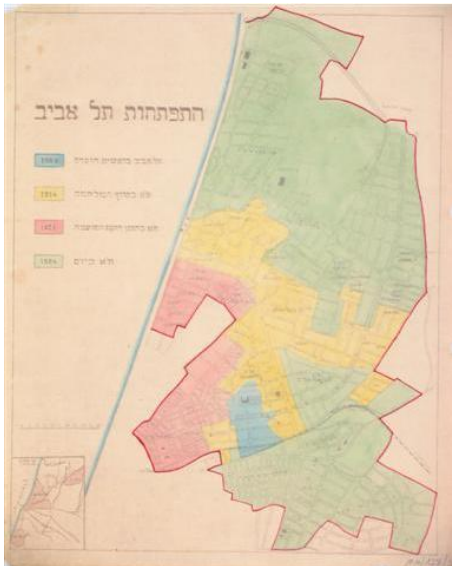


שכונות דרום תל-אביב - כרוניקה של פערים ידועים מראש

מתווה העיר תל-אביב – יפו ובמידה רבה האופי של העיר, מתנהלים עדיין על פי תכניות מתאר מלפני חמישים ושישים שנה. התכניות מתעלמות בעקביות ובשיטתיות משכונות דרום ומזרח העיר והן יוצרות אפלייה ופערים בין הרובעים השונים.

במקום לנצל את הפלטפורמה התכנונית כמצע לשינוי וצמיחה רבתי, תכנית המתאר המקומית החדשה של עיריית תל-אביב - יפו – ת"א/5000 - מקבעת את העוני בדרום העיר ומרחיבה את הפערים ואי-השוויון.

התפתחותה של תל-אביב – תחילתו של אי-השוויון



מפת התפתחותה של תל-אביב (1924)

תל-אביב כמרכז היישוב העברי. כבר מראשיתה, סומנה תל-אביב כמרכז התרבות העברית החדשה. השכונה, שהוקמה ב-1909, התפתחה במהרה לעיר קטנה והפכה למשכנם של אנשים מובילים בתחומי הרוח, התרבות והכלכלה של היישוב העברי המתפתח. תל-אביב גבלה ביישובים ערביים ממזרח ובעיר יפו מדרום, שהיו מקור לחיכוכים עם האוכלוסייה המקומית, ולכן העיר היא התפתחה בכיווני צפון ומערב.

ה-"ותיקים" נגד ה-"חדשים". בשנות העשרים החלה להתגבש הדואליות וההפרדה בין ה-"ותיקים" בעלי הקרקעות לבין עולים חדשים ופליטים מיפו, שהיו פועלים ושוכנו במעונות עובדים. בשנות השלושים גדלו הפערים כאשר אלפי עולים בעלי השכלה והון ממזרח וממרכז אירופה השתכנו במרכז וצפון תל-אביב, בעוד עולים מתימן שהיו חסרי רכוש השתכנו בדרום העיר בשכונה שעדיין נודעת היום כ-"שכונת הארגזים".

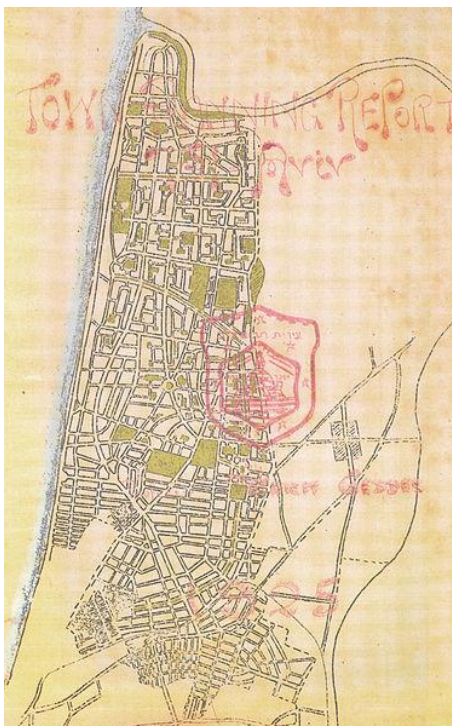
תכנית גדס בחסות הבריטים. במסגרת פעולות הבריטים לפיתוח ארץ ישראל, גובשה בסוף שנות העשרים תכנית התכנון העירוני הראשונה של תל-אביב - תכנית גדס (על שם מתכנן הערים הסקוטי סר פטריק גדס). תכנית זו אושרה בשנת 1932 וקיבעה את אופיין העירוני של שכונות המרכז והצפון הישן - אופי שנשמר עד ליום זה. למעשה, תכנית גדס המתוקנת משנת 1937 הינה תכנית התכנון המאושרת היחידה לאזור הצפון הישן עד ימינו. כבר בה ניתן לראות את הבדלי הגישות של המתכננים עבור צפון העיר לעומת הדרום; במרכז ובצפון העיר שובצו בנדיבות שטחים פתוחים וירוקים שובצו בנדיבות שכמעט ואינם קיימים בדרומה.

