

תכנית לפיתוח מכיל בדרום תל אביב

שכונות נווה שאנן, שפירא והתקווה

מאי 2020

יוזמה: תנועת אחותי למען נשים
בישראל ומרכז הגר

הפקה והנחיית מפגשי שיתוף ציבור:
שולה קשת וגבריאל סוד

כתיבה ומחקר: אלעד כהנא
ואורי אטינגר

עריכה: סבסטיאן ולרשטיין
ושולה קשת

Israel Affordable
Housing Center
The Buchmann
Faculty of Law
Tel Aviv University

هاجر - بحث وتطوير
الإسكان الاجتماعي
كلية بوخمان
للحقوق
جامعة تل أبيب

הגר - מחקר ופיתוח
דור חברתי
הפקולטה למשפטים
ע"ש בוכמן
אוניברסיטת תל אביב



תודות

מרכז הגר ותנועת אחותי למען נשים בישראל מבקשות להודות לכל מי שסייעו בכתיבת תכנית זו.

תודה לכל מי שהקדישו מזמנם וחלקו עמנו ידע ותובנות על מציאות החיים בדרום תל אביב, שהינם הבסיס עליו מושתת המסמך:

למרצות האורחות ולמשתתפות.ים שלקחו חלק במפגשי שיתוף הציבור בבית אחותי, ביניהן: לינור אברג'יל, מיטל כהן מפורום דיור ציבורי, ריקי כהן בנלולו מהלא נחמדות לא נחמדים ופורום דיור ציבורי, רעות גיא מעמותת עלם, אמה בביוב, דן שוחט, אתי בן ציון ומרגרט בן חמו מעמותת הפרדס, דפנה ליכטמן מספריית לוינסקי וחברת ועד שכונת נווה שאנן ועשרות תושבות ותושבי דרום תל אביב.

למרואיינות ולמרואיינים: אבנר כבל, איריס שוורץ, אסתי שמואלי, גיל גן מור, דוד אגייב, דימה שטיינברג, הדס צור, חגי ברוש, חיים גורן, טום דהרי, יעל גור, ירון זלניק, ישי בלנק, מאיה ריפטן, מור גלבע, סוזאן בן – עזרא, סנדרה ניצן, עברי באומגרטן, צבי טוב, עדן שושני, עלמה שירן, שירן פרץ, שמוליק שיינטוך ושרון רוטברד;

תודה לכל מי שקראו את הדוח, העירו ושיפרו: אדר' שרון רוטברד, עו"ד אסף וייצן סגן יו"ר ועד שכונת נווה שאנן, גבריאל סוד, ד"ר נילי גורין רכזת כוח לקהילה, פרופ' נטע זיו וילי נובק.

תודה מיוחדת לאלה ידעיה, פעילה חברתית תושבת דרום תל אביב, ועוזרת פרלמנטרית של חה"כ לשעבר דב חנין על הליווי וההכוונה לאורך התהליך ולנציגת שתי"ל שירה איתן.

תודה להדס גולדמן שסייעה בביצוע ראיונות ואיסוף מידע.

תודה לקרן החדשה לישראל, לקרן קווינה טיל קווינה ולקרן רוזה לוקסמבורג על תרומתן שאפשרה את כתיבת התכנית.

תקציר

התכנית לפיתוח מכיל בדרום תל אביב היא פרי שיתוף פעולה בין מרכז הגר ו תנועת אחותי² ועוסקת בשכונות נווה שאנן, שפירא והתקווה שבדרום תל אביב. מסמך זה מבקש להשלים את "[התכנית האסטרטגית לביזור ושילוב של מבקשי מקלט](#)", שפירסם מרכז הגר בשיתוף שורה ארוכה של ארגונים ובהם ארגון א.ס.ף ותנועת אחותי. בעוד שאותה תכנית התמקדה ביצירת תנאים לקליטה מוצלחת של מבקשי מקלט באזורים שונים בארץ, תכנית זו מבקשת לצקת תוכן מקצועי ומעשי למושג 'שיקום דרום תל אביב'.

הסוגיות בהן מתמקדת התכנית נבחרו לאחר שיחות שקיימנו עם תושבות ותושבים במסגרת מפגשי תושבים, נציגי ציבור וארגונים הפועלים בשכונות אלו. עיקרן הסוגיות נוגע לצורך בפיתוח פיזי וחברתי של השכונות, לצד החשש שפיתוח זה יוביל לדחיקת תושביהן. להלן נציג בתמצית את הסוגיות בהן עסקנו ואת ההמלצות העיקריות.

א. המלצות לעיריית תל אביב - יפו

פיתוח פיזי של השכונות

פיתוח פיזי של השכונות קשור הן למרחב הציבורי - רחובות ושדרות, שטחים פתוחים ובעיקר מבנה התחנה המרכזית החדשה הניצב בליבן, והן למרחב הפרטי, בו קיימת הזנחה, וכן עבירות רבות על דיני התכנון והבנייה.

המרחב הציבורי

קיימים פערים משמעותיים בין איכות המרחב הציבורי בצפון ומרכז העיר לבין איכות המרחב הציבורי שבדרומה, פערים שמתבטאים בין היתר באיכות הפיתוח של המדרכות, בהצללה, כשבילי אופניים, בגינון, עצים וצמחייה, במתקנים לרווחת הציבור, ובמבנה

1 מרכז הגר למחקר ופיתוח מדיניות דיור חברתי הוא גוף אוניברסיטאי שהוקם על מנת לפתח ידע וכלים חדשים בתחום הדיור ולקדם מדיניות שתאפשר דיור הולם, נגיש ובהישג יד לבעלי הכנסה בינונית ונמוכה. המרכז עוסק במחקר אקדמי יישומי בתחום של דיור בהישג יד והתחדשות עירונית, בליווי פרויקטים 'מחוללי שינוי', בגיבוש הצעות חקיקה ופיתוח כלי מדיניות חדשים. המרכז פועל בראייה רב-תחומית ומעסיק אנשי מקצוע מתחום המשפט, התכנון, והכלכלה. למידע נוסף אודות מרכז הגר: www.israhc.org.

