

מגדלי-יוקרה בתל-אביב: גידור בשלושה ממדים ועוד אחד

מבוא א. גידור פוליטי, פיזי ומעמדי: רקע היסטורי ב. חולות זהב ומשכנות-עוני ג. עוד חולות ועוד עוני – ראשית ימי המדינה ד. גידור תכנוני ושאר ממדי הגידור: קרקע, תוכניות ומגדלים 1. שכונות גבוהות א. גידור נקודתי, מגדלים יחידים (והתקבצותם לאורך השנים) ה. סדרי התנהלות מרכזיים והסדר הגבוה של תל-אביב 1. בעלות בקרקע וגידור תכנוני 2. גידור והקופה הציבורית 1. סיכום: בנייה גבוהה, גידור וקופה ציבורית – כשלונות וסיכויים בהתחדשות עירונית.

מבוא

סביב מעבר המילניום זכו מגדלי המגורים בישראל במהפך תדמיתי: באמצע שנות התשעים הם הוצגו כפתרון דיור המוני להצלת שטחי הארץ הפתוחים, ואילו כיום הם מוצגים כ"מגדלי-יוקרה" בעבור מעטים שעושרם ניצב "גבוה-גבוה מעל כולם". כך במיוחד בתל-אביב, שבה היוקרה הגבוהה ביותר וגם היוקר: לעלויות הבנייה והתחזוקה הגבוהות ממילא במגדלים מצטרפים בעיר זו מחירי הקרקע הגבוהים במדינה, וכך כל מגדל מגדל בתחומו קהילה עתירת ממון במיוחד שיכולה לעמוד בהוצאה. לכן המימד הראשון של גידור במגדלי תל-אביב הוא חברתי-כלכלי.

תל-אביב היא גם מולדתו של דגם מגדל המגורים הישראלי היקר, והיא הייתה כך הרבה לפני שנערכה תוכנית-האב הארצית 2020¹, אשר הציגה את המגדלים כפתרון

* ד"ר טליה מרגלית, אדריכלית ומתכננת ערים, פוסט-דוקטורנטית במחלקה לגיאוגרפיה ופיתוח סביבתי באוניברסיטת בן-גוריון בנגב, מלמדת באוניברסיטת בן-גוריון, באוניברסיטת תל-אביב ובטכניון, בעבר מבקרת אדריכלות ותכנון ערים בעיתון הארץ. נושא עבודת הדוקטורט של ד"ר מרגלית הוא "בנייה לגובה בתל אביב 1953–2001 – פוליטיקה של סדר 'אקראי'".

1 "ישראל 2020" – תוכנית אב לישראל בשנות האלפיים (לשכת המהנדסים, האדריכלים והאקדמאים במקצועות הטכנולוגיים, אגודת האדריכלים ומתכנני הערים בישראל, הטכניון, מכון טכנולוגי לישראל, הפקולטה לארכיטקטורה ובינוי ערים; הוכן בעבור משרד הפנים,

הצפפה לאומי. עם זאת, המגדלים החדשים גבוהים, נוצצים ויקרים מקודמיהם, ומשוחזרים – בזכות אותה תוכנית-אב – ממחויבות לשמירה על אופיו של המרקם העירוני. הם משוחזרים גם מן הצניעות היחסית שאפיינה מיזמים קודמים, ונהנים מלגיטימיות אופנתית להחצנתם של סמלי עושר ומעמד. ככאלה הם הולכים ומתייקרים, וגם נהפכים לדגם לחיקוי במגדלים הנבנים בעבור "אצולה מקומית" בערים נוספות.² נוסחת היוקרה מחייבת יזמים לכל פרטי "העסקה", גם בערים שבהן בנייה גבוהה יחסית יועדה עד כה "רק" למעמד בינוני-גבוה.³ התדמית ניזונה מגידור מעמדי של הדיירים, ונדרשת גם לגידור במובנו המילולי – סביב בריכה משותפת ומאחורי שוערים במבואות מפוארים. לפנינו אם כן מימד שני, פיזי, של גידור במשמעותו המילולית במגדלי מגורים. צירוף העניינים שתואר למעלה מצייר אולי את המדינה כשולית בתהליך, או לכל-היותר מעורר שאלה לגבי התעלמותה של תוכנית-האב הארצית מהתאמת "פתרון הדיור" הארצי למירב האוכלוסייה העירונית ובכלל. אך כאן אדון גם במימד שלישי של גידור – המימד הפוליטי, המתבטא בהפרטת נכסים ציבוריים ושיוכם למעטים, כפי שנעשה במקור בשלהי העידן הפיאודלי. זאת, היות שמרבית הבנייה הגבוהה בתל-אביב נעשתה דווקא בשטחים ציבוריים, בבעלותם או בניהולם של המדינה, העירייה וגופי ממסד נוספים. המימד הנוסף שייבחן כאן מקשר בין קודמיו, ומשורטט בכל תוכניות העיר של הבנייה הגבוהה בקו כחול היקפי, אשר תוחם מקטעים עירוניים קטנים, בינוניים וגדולים. גם קו זה מגדיר, בבטא תפיסה של המרחב בחלקים ותחומים הזדמנויות שונות לרווח או לפתרון בעיה מקומית. כפי שיוצג כאן, תכנון נפרד אינו עניין טכני, אלא קשור לשלושת ממדי הגידור הנוספים של הבנייה הגבוהה היוקרתית, ובכלל – להבדלה מעמדית. בארץ הוא נפוץ במיוחד, כמו בעלות הקרקע המדינתית. מכאן יחתור המאמר לבחינת האופן שבו שילוב זה מייצג את ניהול המרחב בערי הארץ, תוך התמקדות בתל-אביב.

משרד הבינוי והשיכון, מנהל מקרקעי ישראל, הסוכנות היהודית לארץ ישראל, (1997) (להלן: תוכנית-האב הארצית 2020).

2 כשם כתבתה של נורית קנטי "אצולה מקומית", שעל-פיה "גם תושבים אמידים מחוץ לתל אביב עוברים להתגורר במגדלי יוקרה. סטנדרט הבנייה דומה לעתים לפרויקטים היוקרתיים בעיר הגדולה, אך המחירים נמוכים בהרבה". נורית קנטי "אצולה מקומית" הארץ – נדל"ן law.themarker.com/tmc/article.jhtml?log=tag&ElementId=skira20070_29.6.2007_629_333.

3 "למעשה, רק באחרונה החלו היזמים לשווק דירות יוקרה בבניינים גבוהים יותר מ-10 קומות שנבנים מחוץ לתל-אביב ומוגדרים כ'מגדלים'. זאת השפעה ישירה של השפה שבה משתמשים במרכז." שם.

מגדלי-יוקרה בתל-אביב: גידור בשלושה ממדים ועוד אחד

המאמר מתבסס על עבודת דוקטורט שעסקה בכל סוגי הבנייה חריגת-הגובה בתל-אביב – שמונה מאות ועשרים מבנים בגובה שמונה קומות ומעלה, שהוא גובה כפול ויותר מגובהם הממוצע של המבנים בעיר. אתייחס כאן בעיקר לבנייה הגבוהה למגורים, שהינה התחום הרחב ביותר של הבנייה הגבוהה בעיר, שבו גם התקיימו כל ממדי הגידור באופן מיוחד.

שיטת המחקר התבססה על זיהוי נושאי הגידור שצוינו על-פי ייצוגים פיזיים, הגדרות תכנוניות ומיקומם במרחב העירוני. גישה זו נסמכת על התפיסה המפורטת אצל יובל פורטוגלי,⁴ המציגה בחינה של הצטברות, דחיקה או שינוי של ייצוגים בנויים ותכנוניים לאורך זמן, ככלי לזיהוי קונסנזוס והסכמות בין דרגים מנהליים ושלטוניים, יזמים, אדריכלים ואזרחים אחרים. קונסנזוס לגבי אופני התנהלות כלכלית, חברתית ותכנונית מבטא "אפשרות" (affordance) – מונח המתאר אצל פורטוגלי את האופן שבו תרבות מסוימת מתייחסת לתנאים הפיזיים והחברתיים שבתחומה – הן במישור הפיתוח והן במישור ההזנחה. האפשרות המקומי לתקופותיו נבחן כאן תוך התמקדות – לגבי כל אתר שבו נמצאה בנייה חריגת-גובה – בשלושה מרכיבים בסיסיים "במאבק המאפיין כל תרבות על חלוקת הנכסים, הזכויות, הצרכים וכן הלאה בין קבוצות ומרחבים":⁵ סטנדרט הבנייה, הבעלות בקרקע והתוכניות שקשרו ביניהם. מכאן זוהה האופן שבו נתפסו אזורי עיר, קבוצות של משתמשים ותושבים, ודפוסי בנייה. בכמה סדרי התנהלות מרכזיים זוהתה גם אוטונומיה יחסית שהגיבה על אירועים חיצוניים. ראשיתם של אלה עוד לפני הבנייה הגבוהה, אך הם פותחו והורחבו בה בהחלטות תכנון רבות שקשרו בין מצבים מורפולוגיים ומבניים לבין כל ממדי הגידור שתוארו כאן.

כדי להבהיר זאת יוצגו הדברים בפרקים הבאים כך: הפרק הראשון יציג מבוא היסטורי כללי להבהרת מושגי הגידור שצוינו כאן. הפרקים השני והשלישי יציגו מבוא היסטורי "תל-אביבי" אשר יבהיר את מצאי הקרקע והמגרשים בעיר קודם לבנייה לגובה, ואת סדרי ניהולם המרכזיים עד לראשיתה. הפרק הרביעי ידון בשני דפוסי הבנייה הגבוהה למגורים בעיר – הבנייה הגבוהה בשכונות שבהיקף העיר והבנייה הגבוהה במרכזה – ויאמרו זה מול זה את מצבי הגידור בממדים השונים, כפי שנמצאו במחקר. הפרקים המסכמים ידונו בממצאים אלה בהקשר של סדרי הניהול של המרחב העירוני, ויתמקדו במשמעותו של גידור תוכניתי בהקשרים פוליטיים, מעמדיים ופיזיים.

4. JUVAL PORTUGALI, SELF-ORGANIZATION AND THE CITY (1999)

5. Chris Philo, *De-Limiting Human Geography: New Social and Cultural Perspectives*, in NEW WORDS, NEW WORLDS: RECONCEPTUALISING SOCIAL AND CULTURAL GEOGRAPHY 14 (Chris Philo ed., 1991)

א. גידור פוליטי, פיזי ומעמדי: רקע היסטורי

מגדלים, כמו־גם שטחים ומבנים ציבוריים אחרים החורגים מהמרקם הכללי של השטח והמבנים, נושאים תמיד כוח סימבולי שניתוחו מעיד על יחס בין הציבורי לפרטי. קו הרקיע של ערי אירופה בימי־הביניים המשיך את הדימוי המדרגי של ערי העולם הקדום והקלסי, ולכן נראו בראשו גגותיהם של מבני הדת והשלטון: מגדלי פעמונים, כנסיות וצריחי ארמון. קו זה נפרץ בערים באיטליה, בצרפת ובגרמניה כאשר נבנו בהן "מגדלי ברונים" רבים. שמם של מגדלים אלה מרמז על מעמדם הגבוה של המשפחות שבנו אותם, והם נועדו להדגיש את כוחן הכלכלי. עם הזמן הם נעשו אופנתיים ונפוצים, ויצרו נוף עירוני צפוף וכאוטי⁶ וקו רקיע קופצני, שאותם ניתן לראות היטב בהדפסים היסטוריים. חלק מהם שרדו: ריכוז גדול יחסית ניצב בעיר הטוסקנית הקטנה סן־ג'ימיניאנו, ומגדל יחיד וגבוה שרד לא רחוק משם – בבולוניה. האחרון מתנשא לגובה מאה מטר, כשלושים קומות במושגים עכשוויים – כמעט כמו מגדל שלום, רק דק יותר.

הצטברותם של מגדלי הברונים ועוצמתם הצורנית האפילה על המונומנטים השלטוניים, ועיצבה לשנים רבות את תמונת הערים. ספירו קוסטוף, בספרו *The City Shaped*,⁷ מציין כי קיימות עדויות רבות לפעולות שנקטו שלטונות הערים על־מנת להסדיר ולהגביל את התופעה, במטרה למנוע איום על הסמכות השלטונית: בחלק מהערים הוגדרו אזורים שבהם נאסרה הקמת מגדלי ברונים לצד מבני שלטון וכנסיות, ובאחרות הרסו מגדלים רבים.⁸ עם זאת, ברוב המקרים נמנעו השלטונות מלפגוע ביוקרתן של משפחות הברונים, ואף השתמשו בנוף המגדלים כראיה לכוחה הכלכלי וההגנתי של עירם. בעיר פרוג'ה, למשל, נאסרה במאה הארבע־עשרה הריסת מגדלים בשל היותם "Grandissima Belleza", כלומר, בעלי יופי אדיר. כך "הופרטו" קו הרקיע והתדמית העירונית בהחלטה שלטונית.

6 LEONE BATTISTA ALBERTI, TEN BOOKS OF ARCHITECTURE: THE 1755 LEONI EDITION Vol. 8, Ch. 5 (1986) (Manuscript 1452, in Latin, as *De re aedificatoria*, and published in Florence 1485): "About two hundred years ago, when people seemed to be seized with a kind of general infection of building high watchtowers, even in the meanest villages, insomuch that scarce a common housekeeper thought he could not be without his turret..."

7 SPIRO KOSTOF, *THE CITY SHAPED: URBAN PATTERNS AND MEANINGS THROUGH HISTORY* (1991).

8 ברומא, לדוגמה, הרסו באמצע המאה השלוש־עשרה מאה וארבעים מגדלי ברונים, ובפירנצה הרסו חמישים ותשעה. שם.

מגדלי-יוקרה בתל-אביב: גידור בשלושה ממדים ועוד אחד

גם בתל-אביב חדרו מגדלים (שנבנו גם הם כל אחד בנפרד), על תדמיתם היוקרתית, אל הסימבוליקה העירונית: בשנים האחרונות שונו סמלי הפרסומים העירוניים הרשמיים, ועל שלטים וניירת הופיע סמל עירוני חדש, המתאר את קו הרקיע הגבוה של העיר, לעיתים לצד הסמל הנושן של המגדלור בנמל⁹ ולעיתים לבד. כך נהפך גם כאן קו הרקיע העירוני ש"נצבר" – כייצוג מעמדי – לסמל עירוני בהחלטה שלטונית.

התהליך השני שיוזכר כאן מתייחס לניכוס פוליטי של מהות פיזית נוקשה – קרקע – ומצוין לא פעם בספרות כדגם מוקדם של הפרטה פוליטית. מדובר בהליכי גידור (enclosure) של שטחי יער, מרעה ומים ששימשו את הכפריים במשותף (commons) – נוהג שהיה נפוץ בכלל אירופה הפיאודלית – לצד שטחי החקלאות החקורים, הנבדלים. commons הוגדרו על-ידי מלך אנגליה במאה השלוש-עשרה, במסגרת מגילת הזכויות (Magna Carta), כמשאבים הזמינים לכל, והוחזקו במשותף על-ידי הכפריים לצורכיהם היומיומיים. אולם מכאן ועד המאה השמונה-עשרה החל הפרלמנט לסחור בהם על-ידי הפקעתם בסדרה של צווי גידור (Enclosure Acts) – חוקים או "תחבולות חוקיות"¹⁰ אשר דרשו גידור פיזי ורישום נכסי ברור, וכך אפשרו בפועל רכישה רק על-ידי אצילים בעלי ממון (gentry) ונישול של האיכרים מן השימוש המשותף. מהלכים אלה קשרו התנהלות שלטונית והעדפה מעמדית עם מהלך פיזי – גידור, וגם הולידו שני מושגים משמעותיים לענייננו כאן: ג'נטריפיקציה וגידור, תוך קישורם להפרטה.

דניאל מישורי, במאמרו "תולדות רעיון הגידור",¹¹ מציין כי אף שהגידור הביא לידי אי-שוויון חברתי קיצוני, הוא ייעל את החקלאות ואף תרם להתעצמותה הכלכלית של בריטניה, שכן הוא הביא "ידיים עובדות" למהפכה התעשייתית – איכרים שאיבדו את פרנסתם והיגרו לערים. מכאן ואילך החלה הפרטת קרקע להיתפס כ"טובה לכלכלה" וכיעילה יותר מהחזקה משותפת של נכסי טבע, נוף ושירות.¹² המונח "הפרטה" מתאר מאז כלים כלכליים-שלטוניים מגוונים המיושמים למטרות שונות, ונקשר לרוב לצמצום

9 המגדלור הוא עדיין סמלה הרשמי של תל-אביב.

10 מייקל הנסון "הפרטת הקרקע: איך הכל התחיל" קרקע – ביטאון המכון לחקר שימושי קרקע 40, 44 (1995).

11 דניאל מישורי "תולדות רעיון הגידור" ארץ אחרת 29, 22 (2005).

12 מישורי מציין כי טענה זו פותחה על-ידי גרט הרדין: Garrett Hardin, *The Tragedy of the Commons*, 162 SCIENCE 1243 (1968). על-פי הרדין, "הטרגדיה" של שטחים משותפים היא של הכלל: כאשר שטח הוא נחלת הכלל, הוא אינו שייך לאיש, ולכן אין מי שיהיה אחראי לו ברמה הכוללת, וכך הוא נעשה הפקר לניצול-יתר או לזיהום. ראו מישורי, שם, בעמ' 24.

ריכוזיות שלטונית ולעידוד המגזר הפרטי:¹³ חקיקה המצמצמת הגבלות לגבי פעילות בשטחים בבעלות פרטית ובנושאים מבניים; העברת שירותים ומוצרים מגופים ציבוריים לפרטיים; והעברת נכסים ציבוריים – חברות, גופים כלכליים וגם מבנים וקרקעות – לידיים פרטיות. נוסף על כך מצוין בספרות סוג הפרטה הכורך את שלושת ממדי הגידור הנידונים כאן: העברה לידיים פרטיות של שטחי ציבור (במהותם הקניינית והשימושית כאחד – למשל, גנים ומבנים ציבוריים) וייעודם לקבוצות אוכלוסייה מוגדרות וספציפיות.¹⁴ הליך זה מקביל למעשה ל"גידור" הבריטי שתואר קודם, ונערך כל אימת שקרקע בבעלות ציבורית ו/או בשימוש ציבורי מוקדשת לקבוצה מוגבלת, לרוב אמידה, ו/או לשימוש המגודר מפני הכלל.

קוסטוף¹⁵ קושר הפרטת קרקעות לפריצה של תחומי הערים במאה השבע-עשרה, שביטאה שינוי מהותי ביחס לשימוש בקרקע עם האצת הקפיטליזם. עד אז הייתה הקרקע קשורה לשימוש שקבעו בעליה. אולם גופי שלטון או כנסייה, אשר נזקקו תמיד לממון, החלו לסחור בקרקע כנכס ספקולטיבי, וכך עשו גם שלטונות הערים, אשר נהגו קודם לכן להחזיק קרקעות במשמורת ציבורית. קוסטוף מציג דוגמות לכך בערים מרכזיות: בפרזי חולקו אדמות כתר למגרשים כבר בראשית המאה השש-עשרה, ונמכרו למקורבי המלך (פרנסואה הראשון); בבריטניה נמכרו, הוחכרו ונמסרו למקורבי החצר אדמות כתר נרחבות שבהן זכתה המלוכה עם פירוק המנזרים הקתוליים; בניו-יורק העניק המושל הבריטי תומס דונגן, במסגרת מגילת הזכויות הראשונה שהועברה לעיר,¹⁶ את כל שטחי האי מנהטן שמצפון למושבה – עיקר השטח חולק ונמכר כמעט מייד, והעשיר את קופת העיר. הפרטות אלה, לפי קוסטוף, השפיעו באורח מהותי על המשך התכנון וההסדרה בערים, והגבילו את התוויית הדרכים, את פיתוח הגנים, את הקמת מבני הציבור ואת האיזון בין אזורים. כך ביטאו מהלכי הפרטה אלה לא רק העברה של שטחי ציבור למעטים, תוך העדפת "מקורבים" ויזמים, אלא אף כרסום באפשרויות של הסדרת המרחב.

- | | |
|--|----|
| ANASTASIAS LOUKAITOUS-SIDERIS & TRIDIB BANERJEE, URBAN DESIGN DOWNTOWN. POETICS AND POLITICS OF FORM (1998); MICHAEL J. DEAR, THE POSTMODERN URBAN CONDITION (2000). | 13 |
| ALI MADANIPOUR, DESIGN OF URBAN SPACE: AN INQUIRY INTO A SOCIO-SPATIAL PROCESS (1996). | 14 |
| SPIRO KOSTOF, THE CITY ASSEMBLED: THE ELEMENTS OF URBAN FORM THROUGH HISTORY (1992). | 15 |
| .The Dongan Charter of Liberties and Privileges, New York 1689 | 16 |

מגדלי-יוקרה בתל-אביב: גידור בשלושה ממדים ועוד אחד

הפרטה או גידור של קרקע כרוכים בהימצאותה של הקרקע בידיים ממשליות. דבר זה אינו בולט כיום בערי המערב שתוארו למעלה, וגם לא ברוב ערי העולם הדמוקרטי, אולם הוא משמעותי ביותר בישראל, שבה יותר מ-90% מן הקרקעות מנוהלות על-ידי המדינה. עד 1948 כללו כל הערים והמושבות בארץ בעיקר מגרשים ונחלות פרטיים, שטחי פיק"א (שארית מימי הברון) ושטחים של הממסד הציוני וקק"ל, ושטחי מנדט. מראשית שנות השישים הוכפפו כל אלה (למעט המגרשים הפרטיים) למנהל מקרקעי ישראל, יחד עם אדמות הנפקדים והאדמות הלא-רשומות, המוכרות וה"מתות"¹⁷. על-פי רות קרק, השטחים שעברו לניהול המדינה אחרי קומה כשהם בבעלות ציבורית או נפקדת הגיעו לכדי 17.4 מיליון דונם – הרבה יותר מכל מה שנרכש עד אז על-ידי יהודים ומוסדות ציוניים.¹⁸

¹⁷ "אדמות נפקדים" – קרקעות מוסדרות שבעליהן עזבו את גבולות ישראל בתקופות המנויות בחוק ועברו למדינת אויב. על-פי חוק נכסי נפקדים, תש"י-1950, הוקנו אדמות אלה לאפוטרופוס לנכסי נפקדים, ועליו הוטל לשמור עליהן ולנהלן. במסגרת זו נאסר עליו למכורן אלא לרשות הפיתוח. רשות הפיתוח הוקמה לשם טיפול באדמות הנפקדים על-פי חוק רשות הפיתוח (העברת נכסים), תש"י-1950, שקבע כי היא תפעל כגוף מאוגד שירכוש את רוב הקרקעות שהוקנו קודם לכן לאפוטרופוס ואשר "תמורתן הופקדה בידי לטובת הנפקדים". מיליון ורבע דונם מאדמות הנפקדים נמכרו לקק"ל במסגרת "עסקת מיליון הדונם הראשונה" (וכחלק מעסקה שנייה) בראשית שנות החמישים. רשות הפיתוח ניהלה גם קרקעות שהופקעו על-פי חוק רכישת מקרקעין (אישור פעולות ופיצויים), תשי"ג-1953. למן שנת 1961, מנהל מקרקעי ישראל מנהל את אדמות רשות הפיתוח, את אדמות המדינה שנרשמו קודם על שם הנציב העליון, את אדמות קק"ל שנרכשו קודם להקמת המדינה או ב"עסקת מיליון הדונם", ואת אדמות הברון שהעבירה אליו חברת פיק"א. המנהל אימץ במרבית שטחיו את שיטת ההחכרה לזמן ארוך מסיבות לאומיות, תחת התנאי "והארץ לא תימכר לצמיתות" שנקבע בתקנון הקרן הקיימת בשנת 1901, למעט 100,000 דונם עירוניים שהותרו במכירה מאדמות רשות הפיתוח, שמהם נמכרו עד עתה כ-60,000 דונם. "מחלול" – שטחים מוכרים שאינם שייכים לאיש ולפיכך הם בבעלות הרשות.

