות ליהנות מהמשאבים של העיר ולהשתתף בהקצאתם¹⁹. הטענה של לפבר היא כי הזכות לעיר פירושה הבניה מחדש של יחסי הכוח העומדים בשורש המרחב העירוני. לדבריו, הזכות לעיר היא זכות לחיים עירוניים, לעיר תוססת וחיה שבה נפגשים אנשים, מחליפים רעיונות ודעות, צורכים מוצרים וחיים.

התכנון הפיזי השם דגש על שטחי בנייה, שימושי קרקע, אופן עיצוב המרחב, אינו מספק תשובות לשאלות בדבר הזכות לעיר ואינו מודע לטיעוניו של לפבר. השאלה מי עתיד להשתמש בשימושי הקרקע השונים וליהנות מהשטחים שיתווספו לעיר נדחת לקרן זווית. הדילמות החברתיות שהועלו כאן מעידות בבירור כי העידן החדש בתכנון העירוני דורש תפיסה תרבותית שונה מהתפיסה הטכנוקרטית המאפיינת את התכנון הפיזי המסורתי. התכנון העירוני בתל-אביב-יפו כיום חייב להתמודד עם אתגרים חברתיים לנוכח הפער בין דרום לצפון. יש לתור אחר דרכים חדשות שיאפשרו מימוש הפוטנציאל הכלכלי הטמון באוכלוסייה המתגוררת בדרום, במזרח וביפו. אחת הדרכים היא הקניית השכלה לאורך כל החיים, הכשרה מקצועית והעברת החדשנות הטכנולוגיות לתעשיות מסורתיות ולבעלי כישורים בינוניים ונמוכים.

2.4 תובנות מרכזיות

האי-שוויון והתהליכים העומדים ביסודו מאיימים על המרקם החברתי והקהילתי של העיר. על קברניטי העיר להיערך נוכח איומים אלה ולפתח מדיניות ואסטרטגיות להתמודדות איתם. במסגרת זו מוצע להתייחס לנושאים הבאים:

חינוך - חינוך הוא האסטרטגיה החשובה ביותר בהתמודדות עם האי-שוויון. יש לקדם את החינוך ואת ההכשרה המקצועית בחלקים הפחות מבוססים של העיר. החינוך אינו רק השכלה, אלא גם חינוך לערכים ולאזרחות עירונית במסגרות חברתיות-קהילתיות.

תעסוקה - ההשקעות הכלכליות צריכות להתפרס על פני כל המגזרים הכלכליים, לרבות תעשיות מסורתיות, ולא להעדיף רק את הקצה העליון. מיצוי מלא של הכלכלה היצריתית יאפשר

Ham van Maarten, Tammaru Tiit, Vuijst de Elise, and Lwiers Merle. 2016. **18**
Lefebvre, 1996. **19**

03 מגוון חברתי-תרבותי

3.1 רקע

תל-אביב-יפו, כמו ערים גלובליות בעולם, היא עיר מגוונת מבחינה חברתית ותרבותית שחיות בה זו לצד זו קבוצות אוכלוסייה שונות: בני מעמד חברתי וכלכלי שונים, יהודים וערבים, ותיקים ומהגרים זרים, צעירים וקשישים, בני הקהילה הלהט"בית, היפסטרים ואנשי הבוהמה. המוטו המאפיין את העיר הוא סובלנות ופתיחות כלפי הקהילות השונות וקיומה של תרבות ליברלית בעלת אופי שוויוני ומתחשב. בהתאם לכך משקיעה העירייה הרבה יותר מערירות אחרות בתחום התרבות ונאבקת על קיום אורח חיים פלורליסטי וחילוני. ואכן, לעיר תדמית של עיר פתוחה, פלורליסטית וחילונית, והיא מתוארת כעיר פתוחה, עיר לבנה, עיר ללא הפסקה, עיר של עשירים, עיר של צעירים, עיר של רווקים ורווקות, עיר של סובלנות.

אך המציאות מורכבת יותר. מתחת לתדמית ולסמלים מפעפע מתח בין קבוצות האוכלוסייה המתגלה ביחסים בין יהודים לערבים, בין זרים לוותיקים ובין צעירים לקברניטי העיר. הצעירים מנהלים מאבק על דריסת רגל בעיר ועל השתתפות בקבלת החלטות. המאמץ להחזיק בעיר את מעמד הביניים לא צלח עד עתה. בקרב הערבים יש תחושה של הדרה וקיפוח, ובעיר בכללותה מושמעת לעתים קרובות הטענה כי המערכת העירונית נוטה לצד המבוססים ומזניחה את החלשים, מעמד הביניים והצעירים.

האתגר הוא לשמור על הגיוון, הפתיחות והסובלנות, ולצמצם את המתחים בין קבוצות האוכלוסייה ולא להגיע למצבה של העיר לוס אנג'לס המתאפיינת בפער כלכלי מעמיק בעיקר בין שחורים ללבנים, ושניתן למצוא בה את הריכוזים הגדולים בעולם של מיליונרים וחסרי בית. זוהי עיר של גשאות אתניים בעלי סטטוס נמוך ושל קהילות מגודרות בסטטוס החברתי הגבוה בעולם. לא מפתיע שזו גם עיר של פשע, תסיסה ותרעומת שמדי פעם, כמו בשנים 1965 ו-1992, מתפרצות בה מהומות על רקע גזעי.

צמצום הפערים והמחירים הקשורים בהם. הדבר מחייב פריסה של החדשנות לעבר התעשיות המסורתיות, פיתוח אוריינטציה עסקית לכלכלה הבלתי-פורמלית והעסקה של זרים ועניים תוך שיתופי פעולה בין הון ציבורי לפרטי. בתחום זה ניתן ללמוד רבות מהעסקת מהגרים בערים סן פרנסיסקו ולוס אנג'לס. כמו כן, יש לקדם מתן הלוואות לנשים יזמיות על מנת שיוכלו לפתח עסקים משלהן במסגרת הכלכלה הבלתי-פורמלית.

דיוור - במסגרת זו יש לפתח תכניות לשיפור הדיוור ולדיוור בר השגה בחלקים הפחות מבוססים תוך שמירה על האוכלוסייה הוותיקה. יש להתאים את מחירי הדיוור ליכולות של התושבים ולקיים לצורך זה משא ומתן עם הקבלנים והמפתחים תוך התערבות השלטון המרכזי והמקומי.

מוקדי משיכה - יש ליצור מוקדי משיכה כלל עירוניים בחלקים הפחות מבוססים של העיר.

קישור אנושי ופיזי בין חלקי העיר - יש ליצור קשר אנושי ופיזי בין חלקי העיר כדי לקדם אינטראקציה בין הקבוצות השונות, לחשוף הזדמנויות, לקדם מוביליות ולהיאבק בסגרגציה.

התחדשות - יש להכיל בהתחדשות קבוצות פחות מבוססות ובכלל זה צעירים ותושבי אזורים של דרום העיר ומזרחה.

הסתייעות במעמדה של תל-אביב-יפו כעיר עולם - יש להסתייע במעמד של תל-אביב-יפו כעיר עולם על מנת ליצור רשת קשרים עם ערים אחרות המתמודדות עם בעיית האי-שוויון. במיוחד חשוב ללמוד מהניסיונות של ברלין בתחום החינוך ושל לוס אנג'לס וסן פרנסיסקו בהתמודדות עם כלכלה בלתי פורמלית. מוצע ללמוד מריצ'רד פלורידה וממייקל פורטר על קידום כלכלה יצירתית ופריסתה על פני כל מגזרי האוכלוסייה. כמו כן, מוצע ללמוד מהקשר בין נבחרים לציבור בקופנהגן ומהניסיון של הונג קונג וסינגפור בתחום דיוור בר השגה.

3.2 הדמוגרפיה של העיר תל-אביב-יפו

העיר שמנתה 432,000 תושבים בשנת 2015, חוותה בשנים האחרונות כמו ערי עולם אחרות, גידול מתון. בשנות התשעים היה גידול האוכלוסייה בין אלף לאלפיים נפש לשנה. בשנות האלפיים הואץ הגידול והגיע לארבעת אלפים עד חמשת אלפים נפש לשנה. מקורות הגידול הראשיים היו ריבוי טבעי והשתקעות ראשונה של עולים. שני אלה קיזזו את הירידה שנגרמה בשל מאזן ההגירה השלילי. לאורך זמן הצטמצמו ממדי ההגירה השלילית מרמה של חמשת אלפים-שמונת אלפים לשנה בשנות התשעים לרמה של אלפים עד שלושת אלפים בשנים האחרונות, דבר המעיד על התגברות כוח המשיכה של העיר.

מאזן ההגירה הכללי ומאזן ההגירה של ילדים בני 0-14 היה בשנים האחרונות שלילי, מה שמעיד על יציאה של משפחות עם ילדים מהעיר. על אף זאת, נרשמה עלייה במספרם של בני 0-14 וזאת בשל הריבוי הטבעי שכיסה על הפסדי ההגירה. ניתן לראות בבירור כי מספרם של בני 20-29 בעיר ירד וכי מאזן ההגירה החיובי של בני גילאים אלה אין בו כדי לכסות על ההתבגרות של בני הקבוצה. האוכלוסייה הוותיקה, בני 65 ומעלה, בעיר גדלה באופן משמעותי.

המאפיין את תל-אביב-יפו בהשוואה לישראל כולה הוא ריכוז גבוה יחסי, שלושים ושמונה אחוז, של אנשים בגילים 25-44, לעומת עשרים ושבעה אחוז בלבד בישראל כולה.



מקור: דוברות עיריית ת"א-יפו | צילום: אסף שילה



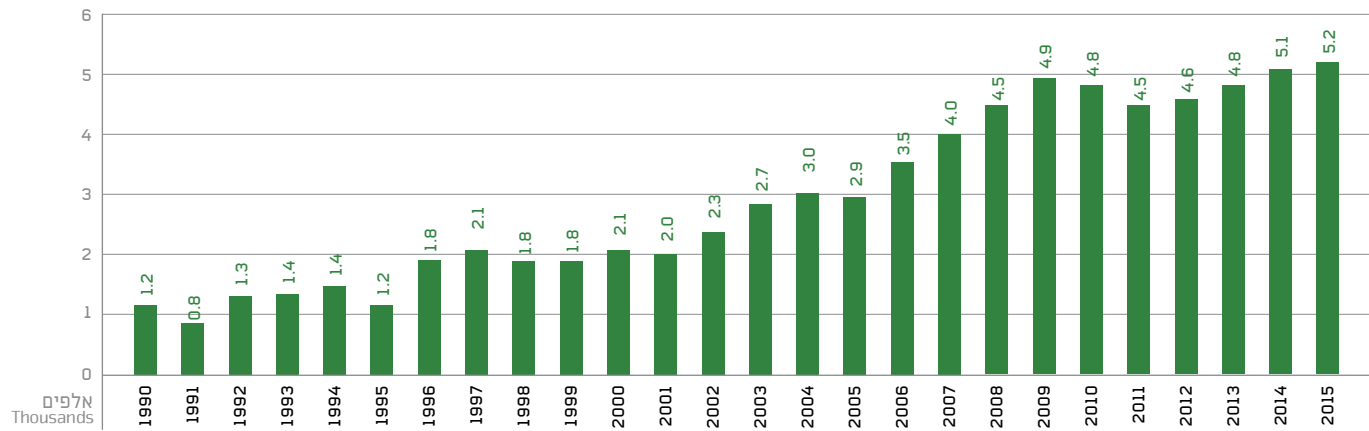
מקור: דוברות עיריית ת"א-יפו

איור 1.2

מקורות שינוי עיקריים של אוכלוסיית תל-אביב-יפו, לפי שנה (1990-2015)

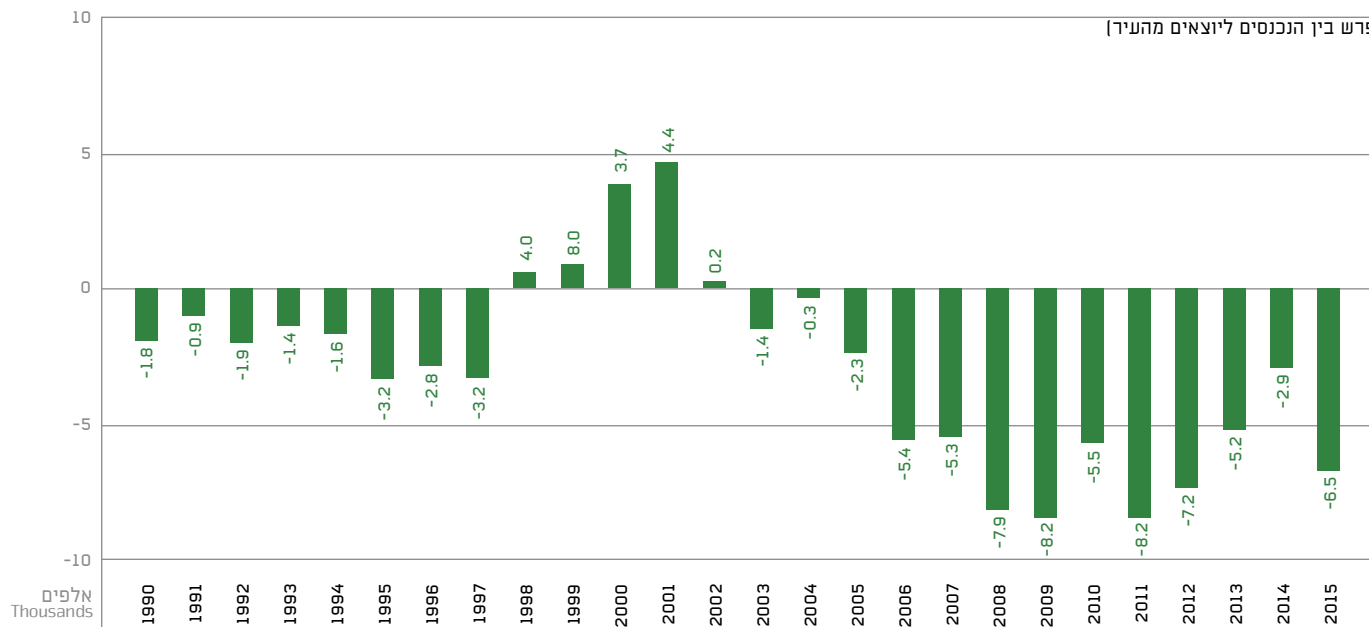
מקור: המרכז למחקר כלכלי וחברתי, 2017

ריבוי טבעי (הפרש בין נולדים לנפטרים)



מאזן הגירה פנימית בין יישובים

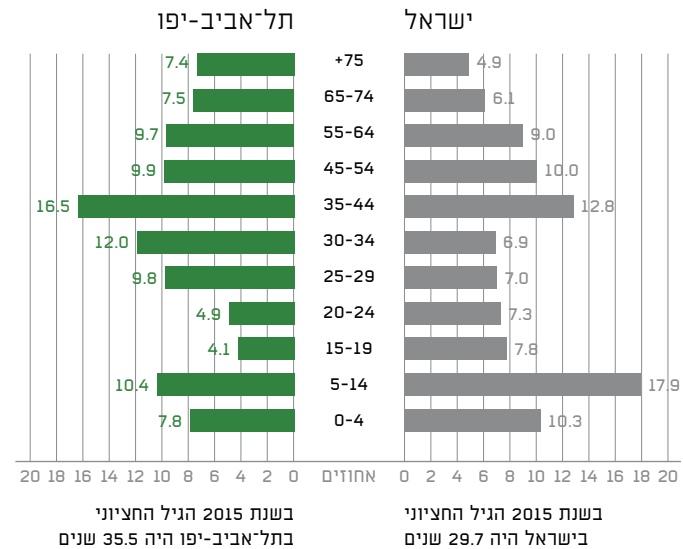
(הפרש בין הנכנסים ליוצאים מהעיר)



איור 1.3

האוכלוסייה בתל-אביב-יפו ובישראל, לפי גיל, 2015

מקור: הלמ"ס, שנתון סטטיסטי לישראל, 2016.



3.3 האוכלוסייה הערבית

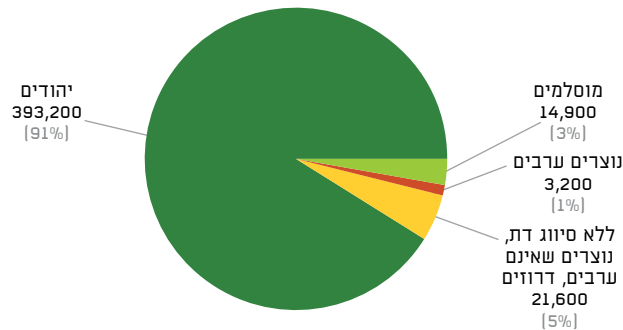
מחקרים עירוניים מגלים כי לצד הפיצול המרחבי-חברתי ניתן לזהות בעיר תל-אביב-יפו, בעיקר באזורים החלשים, מובלעות אתניות השומרות על ייחודן. האוכלוסייה הערבית בתל-אביב-יפו מנתה בשנת 2015 18,300 נפש, שהם 4.2 אחוזים מכלל אוכלוסיית העיר. האוכלוסייה הלא-יהודית האחרת כללה בעיקר עולים מחבר המדינות שאינם מוגדרים במרשם כיהודים אך רואים עצמם ומתנהגים כישראלים לכל דבר, לרבות שירות בצבא. רוב האוכלוסייה הערבית, 86 אחוז, התגוררה ביפו (רובע 7) והיא התאפיינה ברמה חברתית וכלכלית נמוכה מזו של היהודים²⁰.

איור 1.4

התפלגות האוכלוסייה בתל-אביב-יפו לפי קבוצות אוכלוסייה

ורד, 2015

מקור: הלמ"ס, עיבוד מיוחד לתל-אביב-יפו, 2016.



העירייה מבקשת להגביר את השילוב בין יפו לתל-אביב ולהפוך את המקף בין השתיים למקף מחבר במובן החברתי. הדבר בא לידי ביטוי בהשקעות בתשתית פיסית ביפו, 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 ההיבדלות האתנו-לאומית. כפי שניסח זאת אחד המדווינים הערבים ביפו: "אנחנו לא סובלים את האשכנזים שהגיעו ליפו". בעקבות תהליך ההתחדשות והגיטרופיקציה שבאה בעקבותיו, מתעצמת בקרב הערבים תחושת הדחיקה, במיוחד בצפון יפו ובעגמי, והתהליך נקשר למה שנתפס בעיניהם כגירוש של 1948.

צעירים ערבים המתאפיינים בהשכלה לא גבוהה ובהכנסה נמוכה, אינם יכולים לעמוד במחירי הדיור ויוצאים למזרח יפו אל השיכונם שבהם התגוררו בעבר יהודים ועוד יתר מזרחי לעבר לוד ורמלה, כפר קאסם וטירה. בד בבד, נרשמה בקרב היהודים התנגדות למה שנתפס כהתבוללות, כלומר חלוקת המרחב של

20 עיריית תל-אביב-יפו. שנתון, 2016.

את גבולותיה בפני המהגרים. לצורך כך הקימה גדר הפרדה בין חצי האי סיני לבין ישראל, דבר שהפחית במידה רבה את מספר המהגרים המגיעים לישראל.

האוכלוסייה הזרה בעיר תל-אביב-יפו נאמדה בשנת 2015 ב-46,000 נפש²². היא מרוכזת בשכונות: נווה שאנן, שכונת התקווה, שכונת שפירא ובמידה פחות בקריית שלום. בשכונת נווה שאנן הזרים הם כמחצית מכלל האוכלוסייה במקום. 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 טיגריניה, ומיעוטם מסודן, דוברי ערבית. בניגוד לקהילה המגובשת יחסית של מהגרי העבודה, זהו קהילה בהתפרקות, נטולת מנהיגות וחלקה במצב של פוסט טראומה.

עיריית תל-אביב-יפו לעומת רשויות מקומיות אחרות המתנכרות לאוכלוסייה הזרה ומנסות לדחוק אותה מתחומן, מגלה יחס שונה. העיר מעניקה למבקשי המקלט שירותים עירוניים, כגון: חינוך, שיטור, רפואה וייעוץ. עוד בסוף שנות ה-90, כשבשכונות הדרום חיו מהגרי עבודה בלבד ולא מבקשי מקלט, הקימה העירייה את מסיליה - מרכז סיוע לקהילה הזרה. המרכז שהוא חלק מאגף דרום של מינהל שירותים חברתיים בעירייה, מספק לתושבים הזרים של שכונות הדרום שירותי בריאות, סיוע בענייני זכויות עובדים, יעוץ משפטי וקורסים בעברית. גורם נוסף המסייע למהגרים הוא צוות חדשנות הפועל בשכונת נווה שאנן שבה חיים כמחצית מהמהגרים, לשיפור איכות החיים, לקידום החינוך והטיפול בילדים צעירים. העירייה תומכת חלקית גם בכמה ארגוני סיוע נוספים למבקשי המקלט כמו המוקד לפליטים ומהגרים.

המרכזים הקהילתיים עם ערבים. כפי שתיאר זאת אחד המרואיינים "כשהערבים הגיעו למרכזים הקהילתיים, היהודים הפחיתו את הנוכחות". יפו היא מקום שבו הריבונות ושלטון החוק אינם מופעלים באופן מלא. כפי שתיארה אחת המרואיינות: "ביפו אין כללים. השתוללות של בני נוער הנוהגים ברחובות בשעות הלילה, אווירה שאין ריבון. יש ביפו יותר אלימות, רציחות, סמים, אלימות קשה כלפי ילדים ובני נוער, נוער בסיכון". לא רחוק ממרכז הצעירים שמפעילה העירייה ביפו, קיימות טריטוריות של פשע וסמים. מהדי סעדי, הצעיר הערבי שנורה ביפו ב-29 ביולי 2017 והאירועים האלימים שפרצו בעיר לאחר מכן הם עדות לחומרת המצב. בחודש אוגוסט 2017 עדיין התקיימו הפגנות ומהומות אלימות ביפו שכללו עימות עם שוטרים, השלכת אבנים, פגיעה בחנויות והצתת פחי אשפה וחסומות כביש. האנתרופולוג, דניאל מונטרסקו, כתב במאמר שהתפרסם בעיתון "הארץ" כי "התגובות להרג הצעיר ביפו והאירועים בעיר חושפים את התהום הפעורה בפרשנויות המנוגדות בחברה היהודית ובחברה הערבית"²¹.

כיצד ליצור מרחב משותף בין יהודים לערבים בעיר? זהו אחד האתגרים התרבותיים המרכזיים הניצבים בפני קברניטי תל-אביב-יפו.

3.4 האוכלוסייה הזרה

אחד המאפיינים הבולטים של ערי העולם הוא הגירה בקנה מידה רחב של חסרי כל הנמשכים להיצע הזדמנויות העבודה שבהן האוכלוסייה המקומית איננה עובדת, ובכלל זה סיעוד, הסעדה, הארחה וניקיון. המהגרים חסרי הכול נוטים להתקבץ באזורים נפרדים בעיר המתאפיינים בדיוור וברמת שירותים נמוכים.

הגירה זו מטילה מעמסה כבדה על שירותי הרווחה הלאומיים ועל העיר הקולטת ומעוררת מחלוקת בקרב התושבים ביחס לאופיה של העיר: האם זו אמורה להיות מדינת לאום המעניקה עדיפות לבני הלאום, או מדינה דמוקרטית וליברלית השומרת על זכויות האדם בין שהוא בן הלאום ובין שאינו. מדינת ישראל מעדיפה לסגור

²¹ מונטרסקו. 1.8.2017.

²² על פי נתוני רשות האוכלוסין וההגירה נכון לתחילת שנת 2017, שהו בישראל 218,919 אזרחי מדינות זרות שאין להם מעמד אזרח או תושב, מהם 84,485 מהגרי עבודה חוקיים ו-134,434 פליטים ומהגרי עבודה לא חוקיים.

פרויקט החדשנות המקודם על ידי העירייה, מבקש למצוא את שביל הזהב שיאפשר הידברות בין הקבוצות לרווחה. במסגרת זו נעשה מאמץ לפתח מערכות יחסים בין תושבים ותיקים למהגרים זרים וליצור נקודות מפגש ביניהם, כמו: שוק אוכל בתחנה המרכזית שבו הופעות פולקלור אתני החושפות את מגוון התרבויות הזרות לציבור הישראלי.



מקור: דוברות עיריית ת"א-יפו

3.5 קשישים בתל-אביב-יפו

העיר הגלובלית היא עיר שבה בולטת הנוכחות של אוכלוסייה מבוגרת בגילאי 65 ומעלה. העלייה בתוחלת החיים משמעותה כי קבוצה זו תמשיך ותגדל, דבר שמחייב היערכות וחשיבה בנושא. 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 השירותים, 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

בשנת 2015 טופלו בטיפות החלב בעיר 3,835 ילדים בגילאים 0-6. 1,620 ילדים בגילאים 6-18 למדו במערכת החינוך העירוני. בית ספר ביאליק רוגוזין מחנך ילדים זרים מגיל 6 עד 18 וממלא תפקיד מרכזי בתחום החינוך.

אולם עם כל הרצון של העירייה לסייע ישנן בעיות רבות המעיבות על קליטתם של המהגרים בעיר. אחת הבעיות המרכזיות היא הילדים הקטנים שמתחת לגיל 6. האימהות היוצאות לעבוד משאירות את ילדיהן במשפחתונים, המכונים לעתים "מחסני תינוקות". קרוב למאה משפחתונים כאלה פועלים בשכונות המהגרים. בכל אחד מהם שוהים במשך כשתיים עשרה שעות כשלושים ילדים בצפיפות גבוהה ללא יציאה החוצה. התקשורת עם הילדים מועטה. התזונה לקויה. אין סדר יום, העשרה וגרייה, והמקומות מתאפיינים בליקויים בטיחותיים. שבעה עשר ילדים מתו במקומות אלה בעשור האחרון. הערכה של עובדים סוציאליים המעורבים בנושא היא כי כתוצאה מתנאים אלה הופכים ילדים רגילים לילדים עם צרכים מיוחדים. בטווח הארוך עתיד הדבר לפגוע בעיר ובמדינה.

אחת ההשלכות של ריכוז המהגרים בדרום תל-אביב היא מתיחות בין התושבים הישראלים לבין שכניהם הזרים. באזורי המהגרים הפשיעה אינה חורגת משמעותית מהנורמה העירונית, כאשר העבירות הבולטות הן גניבת אופניים וארנקים. זהו מצב השונה מערים גלובליות אחרות שבהן נרשמה תופעה של חדירת המאפיות העולמיות לאזורי המהגרים וגלובליזציה של הפשיעה. למרות הממדים הנמוכים של פשיעה בקרב הזרים בתל-אביב-יפו, קיימת בקרב התושבים הישראלים תחושה של חוסר ביטחון. נראה כי ביטחון אישי הוא תולדה או בייקטיבית של פשיעה וסובייקטיבית של תחושת שייכות וזהות. בקרב הישראלים קיימת תחושה של זרות בשל נוכחות של צעירים זרים בעלי צבע עור שונה, שפה זרה, והיעדר דמות של מבוגר אחראי. הנוכחות של המהגרים בשכונות דרום העיר הובילה לתגובות 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.

3.6 צעירים בתל-אביב-יפו

הצעירים הם נכס חשוב ביותר לכל עיר שהיא, לרבות עיר העולם. הצעירים בני דור המילניה בגילאים 25 עד 34, מתאפיינים באוריינות גבוהה, בשליטה דיגיטלית, בתקשורת גבוהה עם מקומות שונים ועם קהילות שונות בעולם ובמודעות גבוהה לתרומתם ולזכויותיהם. רובם נמצאים בשלבים הראשונים של פיתוח קריירה, והם מוכנים לעבוד קשה. הם מגלים יצירתיות רבה ותורמים להגדלת התוצר של העיר. חלק מבני הקבוצה מועסק בעבודות מהרובד התחתון של התעסוקות ומתגורר בשכירות. חלק אחר מועסק ברובד העליון של תעסוקות ולרשותו אמצעים לרכישת דירה ולהקמת משפחה.

תל-אביב-יפו היא עיר של צעירים. אחוז הצעירים בתל-אביב-יפו בגילאי 25 עד 35 גבוה בהשוואה לישראל (21.8 אחוז לעומת 13.9 אחוז) ואחד מהגבוהים בעולם²³. תל-אביב-יפו 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, מ-33 אחוז בשנת 2008 ל-28 אחוז בשנת 2015. למרות ירידה זו העיר עדיין מתאפיינת במאזן הגירה חיובי של צעירים כפי שעולה מבחינת מאזן ההגירה לעיר של קבוצת הגיל 20-29 בשנים 2005 עד 2015. בכל אחת משנים אלה נרשם מאזן הגירה חיובי (עודף כניסות של צעירים על פני יציאות) שנע בין 4,000 ל-6,000 נפש לשנה²⁴. האתגר העומד בפני תל-אביב-יפו הוא להגדיל את כוח המשיכה של העיר לקבוצת הצעירים באמצעות פתרונות דיור בהישג יד, שילוב בתעסוקה ובלימודים, שיפור התחבורה הציבורית, סיוע ליוצרים צעירים בתחום החברה והתרבות ובהנגשת מידע.

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-יפו נמצא ריכוז גבוה של קשישים בני 65 ומעלה (15 אחוז לעומת 11 אחוז בממוצע ארצי). בין השנים 1995 לבין 2008 חלה ירידה במספר התושבים בני 65 ומעלה. משנת 2008 החלה מגמת גידול במספר בני 65 ומעלה ומספרם עלה בכארבעה עשר אחוז²⁵. הבעיות העיקריות שמהם סובלים הקשישים בעיר הן בדידות, יוקר מחיה ונגישות לשירותים.

סקר שנערך על ידי האגף לשירותים חברתיים באזור מרכז העיר וצפונה הכולל 60 אחוז מאוכלוסיית העיר, הראה כי מספר האזרחים הוותיקים באזור המטופלים באגף הוא 6,500: רובם בגילאי 85 ומעלה, וכשמונים אחוז מהם הם זכאי חוק ביטוח סיעוד. חלק גדול מהמטופלים הם ניצולי שואה, וכשליש מעסיקים עובד זר. באזור מרכז העיר שבו מצויים בעיקר בניינים ישנים, מתגוררים קשישים רבים בקומות גבוהות ללא מעלית. לא מעט קשישים מתגוררים בדירות בדמי מפתח. הדירות במצב תחזוקתי ירוד מאוד ומוזנחות. בעלי הבתים מסרבים להשקיע בתשתיות בסיסיות, והדיירים אינם יכולים לעזוב וחיים בתנאים קשים. קשישים רבים אשר התגוררו בדירות בשכירות פרטית, מתקשים לשלם את שכר הדירה בשל הירידה בהכנסות, ומתקשים לעזוב את מרכז העיר. במרכז העיר נרשמה תחושת ניכור קשה. באזורי הצפון נרשם קושי בנגישות לשירותים בגלל המרחב הגיאוגרפי הגדול ובשל נגישות נמוכה של התחבורה הציבורית.

האתגר הקהילתי הוא שילוב קשישים אלה במערכת החברתית. המינהל לשירותים חברתיים מתמודד עם בעיות אלה בדרך יצירתית המבקשת לייצר אביב בגיל השלישי, שלאחר 67. לשם כך הוא מסייע בפיתוח חיים פוריים ויצרניים, במתן שירותים על פני הרצף הגילאי ובפיתוח המרחב הציבורי.

23 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, עיבוד מיוחד לתל-אביב-יפו, 2015.

24 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שנתון סטטיסטי לישראל, 2016.

25 מאזן הגירה חיובי זה נרשם גם בשנים 2011-2015 שבהן חלה ירידה במספר הצעירים בני 20-29 בעיר. הסיבה לכך נעוצה בגודל קבוצת הגיל 15-19 המזינה את קבוצת הגיל 20-29. קבוצה זו הייתה קטנה יותר בשנים 2010-2014 בהשוואה לקבוצה זו בשנים 2007-2009, זאת כנראה בשל הילודה הנמוכה יותר ותנועת ההגירה השלילית של משפחות עם ילדים שהייתה בשנות ה-90 בהשוואה לשנות ה-80.

04 קיימות חברתית

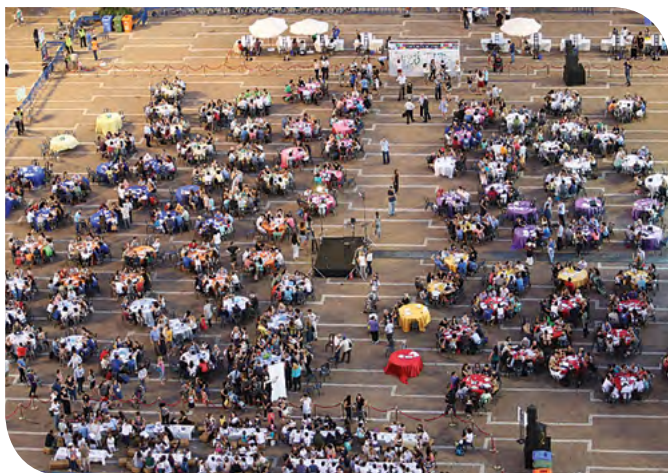
4.1 רקע

הפרשנות המיידית למושג קיימות היא סביבתית: שימוש במשאבים הציבוריים על מנת לספק את צורכי הדור הנוכחי בלי לפגוע ביכולת לספק את הצרכים של הדורות הבאים. במרוצת הזמן התרחבה המשמעות של המושג קיימות וקיבלה גם משמעות חברתית. אוכלוסייה ענייה, כך נטען, תתאפיין בסביבה מידרדרת וממילא לא תוכל לעמוד ביעדים של קיימות סביבתית. באופן זה התפתח בהדרגה המושג קיימות חברתית (Social sustainability). במושג מורכב זה ניתן להבחין בשני צירים עיקריים. ציר אחד מתייחס לקיימות חברתית ברמת הפרט שבו ניתן דגש לנגישות הוגנת להזדמנויות ובכלל זה תעסוקה, דיור, חינוך, בריאות, סביבה, ניקיון ושירותים אחרים. בציר זה יש דגש חזק על צדק חברתי ומרחבי, כבוד לפרט והכלה חברתית. ציר שני מתייחס לקיימות חברתית ברמת הקבוצה שבו ניתן דגש על ההון החברתי. פרק זה יתמקד בקיימות חברתית ברמת הקבוצה.

המונח הון חברתי מתייחס למשאב בלתי חומרי המושתת על קיומן של רשתות חברתיות הדוקות המתאפיינות ביחסי אמון והדדיות בין חברי קבוצות חברתיות שונות ובתחושת שייכות. למונח הון חברתי שני היבטים מרכזיים: האחד נורמטיבי שמתמקד בנורמות ובערכים, כגון: אמון, שייכות, הדדיות, סובלנות, קבלה וכבוד לזולת, והשני מבני שמתמקד ברשתות חברתיות ובדפוסי ההתנהגות המאפשרים שיתוף פעולה, כגון: התנהגות חברתית ומעורבות חברתית. לתפיסות הנורמטיביות העומדות ביסוד ההון החברתי נודעת השפעה על המבנה של ההון החברתי ובראש ובראשונה על הנכונות לפעול ולהיות מעורב בקהילה מבחינה אורחית.

למן שנת 2010 נעשה מאמץ מודע על ידי קברניטי העיר לשלב את הצעירים בחיי העירוניים ולהיעתר לדרישותיהם. לצורך כך פותחה תוכנית אסטרטגית הנושאת את השם "תושבים צעירים - מדיניות חדשה" שתכליתה שיפור איכות החיים של הצעירים בעיר. התוכנית מתייחסת לאתגרים בפניהם ניצבים הצעירים ומציעה יוזמות להתמודדות איתם. אחת היוזמות שכבר מומשה היא הקמת מרכזים לצעירים בחמישה מקומות בעיר ובכלל זה במע"ר ההיסטורי (מאז"ה 9), בשכונת התקווה, וביפו. מרכזים אלה מאפשרים לצעירים ללמוד, ליצור, לפתח קריירה ולקדם יוזמות חדשות באמצעות חממות לפיתוח חברתי וטכנולוגי ובכלל זה הנגשת מידע. הם גם משמשים כמוקד להכשרה ולהשמה. במהלך פעילות זו נצבר במרכזי הצעירים עושר יצירתי רב היכול לשמש לא רק את העיר, אלא גם את המדינה כולה. האתגר הגדול הוא לפתח על בסיס זה מעורבות חברתית ותהליכי פיתוח היכולים לתרום לעיר, למטרופולין ולמדינה כולה. תוצאה נוספת של פעילות המרכזים היא פיתוח הכרה כי יש מי שמקשיבים לצעירים בעיר ופועלים בעצה אחת אתם.

בקרב הצעירים בתל-אביב-יפו ניתן להבחין בסגנונות ובאורחות חיים שונים הקשורים במשפחתיות. חלק מהצעירים מקים משפחות וזקוק לכל השירותים הנדרשים בשלב זה, לרבות גני ילדים ובתי ספר יסודיים. חלק אחר מקיים אורח חיים פוסט-משפחתי ומתאפיין בתקופת רווקות מתמשכת, במשקי בית של נפש אחת או שתיים, בדגש על בילוי ובידור וגם במידה גבוהה של חוסר מעורבות חברתית וניכור. רובם של צעירים אלה גר בשכירות למשך תקופה קצרה, ועם הקמת המשפחה עוזב את העיר. האתגר העומד בפני עיריית תל-אביב-יפו הוא היענות לצרכים של שתי הקבוצות, המשפחתית והפוסט-משפחתית. הדבר מצריך גישור על המתח בין הדרישות השונות: מצד אחד אספקת שירותי חינוך ואיכות חיים למשפחות וסביבה רגועה ומצד שני - הנאה, בילוי וחיי לילה.

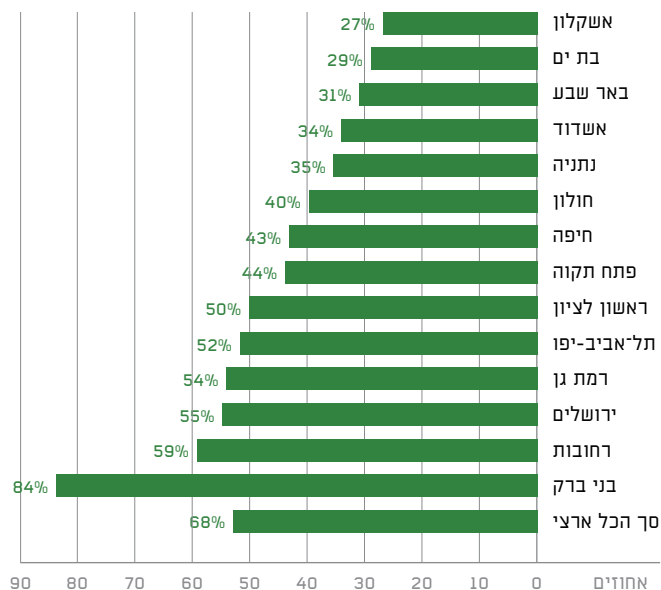


דוברות עיריית ת"א-יפו | צילום: יעל צור

איור 1.6

בני 20 ומעלה הגרים בערים המונות 100 אלף תושבים ומעלה המעריכים שארנק שאיבדו יוחזר להם בלי שיחסר בו דבר

מקור: הלמ"ס, הסקר החברתי, 2014.



4.2 היבט נורמטיבי של ההון החברתי

רמת האמון בין תושבים

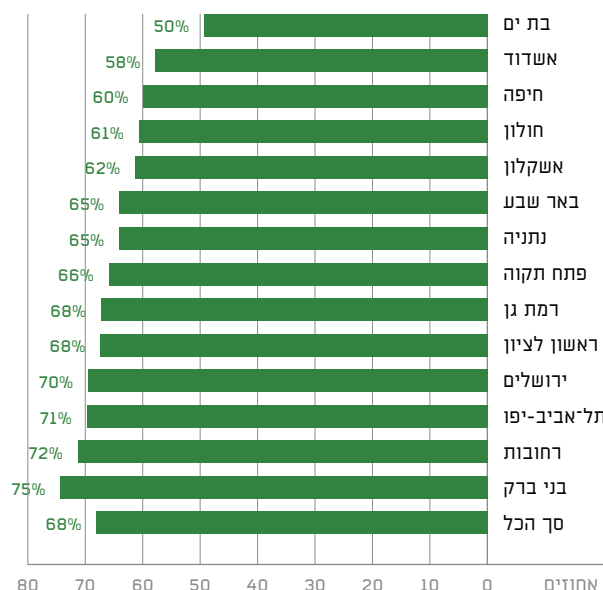
בחינה של האמון של תושבי השכונה בתושבי השכונה בעיר תל-אביב-יפו מעידה על רמה גבוהה יחסית ביחס לערים אחרות במדינה. בתשובה לשאלה בנושא ענו 71 אחוז מתושבי העיר כי הם נותנים אמון בתושבים באזור מגוריהם.

מידת האמון בתושבי השכונה יורדת מעט ומגיעה לרמה בינונית כאשר בודקים את מידת האמון ביושר של התושבים בשכונה. 52 אחוז מתושבי תל-אביב-יפו בני 20 ומעלה העריכו כי אם יאבדו ארנק, הוא יוחזר להם בלי שיחסר בו דבר. הממוצע הארצי הוא 53 אחוז. מידת האמון נותרת בינונית כאשר בוחנים את מידת האמון של התושבים בשכניהם כי יעזרו להם בשעת מצוקה.

איור 1.5

בני 20 ומעלה הגרים בערים המונות 100 אלף תושבים ומעלה הנותנים אמון בתושבים באזור מגוריהם

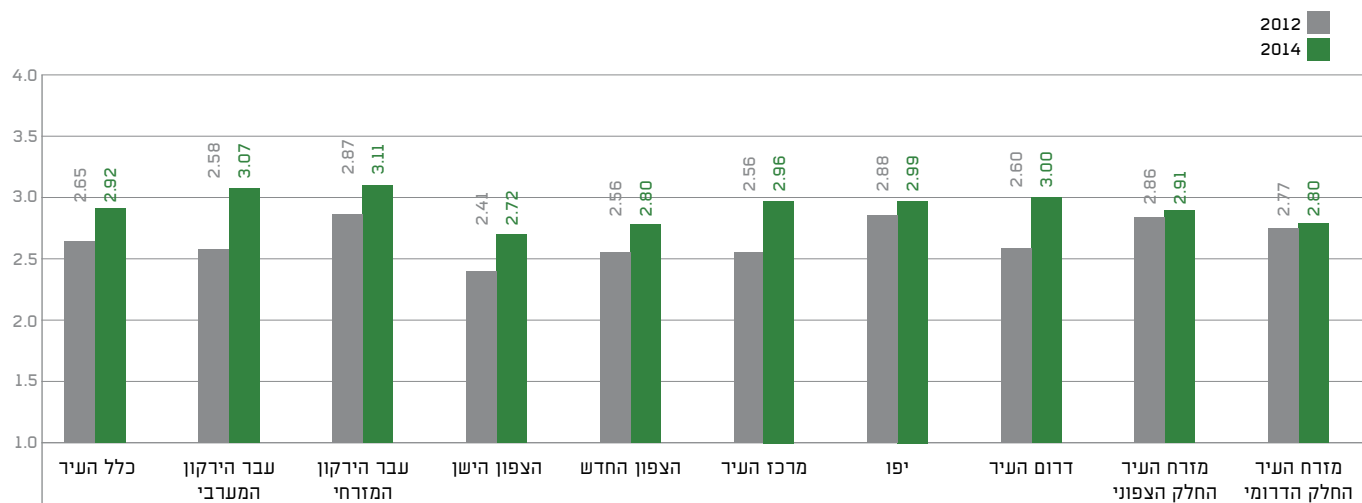
מקור: הלמ"ס, הסקר החברתי, 2014.



איור 1.7

עד כמה ניתן לסמוך על עזרתם של אנשים בשכונת המגורים שאינם בני משפחה, בשעת מצוקה או משבר?
(סולם מדירה מ-1 עד 5; 1 מציין מידה נמוכה מאוד; 5 מציין מידה רבה מאוד)

מקור: המרכז למחקר כלכלי-חברתי, סקר העיר, קהילתיות, 2014.



או אמן אנכי. ניתן היה לצפות כי לאור שביעות הרצון הגבוהה של התושבים מהשירותים שמספקת העירייה, 4.8 בסקלה של 1-5, יביעו התושבים אמן רב בעירייה. הנתון העולה מסקר העיר שנערך בתל-אביב-יפו בשנת 2014 הוא כי האמן של התושבים בעירייה הוא בינוני: 2.8²⁷. נתון זה טעון בחינה נוספת מכיוון שהסקר החברתי של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה לשנת 2015 מגלה תמונה שונה. מהסקר עולה כי מבין הערים הגדולות המונות 100,000 תושבים ומעלה, שיעור האוכלוסייה אשר נותן אמן ברשות המקומית נע בין 40% בירושלים לבין 75% בבאר שבע. תל-אביב-יפו ממוקמת קרוב מאוד לשיא האמן: שבעים ואחד אחוז מהתושבים בעיר מביעים אמן בעירייה. האמן שמביעים תושבי תל-אביב-יפו בעירייה גבוה ב-17 אחוז מהאמן שנותנים התושבים ברשויות המקומיות במדינה כולה.

הממצאים מתל-אביב-יפו על אמן בשעת מצוקה מתאימים למצב בארץ כולה. מסקר שערך הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה בנושא התברר כי ההון החברתי בישראל, כפי שמתגלה במי שאליו פונים בשעת מצוקה, מוגבל לרוב לרשת המשפחתית. בדרך כלל פונים תחילה לבני המשפחה הקרובה לקבלת תמיכה - לבן או לבת הזוג, אם יש. פנייה להורים נפוצה אצל צעירים, במיוחד במקרה שזקוקים לגייס סכום כסף בדחיפות. פנייה לילדים הבוגרים נפוצה יותר בקרב הגילים המבוגרים. הפנייה לחברים נפוצה יחסית במקרה של צורך בתמיכה רגשית²⁶.

לצד האמן בין התושבים לבין עצמם (אמן פנים-קהילתי או אמן אופקי) יש עניין רב בבחינת האמן של התושבים בעיריית תל-אביב-יפו (אמן מגשר בין הקהילה לבין הרשות המקומית

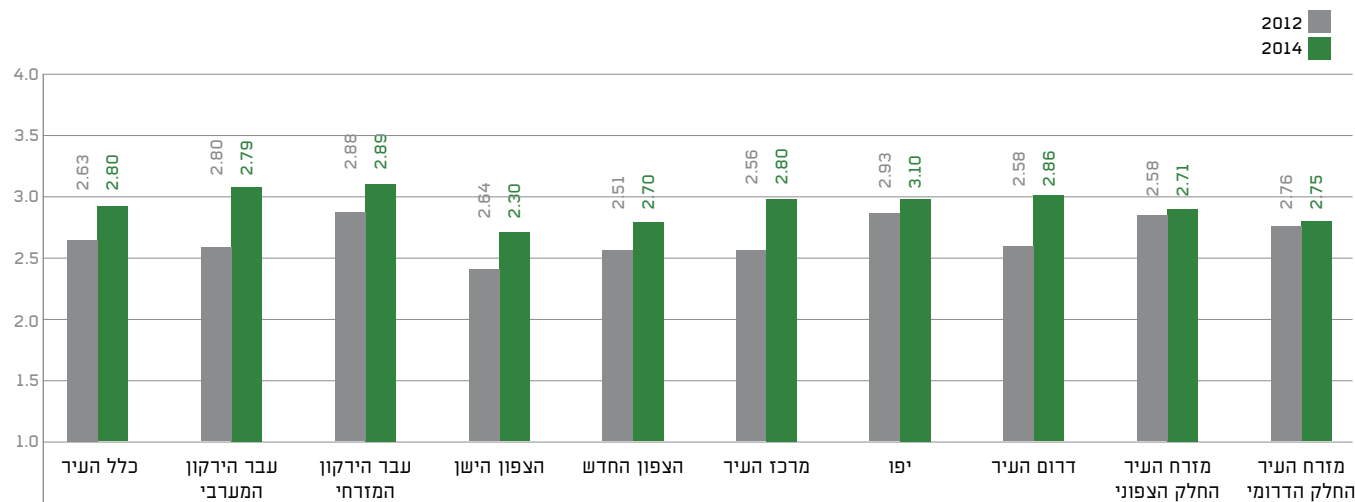
26 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, (2015). הון חברתי: נתונים מתוך הסקר החברתי 2014. סטטיסטיקל 155.
27 סקר העיר, 2014.

תחושת שייכות

איור 1.8

תחושת שייכות לקהילה בשכונות המגורים לפי רובע (ממוצעים).
(סולם מדידה מ-1 עד 5; 1 מציין מידה נמוכה מאוד; 5 מציין מידה רבה מאוד)

מקור: המרכז למחקר כלכלי-חברתי, סקר העיר, קהילתיות, 2014.



מידת היציבות

מידת היציבות מתגלה בשיעור התחלופה של שכונות המגורים. ניתן לשער כי ככל שהתחלופה גבוהה יותר, רמת האמון ותחושת השייכות יהיו נמוכים יותר וכך גם הנטייה לפעול מכיוון שאנשים לא ייקשרו למקום.

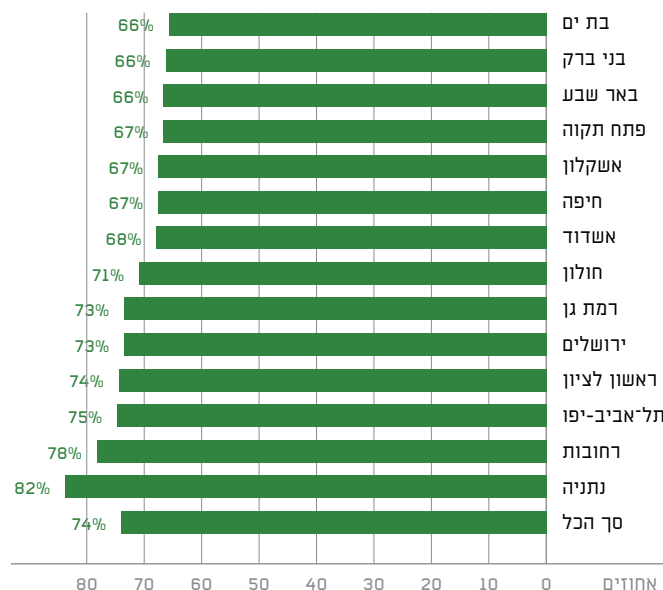
הנתונים עבור תל-אביב-יפו מספקים עדות לנטייה ליציבות. העיר תל-אביב-יפו נמצאת כמעט בראש הדירוג מבחינת אחוז בני 20 ומעלה שהעריכו כי ימשיכו להתגורר באותו אזור בחמש השנים הקרובות.

תחושת שייכות נמוכה עד בינונית אופיינית לכל הרבעים בעיר. בין השנים 2012-2014 נרשם גידול מתון בתחושת השייכות והיא הפכה לבינונית ברוב הרבעים. תחושות גבוהות יחסית של שייכות נרשמות ביפו, בשכונות דרום העיר ובעבר הירקון המזרחי. שכונות הצפון הישן, הצפון החדש ומזרח העיר התאפיינו במידה נמוכה של תחושת שייכות. מה שיכול להעצים את תחושת השייכות הוא המהפך הדיגיטלי המתבטא בהופעת פלטפורמות דיגיטליות המעודדות שיתופיות בתחום הכלכלי והקהילתי. במסגרת זו מופיעות בתל-אביב-יפו ספריות של מוצרים שאותם אנשים יכולים לשאול, וכן פלטפורמות דיגיטליות שמייצרות קהילתיות, אינטראקציה חברתית אבל גם עסקית בתחומי התיירות, הנסיעות והעבודה.

איור 1.9

בני 20 ומעלה הגרים בערים המונות 100 אלף תושבים ומעלה, המעריכים כי ימשיכו לגור באותו אזור בחמש השנים הקרובות

מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, הסקר החברתי, 2014.



4.3 היבט מבני של ההון החברתי

נטייה למעורבות

שיעור המוכנים להתנדב בחברה הישראלית ולפעול למען הכלל מגיע ל-23 אחוז בגילאים שמעל ל-20. שיעור המוכנים להתנדב גבוה יחסית אצל היהודים (26 אחוז) ונמוך יחסית אצל הערבים (9 אחוז).

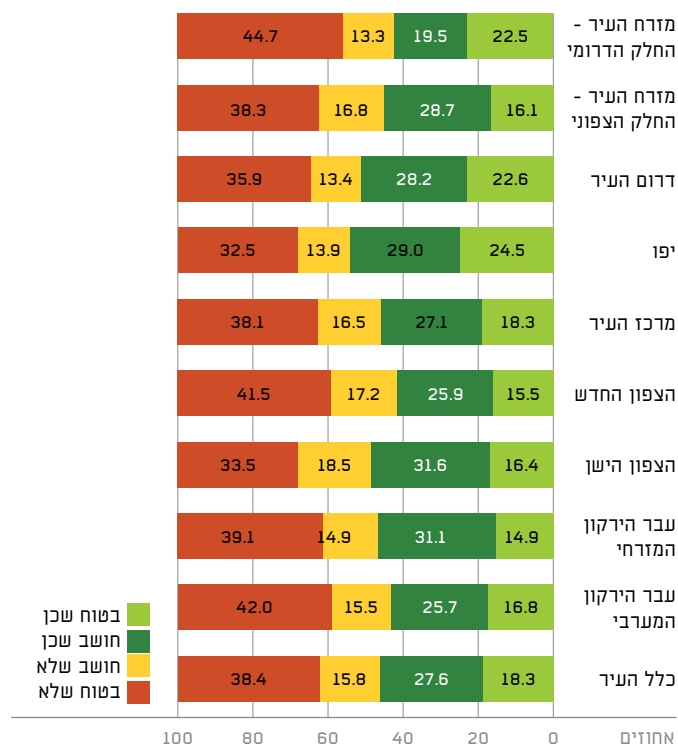
הנכונות להתנדב ולפעול למען הקהילה בתל-אביב-יפו נבחנה באמצעות בירור הנכונות ליוזם ולפעול בנושאים קהילתיים וחברתיים באזור המגורים. זוהי שאלה מצמצמת בהשוואה לשאלה הרחבה יותר של הלמ"ס מכיוון שהיא מגבילה את ההתנדבות לפעולה בקהילה בלבד. שיעור התושבים הבטוחים שיפעלו

בנושאים חברתיים-קהילתיים באזור המגורים (משיבים שצינו "בטוח שכן") גבוה יחסית ביפו-רובע 7 (כ-25 אחוז מהמשיבים מיפו מצהירים על כך), בדרום העיר-רובע 8 (כ-23 אחוז) ובחלק הדרומי של מזרח העיר-תת רבעים 93-94, (כ-23 אחוז). ברבעים האחרים שיעור הבטוחים שיפעלו בנושאים חברתיים-קהילתיים היה נמוך יותר ונע בין 15 ל-18 אחוז. כאשר מצרפים את אלה שחושבים (אך אינם בטוחים) שיפעלו, השיעור בכל אזורי העיר נע בין 42 ל-55 אחוזים.

איור 1.10

נכונות ליוזם ולפעול בנושאים קהילתיים וחברתיים באזור המגורים לפי רובע (אחוזים)

מקור: המרכז למחקר כלכלי וחברתי, סקר העיר, קהילתיות, 2014.



מעורבות ואזרחות פעילה

האקטיביזם והמעורבות העירונית מתגלים בדרישה לאחריות חברתית, למעורבות ולשותפות תושבים בהתוויית איכות החיים המקומית, לצריכה מקיימת, לכלכלה שיתופית, לשינויים במערך שירותי הציבור (חינוך, רווחה, בריאות, קהילה), לשיפור איכות הסביבה בעיר ולשיפור הביטחון האישי תוך דגש על ביטחון אישי לנשים. נושא מרכזי העולה בשנים האחרונות הוא הקשר בין ההגירה למאבק על זכויות אדם תוך דגש על מסרים קוסמופוליטיים ואנטי-סמכותניים. מנגד פועלים ארגונים בעלי אופי לאומי-דתי או פופוליסטי-שמרני המבקשים להדגיש את טוהר הלאום ואת ההתנגדות לזרים ולמהגרים. על רקע זה מתחדדים המאבקים בין תנועות שונות בעיר, בין ותיקים למהגרים ובין לאומיות לאזרחות.

התמורות הטכנולוגיות המאפשרות קישוריות וירטואלית והתחברות לחברת הרשת מחזקות קבוצות אלה ומובילות להיווצרות של שבטים תרבותיים המקושרים זה לזה באמצעות המדיה החברתית. קישוריות וירטואלית זו מספקת חוויה אמיתית, לעיתים "אמיתית יותר" מהמציאות הפיסית שבחוץ. דווקא הרשת אפשרה התפתחות של איים קהילתיים המנותקים זה מזה אך מחוברים לקהילות דומות ברחבי העולם. בתל-אביב-יפו בא הדבר לידי ביטוי בקהילות ערבים, עובדים זרים, קהילות בדרום, קהילות בצפון, ארגונים סביבתיים, ארגונים פמיניסטים, ארגוני זכויות, ארגוני פשע.

בעיר תל-אביב-יפו ניתן לחלק את המעורבות החברתית לשלושה טיפוסים עיקריים: יוזמה מלמטה, יוזמה הבאה מלמעלה וארגונים של אחריות משותפת שבהם היוזמה באה משני הכיוונים. הדוגמאות למעורבות שהיוזמה לה הגיעה מלמטה הן רבות ומגוונות וכוללות בין היתר את הקואופרטיב שהוקם בשכונת יד אליהו, ההתארגנות ברמת אביב נגד חרדים, מחאת הטבעונים, תרומות לפליטים מסוריה והתנדבות של מבוגרים לצופים²⁸. המעורבות הבאה מלמעלה כוללת מספר פעילויות של מינהל קהילה, ביניהן: הגדלת מספר התושבים הפעילים ברשת הקהילתית, הטמעת הערך של אזרחות פעילה בשיח העירוני כערך מוביל, חיבור

בין התושבים לפעילים, חיזוק הפעילים באמצעות ידע מקצועי ומשאבים, יצירה והנגשה של מסגרות להשתתפות ולהתנדבות, פיתוח תפיסה עירונית של "התושב כשותף".

היערכות העירייה לקידום מעורבות אזרחית וחיי קהילה

טיפול המעורבות החברתית וקידום אזרחות פעילה נתפסים במינהל קהילה של עיריית תל-אביב-יפו כחיוניים ליציבות הדמוקרטית, לשיפור איכות החיים של התושבים ולהקטנת העומס על הממשל. החסם המרכזי בקידום המעורבות הוא התחושה הרווחת בקרב רוב הציבור בעיר (73 אחוז) כי התושבים אינם יכולים להשפיע על מדיניות העירייה²⁹. האתגר הניצב בפני הרשות המקומית הוא להתמודד עם החסם, לטפח תחושת מסוגלות ולהביא לידי מעורבות. מתוך אתגר זה גזר מינהל הקהילה את היעדים של חיזוק ההון החברתי ושל הגברת המעורבות באמצעות חמש אסטרטגיות עיקריות³⁰:

5. **פיתוח ההון החברתי של התושבים** בדגש על קהילתיות בשכונה תוך עידוד המפגש בין תושבים והקשר ביניהם, פיתוח היכרות עם המוסדות המשרתים אותם, טיפוח מנהיגות וחיזוק הזהות המקומית.

6. **מינוף שירותי התרבות, החינוך, הפנאי והספורט** כמחוללי קהילתיות תוך חיזוק המרכז הקהילתי, הרחבת מגוון השירותים ומשיכת קהלים חדשים.

7. **קידום חיים דמוקרטיים פעילים וקידום מעורבות אזרחית ואקטיביזם חברתי** תוך העצמת תחושת המסוגלות, עידוד יזמות בקהילה וחיזוק הדיאלוג בין העירייה לתושב.

8. **השקעה בלימוד, במיפוי ובפיתוח בתחום הקהילה** על ידי הקמת גוף ידע חדשני בתחום ומיפוי מתמיד של שכונות וקהילות.

9. **קידום טכנולוגיה שמקדמת קהילתיות** ושיכולה לשמש את העירייה ואת התושבים לשיפור תהליכי קבלת החלטות, להגדלת השקיפות ושיתוף תושבים.

²⁸ הדוגמאות בסעיף זה הן מתוך העבודה של צוות במינהל קהילה: "אזרחים במשרה מלאה: דמוקרטיה, אזרחות, מעורבות".

²⁹ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2015.

³⁰ מינהל קהילה, תרבות וספורט, 2017.

שינויים בין-דוריים והיווצרותן של קהילות חדשות (פוסט-משפחתיות); רב-תרבותיות וקיומן של תרבויות מגוונות; סגנונות חיים והערכים התרבותיים החדשים ובכלל זה תרבות הנגד וההתייחסות לעיר כמכונת בידור, פיתוח ההון החברתי, זיהוי כוחות הפועלים מלמטה ויצירת דיאלוג פתוח איתם.



מקור: היחידה לתכנון אסטרטגי

האתגר הוא לקדם את הפעילות המשקפת אחריות משותפת של הרשות המקומית ושל החברה האזרחית. פעילות זו מוצגת באופן חלקי על ידי מינהלות הרובע שאמורות להיות גוף משותף לרשות המקומית ולתושבים. גוף מעין זה יכול לתרום לחיים חברתיים פעילים, לחיזוק הדמוקרטיה אך גם להעצמת המשימות המקומיות. ביסודו של דבר עשוי ארגון של אחריות משותפת לקדם את הדמוקרטיה על ידי מתן ייצוג לתושבים והשתתפות בתהליכי קבלת החלטות הנוגעות לעתיד אזורם, ועל ידי השתתפות ביישום ההחלטות.

4.4 תובנות מרכזיות

סקירת התהליכים הנוגעים לקיימות חברתית מגלה כי בתחום זה גלומות עוצמות וסיכויים רבים אך גם חולשות וסיכונים לא מעטים. הצעירים הם משאב רב עוצמה העומד לרשות העיר, אך יוקר המחיה דוחק אותם החוצה וקיימת סכנה כי בעקבות הדחיקה העיר תפסיד אותם ואת מעמד הביניים ותהפוך לעיר הומוגנית וסטריילית. הצפיפות מגדילה את אפשרות אספקת השירותים, אך גם יוצרת חיכוך בין אוכלוסיות ועלולה להוליד להזנחה ולהידרדרות.

מגוון הקהילות המצוי בעיר מעניק לה חיוניות רבה, והקמת האגף של מינהל קהילה יכולה לתרום לפיתוח אסטרטגיה כוללת להתמודדות עם מגוון הצרכים של הקהילות. אולם בשלב שבו הדברים נכתבים, ההון החברתי נמוך, תחושת השייכות נמוכה, הנטייה למעורבות אינה גבוהה וחסר מיפוי של הקהילות השונות וצורכיהן.

לפיכך יש צורך בפיתוח אסטרטגיה כוללת, מכילה וישימה בתחום איכות החיים, הרגישה לאורחות החיים, לרווחה העירונית ולעולמות הקהילתיים השונים בעיר, ובגיבוש צוות היכול לממש את החזון ביעילות, ובתחומים מסוימים להשיג תוצאות מידיות.

פיתוח האסטרטגיה צריך להתבסס על לימוד מקיף של השינויים באורחות החיים, באופי היחסים בין הקבוצות במרחב, ברמת השירותים ובהתאמתה לקבוצות השונות ובאופי המערכת הקהילתית תוך התייחסות לנושאים, כגון: הרכב הגילים המיוחד ותשומת לב לצרכים של צעירים, קשישים ומשפחות עם ילדים;

05 חוסן עירוני

5.1 רקע

חוסן עירוני מוגדר כיכולת של פרטים, קהילות, מוסדות, עסקים ומערכות בעיר לשרוד, להסתגל ולצמוח, בכל סוגי הלחצים המתמשכים או הזעזועים החמורים שהם חווים. לחצים מתמשכים (Chronic stresses) מחלישים את מארג העיר במהלך החיים היומיומיים או על בסיס מחזורי. זעזועים חמורים (Acute shocks) הם אירועים פתאומיים וחדים המאיימים על העיר.

הדוח של הפורום הכלכלי העולמי לשנת 2016 העריך כי האיומים העיקריים הנשקפים לחברה ולכלכלה הם המשך התחממות כדור הארץ והיווצרות גל של פליטים שיגיע לערי אירופה, המשך המאבקים הגיאופוליטיים והמשך ההגירה מארצות המזרח התיכון ומאסיה שבעקבותיה עלול להתגבר הטרור וכן עלייה בשיעורי הפשיעה. תסריט אחד שצופה הדוח הוא "ערים במצור"³¹. תסריט שני מתאר נסיגה מגלובליזציה ותסריט שלישי הוא על מלחמת עולם. גם הדוח של המועצה הלאומית למודיעין האמריקאית שפורסם בתחילת שנת 2017 תחת הכותרת "הפרדוקס של הקדמה" אינו צופה טובות³². בדומה גם דוח הפורום הכלכלי העולמי ער לעלייתם של גורמים מאיימים ולנסיגה מתהליכי גלובליזציה ולהתכנסות ב"איים" או ב"אזורי השפעה". נראה שדוחות אלה משקפים יותר מכל את המציאות הקיימת של טרור גואה בערים וכן את גלי הפליטים המגיעים לעיר והעלייה ברמת הפשיעה.

האם החברה בעיר תלאיב-יפו יכולה להתמודד עם הלחצים והזעזועים העלולים לאיים עליה בעתיד ולהכיל אותם? אחת הערובות לחוסן עירוני גבוה היא האמון שחשים התושבים זה בזה, היכולת שלהם לסמוך על שכניהם והביטחון שלהם במוסדות. כפי שכבר נאמר בפרק שעסק בקיימות חברתית, בסקר שנערך בקרב תושבי העיר נמצא כי תחושת השייכות שלהם לקהילה

באזור מגוריהם והאמון שלהם באנשים בשכונת המגורים נמוכים עד בינוניים בלבד. חוות הדעת של התושבים על העירייה כגורם המאפשר להשפיע ולהיות מעורב גם היא בינונית. כל אלה מעידים על חוסן חברתי וחוסן מגשר נמוכים עד בינוניים.

ניתן להציע דרכים להתמודדות עם נושא החוסן בכל אחד מתחומי הפעילות העירוניים. בתחום הקהילתי-חברתי - פיתוח אמון, מעורבות ואחריות חברתית; שיתוף תושבים בהתוויית איכות החיים העירונית. בתחום העסקי - לקיחת אחריות חברתית על-ידי קהילות עסקים, פריסת הפיתוח לתעשיות מסורתיות ולעבר בעלי כישורים בינוניים. בתחום התרבות - מתן לגיטימציה לתרבות המשקפת את ההתנסויות החדשות של חיי היומיום, החייאת חיי הקהילה באמצעות הפעילות התרבותית והאומנות המקומית. בתחום התכנון - זיהוי אזורים ותחומים פגיעים, פיתוח מערכות התחבורה והתשתית.

תפקיד מרכזי ביצירת החוסן העירוני מוטל על ההנהגה המקומית ועל נבחרי הציבור. מה שנדרש הוא נבחרים מחויבים שאינם ציניים, התורמים להחזרת האמון בדמוקרטיה, בסולידריות של ההנהגה עם כלל התושבים, בדאגה לכלל התושבים ובמיתון פערים. זהו מבחנה הגדול של המשילות בעידן החדש.

5.2 משילות בעידן החדש

עליית העיר הגלובלית מסמנת בין היתר את עליית החשיבות של המיקרו-כלכלה המתרחשת בעיר, לעומת המקרו-כלכלה הקשורה במדיניות הפיסקלית והמוניטרית הנתונה בידי המדינה. שם המשחק הוא משיכת הון וקבוצות יצירתיות, ומי שלא משחק לפי הכללים נענש על ידי השוק הבינלאומי. בעקבות תהליכים כלכליים אלה שבמהלכם נודד הכוח הכלכלי לרשתות של יזמים מקומיים ובינלאומיים ולגופים פוליטיים, עולה החשיבות של השלטון המקומי בערי העולם כשחקן כלכלי. הכוח הכלכלי, ובכלל זה ההכנסה הגבוהה ממסים, מאפשר לשלטון המקומי בעיר הגלובלית מידה גבוהה יותר של עצמאות בטיפוח השירותים, במיוחד בתחומי

החינוך והרווחה. עם זאת, העיר הגלובלית עם כל עוצמתה עדיין תלויה במידה רבה בשלטון המרכזי בנושאים כמו פיתוח תשתיות ובמיוחד תחבורה וכן בשירותים כמו בריאות, רווחה וחינוך. לא תמיד קיימת הסכמה בין שתי רמות השלטון, וקברניטי העיר הגלובלית מוצאים עצמם יותר ויותר נתונים בקונפליקט עם הרמה השלטונית הגבוהה יותר. בתל-אביב-יפו ניתן לאתר קונפליקטים מעין אלה בשדות שונים: כלכלה, תשתיות ותרבות.

על רקע התפתחויות אלה, החוסן של העיר תלוי במידה רבה באופי השלטון המקומי וביכולתו להמציא את העיר מחדש בהתאם לנסיבות המשתנות. דוח מקינזי בנושא המשילות העירונית מציין שלושה מרכיבים עיקריים החיוניים לשלטון המקומי על מנת ליצור עיר בעלת חוסן המתמודדת בהצלחה עם האתגרים השונים: ראייה אסטרטגית, יכולת לגייס משאבים מגוונים ויכולת לעצב חזון מדריך ומנחה לעיר³³.

1. **ראייה אסטרטגית** - המרכיב הראשון הוא היכולת לפתח ראייה אסטרטגית אשר מזהה את היתרונות ואת התרומות האפשריות של גורמים שונים הפועלים בסביבה המקומית. ראייה אסטרטגית אשר מאתרת את היתרונות התחרותיים של העיר ומאפשרת למשוך אליה את אשכולות הפעילות הכלכלית המתאימים ביותר. ראייה מעין זו אינה מגבילה את עושר העיר רק להון הכלכלי, אלא מסוגלת לאתר סוגים נוספים של הון, כמו: הון אינטלקטואלי, הון סביבתי, הון חברתי, הון הקשור במורשת ובאתרים מושכים. מה שמאפיין את הראייה האסטרטגית הוא היכולת לראות לטווח ארוך, לפתח ראייה אזורית רחבה ולהכיל קבוצות שונות תוך שילוב בין תכנון מלמעלה ותכנון מלמטה. ראייה זו חותרת למתן הזדמנות לכול. הדגש הוא לא רק על משיכת עסקים, אלא גם על צמצום האי-שוויון (בוסטון), חינוך ושירותים טובים (ברלין), חיבור אזורי השוליים עם המרכז כדי לאפשר נגישות להזדמנויות (תעסוקה BART) באזור סן פרנסיסקו, שילוב מהגרים בבתי ספר (לוס אנג'לס), הורדת הפשיעה (אמסטרדם), דיור בר השגה (הונג קונג, סינגפור, סן פרנסיסקו).

2. **היכולת לגייס משאבים מגוונים וליצור שותפויות עם המגזר העסקי והחברה האזרחית ועם רשויות בסביבה הקרובה והרחוקה** - העידן החדש בתחום השלטון המקומי עומד בסימן מעבר מממשל (Government) למשילות (Governance). במציאות המשתנה יש צורך בלתי פוסק בגיוס משאבים בתחומים שונים ובבניית רשתות מגוונות. המבחן של הרשות הוא ביכולת לקדם שיתופי פעולה עם גורמים שונים, לשלבם בפעילות המקומית ולגרום לכך שישקיעו במקום וישתתפו בפיתוחו ובקידומו. הדוגמאות לכך הן רבות: פיתוח התחבורה בדנבר, קולרדו, פיתוח הנמל בריו דה ז'נירו, פיתוח התחבורה בוונקובר, אימוץ טכנולוגיות מתקדמות וקידום עיר חכמה בסינגפור, ONEMAP, שמשמשת את הממשלה, העסקים, האזרחים והארגונים. דוגמאות נוספות הן ניו-יורק בתחום שיפור השירותים, בוסטון - ניקיון העיר, ברלין - הפצת מידע, קליפורניה - שיתוף הציבור בתכנון עירוני, לונדון - תכנון נתיב התחבורה של המשתמש. מילת המפתח במעבר מממשל למשילות היא שותפות. השותפות מתפרסת על פני רמות גיאוגרפיות שונות: ברמה הפנים עירונית - שותפות עם הציבור על כל רבדיו ועם המגזר העסקי, ברמה המטרופוליטית שותפות עם הרשויות המקומיות במרחב לפיתוח המטרופולין והגדלת כוח המשיכה שלו, ברמה הארצית - שותפות עם רשויות מקומיות ברחבי המדינה לצורך העברת ידע וניסיון נצבר ובניית קשרי אמון, ברמה הגלובלית - שותפות עם ערי גלעין מטרופוליטניות בעולם על מנת ללמוד מהן כיצד להתמודד עם האתגרים המסתמנים.

3. **היכולת לנסח חזון ולממשו** - דגמי החזון משתנים מעיר לעיר ומתקופה לתקופה. החזון של ניו-יורק בתקופתו של מייקל גולדברג הושפע מגישתו העסקית. גולדברג סבר כי העיר היא "עסק והתושבים הם לקוחות הראויים לשירות הטוב ביותר". מכאן נגזר שירות במשך 24 שעות ביממה עם נגישות לשירותים בקו 1-3. ביל דה בלזיו, ראש עיריית ניו יורק בעת כתיבת חיבור זה, הביא עימו חזון אחר בהתאם לעקרונות האו"ם וארגון Habitat את הערכים של צמיחה, הכלה, קיימות וחוסן. החזון של סיאול הוא עיצוב עיר פתוחה ודמוקרטית. מה שחשוב בעיצוב

06 עתיד אפשרי לעיד תל-אביב-יפו

במהלך חיבור זה נסקרו תהליכים דמוגרפיים, חברתיים, כלכליים, פוליטיים ותרבותיים. השאלה הנשאלת מה יהיה בעתיד. מה יהיו המגמות העתידיות ואלה עתידים ייתכנו בעתיד? האיור שלהלן מציג את המגמות העיקריות תוך קיבוצן לשתי קבוצות עיקריות: מגמות על המתאפיינות בהשפעה רבה ובהסתברות גבוהה ומגמות משנות משחק המתאפיינות בהשפעה רבה ובאי-ודאות גבוהה.



מקור: דוברות עיריית ת"א-יפו | צילום: גיא יחיאלי

החזון הוא ההתייעצות והשיתוף של כלל תושבי העיר תוך כדי הגדלת השקיפות והדיווח לציבור. בדרך זו ניתן לגייס משאבים ולהשיג לגיטימציה ותמיכה מהציבור. מה שחשוב לא פחות הוא בנייה של צוות יעיל המסוגל לממש את החזון, לעבד את המשאבים המגויסים למוצרים ולשירותים המותאמים לצורכי תושבי העיר ולעשות זאת ביעילות ובמהירות.

5.3 תובנות מרכזיות

העולם כולו נע לעבר מצב חדש שבו האזורים המטרופוליניים, ובמיוחד ערי הגלעין, עתידים לשחק תפקיד ראשי בפיתוח הכלכלי של המדינה. השלטונות מגלים לעתים חולשה רבה בתחום הכלכלי, ובחלל שנוצר ממלאים האזורים המטרופוליניים תפקיד מרכזי. הם אלה שמספקים תעסוקה, שירותים, תרבות והם אלה המצויים בקשר עם הקהילה העסקית והחברה האזרחית. על התפתחויות אלה מאיימות התפתחויות שונות ובכלל זה טינה פופוליסטית גוברת כלפי תהליכי הגלובליזציה וכלפי הערים המרכזיות באזורי המטרופולין. טינה זו עלולה להיות מנוצלת על ידי פוליטיקאים מסוימים השואפים לרכוב על גב הטינה ולחזק את מעמדם. האתגר העומד בפני קברניטי העיר הוא כיצד להשתמש באופן היעיל ביותר בעוצמות שמקנה להם העיר על מנת להמשיך ולקדם את הצמיחה ועם זאת למתן פערים, להשיג הסכמות וליצור בסיס תומך להמשך פעילותה והצלחתה של העיר הגלובלית. מוצע על כן להתמיד בפיתוח ראייה אסטרטגית, ליצור רשתות של קשרים ברמה העירונית, המטרופולינית, הארצית והבינלאומית ולגבש חזון מנחה שאותו יש ליישם באמצעות גורמים בעלי יכולת ברשות.

איור 1.11

תל-אביב-יפו - מגמות ראשיות, סקירה כללית

מגמות על: כוחות מניעים קבועים - רמת הסתברות גבוהה	
דמוגרפיה	גידול דמוגרפי ושינוי הדגם האתנו-תרבותי. גידול דמוגרפי מתון, המשך הבולטות של קבוצת הצעירים, גידול במשקל האוכלוסייה המבוגרת.
שינוי אקלימי	התחממות כדור הארץ תוליך ליציאה גדולה של פליטים מאפריקה שחלקם יגיעו לישראל ובמיוחד לתל-אביב-יפו, למאבקים גיאופוליטיים שישיפיעו על ישראל וייצרו הזדמנויות לסיוע טכנולוגי שמהם תיהנה תל-אביב-יפו
צפיפות	הגדלת הלחץ על המערכת האקולוגית-עירונית. הצפיפות תגדל בשל גידול האוכלוסייה והצריכה של המרחב העירוני על ידי משתמשים הבאים מבחוץ.
משני משחק: כוחות מניעים בלתי ודאיים	
גלובליזציה	האם תהליכי הגלובליזציה יימשכו או שיידחו על ידי מדיניות פרוטקציוניסטית? האם רמת ההון האנושי, ההשקעות בחדשנות ובטכנולוגיות והיכולת למשוך השקעות וכוחות יצירתיים יאפשרו לעיר להתחרות באופן יעיל בשוק העולמי ולשמר את מעמדה כעיר עולם?
אגלומרציה	האם תהליכי האגלומרציה יתמקדו במרכז הארץ ובתל-אביב-יפו ויגדילו את ריכוז האוכלוסייה או שיתפרסו על כלל המרחב ויתרמו לפיזור האוכלוסייה ולצמצום הפער?
גיאופוליטיקה	האם הסכסוך הישראלי-פלסטיני והישראלי-ערבי יתמתן או יקצין וכיצד ישפיע הדבר על היחס לישראל בשווקים הבינלאומיים? מה תהיה ההשפעה על תל-אביב-יפו?
אי-שוויון	האם מערכת החינוך, ההשקעות בחדשנות וההתחדשות העירונית יתמקדו בעיקר בקבוצות המבוססות או יתפרסו לעבר הקבוצות הפחות מבוססות? האם הפיצול החברתי-מרחבי יגבר וייצור זהות עירונית מפורדת או יקטן ויוליך לזהות משותפת?
איכות חיים	האם יוקר הדיוור, הצפיפות ורמת השירותים יאפשרו למשפחות עם ילדים ולמעמד הביניים להתגורר בעיר או שהעיר תהפוך להומוגנית שבה רק המבוססים יוכלו לגור?
חוסן	האם העיר תפתח יכולת להתמודד עם התמורות הכלכליות, חברתיות והתרבותיות?
משילות	מה יהיה אופי היחסים בין השלטון המרכזי לעיריית תל-אביב-יפו? מה יהיה אופי היחסים בין עיריית תל-אביב-יפו לרשויות אחרות במטרופולין? מה יהיה אופי היחסים בין השלטון בתל-אביב-יפו לבין המגזר הפרטי והמגזר השלישי? האם הממשל העירוני והמנהיגות יצליחו להתמודד עם האתגרים השונים או שיעמדו חסרי אונים מולם?

• הרישות הרב-מפלסי בתוך ישראל מושלם על ידי רישות של תל-אביב-יפו ברשת רב-מוקדית של ערי עולם שאימצו את חזון האו"ם-הביטט בדבר מאבק בעוני וקידום צדק חברתי לצד קידום של צמיחה כלכלית, קיימות וחוסן.

בעקבות רישות זה חלה תפנית בתהליכי ההתחדשות שמתפרסים על פני כל העיר תוך דאגה לתושבים המקומיים ולצעירים עם משפחות. השלטון המקומי יוצר קואליציות של צמיחה עם עסקים וקואליציות פרוגרסיביות המושתתות על עבודה משותפת עם התושבים. שתי הקבוצות נוטלות חלק בעיצוב סדר היום העירוני ובהוצאתו לפועל. פעילות השלטון המקומי מתאפיינת בהמצאת העיר מחדש ובגיוס משאבים לצד חיזוק זכויות אדם ובכלל זה זכויות מיעוטים, בטיפוח פלורליזם וסובלנות. במהלך תהליכים אלה מושם דגש על קידום הוגנות והכלה, מעורבות תושבים בקבלת החלטות והתמודדות עם סוגיות של זהות והזדהות.

השלטון המרכזי מסייע בפריסת רשת ביטחון לאוכלוסייה החלשה ולאוכלוסייה הקשישה ובפיתוח התשתיות. העיר מתאפיינת בחוסן עירוני וקהילתי גבוה (מול סיכונים מקומיים וחיצוניים), באחריות חברתית, במעורבות ובשותפות תושבים בהתוויית איכות החיים המקומית. מערכת השירותים הציבוריים מסגלת עצמה למצב החדש ונערכת לשדרוג השירותים כלפי הפחות מבוססים בתחומי החינוך, הבריאות, הרווחה והקהילה. כל אלה מביאים לשיפור איכות החיים בעיר ולשיפור הביטחון האישי.

על בסיס מגמות אלה פותחו שלושה כיוונים עתידיים אפשריים ראשיים לתל-אביב-יפו: עיר משגשגת ומפוצלת, עיר במצור ועיר פרוגרסיבית ומרושתת. כאן יוצג רק העתיד השלישי³⁴ שהוא העתיד האופטימי שאליו צריך לשאוף ואליו צריך לכוון את חזון העיר המעודכן.

עיר פרוגרסיבית ומרושתת

תסריט זה הוא התסריט האופטימי. בלב תסריט זה נמצא מהלך אסטרטגי מתקדם שיוזמים בעיר תל-אביב-יפו. המהלך משלב צמיחה כלכלית והכלה חברתית. הנחת היסוד העומדת ביסוד האסטרטגיה היא כי המשך קיומה של תל-אביב-יפו כעיר עולם צומחת ומשגשגת מחייב את הרחבת החדשנות והצמיחה לעבר אלה שלא זכו ליהנות ממנה. אחרת - המשך הקיטוב יגרום להתפשטות הלכי רוח פופוליסטיים שאותם ינצלו קובעי מדיניות עוינים לתל-אביב-יפו בעלי אג'נדה פרוטקציוניסטית. הכרה זו מוליכה לגיבוש אסטרטגיה הפורסת את הפיתוח הכלכלי של מטרופולין תל-אביב ובמיוחד של העיר תל-אביב-יפו על פני ארבעה רבדים ראשיים:

- ברמה הארצית נוצר מרחב רב-מוקדי של שיתוף פעולה כלכלי בין תל-אביב העיר והמטרופולין לבין מוקדים מטרופוליניים אחרים וערי השדה בארץ כולה.
- ברמה המטרופולינית מפותח מטרופולין רב-מוקדי שבמרכזו שיתוף פעולה כלכלי בין תל-אביב-יפו לבין רשויות מקומיות במרחב המטרופוליני.
- ברמה הפנים-עירונית (בתוך תל-אביב-יפו העיר) מפותחת עיר רב-מוקדית שבמרכזה שיתוף פעולה בין המרכזים של צמיחה, מכוני מחר ובתי ספר הפרוסים על פני העיר כולה. מרכזים אלה מסייעים להעביר ידע וחדשנות מהעובדים בעלי הכישורים הגבוהים לעובדים בעלי הכישורים הבינוניים והנמוכים.

³⁴ בקצרה, "עיר משגשגת ומפוצלת" הוא העתיד הקרוב ביותר ל"עסקים כרגיל". בעתיד זה העיר תל-אביב-יפו והמטרופולין כולו חווים צמיחה כלכלית מואצת, אך הנהנית העיקרית ממנה היא האוכלוסייה החזקה בעוד האוכלוסייה החלשה ואוכלוסיית הביניים נדחקות החוצה. לצד העיר הזוהרת מתקיימת בשוליים עיר אפורה שבה מתגוררות הקבוצות הפחות מבוססות, צעירים התרים אחר שכר דירה נמוך, עובדים זרים ומהגרים מערים אחרות בישראל. מערך המגורים העירוני מתאפיין בסגרגציה, בגטואיזציה, בקהילות מסתגרות, בתרעומת ובתסיסה. האוכלוסייה בעיר האפורה מנוכרת מהחיים העירוניים ורמת הפשע והאלימות באזור גבוהה. "עיר במצור" הוא עתיד פסימי לא בלתי סביר. על פי צפי זה, העיר מתנהלת ללא כל אסטרטגיה כלכלית וחברתית. התחרות מצד מרכזי משנה במטרופולין מסיטה את הפיתוח לעברם, ויחד עם האטת תהליכי הגלובליזציה, הידרדרות ביחסי החוץ וגל הלאומנות ששוטף את הארץ, המצב החברתי והכלכלי של העיר מידרדר וכך גם מעמדה במדינה.



פרק שני

כלכלה עירונית*

01 מבוא

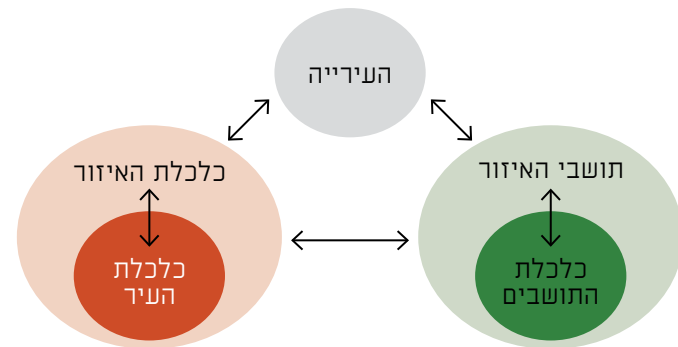
1.1 ניתוח המצב הקיים - נושאים מרכזיים

כאשר אנו באים לעסוק בכלכלה עירונית, אנו עוסקים בשני מימדים מרכזיים: האחד - הפעילות הכלכלית בעיר - הפעילות העסקית והפעילות של גופים שאינם עסקיים, והשני - מצבם הכלכלי של תושבי העיר המושתת על הפעילות הכלכלית בעיר ועל מצבם התעסוקתי של התושבים.

היקף הפעילות הכלכלית של העיר והתושבים משפיעים גם על כלכלת העירייה. העירייה משפיעה על התפתחות כלכלת העיר ועל מצבם הכלכלי של תושבי העיר באמצעות כלים עירוניים, חקיקה והחלטות מדיניות. העיר תל-אביב-יפו מושפעת ומשפיעה גם על המטרופולין והערים שסביבה.

איור 2.1

תיאור סכמתי של מוקדי התוכנית האסטרטגית לכלכלת עיר מטרופולינית



אי לכך ובהתאם למתודולוגיית ניתוח זו, נדרש צוות הכלכלה העירונית להתמקד במסגרת ניתוח המצב הקיים בעיר תל-אביב-יפו בשלושה נושאי-על עיקריים:

כלכלת העיר

- זיהוי ומיפוי אשכולות וסקטורים משמעותיים לתעסוקה ולצמיחה הכלכלית בעיר
- ניתוח תמונת המצב בכל אשכול וסקטור - העסקים, המועסקים, מיקום גיאוגרפי, מגמות עיקריות וזיהוי איומים והזדמנויות
- זיהוי סקטורים חדשים שעשויים להיות משמעותיים לצמיחה ולתעסוקה
- מגוון מסחר ועסקים - אפיון וזיהוי מגמות במסגרת ניתוח הסקטורים
- השוואה לערים מובילות בעולם והצגת כלים להתמודדות עם סוגיות דומות

כלכלת התושבים

- ניתוח יוקר מחיה על בסיס הוצאות והכנסות של התושבים
- השוואת מצבם הכלכלי של התושבים בהתאם לאזורים שונים בעיר
- ניתוח שוק הדיור בעיר - יוקר הדיור בבעלות ובשכירות ומגמות עתידיות
- השוואה לערים מובילות בעולם והצגת כלים להתמודדות עם סוגיות דומות

כלכלת העירייה

- ניתוח ואפיון ההכנסות וההוצאות המרכזיות של העירייה
- ניתוח מגמות במרכיבי ההכנסה וההוצאה המרכזיים
- בהמשך יפורט כל אחד מן הנושאים המוצגים לעיל כולל תיאור מפורט של הניתוחים שבוצעו, המגמות שזוהו, האיומים, הזדמנויות וכן המסקנות והתובנות הראשוניות העולות מניתוח המצב הקיים במסגרת עדכון התוכנית האסטרטגית של העיר. אך תחילה יוצגו עיקרי תמונת המצב.

* פרק זה הוא תמצית של דוח מצב קיים בתחום כלכלה עירונית שהוכן על-ידי חברת "רותם אסטרטגיה", יועצת התוכנית לתחום.

למעלה מעשור עם עזיבת ענף הביטוח (בעיקר לאזור פ"ת). כיום עדיין ממוקמים בעיר בתחום הבנקאות 6 מתוך 9 מטות, אך ישנה מגמה של צמצום הבנקאות בעיר ומעבר לערים שכנות (ראש"צ בעיקר) כחלק ממעבר למטרופולין רב-מוקדי וירידה באשכולות "הייצוא" למדינה. מגמות אלה עלולות להביא לפגיעה בכלכלת העיר, בכלכלת התושבים וכן בכלכלת העירייה. כמו כן, ענף השירותים המקצועיים עלול להצטמצם ולגרום לפגיעה נוספת מכיוון שהוא תלוי בפעילות כלכלית בתחומים חופפים אלה.

מנגד, בעיר קיים אקו-סיסטם שהופך אותה למוקד משיכה ארצי לענף ההייטק בדגש על חברות הזנק קטנות - ריבוי משקיעים, אווירה "צעירה" ("המעמד היצירתי") ויוקרה. בנוסף לחברות ההזנק, ישנה צמיחה מהירה בהיקף פעילותם של מרכזי מחקר ופיתוח בינלאומיים וחברות גלובאליות בעיר. צמיחה זו עשויה "לפצות" על השחיקה בפיננסים, על אף שכיום גביית הארנונה נמוכה יותר מענף זה לעומת תחום הבנקאות. צמיחת ענף ההייטק בעיר מביאה עימה גם סיכונים - הישענותה של כלכלת העיר על פעילות גלובאלית הופכת אותה לרגישה יותר לזעזועים ולמשברים כלכליים גלובאליים ופוגעת בחוסנה. עזיבת ענף הפיננסים (שכר בינוני) וצמיחת ענף ההייטק (שכר גבוה) צפויים להגדיל את שיעור האוכלוסייה האמידה בעיר ולהגדיל את קיטוב השכר בה שעלול להביא לעלייה ביוקר המחיה והדיור ולהחרפת המגמות של דחיקת אוכלוסייה ממעמד בינוני ונמוך מהעיר.

לאחר שנים של גידול בהיקף המסחר בקניונים ובמרכזי קניות בעולם על חשבון מסחר "ברחובות", כיום ישנה מגמת ירידה במסחר מסוג זה, ומנגד - צמיחה משמעותית בתחום המסחר המקוון שמביאה לירידה גם בהיקף הפעילות של עסקים קטנים "ברחובות". ישראל ותל-אביב-יפו בפרט עדיין לא יישרו קו עם מגמה עולמית זו, ובשנים האחרונות שטחי המסחר בעיר היו עדיין במגמת צמיחה, בעיקר במרכזי קניות וקניונים על חשבון ה"רחובות". עם זאת, מרבית המסחר בעיר עדיין מרוכז ב"רחובות".

ללא תלות במגמת המסחר המקוון, ענף המסחר הוא ענף בעל שרידות עסקים נמוכה יחסית לענפים אחרים, כאשר בעיר ובכלל ישראל שיעור העסקים ששורדים לאחר 5 שנים מיום פתיחתם עומד על כ-45% בלבד. על אף מגמות אלה, מרבית המסחר בעיר כיום עדיין



מקור: היחידה לתכנון אסטרטגי

1.2 עיקרי תמונת המצב

תמונת המצב המקרו-כלכלית בתל-אביב-יפו ממחישה את מרכזיותה של העיר בכלכלת האזור והמדינה כולה. העיר היא כיום לב המטרופולין הגדול בישראל, ועל אף שמתגוררים בה כ-5% בלבד מתושבי המדינה, היא אחראית ללמעלה מ-11% אחוזים מהתוצר המקומי. כ-65% מסך התוצר המיוצר בעיר מופנה לאשכולות "הייצוא" - בין אם כשירותים למחוז, לכלכלת המדינה או באמצעות פעילות גלובאלית בעיר. עם זאת, באשכולות הייצוא למדינה ולמחוז יש בשנים האחרונות ירידה מסוימת, בעוד שבאשכול המקומי וכן באשכול הפעילות הגלובאלית יש צמיחה.

תל-אביב-יפו היא מוקד עסקי ופיננסי, ובהתאם לכך יש בה היקף פעילות רב יחסי בענף השירותים המקצועיים והעסקיים. בשנים האחרונות העיר חווה מגמת פיזור בענף הפיננסי שהחלה לפני

02 כלכלת העיר

ניתוח כלכלת העיר תל-אביב-יפו נעשה באמצעות ההסתכלות המקובלת בעולם כיום על פעילות כלכלית של עיר שהיא בחינת כל הנעשה בעיר באמצעות זיהוי ומיפוי אשכולות או "קלאסטרים" (Clusters) משמעותיים לתעסוקה ולצמיחת התוצר הכלכלי בעיר.

תהליך העבודה החל עם ניתוח מאקרו-כלכלי של העיר תל-אביב-יפו וזיהוי ראשוני של האשכולות והסקטורים המשמעותיים לעיר. האשכולות והענפים הכלכליים השונים נבחנו בראי התעסוקה וכן בראי התוצר המקומי הגולמי והערך המוסף אותו הם מייצרים בעיר. לאחר מכן, במסגרת דיוני הצוות הכלכלי, נבחרו הענפים המשמעותיים ביותר למיקוד שבהם בוצע מיפוי וניתוח מעמיק של תמונת המצב הקיים, המגמות, האיומים וההזדמנויות.

2.1 תמונת מאקרו של כלכלת העיר תל-אביב-יפו

בתל-אביב-יפו ישנם כ-406.7 אלף מועסקים כיום, שהם כ-11.2% מסך המועסקים בישראל. מקרב המועסקים בעיר כ-93% גם מתגוררים במטרופולין תל-אביב-יפו רבתי (מאשדוד בדרום, דרך מכבים-רעות במזרח ועד מכמורת בצפון). שיעור המועסקים בעיר מתוך סך המועסקים בישראל (כ-11.2%, כאמור) גבוה ביותר מפי 2 משיעור התושבים המתגוררים בעיר ביחס לתושבי המדינה העומד על כ-5.2% (כ-433 אלף תושבים בעיר לעומת כ-8.3 מיליון בכלל ישראל).

מרוכז ב"רחובות" ואינו מצטמצם בקצב שונה מאשר בכלל ישראל. כלכלת תושבי תל-אביב-יפו צומחת אף היא, כאשר לאורך השנים האוכלוסייה ממשיכה להתחזק הן ביחס לעצמה (תעסוקה במרבית הענפים) והן ביחס לכלל ישראל. משקי הבית בעיר הם קטנים ואמידים בהשוואה לישראל: כמחציתם בשלושת העשירונים העליונים. חלקה היחסי של העיר בעשירונים אלה הוא גבוה מחלקה היחסי מכלל משקי הבית בארץ, והכנסותיהם של כלל משקי הבית גבוהות יותר בממוצע בעיקר בשל מרכיב הכנסה מהון גבוה (נכסים, דירות וכו'). כמו כן, בעיר שיעור ניכר של משתכרים מעל השכר הממוצע במשק (כ-40%) וכן שיעורי עוני נמוכים בהשוואה לישראל ולשאר הערים הגדולות.

מצבם הכלכלי הטוב יחסית של התושבים מתכתב עם עלות המחיה הגבוהה בעיר, כאשר ההוצאה לצריכה בתל-אביב-יפו גבוהה מישראל, בדגש עיקרי על דיור המהווה כ-32% מסך ההוצאה החדשית הממוצעת לנפש בעיר. יוקר המחיה והדיור בעיר רק הולכים ומחריפים עם השנים, כאשר כיום כ-54% מתושבי העיר חיים בשכירות ונדרשות פי 1.5 משכורות בעיר מאשר בממוצע בישראל על מנת לרכוש דירה. מגמות אלה צפויות להקצין בעשורים הקרובים ולהקצין את הגינטריפיקציה בעיר וזאת, בין היתר, בשל מגמות צפויות בענף הבינוי: בעיר בונים פי 2 דירות במגדלי יוקרה ופי 3 דירות במסגרת התחדשות עירונית ביחס לישראל, מה שצפוי לייקר את מחירי הדירות. כמו כן, תוספת היצע הדיור הצפויה בעשור הקרוב נמוכה בשיעורה מהתוספת הצפויה בכלל ישראל (כ-10% לעומת כ-18%). גם מגמות אלה יחזקו את תהליך התרחבות אי-השוויון בעיר.

כלכלת עיריית תל-אביב-יפו עברה אף היא מהפך במהלך עשרים השנים האחרונות: ממצב שבו התנהלה העירייה בגירעון מתמיד וצברה חובות עתק, התקשתה לעמוד במחויבויותיה (ולעיתים אף לשלם את שכר עובדיה), לספק שירותים בסיסיים לחלק מתושביה ובוודאי ולהשקיע כראוי בפיתוח העיר ובתכנון ארוך טווח, עברה העירייה למצב שבו היא מובילה כלכלית, פועלת באופן מאוזן, מגדילה הכנסותיה בעקביות ומרחיבה את השקעותיה בפיתוח העיר לרווחת תושביה. כיום העירייה נחשבת ליציבה תקציבית ודורגה "ilaaa stable" על-ידי חברת הדירוג מעלות.

סך הערכים המוספים המיוצרים בעיר (מקביל לתמ"ג ברמת המדינה), הם כ-11.6% מסך הערכים המוספים המיוצרים בישראל, שיעור הגבוה מחלקה היחסי של העיר במספר התושבים בכלל המדינה, והוא עדות נוספת לאיתנות כלכלית ומרכזיות בכלכלת ישראל³⁵. גם הערך המוסף למשרה³⁶ ולתושב נמצאו כגבוהים בהשוואה לישראל, ומצביעים אף הם על מרכזיותה של העיר בכלכלת המדינה.

על בסיס הסיווג האחד של ענפי הכלכלה (שפורסם על-ידי הלמ"ס ב-2011), מופו ענפי התעסוקה המשמעותיים והתרומה של כל ענף לתוצר של העיר (לערך המוסף למשרה בעיר). נמצא כי חמשת הענפים הבולטים ביותר בתל-אביב-יפו מבחינת היקפי המועסקים הם: "שירותים מקצועיים, מדעיים וטכניים", "מסחר סיטונאי וקמעונאי", "מידע ותקשורת", "בנקאות ביטוח ופיננסיים" ו"שירותי בריאות, רווחה וסעד". חמשת הענפים הללו מעסיקים כ-55% מסך המועסקים בעיר. מבחינת התרומה לתוצר נמצא כי למעלה ממחצית מהתוצר של העיר מגיע מ-3 ענפים מרכזיים, וכן קרוב ל-40% מהתוצר של העיר מגיע מאותו אשכול, המרכז את ענפי הבנקאות, ביטוח פיננסיים וכן השירותים המקצועיים. ענפים אלו מהווים שיעור נמוך יותר בתמהיל המועסקים בעיר (כ-25% יחדיו), מה שמצביע על מרכזיותם ועל ערך כלכלי גבוה שמייצרים לכלכלת העיר.



מקור: דוברות עיריית תל-א-יפו | צילום: כפיר סיון

³⁵ מקורות: לוחות למ"ס 14.2, 2.10, 2.11 ו-18.13 (2015), השנתון הסטטיסטי של עיריית תל-אביב-יפו לוח 2.2 ו-9.20 (2016), עיבודי רותם אסטרטגיה - תמ"ג העיר לשנת 2015 חושב באמצעות סכימת כלל הערכים המוספים בעיר.

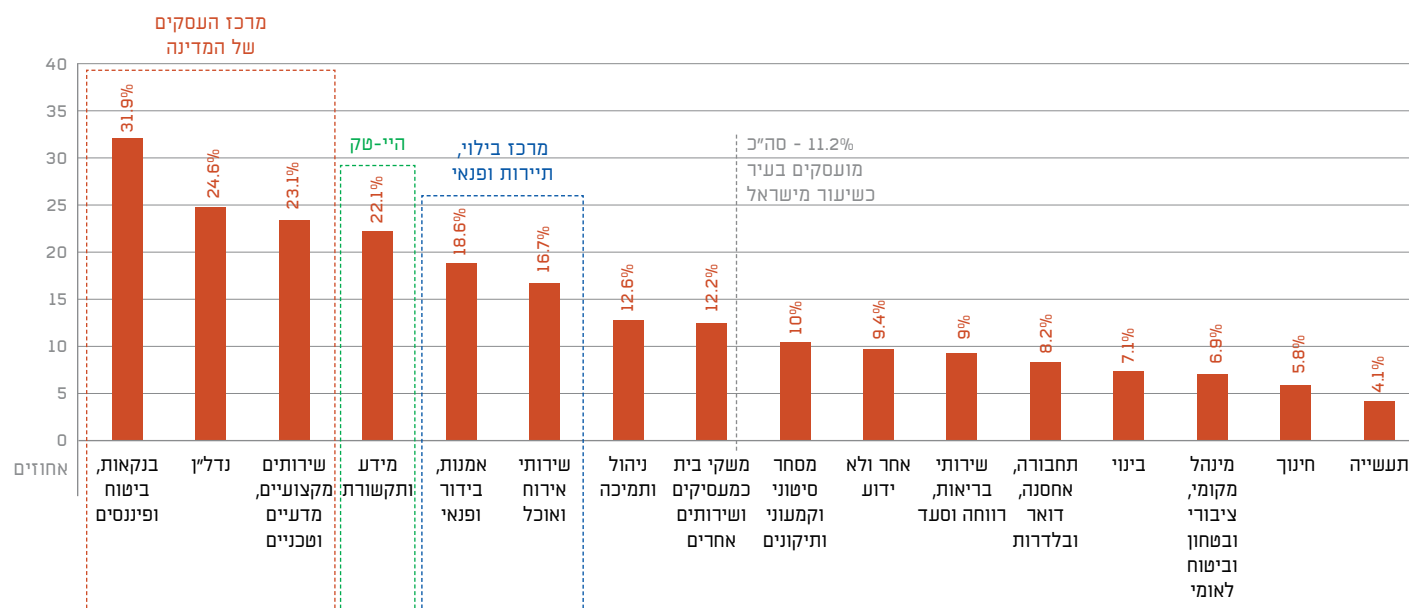
³⁶ ערך מוסף - ההפרש בין ערך מכירת מוצר או שירות לבין ההוצאות "החיצוניות" ליצירת ערך זה (עלויות שאינן שכר - חומרי גלם, עלויות ייצור וכו').

בנוסף להשוואה הענפית שבוצעה בתל-אביב-יפו ביחס לעצמה, על מנת לקבל תמונה קוהרנטית באשר לענפים המרכזיים בעיר, נבחנו מספרי המועסקים בעיר כשיעור מסך חלקם היחסי בישראל. **ישנם שלושה אשכולות מרכזיים (ובתוך כל אחד מספר ענפים) שבהם תל-אביב-יפו מובילה ארצית.** כלומר, ענפים שבהם שיעור המועסקים בעיר ביחס לישראל הוא גבוה מחלקה היחסי הממוצע של העיר מסך המועסקים במדינה (11.2%, כאמור): אשכול מרכז העסקים של המדינה, אשכול ההייטק ואשכול מרכז בילוי, תיירות ופנאי.

אזור 2.4

מועסקים בעיר כשיעור המועסקים בישראל, לפי ענף כלכלי, 2015

מקור: המרכז למחקר כלכלי וחברתי, שנתון סטטיסטי 2016, לוח 9.5



כאשר מדברים על כלכלה עירונית ותעסוקה בעיר, ניתן להבחין עקרונית בין "אשכולות מקומיים" לבין "אשכולות נסחרים או אשכולות ייצוא". אשכולות מקומיים הם האשכולות הכלכליים והתחומים אשר נועדו בעיקר לשרת את תושבי העיר המקומיים, ומנגד אשכולות הייצוא הם האשכולות הכלכליים המוטים לכיוון אספקת שירותים (או מוצרים) למי שאינם בהכרח תושבי העיר - ברמת המחוז והמטרופולין, ברמת המדינה וברמה הגלובאלית.

איור 2.5

התפלגות מועסקים ותוצר בתל-אביב-יפו לפי אשכולות מקומיים ואשכולות ייצוא

מקור: הלמ"ס, שנתון סטטיסטי 2016, לוחות 2.10, 2.11, 18.3.

	שירותים לתושבים	שירותים למחוז	כלכלת המדינה	פעילות גלובאלית
שיעור מועסקים מסך המועסקים	46.3%	15.4%	27.7%	10.7%
שיעור ערך מוסף מסך הערך המוסף (תמ"ג)	35.3%	13.4%	37.3%	14.0%
				65%

עבור כל אחד מהענפים הכלכליים נותחו שיעורי המועסקים והערך המוסף המיוצר באשכולות המקומיים מול אשכולות הייצוא³⁷. **בחינה זו העלתה כי מרבית התוצר של העיר, כשני שליש, משויך לאשכולות הייצוא.** משמעות הדבר היא שכלכלת העיר מתבססת על אשכולות הייצוא יותר מאשר האשכול המקומי והשירותים לתושבים. לפיכך, כצעד משלים נבחנו מגמות בתעסוקה בכל אחד מענפי הכלכלה ונבחנה השאלה באילו תחומים תל-אביב-יפו צומחת במרכזיותה ובאילו היא מאבדת ממרכזיותה ביחס לישראל.

בדיקה זו העלתה כי מרכזיותה של תל-אביב-יפו בענף הבנקאות, הביטוח והפיננסים מצטמצמת וכך גם בענף השירותים המקצועיים שבהם חלה ירידה במועסקים בעיר כשיעור מכלל המשק. מנגד, מעמדה של העיר התחזק בענף המידע והתקשורת (בעיקר בשל צמיחת ההייטק) ובשירותי בריאות ורווחה. כלומר, תל-אביב-יפו

מאבדת ממרכזיותה באשכול כלכלת המדינה ובשירותים למחוז וצומחת באשכולות המקומיים (שירותים לתושבים) וכן באשכול הפעילות הגלובאלית.

לסיכום, בחינת תמונת המצב המקור-כלכלית בעיר תל-אביב-יפו ממחישה את מרכזיותה של העיר בכלכלת האזור והמדינה כולה ומסייעת להציף נושאים ראשוניים אשר עשויים להיות הזדמנות או איום עתידי על כלכלת העיר, ובהמשך לכך להשפיע גם על כלכלת התושבים וכלכלת העירייה.

2.2 ענף הבנקאות, הביטוח והפיננסים

באופן היסטורי ובדומה לערים גדולות אחרות בעולם, כדוגמת לונדון וניו-יורק, מתאפיינת תל-אביב-יפו בהיותה מרכז עסקי ופיננסי, ולכן ריכוזה ועודנה מרכזת חלק משמעותי מהעסקים בענף בישראל. בעיר כ-39.6 אלף מועסקים ישירים בענף, שהם כ-10% מסך המועסקים בעיר וכ-32% מסך המועסקים בישראל לענף זה. בנוסף, הענף מייצר ערך מוסף גבוה המהווה כ-20% מסך הערך המוסף למשרה המיוצר בעיר³⁸.

ריכוז גבוה זה של עסקים בענף הפיננסי הביא לצמיחה כלכלית בעיר ואף להתרחבותם של ענפים משיקים נוספים, כמו: ענף נותני השירותים המקצועיים והשירותים העסקיים (משרדי עורכי דין גדולים, פירמות רואה חשבון וכדומה). עם זאת, בעשור האחרון עם התחזקות מגמת הפיזור והיציאה של הענף מהעיר, כפי שיתואר להלן, תמונת המצב בענף הפיננסים בעיר משתנה.

2.2.1 תת-ענף בנקאות

תת-ענף הבנקאות בתל-אביב-יפו כולל מטות, סניפים ויחידות תפעול שונות של בנקים, חברות אשראי ומוסדות אשראי חוץ בנקאי. כיום, מתוך 9 מטות בולטים של בנקים גדולים, ממוקמים בתל-אביב-יפו 6 מטות - בנק הפועלים, לאומי, דיסקונט, הבינלאומי, מרכנתיל דיסקונט ובנק אגוד. בנוסף, מבין 3 מטות חברות האשראי, ממוקם בעיר מטה אחד - חברת ישראלכרט.

³⁷ מקור: עיבוד רותם אסטרטגיה לנתוני השנתון הסטטיסטי 2016 של למ"ס - לוחות 18.13, 2.10 ו-2.11 (2015).
³⁸ מקורות: למ"ס - לוחות 2.10, 2.11, 18.13 (2015), שנתון סטטיסטי עיריית תל-אביב-יפו - לוחות 2.2, 9.20 (2016) - עיבוד רותם אסטרטגיה.

2.2.2 תת-ענף ביטוח וקרנות

תת-ענף הביטוח בתל-אביב-יפו כולל מטות ויחידות תפעול של חברות הביטוח, חברות לניהול קרנות וחברות לניהול תיקי השקעות. כיום, מתוך 17 מטות בולטים של חברות ביטוח וקרנות, נותרו בתל-אביב-יפו 7 מטות בלבד³⁹. בתחום הביטוח נותרו בעיר 2 מטות מתוך 9 בלבד - כלל חברה לביטוח ומנורה מבטחים. בתחום הקרנות נותרו בעיר 5 מתוך 8 מטות - פסגות, אלטשולר שחם, עמיתים (קרנות ותיקות), ובי בית השקעות וילין לפידות.

תת-ענף הקרנות עודנו מרוכז, בחלקו הארי, בתל-אביב-יפו. עם זאת, מרבית ענף הביטוח עזב את העיר ואת אזור המערב ורוטשילד בפרט, כבר לפני למעלה מעשור, ועבר למתחמים ייעודיים מחוץ לעיר, בעיקר לאזור פתח-תקווה ובני ברק. בנוסף, מנורה מבטחים נמצאת אף היא בתהליך עזיבה של העיר ומעבר לגבעתיים.



מקור: ויקיפדיה | צילום: יניב מורוזובסקי

ברחבי העיר פרוסים 156 סניפי בנקים, כאשר כ-62% מהם שייכים לשלושת הבנקים הגדולים³⁹.

5 מתוך 7 המטות הממוקמים בעיר (כולל מטות חברות אשראי) מרוכזים באזור המערב ורוטשילד. אזור זה שבאופן היסטורי ידוע כמרכז הכלכלי והעסקי של העיר והמדינה, מאכלס גם סניפי בנקים רבים, בדגש על סניפים עסקיים וסניפים גדולים. לעומת זאת, באזור יפו ובמזרח העיר יש מעט סניפי בנקים מסחריים.

הבנקים לבדם מעסיקים כיום כ-21 אלף עובדים בתל-אביב-יפו, מתוכם כ-17 אלף הם עובדי המטות וכארבעת אלפים נוספים מועסקים בסניפים, כלומר: כ-5% ממועסקי העיר עובדים בבנקאות⁴⁰. בנוסף, בהיבט של כלכלת העירייה, תחום הבנקאות בלבד מכסה שטח של כ-330 אלף מ"ר, שהם כ-2.1% מסך שטח העסקים בעיר וסך גביית הארנונה בתחום מסתכמת בכ-261 מיליון ש"ח, שהם כ-9.4% מסך הכנסות העירייה מארנונה לעסקים.

בשנים האחרונות ניכרת מגמת צמצום בהיקפי הפעילות הכלכלית של תת-ענף הבנקאות בעיר הן מבחינת המטות והן מבחינת הסניפים. מגמת הפיזור והיציאה מהעיר החלה בענף הפיננסים כבר לפני למעלה מעשור עם עזיבת חברות הביטוח את העיר, אך בשנים האחרונות ענף הבנקאות מצטמצם אף הוא. מספר גורמים למגמה זו: התייקרות הנדל"ן בעיר ותנאי נגישות טובים יותר בערים אחרות (יותר חניה, פחות גודש בכבישים וכו'); דיגיטציה בשירותים הפיננסיים - תהליך עולמי וארצי של צמצום סניפים בשל המעבר לפלטפורמות דיגיטליות (בתל-אביב-יפו נסגרו כ-30 סניפי בנקים מאז שנת 2014⁴¹); לחצים מצד הרגולטור למזער עלויות (לצמצום סניפים ולהעתיק את המטות למתחמים ייעודיים ופחות יקרים).

39 מקורות: בנק ישראל - "רשימת סניפי התאגידים הבנקאיים בישראל 2017", דו"חות כספיים של הבנקים המסחריים.

40 שנתון עיריית תל-אביב-יפו - לוח 10.8 למשרות במשרדי בנקים - בעיבוד רותם אסטרטגיה.

41 מרכז המחקר של הכנסת - סגירת סניפי בנקים וצמצום שירותים (נתוני סוף 2016).

42 מקורות: בתי השקעות וחברות הביטוח - דו"חות כספיים (לא כולל סוכנויות ביטוח שבשליטתן), דו"ח משק הביטוח של 2016 (EY), דו"ח בתי ההשקעות של O&B [2016].

בשנים האחרונות קיימות יותר ויותר פלטפורמות מקוונות ל"חינוך" הציבור המאפשרות השוואת מחירים, המעודדות תחרות בענף והמכריחות את החברות הגדולות והסוכנויות לצמצם עלויות. בדומה לבנקים, גם במקרה זה ישנה רוח גבית מצד הרגולטור, בשאיפה לעודד תחרות ולצמצם הוצאות של החברות, דבר שמביא לכך שחלק ניכר מהן מתקשות להעסיק כוח אדם יקר, כמתחייב מתוקף הפעילות בעיר, וכן מתקשות להתמודד עם מחירי הנדל"ן המאמיים.

2.2.3 תת-ענף פעילויות עזר פיננסיות

תת-ענף פעילויות העזר הפיננסיות בתל-אביב-יפו כולל שני תחומים עיקריים: האחד - הבורסה לניירות ערך, חברות חיתום וחברי בורסה הפועלים סביבה, והשני - סוכני ביטוח, שמאים ופעילויות עזר הנלוות לפעילות הביטוח והפנסיה.

הבורסה לניירות ערך ממוקמת באזור המער' ורוטשילד, ובנוסף לפעילותה הישירה מייצרת סביבה פעילות היקפית של גופים המנהלים פעילות פיננסית. בין היתר, פעילות של חברות חיתום, שהן בדרך כלל חברות בנות של הבנקים הגדולים או של בתי ההשקעות. תפקידן של חברות החיתום הוא ללוות את החברות בעת הנפקתן בבורסה או בעת סבבי גיוסי הון ולייעץ להן. כיום ישנן כ-20 חברות חיתום פעילות בישראל אשר רובן ממוקמות בעיר. גופים נוספים המנהלים פעילות פיננסית באזור הבורסה הם חברי הבורסה, שהם בנקים או ברוקרים נוספים שאינם בנקים. תפקידים המרכזי של חברי הבורסה הוא לתווך בין הבורסה לבין משקיעים פוטנציאליים, וכיום ישנם כ-28 ברוקרים המוגדרים חברי בורסה בישראל, כאשר מרביתם ממוקמים בעיר⁴³. נתונים מדויקים לגבי מספר המועסקים בחברי הבורסה ובחברות החיתום אינם מפורסמים, אך סך פעילותם של גופים אלה מוערכת בכ-1,200 מועסקים בתל-אביב-יפו.

בנוסף, תחת תת-ענף פעילויות העזר הפיננסיות נכללים גופים נוספים, כאמור, כאשר חלקה הארי של הפעילות הכלכלית נובע מפעילות סוכנויות וסוכני ביטוח אשר נחלקים לשניים - "סוכנויות הסדר גדולות" והרבה סוכנים קטנים.

סוכנויות ההסדר מטפלות לרוב בהסדרים פנסיונים עבור מעסיקים גדולים, והן בדרך כלל בבעלות חלקית או מלאה של חברות הביטוח הגדולות במשק. בנוסף, בעיר סוכנויות וסוכנים פרטיים רבים העובדים עם לקוחות ומעסיקים קטנים יותר באופן ישיר. כיום מתוך 7 סוכנויות ההסדר גדולות בישראל, 3 ממוקמות בתל-אביב-יפו.

בהתאם להערכות שבוצעו במסגרת ניתוח זה ובהתבסס על פרסומי החברות השונות ואגף שוק ההון במשרד האוצר, ישנם כ-2,500 מועסקים בסוכנויות ההסדר בתל-אביב-יפו ועוד כ-2,500 מועסקים נוספים בלמעלה מ-500 סוכנויות קטנות וכסוכנים פרטיים⁴⁴.

מרבית סוכנויות ההסדר שבעבר היו ממוקמות יחד עם חברות הביטוח באזור המער' ורוטשילד, עברו בעשור האחרון למתחמים ייעודיים בערים שכונות (פ"ת, ר"ג, בני-ברק) ולשולי העיר (קריית עתידים, רמת החייל וכו') בעקבות חברות הביטוח. בדומה לבנקים, המגמה של הפיכת השירותים למקוונים שינתה את תפקידו של סוכן הביטוח ובמקרים מסוימים אף הפכה אותו מיותר. בהתאם לכך, ישנה ירידה של כ-3% בהיקף המועסקים בתת-ענף פעילויות עזר פיננסיות בין השנים 2012-2015.

⁴³ מקורות: אתר הבורסה לני"ע, אתר הרשות לני"ע, רשימת החתמים הבולטים בישראל של 2017 (D&B), רשימת חברי הבורסה בישראל (2017).
⁴⁴ מקורות: אגף שוק ההון במשרד האוצר, רשימת סוכנויות - מגדל, כלל ופניקס, D&B - מועסקים מרשימת הסוכנויות הבולטות בישראל (2017).

2.2.4 תרומת כלל הענף לכלכלת העיר

ענף הבנקאות, ביטוח ופיננסים מספק כ-53 אלף משרות בעיר, כ-39.6 אלף מועסקים ישירים (מתוכם 15.8 אלף תושבי העיר) וכ-13.9 אלף מועסקים בתחומים משיקים, שמשרותיהם "נובעות" מהפעילות בענף ("Spillover")⁴⁵.

השכר החודשי הממוצע בענף עומד על כ-17 אלף ₪ שנחשב גבוה ביחס לשכר החודשי הממוצע במשק, העומד על כ-9.5 אלף ₪. עם זאת, בתוך הענף ישנה קוטביות שכר משמעותית הנובעת משכבה יחסית מצומצמת של בכירים המשתכרים שכר גבוה ביחס לממוצע, ושכבה נוספת, יחסית גדולה, של שכירים המשתכרים שכר נמוך יותר, הדומה לשכר הממוצע. שונות בשכר קיימת גם בין תתי הענפים כאשר בתחום הבנקאות השכר החודשי הוא הגבוה ביותר - 20.5 אלף ש"ח בממוצע.

בהיבט כלכלת העירייה, מדובר בענף בעל תרומה משמעותית. הענף כולו מכסה שטח של כ-400 אלף מ"ר שהם כ-2.6% מסך שטח העסקים בעיר, בעוד סך גביית הארנונה מסתכמת בכ-300 מיליון ₪ שהם כ-11% מסך הכנסות העירייה מארנונה לעסקים⁴⁶.

2.2.5 סיכום

ענף הבנקאות, הביטוח והפיננסים הוא חלק משמעותי בכלכלת העיר. על אף עזיבה של חלק ניכר מהענף בעשור שעבר, בעיקר תחום הביטוח והקרנות, העיר עדיין מוקד פיננסי ועסקי בישראל שממוקמים בה מטרות בנקים, חברות ביטוח וקרנות רבות.

בשל התגברות מגמת הפיזור בענף ותחילת יציאתם של מטרות הבנקים, העיר חשופה לסיכון משמעותי. אם יימשכו המגמות הנוכחיות בענף, יוגדל קצב סגירת הסניפים בהתאם לפרסומים באשר לעזיבה צפויה של מטרות הבנקים (הפועלים, דיסקונט וחלק מפעילות לאומי), ההערכה היא כי בשנים הקרובות עלולה פעילות הפיננסים בעיר להמשיך ולהצטמצם.

בנוסף, בטווח הבינוני, קיים סיכון לצמצום גם בתחום השירותים ההיקפיים - ראיית חשבון, שירותים משפטיים, שירותי ייעוץ, שירותי פרסום וכדומה.

ערים נוספות בעולם חוות אותה מגמה של יציאת ענף הפיננסים מהעיר, ומתמודדות איתה בדרכים מגוונות. לדוגמה, עיריית ניו-יורק החליטה (במסגרת פעילות 'החברה הכלכלית') כי בעקבות מגמת עזיבת המטרות ומעברם לערים שכנות (גרזי-סיטי, לונג איילנד וכו'), יש להעניק לבנקים סל תמריצים שיסייעו להם להשאיר את פעילותם במנהטן. הדוגמה הבולטת ביותר היא "Bank of New-York Mellon", שהנהלתו הודיעה על כוונתה למכור את בניין המטה המפורסם ב-יול סטריט, וניהלה מגעים מתקדמים למעבר לגרזי-סיטי. בעקבות סל התמריצים שניתן, אך לא פורסם, נותר מטה הבנק בעיר ונחתם חוזה חכירה ל-20 שנה בבניין סמוך, בשטח כולל של כ-33 אלף מ"ר.

באמסטרדם למשל, על אף שלא קיימת מגמת פיזור כה משמעותית בענף הבנקאות, העירייה משתמשת בחקיקה מקומית על מנת לתמרץ את פעילות הסקטור הפיננסי. החקיקה כוללת מספר כללי בסיס שלפיהם ניתן להעניק לחברות בתחום הפיננסי (בלבד) הטבות, כמו: הקלות מס, הקלות חשבונאיות, פיצויי פיטורין לחברי דירקטוריון וכד'.

מנגד, ערים אחרות כמו סן-פרנסיסקו ולונדון לא ביצעו מהלכים אסטרטגיים ממוקדים כדי למנוע יציאה של ענף הפיננסים מהעיר, אלא נקטו במדיניות חלופית של עידוד וסיוע לענפים אחרים הצומחים ממילא, כמו: ענף ההייטק, מדיניות עליה יורחב בהמשך, כחלק מניתוח ענף זה.

2.3 ענף השירותים המקצועיים, המדעיים והטכניים

בנוסף להיותה של תל-אביב-יפו מרכז עסקי ופיננסי, מרכזת העיר שיעור משמעותי של עסקים בענפים הנחשבים למשיקים, בין היתר בענף נותני השירותים המקצועיים והעסקיים. קיומו של הענף תלוי בפעילות הכלכלית המקבילה בענפים חופפים. לכן

⁴⁵ משרות עקיפות מחושבות לפי מכפיל מקובל לכל ענף - במקרה של ענף זה המכפיל הוא 0.7, בתוספת הנחה שחצי מהמשרות העקיפות נשארות בעיר. ⁴⁶ קובץ שינויי שימוש ארנונה של עיריית תל-אביב-יפו (2016), תקציב העירייה (2016).

2.3.1 תת-ענף שירותים משפטיים

תל-אביב-יפו מהווה "Hub משפטי" - מתוך 190 המשרדים הגדולים בישראל כ-75% ממוקמים בעיר או בסמוך לה (רמת-גן), וכן למעלה מ-80% מכלל המועסקים בתחום המשפטים בישראל עובדים בעיר או בסמוך לה (רמת-גן).

תת-ענף המשפטים מעסיק כיום כ-14.4 אלף מועסקים בתל-אביב-יפו, מתוכם כ-7,000 הם עובדי 190 הפירמות הגדולות, כלומר: כ-3.5% ממועסקי העיר עובדים במתן שירותים משפטיים⁴⁸. השכר החודשי הממוצע בישראל בתחום נמוך בכ-30% מהשכר החודשי הממוצע בתחום בתל-אביב-יפו: כ-10,700 ש"ח בכלל המשק, לעומת כ-13,700 ש"ח בעיר⁴⁹.

נותני השירותים המשפטיים בעיר עוסקים בעיקר בתחומים המשמעותיים לעיר מבחינה כלכלית - נושאים עסקיים, הייטק, מיזוגים ורכישות, משפט מסחרי וליטיגציה.

בדומה לתחומי שירותים מקצועיים נוספים, התחום סובל בכלל המשק מ"הצפה" בשוק העבודה מכיוון שמספר בוגרי האוניברסיטאות והמכללות בתחום גדל מידי שנה (כ-4% גידול בשנה האחרונה). אי לכך, פירמות מסוגלות להעסיק כוח אדם בעלות יחסית נמוכה. הדבר מאפשר להן להתמודד עם מגמות של התייקרות הנדל"ן ולהשאיר את פעילותן בעיר. תוצאה נוספת של הוזלת התשלום לכוח האדם היא זינוק בהיקף של פתיחת משרדים קטנים ועצמאיים מידי שנה. משרדים אלה לרוב אינם מחזיקים מעמד לאורך זמן, והמעטים שכן מצליחים לבסס עצמם, לרוב מתמזגים עם המשרדים הגדולים או נרכשים על-ידיהם⁵⁰.

2.3.2 תת-ענף שירותי חשבונאות וראיית חשבון

חלק ניכר מהפעילות הארצית בתחום שירותי החשבונאות מתבצעת בתל-אביב-יפו: 13 מתוך 20 הפירמות הגדולות בישראל ממוקמות בעיר⁵¹, וכ-90% מהמועסקים ב-20 המשרדים אלה עובדים בעיר

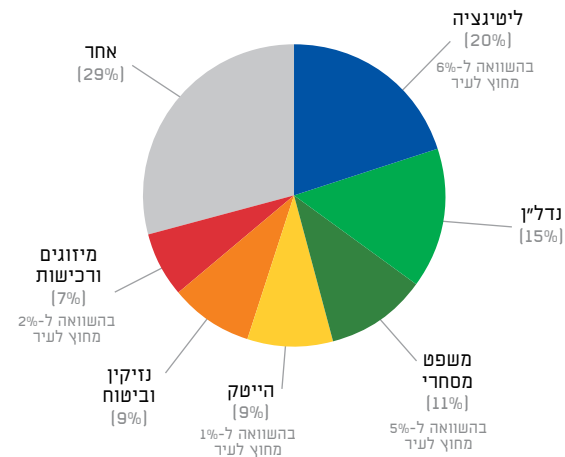
מגמות המשפיעות על ענף הבנקאות והפיננסים, צרכן שירותים מרכזי, ישפיעו במידה מסוימת גם על ענף זה. במטרה לזהות ולמפות את ההזדמנויות ואת המגמות המאיימות על הענף בעיר, מובא להלן ניתוח מעמיק של ענפי המשנה המרכזיים של ענף השירותים המקצועיים.

