

נייר מדיניות

תכנית פעולה בטווח הקצר בנושא
שמירה על מעמדה של תל-אביב
כמרכז כלכלי מטרופוליני וארצי



מוגש למר רון חולדאי, ראש עיריית תל-אביב – יפו

וגם ל: פרופ' דוד דרי

גב' ענת גופן

מר אבי גיל

מגישה: נעמה רינגל

יולי 2006

תקציר מנהלים

ראש העיר הנכבד,

בשנות כהונתך הוחל במהלך ראשון מסוגו של הכנת תכנית אסטרטגית לעיר. מזה מספר שנים עמלים צוותי מומחים יחד עם נציגי ציבור על הכנת התכנית האסטרטגית לעיר, המקיפה את כל תחומי המדיניות העירונית. בד בבד עם השלמת התכנית האסטרטגית, המציגה את היעדים ארוכי-הטווח של עיריית תל-אביב, נגזרות מן התכנית תכניות פעולה קצרות-טווח. נייר זה הוא תכנית פעולה לטווח הקצר בנושא "שמירת מעמדה של תל-אביב - יפו וחיזוקה כמרכז כלכלי מטרופוליני וארצי". הנייר עוסק, למעשה, בתופעה בלתי-רצויה ובבעיה הקשורות ביישום קצר-טווח שהינו ברוח המדיניות לטווח הארוך.

התופעה הבלתי-רצויה המזוהה בנייר זה היא כי כיום, הפיתוח בתל-אביב אינו נגזר מן התפיסה התכנונית המקיפה של המרכז הכלל-מטרופוליני, אשר נקבע כיעד המדיניות ארוכת-הטווח בתכנית האסטרטגית. תופעה זו נובעת מן הבעיה שבטווח הקצר עדיין מתקיימים תנאי תחרות, ופיתוחם של מרכזים עסקיים מתחרים גורם לגלישת הסקטורים הכלכליים השונים אל מחוץ לתל-אביב.

כמענה לבעיית המרכזים המתחרים, מוצעות שלוש חלופות ממשפחת התמריצים, שלהן השלכות מרחביות שונות בהקשר של פיתוח המרכז הכלל-מטרופוליני. אלה נבחנות לאור קריטריונים מינהליים ותכנוניים הנגזרים מן התכנית האסטרטגית, וכן לאור קריטריונים יישומיים.

החלופה המומלצת בנייר זה היא תימרוץ הסקטור הפיננסי, הנוטה לאגלומרציה, על ידי הורדת שיעורי הארנונה - או לחילופין – מתן מענקים שוטפים בגובה ההפרש בין הארנונה בתל-אביב לארנונה בעריות סמוכות. כל זאת בד בבד עם המשכת המאמצים ליצירת שיתוף הפעולה בין הרשויות שבתחומן משתרע המרכז הכלל-מטרופוליני.

לקוח הנייר

ראש עיריית תל-אביב – יפו, מר רון חולדאי

ראש העיר הנכבד,

בשנות כהונתך הוחל במהלך ראשון מסוגו של הכנת תכנית אסטרטגית לעיר. תכנית זו מתגבשת בתהליך ייחודי, ברוח ועידת ריו. בועידה זו נתבע המונח של פיתוח בר-קיימא, בו גלומה תפיסה חדשה ומתקדמת של שוויון פנים-דורי ושוויון בין-דורי. משמעות הדבר היא כי הדור הנוכחי שותף ביצירת המדיניות הנוגעת לו, ועל מדיניות זו לגלות גם אחריות כלפי הדורות הבאים. אין ספק שגיבושה של תכנית אסטרטגית כזו היא מעשה פוליטי חדשני ואמיץ, המציב את עיריית תל אביב – יפו כאחד המוסדות הציבוריים שבהם תהליך קבלת ההחלטות הוא מתקדם יותר ודמוקרטי יותר.

מזה מספר שנים עמלים צוותי מומחים יחד עם נציגי ציבור על הכנת התכנית האסטרטגית לעיר, המקיפה את כל תחומי המדיניות העירונית. המתודולוגיה שנקבעה היא תלת-שלבית:

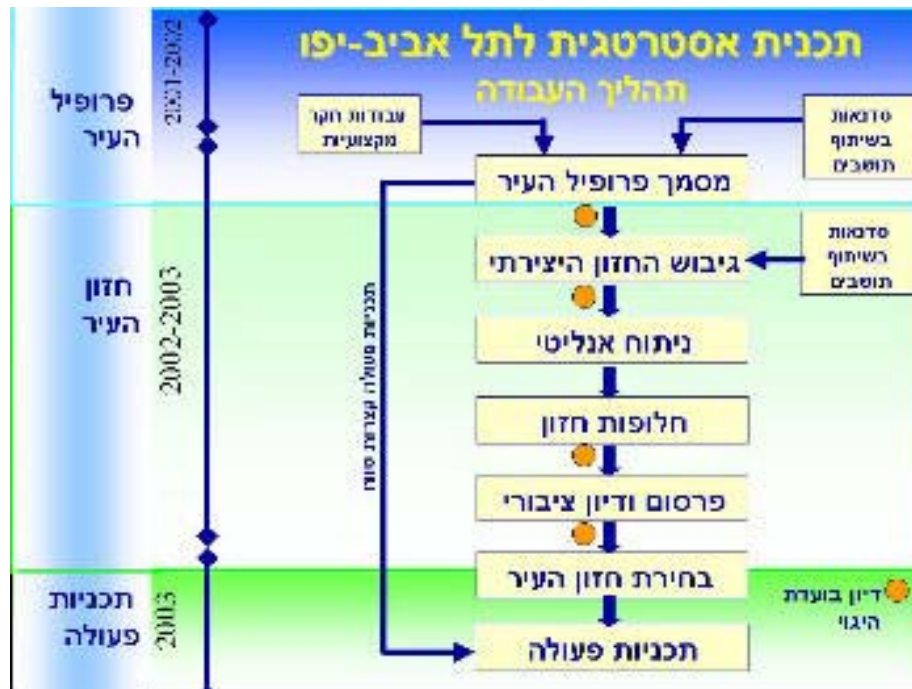
בשלב ראשון נערכו דיונים בקבוצות – תוך שיתוף 600 אישי ציבור מקומיים - לגבי מצב העיר בהווה, על פי חתכים נושאים שונים. שלב זה נמשך שנתיים (בשנים 2001 – 2002). סיכומי הדיונים רוכזו במסמך "פרופיל העיר";

בשלב השני – שבו שותפו 200 איש – גובש מסמך "חזון העיר", שהראשון בארבעת פרקיו עוסק בסוגייה של תל-אביב כמרכז כלכלי מטרופוליני וארצי. שלב זה נמשך שנתיים (בשנים 2003 – 2004);

השלב השלישי והמסכם, בו אנו מצויים כיום, הוא מקצועי בעיקרו. קבוצת מומחים ממכון ירושלים לחקר ישראל בראשות הד"ר מאיה חושן, עוסקת בפיתוח מערכת של אינדיקטורים לניטור ובקרה. מערכת זו תשמש את העירייה לשם הערכת מדיניותה ביחס לחזון, כפי שהוא מובא במסמך "חזון העיר". על סמך משוב זה תוכל העירייה לגבש את תכניות הפעולה להשגת היעדים המופיעים בחזון.

בד בבד עם השלמת התכנית האסטרטגית, המציגה את היעדים ארוכי-הטווח של עיריית תל-אביב, נדרשת העירייה להמשיך ולפעול. בתיאור התכנית נאמר כי "תכנית אסטרטגית מאופיינת ביכולתה לגזור תכניות פעולה מגוונות לאורך כל תהליך התכנית" (כך, למשל, באתר התכנית). בלשון התרשים המתודולוגי נקראו מסמכי המדיניות לטווח הקצר "תכניות פעולה

קצרות-טווח". אלו אמורות ללוות את פעולות העירייה כל עוד המדיניות ארוכת-הטווח טרם גובשה, או אינה ישימה.



תרשים מתודולוגי של תהליך העבודה בהכנת התכנית האסטרטגית (מתוך אתר העירייה. יש לציין כי התאריכים המופיעים כאן הם הערכת עבודה מוקדמת. בפועל, נמשכו השלבים השונים יותר מן המתוכנן).