"מאוות" – אדמות לא-מעובדות, שנמצאו בעיקר בנגב. להרחבה ראו ארנון גולן שינוי מרחבי – תוצאת מלחמה: השטחים הערביים לשעבר במדינת ישראל 1948–1950 (2001); יוסי כץ "והארץ לא תימכר לצמיתות" – עקרון הקרקע הלאומית בהליך החקיקה ובחוק הישראלי" קרקע 46, 48 (2000); רחל אלתרמן "המדיניות הקרקעית העתידית לישראל: מגמות חזויות וכלים להשגת יעדים של תכנון לאומי, מדיניות התכנון הכולל, תהליך הביצוע ומדיניות קרקעית" "ישראל 2020" – תוכנית אב לישראל בשנות האלפיים (1997); אורן יפתחאל ואלכסנדר קדר "על עצמה ואדמה: משטר המקרקעין הישראלי" תיאוריה וביקורת 16, 67 (2000).

¹⁸ רות קרק "ניצני עיצוב רשויות ומדיניות הקרקע הממלכתית במדינת ישראל (חלק א') קרקע 31, 36 (1993).

היות שמנהל מקרקעי ישראל אימץ את תקנון קק"ל, שאסר מכירת קרקע ברוב שטחיו, הוא נותר כבעלים וכמנהל במרבית שטחי המדינה, והמחזיקים בהם הם חוכרים או שוכרים. מירב השטחים האמורים מצויים במרחב הכפרי, והם נידונו בהרחבה במושגים של צדק חלוקתי מול הדיור הציבורי בערים.¹⁹ המצאי העירוני גדול גם הוא, וכולל רכיבים רבים ומגוונים: אדמות בניהול מדינתי שהיו צמודות לערים צורפו אליהן והגדילו באורח ניכר את שטחן,²⁰ אולם פיזורן – כמו פיזורם של שטחים אחרים שהוכפפו עתה למדינה (קק"ל, פיק"א) ושל אדמות מוניציפליות – שונה בכל עיר בהתאם לגיאוגרפיה ההיסטורית שלה, וכולל שטחים היקפיים ומרכזיים, קטנים וגדולים, שפותחו בעבור מגוון אוכלוסיות ומיזמים. בהכללה ניתן לומר כי בערים שהוקמו על-ידי המדינה, בכל התקופות, כל הקרקעות או רובן מצויות בניהולה. בערים ותיקות ובמושבות לשעבר יש נתחי קרקע גדולים – בין כ-70% מן השטח המוניציפלי (ברמת-השרון) ל-30% (בחדרה) – אשר מנוהלים על-ידי מנהל מקרקעי ישראל. באמצע הסולם ניצבות שלוש הערים הגדולות (כולן מעורבות), אשר בכולן המדינה מנהלת קרוב למחצית מן השטח. בתל-אביב נוספת על כך – מסיבות היסטוריות שיוסברו בהמשך – גם בעלות מוניציפלית על כרבע (מרכזי) מן הקרקע.²¹

מכאן שגם לגבי ערי הארץ, כמעט כל בחינה של הליכים תכנוניים ויזמיים המקנים זכויות סחירות בקרקע צריכה להתמודד עם תפקידה של הרשות הציבורית עצמה בהקדשת שטחים למטרות ולקבוצות שונות וכן בהעצמת הקופה הציבורית באמצעות קרקעות אלה. כפי שיוצג כאן, בקרקעות כאלה, ובעיקר בצפוניות שביניהן, נוהלו מהלכי גידור משולבים – מעמדיים, פיזיים ופוליטיים – אשר גולמו ב"מגדלי הברונים" המקומיים במהלכי תכנון

19 ראו יפתחאל וקדר, לעיל ה"ש 17; אורן יפתחאל "בינוי אומה וחלוקת המרחב ב'אתנוקרטיה' הישראלית: התיישבות, קרקעות ופערים עדתיים" עיוני משפט כא 637 (1998) (להלן: יפתחאל (1998)); אורן יפתחאל "אתנוקרטיה", גיאוגרפיה ודמוקרטיה: הערות על הפוליטיקה של ייחוד הארץ" אלפיים 19, 78 (2000); רחל קלוש ויוברט לו-יון "הבית הלאומי והבית האיש: תפקיד השיכון הציבורי בעיצוב המרחב" תיאוריה וביקורת 16, 153 (2000).

20 קרק, לעיל ה"ש 18; גולן, לעיל ה"ש 17.

21 על-פי אלתרמן, לעיל ה"ש 17, שיעורי השטחים בבעלות פרטית בערים יהודיות או מעורבות ששטחן 12,000 דונם לפחות הם כדלקמן (בסדר עולה): רמת-השרון – 21% מהקרקע פרטית; תל-אביב – 30.8%; חולון – 34%; נתניה – 34.5%; נס-ציונה – 39%; רמת-גן – 39%; ראשון-לציון – 40%; כפר-סבא – 43%; הוד-השרון – 45%; עפולה – 52%; פתח-תקוה – 53%; הרצליה – 52%; קרית-אתא – 53%; רחובות – 56%; רעננה – 58%; חדרה – 64%. שאר השטחים מנוהלים על-ידי מנהל מקרקעי ישראל או מצויים בבעלות מוניציפלית.

מגדלי-יוקרה בתל-אביב: גידור בשלושה ממדים ועוד אחד

נפרדים. עם השנים ניכסו אלה את קו הרקיע ואת הסמל העירוני, והקמתם מוססה את אפשרויות ההסדרה המרחבית והאיזון החברתי.

כדי להסביר כיצד נוצר מצב זה בתל-אביב, אציג להלן פרישה היסטורית מהירה של התהוות אתרי הגידור המרכזיים בה – אותם שטחים ניכרים בניהול (ואף בשימוש) ציבורי שגודרו בהמשך, תכנונית ופוליטית, לטובת מגדלים מגודרים פיזית ומעמדית. פרישה זו אינה רק מורפולוגית, אלא מציגה את שורשי האפשרויות המקומי, דהיינו, את האופן שבו נתפסו אזורי העיר והקבוצות החברתיות בה במהלכים של תכנון ופיתוח, מראשיתה ועד לעלייה לגובה.

ב. חולות זהב ומשכנות-עוני

תל-אביב של טרום המדינה נשלטה רוב השנים על-ידי "הימין האזרחי". את בתיה בנו קבלנים פרטיים בממון שיובא ברובו מאירופה על-ידי אנשי העליות "הבורגניות" – הרביעית והחמישית – והיא נהייתה למעוז ההון והעסקים הלאומי.²² אבל העיר שנהפכה במהירות לגדולה ולמרכזית משכה אליה גם פועלים רבים חסרי רכוש וממון, שהתגודדו במקבצי צריפים ואוהלים, ואלה גדלו עם גלי העלייה וההתייכרות המהירה של הקרקע בעיר.²³ מצוקת הדיור יצרה משברים ממשיים ביישוב היהודי, אך המוסדות הציבוריים מיעטו להתערב בשוק הנדל"ן המקומי (שהיה היקר בארץ גם אז), ואילו לעירייה היו תוכניות להרחבה צפונה: קודם-כל עד הירקון, אחר כך עד למוצררה (האיילון) ואחר כך גם הרחק יותר צפונה – אל השטחים הגדולים של הכפר שיח' מואניס שמעבר לירקון.

22 ברוך קימורלינג מהגרים, מתיישבים, ילידים: המדינה והחברה בישראל – בין ריבוי תרבויות למלחמת תרבות 71–73 (2004).

23 בחוברת 1–2 של ידיעות עיריית תל אביב משנת 1956, בפרק הדין ב"משכנות-העוני", מובא תיאור של מקבצי הצריפים ואופן הקמתם: "בתקופות העלייה ההמונית נוצרו שיכונים ארעיים, מחנות מעבר למיניהם, שכמה מהם מוסיפים להתקיים זה עשרות שנים. לסוג זה משתייכות שכונות הצריפים: מחלול על שפת הים, שכונת הקווקזים שליד רחוב לוינסקי, שכונת הרכבת או העגלונים סמוך לאזור מחסני הנפט שבדרך פתח-תקוה, שכונת צריפי נורדיה שבחלק מרחוב דיזנגוף וכמה שכונות יותר קטנות. תולדות התהוותן של שכונות אלו דומות כמעט: הקרקע היתה שייכת לערבים אשר חלקה לחלקות קטנות והחכירו ליהודים לשם הקמת צריפים ארעיים בימי חוסר ויוקר בדירות." להרחבה ראו איריס גרייצר שכונות העובדים – ניסויים בעיצוב נוף עירוני על ידי אידיאולוגיה חברתית בא"י של תקופת המנדט (חיבור לשם קבלת התואר "דוקטור לפילוסופיה", האוניברסיטה העברית בירושלים, 1982).

תוכניות ההרחבה הציגו כבר בשלב זה תפיסה תכנונית נבדלת לאזורים החדשים. הם הוצדקו בפרסומים העירוניים בצורך דחוף בשטחי ציבור ובנייה מרווחת חדשה, לנוכח הצפיפות ומצוקת הדיוור, אך מחירי הקרקע ואופי התכנון ייעדו אותן לאוכלוסייה אמידה יחסית. אולם מירב שטחי העתודות לא היו זמינים לבנייה, היות שהיו בהם אדמות חקלאיות וגם כפרים ערביים. עקב כך נבנה מתוכם עד קום המדינה רק חלקה המערבי של ההרחבה הראשונה, שתכנן הבוטניקאי הסקוטי ג'דס בשנת 1925.²⁴ אזור זה נקרא אז "צפון העיר", וכיום – "הצפון הישן".

הרחבת העיר על-פי תוכנית ג'דס בראשית שנות השלושים העתיקה את הגבול המוניציפלי עד לירקון בצפון, ובמזרח עד להמשכו של רחוב יהודה הלוי – כיום אבן גבירול. בשוליו היו שטחים בבעלות ציבורית, וגם שימושי קרקע "בעייתיים": בחוף, על אדמה מוברת (בחוק העותמאני – אדמת מחלול) שאותה החכיר המנדט לעירייה, ניצב מקבץ צריפים גדול שנקרא "מחלול א".²⁵ צפונית לו שכן בית-הקברות של הכפר סומייל,²⁶ ועוד צפונה – שטח שסומן על-ידי ג'דס כ"שמורת-טבע", אשר נמכר לעירייה רק בשנת 1942 ופותח כגן (העצמאות) רק בעשור הבא.²⁷ צפונית-מזרחית לאזור הוקם בית-המטבחים העירוני, ובדרום-מזרח הוקמו משק פועלות על אדמת קק"ל וכן "גן הדסה" – פרדס ובריכה בבעלות העירייה. עוד דרומה, על פרדס גדול בבעלות ערבית, נקבעה שכונת צריפים נוספת – נורדיה.²⁸

אתרים אלה (ואחרים) גודרו אחרי קום המדינה בכל הממדים הקשורים לבנייה גבוהה. מזרחה משם נפרשו אדמות סומייל, ועוד מזרחה שכן כפר נוסף – ג'מוסין. דרומית לאלה היה שטחה הגדול של המושבה הטמפלרית שרונה, וצפונית להם ולירקון – הכפר שיח'

24 אישור סופי לתוכנית ניתן רק לגרסה מתוקנת ומאוחרת (מס' 58) שגיבש בשנת 1938 מהנדס העיר דאז. בתוכנית המתוקנת היו הבתים גבוהים בקומה מהבתים בתכנון המקומי, קווי הבניין הוצרו, וחלק משטחי הציבור בוטלו. ראו סר פטריק ג'דס דו"ח נלווה לתוכנית בנין עיר תל אביב 1925 (1927); תקנון תוכנית בנין עיר מס' 58 משנת 1938; מיכאל אלכסנדר "סקירה היסטורית של תכניות מתאר – דו"ח פנימי" (עיריית תל-אביב-יפו, מנהל הנדסה, המחלקה לתכנון ארוך-טווח, 1997).

25 לאדמות מחלול ראו ה"ש 23 לעיל. את השטחים בחוף שעליהם קמו שכונות הצריפים החכיר המנדט לעירייה "בתנאים נוחים". ראו ידיעות עיריית תל אביב 1938–1939, עמ' 73.

26 ג'דס, לעיל ה"ש 24.

27 ידיעות עיריית תל אביב 1938–1939. אדמת אבו-גזאלה, שאותה הקצה ג'דס לשמורת-טבע על צוק החוף, נרכשה והופקעה על-ידי העירייה רק בשנות הארבעים: בחלקה בשנת 1942, ובחלקה עם עזיבת הבריטים בשנת 1947 (ידיעות עיריית תל אביב 1953, חוברת 4–5).

28 תמר ברגר דיוניסוס בסנטר (1998).

מגדלי-יוקרה בתל-אביב: גידור בשלושה ממדים ועוד אחד

מואניס, גם הוא מוקף שטחים גדולים. בשטחים אלה במיוחד החל להסתמן בסיס הגידור והבנייה האמידה. שטח ההרחבה הבאה, שהותוותה עד לנחל מוצררה (איילון), כונה אז "אדמות מזרח תל-אביב", וכלל את מירב אדמות הכפרים סומייל וג'מוסין, עד לצומת של נחל ירקון ונחל מוצררה (איילון). ארבע תוכניות עירוניות פירטו את תוכנית ההרחבה,²⁹ וסימנו שני גנים גדולים במקום בתי ג'מוסין, פארק עירוני לצד הנחלים וכן סביבת מגורים מרווחת אשר יתרונוותיה "לכלל" תוארו בהרחבה בפרסומי העירייה.³⁰ גל של רכישות קרקע מבעלים ערביים סימן שותפות-דרך מצד יזמים רבים,³¹ אולם הותיר שטחים בבעלות ערבית בתוך הכפרים ובסביבתם הקרובה, בעיקר לצד ג'מוסין. שטחים אלה נהפכו לאדמות נפקדים כאשר קמה המדינה, ובהם נוצר ריכוז מגדלי המגורים הגבוה והאמיד בעיר, שוב – במהלכי תכנון נפרדים.

עתודה קרקעית ציבורית גדולה יותר, שתורגמה בהמשך לתוכניות רבות ולבנייה חריגה, נוצרה משני צידיו של נחל איילון, כאשר בזמן מלחמת-העולם השנייה גורשו הטמפלרים של שְׁרוּנָה לאוסטרליה. כאן עבר כל השטח לבעלות ציבורית, לאחר שהעירייה רכשה את האדמות בעזרת כספים שהועברו מן הקרן הקיימת לישראל לטובת העניין. הסכם הרכישה (אשר הושלם לאחר קום המדינה) נערך מול שלטונות המנדט, ועל-פיו יועדו השטחים "לארבע מטרות עירוניות חשובות: שיכונים, אזור תעשיה, מפעלים לתועלת ציבורית (כגון שוק, תחנת אבטובוסים וכו') ומוסדות ציבוריים ארציים

29 התוכנית הכללית מס' 50 אושרה בשנת 1941. היא פורטה בתוכניות בניין עיר מפורטות A, C-D ו-B, שקיבלו תוקף בשנת 1945. תוכנית נוספת – E – פירטה אותה באזור התעשייה בסביבת דרך פתח-תקוה, מדרום למושב הטמפלרית שְׁרוּנָה.

30 ראו, למשל, ידיעות עיריית תל אביב 1938–1939, עמ' 73: "שיפורים ניכרים לגבי צפיפות הבניין הנהוגה בחלקי העיר הקיימים... הוגדלו מדות המרחקים אשר בין הבניינים לבין עצמם ובין הבניינים והרחובות... תשומת לב מיוחדת ניתנה לקביעת המגרשים הציבוריים בקנה מידה רצוי לצורכי גנים ציבוריים ובניינים ציבוריים."

31 תוכניות בניין עיר לחלוקת מגרשים (פרצלציה): 106 – אדמות אבו אל-ז'בן, רחוב בלוך והסביבה; 129 – לבנק אשראי; 105 – לפנקס וגולדשטיין ושות'; 107 – לב.צ. כהן ושות'; 117 – לשיכון עובדים; 120 – לפקיד אפ"ק; 130 – אדמת אהרונוביץ ובנק אשראי; 148 – להומסי, סוקנו, איונסקי, מיוחס, ברק; 108 – לווסרצוג; 168 – לשיכון עממי; 153 – מדרום לבתים של מערב ג'מוסין, לכמיל שנטי ושות'; 70 – לשיכון עממי; 122 – לחברה עממית ליישוב עירוני; 137 – לבנק אשראי; 94 – ל' מטוסביץ; 151 – לשיכון עממי ולאיתלסון; 171 – לשיכון עממי; 99 – לשרון חברה לפיתוח קרקעות ותעשיות; וכן 144, 214, 211, 202 ו-126. כולן הוכנו לפני קום המדינה, ורובן אף אושרו באותן שנים. רק חלק קטן מן התוכניות אושרו בשנים שאחרי קום המדינה.

ועירוניים³². ההסכם בין קק"ל לבין העירייה נועד להבטיח את זכויות הקרן בכמחצית הקרקעות אחרי קום המדינה, ובמסגרתו קיבלה העירייה על עצמה את העיקרון המחייב החכרה בלבד. שני הגופים נהפכו בזכות המהלך לבעלי נתח מרכזי מאדמות העיר, ועיריית תל-אביב-יפו נעשתה לכולטת מכל שאר ערי הארץ בבעלות קרקע מוניציפלית. בשטחים אלה קמו הקריה על מגדליה וגם לא מעט מגדלי עסקים, וכן מגדלי מגורים אשר הובילו מלכתחילה בבנייה יוקרתית מובהקת ומגודרת בכל הממדים.

כך נוצר הבסיס למהלכי הגידור המרכזיים בעיר שיתוארו בהמשך, אולם בשלב זה הייתה היוזמה הפרטית הגורם המרכזי בכלכלה העירונית, והתכנון היה אזורי. מהלכי התכנון והרכישה העירוניים גיבשו את הסדר הצפוני של העיר: ציר "אופנתי"³³ ברור שפנה הרחק מיפו לעבר שטחי החקלאות הרחבים של הכפרים הצפוניים. במקביל

32 ידיעות עיריית תל אביב ממאי-יוני 1948. עוד נכתב שם כי "זו הפעם הראשונה, שהרחבת הגבולות המוניציפאליים חלה כמעט כולה (כ-3,300 דונם מתוך כ-5,500) על שטחים שהם בבעלות ציבורית – קרקע שהופקעה על ידי העירייה מאת בעליה הגרמנים... לפי החלטתה של מועצת העיר תהיה מסירת הקרקע לשימוש התעשייה, השיכון והשיווק בצורת חכירה בלבד, ולא במכירה לצמיתות, באופן שתובטח הבעלות הציבורית על הרכוש". השלמת העסקה נעשתה במסגרת הסכם השילומים עם גרמניה. האדמות השתרעו מן הכפרים סומייל וג'מוסין ואזור שכונת מונטיפיורי עד לעבר האיילון, כולל אדמות הקריה, אזור איכילוב ורכבת מרכז, שטחי יד-אליהו וכן אדמות שהוכללו בגבעתיים וברמת-גן. להרחבה ראו סיגל גפני המתחמים הגרמניים באזור יפו 1866–2002, מבט גיאוגרפי עירוני היסטורי (עבודה לשם קבלת תואר "מוסמך במדעי החברה/גיאוגרפיה", האוניברסיטה העברית בירושלים, 2002).

33 תיאור מורפולוגי-מעמדי של התפתחות עיר מתועשת במערב מוצג בספר: JONATHAN BARNETT, THE ELUSIVE CITY: FIVE CENTURIES OF DESIGN, AMBITION AND MISCALCULATION (1986). על-פי הדגם של לונדון, העיר במתכונתה הישנה והקומפקטית-הסגורה החלה להשתנות כבר במאה השמונה-עשרה, כאשר התושבים "העשירים והאופנתיים" החלו לנטוש את המרכז לעבר טבעות מגורים חדשות בשולי העיר ובפרוורים. התהליך הואץ עם התיעוש שהתרחש באזורים ישנים, הצטברות של "סלמס" וזיהום סביבתי. כך, בראשית המאה העשרים כבר שינתה ההגירה המסיבית לחלוטין את פני הערים. ברנט זיהה במאה התשע-עשרה "ציר אופנתי", שהסתמן מן המרכז הישן לעבר האזורים ה"אופנתיים" החדשים יחסית: המרכז הכלכלי נותר באזור המגורים הקדום לצד המסחר הקמעונאי; בהמשך נפרש אזור של משרדים, תיאטרות ושאר מבני תרבות; עוד בהמשך היה ה-Midtown – אמצע העיר – ובו עירוב של מלונות, בנייני משרדים וחנויות יקרות יחסית; הלאה משם השתרע אזור של אחוזות עירוניות שנבנו במאה התשע-עשרה, ובו גם מבני תרבות וחינוך מרכזיים ופארק; ואחריהם – אזור תעשייה ומשכנות-עוני, שהבדילו בין מרכז העיר לבין שכונות אופנתיות, פרוורי-יוקרה ואחוזותיהם של העשירים ביותר, אשר שכנו בהיקף העיר.

מגדלי-יוקרה בתל-אביב: גידור בשלושה ממדים ועוד אחד

לתוכניות ההרחבה הוכנה תוכנית בניין עיר גם לאזורים שקדמו לתוכנית גרס,³⁴ דהיינו, לחלק הדרומי (אז) של הציר האופנתי. שם סומנו שכונות ותיקות יחסית (שהוקמו כארבעים עד חמישים שנה קודם לכן) כסביבות להריסה, ושכונות דרומיות – כאזורי מלאכה, מסחר ותעשייה.

תל-אביב ניצבה ערב המלחמה עם עתודות קרקע גדולות ומתוכננות, והצפון היה למחוז כיסופים לדיור ברמה גבוהה. עתודה צפונית נוספת סומנה בשנת 1947 בתוכנית לבניית פרוור מרווח בעבר הירקון,³⁵ שם נעשו כמה רכישות קרקע מאדמות שיח' מואניס, רובן לאורך החוף.³⁶ דרום העיר הבנויה היה עני,³⁷ וכך היו גם אזורי צריפים באתרים שונים. סדרי ההתנהלות בעיר הציגו אם כן, כבר בשלב זה, הטיה תכנונית צפונה, אשר שילבה גישה מעמדית עם מגמה לאומית והתעלמה מעניי העיר הרבים ומאזוריה ה"ישנים".

ג. עוד חולות ועוד עוני – ראשית ימי המדינה

הקמת המדינה יצרה שינוי משמעותי בהרבה מכל מה שיוחל לו בתוכניות ההרחבה העירוניות שתוארו למעלה (ראו איור מס' 1).

- 34 תוכנית בניין עיר מס' 44, קיבלה תוקף בשנת 1941.
- 35 בחוברת 8 של ידיעות עיריית תל אביב משנת 1948, בזמן המלחמה, אמר ראש העיר רוקח, בהתייחס ל"תכנית השטח המורחב מעבר לירקון": "בשטח המורחב של תל אביב מעבר לירקון מחכים לפיתוחם 6,000 דונמים ומעלה, כשטחה של תל אביב הבנויה... השטח החדש ישמש כמעט כולו למגורים, והצפיפות בו תהיה פחותה בהרבה מזו שבתל אביב הבנויה." 36 להרחבה ראו עיריית עמית-כהן "הויכוח על אדמות שיח מוניס ותוצאותיו" מחקרים בגיאוגרפיה היסטורית ויישובית של ארץ ישראל (קובץ שני) 167 (יוסי כץ, יהושע בן-אריה ויהושע קניאל עורכים, 1991).
- 37 רמת הצפיפות באזורי העיר השונים פורטה בידיעות עיריית תל אביב מפברואר-מרס 1948 (חוברת 10-12): באזור גרס – 1.54 נפשות לחדר; בלב העיר – 2.14 נפשות לחדר; בתל-אביב הישנה – 3; בנוה-שאנן ובשכונת שפירא – 3.91; ובאזור המרכז המסחרי ופלורנטיין – 3.96 נפשות לחדר. כאן גם נמצאה הצפיפות הגבוהה ביותר של תושבים לדונם (50 נפשות לדונם), והוסבר כי "מתוך זה מובנים גם המספרים הגבוהים של התחלואה ומחלות מדבקות וכן המצב הירוד של בריאות התושבים".



