

מטרופולין תל-אביב, הספירה לאחור

דן רוז

1. רבים מבין העוסקים בתכנון חיים בתחושה שבמקום כלשהו החלה "הספירה לאחור" לפני "המפץ הגדול" של המטרופולין. הסכנה שהמע"ר של תל-אביב עלול להתפזר על פני המרחב בין חדרה לגדרה, מקנת בינינו בעיקר בקשר למחוז תל-אביב, אך בשנים האחרונות גם לגבי מחוז המרכז. זה שלוש שנים שאני מנסה להביא את כל הגורמים לתמוך בתכנון המחוז בכדי לקדם את הצפוי לנו, לראות בראייה כוללת את המטרופולין של תל-אביב, בתחומים "העל מקומיים". שיתוף פעולה ותכנון נכון יכול למנוע מצב בו כל רשות מקומית "תעלה על היבלות" של שכנתה וכך תיצור חוסר הרמוניה ומאבקים מיותרים, כתוצאה מהרצון להגדיל את חלקה בפעילות מע"רית מטרופולינית.

בנוסף, נושאים כגון גבולות שיפוט, מערכות תשתית אזורית, תחבורה ציבורית ופרטית, פינוי אשפה, קבורה, מטרדים סביבתיים, אזורים חקלאיים ושטחים פתוחים, נתיבי טיסה, קווי אנרגיה וכו' אינם ניתנים לפתרון באופן מקומי. רשויות מקומיות רבות, הנזקקות לשירותים ולמערכות אלה, אינן מעוניינות בהן בתחומן ומעדיפות למקמן אצל השכנים. אם לא תישמר הרזרבה הקרקעית לפתרון הנושאים דלעיל, יגיע המטרופולין לשיתוק כללי ובהכרח יפגע הדבר בכל הרשויות המקומיות שבתחומיו.

2. אין ספק "שהספירה לאחור" הואצה בשלוש השנים האחרונות עם הקמתן של הוועדות לבנייה למגורים הידועות בכינויין ול"ל.

השטחים החקלאיים והפתוחים במרכז הארץ היוו מטרה ראשונה להרחבת היישובים הפזורים במרחב ואף להכפלת אוכלוסייתם במקרים מסוימים. בנוסף, התוכנית להקמת "יישובי הכוכבים" לאורך הגבעות, בשוליים המזרחיים של רצועת החוף תרמה גם היא ליצירת אפשרויות להתיישבות פרברית במרחק יוממות מגלעין המטרופולין.

בוועדות לבנייה למגורים אושרו להפקדה במחוזות המרכז ותל-אביב תוכניות הכוללות קרוב ל- 200,000 יחידות דיור, מהן קיבלו תוקף עד היום כ- 120,000 יח"ד. הכמות העיקרית, כמעט 90% מהם, במחוז המרכז. תמ"א 31, המחייבת פיתוח היישובים בהתאם להיקפי אוכלוסייה, הועידה למחוז ת"א תוספת אוכלוסייה לשנת היעד בגודל של כ- 120,000 תושבים ולמחוז המרכז תוספת אוכלוסייה לשנת היעד בגודל של 250,000 תושבים. כמו כן בתקופה האחרונה, עד סוף שנת 1991, נקלטו ביישובים עירוניים במחוזות ת"א והמרכז כ- 150,000 עולים חדשים, מחציתם במחוז ת"א.

כיום ברור כי תהליך הפרבור קיבל תאוצה ופיזור האוכלוסייה במרחב המטרופוליני של תל-אביב זכה ללגיטימציה על-ידי ועדות התכנון למיניהן.

3. התפתחויות דומות התרחשו באזורים מטרופוליניים בעולם בשנות ה-70 וה-80. הגהייה לפרברים לצורך שיפור איכות המגורים, בעיקר בבתי צמודי קרקע, הביאה בעקבותיה לנדידת המסחר ויצירת מרכזי הקניות (shopping centers), הקמתם של מוקדי תעסוקה בפרברים לא יחידה לבוא, פירמות ומינהלות של מפעלים בעלי קשרים ארציים ובינלאומיים שאין להם עניין להתמקם במוקדים הפיננסיים המסורתיים במע"ר, הקימו מרכזי משרדים ותעסוקה בפריפריה, קרוב לאזורי המגורים והקניות החדשים בתנאים סביבתיים מושכים.