נייר זה הוא תכנית פעולה לטווח הקצר בנושא "שמירת מעמדה של תל-אביב - יפו וחיזוקה כמרכז כלכלי מטרופוליני וארצי", שהוא אחד מן הקווים האסטרטגיים בחזון העיר. כלומר, יעדי המדיניות ארוכת הטווח כבר נוסחו (על התופעות הבלתי-רצויות והבעיות שאותן הם אמורים לצמצם). נייר זה למעשה עוסק בתופעה בלתי-רצויה ובבעיה הקשורות ביישום קצר-טווח שהינו ברוח המדיניות לטווח הארוך.

תופעה בלתי-רצויה

כיום, הפיתוח בתל-אביב אינו נגזר מן התפיסה התכנונית המקיפה של המרכז הכלל-מטרופוליני.



מוקדי המרכז הכלל-מטרופוליני (מתוך אתר האינטרנט).

המרכז הכלל-מטרופוליני הוא מעין מרכז עסקים ראשי (מע"ר) המשותף לתל-אביב, לרמת-גן ולגבעתיים. זה אמור לשמש כמרכז הפעילות הכלכלית במטרופולין תל-אביב. פיתוחו של המרכז הכלל-מטרופוליני מוצג ב"חזון העיר" כאסטרטגיה מרכזית בשמירה על מעמדה של תל-אביב כמרכז כלכלי מטרופוליני וארצי.

המרכז הכלל-מטרופוליני יהיה רב-מוקדי: ארבעה מוקדים בתחומי העיר תל-אביב, מוקד אחד ברמת-גן (אזור הבורסה) ומוקד נוסף בגבעתיים. מדיניות הפיתוח של המרכז הכלל-מטרופוליני (הכוללת את מדיניות התכנון, המיסוי והרישוי בשטח זה) תקבע במשותף על ידי שלוש העיריות.

בעיה

פיתוח של מרכזים עסקיים מתחרים גורם לגלישת הסקטורים הכלכליים השונים אל מחוץ לתל-אביב.

בטווח הקצר עדיין מתקיימים תנאי תחרות בין מרכזים מתחרים ברחבי המטרופולין, ובראשם המרכזים המתחרים בערים הסמוכות לתל-אביב ("הטבעת הפנימית" של המטרופולין). הנסיונות שנעשו על ידי עיריית תל-אביב להדבר עם שכנותיה ממזרח לגבי שיתוף-פעולה ביצירת המרכז הכלל-מטרופוליני, עלו עד כה בתוהו. מצב התחרות בין הרשויות ממשיך להתקיים. כפי שעולה ממסמך "פרופיל העיר", פיתוח של מרכזים עסקיים מתחרים גורם לגלישת הסקטורים הכלכליים השונים אל מחוץ לתל-אביב, ועלול להחליש את מעמדה כבירה הכלכלית של ישראל.

מטרות

החלופות בנייר זה מציעות אסטרטגיות לפיתוח בטווח הקצר, באופן המתיישב עם המדיניות שנקבעה לטווח הארוך (כפי שזו מתוארת במסמך התכנית האסטרטגית). המטרה הראשית היא, אם כן, התאמתה של המדיניות קצרת-הטווח למדיניות ארוכת-הטווח.

מלבדה, ישנן שלוש מטרות משניות.

הראשונה מביניהן נוגעת למידה שבה ערכים מינהליים באים לידי ביטוי בחלופה המוצעת. זוהי מטרה של נייר זה, מפני שהוא חלק בתכנית האסטרטגית שכל כולה נטועה ברעיונות של ועידת ריו, המדגישים את השקיפות והדמוקרטיה שבעשייה המינהלית. המטרה השניה במטרות-המשנה נוגעת למידה שבה ערכים תכנוניים באים לידי ביטוי בחלופה המוצעת. זוהי מטרה של נייר זה, מפני שהמדיניות ארוכת-הטווח מנחה עיסוק בסוגיה המרחבית של יצירת המרכז הכלל-מטרופוליני. מטרת המשנה האחרונה נוגעת להיבטים יישומיים. נייר זה הוא תולדה של חוסר ישימות (זמני, כך יש לקוות) של המדיניות ארוכת-הטווח. אם החלופה הנבחרת תהיה בלתי-ישימה, הרי שאין כל תועלת בנייר זה.

קריטריונים

מן המטרות המתוארות למעלה נגזרים הקריטריונים, שלאורן ייבחנו שלוש החלופות המוצעות על מנת לבחור בחלופה הטובה מביניהן.

קריטריון ראשון, הנגזר מן המטרה הראשית, יהיה **מידת ההמשכיות במדיניות**. על פי קריטריון זה ינתן לכל חלופה ציון בהתאם למידת התיישבותה עם המדיניות ארוכת-הטווח שגובשה במסגרת התכנית האסטרטגית לעיר. מדיניות הטווח הארוך, כאמור, היא תיאום בין הרשויות בפיתוחו של מרכז כלל-מטרופוליני.

מן המטרה המשנית של ערכים מינהליים נגזרים שני קריטריונים: שקיפות ודמוקרטיה בתהליך קבלת ההחלטות, וכן מניעת סיכון לשחיתות.

שקיפות ודמוקרטיה בתהליך קבלת ההחלטות. פיתוח עירוני כרוך לעיתים במגעים בין הרשות הציבורית לבין גורמים פרטיים ועסקיים. בסיטואציה זו עולה שאלה באשר לתפקידם של הנבחרים בנוגע לקבלת ההחלטות בנושאים פיזיים וכלכליים. מרחב קבלת ההחלטות משתנה, ולאחר חתימה על הסכם עם יזם לא תמיד ברור האם נמשכת קבלת ההחלטות בדרגים הציבוריים, או שמא הם משמשים רק כחותמת גומי. כאלו שאלות התעוררו בעיריית רמת-גן במקרה של שותפות פרטית-ציבורית שנולדה בעסקה שנחתמה בין ראש העיר, צבי בר, לבין חברת השקעות. הדיון במקרה זה הגיע עד לבית המשפט העליון. במהלך המשפט התגלה תהליך קבלת ההחלטות הריכוזי, אשר יש בו משום פגיעה בדמוקרטיה העירונית והחלפתה במשטר עירוני המונהג על ידי קואליציה מצומצמת של יזמים, פוליטיקאים ופקידים בכירים.

מניעת סיכון לשחיתות. במגעים הנוצרים בין גורמים פרטיים ועסקיים לבין גורמים ציבוריים גובר החשש מפני הליכים בלתי תקינים. המגזר הפרטי מתקרב לחיים הפוליטיים המקומיים, קירבה העלולה להעניק עוצמה יתירה לגורמים אלה ולאפלייתם לטובה גם מעבר למדיניות התמריצים האוניברסלית. יש לוודא שהמדיניות המוצעת אינה מהווה פתח לשחיתות.

מן המטרה המשנית של ערכים תכנוניים נגזרים שלושה קריטריונים – שניים מתוכם נקבעו ב"חזון העיר", והאחרון שבהם נוגע להמשכיות המדיניות התכנונית. הקריטריונים הם: השתלבות הפיתוח במרקמים עירוניים לשימור, ציבוריות המרחב (בניגוד למיסחור המרחב) והתחשבות הפיתוח בתכניות אחרות החלות באותו שטח.

השתלבות הפיתוח במרקמים עירוניים לשימור. בין שימור לפיתוח קיים מתח מתמיד. כל צורה של פיתוח משנה את אופיו המקורי של מרקם עירוני. בתל-אביב נושא השימור הוכר כבעל חשיבות בינלאומית, כאשר הוכרזה היא נכללה ברשימת ארגון המורשת העולמית. כדי לווסת את המתח בין שימור לפיתוח, הגדירה התכנית האסטרטגית איזורים בעיר להם ניתנו דרגות שונות של שימור ופיתוח, בהתאם למאפייניהם. קריטריון זה יבחן באיזו מידה עולה התמריץ המוצג בכל חלופה בקנה אחד עם קביעות אלה.

ציבוריות המרחב. במסגרת הפיתוח המואץ הנובע מן התחרות בין הערים, מעורבים בפיתוח העירוני גורמים רבים שאינם גורמים ציבוריים. המרחב העירוני מאוים והופך יותר ויותר לנשלט על ידי יזמים, מוסדות פיננסיים וגורמים בעלי אוריינטציה כלכלית ברשות העירונית.

אל מול תופעות אלה, שמה לה התכנית האסטרטגית למטרה את טיפוח ציבוריותו של המרחב העירוני בתל-אביב. על כן, ככל שהמרחב נשמר ציבורי יותר, כך החלופה טובה יותר.

