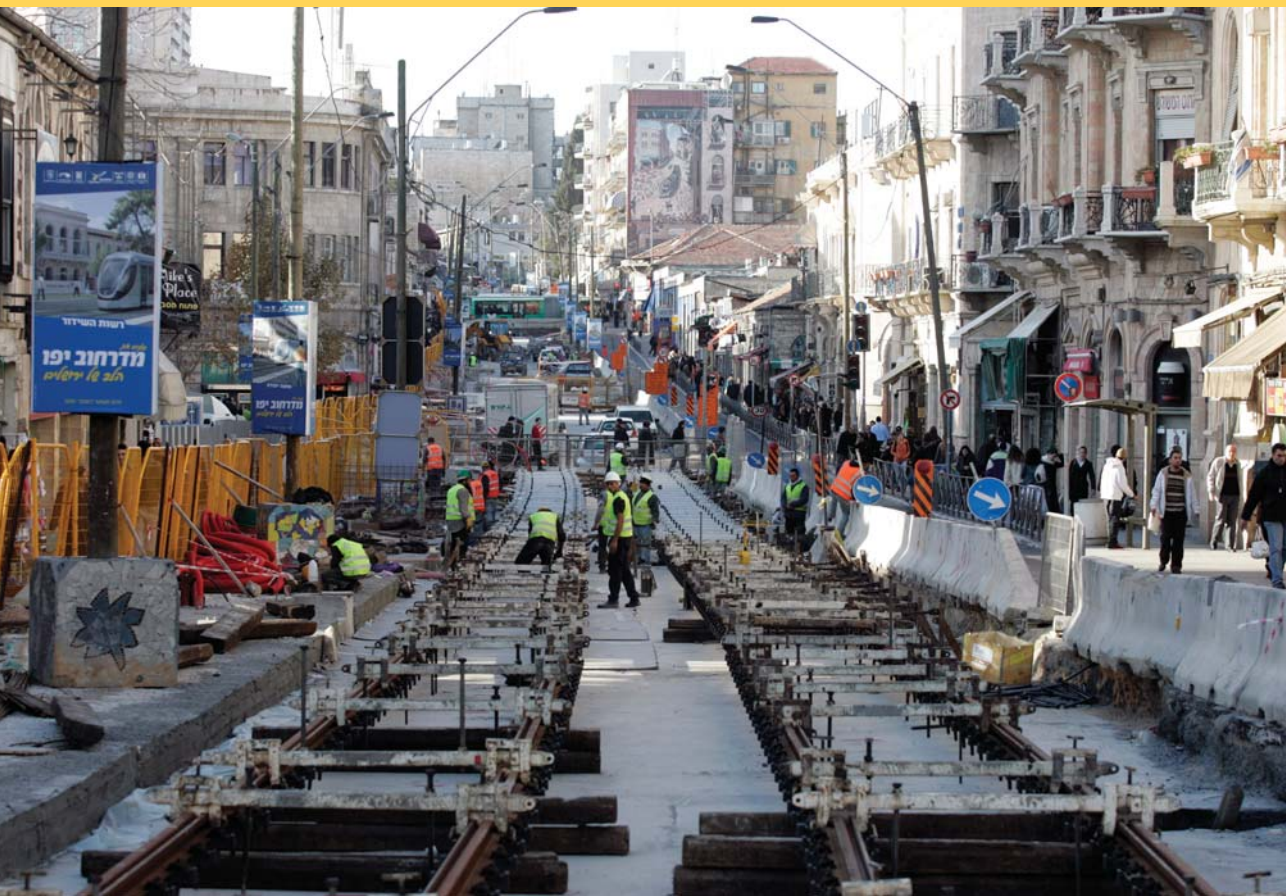


אביאל ילינק

לקראת ניהול משותף של מרכזי ערים: מרכז העיר של ירושלים



מכון ירושלים
לחקר ישראל

מחקרי פלורסהיימר
האוניברסיטה העברית בירושלים

לקראת ניהול משותף של מרכזי ערים: מרכז העיר של ירושלים

אביאל ילינק

ירושלים, יולי 2009

Floersheimer Studies
The Hebrew University of Jerusalem

The Jerusalem Institute
for Israel Studies

Towards Joint Management of City Centers: The Jerusalem City Center

Aviel Yelinek

עורכת אחראית: שונמית קרין
עימוד: רות סובל
צילום הכריכה: פלאש 90
הדפסה: דפוס אחוה

פרסום מס' 1/71
Publication No. 1/71
ISSN 0792-6251

© 2009 מחקרי פלורסהיימר
האוניברסיטה העברית בירושלים
office@fips.org.il
www.fips.org.il

על המחבר

אביאל ילינק הוא בעל תואר מוסמך בתכנית ללימודי אירופה ובמכון ללימודים עירוניים ואזוריים באוניברסיטה העברית. הוא עוסק בתכנון אורבני ומחקרי ירושלים במכון ירושלים לחקר ישראל ועורך שותף לספר שעתיד לראות אור בחודשים הקרובים על מרכז העיר ירושלים.

על המחקר

מחקר זה בוחן את הניסיון ליצירת גוף ציבורי-פרטי לניהול משותף של מרכז העיר ירושלים על רקע הפרויקט השאפתני לשיקום מרכז העיר. המחקר מעלה את הקשיים בהם נתקל התהליך בראשית דרכו, מציע דרכים לפתרונם על סמך הניסיון בעולם וממליץ על מודל מתאים למרכז העיר הירושלמי.

על מחקרי פלורסהיימר

מחקרי פלורסהיימר באוניברסיטה העברית בירושלים פועל כיחידת מחקר במסגרת המכון ללימודים עירוניים ואזוריים וממשיך את עבודתו של מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות שפעל בירושלים משנת 1991, הודות ליזמתו ולתמיכתו רבת השנים של ד"ר **סטיבן ה' פלורסהיימר**.

מחקרי פלורסהיימר מפרסם מחקרים בתחום חברה, מרחב וממשל – בפרט במכלול ההיבטים הנוגעים לעולם השלטון המקומי והממשל המקומי, ובהם סוגיות של תכנון ופיתוח ברמה העירונית והאזורית, כולל סוגיות הנוגעות לתכנון ולפיתוח ביישובים הערביים בישראל ולקשרי הגומלין שבין המדינה והאוכלוסייה היהודית לאוכלוסייה הערבית-הפלסטינית הישראלית בתחומי התכנון והפיתוח. כל המחקרים זמינים באתר האינטרנט לכל דורש. בראש היחידה עומד פרופ' **ערן רזין** מן המחלקה לגאוגרפיה באוניברסיטה העברית בירושלים.

תודות

פרסום זה מבוסס על עבודת גמר בהדרכתו של פרופ' **ערן רזין** אשר נערכה בסיוע קרן ספיר למחקר מוניציפלי של מפעל הפיס.

מחקרי פלורסהיימר
האוניברסיטה העברית בירושלים

רשימת פרסומים על ממשל ופיתוח מקומי, משנת 1998

- ערן רזין, **פערים בחוסן התקציבי של רשויות מקומיות בישראל**, 1998
- ערן פייטלסון ואורי ברשית, **התפשטות היזמות הפרטית בקרקע ציבורית**, 1998
- מארק רוזנטראוב וערן רזין, **ממשל מטרופוליני ופיתוח: לקחים מאינדאנפוליס**, 1998
- נחום בן-אליא, **הפרטת תשתיות מים וביוב: בין יוזמה מקומית למדיניות ממלכתית**, 1998
- עמירם גונן (עורך), **ממשל ופיתוח מקומי: סוגיות והצעות של מדיניות**, 1998
- נחום בן-אליא, **משבר הרשויות המקומיות בישראל** (נייר עמדה), 1998
- דניאל פלזנשטיין, **ההימור המקומי הגדול: קזינו ככלי לפיתוח כלכלי מקומי בישראל**, 1999
- רחל אלטרמן, **בין הפרטה להמשך הבעלות הלאומית: מדיניות קרקע עתידית לישראל**, 1999
- ערן רזין, **פערים תקציביים בין רשויות מקומיות קטנות לגדולות**, 1999
- יצחק שניל, **עובדים זרים בדרום תל אביב-יפו**, 1999
- אברהם דיסקין ואבי עדן, **הבחור הרציונלי בבחירות המקומיות בישראל**, 1999
- נחום בן-אליא, **המימון הממשלתי והמשבר הכספי ברשויות המקומיות בישראל**, 1999
- ערן רזין, **פערים תקציביים בין רשויות מקומיות ערביות ליהודיות, האם מצטמצם הפער?**, 2000
- נחום בן-אליא, **"קופת התכנון" – הפיסקליזציה של התכנון והפיתוח ברשויות המקומיות**, 2000
- ערן רזין ואנה חזן, **הליכים לשינוי תחומי שיפוט מוניציפליים: דמוקרטיה מקומית לעומת שליטה מלמעלה**, 2000
- דני פלזנשטיין, **יחסים חוצי גבולות ופיתוח כלכלי מקומי: הקזינו בטאבה והעיר אילת**, 2000
- נחום בן-אליא, **אזור החינוך בישראל: דה רגולציה, דמוקרטיזציה ואחריות מוגברת**, 2000
- אברהם דיסקין, **ימי ירושלים האחרונים: הדמוקרטיה הישראלית החדשה**, 2001
- גדליה אורבך, **יחסי שלטון מרכזי ומקומי בישראל: בראי קרוואנים ומגורונים, 1990-1992**, 2001
- ערן רזין ואנה חזן, **שינויי גבולות מוניציפליים והרשויות המקומיות הערביות**, 2001
- ערן רזין, **פערים בחוסן התקציבי של רשויות מקומיות בישראל בשנת 2000: יציבות ותמורות בתקופה של תהפוכות פוליטיות**, 2002
- יצחק שניל ומיכאל אלכסנדר, **מדיניות עירונית כלפי מהגרי עבודה: לקחי המקרה של תל אביב-יפו**, 2002
- לביאה אפלבוים, **יחסי הגומלין בין המועצה האזורית והוועד המקומי: הסתגלות הדדית בסביבה משתנה**, 2002
- ערן רזין, **רפורמה בארגון השלטון המקומי בישראל: בין ריכוז לביזור, בין מסורתיות למודרניות**, 2003
- שלמה חסון ומאיה חושן, **המבנה החברתי-המרחבי של מטרופולין תל אביב**, 2003
- אלי אברהם, **קידום ושיווק ערים בישראל**, 2003

- ערן רזין, עמדה: כיצד להבטיח איחוד רשויות מקומיות, 2003
- נחום בן-אליא, הדור הרביעי: שלטון מקומי חדש לישראל, 2004
- גלעד רוזן וערן רזין, המרוץ אחר המכללה: תחרות בין רשויות מקומיות בישראל על מוסדות להשכלה גבוהה, 2004
- לביאה אפלבוים ואנה חזן, שיתוף פעולה בין רשויות קטנות בישראל – לקחים לישראל, 2005
- נחום בן-אליא, רשות נתונה: אופציות לעיצוב שלטון מקומי חדש, 2005
- ערן רזין ואנה חזן, חלוקת העושר המוניציפלי בישראל: צמצום פערים בהכנסות הרשויות מקומיות, 2006
- נחום בן-אליא, מסגרות אזוריות על-מוניציפליות למתן שירותים בישראל, 2006
- נחום בן-אליא, מסל שירותים לשירותי ליבה: הרחבת האחריות המיניסטריאלית של משרד הפנים, 2006
- יצחק דהן, תרבויות פוליטיות בערי הפיתוח, 2006
- שלמה חסון, הגירעון בדמוקרטיה המקומית: דמוקרטיה למראית עין?, 2006
- ערן רזין, חלוקה מחדש של הכנסות הרשויות המקומיות: הסדרים כספיים ושינויים טריטוריאליים, 2006
- נחום בן אליא, החוליה החסרה: שלטון אזורי בישראל, 2007
- שלמה חסון (עורך), Jerusalem in the Future: The Challenge of Transition, 2007
- עמירם גונן, ירושלים – התחזקות בהתחברות, 2007
- ערן רזין, החייאת מרכזי ערים ופיתוח מוקדי מסחר ברשויות המקומיות, 2007
- אסמהאן מסרי-חרזאללה, ירושלים כיעד להגירה פנימית של צעירות פלסטיניות, 2008
- עמירם גונן, חיבור ירושלים לכלכלה הגלובלית באמצעות ההשכלה הגבוהה, 2008
- משה דרור, שיתוף הציבור בנושאי תרבות מנקודת ראות של מקבלי ההחלטות: המקרה של אשדוד, 2008
- רון הורן, פערים בין רשויות מקומיות בנטל הארנונה למגורים: ניתוח מגמות ופרספקטיבה בין-לאומית, 2008
- אנה חזן וערן רזין (עורכים), חיוב אישי בשלטון המקומי, 2008
- סיגל רסס ולביאה אפלבוים, השלטון המקומי הכפרי בישראל בראי המשפט, 2009
- רות קרק, אמיר גלילי ותמר פויירשטיין, עצמאות עצמאות ויזמות של נשים ערביות (כפריות ובדוויות) בישראל, 2009
- יצחק דהן, מנהיג מקומי: מכניזם של שינויי עומק בפריפריה, ירוחם: 2006-1983, 2009
- אביאל ילינק, לקראת ניהול משותף של מרכזי ערים: מרכז העיר של ירושלים, 2009
- איתי בארי, הבראת רשויות מקומיות כושלות בישראל: מבט משווה לאור הניסיון האנגלי, 2009
- תומר אש וערן פייטלסון, דיוני ועדת נסים כצוהר לתהליך היזמות בקרקע הציבורית בישראל, 2009

תוכן העניינים

8	מבוא
12	1 התחדשות מרכזי ערים בעולם
14	פרויקטים תחבורתיים כמנוף להתחדשות עירונית
15	שיווק ומיתוג ערים ותפקיד העיצוב העירוני החדש
18	תפקיד התרבות בתהליכי התחדשות עירונית
21	החייאת מרכזי ערים באמצעות פיתוח המסחר
22	2 התחדשות מרכזי ערים בארץ
22	תל אביב
24	חיפה
25	הרצליה
25	רעננה
26	3 התחדשות מרכז העיר של ירושלים
31	4 ניהול משותף של מרכזי ערים
31	ארצות הברית
32	בריטניה
34	דוגמאות נוספות
36	5 קואליציות ממשל והמעבר ממערכת ממשל היררכית למערכת אופקית או רשתית
39	6 מדיניות התכנון במרכז ירושלים מאז 1967
43	7 תכניות לניהול משותף עתידי במרכז העיר ירושלים
46	8 שחקנים מרכזיים בתהליך התחדשות מרכז העיר
49	9 שיתוף הפעולה בין הגורמים הפועלים במרכז העיר

54	10	החסמים להקמתו של גוף ניהול משותף במרכז העיר ירושלים
54	א.	מחלוקת לגבי מקורות המימון של גוף לניהול משותף
56	ב.	מידת הסמכות של ועד בעלי העסקים כלפי הציבור שלו
57	ג.	חשדנות וחוסר אמון בממסד העירוני
58	ד.	הפרת הבטחות כתוצאה מהיעדר תיאום ומאבקי כוח פנימיים בעירייה
59	ה.	ניגודי אינטרסים מבניים בין התושבים לבעלי העסקים
61	11	אמצעים להסרת החסמים לגיבוש גוף ניהול משותף במרכז ירושלים
61	א.	יוזמה ותקצוב של הגורמים העירוניים
62	ב.	המשכיות ההשקעה של המגזר הציבורי במרכז העיר
63	ג.	מסעות הסברה ו"חינוך" בקרב בעלי העסקים במרכז העיר
64	ד.	חיזוקו של ועד בעלי העסקים
65	ה.	מנהיגות עירונית והגברת התיאום בין הגורמים העירוניים
	12	הגורם האנושי, ניגודי אינטרסים מבניים והגורם המתווך בקידום גוף
67		ניהול משותף במרכז ירושלים
67		הגורם האנושי
69		גורמים מבניים
70		הגורם המתווך
72	13	ניהול משותף עתידי של מרכז העיר: TCM או BID ?
75		סיכום והמלצות
78		רשימת מקורות

מבוא

בשנים האחרונות מתבצע בירושלים תהליך החייה של מרכז העיר שמתאפיין במגוון היבטים: שיקום פיזי, שינויים תחבורתיים, פיתוח תרבות, שיווק, מיתוג ועוד. אחד ההיבטים החשובים בו הוא הניסיון לחבר בין כל השחקנים הרלוונטיים הפועלים במרכז העיר כדי להגיע למיצוי מרבי של פוטנציאל ההתחדשות, לשפר את התכניות, ולמזער התנגדויות, מחאות וחסמים שונים. נושא הניהול המשותף של מרכזי ערים הוא סוגיה "חמה" במחקר האורבני והוא מתקשר לקשת של תהליכים המתרחשים בעיקר בארצות הברית ובאירופה. התהליך המסתמן בירושלים הוא ניסיון ראשון מסוגו בארץ ומכאן החשיבות לעמוד על מורכבותו, לנתח אותו, ולהבין את הגורמים המעכבים את התפתחותו.