2 תנועת אחותי-למען נשים בישראל משתפת פעולה עם נשים שאינן נכללות בהגמוניה החברתית, מהמגוון האתני והלאומי, ושמה דגש על התעצמות כלכלית, השכלתית, חברתית ותרבותית של נשים מודרות ועל יצירת שותפות ערכית ומעשית ביניהן. התנועה נוסדה על ידי פעילות פמיניסטיות מזרחיות אשר מטרתן להעלות על סדר היום הציבורי נושאים של צדק כלכלי וחברתי מתוך תפיסה פמיניסטית הקושרת נושאים של לאומיות, אתניות ופמיניזם. תנועת אחותי פועלת לבניית חברה פמיניסטית שאין בה דיכוי ואפליה של פרטים וקבוצות ואשר משתלבת בסביבתה הגיאוגרפית במזרח התיכון תוך יצירת סדר יום אלטרנטיבי לחברה צודקת ושוויונית יותר. תנועת אחותי פועלת במגוון נושאים. ביניהם: תעסוקה, רווחה, קורת גג, דיור ציבורי, רכ תרבותיות, חינוך, מאבק נגד גזענות, סקסזם, הדרה מרובה ועוד. כלל הפרויקטים של תנועת אחותי כרוכים זה בזה לכדי יצירת קהילת נשים בין-תרבותית, שתוציא מהכוח אל הפועל מהלכים לשינוי חברתי אפקטיבי בחיי הכלכלה, התרבות והפוליטיקה בישראל.

ומראה הרחובות הראשיים. בשכונות אלה קיים מחסור חריף בשטחים פתוחים כגון פארקים, גינות ציבוריות, גינות כלבים ועוד, והדבר חמור במיוחד הן בשל מוחלשותה של חלק מהאוכלוסייה המקומית - המשתמשת בשטחים אלו באינטנסיביות - והן על רקע ריכוז מזהמים ומטרדים בשכונות. בתחום זה נדרש טיפול הן בטווח הקצר והן בטווח הארוך.

פעולות בטווח הקצר:

1. אנו מציעות לקדם תכנית כוללת לשדרוג המרחב הציבורי ברחובות הראשיים (כגון סלמה, רח' האצ"ל ורחוב העלייה) ואזורים הסמוכים לתחנה המרכזית החדשה ולתחנת רכבת ההגנה, תוך תפיסה כוללת של המרחב הציבורי, ותוך מתן כבוד להיסטוריה העשירה הטמונה במרחבים אלו.
2. לקדם 'מבצע' רחב לנטיעת עצים בדרום תל אביב בדגש על נטיעות לאורך הרחובות, תוך עריכת שינויים נקודתיים בתכנון זכות הדרך (מדרכות וכבישים) במקרים בהם המדרכות אינן רחבות מספיק.
3. הוצאת צווי גינון ביחס למגרשים פרטיים ריקים ופיתוחם לטובת כלל הציבור כמרחבים פתוחים איכותיים עד להשמשת המגרש בידי בעליו.

פעולות בטווח הארוך:

1. לערוך ולעדכן תכניות אב שכונתיות - לעדכן את תכנית האב שהוכנה לשכונת שפירא בשנת 2006, ולהכין תכניות אב לשכונות נווה שאנן והתקווה, ובמסגרתן לבחון את צרכי הקהילות המתגוררות בשכונות ולערוך חשיבה מחודשת אודות כיווני הפיתוח הרצויים.
2. להגדיל את היקף השטחים הציבוריים ובפרט השטחים הפתוחים המוצעים בתכניות בניין עיר חדשות.
3. להכין תכנית לקידום 'הליכתיות' בדרום תל אביב (כפי שנערכה עבור מרכז תל אביב).

התחנה המרכזית החדשה

מבנה התחנה המרכזית החדשה הוא מפגע מרכזי בשכונות. המבנה לא מספק שירות איכותי למשתמשי התחבורה הציבורית וממדיו העצומים הפכו ל'פיל לבן' היוצר מפגע חזותי, סביבתי, בריאותי וחברתי לסביבתו. על אף חומרת המצב, המענה של הגופים הציבוריים הנוגעים בדבר לוקה בחסר ובעיקר לא מציע שינוי בר מימוש בטווח הקצר או הבינוני. בטווח הארוך מוסכם כי יש להעתיק את פעילות האוטובוסים מהמקום (עיקר הפעילות תועתק למע"ר בן-צבי, לפי תכנית המתאר תא/5000), אך ההערכה היא כי שינוי בפועל יוכל להתרחש רק בעוד עשור או שניים. על כן, המלצותינו בנושא זה מתמקדות בצורך לנקוט פעולות בטווח הקצר והבינוני על מנת להביא לשינוי

ממשי במצב הקיים בזמן סביר. ההמלצות נחלקות לשלושה תחומי פעולה עיקריים:

1. הפסקת פעילות האוטובוסים בתוך מבנה התחנה
ב- 31.12.2023 תסתיים תקופת ההתקשרות בין משרד התחבורה לבין חברת התחנה המרכזית החדשה בע"מ (בשליטת חברת נצבא בע"מ). יש להציב מועד זה כיעד סופי להפסקת פעילות התחנה המרכזית החדשה כמתקן תחבורתי. עד אז יש לערוך את כל הפעולות המפורטות להלן:
 - א. באופן מיידי יש לבצע שיפוץ בתחנה המרכזית החדשה שיאפשר לספק שירות נאות למשתמשי התחנה המרכזית, ויצמצם את הפגיעה הסביבתית הכרוכה בהפעלת המבנה כמתקן תחבורתי. תכנית השיפוץ תוכן בהיוועצות עם גורמים עירוניים, עם פורום של תושבי השכונות הסמוכות ועם ארגוני חברה אזרחית הפועלים בתחום הסביבה ו/או התכנון ו/או התחבורה.
 - ב. באופן מיידי יש להעתיק את הפעילות של כל קו אוטובוס שנימצא עבורו פתרון חלופי ראוי מחוץ למבנה התחנה.
 - ג. במהלך תקופה זו יש להקפיד לא לתת רישיונות להפעלת עסקים המחמירים את המפגעים הסביבתיים ממבנה התחנה, כגון מכון לרישוי כלי רכב.
 - ד. עד ה- 31.12.2020 יש להשלים את כל עבודות התכנון (והרישוי) הנדרשות לצורך הקמת מסופי אוטובוסים שיוכלו לתת מענה תחבורתי חלופי ראוי לתחנה המרכזית החדשה במהלך העשור הקרוב, ועד שתושלם ההקמה של התחנה במתכונת הסופית במע"ר בן צבי כפי שנקבע בתכנית המתאר של תל אביב. תכנית זו תבטיח רמת שירות גבוהה לכלל המשתמשים בתחבורה הציבורית ותכיל התייחסות לדרישת משרד התחבורה להקים מסוף תחבורה ציבורית משני (ביחס למרכז התחבורתי העתידי שיוקם במע"ר בן צבי) בסמוך לתחנת רכבת ההגנה, אשר לטענת משרד התחבורה יהיה נחוץ בעתיד גם לאחר הקמת המרכז התחבורתי במע"ר בן צבי.
 - ה. עד ה- 1.7.2022 יש להשלים את ההקמה בפועל של המסופים החלופיים. עד ה- 31.12.2021 יודיע משרד התחבורה על רצון המשרד לא להאריך את תקופת ההתקשרות מול חברת התחנה המרכזית החדשה בע"מ. צעד זה מתחייב מההסכם להפעלת התחנה שלפיו משרד התחבורה יודיע 24 חודשים לפני תום תקופת ההתקשרות אם בכוונתו לא להאריך את ההתקשרות).
 - ו. עד ה- 31.12.2023 יתבצע מעבר הדרגתי של פעילות האוטובוסים מהתחנה המרכזית למסופים החלופיים. תקופה זו אמורה לתת לכל הגורמים המעורבים מספיק זמן על מנת לבצע רה-ארגון של קווי האוטובוסים הדורשים עדכון ו/או ביצוע השלמות בכל הנוגע למסופים החלופיים ו/או איתור מקומות משלימים לחניה תפעולית במקרה הצורך.

2. קידום תכנית מפורטת להקמת תחנה מרכזית חדשה במע"ר בן צבי בלוח זמנים סביר

לצד כל הפעולות המתוארות לעיל יש במקביל לקדם תכנית מפורטת להקמת תחנה מרכזית חדשה במע"ר בן צבי בלוח זמנים סביר. לשם כך, יש לקדם את התכנית למרכז התחבורתי בהליך סטטוטורי נפרד מהתכנון הכולל של מע"ר בן-צבי. הפרדה פורמלית זו נועדה לאפשר לקדם את התכנון והמימוש של התכנית למרכז תחבורתי בלוח זמנים מהיר יותר מבלי לפגוע בהתייחסות מהותית מתבקשת בין תכנון המרכז התחבורתי לתכנון הכולל של אזור מע"ר בן צבי. אנו סבורות שיש למנות לאלתר מנהל פרויקט/חברה מנהלת להבטחת קידום התכנית בלוח זמנים סביר.

3. אישור מסמך מדיניות ותכנית מפורטת עבור אזור התחנה המרכזית

ה. בנוסף, ובמקביל לאמור לעיל, יש להכין ולאשר עד ה-31.12.2020 מסמך מדיניות עבור אזור התחנה המרכזית, שנדרש לפי תא/5000 כתנאי להכנת תכנית מפורטת במתחם התחנה המרכזית. במסגרת הכנת המסמך יש לכלול מתווה מפורט שיתייחס לפעולות ולהסדרים שיש להחיל על מבנה התחנה המרכזית החדשה עד למימוש התכנית המפורטת (שתוכן בהתאם לתכנית המתאר הכוללנית תא/5000) תוך הכנסת שימושים 'ידידותיים' המתאימים לסביבה העירונית הקרובה - מוסדות ציבור, תרבות פנאי מסחר, שטחים פתוחים ועוד. את הכנתו של מסמך המדיניות יש ללוות בהליך שיתוף ציבור סדור, רחב ומעמיק. בנוסף, במהלך תקופה זו מוצע לפעול להסדרת סוגיות קנייניות שעלולות לפגוע ביכולת לממש תכניות עתידיות ובכלל זה לסייע לרוכשים פרטיים אשר רכשו זכויות בחנויות בתחנה המרכזית להסדיר את זכויותיהם במקרקעין.

ו. לאחר אישור מסמך המדיניות יש להכין ולאשר תכניות מפורטות. את הליך ההכנה והאישור של תכנית מפורטת לאזור בו מוקמת היום התחנה המרכזית יש להשלים עד ה-31.12.2022 (שנתיים לאחר אישור מסמך המדיניות ושנה לפני מועד סיום הפעילות הסופית של האוטובוסים במבנה הנוכחי של התחנה המרכזית). הליך תכנוני משמעותי זה יש ללוות בהליך שיתוף ציבור מלא ורחב ככל הניתן.

ז. עד ה-31.12.2023 יש להשלים את הליכי הרישוי (בהנחה שבעל הזכויות בקרקע יגיש בקשה להיתר בניה) כך שניתן יהיה סמוך ככל הניתן למועד סיום הפעילות האוטובוסים לממש את התכנית המפורטת החדשה ללא שיהוי.

המרחב הפרטי

בשכונות ניכרת הזנחה ברבים מבנייני המגורים וחצרותיהם. מכיוון שמדובר ברכוש פרטי יכולת הרשויות להתערב בנושא זה מוגבלת. העירייה מפעילה בשכונות אלה

תכנית שיפוץ באמצעות "עזרא ובצרון" המעניקה סיוע כספי לבעלי דירות המעוניינים לשפץ את בתיהם (בגובה לפחות 20% מעלות השיפוץ), אולם רק מבנים ספורים עברו שיפוץ כאמור, ככל הנראה נוכח העובדה שהעלויות עדיין נותרו גבוהות עבור התושבים והתושבות. לתכניות להתחדשות עירונית, המהוות כלי לשיפוץ ושיפור בנייני מגורים, היתכנות מוגבלת בשכונות שפירא והתקווה בשל סוגיות קנייניות (בעלות במושע שנפוצה בשכונות אלו) ותכנוניות (הגבלות ביחס להיקף הבניה המירבי המותר). המלצותינו בנושא זה:

1. שימוש בכלים מיטיבים על מנת לקדם שיפוץ בניינים פרטיים: מחד, להגדיל את הסיוע העירוני במסגרת פרויקט שיפוץ המבנים שמפעילה עזרא ובצרון בכפוף לקריטריונים שייקבעו בדבר שיעור בעלי הדירות המתגוררים בבניין, רמת הכנסה ובחירה בעבודות שיפוץ שייצרו "בניה בת קיימא"; ומנגד, שימוש בחוק העזר לשמירה ושיפוץ חזיתות בתים, המאפשר לעירייה להורות לאדם לשפץ את חזית ביתו ואף לעשות כן בעצמה. מוצע להגביל את השימוש בחוק העזר רק למבנים שבהם יש מספר דירות השייכות לאותם בעלים.