איחוד העיר לא הביא לשינוי במדיניות. שנתיים לאחר קום המדינה, אוחדה תל-אביב עם יפו ובנוסף סופחו לעיר המאוחדת שטחים של יישובים ערביים שכנים, שנמחקו. כך נוצר המתווה העירוני המוכר כיום. בעשור הראשון לקום המדינה, קלטה תל-אביב - יפו כ-130,000 תושבים חדשים, אך לצד התפתחות ופיתוח של צפון העיר ומרכזה, השכונות בדרום ומזרח העיר סבלו מבלאי והזנחה מתמשכת.

תוכנית הורוביץ' ומתווה העיר הנוכחי

החזון שהפך למציאות. במהלך שנות החמישים גובשו גבולות ארבעתם הרובעים במתכונת ובמתווה המוכרים כיום (צפון, מרכז, מזרח ודרום). מתווה זה זהה למתווה שהציע ב-1953 אדריכל העיר, הורוביץ', שאף הציע להרוס ולבנות מחדש שכונות שלמות בדרום העיר כגון, כרם התימנים, שפירא, התקווה וכפר שלם לאור מצבן הרעוע. הצעתו של הורוביץ' נדחתה לבסוף על ידי מועצת העיר, אך עם השנים חזונו הפך באופן חלקי למציאות.

שכונות הדרום והמזרח "מופרדות" משכונות הצפון והמרכז. הצעתו של הורוביץ', שהתממשה לבסוף במציאות, מנתקת הלכה למעשה את שכונות הדרום והמזרח ה-"חלשות" משכונות הצפון והמרכז ה-"חזקות". זאת, על ידי שימוש באפיק האיילון כחיץ טבעי



תכנית גדס (1932)



תכנית הורוביץ' (1953)

והקמת אזור תעשייה ומסחר שיוצרים אזור סטרילי בין הרובעים באופן בו קיימת הפרדה מלאה בין אזורי המגורים של השכונות וכפועל יוצא מכך, הפרדה בין האוכלוסיות השונות.

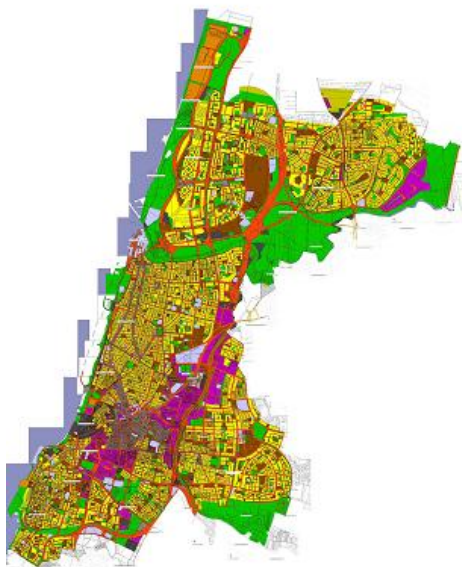
שכונות דרום ומזרח תל-אביב - יפו

מה זה בדיוק דרום "תל-אביב"? המונח "דרום-תל-אביב" מתייחס בעצם לשכונות הדרום והמזרח של תל-אביב - יפו. מדובר ברובעים מספר 7-9, לרוב ללא יפו. מצפון, נמצאות שכונות פלורנטין נוה שאנן, יד-אליהו ותל יצחק. רמת הטייסים וכפר שלם (נוה חן וניר אביב) תוחמות את גבולות "דרום-תל-אביב" ממזרח, ואילו לבנה, ידידיה, פארק דרום, עזרא, הארגזים, קריית שלום, תל כביר ונוה עופר מהוות את הגבול הדרומי. מדרום וממערב נמצאות שכונותיה של יפו, כגון העיר העתיקה, יפו ב'-ד', עג'מי וכו' - אולם לרוב המונח "דרום-תל-אביב" נעדר כל התייחסות לשכונות אלה. שכונות אלה אף הוכרו כשכונות לשיקום על ידי משרד הפנים.