ענף שירותים מקצועיים, מדעיים וטכניים הוא ענף מרכזי הגדול ביותר בתל-אביב-יפו מבחינת היקף המועסקים, בעיקר בשל היותה של העיר מרכז העסקים של ישראל, כאמור. בסך הכול ישנם בעיר כ-59.5 אלף מועסקים ישירים בענף שהם כ-15% מסך המועסקים בעיר וכ-23% מסך המועסקים בישראל בענף זה. כמו כן הענף מייצר ערך מוסף גבוה שהוא כ-18% מסך הערך המוסף למשרה המיוצר בעיר⁴⁷.

איור 2.6

התפלגות תחומי ההתמחות הראשיים של 108 משרדי עריכת הדין הגדולים בעיר

מקור: דירוג Dun's 100 של המשרדים הגדולים לשנת 2017.



47 מקורות: למ"ס - לוחות 2.10, 2.11, 18.13 (2015), שנתון סטטיסטי עיריית תל-אביב-יפו - לוחות 2.2, 9.20 (2016) - בעיבוד רותם אסטרטגיה.

48 מקורות: דירוג Dun's 100 של המשרדים הגדולים לשנת 2017, למ"ס - לוח 2.2 למועסקים לפי ענף משנה ועיבודי רותם אסטרטגיה.

49 מקורות: למ"ס - לוח 12.41 לשכר ממוצע בתתי-ענפים, סקר של "הקודקס המשפטי".

50 מקור: דו"ח הענף - "קודקס למשפטים".

51 מקורות: דירוג DUNS 100 (ישראל) - רשימת פירמות רואי החשבון הגדולות בישראל (2017).

התחום, העומד כיום על כ-8,825 ש, נמוך מהממוצע במשק. חלק מהחברות הגדולות בעיר "פיצו" על הצמצום בענף באמצעות מעבר למתחמים ייעודיים בשולי העיר.

שירותי אדריכלות והנדסה: למעלה מ-40% ממשרדי האדריכלים הגדולים בישראל ממוקמים בתל-אביב-יפו, ו-52% מכלל המועסקים בתחום האדריכלות בישראל עובדים בעיר, כ-9,800 עובדים מתוכם 900 עובדים במשרדים הגדולים. לעומת המרכזיות של תל-אביב-יפו בתחום האדריכלות, רק 4 מתוך 20 משרדי ההנדסה הגדולים בישראל ממוקמים בעיר.

תנופת הבנייה בישראל בשנים האחרונות יצרה ביקוש גבוה לעובדים בתחום האדריכלות והנדסה, והחברות נאלצות להעסיק עובדים בעלויות שכר גבוהות יחסית (כ-12,300 ש בממוצע). הדבר מקשה עליהן להמשיך ולתחזק את מרכזי הפעילות בעיר [בניגוד לפירמות בתחום השירותים המשפטיים והחשבונאות]. לכן קצב צמיחת תת-הענף בתל-אביב-יפו נמוך מזה שבכלל המדינה.

2.3.4 תרומת כלל הענף לכלכלת העיר

הענף כולו מספק כ-60 אלף משרות ישירות בעיר, כ-33,100 מתוכם תושבי העיר. השכר החודשי הממוצע בענף עומד על כ-12,900 ש, ונחשב לגבוה ביחס לשכר החודשי הממוצע במשק. עם זאת ישנה שונות בשכר בין תתי-הענפים השונים - בתחום החשבונאות השכר החודשי הממוצע נמוך מהשכר הממוצע במשק ועומד על כ-8,500 ש, בעוד שבתחום האדריכלות השכר החודשי הממוצע עומד על כ-12,300 ש⁵³.

בהיבט של כלכלת העירייה, מדובר בענף בעל תרומה משמעותית: הוא מכסה שטח של כ-360 אלף מ"ר בעיר, שהם כ-2.3% מסך שטח העסקים בעיר, בעוד סך גביית הארנונה מסתכמת בכ-150 מיליון ש שהם כ-5% מסך הכנסות העירייה מארנונה לעסקים⁵⁴.

(כלומר, המשרדים הגדולים ביותר ממוקמים בעיר). בתת-הענף כולו מועסקים כיום כ-13,000 עובדים בעיר, מתוכם 8,500 ב-20 הפירמות הגדולות. השכר החודשי הממוצע שלהם דומה לשכר הממוצע במשק, כ-9,500 ש, כלומר: שכר נמוך יחסית.

חלק ניכר מהמשרדים הגדולים בעיר ממוקם בשכונות ובאזורי משרדים במזרח. התקבצות זו ככל הנראה נובעת מהצורך של חברות ענק אלה בשטחי משרד נרחבים אשר יתאימו להיקף הפעילות העצום שלהן. צורך זה הופך לאתגר כלכלי עבורן באזור המערב/רומשילד, האזור הפיננסי "המסורתי" בשל מחירי נדל"ן גבוהים בהרבה.

2.3.3 תתי-ענף בולטים נוספים

שירותי ייעוץ: תת-ענף זה מרוכז בתל-אביב-יפו וסביבתה. בעיר עצמה ממוקמות מספר מצומצם של פירמות גדולות המעסיקות כ-400 עובדים, ומספר גדול של יועצים פרטיים (עובדה המקשה על ספירתם) שלרוב רשומים כעוסק מורשה, אך בפועל עובדים מהבית או מחללי עבודה משותפים. עובדה זו מטה את תמונת תרומתם לכלכלת העירייה, מכיוון שאינם תופסים שטח משרדים קבוע בעיר. לפי הערכות הצוות הכלכלי, היקף המועסקים בתחום בעיר עומד על כ-5,000 עובדים⁵².

בדומה לכלל ענף השירותים המקצועיים, תחום הייעוץ צפוי להיות מושפע ממגמת הפיזור בפיננסים, אך ככל הנראה בעוצמה חלשה יותר מאשר בתתי-ענפים אחרים. תחום הייעוץ אינו קשור בהכרח לענף ספציפי וכולל בתוכו חברות ויועצים המייעצים לשלל סוגי חברות בשלל ענפים, תחומים ושווקים.

שירותי פרסום וגרפיקה: תל-אביב-יפו היא מוקד ארצי בתחום שירותי הפרסום, הגרפיקה והקריאייטיב, כאשר 14 מתוך 17 החברות הגדולות בתחום ממוקמות בעיר. בשנים האחרונות ההוצאה הכוללת של חברות על פרסום הולכת ומצטמצמת, וההוצאה היא צמצום בהיקפי התעסוקה וירידה בשכר הממוצע

⁵² מקורות: דוחות חברות הייעוץ, למ"ס - לוח 2.2 למועסקים לפי ענף משנה ועיבודי רותם אסטרטגיה.

⁵³ מקור: למ"ס - לוח 2.11 למועסקים, לוח 12.41 לשכר ושכר חודשי ממוצע לשכיר, לפי ענף כלכלי ותתי-ענפים, סיווג ענפי הכלכלה 2011 [2015].

⁵⁴ קובץ שינויי שימוש ארנונה של עיריית תל-אביב-יפו [2016], תקציב העירייה [2016].

2.3.5 סיכום

מרכזיותה של תל-אביב-יפו בענף השירותים המקצועיים שבו היא מובילה ארצית מצטמצמת. אמנם מאז 2012 ישנה צמיחה מסוימת בהיקף המועסקים בעיר, אך הצמיחה בשנים אלה נמוכה משמעותית מהצמיחה בכלל המשק - כ-3% בלבד לעומת כ-15% בכלל המשק.

מגמת התייקרות הנדל"ן מקשה על נותני השירותים המקצועיים שעדיין פועלים בעיר. הדבר מוביל למעבר פירמות לשולי העיר ולעיתים אף לערים אחרות באזור. כמו כן סביר כי במקביל לצמצום בענף הפיננסים, יצמצם גם היקף השירותים המקצועיים בעיר, או לכל הפחות נראה התאמה של תחומי העיסוק לענפים אחרים. למעשה, הענף מתאים את עצמו לשינויים (בחלקו) כבר היום, עם גידול במתן השירותים וההתמחויות בתחומים המתקשרים לעולם ההייטק.

2.4 ענף ההייטק⁵⁵

2.4.1 תרומת הענף לכלכלת העיר

מדינת ישראל נחשבת לאחת ממעצמות ההייטק והסטארט-אפ הגדולות והמניבות בעולם. ישנן מספר ערים בארץ המתגאות בריבוי חברות ומועסקים בענף ההייטק, אך מעל כולן נמצאת תל-אביב-יפו. מאפייניה הייחודיים והחדשניים של העיר הפכו אותה עם השנים ועם התפתחות סצנת ההייטק בעולם בכלל ובישראל בפרט, לאבן שואבת עבור לא מעט חברות בינלאומיות המחפשות כישרונות עולים ורעיונות מבריקים בתחום, לצד חברות הזנק מקומיות אשר בחרו להקים את משרדיהן בעיר כדי ליהנות מאקו-סיסטם אידיאלי ואווירה צעירה וחדשנית.

איור 2.7

תאור סכמטי של אפקט ה-spillover בענף ההייטק



בעיר ישנם כ-44,700 מועסקים ישירים בענף שהם כ-11% מסך המועסקים בעיר וכ-12% מסך המועסקים בישראל בענף זה (בכלל ישראל מעסיק ההייטק כ-9% מסך המועסקים). מתוכם כ-14,500 מועסקים ישירים בענף שהם תושבי העיר. בנוסף, הענף מייצר ערך מוסף גבוה בעיר המהווה כ-16% מסך הערך המוסף למשרה המיוצר בעיר⁵⁶. בנוסף למשרות הישירות הרבות שהענף מספק, הוא מייצר גם כ-15,600 משרות עקיפות בעיר אשר "נובעות" מהפעילות הענפה בתחום ("Spillover")⁵⁷.

השכר החודשי הממוצע בענף ההייטק עומד על כ-18,300 ₪ שנחשב לשכר ממוצע גבוה מאוד ביחס לשכר החודשי הממוצע במשק העומד על כ-9,500 ₪. בדומה לענפים אחרים, גם בענף ההייטק ישנה שונות בשכר החודשי הממוצע בין התחומים השונים, אך במקרה הזה אין תחום הנמצא מתחת לשכר הממוצע במשק. למשל, המועסקים במרכזי המחקר ופיתוח הגלובאליים משתכרים שכר חודשי גבוה במיוחד העומד על כ-33,300 ₪, בעוד בתחום הייצור והמכשור השכר החודשי הממוצע עומד על כ-19,900 ₪ "בלבד"⁵⁸.

⁵⁵ ניתוח ענף ההייטק בפרק זה יעשה שימוש בהגדרות של מכון מחקר ההייטק והון הסיכון בישראל - IVC. הגדרות אלו מדויקות יותר מהגדרות הלמ"ס וכוללות בתוכן את הענפים הרלוונטיים בלבד לניתוח הענף.

⁵⁶ מקורות: המרכז למחקר כלכלי וחברתי עיריית תל-אביב-יפו, דו"חות IVC, שנתון סטטיסטי עיריית תל-אביב-יפו - 2.2, 9.20 (2016), למ"ס - 18.13 (2015), עיבודי רותם אסטרטגיה.

⁵⁷ משרות עקיפות מחושבות לפי מכפיל מקובל לכל ענף - במקרה של ענף זה המכפיל הוא 0.7, בתוספת הנחה שחצי מהמשרות העקיפות נשארות בעיר.

⁵⁸ מקור: למ"ס - לוח 2.11 למועסקים, לוח 12.41 לשכר ושכר חודשי ממוצע לשכיר, לפי ענף כלכלי ותתי-ענפים, סיווג ענפי הכלכלה 2011 (2015).

ענף ההייטק נמצא בצמיחה ב-5 השנים האחרונות הן בעיר והן בכלל המשק. עם זאת, קצב הצמיחה בהיקפי חברות ההייטק בעיר גבוה משמעותית מקצב הצמיחה בכלל ישראל - כ-74% מול 57% ב-4 שנים. עם זאת, קצב צמיחת המועסקים בעיר נמוך ביחס לקצב הצמיחה בכלל ישראל, כ-45% מול כ-54%. הפער בין שיעורי צמיחת החברות לשיעורי צמיחת המועסקים נובע מהעובדה שבתל-אביב-יפו הענף מתבסס על גידול מתמשך בפעילותן של חברות הזנק קטנות המעסיקות בדרך כלל מספר מצומצם של עובדים (לעיתים אף מדובר ב"חברה של איש אחד").

2.4.3 "תתי ענפים" בהייטק

לפי הגדרות מכון מחקר ההייטק והון הסיכון IVC שעליו מתבסס פרק זה, ניתן לחלק את חברות ההייטק בישראל לשלושה סוגים עיקריים: חברות הזנק (סטארט-אפים), חברות בוגרות ומרכזי מחקר ופיתוח בבעלות חברות גלובליות זרות.

ניתוח ראשוני העלה שתל-אביב-יפו חזקה בעיקר בשלבים המוקדמים בהייטק הן בהשוואה לעצמה - כשני שלישים מסך חברות ההייטק בעיר הן חברות הזנק "צעירות" והן ביחס לישראל - 34% מחברות ההזנק הצעירות ביותר בישראל (בשלב ה-Seed) ו-28% מחברות ההזנק בשלב ה-R&D בישראל ממוקמות בתל-אביב-יפו, לעומת ריכוז בעיר של 25% מכלל חברות ההייטק במדינה. גם בפרמטר של המועסקים השיעורים דומים.

מרכזי מחקר ופיתוח זרים: מספר מרכזי המחקר ופיתוח הזרים בעיר גדל ב-4 שנים מ-34 בשנת 2012 ל-73 בשנת 2016. גידול בשיעור אסטרונמי של כ-115%, פי שלושה מכלל המשק. במקביל, גם קצב צמיחת המועסקים במרכזי המחקר ופיתוח הזרים בעיר גבוה פי שלושה מקצב הצמיחה בישראל, ומספרם עמד בשנת 2016 על מעל 6,600 מועסקים. עם זאת, מרכזי המחקר ופיתוח הזרים הגדולים ביותר המעסיקים 1,000 עובדים ויותר (אינטל, HP, IBM, אפל, מייקרוסופט) אינם ממוקמים בעיר, אלא מרכזים בסדר גודל בינוני (800-100 עובדים) וקטנים יותר.

בהיבט של כלכלת העירייה מדובר בענף בעל תרומה משמעותית. לפי הערכות הצוות הכלכלי, ענף ההייטק כולו משתרע על פני כ-425,000 מ"ר בעיר שהם כ-2.7% מסך שטח העסקים בעיר, בעוד סך גביית הארנונה מסתכמת בכ-120 מיליון ש"ח שהם כ-4.3% מסך הכנסות העירייה מארנונה לעסקים⁵⁹.

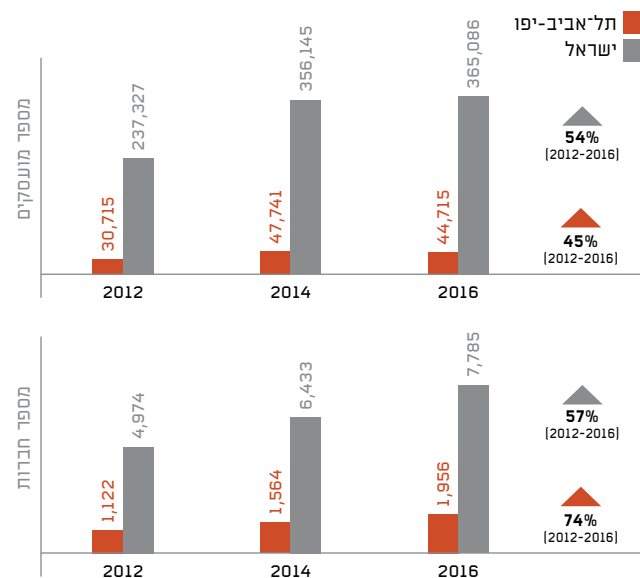
2.4.2 מגמות בענף בעיר

בתל-אביב-יפו כ-2,000 חברות הייטק, ישראליות וזרות, כ-25% מכלל חברות ההייטק בישראל. חברת הייטק מוגדרת כחברה שליבת פעילותה הוא פיתוח טכנולוגי, וכן המוצר והפיתוח בבעלות החברה (בניגוד להגדרות הלמ"ס, אשר כוללות גם חברות העוסקות במכירת ציוד אלקטרוני).

איור 2.8

מספר חברות ההייטק ומספר המועסקים בהן בישראל ובתל-אביב-יפו, 2012-2016

מקור: המרכז למחקר כלכלי וחברתי ודוחות IVC



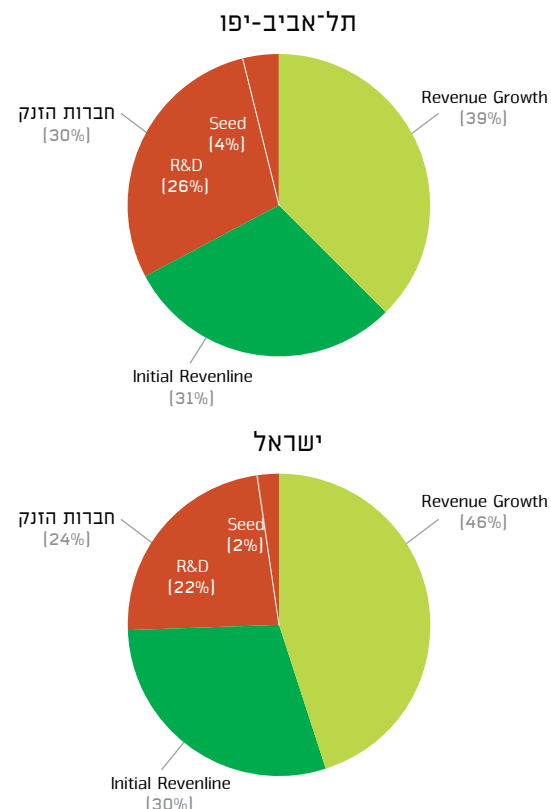
59 קובץ שינויי שימוש ארנונה של עיריית תל-אביב-יפו (2016). עיבודי רותם אסטרטגיה והערכה המתבססת על קובץ הארנונה - שטחים ותקבולים מבתי תוכנה + פעילות הייטק נוספת + שיעור מסוים של שטחים ותקבולים שחויבו תחת "משדרים כללי".

חברות הזנק ואקזיטים בעיר: מקומה של העיר כ-"Hub" של חברות ההזנק בישראל הולך ומתחזק, כאשר כיום ממוקמות בתל-אביב-יפו כ-1,200 חברות הזנק שהן כ-30% מסך חברות הסטארט-אפ בישראל. קצב הגידול שלהן בעיר בשנים 2016-2012 גבוה מאשר בכלל המדינה, 70% לעומת 50%. קצב צמיחת המועסקים בחברות ההזנק בתל-אביב-יפו גבוה כמעט פי שניים מאשר בכלל ישראל, ומספרם עמד בשנת 2016 על כ-6,400 עובדים, כ-30% מסך המועסקים בחברות מסוג זה בישראל.

איור 2.9

התפלגות עסקאות אקזיט לפי שלב בחיי החברה, ישראל ותל-אביב-יפו, 2016

מקור: המרכז למחקר כלכלי וחברתי ודוחות IVC.



מרבית האקזיטים בעיר ובמדינה יוצאים לפועל בשלבים המתקדמים בחיי החברות. עם זאת, בתל-אביב-יפו יש נטייה גבוהה יותר לאקזיטים בשלבים מוקדמים מאשר בישראל. בין השנים 2008-2015 התבצעו בעיר 165 אקזיטים בשווי כולל של כ-6.8 מיליארד \$. שווי האקזיט הממוצע בעיר גדל עם השנים, אך הוא נמוך מהשווי לאקזיט ממוצע בכלל ישראל (בשנים שנבחנו). מאז שנת 2008 האקזיטים בעיר הם כרבע מכלל האקזיטים שיצאו לפועל במדינה וכשישית מסך שווים הכולל. פער זה מתאים לריבוי האקזיטים היחסי של חברות ההזנק בשלבי החיים המוקדמים בעיר שבהם שווין של החברות עודנו נמוך יחסית.

תל-אביב-יפו היא מוקד מרכזי למשקיעים מסוגים שונים בענף ההייטק: 47% מהמשקיעים הפרטיים (אנג'לים) בישראל, 44% מקרנות הון סיכון, 38% מהאקסלרטורים, ו-17% מהחממות הטכנולוגיות. בנוסף, גם למעלה ממחצית המשקיעים הזרים הפועלים במדינה ממוקמים בתל-אביב-יפו. ריכוז זה הוא בין המניעים המרכזיים של חברות ההזנק "הצעירות" להתמקם בעיר. כלומר, מעבר לעובדה שמדובר בעיר "צעירה", דינאמית וחדשנית אשר לרוב מתאימה לאופיין של חברות הסטארט-אפ והיזמים שבראשן, האקו-סיסטם בתל-אביב-יפו מורכב גם מריבוי משקיעים והזדמנויות לצמוח כלכלית - פרמטר חשוב ומרכזי עבור יזמים וחברות מסוג זה.

חברות הייטק בשלבים בוגרים: כיום פועלות בישראל 3,473 חברות בוגרות, ש-694 מהן ממוקמות בעיר, כלומר: כ-20% מסך החברות. שיעור זה נמוך בכ-5% מחלקה היחסי הממוצע של העיר בכלל הענף, וקצב הצמיחה של סוג חברות זה דומה לזה שבכלל המדינה. 31,500 המועסקים בחברות אלה בעיר מהווים רק 11% מכלל המועסקים במדינה, וקצב הצמיחה שלהם נמוך משמעותית מזה שבישראל (30% לעומת 56%). כלומר, העיר אינה מתמחה בחברות הייטק בוגרות. יש לציין שלמעלה ממחצית המועסקים בחברות מסוג זה בעיר (18,000) מתרכזים ב-15 חברות הגדולות ביותר בעיר.



מקור: אתר קריית עתידים

2.4.4 תחומי העיסוק ואזורי הפעילות

תל־אביב-יפו היא מובילת שוק במספר לא מבוטל של תחומי עיסוק מבין עשרת התחומים הבולטים ביותר בישראל, במיוחד בתחומי Big Data & Cloud, Fintech, Cyber (דיגיטציה וטכנולוגיות פיננסיות), Adtech-1Security, Internet of Things (דיגיטציה וטכנולוגיות פרסום).

איור 2.10

חברות הייטק בוגרות גדולות בתל־אביב-יפו לפי היקף מועסקים מוערך

מקור: דוחות IVC, דוחות של החברות השונות, d&b ישראל

חברות בעיר (כאחוז מישראל)	מועסקים בעיר (כאחוז מישראל)	אשכול פעילות	דירוג (לפי מרכזיות הענף בעיר)
31.3%	15.0%	Big Data & Cloud	1
30.4%	5.4%	Fintech	2
26.2%	9.1%	Cyber Security	3
21.6%	13.7%	Internet Of Things	4
40.8%	48.1%	Adtech	5
24.5%	25.5%	Digital Health	6
17.5%	1.5%	Machine Vision	7
22.6%	6.1%	Automotive	8
23.4%	3.2%	Foodtech	9
36.5%	37.5%	Edtech	10

נוטות להתמקם בעיקר באזור המערב/רוטשילד וכן ובאזור יגאל אלון והרכבת. לרוב, חברות אלו אינן פועלות תחת חוזי שכירות, אלא רוכשות בניינים או קומות שלמות בבנייני משרדים. חברות קטנות וחברות סטארט-אפ הנמצאות בשלבים ראשוניים, נוטות להתמקם בעיקר באזור המערב/רוטשילד. כאמור, כאשר הן

מרבית חברות ההייטק בעיר ממקומות בשלושה אזורים מרכזיים: המערב/רוטשילד, יגאל אלון והרכבת, רמת החייל וקריית עתידים. מיקומה של חברה תלוי לרוב בגודלה ובשלב החיים שבו היא נמצאת ופחות באשכולות הפעילות השונים: מרכזי מחקר ופיתוח זרים וחברות גלובאליות שאינן רגישות כלל למחירי נדל"ן גבוהים,

מצליחות, הן רווחיות מאוד ויכולות להרשות לעצמן להמשיך לפעול באזור זה עד שיצמחו לגודל אשר יחייב אותן לעבור לאזורי השוליים בתוך העיר או לעיר אחרת. חברות הייטק בוגרות אשר לרוב גם גדולות יותר מבחינת היקף פעילותן ומספר המועסקים בהן, נוטות להתמקם בשולי העיר, כאמור: בעיקר במתחמים הייעודיים כמו רמת החייל וקריית עתידים. לא מן הנמנע כי הצעד הבא של חברות מסוג זה יהיה עזיבה של העיר כליל.

2.4.5 סיכום

ענף ההייטק הוא חלק אינטגרלי מכלכלת תל-אביב-יפו, וחלקו היחסי של הענף בעיר הוא גבוה.

תל-אביב-יפו היא Hub לחברות סטארט-אפ, ומקומה ככזה רק הולך ומתחזק עם השנים. חברות הזנק הן "מעסיקים קטנים" בעלי רגישות גבוהה לתנודות כלכליות וחוסן יחסי נמוך שבא לידי ביטוי בשיעורי שרידות נמוכים (בדומה לעסקים קטנים בענפים אחרים בעיר ובמדינה).

בשנים האחרונות נהנית העיר מצמיחה אסטרנומית של חברות גלובאליות ומספר המועסקים בהן. הסיכון המרכזי בגידול בפעילות מרכזי המחקר ופיתוח בעיר הוא שפעילותן של חברות גלובאליות עלול להפוך את העיר לרגישה יותר למשברים כלכליים ולעזזועים בינלאומיים. לדוגמה, אם במשבר "הסאב-פריים" של שנת 2008 כלכלת העיר והמדינה כמעט לא נפגעה, הסתמכות על פעילות חברות בענף שמרביתו מוטה לכיוון אשכול הייצוא הגלובאלי עלולה להביא להשלכות חמורות אם וכאשר יתרחש המשבר הכלכלי העולמי הבא.

חברות ההייטק הבוגרות הן רוב החברות הפעילות בעיר שמעסיקות את רוב המועסקים בענף בעיר. התעסוקה בחברות אלה נמצאת בצמיחה, אך בקצב איטי משמעותית מקצב הצמיחה בכלל ישראל. כמו כן, כיום מרבית החברות הפועלות בעיר ממוקמות במתחמים ייעודיים בשולי העיר, ולא מן הנמנע שבטווח הקצר-בינוני אף יעזבו את העיר לחלוטין ויעברו לערים אחרות, בדומה לחברות שכבר עשו כן בעבר.

סיכון נוסף שעולה מצמיחת הענף, הוא קוטביות שכר שתביא להקצנת הגיטריפיקציה בעיר. הדעיכה הצפויה בענף הבנקאות שבו למרבית המועסקים שכר בינוני, והצמיחה הצפויה בהייטק ובמועסקים בעלי השכר הגבוה בעיר, כפי שעולה מהניתוח, תוביל להתייקרות של הצריכה ושל הדיור בעיר אשר יקרים ממילא כבר כיום (כפי שיורחב בהמשך).

מגמות דומות שהתרחשו בערים אחרות בעולם, כמו: ניו-יורק וסן-פרנסיסקו זכו להתייחסות מצד העיריות שניסו למזער את קוטביות השכר ולמנוע גיטריפיקציה באמצעות יצירת אפיקי תעסוקה בהכנסה גבוהה (בעיקר בהייטק) לאוכלוסיות חלשות יותר בעיר.

2.5 ענף מסחר סיטונאי וקמעונאי

ענף המסחר הוא מהמרכזיים בעיר שבא לידי ביטוי באשכול המקומי ובשירותים לתושבים, וכן באשכולות ה"ייצוא", בעיקר למחוז. הענף מאופיין בשונות בסוגי העסקים וכולל עסקים קטנים ומרכזי קניות גדולים ופאזר-סנטרים. בעשור האחרון הענף מתאפיין בשינויים רבים הן גלובאלית והן ברמה הארצית. גלובאלית, מגמות דיגיטציה מובילות לעלייה בהיקף המסחר המקוון ובהתאמה לירידה במסחר "ברחוב" ובקניונים. בישראל מגמה זו טרם באה לידי ביטוי, וישנה מגמת התחזקות של הקניונים ומרכזי המסחר על חשבון המסחר "ברחוב".

הענף מספק תעסוקה רבה בעיר - כ-42,000 מועסקים ישירים שהם כ-10% מסך המועסקים בעיר (בדומה לירושלים וחיפה, אך נמוך מראשל"צ ונתניה, שעומדות על 21%-18% בהתאמה), וכן כ-14,700 מועסקים עקיפים. מספר המועסקים בענף בכלל המשק צמח בכ-6%, למול הקיפאון בתחום שחל בעיר בין השנים 2012 ל-2015, כלומר: העיר מאבדת ממרכזיותה בתחום המסחר ביחס לישראל.

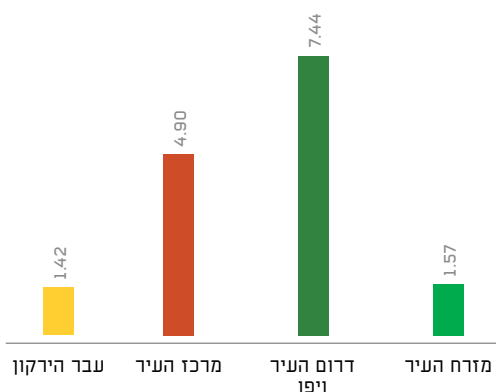
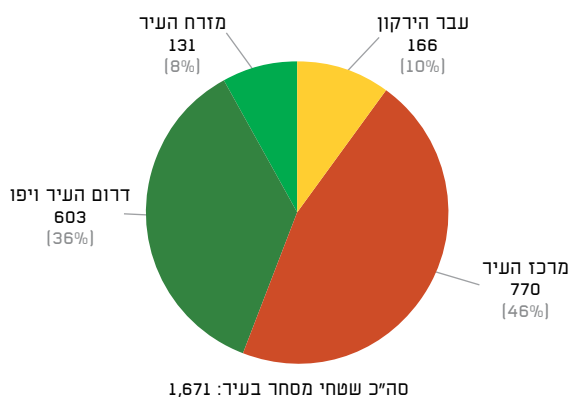
השכר הממוצע בענף נמוך ביחס לממוצע במשק ועומד על כ-8,224 ש"ח. השכר הממוצע במסחר קמעונאי עומד על כ-6,052 ש"ח שהוא נמוך ביחס למסחר סיטונאי (לא כולל רכב) העומד על כ-11,339 ש"ח.

העירייה מארנונה לעסקים. אין שינוי משמעותי בשיעור זה בשנים האחרונות. כ-82% מכלל שטחי המסחר בעיר הם במרכז העיר או בדרום העיר ויפו, כאשר יחס שטח מסחר לתושב גבוה במיוחד באזור דרום העיר ויפו. עובדה זו מצביעה על כך שבאזור מרוכזים עסקי מסחר המיועדים ל"ייצוא" שאינם משרתים את תושבי העיר בלבד.

2.12 איור

התפלגות שטח המסחר לפי אזורים (אלפי מ"ר) ויחס שטח מסחר לתושב לפי אזור

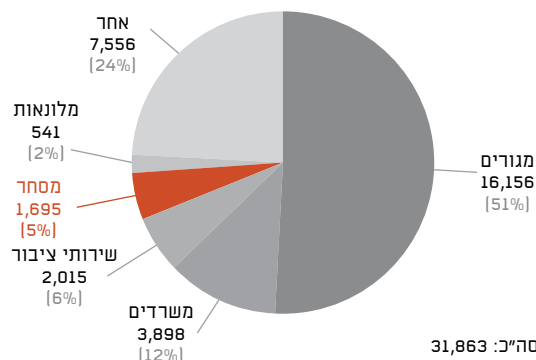
מקור: קובץ שימושי ארנונה העירוני, 2016.



2.11 איור

התפלגות שטחי גביית ארנונה בתל-אביב-יפו באלפי מ"ר, 2016

מקור: קובץ שימושי ארנונה העירוני, 2016.



ענף המסחר תופס שטח של כ-1.7 מיליון מ"ר שהם כ-10.8% מסך שטח העסקים בעיר (וכ-5% מכלל שטחי הארנונה בעיר). בשנים האחרונות ישנה עלייה בהיקף שטחי המסחר בעיר⁶⁰ - גידול של כ-10%, גידול המקביל לגידול באוכלוסיית העיר, ולכן יחס שטח מסחר לתושב בעיר נשאר זהה ועומד על כ-3.75 מ"ר לתושב, בניגוד למגמה העולמית של צמצום בשטחים מסחריים בשל מעבר לקנייה מקוונת⁶¹.

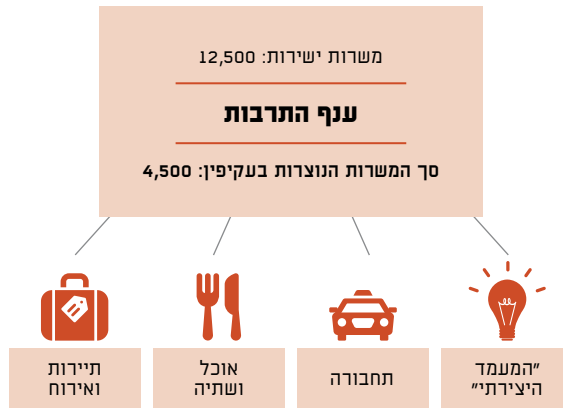
המגמה הארצית, בניגוד למגמה העולמית, היא של גידול במרכזי מסחר ושל התחזקות הרשתות הגדולות. בתל-אביב-יפו שיעור העסקים הקטנים לא הצטמצם ועומד על 44%. מהשוואת שרידותם של עסקים קטנים לאורך 5 שנים בישראל ובתל-אביב-יפו, לפי ענף, עולה כי ענף המסחר הוא ענף בעל אחוזי שרידות נמוכים יחסית לשאר הענפים: לאחר 5 שנים מזמן פתיחתם שורדים רק 45% מהעסקים בענף. שיעורי שרידות אלה דומים גם לשאר הערים הגדולות ולכלל ישראל.

בהיבט של כלכלת העירייה נמצא כי סך ההכנסות מארנונה בענף עומד על כ-390 מיליון ש"ח שהן כ-14% מסך הכנסות

60 מקורות: דוחות צ'מנסקי בן שחר ושות' בע"מ - סקירת ענף המסחר 2015, סקירת ענף המסחר 2010.
61 מקורות: עיתונות כלכלית [כלכליסט] - <https://www.calcalist.co.il/world/articles/0,7340,L-3711389,00.html>

איור 2.13

תיאור סכמטי של אפקט ה-spillover בענף התרבות



בנוסף לאפקט הכלכלי שמייצר הענף באופן ישיר בעיר, הוא משפיע גם על צביון העיר ובאמצעות זאת גם על אספקטים כלכליים "נובעים". אפקט "המעמד היצירתי" (מונח שטבע החוקר ריצ'רד פלורידה), לדוגמה, מתקשר באופן מובהק לרצונם של יזמים צעירים, "הייטקיסטים" ומקימי חברות סטארט-אפ למקם את פעילות החברות שלהם בעיר. באופן דומה, ישנם תחומים נוספים המושפעים מהמורשת התרבותית והפלורליסטית העמוקה של תל-אביב-יפו. לפי הערכות ישנם כיום כ-4,500 מועסקים נוספים בתחומים משיקים המושפעים מענף האמנות שמשרותיהם "נובעות" מענף זה ("Spillover")⁶³. כמו כן, בניגוד לענפים אחרים, מרבית המועסקים בענף הם גם תושבי העיר- כ-11,000 מועסקים.

ניתן לסכם ולומר שענף המסחר הוא ענף משמעותי לכלכלת העיר. למרות התרחבות הקניונים ומתחמי קניות נוספים וההשלכות שיש לכך על גידול בנטל השכירות (עלות כפולה בקניונים מאשר ברחוב), לא נראה צמצום בחלקם של העסקים הקטנים מתוך כלל העסקים בעיר. אחוזי ההישרדות של עסקים אלה אכן נמוכים בהשוואה לענפים אחרים, אך תל-אביב-יפו אינה חריגה במובן זה ודומה לכלל ישראל.

אמנם גם בתל-אביב-יפו ישנה התפתחות של שטחי המסחר, אך יחס מ"ר לתושב נותר זהה, כך שהעיר מאבדת ממרכזיותה בענף המסחר. ככל הנראה, האזור העיקרי שיושפע ממגמות אלה יהיה אזור דרום העיר ויפו, אשר אינו משרת את תושבי העיר בלבד, אלא גם גורמים אזוריים נוספים.

2.6 ענף התרבות, האמנות והפנאי

ענף התרבות נחשב לענף מרכזי וחשוב בעיר תל-אביב-יפו, עיר עם מורשת תרבותית ופלורליסטית עמוקה, שהיא בית ליוצרים ואנשי רוח רבים, אבן שואבת ליצרנים וצרכנים של תרבות מכל הארץ ומרכז תרבותי למטרופולין ולמדינה. חיי התרבות והיצירה בעיר תורמים לצביונה המיוחד, לחיוניות ולתסיסה ללא הפסקה המאפיינת את העיר, וגם לכלכלת העיר, לכלכלת התושבים ולכלכלת העירייה.

כיום מועסקים בענף התרבות בתל-אביב-יפו כ-12,500 עובדים שהם כ-3% מסך המועסקים בעיר. על אף שבעיר מתגוררת כ-5% מאוכלוסיית המדינה ומועסקים בה כ-11% ממועסקי המדינה, כ-19% המועסקים בענף התרבות בישראל עובדים בתל-אביב-יפו, מה שמצביע על מרכזיות הענף בעיר ביחס לכלל המשק. כמו כן, ענף התרבות מייצר ערך מוסף לא מבוטל בעיר, כ-2% מסך הערך המוסף למשרה המיוצר בעיר⁶².

62 מקורות: למ"ס - לוחות 2.10, 2.11 ו-18.13 (מקודם ל-2015), שנתון סטטיסטי עיריית תל-אביב-יפו - לוחות 2.2, 9.20 (2016), עיבוד רותם אסטרטגיה.
63 משרות עקיפות מחושבות לפי מכפיל מקובל לכל ענף.

2.7 עסקים קטנים

2.7.1 רקע כללי

עסקים קטנים⁶⁴ כיום הם חלק משמעותי מהמגזר העסקי בישראל, בכלל הענפים הכלכליים, בשל היותם גורם מרכזי בצמיחה הכלכלית וביצירת התעסוקה. בשנת 2014 עמד מספר העסקים הקטנים בישראל על כ-502,000 שהם כ-99.5% מכלל העסקים במדינה. עסקים אלו מייצרים כ-52% מהתוצר העסקי ומעסיקים כ-59% מכוח העבודה במגזר העסקי⁶⁵. בדומה, גם בתל-אביב-יפו לעסקים הקטנים יש תפקיד מרכזי בתרומה לכלכלת העיר ולכלכלת התושבים וכן לצביון ופני העיר שכן הם מספקים תעסוקה רבה לתושבי העיר והמטרופולין וכן שירותים שונים והם תנאי למשק יציב ולחברה שוויונית יותר.

לשלטון המקומי יש השפעה רבה על הסביבה העסקית בעיר ומכאן שיש לו תפקיד מרכזי ביכולת של העסקים הקטנים לפעול ולשגשג. לחקיקה ולרגולציה מטעם העירייה יש תפקיד עיקרי ביכולת להבטיח את קיומה של סביבה עסקית תומכת המפחיתה נטל רגולטורי, המקטינה את הבירוקרטיה והמחזקת את מעמדם ושרידותם של עסקים קטנים.

ביוזמת הסוכנות לעסקים במשרד הכלכלה ביצע ארגון ה-OECD מחקר מקיף על מצב העסקים הקטנים והבינוניים בישראל, שבמסגרתו הציג הארגון ניתוח מעמיק ובעקבותיו גובשו עשרות המלצות לשיפור מצב העסקים הקטנים בישראל. בין המלצותיו יש שלוש המלצות עיקריות שנועדו לסייע לצמיחת העסקים הקטנים:

- הגדלת יכולותיו של השלטון המקומי על מנת לעודד הקמה ופיתוח של עסקים ברשויות.
- שיפור היזמות בקרב אוכלוסיות ששיעור השתתפותן בשוק העבודה נמוך.

- סיוע לעסקים קטנים ובינוניים בעיקר בענפים מסורתיים (כמו ענף המסחר) כדי להגדיל את הפריזון⁶⁶.

2.7.2 עסקים קטנים בפילוח לפי סקטורים

ענף הבנקאות, הביטוח והפיננסים - עסקים קטנים פועלים בעיר בשני תתי-ענפים עיקריים: "ביטוח" ו"פעילויות עזר פיננסיות". לפי הערכות שבוצעו וכן בהתבסס על נתונים קיימים, ישנם כ-2,500 מועסקים בסוכנויות ביטוח וסוכנים פרטיים שהם כ-50% מכלל המועסקים בסוכנויות ביטוח (כולל סוכנויות הסדר, לא כולל מטות חברות הביטוח)⁶⁷. ענף הפיננסים נמצא במגמת ירידה בעיר, כאמור, וניתן להניח כי ב-5 השנים הקרובות תצטמצם פעילות זו בעיר. השפעה זו צפויה לחול גם על העסקים הקטנים, אם כי בעוצמות נמוכות יותר (עזיבת מטות בעיקר). בנוסף, כחלק ממגמת הפיכת השירותים בענף למקוונים, תפקיד הסוכן משתנה ובמקרים מסוימים הופך למיותר, מה שמביא לידידה בפעילות העסקים הקטנים בתחום.

ענף השירותים המקצועיים - ניתן לחלק את הפעילות בתחום לשני סוגים: פעילות של פירמות גדולות ופעילות של פירמות או עסקים קטנים ועצמאיים. בתחום השירותים המשפטיים המעסיק כ-14,400 מועסקים בסה"כ, למעלה מ-50% הם מועסקים במשרדי עורכי דין קטנים או פרטיים, לפי הערכות הצוות הכלכלי. העובדה ששוק העבודה בתחום זה הוא יחסית רווי, מביאה לגידול שנתי בפתיחת משרדים קטנים ועצמאיים הניחנים בחוסן נמוך ולרוב אינם מחזיקים לאורך שנים. המשרדים המעטים שמצליחים לבסס את עצמם לרוב מתמזגים עם משרדים גדולים או נרכשים על-ידיהם.

בתחום ראיית החשבון ושירותי החשבונאות המעסיק כ-13,000 עובדים בסך הכול בעיר, כשליש מהמועסקים הם בפירמות קטנות ובינוניות או שהם רו"ח פרטיים, לפי הערכות הצוות הכלכלי. בדומה לשירותים המשפטיים גם תחום זה לא ניחן בחוסן בשל מגמת

⁶⁴ עסקים קטנים ובינוניים הם עסקים שגודלם עד 100 מועסקים או שמחזור מכירותיהם קטן מ-100 מיליון ₪ בשנה. בתוך קבוצה זו נקבעה חלוקת משנה, בהתאם לסקר העסקים שנערך בשנת 2011, ולפיה עסק קטן מוגדר כעסק שגודלו עד 20 מועסקים או שמחזור מכירותיו מגיע עד 10 מיליון ₪ בשנה. עסק זעיר מוגדר כעסק שגודלו עד 5 מועסקים או שמחזור מכירותיו מגיע עד מיליון ₪ בשנה.

⁶⁵ סקירת OECD - "מדיניות בנוגע לעסקים קטנים ובינוניים ויזמות בישראל 2016" (עסקים עד 100 מועסקים).

⁶⁶ סקירת OECD - "מדיניות בנוגע לעסקים קטנים ובינוניים ויזמות בישראל 2016" (עסקים עד 100 מועסקים).

⁶⁷ מקורות: אתר אגף שוק ההון, דוחות סוכנויות ההסדר, &B ישראל (2017).



מקור: היחידה לתכנון אסטרטגי

רכישה ומיזוג של הפירמות הקטנות.

תחומי שירותים נוספים מתאפיינים בשיעורים גבוהים עוד יותר של חברות ועסקים קטנים. כך למשל, בתחום הייעוץ, המעסיק כ-5,000 מועסקים בסך הכול בעיר, העסקים הקטנים (יועצים פרטיים ופירמות קטנות) מעסיקים כ-90% מכלל המועסקים בענף. בתחום הפרסום והגרפיקה למעלה מ-75% מכלל המועסקים עובדים בחברות קטנות ובינוניות, ובתחום האדריכלות וההנדסה כ-90% מהמועסקים בעיר הם בחברות קטנות ובינוניות⁶⁸.

ענף ההייטק שהוא מוקד כלכלי חזק ובעל שיעורי פריון וצמיחה גבוהים בעיר ובמדינה, מתבסס על גידול מתמשך בפעילותן של חברות הזנק קטנות, שהן כשני שלישים מכלל חברות ההייטק בעיר שמעסיקות כיום כ-6,383 עובדים, חלק ניכר מהם עצמאיים⁶⁹. חברות ההזנק, כאמור, הן "עסקים קטנים" ולכן הן בעלות חוסן

יחסית נמוך ורגישות גבוהה יותר לתנודות כלכליות גלובאליות ומקומיות. למרות זאת, ענף ההייטק וחברות ההזנק בפרט, הם בעלי חשיבות גדולה לכלכלת העיר והעירייה - חברות קטנות אלה אמנם אינן צורכות שטח רב, אך הן מושכות אל העיר אוכלוסייה חזקה, יזמית ומשכילה, משקיעים רבים והכנסות מעסקאות אקזיט, וכן מספר רב של מועסקים המתווספים מידי שנה.

ענף מסחר סיטונאי וקמעוני - על אף מגמה ארצית של גידול במרכזי מסחר והתחזקותן של רשתות גדולות, כפי שהורחב בחלק ניתוח ענף המסחר, שיעור העסקים הזעירים בעיר מתוך סך העסקים לא הצטמצם והוא כ-44% מסך העסקים בעיר בענף⁷⁰. עם זאת, בהשוואה לענפים אחרים, ענף המסחר הוא ענף שבו אחוז שרידות העסקים נמוך יחסית - לאחר 5 שנים מזמן פתיחתם שורדים כ-46% מהעסקים בענף בעיר בלבד. שיעור שרידות זה דומה לשיעור ביתר הערים הגדולות ובישראל⁷¹.

בנוסף, לאחר שנים של גידול בהיקפי המסחר בקניונים ובמרכזי קניות בעולם על חשבון העסקים הקטנים "ברחובות", כיום ישנה מגמת ירידה במסחר המסורתי וצמיחה במסחר מקוון. מגמה זו מביאה לירידה בהיקף הפעילות של רשתות בקניונים ובמרכזי מסחר, אך בעיקרה פוגעת בעסקים קטנים "ברחובות". בישראל, ובעיר בפרט, עדיין לא יישרו קו עם מגמה עולמית זו, וכיום סך שטחי המסחר בעיר עדיין במגמת צמיחה. עם זאת, כאשר המגמה תתחזק בישראל, ייתכן כי תלאביב-יפו תהיה ממובילותיה וכי כתוצאה מכך נחזה בפגיעה בפני העיר ובעסקים הקטנים "ברחובות" שאינם מחזיקים ביתרונות לגודל כפי שמחזיקות הרשתות הגדולות.

2.7.3 התייחסות לעסקים קטנים בערים אחרות בעולם

בעיר ניו-יורק מתרחשים תהליכים דומים של עזיבת ענף הפיננסים את העיר במקביל לצמיחה מואצת בהייטק. על-מנת לעודד צמיחה זו, תוך דגש על חברות הזנק, העירייה מקדמת מספר מיזמים.

68 מקורות: דירוג Dun's 100 של המשרדים הגדולים לשנת 2017, למ"ס - לוח 2.2 למועסקים לפי ענף משנה ועיבודי רותם אסטרטגיה.

69 מקורות: דו"חות IVC על הייטק בישראל ובעיר ועיבודי המרכז למחקר כלכלי-חברתי בעיריית תל-אביב-יפו ורותם אסטרטגיה.

70 עסק זעיר - המעסיק פחות מ-5 מועסקים.

71 מקורות: למ"ס והמרכז למחקר כלכלי וחברתי בעיריית תל-אביב-יפו - לוחות הישרדות עסקים לפי ענף (2010-2015).

בעיר לונדון, על אף שתחום הפיננסים הוא מרכזי, העירייה אינה נוקטת בצעדים אקטיביים למניעת עזיבתן של חברות, ומנגד מעודדת צמיחה נוספת בענף ההייטק באמצעות גוף שנקרא Tech-City. גוף זה הוקם תחילה כמיזם לעידוד תעסוקה באמצעות יצירת אזור תעסוקה המרכז את ההייטק, אך בהמשך הפך לגוף האמון על פרויקטים לעידוד הצמיחה בענף, בדגש על חברות קטנות וצומחות. לדוגמה, הגוף מקדם עסקים וחברות קטנות באמצעות תוכנית שנקראת "UpScale", שמציעה לכ-25 חברות קטנות וצומחות שירותי ייעוץ ממומחים באנגליה ובעולם (אסטרטגיה עסקית, תכנון מדיניות, הנהגה, תקשורת ועוד)⁷⁵.

03 כלכלת התושבים

3.1 יוקר המחיה בעיר - הכנסות והוצאות

אחת הדרכים המקובלות לבחון את יוקר המחיה בעיר היא באמצעות ניתוח המתבסס על הוצאות והכנסות משקי הבית והתושבים. אך ניתוח זה לבדו אינו מעיד באופן מובהק על רמות יוקר מחיה, אלא יותר על טעם התושבים, כלומר: חלק מתושבי העיר יצרכו ויוציאו יותר כסף מאשר בערים אחרות מכיוון שמעמדם הסוציו-אקונומי גבוה יותר ומכיוון שהם יכולים להרשות זאת לעצמם. לפיכך הניתוח צריך להתייחס להכנסות, להוצאות וכן למצבם הסוציו-אקונומי של משקי הבית בתל-אביב-יפו לפי האיזורים השונים בעיר.

לדוגמה, מיזם בולט שנועד לסייע לחברות קטנות הוא "מעבדת ה-Fintech" שיצרה העירייה. מיזם זה כלל האקתון של כ-100 חברות הזנק בתחום ה-Fintech שמתוכנן נבחרו 6 החברות בעלות המוצר המוצלח ביותר. החברות שנבחרו התחייבו להקים את מוקדי פעילותן בעיר וזכו לשתף פעולה עם חברות ענק בתחום הפיננסים שנרתמו לפרויקט זה מבעוד מועד וסייעו לחברות הצעירות לפתח את מוצריהן בהתאם לדרישות השוק⁷².

כמו כן, בשל העובדה שעסקים קטנים אחראים ליותר ממחצית המשרות בעיר, עיריית ניו-יורק שמה לעצמה למטרה לקדם אותם ולסייע להם בגישה להון, בשכירה ובהכשרת עובדים וכן בפיתוח עסקי. לכן הוקמה "המחלקה למתן שירותים לעסקים קטנים (SBS)" האחראית על תוכניות לפיתוח תעסוקה וכן משמשת, במובן הפרקטי, כמחלקת משאבי אנוש וסוכן הגיוס עבור עסקים קטנים שאינם מסוגלים לקיים פונקציה זו בכוחות עצמם. ה-SBS עובד עם לשכות המסחר המקומיות, עם אזורי שיפור ופיתוח עסקיים (BIDs) וגורמים נוספים, כאשר העירייה מעניקה גיבוי היקפי ועוסקת בשתדלנות ברמת המדינה למען העסקים הקטנים. לאורך שנים מקדמת עיריית ניו-יורק חוקים שיסייעו לאותם עסקים קטנים לשרוד, עם זאת חוק ה-"S.B.J.S.A", שמטרתו העיקרית היא הקלה בחסמים לעסקים קטנים ועידודם, טרם עבר ונתקל בהתנגדויות פנימיות וחיצוניות⁷³.

בעיר סן-פרנסיסקו רוב העסקים הם עסקים קטנים, לפי נתוני החברה הכלכלית המקומית. אי לכך ובהתאם למדיניות של עידוד הצמיחה בענפים משמעותיים (הייטק ועוד), העירייה מספקת שירותי ייעוץ וסדנאות לעסקים קטנים וחברות הזנק, בעיקר בסיוע בגיוס כוח אדם ובהשמת עובדים, בהקלות מיסוי וכן בפיתוח עסקי. לדוגמה, החברה הכלכלית של העיר מספקת בין היתר פלטפורמה אינטרנטית המפגישה בין מועסקים פוטנציאליים לבין מעסיקים קטנים בעיר, ולא רק בענף ההייטק⁷⁴.

⁷² מקורות: תוכנית אסטרטגית-כלכלית לעיר ניו-יורק (2012), עדכון התוכנית האסטרטגית (2015).

⁷³ מקורות: תוכנית אסטרטגית-כלכלית לעיר ניו-יורק (2012), אתר SBS (<http://www1.nyc.gov/site/sbs/index.page>), חוק סיוע הישרדות לעסקים.

⁷⁴ מקורות: תוכנית אסטרטגית-כלכלית לעיר סן-פרנסיסקו (2013), אתר החברה הכלכלית: <http://oewd.org/tech-sf>.

⁷⁵ מקורות: תוכנית אסטרטגית-כלכלית לעיר לונדון (2016), אתר Tech-City: <http://www.techcityuk.com>.

3.1.1 הכנסות

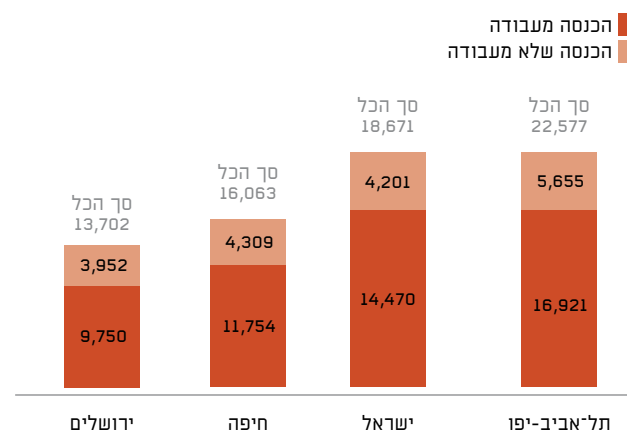
סך הכנסות משקי הבית בתל-אביב-יפו (לפני תשלומי חובה) גבוהות מהממוצע בישראל בכ-21% (בכ-3,900 ₪ בחודש). ההכנסה מעבודה גבוהה בכ-17% מהממוצע בישראל (בכ-2,500 ₪ בחודש) בעוד ההכנסה שאינה מעבודה גבוהה בכ-35% מהממוצע בישראל (בכ-1,500 ₪ בחודש).

הפער העיקרי בהכנסות שאינן מעבודה נובע ממרכיב ההכנסה מהון, בעוד ההכנסה מקצבאות ומתמיכות נמוכה בעיר ביחס לישראל ויתר הערים.

איור 2.14

הכנסה כספית ברוטו למשק בית ובחלוקה למקור הכנסה 2015

מקור: המרכז למחקר כלכלי וחברתי, 2015.

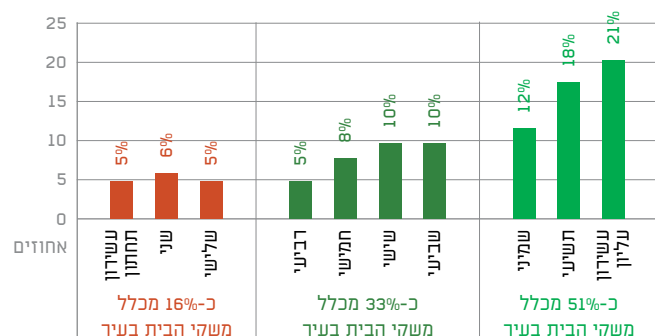


ההכנסות הגבוהות יחסית של משקי הבית בתל-אביב-יפו משתקפות גם בהתפלגות משקי הבית לפי עשירוני הכנסה. כ-50% ממשקי הבית נמצאים בשלושת העשירונים העליונים. במקביל, שיעור הנפשות מתחת לקו העוני בעיר נמוך ביחס לכלל המדינה, כ-10% לעומת 22%, בהתאמה.

איור 2.15

התפלגות משקי הבית בתל-אביב-יפו לפי עשירונים, 2015

מקור: המרכז למחקר כלכלי וחברתי, 2015

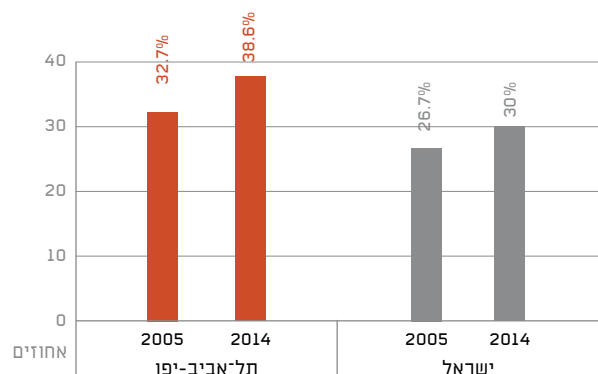


עדות נוספת לכך שהעיר הולכת והופכת לעיר של בעלי יכולת היא השיעור הגבוה העומד כיום על כמעט 40% לעומת 30% בכלל המדינה של תושבי העיר המשתכרים מעל הממוצע בישראל. שיעור זה הולך וגדל.

איור 2.16

שיעור האוכלוסייה המשתכרת מעל השכר הממוצע תל-אביב-יפו וישראל, 2005 ו-2014.

מקור: המרכז למחקר כלכלי וחברתי, שנתון סטטיסטי 2016.





מקור: היחידה לתכנון אסטרטגי

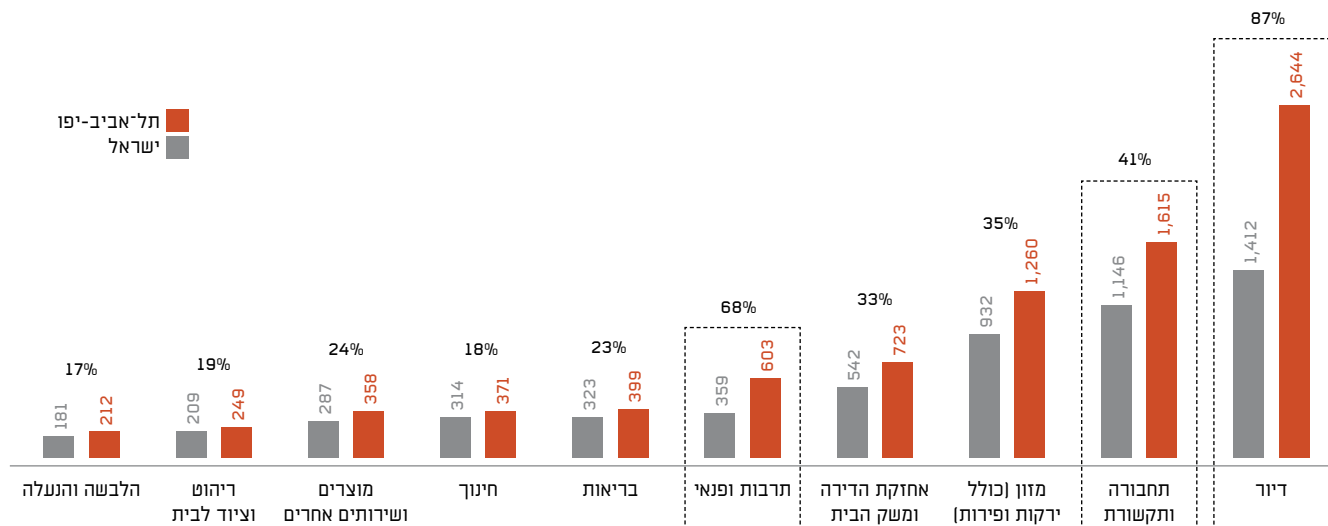
3.1.2 הוצאות

ההוצאה הכוללת לצריכה בעיר⁷⁶ גבוהה ביחס לממוצע בישראל, ופער זה בולט אף יותר בבחינת ההוצאה לנפש סטנדרטית. הפער בהוצאה הכוללת בין משקי הבית בעיר ובישראל עומד על כ-15%. עם זאת, כאשר בוחנים את הפער בין גובה ההוצאה לנפש סטנדרטית בעיר לבין כלל ישראל ניתן לראות כי הפער משמעותי בהרבה ועומד על כ-50%. הבדל זה בפערים נובע מכך שמשקי הבית בעיר קטנים בממוצע.

איור 2.17

מרכיבי הוצאה לצריכה של נפש סטנדרטית תל-אביב-יפו וישראל - % מההוצאה, 2015

מקור: המרכז למחקר כלכלי וחברתי, 2015.



מרכיבי ההוצאה העיקרי בעיר הוא דיור שהוא כ-32% מסך ההוצאה החודשית לצריכה. מרכיב זה משקף בצורה טובה את יוקר המחיה בעיר, בעוד יתר הסעיפים מבטאים ברובם את הגודל הקטן של המשפחות ואת אורח החיים בתל-אביב-יפו (יותר פנאי ותרבות, פחות תחבורה וכו'). על כן נושא הדיור בעיר יידון בהמשך פרק זה בצורה נרחבת.

במרבית סעיפי ההוצאה של משקי הבית, מלבד דיור והוצאות על תרבות ופנאי, שיעור ההוצאה של משקי הבית בתל-אביב-יפו נמוך או דומה לשיעור ההוצאה בישראל. במונחים כספיים הפערים בין העיר למדינה מועצמים, וההוצאה בעיר גבוהה מההוצאה בכלל המדינה בכל מרכיבי ההוצאה החודשית לצריכה.

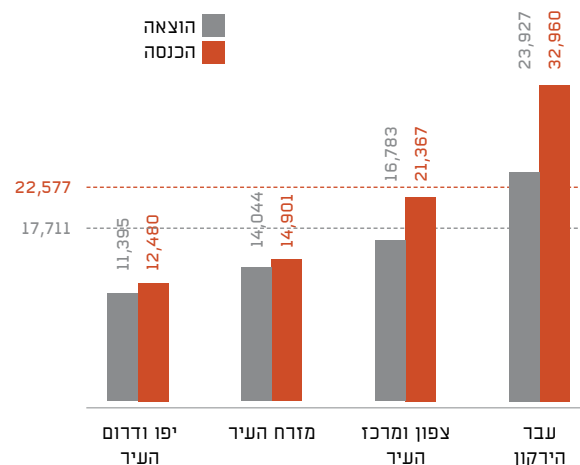
⁷⁶ ההוצאה הכוללת לצריכה - סך כל התשלומים על רכישת מוצרים ושירותים, כולל צריכת דיור ורכב.

3.1.3 ניתוח ברמה האזורית

איור 2.18

הכנסה כספית ברוטו והוצאה חודשית כוללת לצריכה של משקי בית, לפי אזור בעיר, ש, 2015

מקור: המרכז למחקר כלכלי וחברתי, 2015.



קיים הבדל משמעותי ברמות ההכנסה וההוצאה בין האזורים השונים בעיר. ההכנסות וההוצאות הגבוהות ביותר וכן הפער החיובי המשמעותי ביותר ביניהן, מקורם באזור עבר הירקון, אזור המאופיין במעמד סוציו-אקונומי גבוה. פעילותם הכלכלית של משקי הבית באזור זה מעלה את ממוצע ההכנסות וההוצאות לצריכה בעיר.

כמו כן, באזור צפון העיר ומרכזה ניכרת הכנסה והוצאה חודשית גבוהה, אך מתחת לממוצע העירוני. באזור המזרח וכן ביפו ובדרום העיר ההכנסות נמוכות יותר בממוצע, ובהתאם לכך גם ההוצאה החודשית לצריכה.

נתון מעודד הוא שגם בפילוח לפי האזורים השונים שחלקם במעמד סוציו-אקונומי גבוה יותר וחלקם במעמד נמוך יותר, הפער בין ההכנסות להוצאות החודשיות בעיר בממוצע נותר חיובי בניגוד למגמות בערים אחרות בישראל, שבהן בחלוקה אזורית הפערים השליליים מועצמים.

3.2 שוק הדיור בתל-אביב-יפו

דיור, כאמור, הוא מרכיב ההוצאה העיקרי בעיר ומהווה כ-32% מסך ההוצאה החודשית לצריכה לעומת כ-25% מההוצאה החודשית בממוצע בכלל ישראל. מקור הפער בהוצאה וחלק מהסיבה ליוקר הדיור בעיר נובע מכך שמספר הדירות בשכירות בתל-אביב-יפו גבוה פי שניים מהממוצע בישראל, 54% בעיר מול 27% בלבד במדינה.

השוכרים בתל-אביב-יפו הם בעלי הכנסות גבוהות יותר בממוצע מהשוכרים בכלל המדינה (7,442 ש"ח לנפש מול 4,432 ש"ח לנפש). חלק מפער הכנסות זה בין השוכרים בעיר לבין השוכרים בכלל ישראל הולך למימון הפער בעלות הדיור בשכירות בעיר לעומת הממוצע בישראל (2,192 ש"ח לנפש מול 1,138 ש"ח לנפש), אך עדיין ההכנסה הפנויה שלהם גבוהה משמעותית מזו של השוכרים בכלל המדינה.

בדומה למגמה בישראל, מחירי השכירות בעיר מאמירים בעשור האחרון. על אף ההאטה בקצב הגידול במחירים בשנים האחרונות, מחירי השכירות בעיר גדלו פי שניים מאז שנת 2005, בעוד המחירים בישראל צמחו "רק" בכ-67% באותן השנים.

הדיור בבעלות בעיר הוא כ-40% מהדיור, שיעור נמוך בהשוואה לחלקו היחסי בכלל ישראל העומד על כ-67%. הגרים בבעלות בעיר הם בעלי הכנסות גבוהות יותר מאשר אלה בישראל. על אף שהוצאתם על דיור גבוהה פי שניים מההוצאה בישראל, ההכנסה הפנויה (יתרת הכנסה לאחר הוצאה לדיור) גבוהה משמעותית אף היא.

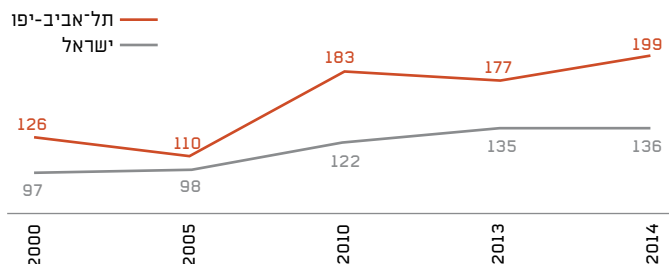


מקור: היחידה לתכנון אסטרטגי

איור 2.21

מספר המשכורות הנדרשות לרכישת דירה, תל-אביב-יפו וישראל, 2000-2014

מקור: הלמ"ס, שנתון סטטיסטי לישראל 2016; המרכז למחקר כלכלי וחברתי, 2016.



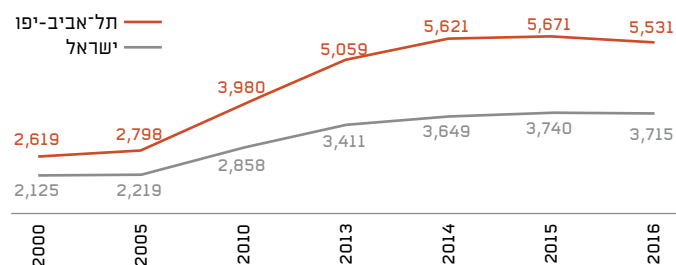
בדומה למגמות בשוק השכירות, מחירי הדירות צמחו בעשור האחרון בעיר ובישראל. המחירים בעיר עלו פי שלושה ואילו בישראל עלו "רק" פי 1.5.

כדי לבחון את יוקר המחיה במונחי דיו, נבחנו מספר המשכורות הנדרשות לרכישת דירה בעיר בהשוואה למספר המשכורות הנדרשות במוצע בישראל. נמצא כי על מנת לרכוש דירה בתל-אביב-יפו נדרשות 199 משכורות (משכורת "תל-אביבית" ממוצעת), פי 1.5 ממספר המשכורות הנדרשות לרכישת דירה בכלל ישראל במוצע (משכורת ממוצעת בכלל המדינה).

איור 2.19

התפתחות מחירי השכירות הממוצעים למגורים בשי"ח בתל-אביב-יפו ובישראל, 2000-2016

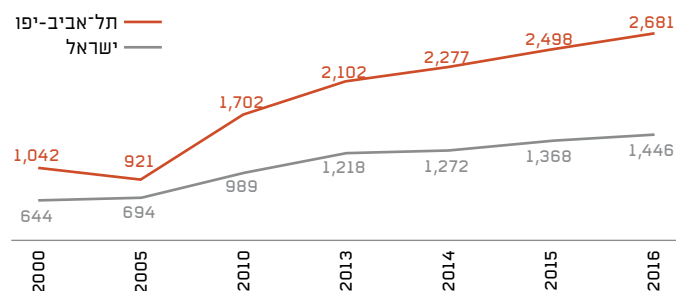
מקור: המרכז למחקר כלכלי וחברתי, שנתון סטטיסטי 2016.



איור 2.20

התפתחות מחירים ממוצעים של דירות בבעלות, תל-אביב-יפו וישראל, 2000-2016

מקור: המרכז למחקר כלכלי וחברתי, שנתון סטטיסטי 2016.



04 כלכלת העירייה⁷⁷

4.1 רקע

במהלך עשרים השנים האחרונות עברה עיריית תל-אביב-יפו מהפך. ממצב שבו התנהלה בגירעון מתמיד וצברה חובות עתק, התקשתה לעמוד במחויבויותיה (ולעיתים אף לשלם את שכר עובדיה), התקשתה לספק שירותים בסיסיים לחלק מתושביה ובוודאי שלא יכולה הייתה להשקיע כיאות בפיתוח העיר ובתכנון ארוך טווח, עברה העירייה למצב שבו היא מובילה כלכלית, פועלת באופן מאוזן, מגדילה את הכנסותיה בעקביות ומרחיבה את השקעותיה בפיתוח העיר לרווחת תושביה.

כיום, עיריית תל-אביב-יפו נחשבת יציבה תקציבית ודורגה "IAAA stable" על-ידי חברת הדירוג מעלות. תקציב העירייה לשנת 2017 מסתכם בכ-5.7 מיליארד ש"ח ומתחלק לשניים: התקציב הרגיל - כ-4.7 מיליארד ש"ח, תקציב הפיתוח - כמיליארד ש"ח נוספים.

בשנת 1998 סבלה העירייה מגירעון של כ-158 מיליון ש"ח. עם זאת, בתקופה יחסית קצרה הצליחה לסגור את הגירעון והחל מ-2003 עומדת העירייה על עודף שנתי שוטף. כיום עומדת העירייה על עודף קטן מתוך שאיפה שלא להיכנס לגירעון שוטף ולצמצם את הגירעון המצטבר ככל הניתן. בשנת 2016 עמד העודף השוטף על כ-7 מ' ש"ח, בעוד הגירעון המצטבר בתקציב הרגיל עומד כיום על כ-330 מיליון ש"ח.

4.2 סוגי הכנסות

מקורות ההכנסה לשני סוגי התקציבים, רגיל ופיתוח, שונים זה מזה. ניתוח זה יתמקד בעיקר בתקציב הרגיל ופחות בתקציב הפיתוח מכיוון שתקציב זה הוא תקציב קשיח יותר, אינו נתון לשינויים בטווח הקצר ועל כן פחות רלוונטי.

ניתוח מגמות העבר והמצב הקיים בדיוור מצביע על כך שבתל-אביב-יפו קיימות הזדמנויות הכנסה מהגבוהות ביותר בישראל. עם זאת, גם ההוצאות גבוהות יותר בדגש על עלויות דיוור גבוהות. עלויות אלה דוחקת מהעיר את ס הפרטים שאינם מסוגלים לממש את הזדמנויות ההכנסה ולהשתכר שכר גבוה מספיק.

לסיכום, תל-אביב-יפו היא עיר שבה משקי בית קטנים ומבוססים בעלי הכנסות גבוהות מבערים אחרות, בעיקר ההכנסות שאינן מעבודה. כ-50% מהם משתייכים לשלושת העשירונים העליונים, ולעומת זאת שיעור הנפשות מתחת לקו העוני נמוך ביחס לישראל. לאורך השנים האוכלוסייה המקומית מוסיפה להתחזק, הן ביחס לעצמה והן ביחס לישראל. בהתאמה, תל-אביב-יפו היא עיר שבה המחיה יקרה יותר מאשר בשאר המדינה בכל מרכיבי ההוצאה אך במיוחד במרכיב הדיוור. הערכה היא כי מיעוט תוספת היצע הדיוור הצפוי בעיר ביחס לכלל המדינה וכן אופי הבנייה (שיעור גבוה של בניינים גבוהים ושל יחיד בפרויקטים של התחדשות עירונית) יביאו להמשך התייקרות מחירי הדיוור. המשמעות - האוכלוסייה המבוססת ובעלת ההכנסות הגבוהות תדחק אוכלוסיות אחרות ממרכז העיר. מגמת השינוי בתמהיל העסקים בעיר וקוטביות השכר הצפויה ממנו (צמיחת ענף ההייטק המאופיין בשכר גבוה) תייקר, ככל הנראה, את המחיה והדיוור בעיר אף יותר.

ערים בעולם מתמודדות עם יוקר הדיוור בדרכים שונות. בניו-יורק העירייה מקדמת מיזמי דיוור ציבורי ודיוור בר השגה בסיוע פדראלי ובסיועה של רשות שיכון עירונית אשר הוקמה במיוחד לצורך טיפול בסוגיות אלה. בסן-פרנסיסקו, העירייה אף היא מקדמת מיזמי דיוור ציבורי ובר השגה ומפנה כ-30% מסך הבינוי בשטחים ציבוריים לדיוור עבור בעלי הכנסה נמוכה. עיריית אמסטרדם לקחה את הנושא כמה צעדים קדימה והכריזה על תמיכתה בפיצול דירות למגורים. כמו כן, לאחר שמשרדים רבים במרכז אמסטרדם 'ננטשו', העירייה מקדמת גישת "מרחב גמיש" ותומכת בהסבת בנייני משרדים למגורים, על אף הפסד כלכלי מסוים הצפוי ממהלך שכזה.

⁷⁷ פרק ניתוח כלכלת העירייה בוצע בשיתוף אגף התקציבים והכלכלה בעירייה, בהסתמך על נתונים ונתוני למ"ס עדכניים.

בתקציב הרגיל מקורות ההכנסה העיקריים הם ארנונה-69% (בשנת 2017), השתתפות ממשלה-16% (מענקים כלליים לתחומי חינוך, תרבות, ביטחון, בריאות, רווחה ועוד) והכנסות עצמיות-14% (תשלומים שאינם מחייבים את כלל התושבים (אגרות בנייה, קנסות חנייה, חוגים במרכזים קהילתיים וכד'). בהשוואה בין התקציב של שנת 2007 ל-2017 ניתן לראות שהתקציב הרגיל גדל בעשור האחרון בכ-40%, כאשר מרכיב הארנונה גדל ב-47%.

הכנסות מארנונה - כפי שנסקרו בפרקים קודמים, תל-אביב-יפו היא מטרופולין ומרכז עסקי. אי לכך, כ-70% מהכנסות הארנונה מקורן בארנונת עסקים ורק כ-30% מקורן בארנונה למגורים.

ענפים שונים משלמים סכומים שונים על שטחים זהים, וזאת בהתאם לתעריף שנקבע לענף. לדוגמא, חברות בענף הפיננסי תופסות כ-2% מהשטח אך מהוות כ-13% מסך חיוב הארנונה לעסקים. מנגד, בתי תוכנה המהווים כ-3% מהשטח, מחויבים ב-2% מסך חיוב הארנונה בלבד. לאור מגמת עזיבת מטות הבנקים וכניסת חברות הייטק לעיר, גובר החשש לפגיעה בהכנסות העירייה מארנונה.



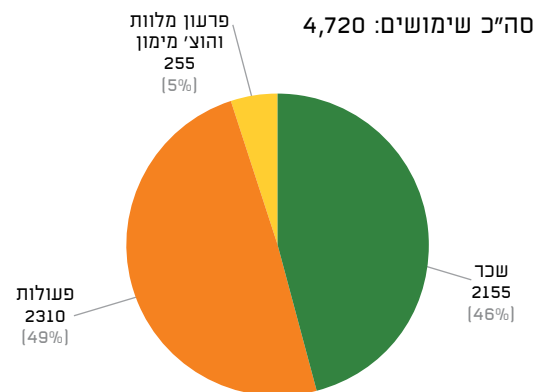
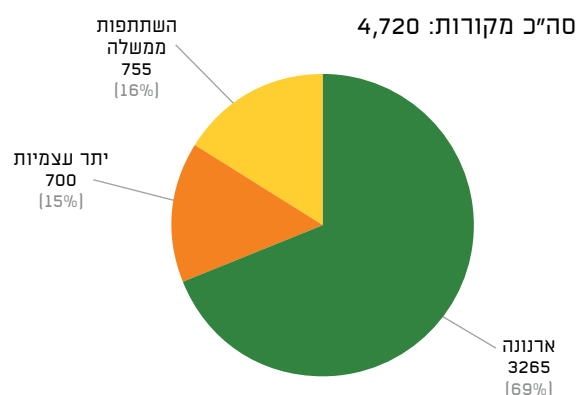
מקור: היחידה לתכנון אסטרטגי

בתקציב הפיתוח המקור העיקרי להכנסה, מעל 50%, הוא השתתפות בעלים, כלומר: אגרות והיטלים. מרכיב המימון המשמעותי הבא אחריו הוא הלוואות שהוא פחות מ-25% מסך תקציב הפיתוח, ואחריו מכירת רכוש (10%) ומרכיבים נוספים.

איור 2.22

התפלגות מקורות ושימושים, תקציב רגיל (מיליוני ש"ח, 2017)

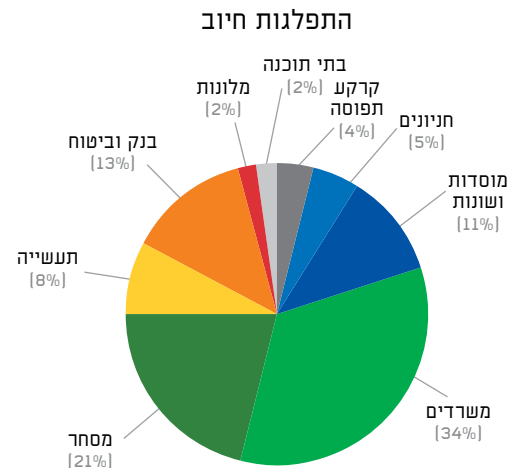
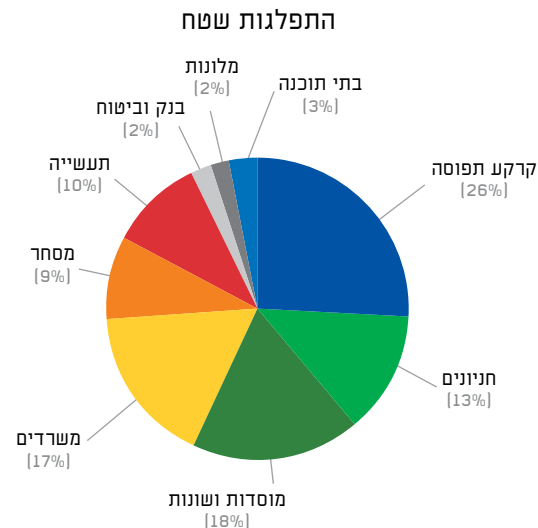
מקור: מתוך נתוני אגף תקציבים וכלכלה בעיריית תל-אביב-יפו.



איור 2.23

התפלגות ארנונה לעסקים לפי שימוש, מיליוני ₪, 2017

מקור: אגף תקציבים וכלכלה, עיריית תל-אביב-יפו



השימושים "קרקע תפוסה" ו"חניונים" מהווים חלק ניכר מסך השטח לחיוב, 40%, אך סך החיוב הכספי עבור שימושים אלה עומד על 9% מסך החיובים בלבד. ההחלטה על טווח תעריף הארנונה אינה נקבעת על-ידי העירייה בלבד, אך ייתכן שכדאי לבחון שינויים פנימיים או קידום חקיקה שיאפשרו הטלת תעריפי ארנונה גבוהים יותר לשימושים אלה.

הכנסות עצמיות - סך-כל ההכנסות העצמיות בשנת 2017 הוא 650 מיליוני ₪. כ-33% מההכנסות העצמיות הוא מקנסות חנייה, אחרים משיכה מקרנות פיתוח, הכנסות מימון ושירותים ממלכתיים שכולם עומדים על כ-10% מסך ההכנסות העצמיות.

הכנסות ממשלה - ממשלת ישראל מעבירה כספים באופן קבוע לרשויות מקומיות עבור מגוון תחומים, כאשר בתל-אביב-יפו הכנסות מהממשלה אינן מרכיב משמעותי, 755 מיליון ₪, והן מהוות רק 16% מהתקציב הרגיל. התחומים העיקריים שבהם מתקבלות הכנסות מהממשלה בעיר הם: החינוך שמהווה כ-68.6% מסך ההכנסות שמקורן מהממשלה, וכן תחום הרווחה שהוא כ-47.5% מסך ההכנסות שמקורן מהממשלה.

4.3 סיכום

העירייה השכילה להביא עצמה למצב יציב - לעודף שוטף ולצמצום הגירעון המצטבר שתורם לחוסנה. השינוי המשמעותי שעשתה העירייה בעשרים השנים האחרונות בהתנהלות התקציבית מראה כי מדובר בגוף שיודע ללמוד ולהשתפר, לעמוד מול אתגרים פיננסיים וכן לצלוח אותם.

הגידול הצפוי בשטחי מסחר ועסקים צפוי להגדיל את תשלומי הארנונה. בנוסף, העובדה שמיסוי העסקים בעיר נעשה בפורמציה של ארנונה, ולא על בסיס מחזור ההכנסות או הרווחים של העסקים (כמו שקורה בעיריות אחרות בעולם, בעיקר בארה"ב), תורם לחוסנה של העירייה ויסייע לה להתמודד עם המשבר הכלכלי הגלובלי הבא (אם וכאשר יתרחש), וזאת מכיוון שמצבן הכלכלי של החברות לא אמור להשפיע על תשלומי הארנונה הקבועים שלהן לעירייה.

החברה, התרבות והפוליטיקה. ארבע הערים שנמצאו כמתאימות ביותר לצורך השוואה לתל־אביב-יפו הן: ניו-יורק, סן-פרנסיסקו, אמסטרדם ולונדון - ערים גלובאליות בעלות אקלים המעודד פיתוח, יצירתיות וחדשנות המושך הן ועסקים אל העיר. בכל עיר נבחנה התוכנית האסטרטגית-כלכלית תוך התייחסות לשלושה אתגרים מרכזיים הדומים לאתגרים עימם מתמודדת תל־אביב-יפו: שינוי בתמהיל העסקים בעיר, שינוי בתמהיל המועסקים והתושבים ויוקר המחיה והדיר בעיר.

5.2 שינוי בתמהיל העסקים בעיר

בשנים האחרונות ישנה מגמת פיזור של ענף הפיננסים ויציאה מהערים לצד מגמת צמיחה מואצת בהייטק. יציאת מטות הבנקים וחברות הביטוח מהערים המרכזיות מובילה לירידה במספר המועסקים בענפים אלה, שככל הנראה תלך ותתגבר. מנגד, הערים חוות צמיחה מואצת בענף ההייטק המביא לעיר חדשנות, חברות גלובאליות, משקיעים והון אנושי איכותי בשכר גבוה. כל אחת מהערים הנסקרות נקטה בדרך פעולה מעט שונה על מנת להתמודד עם האתגרים הקשורים בשינוי תמהיל העסקים בעיר.

בניו יורק, התוכנית האסטרטגית-כלכלית האחרונה של העיר פורסמה ב-2012 על-ידי גוף הפיתוח הכלכלי של העיר (EDC - Economic Development Corp). האמון על פיתוח העיר, קידום צמיחה, יצירת מקומות עבודה ושיפור איכות חיי התושבים בעיר. מטרת התוכנית היא "האצת קצב הצמיחה הכלכלית ויצירת מקומות עבודה בעיר תוך התבססות על נקודות החוזקה הרבות שלה, והקפדה כי קהילות ואוכלוסיות במצוקה כלכלית יזכו להזדמנויות רבות יותר לממש את היתרונות הגלומים בצמיחה".

עיריית ניו-יורק פעלה בשתי דרכים. הראשונה היא חיזוק ענפים בולטים המעוגנים בכלכלת העיר והנמצאים בסיכון. השנייה, פיתוח ענפים הצומחים כבר היום בעיר והצמחת אשכולות תעסוקה חדשים. חיזוק הענפים הבולטים נעשה, בין היתר, **באמצעות הענקת סל תמריצים לבנקים** במטרה למנוע את יציאתם מהעיר ולהשאירם במנהטן. דוגמה בולטת היא "Bank of New-York Mellon" שהנהלתו כבר הודיעה על כוונתה לעזוב את העיר. בעקבות סל תמריצים שניתן על-ידי גוף הפיתוח הכלכלי (ומהותו לא פורסמה), נותר מטה

למרות חוסנה, מצב כלכלת העירייה רגיש מכיוון שהעירייה נתונה להחלטות הממשלה, ולמעשה כל החלטה יכולה לייצר איומים. למשל החלטות על ביטול או שינוי היטלים שונים (כגון היטל השבחה, כמו בעניין תמ"א 38), שינוי בחלוקת ההכנסות בין רשויות (למשל, אם היתה מתקבלת דרישת עיריית בת-ים), תקצוב ממשלתי דיפרנציאלי בתחום השירותים הממלכתיים אשר יעביר תקציבים מתל־אביב-יפו אל רשויות אחרות, שינוי בחוקי תשלומי הארנונה לרעת העירייה, הטלת משימות חדשות על השלטון המקומי ללא מקור מימון, שינויים בשיטת המיסוי, ועוד.

עם זאת, העירייה פועלת כנגד יוזמות חקיקה המסכנות אותה, ובד בבד יכולה לפעול גם לקידום הצעות חוק שישרפו את מצבה, למשל: בתחום תשלומי הארנונה על חניונים וקרקע פנויה קיים פוטנציאל להכנסות נוספות שיתרמו לצמיחה ולשגשוג.

05 תוכניות אסטרטגיות-כלכליות של ערים דומות בעולם

5.1 כללי

ערים שונות בעולם נמצאות בעיצומו של תהליך צמיחה בפעילותן הגלובאלית, בדגש על ענף ההייטק. צמיחה זו מביאה עימה אתגרים הקשורים לתמהיל העסקים והמועסקים בעיר ומשפיעה על מדיניותו האסטרטגית-כלכלית של השלטון המקומי. מטרת פרק זה היא השוואה בין תוכניות אסטרטגיות-כלכליות של ערים בעולם בעלות מאפיינים, תהליכים ואתגרים דומים לאלה של תל־אביב-יפו ולמידה כיצד התמודדו עימם. ניתוח השוואתי זה שופך אור על דרכי פעולה שכבר נוסו, הצליחו או כשלו, כחלק מההתמודדות עם אתגרים הניצבים כיום בפני עיריית תל־אביב-יפו.

לצורך הניתוח נבחנו ערים שונות בעולם על בסיס פרמטרים שונים המאפיינים ערים גלובאליות: היותה של העיר מרכז פיננסי ועסקי, אינה עיר בירה, מאופיינת בצמיחה של ענף ההייטק, חווה כניסת זרים לעיר, מרכזת פעילות גלובאלית בתחומי הכלכלה,

הבנק במנהטן וחתם על חוזה חכירה ל-20 השנים הבאות בבניין חדש בוול-סטריט. כלי נוסף לשימור ענפים ואשכולות בעלי חשיבות אסטרטגית לעיר הושג באמצעות **הקמת "המרכז השינוי כלכלי"**. מלכ"ר זה הוקם על-ידי גוף הפיתוח הכלכלי של העיר על מנת לייצר שיתופי פעולה והחלפת ידע ומידע בין בעלי עניין. המרכז מקיים "שולחנות עגולים" שבהם נוכחים נציגים בכירים מהענפים הבולטים בעיר, כאשר הדגש הוא על גיבוש יעדים בכל ענף. מלכ"ר נוסף, ITAC, מספק ייעוץ וסיוע בפיתוח עסקי לחברות מקומיות בענפים שונים וכן מסייע לעירייה לשלב עסקים ובעלי עניין באסטרטגיית פיתוח האשכולות הרלוונטיים לאותם בעלי עניין.

בנוסף, כחלק מהשאיפה לפתח אשכולות חדשים בעיר החליטה העירייה לייצר ולקדם **אשכול "ערים חכמות"**. היכולת להקים אשכול שכזה מתבססת על זמינות בסיסי נתונים ושקיפות של העירייה וכן על יכולות גבוהות הקיימות בעיר מצד חברות בתחום ה-Big Data. עיריית ניו-יורק ראתה בשילוב זה הזדמנות לצמיחה ולמודרניזציה בשירותים ובתשתיות שנותנת לתושביה - הקמת אשכול זה משמעותו ניהול ומסירת שירותים ממשלתיים ותשתיות ציבוריות ברמה העירונית, לתושב. שוק הערים החכמות מוערך כבר כיום במאות מיליארדי דולרים וצפוי להוסיף ולצמוח.

בסן פרנסיסקו החליט גוף הפיתוח הכלכלי (OEWD) הכפוף ישירות לראש העיר, על מדיניות של עידוד צמיחה ופעילות עסקית מקומית וגלובאלית בענפים הצומחים ממילא, ללא התייחסות להשארית ענף הפיננסיים בעיר. התוכנית האסטרטגית-כלכלית האחרונה של העיר שפורסמה ב-2013 שמה לעצמה למטרה "למנף את כלכלת החדשנות של סן-פרנסיסקו לטובת תושבי העיר והמועסקים בה, לייצר ולממש אסטרטגיה ישימה בסקטורים צומחים שונים ולייצר בהם אפיקי תעסוקה עבור אוכלוסיות ותושבים מוחלשים". חזון התוכנית מתמקד בעידוד ובסיוע לסקטורים הצומחים בעיר באמצעות שיתופי פעולה בין המגזר הפרטי לציבורי מתוך ההבנה ששילוב זה יביא לשיפור כלכלת העיר והמועסקים בה.

באמסטרדם, בנוסף לחברות הולנדיות, ישנם כ-50 בנקים זרים וכ-20 חברות ביטוח זרות המייצרות צמיחה כלכלית. בניגוד לערים

האחרות, באמסטרדם ישנה צמיחה בענף הפיננסיים הן בתמ"ג והן במספר המועסקים. כפועל יוצא של צמיחה זו גם ענף השירותים המקצועיים צומח בעיר המרכזת בתי משפט בינלאומיים, משרדי עו"ד ומשרדי רואי חשבון מובילים בעולם. על מנת לעודד את צמיחת הענף בעיר **העירייה משתמשת בחקיקה מקומית המאפשרת לה להעניק הטבות לחברות בענף הפיננסיים** (בלבד) - הטבות חשבונאיות, הקלות מס, פיצויי פיטורים לחברי דירקטוריון ועוד. ענף צומח נוסף באמסטרדם הוא ענף ההייטק. ענף זה כולל למעלה מ-700 חברות בתחום האינטרנט, כמחציתן בינלאומיות, ובעיר ממוקמים כיום כשליש ממרכזי הנתונים האירופיים, מה שהופך אותה ל-Hub בתחום שינוע בסיסי נתונים. עם זאת, העירייה איננה מתערבת באופן אקטיבי על מנת לעודד את הצמיחה בענף זה.

בלונדון, התוכנית האסטרטגית-כלכלית מתרכזת בגישה של **תמיכה בענפים קיימים** (ענף הבנקאות, הביטוח והפיננסים והשירותים המקצועיים) **לצד פיתוח ועידוד צמיחה בענפים הצומחים** (ההייטק והתיירות)⁷⁸. על מנת לעודד צמיחה בהייטק מספקת העירייה **תמיכה טכנולוגית לעסקים קטנים ובינוניים** ויוצרת מתחמי תעסוקה ייעודיים במחירי שכירות נמוכים יחסית.

בנוסף, העירייה מקדמת **מיזם הנקרא 'TechCity'** - מיזם שהושק ב-2010 בשיתוף הממשלה על מנת לחזק ולפתח את אזור מזרח העיר מבחינת תעסוקה. המתחם צמח בתוך כשנה מ-85 חברות לכ-200 חברות הייטק. קידום האזור נעשה בשלושה היבטים: תוכניות מכוונות שנועדו למלא פערים בשוק, ניצול וקידום מדיניות ממשלתית מטיבה עם ההייטק, וקידום שיתופי פעולה ציבוריים-פרטיים בענף. בנוסף על היותו אזור תעסוקה, TechCity הוא ארגון האמון על מיזמים לעידוד הצמיחה בהייטק. במסגרת זו מתקיימים פרויקטים רבים, כאשר אחד מהם הוא תוכנית המציעה ל-25 חברות הייטק צעירות ובעלות פוטנציאל צמיחה, אימון וליווי מצד קואוצ'רים עסקיים מובילים מרחבי בריטניה ומהעולם (אסטרטגיה עסקית, הנהגה וניהול, תקשורת, בניית תרבות תמריצים, הגשמת חזון ועוד).

78 מקור: תוכנית אסטרטגית לעיר לונדון (The London Plan), 2016.



מגדלי תעסוקה בלונדון

והמציעה לאנשים שאינם מועסקים קורסים שונים בתכנות, עזרה בחיפוש מקומות עבודה ושילוב במשרות התמחות. בנוסף, כחלק מפעילות "אגף פיתוח כוח העבודה" בעיר **מספקת העירייה פלטפורמה אינטרנטית "המפגישה" בין מועסקים למעסיקים** בכלל הענפים הצומחים, כפי שהוגדרו בתוכנית האסטרטגית.

באמסטרדם, הנחשבת לעיר בעלת מגוון תרבותי ואתני רחב, כניסת המהגרים משנה את תמהיל התעסוקה והעובדים בעיר. עבודה זרה של "מומחים" נתמכת ומעודדת על-ידי העירייה אשר **מקנה הטבות לעובדים זרים** מוכשרים וכן למעסיקיהם. לדוגמה: עובד זר המוגדר כ"מומחה" מקבל הטבות משמעותיות במסגרת תוכנית הנקראת "Rulling 30%". במסגרת תוכנית זו מעסיק יכול לאפשר למועסק קצבה ללא מיסוי של עד 30% משכרו, אשר נועדה להקל על מחייתו והוצאותיו בהולנד (למשל, מימון עלויות בתי ספר בינלאומיים)⁸⁰.

בלונדון כחלק מפעילות TechCity והרצון למשוך עבודה זרה איכותית, הושק פרויקט "Tech Nation Visa Scheme", שמטרתו לסייע במשיכת כשרונות בענף ההייטק ללונדון. ארגון TechCity הוא

5.3 שינוי בתמהיל התעסוקה והעובדים

שינוי תמהיל העסקים בערים הביא עימו שינויים גם בתמהיל התושבים והמועסקים בחלק מהערים הנסקרות. כלומר, יש יותר משרות בשכר גבוה (הייטק) ופחות משרות בשכר ממוצע ונמוך. מציאות זו מובילה לקוטביות שכר בקרב תושבי הערים, לדחיקתם של המשתכרים בשכר הבינוני והנמוך לשולי הערים ואף מחוצה להן ולהגדלת הפערים הסוציו-אקונומיים בין תושבי העיר. על מנת להתמודד עם אתגר זה וכדי למנוע ג'נטריפיקציה, נקטו העיריות בצעדים שונים.

בניו-יורק התוכנית האסטרטגית מדגישה כי למעלה מ-100 אלף משרות בשכר בינוני עזבו את העיר ועברו לריכוזי תעסוקה חלופיים במטרופולין. במקביל, צמיחת ההייטק בעיר מובילה לגידול בשכר בענף, וכן לגידול במספר התושבים המשתכרים שכר גבוה. צמצום המשרות בשכר נמוך ובינוני בעיר לצד גידול במשרות בשכר גבוה מובילים לקיטוב שכר ולפערים משמעותיים בין תושבי העיר. כדי להתמודד עם אתגר זה **יצרה העירייה אפשרויות תעסוקה בהכנסה גבוהה, בתחום ההייטק, עבור אוכלוסיות חלשות**. דוגמה למיזם כזה הוא פרויקט הכשרה שנעשה בעידוד העירייה ובשיתוף מלכ"ר ציבורי וחברת ייעוץ מתחום ה-IT (מרבית המימון הגיע ממענקים ומתרומות). פרויקט זה התקיים ברובע הברונקס, הכשיר והסמיך אוכלוסייה מקומית חלשה כנסייני תוכנה, ובכך סיפק כ-450 מקומות תעסוקה חדשים בשכר גבוה.

בסן פרנסיסקו התוכנית האסטרטגית-כלכלית מדגישה כי קיים מחסור במשרות ברמת הביניים בעיר וכן כי השכר החציוני בעיר הולך וגדל, מגמה הצפויה ללכת ולהחריף. מגמה זו באה לידי ביטוי כפי שניתן לראות בתרשימים הבאים, בגידול במספר המועסקים בהייטק, לצד ירידה משמעותית במשרות בענף הפיננסיים והביטוח. כדי להתמודד עם אתגר זה **העירייה מסייעת בהכשרת עובדים ומייצרת אפשרויות תעסוקה בהכנסה גבוהה בתחומים צומחים (הייטק, תיירות ועוד). בתחום ההייטק השיקה העירייה את תוכנית TechSF⁷⁹**, תוכנית הכשרת עובדים המסובסדת על-ידי העירייה

⁷⁹ מקור: אתר האינטרנט של החברה הכלכלית OEWD.

⁸⁰ מקור: I amsterdam - ניתוח המצב הקיים בסקטור הפיננסי והעסקי באמסטרדם.

אחד מבין חמישה גופים האמונים על בחינת בקשות של עובדים זרים לוויזות עבודה בלונדון. בנוסף, **פיתחה העירייה פלטפורמה אינטרנטית המספקת קורסים מקוונים חניניים** המעניקים הזדמנות לתושבי לונדון לרכוש מיומנויות הנדרשות להקמה, לתחזוקה או להצטרפות לעסק דיגיטלי. לבוגרים נבחרים מהקורסים מוצעות משרות התמחות או מימון פעילות במתחמי עבודה משותפים לשם קידום מיזמים פרטיים.

5.4 יוקר מחיה ודיוור

בניו-יורק ישנו מחסור בדיוור בר השגה, במיוחד בקרב אוכלוסייה ותיקה ומוחלשת. בנוסף, לפי התוכנית האסטרטגית-כלכלית, חלק ניכר מהבנייה במסגרת פרויקטי ההתחדשות העירונית שאינה מסובסדת על-ידי העירייה, מובילה לפגיעה במרקם החברתי של העיר ומגדילה פערים בין תושבים המסוגלים לשלם לבין אלו שאינם מסוגלים. כמו כן, בדומה לתל-אביב-יפו, משקי הבית השוכרים דירות בעיר מוציאים בממוצע יותר מ-30% מסך הוצאתם החודשית על מרכיבי הדיוור. כדי להתמודד עם האתגר **מקדמת עיריית ניו-יורק, בשיתוף רשות השיכון של העיר, פרויקט דיוור רבים במימון ציבורי ופדראלי**. רשות השיכון של העיר (NYCHA) מקדמת אספקת דיוור ציבורי איכותי ובטוח עבור כ-600,000 תושבי העיר בעלי הכנסה נמוכה מהממוצע. בנוסף, בשנים האחרונות פיתחה הרשות כ-350 מתקני דיוור ציבורי שבהם גרים למעלה מ-400,000 תושבים. העירייה עצמה משקיעה משאבים רבים בפיתוח דיוור בר השגה ובבנייתו באזורים שונים בעיר. כמו כן, מושם דגש על עירוב אוכלוסיות ממעמד כלכלי שונה במסגרת הפרויקטים השונים⁸¹.

בסן-פרנסיסקו כחלק מהתוכנית האסטרטגית-כלכלית פועלת העירייה בסיוע יחידת השיכון העירונית, על מנת להתמודד עם אתגר יוקר הדיוור. יחידת השיכון ופיתוח קהילות' במשרד ראש העיר (MOHCD) אחראית לקידום, למימון ולאספקה של דיוור ציבורי

ודיוור בר השגה בעיר. היחידה מעניקה סיוע למגוון אוכלוסיות יעד מקומיות: שוכרים, רוכשים צעירים, יזמים, בעלי דירות ועוד. פעולה אחת מבין רבות שעושה היחידה היא **עידוד יזמים להרחבת היצע הדיוור בעיר, ולייעודו לאוכלוסיית מוחלשות**. בתוכניתה הרב-שנתית של היחידה נקבע "כלל אצבע" לפיו כ-30% מהבינוי המקודם בשטח ציבורי בעיר, יופנה בהכרח לדיוור מוזל לבעלי הכנסה נמוכה. נכון לסוף 2015, היחידה עומדת ביעדיה, ומתוך כ-11,000 יחידות דיוור ובתים שנבנו, כ-3,500 הופנו לדיוור בר השגה⁸². היחידה מדגישה בתוכניתה הרב שנתית את החשיבות שבקידום דיוור בר השגה גם עבור מעמד הביניים, ולכן "כלל אצבע" נוסף קובע כי 15% מהבינוי המקודם בשטח ציבורי יוקדש לאוכלוסיות ביניים (הצפי של התוכנית הוא בנייתן של כ-5,000 יחידות דיוור כאלה עד שנת 2020).

באמסטרדם שוק הדיוור עודנו יציב יחסית, אך מושפע מכניסת זרים לעיר ומצמיחת המשק. אי לכך, החל משנת 2014 ניתן לראות עלייה במחירי הדיוור. כדי לשמור על צביון העיר ולמנוע דחיקת אוכלוסייה **מקדמת העירייה מיזמי דיוור ציבורי ודיוור בר השגה. כיום, כ-70% מכלל יחידות הדיוור באמסטרדם נכללות במאגר הדיוור הציבורי**, על אף שמדובר באזור הביקוש העיקרי בהולנד בדומה לאזור מרכז תל-אביב-יפו בישראל⁸³. כחלק מפרויקט ההתחדשות העירונית וציפוף מרכז העיר ובמטרה להגדיל את מספר יחידות הדיוור מאשרת העירייה תוכניות בינוי לפיצול דירות בתוך פרקי זמן קצרים יחסית. כמו כן, **העירייה פונה מיוזמתה לקבלנים על מנת לקדם מיזמי הסבה של מתחמי משרדים "נטושים" לדירות**. מיזמים אלה משקפים את גישת "המרחב הגמיש" שאומצה על-ידי העירייה המניחה כי במשרדים שבמרכז העיר התפוסה היא חלקית בלבד וכי יותר ויותר חברות עוברות למודל של עבודה מהבית או עבודה מחללי עבודה שיתופיים. אי לכך, ניתן לנצל שטחים "מתים" אלה לטובת הרחבת היצע הדיוור בעיר והפיכתו לבר השגה.

⁸¹ מקורות: תוכנית אסטרטגית-כלכלית לעיר ניו-יורק, 2012

⁸² מינואר 2014 ועד יולי 2016. מקורות: תוכנית אסטרטגית-כלכלית סן-פרנסיסקו (2013), תר"ש יח' שיכון ופיתוח קהילות (2014), דו"ח התקדמות לתוכנית אסטרטגית (2016).

⁸³ מקור: I amsterdam - ניתוח המצב הקיים בסקטור הפיננסי והעסקי באמסטרדם.



פרק שלישי

כלכלה משלימה*



מקור: דוברות עיריית ת"א-יפו | צילום: מנדי פאלק

כשחקרנו ולמדנו את המהלכים שנקטו עיריות אחרות בעולם, הסתמן שרבים מאותם מהלכים נכללים במסגרת גישות עבודה חדשות (או: מתחדשות) המייצגות תפיסות עולם סדורות; אסטרטגיות מובנות מרובות כלים ואמצעים; ופלטפורמות פעולה חדשות. למדנו גם, שבעוד שחלק מהכלים מבוססים על מסורות עתיקות יומין, הרי שהחדשים שבהם הגיחו לעולם על גבי חידושים טכנולוגיים של השנים האחרונות, ובמיוחד טכנולוגיית הרשת והסלולר. כתוצאה מאותם חידושים התאפשרה יצירת דפוסים ותופעות חדשות בהיבטים כלכליים כגון: דפוסי הצריכה; אופן יצירת הערך; אופן ההערכה של פעילות כלכלית; ועוד. תופעות חדשות אלה מביאות עמן הזדמנות לרתימת התנופה החדשה, על מרחביה הרעננים, לטובת התועלות הציבוריות בשלושת המישורים שנמנו לעיל: חברתי-כלכלי, סביבתי, ודמוקרטיה והעצמה אזרחית.

במהלך העבודה על התכנית האסטרטגית של העיר תל-אביב - יפו, החלו להצטייר בבהירות האתגרים הגדולים העומדים בפני העיר כיום. בדומה לערים מרכזיות אחרות בעולם, התופסות את מקומן בזירת הכלכלה הגלובאלית, ניתן למיין את האתגרים לשלושה מישורי התייחסות:

במישור החברתי-כלכלי: יוקר המחיה, קיטוב, דחיקת אוכלוסיות מחוץ לעיר ואיבוד המגוון, מגזרים שאינם מוכלים בחיים ובכלכלה העירונית, אובדן הלכידות החברתית והחוסן הקהילתי;

במישור הסביבתי: זיהום אוויר; הצטברות פסולת מזהמת ובלתי מתכלה; צריכת יתר של משאבים מתכלים; אורח חיים שאינו בריא ומקיים;

במישור הדמוקרטיה והעצמה האזרחית: בתחום זה ניתן לזהות מגמות סותרות. מצד אחד, נטייה לחוסר מעורבות וחוסר אכפתיות הנובעים, בחלק מהמקרים, מתחושת חוסר יכולת להשפיע וממשבר אמון בין התושב לגופי הממשל; ומאידך, התעוררות קהילתית, העצמה חברתית ורצון לחיבור ואינטימיות גם בתנאי העיר הצפופה; כן גוברת הדרישה האזרחית להשתתפות בהחלטות שלטוניות באופן בלתי אמצעי.

חלק מהאתגרים הנזכרים מעלה נובעים מכוחות כלכליים עוצמתיים הפועלים במישור המקומי והגלובאלי; חלקם מדפוסי ייצור וצריכה בזבזניים הנטועים בתרבות הכלכלית השלטת; חלקם נובעים ממגמות הציפוף והמחסור בקרקע; חלקם מלחצים תחבורתיים ומלחץ על משאבים מתכלים הנמצאים במחסור; וחלקם משינויים תרבותיים שהביא איתו עולם האינטרנט והסלולר.

בסל הכלים המסורתי שעמד עד לפני כשני עשורים לרשות עיריות, בתוך מציאות של כלכלת שוק חופשי, ישנם פתרונות מועטים לאתגרים אלה. אך בעידן החדש, עיריות עוסקות יותר ויותר בניסיונות לשינוי מציאות באופנים חדשים הכוללים שינויי התנהגות ושיתופי פעולה עם המגזרים האזרחיים והעסקיים ליצירת תועלות מרובות לכל הצדדים.

* הפרק נערך על ידי מיכל טאוס-יג-לביא, היחידה לתכנון אסטרטגי עיריית תל-אביב-יפו, מרכזת דו"ח כלכלה משלימה עבור התכנית האסטרטגית.

כלכלת השיתוף על הטכניקות, פלטפורמות וטקטיקות הפעולה שלה, רותמת ומרשתת את הקהילה, ומאפשרת לה ליהנות מגישה למשאבים משותפים, יכולות, מוצרים וידע, במקום לרכוש אותם במודל הבעלות הפרטית; לעיתים מתאפשר באמצעות פלטפורמות השיתוף לוותר על המתווך, או לכל הפחות לשנות את תפקידו במערכת, ובכך למקסם את ערך השיתוף עבור השותפים ברשת. פלטפורמות השיתוף הן גם מצע מצוין להעצמה אזרחית וליצירת לכידות קהילתית.

גישת הכלכלה המעגלית מאפשרת באמצעות סל הכלים שלה לצמצם את הנזק הסביבתי הנגרם בשל שימוש לא יעיל במשאבים וחומרים; לסגור מעגלי צריכה וייצור במטרה להקטין עלויות, למקסם רווחים, ולהגדיל את ערך המשאבים וחומרי הגלם על-ידי שימורם בתוך מעגלים אלה.

עידוד הקמה ופיתוח של **קואופרטיבים** יאפשר לתושבים לקדם את מטרותיהם הכלכליות והחברתיות כקבוצות מאוחדות. מודל התארגנות זה יכול להציע אפשרות לצריכת מוצרים זולים ואיכותיים יותר באמצעות קואופרטיבים צרכניים; דיור ויצירת קהילה באמצעות קואופרטיבים לדיור; ושינוי מבני וחלוקה הוגנת של ההון באמצעות קואופרטיבים של עובדים; המודל הדמוקרטי מבטיח כי הכוח המשותף פועל באופן שוויוני, ללא ניצול או מקסום רווחים, תוך חלוקת פירות הפעילות הכלכלית בין השותפים ביצירתה.

מטבעות משלימים מאפשרים ליצור מערכת תמריצים שבאמצעותה ניתן לקדם שינויי התנהגות להשגת יעדים חברתיים וסביבתיים שונים. בכוחם של המטבעות לגשר בין צרכים שנותרים ללא מענה לבין משאבים שאינם מנוצלים.

הכלי המרתק של **מימון המונים** יכול להחזיר את כוח ההשפעה לאזרחים שאינם בעלי ממון גדול, על ידי ביסוס היתרון לגודל אל מול היתרון להון רב. זוהי דרך למימון יוזמות קהילתיות, תמיכה בעסקים קטנים ושילוב תושבים בעשייה העירונית.

יחד עם זאת, חלק מהתופעות הכלכליות החדשות טומנות בחובן גם אתגרים וסכנות הייחודיות להם. למידת שדות הפעולה החדשים נדרשת, אם כן על מנת לפתח כלים ואסטרטגיות שיאפשרו לכוון את צמיחתם לכיוונים מיטיבים, ולא פחות מכך: על מנת לצמצם ככל האפשר את הנזקים האפשריים הגלומים בהם. לאור זאת נמצא שיש טעם רב ללמוד מהנעשה בעולם, על ארגזי הכלים החדשים המשמשים עיריות; על תפיסות העולם העומדות מאחריהם; על החסמים, ההצלחות והכשלונות שלהם.

פרק זה שונה מיתר הפרקים הנושאים המובאים בדו"ח האינטגרטיבי של התכנית האסטרטגית. מהותו אינה לבחון את המצב הקיים בעיר, אלא לצאת לבדיקה ולימוד של תחומי פעילות חדשים הנהוגים כיום בעולם כמענה לאתגרים שזוהו במישור החברתי, הסביבתי והאזרחי.

בדו"ח זה נסקרות ארבע גישות שהן בבחינת פרדיגמות ו/או אסטרטגיות פעולה מקיפות: כלכלה מקומית מקיימת; כלכלת שיתוף; כלכלה מעגלית; וכלכלה קואופרטיבית. בנוסף לגישות אלה נסקרים באופן פרטני שני כלים השייכים לסלי הכלים של אותן פרדיגמות: מטבעות משלימים; ומימון המונים.

המשותף לגישות אלה הוא יכולתן לשנות את המהלך האינרטי של הכלכלה החופשית המתקיימת ללא התערבות, על ידי שינוי מערך הכוחות בשדה הכלכלה המקומית, במגוון דרכים, בין היתר: סיוע בהתארגנות של שחקנים קטנים; יצירת רשת חברתית המאפשרת גישה למשאבי הקהילה עצמה; שינוי דפוסי ייצור, צריכה ושימוש במוצרים; שינוי אופן ההערכה של פעילות כלכלית, ותמרוץ התנהגות רצויה;

אסטרטגיית הכלכלה המקומית המקיימת על כליה השונים מאפשרת לרתום כוחות יצרניים מקומיים לכלכלה המקומית, ולעזור להם לעמוד בתחרות מול שחקנים כלכליים חזקים ועל-אזוריים, אשר בתנאי שוק ללא התערבות נוטים להיכנס כמתווכים ולאסוף אל חיקם את פירות הפעילות הכלכלית המקומית, על חשבון השחקנים המקומיים הקטנים.

01 כלכלה מקומית מקיימת⁸⁴

מהות הכלי

כלכלה מקומית מקיימת (כמ"מ) היא גישה כלכלית המחברת בין חוסן ורווחה מקומיים וסביבתיים לבין שגשוג כלכלי. גישת הכלכלה המקומית גורסת שפיתוח מקומי צריך לשאוף בראש ובראשונה לייצר כמה שיותר מעגלים כלכליים הנשענים על כוחות ומשאבים מקומיים, הנותנים ביטוי ליכולות המקומיות, ומצמצמים את זליגת פירות הפעילות הכלכלית מחוץ למקום. באמצעות אסטרטגיה זו מועצם תהליך החלחול של הפירות הכלכליים לשכבות האוכלוסייה המקומיות, ומושג שגשוג של מקום בעזרת המנופים הכלכליים המצויים בו.

אופן השפעה על מישורי החברה / הסביבה / הדמוקרטיה

כמ"מ היא כלי לקידום חוסן עירוני, בעיקר בהיבטים חברתיים, המכוון להרחבת מעגלי התעסוקה והרחבת המגוון בסל ההזדמנויות העירוני. כלי הכמ"מ מחזקים את הזהות והשייכות של התושבים ומחדדים את המאפיינים הייחודיים לעיר. זהו כלי מדיניות המכוון לחלשים בעיר, הן תושבים והן עסקים, במטרה להכניסם למעגל השגשוג. הכמ"מ מבוססת על ההכרה בשילוביות בין שלושת המעגלים: הכלכלי, החברתי והסביבתי, בשאיפה להביא לצדק חברתי, איזון סביבתי ושגשוג כלכלי.

סקירת הדוגמאות שהובאו מהעולם בתחומי הפעולה השונים הכלולים בעבודה זו מוכיחה כי בתוך המסגרת הכלכלית הקיימת, ניתן לשנות את המשוואה ולייצר תועלות המביאות להטבת שלושת מישורי ההתייחסות הנזכרים מעלה. הדרך לעשות זאת היא על ידי סיוע עדין ומדויק שמטה את הכף לטובת היכולות והכשרונות המקומיים; לטובת סגירת מעגלים מיטיבים; ושמאפשר לציבור גישה לחכמה, ליכולות ולמשאבים הנמצאים בידיו;

בכל אחד מהתחומים הנ"ל התבצעה על ידי מומחה לתחום סקירה מובנית המתארת את: **1** מהות הכלי; **2** אופן ההשפעה שלו על מישורי החברה, הסביבה, הדמוקרטיה וההעצמה האזרחית; **3** תחומי היישום העיקריים שלו; **4** תפקיד העירייה, התושבים והמגזר העסקי בהטמעתו; **5** דוגמאות מהעולם ליישומי; **6** התנאים הנחוצים להצלחתו; **7** חסרונותיו, חולשותיו ועקבי האכילס שלו; ולבסוף- **8** המלצות עיקריות לעיריית תל-אביב-יפו.

מלבד היועצים המומחים שערכו את סקירת התחומים המובאים בדו"ח זה, סייעו בהכוונה, תכלול ועריכה: **ד"ר ליה אטינגר**, מנהלת אקדמית במרכז השל לקיימות ועמיתה בכירה במכון שחרית לפוליטיקה חדשה; **ד"ר אורלי רונן**, ראש המסלול לקיימות עירונית והמעבדה לחדשנות וקיימות עירונית בבית ספר פורטר ללימודי הסביבה באוניברסיטת תל-אביב. מומחית לקיימות ולכלכלה מקיימת; **נגה לבציון-נדר** מנכ"לית חברת המחקר Greeneye העוסקת בתחום ההשקעות האחראיות; **וורד קריספין רמתי** - מנהלת קיימות ביחידת תכנון ובקרה, חטיבת התפעול לאיכות חיים וסביבה, עיריית תל-אביב-יפו.

להלן מובאים תקצירי הדוחות שהוכנו על ידי המומחים עבור עיריית תל-אביב-יפו במסגרת עבודה זו.

⁸⁴ סעיף זה מהווה תמצית לדוח בנושא זה שנכתב על ידי ד"ר אורלי רונן ראש המסלול לקיימות עירונית והמעבדה לחדשנות וקיימות עירונית בבית ספר פורטר ללימודי הסביבה באוניברסיטת תל-אביב. מומחית לקיימות ולכלכלה מקיימת;

תפקיד העירייה ביישום והטמעה

העירייה היא הגורם המרכזי לקידום כלכלה מקומית מקיימת, זהו קו אסטרטגי שדורש גיבוי פוליטי ותשומת לב עירונית. ניתן לסמן 6 פעולות בסיסיות להן תידרש העירייה לאחר קבלת ההחלטות הנדרשות:

- זיהוי נקודות מינוף והתערבות לקידום כלכלה מקומית מקיימת
- מינוי גורם אחראי
- מיפוי המשאבים והצרכים המקומיים (או הסקטוריאליים)
- גיבוש תכנית פעולה, הקצאת משאבים והגדרת יעדים
- זיהוי וחיבור שותפים
- פעולה כמוסד עוגן או גיוס מוסדות עוגן

גם ללא אסטרטגיה כוללת ומקיפה בתחום כלכלה מקומית מקיימת, יכולה העירייה לקדם את הנושא באמצעות חלק מזרועותיה, כמו בדוגמאות הבאות:

ניהול על ידי חברה עירונית מנהלת ואחראית - כמו למשל חברות בת של העירייה המנהלות אזורים מסוימים בעיר (מתחם הנמל; אזור תעסוקה עתידיים וכד').

תכלול על ידי גורם קהילתי - למשל על ידי המרחבים הקהילתיים של עיריית תל-אביב-יפו

פיתוח תשתיות מאפשרות - שוק הפשפשים, התחדשות רחוב בוגרשוב...

תמיכה בהתארגנות עסקים - כדוגמת פרויקט מעג"ל שמפעילה עיריית תל-אביב-יפו

הכוונה ועידוד - כדוגמת פרויקט התו הירוק לעסקים של עיריית תל-אביב-יפו

תחומי יישום עיקריים

הכמ"מ באה לידי ביטוי מיטבי ככלי מדיניות והכוונה בתהליכי פיתוח והתחדשות מקומיים. באופן ספציפי ניתן לציין:

- התחדשות ופיתוח ברמה שכונתית
- תמיכה בעסקים קטנים ובינוניים
- התחדשות רחובות ומתחמים בעיר
- פיתוח וטיפול יזמות מקומית וסקטורים יצירתיים
- טיפוח איכויות וזהות מקומית



מקור: דוברות עיריית תל-אביב-יפו

תפקיד התושבים ביישום והטמעה

אחד מרבדי הכלכלה המקומית הוא עזרה בפיתוח יזמות בקרב תושבים, מיצוי הפוטנציאל היצרני והיצירתי הטמון באוכלוסייה המקומית, ושילובה במערך העבודה והייצור בעיר.

התושבים הם ציר מרכזי בכל תכנית כלכלה מקומית - הם המחוללים; הצרכנים, המועסקים, היזמים והמקדמים. תכניות כמ"מ מפותחות כתהליך קהילתי בשיתוף כלל בעלי העניין.

תפקיד המגזר העסקי ביישום והטמעה

חיזוק המגזר העסקי הפועל ברמה המקומית הוא היעד המרכזי של הכמ"מ, ולעיתים תכופות מגזר זה הוא הגורם היוזם והמוביל. בדרך כלל תכניות שכונתיות עירוניות מובלות על ידי גורמים מוסדיים, לעומת תכניות של מתחמים וסקטורים שלעיתים קרובות מובלות על ידי התארגנות עסקים (עמותות תיירות, למשל).

אפשרות לשילובים בין-מגזריים

כלל יסוד לשגשוג הכלכלה המקומית הוא בניית שותפויות מגוונות, חוצות מיגזרים. שיתופי פעולה משלבים בין קהילה, מערכת שלטונית, מיזמים עסקיים קטנים, ועוגנים כלכליים גדולים, ומתקיימות ברמות שונות של מיסוד וקשר בין בעלי עניין מגוונים.

דוגמאות מובילות מהעולם

יוזמת Evergreen קליבלנד, בארה"ב - העיר סובלת מנסיגה חמורה בהיקף הפעילות העסקית כחלק מהידרדרות תעשיית הפלדה. במקום קמה קואליציה רחבה של מוסדות עוגן מקומיים, העירייה, המדינה, אנשי עסקים מקומיים בכירים, פעילים חברתיים וקרנות מימון במטרה להביא לשיפור המצב הכלכלי. הקואליציה מובילה יוזמה לקידום ופיתוח עסקים מקומיים וירוקים תוך שיתוף העובדים בבעלות וניהול המיזמים. אותם עסקים מספקים מוצרים ושירותים עבור מוסדות העוגן במקום הספקים החיצוניים ששירתו אותם בעבר.

פיתוח תעשיית אופנה מקומית בברלין - העירייה זיהתה את תחום האופנה כפוטנציאל קהילתי כלכלי, בעיקר בשכונת נאוקלן, שכונה מוחלשת עם אוכלוסיית מהגרים גדולה. כדי לחזק את התחום, גובשה תכנית המחברת בין שחקנים שונים באמצעות פלטפורמות עירוניות: חייטים, סנדלרים, מעצבים, בעלי חנויות וכמובן צרכנים. העירייה הקימה סדנאות שיתופיות, ומארגנת אירועי אופנה ושיווק לתחום.

מיזם מוסדות עוגן בנגב - מיזם יה"ב מוסדות העוגן שם לו למטרה לחזק את הכלכלה המקומית בנגב לטובת כל תושביו, באמצעות חיבור פרואקטיבי בין העסקים בנגב להזדמנויות העסקיות המיוצרות על-ידי מוסדות העוגן (חברות תעשייתיות ומוסדות ציבור). זהו שיתוף פעולה תלת-מגזרי בין החברות הגדולות בנגב (ביניהן: כי"ל, טרה, סודהסטרס, וישיי, מבט לנגב), המוסדות הציבוריים הגדולים (ביניהם: ביה"ח סורוקה, אוני בן-גוריון), משרדי הממשלה (כלכלה ונגב-גליל) והחברה האזרחית (ארגון אג"ק מכון הנגב, שתי"ל, מרכז כא"ן).

תנאים נחוצים להצלחה

הכרה עירונית ותמיכה, ביזור מוסדות עוגן, בניית שותפויות מגוונות, חוצות מיגזרים, הגדרת גורם מתכלל

חסרונות / חולשות / ביקורת

בטווח הקצר לכמ"מ יותר הוצאות מהכנסות; קצב שונה מקצב הכלכלה הגלובאלית; קושי להוכיח הצלחה במדדים כלכליים בלבד; ריבוי משתתפים

02 כלכלת שיתוף⁸⁵

מהות הכלי

כלכלת שיתוף, או: כלכלה משתפת (באנגלית: Sharing Economy) מתייחסת למערכות חברתיות-כלכליות המאפשרות באמצעות התארגנויות, מוסדות ופלטפורמות שונות גישה משותפת למשאבים כגון: מוצרים, שירותים, מיומנויות, ידע ומידע. כלכלת השיתוף מאפשרת ניצול יעיל יותר של משאבים כלכליים, הפצה, שיתוף ושימוש חוזר בעודף קיים של משאבים ושירותים. בתצורתה החדשה של כלכלת השיתוף באמצעות פלטפורמות אינטרנטיות, נעשה שימוש במודל חברתי-כלכלי חדש שבו רשתות ופלטפורמות מאפשרות לאנשים וארגונים המשתמשים בהן לשותף פעולה ולחלוק גישה למשאבים על מנת לייצר ערך.

אופן השפעה על מישורי החברה / הסביבה / הדמוקרטיה

בתחום החברתי- פיתוח כלכלה מקומית, תמיכה בעסקים קטנים ויוזמות מקומיות, גיוון שוק, הורדת עלויות של מוצרים ושירותים, פוטנציאל לייצר מקור הכנסה למשתמשים פרטיים, הקלת האפשרות להתארגנות עצמית;

בתחום הסביבתי- ביסוס דפוסי צריכה וייצור מקיימים, ייתור הבעלות והחלפתה בהנגשה, ייעול והפחתה בניצול משאבים, הקטנת טביעת הרגל האקולוגית.

בתחום הדמוקרטיה וההעצמה האזרחית- מושג ה"יצרן-צרכן" (Prosumers)-הצדכן כמו גם התושב/אזרח נתפסים לא רק כמקבלי שירותים פאסיביים, אלא כמעצבי התשתית ויוצקי התוכן שלה.

המלצות לעיריית תל-אביב-יפו

- גיבוש תפיסה כוללת לגבי כלכלה מקומית מקיימת והסדרה של הנושא בריבוי הגורמים המעורבים.
- הערכת הקמת אשכול אופנה וטקסטיל ואשכול מזון כמנועי צמיחה קהילתיים בעיר.
- זיהוי ולימוד של כמה מקרי פיילוט כדי לגבש את הגישה העירונית לנושא: התפתחות כיכר גבעון, שכונת שפירא ותחום התיירות העצמאית



מקור: דוברות עיריית תל-אביב-יפו / צילום: שני הלוי

⁸⁵ סעיף זה מהווה תמצית לדוח בנושא זה שנכתב על ידי: מיכל טאוס-לבית, אדריכלית ומתכננת ערים. מתכננת בכירה ביחידה לתכנון אסטרטגי של עיריית תל-אביב-יפו; ד"ר צפירי בלוח, מומחה לכלכלת שיתוף, מטבעות משלימים וכלכלה התנהגותית. מרצה במכללה האגדמית תל-אביב-יפו, שותף-מייסד של קבוצת WEconomize; ד"ר יאיר פרידמן, מומחה לכלכלת שיתוף ומטבעות משלימים. מרצה באוני תל-אביב ומהרכז הבינתחומי לאסטרטגיה וכלכלה משתפת, שותף-מייסד של קבוצת WEconomize.

תחומי יישום עיקריים

בעיקר אפקטיבי בתחומים בהם מחירי השוק והביקושים גבוהים, וישנה נכונות (הנובעת ממצוקה) למצוא כלים חדשים להנגשתם, כגון: נדל"ן, תחבורה, תיירות ופנאי, אבל גם בתחומים המפתחים בשל מניעים אידיאולוגיים, כגון: עסקים חברתיים; או פלטפורמות המנצלות את הממשק הנוח ואת היתרון לגודל כגון: פלטפורמות צריכה; חינוך וידע ועוד.

תפקיד העירייה ביישום והטמעה

העירייה יכולה ליזום בעצמה פלטפורמות משתפות לטובת הציבור; לחילופין ליצור תנאים שיעודדו את המגזר העסקי או החברתי לייצר פלטפורמות כאלה. העירייה יכולה להעמיד את משאביה לטובת השיתוף; לשמש כמעבדת מחקר להתנהגויות שיתופיות; לעודד יזמים לפתח מיזמים בתחומים הרצויים לה על ידי הכשרות ותמריצים שונים; לגבש רגולציה ומדיניות שיכוונו את השוק להתפתח בכיוונים המשרתים את האינטרס הציבורי. ולבסוף- היא יכולה לייצר מדיניות פרו-אקטיבית עם יעדים אסטרטגיים למינוף כלכלת השיתוף לטובת העיר.

תפקיד התושבים ביישום והטמעה

התושבים לפי גישת הכלכלה המשתפת אינם מקבלי שירותים פאסיביים, כי אם שותפים בהבנייה ויצירת הערך של הפלטפורמה, בין אם מדובר בתשתית מסחר אינטרנטית, ובין אם מדובר במרחב העירוני עצמו. קהילות תושבים יכולות גם ליזום בעצמן פלטפורמות שיתוף שישדרתו אותן בהתאם לצרכיהן.