איור 1: שלבי הרחבת העיר במפה משנת 1951, ידיעות עיריית תל אביב חוברת 3-4

מהות השינוי הייתה גיאוגרפית וגם מבנית, כפי שנרשם עשרים שנה אחר כך בספר-
השנה של עיריית תל-אביב-יפו: "בבניה שמלפני הקמת המדינה קבעה במידה רבה
הבעלות על הקרקע – גורם זה נעלם. לרשותן של חברות השיכון הציבוריות עמדו שטחים
נרחבים של קרקע נטוש.³⁸ כבר ב"סקר שימושי קרקע 1952–1954"³⁹ צוינה הבעלות

38 אריה יודפת "התפתחותה של תל אביב במשך 60 שנות קיומה" עיריית תל אביב-יפו – ספר
השנה 1969 116 (1969).

מגדלי-יוקרה בתל-אביב: גידור בשלושה ממדים ועוד אחד

הציבורית הניכרת על הקרקע כמהותית לאיזון חברתי: "למעלה ממחצית השטח הכולל והשטח הבלתי מפותח של העיר היא בבעלות ציבורית. זוהי תופעה נדירה בארצות המערב. בעלות ציבורית על הקרקע – ובמקרה של שטחים בנויים, גם של הבניינים – הנה גורם מכריע בפיתוח שטחים פנויים ובשיקום משכנות עוני. "שטחי נפקדים ביפו ובכפרים הצפוניים והדרומיים, אדמות קק"ל בשוונה ובאתרים נוספים וכן אדמות המדינה רוכזו בתל-אביב (כמו בכל הארץ), מראשית שנות השישים, תחת מנהל מקרקעי ישראל, וכללו מעתה כמעט מחצית מן השטח המוניציפלי. לרשות העירייה הועברו מאזורים אלה שטחי ציבור מסומנים,⁴⁰ אשר יחד עם שאר שטחיה שנמנו קודם הגיעו לרבע משטחה הכולל של העיר.⁴¹

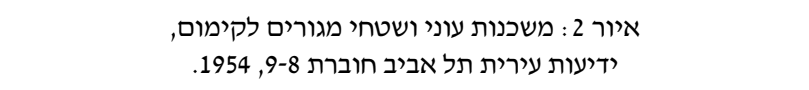
אוכלוסיית העיר הוכפלה, אך המצאי הפיזי גדל הרבה יותר. מצאי זה התחלק לארבעה אפיונים עקרוניים. הראשון התקיים במרכז העיר היהודית הבנויה, שם רוב הקרקע והמבנים היו בבעלות פרטית, לצד שטחי ציבור וכמה מקבצי צריפים ומוסדות ותיקים, דוגמת אלה שתוארו קודם, וכן אחרים קטנים יותר. השני התקיים בצמוד לו, בשטחים שנרכשו לפני המלחמה בשוליים המזרחיים של אזור גדס וב"אדמות מזרח תל-אביב", שבהם החלו עתה יזמים לבנות על-פי התוכניות משנות הארבעים. השלישי התאפיין בבתים ערביים נטושים, שהיו עתה בניהול המדינה ו/או העירייה. הללו יושבו במהרה בפליטי מלחמה, בעולים ובחיילים משוחררים, והוגדרו כמעט מיד כ"משכנות-עוני" לבנייה מחדש. חלק קטן מהאזורים הללו היו צמודים לשטחים שתוארו קודם – באתרים של כפרי הצפון סומייל וג'מוסין (מעתה גבעת-עמל) – אולם רוב "משכנות-עוני" היו בדרום העיר ובדרום-מזרח: בתי יפו, אבו-כביר ומנשיה, והכפר הגדול סלמה שממזרח לאיילון (מעתה כפר-שלם) (ראו איור מס' 2).⁴²

39 ידיעות עיריית תל אביב 1954, חוברת 8–9. ראו גם את מיפוי השטחים בידיעות עיריית תל אביב 1951, חוברת 3–4, עמ' 38.

40 למשל, שטחי הגנים אשר החליפו את בתי ג'מוסין (תוכנית בניין עיר C-D, 1945). להרחבה ראו גולן, לעיל ה"ש 17.

41 עיריית תל-אביב-יפו, מחלקת הנדסה/תכנון ובניין עיר, 1959: שטחים בשוונה הועברו במשך השנים לקק"ל ולניהול המדינה, על-פי הסכם הרכישה (ראו קודם). למעט שטחי שוונה (שלגביהם קיבלה העירייה על עצמה את תקנות קק"ל (ראו קודם)), מדובר בשטחים המותרים במכירה במגבלות. לפי פקודת העיריות, נ"ח התשנ"א-1991, ס"ח 188 (א) 44: "עירייה לא תהיה רשאית למכור מקרקעין, להחליפם או למשכנם אלא על פי החלטת המועצה ברוב חבריה ובאישור השר או מי שהוא הסמיך לכך."

42 גולן, לעיל ה"ש 17; ידיעות עיריית תל אביב 1956, חוברת 1–2.



מגדלי-יוקרה בתל-אביב: גידור בשלושה ממדים ועוד אחד

האפיון הרביעי התקיים בשטחים פנויים מבתיים בבעלות ציבורית, לצד כל היישובים הערביים והטמפלריים. ריכוזים קטנים ובינוניים של שטחים פנויים כאלה היו סביב כפרי הדרום ויפו. ריכוז גדול יחסית היה סביב בתי שרונה, והוא נפרש צפונה ומזרחה משני עברי האיילון,⁴³ ופגש בצפונה את אדמות הנפקדים שסביב בתי ג'מוסין. הריכוז הגדול ביותר היה סביב הכפר שיח' מואניס שבעבר הירקון. כך פותח גם עתה צפון העיר כעתודה המרכזית לבנייה, אשר הייתה גדולה באופן משמעותי מכל מה שנצפה קודם לכן, ואף רוכזה תחת ניהול ציבורי.

בריקוזי הקרקע הפנויה החלו במהירות לתכנן, להחכיר ולהעביר קרקעות לצורך בנייה. זאת, בעיקר לחברות שיכון "ציבוריות",⁴⁴ אשר היו קשורות להסדרות הציבוריות, להסדרות העובדים, לסוכנות היהודית ולק"ל, או למפלגות שונות וכן לגורמים פרטיים, על-פי הרשאה ממשלתית שנוסחה במהלך שנות החמישים.⁴⁵ שם גם החלו מהלכי גידור

43 סקר שימושי קרקע 1952–1953, עיריית תל-אביב-יפו, דצמבר 1959: "קרוב ל-60% מהשטח הבלתי מפותח היו מאותרים בעבר הירקון, ומעבר לירקון ולאילון גם יחד נמצאו קרוב לשלושה רבעים של השטח הבלתי מפותח בעיר." שטח זה כולל את אדמות הכפרים שיח' מואניס וג'ליל קבליה וכן את האדמות שבהן ישבו קודם בדווים, שנקראו אבו כישכ. 44 חברות השיכון הגדולות דאז, שנקראו ה"ציבוריות", היו: חברת "שיכון עובדים", בבעלות ההסדרות הכללית, והחברה-הבת שלה "סולל בונה"; "רסקו", החברה הציבורית השנייה בגודלה, שבנתה בעבור הציבור של הימין המתון; החברה המשכנת מטעם משרד הבינוי והשיכון – "שיכון ופיתוח"; חברת "מעונות הפועלים" של מפ"ם ועוד. כל החברות הופרטו בהמשך או הפריטו חברות-בנות (לדוגמה, חברת "אזורים" של "שיכון ופיתוח"), בעיקר משנות השמונים המאוחרות ואילך. להרחבה ראו גולן, לעיל ה"ש 17; אתר האינטרנט של מנהל מקרקעי ישראל – www.mmi.gov.il; אתר האינטרנט של חברת שיכון עובדים – www.shikun-ovdim.co.il; אתר האינטרנט של רשם החברות – www.justice.gov.il – MOJHeb/RashamHachvarot.

45 חוק-יסוד: מקרקעי ישראל, התש"ך-1960, כולל שלושה סעיפים: ס' 1 אוסר העברת בעלות במקרקעי ישראל – אלה שבבעלותן של המדינה, רשות הפיתוח או הקרן הקיימת לישראל – בדרך של מכירה או בדרך אחרת; ס' 2 מאפשר בכל-זאת להעביר את הבעלות במקרקעי ישראל אם הותר הדבר על-ידי חוק, אך על-פי האמנה שנערכה בין מדינת-ישראל לבין קק"ל בשנת 1960, אין אפשרות זו חלה על הקרקעות שבבעלות קק"ל; וס' 3 מחיל על מקרקעי ישראל הגדרה של "מקרקעין", הכוללת הן את הקרקע והן את מה שבנוי עליה או מחובר אליה חיבור של קבע. במקביל לחוק-היסוד חוק מינהל מקרקעי ישראל, התש"ך-1960 (להלן: חוק מנהל מקרקעי ישראל), שעיקרו מוקדש לרשימה של עסקות ונסיבות שבהן מותר להעביר את הבעלות באופן נקודתי. נוסף על כך החוק קובע סמכות להעביר את הבעלות בקרקעות של המדינה או של רשות הפיתוח (אך לא של קק"ל) לצורכי פיתוח לא-חקלאי או להעביר קרקע עירונית, ובלבד ששטחן של כל ההעברות לא יעלה על 100,000

רחבים, אשר בשנות החמישים גזרו שטחי נפקדים ואדמות בשרונה והועידו אותם לשיכונים מגזריים: שכונת "הקצינים" וגם יד-אליהו (לחיילים משוחררים) באדמות שרונה, ושכונת "צמרת" לעובדי עירייה בכירים ליד גבעת-עמל (ג'מוסין). בעבר הירקון יועדה שכונת צהלה לקצינים, מעוז-אביב יועד לחיילים משוחררים, ו"יחידות שכונות" ברמת-אביב יועדו לאומנים, לאנשי אקדמיה, לעובדי ציבור וכן לזוגות צעירים ולעולים חדשים.⁴⁶ כמעט במקביל החלה מכירה של מגרשים יחידים בסביבת ג'מוסין. מגרשים יחידים, קטנים וגדולים, בפנים העיר הבנויה החלו נמכרים גם הם לשימושים שונים, אשר גידרו אותם לטובת בנייה לגובה והחליפו לא פעם ייעוד ציבורי או מוסד ותיק. בצד השני של "הציר האופנתי" סומן פינוי "משכנות-עוני" כבר בתוכנית-אב שנערכה בשנת 1953,⁴⁷ אך פינוי זה נוהל באופן רחב רק מאמצע שנות השישים ואילך.⁴⁸ באזורים שיועדו לפינוי מתושבים נכללו אזורים ותיקים – עניים, מקבצי צריפים, מעברות ובתים

דונם. תקרה זו היא מצטברת, ללא הגבלת זמן. להרחבה ראו כץ, לעיל ה"ש 17; אלתרמן, לעיל ה"ש 17.

46 ציון השמשוני תכנית אב תל אביב-יפו – עובדות ומספרים (נחום דונסקי עורך, 1968); גולן, לעיל ה"ש 17.

47 על-ידי המתכנן האמריקאי אהרון הורוביץ.

48 ראו עיריית תל אביב-יפו – ספר השנה 1965, עמ' 245–248. עד שנה זו הוקמו שיכונים למפונים וכן לחיילים ולנכי-מלחמה, לעולים, לפליטי הספר ולעובדי עירייה. שיכונים אלה הוקמו על אדמות עירוניות בדרום העיר ובמזרחה. העירייה גם פינתה עד 1965 ארבעת אלפים וחמש מאות משפחות מבתים ערביים ו/או מסוכנים בכל רחבי העיר, ושיכנה אותם בשיכונים ביפו ובכפר-שלם. בשנת 1961 הוקמו חמש חברות עירוניות לטיפול במשכנות-העוני. בתל-אביב-יפו הייתה זו חברת "חלמיש". בשנת 1963 פורסם מסמך ארצי על-ידי השר לשיכון ופיתוח. המסמך – שניזון ממהלכי "חידוש עירוני" שהתקיימו אז במערב, ובעיקר בארצות-הברית – נחתם על-ידי השר יוסף אלמוגי בשנת 1965, וקרא "להציע פתרון מקיף וכולל, בקנה מידה ארצי, לכל הבעיות הכרוכות בחיסול משכנות העוני בישראל ולשיקום אזורי השכונות". זאת, על-ידי פינוי שכונות מתושביהן, הריסת המבנים ובינוי במסגרת תכנון כולל, פיצוי והבטחת דיור מתאים לדיירים, ודאגה לשיקום "המקרים הסוציאליים" מקרב התושבים. בהמשך, לאחר העברת חוק שהגדיר את הפעולה הממשלתית באזורי העוני, הוקמה "הרשות לבינוי ופיתוח אזורי שיקום" בשנת 1965. הרשות סימנה שלושים ושלושה אתרים לשיקום בתל-אביב, והפרויקט המרכזי שלה בכל הארץ היה כפר-שלם. בשלב הראשון, בשנים 1963–1966, הוקם לצד בתי כפר-שלם בתל-אביב השיכון נוה-אליעזר, ובו בתים טוריים של ארבע קומות. ראו "תכנית לפינוי ובינוי משכנות העוני בישראל" (הדו"ח שפרסם השר יוסף אלמוגי, 1963); נעמי כרמון "שיקום עירוני: שלושה דורות של מדיניות והדגמתה בשכונות תל אביב-יפו" מחקרי תל אביב-יפו: תהליכים חברתיים ומדיניות ציבורית כרך ב 105 (דוד נחמיאס וגילה מנחם עורכים, 1997).

מגדלי-יוקרה בתל-אביב: גידור בשלושה ממדים ועוד אחד

ערביים לשעבר – שבהם חיו בשנת 1953, על-פי אותה תוכנית-אב,⁴⁹ כשליש מתושבי העיר. האמידים (יחסית) מביניהם החלו עוזבים, ואלה שנשארו היו בעיקר עולים חדשים מארצות המזרח.⁵⁰ בראשית שנות השישים כבר התנהל מעבר ניכר של תושבים גם ממרכז העיר – בעיקר לעבר הירקון אך גם לערים ויישובים אחרים (יקרים פחות) שבהם החלה המדינה בבנייה שכונתית מסיבית.⁵¹ התהליך התעצם עם הזמן: משרדים החליפו דירות במרכז, השקעות ציבוריות מוקדו בשכונות חדשות שעוצבו בקווים מודרניסטיים סביב שטחי ציבור גדולים, העיר "הישנה" נתפסה, בהשוואה, כבלתי-ראויה למגורי משפחות, וכן הלאה.

אחת התוצאות של אירועים אלה הייתה מכירה של שטחי ציבור וגופי ממסד במרכז העיר לצורך בנייה עסקית לגובה. תוצאה אחרת הייתה עלייה של מחירי הקרקע עם הביקושים לאזורים הצפוניים. ל"ארמות מזרח תל-אביב" שהחלו להיבנות, וגם לעבר הירקון, עברו בעיקר תושבים ותיקים ועולים מארצות המערב. שם גם נבנו מכאן ואילך רוב המגדלים הגבוהים: כמגדלים יחידים מדרום לירקון, וכדגם מגורים שכונתי מרווח בגדה הצפונית.⁵² כך נוצר דגם דואלי של גידור: גידור מעמדי בשכונות ייעודיות שפותחו

49 על-פי "תכנית אב מוקדמת לתל אביב-יפו" ידיעות עיריית תל אביב 1954, חוברת 8–9, אשר הציגה את הממצאים וההצעות של תוכנית-האב שערך אהרון הורוביץ בשנת 1953, חיו בדרום העיר כ-120,000 נפש.

50 לפי נתונים דמוגרפיים בספרי-השנה של עיריית תל-אביב-יפו לשנים 1967–1969, וכן לפי תוכנית-האב לתל-אביב (השמשוני, לעיל ה"ש 46), נטישת האוכלוסין הגדולה ביותר אל מחוץ לעיר נרשמה עד אמצע שנות השישים ברובע הדרומי הישן של העיר המרכזית, שהיה כבר ערב קום המדינה אחרון במדרג העירוני של ההכנסה ותנאי החיים.

51 מתוך עיריית תל אביב-יפו – ספר השנה 1960, עמ' 266: "מאז היווסד העיר הלך וגדל חלקה של האוכלוסייה בתל אביב בכלל האוכלוסייה היהודית בארץ והגיע בשנת 1940 לשיא של 35.3 אחוזים." על-פי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה אוכלוסייה בערים (2001) וכן עיריית תל אביב-יפו – ספר השנה 2003, למן קום המדינה חלה ירידה הדרגתית במקומה היחסי. בתחילת 1960 הגיע אחוז אוכלוסיית ת"א-יפו ל-18.3% מכלל האוכלוסייה, ולאחר תהליך גורף של פרבור ופיזור, ירד ל-11.6% בשנת 1972, ובשנת 2002 – 6% בלבד. עיקרו של השינוי הסטטיסטי נובע מגידולן הדרמטי של הערים הבינוניות סביב תל-אביב ובארץ בכלל, אשר "ספגו" את עיקר גידול האוכלוסייה מאז, ומיעוטו נובע מירידה במספר התושבים של תל-אביב עצמה. בתחומי מטרופולין דן ירד חלקה של תל-אביב מ-28.6% בשנת 1972 ל-12.7% בשנת 2002.

52 כל האזור מתאפיין למן שנות השישים בערכים הגבוהים ביותר בעיר בכל המדדים החברתיים-הכלכליים. ראו השמשוני, לעיל ה"ש 46; גולן, לעיל ה"ש 17; ספרי-השנה ושנתונים סטטיסטיים של עיריית תל-אביב-יפו לשנים 1967–2000; דפנה בירנבוים-כרמלי צפונים – על מעמד בינוני ישראלי (2000); "אזורי המגורים בת"א יפו: מצב קיים, מדיניות פיתוח, בעיות, המלצות, כיוונים אפשריים לעתיד – תכנית מתאר לתל אביב-יפו, שלב א'"

על-ידי המדינה, וגידור פיזי בשטחים פזורים שהופקעו משימושם הציבורי לטובת מגדלים עסקיים המנוגדים לסביבת המגורים הוותיקה שלצידם. גידורים אלה חלו במקביל, וביטאו את העצמת "הכיוון הצפוני" הן ביצירת אזורי הביקוש החדשים והן בהפחתת מעמדם של אזורי המגורים הוותיקים. הכלי היה דומה – פיתוח חריג בשטחים בבעלות ציבורית. המבנים שהחלו לצוץ בעקבות מהלכים אלה היו מגדלים בקנה-מידה מקומי: גובהם היה שמונה קומות עד חמישים – פי שניים לפחות מגובהם של שאר מבני העיר.⁵³ מבנים אלה לא קמו בשום שלב בשל צמיחה דמוגרפית. ערב מלחמת העצמאות חיו בתל-אביב וביפו כ-305,000 יהודים וערבים,⁵⁴ ובשנת 1961 נשלמה הצמיחה הדמוגרפית, ומספר התושבים הגיע ל-391,000. השטח המוניציפלי, לעומת זאת, גדל הרבה יותר: פי ארבעה מסוף ימי המנדט ועד ראשית ימי המדינה. רוב התוספת כללה שטחים פנויים סביב העיר המרכזית, ה"ישנה", ולצידה. יתר על כן, מראשית שנות השישים נרשמה ירידה דמוגרפית בעיר, ולעומתה חלה עלייה ברמת הדיור וברמת החיים, והחלה פריצה של קו הרקיע העירוני. כך ביטא האפשרות המקומי שינוי בדפוסי הייזום והשימוש בקרקע, וגם אפשרויות רחבות מעבר לשימוש מסחרי בקרקע ציבורית. מכאן ועד להקמת מגדלי-היוקרה העכשוויים תיפרש הסקירה בשני תחומים: שכונות שתוכננו כל אחת בנפרד ויצרו תיחום מעמדי, ואתרים שנבנו לגובה וגודר מפני הקהל הרחב בכל הממדים.

ד. גידור תכנוני ושאר ממדי הגידור: קרקע, תוכניות ומגדלים

מהלכי התכנון שתוארו למעלה התקיימו בנפרד באזורי עיר שונים, אך אלה "גודרו" במרחבים גדולים. אולם עם קום המדינה, ובמיוחד כאשר החלה העיר להצמיח מבנים גבוהים, פורק התכנון לעשרות ולמאות מהלכים נבדלים, אשר אושרו כחוק במערכת

(עיריית תל-אביב-יפו, מנהל הנדסה, אגף תכנון ובניין ערים, המחלקה לתכנון ארוך-טווח, 1997).

Rosemarie Haag Bletter, *The Invention of the Skyscraper: Notes on Its Diverse Histories*, 2 ASSEMBLAGE 110, 110–117 (1987) 53

גולן, לעיל ה"ש 17, בעמ' 75; דן גלעדי וארנון גולן "המערכה העירונית ופריסת האוכלוסייה" 54 ישראל בעשור הראשון יחידה 4, 89 (2001). בשנת 1947 חיו ביפו ובתל אביב כ-220,000 יהודים, רובם בתל-אביב, וכ-85,000 ערבים, רובם ביפו והשאר בכפרים ובשכונות (סחנות) שמסביב. לפי ידיעות עיריית תל אביב לשנת 1969, ביפו עצמה חיו לפני המלחמה 100,000 ערבים. בשנת 1950 מנתה העיר שאוחדה 335,000 בני-אדם, ובכלל זה 4,000 ערבים שנותרו ביפו.

מגדלי-יוקרה בתל-אביב: גידור בשלושה ממדים ועוד אחד

התכנון העירונית והמדינתית,⁵⁵ בעוד שתוכניות כלליות (שנערכו שלוש פעמים בתקופה שנבדקה⁵⁶) נותרו כרקע בלתי-מחייב, ולא אושרו כחוק. פרק זה מבוסס על בחינת האופן שבו עלו תוכניות נבדלות אלה דווקא תוך גידור פוליטי, דהיינו הפרטה ומסחור של קרקע, וכיצד הרחיבו את הסדר המעמדי של העיר בגידור פיזי.

1. שכונות גבוהות

בתוכנית-האב הראשונה (שתוארה קודם) ל"תל-אביב הגדולה" סומן כל השטח הפנוי בהיקף העיר כמיועד לבינוי שכונתי, שהתאפיין בשטחי ציבור גדולים, צפיפות נמוכה של יחידות דיור והפרדה בין מגורים לבין שימושים אחרים. אולם מכאן ואילך נבנו השכונות על-פי תוכניות נבדלות, שאף שונו בהמשך באי-אלה תוכניות מתחמיות ונקודתיות. כך גם החלו לבנות לגובה במסגרת שכונתית, ומאמצע שנות השישים היו מגדלי המגורים בעבר הירקון לעיקר הבנייה הגבוהה בכלל העיר. מבנים אלה – שגובהם שמונה עד שתיים-עשרה קומות, בעיצוב מודרניסטי פשוט (במדדים עכשוויים) אך בסטנדרט גבוה של דיור ובנייה – התגבשו במהרה לסביבות שהציגו סטנדרטים של יוקרה ובידול מעמדי ברור ברמת הבניין וברמה השכונתית כאחת.

בשנות השבעים התקיים גם מהלך גדול של בנייה משקמת בשיכוני כפר-שלם, אך המוקד הגבוה שנוצר שם תוכנן בנבדל ובאורח שונה בתכלית. ההבדל הראשוני בין האזורים היה גלוי לעין: כפר-שלם, בדרום-מזרח העיר, היה הגדול ב"משכנות-העוני" המקומיים, ואילו בעבר הירקון היה עיקר השטח פנוי ומבוקש לבנייה, והעברת האוניברסיטה ממשכנה באבו-כביר שבקרבת יפו לאדמות שיח' מואניס קבעה את עתידו להצלחת. אולם מעבר לכך, בחינת התוכניות ותהליכי הפיתוח שנוהלו באתרים השונים

55 על-פי חוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965, ס"ח 60 (להלן: חוק התכנון והבניה או החוק), כל תוכניות בניין העיר (תב"ע) נדרשות לאישורן של הוועדה המקומית (המורכבת מנציגיהן של סיעות העירייה) או הוועדה המחוזית של משרד הפנים, ולעיתים גם לאישור שר הפנים. לצד גופים אלה פועלים לשכות או אגפי תכנון, אשר בודקים ומקדמים את התכנון עד לאישורו, במטרה ליישב אינטרסים ומגמות שונות וליצור הסדרה כוללת.

