

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
דיוור חברתי
הפקולטה למשפטים
ע"ש בוכמן
אוניברסיטת תל אביב



תוכן

3	תודות
4	תקציר
17	א. מבוא
22	א. רקע היסטורי - נווה שאנן, שפירא והתקווה - מאז ועד היום
25	א. נווה שאנן
27	ב. שפירא
29	ג. התקווה
31	א. תכנית לפיתוח מכיל בדרום תל אביב
31	א. שיתוף ציבור בדרום תל אביב
37	ב. התמודדות עם תהליכי דחיקה
60	ג. פיתוח פיזי של השכונות
60	1. המרחב הציבורי בשכונות
71	2. התחנה המרכזית החדשה
79	3. המרחב הפרטי
86	ד. פיתוח חברתי
86	1. נשים וגברים בזנות, סמים ודרות רחוב
96	2. צרכי חינוך
99	3. אוכלוסיה בגיל זקנה
104	ה. שילוב האוכלוסייה הזרה
113	סיכום
115	נספח א - דוגמה לנספח דיור חברתי וכלים למניעת דחיקה
	נספח ב - הצעה לקידום מסופי אוטובוסים לטווח הקצר והבינוני
117	של ארגון '15 דקות'
119	נספח ג - רשימת מרואיינות ומרואיינים

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 שוב, 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 ויולי 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' ותנועת 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, בשבילי 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, רב תרבותיות, חינוך, מאבק נגד גזענות, סקסיזם, 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 להשמשות 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 לסכן 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 לאוכלוסית 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 שחוות תהליכי פיתוח מסיביים לצד עליה משמעותית במחירי הדירה; 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 הכללה של אוכלוסיות ותיקות ומוחלשות. לשם כך אנו מציעות:

1. **קידום תכנית לדירור חברתי בדרום תל אביב** – אשר תקבע את ההיקפים הנדרשים לדירור ציבורי ודירור בהישג יד (במחירים ברי השגה עבור בעלי הכנסה נמוכה עד בינונית). עד לגיבוש מדיניות כוללת בנושא יש להנחות את צוותי התכנון לשלב דירור בהישג יד בהיקף שלא יפחת מ-25% מסך כל יחידות הדירור המתוכננות על קרקעות פרטיות, וזאת בנוסף להקצאת יחידות דירור לדירור ציבורי, בתכניות לבנייה חדשה או שינוי יעוד למגורים; ולצד זאת לקדם בניית יחידות דירור 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 לדירור בהישג יד בקרקעות המיועדות למגורים שבבעלותה והן ביחס לגובה ההפחתה משכר הדירה בדירור בהישג יד בסוגי הקרקע השונים בהתאם לחקיקה העדכנית.
2. **שינוי תנאי הזכאות שנקבעו בנושא דירור עירוני בהישג יד**, כך שייווצר מסלול דירור עירוני בהישג יד שייתן עדיפות בקריטריונים לקבלת הזכאות לאוכלוסייה בגיל זקנה ולאוכלוסיות מוחלשות.
3. **תכניות לבנייה חדשה והתחדשות עירונית בשכונות יכללו נספח 'דירור חברתי וכלים למניעת דחיקה'**, כמוצע בנספח א' לתכנית זו. נספח זה יתייחס, בין היתר, לצורך 'לפצות' על הגריעה של מלאי הדירור 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 האוכלוסייה 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 (שיהיו 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 כשלוחה 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 והבניה וחיבורים פיראטיים לגז וחשמל בדרום תל אביב ('זרים שאינם בני הרחקה', 64ג (2014)) ויישום המלצותיו בנושא. לצד זאת יש לקיים בחינה מערכתית בדבר אופן התמודדות הרשויות המקומיות עם חשדות להפרות בתחום התכנון והבניה 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 'דיוור תחילה', מתן סיוע למיצוי זכויות בקרב חסרי בית ובחינת האפשרות לתיקון מערך הקצבאות הקיים, התנאים לו ואופן מימושן; 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 לאוכלוסיה 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 פרויקטים שאינם חלק ממאגר הדיור הציבורי.

גם הכלים ליצירת דיור בהישג יד מוגבלים מבחינת התכנותם בכלל והאפשרות לייעדם 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 חיהם 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.

1. מבוא

ביום 23.07.2018 התקבלה החלטת ממשלה³ בדבר הקצאת משאבים לביצוע תכנית חברתית-קהילתית באזורים בהם שיעור גבוה של מבקשי מקלט.⁴ לפי החלטה זו, אזורים אלו יוגדרו כאזורים עדיפות לאומית.⁵ התקציב, שהועמד על 30 מיליון ש"ח בפריסה על פני השנים 2018-2020, אמור להיות מושקע בתכנית שתכלול שיקום וקידום כלכלי-חברתי של משפחות נזקקות ומשפחות המטופלות ע"י שירותי הרווחה, תגבור חינוך ותגבור שירותי בריאות בקהילה, בדגש על בני נוער והגיל הרך. החלטת הממשלה אינה מתייחסת לאזורים ספציפיים אשר יוגדרו כאזורים עדיפות לאומית⁶, אך ברור כי היא מכוונת בעיקר לשכונות בדרום תל אביב בהן שיעור גבוה של מבקשי מקלט. ראש הממשלה התייחס לשכונות דרום תל אביב בהציגו את ההחלטה בישיבת הממשלה, והצהיר כי הממשלה תשקיע עשרות מיליוני שקלים לטובת שיקום וחיזוק שכונות אלה.⁷

השכונות המדוברות - נווה שאנן, שפירא והתקווה - הפכו בשנים האחרונות להיות האזורים המרכזיים בהם מתגוררים מבקשי מקלט.⁸ הן חוו גידול מהיר ופתאומי באוכלוסייה שלא נעשה במקביל להכנת התשתיות במקום, מה גם שמדובר באוכלוסייה ממעמד סוציו-אקונומי נמוך, חסרת מעמד וכתוצאה מזה בעלת גישה מוגבלת לשירותי בריאות ורווחה.

מרכז הגר בשיתוף ארגונים שונים ובהם תנועת אחותי - למען נשים בישראל וארגון

3 החלטה מספר 4023 של הממשלה מיום 23.7.2018. ר' בקישור: www.gov.il/he/Departments/policies/dec4023_2018

4 החלטת הממשלה עושה שימוש במונח "מסתננים", דהיינו מי שנכנסו לישראל שלא דרך תחנת גבול מוסדר. נוכח העובדה שמדובר במי שלא ניתן להרחיק לארצו, נעשה במסמך זה שימוש במונח "מבקשי מקלט".

5 הגדרת אזור עדיפות לאומית היא בהתאם להוראות פרק כ"ו לחוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום התוכנית הכלכלית לשנים 2010-2009 ו-2009, תשס"ט-2009. ביום 25.12.18 פורסם בחדשות התאגיד "כאן", שמתוך סכום זה, 14.7 מיליון ש"ח יוקצו לתל אביב יפו, והשאר ליישובים אחרים. נכון למועד כתיבת מסמך זה, הכסף טרם הועבר ליעדו.

6 ההחלטה ממנה ועדה בין-משרדית בראשות מנכ"ל משרד הבינוי והשיכון ומנכ"ל משרד הפנים להקים ועדת היגוי, אשר תמליץ לממשלה על הקריטריונים באמצעותם יוגדרו אזורים אלו ועל אופן חלוקת התקציב.

7 הודעת מזכיר הממשלה בתום ישיבת ממשלה 23.7.2018. ר' בקישור:

www.gov.il/he/Departments/publications/reports/gov_mes230718

8 על פי נתונים שנמסרו על ידי רשות האוכלוסין וההגירה בעקבות בקשת חופש מידע ב-12.3.18, בישראל שוהים 36,855 מבקשי מקלט (לא כולל ילדים שנולדו בארץ). מתוכם מתגוררים 13,655 בעיר תל אביב. לא קיימים נתונים ביחס לשיעור מבקשי המקלט בחלוקה לשכונות בעיר, אולם גורמים מקצועיים רבים מצביעים על השכונות שפירא, נווה שאנן והתקווה כמוקד בו מתגוררים מרבית מבקשי המקלט החיים בתל אביב. על פי נתוני עיריית תל אביב, כפי שהובאו בתכנית האסטרטגית לתל אביב יפו (פרופיל העיר) מספטמבר 2017, בשנת 2015 האוכלוסייה הזרה בעיר נאמדה ב-46 אלף איש, רובם בשכונות התקווה, שפירא ונווה שאנן, ר' עמ' 37.

א.ס.ף פרסם ב-2018 תכנית אסטרטגית לביזור ושילוב של מבקשי מקלט,⁹ אשר הוצגה על ידי קבוצה של אנשי עסקים כמתווה כלכלי לסוגיית הפליטים.¹⁰ לצד זאת, סברנו שהשכונות האמורות ראויות למבט רחב ומעמיק יותר, הבוחן סוגיות נוספות שמשפיעות על איכות החיים של תושביהן. עמדתנו היא שהשכונות הללו סובלות מבעיות שחלקן קדמו להגעתם של מבקשי המקלט וחלקן התפתחו במקביל. בעיות אלו הן תוצר ישיר או עקיף של יחסן ההיסטורי של הרשויות העירוניות והממשלתיות לשכונות כ"בנות חורגות" לתל אביב.

מטרת התכנית

על רקע זה גיבשנו, מרכז הגר ותנועת אחותי – למען נשים בישראל, תכנית לטיפול במספר סוגיות מרכזיות הנוגעות לשכונות האמורות. סוגיות אלו עלו גם בשיחות שקיים מרכז הגר עם תושבים ותושבות, ארגונים, נציגות ונציגי ציבור ורשויות; לרבות במפגשי תושבים שאורגנו על ידי תנועת אחותי בבית אחותי. מטרת התכנית היא להצביע על סוגיות אלו ועל המורכבות הנלווית להתמודדות עמן. לצד זאת, אנו מבקשות להציע מספר צעדים להתמודדות עם הבעיות הקיימות בשכונות ועם תהליכים שעוברים עליהן בשנים האחרונות. זאת, במטרה לספק תמונת מצב עדכנית לגבי השכונות ולייצר תשתית לתכנית כוללת לאזור ולהמשך עבודה בכל תחום שנסקר.

הנחות יסוד לגיבוש התכנית

תכנית זו נכתבה על בסיס מספר הנחות יסוד, הן עקרוניות והן מתודולוגיות, אשר ראוי לעמוד עליהן ולקרוא את המסמך לאורן:

- **התכנית מתמקדת בשלוש שכונות בלבד, המהוות רק חלק מדרום תל אביב.** שכונות שפירא, נווה שאנן והתקווה אינן בעלות מאפיינים זהים, ויש ביניהן הבדלים שצריכים להילקח בחשבון. על אף הבדלים אלו, סברנו שלשכונות אלו יש היבטים ייחודיים המשותפים להן, בעיקר ההתמודדות עם הגעתם של מספר גדול של חסרי מעמד והיותן שלוש השכונות ה"עוטפות" את התחנה המרכזית החדשה בתל אביב. חלק מהבעיות האחרות הנסקרות בתכנית זו משותפות גם לשכונות נוספות בתל אביב-יפו, ואף לאזורים אחרים בארץ. הבחירה להתמקד בשלוש שכונות נעשית מתוך רצון לנסות ולמקד את הדיון באזור מסוים, אך אנו מאמינות שחלק מהאמור בתכנית זו רלוונטי גם למקומות נוספים, ומקוות כי במובן זה התכנית תוכל להיות בסיס למסמכים דומים.

9 מרכז הגר, התכנית האסטרטגית לביזור ושילוב של מבקשי מקלט ושיקום דרום תל אביב (2018). ר' בקישור:

drom-tlv-plan.mdigital.co.il/full-plan.pdf

10 למכתב מטעם קבוצת אנשי עסקים בנושא התכנית האסטרטגית לביזור ושילוב של מבקשי מקלט ושיקום דרום תל אביב:

drom-tlv-plan.mdigital.co.il

- על אף שמטרתה של תכנית זו היא בבחינת צעד משלים לתכנית האסטרטגית שגיבשנו ביחס להיתכנות התפזרותם של מבקשי המקלט בצורה ראויה ביישובים אחרים, הפרדה מוחלטת בין הנושאים תהיה מלאכותית. חלק מהבעיות הנסקרות בתכנית זו הועצמו או הושפעו מהגעתה המאסיבית והפתאומית של אוכלוסיה בעלת תרבות שונה וממעמד סוציו אקונומי נמוך לשכונות; חלק מהבעיות משותפות לישראלים וזרים כאחד, במובן זה שכל האוכלוסיות המתגוררות בשכונות סובלות מהן. הנחת המוצא שלנו היא שללא קשר למדיניות שתבחר ממשלת ישראל ליישם ביחס לאוכלוסיית חסרי המעמד, רבים מהם צפויים להישאר בשכונות אלו. עבודה זו נכתבת מתוך נקודת מוצא לפיה עתידן של השכונות כרוך במצבן של כלל קבוצות האוכלוסייה החולקות את אותו המרחב הפיזי ושומדיניות המבקשת להביא לפגיעה בקבוצת אוכלוסייה מסוימת במרחב זה, תשפיע באופן שלילי גם על יתר האוכלוסיות המתגוררות בו.

- במהלך כתיבת התכנית נתקלנו בגישות שונות ביחס למונח "טובת השכונה". בספרות מוכרת האבחנה בין גישות פיתוח מכוונות מקום (place-oriented) לבין גישות מכוונות אנשים (people-oriented): "הגישה הראשונה שמה את הדגש על שיפור פני המקום והתשתיות בו, הן עבור תושביו והן עבור אוכלוסיות חיצוניות לו; בעוד הגישה השנייה שמה את הדגש על תושבי האזור וצרכיהם. המתח בין גישות אלו – שהתעורר גם במסגרת עבודתנו – מתגלה כאשר "טובת המקום" לא נתפסת בהכרח כטובת תושביו, אשר עשויים להיתפס כמי שפוגעים בערכו ומונעים את פיתוחו (למשל ביחס לאוכלוסיות קצה כגון דרי רחוב, מכורים לסמים ועוד). בעבודה זו, בחרנו לנקוט בגישה השואפת לאזן בין שתי תפיסות אלה.

- הכנת התכנית הייתה כרוכה בהתמודדות עם הצורך להציע מענים שכרוכים בנקיטה בעמדות ערכיות. במסגרת הכנת התכנית ניסינו לשקף קיומו של מגוון דעות ולשמוע מגוון קולות, ביחס לבעיות המרכזיות בשכונות האמורות. מטבע הדברים, התכנית אינה מייצגת את דעותיהם של כל תושבי השכונות. לצד זאת, אספנו, ריכזנו וניתחנו ידע ועשייה בתחומים מגוונים ועל בסיס עבודה זו אנו מבקשות להניח תשתית לעבודה משותפת בין הרשויות לתושבים. במובן זה, אנו מאמינות שיישום התכנית – כל תכנית – צריך להיעשות בשיתוף התושבים והתושבות (ועל כך ראו גם בפרק העוסק בנושא שיתוף הציבור).

11 Giulia Marra, Michela Barrosio, Enrico Eynard, Cristina Marietta, Matteo Tabasso and Giulia Melis, "From urban renewal to urban regeneration: Classification criteria for urban interventions. Turin 1995-2015: evolution of planning tools and approaches", Journal of Urban (Regeneration and Renewal, Vol. 9(4) 367, pp. 371 (2016).

שיטת העבודה

במסגרת הכנת התכנית התבססנו על נתונים גלויים שפורסמו, בין במסגרת נתונים סטטיסטיים ובין במסגרת דו"חות רשמיים. עם זאת, המידע הקיים אינו בהכרח עדכני, ובחלקו אף חסר ונותר בגדר נעלם. צעד חיוני לשם קידום תכניות פיזיות וחברתיות בשכונות האמורות הוא מיפוי צרכים ואיסוף נתונים ביחס לשלוש השכונות ותושביהן. לצד זאת, פנינו לנציגי ונציגות ציבור, לגורמים רשמיים ברשויות הרלוונטיות, לחוקרים וחוקרות ולארגונים הפועלים בנושאים הנסקרים בתכנית זו. חלק ניכר מהם נענו והסכימו לשוחח עמנו, ועל כך נתונה להם תודתנו. המובא בתכנית זו מבוסס בין היתר על ראיונות שקיימנו עמם ועל המידע שנמסר לנו במסגרתם. נוסף על כך, נכחנו במפגשי תושבים ותושבות שאורגנו בבית אחותי ביחס לחלק מהנושאים המובאים בדו"ח; מדובר במפגשים פתוחים לציבור בהם הועלו הנושאים הנזכרים ונשמעו עמדות התושבים והתושבות ביחס אליהם. נוכח הזהירות הנדרשת, בחלק מהסוגיות נדרש מחקר נוסף, על מנת לקבל תמונה מלאה יותר של הנתונים והעמדות.

מבנה התכנית

התכנית סוקרת את הסוגיות שהועלו בפנינו בפגישות הרבות שקיימנו ובמפגשי שיתוף הציבור שנכחנו בהם. היא בנויה מחמישה פרקים הסוקרים סוגיות אלו:

- הפרק הראשון לתכנית עומד על החיוניות בהליכי שיתוף ציבור בכלל ובשכונות דרום תל אביב בהליכי תכנון ופיתוח, אשר מוצע לראות בהקשר רחב הכולל למשל פיתוח מענים מתחומי הרווחה, החינוך והקהילה. בפרק נסקרים האתגרים שמצי"בים הליכי שיתוף ציבור בדרום תל אביב, ואנו מציעות הליכים בעלי אופי גישורי, פעולות אקטיביות ליישוג (reach out), והקמת פורומים שכונתיים המתכנסים על בסיס עתי בנושאים הרלוונטיים תחת אגף קהילה של עיריית תל אביב.
- הפרק השני עוסק בהליכי דחיקתם של תושבי השכונות, בין על רקע הזנחה ושינוי פני השכונות עקב הגעתם של מהגרים ומבקשי מקלט, ובין על רקע העליה המשמעותית במחירי הדירה בהן וכניסתן של אוכלוסיות חזקות יחסית לשכונות. הפרק יסקור את הביטויים והגורמים השונים להליכי דחיקה בכלל ובשכונות בפרט ואת הכלים הקיימים להתמודדות עם עליית מחירי דירה בשכונות שעוברות הליכי פיתוח.
- הפרק השלישי עוסק בהיבטים הפיזיים של השכונות – המרחב הציבורי ובפרט התחנה המרכזית החדשה, המהווה מפגש תכנוני ועירוני אשר מגביל את האפשרות של השכונות הסמוכות לתחנה להתפתח ולשגשג; מרחבים פרטיים והפרות דיני תכנון ובנייה הנפוצות במרחב הפרטי. בפרק זה נסקרים האתגרים השונים העומדים בפני פיתוח האיזור, והוא מציע כלים תכנוניים שונים להתמודדות עמם.

- הפרק הוביעי עוסק בהיבטים חברתיים של החיים בשכונות, וכולל התייחסות לאוכלוסיות 'קצה' (דרי רחוב, מכורים לסמים, וקורבנות של תעשיית הזנות והסחר בנשים); לסוגיית שירותי החינוך; ולאנשים בגיל זיקנה. בפרק אנו עומדים על המתחים השונים המאפיינים סוגיות אלו, כגון הרצון לסייע לאוכלוסיות קצה המתגוררות בשכונות אל מול הרצון למנוע ריכוז תופעות "לא נורמטיביות" באזור; או הרצון לפתוח בתי ספר בשכונות וליצור בהן עוגנים משמעותיים לילדים הגדלים בהן, אל מול שאלות של זהות בתי הספר נוכח שינוי פני השכונות. מכיוון שסוגיות אלו מעסיקות גורמים שונים גם ברמה המדינתית, הצעותינו בפרק זה מתמקדות בצרכי מחקר ומיפוי בדרום תל אביב, מתן מענים נקודתיים, והפניה למסקנות שגיבשו ועדות וחוקרים בתחומים הרלוונטיים.
- הפרק החמישי עוסק במדיניות הממשלתית ביחס לאוכלוסייה הזרה בשכונות - מהגרים ומבקשי מקלט - ובמשמעות המרחבית שיש להגעה של חסרי מעמד לשכונות. לצד מענים תכנוניים לצרכיה של אוכלוסייה זו, מוצע בפרק לחדול ממדיניות הממשלה להקשות את תנאי המחיה של אזרחים זרים הזכאים להימצא בישראל, וכפועל יוצא על המצב הכללי בשכונות.

ו. רקע היסטורי

נווה שאנן, שפירא והתקווה - מאז ועד היום

בין דרום וצפון תל אביב קיימים פערים לרעת הדרום בכל מדד חברתי-כלכלי וסביבתי, ובכלל זה בהכנסה הממוצעת לנפש, בערכי נדל"ן, בגודלם וזמינותם של מבני ציבור, בשירותים ובמתקנים ציבוריים¹². לאורך שנים הייתה ההשקעה התקציבית העירונית בדרום תל אביב נמוכה מההשקעה הממוצעת באזורים אחרים בעיר,¹³ והדבר בא לידי ביטוי במחסור בשטחי ציבור ומוסדות ציבור וכן בריכוז של מטרדים מזהמים ובריכוז של פעילות עבריינית.¹⁴

לקיטוב בין דרום ומרכז-צפון תל אביב, כמו גם לאפליה המתמשכת של הדרום על ידי עיריית תל אביב-יפו לאורך שנים ארוכות, יש שורשים היסטוריים שראשיתם בימי הקמת שכונות הדרום. שכונות אלה נבנו החל משנות ה-20 כשכונות עבריות אשר מוקמו בשטחי פרדסים של יפו, ואוכלסו על ידי יהודים רבים שעברו מיפו בעקבות מאורעות 1921.¹⁵ 'השכונות העבריות של יפו' היו "בנות חורגות" הן של יפו והן של תל אביב-הן לא היו שייכות לתל אביב אך גם לא ליפו, והיוו אזור ספר שהפריד בין שתי הערים. אזור זה שימש כחיץ אסטרטגי והיה בעיני היישוב היהודי אמצעי לקטיעת רצף טריטוריאלי ערבי, אשר ניתק את יפו מהעורף הכפרי שלה והפך את יפו למובלעת (בפרט לאחר מאורעות 1936).¹⁶ תושבי השכונות שילמו מיסים לעיריית יפו, אך לא קיבלו ממנה את מכלול השירותים העירוניים, וילדיהם למדו בבתי ספר בתל אביב.¹⁷

הפער בין הצפון והדרום התחדד אף יותר כאשר גלי מהגרים מאירופה הניעו תהליכי אורבניזציה בצפון ובמזרח תל אביב. תהליך זה כלל פיתוח עירוני משמעותי באמצעות שלוש תכניות בניין עיר מקיפות באזורים אלה בשנים 1925-1947. בניגוד למגמה זו, הפיתוח של אזור הדרום התאפיין ביצירת אזורי מגורים צפופים שהתאפיינו ביחידות קטנות וצריפונים שמוקמו בסמוך לאזורי תעשייה, אשר הלכה והתפתחה כרצועת חיץ שבודדה אף יותר את שכונות הדרום מהמרכז האורבאני.¹⁸

12 Nir Cohen and Talia Margalit, "There are really two cities here": Fragmented urban citizenship in Tel Aviv", International journal of urban and regional research 39(4), pp. 666 (2015).

13 שם.

14 תכנית אסטרטגית תל אביב-יפו, 2005, פרק 7, אזורים בעיר. ניתן למצוא בקישור: <https://bit.ly/38BIPgU>

15 תחילה הוקמה נווה שאנן א' ועד אמצע שנות ה-20 הוקמו פלורנטין, צ'לנוב א', צ'לנוב ב', נווה שאנן ושפירא.

16 שרון רוטברד, עיר לבנה עיר שחורה (2005).

17 שם.

18 כהן ומרגלית, ה"ש 12 לעיל.

הבדל משמעותי נוסף בין שכונות הדרום והצפון הוא הבדל מעמדי ואתני-תרבותי. מי שהתיישבו בשכונות הדרום היו מהגרים יהודים מזרחים, בעלי מקצועות צווארון כחול שהכנסתם נמוכה ועל כן עברו לאזור שהדיר בו היה זול. האוכלוסיה במרכז וצפון העיר התאפיינה כבורגנית אשכנזית והיא תפסה את עצמה כמי שיוצרת סביבה, חברה ותרבות אירופיים.¹⁹

גם לאחר מלחמת 1948 וסיפוחן של שכונות הדרום לתל אביב, הגישה השלילית כלפיהן המשיכה לבוא לידי ביטוי בתכנון ובפיתוח העיר. תפיסת הפיתוח כיוונה ליצירה של עיר גדולה יותר שבה, שכונות כשפירא והתקווה סומנו כשכונות מדורדרות שיש להרוס ולבנות מחדש. בפועל, תכנית זו לא יושמה במלואה ובמשך כמה עשורים לא חל שינוי משמעותי ולא הוחלה מדיניות פיתוח עירוני בשכונות הדרום ואלו נכנסו לקיפאון, בעוד שאזורי המרכז ובפרט הצפון נהנו מתנופה של פיתוח.²⁰

בסוף שנות ה-70 עם עליית הימין לשלטון, הופנו משאבים לשיקום פיזי וחברתי של שכונות בדרום במסגרת 'שיקום שכונות', מאמץ שהביא לשיפור מסוים אך לא צלח בשיפור המצב החברתי-כלכלי בשכונות.²¹ בהמשך למגמה זו עזבו את השכונות תושבים רבים והן המשיכו להידרדר בתהליך שהחמיר עם פתיחת התחנה המרכזית החדשה בנווה שאנן בשנות ה-90. כפי שיורחב בהמשך, התחנה המרכזית וסביבתה הפכו במהרה למוקד משיכה לפעילות בלתי חוקית כפשע, זנות, סחר בסמים, אשר רווחים באזור זה עד היום.²²

הספרות מצביעה על פערים גדולים בין צפון תל אביב לדרום תל אביב שמתקיימים גם במאה ה-21.²³ לפי האדריכל שרון רוטברד, ההזנחה של שכונות הדרום נטועה עמוק בנרטיב ההיסטורי התל אביבי, המאופיין בהשכחה, מחיקה והתעלמות מחשיבותן האסטרטגית ומחלקן של שכונות הדרום בהיסטוריה העירונית - מה שאיפשר את הבנייתן כ'אחר', כהיפוך המוחלט של ה'עיר הלבנה', ואת מחיקתן מהמרחב.²⁴ הדרום נתפס כ'עיר שחורה' שהיא הניגוד ל'עיר הלבנה' מצפון, ונקודת מבט זו באה לידי ביטוי בסדרי העדיפות העירוניים ומיתרגמת להזנחה שיטתית ולדירדר מכוון של האזורים הללו. השכונות הדרומיות משמשות לאורך השנים כ'חצר אחורית' של ה'עיר הלבנה', כך שהתאפשר למקם בהן שימושים שאינם רצויים בצפון ובמרכז כגון

19 שם.

20 שם.

21 Naomi Carmon, "Neighborhood regeneration: the state of the art", Journal of Planning (Education and Research 17(2), pp. 131 (1997).

22 כהן ומרגלית, ה"ש 12 לעיל.

23 שם, בעמ' 670, וראו ההפניות שם.

24 רוטברד, ה"ש 16 לעיל.

שימושים מטרדיים (מזבלות, ביוב, שנאי מתח גבוה, תחנה מרכזית); שימושים מזהמים של תעשייה ומלאכה; מוסדות לא חוקיים (בתי זונות ומתחמי הימורים), ומבני ציבור בעלי תדמית שלילית (בית מעצר, מכון פתולוגי). כמו כן לאורך השנים מוקמו 'בעיר השחורה' אוכלוסיות חלשות - עולים חדשים, מהגרי עבודה וחסרי בית.

לפי אומדן שערכה העירייה, בין השנים 2006-2011 שיעורם של מהגרים בדרום תל אביב עלה באופן משמעותי, כשבשנת 2011 הייתה אוכלוסיית הזרים כ-61% מכלל אוכלוסיית שכונות דרום תל אביב²⁵. בשנות ה-90 של המאה הקודמת, עקב מאורעות האינתיפאדה הראשונה ופתיחתה של ישראל בפני מהגרי עבודה ברישיון, החלו להגיע לשכונות מהגרים ממדינות שונות ולהתיישב בהן. חלק מהמהגרים התגוררו בשכונות למשך תקופת האשרה שניתנה להם (שיכלה להתחדש במשך שנים ארוכות), ואחרים נותרו בשכונות גם לאחר פקיעתה, והיו שהקימו משפחות בשכונות. לפני כעשור החלו להגיע לישראל, דרך גבולה הדרומי וללא אשרה, אזרחי מדינות משבר, בעיקר אריתריאה וסודן, שהרשויות קבעו שנכון לעת הזו לא ניתן להחזירם לארצותיהם. אוכלוסייה זו התרכזה בעיקר בשכונות האמורות, תוך שהרשויות כמעט ולא מעניקות להם סיוע או זכויות סוציאליות.²⁶ לצד שינוי המרקם הקהילתי, התרבותי והחברתי בשכונות, לתהליך זה השפעה משמעותית על תחושת הביטחון האישי וגם על התשתיות בשכונות, שקלטו בבת אחת וכמעט לבדן אוכלוסייה גדולה ומוחלשת.

לצד זאת, החלו להגיע לשכונות גם אוכלוסיות מבוססות יותר - בין שעל רקע תהליכי התחדשות עירונית ובין שעל רקע העלייה במחירי הדירות באזורים אחרים בעיר. תהליך זה יוצר חשש לדחיקת האוכלוסייה המקומית הוותיקה (ג'נטרפיקציה) נוכח עליית יוקר המחיה בשכונות ושינוי המרקם הקהילתי בהן.

בפגישות שקיימנו לצורך כתיבת תכנית זו, הועלו שוב ושוב תחושות של חוסר אמון ברשויות, וביכולתן או בכוונתן לטפל בבעיות שקיימות בשכונות דרום תל אביב. אל מול חוסר אמון זה, הודגשו בפנינו חשיבותן של הקהילה המקומית והזהות המקומית, שמהוות משאב חשוב עבור תושבי שכונות דרום תל אביב - ולצד זאת, הולכות ומתערערות עם השנים על רקע הגעתן לשכונה של אוכלוסיות חדשות, הן זרות והן ישראליות.

לצד המשותף לשכונות דרום תל אביב, חשוב לעמוד על ההבדלים הקיימים ביניהן, ביחס להיסטוריה שלהן ולבעיות שעמן תושביהן מתמודדים. להלן נתאר בקצרה את השכונות בהן מתמקדת תכנית זו.

25 דו"ח מבקר המדינה 64ג, "זרים שאינם בני הרחקה", עמ' 74.

26 שם.

א. נווה שאנן

שכונת נווה שאנן מצויה מבחינה מנהלתית ברובע 8 של העיר. היא גובלת בנחל האיילון במזרח; בשכונות שפירא וגבעת הרצל בדרום; בשכונת פלורנטיין במערב; ובשכונות לב תל אביב ומונטיפיורי בצפון.

נווה שאנן נוסדה ביפו בשנת 1921 ע"י אגודת נווה שאנן – קבוצה שמנתה 400 יהודים, חלקם עולים וחלקם וותיקים, שרובם התגוררו ביפו קודם למאורעות 1921 וברחו ממנה בשל התגברות המאורעות האלימים, והתגוררו בין היתר באוהלים וצריפים. לאור מחירי הדיור הגבוהים בתל אביב והמחסור בדירות, הם חיפשו פתרון חלופי והתקבצו כדי להקים התיישבות חדשה בעלת מאפיינים חקלאיים. חברי הקבוצה התאגדו כחברה שיתופית ורכשו שטח של 260 דונם אדמת פרדסים. הם פעלו להקמת שכונה שההרכב האנושי בה רב תרבותי – מחצית עולים ומחצית וותיקים, שביניהם היו גם ספרדים ותימנים, בעלי מקצועות מגוונים מאד וכן קבוצה של כ-20 איש שהיו אמידים יותר ורצו להקים בשכונה בתי חרושת קטנים. בדומה להתיישבות החלוצית בתקופה זו, חברי הקבוצה שאפו ליישם דגם התיישבות אוטופי, לעסוק בחקלאות ולספק מוצרים חקלאיים לתל אביב ולשלב בין עיר וכפר ובין עבודה אזרחית וחקלאית. בהתאם, חברי האגודה הקימו משקי עזר בסמוך לבתיהם וכן רפתות ומחלבות, שסיפקו תוצרת חקלאית לתל אביב ולצריכה עצמית. כמו כן הוקמו מספר בתי חרושת.²⁷

השכונה תוכננה בצורת מנורה ע"י האדריכל דוד טישלר, אך התכנית לא יושמה במלואה כיוון שלחברי הקבוצה לא היו די משאבים כדי לרכוש את כל השטח הדרוש לביצוע. השכונה סופחה לעיר תל אביב ביוני 1924 ובתקופה זו חל פיתוח באזור, אשר בא לידי ביטוי בין היתר בהקמת מבנים כבית הספר ביאליק והקמת גני התערוכה ועריכת יריד המזרח בנווה שאנן.²⁸ אולם, הפיתוח תוכנן תוך שילוב בין שימושי מלאכה ועסקים בסמיכות למגורים. תכנית F משנת 1944 לאזור אפשרה עירוב שימושים זה והתוותה בניית בתים בני ארבע קומות עם שימושים של מלאכה ומסחר בקומות הקרקע והביניים. כתוצאה מכך התפתחו מלאכה ותעשייה זעירה אשר גרמו למטרדים באזורי המגורים השלובים בהם.²⁹ השילוב בין מסחר, מגורים ותעשייה נוכח בנווה שאנן עד היום, לפי נתוני העירייה שפורסמו בשנתון הסטטיסטי לשנת 2014, אחוז השטח הבנוי המיועד למגורים בשכונה הוא 37.4% בלבד, לעומת 58.2% בממוצע העירוני; בעוד ש-18.1% מהשטח הבנוי מיועדים למסחר (לעומת 6.4% בממוצע העירוני) ו-6.5% לתעשייה (לעומת 4.3% בממוצע העירוני).³⁰

27 רוטברד, ה"ש 16 לעיל, וכן ארכיון עיריית תל אביב – יפו.
28 שם.

29 ערן צ'ין, "תל – אביב-יפו בין הגלובלי והמקומי: שלטון מרחבי, פיצול חברתי ומגמות תרבותיות בעיר עולם מתהווה בישראל", חיבור לשם קבלת תואר דוקטור (2011).

30 [שנתון סטטיסטי עיריית תל אביב – יפו, חוברת רבעים ושכונות – נווה שאנן](#) (2014), השוו חוברת רבעים ושכונות – כלל העיר (2014).

ההחלטה להקים את התחנה המרכזית הישנה בצפון נווה שאנן בשנת 1941 סימלה את תחילת דרדורה והפיכתה ל'חצר האחורית' של תל אביב. התחנה המרכזית הוקמה בשטח שבו התקיים יריד המזרח לאורך תקופה קצרה והתפנה עם העברת גני התערוכה לצפון העיר. עם הקמת התחנה המרכזית השכונה איבדה את צביונה הכפרי והפכה לאזור מסחרי רועש.³¹ התחנה המרכזית פונתה ברובה בשנות ה-90, ובשנת 2009 הופסקה פעילותה כליל, כך שהיא נותרה שטח גדול ושומם במשך שנים. במקביל, עברה פעילות האוטובוסים לתחנה המרכזית החדשה, שהוקמה במזרח השכונה והייתה במשך שנים לתחנה המרכזית הגדולה בעולם. שתי התחנות הפכו למוקדים משמעותיים של תופעות קצה כגון זנות וסמים. בשנת 2017 הופקדה תכנית מתאר לבניית כ-1,000 יחידות דיור, מתחם תעסוקה ועוד באזור התחנה הישנה, שבשטחה הוקמו בינתיים גינה ותחנת שיטור. התחנה המרכזית החדשה מיועדת לפינוי לפי התכנית המחוזית ותכנית המתאר המקומית המאושרת, אולם ביצוע פיזי אינו נראה לעין מסיבות שונות בהן נדון בהמשך.

עם השנים, התשתיות הרעועות ממילא של השכונה הידרדרו ונווה שאנן הפכה להיות 'שכונת מעבר' שהתושבים שקלטה התמקמו בה באופן זמני ועזבו אותה בהזדמנות הראשונה. בנווה שאנן התגוררו, נכון לשנת 2012, 4,590 איש, אולם מספר זה אינו כולל את מבקשי המקלט ומהגרי העבודה הרבים. השכונה מאופיינת בשיעור גבוה של עולים, כאשר 44.4% מהתושבים והתושבות הם עולים שהגיעו לישראל בין 1990-2001, ו-10.6% הם עולים שהגיעו לאחר 2001. נכון לשנת 2012, נתוני עיריית תל אביב הראו ש-32% מתושבי השכונה היו לא-יהודים³², וניתן להניח כי חלק ניכר מהם אינם אזרחי ישראל. אין נתונים זמינים עדכניים ביחס לשיעור האוכלוסייה הזרה בתוך נווה שאנן אך ההערכה של רבים מהמראיינים במסגרת עבודה זו היא שהיום רוב תושבי השכונה הם זרים.

מבחינה פיזית, מרבית הבניה בנווה שאנן היא בניה ישנה - 58% מהמבנים נבנו עד 1949 ולמעשה מאז שנות ה-70 הפיתוח בשכונה היה דל ביותר והיא סבלה מקיפאון בכל הנוגע לפיתוח. מרבית הדירות קטנות מהממוצע העירוני (80 מ"ר) כאשר 20.2% מיחידות הדיור קטנות מ-35 מ"ר ו-22.5% מהן בגודל של 36-50 מ"ר.³³ השכונה עוברת תהליכים של התחדשות עירונית וצפויה להמשיך ולעבור תהליכים אלו באזור התחנה הישנה והתחנה החדשה אם וכאשר תפונה.

רמת ההכנסה וההשכלה של תושבי השכונה נמוכות באופן משמעותי מהממוצע העי-

31 צין, ה"ש 29 לעיל; רוטברד, ה"ש 16 לעיל, וכן [ארכיון עיריית תל אביב - יפו](#).
 32 שנתון סטטיסטי עיריית תל אביב - יפו, חוברת רבעים ושכונות - נווה שאנן (2014).
 33 שם.

רוני. מנתונים על רובע דרום (רובע 8) בו ממוקמת נווה שאנן ניתן ללמוד למשל כי שיעור המטופלות והמטופלים במחלקות לשירותים חברתיים עומד על 17% אל מול ממוצע של 5% במרכז ובצפון העיר, ושיעור הקשישות והקשישים שמקבלים השלמת הכנסה הינו 29% אל מול ממוצע של 5% במרכז ובצפון העיר.³⁴

על רקע שינוי אופייה של השכונה, היא נעדרת כיום מוסדות חינוכיים כמו קופת חולים לתושבים ולתושבות הישראלים בשכונה או בתי ספר (שני בתי ספר ממלכתיים מצויים בפאתי השכונה – ביאליק-רוגוזין, יסודי ותיכון, המשרת בעיקר את ילדי האוכלוסיה הזרה, בגבולה הדרום מערבי; ותיכון שבח-מופת שמצוי מחוץ לשכונה, בצפון מזרח לה). בשנה האחרונה פועל בשכונה מרכז קהילתי ברחוב הגר"א.

ב. שפירא

שכונת שפירא מצויה גם היא מבחינה מנהלתית ברובע 8 של העיר. היא גובלת בנחל האיילון במזרח; בשכונת קריית שלום בדרום; באזור המלאכה וגבעת הרצל במערב; ובשכונת נווה שאנן בצפון.

השכונה הוקמה על שטחי פרדסים של אבו כביר שרכש בשנת 1924 מאיר גצל שפירא, נדבן וסוחר קרקעות אמריקאי עשיר. שפירא ביקש להקים במקום מפעלים ובתי חרושת, והאמין שאפשר יהיה לקיים בשטח תעשייה ללא מחוייבות לתשלום ארנונה, כיוון שהשטח לא השתייך ליפו או לתל אביב. בפועל התכנית לשווק את הקרקע כאזור לתעשייה ומלאכה לא צלחה, ושפירא מכר מגרשים של רבע דונם למגורים, אשר נרכשו בעיקר על ידי עולים חדשים. השכונה אוכלסה על ידי קהילה של יהודים בוכרים ואחריהם הגיעה קהילה מגובשת מסלוניקי,³⁵ כמו כן התיישבו בה יוצאי מזרח אירופה וארצות האיסלאם, שמרביתם היו פועלים ובעלי מלאכה.³⁶

מבחינה מנהלית, השכונה סופחה ליפו, זאת בשל סירובו של שפירא להצעת ראש העיר דיזינגוף לספחה לתל אביב, בטענה שתנאי הארנונה ביפו טובים יותר.³⁷ השכונה אמנם נכללה מוניציפאלית תחת שטחה של העיר יפו אך לא השתלבה בה, ולא קיבלה מעיריית יפו שירותים מספקים, ובפועל היוותה אזור חיץ בין יפו ותל אביב. בעשור הראשון לקיומה לא היו בשכונה תשתיות חיוניות, ורק בשנת 1934 החלו תושביה לפעול להקמת תשתיות כגון סניטציה, דרכים וחיבור לחשמל. בשל מאפיינים אלה,

34 שם.

35 מוקי צור ושרון רוטברד (עורכים), לא ביפו ולא בתל אביב: סיפורים, עדויות ותעודות משכונת שפירא (2009).

36 יעקב שביט וגדעון ביגר, ההיסטוריה של תל-אביב משכונות לעיר (1909–1936) (2001).

37 איתי סראג', הגביר שפירא וצריפי הזפת, עת-מול 204 עמ' 6, יד בן צבי (אייר תשס"ט, 2009).