2. יש להפעיל תכנית עירונית (באמצעות עזרה ובצרון ו/או האגודה לתרבות הדור) על מנת לסייע להקים ולהפעיל נציגות מתפקדת לניהול הבתים המשותפים ברחבי השכונות (וועד בית).

3. יש ליישם את המלצות דו"ח מבקר המדינה 64 משנת 2014 בנושא הפרות דיני התכנון והבנייה בדרום תל אביב. בניה ללא היתר ובכלל זה פיצול דירות הינה תופעה רחבה בשכונות. בניה מסוג זה מייצרת תנאי מגורים ירודים, פוגעת בתפקוד הבניינים המשותפים פגיעה חמורה (העלולה גם לסכך חיים) וגם פוגעת בחזות השכונות. על מנת להתמודד עם תופעה מורכבת זו אנו מציעות לעיריית תל אביב לפעול בצורה משולבת:

מצד אחד, יש להגביר את פעילות הפיקוח ולהרחיב את התכנית המופעלת על ידי אגף הפיקוח העירוני בנווה שאנן במסגרתה מתבצעות פעולות יזומות לאיתור עבירות גם לשכונת שפירא והתקווה.

מצד שני, יש להכיר בפער הקיים בין מלאי הדיור המתוכנן כדין (סוג וגודל הדירות) לבין צרכי הדיור של האוכלוסייה המתגוררת בשכונות אלה, במיוחד בקרב האוכלוסייה הזרה. חלק גדול מהעבירות בתחום התכנון והבניה ממחישות פער זה ומספקות הלכה למעשה בצורה לא מוסדרת מענה לצרכי האוכלוסייה. אנו סבורות שאין לנתק בין הצורך להגביר את האכיפה לבין הצורך לתת מענה מוסדר לצרכי הדיור, הדת והמסחר של כלל הקהילות המתגוררות בדרום תל אביב, לרבות האוכלוסייה הזרה (כגון הסדרת פעילות כנסיות). ברוח התכנית לביזור ושילוב מבקשי מקלט ברחבי הארץ, מוצע לתכנן מענים לאוכלוסיית מבקשי מקלט לא רק בעיר תל אביב יפו, ובוודאי שלא רק בשכונות דרום העיר. בהתאם למדיניות הדיור שאנו סבורות שיש לגבש באזור (ר' המלצותינו בפרק העוסק בדחיקה), ניתן יהיה לבחון הן תכניות חדשות והן בקשות

להיתרים (למשל לפיצול דירות) על מנת לאפשר מגורים בתנאים נאותים בשכונות אלו ללא יצירת מטרדים לסביבה.

התמודדות עם תהליכי דחיקה

השכונות בהן עוסקת תכנית זו עברו ועוברות בשנים האחרונות שינויים משמעותיים מבחינת הרכב הקהילות המתגוררת בהן, כשמחד קהילות שנחשבות לוותיקות בשכונות נדחקות מהן ומנגד מגיעות לשכונות אוכלוסיות חדשות, בין אם מדובר בחסרי מעמד ובין אם מדובר באוכלוסיות ממעמד חברתי-כלכלי גבוה יחסית.

תהליכי דחיקה עקב ג'נטריפיקציה מתרחשים כבר היום בשכונות וצפויים להמשיך בהינתן שמדובר באזור ביקוש גבוה, שהאוכלוסייה הוותיקה בו היא ממעמד סוציו-אקונומי נמוך יחסית; אזור שחוהה תהליכי פיתוח מסיביים לצד עליה משמעותית במחירי הדיור; שחלק ניכר מהאוכלוסייה בו מתגוררת בשכירות ומשכך חשופה יותר לדחיקה עקב עליית מחירי השכירות; ושכבר חווה שינוי משמעותי באופיו ובהרכב האוכלוסייה המתגוררת בו. ההתמודדות עם תופעות אלו עומדת לכאורה במתח ישיר מול הרצון 'לשפר' את השכונות הללו. אנו מציעות להתמודד עם אתגר זה תוך נקיטת גישה הדוגלת בפיתוח מכיל - קידום של שיפור פיזי וחברתי של האזור תוך הכלה של אוכלוסיות ותיקות ומוחלשות. לשם כך אנו מציעות:

1. **קידום תכנית לדיור חברתי בדרום תל אביב** - אשר תקבע את ההיקפים הנדרשים לדיור ציבורי ודיור בהישג יד (במחירים ברי השגה עבור בעלי הכנסה נמוכה עד בינונית). עד לגיבוש מדיניות כוללת בנושא יש להנחות את צוותי התכנון לשלב דיור בהישג יד בהיקף שלא יפחת מ-25% מסך כל יחידות הדיור המתוכננות על קרקעות פרטיות, וזאת בנוסף להקצאת יחידות דיור לדיור ציבורי, בתכניות לבנייה חדשה או שינוי יעוד למגורים; ולצד זאת לקדם בניית יחידות דיור בהישג יד בקרקעות המיועדות לצרכי ציבור (חומות). יש גם לחרוג מתקן החנייה ולפטור דירות כאמור מהקצאת מקומות חנייה המייקרים את הבנייה והדירה, ולגבש מדיניות עירונית הן ביחס לתנאי הזכאות לדיור בהישג יד בקרקעות המיועדות למגורים שכבעלותה והן ביחס לגובה ההפחתה משכר הדירה בדיור בהישג יד בסוגי הקרקע השונים בהתאם לחקיקה העדכנית.
2. שינוי תנאי הזכאות שנקבעו בנושא דיור עירוני בהישג יד, כך שייווצר מסלול דיור עירוני בהישג יד שיינתן עדיפות בקריטריונים לקבלת הזכאות לאוכלוסייה בגיל זקנה ולאוכלוסיות מוחלשות.
3. תכניות לבנייה חדשה והתחדשות עירונית בשכונות יכללו נספח 'דיור חברתי וכלים למניעת דחיקה', כמוצע בנספח א' לתכנית זו. נספח זה יתייחס, בין היתר, לצורך 'לפצות' על הגריעה של מלאי הדיור הזול שתקרה כתוצאה מחידוש סביבת המגורים.
4. קיום אירועי תרבות הנותנים במה לקהילות הוותיקות בשכונות וכן לקהילות