תפקיד המגזר העסקי בהטמעה

לפלטפורמות שיתופיות באינטרנט נבנה בעשורים האחרונים שוק גדול היכול להגיע למימדים גלובליים, כפי שקרה במקרים של Airbnb; Uber; Wikipedia; Facebook ועוד. יש לשים לב שמניע המגזר העסקי לא תמיד יעלו בקנה אחד עם האינטרס הציבורי (החברתי או הסביבתי).

דוגמאות מובילות מהעולם

סיאול-עיר משתפת ששמה לה למטרה יצירת תרבות של שיתוף שתקל על יוקר המחיה, ותגביר את הסולידריות והלכידות החברתית. במסגרת זו יצרה העירייה תשתית שיתוף של נכסים עירוניים, חיברה בין ביקושים להיצע בקרב מגזרי אוכלוסייה שונים; פתחה מיזמי שיתוף שהגבירו את הקהילתיות והסולידריות, ואימצה מדיניות פרו-אקטיבית להכוונת פיתוח השוק העסקי של פלטפורמות הכלכלה המשתפת.

סן פרנסיסקו-מיתגה את עצמה כעיר חכמה ומשתפת, מטפחת חברות, סטארטאפים ויוזמות בתחום הפלטפורמות השיתופיות, משמשת כבתא-סייט (אתר התנסות) להתנהגויות שיתופיות, ויוצרת שיתופי פעולה עם המגזר העסקי למימוש מטרות ציבוריות.

קופנהגן- מטפחת את המרחב הציבורי כתשתית הציבוריות, כפלטפורמה ליצירת קהילה, וכמאפשרת מפגשים בין תרבותיים ובין מגזריים. מבססת דמוקרטיה מלמטה-למעלה על ידי מתן מקום רב לאנשי העיר להשפיע ולהבנות את המרחב הציבורי.

גנט- יצירת מעגל כלכלי שלם הקושר בין יכולות ומוטיבציה של מהגרים בתחום החקלאות העירונית, קרקעות לא מנוצלות, ומטבעות משלימים הטוענים את הפעולות הרצויות בערך. באופן זה יצרה העירייה עבור מהגרים טורקים מאזורים כפריים תשתית פרנסה המבוססת על עיסוקם המסורתי, את האמצעים לממש את התשתית, וערך לקיומה.

תנאים נחוצים להצלחה

ביסוס אמון בין משתמשי הפלטפורמה; התאמה בין צרכים למשאבים; יצירת שוק גדול דיו שיהפוך את הפלטפורמה לאפקטיבית; הסדרת נושאים רגולטוריים; בניית מומחיות בארגונים ובמוסדות ציבוריים;

חסרונות / חולשות / ביקורת

דפוס שוק של השתלטות; שאיפה לשווקים גלובליים מאיימת על הייחוד המקומי; תחרות ואיום על מגזרי תעסוקה מקומיים;

להשתלב בכלכלה הקונבנציונאלית.

תחומי יישום עיקריים

בעולם כבר יש שימוש מוצלח במטבעות המשלימים במספר תחומים:

- הגדלת כושר התחרות והיציבות של עסקים קטנים ובינוניים
- חיזוק הכלכלה המקומית
- התמודדות עם אי שיווין והדרה חברתית
- התמודדות עם השפעות סביבתיות
- מענה לאתגרים ממוקדים הדורשים שינויי התנהגות

תפקיד העירייה ביישום והטמעה

העירייה יכולה להיות הגורם המרכזי לקידום המטבע המקומי. תפקידה יכול לנוע מגורם מאפשר יוזמות מטבע מקומי המגיעות מ"השטח", ועד הנפקת מטבע משלים מטעם העירייה. לעירייה נכסים, משאבים ויכולות שיכולים להוות גורם מרכזי ביצירת ערך למטבע עבור המשתמשים להם המטבע נועד. למשל, החלטה לקבל תשלומי מיסים (הנחה בארנונה) באמצעות מטבע עירוני. או אספקת מוצרים ושירותים עירוניים שונים תמורת המטבע. להלן פעולות מרכזיות לעירייה להבטחת הצלחת המטבע:

- הגדרת יעדים
- בחירת הפלטפורמה הטכנולוגית
- לימוד אופן השימוש במטבע להשגת היעדים שהוגדרו
- הגדרת נכסים ושירותים שבשליטת העירייה שיכולים ליצור ערך למטבע (למשל תשלומי עירייה, נגישות מועדפת לשירותים למי שיש ברשותו מטבע)
- יצירת נציגות ציבורית ואזרחית שתקבע את המדיניות של המטבעות העירוניים

פלטפורמות "משתפות" עלולות לאבד עם הזמן את המימד השיתופי שלהן; אתגרים במודל תעסוקה חדש ובפרט בכל הקשור ליחסי עבודה וזכויות עובדים; קהל המשתמשים מוגבל לאנשים בעלי היכרות עם אמצעי תקשורת מתקדמים.

המלצות לעיריית תל-אביב-יפו

גיבוש תכנית פיתוח יוזמות בתחום כלכלה משתפת; בניית תשתית ארגונית בעירייה; יצירת תשתית עבודה עם קהילות תושבים ועסקים מקומיים; קידום הסדרה רגולטורית; נקיטת מדיניות פרו-אקטיבית שתכוון את התפתחות השוק החופשי.

03 מטבע מקומי משלים⁸⁶

מהות הכלי

מטבעות מקומיים משלימים מהווים מערכת תמריצים שבאמצעותם הרשות יכולה לקדם שינויי התנהגות והשגת יעדים. הם מגשרים בין צרכים שנותרים ללא מענה לבין משאבים שאינם מנוצלים. אילו למעשה פלטפורמות המשמשות כאמצעי חליפין במקביל למטבע הלאומי ושאין מכוונות להחליפו. דווקא בגלל שתחום הפעולה של מטבעות משלימים מוגבל, למשל מטבע שמאפשר רכישה רק של תוצרת מקומית, למטבעות אלה יש יכולת לעודד התנהגויות שיש לרשות עניין לעודד אותם. כלומר לרשות יש יכולת לתת גזרים (מדויקים) ולא רק מקלות.

אופן השפעה על החברה / הסביבה / הדמוקרטיה

המטבעות המשלימים מהווים כלי התערבות שבכוחו לאזן את השוק ולייצר ערכים שאינם מתוגמלים במערכות הכלכליות הקיימות. כלים כאלה יכולים לעודד השתתפות תושבים ולייצר שירותים ותמריצים לאוכלוסיות מוחלשות, שאינן מצליחות

⁸⁶ סעיף זה מהווה תמצית לדוח בנושא זה שנכתב על ידי ד"ר אורלי רונן, ראש המסלול לקיימות עירונית והמעבדה לחדשנות וקיימות עירונית בבית ספר פורטר ללימודי הסביבה באוניברסיטת תל-אביב. מומחית לקיימות ולכלכלה מקיימת;

מטבע מקומי בתל-אביב-יפו יכול לפעול בערוצים הבאים:

- ברכש מקומי שיתבצע חלקית באמצעות מטבע מקומי
- בתשלום חלקי של שכר באמצעות מטבע מקומי
- בקבלת תשלום על שירותים עירוניים במטבע מקומי; תלואון, חוגים, וכו'.
- במסחר בין התושבים - בינם לבין עצמם.
- השלמה לדיגיתל
- שירותים בחוף הים
- מתחמים רב תכליתיים - השכרת מתחמים תמורת המטבע המקומי.
- הנחות המאפשרות תשלום של 10-50% במטבע מקומי

תפקיד התושבים ביישום והטמעה

התושבים הם השחקנים המרכזיים במערכת המטבע המקומי; הם אלה שקובעים את הצלחת המטבע נותנים ערך להיצע בשוק ומייצרים היצע בעצמם. בחלק מהמקרים התושבים הם היוזמים של מטבעות עירוניים ותפקיד הרשות הוא לייצר את האקו סיסטם, כלומר כללי המשחק שבתוכם מטבעות עירוניים יכולים להתקיים במטרה לקדם אינטרסים ציבוריים.

תפקיד המגזר העסקי ביישום והטמעה

המגזר העסקי, בעיקר עסקים קטנים ומקומיים הם שחקנים חשובים במערכת מטבע מקומי. שילובם מרחיב את ההיצע ומחזק את המטבע. מעבר לכך, מטבע מקומי יכול להיות מתוכנן לתת עדיפות ולהעצים עסקים מקומיים.

דוגמאות מובילות מהעולם

מטבע מקומי בבריסטול - מערכת מטבע משלים, מבוססת על פלטפורמה מקוונת ושטרות. המערכת מנוהלת על ידי עמותה עצמאית, העירייה מקבלת תשלומים באמצעות המטבע ומשלמת חלק מהשכר באמצעותו. ראש העיר מקבל את כל משכורתו במטבע מקומי. 800 עסקים המקומיים מקבלים את המטבע - שמחזיק מחזור של כמיליון לירות סטרלינג.

פרויקט מטבעות ופסולת בקוריטיבה - תכנית עירונית שפועלת מזה כשלושים שנה. תושבים שמגיעים עם פסולת מופרדת (יבש, רטוב) למרכזי קליטה שכונתיים, מקבלים תמורתה חבילות מזון או שוברי נסיעה בתחבורה ציבורית.

פרויקט הטורקס בגנט - מערכת שכונתית הפועלת בשכונת מצוקה בעיר גנט בבלגיה. המוצר המרכזי הנסחר במטבע הן חלקות קרקע לגידולים חקלאיים. ניתן להרוויח את המטבע בסדרה של פעולות קהילתיות. הפרויקט החל עם זיהוי צורך של התושבים ושידוכו עם יעדים עירוניים של תעסוקה, רווחה וניקיון.



מקור: דוברות עיריית תל-אביב

04 כלכלה מעגלית

מהות הכלי

מודל כלכלי-עסקי המבקש לצמצם את הנזק הסביבתי הנגרם בשל שימוש לא יעיל במשאבים וחומרים. המודל מבקש לסגור מעגלי צריכה וייצור במטרה להקטין עלויות, למקסם רווחים, ולהגדיל את ערך המשאבים וחומרי הגלם על-ידי שימורם בתוך מעגלים אלה.

הכלכלה המעגלית מבוססת על חשיבה לוגיסטית הוליסטית המתמייחסת לכל שלבי חיי המוצר: תכנון ועיצוב המוצר, ניטור ופיקוח לאורך שרשרת האספקה, ניהול מלאי, שלב השימוש, שיחזור המוצר ו/או חומרי הגלם שלו ושיווק מחדש בשוק.

הכלכלה המעגלית מושתתת על עקרונות כלכליים של שימור והגדלת הון טבעי, ביצוע אופטימיזציה למשאבים והגברת אפקטיביות מערכתית, כל זאת על-ידי ניהול חכם ויעיל ותכנון מחדש של שרשרת הערך לאורך חיי המוצר.

השפעה על הסביבה, החברה, הקהילה

הכלכלה המעגלית שואפת לייצר מצבי win-win בהם התועלות הסביבתית מלוות ברווח כלכלי, ובראשן:

- שימוש יעיל יותר בחומרים ומשאבים המוביל לחיסכון בכריית משאבים (בזכות יצירתם של מעגלי שימוש נוספים לחומר); לצמצום פסולות (חומרים חוזרים למעגל הייצור במקום להפוך לפסולת); חיסכון בפליטות וזיהום (בזכות צמצום פסולות הנשלחות להטמנה ובשל הקטנת מעגלי הייצור והצריכה); והתייעלות לוגיסטית (עידוד פריסה מרחבית יעילה של חוליות שונות בשרשרת הייצור והאספקה, וצמצום בשיוע פסולות);

תנאים נחוצים להצלחה

מעורבות עירונית, איתור משאבים עירוניים לא מנוצלים שיכולים להוות תשתית למטבע והכרה עירונית במטבע.

חסרונות / חולשות / ביקורת

מערכת מטבע קהילתי תלויה מאוד באיכות המשאבים והעסקאות הנוצרים בה. העירייה היא שחקן מרכזי ואחריות על איתנות השוק היא במידה רבה בשליטתה, ומעורבות כזו יוצרת גם מחויבות רחבה.

המלצות לעיריית תל-אביב-יפו

4. שיתוף פעולה עם מערכות קיימות בעיר.
5. שימוש במטבע מקומי **להקטנת אי-השוויון** וההדרה בדרום העיר ולהוזלת יוקר המחיה בכלל, בעיקר למשפחות צעירות.
6. **הטמעת פרויקט פיילוט** - בחירת מיקום לאזורים שבהם יושק הפרויקט הניסיוני על סמך בשלות המנהיגות המקומית, ניסיון בפרויקטים קהילתיים, מיפוי צרכים של האוכלוסייה.
7. **עריכת סקר** בקהילות המטרה כדי לעמוד בצורה מדויקת יותר על היכולות, הרצונות, הערכים התרבותיים (מה נחשב בעל ערך בעיני הקהילה), הצרכים הבלתי ממומשים והמשאבים והיכולות שנמצאים בתת שימוש.

87 סעיף זה מהווה תמצית לדוח בנושא זה שנכתב על ידי נעמה כרמון, מומחית בנושא סביבה, עסקים וכלכלה (מוסמכת לימודי סביבה ומנהל עסקים מאוני תל-אביב). מנהלת פרויקט כלכלה מעגלית ברשות לאיכות הסביבה של עיריית תל-אביב-יפו

- **עידוד צריכה מקיימת** - עידוד כלכלה מקומית על ידי התבססות על אשכולות מקומיים; עידוד שימוש חוזר בחומרים ומוצרים;
- **בטווח הארוך - פוטנציאל להוזלה של עלויות מחיה ומוצרים בזכות ניהול עירוני נכון יותר של חומר;**
- **הטמעת ערכים של כלכלה סביבתית בחישובי תועלת ורווח** - הפנמת עלויות חיצוניות; הטמעת חישובי תועלת ארוכי טווח; הטמעת חישובי תועלת לציבור הרחב ולסביבה.

תחומי יישום עיקריים

התחומים העיקריים בהם ניתן לזהות דוגמאות מוצלחות לפרויקטים מעגליים הם בעיקר בעולם החומרים ונגזרותיו - **ניהול פסולת, התחדשות עירונית ובינוי, מזון, טקסטיל, פלסטיק ועוד**, אך גם בעולם הלוגיסטיקה המערכתית או בתחום של תיקון ומיחדוש מוצרים. ביישום נכון, כלכלה מעגלית מעודדת היווצרותם של "אשכולות" המקוטלגים לפי סוג החומר או המשאב הבזבזני ביותר בהם (למשל, אשכול טקסטיל הכולל עסקי טקסטיל על גווניו בעיר), וכך גם מתאפשרת צמיחה תעשייתית מתמשכת על בסיס יתרונם של אשכולות רחבים בהגברת צמיחתו של ענף.

תפקיד העירייה ביישום והטמעה

לעירייה תפקיד כפול: מחד עליה להיות מאפשרת, בכך שהיא מהווה כר פורה לפיתוח יוזמות ולעידודן, ובמובן זה עליה לייצר מערכת רגולטורית מעודדת ולא חוסמת; מאידך עליה גם ליזום ולתמרץ ניהול מעגלי בעיר בהתאם למטאבוליזם העירוני האופייני (קרי, בהתאם למשאבים המצויים בבזבז בעיר), לצורך הפקת תועלות כלכליות וסביבתיות ברמה העירונית ולשם חיסכון בעלויות משתנות (ואפילו שקועות) שהעיר עומדת מולן.

תפקיד המגזר העסקי ביישום והטמעה

המגזר העסקי הוא שדה הפעולה העיקרי בו מתחוללת הכלכלה המעגלית. ככל שהמגזר העסקי יפיק תועלות מניהול מעגלי, בין אם בדמות סובסידיה עירונית ובין אם בזכות תועלות שמצויות במודל הכלכלי המעגלי עצמו (פוטנציאל לגידול ברווחיות ובתועלות של

עסקים שהופכים חלק מאשכול תעשייתי יעיל, למשל), כך תוטמע הכלכלה המעגלית בעיר ביתר שאת. כלכלה מעגלית רלוונטית לחלקים שונים של המגזר העסקי: חברות גדולות ורשתות; עסקים קטנים עד בינוניים; חברות הזנק והייטק (באמצעות אקסלרטורים עירוניים למציאת פתרונות לחומרים השונים בעיר, למשל). שיתופי פעולה עם האקדמיה יכולים גם הם להעצים ולשכלל את פירות הכלכלה המעגלית.

שלוש דוגמאות מובילות מהעולם

עיריית אמסטרדם: תכנית רחבה שכוללת שיתוף פעולה הדוק עם עסקים בעיר, חברות הזנק ומוסדות אקדמיים; יצאה לדרך עם סקר עירוני מקיף על החומרים הזורמים בעיר, בשנת 2014; מונה עשרות פרויקטים במקביל ומיועדת לייצר לעיר חיסכון שנתי של 130 מיליון יורו לפחות.

עיריית לונדון: תכנית עירונית בת שלושה חלקים שמקדמת מעגליות בטיפול פסולת, בקרב עסקים קטנים עד בינוניים וברמה הרגולטורית-מדינית לטובת הסרת חסמים ועידוד מעגליות בקהילה ובמגזר העסקי. צוות התכנית מונה 21 עובדים, פועל כחלק ממחלקת המחזור והפסולת בעירייה, ומיישם פרויקטים מעגליים בחמישה תחומים: בינוי ותשתיות, טקסטיל, מזון פלסטיק ואלקטרוניקה. ההערכות הן שהעשייה תניב לעיר תועלות שנתיות בגובה 7 מיליארד ליש"ט עד שנת 2036.

עיריית פיניקס: חברה לאוניברסיטת אריזונה וביחד אתה הקימה את פרויקט RISN שמנסה למצוא פתרונות מעגליים לחומרים ומשאבים שנמצאים בטיפול-חסר בעיר; לאחרונה הרחיבה את הפעילות ומקימה מרחב חדשנות עירונית ייעודי במטרה לסייע לפיניקס לעבור מכלכלה לינארית לכזו מעגלית, תוך שיתוף המגזר העסקי, האקדמי, הקהילה וארגוני החברה האזרחית הפועלים בעיר.

תנאים להצלחה

שיתוף פעולה בין-מגזרי רחב והצלחה של המגזר העסקי בעיר להפיק תועלות כלכליות מן המודל.

חולשות וביקורת

קושי תפיסתי לשווקו כמודל כלכלי אלטרנטיבי, ולעתים קושי ביישום הלוגיסטי שלו בקנה מידה רחב.

המלצות לעיריית תל-אביב-יפו

המלצה לעסוק בעיקר בחומרים שמצויים בפתרון חסר בעיר כגון טקסטיל וחומרי בניה, מזון או אפילו חומר אורגני, תוך שימת דגש על תועלות הדדיות למגזרים השונים בעיר (ובמיוחד זה העסקין), לצד שאיפה להוריד חסמים וליצור מדיניות שמעודדת יזמות מקומית.

05 קואופרטיבים⁸⁸

מהות ההתארגנות

ארגון אוטונומי של אנשים המתאגדים על מנת לקדם את צורכיהם ושאיפותיהם הכלכליים, החברתיים והתרבותיים בדרך של בעלות משותפת על מיום המנוהל בדרך דמוקרטית.

תנועה בינלאומית, הפועלת על בסיס הערכים: עזרה עצמית, אחריות אישית, דמוקרטיה, שוויון, הגינות וסולידריות ובהתאם לעקרונות התנועה הקואופרטיבית: **1.** חברות חופשית וולונטרית; **2.** שליטה דמוקרטית; **3.** מעורבות כלכלית של החברים; **4.** אוטונומיה ועצמאות; **5.** חינוך, הכשרה ומידע; **6.** שיתוף פעולה בין קואופרטיבים; **7.** דאגה לקהילה.

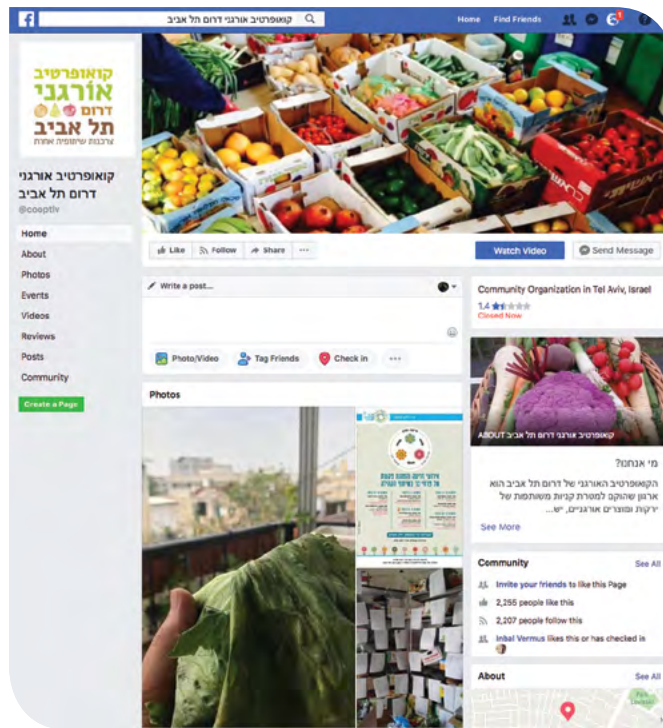
אופן השפעה על מישורי החברה / הסביבה / הדמוקרטיה

בתחום החברתי- התארגנויות מקומיות, על בסיס צרכים ורצונות של החברים; העדר הפרדה בין "כלכלה" ל"חברה" מתוך הבנה שמדובר בהשלמה ולא בהתנגשות. הקואופרטיב מאפשר לחברים להתנהל באופן הגיוני בתוך הזירה הקפיטליסטית, תוך ניצול הכוח של הקבוצה. קואופרטיבים של בעלי ענין שונים, מאפשרים להקים התארגנויות כלכליות-חברתיות, המבוססות על צרכים ומטרות של קבוצות שונות, המבקשות לקדם אותן מטרות, בדרך של שיתוף פעולה.

בתחום הסביבתי- קואופרטיבים מחוייבים לסביבה, הן מכוח העקרון השביעי של התנועה הקואופרטיבית, והן מעצם העובדה, שמדובר בהתארגנות אזרחית, שהיא חלק מקהילה ופועלת בהתאם לכלל האינטרסים של הקהילה. מיזמים קואופרטיבים רבים פועלים בתחום הסביבה, גופים פיננסיים קואופרטיבים הם המובילים בתחום ההשקעות בפרויקטים סביבתיים ומהווים דרך להשקעת כספי ציבור, בלא יצירת רווחים על חשבון החברים.

בתחום הדמוקרטיה וההעצמה האזרחית - קואופרטיב הוא ארגון דמוקרטי, בו לכל חבר יש קול אחד, ללא קשר להשקעה הכספית. קואופרטיבים הם דרך התארגנות של דמוקרטיה ישירה, אנשים הפועלים לקדם בעצמם את מטרותיהם. כל המחקרים מצביעים על כך, שהתארגנויות קואופרטיביות מביאות להגברת המעורבות הדמוקרטית של החברים גם באפיקים נוספים. ככל שאנשים לוקחים אחריות ופעילים בתחום אחד, הם פעילים גם בתחומים אחרים.

⁸⁸ סעיף זה מהווה תמצית לדוח בנושא זה שנכתב על ידי עו"ד יפעת סולל, חוקרת התנועה הקואופרטיבית בארץ ובעולם. מכהנת כיו"ר ברית הקואופרטיבים לצדק חברתי, כלכלי וסביבתי, חברת הוועד המנהל - אופק-אגודת אשראי. כותבת דוקטורט בפקולטה למשפטים באוניברסיטת חיפה בנושא "קואופרטיבים, תחרות ודמוקרטיה".



מקור: דוברות עיריית ת"א-יפו

תפקיד המגזר העסקי ביישום והטמעה

קואופרטיבים הם דרך התנהלות כלכלית, בדרך של עסקים או בדרך אחרת.

בישראל היום עסקים קואופרטיבים הם חלק קטן מכלל העסקים, באופן שאינו מאוזן ובשונה מרוב העולם המערבי. אשר על כן יש לעודד עסקים קואופרטיבים, בדרכים המוגדרות לעיל.

דוגמאות מובילות מהעולם

ברלין - 10% מתושבים גרים בדיור קואופרטיבי, המאפשר לאנשים חיות בקהילה בתוך העיר. הקהילה פועלת ברמה מקומית ומאפשרת קבלת שירותים על ידי ובתוך הקהילה תוך צמצום ההסתמכות על שירותים פרטיים.

תחומי יישום רלבנטיים

קואופרטיבים פועלים במגוון גדול מאד של תחומים: פיננסים, שירותים, צרכנות, ייצור, טכנולוגיה, דיור, חקלאות ועוד. פועלים בדרך של התארגנויות של צרכנים, התארגנויות של עובדים, והתארגנויות של בעלי עניין שונים.

התחומים הרלוונטים בעת הזו לעיריית תל-אביב-יפו, הם:

- קואופרטיבים לדיור, הן לכלל האוכלוסייה והן לקבוצות מוגדרות, כמו סטודנטים וגימלאים;
- קואופרטיבים של עובדים - המוצמדים לעירייה או למוסדות עוגן בעיר - המבטיחים עבודה לטווח ארוך לעובדים מקבוצות חלשות באוכלוסייה.
- קואופרטיבים ברשת - התארגנויות קואופרטיביות המחליפות פלטפורמות שיתופיות בבעלות תאגידים.

תפקיד העירייה ביישום והטמעה

העירייה יכולה לסייע בדרכים הבאות:

לקואופרטיבים לדיור - הקצאת מבנים/שטחים בבעלות עירונית; הקמת מתחם בבעלות עירונית; מתן הלוואה להקמת קואופרטיבים לדיור; מתן ערבות להלוואה להקמת קואופרטיבים לדיור; סיוע בהקמת התארגנויות לדיור קואופרטיבי בפרויקטים של התחדשות עירונית.

קואופרטיבים של עובדים מול מוסדות עוגן - קבלת החלטה בדבר קידום התארגנויות של עובדים, ומתן העדפה להתארגנויות של עובדים, מול מוסדות עוגן ומול העירייה עצמה. העדפה במכרזים והתקשרות לטווח ארוך, עם התארגנויות בבעלות עובדים. מתן סיוע ועידוד הקמת התארגנויות כאמור.

תפקיד התושבים ביישום והטמעה

ההתארגנויות הקואופרטיביות מתארגנות מלמטה בדרך כלל. התושבים הם אלה שצריכים להתארגן ולבצע, כאשר העירייה יכולה לתמוך, לעזור וגם להיות זו שמציעה את האפשרות ומסייעת להציגה בפני התושבים.

06 מימון המונים⁸⁹

מהות הכלי

מימון המונים עירוני כדרך למימון יוזמות קהילתיות, תמיכה בעסקים קטנים ושילוב תושבים בעשייה העירונית.

מימון ההמונים העירוני מאפשר יוזמות קהילתיות נקודתיות, מתקף את הצורך ביוזמה ומסייע במימונה. בנוסף מדובר בכלי מימוני ממנף שבכוחו לסייע לעסקים קטנים ומיזמים רצויים.

פלטפורמת מימון ההמונים יכולה לשמש גם מקום מפגש לגופים שונים אשר עוסקים במימון פרויקטים קהילתיים.

השפעה על מישורי החברה / הסביבה / הדמוקרטיה והכלכלה

סביבה וחברה - מימון יוזמות סביבתיות על ידי קבוצות הפעילות בתחומים אלו. בנוסף, מימון המונים קהילתי הוא כלי המאפשר תמיכה בעסקים קטנים מקומיים בשיתוף הקהילה. בכוחן של פלטפורמות למימון המונים לתרום ללכידות ולחוסן הקהילתיים.

העצמה אזרחית ודמוקרטיה - מימון המונים קהילתי נותן לאזרחים שאינם בעלי הון את הכח להתמודד עם חסם המימון, ובכך להתניע מיזמים ולהשפיע על מהלכים שונים בעיר.

כלכלה - מימון המונים קהילתי מאפשר שיפור נזילות ומינוף כספים לטובת פרויקטים עירוניים. בנוסף מאפשר לממן מיזמים שהאפיקים הסטנדרטיים לא יממנו.

ניו יורק - מקצה סכום של למעלה מ-2 מיליון \$ לשנה לגופים המסייעים להקמה ולפיתוח של קואופרטיבים של עובדים.

קליבלנד, אוהיו - חלוצת מקימות קואופרטיבים של עובדים של בעלי עניין שונים - חיבור בין מוסדות עוגן להתארגנויות של עובדים והעדפת ההתקשרות עמם באופן פורמלי.

תנאים נחוצים להצלחה

מתן אפשרות לקידום פרויקטים של דיור, לא בבעלות בעלי הון בלבד.

סיוע בשלבי ההקמה.

שיתוף פעולה של גורמים שונים: עירייה, ביית, אוניברסיטה וכמובן התושבים.

חסרונות / חולשות / ביקורת

יש להיזהר מהתארגנויות העושות שימוש בשם, ללא תוכן מהותי קואופרטיבי - באופן שמאפשר להמשיך ולפעול כמו עסק למטרות מקסום רווחים, במקום לטובת חבריו.

המלצות לעיריית תל-אביב-יפו

הקמת פיילוט של דיור קואופרטיבי לגימלאים, בין בדרך של הקצאת קרקע, או מימון.

הקצאת כוח אדם, שיפעל ליצירת שיתופי פעולה בין הגורמים השונים בעיר.

⁸⁹ סעיף זה מהווה תמצית לרדח בנושא זה שנכתב על ידי עו"ד זיו קינן, LL.M, מתמחה במשפט טכנולוגי בינלאומי, סייבר, מימון המונים ומטבעות דיגיטליים. מייסד משרד עורכי דין זיו קינן.

תחומי יישום עיקריים

בעיקר בקידום יוזמות קהילתיות מקומיות ובתמיכה בעסקים קטנים.

דוגמאות מובילות מהעולם

Lewisham Council, לונדון, בריטניה

העמדת מענקים בדרך של מימון משלים לפרויקטים בתחום של פעילות קהילתית, פעילות עבור מבוגרים פגיעים ופעילות בתחום האומנות והספורט המוכוונות לקידום פעילות בין דורית. ניתן להיכנס לפלטפורמה ולעיין בפרויקטים המוצעים היום. הפרויקטים כוללים מיניבוס לסט תושבים מבוגרים פגיעים, פרויקט אומנותי וסיור לילדי גן לתיאטרון - הכל יוזמות של התושבים.

<http://www.crowdfunder.co.uk/funds/lewisham>

Lambath Council, לונדון, בריטניה

שימוש בפלטפורמת הלוואות P2P כדרך לנהל ולממן הלוואות לעסקים קטנים אשר זקוקים למימון. באופן זה נהנית העיריה מהליך חיתום ההלוואות שמתבצע לעסקים על גבי הפלטפורמה ומצטרפת למשקיעים רבים אשר מלווים את כספם לעסקים.

ליברפול, בריטניה

ב-2012 פורסמה תכנית ההשקעות האסטרטגית של ליברפול ובה תכנית להרוס את כביש ומחלף צירצ'יל המוגבהים. העלות של הריסת הכביש הייתה אמורה להיות מעל שלושה מיליון פאונד. בתגובה לתכנית, ארגון חברתי בשם We Make Liverpool הגה תכנית לשימור המיסב והפיכתו למקום שישמש כשטח ציבורי לרווחת התושבים.

תפקיד העיריה ביישום והטמעה

העירייה יכולה ליזום שיתוף פעולה עם פלטפורמת מימון המונים קיימת, להקים פלטפורמת מימון המונים בעצמה או לחלופין להקים קרן אשר תתמוך בעסקים קטנים בשיתוף הציבור ושימוש פלטפורמה קיימת.

ניתן גם ליצור תנאים שיעודדו את המגזר הפרטי לצור פלטפורמות כאלה.

תפקיד התושבים ביישום והטמעה

התושבים הם מקור הערך של הפלטפורמה כמובילי יוזמות מקומיות.

תנאים נחוצים להצלחה

- שותפויות ומימון התחלתי
- הכרת הכלים ופלטפורמות הטכנולוגיות הקיימות
- הכרת הסביבה הרגולטורית והמשפטית
- ביצוע בדיקות מינימאליות טרם ביצוע תרומה/השקעה

חסרונות/ חולשות/ ביקורת

- חוסר ייצוג הולם של הצרכים והרצונות של האוכלוסייה המקומית
- חשש לקיצוץ במימון ממסדי לשירותים ציבוריים
- יישום, אמינות ואיכות המיזמים



מקור: דוברות עיריית ת"א-יפו | צילום: גיא יחיאלי

אפשרויות ומגבלות סטטוטוריות

בשנים האחרונות עובר תחום מימון ההמונים בישראל הסדרה רגולטורית. בסוף חודש דצמבר 2017 נכנסו לתוקפן תקנות מימון המונים שנועדו להסיר את נושא גיוס הון באמצעות פלטפורמת מימון המונים בפטור מתשקיף. בנוסף, גם ענף הלוואות עמית לעמית p2p עובר מהפיכה ועל פי הצעת חוק חדשה אמורות הפלטפורמות להיות כפופות למפקח על הלוואות חוץ בנקאיות. הבנה של הסביבה הרגולטורית והמשפטית חיונית להצלחת השימוש בכלי זה.

המלצות לעיריית תל-אביב-יפו

הפוטנציאל הגלום במימון המונים הוא אדיר, אם נעשה בחוכמה. מימון המונים יכול לסייע במעורבות תושבים בפיתוח העיר, לסייע במימון פרויקטים לרווחת התושבים ולסייע לעסקים קטנים.

על מנת למצות את הפוטנציאל, להלן מספר המלצות אופרטיביות ליישם מימון המונים:

1. החלטה על הקמת צוות לצורך הוצאת הפרויקט אל הפועל.
2. הבניית שיתוף פעולה עם פלטפורמה קיימת או קבלת החלטה על הקמת פלטפורמה עצמאית לקידום יוזמות נקודתיות.
3. הקצאת סכום ראשוני של כמה מאות אלפי שקלים להשקעה/מענק באמצעות פלטפורמת מימון המונים.
4. השקת הקמפיין.



פרק רביעי

* תיירות

01 מאפייני הביקוש

1.1 תיירות נכנסת

1.1.1 מגמות ותהליכים בעולם

פלחי שוק גדלים:

- שיעור גדל של תיירים בגיל השלישי (בני 60+): ב-1950 היה פלח שוק זה 8%, ב-2013 היה פלח זה 12%, וב-2050 צופים שפלח שוק זה יהיה 50% מהתיירים בעולם. התופעה מכונה כיום "Silver Hair Tourist" - תיירים מעל גיל 60 המתיירים מספר פעמים בשנה.
- מגמת גידול מרשימה במספר התיירים האסיאתיים (בייחוד סינים) והמוסלמים.
- מגמת גידול במספר טיולי הסולו - תיירים המטיילים לבד.
- הומוגניות מגדרית - גידול במספר התיירים שמטיילים בקבוצות הומוגניות מבחינה מגדרית.

תפיסת התיירות כמרכיב מהותי באיכות חיי הפרט:

- הוצאת כסף וזמן עבור תיירות ופנאי אינה נתפסת כבזבז, אלא כהשקעה באיכות החיים של הפרט.
- דור המילניום: "אני חי כדי לטייל". התיירות נתפסת כמטרת חיים שיש לה השלכות חשובות על איכות החיים של הפרט בעולם המערבי.

שינויים במאפייני הביקוש:

- קיים גידול במספר הפעילויות התיירותיות והחופשות שאותן צורך התייר, אך אורכה של כל פעילות מתקצר.
- Bleisure - עידוב של נסיעות עסקים עם שעות פנאי ביעד (מאפיין בעיקר את דור המילניום המעוניין ליהנות במקביל לעבודתו).
- ההחלטה על הפעילות התיירותית בכלל, ובחירת היעד בפרט, נעשית באופן ספונטני ובסמוך לפעילות.

- לתייר אין מידע או רצון לדעת על מאפייניו ההיסטוריים של היעד, אלא על חיי היום יום ביעד.
- ההחלטה על מרכיבי הפעילות התיירותית נעשית במהלך השהייה עצמה.
- ישנה ירידה משמעותית בעלות הפעילות התיירותית הנובעת מירידה במחירי הטיסה.

שינויים בחוויה התיירותית המבוקשת:

- התייר אינו שווה במרחב גיאוגרפי רחב (תיירים אינם מטיילים במדינות אלא בערים, ולעיתים אפילו ברחובות). פריחת תופעת ה-City Break (תיירים הלנים בעיר אחת בלבד במהלך ביקורם במדינה).
- מעבר מ-Mass Tourism לחיפוש אחר חווית Glocal.
- היעד הופך לתפאורה לפעילות התיירותית שאותה ניתן היה לקיים בסביבת החיים השגרתית (לדוגמה קריאת ספר, שופינג, סקס).
- sexation (sex+ vacation) - החופשה נתפסת כפרק זמן לשיפור חיי זוגות נשואים.
- קיים גידול בתיירות המעודדת סגנון חיים בריא (תיירות ספורט, תזונה בריאה).

1.1.2 מגמות במספר התיירים בישראל ובתל-אביב-יפו

בשנת 2015 ביקרו בישראל כ-3.1 מיליון תיירים מתוכם כ-309,000 מבקרי יום (10%). בכל העשור האחרון חל גידול של כ-160% במספר התיירים (1.19 מיליון תיירים), כאשר עיקר הגידול היה בשנים 2006 ועד 2010 (150%), אך מאז יש קיפאון ואף ירידה בין השנים 2013 ל-2015 (של 12%)

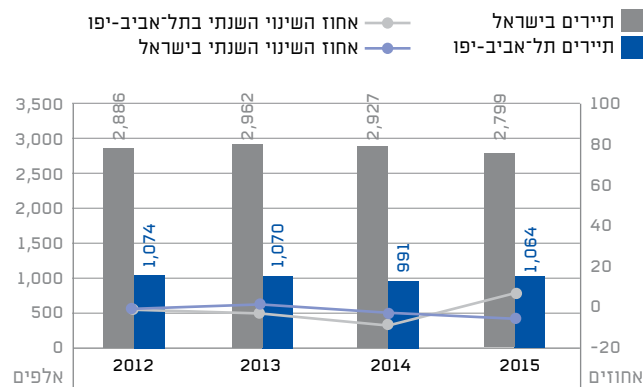
* פרק זה הוא תמצית של דוח מצב קיים בתחום התיירות שהוכן על-ידי חברת "מטריקס", יועצת התוכנית לתחום.

בעיר תל-אביב-יפו ביקרו בשנת 2015 כ-1.064 מיליון תיירים, 38% מכלל התיירים בישראל. התנועות במספר התיירים שביקרו בתל-אביב-יפו בשנים 2012-2015 אינן בהלימה עם התנועות במספר התיירים בישראל באותן השנים. בישראל נרשמה עלייה מזערית במספר התיירים בין שנת 2012 לשנת 2014, ובשנת 2015 נרשמה ירידה. לעומת זאת, בתל-אביב-יפו נרשמה ירידה מזערית בין השנים 2012-2014 במספר התיירים, ואילו בשנת 2015 נרשמה עלייה של 7%.

איור 4.3

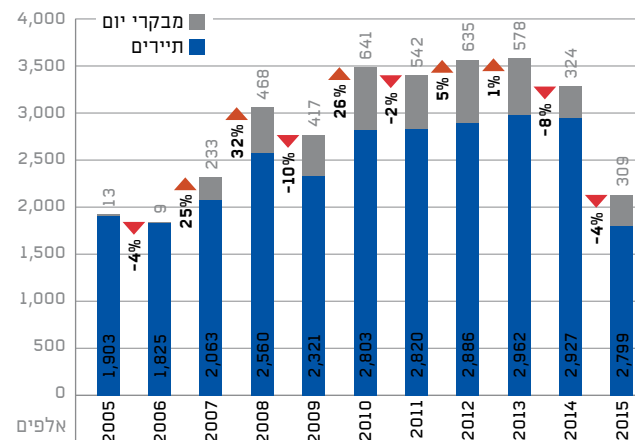
מספר התיירים בישראל ובתל-אביב-יפו באלפים, 2015

מקור: סקר התיירות של משרד התיירות, 2015.



איור 4.1

כניסת מבקרי יום ותיירים לישראל באלפים, 2005-2015

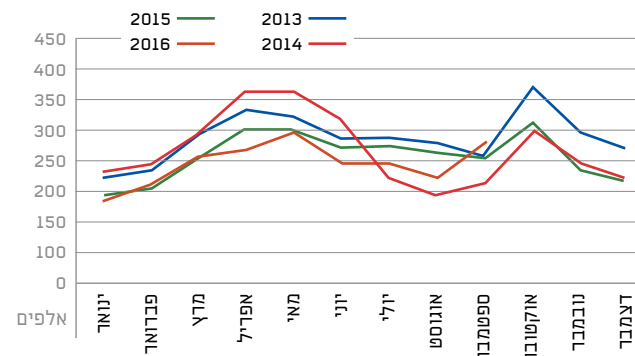


פילוח הכניסות על פי חודשים מלמד כי חודשי השיא טובים סביב החגים היהודיים: אפריל-מאי (תקופת הפסח) ואוקטובר (חגי תשרי) שבהם מספר הכניסות לישראל גבוה יחסית. למרות ההנחה הרווחת, החודשים החמים בישראל (יוני - אוגוסט) אינם חודשי השיא מבחינת כניסות לישראל.

איור 4.2

כניסת תיירים ומבקרי יום לישראל לפי חודשים באלפים, 2013-2015

מקור: למ"ס





מקור: אתר עיריית ת"א-יפו

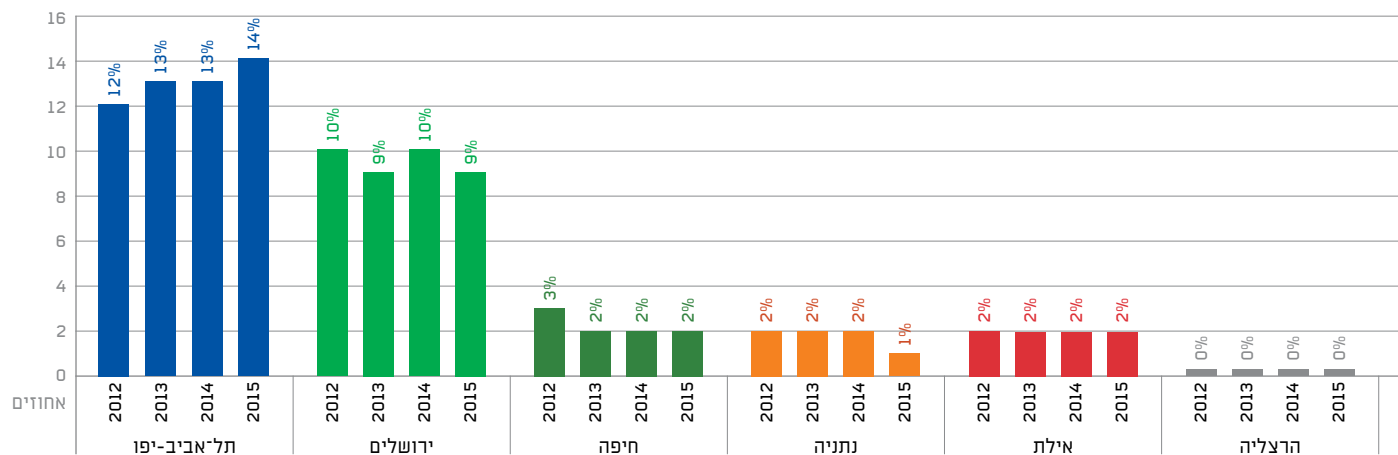
רוב התיירים המגיעים לישראל כלל אינם לנים בעיר בתל-אביב-יפו (62%) או לנים בה פחות ממחצית מלילותיהם בארץ (20%). 14% בלבד מהתיירים בישראל לנים רק בתל-אביב-יפו, ו-4% נוספים לנים בעיקר בעיר.

התיירים הלנים רק בתל-אביב-יפו הם חלק מתיירות ה-City Break המתפתחת בעולם, תיירים שלנים את כל לילותיהם בעיר אחת. בישראל, תיירות זו משמעותית רק בתל-אביב-יפו ובירושלים

איור 4.4

City Break - השוואה ארצית, 2012-2015

מקור: סקר התיירות של משרד התיירות, 2015



לבין התיירים הלנים רק בתל-אביב-יפו, כאשר האחרונים נוטים להיות צעירים יותר. בשנת 2015, 77% מהלנים רק בתל-אביב-יפו היו בגילאי 25-54, שבתוכם הקבוצה הגדולה ביותר שאף נמצאת בגידול בשנים האחרונות, היא בני 25-34 (29% בשנת 2015).

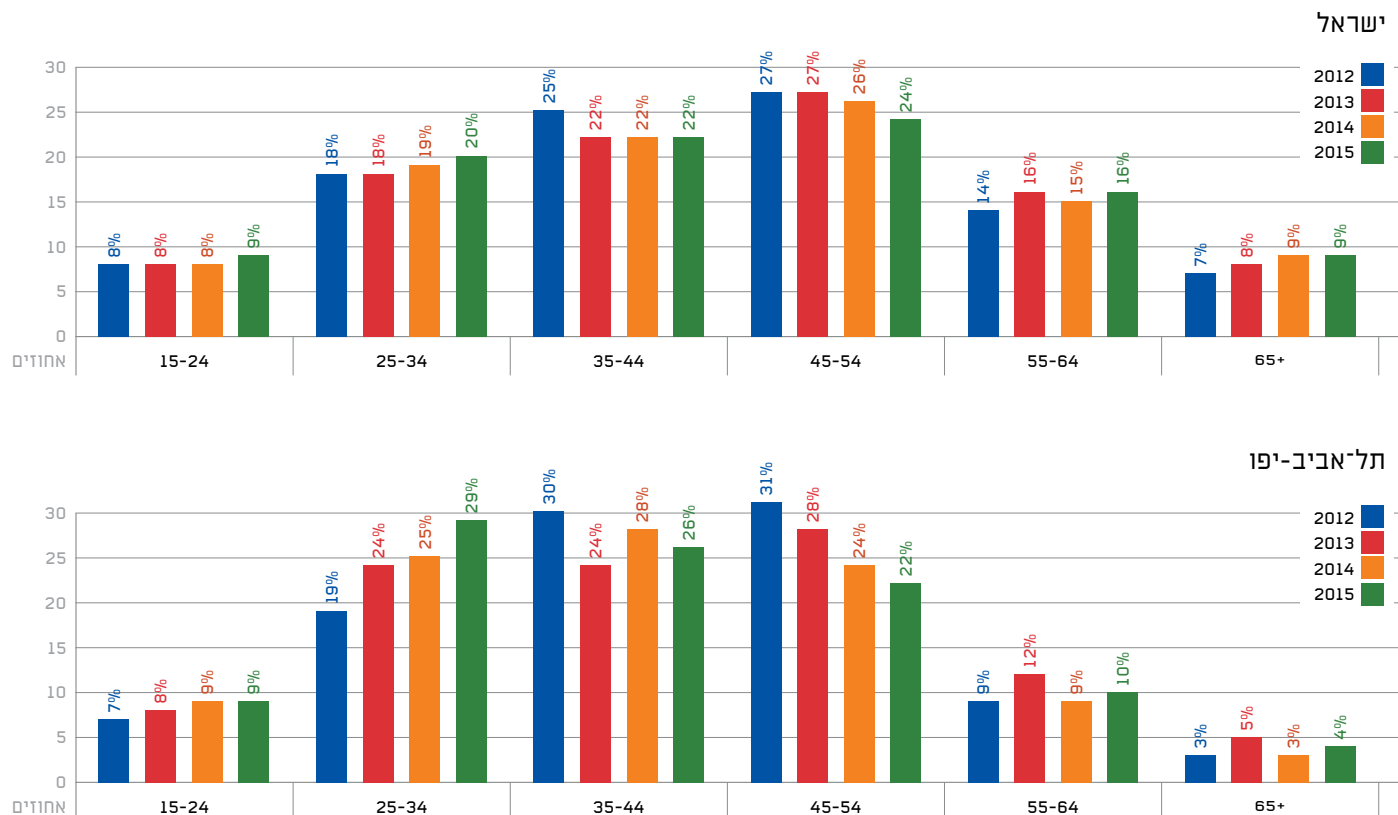
1.1.3 מאפייני התיירים בישראל ובתל-אביב-יפו

מגדר וגיל - בשנת 2015 61% מהתיירים שלנו רק בתל-אביב-יפו היו גברים, בעוד שבקרוב התיירים בישראל שיעור הגברים עמד על 47%. גם בהתפלגות הגילאית קיימים פערים בין התיירים בישראל

איור 4.5

התיירים בישראל לפי קבוצות גיל אחוזים, 2015-2012

מקור: סקר התיירות של משרד התיירות, 2015



ארץ מוצא - המדינות המובילות במספר התיירים שלנו רק בתל-אביב-יפו הן ארצות הברית, רוסיה, בריטניה, גרמניה, אוקראינה וצרפת (בסדר הזה). אלה גם המדינות המובילות בקרב כלל התיירים בישראל (אך צרפת ממוקמת שלישית). מבחינת תופעת ה-City Break, בולטות פולין וארגנטינה - כ-35% מקרב התיירים ממדינות אלה לנים רק בתל-אביב-יפו, ואחריהן בריטניה, גרמניה, אוקראינה וקנדה (25%-30%).

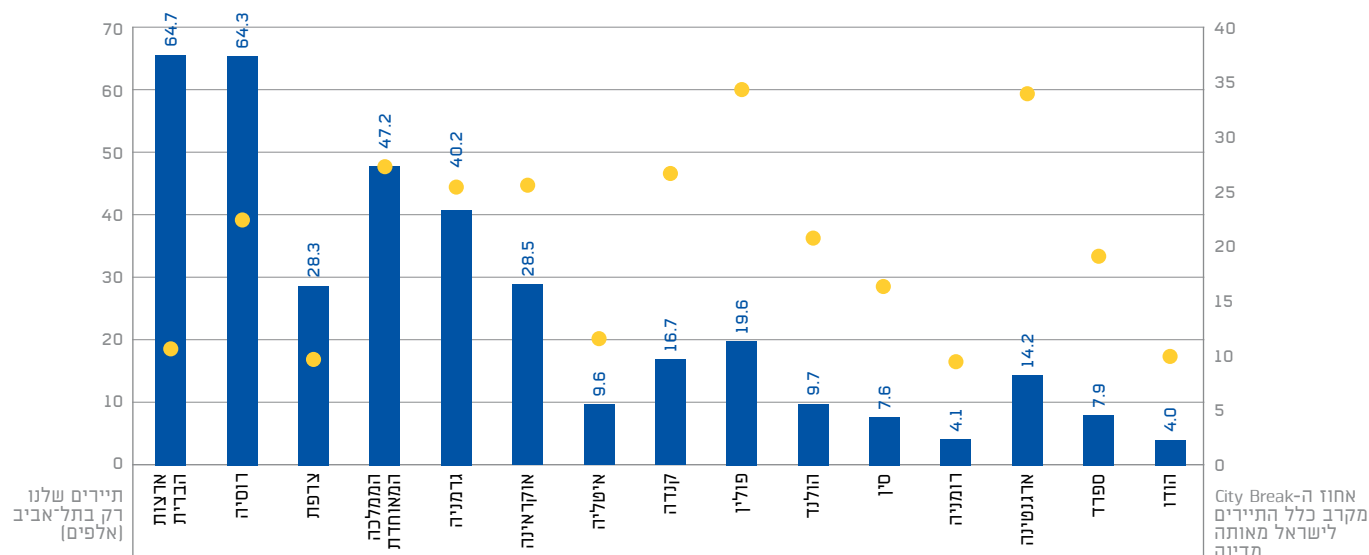
הכנסה - 42% מקרב הלנים רק בתל-אביב-יפו הם בעלי ההכנסה הגבוהה מהממוצע לעומת 28% בלבד בקרב כלל התיירים בישראל.

דת - 58% בקרב התיירים בישראל מגדירים עצמם כנוצרים ו-13% ללא השתייכות דתית. בקרב הלנים רק בתל-אביב-יפו שיעור הנוצרים נמוך יותר (40%) בעוד ששיעור התיירים ללא השתייכות דתית גבוה יותר - 30%. שיעור היהודים זהה בקרב התיירים בישראל ובתל-אביב-יפו.

איור 4.6

תיירים שלנו רק בתל-אביב-יפו לפי מדינות (באלפים) ושיעורם מכלל התיירים בישראל מאותה מדינה

מקור: הלמ"ס וסקר התיירות של משרד התיירות, 2015



1.2 תיירות פנים

1.2.1 מגמות ותהליכים בישראל

גורמים המשפיעים על השתתפות בתיירות פנים בישראל:

- תיירות הפנים משליכה באופן חיובי על איכות חייו של הפרט, ולכן ההוצאה על כך אינה נתפסת כבזבז
- חוויה קולינרית, פעילות ספורטיבית ופעילות תרבותית הן מניעים חשובים לפעילות תיירותית
- ישראלים רבים הם בעלי כלי רכב נוחים וחסכוניים המאפשרים נסיעה למרחקים ארוכים יותר וחזרה באותו היום
- ירידת מחירי חופשות בחו"ל פוגעת בביקושים לתיירות הפנים
- **שינויים בהרגלי הצריכה:**
- ההחלטה על המעורבות בפעילות התיירותית או בבחירת היעד

מניעי הביקור - המניע העיקרי לביקור בישראל הוא צליינות (38% מכלל התיירים) בעוד שבתל-אביב-יפו הוא עסקים (38%) ולאחריו - ביקור ידידים וחברים (27%). יש לציין שבחינת המניעים לביקור חשובים לניהול מערך השיווק ולניהול החוויה התיירותית.

ביקור חוזר - 60% מבין הלנים רק בתל-אביב-יפו הגיעו לביקור חוזר, בעוד שבקרב התיירים בישראל רק 40% הגיעו לביקור חוזר.

אופן ארגון הנסיעה (עצמאיים או מאורגנים) - הרוב המוחלט של התיירים הלנים רק בתל-אביב-יפו הם נוסעים עצמאיים (97%), בעוד שבקרב התיירים בישראל קבוצה זו מהווה רק כ-53%. תיירים עצמאיים זקוקים לשירותי מעטפת לתיירות איכותיים יותר.

גודל הקבוצה המשפחתית - 76% מהלנים רק בתל-אביב-יפו הם מבקרים בודדים, ו-21% נוספים מבקרים כזוג. בקרב התיירים בישראל שיעור המבקרים הבודדים נמוך יותר - 53%, ושיעור המבקרים בזוג גבוה יותר - 39%.

02 מאפייני ההיצע

2.1 מצאי אפשרויות הלינה

2.1.1 מגמות ותהליכים עולמיים בתחום המלונאות

שיווק מלונות:

• השימוש באמצעים טכנולוגיים צפוי להתחזק ולהיות הבסיס לשיווק בתי מלון ושירותי אירוח. השימוש באמצעים טכנולוגיים יהיה מרכיב חשוב באופן ההתקשרות בין נותן השירות לאורח גם במהלך החופשה.

• תיירים (בייחוד אירופאים) מעדיפים מלונות המגלים אחריות לסביבה הפיזית והאנושית, תיירים ממדינות אסיאתיות מגלים העדפה למלונות השייכים לרשתות בין לאומיות מוכרות הנתפסות יוקרתיות (בין היתר, להפחית סיכון ביעדים לא מוכרים), וקיימת העדפה כללית למלונות קונספט (הקשורים למאפייני העיר) ולמלונות המכוונים לנישואים ספציפיות (Gay only, מלונות לאורחים עם כלבים, מלונות לטבעונים, מלונות לאנשי עסקים).

בתחום ה-City Break, המחיר וה-Value for money הם קריטיים לבחירת המלון או היעד, בייחוד כאשר היעד התיירותי אינו נתפס כ-Must-visit Tourist attraction.

המלון והקשר לקהילה:

• גידול בביקוש למלונות הפועלים בבתים ישנים או למלונות הממוקמים במבנים שהם חלק טבעי מסביבת העיר. ניתן לשייך מגמה זו לרצון התייר לחוש חלק מהקהילה המקומית.

• הצרכן מייחס חשיבות גבוהה למיקום המלון. בעיר תל-אביב-יפו התייר העסקי מעדיף את המלונות הנמצאים בקרבת מקום העבודה (לדוגמה: התייר יבקש לשהות בקרבת רמת החייל). תייר ה-City Break יחפוץ במלונות הממוקמים היכן ש"הדברים קורים" מתוך שאיפתו להתערות בחיי הרחוב המייחדים את האזור בו הוא מבקר בזמן המועט העומד לרשותו (מלון במרחק הליכה מאזור הבילוי).

נעשית בצורה מהירה תוך מתן חשיבות גבוהה לעלות החופשה בהשוואה לעלותה בחו"ל

- מספר הישראלים בני הדור השלישי המעורבים בפעילות תיירותית גדל
- הומוגניות מגדרית - קיים גידול במספר הישראלים שמטיילים בקבוצות הומוגניות מבחינה מגדרית
- תופעה חברתית חדשה - Inner City Tourism (ישראלים שוהים במלונות בקרבת מקום מגוריהם)
- פריחת תופעת ה-City Break בקרב הישראלים, בייחוד לערים כמו ירושלים, אילת ותל-אביב-יפו (בתל-אביב-יפו-מבליים, באילת - רובצים, בירושלים - מתפללים, בשאר הארץ - ישנים).

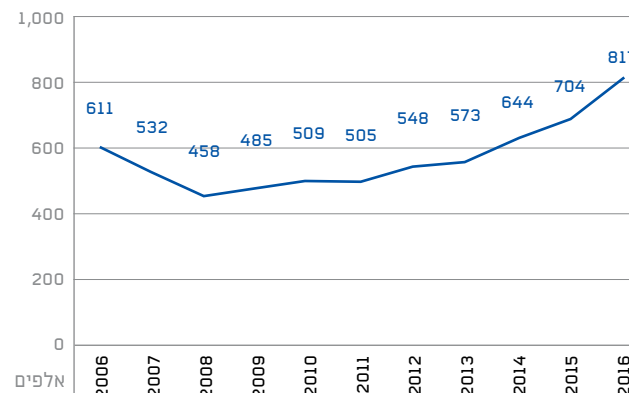
1.2.2 מספר לינות ישראלים בעיר

ישנה מגמת עלייה במספר הלינות של ישראלים בתל-אביב-יפו החל משנת 2008. בשנת 2016 נרשמה עלייה של 113,000 לינות של ישראלים בבתי המלון בעיר, צמיחה של כ-16%. תיירות הפנים בתל-אביב-יפו היא כ-27% מכלל הלינות בעיר, בדומה לשיעור בירושלים. ייתכן שהגידול היציב והעקבי הזה נובע מהיותה של תל-אביב-יפו מרכז התרבות, הבילוי והקולינריה של ישראל.

איור 4.7

מספר לינות של ישראלים בתל-אביב-יפו באלפים, 2006-2016

מקור: הלמ"ס



- בתי מלון מגלים אחריות חברתית לסביבה האנושית שבה הם פועלים מתוך רצון למנוע תחושת אנטגוניזם כלפיהם בקרב האוכלוסייה המקומית בגלל התנהגות האורחים, כמו גם פגיעת המלון בסביבה.
- בתי מלון משווקים את שירותי המזון והמשקאות שלהם גם לקהל המקומי כדי לשפר את רווחיות המלון ואת איכות השירות לתייר (המעוניין באינטראקציה עם המקומי).
- מלונות יוצרים שיתופי פעולה עם ספקי שירות מחוץ למלון, לדוגמה: ארוחת הבוקר מוגשת במסעדה בקרבת המלון. שיתוף פעולה זה מוביל לפיזור גדול יותר של ההכנסות מתיירות, כמו גם לשיפור בשביעות הרצון של התייר והמבקר ולתמיכה של הקהילה המקומית בתעשיית המלונאות והתיירות (כולל אילו שאינם זוכים להטבות כלכליות מתעשיית המלונאות והתיירות).

חוויות הלקוח:

- ה"נוסע העסקי" מצפה לחוויות אירוח המתאימה לסגנון חייו (ארוחת בוקר המוגשת במשך 24 שעות ביממה, זמן עזיבת המלון בהתאם לזמן ההגעה למלון ולא ב-11:00 בבוקר). תעשיית המלונאות, כתעשייה גלובלית, תצטרך להתאים את עצמה ללוח הזמנים של התייר.
- השימוש באמצעים טכנולוגיים צפוי לגבור ולהיות בסיס לניהול חוויות הלקוח גם במהלך שהייתו במלון. מלונות יצטרכו ללמוד כיצד ניתן לספק לתייר שירות המותאם ללקוח עצמו באמצעים טכנולוגיים.
- המלון צריך לאפשר לאורח לשמור על אורח חיים בריא (לדוגמה: אוכל בריא, חדר כושר). השאיפה לנהל אורח חיים בריא נפוצה כיום בייחוד בקרב נוסעים עסקיים השוהים רבות מחוץ לארצם.
- גידול בקהל המגלה עניין במלונות זולים. הביקוש למלון זול מקורו בצעירים ובסטודנטים בני דור ה-Y, כמו גם אנשים מבוגרים שלהם יכולת כלכלית, אך הם מעוניינים לשהות בסביבתם של צעירים.
- מלונות מגדילים את המרחב הציבורי כדי לאפשר לאורחיהם להתרועע.

התשתית האנושית והפיזית:

כוח אדם - ניהול משאבי אנוש הוא מרכיב קריטי להצלחת המלון

בשל התחלופה הגבוהה המאפיינת ענף זה. מחקרים מלמדים כי מימד השירות הוא קריטי כדי למשוך אורחים חוזרים. הקהילה המקומית, בייחוד באזורים שבהם השכר הממוצע גבוה, אינה מעוניינת לעבוד בתחום המלונאות בכלל ובמיוחד לא בעבודות של הצווארון הכחול (חדרן, מלצר) בשל רמת השכר הנמוכה. באזורים אלו מלונות נאלצים להסתמך על כוח עבודה זר כמו גם על עזרת הריבון כדי לגייס עובדים. בישראל לעיסוק בתחום המלונאות יש דימוי נמוך.

הקמת בתי מלון - במקומות שונים בעולם נעשה מאמץ מצד הריבון לאפשר הקמת בתי מלון במהירות האפשרית. בישראל, הרגולציה מהווה חסם כניסה ליזמים, מקשה על הקמת בתי מלון חדשים ופוגעת קשות בתחרותיות הענף. הרגולציה מובילה לפתיחת בתי מלון קטנים שאינם נדרשים לעמוד בתקנים המחמירים שבהם נדרשים לעמוד בתי מלון גדולים.

2.1.2 מאפייני האכסון בתל-אביב-יפו - מגמות ותהליכים

מספר ומגוון בתי מלון וחדרים במלון:

בשנת 2016 היו בתל-אביב-יפו 114 מתקני אכסון המספקים שירותי לינה. 68 מהם מלונות לרבות מלונות בוטיק, מלונות עסקים, ומלונות דירות, לעומת 52 מלונות בשנת 2012 (גידול של 27%). מספר החדרים גדל באותה תקופה ב-16%, כלומר: המלונות החדשים קטנים יותר, בממוצע, מהוותיקים. בשנים הקרובות מתוכננים להיבנות כ-62 מתקני אכסון נוספים.

קצב גידול המלונות והחדרים בתל-אביב-יפו גבוה מהקצב במדינה (פי שניים לערך) ומהקצב בירושלים וחיפה. עדיין, בירושלים מספר בתי המלון (83) וחדרי המלון גדול מאשר בתל-אביב-יפו.

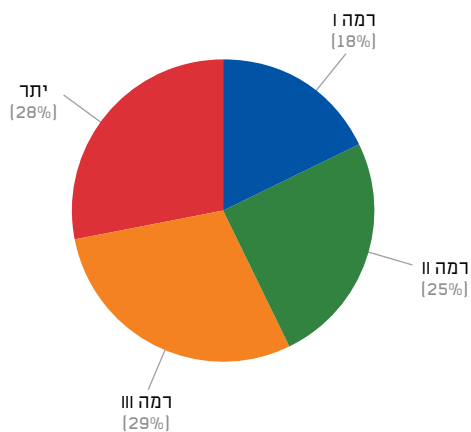
תמהיל רמת בתי המלון בתל-אביב-יפו הוא מגוון יחסית. לעומת זאת, תמהיל החדרים בבתי המלון בתל-אביב-יפו פחות מגוון: מרבית החדרים (69%) מצויים במלונות יוקרתיים (רמה 1 ו-2). הגידול במספר בתי המלון ובחדרים ברמות הללו גבוה, לעומת הצמצום ברמה הנמוכה ביותר (המוגדרת כ"יתר"). אם מגמה זו תמשיך, החופשות בעיר תל-אביב-יפו ימשיכו להיות יקרות נוכח המחסור בחדרים זולים.

איור 4.8

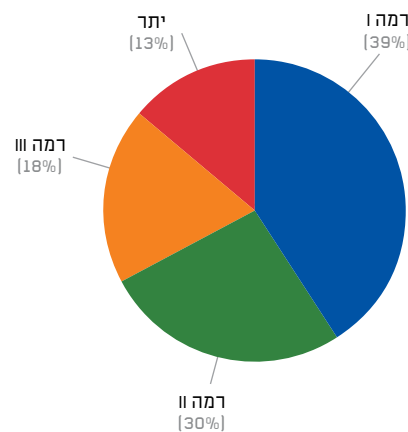
בתי מלון וחדרי בתי מלון בתל-אביב-יפו לפי רמה, אחוזים, 2016

מקור: הלמ"ס.

תמהיל רמת בתי המלון לתיירות בעיר



תמהיל חדרי בתי המלון לתיירות בעיר



איור 4.9

מספר חדרי מלון לפי רמה בתל-אביב-יפו, 2012-2016

מקור: הלמ"ס



פריסת המלונות בעיר:

מרבית מתקני האכסון הקיימים מצויים על קו החוף. הקרבה לקו החוף הייתה בעבר הקריטריון העיקרי לבחירת מיקום בתי מלון. בשנים האחרונות השתנה במידת מה הקריטריון ומלונות חדשים רבים מתמקמים בקרבת מוקדי העניין בעיר, ובמיוחד בלב ההיסטורי, העסקי והתרבותי של תל-אביב-יפו - אזור שדרות רוטשילד שבו מרוכזים בנייני משרדים, מקומות בילוי ומבנים לשימור.

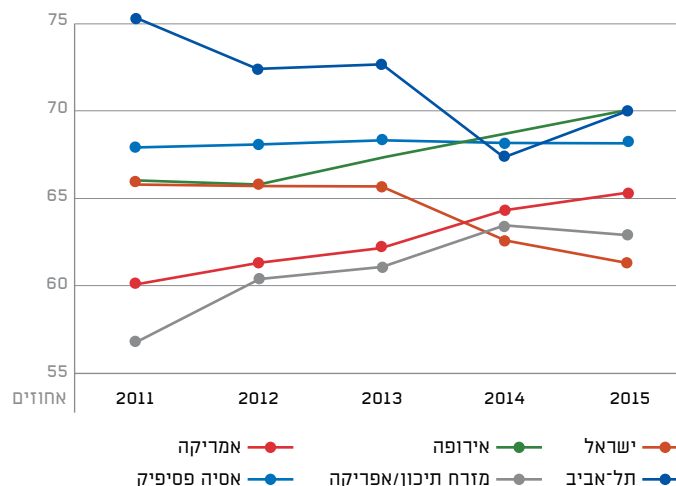
תפוסת בתי המלון:

בשנת 2015 תפוסת בתי המלון בתל-אביב-יפו הייתה 70% בממוצע, ירידה של 5% בהשוואה לשנת 2011, אך עדיין גבוהה מממוצע התפוסה בישראל (62%), בירושלים (50%) ובחיפה (64%). התנודות באחוזי התפוסה בתל-אביב-יפו מתונות יותר מאשר בערים האחרות. יש לציין שהירידה בתפוסה בעיר נרשמה בכל רמות בתי המלון בעיר. התפוסה בתל-אביב-יפו גבוהה גם מהתפוסה הממוצעת באזורים אחרים בעולם.

איור 4.10

תפוסת חדרי מלון - תל-אביב-יפו, ישראל ואזורים בעולם, 2011-2015

מקור: אתר סטיסטה, מעודכן ל-2015.



מועסקים בענף המלונאות:

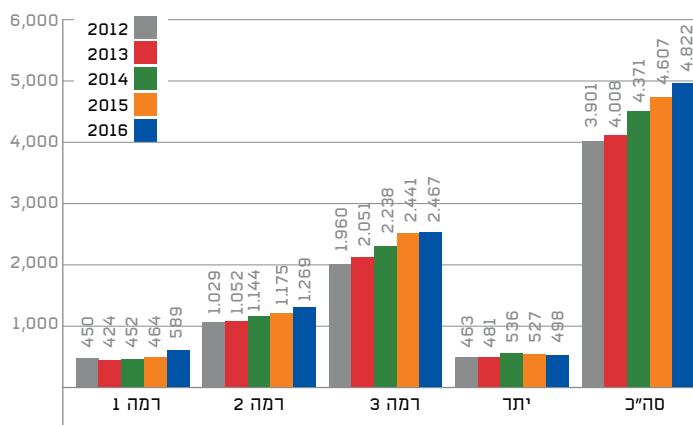
תעשיית המלונאות נחשבת לעתירת כוח-אדם. מספר המשרות לשכירים בבתי המלון בתל-אביב-יפו (נכון לספטמבר 2016) הוא כ-4,800, גידול של כ-24% לעומת שנת 2012. הגידול הגבוה ביותר חל במלונות רמה 1 ואילו הנמוך ביותר חל במלונות המסווגים כ"יתר". באופן לא מפתיע קיים מתאם חיובי בין מספר הלינות בבית המלון בכל הרמות למספר העובדים בו. הקשר החזק ביותר נמצא במלונות ברמה 1, שבהם עלייה של אלף לינות מוסיפה 2.25 משרות. לעומת זאת, ברמת "יתר" (הנמוכה ביותר) נמצא הקשר החלש ביותר, עלייה של אלף לינות מגדילה את מספר המשרות ב-0.17. בממוצע, גידול של 1,000 לינות יוסיף 1.7 משרות.

משמעות הממצאים היא שהגדלת מספר הלינות מגדילה את כמות המועסקים בענף המלונאות בתל-אביב-יפו, בפרט כאשר הגידול חל בבתי המלון היוקרתיים, קרי ברמה 1 ורמה 2.

איור 4.11

מספר המועסקים בבתי מלון בתל-אביב-יפו, לפי רמת המלון, 2012-2016

מקור: הלמ"ס.



פרדיון ומחיר:

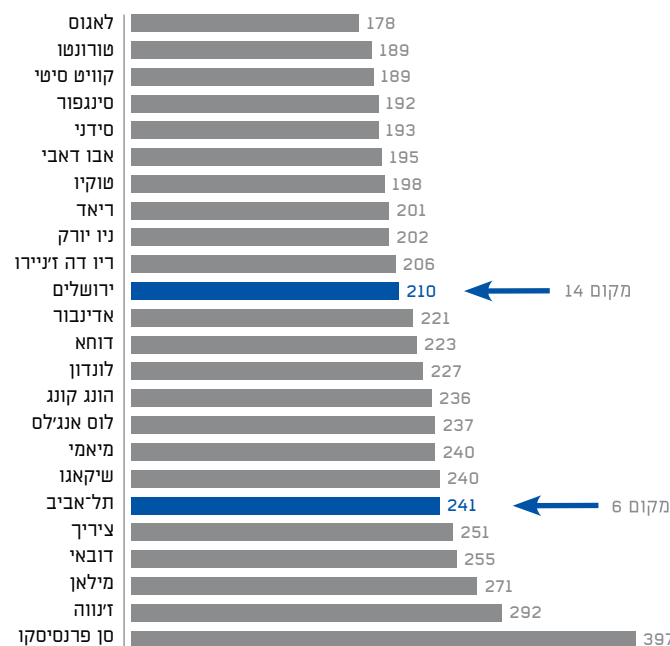
הפרדיון הממוצע ללילה במלונות בתל-אביב-יפו עומד על כ-\$119, והוא לא השתנה באופן משמעותי משנת 2010 למרות העלייה במדד יוקר המחיה, כלומר: מדובר בירידה במחיר הריאלי של חדרי מלון בשנים האחרונות. מבין כל רמות המלונות, רק ברמת "יתר" חל גידול משמעותי בפרדיון (20%).

סך הפרדיון בתל-אביב-יפו גבוה מזה שבחיפה אך נמוך מזה שבירושלים. נתון זה מפתיע לאור העובדה כי תל-אביב-יפו היא יעד פופולרי יותר בקרב תיירי העסקים.

על פי הניתוח של Bloomberg, תל-אביב-יפו היא העיר השישית היקרה ביותר מבחינת מחיר ממוצע לילה.

איור 4.12

מחיר ממוצע ללילה (דולר) ב-25 הערים היקרות בעולם, 2016



מלונות בוטיק:

רבים מהמלונות בעיר מגדירים עצמם כמלונות בוטיק, 45 מתוך 114 מקומות הלינה והאירוח. 10 מתוך 13 מקומות הלינה והאירוח אשר נוספו לעיר בשנים 2015-2016 מגדירים עצמם כ"מלונות בוטיק", ו-8 מתוך 62 המלונות הנוספים העתידיים להיבנות בשנים הקרובות ברחבי העיר מוגדרים כ"מלון בוטיק". מלונות הבוטיק ממוקמים לעתים קרובות במבנים היסטוריים או במבנים לשימור, ולכן ריכוזם גבוה באזור לב העיר.

הוסטלים:

בתל-אביב-יפו קיימים 9 הוסטלים שבהם כ-950 מיטות, מתוך 32 הוסטלים ו-2,350 מיטות בכל הארץ. רמת המחירים בהוסטלים בישראל בשנת 2016: מיטת דורם: 80-100 ש"ח, חדר פרטי: 250-400 ש"ח. חלק מאורחי ההוסטלים מגיעים בזכות האווירה המאפיינת מקומות אירוח אלו ולא רק בזכות המחיר הזול. השוהים בהוסטלים בישראל הם ברובם צעירים (בעיקר גילאי 18-34), בעלי השכלה אקדמית או הכשרה מקצועית מתקדמת עם הכנסה ממוצעת לארצם. הם מגיעים בעיקר מארה"ב, גרמניה, רוסיה, צרפת ואוסטרליה.

Airbnb:

לפי אתר Airbnb, בתל-אביב-יפו יש כיום 4,520 מארחים פעילים (מארחים עם לפחות נכס אחד פעיל בחודש האחרון), ו-7,386 נכסים פעילים להשכרה (נכון לחודש פברואר 2017). מאז שנת 2013 חל גידול של כמעט 600% במספר הנכסים הרשומים ב-Airbnb. התפוסה הממוצעת עומדת כיום על 40%.

מרבית הנכסים המצויים באתר Airbnb הם דירות שלמות להשכרה, מרביתן דירות בעלות חדר שינה אחד או שניים. יש תנועתיות עונתית במספר החדרים המוצעים להשכרה באתר Airbnb. החל ממאי חל גידול משמעותי בשיאו בחודשים ספטמבר-אוקטובר. מחיר השכרת הדירה מושפע כמובן מגודלה אך גם מהעונה, כאשר בחודשי הקיץ מצאי הנכסים והמחירים עולים.

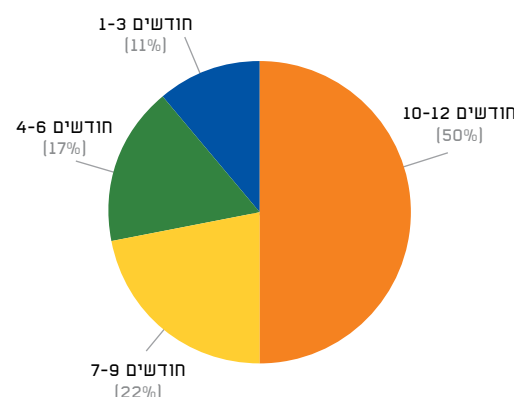
בחינת משך זמן ההשכרה מלמדת כי 82% מהדירות הרשומות מושכרות לפרק זמן שבין חודש לשלושה חודשים, על אף ש- 50% מהדירות זמינות להשכרה במשך 10-12 חודשים.

איור 4.13

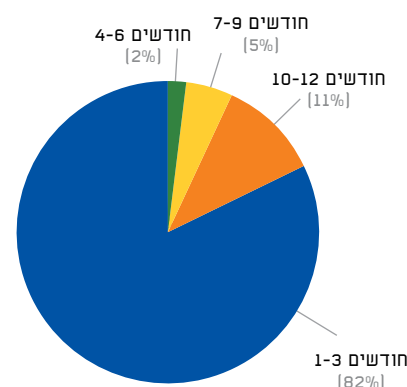
דירות Airbnb בתל-אביב-יפו - משך הזמן בו הדירה זמינה להשכרה מול משך ההשכרה בפועל

מקור: AIRDNA, מעודכן לינואר 2017.

זמינות דירות להשכרה



השכרת דירות בפועל



אמצעי האכסון בתל-אביב-יפו - סיכום:

- במקביל לגידול העצום בחדרי Airbnb חל גם גידול משמעותי במספר חדרי המלון, גידול גבוה אף יותר מאשר הגידול במספר הלינות והתיירים בעיר. בתל-אביב-יפו נרשם הגידול הגבוה ביותר במספר חדרי המלון בארבע השנים האחרונות מבין הערים הגדולות. עלייה חדה במיוחד נרשמה במלונות רמה ו (המקבילה ל-4 כוכבים), ובכך שמרה העיר על המספר הגבוה יחסית של חדרי מלון יקרים. כמות האכסניות בעיר עדיין נמוכה יחסית, למרות עלייה מסוימת בשנים האחרונות.
- המחיר הממוצע לחדר בתל-אביב-יפו הוא גבוה מאוד בקנה מידה ארצי ובקנה מידה עולמי (מקום 6 בעולם). הפדיון ללילה בבתי המלון בעיר לא השתנה בשנים האחרונות, להוציא הפדיון לבתי המלון הזולים (סיווג "יתר") שבהם נרשם גידול משמעותי של 20%.
- התפוסה בבתי המלון בתל-אביב-יפו היא הגבוהה בארץ, כ-7% מעל הממוצע הארצי.
- בשנים האחרונות חלה מגמה של הקמת מלונות בוטיק. מלונות הבוטיק נבנים ומוקמים באזורים פנימיים יותר בעיר, דוגמת שדרות רוטשילד ומרכז העיר ולא רק באזור החוף.
- קיימת כדאיות כלכלית בהקמה ובתפעול של מלונות בעיר למרות הגידול העצום בנכסי Airbnb.

2.2 מצאי אטרקציות, אירועים וכנסים

2.2.1 מגמות ותהליכים עולמיים

- התפיסה כיום היא ששילוב אטרקציות של הנאה עם אטרקציות ערכיות, קונגטיביות וחברתיות, יוצר סינרגיה חיובית המגדילה את הביקוש של המבקרים. תפיסה זו משתקפת במעבר משלושת ה-ES: Sea, Sun, Sand לארבעת ה-ES: Entertainment, Excitement, Education, Experience.
- כחלק מהתפיסה הזו, התייר מחפש ביעד התיירות את המפגש עם המקומי: את המרחבים ההיסטוריים העירוניים שוקקי החיים, את השווקים המקומיים, את השכונות המחוספסות והעניות יותר

מספר האטרקציות בעיר בהשוואה לערים דומות בעולם:

השוואת מספר האטרקציות בתל-אביב-יפו לזה שבערים אחרות כללה מספר קטגוריות: אתרים וצינוי דרך, חיי לילה, מכוני ספא ובריאות, מסעדות, סוירים וקניות. ההשוואה נערכה מול ערים שהוערכו כדומות לתל-אביב-יפו במאפייניהן- מרקש, קהיר, מדריד, ליסבון, אתונה, איסטנבול.

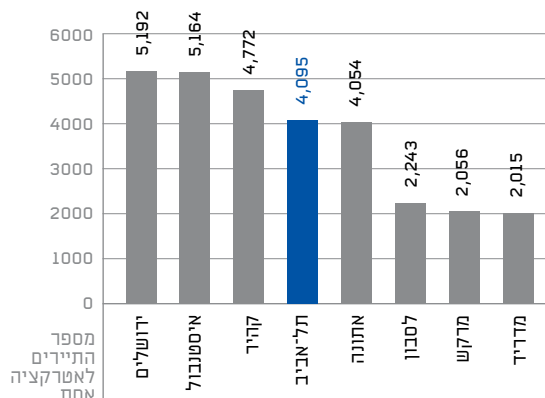
מההשוואה עולה כי מספר האטרקציות הכולל בתל-אביב-יפו קטן יחסית - 595 (רק בקהיר מספר דומה, וכן בירושלים), וכך גם בכל סוגי האטרקציות, במיוחד בקטגוריות של סוירים (מקום אחרון), מכוני ספא ובריאות ואתרים וצינוי דרך (מקום לפני אחרון).

אך כאשר בוחנים את מספר האטרקציות ביחס למספר התיירים בעיר, מצבה של תל-אביב-יפו טוב במידה ניכרת: בעיר תל-אביב-יפו 595 אטרקציות אל מול 2,436,000 מבקרים: יחס של כ-4,095 מבקרים לאטרקציה בודדת. איסטנבול (5,160 תיירים לאטרקציה) וקהיר (4,770 תיירים לאטרקציה) הן הערים בעלות היחס הגבוה ביותר, ומדריד היא בעלת היחס הנמוך ביותר (2,015 מבקרים לאטרקציה). יש לציין שירושלים מחזיקה ביחס גבוה יותר מכל הערים שנבדקו (5,190 מבקרים לאטרקציה).

איור 4.14

מספר תיירים לכל אטרקציה בתל-אביב-יפו ובערים נבחרות בעולם

מקור: אתר TripAdvisor, Euromonitor-1 2017, 2015.



[Airbnb, EatWith] את הלינה והאירוח בקהילה [propoor tourism], ועוד. לכן, בניגוד לעבר, אטרקציות תיירותיות רבות מושתתות על מרכיבים בחיי היומיום של המקומי. לצידן, מתפתחות גם אטרקציות הנתפסות כשונות ו"גלוקאליות" [Glocal].

- התייר מעוניין לבקר באטרקציות שיחזקו את זהותו, יאפשרו לו לימוד מהנה [Edutainment], יאפשרו לו להיות שותף ביצירת החוויה התיירותית (לדוגמה, Room Escape) וישאירו לו חוויה רגשית חזקה וזכירה.
- כיום, אטרקציות תיירותיות פונות לקהלי מטרה ממוקדים: אטרקציות המיועדות לילדים, מרחבי קניות יוקרתיים או מקומיים, מתחמי ספורט המזוהים עם קבוצות מקומיות בולטות (כדורגל באירופה, כדורסל ופוטבול בארה"ב), אירועי תרבות, פסטיבלים, הופעות רוק (מושכים רבים לביקור חוזר ביעד), אטרקציות ל-Foodies (אנשים שתרבות האוכל היא מרכיב חשוב בזהותם) ועוד.

2.2.2 מצאי האטרקציות בתל-אביב-יפו

אטרקציות מובילות בעיר:

מניתוח 20 האטרקציות המובילות בעיר (לפי דירוג באתר TripAdvisor), עולה כי רובן (70%) הן מרחבים פתוחים ללא עלות כניסה (יפו העתיקה, הטיילת, נווה צדק, מתחם נמל תל-אביב, שוק הכרמל וכד'). כולן מאפשרות מעורבות ילדים בגילאים שונים, גם אם הם אינם קהל היעד העיקרי. כרבע מתוכן מוגדרות כמוזיאונים ומהוות אטרקציה היכולה להעשיר את הידע של התייר (מוזיאון הפלמ"ח, מרכז יצחק רבין, מוזיאון היכל העצמאות). כרבע מהאטרקציות המובילות מקושרות באופן ישיר לקניות של מזכרות, ביגוד או מזון (מתחם נמל תל-אביב, שרונה מרקט, שוק הכרמל). בנוסף לכך, ניתן לראות כי רחובות העיר נתפסים בעיני התייר כאטרקציה תיירותית (מדרחוב נחלת בנימין, שדרות רוטשילד, רחוב דיזינגוף). ברשימת האטרקציות לא נמצאות אטרקציות הקשורות ל"עיר הלבנה".



מקור: אתר מרכז הירידים

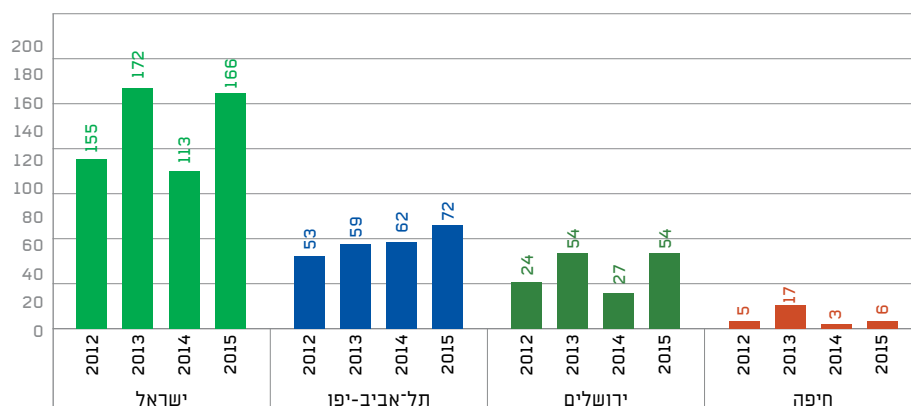
כנסים:

ארגון ה-ICCA (International Congress and Convention Association) מגדיר כנס כבינלאומי שמשתתפים בו לפחות 40 מבקרים מחו"ל מ-5 לאומים שונים, הוא נמשך 3 ימים לפחות והוא כנס מחזורי הנודד בין 3 מדינות לפחות. לפי הגדרה זו, תל-אביב-יפו נמצאת במקום ה-191 מתוך 373 ערים והתקיימו בה 13 כנסים בינלאומיים בשנה, בדומה לקהיר והרחק ממדריד הממוקמת במקום החמישי שבה נערכו 171 כנסים. עד שנת 2015 מספר הכנסים בתל-אביב-יפו ובירושלים היה דומה, אך בשנה זו חל גידול ניכר במספר הכנסים בירושלים (מ-9 כנסים ל-21) ואילו בתל-אביב-יפו חל גידול מתון (מ-9 כנסים ל-13). לפי הגדרת משרד התיירות, כנס בינלאומי הוא כנס שבו מעל 50 משתתפים בעלי דרכון זר. לפי נתוני משרד התיירות התקיימו בשנת 2015 בתל-אביב-יפו 72 כנסים בינלאומיים (בהשתתפות 13,700 נציגים מחו"ל) שהם מעל 40% הכנסים הבינלאומיים בישראל. בירושלים התקיימו באותה שנה 54 כנסים. יש לציין שלמרות הגידול במספר הכנסים בתל-אביב-יפו, מספר המשתתפים הכולל בהם ירד, כך שמדובר בכנסים קטנים יותר.

איור 4.15

מספר הכנסים הבינלאומיים, 2012-2015

מקור: דוחות 2012-2015, ICCA



אירועים:

בשנת 2017 התקיימו בתל-אביב-יפו כ-150 אירועים במרחב הציבורי הפתוח שרובם המכריע אורגנו על-ידי שלוש יחידות עירוניות: יחידת המופעים באגף התרבות (50% מהאירועים), המחלקה לספורט (30%), ולשכת הדובר (בשיתוף היחידה למופעים, 20%). ריכוז גדול של מופעים מתקיים בחודשים אפריל-מאי (חג הפסח) ובחודשים יולי-אוגוסט (חופשת הקיץ). תקופת השפל היא בחודשים דצמבר-מרץ, בשל תנאי מזג האוויר. מוקד משמעותי של אירועים הוא נמל תל-אביב-יריד המזרח (25% מכלל האירועים) כאשר גם במוקדים נוספים לאורך החוף מתקיימים אירועים רבים - מרינה, נמל יפו, טיילת החוף ויפו העתיקה (7%-6% כ"א). 25% מהאירועים אינם משוייכים למקום מסוים.

מצאי האטרקציות - סיכום:

- תבנית הביקור של התייר כוללת מגוון של אטרקציות, ביניהן אזור החוף והנמל (הטיילת וחופי הרחצה), שכונות ו/אזורים שלהם מראה מובחן (יפו העתיקה, נווה צדק, שדרות רוטשילד), מספר אתרי מורשת, שווקים ומוזיאונים. רבות מהאטרקציות נמצאות במרחב הציבורי.
- מספר האטרקציות בתל-אביב-יפו נמוך ביחס ל-6 ערים דומות שנבדקו, ובמיוחד בקטגוריית אתרים וציוני דרך וספורים, אך גם בקטגוריית חיי לילה ומסעדות. מיקום נמוך זה משתנה אם מביאים בחשבון את מספר התיירים בעיר (כמות אטרקציות ביחס לכמות תיירים), אולם עובדה זו מעידה יותר על כמות התיירים הנמוכה בעיר ולא על כמות אטרקציות גדולה. חשוב לציין כי בעיר אין Must Visit Tourist Attraction.
- מספר הכנסים וגודלם מלמד כי תל-אביב-יפו מדורגת נמוך בהיבט זה, למרות הגידול המתון שנרשם בשנים האחרונות. הפוטנציאל של העיר בתחום זה גבוה הרבה יותר בגלל היותה מרכז לתעשיות עתירות ידע, עיר אוניברסיטאית, עיר שבה ושכסביבתה ממוקמים מספר בתי חולים.

- בתל-אביב-יפו מתקיימים אירועים רבים המתבססים בעיקר על תושבי העיר ותיירי פנים. רק מיעוטם של האירועים מושך תיירות נכנסת (מצעד הגאווה, תערוכת החדשנות).
- האטרקציות התיירותיות בעיר אינן פועלות 24/7 וחלקן אינו פעיל בשבת, בניגוד לאופי העיר. הדבר עלול לפגוע בביקושים לעיר ובשביעות הרצון מהחווייה התיירותית.

2.3 מצאי שירותי מעטפת תומכת (שירותי התחבורה ביעד, שירותי המרת כספים, שירותי רפואה, וכד')

2.3.1 מגמות ותהליכים בעולם

- זמינות ואיכות שירותי המעטפת התומכת מהותיים וקריטיים להחלטה התייר באשר לבחירת יעד תיירותי והם משפיעים על שביעות הרצון מהפעילות התיירותית.
- מנקודת המבט של תעשיית התיירות, השאיפה היא כי שירותי המעטפת יבדלו את היעד התיירותי מיעדים אחרים ואף יהיו מניע להגעה ליעד.

מידע:

- לאתרי אינטרנט חשיבות קריטית ביכולת לקבל מידע טרם ההגעה ליעד כמו גם במהלך השהייה.
- התייר מצפה לקבל מידע ולבצע את רכישותיו באותו האתר (כרטיס הטיסה, מלון, כרטיסים לאטרקציות ולחוויות).
- לשכות מידע לתיירים באזורים הנתפסים בטוחים ושבחים המקומיים דוברים את שפת התיירים, אינם קריטריון חשוב בבחירת יעד החופשה כמו גם בעת קבלת ההחלטות אודות אופן ההתנהלות בחופשה (לשכות המידע לתיירים יש חשיבות באזורים הנתפסים פחות בטוחים ובאזורים שבהם המקומיים אינם דוברים את שפת התיירים).

התניידות:

- איכות, רמה ומגוון אמצעי ההתניידות ביעד הם מרכיב חשוב בחוויית התייר בכלל ובעת חוויה תיירותית קצרת מועד בפרט.
- עלות ומשך הנסיעה אל שדה התעופה וממנו ואל היעדים השונים ומהם, הם שיקול חשוב בעת קבלת החלטות לגבי חופשות תיירותיות בכלל וחופשות קצרות מועד בפרט. ככל שמשך החופשה מתקצר, התייר מעוניין להשקיע זמן מועט יותר בנסיעה בין האטרקציות השונות ביעד ומשדה התעופה אל היעד.
- יעדים תיירותיים משקיעים משאבים רבים בקיצור זמן הנסיעה משדה התעופה אל היעד התיירותי (בייחוד בערים המהוות יעדים ל City Break ותיירות כנסים), בהפיכת אמצעי התחבורה לחלק מחוויית התייר ובהנגשת האטרקציות השונות לתייר.
- לאמצעי ההתניידות חשיבות רבה עבור משפחות עם ילדים צעירים ולבני הגיל השלישי.
- ליעדים שבהם ניתן לטייל ברגל בין האטרקציות השונות יתרון תחרותי בכלל ובקרב בעלי משפחות בפרט.
- התניידות ביעד באופן המאפשר לחוות את המקומי (לדוגמה: הליכה רגלית, אופניים, גלגליות) תוך עירוב שלל החושים (ראייה, שמיעה, ריח) משפרת את שביעות הרצון של התייר.

2.3.2 שירותי מעטפת תומכת בתל-אביב-יפו

- בדומה לתושבי העיר והיוממים גם התיירים בעיר סובלים מתשתית תחבורה ציבורית ירודה ולא יעילה. למצב שירותי התחבורה הציבורית עלולות להיות השלכות שליליות קשות על החוויה התיירותית בעיר שיהיו חסם לתיירות כנסים, לתערוכות ול-City Break.
- מצאי שירותי התחבורה הציבורית בעיר החל מכניסת השבת ועד צאת השבת מצומצם יחסית ומקשה על התנהלות התייר במרחבי העיר ומהעיר אל שדה התעופה.
- העיר מאופיינת בתשתית שבילי אופניים מפותחת ובמערך השכרת אופניים גדול ורחב (2000 זוגות אופניים ב-200 תחנות). תשתית זו מאפשרת תנועה מהירה וקלה יחסית בעיר שבה האקלים והטופוגרפיה נוחים יחסית.

- ברחבי העיר פרוש מערך שילוט הכוונה והתמצאות רב לשוני המסייע לתייר. בנוסף, פועלות בעיר שבע עמדות מידע לתיירים, ובנוסף - עמדה ניידת הפועלת בחודשי הקיץ.
- בהתאם למגמות דומות בעולם, תל-אביב-יפו מספקת רשת אינטרנט אלחוטית חינמית ויעילה בעלת כיסוי רחב המאפשרת לתייר לנווט את דרכו בעיר.

03 מאפייני הפעילות התיירותית

3.1 שביעות הרצון של התייר

לתיירים הלנים רק בתל-אביב-יפו שביעות רצון נמוכה מהביקור בעיר הן באופן מוחלט והן בהשוואה לשביעות הרצון של התייר המגיע לישראל. שביעות הרצון הנמוכה היא ממרבית המרכיבים של הביקור, בין היתר: תחבורה ציבורית (ציון 3.8 מתוך 5.0), לשכות מידע (3.7), שכירת רכב (3.4) ומתקני אכסון (3.9).

שביעות הרצון הנמוכה בולטת בהערכת התייר את "התמורה לכסף" (value for money) - 3.1 מתוך 5.0.

3.2 משך השהייה של התייר בעיר

- בקרב תיירים שלנו רק בתל-אביב-יפו משך השהייה הממוצע (מספר לילות) בשנת 2015 נמוך בלילה אחד ממשך השהייה הממוצע של כלל התיירים בישראל באותה שנה. בקרב התיירים בישראל קיימת מגמת עלייה קלה בשנים 2012-2015 במספר הלילות הממוצע בישראל, בעוד שבקרב התיירים שלנו בתל-אביב-יפו קיימת מגמת ירידה קלה.
- משך השהייה משתנה לפי רמת בית המלון. ככל שרמת בית המלון גבוהה, משך השהייה הממוצע קצר יותר, כפי שמציגה הטבלה הבאה.

איור 4.16

משך השהייה במלונות בעיר תל-אביב-יפו לפי רמת בית המלון

מקור: סקר התיירות של משרד התיירות, 2015.

רמה גבוהה (5 כוכבים)	תיירים שלנו רק בתל-אביב-יפו	תיירים שלנו בכל ישראל	תיירים שלנו מ-30 יום - רק תל-אביב-יפו	תיירים שלנו פחות מ-30 יום - בכל ישראל
רמה גבוהה (5 כוכבים)	4.6	6.6	4.6	6.4
רמה בינונית (3-4 כוכבים)	5.7	7.3	5.4	7.1
רמה נמוכה (1-2 כוכבים)	6.7	7.4	5.7	6.9
אחר	10.0	16.2	7.7	9.6

3.3 הוצאה לתייר

- ההוצאה הממוצעת לתייר בישראל (לא כולל קניית כרטיס טיסה) בקרב תיירים שהגיעו באופן עצמאי לישראל נאמדת בכ- \$1641. מבין 15 המדינות שנבדקו (מדינות מהן נדגמו לפחות 275 תיירים), התיירים מברזיל, אוסטרליה ארה"ב, סין וקנדה מוציאים את הסכום הגבוה ביותר (2,000-2,300 דולר), ואילו תיירים מפולין מוציאים את הסכום הנמוך ביותר (פחות מ-800 דולר).
- ההוצאה הממוצעת הגבוהה ביותר היא בקרב תיירים שהגיעו לישראל לקבלת טיפול רפואי (5,650 דולר), ולאחר מכן, בפער ניכר, תיירים שהגיעו למטרת מחקר או לימודים. לא קיים הבדל משמעותי בממוצע ההוצאות של התיירים שהגיעו לישראל מסיבות הביקור האחרות.

- הוצאה ממוצעת לתיירים שלנו רק בתל-אביב-יפו נמוכה יותר מזו של התיירים בישראל ועומדת על כ-\$1435. בקרב תיירים שלנו רק בתל-אביב-יפו אחוז ההוצאה על אכסון גבוה יותר ועומד על כ-44%, גבוה יותר מאשר של התייר בישראל (41%). עוד שני סעיפים שבהם ניכרים הבדלים מהותיים הם מזון (15.8% בתל-אביב לעומת 11.7% לתייר בישראל) ורפואה (8.1% בתל-אביב-יפו לעומת 2.0% בכל הארץ). עוד ממצא בולט הוא קניות (11.5% בתל-אביב-יפו לעומת 5.7% לתייר בישראל).

3.4 עלויות השירותים התיירותיים

לעלות החופשה השפעה קריטית על החלטת הצרכן אודות פעילות התיירותית, בייחוד כאשר מדובר בחופשת פנאי City Break. כיום נפוצים מספר מדדים הממחיש את עלות החופשה או תפיסת עלות החופשה על-ידי התייר. להלן תוצג עלות החופשה בתל-אביב-יפו (או בישראל) בהשוואה לערים אחרות (או במדינות אחרות) לפי מספר מדדים.

- GoEuro Beer Price Index** - בוחן את הערים בעולם על פי מחיר הבירה בעיר, קריטריון חשוב עבור התיירים: מחיר הבירה נחשב לנתון המלמד על תפיסת יוקר המחיה ביעד. נכון לשנת 2014, תל-אביב-יפו נמצאה במקום הרביעי מבין הערים היקרות ביותר. יקרות ממנה רק אוסלו (40), ציריך, וטוקיו.

- מחיר הלינה במלונות** - אתר הזמנת המלונות Hotels.com מפרסם מדי שנה את מדד מחירי המלונות העולמי ליעדים מרכזיים המבוסס על הזמנות שבוצעו בפועל. ישראל (ירושלים), נמצאת במקום 28 מתוך 84 מדינות שנבדקו נכון לשנת 2013. הנתונים אינם כוללים התייחסות לתל-אביב-יפו, אך לאור ההבדלים הקיימים בעלויות מחירי המלון בין תל-אביב-יפו לירושלים (סקר הלמ"ס) ניתן להניח כי תל-אביב-יפו היא בין 20 הערים היקרות בעולם.

04 מערך ניהול התיירות

התיירות בתל-אביב-יפו איננה מנוהלת, נכון להיום, על-ידי גורם עירוני מרכזי אחד. פעילות הגורמים השונים בתחום התיירות אינה מנוהלת מתואמת והיררכית בראייה מערכתית. כיום העשייה התיירותית בעיר מבוססת במידה רבה על יוזמות מקומיות ועל קיום שיח לא רשמי ולא שיטתי המבוסס ברובו על מערכת יחסים אישית. למעורבים בפעילות התיירותית בעיר אין מידע רלוונטי לתהליך קבלת ההחלטות בנוגע לפעילותם והם אינם מודעים לכלל העשייה בתחום.

אין חולק כי "מנהלת עיר עולם ותיירות" היא יחידת המטה המקצועית האמורה להוביל, לתכלל ולנהל את המאמץ והפעילות בתחום התיירות והמלונאות, אולם בפועל אין אלה פני הדברים. המנהלת אכן מעורבת בנעשה בעיר ולפעמים שותפה לתהליך קבלת החלטות בתחום התיירות, אולם פעמים רבות היא מתפקדת כגורם מגיב, ולא מתוך תפיסה שלמה המעוגנת בתוכנית עבודה קוהרנטית ורב שנתית.

להלן סקירת הגורמים העירוניים המעורבים בניהול ובהפעלת מערך התיירות בעיר. הסקירה אינה כוללת גופים מסחריים או גופים ייצוגיים (דוגמת התאחדות בתי המלון בתל-אביב-יפו).

מנהלת עיר עולם: בשנת 2011 השיקה עיריית תל-אביב-יפו מהלך אסטרטגי במטרה למצב את העיר כעיר גלובלית מובילה בחדשנות. "עיר עולם ותיירות היא תאגיד עירוני אשר אמון על הובלת מהלך זה באמצעות: פיתוח כלכלי בין-לאומי, פיתוח תיירות נכנסת ותיירות פנים לתל-אביב, קידום שותפויות גלובליות וקידום המותג "תל-אביב" בעולם. האסטרטגיה של המהלך מבוססת על זיהוי הDNA הייחודי של תל-אביב-יפו וחיוזק עוצמות העיר תוך יצירת רשת של קשרים עם ערים מרכזיות בעולם. "עיר עולם" התאחדה עם העמותה לתיירות תל-אביב-יפו, וכיום הן משרתות את הציבור כגוף אחד" (מתוך אתר התיירות של תל-אביב-יפו).

• **The Travel & Tourism Competitiveness Index** - במדד זה של הפורום הכלכלי עולמי הבוחן מדי שנתיים את התחרותיות בענף התיירות בעולם, דורגה ישראל במקום 61 בלבד מתוך 136 מדינות שדורגו לשנת 2017. על-פי מדד זה, ישראל הדרדרה ברמת התחרותיות שלה: בשנת 2013 דורגה ישראל במקום 53, בשנת 2011 במקום 46, ואילו בשנת 2009 במקום 36. במדד של התחרותיות במחירים, ישראל ממוקמת עוד יותר נמוך - במקום ה-133 מתוך 136 מדינות שנבדקו (נמוכות ממנה רק ברבדוס, בריטניה ושווייץ).

איור 4.17

מחיר הבירה כמדד לעלות החופשה בערים

THE GOEIRO BEER PRICE INDEX

THE INTERNATIONAL INDEX COMPARING THE COST OF A 33CL BEER IN 40 WORLD CITIES.

Results ranked from cheapest to most expensive.

MOST AFFORDABLE CITIES TO DRINK A COLD ONE

Warsaw	£0.64
Berlin	£0.66
Prague	£0.75
Lisbon	£0.78
Dublin	£0.78
Mexico City	£0.79
Bogotá	£0.82
Budapest	£0.83
Madrid	£0.85
Amsterdam	£0.86

MOST EXPENSIVE CITIES TO GET BUZZED AFTER WORK

Rio	£1.39
Hong Kong	£1.49
Singapore	£1.55
Sydney	£1.58
KL	£1.59
London	£1.72
Tel Aviv	£1.92
Tokyo	£2.45
Zürich	£2.46
Oslo	£2.87



- Poland - Warsaw
- Germany - Berlin
- Czech Republic - Prague
- Portugal - Lisbon
- Ireland - Dublin
- Mexico - Mexico City
- Colombia - Bogotá
- Hungary - Budapest
- Spain - Madrid
- Netherlands - Amsterdam
- Austria - Vienna
- Belgium - Brussels
- Greece - Athens
- Luxembourg - Luxembourg
- Italy - Rome
- Russia - Moscow
- Denmark - Copenhagen
- Finland - Helsinki
- South Africa - Cape Town
- Egypt - Cairo

- France - Paris
- Canada - Toronto
- Turkey - Istanbul
- India - Delhi
- Thailand - Bangkok
- United States - New York
- Brazil - Rio de Janeiro
- Argentina - Buenos Aires
- South Korea - Seoul
- China - Beijing
- Sweden - Stockholm
- Brazil - Rio de Janeiro
- Hong Kong - Hong Kong
- Singapore - Singapore
- Australia - Sydney
- Malaysia - Kuala Lumpur
- UK - London
- Israel - Tel Aviv
- Japan - Tokyo
- Switzerland - Zürich
- Norway - Oslo

מ"ר המחולקים בין 8 ביתנים בסדרי גודל שונים. לצידם, קיימים כ-20,000 מ"ר נוספים של שטחי תצוגה פתוחה המתקיימת בצמוד לביתנים על גבי מדשאות, ומגרש חנייה שלו קיבולת של כ-2,000 כלי רכב. מתוכננת תוספת בנייה של כ-300,000 מ"ר עבור הקמת מרכז תצוגות קבע, ביתנים חדשים, מרכז כנסים ואירועים בינלאומי, בית מלון עסקי, קריית תקשורת וקרייה תפעולית תוך שילוב מתחמי פנאי ובילוי (מסעדות ובתי קפה) ועוד. בימים אלה פועל המרכז, במתואם עם מנהלת עיר עולם להקמת לשכת כנסים עירונית ולכניסה לשוק הכנסים הבינלאומי. (מתוך אתר מרכז הירידים).

בניגוד למרכזי הכנסים בסדר גודל שכזה, במרכז הירידים אין בתי מלון. קיומו של בית מלון נחשב משתנה קריטי להצלחת מרכז ירידים וכנסים בשל העובדה כי למארגני הכנסים והירידים חשובה הקרבה של מתחם הכנסים למלונות. יתרה מזאת, זמן הנסיעה מהמלונות בתל-אביב-יפו למרכז הירידים עלול להיות ארוך ולהוות חסם בעיני מארגני כנסים.



מקור: חברת אתרים

דוברות העירייה: בשונה מערים אחרות בארץ, לשכת דובר עיריית תל-אביב-יפו משמשת זה שנים לא מעטות גם כלשכה להפקת אירועים ולקידום מיזמים תיירותיים ותדמיתיים כדוגמת אירועי "לילה לבן", במקביל לביצוע עבודת הדוברות השוטפת. בראיית לשכת הדובר, חלק בלתי נפרד מתפקידיה קשור בתדמית העיר ובמעמדה הלאומי והבין לאומי, ומכאן לפועלה של מחלקת הדוברות השלכות עצומות על ניהול התיירות בעיר כמו גם על מיזמים שלהם זיקה ישירה ועקיפה לפעילות התיירות בעיר. לשכת הדובר אינה עוסקת באופן מובנה בקשר עם תיירים, מלונאים או בעלי עניין אחרים בענף תיירות, אלא מתמקדת בייזום ובהפקת מיזמים תיירותיים, אירועים ופעילויות תדמיתיות. בנוסף, לשכת הדובר אחראית על ניהול יחסי הציבור והקשר עם הכתבים בתחום התיירות, והיא מנהלת את תקציב פרסום יחסי הציבור של התיירות בתל-אביב-יפו.

חברת אתרים: חברת אתרים נוסדה על-ידי משרד התיירות ועיריית תל-אביב-יפו בשנת 1968, ולפני כשנתיים עברה לבעלות עירונית מלאה. "אתרים" מקדמת תכנון וביצוע תכניות פיתוח בעיקר לאורך רצועת החוף, ניהול ואחזקת נכסים לאורך רצועת החוף, מנהלת ומפעילה את המרינה של תל-אביב (ובעתיד את נמל יפו ואת המרינה שתפותח באזור רידנג), ואחראית על ניהול ואחזקת מתחם הבילוי והתרבות יריד המזרח בנמל תל-אביב. "אתרים" פועלת לשמירת ייעודו הציבורי של החוף כאזור פנאי ונופש הפתוח לתושבי העיר ולבאים בשעריה, ועוסקת בין השאר בהשקעה ובטיפול של מתחמים מוזנחים שלהם פוטנציאל תיירותי.

המשלמה ליפו: מסגרת ארגונית בתוך העירייה אשר הוקמה במטרה לפעול לשיקומה, לשימורה, לחידושה ולפיתוחה של יפו בכל תחומי החיים: חינוך, רווחה וקהילה, חידוש ושיקום תשתיות, התחדשות עירונית ופיתוח דיוור, פיתוח וקידום עסקי, תרבותי ותיירותי. המישלמה יוזמת, מקדמת, מנהלת ומיישמת תוכניות לפיתוחה של יפו, ומתאמת בין רשויות ממשלתיות לגורמים עירוניים, ציבוריים, עסקיים וקהילתיים (מתוך אתר עיריית תל-אביב-יפו).

מרכז הירידים: מרכז הירידים הוא מרכז כנסים ותערוכות גדול וותיק הפועל בעיר מאז שנת 1933. הוא ממוקם באתר הנוכחי מאז שנות ה-60. במרכז שטחי תצוגה מקורים בגודל של כ-25,000

05 תובנות מרכזיות

• בחינת דפוסי הביקור של התיירים מלמדת כי המרחב הציבורי, השווקים השונים וחוף הים הם מוקדי ההתעניינות העיקריים. לעומת זאת, אין בעיר Must Visit Tourist Attraction. כדי להגדיל את הביקושים לעיר תל־אביב-יפו עולה הצורך להעשיר את מצאי האטרקציות והאירועים בעיר תוך ניסיון למצבם כ-Must Visit.

• בתל־אביב-יפו מתקיימים מדי שנה מספר קטן יחסית של כנסים, והעיר מדורגת במקום נמוך בין ערי העולם (מקום 191 על פי ICCA (2015)). הפוטנציאל לפיתוח ענף זה הוא עצום בגלל היותה של העיר מרכז לחברות עתירות ידע, מטרופולין עסקי, עיר אוניברסיטאית ועיר שבה ושבסביבתה ממוקמים מספר בתי חולים. אולם כדי למשוך כנסים לעיר תל־אביב-יפו דרושה מעורבות משמעותית של העירייה.

• בעיר תל־אביב-יפו "עושים תיירות" אבל לא מנהלים אותה בדאיה כוללת. קיימים מספר גורמים עירוניים הפועלים בתחום התיירות באופן בלתי מתואם וללא ראיה אסטרטגית וחזון ברור שימצבו את העיר כיעד תיירות מובחן. העירייה צריכה להציב חזון כזה ולמנות גורם עירוני בעל סמכות ואחריות, מעין "משרד תיירות".

• תיירות ה-city Break בתל־אביב-יפו היא כ-14% בלבד מסך כניסות התיירים לישראל. נתון זה מלמד כי נכון להיום תל־אביב-יפו איננה יעד בזכות עצמה, אלא מוצר משלים בחוויה התיירותית של התייר המבקר בישראל.

• התיירים הלנים בתל־אביב-יפו (בעיקר בעיר, או רק בעיר) שונים במאפייניהם מכלל התיירים המגיעים לישראל: רובם גברים, צעירים יותר, בעלי הכנסה גבוהה שבאים לעיר באופן עצמאי ללא קבוצה מאורגנת, נוטים להגיע לביקור חוזר ובאים בעיקר למטרות עסקים או ביקור קרובים וחברים.

• שיעור הגידול בתיירות הפנים לתל־אביב-יפו (62% בין השנים 2011-2016) הוא עצום בהשוואה למגמות העולמיות, ויש להתחשב בו משום שהוא הופך את העיר ליעד ל-City Break עבור תושבי מדינת ישראל. תיירות הפנים תורמת תרומה חשובה לתעשיית התיירות בעיר ולאיכות חייהם של תושבי העיר (תומכת במספר ובמגוון עסקי הפנאי, הביילוי והתרבות בעיר).

• למרות הגידול המשמעותי בחדרי Airbnb, חל גידול משמעותי במספר חדרי המלון בעיר הגבוה מהגידול במספר הלינות והתיירים בעיר. עלייה חדה במיוחד נרשמה במלונות רמה (וּמקבילה ל-4 כוכבים), ולעומתה חלה ירידה בחדרי המלון ברמות הנמוכות יותר. המשמעות היא שתעשיית המלונאות רואה פוטנציאל כלכלי גבוה מאוד לתיירות בעיר.

• התפוסה בבתי המלון בתל־אביב-יפו היא הגבוהה בארץ (כ-7% מעל הממוצע הארצי), על אף שעלות הלינה בהם גבוהה בקנה מידה ארצי ועולמי (מקום 6 בעולם). עם זאת, עלות הלינה יוצרת חסם עבור תיירים בכלל ותיירי ה-City Break בפרט מכיוון שבהשוואה לקבוצות אחרות של תיירים בחירת היעד שלהם היא בראש ובראשונה מוטת מחיר. לכן יש לפעול להגדלת היצע החדרים בעיר בכלל וברמה העממית בפרט.



פרק חמישי

*תרבות

01 מבוא

1.1 מגמות במדיניות ציבורית בתחום האמנות והתרבות בעולם

בשנים האחרונות אנו עדים לבניית חזון ותוכניות תרבות ואמנות בערים רבות בעולם. ערים מובילות שהן מרכזי תרבות בוחרות להיערך מחדש לשנים הבאות. הסיבות העיקריות לשינויים הם מאפייני החברה והכלכלה של חברה גלובלית ורשתית.

משנות ה-80 של המאה הקודמת החלה במערב אירופה ובארצות הברית מדיניות ניאו-ליברלית בתחום האמנות והתרבות. בשנים אלו רואים מגמות גוברות של אמנות המושפעת מכוחות השוק, של תפיסת אמנות כהשקעה ושל הפרטה של מוסדות אמנות ותרבות. בשנים אלו מתחילים לראות גם התייחסות במדיניות הארצית והעירונית לתעשיות תרבות ולכלכלה היצריתית, ומתפתחים מודלים עירוניים שמטפחים זליגות יצריות בין התחומים.

המשבר הכלכלי שהתחולל בשנת 2008 הוביל לקיצוצים בתקציבי התרבות של מדינות אירופה בכ-25% במוצע. בעקבות המשבר גם קטנו באופן משמעותי התרומות הפרטיות שזרמו לארגונים ולמוסדות תרבות ואמנות. שתי מגמות אלו חייבו ארגון מחדש של ההוצאה הציבורית.

בעקבות הקיצוצים מוצאים את עצמם גופים ממשלתיים ומוסדות תרבות בסכנה ובקשיים. הדבר מביא לבחינת הערך המוסף שיש לתרבות והאמנות במטרה לשכנע כי התרבות והאמנות אינן רק פריווילגיה אסתטית המעניקה ערכים רוחניים ויוקרה למקום, אלא יש לה תפקיד בסיסי בשמירה על איכות החיים. בשנים האחרונות ניתן לזהות מחקרים הבוחנים את הקשר שבין צריכת תרבות והשתתפות ביצירה של אמנות לבין רמת הבריאות, מידת ההתנדבות בקהילה, רמת הסובלנות, שיעור הפשיעה, רמת התמדה בלימודים של תלמידים, ועוד.

במדינות רבות באירופה אנו עדים למעבר מאחריות ארצית לאחריות עירונית. אגידת התרבות של האיחוד האירופי נובעת



מקור: דוברות עיריית תיא-יפו | צילום: גיא יחיאלי

מההבנה שתרבות היא חלק ממערכת אקולוגית מקומית שמושפעת ושמשפיעה על החינוך, הכלכלה, התיירות, הקהילה ועל ענפים מסוימים בתעשייה, ולכן יש לבזר המשאבים ולהעביר את האחריות לערים עצמן. השפעות הדדיות אלו מחייבות תיאום ותכנון רוחבי ולכן יש לנהל אותן ברמה המקומית ולא הארצית. אגידה זו מצמיחה תוכניות אסטרטגיות וכתובת חזון בערים רבות באיחוד, לעיתים בפעם בראשונה.

בשנים האחרונות צומחים גופי תרבות חדשים המתארגנים בצורות ובמקומות לא שגוריים. אמנים ויוצרים רבים פועלים באופן עצמאי ללא קשר למוסד תרבות מסוים. דברים רבים הצומחים מלמטה ביוזמה פרטית מקבלים במה וביטוי ברשתות החברתיות ללא צנזורה או הכתבה מלמעלה. תופעות אלו והרצון שהעיר תמשיך אליה יוצרים צעירים ולא רק מוסדות קאנונים, מביאה רבים

* פרק זה הוא תמצות של דוח ניתוח מצב קיים בתחום התרבות שהוכן על-ידי גבי הילה שטרית, יועצת התוכנית לתחום.

ברלין

ברלין היא מרכז יצירתי משפיע ומוביל ברמה עולמית עם מגוון עצום של אירועי תרבות וייצוג של זרמים שונים: 9,000 מבני מורשת, 140 מוזיאונים, כ-7000 מופעי תיאטרון בשנה, ו-200 אירועי מוזיקה מתמשכים בשנה, כ-20,000 אמנים מקצועיים חיים ועובדים בעיר, מעל 160,000 עובדים במוסדות תרבות. המגוון העצום של אירועי התרבות יחד עם הייצוג של זרמים שונים הוא ייחודי בגרמניה. המספר הגדול של מוסדות תרבות מרכזיים, הסצנה היצירתית, דמויות בינלאומיות משפיעות וארגונים המבוססים בברלין הפכו את העיר ל"מקום הנכון להיות בו" ברמה הלאומית והבינלאומית.

חללי תרבות (Locations) - חללי תרבות הם תנאי ראשוני והכרחי ליצירה, לתצוגה וליצירת קשרי עבודה. בעקבות הביקוש הגובר לדירות ולמשרדים והעלייה במחירי השכירות, חללי תרבות שהיו במרכזי העיר מתחילים להידחק לשוליה, ולכן העירייה נותנת עדיפות עליונה לשימור חללי תרבות קיימים ולייעול השימוש בהם, תומכת בחללי תרבות חדשים בתנאי שיעמדו בקריטריונים המוכתבים ומעודדת יזמי נדל"ן פרטיים להוסיף חללי תרבות לפרויקטים חדשים בתכנון כדי ליצור שכונות עם שימושים מעורבים. בעקבות החלטות אלו, שטחים ומבנים בבעלות ציבורית שכבר לא משמשים לייעודם המקורי, כמו: בתי ספר ותחנות משטרה, הפכו בשנים האחרונות לסטודיו לאמנים ולאולפני חזרות למוזיקאים. בסוף שנת 2013 תמכה ממשלת ברלין ב-388 סטודיאות, כ-18 אחוז מהם ממוקמים במבנים בבעלות ציבורית ו-82 אחוזים נוספים במבנים בבעלות פרטית. הסטודיאות הללו מוצעים לאמנים עבור דמי שכירות של 4 יורו למ"ר, כולל הוצאות חשמל, מים וכו'.

מצוינות וחתרנות - מאחר שתקציב התרבות של עיריית ברלין מוגבל מאוד, כ-400 מיליון יורו בשנה (בגלל החוב העצום של העיר), החלוקה התקציבית צריכה להיות מתוכננת בקפדנות כדי שתהיה לה השפעה משמעותית ורחבה. יוזמות צעירות (אנדרגראונד) יכולות לקבל הזדמנויות על ידי מערכת מימון עירונית מדורגת שמתעדכנת תדיר בהתאם להתפתחויות החדשות בעולם התרבות. לשם כך, מוסדות התרבות צריכים לפתח זהות

ממקבלי החלטות לעבור ממדיניות מכתובה למדיניות מאפשרת.

יוקר המחיה בערים הגדולות הביא לשורה של מחאות חברתיות ולנסיה מהמדיניות הניאו-ליברלית המוחלטת. יותר ויותר תוכניות חדשות למדיניות ציבורית בתחום האמנות והתרבות שמות דגש על הקהילות בעיר.

לכל הסיבות הללו יש לצרף טרנדים ותופעות חדשות בעולם התרבות והאמנות הגורמים לערים לעדכן את התוכניות שלהן. בין הטרנדים הבולטים ניתן למנות את כניסת האמנות והתרבות הדיגיטלית, דגש על המרחב הציבורי ויצירה מחוץ למבנים מוסדיים מוכרים. יצירת עבודות במיוחד למקום מסוים (site specific art) או יצירת פרויקטים אמנותיים עבור ועם קהילות מיוחדות מתוך דיאלוג וניתוח צורכי הקהילות (people specific art). שטטוש הגבולות בין היוצר לבין הקהל ויצירת עבודות יחד עם הקהל הלוקח חלק פעיל ביצירה או לפחות משתמש בה בצורה שמעניקה לעבודות ולהם משמעויות שונות וחדשות; ניכוס תחומים חדשים לעולם האמנות, כמו: מדע, פוליטיקה, חינוך, קיימות, תכנון אורבני; מתן דגש מיוחד לטכנולוגיה. בערים רבות בעולם קמו מעבדות יצירה שמשלבות טכנולוגיה, עיצוב ואמנות הנותנות ביטוי לתרבות המייקרים שצמחה מלמטה.

1.2 מדיניות ציבורית בתחום התרבות בארבע ערים נבחרות באירופה

ארבעת הערים נבחרו כדי ללמוד מהן כיצד ניתן להתמודד עם המגמות החדשות המשפיעות על תחום התרבות. הן נבחרו בשל דמיון מסוים לעיר תל-אביב-יפו. ברלין נבחרה בשל ההתמודדות שלה עם יוקר המחיה והביקוש הגובר לנדל"ן המחייבים אותה לייצר מדיניות שתאפשר לעיר להמשיך להיות בירת התרבות הגרמנית ואולי אף האירופאית. לובליאנה היא עיר בערך בגודל של תל-אביב-יפו, ויש לה משאבים עירוניים דומים: טבע בסמיכות לעיר, עיר עתיקה וציורית, סטודנטים, חיי לילה תוססים, ומגוון מוזיאונים. ליסבון הדומה בגודלה ובגודל המטרופולין שסביבה לתל-אביב-יפו, מתמודדת כיום עם שאלות של מרכז ופריפריה ברמה הארצית ושאלות של רב תרבותיות. טאלין נבחרה בשל הדמיון שלה בפיתוח תחום ההייטק במקביל לתרבות.

ברורה ולהגדיר מטרות בהתאם כדי שניתן יהיה לנטר את הישגיהם. בכל שנה עליהם לחדש את בקשות המימון כדי לאפשר בחינה מחודשת של המטרות וההישגים. בשנים האחרונות החלוקות בין הדיסציפלינות האמנותיות הולכות ונעלמות, ומגמה זו משתקפת בבחירות הוועדות המקצועיות ובפיתוח קריטריונים למימון לפרויקטים בין-תחומיים. למעשה, יותר ויותר מלגות ופרסים הם מימון אמנותי שעוקף את הקריטריונים הביורוקרטיים הלא מעודכנים.

שקיפות - המטרה היא לחזק את הנראות והשקיפות של תהליכי קבלת ההחלטות על חלוקה תקציבית בתחום התרבות מתוך ההבנה שכך קבלת החלטות תהיה נכונה וראויה יותר. תוכניות המימון עם קריטריונים סדורים והטפסים למילוי בקשות יהיו נגישים דיגיטליים, כשהשאפייה היא שבמהלך השנים הקרובות כל החלטה תקציבית תתבצע בגלוי באינטרנט. כמו כן, המחלקה העירונית לענייני תרבות תהיה פתוחה יותר לפעילים בחיי התרבות: כדי להבין את הקשיים והאתגרים היומיומיים שלהם, יעבדו עובדים מהמחלקה לענייני תרבות לפרק זמן קצר במוסדות התרבות בעיר. בנוסף, יתקיימו ישיבות פתוחות של המחלקה לתרבות כדי שמי מהמוסדות שמעוניינים להגיע יוכלו לשמוע ולתרום רעיונות משלהם.

חופש ורב תרבותיות - מאז נפילת חומת ברלין הפכה העיר סמל של חופש ורב-תרבותיות, והמטרה היא להרחיב ולהעמיק את ההיבט הייחודי הזה של העיר. ההיצע התרבותי יעשה חופשי ונגיש דיגיטלי במימון העיר: ספריות, ארכיונים, מוזיאונים ואתרי הנצחה יספקו גישה דיגיטלית, ובעתיד גם שידורים ישירים של קונצרטים ותערוכות יעלו לרשת. המגוון ורב התרבותיות של אנשי העיר צריך להתבטא גם באיוש תפקידים - מחברי ועדות ועד למנהלי מוסדות. מטרה חשובה נוספת היא קידום יצירה בינלאומית מתוך העיר, ולכן כל המידע על מדיניות המימון הציבורית לענייני תרבות חייב להתפרסם באנגלית, וייתכן שגם בשפות אחרות. יצירות בשפות שהן לא גרמנית יקבלו גם הן מימון, ויצירות מופעים בגרמנית ילוו תמיד בתרגום.

לובליאנה

לובליאנה היא עיר הבירה והעיר הגדולה של סלובניה (כ-570 אלף תושבים), המרכז הפוליטי, המדעי, האקדמי (אוניברסיטה ושלוש אקדמיות לאמנות) והתרבותי (15 מוזיאונים) של המדינה. העיר אימצה את הרעיון "עיר יצירתית" ושמה דגש ספציפי על היתרונות החברתיים של התרבות בלובליאנה, במיוחד בכל הקשור לשיפור איכות החיים, שמירה על זהות תרבותית, לכידות חברתית ופיננסית.

תוכנית אסטרטגית לתרבות - מאז שנת 2008 מכינה העיר בכל 4 שנים תוכנית אסטרטגית לתרבות ומעדכנת את סדר העדיפויות שלה בתחום. התוכנית מנסה להבטיח שגופי תרבות ממשלתיים, עירוניים ועצמאיים יצליחו לשגשג גם בעידן שכוחות השוק מאיימים על חלקם. **חזון התרבות של לובליאנה:** עיר של תרבות התומכת באינטרס הציבורי. עיר המקדמת את כל צורות היצירה המגוונות ושמבקשת לעודד מעורבות וצריכה תרבותית על מנת לשפר את איכות החיים של תושבי העיר, ללא אפליה משום סוג. לובליאנה היא עיר יצירתית שבה התרבות משתלבת בחינוך, בכלכלה ובתיירות. ארבעה **ערכי יסוד עומדים בבסיס החזון לתרבות בעיר:** יצירתיות אמנותית ותרבותית המבוססת על ערכים של חופש הביטוי, הסולידריות, הסובלנות, הפתיחות, כיבוד המגוון והדיאלוג הבין-תרבותי; השתתפות האזרחים בחיי התרבות על מנת לחזק הבנה הדדית ותחושה של שייכות; קהילה; תרבות כדרך העומד בפני עצמו הן ברמה האישית בחיים של כל תושב והן ברמת העיר כבסיס לקהילה חזקה עם זהות חזקה.