בספרו על מרכזים בפרברים בארה"ב מנתח רוברט סרברו את ההתפתחות של פריסת שטחי משרדים בארה"ב. בעוד שבשנת 1980 היו כ-60% משטחי המשרדים במרכזי הערים, הרי שבסוף שנת 1986 הסתמנה מגמה הפוכה ורק 40% משטחי המשרדים נותרו במרכזי הערים ושאר 60% התמקמו בפרברים. התפתחות זו גרמה לשינויים בתכניות הנסיעה לעבודה, העיר נחצית יותר ונוצרו נסיעות ממרכז העיר לפרברים.

שינוי זה הביא להקלה בצפיפות התנועה במרכז העיר וקירב את מקומות העבודה לאזורי המגורים אך מצד שני גרם לצפיפות במערכת הכבישים המובילה לפרברים, שלא נחזתה בזמן בניית הכבישים, ואלה אינם מסוגלים לעמוד בפני נפחי התנועה שזרמו בהם. במקביל הפחית התהליך את איכות המגורים בפרברים, שהיתה הגורם הראשון לכך שאנשים עברו לגור שם.

4. כיום אנו עומדים בתחילתה של התרחשות דומה במטרופולין תל-אביב. לא מאוחר לכוונה לאפיקים רצויים אשר יביאו תועלת לאוכלוסייה המתגוררת בו ואשר עתידה להתגורר בו. הדברים תלויים בתכנון ובפיתוח נכון של התפרסות האוכלוסייה, מיקום המרכזים המשניים, ביצוע מערכות הסעה המונית, בנייה לאורך צירי התנועה, העדפה של התחבורה הציבורית ושמירה על שטחים פתוחים.

החוקרים מאמינים שמרכזי התעסוקה בפרברים הם בעלי חשיבות רבה, אבל צורת תכנונם בעבר גרמה להשפעות שליליות. הם נבנו בצפיפות נמוכה יותר מאשר המע"ר וכתוצאה מכך התחבורה הציבורית היתה לא שימושית או בלתי אפשרית. המשרדים נבנו לאורך מרחקים גדולים ולא במגדלים, דבר המחייב שימוש בכלי רכב פרטיים ומונע את היכולת להגיע אליהם בקלות מבניין לבניין בהליכה, ולבסוף המשרדים נבנו לייעוד אחד בלבד (משרדים), דבר המחייב שימוש בכלי רכב פרטיים לקבלת שירותים נלווים.

5. תוכנית המתאר למחוז המרכז אשר תכננה כמעט והושלם, מציעה שינויים בפריסה המרחבית של התעסוקה והמגורים על-ידי הקמת מרכזים מטרופוליניים משניים תוך הקטנת משקלו של המרכז המטרופוליני הראשי והקטנת מעמדו של הגלעין. החלופות אשר נבדקו הביאו למסקנה כי המשך הריכוז של השימושים המע"ריים בגלעין האגד מהווה נטל כלכלי ויש בו משום יצירת מטרדים וגודש תחבורתי שימנע את מימושו, ולפיכך עדיפה אלטרנטיבה המכוונת את הפיתוח מזרחה לכיוון העיר מודיעין ופיזור המע"ר הראשי למספר מוקדי משנה. לחלופה זו יש, לדברי התוכנית, יתרונות כלכליים וסביבתיים וכן יתרונות תפקודיים בנוסף להתאמה למדיניות הארצית של תפורסת האוכלוסייה.

כתוצאה מאישורה של התוכנית יש לשער שיחולו שינויים מהותיים באופיים של אותם יישובים, במרחב המטרופוליני, שנבחרו להקמת המרכזים המשניים. חלקם נמצא כיום רק בתחילת גיבושם כיישובים עירוניים (לדוגמא: ראש העין ומודיעין) וחלקם בתחילת גיבושם כמוקדי משיכה (כגון: ראשל"צ, הרצליה ורחובות).

אין ערוכה לכך שתושבי הערים הללו, שימצאו עצמם לפתע בקרבת מוקדי תעסוקה ומסחר, לא יתנגדו לכך. אלה מביניהם שעזבו את הגלעין של המטרופולין ונדדו לפריפריה במטרה לזכות באיכות חיים, שקט וסביבה ירוקה וכפרית, בוודאי ימצאו דרכים לעכב את הפיתוח. לפיכך יש צורך בתכנון מפורט הנסמך על העקרונות שהוזכרו לעיל בכדי להגיע להרמוניה בין כל שימושי הקרקע העתידיים במרחב המטרופוליני.

