

פרק ב' | המטרות והיעדים

מטרת העל:

חידוש ושיפור הדרגתי של המתחם על ידי שילוב ברקמה החברתית, הכלכלית והפיזית של העיר. מיתון קונפליקטים, הסדרה וצמצום של מטרדים וכיבתיים, מינוף כלכלי, חברתי ופיזי.

היעדים:
היעדים סודרו על פי נושאים מרכזיים, שלכל אחד מהם "מטרות מסגרת":

4. היבוש

שייכות - חיזוק תחושת השייכות של התושבים וסיפוק צרכים קהילתיים כמו חינוך, תרבות, חברה. **נראות** - פיתוח לגיטימיות ונראות לאוכלוסיות המתחם על ידי יצירת תדמית נאותה וגאווה מקומית.

שיתוף - ייצוג של אוכלוסיית המתחם ושיתופה ביזמות של מגורים ועסקים.

זהות - יצירת זהות ברורה של המתחם ושל חלקיו.

2. טיוב

סביבה - יצירת סביבת מגורים ועסקים אטרקטיבית - נקייה, שקטה ובטוחה.

מרחב - פיתוח המרחב הציבורי - דהיינו, רחובות, כיכרות, גנים ומסודות.

תמהיל - פיתוח תמהיל מגוון ומאוזן של תפקודים התואם את מטרת העל, והבטחת שילוב ותמיכה הדדית בין השימושים, בחתכי מקום וזמן שונים.

רמת דיוור - מניעת צפיפות מגורים הגורמת לרמת דיוור נחותה ולכשלי תשתית.

ביטחון - חיזוק תחושת הביטחון של הוהדים במתחם.

3. שילוב

רציפות - יצירת רקמה עירונית, חברתית וכלכלית רציפה ואיחוי התפרים עם הרקמה הסובבת.

כנישות - שימור ופיתוח הנגישות והניידות, גם להולכי רגל, למוגבלים ולרוכבי אופניים. שימת דגש על תחבורה ציבורית.

4. מינוף

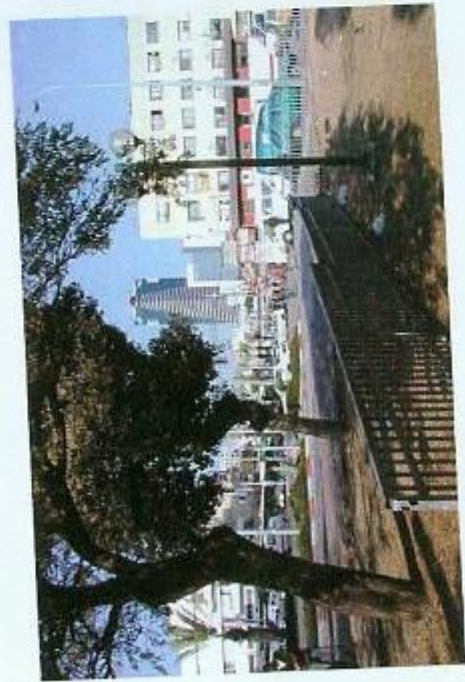
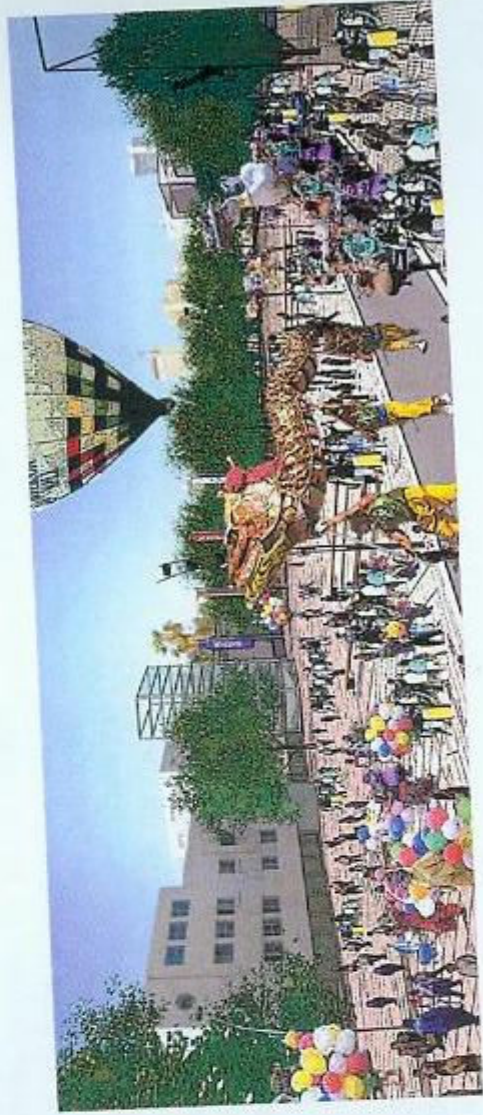
עומנים - פיתוח עוגני שינוי באמצעות פרויקטים מובילים, בעלי השפעה מכריעה.