56 תוכנית-האב הראשונה, שערך אהרון הורוביץ, הציעה התרחבות ו"התחדשות עירונית" (urban renewal) בדגם שהיה נהוג בשנות החמישים בשיקום ערי אירופה וארצות-הברית – מהלכים גורפים של הפרדת שימושים במרחב העירוני תוך בניית שיכונים מרווחים בהיקף העיר, במיוחד בעבר הירקון, והריסת אזורי "סלמס" בדרום וביפו. בשנות השישים הוכנה תוכנית-אב על-ידי המתכנן ציון השמשוני, אשר לא אושרה במערך העירוני. בסוף שנות השבעים הוכנה תוכנית מתאר שאושרה בוועדה המקומית בשנת 1985. בתוכנית זו, בהשפעת התפיסה הפוסט-מודרנית, החלה העיר ה"ישנה", על מגרשיה הפרטיים, לעורר שינוי רעיוני ועניין אדריכלי, ולב העיר סומן כיעד מרכזי לעידוד מגורים במרכז.

מראה כי בנייה המרוכזת המדינת של הקרקע והנכסים לא התקיים בשום שלב קוד תכנוני אחיד. אף שמדובר בקופה ציבורית אחת, בכל שכונה נוהל "משק סגור" מבחינה תקציבית, אשר איזן בין עלויות הבנייה והפיתוח לבין רווחי המכירה הצפויים, באופן שהתבטא במדדים שונים של צפיפות ואיכות סביבתית. משק סגור זה קשר בין ה"גדרות" התכנוניים שסומנו סביב כל אתר לבין גידור מעמדי ופוליטי, דהיינו, הפרטות קרקע שהציגו התכנונות שונה על-פי אזורים חברתיים. בהקשר זה יושוו להלן מהלכי הבנייה הגבוהה המרכזיים בשכונות שבהיקף העיר.

בעשורים הראשונים אחרי קום המדינה התלוותה לבנייה הממשלתית גם תמיכה משמעותית במתיישבים, שהסתיימה רק בסוף שנות השבעים. באזורי שיקום נדרשה לא פעם תמיכה מלאה או רבה במשפחות שפוננו למבנים חדשים, אולם תמיכה כספית ניתנה גם במפעלי שיכון שנבנו על קרקע פנויה ולאוכלוסייה אמידה יחסית. במהלך השיכון הגדול של שנות החמישים⁵⁷ הקימה המדינה, לצורך תמיכה בשיכון, שני מפעלים מרכזיים: מפעל השיכון העממי ומפעל "חסכון לבניין", שממנו התפצל בהמשך גם מפעל הדירור ל"זוגות צעירים".⁵⁸ הבנייה ה"ציבורית" בהיקף העיר היוותה אז כמחצית מהתחלות הבנייה בעיר, ובהמשך ידעה עלויות ומורדות אך נותרה משמעותית עד למהפך הפוליטי בשנת 1977.⁵⁹ מלכתחילה הופנו ההשקעות הממשלתיות הגדולות לשטחים

57 מהלך זה נועד ליישב אזורים מרוחקים "כדי להגיע לחלוקה מאוזנת יותר של האוכלוסייה – שהתרכזה בתקופת המנדט, מחמת הגבלות פוליטיות, במרכז המדינה – לבצר את בטחונה ולנצל מקורותיה הכלכליים בכל שטחיה". מתוך "שכון עירוני לישראל" (אגף השיכון, משרד העבודה, 1957). נוסף על כך הופנו תקציבים לטובת "הצורך לספק מגורים הוגנים לחלק מן האוכלוסייה הותיקה", תוך "הקמת רובעי מגורים חדשים גם בערים ובמושבות ותיקות". שם.

58 שם. "בהכרזה על מפעל השיכון העממי, התכנונה הממשלה לא רק לספק מיד תנאי דיור הוגנים לתושבים רבים מותיקי הארץ, אלא גם לעודד השקעות בקנה מידה גדול בענף הבניה. במסגרת השיכון העממי, אשר מומן בחלקו ע"י המשתכן ובחלקו ע"י הלואה ממשלתית לזמן ארוך נבנו [עד 1957] 13,800 דירות, בעיקר בסביבות ירושלים, תל אביב וחיפה ובמידה פחותה יותר בערים אחרות ובשכונות ערביות". שם. באשר לתנאי התשלום בעבור הדירות, "60% מכלל הוצאות הבניה משתלמים ע"י המשתכן בתשלומים קבועים ו-40% הנותרים מתכסים ע"י הלואה ממשלתית ל-20 שנה בריבית של 6%... תכנית החיסכון שתוכננה בפרברי הערים הגדולות כוללת, נוסף לרובעי המגורים, את כל השירותים הדרושים כגון בתי ספר, מרכזי מסחר, מרפאות וכו'". שם.

59 ספרי-השנה של עיריית תל-אביב-יפו לשנים 1962, 1973, 1975, 1977–1979. בשנת 1966 פחתה הבנייה מסוג זה לאפס, אולם בשנה שאחרי מלחמת ששת-הימים היה שיעורה כ-20% מכלל הבנייה העירונית. למרות המיתון ותהליך האינפלציה, שהחלו בשנת 1973, חזרה המעורבות הממשלתית בבנייה בעיר כמעט לממדיה בשנות החמישים, והגיעה ל-45%

מגדלי-יוקרה בתל-אביב: גידור בשלושה ממדים ועוד אחד

הגדולים של רשות הפיתוח בעבר הירקון, שבהם תוכננו שכונות עם צפיפות דיור נמוכה במיוחד – בין ארבע לשמונה יחידות דיור לדונם,⁶⁰ ולצידן רצועות ירק נרחבות, פארק הירקון, האוניברסיטה העירונית וקריית המוזיאונים.⁶¹ הבנייה החלה ב"יחידת שכנות א", המכונה כיום "רמת-אביב הישנה", אשר תוכננה ונבנתה כ"שיכון לדוגמה", ובו כמה דגמי בינוי חדשניים,⁶² כולל מגדלים אחדים. הראשון מבין אלה התנשא לגובה שלוש-עשרה קומות, וכאשר הושלם, בשנת 1961, הוא היה מגדל המגורים הראשון בכלל העיר, ובאותה עת גם המגדל הגבוה בעיר.⁶³ כמה שנים אחר כך כבר נבנתה "יחידת שכנות ב", היא נוה-אביבים, כשכונה גבוהה בעיקרה. בשנים 1964–1967 הושלמו בה חמישה-עשר מגדלי מגורים: שישה הוקמו על שטחים שמכרה רשות הפיתוח (תחת מנהל מקרקעי ישראל) לחברות קבלנים פרטיות, ותשעה הוקמו ביוזמת מנהל מקרקעי ישראל עצמו וביוזמת משרד השיכון על אדמות בניהול המדינה, במסגרת מפעל "פיקדון לחיסכון", שיועד לתמיכה במשתכנים, אף שהבנייה הייתה בסטנדרט יוקרתי במושגי התקופה.⁶⁴ כל המבנים יועדו מכאן ואילך לדיירים אמידים: הדירות היו גדולות באופן משמעותי מהמקובל בעיר עד אז,⁶⁵ חזיתות צופו בחומרים קשיחים (אז – גרנוליט), ובין המגדלים נפרשו מגרשי-חניה לרכבים רבים. בחלק מן המגדלים הופיעו סממני יוקרה ברורים: בשנת 1964 דרשה תוכנית בניין העיר למגדלים שברחוב הרב אש"י כי תוקם "דירת שומר" בכל כניסה;⁶⁶ ובמגדלים הראשונים

- מהתחלות הבנייה בעיר. מכאן ואילך הסתמנה נסיגה, שהחמירה בשנים הבאות, עם הפסקת הבנייה לעולים, לזוגות צעירים ולמפעלי חיסכון שונים בשנת 1977. אז גם הסתיימו מפעלי הבנייה במסגרת "חיסול משכנות-העוני", וחלה ירידה ניכרת בכלל התחלות הבנייה.
- 60 לשם השוואה, בשיכוני יפו הוכתבה אז צפיפות של שמונה יחידות דיור לדונם, באזור גדס היו עשרים יחידות דיור לדונם, ואילו באזורים הוותיקים במרכז העיר ובדרומה הגיעה הצפיפות לשלושים יחידות דיור לדונם, ואף למעלה מזה.
- 61 על-פי התשריט והתקנון של תוכנית ל.
- 62 הנדסה ואדריכלות תמוז-אב (1959).
- 63 שם.
- 64 תוכניות בניין עיר מס' 769, 4/02/3, 777, 927, 1099, 1130 ו-1141, אשר אושרו בין השנים 1962 ו-1971.
- 65 בירנבוים-כרמלי, לעיל ה"ש 52. על-פי עיריית תל אביב-יפו – ספר השנה 1969, כבר בשנים 1968–1969 היה מספר החדרים הממוצע לדירה 3.75, לעומת הממוצע העירוני, שהיה אז 3 חדרים לדירה.
- 66 בתקנון של תוכנית בניין עיר מס' 777 (לחברות הבנייה "נווה" ו"יקים") הוגדרו תנאי בנייה מיוחדים: "בבניינים מעל ל-7 קומות תבנה בכל בית דירת שומר."

שהושלמו לא רחוק משם בשנת 1965⁶⁷ נבנו מעליות שירות ישירות לכניסות שירות למטבחיים. עד שנת 1976 הושלמה כמעט הבנייה בנוה-אביבים, והנוף הייחודי שלה נוצק כדגם ישראלי ייחודי, שהיה שונה הן מן הפרוורים הנמוכים של העולם המערבי והן מן השיכונים הציבוריים הצפופים והעניים שהוקמו במערב אחרי מלחמת-העולם השנייה. שונות זו הציגה גידור מעמדי-שכונתי, שבוסס כמעט כולו על מבנים גבוהים.

במקביל תוכננה בדגם דומה השכונה השלישית של רמת-אביב – הידועה בשם "רמת-אביב גימל" – באופן מרווח אף יותר ותוך הקפדה נוספת על איכות סביבתית גבוהה. גם כאן התניעו מנהל מקרקעי ישראל, משרד השיכון והעירייה את פיתוח הקרקע ואת ייעודה למשתכנים אמידים. השכונה פורסמה רשמית כעתודת דיור מרכזית למשפחות בעיר, והמבנים הראשונים בה יועדו ל"זוגות צעירים", אף שבשלב זה כבר התבהרו מגבלותיו של מפעל זה מבחינת "זוגות צעירים שאין באפשרותם לפתור בכוחות עצמם את בעיית הדיור".⁶⁸ התכנון סימן בעיקר מגדלים במקבצים פזורים, וכן שתי שורות של "קוטג'ים טוריים", תוך שמירה על צפיפות דיור נמוכה ושטחי ציבור גדולים במיוחד. תוכנית בניין העיר שהוכנה לשכונה⁶⁹ קבעה סטנדרט דיור חריג לעיר: עיצוב סביבתי ואדריכלי מוקפד, הפקעות גדולות מהמקובל, דירות ששטחן 100 מ"ר ויותר, גינות מרווחות, חניה תת-קרקעית, וגם חזיתות מחומרים קשיחים ועמידים – הכל בהשגחה עירונית.⁷⁰

תוך שנים ספורות נהפכה הבנייה "לזוגות צעירים" ולזכאי משרד השיכון למשנית בשכונה החדשה, ו"רמת-אביב גימל" הלכה והתייקרה. בשנת 1977 הושלמו בכניסה לשכונה שני מגדלים של שש-עשרה קומות, ובהם כמעט מאתיים דירות מרווחות ביותר במושגי התקופה – 140–150 מ"ר,⁷¹ על מגרש שהעבירה הקרן הקיימת לחברה-הבת שלה

67 שבעה מגדלים של שתיים-עשרה קומות הוקמו על-ידי חברת "נווה" בין הרחובות פסטרנק ולויטן.

68 בספר-השנה של עיריית תל-אביב-יפו לשנת 1971 תיאר ממלא-מקום ראש העיר יהושע רבינוביץ את פתרון בעייתם של זוגות צעירים על-ידי "בניה על קרקע עירונית, כאשר ניתנים אחוזי בניה מוגדלים ועזרה במימון... אין אנו שוקטים על שמרינו בחיפוש פתרונות נוספים לבניה בשביל זוגות צעירים מעוטי יכולת, בעיקר לזוגות צעירים משכונות העוני שלנו". בספר-השנה לשנת 1973 אמר ראש העיר הבא שלמה להט את הדברים הבאים: "קיימת אי בהירות מסוימת לגבי שיכון זוגות צעירים. מחירי השיכון ותנאי התשלום לפני המלחמה – ועוד ביתר שאת אחרי המלחמה – לא הותאמו לאנשים מעוטי הכנסה...".

69 תוכנית בניין עיר מס' 815א, הוכנה בשנים 1973–1976.

70 שם. ראו גם בירנבוים-כרמלי, לעיל ה"ש 52. ההפקעות לצורכי ציבור הגיעו לשיעור של 50%, במקום השיעור המקובל בבנייה חדשה – 40%.

71 כחלק מהתוכנית למערב שכונת אפקה, תוכנית מס' 1041 להימנותא, בתוספת שני מגדלים של עשר קומות.

מגדלי-יוקרה בתל-אביב: גידור בשלושה ממדים ועוד אחד

הימנותא, המורשה במכירת קרקע בבעלות לאומית. מעתה היו הדירות החדשות בכל השכונה גדולות גם יחסית לדירות בנוה-אביבים.⁷² המדינה החלה בהחכרה ובמכירה של שטחים בשכונה לחברות בנייה,⁷³ בהליכים אשר מימנו פיתוח סביבתי רחב. השכונה נהפכה למותג מבוקש ומגודר מעמדית בתהליך שהלך והתעצם עוד ועוד מאמצע שנות השמונים ואילך. היא אינה מוקפת גדר ממשית, אך היא מרוחקת ומגודרת במחיריה הגבוהים במיוחד ובשטחי הציבור הרבים המשרתים בעיקר את תושביה: קאונטרי-קלב, מתנ"ס, מרפאות, בתי-ספר ומעונות-ילדים וכן מרכז קניות יקר.

השוואת התיאור שלמעלה עם זה שיובא עתה לגבי שיכונן כפר-שלם – הריכוז הגדול בדרום העיר של בנייה גבוהה למגורים – מציגה התנהלות מעמדית ושונה לכל אורך הדרך בשטחים המצויים בניהול המדינה. בכפר-שלם נוהלה תוכנית-הדגל של משרד השיכון ל"שיקום משכנות-העוני". אזור זה נבחר מבין כל האזורים האחרים בארץ להוביל "שיקום עירוני בעיר". על-פי מנכ"ל חברת חלמיש דאז, נבעה בחירה זו משתי סיבות עיקריות: "האזור, הנמצא במבואותיה הדרום-מזרחיים של העיר, איננו משתלב עם הרקמה העירונית הקיימת ובולם את התפתחות העיר ע"י ניתוק עורקי התנועה העיקריים, המיועדים להוציא את התנועה ממרכז העיר ומדרומה לכיוון מזרח. האופי הכפרי של השטח, תנאי הדיור הירודים ומצב האוכלוסייה אף הם היוו גורם שסייע לקבלת החלטה לשיקום האזור."⁷⁴

כאן נועדה הבנייה הגבוהה לממן חלק ניכר מעלויות הפרויקט הסבוך, שכלל פינוי של מבני הכפר מתושביהם, דיור מחדש ופיתוח שטחי ציבור בעבורם. המבנים הגבוהים היוו חלק מרכזי מן הבינוי שסומן בתוכנית, והדירות בהם נועדו למכירה מחוץ למפעלים הממשלתיים, דהיינו, במחיר גבוה ולאוכלוסייה חזקה יחסית. צורכי המימון של הפרויקט תורגמו לצפיפות דיור גבוהה – 16.5 יחידות דיור לדונם, פי שניים ושלושה מזו שנקבעה במקביל בכל שכונות רמת-אביב. כאן גם נערכה הפרטה מסיבית כבר באמצע שנות השישים, ושטחי קרקע גדולים נמכרו והוחכרו לחברות בנייה, אשר נדרשו לשאת בחלק

72 תוכניות בניין עיר מס' 1722, 1233 א ו-1722א, אשר אושרו בשנים 1974–1976 כתוכניות נקודתיות שהתירו הגדלת דירות במבנים גבוהים לכדי 120 מ"ר ומעלה.

73 בירנבוים-כרמלי, לעיל ה"ש 52; תוכניות בניין עיר ורישום שיכונים ציבוריים מס' 828ג, 1722, 30/02/9, 1722 ו-1233.

74 אלי פרבר "כפר שלם, שיקום אוכלוסייה בתהליך השיקום העירוני, תכנון השיקום העירוני" מתוך תקציר הרצאות סימפוזיון תכנון השיקום העירוני (משרד השיכון – הרשות לפיתוח ופינוי של אזורי שיקום, הטכניון – מכון טכנולוגי לישראל, הפקולטה לארכיטקטורה ובינוי ערים, מוסד הטכניון למחקר ופיתוח, המרכז לחקר העיר והאזור, יוני 1970).

יחסי של הוצאות הפיננסי והפיתוח.⁷⁵ מהלך זה לא הושלם, כידוע, וההתנגדות לו נמשכת גם עתה. לצורך מימושו תוכננו מלכתחילה 13,500 דירות כבסיס כלכלי לפינוי של 2,000 משפחות, אך חברות הבנייה לא מילאו את דרישות הפיננסיים שהלכו והסתבכו, ומאידך גיסא הן בנו ומכרו דירות. דירות אלה היו קטנות, אף שיועדו למשפחות גדולות.⁷⁶ מבני הציבור, הגינה השכונתית והמרכז המסחרי תוכננו לקום במקום בתי הכפר, אך לא פותחו עד עתה.

הפערים בין שיכוני כפר-שלם לבין רמת-אביב ג מובהקים, אף ששני האזורים תוכננו בזמן מקביל ובאופן ציבורי. לכן הבדלים אלה מייצגים גידור תכנוני וממחיש את מהותו החברתית. כל אזור נוהל באורח שונה, בהתאם למצבו הפיזי ולפוטנציאל הכלכלי הגלום בו: האזור הצפוני תוכנן ונבנה בצפיפות נמוכה, שאפשרה פיתוח יוקרתי ומרווח וכן רווחים מתמשכים ממכירה, מהחכרה וממיסוי; ואילו האזור הדרומי נבנה בצפיפות גבוהה, שנועדה לאזן את ההוצאות הגדולות הכרוכות בפינוי המשפחות ובבניית דיור חדש בעבורן. גידור תכנוני זה משקף גידור פוליטי מקביל של קרקע מדינתית בשני אתרים, ללא העברה "מכיס לכיס".

בשיכוני רמת-אביב הושלמו עד שנת 2001 מאתיים ואחד מבנים גבוהים של שמונה עד שש-עשרה קומות, המהווים כמחצית מכלל המבנים הגבוהים שהושלמו בעבר הירקון. לאחר גל הבנייה הגדול בשנות השבעים חלה התמתנות מסוימת, אולם הבנייה התחדשה ביתר עוז בשנות התשעים. בכפר-שלם הושלמו מאה שלושים ואחד מבנים גבוהים, המהווים גם כאן כמחצית מכל מה שנבנה לגובה בסביבתם – יפו והרבעים הדרומיים של תל-אביב. אלא שכאן התנהלה הבנייה במרץ רק בתקופת מפעלי השיקום הממשלתיים,

75 תוכנית בניין עיר מס' 460, שקיבלה תוקף בשנת 1971, נערכה על-סמך בדיקה שקוימה בשנת 1964 במחלקה הטכנית של מחוז המרכז במשרד השיכון, אשר הסיקה מסקנות מהמהלכים הראשונים שנערכו בבניית השיכון הראשון במקום. אליעזר נווה "סלמה – ניתוח שטחים וצפיפויות" (משרד השיכון, מחוז המרכז, המחלקה הטכנית, משה צ'צ'יק ושמואל יבין עורכים, 1964). מסמך זה קבע כי "מאחר שבשטח זה מתגוררות כ-2,300 משפחות במבנים נטושים של הכפר סלמה, יש לשאוף לצפיפות גבוהה יחסית על מנת ליצור תנאים כלכליים לפנויים והריסתם של מבנים אלה". להרחבה בנושא כפר-שלם ראו ספרי-השנה של עיריית תל-אביב-יפו לשנים 1967, 1971–1979; שמואל יבין "כפר שלם 1990–1995 – קוים עיקריים של תכנית החומש (חלמיש, חברה ממשלתית עירונית לשיקום הדיור בתל אביב יפו בע"מ, 1990); יוסף תמיר "עיקרי הדין וחשבון על סקר האתרים המיועדים לשיקום" (הרשות לבינוי ופינוי של אזורי שיקום, משרד השיכון, 1967); אלי פרבר "פינויים ובנייה בכפר שלם – היקף הבעיה" (חברת חלמיש, דו"ח למנכ"ל משרד הבינוי והשיכון, תל אביב, 1979).

76 יבין, שם.

מגדלי-יוקרה בתל-אביב: גידור בשלושה ממדים ועוד אחד

וכאשר אלה הסתיימו, עם המהפך הפוליטי בשנת 1977, נותרה הסביבה כמעט כשהייתה, מפותחת למחצה.⁷⁷ מכאן ואילך התנהלה לאיטה תקופת התארגנות חדשה, שבה פחתה הבנייה מכל הסוגים במקביל לנסיגה בפעילות הממשלה. שותפויות ויוזמות חדשות הרחיבו את אופני הגידור הישנים, וכאשר פרץ גל העלייה הגדול מברית-המועצות לשעבר, בתחילת שנות התשעים, התגבש גל בנייה ברור וגבוה, והוקצן הגידור המעמדי בשכונות שבהיקף העיר. עתה חזרה המעורבות הממשלתית להשפיע על הבנייה בעיר באמצעות ייזום, עידוד כלכלי ותכנון בשטחי מנהל, במטרה "לקבוע, כהוראת שעה, הסדרים מיוחדים לאישור תכניות בניה, לשם היערכות דחופה למתן פתרון לצרכי הדור והתעסוקה במדינה – לקליטת עליה, זוגות צעירים ומחוסרי דיור ותעסוקה".⁷⁸ אולם רוב הפעילות העירונית התנהלה גם עתה בעבר הירקון, והדגם הגבוה היקר הופץ לשכונה נוספת שקמה ביוזמה ממשלתית – "תל-ברוך צפון", אשר החליפה מחנה צבאי במגדלים לאוכלוסייה אמידה וותיקה. במקביל חדר לעבר הירקון דגם בנייה גבוה מגודר עוד יותר, פיזית ומעמדית: מקבץ גבוה המכונס סביב שטחים משותפים אשר מיועדים לתושבי ונבדלים משאר העיר.