מימון תרבות - הוועדה לתרבות של מועצת העיר אחראית על מימון עירוני של פעילויות האמנות והתרבות. פעם בשנה מתפרסם קול קורא למימון משותף לפרויקטים של תרבות ואמנות (בנוסף למימון שוטף ליוזמות שונות לאורך כל השנה). מחלקת התרבות של עיריית לובליאנה היא הגוף המקצועי שאחראי להקמה ולניהול של מוסדות תרבות ציבוריים (11 מוסדות סה"כ), כמו גם אחראית על מוסדות תרבות עצמאיים ללא כוונת רווח. המוסדות בפיקוחה מתחייבים לספק סביבה יצירתית ולשרת קבוצות ויחידים מקצועיים בתחום האמנות והתרבות ולחזק פעילות תרבותית של חובבים.

מקומיות לגלובליות, בין העיר העתיקה לעיר החדשה.

מדיניות התרבות בליסבון דרך הפריזמה הרב-תרבותית - 25% מהמענקים הניתנים על ידי העירייה בתחום התרבות מוקצים למוסדות ולפעילויות העומדים בקריטריון של "רב תרבותיות" כדי לעודד מפגשים בין תושבי העיר מתרבויות שונות.

פיתוח חזון אסטרטגי - ליסבון שוקדת כיום על תוכנית אסטרטגית ועל בניית חזון בתחום התרבות לעשור הבא, וכצעד ראשון תבוצע הערכה של השפעת התרבות על כלכלת ליסבון. בנוסף, ייבדקו הקשרים בין התרבות לתיירות ולפיתוח כלכלי מקומי על ידי גוף של מומחים ובעלי עניין בתחומים הרלוונטיים. התוכנית תתמקד, בין היתר, בנושאים הבאים:

תרבות וחינוך - אין כרגע מדיניות עירונית לשילוב של תרבות בחינוך הפורמלי או הלא פורמלי, אבל יש כוונה ליזום פרויקט בעל נראות גבוהה עבור ילדים ובני נוער של העיר, אשר יוכל להשתמש במשאבים אמנותיים מקומיים וגם בהתנדבות של התושבים. העיר יכולה ליישם שורה של "פיילוט" בבתי ספר ספציפים באמצעות מגוון רחב של דיסציפלינות אמנותיות כגון מוסיקה, אמנות פלסטית, דיגיטלית, מורשת, תיאטרון ומחול.

תרבות וסביבה - אומנם יש שיפור תודעתי משמעותי בנושא חשיבות הקשר בין תרבות לסביבה, אבל עדיין העיר מעוניינת ליצור מודעות גבוהה יותר לכך ולפתח מדיניות לקידום ההיבט הסביבתי של פעילות תרבותית, תוך מעורבות של כלל השחקנים כחלק מהתשתיות בפסטיבלים הרבים שמתקיימים בעיר.

תרבות וחברה - למרות המעורבות הרבה מאוד של העירייה בתרבות בהיבטיה החברתיים, עדיין יש מקום לשיפור. יש צורך לפתח מדיניות משלימה שתעסוק בפיתוח קשרים ובהשתתפות של אזרחים מן השורה בפרויקטים תרבותיים.

תרבות וצעירים - יש צורך לתת מענה לצעירים שלעתים קרובות מנותקים מסוגים רבים של תרבות על ידי חיבור בדרכים מקוריות בין היצירות והאנרגיה שלהם לעולם התרבות, בעיקר באמצעות חדשנות דיגיטלית.

דגש על יצירת קשרים בין-אזוריים ובינלאומיים - הפיתוח האזורי בלובליאנה מעודד תחרותיות, שיתופי פעולה אזוריים וחותר להכרה בינלאומית. לובליאנה נמצאת במרכז המדינה ורוקמת פעילויות תרבותיות וחברתיות עם אזורים קרובים להצבת מטרות משותפות ליצירת פרויקטים משותפים. פרויקטים רבים מקבלים תמיכה מהאיחוד האירופי.

ניצול אתרים נטושים - בשנת 2010 הצטרפה עיריית לובליאנה לפרויקט האירופי "הזדמנות שנייה" שבו היא הפכה את האתר ששימש כמפעל אופניים (ROG) למרכז חברתי ותרבותי אוטונומי. המרכז מטפח פעילות חברתית ותרבותית עשירה ומגוונת - הרצאות על פילוסופיה, מסיבות רייב, ארוחות לנזקקים, הקרנות סרטים ועוד. המרכז כולל סטודיאות לאמנים, חללי תצוגה, פארק סקייטים, מרכז חברתי לקבוצות מוחלשות (כגון מהגרים ופליטים), אולמות לקונצרטים, אולמות למועדונים, חנות לתיקון אופניים, וכו'. רוב הפעילות המבוצעת במרכז היא ללא כוונת רווח, וכמה מהפרויקטים מקבלים מימון ציבורי. נכון להיום, מאות אנשים ועשרות ארגוני תרבות וארגונים חברתיים מעורבים בפעילות מרכז רוג.

הנגשת מידע בעולם דיגיטלי - המקום של אמנות, תרבות ומורשת בסביבה דיגיטלית הפך להיות דבר ברור מאליו. משרד התרבות הסלובני הפקיד בידי צוות מעבדת מדע בלובליאנה פיתוח של שני פורטלים שעוסקים בתרבות ובמדיניות תרבות שמבוססים על פלטפורמות קוד פתוח ויכולת פעולה הדדית ושחקנים את כל תעשיית התרבות והקריאייטיב בסלובניה.

ליסבון

ליסבון היא עיר הבירה והעיר הגדולה בפורטוגל המונה כ-550 אלף תושבים שסביבה מטרופולין המונה כ-2.7 מיליון תושבים, והיא נחשבת כעיר גלובלית בשל חשיבותה בתחום הפיננסי, תקשורת, בידור, אמנות, מסחר בינלאומי, חינוך ותיירות. היא נהנית מאתרי מורשת שהוכרו על-ידי אונסק"ו, חוף ים, נמל, חיי לילה עשירים, תיאטראות ומוזיאונים (קלאסי, מודרני, עיצוב, האקווריום הגדול באירופה), אקדמיה ומגוון אוכלוסיות בינלאומי. האתגר של ליסבון בתחום התרבות הוא לשמור על איזון בין מסורת לחדשנות, בין

טאלין

טאלין היא עיר הבירה והעיר הגדולה של אסטוניה (כ-420 אלף תושבים). היא מציעה היצע תרבותי מגוון - תיאטראות, קולנוע, מוזיאונים, בית אופרה, הוצאות ספרים ועוד. לעיר מסורת חזקה של השתתפות באירועי תרבות. התקציב לתרבות של העיריה הוא 7% מכלל התקציב העירוני.

היעדים שנמצאים בראש סדר העדיפויות של העיר הם מיצוב טאלין בתודעה הבינלאומית, עצירה של בריחת המוחות ומשיכת כישורנות חדשים, ופיתוח צורות חדשות של פיתוח בר קיימא.

סקטור ה-CCI ותמיכה בזליגות יצירתיות - 50% מהעסקים היצירתיים והתרבותיים של אסטוניה מרוכזים בטאלין. טאלין מאמינה שבעסקי ה-CCI (cultural and creative industries) טמון הפוטנציאל לפיתוח הכלכלה העירונית ולחזוק האטרקטיביות הבינלאומית שלה. כלים ספציפיים נוצרו לקידום הסקטור, כמו: Tallin Creative Hub שממוקם במפעל ישן לייצור חשמל בצפון העיר באזור המיועד לעסקי התרבות והיצירה התומך ביוזמות יצירתיות שבו אחוז גבוה של עסקים מסוג זה. כדי לקדם רשת קשרים, המתקן מארח 5 פלטפורמות (טכנולוגיות חדשות, תקשורת, ניהול תרבות, תיירות תרבות, וחינוך לא פורמלי) עם שותפים שונים (ארגון הסדנאות עם אוניברסיטת טאלין, עמותת תיירות תרבות יחד עם עמותת מפיילנד ועוד) ומנסה לעודד זליגות בין הנושאים השונים (למשל לערב סטודנטים למדע ולאמנות). העיר יצרה גם אינקובטור יצירתי המנוהל על ידי עמותת עסקית Business Support (ESA and Credit Management Foundation), שהוקם על ידי עיריית טאלין כדי לסייע ליוזמות לצמוח בעיר. ברמה האירופית, העיר הייתה מעורבת בפרויקט INTERREG IV C project Creative Metropolises ותרמה בשאלה מה הדרך הטובה ביותר לתמוך בעסקי תרבות ויצירה דרך מדיניות ציבורית וכלים. העיר מעוניינת לבחון זליגות בתחום התיירותי כדי לחזק אטרקטיביות של אזורים נוספים בעיר מעבר לעיר העתיקה.

02

תרומת התרבות לעיר ולמדינה - תל-אביב-יפו כמרכז תרבות מטרופוליני וארצי

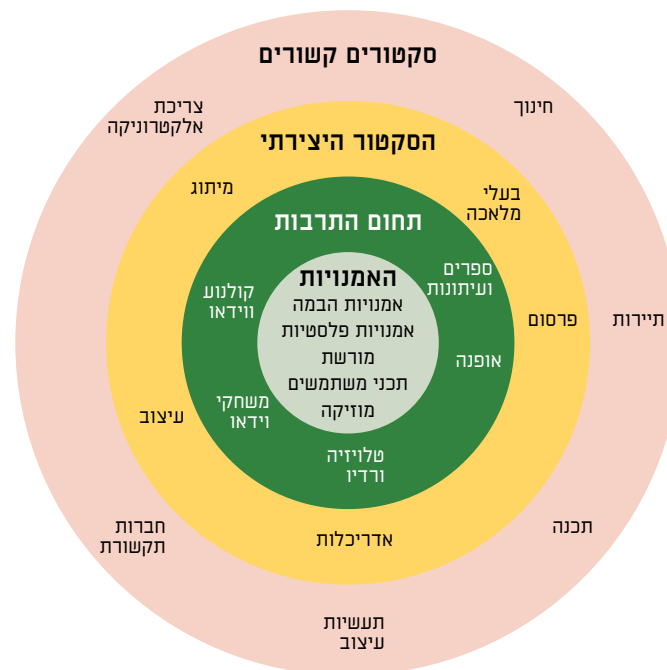
2.1 מגמות מהעולם

יצירה תרבותית הייתה מאז ומעולם במרכז ההווה של הערים. חיי התרבות בעיר מקנים לה זהות, ייחודיות, כוח משיכה לתושבים ולמבקרים ויכולת השפעה על סביבתה, והם מנוף להתפתחות כלכלית וחברתית בתוכה.

לאורך העשורים האחרונים ניתן לזהות בבירור את המגמה של ערים, ממשלות והתארגנויות פוליטיות במרחב להשתמש בתרבות כמחוללת צמיחה ולחזוק מרכזים מסוימים על פני אחרים.

אחת הדוגמאות הבולטות ביותר היא תוכנית "בירות התרבות" של האיחוד האירופי המכריזה כל שנה על עיר מסוימת כ"**בירת התרבות האירופית**" (ECOC) לאותה שנה. באותה שנה היא זוכה לתקציב ולחשיפה במטרה לחזק את הכלכלה המקומית, למשוך תיירים ולשפר את תשתיות התרבות שלה. בכל המקרים שבהם השכילו הערים לשתף כוחות מקומיים, האפקט היה עוצמתי יותר ומתמשך יותר. דוגמה נוספת היא פורום ערי התרבות העולמי (WCCF) המאפשר לקובעי מדיניות ב-32 ערים מרכזיות בעולם (כמו לונדון, אמסטרדם ואיסטנבול) לחקור את התפקיד החיוני של התרבות ותרומתו לעתיד. חברי WCCF שותפים לתפיסה שהתרבות היא המפתח לעתיד שלהם כמרכזים עירוניים בני קיימא.

בהכרזה על תוכנית התרבות הראשונה של העיר ניו יורק בשנת 2015 נאמר כי "התרבות היא נשמת אפה של העיר שלנו, זה מעורר אותנו, זה מלמד אותנו, זה מעסיק אותנו, זה מחייב אותנו - בייחוד בזמנים כאלה, זה מניע את הכלכלה שלנו, אבל יותר חשוב זה מזין את הנשמות הקולקטיביות שלנו".



ספרו של ריצ'רד פלורידה THE RISE OF THE CREATIVE CLASS ומחקרו על "ערים מהירות" לפני כעשור תרמו רבות למנהיגי ערים שהבינו שעל מנת שיערים תשגשג מבחינה כלכלית ותוביל בתחום החדשנות ובתחום העסקי, יש לטפח גם את תחום התרבות והאמנות. המחקר מראה שאנשי ההייטק והעסקים מעדיפים לעבוד ולחיות בערים שנתפסות בעיניהם כ"מגניבות". הדבר בדרך כלל מצמיח שורה של תוכניות לחיזוק המעמד היצירתי בעיר ולחיפוש דרכים להשגת "זליגות" יצירתיות- דרכים בהן אמנים, מוסדות תרבות והמעמד יצירתי יכולים לתרום בעקיפין לחברות עסקיות ולגרום לתהליכי חדשנות במקומות ובכלכלות בהם הם פועלים.

2.2 תרבות ואמנות בתל-אביב-יפו - רקע היסטורי

מאז היווסדה לפני כ-100 שנים כעיר העברית הראשונה בארץ ישראל, הייתה תל-אביב מוקד להתפתחות תרבות מקורית ומודרנית בשפה העברית. הסופרים, המשוררים, אנשי ההגות, הציירים והפסלים שפעלו ביישוב העברי גרו ויצרו בתל-אביב-יפו, תופעה הנמשכת גם כיום. התרבות והאמנות מצויים בקוד הגנטי של העיר. 18 מתוך 66 מייסדי אחוזת בית עסקו באמנות ובתרבות והיו אנשי רוח, ציירים, מוזיקאים ועיתונאים. את השם תל-אביב הציע שינקין עפ"י השם העברי שנתן הסופר והמתרגם נחום סוקולוב לספרו של הרצל "אלטנולנד" שפירושו המילולי: ארץ ישנה חדשה. את סמל העיר עיצב הצייר נחום גוטמן. מייסדי העיר חלמו להפוך את העיר לסמל למודרניות הישראלית: "וכמו שהעיר ניו יורק מסמנת את השער הראשי של הכניסה לאמריקה, כך עלינו לשכלל את עירנו, והיא תהיה בזמן מן הזמנים לניו יורק הארץ-ישראלית" (עקיבא וייס)

המוסד הציבורי הראשון שנבנה הוקם בשנת 1905 ביפו בשם "הגימנסיה העברית" ועבר ב-1909 לרחוב הרצל שבשכונה החדשה (וכך קיבלה הגימנסיה את שמה החדש - גימנסיה הרצליה - על שם חוזה המדינה, בנימין זאב הרצל). הגימנסיה לא שימשה רק כבית הספר, אלא כמרכז תרבות ממש, ובעיקר מרכז למוזיקה. אחד המורים הבולטים בגימנסיה היה מלחין ושמו חנינא קרצ'בסקי שהקים בגימנסיה מקהלות ותזמורות, ובכל יום שישי יצא עם תלמידיו לרחוב בתהלוכה כשהם מנגנים ושרים. בגימנסיה הוצגו תערוכות, הועלו הצגות ונוגנו קונצרטים רבים. יחד עם המוסדות הציבוריים קמו גם מוסדות תרבות ביוזמות פרטיות שהראשון שבהם היה קולנוע עדן שנפתח באוגוסט 1914 בשכונת נווה צדק. בתחילת דרכו הוקרנו בקולנוע בעיקר סרטים רוסיים ומצריים, אולם משנות ה-20 הוא שימש גם כבית אופרה ותיאטרון.

איור 5.2

חדר תערוכות בתיאטרון "האוהל"



במהלך השנים המשיכו לקום ולפעול בעיר גופים ומוסדות תרבות רבים ומגוונים, ביניהם: קולקטיב הבימה (שנות ה-20), התזמורת הפילהרמונית (1936), להקת המחול ענבל (1949), להקת המחול בת-שבע (1964), להקת צלילי הכרם (שנות ה-60), קאמרה אובסקורה (1978), גלריית אמנים שיתופית "אחד העם" (1982-1986), מועדון הפינגווין (שנות ה-80), תיאטרון הפרינג' תמונע (1987). כל אחד מהגופים הללו תרם תרומה ייחודית לעולם התרבות הישראלי והעירוני, וכך גם גופי תרבות נוספים.

בשנות ה-70, כדי להתמודד עם תהליכי ההזדקנות של התושבים והתיישנות התשתיות, החלה העירייה להדגיש את מעמדה של תל-אביב-יפו כמרכז תרבותי. מדיניות זו באה לידי ביטוי בהרחבת אירועי התרבות ואירועי החוצות ובהגדלה משמעותית של התמיכה במוסדות תרבות. בעשור זה גם נחנכו: בניין מוזיאון תל-אביב החדש, בניין ספריית בית אריאלה החדש, הושלם שיפוץ תיאטרון הבימה (הקודם), נפתח הסינמטק ונוסדו מספר תיאטראות קטנים. סביב שנת ה-100 לעיר הייתה גם כן השקעה גדולה בשיפוץ ובפיתוח פני העיר בכלל ומוסדות תרבות בפרט.

במבט לאחור ניתן לראות כי גם ללא אירוע או סיבה מיוחדת פרנסי העיר הקפידו לשמר ולטפח את מוסדות העיר הקאנוניים. מוזיאון תל-אביב לאמנות, סינמטק תל-אביב, הבימה, ספריית שער ציון בית אריאלה, מרכז סוזן דאלאל, הקאמרי הם רק חלק מהדוגמאות

לאחר מלחמת העולם הראשונה, בין השנים 1919-1925, עם הגעתן של העליות השלישית והרביעית שבהן הגיעו עולים רבים ביניהם אנשי תרבות מתחומים שונים (תיאטרון מוזיקה, אמנות) שהביאו תפיסות מודרניות והקימו מוסדות תרבות רבים בעיר שיצרו את הצביון הבורגני-בלייני שלה חלה ההתפתחות התרבותית הגדולה של העיר וכך החלה להיווצר תרבות עברית מקומית. צביון זה משך לתל-אביב עוד ועוד עולים שחיפשו את סממני הבורגנות המודרנית שחיי תרבות ופנאי היו מאפייניה הבולטים. העיר החלה להתפרסם במגוון בתי הקפה, בתי הקולנוע והתיאטראות שפעלו בה. בשנים הללו היו אירועי התרבות נדבך חשוב בהגדרת זהות העיר: יום הספר העברי, העדלאידע ואירועי "עונג שבת" שהנהיג חיים נחמן ביאליק בתיאטרון "אוהל שם" (מפגשי תרבות של אמנים וסופרים) תרמו להפיכת העיר למרכז ולאבן שואבת לתרבות ולאנשי רוח. מאז ועד היום נוספים מוסדות, תנועות ותופעות בתרבות הישראלית המתחילות בעיר תל-אביב-יפו.

ניתן לציין שני ציוני דרך חשובים בהתפתחות האמנות בעיר ובארץ: הראשון - הצגתן של התערוכות הקבוצתיות ב"אוהל" בשנת 1926 שהיו הבסיס לתפיסות חדשות באמנות שהביאו אמנים שחזרו מאירופה בשנות ה-20 וה-30, כדוגמת רובין, גוטמן, תג'ר ופלדי, שיצרו אמנות מקומית וייחודית שמשקפת את המציאות היומיומית של הארץ ("אסכולת ציירי ארץ ישראל"). השני - הקמת מוזיאון לאמנות על-ידי דיזינגוף בשנת 1932 בביתו הפרטי ורכישת 240 יצירות בחוץ לארץ מכספו: "אנו חפצים שעירנו תהיה לא רק מרכז למסחר ולתעשייה כי אם גם אכסניה תמידית לתרבות רוחנית על ידי התפתחות הספרות והמדע, האמנות בכל צורותיה והמוסיקה. חינוך הדורות הבאים והכשרתם לתחייה לאומית מלאה ושלמה מצריך פיתוח כל חלקי הקולטורה הגופנית והרוחנית של העם ואי אפשר לתאר לנו, פעולת הרנסאנס היהודי בא"י בלי שתתפוש בה האמנות את מקומה הראוי לה". בשנת 1959 נחנך ביתן הלנה רובינשטיין בשדרות תרס"ט, ובשנת 1971 נחנך המבנה המרכזי בשדרות שאול המלך.

מזרח מערב - מרכז למוזיקה אתנית ביפו. גופי אופרה - האופרה הישראלית בבית האופרה, המרכז לאמנויות הבמה ואופרה פרינג' הפועלת במרכז מנדל ביפו. בנוסף, **מספר רב של להקות והרכבי מוזיקה בסגנונות שונים ומגוונים** פועלים ומופיעים בעשרות מועדוני הופעות ובמרכזי תרבות עירוניים ופרטיים ברחבי העיר.

קולנוע: בעיר פועלים 5 בתי קולנוע הכוללים 18 אולמות קולנוע שבהם 190 מקומות ישיבה בממוצע באולם (הסינמטק, רב חן דיזינגוף, לב תל-אביב, לב מנדרין ומוזיאון תל-אביב), לעומת 1960, שאז פעלו 39 אולמות שבהם 820 מקומות ישיבה בממוצע באולם. תחום הקולנוע בעיר תל-אביב-יפו נמצא במגמת ירידה הן ברמת הצריכה בשל תחרות עם מתחמים כמו סינמה סיטי בגלילות וגלובוס מקס ברמת גן, והן ברמת העשייה הקולנועית. בעוד שאיגוד הבימאים, המפיקים, השחקנים, התסריטאים יושבים בעיר, חלה ירידה בהפקות סרטי פיציר וסדרות טלוויזיה המצטלמות בעיר. ירידה זאת נובעת מתמריצים שמעניקות קרנות מיוחדות המעודדות צילום סרטים בירושלים (פרויקט קולנוע ירושלים) או בפריפריה. ירושלים גם משקיעה מאמצים רבים בתחום בתי הפוסט לקולנוע ולאנימציה, והיא מקווה להפוך לעיר עם תעשיית הקולנוע המרכזית בישראל. ערים נוספות לוטשות עיניהן לתואר הנחשק של "עיר הסרטים" (כפר סבא, ערד) ומשקיעות מאמצים בהבאת הפקות וגופים מסחריים בתחום המדיה.

מחול: 9 גופי מחול ממגוון סגנונות פועלים בעיר. גופי מחול מרכזיים הם הבלט הישראלי, להקת בת שבע, להקת ענבל, ענבל פינטו, ולצידן פועלות להקות נוספות כמו נעה דר, יסמין גודר ורינה ירושלמי. בנוסף, פועלת בעיר עמותת הכוריאוגרפים המאגדת מספר יוצרים. העמותה נקלעה לאחרונה לקשיים כלכליים והמשך פעילותה לא ברור. מרכז סוזן דלל הוא מרכז למחול ומהווה בית ללהקת בת שבע וללהקת מחול ענבל ומרכז להופעות מחול וחללי חזרות. להקת בת שבע אמורה לעבור בעוד מספר שנים למבנה שיוקם עבורה בנוה שאנן. להקות מחול נוספות פועלות במבנים ציבוריים, כגון: מרכז מנדל ביפו או חסרות בית קבוע לפעילותם. מרכז מחול נוסף - ביכורי עיתים, יזכה לבית חדש המותאם לצרכיו בעוד מספר שנים, אך עד אז פעילותו נפגעת בגלל פינוי מהמבנה הוותיק שלו ופיזורו במספר אתרים בעיר.

למוסדות תרבות שהתרחבו, שופצו ושודרגו שלוש פעמים ואף יותר לאורך השנים, ורובם אף זוכים לתקציב פעילות שנתי.

2.3 תרבות ואמנות בתל-אביב-יפו - מצב קיים

מוזיאונים, מרכזי מורשת וחללי תצוגה: בעיר פועלים **שישה מוזיאונים:** שניים מהם גדולים (מוזיאון תל-אביב לאמנות ומוזיאון א"י לתולדות הארץ ותרבותה) ועוד ארבעה קטנים: שלושה מהם מוזיאוני אמן (ראובן רובין, נחום גוטמן, אילנה גור), מוזיאון הטבע עומד לפני פתיחה, ומוזיאון הישגי העם היהודי נמצא בתכנון ראשוני. מספר הביקורים בששת המוזיאונים בתל-אביב-יפו עמד בשנת 2014 על כ-1.9 מיליון, 28% מכלל הביקורים במוזיאונים מוכרים בישראל. **18 מרכזי מורשת** פועלים בעיר, ביניהם: בית התפוצות, היכל העצמאות, בית בן גוריון, בית ביאליק, מרכז יצחק רבין, מוזיאון ההגנה, בית האצ"ל. **קיימים 74 חללי תצוגה** הפועלים בעיקר סביב הרחובות גורדון, דיזינגוף ובן יהודה, אך בשנים האחרונות יש מגמה להתמקם באזורי המלאכה מדרום לרחוב יפו ורחוב שלמה.

מרכזי תרבות: בעיר פועלים **24 אתרים** שניתן להגדירם כמרכזי תרבות. בין האתרים ניתן למנות את המרכזים הגדולים הממסדיים כמו: היכל התרבות, מרכז עינב, הסינמטק, ומרכזים קטנים עצמאיים כמו: שכלול גיא, הצימר, בית היוצר, פאפייטו.

תיאטרון: 19 גופי תיאטרון ממגוון סוגים וסגנונות פועלים בעיר. התיאטראות הגדולים הם הבימה, הקאמרי ובית לסין ותיאטרון גשר הפועל בצפון יפו. בנוסף, מספר תיאטראות ייחודיים פועלים בעיר - תיאטרון היידישפיל, תיאטרון אורנה פורת לילדים, תיאטרון רב תרבותי אלמינא לילדים ולנוער, התיאטרון הערבי יהודי ותיאטרון הסימטה ביפו. גופי תיאטרון שוליים כמו מלינקי, קליפה, קרוב ותיאטרון החנות פועלים בחללים קטנים פרטיים באזור נווה שאנן, פלורנטין וצפון יפו.

מוזיקה: 2 גופי מוזיקה קלאסית מרכזיים פועלים בעיר - התזמורת הפילהרמונית והתזמורת הקאמרית. בנוסף פועלים בעיר **מרכזי מוזיקה עירוניים** - הקונסרבטוריון למוזיקה במרכז העיר, מרכז המוזיקה ביפו, מרכז פליציה בלומנטל למוזיקה קלאסית, בית

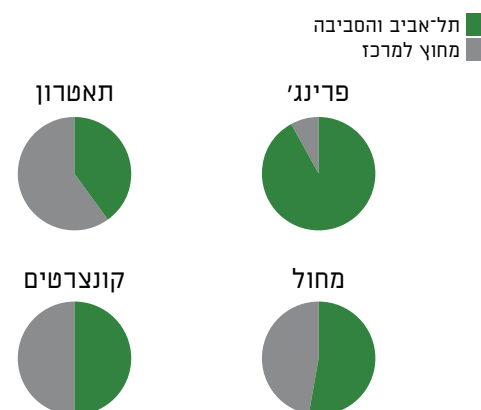
היקף הפעילות והיצירה התרבותית בתל-אביב-יפו בהשוואה לפעילות בכלל המדינה⁹⁰

- 5 מתוך 8 התיאטראות הגדולים והבינוניים מצויים בתל-אביב-יפו
- 9 מתוך 10 ההצגות המצליחות ביותר בישראל (60-150 אלף קוני כרטיסים) נוצרו על-ידי תיאטראות שפועלים בתל-אביב-יפו
- כ-6,000 מתוך 14,600 שהתקיימו בכל הארץ (כ-40%)
- הצגות תיאטרון התקיימו בתל-אביב-יפו ובסביבתה 75% ממנויי התיאטרון בישראל רוכשים מנויים לתיאטראות בתל-אביב-יפו כאשר להבימה, הקאמרי ובית לסין יש את מספר המנויים הגדול ביותר בארץ
- עיקר היצירה בתחום התיאטרון מתרחש בתל-אביב-יפו, אך 50% מההצגות הנוצרות בעיר מועלות מחוץ לתל-אביב-יפו ואזור המרכז
- בתחום הפרינג' תל-אביב-יפו היא מרכז ההתרחשות והיצירה הבולט בישראל
- בתחום המחול מרכז היצירה הוא בתל-אביב-יפו, אך 50% מהמופעים שנוצרו בעיר מועלים מחוץ לאזור המרכז

איור 5.3

מופעים - השוואה בין תל-אביב-יפו והסביבה לשאר המדינה

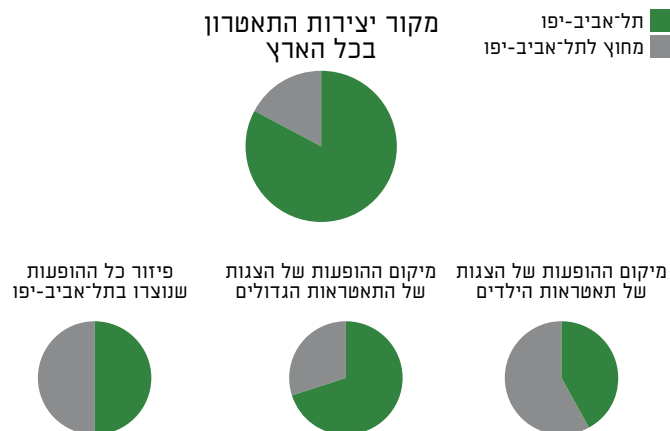
מקור: דוח פיל"ת, 2015.



איור 5.4

תיאטרון - השוואה בין תל-אביב-יפו והסביבה לשאר המדינה

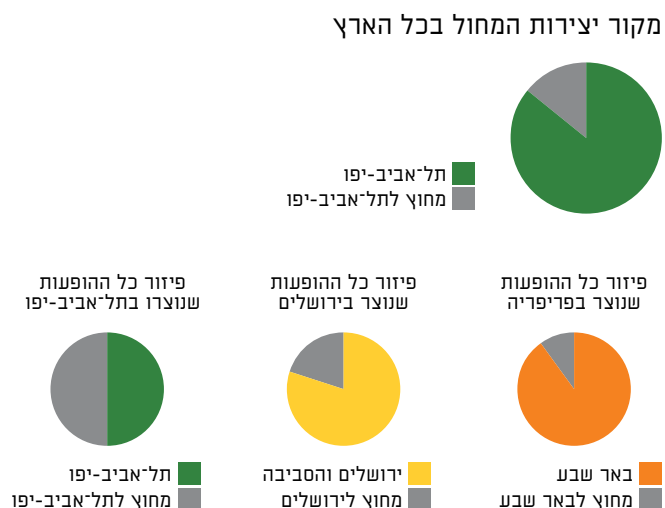
מקור: דוח פיל"ת, 2015



איור 5.5

מחול - השוואה בין תל-אביב-יפו והסביבה לשאר המדינה

מקור: דוח פיל"ת, 2015



⁹⁰ נתוני פיל"ת לשנת 2015, המתייחסים רק למוסדות המוכרים על-ידי משרד התרבות והספורט (המהווים רק חלק מהמוסדות בעיר).

2.4 סיכום

2.4.1 ממצאים מרכזיים

- התרבות נמצאת בבסיס ההווה של העיר לאורך כל שנות קיומה. פרנסי העיר ומנהיגיה רואים בתרבות ערך מוביל שבא לידי ביטוי במתן תקציב גבוה יחסית לתחום התרבות ובהקמת מוסדות תרבות.
- קיימת העדפה היסטורית של מוסדות ויצרני תרבות להתמקם ולפעול בעיר. חלק משמעותי מאנשי התרבות והיצירה בישראל מתגוררים ויוצרים בעיר.
- העיר מתפקדת כמרכז ארצי לפעילות תרבותית עשירה במגוון תחומים - קאנוניים, חדשניים ועממיים, המשרתים את תושבי העיר, המטרופולין וכלל המדינה.
- בעיר פועלים רבים מגופי התרבות בתחומי התיאטרון, מוזיקה ועוד, והעיר היא "יצואנית" של הופעות תרבות לרחבי המדינה.
- העיר מאופיינת באורח חיים עירוני ליברלי ופלורליסטי, היא אבן שואבת לצעירים רבים בני המעמד היצירתי, מתקיימת בה סצנה שוקקת של תרבות שוליים. ריכוז גבוה של פעילות יצירתית בעיר מכתוב את אופייה ואת תדמיתה הייחודיים.
- קיים ריכוז של מוסדות תרבות רבים בשטח מוגדר במרכז העיר כשמיעוטם נמצאים במוסדות תרבות באזורי צפון, דרום ומזרח העיר.
- יוקר המגורים והמחיה והיצע מצומצם של חללי יצירה, תצוגה והופעה (לעומת הביקוש להם) גורמים לדחיקה של יוצרים ופעילות תרבותית מהעיר.

2.4.2 תובנות מרכזיות

א. התחרות הגדלה בין הערים לנוכח ההכרה בחשיבות התרבות לעיר ולפיתוחה

התחרות בין הערים מובילה להקמת תזמורות סימפוניות נוספות בראשון לציון, ברעננה וברמת גן, וכתוצאה מכך חלה ירידה משמעותית במספר ההופעות ובכמות של הקהל שצופה בהן וצורך מוזיקה בעיר. בנוסף בשל התחרות עם הסינמה סיטי נסגרו בתי קולנוע מסחריים ומספר הצופים בקולנוע בעיר קטן.

ירושלים היא מוקד תרבותי אטרקטיבי העלול להיות תחרות לתל-אביב-יפו. אם בעבר מוקד המשיכה התרבותית לירושלים נשען על ביקורים במוסדות ובאירועי תרבות לאומיים, כגון: מוזיאון ישראל, הספרייה הלאומית, יד ושם ופסטיבל ישראל, בשנים האחרונות אנו עדים לכך שעיריית ירושלים וגופים פילנתרופים פרטיים פועלים על מנת לחזק את מעמדה של העיר כבירת תרבות באמצעות האמנות והתרבות העכשווית. תקציב התרבות של אגף התרבות בעריית ירושלים הוא במגמת עלייה מתמדת וכמעט ומשתווה לתקציבה של עריית תל-אביב-יפו. השנה אף זכה התקציב ל-30 מיליון נוספים שמיועדים לתחום התרבות לרבות place making ואירועי תרבות מיוחדים, וגופים פרטיים כמו עונת התרבות ירושלים מכניסים כסף רב ותשומת לב לעשייה התרבותית בעיר, כולל תשומת לב בינלאומית. כמעט על כל אירוע מרכזי שנפתח בתל-אביב-יפו יש אירוע מתחרה בירושלים, שמתחרה גם על הקהל.

ב. תבחיני משרד התרבות הפועלים למען הפריפריה פוגעים במוסדות הפועלים בתל-אביב-יפו

התבחינים החדשים של משרד התרבות מעניקים משקל גדול יותר למיקומו של מוסד התרבות, וכן למרחק של המופע ממיקום הקבע של המוסד. כך שגוף הפועל בבאר שבע, יקבל פעם אחת ניקוד על כך שהוא מצוי בבאר שבע ופעם אחת על כך שהוא מופיע בירושלים או באילת. ואילו גוף הנמצא בתל-אביב-יפו יקבל רק על פעילות מרוחקת. ציונים אלו באים על חשבון האיכות האמנותית של המוסדות. על פי הערכות של פורום מוסדות תרבות, מי שצפויים להיפגע מהתבחינים החדשים הם הגופים הבינוניים והקטנים בתל-אביב-יפו שלא יהיה להם תקציב על מנת לשרוד.

ג. מחסור משמעותי בחללי יצירה ליוצרים ולאמנים ובעיקר ליוצרי המחול

כיום אין כמעט חללי חזרות לתחום המחול, תחום שיותר מ-80% מהיצירה בו נערך בתל-אביב-יפו. סגירת ביכורי העיתים, המחסן, והתפרקות עמותת הכוראוגרפים שסבסדה חללי חזרות יוצרת ואקום גדול בתחום המחול שאותו עשויים לנצל מרכזי תרבות בערים שכנות.

03 תרבות וקהילה

3.1 מגמות בעולם

בשלושת העשורים האחרונים גוברת התופעה של אמנים היוצרים פרויקטים עם קהילות מתוך צורכיהן, כשהשפעתם על המרחב האמנותי, כמו על זה העירוני, מקבלת הכרה נרחבת. הפרויקטים הראשונים התחילו כיוזמות עצמאיות בשטח (Grassroots) במימון האמנים או התושבים. עם השנים הופנו כספים עירוניים, ממשלתיים ושל קרנות פרטיות ליוזמות אלו, לאחר שרמתן האמנותית כמו גם התרומה לקהילה ולעיר זכתה להכרה. יוזמי הפרויקטים עובדים לרוב בקבוצות עבודה המורכבות מאמנים חזותיים מתחומי מדיה שונים, בשיתוף עם מומחים מתחומי העבודה הסוציאלית-קהילתית, אדריכלים ובעלי מקצוע נוספים. תחום האמנות בקהילה נוסד בגלל איבוד האמון במוסדות השלטוניים, התפרקות הקהילות המקוריות או מתוך אידיאולוגיית נגד הפלישה של תאגידים למרחב הציבורי. בעשור האחרון צבר התחום תאוצה גם בישראל ולראיה ברוב בתי הספר הגבוהים לאמנות נוספו קורסים אקדמיים הבוחנים את התיאוריות והפרקטיקות של התחום.

ניתן לזהות מספר מאפיינים של פרויקטים של תרבות עם הקהילה:

- מיפוי, מחקר והיכרות מעמיקה עם האזור ועם התושבים, ופרק זמן של כמה חודשים עד כמה שנים כדי ליצור מערכת אמון בין הקהילה לאמנים.
- מעורבות והשתתפות אמיתית של הקהילה בעיצוב של הפרויקטים (ולא עידוד הקהל לצרוך תכנים תרבותיים שנקבעו מראש).
- מעבר מדיבור על רב-תרבותיות שמדגיש הבדלים לאינטר-תרבותיות, כלומר: שיתוף קהילות שונות והשפעות הדדיות.
- תחושת השייכות לחברה הכוללת גדלה בעקבות חשיפה למצוינות תרבותית.
- עיסוק באקטיביזם חברתי כלכלי וסביבתי.

3.2 מוקדי תרבות מקומיים בתל-אביב-יפו

• ברחבי העיר פועלים מוסדות קהילתיים עירוניים המתפקדים כמוקדי תרבות מקומיים ונגישים שמציעים לתושבים שלל פעילויות, כגון: חוגי אמנות, מוזיקה, מחול, מופעים וחללים ליצירה עבור היוצרים המקומיים: **34 מרכזים קהילתיים עירוניים** שרובם מעניקים שירות לקהל הרחב אך חלקם לקבוצת אוכלוסייה מסוימת כמו מרכז הקהילה הגאה או שני מרכזי הצעירים (במרכז העיר וביפו), **22 ספריות עירוניות** שבהן 900 אלף ספרים פרוסות ברחבי העיר, כאשר הספרייה המרכזית, בית אריאלה, מציעה מגוון פעילויות רחב. ספריות רבות בעיר מיושנות ואינן נותנות מענה לצרכים עכשוויים. בנוסף פועלים בעיר **מרכזי מוזיקה** - הקונסרבטוריון במרכז העיר, מרכז המוסיקה ביפו, ומרכזי מוסיקה במרכזים הקהילתיים בארבור, בית דני ונווה שרת.

• מניתוח פריסת המוקדים המקומיים עולה כי בשכונות עם חתך חברתי-כלכלי נמוך (מזרח העיר ודרום העיר, נוה שרת, הדר יוסף ועוד) יש היצע רב של מוקדי תרבות. חלק מהשכונות במרכז העיר ובצפון מזרח העיר אינן מקבלות שירות באופן מיטבי. במרכז העיר מרוכזים אומנם מוסדות התרבות המרכזיים של העיר, אך הזיקה של הקהילה למרכזים אלה קטנה. בצפון מזרח העיר וברובע 9 (למעט בשכונת התקווה) בולט מחסור באולמות מופעים.

• קיימת מגמה עירונית להתאים את המרכז הקהילתי העירוני לאופי הקהילה המקומית (מרכזי הצעירים במרכז וביפו, מרכז הקהילה הגאה, מרכז קהילתי דב הוז, מרכז קהילתי פלורנטיין). בנוסף, יש מגמה של שימוש רב תכליתי במבנים עירוניים למען הקהילה (בנין העירייה לטובת קשישים וילדים, השכרת חללים לציבור הרחב במרכזים קהילתיים).

3.3.1 ממצאים מרכזיים

- שילוב אגף התרבות במנהל הקהילה החדש שהוקם בעירייה, הוא הזדמנות לחיזוק הזיקה בין תרבות לקהילה.
- בתל-אביב-יפו ריכוז הגבוה ביותר בארץ של אמנים ואנשי רוח, שהם חלק מהקהילה המקומית בשכונות השונות.
- תושבי העיר נהנים מסמיכות וזמינות למוסדות תרבות מגוונים (בעיקר באזורי מרכז העיר), וממספר רב של מרכזים קהילתיים (בעיקר באזורי דרום ומזרח העיר) הזוכים לביקוש גבוה.
- העירייה מובילה תהליך של הנגשת תרבות לקהילה: ספרייה ניידת, קיום אירועים ברחבי העיר (בכל שכונה, כגון "גינה ליל"), אירועים חינוכיים ועוד, ומנגישה אירועי תרבות לתושבים באמצעות הדיגיטל.

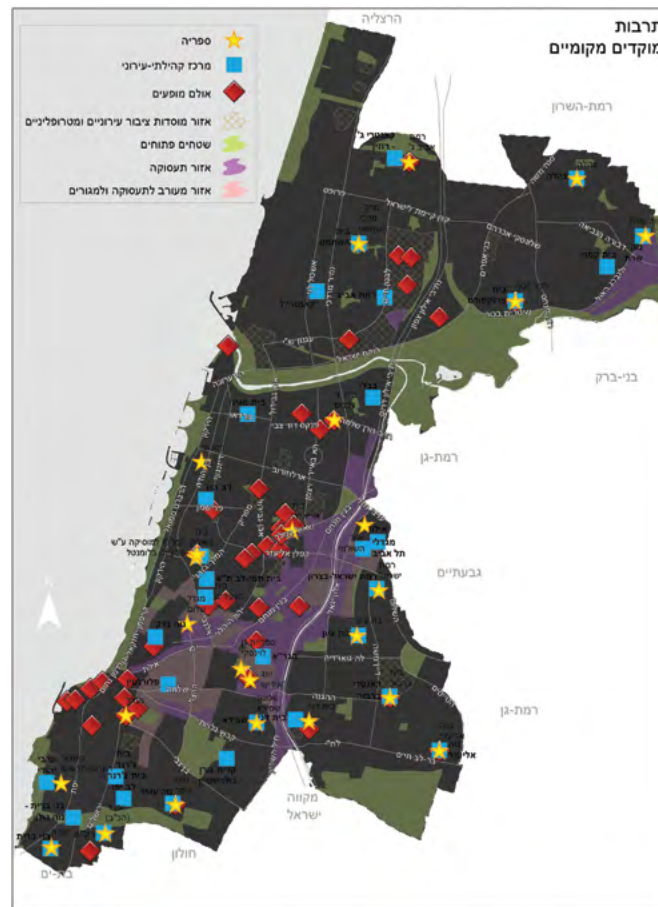
3.3.2 תובנות מרכזיות

המעבר לשילוב תרבות וקהילה בעיר תל-אביב-יפו עולה בקנה אחד עם המגמות הכלליות בעולם, ובערים מובילות בפרט, אך הוא כולל אתגרים ודורש משאבים על מנת לייצר חיבור אמיתי והדדי.

ה. כיום ההתייחסות בתל-אביב-יפו היא רק לקהילות גאוגרפיות. יש להתייחס גם לקהילות שוחרי אמנות ולקהילות האמנים (לצד התייחסות לקהילות עניין אחרות).

ו. קיים תסכול וניכור מצד קהילת האמנים בעיר אשר מרגישים "מנוצלים": שקשה להם יותר ויותר לפעול בעיר בגלל יוקר המחיה, ארנונת עסקים על גופים שפועלים בתחומי תרבות חדשים, סגירת מתחמי יצירה, בירוקרטיה המקשה על יצירה במרחב הציבורי, שכר אמן משתנה ולא קבוע בפרויקטי העירייה השונים.

ז. המפגש בין תרבות לקהילה ברובו חובבני ובנוי על פעילות במרכזים קהילתיים שבהם אין כמעט אנשי מקצוע בתחום התרבות אשר קובעים את המדיניות ומובילים את הפעילות. דוגמה יוצאת דופן היא גלריית קו 16 שפועלת במתנ"ס נוה אליעזר. יש לשמור על הסטנדרט הגבוה של מצוינות בתרבות





מקור: דוברות עיריית ת"א-יפו

למקום. בערים שונות בעולם יש הצדקות נוספות, כמו: עידוד רב תרבותיות, תרבות וקהילתיות, התלכדות חברתית במרחב הציבורי, מניעת הדרה או צמצום הפער בין מרכז לפריפריה בעיר.

קיים שוני גדול בין הערים בנושא מקור המימון לתרבות. בפריז ובמוסקבה יש השקעה לאומית גדולה בתרבות המצטרפת להשקעה עירונית גדולה. ניו יורק ואיסטנבול מממנות את מרבית העשייה בתחום התרבות מתקציבים עירוניים עם מעט תמיכה ממשלתית. עיריות כמו לוס אנג'לס וסן פרנסיסקו מממנות את תחום התרבות כולו ללא תמיכה ממשלתית בכלל.

מעורבות עיריית פריז

בפריז מוסדות תרבות ואמנות, תיאטרונים ומתחמי המוזיקה מבוזזים בכל עשרים הרובעים כך שלכל רובע יש כוח משיכה משלו מבחינה תרבותית. המימון של חלק ממוסדות התרבות נעשה על-ידי המדינה, חלק אחר ממומן על-ידי עיריית פריז, ומוסדות תרבות נוספים נמצאים במימון משותף של המדינה ועירייה. הגישה של פריז לניהול מוסדות התרבות היא של TOP DOWN, כלומר: קבלת ההחלטות ביחס למוסדות התרבות היא מרכזית - דרך ראש העיר, יועץ התרבות העירוני ומועצת העיר לענייני תרבות. העירייה פועלת להגדלה משמעותית של תקציבי התרבות ולחלוקה שוויונית של משאבי התרבות בין הרובעים. העירייה משפרת את זמינות

בתל-אביב-יפו כאשר באים לפעול עם הקהילה ובקהילה.

ח. תחרות גוברת עם השוק הפרטי בחוגים הופכת חלק מהמרכזים הקהילתיים לפחות אטרקטיביים. (השכר בהם לרוב נמוך מהשכר למורים ולמדריכים בשוק הפרטי).

ט. בתל-אביב-יפו, כמו בערים מובילות אחרות בעולם, צרכני האמנות בתיאטרות, בפסטיבלים ובמוזיאונים הם בעיקר בני הגיל השלישי. רוב גופי התרבות הקאנונים בעיר אינם מייעדים פעילות מיוחדת לצעירים ולילדים. יש להבטיח שגם הדור הבא והצעירים יפקדו את מוסדות התרבות הקיימים בעיר.

י. החינוך לתרבות בעיר אינו מפותח מספיק. אין התייחסות מעמיקה לתרבות ולשפע הקיימים בעיר שהם מאפיין ייחודי לעיר.

04 מעורבות העירייה בתחום התרבות

4.1 מגמות ודוגמאות מהעולם

עיריות בעולם מתמודדות עם מספר שאלות הקשורות למעורבות בתחום התרבות. ראשית, שאלת הערך והטעם. כיצד עירייה יכולה להכתיב מה הוא אמנותי ומה לא. בערים המובילות בעולם קיימות ועדות או מועצה מקצועית המייעצות לבעלי התפקידים העירוניים שבחרים את הפרויקטים ושקובעים את שיעור התמיכות שיינתנו למוסדות השונים ואת הפעילות התרבותית שתתקיים במסגרת העירונית. רמת השקיפות בנוגע לקבלת ההחלטות משתנה מעיר לעיר. שנית, איך מבטיחים שהמעורבות העירונית לא תידרדר לצנזורה וללקיחת צד פוליטי ברמה העירונית. שלישית, נשאלת השאלה האם בכלל להתערב, האם התרבות לא צריכה להתנהל כמו כל ענף אחר בשוק החופשי.

כיום התפיסה הרווחת היא שתרבות היא מנוף לשגשוג עירוני הן ברמה הכלכלית והן ברמה החברתית, ולכן הערים המובילות בעולם בוחרות להיות מעורבות בתרבות. ההצדקות למעורבות ציבורית בתרבות ובאמנות, על אף הקשיים המצוינים לעיל, הן רווחת התושבים, שימור המורשת ויצירת תחושת שייכות

העירייה השקיעה 227.5 מיליון יורו בתחום התרבות. במושגי תקציב של העיר וינה הסכום הוא גבוה מאוד בגלל מספר סעיפים תקציביים הקשורים בעקיפין בתרבות. החלק הארי של המימון העירוני מופנה למוסדות ולפסטיבלים ולפעילויות ברובעים הפנימיים של העיר (כ-80% מהתקציב). יש מעט מוסדות בגודל בינוני בשוליים של וינה המקבלים מימון ישיר מהעירייה. בנוסף לכך עומד לרשות 23 הרובעים תקציב תרבות רובעי בהיקף משתנה.

מרכז חינוך סימרינג ברובע ה-11 הוא דוגמה למוסד תרבות שהוקם על-ידי עיריית וינה. הוא מאכלס מרכז חינוך ענק הכולל גם ספרייה ציבורית ובית ספר למוסיקה. כמוהו יש מוסדות תרבות נוספים ברמה גבוהה בשוליים של וינה שהוקמו על-ידי העירייה, החברה האזרחית או הסקטור הפרטי. אך רוב מתחמי התרבות בפרברים מבוססים על יוזמות של אומנים ותושבים מקומיים. בהתחלה הם בעלי אופי קטן או בינוני וסובלים באופן קבוע מתת תקצוב.

מבין אזורי השוליים של וינה רובע OTTAKRING נמצא במקום הראשון מבחינת פיתוח התרבות. זהו רובע של המעמד העובד שמתגוררים בו מהגרים רבים. הדימוי של הרובע השתנה לרובע של תרבות המציע איכות חיים נעימה. מתחמי התרבות שהוקמו ב OTTAKRING על-ידי אמנים ותושבים מקומיים תפסו חלק מוביל בתהליך השינוי.

4.2 מעורבות עיריית תל-אביב-יפו

- **תקציב** - תקציב התרבות העירוני עומד על 160 מיליון ₪ בשנה , כ-3.5% מהתקציב העירוני, והינו גבוה ביחס לשאר המדינה.
- **היקף הפעילות העירונית** - כ-90 גופים ומוסדות תרבות ומאות אמנים נתמכים בשנה. למעלה מ-600 אירועי תרבות מתקיימים במרחב הציבורי ברחבי העיר ביוזמת העירייה, חלקם רבי משתתפים (כדוגמת אופרה בפארק) וחלקם קטנים (כדוגמת שעת סיפור בגינה) שבהם משתתפים עשרות בודדות. סך הכול משתתפים באירועים אלה כל שנה כ-750,000 איש. העירייה יוזמת ומממנת אירועי תרבות ואמנות כמו "אוהבים אמנות", "רגע אחד", "עונג שבת", "סלון עירוני", המהווים פלטפורמה לאמנים עצמאיים להציג את עבודתם תמורת שכר ולהיחשף לקהל הרחב.

התרבות לכל תושביה - העניקה זכות כניסה חינם לתערוכות של האוספים הקבועים בעיר, משווקת ומפתחת את הספריות ומוציאה לפועל רפורמה בבתי הספר למוסיקה. היא גם מעניקה תמיכה משמעותית ליוזמות תרבות מקומיות, כולל לארגונים קהילתיים, לאמנות רחוב, לתיאטרונים קטנים, לסרטים קצרים, לחברות מחול ומוסיקה וכו'.

משנת 2001 פיתחה העירייה מגוון רחב של מוסדות תרבות בשולי העיר: היא בנתה מרכז למוסיקה ומרכזי תקשורת גדולים באזורים הפריפריאליים, היא מפעילה מרכזי תרבות ברובע העשירים בשולי העיר וברובעים נוספים, והיא מספקת כסף לרובעים לצורך הפעילויות התרבותיות שלהם. בין התוכניות שפותחו במיוחד לרובעי הפריפריה אפשר למצוא את "לילות הלילה". בנוסף לכך, עיריית פריז קבעה תוכניות "הצירטר לשיתוף פעולה תרבותי" ו"פריז העיר של תרבות ויצירה" המספקות תמיכה חזקה לפעילות תרבות בשולי העיר.

לסיכום, עיריית פריז מנהלת את תחום התרבות באופן צנטרליסטי - קובעת את המדיניות ונותנת את המשאבים הכספיים, אך מיישמת מדיניות של ביזור מרחבי של מוסדות התרבות בכל רובעי העיר, בניגוד לברלין שבה לרובעים יש השפעה גדולה יותר על קבלת ההחלטות אך רוב מוסדות התרבות שלה מרוכזים במרכז העיר.

מעורבות עיריית וינה

בעיר וינה מוסדות התרבות נתמכים בחלקם על-ידי המדינה ובחלקם על-ידי העירייה. בתי התיאטרון הגדולים ובתי האופרה ומוזיאונים של המדינה מתוקצבים ומוחזקים על-ידי המדינה. העירייה אחראית על בתי התיאטרון הבינוניים והקטנים. העירייה מממנת מספר גדול של פסטיבלים גדולים ובינוניים לתיאטרון, אופרה, ספרות, קולנוע, צילום ומוסיקה. רק לפסטיבלים של התיאטרון והאופרה יש הפקות מחוץ למרכז העיר.

הגישה של עיריית וינה היא גישה משולבת של מלמעלה למטה (TOP DOWN) ומלמטה למעלה (BOTTOM UP). חלק ממוסדות התרבות פותחו על-ידי העירייה ואחרים נוצרו באופן עצמאי על-ידי אקטיביסטים ורק לאחר שהתפתחו הם זכו למימון עירוני.

פיזי וכלכלי של האזור. אך לצד ההשפעה החיובית, הימצאות אמנים בשכונות ובאזורים בעיר יכולה לגרום לקונפליקטים ולמתחים עם התושבים הוותיקים, ולעיתים גם עם הרשות המקומית.

ערים שונות בעולם המכירות בתרומת התרבות ויוצריה לעיר ולחוסנה מחד גיסא, ובקשיים הכלכליים איתם היוצרים מתמודדים בעיר מאידך גיסא, נוקטות דרכי סיוע מגוונות. בברלין הוחלט כמדיניות לתת עדיפות עליונה לשימור חללי תרבות קיימים ולתמיכה בהקמת חללי תרבות חדשים מתוך הבנה שחללי תרבות הם תנאי ראשוני והכרחי ליצירה, לחשיפה וליצירת קשרי עבודה, בנוסף לתמיכה של ממשלת גרמניה באמנים באמצעות סיוע כספי חודשי, ביטוח רפואי זול ועוד. בלובליאנה, בירת סלובניה, המדיניות הברורה היא לספק לאמנים ולמוסדות אמנות תנאים ותשתיות ראויים ולסייע בכך לבניית מעמד יצירתי ולבסס את מעמדה של העיר כעיר תרבות. כמו כן נעשות פעולות נרחבות בתחום החינוך לאמנות ולתרבות כדי לייצר את הדורות הבאים של צרכני וחובבי אמנות. פעולות אלו מחזקות בזמן ההווה את האמנים ואת מוסדות התרבות בעיר שמגיע אליהם קהל רב שמספק תעסוקה מלאה למוסדות ולאמנים. בסרביה, הרשויות המקומיות הן המוציאות לפועל של המדיניות הממשלתית: לתמוך באמנים שזכו להכרה על ידי איגודי אמנים מקצועיים, באמצעות כיסוי הוצאות הביטוח הלאומי והבריאות שלהם וביטוח פנסיוני.

4.3.2 המצב בתל-אביב-יפו

קשה מאוד לאמוד את מספר היוצרים, האמנים ואנשי הרוח החיים בעיר תל-אביב-יפו, אך הדעה הרווחת היא שמרבית האמנים והיוצרים מתרכזים בעיר בשל היותה המרכז המשמעותי ליצירה בישראל. ליוצרים ולאמנים יש צורך להימצא קרוב לשדה הפעילויות האמנותיות, לגלריות, לתערוכות, לחדרי חזרות, להופעות ולאירועי התרבות שבהם הם משתתפים. גם האופי הצעיר, התוסס, הליברלי והפלורליסטי של העיר יוצרים כר פורה ואמנים ויוצרים מעדיפים לפעול בה. ככלל כל איגודי האמנים, המפיקים, השחקנים וכו' יושבים בעיר ומרבית בתי ההפקה הקולנועית, חברות המוזיקה, בתי המדיה והעיתונות יושבים בה.

בנוסף, מספר אירועי תרבות ואמנות ביוזמה פרטית מקבלים את תמיכת העיריה בפרסום, כדוגמת: "צבע טרי" ו"בתים מבפנים".

- **הנגשת התרבות** - העירייה מובילה תהליך של הנגשת תרבות לקהילה: ספרייה ניידת, אירועים חינוכיים ועוד. היא נוקטת במדיניות של עריכת יותר אירועים קטנים המיועדים לקהלים מגוונים. שירות הדיגיתל העירוני הפך לשחקן משפיע בתחום הנגשת תרבות ואמנות לקהל התושבים (פרסום ושיווק של אירועי תרבות).
- **תרבות בקהילה** - עד שנת 2016 התקיימו במרכזים הקהילתיים פעילויות העשרה וחוגים בתחום התרבות והאמנות ללא קשר לאגף התרבות העירוני. החל משנת 2017, כחלק מהקמת מינהל קהילה תרבות וספורט, עברו המנחים בתחום האמנויות שעובדים עם המרכזים הקהילתיים לאגף התרבות והאמנויות כדי להעשיר את היצירה האמנותית על כל גווניה, להעצים את חיי התרבות הקהילתיים וליצר הפרייה הדדית בין תחומי העשייה השונים.
- **מעורבות העירייה בעיני האמנים** - האמנים טוענים שפעילות אגף התרבות אינה ידועה וברורה לאנשי התרבות והאמנים, שהתגמול המשולם על-ידי העיריה נמוך מבשוק הפרטי, שהעירייה אינה מקצה די חללים ציבוריים לפעילות של גופי תרבות ובייחוד לאמנים עצמאיים (חללי חזרות, הופעות, תצוגה, לימוד), שמנגנון התמיכות העירוני אינו מותאם לשינויים ביצירה התרבותית ובהתפתחות של צורות אמנות חדשות. באופן כללי קיים חוסר שביעות רצון מצד אנשי התרבות והאמנים הצעירים בעיר.

4.3 תמיכה באמנים ובאנשי רוח בעיר

4.3.1 דוגמאות מהעולם

אמנים נמשכים לסביבות עירוניות ולמרכזים אורבניים מכיוון שניתן למצוא שם תשתיות לפעילות ולצריכת תרבות, קרבה לשוק האמנות, ביקוש למקצועות יצירתיים מסוגים שונים, ולא פחות חשוב - רשתות חברתיות הדוקות ורוח מקום החינוכיות ליצירה. האמנים נוטים להתמקם באזורים מסוימים בעיר המציעים להם את התשתיות הנדרשות עבורם ובמחירים נוחים, וכך מתפתחים אזורים שלמים של יצירה וצריכה תרבותית שבמקרים רבים תורמים לשינוי

עצמאיים. לא בכל האתגרים הללו העירייה ערוכה לטפל כיום, אך העירייה מובילה שינויים יוצאי דופן בתחום התרבות והקהילה שעולים בקנה אחד עם המגמות המובילות בעולם.

לעיר תל-אביב-יפו יש אתגר משמעותי בתחום יצירת יחסי אמן עם קהילת האמנים והיוצרים בעיר - האמנים והיוצרים מרגישים "כוועדת קישוט" שאינה מקבלת תגמול הולם על עבודתה. קהילה זאת טוענת גם שאינה מקבלת את הביטוי והמקום הראויים לה.

ערים אחרות מחזרות אחר גופים שאינם מצליחים לשרוד בתל-אביב-יפו אם בגלל שכירות וארנונה גבוהה או אם בהיעדר חלל מתאים. לדוגמה: "כלים" - מרכז מחול עבר משכונת פלורנטין להאנגר בבת ים בתמיכה עירונית, אי"ב - ארגון היוצרים העצמאיים גם כן עבר לבת ים.

05 מצוינות וגיוון בפעילות וביצירה התרבותית בעיר

5.1 מגמות מהעולם

בעבר פעלו קבוצות של יוצרים בנפרד או יחד תחת השפעות ורעיונות משותפים מתוך שאיפה ליצור בתוך הגבולות הללו ללא חידוש וחדשנות. מתחילת המאה ה-20 רעיון האוונגארד החל לקבל נפח משמעותי בשדה היצירה: יוצרים רבים נאבקו במסד האמנותי השמרני וערערו על המקובל והידוע תוך מחיקה אמיתית וסימבולית של מה שנעשה לפנייהם. במהלך השנים נעשו תנועות האוונגרד למיניהן שמרניות והתמזגו במסד האמנותי, כשיוצרים חדשים אוונגרדיים תופסים את מיקומם.

כיום, מצפים שכל היוצרים יהיו אוונגרדיים וחדשניים, והמסד, מצדו, מאמץ אותם לחיקו במהירות רבה שלא בהכרח תורמת להתפתחות רעיונות. היוצרים עצמם, לרוב מסיבות כלכליות, נאלצים להיענות לחיבוק כדי להמשיך לפעול. כאן עולה השאלה איך אפשר לשמור על שני הקצוות בתנאים אופטימליים לכולם: איך ניתן לספק ליוצרים עצמאיים וחדשניים מקום בטוח שבו

כ-12,500 מועסקים ישירים בענף התרבות הבידור והפנאי נמצאים בתל-אביב-יפו. בניגוד לענפים אחרים מרבית המועסקים בתחום הם גם תושבי תל-אביב-יפו: למעלה מ-10,900. ספירה זו אינה כוללת יוצרים עצמאיים, סטודנטים בתחומי האמנויות השונים או את אנשי אקדמיה בתחום התרבות.

עיריית תל-אביב-יפו מכירה בחשיבות האמנים לעיר. בהתאם להכרה זו היא הייתה חלוצה בארץ במתן הנחה משמעותית בארנונה לאמנים. צו הארנונה לציירים ולפסלים מיושם כבר מספר עשורים ברחבי העיר, אולם ההגדרה המקורית של ציירים ופסלים כפי שהיא מופיעה בצו היא אנכרוניסטית ואינה תואמת את תחומי העיסוק של האמנים במאה ה-21. העירייה הביעה נכונות להרחבת הצו. מדי שנה נהנים מהטבה זו 700-800 אמנים פלסטיים בתל-אביב-יפו המתחייבים ליצור אמנות בלבד בחלל העבודה. העירייה עורכת ביקורת תקופתית בחללים אלה כדי להבטיח שאינם משמשים למגורים, להוראה או למכירת אמנות.

דרך נוספת שבה העירייה מסייעת לאמנים היא על-ידי הקצאת חללי עבודה בעיר, בעיקר השכרת מקלטים לאמנים במחירים מסובסדים. סיוע זה נעשה פחות ופחות אטרקטיבי בגלל הצורך לפנותם תוך 24 שעות לטובת ייעודם המקורי.

כפי שכבר הוזכר, אירועי תרבות גדולים שהעירייה מקיימת מאפשרים לאמנים ליצור תמורת שכר ומעניקים להם חשיפה לקהל הרחב.

4.4 תובנות מרכזיות

עיריית תל-אביב-יפו ממשיכה לייחס חשיבות לתחום התרבות - תקציב התרבות העירוני הוא הגבוה במדינה, ראש העיר מחזיק בתיק התרבות במועצה העירונית ויש לו יועצת מיוחדת המתמחה בתחום.

עיריית תל-אביב-יפו מתמודדת עם אותם האתגרים בפניהם עומדות ערי התרבות המובילות בעולם - יוקר מחיה, ביקושי נדל"ן גדלים המקשים על מציאת חללי יצירה, תחרות גוברת מצד ערי המטרופולין ומחוצה לו, דרישה למערך קהילתי חדש, שינויים במבני התארגנויות של אמנים ויוצרים ודרישה גוברת מצד אמנים



מקור: דוברות עיריית ת"א-יפו

פילוסופיה, מסיבות רייב, ארוחות לנזקקים והקרנות סרטים. בברלין הוקם "סטודיו על התעלה" (uferstudios) כדי לספק חללי עבודה ליוצרים מתחום המחול והבמה, אך לא רק. מלבד חדרים ליוצרים, חללי חזרות והופעות ואפשרות להכיר ולעבוד עם יוצרים שונים ומגוונים, היוצרים מקבלים תמיכה כלכלית ומערכתית שעוזרת להם בהפקה של עבודותיהם, יוזמת פסטיבלים ואירועים מיוחדים.

zk / u בברלין הוא יוזמה של עמותת האמנים KUNSTrePUBLIK הרואה עצמה מעבדה לפעילויות בין-תחומית שמתמקדת בתופעה של "העיר" ובהתפתחות עירונית דרך חילופי רעיונות בינלאומיים בנושאים גלובליים עם דגש על מעורבות מקומית. באמצעות תוכניות המאפשרות לאמן תקופות שהות קצרות וארוכות טווח מגיעות פרקטיקות חדשניות באמנות עכשוויות שנפגשות ושעובדות בשיתוף פעולה מפרה עם חוקרים בתחומי הגיאוגרפיה, אנתרופולוגיה, תכנון עירוני, אדריכלות ומדעי הרוח. החלל עצמו שהיה בעבר מוסך לאוטובוסים ולרכבות, מחולק לחללי עבודה ליוצרים ולחוקרים. בחלל יש מטבח שיתופי, חללים גדולים יותר למפגשי קבוצה ופרויקטים גדולים, להקרנות סרטים ולמופעי מוזיקה וחצר ציבורית גדולה.

יוכלו להמשיך לחקור וליצור בלי להיענות לכוחות השוק, ואיך לאפשר למסד להתנסות ברעיונות חדשניים בלי להשטיח אותם.

מוסדות תרבות ידועים מצטיינים ובעלי השפעה תרבותית נרחבת מוחזקים ומטופחים על ידי הרשויות, אך במקביל גם יוזמות צעירות-אוונגרד, אנדרגראונד, גראס רוטס (צמיחה מלמטה) מקבלות אפשרויות והזדמנויות לפעולה מהרשויות עם או בלי התניה לתוספת של מימון חיצוני, תוך התחשבות בקהילות הספציפיות ובחללים הזמינים לרשויות.

בעשורים האחרונים עולם התרבות מנכס אליו תחומים שונים, והשילוב יוצר את החדשנות המצופה: יש עיסוק רב בארכיטקטורה ותרבות עירונית (אורבניזם), מחשבות חדשות על חינוך וקהילה, קיימות וגינון, המצאה ושילוב של טכנולוגיה לצרכי יצירה. כל אלו דורשים זמן, מיקום ואמצעים זמינים.

בלובליאנה שבסלובניה, לדוגמה, הוסב מפעל האופניים לשעבר, rog, למרכז חברתי ותרבותי שמטפח תוכנית עשירה של פעילות חברתית ותרבותית בזכות כספים שהגיעו מפרויקט "הזדמנות שנייה" של האיחוד האירופי. הרעיון שעמד מאחורי ההסבה היה שתרבות עכשווית צריכה מקום להתהוות ולהתקיים, ושהשימושים המוצעים צריכים להיות מגוונים ואינטגרטיביים-מהרצאות על

וערבים שפעלה בעבר ביפו, עוברת כעת לחולון. כמו כן היוצרים העצמאים, האמנים, הרקדנים, המוזיקאים וכו', הקהל הפוטנציאלי לתרבות השוליים, מתקשים לחיות בעיר. עזיבתם האפשרית את העיר תפגע הן במגוון המוצע והן בכמות הקהל שתהיה לתרבות האלטרנטיבית.

06 מרחבי תרבות בעיר

6.1 מגמות מהעולם

אם בעשורים האחרונים של המאה ה-20 הייתה מגמה ברורה של חידוש מרכזי הערים המוזנחים על ידי הקמת מרכזי תרבות מושכי תיירות מקומית ובינלאומית, כמו: מרכז פומפידו בפאריז, רובע המוזיאונים בווינה, מוזיאון MACBA בברצלונה הנחשבים להצלחה מסחררת שהצליחו לשקם ולהחיות את סביבתם מבחינת נוכחות אנשים וכמובן גם מבחינת נדל"ן, כיום מגמה זו זוכה לנדבך נוסף - הקמת מרכזי תרבות בשכונות.

המרכז התרבותי הראשי הוא אבן שואבת ומגדלור של מצוינות אמנותית, אבל גם מהמרכזים בשכונות מצפים שיעמדו בסטנדרטים אמנותיים גבוהים. ההבדל הוא בתהליך הקמתם. אם המרכזים התרבותיים הראשיים מוקמים בהחלטה מלמעלה, המרכזים בשכונות מתפתחים בצורה אורגנית: על ידי יוזמה מהקהילה, עמותות, אמנים שגרים בשכונה וכו', וההחלטה על פתיחתם ומימונם מלווה בקשב רב לצורכי הקהילה הספציפית, לזהותה ולמרקם ההיסטורי שלה.

מלבד שאלות על אופיים של המרכזים עולות שאלות נוספות שמעסיקות את מתכנני הערים ואת קובעי המדיניות בעולם כשהמשמעותית ביותר היא איך לאזן בין הצלחה של מרכז תרבות בשכונה, הצלחה שבדרך כלל מביאה אחריה עלייה ברווחים של העסקים בסביבה, הגעה של אוכלוסייה יצירתית ועלייה במחירי הנדל"ן, לבין שמירה על המרקם החברתי והקהילתי ועל חיוזוקו.

ברור, אם כך, שההכרה בחשיבות הפעילויות עם הקהילה ובתוכה וההכרה בחשיבות התרבות הפופולרית אינן סותרות את השאיפה למצוינות אמנותית, אלא להפך: קיימת הבנה שההשפעות הדו-כיווניות של הפעילויות הללו מפרות את השדה, ועולם התרבות נתפס למעשה כישות שנמתחת בין כל קצוות העשייה. האתגר הוא כיצד ליישם תפיסה זו, כלומר: איך לגרום לסינרגייה בין מגוון הפעילויות. האם הן צריכות לפעול באותם מקומות וחללים? האם לטפח תחומי פעילות לפי דרישה מלמטה או בהחלטה מקצועית מלמעלה? וכד'.

5.2 המצב הקיים בעיר

הגיוון התרבותי בעיר תל-אביב-יפו הוא גדול. מרבית המגמות בתרבות הישראלית צמחו בעיר - בתרבות הקאנונית ובתרבות הפופולרית כאחד. עם זאת, המגוון לא מלא, וגם המגוון הקיים מאוים.

מרבית גופי התרבות הגדולים שהם גם אלו שזוכים לתמיכה המשמעותית ביותר, הם מוסדות תרבות קאנוניים - התיאטראות הממוסדים, גופי מוסיקה קלאסית, שני המוזיאונים הגדולים ומרכז המורשת הישראלית והיהודית. אך המגוון לא מלא וניכר מחסור במוזיאונים המדגישים תכנים אוניברסליים-חדשניים ובמרכזי מוסיקה העוסקים בתחומים שאינם קלאסיים.

תל-אביב-יפו היא מקום להתארגנויות של קבוצות חדשות הצומחות מלמטה, אך אלו מתקשות לעיתים רבות לשרוד בעיר. לעומת העבר עומדות בפני קבוצות אלו חלופות: מרכזי תרבות בערים נוספות שמושכים אליהם יוצרים צעירים כגון חולון, בת ים וירושלים. ערים המתמרצות קבוצות צעירות לפעול בהם.

המגוון התרבותי הוא הראשון להיפגע בשל יוקר המחיה ובשל התבחינים החדשים של משרד התרבות. בעוד שהמוסדות הקאנוניים והקלאסיים עמידים מול איומים אלו, הגופים הקטנים, ההתארגנויות מהסוג הלא שגרתי כמו קאופרטיבים והמקומות האלטרנטיביים לא מצליחים לשרוד והם מחפשים מקומות חדשים ליצירה. כך למשל, ארגון היוצרים העצמאיים (אי"ב) עבר מתל-אביב-יפו לבת ים, קבוצת סיסטם עלי שהיא קבוצה של מוזיקאים יהודים

שתי דוגמאות למרכזים בשכונות:

The Studio Museum in Harlem - המוזיאון ממוקם בלב שכונת הארלם שבצפון העיר ניו יורק. הוא מציג תערוכות של אמנים אפריקאים-אמריקאים. המוזיאון נחשב להצלחה אמנותית מסחררת ומושך מבקרים רבים מכל רחבי העיר לאזור שבעבר נחשב בעייתי.

The Stony Island Arts Bank - האמן תיאסטר גייטס שפיץ בשכונה הקשה ביותר בשיקגו מבנה של בנק שהיה מיועד להריסה והפך אותו למרכז קהילתי עם גלריה, ספרייה וארכיון מדיה. הבנק נהיה מקום מפגש לתושבי השכונה ולקהילה היצירתית בשיקגו - אמנים, חוקרים, אוצרים ואספנים.

6.2 מרחבי תרבות בעיר תל-אביב-יפו

בעיר תל-אביב-יפו קיימים מספר מרחבים בעלי זהות מוגדרת אשר מהווים את "מרחבי התרבות ו/או הפנאי" של העיר והמטרופולין. כל מתחם מאופיין בפעילות ייחודית משלו:

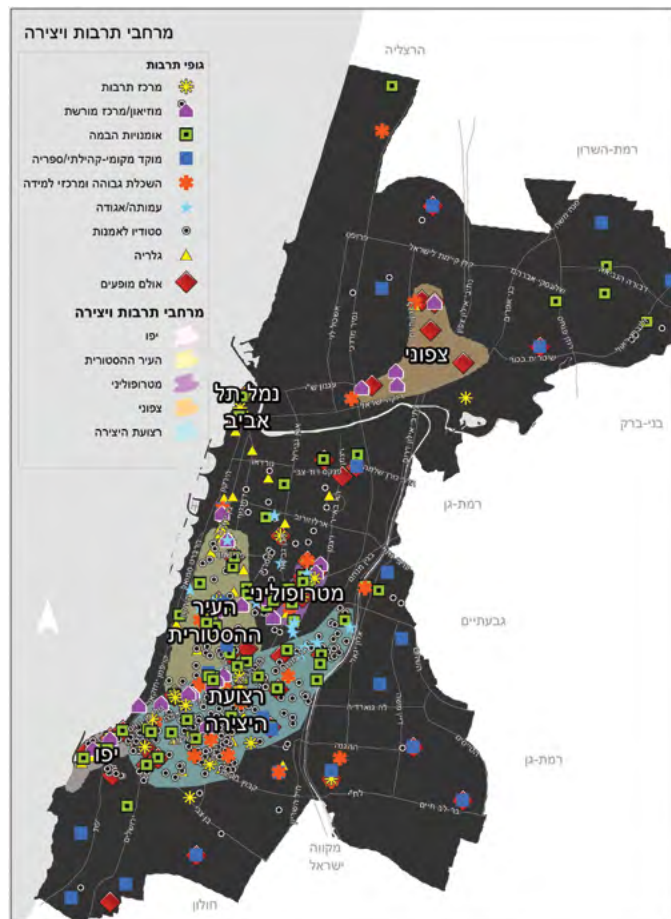
מרחב תרבות מוסדית בצפון העיר

מתחם פעילות על-עירונית ובינלאומית בתחום האקדמיה (אוניברסיטת תל-אביב, סמינר הקיבוצים, מכוני מחקר), בתחום המורשת (מוזיאון ארץ ישראל, בית התפוצות, בית הפלמ"ח ומרכז רבין), ובתחום הכינוסים והתערוכות (מרכז הירידים). בסמוך למרחב נמצא פארק הירקון. המרחב נמצא בסמיכות לתחנת רכבת ישראל והוא נגיש מאוד.

במרחב זה ריכוז של מוסדות תרבות ללא חיבור או סינרגיה בין הפעילויות השונות, ללא חיבור פיזי ביניהם ובין לבין העיר. במתחם האוניברסיטה מתקיימת פעילות תרבותית (מקבץ אולמות, חוגים לתיאטרון וקולנוע, גלריה אוניברסיטאית, בית התפוצות), אך המתחם מסוגר ומגודר ואינו פתוח לסביבתו. מרחב תרבות זה איננו חלק ממרחב עירוני תוסס ופעיל והדבר חוסם אותו מלהפוך למוקד תרבותי פעיל ואטרקטיבי.

איור 5.7

מרחבי תרבות ויצירה בעיר תל-אביב-יפו



מרחב תרבות מטרופוליני במרכז העיר

המרחב כולל את מוקדי התרבות המוסדית המבוססים - מוזיאון תל-אביב לאמנות, המשכן לאמנויות הבמה, הספרייה העירונית בית אריאלה, הסינמטק, תיאטראות הבימה והקאמרי, היכל התרבות

לאורך הרחובות מנחם בגין, יפו ואילת, אזור נווה שאנן, שכונת פלורנטין ואזור מבואות יפו מדרום לרחוב שלמה. אזורים אלו משופעים במבני משרדים ישנים ובמבני מסחר, תעשייה ומלאכה שעדיין משמשים בחלקם עבור מפעלים, טחנות קמח ובתי מלאכה מסורתיים כמו נגריות, מסגריות, מתפרות וחניות ייחודיות. בחלקם מתקיימת פעילות יצרנית עניפה של סטודיות של אמנים, גלריות וחללי תצוגה, מרכזי תרבות רב תחומיים ותרבות שוליים ומועדונים כמו תיאטרון החנות, הבארבי, הצימר, פאפיתו הנוטים להתמקם ולפעול לרוב במבנים אלו. מוקדים עיקריים של פעילות ניתן למצוא במבני מלאכה בקרית המלאכה, במבנים ששימשו בעבר מפעלים ובתי מלאכה באזור מבואות יפו (כמו מבנה בקיבוץ גלויות 45), מבנה התחנה המרכזית החדשה ועוד.

האזורים הללו הוגדרו בתוכנית המתאר תא/5000 כאזורים מעורבים של תעסוקה ומגורים עתירי זכויות בנייה, וכיום הם עוברים תהליכי שינוי מרחיקי לכת שישנו את אופיים ממרחבים תעשייתיים ופוסט תעשייתיים לשכונות מגורים בצד מבני תעסוקה ומשרדים חדישים. תהליכים אלה עלולים לפגוע באופי הפעילות התרבותית הייחודית המתקיימת היום בסביבה המחוספסת.

רצף של שטחים פתוחים עם מוקדי פעילות לנופש ולפנאי

שטחים אלו כוללים את הפארקים ואת המרחבים הגדולים של פארק הירקון, פארק דרום, פארק החוף שבו פועלים מוקדים קיימים של פנאי, נופש וספורט - פארק מדרון יפו, נמל יפו, פארק ציארלס קלור, כיכר אתרים, המרינה ובריכת גורדון, גן העצמאות, נמל תל-אביב וגני התערוכה, מתחם התחנה, ובעתיד מוקדים שיפותחו בצפון מערב העיר.

פוטנציאל לפיתוח עתידי של מוקדים ומרחבי תרבות

קיים פוטנציאל לפיתוח מוקדים ומרחבי תרבות באזורי הפיתוח החדשים בצפון מערב של העיר כמו בתחום תוכנית צפון מערב העיר (תוכנית 3700), שדה דב, נוה שרת מזרח, המער' ממזרח לאיילון. באזורים אלה יוקצו מגרשים ציבוריים ושטחי ציבור בנויים שיוכלו לאכלס גופי תרבות בכל הרמות.

וצוותא. כמו כן פועלים בו מרכזי בילוי: מסעדות, פאבים ובתי קפה, כולל מתחמים ייחודיים - מתחם שרונה וכיכר גבעון. בנוסף כולל האזור את אזור התעסוקה הראשי שבו יפותחו בעתיד מוקדי תרבות נוספים.

במרחב זה קיים פוטנציאל ליצירת "ציר תרבות" לאורך רחוב ליאונרדו דה-וינצ'י שיהיה שזור במוסדות תרבות ופנאי לכל אורכו ויחבר את מוזיאון תל-אביב, בית אריאלה ומרכז גולדה, הסינמטק והמוקדים העתידיים.

למרות שטחו המצומצם יחסית והריכוז של מוסדות התרבות החשובים בו, הוא אינו מתפקד כמרחב תרבותי שוקק חיים, בין היתר בגלל הקישוריות הנמוכה בתוך המרחב ובינו לבין האזור הסובב.

מרחב תרבות, בילוי ופנאי ב"עיר ההיסטורית"

מרחב זה כולל שטחים בנויים בעלי ערכים היסטוריים וכן היצע גדול של מסעדות, בתי קפה, בתי קולנוע ומוסדות תרבות מוסדית. כמו כן יש בו אזורי פעילות ייחודיים כמו: שוק נחלת בנימין, שוק הכרמל, כיכרות ורחובות מסחר ייחודיים; שכונות כרם התימנים ונווה צדק, הנהנים מסמיכות לחוף הים; ציר הגלריות לאמנים ברחובות גורדון, בן יהודה, פרישמן ודיזנגוף.

מתחם תרבות, בילוי ופנאי בצפון יפו

מתחם זה כולל מגוון אזורים שבהם קשת של פעילויות בילוי, תרבות ומסחר אתני - מתחם התחנה, נמל יפו, העיר העתיקה, שוק הפשפשים וסביבתו. מתחם זה סובל מבעיות נגישות המשפיעות על יכולתו לנצל את מלוא הפוטנציאל של המוקדים הייחודיים הסמוכים זה לזה.

"רצועת היצירה"

רצועת היצירה משתרעת באזורי תעשייה ומלאכה באזורים המוגדרים (בתוכנית המתאר תא/5000) כמרכז העסקים הראשי והאזורים המעורבים בסמוך לו: שכונת מונטיפיורי, והמבנים



פרק שישי

* **חינוך**

01 רקע

1.1 היקף מערכת החינוך העירונית

בשנת הלימודים תשע"ז (2016-2017) לומדים במערכת החינוך העירונית⁹¹ 64,540 ילדים ובני נוער בגילאי 3-18 לפי הפירוט הבא: בגני הילדים כ-15,000 תלמידים בחינוך הרגיל וכ-600 תלמידים בחינוך המיוחד (מהם כ-100 תושבי חוץ בחינוך הרגיל וכ-30 בחינוך המיוחד), בבתי הספר היסודיים למדו כ-28,600 תלמידי החינוך הרגיל וכ-2,300 בחינוך המיוחד (מהם, בהתאמה, 800 ו-650 תושבי חוץ), ובבתי הספר העל-יסודיים למדו כ-17,100 בחינוך הרגיל וכ-860 בחינוך המיוחד (מהם, בהתאמה, 560 ו-70 תושבי חוץ).

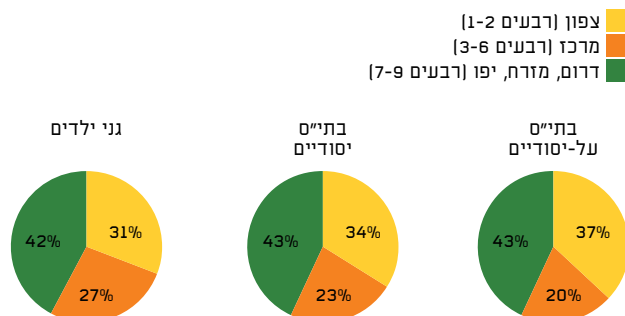


מקור: מינהל החינוך | עיריית ת"א-יפו

איור 6.1

פיזור התלמידים במערכת החינוך העירונית ברחבי העיר בשנה"ל תשע"ז (2016-2017)

מקור: עיריית תל-אביב-יפו, קובץ התלמידים העירוני 2017.



משנת 2010 ועד שנת 2017 גדל מספר התלמידים במערכת החינוך ב-30% בקירוב.

מספר הילדים בגנים גדל בשיעור גבוה יותר 44% משנת 2011 ועד שנת 2017 לנוכח הפעלת חוק חינוך חנם מגיל 3.

הגידול חייב הקמה של 209 כיתות גן, 10 בתי ספר יסודיים ובית ספר על-יסודי אחד, מ-2007 עד 2017. בשנים הקרובות מתוכננת הקמתם של 6 בתי ספר יסודיים ו-3 בתי ספר על-יסודיים, וכן עשרות כיתות גן נוספות. כמו כן, מתוכננת ומבוצעת בנייה של עשרות כיתות נוספות לבתי ספר קיימים: יסודיים ועל-יסודיים.

1.2 גיבוש יעדים חדשים למינהל החינוך העירוני

בסוף שנת תשע"ז, נעשו מספר מהלכים לבירור עמדות ותפיסות ולאיסוף נתונים על החינוך בעיר תל-אביב-יפו במטרה לעמוד על מצבו, כמפורט להלן:

- מפגשים עם תושבים בארבעה מרכזים קהילתיים ברחבי העיר במטרה לשמוע את חוות הדעת על מערכת החינוך; מה דורש שיפור או שימור.

⁹¹ מערכת החינוך העירונית כוללת גם מספר בתי ספר על-יסודיים משותפים לעירייה ולגופים חיצוניים.

* פרק זה נכתב על ידי גבי צביה גל, רכזת תכנון והערכה, מינהל החינוך.

חוקרי המרכז מצאו כי המתחילים ללמוד במוסדות להשכלה גבוהה אינם מייצגים באופן שווה את הקבוצות השונות בחברה הישראלית. הלוח שלהלן מציג נתונים על בוגרי תיכון בשנת 2005 שהתחילו ללמוד באוניברסיטאות ובמכללות אקדמיות בתוך 8 שנים מסיום התיכון, כלומר: עד שנת 2013. השיעורים הגבוהים ביותר של התחלת לימודים אקדמיים נרשמו בקרב יהודים הגרים ביישובים השייכים לאשכול חברתי-כלכלי גבוה שלמדו בנתיב העיוני. השיעורים הנמוכים ביותר נרשמו בקרב ערבים הגרים ביישובים השייכים לאשכול חברתי-כלכלי נמוך.



מקור: ויקיפדיה | צילום: איציק אדרי

- מפגשים אישיים עם 80% מהמנהלים של בתי ספר בעיר ועם גננות מובילות.
- מפגשי עבודה עם כל אחד ממנהלי המחלקות והאגפים במינהל החינוך לבחינת התוכניות החינוכיות המיועדות לשיפור הישגים ואקלים חינוכי, וכן תוכניות חברתיות וקהילתיות.
- פגישות עבודה עם ראש העירייה, עם סגן ראש העירייה ומחזיק תיק החינוך ועם מנכ"ל העירייה.
- להשלמת התמונה החינוכית נבדקו נתונים על הישגים בבגרות - שיעורי זכאות ואיכות התעודה, הישגים במבחני המיצ"ב ובמקצועות הליבה, מצב האקלים החינוכי בבתי הספר בעיר, שיעורי ההתמדה בבתי ספר על-יסודיים שש-שנתיים, שיעורי נשירה ממערכת החינוך.

לנוכח הממצאים ולאחר היוועצות עם מומחים בתחום החינוך, גובשו יעדי מינהל החינוך לשנים הקרובות: **החינוך בתל-אביב-יפו כבבואה של העיר: חינוך מבוסס שוויון, מקדם ערכים ופורץ דרך.**

02 חינוך מבוסס שוויון

העיר תל-אביב-יפו אחראית כלפי כל תושביה. כפועל יוצא, היא צריכה לתת מענה ייחודי לאוכלוסיות השונות. לשם כך עליה לנסח תפיסה ערכית בנוגע לשוויון, לטפח מדיניות שוויונית ומכילה ולפתח פרקטיקות לצמצום חסמי הצמיחה של תושביה.

2.1 המצב הקיים בעיר ובמדינה

בתמונת המצב החברתית 2014 שפרסם מרכז אדווה בנושא הפערים בחינוך, נבחנו נתוני הזכאות לתעודות בגרות לשנת 2013 לפי יישוב, עבור יישובים בעלי אוכלוסייה של 10,000 תושבים ומעלה. נמצא כי שיעורי הזכאות הגבוהים ביותר - בין 70% ל-80%, נרשמו ביישובים מבוססים, וכי שיעורי הזכאות הנמוכים ביותר נרשמו ביישובים ערביים - בין 20% ל-40%, ובעירות פיתוח - בין 40% ל-50%.

איור 6.2

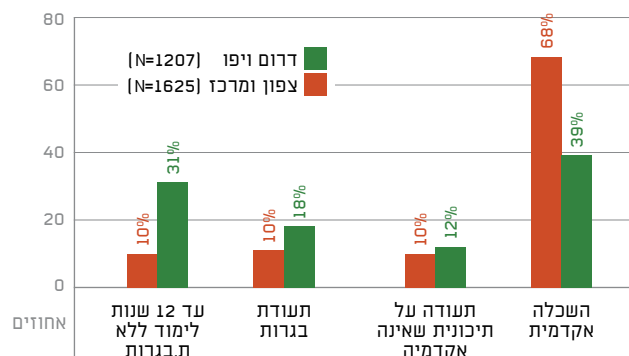
מסיימי תיכון בשנת 2005 שהחלו ללמוד באוניברסיטאות ובמכללות אקדמיות בישראל עד שנת 2013
(לפי מאפיינים שונים, באחוזים מתוך כלל מסיימי תיכון)

חינוך עברי - סך הכול	19.9%
גברים	17.0%
נשים	22.1%
בוגרי/ות נתיב עיוני	21.1%
בוגרי/ות נתיב טכנולוגי	18.2%
גרים ביישוב השייך לאשכול כלכלי 1-2	15.7%
גרים ביישוב השייך לאשכול כלכלי 3-4	22.6%
גרים ביישוב השייך לאשכול כלכלי 5-10	37.0%

חינוך עברי - סך הכול	38.6%
גברים	34.0%
נשים	42.9%
בוגרי/ות נתיב עיוני	43.8%
בוגרי/ות נתיב טכנולוגי	31.2%
גרים ביישוב השייך לאשכול כלכלי 1-4	25.1%
גרים ביישוב השייך לאשכול כלכלי 5-7	39.5%
גרים ביישוב השייך לאשכול כלכלי 8-10	52.5%

איור 6.3

השכלת תושבי תל-אביב-יפו, השוואה בין צפון לדרום

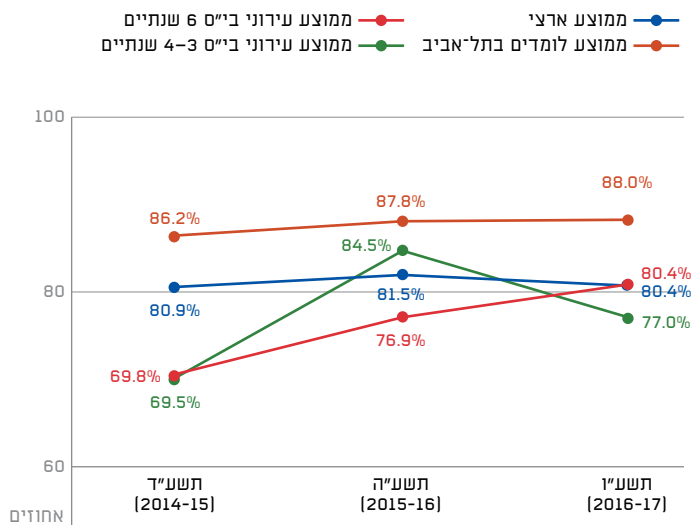


בתל-אביב-יפו קיים פער סוציאקונומי משמעותי בין התלמידים הגרים בצפון העיר ובמרכזה לבין התלמידים הגרים בדרום, במזרח העיר וביפו. הפער משפיע על הישגים ועל שיעורי הזכאות לבגרות וכן על ההתמדה באותו בית ספר 6 שנות.

הסבר חלקי לממצאים אלה ניתן לייחס למצבן החברתי-כלכלי של משפחות התלמידים ובפרט להשכלת ההורים, כפי שעולה מסקר של המרכז למחקר חברתי-כלכלי, של עיריית תל-אביב-יפו שנערך בשנת 2015:

איור 6.5

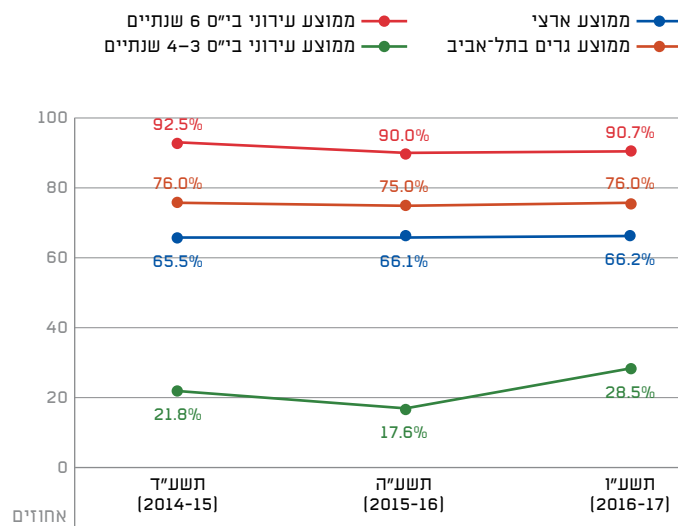
שיעור ההתמדה בבתי ספר שבו החלו לימודיהם, תשע"ד-תשע"ז



* חישוב ההתמדה של כלל הלומדים בתל-אביב-יפו מתייחס לתלמידים שהחלו לימודיהם בתיכון בעיר וסיימו אותם בבית ספר תיכון כלשהו בעיר, ללא קשר לבית הספר שבו החלו לימודיהם, בניגוד לחישוב העירוני המוצג בתרשים זה שבו ההתמדה מתייחסת לבית הספר התיכון שבו החלו וסיימו לימודיהם.

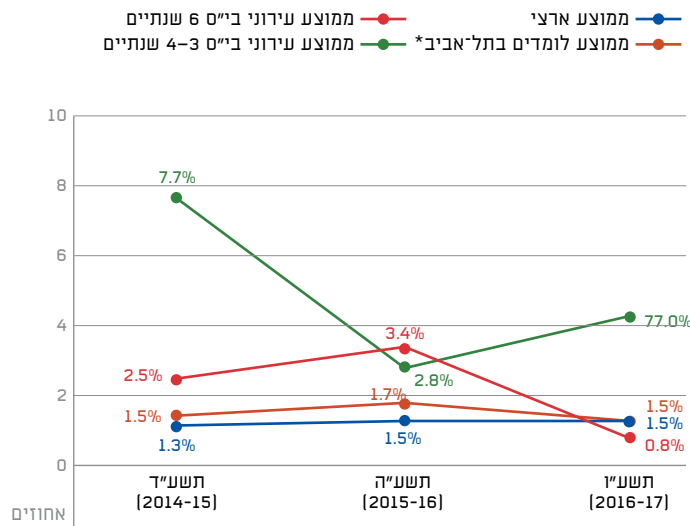
איור 6.4

שיעור זכאות לבגרות, תשע"ד-תשע"ז



איור 6.6

שיעור הנשירה ממערכת החינוך, תשע"ד-תשע"ז



מניתוח הממצאים עולות הנקודות הבאות:

זכאות לבגרות:

- שיעור הזכאים לתעודת בגרות בקרב כלל התלמידים המתגוררים בעיר עולה בשלוש השנים האחרונות ועומד על 80.3% בתשע"ז (גבוה ב-14% משיעור הזכאות הארצי).
- השיעור הממוצע של זכאים לבגרות בבתי הספר שש-שנתיים עירוניים ומשותפים עומד על 91% בקירוב.
- בבתי הספר 3-4 שנתיים שבהם עיקר הלומדים הם תושבי הדרום, נצפתה עלייה של 11% בשיעורי הזכאות בתשע"ז, לעומת השנה הקודמת.

התמדה:

- התמדתם של תושבי העיר עולה בשלוש השנים האחרונות.
- שיעור ההתמדה בבתי הספר העל יסודיים שש-שנתיים עלה ב-11% בקירוב.

- בשנה האחרונה נצפתה ירידה בהתמדה בבתי הספר 3-4 שנתיים.

נשירה ממערכת החינוך:

- שיעור הנשירה של כלל הלומדים בתל-אביב-יפו זהה לשיעור הארצי - 1.5%.
- שיעור התלמידים שהחלו לימודיהם בבתי ספר שש-שנתיים ובמהלך השנים נשרו ממערכת החינוך ירד משמעותית בשנה האחרונה ועומד על 0.8%.
- בבתי ספר 3-4 שנתיים עומד שיעור הנושרים על 4.7%.
- נוסף על כך, באזורי מזרח העיר ודרום העיר ויפו תלמידים רבים יחסית לממוצע הארצי והעירוני מאופיינים כבעלי צרכים מיוחדים כפי שעולה מהטבלה הבאה:

ממוצע ארצי ²	ממוצע עירוני	צפון ומרכז	דרום, מזרח ויפו	
3.5%	3.9%	1.9%	6.3%	גני ילדים
3.9%	6.5%	1.8%	9.7%	בתי ספר
3.8%	5.8%	1.8%	8.9%	כל שלבי הגיל

2.2 תוכניות ותיקות לצמצום פערים

בעיר תל-אביב-יפו נהוג תקצוב דיפרנציאלי - בתי ספר שבהם תלמידים ממשפחות במעמד חברתי-כלכלי נמוך, מקבלים תקציב גבוה יותר מבתי ספר בשכונות מבוססות. תקצוב זה מאפשר הפעלה של תוכניות רבות שמטרתן צמצום פערים.

- מרכזי למידה** בבתי הספר ובמרכזים הקהילתיים מופעלים בשעות שלאחר הלימודים ומיועדים לתלמידי היסודי והעל-יסודי. במרכזים אלה מושם דגש על הוראה מתקנת, מתן עזרה בשיעורי בית ושיפור הדימוי העצמי והחברתי. לתלמידי הכיתות הגבוהות ניתנת עזרה ממוקדת בנושאים לבגרות. העובדים במרכזי הלמידה הם מורים וסטודנטים שעוברים הכשרה.

- הוא מהגדולים בקרב המדינות השייכות לארגון.
- בדוח מקינזי⁹⁴ יש התייחסות נרחבת לחינוך במדינה. חוקרי החברה מצאו כי הגורם המשמעותי שקובע את איכות החינוך הוא מה שקורה בתוך הכיתה - איכות המורים ואיכות הלמידה. עם זאת, ממגוון ההמלצות של חברת מקינזי, לקחו מעצבי המדיניות את אלה שדורשות השקעה מועטה, בעיקר מגוון של פרויקטים המיועדים למשך להוראה כוחות חדשים ו"טובים יותר".
- מאז שנת 2003, עם הקמתה של ועדת דברת, עוסקים **כלכלנים** בקביעת המדיניות של החינוך בישראל. אלה עוסקים בעיקר בצדדים הארגוניים של מערכת החינוך. משרד החינוך אימץ חלק מהמלצות ועדת דברת, בעיקר אלה שאינן דורשות תקציב משמעותי נוסף, ביניהן: ניהול עצמי של בתי הספר והגדלת האוטונומיה של המנהלים; הקמת מכון להכשרת מנהלים באוריינטציה עסקית; העסקת מורים על בסיס שעות או בחוזים אישיים. לעומת זאת, התעלם המשרד מהמלצות שיש להן השלכות ישירות יותר על הנעשה בכיתה ובבית הספר ואשר יישומן כרוך בתקציב נוסף. שינויים אלה תרמו להעצמת הבידול והאי-שוויון בחינוך.
- הכישלון המרכזי של מערכת החינוך⁹⁵ הוא בחוסר ההצלחה המתמשך להתמודד עם בעיית הפערים הגדולים בהישגים הלימודיים בין קבוצות האוכלוסייה השונות. פערים אלו מקורם לרוב בנתוני הרקע הקשים שמהם מגיעים תלמידים רבים מהמגזר הערבי, מהמגזר החרדי ומשכבות חברתיות-כלכליות חלשות בחינוך הממלכתי היהודי והממלכתי-דתי. הפערים האלו מועצמים בשל מדיניות הססנית ולא עקבית של העדפה מתקנת. גם מהלך החזרתו של התקן הדיפרנציאלי לתלמיד המיושם כיום רק בבית הספר היסודי ובחטיבת הביניים, לא הניב עד כה תוצאות של ממש בצמצום הפערים.
- על-פי מחקר של מכון ואן ליר [2002]⁹⁶ זוהו 4 גורמים התורמים לזכאות לתעודת בגרות: הרווחה הכלכלית, רמת החיים, הרקע

- **מרכזים טיפוליים** הממוקמים במרכזים הקהילתיים בעלות סמלית, מיועדים לטיפול קצר מועד (3 חודשים) בתלמידים, ובמקרים מיוחדים גם בהוריהם. המטפלים הם עובדים סוציאליים ופסיכולוגים.
- מספר תוכניות **חונכות אישית** המופעלות על-ידי עמותות.
- תכניות מיוחדות **לתלמידים יוצאי אתיופיה**, כולל פעילות קיץ בת 4 שבועות לתלמידים בבתי הספר העל-יסודיים, שבה הם מקבלים תגבור לימודי וימי העשרה. בנוסף, פועלים מרכזים להכנת תלמידי הגן לכיתה א' ועוד.
- **תכניות העשרה לתלמידים בעלי תפקוד לימודי תקין-גבוה** - תוכניות המופעלות באופן דיפרנציאלי ומשלבות לימודים בתחומי תוכן שונים שמועברות על-ידי מומחים. חלקן בחסות האוניברסיטה או המכללה האקדמית תל-אביב-יפו.
- **הקמת כיתת מחוננים** בבית ספר במזרח העיר, נוסף על כיתה כזו בבית ספר במרכז.
- **בגני הילדים** מופעלות תוכניות שונות לתגבור ולתמיכה.

2.3 מגמות ותהליכים בארץ ובעולם

- שיעור התעסוקה⁹³ בארץ (2011) כתלות בהשכלה:

מגדר	בעלי תואר ראשון	סיימו 12 שנות לימוד	סיימו 9 שנות לימוד	לא למדו
נשים	80%	60%	37%	18%
גברים	75%	52%	16%	8%

ככל שעולה ההשכלה, עולה שיעור המועסקים והפער בין נשים לגברים קטן

- תלמידי ישראל ממוקמים נמוך מאוד במבחנים הבינלאומיים. בנוסף, על-פי דיווחי ה-OECD, אי השוויון בין תלמידי ישראל

⁹³ הלמ"ס, 2011, פני החברה בישראל.

⁹⁴ בתוך יעדים לתיקון החינוך לקראת קידום כלל התלמידים בישראל שלמה סבירסקין נוגה דגן-בוזגלו, אוגוסט 2011. מכון אדוה.

⁹⁵ בתוך התפתחויות במערכת החינוך בעשור האחרון, נחום בלס ויוסי שביט, דוח שאוב, 2016.

⁹⁶ במאמרה של רינה כהן, יש הורים להצלחה: השפעתם של הורים על למידה.

- ובכל בית ספר יסודי יוקם מרכז טיפולי רגשי.
- הארכת יום הלימודים לתלמידי כיתות א' - ג' ב-24 בתי ספר בדרום וביפו. במסגרת הארכת יום הלימודים מועברות פעילויות הפגה והעשרה.
- פרויקט מסלול בגני הילדים - יצירת מסלול התפתחות חיובי לילדי הגנים תוך הכשרת הצוותים החינוכיים בכלים להתמודדות עכשווית ועתידית עם קשיי התנהגות.

03 חינוך מקדם ערכים

בתרבות דמוקרטית המבוססת על מגילת העצמאות, תפקיד הקהילה להביא את ייחודיותו של כל אדם לידי ביטוי, לקדם שותפות בין בני אדם ולטפח יחסי גומלין בין היחיד לקהילה ולסביבה. בכך היא מקדמת יצירה של חברה שוויונית, הוגנת, צומחת ובת קיימא.

3.1 המצב הקיים בעיר ובמדינה

- במחקר השוואתי⁹⁸ שבדק מהי החשיבות שמייחס הנוער לערכים דמוקרטיים שונים, עלו הבדלים בין המגזרים השונים באוכלוסייה: תלמידים המשתייכים למגזר החרדי ולמגזר הדתי ייחסו חשיבות נמוכה יותר לערכים דמוקרטיים השונים, בהשוואה לתלמידים חילונים ועוד יותר בהשוואה לתלמידים ערבים

ההשכלתי וההשקעה. השכלת ההורים היא הגורם החשוב ביותר בניבוי הסיכויים של תלמיד להצליח להשיג תעודת בגרות. שיעור הזכאות של צעירים ששני הוריהם למדו יותר מ-13 שנות לימוד עומד על 81%, בהשוואה ל-34% אצל צעירים ששני הוריהם בעלי השכלה של 0-8 שנות לימוד. שוויון בהשכלת ההורים מוחק את הפער הערתי והמגזרי.

- מחקרים רבים⁹⁷ (למשל של חתן פרס נובל בכלכלה ג'ימס היקמן) הראו שמאוד משתלם להשקיע בגיל הרך, ולא רק למשפחות אלא לחברה בכללותה. ההחזר לדולר המושקע בתוכניות לראשית החיים הוא גבוה יותר מהחזר לדולר המושקע במערכת החינוך מגן חובה ועד לתיכון, ובתוכניות הכשרה בשלבים מאוחרים יותר בחיים. ניתוח של תוכניות התערבות מוצלחות עד גיל חמש הראה החזר של 7%-10% לשנה על כל דולר שהושקע בהן. ההחזר נובע מהשיפור בהישגים בבית הספר ובקריירה וכן מהחיסכון בתוכניות של חינוך מיוחד, בריאות וטיפול בפשיעה. ההשפעה גדולה במיוחד ככל שההתערבות נעשית בגילים צעירים יותר.

2.4 פעולות שנעשו בעיר בשנה האחרונה לקידום השוויון בחינוך

- השקעה בבתי ספר 3-4 שנתיים במטרה להעלות את שיעורי הזכאים לבגרות בקרב תלמידיהם.
- פיתוח מודל לאקלים חינוכי מיטבי - ממצאים משאלוני המיצ"ב בנושא אקלים וסביבה פדגוגית מצביעים על מצב טעון שיפור בנושאים כמו שביעות הרצון מבית הספר, יחסים בין מורים לתלמידים. כל אלה משפיעים על האווירה בבית הספר ותורמים להצלחת כל התלמידים בפן החברתי והלימודי.
- פיתוח מודל להוראת אנגלית דבורה בבתי ספר יסודיים - הגורם העיקרי לכך שהתלמידים אינם דוברים אנגלית על אף שהם לומדים שפה זו מגיל צעיר, הוא חוסר ביטחון. המודל המוצע נועד לעקוף את חסמי הדיבור ומציע למורים דרכי הוראה מגוונות.
- מתווה לחינוך שוויוני ביפו: בשנת הלימודים תשע"ח ייפתח בית ספר על-יסודי חדש שיגדיל את אפשרות הבחירה. במקביל ייעשו פעולות ממוקדות במטרה לשפר את ההתמדה בבתי הספר,

⁹⁷ בתוך השקעה בראשית החיים מפתח לשוויון הזדמנויות, ליה אטינגר, מכון "שחרית", 2014.

⁹⁸ קרן פרידריך אברט, 2017.

בתי הספר בעיר, המאפשרת מפגשים בין תלמידים מאוכלוסיות שונות: צפון - דרום, חילוניים - דתיים, יהודים - מוסלמים - נוצרים, חינוך מיוחד - חינוך רגיל.

• הושקה תוכנית הדמוקרטיה הכוללת:

* עבודה עם המנהלים בתכנים של גזענות, חינוך פוליטי ועוד
* צוות פיתוח לקידום ערכי הדמוקרטיה ופיתוח תודעה חברתית
* הפעלת תוכנית דיבייט שעוסקת באקטואליה בשפה האנגלית, לתלמידי כיתות י'

• הוקם צוות פיתוח שמטרתו להוביל את אנשי החינוך וההורים ליצירת מבנים תומכי קשר בונה אמון והקשבה.

• הוקם צוות חשיבה של מורים לבניית תוכנית לימודים בנושא דמוקרטיה.

04 חינוך פורץ דרך

4.1 המצב הקיים בעיר

- במערכת החינוך העירונית מתחילים להופיע ניצנים של חינוך אחר המתאים יותר לעידן הטכנולוגי והחברתי. בבתי ספר רבים הונהגה למידה מבוססת פרויקטים (PBL) והערכה חלופית. במספר בתי ספר ניתן לראות למידה מחוץ לכיתה, ובודדים עשו מהפכה בכל דרכי ההוראה-למידה-הערכה בכל נושאי הלימוד.
- עם זאת, תלמידי-יפו אינה נתפסת על-ידי אנשי חינוך בארץ או בעולם כראש חץ בחינוך ובהובלה של אג'נדה חינוכית-חברתית-רעיונית. רוב בתי הספר מיושנים בדרכי ההוראה ובתכנים, ועל אף שכולם מתוקשבים, הם אינם עומדים עדיין בקריטריונים של הוראה מעניינת, מתן משוב איכותי ופרקטיקות הוראה-למידה-הערכה.
- גם התלמידים במערכת החינוך העירונית חושבים כך כפי שהם מעידים בשאלוני המיצ"ב, בשנים תשע"ה - תשע"ו:



מקור: מינהל החינוך | עיריית ת"א-יפו

מוחות ושני סוגי אינטליגנציה: רציונלית ואמוציונלית כאשר יחסי הגומלין בין שתי אינטליגנציות אלה טובה ויעילה, האינטליגנציה הרגשית עולה וכך גם היכולת האינטלקטואלית.

מגמה נוספת קשורה לגלי המחאה החברתית ששטפו את העולם בשנים 2011 - 2013, בתגובה לתהליכי ההפרטה והמשבר החברתי והסביבתי. מציאות זו נכנסת בשערי בית הספר והכיתה. יצירת רלוונטיות במפגש בין העולם בחוץ לבין הכיתה מחייבת עידוד ופיתוח חשיבה ביקורתית של התלמידים ומוריהם על העולם, שיח חברתי ויצירת פלטפורמות לאקטיביזם חברתי⁹⁹.

3.3 אתגרים מרכזיים

- * קידום ערכי הדמוקרטיה כחלק מתרבות בית ספרית
- * העמקת הידע בסוגיות של דמוקרטיה ואזרחות וההיכרות איתן
- * שיפור במדדי האקלים הבית ספרי

פעולות שנעשו בשנה האחרונה לקידום ערכים:

- מודל לפיתוח אקלים פדגוגי חינוכי - תוצר של צוות חשיבה לנושא שכלל פסיכולוגים, אנשי חינוך ותושבי תל-אביב-יפו שנענו לקול קורא. המודל שפותח הוא מודולרי, וכל בית ספר יבחר את הרכיבים המתאימים לו ביותר ליישום במטרה לשפר את האקלים הפדגוגי חינוכי בתחומו.
- תוכנית חדשה - "חברותא" המיועדת לתלמידי כיתות ד' ו-ח' בכל

⁹⁹ מתוך: עיר דמוקרטית עיר חינוך במאה ה-21, הוצ' המכון לחינוך דמוקרטי.

4.2 מגמות ותהליכים בארץ ובעולם

• איכות ההוראה והלמידה מקבלים הגדרה חדשה: הלימוד כחוויה מעוררת ומסקרנת, תוכנית לימודים רלוונטית לעולם של הצעירים, הילד כלומד פעיל, תכנון למידה כתכנון של ניהול שונות (בהתאמה לתיאוריות האינטליגנציות המרובות של גרדנר, והאינטליגנציה הרגשית של גולמן), למידה בקבוצות קטנות, למידה שאינה מוגבלת להגדרת הזמן המסורתית של בית הספר, התקדמות אישית - כל אלה הם חלק מהגדרות האיכות החדשות. והמורה - הוא חדל להיות מקור ידע בלעדי; הוא מכוון ומנחה את התלמיד למקורות ידע מגוונים, מעודד חשיבה ביקורתית של התלמיד, יוזם למידה בצוות ומאמץ כלים חדשים ללמידה ולהערכת הישגי התלמיד¹⁰⁰.

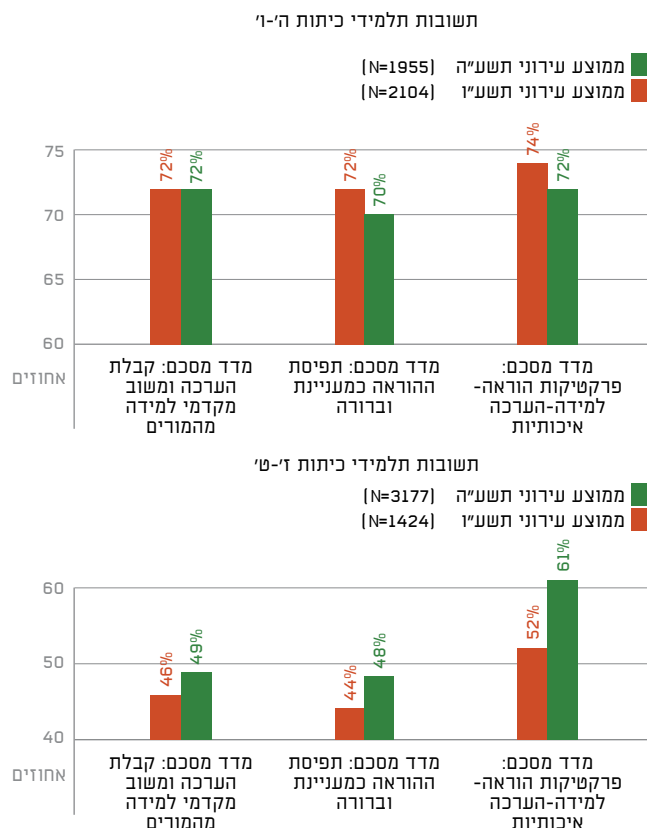
• הבסיס הרעיוני לבתי הספר החדשניים¹⁰¹ מובא להלן: הלומד והמלמד, על פי תפיסות פדגוגיות חדשניות, משנים תפקידם. הלומד החדש מעורב באופן פעיל בתהליך הלמידה, מביא את עצמו, זהותו, התנסויותיו, קולו ועולמו אל תוך תהליך הלמידה, לוקח אחריות על תהליך הלמידה, מנהל ומבקר את הלמידה, יוצר ידע על בסיס מידע מגוון, עובד בשיתוף פעולה עם עמיתים, פועל בחופשיות ובנוחות בסביבות טכנולוגיות, עורך הערכה עצמית ורפלקציה, משתמש במשובים ונותן משוב עמיתים. המורה החדש לפי תפיסות אלו הוא המעצב את סביבות הלמידה לקידום מטרות מגוונות בסטנדרטים גבוהים, משחרר ומאפשר ללומד לקחת אחריות ושליטה גדולה יותר על הלמידה, מרגיש נוח בהוראה ובלמידה ממוחשבת ובלמידה מרחוק, חוקר ומתעד פרקטיקות פדגוגיות אפקטיביות, מנהיג קהילת למידה דינאמית ויוצר ומיישם כלי הערכה מעצבים.

• בתי ספר דוגמת HTH (המבוסס על למידה מבוססת פרויקטים) ו-MET Schools בארה"ב (בהם המיקוד על "לומדים ללמוד") מציגים שינויים דרמטיים בחוויית הלומדים, בהישגים הלימודיים ובאקלים הבית ספרי. הפעלתם חסכונית, אינה דורשת מיונים מוקדמים ומציגה הצלחות בשילובם של תלמידים בעלי יכולות שונות ומרקע סוציו-אקונומי שונה. רוב בוגרי רשת HTH

איור 6.8

תלמידי מערכת החינוך העירונית מעריכים את איכות ההוראה

בבית ספרם



תשובות תלמידי כיתות ה'-ו': הממוצע הארצי גבוה מהממוצע העירוני ב-2%-5% בכל המדדים, בשנתיים שמוצגות.

תשובות תלמידי כיתות ז'-ט': הממוצע הארצי גבוה מהממוצע העירוני ב-7%-10% בכל המדדים, להוציא "פרקטיקות הוראה-למידה-הערכה איכותיות" בשנת תשע"ה, שם נמצאו הממוצעים שווים.

התקבלו ללימודים אקדמאיים, ולמעלה מ-51% היו הראשונים במשפחותיהם שהגיעו להישג זה¹⁰².

4.3 האתגרים המרכזיים

- * התאמת בתי הספר בעיר למאה ה-21.
- * הובלת שינוי בבתי הספר היסודיים על ידי השקעה בפיתוח המקצועי של המורים.
- * מתן מענה דיפרנציאלי לתלמידים למיצוי יכולתם.
- * הפיכת תל-אביב-יפו לעיר חלוצה בהערכה חלופית בכל בתי הספר.

פעולות שנעשו השנה לקידום בתי ספר פורצי דרך:

- צוות פיתוח "בית ספר שווה" מחפש את המיוחד שיבטא את הייחודיות של העיר על כל גווניה בתוך בתי הספר.
- צוות פיתוח "נעורים" מבקש לעצב ולהטמיע פדגוגיה שתאפשר לחטיבת הביניים להיות פרק משמעותי ומעורר השראה בחיי התלמידים מבחינה לימודית, ערכית וחברתית. תוצרי הפיתוח - שינוי מבנה הלמידה והתכנים בחטיבות הביניים. בשנת הלימודים הבאה ישתתפו 6 בתי ספר בתוכנית.



מקור: מינהל החינוך | עיריית ת"א-יפו

- הטמעת "הערכה חלופית" המציבה במרכז את תהליך הלמידה ומחקר עצמאי ולא תוצר או ציון.
- מודל לקליטת מורים חדשים - קליטה מיטבית של מורים חדשים בבית הספר במטרה לתמוך בהם, להמשיך הכשרתם ולמנוע עזיבתם (שיעור גבוה מאוד של מורים חדשים עוזבים את ההוראה במהלך 5 השנים הראשונות).
- מורים מובילים - שינוי התפיסה של 'השתלמות מורים' ל'קהילות למידה'. המורים ישתייכו לקהילת למידה לפי נושאים אותם הם רוצים ללמוד ולפתח. הם יביאו את התכנים הרלוונטיים, יעבדו אותם בקבוצת הלמידה, יתנסו בכיתה ויחזרו לקהילה עם תובנות. בראש כל קהילת למידה יעמוד מורה מוביל.
- מתכנני העיר הצעירים - תוכנית לימודים לתלמידי כיתות ד' ב-5 בתי ספר יסודיים.
- בתי ספר פורצי דרך בחינוך - בתי ספר שעושים שינוי ב-5 ממדים: תוכנית הלימודים; ארגון הלמידה; למידת מורים; אקלים; מדידה והערכה. השנה התחילו 15 בתי ספר יסודיים בתהליך ובשנת הלימודים תשע"ח יצטרפו עוד 15 בתי ספר.



פרק שביעי

סביבה עירונית*

01 מבוא

מערכות אלה כחלק מפיתוח המרחב הציבורי הכולל, ניהול אקולוגי של שצ"פ עירוני.

• **חיבור העיר עם מרחב חוף הים** - פיתוח וחיזוק מערכת הרחובות הניצבים היורדים אל הים, עיצוב ופיתוח עורף הטיילת (הגדה המזרחית של הרברט סמואל), פיתוח תשתיות עירוניות ומטרופוליניות בים.

ניתוח המצב הקיים שהתמקד בשישה נושאים אלה, עשה שימוש במספר כלים. כל אחד מהם איפשר בחינה של המצב הקיים בעיר מזווית שונה. לצד בחינה מעמיקה של התוכנית האסטרטגית הקיימת ושל תוכנית המתאר הכוללנית של העיר, סקר ספרות ממקורות שונים (חלקם תאורטיים וחלקם חקרי מקרים), ניתוח נתונים השוואתי בין תל-אביב-יפו לערים אחרות בעולם ובין אזורים שונים בעיר, ניתוח חוזקות, חולשות, הזדמנויות, איומים (SWOT) נעשה שימוש גם בכלי מיפוי המחפשים את הקשר בין מאפיינים מרחביים לבין תהליכים חברתיים. כל כלי המיפוי התבססו על גריד של קילומטר על קילומטר המכסה את כל שטח העיר, כך שתוואי השטח שנבחר למחקר היה מכל רחבי העיר, והוא כלל מיפוי וניתוח מאפיינים פיזיים של תוואי השטח (ריבוע של 100x100 מ') ושל צירים עירוניים ארוכים, וכן מיפוי קוגנטיבי - תפיסות והעמדות של התושבים והמבקרים שנמצאו במרחב העירוני בזמן המחקר.

02 שלד עירוני - מעיר בעלת מרכז ושוליים לעיר רבת מרכזים

2.1 מבוא

הזהות התל-אביבית משוייכת לרחובות מרכז העיר והצפון הישן אשר מאופיינים בתמהיל שימושים רחב, שהופך אותם לשוקקי חיים ובעלי מגוון משתמשים ופעילויות. קווי הבניין ברחובות המגורים באזור זה, הגינות בחזית הרחוב, גובה הבנייה המתון וקנה המידה הנעים שהוא יוצר, הגינות הירוקות והיררכיית

התכנון והפיתוח הפיזי-מרחבי שנעשה בתל-אביב-יפו בעשור האחרון נשענים על התוכנית האסטרטגית העירונית שאושרה בשנת 2005, על תוכנית המתאר לעיר שהושלמה בשנת 2017 ועל תוכניות אזוריות ונושאיות שבוצעו לאורך השנים. עדכון התוכנית האסטרטגית נועד לבחון מחדש את תמונות העתיד, את קווי המדיניות ואת אמצעי המימוש שנכללו בתוכנית הקודמת כדי להתמודד עם האתגרים וההזדמנויות הצפויים בעשורים הבאים.

עדכון התוכנית האסטרטגית יתמקד במספר סוגיות מפתח הקשורות למרחב הפיזי של העיר:

- **עיר רבת מרכזים** - מעבר תפישתי מעיר בעלת מרכז אחד אל עיר רבת-מרכזית המתנהלת כמכלול שבו מרכזים אזוריים בהיררכיה משתנה
- **התחדשות עירונית וציפוף המרחב הבנוי** - עידוד צפיפות גבוהה תוך הקפדה על איכות המרחב הבנוי והפתוח, התחדשות בעלת אינטנסיביות ועושר המשפיעים על כל היבטי הסביבה העירונית תוך שימור קהילות מקומיות וערכים אורבניים ואדריכליים קיימים באזורי התחדשות עירונית.
- **הרחבת מושג המרחב הציבורי ומרכיביו** - הגדלת מצאי המרחב הציבורי (כולל "חלופות שצ"פ) ואיתור מקומות לפיתוח מגוון מרחבים ציבוריים בקנה מידה משתנה, מהמטרופוליני עד השכונתי, ושילוב השטח הפרטי הפתוח במערך השטחים הציבוריים הפתוחים.
- **הרחוב העירוני** - פיתוח מגוון עשיר של שימושים, פעילויות וסוגי מרחבים בתוך מרחב הרחוב, כולל עידוד מגוון סוגי תנועה (רגל, אופניים, רכב פרטי, רכב ציבורי, רכבת ועוד), הגדרת טיפוסים שונים של רחובות ועקרונות תכנון שונים לכל אחד מהם, תכנון על פי היבטי קיימות (נעים, צל, נגר עילי וכד').
- **טבע עירוני במרחב הציבורי** - שימור ופיתוח מוקדי טבע עירוני, פיתוח שלד עירוני ירוק המשלב מערכות אקולוגיות וטיפוח

* פרק זה מהווה תמצות לדוח ניתוח מצב קיים בתחום סביבה עירונית שנכתב על ידי משרד "דרמן ורבקל אדריכלים", יועצי התוכנית לתחום.

לדוגמה, רובע פרברי כמו ברוקלין לצד מנהטן, וכן אזור הוונטו סביב ונציה (בצפיפות נמוכה הרבה יותר) הפכו להיות אזורים אורבניים עצמאיים.

ההפרדה המושגית בין עיר כמרכז לבין פרבר שינה או תעסוקה שהוא אזור שוליים התלוי במרכז האורבני, כבר לא רלוונטית. בקונטקסט החדש הזה אזורי שוליים הפכו להיות חלק אינטגרלי מהמרקם העירוני כמרכזים עירוניים עצמאיים - יישות אורבנית בפני עצמה שהיא חלק מרשת של מרכזים עירוניים שבה מרכז העיר ההיסטורי הופך להיות עוד אחד מהמרכזים. מרכזים חדשים אלה מאופיינים במגוון רחב יותר של צפיפויות, והמבנה שלהם שונה ממבנה 'קלאסי' של מרכז עיר ושוליים. החיסרון של מציאות אורבנית חדשה זו הוא שהמרקם הבנוי שלה פחות קוהרנטי ממרכז העיר ההיסטורי הקומפקטי, ומרחב הולכי הרגל ברשת המרכזים מוחלש. מפרספקטיבה חדשה זו של יחס פחות היררכי בין מרכז לשוליים, נדרשת חשיבה מחדש על פיתוח כל אחד מהמרכזים, ובמיוחד על אופי הקשרים ביניהם - מערך התחבורה והמרחב הציבורי.

ערים מובילות בעולם העוברות תהליכי התחדשות כגון אמסטרדם, שטוקהולם, המבורג מתקדמות לכיוון של עיר רבת מרכזים: חיזוק רשת עירונית של מרכזים תרבותיים, מסחריים ותיירותיים המשנים את ההיררכיה המרחבית של העיר מרדיו-קונצנטרית לפולי-צנטרית, ומגוון רחב יותר של אזורים המאופיינים על ידי עירוניות אינטנסיבית, אזורים ירוקים ושכונות מגורים. לדוגמה, התוכנית האסטרטגית לאמסטרדם 2040 מכינה את העיר לתוספת של עוד 20,000 יחידות דיור על ידי הכנת תשתית רב מוקדית שמפזרת את 'כובד המשקל העירוני' (מקומות בהם אינטנסיביות של שימושים) למרכזים שונים על בסיס טיפולוגיות שונות של אזורים מעורבי שימושים, כמו הפיכת אזורי תעשייה לתעסוקה ומגורים וכן חיזוק התחבורה הציבורית ואיכות המרחב הפתוח באזורים המוחלשים.

הרחובות, יוצרים אופי עירוני-מטרופוליני אינטנסיבי לצד אופי מקומי-שכונתישלו. סגנון הבנייה הבינלאומי ונגזרותיו הם נכס אדריכלי היסטורי בעל ניחוח של מודרניות ועומק היסטורי. כל אלה הם אבני הבניין של זהות עירונית ייחודית זו. אולם מרכז העיר הזה המזוהה באופן מובהק עם תל-אביב ואורח חיים תל-אביבי, אינו חזות העיר כולה. בשכונות סביב מרכז העיר ניתן למצוא מרקמים בעלי מאפיינים שונים: חלקם איכותיים ואטרקטיביים, וחלקם ירודים יותר: אדריכלות אנונימית חסרת ייחוד שכמותה רואים במרחבים עירוניים רבים בישראל המבטאים היעדר תרבות אדריכלית מושרשת, איכות עיצובית וטיפיקודית ירודה של הרחוב ומרחב ציבורי הלוקה בחסר פרימטרים רבים. כל אלה אינם תורמים ליצירת זהות מקומית, 'רוח של מקום' (genius loci) או חוויית חיים עירוניים עשירה.