מטרת המחקר היא כפולה: מצד אחד לשפוך אור על ניסיון שיכול להוות דוגמה לקידום תהליכים דומים בערים נוספות, ומצד אחר לתאר את הקשיים שבהם נתקל התהליך בראשיתו ועל סמך הניסיון בעולם להציע דרכים אפשריות לפתרונם.

המחקר אינו עוסק בהערכה של מודלים לניהול מרכזי ערים באמצעות הדוגמה של ירושלים. התהליך בירושלים נמצא בחיתוליו ולא הבשיל דיו כדי שניתן יהיה להסיק ממנו מסקנות לגבי מודלים אחרים. המחקר גם אינו מתייחס לסוגיה המשפטית הקשורה לניהול משותף של מרכזי ערים. הקמתו של גוף כזה בארץ מחייבת הסדרה משפטית כפי שנעשתה במקומות אחרים בעולם, והיא תנאי לפעולתו התקינה של כל גוף לניהול משותף אף כי אין די רק בה ליצירתו או להקמתו. המחקר מתמקד בזיהוי הכוחות המניעים את התהליך בשלב ההתחלתי שלו. מטרתו של המחקר היא לפרוס את סבך בעלי העניין הרלוונטיים במרכז העיר ירושלים ולעמוד על הדינמיקה שנוצרת ביניהם במהלך התהליך, לחקור את החסמים והקשיים שעולים בראשיתו, ועל סמך המודלים

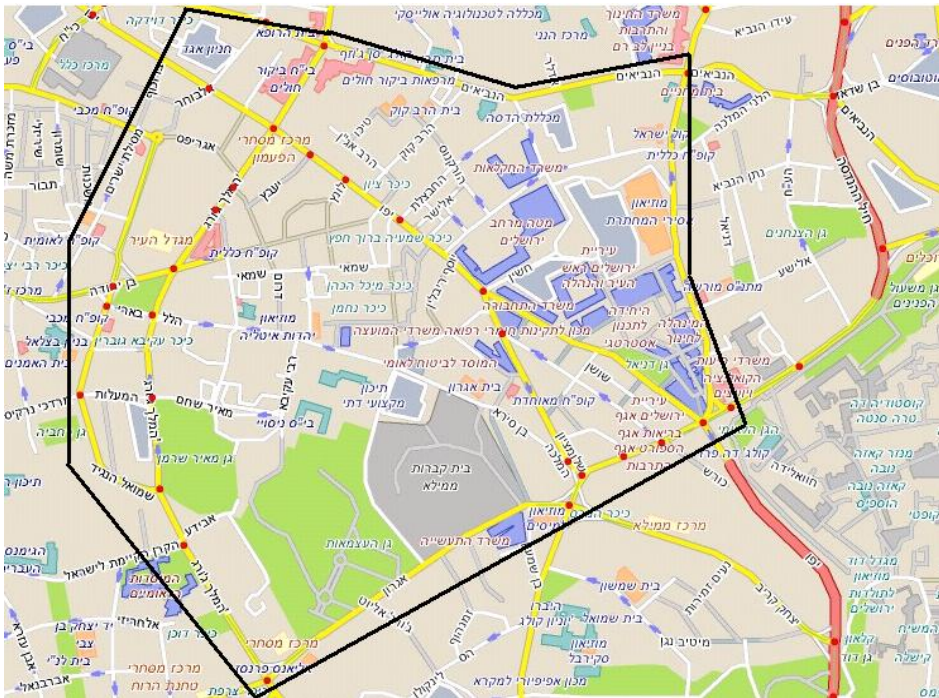
הקיימים בעולם להציע דרכים לפתרונם, ולהמליץ על גוף המתאים ביותר למרכז העיר הירושלמי.

ראשית אסקור את הניסיונות להתחדשות עירונית ולהחייאת מרכזי ערים בעולם על היבטיהם השונים והסיבות להנעתם, אתאר את תהליכי ההתחדשות העירונית בארץ, היכן הם מתקיימים ומה הם כוללים, ואתייחס לתהליך לו עדה כיום העיר ירושלים ולאמצעים הננקטים למען חיזוק מרכז העיר. בהמשך אסקור באופן פרטני את התפתחות תופעת הניהול המשותף של מרכזי ערים בעולם, אציג את הסיבות להקמתן של חברות לניהול משותף של מרכזי ערים ואת המודלים השונים הקיימים בעולם. כמו כן אסקור את התכניות מן העשור האחרון שממליצות על הקמתו של גוף דומה לניהול משותף גם במרכז העיר של ירושלים, ואת השחקנים העיקריים המשתתפים בניסיון. המחקר יסכם את החסמים העיקריים המעכבים את התפתחותו של גוף לניהול משותף ואת הפתרונות האפשריים שהועלו על ידי מרואיינים. פרק המסקנות יכלול את הממצאים המרכזיים העולים מן המחקר, יחשוף את הבעיות המרכזיות הקיימות כיום בתהליך, ויציע דרכים לפתרונן.

מחקר זה הוא איכותני ומתבסס על מקרה בוחן אחד – מרכז העיר של ירושלים. גוף המחקר מתבסס על ראיונות עם האנשים הרלוונטיים הפועלים במרכז העיר: מקבלי ההחלטות בעירייה, המתכננים, נציגי הגופים המתאמים בין השותפים השונים בניהול מרכז העיר, ונציגי גופים בעלי עניין במרכז העיר המשפיעים על מקבלי ההחלטות ועל התהליך עצמו. לבד מן הראיונות נבחנו פרוטוקולים של ישיבות שקיימו נציגי הגופים השונים בהן נדונו פרויקטים המתבצעים כיום במרכז העיר. פרוטוקולים אלו סייעו לאמת את דברי המרואיינים השונים.

חשיבותו של מחקר זה נובעת מכך שלראשונה, הוא מגדיר באופן ברור מה הם החסמים המעכבים את התפתחותו של גוף לניהול משותף במרכז העיר ירושלים, ומציע אמצעים להתגבר על חסמים אלו על סמך הניסיון בעולם ובהתאם לתנאים השוררים בירושלים. מסקנותיו חשובות לא רק לקידום התהליך בירושלים עצמה, אלא הן עשויות לעניין מקבלי החלטות בכל עיר אשר מתעתדת להקים גוף לניהול משותף של מרכזה.

מפה 1 גבולות מרכז העיר



הנחת המחקר היא ששלושה גורמים מרכזיים משפיעים על שיתוף הפעולה למיצוי פוטנציאל ההתחדשות של מרכז העיר:

הגורם האנושי. תנאי לניהול מוצלח של מרכז העיר הוא שיתוף פעולה בין הגורמים הפועלים בו שמבוסס במידה רבה על קיומה של מערכת אמון. אמון זה עלול להיפגע עקב טעויות אנוש, עקב הטעויות מכוונות של בעלי עניין, או עקב סחבת בירוקרטית שאינה תלויה באדם זה או אחר. ללא קשר לסיבה, כל פגיעה באמון עלולה להשליך על התהליך כולו. תנאי ליצירת מערכת אמון הוא הטמעת נורמות של עמידה בהתחייבויות, ואי מתן הבטחות שלא ניתן לקיים. בתנאים של אי-אמון בין הגורמים כל טענה, נקיטת עמדה או הבעת דעה, גם אם כוונתן טובה, עלולה להחשיד צד זה או אחר כמקדם אינטרס צר, ולהגביר את העוינות בין הצדדים (Healy, 1998).

גורמים מבניים ובעיקר ניגודי אינטרסים מבניים. קיים חשש כי כל צד עלול להדגיש עקרונות שונים ולהפעיל לחץ לשם הגשמתם על חשבון עקרונותיהם של הצדדים האחרים (חסון, 1996). בירושלים, גם כשכל הצדדים רוצים בפיתוח מרכז העיר צפויים ניגודי אינטרסים בין בעלי העסקים לבין תושבים הגרים בו, ובין בעלי העסקים והתושבים לבין הרשות העירונית. לכל קהילה צרכים שונים אשר עלולים להכשיל את המאמצים לניהול משותף של מרכז העיר. אלו באים לידי ביטוי ברצון לייעודי קרקע שונים, שימושי קרקע שונים, וחוסר רצון של כל צד לעמוד בנטל הכספי הדרוש לשם החייאת מרכז העיר.

הגורם המתווך. הספרות המחקרית בנושאים של פישור וגישור מייחסת חשיבות רבה לתפקידם של מנהיגים חברתיים המשמשים כגורם מתווך. הם מסייעים לצדדים בהגדרת נושאי המחלוקת, מציגים חלופות לפתרונות אפשריים, ומסייעים לצדדים בעיצוב נוסחה מקובלת (Aibel, 1994; Steven, 1996). חסון (1996), טוען כי ישנה סכנה לדה-לגיטימציה של המנהיגים החברתיים כשהם נתונים בין הפטיש לסדן ומנסים לרצות את כל הצדדים. בדרך זו הם עלולים לאבד את אמון הציבור או את אמון הממסד. במקרה של ירושלים מדובר בעיקר בעובדים הקהילתיים מטעם המינהל הקהילתי "לב העיר" אשר תומכים בהקמתם של הוועדים השונים של מרכז העיר ומלווים אותם במגעיהם עם גורמי הממסד. עובדים אלו נמצאים תכופות תחת לחץ הן מצד הרשות המקומית הן מצד גורמי ה"שטח" – בעלי העסקים והתושבים – ועלול להיווצר מצב לפיו שלא באשמתם הם יאבדו מאמינותם.

בבואם לשקול מה יהיו אופיו ואופן פעילותו של הגוף החדש לניהול מרכז העיר ירושלים, עומדים בפני פרנסי העיר ומתכנניה שני מודלים עיקריים: המודל הבריטי והמודל האמריקאי. מהמחקר עולה כי בין המתכננים ומקבלי ההחלטות התגלעה מחלוקת בדבר המודל אותו יש להקים במרכז ירושלים. המסקנה העיקרית של המחקר היא כי יש לקדם את אופן הניהול של מרכז העיר ירושלים בשני שלבים: בשלב הראשון יש לשאוף להקמת גוף לניהול משותף שאינו מחייב את ההשתתפות הכספית של בעלי העסקים (בדומה לגופים אשר התפתחו בבריטניה במהלך שנות ה-90); ובשלב השני, ורק לאחר כמה שנים של פעילות מוצלחת, ניתן יהיה לקדם גוף אשר מחייב את ההשתתפות הכספית של בעלי העסקים, על פי הדוגמה האמריקאית.

1 התחדשות מרכזי ערים בעולם

תופעת ההתחדשות של מרכזי ערים בעולם היא תגובה לבעיות עירוניות שהתפתחו בעשורים האחרונים וגרמו לדעיכת מרכזי הערים. מרכז עיר היה במשך מאות שנים לב לבה של העיר ונודע בזכות היותו תוסס, שוקק חיים, ובעל מגוון שימושים שכללו מסחר, תעשייה, מגורים, תרבות ופנאי.

בשנים שלאחר מלחמת העולם השנייה התפתח בארצות הברית (ובהמשך גם באירופה) תהליך פרבור, שעיקרו מעבר של אוכלוסייה אמידה ממרכז העיר אל הפרברים. בית צמוד קרקע עם גינה בפרברים נתפס כאיכותי יותר מאשר מגורים במרכז העיר שהפך להיות מוקד של רעש, זיהום אוויר, גודש, וזירת פשע בשעות הלילה. מדיניות התכנון העירוני בשנים אלו עודדה את תופעת הפרבור על ידי השקעה בכבישים רחבי ידיים והפשרת קרקעות למגורים צמודי קרקע בפרברים. מעבר האוכלוסייה העירונית – בעיקר מהמעמד הבינוני והבינוני-גבוה – אל מחוץ לגרעיני הערים התבטא בנטישה של מרכז העיר (Evans, 1997; Thomas and Bromely, 2000; Lord, 1988).

בד בבד התרחשה תופעה דומה במסחר. הגודש הרב במרכזי הערים ומחירי השכירות הגבוהים עודדו בנייה של מרכזי קניות גדולים בשולי הערים, שבהם היה שפע היצע של קרקע ובמחיר נמוך בהרבה מבמרכז העיר. בהדרגה החלו פונקציות מסחריות רבות לעבור אל מרכזי הקניות מחוץ לעיר ואלה זכו להצלחה גדולה בעיקר משום שהנגישות אליהם הייתה טובה הרבה יותר מהנגישות למרכז העיר. מרכזי הקניות הגדולים נבנו בדרך כלל סמוך לכבישים ולצמתים ראשיים בדרכים בין-עירוניות, כללו מקומות חניה רבים, ונהנו מנגישות נוחה ברכב פרטי, שהשימוש בו התרחב מאוד. כך בהדרגה ננטש מרכז העיר לא רק על ידי אוכלוסייה שהתגוררה בו, אלא גם על ידי בעלי העסקים שפעילותם הייתה מאז ומעולם חלק בלתי נפרד מחיוניותו (Lord, 1998; Balsas, 2001).

לבד משני גורמים אלה, שינויים מבניים בכלכלה הגלובלית והמעבר לעידן "הבתר-תעשייתי" תרמו אף הם לדעיכת ערים בכלל ומרכזיהן בפרט. תופעה זו אפיינה בעיקר ערים שהיו בעבר מוקדי תעשייה בתחומי פלדה, ייצור מכוניות, כימיקלים וטקסטיל, ומעמדן נשחק עקב התחרות הגוברת עם המדינות המתפתחות בעלות כוח העבודה הזול יותר. במציאות חדשה זו ערים מתחרות ביניהן בניסיון להדגיש את ייחודן התרבותי, האנושי או הפיזי, ובכך לחזק את יתרונן על פני ערים אחרות. התחרות באה לידי ביטוי במאמצים למשוך אליהן תעשיות חדשות כמו תעשיית היי-טק, תעשיות עתירות ידע ותעשיות תרבות, וכן במאמצים למשוך השקעות של המגזר הפרטי, ולהפוך מוקד משיכה תיירותי (Hubbard, 1995; Law, 1992). ברבות מן הערים קידמה התחרות הגוברת את תהליכי ההתחדשות העירונית, בייחוד בליבן ההיסטורי (Paddison, 1993; Page and Neill, 2001; Hardyman, 1996).

על פי הארווי (1989), אחד התוצרים החשובים של השינויים בכלכלה הגלובלית הוא השינוי בתפקוד הממשל המקומי, שעבר מאחריות על אספקת שירותים ורווחה סוציאלית לגישה כלכלית יותר שנועדה להכשיר את כניסת השוק הפרטי לתוך הערים, ולחולל צמיחה כלכלית עירונית ופיתוח עירוני פיזי. מכאן, שהממשל המקומי נדרש היום יותר מבעבר ליצירתיות ולמחשבה תכנונית שמונעות משיקולים כלכליים. הנעת התהליכים על ידי הממשל המקומי בצד שילובו של המגזר הפרטי, הם כיום הבסיס לניסיונות ההתחדשות של מרכזי הערים בעולם.

תהליכי התחדשות עירונית הנפוצים בעולם כיום מתבססים על גישות תיאורטיות שונות, שנבדלות בחשיבות שהן מייחסות לגורמים השונים המשולבים בתהליכים אלו. קבוצת תיאוריות אחת מייחסת חשיבות רבה לגורמים תרבותיים, ואילו קבוצות אחרות מייחסות חשיבות רבה יותר לגורמים כמו פיתוח אמצעי תחבורה חלופיים, שיקום ופיתוח המסחר, שיווק העיר, משיכת אוכלוסייה צעירה ואמידה למרכז העיר, וניהול משותף של מרכז העיר, נשוא מחקר זה. ניהול משותף של מרכז העיר הוא נושא חשוב ביותר מכיוון שהוא עוסק בכל ההיבטים גם יחד. הניהול המשותף נועד לתמוך בשידרוג המרחב הציבורי, לשווק את מרכז העיר ולמשוך אליו מבקרים, לעודד יוזמות ואירועי תרבות, לתאם את עבודות התשתית, וככלל לייעל את תהליך החיית מרכז העיר על ידי שיתוף כל הכוחות הפועלים בו.

פרויקטים תחבורתיים כמנוף להתחדשות עירונית

הרכב הפרטי הוא כלי התחבורה המועדף הודות לנוחות, ליעילות, למהירות, לגמישות ולחופש התנועה שהוא מאפשר לנוסעיו. לרוע המזל העלייה בשימוש ברכב הפרטי טומנת בחובה השלכות סביבתיות, כלכליות וחברתיות קשות בדמות זיהום אוויר, רעש, תאונות דרכים, ועומסי תנועה כבדים. בעיות אלה באות לידי ביטוי בפרט במרכזי הערים שבהם הצפיפות היא בדרך כלל הגבוהה ביותר.