התחשבות הפיתוח בתכניות אחרות החלות באותו שטח. קריטריון זה מתייחס להמשכיות המדיניות התכנונית. באזור המע"ר חלות תכניות קודמות, שלתכנית האסטרטגית אין כל סמכות לבטלן. בין תכניות אלה נתייחס בעיקר לתוכנית "לב תל-אביב". תוכנית זו שעסקה בסוגייה של החיאת מרכז העיר הישן, קבעה מגבלות תכנוניות (לפיהן פועלת העירייה) שמטרתן למנוע את נטישת אזורי המגורים אותם דוחק המע"ר במהלך התפשטותו בכיוון צפון-מזרח.



מפת סיווג מרקמים לפי דרגות אינטנסיביות של פיתוח ושימור (מתוך אתר האינטרנט)

מן המטרה המשנית של היבטים יישומיים נגזרים שלושה קריטריונים: עלות החלופה, אפקטיביות החלופה ושימיות טכנית של החלופה.

עלות החלופה. לא במובן של עלות לעירייה בשלב הראשון, אלא התייחסות למרכיב ההוצאות על החלופה ביחס להכנסות הצפויות ממנה.

אפקטיביות החלופה. החלופות עוסקות בשיפור היכולת התחרותית בטווח הקצר, ולכן מהירות ההשפעה של החלופה והיקף השפעה זו, הם משמעותיים בהערכת החלופה.

שימיות טכנית ופוליטית של החלופה. החלופות כולן מתבססות על מהלכים שכבר נעשו, במידה זו או אחרת, בישראל. קריטריון זה בוחן באיזו מידה קיים קושי טכני או פוליטי במימושה של החלופה, לאור נסיון זה.

חלופות

נייר זה מציג שלוש חלופות ממשפחת התמריצים, כמדיניות קצרת-טווח בפיתוח המרכז הכלל-מטרופוליני, בתנאי התחרות השוררים כיום.

למעשה, מספר משפחות של חלופות יתאימו לצמצום מימדי התופעה הבלתי-רצויה והבעיה. משפחת חלופות אלטרנטיבית, לדוגמא, היא זו העוסקת בדרכים מוסדיות שונות ליצירת שיתופי פעולה בין תל-אביב לבין רמת-גן וגבעתיים. שלוש חלופות אפשריות במסגרת משפחת-חלופות זו הן: יצירת לחץ על גופים ממשלתיים להביא את שלוש העיריות לידי שיתוף-פעולה; הרחבת טווח סמכויותיו של אחד מאיגודי הערים בגוש-דן שבו חברות שלוש הערים, לעסוק בסוגיות התכנוניות הקשורות בפיתוח המרכז הכלל-מטרופוליני; ופנייה לשתי העיריות האמורות להיות שותפות למרכז הכלל-מטרופוליני במטרה להתקשר בהסכמים לפחות עם אחת מהן, לגבי תחילת התכנון של המרכז הכלל-מטרופוליני.

משפחת התמריצים נבחרה בנייר זה, בשל האינדיקטורים שנקבעו לניטור ובקרת המדיניות בנושא קידום מעמדה של תל-אביב כמרכז כלכלי מטרופוליני וארצי. אלה הם ארבעה אינדיקטורים המדגישים את הפיתוח של תל-אביב דווקא, ללא תלות במידת שיתוף הפעולה, אשר נראה כרגע רחוק ממוחשי. אינדיקטורים אלה הם:

1. מספר החברות הרב-לאומיות בתל-אביב – יפו מתוך כלל החברות הרב-לאומיות בישראל.
2. התוצר בתל-אביב - יפו ביחס לתוצר בישראל.
3. שיעור המועסקים בקודקודים פיננסיים ועסקיים בתל-אביב – יפו ביחס לישראל.
4. שיעור המועסקים בשירותים פיננסיים ועסקיים בתל-אביב – יפו ביחס לישראל.

כאמור, אינדיקטורים אלה מלמדים כי הדגש בסוגיה של שמירת מעמדה של תל-אביב כמרכז כלכלי מטרופוליני וארצי, הוא בראש ובראשונה על פיתוחה של תל-אביב עצמה, ופחות מכך על יצירת המרכז הכלל-מטרופוליני המשותף. עם זאת, אין ההמלצה על חלופה של תמריצים פוסלת את האפשרות לפעול גם בחיפוש אחר חלופה מוסדית טובה ליצירת שיתוף-הפעולה. הנכון ביותר יהיה ליישם את חלופת התמריצים המומלצת בנייר זה בו בזמן שתיושם גם חלופה מוסדית ליצירת שיתוף הפעולה.

- **חלופה ראשונה: שותפויות פרטיות-ציבוריות בפיתוח "ספינות דגל" להכוונת הפיתוח העירוני אל ארבעת מוקדי המרכז הכלל-מטרופוליני המצויים בתחום העיר תל-אביב.**

המרכז הכלל-מטרופוליני, כפי שהצטייר במסגרת החזון למדיניות ארוכת-הטווח של תל-אביב, הוא בעל מספר מוקדים בתל-אביב, רמת-גן וגבעתיים. בתחום העיר תל-אביב יהיו ארבעה ממוקדים אלה, לאורך שתי גדות האיילון. לכל מוקד מאפייני הייחודיים: מוקד המע"ר הצפוני יהווה את מוקד התחבורה הגדול בעיר, באיזור הקריה ותחנות הרכבת. מוקד זה מיועד לפיתוח עירוני אינטנסיבי, הכולל משרדים, מסחר, מלונאות, מוסדות תרבות וכן מבני מסחר ומגורים. אופי הבינוי – בנייני מגדלים, היוצרים את שער הכניסה הצפוני למע"ר; מוקד המע"ר ההיסטורי ממוקם ברצועה ליניארית המשתרעת לאורך שדרות רוטשילד ורחוב אחד העם, והרחובות הניצבים להם. הבנייה החדשה תכלול מגדלי משרדים, שמיקומם ייקבע תוך התחשבות בבניינים לשימור שבחזית שדרות רוטשילד; מוקד מזרח האיילון יפותח ברצועה ליניארית לאורך גדת האיילון המזרחית. מוקד זה מיועד להיות אזור תעסוקה של תעשייה עתירת ידע (היי-טק); מוקד המע"ר הדרומי מדרום לשכונת קריית שלום יהווה מוקד לספורט, מסחר ובילוי.

דרך מקובלת להכוונת הפיתוח העירוני היא באמצעות התערבות ציבורית באתחול תהליך היווצרותו של מוקד עירוני. זאת על ידי שותפות ציבורית-פרטית בפיתוח נדל"ני שיהווה "ספינת דגל", אשר תיצור גלים נוספים של פיתוח בסביבתה. כזה היה המקרה בפיתוחו של מרכז השלום (מגדלי עזריאלי), במטרה להסיט את מרכז העיר מזרחה, בסמוך לרשת הדרכים המובילה מרחבי המטרופולין לתל-אביב. ראש העיר דאז, שלמה להט, קרא ליזמים להציע את הצעותיהם ל"פרויקט יוקרה של העיר ולהניף את דגל הצטרפותה לעידן מרכזי העסקים הגדולים והמודרניים".

התמריץ לפיתוח משתנה על פי תנאי ההתקשרות בין העירייה לבין הגוף הפרטי. במקרה זה הקצתה העירייה כ-34000 מ"ר הנמצאים בבעלותה לצורך הקמת מרכז השלום, מהם התחייבה להחכיר ליזם 33500 מ"ר לתקופה של 200 שנה. שוויו של השטח המוכר ליזם עמד בעת העסקה על יותר מ-40 מיליון דולר. בתמורה התחייב היזם לבנות את מגדלי המשרדים, את שטחי המסחר ואת מגרש החניה.