התפתחות של דגם זה בעיר תואר בתת-פרק הבא, היות שהוא נולד ועלה בעיר המרכזית. אולם בשנות התשעים נבנו כך בעבר הירקון כמה אתרים. מקבצים כאלה קמו במקום מפעלים במזרח עבר הירקון, בשוליה של שכונת נאות-אפקה, סביב בריכה פרטית. מגדלים ומקבצים רבים יותר מסוג זה קמו גם בין כביש החוף לבין הים: אזורי חן ומגדלי

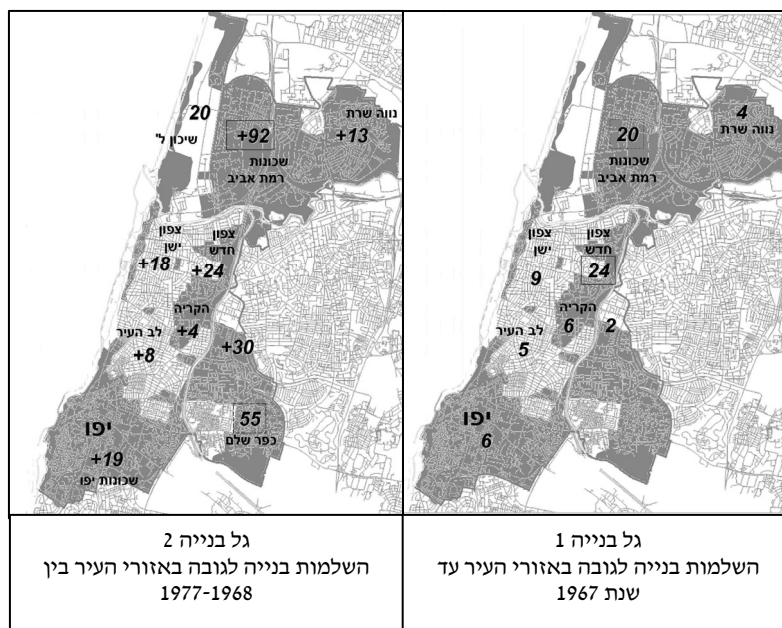
77 בסך-הכל הושלמו בעבר הירקון שלוש מאות שמונים ושניים מבנים גבוהים. גלי הבנייה הגדולים היו בשנים 1968–1977 (מאה עשרים וחמישה מבנים) ובשנות התשעים (מאה שישים ושמונה מבנים). בעבר האיילון (כולל כפר-שלם) וביפו הושלמו עד 2001 מאתיים ושלושים מבנים גבוהים. כאן התנהלה כמחצית מן הבנייה בתקופת מפעלי השיקום הממשלתיים – בשנים 1968–1977.

78 נעמי כרמון "מדיניות השיכון של ישראל: 50 השנים הראשונות" המדיניות הציבורית בישראל (דוד נחמיאס וגילה מנחם עורכים, הספרייה לדמוקרטיה, המכון הישראלי לדמוקרטיה, ירושלים, 1999). המעורבות הממשלתית נעשתה במסגרת "הוועדות המיוחדות לבנייה למגורים" (ול"ל), על-פי ס' 1 לחוק הליכי תכנון ובניה (הוראת שעה), תש"ן-1990. חוק זה, המוכר כחוק הול"לים, חוקק בהמשך להחלטות ממשלה שיוזמו היערכות לקליטה מהירה של המוני העולים שנצפו, כדי לזרז את הליכי התכנון. תוקף החוק נקבע בתחילה לשנתיים, אך הוא הוארך עד לשנת 1995. הוועדות הוסמכו לאשר תוכניות בנייה למגורים בהיקף של מאתיים יחידות דיור ומעלה (ובהמשך גם תוכניות להקמת תעשיות), בנוהל מקוצר ומזורז, וכן הפשרת קרקעות חקלאיות. בפועל אושרו במהירות תוכניות ל-360,000 יחידות דיור. הממשלה פעלה גם בשותפויות שונות עם חברות פרטיות ועם חברות הבנייה הממשלתיות וההסתדרותיות שהופרטו במקביל, על שטחיהן המוכחרים או אלה שנרכשו מרשות הפיתוח מראשית ימי המדינה.

טליה מרגלית

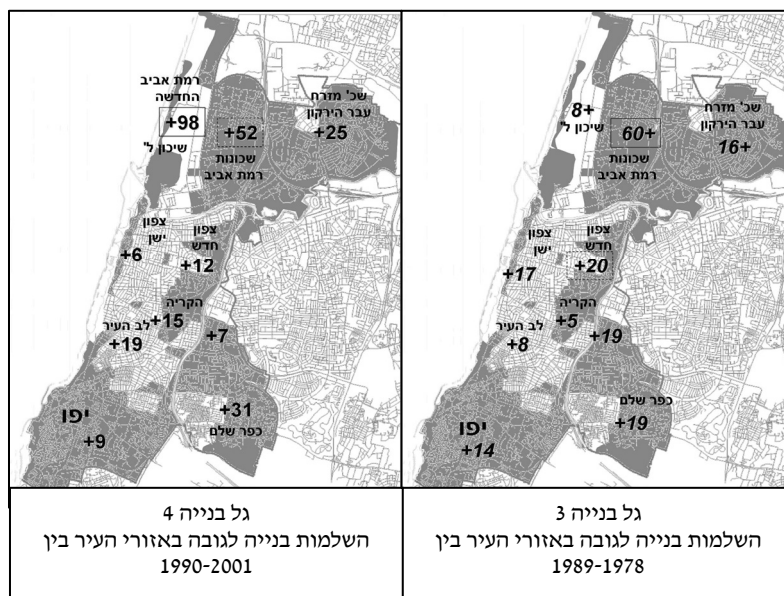
נאמן, ⁷⁹ מלון דירות מנדריין⁸⁰ וכן שכונה גבוהה וסגורה (שמגודרת בפועל) הנבנית עתה במקום מלון רמת-אביב.⁸¹ כולם מהודרים יחסית, וחלקם אף גבוהים מהרגיל בשכונות שבהיקף העיר, ומצויים בשטחים בבעלות ציבורית כוללת או חלקית, דהיינו, תוך גידור פוליטי מפריט. סביבם נבנית "גימל החדשה", כרובע חדש, גדול, מרוחק מן העיר וגם יקר ואמיד.

במונחים כלכליים, ניהול נכסי המדינה והעירייה בעבר הירקון הוא הצלחה גדולה, המתבטאת בביקושים, בבנייה חדשה ובמיסוי גבוה. לעומת זאת, התגברות הבנייה בעבר האילון ובדרום העיר אחרי גל העלייה הייתה מינורית יחסית, אך הייתה היחידה שנועדה לעולים עצמם, אשר התקבצו במיוחד באזור חלש זה (ראו איור מס' 3).⁸²



- 79 תוכניות בניין עיר מס' 1170 ו-1700א, העוסקות בשטחים עירוניים שיועדו קודם לכן לגן ולאגם.
- 80 תוכניות בניין עיר מס' 1350 ו-1350א, העוסקות בשטח של מנהל מקרקעי ישראל וחברת אזורים.
- 81 תוכנית בניין עיר מס' 2196א, העוסקת בשטח שחלקו נמכר קודם לכן על-ידי העירייה ליום פרטי.

מגדלי-יוקרה בתל-אביב: גידור בשלושה ממדים ועוד אחד



איור 3: השלמות בנייה לגובה על פי גלי בנייה על גבי מפת רחובות והשטחים המרכזיים בבעלות ציבורית (באפור).

מפת רקע: החוג לגיאוגרפיה וסביבת האדם, אוניברסיטת תל אביב

2. גידור נקודתי, מגדלים יחידים (והתקבצותם לאורך השנים)

דגם המקבץ הגבוה או המגדל היחיד והיוקרתי התקיים כאמור בעיר המרכזית כבר מראשית שנות השישים, והופיע בעיקר בחלקה הצפוני. שם, באזורים חדשים יחסית, הוא הופיע תוך גידור פוליטי ותכנוני של אתרים פזורים בבעלות ציבורית וגם ביעוד ציבורי (גינה או מבנה בעל פונקציה ציבורית). הוא עלה כחלק מן הבנייה הגבוהה שמפוזרת בין הירקון ליפו ובין האיילון והים,⁸³ ואשר מיועדת לשימושים מגוונים. תחום העיר המרכזית

82 עיריית תל-אביב-יפו התכנית האסטרטגית – פרופיל העיר (היחידה לתכנון אסטרטגי, מנהל הנדסה, 2003).

83 בעיר המרכזית הושלמו בין השנים 1953 ו-2001 תשעים ושבעה מגדלי משרדים, מוסדות ובתי-מלון, ומאה ושנים-עשר מגדלי מגורים, כולם על-פי תכנון נקודתי למגדל או למקבץ מגדלים. בסך-הכל הושלמו בשנים אלה מאתיים ותשעה מבנים גבוהים במרכז, לעומת שש מאות ושנים-עשר בהיקף העיר. מצד אחר, מדובר במבנים גבוהים יחסית ופזורים. בניגוד

הוא אזור מורכב וצפוף יחסית להיקפה. מתוקף התרחיש ההיסטורי נמצאים בו מירב המגרשים הפרטיים בעיר וגם לא מעט שטחים בניהול או בבעלות ציבוריים, כפי שתואר קודם: מרכז אדמות שרונה, שטחים בתוך הכפרים סומייל וג'מוסין וסמוך להם שלא נרכשו בשנות הארבעים (וכך נהפכו משנת 1948 לאדמות נפקדים), קרקעות מחלול בחוף ועוד אתרים רבים ופזורים שעליהם התגודדו שכונות הצריפים הוותיקות, שרידי השכונה היפואית מנשיה, מבני ציבור ותיקים ושטחי גן קיימים או מתוכננים. מרכזיותה הוותיקה של העיר הותירה במרכז גם מגרשים ומבנים של גופים ציוניים – ההסתדרות והמפלגות, על מוסדותיהן וגופיהן הכלכליים.

מירב המבנים החורגים מן הנוף הכולל נבנו באתרים אלה ודומיהם, וכך גילמו גידור בכלל הממדים שצוינו כאן. ראשית, הם גילמו גידור פוליטי (מכירה או החכרה) של קרקע בבעלות ציבורית או ממסדית לצורך בנייה גבוהה לשימושים שונים. שנית, בבנייה למגורים צורך לכך במקרים רבים גידור מעמדי ואף גידור פיזי באתרים שבהם יש תוספות יוקרתיות (כגון בריכת-שחייה, שוערים). לבסוף, בכל המקרים נוהלו המהלכים תוך גידור תכנוני, דהיינו, בתכנון נקודתי ונבדל. משנות השמונים גברה הבנייה הגבוהה במימון פרטי או במגרשים בבעלות פרטית, אולם גם כאן ניכר היבט ציבורי בהפרטת משימות פיתוח שונות שהיו עד כה במימון עירוני – הרחבת כבישים, הפקעה או פיתוח של שטחים ציבוריים, לצד משימות חדשות שהעירייה הציבה, כגון שימור מבנים.

עם זאת, משימות שהעבירו מימון מקופת הציבור ליזמים פרטיים נכרכו כבר מראשית הבנייה הגבוהה בעיר, בשנות השישים המוקדמות, בפרויקטים שבהם זכויות הבנייה הגבוהות הוענקו ליזמים לצורך מימון פינוי של מטרדים ומקבצי צריפים. כך, כמו בכפר-שלם, קמו מלונות החוף הצפופים במקום צריפי מחלול א, דיזנגוף-סנטר במקום צריפי נורדיה, מגדלי כיכר היל במקום בית-המטבחיים העירוני, מגדל גן-העיר במקום גן-החיות, מגדל המאה בסומייל ועד למגדלי "צמרת" החדשים במקום צריפי גבעת-עמל (ג'מוסין). במקביל קמו מגדלים לשימושים שונים בשטחי ציבור פעילים או מתוכננים, גם כאשר אלה לא נדרשו לפינויים מורכבים. הידוע והגבוה מביניהם הוא כמובן מגדל שלום, שקם בשטח שבו ניצבה קודם גימנסיה הרצליה, אולם הוא אינו הראשון או היחיד. ארבע שנים לפניו, בשנת 1962, הושלם בית אל-על, שקם במגרש עירוני במקום מבנה בית-העם.

לשכונות שבהיקף העיר, שבהן רוב המבנים הגבוהים הם של שמונה עד תשע קומות ומיעוטם של ארבע-עשרה עד שש-עשרה קומות, כאן הייתה החלוקה עד שנת 2001 כדלקמן: מאה ושלושים מבנים של שמונה עד ארבע-עשרה קומות, חמישים ושבעה מבנים של חמש-עשרה עד עשרים ותשע קומות, ושמונה מבנים של שלושים עד חמישים קומות (מאז הושלמו בניינים גבוהים נוספים). עיקר הבתים סביב אותם מגדלים הם בגובה שלוש עד ארבע קומות.

מגדלי-יוקרה בתל-אביב: גידור בשלושה ממדים ועוד אחד

באותן שנים הושלמו גם מלון הילטון בגן העצמאות וכן בית העירייה, שהחליף את הבריכה הלימודית בגן הדסה; ברחוב גרוזנברג נבנה חניון גבוה במקום הגינה הציבורית הראשונה בעיר; ובסביבת המגורים הוותיקה שבגב כיכר דיונגוף החליף בעשור הבא בית "כלל" המסיבי שטח עירוני שיועד למבני ציבור, שבו היה קודם בית-החרושת "סיליקט" ללבנים.

משנות השישים ועד עתה קמו מגדלים גם בשטח משק הפועלות של קק"ל, במקום בית-החולים רוקח ובית-האופרה הישן, על חורבות הבית האדום של מפא"י, במקום שוק בזל ובניין מכבי-האש; בלב העיר במקום בית דואר, בית ההסתדרות הישן וסניפי בנק לאומי ובנק הפועלים; ובדרך פתח-תקוה בשטח חברת החשמל וב"מגרשי הנפט". הריכוזים הגדולים של בנייה גבוהה קמו בשרונה, במנשיה ובשטחי הכפרים שבצפון. ברוב המקרים היו השטחים בניהול או בבעלות של המדינה, של העירייה או של גופים של ממסד ציוני או מפלגתי. כל פרויקט גודר כנפרד במרחב מבחינה תכנונית, וגם אוזן כלכלית כנפרד, ממש כמו "רמת-אביב גימל" וכפר-שלם. עם הזמן הועתקה השיטה יותר ויותר גם לבנייה על-ידי מוסדות פרטיים. כך החליפו מגדלים מאפייני קואופרטיבית ברחוב בזל, בית-חולים פרטי ובית-אבות בלב העיר. מעתה ואילך גם נקשרה הבנייה הגבוהה למשימות פיתוח מגוונות מבעבר, עוצמות הבנייה עלו, ועלה גם המיסוי עליה. כל אלה הביאו לידי העמקת הקשר המורכב בין סוג בנייה זה לבין ניהול הקופה הציבורית. כך נוצר המופע המפוזר של המגדלים במרכז תל-אביב, אשר שונה באופן מהותי ממופעי הבנייה הגבוהה בערים דמוקרטיות במערב. הקמת מגדלים בערי מערב אירופה מוגבלת עד היום במובנים רבים, ורובה מתקיימת מחוץ למרכז, ובערי ארצות-הברית המגדלים מרוכזים באזור עסקים מוגדר. השוואה ל"אילן הגבוה" של הכלכלה הליברלית – ניר-יורק – מראה כי אפילו בה הבנייה הגבוהה מתרכזת במוקדים ברורים ועל-פי שימושים. זאת, אף שהחוקים המגבילים בעניין זה, שנוסחו שם כבר בתחילת המאה העשרים, התייחסו בחיוב ל"כוחות השוק" והתוו לבנייה הגבוהה הגבלות מינימליות בלבד.⁸⁴ לעומת זאת, הבנייה הגבוהה של תל-אביב קיימה ומקיימת פיזור פונקציונלי והפרעות לסביבתה: מגדלי המלונות היקרים בחוף ניצבים בשני מקבצים מסיביים וצפופים החוצצים בין העיר לבין הים; מגדלי עסקים יחידים ניצבים בכל רחבי העיר המרכזית, גם בתוך סביבות מגורים; ומרכזי העסקים הראשיים פזורים בין אתרים שונים. תוכניות עירוניות או ממשלתיות למקד את מרכז העסקים – במנשיה שבחוף (בשנות

84 בעיקר מתוך דאגה מפני תחרות, בריחת יזמים ותביעות נגד העירייה שהחלו לעלות שנים ספורות אחרי ראשית הבנייה. להרחבה ראו: CAROL WILLIS, FORM FOLLOWS FINANCE, SKYSCRAPERS AND SKYLINE IN CHICAGO AND NEW YORK (1995).

השישים) וגם בשדרות רוטשילד (בשנות התשעים) – מתגמדות לנוכח המתחם הענקי אשר מתוכנן ונבנה כיום בשרונה ביוזמת המדינה – "דרום הקריה"⁸⁵, מול מגדלי עזריאלי, שנבנו בשטח רכבי התברואה של העירייה.

בכל אלה ניתן לזהות שתי תפיסות בולטות של העיר המרכזית. עד שנות השמונים נתפסה העיר המרכזית כראויה פחות למגורים מהשכונות החדשות שנבנו מסביב. בהתאם לכך הוקמו בחלקיה הוותיקים של העיר בעיקר מגדלי משרדים, ואילו בחלקים הצפוניים – החדשים – הוקמו מגדלי מגורים. אולם משנות השמונים החל תהליך "תיקון" מוצהר על-פי תוכנית מתאר עירונית שטענה כי ללא אוכלוסייה במרכז יש סכנה לכלל הקיום העירוני.⁸⁶ עתה הורחב השימוש בדגם של מגדל המגורים היוקרתי לאתרים מגוונים יחסית. עם זאת, גם עתה הוביל "הכיוון האופנתי": באזורי הצפון, החדשים והישנים, מול השכונות האמידות של עבר הירקון, הוקמו בעיקר מגדלי מגורים; ואילו דרומה משם הוקמו בעיקר מגדלי עסקים. בשני המקרים הוקמו מגדלים אלה בסביבות מגורים, שנבנו גם עתה על-פי תוכניות משנות הארבעים לגובה "רגיל" – שלוש, ארבע או חמש קומות – במגרשים פרטיים.

הריכוז הגבוה, הגדול והיקר ביותר של מגדלי המגורים בין הירקון, האיילון, יפו והים ממוקם גם כיום בצפון החדש, ומכל אזוריו דווקא רחוק ממרכזי הפעילות או מהנוף – במזרח רחוב פנקס ובין דרך חיפה, נתיבי איילון ודרך ההלכה. אתאר להלן את אופן התקבצותם ומיתוגם של מגדלים אלה, תוך גידור פוליטי של קרקע ציבורית וגידור מעמדי ופיזי, ותמיד תוך גידור תכנוני.

כמו מגדלי השכונות, גם מגדלי המגורים בעיר המרכזית נבנו בתחילה לגובה שמונה עד ארבע-עשרה קומות. מגדלי המגורים הראשונים הושלמו בשנת 1959 באזור תוכנית גרס (מעטה "הצפון הישן"), אך בשנת 1962, במקביל להתקבצות הבנייה הגבוהה והיקרה בעבר הירקון, החלה להתגבש התקבצות של מגדלי מגורים באזורי העתודות המנדטוריות של העיר המרכזית: באדמות שרונה וב"אדמות מזרח תל-אביב", אשר נקראו יחדיו למן קום המדינה "הצפון החדש". למרות הצמידות הגיאוגרפית, הם קמו בכל פעם תוך גידור תכנוני נבדל, על-פי מדדי בנייה שונים ותוך חריגה מובהקת מסביבתם.

"הצפון החדש" נבנה כמעט כולו במקביל להקמת השיכונים הראשונים בהיקף העיר המרכזית. דמיונו לעיר ה"ישנה" שלצידו, על מגרשיה הקטנים, היה חלקי בלבד, היות שתוכניות העתודה התוו אותו כמרווח וכמודרני יחסית, כמעט ללא מסחר וללא עירוב

85 300,000 מ"ר סביב פארק גדול. להרחבה ראו אתר האינטרנט של מנהל מקרקעי ישראל – www.mmi.gov.il/static/start.asp.

86 תוכנית מזור, אושרה בוועדה המקומית תל-אביב-יפו בשנת 1984.

מגדלי-יוקרה בתל-אביב: גידור בשלושה ממדים ועוד אחד

שימושים. הוא נבנה כרובע אמיד, רובו על מגרשים אשר נקנו וחולקו בשנות הארבעים ונבנו למן קום המדינה על-פי תוכניות העתודה. אולם, כפי שהוסבר קודם, היו בו גם שטחים גדולים יחסית בבעלות ציבורית, כתוצאה – או כשארית – ממהלכי הרכישה של שנות הארבעים בשרונה (עירייה, מדינה וקרן קיימת), בשטח הכפר ג'מוסין (עתה גבעת-עמל א-רב) וסביבו (רשות הפיתוח, שטחי ציבור – עירייה). אלה החלו נמכרים, מוככרים ומתוכננים כמגרשים נפרדים לצורך בנייה חריגת-גובה למגורים כבר בסוף שנות החמישים.

מראשיתם היו מגדלי "הצפון החדש" חריגים ביחס לעיר ולסביבתם הקרובה בעיצובם המוקפד, בדירות הגדולות והיקרות שהציעו ובמגרשי-החניה תחתיהם. במשך כל השנים התנהל בהקשרם במקביל גידור פוליטי ותכנוני. בצפון אדמות שרונה החליפו כבר המגדלים הראשונים ייעוד קרקע ציבורי, אשר נקבע בהסכם הרכישה ועוגן בתוכנית בניין עיר G שנערכה בסוף שנות החמישים.⁸⁷ כך הוסבו שטחי ציבור מצידי בית-החולים איכילוב לשטחים סחירים, שבהם הושלמה כבר בשנת 1962 רביעיית מגדלים ראשונה מעל חניה וגינה פרטית, וצמד מגדלים נוסף הושלם בשנת 1967.⁸⁸ באותה שנה הושלמה גם שלישיית מגדלים מערבה משם בשטח עירוני,⁸⁹ ובמקביל הולידו תוכניות נקודתיות קטנות עד מלחמת ששת-הימים חמישה מגדלים ראשונים סביב גבעת-עמל א⁹⁰ ועוד שלושה ממערב לשם ולצומת הרחובות פנקס-ויצמן.⁹¹ בסך-הכל הושלמו עד שנת 1967

87 תוכנית בניין עיר G, הופקדה בשנת 1959, קיבלה תוקף בשנת 1964. להסכם הרכישה משנות הארבעים ראו ה"ש 32.

88 בתוכנית בניין עיר מס' 599, שאושרה בשנת 1961, הותר "לשנות את יעוד הקרקע מאזור לבניינים ציבוריים לאזור מגורים ומגרש ציבורי פתוח".

89 תוכנית בניין עיר מס' 877 – בין הרחובות ארלוזורוב ובארי.

90 על-פי תוכנית בניין עיר מס' 846, משנת 1963, הושלם בשנת 1964 "בנין רב קומות... 8 קומות מעל קומת עמודים פנויים לחניה" ממערב לבתי גבעת-עמל א, כיוזמת מנהל מקרקעי ישראל. על-פי תוכנית בניין עיר מס' 848 נבנה בשנת 1966 ממזרח לשיכון "צמרת", ברחוב הצדדי ויסוצקי, בניין מגורים של שמונה קומות על אדמה עירונית שנמכרה לידיים פרטיות כעבור ארבע שנים (תוכנית בניין עיר מס' 1081). בשנת 1967 נוספו עוד שני מבנים של שמונה קומות מעל עמודים במגרשים יחידים שמכרה רשות הפיתוח ליזמים פרטיים (תוכנית בניין עיר מס' 703 משנת 1961, תוכנית בניין עיר מס' 629 משנת 1965, תוכנית בניין עיר מס' 968 משנת 1966). מגדל נוסף נבנה במגרש פרטי שנרכש בשנות הארבעים (על-פי נסח טבו של גלוסקין 2, תוכנית בניין עיר מס' 989).

91 בשנת 1959 אושרה תוכנית בניין עיר מס' 585 על שטח בבעלות החברה ההסתדרותית "סולל בונה" (מתוך התקנון של תוכנית בניין עיר מס' 203). זו סימנה לצד השטח הציבורי (כיום גינה) מבנה מגורים מוארך של ארבע קומות ברחוב פנקס, ומאחוריו מגדל של שמונה קומות (הפונה לרחוב ליפסקי הצדדי), אשר הושלם בשנת 1963. בשנת 1967 הושלם בצמוד

חמישה-עשר מגדלי מגורים בשני המוקדים שהתהוו ב"צפון החדש" – כולם נבדלים מסביבתם, במקבצים קטנים או כיחידים. כולם, למעט שניים,⁹² קמו תוך גידור שטחים של המדינה, קק"ל, ההסתדרות והעירייה.⁹³

הבנייה הייתה בסטנדרט גבוה יחסית, אך להבדיל ממגדלי נוה-אביבים, אשר התרוממו במקביל, כאן עוצב כל מגדל בנפרד והציג סממנים ייחודיים, במגבלות שהציבו הריסון המודרניסטי ואמצעי התקופה. הגידור התכנוני התייחס כאן למגרשים יחידים: בעוד בהיקף העיר היה היחס הכלכלי בין שטח הקרקע לבין צפיפות הבניין אחיד בתוך כל שכונה, ונבדל רק בין שכונות שונות, כאן התייחד כל בניין הן בהקשר העירוני והן בחישוב זכויות הבנייה. מצד אחד, רק צמד מגדלים אחד (שקם על שטח שיועד למבני ציבור) הוצע תמורה לכלל: כיכר קטנה, זכר לייעוד הציבורי שסומן שם קודם.