ערים רבות בעולם, ובמיוחד באירופה, משקיעות במערכות הסעה המונית בדמות רכבות קלות אשר נבנות או משודרגות כחלק מתהליכי ההתחדשות העירונית בהן. מטרתן להגדיל את הנגישות בין חלקי העיר למרכזה, לצמצם את זמני הנסיעה, ליעל ולעודד את השימוש בתחבורה הציבורית ולהקטין את התלות ברכב הפרטי. זאת ועוד, לפרויקטים הללו יש השלכות כלכליות, חברתיות ומרחביות. הם מעידים על שאיפתם של פרנסי העיר להאיץ את התחדשות שלה ולשפר את תדמיתה כמקום שנים לחיות, לעבוד, ולבקר בו. לעתים קרובות פרויקטים אלה מלווים בניסיונות למתן את התנועה במרכזי הערים על ידי הגבלת כניסתם של כלי רכב, צמצום נתיבי נסיעה, הרחבת מדרכות, בניית מדרחובים, תוויית נתיבים בלעדיים לתחבורה ציבורית וסלילת שבילי אופניים (Topp, 1998; Simiaticki, 2006; Gospodini, 2005; Bertolini & Le Cerck, 2003). בגרמניה ננקטו מספר אמצעי מדיניות כדי להקטין את רמת השימוש בכלי הרכב הפרטיים. בערים מינסטר (Münster), פרייבורג (Freiburg), ומינכן (München), ההשקעה בתחבורה הציבורית, הרחבת המדרכות, הגבלת השימוש ברכב הפרטי במרכז העיר, ובניית שבילי אופניים הובילה לירידה של יותר מ-20% בשיעור השימוש בכלי רכב פרטיים. כמעט לכל הערים הבינוניות והגדולות בגרמניה יש כיום מערכת הסעה המונית המבוססת על רכבת קלה בתוך העיר, שמחוברת לתחנות הרכבת הבינעירוניות. מלבד זאת הקצאת נתיבים לתחבורה ציבורית בלבד ורכישת צי אוטובוסים חדש, נוח וידידותי יותר לסביבה תרמה לשיפור שירות האוטובוסים העירוני ולקיצור זמני הנסיעות. (Pucher, 1998).

תהליכים דומים מתרחשים בשנים האחרונות בכל רחבי אירופה, כשהרכבת הקלה נתפסת יותר ויותר כפיתרון החלופי לרכב הפרטי וכאופציה המועדפת למערכת הסעת המונים.

צרפת היא עוד מדינה בה נבנים פרויקטים רבים של רכבות קלות כמערכות להסעת המונים. כבר בשנות ה-70 הוכנה תכנית במשרד התחבורה הצרפתי לקידום פרויקטים של רכבות קלות ברחבי ערים גדולות ובינוניות כאלטרנטיבה בת קיימא לשימוש בכלי רכב פרטיים. כמו כן הממשלה הבטיחה סיוע תקציבי לרשויות עירוניות שיקדמו פרויקטים מסוג זה. ההצלחה הייתה מעל ומעבר למצופה, ועשר ערים בצרפת בנו מערכות חדשות של רכבות קלות: טולוז, מונפלייה, שטרסבורג, פריז, ליל, ליון, מרסיי, נאנט, בורדו וניס ושתי מערכות נוספות נמצאות בשלבים שונים של בנייה בערים ולנסיין ולה מאן, (Bottoms, 2005).

בבריטניה נבנו בשנות ה-90 פרויקטים לרכבות קלות במנצ'סטר, שפילד, ברמינגהאם, והפרבר הלונדוני קרוידון. כמו כן בשנות ה-2000 נבנה פרויקט נוסף בנוטינגהאם והחלו בבנייתם של עוד פרויקטים בפורטסמות', בריסטול, לידס, ליברפול ואדינבורו.

שיווק ומיתוג ערים ותפקיד העיצוב העירוני החדש

שיווק עיר היא אסטרטגיה חדשה יחסית אשר התפתחה בעיקר בשנות ה-80 וה-90 של המאה ה-20. מקורה בתהליך המעבר של הייצור התעשייתי מהמדינות המפותחות למדינות המתפתחות, שפגע באופן מיוחד בערים שכלכלתן נשענה על תעשייה. תהליך זה גרם לאובדן מקומות עבודה במגזר התעשייתי ובמגזרים הנלווים אליו כמו עובדי נמל, עובדי שינוע והובלה ועובדי מחסן, וגרם להידרדרות פיזית של מתחמי תעסוקה רבים בתוך הערים. ערים אלה חיפשו תעשיות חלופיות, שיניבו מקומות עבודה חדשים ויחליפו את השימושים במתחמים שנעזבו. במקביל חלה עלייה גדולה במודעות לתיירות כמנוף להאצת הפיתוח הכלכלי של ערים בעקבות הקלת התנועה ממקום למקום, הירידה היחסית בעלות חבילות התיור, התרחבות הפנאי והנכונות של התייר לבלות חופשות עירוניות. גורמים אלה הביאו ערים רבות באירופה להתמקד בניסיון למשוך אליהן נתח מן התיירות העולמית המשגשגת, ולנסות למשוך את המגזר הפרטי להשקיע בעיר.

על רקע התחרות בין ערים התפתחה גישה הדוגלת במיתוג העיר כמוצר צריכה בכדי למשוך אליה אוכלוסייה והון (Neill, 2001; Page & Hardymen, 1996). החידוש העיקרי באסטרטגיה זו הוא שלא די בהצגת יתרונותיה של העיר (כפי שנעשה בעבר), אלא שיש צורך "להמציא את העיר מחדש", ולהעניק לה תדמית שונה, חדשה וצעירה יותר (Hubbard, 1995; Paddison, 1993).

העיר גלזגו היא דוגמה לעיר תעשייתית שסבלה מתסמינים של העידן הבתר-תעשייתי: בריחתה של התעשייה הכבדה, אבדן מקומות תעסוקה והידרדרות של מתחמים פנים עירוניים. החל מאמצע שנות ה-80 נקטה גלזגו באסטרטגיית שיווק שכללה קמפיין פרסומי בכלי התקשורת תחת הכותרת "גלזגו משתפרת". לאחריו החלו מאמצי שיווק פרטניים, שכל אחד מהם הדגיש בנפרד את הממד היצירתי של העיר, את התרבות הפורחת בה ואת האטרקציות התיירותיות שלה. כולם נועדו "להמציא מחדש" את גלזגו על ידי שינוי תדמיתה מעיר תעשייתית בהידרדרות, לעיר יצירתית, מתחדשת ומזמינה, מוקד תיירותי ומוקד של השקעות כלכליות של המגזר הפרטי. במוקד השינוי עמד מרכז העיר (Gomez, 1998). הצעדים הפרסומיים-תדמיתיים לוו בשיפור המרחב הציבורי, הפיכת העיר לאסתטית יותר, והשקעה בפרויקטים תשתיתיים כגון הגדלת שדה התעופה. צעדים אלו נתפסו כהכרחיים לשם חיזוק תהליכי ההתחדשות העירונית, והם שעזרו לבלום את תהליך ההידרדרות של העיר (Paddison, 1993).

הניסיונות לשנות תדמית של ערים ו"להמציא מחדש" קשור גם לאסטרטגיות בהן נעשה שימוש בעיצוב עירוני חדש. בהקשר זה נטען כי לכל אורך ההיסטוריה אופי הבנייה היה תוצר של התפתחותה הכלכלית של החברה, בעוד שכיום, הבנייה והעיצוב העירוניים הופכים להיות הכלים אשר באמצעותם מקווים להשיג פיתוח כלכלי (Gospodini, 2002).

אחד המאפיינים של העיצוב העירוני החדש הוא הקידום והבנייה של מבנים מרהיבי עין, עתירי ממדים ובעלי עיצוב יצירתי, המהווים "ספינות דגל" (Flagships) של ההתחדשות העירונית. מבנים אלו יכולים להיות מרכזי קונגרסים, מרכזי השכלה, מרכזי תרבות, מוזיאונים, פארקים, גשרים ועוד. בדרך כלל הם נבנים במרכזי הערים כחלק ממדיניות של משיכת הון ואוכלוסייה, או בנמלים, במספנות ובמתחמי תעשייה שלא נמצאים עוד בשימוש, והם עוברים תהליך של שינוי שימושים למגורים, משרדים, תרבות ופנאי (Hubbard, 1995).

ערים רבות בבריטניה עושות בשנים האחרונות שימוש בעיצוב העירוני ובמיוחד בפרויקטים של "ספינות דגל" ככלי להתחדשות עירונית ולהחייאת מרכזי ערים. בין הפרויקטים ניתן לסקור את פיתוח הנמל של ליברפול (The Albert Dock Development) אשר הפך נמל ישן ועזוב למתחם תרבות וביילי משגשג ופורה, פרויקט הנמל של לונדון (תמונה 1: The Canary Wharf Office Complex in London Docklands) ומגוון של פרויקטים בעיר ברמינגהאם (Loftman & Nevin, 1995).

תמונה 1

הנמל המחודש של העיר לונדון Docklands



שימוש ב"ספינות דגל" לשם קידום תדמית העיר והאצת תהליכים של התחדשות עירונית נעשה בערים רבות. מקרה מפורסם הוא העיר בילבאו בספרד, עיר תעשייתית בהידדרות כלכלית אשר יישמה מדיניות של החייאה עירונית המבוססת על שינוי העיצוב העירוני. האסטרטגיה בבילבאו כללה את בנייתם של כמה פרויקטים גדולים כדוגמת שדה תעופה, מסוף אוטובוסים, מרכז קונגרסים, אולם מופעים, פארק תעשייתי, והפרויקט הידוע ביותר – בנייתו של מוזיאון גוגנהיים (תמונה 2), בעיצובו החדשני של האדריכל הנודע פרנק גרי (Gomez, 1998). הצלחתו של מוזיאון גוגנהיים בשיפור תדמיתה של העיר ומשיכת תיירים אליה הייתה גדולה. מספר המבקרים הזרים בבילבאו לאחר פתיחת המוזיאון עלה ב-43% ומספר המבקרים הספרדים בה עלה ב-20%, עדות לשינוי התדמיתי שעברה העיר (Plaza, 1999).

תמונה 2

מוזיאון גוגנהיים בבילבאו (Bilbao), ספרד



תפקיד התרבות בתהליכי התחדשות עירונית

ספרות רבה נכתבת בשנים האחרונות על תפקידה של התרבות בהתחדשות העירונית. ערים רבות עושות שימוש גובר והולך במוסדות תרבות ובאירועי תרבות ככלים חשובים בהתחדשות הפיזית והכלכלית שלהן. הפעילות התרבותית נתפסת על ידי קובעי המדיניות כגורם משמעותי למניעת הדעיכה העירונית, ועל ידי משקיעים פרטיים וציבוריים כגורם המעלה את ערכי הנכסים וכמאיץ של מגמות פיתוח. יוזמות עירוניות שונות בערים אירופיות מקדמות את העשייה התרבותית למדרגת עדיפות עליונה במדיניות ההחייאה של העיר. עדות לחשיבות הרבה המיוחסת לתרבות הוא פרויקט "עיר התרבות של אירופה" המתקיים זה יותר מעשרים שנה. התואר מוענק על ידי האיחוד האירופי מדי שנה לעיר אחרת והוא מהווה הכרה בתרומתה של העיר ובמאמציה בתחום התרבות.

שימוש באלמנטים תרבותיים הוא גורם חשוב בניסיון למשוך אוכלוסייה והשקעות הון למרכזי הערים. מגוון אירועי תרבות כמו ירידים, הופעות רחוב, תיאטרון רחוב, ציורי

קיר, פסטיבלי אוכל וסרטים וכדומה, תורמים לקידום תדמיתם ומיתוגם של מרכזי הערים כמוקדים תוססים ושוקקי חיים. אירועי תרבות הם מוקד משיכה למבקרים, תורמים להארכת משך השהות בכל ביקור ומעודדים צריכה רבה יותר בבתי עסק (Evans & Shaw, 2004).

הממשלה הבריטית למשל, מיישמת בשנים האחרונות מדיניות של עשייה תרבותית להנעת תהליכי התחדשות עירוניים. על רקע זה חיבר משרד התרבות הבריטי מסמך בשם "תרבות במוקד תהליך ההתחדשות" (Culture at the Heart of Regeneration) שהטענה המרכזית בו היא שאלמנטים תרבותיים עשויים לשמש כוח מניע בתהליכי התחדשות עירונית והחייאת מרכזי הערים (Miles & Paddison, 2005). אחד הכלים בהם נעשה שימוש היה הקמתם של מוסדות תרבות במרכזי ערים בדעיכה או במבנים ששימשו בעבר כמבני תעשייה. אלו תורמים בדרך כלל להנעת תהליך התחדשות רחב יותר באזור בו הם נבנים. לדוגמה ניתן לציין את הקמתו של מוזיאון ענק לאמנות מודרנית במרכז לונדון במבנה אשר שימש כתחנה לייצור חשמל (מוזיאון Tate Modern), או מוזיאון המדע החדש במנצ'סטר שנבנה במקום בו הייתה תחנת רכבת ואזור מחסנים. פרויקטים אלו תרמו להתחדשות של סביבתם הקרובה והתפתחו בה מתחמים שלמים של גלריות, מוזיאונים, בתי קפה, בתי קולנוע, ולצדם מדרחובים חדשים ומסחר מגוון (Evans & Shaw, 2004).

אמצעי שכיח בתחום זה הוא הקמתם של "רובעי תרבות". רובעי התרבות הם מתחמים פנים-עירוניים המאופיינים במקבץ של מקומות סמוכים זה לזה לייצור ולצריכת תרבות. אלו יכולים להיות מוזיאונים, גלריות, מרכזי קונגרסים, היכלי תרבות, תיאטראות, בתי קולנוע ועוד. רובעי התרבות מאופיינים גם בפעילות לילית כשלמוקדי המשיכה הרגילים מתלווה פעילות של בתי קפה, פאבים, מופעי מוזיקה, מסעדות, דיסקוטקים, ומוקדי בילוי ופנאי נוספים. העיר דבלין היא אחת הדוגמאות המוצלחות לשימוש ברובעי תרבות ככלי להתחדשות מרכז העיר. מתחם התרבות "טמפל בר" (Temple Bar) במרכז דבלין היה הפיתרון התכנוני שהוצע כדי להתמודד עם המתחם התעשייתי והמסחרי הירוד אשר יצר "בור שחור" במרכז העיר על אף מיקומו האסטרטגי. הבניינים במתחם נוקו ושופצו ועשרות רבות של פונקציות תרבותיות הוכנסו בכדי להחיות, ביניהן בתי קולנוע, תיאטרון, גלריות, וחללים להופעות. עם הזמן נוספו בתי קפה ואופנתיים, מסעדות, פאבים, ומועדונים. כיום נחשב הרובע להצלחה גדולה והוא שוקק חיים ביום ובלילה (תמונה 3). עיקר חצי הביקורת שמופנים כלפיו מכוונים לאיבוד הזהות האוונגארדית שאפיינה אותו בראשיתו והפיכתו למתחם אופנתי ופופולרי מדי (Montgomery, 2004; McCarthy, 1998).

תמונה 3

מתחם Temple Bar בשעות הלילה, דבלין (Dublin), אירלנד



ממד אחר של התרבות מתקשר לכתביו של ריצ'רד פלורידה על עלייתו של "המעמד היצירתי" ותרומתו לעיר ולהתחדשותה (Florida, 2002, 2005). עם המעמד היצירתי נמנים יוצרים מתחומי האמנות והתרבות – ציירים, פסלים, שחקנים, זמרים, נגנים וכדומה. טענתו של פלורידה היא כי ערים המחפשות דרכים לזרז תהליכי התחדשות צריכות למשוך אליהן את האוכלוסיות הללו ולאפשר להן מרחב פעולה ליצירה. הן משמשות כ"סוכני תרבות" של העיר ותורמות להאצת תהליכים של התחדשות עירונית. על פי רוב מתיישבים סוכני התרבות באזורים הנחשלים יותר של העיר בגלל היותם זולים ומושכים אחריהם עוד ועוד אמנים אשר בהדרגה מחוללים פיתוח תרבותי, אנושי, ואסתטי של המתחם בו הם יושבים, עד ליצירת מתחם תרבותי פלורליסטי. תהליך זה מלווה בפיתוח של האזור, בהקמת תשתית של גלריות ומקומות בילוי ומופעים. מתלווים לתהליך עלייה של מחירי השכירות, ומעבר של אוכלוסייה חזקה וצעירה יותר בדרך כלל, הנמשכת לאופי הפלורליסטי והחופשי של האזור.

החייאת מרכזי ערים באמצעות פיתוח המסחר

שיקום המסחר במרכזי הערים הוא אחת האסטרטגיות החשובות בתהליך ההחייאה של מרכזי הערים. בנובמבר 2000 התקיים בעיר ליל בצרפת הקונגרס השני למסחר עירוני שאורגן על ידי משרד האוצר הצרפתי תחת מטרייתו של האיחוד האירופי, ועסק בתנאים שבהם יכול המסחר לשמש כמאיץ להחייאת מרכזי ערים. אחד המחקרים שהוצגו בכנס עסק בעיר ליל עצמה. מחקר זה מצא כי ליל השיגה עלייה בהיקף המסחר במרכז העיר בזכות שידרוג התחבורה הציבורית והגדלת הנגישות למרכז העיר, שיפור אסתטי של המרחב הציבורי, הקמת מדרחובים נעימים להליכה, הקמת מרכז קניות גדול במרכז העיר והקמת מוזיאון לאמנות מודרנית (Balsas, 2000).