בנוסף לצפיפות שהגיעה בשנות ה-30 ל-5 נפשות בחדר מגורים, דבקה בשכונה תדמית של שכונת עוני.³⁸ לאחר מלחמת 1948 סופחה שפירא לתל אביב, ובשנות ה-50 הייתה לשכונה שקלטה עולים רבים ממדינות שונות.³⁹

נכון לשנת 2012 התגוררו בשפירא 6,700 תושבים, הכוללים גרעין של עולים וותיקים מבוכרה, עולים חדשים וישראלים צעירים, אולם מספר זה אינו כולל את אוכלוסיית מהגרי העבודה ומבקשי המקלט.⁴⁰ לפי נתוני העירייה משנת 2012, 17.1% מתושבי השכונה היו לא-יהודים⁴¹, וניתן להניח כי חלק ניכר מהם אינם אזרחי ישראל. האוכלוסיה בשכונה מאופיינת ברמת הכנסה וברמת השכלה נמוכה יחסית למוצע העירוני.⁴² כמו נווה שאנן, גם שפירא הפכה בשנים האחרונות מוקד לתהליכי התחדשות עירונית, בניה חדשה ויעד לאוכלוסיות חדשות.

מרבית המבנים בשכונה נבנו לפני קום המדינה ובשנות ה-50. הבניה מאופיינת בהיותה צמודת קרקע ועד 3 קומות ובמצב רעוע. ישנם בניינים שנבנו מאוחר יותר (באזור דרום מזרח) שמצבם טוב יותר, ובשנים האחרונות הוקמו גם בניינים חדשים בצפון השכונה. השטח הממוצע ליחידת דיור הוא 50 מ"ר, אולם בפועל ההערכה היא שנתון זה קטן משמעותית, בשל ריבוי פיצול דירות. כמו כן, בשכונה אזרחי מגורים ושטחי ציבור שבהם פועלים בתי מלאכה שמהווים מטרד סביבתי ובריאותי.⁴³ מזרח השכונה וצפון מזרח הוא אזור מלאכה ומסחר, והיא נושקת לתחנה המרכזית החדשה הבנויה בגבול הצפון-מזרחי שלה ובאזור המלאכה שממערב לה. בשכונה קיימים מגרשים למגורים שלא עברו פרצלציה והבעלות עליהם היא במושע (בעלות משותפת לכלל הדיירים, כשלכל אחד מהם אחוז מסוים מהשטח כולו), והעירייה מקדמת תכניות לפצל את הבעלות בהן ולהסדירה.

לפי תכנית האב שהוכנה לשכונת שפירא בשנת 2006 על ידי העירייה, כרבע מהשטחים אשר מוקצים בתכניות למבני ציבורי (50 דונם) ולשצ"פים (30 דונם) משמשים בפועל למגורים ולעסקים.⁴⁴ בשכונה בית ספר ממלכתי-דתי יסודי אחד, מרכז יום לקשישים ומרכז קהילתי.

על השכונה חלה תכנית אב (2006) שאושרה על ידי מועצת העיר, ובה עקרונות לגבי הבינוי בשכונה, פיתוח דרכים ורחובות בה ועוד.

- | | |
|----|--|
| 38 | תכנית אב לשפירא (2006) . |
| 39 | צור ורוטברד, ה"ש 35 לעיל. |
| 40 | שנתון סטטיסטי עיריית תל אביב - יפו, חוברת רבעים ושכונות - שפירא (2014) . |
| 41 | שם. |
| 42 | שם, השוו חוברת רבעים ושכונות - כלל העיר (2014). |
| 43 | תכנית אב לשפירא, ה"ש 38 לעיל. |
| 44 | שם. |

ג. התקווה

שכונת התקווה מצויה מבחינה מנהלתית ברובע 9 של העיר. היא גובלת בשכונות כפר שלם וכפיר במזרח; בשכונות עזרא והארגזים בדרום; בנחל איילון במערב; ובשכונת יד אליהו בצפון.

שכונת התקווה נוסדה בשנת 1935 על ידי קבוצה של עובדי עיריית תל אביב. חברי הקבוצה, רובם בני העדה התימנית, רכשו פרדס ובו הקימו יחידות דיור קטנות מאד על מגרשים בני 110 מ"ר. סמוך לאחר הקמתה התנתקה השכונה מתל אביב וגם מיפו לאורך תקופת מאורעות 1936-1939 והקימה מרכז קניות ומעין מסגרת מוניציפאלית שפעלה באופן עצמאי. בשנות ה-40 נבנו בשכונה בתים רבים בצפיפות גבוהה וללא תכנון והשטח הבנוי בה הוכפל. השכונה שגדלה בקצב מואץ מנתה עם קום המדינה 14,000 איש, ובהמשך הגיעו אליה עולים חדשים, מרביתם מעירק, פרס ומצרים. שטח השכונה לא התרחב משמעותית מסוף שנות ה-50 והאוכלוסיה שהתווספה לשכונה התגוררה ביחידות דיור שנבנו תוך ציפוף השטח הקיים, כאשר בשנת 1961 חיו בה 23,000 איש. מספר זה הלך ופחת בשל הגירה שלילית מהשכונה, בפרט של משפחות עם ילדים.⁴⁵

עד שנות ה-70 שכונת התקווה הספיקה לצבור מוניטין שלילי של 'שכונת העוני' המוכרת בישראל, שכן היו בה בעיות חברתיות חמורות אף יותר מאלו שרווחו בשכונות אחרות. רמת ההשכלה של התושבים שחיו בה הייתה נמוכה, כאשר 30% מהאוכלוסיה הבוגרת הייתה חסרת השכלה ול-50% הייתה השכלה יסודית בלבד. שיעור האבטלה עמד על 20% וברבע מהמשפחות היה לפחות חולה כרוני או נכה אחד, רבע ממשקי הבית היו תלויים בשירותי סעד, ו-68% מהתושבים והתושבות הוגדרו כעניים. כמו כן בשכונה פשתה פשיעה והיא אופיינה במפגעים תברואתיים בעיקר באזור שוק התקווה.⁴⁶

בשנות ה-70 יושם בשכונת התקווה פרויקט שיקום שכונות שכלל שיקום פיזי של דיור ובעיקר של התשתיות הרעועות, בהשקעה ממשלתית שהייתה גבוהה יותר מזו שהושקעה בשכונות אחרות בפרויקט. הצלחת הפרויקט הייתה חלקית והוא לא הצליח לשנות את תפיסת השכונה כשכונת עוני ומצוקה. אל השכונה המשיכו להגיע תושבים בעלי רמת הכנסה נמוכה מאד, במקביל לעזיבתם של תושבים בעלי רמת הכנסה גבוהה יותר.⁴⁷

45 נעמי כרמון, "שיקום עירוני: שלושה דורות של מדיניות והדגמתה בשכונות תל אביב-יפו", בתוך ד' נחמיאס וג' מנחם (עורכים) מחקרי תל אביב-יפו: תהליכים חברתיים ומדיניות ציבורית, עמ' 105 (1997).

46 שם.

47 שם.

נכון לשנת 2012 התגוררו בשכונה 11,480 תושבים, לא כולל אוכלוסיית מבקשי המקלט ומהגרי העבודה. לפי נתוני העירייה משנת 2012, 13.4% מתושבי השכונה היו לא-יהודים⁴⁸, וניתן להניח כי חלק ניכר מהם אינם אזרחי ישראל. כמחצית מהאוכלוסייה עולים, רובם (45%) עולים שהגיעו בין 1990-2001, והיתר עולים שהגיעו מאוחר יותר. האוכלוסייה בשכונה מאופיינת ברמת הכנסה וברמת השכלה נמוכה יחסית לממוצע העירוני.⁴⁹

שכונת התקווה מאופיינת בבניה ישנה, כאשר מרבית המבנים בה (קרוב ל-80%) נבנו בשנים 1940-1959.⁵⁰ גודל הדירות קטן מהממוצע העירוני, כאשר 26% מיחידות הדירה הן עד 35 מ"ר, 22% מיחידות בגודל 36-50 מ"ר ו-27.8% יחידות בגודל 70-51 מ"ר. המצב הקנייני הרווח בשכונה מקשה על התחדשות עירונית, כיוון שמרבית המגרשים למגורים לא עברו מעולם פרצלציה והבעלות עליהם היא במושע. עיריית תל אביב - יפו הקצתה בשנת 2016 תקציב ראשוני של 5 מליון ש"ח לשם קידום הליכי רישום בעלות פרטית בטאבו, תהליך שצפוי לקחת מספר שנים.⁵¹ בנוסף בשכונה כמה עשרות משפחות מוגדרות כ"פולשים" בבתיהן: הבתים נרכשו לפני קום המדינה מתושבי הכפר הערבי סלמה אך העברת הבעלות לא נעשתה בפועל אלא רק תועדה בייפוי כח בלתי חוזר, ומשכך הן בניהול האפוטרופוס לנכסי נפקדים. בשנות ה-50 פנתה לאפוטרופוס חברת שמשון אשר בצעה את הרכישות במקור, בבקשה לשחרר את הנכסים, אולם הדבר לא נעשה.⁵²

בשכונה פועל שוק התקווה, שתואר בפנינו כבסיס חשוב באופי השכונה. בשיחות שקיימנו עולה חשש לירידה בהיקף הפעילות בשוק בשנים האחרונות, ככל הנראה על רקע פתיחתם של עסקים גדולים בשכונות אחרות בדרום העיר, ועל רקע הדרדור בתחושת הביטחון שמונעת מאנשים להגיע אל השוק.

48 שנתון סטטיסטי עיריית תל אביב - יפו, חוברת רבעים ושכונות - התקווה (2014).

49 שם, השוו חוברת רבעים ושכונות - כלל העיר (2014).

50 שם.

51 שלומית צור, "עיריית תל אביב - יפו: 50 מ' ש' לרישום נכסים בשכונת התקווה בטאבו", גלובס (12.7.2016).

52 צור בלנק ולינה גליבובסקי (עורכים), תכנון עירוני-חברתי בשכונת התקווה, תל אביב, דו"ח מסכם, המחלקה לגיאוגרפיה ופיתוח סביבתי, המגמה לתכנון, אוניברסיטת בן גוריון, עמ' 17.

ו.ו. תכנית לפיתוח מכיל בדרום תל אביב

א. שיתוף ציבור בדרום תל אביב המצב הקיים

בפגישות שקיימנו הועלו בפנינו מספר סוגיות שנוגעות בבעיות מרכזיות בשכונות האמורות. בטרם נתייחס אליהן, יש לעמוד על המסגרת הראויה, לדעתנו, לגיבוש ויישום הפתרונות לבעיות אלו, על דרך של שיתוף התושבים והתושבות בהליכים התכנוניים.

שיתוף ציבור בהליכי תכנון הוא תהליך בו "אנשים שאינם נבחרים או פקידים לוקחים חלק בקבלת ההחלטות ביחס לנושאים הנוגעים לחייהם".⁵³ לשיתוף הציבור יש פוטנציאל לשרת אינטרסים הדדיים – גם את אלו של התושבים והתושבות, המבקשים לחזק את השפעתם על סביבת חייהם, וגם את אלו של השלטון, ששואף לחזק את בסיס הלגיטימציה שלו ולעצב מדיניות והחלטות שלטוניות הלוקחות בחשבון את עמדתו של הציבור הרלבנטי.⁵⁴ הוא מאפשר מימוש של מהות הדמוקרטיה ומשתלב עם תפיסות של דמוקרטיה השתתפותית (מעורבות האזרחים בחיים הפוליטיים והחברתיים) ושל דמוקרטיה דיונית (רכישת או הקניית ידע לאזרחים במסגרת שיח).⁵⁵ שיתוף ציבור עשוי לחזק את תחושת השייכות והאמון של הציבור, ואת הלגיטימציה הציבורית למקבלי ההחלטות כמו גם לתוצאה התכנונית.⁵⁶ הוא מאפשר חלופת מידע בין הגורם המקצועי לגורם המקומי, ומאפשר לגורם המקצועי להתוודע לצרכים ולהעדפות הציבור ולבחון פתרונות וחלופות.⁵⁷

ואכן, חשיבות הדבר מוכרת גם על ידי עיריית תל אביב – נוהל התייעצות עם הציבור בהליכי תכנון עירוני של העירייה⁵⁸ מציע מודלים שונים ורמות שונות של שיתוף

53 ארזה צ'רצ'מן ואלישבע סדן, השתתפות – הדרך שלך להשפיע, תל-אביב: הקיבוץ המאוחד, עמ' 7 (2003).

54 בת אל אשקול ואלון אשקול, "שיתוף ציבור בתכנון – הלכה למעשה?", תכנון 13(1) עמ' 133-153 (2016).

55 יעל ישי, "דמוקרטיה ייצוגית; דמוקרטיה משותפת", בתוך השתתפות – הדרך שלך להשפיע, ה"ש 53, עמ' 25; דפנה כרמון ורחל אלטרמן, "התשמע קולי? הזכות להתנגד בפני מוסדות התיכנון בחוק ובפועל", מחקרי המרכז לחקר העיר והאזור (2011, חיפה); אפרת וקסמן ודנה בלאנדר, "דגמים של שיתוף אזרחים", נייר עמדה מס' 26 (2002) ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.

56 אשקול ואשקול, ה"ש 54 לעיל.

57 חיים יעקובי ויונתן רוקם, "מתוכננים", מתוך טלי חתוקה וטובי פנסטר (עורכות), המתכננים: השיח התכנוני בישראל לאן? (2013) תל אביב: רסלינג, עמ' 151-158.

58 עיריית תל אביב – יפו, נוהל התייעצות עם הציבור בהליכי תכנון עירוני. ניתן למצוא בקישור: <https://bit.ly/38G9Fn2>

הציבור בהליכי התכנון: יידוע ועדכון הציבור בדבר תכנית המצויה בתהליך אישור או לקראת הקמה, באמצעות הטלפון או האינטרנט; פנייה למובילי דעה או לנציגים של הקהילה לקבלת מידע מתאים לתכנית, באמצעות מפגשים ודיונים; והתייעצות נרחבת במסגרת הכנת תכנית משמעותית ורבת השפעה דרך מפגשים או באמצעים מקוונים. לפי הנוהל, הבחירה בין המודלים השונים נתונה לגורמים המקצועיים בעירייה.

במפגשים שקיימנו עם תושבים בשכונות, נטען שעל אף הצהרות העירייה, בפועל לא מתקיים שיתוף ציבור בהליכי תכנון. יצוין, כי מספר תושבים הצביעו על מינהל קהילה דרום, כאגף האחראי בעירייה על קשר עם התושבים והתושבות. לפי אתר עיריית תל אביב, תפקידי המינהל הם, בין היתר, טיפול בפניות התושבים והתושבות אל העירייה ברמת הפרט, השכונה והמרחב ושיפור ושיקום תשתיות – ליווי הפרויקטים העירוניים בשיתוף ועדי השכונות ונציגי התושבים והתושבות.⁵⁹ עם זאת, התושבים והתושבות עמם שוחחנו ציינו שהמפגשים שמאורגנים באמצעות מינהל קהילה בנושאים הקשורים לתוכניות בנייה, נועדו בעיקר להציג את התכנית המוגמרת ופחות לשמוע את עמדת הציבור ביחס אליה. לדברי נציגי מינהל קהילה עמם נפגשנו, המינהל מהווה אמצעי קשר בין התושבים והתושבות לבין האגפים האחרים בעירייה ומייצע פעילים שכונתיים בדבר אירועים שונים, לרבות מפגשי שיתוף ציבור שהוא מקיים סביב פרויקטים להתחדשות עירונית (בנוסף לפרסום באמצעים דיגיטליים); מפגשים שוטפים ביחס לבעיות שמועלות בפני המנהל בידי תושבי השכונות השונות; מפגשים שנתיים עם מנכ"ל העירייה והתושבים והתושבות; תכנית 'שכונה כעיר' שהופעלה בשכונות שפירא וקריית שלום בתחומי חינוך ורווחה; ועוד. בשכונות התקווה יש למינהל קשר שוטף מול פעילים ותיקים בשכונה; בשכונת שפירא הקשר השוטף הוא עם קבוצת פעילים שכונתיים ותיקה יחסית; בשכונה נווה שאנן הקשר נעשה מול ועד השכונה שהוקם לאחרונה.⁶⁰ זאת, לצד ניסיונות להגיע לקהלים נוספים באמצעים שונים, למשל דרך האינטרנט. הקשר עם נציגי הקהילה הזרה נעשה באמצעות יחידת מסיל"ה של עיריית תל אביב. חלק מהתושבים והתושבות עמם שוחחנו הביעו חשש, שבפועל נוצרת קבוצה קבועה וכמעט סגורה של פעילים שהמינהל עומד בקשר עמם, וכי אנשים אחרים וחדשים יתקשו ליצור קשר דומה שיוביל לשיתוף קבוע וגבוהה.

עוד נציין שעיריית תל אביב מפעילה תכנית בשם "תושבים עושים עיר".⁶¹ מדובר

59 אתר עיריית תל אביב – יפו, מרחב קהילתי דרום מערב,

<https://www.tel-aviv.gov.il/Residents/CommunityAndSports/Pages/South.aspx>

60 הבחירות לוועד ונערכו בקרב מי שרשומים במרשם האוכלוסין כתושבי השכונה. לוועד אין מעמד סטטוטורי ואין לו תפקיד ייעודי מבחינת העירייה.

61 לשעבר "שיפור ושיקום תשתיות בשכונות העיר", מאז 2013 הפרויקט זמין באתר: <https://www.re-make-telaviv.com>

בפרויקט שאמור לאפשר לתושבי העיר להשפיע בצורה ישירה על הנעשה בשכונות ולקחת חלק בגיבוש תכניות שיפוץ בשכונותיהם על דרך של הגשת הצעות באתר האינטרנט או בדוא"ל ולהצביע עליהן לאחר מכן במגבלות העלות התקציבים. לפי אתר הפרויקט, "הפרויקט כולל שיקום כבישים ומדרכות, מפרצי חניה, תאורה, תמרור ותנועה, פיתוח שטחים ציבוריים פתוחים, גינות וגנים, נטיעת עצים וחורשות, התקנת מתקני גן ומשחק, פינות כושר, ריהוט רחוב, פינות הצללה וישיבה, שילוט בתים, ניקיון יסודי בכל השכונה, שיקום וצביעת כלי אצירה". לפי האתר, יישום הפרויקט בשכונות נווה שאנן ושפירא הסתיים בשנת 2017, ובשכונת התקווה צפוי להסתיים השנה.

האתגר של שיתוף הציבור בדרום תל אביב

הליכי שיתוף ציבור מעוררים שאלות עקרוניות ויישומיות. לצד השאיפה לאפשר השתתפות נרחבת ודמוקרטית מצד כמה שיותר אנשים, קיים קושי מעשי להגיע לכל האוכלוסיה הרלוונטית; לתווך לה ידע מקצועי שהוא לא פעם מורכב וסבוך; לאפשר לכל חברה להישמע; וכל זאת במסגרת הליכים שלעיתים דורשים הכרעות מהירות. שיתוף שאינו מקנה לתושבים ולתושבות זכות וטו על החלטות הגורמים המקצועיים ושמטרתו יידוע ו/או היועצות בלבד, עשוי להיתפס ואף להיות למראית עין בלבד וכעלה תאנה להליך כולו. לעומת זאת, שיתוף שמאפשר זכות וטו עשוי לפגוע ביכולתם של הגופים הנבחרים והמקצועיים בעירייה לקדם מהלכים. יש לזכור, שה"ציבור" אינו גוף מונוליטי, והוא מורכב מאוכלוסיות שונות, בעלות צרכים שונים, אינטרסים שונים ודעות שונות. במובן זה, שיתוף הציבור עשוי להיות שיקוף של מחלוקות מקומיות בין התושבים והתושבות, ולא בהכרח לסייע בקידום הכרעה. זאת ועוד: קיים חשש שבמסגרת הליך השיתוף, יהיה ייצוג לא מאוזן של בעלי האינטרסים השונים,⁶² כך שהקול העיקרי שיישמע הוא קולם של התושבים והתושבות החזקים יותר – אלו שיש להם האמצעים, הידע והכלים לפעול לקידום האינטרסים שלהם – מה שעשוי להביא לכך שהליך השיתוף דווקא מקטין את ייצוג הציבור בכללותו בתהליך.⁶³ באופן ספציפי, הליכי שיתוף ציבור בשכונות האמורות עשויים להציב אתגרים משמעותיים בפני הרשויות, בשל מספר סיבות המאפיינות את האזור:

1. על פי הנתונים הנזכרים לעיל, השכונות האמורות מאופיינות באחוז גדול יחסית של אנשים הנזקקים לשירותי רווחה והבטחת הכנסה. ניתן אם כן להניח,

62 אמיתי הר לב ומאיה חושן, "שיתוף הציבור בתכנון מדיניות סביבתית ובעיצובה בהקשר של איכות סביבה עירונית", בתוך ישראל קמחי, איכות הסביבה העירונית (2005), ירושלים: מכון ירושלים לחקר ישראל, המרכז למדיניות הסברתית, עמ' 217-256.

63 וקסמן ובלאנדר, ה"ש 56 לעיל; ר' גם Nurit Alfasi, "Is public participation making urban planning more democratic? The Israeli experience", Planning theory & practice 4(2) (2003), 185-202.

בהכללה, שמדובר באוכלוסייה מוחלשת באופן יחסי, שכפועל יוצא נעדרת ידע, נגישות ומשאבים שנדרשים על מנת לקחת חלק אפקטיבי בהליכי שיתוף ציבור, להציג חלופות תכנוניות וליצור התארגנות מקומית שתקדם אותן. כמו כן, במפגשים שקיימנו עלה חוסר אמון מצד התושבים והתושבות במוסדות העירוניים ובתועלת שבמגע איתם, ונראה כי הליכי שיתוף ציבור עשויים להיתקל לא רק ביכולת מועטה מצד התושבים והתושבות לקחת חלק בהליך, אלא גם ברצון מועט.

2. השכונות האמורות מאופיינות באוכלוסייה מגוונת. בין קבוצות אלו ניתן למצוא: תושבים ותיקים בעלי זהות יהדות דתית ומזרחית (חלקם מחתך סוציו-אקונומי נמוך יחסית); תושבים ישראלים "חדשים" מחתך אקונומי גבוה יותר, חלקם בעלי זהות דתית-תרבותית שונה (יהדות חילונית - אשכנזית); ותושבים זרים ממעמד אקונומי נמוך בעלי זהות דתית-תרבותית שונה לגמרי. הגעתן של אוכלוסיות מבוססות יחסית לשכונות, במיוחד על רקע תהליכי הפיתוח והג'נטריפיקציה שהן עוברות ועליית מחירי הדירה באזורים אחרים של העיר, מגדילה את החשש שהליכי שיתוף ציבור ישקפו בסופו של דבר את קולן של אוכלוסיות אלו. כך, יתכן שלא זו בלבד שקולם של תושבי השכונה ה"וותיקים" לא ישתקף בהליכי שיתוף הציבור נוכח היעדר אמצעים, ידע ונגישות, אלא שהליכים אלו יחזקו קולות אחרים, לעיתים בעלי אינטרסים אחרים או הפוכים. 3. העובדה שבשכונות האמורות מתגוררות אוכלוסיות כה שונות זו מזו, יוצרת מטבעה קיטוב עמוק בנוגע לשאלות הקשורות בעתידן ואופיין, כגון המדיניות הראויה ביחס לאוכלוסייה הזרה, תהליכי חילון, הכלת אוכלוסיות קצה והליכי פיתוח שנועדו למשוך אוכלוסיות מבוססות יחסית. קיטוב זה מעלה את השאלה, האם הליכים לשיתוף הציבור יהיו תהליכים אפקטיביים של שיקוף ידע מקומי וסיוע לגורמי המקצוע לגבש תכניות מוסכמות, או שיהיו זירה להתגוששות בין השקפות פוליטיות וערכיות שונות ולעיתים מקוטבות.

4. קיטוב זה עשוי לבוא לידי ביטוי עוד בשלב הראשוני של גיבוש המתווה להליך שיתוף הציבור, בנוגע לשאלה מי הוא אותו "ציבור" שיש לשתף, ככל שהדבר נוגע לאוכלוסיות שנתפסות בידי אחרות כלא רצויות וחיצוניות לשכונות - אוכלוסיית הזרים, מחד, ואוכלוסיות קצה (נשים וגברים בזנות, מכורים לסמים ודרי רחוב) שהתרכזו באזור התחנה המרכזית מערים אחרות. מנגד, הכללתן של אוכלוסיות אלו תחת ההגדרה "תושבים" עשויה בפני עצמה לעורר התנגדות מצד אוכלוסיות אחרות שרואות בהן זרים לשכונות, שלא רק שאין לפעול לשיתופן אלא יש למצוא את הדרכים להוציאן מהשכונות. מנגד, אי-הכללתן של אוכלוסיות אלו בהליכי שיתוף ציבור, עשויה להותיר קבוצות שלמות שכיום גרות בשכונות מחוץ לשיח המקצועי שאמור לתת מענה נכון ומקיף לשכונות. יצוין כי מעבר לקושי העקרוני ששאלה זו מעוררת, הכללת אוכלוסיות אלו

בהליכי שיתוף ציבור מעוררת גם קשיים מעשיים, בדמות היעדר נגישות "מוגבר" להליכי התכנון מצד אותן אוכלוסיות נוכח תנאי הקיום שלהן, ופערים שפתיים ותרבותיים.

5. אחוז ניכר מתושבי ותושבות השכונות נתפס כארעי בעיני עצמו ובעיני סביבתו. גם ללא קשר לאוכלוסיה הזרה המתגוררת בשכונות, שכונות אלו מאופיינות באחוז גבוה של שוכרי דירות: ברובע 8 של העיר, בו מצויות שכונות נווה שאנן ושפירא, כמו גם פלורנטין וקריית שלום, כ-75% מהתושבים והתושבות הם שוכרי דירות, הרבה יותר מהממוצע העירוני שעומד על 64.55% ארעיות זו מקטינה את התמריצים למעורבות בהליכי שיתוף ציבור ואת נגישותם של אותם תושבים למקבלי ההחלטות. בנוסף, לשוכרי דירות באזור עשויות להיות העדפות שונות מאשר לבעלי הדירות בהן הם מתגוררים, למשל ביחס לתוכניות שעשויות להשכיח נכסים ואגב כך גם לייקר אותם. בסיטואציות כאלו, הליכי שיתוף הציבור עשויים להציב את מקבלי ההחלטות במתח בין עמדותיהם של בעלי הנכסים במקום לבין עמדותיהם של מי שמתגוררים בו בפועל.

אתגרים אלה מלמדים על המורכבות שבקיום הליכי שיתוף ציבור בנוגע לדרום תל אביב, אך בה בעת גם על חשיבותם. חוסר אמון ברשויות מצריך בניית אמון מחודש באמצעות שיתוף והכלה. קיטוב ושסעים חברתיים עשויים להביא לכך שכל פעולה תכנונית, גם כזו הנחזית כפשוטה וניטרלית מבחינה ערכית, עשויה לעורר התנגדות מצד הציבור, שניתן ואף נכון להתמודד עמה בשלבים מוקדמים של ההליך. פערי כוחות בין תושבים מבוססים יחסית לתושבים מוחלשים, מאפשרים לראשונים נגישות למקבלי ההחלטות, שבהיעדר הליכי שיתוף ציבור מובנים לא תהיה קיימת לאחרונים. כל זאת, באזור שמשנתנה במהירות ושצפוי שיאכלס בשנים הקרובות פרויקטים משמעותיים מתחום התכנון והבנייה.

נוכח האמור, אנו סבורות כי לא זו בלבד שיש לשאוף לשיתוף ציבור נרחב בדרום תל אביב במסגרת הליכי תכנון, אלא שיש לשאוף לעשות כן תוך הקפדה על העקרונות הבאים:

- גישור ובניית הסכמות - הליכי פיתוח בדרום תל אביב יכולים לשמש זירה למאבקים בין קבוצות אוכלוסייה המחזיקות בדעות ותפיסות שונות ביחס לפיתוח השכונות. מתוך הכרה זו, על מנת לנהל תהליכים אלו כך שיובילו לתוצאות איכותיות - לא פשרות שלא משרתות אף צד או החלטות הנתפסות כניצחון של צד אחד על חשבון השני - יש ללוות את הליכי השיתוף על ידי אנשי מקצוע המתמחים בגישור ובניית הסכמות.

- מחויבות לשיתוף כלל התושבים והתושבות - אנו סבורות, כי הציבור שיש לפעול לשיתופו כולל גם אוכלוסיות שנתפסות כבלתי רצויות בידי אחרות, מתוך תפיסה שהתעלמות מצרכיהן ומקולן בשלבי התכנון לא תעלים אותן ותתעל את המתחים הקיימים אל השטח.

על רקע עקרונות אלו, ומבלי לגרוע מהמהלכים שמקיימת העירייה אלא כתוספת אליהם, אנו מציעות לקיים הליכי שיתוף ציבור מובנים באופן הבא:

- הקמת פורומים נושאים (למשל תחת מינהל קהילה) שייוחדו לשיתוף ציבור בנושאים כגון פיתוח ותכנון; רווחה; חינוך; תרבות ודת. הפורומים יתכנסו באופן קבוע אחת לתקופה (חודשיים-שלושה) ויהיו פתוחים לציבור הרחב (ברמה השכונתית או האזורית), הן לצורך התעדכנות במהלכים העירוניים בתחומים אלו, והן על מנת שתושבים ותושבות יוכלו להצביע על צרכים ובעיות שלשיתתם לא מקבלים מענה. המטרה היא ליצור פורומים קבועים, שבהם יהיו חברים אנשי ונשות מקצוע רלוונטיים מהעירייה כמו גם פעילים ופעילות ונציגים ונציגות של עמותות הפועלות בשכונות בנושא הפורום הרלוונטי, שיאפשרו דיאלוג והתמקצעות. אנו סבורות כי מעורבות העירייה בהקמת ועדי שכונות (דוגמת נווה שאנן) יכולה לסייע באיתור נציגי ציבור המשקפים את עמדות תושבי ותושבות השכונה הרלוונטית.

- דרכי פרסום: מועדי הפגישות יפורסמו בצורה רחבה באמצעים דיגיטליים, בהדפסת מודעות וכן במרכזים הקהילתיים בשכונות. כמו כן, על מנת להגיע גם לאוכלוסיות הלא-ישראליות המתגוררות בשכונות, מוצע לפרסם את קיום המפגשים באמצעות יחידת מסיל"ה וארגונים שונים העובדים עם אוכלוסייה זו. כל זאת, על מנת להימנע מיצירת קבוצה קטנה והומוגנית של משתתפים יש להקפיד על עריכת פרסום רחב ופתוח לכלל הציבור לקראת כל התכנסות של הפורום.

- תיעוד: המפגשים יתועדו ויפורסם סיכום המכיל החלטות, דרישות ועמדות עקרוניות שהוצגו במסגרת המפגשים.

- הנחית המפגשים: עוד מוצע שמפגשי הפורום יונחו על ידי אדם בעל הכשרה מתחום הגישור ו/או הנחית קבוצות.

- קיום מפגשי "במה פתוחה" בשכונות (ברמה השכונתית או האזורית) במסגרת מינהל קהילה, אחת לחודש-חודשיים, שייועדו לשמיעת תושבים ותושבות המעוניינים להעלות הצעות ורעיונות בנוגע לאפשרויות פיתוח ותכנון בשכונות, ללא קשר עם נושא מסוים סביבו מתכנסים הפורומים המוזכרים לעיל.

- כפי שיתואר בהמשך, אנו מציעות לקיים הליכי תכנון מקיפים בשכונות אלו באמצעות הכנתם של מסמכי מדיניות/תכניות אב לשכונות נווה שאנן והתקווה, ועדכון תכנית האב לשכונת שפירא שנערכה לפני כ-13 שנים. תהליכי תכנון

אלו מספקים הזדמנות לעריכת שיתוף ציבור נרחב סביבם. לצורך כך מוצע להכין ולפרסם תכנית עבודה לתכנית שיתוף הציבור עצמה; להגיש מידע רלוונטי לציבור ובמידת הצורך גם לתרגמו; ולנקוט בפעולות אקטיביות ליצירת קשר עם אוכלוסיות מוחלשות (outreach), בעלי דירות המתגוררים מחוץ לשכונות, ושוכרים. עוד מוצע כי הכנת התכנית תעשה תוך הקפדה על שיתוף גורמים עירוניים מתחום הרווחה והחינוך, ושמפגשי שיתוף הציבור יונחו על ידי אדם בעל הכשרה מתחום הגישור שעשה עבודת הכנה ביחס למורכבות המאפיינת את השכונות והגורמים הבולטים בהן.

- הרחבת הנושאים טעוני שיתוף – יש להקפיד על הליכי שיתוף הציבור גם במסגרת הליכי פיתוח שאינם מחייבים הליכים תכנוניים סטטוטוריים כגון השמשת מבני ציבור ומוסדות תרבות או שיפוץ גינות ציבוריות.⁶⁵

ב. התמודדות עם תהליכי דחיקה

מהי דחיקה?

אין בספרות הגדרה אחת למושג דחיקה. מורכבות המושג והפרשנויות השונות שנתנו לו הרחיבו וצמצמו את גבולותיו, כך שקשה להתייחס אליו בלי לפרט קטגוריות שונות שהוא מכיל בתוכו. אחת ההבחנות הנפוצות ביותר בספרות בין סוגי דחיקה שונים היא בין דחיקה ישירה לבין דחיקה משנית או לא ישירה.

המושג דחיקה ישירה מתאר תהליך, שבמהלכו אנשים נאלצים לעזוב את מקום מגוריהם כי הופעל נגדם כוח בצורה ישירה. למשל, פינוי בפועל או הטרדה.⁶⁶ לפי גישה אחרת, דחיקה ישירה מתרחשת כאשר קבוצה דמוגרפית או אתנית אחת דוחקת החוצה קבוצה אחרת עקב תהליך או תוכנית ספציפית. סוג כזה של דחיקה היה נפוץ במיוחד במהלך תוכניות ארציות לחידוש עירוני בארה"ב בשנות ה-50 וה-60.⁶⁷ תהליכים כאלו התרחשו גם בישראל ובדרום תל אביב בפרט, למשל בשכונות שנבנו על קרקעות נכסי נפקדים, כך שבעליהן הפלסטיניים המקוריים אינם גרים בהן עוד, והתושבים והתושבות היהודים שיושבו בהן, לרוב מקהילות "מזרחיות", לא זכו מעולם להסדיר את זכויותיהם בקרקע ומתמודדים עם סכנת פינוי.

65 כדוגמא למורכבות הליכים אלו ניתן להביא את החלטת עיריית תל אביב לייעד שטח גדול בשכונת נווה שאנן המיועד לצרכי ציבור ללהקת "בת שבע", שעוררה ביקורת מצד תנועת אחותי על התעלמות העירייה מתרבות האוכלוסייה הוותיקה בשכונה; או שיפוץ גינת דה-מודינה בשכונת שפירא, על רקע ויכוחים פוליטיים בין תושבי השכונה המתנגדים לנוכחות הקהילה הזרה בשכונות לבין תושבים ותושבות המעוניינים בשיתופה בחיי הקהילה, בנוגע למתקנים שיוצבו בה והקהל שלו הם מיועדים.

66 Hans Lind and Anders Hellstrom, Gentrification- an Overview of the Literature. Working Paper (17) (2003).

67 Lans Freeman and Frank Braconi, "Gentrification and Displacement", *The Urban Prospect: Housing, planning and Economic Development in New York*, 1 (8) (2002).

המושג דחיקה משנית/ לא ישירה (secondary/indirect displacement),⁶⁸ מתאר תהליך, שבמהלכו אנשים בעלי הכנסה נמוכה נאלצים לעזוב את ביתם כי אין ביכולתם להמשיך לשלם את העלות הגבוהה של הדיור במקום. המושג מוזכר לעיתים בספרות גם כ- 'דחיקה כפויה' (involuntary displacement).⁶⁹ מושג זה יכול לתאר גם תהליך בו אוכלוסייה עם ותק מגורים במקום מתחילה להרגיש 'לא בבית' בשל שינוי באופי השכונה ובשירותים הניתנים בה (חינוך, תחבורה, בריאות, מסחר וכד'), או כי משפחה וחברים כבר נאלצו לעבור למקום אחר, וכתוצאה מכך האוכלוסייה הוותיקה 'נרחקת' למקום אחר.⁷⁰

פיטר מרקוז, אחד החוקרים הבולטים בנושא ג'נטריפיקציה⁷¹ ודחיקה, הוסיף פן נוסף לדיון במושג הדחיקה.⁷² הוא טען שדחיקה היא תופעה המתפתחת עקב שני תהליכים, שנתפסים כמנוגדים אך הם מתרחשים במקביל – ג'נטריפיקציה והזנחה (abandonment): כפי שכניסת אוכלוסייה אמידה דוחקת אוכלוסייה חלשה יותר, כך הזנחה של שכונה דוחקת ממנה אוכלוסייה שגרה בה קודם לכן (דוגמת תהליכים שהתרחשו בשכונת נווה שאנן, שהוזנחה ודורדרה עם בניית התחנות המרכזיות בה, משכה בעיקר אוכלוסייה חסרת מעמד וחלשה מבחינה סוציו-אקונומית, וכיום חווה תנופת בנייה המכוונת לאוכלוסיות מבוססות יותר). מרקוז טען, כי על מנת להעריך נכון את עוצמת הדחיקה, יש להתבונן בארבעה היבטים: דחיקה עקב שינויים

68 המונח Secondary displacement מופיע בספרות גם בהתייחסות לתופעת דחיקה שמקורה בתהליך של הריסה ובניה של אזורים קרובים המשפיעים בצורה עקיפה על ערכי הדיור באזור הסמוך (Watt 1999).

69 Barrett A. Lee and David C. Hodge, "Spatial Differentials in Residential Displacement, *Urban Studies* 21, 219 (1984).

70 Maureen Kennedy and Paul Leonard, *Dealing with Neighborhood Change: A Primer on Gentrification and Policy Choices* (2001), A discussion paper prepared for The Brookings Institution Center on Urban and Metropolitan Policy and Policy-Link; Rowland Atkinson, *Does Gentrification Help or Harm Urban Neighborhoods? An Assessment of the Evidence-Base in the Context of the New Urban Agenda* (2002), CNR Paper 5.

71 ג'נטריפיקציה היא תופעה שנויה במחלוקת, הן בהגדרתה והן בהערכתה. המונח הוטמע לראשונה בספרות על ידי Ruth Glass ב-1964 בהתייחסה לתהליך חזרתו של המעמד האריסטוקרטי (בעלי אדמות דאז) למרכז העיר לונדון בסוף שנות ה-50 ושנות ה-60:

One by one, many of the working class quarters of London have been invaded by the middle" classes- upper and lower. Shabby, modest mews and cottages- two rooms up and two down have been taken over, when their leases have expired, and have become elegant, expensive residences. Larger Victorian houses, down- graded in an earlier or recent period- which were used as lodging houses or were otherwise in multiple occupation- have been upgraded once again «Once this process of 'gentrification' starts in a district it goes on rapidly until all or most of the original working class occupiers are displaced and the social character of the district is "changed.

.Ruth Glass, *London: Aspects of Change* (1964), London University, Centre for Urban Studies

72 Peter Marcuse, "Gentrification, abandonment and displacement: connections, causes and policy responses in New York City", *Journal of Urban and Contemporary Law* 28, pp. 195- (240) (1985).

כלכליים, שנויים פיזיים, שנויים ברמת השכונה, ושנויים ברמת הפרט. הוא הציע לאמץ ארבע קטגוריות של דחיקה:

1. **דחיקה ישירה של הדייר האחרון** (Direct last-resident displacement) - סוג זה מתאר תהליך שבסופו יחידת דיור, שאוכלסה על ידי משק בית מהאוכלוסייה הוותיקה, מפונה ומפסיקה לשמש את אותה אוכלוסייה. ה- 'דייר האחרון' הוא הדייר האחרון מהאוכלוסייה הוותיקה שאכלס את הנכס. התהליך יכול לנבוע למשל, מפינוי שוכרים בכוח, מהריסה ובנייה מחדש, משיפוץ בניינים לשימור, מעלייה חדה בדמי השכירות, ומהזנחה קיצונית של נכסים.
2. **דחיקה ישירה של הדיירים הקודמים** (Direct chain displacement) - סוג זה מתאר תהליך שקודם לדחיקה ישירה של הדייר האחרון. הוא מתייחס לדיירים שקדמו ל"דייר האחרון" ונאלצו לעזוב את הנכס, אחד אחר השני, 'בשרשרת', בשלבים קודמים של עלייה בדמי השכירות או של הידרדרות במצב הפיזי של הדירה. בשונה מדחיקה ישירה של הדייר האחרון, מדובר בתהליך הדרגתי.
3. **דחיקה מדירה** (Exclusionary displacement) - סוג זה מתאר תהליך בו, כתוצאה מג'נטריפיקציה או הזנחה, האוכלוסייה הוותיקה נמנעת מלהתגורר בשכונה מסוימת כי היא הפכה להיות יקרה או מוזנחת מדי עבורה. אוכלוסייה ותיקה 'מודרת' (excluded) משכונה, שבעבר יכלה להתגורר בה.
4. **לחצי דחיקה** (Displacement pressure) - סוג זה מתאר תהליך בו שנויים המתרחשים בסביבת המגורים מייצרים תחושה של 'זרות' במקום מוכר, ולחץ לעזוב את השכונה. למשל, שינוי בהרכב האוכלוסייה המתגוררת בשכונה, עזיבה של בני משפחה וחברים, סגירה של מוסדות תרבות ומוסדות קהילתיים ותיקים, סגירה של חנויות וותיקות, ועוד.

למה חשוב להתייחס לתהליכי דחיקה?