מודרות אחרות, ביניהם גם מספר אירועים גדולים מדי שנה, בתקצוב עירוני בשיתוף תושבות/י השכונות. לצד זאת, יש לתת משקל לצרכים התרבותיים של האוכלוסייה הוותיקה ואוכלוסיות מודרות נוספות בשכונות במסגרת התקשרויות העירייה בנוגע לשימוש בנכסיה ו/או במסגרת הליכי התכנון.

5. פיתוח סל כלים למניעת דחיקה של עסקים קטנים וותיקים בשכונות שעוברות תהליכי התחדשות - מתן ייעוץ עסקי, שיווקי, אדריכלי ו/או תכנוני ללא עלות לעסקים ותיקים, מתן מענקים ו/או הלוואות בתנאים נוחים לשדרוג חזיתות של בתי עסק, מתן עדיפות בטיפול בהסדרת רישיונות עסק, הנגשה ופיתוח של המרחב הציבורי באזור בתי העסק וכיוב'; עבודה קהילתית עם בעלי עסקים מקומיים בשכונות במטרה ליצור התארגנות מקומית להתמודדות עם לחצי דחיקה;

פיתוח חברתי

בחלק זה התמקדנו בשלוש סוגיות שעלו במפגשים שקיימנו עם תושבים ותושבות בשכונות וכן מצד גורמי מקצוע שעמם שוחחנו - עצם הנוכחות הגבוהה בשכונות של 'אוכלוסיות קצה' (נשים וגברים בזנות, סמים ודרות רחוב); הצרכים השונים מתחום החינוך היסודי והעל-יסודי בשכונות; וצרכיהם של נשים וגברים בגיל זיקנה המתגוררים בשכונות.

'אוכלוסיות קצה'

בדרום תל אביב יש ריכוז גבוה של זנות, סמים ודרות רחוב. הדיון אודות אוכלוסיות אלו מאופיין במתח שבין הרצון לשנות את דימוי האזור ולשפר את איכות החיים בו על ידי דחיקת אוכלוסיות אלו מחוץ לשכונות; לבין ראיית אוכלוסיות אלו כחלק מתושבי השכונות והרצון לשקמן ולא רק לפנותן למקום אחר. גורמים שונים עמם שוחחנו הצביעו על מגמות שונות - חלקם הצביעו על מדיניות של "ניקוי" השכונות, ואחרים הצביעו על הרחבת המענים השיקומיים.

נוכח המחקר שנערך בנושא מניעה, טיפול חירומי ושיקום של אנשים בזנות, בסמים ובדרות רחוב, נראה כי ההמלצות בנושא קיימות ויש ליישמן (ראו פירוט בהמלצות המופנות לממשלה).

תפקידה של העירייה הוא לסייע בהליכי התכנון, היכן שנדרשים, ובאיתור מיקום מתאים להקמתן של מסגרות חדשות (לטיפול ולשיקום נשים וגברים בזנות, סמים ו/או דרות רחוב, הן בדרום תל אביב והן מחוץ לה. במקביל להגביר את פעולות האכיפה נגד פעילות לא חוקית כגון סחר בסמים או ניהול בתי בושת תוך הימנעות מסילוק נשים וגברים "לא רצויים" מהמרחב, מהטרדתם ומהחרמת רכושם.

צרכי חינוך

שינויים בהרכב אוכלוסיית השכונות, מתבטאים גם במאבקים על זהות בתי הספר הפועלים בהן, ככל ששיעור הילדים הנמנים על האוכלוסיה הוותיקה הולך ומצטמצם. מאבקים אלו באים על רקע פערים קיימים באיכות מוסדות החינוך בין דרום תל אביב לשאר חלקי העיר וכן על רקע מיעוט ואף היעדר מוסדות לימוד: בשכונות האמורות לא קיים כיום תיכון עיוני (למעט בית ספר ביאליק-רוגוזין הממוקם בפאתי שכונת נווה שאנן ומשרת בעיקר את אוכלוסיית המהגרים) ותלמידים בגילאי תיכון המתגוררים בשכונות לומדים בתיכונים עיוניים בשכונות הסמוכות של דרום תל אביב או בבתי ספר מרוחקים יותר. אשר לחינוך היסודי, בחלק מהשכונות גם לא פועלים בתי ספר יסודיים מהחינוך הממלכתי הפונים לאוכלוסיה שאינה זרה.

בתחום החינוך אנו מציעות:

1. להשקיע משאבים משלימים לשיפור רמת בתי הספר הקיימים תוך הצבת יעדים מדידים כך שניתן יהיה במהלך חמש השנים הקרובות לצמצם באופן משמעותי את הפערים הקיימים בין מדדי האיכות של בתי הספר בדרום העיר למרכז וצפון תל אביב.
2. לערוך מיפוי של צרכי החינוך אשר יתייחס לצרכים הקיימים בכל אחת מהשכונות הרלוונטיות ולפרסמו בצורה שקופה בפני הציבור.
3. על בסיס מיפוי זה יש להעריך את הצורך העולה מצד תושבים ותושבות, לרבות מקרב האוכלוסיה הזרה, במוסדות חינוך ממלכתיים חדשים שיתנו מענה לצרכים הקיימים, וזאת מבלי לגרוע ממעט השטחים הירוקים הקיימים כיום בשכונות.