החלק המכונה "דרום-תל-אביב" הוא בעל משקל כבד לעיר. יחד עם יפו מדובר על כ-40 שכונות סך הכל, המאכלסות כ-154 אלף איש, כ-38% מתושבי העיר. השכונות מתפרסות על פני שטח של כ-18 אלף דונם, המהווים כשליש משטחה של העיר וכן כ-64 אלף יחידות דיור המהוות כ-35% מסך יחידות הדיור בעיר.

אפליית אוכלוסיית שכונות הדרום והמזרח

רחוק מהעין, רחוק מהלב. ההפרדה בין שכונות הדרום והמזרח למרכז העיר בשילוב מדיניות של התעלמות מצד העירייה, תרמו במהלך השנים לבלאי ולהזנחה של שכונות אלו. כך, גם מהלכים שנועדו, לכאורה, להביא לשינוי ו-"לקדם" את האזור, תרמו במקום זאת להתדרדרותו. מחלפים שהוקמו מבלי להתחשב במרקם העירוני הרחיבו למעשה את "אזור החיץ" הסטרילי במקום לגשר בין השכונות לבין האזורים שמעבר לאיילון; תשתיות ביוב לקויות המוצפות מדי חורף ופרויקטים כמו התחנה המרכזית החדשה שהפכה לפיל לבן, מוקד של עוני, פשיעה וסמים. כיום, המציאות בעיר זהה לתכנית גדס מלפני כמאה שנה - צפון ירוק מול דרום אפור.



עניים גרים בשכונות עוני. שכונות הדרום והמזרח של העיר המאכלסות תושבים ממעמד סוציו-אקונומי נמוך. 25% מתושבי הרובע הדרומי ו-17% מתושבי הרובע המזרחי מטופלים על ידי משרד הרווחה לעומת 6% בלבד מתושבי רובעי הצפון והמרכז יחדיו. בנוסף, המשכורת המייצגת של תושבי רבעים אלה נמוכה בכ-25% אחוז מהמשכורת הממוצעת בעיר, ובכ-50% מהמשכורות של תושבי הרובע הצפוני. לתושבי רובעי המזרח והדרום גם השכלה נמוכה ביחס לממוצע העירוני, עם 20.1% ו-17.3% בעלי תואר אקדמי בהתאמה, לעומת כמחצית מתושבי רובעי הצפון והמרכז.

חלוקת שימוש הקרקעות הנוכחי (2013)

לתושבי מזרח ודרום העיר זמינים רק רבע מהשטחים הציבוריים של תושבי הצפון. לתושבי הרובע המזרחי, רובע המגורים הגדול בעיר, יש רק 33.3 מ"ר של שטחים ציבוריים לתושב, נמוך מהממוצע העירוני הארצי?? (36.5 מ"ר) ורק כשליש מהשטחים הציבוריים הזמינים לתושבי הרובע הצפוני (99.9?) (ראו טבלה א'). בשכונות הדרום וביפו המצב גרוע אף יותר, שם התושבים "נהנים" מ-27 מ"ר בלבד של שטחים ציבוריים לתושב.

צפיפות הדיור בשכונות הדרום והמזרח גבוהה בהרבה מהממוצע העירוני הארצי. בנוסף על המחסור בשטחים ציבוריים, מבנים ושטחים פתוחים כאחד, חיים תושבי שכונות אלו גם בצפיפות גבוהה - 26.6 מ"ר לתושב ברובע המזרחי ו-29.9 מ"ר לתושב ברובע הדרומי. זאת הרבה מתחת לממוצע העירוני הארצי של 36.5 מ"ר ואף יותר ממרכז העיר, הנחשב תודעתית לאזור הצפוף ביותר בעיר, אך בפועל הינו בעל צפיפות דיור של 40.4 מ"ר לתושב.