צמיחה - הגדלת התוצר המיוצר באזור, לרווחת תושביו.

השבחה - שיפור הערך הכלכלי של נכסי הנדל"ן, שיביא לעלייה הדרגתית במחירי הקרקע.

שותפות - שילוב יוזמות ופעילות של הסקטור הציבורי עם הסקטור הפרטי ועם בעלי עסקים, בשדרוג המתחם.

בסיס - הגדלת בסיס המס העירוני בטווח הארוך, כמינוף לקיום רמת הפיתוח ורמת התחזוקה הנדרשות.



פרק ג' | הגישה המומלצת

1. מדוע חשוב לפתח את האזור של מתחם התחנות?

4.1 על השולחן העירוני מונחות המלצות למתן עדיפות, לכל אחד מאזורי העיר כמעט קביעת סדר העדיפויות, ובצדו סדר הקדימויות, אינה בתחום התוכנית האסטרטגית הזאת. עם זאת, מקומו של האזור המדובר בתודעה, בתדמית ובכלכלה העירוניים, מצדיק העדפה ברורה, מכמה סיבות חשובות:

א. המתחם, במצבו הירוד, מהווה נטל על העיר, פוגע בתדמיתה ומקרין רושם על סביבתו.
ב. למתחם יש פוטנציאל עצום להיות מוקד לגאווה, לשמשו כלכלי בעסקים ובתיירות, ולחזרה של מגורים לתחומן.

ג. המתחם הוא חלקן ראווה עירוני מרכזי, לרבים מהמבקרים והעוברים בו.

4.2 עם זאת, יודגש כי חלק גדול מהפעולות שתכנית

זו ממליצה עליהן, מבוצעות ממילא, באורח שוטף, במתחם ובסביבתו, יש רק למקד ולתמוך אותן ברזח החזון המוצג כאן. דוגמאות מובהקות לכך הן תהליכי הידידוש של רחובות ותשתיות אחרות שהגיע זמנן, אכיפה עירונית ופעולות תכנון ובקרת תכנון שוטפות, שמתבצעות במימל ההנדסה. במקביל, מתוכננות ומתבצעות יוזמות ציבוריות (תחבורה, נ"ע, נח"א, מינהלי העירייה ועוד), או יוזמות פרטיות של בעלי נכסים ובעלי עניין אחרים באזור. כדאי ואפשרי שכל זה ייעשה תוך התמקדות במגמות שקובעת התכנית האסטרטגית.

4.3 חלק גדול מהפעילויות המומלצות איננו כרוך בהשקעת משאבים כבדים. למשל: פעולות תכנון,

שיווק ותחזוקה שוטפת בנושאים כמו פינוי אשפה וניקיון הרחובות והחצרות, שיפור של ריהוט רחוב, שילוט ותאורה, אכיפת החוק ופעילות קהילתית.

4.4 פעולות מסוג זה הן מנף חיובי לכוחות השוק

ולכניסתן של יוזמות ציבוריות ופרטיות. לכן יש להן השלכות מרחיקות לכת לגבי התדמית, הכלכלה, התפקוד החברתי, הפיזי והסביבתי של המתחם עצמו ושל העיר תל אביב-יפו כולה.

2. ההצדקה הכלכלית

2.1 כדאיות הפיתוח למשק העירוני

בראייה של המשק העירוני, יש הצדקה כלכלית מובהקת ליישום התכנית האסטרטגית ולהשקעות הנדרשות להתנעתה (כפי שיפורט להלן). במצבו היום, עלותו של מתחם התחנות למשק העירוני גבוהה יחסית. כלומר, ההשקעה השוטפת בזהה מהיקף ההכנסות השוטפות, בתקציב הרגיל והבלתי רגיל. סך כל ההשקעות בפיתוח יקרזו על ידי ההכנסות שיהיו ממנו, גם אם מובא בחשבון משך השירותי שבין מועד היזום וההשקעה לבין מועד הגבייה של היטלי ההשבה והפיתוח. כל זאת, עוד לפני שחושבה התועלת העקיפה, שתבטא בעלייה בגביית הארנונה ובתגובות שרשרת חיוביות על הסביבה העירונית כולה. מובאת כאן השוואה בין עלויות הפיתוח לבין ההכנסה הצפויה מאגרות והיטלים.