הסקירה אודות השלכות הדחיקה מבוססת על ספרות מתחומים כגון מדיניות ציבורית, סוציולוגיה, כלכלה, פסיכולוגיה סביבתית ומדעי המדינה. הספרות מתחום המדיניות הציבורית בכלל ומדיניות הדיור בפרט, מדגישה את העלות החברתית של תהליכי דחיקה במונחים של משקי בית ההופכים לחסרי בית;⁷³ הספרות מתחום הסוציולוגיה מדגישה כיצד תהליכי דחיקה עלולים להגביר את הדרתן של קבוצות

Nancy Smith, Zaire Dinzey Flores, Jeffery Lin and John Markovic, Understanding Family Homelessness in New York City: An In-Depth Study of Families' Experiences Before and After Shelter (2005), Vera Institute of Justice; Volker Busch-Geertsema and Suzanne Fitzpatrick, "Effective Homelessness Prevention? Explaining Reductions in Homelessness in Germany and England", *European Journal of Homelessness* 2 (1) (2008), pp. 69-95

אוכלוסייה מוחלשות;⁷⁴ הספרות מתחומי הכלכלה בכלל וכלכלה עירונית בפרט מדגישה את הפרת האיזון בין מקומות עבודה לעובדים כתוצאה מדחיקה;⁷⁵ הספרות מתחום הפסיכולוגיה הסביבתית מדגישה את ההשפעה הנפשית שעלולה להיגרם לאדם כתוצאה מניתוקו מסביבתו המוכרת;⁷⁶ וספרות מתחום מדעי המדינה מדגישה כיצד תהליכי דחיקה עלולים לחדד מתחים אתנו-לאומיים בקרב קבוצות הנמצאות בסכסוך.⁷⁷

תהליכי דחיקה בשכונות דרום תל אביב

בשנים האחרונות, חוות שכונות דרום תל אביב שינוי משמעותי בהרכב האוכלוסייה המתגוררת בהן. אם בעבר האוכלוסיות שהתגוררו בשכונות אלו היו בעיקר קהילות יהודיות מסורתיות, לרוב ממדינות ערב והאסלאם, שחבריהן זוהו עם מעמד הצווארון הכחול, כיום מתגוררות בשכונות אלו אוכלוסיית מהגרים גדולה ואוכלוסיות ישראליות ממעמד סוציו-אקונומי גבוה יותר, חלקם מזוהים עם תרבות חילונית. מהשיחות שקיימנו, עולה שלכניסתן של אוכלוסיות אלו לשכונות הייתה השפעה משמעותית על הקהילות הוותיקות יותר שהתגוררו בהן: כל האנשים שעמם שוחחנו בנושא, הצביעו לפחות על אחת מהתופעות האלו כגורם שהביא לעזיבת התושבים והתושבות הוותיקים את השכונה ושמביא לשאלות בנוגע לעתיד התושבים והתושבות בשכונות.

על אף שתהליכי דחיקה אינם ייחודיים לשכונות דרום תל אביב, בשכונות אלו מספר גורמים ותהליכים ייחודיים שראוי לעמוד עליהם בהקשר זה.

1. מדובר בשכונות באזור ביקוש גבוה, שהאוכלוסייה הוותיקה בו היא ממעמד סוציו-אקונומי נמוך יחסית.

Samantha Friedman and Emily Rosenbaum, "Nativity Status and Racial/Ethnic Differences in Access to Quality Housing: Does Homeownership Bring Greater Parity?" **Housing Policy Debate**, 15 (4) (2004) pp. 865-899; John R. Logan and Harvey Molotch, **Urban Fortunes** (1987)

Berkeley, CA: University of California Press

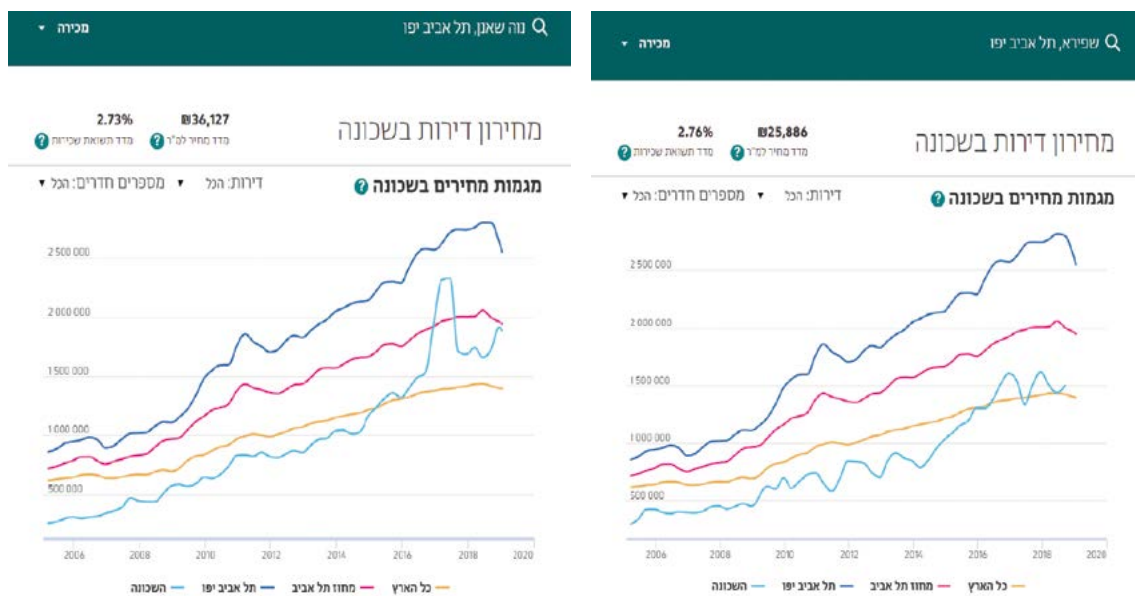
David T. Ellwood, "The Spatial Mismatch Hypothesis: Are There Teenage Jobs Missing in The Ghetto?", Richard B. Freeman and Harry J. Holzer (Eds.), **The Black Youth Unemployment Crisis** (1986); Paul A. Jargowsky, **Poverty and place: ghettos, barrios, and the American city** (1997), Russel Sage Foundation

Mindy T. Fullilove, **Root Shock: How Tearing Up City Neighborhoods Hurts America, and What We can Do About It** (2004), New York: Ballantine, the Random House Publishing Group

Neil Smith, "New globalism, new urbanism: gentrification as global urban strategy", **Spaces of neoliberalism** (2002), pp. 427-450; Oren Yiftachel and Haim Yacobi, "Urban ethnocracy: ethnicization and the production of space in an Israeli 'mixed city'", **Environment and Planning D: Society and Space** (2003), pp. 673-693; Sammy Samoocha, "Jewish and Arab ethnicization in Israel", **Ethnic and Racial Studies** 10 (1987)

2. מדובר באזור שחוזה תהליכי פיתוח מסיביים לצד עליה משמעותית במחירי הדירור (בשכונות נווה שאנן ושפירא מעבר לממוצע הארצי והמחוזי ולעיתים אף יותר מהממוצע העירוני, ור' הגרפים שלהלן).
3. מדובר באזור ששיעור השוכרים בו גבוה בהרבה מהממוצע העירוני (כאמור, ברובע 8 של העיר, בו מצויות שכונות נווה שאנן ושפירא, כמו גם פלורנטין וקריית שלום, כ-75% מהתושבים והתושבות הם שוכרי דירות, הרבה יותר מהממוצע העירוני שעומד על 55%)⁷⁸ ומשכך חשוף יותר לדחיקה עקב עליית מחירי השכירות.
4. מדובר באזור שאופיו והאוכלוסייה המתגוררת בו עברו שינוי משמעותי עקב הגעתם של חסרי מעמד רבים, מה שכלל הנראה תרם לדחיקת התושבים והתושבות הוותיקים, לצד הגדלת שיעור האוכלוסייה נטולת זכויות הקניין בשכונות הנמצאת בסיכון לדחיקה.

מחירי דירות בשכונות נווה שאנן ושפירא



בתרשים - מגמות מחירי דירות בנווה שאנן ושפירא (בתכלית) לעומת מגמות ארציות, מחוזיות ועירוניות - מתוך אתר מדלן, www.madlan.co.il, פברואר 2019.

78 [שנתון סטטיסטי עירונית ת"א, חוברת רבעים ושכונות - רובע 8 \(2014\)](#), והשוו חוברת רבעים ושכונות - כלל העיר (2014).

חד'	דירות חדשות			יד שנייה			שכירות		
	נוו"ש	שפירא	התקווה	נוו"ש	שפירא	התקווה	נוו"ש	שפירא	התקווה
2	1,887,429	---	---	1,559,167	---	794,250	4,436	3,763	3,253
3	1,920,001	---	---	1,827,500	1,667,500	1,316,250	4,878	4,300	4,256
4	3,499,850	---	---	---	---	1,660,000	---	---	---
דירות מיוחדות	---	---	---	---	---	---	5,425	3,500	3,750
בתים פרטיים	---	---	---	---	---	---	---	---	5,633

מתוך אתר מדלן, www.madlan.co.il, פברואר 2019.

חלק מהאנשים עמם שוחחנו הצביעו על כניסתם של חסרי מעמד לשכונה כגורם משמעותי לעזיבתם של תושבים ותושבות ותיקים, במיוחד מבוגרים וקשישים, לרבות בעלי דירות ונכסים בשכונות. בין היתר הצביעו בפנינו על התערערות תחושת הביטחון האישי, במיוחד אצל קשישים וקשיות; על התפוררות המרקם הקהילתי (בין היתר נוכח עזיבת חברי הקהילה), שהיווה משאב חשוב לתושבים ולתושבות במקום; ועל הריחוק הגיאוגרפי והבידוד מבני הדור הצעיר, שעזב את השכונות מהסיבות האמורות.

לצד זאת הצביעו בפנינו על תהליכי דחיקה כתוצאה מג'נטריפיקציה וכניסתן של אוכלוסיות מבוססות יחסית לשכונות. בין היתר בשיחות שקיימנו הצביעו בפנינו על העלייה במחירי הדירות בשכונות שמשפיעה על יכולתם של ילידי השכונות לרכוש בהן דירות ולהתגורר לצד הוריהם המבוגרים, מה שמביא אותם לעזוב את השכונה ודוחק בהורים המבוגרים לעזוב בעקבותיהם; והיא משפיעה גם על יכולתם של שוכרים בשכונות להמשיך ולהתגורר בדירותיהם עקב העלייה במחירי השכירות.

לצד העלייה המהירה במחירי הדירות, הצביעו בפנינו גם על ההשפעה של תהליכי התחדשות עירונית על יכולתם של תושבים להמשיך ולהתגורר בבתייהם: שוכרים מוצאים עצמם בפני חשש מחידוש המבנה בו הם מתגוררים, שיגרור את פינויים ולא יאפשר להם לשוב למבנה החדש שמחירי הדירות בו יעלו; ובעלי דירות מגלים שלצד השבחת הנכס, גם מחירי הארנונה ותחזוקת המבנה עלו.

הספרות על ג'נטריפיקציה עד שנות ה-80 התאפיינה בעיסוק נרחב במניעים של התהליך – איך הוא קורה ומה מניע אותו. גישות כלכליות נטו להדגיש את צד ההיצע של שוק הדירות כמניע של תהליכי ג'נטריפיקציה. השיקול הכלכלי של יזמים המחפשים להשקיע באזורים הנתפסים כחלשים כיום אך בעלי פוטנציאל כלכלי בעתיד הוא

המניע העיקרי לג'נטריפיקציה.⁷⁹ לחלופין, גישות תרבותיות מדגישות את צד הביקוש בשוק הדיור. השינוי בטעמים של הצרכנים וההיבטים התרבותיים הכרוכים בשינוי זה כמניעים העיקריים של תהליכי ג'נטריפיקציה.⁸⁰

במקרה של דרום תל אביב, תהליכים ומגמות אלו מגובים גם על ידי פעילות העירייה. דומה שלפחות חלק מהעלייה במחירי הדיור בשכונות קשור לפעולות עירוניות בשכונות. במפגש עם כמה מתושבי שפירא שאורגן על ידי עמותת "הפרדס", הצביעו התושבים והתושבות על מדיניות העיריה לחלק מלגות מגורים לסטודנטים שיבחרו לגור בשכונות אלו, ככל הנראה על מנת "לחזק" את השכונות על ידי הבאת אוכלוסיה צעירה, שבפועל, כך נטען, דרבנה בעלי דירות להעלות את מחירי השכירות במקום. בהתארגנות "כוח לקהילה" הצביעו על בחירת העירייה להקים בשכונת נווה שאנן משכן ללהקת "בת שבע", כפניה לקהלים חיצוניים לשכונה וכאמצעי ל"פיתוח" האזור על ידי הבאת אוכלוסיות שנתפסות כחזקות, על חשבון מתן מענה לצרכים של תושבי השכונה, מבחינת דיור או תרבות מקומית.

עוד יש להזכיר, ביחס לשכונת שפירא, את כניסתם של שחקנים מאורגנים לשכונה, שמבקשים ליצור חיי קהילה שיתופיים על ידי רכישת מבנים או שכירתם שכירות ארוכת טווח, והשכרתם לחברי הקהילה.⁸¹ חלק מהגורמים עמם נפגשנו הצביעו על גופים אלו כקשורים לשינוי פני הקהילה בשכונה; לעליית מחירי הדירות ולחוסר היכולת להתחרות עמם בשוק הדיור; ועל כך שמדובר בגוף עסקי שיש לו היכולת הכלכלית להציע מחיר אטרקטיבי לבעלי הדירות הוותיקים בשכונה עבור בתיים.⁸²

ניתן לראות כי לדחיקת התושבים והתושבות הוותיקים מהשכונות גורמים שונים, שלהם השפעה שונה על בעלי דירות ושוכרי דירות, על צעירים ועל מבוגרים. חלק מתהליכים אלו, כמו כניסתם לשכונה של חסרי המעמד, הם תהליכים שהתרחשו זה מכבר ונעצרו, והדיון הציבורי בנוגע אליהם מתמקד בשאלת ההתמודדות הראויה עם המצב שנוצר. תהליכים אחרים הם תהליכים נמשכים, שעל פניו מצריכים תגובה מצד הרשויות ביחס להשפעותיהם ולהתמודדות עמם.

יש לציין שתהליכי דחיקה עקב ג'נטריפיקציה מוכרים ממקומות אחרים בארץ

Neil Smith, "Toward a Theory of Gentrification A Back to the City Movement by Capital, not People", *Journal of the American Planning Association*, Vol. 45 (4) (1979), pp. 538-548

David Ley, "The rent-gap revisited", *Annals of the Association of American Geographers banner*, Vol. 77 (3) (1987), pp. 465-468

81 ר' למשל עדי סמריאס, "מסיבת בית: הדיור השיתופי מגיע לתל אביב", טיים-אאוט (13.12.2017).

82 ר' גם תומר מיכלזון, "מסילת עשירים: האם פרוייקט Venn מזיק למרקם החיים בשכונת שפירא?", טיים-אאוט (29.11.2018).

ובעולם. קיימות בנושא השקפות שונות ומטבע הדברים גם בשכונות האמורות ניתן למצוא קולות שונים בשאלה זו:⁸³ בצד האחד עומדת הטענה שמדובר בתהליך חברתי וכלכלי 'טבעי' של שיפור ופיתוח אזור; שיש קושי בהגנה על קהילה מפני כניסתן של אוכלוסיות חדשות, שגם להן צרכי דיור ותעסוקה, ולעיתים נדחקו בעצמן ממקומות אחרים; שיש יתרון בעירוב אוכלוסיות מחתכים סוציו-אקונומיים שונים; ושכלל אופן יכולת ההתערבות והמניעה של תהליכי דחיקה, אם היא קיימת, היא מוגבלת ביותר. בצד השני עומדת הטענה שתהליכי דחיקה הם תוצר של הזנחה של הרשויות, לעיתים אף במודע ובמכוון; שתהליכי דחיקה הם תוצאה של צעדים שבבסיסם רק האינטרס הכלכלי של משיכת אוכלוסייה מבוססת לעיר ושל "טובת האזור" שאינה בהכרח טובת תושביו; ושלעירייה חובה ואחריות כלפי תושבי המקום, על מצבם הסוציו-אקונומי וצרכיהם החברתיים והתרבותיים.

האתגרים המרכזיים בהקשר של דרום תל אביב

על מנת לגבש צעדים אפקטיביים להתמודדות עם תהליכי דחיקה ראוי להכיר במורכבותם: ככל הנראה בדרום תל אביב מתרחשים במקביל (תלוי באזור) תהליכי דחיקה שמקורם בהזנחה ובג'נטריפיקציה. על מנת להתמודד עם תהליכי דחיקה שמקורם בהזנחה יש להשקיע בפיתוח פיזי וחברתי (ועל כך אנו מרחיבים בפרק הבא במסמך זה). על מנת להתמודד עם דחיקה עקב ג'נטריפיקציה יש להפעיל סל כלים מגוון המורכב מכלים מרסנים ו/או כלים שפועלים נגד 'כוחות השוק'.

● **מתח מובנה בין רצון 'לשפר' את השכונה לבין החשש מכך ש'השיפור' ילווה בדחיקה** – רבים בדרום תל אביב ובהם אנשי מקצוע, פקידים, פעילים חברתיים ופוליטיקאים במישור המקומי מוצאים עצמם לכודים בדילמה מוכרת: מצד אחד רצון להשקיע בפיתוח השכונות ומצד שני החשש שהפיתוח יוביל לדחיקה עקב ג'נטריפיקציה. מלכוד זה לעיתים מוביל לאימוץ גישות קצה: התנגדות עקרונית לפיתוח (בעיקר פיזי) כאסטרטגיה למאבק נגד ג'נטריפיקציה, מחד; או תפיסת הדחיקה עקב ג'נטריפיקציה כתופעה 'טבעית' ובלתי נמנעת שלא ניתן ו/או רצוי להתמודד אתה. במסמך זה אנו מבקשים להיזהר מאימוץ של גישות קצה אלה אשר לתפיסתנו מובילות דווקא להעצמה של הליכי הדחיקה הן עקב ג'נטריפיקציה ו/או עקב הזנחה. כפי שנפרט בהמשך, הגישה שאנו מבקשות להציע היא גישה הדוגלת בפיתוח מכיל המבוסס על השקעות חברתיות ופיזיות לצד אימוץ של כלים למניעת דחיקה של אוכלוסייה ותיקה מהשכונות.

● **שיעור שוכרים גבוה ומחירי שכירות עולים בקצב מהיר** – לשיעור הגבוה של

83 ר' למשל דניאל מוטרסקו ורועי פביאן, "כלוב הזהב": ג'נטריפיקציה וגלובליזציה בפרויקט גבעת אנדרומדה, יפו, תיאוריה וביקורת 23 (סתיו 2003) 141, עמ' 146-148.

שוכרים בשכונות יש משמעות מכרעת ביחס לתהליכי דחיקה עקב ג'נטריפיקציה. עלייה במחירי השכירות אשר מטיבה עם בעלי הנכסים אך פוגעת בצורה ישירה ביכולת של תושבים בעלי הכנסה בינונית ונמוכה לעמוד בדמי השכירות המשתנים בקצב כה מהיר. יש להדגיש שמעט ידוע על הרכב האוכלוסייה המתגוררת בשכירות בשכונות אלו ביחס לוותק המגורים בשכונות, התפלגות הגילאים, הרכב משקי הבית ורמת ההכנסה. בהיעדר נתונים או ניתוח מעמיק של צרכי הדיור של אוכלוסיית השוכרים, לעיתים אנו חוטאים בהצגתם בצורה מכלילה כמי ששייכים ברובם לאוכלוסייה של סטודנטים ו/או צעירים בעלי קשר רופף לשכונה, כאשר סביר להניח שבפועל הרכב האוכלוסייה המתגוררת בשכירות מגוונת ומורכבת יותר.

- **פוטנציאל לתוספת משמעותית של יחידות דיור חדשות (בחלק מהשכונות) –** השכונות האמורות מאופיינות בפוטנציאל תכנוני נרחב ועדיין קיים היצע לא מבוטל של קרקעות פנויות המיועדות למגורים. המשמעות ביחס לתהליכי פיתוח היא כפולה: ראשית, השינוי בשכונות אלו עוברת ויעברו הוא דרמטי מבחינת היקף הבניה שהן צפויות לקלוט; שנית, פוטנציאל ההתערבות גדול בהתאם. לאור זאת וכפי שנפרט בהמשך, חלק גדול מההמלצות בתחום זה ממוקדות במימוש הפוטנציאל הקיים בשכונות ליצירה של מלאי משמעותי של דירות חדשות שלא יימכרו למרבה במחיר בשוק החופשי אלא יושכרו לבעלי הכנסה בינונית ונמוכה.

התמודדות עם הליכי דחיקה – תכנית המתאר תא/5000

עיריית תל אביב – יפו מכירה, ברמה ההצהרתית, בחשיבות הצורך להגן על אוכלוסייה מוחלשת מתהליכי דחיקה במסגרת התחדשות שכונות.⁸⁴ בחזון העיר משנת 2017 עומדת העירייה על הצורך לבצע מיפוי של האוכלוסיות המתגוררות באזורים שעוברים התחדשות עירונית ועל כוונתה לגבש קריטריונים לקביעת תכניות התחדשות שיידרשו לבחינה החברתית ולפתח ולהרחיב מסגרות להתארגנות והעצמת תושבים.

ההמלצות המפורטות בהמשך מסמך זה תואמות לתפיסתנו את העקרונות המנחים את פיתוח העיר תל אביב-יפו כפי שהם מוגדרים בתכנית המתאר של העיר, תא/5000: "לפיתוח ביפו, בדרום העיר ובמזרחה יש חשיבות בשל יכולתו להביא העדפה מתקנת לאזורים אלו, פיתוח כזה צריך שיעשה תוך שמירה על המרקם החברתי והפיזי הקיים... יצירת אפשרות לאוכלוסיות מגוונות להתגורר באזורי העיר השונים חיונית להגדלת השוויוניות בתל אביב-יפו ולעידוד הטרוגניות האוכלוסייה בה."⁸⁵

84 שכונת נווה עופר – מסמך מדיניות, ינואר 2018, עמ' 79; התכנית האסטרטגית לתל-אביב-יפו, חזון העיר, עמ' 74.

85 הוראות תכנית תא/5000 – תכנית מתאר מקומית לתל אביב-יפו, עמ' 6.

בנוסף, תכנית המתאר מתייחסת לנושאים בהם ראוי לעסוק במסגרת הכנת ממסכי מדיניות באזורים המיועדים להתחדשות עירונית, בהם "תנאים לעידוד השארת האוכלוסייה הקיימת במתחם, תוך שמירה וטיפול המרקם החברתי קהילתי הקיים".⁸⁶

בהיבט המעשי, התכנית מעניקה כלי תכנוני ליצירת דיור בהישג יד על ידי קביעת תוספת שטחי בניה במקרים בהם הדבר יוצר "תועלות חברתיות משמעותיות הנובעות מאופי הבינוי כגון תמהיל יחידות דיור, דיור בהישג יד, טיפוס בינוי, קביעת שימושים מעורבים באזור מעורב בהיקף של לפחות 40% מכל שימוש וכדומה".⁸⁷

דיור חברתי ותכנון מכיל כמפתח למניעה או ריסון של דחיקה עקב ג'נטריפיקציה

הכלי המרכזי והנפוץ ביותר בעולם להתמודדות עם תהליכי דחיקה הוא יצירת מלאי משמעותי של דיור חברתי: דיור ציבורי ודיור בהישג יד. הרציונל הבסיסי מאחורי יצירת דיור חברתי בשכונות העוברות ג'נטריפיקציה הוא שעל מנת להתמודד עם העלייה במחירי השכירות הנובעת ממנה (והמזינה אותה) יש לייצר מלאי דיור בבעלות ציבורית ו/או פרטית שמחירו לא ייקבע על ידי השוק באופן חופשי. דיור חברתי אמור לתת מענה לשלושה תהליכים המתרחשים במקביל בשכונות:

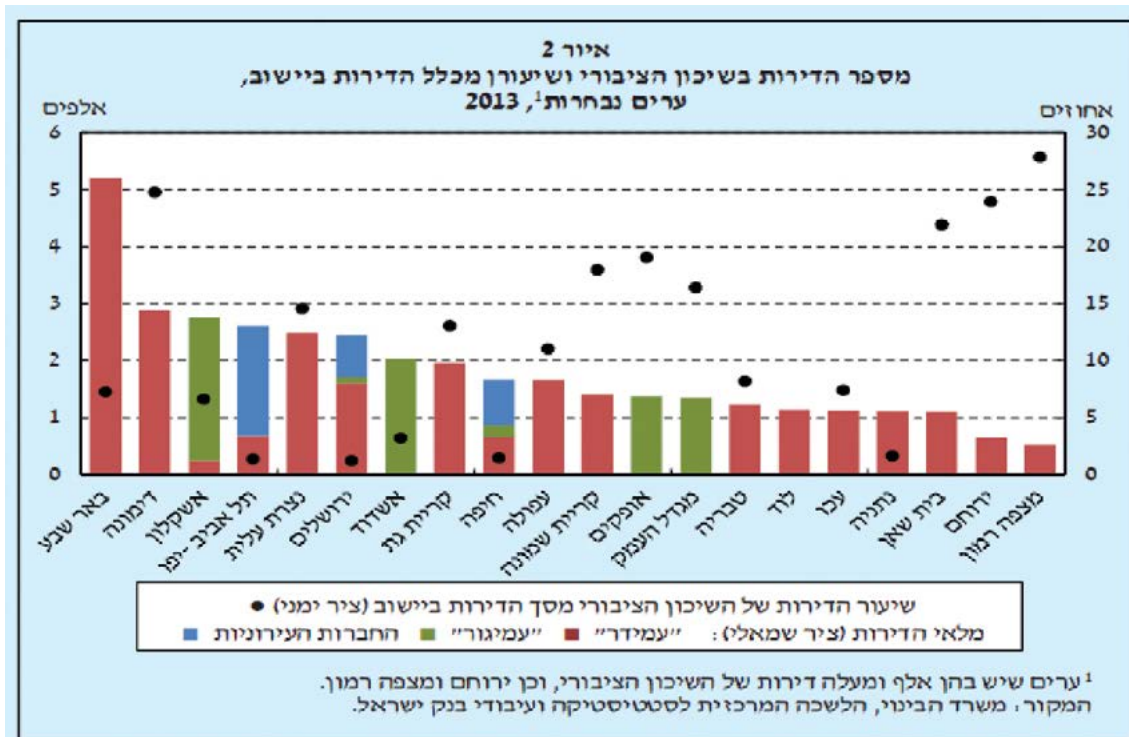
1. דחיקה ישירה של שוכרי דירות המתגוררים במתחמים המיועדים להתחדשות עירונית – תהליך זה נוצר כתוצאה ישירה של השינוי הכפוי בתנאי השכירות. שוכרי דירות מושפעים הן מתהליכי הריסה ובניה והן מתהליכי חיזוק הבניין, אך אין להם כל מעמד מוכר בתהליך ההתחדשות כיוון שאינם בעלי זכות קניינית בנכס.
2. דחיקה הדרגתית של שוכרים עקב עלייה בדמי השכירות באזור. יש לזכור שהדבר יכול לנבוע גם מעליית מחירי הדיור באזורים אחרים שדוחקים את האוכלוסייה המתגוררת בהם אל אזורים מוחלשים וזולים יותר, מה שבתורו יוצר דחיקה נוספת באזור זה.
3. גריעה של מלאי דיור 'זול' המוצע להשכרה והחלפתו במלאי דיור המוצע להשכרה במחירים גבוהים יותר – תהליך זה מתרחש מאחר והתחדשות עירונית נפוצה בשכונות וותיקות, בהן מצוי מלאי דיור שמחירו היחסי נמוך, בין היתר בשל גיל המבנים ותמהיל גודל הדירות. לצד ההשפעות החיוביות של חידוש המבנים, התחדשות עירונית מביאה עמה חיסול של מלאי דיור זה המספק בפועל פתרון דיור בהשכרה עבור תושבים רבים ובעיקר בעלי הכנסה נמוכה. מלאי זה חיוני עבור ערים ושכונות השואפות לשמור ולטפח מרקמים חברתיים מגוונים.

86 סעיף 5.3.2 (ב) (5) בהוראות תכנית תא/5000 – תכנית מתאר מקומית לתל אביב-יפו, עמ' 80.

87 סעיף 3.1.3 (ג) בהוראות תכנית תא/5000 – תכנית מתאר מקומית לתל אביב-יפו, עמ' 19.

בתכנית זו נצביע על ארבעה כלים שלשיטתנו מקדמים דיור חברתי: דיור ציבורי - דיור ציבורי בישראל מהווה כלי מדיניות המכוון כיום לאוכלוסיות המוחלשות ביותר בחברה. מדובר בדירות בבעלות ציבורית המושכרות על ידי חברות ממשלתיות או, במקרה של תל אביב יפו, עירוניות (חברת חלמיש) 88 בתמורה לשכר דירה נמוך. לצד זה, מאפשרת הממשלה לדיירי הדיור הציבורי לרכוש את הדירות בהן הם מתגוררים בהנחות בכפוף לתנאים מסוימים. בתל אביב-יפו יש כ-2,800 דירות דיור ציבורי, המהוות שיעור זניח מכלל הדירות בעיר (כ-2% לערך מהדירות בעיר)⁸⁹ - מיעוט יחסי בהשוואה ליישובים הבנויים בפריפריה (דוגמת דימונה וירוחם, בהן מהווה הדיור הציבורי מעל 20% ממלאי הדיור בעיר). הדברים עולים מהגרף הבא הלקוח מדו"ח בנק ישראל לשנת 2014:⁹⁰

מספר דירות דיור ציבורי ושיעורן מתוך כלל יחידות הדיור בישוב



נתון זה קשור למדיניות הכללית ביחס לדיבור הציבורי. בעשורים הראשונים לקום המדינה נעשה שימוש נרחב בכלי זה כפתרון לקליטת עלייה ויישוב הפריפריה,

88 במפגש תושבים ותושבות שהתקיים בבית אחותי בנושא דיור ציבורי וג'נטריפיקציה, תושבים ותושבות טענו שבחברת חלמיש קיימים ליקויים באופן קבלת ההחלטות, והיעדר שקיפות. כמו כן הועלו שאלות בדבר מספר הנכסים שהחברה מחזיקה בתל אביב, שכיום עומדים ריקים או משמשים לשימושים שאינם דיור לזכאים.

89 בנק ישראל, דין וחשבון 2014 (2015).

90 שם.

ויותר ממחצית הדירות שנבנו בישראל נבנו במתכונת זו (206,000 דירות).⁹¹ עם זאת, מכירת הדירות לדיירים הביאה לדילול משמעותי של מלאי הדיור הציבורי, כאשר במקביל כמעט שלא נבנו או נרכשו דירות חדשות למאגר הדירות הציבוריות. מאז שנות ה-70 המדיניות השלטת היא העדפת מתן סיוע כספי לצורך שכירת דירה בשוק הפרטי, וחוק הדיור הציבורי (זכויות רכישה) שנחקק בשנת 1998 ונועד להבטיח את חידוש מלאי הדיור הציבורי מכספי רכישת הדירות, הוקפא מדי שנה באמצעות חוקי ההסדרים השונים עד לשנת 2014. רק 7% מתקבולי מכירת הדירות בתקופה זו הופנו לרכישה של דיור ציבורי חדש, כאשר בפועל נרכשו 1,600 יחידות דיור.⁹² מצב זה הביא לכך שכיום נותרו כ-53,000 יחידות דיור, שמהוות יחס של 6,000 דירות למיליון נפש.⁹³ על פי נתוני בנק ישראל, בשנת 2014 הושכרו מתוך מלאי זה כ-2,300 דירות לגופים ציבוריים ו-500 דירות עמדו ריקות; בהתאם, ההוצאה הממשלתית הכוללת לסיוע בדיור הצטמצמה מ-6.4 מיליארד ש"ח בשנת 2000 ל-2 מיליארד ש"ח בשנת 2014.⁹⁴

כיוון שמלאי הדיור הצטמצם, חלה הקשחה בתנאי הזכאות לדיור ציבורי, כך שכיום הוא מיועד לבעלי הכנסה נמוכה ביותר בכפוף לקריטריונים מאד מסוימים בנוגע למצב משפחתי, בריאותי וכדומה; ובמקביל, קיימת רשימה הולכת וגדלה של זכאים הממתינים לדירה, במיוחד באזורי הביקוש.⁹⁵ ההכנסה הממוצעת ברוטו לחודש של דיירים הזכאים לדיור ציבורי היא 5,064 ש"ח (נטו 4,804 ש"ח), ומבוססת ברובה על קצבאות ותמיכות (3,062 ש"ח בממוצע). מספר הנפשות הממוצע למשק בית בדיור ציבורי הוא 2.2 נפשות, וההוצאה הממוצעת על שכר דירה היא 387 ש"ח.⁹⁶ עיריית תל אביב-יפו מעריכה את המחסור בדיור ציבורי בעיר בכ-250-300 יח"ד. אולם, על פי נתונים שהעביר משרד הבינוי והשיכון במענה לשאלתה של ח"כ דב חנין בנושא, עולה כי בתל אביב-יפו קיים מחסור של אלף דירות דיור ציבורי.⁹⁷

כאמור לעיל, את הדיור הציבורי החליפו סיוע במשכנתאות וכן סיוע בשכר

91 טלי ניר, בין מימוש ליבוש: שיטות ממשלות ישראל לצמצום השירותים החברתיים, האגודה לזכויות האזרח, 2012.

92 דו"ח בנק ישראל לשנת 2014, ה"ש 89 לעיל.

93 נמרוד בוסו, "זמן לחשבון נפש: גם לכם יש חלק בחיסול הדיור הציבורי" (Ynet (9.10.2019.

<https://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-5603948,00.html>

94 שם; ראו גם Ravit Hananel, Sharon Perlman Krefetz and Ami Vatury, Housing matters: Pub-lic housing policy in Israel, the United States and Sweden, working paper (2015).

95 דו"ח מבקר המדינה 65ג, "משרד הבינוי והשיכון - סיוע בדיור לזכאים", 2015.

96 דו"ח בנק ישראל לשנת 2014, ה"ש 89 לעיל.

97 נמרוד בוסו, "30 אלף משפחות ממתינות לדיור ציבורי - ואיזו עיר ממוקמת בראש הרשימה?", דה מארקר (8.7.2015).

דירה.⁹⁸ כיום למעלה מ-170 אלף משקי בית מקבלים סיוע בשכר דירה ממשרד הבינוי והשיכון, המהווה מעין סובסידיה שאמורה לאפשר לשוכר לשכור דירה בשוק החופשי. הסיוע ליחידים ולמשפחות נע בין כמה מאות שקלים לכ-2,100 ש"ח לחודש, בהתאם לקריטריונים שנקבעו (לזכאי דיור ציבורי הממתינים לדירה ניתן סיוע מוגדל שיכול להגיע גם ל-3,900 ₪).⁹⁹ הסיוע בשכר דירה לא התעדכן כבר כמה שנים והממשלה מתנגדת כיום להעלאת הסכומים בהתאם לעליית מחירי השכירות.¹⁰⁰ כפי שניתן לראות ממחירי השכירות בשכונות (לפי אתר מדלן, פברואר 2019), המובאים בטבלה לעיל, הסיוע המקסימלי אינו מכסה את מחיר השכירות של דירת שני חדרים, קל וחומר דירות גדולות יותר, וניכר כי מדובר בפתרון מוגבל ביותר באזור זה.

בשנים האחרונות פעל משרד הבינוי והשיכון לרכוש ולבנות כמה אלפי דירות לדיור הציבורי, וביוני 2018 אישרה הממשלה את תכנית המשרד לבנות במשך עשור למעלה מ-70 אלף דירות שייועדו לדיור ציבורי ("לגור בכבוד").¹⁰¹ עתידה של התכנית, שיישומה תלוי בין היתר בתיקוני חקיקה, אינו ידוע.

על רקע נתונים אלה, הליכי פיתוח והתחדשות אזוריים הם הזדמנות טובה לקביעת יעדים מקומיים בנוגע לדיור ציבורי, ולתכנון שילוב דיור ציבורי באזורים בנויים. נוכח החשש להליכי דחיקה בשכונות (ובמיוחד ככל שיוחלט על קידום תכניות הכוללות הגדלת דירות קיימות במסגרת הליכים לפי תמ"א/38 או הליכי פינוי בינוי, המביאים להתייקרות הדירות), קיימת גם הצדקה לשילוב דיור ציבורי בבנייה חדשה.

דיור בהישג יד – 'דיור בהישג יד' הוא דיור הנותן מענה לצורכי הדיור של אוכלוסיות שהכנסתן אינה מאפשרת להן לרכוש או לשכור דיור מבלי שהדבר יפגע בהוצאות חיוניות אחרות כגון מזון, בריאות וחינוך, תוך שהוא עושה שימוש בכלים שמטרתם להוריד את מחיר הדיור אל מתחת למחיר השוק. לפי ההגדרה המקובלת בארה"ב

98 להשלמת התמונה יצוין כי ברמה הממשלתית, נוקטת הממשלה במספר צעדים נוספים בניסיון להתמודד עם משבר עליית מחירי הדיור. לצד שאיפת הממשלה להגדיל את מלאי הדיור, פועלת הממשלה במסגרת תכנית "מחיר למשתכן" או באמצעות חברת "דירה להשכיר", למכירת או השכרת דירות במחיר מופחת ממחיר השוק; אך על פניו תכניות אלה אינן ישימות בשכונות האמורות וגם לא בהכרח יסייעו לאוכלוסיות חלשות, שלא יוכלו לעמוד גם במחיר המופחת.

99 ראו באתר משרד הבינוי והשיכון:

https://www.gov.il/he/Departments/Guides/rental_assistance_amounts?chapterIndex=1

100 נמרודו בוסו, "המדינה לבית המשפט: אין להצמיד את גובה הסיוע בשכר דירה לעלייה במחירי השכירות", כלכליסט (15.1.2019).

101 נמרוד בוסו, "הממשלה אישרה יוזמת גלנט להגדלת מאגר הדיור הציבורי", כלכליסט (29.7.2018). על התכנית ר':

https://www.gov.il/he/Departments/news/spokesman_12062018

ובקנדה, מדובר בדיוור שעלותו אינה עולה על 30% מהכנסות משק הבית.¹⁰² בישראל, המונח 'דיוור בהישג יד' נקבע בחקיקה בשנת 2014 ומאז פותח והוגדר באופנים שונים. בהכללה, בישראל כיום 'דיוור בהישג יד' הוא שם כולל לפתרונות דיוור, בין בבעלות ציבורית ובין בבעלות פרטית, בין ברכישה ובין בשכירות, שמחירם מופחת ממחיר השוק. לצד פתרונות ממשלתיים המבוססים על קרקע בבעלות המדינה (תכנית "מחיר למשתכן", השכרת דירות באמצעות חברת "דירה להשכיר"), קיימים מספר כלים המאפשרים לרשות המקומית לבנות ולנהל דיוור בהישג יד על קרקעות בבעלות עירונית ולקדם בנייה של דיוור בהישג יד על קרקעות פרטיות וציבוריות:

- **בקרקות עירוניות המיועדות לצרכי ציבור, ניתן להוסיף יחידות דיוור בהישג יד לצד שימושים ציבוריים אחרים, לרוב במשולב באותו מבנה.**¹⁰³ מדובר בדיוור להשכרה לתקופה שנמשכת עד שש שנים, בדמי שכירות מפוקחים, ומופחתים לכל הפחות ב-20% ממחיר השוק. לרשות המקומית יש סמכות להגדיל את שיעור ההפחתה ללא הגבלה, כל עוד חל שיעור הפחתה זהה על כל יחידות הדיוור במבנה. לפי החוק, יחידות אלה מיועדות לרווקים מעל גיל 35 או לזוגות שאין בבעלותם דירה, כשהרשות המקומית רשאית לשריין מחצית מהדירות לתושבי העיר.
- לצד זאת, בקרקעות בבעלות עירונית המיועדות למגורים, העירייה מקדמת ומנהלת מיזמי דיוור בהישג יד בהתאם לקריטריונים שנקבעו על ידה.¹⁰⁴ עיריית תל אביב - יפו מפעילה מספר פרויקטים כאלו ברחבי העיר, שניים מהם בשכונות המדוברות - ברחוב יסוד המעלה בנווה שאנן ובפרויקט "גני שפירא" בשכונת שפירא (בימים אלו נבנה פרויקט דיוור בר השגה נוסף במסגרת פרויקט הבנייה ב'שוק העלייה' שבנווה שאנן). פרויקט 'גני שפירא' הוא פרויקט הדגל שהוקם

102 ר' אתר משרד השיכון והפיתוח העירוני האמריקאי (HUD), בכתובת:

https://www.hud.gov/program_offices/comm_planning/affordablehousing

ואתר הסוכנות הלאומית הקנדית למשכנתאות ודיוור, בכתובת:

<https://www.cmhc-schl.gc.ca/en/Developing-and-Renovating/Develop-New-Affordable-Housing/Programs-and-information/About-Affordable-Housing-in-Canada>

103 תקנות התכנון והבנייה (אישור מטרה ציבורית), תשע"ה-2014.

104 החלטת מועצת העיר מיום 20.6.11. לפי המדיניות שאומצה, דיוור בהישג יד במסגרת שכירות הוא דיוור, שעלותו אינה עולה על 25% מחציון ההכנסה (ברוטו) למשק הבית בעשירון השביעי. במקור נקבע שדיוור זה מיועד לחסרי דירה תושבי תל אביב-יפו ברציפות בחמש השנים האחרונות עד גיל 45 (ולחידים - לפחות 27), בעלי הכנסות אשר אינן עולות על הרף העליון של העשירון השביעי והון עצמי של עד 300,000 ₪ למשק בית, אשר ממצים את כושר השתכרותם, והורים לילד עד גיל 12 (לדירות המיועדות למשפחה). חלק מתנאים אלו שונו עם הזמן: תנאי התושבות הורחב כך שהוא מאפשר גם למי שהתגורר בשלוש השנים האחרונות לפחות, או במשך ארבע שנים לפחות מתוך עשר השנים האחרונות שקדמו למועד הקובע, להשתתף בהגדרה; הוספה אפשרות למשק בית שבו אחד הבגירים הוא מעל גיל 45 אם יש במשק הבית ילד שגילו מתחת ל-12 שנים ורשום בתעודת הזהות של הבגיר; ונוספו 10 אחוזים על הסכום שנקבע ברף העליון של העשירון השביעי, במבחן ההכנסה. ר': <https://www.tel-aviv.gov.il/Residents/Assets/Pages/EBTLV.aspx>

בתחום זה בשנת 2013 ושווק כצער ראשון וחדשני להקמת דיור בר השגה. כבר עם הקמתו ליוו את הפרויקט ביקורות על כך שהקריטריונים שנקבעו לו מעורדים שכירות של אוכלוסיה צעירה (רק תושבים עד גיל 45 יכלו להשתתף) ויחסית מבוססת (תקרת ההכנסה נקבעה בעשירון השביעי ומחירי השכירות נקבעו בהתאם לרמת הכנסה זו) שהם צרים ולא נותנים עדיפות לתושבי השכונה.¹⁰⁵ בימים אלה מתקרבת תקופת השכירות של מי שמתגוררים בפרויקט, לסופה ודומה כי זו נקודת זמן ראויה לבחינת השפעות הפרויקט על מחירי הדיור בשכונה ועל השפעותיו הן ביחס לשכונה והן ביחס לדיירי המתחם.