בעשרים השנים האחרונות המצב בדרום תל-אביב - יפו נשאר כשהיה. מ-1983 התווספו לרובעי המזרח והצפון רק 10,655 יחידות דיור חדשות. זאת, לעומת תוספת של 17,232 יחידות דיור ברובע הצפוני ו-12,947 ברובע המרכזי, סך הכל ... בחלק החזק של העיר. למרות ששטחי הדירות גדלו במעט באזור הדרום בתקופה זו, הם עדיין נותרו מתחת לממוצע העירוני הארצי.

**ת"א/5000 – תכנית המתאר החדשה**

לתל-אביב אין תכנית מתאר סטטוטורית. במציאות הדיור העגומה של ישראל, אל מול המחירים המאמירים והמחסור הגדל בהיצע, אין זה מפתיע לגלות שלתל-אביב – יפו, המטרופולין המוביל במדינה, אין תכנית מתאר סטטוטורית מאושרת והיא עדיין מסתמכת על תכניות שאושרו לפני חמישים שנה ואף יותר.

התכנית החדשה ששומרת על הישן. בפברואר 2012, לאחר שנים של דיונים, הגישה הועדה המקומית לתכנון ולבניה תל-אביב – יפו את ת"א/5000. תכנית זו משרטטת את המדיניות התכנונית העירונית לחמש עשרה השנים הקרובות. התכנית, שנהגתה על ידי מנהל ההנדסה של עיריית תל-אביב – יפו ומטרתה הסדרת סוגיית התכנון העירוני בהיבטיו הפיסיים לטווח הארוך באופן סטטוטורי ומאורגן, **מכוונת לקיבוע הפערים הקיימים בעיר כיום ויישומה אף יחמיר ויעמיק את אי-השוויון.**

הצפון החדש והדרום הישן

נתון/רובע	צפון	מרכז	מזרח	דרום	סה"כ
אוכלוסייה	102,700	146,700	79,300	75,000	403,700
צפיפות דיור (מ"ר)	42.9	40.4	26.6	29.6	36.5
שטח ציבורי לאדם (מ"ר)	82.9	16.6	33.3	27.0	38.7
שיעור בעלות על דיור (%)	64.1%	33.8%	58.8%	41.2%	44.8%
שטח דירה ממוצע (מ"ר)	107	73	70	65	79
יחידות דיור שהתווספו מ-1983	17,232	12,947	4,903	5,752	40,834
בעלי תואר אקדמאי (גילאי +15)	46.2%	47.7%	20.1%	17.3%	37.0%
משכורת חודשית ממוצעת (ש)	10,632	8,675	7,203 ¹	5,180	8,229

טבלה א' – נתונים סוציו-אקונומיים ורווחה של רובעי תל-אביב – יפו

בניה חדשה בצפון. על פי התכנית המוצעת, בשכונות המרכז והצפון מתוכננות תוספות של אלפי יחידות דיור, כולל שכונה חדשה בת 12,000 יח"ד בצפון-מערב העיר (תכנית 3700) והטמעה של "תכנית הרבעים", המאפשרת תוספות בניה או בניה חדשה עד לגובה של 6-7 קומות ברוב אזורי הצפון הישן ומרכז העיר. זאת, לצד תכניות מאושרות לבניית מגדלים למגורים אשר לא ישונו במסגרת תכנית המתאר (כדוגמת כיכר המדינה ומתחם סומייל).