2.2 עלויות הפיתוח

אומדן מאוד כללי של עלויות התשתית, למעט תשתית לתחבורה ציבורית מסילתית וכבישים ורקייט, מתבסס על עלויות של פיתוח צמוד

המקובלות לאזור עירוני.
על בסיס עלויות הפיתוח ב"גוש הגדול" (דרכים, גשרים, מוביל ניקוז ראשי, מדרכות, תאורה, ריהוט רחוב, תמרורים ורמזורים) ואומדן של תוספת עלויות עקב הצורך לפעולות פיתוח בשטח בנוי, ניתן להעריך כי העלות למטר מרובע בנוי היא כ-220 ש"ח. אנו מניחים, כי בגלל הצורך לשדרג באופן מסיבי את כלל התשתיות במתחם, אומדן עלויות הפיתוח בשטחים הבנויים ובשטחים שייבנו יהיה זהה. כלומר, עלויות הפיתוח יהיו דומות. סך העלויות נאמד ב-264 מיליון ש"ח.

עלויות פיתוח	עלות משוערת
עלות ממוצעת לפיתוח צמוד/מ"ר בנוי	220 ש"ח
סה"כ עלויות פיתוח בשטח הבנוי - קיים ותוספת בנייה	264.0 מיליון ש"ח

2.3 הכנסות מאגרות והיטלים

אומדן ההכנסה מאגרות הפיתוח העירוני הוא 330 ש"ח לכל מטר מרובע בנוי. הבינוי החזוי באזור מתחם התחנות הוא בהיקף של כ-4.2 מיליון מ"ר, ותוספת הבינוי הצפויה במתחם היא כ-650 אלף מ"ר. כיוון שכך, סך כל ההכנסות מאגרות ומהיטלי פיתוח נאמד בכ-245 מיליון ש"ח.

הכנסות ישירות	
היטל פיתוח	330 ש"ח למ"ר
אגרות פיתוח	שטח חדש
שטח	650,000 מ"ר
סה"כ	245.0 מיליון ש"ח

עם תחילת הפיתוח ירדו הכנסות מהיטלי השבחה. אומדן כללי של השבחה, בהיקף של 1,000 ש"ח למ"ר ותוספת זכויות בנייה מעבר לתכניות התקפות בהיקף של 300,000 מ"ר, מראה על פוטנציאל הכנסות של כ-300 מיליון ש"ח. לפיכך, סך כל ההכנסות (מאגרות, מהיטלי פיתוח והיטלי השבחה) נאמד באומדן כללי של כ-500 מיליון ש"ח.

2.4 האיזון בין העלויות להכנסות

פיתוח מתחם התחנות הוא תהליך דינמי ארוך טווח, וייתכנו לאורכו עלויות וירידות בכלכלת ישראל, שמטבע הדברים ישפיעו על פיתוח האזור. לכן, הפיתוח ייעשה בשלבים, לפי סדר קדימויות, בחלוקה נשאית ומאוגרות, ובהתחשב במצב הכלכלי שישררו בארץ מעת לעת.

פיתוח התשתיות הכלליות, של מערכות כבישים ומערכות ביוב מרכזיות, ייעשה בעיקר בשלב הראשון, לפי קריטריונים הנדסיים, ובהתחשב בתכנית שיווק שיש להכינה לפני תחילת הביצוע. בהנחה כי המגמה תשתנה ולאורך זמן יהיו ביקושים לשימוש הקרקע, ייווצר עודף הכנסות של כ-250 מיליון ש"ח. עודף זה יממן את עלויות הריבית של קידום ההשקעה בתשתיות, והוא



עשוי לכסות גם הוצאות בלתי צפויות. כאמור, מדובר כאן רק באיזון בין העלויות להכנסות הישירות הכרוכות בפיתוח, מבלי להביא בחשבון הכנסות שוטפות הנובעות מעלייה בביסי המס של האזור ומתועלת כלכלית עקיפה, במתחם ומחוצה לו.



2.5 הצורך בייצוב דמי שכירות

תוך כדי עבודה על תכנון האזור, שונתה המדיניות הממשלתית כלפי מהגרי עבודה, והוחמרה. כתוצאה ממדיניות הגירוש של מהגרי העבודה, וממעבר של מקצתם לעקומות מאזורים אחרים מחשש שייחפסו, מסתמנת ירידה בביקוש לדירי בשכירות במתחם, וגם מחירי הדירות הם במגמת ירידה.