'גני שפירא' בשכונת שפירא. דיור להשכרה במחיר מופחת על קרקעות עירוניות. קריטריונים נוקשים מבחינת גיל ורחבים מבחינת הכנסה מכוונים לאוכלוסיה צעירה ממעמד ביניים.

- בנוסף, החל מפרוואר 2018, לגורמי התכנון (ועדה מקומית עצמאית לתכנון ובניה וועדה מחוזית לתכנון ובניה) סמכויות להגדיל אחוזי בניה בקרקעות פרטיות כנגד ייעוד חלק מהדירות לדיור בהישג יד – מדובר בדיור בבעלות פרטית שיועמד להשכרה ארוכת טווח לתקופה של 20 שנה, כאשר הדייר זכאי לחדש את חוזה השכירות במשך חמש שנים לכל היותר. הדיור מוצע לשכירות במחיר המופחת

105 ר' לדוגמא עמליה סיטון, "הריקבון מאחורי גני שפירא", העוקץ (15.10.2011); הילה ציאון, "תושבי דרום תל אביב: הערייה דוחקת אותנו מחוץ לעיר", Ynet (2.9.2012).

ב- 20% ל-40% ממחיר השוק, בהתאם להחלטת הרשות המקומית. החוק מאפשר לגורמי התכנון לקבוע דיור דומה בקרקעות פרטיות המיועדות למסחר, על דרך שילוב דיור בהישג יד כשימוש בקרקע. נכון להיום דיור בהישג יד בקרקע פרטית פתוח בפני כל אזרח מעל גיל 26 שאין ברשותו דירה, ובימים אלה אמורות להיקבע תקנות שיאפשרו לקבוע תנאים נוספים לזכאות.¹⁰⁶

דירות קטנות - במערכת התכנון, קביעת גודל הדירות מהווה כלי מרכזי להשפעה על אופי השכונה ואוכלוסייתה. בהתאם לחוק התכנון והבניה, תשכ"ה-1965, כל תכנית הכוללת 100 יחידות דיור חדשות לפחות או שהיא תכנית להתחדשות עירונית, וצפיפות הבנייה בתכנית היא לפחות שבע יחידות דיור לדונם, חייבת להקצות 20% (או יותר) מיחידות הדיור ליחידות דיור קטנות. דירות קטנות מוגדרות בחוק כדירות ששטחן לא פוחת מ-55 מ"ר ולא עולה על 80 מ"ר.¹⁰⁷ בהתאם להגדרה זו, דירת שלושה חדרים של 80 מ"ר נחשבת לדירה קטנה.

שטח דירה ממוצעת קיימת בשכונות אלו עומד כבר כיום על 55.8 מ"ר (נווה שאנן ופלורנטין), 60.9 מ"ר (שפירא) ו-81.8 (התקווה יחד עם שכונות מזרח העיר שמדרום לרחוב הלח"י),¹⁰⁸ כלומר, יש אחוז גבוה יחסית של דירות קטנות. שינוי צפוי בתמהיל גודל הדירות בשכונות אלו טומן בחובו פוטנציאל חיובי ליצירת תמהיל מגוון ביחס לגודל הדירות המוצעות בשכונות. מגוון זה הוא חיוני על מנת לייצר הזדמנויות למשקי בית שונים, לרבות משקי בית משפחתיים וכאלה בעלי מספר גדול של ילדים ו/או משקי בעלי הכנסות גבוהות יותר.

יחד עם זאת, שינוי זה עלול ליצור השפעה חברתית שלילית לפחות בשני היבטים אליהם נתייחס כאן. ראשית, כיום, דירות קטנות מספקות בפועל מענה ליחידים וזוגות המתגוררים הן בשכירות והן בבעלות שאין ביכולתם להשיג דירה גדולה יותר. צמצום לא מבוקר של מלאי זה יפגע ביכולת של משקי הבית הקטנים בשכונות (של נפש אחת או שתיים) למצוא דיור ההולם את צרכיהם ואת היכולות הכלכליות שלהם.

שנית, במהלך העשורים האחרונים מספר הולך וגדל של אנשים ברחבי העולם

106 להסבר מפורט על כלי זה ראו באתר מרכז הגר:

https://docs.wixstatic.com/ugd/976b1a_30361d85dd094a35a9433f6ace0877dc.pdf

107 חוק התכנון והבניה, תשכ"ה-1965, סעיף 63ב.

108 השנתון הסטטיסטי לתל אביב יפו לשנת 2018, לוח 12.11, שטח ממוצע של יחידות למגורים ולעסקים, לפי אזור ושימוש.

מתגורר לבד וגודל משק הבית הממוצע הולך ומצטמצם.¹⁰⁹ תופעה זו אינה פוסחת על תל אביב, שבה 42.2% ממשקי הבית הינם משקי בית לא משפחתיים,¹¹⁰ ו-37.4% הם משקי בית של אדם אחד.¹¹¹ תופעה דמוגרפית זו מביאה רשויות מקומיות בארץ ובעולם לגבש מדיניות המאפשרת ו/או מעודדת בניה של דירות קטנות מאוד (Micro Units),¹¹² או של 'דירות' (Accessory/Secondary dwelling units) - יחידת דיור נלווית אך עצמאית, שסמוכה ליחידת דיור ראשית ומתוכננת מראש כך שתוכל לתפקד כיחידה עצמאית.

במקרה של שכונות דרום תל אביב, צמצום לא מבוקר של מלאי יחידות דיור הקטנות עקב יישומן של תכניות להתחדשות עירונית עלול להחמיץ את השינוי הדמוגרפי המתרחש ולצמצם את ההיצע של יחידות הדיור הקטנות מעבר לנדרש היום, ומעבר למה שצפוי להידרש בעתיד על מנת לתת מענה למספר ההולך וגדל של משקי בית קטנים.

הפחתה בדרישות חניה - בתכנון העירוני בישראל נהוג להתייחס לרכב הפרטי כצורך אינהרנטי של כל משק בית, ומשכך נקבעו בתקנות התכנון והבניה (התקנת מקומות חניה) תשמ"ג-1983, הוראות בנוגע למספר המזערי של מקומות חניה שיש לבנות ליחידות דיור בהתאם לסוג המבנה, השימוש והקרבה לתחבורה ציבורית. לפי הנחיות אגף הנדסה בעיריית תל אביב יפו בדבר הסדרי חניה,¹¹³ בשכונות האמורות יחידות דיור ששטחן עד 120 מ"ר יחויבו בהקצאת מקום חניה אחד לכל דירה, ויחידות דיור ששטחן מעל 120 מ"ר יחויבו בהקצאה של 1.33 מקומות חניה לדירה.¹¹⁴

בפועל, מחצית מתושבי שכונות שפירא והתקווה ולמעלה ממחצית תושבי שכונת

109 John Infranca, "Housing Changing Households: Regulatory Challenges for Micro-Units (And Accessory Dwelling Units)", Stanford Law and Policy Review, Vol. 25, pp. 53 (2014).

110 לפי הגדרת הלמ"ס, משק בית לא משפחתי הוא משק בית הכולל אדם אחד בלבד או קבוצת אנשים שאינם משפחה. משק בית מוגדר כאדם אחד או קבוצת אנשים הגרים יחד בדירה אחת באופן קבוע ברוב ימות השבוע, ויש להם תקציב הוצאות משותף למזון.

111 88.4% מתוך משקי הבית הלא משפחתיים בתל אביב-יפו הם משקי בית בהם נפש אחד. עיריית תל אביב-יפו, המרכז לחקר כלכלי חברתי, שנתון סטטיסטי (2016), טבלה מס' 3.1, עמ' 132.

112 לא קיים סטנדרט אחיד לשטח דירת מיקרו, ובערים שונות נקבע רף משתנה לגודל דירה מינימאלי. למשל, בניו יורק שטח הדירה המינימאלי הוא 37 מ"ר, אך קיימת החלטה מרף זה עבור דירות סטודיו שגודלן נדרש לעמוד בטווח של 25.5 מ"ר עד 27.8 מ"ר. בסן פרנסיסקו השטח המינימאלי ליחידת דיור עומד על 20.4 מ"ר, כל עוד 6.5 מ"ר מהדירה מוקצה לשירותים ולמטבח. בווינגטון די.סי רף המינימום זהה לסן פרנסיסקו (20.4 מ"ר), אך ללא הדרישות להקצאת שטח עבור שירותים או מטבח. לצד מדינות אלה, ישנן בארה"ב מדינות כמו פורטלנד או סיאטל, בהן אין כלל רגולציה על ממדי דירה.

113 עיריית תל אביב-יפו, מינהל ההנדסה, הנחיות מרחביות, הסדרי חניה, זמין בקישור: <https://bit.ly/3aLtlCj>

114 תקן שונה נקבע לבתי צמודי קרקע, מעונות סטודנטים, בתי אבות ו/או דיור מזוגן.

נווה שאנן מתניידים בתחבורה ציבורית (לעומת ממוצע של רבע בקרב כלל תושבי העיר); רק 14.5% מתושבי נווה שאנן, 28.8% מתושבי שפירא ו-28.4% מתושבי התקווה נוסעים לעבודה ברכב פרטי (לעומת ממוצע של קרוב למחצית בקרב כלל תושבי העיר).¹¹⁵ ואכן, נכון לשנת 2017 כ-30% ממשקי הבית בישראל¹¹⁶ וכ-35% בעיר תל אביב-יפו¹¹⁷ לא החזיקו ברכב בבעלותם. שיעור אחזקת רכב פרטי משתנה ביחס לרמת ההכנסה ולסוג משק הבית: ככל שמספר הנפשות במשק הבית קטן יותר וככל שרמת ההכנסה נמוכה יותר, שיעור הבעלות על רכב פרטי קטן.¹¹⁸

ההקצאה של מקומות חניה תת-קרקעיים הופכת את התכנון למורכב יותר, את הבנייה ליקרה יותר ובהתאם גם את הדירות, במיוחד במסגרת תכניות להתחדשות עירונית, אשר מקודמות במרקמים עירוניים קיימים בהם הגמישות התכנונית מוגבלת מלכתחילה. לכן, תכנון מוטה רכב פרטי גורם להתייקרות הדירות, במיוחד למשקי בית בעלי הכנסה נמוכה שממילא אין בבעלותם רכב ואינם זקוקים לחנייה.

הגמשה של תקני בניה, לרבות בנושא החנייה, היא פרקטיקה מוכרת ליצירת דיור בהישג יד בעולם.¹¹⁹ בישראל, המחוקק התייחס בצורה מפורשת לעניין זה בחוק התכנון והבניה, וקבע שבסמכות ועדות מקומיות עצמאיות להגדיל השטח הכולל המותר לבניה למגורים, בכפוף להקצאת דירות בתכנית לדיור בהישג יד, ולקבוע "הוראות לעניין חניה אף בסטייה מהוראות לפי חוק זה או מתכנית מתאר מקומית או תכנית מפורטת לעניין חניה".¹²⁰

מגבלות תכנוניות בפני פיתוח מאגר דיור חברתי

לצד חשיבות הכלים הנזכרים לעיל לפיתוח מאגר דיור חברתי – דיור ציבורי ודיור בהישג יד – יש לעמוד בקצרה גם על המגבלות התכנוניות המונעות או מגבילות שימוש בהם, בפרט למניעת דחיקה.

פיתוח מאגר הדיור הציבורי, כמתואר לעיל, מצוי תחת אחריותו של משרד הבינוי והשיכון. ההחלטות בדבר רכישת דירות או מכירתן, כמו גם המדיניות הכללית בנושא והאחריות לניהולו באמצעות החברות המשכנות, נתונות לו. עד כה האמצעים

115 "רבעים ושכונות 2014", המרכז למחקר כלכלי וחברתי – היחידה לתכנון אסטרטגי, עיריית תל אביב-יפו.

116 הלמ"ס, הכנסות והוצאות משק הבית נתונים מסקר הוצאות משק הבית 2015 סיכומים כלליים, לוח 14.

<http://www.cbs.gov.il/publications17/1677/pdf/t14.pdf>

117 המרכז למחקר כלכלי וחברתי של עיריית תל אביב-יפו, שנתון סטטיסטי לתל-אביב-יפו 2017, עמ' 332.

118 בהתאם לנתונים מסקר הוצאות משק הבית 2015 מהלמ"ס, בשלושת העשירונים הנמוכים שיעור הבעלות נמוכה מ-55%. בנוסף, 37% ממשקי הבית בהם נפש אחת מחזיקים לפחות ברכב אחד בבעלותם.

119 רחל אלתרמן, אמילי סילברמן וחיים פאלקוף, "דיור בר השגה: כלים של תכנון סטטוטורי ומדיניות מקומית", חיפה: המרכז לחקר העיר והאזור, הפקולטה לארכיטקטורה ובינוי ערים, הטכניון (2013), עמ' 57.

120 סעיף 62א(א)14 או סעיף 62א(א)2(א) בחוק התכנון והבניה, תשכ"ה-1965.

העיקריים דרכם המדינה 'מייצרת' דירות חדשות לדיור הציבורי הוא באמצעות רכישת דירות מהשוק הפרטי או באמצעות קביעת תנאים בשיווק הקרקע שבבעלותה. 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 פרויקטים שאינם חלק ממאגר הדיור הציבורי.

על אף שהיכולת לקדם פרויקטים עירוניים (על קרקעות בבעלות עירונית, הן המיועדות למגורים והן המיועדות לצרכי ציבור) לדיור בהישג יד קיימת מזה מספר שנים, מעט מאוד פרויקטים תוכננו והופעלו במתכונת זו (בין היתר בשל מיעוט הקרקעות בהן ניתן לתכנן דיור זה, והתחרות בין צרכים חברתיים שונים לשימושי קרקעות אלו); אלו שתוכננו, קבעו תנאי זכאות שהדירו נשים וגברים מבוגרים ופנו בעיקר לאוכלוסיות ממעמד ביניים ולא לבעלי הכנסות נמוכות.¹²¹

התיקון שהוכנס בחוק התכנון והבניה בשנת 2018 ונועד לאפשר שילוב יחידות דיור להשכרה בהישג יד גם בקרקעות בבעלות פרטית, הוא חדש יחסית וטרם ניתן לבחון את יישומו. עם זאת, כבר כעת ניתן להצביע על מספר רכיבים בחוק שמקשים על יישומו בכלל ולטובת אוכלוסיות בעלות הכנסה נמוכה ובינונית בפרט: החוק מספק תמריצים מוגבלים ליזמים לבנות ולנהל דיור בהישג יד (תוספת זכויות בנייה, בלבד); החוק מאפשר להקצות חלק משמעותי מדיור זה לשכירות ארוכת טווח במחיר שוק וגם ביחידות הדיור המיועדות להשכרה במחיר מופחת, שיעור ההפחתה המשמש כ-'ברירת מחדל' עומד על 20% ממחיר השוק, מה שבמקרים רבים יכול לא להספיק על מנת ליצור מחירים 'ברי השגה' עבור בעלי הכנסות נמוכות באזורי ביקוש ו/או אזורים העוברים ג'נטריפיקציה בהם קיימת סכנת דחיקה; ולבסוף, תנאי הזכאות הקבועים כיום לדיור להשכרה במחיר מופחת רחבים מאוד, אינם כוללים מבחן הכנסה או הון, ואינם מבטיחים שלפחות שיעור ניכר מיחידות דיור אלו ייועדו לבעלי הכנסה נמוכה.

'לחצי דחיקה' – תחושת זרות בקרב אוכלוסיות ותיקות

כאמור לעיל, אחד התהליכים שמגבירים דחיקה של אוכלוסייה מקומית הוא שינוי אופי המקום כך שהאוכלוסייה הוותיקה בו אינה מזהה עוד במרחב את ביתה. כאשר תהליכים אלו מושפעים גם ממדיניות עירונית, המנסה לעודד הגירה של אוכלוסיות חדשות למרחב על ידי עיצוב פני המרחב מחדש, תהליכים אלו מואצים ואף נתפשים כמכוונים, ויוצרים תחושה אצל האוכלוסייה המקומית כי היא אינה רצויה במקום.

121 ה"ש 104 לעיל.

לקבוצות אוכלוסייה ותיקות בשכונות יש זהות תרבותית ייחודית (ראו את הסקירה ההיסטורית בתחילת המסמך) - של יוצאי מדינות ערב, האסלאם והקווקז המקיימים אורח חיים יהודי-מסורתי - שאף באה לידי ביטוי ביצירה תרבותית עשירה שנודעה גם ברמה הלאומית (כך למשל, לשכונת התקווה ולשכונת נווה שאנן נודע מקום מרכזי בזמר המזרחי). כניסתן של אוכלוסיות חדשות לשכונה מביאה עמה שינוי באופי הקהילתי בשכונה, המציב אתגר שברצון לאפשר לאוכלוסיות שונות ואף חדשות לחיות בשכונה לפי תרבותן, לבין הרצון לשמר זהות מקומית ולמנוע את מחיקתה והחלפתה בתחושת זרות במקום ששינה את פניו.

כאמור, זהות המקום יכולה להיות מושפעת בין היתר מהמדיניות העירונית (למשל, מדיניות רשות מקומית ביחס לפתיחת מרכולים או בתי תענוגות בשבת), מבחירת הרשות להקים או להתקשר עם מוסדות תרבות מסוימים במסגרת "עיצוב" השכונות כיעד לאוכלוסיות חדשות, מטיפוח זיכרון מקומי ביחס להיסטוריה השכונתית ואישים בולטים שגדלו בה, וכד'.

דחיקה של פעילות מסחרית ותיקה

כניסתה של אוכלוסיה חדשה ומבוססת יחסית לשכונה בה מתגוררת אוכלוסיה מוחלשת מתבטאת גם בשינוי המסחר והתעסוקה באזור. לצד הגדלת כח הקנייה והגעתם של לקוחות חדשים, שעשויים לסייע לעסקים במקום, קיים חשש לדחיקתם של בתי עסק שאינם מסוגלים לעמוד במחירי השכירות העולים בשכונה שחוות התחדשות; להתחרות ברשתות גדולות וחזקות כלכלית שפותחות סניפים במקום; או לשרוד את אבדן קהל הלקוחות המסורתי שלהם עקב דחיקתם של האחרונים מהמקום.¹²² תהליך זה משפיע הן על בעלי העסקים עצמם (שלעיתים הם גם תושבי המקום), שעלולים לאבד את פרנסתם,¹²³ והן על האופי המקומי של השכונה שמאבדת את מוסדותיה המסחריים הוותיקים.

פתיחה של מסחר הפונה לקהל יעד צעיר ובעל הכנסה גבוהה יותר כגון בתי קפה או סטודיואים ליוגה במקום עסקים ותיקים ומסורתיים יותר, הפכו לסימני היכר בשכונות שכבר עברו או שעוברות כיום תהליכי ג'נטריפיקציה. תהליכים אלו ניכרים

122 לדוגמאות להשלכות השונות שיש לתהליכי התחדשות על עסקים מקומיים, ר' למשל: Maureen Kenne- dy and Paul Leonard, Dealing with neighborhood change: A primer on gentrification and policy choices, a Discussion Paper Prepared for The Brookings Institution Center on Urban and Metropolitan Policy, April 2001, pp. 17, 20-21; וכן Rachel Meltzer, "Gentrification and Small Business: Threat or Opportunity?", *Cityscape: A Journal of Policy Development and Research*, Vol. 18(3) 57 (2016).

123 הגם שבתי עסק קטנים יכולים להיסגר גם ללא קשר לתהליכי ג'נטריפיקציה, כמו למשל יציאת בעל העסק לגמלאות או קשיים להתחרות מול עסקים אחרים בשוק החופשי. ר' Kennedy and Leonard, שם, עמ' 17.

גם בשכונות דרום תל אביב שקיים בהן מסחר ותיק אשר חלקו מזוהה כמאפיין את אופי השכונה הוותיקה כמו מאפייה ומסעדות בוכריות בשכונת שפירא ושוק התקווה בשכונת התקווה .

בתל אביב יפו פועלת מינהלת לקידום עסקים, המסייעת לעסקים - על פניו, בעיקר עסקים חדשים ויזמים צעירים המעוניינים להקים עסק - באמצעות הכשרות וייעוץ בעלות מסובסדת. לצד זאת, ניתנת הנחה בארנונה ל"נכס חדש". על פניו, בשכונות האמורות, הסיוע האמור יינתן לעסקים חדשים שייפתחו עקב הליכי הפיתוח, אך לא לעסקים הוותיקים שייאלצו להתמודד עם שוק חדש ועלייה במחירי השכירות.

המלצות:

- **קידום שינויי חקיקה בתחום הדיור הציבורי ודיור בהישג יד** - יש ליצור תמריצים כלכליים לשוק הפרטי, שיתווספו לסמכות להגדיל זכויות בנייה, לבנות ולנהל דיור בהישג יד (כגון הטבות מס); יש להשלים את התקנת התקנות בנוגע לזכויות לדיור בהישג יד במחיר מופחת, כך שיבטיחו שדיור זה ייועד לבעלי הכנסות נמוכות ובינוניות; ויש לבחון אפשרות לתקן את חוק התכנון והבניה כך שיסמך את גופי התכנון לקבוע הוראות תכנוניות בדבר יעוד דירות לדיור ציבורי (דבר העולה בקנה אחד עם התכנית הממשלתית "לגור בכבוד" מקיץ 2018, בדבר שילוב דיור ציבורי בתוכניות חדשות לבנייה).
- **הכנת תכנית לדיור חברתי בדרום תל אביב** - ביצוע מיפוי של צרכי הדיור של האוכלוסיה המתגוררת באזור מבחינת גיל, ותק, מצב כלכלי, מצב משפחתי ואופי המגורים (בעלות, שכירות, דיור ציבורי, דמי מפתח), בהתבסס עליו ניתן יהיה להכין תכנית לדיור חברתי באזור.
- **שילוב דיור חברתי בתכנון** - עד לגיבוש של מדיניות כוללת בנושא (הן כמסמך נפרד או הן כחלק ממסמכי המדיניות השכונתיים) יש להנחות את צוותי התכנון לשלב דיור חברתי ולשמור על מלאי דירות קטנות בשכונות האמורות, במסגרת תכניות לבנייה חדשה או שינוי יעוד למגורים, כך שלפחות 25% מסך כל יחידות הדיור יוקצו לדיור בהישג יד ברמת הפחתה ההולמת את רמת ההכנסה של בעלי הכנסה נמוכה, וזאת בנוסף להקצאה של כ-10% מסך יחידות הדיור לדיור ציבורי (בכפוף לרכישתן על ידי המדינה או להסדר שיאפשר הקצאה תכנונית סטטוטורית לדיור ציבורי).
- **אימוץ מדיניות חנייה לפיה ההקצאה של מקומות חניה עבור יחידות דיור קטנות ו/או בהישג יד ו/או דיור ציבורי, שיווצרו במסגרת תכנית בנייה חדשה או תכנית**

להתחדשות עירונית, תהיה בהתאם לשיקול דעתה של הוועדה המקומית, אשר תוכל לקבוע בין היתר שדירות אלו יהיו פטורות מהקצאת מקומות חניה.

- בחינה מחודשת של המדיניות בנושא דיור בהישג יד על קרקעות בבעלות עירונית. מוצע לשנות את תנאי הזכאות שנקבעו כך שייווצר מסלול נוסף לזכאות שיאפשר לאוכלוסייה בגיל מבוגר יותר ובפרט בגיל זקנה להשתתף בפרויקט, במסלול זה יש לבטל את מגבלת הזמן למגורים של חמש שנים. כמו כן, ראוי לבחון רף הכנסה מקסימאלי נמוך יותר, וזאת על מנת להבטיח שפרויקטים אלו יתנו מענה לאוכלוסיות חלשות המתגוררות בשכונות. נוסף, מוצע לבחון מתן עדיפות לעומדים בתנאי זכאות בעלי ותק משמעותי של מגורים בשכונות ו/או בעלי הורה/ים המתגורר/ים בשכונות.
- קידום תכנית חדשה לתוספת יחידות דיור על שטחים המיועדים לצרכי ציבור אשר ימצאו מתאימים לכך ולבנות בהם יחידות דיור בבעלות ציבורית במחיר מופחת ממחיר השוק שייתן מענה לבעלי הכנסה נמוכה.
- גיבוש מדיניות עירונית ביחס לגובה ההפחתה ממחיר השוק בדמי השכירות בדיוור בהישג יד במחיר מופחת – הן ביחס לדיוור בהישג יד שנבנה על 'שטחים חומים' (ושהעירייה מוסמכת להגדיל את גובה ההפחתה בו מעל ל-20%) והן ביחס לדיוור בהישג יד שנבנה על קרקעות בבעלות פרטית (שמועצת העיר מוסמכת לקבוע שינוע בין 20% ל-40% פחות ממחיר השוק).
- דרישה שתכניות לבנייה חדשה והתחדשות עירונית בשכונות יכללו נספח 'דיוור חברתי וכלים למניעת דחיקה' (ראו הסבר בנספח א' לתכנית).
- ביצוע מיפוי מעמיק של צרכים קהילתיים ותרבותיים בקרב קבוצות אוכלוסייה ותיקות וילידיות על מנת לזהות מענים ייחודיים לקבוצות אוכלוסייה אלו (במסגרת הפורום המתואר בפרק 'שיתוף ציבור').
- במסגרת התקשרויות העירייה בנוגע לשימוש בנכסיה בשכונות, יש לתת משקל לצרכים של האוכלוסייה הוותיקה ולהפנות לפחות חלק מהנכסים לפעילות עסקית או תרבותית מקומית. כך למשל, יש לראות בעידוד המורשת התרבותית של האוכלוסייה הוותיקה כאחד השיקולים המנחים בהקמת מוסדות תרבות חדשים או התקשרות עם גופי תרבות לפעילות בשכונה (למשל במסגרת הקמת קמפוס התרבות המתוכנן במסגרת תכנית השומרון בשכונת נווה שאנן).

- קיום אירועי תרבות הנותנים במה לקהילות הוותיקות בשכונות וכן לקהילות מודרות אחרות, וכן מספר אירועי תרבות גדולים מדי שנה. את האירועים יש לקיים בתקצוב עירוני ובהובלת תושבי השכונות.

- **פיתוח סל כלים למניעת דחיקת 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 העסק, 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 כדי להתמודד עם לחצי דחיקה; בין היתר ניתן לשקול גיבוש קריטריונים או ביצוע מיפוי לעסקים ייחודיים לשכונות שיש אינטרס תרבותי בהישארותם בשכונה.

ג. פיתוח פיזי של השכונות

בפרקים הקודמים עמדנו על האתגרים והמתחים הכרוכים בשיתוף ציבור בהליכי תכנון ופיתוח, ויצירת פיתוח מכיל שיאפשר לתושבי השכונות ליהנות ממנו, ולא להידחק בסופו של יום מביתם כתוצאה ממנו. לצד אלו, חשוב לעמוד גם על מטרת הפיתוח עצמו – שיפור איכות החיים של התושבים והתושבות המתגוררים במרחב פיזי זה וזאת באמצעות טיוב התשתיות, שיפור מראה פני השכונות, תוספת ושדרוג של יחידות הדירור, סילוק מזהמים וכיו"ב; ולצד זאת, אכיפת דיני התכנון והבנייה באזור נוכח הפרות רחבות היקף ולעיתים אף מסכנות חיים.

בפרק זה נעמוד על הצורך בפעולות מסוג זה בשכונות האמורות, על הכלים הזמינים לרשויות, ועל החסמים בפני פיתוח המרחב הציבורי והפרטי. נתמקד בהיבטים הנוגעים למרחב הציבורי – הרחובות והשטחים הציבוריים, תוך התמקדות מיוחדת בתחנה המרכזית החדשה; ובמרחב הפרטי – מבני מגורים פרטיים, פיצולי דירות והפעלת עסקים בניגוד לחוק ועוד.

1. המרחב הציבורי בשכונות

חשיבות פיתוחו של המרחב הציבורי לטובת הציבור מוכרת על ידי עיריית תל אביב. כך, במסמך "עקרונות התכנון של המרחב הציבורי" שפרסמה העירייה,¹²⁴ נכתב כי "לשם שמירה על איכות החיים בעיר נדרש פיתוח איכותי של המרחב הציבורי, כך שיתן מענה למגוון צרכים של החיים בעיר ובהם שימושי נופש ופנאי, ספורט ובילוי, מפגשים בין אנשים, מתן מעבר לתנועה לא ממונעת, ערכי טבע נוף וכד'. כל אלה יחד יוצרים את איכותיה של עיר שאנשים אוהבים לחיות, לעבוד ולבלות בה".

פיתוח המרחב הציבורי יכול לסייע בשימור ויצירת קהילתיות וזהות מקומית; לתרום לרווחת התושבים והתושבות; לשמש כריאה ירוקה כנגד מטרדים וזיהומים; להפחית פשיעה באזור ולהגביר את תחושת הבטחון האישי; לסייע לעסקים קטנים; ולעודד צריכת שירותי חינוך ותרבות.

ואכן, בשנים האחרונות הודיעה העירייה על החלטתה להשקיע באופן מיוחד בדרום תל אביב,¹²⁵ אם כי דומה שהשקעות מיוחדות שנעשות בדרום תל אביב נוגעות לשירותים ולא בהכרח בתשתיות.¹²⁶ יחד עם זאת העיריה השקיעה בטיוב תשתיות בחלק מרחובות השכונות, בבניית מסלולים לרכיבת אופניים ובפיתוח שטחים

124 ר' בקישור: <https://bit.ly/36lZg3e>

125 ר' למשל התוכנית האסטרטגית לתל-אביב-יפו, חזון העיר, דצמבר 2017, עמ' 82: <https://bit.ly/38Go7LM>

126 ר' דברי הסבר להצעת תקציב העירייה לשנת 2018: <https://bit.ly/2ROJrrP>

ראו גם תכנון עירוני-חברתי בשכונת התקווה, תל אביב, ה"ש 52 לעיל, עמ' 22-23.

לטובת הציבור, כמו באזור התחנה המרכזית הישנה. בנוסף, העירייה החלה בפעולות לשימור בתי באר שנותרו בדרום תל אביב וביפו, ששרדו מהתקופה שבה האזור היה מוקף בפרדסים.¹²⁷ בנוסף, העירייה פעלה בשיתוף פעולה עם גורמים שונים בניסיון לגבש רעיונות ותכניות לשיפור פני האזור, חלקם צלחו וחלקם לא.

בהפשטה, ניתן לחלק את המרחב הציבורי העירוני לשלושה רכיבים עיקריים:

- רחובות העיר, המושפעים ממבנה המדרכות והכבישים, מסלולי אופניים, אסופת אשפה, מתקנים לנוחות הציבור, עצים וצמחייה, תאורה;
- שטחים פתוחים – מספר הגנים הציבוריים והכיכרות, פיזורם, גודלם ואיכותם;
- מוסדות ציבור.

בחינתם של רוב הרכיבים בשכונות האמורות מעלה צורך בפיתוח וכן מעלה שאלות ביחס לפערים שבין דרום העיר למרכזה וצפונה, לפחות ביחס למצב הרחובות והשטחים הפתוחים.

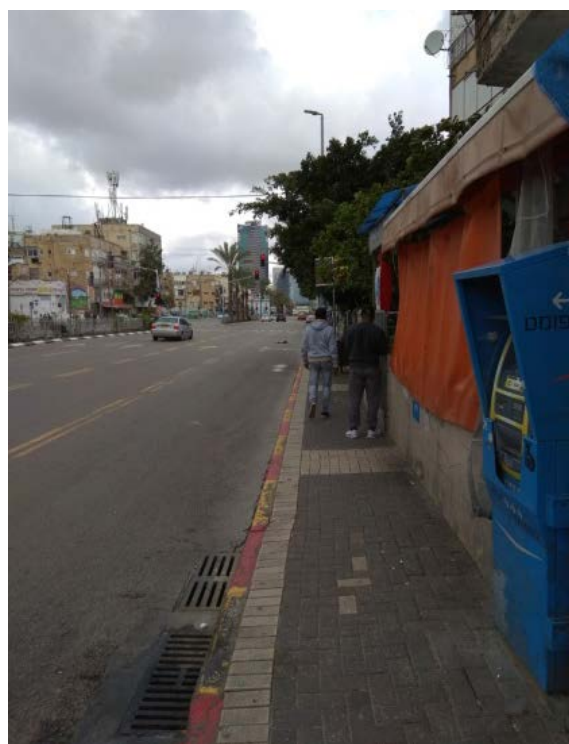
איכות המרחב הציבורי – קיימים פערים משמעותיים בין איכות המרחב הציבורי בצפון ומרכז העיר לדרומה. כך למשל, מחקר שיזמה עיריית תל אביב – יפו מלמד על פערים בהצללה בין דרום העיר לצפונה,¹²⁸ דהיינו, ברחובות שכונות דרום תל אביב יש מחסור יחסי בעצים – רכיב חשוב במרחב הציבורי לשם יצירת צל, ריאות ירוקות ותחושת טיפוח ונוי.¹²⁹ במסמך שפרסמה לאחרונה החברה להגנת הטבע, הצביעו המחקרים על כך שבדרום ובמזרח העיר קיים מחסור חמור בשבילי אופניים וזאת למרות שדווקא באזורים אלו עשוי להיות ביקוש גבוה יותר לאמצעי תחבורה זה על פני רכב פרטי.¹³⁰ הדבר ניכר גם ברחובות הראשיים בשכונות.¹³¹ 'שדרות' סלמה ו-'שדרות' הר ציון סובלות מתת פיתוח ביחס לרחובות מרכזיים בעיר ובוודאי ששונות בתכלית מהשדרות הצפוניות יותר בעיר – המדרכה בהן צרה ולעיתים כמעט שלא קיימת (למשל בצומת הרחובות סלמה וצ'לנוב; בצדן המזרחי של שדרות הר-ציון בין רחובות וולפסון ומטלון; צדו הדרומי של רחוב לוינסקי בין רחוב לבנדה לתחנה המרכזית; ובסמוך לחנויות שסמוכות לצומת הר ציון – שביל עכו); ברחובות אלו אין שבילי אופניים; חלקים ניכרים מהם חשוכים בלילה וביום נעדרים הצללה; ויש בהם מעט מאוד צמחייה. יצוין, שלחלק מרחובות אלו – כגון

127 נעמה ריבה, "שימור היסטורי או מחיקת זהות? המחלוקת סביב בתי הבאר נמשכת", הארץ (23.10.2016).
128 אסתר זנדברג, "מחקר ראשו מסוגו בודק איך אפשר לשפר את ההצללה בתל אביב", הארץ (23.1.2019).
129 על חשיבות נטיעת ושימור עצים ר' "נטיעות והגנה על עצים במרחב העירוני", מינהל התכנון מחוז תל אביב, 31.12.15 בקישור:

<https://www.aepi.org.il/loadedFiles/483.pdf>

130 החברה להגנת הטבע, "משמר המועצה – ביצועי מועצת עיריית תל אביב-יפו ה-20 (2013-2018)", עמ' 25.
131 במסגרת מסמך זה נתייחס לצירי התנועה הראשיים בשכונות כ: קיבוץ גלויות, סלמה, לוינסקי והר ציון ממערב לאיילון, ורחובות ההגנה, האצ"ל והלח"י ממזרח לאיילון.

שדרות סלמה - היסטוריה מקומית עשירה וחשובה: מדובר באחת הדרכים המרכזיות שהובילו מיפו מזרחה וחיברה בין יפו לכפר הערבי סלמה.

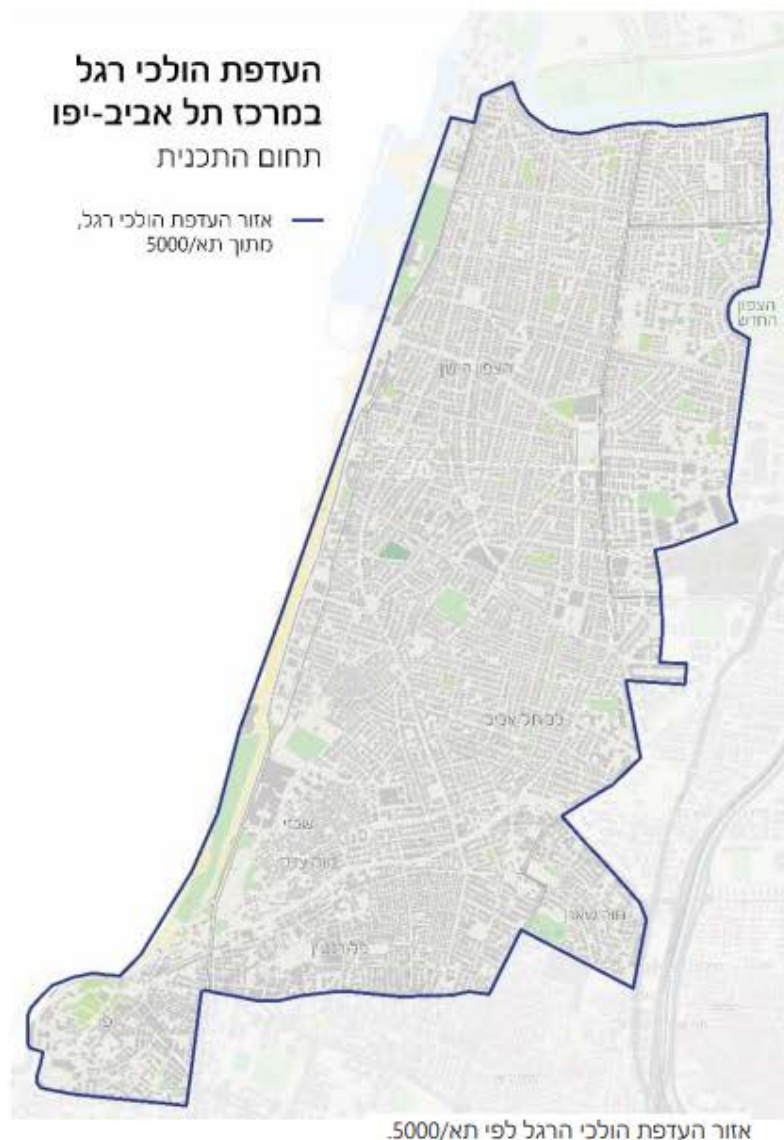


למעלה: צפון 'שדרות' הר ציון, הצד המערבי. למטה: שדרות הר ציון (צד מזרח וצד מערב). צמחיה דלה ומדרכות צרות.



למעלה: שדרות סלמה (מזרח) ורחוב לוינסקי (מזרח). חזות מוזנחת, היעדר צמחיה והיעדר מקום לתנועה במקטע המחבר בין התחנה המרכזית החדשה לתחנת רכבת ההגנה. למטה: שדרות סלמה פינת צ'לנוב ורחוב צ'לנוב. מדרכה בלתי שמישה.

רחובות - בפברואר 2018 הכינה עיריית תל אביב - יפו תכנית הליכתיות, דהיינו, תכנית להנגשת המרחב הציבורי להולכי-רגל ולעידודם להשתמש בו.¹³² במסגרת התכנית הוצעו כלים שונים להשגת אמצעים אלו, תחת מספר עקרונות-על כגון חיזוק ההיסטוריה והזיכרון ביחס למרחב, הצללה ותאורה, שימור עצים וצמחיה. התכנית הוכנה בהתאם להוראות תכנית המתאר הכוללת לתל אביב, תא/5000, שהגדירה אזורים מסוימים - בעיקר שכונות מרכז תל אביב וצפון יפו - כאזורים בהם תנתן העדפה לתנועת הולכי רגל. בהתאם להוראות תוכנית המתאר, התכנית לעידוד הליכתיות לא חלה באזורים בהם מצויות שכונות שפירא והתקווה, וחלקה הדרומי של נווה שאנן (חלקה הצפוני, מרחוב לוינסקי, כלול בתכנית).



¹³² "הליכתיות בתל אביב-יפו - סל כלים לעידוד הליכה ברגל במרכז העיר", עיריית תל אביב ומשרד רם אייזנברג עיצוב סביבה, פברואר 2018. נמצא בקישור: <https://bit.ly/38GOYri>

שטחים פתוחים - השטחים הפתוחים בשכונות האמורות כוללים גינות ציבוריות, המרכזיות בהן הן גינת הקווקזים בלוינסקי בשכונת נווה שאנן, גינת דה-מודינה בשכונת שפירא וגן התקווה בשכונת התקווה, וכן מגרשים שמיועדים לבנייה עתידית אך ריקים באופן זמני. לצד זאת יש לציין כי חלק מהשטחים המיועדים בתכניות המאושרות לשמש כשטחים ירוקים, משמשים כיום לחניה או למגורים. בשנים האחרונות, השטחים הפתוחים בכללותם בשכונות אלו הפכו להיות במוקד מחלוקות אודות השימוש בהם על ידי הקהילות האריתראית והסודנית, מחד, ועל ידי דרי רחוב ואוכלוסיות קצה, מנגד.



בשורה העליונה – גינת דה-מודינה (ימין) גינת הקווקזים בלוינסקי (שמאל).
 בשורה האמצעית – שביל גישה בשכונת נווה שאנן; בית באר עתיק בשכונת שפירא; מגרש ריק באזור התחנה המרכזית.
 בשורה התחתונה – שטח עירוני המשמש כיום לחניה בסמוך לגן לוינסקי; גינת כלבים בשכונת שפירא.



ספריית גן לוינסקי (גינת הקווקזים בלוינסקי), שנועדה לשרת בעיקר את הקהילה הזרה, על רקע מזרון וחפצים של דרי רחוב הלנים בגינה.