אוכלוסיה בגיל זיקנה

מהמפגשים שקיימנו עולה שהאוכלוסיה הזקנה בשכונות מתמודדת עם לחצי דחיקה. עזיבתם של בני משפחה, התפוררות הקהילה הוותיקה ושינוי פני השכונות, וירידה משמעותית בתחושת הביטחון האישי, מגבירים את הבדידות והמצוקה של האוכלוסיה הזקנה ומביאים להסתגרות בבתיים ולעיתים אף להימנעות מצריכת שירותים בסיסיים נוכח החשש או הקושי לעזוב את הבית. בשכונת נווה שאנן באופן ספציפי, לא פועלת כיום קופת חולים המיועדת לאוכלוסיה הישראלית; קשישים ובמיוחד נשים בגיל זיקנה, חוששים להגיע למרכזי היום לקשישים שפועלים בשכונות או לשוב מהם בשעות החשיכה. בנושא זה המלצותינו מתמקדות ב:

1. פיתוח תכנית כוללת לשכונות 'ידידותיות גיל' - במסגרת זו יש להרחיב ולהעמיק את המחקר אודות צרכי האוכלוסיה בגיל זקנה בשכונות אלה, ולזהות את הפערים בין הצרכים למענים הקיימים בשכונות, הן בהיבטים פיזיים והן בהיבטים חברתיים; ולבחון את האפשרות לפתח אמצעי דיור שמותאמים לגיל הזיקנה.
2. כמענה מידי ונקודתי לצרכים קיימים, יש להקים שירות הסעות לקשישים למרכזי היום, ולבחון אפשרות לתת תמריצים כלכליים ברמה העירונית או הממשלתית

לשם הקמת קופת חולים בשכונת נווה שאנן.

3. יש לתת מענה למחסור בקיומם של שירותים בסיסיים הניתנים על ידי גופים פרטיים בשכונה, שנובע בין היתר ממוחלשות כלכלית. שכיחותם של סניפי דואר ובנקים, למשל, נמוכה בהרבה בשכונות, מה שמקשה על האוכלוסייה - ובפרט האוכלוסייה המבוגרת - לקבל שירותים בסיסיים אלו בקרבת מקום המגורים. על אף הכלים המוגבלים העומדים לרשות העירייה על מנת להשפיע בתחום זה אנו מציעות לבחון שיתופי פעולה בין גופים פרטיים המספקים שירותים בסיסיים נחוצים לבין מבנים ומוסדות ציבור הפרושים בשכונות כך שניתן יהיה לספק שירותים בסיסיים באמצעות שלוחות של אותם גופים פרטיים אשר יפעלו בתוך מבנים ציבוריים (למשל, בדומה לאופן שבו פועלת מרפאה של קופת חולים כללית בתוך המרכז של הקהילה הגאה בגן מאיר).

הרחבה והעמקה של הליכי שיתוף הציבור הקיימים

הליכי שיתוף ציבור מעוררים שאלות עקרוניות ויישומיות, והדבר נכון במיוחד בדרום תל אביב נוכח העובדה שמדובר בקהילות, חלקן מוחלשות, שלאורך השנים איבדו אמון ברשויות; המאבק המתקיים בשכונות על זהות הקהילות ולגיטימיות הצרכים של קהילות אלו ואחרות, כמו גם פערי כוחות בין הקהילות השונות; והעובדה שחלק ניכר מתושבי ותושבות שכונות אלו נתפסים כתושבים ארעיים הן בעיני עצמם והן בעיני הרשויות ועל כן מעורבותם והשפעתם בהליכי שיתוף ציבור קטנה.

נוכח האמור, אנו סבורות שיש להרחיב ולהעמיק את תהליכי שיתוף הציבור, תוך הקפדה על מספר עקרונות מרכזיים:

1. גישור ובניית הסכמות - שילוב גישור ובניית הסכמות בהליכי שיתוף ציבור, תוך שילוב אנשי מקצוע המתמחים בגישור.
2. שיתוף אוכלוסייה חסרת מעמד אזרחי - הקפדה על שיתוף כלל האוכלוסיות המתגוררות בשכונות, לרבות אוכלוסייה חסרת מעמד אזרחי, לא רק משיקולי הוגנות אלא גם מתוך תפיסה שהתעלמות מצרכיהן ומקולן בשלבי התכנון לא תעלים את האתגרים של קהילות אלה ותתעל את המתחים הקיימים אל השטח.
3. שיתוף בהליכי פיתוח עירוניים - קיום הליכי שיתוף ציבור גם במסגרת הליכי פיתוח שאינם מחייבים הליכים תכנוניים סטטוטוריים, כגון השמשת מבני ציבור ומוסדות תרבות או שיפוץ גינות ציבוריות.
4. הקמת פורומים נושאים לשיתוף ציבור - על רקע העקרונות האמורים מוצע להקים פורומים נושאים קבועים (למשל תחת מינהל קהילה) בנושאים ייעודיים (כגון פיתוח ותכנון, רווחה, חינוך, תרבות ודת) שיתכנסו באופן קבוע אחת לתקופה; ומפגשים קבועים מסוג "במה פתוחה". הפורומים יהיו פתוחים לציבור הרחב, הן לצורך התעדכנות במהלכים עירוניים והן על מנת שתושבים ותושבות

יוכלו להצביע על צרכים ובעיות. במפגשים ישתתפו באופן קבוע אנשי מקצוע מהאגפים הרלוונטיים בעירייה, פעילים ונציגי עמותות, והם יאפשרו דיאלוג והתמקצעות בתחומים הרלוונטיים.

שילוב האוכלוסייה הזרה

בעיר תל אביב-יפו מתגוררת אוכלוסייה, שלפי ההערכות מונה כ-60,000 נפשות, המכונה בהכללה 'אוכלוסייה זרה' (מתוכן, 7,000 ילדים) וכוללת בעיקר אזרחי אריתריאה וסודן - מבקשי מקלט ואחרים שלא ניתן לגרשם למדינותיהם, מהגרי עבודה שחלקם ברישיון וחלקם הגיעו ברישיון אך אינם מחזיקים בו עוד מסיבות שונות. אוכלוסייה זו מתגוררת ברובה בשלוש השכונות שבנדון בדרום תל אביב. אוכלוסייה זו מהווה חלק ניכר מאוכלוסיית השכונות ואף מהווה רוב מוחלט בתוך שכונת נווה שאנן. ביחס למבקשי המקלט, מדיניות הממשלה המוצהרת היא "להמאס עליהם את החיים", על מנת שיעזבו את ישראל: אוכלוסיה זו מודרת מרוב השירותים החברתיים, ניצבת בפני חסמים משפטיים להשתתפות בשוק העבודה וחשופה למדיניות משתנה של פגיעה בחרות וברכוש. מדיניות זו הביאה רבים מהם לצאת את ישראל, אולם בשנים האחרונות חלה ירידה במספר היוצאים.