אפשר ללמוד מתופעה זו על כמה תהליכים:

א. הירידה בשיעור התשואה למשקיעים בדירות להשכרה מקטינה את הכדאיות לרכישת דירות למטרות השכרה, וכך ירד, לכאורה, אחד המכשולים העיקריים לסטגנציה של האזור.

ב. ירידת שכר הדירה מאפשרת לאוכלוסיות חלשות עוד יותר לשכור מגורים באזור, עובדה שעשויה לתמוך, בניגוד לצויו, בהמשך מגמת הסטגנציה.

ג. ירידת מחירי השכירות מחזקת את המגמה של ירידת מחיר הנכסים, ומקטינה את סיכויי ההשבחה של האזור בעיני היזמים. גם מינוף הפיתוח באזור בידי מממנים חיצוניים נפגע, כך שמגמת הסטגנציה נשארת בעינה.

כדי לשנות את המגמה ולייצב את דמי השכירות (תוך עלייה מתונה ובריאה), יש להיעזר בהשקעות ציבוריות, שיקחו סיכונים שפירמות עסקיות ומורמים פרטיים אינם נוטים לקחתם. השקעות, שאות פירותיהן תראה העירייה, כאמור, בטוח ארוך יותר.

3. עיקרי היעשה המומלצת

3.1 טיפוח השונות והממון

מאז הקמתו, מתחם התחנות הוא אזור של שונות, של מגוון, של פלורליזם וייחוד. יתרה מכך, בשנים האחרונות האזור עובר שינוי מוגבר ומתמיד. הרקמה העירונית, האנושית והפיזית, משנה פניה שוב ושוב ויוצרת בעיות קשות וקונפליקטים בלתי פתורים. אלא שבצעם השונות, ובתהליכי השינוי העוברים על האזור, טמונים גם ההזדמנות והאפשרות לחידושו.

בן כל שכונות העיר, שכונת נווה שאנן, הנמצאת בלב מתחם התחנות, היא האזור העירוני הפתוח ביותר, המגוון ביותר והרווחש ביותר. אם תוקדש תשומת לב מוסדית לפתרון נאות של כמה בעיות בו, כמו ניקיון, נוכחות שלטונית, ארגון

קהילתי והסרת כמה מטרידים קשים - היא עשויה לעודד מאוד את האטרקטיביות של האזור לעסקים, לפעילות ציבורית ואפילו למגורים של אוכלוסיות מעבר מגוונות. וזאת, מבלי לפגוע ברקמת החיים המיוחדת שהתפתחה שם במשך השנים.



אזורי המע"ר המקיפים את המתחם על פי הגישה המוצעת, השימושים המעורבים בתמח"ת וגם אזור המגורים המובהק יותר, ברובע הדרום-מערבי של המתחם, ברחוב הקונגרס וברחוב צ'לנוב - כל אלה אמורים ליהנות



מהקרבה ומהגישות המיידית למרקם החיים ולפעילות של האזור הפתוח, המיוחד, שבלבו של המתחם.

3.2 שילוב המתחם ברקמה העירונית - מבחינה חברתית, כלכלית, סביבתית ופיזית

למרות הייחודיות והשונות של המתחם, בדולדו מהרצף העירוני שסביבו פגע בו בעבר, ופוגע בו גם היום. התכנית האסטרטגית מציעה דרכים לשילוב המתחם מבחינה חברתית, כלכלית, סביבתית ופיזית, ברצף הרקמה העירונית.

3.3 כיצד הופכים בעיה להזדמנות

התכנית מאחרת את הבעיות העיקריות במתחם, מציעה להפוך את חלקן להזדמנויות, ומחדשת אותן תוך כדי שינוי תדמית חיובי ושמשעות. התכנית מודגשה בעיקר את ניצול ההזדמנויות המקומיות, פיתוחן וחיוזןן, כמענה על הצרכים הבולטים של האוכלוסייה ושל עסקים מקומיים, ותוך כדי טיפול בנקודות תורפה ובהסרת מחסומים. במסגרת זו יושם דגש על יתרונות המיקום, בשילוב עם פעולות פיתוח כלכליות במתחם עצמו ובסביבתו הקרובה.