שימור הקיים בדרום. מנגד, בשכונות הדרום המזרח תכנית המתאר מתאפיינת ב"שמירת האופי הקיים של השכונה" ולעיתים "עיבוי מתון". כך, בשכונות נחלת יצחק, התקווה, נוה צה"ל, בית יעקב, לבנה, ידידיה, עזרא והארגזים התכנית

"**אינה מציעה שינוי**". בביצרון וברמת ישראל מציעה התוכנית זכויות בניה בהיקף מוגבל ללא הגדלת צפיפות או תוספת של קומות ואילו ביד-אליהו ונווה עופר מוצע עיבוי מתון בלבד ותוספת מדודה של יחידות דיור. שינויים משמעותיים יותר מוצעים בשכונות הדרום, הנושקות למרכז העיר (וחלקן אף עברו עם השנים תהליך חלקי של ג'נטריפיקציה) כמו פלורנטינו, נווה שאנן ושכונת שפירא. את כל אזור צומת חולון, מייעדת התכנית לפיתוח אזור תעסוקה ולא לבניית מגורים, בדומה למודל של אזור רמת החייל. זאת, חרף ריבוי שטחי המשרדים בעיר והעובדה כי כבר כיום תל אביב היא העיר השנייה באירופה (אחרי פריז) ביחס מ"ר של משרדים לתושב, עם 11 מ"ר של משרדים על כל תושב. **זהו מחדל. התוכנית קוברת כל סיכוי לשילוב התושבים בשכונות הדרומיות והמזרחיות במרקם העירוני.**

שמירת האופי הקיים כאמתלה לקיבוע הפערים

נתון/רובע	מזרח	דרום
שטח (דונם)	8,101	9,678
יחידות דיור	30,031	34,147
יחידות דיור שהתווספו מ-1983	4,903	5,752
פוטנציאל התחדשות עירונית (יחידות דיור)	125,640	141,975

טבלה ב' – פוטנציאל התחדשות בדרום-מזרח תל-אביב – יפו

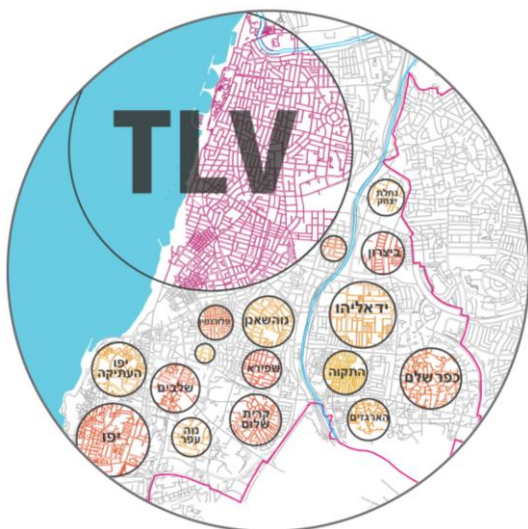
מדוע אם כך מתיימרת התכנית לשמר את אופי השכונות הקיים בדרום העיר? באם היה מדובר בצפון "העשיר", בעל הדימוי היוקרתי והבניה החדשה והמרווחת – הנחת בסיס זו הייתה מובנת. אולם, שכונות הדרום הן ברובן שיכונים ישנים, המורכבים מדירות מתפוררות, בנייני רכבות, רחובות רעועים ותשתיות לקויות.

תושבי השכונות אינם מאמינים ביעילות תכנית המתאר החדשה. במפגשים שערכה העירייה עם תושבי השכונות במסגרת הליך "שיתוף הציבור", ציינו רבים מהתושבים את מצבם הרעוע של המבנים והתשתיות וסברו כי הפתרונות המוצעים על ידי העירייה לעיבוי המגורים במסגרת התכנית לא יפתרו את הבעיות. במסמך רשמי של העירייה על אותם מפגשים, נכתב כי "דובר על אופי התושבים שרבים מהם מזרחיים ומסורתיים שאינם רוצים לגור במגדלים ואם יצטרכו לעזוב, עולה השאלה לאן ילכו".

¹ ללא שכונות נחלת יצחק, ביצרון ורמת ישראל הצפונית יחסית המשכורת המינימלית הינה 6,300 ₪ לחודש.



הדמיית תכנית כפר שלם של אלי פירשט והמכון לרפורמות מבניות



תל-אביב והשכונות - ישר אדריכלים

עיריית תל אביב הוכיחה שהיא מסוגלת לקדם התחדשות עירונית כדגם לאומי ואף בינלאומי, למה שקרוי היום 'המהפכה המטרופוליטית'. כאשר השלטון המרכזי מפולג, משותק וחסר ידע, הופך השלטון המקומי למנוע הצמיחה, כמי שיוצר את התשתית הארגונית לצמיחה. נוכח עובדה זו, מדהים לראות כיצד תוכנית המתאר שהוגשה ונידונה כבר בוועדה המחוזית, אין בה קורטוב של התחדשות עירונית.