עיר רבת מרכזים משמעותה היא שהזהות והתדמית של תל-אביב-יפו לא יושתתו עוד אך ורק על הדימוי של המרכז העירוני הישן בתחום תוכנית גדם. במקום זאת יפתחו אזורים נוספים בעיר זהות ייחודית משלהם, במקביל לפיתוח מוקדי פעילות עירונית שוקקת, שייצרו "שיווי משקל" למרכז הקיים באמצעות ביזור (ולא איזור!) של חיי העיר לאזורים נוספים. עיר כזו שלה מספר מרכזים עירוניים המתקיימים במקביל, מייצרת סינרגיה וחלוקת תפקידים ביניהם. כתוצאה מכך מגוון החוויות של החיים העירוניים ואיכות החיים שהיא מציעה עשירים יותר.

2.2 מגמות בעולם

מגמת הצמיחה של ערים רבות בעולם יוצרת מבנה עירוני שבו הצפיפות הגבוהה ביותר לא בהכרח מצויה במרכז העיר והצפיפות הנמוכה בשוליים. שימושים שבעבר היו חלק ממרכז העיר כמו בילוי, תרבות תעסוקה ומסחר עוברים בחלקם לאזורים אחרים, וצורת המרחב האורבני כולו, כמו גם פיזור השימושים בו, משתנה. פרברים וערי פריפריה שהוגדרו בעבר כאזורי מגורים ('פרברי שינה') מוגדרים מחדש כאזורים של עירוב שימושים, ולא בהכרח תלויים עוד בעיר הליבה על פי היחס ההיררכי שאפיין את העירוניות בעבר.

איור 7.1

חזון אמסטרדם 2040 - עיר רבת מוקדים



העיר טירנה שבאלבניה מתכננת לחלוקת משאבים בעיר בצורה יותר הטרוגנית ופחות היררכית. תוכנית טירנה 2030 שתוכננה על ידי האדריכל האיטלקי סטפנו בוארי, מציעה שלד עירוני חדש של ציפוף אינטנסיבי ב-5 מרכזים שונים בשילוב סטרוקטורות ירוקות חדשות כמו ייעור מסיבי (תוספת של 3 מיליון עצים חדשים), תוספת 20 בתי ספר ציבוריים ושיפור מערכת התחבורה הציבורית ורכב שיתופי פנים עירוני. 5 האזורים יעברו תהליך של התחדשות עירונית רב מערכתית על בסיס זיהוי של 13 פרויקטים אסטרטגיים ואינטגרטיביים כאלטרנטיבה לשיטת תכנון של איזור פרוגרמטי.

ערים אחרות כמו ברצלונה עם תוכנית CERDA ומדריד עם העיר הלינארית, תוכננו והתפתחו כרשת עירונית פוליצנטרית.

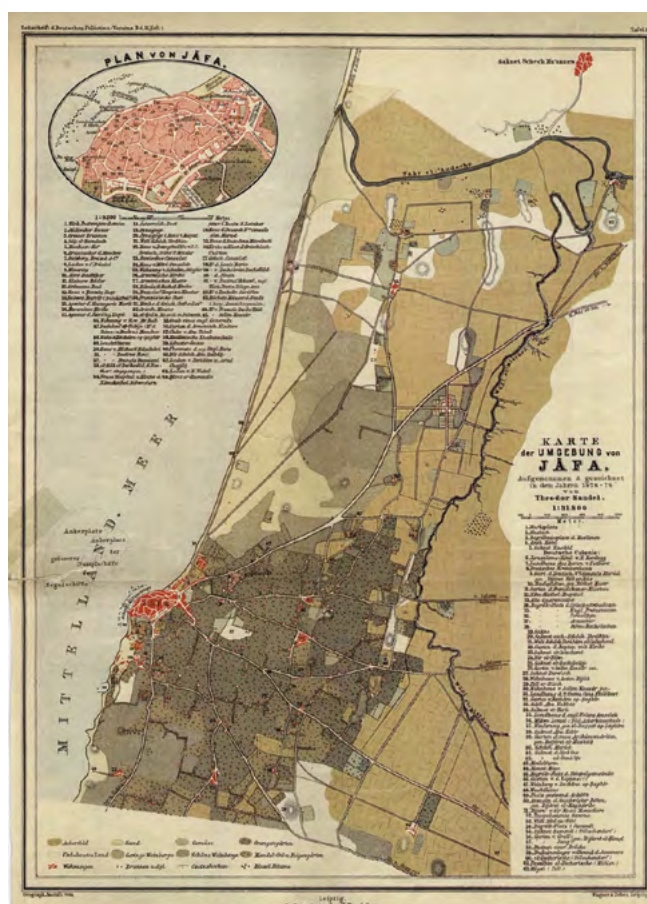
2.3 מגמות בתל-אביב-יפו

על אף שמרכז העיר תל-אביב-יפו מזוהה עם העיר הלבנה, ניתן לזהות מאפיינים של התפתחות עירונית רבת מרכזים (פוליצנטרית) החל מימי אחוזת בית ועד היום. ההיסטוריה המרחבית של העיר מבוססת על העיר העתיקה של יפו שנבנתה על בסיס המודל הרדיו - קונצנטרי עם דרכים שהובילו לערים אחרות.

עם הקמת העיר החדשה תל-אביב, נוצר בהדרגה מרכז עירוני חדש אשר התפתח מפרבר הגנים אחוזת בית. תוכנית העיר של פטריק גרם עיצבה מודל מרחבי חדש על בסיס עקרון עיר הגנים. בהמשך, תוכניות נוספות והתפתחות העיר בפועל יצרו שלד עירוני מורכב שמבוסס על מגוון מרקמים אורבניים שונים. המחשת ההתפתחות הזו והשינוי בתפיסת העיר מוצגת בהשוואת מפה של מרחב העיר יפו במאה ה-19 לתוכנית הורוביץ משנת 1954, אשר הציעה צורת עיר עתידית על בסיס עקרון יחידות שכנות.

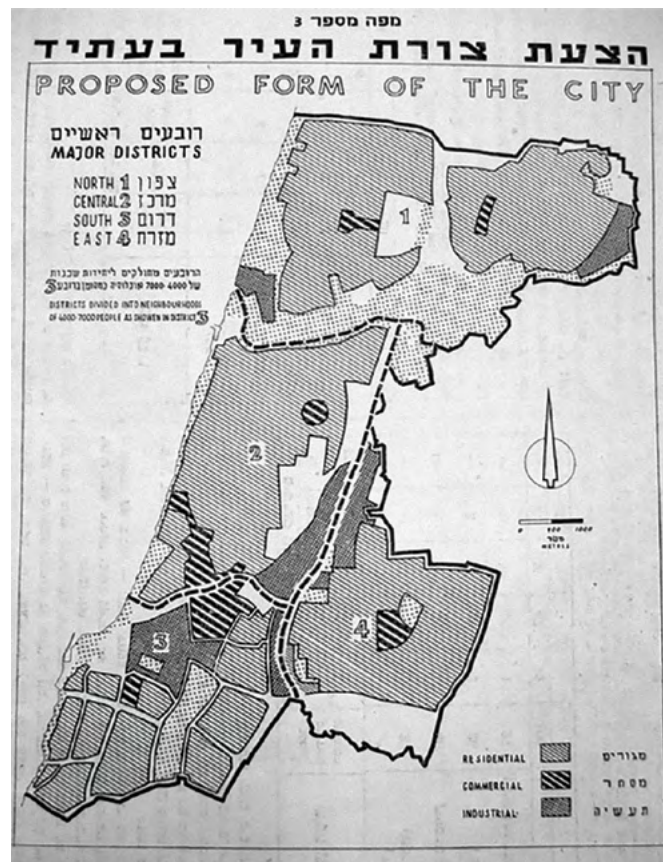
איור 7.2

אזור יפו - מפת תאודור סנדל, סוף המאה ה-19



איור 7.3

תוכנית הורביץ - הצעת צורת העיר בעתיד, 1954

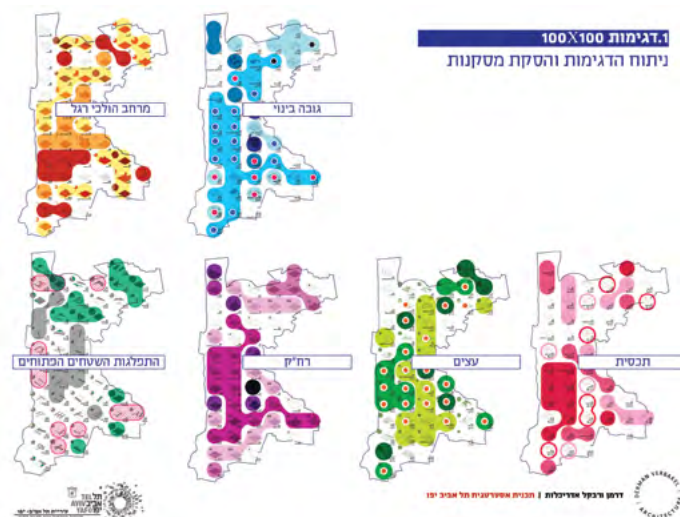


תוכנית המתאר הכוללת לתל-אביב-יפו, תא/5000, שומרת על השלד העירוני המורכב מהמע"ר המטרופוליני ומאזורי תעסוקה משניים ואזורים מעורבי שימושים. התוכנית מציעה לחזק את אזורי התעסוקה המשניים, אך שומרת על משקלו הגדול יותר של המע"ר. כמו-כן, התוכנית שומרת על האינטנסיביות והחינויות של מרכז העיר יחד עם הצעה להגדלת האינטנסיביות גם באזורים נוספים בעיר.

הממצאים של מיפוי מורפולוגי-מרחבי ושל מיפוי קוגניטיבי שבוצעו במסגרת עדכון התוכנית האסטרטגית מצביעים על מצב קיים שבו העיר מחולקת למגוון רחב של מרקמים אורבניים ואנושיים, כאשר חלקים גדולים של השטח המוניציפאלי מאופיינים באיכות נמוכה של המרחב הבנוי והפתוח. הנחיות התכנון הקיימות לאזורים אלה לא נותנות מענה מספק לצרכים המרחביים והפרוגרמטיים של שכונות השוליים.

איור 7.4

מצאי מיפוי מורפולוגי מרחבי



ניתוח מרחבי-פרוגרמטי מראה כי קיימים הבדלים בין המרכז לשוליים בתחומים שונים, כגון: פריסת מבני הציבור (ריבוי מוסדות ציבור ברמה עירונית, מטרופולינית וכלל ארצית במרכז לעומת מבני ציבור מקומיים או שכונתיים בהיקף), אופי המרחב הציבורי (ריבוי כיכרות עירוניות במרכז, לעומת דגש על שצי"פ שכונתי מקומי בהיקף) ועוד.

מגמות הגידול הפיסי והדמוגרפי של הערים האחרות במטרופולין תל-אביב, וכן עליית משקלן היחסי אל מול העיר הראשית בתחומים כגון כלכלה ותרבות, מקרבים את המטרופולין למצב של "עיר

רבת מרכזים", כדוגמת התכנון האסטרטגי של אמסטרדם 2040 המתייחס למרחב המטרופוליני כולו כתחום ההתפתחות העתידית של אמסטרדם, ולא רק לתחום גבולותיה המוניציפליים של העיר. התוכנית לאיחוד תל-אביב-יפו ובת ים היא צעד ראשון בהכרה דה פקטו בתהליך מיסודה של העיר רבת המרכזים המטרופולינית ("תל-אביב רבתית"). למגמה זו השלכות על חזון העיר ועל תפיסת תכנונה בטווח הארוך.

איור 7.5

מצאי מיפוי קוגניטיבי



2.4 כיווני פעולה - הצעות ראשוניות

קו פעולה מרכזי שיוצע בחזון העיר החדש יתמקד בהפניית תשומת הלב לשכונות שבפריפריה העירונית. התחדשות שכונות מהווה הזדמנות ליישום עקרונות של עירוניות מתקדמת. לשם כך נדרש להציע כלים נוספים ליישום התפיסה של עיר מרובדת הבנויה כרשת של מרכזים המתקיימים במקביל בשכונות הפריפריה העירונית שלהם מאפיינים ייחודיים הממצבים אותם כמרכזיים בתחומם.

בעיר החדשה הזו תודגש מדיניות תוכנית המתאר הכוללת לעיר לפיה שכונות שיזוהו כעוגנים לפיתוח מרכזים עירוניים חדשים יזכו לתמריצים לבנייה בצפיפות מקיימת שתעזור למרקם לפתח מרכז חיים עצמאי וייחודי משל עצמו. עיר רבת מרכזים שלה מספר מרכזים עירוניים המתקיימים במקביל למע"ר המטרופוליני ולמרכז העיר הוותיק, מייצרת סינרגיה וחלוקת תפקידים ביניהם ומעשירה את מגוון החוויות של החיים העירוניים ואת איכות החיים בעיר.

במקביל לעידוד הציפוף והייחוד של כל מרכז עירוני, תכנון עתידי ישים דגש על מרכיבי האיכות של האדריכלות והמרחב הציבורי כחלק מטיפוח הזהות המקומית של כל מרכז עירוני חדש.

האתגר התכנוני מתרכז במאמץ לחבר בין חלקי העיר ובין המרכזים שיתפתחו בה, לערוך מרחבית מחדש את המרקמים קיימים, לחשוב בשכבות על פרוגרמה, תהליכים סביבתיים, חברתיים וכלכליים.

03 המרחב הבנוי - התחדשות עירונית וציפוף

3.1 מבוא

חזון העיר שגובש במסגרת התוכנית האסטרטגית הקודמת הדגיש את הצורך לאזן בין שימור לפיתוח: "הרצון לשמר והרצון להתחדש הם בבסיס החזון שהעיר תל-אביב-יפו מאמצת כדי לשלב בפיתוחה העתידי, הן בנייה חדשנית לגובה והן בנייה מרקמית שומרת ומשמרת..." "עיר המנוהלת היטב היא מקום המכבד את עברו, אך עיר היא גם מקום המביט לעתיד. השימור וההתחדשות הם שני מרכיבים שהשילוב ביניהם יוצר עיר מושכת - החדש מכבד את זה שקדם לו והישן מעצים את יופיו של הצעיר ממנו".

תוכנית המתאר הכוללת לעיר (תא/5000) המבוססת על התוכנית האסטרטגית, מבקשת להבטיח איזון בין שמירה על המורשת הבנויה לבין התחדשות עירונית. העיר הלבנה והאזורים הוותיקים בעלי ערכים מרקמיים ואדריכליים מוגדרים כנספח העיצוב של התוכנית כמרקמים בנויים לשימור. אלה כוללים את העיר הלבנה

איור 7.6

מרקמים בנויים לשימור עפ"י תוכנית המתאר תא/5000



תפיסת "ההתחדשות העירונית" המקובלת בישראל היא תפיסה צרה המוטה להיבט הכלכלי: פרויקטים מסוג פינוי-בינוי או פרויקטים של תמ"א 38 (על שתי החלופות שלו - עיבוי או הריסה ובנייה מחדש) הם מוטי יוזמה פרטית ונעדרים תפיסה כוללת של התחדשות אזורים שלמים, המתייחסת לתשתיות, למרחב ציבורי, לאיכות אדריכלית, לשימור מגוון אוכלוסיות, ליצירת תכנים אורבניים ומוקדי פעילות וכד'.

ואזור החיץ סביבה, את יפו העתיקה, צפון שד' ירושלים ושכונת עג'מי, וכן את הצפון הישן, שרונה ופלורנטין. בצפון העיר סומנו כ"מרקם בנוי לשימור" מספר שכונות ומתחמים בעלי ערכים מרקמיים ואדריכליים - מעוז אביב, אוניברסיטת תל-אביב ושכונת רמת אביב א'. התוכנית קבעה, בין היתר, כי במרקמים אלה גובה הבנייה המרבי הוא בין 4-8 קומות. בנוסף תוכנית המתאר מחייבת הכנת מסמך מדיניות לכל מתחם שיתייחס להיבטים של שימור המרקם הבנוי, בינוי אופייני, מרחב ציבורי, עצים וצמחייה קיימים והיסטוריים, וחומרי בנייה ופרטים טיפוסיים. אזורים אחרים בעיר, בעיקר במזרח ובדרום, מוגדרים כ"מתחמי התחדשות". תוכנית המתאר קובעת עבורם הוראות גמישות ותוספת רח"ק¹⁰³ וגובה, על מנת לעודד התחדשות עירונית. יש לציין כי תוספת הגובה (מגדלים בגובה עד 15 או עד 25 קומות) תותר באופן **נקודתי** בכל תב"ע או מתחם, אך רוב הבנייה במתחמים אלו היא בגובה של 8 עד 15 קומות. תוכנית המתאר כוללת הנחיות להכנת מסמך מדיניות במתחם התחדשות. מסמך המדיניות יכול להציג כלי התחדשות מגוונים החל מפינוי בינוי וכלה בשדרוג ועיבוי מבנים. מסמך המדיניות יתייחס בין השאר לשיפור המרחב הציבורי, ליצירה של מגוון תמהיל דירות, לשילוב בנייה גבוהה מסביבתה, שילוב שימושים שאינם למגורים ותנאים לשמירה ולטיפול המרקם החברתי-קהילתי הקיים.



מקור: דוברות עיריית ת"א-יפו | צילום: ריקי רחמן

¹⁰³ רח"ק - רצפה חלקי קרקע. מונח שטבעה תוכנית המתאר תא/5000, שנועד לבטא זכויות בניה כוללות במגרש (שטח עיקרי+שטח שירות) והוא מקביל למונח FAR באנגלית [Floor Area Ratio]

למה לחדש?

בעקבות השפעות המהפכה התעשייתית על ערים מרכזיות המטרה הגלויה של ההתחדשות העירונית הייתה הבטחת סביבה עירונית בטוחה יותר, בריאה יותר ובעלת איכות חיים גבוהה יותר, והמטרה הסמויה - השגת שליטה טובה יותר על תושבי העיר (לדוגמה, צירי התנועה הרחבים בעיר פריז של האוסמן שבאו במקום הסמטאות שייצגו את המרקם של ימי הביניים לצורך ניידות המשטרה והצבא במרקם האורבני). כיום יש סיבות נוספות להתחדשות עירונית מלבד הצורך לחדש מבנים מוזנחים או מיושנים, והן: חיזוק החוסן העירוני (הכנת העיר לתרחישים כגון רעידות אדמה ושינויי אקלים) וקידום תעשיית התיירות (שיפור פני העיר). בקונטקסט הישראלי צמחה תמ"א 38 מתוך הצורך לחזק את המרחב הבנוי נגד רעידות אדמה, אך בפועל מימוש הפרויקטים כפוף בעיקר לערך הנדליני תלוי המיקום.

מי יחדש?

בעבר יצאה היוזמה לתהליכי התחדשות עירונית מהרשויות הציבוריות ברמה המוניציפלית או הממלכתית, ופרויקטים ציבוריים תוכננו בקנה מידה עירוני כולל. בעשורים האחרונים צמחו פרויקטים רבים של התחדשות עירונית בשילוב בין הרשויות הציבוריות לשוק הפרטי (PPP) כגון ה-BIG DIG בעיר בוסטון, המשלבים תכנון בקנה מידה עירוני עם שיתופי פעולה נקודתיים עם יזמים פרטיים. פרויקטים מסוג זה הביאו להצלחות חלקיות בשל המורכבות של התהליך. בקונטקסט הישראלי ניתן לראות שהיוזמה לתהליכי התחדשות מחולקת ליוזמות נקודתיות של יזמים פרטיים המנצלים את הכלים התכנוניים הקיימים, או פרויקטים ציבוריים שרק בצורה חלקית משלבים את השוק הפרטי. כפי שיוצג בסעיף 3.4, רבים מתהליכי ההתחדשות העירונית בעיר תל-אביב-יפו מקודמים מתוך תפיסה כוללתית ורב-מימדית.

תל-אביב-יפו חווה גל של התחדשות עירונית המתבטא בפרויקטים רבים המקודמים בימים אלה ברחבי העיר. האתגר הגדול של העיר הוא להבטיח שההתחדשות העירונית תקודם ברוח התוכנית האסטרטגית ותוכנית המתאר הכוללת לעיר, כלומר: מתוך ראייה כוללת המטפלת בהיבטים מגוונים של עירוניות - שמירה על האוכלוסייה הקיימת, שידרוג איכות המרחב הציבורי, שידרוג תשתיות, שילוב שימושים מושכל, הבטחת איכות עיצובית ועוד, אך גם דואגת לתוספת משמעותית של יחידות דיור שיספקו מענה לצורכי העיר והמדינה.

3.2 מה קורה בעולם

ניסיון רב בתהליכי התחדשות עירונית נצבר בעולם והוא מלמד כי התחדשות מוצלחת של המרקם האורבני היא מהלך מורכב של פיתוח בר קיימא, ולא רק פעולה חד ממדית של בינוי.

פרויקטים מוצלחים של התחדשות עירונית בעולם עוסקים בארבע שאלות מרכזיות:

עבור מי ההתחדשות?

תהליכי התחדשות עירונית רבים יועדו להוצאת אוכלוסייה לא רצויה והחלפתה באוכלוסיות אחרות, כגון: אוכלוסיות המתנגדות לשלטון המרכזי, אוכלוסיות מוחלשות, אוכלוסיות עניות, מקבצים של מיעוטים אתניים (דוגמאות בולטות: התחדשות העיר פריז במאה ה-19 על ידי הברון הואסמן, תהליכי התחדשות של שכונות העוני בלונדון ובמנצ'סטר או פעולות פינוי ופיתוח מחדש של אזורים מאוכלסים בידי השלטון המרכזי בסין). גם כיום תהליכי התחדשות עדיין מובילים בצורה מכוונת או שלא במכוון להחלפת האוכלוסייה הקיימת, גם אם נעשים מאמצים לשיתוף הציבור ולהבנת הצרכים של התושבים הקיימים (כגון שכונת WILLIAMSBURG בברוקלין, שכונת הרובע הגותי בברצלונה ועוד).

מה מחדשים?

אם בעבר התחדשות העירונית התמקדה בהחלפת המרקמים הלא ראויים במרקמים "בטוחים, בריאים ופתוחים יותר", כיום ניתן לראות מגוון רחב יותר של שטחים שעוברים התחדשות, כגון: אזורי חזית הים או הנהר של מרקמים עירוניים שהופכים מאזור תעשייתי לאזורים מעורבי שימושים, אזורי תחנות רכבת ההופכים מאזור מוטה תשתיות ציבוריות ותעשייה לאזורים עם שימושים מעורבים, ועד לפרויקטים של ביצוע תשתיות חדשות המשלבים שכבות שונות של שימושים ציבוריים ופרטיים. בעיר הישראלית עדיין רוב תהליכי ההתחדשות מתמקדים בהחלפת המרקם הקיים בבינוי חדש הכולל מספר יחידות דיור גדול יותר באמצעות פיתרון סטנדרטי של בנייה גבוהה יותר, לעיתים קרובות בלי לקחת בחשבון את הצורך בהתאמת התשתיות, מערכת התחבורה, המרחבים הציבוריים הפתוחים ומבני ציבור מתאימים למרקם החדש. פרויקטים גדולים כמו מערכת הרכבת הקלה או הקמת תחנות רכבת כבדה בעיר לא מנוהלים כפרויקט רב שכבתי של התחדשות עירונית שיכול להוסיף מימד שלם של מרחבים ציבוריים, מבני ציבור וצורות מגורים חדשניות למרקם הקיים. דוגמה טובה לכך הן תחנות הרכבת בערי ישראל המנותקות והמרוחקות פיסית והליקויים בקישוריות לעיר ולמרחב הציבורי היורד במרבית תחנות הרכבת בערי ישראל.

מודלים חדשים להתחדשות עירונית מקדמים תהליך התחדשות בר קיימא והוגן השם דגש על שמירה על הקהילות הקיימות וחיצוקן, לצד משיכת דיירים חדשים ממגוון גילאים וחתכי אוכלוסייה לדירות החדשות, יצירת תנאים שיאפשרו חיי חברה תוססים לכלל הדיירים המתגוררים במתחם, והבטחת תשתית משופרת של שירותים קהילתיים ומענה לצורכי היומיום.

דוגמה טובה היא תהליך ההתחדשות של קו המים בעיר שטוקהולם שהוסיף 10,000 יחידות דיור לעיר תוך הבטחת דיור בר השגה, שמירה על תושבים קיימים באזור על בסיס מערכת תנועה ציבורית מורחבת, כך שכיום 80% מתושבי השכונה משתמשים רק בתחבורה

הציבורית. דוגמה נוספת היא התחדשות של אזור התחנה המרכזית בעיר לובן בבלגיה, מהלך שהיה כרוך בשינוי דרמטי של מערכת התחבורה על ידי הוספת מנהרה לרכב הפרטי, כיכר ציבורית חדשה והגדלת הקישוריות להולכי רגל ואופניים בצורה משמעותית. רובד נוסף כלל תוספת שטחי משרדים, יחידות דיור ברמות שונות לשכירות ומכירה, ופרוגרמות של מבני ציבור.

החזרה לעירוניות בפרקטיקה העולמית, וגם בישראל, התבטאה לא רק בחזרה למרכזים ההיסטוריים העירוניים שננטשו אלא גם בחשיבה על יצירת עירוניות חדשה במרחבים עירוניים דלילים. הגילוי מחדש של הערך הגלום במרחבים אורבניים היסטוריים הוביל להבנת חשיבותו של התכנון הנקודתי והתוספתי, קטע אחרי קטע, בניגוד לתכנון הכוללני פרי המסורת המודרניסטית שהתייחס לדרכי פעולה מתוכננות כתגובה לבנייה א-פורמלית, ללא תכנון (הוורנקולר).

גישות אד-הוק ותהליכי התחדשות נקודתיים הוגדרו על ידי האדריכל חיימה לרנר אשר חולל בעיר קוריטיבה בברזיל תהליכים חדשניים ומרחיקי לכת של התחדשות עירונית כ"אקופונטורה עירונית". ההקפדה על תכנון אורבני לפי קטעים יכלה להתקיים אך ורק בהתבסס על חזון של עירוניות עתידית אחרת, כלומר: תכנון המבוסס על המציאות האורבנית הקיימת מתוך הבנה שהיא מתנהלת על פי דינמיקה משלה, כך שפרויקטים שונים משתלבים בה ובונים יחד מרחב שלם המציע הרבה יותר מסכום חלקיו, וצעד אחר צעד הם מוסיפים שכבות חדשות לאותה המציאות.

הפרויקט האורבני החדש, כמו: השוק הסיטונאי בבריסל או התחדשות תעלת GOWANUS בברוקלין, מדגיש את המרחב הפתוח הציבורי ודוגל בהטרוגניות, בצפיפות ובבנייה אינטנסיבית. תפיסה זו של שילוב מתמיד בין 'זום-אין' ל'זום-אאוט' בקנה המידה של ההתערבות העירונית עשויה להיות הזדמנות לשינוי בשיטה התכנונית עצמה, בדגש על פרויקטים ממוקדים אך רב שכבתיים, הגורמים לשינוי הרבה מעבר לתחום הקו הכחול של התוכנית.

האתגר של הפרויקט האורבני החדש הוא להתבונן באתר בהקשרים המקומיים, השכונתיים, העירוניים והאזוריים כך שגם ההחלטה התכנונית תתבסס על מספר קני מידה בו זמנית. לדוגמה, הפרויקט האורבני של הרכבל בעיר קראקס של URBAN THINK TANK עסק בתכנון מערכת בקנה מידה אזורי של תחבורה ציבורית ובו זמנית הצליח לפתח פרוגרמות נקודתיות של מבני ציבור ומרחבים ציבוריים סביב התחנות, לפי הצרכים המקומיים של כל שכונה.

איור 7.9

הרכבל בעיר קראקס



הפרויקט האורבני ככלי חדש של תהליך ההתחדשות העירונית יכול להיות מרחב ניסיוני לצורות חדשות של ארגון חברתי קואופרטיבי ולתהליכי הגירה ובחירת מקום מגורים בעיר המאפשרים להגיע לעיר מכילה יותר, שאינה מתרגמת שוני לבידול (סגרגציה) או הכלה לאחידות (הומוגניות).

איור 7.7

SOMA Mixed-Use Market and Residential Development, Brussels, Belgium



איור 7.8

Gowanus Lowlands: A Blueprint for NYC's Next Great Park, Gowanus Canal Conservancy and SCAPE Landscape Architecture



3.3 ערכים עירוניים הראויים לשימור בתל-אביב-יפו

מרקמים היסטוריים ו"שכונות אופיי"

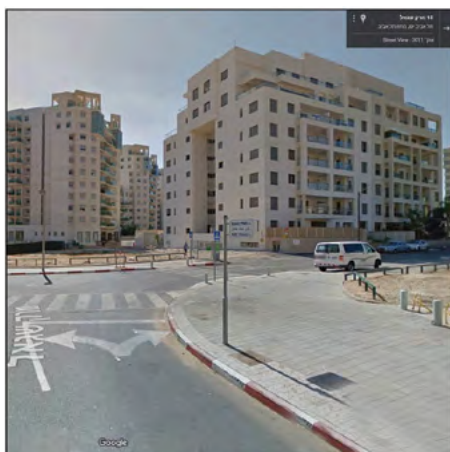
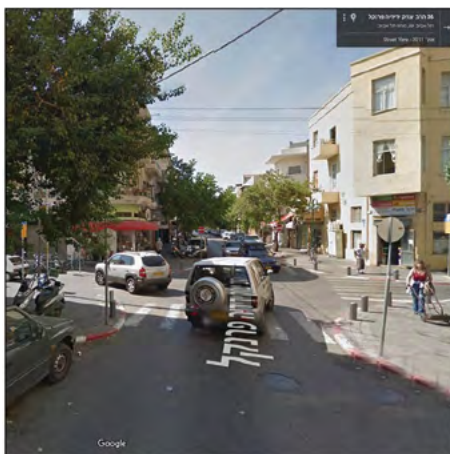
מרבית הנכסים האדריכליים והאורבניים של תל-אביב-יפו, מלבד יפו העתיקה, אינם קדומים כמו בערים היסטוריות ותיקות, אך חשיבותם רבה בשל היותם פרקים בהיסטוריה היישובית והאדריכלית של הארץ. מוקדים אלו הם נקודות ציון בהתפתחות המרחב הבנוי בישראל ובהיסטוריה של העיר. כמו כן, במציאות של עיר עולם צומחת ומצטופפת עיקר החשיבות של חלק מהנכסים הוותיקים בעיר הוא קנה המידה האנושי, השכונתי או ה"כפרי" שמאפיין רבים מהם, מעבר לערכים היסטוריים ואדריכליים אימננטיים.

ככל שחולף הזמן והעיר מתפתחת, גדל ערכן של השכונות הוותיקות, נמוכות הבינוי, בעלות האווירה האינטימית, הקהילתית וקנה המידה הנעים. שכונות אלה מצטיינות באיכות שהפכה מדרך נדיר בבינוי בן זמננו - 'רוח המקום' (genius loci) - אותה תכונה של ייחוד, של אווירה, של זהות מקורית המייחדת מקומות שונים זה מזה. שכונות ותיקות כגון קריית שלום, פלורנטין, שפירא, שכונת התקווה, כרם התימנים, רמת אביב הוותיקה, עג'מי, מבואות יפו וצפון יפו, נווה צדק וביצרון משמרות ערכים של אורח חיים המעוררים קנאה וגעגועים. פוטנציאל ההתחדשות של השכונות גלום בערכים אלה כפי שמעידים תהליכי ההתחדשות שעברו כבר על חלק מהן.

איור 7.10

שכונה ותיקה המאופיינת ב"רוח מקום" (פלורנטין) ושכונה חדשה סטרילית (הגוש הגדול)

מקור: Google street view.



איור 7.11

המושבה האמריקאית-גרמנית ביפו, מלון ירושלים

מקור: ויקיפדיה



ערכים אדריכליים

בצד המבנים בסגנון הבינלאומי בשטח תוכנית גדס, מתאפיינת העיר גם בנכסים אדריכליים נוספים, כגון: בתי יפו העתיקה, בתי הבאר במה שהיה פעם העורף החקלאי של יפו, הווילות האורבניות הערביות בעגימי ובחלקים אחרים של יפו, בתי המושבות הגרמניות ונווה צדק, הבנייה האקלקטית של ראשית ימי העיר ("בתי החלומות"), והבנייה הברוטליסטית משנות החמישים והשישים. מרבית הבנייה העירונית משנות השישים ואילך, שנות הדעיכה של המרקם העירוני, מתאפיינת בחוסר ייחוד ובהיעדר איכויות אדריכליות מיוחדות. בעיקר הירידה ניכרת באיכותו של דגם בניין המגורים המשותף, צאצא של בתי 'העיר הלבנה', אשר התפתח לבנייה הקבלנית היגנרית על גלגוליה.



בדומה למתחמי שיכון הוותיקים ('שיכוני עובדים') של לב העיר, אף השיכונים הציבוריים של שנות החמישים והשישים, שאופיינו בבנייה זולה וצנועה שנועדה לייצר פתרון דיור מהיר למאות אלפי מהגרים, הם פרק בהיסטוריה המקומית הראויה לשימור עם איכויות של קנה מידה, קהילתיות וחלל ציבורי. שכונות כמו רמת אביב הוותיקה, מעוז אביב, הדר יוסף הוותיקה ומתחם דפנה (אשר בקרוב תעבור 'פניו בינוי') ממחישות ערכים אלה.

המרקמים ההיסטוריים המובהקים של תל-אביב-יפו: העיר העתיקה של יפו או ליתר דיוק מה שנותר ממנה לאחר גלי ההרס שעברה משנות השלושים ועד שנות השישים, בעלת הזהות המובהקת של עיר ים תיכונית לחוף הים; מרקמי מרכז העיר והצפון הישן - אחוזת בית ונחלת בנימין על "בתי החלומות" מימי ראשיתה של העיר העברית הראשונה ועד שנות השלושים; העיר של תוכנית גדס - "העיר הלבנה" בעלת הייחוד הכלל עולמי המוכר על ידי אונסק"ו, על השילוב המיוחד בין תפיסת "עיר הגנים" לאדריכלות הסגנון הבינלאומי - שתי תופעות אדריכליות ואורבניות אירופאיות שהתמזגו בתל-אביב-יפו לתופעה ייחודית חדשה, ים תיכונית במהותה.

מתחמים היסטוריים ואדריכליים נוספים: המושבות הגרמניות, מתחמי הנמלים ומגרשי התערוכה, קמפוס האוניברסיטה ומתחם אדריכלי חדש יחסית ומעניין - שכונת המשתלה שהיא ניסוי ביצירת שכונה בצפיפות גבוהה יחסית ללא בנייה במגדלים תוך שימוש בעקרונות הבלוק העירוני האירופאי, קו בניין ס, חצר פנימית, רצף חזית בנויה המגדיר את דופן הרחוב ופארק ציבורי בלב השכונה. כל אלה יצרו סביבה עירונית החורגת מ"הבניין הקבלני הסטנדרטי" נצר למורשת ה"מגדל בפארק" ומהבניין המנותק בלב המגרש במסורת המודרניסטית.

מרקם חברתי-קהילתי

קהילה אנושית קיימת ראויה להיחשב לינכס עירוני לא פחות ממרקם בנוי. לכל אזור בעיר מרקם חברתי המיוחד לו, מאפיינים אתניים ומבנה דמוגרפי משלו הנובע מגלגולי ההיסטוריה והאבולוציה של המקום, וכל אלה כרוכים בהיסטוריה העירונית. קהילות ותיקות ומגובשות מוסיפות לעיר מימדי עומק, ממש כמו מבנים לשימור.

הנחת המוצא בסקירה זו היא שכל סביבת מגורים היא מצע למרקם אנושי ייחודי ובעל ערך. תושבים עשויים להיות קשורים למקום מגוריהם הפיסי במבחינה רגשית (זיכרונות; משמעות; זהות); מבחינה פונקציונלית (הוא עונה על צורכיהם: מחיר; תנאי מחיה; אפשרויות של המרחב הציבורי והשירותים הציבוריים בסביבה המיידית); ומבחינה חברתית וקהילתית.

קהילות החיות יחד במשך שנים מפתחות יחסי שכנות ייחודיים בין חבריהן, והן טוות מערך תפקודי-פיסי המשקף את צורכיהן, תרבותן ואורחות חייהן. לעיתים דורות חדשים מתמקמים בסמיכות להוריהם, והמגוון הרב דורי יוצר מורשת משותפת של חיי קהילה המזוהה עם מקום מגוריה.

3.4 התחדשות עירונית בתל-אביב-יפו

אחת הבעיות המאפיינות את הבנייה בישראל ובכלל זה את הפרויקטים של התחדשות עירונית, היא האדריכלות הגנרית - אותם דגמים פשטניים של בנייני מגורים המעצבים זהות עירונית אחידה ואנונימית בכל רחבי הארץ, ובכלל זה גם בתל-אביב-יפו, למשל: הבנייה החדשה בכפר שלם, בשכונת הארגזים או במתחם הפיני בינוי בנווה שרת. לצד דוגמאות אלה, קודמו בעיר במהלך השנים גם פרויקטים של התחדשות עירונית ששמרו על "רוח המקום" ועל המאפיינים המרקמיים והאדריכליים שלו והצליחו למשוך אליו אוכלוסייה חדשה ולהחיות אותו. דוגמאות בולטות לפרויקטים כאלה הם התוכניות להתחדשות לב העיר ותוכנית נווה צדק.

לצד תוכניות התחדשות אלה שהתמקדו בתחום המגורים ונועדו להוסיף יחידות דיור חדשות ולעדכן בניינים ויחידות דיור קיימות,

נערכו ברחבי העיר תוכניות מדיניות לשכונות ולאזורים שעסקו בהיבטים שונים של המרחב - תמהיל השימושים (ולא רק מגורים), המרחב הציבורי, שטחי ומוסדות ציבור, תחבורה, ועוד. ניתן לציין את תוכניות המדיניות הוותיקות (משנות ה-90) לשכונת שפירא, לשכונת פלורנטין, לאזור מבואות יפו ולאזור התחנות, ותוכניות מדיניות עדכניות יותר לשכונת רמת אביב הותיקה, לשכונת נווה שרת, למרכז רובע 9 (שכונת יד אליהו), ותוכניות המדיניות המקודמות כיום לשיכוני יפו. תוכניות מדיניות אלה המאפשרות בוועדה המקומית אך אינן תוכניות סטטוטוריות, הן בסיס להכנת תוכניות סטטוטוריות למתחמים ספציפיים בתחומן שנבחנות ומאפשרות לפי התאמתן לתוכנית המדיניות.

גם היום מקודמות בעיר תוכניות התחדשות עירונית, הן תוכניות מדיניות והן תוכניות סטטוטוריות, המתייחסות למרחב עירוני שלם והעוסקות בהיבטים רבים של פיתוחו ולא רק בהיבט של היקפי הבינוי ומספר יחידות הדיור. להלן חלק מהם.

תוכניות להתחדשות המרחב הציבורי

תוכניות לעיצוב סביבת תחנות הרכבת הקלה באלנבי ואליפלט: דוגמאות מעניינות של תפיסה רחבה בעיצוב העירוני הן התוכניות הרעיוניות שהזמינה העדייה לעיצוב הסביבה העירונית של תחנות הקו האדום באלנבי ובאליפלט, סמוך לפניית המסילה לשדרות ירושלים ביפו. שתי התוכניות הניבו רעיונות חדשניים לשדרוג כולל של המרחב הציבורי באזור התחנות, כגון: הפארק הליניארי לאורך תוואי המסילה התורכית מעל לתוואי התת קרקעי של **הרכבת הקלה** אשר יחבר את שדרות רוטשילד לשדרות ירושלים וייצור ציר ירוק החוצה את העיר, ציר שהופך את הרצף ההתפתחותי של העיר מיפו לאחוזה בית, וממנה לעיר הלבנה לרצף פיסי.

תוכניות להתחדשות אזורי מגורים

מרחב רחוב לה גרדיה: הרחוב מסומן בתוכנית המתאר העירונית כרחוב עם הוראות עיצוב מיוחדות. במקביל, הוכנה תוכנית מדיניות למרכז רובע 9, שבה שולבה התחדשות הרחוב בפרויקט מקיף של התחדשות השיכונים שלאורכו, ויצרה רחוב חדש המבוסס על חזיתות מסחריות וקולונדות, חזית בנויה מגדירה רחוב, שביל

אופניים ועוד. למרות ההזדמנות למינוף התחדשות שכונת יד אליהו כולה ולהפיכת רח' לה גוארדיה מעורק תחבורה לרחוב עירוני תוסס, עולה השאלה בדבר דרך ההתחדשות שהתוכנית אפשרה ותוצאותיה - פינוי בינוי שמשמעו מחיקת מרקם השיכונים על איכויות הבינוי והחלל המיוחדים להם, והשלכות המהלך על עתיד הקהילה.

שכונת פלורנטיין: התוכנית לצפון פלורנטיין המקודמת בימים אלה מאפשרת את הפיתוח וההתחדשות של השכונה תוך שימור המאפיינים הייחודיים שלה: בינוי רציף לאורך רחובות צרים, מבנים בעלי איכות אדריכלית בסגנונות בנייה שונים, שמירה על אופי השימושים והפעילות המסחרית הייחודית לאזור ומתן אפשרות להפיכת הרחובות לממותני תנועה או מדרחוב, לרבות סגירת רחובות באופן זמני בימים ובשעות מסוימות כדוגמת רח' לוינסקי ושוק לוינסקי בימי שישי, לנוכח מיעוט השטחים הפתוחים בשכונה.

תוכניות להתחדשות אזורים ושינוי ייעודם

תוכנית להתחדשות מרחב מנשייה: שכונת מנשייה ההיסטורית אשר התפתחה במשך 70 שנה עד למלחמת העצמאות ב-1948 שהרס בתיה נמשך עד 1976, חצצה בין נווה צדק לים ובתיה הגיעו עד לחוף ממש. כיום, במרחב מנשייה מצויים "מתחם התחנה", מוזיאון בתי האוסף של צה"ל, מגרשי חנייה ציבורית, חורשה וגינה זמניות, ומספר בתי מגורים צמודי קרקע. תוכנית ההתחדשות למרחב זה קובעת מגוון שימושים - מגורים ותיירות, תעסוקה, מלונאות, חזיתות מסחריות, שטחים למוסדות ציבור, שטחים ציבוריים פתוחים, מתחם לשימור ומבנים לשימור. התוכנית קובעת מערכת רחובות חדשים המתחברים למערך הרחובות העירוני הקיים, מייצרת מגרשים חדשים לבינוי חדש ומרחיבה וקובעת את השימושים ואופי הבינוי במתחם התחנה לשימור. בתוכנית מסומנים שטחים פתוחים ציבוריים ושטח כיכר עירונית הממשיכים יחד את הציר הידוק ממסילת הרכבת הישנה ויוצרים חיבור פתוח ורציף עד חוף הים. בנוסף בתוכנית מסומנים מבנים לשימור במרחב תחנת הרכבת ההיסטורית, "מתחם התחנה", וכן מבנים ואלמנטים לשימור בתחום מוזיאון בתי האוסף של צה"ל. מבנים אלה אינם מוגנים כיום סטטוטורית. במתחם מצוי מקבץ של עצים ותיקים,

שהם חלק חשוב בהגדרת חלקים מהתוכנית כאתר שימור.

מתחם התחנה המרכזית הישנה: התוכנית חלה על שטח של כ-80 דונם בשכונת נווה שאנן. היא חלק מהמגמה לפיתוח ולהתחדשות דרום העיר והמשך פיתוח של רצף אזור התעסוקה המטרופוליני של העיר תל-אביב-יפו. מטרת התוכנית היא לקדם התחדשות עירונית במתחם אשר סובל מהזנחה מתמשכת ושמאופיין כיום בשימושי מלאכה, תעשייה ומסחר, ולהפיכתו למרכז עסקים מטרופוליני הכולל מסחר, תעסוקה, מגורים וכן הקצאה של שטחים בנויים ציבוריים ושטחים פתוחים לטובת הציבור בסמיכות לקווים ולתחנה של הרכבת הקלה (הקו הירוק והקו הסגול). בלב המתחם ממוקם שטח הרציפים של התחנה המרכזית הישנה אשר הוגדר בתוכנית המתאר כמקוד למבנה ציבורי כלל-עירוני וכן כיכר עירונית. בשטח זה מתוכנן לקום הבית החדש של להקת בת שבע, לצד מבנה ציבור כלל-עירוני נוסף (שמאותו עדיין לא נקבעה).

תוכניות התחדשות מתחמים היסטוריים

פיתוח מתחמים חדשים באתרים היסטוריים ובאתרי שימור יצר מוקדי ביקור ועוגנים מסחריים חדשים לעיר. לפרויקטים אלה הישגים אורבניים בולטים - שימור המורשת הבנויה של המבנים הבודדים ושל המרקמים ההיסטוריים בכללותם, שילובה של המורשת במארג הפעילות העירונית העכשווית והעשרתו של זה. עם זאת נראה כי המתחמים ההיסטוריים אינם מנצלים את הפוטנציאל הגלום בהם והדגש שניתן בהם הוא על מסחר אקסקלוסיבי, כשהמורשת ההיסטורית והאדריכלית הם בעיקר תפאורה לפעילות המסחרית. מתחמים היסטוריים בעיר (שני הנמלים, מתחם תחנת הרכבת התורכית, מתחם יריד המזרח, שרונה) מנוהלים כעין קניון פתוח המנותק מסביבתו, שאינו חלק מחוויה עירונית רחבה יותר (אם כי יש ביניהם המחברים טוב יותר לסביבתם), ושאינו מציע תכנים תרבותיים שבכוחם להעשיר את חווית הביקור והשהייה או תכנים קהילתיים המחברים את המתחם לקהילות הסמוכות אליהם.

איור 7.12

פריסת העסקים במבנים לשימור במתחם שרונה

מקור: אתר כלכליסט.



בהקשר זה מן הראוי לציין תהליך התחדשות במתחם היסטורי אחר אשר בבסיסו תפיסה פרוגרמטית שונה: מרכז סוזן דלל בנוה צדק פותח מתוך פרוגרמה שבבסיסה מוקד תרבותי ברמה עירונית, מטורפולינית ואף כלל ארצית. ההשקעה הציבורית בפיתוח המוקד התרבותי בצד החייאת האדריכלות ההיסטורית ופיתוח מרחב ציבורי איכותי יצרו מוקד פעילות שהוא סמל תל-אביבי מובהק שתרם רבות להתחדשות המרקם העירוני סביבו.

תוכנית לאזור שפך הירקון ומתחם יריד המזרח ההיסטורי: התוכנית היא דוגמה מובהקת לגישה שונה של התחדשות מתחם היסטורי והפיכתו למוקד פעילות עירונית תוסס. חצי האי הירקוני הוא מתחם היסטורי בעל פוטנציאל רב וייחודי מבחינה אורבנית שנוטר כמובלעת, ללא חיבור אמיתי למרחב העירוני הסמוך. במצב הנוכחי, למרות השיפוצים שנערכו במתחם, הפוטנציאל הרב הגלום בו טרם הגיע לידי מיצוי בשל תמהיל שימושים חסר ובשל ניתוקו מהעיר. הפרוגרמה החדשה מייצרת זיקה רעיונית, תפקודית ועיצובית בין שתי חטיבות הקרקע שמשני עברי הירקון - חצי האי הירקוני ומרחב רוקח-אבן גבירול, והשטחים העירוניים הסמוכים, לרבות מתחם רידינג. זיקה זו תקשור בין שני המרחבים הגיאוגרפיים

למוקד רציף של פעילות עירונית. תמהיל השימושים כולל שימושי קרקע ופעילויות עוגן שיחזקו את הערכים ההיסטוריים באמצעות פעילויות תרבות, בידור פנאי ונופש, ומסחר. אזורים נרחבים ומוגדרים של אגף התכנון מיועדים לשטחים פתוחים מסוגים שונים. לשטחים אלו פוטנציאל לשמש כליבה מקשרת בין חצי האי הירקוני לרוקח-אבן גבירול. פיתוח בר-קיימא של סביבת שפך הירקון הכוללת שיקום אקולוגי של הנחל וגדותיו תהפוך את הנחל לעמוד שדרה מחבר למרחב, ועוגן לפעילות של טבע ונוף כחלק בלתי נפרד של המוקד העירוני החדש.

תעשייה, חדשנות, תרבות ויצירה הם ערכים ופעילויות אשר אפיינו את הפעילויות השונות במרחב חצי האי הירקוני מאז הקמתו ועד היום. על בסיס מרכיבי מורשת אלו זוהתה תימה מרכזית מתאימה הנשענת על תרבות ויצירה אשר זכתה לשם 'תוצרת הארץ'. התימה המוצעת תקנה לחצי-האי הירקוני אופי ייחודי ומובחן. תימה זו תואמת למודל 'העיר היצירתית' - מודל אשר הוכח ככלי יעיל להתחדשות אזורים בערים רבות בעולם, שמאגד תחתיו שלל תחומי פעילות יצירתית כגון: תרבות, אמנות, טכנולוגיה, מדיה, עיצוב ומלאכה. בתוך כך חלק משטחי הפעילות אשר נמצאים בשימוש של מוסדות ציבור ותרבות והתעסוקה היצירתית יוקצו לגורמי תרבות, אמנות ואומנות בעלות מופחתת על מנת להבטיח מגוון היצע של תכנים, פעילויות ותוצרים.

הפרוגרמה אימצה את המלצות עבודת התייעוד ביחס לשימורם של המרחב והמבנים ההיסטוריים נושאי ערכי מורשת ששרדו באזור יריד המזרח. עקרונות השימור כוללים חיזוק ושחזור 'מתווה קאופמן' ודרכי הגישה המקוריות אל המרחב, ובכלל זה שחזור השער והדרכים של המתחם ההיסטורי, הריסת תוספות בנייה ארעיות ומאוחרות, שימור מבנים היסטוריים, שיקום ושחזור מבנה תוצרת הארץ כאייקון וכעוגן ייחודי בליבת המרחב.

התחדשות ושינוי השימוש במבנים ישנים - בתי הבאר

איתור בתי הבאר בדרום העיר כמרכיב היסטורי לשימור הוא מרכיב חשוב בשימור המורשת ההיסטורית והתרבותית בעיר. דוגמה טובה היא פרויקט שיקום **בית הבאר ברחוב שלמה 6-8** שהוא חלק ממקבץ מבנים היסטוריים ששימשו כמתחם בית באר.

המתחם נכלל בתוכנית בניין עיר המציעה פרויקט מגורים בצד שטחי ציבור (שב"צ ושצ"פ) ושכוללת שיקום ושימור מתחם בית הבאר. המבנה הראשי (בית המגורים) הוקצה כמבנה ציבורי, ואילו יתר המבנים מיועדים לשימוש סחיר למטרות בילוי ומסחר. יזם הפרויקט שיפץ ושימר את בית הבאר, והעירייה נדרשה לצקת את התוכן הציבורי. המבנה נמסר למישלמה ליפו לפיתוח הקונספט ולהפעלה. הקונספט שהוצע ואושר - תמהיל שימושים לטובת קהילת יפו המבוסס על השפות הערבית והעברית.

איור 7.13

פרויקט התחדשות עירונית ברח' שלמה 6-8

מקור: ישר אדריכלים



התחדשות עירונית וציפוף המרקם הבנוי

שילוב בנייה מרקמית תוחמת רחוב (קו בניין 0) עם מגדל בעורף: דגם אדריכלי זה מאפשר ציפוף הבינוני בצד שמירה וטיפוח של ערכי הרחוב העירוני (הגדרת דופן רחוב ולא חלל ריק כסדר עורף; פעילות מסחרית ולא ריק שימושי) ושל המרקם הסובב (הבינוני המרקמי כמתווך בין המגדל לקנה המידה של הבינוני הוותיק; השלמת המרקם בדרך של infill). פיתרון זה הוא מענה מוצלח, על פי רוב, למפגש של המגדל הבווד עם הרחוב. מספר פרויקטים נבנו כבר ברוח זו, ובהם נהרדעא בארי, מגדל אבן גבירול ושאול המלך ומתחם רוקח. דגם אדריכלי זה הוא גם בסיס הפתרון האורבני

המוצע בתוכנית לבינוי רובע עירוני חדש בשטח שדה דב.

מתחם דופן קפלן - הדור הבא של הציפוף, עיר רב שכבתית ורטיקלית: ההצעה הזוכה בתחרות הרעיונית לעיצוב המגרש בצומת ציר בגין ורחוב קפלן (קימל אשכולות אדריכלים) מציגה פרוגרמה לבינוי מגדל ברמות צפיפות גבוהות במיוחד המשלב מרחבים ציבוריים בשימושים סחירים מעורבים: שימושים ציבוריים ברמה המטרופוליטית במפלס הקרקע, מעליהם דיור ציבורי בר השגה, ועל גג קומות המסד שימושים ציבוריים לדיירי המתחם, ומגדלים של משרדים, מלונאות ומגורים, ושטחים פתוחים המרחפים בגובה 30 קומות ומעלה. פרויקט רעיוני זה מייצג תפיסה חדשה להתחדשות עירונית וציפוף: הפרויקט מביא את האינטנסיביות בצפיפות הבינוני במגרש לרמות שכמותן טרם נראו עד כה. הוא מנסה לייצר עיר בעיר אנפין המשלבת שימושים ברמה המקומית, העירונית והמטרופוליטית. הפרויקט, על ערכיו האדריכליים והתפקודיים ועל סמיכותו למרקם ההיסטורי בשרונה, מן הדין שיילמד היטב כחלופה אפשרית - על יתרונותיה וחסרונותיה - לעתיד האורבניות בתל-אביב-יפו.

3.5 כיווני פעולה - הצעות ראשוניות

א. שמירת "רוח המקום" - מציאת הנוסחה המאפשרת התחדשות ובנייה חדשה כדי לחדש את מלאי הדירות בעיר ואת פני העיר תוך שמירה על "רוח המקום" של השכונות השונות. מלאכה רבה נעשתה מתוך הכרה בצורך זה בחלקים שונים מיפו ויד אליהו, ביצרון ופלורנטין, כרם התימנים ונווה צדק. ברחבי העיר קיימות שכונות נוספות אשר להן מרקם חיים ובינוי מיוחד ונדיר שעלינו להשכיל ולשמור במקום 'לשמר' (במובן של שימור מלוא מרכיבי הזהות ולא רק קליפה עיצובית וייצוגית) בלי להוציא את החיים הקיימים מתוך המרקם. שכונות התקווה, קריית שלום ושפירא הן דוגמאות טובות לכך.

ב. פיתוח מרקם עירוני אינטנסיבי המבוסס על הקיים במקום המנגנון המקובל של פינוי בינוי - תוכנית הפינוי בינוי בנווה שרת היא ניסוי חלוצי שממנו יש להפיק מסקנות בהיבטים תהליכיים, תכנוניים פיזיים וכן בהיבטים קהילתיים-חברתיים ולתקן בתוכניות הבאות תוך אמירה ברורה כי מטרת ההתחדשות היא שיפור

ה. כיוונים ודגשים אפשריים בעיסוק בהתחדשות עירונית בתל-אביב-יפו -

- התחדשות המרחב הציבורי - תכנון עוגנים של מרחב ציבורי אטרקטיבי ופעיל כבסיס לתהליכי התחדשות כפי שנעשה בפרויקטי התחדשות בפרים ובברצלונה.
- זיהוי היחורים השחורים אליהם לא הגיעו עד כה מהלכי ההתחדשות שמובילה העירייה, ולא כוחות השוק. למשל, התחנה המרכזית החדשה.
- ציפוף "עתידיני" - גיבוש מדיניות עירונית מושכלת בנושא כיווני ציפוף עתיד זכויות; הנחיות עיצוב, מגבלות מיקום במפת העיר, דרישות פרוגרמטיות וכד'.
- טיפולוגיות אדריכליות - בחינת דרכים למיתון התופעה של התחדשות 'גנרית'. הנחיות עירוניות לעיצוב אדריכלי, להבטחת גיוון, לשימור מרקמים ולהשתלבות בנייה חדשה בתוכם.
- התחדשות עירונית, שימור וטיפול קהילות מקומיות.
- 'מגדלים ירוקים' - טיפולוגיה והנחיות עירוניות בתחום הבנייה המגדלית: תקן חנייה, שילוב צמחיה בבנייני 'גנים תלויים', מפגש עם מפלס הרחוב.
- איפיון זהות ייחודית של מקום (פיסית וקהילתית) כבסיס להתחדשות הטרוגנית של מרקמים שונים בעיר.
- יצירת מגוון אפשרויות מגורים בעיר מבחינת טיפולוגיה אדריכלית, טיפוס דירות, מחירים, אפיקי שיווק לציבור.
- מיסוד נורמה של מצוינות אדריכלית במבני ציבור אשר יהיו 'סמן' ומודל למצוינות אדריכלית בפרויקטים יזמיים.

תשתיות ציבוריות ופרטיות, בנייה בסטנדרטים חדשים של איכות עיצובית בנוסף להבטחת בניינים ממוגנים ומחוזקים, שיפור איכות המגורים על-ידי תוספת מרפסת, ממ"ד, מעלית וחנייה, ללא עלות מצד הדיירים. חשוב לזכור כי הגדלה לא מרוסנת של שטח הדירה אינה מטרה ראשונה, ויש לאפשר הגדלה זו לפי תנאים תכנוניים בכל מקום ומקום. כמו כן נדרשת יצירת מנגנונים שיבטיחו את הישארות האוכלוסייה הקיימת במקום ואת שילובה עם האוכלוסייה החדשה.

ג. "צפיפות איכותית" כמדד להצלחת פרויקטים של התחדשות עירונית - ציפוף איכותי מבוסס על שילוב מורכב של כלים כגון: שימוש רב שכבתי בקרקע; עירוב שימושים; דגש על הולך הרגל ועל תחבורה חלופית; ריאות ירוקות ואיכות המרחב הציבורי; רבגוניות החוויה העירונית, מרחב הזדמנויות בחירה, בטיחות וביטחון, נוחות פיסית ואקלימית, בינוי אינטנסיבי השם דגש על איכות אדריכלית, על הגדרת החלל העירוני (הרחוב, החצר, הכיכר), מבני ציבור, מרחב ציבורי מגוון, שימת דגש על מרכיבי הזהות המקומית, טיפוח הקהילה המקומית, יצירת היצע מגוון פתרונות דיור.

ד. התחדשות מתחמים היסטוריים בגישה חדשה - המפתח להצלחה של פיתוח מתחמים חדשים במרחב העירוני תלוי בשני תנאים הכרחיים: האחד, חיבור אורגני וקישור אל המרקם העירוני הסובב - אל רחובות העיר ואל מוקדים קיימים נוספים של מרחב ציבורי ושימושים מושכי קהל כך שהמוקד החדש אמור להוסיף לעושר החוויה העירונית ולהצטרף אליה, והשני - פרוגרמה מגוונת הכוללת מרכיבים נוספים לשימושים הסחירים - תפקודים עירוניים ומטרופוליניים המעשירים את חוויית השהייה במקום, מושכים קהל ומאריכים את שעות הפעילות, כגון: מוקדי תרבות ובילוי. כיוון אפשרי להתחדשות עשוי להיות התמחות של כל מתחם היסטורי כדוגמת זו שנקבעה בפרוגרמה שהוכנה לחצי האי הירקוני. אזורי ההתמחות העירוניים הם מקומות של עירוב שימושים שמתקיים בהם ציר התמחות דומיננטי שנבנה מתוך פרוגרמה אשר מורכבת, בנוסף לתכנים מסחריים, מזיהוי וחיזוק האיכויות הקיימות באזור וממציאת דרכים לשיפור ולהעצמת ערכיו הייחודיים, לצד עידוד התפתחויות חדשות.

04 המרחב הציבורי

4.1 מבוא

לנוכח הציפוף וגידול האוכלוסייה הצפויים בעיר תל-אביב-יפו עולה הצורך להרחיב את מצאי המרחב הציבורי. האפשרות לאתר קרקע להקצאת שטחים ציבוריים פתוחים היא מוגבלת במיוחד באזורים הוותיקים של העיר, ולכן יש לחשוב על טיפוסים חדשים של שטחים פתוחים.

בעיר הישראלית העכשווית המרחב הציבורי מוגדר בדרך כלל במגוון מצומצם של קטגוריות כמו כיכר עירונית, גינה שכונתית, פארק עירוני או מטרופוליני, שדרה או טיילת. מבין אלה, גינות ופארקים הם הקטגוריות התופסות את מירב השטח הציבורי, כעין תוצר סטנדרטי של התכנון על פי תקנים ופרוגרמות כמותיות, לעומת כמות קטנה (ולא מחויבת פרוגרמטית) של כיכרות, שדרות וטיילות. מאחורי מציאות פרוגרמטית זו נמצאת תפיסה תכנונית הרואה בשטח הציבורי הפתוח 'הפסקה' של העירוניות, שטח ריק וירוק לתושבי העיר לפעילות של בילוי ופנאי, נגטיב מחויב למסה הבנויה. תפיסה זו מנוגדת לתפיסה של מרחב ציבורי כחלק אינטגרלי של המרקם האורבני, כזה שנותן מקום ומשמש במה לפעילות תרבותית, פוליטית, מסחרית וכד'. בנוסף, לרוב השטחים הפתוחים הציבוריים לא מתוכננים כרשת של מרחבים המקושרים ביניהם לכלל מערכת רציפה, אלא כאוסף של מקומות מבודדים ללא קשר ביניהם. מצב זה גורם לנתק בין רשת הניידות (בכלי תחבורה ציבורית, רגל או אופניים) לבין המרחב הציבורי עצמו. באותם מקרים יוצאי דופן שבהם נהגתה מערכת השטחים הפתוחים בתכנון התב"עי כחלק אינטגרלי מהתכנון העירוני, מתקבלות תוצאות איכותיות של מרקמי חיים שבהם השטחים הפתוחים משרתים את התושבים בצורה אופטימלית, לא רק כמקומות לשהייה, מפגש ומשחק, אלא גם כחלק ממערכת התנועה של הולכי רגל ואופניים. כזו היא מערכת השצ"פ שתוכננה בשכונת יד אליהו שבמזרח העיר. מערכת איכותית נוספת של רשת תנועה לא ממונעת המחברת בין מוקדים ציבוריים תוכננה בעיר כפר סבא.

כבר התוכנית האסטרטגית הקודמת עסקה בהרחבת מגוון טיפוסים השטחים הפתוחים בעיר ובקישורם למערכת רציפה. היא הציעה את רעיון "השלד הירוק" הכולל מערך של מרחבים ציבוריים מגוונים - מרחבים, מוקדים וצירים. המרחבים מחולקים לפארקים, מתחמי רחובות משולבים ומרחב הגינות החבויות בתחום העיר הלבנה. המוקדים מהווים מגוון כיכרות שונות ברחבי העיר. הקטגוריה השלישית - צירים ירוקים, כוללת שדרות וטיילות שבהן הדגש הוא על האופי הירוק ועל התנועה של הולכי רגל ורוכבי אופניים, וכן צירים נוספים מסחריים וצירי תנועה ראשיים.

עדכון התוכנית האסטרטגית הוא הזדמנות לפיתוח מודלים חדשים של מרחב ציבורי - לא כנגטיב למרקם הבנוי, אלא כחלק אינטגרלי ממנו וכהשלמה לו. פרק זה יעסוק במרחב הציבורי מבחינת תרומתו למגוון הפעילויות המייצרות אינטנסיביות עירונית ועושר בחוויות החיים בעיר, וכן בהגדרת תרומתו של השטח הפרטי הפתוח למרחב הציבורי העירוני, וניסוח הצעות לממשק ביניהם. המרחב הציבורי מתפקד כשלד לרקמה העירונית, וחשיבותו מתבטאת לא רק באיכות של כל שטח פתוח בפני עצמו, אלא כחלק מהמערך העירוני הכולל והקשורים בין מרחבים ציבוריים לכלל מערך עירוני שלם.

4.2 מגמות בעולם

בפרקטיקה של העיצוב האורבני ותכנון ערים נחשב המרחב הציבורי חלק שמחבר בין קהילות לבין חלקים שונים של העיר ומעודד חיים עירוניים. אולם בפועל לא תמיד מצליח המרחב הציבורי להשיג מטרה זו. במציאות של סביבה עירונית משתנה ומצטופפת במהירות גבוהה, עיצוב המרחב הציבורי נדרש להיות יצירתי ביותר ולייצר חללים פתוחים גם בשטחים לא ציבוריים בהגדרתם הסטטוטורית. אך מחקרים על מרחבים ציבוריים בבעלות פרטית (privately owned public spaces) מראים כי השטחים הללו (בגרסה הישראלית - השטחים הפתוחים הפרטיים בזיקת הנאה) לא תמיד תורמים למרחב אורבני איכותי: מיקום השטח הפתוח לא בהכרח אופטימלי מבחינת צורכי הציבור, ולא בכל המקרים מובטחת גישה חופשית לציבור הרחב בכל שעות היום וכל ימות השבוע. כמו כן, לא תמיד תכנון השטח מזמין לציבור הרחב שכן היזם והדיירים מעוניינים להדיר ככל הניתן עובדי אורח. עם זאת,

כשהתכנון והאחזקה של שטחים אלו הם ברמה גבוהה והפיקוח עליהם באחריות הרשות הציבורית, ניתן לשלב טיפוס זה של חלל עירוני במערכת רציפה של מרחב ציבורי.

המרחב הציבורי יכול להיות גורם מוביל ועוגן לתהליכי התחדשות עירונית, כמו שקרה במהלך ההיסטוריה בדוגמאות מפורסמות, למשל: השדרות של האדריכל נוף הצרפתי Lenotre בוורסאי שעליהן נסמכו הבלוקים העירוניים שנבנו מאוחר יותר, או הפארק המרכזי של מנהטן בתכנון Olmsted שהוביל להתפתחות מסיבית של הבנייה לגובה סביבו. דוגמאות מודרניות יותר של התחדשות עירונית המושתתת על עוגנים של מרחב ציבורי הם תהליכי ההתחדשות הנרחבים של פריס וברצלונה משנות ה־80 של המאה שעברה.

בקנה מידה של פארקים עירוניים, קיימות דוגמאות רבות של טיפולוגיות חדשניות המשלבות את הצורך בשטח ירוק אינטנסיבי במרקם האורבני עם שכבות נוספות של שימושיים ציבוריים, כמו הפרוגרמות הרב תחומיות של פארקים כדוגמת לה וילט וברסי בפריס. למעשה, אם לתרגם את תוכני הפעילות המגוונים בפארקים אלה לשפה סטטוטורית, הם אינם רק שצ"פ (שטח ירוק), כי אם שטחים ירוקים-חומים: רבות מהפעילויות הללו בתחומי התרבות, האמנות, החינוך, הספורט, הכינוסים וכד' הן ברמה עירונית, מטרופוליטית או אף ארצית, ובוודאי הרבה מעבר לרמה השכונתית. עובדה זו מלמדת על המשקל הרב שמיעד התכנון המרכזי הציבורי (ארצי או עירוני) לפעילויות מגוונות במרחב הציבורי.

מגמה בולטת בתכנון המרחב הציבורי היא התכנון של פארקים עירוניים כחלק משימוש רב שכבתי של הקרקע במרכזי הערים הצפופים, כגון פארק לה האל על גבי מרכז קניות תת קרקעי וזירדן אטלנטיק מעל גבי תחנת הרכבת של מונפרנס בפריס. פארקים אחרים מוקמים על גבי שטח שהושב לעיר בעקבות קירוי כבישים מהירים שחצו אותה, כמו הפארק מעל הכביש המהיר בסיאטל (בתכנונו של לורנס הלפרין), מעל הפריפריק של פריס, במדריד וכן big dig- בבוסטון.

ערים מובילות בעולם מפתחות מערכות חדשות של מרחבים ציבוריים בדגש על הרשת הרציפה והתפקיד שלה כשולד למרקם

העירוני כולו. לדוגמה, העיר המבורג מפתחת רשת של אצבעות ירוקות רציפות במרקם העיר וחיבורים בין פארקים מטרופוליניים והסביבה הטבעית שמחוצה לה. רשת השטחים הפתוחים של עיריית לונדון הגדירה קטגוריות שונות של מרחבים ציבוריים, המחברים את המרחב הפתוח והמשלבים אותו עם שימושים ציבוריים, תחבורה ותשתיות, ובכלל זה תשתיות טבע בשולי העיר (Country Park) הכוללות מגוון של בתי גידול לבעלי חיים וצומח טבעי, וכן אזורי בילוי ופעילות אנושית מגוונת, ובכלל זה גם מוקדי חינוך ותעסוקה.

4.3 המרחב הציבורי בתל-אביב-יפו

מתחם תוכנית גדם: בתוכניתו של פטריק גדם משנת 1925 תוכננה התרחבות העיר תל-אביב במתכונת תפיסת 'עיר הגנים' האנגלית שגובשה כריאקציה להשלכות העגומות של המהפכה התעשייתית, חברתית ופסיטית על ערי המערב המתועש. החתך הייחודי של רחוב המגורים, התוצאה של הרחקת קו הבניין מחזית המגרש והפיכת רצועת החזית שהתפתחה לגינה הפכו את פרבר הגנים ממנו צמחה תל-אביב לעיר ייחודית וחדשה בנוף האורבני המערבי - שילוב של בנייה למגורים באינטנסיביות עירונית עם חזית ירוקה בעלת אופי פרברי. בניגוד לחזית הקדמית שתרמה לייחודו של רחוב המגורים הטיפוסי, הרצועות הפתוחות האחרות (בצד הבניין ומאחוריו) נותרו לרוב לא מנוצלות ולא מטופחות, ובדרך כלל מאכלסות גדרות מיותרות בין מגרש למגרש ופחי אשפה. חזותן הכללית של רצועות אלה מונחת ומעידה על כך שלא מילאו את תפקידן המתוכנן כגינות במגרשים הפרטיים שבתוכן היו אמורים "להישתל" בנייני המגורים.

תוכנית גדם הציעה מערך ייחודי ומגוון של שטחים פתוחים - מהשדרה הירוקה והפארק העירוני ועד הגינה בלב הבלוק העירוני, אותן 'גינות חבויות' אינטימיות ונגישות אשר מילאו תפקיד של גינה שכונתית. הכיכר העירונית תוכננה בקצה שדרות רוטשילד, בליבו של מוקד מבני התרבות המרכזיים של העיר. בתוכניתו אף הותוו הפארקים העירוניים הראשונים - גן העצמאות בקצה טבעת השדרות על חוף הים וגן מאיר. כל המרכיבים הללו של המרחב הציבורי נשמרים ומטופחים עד היום.

מרחבי שהייה - כיכרות, גינות ופארקים: פארק מדרון יפו, מתחם שרונה, פארק החורשות, פארק גלית וגינות שכונתיות חדשות כמו גינת קריית ספר הגדילו משמעותית בשנים האחרונות את מציאת השטח הפתוח לתושבי העיר ומבקריה. באופן מיוחד פותח טיפוס חשוב של חלל עירוני - הכיכר העירונית הקלאסית אשר למרות היותה מרכיב מרכזי בחלל העירוני של ערים ותיקות בכלל וערים ים תיכוניות בפרט, דווקא בתל-אביב ההיסטורית הייתה נדירה למדי. כיכרות עירוניות פותחו על גבי חניונים תת קרקעיים - תופעה רצויה של שילוב שימושים ושימוש רב שכבתי בקרקע.

איור 7.14

כיכר גבעון לאחר השיפוץ

מקור: אתר אחוזות חוף



אף על פי כן ניכרים פערים בהקמה של כיכרות חדשות בין חלקי העיר השונים. מרבית הכיכרות פותחו בלב העיר - כיכרות חדשות כגון כיכר גבעון, כיכר קצה שדרות רוטשילד, כיכר ביאליק וכיכר מגן דוד. כיכרות בוצעו גם ביפו. לעומת זאת, בצפון העיר ובשוליים הדרומיים והמזרחיים של העיר כמות הכיכרות קטנה משמעותית.

שטחים פתוחים חדשים מתוכננים במסגרת תכניות חדשות. כך לשטחים הציבוריים הפתוחים החדשים יחסית של שרונה וכיכר גבעון (ובעתיד גם המחצית הצפונית של מתחם שרונה שתפונה על ידי הצבא ותהיה המשך לפארק שרונה הקיים) יתווספו הפארק

במתחם השוק הסיטונאי (על גג מרכז הקניות) ומרכיבי המרחב הציבורי המתוכננים במתחם חסן ערפה, שיחד עם גינת קריית ספר וגינת החשמל יהיו שלד של רצף שציף מתפתח דרומה. דוגמה נוספת היא הפארק החופי בתכניות 3700 ושדה דב, ועוד. למרות התוכניות המתוארות לעיל, הציפוף החזוי והמתוכנן באוכלוסיית העיר ובמרחם הבנוי מחייב ייצור של מרחבים נוספים של שטח פתוח וחלל עירוני,

הפארקים המטרופוליניים: קרוב למחצית מהשטחים הפתוחים בתל-אביב-יפו הם הפארקים המטרופוליניים שבתחום העיר - פארק הירקון ופארק בגין (4,300 דונם מתוך 11,400 דונם). הפארקים המטרופוליניים ממלאים תפקיד חשוב בחיי הפנאי של התושבים והמבקרים ומספקים תנאים לאיכות חיים עירונית גבוהה. תיפקודם צפוי להשתפר בשנים הבאות לאחר שיטופלו מספר בעיות. כך למשל, מצבו של פארק בגין בדרום שסובל מחיבור לקוי למרחם העירוני הסמוך לו ישתפר עם פיתוח פארק אריאל שרון (שפארק בגין יהיה חלק ממנו) והשיפורים המתוכננים ברחובות הנושקים אל שערי הפארק. השינויים מתוכננים הן במסגרת התחדשות עירונית ובינוי חדש בדופן הפארק והן במסגרת פיתוח הציר הירוק של רובע מזרח העיר שיקשר בין שדרות ההשכלה לפארק בגין. תוכנית אב שקודמה לפארק הירקון המליצה על שילוב מגוון פעילויות של פנאי, תרבות, ספורט, חינוך, אקולוגיה ושאר שירותים לתושבי העיר, והמליצה על שילוב בתי גידול אקולוגיים ומגוון נופים היסטוריים (טבעיים ותרבותיים) של מישור החוף. סמיכותו של פארק בגין לפארק אריאל שרון אשר מתוכנן כרצף של נופים אקסטנסיביים לאורך נחל האיילון, מהווה פוטנציאל לשילוב דומה.

השלד הירוק העירוני: במקביל לעבודה על התוכנית האסטרטגית הקודמת וכנגזרת של אותה תפיסה תכנונית בדבר מרחב ציבורי מפותח ואיכותי, קידמה עיריית תל-אביב-יפו תוכנית לשלד ירוק עירוני, המאפשרת פיתוח של חיבורים בין מרחבים ציבוריים בכל חלקי העיר. השלד הירוק מורכב מרשת תוואים רציפים של חלל עירוני (רחובות, שדרות, טיילות, שבילים ומעברים) שבהם עדיפות לתנועה לא ממונעת. צירים ירוקים אלה מתוכננים להחזיר את הולך הרגל ורכב האופניים לרחוב כבסיס להחייאת חיי הרחוב,

איור 7.15

קירוי איילון - הדמיה

מקור: פרחי-צפירי אדריכלים



טיילת האיילון: במקביל לתוכנית של קירוי קטע מכביש האיילון קודם רעיון לייצר תוואי רציף לתנועת הולכי רגל ואופניים לאורך דפנות האיילון מצפון לדרום¹⁰⁹. רעיון זה בא לידי ביטוי במסמכי תכנון החל מתוכנית השלד הירוק העירוני, דרך תוכנית האב לשבילי אופניים בעיר ועד לתוכנית המתאר. רעיון תכנוני זה לא תורגם עדיין למסמך מדיניות כולל או לתוכנית אב לציר אורכי לתנועת אופניים לאורך האיילון.

4.4 כיווני פעולה - הצעות ראשוניות

א. התפקיד החברתי של המרחב הציבורי - לקדם תכנון של מרחבים ציבוריים מתחשבים ומכילים המתאימים למגוון רחב של תרבויות, מעודד דיאלוג בין קהילות ובניית רקמה חברתית ודינמית יותר.

ב. מרחב ציבורי מגוון - כדי להתאים את המרחב הציבורי לצרכים השונים של תושבי העיר השונים, יש לחשוב מחדש על מגוון רחב יותר של טיפולוגיות של המרחבים הציבוריים שיתאימו יותר לצפיפויות גדולות, למרכז העיר מול שכונות מגורים, בין מוקדים

ליצור העדפה מתקנת לתנועה לא ממונעת, לבסס את המרחב הציבורי הפתוח כעמוד השדרה העיצובי של המרקם העירוני, ליצור מנופים לחיזוק הקשר של הקהילה לסביבתה ולהפוך את החלל העירוני לשווה ערך למסה הבנויה בתכנון העיר. מדיניות השלד הירוק אמורה לגשר על חסמים בין חלקי העיר השונים לבין מוקדי פעילות, ובכלל זה שיפור הקשר בין העיר לחוף הים ובינה לסביבה הפתוחה שמחוצה לה; לשפר זמינות שטחים פתוחים לתושבי העיר ואת הנגישות אליהם; לשנות את תנאי הסביבה וסדרי העדיפויות במרחב הרחב כדי להפכו לידידותי יותר להולכי הרגל ורוכבי האופניים; לעודד טיפול עיצובי כולל ברחוב ולשמש כמנוף ציבורי לפרויקטים של התחדשות אזורים בעיר; לטפח נקודות ציון וסמלים חזותיים ברחבי העיר. תפיסת השלד הירוק העירוני עומדת מאחורי רבים מפרויקטי הפיתוח במרחב הציבורי של העיר.

קירוי איילון: סוג חדש של מרחב ציבורי מתוכנן בתל-אביב-יפו. פארק בן מאות דונמים יוקם על שטח חדש שיווצר כתוצאה מקירוי קטע מכביש איילון. הפארק העתידי ישרת את המע"ד המטרופוליני לאורך האיילון, יגשר על פני המחסום שיצר הכביש, יחבר בין השכונות שמשני עבריו, יתרום ליצירת רצף של מרחב ציבורי פעיל ויענה על המחסור בשטחים ציבוריים פתוחים במרכז העיר ומזרחה. תפיסה זו של יצירת מצאי קרקע חדשה לשימוש ציבורי באמצעות ייעול הניצול של השטח (קירוי הכביש הוא שימוש רב שכבתי באותה יחידת קרקע), וכן העלמת המפגע שיצר הכביש המהיר בלב המרקם העירוני, הם תקדים חשוב בהיבט של הגדלת מצאי המרחב הפתוח בעיר ותרומה משמעותית לעירוניות חדשנית ואיכותית. יש לציין כי תקדים לקירוי קטע מכביש איילון ליצירת מרחב ציבורי קיים כבר כעת בסמוך ליבית הבילויים שבדרום העיר. על גבי הקירוי הוקם פארק שכונתי הסמוך למבנה לשימור. השמשותו בעתיד כמוקד פעילות ציבורית תיצוק תוכן חדש למרחב ציבורי זה אשר ישרת את תושבי שכונת נווה עופר הסמוכה.

אזוריים לשטחים פרפרדאליים. טיפוסים שונים של מרחב ציבורי יותאמו לאזורים שונים בשאיפה להגיע למגוון טיפוסים לכל אזור בעיר.

ג. שטטוש הגבול בין המרחב הציבורי למרחב הפרטי - נדרשת בדיקה האם יש צורך בקו ברור וחד בין המרחב הציבורי למרחב הפרטי והאם ניתן למתוח, להפוך או להרחיב אותו.

ד. פיתוח אקולוגי של השטחים הפתוחים - הניסיון בפרויקטים בעולם מלמד שניתן לקיים בנוף שמתפקד בו זמנית לשירותי הפנאי וגם כבית גידול אקולוגי התורם למגוון המינים, לחוויית מפגש בלתי אמצעי של התושב עם חיי הבר, לשיקום נופים טבעיים ותרבותיים היסטוריים של הארץ, לשיפור משק המים בשטח העיר ולפעילויות חינוך וקהילה הקשורות בנוף זה אותן פעילויות.

ה. מיקוד מאמץ במימוש הצירים הירוקים בעיר - מימוש בשטח של תפיסת הצירים הירוקים כשלד של מערך תוואים לתנועה לא ממונעת המחבר את מרכיבי המרחב הציבורי השונים לכלל רשת רציפה של חלל עירוני איכותי (המרחב הפתוח). צירים ירוקים ברמות היררכיה שונות יתוכננו ויבוצעו בכלל זה ישודרגו צירים ירוקים המבוצעים כעת או כאלה המתוכננים לבצוע כשבילי אופניים בלבד. מימוש תפיסת השלד הירוק ישתלב בשינוי מרחיק לכת יותר בחלוקת החתך של רחובות שהם קטעים מצירים ירוקים ובתפקודם התנועתי.

05 הרחוב העירוני

5.1 מבוא

המהלך המודרניסטי הגדול בתכנון ערים שלאחר מלחמת העולם השנייה ועד לשנות ה-80 של המאה העשרים כלל מעבר חד לתכנון מוטה רכב פרטי אשר שינה את אופיים של הרחובות ההיסטוריים ממקומות לשהייה, לשוטטות, למפגש ולבילוי לצירי תנועה לרכב ממונע ולפרוזודורי תשתיות. מגמה זו בולטת בתכנון הערים המודרניסטי בישראל בכלל, וברחובות תל-אביב-יפו בפרט.

במשך עשרות שנים נדחקו הולכי הרגל מרחובות העיר בשל תכנון רחובות מרובי נתיבים לרכב מנועי ומדרכות צרות, ריבוי מכשולים במדרכות - חלקם חסמים של ממש (עמודי חשמל, פילרים, פחי אשפה). הזנחת ההשקעה בתחבורה ציבורית בעלת קיבולת רחבה עודדה את השימוש ברכב פרטי, ותשתיות התחבורה הותאמו למגמה זו על חשבון סביבת הולך הרגל. במקביל, התפתחו דגמי מסחר כגון הקניון הסגור, הממוזג, האטום והמנותק מן המרקם העירוני הסובב שפגעו קשות ברחובות המסחר.

התוכנית האסטרטגית מ-2005 העלתה לסדר היום את החזרה אל הרחוב העירוני. קו המדיניות שהוצע בהקשר זה היה אמצעי מימוש להחייאת הרחוב המסחרי העירוני והחזרתו למוקד החיים בעיר, הציע אמצעי מימוש כגון: עיצוב מחדש של המרחב הציבורי ברחוב, עירוב שימושים מושכל, עיצוב מחדש של חזיתות מסחריות, כלים פיננסיים ומיסויים לעידוד עסקים וקידום שותפויות פרטיות-ציבוריות. אמצעים אלה יושמו רק בחלקם. כפי שיתואר בהמשך, תוכנית המתאר וסדרה של תכניות ומסמכים אחרים המשיכו והרחיבו את העקרונות שהותוו בתוכנית האסטרטגית.

5.2 מה קורה בעולם

הרחובות הם בממוצע 80% של המרחב הציבורי בערים, אך במקרים רבים הם לא מספקים מרחב ציבורי איכותי, וכשלים במתן מענה לצורכי הקהילות הסובבות: אין מרחב שבו אנשים יכולים לנוע בצורה בטוחה ומהנה וליטול חלק פעיל בחיים החברתיים המתרחשים במרחב הציבורי. ערים רבות בעולם מובילות היום שינוי ועיצוב מחדש של מרחב הרחוב ומשקיעות ברחובות כמרחבים ציבוריים איכותיים עבור אנשים, במקביל לתפקודם כצירים לתנועה העירונית. ההשקעה המקומית עוברת מפיתוח כבישים מהירים לתחבורה הפנים עירונית, ותפקידו של תכנון תנועתי משתנה מבניית כבישים רחבים וארוכים להפיכת הרחוב למקומות שהייה ותנועה איכותיים. שינוי תפיסתי בתכנון מרחב הרחוב יכול לענות על אתגרים רבים, כגון: הורדת האלימות התנועתית, שיפור בריאות הציבור, שיפור איכות האוויר, הגדלת היעילות הכלכלית, הורדת צריכת האנרגיה, הכנת העיר לשינויי אקלים, הורדת זיהום הרעש, שיפור איכות חיים, שיפור השוויון החברתי.

יעילות ההגעה ליעדים ברגל. תשומת הלב מופנית גם לעיצוב הפיסי והזהות של מרחב הרחוב (= רוח המקום היוצרת את החוויה), ובכלל זה עיצוב חזיתות מסחריות, טיפוח האדריכלות (= חזיתות הרחוב) ומרכיבי החלל העירוני. כמו כן, מושם דגש על שימושים תומכי הליכה.

נציבת התחבורה לשעבר של עיריית ניו יורק סדיק קאן הוציאה לאור את הספר **STREET FIGHT** המסכם את התהליך שבו הפכה העירייה את מרחב הרחוב הניו יורקי למקום בטוח יותר, נעים ונגיש להליכה ואף יעיל יותר לתנועה המוטורית. בחוף המערבי של ארצות הברית הובילה העיר סן פרנסיסקו את תנועת ה-PARKLETS - הפיכת מקומות חנייה לאורך הרחוב לאזורי שהייה לאנשים, כתוספת לעסקים הקיימים או כמרחב ירוק זמני או קבוע.

בערים שונות באירופה נוסתה גישה חדשה להפיכת צמתים ורחובות שונים בעיר למרחב משותף (**SHARED SPACE**) להולכי רגל ואמצעי תעבורה שונים. פתרון זה מציע ביטול הפערים בין המפלסים בחתך הרחוב, הורדת שילוט והורדת רמזורים כדי ליצור מרחב משולב אחיד הנותן עדיפות לתנועות הלא מוטוריות והנותן מקום לרכב המוטורי כ'אורח' במרחב הרחוב. יישום הגישה הזו הוביל להפחתה במספר התאונות בצמתים, בעיקר כתוצאה משינוי התנהגותי של הנהגים.

בחוברת הנחיות **GLOBAL STREET DESIGN GUIDE**¹⁰⁵ שהוצגה בכנס HABITAT III בקיטו באוקטובר 2016, מוצע מודל משולש המבוסס על שלוש זוויות: מקום, אנשים, והשפעה.

מקום: בחינת הקונטקסט הבנוי, הטבעי, החברתי, התרבותי והכלכלי של הרחוב מגדירה את קנה המידה הפיזי ואת אופי המרחב. היא לוקחת בחשבון את יעודי הקרקע הסובבים, את צפיפות המרחב הבנוי ואת הרשתות העירוניות הרחבות יותר.

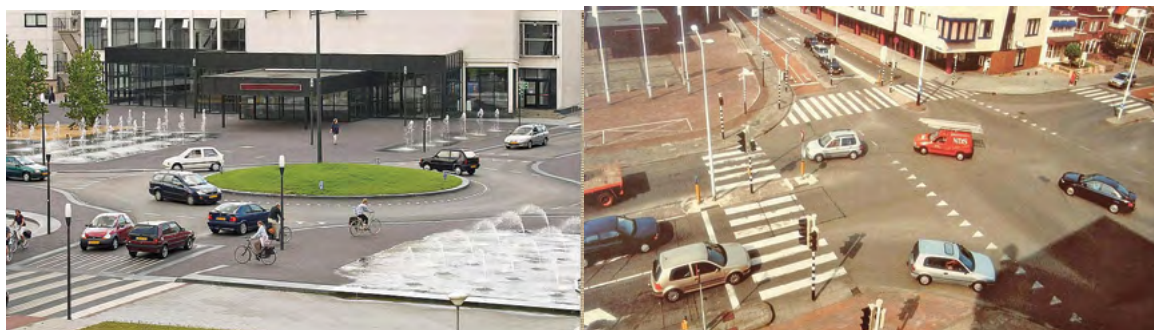
אנשים: זיהוי האנשים שמשתמשים ברחוב ואיסוף נתונים כמותיים על שימושים, על הגדרת השימושים והפעילויות השונים במרחב הרחוב העתידי וחיפוש אחרי מענה לצורכיהם.

השפעה: רחובות עירוניים צריכים לענות על צורכי האנשים בעתיד יותר מבהווה; יש לשאוף לעיצוב שלוקח בחשבון מגוון רחב של אתגרים כמו בריאות, איכות חיים, קיימות סביבתית, קיימות כלכלית ושוויון חברתי.

הפיכת סביבת הולכי הרגל ברחוב לאטרקטיבית דורשת גישה המציבה את הולך הרגל כגורם החשוב מבין משתמשי הרחוב וכפרמטר לקביעת איכות הרחוב העירוני. חשיבות הנוחות, הנגישות, הרציפות והעניין בחוויית ההליכה הפכה נושא לעיסוק אינטנסיבי בתכנון העירוני. הדגש מושם על בטיחות ונוחות אקלימית, על חוויית ההליכה והתכנים להם נחשף ההולך ועל

7.16 איור

שינוי צומת בעיר ההולנדית דרכטן לפי עקרונות ה-Shared Space



מגמה בולטת בתכנון ערים במערב היא צמצום מספר כלי הרכב הממונעים ברחובות העיר. בקופנהגן ובאמסטרדם המדיניות המוצהרת היא פיתוח תשתיות לאופניים על חשבון נתיבי תנועה לרכב, וכן ביטול מקומות חנייה עיליים. גם לונדון מבטלת נתיבי תנועה במרכז העיר עבור מדרכות ושבילי אופניים. ערים אחרות כגון אוסלו והלסינקי מתכננות להוציא לחלוטין את הרכב הפרטי ממרכז העיר. בערים כגון ניו יורק (מנהטן), לונדון וברצלונה מונהגות כבר היום אגרות גודש ונגבים מחירי חנייה גבוהים. כל אלה מצביעים על האופק התכנוני: הוצאת הרכב הפרטי ממשוואת המשתמשים במרחב הציבורי שברחובות מרכז העיר.

דוגמה בולטת לכך היא התוכנית החדשנית לעיר המבורג שבגרמניה שמציעה רשת ירוקה של שטחים ציבוריים לינאריים - צירי תנועה ירוקים (לאופניים והולכי רגל). הללו מחברים בין כל חלקי העיר ומציעים חלופה לתנועה המוטורית. על בסיס תוכנית זאת, העיר המבורג מתכננת תוך 15 שנים להוציא את הרכב הפרטי ממרכז העיר ולתת מענה לצרכים התנועתיים רק באמצעות רשת תחבורה ציבורית מפותחת במקביל לרשת הירוקה.

5.3 הרחוב התל-אביבי

5.3.1 ערכים של הרחוב התל-אביבי

הדימוי הקלאסי של "הרחוב התל-אביבי" מורכב משני טיפוסים האופייניים למרכז העיר והצפון הישן - הרחוב המסחרי ורחוב המגורים המקומי. שילוב שני טיפוסים אלה במרקם הגדסי יוצר דימוי אופייני של סביבה עירונית טיפוסית נינוחה אך אינטנסיבית: סביבה שבה שוכנים יחד ברחובות ראשיים שוקקי חיים ועשירים מגורים, מסחר, בילוי ופנאי, בסמוך לרחובות מגורים שקטים הטובלים בצמחייה ובעלי אופי שכמותו ניתן למצוא בסביבות פרבריות, ודאי שלא ברחובות של מרכזי ערים באירופה או צפון אמריקה. השילוב הזה של העירוני-המטרופוליני עם הלוקאלי-שכונתי קיים במציאות התל-אביבית גם בשכונות נוספות, והוא חלק מייחודה של העיר. מספר גורמים חברו יחד ליצירת הזהות הייחודית הזו, ובהם: תפיסת "עיר הגנים" בתוכניתו של פטריק גדם שהסיגה את קו הבניין הקדמי והצידי בכל מגרש ואפשרה את

הגינות והצמחייה בסביבת המגורים, ובפרט בחזית המגרש לרחוב; ה"סגנון הבינלאומי" באדריכלות ונגזרותיו שיצר את הפרופורציות המרקמיות, את קנה המידה האינטימי של רחובות המגורים, ואת הסביבה בעלת הזהות האדריכלית הייחודית; האופי המיוחד של "עיר חוף" - הנוכח הסמוי בחיי העיר המביא עימו אווירה פתוחה ומשוחררת; השדרות העירוניות שיוצרות אף הן, מאז הקמת אחוזת בית ולאחר מכן בתוכניתו של גדם, 'איים לינאריים ירוקים' במרקם העיר, כעין כמיהה ל'מהוגנות' האירופאית אך בפועל מתפקדות יותר כ'נווה מדבר' מוצל בשמש המזרח תיכונית. כל אלה הם חלק בלתי נפרד מחיי הרחוב וההווה האורבאנית התל-אביבית.

בצד 'הרחוב התל-אביבי' הזה קיימים בעיר טיפוסים רחובות נוספים המאפיינים מרקמים בעלי זהות עירונית ייחודית: רחובות מקומיים וסימטאות בשכונות בעלות אופי 'כפר' מגוון כגון: נווה צדק, כרם התימנים, קרית שלום, רמת אביב, שפירא או שכונת התקווה; רחובות שכונת פלורנטין בעלי החתך האירופאי, בשל קו בניין ס המאפיין את הבינוי בשכונה; רחובות מתחם שוק הפשפשים, עגמי ומתחם נוגה בעלי האופי ההיסטורי; רחובות מסחר שכונתיים כגון מסילת ישרים בשפירא, רחובות מסחריים עירוניים כגון הרצל, נחלת בנימין ועוד.

5.3.2 הרחוב התל-אביבי כיום - תופעות מרכזיות

צירי אורך ורוחב - עורקי תנועה: הדימוי המקובל לרחוב תל-אביבי מסחרי ראשי הוא אבן-גבירול ודיזינגוף. ואולם, מיפוי הצירים העירוניים שנערך במסגרת העבודה הנוכחית מראה שמרבית הצירים הארוכים החוצים את העיר לאורכה ולרוחבה הם צירי תנועה בלבד ללא שימושים אחרים הנסמכים אליהם, ולכן ללא חיי רחוב ערים המאפיינים רחובות 'קאנוניים'. הם אינם מתפקדים כרחובות עירוניים. במסמך התוכנית האסטרטגית מ-2005 מתואר הרחוב העירוני כערך נשאף וכיעד להשגה, אך ההצלחה ביישום העקרונות הייתה חלקית בלבד. בצד שיקום רחוב אבן גבירול ורחוב שינקין והתוכנית לשיקום רחוב בוגרשוב, רחובות ראשיים רבים סובלים מרמת פיתוח, תחזוקה ושימוש נמוכה ומתאפיינים בחוסר זהות ברורה: אלנבי, בן יהודה ורחוב הירקון במערב העיר; יגאל אלון, משה דיין וההגנה במזרחה; הרצל, שדרות הר



מקור: דוברות עיריית ת"א-יפו

מוגדרת בבינוי רציף, וגם אין חזית ירוקה כבבתי 'העיר הלבנה'. מצד שני, אין חצר פנימית שנוצרת מהצמדת הבינוי לחזית הרחוב, ואין כליאת חלל משותף ציבורי או פרטי כמו בבנייה האירופית או בשכונת פלורנטין ובשכונת המשתלה.

בטיחות הולכי הרגל במדרכות: הצלחת מיתוגם של האופניים ככלי תחבורה וכחלק מאורח החיים התל-אביבי הביאה לעלייה חדה במספר הרוכבים. קצב יצירת תשתית איכותית לאופניים-שבילי אופניים מופרדים, אינו עומד בביקוש. כתוצאה מכך ובשל תחושת חוסר הביטחון של הרוכבים בכביש, גדל מאוד מספר הרוכבים על המדרכות, בניגוד לחוק. הדבר גרם לפגיעה קשה בתחושת הביטחון של הולכי הרגל, ואף לפגיעות ממש. תופעה זו החמירה במיוחד עם כניסת האופניים החשמליים לשימוש, עד כדי פגיעות בנפש. יצוין כי העברת סמכות האכיפה נגד רכיבה על המדרכות מידי משטרת ישראל לרשויות המקומיות והתחלת מבצע האכיפה המתוכנן בתל-אביב-יפו אמור להיות התחלה של התמודדות עם בעיה זו.

תשתיות עליות ופילרים - ריבוי מתקני התשתיות ברחובות העיר הוא שריד לתקופה שבה נתפס הרחוב עורק תנועה לכלי רכב

ציון, העלייה, יפת, שדרות ירושלים, קיבוץ גלויות ובן צבי ביפו ובדרום העיר; נמיר, בני אפרים, משה סנה, ארלוזורוב, רוקח ושטרית בצפון. לרחובות אלו פוטנציאל עצום לקיום פעילות מסחר ופנאי, בילוי ותרבות. הפיכתם מעורקי תנועה לצירי פעילות עירונית אינטנסיבית עשויה לשמש חלופה למוקדי מסחר עצמאיים ומנותקים כגון קניונים ומתחמי פעילות.

דיזנגוף בן יהודה ושינקין - עלייתו ודעיכתו של הרחוב המסחרי התל-אביבי: לרחובות המסחריים מחזור חיים משלהם המכתיב תקופות שגשוג ודעיכה בחיים העירוניים המתקיימים לאורכם. תופעה זו אינה בהכרח דטרמיניסטית מוחלטת. היא מושפעת משינוי התנאים וההקשר העירוני. למשל, מתחמים מסחריים סגורים יוצרים תחרות ומחלישים את הרחוב העירוני, ואילו כניסת רשתות גדולות מדירות את החנויות הקטנות והייחודיות מרחובות בוטיק' כדוגמת שינקין.

איום על זהות רחוב המגורים התל-אביבי - החזית הירוקה: מאפיין בסיסי של חתך הרחוב המקומי ושל אופיו וזהותו-מופע גינות החזית של המגרשים לרחוב, נתון בתהליך מתמשך של כירסום בשל הלחץ לנצל את קומות החזית המפולשות לחנייה, לשיפוצ מבנים, וליצירת מרתפי חנייה. כל אלה מכלים את רצועת הקרקע בחזית המבנה שבה התפתח טיפוס זה של נוף עירוני ירוק. התהליך הואץ מאוד בשנים האחרונות בשל גל השיפוצים וההתחדשות של מבנים במסגרת תמ"א 38 או שיפוצ חזיתות המבנה, וכן במסגרת בנייה חדשה במגרש.

חתך רחוב המגורים בשכונות חדשות: בשכונות המגורים החדשות ברחבי העיר (והארץ כולה) התפתח דגם בינוי הנובע מהמסורת של "עיר הגנים" של גדם: בנייני המגורים מורחקים מחזית הרחוב (בניגוד לבנייה בקו בניין ס לאורך דופן רחוב המגורים האירופי הטיפוסי) וגם זה מזה. דגם בנייה חדש זה, תוצר מובהק של תפיסת 'המגדל בפארק' המודרניסטית, יצר לכאורה דירות שלהן כיווני אוויר רבים יותר לעומת בנייה מסורתית בקו בניין צידי ס - וככאלה התקבע בתודעה הישראלית כטוב ורצוי. אלא שהשינויים בדפוסי הבנייה למגורים-בנייה גבוהה בהרבה מבעבר, ובעיקר הצורך במתן מענה לחניות לרכב פרטי אשר ביטל את גינות החזית, יצרו 'בן כלאיים' שהפסיד מכל הכיוונים: מצד אחד, אין דופן רחוב

5.3.3 תהליכי תכנון מחדש של רחובות בתל-אביב-יפו

תוכנית המתאר תא/5000: תוכנית המתאר העירונית אימצה את עקרונות התוכנית האסטרטגית ותרגמה אותם למדיניות עירונית לרחוב העירוני; התוכנית קבעה הוראות להכנת מסמכי מדיניות לרחובות המסומנים כ"רחובות עם הוראות עיצוב מיוחדות", ובכלל זה התייחסות לחתך הרחוב ומרכיביו, לחלוקת המרחב הציבורי ברחוב, לקביעת זיקות הנאה לציבור, ולרצועות התנועה למשתמשים השונים. כמו כן נדרש מסמך המדיניות להכיל הוראות עיצוב עירוני של חזיתות הרחוב, מוקדי חלל עירוני לאורכו, התייחסות לנושא עצי הרחוב, מבטים פתוחים וממשק בין קווי מערכת תחבורה עתידת נוסעים תחבורה הציבורית, רכיבה על אופניים והולכי רגל.

מסמכי מדיניות לרחובות עירוניים: בהמשך לתוכנית המתאר הוכנו מסמכי מדיניות לחלק מהרחובות המסומנים כ"רחובות עם הוראות עיצוב מיוחדות": יגאל אלון ולה גארדיה, ארלוזורוב ופנחס רוזן.

מדיניות לשלד הירוק העירוני ולצירים ירוקים: המדיניות אשר הוכנה כנגזרת של התוכנית האסטרטגית הקודמת, טוותה רשת של צירים ירוקים המבוססים, ברובם, על תוואי רחובות קיימים שיעוצבו מחדש תוך שימת דגש על שיפור הסביבה להולכי רגל ולתנועת אופניים. הוגדרו פרמטרים וערכים כגון: צל ופעילות מסחרית, רציפות וקישור בין מוקדי הפעילות העירונית שאמורים לשדרג רחובות קיימים לרחובות מקיימים. ברוח זו מטופלים רחובות שהם קטעים מצירים ירוקים מתוכננים, כגון: רחוב שיינקין והחידוש המתוכנן של רחוב בוגרשוב. בהקשר זה חשוב להזכיר פרויקטים מתוכננים לחיבור של חלקי עיר מנותקים, כגון: גשר יהודית, או התכניות לשיפור הנגישות הרגלית לתחנות הרכבת. על פי גישה זו, רשת של צירים ירוקים תתפתח בהדרגה על פני העיר כולה ותקשור מוקדים קיימים ועתידיים של מרחב ציבורי, שטחים פתוחים, מוקדי פעילות למיניהם ועוד. בעקבות מסמך המדיניות הכולל הוכנו תכניות אב ל-6 צירים ירוקים והוחל בביצועם בשלבים.

שיקום רחובות עירוניים: שיקום רחובות עירוניים מתייחס לטיפול כולל ברחובות לשם החייאתם. לדוגמה, אבן גבירול, שינקין,

ומסדרון לתשתיות. המציאות הנוכחית שבה לא ניתן להעביר ארונות חשמל ותקשורת מרצועת המדרכה אל המגרשים הפרטיים שלאורכה, הארונות של הרמזורים בצמתים, עמודי החשמל העיליים ואפילו מתקנים שמוקמו ברחוב כחלק ממגמת קיימות חיובית כגון כלובי מחזור לבקבוקים, יוצרת מכשולים להולכי הרגל ותורמת לקקופוניה החזותית בנוף הרחוב. בפרויקטים של התחדשות רחובות נהוג כיום להטמין תשתיות חשמל בקרקע - מגמה מבורכת הכרוכה בעלות כלכלית גבוהה, וכן בתוספת פילרים - שעניין מיקומם מחייב פתרון.

עצי רחוב - המדיניות לרחובות העיר כוללת שתילת עצי רחוב בכל מדרכה שרוחבה 2.5 מ' ומעלה. מדיניות זו נועדה לייצר צל ונוחות אקלימית להולכי הרגל, וכן נוכחות ירוקה בנוף הרחוב. הבעיה היא החתך ההנדסי של הכבישים - ההידוק המוחלט של מצעי הריצוף והאספלט, ריבוי התשתיות ומפרט שתילה מיושן שהפך הרגל, כל אלה גורמים לכך שבורות השתילה הסטנדרטיים לעצים, בדרך כלל בנפח 1 מ"ק או פחות, מתפקדים בפועל כבית גידול סגור שבו נכלאים שורשי העץ ללא יכולת להתפתח לפי הפוטנציאל הטבעי שלהם. כתוצאה מכך נעצרת התפתחות העץ בשלב מוקדם; מרבית עצי הרחוב אינם מגיעים למימדים הטבעיים שלהם ואינם תורמים רבות לתנאי ההליכה ולאיכות החיים ברחוב התל-אביבי.

סוגייה אחרת הקשורה בעצי הרחוב היא מינים מקומיים ארצישראלים ותרומת עצי הרחוב לטבע העירוני כשיקול בבחירת מיני העצים. נכון להיום, השיקולים של אגף שפ"ע בבואם לבחור עצי רחוב כוללים מרכיבים כגון: מהירות צמיחה, גודל הצמרת (צל), פריחה אטרקטיבית, דרישות אחזקה נמוכות, אי פגיעה במדרכות וכד'. שיקולים אלה, הלגיטימיים כשלעצמם, אינם עולים בקנה אחד עם הסוגייה העכשווית החשובה של השבת מינים מקומיים כחלק מן המאמץ להשבת הטבע לעיר. בניגוד לדיעה המקובלת, עצי בר ישראליים כגון אלה אטלנטית ואלון התבור עשויים לצמוח במהירות יחסית (תלוי השקיה וגודל בית גידול לשורשים), והשפעתם על חזות הרחוב מרשימה כפי שמעידים האלונים ברחובות שכונת נווה עופר.

5.4 כיווני פעולה - הצעות ראשוניות

א. שינוי עומק בתכנון מחדש של רחובות מפתח בתל-אביב-יפו: רחובות ציריים אלו צריכים להיות שדרות החיים הראשיות והעוצמתיות ביותר, שלד הפעילות העירונית החדש. במקומות אלו צריכים להתקיים פעילות המסחר, הפנאי, הבילוי והתרבות המשמעותיים ביותר של העיר. יוצע מודל "הרחוב המלא" כחלופה לדרך העירונית ולמוליכי התנועה של היום. תפישת הרחוב המלא מביאה עימה מגוון ועושר של שימושים, פעילויות וטיפוסי חלל עירוני בתוך מרחב הרחוב אשר יחד מהווים את תמצית העירוניות. הרחוב המלא מכיל מקום והזדמנויות לכל סוגי התנועות: רגל, אופניים, רכב פרטי, ציבורי ורכבת והוא משתמש בצמחייה ובעצים כבסיס לפעילות והליכה נעימה ולא כשכבת מיסוך. ברחוב המלא יש מקום לכל סוגי הפעילות, הדרגות ועוצמת השימוש.

ב. הכנת מסמכי מדיניות לרחובות הראשיים: מסמכי מדיניות כוללים לרחובות המסחריים ולאלה שהוגדרו בתוכנית המתאר כרחובות עם הוראות עיצוב מיוחדות. מטרות מסמכי המדיניות לרחובות:

11. הבטחת הטיפול ברחובות העיר מתוך ראייה כוללת של חתך הרחוב ומשתמשי, חזיתות הרחוב - אדריכלות ומסחר, חלל עירוני ואיכות המרחב הציבורי, צל ותנאי מיקרו-אקלים וכד';
12. הפיכת עורקי התנועה האורכיים לרחובות עירוניים פעילים במקום צירי תנועה בלבד. לדוגמה: נמיר, רוקח, משה דיין, בן צבי.

ג. כניסת הרכבת הקלה ושיפור שירות התחבורה הציבורית כמנוף להתחדשות ולשינוי כולל במרחב הרחוב העירוני: תכנון מערכת תחבורה עתירת נוסעים ילווה בפיתוח חתכי רחוב חדשים שבהם יצומצם מרחב כלי הרכב הפרטיים לטובת מרחבי הליכה ורכיבה על אופניים. בצירי הרכבת הקלה תצומצם תנועת הרכב הפרטי. ייבחנו גם פתרונות להעתקת קווי תחבורה ציבורית לרחובות חלופיים.

ד. דגמים נוספים של רחובות עירוניים המעודדים הליכה ברגל וחיי רחוב: תוכניות עירוניות יזהו הזדמנויות לפיתוח מדרחובים,

בוגרשוב. הנחתת כיכר דיזנגוף, ביטול ההפרדה המפלסית וחזרה לכיכר ההיסטורית הם הצהרת כוונות לפיתוח העתידי ברחוב דיזנגוף. גם לרחובות הרברט סמואל והירקון לאורך חזית החוף העירונית הוכנה תוכנית עיצוב שאמורה לחולל שינוי משמעותי במרחב הציבורי.

עיצוב עירוני של הרחובות שבהם יעברו קווי הרכבת הקלה: עיצוב כולל של המרחב הציבורי ברחובות מרכזיים בעיר שבהם תעבור הרכבת הקלה ובהם בן יהודה ואלנבי, אבן גבירול והר ציון, שדרות ירושלים, ארלוזורוב ועוד. השינוי יכלול מלבד היבטי הפיתוח גם שינוי בחתך הרחוב ובתפקודו התנועתי מתוך שאיפה ליצור שיפור משמעותי של סביבת הולכי הרגל ורוכבי האופניים.

התחדשות רחובות שכונתיים בשיתוף הקהילה - רחוב מסילת ישרים: התחדשות זו היא במסגרת המגמה העירונית להעמיק את תהליכי השיתוף מקודמי פרויקטים של תכנון המרחב הציבורי על ידי גורמי עירייה עם הקהילות המקומיות הסמוכות למקום הפרויקט. התהליך מתרכז בסדנאות תכנון שבהן התושבים מקבלים הנחיה מקצועית ומעלים את צורכי בעלי העניין (תושבים, עסקים, מבקרים וכד'); אלה מתורגמים לפרוגרמה, ובהמשך להצעות קונקרטיות לתכנון לביצוע. בימים אלו החל תהליך תכנון מסוג זה עבור רחוב מסילת ישרים שבו יקבעו תושבי השכונה ובעלי העסקים לאורך הרחוב את עתידו.

עבודה על צל במרחב הציבורי: צל ומיקרו אקלים נוח במרחב הציבורי הם תנאים הכרחיים לקיום עיר תוססת ופעילות במרחב הציבורי. נושא זה קיבל דגש משמעותי במספר יוזמות המקודמות על ידי העירייה, בין היתר גיבוש הנחיות צל עבור פרויקטים עירוניים במרחב הציבורי ועבור תכניות עיצוב ופיתוח אדריכלי (לקראת אישור בוועדה המקומית), פיתוח פרטים סטנדרטים חדשים לבתי גידול לעצים ברחובות (במקום 1 קו"ב נפח כיום, הכוונה לפרטים של 8-24 קו"ב) על מנת לקבל עצים רחבי נוף בעתיד, קידום תחרות אדריכלים בנושא צל בצמתים ותוספת צל בפועל בכיכרות ובמרחבים ציבוריים משמעותיים - צומת קפלן, כיכר גבעון, קצה השדרה ועוד.

שדירות עירוניות, רחובות shared space וכד' כחלק מהמדיניות של פיתוח רחובות מוטי תחבורה לא ממונעת. נדרשת חשיבה מחדש על הרחוב העירוני ועל חוויית התנועה בעיר.

06 טבע עירוני

6.1 מבוא

העיר קמה על מה שהיה בעבר נוף פתוח, טבעי או חקלאי, ומתפתחת על חשבוננו. לתושבי העיר נדמה שטבע מקומו מחוץ לעיר, אולם שרידיו של נוף הבראשית של העיר מתקיימים בתוכה ויכולים לתרום לאיכות החיים של תושביה.

טבע עירוני הוא אתר או אזור בעיר שבהם מתקיימת, או עשויה להתקיים, מערכת בעלת מאפיינים של בית גידול טבעי, שהיא חלק רציף או מקוטע מן המערכת הטבעית האופיינית לאזור. אתרי טבע עירוניים משמרים את זיכרון נוף האזור ומורשתו הביולוגית לפני היות העיר. תכנון המקיים ערכי טבע בעיר הוא חלק מתפיסת תכנון השמה דגש על שימור וטיפול הזהות המקומית הייחודית - רוח המקום, והוא מעניק ערך מוסף לחוויית המתגורר בעיר והמבקר בה.

המושג "אתר טבע עירוני" הוא מושג חדש יחסית במערכת התכנון והעשייה המקומית. אתר טבע עירוני מבטיח שימור וטיפול של העושר האקולוגי המאפיין את אזור העיר ומקרב את התושבים להיכרות עימו. בשונה משמורת טבע, באתר טבע עירוני צורכי האדם והקהילה חשובים באותה המידה כמו השמירה על משאבי הטבע. מטרת האתר, מעבר לשימור משאבי הטבע, היא יצירת מקום שבו הציבור הרחב יכול לפגוש, קרוב למקום מגוריו, את ערכי הטבע המיוחדים לעירו בצורה זמינה וזולה.

תל"אביב-יפו נתברכה במגוון משאבי טבע המאפשרים לתושביה ליהנות מהקרבה לטבע ברוב אזורי העיר. הנחלים הגדולים: ירקון ואיילון, חוף הים והשטחים הפתוחים הגדולים הסמוכים למרקם העירוני נושאים עימם מגוון של ערכי טבע, תצורות נוף, צומח

ובעלי חיים. מעבר לכך קיימים מספר אתרים עירוניים בליבה של העיר המקיימים מערכות טבעיות, אם כי בקנה מידה קטן יותר.

השטחים הפתוחים אינם משמרים רק מערכות טבעיות קיימות, אלא ניתן לשחזר ולטפח בהם בתי גידול חדשים כאקט של השבת הטבע אל לב העיר שמפניה נדחק. השטחים הפתוחים בפארקים עירוניים ובאזורי נופש מטרופוליניים הם "אצבעות" של מערכת השטחים הפתוחים הבינעירוניים, על כן חשוב לשמר ולשקם בהם ערכי טבע ונוף כחלק ממערך המסדרונות האקולוגיים הארצי.

6.2 מה קורה בעולם ובישראל

העניין בשימור וטיפול בתי גידול אקולוגיים, במגוון המינים וסביבות חיים המקיימות את עצמן הפכו לנושא מרכזי בתכנון העירוני בערים מתקדמות ברחבי העולם.

למעשה, שורשיה של הגישה המבקשת להכניס את הטבע אל תוך העיר עוד במאה ה-19, כריאקציה להשפעות המהפכה התעשייתית על החברה העירונית ועל המבנה הפיסי של העיר המערבית. מעצב הנוף האמריקאי פרדריק לואו אולמסטרד, מעצב הסנטרל פארק בניו יורק ועוד רבים מנופי הפארקים האייקונים של ערי ארצות הברית המתפתחות, דגל במשנה סדורה לפיה פיתרון אפשרי לתחלואי העיר התעשייתית הוא החדרת הטבע אל תוך העיר. לשיטתו, בהיעדר יכולת להמוני הפועלים לצאת אל מרחבי הטבע שמחוץ לעיר, על המתכננים להביא את הטבע אל העיר פנימה. זו הייתה גישתו בעיצוב הסנטרל פארק במנהטן. ואף על פי שהטבע שם כולו מעשה ידי אדם, הרי שבבסיסה דומה גישתו למגמה העכשווית בתכנון ערים - השבת הטבע לתוככי רקמת העיר שהתפתחה על חשבוננו.

הסביבה הבנויה העירונית היא הסביבה הנכונה ביותר כזירה לפעילות המין האנושי וכאמצעי לשימור הסביבה הטבעית. זו הסביבה הנכונה לא רק בשל הרחקת האדם והשפעות פעילותו על הטבע שמחוץ לעיר, אלא דווקא באמצעות השבתו של הטבע אל תוך העיר וטיפולו כחלק מן המרקם העירוני. אם הסביבה העירונית היא הסביבה המקיימת האופטימלית, האתגר לאורבניזם העכשווי טמון במיקסום העירוניות על כל היבטיה, ובראשם הריכוז

מסמך המדיניות של העיר לונדון ALL LONDON GREEN GRID מציע עיצוב ופיתוח של תשתית ירוקה לכל שטח העיר על ידי רשת של שטחים ירוקים ואלמנטים כגון עצים וגגות ירוקים. בצד הגדלת מצאי השטח הציבורי הפתוח והנגשתו לפעילות פנאי של תושבי העיר הוצבו מטרות נוספות, כגון: שיפור רמת הבריאות, שיפור החוסן העירוני בתחום ההיערכות לסכנת שיטפונות, שיפור איכות האוויר, הורדת החום העירוני, עידוד ההליכה והרכיבה על אופניים, שיפור המגוון האקולוגי והחוסן האקלימי.

7.18 נ"ר

מדיניות השלד הירוק העירוני של לונדון



טבע בעיר ירושלים - מדיניות אקולוגית כלל עירונית - ירושלים מובילה בתחום שילוב הטבע בתכנון העירוני בישראל. בשנת 2013 הוכן מסמך המדיניות האקולוגית כפרק מתוך תוכנית כוללת לטבע עירוני במסגרת תוכנית המתאר. מסמך זה שהופק בשותפות על ידי העירייה והחברה להגנת הטבע, כולל מיפוי של אתרי הטבע והרצפים של שטחים פתוחים הנושאים ערכי טבע, וכן הנחיות לשמירה ולטיפול אתרי טבע בעיר ומדיניות כלל עירונית בנושא.

בתחום פיתוח אתרי טבע וטיפוח בתי גידול אקולוגיים נוצרו בעיר שני תקדימים חשובים: **פארק הצבאים** הפך, לאחר מאבק ציבורי לשימור השטח מפני יוזמות נדליניות, לפארק אקסטנסיבי פופולרי מאוד, המשלב טיפוח ערכי טבע עם נופש עירוני ופעילות חינוכית, ומקלט לאוכלוסיית הצבאים בדרום העיר שנקלעה למובלעת

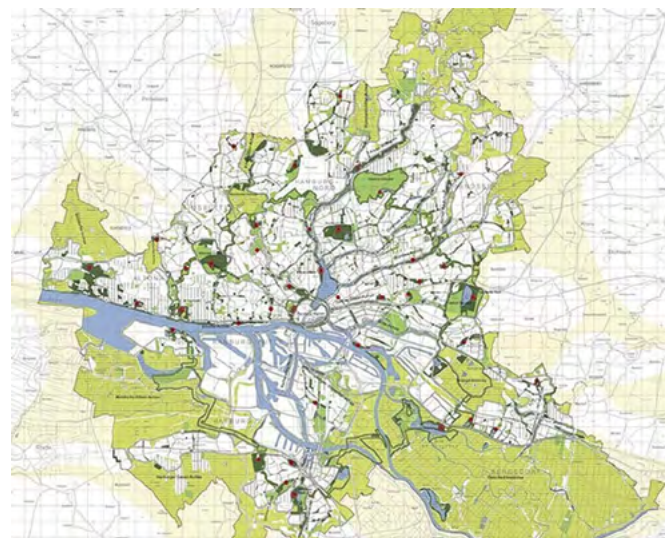
והציפוף, ובה בעת למפח בתי גידול אקולוגיים, מינים, תופעות ותהליכים טבעיים בתוך סביבה עירונית צפופה זו.

החשיבה האקולוגית בעיצוב אורבני המתפתחת בשנים האחרונות בשיח הבינלאומי באה לידי ביטוי בתנועת ה - LANDSCAPE URBANISM, הרואה את העיר כנוף, כמקום שאין לו גבולות ברורים, וכמערכת דינמית בלי התחלה ובלי סוף. בניסיון להגיע למרחב אורבני יותר גמיש, מגוון ו"טבעי" הציעה תנועה זו לפתח פרויקטים אלטרנטיביים של עיצוב אורבני עם קצוות פתוחים המטשטשים את הגבול בין בנוי לפנוי. בין צמחי למינרלי. בין פנים לחוץ.

השלד הירוק העירוני של המבורג - העיר פיתחה תוכנית אסטרטגית חדשה על בסיס שלד עירוני של GREEN NETWORK. התוכנית מייעדת 40% מהשטח המוניציפלי לשטח ירוק, תוך חיבור פארקים, גינות, אזורי בילוי, מגרשי משחק ושבילים לרשת אלטרנטיבית של תנועה בעיר. באופן זה בעוד 20 שנה תהיה המבורג עיר ללא רכב פרטי באזור המרכז. הרשת מציעה שבילי הליכה ורכיבת אופניים חדשים שמחברים בין כל השטחים הציבוריים.

7.17 נ"י

תוכנית השלד הירוק העירוני של המבורג



מנותקת בתוך הרצף העירוני. **המרכז לחקר ציפורי ירושלים** שליד הכנסת מהווה ניסיון מוצלח לייצר בית גידול למגוון מינים גדול של ציפורי ירושלים, המשולב בפעילות חינוך והסברה לשמירת הטבע. שני הפרויקטים הללו מסמנים כיוון חדש לפיתוח שטחים ציבוריים פתוחים בעיר המשלב טיפוח הטבע בעיר עם שימושי פנאי לתושבים, מערך חינוכי כערך מוסף המעשיר את החוויה העירונית, ועלויות אחזקה נמוכות. בעתיד יהיו אתרי הטבע חלק גדל והולך מכלל השטחים הציבוריים הפתוחים בערי ישראל.

פארק אריאל שרון - הפארק המטרופוליני הדרומי של מחוז תל-אביב הוא ציון דרך בתכנון השטחים הפתוחים העירוניים בישראל הן בתחום שיקום נחלים, בטיפוח החוסן העירוני בתחום תשתיות ניקוז והיערכות לסכנת שיטפונות, והן בפיתוח מרחב פתוח מטרופוליני המושתת על תפיסה של שיקום וטיפוח הטבע המקומי.

פארק נחל הדר, הוד השרון - תקדים חשוב של פארק עירוני מרכזי שעיצובו מבוסס על שלד של תשתיות טבע. הפרויקט כולל הזרמת מים בנחל הדר, החזרת המורפולוגיה של נחל זורם ומתפתל, פיתוח גדות הנחל כפארק נחל ציבורי. הפארק יכול לצמיח נחלים וגדות אופייניות, עצים רחבי צמרת, שבילי הליכה ורכיבה, אזורי נופש וספורט, אגם אקולוגי וטיילת סביבו, רציפים ומרפסות נוף מוצללות, וכן מסתורים לתצפית על ציפורים ובעלי החיים שיתקבצו אל בית הגידול המשוחזר.

6.3 טבע עירוני בתל-אביב-יפו

סקר תשתיות טבע עירוני בתל-אביב-יפו, 2012 נערך במטרה לייצר מסד נתונים מפורט לכל אתר טבע בעיר לצורך גיבושה של תוכנית אב אשר תהווה בסיס מקצועי לצורך ניטור, תכנון וחקירה עתידיים. הסקר התבסס על זיהוי ואיתור של מערכות אקולוגיות טבעיות המייצגות את המרחב הגיאוגרפי וההיסטורי שבו ניתן למצוא בתי גידול ברמת השתמדות גבוהה שמאפשרים קיומם של תהליכים אקולוגיים, תופעות טבע וערכי טבע מקומיים.

תוכנית אב לטבע עירוני, 2016 - מטרת התוכנית: "עיריית תל-אביב-יפו תפעל לשימור, לטיפוח ולשיחזור הטבע העירוני

בתחומה מתוך הכרה בחשיבותם של ערכי הטבע העירוניים כחלק בלתי נפרד מסביבת החיים העירונית ובתרומתם לגיוון הנוף העירוני ולשיפור איכות החיים. זאת באמצעות גיבוש כלים וכללים סביבתיים, תכנוניים וממשקיים". התוכנית תשמש בסיס מקצועי אליו יופנו התוכניות המפורטות לצורך התייחסות לנושא תשתיות טבע עירוני בעיר. המסמך מפרט דרכים לשימור, לטיפוח ולשיקום הטבע העירוני בעיר: הכנת מסמכי מדיניות, תוכניות מפורטות ונספחי עיצוב למכלולים ואתרי טבע; ביצוע עבודות פיתוח; פעולות אחזקה שוטפת, כגון: אחזקת גנים ללא ריסוס; ביצוע פעולות הסברה וחינוך; הקמת אתרי טבע עירוניים קהילתיים, עדכון סקר הטבע העירוני.

איור 7.19

סקר תשתיות טבע עירוני בתל-אביב-יפו, 2012



הפארק האקולוגי בחוף צפון מערב - במסגרת פיתוח רובעי צפון מערב העיר יפותח פארק אקולוגי לאורך רכס הכורכר בחזית החוף.

הפארק הליניארי ברובע 3700 - בנוסף לפארק לאורך רכס הכורכר החופי, מתוכננת רצועת הפארק הליניארי המרכזית ברובע צפון מערב העיר כפארק ליניארי ניצב לים שיחבר את החוף עם הפארק המטרופוליני לאורך כביש 5. רצועה זו תכלול מרכיבים של פארק אינטנסיבי בצד מרכיבים אקולוגיים (כגון שלולית חורף), ותהווה מסדרון אקולוגי ומסדרון לתנועת נופש בין הים למקורות הירקון.

תוכנית שפך הירקון - התב"ע החדשה למתחם שפך הירקון כוללת רעיון חדשני לייצר בית גידול של מלחה בסמוך לשפך הירקון לים יש מאין. גם הממשק המוצע בין בית הגידול האקולוגי לבין הפעילות העירונית האינטנסיבית במתחם מהווה תרגום מוצלח של עיקרון הטבע העירוני כשטחי טבע נגישים לתושבי העיר.

מרכז הצפרות בראש ציפור - בשטח ראש ציפור שבפארק הירקון הוקם בשיתוף קק"ל והחברה להגנת הטבע אגם אקולוגי שעתידי למשוך אוכלוסיות ציפורים ולשמש תשתית לקליטת קהל, לתצפית וללימוד בנושא.

שיקום אתרי טבע בעיר - פעילות משותפת של אגף שפ"ע והרשות העירונית לאיכות הסביבה. העירייה פועלת להעצמת הקשר של הקהילה לתהליכי שיקום אתרי הטבע בעיר. תהליך השיקום מתבסס במקרים רבים על שילוב הקהילה. בעיר אותרו 25 שטחי טבע עירוני שממשימים כבתי גידול טבעיים לבעלי חיים וצמחי בר. במסגרת שיקום האתרים שנערך על-ידי אגף שפ"ע והרשות לאיכות הסביבה, מוזמנות הקהילות המקומיות, גני הילדים ותלמידי בתי הספר הסמוכים שמשתתפים בתוכנית למובילות ירוקה, לקחת חלק פעיל בשימור ובשיקום האתרים, החל משלב התכנון, המשך בביצוע וכלה בתחזוקה. כך מתאפשר לתושבים להכיר מקרוב את הטבע המקומי, "להתחבר" אליו ולחזק את רגש השייכות והאכפתיות לסביבה.

שיקום וטיפול שלוליות חורף - עד כה שוקמו, במסגרת הארגונית שתוארה לעיל, מספר שלוליות חורף ברחבי העיר. שיקום השלוליות והעלאתן למודעות הציבורית גרמה לכך שהן ישולבו בתכניות

תוכנית המתאר העירונית תא/5000 - תשריט העיצוב העירוני בתוכנית המתאר כולל, בעקבות סקר הטבע העירוני, מדרג היררכי של שלוש רמות אתרי טבע בעיר: מכלולי טבע עירוני, אתרי טבע עירוני ואתרי טבע עירוניים נקודתיים. הוראות התוכנית מחייבות תוכניות הכוללות מכלולי טבע ואתרי טבע עירוני לבצע בדיקה תכנונית מוקדמת שתפרט את ערכי הטבע וכוללות הנחיות לשמירתם, ובמקרה שמדובר במכלול טבע עירוני - ניתן לדרוש גם הכנת מסמך מדיניות.

איור 7.20

קטע מתוך תשריט עיצוב עירוני של תוכנית המתאר תא/5000



פארק החורשות באבו כביר - זהו הפארק העירוני הראשון שעבורו הוכנה תוכנית אב על בסיס שלושת עקרונות היסוד: **שחזור רובדי ההיסטוריה באתר הפארק** - שחזור תרבות הפרדסים ומתקניה בשטח; שיקום בתי באר; שימור וחשיפה של בית הקברות הקדום לציבור; פיתוח מרכז מבקרים בבית הבאר שבמרכז הפארק; שימוש בצומח: פרדסים ובוסתנים מסורתי וכד'. **שחזור הנוף טבעי או הפארק כאתר טבע** - שימוש בצומח בר מקומי ושחזור תצורות נוף: יער האלוניים של השרון ועוד; שיקום הגן הבוטני ההיסטורי; הקמת בריכה אקולוגית. **הפארק כמוקד פעילות חברתית וקהילתית** - ריכוז פעילויות קהילה במקום בדגש על תכנים אקולוגיים וחברתיים (מרכיב ראשון: מיקום מרכז הפעילות של ארגון ביניה באתר).