על אף שהן מצויות בסמוך לפארק החורשות ולפארק דרום, בשכונות עצמן יש מחסור בשטחים פתוחים. לפי התכנית האסטרטגית של עיריית תל אביב משנת 2005, בשכונות שפירא, נווה שאנן ופלורנטין, ממוצע השטח הפתוח לנפש עמד על 2-4 מ"ר - בניגוד ל-17 מ"ר שהיו הממוצע העירוני.¹³³ לפי נתוני העירייה שפורסמו בשנת 2014 לגבי רובע 8,¹³⁴ בו מצויות שכונות שפירא ונווה שאנן, השטח הציבורי הפתוח הממוצע לנפש הוא 14.1 מ"ר (כולל שטח פארק החורשות המצוי ברובע), ויחד עם שטחים ציבוריים אחרים 20.8 מ"ר, מספר נמוך בהרבה מהממוצע העירוני של שטחי ציבור לנפש (37.8 מ"ר). לפי תכנית האב לשכונת שפירא משנת 2006, ממוצע שטחי הציבור הפתוחים לנפש בשכונה עמד על 4.3 מ"ר, פחות מהמכסה הנורמטיבית המקובלת בארץ ביחס לשטחים פתוחים באזור המגורים (5 מ"ר).¹³⁵

מחסור זה חמור עוד יותר על רקע ריכוז המזהמים והמטרדים בשכונות אלו. ראשית, אזורים מסוימים בתוך השכונות גובלים בנתיבי איילון ובתחנה המרכזית החדשה, ועקב כך סובלים מזיהום אוויר גבוה מאד (במקומות מסוימים גם רעש) כתוצאה משימושי

133 תכנית אסטרטגית לתל אביב יפו (2005), ה"ש 14 לעיל.

134 [שנתון סטטיסטי עיריית תל אביב - יפו, חוברת רבעים ושכונות - רובע 8](#) (2014), השוו חוברת רבעים ושכונות - כלל העיר (2014).

135 מינהל התכנון, מדריך להקצאת שטחים לצורכי ציבור, אוגוסט 2018.

תחבורה. שנית, באזור מרוכזים בתי מלאכה ותעשייה זעירה המייצרים אבק ולכלוך: בעוד שאחוז השטח הבנוי המיועד לתעשייה בעיר הוא 4.3%, בנווה שאנן הוא עומד על 6.5 ובשפירא על 8 (והשווה גם הפער בין אחוז השטח הבנוי למסחר, העומד בנווה שאנן על 18.1% בהשוואה ל-6.4% בעיר כוללה).¹³⁶ שלישית, באזור, שבעבר גדלו בו פרדסים, יש כיום זיהומי מים וקרקע (ככל הנראה מתחנות הדלק וחלק מהתעשייה באזור).¹³⁷ זאת, לצד מפגעי רעש הנובעים ממסלולי טיסות לנתב"ג וממנו, ומפגעי ריח המיוחסים למתקן המחזור בחירייה.



תחנות דלק בצומת רחוב לוינסקי ושדרות הר ציון ובשדרות סלמה ליד התחנה המרכזית.

מהלכים תכנוניים שעלולים לפגוע במרחב ציבורי

בדרום תל אביב קודמו ואף ממשיכות להיות מקודמות תכניות שעלולות לפגוע במרחב הציבורי וכיוצא בזה באיכות החיים של התושבים. תכניות אלו מאופיינות בכך שהן מוצגות כ'כורח המציאות' וזאת על אף הידיעה, לפחות בקרב אנשי מקצוע מתחום התכנון, שהן עלולות לפגוע באיכות החיים של חלק גדול מהתושבים. נביא כאן שתי דוגמאות בולטות: תכנון 'הפורטל' הדרומי במסגרת הקו הירוק של הרכבת הקלה וההחלטה להקים בית ספר בשטח גינת לוינסקי.

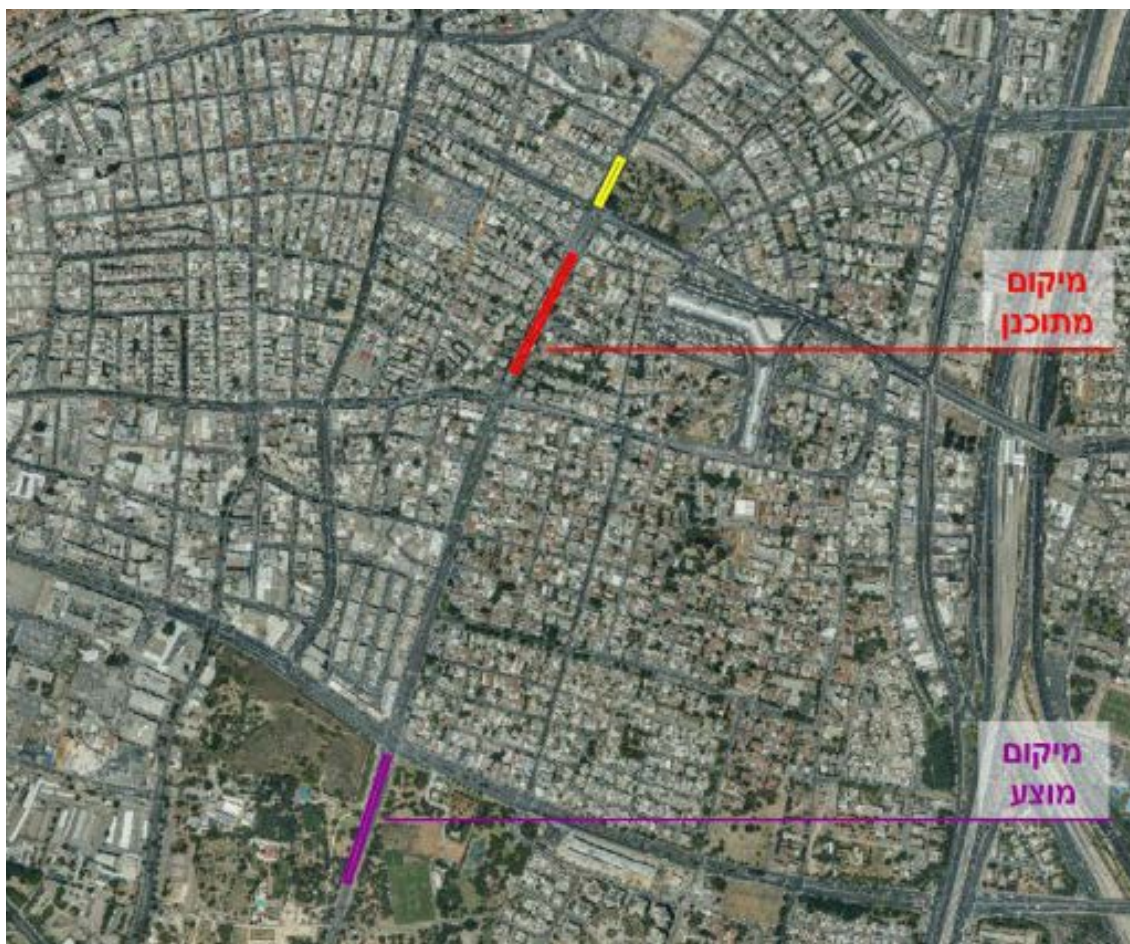
¹³⁶ שנתון סטטיסטי עיריית תל אביב - יפו, חוברת רבעים ושכונות - רובע 8 (2014), בהשוואה לנתוני כלל העיר. ר' גם עמוד 78 לתכנית האב לשכונת שפירא משנת 2006 (ה"ש 38 לעיל), שם נכתב שאחוז השטח המיועד לתעשייה ומלאכה בשכונה הוא 14.4, לעומת 7 אחוז המיועדים לשטחים פתוחים וגינות.

¹³⁷ למשל, בתכנית האסטרטגית של תל אביב יפו משנת 2005 (ה"ש 14 לעיל), סוגיות מרכזיות, נכתב כי "כמה בארות מים בדרום העיר ובמזרחה, הממוקמות בסמוך לאזורי תעשייה, נמצאו מזוהמות במתכות כבדות ובמיקרו מזוהמים"; ר' גם מפת הקרקעות בתל אביב הרגישות לגזי קרקע ולהחדרת נגר עילי למי התהום ומפת האתרים המזוהמים או החשודים כמזוהמים באתר ה-GIS של עיריית תל אביב; כמו גם "זיהום קרקע וגזי קרקע במחוז תל אביב - ממצאי הטיפול וסיכום פעילות", נובמבר 2008, איורים 5 ו-7, בקישור:

<http://www.sviva.gov.il/InfoServices/ReservoirInfo/DocLib2/Publications/P0401-P0500/P0487.pdf>

הפורטל הדרומי של הקו הירוק של רכבת הקלה - ה-'פורטל' (המקום בו הרכבת הקלה עוברת ממפלס הקרקע למפלס התת-קרקעי) ברחוב הר ציון עתיד להציב מכשול פיזי ממשי בדמות רמפה שאורכה כ-300 מטרים בין רחוב מטלון לרחוב סלמה.¹³⁸ רמפה זו עתידה לקטוע את רחובות הקונגרס וולפסון כך שלא ניתן יהיה לחצות את רחוב הר ציון דרך רחובות אלו, לא ברכב וגם לא באופניים או בהליכה. מכשול זה יפגע ברציפות השכונה ויתרום לניתוק בין מערב ומזרח השכונה. עד כה מאמצי התושבים לשנות את מיקום הפורטל נכשלו במישור התכנוני וזאת על אף תמיכתם של אנשי תכנון רבים וכן של הוועדה המחוזית תל אביב בעמדת התושבים וההכרה שישנן חלופות טובות יותר למיקום הפורטל.¹³⁹

מיקום הפורטל המוצע מול המתוכנן (מתוך הניתוח של האדריכל גיא שחר, ינואר 2016).



138 בהתאם להוראות תכנית תת"ל 71/ב - רכבת קלה במטרופולין ת"א - "הקו הירוק" - מקטע מרכזי, אשר אושרה ב-23.5.17. מסמכי התכנית זמנים כאן: <http://mavat.moin.gov.il/MavatPS/Forms/SV4.aspx?tid=4>

139 לניתוח "פורטל לוינסקי", של אדריכל גיא שחר היכנס/י לקישור <http://guyshachar.com/content/heb/2016/green-light-train-south-tel-aviv-barrier>

הקמת בית ספר בשטח גינת לוינסקי – הוועדה המקומית לתכנון ובניה תל אביב-יפו החליטה ב-1.1.20 על הקמת מבנה לבית ספר (24 כיתות אם ו-6 כיתות חינוך מיוחד) על שטח בגודל 2.6 דונם המהווה היום חלק מגינת לוינסקי.¹⁴⁰ שטח זה אשר סטטוטורית מיועד למבני ציבור, מהווה חלק אינטגרלי מגינת לוינסקי ומשמש בפועל כשטח ציבורי פתוח. ההחלטה להקים בשטח זה בית ספר מעלה קשיים במספר מישורים בינם ההחלטה העקרונית להקים בית ספר על אזורי נפרד לילדי הקהילה הזרה וכן ליקויים טכניים רבים שיש בתוכנית בית הספר, כפי שהועלו על ידי חברת המועצה הגב' שולה קשת בדיון שהתקיים במליאת הוועדה המקומית ב-17.2.20, כאן נתמקד בהחלטה להקים את בית הספר דווקא על חשבון מעט השטח הירוק של שכונת נווה שאנן.

בסקר שערכה קהילת החברה להגנת הטבע בתל אביב יפו והסביבה בשנת 2016 נמצא כי בשכונה יש כ-33.5 דונם בלבד של שטח פתוח איכותי, כאשר 17.5 דונם מתוכם הם שטח של גינת לוינסקי.¹⁴¹ לאור מיעוט השטחים הפתוחים הקיימים בשכונה ההחלטה לתת מענה לצרכי חינוך דווקא בשטח זה מבקשת לעמת את העירייה בחוסר יכולתה לספק שטחים – ירוקים ולצרכי ציבור, שאין מחלוקת על נחיצותם וחשיבותם, בצורה מספקת בשכונה.

מיקום מוצע לבית הספר בגינת לוינסקי (מתוך סדר היום לישיבת הוועדה המקומית תל אביב מיום 1.1.20).



140 פרוטוקול מאושר ועדת המשנה לתכנון ובניה מספר 19-0022 בתאריך 20-1-1, סעיף תא/תעא/צ/4610(2) בית הספר לוינסקי דיון בעיצוב ארכיטקטוני, זמין כאן: <https://www.tel-aviv.gov.il/Residents/Development/DocLib/4610-%D7%91%D7%99%D7%AA%20%D7%A1%D7%A4%D7%A8%20%D7%9C%D7%95%D7%99%D7%A0%D7%A1%D7%A7%D7%99.pdf>. בעקבות בקשה של חברות המועצה שולה קשת ומוריה שלמה לדיון חוזר, התכנית נדונה שוב במליאת הוועדה המקומית ב-17.2.20. בדיון זה הועדה החליטה להשאיר את החלטת ועדת המשנה מיום 1.1.20 על כנה. פרוטוקול הדיון החוזר זמין כאן: <https://www.tel-aviv.gov.il/Residents/Development/DocLib/%D7%A4%D7%A8%D7%95%D7%98%D7%95%D7%A7%D7%95%D7%9C%20%D7%9E%D7%9C%D7%99%D7%90%D7%AA%20%D7%94%D7%95%D7%A2%D7%93%D7%94%20%D7%9E%D7%A1%2020-0001%D7%9E%D7%99%D7%95%D7%9D%2017-2-2020.pdf>

141 פנייה של החברה להגנת הטבע לחברות וחברי הוועדה המקומית תל אביב יפו, 11.2.20.

המלצות לפיתוח המרחב הציבורי:

פיתוח המרחב הציבורי בשכונות דורש שילוב בין הסתכלות תכנונית ארוכת טווח לבין התערבות מיידית. הסתכלות ארוכת טווח נדרשת על מנת להתייחס למגמות הפיתוח והשפעתן על המרחב הציבורי וההתערבות המיידית נחוצה על מנת לגשר בטווח הקצר על הפערים שנוצרו לאורך השנים בין דרום למרכז וצפון העיר.

פיתוח ארוך טווח:

- **הכנת תכניות אב** – עדכון תכנית האב שהוכנה לשכונת שפירא לפני 13 שנים, והכנת תכניות אב לשכונות נווה שאנן והתקווה. במסגרת תכניות אלו יש לבחון את צרכי הקהילות ואת העדפויותיהן ביחס לעבודות הרצויות ולתוצר הרצוי, בתהליך שיתוף ציבור.

- **הכנת תכנית לקידום 'הליכתיות'** לדרום תל אביב כפי שנערכה עבור מרכז תל אביב, גם אם סטטוטורית אין דרישה כזו הנגזרת מתכנית המתאר.

- **הגדלת היקף השטחים הפתוחים בפרט במסגרת תכניות בניין עיר חדשות** כך שבתוך עשור כל השכונות יעמדו בהיקף שטחים פתוחים לנפש בהתאם למדריך להקצאות שטחים לצרכי ציבור וזאת תוך הקפדה על תכנון המזמין שימוש פתוח לכלל הציבור.

- **בניית רשת שבילי אופניים שתחבר את שכונות הדרום ודרום מזרח העיר** ליפו, למרכז העיר ולחוף הים.

התערבות מיידית:

- **'שד' סלמה תחילה** – הכנת תכנית כוללת, בשיתוף תושבים, לשיפוץ ושדרוג המרחב הציבורי ברחובות הראשיים תוך תפיסה כוללת של המרחב הציבורי ותוך התייחסות מפורשת להיסטוריה העשירה הטמונה בצירים אלו. הרחובות הראשיים כוללים את רחובות שדרות סלמה, האצ"ל והעלייה, וכן אזורים סמוכים לתחנה המרכזית ולתחנת רכבת ההגנה.

- **קידום 'מבצע' רחב לנטיעת עצים בדרום תל אביב** – לצורך כך יש לשלב בין האגפים השונים בעירייה כך שניתן יהיה במקרה הצורך לערוך שינויים נקודתיים בתכנון זכות הדרך, למשל על מנת לאפשר נטיעות ברחובות בהן המדרכות לא רחבות מספיק. כמו כן, 'מבצע' זה ראוי שיתייחס גם למרחבים פרטיים פתוחים שניתן לנטוע בהם עצים ורצוי שיציע תמריצים לעשות כך.

- **הוצאת צווי גינון למגרשים ריקים** – לפי סעיף 2 לחוק הרשויות המקומיות (שימוש

ארעי במגרשים ריקים), תשמ"ז-1987, לשם יצירת שטחים פתוחים מפותחים עד להשמת המגרש בידי בעליו. אנו סבורות כי יש להעדיף שימוש בצווים אלו על פני הזנחת המגרשים באופן המייצר פינות עזובות וחשוכות בשכונות; וכן להעדיף על פני שימוש במגרשים לצרכי חניה לפי סעיף 5 לחוק לעיל.

- **שינוי התכנון של הפורטל הדרומי של הקו הירוק של הרכבת הקלה - המהלך הרצוי** הוא לשנות את מיקום הפורטל ולהעבירו דרומה לאזור פארק החורשות. בהנחה ומהלך זה כבר לא אפשרי לאור התכנון שאושר, יש לבחון חלופות של תכנון מפורט למזעור הפגיעה באיכות החיים ותפקוד השכונה. למשל, יש לבחון את האפשרות לתכנן מעבר של הולכי רגל ורוכבי אופניים ברחוב וולפסון מעל הפורטל המתוכנן ותוך פיתוח נופי וסביבתי מוקפד.

- **שינוי התכנית להקמת בית ספר לוינסקי על שטח גינת לוינסקי - יש לעצור את קידום התכנית להקמת בית הספר ובמקומה לקדם תכנית כוללת עבור כל השטח הכלול בין הרחובות שד' הר ציון, לוינסקי, יוסף לוינסקי והגדר העברי (לרבות שטח החניה שעל הגדר העברי).** במסגרת תכנית זו יש לעגן סטטוטורית שטח ציבורי פתוח בהיקף מספק ובאיכות גבוהה. בנוסף, יש לערוך בדיקה פרוגרמטית מחודשת ביחס לצרכי החינוך בשכונה על מנת למצוא מקום חלופי לגני הילדים הפועלים היום באשכול הגנים שנבנה על גינת לוינסקי ולבחון את אפשרות לתכנן את בית הספר החדש על בסיס ו/או בשילוב מבנה אשכול הגנים הקיים.

2. התחנה המרכזית החדשה

נראה שאין כיום מחלוקת, שמבנה התחנה המרכזית החדשה הוא מפגע סביבתי וחברתי, שתרם רבות לדרדור סביבתי, ובייחוד לדרדור שכונת נווה שאנן. לצד זאת, נראה שהוא אף אינו משיג את מטרותיו כיעד תחבורתי יעיל. כמובא בהמשך, גורמי התכנון עצמם הכריעו בדבר העברת מסופי התחבורה מהתחנה המרכזית ליעדים חלופיים והקמה של מבנים בשימושים מעורבים כגון תעסוקה ומגורים תחתיה.

התחנה בנויה בצורת האות ר' בחלק הדרום מזרחי של שכונת נווה שאנן. קצה התחנה הדרום-מזרחי נמצא על הגבול עם שכונת שפירא. ממזרח לה מצויה שכונת התקווה, כשביניהן מפרידים נתיבי איילון ותחנת רכבת ההגנה. מבנה התחנה משתרע על שטח של 44 דונם, וכולל שטח בנוי של 230 אלף מ"ר. עד שנת 2010, הייתה התחנה לתחנה המרכזית הגדולה בעולם (כיום שנייה, למיטב הידיעה). בשעות השיא יוצאים ונכנסים לתחנה כ-200 אוטובוסים בשעה ו-80 אלף איש עוברים בה מדי יום.¹⁴²

142 תגובת המדינה מיום 6.9.18 לבקשת צו הביניים במסגרת בג"ץ 5878/18 שולה קשת ואח' נ' שר התחבורה ואח'.

המבנה כולל שלוש קומות תת-קרקעיות ועוד ארבע קומות מעל פני הקרקע, כשהרוב המכריע של מסופי האוטובוסים מצוי בקומות העליונות (קומות 6-7). יתר חלקי המבנה משמשים למטרות אחרות, בעיקר חנויות ומשרדים, או עומדים שוממים וחשוכים (במיוחד בקומות התת קרקעיות), מה שתורם להפיכת המקום לאזור שמושך אליו פעילות לא נורמטיבית. לצד מספר נקודות כניסה ויציאה של אוטובוסים בקומת הרחוב, שגוררים תנועת אוטובוסים עמוסה מאד ברחובות הקטנים של השכונה, קומות המסופים מחוברות לרחובות בכבישים עילאיים שנפרשים על שטח גדול ובנויים בסמוך לדירות מגורים.



בתי מגורים סמוכים לתחנה המרכזית החדשה.

קיומו של מסוף תחבורה גדול בלב שכונת מגורים מהווה מפגע מתמשך לתושבי השכונה ובמיוחד לאלו המתגוררים בסמוך למסוף: רעש, לכלוך, זיהום אוויר, תנועת אנשים הומה וכניסה של מבקרים זרים למרחב שהיה בעברו מרחב קהילתי.¹⁴³ תופעות אלו היו קיימות

143 חלק מהפגיעות נסקרו במסגרת תביעת פיצויים שהוגשה בידי תושבים ותושבות המתגוררים בסמוך לתחנה החדשה (ת"א (ת"א) 1412/95 בצלאל אהובה ואח' נ' התחנה המרכזית החדשה בתל-אביב, פסקי דין חלקיים מימים 8.3.2000 ו-18.7.2000). עקב התביעה נפסקו ל-200 משפחות ותושבות 22 מליון ש"ח. ר' גם תצהירה של העותרת 1, גב' שולה קשת (כיום יו"ר ועד נווה שאנן וחברת מועצה בעיריית תל אביב-יפו) שניתן במסגרת בג"ץ 5878/18 שולה קשת ואח' נ' שר התחבורה ואח'.

כבר בשנות ה-40, אז הוקמה התחנה המרכזית הישנה בצפון-מערב השכונה, אך הגידול במספר קווי האוטובוס שחל עם פתיחת התחנה החדשה וממדי המבנה שהוקם החמירו את הפגיעה.

התחנה המרכזית נועדה מלכתחילה להיבנות כשילוב של קניון מסחרי ("קניון תל אביב") ומסוף אוטובוסים גדול, שילוב נפוץ יחסית הטומן בחובו פוטנציאל להיזון הדדי אך גם סתירה מובנית בין האינטרס המסחרי (עידוד שיטוט אנשים ברחבי המבנה) לבין האינטרס התחבורתי (עידוד מעבר מהיר וקל של נוסעים בין קווים). לצד זאת, עמד מאחורי התחנה חזון אדריכלי ליצור מרחב עירוני בפני עצמו, כלומר מרחב עצום שניתן "ללכת בו לאיבוד" כמו בעיר. כך, התחנה תוכננה להיות מבנה גדול, לא יעיל לנוסעים ושחלקים נרחבים בו אינם נגישים למי שאמורים לפקוד את התחנה. אזורים רבים שכיום עומדים שוממים נבנו מלכתחילה על מנת לשמש כמסחר, אולם היעדר תנועת נוסעים בהם – בין היתר בגין ההחלטה שהתקבלה בהמשך להעביר את מסופי האוטובוסים למפלסים 6 ו-7 – הותירה אזורים אלו ריקים והובילה לקריסת החנויות שם¹⁴⁴. חלקים שלמים בתחנה נסמכים על תאורת חנויות, ומשאלו נסגרו או לא נפתחו, הפכו חלקים אלה לחשוכים. כמו כן, הבחירה למקם את מסופי התחבורה במסופים העליונים ולהותיר את יתר המבנה למסחר, הביאה לתנועת האוטובוסים אל מול חלונות הבתים הסמוכים ולכבישים העילאיים העוטפים את הבתים האזור, מה שהעצים את הרעש והלכלוך, הוריד משמעותית את ערך הדירות, פגע בנוף והסתיר את אור השמש.

הפרויקט עצמו עבר ידיים שונות, כולן פרטיות, מה שהביא לשינויים בתכנון ובבניה מתוך אינטרסים כלכליים. השטח שעליו בנויה התחנה נרכש בידי היוזם אריה פילץ בתחילת שנות ה-60 והתחנה נבנתה באמצעות חברת כיכר לוינסקי בע"מ. תכנית המתאר המקומית המפורטת תא/1045 נחתמה בשנת 1968 ויעדה את השטח למרכז תחבורה ציבורית. הבניה, שהחלה בשנת 1968, מומנה באמצעות מכירת חנויות עתידיות למי שקיוו שיוכלו לפתוח עסק בתחנה העתידית – רובם אנשים ממעמד צווארון כחול. אולם, החברה נקלעה לקשיים כלכליים והבניה הופסקה בשנת 1976. התחנה עמדה כ"פיל לבן" במשך שנים רבות בלב השכונה וכבר בשלב זה הפך המבנה לאזור נטוש שמשך אליו פעילות לא נורמטיבית. בסופו של דבר התחנה נרכשה על ידי חברת התחנה המרכזית בע"מ, שביקשה להרחיב את הפרויקט על מנת להפוך את העסקה לכלכלית. הרשויות התירו זאת ובמסגרת זו "נויידו" היתרי הבניה שכבר הוצאו בעבר, לחלקים החדשים, כך שאזורים שבנייתם כבר החלה ושטחים מהם שווקו לרוכשים פרטיים כחנויות, נותרו ללא היתרים ולמעשה אינם נכללים בתכנית המתאר ולא ניתן לבנות בהם או להשמישם.

144 מיכל תוסייה-כהן, "במקום הכי נמוך בתל אביב: סיפורה העגום של התחנה המרכזית החדשה", NRG 12.1.2012). דברים דומים נמסרו בשיחה עם עו"ד צבי שוב, המייצג מאות בעלי חנויות בתחנה.

מאות אנשים שרכשו זכויות בפרויקט, כיום בני 70 ומעלה, לא זכו לפתוח את חנויותיהם עד היום. משיחה עם עו"ד צבי שוב, שמייצג כ-700 רוכשי חנויות בתחנה המאוגדים בעמותה (בת"מ), הוסבר שהחנויות אמנם נבנו, אולם בהיעדר היתרים ובהיעדר תנועת אוטובוסים בקומות אלו (קומות 1-2 וחלק מקומה 3) המקום שומם, חלקים ממנו נחסמו בדיקטים, ומדובר בנכסים שאין מה לעשות בהם. כמו כן, הוסבר כי זכויותיהם של האנשים בחנויות אינן רשומות בטאבו אלא מוסדרות רק באמצעות הערות אזהרה. במסגרת הליכים משפטיים נגד בעליה הנוכחיים של התחנה, התחייבו הבעלים להסדיר את רישום הזכויות – אולם לא ברור כיצד הדבר אמור להיעשות, בשים לב לכך שאין מדובר ברכוש משותף ולא בוצעה פרצלציה לשטח.

התחנה נפתחה בשנת 1993. לימים, גם חברת התחנה המרכזית נקלעה לקשיים, ובהסדר שהוגש במסגרת הליכי הפירוק זכויותיה הועברה להחזקתה של חברת האם שלה – נצבא החזקות 1995 בע"מ. במסגרת הליכי הפירוק עמד בית המשפט המחוזי על הדרך שבה פעלה נצבא אחזקות לקריסת חברת התחנה המרכזית, על מנת להשתלט על הנכס מתוך שיקולים צרים שלה¹⁴⁵.

לבחירת הרשויות להתקשר עם גורמים פרטיים לשם בניית מסוף תחבורה ציבורית, ולעודדם בהמשך בניית הפרויקט, יש חלק ממשי בתסבוכות התכנוניות, הקנייניות והמשפטיות שהולידו הליכים משפטיים שונים, כמו גם ליצירת מבנה ענק ושומם בחלקו ולתנועת אוטובוסים סואנת בגובה דירות מגורים, בלב השכונה. אחת הטענות שהועלו בפנינו היא שהבעלות הפרטית בתחנה הובילה גם להזנחה של המבנה, בהיעדר אינטרס כלכלי בשיקום ובשיפוץ: הבעלות על התחנה מניבה רווח של כ-40 מיליון שקל בשנה מההתקשרות עם הרשויות בנוגע לשימוש במסופי האוטובוסים. השנה חתם משרד התחבורה על הסכם ההתקשרות להפעלת מסוף התחבורה הציבורית במבנה התחנה לתקופה של 5.5 שנים (עם שלוש אופציות הארכה בסך כולל של שבע שנים נוספות)¹⁴⁶, עניין שבגיניו הוגשה עתירה לבג"ץ בידי מספר תושבי ותושבות השכונה וארגונים. במסגרת העתירה, טען משרד התחבורה כי ההסכם המתגבש מחייב את בעלי התחנה לדאוג לתחזוקה, לאבטחה ולניקיון. יצוין, כי על אף שפקודת התעבורה מחייבת הליך רישוי אצל משרד התחבורה על מנת להפעיל מתקן תחבורתי, לתחנה לא ניתן רישיון ועמדת המשרד היא שהסדרת תכלית הרישוי מושגת באמצעות הסדרים בינו לבין בעל המבנה.¹⁴⁷

145 אלה לוי-וינריב, "המהלך של קובי מימון נועד לרכוש התחנה המרכזית בנזיד ערשים", גלובס (24.7.2018).

146 ההסכם ניתן לקריאה בכתובת:

https://www.gov.il/BlobFolder/guide/tenders_and_agreements_in_the_field_of_public_transportation/he/%D7%94%D7%A1%D7%9B%D7%9D%D7%AA%D7%9E%D7%97%D7%AA%20%D7%97%D7%AA%D7%95%D7%9D%D7%9E%D7%95%D7%A9%D7%97%D7%A8.pdf

147 תגובת המדינה בבג"ץ 5878/18 קשת ואח' נ' שר התחבורה ואח', ה"ש 143 לעיל.

על כל האמור נוספה מורכבות נוספת, והיא החלטת גורמי התכנון לפנות את התחנה מהאזור. בדצמבר 2016 אושרה סופית תכנית מתאר מקומית כוללנית לתל אביב-יפו (תא/5000), במסגרתה שטח התחנה, המוגדר כשטח 802א, מיועד להיות מרכז תעסוקה מטרופוליני שתותר בו בנייה למגורים (בהיקף של עד עד 40% מסך כל הבנייה). התכנית קובעת שבמסגרת תוכנית מפורטת שתערך למתחם, תקבע "שלביות הקושרת בין פינוי שימושי התחבורה לבין תוספת זכויות בניה". לפי התכנית, מסופי התחבורה אמורים להיות במסוף 2000 שברחוב ארלוזורוב בצפון-מרכז העיר; ובמע"ר בן צבי (אזור "צומת חולון" המצוי ברובו בשטח השיפוט של עיריית תל אביב - יפו) שכיום לא בנויה בו תשתית לשמש כמסוף.

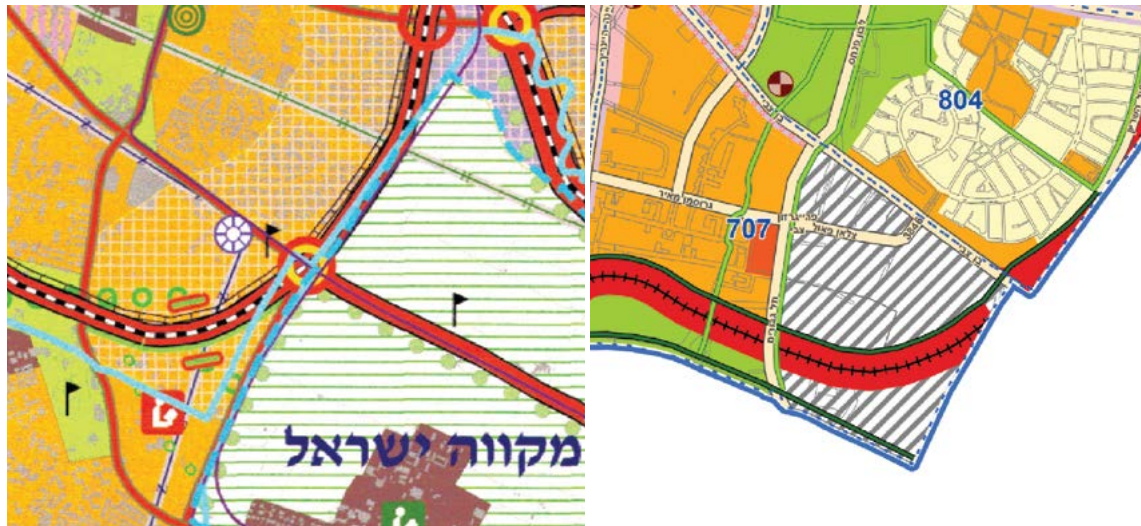


אזור התחנה המרכזית החדשה בתשריט תא/5000 (ימין; צבע השטח מייעד אותו לאזור תעסוקה מטרופוליני סמוך להסעת המונים; הוראות התכנית מתירות באזור זה, המוגדר 802א, בניה למגורים של עד 40%); ואזור מע"ר בן-צבי בנספח התחבורה לתא/5000 (שמאל; הסימון בצורת כוכב שחור בתוך ריבוע אדום מציין מרכז תחבורה משולב מטרופוליני)

חרף התכנית הכוללנית, עד כה לא הובאה לדיון בוועדה המקומית ו/או המחוזית תכנית מפורטת, לא לשטח התחנה ולא למע"ר בן צבי. עיריית תל אביב - יפו מעוניינת לתכנן במע"ר בן צבי מרכז תעסוקה, באופן שאינו תואם את הוראות תכנית המתאר המחוזית תמ"מ/5, המייעדת את השטח למגורים לצד מסוף תחבורה מטרופוליני (בהתאם, תכנית המתאר העירונית תא/5000 הותירה את השטח כ"אזור לתכנון בעתיד").

מאחר והתכנית עבור מע"ר בן צבי שהעירייה מעוניינת לקדם מחייבת שינוי בהוראות תכנית המתאר המחוזית - מהלך שכרוך בהליכים תכנוניים מורכבים בוועדות הארצית והמחוזית לתכנון ובניה, הליך שצפוי לקחת שנים רבות. הערכתנו היא שללא התערבות מיוחדת, הליך התכנון של אזור זה יכול להתפרס על פני תקופה של עשור או יותר

(וזאת לפני הליך הרישוי והבניה בפועל). על כן, מאחר וגורלו של המרכז התחבורתי המטרופוליני שעתיד לקום באזור מע"ר בן צבי תלוי בקידומה של תכנית מורכבת שכזו, ללא מאמץ תכנוני ממוקד ומהיר, לא ניתן יהיה לממש את הוראות תא/5000 בדבר פינוי התחנה המרכזית בטווח הנראה לעין. לצד זאת, העברת מסופי האוטובוסים למע"ר בן צבי מתעכבת גם בשל עמדת משרד התחבורה, כי יש להתאים את המהלך לפרויקטים משמעותיים שצפויים באזור תל אביב, של רכבת ישראל והרכבת הקלה.¹⁴⁸



אזור מע"ר בן צבי בתשריט תא/5000 (ימין; הסימון בקווים מייעד את השטח לתכנון עתידי) ובתשריט תמ"מ/5 (שמאל; העיגול הצהוב מסמל מרכז תחבורה).

במצב זה, לא נראה שהפינוי צפוי להתרחש בשנים הקרובות (מה שעולה גם מבחירת משרד התחבורה להתקשר עם חברת התחנה המרכזית לתקופה של בין 5.5 ל-12.5 שנים נוספות). הצעות אחרות לפינוי מסופי התחבורה, למשל לחניונים עירוניים הפועלים בעיר, נתקלו בהתנגדות.¹⁴⁹ במקביל, קיומה של תכנית המייעדת את מתחם התחנה הקיים למגורים ותעסוקה, יוצר חוסר ודאות ביחס לעתידו של מבנה התחנה באופן שמקטין את התמריצים של בעלי המקום (ושמא אף של הרשויות) להשקיע בו עד למימוש הייעוד בתא/5000. כך, הועלה חשש שהתכנית אינה מביאה לפתרון ואך מחריפה את המצב הקיים ואת הזנחת התחנה, ומונעת אפשרויות שיקום אחרות.

המלצות ביחס לתחנה המרכזית:

המלצותינו בנושא זה מתמקדות בצורך לנקוט פעולות בטווח הקצר והבינוני על מנת להביא

¹⁴⁸ שם, סעיף 62 לתגובה. ר' גם סעיף 71 לתגובה המקדמית לעתירה, מיום 20.12.18.

¹⁴⁹ שם, סעיף 63 לתגובה לבקשת צו הביניים וסעיף 72 לתגובה המקדמית. נטען כי הדבר יפגע בנוסעים וממילא מצריך הכנת תכניות מתאר מפורטות להתאמת החניונים לשימוש זה. בשיחות עם פעילים נאמר לנו שבעבר הוכנה תוכנית במשרד התחבורה להסטת תוואי המסלול של קווים רבים שמגיעים לתחנה המרכזית, כך שיגיעו אליה שלא דרך השכונה אלא מכיוון רחוב המסגר, אולם הדבר נפסל על ידי עיריית תל אביב.

לשינוי ממשי במצב הקיים בזמן סביר. ריכזנו אותן בשלושה 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).¹⁵⁰ 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. בתוך כך, יש להבטיח כי ההעתקה לא תהיה במיקום סמוך לבתי המגורים בשכונת נוה שאנן.
 - 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 (עד שתושלם ההקמה של התחנה במתכונת הסופית במע"ר בן צבי כפי שנקבע בתכנית המתאר של תל אביב).¹⁵¹ 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 מתחייב בהתאם להסכם הנחתם לפיו משרד התחבורה יודיע 24 חודשים לפני תום תקופת ההתקשרות אם בכוונתו לא להאריך את ההתקשרות).¹⁵²

¹⁵⁰ ראו סעיף 3 בהסכם הנחתם בין ממשלת ישראל לבין התחנה המרכזית החדשה בתל אביב בע"מ ביום 30.1.19:

^{ה"ש 146}

¹⁵¹ ארגון 15 דקות - ארגון צרכני תחבורה ציבורית בישראל הכין מסמך הממפה חלופות שונות להפעלת חניונים חלופיים לתחנה המרכזית החדשה והוא מצורף כנספח ב' למסמך זה.

¹⁵² שם.

1. עד ה- 31.12.2023 יתבצע המעבר ההדרגתי 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 א. 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.¹⁵³ במסגרת הכנת המסמך יש לכלול מתווה מפורט שיתייחס לפעולות והסדרים שיש להחיל על מבנה התחנה המרכזית החדשה עד למימוש התכנית המפורטת (שתוכן בהתאם לתכנית המתאר הכוללת תא/5000) תוך הכנסת שימושים 'ידידותיים' המתאימים לסביבה עירונית 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.

ב. 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.

ג. 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.

153 הוראות תכנית תא/5000, הוראות מיוחדות למתחם 802 א'- תחנה מרכזית חדשה - אזור תעסוקה מטרופוליני.

3. המרחב הפרטי

המצב הקיים

מרכיב חשוב נוסף המשפיע על חזות השכונות הוא הטיפול ו/או היעדר הטיפול במבנים בבעלות פרטית – מבני המגורים, מבנים המיועדים לשימושים אחרים כגון מסחר, משרדים, תעשייה ועוד.

כאמור בפתח מסמך זה שכונות אלו הן שכונות ותיקות ורב המבנים הקיימים נבנו לפני קום המדינה. מדובר במבנים ישנים, שתשתיותיהם, חזיתותיהם וחצרותיהם מתבלות עם השנים ודורשות שיפוץ ותחזוקה. לרשויות יש כלים מוגבלים להשפיע על בנייני מגורים שאינם בבעלות המדינה או העירייה, והאחריות לשיפוץ והתחזוקה היא של הבעלים הפרטיים. כאשר מדובר בדיירים בעלי הכנסה נמוכה יחסית, שמתקשים לעמוד בעלויות או מעדיפים להימנע מהוצאות שעשויות להיתפס כלא הכרחיות, ו/או בבעלים שאינם מתגוררים במקום אלא מחזיקים נכסים להשקעה, המשמעות היא שבניינים אלו יתבלו, וחזיתותיהם וחצרותיהם יוזנחו.

מזה שנים שחוקרים בתחום התכנון מצביעים על כך שהמנגנונים הרגולטוריים המסדירים את ניהול הבתים המשותפים בישראל אינם מספקים מענה ראוי לתחזוקה שוטפת וארוכת טווח של בניינים.¹⁵⁴ על כך מוצע בספרות המקצועית להוסיף ולקבוע מנגנונים כלכליים שיסייעו לדיירים לאורך זמן להבטיח את תחזוקת המבנה.¹⁵⁵

אחד הכלים הקיימים לחידוש ושיפוץ מבנים ללא עלות מצד הדיירים, הוא ההתחדשות העירונית בדמות תמ"א 38 ו/או פינוי ובינוי; עם זאת, נראה שפוטנציאל תכניות להתחדשות עירונית בשכונות אלו הוא מוגבל: ראשית, המצב הקנייני הסבוך בשכונות שפירא והתקווה נוכח הבעלות במושע בחלק גדול מהמבנים, מקשה על כניסת יזמים ומחייב הסדרת הבעלות בקרקעות; שנית, המדיניות העירונית המעוגנת במסמכים סטטוטוריים, כגון תכנית המתאר, מגבילה את האפשרות לבנות לגובה ברוב שטחי שפירא והתקווה ובכך מקטינה את התמריצים ליזמים מפני כניסה לפרויקטים של פינוי בינוי והתחדשות באזורים אלו (בניגוד לשכונת נווה שאנן, שחלקים גדולים ממנה מיועדים לבנייה מאסיבית). בהתאם, האפשרות לממש תכניות במסגרת תמ"א 38 מוגבלת גם היא בחלקים שונים בתוך השכונות וזאת בהתאם למדיניות עירונית שאושרה בנובמבר 2017.¹⁵⁶

הכלים הקיימים היום בישראל על מנת לעודד שיפוץ של מבנים (שלא בדרך פינוי ובינוי ו/

154 שכונת נווה עופר (ר' ה"ש 84 לעיל), עמוד 86 וראו ההפניות שם בה"ש 9.

155 ר' למשל ניר מועלם, צעירים לנצח? אתגרי התחזוקה של מבנים גבוהים: לקראת מדיניות כוללת, אוקטובר 2017.