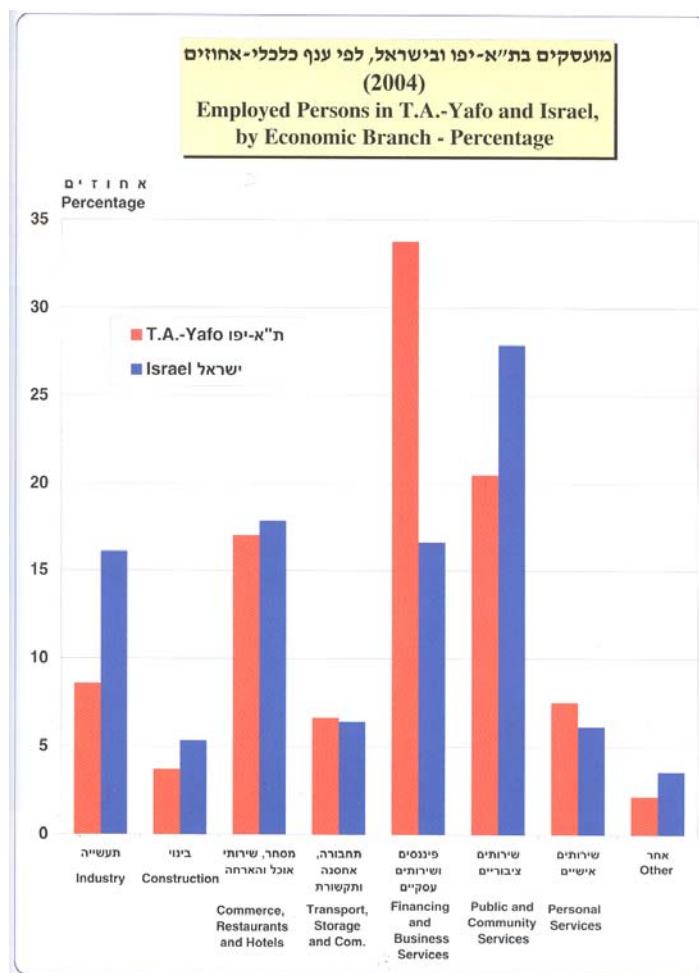
על פי חלופה זו תמשיך העירייה ביצירת "ספינות דגל", על ידי כניסה בשותפויות פרטיות-ציבוריות. כך תוכל העירייה להמשיך ולרתום הון פרטי למפעלים גדולים ומרכזיים של פיתוח עירוני, ועל ידי כך להעצים את מימדי הפיתוח ולהאיצו. אסטרטגיה זו מבוססת על פיתוחם של מרכזים נקודתיים שבתורם יגרמו לפיתוח של סביבתם. לכן חלופה זו מתיישבת יפה עם התפקוד הרב-מוקדי של המרכז הכלל-מטרופוליני, שאליו מכוונת המדיניות ארוכת-הטווח. אכן, מוצע במסגרת חלופה זו להתבסס על החלוקה למוקדים על מנת לרכז את המאמצים והמשאבים המושקעים בפיתוח עירוני. לפיכך מוצע כי העירייה תאתר קרקעות שבבעלותה הממוקמות בכל אחד מארבעת המוקדים המיועדים במרכז הכלל-מטרופוליני, ובכל אחד מן המוקדים תוציא לפחות מכרז אחד לפיתוחו של פרויקט שיהווה את ספינת הדגל לסביבתו.

(יש להבהיר כי השימוש במושג "שותפויות פרטיות-ציבוריות" אינו אחיד. יש המגדירים כשותפות פרטיות-ציבוריות רק מקרים שבהם הבעלות על הנכסים היא משותפת. על כל פנים, חלופה זו מציעה שההתקשרויות יהיו מן הדגם הזה אשר שימש בפיתוח מרכז השלום)

- **חלופה שנייה: תימרוץ הסקטור הפיננסי, הנוטה לאגלומרציה, על ידי הורדת שיעורי הארנונה - או לחילופין – מתן מענקים שוטפים בגובה ההפרש בין הארנונה בתל-אביב לארנונה בעריות סמוכות.**

תל-אביב – יפו היא עיר הליבה של המטרופולין הגדול במדינה, שתושביו מהווים 44% מכלל האוכלוסיה. מאז שנות השישים יורד משקלה של העיר באוכלוסיית המטרופולין, אך העיר מצליחה לשמור על מעמדה המרכזי בשני תחומים חשובים המעצבים במידה רבה את אופייה: התחום העסקי-פיננסי ותחום שרותי התרבות והפנאי.

תל-אביב מהווה קודקוד הפעילות הכלכלית של ישראל. חלקה בתעסוקה של כלל המדינה ובתוצר הלאומי השנתי גדול פי שלושה מאשר חלקה באוכלוסיית המדינה. ניתוח המועסקים בתל-אביב – יפו לעומת ניתוח כלל המועסקים בישראל, מדגיש את מרכזיותה בפעילות הפיננסית בישראל ומציב אותה כבירה הפיננסית-עסקית של המדינה.



לתל-אביב יתרון יחסי בולט בתחום של פיננסים ושירותים עסקיים (מתוך שנתון סטטיסטי מס' 44 של עיריית תל-אביב – יפו לשנת 2005).

הפעילות הפיננסית מאופיינת ברמה גבוהה של ריכוזיות המתבטאת גם בפריסתה במרחב: למוסדות פיננסיים נטייה להתקבצות (אגלומרציה) במרכזים פיננסיים. מרכזים אלה פועלים לפי עקרון של תשואה עולה לגודל. בראשית ההתפתחות של מרכז פיננסי משפיעים גורמים שונים על מיקומם של המוסדות, אולם מרגע שהמרכז הפיננסי החל להתגבש, הרי שהנטייה לאגלומרציה נוטה לשמר את המצב.

ברחבי העולם נמצא שיעור גבוה של מועסקים בשירותים הפיננסיים במטרופולינים הגדולים ביותר. במחקר על הקהילייה האירופית הוכח כי שיעור המועסקים הגבוה ביותר בשירותים פיננסיים בכל מדינה, נמצא באופן קבוע באזורים המטרופוליניים הגדולים ביותר.

יתרונות האגלומרציה לא נעלמו בעידן הטכנולוגי, וגם כיום ממשיכה הפעילות הפיננסית להתנהל במוקדים מקובצים של מוסדות פיננסיים, המחוברים ביניהם ברשתות חובקות-עולם. למרות התחזיות שקדמו לעידן הטכנולוגי לפיהן התפתחות טכנולוגיית המידע תייתר את חשיבות המיקום, דווקא בשני העשורים האחרונים גדלה ההתקבצות במרכזים הפיננסיים. יחד עם זאת, בצד המרכזים הפיננסיים ההופכים למקובצים יותר, ניתן להבחין במטרופולינים הגדולים בתופעה צעירה של היווצרות אזור משרדים חדש מחוץ למרכז הפיננסי המסורתי. נוצרה דרישה לדור חדש של בניינים המותאמים לפעילויות המבוססות על תקשורת: רצפות ותקרות שניתן להעביר דרכן כבלים ואנרגיה גדולה יותר הנדרשת לתפעול ולקירור הציוד המשרדי. נראה כי התאמתם של הבניינים המודרניים לדרישות החדשות שמציבה הטכנולוגיה מתחרה בגורם המיקום המסורתי במסגרת השיקולים לבחירת מיקום המשרדים של השירותים הפיננסיים.

הריכוז הפיננסי הותיק והחשוב בתל-אביב מצוי באזור המע"ר הישן, סביב שדרות רוטשילד. באזור זה ניתן להבחין בדיפרנציאציה תפקודית בין הרחובות על פי כיוונם: הרחובות שכיוונם צפון-מזרח הם הרחובות היוקרתיים שבהם מצויות רוב החברות הפיננסיות (שדרות רוטשילד ורחובות אחד העם ונחמני); הרחובות הניצבים להם יוקרתיים פחות (אלנבי, נחלת בנימין ויבנה). אחד ההסברים לתופעה זו הוא שכיוונם של הרחובות הנמשכים לצפון-מזרח תואם את כיוון ההתפשטות של המע"ר אל עבר בורסת היהלומים ברמת-גן, שם מתגבש הריכוז הפיננסי השני בגודלו. ניתן לזהות את הריכוז הפיננסי ברמת-גן כאותו אזור משרדים חדש המופיע גם במטרופולינים גדולים אחרים.

המוקד המשני ברמת-גן, על אף היותו בשטח שיפוט נפרד, מהווה המשך תפקודי רציף למע"ר המטרופוליני. אך כל עוד אין שיתוף פעולה בין הרשויות, מוקד משני זה הוא מרכז מתחרה

למוקד הפיננסי הראשי. הוא מהווה מרכז אטרקטיבי עבור החברות הפיננסיות ששיקולי המיקום בסמיכות לבורסה לניירות ערך בתל-אביב הוא פחות משמעותי בשבילן מן ההתמקמות בבניין מודרני ונגיש באזור שבו הארנונה נמוכה. המיקום בסמיכות לבורסה לניירות-ערך הוא שיקול התמקמות המאבד מחשיבותו, ובפרט עבור החברות הזרות המבקשות לפתוח סניף בישראל.