המטרות הבאות: צמצום עלויות המים והאחזקה של שצ"פ; חשיפת התושבים לערכי הנוף הטבעי של הארץ; טיפוח מגוון המינים האקולוגי במרקם העיר.

07 עיר וים

7.1 מבוא

חוף הים הוא ערך מרכזי בהגדרת זהותן של ערי חוף, באווירה השוררת בהן וברוח המקום שלהן, וכך הדבר גם בתל-אביב-יפו. המבט הפתוח אל הים, המפלט מן הצפיפות וההמולה של העיר אל המרחב הפתוח עד קצה האופק, רצועת החול הרחבה באזורים שבהם הוקמו שוברי גלים ופעילות הנופש לאורך הליטורל (רצועת המפגש בין החול למים), מצוקי הכורכר על ערכי הטבע והמבטים הפנורמיים שהם מספקים (גן העצמאות, חוף גבעת עלייה הדרומי, המצוק הצפוני באזור הבסיס הצבאי הנוטוש), הנכסים מעשה ידי אדם - טיילת החוף, הפארקים, הנמלים ההיסטוריים ומתחמי הביילוי שהתפתחו בהם, יפו-העיר הים תיכונית הקדומה הפוגשת את הים - כל אלה מנכסיה היקרים ביותר של העיר.

לא תמיד ידעה העיר לשמור על נכסים אלה. תל-אביב-יפו צמחה כעיר הסמוכה לים אך לא מחוברת אליו בצורה מספקת. המגמה החלה להשתנות עם טיפוח טיילת החוף בימי ראש העיר שלמה להט. במקביל, פיתוח שוברי הגלים מול קטע החוף המרכזי של העיר גרם לשינוי משטר הזרמים בים ולהצטברות של חול בין השוברים לחוף. כתוצאה מכך נוצרו חופים חוליים רחבים ואטרקטיביים. עיקר השינוי ביחס של העיר לימה קשור לרצועת החוף ולפיתוחה כרצף ליניארי של תנועה ונופש.

התוכנית האסטרטגית הקודמת מיקדה וחיזקה את סוגיית הקשר החיוני בין העיר לים ואת הצורך הדחוף לפעול לתיקונו. כמו בברצלונה, כך גם בתל-אביב-יפו שימשה התוכנית האסטרטגית כקו פרשת מים שממנו והלאה השתנו ללא היכר המגמות בפיתוח המרחב הציבורי בכלל, וחזית החוף העירונית בפרט. התוכנית

פיתוח ובמגמות תכנון בעיר. במסגרת זו שולבה שלולית חורף בתכנון העתידי של פארק ליניארי בירצועת הנופש במסגרת תוכנית 3700 לרובע חדש בצפון מערב העיר.

שיקום נחל הפרדסים - שיקום הנחל בנוה שרת מבוסס על שחזור בית גידול של צומח טבעי ויצירת מסדרון אקולוגי המחבר בין נחל הירקון לרצועת השטחים הפתוחים לאורך כביש 5. הרצועה אמורה להתפתח לפארק מטרופוליני. גישה זו שיושמה בנחל בפועל (בשטח), אומצה לתכנון הרובע החדש בנוה שרת מזרח שבמסגרתו תפותח רצועת מסדרון אקולוגי משמעותית לאורך הנחל אשר תחבר בין הפארקים המטרופוליניים.

תוכנית העבודה של אגף שיפור פני העיר כוללת פעולות לשיקום המגוון הביולוגי בעיר על בסיס תוצאות סקר הטבע העירוני ובליווי צמוד של אקולוג. דוגמאות לפעילות האגף בתחום הטבע העירוני: שיקום ושמירה על בריכות חורף (בצפון מערב העיר ובסמוך לצומת חולון), פיתוח אתר טבע בצמוד לשכונת מעוז אביב (פינוי פסולת ונטיעת עשרות עצי בר, בשיתוף תושבי השכונה), פארק החורשות - זריעה ושתילת פקעות פרחי בר וטיפול בחורשות ללא ריסוס, טיילת פארק חופי רידינג - שמירה ושיקום צמחיית חוף הים, ועוד.

6.4 כיווני פעולה - הצעות ראשוניות

א. **שימור וטיפוח גינות החזית ברחובות המגורים** - גיבוש כלים רגולטוריים ומדיניות עירונית לטיפוח ולשימור גינות החזית, כולל שיתופי פעולה בין העירייה לדיירים, הנחיות עירוניות וחוק עזר המספקים הגנה על גינות החזית, מנגנוני עידוד התושבים (פעולות הסברה וחינוך, תחרות הגינה היפה וכד'). חלק מהמדיניות העירונית יכולה התייחסות לשימוש בצומח מקומי - צומח בר וצומח היסטורי - בוסתן.

ב. **גיבוש מדיניות עירונית לנטיעת מינים מקומיים בשטחים הפתוחים וכעצי רחוב** - פיתוח הדרגתי של מדיניות גינון עירוני המבוססת על מינים מקומיים ויצירת בתי גידול טבעיים.

ג. **גיבוש מדיניות עירונית לטיפוח גינות ציבוריות כאתרי טבע** מעבר להתבססות על צומח מקומי ועל תצורות נוף בר להשגת

בערים שונות המרחב הימי הופך למרחב תפקודי נוסף לתחבורה ציבורית (מוניות מים כמו בניו יורק), ופיתוח מתחמים ימיים של מסחר, מגורים ותשתיות.

לבסוף, המרחב הימי מהווה פוטנציאל לפיתוח אורבני באמצעות ייבוש ים. קיימות דוגמאות למכביר של פרויקטים לתשתיות (נמלי תעופה), תיירות ומגורים, תעסוקה (מתחם מרכז הסחר העולמי בניו יורק) ועוד, המבוססים על קרקע שהושגה באמצעות ייבוש ים. במדינת ישראל הצפופה ונטולת תעודות הקרקע בכלל, ובתל-אביב-יפו העתידה לגדול והעתידה להזדקק לשטחים חדשים לפיתוח עירוני עתידי תוך שמירה על איכות החיים של תושביה, אין מנוס מתפיסה אסטרטגית הרואה בים מקור זמין לקרקע יקרת מציאות.

7.3 חוף הים בתל-אביב-יפו

7.3.1 בעיות מרכזיות

נתק בין עומק המרקם העירוני לרצועת החוף: על אף ריבוי הרחובות הניצבים לים והמאפשרים גישה אליו, פרי תוכנית גדס, עדיין בולט הנתק שבין המרקם העירוני לים הגובל בו. מרבית רחובות הרחוב המובילים אל הים אינם מזמינים חוויה של הגעה לחוף, והתנאים לתנועה לא ממונעת ברחובות המקשרים את החוף מזרחה לרוב אינם טובים - מדרכות צרות, היעדר ייחוד עיצובי ומזמין, מיעוט צל ותנאים נוחים להליכה ברגל או לרכיבה על אופניים; דוגמאות לכך הן רחובות כרם התימנים, בקצוות היורדים לים, או רחובות הצפון הישן בחיבור עם הירקון והנמל.

כמה מצירי הגישה הראשיים לחוף נקטעים (שדרות נורדאו ושדרות בן גוריון), ואילו חלק מהרחובות ההיסטוריים המוליכים לים מהווים צירים עמוסים בתנועת רכב ולא מזמינים הליכה ברגל או רכיבה (דרך יפו תל-אביב). גם תנאי הגישה לחוף באופניים דורשים שיפור; כיום קיימים שבילים בודדים הקושרים את עומק העיר עם חוף הים לתנועת אופניים. כמו כן, רחוב הרברט סמואל, ציר התנועה לאורך חזית החוף, מקשה על נגישות הולכי הרגל מן העיר לים.

הציבה תמונת עתיד של "עיר פתוחה לים" שכללה ארבעה קווי מדיניות - פיתוח רצועת החוף, פיתוח מוקדי פעילות לאורך רצועת החוף, פיתוח עורף החוף לשימושים מעורבים תוך שימור קשר של מבטים וזרימת ברירה ומתן זהות עיצובית למרחב הציבורי בחוף וברחובות המובילים אליו. חלק מקווי המדיניות ומאמצעי המימוש תורגמו למסמכי מדיניות ולתוכניות עבודה עירוניות ומומשו או מתוכננים למימוש בימים אלה.

7.2 מה קורה בעולם

חופי הים היו מאז ומתמיד תוואי נוח לסלילת עורקי תנועה ראשיים. מצב זה גרם לתופעה כלל עולמית של נתק בין העיר שהוקמה על החוף לבין הים. ערי חוף כגון ריו זינרו או ניס בצרפת מנסות לשפר משמעותית את המפגש בין המרקם העירוני לקו המים באמצעות התערבות במערכת התנועה לאורך קו החוף, אולם הצלחתן מוגבלת. ערים אחרות כגון מנהטן נוקטות גישה שונה: פיתוח ה- EAST RIVER WATERFRONT בסמוך לכביש המהיר ומתחתיו מציג ניסיון לטיפול שונה בממשק בין מרקם עירוני לים הדורש שינוי יסודי בתפיסת התנועה בעיר ובחינה מחדש של תפקוד הכביש האורכי בחזית החוף. בדוגמאות מוצלחות לפיתוח עירוני בממשק בין העיר לחוף כדוגמת שטוקהולם, האזור שבין העיר לבין הים מהווה הזדמנות לפיתוח מרקם אורבני חדש המשלב שימושים שונים ומגוונים, ולא רק מלונאות ומסחר. מדוגמאות ותיקות יותר, כגון פיתוח קו המים של ברצלונה ניתן ללמוד כי על אף שהפרויקט תרם משמעותית לקשר בין העיר לים ולהתחדשות עירונית כוללת, השטח המפותח החדש מיועד בעיקר לביילוי ומסחר, וכך מוחמצת ההזדמנות להמשך ישיר של המרקם האורבני הרב שימושי עד לקו המים כפי שהיה בערי חוף היסטוריות. דוגמה למרקם היסטורי שכזה מהווה שכונת מנשייה שהייתה השכונה הצפונית של יפו, שכונה ששילבה מרחבים מסחריים (שוק אל יהוד) עם מגורים לאוכלוסיות מעורבות, מבני ציבור (בית ספר סוזן דלאל), תעשייה (מפעל הקרמיקה) ותשתיות של תחבורה ציבורית (תחנת רכבת).

בינוי על קו המים: יפו העתיקה, כמו מרבית ערי החוף ההיסטוריות נגעה במי הים ממש, וכך גם השכונות שהתפתחו ממנה שנהרסו ברובן. התכנון הארצי במדינת ישראל מונע בינוי על קו החוף עד למרחק של 100 מ' מקו החוף, על מנת להבטיח שמירה על חוף הים כמשאב ציבורי פתוח לכל. מציאות זו מונעת חזרה על מצבים ייחודיים של מפגש הבינוי העירוני עם המים - מפגש שיוצר לעיתים סמלים עירוניים איקוניים. דוגמאות כפסל החירות בניו יורק ובית האופרה בסידני ממחישות את הפוטנציאל העצום שבבינוי נקודתי, ייחודי ואיכותי על קו המים.

טיילת החוף: הטיילת עוברת תהליך הדרגתי של מתיחת פנים עיצובית. מלבד עדכון השפה העיצובית כולל המהלך הנוכחי גם החלפת קיר התמך שחצץ בין הטיילת והרחוב לחוף הים במדרגות ישיבה מזמינות, וכן הצבת אלמנטי הצללה. שביל האופניים לאורך הטיילת מאפשר רכיבה רציפה וחוויתית. אך הטיילת צרה מדי בשעות שיא, ועל כן צפופה; רחוב הרברט סמואל עודנו ציר תנועה עמוס ומסוכן לחצייה; דרך השירות לאורך הרחוב מאפשרת חניית רכב לאורך חזית החוף על חשבון שטח לתנועת הולכי רגל; המדרכה המזרחית של הרחוב מנותקת מחוויית הצפייה בחוף הים, ברובה אין פעילות ושימושים תומכי פנאי, והיא איננה משרתת כיאות את המרחב הציבורי בחזית החוף; המסחר לאורך הדופן הבנויה מועט ולא אטרקטיבי, ורוב החזית לאורך הרחוב אטומה; חסרים עדיין פיתרונות הצללה למרחב הציבורי, וכן מוקדי פעילות אטרקטיביים. לבסוף, כאמור, חסר שטח טיילת זמין לרשות הנופשים בימי עומס.

חופי רחצה מוסדרים: אורך חזית החוף של תל-אביב-יפו, בין הרצליה לבת ים, הוא כ-14 ק"מ, הכוללים 13 חופי רחצה מוכרזים וכן חופים לספורט ימי. חופי הרחצה פותחו והם מתוחזקים ברמה גבוהה בפרמטרים כגון נגישות, ניקיון, שירותי חוף. מאז פיתוח שוברי הגלים להגנת החוף בשנות ה-60 הצטברה בחופים רצועת חול המגיעה לכמה עשרות מטרים, אולם הצפיפות בחופים בימי שיא מלמדת על הביקוש הרב למשאב נופש זה, ועם הגידול המשמעותי הצפוי באוכלוסיית העיר הצפיפות עוד תגדל. פיתוח חופי רחצה נוספים מתוכנן במסגרת הקמת שכונות צפון מערב העיר. אף על פי כן, בראייה ארוכת טווח של ציפוף האוכלוסייה

וירידה בזמינות השטחים הפתוחים במדינת ישראל בכללה, ובהינתן העובדה שתל-אביב-יפו מספקת שירותי פנאי ונופש לאוכלוסייה מהמטרופולין כולו ומעבר לו, מן הראוי לחפש פיתרונות להגדלת מצאי שטח החול הזמין לחופי הרחצה של תל-אביב-יפו.

7.3.2 תכנון וביצוע שדרוג רצועת החוף

מסמך המדיניות לשלד הירוק העירוני ומסמכי מדיניות לצירים ירוקים הוכנו בעקבות התוכנית האסטרטגית הקודמת, והתייחסו, בין השאר, לחיבור חזית החוף לעיר ולהנגשתה. צעדי מימוש ברוח זו הם תוכניות הפיתוח המתוכננות לרחובות, שבילי אופניים ופארקים ליניאריים המוליכים לים, למשל: שביל האופניים המפותח ברחוב הבעל שם טוב הנמצא בביצוע. שביל זה הוא מרכיב ראשון במימוש הציר הירוק המתוכנן בין חוף גבעת עלייה לבין פארק אריאל שרון.

שרשרת המוקדים הציבוריים שחודשו לאורך חזית החוף העירונית ובכלל זה הפרויקטים להתחדשות נמל יפו, נמל תל-אביב ומגרשי התערוכה, שיקום בריכת גורדון, התחדשות גן העצמאות וגן ציארלס קלור, שיקום הר הפסולת ופיתוח הפארק בחוף גבעת עלייה.

השלמת רצף טיילת החוף, פתיחת חזית תחנת הכוח רידינג למעבר ציבורי והקמת גשר מעל ברכת ההשקטה, פיתוח טיילת רידינג ודב הוז, חידוש הטיילת בין המרינה לנמל תל-אביב, שדרוג ועדכון עיצובי של טיילת הרברט סמואל (כולל פיתוח מדרגות הישיבה במקום קיר הים הישן, אפשרות הליכה במפלס החול ויצירת אלמנטי הצללה), פיתוח שביל אופניים לאורך הטיילת.

תוכנית הירקון הרברט סמואל-ביטול דרך השרות וחידוש הגדה המזרחית של ציר הרברט סמואל, כולל הגדלת שטח המדרכה להולכי רגל ויציקת תכנים של שימושים תומכי פעילות חוף, וכן טיפול עיצובי ברחוב הירקון.

תביע שפך הירקון - תוכנית חדשנית לפיתוח מוקד תעסוקה ובילוי במתחם מגרשי התערוכה הכולל פיתוח אתר טבע עירוני.

לתושב יחייבו מציאת פיתרונות להארכת החוף החולי הזמין לנופש לתושבי העיר. חלק מהפיתרון לסוגיה זו יימצא בהגנה ובבניית חוף חולי כדוגמת שוברי הגלים הקיימים לאורך חופי העיר התורמים להצטברות חול בחוף, ובניצול קטעים של חזית החוף בהם קירות הגנה ושוברי גלים על קו החוף עצמו (מדרון יפו, נמל יפו, נמל תל-אביב) ליצירת חופים חוליים חדשים והגנה עליהם.

ד. בחינת מדיניות חדשה לייבוש ים - נדרשת חזרה לבחינת הפוטנציאל התכנוני של המרחב הימי שבין נמל תל-אביב למעגנת רידינג, תוך מציאת 'שביל זהב' בין פיתוח עירוני אינטנסיבי לבין יצירת מרקם עירוני איכותי התורם לעיר זהות מחודשת של עיר ים תיכונית הבאה מגע ישיר עם המים - על פי המורשת התרבותית והאורבנית הרלבנטית. מדיניות זו תיתן מענה גם לצרכים עתידיים נוספים של העיר, כגון: הארכת קו החוף ותוספת חופי רחצה זמינים, תוספת שטחי מעגנה לתיירות.

ה. קווי הסעת המונים לאורך החוף - בחינת חלופות לפיתוח מערכת הסעת המונים לאורך ציר החוף אשר תייתר את הצורך ברכב פרטי להגעה אל הים.

ו. פיתוח צירי הגישה לחוף הים - פיתוח הרחובות הניצבים לים כצירי גישה פונקציונליים וכסמלים עירוניים מובהקים של תל-אביב-יפו כעיר חוף - העדפה להולכי רגל ורוכבי אופניים על פני רכב ממונע; בחינת אפשרות לסגירת הרחובות הללו או חלק מהם לרכב, מלבד לדיירים ולרכבי שירות, קו תחבורה ציבורית, פיתוח שפה עיצובית מובחנת לצירי הגישה לים, ובכלל זה ריצוף מדופן לדופן, נטיעות אינטנסיביות ופיתרונות הצללה נוספים; שלטי הכוונה לים; טיפול בצומתי הרחובות הניצבים עם ציר הים (הרברט סמואל) כמוקדים עיצוביים וטיפוקדיים.

ז. טיפוח אתרי טבע בחזית החוף - הכרזת שמורת הטבע בכל שטח טבלאות הגידוד שבחוף גבעת עלייה; מימוש התוכנית לפיתוח בית גידול של מלחה בשפך הירקון; אתר צלילה וטבע בנמל תל-אביב; יצירת ריפים ואתרי צלילה באמצעות טיבוע כלי שיט בקרבת החוף. ראו פרק על טבע עירוני.

תוכנית הפיתוח לאזור מתחם רידינג - המשך רחוב ש"י עגנון לכיוון החוף; מתחם מבני ציבור; פיתוח פארק החוף וטיפול במיכלי הדלק של תחנת הכוח רידינג.

חידוש הקשר בין שדרות העיר לחוף הים במסגרת פרויקטים יזמיים - פרויקט הבינוי מחדש של מתחם כיכר אתרים יכלול חיבור שדרות בן גוריון לחוף הים; חיבור שדרות נורדאו לים - במסגרת פיתוח מלון פורום פאלאס; ציר מקשר מתוכנן בין גן הכובשים לפארק צ'רלס קלור - במסגרת פרויקט יזמי הכרוך בפיוני מבנה הדולפינריום.

פיתוח מעגנות - תוכנית הרחבת מרינה תל-אביב, תוכנית פיתוח מרינה בברכת ההשקטה של תחנת הכוח רידינג (ובטווח הארוך - הרחבתה במסגרת התוכנית לשדה דב).

7.4 כיווני פעולה - הצעות ראשוניות

א. הגנת המצוק החופי - נושא זה קיבל תהודה ברמה הארצית עם עריכת תמ"א לעניין הגנת המצוק החופי והקמת גוף לניהול פעולות שימור המצוק. הנושא יקבל משנה חשיבות עם הקמת הרובע העירוני החדש בצפון מערב העיר ופיתוח חופי הרחצה בחזיתו. כמו כן, בטווח הארוך, אם יתממשו התחזיות לעלייה במפלס פני הים, יהיה לנושא הגנת החופים משמעות כבדה לעניין הגנת המצוק החופי מפני כרסום בידי גלי הים. לפיכך, יישום פיתרונות להגנת החוף חיוני להבטחת קיום המצוק החופי ושמירה על חופי הרחצה החדשים שיפותחו לאורכו.

ב. אי לתשתיות בים - המחסור הכרוני בקרקע בישראל בכלל ובתל-אביב-יפו בפרט יחייב פתרונות דרסטיים בתחום מציאת עתודות קרקע חדשות, בפרט עבור שימושים יזוללי קרקע' או בעלי פוטנציאל לקונפליקט עם אזורי מגורים, כגון: שדה תעופה, תחנת כוח חדשה, מסופים לגז, תחנות התפלה למי ים, מרינות חדשות. על כן, מן הראוי להחיות את הדיון על אי לתשתיות בים, ולראותו כפיתרון חיוני לחוסן העירוני וליצירת אופקים חדשים לפיתוח העיר.

ג. הרחבת החוף החולי - הגידול באוכלוסיית העיר והצורך במציאת פיתרונות לשמירה על סטנדרט סביר של שטח פתוח



פרק שמיני

סביבה מקיימת*

01 מבוא

“הקיימות היא תפיסת עולם דמוקרטית חיובית המכירה במארג האקולוגי כבסיס לשגשוג ולצמיחה.”

הקיימות מצליחה כשהיא שותפות של מגוון בעלי עניין וכשהיא מוטמעת בליבת העשייה של הרשות המקומית. יותר ויותר מתבהר שלרשות המקומית תפקיד מפתח בקידום הקיימות - היא הציר המחולל שמתרגם לעשייה את הכוונות העולמיות והלאומיות ואת השאיפות והחזון האזרחי המקומי.

בעשר השנים שעברו מגיבוש התוכנית האסטרטגית של תל-אביב-יפו השתנתה סביבת הפעילות העולמית והלאומית בעתים של ארבעה תהליכים מקבילים: שינויים טכנולוגיים, עומס סביבתי ומשבר אקלים, צמיחה כלכלית וגידול באוכלוסייה, פערים גדלים - העולם הראשון מול העולם השלישי, הפריפריה בישראל מול המרכז, שכונות חזקות מול שכונות מוחלשות בתל-אביב-יפו.

בפברואר 2008 חתמה עיריית תל-אביב-יפו, יחד עם 17 ערים נוספות בישראל, על אמנה בין לאומית לצמצום זיהום האוויר ולשימור האקלים. במסגרת האמנה התחייבה העירייה לצמצם 20% מפליטות גזי חממה עד שנת 2020 ולפעול לשיפור איכות האוויר בתחומי העיר. החתימה על אמנת האקלים היא אבן דרך מרכזית בתהליך הפיכתה של תל-אביב-יפו לעיר מקיימת, וזאת לאחר למעלה מעשור בו מקדמת העירייה פעולות שונות המחברות בין איכות החיים העירונית לבין איכות הסביבה - שבילי אופניים, התייעלות אנרגטית במוסדות ציבור, תוכניות חינוך סביבתי בבתי ספר יסודיים, הפרדת פסולת במקור בשכונות מגורים, פיתוח שטחים ציבוריים פתוחים ועוד. ההצטרפות לתהליך זה ממקמת את העיר תל-אביב-יפו בחזית, יחד עם ערים מובילות אחרות בעולם השואפות לפעול לצמצום ההשפעות העירוניות על הסביבה המקומית, האזורית והגלובלית.

ככל שגדל היקף הפעילות בתחום הקיימות בעולם, התחדד הצורך לייצר אמות מידה ותבחינים כדי להעריך את ההתקדמות לשינוי סביבתי וחברתי משמעותי, ובאמצעותם לכוון את מדיניות הקיימות העירונית. בשנים האחרונות הולכים ומתפתחים שורה של מדדים אשר נועדו לאמוד את הקיימות העירונית דרך הערכת מרכיבים שונים בקשר שבין ערים לסביבתן. המדדים השונים מאפשרים לתושבי העיר ולפרנסיה לבחון את מידת ההשפעה העירונית על הסביבה ולנתח את התרומה של צעדים שונים לקיימות העירונית. הכוונה כזו מתבססת על שני צירים:

טביעת הרגל העירונית - מדד ליחס בין דפוסי החיים העירוניים לבין משאבי הטבע הקיימים ויכולת ההתחדשות שלהם. המדד מתרגם את השאיפה ל“חיים של עולם אחד” למפת דרכים להתקדמות ליעד.

אינדקס הקיימות העירונית - לוח מחוונים למדיניות העירונית בשורה של מרכיבי איכות סביבה וקיימות.

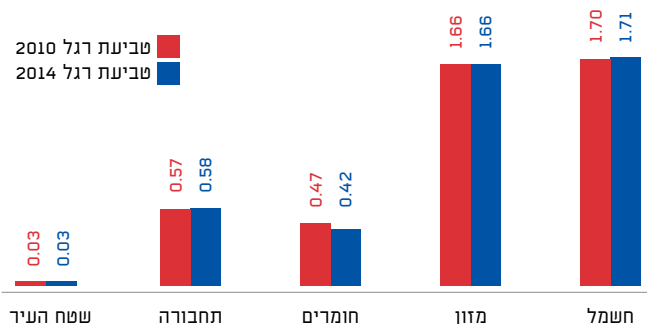


מקור: דוברות עיריית תל-א-יפו

* פרק זה הוא תמצות של דוח ניתוח מצב קיים שנכתב על ידי ד"ר אורלי רונן, יועצת התוכנית לתחום.

איור 8.1

טביעת הרגל האקולוגית של תל-אביב-יפו



טביעת הרגל המקיימת לנפש כיום **בעולם** היא 16 דונם, כלומר: אם כל תושבי כדור הארץ היו חיים באורח חיים מקיים, טביעת הרגל העולמית הייתה של עולם אחד. טביעת הרגל האקולוגית של **תל-אביב-יפו** בשנת 2010 הייתה 44 דונם גלובלי לנפש, מתוכם 16 דונם מגיעים מצריכת מזון, 17 דונם מצריכת חשמל, 4 דונם מצריכת חומרים, 6 דונם מתחבורה ורק 0.3 דונם משטח בנוי. כלומר, הפעילות העירונית בתל-אביב-יפו עשתה בשנה זו שימוש במשאבי כדור הארץ פי שלושה יותר מהמשאבים שעמדו לרשות כלל תושבי העיר. בשנת 2014 טביעת הרגל האקולוגית של העיר לא השתנתה באופן משמעותי.

תפיסת הקיימות של העיר תל-אביב-יפו מתבססת על גישת **"עולם אחד"** ועשרת תחומי הפעולה לקידומה:

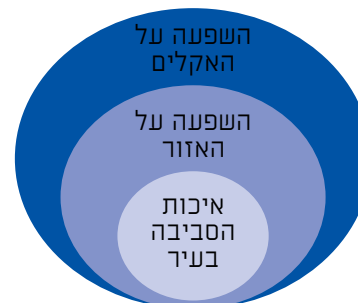
מים - שימור מים והקטנת צריכה, מניעת זיהום מקורות מים	אנרגיה - התייעלות אנרגטית במבנים ובתשתיות ובאנרגיות מתחדשות
טבע - שימור טבע ובתי גידול, פיתוח וטיפול בתי גידול חדשים	פסולת - הפחתת פסולת, שימוש חוזר ואפס פסולת להטמנה
מורשת ותרבות - טיפוח זהות וידע מקומי, פיתוח ותמיכה בתרבות ובאומנות	תחבורה - הפחתת הצורך בהתניידות ממונעת, קידום תחבורה מופחתת פליטות, עידוד הליכה, רכיבה על אופניים ושימוש בתחבורה ציבורית
כלכלה מקיימת ומקומית - פיתוח כלכלה מקומית תוך הקפדה על שמירה על הסביבה, סחר הוגן ושיווין	בנייה וחומרים - שימוש בחומרים ובמוצרים מקומיים ומקיימים לבנייה ושיפוץ
בריאות ואושר - קידום חיים בריאים, תזונה ראויה ויחסים חברתיים ליצירת משמעות וסיפוק	חינוך - קידום חינוך והכשרה לקיימות במערכת הפורמאלית והבלתי פורמאלית, בראייה רב דורית

העיר היא חלק ממארג אקולוגי שכמובן אינו מוכל בגבולותיה הסטטוטוריים. כשחקן במארג האקולוגי, העיר משפיעה ומושפעת מתהליכים ומשחקנים שונים ומגוונים. ניתן לחלק את מרחבי ההשפעה לשלוש רמות:

- **גבולות העיר- חתירה ל-ס מזהמים בעיר**
- **הרמה האזורית (תחומי מדינת ישראל) - השפעת העיר על איכות הסביבה שמחוץ לעיר ועל המשאבים שהיא צורכת בתחומי ישראל: צמצום הטמנה, טיפול בשפכים, חקלאות**
- **הרמה הגלובלית- השפעת העיר על שינוי האקלים העולמי: צמצום פליטות גזי חממה**

איור 8.2

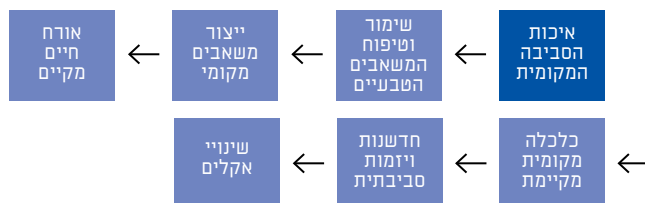
מעגלי ההשפעה הסביבתית של העיר



כאמור, העיר לא רק משפיעה אלא גם מושפעת מהמעגלים הרחבים יותר, למשל: מרגולציה ותקינה ארצית, מפיתוח טכנולוגיות בעולם או מקידום אמנות בינלאומיות בנושאי סביבה וקיימות.

הקיימות לא הוגדרה כזווית התייחסות בתוכנית האסטרטגית שאושרה בשנת 2005. יש אמנם התייחסות לנושאי סביבה ואיכות הסביבה, אך בעיקר בהקשרים של מניעת זיהומים ושל הסביבה הפיזית (המרחב הציבורי הפתוח). בתהליך עדכון התוכנית האסטרטגית, לאור השינויים המתוארים לעיל, הקיימות היא אחד מעשרת תחומי התוכנית האסטרטגית, והיא גם אחת מארבע העדשות שמסייעות לגיבוש ולהערכת המלצות התוכנית (לצד העדשות של צמיחה ושגשוג, שוויון והכלה, וחוסן).

לאור המקום המרכזי והאינטגרטיבי של התחום בעדכון התוכנית, נדרש היה להמשיג ולהגדיר מה הם הנושאים שבהם יתמקד הטיפול בתחום הסביבה והקיימות במסגרת עדכון התוכנית. בנוסף לטיפול באיכות הסביבה העירונית, זוהו שישה נושאי-על המקיפים את המרחב העירוני, על גבולותיו הפיזיים, ושוכניו הקבועים והזמניים. ששת הנושאים כוללים את כלל ערוצי הפעולה של "חיים של עולם אחד".



02 איכות הסביבה העירונית

2.1 מגמות ותהליכים בעולם

הטיפול בזיהומים ובמזהמים הולך ומתכנס למערכות רגולציה ופיקוח. התעשייה הכבדה יצאה ברובה מתחומי הערים, וברוב המדינות המפותחות נמצאת תחת פיקוח גורמי הסביבה הלאומיים והעירוניים. עם זאת העומסים על הסביבה שנוצרים כחלק מדפוסי החיים, בעיקר תחבורה ורעש, הולכים וגוברים.

השאלה המרכזית בניהול איכות הסביבה המקומית היא יכולת הניטור וזמינות המידע. השאיפה להגיע לאפס זיהומים ומזהמים מאפינת את המדיניות הסביבתית ברוב הערים המתקדמות, ובדרך כלל באה לידי ביטוי ביעדים כמותיים ולוחות זמנים ברורים.

2.2 מגמות ותהליכים בתל-אביב-יפו

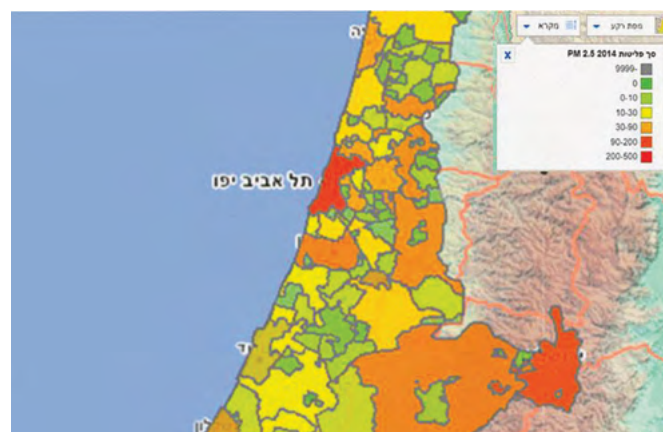
איכות האוויר

- רמת ניטור גבוהה ביחס לשאר הערים בארץ, שיפור בנתוני זיהום האוויר בתחנות הנייחות, עלייה בחריגות בחלק מהתחנות הניידות. תחנת אלנבי הותקנה ב-2016 ומראה נתוני זיהום תחבורתי גבוהים. חסר ניטור בהקשר לשינויים התחבורתיים הנובעים מעבודות הרכבת הקלה.
- בניתוח מצאי הפליטות הארצי (2015), תל-אביב-יפו נמצאת במקום הראשון בפליטות שקשורות בתחבורה, אך במקומות נמוכים בשאר הפרמטרים¹⁰⁶.
- על פי דוח ה- OECD מחצית ממקרי המוות כתוצאה מזיהום אוויר נובעים מזיהום אוויר תחבורתי. בשנת 2010 נפטרו בישראל 2656 אנשים ממחלות שמושפעות מזיהום אוויר תחבורתי, בשנת 2014 ירד המספר ל-2,548. הירידה צפויה להימשך עם נקיטת אמצעים רגולטיביים לצמצום הנסועה והתייעלותה.^{107 108}

איור 8.3

מצאי פליטות מגורמים תחבורתיים

מקור: המשרד להגנת הסביבה



רעש

מקרב המתלוננים על רעש, 72% מתלוננים על רעש ממקורות תחבורתיים. מוקדי הרעש הם יפו ומרכז העיר.

מידע ומחקר

- מתקיימים ניטור ואיסוף מידע קבועים ביחס לנושאים סביבתיים, כולל סקרים ודוחות מוזמנים על פי הצורך: דוח מצב איכות הסביבה (2017), אינדקס איכות הסביבה ושביעת רגל אקולוגית (2015), תוכנית צמצום זיהום אוויר מתחבורה (2016), תוכנית טיפול בפסולת (2017), דוח מצב נחל הירקון (2016), סקר קרקעות מזהמות (2017).
- קיים חסר בנתונים שוטפים בתחומים הבאים: מיפוי מוקדי זיהום אוויר תחבורתי, מיפוי רעש, קרינה בלתי מייננת. שיטת הניטור הקיימת המתנהלת בהדרכה ובליוי מקצועי של המשרד להגנת הסביבה נותנת תמונת מצב חלקית בלבד. ההתקדמות הטכנולוגית מאפשרת כיום לפתח מערך ניטור "חכם" שיאפשר לנקוט בהתערבויות אפקטיביות יותר.

שינויים מרכזיים בעשור האחרון

- מקור המפגעים והזיהומים המרכזי בעיר הם עדיין כלי רכב ותחבורה - העומס, זיהום האוויר והרעש שמקורם בתחבורה נמצאים במגמת עלייה מתמדת. רוב התעשייה יצאה מהעיר ולכן אינה מהווה מקור זיהום משמעותי.
- סמכויות האכיפה הורחבו ושודרגו.
- מערכת המידע הסביבתי עברה שדרוג בהתאם לחוק המידע הסביבתי, אך עדיין קיים מחסור בנתונים שוטפים על מצב איכות האוויר ועל מוקדי הרעש והקרינה בעיר.
- רוב מוקדי הזיהום והמפגעים בעיר מטופלים או נמצאים בתהליכי טיפול - תחנות דלק, תעשיות זעירות, מקורות קרינה, קרקעות מזהמות, אתרי פסולת לא מוסדרים.

המשרד להגנת הסביבה, ממנ"א - מערך ניטור אוויר ארצי, המשרד להגנת הסביבה.
מצאי פליטות ארצי, המשרד להגנת הסביבה.

הנסועה הבין עירונית, לשכה מרכזית לסטטיסטיקה, פרסום 1679.

106

107

108

03 שימור וטיפול המשאבים הטבעיים

3.1 מגמות ותהליכים בעולם

כמות ואיכות המשאבים הטבעיים נמצאים בירידה כתוצאה מדפוס הפיתוח בעולם, ובמיוחד בסביבות העירוניות. גישת הפיתוח המקיים מכוונת לאיזון בין מגמות הפיתוח לבין איתנות המערכות האקולוגיות, והיא מכירה בחיוניות השמירה על תנאי החיים של המערכת: שימור בתי גידול ומגוון ביולוגי, לחימה במינים פולשים, הבטחת מים לטבע וכו'. שינויי האקלים מביאים איתם אתגרים נוספים: עלייה בטמפרטורות בים וביבשה, דפוסי גשם משתנים, אירועי מזג אוויר קיצוניים והידרדרות מערכות החיים.

בעשור האחרון ניכרת עלייה במודעות למערכת האקולוגית בערים המלווה גם בפיתוח כלים ייעודיים לניהול הטבע והאקולוגיה בעיר.

3.2 מגמות ותהליכים בתל-אביב-יפו

בתחומי העיר תל-אביב-יפו מגוון בתי גידול: הים והחוף, נחל הירקון, נחל איילון, רכס הכורכר וגבעות, בתי גידול לחים עונתיים, חולות, גנים וחורשות.

כבר בתוכנית האסטרטגית של 2005 סומנו אזור החוף והנחלים כאזורים מוטי שימור ובעלי ערכי טבע ונופש גבוהים. בשנת 2012 השלימה העירייה סקר טבע עירוני שממצאיו הוטמעו בתוכנית המתאר העירונית והוסיפו 52 אתרי טבע עירוני ברחבי העיר. כיום, גוברת ההבנה שהטבע העירוני צריך להיות משולב בחיי העיר, והוא נדבך משמעותי באיכות החיים המקומיים.

אתרי טבע ושטחים ציבוריים

בשנים האחרונות ניכר שדרוג המיפוי והטיפול באתרי הטבע העירוניים, כולל שיפור הרמה המקצועית של גורמי העירייה המטפלים בנושא. ניתן להצביע על עלייה בכמות השטחים

הציבוריים המתוחזקים (גידול מכ-9,900 דונם בשנת 2005 לכ-11,200 דונם בשנת 2015, גידול של 13%) ובכמות העצים בעיר (מכ-190 אלף בשנת 1998 לכ-255 אלף בשנת 2015, גידול של 35%), יחד עם פעולות ייעודיות לשימור ולטיפול המערכות האקולוגיות הקיימות.

החוף והים

בעשור האחרון הושקעו משאבים רבים בטיפול רצועת החוף ובביסוסה כמערכת נופש קהילתי ומשאב תיירותי. חוף מציצים, חוף ירושלים והמרינה הצטרפו לתוכנית הדגל הכחול, וחוף הצוק זכה במדד חוף נקי של המשרד להגנת הסביבה. טיילת החוף הורחבה (18 ק"מ בשנת 2015 לעומת פחות מ-7 ק"מ בשנת 2005). לעומת השיפור בתחום החוף, יש נסיגה בתחום הים - נרשמה עלייה במספר החריגות באיכות מי הים הנגרמת מהזרמת שפכים לים המביאה לסגירת החוף (מ-34 ימים בשנת 2005 ל-88 ימים בשנת 2015).

הנחלים

בעשור האחרון ממשיך שיקום נחל הירקון ולצידו ממשיך הפיתוח של גני יהושוע תוך מיקוד אקולוגי משמעותי, כולל פיתוח פארק הצפרות והחוזה החקלאית. למרות הפיקוח וההשקעה הגדולה, יש עלייה בחריגות באיכות המים. בתחילת 2016 חלה הרעה באיכות המים בקטע התיכון של הירקון בגלל הזרמת שפכים וקולחים באיכות ירודה מנחל קנה וממתקן טיהור שפכים דרום שרון¹⁰⁹. תוכנית שיקום נחל איילון עדיין לא נכנסה לעבודה ומצב הנחל מידרדר.

מידע ומחקר

סקר הטבע העירוני הוא בסיס נתונים חשוב לניטור מצב הטבע העירוני בתל-אביב-יפו. עם זאת קיים עדיין מחסור בנתונים לגבי מצב המערכת האקולוגית הימית ואין מנגנון קבוע להמשך ניטור אתרי וערכי הטבע העירוניים.

כל אלה מנגשים את הקיימות לחיי היום יום של התושבים ומנמיכים את החסמים לאימוץ אורח חיים מקיים.

כבר בשנות התשעים החלו עיריות ברחבי העולם לייצר תנאים מיטיבים לאורח חיים מקיים בעיר - מוונקובר, דרך סיאטל ובריסטול ועד סאול וסינגפור. ניתן לזהות ארבע אבני יסוד לפעילות עירונית התורמת להצלחת גישת אורח החיים המקיים:

- **מוסדות קהילתיים מקיימים** - פעולה עירונית מכוונת ליצירת 'מוסדות' קהילתיים המקדמים קיימות
- **התארגנות קהילתית לקיימות** - התארגנות קהילתית בסיוע מוסדות אזרחיים, עירוניים ועסקיים לקידום קהילה עירונית מקיימת
- **תרבות של קיימות** - יצירת תרבות של 'אחריות משותפת לעתיד' על ידי שיתוף נרחב של תושבים
- **תשתיות מקיימות** - הקמת רשת תשתיות המאפשרת חיים מקיימים בצורה נעימה ונוחה: תחבורה, פסולת, מבנים, חינוך, מסחר ומרחב ציבורי שמשדר ומנגיש חיים מקיימים



מקור: דוברות עיריית ת"א-יפו | צילום: גיא יחיאלי

3.3 כיווני פעולה אפשריים

הקיימות והחוסן העירוני תלויים בבסיסם באיכות המשאבים הטבעיים. ככל שנצליח לשמר ולטפח את המשאבים הטבעיים ואת יכולת ההתחדשות שלהם, כך יהיו הקיימות והחוסן איתנים יותר. מהניסיון בעולם ניתן כבר לזהות פעולות מרכזיות לקידום הנושא:

- **שטחים פתוחים** - ניהול ותכנון השטחים הפתוחים בעיר והפיכתם למשאבים עירוניים לחוסן ואיכות חיים: איסוף מי נגר, גידול מזון, הצללה, מניעת סחף, הפחתת חום, ספיחת מזהמים, צמצום השימוש בחומרי הדברה, ועוד
- **נחלים** - פיתוח ויישום אסטרטגיות להמשך שיקום ושימור בעומסים גדלים
- **חוף הים והמשאב הימי** - פיתוח תוכנית לתחום הים של העיר תוך הכרזת אזורים שמורים. קידום תוכנית אב לחופי תל-אביב-יפו תוך שמירה על מרחב החוף ובתי הגידול שלו
- **מסדרונות אקולוגיים** - הטמעת עקרון המסדרון האקולוגי בתכנון ובתפעול העירוני
- **סקר אקולוגי** - דרישה לסקר אקולוגי לכל תוכנית ומהלך פיתוח
- **איגום תשתיות** - שימוש באמצעים מתקדמים לאיגום ולצמצום פריסת תשתיות וקרינה
- **מעורבות תושבים** - עידוד תושבים ועסקים בעיר להיות עוגנים ברשת האקולוגית העירונית

04 אורח חיים מקיים

4.1 מגמות ותהליכים בעולם

לרשות המקומית תפקיד מפתח ביצירת מרחב חיים שמאפשר ומעודד את התושבים לאורח חיים מקיים המצמצם את טביעת הרגל האקולוגית. הרשות המקומית היא האחראית על המרחבים הציבוריים: היא זו שמספקת תשתיות ושירותים, היא זו שמכוונת את ההתנהגות והיא זו שיכולה לעודד ולתמרץ התנהגות מקיימת.

4.2 מגמות ותהליכים בתל-אביב-יפו

מזון

- שינוע, עיבוד, צריכה ופסולת של מזון הם 40% מטביעת הרגל האקולוגית של תל-אביב-יפו, לכן זהו מנוף מרכזי לקידום אורח חיים מקיים בעיר, אולם זהו אחד התחומים בהם לעירייה יש לכאורה מעט השפעה.
- עיריית תל-אביב-יפו חתמה ב-2015 על אמנת מילנו למזון בריא ומקיים והשיקה סדרה של פעולות להשפעה על דפוסי צריכת המזון בעיר שהתחילה באמצעות מערכת החינוך והמערכות המוסדיות.
- התנהגות מקיימת בתחום המזון¹¹⁰: 28% מהאוכלוסייה מדווחים שהם מתחשבים בהשפעה על הסביבה כשהם קונים מוצרי מזון, 64% מעדיפים מוצרי מזון תוצרת הארץ, 52% סבורים שמוצרי מזון אורגניים טובים יותר לבריאות ו-61% סבורים שהם טובים לסביבה, 4.7% מהאוכלוסייה דיווחו שהם צמחונים ו-1.7% דיווחו שהם טבעונים.

אנרגיה

- ייצור, הולכה וצריכה של אנרגיה הם כ-35% מטביעת הרגל האקולוגית של תל-אביב-יפו, המנוף השני בחשיבותו לאחר מזון לקידום אורח חיים מקיים בעיר. כיום, לתושב יש השפעה מצומצמת על ייצור אנרגיה, אך ביכולתו להשפיע על צריכת האנרגיה בין אם בהתנהגות ובין אם בהטמעת שינויים בדירה.
- בדוח "אפס פחמן" מעריכים החוקרים כי על ידי פעולות התייעלות ניתן להגיע להפחתה של כ-35% מצריכת האנרגיה. העירייה יכולה לפעול במגוון כלים לעודד יעילות כשהכלי המרכזי הוא הבנייה הירוקה והתייעלות בצריכה.
- התנהגות מקיימת בתחום האנרגיה: 95% מהאוכלוסייה מדווחים שהם מכבים את האור כשיוצאים מחדר, ו-88% שהם מכבים את מיזוג האוויר או החימום כשיוצאים מחדר, 55% מהאוכלוסייה מדווחים כי בפעם האחרונה שקנו מכשירי חשמל גדולים (כגון

מקרר או מזגן) בדקו את רמת החיסכון שלהם בחשמל, 90% מהאוכלוסייה משתמשים בנורות חסכוניות, ל-69% יש מקרר, מכונת כביסה או מזגן חסכוניים בחשמל, 49% סבורים כי הגורם העיקרי שיעודד את הציבור להפחית את צריכת האנרגיה הוא הוזלת העלות של מכשירי חשמל חסכוניים, 18% סבורים שהגורם שיעודד חיסכון הוא מידע מפורט על צריכת האנרגיה בבית והדרכים לצמצם אותה.

בנייה ירוקה

התקן הישראלי לבנייה ירוקה עודכן ב-2011. זהו תקן תוספתי שאינו מחייב. עיריית תל-אביב-יפו מובילה את ההכרה וההטמעה של התקן בעיר וכן במסגרת פורום ה-15 וברמה הממשלתית. מאז 2014 העירייה מחייבת את הבנייה הציבורית והבנייה החדשה לעמוד בתקן הישראלי לבנייה ירוקה (כ-70 מבני ציבור וכ-7,500 יחידות דיור נבנו לפי תקן זה), והיא נמצאת בשלבים מתקדמים לפיתוח הנחיות לשיפוץ מבנים בהתייעלות אנרגטית.

פסולת

- מהפכת הפסולת המתרחשת בישראל בעשור האחרון מבוססת במידה מרובה על השתתפות האזרחים במיחזור. מנגנוני המיחזור מגוונים: חוק הפיקדון, חוק הארזיות, הפסולת האלקטרונית וכלובי מיחזור הבקבוקים. עיריית תל-אביב-יפו מקדמת מיחזור ברמה הביתית, במסגרת מערכת החינוך ובמרחב הציבורי. שיעור הפסולת הממוחזרת עלה מ-8.8% בשנת 2005 ל-14.2% בשנת 2010 ול-15.2% בשנת 2015.
- מיחזור כיום הוא המנוף המרכזי לצמצום פסולת במקור אך מהווה רק שלב אחד בטיפול בפסולת. עיריית תל-אביב-יפו, באמצעות הרשות לאיכות הסביבה ואגף התברואה, מקדמת מספר פעולות כדי להטמיע בקהילה גם את המהלכים המתקדמים יותר לטיפול בפסולת: **צמצום צריכה** - הסברה ותוכניות חינוכיות, **שימוש חוזר** - ספריית חפצים ושווקי קח-תן, **טיפול במקור** - חלוקת קומפוסטרים, הדרכה ועידוד הקומפוסטציה הביתית.

- **משאבים** - הקמת תשתיות לטיפול מקיים בפסולת, עידוד צריכת מזון בריא ומקיים
- **קהילה** - עידוד חיי קהילה מקדמי קיימות, צריכה מקיימת ושיתופית

05 ייצור משאבים מקומי

5.1 מגמות ותהליכים בעולם

צריכת המשאבים בעולם נמצאת בנסיקה מאז שנות החמישים: טביעת הרגל העולמית הממוצעת עלתה מ-18 דונם לנפש ב-1987 ל-33 דונם לנפש ב-2016. טביעת הרגל הממוצעת של ארצות הברית עמדה ב-2016 על 82 דונם לנפש. עם זאת, יש מדינות כמו הולנד, גרמניה וארצות סקנדינביה שמצליחות להאט את קצב צריכת המשאבים ומתחילות להראות ירידה בטביעת הרגל לנפש. כדי להגיע לצמצום בצריכת משאבים יש לתת את הדעת לשלושה מהלכים: צמצום בכמות המשאבים, צמצום שינוע משאבים, צמצום השלכת פסולת.

5.2 מגמות ותהליכים בתל-אביב-יפו

המגמות העולמיות ניכרות גם במגמות הפנים עירוניות, בעיקר בהיבטים של צריכת חשמל וצמצום הפסולת להטמנה. עם זאת, אין עדיין פעילות לייצור מקומי של משאבים באף לא אחד מארבעת התחומים הנסקרים - אנרגיה, חומרים, מים ומזון. העיר מאמצת מהלכי התייעלות בצריכת משאבים, אך נושא הייצור המקומי נמצא עדיין בשלבים מאוד ראשוניים, למעט בטיפול בשפכים.

צריכת חשמל

- משק החשמל (ייצור והולכה) רוכז ברמה הארצית ונוהל בעיקר על-ידי גופים לאומיים תוך שימוש במקורות מזהמים. כניסת הגז הטבעי למשק האנרגיה בישראל משנה באופן מהותי את מערך ייצור החשמל מאספקה מרוכזת של דלקים לאספקה מבוזרת

קהילה מקיימת בתל-אביב-יפו

- בעשור האחרון הפכה הקיימות לאחד מערוצי העשייה הקהילתיים המשמעותיים של עיריית תל-אביב-יפו. המיקוד העירוני נוצר כמענה לצמיחתה של קהילת קיימות בעיר. תל-אביב-יפו היא בית לרוב ארגוני הסביבה, ארציים ומקומיים, הפועלים מתוכה ובתוכה. לצד הארגונים התפתחה קהילת תושבים שמקדמים קיימות ואורח חיים מקיים.
- תוכנית "שכונה מקיימת" גובשה כמסגרת כוללת לקידום הקיימות בקהילה. לנוכח הצלחת תוכניות קהילתיות שונות (גינות קהילתיות, שטחי בר קהילתיים, קידום קומפוסטציה עירונית ועוד) ובעקבות תוצאות הפיילוט של שכונה מקיימת שהתקיים בשכונות ביצרון ורמת ישראל, הוחלט להרחיב את המהלך לכלל השכונות בעיר.
- פעילויות נבחרות לקידום אורח חיים מקיים: **תחום כלכלה מעגלית ומקיימת** - מרכזי מיחזור, קומפוסטרים, חנויות יד שנייה, חנויות למוצרים מקיימים, עסקים מקומיים; **תחום מזון ובריאות** - יער מאכל וגינות תבלין, מפעל הזנה, קאופרטיבים למזון, מסעדות בתו תקן ירוק; **תנועה** - שבילי הליכה, שבילי אופניים, תל אופן, אוטו תל, הליכה לבית הספר, פינק פרקינג; **שיתוף** - ספריית חפצים, שוק קח-תן, סיפור חוזר; **אושר וחברות** - שכונות מקיימות, מרכזי קיימות, מטבח ליונסקי, החצר הנשית.

4.3 כיווני פעולה אפשריים

- חיים בטביעת רגל של עולם אחד צריכים להיות ברירת המחדל הנעימה והקלה בעיר לאורך היום ולאורך החיים. לעירייה תפקיד קריטי בציר הזה, מחינוך והסברה ועד תפעול ועיצוב המרחב העירוני. בין היתר ניתן להצביע על כיווני הפעולה האפשריים הבאים:
- **תחבורה וניידות** - עידוד והבטחת התנאים להליכה ולרכיבה על אופניים בקלות ובנוחות
- **הסביבה הבנויה** - המשך קידום בנייה ושיפוץ ידוקים, הבטחת מרחב ציבורי מזמין ונעים



מקור: דוברות עיריית ת"א-יפו

5.3 סיכום

חיים בטביעת רגל של עולם אחד והשאפיה לחוסן מכוונים לייצור מקומי של מירב המשאבים ולטיפול מקומי במירב המזהמים. גישת הייצור המקומי אינה מוטמעת כאפיק אסטרטגי בהתנהלות העירייה על אף שבתחומי המים והפסולת, מקודמים מהלכי התייעלות באספקה, בצריכה ובטיפול בפסולת. בשנתיים האחרונות מאמצת העירייה מהלכים לניהול תחומי האנרגיה והמזון.

06 כלכלה עירונית מקיימת

6.1 מושגי יסוד

• **כלכלה עירונית מקיימת** - מושג הכולל שלושה מרכיבים: כלכלה מוניציפאלית - המערכת הכספית והכלכלית עליה אחראית העירייה; קיימות בעסקים - התנהלות העסקים הפועלים בעיר; כלכלה מקיימת בקהילה - המאפיינים הכלכליים באורח חיים מקיים.

בנקודות חלוקה ומתן אפשרויות מגוונות לייצור מקומי. כיום רק כ-50% מהאספקה נמצאים בידיים ממשלתיות.

- ניכרת התייעלות בשימוש בחשמל וירידה בצריכה הממוצעת, כמו כן ניכרת ירידה גדולה בצריכה התעשייתית. למרות זאת, ייצור החשמל כיום מתקשה לספק את הביקוש.
- אנרגיה סולארית - שינויים בחקיקה מאפשרים כיום ייצור אנרגיה מקומי וכלכלי ליצרנים פרטיים.
- לאזור פיתוח חדש בצפון מערב העיר (תוכנית 3700) מתוכננות מערכות ייצור מקומיות מבוססות גז. במתחמים גדולים בעיר נבחנות אפשרויות לייצור מקומי של אנרגיה מבוסס גז טבעי (איכילוב, הקריה, שרונה, הנמל, מגדלי תעסוקה, שכונות חדשות בתכנון וכד').

צריכת מים

מקורות המים המקומיים והלאומיים מצטמצמים. הביקוש מסופק יותר ויותר על ידי התפלת מים ושימוש במי קולחין. ניהול משאב המים בעיר מתחלק לשלושה ערוצים: מקורות האספקה, יעילות האספקה, טיפול בשפכים. בהיבט של צריכת המים ניתן לזהות מגמת חיסכון בתחום הגינון העירוני. בתחום המגורים והעסקים היקף הצריכה משקף שינוי לא מהותי בהיקף הפעילות ולא בדפוס הצריכה. קיים חוסר מידע על הרכב המים והשפעתו על הבריאות.

טיפול בפסולת

- כמות הפסולת המיוצרת לנפש בישראל ובתל-אביב-יפו עולה כפונקציה של עלייה ברמת החיים. כמות האשפה שתושב תל-אביב-יפו מייצר בממוצע גבוהה בכ-50% מזו שמייצר תושב המדינה, אך במקביל ניכרת עלייה משמעותית בשיעור המיחזור. בנוסף, שיעור הטמנת הפסולת בישראל ובתל-אביב-יפו הוא מהגבוהים במדינות המפותחות.
- הטיפול בפסולת זוכה לשידרוג בתל-אביב-יפו: פארק מיחזור חירייה, תוכנית אב למחזור והקמת מתקן ה-RDF.
- כלכלה מעגלית - העירייה שותפה במיזם יחד עם קרן מקארתור ומכללת אפקה בקידום כלכלה מעגלית ובצמצום השימוש בחומרים בתעשייה ובעסקים.

• ב-2015 אושרו יעדי הפיתוח החדשים של האו"ם לשנים 2015-2030, ולראשונה הוגדרה מטרת הפיתוח כפיתוח בר קיימא. ישראל היא חברה פעילה בכל הפלטפורמות הרלוונטיות ליישום היעדים, ומיוצגת על ידי נציגים מהמשרד להגנת הסביבה וממשרד החוץ. (המשרד להגנת הסביבה, 2015).¹¹¹

• **כלכלה עירונית מקיימת** - ערים יכולות להיות בחזית הכלכלה הירוקה הן כמוציאות לפועל והן כמאפשרות וכמקדמות פעילות כלכלית. לאחרונה פורסם סקר שקיים ארגון ICLEI בשיתוף עם ה-LSE (London School of Economics). הסקר בחן את הפוטנציאל הכלכלי בערים ירוקות והראה שהתמורות הכלכליות הגבוהות ביותר מגיעות מתחומי הפסולת והאנרגיה, בעיקר בהקשרים של קידום חדשנות ויצירת מקומות עבודה.

• **התייעלות מוניציפאלית** - החיבור בין קיימות להתייעלות מייצר לעירייה תועלות כלכליות ישירות, ולכן זהו אפיק כלכלי מועדף על ידי עיריות רבות.

• **רכש ירוק** - כבר בשנת 2008 הציב האיחוד האירופי לעצמו יעד לפיו 50% מהמכרזים בשנת 2010 ב-10 קטגוריות נבחרות (כגון בנייה, תחבורה, חומרי ניקוי, שירותים) יכללו סדרת קריטריוני סף ירוקים. מהסקר שביצע האיחוד בשנת 2012 עלה כי 26% מהמכרזים כללו את כל קריטריוני הסף הירוקים, ו-55% מהמכרזים כללו לפחות קריטריון אחד.

• ברשויות המקומיות, הרכש הירוק הוא ערוץ הפעילות השכיח ביותר, יחד עם התייעלות אנרגטית. הרשויות המקומיות שמאמצות סדר יום סביבתי הן גם אלו המובילות בקידום רכש ירוק. בקנדה, בבריטניה ובצפון אירופה המדינות עצמן תומכות במהלכי הרכש הירוק המקומי באמצעות חקיקה, הכוונה ותקציבים. (בנספח מוצגות דוגמאות מקנדה, צרפת ופינלנד)

• **רכש ירוק בישראל** - המשרד להגנת הסביבה מקדם רכש ירוק בישראל מזה כעשור: תחילה ברמה הממשלתית ובהמשך גם ברשויות מקומיות ועסקים. בשנת 2009 התקבלה החלטה "ממשלה ירוקה" שמחייבת את כל משרדי הממשלה לוודא כי מתוך כלל ההוצאות השנתיות על רכש משרדי, שיעור המכרזים

• **כלכלה מוניציפאלית** - ניתן לחלק את המערכת העירונית לארבעה ערוצי פעולה ובכל אחד מהם לסמן את המנגנונים הכלכליים לקידום הקיימות העירונית: **מינהל** - הנחיות והכוונות להתנהלות כלכלית מקיימת בעירייה ובחברות העירוניות (רכש ירוק, התייעלות מוניציפלית), **הכוונה ותכנון** - הנחיות, תוכניות וחוקים להתנהלות כלכלית מקיימת בעיר (בנייה ירוקה, ייצור אנרגיה, תו ירוק לעסקים), **תשתיות** - מהלכים לייצור תשתית לכלכלה מקיימת בעיר (קידום פלטפורמות לכלכלה שיתופית, מטבע משלים, שוק קח-תן), **העצמה** - פעילות עירונית לעידוד כלכלה מקומית מקיימת (מידע והלוואות לפאנלים סולריים, מידע ותמריצים לכלכלה שיתופית).

• **כלכלה ירוקה** - מערכת כלכלית שמפנימה עלויות חיצוניות ומעודדת התנהלות עסקית וכלכלית סביבתית. בישראל השיק המשרד להגנת הסביבה את יוזמת הכלכלה הירוקה בשיתוף עם משרד הכלכלה במטרה לפתח ולקדם סקטור כלכלי "ירוק" ולהפנים עלויות חיצוניות.

• **ייצור וצריכה מקיימים** - גישה המחברת בין מעגל הייצור למעגל הצריכה במטרה לצמצם עומסים סביבתיים וחברתיים. הגישה מבוססת על מודל "מעריסה לעריסה" ורעיון הכלכלה המעגלית - חיבור בין ייצור מוצר לצריכתו והפיכתו למשאב למעגל הייצור הבא.

• **כלכלה שיתופית וצריכה שיתופית** - מנגנונים או מוסדות (מקוונים בדרך כלל) המאפשרים שיתוף בשימוש במשאבים או שירותים. מערכות אילו מרחיבות את השימוש במוצרים קיימים ועל ידי כך מצמצמות את השימוש במשאבים והטיפול בפסולות.

6.2 מגמות ותהליכים בעולם

• המגמות הכלכליות במאתיים השנים האחרונות ובעיקר בחצי המאה הנוכחית, מאופיינות בהאצה מוגברת בצריכת משאבים ובעומס סביבתי גדל. מודל הקיימות מחייב פיתוח וצמיחה כלכלית שמבוססים על יכולת ההתחדשות של המשאבים ושמירת איתנות המערכות האקולוגיות.

111 אתר המשרד להגנת הסביבה.

הירוקים יעמוד על 20% וזאת עד שנת 2020. מרכז שלטון מקומי באמצעות החברה למשק וכלכלה מקדם רכש ירוק ואף הוציא חוברת הנחיות בנושא ב-2015. החוברת כוללת דוגמאות והנחיות למכרזים ירוקים בתחומים שונים.

6.3 מגמות ותהליכים בתל-אביב-יפו

כלכלה מוניציפאלית

- **כללי** - ההתנהלות הכלכלית העירונית עדיין לא אימצה עקרונות מתחומי הכלכלה הירוקה כמו הפנמת עלויות חיצוניות או השקעות ורכש באחריות סביבתית. יחד עם זאת, ניתן לזהות שינויים בגישה הכלכלית והתקציבית ביחס לנושאי הסביבה.
- **תקציבים ירוקים** - העירייה בוחנת ומפרסמת באופן שוטף את נתוני ההכנסות וההוצאות בנושאי סביבה ותברואה.
- **רכש ירוק** - בשנתיים (2016, 2017) האחרונות נכנסו נוהלי רכש ירוק לחלק ממכרזי העירייה, בעיקר בתחומים הקשורים באנרגיה.
- **בנייה ירוקה** - כ-70 מבני ציבור עירוניים כבר נבנו או הורחבו לפי התקן הישראלי לבנייה ירוקה.
- **צי הרכב העירוני** - כבר התוכנית האסטרטגית של 2005 כללה המלצה למעבר לרכבים ידידותיים לסביבה (תקן יורו 5 ויורו 6). אם בשנת 2007 היו 46 כלי רכב ידידותיים לסביבה (5.9% מהצי העירוני), בשנת 2015 היו 64 (8.2%).

קיימות בעסקים בעיר

- העירייה מכוונת את העסקים בעיר לפעול בצורה מקיימת באמצעות תקנות ותוכניות הסברה ותמריצים: תקן בנייה ירוקה, תקנות רעש, תקנות זיהום אוויר, רישוי עסקים ותו תקן ירוק לעסקים וכד'.
- עיריית תל-אביב-יפו בשיתוף עם המשרד להגנת הסביבה ומכון התקנים מעניקה יתו ירוק למסעדות, לבתי קפה ולפאבים כאות להתנהלות עסקית ידידותית לסביבה. בשנת 2016 השלימו 20 העסקים הראשונים את תהליך ההתייעלות וקיבלו את התו הירוק. העסקים חסכו כ-500,000 ש"ח בזכות צריכת חשמל ומים

חסכונית, מיליון ש"ח באמצעות הקפדה על שימוש נכון במוצרים חד פעמיים, 30 טון פסולת אורגנית באמצעות ניהול מלאי יעיל וצמצום הפחת בעסק.

כלכלה מקיימת בקהילה

ההתנהלות הכלכלית של הקהילה היא נדבך מרכזי בשינוי דפוסי הצריכה בעיר. העירייה יכולה לכוון ולאפשר התנהגות כלכלית מקיימת באמצעות פלטפורמות מגוונות שמכוונות לשיתופיות ומעבר לשירותים במקום רכישה.

כלכלה שיתופית

העיר תל-אביב-יפו הפכה ציר מרכזי בהתפתחות הכלכלה השיתופית בישראל. בעיר קיימות יוזמות מגוונות בתחומים שונים: בתחומי תחבורה וניידות (תל אופן, אוטו תל, moovit, wazeridewith), חללים ומרחבים למטרות שונות ("יש מקום", airbnb, wework, pinkpark), סחורות וחפצים (rentitb, מאמזון, לבמרקט, culo), מימון (אופק, בלנדר, eloan), מזון (שלנו, eatwith, יאמיז). לחלק מהיוזמות זיקה חזקה לקיימות ולחלקן פחות.

07 שינויי אקלים

7.1 מגמות ותהליכים בעולם

- דוח משנת 2014 של אחד הארגונים המובילים בתחום הציג תמונת מצב קשה של שינוי האקלים והשלכותיו: השנה האחרונה הייתה החמה ביותר מאז תחילת הרישום, ושלוש העשורים האחרונים היו החמים ביותר, מפלס מי הים נמצא בעלייה מתמדת, עלייה משמעותית במספר גלי החום והבצורות בעולם ובמזרח התיכון, מעל 90% ממקרי המוות בעולם המתפתח הם כתוצאה מאירועי קיצון אקלימיים, ריכוז גזי החממה עבר את קו הביטחון מפני שינויים בלתי הפיכים.
- משבר האקלים הפך בעשור האחרון לזירת מדיניות מרכזית שבה פעילות מדינות, ארגונים, עסקים ובמידה רבה יותר ויותר

והצטרפו לרשת הבין-לאומית של ערים לשימור אקלים "Cities for Climate Protection (CCP)". בראש הפורום עמד ראש עיריית תל-אביב-יפו, ואיתו התחייבו ראשי הערים להפחית את זיהום האוויר ופליטת גזי החממה ב-20% עד שנת 2020 לפי רמת בסיס של שנת 2000. עד 2013 סיימו כל 18 הרשויות את סקר מצאי הפליטות שלהן, ורובן גיבשו תוכנית אסטרטגית לצמצום הפליטות. המעבר לשלב יישום תכניות ההפחתה נתקל בחסמים רבים, בעיקר בתחום התחבורה, שסמכויות הרשויות המקומיות בו מוגבלות. מאידך גיסא, יוזמת פורום ה-15 הזניקה את תחום הבנייה הירוקה בישראל. סקרי הפליטות של הרשויות המקומיות גילו, בצורה מפתיעה, שהמקור המרכזי לפליטות גזי חממה ברמה המקומית (כ-40%) אינו תחבורה (כפי שכולם הניחו), אלא מבנים. מתוך כך, הוגדר מתווה לקידום בנייה ירוקה ברשויות הגדולות, והוחלט על אימוץ גורף של התקן הישראלי לבנייה ירוקה - 5281. זהו ללא ספק, אחד המהלכים משני המשחק בזירת הקיימות המקומית.

7.3 מגמות ותהליכים בתל-אביב-יפו

הצטרפות לאמנות ולרשתות

- תל-אביב-יפו הצטרפה לאמנת פורום ה-15 ב-2008 וביצעה שני סקרי פליטות: ב-2007 וב-2012 והערכת פליטות לשנת 2020. ב-2016 הצטרפה העיר למנגנון הדיווח CDP והגישה דיווח ראשוני ביוני 2016 ודיווח ציבורי באפריל 2017. במאי 2017 הגיש ראש העיר בקשה רשמית להצטרף למסגרת ה-C40.
- במסגרת ההצטרפות לאמנת פורום ה-15 הוכנה תוכנית אסטרטגית להפחתת פליטות. חלק מהפעילות המומלצת בתוכנית אף יושמה, אך טרם בוצעה הערכה מסודרת ליישום התוכנית וההתקדמות ליעד ההפחתה של 20% עד שנת 2020 מהרמה שנרשמה בשנת 2000.

ערים ורשויות מקומיות. רשויות מקומיות הן בחזית מדיניות האקלים כבר משנות ה-90 באמצעות אסטרטגיות מקומיות ורשתות בינעירוניות. ערים זיהו את הפוטנציאל של שותפויות עם ערים אחרות כמנוע מרכזי להיערכות לשינויי האקלים, וכיום פועלות מספר רשתות מרכזיות כמו: CCP - הרשת הראשונה שקיימת משנת 1993 שקיבצה יותר מ-500 ערים סביב העולם, C40 - מחברת את הערים הגדולות בעולם יחד עם עסקים כדי לקדם מדיניות אקלים שאפתנית, 1-Mayors for Climate & Energy - מסגרת המחברת בין התארגנויות שונות בעולם, והערים המצטרפות אליה מתחייבות לצמצם פליטות גזי חממה, להגדיר יעדי הפחתה, לדווח באופן פומבי על הפליטות וליישם פעולות עירוניות להשגת היעדים.

- הסכם פריז - בדצמבר 2015 בוועידת פריז אישרו 197 ממשלות את "הסכם פריז" שבו נקבע כי כל אחת מהמדינות תייצר סל פעילויות שיביאו לכך שהטמפרטורה לא תעלה ביותר מ-1.5 מעלות (מאז העידן התעשייתי). ישראל גיבשה תוכנית לאומית להפחתת פליטות שאושרה בספטמבר 2016, אך ההתחייבויות הישראליות נמוכות יחסית להתחייבויות של מדינות מפותחות אחרות.

7.2 מגמות ותהליכים בישראל

- על פי המשרד להגנת הסביבה¹¹², במהלך השנים הבאות יהיו לשינויי האקלים השפעות ניכרות על משאבים ועל סקטורים כלכליים. צפויה פגיעה משמעותית ברווחת האדם ובמערכות הטבעיות, בין היתר, בנושא הספקת מים, הספקת מזון, פגיעה בתשתיות, עלייה בצריכת אנרגיה, שינויים במגוון הביולוגי, תחלואה ותמותה, לחצי הגירה לעבר ישראל עוד.
- שינויי האקלים ישפיעו ישירות על ערי החוף בישראל. למעלה מחמישה מיליון ישראלים עלולים להפגע כתוצאה מעליית מפלס פני הים והצפות נחלים בלבד.
- **מדיניות אקלים עירונית בישראל:** ב-13 בפברואר 2008 חתמו 18 הערים הגדולות בישראל על אמנה לשימור אוויר ואקלים

הסתגלות עירונית לשינויי אקלים

בסוף 2016 הצטרפה תל-אביב-יפו למסגרת 100 ערי חוסן של קרן רוקפלר, ולראשונה הגישה דיווח על הערכת סיכונים קיימים לעיר משינויי אקלים אפשריים. להלן הנקודות המרכזיות:

שינויי אקלים - תופעות אפשריות	סיכונים לעיר
גל חום	גלי חום יחד עם לחות יגבירו את אי החום העירוני. גלי חום ישפיעו גם על איתנותם של עסקים בעיר, על איכות המים, על מגוון המינים, על הפסקות חשמל ועל הפרעות בתקשורת.
ימי חום קיצוניים	סכנה בריאותית לבני אדם ולבעלי חיים.
בצורת	השפעה על מערכות המים, האנרגיה החקלאות והטבע.
שיטפונות נחלים	סיכון לאנשים ולרכוש בעיקר באוכלוסיות מוחלשות ופגיעות, בנוסף מהווים סכנה לצומח ולחי.
סערות	השפעה ישירה על הסקטור העסקי והמסחרי, פגיעות באוכלוסיות חלשות ונזקקות.
מגפת מזיקים ויתושים	עלייה בטמפרטורה מגדילה את הסיכויים למגפות ולמזיקים שמהווים סכנה לבריאות התושבים בעיקר באוכלוסיות פגיעות, לאיתנות הטבע ולחקלאות.
הצפות ים	תל-אביב-יפו היא עיר חוף. הצפות מהוות סכנה לעסקים הסמוכים לחוף.
שריפות	עלייה בחום, ביובש ובצחיחות מעלים את הסיכוי לשריפות עירוניות ולהתפשטותן. השריפות מסכנות בני אדם ורכוש בעיר.
סופות אבק	עלייה בזיהום האוויר בעיקר PM10 יוצרים סכנה למחלות נשימתיות בעיקר באוכלוסיות צעירות וקשישות.



מקור: דוברות עיריית תל-א-יפו

פליטות גזי חממה

- משנת 2000 ועד שנת 2013 נרשם גידול בסך כל פליטות גזי חממה בעיר (5.5%), אך הוא נמוך מהגידול במספר התושבים (8.5%), כלומר: היקף הפליטה לתושב פחת.
- לעומת הצמצום שנרשם בהיקף הפליטות הנובעות מפעילות העירייה בין השנים 2007-2000, חל גידול בתקופה שלאחריה- משנת 2007 ועד לשנת 2012. עיקר הגידול בשנים אלה הוא בפליטות ממבני ציבור ובמים ושפכים הנובע ככל הנראה מהגידול במספר המבנים ומהיקף הטיפול במים ובשפכים. שיפור בהיקף הפליטות נרשם בעיקר בנושא סילוק הפסולת אך הוא התרחש בתקופה שבין 2000-2007.
- בסקטורים הביתי והעסקי, העלייה נובעת באופן ישיר מהעלייה במספר התושבים, ומשקפת מצב של "עסקים כרגיל" שבו אין פעילות ייעודית להפחתת פליטות וחתירה לירידה מעבר לרמות כל הפליטות שהיו בשנת 2000.

08 חדשנות ויזמות סביבתית

8.1 מגמות ותהליכים בעולם

- הקיימות מהווה נקודת מפגש בין החדשנות לבין שיפור איכות החיים העירוניים. ניתן כבר לזהות ניצנים ראשונים ברשויות מקומיות בעולם לחיבור בין קיימות לחדשנות באמצעות תחום "הקלינטק" - חדשנות המתמקדת בנושאים עם זיקה סביבתית - מביוטכנולוגיה ומזון ועד תחבורה ופסולת. החיבור המזמין בין תעשיית הקלינטק לבין העיר המקיימת קורם עור וגידים בערים לא מעטות באירופה ובארצות הברית כדוגמת קופנהגן, אוסטיין, סנטה מוניקה.
- בין היתר, ניתן לייצר חיבור בין תעשיית הקלינטק לבין הרשות המקומית, כשחקנית מובילה, עבור קידום תשתיות חכמות לרבות תאורת רחוב ומבנים (סולארית ומבוססת סנסורים, לניצול צריכה אנרגטית יעילה), התייעלות אנרגטית של מבנים ציבוריים, טיפול בשפכים, קידום תחבורה חשמלית, מיחזור וטיפול בפסולת.
- יש אינטרס משותף בחיבור בין רשויות מקומיות לחברות הזנק. חברות הזנק ייהנו מהמרחב העירוני כפלטפורמה לפיתוח הטכנולוגיה. לאחר הוכחת היתכנות טכנולוגית ופיתוח אבטיפוס תיהנה הרשות המקומית כלקוח ראשון למוצר מהתועלות שהטכנולוגיה והמוצר המבוסס עליה מציעים. בהמשך, תרוויח הרשות המקומית גם מהגידול ומהגיוון במקומות עבודה ובתוצר המקומי, גם במעגלים הרחבים יותר של ענפים כדוגמת ייעוץ אסטרטגי, מימון וקרני השקעות, שווק ופרסום.

8.2 מגמות ותהליכים בישראל ובתל-אביב-יפו

- תעשיות הקלינטק בישראל מתבססות על מגוון רחב של מגזרים תעשייתיים: הן תעשיות מסורתיות ותיקות כדוגמת חקלאות, והן על תעשיות טכנולוגיות חדשות (Ernst & young, 2010). בשנת 2016 דורגה מדינת ישראל במקום הראשון מבין 40 מדינות במדד יזמות בתחום הקלינטק (דוח השנתי של Global Cleantech Innovation) אולם דורגה במקום השמיני בלבד בעבור

יכולות המסחור שלה לטכנולוגיות אלו (פורטונה ואחרים, 2016). בדירוג מדד הקלינטק העולמי (global cleantech innovation index) לשנת 2017, ממשיכה ישראל להוביל בתחום החדשנות, לרבות במספר חברות ההזנק, ההשפעה על הענף ובייצור פתרונות סביבתיים, אך נמצאת במקום השישי בשקלול היבטי יכולות המסחור, מדיניות ורגולציה, צריכה של אנרגיות מתחדשות ועוד (Cleantech group, 2017).

- תל-אביב-יפו הפכה בשנים האחרונות למרכז עולמי לחדשנות ואחד האתרים העולמיים לקהילות ההיטק והסטארטאפ. הקיימות מהווה נקודת מפגש בין החדשנות לבין שיפור איכות החיים העירוניים. תחום הקלינטק נמצא בפריחה, בעיקר בהקשרים של אנרגיה, מים ותחבורה. לרוב החברות המובילות בתחום יש מטרות ומרכזים בתל-אביב-יפו. בנוסף העיר היא מרכז אקדמי ומחקר שיכולים להיות בסיס לפיתוח עתידי בתחום.

איור 8.4

התחלת התגבשות אקוסיסטמה של קלינטק בתל-אביב-יפו





פרק תשיעי

* תחבורה

01 מבוא

02 פיצול הנסיעות בין אמצעי התחבורה

2.1 המצב הקיים במטרופולין ובעיר

הפיצול בין אמצעי הנסיעה הוא אחד האינדיקטורים העיקריים לקיימות מערכת התחבורה. ההליכה, הרכיבה והתחבורה הציבורית ממתנים את ההשפעות השליליות של מערכת התחבורה: מצמצמות את הגודש, את פליטת המזהמים ואת צריכת הקרקע. בנוסף, אמצעים אלו מצביעים על מידת ההכלה והשוויוניות של מערכת התחבורה.

הנתונים השלמים ביותר על הפיצול בין אמצעי התחבורה נאספים באמצעות "סקר הרגלי נסיעה", המהווה מדגם המייצג את הצרכים של כלל האוכלוסייה לכל מטרות הנסיעה. סקר שנערך בשנת 2014 (סקר מקדים לקראת סקר נרחב יותר שהסתיים בסוף שנת 2017) כלל את כל הגילאים (לרבות ילדים וזקנים) ונסיעות לכל המטרות (עבודה, לימודים, בילויים, סידורים ועוד).

הסקר הראה כי רכב פרטי הוא אמצעי הנסיעה העיקרי **בתחום המטרופולין** (כנהג וכנוסע) שמספק מענה לכמעט מחצית מהפעילויות¹¹³. ההליכה תופסת 37% מכלל הנסיעות בגלל הצפיפות הכללית במטרופולין ומבנייה רוויה ושימושים מעורבים ברוב הערים הסובבות את תל-אביב-יפו. התחבורה הציבורית משמשת מספר מאוד קטן של נסיעות ועומדת על פחות מ-10% מכלל הנסיעות.

השימוש ברכב פרטי (כנהג וכנוסע) בנסיעות שיעדן או מוצאן בתל-אביב-יפו (לא כולל נסיעות פנים עירוניות) עולה לשיעור של 66%. השימוש הגדול יותר בתחבורה ציבורית בנסיעות אל תל-אביב-יפו (25%) וממנה מצביע על אוריינטציה רדיאלית של מערכת השירות בדגש על קשר למע"ר המטרופוליני. שיעור ההליכות צונח ל-4%, והוא נשאר נמוך (8.5%) גם כאשר בוחנים את הקשר בין תל-אביב-יפו לערים הגובלות בה בלבד. שיעור

מערכת התחבורה היא מערכת מורכבת המכילה אמצעים שונים, המספקת מענה לצורכי משתמשים רבים ומגוונים, והיא משפיעה על התפקוד העירוני בהיבטים של כלכלה, חברה וסביבה. ניתוח המצב הקיים שואף לספק תמונה רחבה ככל הניתן על מערכת התחבורה העירונית: ממה היא מורכבת, איך היא מנוהלת, איך משתמשים בה ואיזה הזדמנויות היא מציבה.

הניתוח התבסס על נתונים זמינים ממאגרי המידע של העירייה, משרד התחבורה והלמ"ס, בשילוב ראיונות עם גורמים מקצועיים בעירייה בתחומים הרלוונטיים, וכן על איסוף דו"חות ועבודות שונות העוסקות בנושאים הקשורים למערכת התחבורה. במקביל התקיימו פגישות עם קובעי המדיניות בתחום התחבורה בעירייה. בנוסף, התקיימה סדנת שיתוף בעלי עניין בתחום התחבורה שבה השתתפו נציגים שונים של העירייה, משרד התחבורה, ארגוני הסקטור השלישי (NGO), אקדמיה ועוד.

חשוב להדגיש כי ניתוח המצב הקיים (והתוכנית בכלל) אינו מציב במרכז את הפעולות הרבות להקמת מערכות תשתית תחבורתיות "כבדות" אשר תוכננו במהלכים מטרופוליניים וארציים. פעולות אלה היו "רקע פעיל" עבור הניתוח, אך במוקד ניתוח המצב הקיים והתוכנית כולה היו הצעדים הנוספים, הפרויקטים המשלימים למערכות אלה, והבלטת הפן העירוני-מקומי בתכנון, בניהול ובביצוע.

113 ממצא זה מגובה גם בממצא מתוך סקר העירייה בקרב תושבים על הרגלי היוממות שבו נמצא כי 54% מגיעים לעבודתם בנהיגה ברכב.

* פרק זה מהווה תמצות של דוח ניתוח מצב קיים בתחום תחבורה בת קיימא שנכתב על ידי גבי בקי שליסברג ומר עודד קוטוק, יועצי התוכנית לתחום.



מקור: היחידה לתכנון אסטרטגי/ דוברות עיריית ת"א-יפו

2.2 השוואה לערים אחרות

ארגון רשויות התחבורה הציבורית באירופה [European Metropolitan Transport Authorities] מפרסם מדי שנה נתונים השוואתיים בתחום התחבורה¹¹⁴. נתונים אלו שימשו להשוואה בין מטרופולין תל-אביב למטרופולינים אחרים. עיקר הנתונים לתל-אביב לקוחים מסקר של

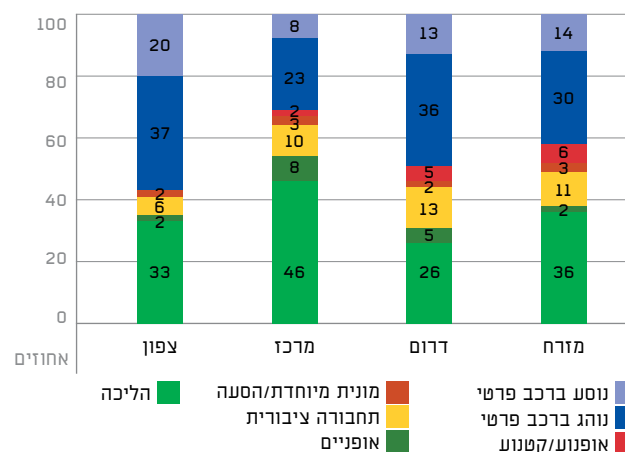
זה מרמז על חוסר רציפות בתשתית להליכה וחסמים בקשר בין תל-אביב-יפו לערים הגובלות.

באזור הבא ניתן לראות כי מסתמנת תמונה דומה לכלל המטרופולין: שימוש גבוה למדי ברכב פרטי, שיעור גבוה של הליכה ברגל ומיעוט שימוש בתחבורה ציבורית. עם זאת, קיים שוני מאוד גדול בין אזורי העיר. למרכז העיר רשת דרכים צפופה, קרבה לשימושי קרקע מעורבים ותנאים המקשים על השימוש ברכב פרטי. לכן התושבים פחות מסתמכים על רכב פרטי. באזור זה למעלה ממחצית הנסיעות מתבצע בהליכה ובאופניים. בקצה השני ניתן לראות כי אזור צפון העיר הוא מוטה רכב פרטי הן בשל רמה חברתית כלכלית וזמינות גבוהים, אך גם בשל היעדר שימושי קרקע מעורבים ומבנה השכונות.

איור 9.1

פיצול הנסיעות של תושבי תל-אביב-יפו בין אמצעי תחבורה, לפי אזורי מגורים

מקור: חברת נתיבי איילון, סקר הרגלי נסיעה, 2014



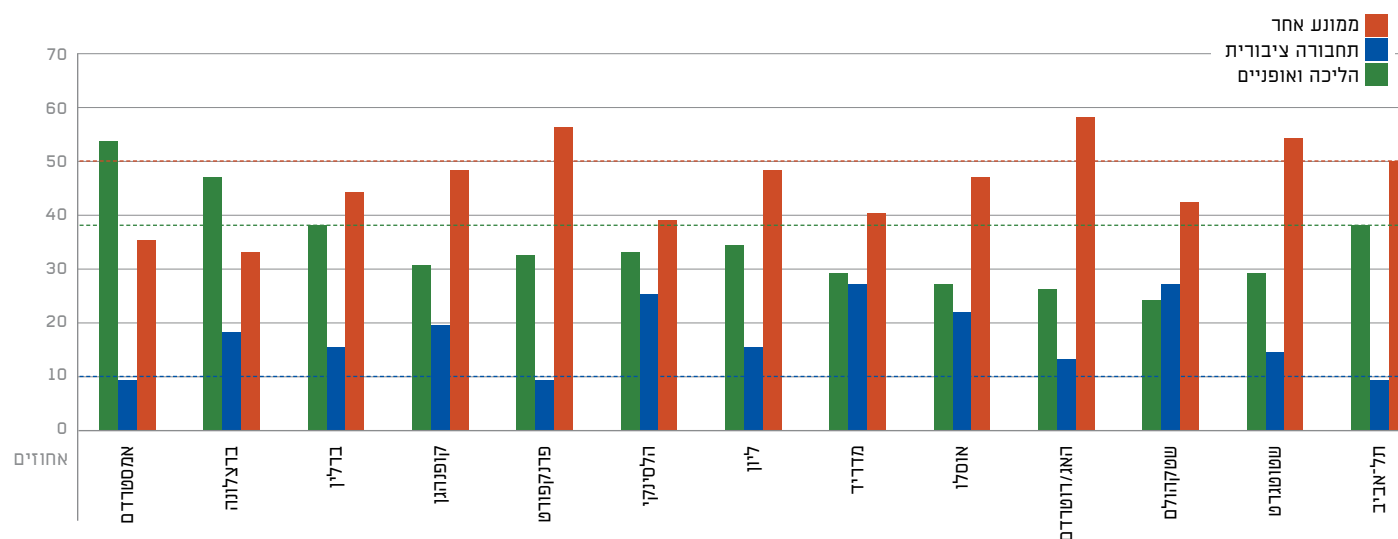
הרגלי נסיעה 2013-2014¹¹⁵. מטרופולין תל-אביב דומה בגודלו לערים הבינוניות כמו שטוקהולם ושטוטגרט. ברוב המטרופולינים העיר המרכזית היא 50% מכלל האוכלוסייה, בעוד שבמטרופולין תל-אביב שיעור זה מאוד קטן ועומד על 17% בלבד. על כן הבנת מערכת התחבורה דורשת ראייה מטרופולינית לצד הראייה המקומית. יחס זה גם מצביע על הצורך לחפש פיתרונות תוך שיתופי הפעולה ותיאום עם רשויות שכנות ועם גורמים ממשלתיים, כגון: הקמת רשות תחבורה מטרופולינית.

במסגרת הניטור של הערים נסיעות הנוסע מחולקות לשלושה אמצעים: הליכה ברגל ורכיבה על אופניים (קרי תחבורה פעילה), תחבורה ציבורית על כל אמצעיה ונסיעות ברכב מנועי אחר (כולל

איור 9.2

פיצול נסיעות באזור מטרופוליני

מקור: European Metropolitan Transport Authorities, 2015.



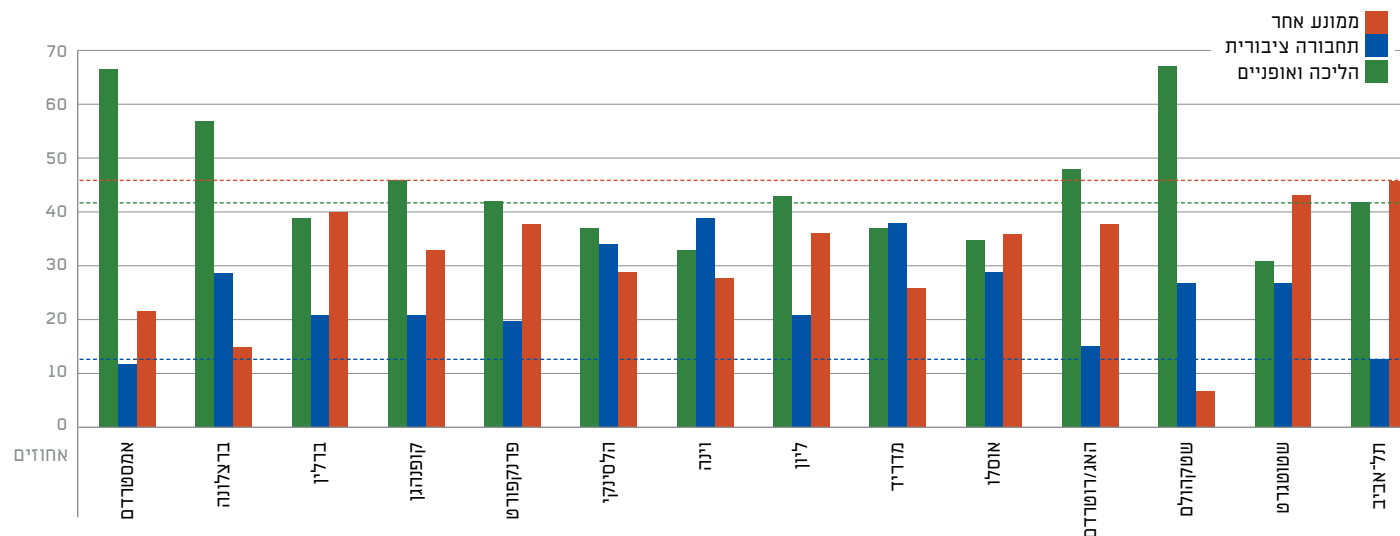
¹¹⁵ הסקר בוצע על ידי משרד התחבורה במאצעות מינהל תחבורה ציבורית של חברת נתיבי איילון בין החדשים דצמבר 2013 ועד סוף יוני 2014. במסגרת הסקר נדגמו 2900 משקי בית ב-14 ערים הגדולות במטרופולין. בתל-אביב-יפו נדגמו 650 משקי בית אשר מילאו יומני נסיעות בעזרת מדידה במכשירי GPS. נתוני הסקר כוללים את כל בני משק הבית בכל הגילאים ואת הנסיעות שלהם לכל הפעילויות השונות.

בחלק מהמטרופולינים יש צניחה בתלות ברכב פרטי בקרב תושבי העיר המרכזית בשיעור של 10%-20%, ואף יותר במקרה של מרכז העיר שטוקהולם שבה יושמה אגרת גודש. בתל-אביב-יפו ההבדל הוא של 5% בלבד. שיעור השימוש בתחבורה ציבורית בתל-אביב-יפו הוא הנמוך ביותר, והעיר גם איננה מצטיינת בהליכה ברגל ובאופנים. על אף הרגלי הנסיעה של מרכז העיר נראה סעיף 2.1, התלות ברכב פרטי בכלל העיר היא הגבוהה ביותר מבין כל הערים.

איור 9.3

פיצול נסיעות של תושבי העיר המרכזית

מקור: European Metropolitan Transport Authorities, 2015.



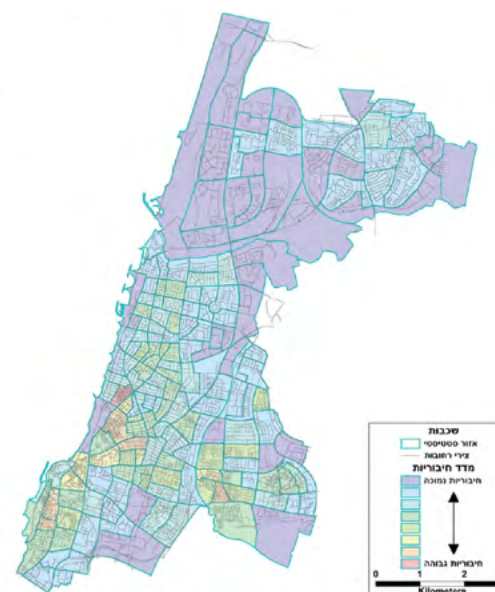
03 אמצעי התחבורה בעיר

3.1 הליכה

- שימוש גבוה בהליכה מזוהה עם מבנה עירוני של שימושי קרקע מעורבים המציעים ריבוי פעילויות במרחק הליכה ממקומות המגורים, ורשת רחובות מרובת קשרים המאפשרת ללכת ממקום למקום ביעילות. חלקים רבים בתל-אביב-יפו תואמים את המאפיינים האלה. מאפיינים אלה, בנוסף להיותה עיר מישורית יחסית, מסבירים את העובדה שהליכה היא אמצעי תחבורה מרכזי בעיר הזמין למבוגרים וצעירים גם יחד.
- רמת החיבוריות העירונית - בעוד שאזורים במרכז נהנים מחיבוריות גבוהה בשל רשת דרכים שתי וערב, חלק מהשכונות, בעיקר צפון העיר, מתאפיינות ממבנה רשת רחובות שאיננה מקושרת.

איור 9.4

מדד חיבוריות, לפי אזור סטטיסטי



- אי נוחות בהליכה - על אף שהעירייה השקיעה מאמצים ביצירה וביישום סטנדרטים ומפרטים למדרכות וריהוט רחוב שנועדו בין היתר להבטיח הליכה נוחה ובטוחה, קיימת אי נוחות בהליכה הנובעת משימושים אחרים הנעשים במרחב הולכי הרגל, כגון: נסיעה באופניים, רכבים ואופנועים החונים על המדרכה, פריקה וטעינה.

- חוסר רציפות במימוש- תוכנית הצירים הירוקים סובלת מחוסר רציפות בהיבטים של פריסה ויישום.

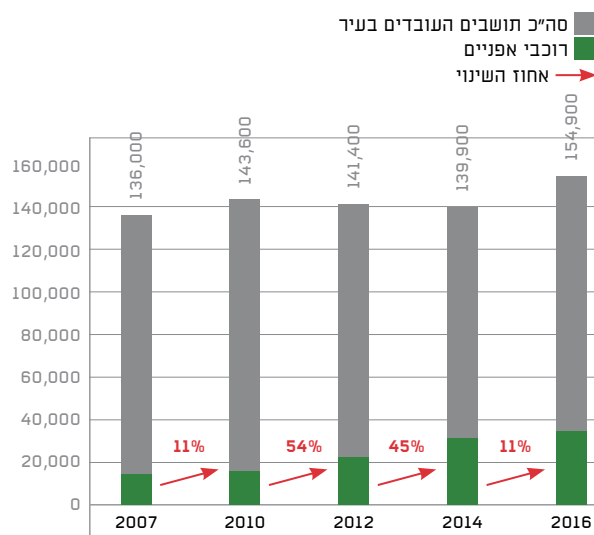
3.2 אופניים

- נסיעה בטוחה באופניים מצריכה תשתית ייעודית תוך שמירת על רמות הפרדה שונות מן התנועה הממונעת. העירייה מקדמת תשתית זו במסגרת "תוכנית אב לאופניים", המתווה את מבנה הרשת בראייה של טווחי יעד שונים. הרשת במצב הקיים מונה מעל ל-130 ק"מ של שבילים שהם כ-25% מהיקף תוכנית האב.

איור 9.5

מספר רוכבי האופניים למקום העיסוק, 2007-2016

מקור: סקר "פיצול נסיעות ורכיבה על אופניים בקרב תושבי תל-אביב-יפו".



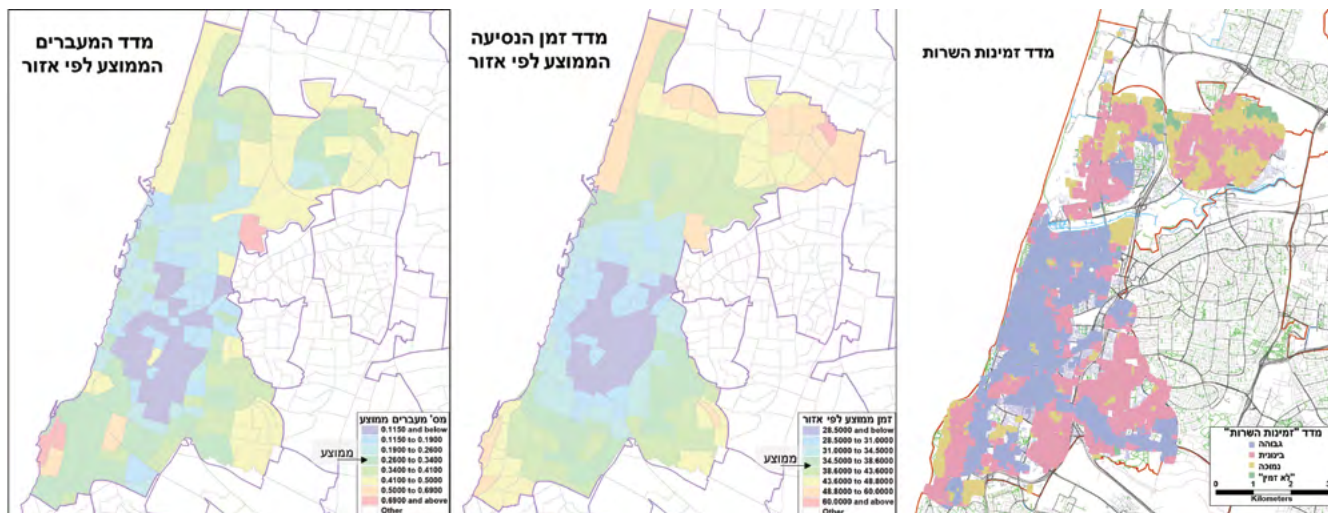
3.3 תחבורה ציבורית: אוטובוסים ומוניות שירות

- שירותי התחבורה הציבורית מספקים קישוריות לעיר ובתוכה. רשת קווי האוטובוסים היא בעלת אופי רדיאלי, כלומר: רוב הקווים מגיעים למרכז העיר ומייצרים פרוזדורי שירות. לאורך הפרוזדורים ובמרכז העיר רמת השירות גבוהה, אולם היא יורדת ככל שמתרחקים מהפרוזדור. ריבוי הקווים מתבטא בכיסוי רחב ובקשרים ישירים, אולם לכך יש גם השלכות של רעש או זיהום.
- **זמינות השירות** יותר גבוהה ככל שההליכה לתחנה יותר קצרה ובתחנה עובר קו תדיר. רמת הזמינות הנמוכה מתמקדת בשכונות עבר הירקון אך גם בחלק מאזור יפו. רמת שירות בינונית קיימת בחלקים ניכרים בשכונות הצפון אך גם באזורים נרחבים בדרום ומזרח העיר שבהם קיימת יותר אוכלוסייה ברמה סוציו-אקונומית נמוכה.
- **נוחיות השירות** בוחנת את תדירות השירות. רק 5% מהקווים קיבלו ציון של "קו מצוין או טוב", 9% "קו בינוני", 7% "קו גרוע", ו-הרוב קיבלו ציון "בלתי מספיק". כלומר, הרבה קווים, אבל לא כל כך נוחים.
- **הגעה ליעד** בוחנת את רמת השרות להגעה ליעד במונחים של זמן נסיעה ממוצע (דלת לדלת) ומספר המעברים. המדד חושב כממוצע להגעה מכל אזור לשאר האזורים בעיר. מדד זמן הנסיעה העירוני הוא 37 דק'. במרכז העיר המדד הוא הנמוך ביותר והוא גדל ככל שמתרחקים ממנו, כאשר שכונות ביפו ועבר הירקון המזרחי סובלות מרמת שירות נמוכה יחסית. מדד מספר המעברים הממוצע העירוני הוא 0.28, כלומר: בממוצע ניתן להגיע לכ-70% מהיעדים ללא מעבר. קיימים מספר אזורים עם חיבור נמוך במיוחד.
- האחריות והסמכות לקביעת שירותי התחבורה הציבורית כולל אוטובוסים ומוניות שירות נתונה בידי משרד התחבורה. במקביל, מוקמת עתה יחידה עירונית ייעודית לתחבורה ציבורית. לעירייה יכולת השפעה על משרד התחבורה. כך למשל בוצע לאחרונה פרויקט ראשון במשותף עם המשרד ועם נתיבי איילון שהגביר את השירות המקומי בשכונות שונות בעיר.

- לצד הרחבת רשת שבילי האופניים, הרשת סובלת מחוסר רציפות וכיסוי, מחוסר אחידות ומרמת חיכוך הולכת וגוברת בין תנועת האופניים לבין הולכי הרגל שהגבירה את התאונות. אחת הסיבות לבעיה האחרונה היא ריבוי השבילים על המדרכה ובנוסף נתיבים ושבילים על מפלס המדרכה באזור הצומת. התרחבות השימוש באופניים חשמליים הגביר את בעיית החיכוך עם הולכי הרגל. בעיות אלה מאיימות על ההישגים של העירייה בנושא תדמית ובטיחות הרכיבה על האופניים.
- רמת השילוב של מערך האופניים עם מערכות תחבורה ציבורית עדיין נמוכה יחסית.
- קיים שיתוף פעולה עם משרד התחבורה המפתח רשת אופניים אזורית (פרויקט אופני-דן) ועם עיריות סמוכות אשר התחילו לפתח תשתיות של שבילים והשכרת אופניים. העירייה מקיימת שיתוף פעולה עם ארגוני רוכבים ופעילויות להעלאת המודעות (כמו אירוע המוני בסוכות).
- ממצאי סקר "פיצול נסיעות ורכיבה על אופניים בקרב תושבי תל-אביב-יפו" מצביעים על גידול מתמשך של מספר התושבים הרוכבים על אופניים למקום העיסוק בעשור האחרון.
- מעל ל-40% מהנשאלים ענו כי מזהים את תל-אביב-יפו כ"עיר אופניים", אך רק כ-30% ענו כי הם מרוצים מכמות שבילי האופניים בעיר. מידת שביעות הרצון מרציפות הרשת הייתה נמוכה, ושביעות הרצון מרמת הבטיחות וממספר מתקני עגינה הייתה בינונית. כ-30% מן הנשאלים ענו כי הם משתמשים בדרך כלל באופניים חשמליים וכ-4% בתל-אופן. יותר ממחצית הנשאלים בגיל 12-18 ענו כי הם משתמשים באופניים חשמליים. כ-90% ענו כי רוכבי אופניים מפריעים להולכי הרגל (לעומת 55% שענו כך ב-2012).

איור 9.6

מדדי רמת השירות של תחבורה ציבורית בתל-אביב-יפו-זמינות השירות, זמן הנסיעה הממוצע, מספר המעברים הממוצע



3.4 אופנועים ורכב דו-גלגלי מנועי

- השימוש באופנוע ורכב דו-גלגלי מנועי אחר בהיקף משמעותי הוא ייחודי לעיר תל-אביב-יפו בכלל ולמרכז העיר בפרט.
- שיעור השימוש בקרב תושבי העיר בולט אצל תושבי דרום ומזרח העיר ומגיע לכ-6% מכלל הנסיעות שלהם לתוך העיר תל-אביב-יפו. עם זאת הנוכחות של כלי הרכב במרכז העיר ובמע"ר לאורך האיילון יכול להגיע לכ-17% מכלל התנועה בשל השימוש ברכבים אלו לשליחויות.
- העדיייה מקדמת פריסה של מתקני חנייה במרכז העיר בניסיון להוריד אותם מהמדרכות, אולם הפריסה היא על פי הזדמנויות ולא תמיד מותאמת לביקוש. בנוסף יישמה העדיייה ניסוי ברכב אופנוע חשמלי שיתרונותיו הם: הורדת רעש ומעבר לדלקים נקיים, ומצאה גם נכונות של חברות המפעילות ציים של קטנועים לצורך שליחויות לעבור לאופנוע חשמלי, אך מתקשה למצוא פיתרון לפריסת מתקני טעינה.

3.5 תחבורה שיתופית

- בשנים האחרונות משקיעה עיריית תל-אביב-יפו משאבים הולכים וגדלים ביוזמות של תחבורה שיתופית המאפשרת למשתמשים לבצע את נסיעותיהם ברחבי העיר ללא בעלות על כלי הרכב שבו מתבצעת הנסיעה - כאשר התשלום הוא עבור מנוי וזמן ההשכרה של כלי הרכב. בתחום זה תל-אביב-יפו היא פורצת דרך בארץ.
- **תל אופן:** שירות שיתוף האופניים של עיריית תל-אביב-יפו החל לפעול ב-1 במאי 2011. החברה שנבחרה להפעלת השירות היא FSM שלה חוזה לעשר שנים. השירות כולל כ-2070 זוגות אופניים הפרוסים על פני 4199 עמודי עגינה ב-227 תחנות קיימות ומתוכננות: 187 מתוכן בתל-אביב-יפו, 10 בגבעתיים, 10 ברמת גן, 10 בבית ים ו-10 ברמת השרון. בשלוש השנים האחרונות נרשמה ירידה בכמות ההשכרות למרות הגידול בכמות תחנות ההשכרה. ניתן להסביר זאת, בין היתר, בריבוי תלונות של משתמשים על רמת שירות נמוכה, וכן בגידול המהיר בנסיעות באופניים חשמליים בתחומי העיר.

רכב שירות ממותג



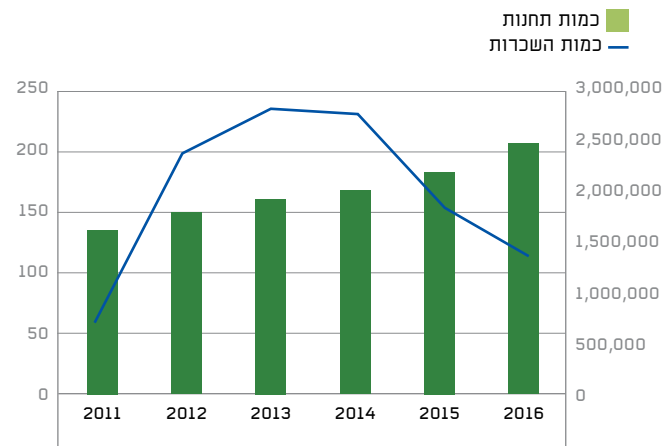
סימון מקומות חניה בלעדיים לרכבי השירות



• **Car2Go:** חברת Car2Go מציעה שירות השכרת רכב לפי שעה. השירות איננו זוכה לסבסוד ציבורי מצד עיריית תל-אביב-יפו, אך העירייה מקצה לשירות מספר קטן של מקומות חנייה בלעדיים הפזורים בחניוני אחוזות החוף. כל יתר מקומות החנייה (מרביתם בתחומי העיר תל-אביב-יפו) ממוקמים בגבולות מגרשים פרטיים, ואינם באים על חשבון מקומות חנייה ציבורית ברחוב. השירות פועל במתכונת A2A, כשהמשתמש נדרש להחזיר את הרכב לנקודה ממנה התחיל את הנסיעה.

איור 9.7

תל אופן: כמות תחנות מול כמות השכרות, 2011-2016



• **אוטותל:** שירות שיתוף הרכבים של עיריית תל-אביב-יפו החל לפעול באוקטובר 2017, לאחר שני שלבי פיילוט. החברה שנבחרה להפעלת השירות היא Car2Go שלה חוזה לעשר שנים המתקצב בכ-100 מיליון ש"ח. השירות מציע למשתמש נסיעות פנים עירוניות במודל A2Z שבו החנייה אפשרית הן במקומות חנייה בלעדיים שהוקצו עבור השירות והן בכל מקום חנייה חוקי אחר בכחול לבן, כאשר התשלום הוא עבור מנוי חודשי ותשלום נוסף עבור כל דקת נסיעה. כל השכרה חייבת להתחיל ולהסתיים בגבולות העיר תל-אביב-יפו, אך ניתן לבצע חניית ביניים תמורת תשלום בערים שכנות. המשתמשים בשירות לא נדרשים לשלם עבור זמן החנייה שלהם בעיר ועבור הדלק (תדלוק ותחזוקת הרכבים נעשית בידי המפעיל). אפליקציה ייעודית משמשת לאיתור רכב; לפתיחת הרכב באמצעות האפליקציה או באמצעות כרטיס חכם. ישנם שלושה חסמים מרכזיים שאיתם המיזם מתמודד: אמינות הרכבים, היצע החניה, גיוס ערים שכנות להפעלת השירות.

04 תשתיות התחבורה

4.1 תשתיות תחבורה ציבורית

• **מסופים:** מסופים דרושים לצרכים תפעוליים. חלקם משמש גם כטרמינל נוסעים וחלקם כמקום למעבר בין קווים. הרמה התפעולית כוללת חנייה זמנית, התאמה ללוחות הזמנים ומנוחה של הנהגים. בנוסף למסופים דרושים חניוני לילה ל"אחסנת" האוטובוסים. צורכי תשתית המסופים תלויים בפריסת הקווים. לרוב הקווים המשרתים את תל-אביב-יפו יש קצה מחוץ לעיר, כך שאספקת שטח מסופים תלויה גם בערים הסמוכות.

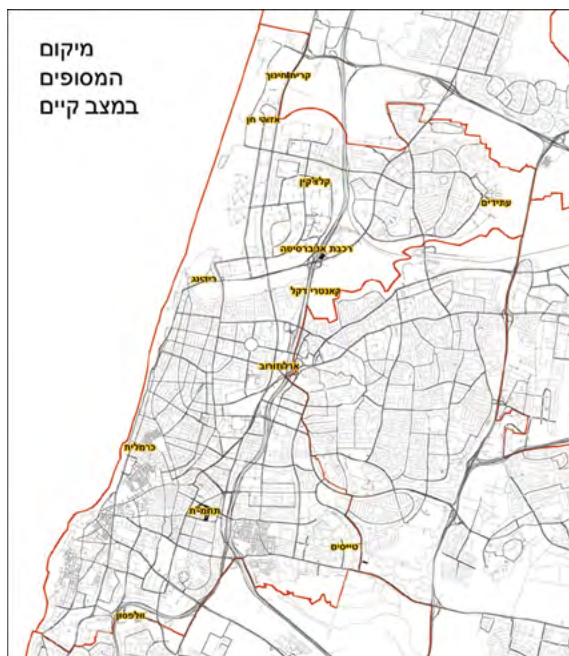
בתל-אביב-יפו קיימים 12 מסופי אוטובוסים. שני מסופים הם בין עירוניים (תמח"ת וארלוזורוב) ומאפשרים מעבר לקווים מקומיים. שאר המסופים משמשים את הקווים האזוריים והמקומיים מהם שניים מאופיינים בתנועה רבה (רידינג וכרמלית), שלושה בינוניים (עתידיים, טייסים וולפסון) והשאר יותר קטנים. כל המסופים כיום נמצאים במפלס הרחוב.



מקור: היחידה לתכנון אסטרטגי

איור 9.8

מיקום מסופי תחבורה ציבורית



- **תחנות:** תשתית התחנות תלויה במבנה ובפריסה של קווי השירות. לתחנות אוטובוסים קיבולת קליטה מסוימת, ולכן הם מהווים חסם להגדלת השירות. אי התאמה בין מספר העצירות לתחנה עלול לגרום לגודש של אוטובוסים ושל נוסעים ממתינים, לעיכובים ולירידה ברמת השירות. לנוחות מבנה התחנה השפעה רבה על איכות השירות. הנחות כוללת מרכיבים של הגנה מפני מזג האוויר (הצללה, הגנה מגשם ומניעת עקה אקלימית בקרב המשתמשים), מקום ישיבה ומקום המתנה. בשנים האחרונות חלק מהתחנות צוידו במכשירי Next bus.
- **נתיבי העדפה:** נתיבי העדפה נועדו להעלות את מהירות הנסיעה של התחבורה הציבורית באזורים גדושים. בתל-אביב-יפו קיים מערך העדפה שנים רבות, בעיקר במרכז העיר. חלק מנתיבי ההעדפה פחות יעילים בשל חיכוך עם חנייה ועם פעילות

4.3 חנייה

- היצע החנייה מתחלק לפי מספר מאפיינים: ברחוב או במגרש, שמורה או פתוחה לציבור, בעלות פרטית או ציבורית. דוח משנת 2007 העריך שבתל-אביב-יפו יש מעל ל-260,000 מקומות חנייה.
- ניהול החנייה ברחוב מושפע מאופי האזור, מהמאזן בין חנייה ברחוב ובמגרשים וממידת הצורך לשמור חנייה לתושבים על פני מבקרים. במטרה לשמור מקומות חנייה בשעות מסוימות לתושבים הנושאים תו חנייה אזורי חולקה העיר ל-8 "אזורי חנייה". על פי נתוני העירייה חולקו כ-175,000 תווי חנייה, כנגד כ-80,000 מקומות חנייה ברחוב בעיר.
- החנייה במגרשים כוללת כ-120 אלף מקומות מתוכם כ-40% הם במגרשים פרטיים והשאר חנייה פתוחה לציבור. העירייה באמצעות חברת אחוזות החוף מחזיקה בכ-70% מהחנייה הציבורית הפרוסה באזורי פעילות ראשיים. החניונים העירוניים מספקים לנושאי תו עירוני הנחה של 75% בתשלום לעומת מבקרים אחרים. החניונים משמשים גם לחניית לילה לתושבי האזור, ללא תשלום בין השעות 19:00 עד 8:00 למחרת.
- סקר שבחן את מאפייני התפוסה ותחלופת החנייה במרכז העיר מצא שכ-20% מכלי הרכב החונים לאורך הרחובות נשאו תו חנייה של תל-אביב-יפו, כלומר: שימוש נרחב של מבקרים בחנייה ברחוב, יש תפוסת חנייה יומית ממוצעת של מעל 100% (כלומר שקיימת גם תופעה של חנייה בלתי-חוקית), ובאזורי המגורים השהייה הממוצעת ארוכה יותר. הסקר מצא שהתפוסה היומית הממוצעת בחניונים היא פחות מ-100% (כלומר קודם נתפסת החנייה הזולה ברחוב). חלק ניכר מהחניונים לא הגיעו כלל לתפוסה של 100%, ובחניוני אחוזות החוף בין 15% ל-40% נשאו תו חנייה.

באבני השפה וגם בשל אי ציות של נהגים. בשנה האחרונה הוחל בפעילות אכיפה על נתיבי ההעדפה באמצעות מצלמות. נתיבי ההעדפה הם הכרח בפרוודורים עתידי נפח אוטובוסים כגון רחוב אלנבי או ציר נמיר-בגין-המסגר. אולם מערך הנתיבים אינו רציף בשל אילוצי מקום וצורכי התנועה הכללית.

4.2 שילוביות, רכבת ומרכזי תחבורה

- מסביב למרכז העיר לאורך ציר אילון ודרך נמיר, מספר מוקדי מעבר מטרופוליניים וארציים שבהם מפגש של מספר רב של קווים וסוג שירות. בנוסף ניתן לציין צמתים שונים שבהם יש מפגש בין קווים, וסביבם מתבצעים מעברים בלי הקצאת שטח מיוחד, כגון: צומת חולון וצומת רמת אביב, סמינר הקיבוצים. לרוב, רמת השירות במעבר ירודה בשל מרחקי הליכה ארוכים בין תחנות של הקווים השונים, הסדרים לא נוחים להולכי רגל בחציית הדרכים ועוד.
- בהגדרה, נקודות ממשק הן מקומות רלוונטיים למספר בעלי עניין, כגון: אגף תחבורה ציבורית במשרד התחבורה, רכבת ישראל ומפעילי תחבורה ציבורית שונים. חוסר התיאום בין גורמים אלו במועד ההגעה למתח"מ (בקו רכבת או אוטובוס) למועד יציאת קו ההמשך שלו באוטובוס או בשאטל ייעודי מוריד את רמת השירות.
- מסוף ארלוזורוב-תחנת רכבת סבידור והתחנה המרכזית החדשה הם מוקדים עיקריים ברשת הארצית. בתחנות אלו מתבצע חיבור בין קווים ארציים ומתנהלת תנועת נוסעים שחולפים בשטח תל-אביב-יפו בנסיעות הארציות. העירייה מצדדת בהעתקת פעילות התחנה המרכזית החדשה למקום אחר ושינוי ייעוד המבנה, אך לא מתנהל דיון פעיל עם משרד התחבורה ובעלי עניין האחרים.
- בשל הסדרים לקויים חלק מהמוקדים מהווים מטרד סביבתי, כולל פגיעה נופית, ריכוז של פליטות ומפגעי רעש. השפעות שליליות סביב התחנה המרכזית גרמו לירידה חדה בערך הקרקע הסמוכה וגורמים לנזק בריאותי לתושבים בסביבה. יש להמשיך ולפתח פיתרונות תכנוניים הממתנים את ההשפעות הסביבתיות של המתח"מ והמאפשרים להטמיע אותו בסביבה העירונית.

4.4 תנועה - רשת הדרכים, נפח תנועה והסדרי תנועה

• **רשת הדרכים העירונית** לא הומוגנית וצורתה מושפעת ממספר גורמים: חייצים טבעיים (איילון, הירקון) המצריכים מעברים ליצירת רצף של צירי תנועה או הגורמים לניתוקים כאשר לא קיים מעבר, מבנה גריד במרכז העיר שאינו אחד ומאופיין בפערים ובניתוקים רבים (כמו באזור נווה צדק וכרם התימנים) ובצפיפות גבוהה של רחובות צרים ב"עיר ההיסטורית" (מערבית מאבן גבירול ודרך בגין ואזור יפו), שכונות עבר הירקון שאינן מתאימות למבנה גריד ובהן מיעוט צירי תנועה המשכיים.

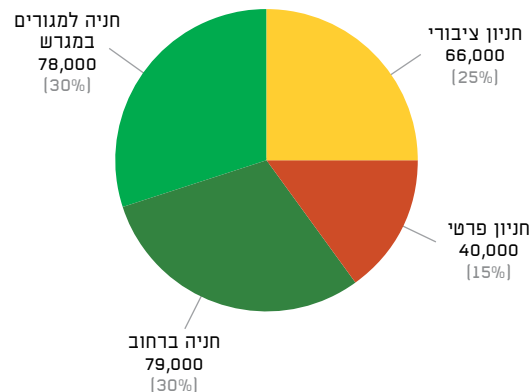
9.11 איור

רמת הגודש ברחובות הראשיים בעיר



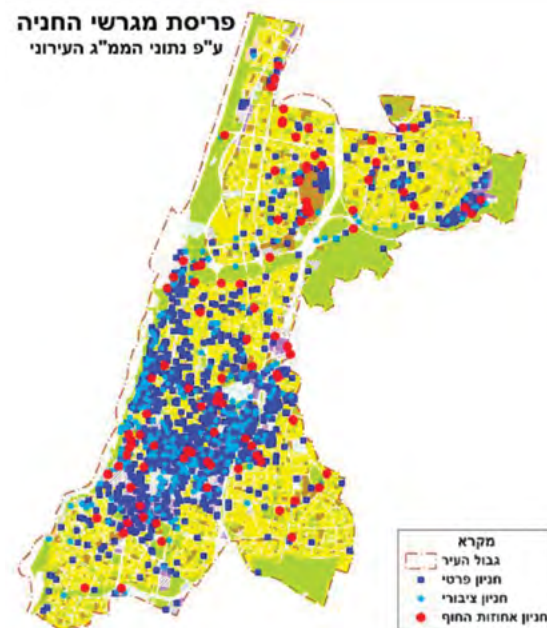
9.9 איור

היצע החנייה בתל-אביב-יפו לפי סוג, עפ"י דוח 2007



9.10 איור

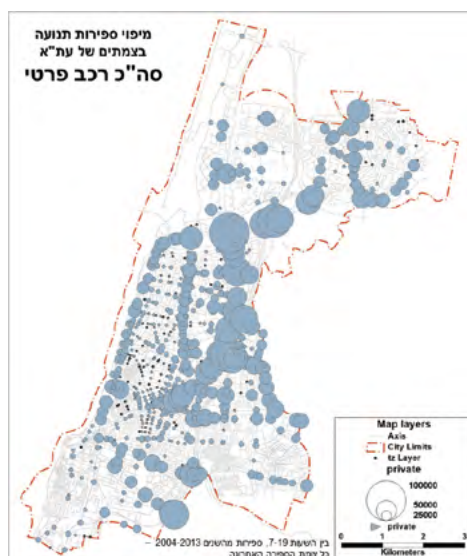
פריסת מגרשי החניה בעיר



• ריבוי השימוש **בהסדרי תנועה** הכוללים פניות ימינה חופשיות מדגים את הגישה של "העדפת תנועת הרכב" על-פני משתמשים אחרים כגון הולכי רגל ורוכבי אופניים. השימוש בכיכרות כאמצעי מיתון תנועה קיים בשכונות הצפון ולא במרכז העיר.

איור 9.12

ספירות תנועה בצמתים בעיר רכב פרטי



05 תחבורה ותעסוקה

תנועת היוממים הפוקדים מידי יום מקומות עבודה ולימודים היא מרכיב משמעותי של התנועה בשעות השיא שמצביעה על מאזן של השימוש במערכת התחבורה בין תושבים למבקרים. ממודל החיזוי לביקוש לתחבורה עולה כי כ-80,000 נוסעים נכנסים לתל-אביב-יפו בשעת שיא בוקר בכל אמצעי התחבורה, כ-25% מקורם בגזרה הצפונית, כ-40% מהגזרה המזרחית וכ-35% מהגזרה הדרומית.

• **החיבור לרשת הארצית** מתבצע בעיקר באמצעות נתיבי איילון המתקשרים לדרכים המהירות האחרות (1, 2 ו-5 ובהמשכם 4, 6 ועוד). האיילון כולל 10 מחלפים, כאשר 4 מהם מתחברים בלב המער. ציר זה מספק את הקשר העיקרי לטבעת החיצונית במטרופולין ומעבר לה. החיבור לטבעת הפנימית והתיכונה נסמך יותר על עורקים מטרופוליניים או עורקים עירוניים אחרים.

• **מיפוי נפח התנועה** מבליט את הצירים צפון-דרום (בגין, אבן גבירול וציר החוף) המרכזים יותר תנועה בשל מספרם המצומצם וגם בשל ניתוקים ברשת המחייבים לעיתים מעבר בהם. ציר נמיר ובגין מרכז יותר תנועה משאר הצירים. לעומת זאת **מיפוי הגודש** מראה כי למעשה כל הרחובות הראשיים עמוסים והם מתפקדים ברמה בינונית ומטה. העומס כולל את נתיבי איילון וצירי האורך במרכז עיר, אך גם רב צירי רוחב בתוך העיר ובמבואותיה עמוסים. למעשה, רמת השימוש ברכב ברמה המערכתית נמצאת במלוא הקיבולת, והיא מנוהלת בצורה עדינה באמצעות מערכת הרמזורים שמונעת נעילה של הרשת.



מקור: היחידה לתכנון אסטרטגי

מועסקים בתל-אביב-יפו לפי יישוב המגורים



5.1 נגישות לאזור המע"ר

- אחד הגורמים המשפיעים על יצירת מערכת תחבורה בת קיימא הוא מידת האטרקטיביות של תל"אביב-יפו כמקום להתמקמות של פירמות ומוסדות ומידת הסיכון בפגיעה בתחרותיות העיר ושמירת מעמדה כמרכז מטרופוליני.
- הנושא נבחן על ידי השוואת רמת הנגישות של מרכזי התעסוקה במטרופולין. רמת הנגישות ממדדה על ידי אחוז התושבים בכל המטרופולין שיכולים להגיע למוקד התעסוקה ב-60 דק' ממקום המגורים, לפי אמצעי נסיעה (רכב פרטי ותחבורה ציבורית).
- רמת הנגישות בתחבורה ציבורית למע"ר נמוכה מרמת הנגישות אליו ברכב פרטי, אך למע"ר יש יתרון מובהק בנגישות בתחבורה ציבורית מול אזורי תעסוקה אחרים במטרופולין, יתרון שאינו קיים כאשר מדובר ברכב פרטי.

5.2 נגישות לאזור מעורב של תעסוקה ומגורים

- בתוכנית המתאר הוגדר האזור שמסביב לרחוב קיבוץ גלויות כאזור מעורב לתעסוקה ולמגורים, היחיד בעיר שניתן למקם בו תעשייה קלה. משקל התעסוקה באזור צפוי לגדול, אם כי אופי התעסוקה ישתנה (פחות תעשייה ומלאכה ויותר משרדים).
- האזור הוא מחולל תנועה משמעותי, וכבר היום הוא מנקז תנועה גדולה של רכב מסחרי ומשאיות. על אף שהוא נמצא בקרבה למע"ר, האזור אינו זוכה לפתרונות תחבורתיים כוללניים המקדמים תחבורה בת קיימא. האזור רחוק מצירי התחבורה המטרופוליטניים והארציים, דבר המקשה על התנועה באזור שכוללת תנועת סחורות בהיקף רחב שעוברת ברחובות צרים ללא הסדרים הולמים. ציר שלבים בחלקו המערבי מספק גישה אך ורק מדרום. צירי הגישה לתמח"ת וכן קווי המתע"ן האדום וירוק המתוכננים עוברים בסמיכות, אבל אינם נותנים פיתרון להיקפי התעסוקה הצפויים.

חלופיים. הנפגעים העיקריים מאי-שוויון מרחבי זה הנובע מההיצע של אמצעי התחבורה הציבוריים הם משקי בית מוחלשים.

מאפיינים נוספים של מערכת התחבורה משפיעים על אי השוויון, כגון: תעריפי הנסיעה לאמצעים מועדפים כגון רכבת ישראל, אי התאמה בין שעות הפעילות של התחבורה ציבורית לבין שעות העבודה של עובדי משמרות, היעדר שירות תחבורה ציבורית בשבת, חשיפה יתרה של אזורים מוחלשים לנזקי רעש וזיהום אוויר, בעיות של בטיחות וביטחון אישי סביב מתקנים או תשתיות תחבורתיים (כשהסובלים מכך הם בעיקר ילדים ונשים) ועוד.