156 החלטת הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה -0024/17' - 10, מיום 22.11.201, תא/מק/9086 - מדיניות לבחינת בקשות להיתרי בניה מכח תמ"א 38, תיקון 3א, דיון באישור מדיניות, בקישור: <https://bit.ly/3aH1KYx>

או תמ"א 38) כמעט ולא קיימים. ברמה המקומית, חברת עזרא ובצרון אשר בבעלות עיריית תל אביב - יפו מפעילה פרוייקט בשכונות האמורות, במסגרתו היא מסייעת לשיפוץ בניינים. סל הסיוע כולל מענק כספי על סך 20% מעלות השיפוץ לכל יחידת דיור (ובמקרים של דיירים במצב כלכלי קשה הזכאים להנחה בארנונה, גם מענק כספי נוסף של עד 60% מיתרת התשלום); הלוואה ללא ריבית והצמדה; הכנת אומדן לשיפוץ ללא עלות כספית; מימון מהנדס; וסיוע בקבלת החלטות והתמודדות עם דיירים סרבנים. החברה פועלת להפצת המידע על הפרוייקט באמצעות חלוקת פליירים, פרסום באינטרנט, קשר עם הציבור באמצעות מינהל קהילה ומפגשים עם תושבים על מנת להציע את הסיוע. לדברי גב' שירן פרץ מחברת עזרא ובצרון, עמה נפגשנו, החברה סיימה ללוות שיפוץ בשני בניינים בשכונות ומלווה תהליכים במספר קטן של בניינים נוספים. לצד זאת, החברה הייתה בקשר עם עוד מספר בניינים, אולם ההליך לא צלח. לדבריה, החסם המרכזי שהיא מזהה שמונע מתושבים להשתמש בסיוע הוא חסם כלכלי, משום שלמרות הסיוע הכספי, עדיין חלק גדול מהתושבים והתושבות אינם יכולים לממן את השיפוץ. עוד נאמר בפגישה, שהתהליך נעשה מול בעלי הבתים בשכונות שלא תמיד גרים במקום ועל כן קיים קושי להגיע אליהם וליידע אותם בדבר הפרוייקט.



בתי מגורים וחדר בניין מגורים בשכונות שפירא ונווה שאנן

לצד העיסוק בסוגיית התחזוקה הירודה של המבנים הקיימים, בשכונות דרום תל אביב יש תופעה נרחבת של הפרות בתחום התכנון והבנייה, בעיקר פיצולי דירות ושימושים חורגים. מדובר בבעיה שהועלתה בפני נציגי העירייה עוד בשנת 2011 ועוד לפני כן בוועדה לבחינת בעיות העובדים הזרים בישראל בשנת 2010.¹⁵⁷ בפגישה עם אגף הפיקוח על הבניה בעיריית תל אביב - יפו, נאמר כי מדובר בתופעות שקיימות גם במקומות אחרים בעיר, אולם הערכת האגף היא שבשכונות האמורות מדובר באחוזים גבוהים יותר נוכח המספר הגבוה של חסרי מעמד באזור. הפרות הבנייה האמורות גוררות צפיפות, הכבדה על התשתיות, רעש וחיבורים פיראטיים לחשמל ולגז - מה שמהווה סכנה ומביא לדלקות רבות באופן יחסי לשאר חלקי העיר. דו"ח מבקר המדינה שנערך בנושא בשנת 2014 מראה שכ-75% מהדלקות שפרצו בתל אביב בשנים 2011-2013, פרצו באזורים בהן מצויות השכונות האמורות, כשלדברי הרשות הארצית לכבאות והצלה, המובאים בדו"ח, יש קשר ישיר בין פיצולי הדירות והחיבורים הפיראטיים, לבין ריבוי הדלקות באזור.¹⁵⁸

הדו"ח מתאר את הפעולות שהעירייה נקטה לשם אכיפת הדין בנושא: בשנים 2013-2011 העירייה נקטה הליכים משפטיים נגד עבירות בשכונות הנזכרות ובעקבות זאת נהרסו מבנים ותוספות בנייה לא חוקיות; במרץ 2013 החלה העירייה בסקירה ובמיפוי של דירות מחולקות בשכונות שפירא והתקווה, והעלתה כי אחוז הדירות המחולקות בשכונות אלה הוא 38% ו-28%, בהתאמה. הדו"ח המליץ על עריכת מיפוי גם בשכונות נוספות ועל גיבוש תכנית פעולה מפורטת לאכיפת דיני התכנון והבנייה.

נוסף על כך, הדו"ח מתאר טענות מצד תושבי השכונות על הפעלת עסקים ללא רישיון עסק וללא פיקוח, לעיתים בחצרות בתים, וכן את הערכת מפקד תחנת משטרת שר"ת (שפירא, רכבת, תחנה מרכזית), לפיה באזור פועלים 300 ברים ללא רישיון למכירת אלכוהול, לעיתים בתוך דירות מגורים ועד שעות הלילה.¹⁵⁹ בפגישה עם אגף הפיקוח על הבניה נאמר כי בין השימושים החורגים ניתן למנות הסבת דירות לכנסיות וגני ילדים, הנותנים מענה לצרכי הקהילה הזרה. בקשר לעסקים מסחריים הפועלים ללא רישיון, עמדת היועץ המשפטי לממשלה היא שזרים אינם יכולים לקבל רישיון עסק והדבר אפשרי רק לתושבי ישראל; נוכח המשאבים הכרוכים בהשגת רישיון עסק, סביר שחלק ניכר מהזרים ממילא לא יוכלו ולא ינסו להשיג רישיון כאמור. לצד זאת נזכיר, כי נתונים בדבר שימושים חורגים בדרום העיר הועלו גם בהקשרים אחרים ואף ללא קשר לאזרחים זרים. כך למשל, בתכנית האב שנערכה לשכונת שפירא בשנת 2006, צוין שרבים מהמבנים שמיועדים למגורים משמשים בפועל למלאכה.¹⁶⁰ ביחס לסגירת

157 דו"ח מבקר המדינה, ה"ש 25 לעיל; ראו עמודים 75 ואילך.

158 שם, עמ' 81-82.

159 שם, עמ' 77.

160 תא' תכנית אב לשפירא (2006), ה"ש 38 לעיל.

בתי עסק של אזרחים זרים, נכתב בדו"ח שהעירייה מסרה שאגף הפיקוח העירוני פועל לסגירת עסקים הפועלים ללא רישיון ושממשנת 2010 ועד למתן תשובת העירייה לדו"ח נסגרו 195 עסקים כאמור.

עמדת עיריית תל אביב – יפו כפי שהובאה בדו"ח, היא ש"אכיפת החוק נגד הדירות המחולקות בשכונות אלו מצריכה הקצאת משאבי כוח אדם וזמן רבים, אך תניב הצלחה משוערת של עד 10%". בפגישה עם אגף הפיקוח על הבניה בעיריית תל אביב – יפו, הוסבר שבשכונות אלו יש מבנים רבים שחשודים כחורגים מתנאי ההיתר, הן בחריגות בניה והן בשימוש; עם זאת, רבים מהמבנים המדוברים הם מבנים ישנים, ועותק ההיתר שהוצא בגינם בעת בנייתם אינו קיים כך שיש קושי משפטי בהוכחת חריגה מתנאיו. עוד נאמר, ביחס לשימושים חורגים במבנים אלו, שכאשר תכנית בניין העיר שקובעת את השימוש המותר בשטח היא מאוחרת להיתר שניתן למבנה, יש קושי משפטי באכיפת השימוש שנקבע בתכנית. בהקשר זה, נאמר לנו שהתחדשות עירונית בשכונות אלו עשויה לפתור את הבעיה המשפטית נוכח מתן היתרים חדשים שניתן יהיה לאכוף הפרות שלהם.

עוד הוסבר בפגישה, שהעירייה עושה מאמצים רבים לפיקוח על הבניה בשכונת נווה שאנן, שבה העירייה צופה אחוזי הצלחה גבוהים נוכח קיומם של היתרים שיכולים להעיד על חריגה מהם. העירייה פתחה בשנת 2015 בפרויקט שנפרש על פני 6 שנים, לאיתור הפרות דיני התכנון והבניה. לדברי האגף, העירייה נסמכת על הלשנות של שכנים לשם איתור הפרות דיני התכנון והבניה, אולם בשכונת נווה שאנן נעשה מיפוי יזום ושיטתי של המבנים, וכי בשנתיים הראשונות של הפרויקט בוטלו 217 יחידות דיור לא חוקיות באזור. עם זאת, באגף ציינו שהעשייה בתחום לא בהכרח מורגשת בשטח: הליך הריסת הבניה הלא חוקית הוא ארוך וממושך, דורש כניסה למבנה וקבלת הסכמה או צו שיפוטי לשם כך, מחייב הליך משפטי והליך נפרד למימוש הריסה. הליכים אלו, כך נאמר, יכולים לארוך שנים. עוד נאמר לנו, שבמקרים רבים ההליך הפלילי אינו מרתיע דיו מאחר שההפרה משתלמת כלכלית. באגף תולים תקווה בתיקון לחוק התכנון והבניה שהתקבל לאחרונה בכנסת, שיאפשר לקצר הליכים אלו ולהגביר את האכיפה וההרתעה.

עוד נאמר לנו, שאכיפה מוצלחת נגד פיצולי דירות לא בהכרח מביאה לצמצום מספר האנשים בדירה, אלא לכל היותר לשינוי המבנה הפיזי שלה – תוך שדייריה ימשיכו להתגורר בה במספרים גבוהים, כביחידת דיור אחת. לגבי אכיפת הדין ביחס לשימוש במבנה, נאמר כי אין בידי המחלקה כלים להבטיח שההפרה לא תועתק למקום אחר, או אף תחזור ותתרחש באותו נכס ממש, מה שיחייב איתור ההפרה מחדש וכמובן הליך משפטי חדש. במובן זה, נראה שבהיעדר פתרון לצרכי האוכלוסיה הזרה (למשל בתחום

החינוך שמביא לפתיחת גני ילדים (בדירות), אכיפת דיני התכנון והבניה תיתן אך מענה חלקי לתופעת השימושים החורגים.

כאמור לעיל, הפרות דיני התכנון והבניה גוררות חיבורים פיראטיים למתקני גז, שניתן למצוא בשיעור גבוה במיוחד בשכונות דרום תל אביב,¹⁶¹ וחיבורים פיראטיים לרשת החשמל.¹⁶² בהקשר זה נכתב בדו"ח המבקר, וכן נאמר לנו בפגישה עם אגף הפיקוח על הבניה, שהסמכות בנושא נתונה למשרד האנרגיה ולכן העירייה מוגבלת ביכולתה לפעול נגד חיבורים פיראטיים. נאמר כי העירייה פעלה מול משרד האנרגיה בנושא החיבורים הפיראטיים לגז והשתתפה במבצע משותף למשרדים השונים לאיתור חיבורים פיראטיים לגז; וקיימה מספר סיורים בדרום העיר על מנת לזהות חיבורים פיראטיים לחשמל. בדו"ח המבקר נכתב לעניין אחרון זה, שמסד הנתונים בנושא חלקי ולא הועבר למשרד האנרגיה. כמו כן נכתב בדו"ח, שהעירייה שקלה לנתק מבנים מחיבורי החשמל הפיראטיים, אך חברת החשמל הגיעה למסקנה שהניתוק עלול לגרום לנזק נוסף ולסכן את חיי התושבים והתושבות במבנים הרלוונטיים.

אשר למשרד האנרגיה, המשרד מסר למבקר המדינה ש"המשרד יגבש תכנית פעולה להתמודדות עם המצב הבעייתי שנוצר בדרום תל אביב, ובמידת הצורך יפעל להצגת התכנית לפני הממשלה, לקבלת הכלים והמשאבים הנחוצים למציאת פתרון משולב". לפי הדו"ח, המשרד הסתפק בפעולות פיקוח שגרתיות שנעשו מעת לעת, נוכח מגבלות כוח אדם, ולא ננקטו פעולות ממשיות וכוללות לתיקון המצב, כנדרש מהשימוש החריג בחיבורי גז פיראטיים. אשר לטענות בדבר חיבורים לחשמל, נכתב בדו"ח שהנושא לא נדון ביחס לדרום תל אביב במשרד האנרגיה, שלא קיבל מידע בנושא מעיריית תל אביב - יפו או מחברת החשמל

הדו"ח קבע המלצות בנושאים האמורים, שעיקרם איסוף נתונים ויצירת מסד נתונים שישמש את הגורמים לפעולות אכיפה וגיבוש מדיניות; אכיפה משמעותית של דיני התכנון והבניה; וגיבוש מדיניות במשרד האנרגיה. למיטב הידיעה, לא התקיים מעקב ביחס להמלצות האמורות.¹⁶³

161 דו"ח המבקר 64ג (ה"ש 25 לעיל), עמוד 78.

162 שם, עמוד 80. בהקשר זה עומד הדו"ח על היעדר מסד נתונים מספק. לפי הדו"ח, חברת החשמל לישראל השיבה "כי אין לה נתונים כאלה, והמידע שברשותה הוא כללי: תשתית החשמל בשכונות ה מיושנת ולא נעשו בה שיפורים של ממש בשנים האחרונות. בתשובה לשאלתו של סמנכ"ל ומנהל מינהל החשמל במשרד האנרגיה השיבה חח"י כי במקומות שבהם מתגוררים תושבים זרים בדרום תל אביב אין חיבורים פיראטיים ולא נמצאו ליקויים בטיחותיים."

163 הוועדה לביקורת המדינה של הכנסת קיימה, יחד עם ועדת העבודה והרווחה של הכנסת, מספר ישיבות מעקב אחר הדו"ח, אולם אלו התמקדו בחלקים אחרים שלו, שנגעו למדיניות משרדי הבריאות והרווחה ביחס לזרים שאינם ברי הרחקה.

האתגרים

- שיעור גבוה של דירות שכורות - לבעלים שאינם מתגוררים בבניינים אינטרס מופחת להשקיע בתחזוקה של המבנה כל עוד הביקוש לשכירות יציב ומייצר הכנסות נאות.
- אוכלוסייה מרקע כלכלי נמוך המחזיקה בבעלות נכסים פרטיים - כאמור לעיל, רבים מתושבי ותושבות השכונות הם מרקע אקונומי נמוך ביחס לממוצע העירוני, מה שמטבע הדברים מקשה על היכולת להשקיע בשיפוץ המבנים הפרטיים וחצרותיהם.
- אוכלוסייה ללא מעמד המתגוררת בשכירות - הגעת האוכלוסייה הזרה לשכונות, שמצבה הסוציו-אקונומי נמוך ושמגוררת בשכירות, הביאה לכך שרבים מהמבנים מאוכלסים בחסרי מעמד שמצטופפים בדירות, ונראה כי במצב זה, בו ממילא שוכרי הדירות הם גברים ונשים מאוכלוסייה ענייה, האינטרס של בעלי הדירות בהשקעה בשיפוץ קטן.
- קושי באכיפת דיני תכנון ובניה - קשיים משפטיים לאכיפת דיני התכנון והבניה במבנים ישנים שההיתר לבנייתם אינו קיים בתיק בניין העיר; התמשכות הליכי האכיפה ויכולתם המוגבלת למנוע הפרות חוזרות או העתקת ההפרה למבנה אחר.

המלצות:

- האצת תהליכי העבודה הנערכים לחלוקת מושעות והסדרת הבעלות המשותפת בחלקות בשכונות שפירא והתקווה, כדי לעודד את בעליהן להשקיע בפיתוח ושיפוץ המבנים וחצרותיהם.
- קידום תכנית שיפוצים נרחבת של מבני המגורים הפרטיים בשכונות אלו באמצעות שני מהלכים משלימים - 'מקל וגזר':
- 'הגזר' - אנו מציעות להגדיל את הסיוע העירוני במסגרת פרויקט שיפוץ המבנים שמפעילה עזרא ובצרון. רצוי להתנות סיוע מוגדל זה בתנאים כגון שיעור בעלי הדירות המתגוררים בבניין, רמת הכנסה ובחירה בעבודות שיפוץ שייצרו "בניה בת קיימא" שתקטין את עלויות התחזוקה לאורך זמן.
- 'המקל' - שימוש בחוק העזר לשמירה ושיפוץ חזיתות בתים, תשע"א-2011, המאפשר לעירייה להורות לאדם לשפץ את חזית ביתו ואף לעשות כן בעצמה. עם זאת, יש להגביל את השימוש בחוק העזר רק למבנים שבהם יש מספר דירות השייכות לאותם בעלים, על מנת למנוע השתת עלויות גבוהות על אוכלוסיות מוחלשות, ומתוך הנחה שהבעלות במבנים אלו מניבה רווחים סבירים ושרוב הדירות בבניין מושכרות, כך שלבעל הבניין אין אינטרס בשיפוץ.
- 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 לסכן חיים) וגם פוגעת בחזות השכונות. על מנת להתמודד עם תופעה מורכבת זו אנו מציעות לעיריית תל אביב-יפו לפעול בצורה משולבת:

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

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 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.

ד. פיתוח חברתי

לצד החשיבות שבפיתוח הפיזי של שכונות דרום תל אביב, יש לבחון גם את השירותים החברתיים הניתנים לאוכלוסיית השכונות, במיוחד בתחומי הרווחה והחינוך. בפרק זה נתמקד בשאלות הנוגעות להתמודדות עם אוכלוסייה גדולה שניתן לתארה כ'אוכלוסית קצה', נשים וגברים בזנות, סמים ודרות רחוב, המתגוררת בשכונות אלו; עם סוגיית מוסדות החינוך בשכונות ששינו את אופיין וזהותן באופן משמעותי; ועם צרכיהם של נשים וגברים בגיל זיקנה.

1. נשים וגברים בזנות, סמים ודרות רחוב

בדרום תל אביב יש ריכוז יוצא דופן של נשים וגברים המצויים בזנות, שימוש בסמים ודרות רחוב, כאשר לא פעם תופעות אלו כרוכות זו בזו. בין המרואיינות והמרואיינים עמם שוחחנו, היו שהצביעו על כך שדרום תל אביב הוא אזור ששואב אליו אוכלוסייה בעלת התנהגות שאינה נורמטיבית, בין היתר בשל העלמת עין היסטורית של הרשויות מהתפתחות תופעות אלה במקום ואף העדפה להעבירן לאזור זה מאזורים אחרים; הקמת התחנות המרכזיות; מצב זה מייצר מצוקה קשה גם בקרב תושבות ותושבים

המתגוררים בדרום תל אביב ובשכונת נווה שאנן בפרט. העלמת העין של הרשויות יצרה מציאות קשה גם עבור אוכלוסיות אלה הנחשפות חדשות לבקרים לסחר בסמים וזנות הן במרחב הציבורי והן כזליגה למרחבים הפרטיים כמו חצרות וחדרי מדרגות. פעמים רבות הסחר בסמים נעשה ליד גני ילדים ובתי הספר וכך נוצר מצב שילדות וילדים נחשפים כבר מגיל צעיר לתופעות הקשות הללו. מדיווחי התושבות והתושבים ניתן לראות כי גם בתקופות שבהן יש ירידה בהיקף זנות הרחוב והסחר בסמים, הרי שתופעות אלו עוברות למקומות אחרים.

הדס צור, שחקרה את ההיסטוריה המרחבית של הזנות בתל אביב בשנים 1975-1995, מציגה תהליך של דחיקת הזנות אל שולי העיר, ובפרט דרום תל אביב, בתהליך של 'ניקוי' העיר מזנות רחוב: ממחצית שנות ה-60 זנות רחוב הייתה גלויה במרחב הציבורי במרכז וצפון העיר, אך בשל מדיניות אכיפה שהשתלבה עם פריחתה המחודשת של תל אביב נדחקה זנות הרחוב מהמרכז אל החופים הצפוניים באזור תל ברוך. מעבר הזנות לדרום תל אביב החל לפי צור בשלהי שנות ה-80, תוך הפיכת אזורי התחנות המרכזיות, הישנה והחדשה, ל'רובע חלונות אדומים'.¹⁶⁴ צור מוצאת כי אמנם התקיימה זנות באזור כבר בשנות ה-70, אך היא לא הייתה דומיננטית כמו בזירות הזנות האחרות. אחד התנאים המרכזיים שאיפשרו את זליגת הזנות אל דרום העיר היה פתיחת התחנה החדשה ופינוי התחנה הישנה תוך הותרת המקום כאזור ריק – כאשר אל הריק הזה נכנסה פעילות כחנויות למוצרי מין, מכוני עיסוי וזנות רחוב אשר יצרו צביון של 'אזור מין' למתחם התחנה הישנה.¹⁶⁵ סיבה נוספת היא העלמת העין של הרשויות: בשונה מהמדיניות ל'ניקוי' של מרכז העיר בשנות ה-70, באזור התחנות המרכזיות הזנות התקבלה על ידי הרשויות בשוויון נפש. התחנה המרכזית הישנה היוותה אזור חיץ בין מרכז העיר לשכונות המצוקה במזרח ובדרום העיר והפרידה בין אזורים נבדלים מבחינה כלכלית, חברתית, מעמדית ותרבותית.¹⁶⁶ דברים דומים נאמרו לנו גם ביחס להיסטוריה של המדיניות המקומית ביחס לסחר בסמים: אבנר כבל מתכנית "צעד ראשון" של הרשות למאבק באלימות, סמים ואלכוהול, סיפר שבעבר הזירה לסחר בסמים הייתה במרכז העיר, עברה למקומות אחרים עם פיתוח המרכז והגיעה לדרום העיר, שם התפתחה בחסות העלמת העין של הרשויות.

לצד זאת, מהפגישות שקיימנו עולה שחלק גדול מהנשים והגברים בזנות ובסמים הם תושבי האזור, וחלק ניכר מהם אף נולדו במקום והגיעו לזנות ולסמים נוכח מצוקות או צרכים שיש להידרש אליהם. כך למשל, בראיון עם מר דוד אגייב, יו"ר עמותת "לופט"

164 הדס צור, "הגיאוגרפיה של הזנות בעיר תל אביב בין השנים 1975-1995", חיבור כעבודת גמר לקראת תואר מ.א., אוניברסיטת תל אביב (2016).

165 שם.

166 שם.

שמפעילה דירות המיועדות לדרי רחוב בדרום העיר, נאמר שרבים מהגברים שהעמותה מסייעת להם הם בני המקום, ושגם רבות מהנשים שבזנות בשכונות הן בנות השכונות. במפגש תושבים שנערך בבית אחותי בנושא הזנות, סיפרה לינור אברג'יל, שעסקה בזנות במשך שנים, שהיא גרה בשכונה ושכך גם נשים טרנסיות אחרות בזנות. בפגישה עם מנהלת התחנה לחלוקת מתדון בדרום העיר, מטעם האגודה לבריאות הציבור, נאמר שרבים מהאנשים שמגיעים לתחנה מתגוררים בשכונות הדרום.

בכל אופן, נדמה שאין חולק בקרב הגורמים המקצועיים בתחום על כך שבדרום תל אביב, ובפרט בשכונת נווה שאנן, יש ריכוז גדול של תופעות כזנות, שימוש וסחר בסמים. אמנם, חלק מהגורמים שפגשנו הדגישו את קיומה של זנות גם מחוץ לדרום תל אביב, במיוחד זנות המתקיימת בדירות; אולם לצד זאת, בסקר הלאומי על תופעת הזנות בישראל, נמצא ששליש ממוקדי זנות-הרחוב הגדולים בישראל הם בדרום תל אביב: התחנה המרכזית הישנה ושדרות הר ציון ביחס לנשים בזנות (מוקדים נוספים הם גבעת מנדרין בתל אביב, אזור התעשייה בחולון, צומת בילו ותחנת הרכבת בבאר שבע)¹⁶⁷; והתחנה המרכזית הישנה ביחס לגברים בזנות (מוקדים נוספים הם גן העצי-מאות וגם הסוס בירושלים).¹⁶⁸ כמו כן, מיפוי שערך המטה למאבק בסחר בנשים ובזנות בינואר 2018, מלמד כי קיים ריכוז משמעותי של זירות זנות בדרום תל אביב ובהן דירות דיסקרטיות ובתי בושת, אתרים בהם מציעים עיסוי אירוטי, מועדוני חשפנות ומכוני ליווי.¹⁶⁹

מראיונות שערכנו, עולה שבדרום תל אביב אתרי זנות בעלי מאפיינים ייחודיים לאזור:¹⁷⁰

1. שימוש בסמים – להבדיל מזירות זנות אחרות שמתנהלות ברחוב, זנות הרחוב בדרום תל אביב קשורה באופן ישיר לצריכת סמים. הטענה הרווחת היא שההתמכרות לסמים היא המניע המרכזי לעיסוק בזנות מסוג זה, להבדיל ממניע כלכלי, כיוון שנשים בזנות רחוב בדרום תל אביב מקבלות מעט מאוד כסף עבור זנות (כמה עשרות שקלים), מה שמספיק עבור צריכת סמים זולים. ההערכות שניתנו לנו מדברות על כ-360-370 נשים, שמתוכן כ-60-70 נשים טרנסג'נדריות המצויות בזנות ומכורות לסמים. אנשי מקצוע מתארים את הנשים בזנות רחוב כחבולות ושבורות, מבחינה פיזית ונפשית. מבחינה פיזית הן מאופיינות בהזנחה קשה,

167 לפי הנתונים, 95% מהחיים בזנות הן נשים, מתוכן, 11% קטינות ו-89% בגירות. מבין הבגירות, 93% מצויות בזנות תחת קורת גג והיתר ברחוב, כששליש מתוך הנשים בזנות הרחוב הן טרנסג'נדריות. ר' יואב סנטו ואברהם כרמלי, סקר לאומי על תופעת הזנות בישראל (2016).

168 סנטו וכרמלי, שם.

169 איתי בלומנטל, "מפגן מחאה עם מסכות לבנות: מפת הזנות של תל אביב", (Ynet) 30.1.2018.

170 החלוקה מבוססת על ראיונות שערכנו עם יעל גור מנהלת מרפאת לוינסקי, אסתי שמואלי רכזת בתכנית יזהר ואיריס שוורץ מוסדת 'המכללה'.

סובלות ממחלות שונות, מפצעים פתוחים שמידרדרים בהעדר טיפול ולרבות מהן אין שיניים; מבחינה נפשית, במקרים רבים מדובר בנשים שסובלות מתחלואה כפולה - מחלה נפשית המלווה בהתמכרות לסמים. בשל חולשתן הרבה הן חשופות ללקוחות מתעללים וסובלות מאלימות של לקוחות, לאונס ולניצול של מצבן השברירי.

2. בתוך קבוצה זו ראוי לייחד התייחסות לנשים צעירות, בגילאי 21-26 - מדובר בקבוצה יחודית כיוון שאין לה כיום כל מסגרת או מענה טיפולי. המסגרות הקיימות לצעירות מקבלות נשים עד גיל 21, ואילו השלטרים (בתי מחסה) שמיועדים לנשים מבוגרות יותר מגבילים את הכניסה אליהם לגיל 26.
3. גברים צעירים - כאמור, דרום תל אביב היא אחד משלושת האתרים העיקריים לזנות רחוב של גברים. מדובר בצעירים שמגיעים לרחוב בהעדר מסגרת טיפולית או קורת גג זמינה. כיום קיימים שלטרים ומסגרות טיפוליות לגברים צעירים עד גיל 21 אך לאחר מכן גברים חסרי בית נפלטים לרחוב.
4. נשים טרנסיות - בשיחה במסגרת מפגש תושבים ותושבות שנערך בבית אחותי בנושא זנות,¹⁷¹ נאמר מפי פעילה בנושא שהקשיים הנצבים בפני נשים טרנסיות לחיות בכבוד ולמצוא פרנסה ודיור ראוי, וזאת לצד הצורך לממן טיפולים רפואיים, דוחקים רבות מהן הן לזנות ובפרט בדרום תל אביב עקב עליית מחירי הדיור.
5. נשים מבוגרות יוצאות ברה"מ לשעבר - מדובר בקבוצת המונה כמה עשרות נשים, שמאד מאפיינת את דרום תל אביב. מדובר בנשים מבוגרות, חלקן סבתות שמפרנסות ילדים ונכדים. רובן חוו משבר קליטה קשה עם עלייתן בשנות ה-90 והגיעו לזנות בלית ברירה. הן שוכרות דירות זעירות, לעיתים לבד ולעיתים בזוגות, על בסיס תשלום יומי, ומקבלות בהן לקוחות. חלקן מתגוררות בחדרים אלו במשך תקופה, חוזרות למשפחה לתקופה, ואז חוזרות שוב לדרום תל אביב על מנת לפרנס.
6. מבקשות מקלט - בשנים האחרונות התפתחה תופעה שהולכת ומתרחבת של נשים אריתראיות בזנות. בשנת 2014 הוערך מספרן ב-40 נשים, אך מספר זה עלה באופן ניכר, וההערכה בשנת 2017 עמד מספרן על 365 נשים - נתון המהווה קרוב ל 5% מכלל מבקשות המקלט מאפריקה. מתוכן יותר מ-260 נשים בדרום תל אביב. מדובר באוכלוסיה שעיקרה נשים סיסג'נדריות ומיעוטה גברים ונשים טרנסג'נדריות, אשר מצויה במצוקה קשה בהיותה חסרת מעמד וזכויות. רבות מהנשים הן אמהות חד הוריות, אשר נקלעו לזנות בהעדר חלופה אחרת לפרנסה. הזנות בקרב מבקשות מקלט מתקיימת בדרום תל אביב במספר דפוסים - זנות חמארות, מעין פאבים שמשרתים את אוכלוסיית מבקשי המקלט שמספרם מוערך בכ-50 בדרום תל אביב; זנות באמצעות סרסורים מהקהילה; זנות מתוך דירת המגורים של האישה אשר נעשית תוך חשיפה של הילדים לעיסוק של האם, זנות

171 מפגש שיתוף ציבור שנערך ביום 26.11.18; לצד תושבים ותושבות, דיברו במפגש גב' רעות גיא מעמותת ע.ל.ם, וגב' לינור אברג'יל.

בתמורה לקורת גג; דירות דיסקרטיות במסווה של נשים ממוצא אתיופי; וזנות רחוב של נשים טרנסג'נדריות ושל גברים.¹⁷²

גם לגבי שימוש בסמים, נמסר לנו, בשיחה עם הרשות למאבק באלימות, סמים ואלכוהול ותכנית "צעד ראשון", שדרום תל אביב מהווה את הזירה המשמעותית ביותר לסחר ושימוש בסמים בארץ. יצויין כי אין נתונים ברורים לגבי מספר המשתמשים באזור ובאופן כללי, הנתונים מראים שבמחוז תל אביב שיעור המשתמשים נמוך באשר במחוזות הצפון והדרום (הגם שהמספר האבסולוטי גבוה יותר).¹⁷³ ההערכה שנמסרה לנו בפגישה עם הרשות למאבק באלימות, סמים ואלכוהול היא שבאזור חיים כ-700-800 בגירים שאינם מטופלים על ידי רשות חסות הנוער של משרד הרווחה; מספר הצעירים לא ידוע לרשות (הללו מטופלים במסגרות אחרות). בתחנה לחלוקת מתדון של האגודה לבריאות הציבור, שפועלת באזור רחוב הרכבת, נאמר לנו שבמקום מטופלים כמה מאות אנשים שגילם הממוצע הוא כ-49-50, ושחלק ניכר מהם מגיע משכונות הדרום. לפי הנתונים שנמסרו לנו רוב המשתמשים הם גברים. חלק מהמשתמשים הם דרי רחוב נטולי עורך משפחתי שמכורים כבר זמן רב והגיעו לתל אביב בחיפוש אחר הסם; קבוצה אחרת היא צעירים שלא מוצאים את מקומם באוכלוסייה הנורמטיבית ואף בני ובנות נוער שמגיעים לדרום תל אביב לתקופות קצרות - אנשים שעבורם השימוש בסם מתחיל בדרום תל אביב. לצד תופעת השימוש בסמים, צויין בפנינו שיתכן שבקרב קהילות מסוימות, מכורים יהיו מכורים לאלכוהול ולא לסמים, כמו למשל מכורים מהקהילה הזרה.

הן תופעת הזנות והן תופעת הסחר והשימוש בסמים קשורות פעמים רבות בתופעות של דרות רחוב. יש לציין כי ההגדרה של דרות רחוב היא עניין המצוי במחלוקת, כאשר ארגונים חברתיים מבקרים את ההגדרה הקיימת לפיה דר רחוב חייב להיות אדם במצב קצה שחי ברחוב; הגדרה שלא כוללת מצבים של אנשים שנקלעו לרחוב עקב משבר חריג או יוקר המחיה, או אנשים שמתגוררים במסגרות אירעיות ולא יציבות ובסכנת הגעה לרחוב.¹⁷⁴ בשיחה שקיימנו עם ד"ר שמוליק שיינטוך, אשר פרסם לאחרונה מחקר בנושא, נאמר שההערכה היא ששיעור דרי הרחוב באזור דרום תל אביב גבוה במיוחד.¹⁷⁵

172 יעל גור, זהר לוטן, אסמעת מהריון וזואי גוטצייט, בסוף מה שנשאר לי זה למכור את הגוף שלי - מיפוי תופעת הזנות בקהילת מבקשי המקלט מאפריקה (2017).

173 ר' דו"ח משרד הרווחה לשנת 2015 ביחס לאנשים המתמודדים עם התמכרויות לסמים ואלכוהול: <https://www.molsa.gov.il/CommunityInfo/SocialServicesReview/Documents/%D7%97%D7%9C%D7%A7%20%D7%90%20-%20%D7%94%D7%AA%D7%9E%D7%9B%D7%A8%D7%95%D7%99%D7%95%D7%AA%20-%20%D7%A1%D7%A7%D7%99%D7%A8%D7%94%202015.pdf>

174 ר' למשל ביקורת האגודה לזכויות האזרח: <https://law.acri.org.il/he/29581>; וכן מרכז המחקר והמידע של הכנסת, הטיפול בחסרי בית צעירים - סקירה משווה (כתיבה: אהוד בקר), 28.12.2016, <http://din-online.info/pdf/kn156.pdf>

175 שמוליק שיינטוך, "לשרוד בשולי העוני: מדיניות, שירותים וקצבאות לאנשים חסרי בית", נובמבר 2018.

המענים הקיימים

בדרום העיר קיימות מספר מסגרות לטיפול באוכלוסיות האמורות. בכל הראיונות שערכנו עלתה בברור הטענה כי התשתית הקיימת אינה מספקת הן מבחינה כמותית, הן מבחינת התאמת המענה הטיפולי למגוון האוכלוסיות המצויות בסיטואציות האמורות; והן מבחינת טיבו והיקפו של הסיוע המוצע. להלן פרוט המסגרות המרכזיות, הפועלות באזור מטעם או יחד עם משרדי הממשלה או עיריית תל אביב – יפו. יש לציין כי נוסף על מסגרות אלה קיימים מוקדים שונים כמו קווי טלפון חמים, מרכזי מיצוי זכויות וארגונים המפעילים תכניות ליווי. המסגרות המפורטות להלן הן מסגרות חירות, שנועדו לתת מענה חירומי לנשים וגברים בזנות, סמים ודרות רחוב. לצד מסגרות אלו קיימות גם מסגרות שיקומיות, שנועדו לאפשר הליך ארוך טווח במטרה להוציא אנשים ממעגל הזנות, הסמים ודרות הרחוב – ואלו מצויות במקומות אחרים בעיר.

פרוייקט הלב 24/7 – פרוייקט של עמותת על"ם בשיתוף עם עיריית תל אביב – יפו ומשרד הרווחה. הפרוייקט מיועד לצעירים (עד גיל 21) על רצף הזנות, והוא כולל מרכז פתוח ובטוח שמספק צרכים בסיסיים, טיפול וליווי, וכן לינת חירות. כמו כן הפרוייקט כולל מיצוי זכויות, סיוע משפטי וסיוע בתעסוקה והכשרה מקצועית.¹⁷⁶

דירת חירות של סלעית – סלעית, תכנית רב מערכתית שמופעלת על ידי עיריית תל אביב – יפו באמצעות עמותת קשת ומתוקצבת על ידי משרד הרווחה, מיועדת לנשים בזנות מעל גיל 18. בין היתר, התכנית מפעילה דירת חירות ובה 18 מקומות לינה ליד התחנה המרכזית, ומיועדת לנשים בזנות שנמצאות ברחוב. היא מספקת לינה, מזון, טיפול רפואי, סיוע סוציאלי, מקלחת וליווי למסגרות גמילה טיפול. התכנית מפעילה במקומות אחרים בעיר מרכז יום, הוסטל שיקומי-טיפולי ודירת מעבר.¹⁷⁷

מרפאת לוינסקי – מרפאה של משרד הבריאות הפועלת בתחנה המרכזית החדשה, בה ניתן להיבדק למחלות מין ולקבל טיפול. המרפאה פתוחה בפני כלל הציבור, ומפעילה ניידת שמחלקת אמצעי מניעה ומזון לאנשים בזנות, מעניקה סיוע רפואי ראשוני, סיוע פסיכוסוציאלי וסיוע בתהליך השיקום.

תחנת חלוקה של תכנית יזהר – פרוייקט הפועל תחת הרשות למאבק באלימות סמים ואלכוהול במשרד לביטחון פנים, ומופעל ע"י האגודה לבריאות הציבור ובשי" תוף הוועד למלחמה באידס. מטרת הפרוייקט היא מניעת מחלות זיהומיות מדבקות והענקת עזרה ראשונה נפשית ובריאותית למכורים לסמים, ובכלל זה נשים בזנות. בתל אביב, מפעיל הפרוייקט תחנה ברחוב גולומב שסמוך לתחנה המרכזית, בו מוצעים

176 הלב 24/7: <https://halev247.org.il>

177 סלעית: <https://saleet.org.il>

למכורים החלפת מזרקים, ביגוד, מקלחת, מזון, טיפול רפואי ראשוני וסיוע והכוונה למסגרות שיקום וטיפול. אחת לשבוע ישנו יום קבלה לנשים מכורות בלבד, מרביתן במעגל הזנות.¹⁷⁸ לאחרונה פורסם, שהתחנה נסגרה בשל היעדר תקצוב.¹⁷⁹

תחנה לחלוקת מתדון – מופעלת על ידי האגודה לבריאות הציבור במימון משרד הבריאות, כשלצדה גם מועדון שמשמש מרכז יום למכורים בסמים. המקום מציע תחליף הרואין (מתדון), מיצוי זכויות וסיוע הומניטארי. בימים אלו אמורה לעבור לרחוב המסגר תחנה נוספת של האגודה, שפעלה עד כה ביפו.

גגונים – בשכונות האמורות מופעל גגון של עמותת "לשובע", שמהווה מרכז רב שירותים לנשים דרות רחוב. לצד זאת, קיימות שלוש דירות מעבר במסגרת תכנית הגגונים של העמותה בשכונת קריית שלום, לדרי רחוב בשלב שיקום מתקדם, ושני גגונים נוספים – למכורים ולמי שאינם מכורים – ביפו.

כאמור, קיימת אבחנה בין מסגרות חירום למסגרות שיקום, כאשר נראה שהראשונות ממוקמות בעיקר בשכונות האמורות, בעוד המסגרות השיקומיות ממוקמות במקומות אחרים בעיר.

גישות שונות לטיפול

ההתבוננות באוכלוסיות המוזכרות לעיל יכולה להיעשות משתי נקודות מוצא שונות המשליכות על אופן הדיון. השקפה אחת תתמקד בשיקומן של אותן אוכלוסיות שמזה שנים מתגוררות באזור ולעיתים אף נולדו בו. שיקום זה כולל פתיחת מסגרות ללינת חירום וסיוע כחלופה בטוחה לאותה אוכלוסיה; פתיחת מסגרות בהן יוכלו לצאת ממעגל הזנות, הסמים ודרות הרחוב; ופיתוח כלים שיאפשרו שילוב לאחר השיקום בשוק העבודה, למצוא מקום למגורים וכו'. השקפה אחרת תתמקד בהשלכות שיש לנוכחותן של אוכלוסיות אלו בדרום תל אביב על האזור ותושביו ותשאף לדחוק פעילות לא נורמטיבית אל מחוץ לו, לעיתים תוך ראייתם כ"גורמים זרים" לשכונות.

קיים מתח בין ההשקפות, המתבטא במספר מישורים. ראשית, בעוד שפעולות ה"דחיקה" הן עניין מקומי, מתן כלים לשיקום יציב וארוך טווח תלוי במידה רבה בגורמים ממשלתיים וחורג במובן זה מעניינה של דרום תל אביב. שנית, פתיחת מסגרות עבור אוכלוסיות אלה מעלה את שאלת מיקומן של המסגרות – הקמתן בדרום תל אביב עשויה לקבע את דרום תל אביב כזירת סמים וזנות המהווה "אבן שואבת" לתופעות אלו; בעוד שפתיחת מסגרות כאלו מחוץ לדרום תל אביב מעלה שאלה בנוגע

178 תכנית יזהר: <https://www.izharproject.org.il/about>

179 ענת יורובסקי, "גם את הבסיסי ביותר – לוקחים", דבר ראשון (1.2.2019).

לאפקטיביות הסיוע והשיקום שהן מציעות ועל נגישותן לאותן אוכלוסיות, כמו גם שאלה ביחס לחובתה של החברה לספק מענה לבנות ובני השכונות המצויים בזנות, בהתמכרות או בדרות רחוב - בסביבת מגוריהם.