תל-אביב בחזונה רואה עצמה מתחזקת במאפיינים של "עיר עולם": עיר המהווה מרכז לפעילויות שליטה ובקרה; מרכז לחברות בינלאומיות הפועלות בישראל; מרכז לחברות ישראליות המסתנפות לחברות בינלאומיות; יעד לבנקים זרים הפועלות בחו"ל; מרכז לחברות ישראליות אחזקה השולטות במשק הישראלי. גם האינדיקטורים הפותחים סניפים בישראל; ומרכז לחברות אחזקה השולטות במשק הישראלי. גם האינדיקטורים בודקים את שיעור החברות הזרות המתמקמות בתל-אביב, כמשתנה המעיד על מעמדה כמרכז כלכלי. כמו-כן, קיים מתאם בין התמקמות חברות זרות, לבין השקעות ישירות בפיתוח המקום (Foreign Direct Investment). כדי לפעול להגשמת החזון, על עיריית תל-אביב להבטיח את האטרקטיביות שלה עבור החברות הזרות.

חלופה זו מציעה הורדה משמעותית בשיעורי הארנונה לסקטור הפיננסי (לפחות עד לגובה הארנונה ברשויות מתחרות סמוכות). דבר זה נעשה בעבר, כאשר הנהלות של שני בנקים שקלו לעבור לבורסה ברמת-גן. הורדת שיעור הארנונה גרמה להנהלות אלה להישאר בתל-אביב.

השינויים שיוזמת העירייה בצו הארנונה צריכים לקבל את אישורו של משרד הפנים. לעיתים שינויים מתקבלים, אך לאחרונה נדחו מספר שינויים שניסתה עיריית תל-אביב ליזום בצו הארנונה. אדר' גידו סגל, עורך התכנית האסטרטגית, צופה כי בקרוב יחולו שינויים בחקיקה (המצויים כיום "בצנרת"), אשר יתנו יותר אוטונומיה לעיריות בקביעת שיעורי הארנונה בתחומן. לחילופין, ניתן בינתיים לקבוע מענק בגובה ההפרש בין הארנונה למשרדים פיננסיים בתל-אביב לבין הארנונה בערים הסמוכות. בדרך זו, יתבטל החסרון של המיקום בתל-אביב מבחינת ההוצאות השוטפות.

לכאורה, בחלופה זו גלומה סתירה פנימית, שהרי אחת הסיבות שבגללן תל-אביב מבקשת להישאר מוקד של פעילות עסקית היא תשלומי הארנונה שמשלמים העסקים והחברות לעירייה. אולם סתירה זו אינה מתקיימת במקרה של הסקטור הפיננסי. ניתן לקבוע במידה רבה של וודאות, כי כמות העסקים והעובדים בענפים מסוימים בתל-אביב היא נמוך בהרבה אלמלא

המרכז הפיננסי. אלו הם אותם שירותים הנלווים לפעילות הפיננסית - ראיית חשבון, עריכת דין, שירותי מחשב, שירותי דפוס, שירותי שליחים ומסעדות. שירותים אלה מעסיקים מספר גדול של עובדים. כל אלה ימשיכו לשלם ארנונה לעיריית תל-אביב.

להקלות על הסקטור הפיננסי יהיו השלכות נוספות. כאשר הענף משגשג, משקיעות החברות הון רב בשיפוץ בניינים קיימים. במע"ר ההיסטורי רוב הבניינים הם בני למעלה מ-60 שנה, וחלקם בעלי ערך ארכיטקטוני שיש לשמר. בתקופה של פריחה בשוק ההון בשנות התשעים שומרו חזיתות, ושיפוצים מקיפים בוצעו בחללי הפנים של חלק מן הבניינים במע"ר. השגשוג היה מנוף לשיקומו הפיזי של הגלעין.

המשמעות, לעניינינו, של בחירה בחלופה זו, היא השקעה ממוקדת במע"ר ההיסטורי, דרך ההשקעה בסקטור הפיננסי. המע"ר ההיסטורי הוא החשוב מבין המוקדים של המרכז הכלל-מטרופוליני המתהווה, והפעילות הפיננסית היא הפעילות החשובה ביותר המתנהלת בו.

• חלופה שלישית: קביעת מתחם TLV SPZ

ההשראה לחלופה זו היא דווקא אחת הערים המתחרות בתל-אביב – רמת-גן. פרופ' שחר מן האוניברסיטה העברית, שלקח חלק בתכנון התכנית למטרופולין תל-אביב והתכנית המחוזית למחוז תל-אביב, מזהה את מדיניותה של עיריית רמת-גן במתחם הבורסה כביטוי הישראלי הראשון לרעיון התאצ'ריסטי במקורו של "מתחם תכנון מקל" (Simplified Planning Zone, או בקיצור – SPZ).

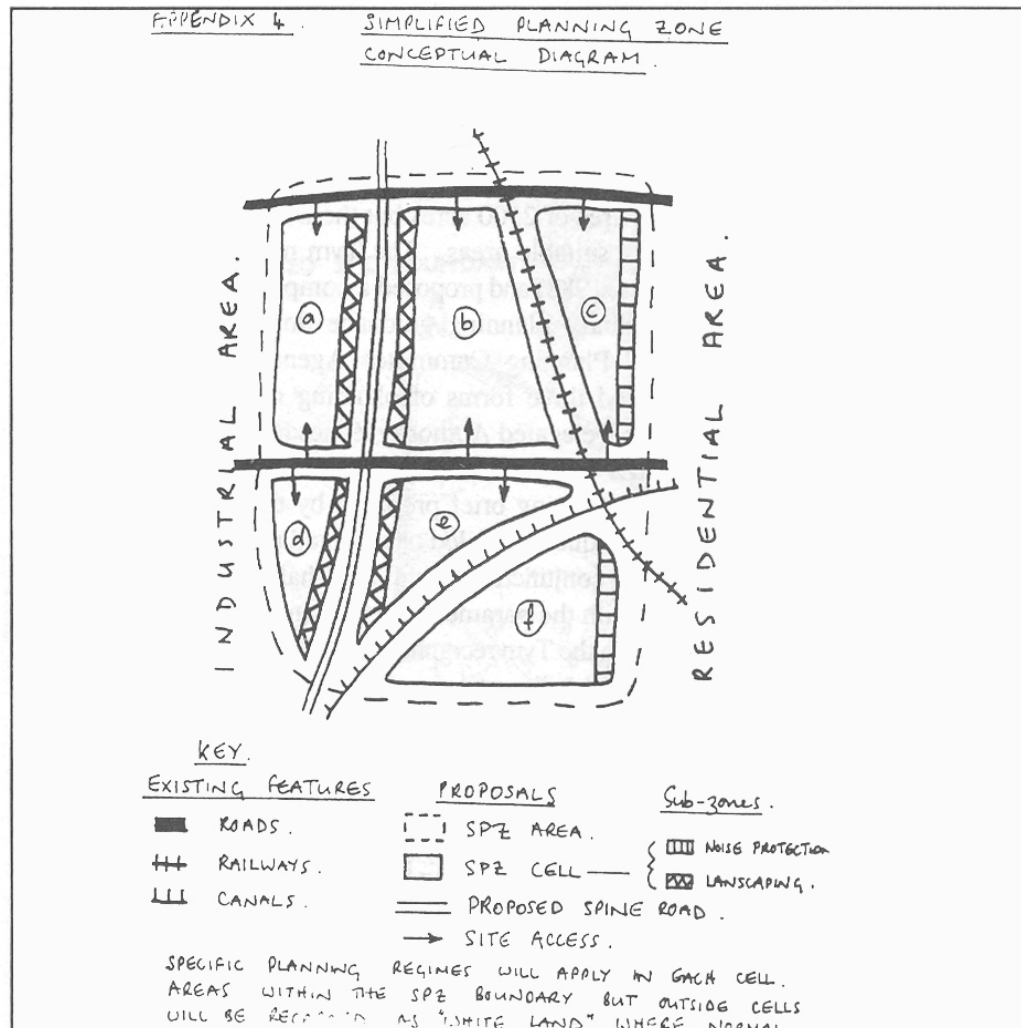
הרעיון התאצ'ריסטי הוא המקבילה התכנונית לעקרון הכלכלי של laissez faire: באזור מוגדר המיועד לפיתוח נרחב, מופחתת הרגולציה התכנונית עד למינימום הנדרש. זאת, על מנת שאילוצים תכנוניים לא יבלמו את תנופת הפיתוח הנוצרת על ידי כוחות השוק. כן נועד כלי זה לתמרץ את הפיתוח באזורים "משומשים" של העיר, שבהם ישבה בעבר תעשייה שכבר פינתה את מקומה. אדמות תעשייתיות נחשבות ל"אדמות חומות" (Brownfields) העוללות להיות פגועות מתוצרי התעשייה. זאת, בניגוד לקרקע בתולית הנמצאת בשטחים הירוקים שבשולי העיר (Greenfields). המע"ר לאורך האיילון המיועד להיות חלק מן המרכז הכלל-מטרופוליני, הוא אזור של "אדמות חומות" שבהן היו בעבר מפעלי תעשייה.