6. המצב כיום הוא שבתל-אביב מתרכזים כ-34% מכלל שטחי המסחר והמשרדים במדינה. השטח הממוצע לתושב עומד על 7.8 מ"ר מסחר ומשרדים לנפש. הממוצע הארצי לעומת זאת, הנו 1.8 מ"ר לתושב, ברחובות למשל האמורה להפוך למוקד מטרופוליני משני, המצב כיום אף נמוך מהממוצע הארצי והוא עומד על 1.56 מ"ר לתושב.

מרכזיותה של ת"א בחיי המסחר והעבודה במשרדים עדיין נשמרת, למרות נדידת המע"ר אל מחוץ לגבולות העיר. עיקר הגידול בשטחים מע"ריים לא מתרחש בפריפריה הרחוקה אלא בטבעת הפנימית של המטרופולין, במיוחד ברמת גן, המהווה את הריכוז השני בגודלו לאחר תל-אביב. בשנים האחרונות קלטה ר"ג כ-25% מהמשרדים אשר עזבו את ת"א.

אין ספק שתוכנית המטרופולין של תל-אביב חייבת לקחת בחשבון שינויים מרחיקי לכת ולהתבסס על מגמות שניצפו במקומות אחרים בעולם. יש להציע פתרון למרכזים המשניים במרחב המטרופוליני הקשורים לסביבתם הבנויה, למערכות התחבורה ולפעילותם בשילוב עם המע"ר הראשי ומרכזי המשנה האחרים.

במחקר בנושא "השינויים במע"ר" בארה"כ ובגרמניה מצאו החוקרים פרידריך יורגן וגודמן אלן גרויטר ושות', כי המע"ר המרכזי לא השתנה בגודלו גם אם מיקום העסקים בתוכו השתנה. הפירבור גרם לירידה בחלקו של הסקטור העסקי, אך מרכזי התחבורה הקיימים בו המשיכו לתפקד כמקודם.

המע"ר המרכזי העתידי יאופיין לפיכך בעסקים אשר אינם תלויים בכוחות השוק בבחירת מיקומם, בנוסף לבניינים שיהיו בהם פעילויות תיאטרון, מוזיאונים, מבנים לפעילות ספורטיבית, מלונות ומרכזי כנסים וכו'. אפיון זה מאפשר שימוש במבנים קיימים שחדלו לתפקד בייעוד המקורי שלהם וכן עצירת תהליך התדרדרותו של המע"ר המרכזי על-ידי ביסוסו כאתר תירות ובידור בשילוב עם עסקים תוך שיפור הנגישות אליו באמצעות ניצול מערכות התחבורה הקיימות בו.

7. אין צורך להמתין ל"מפץ הגדול" ולהימנע מיוזמה ומתכנון המטרופולין. יש לראות את תכנון המטרופולין כחלק בלתי נפרד מתכנון תוכניות המתאר למחוזות המרכז ות"א. דבר זה מוליך בהכרח לפיתוח קשרים הדוקים בין שני המחוזות אשר ימנעו "קטסטרופות" ויציעו מסגרת להידברות בין הערים והיישובים במרחב וליצירת שפה משותפת ביניהם.

מטרופולין תל-אביב, הספירה לאחור

התוכנית המטרופולינית תשמש כמסמך מדיניות משותפת לכל היישובים ותציע דרכים לפיתוח המרחב המטרופוליני במטרה לנצל את הפוטנציאל הטמון בו כמוקד ארצי, הנושא עליו את המדינה כולה בתעסוקה בכלכלה ובתרבות.

כדי להגשים את המדיניות שתגובש בתוכנית המטרופולינית, תעשינה תוכניות המתאר המחוזיות במשולב תוך תיאום מלא של המערכות "העל מקומיות" ושמירת השטחים עבור השימושים המשותפים וההכרחיים לתפקוד נכון של המטרופולין. תוכניות המתאר המחוזיות יציעו פתרונות לתושביהן אשר ממילא קשורים האחד עם רעהו בעבודה, בבילוי שעות הפנאי, במגורים ובתחבורה.