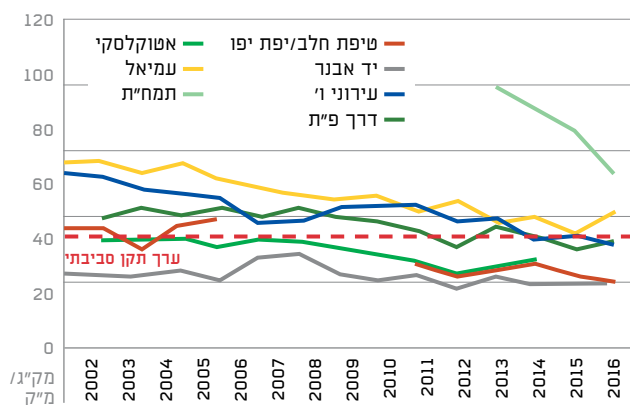
6.2 איכות הסביבה

זיהום אוויר ורעש הם שתי השפעות חיצוניות שליליות בולטות מתחבורה אשר פוגעות בבריאותם ובאיכות חייהם של התושבים והמבקרים בעיר. על פי דוח של ארגון ה-OECD, במדינת ישראל כולה מתים מידי שנה כ-2500 איש כתוצאה של פליטות מזהמים בתחבורה.

איור 9.13

ריכוז NO2 בתחנות מדידה בתל-אביב-יפו, ממוצעים שנתיים

מקור: עיריית תל-אביב-יפו, חטיבת התפעול, ועדת היגוי לצמצום זיהום האוויר.



5.3 תנועה והפצת סחורות

- חיוניות העיר בכלל ופריחת הרחוב המסחרי במיוחד מצריכים תנועת סחורות למסחר סטונאי לאזורי תעשייה קלה, למרכזי תעסוקה, למסחר קמעוני ברחובות העיר במרכזים מסחריים ובשכונות ושליחויות. למרות חשיבות הנושא חסר מידע עליו.
- העירייה הקימה פורום הידברות עם בעלי עניין מענף זה, בעיקר מפיצים. בפורום עלו הקשיים של פריקה וטעינה של סחורות לאורך הרחובות המסחריים ושל הקנסות שמקבלים המפיצים. הקנסות הם חלק מהעלות "הקבועה" להבאת סחורות לחנויות בתל-אביב-יפו.
- רחובות החופפים צירי תחבורה ציבורית קיימים או מתוכננים שיש בהם או מתוכננות לאורכם חזיתות מסחריות, מצריכים ניהול תנועה מושכל.
- העירייה בוחנת אפשרויות להקים מרכזי הפצה לסחורות שיאפשרו לייעל את תנועת הסחורות בעיר, כגון: הפצת מגוון סחורות לסופרמרקט ברכב אחד. המרכזים שהעירייה בוחנת כיום במרכז העיר קשורים יותר להפצה של סחורות במשקל של עד 30 ק"ג (פתרונות ל-Last Mile). ניסיונות בעולם ליצור מרכזי הפצה בשולי העיר זוכים להצלחה חלקית, אך בכל מקרה כדי למקם אותם בשולי אזור הבנוי ולאו דווקא בשולי העיר תל-אביב-יפו נדרש טיפול מטרופוליני.

06 תחבורה ובעיות חברתיות, סביבתיות ובטיחותיות

6.1 שוויוניות והשפעות חברתיות

קיימים הבדלים רבים בין רבעים ושכונות שונות בעיר בהיצע של אמצעי התחבורה. הבדלים אלה מצביעים על פערים בין השכונות ברמת הנגישות להזדמנויות החברתיות-כלכליות הפרוסות בעיר (מוקדי תעסוקה, מוסדות ציבור וכד') ומשקפים אי-שוויון מרחבי. עבור משקי בית ברמה חברתית-כלכלית גבוהה קיימים פתרונות

זיהום אוויר: חלה ירידה מתונה בפליטות המזהמים בעיר לאורך השנים בעיקר בשל כניסה של תקני פליטות מחמירים. חשוב לציין כי התרשים לעיל מתייחס לסוג מסוים של פליטות וכי נהוג למדוד ולנטר מגוון רחב של מזהמים נוספים.

בשנת 2012 נחקק בישראל חוק אוויר נקי. בעקבות זאת כתבה עיריית תל-אביב-יפו תוכנית לצמצום זיהום האוויר מתחבורה כיישום לתיקון 84 לפקודת התעבורה¹¹⁶. התוכנית גובשה ונחתמה בשנת 2015. הדוח מפרט מגוון פעולות לקידום תחבורה בת קיימא באופן שיקטין את רמת זיהום האוויר. עם זאת, קיים פער בין דרישות המשרד להגנת הסביבה לבין מכלול הפעילות העירוניות אשר מבוצעות בפועל בהיבטים מגוונים: תפעוליים, חוקיים-משפטיים, ארגוניים, פוליטיים ועוד.

רעש מתחבורה: הפרויקט למיפוי רעש מתחבורה בתל-אביב-יפו התחיל בשנת 1995 ובמסגרתו הוכן מודל חיזוי ומיפוי חשיפה לרעש מתחבורה בעיר. מטרת המיפוי היא "להיות כלי עזר למוסדות התכנון העירוניים והממשלתיים להפחתת רעש מכבישים קיימים וחדשים, להגנה על שימושי קרקע רגישים לרעש ולתכנון שימושי קרקע חדשים בהתחשב ברעש הקיים והחזוי". המיפוי האחרון התבצע בשנת 2006 ועודכן בשנת 2008. דוח המיפוי לחשיפה לרעש מתחבורה מפרט את מתודולוגיית המחקר ואת ממצאי המיפוי. בימים אלה נשקלת ברשות לאיכות הסביבה בעיריית תל-אביב-יפו האפשרות לבצע עדכון של מפת החשיפה לרעש מתחבורה בעיר בהתאם לנתוני 2015. מיפוי עתידי לשנת 2021 יאפשר השוואה בין חשיפה לרעש טרום העבודות להקמת מערכת המתע"ן בעיר (בעיקר קו אדום) בהשוואה לתחילת הפעלתה. במפה מוצגת חשיפה לרעש מתחבורה (כלי רכב ורכבות).

6.3 מרחב ציבורי

מרכיבים שונים של מערכת התחבורה יוצרים הפרעה באיכות וברציפות של המרחב הציבורי בעיר.

- **כבישים:** תכנון התנועה יוצר לעיתים נתק בין מרחבים ציבוריים חשובים. רחוב קויפמן, לדוגמה, מפריע לרצף תנועת הולכי הרגל

אל חוף הים. גם התפקוד של רחוב אלנבי כזירה לשוטטות ופנאי נפגע מזיהום ומרעש והן מבחינת הקושי לעבור מגדה לגדה בגלל התנועה הזורמת בו.

- **חניונים:** כניסות לחניונים מהוות לעיתים קרובות חוצץ ברציפות המרחב הציבורי. כך למשל בתוכנית החדשה לכיכר המדינה תוכננו ארבע כניסות לחניונים התת קרקעיים באופן שיקשה על הציבור הצעיר והמבוגר שיגיע להשתמש בשטח הגן המתוכנן בכיכר. בעיה אחרת היא הפגיעה באיכות הכיכרות הממוקמות על גבי חניונים (למשל ברחוב באזל וברחוב החשמל, בכיכר גבעון ובכיכר הבימה) שבהן אין מספיק עצים, והעצים שישנם לא מספקים חופת צל היוצרת מרחב מזמין בחודשי הקיץ גם כאתנחתא בהליכה להולכי רגל העוברים דרכה.

- **תחבורה ציבורית ואופניים:** תחנות אוטובוסים, מפרצי "נשק וסע" ושבילי אופניים באים פעמים רבות על חשבון רוחב מדרכות שנתפסות בידי המתכננים כחלק הדרך שמאפשר הכי הרבה שינויים. כך למשל רוחב מדרכות יכול לרדת עד למטר-מטר וחצי בשל מכשולים נקודתיים בעוד מרכיבי הדרך האחרים (בדגש על מסעה לתנועת רכב) מקבלים על פי רוב רוחב קבוע.

- **עבודות פיתוח הרכבת הקלה:** העבודות על הקו האדום יצרו וימשיכו לייצר הפרעות לתנועת הרכב, האופניים והולכי הרגל במספר צירים לכשש שנים. על פי ההערות, בעקבות העבודות התרחבו שעות העומס, וזמן הנסיעה בתחבורה הציבורית התארך לפי הערכה ב-15-20 אחוזים. הצבת גדרות סביב האתרים בשלבי העבודה השונים הביאה לצימצום רוחב המדרכה במקומות רבים למינימום ולחסימת חזיתות מסחריות באופן שקומם סוחרים ותושבים שהגדרות חסמו את הגישה לחנותם והכניסות לביתם. הסוחרים באזור תחנת קרליבך, למשל, פנו לבית המשפט המחוזי בגלל הפרעות אלו ב-2015. באזורי פירי השילוח מורגשים גם עומסים כתוצאה מתנועת משאיות לפינוי העפר מהמנהרות.

הרשות לאיכות הסביבה עיריית תל-אביב-יפו, 2016, יישום תיקון 84 לפקודת התעבורה: תוכנית לצמצום זיהום אוויר מתחבורה בתל-אביב-יפו.

6.4 בטיחות בדרכים

- בדומה למגמות כלל ארציות, חלה בעיר תל-אביב-יפו מגמה כללית של ירידה במספר תאונות הדרכים עד שנת 2013, כאשר בשנים האחרונות מגמת הירידה נעצרה. תל-אביב-יפו נמצאת בדרך כלל במקום הגבוה ביותר במדדי תאונות שונים לעומת רשויות אחרות בשל ריכוז הפעילויות וכמות המבקרים בעיר.
- בשנת 2015 נרשמו בעיר כ-1,900 נפגעים בתאונות דרכים, מתוכם 170 הוגדרו נפגעים קשה ו-11 הרוגים. בין כלל הנפגעים בולטים הולכי הרגל (תופעה כלל ארצית): שליש מהנפגעים קשה ומעל למחצית ההרוגים היו הולכי רגל. ילדים וקשישים הם אוכלוסיית סיכון מיוחדת בהקשר של הליכה וחציית רחובות.
- העירייה החלה לפני מספר שנים ביוזמה לקביעת אזורי מיתון תנועה שיגרמו להורדת מהירות הנסיעה של כלי הרכב לרמה שתמנעו פגיעות קשות בעיקר של הולכי רגל ורוכבי אופניים. אזורים אלו מיועדים לשפר את הבטיחות בהיקף רחב ובהשקעה מצומצמת יחסית. אמצעי מיתון תנועה כוללים אמצעים מינהליים של הגדרת "אזור מיתון תנועה" באמצעות הצבת תמרור על הגבלת מהירות הנסיעה מרבית אזורי של 30 קמ"ש, ואמצעים פיזיים המונעים באמצעים שונים מכלי רכב לפתח מהירות גבוהה.

6.5 פיקוח

הסדרי חנייה ואכיפתם בעיר תל-אביב-יפו מוגדרים בחוק עזר לתל-אביב-יפו (העמדת רכב וחנייתו), התשמ"ד - 1983. סמכויות האכיפה של פקחי העירייה בכל הנוגע לעבירות רכיבה על אופניים נגזרות מהחוק ליעול הפיקוח והאכיפה העירוניים ברשויות המקומיות (תעבורה) התש"ע - 2016. להלן תיאור כללי של חלק מנהלי האכיפה הרלוונטיים לתוכנית זו.

- **אכיפת נסיעת רכבים פרטיים בנתיבי תחבורה ציבורית:** האכיפה מתבצעת החל מחודש מרץ 2017 באמצעות מצלמות אוטומטיות. כרגע פרוסות ברחבי העיר כ-25 מצלמות מתוך 75 מצלמות מתוכננות.

- **אכיפת עבירות רכיבה באופניים (בדגש על אופניים חשמליים):**

זו היא הפעם הראשונה שפקחי העירייה מקבלים סמכות לאכוף רכב אשר נמצא בתנועה (בניגוד לאכיפה הקיימת עבור רכבים חונים בלבד). תחילת האכיפה הייתה בחודש יוני 2017. האכיפה היא הדרגתית כאשר מחודש אוגוסט מתבצעת אכיפה מלאה של כל העבירות המנויות בחוק ברחבי העיר לפי תוכנית עבודה וקווים מנחים.

- **חניית רכבים פרטיים על מדרכות:** פקחי העירייה אינם מחלקים בשעות הלילה (בין השעות 19:00 עד 09:00 בבוקר שלמחרת) דוחות או אזהרות לכלי רכב החונים על מדרכה, בתנאי שהרכב מחזיק בתו חנייה אזורי והחנייה היא בתחומי אותו אזור חנייה, אלא באזורים ובקטעי דרך ספציפיים אשר הוגדר שבהם תופעל אכיפה (למשל, צירי תנועה ראשיים או חסימות של מעברי חצייה).

- **אכיפה בשעות הלילה באזורי חנייה מועדפת לתושבים:** חלוקת דוחות לכלי רכב ללא תו חנייה לתושב או כלי רכב עם תו חנייה לתושב החונה בתחום חנייה מועדפת לתושבים מאזור חנייה אחר. אכיפה זו נערכת בעיקר באזורי חיכוך בין אזורי בילוי לאזורי מגורים.

- **חניית אופנועים על מדרכות:** פקחי העירייה אינם מחלקים דוחות או אזהרות בשעות היום והלילה לרכבים דו גלגליים החונים על מדרכות, אלא באזורים ובקטעי דרך ספציפיים אשר הוגדר שבהם תופעל אכיפה.

- **חניית נכים:** פקחי העירייה אינם מחלקים דוחות או אזהרות בשעות היום והלילה לכלי רכב המחזיקים בתג נכה, המבצעים עבירות חנייה כמפורט בחוק חנייה לנכים, תשנ"ד - 1993. מצב חוקי זה מאפשר לכלי רכב של נכים לחנות על מדרכה על חשבון תנועת הולכי הרגל, לחנות באזורי פריקה וטעינה (עד 25 דקות) וכן לחנות בחנייה ייעודית לשירות הרכב השיתופי של העירייה, "אוטותל".

- **אכיפת פריקה וטעינה:** בהתאם לשילוט הקיים בשטח (מעל עשר דקות).

07 תיאום בין הגורמים העוסקים בתחום התחבורה

הארוך מההחלטה ועד לביצוע קו הסעת המונים. במטרופולין תל-אביב מוערך זמן זה ב-25 שנים, תקופה ארוכה בהרבה מהמקובל בעולם (בברגן וליון, למשל, הוא עמד על 5 שנים ובפירנצה וושינגטון על 10 שנים).

- דוגמה אחרת לבעייתיות בחלוקת הסמכויות היא החפיפה בין תהליך התכנון של שלוש תשתיות תחבורה בלתי ממונעת - אופנידן, מהיר לעיר (נת"צים) ורק"ל, שמתבצע בתקופה זו מטעם משרד התחבורה, לבין תכנון תשתיות ציריות אחרות שנערך על-ידי העירייה - שבילי אופניים, שדרוג מדרכות ונטיעת עצים להצללת הרחובות. תהליכי תכנון מקבילים אלו שבהם כולם מתחרים על אותו חתך רחוב קיים, נקלעים לקונפליקטים מקומיים רבים בעבודת התיאום של המשרד מול העירייה כאשר האינטרס של הגופים השונים אינם זהים. כך למשל מתעדף הדרג הממשלתי ניידות בינעירונית של היוממים בעוד העירייה מבקשת לענות גם על צורכי התושבים והמרחב הציבורי בעיר.
- בשנת 2011 נעשתה עבודת הכנה של כ-30 רשויות בגוש דן בשיתוף נציגי משרד התחבורה והאוצר במטרה להציע מבנה ונהלים לאיגוד ערים בתחום התחבורה הציבורית (שווה ערך למודל המוכר מהעולם של רשות תחבורה מטרופולינית) שהיה אמור לרכז את סמכויות הממשלה והרשויות המקומיות בנושא. בשנת 2012 נכתבה לממשלה הצעת מחליטים בנושא. נכון להיום, הנושא ירד מהפרק ככל הנראה לנוכח אי הסכמת משרד התחבורה. עם זאת בסדנת בעלי העניין שנערכה לתוכנית ציינו מספר בעלי תפקידים את היעדר רשות תחבורה מטרופולינית כחסם עיקרי לקידום פיתרונות תחבורה ציבורית ורשתות בין עירוניות של אופניים, צירי הליכה ומדיניות חנייה.

- חשיבות תחום התחבורה לחיי העיר ובמדיניות העירייה מתבטאת במספר רב של יוזמות (כ-86 בשלבים שונים) ובריבוי הגורמים בתוך העירייה הנוגעים לתחום זה מזוויות שונות (רשות תחבורה וחנייה, אגף תנועה, אגף תכנון העיר, היחידה לתכנון אסטרטגי ועוד). נעשים מאמצים לתאם בין פעילויות היחידות השונות, אך לא תמיד כל המידע על הפעילויות של יחידה אחת נמצא בידי היחידות האחרות.
- הראייה האסטרטגית של מערכת תחבורה רבת אמצעים והספקת נגישות לאנשים ולסחורות מכוונים את כלל היוזמות העירוניות בתחום התחבורה, אך חסרה מדיניות עירונית לתעדוף היוזמות ולפריסתן על ציר הזמן, וחסרים קריטריונים ברורים להערכת התאמת היוזמות לאסטרטגיית העירונית.
- היכולת לקדם מערכת תחבורה בת קיימא תלויה לא רק בנעשה בעיר עצמה, אלא גם בתנאים הקיימים בנקודות המוצא של היוממים והמבקרים הרבים ובאזורי הממשק בין הערים שבהם קיים לעיתים נתק בגלל עורקי תחבורה ראשיים (דוגמה בולטת - הנתק הנוצר בקשר בין אזור צומת עלית, אזור הבורסה וצפון גבעתיים לאזור המתפתח של הזרוע הצפונית של המע"ר למרות המרחק הקצר ביניהם). תנאים אלה מביאים לכך ששיעור מאוד נמוך נכנסים לתל-אביב-יפו ברגל ובאופניים, אפילו מערים שכנות ולמרחקים קצרים. עם זאת, עיריית תל-אביב-יפו מקדמת יוזמות לשיתוף פעולה והידברות עם הרשויות השכנות וגם מייצאת יוזמות (באופן יזום ועל ידי יצירת תודעה) כמו קידום שבילי אופניים, תל-אופן ואוטו-תל.
- חלוקת הסמכויות בתחום התחבורה בין הדרג הממשלתי לדרג המקומי גורמת לקונפליקטים ולקשיים. בכל הקשור למערכת הסעת המונים, סמכויות התכנון והתווית המדיניות נמצאות בידי משרד התחבורה בעוד סמכויות האישור נמצאות בוועדות לתכנון ובנייה ובעיריות. תוצאה בולטת של התהליך היא משך הזמן

08 פרויקטים בתחום התחבורה

8.1 פרויקטים של משרד התחבורה

בשנים האחרונות עבר עיקר המאמץ התכנוני של משרד התחבורה במטרופולין לניידות באמצעים חלופיים לרכב הפרטי. להלן סקירה תמציתית של הפרויקטים והתכניות לתשתיות תחבורה שמקדם כיום משרד התחבורה בשלושה טווחי זמן: קצר טווח, טווח בינוני וטווח ארוך. הפרויקטים המתוכננים לטווח הארוך (וחלק מאלו לטווח הבינוני) הם פרויקטים תשתיתיים כבדים בעלי תקציבי עתק אשר יכולת המימוש שלהם מותנית במגוון מורכב של שיקולים, בין היתר משפטיים, חברתיים ופוליטיים. במסגרת התוכנית האסטרטגית לא בהכרח ניתן להסתמך על כולם לשיפור תמונת הניידות בעיר. עם זאת לעמדות העירוניות שישתקפו בתכנון לאורך השנים לקראת המימושים השונים, תהיה השפעה ניכרת על תפקודם ועל מידת הצלחתם.

למשל, לא ניתן יהיה לשלב את הפרוגרמות הנדרשות לתחנות הרכבת ואולי גם המטרו לאורך האיילון שלא במסגרת המגדלים שיוקמו בסמיכות להן (בקומות מרתף, קרקע וא' ואף במרחב המגרש הנושק למדרכה). מכאן שכבר בטווח הקצר של הדיון ושל אישור התכניות האלו בוועדה המקומית יש לדרוש מיזמי המגדלים את הטמעת השטחים הנדרשים לפרוגרמה של התחנות כתנאי לקידום התכניות.

טווח קצר

- **מהיר לעיר:** ייצור רשת רציפה של צירי העדפה מטרופוליניים ועירוניים לתחבורה ציבורית (תוספת של כ-70 ק"מ נוסף על 50 ק"מ קיימים) במטרה להאיץ את מהירות התחבורה הציבורית מ-15 קמ"ש למהירות שמתקרבת לממוצע ערים מרכזיות באירופה של 25 קמ"ש. טווח יישום עד חמש שנים.

טווח בינוני

- **אופנידן:** מערכת שבילי אופניים ברוחב 3.5 מ' לניידות מהירה בין יישובים ולשימוש גם של אופניים חשמליים. המערכת מתוכננת בתוך תחום זכות הדרך ובמקרים מסוימים מחייבת הורדת נתיב לרכב על מנת ליישמה ללא הפקעות. טווח יישום עד 2019 לא כולל הפרדות מפלסיות.
- **הקו האדום:** הפעלת קו הרכבת הקלה הנמצא כיום בבנייה העובר בשדרות ירושלים ביפו בתוואי עילי (המתחבר עד בת ים) וממשיך בתוואי תת קרקעי מתחת לפארק המסילה, רחוב הרכבת ודרך מנחם בגין ועד רמת גן, בני ברק ופתח תקווה.
- **שדרוג מרחבי תחנות הרכבת:** שדרוג עבור קיבולת נוסעים כפולה.
- **תוכנית להקמת תשתיות לתחבורה ציבורית:** תוכנית מטרופולינית לתשתיות לתחבורה ציבורית, כגון מסופים תפעוליים, חניוני לילה ומסופי מעבר. כחלק מתוכנית זו מקודם בימים אלו שדרוג של מסוף ארלוזורוב.
- **קווי הזנק להגעה מהירה למרכזי התעסוקה:** קווי שירות חדשים מפתח תקווה לרמת החייל, מדרום מזרח תל-אביב-יפו לאזור התעשייה בהרצליה, מרמת גן לרמת החייל ומדרום מזרח תל-אביב-יפו לרמת החייל, ועוד.
- **שיפור רמת השירות בתחבורה הציבורית בשכונות תל-אביב-יפו:** בחינת רמת שירות בתחבורה הציבורית בשכונות על ידי סט מדדים כמותיים של רמת שירות וזיהוי צרכים מצד ציבור המשתמשים והגשת ההמלצות לרשות הארצית לתחבורה ציבורית במשרד התחבורה.

- **נתיבים מהירים:** בכבישים הראשיים המזינים את העיר (כביש 20 ו-1 ראשון לציון עד שפיים, ובכביש 5 ממחלף קאסם עד גלילות). יפעלו הנתיבים בדומה לנתיב המהיר הקיים כיום בין מחלף שפירים למחלף קיבוץ גלויות, כלומר: נתיב לתחבורה ציבורית שבו יוכלו כלי רכב פרטיים לנסוע תמורת תשלום אגרה. בכניסות לנתיבים המהירים (בשפיים, ראשון לציון, מחלף מורשה ומחלף קאסם) יוקמו חניוני "חנה וסע" שמהם ייצאו קווי הזנק לאיזורי התעסוקה השונים בעיר.

טווח ארוך

- **שלושה קווי מטרו:** קו צפון-דרום המחבר בין כפר סבא והרצליה בצפון ועד רחובות ולוד בדרום, קו רדיאלי המחבר את ראש העין ודרום פתח תקווה בקעת אונו דרך מחלף השלום ועד לאיזור "הדיזנגוף סנטר", קו טבעתי שמקביל בערך ל"רצועת הנופש", יורד בכביש 4 דרומה ומתחבר שוב מערבה בבת ים, תוך מעבר במוקדי פעילות כגון עתידים, קרית אריה, בית חולים בלינסון ואוניברסיטת בר אילן. אחד היעדים העיקריים של תוספת הקווים הוא להביא את פיצול הנסיעות ל-40% בתחבורה ציבורית בכלל המטרופולין (במקום 20% כיום) שיתקרב ל-60% בגלעין.
- **מסילות רכבת חמישית ושישית באיילון (מנהור):** פיצול מערך הרכבות לרכבות ארציות מהירות שיעצרו בשתיים או שלוש תחנות בלבד בפרוודור האיילון (סבידור וההגנה או השלום, סבידור וההגנה).
- **קירוי האיילון:** פרויקט קירוי מעל לנתיבי התחבורה המנועית ומעל למסילות הרכבת שישפר באופן משמעותי את החיבוריות בהליכה וברכיבה על אופניים בין חלקי העיר ממזרח לאיילון לעיר שממערב לו. בנוסף הקירוי ימתן באופן משמעותי את השפעות הרעש והזיהום של הנתיבים.

8.2 פרויקטים עירוניים

עיריית תל-אביב-יפו פועלת במגוון ערוצים ויוזמות לפיתוח מערכת התחבורה העירונית והמטרופולינית, לרבות גיבוש מסמכי מדיניות, דוחות וסקרים, התוויה והוצאה לפועל של פרויקטים תשתיתיים, שירותי תחבורה עירוניים ועוד, וזאת במקביל לפרויקטים ביוזמת ובאחריות משרד התחבורה.

במסגרת העבודה נערך אינוונטר פרויקטים הכולל התייחסות ל-110 פרויקטים בתחום התשתית, שירותי תחבורה וכן פרויקטים של מדיניות המשפיעים על התנהגות המשתמשים. כל פרויקט אופייני מבחינת סוג הפרויקט, מצבו העדכני, אמצעי התחבורה אליו הוא מתייחס, וההשתייכות הארגונית של הגוף האחראי לו ועוד.



מקור: היחידה לתכנון אסטרטגי

- **שני קווי רכבת קלה:** קו ירוק מחולון וראשון לציון ועד רמת החייל (שלוחה 1) ועד הרצליה (שלוחה 2). הקו סגול מבקעת אונו למרכז תל-אביב-יפו וחזרה מזרחה עד תחנת סבידור.
- **שדרוג מרחבי תחנות הרכבת לקיבולת נוסעים מוגדלת:** למשל 14,500 נוסעים בתחנת השלום (2035) שיחייבו הרחבת אולמות הנוסעים מעל מסילות 3 ו-4, פתיחת כניסות חדשות לדרום ולצפון, הסדרת מעברים תת קרקעיים, חנייה לרכב דו גלגלי, "מחסנית" למוניות ועוד.
- **מסילת רכבת רביעית באיילון** אשר תביא להגדלת קיבולת הנוסעים פי ארבעה.

איור 9.14

כרטסת פרויקטים - סיכום יוזמות לפי קטגוריה ואמצעי ראשי

קטגוריה	רב אמצעי	הליכה	אופניים	תח"צ	רכב פרטי	סה"כ
תחבורה לא ממונעת		8	14			22
תחבורה ציבורית				13		13
קישוריות בין אמצעי תחבורה	1		1		1	3
תחבורה שיתופית	1		2		3	6
ניהול תנועה	2				2	4
חניה					3	3
אכיפה			2	1	3	6
לוגיסטיקה עירונית	5				1	6
SMART CITY	2			1	5	8
צירים / מתחמים	9	1			25	35
דלקים חלופיים					1	1
זיהום אוויר ואיכות סביבה	2					2
סה"כ	22	9	19	15	44	109

• **תחום הפרויקט העיקרי** - נמצאו פרויקטים רבים בתחום פיתוח התשתית הבאים לידי ביטוי בפיתוח מתחמים עירוניים וצירי תנועה חדשים, מרביתם מכוונים לתחום האופניים (פיתוח תשתיות רכיבה, הסברה, אכיפה, חניה ועוד). תחום בולט נוסף הוא תחום התחבורה הבלתי ממונעת. לעומת זאת, כמעט שלא קיימים פרויקטים בתחום הדלקים החלופיים, זיהום אוויר ואיכות הסביבה, קישור בין אמצעי תחבורה ומדיניות חנייה.

• **כלי התחבורה העיקרי** - נמצא כי עבור מרבית הפרויקטים הוגדר הרכב הפרטי כאמצעי העיקרי, כאשר חלקם מביאים לשיפור ההתניידות ברכב הפרטי וחלקם מכוונים לצמצום השימוש בו. יתר הפרויקטים מתמקדים בתחבורה ציבורית ובאופניים. חלק מהפרויקטים שהוגדרו כ"רב אמצעיים", כוללים מספר אמצעי תחבורה ומעברים והם מרכיב חשוב של הפרויקט. מעט מהפרויקטים הוגדרו כמתמקדים בתנועת הולכי רגל.

• **סטטוס הפעילות** - עולה כי מרבית הפרויקטים נמצאים בשלב התכנון. יתר הפרויקטים בסטטוס רעיוני, ביצוע והפעלה שוטפת. מעט פרויקטים הוגדרו תחת סטטוס "הושלם" ובודדים תחת סטטוס "נדחה".

• **סוג התוצר** - עולה כי מרבית מאמצי העירייה מופנים לפרויקטים ביצועיים בתחום התשתית המטפלים בהיצע. תחום בולט נוסף הוא הפרויקטים המתמקדים בהתנהגות המשתמשים ובטיפול בביקוש. יתר הפרויקטים עוסקים ביצירת מדיניות.

• **רמת הישימות** - נמצא כי מרבית הפרויקטים הוגדרו תחת הקטגוריה "ישימות מקומית". קבוצה בולטת נוספת הם הפרויקטים תחת הקטגוריה "שלטון מרכזי". מעט פרויקטים הוגדרו תחת הקטגוריה "ישימות אזורית".

• **רמת הרזולוציה** - מרבית הפרויקטים הם בקנה מידה כלל עירוני, ומתוכם מעטים הם בקנה מידה שכונתי. לא מעט פרויקטים הוגדרו כמטרופוליניים ומעטים זוהו כפרויקטים כלל ארציים (לדוגמה: תוכנית תחבורתית השלום, מרכז התחבורה במתחם [2000]).

• **הגורם האחראי** - בסך הכול צוינו כ-20 גורמים בעירייה ועוד כ-5 גורמים הקשורים למשרד התחבורה. בנוסף צוינו כשותפים גורמים לא ציבוריים: עמותות (כגון "ישראל בשביל אופניים") וחברות פרטיות (כגון החברות NEXAR-I ZENCITY) ופרויקט Civitas (האיחוד האירופאי).

הפיזור הגיאוגרפי של הפרויקטים השונים וכן ריבוי השחקנים בזירת התחבורה העירונית (לרבות משרדי הממשלה, חברות ממשלתיות, עיריות שכנות וגופים מהסקטור העסקי והמגזר השלישי) מחייבים גיבוש הסכמות, תיאום ושיתוף פעולה בין הגורמים השונים כבסיס ליצירת תוכנית אסטרטגית. לפיכך, ישנו משקל מיוחד לגורמים בעירייה האחראיים על תכלול וסנכרון המאמצים השונים וההידברות עם בעלי העניין השונים.

8.3 הערכת מצאי הפרויקטים העירוניים אל מול ארגו הכלים בתחום

על מנת להעריך את הפעילויות בעיר ביחס לארגו הכלים הקיים בתחום תכנון ניידות ותחבורה בת קיימא נערך מיפוי של אמצעי מדיניות שנמצאו בשימוש רחב בעולם ואשר עשויים להתאים לבעיות המאפיינות את תל-אביב-יפו. המיפוי התבסס על רשימת מקורות שכללה תדריכי תכנון לניידות ותוכניות ניידות לערים שונות בעולם. בין היתר נבחנו תוכניות הניידות של הערים הבאות: ונקובר, בוסטון, שטוקהולם, ברלין, וינה וציריך. יש לציין כי מטרת המיפוי הייתה לאתר כיווני פעולה כלליים כדי לזהות מגמות ותחומים שניתן לחזק בעשייה המקומית, ללא העמקה לגבי כלים פרטניים:

נבחנו אמצעי מדיניות מכמה קבוצות: תחליפי דלק נקיים ורכבים נקיים, עידוד הליכה, עידוד נסיעה באופניים, צמצום השימוש ברכב פרטי, תחבורה ציבורית ואינטגרציה בין סוגי תחבורה ציבורית, לוגיסטיקה עירונית, smart city, אמצעים רכים (כדוגמת תמריצים, קמפיינים), בטיחות, שוויון (למשל, פעולות שונות בשכונות בעלות הכנסה נמוכה).

ההשוואה בין הפרויקטים העירוניים ל"ארגו הכלים" בתחום הניידות ותחבורה בת קיימא הראתה כי בתל-אביב-יפו נעשה שימוש חלקי

בלבד באמצעי מדיניות הנוגעים לעניין זיהום אוויר (LEZ), לתכניות לשבילי הליכה ייעודיים במע"ר, לניהול תנועה תוך העדפת הולכי רגל, מדיניות רב אמצעית להקטנת זמני מעבר, Demand Responsive Transport, תמרוץ אקטיבי על נסיעה בתח"צ, אמצעי "הכבדה" על הרכב הפרטי דוגמת אגרות גודש או שינוי במדיניות החנייה למגורים, רגולציה על רכבי סחורות ומרכזי איסוף סחורות ראשיים ואמצעים רכים כגון: תכניות לתחבורה דרך המעסיקים ותמרוץ לעסקים לעניין גמישות בשעות ובמקום העבודה.

09 סיכום

9.1 מבט כולל על תפקוד התחבורה בתל-אביב-יפו

• עיריית תל-אביב-יפו יוזמת ומובילה שינויים בענף התחבורה. דוגמה לכך היא הכנסת אופניים כאמצעי תחבורה, קידום תחבורה שיתופית, ממשק בין תחבורה למרחב הציבורי ועוד. יוזמות אלו הביאו לשינויים תפיסתיים בקרב ערים שכנות ומשרד התחבורה.

• על אף השינויים שנעשו בשנים האחרונות לקידום אמצעי תחבורה שונים בעיר, בעיקר באמצעות השקעה בפיתוח רשת האופניים, מערכת התחבורה נשארה מוטת רכב פרטי. יתר על כן, בסקרים שונים עולה שוב ושוב התפיסה של הציבור הרחב כי אין אפשרות לנוע בעיר ללא רכב פרטי.

• הנגישות בתחבורה ציבורית מהווה יתרון בולט לעיר ומייחדת אותה משאר הארץ; העיר היא מוקד המערכת המטרופוליטית ואף הארצית וממוקמות בה תשתיות עיקריות ברמה ארצית של רשת האוטובוסים ושירות רכבת ישראל. לעובדה זו מספר יתרונות והיא גם מציבה אתגרים:

* מע"ר תל-אביב-יפו זוכה לתשומות רבות בשיפור הנגישות בתחבורה ציבורית במסגרת מדיניות ארצית לקידום התחבורה ציבורית (על אף שהנגישות אליו בהליכה, גם מתחנות התחבורה הציבורית, וברכיבה, היא ברמת שירות נמוכה).

• הגישה לתכנון ולניהול מערכת התחבורה של העירייה (וגם זו של משרד התחבורה) מדגישה את פיתוח היכולות ואת קידום הפתרונות הפרטניים שחלקם טכניים-הנדסיים. **יש צורך בחיזוק חזון רב מערכתי משותף ומתכלל תוך גזירת סדרי עדיפויות, בעיקר ביצירת תודעה והסכמה בקרב הציבור ובתיאום עם הדרג הפוליטי.**

• המבנה המטרופוליני ותפקודה של העיר כמרכז המטרופולין עם שיעור יוממות גבוה מצריך שיתופי פעולה הן עם ערים שכנות והן עם הרשויות הארציות. לתל-אביב-יפו יתרון בייזום שיתופי פעולה מסוג זה על רקע מעמדה, השפעתה והיכולת המקצועית של המנגנון העירוני.

9.2 תובנות מרכזיות

• **להתמקד במענה מערכתי לשיפור תדירות התחבורה הציבורית:** לצורך מיקוד המאמץ לשיפור השירות בתחבורה הציבורית כדאי להתמקד בשני עקרונות: תכנון מערכתי ותדירות. באשר לתכנון המערכתי - עולה שאלה למשמעותה ולתכולתה של יתוכנית עירונית לתחבורה ציבורית ולצורך בשותפים נוספים בהכנתה. במקביל, יש מקום לבחינה של שיתופי פעולה בין העיר למספר רשויות שכנות (בנפרד או יחד) לצורך בחינת קווי תחבורה הציבורית משלימים באחריות עירונית. באשר לתדירות - יש לבחון תיעדוף לשיפור התדירות של קווים נבחרים, בעיקר בקווים הפועלים רק בתחום העיר ובקווים מהטבעת הפנימית.

• **להתמקד בניהול חנייה לבאים מבחוץ כצעד משלים לעידוד התחבורה הציבורית:** יש להמשיך ולבחון אפשרויות לניהול חכם של חנייה באזורי העבודה המרכזיים כאמצעי משלים לעידוד הנסיעה לעיר בתחבורה הציבורית תוך מתן דגש על הגבלה או ייקור החנייה בזמנים שבהם החנייה משרתת בעיקר יוממים.

• **השלמת תשתיות חסרות לתחבורה הציבורית בדגש על מסופי אוטובוסים:** יש צורך להעריך מחדש את הצמצום במספר המסופים הקיימים. במקביל, לבחון באופן ייעודי שטחים אפשריים (כולל במאפיינים לא שגרתיים כמו שילוב בבניין) לצורך תוספת מסופים או החלפת מסופים המיועדים לביטול

* שכונות העיר נהנות מתחבורה ציבורית משופרת בשל סמיכותם למע"ר.

* התחבורה הציבורית היא רק חלק קטן של כלל הנסיעות, וכנראה אינה הולמת את צורכי האוכלוסייה. יש אתגר בשיתופי הפעולה הנדרשים לקידום התחבורה הציבורית בעיר.

• **ניתן לציין שלושה גורמים בולטים התורמים להמשך הישענות על רכב פרטי:**

* דשדוש השירות בתחבורה ציבורית. הבעיה העיקרית בתחבורה ציבורית היא תדירות השירות ואמינות נמוכה.

* אי מיצוי של אמצעים לניהול הביקוש לנסיעות, כגון שימוש במדיניות חניה לריסון הביקוש לרכב פרטי.

* ריענון חלקי בלבד של עקרונות תכנון ותפעול רשת הדרכים. רוב מדדי התפוקה ממוקדים בתפקוד רשת דרכים ותואמים עקרונות של זרימת רכב. בהקשר זה ניתן לציין את ריבוי הפניות החופשיות ימינה הנותנות עדיפות ברורה לזרימת רכב פרטי.

• **קיים שוני מהותי בין רובעי העיר בתפקוד המערכת ובאופן ניצולה על ידי תושבים, יוממים ומבקרים.** תושבי מרכז העיר אימצו הרגלי נסיעה מקיימים כאשר כ-70% מהנסיעות מתבצעות בתחבורה ציבורית, בהליכה וברכיבה על אופניים. אך רוב הרובעים האחרים רחוקים מכך. עבור המגיעים מחוץ לעיר הרכב הפרטי הוא אמצעי נסיעה עיקרי עד כדי שני שלישים מכלל הנסיעות.

• קיימת תחרות עזה על זכות הדרך והמרחב הציבורי בין מגוון אמצעי הנסיעה והשימושים השונים, בעיקר במרכז העיר ובאזורי דרום העיר. תחרות זו עדיין איננה מוכלת באופן יעיל. **חלק גדול מהקונפליקטים** נפתרים באופן בלתי מוסדר על ידי המשתמשים, **ולא תמיד בהתאמה למדיניות ברורה וניהול מסודר.** בהקשר זה, הולכי הרגל הם המשלמים את המחיר העיקרי.

• **בתחום של תנועת סחורות** שהתודעה לחשיבותו במערך התנועה העירונית נמצאת במגמת עלייה, **חסרה תשתית מידע בסיסית** כדי לכוון את הפעילויות העירוניות.

באחרים. שטחים שיאותרו יכולים להיבחן בהתאם לתועלת שהם עשויים להביא בשיפור בפריסת ובתדירות התחבורה הציבורית בעיר. רצוי לתת דגש על שיתופי פעולה בנושא זה עם משרד התחבורה.

- **לשפר את הקשר בין מרכזי תחבורה עיקריים למוקדי תעסוקה:** שיפור ההלכתיות ושיפור הנגישות והשירות לרוכבי אופניים.
- **להתמקד ברבעים טעוני שיפור:** מוצע להתמקד בשירות לנוסעים ולהולכי הרגל ברבעים שמופרדים מאזור מרכז העיר, וברובעים המעודדים שימוש ברכב פרטי וכאלה שעומדים לצמח, כלומר בעיקר ברבעים 1, 2, 4, 9. בחינה של מדיניות והאמצעים ליישום ברבעים אלה צריכה לכלול, בין היתר, שיפור התדירות והעדפת התחבורה הציבורית המשרתת רבעים אלה, שיפור ההליכתיות והנגישות באופניים מרבעים אלה אל מרכז העיר, פיתוח אזורי ציבוריים לעבודה מרחוק במרחב משותף ועוד.
- **להתמקד בנוסעים ובחונים המגיעים מערים סמוכות:** מוצע להתמקד בשירות לנוסעים ולהולכי הרגל הבאים מחוץ לעיר אל העיר מתוך הטבעת הפנימית ובמידה פחותה מהטבעת

התיכונה של המטרופולין. מוצע לבחון מתן דגש מיוחד על התנועות מהערים רמת גן וגבעתיים. בחינה של מדיניות ושל אמצעים ליישום עבור אזורי אלה צריכה לכלול, בין היתר, שיפור התדירות וההעדפה לתחבורה הציבורית המשרתת אזורי אלו, בחינת תחבורה הציבורית ביוזמה עירונית כולל שיתופי פעולה אינטר-מוניציפאלי, עידוד חברות להפעלת עובדים מהבית בחלק מזמן העבודה, רציפות שבילי אופניים לערים הסמוכות, ועוד.

- **להתמקד בהשגת שוויון בזכות לנגישות לשירותים לכלל האוכלוסייה ללא קשר למצב הכלכלי ולגיל.**
- **להתמקד בשמירה על בטיחות הולכי הרגל ורוכבי האופניים בעיר:** המגמות בשימוש ברכבים דו גלגליים עדיין חדשות יחסית וטרם הצטברו נתונים מספיקים. לכן ראשית, עיקר ההמלצות לעניין זה מתמקדות בהגברת איסוף הנתונים והקשב לנעשה בשטח. על בסיס הנתונים שנאספו וייאספו, מוצע לאבחן היכן יש להתמקד בשיפור היבטים של בטיחות וכלפי מי מהמערבים יש ליחד מאמצים בנושא.



פרק עשירי

תל-אביב-יפו במטרופולין ובמדינה*

01 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. פרק זה בוחן סוגיות אלה, מתווה יעדים עיקריים לפיתוח ומציע יוזמות בתחום התכנון והפיתוח. העבודה מבוססת על סקירת ספרות ועל ראיונות עם אנשי מקצוע בעירייה ועל השתתפות בדיוני צוותים העוסקים בנושא ובנושאים קרובים.

הפרק מתבסס על "מסגרת חשיבה" שפותחה במהלך ניתוח המצב הקיים של התחום יתל-אביב-יפו במטרופולין ובמדינה; במהלך הניתוח זוהו ארבעה מימדים עיקריים: כלכלה; חברה, תרבות ורווחה; תחבורה ותקשורת; פוליטיקה ואדמיניסטרציה. מימדים אלה מופיעים ברמה העולמית, הארצית, המטרופולינית והעירונית. על פי מימדים ורמות מרחביות אלה פותחה המסגרת החשיבתית המוצגת בלוח הבא.

איור 10.1

מסגרת חשיבה לניתוח נושא "תל־אביב-יפו במטרופולין ובמדינה"

המימד המרחבי				המימד התפקודי
עירוני	מטרופוליני	ארצי	עולמי	
צמיחה, קיטוב והזדמנות	תחרות ושיתוף פעולה	צמיחה ואי-שוויון	תחרות וחדשנות עולמית	
קיטוב כלכלי-חברתי בלתי נמנע לצד הזדמנויות מיוחדות	יוקר מחיה והיצע דיוור, רנטה למגורים ועסקים	צמיחה כלכלית של המדינה ופער גלעין שוליים	יתרונות לאגלומרציה מטרופולינית, פורטר	כלכלה 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	חברה, תרבות, רווחה 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?	חיבוריות תחבורתית לעולם ועוצמה כלכלית התרשתות תקשורתית ועוצמה תרבותית וכלכלית	תחבורה ותקשורת גורמים, תהליכים, תוצאות
מדיניות עירונית של העברת החדשנות לאזורים ולאוכלוסיות הפחות מבוססות	מדיניות עירונית למשיכת עסקים ומשכילים לעיר תל־אביב, החיאה עירונית ויצירת מוקדי משיכה עירוניים	היחסים בין תל־אביב לשלטון הארצי, עוינות חברתית-פוליטית בעלת גוון פופוליסטי, השתלבות של תל־אביב בתכנון ארצי המושתת על ראייה מטרופולינית	הפחתת הפרגמנטציה הפוליטית ומיקסום יתרונות האגלומרציה, התמודדות עם איומים גיאופוליטיים ופופוליזם	פוליטיקה ואדמיניסטרציה גורמים, תהליכים, תוצאות

ברמה הארצית, תל־אביב-יפו והמטרופולין הם שער כניסה כלכלי למדינת ישראל. כמו כן הם מוקד צמיחה ומרכז תרבותי. כל אלה פועלים כמגנט בעל עוצמה רבה המושך לאזור השקעות ואוכלוסיות חזקות והמוליך לצמיחה כלכלית בכלל המדינה.

ברמה העולמית, העיר והמטרופולין של תל־אביב נוטלים חלק בתחרות גלובלית על משיכת עסקים והשקעות תוך ניצול היתרונות הכלכליים, התרבותיים, התקשורתיים והיכולת הפוליטית-אדמיניסטרטיבית של העיר לסייע בקידום עסקים.

* פרק זה מהווה תמצות של דוח ניתוח מצב קיים בנושא תל־אביב-יפו במטרופולין ובמדינה שנכתב על ידי פרופ' שלמה חסון, יועץ התוכנית לתחום.

מצד שני נוצר פער גדול בין המרכז לשוליים מבחינת הפריון וההכנסה שמלווה בהגירה בקנה מידה רחב של צעירים ובעלי יכולת מהפריפריה לעבר המרכז.

ברמה המטרופולינית מתחוללת תחרות בין הגלעין למטרופולין על 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 **בעיר**. 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 לעיתים בהדרה חברתית של אוכלוסיית הזרים. כל אלה מחייבים התייחסות של 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.

02 תל-אביב-יפו במערכת העולמית

2.1 מבוא

תהליכים שונים שהתרחשו בחברה ובמשק הישראלי בעשרים השנים האחרונות לצד תהליכי הגלובליזציה חיזקו מאוד את מעמדה הדומיננטי של תל-אביב-יפו כליבת המטרופולין כמוקד העסקי והתרבותי הארצי וכעיר מובילה במערכת הכלכלית העולמית.

השילוב בין התפתחות מרחב אפשרויות התעסוקה, רמות שכר גבוהות, מגוון ההיצע בתחומי התרבות, הביילוי 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"¹¹⁷. הפעילות הכלכלית בתל-אביב-יפו מושפעת יותר מהכלכלה הגלובלית וממיצובו 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.

2.2 העיר הגלובלית בספרות המחקר העולמית

העיר הגלובלית היא עיר הממלאת תפקיד מרכזי בכלכלה העולמית. המונח זכה לפופולריות רבה בעקבות ספרה של ססקיה ססן משנת 1991¹¹⁸. 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'ון וולף קידמו את המושג ערי עולם (World cities)¹¹⁹. 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, ברסל, פרנקפורט וערי הרנדשטט.

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

117 לרמן, 2010.

118 Sassen, 1991

119 Hall, 1966; Friedmann and Goetz. 1982

בעקבות תהליכים אלה של גלובליזציה וצמיחה כלכלית הממוקדים בעיר האזור, גוברת התרעומת מצד חלקים בציבור שאינם נהנים מתהליכים אלה. תרעומת זו מנוצלת על ידי פוליטיקאים הרוכבים על גל הפופוליזם על מנת לנגח את תהליכי הגלובליזציה והערים העומדות במרכזם.

2.3 המאפיינים העיקריים של תל־אביב-יפו כעיר גלובלית

מבחינה כלכלית, תל־אביב-יפו היא מקום שבו ניתן למצוא התקבצות של עסקים ואוכלוסייה (אגלומרציה), חדשנות ותחרותיות. המאפיין הבולט של העיר הוא התקבצות אשכולות של פעילות כלכלית בתחום הפיננסים, ההייטק והשירותים העסקיים. בעיר קיימת נוכחות גבוהה של פירמות רב-לאומיות ומצוי בה הון אנושי ברמה גבוהה המזין את הפעילות הכלכלית. העיר היא 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.

מבחינה תחבורתית, העיר מהווה מוקד תחבורתי ותקשורתי. מערכות הדרכים והמסילות מובילות כולן לתל־אביב-יפו. 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 ומהשפעה כלל ארצית ואף עולמית. בעיר מצויים אוניברסיטאות, מכללות ומכוני מחקר וכן מערכות של עיתונים. זוהי גם עיר המתאפיינת במידה גבוהה של פתיחות וסובלנות כלפי קהילות שונות ובכלל

העיר הגלובלית משולבת במערכת העולמית¹²⁰ (Global cities). באמצעות מערכת המחשוב והיא מוקד של חדשנות, פיננסים, ושירותים יצרניים מתמחים. מבחינה פוליטית, היא מהווה מרכז שליטה ומבחינה תרבותית היא מוקד סימבולי. כל אלה מלווים בקיטוב 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 פלוס ועד גמא מינוס. בראש הדיורג היו בשנת 2016 הערים ניו יורק ולונדון. תל־אביב-יפו דורגה בשנה זו בקטגוריה הרביעית ברמה של אלפא מינוס יחד עם סן פרנסיסקו, וושינגטון וינה, ציריך, סטוקהולם, ברצלונה, בואנוס איירס וסנטיאגו¹²¹.

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)¹²². זוהי עיר המאה מייל כפי שתיאר סודג'יק עוד בשלהי המאה העשרים, אך עתה השפעתה משתרעת על פני כל העולם בשל עליית החשיבות של התקשורת¹²³. חוקרים, כמו אלן סקוט ופיטר טילור ובן דרודר, מדגישים את החיבור לסדר היום העולמי המקודם על ידי ארגונים בינלאומיים כמו האומות המאוחדות והביטט¹²⁴ לצד המרכיבים הוותיקים - מוקד פיננסים, הייטק, וחדשנות טכנולוגית. 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 עירוני¹²⁵.

מה שמאפיין שלב זה הוא ההיווצרות של רשתות של ערים גלובליות המשולבות בכלכלה העולמית ומעבירות ביניהן ידע. היווצרות ערי-מדינה המרכוזות בתחומן את הפעילות הכלכלית הארצית ואי-שוויון ברמה הארצית והפנים עירונית. הערים העומדות במוקד תהליכים אלה הן ניו יורק, לונדון, פריס, טוקיו, הונג קונג וסינגפור.

Sassen, 1991; Taylor and Beaverstock, various years	120
Taylor and Beaverstock, 2016	121
Scott, Agnew, Soja and Storper, 2001.	122
Sudjic, 1993. The 100 Mile City. London: Flamingo.	123
Scott, Agnew, Soja and Storper, 2001; Taylor and Derruder, 2015.	124
NYC Mayor's Office for International Relations. 2017	125

להיות 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 מזרח תיכונית ובזכות היותה מרכז חדשנות ויזמות¹²⁹.

2.4 הדירוג של תל-אביב-יפו במערכת הגלובלית

מאפיינים ופעילויות אלה משפיעים על דירוגה של תל-אביב-יפו במערכת הגלובלית (ראו לוח להלן)¹³⁰. דירוגים המתייחסים לתל-אביב-יפו בעולם על פי פרמטרים של יצירתיות וחדשנות, חברות הזנק והאקוסיסטמה המרחבית, ובכלל זה הון אנושי ממקמים את תל-אביב-יפו במקום גבוה בדירוג העולמי: מקום שישי בשנת 2017¹³¹. אולם כאשר נכנסים פרמטרים הבוחנים גם את תחום הפיננסים, נכסים תרבותיים, רישות בינלאומי, חוויה תרבותית, נוכחות פוליטית ואת היכולת למשוך עסקים, הדירוג של העיר יורד במידה ניכרת¹³². במדד הערים הגלובליות המפורסם מדי שנה על ידי חברת הייעוץ האסטרטגית A.T. Kearney ירדה תל-אביב-יפו כאחד עשר מקומות בין שנת 2008 לשנת 2017 והיא ניצבת במקום ה-57¹³³. 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 בהייטק.

זה הקהילה הלהט"בית, מהגרים והבוהמה. תל-אביב-יפו היא העיר העברית הראשונה, והיא מבססת את מעמדה כעיר קוסמופוליטית, מרכז תרבותי וכלכלי ובעלת תפיסה פלורליסטית וסובלנית¹²⁶.

מבחינה פוליטית, תל-אביב-יפו היא מרכז בעל עוצמה פוליטית. יש בה נוכחות דיפלומטית גבוהה: 60 מתוך 80 השגרירויות 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-יפו, הפתיחות והסובלנות יוצרים יחסים מורכבים עם השלטון המרכזי.

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

מינהלת "עיר עולם" של העירייה הציבה חזון שלפיו אמורה העיר להיות בין 20 הערים המובילות בעולם¹²⁷. ברמה הארצית אמורה העיר להיות שער לכלכלה הישראלית ומותג עוקף קונפליקט, ברמה המטרופולינית- 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 מבקרים¹²⁸.

בשנים האחרונות עודן החזון ונוספו בו מרכיבים ערכיים לצד המרכיבים הכלכליים. על פי החזון המעודן אמורה תל-אביב-יפו

המחלקה לקשרים בינלאומיים, 2017.	126
מנהלת עיר עולם, 2015.	127
מנהלת עיר עולם. 2017. תוכניות לעתיד וכן ראיונות עם איתן שוורץ, ראש מנהלת עיר עולם.	128
ראיון עם איתן שוורץ, ראש מנהלת עיר עולם.	129
הדירוגים של ערים גלובליות מתייחסים לכלל המטרופולין ולא רק לעיר הגלעין.	130
Startup Genome, 2017; Martin Prosperity Insights, 2017;	131
Innovation Cities Global Index, 2017; Saffron, 2017; Global Financial Centers Index. 2016	132
A.T. Kearney, 2017	133

איור 10.2

דרוג תל-אביב-יפו במערכת הגלובלית

הגוף המדרג	הדרוג בעולם	פרמטרים מרכזיים
Startup Genome, 2017	6	אקוסיסטמה של חברת 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 financial Centers Index, 2017	37	נכסים תרבותיים, תשתיות אנושיות, רישום בינלאומי
GFCI 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 להון 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 בהייטק

הדבר נובע מהתחזקות זרמים פופוליסטיים ומנהיגים המתנגדים לשווקים פתוחים. ביטוי בולט לכך הם הברקזיט בממלכה המאוחדת ועלייתו של דונלד טראמפ לכס הנשיאות¹³⁴. זרמים פופוליסטיים העונים 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.

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 אחרים בעולם. עבודות שונות מצביעות על כך כי דווקא בתקופה שבה אנו חיים, גוברים האיומים על האקוסיסטמה של העיר הגלובלית ומאיימים על הקשרים עם מקומות אחרים בעולם ועל קלות עשיית עסקים.

2.5 סיכום

תל-אביב-יפו היא עיר קטנה על פי הסיווג העולמי, ועם זאת שואפת למלא תפקיד מרכזי בכלכלה העולמית כעיר גלובלית¹³⁵. 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 בתוכנית של "מינהלת עיר עולם". תוכנית זו מדגישה את הנכסים הייחודיים של העיר בתחום התרבות: עיר ללא הפסקה, פתיחות וגיוון, העיר העברית הראשונה, תרבות ישראלית המדברת בשתי השפות, ולצד 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 משנה¹³⁶.

ייתכן שלאור סגולותיה המיוחדות של תל-אביב-יפו היא יכולה להיות שער כלכלי לא רק למדינת ישראל אלא גם למזרח התיכון ולמלא באורח זה תפקיד חשוב מבחינה כלכלית ותפקיד מאזן מבחינה גיאופוליטית. מן הראוי לבחון גם את הנכסיות של תל-אביב-יפו כמרכז של עוצמה רכה המעלה על נס ערכים קוסמופוליטיים של זכויות אדם ומיעוטים והפועלת 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.

03 תל-אביב-יפו במערכת הארצית

3.1 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. העיר מהווה מרכז תעסוקה כלל ארצי - 11 אחוז מהמועסקים בישראל בשנת 2015 עבדו בתל-אביב-יפו בעוד שהאוכלוסייה בעיר הייתה רק 5.2 אחוזים מאוכלוסיית ישראל¹³⁷. מבין אלה שעבדו בעיר, כשליש הם תושבי העיר וכשני שלישים באו מבחוץ (28 אחוז באו מהטבעת הפנימית, 16 אחוז מהטבעת התיכונה, 11 אחוז מהטבעת החיצונית ועוד 7 מחוץ למטרופולין).

העיר היא המרכז הפיננסי של מדינת ישראל. כשליש מהמועסקים בשירותים הפיננסיים ובביטוח נמצאים בעיר; למעלה ממחצית המשרות בבנקים בישראל נמצאות בעיר. תל-אביב-יפו היא מרכז עסקים משמעותי בישראל: בשנת 2015 פעלו בה למעלה מ-70 אלף עסקים שהיו כ-13 אחוז מסך העסקים הפעילים בישראל. בעיר מצוי הריכוז הגבוה ביותר בארץ של חברות טכנולוגיה עילית וחברות אם. הסיבה העיקרית להתקבצות זו היא זמינותו של כוח אדם מתאים שרובו מתגורר במרכז הארץ. אחוז המועסקים בחברות ההייטק בתל-אביב-יפו מכלל המועסקים בענף בישראל היה בשנת 2015 11.7 אחוז. תל-אביב-יפו בולטת גם בשיעור המועסקים בתחום השירותים המקצועיים, המדעיים והטכניים ובתחום הפיננסיים, המידע והתקשורת, וכן היא בולטת בשיעור המועסקים בעלי משלח יד אקדמי. תל-אביב-יפו היא גם יעד תיירות מרכזי במדינה: 12% מכלל האורחים אשר לנו במלונות התיירות בישראל לנו במלונות בעיר, כאשר בין השנים 2004-2014

135 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 מתושבי אירופה חיו בשנת 2014 בערים קטנות וערים אלה אמורות להיות הגודל הדומיננטי בעולם בשנת 2030. מור: Moir, Moonen and Greg. 2014.

136 מינהלת עיר עולם וקבוצת ראות, 2017.

137 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, סקר כוח אדם, 2015.

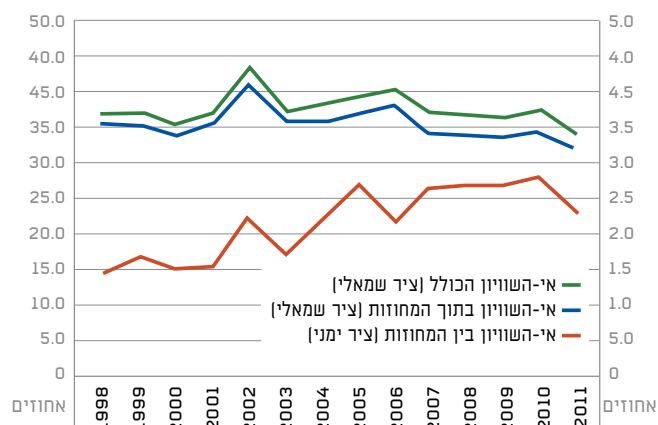
ל-2011. מנגד, האי-שוויון בין המחוזות, כפי שבא לידי ביטוי במדד תייל, היה במגמת עלייה. נראה כי הסיבה העיקרית לשוני מקורה ביציאה של אוכלוסייה חזקה מהפריפריה למרכז.

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 ברו¹³⁸. בשנים האחרונות האי-שוויון בישראל לא עלה והוא מתאפיין ביציבות, אולם מהשוואה בינלאומית לאורך זמן עולה כי באמצע שנות השבעים הייתה 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.

איור 10.3

אי-שוויון בהכנסה הכלכלית לפי מחוזות*, 1998-2011

מקור: עיבודי בנק ישראל לסקרי הכנסות, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה



מדדי אי-שוויון חושבו על פי ההכנסה לנפש תקנית. קשה להשוות בין אי השוויון בתוך המחוזות לאי-השוויון בין המחוזות, שכן הראשון מתייחס לפערים בין מאות ואף אלפי תצפיות (התושבים המתגוררים במחוזות), ואילו השני מתייחס לפערים בין 6 תצפיות (ששה מחוזות).

חלה עלייה של 130% במספר התיירים מחו"ל שלנו בתל-אביב-יפו ובין השנים 2008-2015 חלה עלייה של כמעט 70% במספר לינות הישראלים. לצד הפעילות הכלכלית העניפה, העיר מתפקדת גם כמרכז תרבות מטרופוליני וארצי.

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. 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.

3.2 אי-שוויון בין העיר והמטרופולין לבין שאר המדינה

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 התרים אחר הזדמנויות תעסוקה מבטיחות. מי שנהנה מכך הן הערים הגדולות וזאת על חשבון אזורי הפריפריה. באופן זה נוצרת גיאוגרפיה 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 הפריזון, ההכנסה ואיכות החיים.

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 גיני היה במגמת ירידה בין השנים 1998

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 הארצי. בעיר תל-אביב-יפו היה שיעור השתתפות בכוח העבודה 74 אחוז, גבוה באופן ניכר מהממוצע הארצי¹³⁹.

הריכוז של מקצועות כגון אדריכלים, עורכי דין, כלכלנים ורואי חשבון במחוז תל-אביב גבוה מאוד: למעלה ממחצית העוסקים בהם בארץ מועסקים במחוזות אלה, בעוד שחלקו של מחוז תל-אביב בסך התעסוקה עומד על רבע בלבד. חיבור של מחוז תל-אביב והמרכז מעלה את ריכוז המשרות האיכותיות באזור זה לשני שלישים מכלל המשרות האיכותיות במדינה, בעוד שחלקם של שני המחוזות בסך התעסוקה מגיע לחצי¹⁴⁰.

אחוז משקי הבית הנמצאים מתחת לקו העוני מכלל משקי הבית בתל-אביב-יפו בשנת 2014 היה נמוך באופן ניכר מהממוצע הארצי, 8.8 אחוז לעומת 18.8 אחוז¹⁴¹. ההכנסה הפנויה לנפש סטנדרטית בתל-אביב-יפו בשנת 2014 הייתה גבוהה בכ-40 אחוז מהממוצע בישראל.

הפער המתרחב בין המרכז לשוליים מוביל 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 עוינים וקשיים בייצוב הריבונות באזורי הספר. כך למשל כותבים ארנון סופר ויבגניה ביסטרוב:

“המסקנה ברורה: בניגוד לכל תהליך גלובלי מוכר ומובן, 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 הוא בבחינת קריאת תיגר על מדינת ישראל... אם לא ייעצר תהליך זה, סופו יהיה פורענות נוראה לכל המפעל הציוני כולו, משום ש“מדינת תל-אביב”, אותה מדינה שבין חדרה לאשקלון ועד פרוזדור ירושלים, לא תוכל להתקיים זמן רב ללא עורף.”¹⁴²

ד"ר מירב אהרון-גוטמן, חוקרת סוציולוגיה אורבנית במחלקה לתכנון ערים בטכניון, טוענת שהעיר תל-אביב-יפו נפרדה מזמן מהמטרופולין וממדינת ישראל, או בניסוח שלה, העיר תל-אביב-יפו “משולה לקטר אשר ניתק עצמו מן הקרונות”.

הפוליטיקאים בעלי האוריינטציה הפופוליסטית נוטלים גם הם חלק בביקורת. וכך הכריזה ב-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... העוגה חייבת להתחלק אחרת. האליטה התרגלה לקבל תקציבים לפי מספר התושבים. מדובר בעיוות נורא לאורך שנים”.

3.3 לקראת תכנון מרחבי מאוזן

אין כל ספק כי תהליכי הגלובליזציה הוליכו 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 הייתה יכולה לעשות הרבה יותר לו ניהלה משא ומתן עם חלק מהפירמות הבינלאומיות ולו הייתה מתגייסת לסייע בידי אלה שנפגעו מתהליכי הגלובליזציה.

הכלכלן דני רודריק טוען כי אי אפשר גם לקיים דמוקרטיה, גם לשמור על ריבונות לאומית וגם להוביל גלובליזציה עמוקה.

139 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, סקר כוח אדם, 2015.

140 בנק ישראל, 2014, עמ' 120.

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

142 סופר וביסטרוב, 2006.



אחת המשימות המרכזיות שנטלה על עצמה גישה זו הייתה להפוך את המוקדים המטרופולינים ללב הפועם של המדינה ולהשתית עליהם את הפיתוח הלאומי. הדבר בלט במיוחד בתמ"א 35 שראתה בארבעת המטרופולינים את מנועי הצמיחה של ישראל. לפי תמ"א 35 מרבית היישובים העירוניים בישראל ורוב אזורי התעסוקה אמורים להיות מאורגנים במסגרות מטרופוליניות. כל אחד מהאזורים המטרופוליניים אמור היה להיות "מקווה תעסוקה" בעל עצמאות תעסוקתית גבוהה יחסית. לכן נודעת על פי התוכנית חשיבות רבה לנגישות הפנימית של האזורים המטרופוליניים המאפשרת חיבור נוח בין אזורי המגורים לאזורי התעסוקה ובין המרכז הראשי למרכזי המשנה של המטרופולין¹⁴³. בנוסף, ביקשה התוכנית 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

על משהו מהשלושה צריך לוותר. זו "הטרילמה", הדילמה המשולשת, שלו. "הרעיון מאחורי הטרילמה הוא שאם לא מנהלים את הגלובליזציה בזהירות רבה, מקבלים 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 העובדות, ושל הנרטיב. יש פיצול בעולמות החברתיים ותפיסות העולם."¹⁴³

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

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 תוכניות שנות התשעים במאמץ אחר והוא ביסוס מערך ערים פוליצנטרי. במקום **פיזור מפוזר** שאפיין את התכנון בשנות החמישים, הותוותה בשנות התשעים דוקטרינת תכנון חדשה ובמרכזה הרעיון של **פיזור מרוכז** באמצעות מערך עירוני פוליצנטרי. 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.

143 פסובסקי אורי. 3.8.17.
144 שחר, 2000.

האינטראקציה בין קבוצות אוכלוסייה ולהקטנת הקיטוב ביניהן. 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?

יש רבים הטוענים כי המציאות האורבנית בישראל מאופיינת עדיין במערך של עיר ראשה. גם העבודה הנוכחית טוענת שישראל טרם הצליחה לעבור ממצב של עיר ראשה למערך עירוני פוליצנטרי, אך טוענת שהיא נמצאת בשלב ביניים בין עיר ראשה למערך פוליצנטרי אשר מתאפיין במערך עירוני-אזורי מקוטב. לאור זאת נשאלת השאלה מה יהיה אופי התכנון בשנים הבאות. האם לצד החשיבה המטרופולינית תתפתח גם חשיבה אזורית התרה אחר היתרונות הגלומים בכל אזור? האם יפותחו מרכזי משנה שייצרו מרחבים רב-מוקדיים ובהם ערי עוגן וערי קצה לצד המוקדים המטרופוליניים? האם יתפתחו פרוודורים שיקשרו בין המטרופולינים ויהפכו אותם למרחב תכנון ארצי אחד? האם תפותח דוקרטינת תכנון משלימה למטרופולינית השמה דגש על העיר ואיזורה?

מה שנדרש כיום הוא מדיניות פיתוח מאוזנת ושקולה התרה אחר איזונים בין צמיחה להכלה, בין המשך הצמיחה במרכז לקידום 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, על שיפור מערכות החינוך והבריאות בפריפריה ועל זיהוי קבוצות מוגדרות בפריפריה להתערבות ממוקדת¹⁴⁵. 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 הישענות על מגוון המשאבים האנושיים והסביבתיים המצויים בו¹⁴⁶. במרכז גישה זו

עומד האיזון בין צמיחה, להכלה לחברתית ולקיימות. 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.

בישראל הצורך בראייה ארצית ואזורית של החיבורים המטרופולינים מתגבר בשל הצורך לקיים צמיחה כלכלית מצד אחד ולהקטין את האי-שוויון מצד שני. האזורים המטרופוליניים ימשיכו להיות גם בעתיד נדבך מרכזי בתכנון המרחבי של ישראל, מכיוון שרוב האוכלוסייה עתיד להמשיך ולהתגורר בהם. 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 התשתיתי 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 לבססה.

3.4 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 ועימו לביקורת גוברת על תל-אביב כמטרופולין וכעיר. ההתקבצות הכלכלית, הצמיחה הממוקדת והאי-שוויון אינם ייחודיים לתל-אביב-יפו, 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 אזורי מטרופולין.

עלייה מואצת בגידול הטבעת החיצונית ודעיכה בגידול העיר המרכזית. זה היה המצב במטרופולין תל-אביב. אם 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 (וביחד הם היו 63.7 אחוז מכלל האוכלוסייה במטרופולין)¹⁴⁸, הרי בשנת 2015 הייתה העיר תל-אביב-יפו רק 11.4 אחוז מכלל אוכלוסיית המטרופולין, כלומר איבדה יותר ממחצית משקלה בהשוואה למצב בראשית שנות השבעים, והטבעת הפנימית הייתה רק 24.7 אחוז מכלל אוכלוסיית המטרופולין, כלומר איבדה כשליש ממשקלה בראשית שנות השבעים. הגידול המרשים נרשם בטבעת החיצונית שעלתה מ-14 אחוז מכלל אוכלוסיית המטרופולין בשנת 1972 ל-33.3 אחוז בשנת 2015. ביחד, הטבעת החיצונית והטבעת התיכונה הן כשני שלישים מאוכלוסיית המטרופולין. בשלב השלישי נמשך הגידול בטבעת החיצונית ואף ביישובים שמעבר: יישובי איכות החיים ביהודה ושומרון המהווים מאז שנת 2008 חלק מהמטרופולין.

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 דיוור מרווחים וזולים יותר בטבעת החיצונית, ומעמד הביניים החל להידחק החוצה. עצירת הגידול בעיר המרכזית ובטבעת הפנימית לוותה גם בהוזקנות האוכלוסייה.

בשלב הרביעי אמורה להתחיל צמיחה בעיר המרכזית בתהליך המכונה לעתים עיור מחודש. בתל-אביב-יפו ובטבעת הפנימית אכן נרשמה בשנים האחרונות עלייה מתונה בגודל האוכלוסייה. מקורה של עלייה זו הוא בריבוי טבעי ובהשתקעות של עולים ולא דווקא בהגירה פנימית. שלב זה מלווה בתל-אביב-יפו וכן בערי הטבעת הפנימית בתהליכים של התחדשות עירונית, ג'נטריפיקציה ורנסנס עירוני. אולם הדיוור 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.

במדינת ישראל שבה המרחקים בין המוקדים קטנים, עשויה להיווצר בעתיד הלא-רחוק רשת של מוקדים מטרופוליניים שבה מתמקד רוב הפיתוח. כבר בתמ"א 31 הועלתה האפשרות של חיבור בין שלושת המטרופולינים, ואילו בספר ישראל 2048 שורטטה האפשרות של אצבעות מטרופוליניות המקשרות בין ארבעת המטרופולינים בישראל¹⁴⁷.

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 ידי 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 את הגורמים הרלוונטיים בפריפריה בניסיונה בתחום החינוך, התרבות והאמנות ובדרך זו לתרום להעלאת איכות החיים שם. אסטרטגיה העוסקת בהתוויית חזון לעיר תל-אביב-יפו יכולה לכלול בתחומה גם נושאים אלה.

04 תל-אביב-יפו במערכת המטרופולינית

4.1 התפרשות האוכלוסייה והתעסוקה במטרופולין תל-אביב

אוכלוסייה: בשלב הראשון של התפתחות המטרופולין נהנית העיר המרכזית מצמיחה גבוהה, ואילו הטבעות הפנימית והחיצונית, אף שהן גדלות, צמיחתן נמוכה יותר. בשלב השני נרשמת

4.2 ממטרופולין מונוצנטרי למטרופולין פוליצנטרי

לגידול של שולי המטרופולין יש השלכות על ההתפתחות הכלכלית ועל המערכת התחבורתית של האזור. אזורים מטרופוליניים רבים הופכים מאזורים המאופיינים על ידי גלעין מרכזי אחד לאזורים המתאפיינים בגלעין ובמרכזי משנה. אזורי מטרופולין מעין אלה מכונים פוליצנטריים והם מאפיינים את האזורים של הלסינקי, הרנדשטדט, בלטימור-ווישינגטון ומטרופולין תל-אביב¹⁵⁰. בניגוד למטרופולין המונוצנטרי אשר מתאפיין במערכת דרכים רדיאלית המחברת בין השוליים למרכז, המטרופולין הפוליצנטרי מתאפיין גם בדרכים טבעיות המקשרות בין מרכז המשנה.

המוקדים של המטרופולין הפוליצנטרי הם מגוונים: **מרכזים פוליטיים-אדמיניסטרטיביים** נוטים להתרכז בעיר הפנימית (כמו באמסטרדם, וינה ושטרסבורג) לעומתם, **מרכזי עסקים** הכוללים פיננסים, ביטוח, מטות של פירמות גדולות, עסקים בתחום הנדל"ן ושירותים עסקיים כמו רואי חשבון, עורכי דין, ניהול וייעוץ, ממוקמים במרכז העסקים הראשי היוקרתי הוותיק (ברלין) או במרכזים מודרניים חדשים בקצה העיר הפנימית (אמסטרדם). **מרכזי עסקים, טכנולוגיה וענפים חדשניים** הכוללים טכנולוגיות תקשורת, מידע, מדיה חברתית ממוקמים בקצה העיר המרכזית ובפארקים מודרניים של משרדים מחוץ לעיר המרכזית (כמו למשל בברצלונה, ברלין וקופנהגן).

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

אזור התעסוקה בהרצליה פיתוח - חברת "סאיטקס" מחלוצות ההייטק בישראל, הקימה בו את מפעליה, ובעקבותיה הגיעו מפעלי הייטק נוספים ונציגויות של חברות הייטק 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 מחוץ להרצליה פיתוח.

השאלה היא האם התהליכים של עיור מחודש המסתמנים בשלב הרביעי גם בתל-אביב-יפו מסמנים תפנית מהותית ביחסים בין העיר המרכזית למטרופולין שמסביבה. כנראה שלא, לנוכח נתוני התחלות וגמר בנייה המצביעים כי מעל שני שלישים מהבנייה מתנהל בשנים האחרונות (2013-2015) בטבעת התיכונה והחיצונית ובשוליים החיצוניים של יהודה ושומרון. פירוש הדבר - המשך הדגם המרחבי הקיים של פריסת האוכלוסייה.

תעסוקה: בעשורים האחרונים נרשם גידול מהיר של התעסוקה בשוליים של אזורים מטרופוליניים בעולם 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 ובילוי, ומרכזים לוגיסטיים, כמו שדות תעופה וסביבתם. מקומות העבודה מעדיפים להתמקם בשוליים המרוחקים של המטרופולין, ככל הנראה בשל הנגישות הטובה יותר, חנייה מרווחת 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 ההייטק, "לאומי ביזנס סנטר", בהרצליה ולא בתל-אביב-יפו. 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"דיות מעבר למע"ד הראשי של תל-אביב-יפו. כיום ניתן להצביע על מספר שלוחות בולטות: הרצליה פיתוח, קרית אריה, קרית מטלון¹⁴⁹.

הוא הגברת כושר התחרות הכלכלית של המטרופולין בשווקים הבינלאומיים, נושא שני הוא שיפור התחבורה והקישוריות בין המרכז למרכזי 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 ושל יכולתו לעמוד בפני הפרעות פתאומיות או מתמשכות, ונושא שישי הוא הצורך בפיתוח ממשל מטרופוליני שיאפשר לעיר המרכזית ולמרכזי המשנה התמודדות יעילה ותיאום בנושאי המפתח שנסקרו לעיל.

4.4 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. במיוחד יש להקדיש תשומת לב לענף הפיננסים, ההייטק, 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 ליהנות מזמינות רחבה וחדשה של שטחי משרד בעיר ואולי גם מהתמתנות מסוימת במחירי השכירות. יש לפתח מרחבי עבודה משותפים, למשוך שחקנים בינלאומיים בעלי שם, לטפח מפגשים עם יזמים ומממנים ולשלב בין הפעילויות. 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.

פארק המדע ברחובות-נס ציונה - זהו פארק של תעשיות טכנולוגיה והייטק שיתרונו המרחבי מגיע 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 - משתרע על פני שטח של 750 דונם וכולל שטחים ומבנים בשטח כולל של כ-420,000 מ"ר המיועדים להשכרה לתעשייה, לאחסנה וללוגיסטיקה ולמשרדים, וכן מרכז קונגרסים בשטח בנוי של 4,300 מ"ר, ושטחי מסחר והסעדה. עוד מתוכנן לקום במקום בית מלון שבו 250 חדרים. עם החברות הפועלות במקום נמנות חברות תקשורת, אופנה, תחבורה ולוגיסטיקה, הרשות לחדשנות, DHL הייטק חברות רכב ועוד.

מרכזי מסחר ובילוי בעלי כושר משיכה מטרופוליני ואף כלל ארצי - כדוגמת ביל"ו סנטר שסמוכים לו מרכז מסחרי עקרון אלפיים ומרכז מסחרי קטן בכניסה לכפר ביל"ו, ומתחם איקאה בנתניה שסמוכים לו מרכזי מסחר בשפיים ובגוש.

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 והצורך בקישוריות ביניהם.

4.3 תכנון מטרופוליני

ההתרחבות וההתפרסות של המטרופולין העלו לקדמת הבמה התכנונית את נושא התכנון האסטרטגי של אזורים מטרופוליניים. בניו-יורק, לונדון, ברצלונה, וונקובר, סידני, סינגפור הוכנו בשנים האחרונות תוכניות לכלל המטרופולין, וכך גם למטרופולין תל-אביב הוכנה תוכנית בשנות התשעים. לכל מטרופולין ייחוד משלה, אך ניתן להבחין במספר נושאים משותפים. נושא ראשי אחד

05 העיר הגלובלית בתוך תל-אביב-יפו

5.1 תהליך עיור מחודש ורנסנס עירוני

בערים רבות בעולם תהליך ההתקבצות בגלעין הוותיק בא לידי ביטוי בחזרה לעיר ובגידול משקלו של הגלעין בסך האוכלוסייה במטרופולין. בד בבד מסתמנים תהליכים של חידוש מרכזי ערים המלווים בתהליכי גיטרפיקציה בתחומי המגורים, המסחר והשירותים. לעיר ההיסטורית נכנסות פירמות ועסקים בינלאומיים ונרשמת מגמה של עירוב בשימושי הקרקע. מאז שנת 2010 נרשמו בחלק מהגלעינים של המטרופולינים בארה"ב שיעורי גידול גבוהים של האוכלוסייה יותר מאשר ביתר חלקי המטרופולין. הנתונים המעניינים יותר הם אלה המראים את הגידול בגלעין של אוכלוסיית הצעירים המשכילים. כך למשל, 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 באוסטין, 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 הותיקים המתאפיינים במחירי דיור גבוהים. ביורר 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 למשך אוכלוסייה צעירה ועסקים. חלק מהם פועל בדרך של תכנון פיזי מתקדם על מנת לקדם תמורות אלה. כך למשל התוכנית החדשה של העיר אמסטרדם מכוונת ליצור עיר רבת מוקדים, תוך טרנספורמציה של מרכזי עסקים והפיכתם ממרכזים עסקיים חד-תפקודיים לרב-תפקודיים הכוללים עסקים ומגורים. בד 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-קיימא.

בתל-אביב-יפו קיימת מודעות לתהליך השיבה לעיר וקיים רצון לעודד את תהליך העיור המחודש ועמו את ההתקבצות העסקית בתוך העיר. בשנים האחרונות נרשם בעיר גידול מתון של אוכלוסייה. אוכלוסיית התלמידים בגני הילדים ובבתי הספר היסודיים גדלה והולכה לביקוש גובר לכיתות גן ובית ספר יסודי. בעיר מתנהלת בנייה בקנה מידה רחב למשרדים ולמגורים. 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. שדרות רוטשילד הוא אחד המקומות החמים ביותר בעיר, מכיוון שהוא אופנתי, 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 וההייטק.



מקור: דוברות עיריית תל-אביב-יפו | צילום: כפיר סיוון

5.2 האתגרים שמציב תהליך הרנסנס העירוני בתל-אביב-יפו

האתגרים של התבלות תשתית ומבנים

ניצול המומנטום של העיור המחודש והרנסנס העירוני מחייב את העיר תל-אביב-יפו כמו את ערי העולם האחרות 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-יפו 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 בבתיים 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 החברתיים¹⁵¹

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.

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

יחסי יהודים וערבים - בתוך המערכת הכללית של אי-שוויון וסגרגציה קיים פיצול אתנו-לאומי בין יהודים לבין ערבים. האוכלוסייה הערבית בתל-אביב-יפו מנתה 18,300 נפש בשנת 2015, והייתה 4.2 אחוזים מכלל אוכלוסיית העיר. רוב האוכלוסייה הערבית, 86 אחוז, התגוררה ביו (רובע 7) והיא התאפיינה ברמה חברתית וכלכלית נמוכה מזו של היהודים¹⁵².

השלטון המקומי מבקש להגביר את השילוב בין יפו לתל-אביב. הדבר בא לידי ביטוי בהשקעות גדולות בתשתית פיסית ביו, בהשקעה גדולה בתחום הקהילתי ובכלל זה הקמת המישלמה, 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 ההיבדלות 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 החברתיים המרכזיים הניצבים בפני קברניטי העיר תל-אביב-יפו.

¹⁵¹ נושא זה נסקר בהרחבה בפרק חברה וקהילה בעיר תל-אביב-יפו וכאן הוא מוצג באופן תמציתי בלבד.
¹⁵² המרכז למחקר כלכלי וחברתי, 2016.

האתגר הדמוגרפי¹⁵³

צעירים - תל-אביב-יפו היא עיר של צעירים. אחוז הצעירים בתל-אביב-יפו בגילאים הפרודוקטיביים, 25 עד 35, גבוה בהשוואה לישראל (21.8 אחוז לעומת 13.9 אחוז). ריכוז זה הופך את תל-אביב-יפו לעיר שבה מצוי ריכוז הצעירים הגבוה בישראל ואחד מהגבוהים בעולם¹⁵⁴. תל-אביב-יפו מאוד מבוקשת על ידי 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 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 גורמת לכך שקבוצה 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.

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-יפו נמצא ריכוז גבוה של קשישים בני 65 ומעלה (15 אחוז לעומת 11 אחוז בממוצע ארצי)¹⁵⁵. הבעיות העיקריות שמהם סובלים הקשישים בעיר הן בדידות, יוקר מחיה ונגישות לשירותים.

מהגרים - בכל הערים הגלובליות מתגוררות גם קהילות רבות הדוברות שפות שונות שלא תמיד מכירות את התרבות המקומית. הדבר דורש מהרשויות התאמה של השירותים לצורכי האוכלוסייה

והידברות 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.

אחת ההשלכות של ריכוז המהגרים בדרום תל-אביב היא מתיחות בין התושבים הישראלים לבין 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 שביל הזהב שיאפשר הדיברות בין הקבוצות ורווחה.

האתגר הסביבתי

גידול העיר מוליך תמיד להגברת הצפיפות, ללחץ גובר על המשאבים הציבוריים ולזיהום אוויר בשל הגדלת הנסועה. האתגר העומד בפני תל-אביב-יפו הוא איך להגדיל את תנועת הולכי הרגל והנסיעות באופניים תוך הגברת הבטיחות, איך להגדיל את יעילות התחבורה הציבורית, ליצור שטחים ופארקים לטובת הציבור ולפרוס את השיפורים הסביבתיים על פני כל המרחב העירוני.

5.3 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

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

154 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שנתון סטטיסטי לישראל 2016.

155 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, עיבוד מיוחד לתל-אביב-יפו, 2015.

הפריפריה. נדרשת חשיבה תכנונית הרואה במטרופולין 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, קרי תל-אביב-יפו, העיר והאזור המטרופוליני שמסביבה, יכולים לסייע בפריסת הפיתוח מהמרכז לעבר השוליים.

ברמה המטרופולינית השאלה הניצבת היא כיצד ניתן להגדיל את שיתוף הפעולה בין הרשויות על מנת לשפר את כושר התחרות ברמה העולמית, וזאת על אף שתל-אביב-יפו וכל אחת מהרשויות האחרות מעוניינת להגדיל את הכנסותיה ואת עוצמתה על ידי משיכת אוכלוסייה חזקה ועסקים לתחומה. מה מקומו של הגלעין (העיר תל-אביב-יפו) בתוך מאזן זה? האם תל-אביב-יפו יכולה לקיים את המרכזיות שלה או ששיקולים גלובליים מחייבים הגדלת הפוליצנטריות?

ברמה העירונית האתגר הוא כיצד לחזק את מעמדה של העיר נוכח האתגרים החדשים שמציב תהליך הגלובליזציה שתוארו בסעיף 5.2 לעיל (התבלות תשתיות ומבנים, אי-שוויון וסגרגציה, שמירה על מגוון אוכלוסיות, אתגרים סביבתיים). האם גם ההתמודדות עם אתגרים אלה מעלה את הצורך בהתארגנות ובהיערכות פוליטית ההולכת מעבר לגבולות המוניציפליים של העיר?

6.2 דגמים של ממשל מטרופוליני

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

של מבנים ותשתיות, אי-שוויון וסגרגציה מתמשכים, הזדקנות האוכלוסייה. בניגוד לגלעינים אחרים בעולם המצליחים להיות אבן שואבת לצעירים משכילים, אחוז הצעירים בתל-אביב-יפו נמצא בירידה. כמו כן מסתמנים מתחים עם האוכלוסייה הערבית ואוכלוסיית המהגרים ופגיעה באיכות החיים בשל הגברת הצפיפות. אתגרים אלה לצד האתגרים שסומנו בסעיפים הקודמים מפנים את הזרקור לעבר ההתארגנות הפוליטית.

06 ההתארגנות הפוליטית ברמות מרחביות שונות

6.1 הרציונל לשיתוף פעולה מטרופוליני

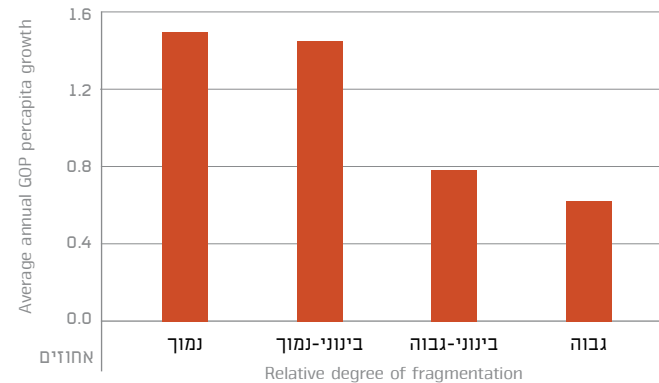
ברמה הגלובלית התחרות בין הרשויות מחייבת יצירת תנאים טובים במטרה למשוך את ההון הבינלאומי וליצור מקורות תעסוקה. לשם כך נדרש תיאום בין הרשויות המקומיות במרחב המטרופוליני. אף עיר לא יכולה לעשות זאת בעצמה. ההתארגנות מטרופולינית מאפשרת יצירת תנאים להתקבצות ולהשגת יתרונות לגודל. במקום שכל עיר תתחרה באחרת, עדיף היה שכל הערים במרחב יפעלו יחד על מנת להגביר את כושר התחרות במרחב העולמי.

במרכז שיתוף הפעולה הנדרש נמצא הטיפול במערכות תחבורה, בתשתיות חוצות גבולות שהתבלו ובשמירה על איכות הסביבה ובכלל זה הגנה על איכות המים והאוויר. סיבה זו עומדת בשורש ההתארגנות המטרופולינית בלונדון, טורונטו וסן פרנסיסקו. גם במרחב המטרופוליני של תל-אביב מתקיימים כמה שיתופי פעולה בתחומי התברואה וסילוק אשפה, השירות הווטרינרי וכמו כן קיים שיתוף פעולה בפורום ה-15. עם זאת יש עדיין צורך בתיאום מטרופוליני בנושאים כמו תחבורה, תשתית ושמירה על איכות הסביבה.

ברמה הארצית האתגר העומד בפני העיר תל-אביב-יפו והרשויות האחרות במטרופולין הוא כיצד להמשיך ולהגדיל את הצמיחה, ועם זאת לסייע בצמצום האי-שוויון על ידי פריסת הפיתוח לעבר

איור 10.4

הקשר בין רמת הפיצול המטרופוליני לבין צמיחה כלכלית



ניתן להבחין בשני דגמים עיקריים של ממשל מטרופוליני: דגם פורמלי בדמות עיריית גג מטרופולינית, כמו במקרה של לונדון, מונטריאול, טורונטו, בריסל, ליון, ודגם בלתי פורמלי בדמות ממשל מטרופוליני המושתת על שיתוף פעולה ווולונטרי בין רשויות בדרך של הסכמים וחוזים ויצירת תאגידים, כמו 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. 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 מכנסות 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 שלהם מקורות מיסוי ומימון עצמאיים, והם אחראים על השירותים המקומיים כולל חינוך ותכנון ברמה המקומית. עיריית הגג מתמקדת בנושאים שבהם יש יתרון לגודל ושמהייבים 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. הרשות כוללת 32 רבעים (boroughs), מהם 12 בעיר ועוד 20 ברשויות שכנות. כל אחד מהרבעים מנוהל על ידי מועצת הרובע הנבחרת מדי ארבע שנים. הרשות המשותפת מטפלת בחלק מענייני הניהול המשותף במרוכז, כך בנוגע לתחבורה, שיטור, כיבוי אש ופיתוח ותכנון אסטרטגי. המטרופולין של פריס הוקם בשנת 2016. הוא משתרע על שטח של 814 קמ"ר, וכולל 131 רשויות מקומיות שבהן מתגוררים כשבעה מיליון תושבים. זהו גוף ממונה הכולל רשויות מקומיות ואנשי עסקים שעוסק בפיתוח התחבורה, בפיתוח כלכלי, בפיתוח 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 פורמלי 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 ושיכולים להשקיע בו.

בניגוד לדגם הפורמלי של עיריית גג המתמקד במבנים פוליטיים וניהוליים ומדגיש יעילות אדמיניסטרטיבית, הגישה הבלתי-פורמלית של ממשל מטרופוליני מדגישה יוזמות 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

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 להתקדם במעלה סולם התעסוקה. מיאמי פיתחה חדשנויות והעבירה אותן 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. כל אלה יוצרים מתחים בין ערי הגלעין לבין השלטון הפדרלי, במיוחד בתקופה הנוכחית שבה התרבו ההצהרות הפוליטית 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 ששוחרי הדמוקרטיה וחוגים בעלי אוריינטציה הומנית היו רוצים לראות במדינת ישראל¹⁵⁶. 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 עלול להתפתח ולעתים אף נוצרים מתחים בין השלטון המקומי למרכזים שבמרכזם עומדים נושאים כמו פתיחת בתי עסק בשבת ובמועד ואופי הדמוקרטיה בישראל. מתחים אחרים באים לידי ביטוי בעיכוב האיחוד בין תל-אביב-יפו ובתי ים, ובביקורת על תקצוב התרבות בעיר. ייתכן שבעתיד יגבר החיכוך בשל רצון של הממשלה לחלק מחדש את ההכנסות ממיסים. בנתונים הקיימים כיום, עלולים פוליטיקאים פופוליסטים לרכוב על גל הביקורת כלפי תל-אביב-יפו ולנגח אותה וכך לקדם את מעמדם.

ופתרון בעיות. מודל מעין זה מתקיים במטרופולין הפוליצנטרית של Frankfurt Rhine-Main, בגרמניה, שגודלו כ-15,000 קמ"ר הכולל שטחים של שלוש מדינות פדרליות. הרשויות במטרופולין מתואמות ביניהן בעיקר בתחום הפיתוח הכלכלי מתוך הכרה ביתרונות שיתוף הפעולה במרחב שבו שיש תחרות עזה. באותה העת נשמרת האוטונומיה הפוליטית של כל אחת מהרשויות והן פועלות לקידום עניינים בעלי חשיבות ספציפית לטריטוריה הריבונית שלהן.

סקר שהתפרסם על ידי ה-OECD בשנת 2014 וכלל 263 אזורי מטרופולינים מצא כי לכשליש מהאזורים המטרופולינים אין כלל שלטון מטרופוליני. לקבוצה קטנה של פחות מחמישית (18 אחוז) יש ממשל פורמלי ולכמחצית 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 מרחבי¹⁵⁶. 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.

6.3 ההתארגנות הפוליטית ברמות מרחביות שמעבר למטרופולין

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 המטרופולינים ובמיוחד ערי הגלעין של המטרופולין¹⁵⁷. הם אלה המקבלים החלטות בתחום הכלכלי, יוצרים מקומות עבודה ומביאים חידושים וחדשנות למערכת הכלכלית והחברתית. הגלעין

Gamper and Schumann, 2014

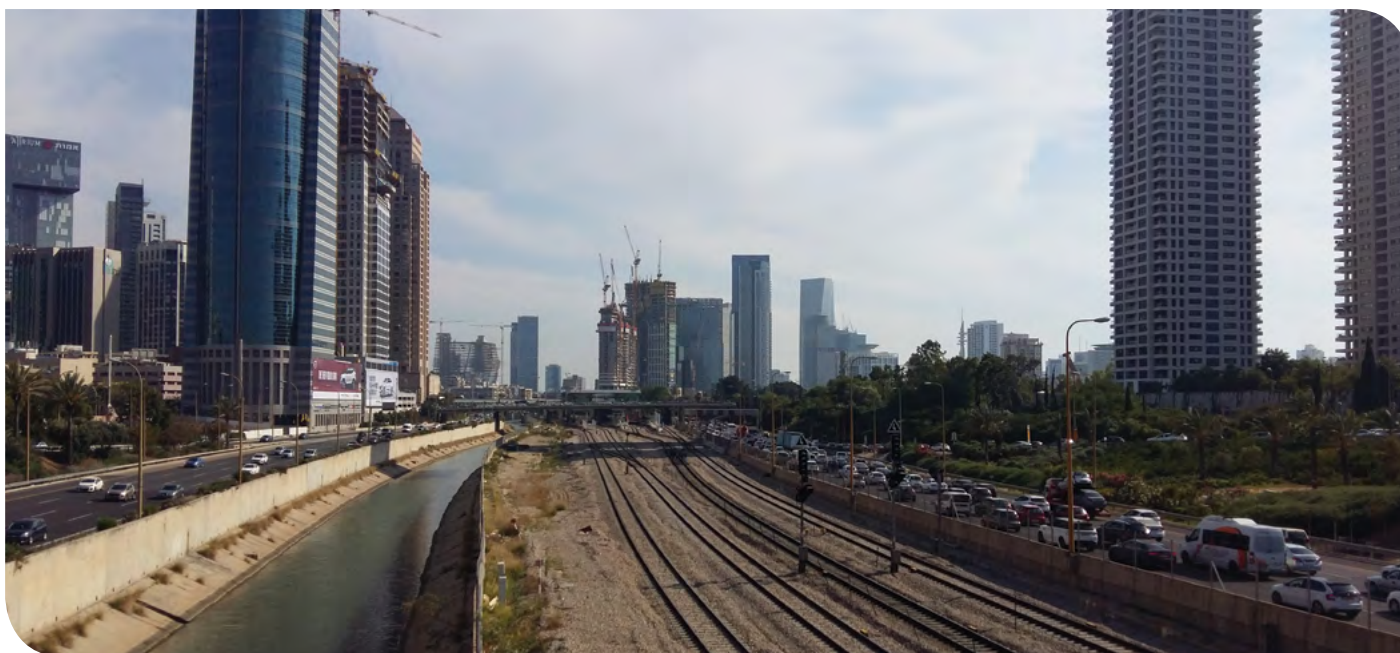
156

Katz and Bradley, 2013

157

דיון עם צוות מינהל "עיר עולם" ועם אנשי הפורום לקשרים בינלאומיים עיריית תל-אביב-יפו ב-16 באוגוסט 2017.

158



מקור: היחידה לתכנון אסטרטגי

6.4 סיכום

האמצעים הראשוניים הנדרשים לקידום תהליכים אלה אינם יקרים. מה שנדרש הוא ליצור רשתות של קשרים עם השחקנים ברמות השונות, לקיים דיאלוג עימם, לבחון אופציות פעולה שונות, לגבש חזון משותף ולזהות 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 התוכנית האסטרטגית שמכינה עיריית תל-אביב-יפו יכולה להיות בגדר פריצת דרך.

לנוכח האתגרים העומדים מול המערכת הפוליטית מוצע להיערך בעוד מועד ולהכין במשותף עם הגופים הרלוונטיים מגוון של תוכניות ברמה עולמית, ארצית ומטרופולינית. ברמה העולמית מוצע לחזק את הקשר בין תל-אביב-יפו לערי 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 ההייטק, אלא גם לפרוס את החדשנות לעבר עובדים בתעשיות ובעסקים מסורתיים.



פרק אחד עשר

ההון האנושי בעידיה*

01 מבוא

תחום ההון האנושי של העירייה הוא תחום חדש של התוכנית האסטרטגית לעיר תל-אביב-יפו שלא טופל במסגרת התוכנית האסטרטגית הקודמת. מטרת העבודה בתחום זה היא להבין את המגמות בעולם העבודה, לשרטט את האתגרים וההזדמנויות בפניהם ניצבת העירייה בהיבט ההון האנושי, לגבש חזון בתחום ולהציע אסטרטגיות פעולה בטווח של 10-15 שנים קדימה.

העבודה בשלב ניתוח המצב הקיים כללה סקירה של מגמות בולטות בעולם העבודה, שרטוט תמונת המצב הארגונית בעירייה ודיון בקשר ביניהם ובהשלכותיו האפשריות. היא כללה ארבעה שלבים: סקירת המגמות המרכזיות בעולם העבודה העכשווי, ביצוע ראיונות עומק עם מנהלי חטיבות ומנהלים, ניתוח נתונים של עובדי העירייה ולמידה מסקרים שהופקו על ידי העירייה, ניתוח ההשלכות האפשריות של המגמות הבולטות על העירייה.

כפועל יוצא של סקירת הספרות זוהו ארבע מגמות בולטות המאפיינות את עולם העבודה העכשווי ואשר יש להן השפעה מרכזית על העירייה בתחום ההון האנושי:

- מגמות דמוגרפיות ותרבותיות
- מהפכה טכנולוגית
- שינויים בכישורים הנדרשים
- מגמות ניהוליות וארגוניות

בכל מגמה נסקור תחילה את המגמות בשוק העבודה העולמי. לאחר מכן נתעמק במאפיינים הייחודיים של ישראל ושל המגזר הציבורי אם ישנם. לבסוף נציג את תמונת המצב הקיימת בעירייה כפי שזיהינו מתוך ראיונות העומק וניתוח הנתונים.

02 מגמות דמוגרפיות ותרבותיות

2.1 הזדקנות האוכלוסייה בשוק התעסוקה

הזדקנות האוכלוסייה בעולם נובעת מהעלייה בתוחלת החיים ומהירידה בשיעורי הילודה. האו"ם צופה שבשנת 2050 יגדל שיעור בני 65 ומעלה ל-26% מאוכלוסיית המדינות המפותחות.

ההזדקנות צפויה להאט את קצב הצמיחה העולמית, להגדיל את הביקוש לשירותי בריאות וסיעוד וליצור לחצים על מערכות הפנסיה בשל הגידול הניכר במספר הקשישים והירידה ביחס שבין האוכלוסייה בגילאי עבודה לאוכלוסייה המבוגרת. ירידה זו אף צפויה להגביר את התחרות העולמית על כוח אדם מיומן.

להזדקנות האוכלוסייה יש השלכות על שוק העבודה בהיבטים של פרישה ותעסוקה לאחר הפרישה. מדינות נדרשות לחשיבה על התאמת גיל הפרישה המנדטורי לתוחלת החיים העולה, ישנה עלייה בשכיחות קריירה שנייה בקרב עובדים בגילאי 65 ומעלה וקיים שינוי מוטיבציוני ביחס לקריירה השנייה. כתוצאה מכך ישנן מדינות שכבר נקטו בצעדים פרואקטיביים ליצירת הזדמנויות תעסוקה למבוגרים, בין היתר:

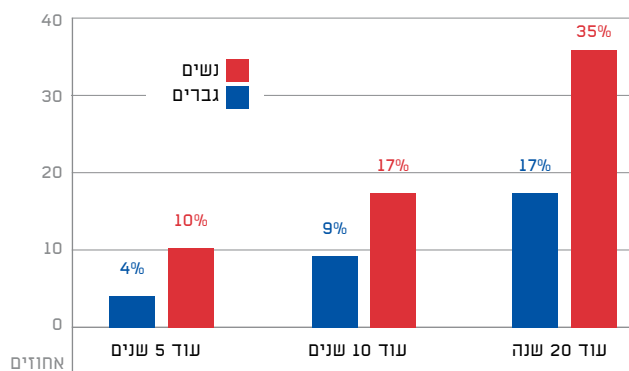
- ארה"ב וצרפת מציעות הכשרה מקצועית כדי להגביר את יכולת ההתחברות של מבוגרים לשוק העבודה.
- בדנמרק, מעסיק שמפטר עובד מבוגר חייב להשתתף במימון הכשרתו לקראת עבודה עתידית.
- יפן, אוסטרליה וצרפת מעניקות תמריצים למעסיקים שמגייסים עובדים מבוגרים.
- במדינות סקנדינביה ניתנת האפשרות לרכוש השכלה בסיסית בתוכניות "הזדמנות שנייה" שבמסגרתן מוצעות תכניות לימוד מרמה על יסודית ומעלה.
- בנורבגיה, בעקבות הסכם שנחתם בין הממשלה לבין ארגונים חברתיים בשנות ה-90 המאוחרות, הוצגה רפורמה שתגדיל את שיעור העסקת העובדים המבוגרים באמצעות הכשרה מתאימה.

* פרק זה הוא תמצות של דוח ניתוח מצב קיים בתחום הון אנושי בעירייה שנכתב על-ידי חברת "מרקם", יועצת התוכנית לתחום.

עיריית תל-אביב-יפו-אומדני פרישה לפנסיה: בעיריית תל-אביב-יפו ישנם כ-9.050 עובדים בגילאי 18-67. עבורם חושבו אומדני פרישה כלליים לעוד 5, 10 ו-20 שנים, כמוצג באיור הבא:

איור 11.2

אומדני פרישה לפנסיה בעיריית תל-אביב-יפו (אחוזים)



נכון להיום, 14% מהעובדים בעירייה הם מעל גיל 59. ישנם מספר דירוגים מקצועיים שמהם צפויה פרישה גדולה יחסית בעוד חמש שנים. למשל, בדירוג המנהלי צפויה פרישה של מעל ל-750 עובדים, בדירוג המח"ר פרישה של מעל ל-170 עובדים, ובקרב המהנדסים פרישה של מעל ל-90 עובדים.

בהתייחס לנתונים אלו עולה כי נדרשת היערכות אסטרטגית לקראת הפרישה מהעירייה: זוהי הזדמנות לבחון מחדש את מערך כוח-האדם ולברר אילו תקנים ניתן לבטל, אילו תקנים יש לשנות ובאילו תקנים שמתפנים צפויה תחרות על טאלנט מול כוחות השוק.

2.2 שילוב בין שלושה דורות בשוק התעסוקה

בעולם מקובל לאפיין 3 דורות בשוק העבודה, כאשר לכל דור מאפיינים סוציו-תרבותיים ייחודיים: דור "הבייבי-בום" (ילידי שנות ה-40-50), דור ה-X (ילידי שנות ה-60-70) ודור ה-Y (ילידי שנות ה-80-90).

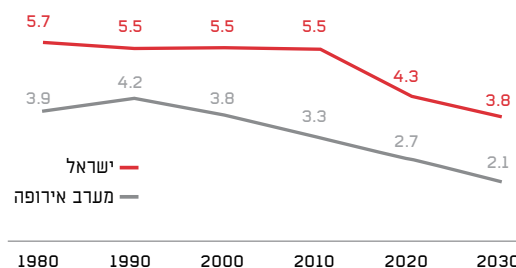
דור ה-Y השתלב בעולם העבודה והופך להיות כוח דומיננטי בו.

בישראל, הזדקנות האוכלוסייה איטית יותר מאשר ב-OECD. עם זאת, המועצה הלאומית לכלכלה במשרד רוה"מ הצביעה על מגמה זו כאחד מששת האתגרים החברתיים-כלכליים הגדולים לישראל בעשורים הקרובים.

גל ה"בייבי-בום" הישראלי מאוחר יותר מזה האמריקני שכן גל הילודה הגדול התחיל בישראל לאחר מלחמת השחרור וגלי העלייה הגדולים שבאו בעקבותיה. מאז הקמתה ועד היום נהנתה המדינה ממספר נמוך משמעותית של קשישים שפורשים לגמלאות יחסית למספרם של הצעירים והבוגרים הפעילים בשוק העבודה. משנת 2010 ואילך החלה ישראל לאבד את יתרון הגודל של הדורות העובדים לעומת אלה הפורשים. הצפי הוא כי משנת 2010 עד שנת 2030 יקטן היחס מ-5 עובדים לגמלאי, ל-3.8 עובדים לגמלאי: מדובר בצניחה משמעותית של 30%.

איור 11.1

היחס בין האוכלוסייה בגיל העבודה לאוכלוסייה הקשישה



במגזר הציבורי שיעור ההזדקנות של כוח האדם גבוה יותר מאשר במגזר העסקי במדינות רבות ב-OECD, וכך גם בישראל. זוהי תוצאה של גיוס אינטנסיבי של עובדים בשנות השבעים ועד אמצע השמונים, וכן של העלייה בגיל הכניסה לשירות הציבורי. תופעת הפרישה מן השירות מהווה עבור ממשלות רבות נקודה שבה הן יכולות להצעיר את השירות. עם זאת, בשל המעבר מפנסיה תקציבית לפנסיה צוברת, הצפי הוא שמספר הבקשות להארכת שירות כאשר עובדים בעלי פנסיה צוברת יגיעו לגיל פרישה יגדל. ואכן החל משנת 2014 נראית מגמה ברורה של עלייה מתמדת במספר העובדים שהוארכה תקופת שירותם בשירות המדינה.

הוא מבטא במידה רבה את השינויים בעולם העבודה העכשווי, אלא שהוא עדיין ברובו מנוהל על ידי הדורות הקודמים. כדי להיות מסוגלים להתמודד עם הפער הבין דורי, חשוב להבין לעומק את ההקשר הרחב ואת המאפיינים של דור זה.

בני דור ה-Y אינם מייחסים אותה החשיבות לקריירה כפי שייחסו הדורות הקודמים להם. הם אינם רואים במשלח היד, ובוודאי לא במקום העבודה כמגדירים את זהותם, והם שמים דגש רב יותר על איזון בין חיי עבודה למשפחה. הם נוטים לריבוי זהויות מקצועיות במקום הגדרה עצמית אחת, הם מזדהים יותר עם סוג העבודה ועם הסיפוק שהיא מעניקה להם באופן אישי מאשר עם סטטוס המקצוע או מקום העבודה. זו אחת הסיבות המרכזיות שבני הדור אינם רואים בחילופי עבודה תכופים סימן לחולשה, אי-הצלחה או חוסר החלטיות, והם צופים תחלופה שכיחה יחסית במקומות עבודתם: הם נוטים להשתעמם במהירות מעבודה החוזרת על עצמה ודורשים קידום מהיר (בהיררכיה, בתנאים ובשכר), ומשזה מבושש לבוא, הם אינם מהססים להחליף עבודה ומסוגלים להשתלב בקלות יחסית בעבודה חדשה.

ראוי לציין גם את בני דור ה-Z, ילידי שנות ה-2000, אשר גדלו ממש לתוך עולם טכנולוגי. הללו ייכנסו באופן ממשי למעגל העבודה רק בעוד כמה שנים, וכעת קשה עדין לאמוד איך כניסתם תשפיע על ארגונים. עם זאת, בתכנון ארוך-טווח חשוב לבחון כיצד משלבים נכון גם דור זה.

בישראל, יחסם של בני דור ה-Y (מקרב החילוניים והמסורתיים במגזר היהודי) אל שוק העבודה בישראל דומה למצב במערב. פענח סוציו-תרבותי של בני הדור שהוכן עבור משרד הכלכלה מתאר את תמונת המצב המקומית: הצעירים עומדים בפני שוק

תחרותי אשר אינו מבטיח ביטחון תעסוקתי. הם מגלים כלפיו יחס אמביוולנטי: מחד גיסא הם חווים חשדנות וחשש משוק העבודה, ומאידך גיסא הם תולים בו תקוות גדולות להצלחה מהירה. עובדה זו אינה מפתיעה אם מביאים בחשבון את החוויות המעצבות שלהם: מצד אחד הם נחשפו לטלטלות כלכליות חסרות תקדים, להפרטות, לאובדן ביטחון תעסוקתי ולשחיקה בכוח הקנייה. מצד שני הם חוו צמיחה כלכלית חסרת תקדים של השוק הישראלי בעיקר בשנות ה-90 וגדלו על אתוס ה"אקזיט" של אומת הסטרטאפ.

כמו במערב, עולם הערכים של צעירים ישראלים דוחה את הוורקוהוליזם וההשתעבדות לקריירה של דור הוריהם; גם הם מתחבטים בשאלות האם בחרו במסלול קריירה נכון, והאם הם מוכנים להתחייב לעבודה ארוכת טווח במקום אחד; מחפשים עבודה דרך כלי הניו-מדיה; ומקדשים את ההפרדה בין העבודה לבין שעות הפנאי, אך בפועל עומדים בפני מציאות טכנולוגית של המשך עבודה מהבית וזמינות מחוץ למשרד. במחקר מטעם המכללה האקדמית אשקלון אשר בדק את ציפיות בני דור ה-Y בנוגע לשוק העבודה, ציירו הממצאים תמונה דומה לזו המצטיירת במערב. בני דור ה-Y מצפים למקום עבודה אשר יתרום להתפתחותם האישית והמקצועית, שהמטלות בו תהיינה מגוונות, שיתבסס על עבודה בצוות וששעות העבודה תהיינה גמישות. הם מצפים לשכר גבוה יחסית לממוצע במשק, אך בד-בבד מבינים כי לא יזכו לביטחון תעסוקתי ומעריכים כי יחליפו לפחות פעם אחת את מקום עבודתם בעשור הראשון לתעסוקתם. עם זאת, הצעירים הישראליים שמרנים יחסית לבני גילם במערב. מרביתם יעדיפו לעבוד כשכירים, רובם יעדיפו לעבוד מהמשרד ולא מהבית, וכן יעדיפו שכר קבוע על פני שכר מבוסס ביצועים אישיים.

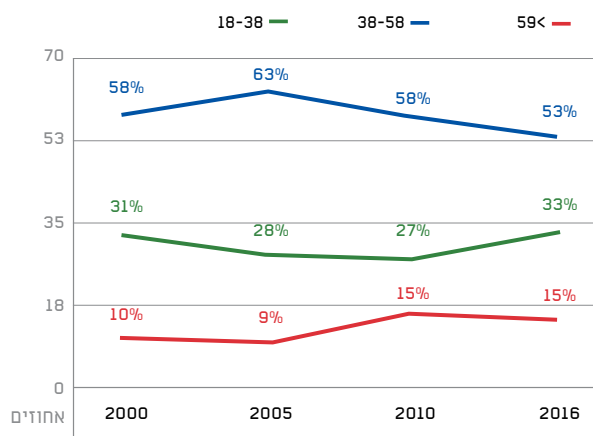
איור 11.3

שלושה דורות בשוק העבודה הנוכחי בישראל - מאפיינים עיקריים



איור 11.4

התפלגות עובדי העירייה לפי קבוצות גיל (דורות)



המגזר הציבורי אינו שונה. גם בו מורגש רצון לריבוי זהויות מקצועיות ועבודה במספר אפיקים במקביל. על פי ניתוח של נציבות שירות המדינה, הטעמים לבקשות היתר עבודה פרטית בין השנים 2012-2013 (על פי סיווג סמנכ"לים למנהל ומשאבי אנוש במסגרת סקר) היו בעיקר כלכליים (63%). עם זאת, טעמים של העשרה והתפתחות מקצועית היו בסיס ל - 31% מהבקשות.

מגמות בהון אנושי בעיריית תל-אביב-יפו-מבט בין-דורי: מניתוח תמונת המצב הבין דורית בעירייה עולה כי למעלה ממחצית העובדים בעירייה הם בני דור ה-X (בני 38-58), וכשליש הם בני דור ה-Y (גילאי 18-37). דור ה'בייבי-בוס' (בני 59 ומעלה) מהווה רק 14% מכוח העבודה אך כ-40% מהדרג הבכיר.



מקור: דוברות עיריית ת"א-יפו

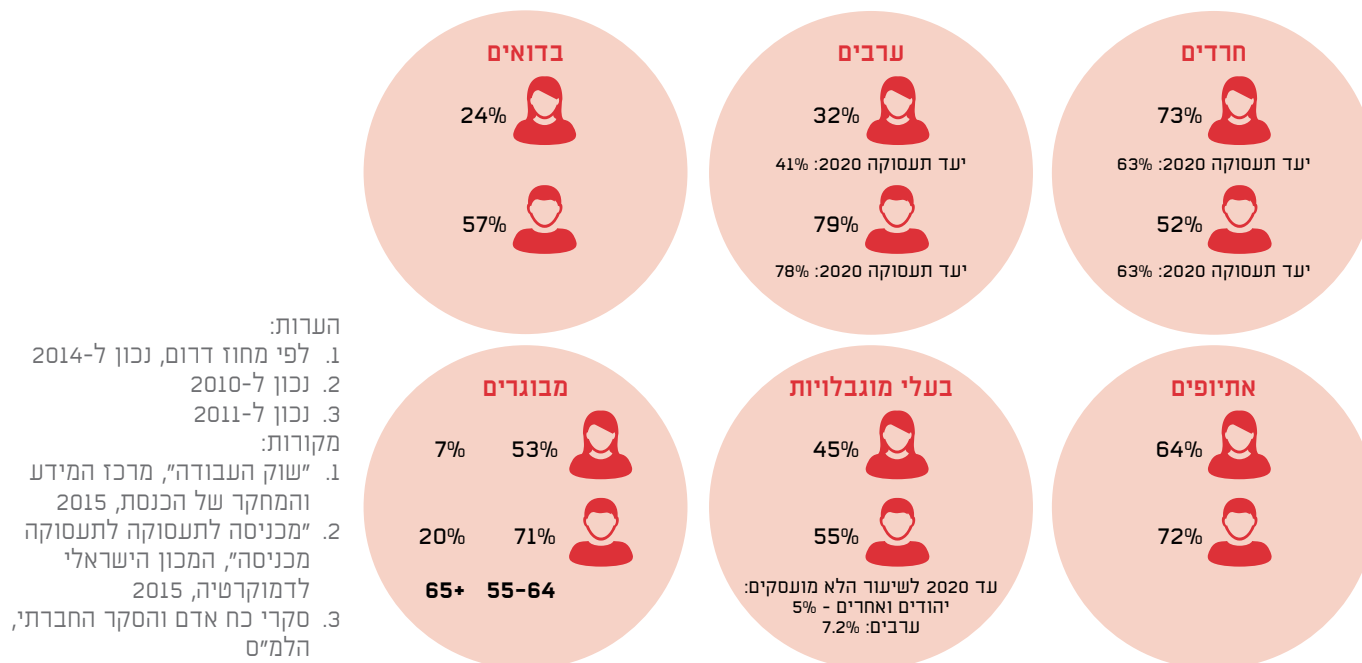
מובילות בעולם ובשנים האחרונות גם בישראל. לפי תפיסה זו, הון אנושי המשקף את הרכב האוכלוסייה, על שלל גווניה, הוא יתרון גדול לארגון. מעבר לדרישה הפורמלית בחוק, גיוון בתעסוקה מייצר הזדמנויות לגיוס הון אנושי איכותי ממקורות שטרם מוצג, וכתוצאה מכך הוא מייצר סביבת עבודה עשירה, בעלת פוטנציאל גבוה לחדשנות וליצירתיות. הגיוון בתעסוקה נעשה מתוך גישה של הכלה המאפשרת לכל עובד לבוא לידי ביטוי תוך שמירה על ייחודו, ללא דרישה, אפילו סמויה, מצד הארגון להצניע את השונות שלו או להיטמע בארגון כליל.

בכל מדינה יש קבוצות אוכלוסייה שאינן מיוצגות באופן שווה בזירת התעסוקה. **בישראל** מדובר בעיקר בבני החברה החרדית והחברה הערבית, בקהילת יוצאי אתיופיה, אנשים עם מוגבלות ובבני 45 ומעלה. חלקם של הערבים והחרדים באוכלוסייה צפוי לצמוח באופן ניכר בעשורים הקרובים. בהתאם, שיעור ההשתתפות שלהם בשוק העבודה צפוי לצמוח. מוערך כי בשנת 2020 יהיו אוכלוסיות אלו כ-30% מהאוכלוסייה בגילאי העבודה (26-64). אילו צפויים להשפיע באופן מהותי על החברה והכלכלה בישראל.

ניתן לראות כי מצבת העובדים בעירייה כוללת את שלושת הדורות. כמו כן קיים גידול בעובדי דור ה-Y בעירייה. לכן חשוב להבין כיצד פערי הדורות עשויים להשפיע על עבודת העירייה במהלך 10-15 השנים הקרובות. פער הדורות עשוי להשתקף למשל בציפיות של העובדים מהארגון: בעוד שהדורות הוותיקים העדיפו תנאים, קביעות, ביטחון ורווחה תעסוקתית, הדורות הצעירים יעדיפו התפתחות מקצועית, אתגר, עשייה משמעותית, מקפצה לתפקיד הבא ועוד. בקרב צוותים הטרוגניים מבחינה גילאית, עשוי להיווצר שוני ברמת התפיסה והציפייה, במיוחד אם המנהל צעיר מהעובדים. דוגמאות להבדלים תפיסתיים יכולות לבוא לידי ביטוי גם בציפייה לגמישות בזמן ובמקום, באפשרות לעבודה מהבית, בהעדפה של מבנה ארגוני המאפשר חשיבה יצירתית, בסביבת עבודה המעודדת אינטראקציה רבה בין העובדים ועוד.

2.3 גיוון תעסוקתי וייצוג הולם של אוכלוסיות בשוק העבודה

גיוון בתעסוקה (Workforce Diversity; Diversity Hiring) הוא תפיסה הנתמכת על-ידי קשת של נהלים וכלים לניהול הנהוגים בחברות

איור 11.5
שיעור התעסוקה באוכלוסיות ייחודיות


• הנחיית נציב שירות המדינה מ-2017.02 קובעת כי ימונה **ממונה גיוון תעסוקתי** של ההון אנושי בכל משרד בנוסף לממונה על מעמד האישה שכבר הוסדר לפני מספר שנים.

• **הגדלת הייצוג של בני האוכלוסייה החרדית ושל העולים החדשים.** אגף צוערים לשירות המדינה מפתח בימים אלה תוכנית עתודות ייעודית לחרדים.

ביחס לאוכלוסיות מסוימות, כבר עתה ניתן לראות במגזר הציבורי עלייה בשכיחות העסקתם: בקרב האוכלוסייה האתיופית ניכרת עלייה מ-1.08% בשנת 2007 ל-1.6% בשנת 2015. בקרב האוכלוסייה הערבית ישנה עלייה מ-6.17% בשנת 2007 ל-9.71% בשנת 2015. 60% מהעובדים בשירות המדינה הן נשים כאשר בדרגים הבכירים שיעורם עמד בשנת 2015 על 40%, אך אם מוציאים מהחישוב את הדירוג המשפטי, שיעורם הוא רק 26%.

במסגרת המאמצים להגדלת שיעור התעסוקה של מגוון המגזרים בישראל, הוגדרו בדו"ח ועדת אקשטיין (2010) יעדים מעודכנים לתעסוקה. התרשים לעיל מתאר את שיעורי התעסוקה בקרב כל אחת מהאוכלוסיות המגוונות וכן את היעדים לשנת 2020:

במגזר הציבורי נעשה שימוש ברגולציה על מנת לעגן את הגיוון התעסוקתי, בין היתר על-ידי קביעת יעדים כמותיים (באחוזים): ייצוג הולם בשירות המדינה ליוצאי אתיופיה - לא יפחת מ-1.66%, ייצוג הולם לנשים בגופים ציבוריים - 50%, ייצוג הולם לאנשים עם מוגבלות משמעותית - 5%, עובדי מדינה מקרב האוכלוסייה הערבית - 10%, ועוד. במסגרת המאמצים לעמוד ביעדים, מתקיימות בין היתר הפעולות הבאות:

• **מכרזים ייעודיים** ליוצאי העדה האתיופית, לאוכלוסייה הערבית ולבעלי מוגבלויות וקיומן של ועדות (לייצוג נשים למשל).

מגמות בהון האנושי בעירייה - גיוון וייצוג הולם: בעשור האחרון ניתן לראות גידול במספר העובדים בעירייה. המקורות העיקריים לגידול בין 2010 ל-2016 הם גידול של 69% בקרב הסייעות הנובע בין היתר מגידול במספר הילדים בעיר ומשינויים בחקיקה, וגידול של 50% בקרב נציגי שירות, גבייה ובוחני חיובים.

מבחינת הייצוג המגדרי, מתוך הנתונים עולה שהנשים תמיד היו רוב בקרב המועסקים בעירייה. בקרב הגברים ישנה מגמת ירידה לאורך השנים (ייתכן שקיים קשר לעלייה במספר הסייעות בשנים האחרונות).

רוב העובדים בעירייה הם יהודים (94%), לעומת 90% בלבד בקרב כלל אוכלוסיית העיר (האוכלוסייה הערבית בעיר - 4.4%, האוכלוסייה הלא יהודית - 5.6%). כלומר, קיים ייצוג מעט גבוה יותר של האוכלוסייה היהודית בעירייה ביחס לייצוגה באוכלוסיית העיר.

באשר לייצוג אוכלוסיות מגוונות בעירייה, קיים ייצוג נמוך של האוכלוסייה האתיופית. הייצוג של האוכלוסייה הערבית נמצא בעלייה, אך עדיין מועט ביחס לחלקה במגזר הציבורי. נתונים על עובדים חרדים וכן על בעלי מוגבלויות חסרים, וחשוב לבחון כיצד ניתן להתחיל לתעד משתנים אלו בהתחשב ברגישות ברמת הפרט שעשויה להיות כרוכה בכך.

הדרג הבכיר בעירייה הוא משכיל, ותיק ומבוגר. ישנה עלייה בייצוג הנשים לאורך השנים, 38% נשים ב-2008, 40% נשים ב-2010 ו-46% נשים ב-2016. לעומת זאת אין כמעט ייצוג לאוכלוסיות ייחודיות (ערבים, אתיופים, חרדים) בדרג הבכיר בעירייה.

2.4 סיכום וכיווני פעולה

- בשנים האחרונות העירייה נמצאת במגמה של גדילה במספר העובדים, בעיקר עקב גדילה במספר הסייעות, נציגי השירות, הגובים ובוחני החיובים.
- העירייה במגמה של התמקצעות וחתימה לשוויון מגדרי, וזאת בהלימה למגמות דומות במגזר הציבורי.
- כשליש מהעובדים בעירייה הם בני דור ה-Y (אולי יותר, כאשר

לוקחים בחשבון מועסקים דרך יובל חינוך). דור זה מייצג במידה רבה את השינויים הגלובליים המתרחשים בעולם העבודה העכשווי. חשוב לבחון כיצד מתאימים את תהליכי העבודה בעירייה ותנאיה לצרכים הייחודיים של דור זה.

- 1185 עובדים צפויים לפרוש בהתאם לגיל הפרישה המנדטורי בחמש השנים הקרובות. זוהי הזדמנות לסגירה של תקנים שאינם נחוצים עוד או להגדרה מחודשת של תפקידים.
- הגיוון התעסוקתי בעירייה מצומצם, במיוחד בדרג הבכיר. נדרשת היערכות למגמה של כניסת חרדים, ערבים ובעלי מוגבלויות לשוק העבודה ולמגמה של הגברת הרגולציה לייצוג הולם של אוכלוסיות אלו. נדרשת חשיבה כיצד ניתן לעקוב אחר נתונים עבור אוכלוסיות אלו ללא פגיעה בצנעת הפרט.

03 המהפיכה הטכנולוגית

3.1 מגמות בעולם ובמדינה

אוטומציה, רובוטיקה ובינה מלאכותית - ההתפתחות המואצת של אמצעים טכנולוגיים עצמאיים ו"חכמים" ושילובם ההולך וגובר בכל תחומי העיסוק מאפשרים לשחרר את האדם מביצוע מטלות שבעבר היו באחריותו. התפתחות זו צפויה להביא לגידול חסר תקדים בפרודוקטיביות העולמית: בזכות השימוש במכונות ומחשבים מקצועות מסוימים יתבטלו לחלוטין ואילו מקצועות רבים אחרים ישתנו ללא היכר.

המקצועות העיקריים המועמדים למחשוב מאופיינים בחזרתיות ובעבודות ידניות המבוססות על נוהלי ביצוע קבועים, כגון: עובדי מזכירות, מנהלי חשבונות וסוכני ביטוח. על פי ההערכות, נכון להיום במדינות OECD - כ-35% מהעובדים מועסקים במשרות המועמדות לביטול בעקבות אוטומציה.

לעומת זאת, המקצועות שסיכוייהם לאוטומציה נמוך מאופיינים ביצירתיות, ביכולת שכנוע ובאינטליגנציה רגשית וחברתית, כגון: מורים, מהנדסים, עובדי ביטחון ורופאים. השכלה גבוהה היא

3.2 אימוץ טכנולוגיות חדשות במגזר הציבורי בישראל

ישראל מתאפיינת בהשקעה יתרה בתחומי הטכנולוגיה והחדשנות בהשוואה למרבית מדינות ה-OECD. לשם השוואה, אחוז ההוצאה על מחקר ופיתוח מהתוצר (נתון מקובל כאומדן למידת התשומות לחדשנות בכלכלה מסוימת) בישראל עמד בשנת 2014 על 4.1% לעומת כ-2% במדינות ה-OECD.

בשוק העבודה הישראלי מגמת המחשוב ניכרת זה מכבר: ברכבת ישראל עמדות אוטומטיות מחליפות קופאים, פקידי הדלפק בבנקים מוחלפים יותר ויותר בשירותי בנקאות אוטומטיים ועוד. על פי התרחיש הצפוי כמעט 30% מהעבודות הקיימות בישראל בסכנה של אוטומציה והחלפת עובדים אנושיים ברובוטים. מהשוואה בין לאומית עולה כי המגמה בישראל דומה לזו שבמדינות אחרות, אם כי בשוק העבודה הישראלי חלקם של העובדים שמקצועם מיועד לאוטומציה קטן במעט מהממוצע ב-OECD.