הפתרון - הצעת החוק להקמת הרשות להתחדשות עירונית ודיוור בהישג-יד

הצעת החוק של המכון לרפורמות מבניות תפתור את בעיות העוני והתכנון בשכונות. זאת, באמצעות הבטחת הסדרים קנייניים ותכנוניים בקנה מידה לאומי בדרך של חקיקה. במסגרת החוק יוגדרו שכונות דרום ומזרח תל-אביב - יפו כמתחמים להתחדשות עירונית בהן: יוענקו מלוא הזכויות לתושבי השכונות; ירוכזו סמכויות ויקוצרו משמעותית תהליכי התכנון. החוק יוצר מלאי ומאגר קרקעות לבנייה ולפיתוח, שומר על שטחים פתוחים ומחיה אדמות "מתות". יש לאחד בין תל-אביב לשכונות הדרום והמזרח המנותקות באמצעות שינוי תוכנית המתאר מקצה לקצה - והפכת את הדרום לצפון.

פוטנציאל התחדשות של 268,000 יחידות דיור. התוכנית המוצעת תאפשר לייצר דיור מותאם לכל שכבות האוכלוסיה, דיור בהישג יד, דיור לזוגות צעירים, למשפרי דיור ועוד. התוכנית מטפלת גם בקישור בין הדרום לצפון באמצעות חיזוק הרשת העירונית. הדבר הופך היטב בתכנון לדוגמא שנעשה לשכונת כפר שלם, ביזמת העירייה והמכון לרפורמות מבניות, באמצעות פרופ' אלי פירשט, ממשרד מזר פירשט אדריכלים, המנהיג את תכנון הערים במדינה במשך עשרות שנים.

תוכנית זאת הופכת את הצעת החוק לדבר מעשי הניתן לביצוע. קשה להעלות על הדעת שעיריית תל אביב שיזמה עם המכון לרפורמות מבניות את התכנית לכפר שלם מצד אחד, הגישה מצד שני, תכנית, שבהקשר השכונות אינה פותרת את הבעיה. ברור שהנטל של התחדשות עירונית בהיקפים כאלו לא יכול להתממש אלא בשיתוף פעולה מסונכרן בין הממשלה לבין העירייה. חקיקה המעניקה סמכויות מרחיקות לכת לתכנון ופיתוח לעירייה אשר הדגימה כי ביכולתה לבצע התחדשות עירונית בדגם ההתחדשות העירונית בליבה של תל אביב.

בתקופה של מחסור חמור בהיצע דיור, שרק גדל עם השנים, דרום ת"א הינו אזור המשוע להתחדשות עירונית במלוא המובן. דרוש שינוי אשר יביא לא רק להתחדשות המבנים, אלא גם לשיפור המרקם השכונתי באופן שיביא לשיפור של עשרות מונים בחיי תושבי השכונות.

שיתוף פעולה שיביא לשינוי. רק מאמץ משולב של ממשלת ישראל שתאמץ את הצעת החוק, בשיתוף פעולה עם עיריית תל אביב, החייבת להפעיל את כל השפעתה כעירייה מנהיגה, יכול להביא לשינוי המצב, עם הוצאתם מעוניים של כ- 150,000 תושבי שכונות הדרום והמזרח, כ- 40% מאוכלוסייתה של תל אביב. מהלך היסטורי שכזה יביא גם לאספקת דיור לשכבות הביניים של מדינת ישראל.

במקום זאת, התכנית של עיריית תל-אביב - יפו מקבעת את העוני בדרום ומרחיבה את הפערים ואת אי-השוויון בעיר. תכנית המתאר החדשה ת"א 5000 מהווה הזדמנות לשינוי משמעותי לטווח הארוך. שינוי מושכל של התוכנית יעגן את סוגיית ההתחדשות העירונית של שכונות דרום ומזרח העיר מבחינה תכנונית, עובדתית וסטטוטורית באופן שיביא למקסום מירבי של רווחת התושבים והעירייה כאחד ולצמצום העוני באותן שכונות.