בשנת 2018, מרכז הגר בשיתוף שורה ארוכה של ארגונים ובהם ארגון א.ס.ף ותנועת אחותי, הכינו [תכנית אסטרטגית לביזור ושילוב של מבקשי מקלט](#). תכנית זו ביקשה להציב חלופה למדיניות האמורה, הפוגעת הן במבקשי המקלט והן בשכניהם הישראלים (בעיקר בדרום תל אביב). התכנית הציעה מספר צעדים ובהם השמת מבקשי מקלט בענפי תעסוקה בהם יש מחסור בעובדים; מתן אשרות עבודה למועסקים במסגרת זו; מתן תמריצים למעסיקי מבקשי מקלט במקצועות נדרשים; פתרונות מתחום הדיור שיאפשרו למבקשי מקלט להתגורר בשכונות ויישובים שונים; ויצירת 'חבילת שילוב עירונית המכילה תמריצים וליווי עבור הרשויות הקולטות. התכנית צופה כי ניתן לשלב מבקשי מקלט ביישובים נוספים באופן שבתל אביב כולה יוותרו כשליש ממבקשי המקלט המתגוררים בה (שיהוו כאחוז אחד מאוכלוסיית העיר).

אנו מעריכות שללא קשר למדיניות הממשלתית שתבחר, חלק גדול ממבקשי המקלט ימשיכו להתגורר בתל אביב מסיבות שונות. עמדתנו היא שעיסוק בפיתוח מרחבי ו/או פיזי של השכונות לטובת 'התושבים והתושבות' חייב לקחת בחשבון את כל התושבים והתושבות, ובכלל זה צרכיה של האוכלוסייה הזרה. במסגרת זו נדרשים:

1. הכרה עירונית באוכלוסייה הזרה - מבקשי מקלט ומהגרי עבודה כאחד - ובצרכיה הייחודיים במסגרת הליכי תכנון מרחבי ברוח 'חזון העיר' ובגיבוש מדיניות בנושאים כגון דיור, דת, רווחה, חינוך ותעסוקה.
2. הבטחת המשך הפעילות של יחידת מסיל"ה והגדלת התקציב העירוני על מנת

להרחיב את מנעד השירותים והאוכלוסיות המשתמשות בהם (היום מתמקד הטיפול של מסיל"ה באוכלוסיות בסיכון). מסיל"ה יכולה לשמש כשלושה עירונית' המסוגלת לבצע גישור שפתי ותרבותי של שירותים עירוניים הניתנים במסגרות אחרות המצויות היום מחוץ להישג ידם של חברי הקהילה הזרה.

3. הנגשת שירותים עירוניים למבקשי המקלט, למשל, תרגום לטיגרית, לערבית ולפיליפינית של הודעות עירוניות רלוונטיות ואפליקציית 106 והצבת דוברי שפות אלו במוקד העירוני. בנוסף קיום מפגשים עיתיים בין נציגות של אגפי העירייה - בפרט אגף סל"ע - לאוכלוסיה הזרה וכיוב'.

ב. המלצות לממשלה ולכנסת

להלן ריכוז ההמלצות העוסקות בתחומים החורגים מתחום סמכותה של עיריית תל אביב-יפו ובהן נדרשת מעורבות ישירה של הדרג הממשלתי:

פיתוח פיזי

1. למשרד התחבורה ולוועדה המחוזית לתכנון ובניה תל אביב תפקיד מרכזי בטיפול באחת הסוגיות המרכזיות המשפיעות על הפיתוח הפיזי של השכונות והיא ההתמודדות עם התחנה המרכזית החדשה. מאחר וההמלצות בתחום התכנון בסוגיה זו משלבות בצורה הדוקה בין פעולות נדרשות מצד משרד התחבורה, הוועדה המחוזית ועיריית תל אביב הן מובאות בצורה מרוכזת בסעיף העוסק בתחנה המרכזית החדשה לעיל.
2. ביצוע מעקב אחר המלצות דו"ח מבקר המדינה ביחס להפרות דיני התכנון והבנייה וחיבורים פיראטיים לגז וחשמל בדרום תל אביב ('זרים שאינם בני הרחקה', 64 (2014)) ויישום המלצותיו בנושא. לצד זאת יש לקיים בחינה מערכתית בדבר אופן התמודדות הרשויות המקומיות עם חשדות להפרות בתחום התכנון והבנייה במקרים בהם היתרי הבניה נעדרים מתיק הבניין.

פיתוח חברתי

בתחום הפיתוח החברתי לממשלה יש תפקיד מכריע ביצירת שינוי ממשי בשכונות, במיוחד בקרב 'אוכלוסיות קצה'. כאמור לעיל, בתחום זה קיימות המלצות רבות, הן מצד גורמים ממשלתיים והן מצד גורמים חוץ ממשלתיים, לטיפול באתגרים החברתיים בדרום תל אביב, ונראה שהאתגר המרכזי הוא להביא ליישומן. בכלל זה, וכדגש על הצעדים הרלוונטיים ביותר לדרום תל אביב, ניתן לעמוד על:

1. הצורך בהרחבת מסגרות החירום והשיקום לנשים וגברים בזנות: פתיחת "סלעית" בפני חסרות מעמד; הקמת מסגרות חירום ייעודיות לנשים טרנסיות, בני נוער, תוך התאמה למין, מגדר ונטייה מינית; לנשים בתחלואה כפולה ולגברים מעל 21, לרבות לחסרי מעמד, ומסגרות שיקום ייעודיות לנשים טרנסיות, לגברים, לנשים