אסטרטגיה דומה ננקטת כיום בערים רבות. המדיניות להחייאת המסחר במרכזי הערים המיושמת בפורטוגל למשל, כוללת הגבלת מספר הרישיונות להקמת מרכזי מסחר מחוץ לעיר והטלת הגבלה על זמני פתיחתם במהלך השבוע. כמו כן הוחל בשיפור התשתית במרכזי הערים על ידי שיקום המרחב הציבורי, בניית מדרחובים והקמת חברות לניהול משותף של מרכזי הערים בשיתוף בעלי העסקים והממשל המקומי.

מרכזי ערים באנגליה סבלו גם הם מדעיכה כלכלית ואיבוד פונקציות מסחר בעשורים האחרונים. עשרה מרכזי קניות אזוריים בממדי ענק נבנו החל משנות ה-80 ברחבי אנגליה והם מהווים אתגר גדול למרכזי הערים. האתגר גדול כל כך עד שמייקל לאו התריע במאמרו מפני הפיכתם של מרכזי מסחר אלו למרכזיהן של "ערים פוטנציאליות חדשות" (Lowe, 2007). על רקע זה הוחלה מדיניות להחייאת מרכזי ערים שחלקה התבסס על אסטרטגיה של פיתוח המסחר. מדיניות זו באה לידי ביטוי במספר תכניות חדשות שקישרו בין המסחר לבין החייאת מרכז העיר. תכניות כגון ה- Planning Policy Guidance: Town Centers and Retail Developments, אשר עודכנו מדי כמה שנים, הגדירו הנחיות לפיתוח נכון של המסחר במרכזי הערים, והעדיפו מסחר פנים עירוני על ידי מתן הטבות והגבלת הרישיונות להקמת מרכזי מסחר חוץ עירוניים. בין השאר הנחיות אלו קבעו כי לא יינתן אישור להקמת מרכז מסחרי מחוץ לעיר מבלי שהוכח כי אין מקום מתאים לבנייתו בתוך העיר. מסמך ההנחיות כלל התייחסות לשלל דרכים לקידום המסחר במרכז העיר כגון הגדרת פונקציות המסחר הנחוצות והתמהיל הרצוי, שיפור המרחב הציבורי והגדלת הנגישות למרכז העיר. מסמכי מדיניות אשר נגזרו מהתכנית ברמה המקומית הגדירו את מטרותיה הספציפיות של כל עיר, החזון שלה לגבי מרכזה, ודרכי הפעולה הספציפיות במרכז העיר.

2 התחדשות מרכזי ערים בארץ

בדומה לשאר העולם, גם רבות מערי ישראל סובלות מדעיכתו של מרכז העיר אשר איבד במהלך הזמן חלק גדול מהפונקציות שאפיינו אותו בעבר כמוקד מסחר, תרבות, ופעילות אנושית וכלכלית. לאור זאת החלו ערים מספר במאמצים להחייאת מרכזיהן. להלן כמה מן הדוגמאות העיקריות.

תל אביב

בתחילת שנות ה-70 תל אביב הלכה ושקעה מבחינה אורבנית, בעיקר כתוצאה של ירידה במספר תושביה ותהליך הזדקנות אוכלוסייתה. התופעה בלטה בעיקר במרכז העיר. הביקוש למשרדים במרכז בתל אביב, החריף את המגמה של הפיכת דירות שדייריהן נפטרו למשרדים, תופעה שהאיצה עוד יותר את נטישת האוכלוסייה (שביט וביגר, 2002). בתחילת שנות ה-80 אוכלוסיית תל אביב הייתה נמוכה ב-40% בהשוואה לשיעורה בשנת 1960. האוכלוסייה התאפיינה ברוב גדול של קשישים (31% מהאוכלוסייה מעל גיל 65) ושיעור נמוך של ילדים (12% מהאוכלוסייה). העיר גם סבלה מהידרדרות פיזית ומהזנחה של מבנים והמרחב הציבורי (מזור, 2005).

על רקע זה יזמה עיריית תל אביב תכנית להחייאת אזור "לב העיר", במסגרתה בוצעו עבודות לשיפור התשתיות והמרחב הציבורי ונפתחו מוסדות ציבור חדשים. במקביל גיבש משרד הבינוי והשיכון תכנית סיוע למשתכנים חדשים וזכאים שכללה הלוואות לשיפוץ דירות וסיוע בשכר דירה לזכאים. עד שנת 1990 אוכלסו 1,550 דירות על ידי משפחות חדשות, מתוכן בכ-300 התפנו משרדים והן הוסבו חזרה למגורים, ושתנו הילדים בגנים ובבתי הספר גדל ב-50%. פרויקט "לב העיר" הצליח לשנות את מגמת העזיבה של האוכלוסייה ואף הביא לגידול של יותר מ-3,000 תושבים (מזור, 2005). בצד

הפיתוח של "לב העיר" בוצעו בתל אביב כמה פרויקטים גדולים שעזרו להניע את כלכלתה ולהחזיר לה את כוח המשיכה. אחד הפרויקטים הגדולים שבוצעו בשנות ה-80 היה הטיילת. ביוזמת ראש העיר שלמה להט נהרסה הטיילת הישנה והמוזנחת ובשנת 1982 נחנך הקטע הראשון של הטיילת החדשה. כיום מהווים הטיילת וחופי הים לאורכה אחד ממוקדי המשיכה החשובים בעיר.

עוד פרויקט חשוב היה הסבתו של חלק מרחוב נחלת בנימין למדרחוב. רחוב זה, מהרחובות ההיסטוריים החשובים של העיר, הפך במרוצת הזמן לעורק תנועה עמוס. הרחוב שוקם, בנייניו הישנים שומרו והוא הפך למוקד בילוי ופנאי (מזור, 1987). כיום הוא מרכז סביבו מגוון של פעילויות תרבות, דוכני אמנים, בתי קפה ועוד.

לפעולות פיזיות אלה נוסף "מיתוגה" מחדש של העיר, שתרם תרומה מכרעת לעיצוב תדמיתה החדשה. הסיסמה "עיר בלי הפסקה" שנולדה בשנת 1989 יצרה לה תדמית של עיר שוקקת חיים ופעילות עשרים וארבע שעות ביממה, בניגוד מוחלט לתדמיתה של עיר מזדקנת. הסיסמה נועדה לבטא תפיסת עולם שראתה בתחומים השונים של חיי התרבות והבילוי את מרכז הכובד של ההווה העירונית. ואכן, היצע פעילויות התרבות והבילוי שמציעה תל אביב הוא מעל ומעבר להיצע של ערים אחרות בארץ ואף ערים רבות בסדר גודל דומה במדינות אחרות בעולם. בעיר פועלים רוב מוסדות התרבות והאמנות החשובים במדינה, והיא מושכת אליה מבקרים מערי הלווין, מהארץ כולה ומעבר לים. בשנות ה-90 התחזק מעמדה של תל אביב כמרכז התרבותי והכלכלי של ישראל וכמייצגת את סגנון החיים של החברה הישראלית החילונית כתוצאה מהצטרפותה של אוכלוסייה צעירה למרכז העיר (שביט וביגר, 2002).

יש לזכור כי נקודת הפתיחה של תהליך ההתחדשות בתל אביב הייתה טובה יותר מערים אחרות שעברו תהליכים דומים. למרות הירידה הדמוגרפית בשנות ה-70 וה-80, הצליחה תל אביב לא רק לשמור על מעמדה במרחב המטרופוליני והכלכלי אלא אף לחזק אותו. תהליך זה ניכר בעיקר בשני תחומים: התחזקות מעמדה הכלכלי והגידול במספר המועסקים בה (בעיקר מועסקים שאינם תושבי העיר), והיותה מרכז מטרופוליני וארצי של שירותים, תרבות ובילוי.

לאחרונה נמשכו מאמצי ההחייה העירונית בתל אביב עם השלמת פיתוחו של הנמל הישן והפיכתו למוקד שוקק חיים של בילוי, מסחר ותיירות ועם מספר תכניות להתחדשות עירונית הנמצאות בשלבים שונים של תכנון ובנייה, כגון פיתוחו של מתחם לוינסקי באזור התחנה המרכזית, ופיתוח ושימור מתחם הרכבת בשכונת נווה צדק.

חיפה

מראשיתה התפתחו בחיפה שני מרכזי עסקים נפרדים: בעיר התחתית ובהדר הכרמל. בשני המע"רים התרכזו בשנת 1968 60% מהמסחר הקמעונאי בעיר, וכן מוסדות כספיים ומשרדים של בעלי מקצועות חופשיים כגון עורכי דין ורואי חשבון (לנט, 1968).

עד שנות ה-80 התפתחו בחיפה עוד שני מוקדי מסחר: במרכז הכרמל ובאזור הצ'ק פוסט. ריכוזי מסחר קטנים יותר התפתחו גם בקטעים שונים של המפרץ ובמרכז חורב. לאורך שנים היה מע"ר הדר המרכז החשוב ביותר אך קרנו דעכה והלכה. השפעה גדולה במיוחד הייתה להתפתחותו של המוקד המסחרי במפרץ חיפה שרובו בלתי מתוכנן (קיפניס וקלרמן, 1989).

בשנות ה-90 נבנו בחיפה כמה קניונים שהתחרו במוקדי המסחר הוותיקים. כבר בשנת '89, בדו"ח שמזהיר מפני השלכותיה השליליות של תופעת הקניונים על מוקדי המסחר הוותיקים, נכתב כך:

הקניונים המתפתחים באזור חיפה ובעיקר במפרץ, עלולים לתת מכה ניצחת לתקווה לשיקום המסחר בהדר ויפגעו גם במרכזי המסחר האחרים.

(קיפניס וקלרמן, 1989)

זה שנים שחיפה סובלת מדימוי של עיר פועלים מזדקנת ומנומנמת. בדומה לירושלים, הטופוגרפיה של חיפה מקשה מאד על יצירת קשר בין השכונות. מוסדות הלימוד האקדמיים מנותקים מן העיר ומידת תרומתם להחייאתה קטנה. הפרויקט המתוכנן של קמפוס הנמל, הממוקם בלב העיר התחתית, מיועד להפוך אזור מוזנח זה למתחם סטודנטיאלי צעיר, חי ושוקק חיים. על פי התכנון המתחם אמור לכלול מבנים חדשים ומשוקמים שישמשו הן כמוסדות לימוד אקדמאיים הן כמעונות סטודנטים. רחוב שער פלמר אמור להפוך בחלקו למדרחוב והוא יהיה הלב של הקמפוס המחבר בין צדו המערבי של הפרויקט, הכולל את היחידות האקדמיות, לצדו המזרחי, הכולל את מעונות הסטודנטים (אתר האינטרנט של עיריית חיפה, 2008).

השימור ככלי להתחדשות עירונית התבטא בעיר התחתית בחיפה באזור המושבה הגרמנית, ופיתוחה כמוקד בילוי, פנאי ותיירות. הפרויקט כולל שימור של מבנים סמפליים שנבנו בסוף המאה ה"ט המתאפיינים באדריכלות ייחודית, והסבתם למטרות מסחר, בילוי ופנאי.

הרצליה

הבעיה העיקרית איתה מתמודד מרכז העסקים הוותיק של הרצליה היא התחרות הגדולה עם מוקד המסחר, התעסוקה, הבילוי והפנאי שהתפתח בהרצליה פיתוח, מעברו השני של כביש החוף. אזור זה הוגדר בעבר כאזור תעשייה אך התפתח במשך השנים כמוקד תעסוקה (כולל מרכז מפותח של תעשיית היי-טק), מסחר ובילוי גדול הרבה יותר מהמע"ר הוותיק.

אחד העקרונות המנחים בתכנית האב להרצליה משנת 1974 היה ריכוז המסחר והשירותים במרכז אחד שיכלול פונקציות עירוניות ומטרופוליניות. התכנית המליצה על בינוי מרכז העיר בצפיפות גבוהה יחסית, תוך ריכוז משקלה הגדול של האוכלוסייה בטווח הליכה מהמע"ר. עוד המליצה התכנית לייעד שטחים לפיתוח מסחרי-עסקי מורחב באזור המע"ר, תוך התאמת מבנהו לתפקודים החזויים ומציאת פתרונות לבעיות תחבורה ותנועת הולכי רגל. התכנית גם המליצה על הקמת מרכז אזורי כחלק מהמוקד העירוני בו ירוכזו שלוחות משרדי הממשלה (שקד, 1974).

על אף שתכנית האב להרצליה זיהתה כבר אז את הצורך בשינוי יסודי כדי להתאים את מרכז העיר לצרכים הצפויים בעתיד, המרכז הלך והתיישן בד בבד עם התפתחותו של המע"ר החדש בהרצליה פיתוח. לפני כמה שנים החלה העירייה להתוות מדיניות לשיקום המע"ר הוותיק תחת המותג "הרצליה – המרכז החדש". במסגרת זו חודש המרחב הציבורי, הכביש המרכזי הוצר (מ-4 מסלולים לנתיב חד-סטרי אחד), המדרכות הורחבו בין 8-20 מטרים, והושם דגש על חזות אסתטית לצד השקעה בהקמת מוסדות תרבות ופארק ציבורי. כל אלה, לוו בתב"ע מאושרת המתירה אחוזי בנייה גבוהים יותר במרכז העיר, מענק לבעלי דירות שישפצו את בתיהם ולבעלי עסקים שישפצו את חזיתות חנויותיהם. לבד מכך הפרויקט כלל הקמה של סינמטק ואודיטוריום עירוני.

רעננה

בשנים האחרונות סבל רחובה המרכזי של העיר, רחוב אחוזה, מגודש, רעש ולכלוך. רחוב זה הוא עורק המסחר הראשי בעיר ומכאן החשיבות בשיקומו. התכנית לשדרוגו נמצאת בעיצומה ומטרתה שיפור של והגדלת המרחב הציבורי להולכי רגל ולפעילות בתי העסק. הכוונה היא גם להגביר את הפעילות התרבותית לאורך הרחוב ולמתג אותו כמרכז התרבות העירונית. בשיתוף בעלי העסקים מתוכנן שיפור של חזיתות החנויות וכן ניתנים תמריצים לשיפוץ חזות מבני המגורים ברחוב (אתר האינטרנט של עיריית רעננה, 2008).

3 התחדשות מרכז העיר של ירושלים

בירושלים, לפריסת המסחר ולאפיונו מורכבות מיוחדת המשפיעה מאוד על מרכז העיר. מורכבות זו נובעת מהחלוקה הדמוגרפית לשלוש קבוצות עיקריות המפוזרות בשלושה אזורים גאוגרפיים שונים בעיר. כפי שהאוכלוסייה בעיר נחלקת לשלושה אזורים מגורים עיקריים כך גם אזורי המסחר. האוכלוסייה הערבית קונה בעיקר בעיר העתיקה וסביבותיה, האוכלוסייה החרדית בצפון העיר, בגבעת שאול ובמע"ר החרדי, והאוכלוסייה החילונית, המסורתית, והדתית, קונה במרכז העיר, תלפיות, גבעת שאול, וקניון מלחה. מכאן שפוטנציאל המשיכה של המסחר במרכז העיר מלכתחילה לא פונה אל כלל אוכלוסיית העיר אלא אל חלק ממנה (קוך, 2003).

כמו ערים אחרות בארץ סובל גם מרכז העיר של ירושלים מירידה בהיקף המסחר ובאיכותו. המסחר שהיה מרוכז בעבר בלב העיר, הלך והתפזר אל שוליה. הקמת קניון מלחה היוותה את אחת הפגיעות הקשות בו. הקניון, שבבעלות חברת "עזריאל", נפתח בשנת 1993 ונמצא בחלקה הדרומי של העיר מול אצטדיון טדי. הוא משתרע על שטח של 40 אלף מ"ר ונחשב אחד הקניונים המצליחים בארץ. קניון מלחה מהווה תחרות קשה למרכז העיר על שום הריכוז הגדול של רשתות ומותגים בו, הנגישות הגבוהה, שפע מקומות החניה חינם, וסביבה מבוקרת וממוזגת. גם התפתחות אזור תלפיות כמרכז מסחר (על אף שהוקם במקור כאזור תעשייה), והמעבר של פונקציות מסחר, עסקים ומשרדים (בעיקר משרדי ממשלה) לגבעת שאול, תרמו כולם להידרדרותו של מרכז העיר. זו באה לידי ביטוי לא רק בירידה בפדיון ובסגירתם של עסקים, אלא גם בשינוי באוכלוסיית הקונים. אוכלוסיות שנמנו עם השכבות החברתיות-הכלכליות הבינוניות והגבוהות הדירו רגליהן ממרכז העיר ועברו לקנות בעיקר בקניון. במרכז צצו חנויות בעלות אופי של בזארים, וחנויות הנעלה וביגוד זולים. חנויות רהיטים וחנויות לצורכי בית שנפתחו בעיקר באזור תלפיות, הביאו לסגירה של חנויות מסוג זה במרכז העיר, שלא עמדו בתחרות עם גודל והיצע הסחורות בתלפיות.