כמעט בכל השיחות שערכנו הוזכרה מגמה ברורה של הגברת אכיפה ושיטור באזור התחנות המרכזיות, במסגרתה המשטרה והפיקוח העירוניים עורכים מבצעים מרוכזים לפינוי של זירות זנות וסחר בסמים (יצויין כי חרף פניות חוזרות ונשנות למשטרת ישראל לקבלת אישור לפגישה עם קציני תחנת שר"ת, האחראית על מרחב התחנה המרכזית, לא התקבל מענה). בחלק מהמקרים דווח כי המשטרה אספה נשים מזירות זנות בדרום תל אביב והעבירה אותן לאזורים אחרים, תוך אזהרה לא לחזור לדרום תל אביב וללא הפניה להליך טיפול או שיקום.¹⁸⁰ בשיחה עם עו"ד גיל גן מור מהאגודה לזכויות האזרח, נאמר לנו על דיווחים לפיהם הפיקוח העירוני מחרים חפצים של דרי רחוב באזור, לעיתים בניגוד לנוהל בנושא, ושניתן לזהות מדיניות מאחורי פעולות ההחרמה - מאחר שהן נערכות במקומות שבהן לרשויות יש אינטרס בפינוי דרי ודרות הרחוב מהם. המניעים המיוחדים למדיניות החדשה של המשטרה ביחס לזנות בדרום תל אביב הם תהליכי הפיתוח וההתחדשות העירונית המתוכננים באזור וכן כניסה של אוכלוסיה ממעמד גבוה אל שכונות נווה שאנן ושפירא שלה יש השפעה רבה יותר על המדיניות העירונית. ביחס למתח זה צור מציעה לכלול הליכי שיקום של אנשים בזנות כחלק משיקום האזור, כחלופה לפתרון הנוכחי של דחיקתם אל אזורים זנות אחרים, בשל היותם חסרי קניין.¹⁸¹

הגורמים עמם נפגשנו העריכו שיש ירידה בהיקף זנות הרחוב והסחר. עם זאת, ההערכות שנמסרו לנו הן שתופעות אלו פשוט עוברות למקומות אחרים. כך למשל סופר לנו על עליה בהיקף זנות הרחוב באזורים אחרים בארץ כצומת ביל"ו, צומת הקרח ברמלה, אזור המוסכים באזור ואזור התעשייה בחולון; או משנות את מאפייניהן, כגון המעבר לזנות בדירות מגורים ובאינטרנט, ומעבר לסחר בסמים מסוג אחר, כמו נייס גאי, בפיצוציות. לפי תכנית "צעד ראשון" של הרשות למאבק באלימות, סמים ואלכוהול, במהלך שנת 2018, 22 איש הופנו לגמילה על ידי התכנית בתל אביב. עם זאת, נאמר לנו שלא כולם מצליחים להישאר "נקיים" לאורך זמן. בנוסף, מכורים רבים אינם מצליחים "להתנקות" ועוברים להשתמש בתחליף סם.

בטרם חתימת הפרק, נבקש להזכיר כי בנושאים האמורים מתקיים דיון ער בציבור

180 אסף קמר, "זרקו אותי באמצע הכביש": עדויות מהמבצע נגד הזנות בדרום תל אביב, Ynet (9.3.2017).
181 הדס צור, "הילכו פמיניסטיות ונדל"ניסטים יד ביד: על התוצאות הבלתי- צפויות של הפסיקה במרחב", המשפט ברשת: זכויות אדם מבזקי הארות פסיקה בעקבות עת"מ 21-02-7202 הועדה המקומית לתכנון ובניה רמת גן נ' ירושלמי (ספטמבר 2017).

ובממשלה וכדבר המדיניות הרצויה לשיקום ומניעה. בדצמבר 2017 פורסם דו"ח הצוות הבינמשרדי לצמצום צריכת זנות, בראשות מנכ"לית משרד המשפטים, אשר מפרט שורה של המלצות ובכללן כאלו הנוגעות לשיקום וטיפול של אוכלוסיה המצויה בזנות.¹⁸² באוגוסט 2018 החליטה הממשלה להקים צוות אשר יבחן את הדרכים ליישום הדו"ח של הצוות הבין משרדי.¹⁸³ בין היתר, ממליץ הצוות על פעולות בתחום החינוך והעלאת המודעות; ענישת צרכני זנות, בינואר 2019 עברה בקריאה שנייה ושלישית הצעת חוק ממשלתית שקובעת שצריכת זנות, ניסיון לצריכת זנות וכן הימצאות במקום המשמש למעשי זנות במטרה לצרוך זנות, מהווים עבירה שבגינה ניתן להטיל קנס ובמקרים מסוימים להגיש כתב אישום,¹⁸⁴ ועל פיתוח מסגרות טיפול ושיקום לנפגעי זנות.

בין ההמלצות, אשר רלוונטיות במיוחד לדרום תל אביב, ניתן למצוא, בין היתר, הקמת דירות חירום ייעודיות לקבוצות מסוימות (נשים טרנסג'נדריות; נשים עם בעיות פסיכיאטריות והתמכרות לסמים; בני נוער, תוך התאמה למין, מגדר ונטייה מינית); הרחבת מערך הגמילה המיועד לנשים בלבד; הקמת דירות מעבר לשיקום בקהילה לבני נוער; יצירת מענה טיפולי פרטני וקבוצתי לגברים בזנות; מתן סל מענים גמיש למשתקמים מזנות בתהליכי שיקום ויציאה ממעגל הזנות; קצבת קיום לתקופת השיקום הראשונית; התאמת תכנית שיקום לאמהות; הקמת יחידות לאיתור נשים בזנות, לרבות תחת קורת גג ובאינטרנט; פתיחת מסלולי טיפול חדשים המאפשרים לימודים, הכשרה מקצועית, טיפול בחובות ועיקולים ועוד; ופתיחת מרכז יום ומחלקת אשפוז ושיקום המותאמים לסובלים מ"תחלואה כפולה"¹⁸⁵. ביום 13.1.19 אשרה הממשלה להקצות 90 מיליון ש"ח לתכנית שיקום נשים וגברים בזנות.¹⁸⁶

עוד יצוין, כי בדו"ח שפרסמו מרפאת לוינסקי ועמותת רופאים לזכויות אדם בשנת 2017, יש שורה של המלצות ביחס לאנשים שהם חסרי מעמד המצויים בזנות (כאמור, בעיקר נשים אריתראיות). בין היתר כוללות ההמלצות יצירת שירות פסיכוסוציאלי ייעודי לאוכלוסיה זו תחת מסגרת טיפולית קיימת כמו סלעית; הקמת קבוצות פסיכו-חינוכיות המיועדות לאמהות העוסקות בזנות; פתיחת מקלט החרום של סלעית לחסרות מעמד; הקמה של דירת קלט המיועדת לגברים ולטרנסג'נדריות אריתראיות בזנות; פתיחת האפשרות לגברים ולנשים חסרי מעמד להשתלב במסגרות גמילה מסמים; ומתן סיוע בשכר דירה לנשים חסרות מעמד המצויות בזנות ומגדלות ילדים.¹⁸⁷

182 דו"ח הצוות הבינמשרדי לצמצום צריכת זנות (דצמבר 2017).

183 החלטה מספר 4099 של הממשלה ה-34 מיום 5.8.2018 בנושא הקמת צוות לבחינת דרכי יישום של דו"ח הצוות הבין-משרדי לצמצום צריכת זנות ולבחינת האפשרות להפלת לקוחות זנות.

184 המטה למאבק בסחר בנשים ובזנות: <http://tfht.org/hebrew> (אוגוסט 2018).

185 דו"ח הצוות הבינמשרדי לצמצום צריכת זנות, עמ' 53-56.

186 לי ירון, "הממשלה אישרה תוכנית לשיקום מזנות בעלות של 90 מיליון שקל", הארץ (13.1.2019).

187 גור, לוטן, מהריון וגוטצייט, ה"ש 166 לעיל.

הרשות למלחמה בסמים מסרה לנו שתתחיל לעבוד עם עיריית תל אביב - יפו בנושא המכורים, כחלק מההכרזה על דרום תל אביב כאזור עדיפות לאומית. המטרה היא לפתח מערך שיקום שכולל הכשרה מקצועית, אבחון תעסוקתי, סגירת חובות ומיצוי זכויות. לתכנית זו יש ארבע רגליים: רפואה; רווחה; השכלה; והשמה. שינוי נוסף שמתוכנן הוא שינוי גישה לגישה מוטיבציונית - לעשות Reach out למכורים באזור, להגיע אליהם ולעודד אותם לעבור תהליך גמילה.

במחקר שפרסם לאחרונה ד"ר שמוליק שיינטוך¹⁸⁸, מובאת שורת המלצות ביחס לחסרי בית: לצד הרחבת והעמקת המחקר בנושא, מוצע לקבוע מדיניות כוללת וחדשה בחוק שתגדיר חסרי בית בצורה רחבה יותר מההגדרה הקיימת; הגברת מיצוי הזכויות לקצבאות בקרב חסרי בית; והגדלת הקצבאות הניתנות לחסרי בית והארכת משך קבלתן. בשיחה עם ד"ר שיינטוך נאמר שבמדינות אחרות מנהיגים מודל המכונה "דיור תחילה", לפיו הטיפול בדר הרחוב נעשה על ידי שיכנון בדירה תוך הצמדת צוות רב מקצועי. לדבריו, למודל זה יש 85% הצלחה ביחס להישארותם של אנשים בדיור, וכי יחס העלות-תועלת מוכח לטובת המודל. עוד נאמר, שלצד התערבות חירומית שנעשית למשל באמצעות הפניה לגגונים (אשר לדבריו גם לא מספיקים ביחס לצרכים הקיימים), אין בישראל כמעט מהלכים למניעת דרות רחוב או למניעה מוקדמת של דרות רחוב.

עוד נציין, כי בימים אלה בוחנים משרדי הממשלה השונים את האפשרות לספק שירותי רווחה חלקיים לחסרי מעמד, לאחר שצוות מקצועי חתם על המלצות בנושא (שטרם פורסמו).¹⁸⁹ ואכן, הגורמים עמם שוחחנו הסכימו שלאוכלוסיה זו כמעט שאין מענה בתחומי דרות הרחוב, התמכרות וזנות.

המלצות:

- נוכח המחקר שנערך בנושא מניעה, טיפול חירומי ושיקום של אנשים בזנות, בסמים ובדרות רחוב, נראה כי ההמלצות בנושא קיימות ויש ליישמן. בכלל זאת ניתן לעמוד על הצורך בהרחבת מסגרות החירום והשיקום לנשים בזנות; פתיחת "סלעית" בפני חסרות מעמד; הקמת מסגרות ייעודיות - הן מסגרות חירום לנשים טרנסיות, לנשים בתחלואה כפולה ולגברים מעל 21, לרבות לחסרי מעמד, והן מסגרות שיקום לנשים טרנסיות, לנשים בגילאי 21-26 ולגברים, לרבות לחסרי מעמד, בדגש על אמהות בזנות; הקמת מסגרות חירום הכוללות לינה ומרכז יום למשתמשים בסמים, ולצד זאת פיתוח מערך השיקום המוצע על ידי הרשות

188 שיינטוך, ה"ש 175 לעיל.

189 לי ירון, "צוות ממשלתי ממליץ לפתוח את לשכות הרווחה למבקשי מקלט - אך רק באופן חלקי", הארץ (25.11.2018).

למלחמה בסמים; בחינת המלצות המחקר ביחס לחסרי דיור והאפשרות 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.

- לצד הצורך בהתאמת מסגרות קיימות לחסרי מעמד, נראה שיש צורך גם בפתיחתן של מסגרות נוספות בפני חסרי מעמד, שכיום סגורות בפניהם, או מתן זכויות סוציאליות מסוימות על מנת לאפשר להם להשתלב במסגרות הקיימות.
- 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.
- יש למצוא חלופה למיקום מרכז המתאדון הממוקם ברחוב הרכבת בשכונת נווה שאנן.
- יש לחדול ממדיניות ההכלה ולהגביר את פעולות האכיפה נגד פעילות לא חוקית כגון סחר בסמים או ניהול בתי בושת ולמגר את הסחר בסמים, ותעשיית הזנות והסחר בנשים. לצד זאת, יש להימנע מסילוק נשים וגברים "לא רצויים" מהמרחב, מהטרדתם ומהחרמת רכושם. להשקפתנו, הרחבת מסגרות החירום והשיקום היא מהלך חיוני לצד פעולות האכיפה.
- יש להקים צוות עבודה ממשלתי בין-משרדי בשיתוף נציגי עירייה, על מנת לפעול בדרך המיטבית והנכונה ביותר לטיפול ולתכלול כלל הבעיות בדרום תל אביב אשר מצריכות מענה רוחבי ומקיף.

2. צרכי חינוך

בשיחות שקיימנו, ניתן משקל גדול לשאלת קיומם של מענים מתחום החינוך (בתי ספר יסודיים ועל יסודיים) בשכונות, לא רק ברמת הפרט, אלא גם ברמת הקהילה: היעדרם של מענים טובים בתחום החינוך בשכונות תואר כשיקול משמעותי בבחירה אם להמשיך להתגורר בשכונות האמורות או לעבור אליהן; וכרכיב מהותי בזהות הילדים הגדלים בשכונות ותפיסתם את ביתם וסביבתם. בנוסף, השינויים שעברו ועוברים מוסדות החינוך בשכונות אלו משקפים את עזיבתם של תושבי השכונות הישראלים ואת העליה בשיעור האוכלוסיה הזרה בשכונות, ומשכך שאלת פתיחתם של מוסדות חינוך חדשים מעוררת דיונים טעונים בנוגע לקהל היעד שלהם.

לפי הנתונים המופיעים בשנתון הסטטיסטי של עיריית תל אביב-יפו לשנת 2018, בשכונת נווה שאנן 624 ילדים בגני ילדים, 757 ילדים הלומדים בבתי ספר יסודיים ו-317 בני נוער הלומדים בבתי ספר על יסודיים; בשפירא 594 ילדים בגני ילדים, 749 ילדים הלומדים בבתי ספר יסודיים ו-274 בני נוער הלומדים בבתי ספר על יסודיים; ובתקווה 1,049 ילדים בגני ילדים, 1,175 ילדים הלומדים בבתי ספר יסודיים ו-556 בני נוער הלומדים בבתי ספר על יסודיים.¹⁹⁰

על אף שקיים שוני בין שלוש השכונות האמורות מבחינת היצע שירותי החינוך היסודי, עליו נעמוד להלן, בפגישות שקיימנו עם תושבים ותושבות ופעילות ופעילים בשכונות, שלוש סוגיות חזרו על עצמן בנוגע לכל השכונות:

היעדר תיכון עיוני בשכונות האמורות – באף אחת מהשכונות אין כיום תיכון עיוני (מהזרם הממלכתי או הממלכתי דתי) המשרת את האוכלוסייה הישראלית (בפאתיה הדרום-מזרחיים של שכונת נווה שאנן פועל ביה"ס ביאליק-רוגוזין, איחוד של בית ספר יסודי ובית ספר תיכון, ומשרת בעיקר את האוכלוסייה הזרה). תלמידים בגילאי תיכון המתגוררים בשכונות לומדים בתיכונים עיוניים בשכונות הסמוכות של דרום תל אביב (כגון תיכון "שבח מופת" שמצפון מזרח לנווה שאנן, או תיכון עירוני ט' ביד אליהו) או בבתי ספר מרוחקים יותר. בתוך כך, הוחלט לפתוח בית ספר תיכון בשכונת נווה עופר, אשר אמור יהיה לשמש את ילדי תושבי השכונות האמורות. הורים ילידי השכונות שנכחו במפגש הורים שהתקיים בנושא זה בבית אחותי, סיפרו שבהיעדר תיכון בשכונות הם שולחים את ילדיהם לבתי ספר תיכון מרוחקים, באופן שמונע מילדיהם עוגן משמעותי בשכונה ותחושת שייכות אליה, מחייב אותם לצאת אותה כדי להגיע לבית ספרם, וכן גורם לכך שהמעגל החברתי שלהם יהיה גם הוא מחוץ לשכונה.

פערים היסטוריים בין בתי הספר בדרום העיר לצפונה – באופן היסטורי, אחוזי הנשירה היו גבוהים יותר בביה"ס בדרום תל אביב ביחס לביה"ס בצפון העיר,¹⁹¹ שיעור הזכאות לבגרות היה נמוך יותר בדרום העיר מאשר בצפונה;¹⁹² ודירוג ביה"ס

190 שנתון סטטיסטי 2018, לוח 6.3, ניתן למצוא בקישור: <https://bit.ly/2UZDvzS>

191 תבחנים לניטור מצב העיר, מהדורת 2014, עיריית תל אביב-יפו, עמ' 68-69.

192 פני החברה בישראל – דו"ח מס' 7 (2014), הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, עמ' 64 – לוח 4.5, זכאים לתעודת בגרות לפי אזוריים סטטיסטיים (תל אביב-יפו שנת 2012).

בדרום העיר, בהכללה, נמוך יחסית.¹⁹³ במפגש תושבים ותושבות וכשיחות שקיימנו, הורים פעילות ופעילים הצביעו בפנינו על סיבות שונות לפערים, ובהם איכות ההוראה כבר בשלב הגנן והנשרה מהירה והפניה מהירה לחינוך המיוחד של תלמידים ממשפחות מועטות אמצעים. חשוב להדגיש שרבים ציינו שכיום חל שיפור ניכר בבתי הספר בדרום העיר, ואכן נראה כי העירייה משקיעה כיום באופן מסיבי בשירותי החינוך בדרום העיר.¹⁹⁴ עם זאת, ההורים הביעו חשש מכך שכניסתן של אוכלוסיות חזקות יחסית לשכונות עקב תהליכי ג'נטריפיקציה, וכפועל יוצא גם לבתי הספר, תיצור פערים בתוך בית הספר ותתן בידי הורים מאוכלוסיות חזקות יחסית כח ונגישות לצוותי בית הספר שעשויים לפגוע בתלמידים חלשים יותר.

שינוי בהרכב האוכלוסייה והשפעתו על מערכת החינוך - שינוי בהרכב האוכלוסייה בשכונות שבעבר התגוררו בהן בעיקר משפחות יהודיות דתיות ומסורתיות, בא לידי ביטוי הן ביחס שבין ילדים ישראלים לזרים והן ביחס לילדים דתיים וחילוניים, עקב כניסתן של אוכלוסיות נוספות לשכונות בשנים האחרונות (הן חסרי מעמד, והן תושבים ישראלים חילוניים).

אחד החששות שעלו במפגש התושבים והתושבות האמור הוא שבשנים הקרובות שיעור הילדים הישראלים המתגוררים בשכונות, יקטן, מה שיביא לכך שמוסדות החינוך הפועלים כיום בשכונות או שיוקמו בהן בעתיד ישמשו בעיקר ילדים מהקהילה הזרה. בשיחות הודגש שבתי הספר "הירדן" בשכונת התקווה ו"ביאליק רוגוזין" בנווה שאנן משרתים כיום כמעט רק ילדים שאינם אזרחי ישראל, מכיוון שרוב ההורים מעוניינים שילדיהם לא יהיו מיעוט קטן בבית ספרם, ומשום כך מעדיפים לשלוח אותם לבתי ספר יסודיים מחוץ לשכונות, באופן שמקטין עוד יותר את שיעור התלמידים הישראלים בבתי הספר ומעודד אחרים לעזוב אותם, וכן הלאה.

לבטים ביחס לפתיחת בתי ספר יסודיים בשכונות - בשכונת נווה שאנן יש את ספר ביאליק-רוגוזין, שהינו איחוד של בית ספר יסודי ובית ספר תיכון המשרת בעיקר את האוכלוסייה הזרה. בשכונת שפירא פועלים בית ספר "שורשים", בית ספר יסודי

193 למשל, לפי מדרי משרד החינוך משנת 2017, בי"ס נופים מדורג במקום 4 במדרג; הגליל, שבח מופת וקהילת יעקב במקום 5; בית יעקב, מפתן אלון (חטיבה) ואמרי דוד במקום 6; שורשים, שירת חנה ותפארת יוסף במקום 7; עמיאל רמב"ם ומפתן אלון (תיכון) במקום 8; וביאליק-רוגוזין והירדן במקום 9. ר' בקישור:

<https://www.haaretz.co.il/news/education/EXT.premium-EXT-MAGAZINE-1.4195206>

כמו כן, לפי מדר "מדלן", למעט ביה"ס לטבע סביבה וחברה, הפועל באזור פארק החורשות שדרומית לשכונת שפירא ושעד לפני מספר שנים נקט במיונים מוקדמים לצורך רישום אליו, ביה"ס האחרים באזור דורגו בציונים נמוכים מאד - בי"ס נופים דורג בציון 63, בי"ס בית יעקב דורג בציון 60, עמיאל-רמב"ם דורג בציון 43, בי"ס הירדן ובי"ס תפארת יוסף דורגו בציון 40, בי"ס הגליל דורג בציון 37, בי"ס שירת חנה דורג בציון 31, בי"ס שורשים דורג בציון 30, בי"ס ביאליק-רוגוזין דורג בציון 23 ובי"ס אמרי דוד דורג בציון 10.

194 ר' ה"ש 125 לעיל.

ממלכתי-דתי; ובית ספר בית-יעקב, מהזרם החרדי, וכמו כן ישנם בתי הספר היסודיים גוונים וקשת הנמצאים בסמוך לשכונה. בתוך כך, ניכר היעדרם של בתי ספר מהחינוך הממלכתי ורבים מילדי השכונה לומדים בבי"ס "נופים" בקריית שלום שמדרום לשכונה. בספטמבר 2020 נפתח בי"ס ממלכתי צומח, בבי"ס "שורשים" (במפגש תושבים ותושבות שהתקיים בבית אחותי בנושא צרכי החינוך בדרום תל אביב, התלוננו חלק מהתושבים והתושבות על פתיחת ביה"ס ללא דיאלוג עם בי"ס שורשים ותוך החלשת בי"ס "נופים" וללא דיאלוג עם הורי הילדים הלומדים שם). בשכונת התקווה פועלים שני בתי הספר היסודיים מהחינוך הממלכתי, "הגליל" ו"הירדן", כאשר כיום בי"ס "הירדן" משרת בעיקר את הקהילה הזרה; בתי ספר מהחינוך הממלכתי דתי, "עמיאל רמב"ם" (יסודי) ו"חורב" (בי"ס על-אזורי של החינוך המיוחד לגילאי יסודי וחטיבה); ובתי הספר מהזרם החרדי – בתי הספר היסודיים "קהילת יעקב", "אמרי דוד", "תפארת יוסף" וביה"ס התיכון "שירת חנה". בנוסף פועל בשכונה ביה"ס מפתן אלון, בי"ס מקצועי.

בתי ספר כזירת מאבק על זהות השכונות – הקמת בית ספר ממלכתי בשכונות אלו מעוררת מחלוקות עמוקות ביחס לאופיין של השכונות: הן ביחס לזהותן ההיסטורית של השכונות כאזור בעל צביון יהודי דתי-מסורתי; והן מאחר שבתי ספר ממלכתיים אמורים לספק שירותי חינוך גם לילדי הקהילה הזרה. אחד החששות שהועלו בפנינו הוא שפתיחת בית ספר ממלכתי בשכונה לא תועיל לאוכלוסיה הוותיקה מכיוון שממילא בית הספר ישרת בעיקר את ילדי קהילת חסרי המעמד, ורוב התושבים והתושבות הישראלים המתגוררים בשכונה ממילא לא ירצו לשלוח את ילדיהם לבית ספר בו יהיו מיעוט.

במסגרת עבודה זו התקשינו להעריך את היחס בכל שנתון לו היה נפתח בית ספר בכל אחת מהשכונות; וקיים גם קושי להעריך על בסיס נתונים גלויים את היקף צרכי החינוך בקרב קהילת חסרי המעמד. בהקשר זה נציין, כי נכון לשנת 2016, עיריית תל אביב – יפו העריכה שבשנים הקרובות צפוי לחול גידול של פי שלושה במספר ילדיהם של חסרי המעמד שצפויים להיקלט במערכת החינוך.¹⁹⁵

המלצות:

- צמצום פערים בין הדרום למרכז וצפון העיר – יש להציב יעדים מדידים לשיפור רמת בתי הספר בדרום תל אביב, ולהשקיע משאבים משלימים ככל שהדבר נדרש, כך שניתן יהיה במהלך 5 השנים הקרובות לצמצם באופן משמעותי את הפערים הקיימים בין בתי הספר בדרום העיר למרכז וצפון תל אביב. המשך שיפור בתי הספר בדרום העיר וחתירה למצוינות חינוכית – למערכת החינוך תפקיד חברתי מרכזי בפיתוח השכונות ויש להבטיח חינוך ברמה טובה על מנת שהשכונות יוכלו לשמש

195 דנה ירקצי, "חולדאי מתריע: נידרש לקלוט מספר עצום של ילדי זרים בבתי הספר", וואלה! (21.7.2016).

עוגן לקהילות המתגוררות בהן. אנו סבורות כי יש להמשיך ולהשקיע את המשאבים הדרושים על מנת לשפר את איכות החינוך בבתי הספר הקיימים בשכונות, לרבות על דרך השקעה בגנונים ובגנים באזור, ולהקפיד לתת מענים לתלמידים חלשים, תוך הימנעות מהנשרה או הפניה מהירה לחינוך המיוחד.

- מיפוי צרכים בתחום החינוך בכל אחת מהשכונות הרלוונטיות, תוך פילוח לשנתונים ולאוכלוסיות השונות (ילדים מבית דתי, חרדי, חילוני, חסרי מעמד וכו') באופן שיאפשר להעריך את הצורך במוסדות חינוך מזרמים שונים בכל שכונה. יש לפרסם את הנתונים והמסקנות באופן שיהיה נגיש לציבור ולהורים בפרט.
- הקמת פורום חינוך במסגרת מינהל קהילה (כמתואר לעיל בפרק העוסק בשיתוף הציבור).

3. אוכלוסיה בגיל זקנה

כפי שתואר, רבים ממי שמכונים "התושבים והתושבות הוותיקים" בשכונות, עזבו אותן עקב תהליכי דחיקה שונים. לצד זאת, תושבים אחרים נשארו בשכונות והזדקנו בהן, בין מבחירה ובין בהיעדר יכולת לעזוב. לפי נתוני עיריית תל אביב – יפו משנת 2014, שיעור האוכלוסיה העירונית מעל גיל 65 הוא 14%; שיעור אוכלוסיה זו בשכונות שבנדרון אינו חריג, בנווה שאנן עמד באותה השנה על 13.3%, בשפירא על 12.3% ובתקווה על 14.6%.¹⁹⁶

הקשיים שעמם מתמודדים אנשים בגיל זיקנה באופן כללי – בהם היחלשות הגוף; התפתחות או התגברות בעיות פיזיות, מחלות ומוגבלויות; הגדלת התלות בסביבה; צמצום בהכנסה מעבודה; בדידות ואובדן קשרים חברתיים; וקושי להתמודד עם שינויים – מועצמים בשכונות האמורות נוכח התהליכים שעברו ועוברים עליהן בשנים האחרונות:

- **לחצי דחיקה שמובילים להתפוררות רשתות תמיכה** – ברוב השיחות שקיימנו עם מי שמסייעים לאוכלוסייה בגיל זיקנה בשכונות, חזרו בפנינו על כך שעזיבתם של בני משפחה את השכונות, התפוררות הקהילה הוותיקה ושינוי פני השכונות, וירידה משמעותית בתחושות הביטחון האישי, מגבירות את הבדידות והמצוקה של האוכלוסיה הזקנה ומביאים להסתגרות בבתים ולעיתים אף להימנעות מצריכת שירותים בסיסיים נוכח החשש או הקושי לעזוב את הבית.
- **מלאי דיור ישן ולא מותאם** – במקביל, רוב בנייני המגורים בשכונות הם ישנים

196 חוברת רבעים ושכונות 2014.

וללא מעלית, מה שמוסיף לקושי להתנייד בקלות שניצב בפני אנשים בגיל זיקנה. מכיוון שמדובר באוכלוסיה שהזדקנה בשכונות ומתגוררת בהן מזה עשורים, ומאחר שהשכונות מאופיינות בריבוי בניינים ישנים, ניתן להניח שרוב האוכלוסיה הזקנה בשכונות מתגוררת בבניינים שמצב התשתיות והתחזוקה בהם הוא ירוד. בהיעדר נתונים בדבר פילוח צורות המגורים של האוכלוסיה הזקנה בשכונות (בעלות, שכירות, מגורים ב'דמי מפתח', דיור ציבורי וכד') יש קושי להתייחס להשלכות של מצב זה על סוגי ה'דיירות' השונים ועל ביטוייהן, אולם ניתן להניח כי בעיות אלו משליכות על חלק ניכר מהתושבים והתושבות הזקנים בשכונות. כפי שראינו בפרק העוסק בפיתוח הפיזי של השכונות, עיריית תל אביב – יפו נוקטת במדיניות המעודדת שיפוץ מבנים בשכונות האמורות, אולם חרף סיוע העירייה, רק חלק קטן מהמבנים בשכונות עבר שיפוץ במסגרת התכנית ושיפוץ זה לא כולל התקנת מעלית.

במחקר שערך מרכז הגר אודות אוכלוסיית הזקנים בתהליכי התחדשות עירונית,¹⁹⁷ עמדנו על החשיבות, הצורך והרצון של זקנים להישאר בביתם, ועל החשיבות בקידום גישה גרונטולוגית המכונה 'הזדקנות במקום'.¹⁹⁸ משמעות הבית עבור האוכלוסייה בגיל זקנה, לא רק כמקום פיזי אלא כמרחב בעל משמעויות סמליות, גוברת בתקופת הזיקנה, בה נוטה המרחב של אנשים זקנים להצטמצם.¹⁹⁹ לסביבה העירונית, לרבות דיור הולם ונגיש, יש השפעה ישירה על מידת העצמאות ואיכות החיים של הזקנים החיים בה.

סביבה 'ידידותית זיקנה' קשורה ביכולת ההתניידות במרחב, להימצאותם של מוסדות ציבור חיוניים לקשישים ולקרבתם למגורים, לתחבורה ציבורית יעילה, לתאורה ברחובות ולאמצעים להגברת הביטחון, ותוספת שירותים קהילתיים שמספקת המדינה, כגון תכנית 'קהילה תומכת' שמפעיל משרד הרווחה שמספקת שירותים בקהילה בסבסוד לאזרחים ותיקים שמתגוררים בקהילה, ובהם שירותים רפואיים, לחצן מצוקה, פעילות חברתית ושירות אב/אם קהילה.²⁰⁰

בהקשר זה ראוי לעמוד על שירותי בריאות ושירותי קהילה, שירותים חיוניים במיוחד לאוכלוסיה הסובלת פעמים רבות ממחלות ומאובדן קשרים חברתיים, ושלעיתים נצרכים על ידה באופן כמעט יומיומי. נגישותם הפיזית של שירותים אלו עשויה להיות מוגבלת יותר לאנשים בגיל זיקנה, שיכולתם להתנייד מוגבלת ביחס לאנשים צעירים יותר: גיל

197 מתן רבינוביץ', "מבט אל אוכלוסית הזקנים בתהליכי התחדשות עירונית", מרכז הגר, נובמבר 2017, עמ' 12 ואילך;

https://docs.wixstatic.com/ugd/976b1a_45f34bb963714c0fb14d34c7218f8e51.pdf

Jon Pynoos, Christy Nishita, Caroline Cicero and Rachel Caraviello, "Aging in place, housing, and the law", *Elder LJ*, 16 (2008), 77

Janine Wiles, "Conceptualizing place in the care of older people: the contributions of geo-graphical gerontology", *Journal of Clinical Nursing*, 14(s2) (2005), 100-108

200 הוראה 11 לפרק 4 בתקנות העובדים הסוציאליים מיום 27.1.2013. קהילה תומכת לזקנים.

הזיקנה מאופיין לרוב בירידה ביכולת ההתניידות והעצמאות של האדם הזקן; שימוש ברכב פרטי או במונית לצורך התניידות אינו פתרון אפשרי לחלק ניכר מהאוכלוסיה הזקנה, בין בשל מצב בריאותי ובין בשל העלות הכלכלית; והסתייעות בבני משפחה לצורך התניידות עשויה להיות מורכבת עבור זקנים שנותרו להתגורר בשכונות אך בני משפחותיהם, לא פעם קשות יום בעצמן, עזבו את השכונות למקומות מרוחקים יותר.

בשכונת נווה שאנן לא פועלת כיום קופת חולים המיועדת לאוכלוסיה הישראלית. שירותי הבריאות הניתנים בשכונה, במסגרת עירונית או ממשלתית, מוגבלים לטיפות חלב לגיל הרך; במרפאות ייעודיות לאוכלוסיה הזרה; ובמרפאה למחלות מין. שירותי הבריאות לתושבי השכונה ניתנים להם במרפאות הפועלות באחת השכונות האחרות הסמוכות לה, כמו שכונת פלורנטין או שפירא. מדובר אמנם בשכונות קרובות מבחינה פיזית מנקודת מבט של אוכלוסיה צעירה או בריאה, אולם כאמור לעיל, כאשר מדובר באוכלוסיה זקנה, לריחוק מקופת החולים – שלעיתים יש צורך להגיע אליה בתדירות גבוהה יחסית – יש משמעות גדולה. במובחן משירותי הבריאות שפועלים בנווה שאנן באחריות עירונית או ממשלתית, קופות החולים הן גופים פרטיים, ויתכן שהיעדרן משכונה שמאופיינת באחוז גבוה של אזרחים זרים, חסרי ביטוח בריאות ממלכתי, קשורה בשיקולי רווח והפסד. מכיוון ששירותי הבריאות הללו אינם בסמכות העירייה או משרד הבריאות, קיים קושי מצד קובעי המדיניות לחייב פתיחת קופת חולים בשכונה.

עד ממש לאחרונה, לא היה בשכונת נווה שאנן גם מועדון או מרכז יום לקשיש – שירות חיוני לאוכלוסיה שסובלת מאבדן קשרים חברתיים ובדידות, ובמיוחד לאוכלוסיה זקנה בשכונה ששינתה את פניה באופן ניכר ובמהירות רבה יחסית בעשור האחרון. לאחרונה נפתח מרכז קהילתי הגר"א בצפון השכונה, שבין השאר מציע מועדון לזקנות וזקנים המתגוררים בשכונה. שירותים דומים ניתנים גם בשכונות שפירא במרכז יום לקשיש ובמתנ"ס השכונתי ובשכונת התקווה במרכז בית דני (וזאת לצד הפעלת תכנית "קהילה תומכת" ברובע 8 וביד אליהו). עם זאת, בחלק מהפגישות שקיימנו נמסר לנו שגברים ובמיוחד נשים בגיל זיקנה חוששים להגיע למרכזים אלו או לשוב מהם בשעות החשיכה, נוכח החשש מפשיעה ומאלימות.

דיור הולם לזקנות וזקנים בקהילה יכול לבוא לידי ביטוי במנעד פתרונות תכנוניים, החל בדירות קטנות ומותאמות מבחינה פיזית (למשל, התאמת רוחב המעברים והדלתות) ועד מגורים בביניינים המיועדים לדיור מוגן. על מנת לייצר דיור הולם מסוג זה חלק מכלים אלו מצריך תהליכי התחדשות עירונית (תכניות פינוי-בינוי וחלק מתכניות תמ"א/38), ובהקשר זה יש לזכור שלאנשים בגיל זיקנה יש צרכים ייחודיים שיש לתת עליהם את הדעת במסגרת פרויקטים אלה. זאת, נוכח המשמעות של אבדן הבית

המוכר, הצורך לעבור להתגורר בשכירות ואי-התאמתה של התמורה הקלאסית הניתנת לדייר חלף הסכמתו לפרוייקט - דירה גדולה יותר - לצרכיהם של אנשים בגיל זיקנה. בהקשר זה מדגיש המחקר בנושא אוכלוסיית הזקנים והזקנות בתהליכי התחדשות עירונית את הצורך בשיתוף התושבים והתושבות הזקנים בתכנית כבר מהשלבים הראשונים שלה; ללוות אותם לאורך ההליך; ולהתאים את התמורות הניתנות להם במסגרת הפרוייקט.²⁰¹

המלצות:

- פיתוח תכנית כוללת לשכונות 'ידידותיות גיל' - על רקע הניסיון הנצבר בפיתוח עירוני ידידותי גיל (Age friendly city), בין היתר במסגרת תכניות אב שהוכנו בירושלים²⁰² ובחולון.²⁰³ אנו מציעות לקדם תכנית כוללת לפיתוח ידידותי לאנשים בגיל זקנה בתל אביב בכלל (עבודה זו למיטב ידיעתנו קודמה בתל אביב אך תוצריה טרם פורסמו) ולהביא ליישומה בשכונות האמורות בפרט.
- במסגרת זו יהיה צורך להרחיב ולהעמיק את המחקר אודות צרכי האוכלוסייה בגיל זקנה בשכונות אלו ולזהות את הפערים בין הצרכים למענים הקיימים בשכונות, הן בהיבטים פיזיים והן בהיבטים חברתיים. במידה וייערכו תכניות אב חדשות לשכונות יהיה צורך לשלב במסגרתם מומחים לתחום הזיקנה. בתוך כך יש לבחון את האפשרות לפתח אמצעי דיור שמותאמים לגיל הזיקנה - הבטחת קיומו של מלאי דירות קטנות; הקמת פרוייקטים עירוניים של דיור בהישג יד או דיור שיתופי שיהיו מכוונים לאוכלוסייה בגיל זיקנה; ייעוד שיעור מסוים מיחידות הדיור בגדר תכניות חדשות לדיור מוגן; בחינת האפשרות לבנות דיוריות ו/או דירות ובהן התאמות פיזיות לצרכיהם של אנשים בגיל זקנה; וכד'.
- באופן קונקרטי, יש להקים שירות הסעות חינוכי למרכזי היום, שיסייע לזקנים ולזקנות המעוניינים להגיע למרכזים לעשות כן בביטחה ובקלות.
- יצירת ממשק המחבר בין גורמי הרווחה האחראים על טיפול באוכלוסיית הזקנים בשכונות לבין הגורמים האחראים על התכנון והפיתוח הפיסי של השכונות, על מנת ליצור היזון הדדי של מידע לגבי הצרכים של אוכלוסייה זו והפתרונות המתאימים להם.
- בחינת אפשרות לתת תמריצים כלכליים ברמה העירונית או הממשלתית לשם

201 "מבט אל אוכלוסיית הזקנים בתהליכי התחדשות עירונית", ה"ש 197 לעיל.

202 "חיים בגיל" - תכנית אב לאזרחים ותיקים בירושלים, 2014-2020 (לא פורסם).

203 חולון עיר ידידותית גיל - תכנית אב אסטרטגית, ותכנית יישום, אפריל 2014.

הקמת קופת חולים בשכונת נווה שאנן, במקום מרכזי ונגיש לתושביה הזקנים.

- ככלל, 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).

ה. שילוב האוכלוסייה הזרה

בפרק הקודם עמדנו על האתגרים שבפיתוח חברתי בשכונות, בהינתן המורכבות שכרוכה בפתיחת מוסדות רווחה וחינוך בהן. בעוד שפרק זה התמקד במרחב המקומי-עירוני, לרבות ביחס לאוכלוסייה הזרה, בפרק שלהלן נבקש לעמוד על ההתמודדות הנובעת מהגעתם של חסרי מעמד לשכונות, בראי המדיניות הממשלתית בנושא.

כאמור, בשכונות נווה שאנן, שפירא והתקווה מתגוררות קהילות גדולות של מהגרים ומבקשי מקלט. האוכלוסייה הזרה מחולקת לקבוצות שונות, המשתנות בהתאם למדינת מוצאן, שפתן, דתן ותרבותן; אופן הגעתן וכניסתן לישראל; הסיבות להגעתן; המעמד שניתן להן (אם בכלל) במשך שהותן בישראל והזכויות הנלוות לו; והאמצעים המגבילים המוטלים עליהן. בתכנית זו בחרנו להתמקד בשתי קבוצות עיקריות – אזרחי אריתריאה וסודן, ומהגרי עבודה ברישיון, בשל זמינות הנתונים הקיימים וטווח הפעולות האפשריות שניתן לנקוט בהן.

אזרחי אריתריאה וסודן

אחת האוכלוסיות הגדולות בשכונות האמורות, היא האוכלוסייה המכונה "מסתננים", על שום אופן כניסתה לישראל דרך מעבר גבול ללא היתר, כמוגדר בחוק למניעת הסתננות. נכון ליום 31.12.18, שהו בישראל כולה 33,627 גברים ונשים שענו על הגדרה זו (נתון זה אינו כולל ילדים שנולדו בישראל ומעולם לא חצו מעבר גבול; לפי הערכות רשות האוכלוסין וההגירה, בישראל חיים כ-6,000 ילדים שנולדו בישראל).²⁰⁴ 91% מאוכלוסייה זו הם אזרחי אריתריאה וסודן – 71% אזרחי אריתריאה, ו-20% אזרחי סודן. אזרחי סודן הם ברובם מוסלמים, שהחלו להגיע לישראל בשנת 2005; אזרחי אריתריאה הם ברובם נוצרים, שהחלו להגיע לישראל בשנת 2007. רוב ה"מסתננים" הם גברים בגילאי עבודה; ההערכות הן שכ-7,000 הן נשים,²⁰⁵ ובין הגברים יש גם קטינים וגברים מעל גיל 65.

קיימים אומדנים שונים ביחס למספר אזרחי אריתריאה וסודן המתגוררים בתל אביב. לפי נתוני מרכז המחקר והמידע של הכנסת מיוני 2016,²⁰⁶ בסוף מאי 2016 התגוררו בתל אביב 16,776 אנשים שהוגדרו כ"מסתננים" (לפי נתוני רשות האוכלוסין וההגירה שנמסרו למרכז; 5,127 נוספים נרשמו כמי שמענם אינו ידוע ולא מן הנמנע שחלקם התגורר בתל אביב) או 26,000 אנשים שהוגדרו כ"מסתננים" ואנשים שהגישו בקשות

204 רשות האוכלוסין וההגירה, נתוני זרים בישראל – ינואר 2019.

205 א.ס.ף – ארגון סיוע לפליטים, "נשים מבקשות מקלט בישראל – פגיעות, מנוצלות וללא סיוע מהרשויות", מרץ 2016.

206 "שהיית מסתננים בשכונות דרום תל אביב", מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 7.6.2016.

למקלט בסוף שנת 2015 (לפי נתוני עיריית תל אביב - יפו שנמסרו לנו, יתכן כי הנתונים כוללים אזרחים זרים שהגיעו לישראל כדין והגישו בקשה למקלט). נתוני משטרת ישראל ונתוני מינהל השירותים החברתיים בעיריית תל אביב-יפו באותה שנה, העריכו שמדובר בכ-30,000 איש ואישה. לפי תגובת עיריית תל אביב - יפו לבג"ץ מפברואר 2019,²⁰⁷ בשנת 2017 התגוררו בעיר 22,167 אנשים שהוגדרו כ"מסתננים" ואנשים שהגישו בקשות מקלט.