3.4 אימוץ מדיניות עירונית בין-תרבותית (Intercultural Policy) כלפי מהגרי העבודה

הדגשה והפנמה של הקיום הרב-תרבותי כמציאות עירונית המחייבת התייחסות, בצד הגדרה של מרכיבי זהות משותפים לכלל התושבים; מתן מענה מוסדי עקיב לצגון הצרכים של מהגרי העבודה - חברתיים, חינוכיים (למשל, מסגרות לחינוך פורמלי ובלתי פורמלי) ותרבותיים; קידום וטיפוח ערוצי תקשורת בין מהגרי העבודה לתושבים הקבועים, תוך כדי הכרה בשונות של התושבים ובמשותף להם.

3.5 מיצוי של משאבים קיימים והשקעות שוטפות

תזמורם ותזמונם של אלו להשגת המטרות והיעדים; יצירת מנפים להשגת משאבים נוספים על ידי שיפור כושר התחרות ומיקוד היתרונות היחסיים של המתחם; מתן קדימות לניצולם של כלים כלכליים ומנהליים מאוניים העומדים לרשות העירייה.

ניתן לסווג את הכלים הכלכליים העומדים לרשות העירייה לכמה קבוצות עיקריות:

- **כלים תכנוניים** - חוספת זכויות בנייה, במקומות שבהם יש ביקושים לשימושים.
- **מדיניות פיסקלית** - מדיניות מיסוי (ארנונה): העירייה יכולה להעלות או להוריד את הארנונה, בהתאם למדיניותה האזורית. מדיניות זו מופקדת בידיה, בפיקוח משרד הפנים. פיתוח האזור ואכלוסו בעסקים התואמים את הנגשות המיידית למע"ר, יספקו לעירייה בסיס טוב יותר, לאורך זמן, לתשלומי ארנונה.
- **פיתוח, השקעות ומימון** - בידי העירייה כלים לפיתוח תשתית עירונית ופיתוח צמוד, גביית אגרות, היטלי פיתוח והיטלי השבחה. גובה האגרות אמור לכסות את עלות הפיתוח. בידי העירייה יכולת לקבוע את סטנדרט הפיתוח וכך את עלויותיו. העירייה יכולה לגבות את מלוא עלות הפיתוח, או את חלקו, בהתאם למדיניות הפיתוח ובהתאם לרצונה לעודד את פעילות הסקטור הפרטי באזור זה. יש בידיה גם לשנות את המדיניות על ציר הזמן. כלומר, ככל שהפיתוח מצליח במשולב עם תהליך ההשבחה, תוחזר לעירייה, בהתאמה, השקעות, ויהיה בידיה לייקר את אגרות הפיתוח ואת היטלי ההשבחה. כך העירייה מוצאת עצמה זום ומממן גם יחד בתהליך הפיתוח.

תחוקת העיר - רמת תחוקה היא כלי כלכלי, לא בצד העלויות בלבד אלא גם כמקדם של שינוי ושיווק המשפיעים על ההכנסות. רמת תחוקה גבוהה פירושה עלות כלכלית. רמת תחוקה גבוהה באזור התחנה המרכזית תאות ליוזמים ולבעלי הרכוש כי בכונת העירייה לשנות את המצב באזור התחנה, ותעודד אותם לממש את זכויות הבנייה באזור ולפתחו. פיתוח ובנייה באזור על ידי בעלי המגרשים ועל ידי יזמים, ייצרו תורים חיובי לעירייה - בתשלום אגרות, היטלי פיתוח והיטל השבחה.

3.6 חידוש המתחם כדגם של שיקום עירוני משולב
 הדגם של שיקום עירוני משולב שם דגש על מאון רחב של אמצעים ליישום, הבאים מתחומים שונים ומנצלים מקורות כוח ומשאבים שונים, שלם השפעות משולבות. חלק מאמצעי היישום מופעלים ממילא במתחם (במקרה זה, למשל: השקעות בתחברה ובכבישים, עבודות תחוקה שונות, עבודה קהילתית, אכיפה, יוזמות שוטפות של הסקטור הציבורי והפרטי). המודל מציע, כאמצעות חזון ותמונת עתיד ברורים, כלים לתזמון, לחיבור ולהכוונה של מכלול האמצעים המופעלים, בשילוב עם אמצעים נוספים, להשגת היעדים.

כדי לצמצם ככל האפשר את הפגיעה ברקמה הקיימת, הגישה התכנונית נמנעת מניסיון לתת "פתרונות גדולים" לבעיות המתחם, נוסח "התחנה המרכזית החדשה", שהוקמה בין השאר כדי לפתור את בעיית התחנה המרכזית הישנה.