המצב הביטחוני בירושלים משליך על אורח החיים בכלל ועל פעילויות המסחר בפרט, ומהווה עוד נדבך במורכבותו של מצב המסחר בעיר ובמרכז. את מכת המחץ חווה מרכז העיר בתחילת שנות ה-2000 עם פרוץ האינתיפאדה השנייה. לבד מקשיים אחרים, סבל המרכז מפגיועי תופת גדולים אשר הבריחו קונים אל הקניון הסגור והבטוח יחסית, ואל שאר חלקי העיר. מצבו של המסחר במרכז העיר הפך בלתי נסבל, אנשים הדירו את רגליהם ממנו, ועסקים רבים פשטו את הרגל או עברו למקומות אחרים (מנור, 2000; צ'מנקי ובן שחר, 2003; קוץ, 2003).

היבט אחר של הידרדרות מרכז העיר קשור בהתרוקנותו מאוכלוסייה. לאחר מלחמת ששת הימים עם איחודה של ירושלים, החל פיתוח אינטנסיבי של "שכונות חגורה" שנועדו לעבות את גבולה החדש של העיר. במסגרת זו הוקמו שכונות קצה כגון גילה, פסגת זאב, נווה יעקב, רמות ותלפיות מזרח. בשנות ה-70 וה-80 ייחסו פרנסי העיר חשיבות רבה לבנייה ולאכלוס של שכונות החגורה החדשות ומרכז העיר נזנח והתיישן. אוכלוסייה גדולה עזבה לשכונות החדשות, תשתיות הזנחו, ומוסדות ציבור כגון בתי ספר וגני ילדים נסגרו מפאת חוסר ביקוש. מרכז העיר הלך והתנוון בעקבות גודש תחבורתי מחמיר והולך שיצר גם בעיות סביבתיות, מצוקת חניה, שחיקה כללית באיכות הסביבה ובאיכות החיים באזור, ונטייה כללית לפרבור (קמחי, 1988).

הנטישה לא פסחה גם על תחום התרבות ומרכז העיר החל להתפשט מנכסיו התרבותיים וחדל להיות מוקד חיי התרבות בבירה. כ-10 בתי קולנוע שפעלו בו עד שנות ה-80 נסגרו ובתי קולנוע חדשים נפתחו בתלפיות ובקניון מלחה. בה בעת התפתח מוקד של חיי תרבות ובייליים בדרום העיר הכולל את תיאטרון החאן, תיאטרון ירושלים, תיאטרון הקרון, הסינמטק, המעבדה והזירה הבין-תחומית במתחם הרכבת, בריכת הסולטן, הצוללת הצהובה בתלפיות ועוד. קריית המוזיאונים בגבעת רם כוללת היום מגוון של מוסדות תרבות חשובים כמוזיאון ישראל, מוזיאון המדע, הגן הבוטני, ומוזיאון ארצות המקרא. כמו כן מוסדות תרבות ירושלמים כמו בית הספר למשחק "ניסן נתיב", בית הספר לקולנוע "סם שפיגל", תיאטרון "פסיק", ו"קבוצת התיאטרון הירושלמי", מצאו את מקומם מחוץ למרכז העיר (דיסנצ'ק, 2006).

להחייאת מרכז העיר הוקמה בשנת 2001 חברה חדשה בשם "עדן – החברה לפיתוח מרכז ירושלים", חברה בת של הרשות לפיתוח ירושלים. חברה "עדן" מקדמת פעולות תכנון לפיתוח האזור, תוך שהיא מעודדת יוזמות, מתאמת בין משרדי הממשלה, הרשויות והגופים השונים ומספקת מידע בכל הקשור לתכניות ולמפעלים כלכליים במרכז ירושלים. לחברה "עדן" תקציב עצמאי מנותק מהעירייה והיא נהנית מהיטלי ההשבחה

של התכנוניות שהיא יוזמת. החברה עוסקת בין השאר בפיתוח תשתיות, בפיתוח המרחב הציבורי, בשיקום רחובות ובהקמת מדרחובים, היא יוזמת פעילויות תרבות, מעניקה תמריצים לניקוי חזיתות בתי עסק ומנסה להביא חנויות מותגים למרכז העיר.

גורם המאיץ את התחדשות מרכז העיר ירושלים הוא בנייתה של תשתית לרכבת הקלה. בתכנון נכללים חמישה קווים אך בינתיים נבנית התשתית לקו הראשון אשר יחצה את העיר לאורכה, מהר הרצל עד פסגת זאב. במקביל נסגר בהדרגה מרכז העיר לכניסת מכוניות וניתנת עדיפות ברורה להולכי הרגל ולתחבורה הציבורית. במסגרת זו נבנים מסלולים מיוחדים לתחבורה הציבורית, ורחובות רבים הופכים למדרחובים כמו חלקו המזרחי של רחוב יפו, רחוב החבצלת, רחוב בן שטח (תמונה 4), ש"ץ, בן יהודה, בצלאל הקטן ורחוב ההסתדרות. ברחובות אחרים כמו רחוב הלל ורחוב כורש מתבצעות עבודות למיתון התנועה על ידי הצרת הרחובות, הרחבת מדרכות ובניית תלוליות. כמו כן מתבצעות עבודות לשיקום מתחמים במרכז העיר על ידי ריצופם מחדש, הצבת עמודי תאורה חדשים, הצבת ספסלים, נטיעת עצים ועוד.

תמונה 4

מדרחוב בן שטח (נחנך בשנת 2007)



עוד היבט של תהליך החייאת מרכז העיר הוא פיתוח תרבות. במסגרת זו נעשים מאמצים להכשיר מבנים אשר ישמשו קבוצות תיאטרון ומוזיקה ירושלמיות, מעודדים יוזמות למופעי רחוב ולתרבות רחוב, ונעשה מאמץ להעביר בתי ספר לאמנות למרכז העיר. לשיפור המסחר, מתבצע שיתוף פעולה עם בעלי העסקים לפיו מוסדרת הוצאת סחורה אל המדרכה, חזיתות המבנים עוברים ניקוי אבן (תמונה 5), וחלונות הראווה משודרגים. בין הצעדים שננקטים במטרה להפוך את מרכז העיר לתוסס יותר הם: הענקת מלגה חודשית לסטודנטים השוכרים דירות במרכז, החזרה של המחלקה לארכיטקטורה של האקדמיה לאומנות "בצלאל" למרכז העיר, ותכנון בנייתו של מבנה חדש במגרש הרוסים אשר יאכלס בעתיד את האקדמיה כולה.

תמונה 5

"בניין סרגיי" במגרש הרוסים לאחר שעבר ניקוי של חזית האבן



אחת הבעיות הקשות כיום של תהליך ההחייאה של מרכז העיר קשורה בתחזוקה השוטפת לאחר עבודות השיקום שנעשות בו וניקיון המרחב הציבורי. במספר רחובות במרכז העיר שעברו לאחרונה שיקום נרחב, ניכרים כבר הלכלוך והזוהמה (תמונות 6-9). הסכנה היא כי תחזוקה לא נאותה של המתחמים אשר עברו שיקום במרכז העיר עלולה להשפיע באופן שלילי על תהליך ההחייאה, להוריד את קרנו של מרכז העיר, ולפגוע במאמצים לשווק אותו ולמתג אותו מחדש.

תמונות 7-6
רחוב הלל כשנה לאחר השיקום



תמונות 9-8
**חלקו העליון של רחוב בן יהודה חודשיים בלבד
 לאחר תום עבודות השיקום**



4 ניהול משותף של מרכזי ערים

מרכזי ערים בעולם עומדים בפני אתגרים של התמודדות עם מגוון נושאים, כגון תחזוקת המרחב הציבורי המשותף, שדרוג תשתיות, מפגעים סביבתיים, מלחמה בפשיעה, והרצון להגדיל את מספר המבקרים במרכז העיר ולהתחרות עם מרכזי המסחר והבילוי הצצים בשוליהן. מכיוון שהנושאים הללו קשורים זה בזה יש צורך ליצור גוף מתאם משותף להם. על רקע זה התפתחו בעשורים האחרונים מנגנונים משותפים ציבוריים-פרטיים לניהול מרכזי ערים. בבריטניה אלו ידועים כחברות לניהול מרכז העיר TCM – Town Centre Management ובארצות הברית (ולאחרונה גם בבריטניה) כחברות לשיפור מרכז העיר BID – Business Improvement Districts. בבסיסם של שני המנגנונים עומדת השותפות בין המגזר הציבורי למגזר הפרטי, שמטרתה היא פיתוח של מרכז העיר. יש כמה הבדלים בין שני סוגי המנגנונים אך הבולט מכולם הוא שמנגנון ה-BID מחייב בעלי עסקים בתשלום מס נוסף מעבר למס המשולם לעירייה, ואילו מנגנון ה-TCM מאפשר לבעלי העסקים השתתפות כספית ברשות.

ארצות הברית

המנגנונים לניהול משותף של מרכזי ערים בארצות הברית ה-BID's הם גופים משפטיים נבדלים בשמותיהם הספציפיים, במבנה, במשימות ובאמצעי המדיניות שהם נוקטים בכל מדינה ומדינה. אף על פי כן המבנה הבסיסי מושתת על ההגדרה של מתחם גאוגרפי מסוים במרכז העיר, שבו בעלי העסקים מקבלים עליהם את המחויבות לפעול למען קידום האזור. לאחר שמושגת הסכמת בעלי העסקים בבחירות דמוקרטיות, מוקמת חברת ניהול למרכז העיר, האחראית על קיום פעילויות שונות שתמורתן גובה הגוף תשלום (הגבייה נעשית בדרך כלל על ידי הרשות המקומית). ה-BID מוקם לפרק זמן

קבוע מראש שבדרך כלל משכו חמש שנים (Forberg et al., 1999). מרגע שמוקם BID באזור מסוים מוטל על האזור תשלום חובה, ככל מס או ארנונה. השירותים שאותם מספק ה-BID יכולים להיות שירותי אבטחה, פיקוח, תחזוקה, ניקיון, שיווק, פרסום, קיום אירועי תרבות ועוד. העיקרון המנחה הוא שכל הפעילויות הללו נעשות מעל ומעבר לשירותים הניתנים על ידי הרשות המקומית. תפקידה של הרשות המקומית הוא להסדיר את הגוף החדש מבחינה משפטית ולהשתתף במימון הפעולות שהוא נוקט (Mitchell, 2004; Hoyt, 2001).

מודל הניהול המשותף שהוחל בארצות הברית בסוף שנות ה-80 הפך נפוץ יותר במהלך שנות ה-90. הצלחתו הייתה כה גדולה עד ש-BIDs קמו בזה אחר זה ברוב המדינות והערים הגדולות בארצות הברית. מחקר משנת 1999 סקר לפחות 404 מנגנוני BID ברחבי ארצות הברית, כשבערים רבות פעלו יותר מ-BID אחד. כך למשל בשנת 2001 פעלו בלוס אנג'לס 17 מנגנונים והמספר הרב ביותר היה בעיר ניו יורק, בה פעלו 41 מנגנונים (Mitchell, 2001).

מיצ'ל סקר מאות בIDs ובדק את השירותים הניתנים על ידם. ממחקרו עולה כי לא כל המנגנונים בנויים באופן אחיד או מספקים אותם שירותים. השירות היחיד בו עסקו כל הגופים מבלי יוצא מן הכלל היה שיווק ומיתוג של מרכז העיר, ו-46% ממנהלים ראו משימה זו כמשימתם העיקרית. שירותים נוספים אשר ניתנו על ידי רוב גדול של הגופים היו שירותי אבטחה, תחזוקה וניקיון. רבים מהמנהלים ייחסו חשיבות רבה לפעילותם כקבוצת לחץ בתהליך קבלת ההחלטות העירונית ולהגברת המעורבות ברמה העירונית ובקרב בעלי הקרקעות או בעלי הנכסים הגדולים. כ-34% מהמנהלים ראו בתפקיד זה את תפקידם העיקרי. משימות נוספות שהוזכרו בעדיפות נמוכה יותר היו המעורבות בהחלטות בנושאי חניה ותחבורה במרכז העיר, ועוד פחות מכך המעורבות במתן שירותים סוציאליים לחסרי בית (Mitchell, 2001).

בריטניה

בבריטניה ישנה אבחנה בין המצב שקדם לחקיקה החדשה (Local Government Act 2003 Ch.26, וכן The Business Improvement District Regulation 2004) לבין המצב כיום. לפני החקיקה החדשה היו כול המנגנונים לניהול משותף של מרכזי הערים TCMs. בשנים האחרונות, החקיקה החדשה מעודדת את הקמתם של BIDs על חשבון ה-TCMs (Hogg et al., 2007).

מנגנוני TCM משותפים לעירייה, לעסקים פרטיים, למוסדות ולבעלי עניין במרכז העיר. בניגוד למנגנונים בארצות הברית, הקמת המנגנון בבריטניה מתבצעת על ידי העירייה ומשכורות העובדים משולמות על ידה. פעילותו ממומנת ברובה מכספי העירייה ומכספי מספר קטן של עסקים במרכז העיר. חובת תשלום אינה חלה על בעלי העסקים באזור ומי שמשותפים במימון עושים זאת מתוך הכרה כי שיפור מרכז העיר תורם לעסקיהם. עיקר המימון המגיע מהמגזר הפרטי הוא מרשתות ארציות בעלות סניפים במרכזי ערים שונות כגון Marks and Spencer ו-Boots. מפעילות המנגנון נהנים גם עסקים במרכז העיר אשר אינם שותפים במימונה (Medway et al., 1999; Lloyd et al., 2003).

מנגנוני ה-TCM הראשונים שהוקמו בבריטניה בתחילת שנות ה-90 עסקו בעיקר בתיקון מפגעים סביבתיים ובשיפורים אסתטיים קטנים כגון הצבת ספסלי ישיבה ופחי אשפה, הסרה של כתובות גרפיטי, או בניסיונות תיאום של קמפיינים שיווקיים ותדמיתיים של מרכז העיר (Pal and Sanders, 1997). מנגנונים אלו נפוצים מאד בבריטניה ועד לשנת 2007 פעלו בה יותר מ-450 מהם (Hogg et al., 2007). מלבד זאת, הוקם ארגון כלל ארצי בשם ATCM (Association of Town Centre Management) המאגד את ההתארגנויות לניהול משותף של מרכזי הערים. הוא נועד להרחיב את בסיס הידע שעל פיו הם פועלים ולתמוך בשלבים השונים בתהליך הקמתן של התאגדויות לניהול משותף של מרכזי ערים (Jones, Hillier and Comfort, 2003).

הממשלה הבריטית עודדה את היווצרותם של מנגנונים לניהול מרכזי ערים במגוון תכניות כגון ה-PPG 6 (Planning Policy Guidance 6 – Town Centres and Retail Developments) משנת 1996, אשר הדגישה את החשיבות שבפיתוח המסחר כאמצעי להחייאת מרכז העיר ואת התפקיד החשוב שממלאים בכך מנגנוני TCM (Doe, 1996). מחקר ממשלתי גילה כי בערים שבמרכזן מתקיים ניהול משותף נרשם גידול במספר המבקרים וירידה בשיעור החנויות הריקות. מחקר אחר שביצעה הרשת המסחרית Boots ב-46 מרכזי ערים שבהן מתקיים ניהול משותף, גילה שבממוצע הפדיון הכללי בכל חנות עלה (Pal and Sanders, 1997).

על אף התרומה החיובית של המנגנונים הללו לפיתוח מרכז העיר, הבעיה העיקרית של ה-TCM בהשוואה ל-BID האמריקאי היא שלאורך שנות פעילותו הוא נשען בעיקר על כספי המגזר הציבורי ורק חלק קטן מתקציבו מגיע מהמגזר הפרטי. השותפים מהמגזר הפרטי הם לרוב הרשתות הארציות הגדולות ורוב בעלי העסקים הקטנים מסרבים להשתתף במימון (Medway et al., 1999; Lloyd et al., 2003).

ממשלת בריטניה יזמה אפוא תקנות חדשות להקמת BIDs בדומה למנגנונים הקיימים בארצות הברית. הכוונה הייתה להקים מנגנונים שיחילו חובת השתתפות כספית על בעלי העסקים וכך יפתרו את סוגיית תזרים המזומנים של מנגנוני ה-TCM. בהרכב החדש בעלי עסקים משתתפים אמנם במימון במידה רבה יותר אך מנגד הם גם שותפים שווים לכל החלטה בדבר מרכז העיר ויש להם זכות הצבעה בכל סוגיה (Jones, Hillier and Comfort, 2003). רוב המנגנונים לניהול משותף של מרכזי ערים הפועלים היום בבריטניה הם עדיין בני דמותם של ה-TCMs. תהליך הקמתם של ה-BIDs נמצא בראשיתו וקשה עדיין להעריך את השפעתם או את מידת הצלחתם. למרות זאת אין ספק כי זהו ניסיון להעמיק ולמסד באופן טוב ויעיל יותר את שיתוף הפעולה בניהול מרכזי הערים.