המושג של העדר תכנון הוא בעייתי, בעיקר לאור העובדה ששוק הנדל"ן מאופיין במחזוריות של צמיחה ומיתון. התגובה האיטית של שוק הנדל"ן לירידה בביקושים גורמת לכך שלעיתים קרובות תקופות של צמיחה ופיתוח מסתיימות במשבר פתאומי, כאשר מבנים גמורים נותרים ריקים. תנודה מחזורית זו בלטה מאוד במשבר שחל בשוקי הנדל"ן בערי העולם לונדון וניו-יורק, בתחילת שנות התשעים. משבר זה סימן את קיצו של התור הנדל"ני שהחל בשנות השמונים.

בחלופה זו מדובר בתיחום מאוד ברור של אזור בעיר המיועד לפיתוח אינטנסיבי במיוחד (בנייה של מגדלים), ולא בהתרת הרסן התכנוני לחלוטין. לכן, הבחירה באזור המיועד ליישומה של חלופה זו היא קריטית: תיחום האזור הוא האמצעי היחיד-כמעט המווסת את כוחות השוק החופשי, ומכאן – את היתכנותו של משבר נדל"ני. יש להבין נכונה את כוחות השוק בקביעת תיחומו של האזור, על מנת להימנע ממצב משברי של ביקוש חסר.

דה-רגולציה תכנונית מתבטאת – בין השאר – באי הגבלת הבנייה לגובה, בהסרת הדרישה לספק חנייה על פי מפתח הנקבע בתקנים לחניה, בביטול מגבלות הקשורות באיחוד ובחלוקת חלקות ובהעדרם של קווי-בניין מחייבים. לרוב, עיקר הרגולציה התכנונית במתחמים אלה נוגעת לממשק עם חלקים אחרים של העיר, כגון – חיוב לספק הגנה אקוסטית בקרבת

מגורים, כאשר מדובר בשימושי קרקע העלולים ליצור מטרד של רעש. לעיתים, כאשר ישנו מעבר של אוכלוסיה דרך מתחם התכנון המקל, נקבעות הנחיות של טיפוח הסביבה לאורך הדרך (כך, לפחות, באנגליה). אלמנטים נוספים של רגולציה במתחם של תכנון-מקל נוגעים לפן הבטיחותי, למשל – הגבלות לגבי מיקומם של מחסנים לחומרים מסוכנים.



סכימה של מתחם תכנון מקל: החלוקה העיקרית המאפיינת את המתחם היא החלוקה לבלוקים (ולא, כפי שמקובל בעולם התכנון, חלוקה מפורטת לחלקות). ההנחיות המחייבות העיקריות הן קביעתם של תת-אזורים לטיפול סביבתי לצידי הדרך ולהגנה מפני רעש בקרבת מגורים (מתוך Allmendinger).

כאמור, רמת-גן קבעה באזור הבורסה משטר תכנוני הדומה מאוד למשטר של מתחם תכנון מקל. בוטלו הדרישות לעמידה בתקני חניה, אין כל הגבלות גובה ולא מוגדרים קווי-בניין. הקריטריון העיקרי לאישור פרויקט נדל"ני במתחם הבורסה הוא רווחיותו: אם הפרויקט נמצא

רווחי, תמסור העירייה את הקרקע ליזם במסגרת עסקת קומבינציה, שעל פיה יועבר לעירייה, מקץ הבניה, שטח מבונה בשיעור מוגדר משווי הנכס.

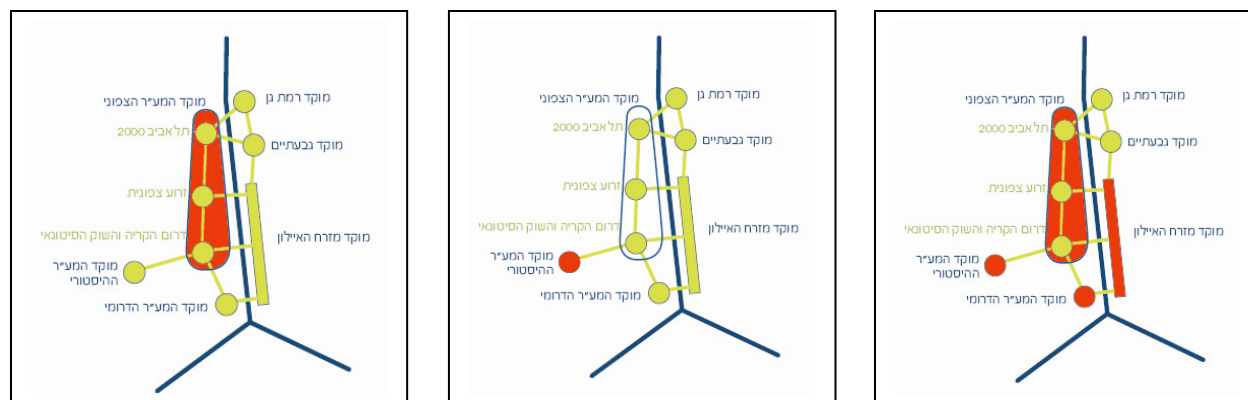
חלופה זו מציעה לקבוע מתחם באזור שיועד בתכנית האסטרטגית כאזור מובהק של בנייה לגובה (השטח המסומן בסגול במפת המרקמים המופיעה למעלה), ובו להחיל משטר של מתחם תכנון מקל. זהו, ללא ספק, האזור שאליו מופנים רוב הביקושים למגדלי משרדים. כמו כן, מפת המרקמים מראה כי זהו אזור ללא רגישות מיוחדת לשימור. חלופה זו מתמקדת בפיתוח הצפוי להיות האינטנסיבי ביותר במרכז הכלל-מטרופוליני, בסמיכות לעורקי התחבורה הראשיים. פיתוח זה הוא עתיר משאבים ביותר, ועל כן רצוי להקל על היזמים, לכל הפחות, בפן התכנוני.

החשש שמא התרת הסדר התכנוני תגרום לכאוס ולחוסר אסתטיקה מתבדה לנוכח המגמות בשוק. בבניית מגדלי משרדים יש חשיבות רבה לחזות אסתטית. חברות עסקיות בוחרות להתמקם במגדלים המשדרים יוקרה. בדרך זו מפגינות החברות עוצמה וחשיבות. הבניין והסביבה נתפסים כאמצעי פרסום וקידום מכירות של החברה, ומעצבים את האופן שבו החברה נתפסת בתודעת הציבור.

את תחושת הציבוריות של המרחב העירוני יש לטפח על ידי מתן הנחיות לגבי המגע של המגדלים עם הקרקע. אלו יהיו ההנחיות העקריות שבהן יידרש פרויקט לעמוד, מלבד רווחיותו, לשם קבלת היתר בנייה. בהנחיות אלה יקבע כי על המגדלים לייצר מרחב ציבורי במפגש עם הקרקע, ואף לתת מקום לפעילות עירונית של מסחר ובילוי.

דיון

החלופות המוצעות בנייר זה מציגות אמצעים שונים לתמרוץ הפיתוח העירוני. כל צורת תמרוץ משפיעה בדרך שונה על אופי הפיתוח של המרחב: החלופה הראשונה מציגה פיתוח בו-זמני של כל המוקדים בתחום תל-אביב הצפויים להוות חלק מן המרכז הכלל-מטרופוליני; החלופה השנייה מציגה פיתוח משולב של המע"ר ההיסטורי יחד עם הפעילות הפיננסית המתרחשת בו; והחלופה השלישית מציגה התמקדות באזור המיועד לפיתוח האינטנסיבי ביותר – במוקד המע"ר הצפוני של המרכז הכלל-מטרופוליני.



ההשלכות המרחביות של החלופות השונות (מימין לשמאל, בהתאמה)

בחלק זה תיסקר כל חלופה בנפרד לאור הקריטריונים.