מכאן ואילך, מגדל הביא מגדל. האפשרות להגדלת התשואה העלתה את ערכי הקרקע ואת הציפיות היזמיות, וכך גימדו מגדלים חדשים את שכניהם – בכמות, בגובה וביוקרה. מראשית שנות השבעים ועד לשנת 1977 גברה הבנייה בכלל העיר, ובאזורי הבנייה הגבוהה בצפון החדש הושלמו עוד שלושים ושניים מגדלי מגורים, רובם במקבצים של

מקבץ מתוכנן של שלושה בניינים רבי-קומות – הגבוה של אחת-עשרה קומות ושני האחרים של שבע קומות – על שטח של רשות הפיתוח שנמכר לחברה פרטית (תוכנית בניין עיר מס' 203 משנת 1956; תוכנית בניין עיר מס' 872 משנת 1964).

92 מגדל אחד צמוד לאדמות שרונה באדמות מטוסביץ (תוכנית בניין עיר מס' 94 משנת 1945) ומגדל יחיד של תשע קומות ממערב לכיכר המדינה (במקור אדמות סומייל, שנקנו על-ידי בנק אשראי בשנת 1942 (תוכנית בניין עיר מס' 130 משנת 1942, תוכנית בניין עיר מס' 137 משנת 1945)).

93 בכלל העיר המרכזית, רק חמישה מגדלי מגורים מתוך עשרים ושלושה שהושלמו עד 1967 קמו במגרשים פרטיים. מקורות לשימושים ולבעלויות קודמים בכלל הבנייה הגבוהה למגורים עד 1967: תוכניות בניין עיר מס' C-D, B, G, 50, 58, 94, 130, 136, 137, 158, 203, 230, 298, 398, 428, 453, 582, 585, 599, 662, 697, 702, 703, 746, 848, 861, 863, 872, 877, 932, 968, 971, 989, 1081, 1360, 1496, 1592; תיקי בניין בן-יהודה 79, ליפסקי 22, נהרדע 12; נסח טבו חלקה 184, גוש 6108 (גלוסקין 1); מפות גושים באזור סומייל וג'מוסין; מפות קק"ל, 1:20,000, 1947; Survey of Palestine, 1:10,000, Tel Aviv area; מפת מנהל הנדסה (מדידות), 1943, 1945; Palestine – Jaffa sub-district, 1:20,000; ידיעות עיריית תל אביב עיריית תל-אביב-יפו, 1:10,000, 1955; תצ"א משנת 1949; מפות המפות המקורן של עיריית תל-אביב-יפו; זאב וילנאי מדיריך ארץ ישראל_תל-אביב, 1941; ברגר, לעיל ה"ש 28; גולן, לעיל ה"ש 17.

מגדלי-יוקרה בתל-אביב: גידור בשלושה ממדים ועוד אחד

שלושה או ארבעה מבנים יחדיו מעל מגרש-חניה.⁹⁴ ביניהם עלו שני מקבצי יוקרה מובהקים, שהציעו תנאים חדשים: בשנת 1975 הושלמו שלושת מגדלי "הדר ויצמן", אשר הוקמו על שטח שהשתייך קודם לרשות הפיתוח,⁹⁵ מול גבעת-עמל א, והתהדרו, לראשונה בארץ, בשומרי-סף וכן בשבע-עשרה קומות שבראשן פנטהאוז מודגש; ושנתיים אחר כך הושלמו המגדלים הראשונים במתחם "דוד המלך", שנבנו בגובה דומה אך באופן רחב ומהודר אף יותר.

מגדלים אלה הציגו, לראשונה בעיר, דגם מובהק של בנייה גבוהה המגודרת בכלל הממדים: הם קמו בשטח בבעלות קק"ל – שחלקו יועד קודם למבני ציבור – ביוזמה, בתכנון ובבנייה של חברת שיוכון עובדים של ההסתדרות הכללית;⁹⁶ והם עוצבו כמתחם מגורים נבדל ומהודר – מסה גדולה של דירות גדולות (ארבע מאות ושלושים דירות), עם חניה תת-קרקעית, גינה ובריכה פרטיות לדיירים, ייחוד אדריכלי ודגש מיוחד בדירות-הגג. אין גדר גבוהה המקיפה אותם, ואף לא ועדת קבלה לדיירים, אך הגידור המעמדי והפיזי של המתחם ברור לכל עובר-ושב וגם לרוכשים פוטנציאליים.

משהושלם, כלל המקבץ שבעה מגדלים, ואוכלס בשנת המהפך הפוליטי ואחריה בצל משבר כלכלי ונסיגה בתמיכה הממשלתית בעירייה. אולם דווקא עניינים אלה הם שהאיצו את אימוצו כדגם תכנוני-יזמי גורף בעשור הבא ואחריו. רוב המקבצים והמגדלים הגבוהים

94 בכלל העיר המרכזית הושלמו בין מלחמת ששת-הימים לבין שנת 1977 ארבעים ושישה מבנים חריגי-גובה של שמונה עד שבע-עשרה קומות למגורים, מהם שלושים ושישה בשטחים שהיו בניהול ממסדי לפני או אחרי קום המדינה. בצפון החדש הושלמו שלושים ושלושה מבנים, מהם עשרים ושבעה בשטחים שהיו בניהול ממסדי לפני ו/או אחרי קום המדינה. מקורות לשימושים קודמים, לבעלויות ולזכויות בנייה: תוכניות בניין עיר מס' 50, C-D, 94, 146, 136, 237, 302, 398, 453, 547, 582, 609, 629, 759, 1083, 1182, 1136, 1137, 1333, 1487, 1496; נסחי טבו של החלקות המקוריות 33 ו-36, גוש 6213 – רחוב פנקס 40–54; נסח טבו של חלקה 10, גוש 6107 – רחוב הרצוג 20; תצ"א משנת 1949; מפות קק"ל משנת 1947; ידיעות עיריית תל אביב מהשנים 1937–1954; gis.tel-aviv.gov.il/view/ אתר המפות המקוון של עיריית תל-אביב-יפו.

95 נסחי טבו של החלקות המקוריות 33 ו-36, גוש 6213.

96 מהלך התכנון כאן החל בסוף שנות החמישים בשינוי ייעודם של המגרשים משטח למטרות ציבוריות ל"אזור דירות", כדי "לאפשר ריכוז המגרשים לבניינים ציבוריים" שהיו שם מעברו השני של הרחוב (תוכנית בניין עיר מס' 547 משנת 1961). תוכנית הבינוי לאתר נערכה החל בשנת 1971, והתוכנית אושרה בשנת 1976. על-פי התוכנית, בוטל השטח למבני ציבור שנותר בחלק מן המתחם, ויחד עם אזור הדירות שהקצו שם התוכניות הקודמות, נהפך המקום ל"אזור מגורים מיוחד". נקבעו בו מגדל יחיד ועוד שלושה צמדים, וביניהם גינה פרטית וגינה ציבורית, חנות שופר-סל, חניה רגילה וכן מרתף חניה גדול ובריכת-שחייה, "שהשימוש [בה] יהיה רק לדיירי הבתים" (תקנון תוכנית בניין עיר מס' 1496 משנת 1976).

למגורים כמו גם עתה תוך מכירת שטחים בבעלות ציבורית. אלא שעתה תוכננו אלה כפרויקטים מורכבים, שבהם זכויות הבנייה נגזרו מכלל השטח ויושמו בבנייה גבוהה על חלקו, וכך הובטח רווח יזמי ומימון לפיתוח ציבורי בשאר המגרש. עניין זה קשר את נחיצות הבנייה בעבור הרשויות לגידור מעמדי מובהק: כלכליותו של המהלך הובטחה על-ידי בנייה יוקרתית, תוך פנייה לשוק היחיד שבו התקיימו ביקושים ויכולת רכישה בתנאי המשבר הארציים של שנות השמונים.⁹⁷

מכאן ואילך עלו המגדלים לגובה רב מבעבר, והציגו גידור מעמדי מוצהר. משנת המהפך הפוליטי ועד ראשית גל העלייה מברית-המועצות-לשעבר כמו עוד עשרים וארבעה מגדלי מגורים בעיר המרכזית, רובם תוך גידור שטחי עירייה ומדינה,⁹⁸ לצד קודמיהם בשרונה ובסביבת גבעת-עמל (ג'מוסין).⁹⁹ בקצה הצפון-מזרחי של "אדמות מזרח תל-אביב" נותרו חלק מבתי הכפר לצד שכונת בבלי ושכונת "צמרת", ובין מגדלים שהלכו והתייקרו וגם גבהו והתהדרו. כך הוקמו במקום המקבץ המערבי שלהם (גבעת-עמל א) שלושת מגדלי "צמרת", שהתנשאו לגובה כפול משל שכנתם – שלישיית "הדר ויצמן" – ונבנו בסטנדרט יוקרתי אשר העמיד אותם באור זול ומיושן, והאפיל גם על מגדל גבוה יותר שנבנה בעשור הקודם מאחוריהם. במקום שורה של בתי כפר שנותרו ממזרח לדרך חיפה תוכנן "פארק צמרת" הגדול, שבנייתו החלה במגדלי YOO הגבוהים, אשר מיועד להיות מקבץ של מגדלי-יוקרה רבים, גבוהים ומהודרים מכל מה שנבנה עד עתה, וגם מגודרים פיזית, כפי שטענו לפני העיתונות המקומית יזמים הבונים במתחם זה.

97 כל זאת בשטחי העירייה וביוזמתה. תוכנית בניין עיר מס' 2100 קיבלה תוקף בשנת 1983, ועל-פיה נבנה גן-העיר על שטח גן-החיות העירוני (שטח למבני ציבור בתוכניות קודמות). שלושת המגדלים ברחוב יהושע בן-נון בצפון הישן הוקמו במקום בית-המטבחיים העירוני (תוכנית בניין עיר מס' 1069). בשכונת בבלי בצפון החדש כמו ארבעה מתוך ששת חריגי-הגובה על קרקע בבעלות העירייה – תל חשאש – אשר סומנה כגן ציבורי בתוכנית בניין עיר C-D משנת 1945, וכ"תל לבדיקה ארכיאולוגית" וגן ציבורי בתוכנית הראשונה שהוכנה אחרי קום המדינה לשכונת בבלי (תוכנית בניין עיר מס' 464 משנת 1968).

98 שינוי משנת 1991 לפקודת העיריות אפשר בשלב זה חופש גדול מבעבר בשימוש בתמורה שהתקבלה ממכירת שטחים בבעלות מוניציפלית. ראו ס' 188 לפקודת העיריות (נוסח חדש), תשכ"ד-1964: "(א) עירייה לא תהיה רשאית למכור מקרקעין, להחליפם או למשכנם אלא על פי החלטת המועצה ברוב חבריה ובאישור השר או מי שהוא הסמיך לכך... (ג) התמורה שנתקבלה ממכירת מקרקעין של העירייה תשמש אך ורק לקניית מקרקעין; ואולם רשאי שר הפנים אם ראה שטובת הציבור דורשת זאת, להתיר עשיית שימוש אחר בתמורה."

99 מגדלי בזל, מגדלי "גולדה על הפארק", מגדל האופרה בחוף, מגדל בית חנה, מגדל מתחם רוקח בלב העיר ועוד כמה מגדלים נמוכים יותר במגרשים פרטיים פזורים.

מגדלי-יוקרה בתל-אביב: גידור בשלושה ממדים ועוד אחד

עוד לפני שהוחל בבנייה המסיבית של "פארק צמרת", הושלמו יותר מארבעים מבנים גבוהים (שהלכו וגבוהו) באזור שסביב גבעת-עמל א-רב, ומתוכם רק כמה (נמוכים יחסית) הוקמו במגרשים שנרכשו לפני קום המדינה על-ידי גורמים פרטיים. בכל המקרים קדם להקמה אישור של תוכנית בניין עיר נקודתית, וכך, בשטח זה, הכולל כארבע מאות דונם בלבד, אושרו עשרים ושבע תוכניות בניין עיר, אשר כל אחת מהן "גידרה" תא שטח בתנאים שונים לבנייה מבחינת גובה, מגע עם הסביבה וגם זכויות כלכליות בקרקע. התמורה שחלה בעשור האחרון ביחס התכנוני והתדמיתי של הבנייה הגבוהה, שבה נפתח מאמר זה, הובילה בשנים האחרונות למחירי דירות גבוהים במיוחד¹⁰⁰ דווקא כאן – בין שלושה כבישים ראשיים. כך גם נוצרה התבדלות גיאוגרפית, שאותה הציגו יזמי "פארק צמרת" כיתרון, כאשר הודיעו לאחרונה על כוונתם להפוך את כל המתחם לסגור במטרה "לאבטח את דיירי השכונה".¹⁰¹ למעשה נקטו היזמים מבלי משים הצדקה דומה לזו שהציגו הברונים כאשר בנו את מגדליהם לפני כמה מאות שנים.

קו הרקיע של העיר המרכזית וגם התדמית היוקרתית הברורה שהוא משדר עתה אינם תופעה חדשה. כפי שהוצג כאן, מגדלי-יוקרה הצטברו בו במשך כארבעים שנה. בכל המקרים הם ייצגו גידור תכנוני, ורובם ייצגו גם גידור קרקע פוליטי. גידור מעמדי התקיים כל השנים, ונעשה מוחצן ככל שסממני עושר ומיצב (סטטוס) זכו בהסכמה חברתית. עם זאת, בניגוד לכרונולוגיה המקובלת בכתיבה מבנית, כאן זוהו סדריו מראשית הבנייה ועוד קודם לכן, ושולבו בכל השלבים בסדרים של ניהול המרחב העירוני. אלה יתוארו בפרק הבא.

100 דירות-גג של מאות מטרים רבועים נמכרו, גם על הנייר, במחירים גבוהים במיוחד (שאף הלכו ועלו). ראו אריק מירובסקי "ספא ומגדל" הארץ – נדל"ן 3.2.2006 www.haaretz.co.il/hasite/pages/ShArtPE.jhtml?itemNo=677584&contrassID=2&subContrassID=10&sbSubContrassID=0; אריק מירובסקי "הצד הלא נכון של הכביש" הארץ – נדל"ן 27.2.2006 www.themarker.com/tmc/article.jhtml?ElementId=am20060224_44965; נווית זומר "נמכרה הדירה היקרה בישראל" [ynet](http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-2918030,00.html) 18.5.2004 – כלכלה www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-2918030,00.html; עידו אפרתי "שרי אריסון קנתה פנטהאוז בת"א ב-13 מיליון דולר" [ynet](http://www.ynet.co.il/articles/1,7340,L-3309310,00.html) 28.9.2006 – כלכלה www.ynet.co.il/articles/1,7340,L-3309310,00.html

101 נעמה סיקולר "האם פארק צמרת בת"א יהפוך לשכונה סגורה? יוזמה בקרב יזמי פרוייקטי המגורים היוקרתיים מבקשת להפוך את הפארק לשכונה סגורה" [ynet](http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-3408882,00.html) 5.6.2007 www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-3408882,00.html; "היזם דודי שירזי: 'המטרה לאבטח את דיירי השכונה'". יוזמה חדשה בקרב יזמי פרוייקטי המגורים בשכונת פארק צמרת בתל אביב מתעתדת להפוך את הפארק לשכונה סגורה, כך נודע ל-ynet. על הפרק, יצירת 2 כניסות שייסגרו את השכונה לתנועה בלילה, ובהמשך תישקל סגירת השכונה גם ביום.

ה. סדרי התנהלות מרכזיים והסדר הגבוה של תל-אביב

- שלושה סדרי התנהלות מרכזיים כרכו בתל-אביב בין ממדי הגידור שנידונו כאן:
1. סדר "צפוני" – "הכיוון האופנתי" או המעמדי של הפיתוח העירוני, שראשיתו כבר בפיתוח העתודות הצפוניות בתקופת המנדט. בנייה גבוהה יוקרתית למגורים הוקמה מלכתחילה באזוריה הצפוניים של העיר, וסדר זה פותח בה באופן שהלך והורחב עד לגידור פיזי ומעמדי מוצהר. כפי שהוצג כאן, גם מה שנבנה לגובה בדרום שיקף את הסדר הצפוני, בכך שהוא תוכנן מראש בקודים נחותים יחסית. כיום פרישת המגורים בעיר כוללת כמעט את כל האזורים, אולם פרישת מגדלי המגורים קשורה בעיקרה לצפון האמיד.
 2. סדר ממשי – מעורבותן של הרשויות בתכנון ובקרקע התקיימה מראשית ימי העיר, אך התבטאה עד קום המדינה בתיווך ובתכנון יותר מאשר בבעלות בקרקע. לאחר קום המדינה גדל שטח העיר באופן משמעותי ונוהל ברובו ציבורית, הקרקעות נפרשו בכל היקף העיר וגם במרכזה, ופיתוחם נקשר מלכתחילה לסדר הצפוני. כך באזורי ביקוש אמידים וכך באזורי פיתוח עניים. כך גם באירועי גידור פוליטי מובהק של הפרטת קרקע בבעלות ציבורית, כולל שטחים אשר קודם לכן נקבע להם ייעוד ושימוש ציבוריים, ואף כאלה אשר שימשו את הציבור בפועל כגינות וכמוסדות. בכל אלה נהפכו ניהול התכנון וניהול הקרקע בעיר לשלובים, למרות ניגודי האינטרסים בין תפקידיה של הרשות כמסדירה וכבעלת קרקע.
 3. סדר "נקודתי" – גידור תכנוני הרואה כל אתר בנפרד; אפשר שרואה בעיר שלל הזדמנויות ובעיות, ולא מכלול תכנוני-חברתי אחד. גם סדר זה התקיים בתל-אביב לפני קום המדינה, אולם התייחס לאזור רחב כל פעם, ולא למתחם קטן. התעצמותו חלה עם שילוב הסדרים הקודמים, וכללה תכנון נפרד לכל שכונה – וגם לאתרים יחידים – אשר הוכתב כל פעם על-פי מטרות שונות והיה לא פעם בעייתי בעבור התושבים הקיימים. מכאן ואילך לא הוגבל סדר זה על-ידי מערך התכנון המדינתי, ונהפך למרכזי, בעוד שהתכנון הכולל הלך ונדחק.
- הסדר הגבוה של תל-אביב – יפו מהווה גילום של כל אלה, ומציג גם התפתחות פנימית, אשר נקשרה עם השנים – בהתאם לשינויים בחברה, בתרבות ובכלכלה – לדגמי בנייה שהחצינו עסקיות או יוקרתיות ועלו גבוה עוד ועוד. כך, אזורים מסוימים התפתחו בשיטת "מגדל מביא מגדל", ואופני הקישור בין בנייה גבוהה לבין פיתוח עירוני נקשרו יותר ויותר ל"סדר הצפוני" המבוקש והאמיד. עם זאת, כל דגמי ההתנהלות והגידור הופיעו מלכתחילה. סדרי הניהול של הקמתם משקפים לכן הסכמה תרבותית מוצקה ורחבה דייה להמשך קיומם, על ממדי הגידור שגילמו: בידול מעמדי, תכנון נקודתי ומסחור של שטחים בבעלות ציבורית לטובת הקופה הציבורית. סכמה זו הייתה מלכתחילה לא-

מגדלי-יוקרה בתל-אביב: גידור בשלושה ממדים ועוד אחד

שוויונית, וגם לא הייתה מאוזנת במרחב העירוני. סדריה יידונו להלן ברמה הקרקעית, ברמה התכנונית וברמה החוקית, ולסיכום – בהקשר של התחדשות עירונית.

1. בעלות בקרקע וגידור תכנוני

על-פי הפרק בתוכנית-האב הארצית 2020 הדין במדיניות קרקעית ותכנונית, בכל מדינות המערב (וכן במדינות מזרח אסיה הדמוקרטיות והמתפתחות) המקרקעין שנותרו בבעלות או בשליטה ציבורית בערים הם שאריות מועטות בלבד של נכסים ציבוריים.¹⁰² בארץ, מעצם ה"סיפור" ההיסטורי והלאומי, הערים מהוות מקרה מיוחד מבחינה קרקעית. כפי שתואר קודם לגבי תל-אביב-יפו, סיפור זה עורר סדרי התנהלות שקידמו גידור פוליטי, תכנוני ומעמדי כנוהל המשכי ורחב. כך גם בערים אחרות בארץ,¹⁰³ וכפי שיוצג כאן – בעוצמה גדולה של גידור תכנוני בהשוואה לזה שמתקיים באותן מדינות שבהן עיקר הקרקע פרטית זה עידנים. לכן נבחן כאן את הקשר בין שני היבטים אלה של ניהול הקרקע, שעל-פיו הסדר הנקודתי אינו סימן לכשל מערכתי,¹⁰⁴ אלא להבניה מוסדית.

התרחיש ההיסטורי-המרחבי שביסוד המדינה תורגם לשורה של חוקים והסדרים שהפכו אותה למנהלת ולבעלים של מירב הקרקע (על-פי חוק מנהל מקרקעי ישראל) וגם לישות המחוקקת והמסדירה בכל אירועי הבנייה (על-פי חוק התכנון והבנייה). כפילות זו של בעלות והסדרה אינה ייחודית לתחום המרחבי. לפי גילה מנחם, המערך המוסדי הישראלי קשור לאופן שבו עוצבה המערכת הפוליטית-המפלגתית לפני קום המדינה תוך ריכוז המשאבים הכלכליים בידי המגזר הציבורי הציוני-הסוציאליסטי.¹⁰⁵ נחמיאס וסנדר מציינים כי מיסוד דרכי הפעולה המדינתיות התהווה בראשית ימי המדינה, כך שפתרונות ומענים לצרכים דחופים התגלגלו לריכוז חריג בעוצמתו של מעורבות ממשלתית בתחומים

102 זכר לשלטונות ריכוזיים או מלוכניים מן העבר וגם למעורבותן של הרשויות בבנייה הציבורית אחרי מלחמת-העולם השנייה. אלתרמן, לעיל ה"ש 17.

103 נורית אלפסי תכנון ערים – בין רטוריקה לפרקטיקה (חיבור לשם קבלת התואר "דוקטור לפילוסופיה", אוניברסיטת תל-אביב, 2000); יובל פורטוגלי ונורית אלפסי "מבנה חדש לתכנון המרחב-סביבתי במדינת ישראל" (דו"ח מסכם, הוגש למשרד הבינוי והשיכון, יולי 2006).

104 שם; רחל אלתרמן "התכנון הארצי – מוסדותיו, בסיסו המשפטי ויעדיו: מן העבר אל ההווה" "ישראל 2020" – תוכנית אב לישראל בשנות האלפיים (1993).

105 מנחם מציינת בהקשר זה את ההסתדרות הכללית, ששלטה בארגוני העובדים ובמקביל במפעלים כלכליים מרכזיים וגדולים (כגון חברות בנייה ובנק הפועלים). ראו גילה מנחם "מדיניות המים בישראל: פרדיגמות מדיניות, רשתות מדיניות ומדיניות ציבורית" המדיניות הציבורית בישראל 35 (דוד נחמיאס וגילה מנחם עורכים, 1999).

רבים, ובכלל זה בבנייה ובפיתוח, מורשת מוסדית לא־שקופה וקיבוע הסדרים זמניים לשחרור מהיר של משאבים ולתפעול מהלכים שלטוניים.¹⁰⁶ כך, לצד מתן שירותים נרחבים לכלל הציבור, נמשכה והתעצמה השליטה הכלכלית הישירה של המדינה גם בתשלובות הכלכליות הגדולות ואף בקרקע.¹⁰⁷

מערך התכנון עוצב (תחת משרד הפנים) כמדרג תלת־קומתי של תכנון ושיפוט תוכניות בוועדות נבחרות (ארצית, מחוזית ומקומית), אשר נועד ליצור תואם כוללני: מן הכלל הארצי אל הפרט הנקודתי.¹⁰⁸ כפי שפירטה נורית אלפסי, דגם זה אינו ייחודי לארץ, ופותח במערב אחרי מלחמת־העולם השנייה, כאשר התכנון העירוני המערבי אימץ את הגישה המודרניסטית, וחלק ניכר מן הפיתוח היה ציבורי.¹⁰⁹ הגישה המדרגית שבדגם זה הציגה את עצמה כדרך להתוויית אזור, לקביעת ממדי בנייה וצפיפות ולהשגת תיאום מלא.¹¹⁰ הסדרה פיזית וחברתית של המרחב נערכה על־ידי תחימה והגדרה של שימושי קרקע, צפיפות דיור ועוצמות בנייה.