לפי נתוני רשות האוכלוסין וההגירה מפברואר 2018, כשליש מאזרחי אריתריאה וסודן ששהו בישראל באותה עת - 13,655 איש ואישה - התגוררו בתל אביב,²⁰⁸ כאשר ההערכות הן שרובם מתגורר בשכונות האמורות. בתכנית האסטרטגית שהכין מרכז הגר ביחס לפיזור ושילוב מבקשי מקלט, הצענו כלים שיאפשרו לרבים מאותם נשים וגברים לעזוב את דרום תל אביב למקומות אחרים, בהם יוכלו לחיות באופן מכובד ומ-כבד. עם זאת, אנו מניחים שאפילו אם תכנית זו תיושם על ידי הממשלה, עדיין יישארו בדרום תל אביב יחידים ומשפחות מקרב קהילת מבקשי המקלט. לפי הערכתנו באותה תכנית, גם אם יינקטו הצעדים אותם הצענו, עדיין ימשיכו להתגורר בעיר נשים וגברים העונים להגדרת ה"מסתנן" בחוק והערכתנו היא שהם יהוו פחות מ-1.5% מכלל אוכלוסיית העיר (כ-4,000 נשים וגברים).

לזהות מדינות המוצא - אריתריאה וסודן - משמעות לגבי מעמדם של אותם אנשים, שכן עמדת רשות האוכלוסין וההגירה היא שנכון לעת הזו, לא ניתן לדרוש את חזרת אזרחי מדינות אלו למדינותיהם.²⁰⁹ עמדה זו לא עוגנה בנוהל רשמי ועל כן גם נותרה עמומה באשר לגורם שהחליט על כך, המועד בו קבע זאת, הבסיס העובדתי והמשפטי שעל בסיסו נקבע כך, והזכויות והמעמד שהחלטה זו מקנה לאנשים. מדיניות זו כונתה במשך השנים בשמות שונים בידי הרשויות, תחילה כ"הגנה זמנית" או "הגנה קולקטיבית" וכיום כ"אי הרחקה". בעבר נטען כי השבה למדינות אלו אינה אפשרית נוכח הפרת זכויות האדם בהן והחשש לשלומם של המוחזרים; כיום נטען כך ביחס לאזרחי אריתריאה, בעוד שביחס לאזרחי סודן נטען כי הדבר נובע מהיעדר יחסים דיפלומטיים בין ישראל לסודן.

207 בג"ץ 1208/19 אברהם נ' משרד הרווחה והשירותים החברתיים ואח', תגובת העירייה מיום 26.2.19.
208 הנתונים נמסרו במענה לפניית חופש מידע ממרץ 2018. יש לשים לב שבמהלך השנים חלה ירידה במספר ה"מסתננים" שנמצאים בישראל, מאחר שרבים מהם עזבו את הארץ, ולצד זאת תופעת ה"הסתננות" דרך הגבול הדרומי נפסקה. לצד זאת, רשות האוכלוסין וההגירה זימנה רבים מהם למתקן "חולות" ועם שחרורם ממנו אסרה עליהם להתגורר בתל אביב ולעבוד בה.

209 מכוח מדיניות זו שהותם של אותם אנשים מותרת בישראל, בהתאם לרישיונות ישיבה הניתנים להם כל כמה חודשים מאת רשות האוכלוסין וההגירה. חרף טענות המועלות מעת לעת בנוגע לשינוי המצב במדינות המוצא, גורמי המקצוע אצל המדינה טרם מצאו לנכון להורות על גירוש אזרחי מדינות אלו לארצותיהם.

מאז שנת 2010 מדיניות הממשלה היא למנוע הכלה של אותם אנשים, כדי להר-
תיע אחרים מלהגיע לישראל וכדי להמאס את החיים על מי שכבר נמצאים בישראל
כדי שיעזבו אותה בעצמם.²¹⁰ כלים מרכזיים להשגת מטרות אלו היה שלילת חירות,
בין באמצעות החזקה במשמורת ובין באמצעות השמה במרכז השהיה הפתוח למחצה
”חולות”, שפעל במתכונות שונות בין השנים 2013-2018; חקיקת חוק המחייב מע-
סיקים של אזרחי אריתריאה וסודן, לגרוע חמישית ממשכורתם לצורך הפקדתה בקרן
פקדון ייעודית, שתושב להם רק במועד עזיבתם את הארץ (“חוק הפקדון”); ומהלכי
הממשלה בסוף שנת 2017 ותחילת שנת 2018 לגירושם למדינות שביקשו להותיר את
זהותן חסויה (אך על פי פרסומים מדובר ברואנדה ואוגנדה). מהלכים אלו הביאו לע-
רעור הקהילות, אילצו אלפי אנשים לנטוש עבודה ובית, שהיה עליהם למצוא מחדש
לאחר שחרורם ממתקן “חולות”, ולעליה בדיווחים על מצוקה נפשית וכלכלית, רה-
טראומטיזציה, דחיקה לזנות ועוד.

ואכן, מאז 2012, אז שהו בישראל כ-62 אלף אזרחי אריתריאה וסודן, קרוב ל-30 אלף
איש עזבו אותה נכון להיום. חלקם נקלטו כפליטים במדינות אחרות בסיוע נציבות
האו”ם לפליטים; חלקם קיבלו מעמד במדינות אחרות מכוח הליכי איחודי משפחות;
חלקם יצאו לאוגנדה או לרואנדה מכוח ההסכמים עמן; וחלקם חזרו למדינות מוצאם.
עם זאת, נתוני רשות האוכלוסין וההגירה לשנת 2018 מראים כי קיימת ירידה במס-
פר העוזבים את ישראל: 3,080 בשנת 2015; 3,019 בשנת 2016; 3,128 בשנת 2017;
ו-2,426 בשנת 2018. בהינתן העובדה שחלק ניכר מהם עוזבים למדינות מערביות,
שההגירה אליהן אינה פתוחה בפני כל אדם ואינה תלויה במידת “המאסט החיים”
עליהם, ניכר כי חלה ירידה משמעותית והדרגתית מדי שנה במספר העוזבים למדינות
תיהם או למדינות של ישראל יש הסכם עמן: 1,994 בשנת 2015; 1,672 בשנת 2016;
1,233 בשנת 2017; ו-705 בשנת 2018.

מכיוון שמדיניות הממשלה התמקדה בהוצאת אותם אנשים מישראל, ולא בחלוקת
משאבים צודקת בין הרשויות השונות בארץ, הממשלה לא יצרה מדיניות כוללת שתא-
פשר מעבר של מבקשי מקלט בין ערים ושינוי הריכוז הקיים בדרום תל אביב. בשנת
2008 הודיעה המדינה על מעצרו של מבקשי מקלט שימצאו בשטח הגיאוגרפיה שבין
חדרה לגדרה (ואילת), מה שעורר ביקורת הן מצד ארגוני זכויות אדם והן מצד יישובים
אחרים שחששו מקליטת אוכלוסיה זו, והממשלה חזרה בה מההחלטה לאחר עתירה
לבג”ץ בנושא. מתקן “חולות” שנפתח בסוף שנת 2013 הוצג ככלי להוצאת אנשים
מדרום תל אביב אך מכיוון שניתן היה לאכלס בו קצת יותר מ-3,000 איש, נראה כי
לא זו הייתה מטרתו. החל מאוגוסט 2015, נאסר על אנשים ששוחררו ממתקן “חולות”

210 מערכת ישראל היום, “ישי: ‘אעשה הכל להמאס על המסתננים את השהות’”, ישראל היום (29.8.2012).

לגור או לעבוד בתל אביב ובאילת, כך שעם הזמן החלו להיווצר קהילות חדשות בערים נוספות. עם הזמן מגבלות המגורים שהוטלו על משוחררים חדשים התרחבו גם לערים אלה. מעבר לכך, לא קיימת כיום תכנית ממשלתית כוללת בנושא.

לצד רכיבי הכליאה והגירוש, שנכון להיום לא קיימים עוד, וחובת ניכוי חמישית מהשכר, על מבקשי מקלט הוטלו מגבלות נוספות וניתנו להם זכויות מעטות בלבד.²¹¹ כך, מבקשי מקלט לא יכולים לקבל רישיונות עסק; לא זכאים לרישיונות עבודה (עם זאת הממשלה התחייבה בבית המשפט העליון לא להעניש מעסיקים שיעסיקו מבקשי מקלט); לא זכאים לנקודות זיכוי בתשלום מס; מעסיקיהם חייבים בתשלום היטל בגובה 20% משכרם; לא זכאים לסיוע משפטי, סיוע בשכר דירה או קצבאות מהמוסד לביטוח לאומי (להוציא בהקשר של תאונות עבודה ולידה); לא יכולים להחזיק ברישיון נהיגה; לא זכאים לשירותי רווחה למעט במצבי סכנה (או סיכון אצל קטינים) ושירותים לקורבנות סחר ועבדות; ולא זכאים לביטוח בריאות ממלכתי ומשכך לא זכאים לשירותי קופת חולים (הגם שניתנים מענים חלקיים ומוגבלים בתחום הבריאות).²¹²

לצד זאת, ילדיהם של מבקשי מקלט זכאים לשירותי חינוך ללא קשר למעמדם ולמעמד הוריהם. בתל אביב-יפו, ילדיהם של מבקשי המקלט לומדים בעיקר בבי"ס ביאליק-רוגוזין; "הקשת" שצמוד לתיכון שבח-מופת; ובי"ס "הירדן" בשכונת התקווה. עיריית תל אביב – יפו פיתחה מסגרות לילדי מבקשי מקלט בגילאי שלושה חודשים עד שש שנים במודל המסייע לאנשי הקהילה להפעיל מסגרות לילדים על-פי סטנדרטים ישראליים, נוכח הקושי של הורים למצוא לילדיהם מסגרת בטוחה ובהישג ידם.

ברמה המקומית, מבקשי מקלט זכאים לכלל השירותים העירוניים, במגבלות הנזכרות לעיל הנובעות ממדיניות הממשלה (למשל בתחום רישוי עסקים ושירותי רווחה). התכנית האסטרטגית לתל-אביב-יפו (חזון העיר, דצמבר 2017), מונה בסעיף 2.3.5 "קידום פעולות לשילוב חברתי, תרבותי ותעסוקתי של אוכלוסיות ייחודיות... העירייה תעודד שילוב רב תחומי של בעלי מוגבלויות שונות, מהגרי עבודה ומבקשי מקלט בכל תחומי החיים העירוניים". פעולות לשילוב מבקשי המקלט ופתיחת שירותים בפניהם

211 לסקירה מלאה ומפורטת של השירותים הניתנים למבקשי מקלט לצד המגבלות המוטלות עליהם ולשירותים החסומים בפניהם, ר' "מדריך לקליטה ולשילוב מבקשי מקלט", דצמבר 2018, שפרסמו מספר ארגונים המסייעים למבקשי המקלט. ניתן למצוא בכתובת:

<https://hotline.org.il/wp-content/uploads/2018/12/Heb-WEB-Municipalities-Doc-2018-1.pdf>

212 מבקשי מקלט יכולים לקבל שירותי מיון ראשוני במרפאת טרם שבתחנה החדשה בתל אביב וכן טיפול במרפאה למחלות מין של משרד הבריאות בתחנה המרכזית. מרפאת ג.ש.ר של משרד הבריאות, שפועלת גם היא בתל אביב, מספקת טיפול בתחום בריאות הנפש למספר מוגבל של זרים. משרד הבריאות מפעיל שירותי ביטוח מוזלים לקטינים חסרי מעמד באמצעות קופת חולים מאוחדת; ושירותי מעקב היריון בסיסי וחיסונים לילדים ניתנים במסגרת טיפות חלב. בתי החולים מחויבים לספק טיפול רפואי חירומי גם בהיעדר ביטוח, הגם שבמצב זה מבקשי המקלט צוברים חובות בבתי החולים. .

יוצרות לא פעם מתיחות וגוררות ביקורת מצד תושבים המתנגדים לביסוס הקהילה הזרה בעירם.

להגעתם של מבקשי המקלט לשכונות דרום תל אביב קדמה הזנחה רבת שנים של שכונות אלו, כמתואר בפרקים הקודמים, שאפשרה יצירת מלאי דיור זול להשכרה לצד הרתעת שוכרים ישראלים פוטנציאליים. כאמור בפרק הסוקר את היסטוריית השכונות, מאז שנות ה-90 התגוררו בשכונות מהגרי עבודה שהגיעו לישראל ברישיון עבודה, זמן רב בטרם החלו להגיע לישראל מבקשי המקלט. עם זאת, להגעתם של מבקשי המקלט לשכונות דרום תל אביב והתרכזותם בהן הייתה השפעה גדולה על השכונות במספר אופנים: הכבדה משמעותית על התשתיות הפיזיות והחברתיות הדלות ממילא, נוכח הגעתם הכמעט פתאומי של עשרות אלפי אנשים לשכונות; שינוי המרקם הקהילתי והאופי התרבותי בשכונות, שאופיינו בצביון יהודי-מסורתי (בשכונת נווה שאנן נראה כי כיום רוב התושבים והתושבות אינם ישראלים); ואבדן תחושת הבטחון, בעיקר בקרב נשים וקשישים. בהקשר זה נזכיר, כי ביום 23.7.2018 קיבלה הממשלה את החלטה 4023 בדבר הקצאת משאבים לביצוע תכנית חברתית-קהילתית באזורים בהם שיעור גבוה של מבקשי מקלט. התקציב, שהועמד על 30 מיליון ש"ח בפריסה על פני השנים 2018-2020 (מהם 14.7 לתל אביב), אמור להיות מושקע בתכנית שתכלול שיקום וקידום כלכלי-חברתי של משפחות נזקקות ומשפחות המטופלות ע"י שירותי הרווחה, תגבור חינוך ותגבור שירותי בריאות בקהילה, בדגש על בני נוער והגיל הרך. נכון למועד כתיבת מסמך זה, הכסף טרם הועבר ליעדו.

ניתן להניח כי חלק גדול מהתופעות המתוארות לעיל מועצם כתוצאה ממדיניות הממשלה המבקשת "לעודד" את מבקשי המקלט לצאת את ישראל. לצמצום והגבלת מקורות הכנסתם של אותם אנשים השלכה ישירה על רמת חייהם; תלותם בקהילתם שבדרום תל אביב ובארגוני סיוע לשם קיומם; תנאי מחיה ויכולתם להעניק לילדיהם מסגרות בהם יזכו להשגחה וחינוך; ועוד. להדרתם משירותי הרווחה, הבריאות ובריאות הנפש, השלכה על יכולתה של המדינה לאתר מצוקה ולהתערב עוד בטרם יצירת משבר, למנוע תופעות של דרות רחוב, זנות והתמכרות, וכן להעניק טיפול לחולים ולפגועי נפש. ניתן לשער שגם לבחירה לטעת בנשים וגברים אלו תחושת ארעיות וזרות מתמדת, יש השלכה על יצירתה של קהילה נפרדת ועל היווצרות מתחים וכעסים בין האוכלוסיות השונות.

לצד זאת, ניתן להניח שהגם ששינוי מדיניות בנושאים אלו עשוי להביא לשיפור ברמת ואיכות החיים של מבקשי המקלט ושכניהם, הוא לא יחולל שינוי קיצוני ברמות ההכנסה של חלק ניכר מהם. נגישותם לשוק העבודה, הנעשית בחסות מדיניות הממשלה שלא

להעניש את מעסיקיהם, מוגבלת גם בשל אלמנטים נוספים כגון הבדלי שפה, היעדר הכשרה מקצועית רלוונטית לצד היעדר נגישות כלכלית ללימודים גבוהים, וארעיות המעמד שעשויה להרתיע מעסיקים. גם היכולת להקים עסקים חורגת מקיומם של איסורים משפטיים וכרוכה בהקצאת משאבים מצד בעל העסק. מדובר באוכלוסייה ללא גב כלכלי שמלכתחילה נמצאת בנקודת פתיחה חלשה יותר, אשר רבים מבנותיה ובניה חוו משבר הגירה, רדיפה וטראומות. כמובן זה, נראה כי שינוי מדיניות ביחס לאוכלוסייה זו יצטרך להיות מלווה בהשקעה מאסיבית בשירותים הניתנים להם, השקעה שנראה שממילא צריך שתעשה במקביל גם ביחס לאוכלוסייה הישראלית המתגוררת במקום.

'עובדים זרים'

לפי נתוני רשות האוכלוסין וההגירה לשנת 2018, בישראל שהו באותה עת 98,214 'עובדים זרים' – אזרחים זרים שניתן להם רישיון לעבוד בישראל והם עובדים אצל מי שניתן לו רישיון להעסיק 'עובד זר'.²¹³ לפי נתונים אלו, כ-55 אלף מהם מועסקים בתחום הסייעוד; כ-22 אלף בחקלאות; כ-14 אלף בבניין; וקרוב ל-6 אלף מוגדרים כ"עובדים מומחים". נתונים אלו לא כוללים ילדים שנולדו בישראל ומצויים פה כיום ללא מעמד.

נתוני הרשות לא כוללים התפלגות גיאוגרפית, אולם ניתן להניח כי מכיוון שתחומי העיסוק האמורים הם כלל-ארציים, 'עובדים זרים' אינם מתגוררים בהכרח באיזור המרכז, לפחות במשך רוב ימות השבוע (בתחום הסייעוד העובד מתגורר עם מעסיקו; העיסוק בחקלאות הוא על פי רוב באזורים מרוחקים מתל אביב). עם זאת, ההשערה היא שבסופי השבוע עובדים רבים מגיעים לתל אביב ולערים נוספות בבחינת "ערי סוף שבוע".

לצד עובדים אלו, נמצאים בישראל גם כמה אלפים של עובדים שרישיון העבודה שלהם פקע והם נותרו בישראל שלא כדין. הסיבה לפקיעת הרישיון משתנה ממקרה למקרה, אולם בקרב ארגונים העובדים עם אוכלוסיה זו נמסר שבחלק ניכר מהמקרים מדובר באובדן הרישיון עקב לידה, יצירת קשרי זוגיות עם 'עובד זר' אחר או מעבר בין מעסיקים שלא בהתאם לכללי ההיתר – בניגוד לנהלי ומדיניות רשות האוכלוסין וההגירה. חלק מעובדים אלו קיבלו (יחד עם ילדיהם) מעמד במסגרת החלטות הממשלה מהשנים 2006 ו-2010 בעניין 'ילדי העובדים הזרים', אשר הסדירו את מעמדם של משפחות שבאותן שנים עמדו בתנאים מסוימים. לפי נתוני רשות האוכלוסין וההגירה מיום 31.12.18, בישראל שוהים 16,230 'עובדים זרים' שלא כדין, רובם עבדו בתחום

213 רשות האוכלוסין וההגירה, נתוני זרים בישראל – ינואר 2019.

הסיעוד לפני פקיעת ההיתר (מספר זה אינו כולל, על פניו, ילדים שנולדו לאותם עובדים; בהיעדר נתונים ברורים ניתן להניח כי מדובר באלפי ילדים החיים בישראל ללא מעמד). כאמור, נתוני רשות האוכלוסין וההגירה לא כוללים נתונים אודות התפלגות גיאוגרפית, אולם ההשערה היא שחלק ניכר מאותם עובדים מתגורר בתל-אביב, ובאופן ספציפי בשכונות האמורות.

יש לציין כי לפי נתוני רשות האוכלוסין וההגירה האמורים, בישראל שוהים גם 66,700 אזרחים זרים שהגיעו לישראל באמצעות אשרות תייר ונותרו לשהות בה ללא רישיון. בשנים האחרונות, דיווחה רשות האוכלוסין וההגירה על עליה במספר האזרחים הזרים המגיעים לישראל באמצעות אשרות תייר ומגוישים בה בקשות למקלט מדיני, בעיקר מאוקראינה וגיאורגיה.²¹⁴ נתוני רשות האוכלוסין וההגירה לא כוללים נתונים אודות התפלגות גיאוגרפית, אולם גם בהקשר זה ההשערה היא שחלק ניכר מאותם אנשים מתגורר בתל-אביב, ובאופן ספציפי בשכונות האמורות.

לפי נתוני עיריית תל אביב - יפו, כפי שנמסרו למרכז המחקר והמידע של הכנסת בשנת 2016,²¹⁵ בשנת 2015 שהו בתל אביב 5,000 'עובדים זרים' ברישיון שעבדו בתחום הסיעוד; 17,000 'עובדים זרים' שאשרתם פגה או תיירים שאשרתם פגה; ועוד מספר לא ידוע אך משמעותי של אזרחים זרים שמגיע לעיר בסופי השבוע. לפי נתוני העירייה כפי שהוצגו בתגובתה לבג"ץ בפברואר 2019, בשנת 2017 התגוררו בתל אביב 5,235 עובדים זרים בעלי אשרה ועוד 15,075 עובדים ותיירים שאשרתם פגה.²¹⁶ לא ידוע מהי ההתפלגות הגיאוגרפית של אוכלוסיה זו בין השכונות השונות של העיר, אולם ההערכה הרווחת היא שרובם מתגוררים בשכונות האמורות.

המלצות:

ההמלצות שלהלן נוגעות בלב מדיניות ההגירה של מדינת ישראל בעשור האחרון, ביחס לאוכלוסיית מבקשי המקלט. אנו מודעות לכך שהמלצות אלו חורגות אם כן מעניינן של שכונות דרום תל אביב אולם נוכח ההשפעה של מדיניות ההגירה של שכונות אלו אנו סבורות שלא ניתן לנתק בין השניים ויש לבחון שינוי של מדיניות הממשלה בנושא מבקשי המקלט. לצד זאת, אנו סבורות שיש גם לנקוט צעדים ברמה המקומית, בהנחה שללא קשר למדיניות הממשלתית שתבחר, מספר מסוים של מבקשי מקלט ימשיכו להתגורר בדרום תל אביב באופן חוקי, ועל כן יש לגבש מדיניות שתאפשר מתן מענה לצרכיהם.

214 נתוני רשות האוכלוסין וההגירה במסגרת הודעת המדינה מיום 28.11.18 בבג"ץ 2293/17 גרסגהר נ' כנסת ישראל.

215 מרכז המחקר והמידע של הכנסת, ה"ש 206 לעיל.

216 תגובת העירייה לבג"ץ 1208/19 אברהם נ' משרד הרווחה והשירותים החברתיים ואח', ה"ש 207 לעיל.

מדיניות ממשלתית

מדיניות הממשלה "לעודד" אזרחי אריתריאה וסודן לעזוב את ישראל על ידי 'המאסת חייהם', פוגעת בהם ובשכניהם הישראליים כאחד. מעבר לפן המוסרי שבפגיעה במי שנמצא ראוי להגנה בינלאומית מפני גירוש לארצו, מטרת המדיניות – יציאה מאסיבית מישראל של אזרחי אריתריאה וסודן – אינה מושגת, על רקע הירידה המתמשכת במספר היוצאים מדי שנה. תוצאתה של המדיניות האמורה היא אך הגדלת המצוקה של מבקשי המקלט ושכניהם. אנו מציעות לזנוח מדיניות זו ולאמץ תחתיה מספר צעדים שיאפשרו לאוכלוסייה זו להתקיים בכבוד ולשגשג באופן שייטיב עמה ועם השכונות בהן הם מתגוררים, ואף יאפשרו להם לעזוב את דרום תל אביב לשכונות ויישובים מבוססים יותר:

- לחדול מלנקוט אמצעים להדרת מבקשי מקלט משוק העבודה ולפגיעה בהכנסתם.
- להעניק למבקשי מקלט ביטוח רפואי שאינו תלוי בהעסקה ובקיום חובות המעסיק בנושא לפי דין.
- להעניק שירותי רווחה למבקשי מקלט גם במקרים שאינם נופלים בגדר מצבי סיכון או סכנה, תוך תקצוב מתאים של הרשויות המקומיות בהן מתגוררים מבקשי מקלט רבים.
- להעניק רשת ביטחון סוציאלית למבקשי מקלט שאינם מסוגלים לעבוד.
- לאפשר למבקשי מקלט סיוע משפטי בתחומים בהם ניתן כיום סיוע משפטי לתושבי ישראל בהתאם למבחנים הקיימים באגף לסיוע משפטי של משרד המשפטים.
- לנקוט במדיניות ארצית שתעודד קליטת מבקשי מקלט ביישובים ושכונות מחתך סוציו-אקונומי גבוה יחסית, למשל על דרך התאמת מוסדות חינוך ורווחה בערים לקליטת מבקשי מקלט, מתן הקלות למבקשי מקלט שיבחרו לעבוד ולהתגורר ביישובים ושכונות אחרות וכד'. בהקשר זה נפנה לתכנית לפיזור ושילוב מבקשי מקלט שפרסמנו בשנת 2018, ולהמלצותינו שם.

ברמה המקומית

כאמור, אנו סבורות שללא קשר למדיניות הממשלתית שתבחר, בין שמדובר בהמשך "עידוד" דחיקתם של מבקשי מקלט אל מחוץ לישראל ובין אם מדובר במדיניות של מתן זכויות ותמריצים לפיזור, חלק גדול ממבקשי המקלט ימשיכו להתגורר בתל אביב מסיבות שונות. מאחר שמדובר באוכלוסייה מוחלשת (קל וחומר תחת המדיניות הנוכחית, במסגרתה מבקשי המקלט מודרים מרוב מערכות התמיכה הקיימות) יש צורך בסיוע ממשלתי ליישובים האמורים:

- 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.

- בהמשך להמלצות לעיל בנוגע למדיניות הממשלה ביחס למבקשי המקלט, יש להרחיב את התמיכה הניתנת ליישובים בהם מתגוררים מבקשי המקלט.

לצד זאת, אנו סבורות כי על עיריית תל אביב – יפו להכיר 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. כך למשל, בתכנון מרחבי של שטחים המיועדים לצרכי ציבור, יש לקחת בחשבון את הצורך של האוכלוסייה הזרה בשירותי דת; ובתחום הדיור ניתן לחשוב על פתרונות מתחום הדיור השיתופי ו/או הקמת מעונות עובדים ועוד, בשים לב לכך שמדובר בעובדים המחזיקים ברישיון ישיבה בישראל ושלרוב מדובר ברווקים ללא ילדים שמבקשים לחלוק דירה יחד, תוך פיזורם באופן שווה בין חלקי העיר

לבסוף, מוצע להבטיח את המשך הפעילות של יחידת מסיל"ה והגדלת התקציב העירוני הניתן על מנת להרחיב את מנעד השירותים הניתנים במסגרתו והאוכלוסיות המשתמשות בהם (היום מתמקד הטיפול הניתן על ידי מסיל"ה באוכלוסיות בסיכון). מסיל"ה יכולה לשמש כ'שלוחה עירונית' המסוגלת לבצע גישור שפתי ותרבותי של שירותים עירוניים הניתנים במסגרות אחרות המצויות היום מחוץ להישג ידם של חברי הקהילה הזרה. בתוך כך יש להנגיש שירותים עירוניים למבקשי מקלט כגון תרגום לטיגרית, לערבית ולפיליפינית של הודעות עירוניות רלוונטיות ואפליקציית 106 והצבת דוברי שפות אלו במוקד העירוני, קיום מפגשים עיתיים בין נציגות של אגפי העירייה – בפרט אגף סל"ע – לאוכלוסייה הזרה וכיוב'.

סיכום

בתכנית המוצעת כאן ביקשנו להציב בקדמת הבמה סוגיות פיזיות וחברתיות שצריכות לדעתנו להנחות את הפיתוח בשלוש שכונות בדרום תל אביב – שפירא, נווה שאנן ושכונת התקווה.

התכנית מציגה קשת של נושאים, כולם עלו במפגשים עם תושבים ותושבות ופעילים ופעילות בשכונות. במרכזה האתגרים הכרוכים ברצון לפתח אזור שסבל מהזנחה ממושכת, מבלי לפגוע בזהותו ומבלי להביא לדחיקת האוכלוסייה המתגוררת בו. חלק מהסוגיות הנידונות במסמך זה קשורות במדיניות ממשלתית, בתהליכים כלל ארציים או מצריכות התייחסות כלל-מערכתית וחשיבה מחודשת על כלים להתמודד עמן. סוגיות אחרות הן מקומיות ומצריכות חשיבה והתייחסות ברמה המוניציפאלית.

העבודה שנעשתה במסגרת התכנית מכסה עולמות תוכן רבים ושונים, שבכל אחד מהם ניתן בוודאי להעמיק, לחקור ולהתדיין. במובן זה, התכנית אינה מבקשת להציג פתרונות מוחלטים ומהירים, אלא להוות צעד ראשון בדרך לחשיבה כוללת מרחבית וחברתית על השכונות האמורות – שעל אף השוני הגדול ביניהן, יש להן הרבה מן המשותף. אנו מעודדים את הגורמים הרלוונטיים להמשיך ולהעמיק את הידע הקיים לגבי הצרכים הקיימים בשכונות אלו ולגבי הצרכים שצפוי שיהיה צורך להידרש אליהם בשנים הקרובות, כמו גם לגבי המענים האפשריים.

בחלק מהתחומים שנסקרו בתכנית, ניכר כי עיריית תל אביב – יפו ומשרדי ממשלה שונים פועלים לשיפור ולפתרון הבעיות הקיימות בהן, גם אם הדבר טרם הוליד מענה מספק. מטבע הדברים מדובר בסוגיות מורכבות הכרוכות בהיבטים משפטיים, תקציביים, בירוקרטיים ועוד. בהתאם, גם ההמלצות שגיבשנו מציעות להשתמש בכלים התכנוניים והחוקיים הקיימים כדי להתוות כיוון למדיניות. תחומים אחרים מצריכים לדעתנו הכרעות פוליטיות הכרוכות בהתמודדות עם המורכבות, מתוך ההנחה שהבעיות הקיימות לא יפתרו באמצעות במילות קסם כגון "פיתוח" או "פיזור".

אנו מקווים שתכנית זו תאפשר למקבלי ההחלטות להתייחס למרחב המכונה "דרום תל אביב" כאל אזור שכל תושביו יכולים וזכאים לחיות בו בגאווה ובכטחון; לקיים בו חיי קהילה עשירים; ולחוש בו רצויים ושווים ביחס למרחב העירוני הכללי.

נספחים



נספח א

דוגמה לנספח דיור חברתי וכלים למניעת דחיקה

נספח 'דיור חברתי וכלים למניעת דחיקה' נועד לאפשר לתכנית המוגשת להציג בצורה מרוכזת וממוקדת את הצעדים הננקטים במסגרתה על מנת להגדיל את ההיצע של דיור חברתי בשכונה ועל מנת למנוע דחיקה של אוכלוסייה ותיקה ופגיעה מהאזור המתוכנן.

דוגמה לנספח כזה מצויה במסמך המדיניות שהכינה עיריית תל אביב ביחס לשכונת נווה עופר (מרכז הגר היה שותף לצוות התכנון של המסמך) ואנו מצרפים את תוכנו כאן כנספח לדוגמה.¹ מוצע כי נספח זה יחייב את מגיש התכנית, לכל הפחות, לספק נתונים ו/או להשיב על שאלות ביחס להיבטים הבאים:

1. דיור ציבורי: מס' יחידות הדיור המשמשות כדיור ציבורי במצב הקיים ובמצב המוצע. במידה ולא מוצעת תוספת של יחידות לדיור ציבורי, תצרף החברה המנהלת חוות דעת מטעמה המנמקת מדוע במקרה זה אין צורך ו/או היתכנות לתוספת מסוג זה. במידת האפשר, יינתן מידע בסיסי אודות הדירות המוצעות כדיור ציבורי במסגרת התכנית: גודל הדירות, מיקומן במבנה ועוד.
2. שכירות פרטית ודיור בהישג יד: מספר יחידות הדיור המושכרות במצב הקיים ומספר יחידות הדיור המוצעות כיחידות דיור בהישג יד במצב המוצע. במידה ומוצעות יחידות לדיור בהישג יד, יינתן מידע בסיסי אודות יחידות אלה לרבות גודל הדירות, מיקומן במבנה ועוד. כמו כן, תוצג הערכה של דמי השכירות במחיר שוק ודמי השכירות שיוצעו במסגרת דיור בהישג יד תוך התייחסות לאוכלוסיית היעד אליה מכוונות דירות אלה.
3. אוכלוסייה בגיל זקנה:
 - א. שיעור בני +65 בכל בניין ובחלוקה לתתי-קבוצות של זקנה (65-75, 75-85, 85+).
 - ב. פירוט האמצעים שננקטו על מנת לייצר דירות מותאמות לצרכי הזקנים והזקנות הקיימים במתחם ובכלל זה האם מוצעות דירות עם התאמות לבעלי מוגבלויות ו/או דיוריות ו/או דירות קטנות ו/או דיור מוגן בתכנית המוצעת.
 - ג. כיצד באים לידי ביטוי עקרונות תכנון הנגזרים מהתפיסה של עיר ידידותית גיל בתכנית המוצעת? האם הוכן נספח תחבורה ציבורית? האם ישנן הנחיות עיצוב הלוקחות בחשבון את הצרכים האוכלוסייה בגיל הזקנה?
4. בעלי הכנסה נמוכה: צוותי התכנון יעודדו תכניות להתחדשות עירונית להציע תמורות מגוונות, לרבות מתן תמורה כספית כחלף הרחבת שטח הדירה ו/או יצירת

1 ר' ה"ש 84 לעיל, עמוד 89.

יחידת דיור נלווית, ויבקשו מיוזמי התכנית לציין האם וכיצד במסגרת התכנית המקודמת ניתנות תמורות המותאמות לצרכיהם של בעלי הכנסה נמוכה במתחם. פרטים אלו יוצגו במסגרת הנספח.

5. בעלי מוגבלויות: האם התכנית מציעה מענה מיוחד לצרכים של בעלי מוגבלויות? האם וכיצד מענים אלו באים לידי ביטוי בתכנית המוצעת?

6. דירות קטנות מאוד: שיעור של יחידות דיור קטנות מאוד (עד 50 מ"ר, 1-2 חדרים) בתכנית המוצעת.

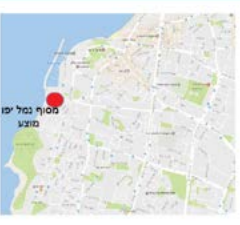
7. תכנון מוטה תחזוקה בת קיימא: אילו עקרונות תכנוניים ואמצעים התכנית מאמצת על מנת להפחית את עלויות התחזוקה השוטפות וארוכות הטווח של המבנה והשטחים המשותפים הסמוכים אליו.

8. מתן סיוע לדיירים ממשיכים במימון עלויות תחזוקה: האם וכיצד התכנית מאפשרת לדיירים ממשיכים לעמוד בהוצאות הכרוכות בתחזוקה שוטפת וארוכת טווח.

ברשימה זו אין כדי לכסות את כל ההיבטים החברתיים הרלוונטיים לבחינה בעת הפקדה ואישור של תכנית חדשה, ואין באמור כאן כדי לגרוע מסמכותה של הוועדה המקומית ו/או הרשות המקומית לדרוש לערוך מיפוי חברתי ו/או תסקיר חברתי במסגרת הליך התכנון. מיפוי ו/או תסקיר חברתי יכול רק לתרום לעיבוי והשלמת המידע שיוצג במסגרת נספח זה.

נספח ב

הצעה לקידום מסופי אוטובוסים לטווח הקצר והבינוני של ארגון '15 דקות'

מטרות ויעדי ההצעה 1. תגבור שירות קיים 2. תוספת שירות	הצעה לקידום מסופי אוטובוסים לטווח הקצר והבינוני 										
מיקום אפשרי – חניון גני יהושע  • חניון קיים – וכן ביצוע נמוך • רחב ברוב שעות היום – שימוש מקסימלי בשטח • קרבה למסוף רידנינג – אפשרות להארכת מניימליות של קווים מדרום המניעים למסוף רידנינג, בנוסף תגבור לרידינג בזמן חניבות על החרבה. • קרוב לרכבת אוניברסיטה – תוספת שירות. • מאפשר חגשה באוטובוס של מוקדי פנאי – גני יהושע, לונה טארק תל אביב, מינידון וכו'.	מתודולוגיה <table border="1"> <thead> <tr> <th>תועלת</th><th>עיקרון תכנון</th></tr> </thead> <tbody> <tr> <td>זמן הקמה מהיר – צבע והסדרות גיאומטריות קלות מאפשר תגבור תדירות של קווים קיימים ללא תוספת משמעותית של תשומות</td><td>חניונים קיימים</td></tr> <tr> <td>הזדמנות להוספת שירות חדש</td><td>קרבה למסופים קיימים</td></tr> <tr> <td>מאפשרים הגדלת שירות למוקדי פנאי/לרוב לא נלקח בחשבון/ עדיפות נמוכה בתכנון קווי אוטובוס (ניצול מקסימלי של שטח – מלאים בערב ובסופשים בלבד – שימוש בשעות היום כמסוף ובערב/סופש כחניון</td><td>קרבה לאזורים בהן יש מחסור בשירות קיים (לדוגמא יפו)</td></tr> <tr> <td></td><td>עדיפות לחניונים של מוקדי ביזס ופנאי</td></tr> </tbody> </table>	תועלת	עיקרון תכנון	זמן הקמה מהיר – צבע והסדרות גיאומטריות קלות מאפשר תגבור תדירות של קווים קיימים ללא תוספת משמעותית של תשומות	חניונים קיימים	הזדמנות להוספת שירות חדש	קרבה למסופים קיימים	מאפשרים הגדלת שירות למוקדי פנאי/לרוב לא נלקח בחשבון/ עדיפות נמוכה בתכנון קווי אוטובוס (ניצול מקסימלי של שטח – מלאים בערב ובסופשים בלבד – שימוש בשעות היום כמסוף ובערב/סופש כחניון	קרבה לאזורים בהן יש מחסור בשירות קיים (לדוגמא יפו)		עדיפות לחניונים של מוקדי ביזס ופנאי
תועלת	עיקרון תכנון										
זמן הקמה מהיר – צבע והסדרות גיאומטריות קלות מאפשר תגבור תדירות של קווים קיימים ללא תוספת משמעותית של תשומות	חניונים קיימים										
הזדמנות להוספת שירות חדש	קרבה למסופים קיימים										
מאפשרים הגדלת שירות למוקדי פנאי/לרוב לא נלקח בחשבון/ עדיפות נמוכה בתכנון קווי אוטובוס (ניצול מקסימלי של שטח – מלאים בערב ובסופשים בלבד – שימוש בשעות היום כמסוף ובערב/סופש כחניון	קרבה לאזורים בהן יש מחסור בשירות קיים (לדוגמא יפו)										
	עדיפות לחניונים של מוקדי ביזס ופנאי										
מיקום אפשרי – חניון גני יהושע 	מיקום אפשרי – חניון גני יהושע 										
מיקום אפשרי – חניון נמל יפו 	מיקום אפשרי – חניון נמל יפו  • חניון נמל יפו • חניון קיים – וכן ביצוע נמוך • רחב ברוב שעות היום – שימוש מקסימלי בשטח • ממוקם בינו – מאפשר תוספת שירות • מאפשר חגשה באוטובוס של מוקדי פנאי – נמל יפו ופארק מדרון יפו										

מיקום אפשרי - חניון היכל קבוצת שלמה



- חניון היכל קבוצת שלמה
- רחוב ברוב שעות חיום – שימוש מקסימלי בשטח
- קרבת למסוף רידנינג – אפשרות להארכת מינימום של קוויים מדרום המגיעים למסוף רידנינג, בנוסף הנגוד לרידנינג בזמן העבודות על ההרחבה.
- קרוב לרכבת אוניברסיטה – תוספת שירות.
- מאפשר הגעה באוטובוס של מוקדי פנאי – גני ירושלים, לונה פארק תל אביב, מימדיון וכו'.

מיקום אפשרי - חניון נמל יפו



מיקום אפשרי - חניון תל ברוך



- חניון תל ברוך
- רחוב למסוף אווירי תל – אפשרות לתגבור קוויים
- מאפשר הגעה באוטובוס לחומי הים הצפוניים והשכונות הצפוניות

מיקום אפשרי - חניון היכל קבוצת שלמה



מיקום אפשרי - חניון תל ברוך



מיקום אפשרי - חניון תל ברוך



סיכום

- ברחבי העיר קיימים חניונים העומדים ריקים רוב שעות היום, והם יכולים לחוות פתרון מצויץ למצוקת המסופים.
- ניתן להשמישם כמסופים בשעות היום וחניונים בשעות הלילה וסופי שבוע.
- המסופים האפשרי הנבחרת תדירות של קוויים קיימים וכן הרחבת שירות באזורים כמו יפו בהם יש מחסור משמעותי בשירות.
- קירבה למוקדי פנאי וביילוי כמו חוף הים וגני ירושלים ישפרו נגישות התעעה לאזורים אלה בתחבורה ציבורית.

נספח ג

רשימת מרואיינות ומרואיינים

עשרות תושבות ותושבי דרום תל אביב שהשתתפו במפגשי שיתוף הציבור

1. אבנר כבל, 'צעד ראשון'
2. אדר ירון זלניק, משרד רם אייזנברג
3. איריס שוורץ, עמותת המכללה
4. אמה בביוב, עמותת הפרדס
5. אסתי שמואלי וסנדרה ניצן, עמותת יזהר
6. עו"ד גיל גן מור, האגודה לזכויות האזרח
7. דוד אגייב, פרויקט לופט
8. דימה שטיינברג וטום דהרי האגף על הפיקוח על הבניה, עיריית תל אביב - יפו יפו
9. הדס צור, המעבדה לעיצוב עירוני אוניברסיטת תל אביב
10. חגי ברוש וסוזאן בן - עזרא, הרשות למאבק באליומות, בסמים ובאלכוהול
11. חיים גורן, חבר מועצת העיר תל אביב יפו
12. עו"ס יעל גור, מרפאת לוינסקי
13. פרופ' ישי בלנק, הפקולטה למשפטים באוניברסיטת תל אביב
14. לינור אברג'יל, ארגון טרנסיות ישראל
15. מאיה ריפטן, מנהלת תחנה לחלוקת מתדון, האגודה לבריאות הציבור
16. מור גלבווע, אקטיביסט
17. מיטל כהן, פורום דיור ציבורי
18. עברי באומגרטן, אקטיביסט וחבר ועד נווה שאנן
19. עו"ד צבי שוב
20. עדן שושני, מרכז צעירים ורדיאל 17
21. עלמה שירן, מנהלת אגף קהילה דרום בעיריית תל אביב - יפו
22. ריקי כהן בנלולו, לא נחמדות לא נחמדים ופורום דיור ציבורי
23. רעות גיא, עמותת עלם
24. שירן פרץ, עזרא וביצרון
25. ד"ר שמוליק שיינטוך, בית הספר לעבודה סוציאלית במכללה האקדמית ספיר.
26. אדר' שרון רוטברד