דוגמאות נוספות

מנגנונים של ניהול משותף של מרכזי ערים אינם נחלתן של ארצות הברית ובריטניה לבדן אלא של כמה ממדינות אירופה. בעיר ליל בצרפת, שמונה כשני מיליון תושבים, הוקם בשנת '97 גוף דומה בשם GAEL (Groupement Des Acteurs Economique de Lille). הגוף, שמהותו היא שותפות בין לשכת המסחר העירונית (זרוע של העירייה) לבין בעלי העסקים הפרטיים של מרכז העיר, הוקם על רקע פריחתם של מרכזי מסחר גדולים בשולי העיר אשר פגעו במסחר במרכזה. מטרותיו של הגוף החדש היו ליצור את התנאים הנכונים להגדלת מספר המבקרים במרכז העיר: אווירה נעימה ומזמינה שתגביר את התחרות בין המרכז למסחר החוץ עירוני. הגוף לא החיל חובת השתתפות כספית על כל בעלי העסקים ובמשך חמש השנים הראשונות לפעילותו 80% מתקציבו מומנו על ידי ממשלת צרפת. עד שנת 2005 חלקם של בעלי העסקים במימון עלה, והגוף מומן על ידי דמי חבר של בעלי עסקים (ומהווים 53% מההכנסות), הממשלה (20%), ולשכת המסחר (27%). פעילותו של הגוף המשותף הביאה לעלייה במספר המבקרים במרכז העיר ולשדרוגו הפיזי. אף על פי כן נאלץ הגוף להתמודד עם העובדה שלא כל בעלי העסקים שותפים לו, גם אם לאורך זמן חל שיפור הדרגתי בממד זה (Quilliot & J.A. Coca-Stefaniak, 2005).

גם בשוודיה מוטמעים עקרונות הניהול המשותף של מרכזי ערים. העיר Vasteras לדוגמה, המונה כ-130,000 תושבים, הקימה גוף ניהול משותף בעקבות פריחתם של מרכזי המסחר מחוץ לעיר והאיום שריחף מעל חיוניותו של מרכז העיר. מרכז העיר של וסטרס מושך באופן מסורתי לא רק את תושבי העיר אלא גם את תושבי הסביבה הקרובה. בוסטרס

הוקם הגוף כחברה ללא מטרות רווח בבעלות חבריה, שכל אחד מהם שילם דמי חבר על פי גודל העסק שלו. עם הקמתה בשנת 1995 יזמה החברה החדשה לניהול מרכז העיר תכנית אסטרטגית, אשר פעלה לשפר את תאורת הרחוב, לנהל את המרחב הציבורי, להתמודד עם תופעות של פשע וציורי גרפיטי, להגביר את הנגישות למרכז העיר, ליצור מקומות חניה ולשמור על הניקיון. בניגוד להתאגדויות אחרות, מבנה ההתאגדות בוסטראס מורכב משלושה גופים נפרדים שלכל אחד הנהגה משלו. הגופים מורכבים מבעלי העסקים עצמם, מעיריית וסטראס, ומלשכת המסחר העירונית. כ-75% מהמימון מגיעים מדמי החבר שמשולמים על ידי בעלי העסקים, ו-25% מהמימון מגיעים מהעירייה. גם במקרה זה לא חלה חובת השתתפות כספית על בעלי העסקים. עיקר הקושי שאיתו מתמודד מרכז העיר הוא מזג אוויר קשה בימות החורף ושעות אור מעטות במהלך היום. מסיבה זו הפעילות העיקרית של החברה החדשה לניהול משותף של מרכז העיר התמקדה בקירוי רחובות מרכז העיר, כך שמצד אחד יספקו הגנה למבקרים ומצד אחר לא יהפכו את המרכז לקניון אלא ישמרו על אופיו כמרחב פתוח. יוזמה זו ופעילויות אחרות הביאו לחיזוק ההדרגתי של מרכז העיר ביחס למרכזי הקניות בשוליים (Ahlqvist & Coca-Stefaniak, 2005).

לסיכום, מנגנונים לניהול משותף של מרכזי ערים החלו להופיע בשנות ה-80 בצפון אמריקה והפכו לנפוצים יותר ויותר במהלך שנות ה-90. מנגנונים מסוג זה (אך שונים) הוקמו גם במרכזי ערים רבות באירופה ובמדינות רבות נוספות בעולם והיתרונות שהם טומנים בחובם הופכים להיות מוחשיים יותר ויותר עם הזמן.

ישראל הטמיעה מאוחר את הצורך בהחייאתם של מרכזי ערים ומגמות בתחום הזה מתפתחות בעיקר בשנים האחרונות. ישראל גם נותרה מאחור בכל הקשור לניהול משותף של מרכזי ערים ורק בימים אלו נמצאים בחיתוליהם כמה ניסיונות. מרכז העיר של ירושלים עובר בשנים האחרונות תהליך החייה מורכב ושאפתני. במסגרתו מסתמנים ניצנים של התגבשות גוף לניהול משותף, אך הוא נמצא עדיין בראשיתו וסובל מחבלי לידה. אף על פי כן, עצם קיומו של רצון להניע תהליך כזה מטעם גורמים בעיריית ירושלים, בחברת "עדן" לפיתוח מרכז ירושלים, ובקרב בעלי עסקים, תושבים ובעלי נכסים במרכז העיר, מבטא הכרה ביתרונות שיכול לספק גוף זה ויוצר סיכוי להצלחת התהליך בעתיד.

5 קואליציות ממשל והמעבר ממערכת ממשל היררכית למערכת אופקית או רשתית

בשנים האחרונות מופנית תשומת לב גדלה והולכת לצורך לבצע שינויים במערכות הממשל המקומיות כדי להתמודד עם מצב בו כוחות ושחקנים חדשים נכנסים לזירה הפוליטית המקומית ומציגים סדר יום שונה. במקומות רבים בעולם הבינו כי כדי להיות אפקטיבי, נדרש השלטון המקומי לשלב את יכולותיו עם יכולותיהם של גופים חוץ-שלטוניים בחברה האזרחית ובמגזר העסקי. על רקע זה מערכות ממשל מקומיות הופכות להיות יותר ויותר מבוזרות מבחינת מספר השחקנים הנוטל בהן חלק. שחקנים אלו יוצרים מערכת ממשל חדשה שבבסיסה "שותפויות ממשל" או "קואליציות ממשל" (Bryson and Crosby, 1992). מוקד תשומת הלב עובר בהדרגה ממבנה היררכי להקמת מערכת מוסדית חדשה, בעלת מבנה אופקי או רשתי שנועד להגביר את יעילותן של מערכות הממשל המקומיות (Stone et al., 1991).

קואליציות הממשל החדשות מתבססות על שותפויות עם שחקנים מקומיים מגוונים שמשנים לא רק את התכניות כי אם את תרבות הממשל עצמה (Amin and Hausner, 1996). שיתוף הפעולה נתמך על ידי המגזר החברתי והעסקי, שמבקשים להשיג משאבים שהשלטון יכול להעניק או להקצות בתנאים נוחים. בדרך זו התהוו קואליציות ממשל מגוונות בתחומים שונים של החיים העירוניים. קואליציות הממשל הביאו לתמורות מבניות ניכרות בתחומי הכלכלה, באידאולוגיה הפוליטית, במבנה הפיזי והחברתי של העיר, בתרבות של האוכלוסייה העירונית ובמערכת היחסים שבין השלטון המקומי לשלטון המרכזי.

התפתחותן של קואליציות ממשל בערי ישראל החלה בשנות ה-70. המערכת הפוליטית בעיר הישראלית, שהתאפיינה בעבר במידה גבוהה של סגירות, החלה להיפתח עקב

תמורות מבניות בחברה, בכלכלה ובפוליטיקה. אלו חייבו את השלטון המרכזי והשלטון המקומי לגייס שותפים וליצור קואליציות עם המגזר העסקי (הפועל למטרות רווח) ועם המגזר ההתנדבותי (הפועל שלא למטרות רווח). באמצעות הקואליציות פעל הממשל הן כדי לשרת את העיר הן כדי לממש אינטרסים שלטוניים, בעיקר על ידי קבלת לגיטימציה לפעולותיו (Hasson and Ley, 1994). התפיסות החדשות שיצר המפגש בין התמורות המבניות והאינטרסים של השלטון בססו את הקואליציות החדשות. אלו עוסקות בפעילויות כגון: אספקת שירותים על בסיס עסקי, פיתוח עירוני, פיתוח תשתיות, פיתוח כלכלי, משיכת יזמים, משיכת אוכלוסייה ברמה גבוהה, יצירת מקומות עבודה, קידום הרווחה השכונתית וחלוקה מחדש של משאבים בשיתוף התושבים בשכונות המצוקה (חסון, 1996).

הקואליציות בישראל מגובשות בארגונים מבניים שונים: ועדי היגוי שכונתיים, מנהלות שכונתיות, ארגונים שלא למטרות רווח וחברות עירוניות וכלכליות. במסגרות הארגוניות החדשות פיתחו קואליציות הממשל שיטות עבודה שונות כגון שיתוף התושבים בקבלת החלטות, הפרטה באמצעות חוזה וקבלת החלטות בדרך של שותפות בין המגזר העסקי לציבורי.

חרף יתרונותיהן הרבים, קואליציות הממשל נתקלות לא פעם בקשיים ויש להן גם חסרונות. קואליציית ממשל מוצלחת היא זו אשר שוררים בה אמון והערכה בין הצדדים ומתקיים ביניהם שיח פתוח וקשוב. קואליציית ממשל יעילה תוכל לקום רק היכן שיש תשתית חברתית עשירה של "יחסים חיוביים" בין הממשל המקומי לבין האזרחים, אנשי העסקים והארגונים המשתתפים. היכן שקיימת תשתית חיובית, זרימת המידע והידע היא חופשית, וכך מתחזקים ההבנה והאמון בין הצדדים. בקואליציה שבה שורר מלכתחילה חוסר אמון, כל נקיטת עמדה או כל טענה, גם אם כוונתן טובה, עלולות להיתפס כקידום של אינטרס צר של צד זה או אחר, ולהגביר את העוינות בין הצדדים (Healy, 1997).

בעיה נוספת היא זו של קואליציות בעלות אינטרסים מנוגדים. הקואליציות העסקיות מדגישות את עקרון היזמות והבחירה החופשית ומפעילות לחצים לשם הקצאת משאבים ושטחים לפיתוח תשתיות ולפיתוח כלכלי. הקואליציות החברתיות מדגישות את עקרון הצדק החברתי ואת איכות החיים של התושבים, ומפעילות לחצים להעלאת רמת הרווחה ולצמצום הפיתוח מתוך מטרה להגן על איכות החיים ואיכות הסביבה (חסון, 1996). מכאן, שבקואליציות ממשל עלולים להיות ניגודי אינטרסים מבניים, שקשה לגשר עליהם.

מלבד זאת, השותפות עלולה לגרום לדה-לגיטימציה של מנהיגים חברתיים. אפשר שחופש הפעולה של מנהיגי ארגונים התנדבותיים יוגבל כשהם נתונים בין הפטיש לסדן. מצד אחד הניסיון לרצות את התושבים ומנגד המאמץ שלא להקצין את היחסים עם הממסד. התוצאה היא שהם מוצאים את עצמם תכופות טרודים בפעילות גישור בין האינטרסים של השלטון והחברה במקום לייצג במלואם את האינטרסים של קהילתם. בדרך זו הם עלולים לאבד את אמון הציבור או אמון הממסד (חסון, 1996).

ספרות המחקר העוסקת בנושאים של פישור וגישור מייחסת חשיבות רבה לתפקידם של מנהיגים חברתיים או אחרים המשמשים גורם מתווך. המתווך מוגדר כאדם העוזר לאנשים להגיע להסכמה. הוא מסייע לצדדים בזיהוי של ובהגדרת נושאי המחלוקת, מציג חלופות לפתרונות אפשריים, בודק את האופציות במציאות ועוזר לצדדים בעיצוב נוסחה מקובלת (Aibel, 1994; Steven, 1996). כמו כן, המתווך מחדש דו שיח או משא ומתן שהגיעו למבוי סתום. לבסוף, חלק עיקרי בתפקידו של המגשר הוא בניית אמון במערכת היחסים שבינו לבין שאר השחקנים, ובינם לבין עצמם (Aibel, 1994).

6 מדיניות התכנון במרכז ירושלים מאז 1967

מאמצי הפיתוח בירושלים לאחר מלחמת ששת הימים הוסטו לשכונות החגורה החדשות שנבנו כדי לעבות את גבולותיה על ידי אוכלוסייה יהודית. בניית שכונות אלו הביאה לדלדולה של האוכלוסייה במרכז העיר מכיוון שתושבים רבים, בעיקר משפחות צעירות, בחרו לעזוב את שכונותיה המרכזיות של העיר לטובת דירות גדולות ומודרניות יותר ואיכות חיים משופרת בשכונות החדשות (קמחי, 1988).

החל משנות ה-70 הלך מרכז העיר והתנוון עם נדידת מסחר ומשרדים באופן מסיבי לאזורים נגישים יותר, בגלל גודש תחבורתי מחמיר, מחסור בחניה, שחיקה באיכות החיים באזור, ונטייה כללית של האוכלוסייה לפרבור.

משנות ה-80 ואילך התגבשה והלכה גישה תכנונית חדשה, שחתרה לשיקום ולהתחדשות מרכז העיר בתוך המרקם הישן. מגמה זו התבטאה בפעולות כגון פיתוח מדרחובים בן יהודה ונחלת שבעה ופיתוח מתחם העירייה. תכניות רבות לציפוף ובנייה לגובה במרכז העיר עוררו מחלוקות קשות והתנגדות ציבורית. מבין המבנים הגבוהים שנבנו בפועל, חלקם נבנו כ"בלוקים" בגובה בינוני אך מסיביים מאוד (מרכז כלל, בניין רג'ואן) וחלקם כמגדלים תמירים (מגדל העיר, מגדל ירושלים). ככלל התאפיין האזור בתקופה זו בתת-פיתוח בולט, בבנייה נמוכה ודלילה ובעזובה במגרשים פנויים במיקומים מרכזיים (קוץ, 2003).

צוות תכנון משותף למשרד הבינוי והשיכון ולעיריית ירושלים פרסם בשנת 1992 את **התכנית להחייאת העיר הפנימית** (עיריית ירושלים, 1992). התכנית המליצה להתבסס על פרויקט ממילא וכיכר העירייה כמנוף להחזרת מרכז הכובד העירוני למרכז העיר, לפעול להעברת משרדי הממשלה המחוזיים למרכז העיר ולעודד מגורים בעיר הפנימית

באמצעות תכנון, מיסוי, תכנית חניה, ותמריצים כלכליים ומשפטיים. רחוב יפו יועד לשימושי מסחר עממי ומשרדים.

בשנת 2000 פורסמה **תכנית התחדשות מרכז העיר ירושלים** ומטרתה הוגדרה כ"הכוונת הפיתוח להשבת אזור מרכז העיר לתפקודו כזירת הפעילות הראשית של העיר והפיכתו למוקד המפגש, הזהות וההזדהות של תושבי ירושלים והבאים בשעריה". התכנית המליצה על ציפוף השטח הבנוי והרחבת מגוון השימושים (בעיקר שילוב מגורים ומוקדי תרבות וביילוי), הענקת זהות ברורה ושיפור חזותו של מרכז העיר, שיפור הנגישות למרכז העיר, שדרוג המרחב הציבורי ושיפור תדמיתו של המרכז. הושם דגש על הצורך לפתח מתחמים לא מבונים או מבונים בדלילות (מנור, 2000).

על פי התכנית, הבנייה לגובה במרכז העיר תתבצע תוך אבחנה בין שלושה אזורי בנייה: עד 8 קומות, עד 14 קומות ועד 24 קומות, על פי המרחק מהעיר העתיקה. עוד המליצה התכנית על הסדרת התנועה והחניה במרכז העיר על ידי קידום התכנית למערכת הסעת המונים, שיפור הנגישות להולכי הרגל, ומיקום תחנת רכבת "כבדה" במרכז העיר. לתנועת הרכב הפרטי תוכננה טבעת תנועה המקיפה את הגרעין הפנימי של מרכז העיר, והגרעין הפנימי יוחד לתנועה ציבורית ולהולכי רגל (מנור, 2000).

המאמץ התכנוני לשיקום מרכז העיר המשיך עם פרסום **התכנית להתחדשות וציפוף מרכז העיר ירושלים** (קוץ, 2003). מטרת מסמך זה הייתה "לבטא בראיה כוללת את מכלול הנושאים, הבעיות וההזדמנויות העומדות בפני מרכז העיר ולגבש מדיניות כוללת ליצירת תהליך ההתחדשות". תחום מרכז העיר הוגדר כאזור שבין העיר העתיקה במזרח ועד הכניסה המערבית לעיר, ללא המע"ר הערבי והחרדי. התכנית הציעה תפיסה משולבת לשיקום האזור שעיקרה פיתוח מקביל של שטחי בנייה לתעסוקה, מסחר, מלונאות ומגורים, והקמת מערכת תחבורה משוכללת. כמו כן התכנית הציעה למקם מוסדות מחוללי פעילות כגון מכללות, סינמטק, אולמי הופעות ובתי משפט במרכז העיר, ולהרחיב את מגוון היצע המגורים כדי למשוך תושבים חדשים, צעירים ומבוססים כאחד (קוץ, 2003).