- בגילאי 21-26, לרבות לחסרי מעמד, בדגש על אמהות בזנות.
2. הקמת מסגרות חירום הכוללות לינה ומרכז יום למשתמשים בסמים, ולצד זאת פיתוח מערך השיקום המוצע על ידי הרשות למלחמה בסמים;
 3. יישום המלצות קיימות בתחום דרי רחוב לקידום תכנית על בסיס המודל של 'דיור תחילה', מתן סיוע למיזוי זכויות בקרב חסרי בית ובחינת האפשרות לתיקון מערך הקצבאות הקיים, התנאים לו ואופן מימושו; ופתיחת מערך דירות מעבר לחסרי בית (תוך התאמה למגדר ולשאלת שימוש בסמים) על מנת לאפשר שיקום של משתמשים בסמים ודרי רחוב.
 4. לצד הצורך בהתאמת מסגרות קיימות לחסרי מעמד, כפי שפורסם על ידי מרפאת לוינסקי ועמותת רופאים לזכויות אדם בשנת 2017, יש צורך גם בפתיחתן של מסגרות נוספות בפני חסרי מעמד כגון יצירת שירות פסיכוסוציאלי ייעודי לאוכלוסייה זו תחת מסגרת טיפולית קיימת כמו סלעית; הקמת קבוצות פסיכו-חינוכיות המיועדות לאמהות העוסקות בזנות; הקמה של דירת קלט המיועדת לגברים ולטרנסג'נדריות אריתראיות בזנות; ומתן סיוע בשכר דירה לנשים חסרות מעמד המצויות בזנות ומגדלות ילדים.
- מוצע להקים את המסגרות האמורות הן בדרום תל אביב והן מחוץ לה. "פיזור" המסגרות נועד למנוע ריכוז תופעות קצה בדרום תל אביב כמו גם לפתוח אפשרויות לשיקום מחוץ לאזור למי שהליך השיקום שלה או שלו יצריכו זאת; וזאת לצד הקמת מסגרות בדרום תל אביב על מנת להגיע לאוכלוסיות המתגוררות באזור ולאפשר שיקום בקהילה.
5. בתחום הפיתוח החברתי הצורך בתיאום בין משרדי הממשלה השונים ובין הגופים הממשלתיים לעירוניים בולט במיוחד לאור קשרי הגומלין בין התחומים - זנות, סמים, דרות רחוב, המורכבות התקציבית - שילוב בין מקורות תקציביים שונים וכן המורכבות הנגזרת מריבוי השחקנים, חלקם פרטיים, המספקים את השירותים. לצורך תכלול הפעולות הנדרשות בתחום זה, אנו מציעות להקים פורום לקידום תכניות לפיתוח חברתי בדרום תל אביב. פורום זה אשר יופעל על ידי מנהל השירותים החברתיים בעיריית תל אביב יכלול נציגות של משרדי ממשלה, הרשות המקומית וגופים ציבוריים נוספים רלוונטיים וכן נציגות מטעם וועדים שכונתיים נבחרים (היכן שקיים). אנו מציעות שפורום זה יתכנס לפחות פעם ברבעון ויקפיד על פרסום סיכום של הישיבות הנערכות במסגרתו בצורה פומבית.

התמודדות עם תהליכי דחיקה

לגופי התכנון אין כיום יכולת לתכנן דיור ציבורי, אלא לכל היותר לייעד קרקעות בבעלות ציבורית למגורים - הוראה שאינה מחייבת את הממשלה לבנות בקרקעות אלה דווקא דיור ציבורי, שכן היא מוסמכת גם לשווק אותן או להקים בהן פרוייקטים שאינם חלק ממאגר הדיור הציבורי.

גם הכלים ליצירת דיור בהישג יד מוגבלים מבחינת התכנותם בכלל והאפשרות לייצדם לבעלי הכנסות נמוכות בפרט - הן בקרקעות בבעלות עירונית (נוכח מיעוט הקרקעות והצורך לנצלן לשירותים שונים) והן בקרקעות בבעלות פרטית (נוכח היעדר תמריצים מספקים לבנייתם, ותנאי הזכאות הרחבים שאינם מבטיחים שלפחות שיעור ניכר מיחידות דיור אלו ייועדו לבעלי הכנסה נמוכה). לפיכך מוצע בהקשר זה לבצע תיקוני חקיקה כלדקמן:

1. מתן תמריצים כלכליים לשוק הפרטי, שיתווספו לסמכות להגדיל זכויות בנייה, לבנות ולנהל דיור בהישג יד (כגון הטבות מס).
2. השלמת התקנת תקנות התכנון והבניה בנוגע לזכאות לדיור בהישג יד במחיר מופחת, באופן שיבטיחו שדיור זה ייועד לבעלי הכנסות נמוכות ובינוניות.
3. בחינת אפשרות לתקן את חוק התכנון והבניה כך שיסמיך את גופי התכנון לקבוע הוראות תכנוניות בדבר יעוד קרקעות לדיור ציבורי.

שילוב האוכלוסיה הזרה

1. כאמור לעיל, למדיניות הממשלתית בעניין האוכלוסייה הזרה יש השפעה ישירה לא רק על חייהם של אותם אנשים אלא גם על השכונות בהן הם מתרכזים. אנו סבורות שלהמשך המדיניות הממשלתית המוצהרת - "להמאס עליהם את החיים", יש השלכות חמורות על רווחת התושבים והתושבות המתגוררים בשכונות. על כן, לטובת פיתוח שכונות דרום תל אביב יש לזנוח מדיניות זו ולאמץ מדיניות חדשה תחתיה יינקטו מספר צעדים שיאפשרו לחברי אוכלוסייה זו להתקיים בכבוד ולשגשג באופן שייטיב עמם ועם השכונות בהן הם מתגוררים, ואף תאפשר להם לעזוב את דרום תל אביב לשכונות ויישובים מבוססים יותר. בין היתר מוצע להעניק לחברי האוכלוסייה הזרה שירותי בריאות ורווחה, לחדול מנקיטת אמצעים להדרתם משוק העבודה ולעודד קליטת מבקשי מקלט ביישובים ושכונות מחתך סוציו-אקונומי גבוה יחסית.
2. מימוש החלטת הממשלה 4023 בדבר העברת תקציבים לרווחה, חינוך וכו' ביישובים בהם מתגוררים מבקשי מקלט רבים. בתוך כך יש לבחון האם ההחלטה - על הסכומים והיעדים שנקבעו בה - נותנת מענה מספק לצרכי הרשויות ואוכלוסייתן, לרבות האוכלוסייה הזרה.