חלופת הפיתוח הרב-מוקדי באמצעות שותפויות לאור הקריטריונים

ההמשכיות במדיניות התכנית האסטרטגית: החלופה של פיתוח בו-זמני של מוקדים שונים באמצעות שותפויות פרטיות-ציבוריות מתבססת על המבנה הרב-מוקדי של המרכז הכלל-מטרופוליני. מדיניות כזו בטווח הקצר בהחלט מתיישבת עם המדיניות לטווח הארוך.

מידת השקיפות והדמוקרטיה: עלולה להיווצר בעיה בשלב שלחר ההתקשרות עם היזם. בשלב זה לא ברור מהו תפקידם של הנבחרים ביחס להחלטות שיש לקבל. אי בהירות זה עלול לגרום למתחים בתוך השותפות, ולהציב קשיים במימושה. במידה ואכן משמשים הנבחרים כמאשרי תכניות בלבד, הרי שנפגעות השקיפות והדמוקרטיה של הפיתוח הנעשה בחסות ציבורית.

מניעת הסיכון לשחיתות: בקשר הנוצר בין נבחר ציבור הממונים על המשאבים הציבוריים לבין גופים פרטיים ועסקיים בעלי הון, תוך כדי שיתוף הפעולה המתמשך ביניהם

בקידומו של פרויקט ספינת-דגל, יש סכנה של התפתות לשחיתות. קשה לפקח על מקרים אלה, מפני שלאחר שהקשר בין הצדדים נוצר, יכולים מעשי השחיתות להיעשות מחוץ למסגרת השותפות הפרטית-ציבורית המסוימת.

היחס למרקמי שימור: חלופה זו אינה מתייחסת לסוגיות של שימור. מן הסתם פרויקט בעל נוכחות של "ספינת דגל" לא ימוקם על שטח שבו מצויים כיום מבנים המיועדים לשימור. עם זאת, הכוונה בפיתוח נקודתי של מוקדים אלה היא ליצור עוגן שסביבו ימשך תהליך הפיתוח. אין כל בטחון כי המשך הפיתוח לא יעמוד בסתירה לאופיים של מרקמים הסמוכים לאותה "ספינת דגל", ואשר יתכנו כמיועדים לשימור.

ציבוריות המרחב: בבנייה נכונה של השותפות הפרטית-ציבורית ניתן לצמצם את מידת המסחור של המרחב העירוני, ולהבטיח את מקומו של הציבור בו. גם לעניין זה מהווים מגדלי עזריאלי במרכז השלום דוגמא טובה: העירייה בחרה בהצעה שדאגה למעברים ציבוריים במפלס הרחוב, וזאת למרות שהוצגו הצעות נוספות למגדלים שהיו רווחיות הרבה יותר.

המשכיות במדיניות התכנונית: חלופה זו תואמת את כוונותיה של תכנית לב תל-אביב. בניית מגדלי משרדים כגון מרכז השלום מסייעת במניעת התופעה של דחיקת מגורים מפני משרדים המתרחשת בשל הצורך בהתפשטות המע"ר, עקב גידולו.

עלות: העלות לעירייה היא שוות-ערך לקרקעות המוקצות ליזמים לצרכי פיתוח, יחד עם עלות ההצעה הזוכה במכרז.

אפקטיביות: חלופה זו היא התערבות מתוחכמת ונקודתית, המתחילה גל של פיתוח באמצעות השקעה בפרויקט מרכזי. עם זאת, הפיתוח סביב הפרויקט מתחיל לרוב לאחר הקמתו, כך שזמן ההקמה עלול לפגום במהירות שבה יושגו תוצאות לאור חלופה זו.

ישימות טכנית ופוליטית: הדוגמא של מגדלי עזריאלי מלמדת כי חלופה זו היא ישימה ואף תזכה לתמיכה רבה. אם תיושם היא בעלת סיכויים גבוהים לממש את יעדיה.

חלופת ההקלה בארנונה/ המענקים לסקטור הפיננסי

ההמשכיות במדיניות התכנית האסטרטגית: מדיניות הטווח הקצר המוצגת בחלופה זו משתלבת במדיניות הטווח הארוך, אם כי היא אינה מובילה אליה (שהרי ההשלכות של חלופה זו הן פיתוחו של מוקד אחד מבין מספר מוקדים). מבחינת הפן של הפעילות במע"ר חלופה זו היא היחידה מבין החלופות הפועלת לחיזוק אחיזתה של תל-אביב בסקטור הפיננסי. אלמלא פעולה דחופה בעניין זה, יתכן ובעתיד הלא-רחוק תמצא תל-אביב מול עובדה מוגמרת של חלוקת-עבודה עם המוקד הפיננסי המשני ברמת-גן: בחלוקה זו יהווה המע"ר ההיסטורי בתל-אביב את מקום מושבם של המוסדות הפיננסיים הישראליים החשובים, בעוד במתחם הבורסה ברמת-גן

יתפתח מרכז פיננסי של חברות ישראליות צעירות וחברות זרות. חלוקת-עבודה כזו ניצבת בסתירה לשאיפתה של תל-אביב להפוך לעיר-עולם.

מידת השקיפות והדמוקרטיזציה: חלופה זו מציעה תהליך פיתוח שקוף ודמוקרטי, שהרי קבלת ההחלטות בנושאי תכנון ופיתוח נותרת במבנה הביורוקרטי המקורי. ההקלה הכוללת בארנונה או המענקים שינתנו לסקטור הפיננסי הם גלויים לציבור.

מניעת הסיכון לשחיתות: בנקיטת חלופה זו לא נוצרים מצבים שיש בהם משום סיכון מוסרי לשחיתות.

היחס למרקמי שימור: בעניין השימור חלופה זו מציעה שתי השלכות מנוגדות: מחד גיסא, החברות והמוסדות הפיננסיים משקיעים בטיפול המבנים שבהם הם ממוקמים, כולל שיפוץ מבנים לשימור; מאידך גיסא, הנטייה להתקבצות מגבירה את האינטנסיפיקציה של המע"ר ההיסטורי שהינו אזור בעל רגישות גבוהה לשימור. אינטנסיפיקציה זו מפירה את אופי המרקם ההיסטורי. הגישה שהוצעה לפיה ייבנו מגדלים מאחורי המבנים לשימור המצויים לאורך השדרה, אין די בה על מנת לשמר את אופי המרקם העירוני. יחד עם זאת, גישת שימור זו מע"ר ההיסטורי מגובה על ידי המדיניות המוצעת במסגרת התכנית האסטרטגית, ועל כן לא נראה בפגיעה זו חלק מן הדיון בעניינינו.

ציבוריות המרחב: האינטנסיפיקציה המלווה בפיתוח השדרה מאפשרת את המשך קיומו ופריחתו של המרחב הציבורי בשדרה כפי שהיא היום, תוך המחשת החשיבות הערכית של פיתוח עם שימור.

המשכיות במדיניות התכנונית: מבחינת ההשלכות המתייחסות לתכנית לב תל-אביב נראה כי השפעתה של חלופה זו היא חיובית. הנטייה של הגלעין הפיננסי (בניגוד לפעילויות אחרות היכולות להמצא במע"ר) שלא לגדול בשטחו מבטיחה כי לא יידחקו מגורים מן האזור המאיים מהתפשטות המע"ר.

עלות: חלופה זו כרוכה בניתור על הכנסות מארנונה או לחילופין בהוצאות (אם יחולקו מענקים). אך עלות זו קרוב לודאי תקוּזָז (על אף שלא ניתן להוכיח בודאות באיזה שיעור) על ידי הקמתם של עסקים ושירותים שונים הנמשכים לסביבתם של השירותים הפיננסיים.

אפקטיביות: חלופה זו היא אפקטיבית ביותר בתור "חלופת חירום" (ואכן כך נעשה במקרים מסוימים בעבר) הפועלת למניעת העזיבה של השירותים הפיננסיים ולמשיכתן של חברות פיננסיות בינלאומיות. שירותים אלה הם סוג הפעילות החשוב ביותר במע"ר, כפי שגם מלמדים האינדיקטורים.

ישימות טכנית ופוליטית: בעבר כבר ננקטו על ידי עיריית תל-אביב מהלכים מעין אלה, אולם הם תלויים באישור משרד הפנים (לפחות כל עוד נותר המצב החקיקתי ללא שינוי).

לאפשרות של מתן מענקים בגובה הפרשי הארנונה בין תל-אביב לערים הסמוכות לה, יש סיכויי ישימות גבוהים יותר.