אולם במשך הזמן החלו להתגלות קשיים וסדקים ב"שיטה", וכך אחד הרעיונות הבולטים של התכנון הפוסט־מודרני היה מעבר מתכנון עירוני כולל לתכנון מקומי, והעדפה של מגוון, גמישות ודינמיקה חופשית על חלוקה פונקציונלית נוקשה של המרחב.¹¹¹ למעשה, שינוי זה היווה השלמה עם המציאות וחיוב של ערכיה, אשר נתפסו

106 דוד נחמיאס ואיתי סנדר "משילות ומדיניות ציבורית" המדיניות הציבורית בישראל 11 (דוד נחמיאס וגילה מנחם עורכים, 1999).

107 שם; מנחם, לעיל ה"ש 105. בראלי מוסיף כי הנהגת מפא"י נעשתה ריכוזית יחסית במעבר מהנהגה יישובית לשלטון מדינתי. כך, בשנות המדינה הראשונות נוצרה בה זיקה חזקה בין ניהול להנהגה, והתהווה מיסוד פוליטי מדרגי שפגע הן בגמישותה והן ביכולתה לשתף את הציבור בתהליכים פוליטיים. אבי בראלי "פוליטיקה מפלגתית ופוליטיקה של ממשל: הנהגת מפא"י במעבר מיישוב למדינה" ישראל – כתב עת לחקר הציונות ומדינת ישראל, היסטוריה, תרבות, חברה 5, 31 (2004).

108 חוק התכנון והבנייה מונה כמה סוגי תוכניות: תוכנית מתאר ארצית, תוכנית מתאר מחוזית, תוכנית מתאר מקומית וכן תוכנית מפורטת (שרק בה נקבעים תנאים, ממדי בנייה ונושאים נכסיים). אישורן של כל התוכניות כרוך במדרג המוסדי: התוכניות המקומיות נידונות בדרג שבו הן חלות, אך תוקף חוקי הן יכולות לקבל רק מהדרג שמעליו במדרג (חוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965, ס"ח 307, למעט בנושאים המוגבלים שתיקון 43 חל עליהם).

109 אלפסי, לעיל ה"ש 103. כן ראו פורטוגלי ואלפסי, לעיל ה"ש 103; אלתרמן, לעיל ה"ש 104; כרמון, לעיל ה"ש 78; כרמון, לעיל ה"ש 48.

110 MARIO CAMHIS, PLANNING THEORY AND PHILOSOPHY (1979); DAVID HARVEY, THE CONDITION OF POSTMODERNITY: AN INQUIRY INTO THE ORIGINS OF CULTURAL CHANGE (1990); JOHN FORESTER, PLANNING IN THE FACE OF POWER (1989).

111 HARVEY, שם.

מגדלי-יוקרה בתל-אביב: גידור בשלושה ממדים ועוד אחד

קודם כשלייליים. אלפסי מתייחסת לכך במונח "דילמת הגמישות והוודאות", שאותה זיהתה כמצב המשכי בכל המדינות שקיימו ומקיימות מערך תכנון מדרגי: מצד אחד, התוכניות הכלליות הבטיחו ודאות ועקביות, הנחוצות לתפקוד תקין של מהלך החיים החברתי וליצירת בהירות אצל השחקנים הרבים במרחב הלאומי והעירוני; אולם מן הצד האחר עלו צרכים מנוגדים שחייבו הפעלת שיקול-דעת מקומי בהתאמת פתרונות למצבים נתונים, גמישות לנוכח דינמיקה מהירה בפעילות העירונית ואף התמודדות עם צרכים שלא נחזו או לא טופלו בתוכנית הכללית. לכן בכל המדינות הדמוקרטיות התקיים ברמה זו או אחרת פער בין מערכת התכנון הכוללת והתוכניות הכלליות לבין יוזמות תכנון נבדלות, אשר התרבו בקצב מהיר.¹¹² כך בתקופת התכנון המודרניסטי, וכך גם בהמשך.

מכאן, לדברי אלפסי, עלו שני מופעים: מצד אחד, הרשויות נעשו מעורבות יותר מבעבר בקידום תכנון מקומי ויוזמות קונקרטיות; ומצד אחר, נעשו שינויים חוקיים במערכי תכנון בניסיון להתאימם להסדרת התנהלות גמישה.¹¹³ בין המדינות המובילות בכך בולטות דווקא מעצמות הכלכלה הגדולות. למשל, בצרפת ובמדינות שנהוגה בהן מסורת תכנון נפוליאונית נעשית הפרדה בין רשויות מקומיות שיש להן תוכנית עדכנית של שימושי קרקע (בת חמש שנים לכל-היותר) לבין כאלה שהתוכנית שלהן ישנה ולא-רלוונטית: הראשונות מקבלות חופש יחסי בעריכת שינויים מקומיים בתוכניות אלה, ואילו סמכויותיהן של האחרונות מועברות לשלטון המרכזי.¹¹⁴ במערכת התכנון הבריטית פותחה גישה גמישה במיוחד, אשר מציגה תכנון ארוך-טווח כהצהרת מדיניות כללית המבוטאת בקווי מדיניות ובחוקים פרלמנטריים בלבד, ומותירה מרווח רחב לשיקול-דעת מקומי בנוגע לתכנון מפורט. כך, החלטות מקומיות בנושאי תכנון ופיתוח מתקבלות באופן קונקרטי נקודתי, אך נדרשות לשמר זיקה למערכת הכוללת של השיקולים

112 Philip Booth, *Zoning or Discretionary Action: Certainty and Responsiveness in Implementing Planning Policy*, 14(2) J. PLAN. EDUC. & RES. 103–112 (1995); J. BARRY CULLINGWORTH, *ALTERNATE PLANNING SYSTEMS: IS THERE ANYTHING TO LEARN FROM ABROAD?* (1994).

113 ראו פורטוגלי ואלפסי, לעיל ה"ש 103; Booth, שם; CULLINGWORTH, שם; PHILIP BOOTH, *CONTROLLING DEVELOPMENT: CERTAINTY AND DISCRETION IN EUROPE* (1996); Mark Tewder-Jones, *Discretion, Flexibility, and Certainty in British Planning: Emerging Ideological Conflicts and Inherent Political Tensions*, 18(3) J. PLAN. EDUC. & RES. 244–256 (1999).

114 PETER NEWMAN & ANDY THORNLEY, *URBAN PLANNING IN EUROPE: INTERNATIONAL COMPETITION, NATIONAL SYSTEMS & PLANNING PROJECTS* (1996).

וההנחיות.¹¹⁵ במצב זה יש יד חופשית למתכננים העירוניים בפרשנות של רוח המדיניות בהקשר של כל תוכנית קונקרטית, בחסות אווירה ותרבות שלטונית המעניקות לגיטימציה לפקידות התכנונית בקבלת החלטות שיש להן השלכות על רכוש הפרט ועל זכויותיו. ההערכה המקובלת היא כי בארצות-הברית לא היה אפשר לממש דרך התנהלות כזו, מכיוון שתיתכן בה פרשנות שיש עימה פגיעה ברכוש ובערכי נדל"ן. עם זאת, בחלק מן המדינות והערים בארצות-הברית נוסחו מנגנוני גמישות, המבוססים על שיטה של "תקנות צפות" (floating zoning), שהן הנחיות קשיחות לפרטי המרכיב הבנוי ללא קביעה מדויקת של מיקומו וצורתו.¹¹⁶

מעבר לכך, שינויי תכנון נקודתיים נערכים בערים מסיבות שונות: ביוזמתן של רשויות, לצורך פירוט של כוונות כלליות וגם בתגובה על יוזמות תכנון שונות. שיטה זו מכונה "spot zoning", דהיינו, תיקון מקומי בהנחיות התכנון הכוללות בנוגע למרכיב יחיד או לשטח מוגדר ומוגבל. שיטה זו היא הקלה ביותר ליישום מהיר, ובניגוד לשיטות ההגמשה המוסדרת שתוארו קודם, היא אינה מחייבת שינויים במבנה החוקי.¹¹⁷ אולם קיימות בה גם חולשות, כמפורט אצל בות (Booth): היא מאפשרת התכחשות ואף סתירה להוראות תכנון כולל, יש בה חשש לחוסר אחידות נורמטיבי בקבלת החלטות ולשיקול-דעת נקודתי ללא בחינת ההשפעות הרחבות של התיקון המקומי, ונפגעת ההפרדה בין התכנון המסדיר לבין גורמי הביצוע. לכן ברוב המדינות יש נסיונות הסדרה של שיטה זו, במידה משתנה של הצלחה.¹¹⁸

נסיונות כאלה, וגם התנועה לעבר גמישות מוסדרת, לא הורגשו כמעט בישראל. עם השנים גבר הסדר הנקודתי בכל הארץ, כמו בתל-אביב, בעוד שמערך התכנון שונה באורח מינורי בלבד, והתכנון הכולל נהפך לסדר משני.¹¹⁹ כדי להבין מצב זה, מוצע כאן לקשר בינו לבין הסדר הממשלי של ניהול הפיתוח והקרקע. חוק התכנון והבנייה משנת 1965 כולל את האפשרות הנקודתית. במערך הבנייה הריכוזי שנוהל אז סביר כי האפשרות לתכנון נקודתי (שהתקיימה עוד קודם) הותרה בחוק

Patsi Healey & Richard Williams, *European Urban Planning Systems: Diversity and Convergence*, 30 URBAN STUD. 4–5 (1993) 115

Edward J. Kaiser & David R. Godschalk, *Twentieth Century Land Use Planning – A Stalwart Family Tree*, 61(3) J. AMER. PLAN. ASSOC. 365–385 (1995) 116

J. BARRY CULLINGWORTH, *THE POLITICAL CULTURE OF PLANNING: AMERICAN LAND-USE PLANNING IN COMPARATIVE PERSPECTIVE* (1993) 117

BOOTH, לעיל ה"ש 113. 118

אלפסי, לעיל ה"ש 103; פורטוגלי ואלפסי, לעיל ה"ש 103. 119

מגדלי-יוקרה בתל-אביב: גידור בשלושה ממדים ועוד אחד

כדרך לתיקון מקומי של תוכניות קודמות או רחבות, ואף כפתח ליישום מהיר של יוזמות ציבוריות מגוונות של פיתוח ותכנון. סביר גם כי לתכנון נבדל לצורך מסחור שטחים הייתה לגיטימציה כלכלית לנוכח קשיי "הקופה הציבורית".¹²⁰ בהמשך לניתוח שהוצג קודם על-פי נחמיאס, ביטא עניין זה גם את המעורבות הממסדית הרבה במשאבים, אשר התקיימה עוד לפני קום המדינה והתעצמה עם קומה. מכאן ואילך שימש גידור תכנוני נרחב של מתחמים נבדלים בשטחים בניהול ובבעלות ציבוריים לשלל מטרות, והוא התפתח לכלל פרקטיקה מרכזית גם בשטחים פרטיים, עם הירידה במעורבות המדינה בבנייה.¹²¹ הגידור התכנוני הפך עם השנים את המדרג של חוק התכנון והבנייה על פיו: הצטברות התוכניות יצרה עומס גדול על מערכת התכנון, וכך נוצר יתרון פרדוקסלי לתכנון הנקודתי, המאושר מהר יחסית לתוכניות כלליות, אשר לא פעם מאושרות כאשר תוכנו כבר אינו רלוונטי.¹²² מתוך כלל התוכניות הנקודתיות נוצר יתרון לכאלה שגידורו בקו כחול (גבול תוכנית) שטח בבעלות יחידה, אשר הפיתוח בו כרוך בחשיפה נמוכה יחסית להתנגדויות מצד בעלי עניין.¹²³ בעלות כזו יש בארץ בעיקר לגופים שתחת מנהל מקרקעי ישראל, ובתל-אביב – גם לרשות המוניציפלית.

120 עדות לקישור מוקדם בין קרקעות עירוניות בניהול מדינתי לבין צורכי הקופה הציבורית ניתן למצוא בוויכוח שנוהל בכנסת ובממשלה בשנות החמישים לגבי מכירת 100,000 דונם מאדמותיה של רשות הפיתוח, כמתואר אצל כץ, לעיל ה"ש 17.

121 כרמון, לעיל ה"ש 78. בשנים 1964–1976 עברה הממשלה מתמיכה בהיצע באמצעות סבסוד בנייה לתמיכה בביקוש לגידור באמצעות סבסוד משכנתות לזכאים, במיוחד זוגות צעירים. משנת 1977, שנת המהפך הפוליטי, ועד לשנת 1989 וראשית העלייה מברית-המועצות לשעבר חלה ירידה חדה בבנייה הממשלתית, לצד מעורבות ממשלתית רבה דרך פרויקט שיקום שכונות ושליטה בשוק המשכנתות ויזום בנייה בשטחים שבניהול המדינה, לרוב בתנאים של שוק חופשי. משנת 1990 עד שנת 1994 חזרה המדינה לגלות מעורבות רבה בפיתוח שטחים שבניהול לנכח העלייה הגדולה, אך זו כבר לא הייתה לרוב בבנייה גופה, אלא התבטאה בהחכרה ובהפשרה אינטנסיביות של שטחים, בייזום תכנון ובנייה, וגם בחקיקה ובפעולות שנועדו לעודד בנייה מהירה על-ידי קבלנים פרטיים.

122 פורטוגלי ואלפסי, לעיל ה"ש 103. בסקר ארצי שערך משרד הפנים בשנת 1997 נמצא כי משך הזמן הממוצע לאישור תוכנית מתאר מקומית הוא כתשע שנים. על-פי אותו סקר, מתוך עשרים ושלוש תוכניות מתאר מקומיות הנמצאות בהכנה, הכנתן של שש-עשרה תוכניות החלה כחמש-עשרה שנה קודם לכן. תוכניות שנויות במחלוקת "נקברות" בוועדות מפאת חוסר יכולת לסכם אותן באופן חד-משמעי, ותוכניות אחרות נידונות במשך תקופה ארוכה. בעשור שחלף למן הסקר לא אושרו כמעט תוכניות מתאר מקומיות בישראל, ואלה שאושרו נוגעות בעיקר ביישובים קטנים, שבהם לחצי הפיתוח והתכנון הם בני-שליטה יחסית.

123 אופן החשיפה הציבורית של התוכניות – קטנות כגדולות – קשור לפי חוק התכנון והבנייה רק לדיון בהתנגדויות לה, ואלה מגיעות לרוב מצד בעלי עניין, שכנים ובעלי זכויות בנכסים. הליך ההתנגדות מפורט בס' 100 לחוק. ועדת התכנון המוסמכת לאשר את התוכנית דנה בכל

שילובם הראשוני של הסדר הנקודתי והסדר הממשלי בקרקע מהווה גם כיום מניע מרכזי בניהול הפיתוח. עם זאת, לייחודיות הקרקעית המקומית אין התייחסות בחוק התכנון והבנייה המחייבת הפרדת רשויות ושיפוט נפרד לשטחים שבבעלותן או בניהולן של הרשויות והמדינה. כל התוכניות נשפוטות באותן ועדות תכנון, שהורכבו מלכתחילה בעיקר מנציגי ממשלה ורשויות מקומיות, ואשר גם כיום, לאחר שינויים ותיקונים רבים, הם מהווים בהן רוב.¹²⁴ בתוך כך החוק אינו מחייב קישור בין תכנון נקודתי, תכנון שכונתי ותכנון כולל, וממילא אין כמעט תוכניות כוללות לערים. כך הסדר הנקודתי מדגיש את כפל הכובעים המובנה של הרשויות, כבעלות מירב הקרקע, מצד אחד, וכמי שיוזמות, שופטות ומסדירות את התכנון בקרקעותיהן ובכלל, מצד אחר.

צירוף עניינים זה נקשר כפי שהוצג כאן לבנייה לגובה בתל-אביב, שבה הקרקע יקרה, אולם מראשית ימי המדינה התקיים גידור תכנוני-נקודתי בכל הארץ, כפי שנמצא בעבודות שבחנו את חוק התכנון והבנייה ויישומיו במערך התכנון והתוכניות.¹²⁵ שיטה זו הורחבה בשל העומס הגובר (שיצרה היא עצמה) על המערך התכנוני, וגם לנוכח דרישות ההתאמה והשינוי שגברו ככל שנמשך המצב של העדר תכנון כוללני עדכני. כל אלה התנהלו במסגרת שבה נמשכה מעורבותה הרבה של המדינה בקרקע ובייזום בנייה, וגם בגידור פוליטי. אולם מעבר לכל האמור למעלה, "גידור תכנוני" נקודתי מייצג חישוב נקודתי, וכך קשור בארץ במיוחד גם לקופה הציבורית, כפי שיוסבר להלן.

התנגדות בהליך פומבי מוגבל (ס' 107 לחוק). למן שנת 1995 ניתן להגיש ערר על החלטות של מוסד התכנון לוועדת ערר חיצונית (ס' 12א לחוק) או לבית-משפט, וניתן גם להגיש תביעת פיצויים על ירידת ערך נכסים (ס' 197 לחוק).

124 כרמון, 1999; גלעדי וגולן, לעיל ה"ש 54; אלתרמן, לעיל ה"ש 104. ס' 2(ב) לחוק התכנון והבנייה קובע כי הרכב המועצה הארצית יהיה כדלקמן: שנים-עשר חברי ממשלה, כולל שר הפנים כיושב-ראש, שני פקידי ממשלה, עשרה ראשי רשויות מקומיות, נציג הרשות לשמירת הטבע והגנים הלאומיים, נציג המוסדות המיישבים, שני נציגים מקצועיים חיצוניים וארבעה נציגי גופים ציבוריים. ס' 7(א) לחוק קובע כי הרכבן של הוועדות המחוזיות יהיה כדלקמן: עשרה נציגי שרים, כולל הממונה על המחוז – נציג שר הפנים – כיושב-ראש, שמונה נציגים של משרדי ממשלה ונציג של מנהל מקרקעי ישראל, חמישה נציגים של הרשויות המקומיות במחוז ושני נציגים מקצועיים חיצוניים. לגבי הרכבן של הוועדות המקומיות, ס' 18(ב) לחוק קובע כי במרחב תכנון מקומי הכולל רשות מקומית אחת בלבד תהווה מועצת הרשות (נבחרת הציבור) את הוועדה המקומית, וכי לדיוני הוועדה המקומית יוזמנו דרך קבע (כבעלי דעה מיעצת, ולא כחברים) נציגים של שר הפנים, של השר לאיכות הסביבה, של שר הבינוי והשיכון, של שר הבריאות, של שר המשטרה ושל שר התחבורה, נציג של מנהל מקרקעי ישראל וכן אדריכל או מהנדס חיצוניים.

125 אלפסי, לעיל ה"ש 103; פורטוגלי ואלפסי, לעיל ה"ש 103; אלתרמן, לעיל ה"ש 104.

תחשיב נפרד של מאזן ההוצאות והרווח בכל אתר בנייה הוא פרקטיקה יזמית-תכנונית ידועה ולגיטימית אשר נחקרת במסגרת כלכלית-שמאית בארץ ובעולם בנפרד מהשלכותיה החברתיות. בתל-אביב זוהו תחשיבים כאלה בכל מהלכי הבנייה הגבוהה מראשיתם, כמגדרים תאי עיר על-פי מצבם המקורי: עקרונית, מבנים גבוהים לסוגיהם אשר נבנו בשטחים פתוחים נהנו מרווחה סביבתית רבה ומצפיפות מגורים נמוכה, ואילו אלה אשר הוקמו בהקשר של פינוי צריפים, מטרדים או בתים ערביים לשעבר נבנו בצפיפות ועם זכויות בנייה גבוהות שמכירתן נועדה לכסות על עלויות הפינוי. מכאן ואילך נערך תחשיב נפרד בכל עסקת הפרטה של קרקע ובניית מגדל, ואף בעסקות מאוחרות שקשרו משימות פיתוח שונות (כגון שימור או הרחבת דרך) לבנייה גבוהה בשטחים פרטיים. אולם למעשה נחלקו העסקות לשני סוגים – אלה שבהן הגן התחשיב על הקופה ואלה שבהן נוצר גם רווח כספי – וכך הוקצו זכויות בנייה ויחידות דיור רבות בעסקות שכללו הוצאות סביבתיות/חברתיות גדולות ומגוונות וגם באתרים שבהם לא נדרשו פעולות מיוחדות. האמור למעלה לא נקשר לרגולציה כוללת, וכך עלו במשך השנים מגוון מופעים, אשר בנפרד, במצטבר וביחד סיכלו את האפשרות ליצור תכנון מאוזן ברחבי העיר או לאזן בין מצבים שונים "בעזרת" ניהול הקרקע הציבורי. למעשה, דווקא הקשר ההדוק בין הסדר הנקודתי של התכנון לבין הסדר הממשלי של ניהול הקרקע הוביל לתחשיבים שונים ובלתי-מבוקרים, והקצין את הגידור המעמדי במרחב העירוני.

דוגמה מובהקת ומוקדמת לחוסר איזון בין אתרים שתוצאותיו הקצינו פערים מעמדיים ניתן לראות במערכים המקבילים הציבוריים של הקמת רמת-אביב ג ושיכוני כפר-שלם שתוארו קודם: השכונה הצפונית תוכננה ונבנתה על אדמות פנויות בצפיפות נמוכה ובהתוויות סביבתיות משופרות; ואילו השיכונים הדרומיים נבנו בצפיפות גבוהה, שנועדה לממן את העלויות הכרוכות בפינויים ובדיורם של התושבים וביצירת השטחים הציבוריים על-ידי מכירת דירות רבות פי כמה. דוגמה לזכויות בנייה מוגברות שנמכרו ללא קשר ישיר לעלויות בשטח התרחשה במקביל באתרים בבעלות עירונית: מגדלי המלונות בחוף נבנו כגוש חוסם גבוה כדי לממן את פינויים של צריפי מחלול, ובמקביל נערכו עסקות הפרטה נוספות לשטחים מתוכננים לבנייה לגובה רב בשרונה, במגרש סיליקט (בית "כלל") ועוד. הדמיון בין העסקות הוא במיקומן בעיר המרכזית – אזור שבתקופה האמורה נחשב לנחות כסביבת מגורים בהשוואה לשיכוני הצפון החדשים. בהמשך, כאשר מרכז העיר הוגדר כמוקד הפיתוח הנדרש, הוספו לתחשיב של עסקות הבנייה הגבוהה שתוארו גם צפי של מחירי דירות גבוהים במיוחד ופיתוח סביבתי ייחודי, במטרה למשוך אוכלוסייה "חזקה" ולהבטיח רווח יזמי.