בסוגיית הבנייה לגובה, המתכננים הסתייגו מבנייה אופקית של כ-12 קומות אשר לטענתם צמחה בירושלים כפשרה בין זכויות הבנייה המוגדלות לבין מתנגדי הבנייה לגובה (כדוגמת בניין כלל או בניין רג'ואן). לדעתם דווקא מגדל דק (כדוגמת מגדל העיר) עדיף בשילוב עם בנייה מרקמית נמוכה. קו הרכס של ציר המלך ג'ורג' הוגדר כמיועד לבנייה לגובה עד 24 קומות באזור המערבי וילך וירד מזרחה מקו זה. מלבד זאת, תוכננה בנייה גבוהה בעוד כמה מתחמים כגון "מתחם בנין" ו"בית מפא"י" הנמצאים בין רחוב יפו

לרחוב הנביאים. בהיבט התחבורתי הציעה התכנית את הפיכת רחוב יפו למדרחוב שבו תיסע הרכבת הקלה בלבד (בין ככר צה"ל לככר הדוידקה), הפיכתם של הרחובות כורש, ש"ץ, בצלאל הקטן, בן שטח, והחבצלת למדרחובים, ושיקומה של ככר הדוידקה.

תכנית מתאר מקומית ירושלים 2000, הנמצאת בהליכי אישור, מייחדת פרק נכבד למרכז העיר. בדומה לתכניות משנת 2000 ו-2003 הוגדרה מטרת התכנית (בהקשר של מרכז העיר) כך: "החזרת המרכז למעמדו כמרכז רב-גווני, שמרוכזים בו מגוון פעילויות תעסוקה, תרבות, בילוי, מסחר, השכלה גבוהה, מלונאות ומגורים". לשם כך התכנית ממליצה על מדיניות המעניקה עדיפות לפיתוח מרכז העיר על פני מוקדי משנה שהתפתחו על חשבוננו. על פי התכנית, "מטרת העל במרכז העיר, היא לחולל תהליך של התחדשות על כל מרכיביו תוך התחשבות במאפיינים הפיסיים והייחודיים שלו ובמיקומו הגיאוגרפי המיוחד" (כהן, 2004 בהליכי אישור). האמצעים העיקריים להתחדשות המרכז על פי התכנית הם פיתוח מערכת התחבורה, שיפור המרחב הציבורי עם עדיפות להולכי רגל, יצירת מלאי תכנוני מאושר (כולל הגדלת זכויות הבנייה) וקיצור הליכי התכנון ואישור התכניות המפורטות למרכז העיר. התכנית ממליצה על משיכת שימושים מחוללי פעילות ומושכי קהל למרכז העיר כגון החזרת משרדי הממשלה המחוזיים למרכז, הקמת קריית בתי המשפט וקריית רשות השידור, הקמת מוסדות תרבות כגון מוזיאון הסובלנות, הקמת מוסדת אקדמיים, ובניית מעונות סטודנטים ובתי מלון.

לסיכום, לאחר שנים רבות של הזנחה, ניכר בשנים האחרונות שינוי במגמה התכנונית שעיקרו התמקדות בפיתוחו ובשיקומו של מרכז העיר. בדומה למתרחש בערים רבות בעולם, הבינו פרנסי העיר ירושלים ומתכנניה כי למרכז העיר תפקיד עיקרי בניסיון להבריא ולפתח את כלכלת העיר, ובחיזוק ההזדהות של תושבי ירושלים עם עירם. התכניות השונות מציעות אמצעי מדיניות שמשקפים את ההטמעה של אסטרטגיות להחייאת מרכזי ערים הננקטות בעולם.

המטרה המרכזית של התכניות בשנים האחרונות היא קידום המסחר והעלאת כמות המבקרים במרכז העיר. חשיבות רבה ניתנת לפיתוח המרחב הציבורי במרכז העיר כדי להפכו לנעים ונוח. האמצעים הפיזיים המומלצים כגון בניית מדרחובים, צמצום נתיבי תחבורה והרחבת המדרכות, מעניקים עדיפות ברורה להולכי הרגל על פני השימוש ברכב פרטי. תהליך זה מלווה בפיתוח מערכת הסעת המונים שאמורה להקל על בעיות הגודש במרכז העיר כמו גם לתרום לירידה בזיהום האוויר והרעש. המתכננים רואים במערכת הסעת ההמונים לא רק פתרון תחבורתי אלא גם מאיץ של תהליכי התחדשות פיזית. תקוות המתכננים היא כי צעדים אלו, לצד הוספת זכויות בנייה, יובילו יזמים לבנות

במתחמים הפנויים במרכז העיר שזה שנים רבות עומדים שוממים. זאת ועוד. התכניות בעשור האחרון מציעות אמצעים ארגוניים ליצירת גוף לניהול משותף של מרכז העיר, שידאג לתחזוקה נאותה של עבודות השיקום ויקדם את מרכז העיר במגוון דרכים נוספות כגון שיווק, פרסום וקיום אירועי תרבות.

7 תכניות לניהול משותף עתידי במרכז העיר ירושלים

בשנים האחרונות בישראל זוכים להכרה היתרונות שבהחייאת מרכזי ערים. למרות זאת, לא קיימים בארץ גופים לניהול משותף של מרכזי ערים, וטרם הוטמעו היכולות אשר יש בידי גופים כאלה לתרום לפיתוחו של מרכז עיר. ירושלים נמצאת בשלב המתקדם ביותר בארץ לקראת ניהול משותף של מרכז העיר. אמנם לא קם עדיין גוף רשמי אך מתקיים שיתוף פעולה במסגרות מסודרות בין שלל גורמים הפועלים במרכז העיר, ובעשור האחרון העלו ארבע תכניות שונות את הצורך בהקמתו של גוף לניהול משותף של מרכזה. תכניות אלו מביאות לידי ביטוי את רצון העירייה והמתכננים לראות גוף כזה קורם עור וגידים.

התכנית הראשונה אשר המליצה על שיתוף פעולה הדוק יותר בין הגורמים הפועלים במרכז העיר הייתה ה"תכנית הרעיונית לפיתוח מרכז העיר" משנת 1998. בין השאר מזכיר המסמך כי:

בארצות מערביות רבות, אך במיוחד בארצות צפון אמריקה ובריטניה, החליטו לטפל בשיקום מרכזי ערים ודווחו הצלחות רבות. הבסיס לכל הניסיונות היה שיתוף מוצלח בין הרשויות הציבוריות לבין "קהילת המשתמשים" במרכז העיר, כלומר בעלי העסקים, בעלי הנכסים, ארגוני צרכנים וכדומה.

ובהמשך נכתב:

בראש ובראשונה הוקמה מנהלה פעילה בה השתתפו נציגי הסקטורים השונים. במקרים מסוימים הייתה העירייה הגורם המאייץ, ובמקרים אחרים היו אלה בעלי הנכסים שהאיצו בכולם להתאחד ולעשות. בדרך כלל היו הפעילויות ארגוניות-כספיות, לעיתים חייבו הפעלת חוקים ותקנות כמו מיסוי מיוחד או הפעלת אמצעים מיוחדים (כמו ניקוי רחובות מדי שעתיים בעיר אחת, ניקוי מרכז העיר מקבצנים בעיר אחרת, ואכיפת חוקים קפדנית).

”התכנית להתחדשות וציפוף מרכז ירושלים” משנת 2003, המליצה על הקמת חברת ניהול פרטית-ציבורית במרכז העיר אשר תארגן את המסחר בדומה לקניון. על פי התכנית:

מומלץ לסייע לבעלי החנויות ביצירת כלים ארגוניים ”דמויי קניון” כדי להגדיל את כושר התחרות, ההתמודדות והאטרקטיביות של האזור מול הגורמים המתחרים. ההתארגנות תבסס על בעלי העסקים והאינטרס הכלכלי, אך כפי שהדבר נעשה בערים רבות בעולם, על המערכת העירונית לסייע להנעת התהליך. יש להקים גוף עירוני שיקדיש לנושא זה את משאביו, יתכן שזה אך טבעי שחברת ”עדן” תרחיב את המנדט שלה לתחומים אלו. שרותי הגוף העירוני יכללו: ייעוץ, ליווי מקצועי והכוונה בהקמת וניהול גוף משותף לעיר ולסוחרים, תמרוץ כלל בעלי העסקים להצטרף ולהשתתף בעלויות, ועזרה בזירוז תהליכי תכנון ורישוי. הגוף שיקום בעקבות פעילות זו ינהל את הרחוב במתכונת ניהול קניון ויטפל בשיווק ופרסום משותפים, מבצעים ואירועים, גיוס עסקים ומותגים מתאימים, ניקיון, תחזוקה ואבטחה.

דברים דומים נכתבו בתכנית מאת חברת הייעוץ ”צ’מנסקי ובן שחר” שהוגשה לחברת ”עדן” בשנת 2003. תכנית זו, הקרויה ”תכנית כלכלית לשיווק מערכת המסחר באזור המשולש בירושלים”, קוראת גם היא להקמת חברת ניהול אשר תעסוק במגוון האמצעים לקידום המסחר והחייאתו של מרכז העיר. על פי התכנית:

לחברת הניהול ימונו מנכ”ל ואיש שיווק ותבחר חברת פרסום. כבקניון, כל האירועים התרבותיים והמסחריים של ירושלים יתקיימו במדרחוב. מומלץ לבצע את גביית דמי הניהול באמצעות חקיקת חוק עזר עירוני שיאפשר את העברת דמי הניהול לחברת הניהול. חברת ניהול זו תהיה אחראית על דאגה לאחזקה ולתפעול ברמה גבוהה של האזור, ארגון מסעי פרסום ושיווק קולקטיביים, סיוע לעסקים בודדים בפרמטרים מקצועיים כגון: מיקום, עיצוב, פרסום ושיווק, אסטרטגיית מכירה, איתור לקוחות פוטנציאליים, איתור נישות חדשות ועוד, ביצוע הכשרות מרוכזות ופרטניות לסוחרים ולרשתות המפעילות שטחי מסחר במרכז העיר, ארגון אירועים, פסטיבלים, אטרקציות וכדומה.

תכנית המתאר החדשה לעיר ”תכנית מתאר מקומית ירושלים 2000” הנמצאת בהליכי אישור, מתייחסת גם היא להתחדשות מרכז העיר ולאמצעים הדרושים לשם כך. בין השאר נכתב בה:

האמצעים הארגוניים המוצעים מחייבים שיתוף פעולה בין הרשות המקומית לבין גורמים פרטיים והם נועדו לחולל פעילות רחוב ולהמריץ את הפעילות הכלכלית במרכז העיר. מוצע לנהל את מרכז העיר, או תת אזורים בו, בצורה שבה מנהלים קניון על מנת למצב אותו כמותג, כמקום אטרקטיבי מבחינה כלכלית, תרבותית וחברתית. שיתוף הפעולה בין הרשות המקומית לבין הגורמים הפרטיים במרכז העיר יאפשר לחלק את נטל ההוצאות הכרוכות בכך ולאפשר את קידומו של מרכז העיר. על מנת ליישם אמצעי זה מוצע להקים יחידה מיוחדת, המשולבת

בחברת "עדן" (בדומה לערים אחרות בעולם), שתפקידה יהיו דומים לתפקידה של חברת ניהול בקניון: פרסום, שיווק וקידום מכירות של האזור או תת-אזורים בתוכו כמכלול, ניקיון, אחזקה ושמירה על חזות עירונית ברמה גבוהה, וארגון ירידים, מופעי רחוב, שווקי אוכל, פסטיבלים, ואירועי חוצות לאומנות ולמוזיקה.

מבדיקת התכניות השונות אשר עסקו במרכז העיר של ירושלים בעשור האחרון, אין ספק כי קיים רצון, לפחות מוצהר, של הרשות העירונית ומוסדות התכנון שלה בהקמתו של גוף לניהול משותף של מרכז העיר. מכאן החשיבות לבדוק האם רצון כזה מתממש בפועל, האם רצון כזה קיים גם בקרב גורמים אחרים במרכז העיר, ומה הם החסמים המונעים את הבשלת התהליך.

8 שחקנים מרכזיים בתהליך התחדשות מרכז העיר

פרק זה סוקר את השחקנים המרכזיים בתהליך לקראת ניהול משותף של מרכז העיר ירושלים. שיתוף הפעולה בין הגופים השונים בא לידי ביטוי כיום בוועדות היגוי משותפות הדנות בנושאי התכנון וההתחדשות של מרכז העיר, ובנושאי כלכלה, חברה, תרבות ועוד (על כך בפרק הבא).

ממשלת ישראל: מעורבת באופן ישיר בפרויקט ההתחדשות של מרכז הבירה על סמך חלקה בבעלות על הרשות לפיתוח ירושלים (הרל"י) וחברת "עדן", ועל ידי העברת תקציבים ישירים המיועדים לחיזוק ירושלים בכלל ולהחייאת מרכז העיר בפרט. במסגרת החייאת מרכז הבירה מסייעת הממשלה להקמת פרויקט הרכבת הקלה, מעניקה מלגות לסטודנטים השוכרים דירה במרכז העיר, מתכננת העברת מוסדות ממשלתיים כגון בתי המשפט למרכז העיר, ומעניקה תמריצים ליזמים לבנייה במרכז העיר, ולבעלי העסקים לניקוי ושדרוג חזיתות בתי העסק (התכנית לצמיחת ירושלים, אושרה ביוני 2005).

עיריית ירושלים: הגוף העיקרי המעורב במאמצים להחייאת מרכז העיר. העירייה, באמצעות מהנדס העיר, האגף לתכנון העיר ואגפים נוספים, אחראית על התכניות שעל פיהם מתבצעות העבודות להתחדשות מרכז העיר. לבד מכך העירייה אחראית על נושא הפיקוח העירוני, על הניקיון, התחזוקה, התאורה, התחבורה, המיסוי, והיבטים רבים אחרים של החיים במרכז העיר. המעורבות שלה בתהליך לקראת ניהול משותף נובעת מרצונה לשפר את מצבו של מרכז העיר, וההבנה כי שיתוף פעולה עם הגורמים הפועלים בו, יקל באופן משמעותי על התהליך וישפר אותו. מנגד יש לזכור כי מעצם טבעה והמבנה שלה, שואפת העירייה לרכז את מרב הסמכויות הקשורות לעיר, ויש לה קושי מסוים להאציל מסמכויותיה לגוף אחר.

הרל"י וחברת "עדן": הרל"י הוקמה בשנת 1988 על פי חוק מיוחד. זוהי רשות סטטוטורית המוגדרת כתאגיד ממשלתי-עירוני, כפופה לשר האוצר, לשר לענייני ירושלים ולראש העיר. מטרת הרשות היא ליזום פעולות ולהכין תכניות לפיתוחה הכלכלי של ירושלים. בין השאר תפקידה הם: לעודד יוזמות כלכליות לפיתוח העיר, לתאם בין משרדי הממשלה, הרשויות והגופים העושים לפיתוח ירושלים, לספק מידע בכל הקשור ליוזמות, לתכניות ולמפעלים כלכליים בירושלים, לייעץ ולסייע בכל הקשור לתכנון ולהקמה של מפעלים כלכליים בירושלים, ולפעול למען ריכוז הנהלות משרדים, יחידות ממשלתיות וארגונים ארציים בירושלים.

חברת "עדן", החברה לפיתוח מרכז ירושלים, הוקמה בשנת 2001 על-ידי הרשות לפיתוח ירושלים ועיריית ירושלים לשם קידום התכנון והפיתוח של מרכז העיר. חברת "עדן" עוסקת בפיתוח התשתיות, פיתוח המרחב הציבורי, שיקום רחובות, הקמת מדרחובים, יוזמת פעילויות תרבות, ומנסה למשוך חנויות מותגים למרכז העיר. לחברת "עדן" תקציב עצמאי מנותק מהעירייה והיא גם מקבלת את היטלי ההשבחה מן הפעילויות אותן היא יוזמת.