חלופת מתחם-תכנון-מקל

ההמשכיות במדיניות התכנית האסטרטגית: גם בחלופה זו, כמו בחלופה של תמרוץ הסקטור הפיננסי, מדובר בפיתוחו של אך אחד מן המוקדים אשר יהוו לבסוף את החלק התל-אביבי של המרכז הכלל-מטרופוליני. במקרה זה, המדובר במוקד המע"ר הצפוני. על כן מדיניות קצרת-טווח כזו משתלבת אמנם במדיניות ארוכת-טווח אולם לא מובילה אליה.

מידת השקיפות והדמוקרטיה: במימושה של החלופה אין סכנה אמיתית לשקיפות התהליך, שהרי ההנחיות לתכנון ופיתוח במתחם שנקבע יהיו מינימאליות, פשוטות וברורות. יחד עם זאת, הענקת חופש תכנוני כמעט מוחלט לכל המרבה במחיר (או לכל המציג פרויקט רווחי יותר) אינה עולה בקנה אחד עם ייצוג רצונו של הציבור, היכול להביע את התנגדותו רק לתיחמו של האזור, אך לא לפיתוח הנעשה בתוכו. לכן חלופה זו פוגמת במידת הדמוקרטיה של פעולות הנעשות בחסות העירייה שבראשותה.

מניעת הסיכון לשחיתות: כמו בחלופה של שותפויות פרטיות-ציבוריות, גם כאן נוצר מגע בין הממונים על המשאבים הציבוריים לבין בעלי הון פרטי ועסקי. אולם בניגוד להתקשרות בשותפות פרטית-ציבורית הדורשת שיתוף פעולה ממושך בין הצדדים, בחלופה זו מתקיים רק מגע קצר בין העירייה ליזם. לכן, על אף קיומה של סכנה לשחיתות, הרי היא פחות משמעותית מבמקרה של שותפות פרטית-ציבורית.

היחס למרקמי שימור: חלופה זו תחומה במרקם שאינו מיועד לשימור בכל דרגה שהיא, ועל כן היא לא נדרשת לגלות רגישות למרקמים המיועדים לשימור.

ציבוריות המרחב: ההנחיות המגדירות קווים מנחים לאופי המגע של הבניין עם הרחוב נועדו להבטיח את ציבוריותו של המרחב. אכן במפלס הקרקע יישמר מרחב ציבורי, אך מרחב ציבורי זה ימצא תחת צילם הכבד של מגדלים המסמלים את שליטתם של גופים פרטיים ועסקיים בדמות העיר.

המשכיות במדיניות התכנונית: המגורים שבאזור זה אינם מוגנים יותר מהרגע שיוחל במתחם משטר של תכנון מקל. לעומת זאת, סביר להניח כי יהיה גם ביקוש למגדלי מגורים במתחם זה, ובתנאים הקרובים לתנאי שוק חופשי שישררו בו כנראה שההיצע יתן מענה לביקוש זה. אולם אין אלה מגורים באותו אופי כאותם מגורים שעליהם מבקשת תכנית לב תל-אביב להגן.

עלות: לחלופה זו אין כל עלות, והיא גם מפנה משאבי-זמן לועדה המקומית לתכנון ובנייה, הנהנית גם היא מקיצור התהליכים.

אפקטיביות: חלופה זו היא אפקטיבית בהנעת תהליכי פיתוח, והשפעתה היא המהירה ביותר, אולם יש בה סכנה של פיתוח-יתר העלול להוביל למשבר.

ישימות טכנית ופוליטית: העובדה שדבר דומה נעשה ברמת-גן אינה מלמדת שבתל-

אביב חלופה זו ישימה. תל-אביב היא עיר מורכבת מרמת-גן מבחינה תכנונית – יש בה אינטרסים של שימור, מודעות גבוהה לזהות עירונית-מרחבית, וציבור הלוקח חלק פעיל במאבקים על הצביון העירוני (כפי שהיה במאבק על בניית המגדלים בשדרות רוטשילד).

טבלת השוואה בין החלופות

מטרה	חלופות / קריטריונים	שותפויות	הקלה בארנונה/ מענקים	מתחם תכנון מקל
המטרה הראשית	המשכיות המדיניות	++	++	+
ערכים מינהליים	שקיפות ודמוקרטיה	-	+	-
ברוח התכנית	הרחקת שחיתות	--	+	-
ערכים תכנוניים על פי "חזון העיר"	יחס לשימור	-	+ (-)	-
	ציבוריות המרחב	+	+	+
	יחס לתכניות אחרות	+	+	-
היבטים יישומיים	עלות	-	- +	++
	אפקטיביות	- +	+	+
	ישימות	+	- +	- +

טבלת השוואה מסכמת

	שותפויות	הקלה בארנונה/מענקים	מתחם תכנון מקל
המטרה הראשית	++	++	+
ערכים מינהליים	-	+	-
ערכים תכנוניים	+	+	-
היבטים יישומיים	- +	- +	+

החלופה המומלצת

תימרוץ הסקטור הפיננסי, הנוטה לאגלומרציה, על ידי הורדת שיעורי הארנונה - או לחילופין – מתן מענקים שוטפים בגובה ההפרש בין הארנונה בתל-אביב לארנונה בעיריות סמוכות

על פי הדיון בחלופות לאור הקריטריונים, נמצאה החלופה השנייה של תימרוץ הסקטור הפיננסי כחלופה הטובה ביותר להתמודדות עם הבעיה ולהפחתת מימדי התופעה הבלתי-רצויה. כאמור, יישומה של חלופה זו צריך להיעשות בד בבד עם המשכת המאמצים ליצירת שיתוף-פעולה עם העיריות הסמוכות ביצירת המרכז הכלל-מטרופוליני.

הטבלה המסכמת מראה שלחלופה הנבחרת יתרונות בהשגת כל המטרות, למעט חולשתה היחסית בהיבטים היישומיים. חולשה יחסית זו מקורה בתלות באישורו של משרד הפנים למהלך זה. אולם גורמים בעירייה סבורים כי קרוב היום בו תינתן לעיריות יותר אוטונומיה בקביעת שיעורי הארנונה בתחומן.

אם יום זה יבושש להגיע, הרי שניתן ליישם חלופה זו כחלופת מענקים בגובה ההפרש בין הארנונה בתל-אביב לארנונה בעיריות סמוכות. כך או כך, חשוב להתחיל במתן התמריצים מוקדם ככל שניתן, מפני שהתחרות עודה בעיצומה.

מקורות

ספרות:

1. חסון, ש. וחזן, א. (1997) **שותפויות בין המגזר הפרטי והמוניציפלי בפיתוח מקומי – דגמים, סיכויים וסיכונים**. ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.
2. עיריית תל-אביב-יפו (2005) **שנתון סטטיסטי 2005**. תל אביב: המרכז למחקר כלכלי וחברתי.
3. צ'רני, י. (1997) **השירותים הפיננסיים בתל אביב-יפו – דפוסים ותהליכים מרחביים**. ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.
4. שחר, א. וברין, א. (2005) "מטרופולין תל אביב: קווים לתיחומה ומערכות שיתוף הפעולה בין ישובי המטרופולין", בתוך: נחמיאס, ד. ומנחם ג. (עורכים) **מחקרי תל אביב-יפו – תהליכים חברתיים ומדיניות ציבורית**. תל אביב: אוניברסטת תל אביב והוצאת דיונון.
5. Allmendinger, P. (1997) **Thatcherism and Planning – The Case of Simplified Planning Zones**. Aldershot, England: Ashgate Publishing Limited.
6. Fainstein, S. (1994) **The City Builders – Property, Politics and Planning in London and New York**. Oxford UK & Cambridge USA: Blackwell.
7. Felsenstein, D., Schamp E.W., Shachar, A. (2002) **Emerging Nodes in the Global Economy: Frankfurt and Tel Aviv Compared**. Dordrecht, The Netherlands: Kluwer Academic Publishers.

ראיונות:

8. אדר' גידו סגל, עורך התכנית האסטרטגית בעיריית תל-אביב – יפו; עינת אמויאל, חברה בצוות התכנית האסטרטגית

9. פרופ' אריה שחר מן המחלקה לגיאוגרפיה באוניברסיטה העברית.

10. ד"ר מאיה חושן ממכון ירושלים לחקר ישראל, חברה בצוות פיתוח האינדיקטורים לתכנית

אינטרנט:

11. אתר עיריית תל אביב – יפו

<http://www.tel-aviv.gov.il/Hebrew/Strategic/About/Index.asp>