המגזר הציבורי מאמץ טכנולוגיה באופן איטי יותר מאשר המגזר העסקי. זאת, בין השאר, בשל מאפיינים מבניים של מגזר זה: המנגנון הבירוקרטי והרגולציה הרבה מקשים על רכישה והטמעה של טכנולוגיות חדשות. בנוסף, קיים דגש רב יותר (בהשוואה למגזר הפרטי) על הפחתת סיכונים הקשורים בחדשנות וישנו צורך לעמוד בדרישות מחמירות של אבטחת מידע. היבט נוסף הוא שטכנולוגיה מאפשרת ליצור מידע אשר מגביר את השקיפות בארגון. מהלך זה יכול להיחוות מחד גיסא כרצוי ויעיל, ומאידך גיסא כמאיים, שכן הוא מציף על פני השטח את התהליכים הארגוניים באופן מדיד וברור.

נציבות שירות המדינה סימנה את האתגר התרבותי כחסם משמעותי לאימוץ טכנולוגיה בכלל, ולאימוץ רשתות חברתיות לתקשורת פנים-ארגונית בפרט. עם זאת נעשים מאמצים לאימוץ מהיר יותר של טכנולוגיות במגזר הציבורי:

התוכנית הדיגיטלית הלאומית של ישראל במשרד לשוויון חברתי הכוללת תוכנית "מובילים דיגיטליים" (לשלטון המרכזי ולשלטון המקומי), וקרן ישראל דיגיטלית לעידוד חדשנות במגזר הציבורי (מלגות של עד 4 מיליון ₪ לתמיכה בפיתוח טכנולוגי של מוצרים ושירותים דיגיטליים המספקים מענה לאתגרי המרחב הציבורי).

מאפיין משותף של רבים מהמועסקים במקצועות הנמצאים בסיכון נמוך לאוטומציה, ומנגד השכלה נמוכה נמצאת במתאם עם סיכון גבוה לאוטומציה. בנוסף בישראל נמצא שמקצועות המאופיינים במועסקים צעירים, גברים לא יהודים ובעלי שכר נמוך מועמדים לביטול.

טכנולוגיית תקשורת ומידע (ICT) - כמות המידע הקיים עולה באופן חד, כמו גם יכולות העיבוד והנגישות למידע. המונח טכנולוגיות מידע ותקשורת (ICT - Information and Communications Technology) מתייחס לשימושים בטכנולוגיה לצורך קליטה, הצגה וטיפול במידע באופן אלקטרוני.

טכנולוגיות המידע והתקשורת הציפו את העולם בים של מידע. מידע זה נגיש לכל וזמין בכל עת באמצעות האינטרנט. הוא פתוח, חשוף אך גם פרוץ ובלתי מבוקר. בנוסף, פלטפורמות לתקשורת ולשיתוף בין עובדים בתוך הארגון הופכות לחלק בלתי נפרד מההתנהלות בעולם העבודה. חברת הייעוץ McKinsey צופה כי ההשפעות של חדירת כלי מדיה חברתית אל הארגון יהיו משמעותיות מאוד. על פי סקר שעשתה החברה, השימוש הגובר בכלים אלו צפוי להגביר את התקשורת בין עובדים, לשנות את אופן זרימת הידע בארגון ולשפר את הגמישות הארגונית.

הטכנולוגיה יצרה פלטפורמות מקוונות חדשניות המאפשרות לצוותים לעבוד על פרויקטים בכל עת ומכל מקום. מחשבי ענן וצמיחה של מכשירים חכמים מקוונים יוצרים דרכים חדשות לפתרון בעיות. צוותים בודדים וארגונים גדולים יכולים לשתף זה את זה ברעיונות, לייצר שיתופי פעולה וליהנות מחוכמת ההמונים.

ההתפתחות הטכנולוגית אומנם מביאה להיעלמות של מקצועות משוק העבודה, אך לצד זאת צפויה כניסה של מקצועות חדשים לשוק, שיהיו נחוצים בעקבות התפתחות זו. אחת הדוגמאות הבולטות לצמיחה של מקצוע חדש בעקבות העלייה בכמות המידע הנאגר וביכולות העיבוד שלו היא מנתחי מסדי ענק של נתונים (Big data analysis). מקצוע זה הופך לקריטי עבור ארגונים בעידן המידע.

רשות התקשוב הממשלתית: רשות שייעודה לפעול לייעול מערך התקשוב ולקידום חדשנות טכנולוגית. לרשות תוכנית אסטרטגית לשנים 2016-2018 שמטרתה להתאים את תשתית המחשוב וההתנהלות הטכנולוגית של המגזר הציבורי ליעדי העידן החדש ודרישותיו. שני יעדי ליבה לדוגמה מתוך התוכנית מדגימים את הניסיון להתאים את התקשוב הממשלתי לעידן המידע: דיגיטלי תחילה (Digital First) - כל שירות ממשלתי חדש יפותח כשירות דיגיטלי, והמידע כנכס (Information as an asset) - הפיכת המידע הממשלתי למקור אמין, עדכני וזמין לתחקור, לניתוח ולתמיכה בתהליכי קבלת החלטות מבוססות נתונים (Data driven decision making).

3.3 המהפכה הטכנולוגית בעיריית תל-אביב-יפו

שימוש גובר בטכנולוגית תקשורת ומידע - לעיריית תל-אביב-יפו פרויקטים טכנולוגיים רבים, ביניהם: הדיגיטל (עליו זכתה בפרסים בינלאומיים), כרטיס התושב החכם, תקשוב בחינוך, שיתוף האופניים, שיתוף המכוניות, שירותים עירוניים מקוונים, תאורה, תחבורה. המערכות הטכנולוגיות מייצרות עוד ועוד מידע והזדמנויות לייצר אותו, ונוצר אתגר של הפקת ידע מתוך המידע כבסיס לקבלת החלטות (Big Data). על מנת לתמוך במגמות הטכנולוגיות, הורחב משמעותית אגף מחשוב ומערכות מידע בעירייה ומרבית העובדים בו מועסקים בחוזים אישיים.

כניסה הדרגתית של אוטומציה - האוטומציה תורמת להעלאת הפרודוקטיביות במשימות שונות בעירייה, כגון: שימוש במצלמות במסגרת הפיקוח על חנייה ונסיעה בנתיבי תחבורה ציבורית, שימוש בחיישנים במסגרת פינוי אשפה, שימוש בשירותים דיגיטאליים למתן שירות לתושבים. האוטומציה עתידה לייתר חלק מהתפקידים הקיימים היום. עם זאת, היא מייצרת תפקידים חדשים (כגון הפעלה ופיקוח על הטכנולוגיה). לרוב, מספר המשרות החדשות קטן ממספר המשרות שמתפנות, והן דורשות מיומנויות טכנולוגיות מורכבות יותר.

היבטים ארגוניים - הטמעה ואימוץ של טכנולוגיות חדשות בעירייה נעשית בקצב משתנה, בין היתר בהסתמך על מוטיבציה ושיתוף פעולה של מנהלים. נראה שישנו פער בין ההשקעה בפלטפורמות

טכנולוגיות לעבודה מול התושבים להשקעה בפלטפורמות טכנולוגיות לעבודה הפנימית בעירייה, על אף שמנהלים בעירייה מכירים בצורך בכך (כפי שעלה בראיונות איתם). ישנו שימוש מועט בטכנולוגיה בתהליכים של ניהול ההון האנושי, כגון: סקרים, פיתוח, ובניית קריירה, הערכת מנהלים ועובדים, ניהול תיקים אישיים, למידה ארגונית אגרטיבית. כך למשל, פלטפורמה של תיקים אישיים דיגיטאליים הייתה מייעלת את העבודה, מקטינה כפילויות, מאפשרת הנפקת דוחות אגרטיביים ומקטינה טעויות אפשריות בתיעוד המידע על כל עובד.

3.4 סיכום וכיווני פעולה

- העירייה נמצאת במגמה של הטמעה ואימוץ טכנולוגיות חדשות, כאשר הקצב משתנה בין היתר בגלל מוטיבציה ושיתוף פעולה של מנהלים.
- אימוץ הטכנולוגיות בעיר ובעירייה מייצר מסדי נתונים. אחד האתגרים הוא להפוך את הידע הרב למידע שיכול לשמש בסיס לקבלת החלטות גם בתחום של הון אנושי.
- חשוב לבחון כיצד טכנולוגיות חדשות יכולות לתמוך בתהליכים של ניהול ופיתוח ההון האנושי בעירייה ולקדם אותו.
- טכנולוגיות חדשות עשויות להעלות את הפרודוקטיביות אך לייתר תפקידים קיימים, במיוחד תפקידים בעלי אופי חזרתי או פקידותי.
- חשוב לערוך תכנון מדוקדק וארוך טווח של המשאב האנושי בעירייה שייקח בחשבון שלושה היבטים מרכזיים: התייתרות משרות, יצירת תפקידים חדשים וצפי לגידול משרות בתפקידים קיימים לאור גידול באוכלוסייה בעיר.

04 שינויים בכישורים הנדרשים

4.1 מגמות בעולם

אחת ההשלכות המשמעותיות של השינויים הטכנולוגיים על עולם העבודה היא הפער העולמי בכישורי כוח האדם הזמין (Skill imbalance) אל מול הדרישות המתפתחות בשוק התעסוקה. הפערים צפויים לגדול כאשר עובדים ללא כישורים טכנולוגיים יידרשו למצוא עבודות חדשות בעקבות אוטומציה. הצפי הוא כי שליש מהמשרות הטכנולוגיות יוותרו לא מאוישות בשל מחסור בכוח אדם מתאים. עולם העבודה העכשווי דורש מהעובדים לסגל לעצמם מיומנויות חדשות.

ניתן לסווג את הפערים בכישורי כוח האדם לשני סוגים:

פערים במיומנויות רכות - הפער מתבטא במעבר ממומחיות תוכן ליכולות למידה וגמישות. עובדים יידרשו מעבר למומחיות להיות יצירתיים, זריזים וגמישים (Agile), מחויבים ללמידה מתמשכת, בעלי יכולת הסתגלות לשינויים בהגדרות התפקיד ובאופן ביצוע העבודה. נדרשת יצירת תרבות ארגונית שבה הלמידה היא לא רק העשרה, אלא המקום בו עובדים יוצרים יחד את התנאים האופטימליים לשגשוג כחלק מהעשייה היומיומית.

פערים בכישורים טכנולוגיים וטכניים - קיים פער בין-דורי משמעותי ביכולות הטכנולוגיות כאשר צעירים מפגינים כישורים טכנולוגיים רבים ויכולות אימוץ חדשות גבוהות יותר מהאוכלוסייה המבוגרת. בנוסף, קיימים פערים על רקע סוציאקונומי וגיאופוליטי, כגון: פער בין מדינות מפותחות לעומת מתפתחות, פער בין מגזרים באוכלוסייה ופער בין הפריפריה לעומת המרכז.

מחקר של חברת המחקר הטכנולוגית Gartner צופה כי בשנת 2020 שליש מהמשרות הטכנולוגיות יוותרו לא מאוישות בשל מחסור בכוח אדם מתאים. בסקר שערכה חברת הייעוץ העולמית BCG, כחצי מהחברות האמריקאיות והגרמניות סימנו את המחסור בעובדים מיומנים כמגבלה הגדולה ביותר לטרנספורמציה דיגיטלית מלאה. לצד זה, כיום נדרשות מיומנויות חדשות לשילוב

דיגיטציה בעבודה גם בעבודות שאינן דורשות כישורים גבוהים (עבודות צווארון כחול). הצפי הוא כי פערי הכישורים הטכנולוגיים יגדלו בעקבות התפתחות האוטומציה כאשר עובדים לא-מיומנים ומיומנים-למחצה יידרשו למצוא עבודות חדשות.

שינוי מערכת ההשכלה במטרה לצמצם את הפער בכישורים

הצפי לפער בכישורים יצר ברחבי העולם יוזמות לעדכון של התשתיות להכשרה והשכלה על מנת שיהיו יעילות יותר בבניית המיומנויות הנדרשות למקום העבודה המודרני.

ארגון ה-OECD פרסם בשנת 2010 מסמך ששמו "לומדים לקראת עבודה" (Learning for Jobs). מסמך זה טוען שהכשרות מקצועיות וחינוך מקצועי נחקרו בשנים האחרונות אל השוליים של השיח הציבורי, וזאת למרות תפקידם החשוב בפיתוח מיומנויות וכישורים המספקים מענה לצרכים המשתנים של שוק עבודה. הטענה היא שבמקום הכשרות וחינוך מקצועי עלו אל קדמת הבמה לימודים אקדמיים, וגם בתי-הספר התיכוניים ראו בהכנת התלמידים לקראת לימודים אקדמיים את תפקידם. במקביל, מקצועות רבים שהיו קיימים בעולם המערבי ולא דרשו הכשרה ומיומנות נעלמים, משום שהם מועברים למדינות שבהן עלות העבודה זולה יותר (כגון למזרח הרחוק) או משום שהטכנולוגיה מייתרת את הצורך בעובדים. על-פי המסמך, ניתן להתמודד עם השינויים על-ידי התאמת תחומי הלימוד למקצועות נדרשים, התאמת ההכשרות והחינוך המקצועי של צעירים לצרכים של שוק העבודה והטמעת גישה זו בבתי-ספר, במכללות, במקומות העבודה ובמוסדות לימוד אחרים. לשם כך, קורא ה-OECD למדינות החברות בו לבצע רפורמה במדיניות ולגבש תוכנית המבוססת על ניתוח אנליטי הכולל סקירת ספרות, סקרים, תחשיבי עלות-תועלת והצגת קווים לפעולה.

ארגון נוסף שעוסק בקידום ההכשרות והחינוך המקצועי הוא סוכנות Cedefop של האיחוד האירופי. בדוחות המחקר של הסוכנות נסקרות שתי מגמות עיקריות בתכנון של שוק העבודה העתידי: מעבר ללמידה במהלך החיים (כולל פיתוח מנגנון שיתכלל את הפעילות הכלל-מערכתית בין תלמידים, מוסדות השכלה גבוהה וארגונים), והתמודדות עם אי התאמה של כישורים באמצעות מגוון פעולות שמטרתן לצמצם את פערי המיומנויות וההשכלה



מקור: דוברות עיריית ת"א-יפו

בין המקצועות והתחומים שהסטודנטים בוחרים בהם לבין אלה שהמשק והמעסיקים זקוקים להם.

4.2 תמונת המצב בישראל

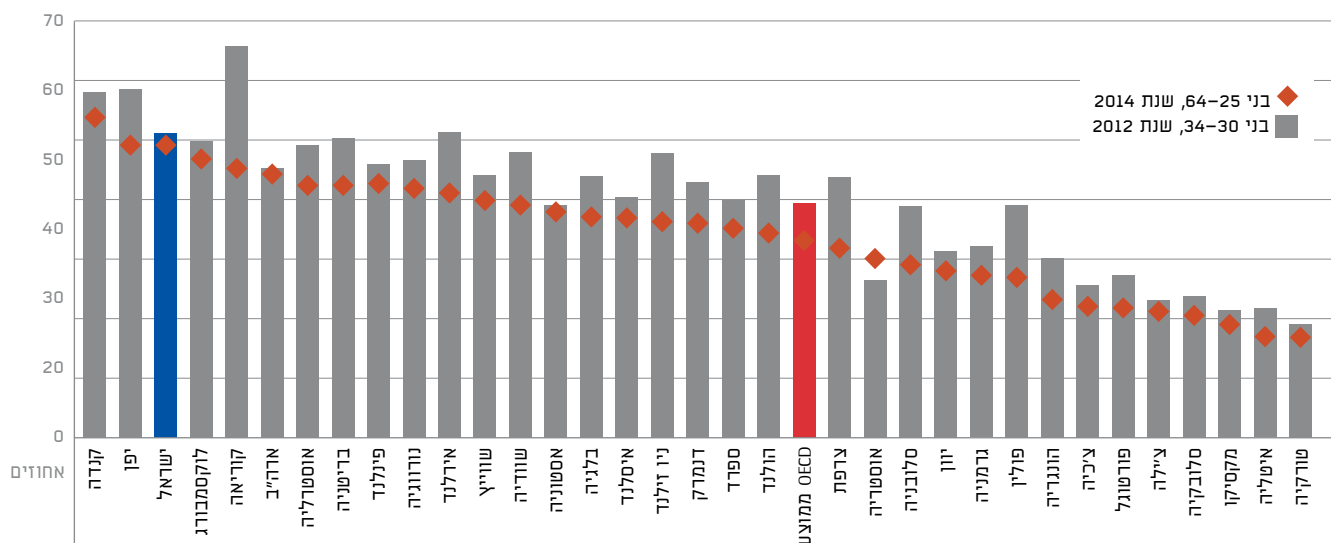
פער הכישורים (Skill imbalance)

בארץ האוכלוסייה משכילה יותר ביחס ל-OECD, כאשר 49% מהאוכלוסייה בגילאי 25-64 הם בעלי השכלה גבוהה, לעומת ממוצע של 36% במדינות ה-OECD. ישראל מדורגת במקום השני בקרב מדינות ה-OECD מבחינת שיעור האקדמאים באוכלוסייה. עם זאת, בישראל 57% מהאוכלוסייה הם חסרי מיומנויות בטכנולוגית מידע ותקשורת (ICT) או בעלי מיומנויות בסיסיות בלבד (לעומת 50% בממוצע ה-OECD).

11.6 איור

שיעור בעלי ההשכלה הגבוהה במדינות OECD

המקור: Education at Glance, 2014 -1 2015



* בשל העדר נתונים, האיור מתייחס לבני 25-34 במקום לבני 30-34
* הנתונים על בני 25-64 הם משנת 2013, הנתונים על בני 30-34 הם משנת 2011

והלמידה בישראל; סנכרון כלל-מערכתי - שיפור התיאום בין מערכות החינוך וההכשרה השונות כדי לענות על צורכי שוק העבודה; חיזוק מדיניות תומכת השתתפות בתעסוקה (Policy Labor Active) - פעולות המתמקדות בחיזוק האדם העובד ולא בשימור מקום (הגברת הגמישות הניהולית, קידום מדיניות פעילה לעידוד ולהכשרת עובדים לאורך החיים, פריסת "רשת ביטחון" לעובדים הנפגעים ממקום עבודתם).

בהמשך לתוכנית אסטרטגית זו הוקמו צוותי עבודה ליישום ההמלצות העוסקות באוכלוסיות וביעדים נקודתיים (כדוגמת המגזר הערבי, כוח-אדם מיומן לתעשיות עילית, קידום לימודי מתמטיקה בתיכונים), נקבעו פרקי זמן ליישום ההמלצות ומתקיים מעקב אחר עבודת הצוותים. אשר להמלצות הרוחביות שבהן עוסק מסמך זה, למשל: סנכרון כלל-מערכתי וחיזוק מדיניות תומכת השתתפות בתעסוקה, נראה כי יישומן מצוי רק בשלבים התחלתיים.

המגזר הציבורי

דרכי התמודדות עם Skill Imbalance במגזר הציבורי כוללות תוכניות איתור והכשרה כדוגמת הקמת תוכניות צוערים לשירות המדינה, צוערים לשלטון המקומי ועבודות הסגל הבכיר.

כיום, קיימות תוכניות עתודה רבות הנמצאות ברמות בשלות שונות והתפתחותן היא תוצאה של יוזמות מקומיות ללא תפיסה ממשלתית כוללת. לאור זאת, החליטה ממשלת ישראל ביולי 2016 לאמץ את המלצות דו"ח יעבודות לישראל אשר גובש על ידי צוות מקצועי ובין משרדי ונטלו בו חלק מאות שותפים. בתוכנית נעשה לראשונה ניסיון מעמיק לקדם תפישה של 'בניין הכוח' של כלל מגזר משרתי הציבור בישראל ולא רק שירות המדינה, וניתן דגש על ארבע המערכות המספקות שירותים לאזרח: חינוך, בריאות, רווחה ושלטון מקומי.

החזון הוא שבעוד כמה עשורים יהיו פרוסים אלפי בוגרי התוכניות, שייצגו את כלל חלקי החברה הישראלית ברחבי השלטון המקומי והמרכזי ובחברה האזרחית. בוגרים אלו התחנכו לעבוד בשיתוף פעולה, לחשוב לטווח הרחוק ולפעול בממלכתיות לטובת כלל אזרחי המדינה. התקווה היא שעתודות אלו ישמשו כזרז להתהליכי התחדשות ושינוי בשירות הציבורי. אחוז הפנייה לתוכניות אלו

איום מרכזי נוסף על הכלכלה הישראלית לפי ה-OECD הוא מחסור בכוח אדם מקצועי ומיומן. התאחדות התעשיינים מתריעה שנים על מחסור כרוני של אלפי עובדים מקצועיים במשק כגון מהנדסים, הנדסאים וטכנאים, וכן בקרב עובדי כפיים מקצועיים כגון רתכים ומסגרים. המחסור במקצועות התעשייה מוערך ביותר מ-10,000 עובדים ועובדות מקצועיים, והוא צפוי לגדול בשנים הקרובות.

הפער הבין דורי בישראל - בישראל הפערים בהשכלה אקדמית בין הדורות קטנים יותר ביחס ל-OECD (בישראל, שיעור בעלי השכלה גבוהה בקרב הצעירים גבוה פי 1.3 משיעורם בקרב המבוגרים, לעומת פי 2 ב-OECD). עם זאת, ניכרת עלייה ברמת ההשכלה של הצעירים, בעיקר בעקבות עלייה בשיעור הלומדים לתארים מתקדמים. על אף ההשכלה האקדמית הגבוהה בקרב מבוגרים, רק כ-10% מבני 55-64 הם בעלי יכולות ICT מתקדמות.

פער בין מגזרים ופער מגדרי - בעוד שיעור הזכאות לבגרות בקרב יהודים לא חרדים הוא 71%, בקרב ערבים הוא 45% ובקרב חרדים 9% בלבד. בנוסף, בעוד שב-OECD אין פער משמעותי בבעלי השכלה הגבוהה בין גברים לנשים, בישראל שיעור בעלות השכלה גבוהה מקרב הנשים גבוה פי 1.3 מאשר שיעורם מתוך הגברים. על אף זאת, הייצוג של נשים בתפקידים בכירים במשק הוא נמוך משמעותית מאשר גברים.

פערים בין מרכז ופריפריה - בדומה למדינות אחרות בעולם, בישראל ניכרת תופעה של הגירה פנימית מהפריפריה לאזור המרכז, בעיקר של אוכלוסיות צעירות ומשכילות. תופעה זו מחלישה את הפריפריה ויוצרת עומס כבד על תשתיות במרכז הארץ. ישנה התפתחות של Hubs שמושכים כסף וטאלנטים. במקומות כאלה מתפתחת תחרות על הטאלנט האיכותי, בעוד שבאזורים אחרים קיים בהם מחסור.

שינויים במערכת ההכשרה וההשכלה בישראל

בהערכת מצב אסטרטגית כלכלית חברתית של המועצה הלאומית לכלכלה הוצג הצורך בתכנון שוק עבודה עתידי בישראל. הערכת המצב מדגישה את הצורך בעשיית צעדים שיצמצמו את הפער בכישורים הנדרשים. שלוש מן ההמלצות שגובשו: קידום הקניית מיומנויות של המאה ה-21 - חשיבה מחודשת אודות צורת ההוראה



מקור: דוברות עיריית ת"א-יפו

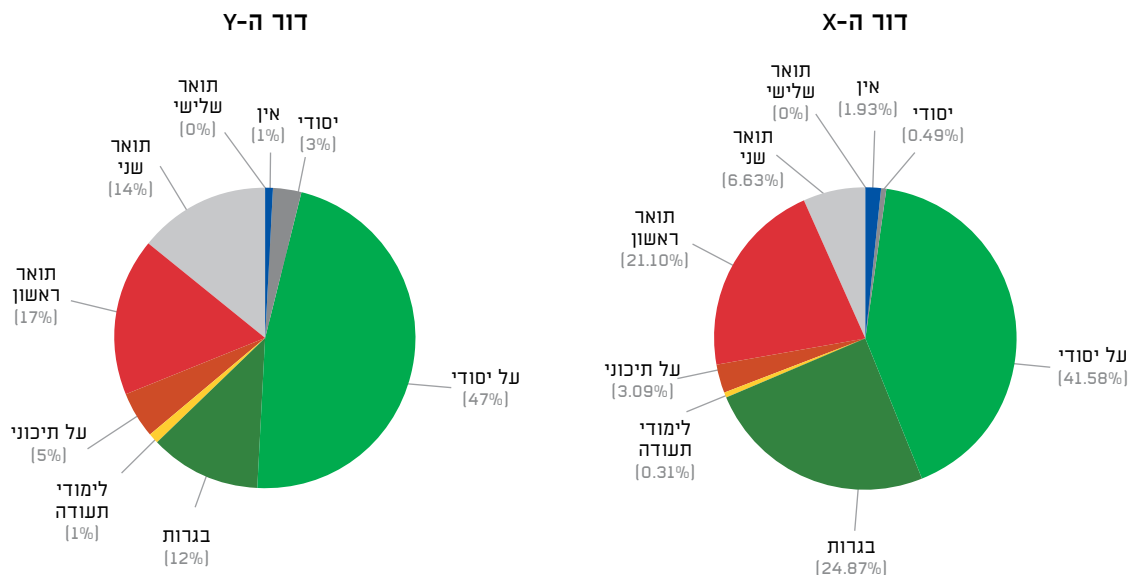
הוא גבוה: בשנת 2015, למשל, פנו כ-4000 מועמדים לתוכניות העתודה, ו-200 בלבד התקבלו.

4.3 מגמות בהון האנושי בעיריית תל-אביב-יפו - השכלה וכישורים

מניתוח נתוני העובדים בעירייה עולה כי שיעור בעלי השכלה גבוהה בעירייה (33.4%) נמוך מאשר בשוק התעסוקה הישראלי (50%). ניתן לראות מגמה כללית של עלייה בשיעור העובדים הזכאים לבגרות וירידה בשיעור העובדים ללא בגרות. ניתוח במבט בין דורי מראה שבהתאם למגמות בעולם גם בעירייה דור ה-Y משכיל יותר. הפער מתבטא ביותר זכאות לבגרות וביותר לימודי תואר ראשון.

איור 11.7

רמת ההשכלה בקרב עובדי עיריית תל-אביב-יפו - השוואה בין דור ה-X לדור ה-Y



הארגון. עובדים מחוברים לארגון הם פרודוקטיביים יותר, נשארים לטווח הרחוק, נוטים להיעדר פחות ממקום עבודתם, וכתוצאה מכך שיעורי ההצלחה של הארגון גבוהים יותר. מכאן שמעורבות עובדים היא הבסיס של מערכת היחסים בין הארגון לעובד והיא מפתח להצלחת הארגון.

5.1 מגמות בעולם העבודה

5.1.1 עלייה ניכרת בחשיבות של גמישות ארגונית

אחד האתגרים הבולטים הניצבים בפני ארגונים כיום, בצל האקלים הכלכלי המתאפיין בהתפתחות טכנולוגית מואצת, חוסר ודאות ושינויים תכופים, הוא היכולת להשתנות ולבצע התאמות במהירות הנקראת אגיליות (Agility). תכונה זו הופכת להיות תכונה קריטית לארגונים, וגובר הדגש על יצירתיות וחדשנות כמנוע לצמיחה. במקביל, שינויים תרבותיים בעקבות כניסת דורות Y ו-Z למעגל העבודה מערערים את יעילות הנוסחה המסורתית-ההיררכית להתנהלות אפקטיבית בתוך ארגון. כל אלה גורמים לארגונים לתור אחר מודלים ארגוניים שיהלמו את הצרכים החדשים.

שינוי במבנה הארגוני המסורתי ובאופן ההתארגנות של פרטים בתוכו

המבנה הארגוני המסורתי מאופיין בהיררכיה ובחלוקה פונקציונלית של העובדים לאגפים. כיום, גוברת התחושה בקרב ארגונים רבים כי מבנה מסורתי זה כבר אינו משרת את צורכי הארגון: ההיררכיה (כשהיא נוקשה או מרובדת מדי) מזוהה כחסם להתפתחות יצירתיות וחדשנות; חלוקה פונקציונלית של העובדים בתוך הארגון מייצרת ניתוק בין היחידות השונות ומפריעה למעבר של מידע בין אגפים, לראיית השלם, לשיתוף הפעולה וליכולות התיאום. גם כאשר ארגון היררכי מקים ישויות רוחביות, שיתוף הפעולה נחוזה לעיתים כפעולה שאינה אורגנית.

על כן ישנה כיום נטייה גוברת לעבור למבנה ארגוני של רשת שטוחה יחסית המתאפיינת במוביליות מובנית. רשת זו מורכבת מצוותים ממוקדי משימה המאגדים יחד עובדים על בסיס מיומנויות

בדומה לנתונים הכללים בישראל, הנשים העובדות בעירייה משכילות יותר מהגברים, ואחוז גבוה יותר מהן בעלות השכלה גבוהה. גם הפער המגזרי מתקיים בעירייה, כאשר בקרב לא-יהודים ההשכלה הגבוהה פחות שכיחה. לבסוף, נראה שבקרב הדרג המנהלי בעירייה ישנו פוטנציאל גבוה יחסית להיווצרותו של פער בכישורים (Skill Imbalance). 66% מכלל העובדים בעירייה נמצאים בדירוג מנהלי, מתוכם 21% הם בני 55 ומעלה ו-67% הם בעלי השכלה על-יסודית בלבד.

4.4 סיכום וכיווני פעולה

- מגמה משמעותית בעולם העבודה היא שינוי בכישורים הנדרשים: צפויה עלייה ניכרת בדרישה לבעלי כישורים טכנולוגיים, גמישות ויכולת הסתגלות לשינויים.
- מגמה זו עשויה ליצור פער בעיקר בדרג המינהלי בעירייה שנוטה להיות מבוגר יותר ומשכיל פחות. כמו כן, מגמה זו צפויה לחדד פערים בין-דוריים ובין-מגזריים הקיימים בעירייה.
- חשוב לקחת בחשבון מגמות אלו בתכנון ובניהול ההון האנושי, וזאת במספר היבטים, בין היתר: יש להיערך לתחרות עזה על "טאלנט" בתחומים הטכנולוגיים, ויש לתכנן את תהליכי הסבה והכשרה מקצועית בהתאם למגמות הצפויות (למשל: במשרות בסיכון גבוה לאוטומציה ובמתן אוריינות טכנולוגית הנדרשת בתפקידים השונים).

05 מגמות ארגוניות וניהוליות

מונח בסיס חשוב לסקירה של מגמות ארגוניות וניהוליות הוא מחוברות ארגונית (Engagement). מחוברות ארגונית מוגדרת כמידה שבה העובדים מחויבים לאדם או למשימה בארגון, זמן ההשקעה של העובדים ומשך הזמן שהם נשארים בארגון כתוצאה ממחויבותם אליו. עובד מחובר הוא עובד הנלהב מעבודתו, הסופג ידע, ואשר נוקט בצעדים חיוביים כדי לקדם את המוניטין והאינטרסים של

מגוונות. צוותים מתאגדים יחד על בסיס צורך. השטחת המבנה הארגוני מאפשרת שחרור חסמי מעבר של מידע הנובעים מהיררכיה ומהפרדה פונקציונלית (אגפית).

בסקר שערכה Deloitte ב-2017 עולה כי רק 24% מהחברות הגדולות נותרו במבנה ארגוני מסורתי וכן 32% מהחברות שהשתתפו בסקר דיווחו כי הם בתהליכים לשינוי המבנה הארגוני כך שיהיה יותר גמיש וממוקד בעבודה צוותית. חלק מהארגונים משלבים בין מערכים היררכיים לבין מערכים שטוחים (מבני Flatarchies) ואילו מעט ארגונים מאמצים גישות קיצוניות של השטחה, כדוגמת ההולוקרטיה (Holacracy) שהיא מבנה ארגוני שטוח ללא מנהלים.

שינויים בצורות העסקה: שילוב צורות העסקה מגוונות וגמישות

הטכנולוגיה מספקת פתרונות תקשורת המובילים לטשטוש הגבולות המסורתיים של הארגון. האינטרנט, זמינות המחשבים הניידים, Video Conference ועוד מאפשרים לשמר את החיבוריות בין העובד לארגון על פני זמן ומעבר למקום. כך עובדים יכולים להיות זמינים מעבר לשעות העבודה המקובלות, ומכל מקום - באמצעות עבודה מרחוק. הנוכחות איננה חשובה כבעבר והדגש הופך להיות על התוצר ואיכותו.

בישראל המצב דומה. על פי מחקר של משרד הכלכלה משנת 2015, 21.4% מהארגונים בישראל מאפשרים לעובדיהם לבצע חלק מהעבודה או את כולה מהבית. זאת ועוד, ממחקר עולמי שערכה חברת Sodexo עולה כי יותר ממחצית העובדים בודקים מיילים והודעות מהעבודה לאחר שעות העבודה או בסוף השבוע לפחות פעם אחת בשבוע, וכי 40% בודקים מיילים והודעות גם במהלך חופשה.

השילוב של הצורך הארגוני באגיליות עם שינויים תרבותיים הכוללים נטייה גוברת לעבודה עצמאית ולריבוי זהויות מקצועיות מקבילות מביאים ארגונים להגביר את השימוש בצורות העסקה מגוונות. ניכרת עלייה בשכיחות העסקה חלקית, חוזים זמניים, ושימוש בפריילנסרים ובמיקור חוץ למשימות מוגדרות שלרוב אינן ליבת הארגון. הצפי הוא כי עובדים בצורות העסקה מגוונות צפויים להיות 40% מכוח העבודה של ארה"ב עד 2020.

לצורות העסקה חדשות אלה היבטים לכאן ולכאן. מצד אחד הן מגמישות באופן טבעי את הדרך שבה אנחנו עובדים. הן משקפות את ההתפתחות של 'כלכלת השיתוף', יוצרות הזדמנויות חדשות ל'שיתוף עובדים' ומאפשרות שילוב של משרות. בנוסף, הן שוברות מחסומים גיאוגרפיים ופיזיים ומאפשרות גישה ליותר אנשים למשרות טובות ולתנאי רווחה. משמעות הדבר היא שבעתיד יהיו יותר אנשים שיוכלו ליהנות מעבודה בת-קיימא - מכל מקום בעולם. מצד שני, העסקה גמישה יכולה להביא גם לתופעות כמו ניצול, היעדר תנאים סוציאליים והיעדר ביטחון תעסוקתי.

שינויים במבנה הפיזי בארגון

הגמישות המתאפשרת במקום ובשעות העבודה לצד הדגש הגדל על עבודה צוותית וארגון שטוח מביאים לשינוי גם במודל הפיזי של הארגון. החלל הפיזי של הארגון עובר התאמה למאפייני המוביליות והגמישות ולשילוב תצורות העסקה מגוונות. כך ניתן למצוא נטייה לחללי עבודה פתוחים, ללא חדרים, המקדמים שותפות ותקשורת בין כל העובדים, ללא קשר לוותק או לדרגה שלהם.

על פי סקר משנת 2012, בשנת 2020 יצמצמו ארגוני העתיד את שטח המשרדים שלהם בכ-17% ויישארו בממוצע 6 שולחנות לכל 10 עובדים. בנוסף, יותר ויותר ארגונים משתמשים במתחמי עבודה משותפים עם חוזה גמיש (דוגמת WeWork).

בנוסף, במקום לספק לעובד מקום עבודה אחד שבו כל משימותיו אמורות להתבצע, ארגונים מספקים לעובדים מגוון של חללי עבודה אפשריים שמהם ניתן לבחור היכן לעבוד על פי אופי המשימה. למשל: מקום שקט למשימות הדורשות ריכוז ופרטיות, לצד חלל עבודה משותף לעבודת צוות, חדר ישיבות למפגשים פורמליים, פינת קפה משותפת או לובי לשיחות בינאישיות ועוד.

בעבר אינטראקציה חברתית במשרד נתפסה כמשהו שאנשים עושים במקום לעבוד. כיום, יותר ויותר עסקים מפנימים כי אינטראקציה אישית היא מרכיב חיוני של העבודה עצמה. למעשה, זו יכולה להיות הסיבה העיקרית שקיומו של שטח פיזי בארגון בסופו של דבר ישרוד.

5.1.2 תמורות בניהול ההון האנושי בארגון

מעבר מניהול תשומות לניהול תפוקות ותוצאות

המעבר מניהול של תשומות (זמן) לניהול תפוקות ותוצאות (ביצועים) נתמך במערכות של ניהול ביצועים שלא היו קיימות עד השנים האחרונות וכיום הן משולבות כמעט בכל ארגון. כמו כן קיימת השקעה בתהליכי תכנון דינאמיים, מערכתיים וארוכי-טווח של ההון האנושי בארגון. תהליכים אלו שואפים ליצור הלימה מתמדת בין צרכים משתנים ברמת הפרט, המערכת, והסביבה ובמידה רבה הם מבוססי טכנולוגיה.

תפקיד משאבי אנוש בארגון: מתפקיד מינהלי לתפקיד אסטרטגי

בארגונים רבים נהוג כיום להתייחס למנהל משאבי אנוש כשותף אסטרטגי. התפיסה דוגלת בשינוי תפיסת התפקיד של משאבי האנוש מהתמקדות בניהול נושאים אדמיניסטרטיביים ובביצועיים להתמקדות באסטרטגיה. זאת ללא הזנחה של ההיבטים המינהליים שבחלקם עוברים תהליכי מחשוב. התמקדות באסטרטגיה משמעה, בין היתר, ניהול, פיתוח ושימור העובדים בהלימה לאסטרטגיה העסקית של הארגון ולמגמות בעולם העבודה.

שימוש בכלים דיגיטליים ללמידה ארגונית ולקבלת החלטות בתחום ההון האנושי

המעורבות של טכנולוגיה מתקדמת במשאבי האנוש הולכת וגדלה, ומערבת חשיבה עיצובית, למידה מבוססת וידאו ושילוב תוכנות אנליטיות. טכנולוגיות משאבי אנוש כוללות מגוון רחב של פלטפורמות שמשמשות לניהול ולעיבוד ביצועים, לניהול שכר, לבחינת תפוקת העובדים, לתכנון, לבחינת אקלים ארגוני, להערכת עובדים, להערכת 360 ועוד. כלים אלו מאפשרים יצירת ידע מתוך המידע כבסיס לקבלת החלטות בתחום ההון האנושי.

השקעה אסטרטגית בפיתוח מקצועי באופן המותאם לצורכי המערכת

היבט נוסף הוא שארגונים שמים יותר ויותר דגש על פיתוח ובניית מסלולי קריירה לעובדים. אחד הביטויים הבולטים הוא פיתוח והצמחת מנהיגים ברמות ניהול שונות מתוך הארגון. ארגונים משקיעים בפיתוח מיומנויות מנהיגות וניהול מורכבות, קידום חדשנות ותרבות של מעורבות ומשמעות אשר נוטה למשוך לארגון כשרונות ולהפחית את שחיקת העובדים. לשם כך ארגונים משקיעים בתוכניות פיתוח מנהיגות חזקות וארוכות טווח וכן באימון ובחינת מנהיגות צעירה שתהיה דור העתיד של ההובלה הארגונית.

כמו כן כיום מתחזקת המגמה של התייחסות יזומה ומערכתית להתפתחות המקצועית של העובדים בארגון, בין היתר: הגדרת פונקציות ארגוניות שתפקידן להתעדכן בחידושים בתחומם (state of the art), השקעה של זמן ותקציבים בעולם הדיגיטלי המתפתח, הטמעת תהליכים של למידת עמיתים, אימון וחניכה כתהליך ארוך וממושך, פלטפורמות טכנולוגיות שמטרתן לאפשר שיח תדיר בין עובדים למנהלים סביב מחוברות ארגונית, הערכה ופיתוח.

5.2 המגזר הציבורי בישראל

בהקשר הארגוני בולט הפער בין המגזר הפרטי למגזר הציבורי המאופיין בחוסר גמישות יחסית ובמוביליות מוגבלת שבאים לידי ביטוי באופנים שונים, ביניהם: במבנה ארגוני היררכי המאפשר מעבר מידע מוגבל בין אגפים, בהגדרות תפקיד נוקשות יחסית, ברגולציה ובירוקרטיה מרובה בתהליכי ניווד וגיוס ובקושי להתקדם בארגון, לייצר תנועה בקרב המנהלים הבכירים ובכך לגרום לריענון גם בדרג זה.

בדצמבר 2011 קיבלה הממשלה החלטה להקים ועדה לצורך גיבוש תוכנית מפורטת לביצוע רפורמה בניהול ובפיתוח ההון האנושי בשירות המדינה. בשנת 2013 הופק דוח מטעם הוועדה שבמסגרתו נקבעה מדיניות כוללת לפיתוח ההון האנושי ולמיצוי פוטנציאל העובדים בשירות המדינה. כמו כן גובשו מכלול המלצות אשר יביאו להעלאת מצוינות העובדים, להתמקצעות ולהכשרת העובדים, להעברת ידע וניסיון בתוך הממשלה:

- **קביעת עקרון המוביליות ועקרון ריענון השורות** בנוגע לשכבת ההנהגה בשירות המדינה.
- **הגמשה מהותית של הסדרי ההעסקה** בשירות המדינה באופן שניתן יהיה לפטר באופן פשוט יותר עובדים בלתי מתאימים ולקדם את המצטיינים.
- **הפחתת בירוקרטיה** באמצעות האצלת סמכויות למשרדים לניהול ההון האנושי ולשיפור יכולות יחידות משאבי אנוש במשרדים, תוך התמקדות בהיבטי ההדרכה, תכנון ניהול ההון האנושי, התקינה ושינויים ארגוניים.
- **שינויים בתצורת התעסוקה:** האפשרות לעבודה מהבית מוגבלת יחסית. במגזר הציבורי נהוג לעקוב אחר שעות נוכחות פיזית של העובדים, ושכר העובדים (מלבד בדרג הבכיר ביותר) אינו גלובלי. כיום קיים פיילוט מצומצם של נציבות שירות המדינה ל"שעות נוספות מהבית" (מיועד לעובדים ב"משרת הורה" בתפקידים עתירי כתיבה והכנה בדרגות 40 - 42 ומעלה בדירוג המח"ר ומקביליהם).
- **הגמשת חוזי העסקה:** אחת הדרכים להתמודדות עם הקשיחות היחסית במגזר הציבורי היא שימוש גובר במסגרות העסקה גמישות יותר, כגון עובדי קבלן. דרך שנייה להגמשת יכולת ההעסקה וסיום ההעסקה של עובדים בשירות הציבורי היא דרך השימוש ב"חווה מיוחדת" (ללא קביעות) בשירות הציבורי (אך גם במסגרת חוזים אלו קשה מאוד לפטר עובד).

5.3 המגמות הארגוניות והניהוליות בעיריית תל-אביב-יפו

גמישות בעירייה: פעולה יצירתית בתוך מערכת של אילוצים פוליטיים ורגולטוריים

בהיותה חלק מהמגזר הציבורי העירייה פועלת בתוך מערכת נוקשה יותר של אילוצים פוליטיים מול ארגון העובדים ושל אילוצים רגולטוריים מול משרדי האוצר והפנים מאשר השוק הפרטי. הלחצים לגמישות ואגיליות נתקלים לא פעם במגבלות שלעיתים מעכבות שינויים (כגון: הכנסת טכנולוגיות שעלויות לפגוע בתקנים קיימים, הכנסת מתודולוגיות של הערכת עובדים ומנהלים) ולעיתים מייצרות פתרונות יצירתיים (כגון יצירת

מתכונות העסקה מיוחדות שלאחר מכן אף אומצו על ידי השירות הציבורי הכללי).

באופן כללי ניתן לסמן בעירייה תנועה מתפיסה פוליטית המבוססת על מקורבים וקבוצות אינטרס לתפיסה מקצועית חזקה יותר. בניגוד לעבר כיום נבחר הציבור אינם ממונים על החלטות מקצועיות, ולדרג הניהולי יש את דרגות החופש לפעול על-פי שיקולים מקצועיים. בנוסף, הוטמעו נורמות של שקיפות המאפשרות התנהלות מקצועית גם מול התושבים והציבור הרחב. ישנן פלטפורמות המאפשרות יותר שקיפות של מידע (למשל: נכסי העירייה היום גלויים לכל), אלא שלעיתים יש עדיין התנגשויות בין השיקולים המקצועיים לבין היבטים של פוליטיקה פנים-ארגונית (למשל: במינויים, בשינויים ארגוניים, בפקוח על עובדים).

בעירייה לא אומצה תפיסה של עבודה מרחוק ויש מעט פלטפורמות טכנולוגיות המאפשרות אותה. ישנה השקעה ניכרת בחללי עבודה קבועים בדגש על משרדים נפרדים ולא על חללים משותפים. חסרים חללים משותפים לצד המשרדים הפרטיים, אשר מעודדים תקשורת פורמלית ובלתי פורמלית, שמניבה שיתופי פעולה, תיאום ועבודת צוות.

תרבות הניהול בעירייה

העירייה בנתה בשנים האחרונות חוסן כלכלי מרשים המאפשר מרחב פעולה למנהלים. ישנם מופעים רבים של עשייה ויזמות בשדרת הניהול אשר מגובים בתקצוב לפרויקטים ולרעיונות חדשים.

כמו כן ישנו שיח של ניהול תוצאתי אך בפועל ישנם מופעים רבים של ניהול לפי תשומות (נוכחות, היעדרות, תוכניות עבודה שמדברות על פעולות) ולא לפי תפוקות (מטרות ביצוע, תוצאות בפועל, אימפקט על השירות לתושב).

התרבות הניהולית נותנת לגיטימציה רבה לשונות בין אישית. "זה פרסונלי": משמע היכולת להניע מהלך כלשהו תלויה במנהל או העובד הספציפי ומי שרוצה לעשות עושה. תרבות זו שמאפשרת אוטונומיה, מצמצמת את ההתעסקות במתנגדים ו"עוקפת" את הפוליטיקה הארגונית. עם זאת, ייתכן שלא מתקשים מספיק על

עובדים שמידת האפקטיביות שלהם פחתה. עלו מספר גורמים העומדים מאחורי תופעה זו: היחלשות פיסית שאינה מאפשרת לעובד למלא את תפקידו (למשל: סייעת שלא מסוגלת עוד להרים ילד בשל משקלו), שחיקה לאורך השנים (למשל עקב ביצוע של עבודות כפיים שגרתיות וחזרתיות), וכן שינויים טכנולוגיים אשר מייתרים חלקים מהתפקיד ויוצרים אבטלה סמויה (למשל: מערכות דיגיטליות המייעלות את מתן השירות לתושב אך מפחיתות את התעסוקה של בעלי התפקידים בתחום זה).

מדיניות העירייה דוגלת בשמירה על העובדים. ישנם ניסיונות לערוך הסבה או ניווד לתפקידים חדשים, אולם הם חלקיים מאוד. עובדים הנשארים בתפקידם למרות היחלשות, שחיקה או התייגות מייצרים עומס על המערכת, ואף הפרעה לעבודה השוטפת. לכן חשוב להתייחס בצורה מערכתית לסוגיה זו, ולהיערך להתמודדות אפקטיבית של ניהול עובדים אלו, בניוד שלהם לתפקידים נחוצים, ובפיתוח מקצועי שיאפשר להם להישאר רלוונטיים ותורמים למערכת.

כיום ישנם מופעים רבים של קידום לאורך, המאפשרים לעובדים להתקדם בהיררכיה הארגונית. עם זאת אין כמעט ניווד לרוחב המאפשר לעובדים לעבור לתפקידים נדרשים במקומות אחרים בארגון, על פי העדפתם ובהתאם לצורכי הארגון.

5.4 סיכום וכיווני פעולה

- על מנת להגיב לקצב השינויים הטכנולוגיים והדמוגרפיים, חשוב להגביר ולהעצים את הגמישות והאגיליות של העירייה, תוך התמודדות עם המערכת המורכבת של אילוצים פוליטיים ורגולטוריים, ובשיתוף פעולה עם ארגון העובדים. ניתן לקחת בחשבון היבטים שונים של גמישות ארגונית, ביניהם: גמישות בהגדרת תפקיד, בצורות העסקה, במבנה הארגוני, בחלל הפיזי ובאפשרות לעבודה מרחוק.
- חשוב לשים דגש על תהליכים מערכתיים של תכנון, למידה ארגונית, משוב ואקלים, וכן של קבלת החלטות מבוססת ידע, הכשרה ופיתוח ההון האנושי.
- רצוי להגביר את אופן המעורבות של העובדים והמנהלים הן

האפקטיביות ועל הנעה של עובדים עם מוטיבציה נמוכה, ובמקרים מסוימים היא גם מאפשרת אבטלה סמויה, ויתור והיעדר פיקוח.

ראוי לציין שמי שנמצאים במקום ניהולי מאתגר במיוחד אלו הם מנהלי הביניים. מנהלים אלו אחראיים באופן ישיר על הנעת העובדים ועל הביצועים שלהם. עם זאת אין להם את הכוח שיש למנהלים הבכירים, והם חוששים לעיתים "להסתבך" עם ארגון העובדים. כתוצאה מכך מקורות הכוח הארגוניים שלהם נתפסים לעיתים קרובות כמוגבלים, והצלחתם תלויה במידה רבה באישיותם.

מעורבות עובדים ומנהלי ביניים בעירייה

מעורבות המותאמת למצב, למשימה ולעובד היא מפתח למחבורות ארגונית ולמחויבות לתוצאות. מהראיונות שערכנו, התרשמנו כי ישנה מעורבות חלקית בלבד. מנהלים רבים חשו שיש מקום להגביר את רמת המעורבות של העובדים בחשיבה יצירתית על פתרונות, בעיצוב דרכי התמודדות עם אתגרים ובקבלת החלטות ברמה המקצועית, במיוחד בהיבטים הנוגעים ישירות לתפקידם.

פיתוח אישי ומקצועי בעירייה

העירייה משקיעה רבות בהיבטים של ניהול כוח אדם (תנאים וזכויות) לצד התמקצעות. השקעה זו נושאת פירות: ישנה גאווה יחידה והעובדים מרגישים הובלה בשירות הציבורי והעירוני בישראל. כמו כן ניכר כי שביעות רצון של התושבים מהשירות של עובדי העירייה גבוהה. ניכר שהעובדים נשארים בעירייה לאורך זמן, ומרבית העזיבות נעשות בגיל פרישה (פרט למקצועות ספציפיים שחשופים במיוחד לתנודות השוק).

ישנם תהליכי הכשרה בעירייה אך הם מבוססים על רצון ועל יוזמה ברמת הפרט. חסר מנגנון ארגוני מקיף וארוך-טווח היוצר סנכרון בין משוב מהממונה, מטרות פיתוח אישיות וצרכים ארגוניים אסטרטגיים. כמו כן, חסרים מדדים שוטפים של אקלים ומשוב (על עובדים ומנהלים) וכן מנגנונים של למידה ארגונית המאפשרים ראייה כוללת ואגרגטיבית.

בראיונות שערכנו, התייחסו מרבית המנהלים לתופעה של

על ידי עידוד תרבות ניהולית משתפת יותר והן על ידי יצירת פלטפורמות ארגוניות וטכנולוגיות שיאפשרו אותה. שינוי בתרבות הניהול צפוי להיות משמעותי במיוחד עבור דרג מנהלי הביניים.

- תרבות הניהול בעירייה מאפשרת שונות בין אישית רבה המאפשרת יזמות ועשייה, אך גם "היחלשות" פורמלית ובלתי פורמלית היוצרת עומס על המערכת. עומס זה יורגש במיוחד אם החוסן הכלכלי של העירייה ייפגע.
- יש צורך בסנכרון הדוק בין משאבי האנוש, תכנון ותקינה, מחקר פנים-ארגוני וניהול השינוי במטרה ליצור הלימה מרבית בין צורכי הפרט והמערכת.

06 מבט על: ארבע המגמות המאפיינות את עולם העבודה דרך עדשות התוכנית האסטרטגית

איור 11.8

ארבע המגמות המאפיינות את עולם העבודה דרך עדשות התוכנית האסטרטגית



ניתן להתייחס לכל אחת מהמגמות המאפיינות את עולם העבודה העכשווי דרך ארבע העדשות המנחות את עדכון התוכנית האסטרטגית של תל-אביב-יפו:

עדשת ההכלה באה לידי ביטוי במגמות הדמוגרפיות והתרבותיות. בשל גידול הגיוון בשוק התעסוקה יש חשיבות הולכת וגדלה של הכלת אוכלוסיות כגון חרדים, ערבים ובעלי מוגבלויות בעירייה, ובדרג הניהולי בתוכה.

עדשת החוסן באה לידי ביטוי בצמצום הפער בכישורים הנדרשים לבין הכישורים הקיימים בעירייה. חיזוק מערכתי של מיומנויות רכות כגון יצירתיות והסתגלות לשינויים, לצד כישורים טכנולוגיים ומקצועיים, יאפשר לעירייה לחזק את החוסן הפנימי של עובדיה למול השינויים הצפויים.

עדשת הקיימות באה לידי ביטוי במהפכה הטכנולוגית, אשר משנה מן היסוד את האופן בו ארגונים פועלים, מתקשרים ומתנהלים. יכולתה של העירייה למנף את היכולות שמהפכה זו מאפשרת מהווה גורם מכריע בקיימות הארגונית שלה.

עדשת השגשוג והצמיחה באה לידי ביטוי במגמות הארגוניות והניהוליות, אשר שמות דגש מיוחד על פיתוח אישי ומקצועי של העובדים והמנהלים, על הגדלת מעורבותם בארגון, ועל ראייה מערכתית ודינאמית. הגמשה של הארגון יכולה לאפשר שגשוג וצמיחה באמצעות שינוי ומציאת פתרונות יצירתיים ולא דווקא דרך גידול.



סיכום

אתגרים מרכזיים*

שמירת המגוון בעיר - אוכלוסייה, מגורים, עסקים, יוצרים וגופי תרבות

תל-אביב-יפו מאופיינת לאורך השנים בפערים חברתיים בין צפון העיר ומרכזה לדרום העיר ויפו. אי-השוויון הכלכלי-חברתי מתרחב בשנים האחרונות בשל המבנה התעסוקתי של העיר. מצד אחד, עובדים במקצועות הדורשים כישורים גבוהים והשכלה גבוהה: הייטק, מימון, מדיה, ניהול, ושירותים יצרניים, כמו: עורכי דין, רואי חשבון, אנשי ביטוח, שיווק, פרסום, תקשורת, עיבוד נתונים. מצד שני, עובדים במקצועות שאינם דורשים השכלה גבוהה או הכשרה ארוכה: מועסקים בענפי ההאדחה וההסעדה ברשתות של מזון מהיר, בתי קפה ומסעדות, ענפי ניקיון ותחזוקה ושירותי תחבורה. הפער הכלכלי-חברתי בין קבוצות האוכלוסייה בתל-אביב-יפו בא לידי ביטוי בסגרגציה בין צפון לדרום, אך הסגרגציה מתגלית גם בתוך אזורי הדרום: מתחמי מגורים של אוכלוסיות חזקות הממוקמים ליד קהילות פחות מבוססות. לצד הפיצול מרחבי-חברתי, ניתן לזהות בעיר, באזורים החלשים, מובלעות אתניות השומרות על ייחודן: המובלעת של האוכלוסייה הערבית ביפו והמובלעת של אוכלוסיית הזרים במספר שכונות בדרום העיר.

יוקר המחיה ובעיקר יוקר הדיור דוחקים החוצה מהעיר גם את מעמד הביניים, ובתוכם גם אומנים ואנשי תרבות שמתקשים לעמוד לא רק בשכר הדירה הגבוה למגורים, אלא גם בדמי השכירות לחללי יצירה. דחיקתם אל מחוץ לעיר עלולה לפגוע בחיי היצירה והתרבות בעיר, ובהמשך גם באטרקטיביות של העיר לבני המעמד היצירתי, ובסופו של דבר - באופייה של העיר ובחוסנה הכלכלי. תהליך הכניסה של חברות הייטק בינלאומיות שעובדיהן יכולים להתגורר בתל-אביב-יפו, צפוי להוביל להתייקרות נוספת של החיים והדיור בעיר. גם תהליכי התחדשות עירונית שמתרבים בשנים האחרונות, ושבהם הלכם דירות חדשות מחליפות דירות ישנות, בדרך כלל יותר קטנות, וכן הגידול המשמעותי במספר דירות להשכרה לתיירים במסגרת Airbnb, משפיעים על יוקר הדיור. כמו כן, תהליכי ההתחדשות העירונית מעלים לרוב את ההוצאה

על תחזוקה שוטפת של המבנים - עלייה שגורמת לעיתים לעזיבת האוכלוסייה המקומית. העיר יקרה גם לתיירים, ואם תימשך המגמה של גידול במספר בתי המלון והחדרים ברמות היוקרתיות וצמצום במספר בתי המלון והחדרים ברמה הנמוכה יותר, ימשיכו החופשות בעיר תל-אביב-יפו להיות יקרות ותיירים בעלי אמצעים כלכליים מוגבלים יידחקו מהעיר, ובכלל זה תיירות צעירה המוסיפה לחיי העיר התוססים.

המשך המגמות הללו יצמצם את המגוון בעיר במישורים שונים: קבוצות אוכלוסייה, סוגי המגורים, עסקים, יוצרים וגופי תרבות, תיירים וכד'.

להלן חלק מהאתגרים לשמירה ולהגדלת המגוון בעיר:

- צמצום הפער החברתי-כלכלי בין קבוצות ואזורים בעיר
- צמצום דחיקת אוכלוסיות מהעיר - באמצעות מערכת החינוך העירונית, מערך הכשרה והעשרה לכל הגילאים, פריסת החדשנות גם לתעסוקות מסורתיות, שמירת מגוון תעסוקות המתאימות לתושבים בעלי כישורים שונים, עידוד כלכלה מקומית, שיתופית ומקיימת
- הבטחת פיתרונות דיור מגוונים - דיור בר השגה לשכבות הביניים, דיור ציבורי וסוציאלי לשכבות החלשות, דיור שיתופי, דיור להשכרה ועוד
- חיזוק ההון החברתי - פיתוח קהילות וחיים קהילתיים, עידוד קשר בין קהילות בעיר, תמיכה באקטיביזם חברתי, הבטחת זמינות ונגישות של שירותי ציבור

שמירה על הרוח היצירתית ועל החדשנות המאפיינות את העיר

בתל-אביב-יפו מתקיים ריכוז גבוה של בני המעמד היצירתי בהשוואה לישראל וליתר ערי המטרופולין. מעמד זה כולל אנשי הייטק, מהנדסים, מדענים, יוצרים ואומנים המועסקים במקצועות היצרניים. לתל-אביב-יפו יש את כל המרכיבים של עיר מושכת לבני המעמד היצירתי: היא מוקד עסקים ראשי ברמה הלאומית וברמה

* האתגרים המרכזיים הם המקבילה של התוכנית האסטרטגית ל"אזורי הגילוי" הכלולים במתודולוגיה של "100 ערי חוסן" (של קרן רוקפלר) המנחה את הכנת תוכנית החוסן של עיריית תל-אביב-יפו. בשתי התוכניות המרכיבים הללו הם חוליה מקשרת בין שלב ניתוח המצב הקיים בעיר לבין שלב החזון - היא מסכמת בצורה מוכללת ומשולבת את תוצר השלב הראשון ומהווה נקודת מוצא לפיתוח התוצר של השני.

להלן חלק מהאתגרים בעידוד היצירתיות והחדשות בעיר, האקטיביזם ומעורבות חברתית, החדשנות והיוזמה של העירייה:

- פיתוח ועידוד חדשנות ויצירתיות בקרב כלל הציבור בעיר - מהגיל הרך ועד זיקנה, בקרב אוכלוסיות חלשות, בעלי עסקים ומועסקים (כולל בענפים המסורתיים), פעילים חברתיים, עובדי עירייה
- שמירת הרוח החדשנית והיוזמת של העירייה לאורך זמן
- שמירת האטרקטיביות של העיר לבני המעמד היצירתי, ובכלל זה ליוצרים ואמנים
- הרחבה והעמקת המעורבות החברתית והאקטיביזם האזרחי - בחיי הקהילה, בחיי העיר ובחיי המדינה
- פיתוח ההון הקהילתי כמשאב חיוני למעורבות ואקטיביזם

שמירה על הרוח התל-אביבית - פלורליזם וסובלנות, חיי התרבות והיצירה, אווירת החופש והבילוי, המרחב הציבורי והרחוב העירוני

כשאומרים "עיר ללא הפסקה" מתכוונים לקצב התל אביבי ולחיוניות הרבה המורגשת בכל רגע ובכל פינה בעיר.

אדם הצועד ברחובותיה של העיר יבחין בפסיפס אנושי מגוון: המוני צעירים, בוגרים, סטודנטים, תיירים, פליטים ומהגרי עבודה לצד עגלות תינוקות והורים צעירים במרחב הציבורי המגוון. בשעות הקטנות של הלילה ייתקל המהלך בעיר באינספור פאבים שוקקים עד השעות הקטנות ביותר של הלילה, ממתחמי הבליינים ועד הפאבים השכונתיים, בתי הקפה והמסעדות הומי אדם. השדרות התל אביביות מאפשרות את המפגש הבלתי אמצעי בין כולם המייצר את ההווה התל אביבית הייחודית.

לצד ריכוז מוסדות התרבות הקאנונית, מתקיימת בעיר סצנה שוקקת של תרבות שוליים הנהנית מתנאים הייחודיים של העיר כמרחב ליברלי ופלורליסטי המעודד יצירתיות וחדשנות, אך גם מזינה ומחזקת את הרוח התל אביבית. יוצרים רבים ורבים אחרים רואים בתל-אביב-יפו את "הבית שלהם" המעניק תחושה של פתיחות, סובלנות וחופש ליצור, להתארגן ולקדם אג'נדות שונות כי יש מקום לכול.

בינלאומית ומשמשת מרכז לפיתוח טכנולוגיות מתקדמות, יש בה ריכוז גדול של מוסדות להשכלה גבוהה, מוסדות תרבות ואמנות, כלי תקשורת ומגוון מקומות בילוי ובידור המהווים מקור משיכה לכוחות יצירתיים, ומתגוררת בה שכבה רחבה של צעירים משכילים. בנוסף, העיר מאופיינת ברמה גבוהה של סובלנות ופתיחות לאחר החיונית ליצירתיות. אך יוקר המחיה והדיור המקשה על צעירים בראשית דרכם להשיג דיור במחיר סביר ודוחק אותם אל מחוץ לעיר, מאיים על הכוח היצירתי של תל-אביב-יפו.

היצירתיות והחדשנות באים לידי ביטוי גם באקטיביזם ובמעורבות חברתית של תושבי העיר, זאת בניגוד לדימוי שלהם כמנוכרים ולא מעורבים חברתית וקהילתית. הדוגמאות למעורבות זו הן רבות ומגוונות וכוללות בין היתר התארגנויות של כלכלה שיתופית (למשל, התארגנויות סביב צריכה של מוצרים ושירותים), ייזום פעולות למען אוכלוסיות במצוקה (למשל, תרומות לפליטים מסוריה), התנדבות בארגונים שונים (למשל התנדבות מבוגרים לסיוע לפעילות שבטי הצופים בעיר), מאבקים של קבוצות תושבים מול העירייה (למשל בנושאי תכנון ובנייה), ייזום מחאות ציבוריות כלל ארציות (והדוגמא הבולטת - המחאה החברתית של קיץ 2011), ועוד. העירייה תומכת במעורבות חברתית ומסייעת לה בדרכים מגוונות, ביניהן: פעולות להגדלת מספר התושבים הפעילים ברשת הקהילתית, הטמעת הערך של אזרחות פעילה בשיח העירוני כערך מוביל, חיבור בין פעילים חברתיים לבין תושבים, חיזוק הפעילים באמצעות ידע מקצועי ומשאבים, יצירה והנגשה של מסגרות להשתתפות ולהתנדבות, פיתוח תפיסה עירונית של "התושב כשותף".

טיפול המעורבות החברתית וקידום אזרחות פעילה נתפסים בעיריית תל-אביב-יפו כחיוניים לחיזוק החברה והקהילה, לחיזוק הערכים הדמוקרטיים, לשיפור איכות החיים של התושבים ולהקטנת העומס על הממשל. החסם המרכזי בקידום המעורבות היא התחושה הרווחת בקרב רוב הציבור בעיר כי התושבים אינם יכולים להשפיע על מדיניות העירייה. האתגר הניצב בפני הרשות המקומית הוא כיצד להתמודד עם החסם, לטפח תחושת מסוגלות ולהביא לידי מעורבות.

הפעילות היצירתית ופעילות הבילוי והפנאי מרוכזות במספר מרחבים בעלי זהות מוגדרת. מרחבים אלו משרתים את כלל העיר והמטרופולין ואף את כלל המדינה, והם מאופיינים בפעילות גם במרחב הציבורי וברחובות העיר:

מרחב תרבות מטרופוליני במרכז העיר הכולל את מוקדי התרבות המוסדית המבוססים (מוזיאון תל-אביב לאמנות, המשכן לאמנויות הבמה, הבימה והיכל התרבות, הסינמטק ועוד), וכן מתחמים ייחודיים - מתחם שרונה, כיכר גבעון וכיכר התרבות.

מרחב תרבות, בילוי ופנאי ב"עיר ההיסטורית" כולל מרקמי בינוי בעלי ערכים היסטוריים וכן היצע גדול של מסעדות, בתי קפה, ומוסדות תרבות מוסדית. כמו כן מצויים בו אזורי פעילות ייחודיים כמו שוק נחלת בנימין, שוק הכרמל, כיכרות ורחובות מסחריים, שכונות כרם התימנים ונווה צדק, ציר הגלריות לאמנים ברחובות גורדון, בן יהודה, פרישמן ודיזנגוף.

מתחם תרבות, בילוי ופנאי בצפון יפו הכולל מגוון אזורים הכוללים קשת של פעילויות בילוי, תרבות ומסחר אתני - מתחם התחנה, נמל יפו, העיר העתיקה, שוק הפשפשים וסביבתו.

רצועת "היצירה" המשתרעת באזורי תעשייה ומלאכה כשכונת מונטיפיורי ולאורך רחובות מנחם בגין, יפו ואילת, אזור נווה שאנן, שכונת פלורנטין ואזור מבואות יפו מדרום לרחוב שלמה. לצד הפעילות הוותיקה שעדיין מתקיימת באזורים אלה, מתקיימת פעילות יצירתית ענפה של סדנאות אמנים, גלריות וחללי תצוגה, מרכזי תרבות רב תחומיים ותרבות שוליים ומועדונים.

רצועת חוף הים והטיילת הגדושים באנשים המגיעים מרחבי העיר והמטרופולין ואף מחוץ למדינה מקנים לעיר אווירה של "עיר ים תיכונית" פתוחה, צבעונית ותוססת, לצד אווירה בינלאומית בדומה לערים דומות באגן הים התיכון, למשל ברצלונה. העירוב הזה תורם לעיצוב אופייה המיוחד של העיר:

אזורים רבים מתאפיינים בעירוב שימושים מגוון היוצרים את אורח החיים האורבני התוסס של העיר. מגורים לצד מגדלי תעסוקה ומסחר המשלב גני ילדים ומרכזי ספורט, מעודדים הליכה ברגל, מרחיבים את מגוון מקומות מפגש ייחודיים התורמים ליצירתיות ולחדשנות. פיתוח אזורים עם עירוב שימושים בעיר מאפשר פריסה

מיטבית של מגוון שירותים לתושבי העיר ולמבקריה ומסייע לתחושת הביטחון האישית.

סקר שנערך בקרב תושבים מערים שכנות שיקף באופן בולט את תרומתו ועוצמתו של "המגוון" ליצירת אורח החיים התל-אביבי: מרחבי בילוי ותרבות לצד מגוון של אזורי מגורים, היצע של מקומות תעסוקה נחשקים ועוד. מנגד, נשמעים לעיתים קולות הרואים באורח החיים התל-אביבי מקור ליצירת תחושת ניכור, הדוניזם, הדרה של קבוצות אוכלוסייה אחרות, ולהגדלת המרחק בין מרכז לפריפריה. קולות אלה יכולים לגרור פגיעה באורח החיים התל-אביבי כמו למשל הטלת מגבלות על חופש הפעולה העירוני.

להלן חלק מהאתגרים לשמירת הרוח התל-אביבית על מרכיביה השונים:

- שמירה וחיזוק הסובלנות והפתיחות כלפי קבוצות אוכלוסייה מיוחדות, לעמדות ולדעות מיעוט, ליצירת שוליים, לחדשנות
- שמירה על האזורים הייחודיים המאויימים בשל לחצי הפיתוח - אזורים מעורבים, אזורי היצירה, הרחוב העירוני התוסס
- שמירת האיוון בין המקומי לבין הגלובלי
- שיפור התפקוד של מרחבי התרבות, הבילוי והפנאי והשוטטות ושל הרחובות המסחריים
- תמיכה ביצירה התרבותית וביוצרים

חיזוק העירוניות בכל רחבי העיר

בין הערכים המאפיינים את העיר ניכרת תפיסת 'זהות התל-אביבית' המשויכת לאזורי מרכז העיר והצפון הישן אשר מאופיינים בתמהיל שימושים רחב שהופך אותם לשוקקי חיים ובעלי עושר משתמשים וסוגי פעילות. לאזורים אלה בינוי וסגנונות אדריכליים שיוצרים זהות עירונית ייחודית. ואולם, מרכז העיר המזוהה באופן מובהק עם תל אביב ואורח חיים תל אביבי, אינו חזות העיר כולה. השכונות שמחוץ לאזור מרכז העיר הן בעלות מאפיינים שונים, חלקן שכונות איכותיות אטרקטיביות, וחלקן ירודות יותר, פיזית וחברתית. ניכרת פריסה לא שווה בין המרכז לשוליים בתחומים שונים, כגון: מבני הציבור (ריבוי מוסדות ציבור ברמה עירונית, מטרופולינית וכלל ארצית במרכז העיר), המרחב הציבורי (ריבוי

העיר נתונה בגל של בנייה על שטחים פנויים (בעיקר בצפון מערב העיר) ושל תהליכי התחדשות עירונית בכל רחבי העיר. בחלק מהמקרים הבנייה החדשה אינה תורמת לאיכות המרחב הציבורי, לשילוב שימושים מושכל, לאיכות עיצובית של המרקם הבנוי ועוד. גידול האוכלוסייה מעמים על מוסדות הציבור ועל התשתיות, לרבות תשתיות התחבורה. כלי הרכב הם הגורם העיקרי לזיהום אוויר ורעש בעיר שגדלו בשנים האחרונות. טביעת הרגל האקולוגית של העיר נמצאת בעלייה והיא מושפעת בעיקר מגידול בצריכת המזון, בצריכת חומרים ובעומסי התחבורה.

למרות ההשלכות הללו, הצפפת העיר היא מחויבת המציאות לנוכח מצוקת הדיור הארצית והרצון לצמצם את גלישת המרקמים העירוניים אל החיצים הירוקים שביניהם. ההצפפה, אם מתוכננת נכון, יכולה גם לתרום לחיי עיר תוססים, מקיימים וקהילתיים.

להלן חלק מהאתגרים הניצבים בפני העירייה לנוכח הציפוף והעומסים הגוברים על מנת לשמור על איכויות העיר:

- הצפפת המרקם הבנוי תוך שמירה על איכויותיו, איכות החיים של המשתמשים בו ואיכות הסביבה
- הספקת מוסדות ציבור הנותנים מענה לצרכים של מגוון אוכלוסיות וגמישים דיים כדי לענות על צורכי העתיד
- הבטחת מרחב ציבורי פתוח בהיקף, במגוון ובאיכות הנדרשים למרות ציפוף המרקם הבנוי והגידול במספר התושבים
- מתן אפשרות לתושבי העיר לפגוש ערכי טבע ומערכות אקולוגיות סמוך לביתם, ולזכות בהפגה מהמרקם הבנוי הצפוף והתוסס
- מתן מענה איכותי ובטוח להיקף הולך וגדל של מגוון המשתמשים ברחובות העירוניים - הולכי רגל, רוכבי אופניים, משתמשים באמצעי תחבורה או ניידות עתידיים, תחבורה ציבורית וכלי רכב פרטיים
- הקטנת טביעת הרגל האקולוגית של העיר למרות העומסים הגדלים תוך גיוס כלל בעלי העניין בעיר ושיתוף פעולה ביניהם (תושבים, עסקים, עירייה ועוד)

כיכרות עירוניות במרכז, לעומת דגש על שצ"פ שכונתי מקומי (בהיקף), רחובות מסחריים (רבים במרכז, מעטים בשוליים).

ישנה הזדמנות לפתח עירוניות איכותית באזורים נוספים בעיר בעלי זהות ייחודית משלהם, ובכלל זה פיתוח מוקדי פעילות עירונית שוקקת בדגש על אזורים חלשים יותר מבחינה חברתית-כלכלית. עיר כזו שלה מספר מרכזים עירוניים המתקיימים במקביל, תייצר סינרגיה וחלוקת תפקידים ביניהם. כתוצאה מכך, מגוון החוויות של החיים העירוניים ואיכות החיים שהיא תציע יהיו עשירים יותר. פיזור הפעילות באזורים נוספים בעיר ימתן את הבעיות הקיימות במרכז העיר כתוצאה מהעומס המוטל עליו (בתחומי תחבורה וחניה, דיור, מוסדות ציבור ועוד).

חלק מאזורי השוליים האלה גובלים עם רשויות שכנות, כך שנדרש שיתוף פעולה ותיאום עם רשויות אלה כדי להבטיח פיתוח יעיל ואיכותי. כיום שיתופי הפעולה והתיאומים עם הרשויות השכנות הם מעטים יחסית ונקודתיים.

להלן חלק מהאתגרים לפיתוח אזורי השוליים בעיר תוך שמירת המגוון בעיר:

- משיכת העירוניות ממרכז העיר אל אזורים נוספים בעיר תוך שמירה על מאפייניהם הייחודיים
- השארת האוכלוסייה המקומית באזורים המתחדשים גם לאחר הפיתוח כך שגם היא תיהנה מפירותיו
- שיתוף פעולה עם הערים השכנות לפיתוח מתואם של אזורי התפר בין הערים

התמודדות עם העומסים הנובעים מהצפיפות הגוברת

העיר שמנתה 432 אלף תושבים בשנת 2015, חוותה בשנים האחרונות גידול מתון. בשנות התשעים האוכלוסייה גדלה רק באלף עד אלפים נפש לשנה, אך בשנות האלפיים הואץ הגידול והגיע לארבעת אלפים עד חמשת אלפים נפש לשנה. תוכניות בניין עיר מאושרות ובתהליכי תכנון מאפשרות תוספת של כ-100 אלף יחידות דיור חדשות בעיר, ותוכנית המתאר מאפשרת בנייה של כ-100 אלף יחידות דיור נוספות, כך שאוכלוסיית העיר יכולה להגיע לכ-700 אלף תושבים ואף יותר.

שמירת המעמד של תל-אביב-יפו כמרכז כלכלי ותרבותי מול התחרות הגוברת מצד ערים אחרות

העיר תל-אביב-יפו משמשת מרכז כלכלי ותרבותי למטרופולין ולכלל המדינה. המשך מגמות ותהליכים של השנים האחרונות בתחומים שונים עלול להחליש מרכזיות זו.

בתל-אביב-יפו ישנם כ-407,000 מועסקים כיום שהם כ-11.2% מסך המועסקים בישראל, פי שניים משיעור התושבים המתגוררים בעיר מכלל תושבי המדינה (כ-5.2%). סך הערכים המוספים המיוצרים בעיר (מקביל לתמ"ג ברמת המדינה) הוא כ-11.6% מסך הערכים המוספים המיוצרים בישראל והוא גבוה מחלקה היחסי של העיר באוכלוסיית המדינה. הוא עדות לאיתנות כלכלית ולמרכזיות בכלכלת ישראל. קרוב ל-40% מהתוצר של העיר מגיע מענפי הבנקאות, ביטוח ופיננסים ומענפי השירותים המקצועיים.

בשנים האחרונות מרכזיותה של תל אביב-יפו בענף הבנקאות, הביטוח והפיננסים מצטמצמת. חברות בענף העתיקו את מקומן לערים אחרות במטרופולין בגלל פערים במחירי הנדל"ן, תנאי נגישות טובים יותר בערים אחרות, התפתחות אזורי תעסוקה אטרקטיביים בהן, ולחצים מצד הרגולטור של ענף הבנקאות למזער עלויות (לצמצם סניפים ולהעתיק את המטות למתחמים ייעודיים ופחות יקרים). אזורי התעסוקה האטרקטיביים בערי המטרופולין מושכים אליהם גם עסקים בענפים נוספים, כולל חברות בינוניות וגדולות בתחום ההייטק.

התרבות נמצאת בבסיס ההווה של העיר לאורך כל שנות קיומה, וקיימת העדפה היסטורית של מוסדות ויצרני תרבות להתמקם ולפעול בעיר ואכן חלק משמעותי מאנשי התרבות והיצירה בישראל מתגוררים ויוצרים בעיר. העיר מתפקדת כמרכז ארצי לפעילות תרבותית עשירה המשרתת את תושבי העיר, המטרופולין וכלל המדינה במגוון תחומים - קאנוניים, חדשניים ועממיים. עם זאת, יוקר הדיור והמחיה והיצע מצומצם ויקר של חללי יצירה גורמים לדחיקה של יוצרים ופעילות תרבותית מהעיר אל ערים אחרות, בעיקר הערים השכנות במטרופולין. חלק מערים אלה, וגם ערים אחרות במדינה ובראשן ירושלים, מפתחות היצע תרבותי מגוון (מוזיאונים, תזמורות, אירועי תרבות ועוד) המושך קהלים

ואמנים. משרד התרבות מתכנן לשנות את הקריטריונים לתמיכה בגופי תרבות. כל התהליכים הללו עלולים לכרסם במעמדה של תל-אביב-יפו כבירת התרבות של ישראל.

תל-אביב-יפו היא עיר שבה המחיה יקרה יותר מאשר בשאר המדינה בכל מרכיבי ההוצאה, אך במיוחד במרכיב הדיור. הערכה היא כי מיעוט תוספת היצע הדיור הצפוי בעיר ביחס לכלל המדינה וכן אופי הבנייה (בנייה גבוהה ויוקרתית ושיעור גבוה של יחידות דיור בפרויקטים להתחדשות עירונית) יביאו להמשך ההתייקרות של מחירי הדיור. המשמעות - האוכלוסייה המבוססת ובעלת ההכנסות הגבוהות תדחק אוכלוסיות אחרות לערים השכנות המציעות דיור זול יותר, ובכלל זה את אוכלוסיית הצעירים, בני המעמד היצירתי התורמים תרומה חשובה לאופייה התוסס של העיר ולאטרקטיביות שלה. גידול משמעותי של אוכלוסיית הערים השכנות מול גידול מתון של תל-אביב-יפו עלול לגרור אחריו העתקת השקעות אליהן על חשבון תל-אביב-יפו (תחבורה, מתחמי מסחר ותעסוקה, מוסדות ציבור ברמה המטרופולינית ועוד).

להלן חלק מהאתגרים לשמירה על מרכזיות העיר לאור התחרות הגוברת מערים אחרות:

- שמירת מעמדה של העיר כמרכז כלכלי - ריכוז מאמץ להשאיר בעיר חברות בענף הבנקאות, הביטוח והפיננסים? ריכוז מאמץ בענפים צומחים בעיר (הייטק)?
- שמירת מעמדה של העיר כמרכז תרבותי- בכל תחומי התרבות? עבור כל סוגי המוסדות וגופי התרבות (קאנוניים, עממיים, שוליים וכד')? תמיכה באמנים ובגופי אמנות ותרבות?
- יצירת שיתופי פעולה בתחומים שונים ובדרכים מגוונות עם הערים השכנות לטובת המטרופולין כולו

הסדרת מערכת קשרי הגומלין עם השלטון המרכזי - תקציבים, סמכויות, חקיקה, ערכים

לעיריית תל-אביב-יפו, השפעה רבה על ההחלטות הקשורות לעיר המתקבלות על ידי משרדי הממשלה השונים והגורמים הממלכתיים האחרים בזכות גודלה של העיר, תיפקודה כמרכז מטרופוליני וארצי והיכולת המקצועית המוכחת שלה בתחומי פעילות שונים.

- גיוס תקציבי ממשלה בהיקף שיאפשר הספקת שירותים ברמה הנדרשת
- גיוס תקציבי ממשלה לטיפול באתגרים הנמצאים במחלוקת (למשל: טיפול באוכלוסייה הזרה)

חיזוק מעמד העיר - שיתופי פעולה ברמה הגלובלית, הארצית, המטרופולינית

בשנים האחרונות התחוללו תמורות משמעותיות במעמדה של העיר תל-אביב-יפו במערכת העולמית, הארצית והמטרופולינית.

ברמה העולמית, תל-אביב-יפו וערים נוספות במטרופולין נוטלות חלק בתחרות גלובלית על משיכת עסקים והשקעות תוך ניצול היתרונות הכלכליים, התרבותיים, התקשורתיים והיכולת הפוליטית-אדמיניסטרטיבית לסייע בקידום עסקים. תל-אביב-יפו פועלת לשיפור מעמדה ומיצובה בעולם על ידי עריכת כנסים בינלאומיים בתל-אביב-יפו, השתתפות בכנסים בעולם ושיתופי פעולה עם ערים אחרות בעולם בעיקר בנושאי חדשנות ועירוניות.

ברמה הארצית, תל-אביב-יפו והמטרופולין הם שער כניסה כלכלי למדינת ישראל, מוקד צמיחה ומרכז תרבותי. כל אלה מושכים לאזור השקעות ואוכלוסיות חזקות ומובילים צמיחה כלכלית בכלל המדינה. מצד שני נוצר פער גדול בין המרכז לשוליים מבחינת הפריון וההכנסה. לפער זה מתלווה הגירה בקנה מידה רחב של צעירים ובעלי יכולת מהפריפריה לעבר המרכז. הדבר יוצר מתח בין העיר והמטרופולין לבין יתר האזורים במדינה כפי שמשקף בביטויים "מדינת תל-אביב" או "הבועה התל-אביבית". כיום, העיר מקיימת שיתופי פעולה נקודתיים עם ערים אחרות במדינה ומנסה לשתף בידע ובניסיון שצברה ובכלים שפיתחה גם רשויות נוספות.

ברמה המטרופולינית, קיימת תחרות בין תל-אביב-יפו ליתר ערי המטרופולין על השקעות ואוכלוסיות חזקות, הבאה לידי ביטוי גם בתהליכי התחדשות עירונית וביצירת מוקדי משיכה בגלעין ובמרכזי המשנה. אך לצד התחרות נדרש המטרופולין כולו לשיתוף פעולה על מנת להצליח בתחרות העולמית. במיוחד חשוב שיתוף הפעולה בתחום פריסת המגורים והתעסוקה ובתחום התחבורה. בשני הנושאים האלה התיאום כיום הוא בידי משרדי הממשלה,

עם זאת, רוב הסמכויות בתחומים השונים של פעילות העירייה נתונות עדיין בידי גורמי השלטון המרכזי, כך בתחום החינוך, השירותים החברתיים, התחבורה, הדיוור, ועוד.

למרות חוסנה היחסי, מצבה הכלכלי של העירייה רגיש מכיוון שהיא נתונה להחלטות הממשלה, ולמעשה כל החלטה יכולה לייצר איומים על חוסנה: ביטול או שינוי היטלים שונים (כגון היטל השבחה, כמו בעניין תמ"א 38), חלוקת ההכנסות בין רשויות, תקצוב ממשלתי דיפרנציאלי של השירותים הממלכתיים אשר יעביר תקציבים מתל-אביב-יפו אל רשויות אחרות, שינוי בחוקי תשלומי הארנונה, הטלת משימות חדשות על השלטון המקומי ללא מקור מימון, שינויים בשיטת המיסוי, ועוד.

עצמאותה המוגבלת של העירייה הן מבחינת הסמכויות המוענקות לה על-ידי השלטון המרכזי והן מבחינת האיום הפוטנציאלי המתמיד על התקציב העומד לרשותה, מכבידה על תפקוד העירייה ומקשה עליה לספק שירות בהיקף ובאיכות שהיא מעוניינת לספק לתושביה, מועסקיה ומבקריה.

לקשיים אלה נוסף בשנים האחרונות קושי חדש - המתח ההולך וגובר בין תפיסת העולם של הממשלה הדוגלת בהפרדת שירותים וצמצום המעורבות הממשלתית לתפיסת העולם של עיריית תל-אביב-יפו: עיריית תל-אביב-יפו דוגלת באחריות שלטונית להספקת השירותים הנדרשים לאוכלוסייתה, ובמיוחד לקבוצות אוכלוסייה מוחלשות. תפיסת עולם זו מבוססת על ערכים כמו פלורליזם וסובלנות, שוויון והכלה, דאגה לכבודו ולרווחתו של כל אדם, הבטחת זכויות מיעוטים ועוד. על רקע ההבדלים בתפיסות העולם בין הממשלה לעירייה, נוצרים מתחים ביניהם העלולים להוביל לצמצום נוסף בעצמאות העירייה וביכולתה לספק שירותים איכותיים.

להלן חלק מהאתגרים לשמירה על תפקוד העיר על פי ערכיה:

- קבלת סמכויות נרחבות יותר בתחומים השונים (חינוך, דיוור, תחבורה ועוד)
- גיבוש מדיניות משותפת או מוסכמת עם השלטון המרכזי על דרך הטיפול באתגרים המחייבים שיתוף פעולה

והוא לוקה בחסר. בנושאים אחרים, כגון טיפול בפסולת ובביוב, קיימים שיתופי פעולה בין הרשויות, בעיקר דרך איגודי ערים שעוסקים בנושאים אלה.

להלן חלק מהאתגרים לחיזוק מעמד העיר ברמה העולמית, הארצית והמטרופולינית:

- הגדלת נוכחות העיר ברמה העולמית - על ידי מיסוד שיתופי פעולה עם ערים בעולם, המפותח והמתפתח, במגוון תחומים רחב
- צמצום הפער בין המטרופולין לפריפריה, פריסת פירות הצמיחה הכלכלית והפגת המתח - על-ידי שיתופי פעולה משמעותיים וארוכי טווח עם ערים ואזורים אחרים במדינה במגוון נושאים, כגון: יצירתיות וחדשנות, תרבות קאנונית ושוליים, חינוך והשכלה, קהילתיות, דרכי התמודדות עם סוגיות חברתיות, חוסן והתמודדות עם מצבי משבר.
- הגדלת כושר התחרות של המטרופולין במגרש העולמי - על-ידי שיתוף פעולה רחב והדוק יותר בין ערי המטרופולין, למשל על-ידי התארגנות במסגרת ממשל מטרופוליני, כזה או אחר, שיכולה להגדיל את רמת המשילות ולהאיץ את הצמיחה.

סיכום האתגרים

האתגרים בפניהם תעמוד העיר תל-אביב-יפו בשנים הבאות, שנסקרו לעיל, עוסקים בתחומים מגוונים - החברתי, הכלכלי, הסביבתי, הפיזי-מרחבי והמנהלי, אך כולם משקפים את האתגר המרכזי של העיר:

איזון מושכל בין שמירת מעמדה של העיר כמרכז כלכלי ותרבותי במטרופולין ובמדינה ופיתוחה כעיר עולם לבין הבטחת איכות החיים ורווחתם של תושביה.

אתגר מרכזי זה זוהה כבר בתוכנית האסטרטגית הקודמת של העיר והוא משתקף בחזון העיר שהיא הציבה: "תל-אביב-יפו תשמור על מרכזיותה במטרופולין ובמדינה ותהיה עיר עם הפנים לתושביה". חלק מהמרכיבים של אתגר זה מלווים את העיר כבר שנים רבות, מאז התוכנית האסטרטגית הקודמת ואף לפני כן, וחלקם נובעים מתהליכים ומגמות שהתפתחו בשנים האחרונות.

האיזון בין שתי מטרות אלה מחייב מציאת איזון נכון בתחומים ובהיבטים השונים של ניהול העיר ופיתוחה, בין היתר:

- משיכת עסקים הפועלים בשוק הגלובלי לצד תמיכה בעסקים המשרתים את אוכלוסיית העיר והמטרופולין
- שמירה ומשיכת תאגידים בינלאומיים וארציים וחברות גדולות, בד ובד עם עידוד וטיפוח כלכלה מקומית שנותנת מקום לעסקים קטנים וליוזמות כלכליות-חברתיות של תושבי העיר
- משיכת עובדים במקצועות הדורשים כישורים גבוהים והשכלה גבוהה המשתלבים בענפים הגלובליים, יחד עם השקעת מאמץ ומשאבים כדי לאפשר לעובדים נוספים ליהנות מפירות הצמיחה (למשל: מערך הכשרה והעשרה לכל הגילאים, פריסת החדשנות גם לתעסוקות מסורתיות, שמירת מגוון תעסוקות המתאימות לתושבים בעלי כישורים שונים, עידוד כלכלה מקומית, שיתופית ומקיימת)
- לצד כניסת אוכלוסייה ממעמד חברתי-כלכלי גבוה, יש לאפשר לאוכלוסייה המקומית להמשיך להתגורר בעיר בראש וראשונה על-ידי הבטחת פתרונות דיור מגוונים: דיור בר השגה לשכבות הביניים, דיור ציבורי או סוציאלי לשכבות החלשות, דיור שיתופי, דיור להשכרה ועוד
- פיתוח וטיפוח מוסדות ציבור ברמה המטרופולינית, הארצית ואף הגלובלית, אך לא על חשבון פיתוח וטיפוח שירותי ציבור מקומיים שיכולים לספק מענה לצרכים של מגוון אוכלוסיות ושגמישים דיים כדי לענות על צורכי העתיד
- פיתוח מרחבים ואירועים שיחזקו את כוח המשיכה של העיר למבקרים רבים - תיירים, מבליים, צרכני תרבות ועוד, תוך צמצום ההשלכות השליליות הפוטנציאליות והבטחה שאיכות החיים של תושביה לא תיפגע
- שמירת האיזון בין טיפוח חיי עיר קוסמופוליטית, תוססת ומושכת קהלים מגוונים לבין תמיכה בקהילות המקומיות וטיפוח החיים הקהילתיים



נספח

תוכנית החוסן - ניתוח ראשוני: תפישות בעלי עניין ומצאי פעולות בעיד

תהליך העבודה שמציעה המתודולוגיה של 100 ערי החוסן מתבסס על שני כלים מרכזיים לאיסוף המידע, המשמש כבסיס לקבלת ההחלטות בכל הקשור לקביעת "אזורי הגילוי" (Discovery Areas) בהם תתרכז פעילות החוסן בעיר: ניתוח תפישות ומצאי פעולות.

ניתוח תפישות בעלי העניין

כלי ניתוח התפישות מאפשר לבחון עמדות של בעלי עניין שונים לגבי נקודות החוזק והחולשות העיקריות בעיר כפי שהם תופשים אותן. לכלי זה שלוש מטרות עיקריות: ריכוז עמדות בעלי עניין בנוגע לחולשות ולנקודות חוזקה בעיר; זיהוי וקטלוג תחומים רלוונטיים לפעולה בתחום החוסן; איתור נקודות שבהן יש הסכמה רחבה או נקודות מחלוקת בין בעלי עניין שונים בעיר והתחלת המיפוי של נקודות חפיפה או זיקה בין תחומי פעילות בנושא חוסן.

במסגרת השימוש בכלי ניתוח התפישות, נעזר צוות התוכנית במידע שנצבר במהלך הכנת התוכנית: כ-100 משתתפים בסדנת ההתנעה של תוכנית החוסן, כ-100 משתתפים לקחו חלק בסדנאות וקבוצות מיקוד של התוכנית האסטרטגית, כ-800 משיבים הגיבו באינטרנט לממצאי סדנאות אלה, כ-15 ראיונות מתוך 40 ראיונות נערכו עם בעלי עניין שונים בעיר. בנוסף, נעזר צוות התוכנית בסקרים כלליים שנערכו בעיר בנושאים רלוונטיים, וב-5,000 נסקרים טלפוניים במסגרת סקרים תקופתיים של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. ההבחנה בין בעלי עניין אשר נשאלו על נושאים נקודתיים לעומת בעלי עניין אשר נבחרו באופן רנדומלי מרחבי העיר להשתתף בסקרים מאפשרת לבחון נקודות מחלוקת בין בעלי עניין שונים בעיר.

סך הכול נאספו כ-200 תפישות של בעלי עניין שונים, ואלה חולקו לפי תחומים אשר הוגדרו מראש על ידי תוכנית החוסן העולמית. למשל: התפישה החיובית כי "לעירייה יש יכולת כלכלית ומקצועית שיכולה לסייע לצמצום פערים חברתיים" אשר נאספה במסגרת סקר אינטרנטי של העירייה קוטלגה כנקודת חוזק בתחום "קידום מנהיגות וניהול יעיל", לעומת זאת האבחנה השלילית כי "נדרשת פלטפורמה הולמת יותר לשיתופי פעולה עם המגזר העסקי" שנאספה במסגרת ראיון קוטלגה כנקודת חולשה בתחום

"טיפול שגשוג כלכלי". לרוב קוטלגו התפישות על בסיס תחום ראשי ותחום משני אליו הן נוגעות.

ניתוח התפישות אפשר לצוות התוכנית למפות את התחומים שבהם נתפשות יותר נקודות חולשה מאשר נקודות חוזקה, ואלה סומנו כתחומים בעלי פוטנציאל לפעילות לחיזוק החוסן העירוני. תחומים שזוהו בתל-אביב-יפו הם: מענה לצרכים בסיסיים (דיור), בריאות הציבור, קהילות לכידות ומעורבות, יציבות חברתית ביטחון וצדק, תקשורת וניידות אמינות, מנהיגות וניהול אמין ותכנון ארוך טווח כוללני. לעומת זאת, הבטחת ההמשכיות של שירותים חיוניים וטיפול שגשוג כלכלי קוטלגו כתחומים בהם בעלי העניין הביעו עמדות מעורבות וציינו כמות דומה של נקודות חוזקה ונקודות חולשה.



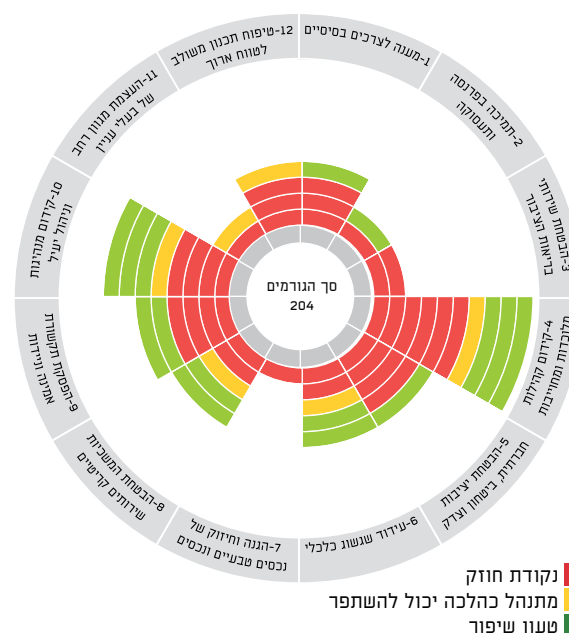
מקור: תוכנית 100 ערי חוסן מיסודה של קרן רוקפלר

ניתוח מעמיק יותר של תתי-התחומים איפשר להעלות נקודות עניין נוספות. כך למשל, בתחום "קהילות לכידות ומעורבות" הביעו בעלי העניין דאגה בנוגע לקיטוב המתמשך על רקע פערים כלכליים וחברתיים וכן בנוגע לחוסר היכולת הקיימת או הנתפשת של הציבור לקחת חלק בקבלת החלטות. במקביל, עלו תפישות חיוביות בנוגע לאופי הסובלני והפלורליסטי בעיד. תחום "יציבות חברתית, ביטחון וסדר" בלט בחוסר ההתייחסות של בעלי עניין לנקודות חולשה או חוזקה בנושא שחיתות. בנוסף, עלו תפישות חלוקות בין בעלי עניין שונים. קבוצות אוכלוסייה שנגעו למהגרים או לדרום העיר ציינו תחושות חוסר תקשורת ואמון בכוחות המשטרה וכן תחושת חוסר ביטחון אישי גבוהה. לעומת זאת, משתתפי סקרים ברחבי העיר העידו על תחושה של סדר וביטחון, ותחושת ביטחון אישי גבוהה. ניתוח מלא של כל התפישות הוגש במסמך נפרד.

בשלב הבא עברו התפישות ניתוח לבחינת קשרים בין תחומים. בניתוח נמצא כי בעלי עניין רבים זיהו קשר בין קידום קהילות, לכידות ומעורבות לבין מנהיגות וניהול יעיל. כך למשל, היו שראו בשיתוף ובתהליכי היועצות עם הציבור אמצעי לחיזוק קשרים קהילתיים. בנוסף, נמצא כי בעלי העניין מצאו כי קידום תקשורת וניידות אמינות כרוכות בתכנון ארוך טווח וכוללני. ממצאים אלה מצביעים על הצורך לקדם פעילות בנושאים אלה באופן משולב הכולל דאגה לשני התחומים החולקים זיקה משותפת.

איור 1

204 תפישות בעלי עניין על פי תחומים המוגדרים על ידי תוכנית החוסן העולמית



איור 2

תפישות בעלי עניין על פי זיקה בין תחומים



מצאי הפעולות

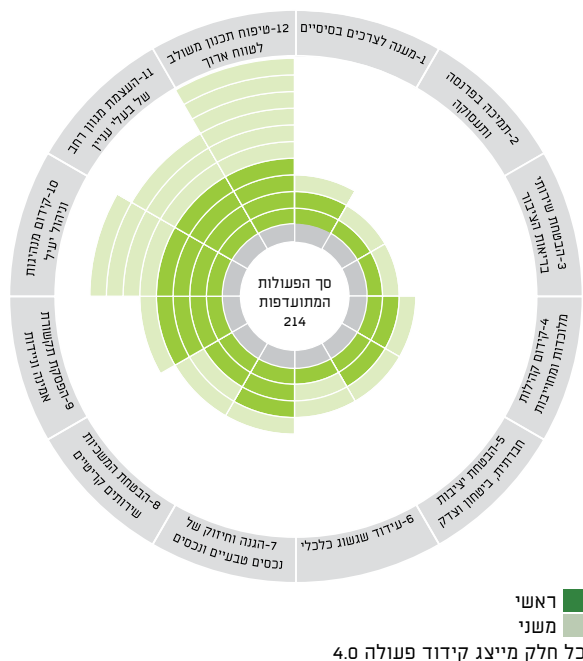
הכלי השני שנעשה בו שימוש בתוכנית החוסן הוא כלי "מצאי הפעולות". בכלי זה קוטלגו פעולות של העירייה, הממשלה ובעלי עניין פרטיים בנושאים שונים. לכלי זה שתי מטרות עיקריות: הצגת תמונת מצב ברורה למקבלי החלטות על הפעולות המרכזיות הנעשות בתחום העיר וזיהוי פעולות שיכולות להשתלב עם פעולות לחיזוק החוסן. כך למשל, אם אזור הגילוי יתמקד בחינוך לגיל הרך בקרב אוכלוסיות מוחלשות, מצאי הפעולות יכול להציג תמונת מצב: האם נעשות בעיר פעולות בתחום בהיקף מסוים ואם כן - אילו גורמים יכולים להיות רלוונטיים להעצמתן (ממשלה, עירייה, אקדמיה וכו').

מצאי הפעולות של העיר תל אביב-יפו כלל 214 פעולות. פעולות העירייה נאספו בעיקר באמצעות מנהלי מינהלים ואגפים בעירייה, ופעולות הממשלה נאספו מראיונות עם בעלי תפקידים ומספר פעולות הממשלה לשנים 2017-2018. מידע נוסף על פעולות נאסף על בסיס התייעצות עם מומחים. גם בכלי זה קוטלגו הפעולות לפי אותם תחומים שהוגדרו מראש על ידי תוכנית החוסן העולמית. כך למשל, הפעולה "פיתוח מודל לדיוור שיתופי" קוטלגה כפעולה בתחום הצרכים הבסיסיים (דיוור), והפעולה "תכנון מסילה רביעית באיילון" קוטלגה כפעולה בתחום "אספקת שירותי תקשורת וניידות". לרוב קוטלגו הפעולות באמצעות תחום עיקרי ותחום משני אליו הן רלוונטיות.

על פי ניתוח מצאי הפעולות, תחומי הפעילות הבולטים בתל-אביב-יפו הם תקשורת וניידות, תכנון ארוך טווח וכוללני, מנהיגות וניהול יעיל והעצמה של מגוון רחב של בעלי עניין. גם כאן העלה ניתוח מעמיק יותר תובנות נוספות. כך בתחום "תקשורת וניידות" נרשמה פעילות רבה בנושאים של רשתות תחבורה, תחבורה ציבורית ותקשורת. לעומת זאת נרשמה פעילות מעטה בתת-תחום של הובלת מטענים. באופן דומה נרשמה בתחום "נכסים מוגנים" פעילות רבה בנושאי מדיניות סביבתית, ופעולות מעטות יותר נרשמו בנושאים של: אמצעי ביטחון, תשתיות חיוניות ותשתית יתירה. ניתוח מלא של כל הפעולות הוגש במסמך נפרד.

איור 3

מצאי פעולות על פי תחומים המוגדרים על ידי תוכנית החוסן העולמית



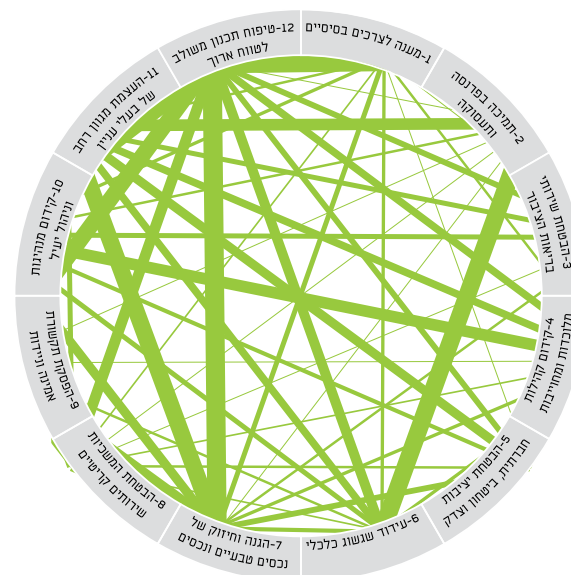
בשלב הבא עברו הפעולות ניתוח לבחינת קשרים בין תחומים. מיון הפעולות לתחומים ראשיים ומשניים העלה כי פעולות בתחום הדיוור, התחבורה, הנכסים המוגנים והניהול כללו לרוב גם תכנון ארוך טווח וכוללני; פעולות בתחום קידום פרנסה ותעסוקה כללו התייחסות לקידום שגשוג כלכלי ולהעצמת מגוון בעלי עניין; פעולות בתחום קידום קהילות לכידות ומעורבות כללו התייחסות לקידום מנהיגות וניהול יעיל.

קשר בין תפיסות בעלי העניין למצאי בפעולות

בחלק האחרון של ניתוח מקורות המידע חיפש צוות התוכנית את הקשר בין תפישות בעלי העניין לבין מצאי הפעולות. תחומים שבהם לא זיהו בעלי עניין נקודות חולשה ואיומים רבים מצד אחד, אולם פעילויות רבות נרשמו בהם לא מצביעים על צורך בפעולה לחיזוק החוסן. בתל-אביב-יפו, מרבית התחומים הצטיידו ככאלה.

איור 4

תפישות בעלי עניין על פי זיקה בין תחומים

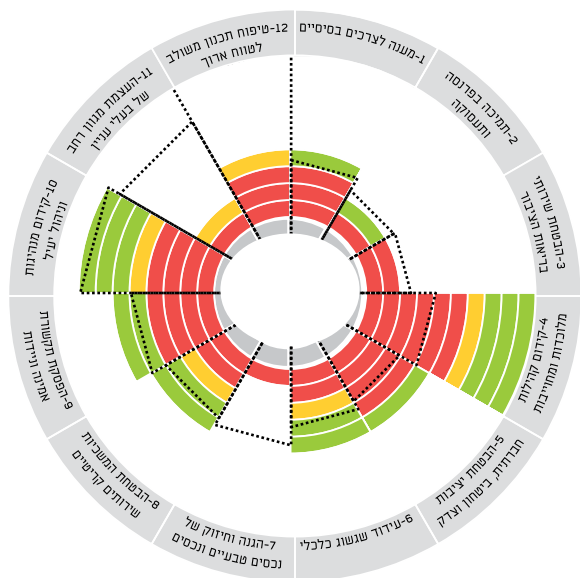


לעומת זאת, הכלי אפשר לזהות שני תחומים מרכזיים שבהם בעלי העניין הצביעו, מצד אחד, על יותר חולשות ואיומים מאשר נקודות חוזקה, ומצד שני נרשמה בהם כמות מועטה יחסית של פעולות בתחום. תחומים אלה הם: **"קידום קהילות לכידות ומעורבות"** ו**"הבטחת יציבות חברתית, ביטחון וצדק"**. אם כן, ממצאי המחקר מצביעים על שני תחומים אלה ככר אפשרי לפעילות לטובת חיזוק החוסן העירוני. מומלץ כי פיתוח פעילות לחיזוק החוסן בתחומים אלה ישלב פעילות בתחומים הנמצאים בזיקה עמם. כך למשל, אפשר שייזום פעולות לקידום לכידות חברתית יצריך פן הכולל

קידום מגוון רחב של בעלי עניין. בנוסף, יוזמה של קידום ביטחון וצדק תצטרך להתייחס לפער הקיים בין התפישות של תושבי כלל העיר לבין תפישות אוכלוסיות מיוחדות כגון אוכלוסיית המהגרים ואוכלוסיית דרום העיר.

איור 5

ממצאי הטלת מצאי פעולות על תפישות בעלי העניין על פי דירוג המשיבים



..... פעולות הרשות
תפישות בעלי עניין על פי דירוג גורם

- נקודת חוזק
- מתנהל כהלכה יכול להשתפר
- טעון שיפור

כל קטע מייצג תפישות לגבי גורמים 3.8

לסיום נדגיש כי לשימוש בכלים הללו יש מספר מגבלות שצריך לקחת בחשבון בעת הסקת המסקנות:

4. הכלים משמשים את כל הערים ברשת 100 ערי חוסן, ולכן לא תמיד ניתן לשקף באמצעותם את כל הסוגיות שעלו ביחס לעיר תל-אביב-יפו. נושאים כגון: דיור, חינוך ורווחה לא קיבלו את הביטוי המדויק.

5. ההתייחסות היא כלל עירונית, ללא חלוקה לאזורים גאוגרפיים, ויכולה להיות משמעותית בהקשר של תל־אביב-יפו.
6. ניתוח התפיסות אינו מתיימר להציג את כלל התפיסות של כל בעלי העניין בעיר.
7. ישנם פערים בין מספר המשתתפים בראיונות ובסדנאות לבין המשתתפים בסקרים, וכן פערים בתפיסת "משקל" החולשות והחוזקות בין משתתפי הסקרים והראיונות.

רשימת מקורות

פרק ראשון: חברה וקהילה

אגף קהילה נועד וספורט, המחלקה לנוער ולצעירים. (2012). *תושבים צעירים - מדיניות חדשה: תוכנית אב לצעירים בתל אביב-יפו*. עיריית תל-אביב-יפו.

גונן עמירם. (1972). השפעת תנאי ייצור וקשרי מסחר על מיקום חרושת בגלעין המטרופולין של תל אביב-יפו. *מחקרים בגאוגרפיה של ארץ ישראל*, ח, 42-64.

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, (2015). הון חברתי: נתונים מתוך הסקר החברתי 2014. *סטטיסטיקל* 155.

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שנתון סטטיסטי לישראל 2016. המרכז למחקר כלכלי וחברתי. (2014). סקר העיר: קהילתיות. עיריית תל-אביב-יפו.

המרכז למחקר כלכלי וחברתי. (2017). תל-אביב-יפו בראי המספרים: נתונים ומגמות. עיריית-תל אביב-יפו.

מונטרסקו דניאל. 2017. 1.8. "שהיד חדש נולד ביפו, והמשטרה יכולה להאשים רק את עצמה", הארץ.

מינהל קהילה, תרבות וספורט. (2017). *אסטרטגיה*. עיריית תל-אביב-יפו.

עיריית תל-אביב-יפו. (2005). *תוכנית אסטרטגית לתל-אביב-יפו: חזון העיר*.

עיריית תל-אביב-יפו, מינהל ההנדסה, היחידה לתכנון אסטרטגי, 2014.

קיפניס ברוך. (2009). תל-אביב רבתי כעיר עולם: מוקד ברשת גלובלית וראש ענקי במרחב הישראלי. אצל: קיפניס ברוך (עורך). *תל-אביב-יפו: מפרבר גנים לעיר עולם*. תל-אביב: פרדס הוצאה לאור, 227-260.

שחר אריה. (2000). כפר גלובלי? עיר גלובלית! פנים: כתב עת של הסתדרות המורים, גיליון 12, פברואר.

שנל יצחק. (2009). אזורים חברתיים בתל-אביב-יפו. אצל: קיפניס ברוך (עורך). *תל-אביב-יפו: מפרבר גנים לעיר עולם*. תל אביב: פרדס הוצאה לאור, 339-361.

Barber R. Benjamin. 2013. *If Mayors Ruled the World*. New Haven and London: Yale University Press.

Center for Economic and Social Research. 2015. *Tel Aviv Startup City*. Tel Aviv- Yafo.

Friedmann John and Wolf Goetz. 1982. World Cities Formation: An Agenda for Research and Action. *International Journal of Urban and Regional Research*, 3, 309-344.

Davis Mike. 1990. *The City of Quartz: Excavating the Future of Los Angeles*. New York: Vintage Books.

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

Hall Peter. 1984. *The World Cities*. New York: McGraw Hill.

Ham van Maarten, Tammaru Tiit, Vuijst de Elise, and Lwiers Merle. 2016. Spatial Segregation and Socio-Economic Mobility in European Cities. Discussion Paper No. 10277. Bonn: IZA Institute for the Study of Labor.

Harvey David. 2008. The Right to the City. *New Left Review*. September-October Issue. 23-40.

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.

Lefebvre Henry. 1996. *Writings on cities*. Translated and Edited by Kofman, Eleonore; Lebas, Elizabeth, Cambridge, Massachusetts: Wiley-Blackwell.

McKinsey&Company. 2014. *How to Make a City Great*.

D&B. דירוג Dun's 100 של המשרדים הגדולים לשנת 2017.

D&B. Dun's 100 רשימת פירמות רואי החשבון הגדולות בישראל לשנת 2017.

צימנסקי בן שחר ושות' בע"מ. סקירת ענף המסחר לשנים 2010 ו-2015.

[2016]. OECD. "מדיניות בנוגע לעסקים קטנים ובינוניים ויזמות בישראל 2016" (עסקים עד 100 מועסקים).

אגף שוק ההון. 2017. דוחות סוכנויות ההסדר.

תוכנית אסטרטגית-כלכלית לעיר ניו-יורק [2012]. עדכון התוכנית האסטרטגית [2015].

תוכנית אסטרטגית-כלכלית לעיר ניו-יורק [2012]. אתר SBS <http://www1.nyc.gov/site/sbs/index.page>, חוק סיוע הישרדות לעסקים.

תוכנית אסטרטגית-כלכלית לעיר סן-פרנסיסקו [2013]. אתר החברה הכלכלית: <http://oewd.org/tech-sf>.

תוכנית אסטרטגית-כלכלית לעיר לונדון [2016]. אתר Tech-City: <http://www.techcityuk.com>.

תוכנית אסטרטגית לעיר לונדון [2016]. The London Plan.

אתר האינטרנט של החברה הכלכלית OEWd.

I amsterdam - ניתוח המצב הקיים בסקטור הפיננסי והעסקי באמסטרדם.

National Intelligence Council. 2017. Global Trends: Paradox of Progress. <https://www.dni.gov/files/documents/nic/GT-Full-Report.pdf>

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

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

Startup Genome. 2017. Global Startup Ecosystem. Report 2017 <https://issuu.com/peerasakchanchaiwittaya/docs/globalstartupecosystemreport2017>

Taylor J. Peter. 2005. Leading World Cities: Empirical Evaluation of Urban Nodes in Multiple Network. *Urban Studies*, 42 (9), 1593-1608

World Economic Forum. 2016. *The Global Risks: Report 2016*. <https://www.weforum.org/reports/the-global-risks-report-2016>

פרק שני: כלכלה עירונית

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שנתון סטטיסטי לישראל 2016.

המרכז למחקר כלכלי וחברתי. [2016]. השנתון הסטטיסטי של עיריית תל-אביב-יפו.

בנק ישראל. "רשימת סניפי התאגידים הבנקאיים בישראל 2017". [2016]. EY. דו"ח משק הביטוח.

[2016]. D&B. דו"ח בתי ההשקעות.

אגף שוק ההון במשרד האוצר. [2017]. רשימת סוכנויות הביטוח - מגדל, כלל ופניקס.

[2017]. D&B. מועסקים מרשימת הסוכנויות הבולטות בישראל.

עיריית תל-אביב-יפו. [2016]. קובץ שינויי שימוש ארנונה.

עיריית תל-אביב-יפו. [2016]. ספר תקציב העירייה.

TALLINN - ESTONIA'S ECONOMIC CENTRE. 2017 Facts about Tallinn

<http://www.tallinn.ee/est/ettevotjale/Facts-about-Tallinn-2017.pdf>

URBACT II Thematic Network BASELINE STUDY. 2012. Creative Spin - Creative Spillovers for Innovation

http://www.keanet.eu/docs/creativespin_baselinestudyfinal.pdf

Tom Fleming Creative Consultancy. October 2015. Cultural and creative spillovers in Europe: Report on a preliminary evidence review

<https://ccspillovers.wikispaces.com/Evidence+review+2015>

פרק שישי: חינוך

עיריית תל-אביב-יפו. (2017). קובץ התלמידים העירוני.

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. (2011). פני החברה בישראל.

שלמה סבירסקי ונוגה דגן-בוזגלו. (אוגוסט, 2011). יעדים לתיקון החינוך לקראת קידום כלל התלמידים בישראל (מכון אדוה).

נחום בלס ויוסי שביט. (2016). התפתחויות במערכת החינוך בעשור האחרון (מתוך דוח טאוב).

רינה כהן. יש הורים להצלחה: השפעתם של הורים על למידה.

ליה אתינגר. (2014). השקעה בראשית החיים מפתח לשוויון הזדמנויות (מכון "שחרית").

המכון לחינוך דמוקרטי. עיר דמוקרטית עיר חינוך במאה ה-21.

פרופ' עמי וולנסקי. (2008). מתוך מאמר בהארץ.

הגיע זמן חינוך. (2016). Ubiquitous learning על-פי קלנצ'ס וקוף.

המכון לחינוך דמוקרטי. (2014). "עיר דמוקרטית עיר חינוך במאה ה-21, מפת דרכים לשינוי חברתי-חינוכי-קהילתי".

פרק רביעי: תיירות

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. דוחות שונים.

סקר התיירות של משרד התיירות לשנת 2015.

אתר סטיסטה, מעודכן ל-2015.

AIRDNA, מעודכן לינואר 2017.

אתר 2017, TripAdvisor.

אתר 2015, Euromonitor.

פרק חמישי: תרבות

דוח פיל"ת. (2015).

Berlin Strategy. Urban Development Concept Berlin 2030

http://www.stadtentwicklung.berlin.de/planen/stadtentwicklungskonzept/index_en.shtml

Berlin CULTURAL FUNDING REPORT

[/https://www.berlin.de/sen/kultur/en/cultural-policy](https://www.berlin.de/sen/kultur/en/cultural-policy)

[/https://www.berlin.de/sen/kultur/en/funding](https://www.berlin.de/sen/kultur/en/funding)

Lisbon. 2016. REVIEW OF LISBON'S CULTURE 21: ACTIONS SELF-ASSESSMENT

http://www.agenda21culture.net/sites/default/files/files/cities/content/informe_lisboa-eng.pdf

Lisbon. May 2014. Results of the Intercultural Cities Index: A comparison between more than 50 cities

<https://rm.coe.int/16802ff6ce>

Nika Murovec1; Damjan Kavaš. 2012. CREATIVE INDUSTRIES IN LJUBLJANA URBAN REGION. 2012. <http://www.ier.si/files/Working%20paper-70.pdf>

פרק שביעי: סביבה עירונית

Sadik-Kahn j [ed.] 2016, Global Street Design Guide, Global Designing Cities Initiative, NACTO

<http://www.jaimelerner.com/principal/index.asp>

<https://www.iamexpat.nl/expat-info/dutch.../amsterdam-2040-master-plan-smart-city>

<https://isocarp.org/app/uploads/2014/05/AfE-2011-Structural-Vision.pdf>

<https://www.stefanoboeriarchitetti.net/en/portfolios/tirana-030-2>

<https://www.teva.org.il/?CategoryID=201>

www.sviva.gov.il < דף הבית > נושאים א'-ת' < טבע ומגוון ביולוגי > טבע עירוני

סיגל בר-ניר ויעל מוריה, כיבוש השממה ושימור הטבע כשני היבטים בתרבות ישראל, מתוך מראה מקום: ארבע גישות באדריכלות נופ בישראל - קטלוג תערוכה, הגלריה האוניברסיטאית לאמנות ע"ש גניה שרייבר, אוניברסיטת תל אביב.

ענבל בריקנר בראון. (ינואר 2008). אקולוגיה עירונית, מושגי יסוד, הגדרות ותפיסות שונות בסוגיות ניהול טבע עירוני, מכון דש"א.

<https://www.wwt.org.uk/wetland-centres/london>

פרק שמיני: סביבה מקיימת

המשרד להגנת הסביבה. ממניא - מערך ניטור אוויר ארצי.

המשרד להגנת הסביבה. מצאי פליטות ארצי.

<http://www.sviva.gov.il/PRT/Israel/Pollutant-emissions-inventory/Pages/Pollutant-Emissions-Inventory-GIS.aspx>

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. הנסועה הבין עירונית, פרסום 1679.

רשות נחל ירקון. (2015). דוח מצב הירקון.

המרכז למחקר חברתי וכלכלי של עיריית תל-אביב-יפו. (2014). הסקר החברתי.

אתר המשרד להגנת הסביבה.

<http://www.sviva.gov.il/subjectsEnv/ClimateChange/Pages/CCImplications.aspx>

פרק תשיעי: תחבורה

חברת נתיבי איילון. (2014). סקר הרגלי נסיעה.

סקר "פיצול נסיעות ורכיבה על אופניים בקרב תושבי תל-אביב-יפו".

המרכז למחקר כלכלי וחברתי. (2016). השנתון הסטטיסטי של עיריית תל-אביב-יפו.

European Metropolitan Transport Authorities. 2015.

פרק עשירי: 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.

גוון עמידם. (2012). אזור הליבה 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. עמודים 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).

צ'מנסקי ובן שחר ושות'. (2013). סקירת ענף המשרדים בצפון ובמרכז מטרופולין תל-אביב. כתב: טל צוקר.

צירני 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, 1-19.

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.

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.

מינהלת עיר עולם. (2015). *Tel Aviv Global 2015-2016*. עיריית תל-אביב-יפו.

מינהלת עיר עולם. (2017). תוכניות 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 וראש ענק במרחב הישראלי. אצל: קיפניס ברוך (עורך). תל-אביב-יפו: מפרבר גנים לעיר עולם. תל-אביב: פרדס הוצאה לאור, 227-260.

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](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

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>

שוויון לא רק במילים, הצלחות ואתגרים בקידום נשים בשירות המדינה; מטה יישום הרפורמה, האגף הבכיר לתכנון אסטרטגי ומדיניות, האגף לשוויון מגדרי.

נשים בתפקידים בכירים ועתודה ניהולית נשית בשירות המדינה; דוח שהוגש לוועדה לקידום מעמד האישה ולשוויון מגדרי; מרכז המחקר והמידע של הכנסת.

הנחיות נציב שירות המדינה בדבר ממונה גיוון תעסוקתי של ההון האנושי.

ייצוג הולם לבני האוכלוסייה הערבית, לרבות דרוזית וצ'רקסית בשירות המדינה; דו"ח של אגף בקרה בנציבות שירות המדינה לשנת 2015.

ייצוג הולם ליוצאי אתיופיה בשירות המדינה; דו"ח של אגף בקרה בנציבות שירות המדינה.

נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות; תיקון מס' 15 לחוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות.

נשים בתפקידים בכירים ועתודה ניהולית נשית בשירות המדינה; דוח שהוגש לוועדה לקידום מעמד האישה ולשוויון מגדרי; מרכז המחקר והמידע של הכנסת.

גיוון תעסוקתי בחברות ממשלתיות; רשות החברות הממשלתית.

מסמך מדיניות של נציבות שירות המדינה: עבודה פרטית; אגף תורה וניהול ידע, המטה ליישום הרפורמה, נציבות שירות המדינה.

כנס שנתי: נציבות שוויון הזדמנויות בעבודה, "שוויון במגזר הפרטי והציבורי", הלמ"ס, 2012.

מדד הגיוון בשוק העבודה: סקירת ההרכב הדמוגרפי של משלחי היד בישראל; 2015.

הדור הבא ישן בחדר הסמוך: פענוח סוציו-תרבותי של דור ה-Y; משרד הכלכלה, 2014.

הארכת שירות מעבר לגיל פרישה; מסמך מדיניות, נציבות שירות המדינה, 2015.

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

Van Crielingen 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>

פרק אחד עשר: הון אנושי בעירייה

1. מקורות כלליים: חוצי מגמות, סקירות של עולם העבודה העתידי

השפעת המגמות בתעסוקה על המעסיקים 2022; ג'וינט ישראל Deloitte-1.

תקציב המדינה והתוכנית הכלכלית לשנים 8-2017; משרד האוצר. הערכת מצב אסטרטגית כלכלית-חברתית; המועצה הלאומית לכלכלה, 2015.

Twelve Forces That Will Radically Change How Organizations Work; BCG

New Ways of Working: The Way We Work is Changing Forever; The B Team

Rewriting the rules for the digital age; 2017 Deloitte Global Human Capital Trends

2. מגמות דמוגרפיות ותרבותיות

הוועדה לבחינת מדיניות תעסוקה; משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה, 2010 [דו"ח אקשטיין].

השינויים הדמוגרפיים והשלכותיהם על ההוצאה הציבורית בשנים 2013-2059; אסף גבע. סקר בנק ישראל 87, נובמבר 2013.

האוצר: האוכלוסייה בישראל משכילה ביחס למדינות ה-OECD; דה-מרקר, 13.12.2015.

הפורום הישראלי לגיוון בתעסוקה.

תעסוקת נשים חרדיות; סקירה של הכלכלן הראשי, אפריל 2016. שיעור ההשתתפות בשוק העבודה לפי קבוצות אוכלוסייה, גילאים והשכלה; סקירה של הכלכלן הראשי, מרץ 2017.

Fostering diversity in public service, OECD Report

Becoming irresistible: A new model for employee engagement; Deloitte Review, 2015

Age Wave, Work in Retirement: Myths and Motivations; Career Reinventions and the New Retirement Work scape; Merrill Lynch Bank of America, 2014

3. המהפכה הטכנולוגית

איבוד עבודות עקב אוטומציה; ישראל וה-OECD.

מקצועות בסיכון: מגמות המחשוב בשוק העבודה בישראל; מכון טאוב, מדהלה בריק.

שוק עבודה דואלי מגמות בפריז, בשכר ובהון האנושי בענפי המשק; מכון טאוב, ברנד ורגב.

עולם העבודה העתידי: השלכות על שוק התעסוקה בישראל; המועצה הלאומית לכלכלה, משרד ראש הממשלה, 2014.

חדשנות בישראל 2016 - תמונת מצב; הרשות לחדשנות.

החיים מתנהלים ברשת - אבל בשירות הציבורי מפקססים, דה מרקר, 14.11.2013.

דו"ח רשות התקשוב הממשלתית לשנת 2015; משרד ראש הממשלה.

רשתות חברתיות בשירות המדינה.

פרסומים בנוגע לתוכנית הדיגיטלית הלאומית (ישראל דיגיטלית):

• <https://www.gov.il/he/Departments/news/digitalisraelfund2news>

• https://www.gov.il/he/Departments/news/digital_leaders

• https://www.gov.il/BlobFolder/news/digital_israel_national_plan/he/Digital_Israel.pdf

How social tools can reshape the organization; By McKinsey

Preparing for a new era of work; By McKinsey

[Human resources analytics] [talent analytics]

4. שינויים בכישורים הנדרשים

PIAAC : סקר מיומנויות בוגרים, מבחן להערכת כישורי בוגרים מגיל 15 עד 65, 2014-2015.

כישורים דיגיטליים לעתיד שכבר כאן; ישראל וה-OECD.

תכנון כוח-אדם לשוק העבודה העתידי; מרכז המחקר והמידע של הכנסת, (2016).

מצבם החברתי כלכלי של צעירים בישראל; מרכז טאוב, (2015).

לא אומת סטארט אפ: ישראל מפגרת בחדשנות אחר המדינות המפותחות; דה-מרקר, 15.7.2013.

פערי מיומנויות בישראל; סקירה של הכלכלן הראשי, דצמבר 2016.

קשר בין תחומי לימוד לעיסוק: מבט השוואתי; סקירה של הכלכלן הראשי, נובמבר 2016.

עתודות לישראל; משרד ראש הממשלה.

מותה בטרם עת של ההכשרה המקצועית בישראל. מסמך מדיניות, מיכל דגן, האגודה לזכויות האזרח, יולי 2016.

5. מגמות ארגוניות וניהוליות

זמינות: ערך בויקיפדיה.

דוח ועדת הרפורמה בשירות הציבורי.

יצאתם לחופש? חצי מהמעסיקים יתקשרו להציק; ynet, 12.10.14.

עבודה מהבית: שכיחות השימוש של אימהות בהסדר זה ומידת תמיכתן במשפחה; משרד הכלכלה.

כ-60% מהנקלטים לשירות המדינה - בחוזים מיוחדים; דה-מרקר, 8.5.13.

העסקת עובדי קבלן ונותני שירותים מן החוץ במשרדי הממשלה; מרכז המחקר והמידע של הכנסת.

ניתוח מרכיבי מודל ה-Flexicurity - בשוק העבודה בדנמרק, בשבדיה ובפינלנד בהשוואה לישראל; מרכז המחקר והמידע של הכנסת

עובדי נציבות שירות המדינה חוששים מהרפורמה; יקיימו אסיפת חירום; דה-מרקר, 17.12.13.

G. USHA, A Role in Propelling Employee Engagement. on Current Hr Issues of Small Scale Sectors in Madurai City, Indian Journal of .Research. Issue 9. pp 175-177

Bakker, Arnold B, ed. [October 30, 2010], "Chapter 2: Defining and measuring work engagement: Bringing clarity to the concept". Work Engagement: A Handbook of Essential Theory and Research. Taylor & Francis. pp. 15-16

Will Half Of People Be Working Remotely By 2020? By The Fast Company, 8.14.14

Hunter, I. & Saunders, J., Transforming HR: how to get shared services, outsourcing and business partnering to deliver what you want, Thorogood Publishing, 2005

Deloitte Global Human Capital Trends 2017

Workplace of the future: A global market research report



פרופיל העיר

תוכנית אסטרטגית

לתל־אביב-יפו

עיריית תל־אביב-יפו
מינהל הנדסה
היחידה לתכנון אסטרטגי