כך תורגם הצורך שהוגדר במימון שורה של משימות ופרויקטים עירוניים למיזמים מגודרים במובהק ברמה הפיזית והמעמדית. הניהול הכלכלי הנפרד נקשר לעצם תהליך הפיתוח של העיר, ללא איזון בין האתרים השונים שנבנו לגובה וביניהם לבין אתרים אחרים. ההצדקה הסבירה לכך היא שבעלות הקרקע הציבורית נוצלה לאיזון חברתי עקיף, דרך הקופה הציבורית. אכן, המשאב הקרקעי סיפק ומספק הכנסות גדולות באמצעות מיסוי, ובכלל זה דמי הסכמה, מס שבח והיטל השבחה – הקשורים לעוצמת השינוי בזכויות הבנייה מעבר לתוכנית הכללית או הקודמת, וזאת במיוחד במגדלים שבהם מדובר בהפרש מהותי בין תכנון ישן וחדש. גם במגרשים פרטיים המדינה והרשויות המקומיות נהנות ממיסוי על כזה. אולם כאשר רשות מדינתית או מקומית יוזמת תכנון גבוה בשטח שבבעלותה, מתקבלים גם תשלומים על הקרקע ועל הזכויות בה, אשר מועברות במכירה או בהחכרה. למעשה, כאשר מדובר בהחכרה (כמו ברוב המקרים בארץ), קיים גם מיסוי המשכי בהיוון ובהסכמי חכירה שונים וכן מיסוי של פיתוח עתידי המנציח את האינטרס הכלכלי של בעל הקרקע בפיתוח בשטחיו.¹²⁶

126 במיסוי הכולל – מס שבח; ובקיצוץ (חלקי) גם מול המיסוי העירוני – היטל השבחה, אשר נקבע בארץ בשיעור של 50% מהתוספת לערך הקרקע, עם אישורה של תוכנית סטטוטורית חדשה. על-פי אלתרמן, לעיל ה"ש 17, ישראל מתייחדת בכך, שכן מס בגין עליית ערך קרקע עקב אישור תוכניות אינו כלי מדיניות נפוץ בעולם. כאשר לקרקעות בניהולו של מנהל מקרקעי ישראל, במשך השנים פותחו ושונו הסכמי המיסוי והחכירה הסטנדרטיים של המנהל, אך הוא נותר גוף ממס ומאשר תכנון בשטחים שבניהולו. בכל מצב שבו נערכות תוספות בנייה, בנייה חדשה ו/או הגדלת זכויות בנייה לעומת תוכניות קודמות בשטחים שבניהולו, נגבים תשלומי הסכמה על תוספת השטחים לבנייה. להלן הנוסח הסטנדרטי לסעיף "התמורה" בפרק המבוא ב"חוזה פיתוח מהוון": "ידוע ליום כי 'התמורה' בחוזה זה מהווה תשלום בגין שטח מבונה עיקרי בסך _____ מ"ר כמפורט לעיל, וכי תמורת אישור המינהל להגדלת קיבולת הבנייה, או לכל שינוי שבעקבותיו יעלה ערך המקרקעין נשוא חוזה זה כתוצאה מהשינוי, בין בדרך של הקלה בין בדרך של שינוי תכנית מפורטת ובין בכל דרך אחרת זכאי המינהל, בין היתר, לתמורה נוספת בשעור כפי שיקבע המינהל מעת לעת." www.mmi.gov.il/static/200_22.html. אלתרמן מתייחסת בעניין זה ל"זכויות השוק" במקרקעי ישראל כדלקמן: "דמי ההסכמה: ... מעין מס על עליית ערך המקרקעין, המכונה 'דמי הסכמה' – מעין מס שבח מיוחד לחוכרי מקרקעי ישראל... בשנים האחרונות נוהג המינהל לגבות דמי הסכמה בגובה של שליש מעליית הערך האמיתי. זכויות השוק הנובעות מזכויות פיתוח: כאשר מוקנות למקרקעין זכויות פיתוח נוספות, עשוי ערכם לעלות. עד כה נהג המינהל לגבות בגין אלה מעין מס – 'דמי היתר'... כיום בדרך כלל, גובהו כ-40% מעליית השווי. דמי ההיתר נגבים בעת שהמינהל נותן את אישורו למימושן של זכויות הפיתוח, ועד כה חלו גם על מי שבידיו חוזה חכירה 'מהוון'. ראו אלתרמן, לעיל ה"ש 17, בעמ' 22–23.

מגדלי-יוקרה בתל-אביב: גידור בשלושה ממדים ועוד אחד

לכן לרשויות בארץ יש עניין מתמשך בהעלאת זכויות הבנייה והערכים הכלכליים בקרקעותיהן על-ידי תכנון או פיתוח. מכאן עולים שני עניינים: הראשון – לנוכח היקף הבעלות הציבורית בקרקע במדינת-ישראל, מדובר בעניין כלכלי מובהק וגדול באופן משמעותי מזה הקיים במדינות שבהן מרבית הקרקע פרטית, הרשויות מעורבות במיסוי בלבד וחכירת קרקע אינה נפוצה; השני – העדפת הקופה הציבורית בתחשיב העלויות וזכויות הבנייה בכל מיזם מותר את ההכרעה לגבי טובת הציבור רחוק מאוד מהשיקולים של הציבור עצמו ואף משיקולים של תכנון עירוני. זאת, היות ששקיפותה של הקופה – העירונית והמדינתית – לציבור (וגם למתכננים) פחותה באופן משמעותי אפילו משקיפותן של תוכניות בניין העיר. לכן ניתן לומר כי הקופה הציבורית מציעה מהות מופשטת ומשוערת לקהל כהצדקה למהויות חברתיות ותכנוניות מוחשיות ולחריגות ממרקם המבנים והאוכלוסייה שיוצרות גידור בממדים שונים.

מהויות כאלה היו בכל השלבים בלתי-מאוזנות בבנייה הגבוהה, אולם הסכמה שזוהתה כאן אינה מוגבלת לה, לחלקיה ה"עסקיים" או לתל-אביב העכשווית: ראשית, משום שכפרקטיקה יזמית מרכזית והמשכית, יש למיזמים כאלה השפעה מצטברת גדולה על כלל הפיתוח והבידול העירוניים; ושנית, משום שתחשיבי תכנון מהסוג שתואר כאן נערכים בכל הארץ, ואף מהווים בסיס לפרויקט הממשלתי של התחדשות עירונית ולהצפפה שהומלצה בתוכנית-האב הארצית 2020.

ברמה זו הניתוח שהוצג כאן שונה ממסקנות שהוסקו במחקרים קודמים: כל ממדי הגידור נצפו כאן מראשית ימי המדינה, וזאת הן בבנייה ציבורית והן בבנייה מסחרית; סדרי ההתנהלות שזוהו מציגים המשכיות תוך הרחבה לתחומים חדשים, ולא חלוקה ברורה בין תקופות, כפי שהיא מוצגת בכתיבה מערבית¹²⁷ וגם בכתיבה ישראלית¹²⁸; נוסף על כך, בעוד העיסוק בצדק חלוקתי בארץ מתמקד ברווחיהן ובהפסדיהן היחסיים של קבוצות שונות מן המשאבים הציבוריים, הבחינה כאן מתייחסת לרווחיהם ולהפסדיהם

127 David Harvey, *From Managerialism to Entrepreneurialism*: ; לעיל ה"ש 110; HARVEY 127 *The Transformation in Urban Governance in Late Capitalism*, 71(1) GEOGRAFISKA ANNALER 3 (1989); FREDERIC JAMESON, POSTMODERNISM, OR THE CULTURAL LOGIC OF LATE CAPITALISM (1991); Susan S. Fainstein, *Promoting Economic Development Urban Planning in the United States and Great Britain*, 57(1) J. AMER. PLAN. ASSOC. (1991) 22–33.

128 אלתרמן, לעיל ה"ש 17, טוענת כי בעשורים האחרונים חלה החמרה בשמירה על המוצרים הציבוריים בשל מעבר שחל משימוש בקרקע הציבורית בעיקר לצרכים ציבוריים אל שימוש מוגבר לצרכים מסחריים. יפתחאל וקדר, לעיל ה"ש 17, מציגים גם הם את הפרקטיקות הממשליות המוקדמות של ניהול המרחב כבלתי-מאוזנות, אך טוענים להחמרה בעידן הנוכחי. ראו גם יפתחאל (1998), לעיל ה"ש 19; קלוש ולוריון, לעיל ה"ש 19.

היחסים של התכנון והקופה הציבורית, ובוחנת את רשויות המדינה עצמן כבעלות אינטרס כלכלי מרכזי. לכך יש בהכרח השלכות מגדרות רבות, בעיר ומחוצה לה, בהתאם לפיזורם של המשאבים, של הקבוצות ושל אפשרויות המכירה, הפיתוח והמיסוי. להלן יובא דיון מסכם במשמעותו של עניין זה בהתחדשות עירונית, אשר יחזיר את הדיון לבנייה הגבוהה ואל הערים בארץ במצבן העכשווי.

ו. סיכום: בנייה גבוהה, גידור וקופה ציבורית – כשלונות וסיכויים בהתחדשות עירונית

גידור בממדיו שהוצגו כאן הוא פעולה ממשלית המעוגנת בלגיטימציה כלכלית, אשר יוצרת הבדלה חברתית מעמדית על-ידי התייחסות עסקית נבדלת לאתרים בעיר. תחשיבי הגידור כפי שהוצגו כאן התקיימו בעיר בכל השלבים, וכך הציגו "אפשר" תכנוני, מעמדי וממשלי המשכי שנשמך על "קידוש" הקופה הציבורית.

צירוף כזה נראה כסימן לניהול עירוני עכשווי מפריט, אך למעשה ניתן לאתר את השפעותיהם של תחשיבים נקודתיים גם בדגם המוקדם של התחדשות עירונית (urban renewal) אשר נוהל במערב אחרי מלחמת-העולם השנייה, במה שכונה "תקופת הבולדוור". מימוש שיטה זו כאן הוצג לגבי פרויקט הפינוי בכפר-שלם בשנות השבעים. במערב, לא כמו כאן, רכשו רשויות קרקע או זכויות פיתוח וניהלו בהן הריסת אזורי "סלמס" ובנייה לצורך דיור תושביהם באותו אתר.¹²⁹ עלויותיו של כל מבצע היו גבוהות, ולפיכך נוהל תחשיב שהביא לידי בנייה מסיבית במיוחד, אשר הגנה מפני הוצאות-יתר על-ידי מכירת כמות גדולה של יחידות דיור מעבר לאלה שנועדו למפונים עצמם. תוצאותיהם הבנויות והחברתיות של תחשיבים כאלה במערב תוארו בהרחבה בספרות: לאחר הליך השיכון מחדש, לא עמדו הדיירים בהוצאות התחזוקה הגבוהות שנדרשו, והחסות הציבורית על הדיירים והתחזוקה הלכה ופחתה. כך התדרדרו המבנים הגדולים במהירות, ועלתה ביקורת כלפי הניהול הציבורי על כך שהתעלם מן המחיר הנפשי של פינוי כפוי והרס קהילות.¹³⁰ מכאן גם הוסק כי מבנים גבוהים ו/או מרובי יחידות דיור אינם תואמים אוכלוסיות עניות, ובנייתם הוגבלה במדינות רבות.¹³¹

129 כרמון, לעיל ה"ש 48.

130 שם; MICHAEL YOUNG & PETER WILLMOTT, FAMILY AND KINSHIP IN EAST LONDON (1957); Herbert J. Gans, *The Failure of Urban Renewal: A Critique and Some Proposals*, in URBAN RENEWAL: PEOPLE, POLITICS AND PLANNING (Jewel Bellush & Murray Hausknecht eds., 1967); Marc Fried, *Grieving for a Lost Home: Psychological*

אחרי משבר הנפט, כאשר החלו מהלכי ההתחדשות להתבסס הרבה יותר על השוק הפרטי, בעידודם של מערכי תכנון שדגלו בתפיסה פוסט-מודרנית, נסמכו אותם מהלכים על טיפוח ופיתוח של הקסם הישן במרכזי ערים שיש להן היסטוריה ארוכה, ועל אמונה ב"חלחול כלפי מטה", דהיינו, ביצירת תועלות לכלל הציבור מפיתוח כלכלי מהיר.¹³² דגמים כאלה תוארו כאן לגבי עסקות הבנייה הגבוהה משנות השמונים ואילך בתל-אביב. הכלי המרכזי שהציגה תפיסה זו היה ג'נטריפיקציה, דהיינו, חדירת אוכלוסייה אמידה לאזורים עניים יחסית. כלי זה נועד ליצור שינוי מהותי בערכי הקרקע, ונקשר במהרה לגידור מעמדי. זאת, על-פי שני מודלים בסיסיים של שותפויות ציבוריות-פרטיות או תחשיב נקודתי. הדגם הראשון היה רוחבי או אזורי, ובמסגרתו תמכה הרשות בהשקעות של משקי-הבית בהלוואות מסובסדות לצורך שיפוץ ודיור, ואף יצרה תקנות תכנון להרחבת מבנים קיימים ולשיקום המרחב הציבורי. התחשיב הנקודתי הוא מינורי כאן, וקשור לכל בניין בנפרד, תחת התוויות אזוריות. אולם כאשר מהלך כזה "הצליח" בסביבה מוגדרת, נוצרה דחיקה של אוכלוסייה מקומית והחלה התגדרות מאוכלוסייה ענייה מסביב. הדגם השני הוא מוקדי, ומבטא שותפויות בין רשויות לבין יזמים ותאגידים לצורך הקמת "פרויקט-דגל" (flagship projects) גדולים, שבהם מעורבותן של הרשויות מתבטאת רק בהפרטת קרקע ו/או בהקלות מיסוי, והפיתוח מהיר וברור.¹³³ בפרויקטים אלה נכרך תחשיב נקודתי של פינוי מבנים קודמים, תושבים או מטרדים, וייעוד של המבנים החדשים לפיתוח עסקי-כלכלי: קניונים, מרכזי קונגרסים, מלונות ומגורי-

Costs of Relocation, in URBAN RENEWAL: THE RECORD AND THE CONTROVERSY 359 (James Q. Wilson ed., 1966).

131 כרמון, לעיל ה"ש 48. רחל אלתרמן וטל צפריר היבטים משפטיים של בנייה גבוהה: הצורך בשינוי מדיניות, בחינת הבנייה לגובה (2004) מפרטות תגובות על הבנה זו במדיניות המערב, אשר אסרו כליל בנייה גבוהה למגורים (בגרמניה) או הגבילו אותה למגורי-יוקרה (בריטניה).

132 כרמון, לעיל ה"ש 48; שלמה חסון ואנה חזן שותפות בין המגזר הפרטי והמוניציפלי בפיתוח מקומי – דגמים, סיכויים וסיכונים (1997); PAUL CLOKE, CHRIS PHILO & DAVID; (1991); KENNETH FRAMPTON, MODERN ARCHITECTURE – A CRITICAL HISTORY (1992).

133 הפרויקט המפורסם במסגרת דגם חדש זה הוא פרויקט מספנות לונדון (London Docklands) – אזור עוני ותעשייה ותיק שבו הושקעו במהלך שנות השמונים כשמונה מאות מיליון לירות שטרלינג מן הקופה הציבורית וכשישה מיליארד ליש"ט מצד יזמים פרטיים. אולם אלה לא יצרו "חלחול כלפי מטה" באזור עצמו: אחוז חסרי-הבית עלה, היות שהבנייה החדשה הפרטית החליפה דיור ציבורי, אשר היווה קודם לכן את עיקר המצאי המקומי; וגם רמת האבטלה עלתה, היות שרוב המשרות במבנים שהוקמו היו כאלה שעברו מאתרים אחרים בעיר. ראו כרמון, לעיל ה"ש 48.

יוקרה.¹³⁴ כמו-כן נוצר בהם גידור מעמדי ופיזי ברור, אשר נמצא לא רק כבלתי-מועיל לשיפור מצבם של התושבים המקוריים, אלא אף כמגדיל פערים חברתיים. על רקע זה עלתה שוב בספרות המחקרית ביקורת על המשמעות המצטברת של הניהול העירוני האמור, הפעם בטענה כי הפנייה להון פרטי משחררת את הרשויות מאחריות למרחבים ציבוריים ולתושבים המקוריים מן המעמד הנמוך, וכי דגם הפעולה ה"יזמי" שנקטו הרשויות מגביל את פעילותן לתוואי השוק הקפיטליסטי וכך מצר את אופני התמודדות התכנוניים עם אזורים נחשלים ועניים.¹³⁵

לכאורה מדובר בשיטה הפוכה מזו הציבורית שנוהלה לפניה, אולם שתייהן נסמכו על בנייה גבוהה ותחשיבים נקודתיים. בארץ, ובמיוחד בתל-אביב, נוהלו כל דגמי ההתחדשות שתוארו למעלה באיחור של כמה שנים אחרי המערב, והובילו למצבים דומים. אולם כאן, כפי שהוצג בפרקים הקודמים, הם התבססו בעיקר על קרקע ציבורית, והעניקו יתרון כלכלי ברור לרשויות, תוך הרחבת דגמי גידור קיימים וקשירתם למגוון גדול מבעבר של משימות פיתוח. עם השנים נוצרה תלות גדולה במיזמים כאלה לצורך התחדשות עירונית, והללו הובילו לגידור שטחים נוספים בבעלות ציבורית והעצימו את הגידור הפיזי והמעמדי בעיר. במקביל, באזורים אשר אין בהם שטחים רבים בבעלות ציבורית ו/או חסרה בהם אטרקטיביות אדריכלית או ביקוש למגורים אמידים, קוימו פרויקטים נחותים עד שנות השבעים, אשר חדלו כמעט לחלוטין בהמשך. כך, דווקא אזורים הזקוקים במיוחד להתחדשות עירונית לא זכו בה, וזו התנהלה רחוק מהם – באזורים אמידים. האזורים ה"לא-אטרקטיביים" כוללים כמה סיווגים עקרוניים. הסיווג הראשון מתקיים באזורים ערביים בעבר, ערביים בהווה או מעורבים. בתל-אביב מדובר במקבצים גדולים ורבים יחסית של מבנים (ביפו ובשאריות הכפרים). ריכוזים נוספים יש גם בערים מעורבות קטנות, כגון רמלה ולוד, בערים גדולות מעורבות נוספות וכמובן בערים ערביות. כל הריכוזים הללו מתאפיינים בעוני ובצפיפות גדולה של מגורים במבנים נמוכים, וכן בניהול מדינתי של כל הקרקע והנכסים או חלקם. צפיפות גבוהה יש גם באזורי עוני ותיקים יהודיים בערים ובמושבות. אזורים אלה בנויים באופן מסיבי יחסית, ולפיכך מאוכלסים על-ידי תושבים רבים, עסקים ובתי-מלאכה. בתל-אביב הבעלות על המגרשים (הקטנים) באותם אזורים היא פרטית בעיקרה, ושטחי הציבור מעטים. הסיווג השלישי מתייחס

134 שם; חסון וחזן, לעיל ה"ש 132.

135 Roman Cybriwsky, *Changing*; לעיל ה"ש 13; LOUKAITOUS-SIDERIS & BANERJEE, *Patterns of Urban Public Space: Observations and Assessments from the Tokyo and New York Metropolitan Areas*, 16(4) CITIES 223, 223–231 (1999); DAVID HARVEY, *CONSCIOUSNESS AND THE URBAN EXPERIENCE* (1985); Susan Fainstein, *Promoting Economic Development Urban Planning in the United States and Great Britain*, 57(1) J. AM. PLAN. ASSOC. 22–33 (1991).

מגדלי-יוקרה בתל-אביב: גידור בשלושה ממדים ועוד אחד

לסביבות עניות שהוקמו על-ידי המדינה בשיכונים שבהיקפי ערים ומושבות, כמו-גם בערי-הפיתוח, שם הם מהווים את כלל המרקם העירוני. מטבע התכנון הריכוזי, שטחי הציבור באזורים אלה גדולים יחסית, וצפיפותן של יחידות הדיור נמוכה לרוב מזו שבסיווגים הקודמים. עם זאת, ערכי הקרקע והביקושים בהם נמוכים לא פעם אף יותר מאשר בסיווגים הקודמים.

כפי שנמצא כאן, המגדלים המעטים ביותר הוקמו באזורי עוני הבנויים מסיבת מגרשים פרטיים. מאידך גיסא, פינוי צריפים ומבנים נמוכים גולם בצפיפות גבוהה (כמו בכפר-שלם) או בבנייה גבוהה שהדירה את התושבים המקוריים ויצרה גידור בכל הממדים. כך היה כבר בשנות השישים והשבעים, וכך היה בהמשך, כאשר פונו רק אתרי כפרים שנותרו במעלה "הכיוון האופנתי".

מכאן, באזורים צפופים ו/או פריפריאליים תחשיב נקודתי מציג כמה אפשרויות, שכולן בעייתיות הן לתושבים והן ליזמים ולבעלי ההון:

- התחדשות רוחבית הנסמכת על כניסת אוכלוסייה חזקה למבנים קיימים או על עליית ערכי קרקע באזור רחב – התחדשות זו מתקשה להיווצר כאשר מדובר בסביבה צפופה, ומתקשה אף יותר באזורים פריפריאליים. מאידך גיסא, אם היא מתרחשת באופן גורף, היא מדירה תושבים קיימים (מקרה מובהק מסוג זה – נוה-צדק בתל-אביב).
 - פינוי מבנים קיימים ובנייה לגובה – תחשיב נקודתי של מהלך כזה מוביל באזורים אלה לעוצמות גדולות של בנייה, אך יכול להותיר שטחים פתוחים גדולים יחסית. אולם המבנים שעולים ממנו נמצאו כבר בתקופת הבולדוור כבעייתיים בעבור אוכלוסיות עניות, דהיינו, בעבור התושבים המקוריים. מאידך גיסא, אוכלוסייה אמידה אינה מבקשת על-פירוב לחיות באזורי עוני ופריפריה, ואם היא חודרת אליהם, היא מעדיפה להתגדר מעמדית ופיזית.
 - בנייה נמוכה יחסית אך בתכסית גבוהה – בתחשיב נקודתי בנייה זו מכסה על עלויות פינוי כבדות, וסביר שהיא מתאימה למגזרים רחבים יחסית. מאידך גיסא, היא "זוללת" אפשרות להותיר שטחים פתוחים, הנדרשים במיוחד באזורים הצפופים. כל האפשרויות מתייחסות למסה בניינית שממדיה גדלים ביחס ישיר לצפיפות הקיימת שנדרשת לפינוי וביחס הפוך למחירי הקרקע. כאשר זו נדרשת לפתרון מקומי, היא נתקלת בבעיות שתוארו למעלה. מכאן, תחשיב התחדשות רוחבי או מוקדי בדגמים הקיימים מוביל – דווקא באזורים שנוזקים במיוחד להתחדשות מהירה – לפתרונות נחותים. ללא איזון עם אתרים אחרים, המערכת השלטונית והתכנונית פועלת בהם באחד משני אופנים: באחד לא נבנה דבר, וכך הבעיות והפערים מתעצמים עם הזמן; ובאחר נערכים תחשיבים נקודתיים, אשר מובילים למצבים שתוארו למעלה.
- בראייה כזו, "הסדר הצפוני", המעמדי, של הבנייה לגובה אינו ניתן לשינוי: אם הוא יחדור לאזורי העוני, הוא ידיר את תושביהם וייצור גידור סביב התושבים החדשים; ואם הוא יתרחק מהם, הם יוותרו ללא מענה, ואילו לאזורים האמידים תיכנס אוכלוסייה

עשירה יותר. לכן נראה כי יש לבחון באופן ביקורתי ומעשי את התחשיבים הנקודתיים וגם את שמירת הקופה הציבורית, ולהפסיק לראות בהם הכרח בל יעבור. כך ניתן להפוך את המחולל הראשוני שזוהה כאן לעוצמת החשיבה הנקודתית ולעוצמת הגידור בכל ממדיו – הבעלות בקרקע הציבורית – לגורם שיאזן אותם.

אמירה זו מצביעה על צורך בבחינה השוואתית, באופן שנערך כאן, של מיזמי התחדשות עירונית מול מיזמי פיתוח אחרים ומול הקופה הציבורית – עניינים הנחקרים מסורתית בנבדל ואינם מקושרים גם במערך התכנוני. היא מצביעה גם על צורך בקישור בין מערכי תכנון לבין בעלות בקרקע, וביניהם לבין מצבים עירוניים מורכבים, כפי שנערך כאן. באמירה זו גלומה הצעה להיפוך סדרים, כך שהקופה הציבורית תפורט ותידרש לדיון ציבורי בהקשר של מצבי תכנון שונים, ואילו התכנון יורחב כך שיקיים איזון בין אתרים תחת חשיבה כוללנית. מכאן שמדובר למעשה בהפרדה בין סדרי ההתנהלות שנמצאו כאן במהלכי הגידור הגבוהים של תל-אביב: הסדר הצפוני – או הגידור הפיזי והמעמדי; הסדר הממשלי – או הגידור הפוליטי המפריט; והסדר הנקודתי – או הגידור התכנוני.