מינהל קהילתי "לב העיר": המינהל הקהילתי הוא הארגון הקהילתי המרכזי המטפל באוכלוסיית מרכז העיר (כולל שכונות הנחלואות). המינהל הוא חברה לתועלת הציבור בבעלות הסוכנות היהודית והתקנון שלה מקדיש את פעילות החברה למטרות ציבוריות. הוא פועל באמצעות החברה למתנ"סים המפעילה את המינהלים הקהילתיים בירושלים. למינהל הקהילתי "לב העיר" ועד המורכב מנציגי דיירי השכונה הנבחרים בבחירות (60%), ומנציגי הסוכנות היהודית, נציגי החברה ונציגי העירייה (כולם יחד 40%). מטרותיו המרכזיות של הארגון לתאם, ללכד ולעתים אף לעצב ולהפעיל את תכניות השירותים החברתיים והפיזיים באזור ולפתח מנהיגות שתוביל למינהל עצמי ולהתחדשות האזור, תוך כדי מעורבות והשתתפות רחבה של תושבים (מתוך אתר האינטרנט של המינהל הקהילתי). לגוף זה חלק חשוב ביותר בכל ניסיון לניהול משותף של מרכז העיר. הוא עומד מאחורי הקמתם של הוועדים השונים במרכז העיר (ועד בעלי העסקים, ועד התושבים וועד הסטודנטים), והוא משמש גורם מתווך בין הרשות העירונית לבין גורמים בשטח.

ועד בעלי העסקים של מרכז העיר: ועד זה הוקם בעידוד המינהל הקהילתי. הוא מונה 11 חברים שנבחרו בבחירות דמוקרטיות שהתקיימו בפעם הראשונה באוקטובר 2004. האינטרס הראשי של הוועד הוא קידום המסחר במרכז העיר על ידי שיפור התחזוקה,

קידום אירועי תרבות, שיווק מרכז העיר ועוד. הוועד נעזר במינהל הקהילתי ועובד בשיתוף פעולה עם העירייה בפורומים שונים, כגון ועדת ההיגוי למרכז העיר.

ועד התושבים של מרכז העיר: בהובלתו של המינהל הקהילתי "לב העיר" מתפתח בשנתיים האחרונות ועד של תושבים, שעיקר פעילותו היא בנושאים של פינוי אשפה, הגברת הפיקוח על ניקיון ומטרדים שונים, טיפול במדרכות, הצבת תאורה, בעיות חניה, אסתטיקה של מרכז העיר, גינון, ועוד. לוועד התושבים השפעה פחותה מזו של ועד בעלי העסקים, שכן הוא בשלבי התגבשות וחסרה לו הנהגה רשמית.

העמותה לקידום מרכז ירושלים: גוף המשמש כוועד של בעלי הנכסים באזור מרכז העיר. בעמותה כ-100 חברים ובראשם נציגי משפחות שבבעלותן שטחים במרכז העיר עוד מסוף המאה ה-19 ותחילת המאה ה-20 כמו משפחות ולירו, קוקיא, מוסיף, מזרחי ושמחה. מטרת הוועד היא לייצג את האינטרסים של בעלי הנכסים בפני מקבלי ההחלטות, להאיץ את הפיתוח של מרכז העיר ולהשפיע על התכנון. הוועד מקיים מערכת קשרים עם חברת "עדן", הרשות לפיתוח ירושלים, העירייה, המינהל הקהילתי והוועדים הנוספים. האינטרס הראשי שמניע גוף זה הוא פיתוח של מרכז העיר באופן שיגביר את רווחי חברי העמותה מן השטחים והנכסים אשר בידיהם.

ועד הסטודנטים של מרכז העיר וקבוצת "צעירים במרכז": "צעירים במרכז" היא קבוצה של צעירים וסטודנטים אשר הקימו מרכז במימון המינהל הקהילתי, ארגון הסטודנטים "רוח חדשה", הג'וינט, ועיריית ירושלים. המרכז עוסק בארגון של מגוון פעילויות למען הצעירים והסטודנטים בעיר ולמען הגברת מעורבותם בקהילה וחיזוק זיקתם לעיר. הוועד הוא גוף שהוקם בשנת 2007 על ידי קבוצה של סטודנטים המתגוררים במרכז העיר (חלקם פעילי "צעירים במרכז") שהיו מעוניינים לנקוט עמדה, להשמיע את דעתם ולדאוג לאינטרסים של הסטודנטים במרחב. על אף שזהו גוף חדש, במהלך השנה האחרונה מעורבותו גוברת והולכת במהלכי ההתחדשות במרכז העיר בסוגיות של מחסור הדור לצעירים, ארגון אירועי תרבות, ארגון אירועים חברתיים וקהילתיים, ושיתוף פעולה עם הוועדים השונים.

9 שיתוף הפעולה בין הגורמים הפועלים במרכז העיר

כאמור, גוף רשמי לניהול משותף של מרכז העיר אינו קיים עדיין בירושלים, אך בשנים האחרונות נוצרות התארגנויות חדשות ונרקמים שיתופי פעולה חדשים בין הגורמים הפועלים בו, בעיקר בכל הקשור לתיאום עבודות התשתית, קידום המסחר וקיום אירועי תרבות. אלו נועדו להעצים את תהליך ההחייאה של מרכז העיר, למשוך קהל מבקרים רב יותר, ולהנעים את הווייתם של העובדים והמבקרים במרכז העיר. שיתופי הפעולה הללו הם הבסיס שעליו ניתן יהיה בעתיד להקים גוף לניהול משותף של מרכז העיר.

בשנים 2007-2008 הסממן הבולט ביותר לשיתוף הפעולה שהתקיים בין הגורמים השונים היה ועדת ההיגוי למרכז העיר. זהו פורום שהתכנס מדי שבוע או שבועיים, דן בנושאים רלוונטיים למרכז העיר, הועלו בו דילמות ובעיות, וישבו בו נציגי הגופים הפועלים במרכז העיר ובהם: העירייה, חברת "עדן", צוות תכנית אב לתחבורה, אנשי מקצוע, נציגי המינהל הקהילתי, ועד בעלי העסקים של מרכז העיר וועד התושבים של מרכז העיר. הנושאים שבטיפול ועדת ההיגוי כללו נושאי תברואה, חניה, הסדרי תנועה, תיאום עבודות תשתית, וניטרול מטרדים כגון רעש ולכלוך. מטרתה של ועדת ההיגוי הייתה לשתף את הציבור בתכניות, לשמוע את הטענות והבעיות העולות מה"שטח", ולנסות לפתור אותן ולהקל עד כמה שניתן על התושבים ובעלי העסקים. החלטות הוועדה היו נטולות תוקף חוקי כלשהו, אך חשיבותה היא בעצם היווצרותו של פורום משותף בו ישבו הצדדים אלו עם אלו וניסו להגיע לפתרונות משותפים.

רבים מהצעדים שננקטו לשיפור המסחר במרכז העיר, ובעיקר הצעדים שעירבו את בעלי העסקים באופן ישיר, התבצעו בעזרת עבודה קהילתית צמודה עם המינהל הקהילתי "לב העיר". צעד חשוב לקידום המסחר במרכז העיר היה הקמתו, בנובמבר 2004, של ועד בעלי העסקים של מרכז העיר המייצג את עמדתם ופועל לקידום האינטרסים שלהם בקרב

הגופים העירוניים. המינהל הקהילתי הפעיל תכנית שהכשירה את אנשי הוועד בנושאים של פעילות ציבורית, מחויבות ציבורית, הנחיה של ישיבות ועוד. הוועד מחולק לשתי תתי ועדות: ועדה פיזית וועדה חברתית. הוועדה הפיזית מלווה נושאים של הפיתוח הפיזי של הרחוב, עיצוב המרחב הציבורי, שדרוג חלונות ראוות, חניה ותברואה. הוועדה החברתית מקדמת אירועי תרבות במרכז העיר, פרסום, שיווק ושיתוף פעולה עם מוסדות וגופים המייצגים קבוצות שונות באוכלוסייה כמו סטודנטים וצעירים. במציאות העכשווית בירושלים פעולות הוועד כוללות נושאים מגוונים כגון התמודדות עם עבודות התשתית במרכז העיר וצמצום הנזק לבעלי העסקים, התמודדות עם שינויים תחבורתיים, ניקיון ותחזוקה במרכז העיר, איסוף אשפה, פריקת סחורה, פיזור מיכלי אשפה, פרויקט שיפוץ חלונות הראווה וארגון של אירועי תרבות במרכז העיר (ריאיון עם רחל בן משה, 6.6.07).

הקמת הוועד במרכז העיר התבססה בעיקר על ניסיון מוצלח של ועד סוחרי שוק מחנה יהודה. המינהל הקהילתי בראשותו של אורי עמדי הקים את "מנהלת השוק", במסגרתה פועל ועד סוחרי השוק. המינהל הקהילתי, באמצעות מנהלת השוק וועד סוחרי השוק הובילו את שיפוץ השוק אשר מומן גם באמצעות גביית כספים מהסוחרים עצמם (השתתפות זו, שחשיבותה בעצם קיומה, הייתה בהיקף נמוך יחסית לגודל הפרויקט). מנגנון של גבייה וולונטרית באמצעות מנהלת השוק קיים גם כיום, בהיקפים מצומצמים, למימון עוד אירועים המתקיימים בשטחי השוק (לוי, טרם פורסם).

אחד האמצעים הננקטים כדי להחיות את מרכז העיר הוא פיתוח המרחב הציבורי. זוהי אסטרטגיה שתכליתה להעצים את "חווית הקנייה" של המבקרים במרכז העיר, על ידי ניצול היתרון היחסי והייחודיות שלו על פני אזורי מסחר אחרים בעיר, דוגמת קניון מלחה ותלפיות. הצעדים הננקטים לשם כך דורשים את שיתוף הפעולה של בתי העסק באזור ובכללם שיפור חזיתות בתי העסק וקביעת כללים להוצאתם של סחורה או שולחנות וכסאות אל המדרכה. חברת "עדן", בשיתוף עם מינהל קהילתי "לב העיר" וועד בעלי העסקים של מרכז העיר, הכינה בנושא תכנית מפורטת המגדירה את תחום המדרכה בו כל עסק יכול לעשות שימוש לצורך זה. כיום עניין זה מוסדר אמנם, אך לא תמיד מתבצעת אכיפה כלפי בעלי עסקים המפרים את המגבלות שהוטלו עליהם, ולא תמיד קיים תיאום מלא בין המתכננים לאגף הפיקוח העירוני.

שיפור של חזיתות החנויות הוא עוד סוגיה. עם חלוף השנים נוספו לרבות מן החנויות אלמנטים מכוערים כגון שלטי פרסום ומזגנים המסתירים את קווי הבינוי ואיכויותיו. מצב זה הניע את חברת "עדן" לפרסם חוברת הנחיות ברורות לשדרוג חלונות הראווה

ותקן אחיד להוספת מזגנים ושלטים בחזית בית העסק על פי תכנית אדריכלית מפורטת. שינוי ושדרוג אמיתיים של אופי הרחוב מחייבים הסכמה של רוב גדול של בתי העסק בו. כיום נוצר מצב לפיו לצד חנויות משודרגות ישנן חנויות שלא עשו זאת והתוצאה היא לא זו הרצויה (תמונה 10).

תמונה 10

חלון ראווה משודרג בבית עסק ברחוב יפו בין שתי חנויות
אשר לא שידרגו את חלון הראווה



שדרוג חלונות הראווה כלל סיוע על ידי ליווי אדריכלי צמוד, ומענק כספי לכל בעל עסק אשר ישדרג את חלון הראווה שלו. תהליך השדרוג וגיבוש חוברת ההנחיות נערכו בתיאום עם ועד בעלי עסקים ומינהל קהילתי "לב העיר" תוך גיבוש הסכמות משותפות. בעקבות יוזמה זו נמצא הפרויקט בעיצומו ורבים מבעלי העסקים במרכז העיר כבר שידרגו את חלונות הראווה. דוגמאות לחלונות ראווה משודרגים ניתן לראות היום בחלקים מרחוב יפו, רחוב המלך ג'ורג', מדרחוב אגריפס (תמונה 11), רחוב בן שטח ומתחם החבצלת.

תמונה 11

שדרוג של חלון ראווה בבית עסק פינת מדרחוב אגריפס ורחוב יפו



במסגרת המאמצים למיתוג מרכז העיר כמוקד של פנאי ובילוי, הופץ בין השנים 2007-2008 עיתון "במרכז" שיצא לאור על בסיס חודשי הודות לשיתוף פעולה של המינהל הקהילתי, ועד סוחרי מרכז העיר, חברת "עדן", והסוכנות היהודית. עיתון זה נועד להבליט את ייחודו של מרכז העיר, להוות במה לפרסום האירועים המתקיימים בו וליידע את הציבור על עבודות התשתית הנעשות לשיקומו.

עוד שיתוף פעולה מעניין נרקם בין ועד בעלי העסקים לוועד הסטודנטים של מרכז העיר וקבוצת "צעירים במרכז". גופים אלו עורכים ערבי "שוטטות" בהם סטודנטים מוזמנים לצאת לבלות במתחם מסוים במרכז העיר ובתי העסק במתחם מעניקים לסטודנטים הנחות גדולות בקניית מזון ומשקאות. בשנה האחרונה התקיימו ערבי "שוטטות" ברחוב בן שטח, במתחם החבצלת, בשוק מחנה יהודה, בנחלת שבעה ובמתחמים נוספים. דוגמה נוספת לשיתוף הפעולה בין בעלי עסקים לבין הצעירים מתבטא בארגון אירועים חד

פעמיים כגון "שבוע צעיר בעיר" אשר התקיים בחצר פיינגולד ובחצר "בית הדפוס" בקיץ 2007. אירוע זה כלל הופעות של נגנים צעירים, דוכנים למכירת עבודות יד, והופעותיהם של אומני רחוב. אירועים דומים התקיימו גם בקיץ 2008.

פרויקט אחר בשם "תמונה באבן" התקיים בשיתוף חברת "עדן", המרכז למורשת "בית וינר" בנחלאות (המסונף למינהל הקהילתי לב העיר) ומכללת "הדסה". הפרויקט יושם בהצלחה בחלקים משכונת הנחלאות (תמונה 12) ולאחרונה הושלם גם במתחם החבצלת. מטרתו להציג את המורשת וההיסטוריה של הרחוב בעזרת סיפורים ותמונות של תושבי העבר של המתחם.

תמונה 12

פרויקט "תמונה באבן" בחצר שכונת אבן ישראל



10 החסמים להקמתו של גוף ניהול משותף במרכז העיר ירושלים

פרק זה סוקר את החסמים שעומדים בפני הקמתו של גוף לניהול משותף כפי שעלו מתוך ראיונות. חשוב לציין כי רוב גדול של המרואיינים הביעו את רצונם בהקמת גוף לניהול משותף של מרכז העיר. חלקם (ולא רק אנשי העירייה והתכנון) אף מודעים לניסיון הנצבר בתחום זה באירופה ובארצות הברית וליתרונותיו. מלבד זאת, כל המרואיינים העידו על תרומתו החשובה של המינהל הקהילתי בכל הקשור לתיאום העבודות והתכניות, לשיתוף הציבור ולקידום הניהול המשותף במרכז העיר.

רשימת החסמים מסודרת כך שבתחילה מוזכרים החסמים שהועלו על ידי המספר הרב ביותר של מרואיינים.

א. מחלוקת לגבי מקורות המימון של גוף ניהול משותף

גורם זה הוזכר על ידי רוב המרואיינים כחסם בפני הצלחת התהליך. שני מרואיינים טענו כי המימון צריך להגיע קודם כל מבעלי העסקים וכי על העירייה להשוות את ההשקעה הכספית שלהם. שאר המרואיינים טענו שתקצוב הגוף המשותף צריך להתבסס, לפחות בתחילה, על כספי הארנונה המשולמים על ידי בעלי העסקים, ורק לאחר הקמתו והצלחתו של גוף הניהול המשותף ניתן יהיה לדרוש מהם השתתפות נוספת. טענתם הייתה שבמשך שנים רבות הזניחה העירייה את מרכז העיר, ואחד התוצרים של המדיניות הזו היא חשדנות רבה של בעלי העסקים כלפיה.

אחת ההמלצות העיקריות לפיתוח המסחר במרכז העיר בתכנית להתחדשות מרכז העיר של ירושלים (קוק, 2003) הייתה הקמתו של גוף לניהול משותף של מרכז העיר. ראש צוות התכנון, אריה קוק, טען כי:

גוף זה צריך להיות חלק ממנגנון גביית הארנונה, וחלק גדול מהגבייה מבעלי העסקים צריך לעבור ישירות לחברת הניהול של מרכז העיר... הקמתה של חברת ניהול דורשת מהעירייה קודם כל להוכיח את עצמה על ידי השקעה במרכז העיר. חברת הניהול צריכה להתחיל מהתקציב העירוני, וכשבעלי העסקים ירגישו שהעירייה משקיעה בהם אז הם ירצו להשתתף.

ראש צוות תכנית המתאר החדשה לעיר, משה כהן, טען בדומה כי היוזמה להקמת חברת הניהול צריכה לבוא מהעירייה. לדעת כהן:

העירייה היא הגוף אשר אמון על ניהול העיר ולכן היא זו שצריכה ליזום מהלכים מסוג זה. התקציב לחברת הניהול יגיע מהארנונה הגבוהה שמשולמת דרך קבע על ידי בעלי העסקים, ובעתיד, עם הרחבת פעילותה של חברת הניהול, יצטרפו גם הגורמים הנוספים במרכז העיר להשתתף במימון.....

אנשי המינהל הקהילתי "לב העיר", אורי עמדי ורחל בן משה, ראשי ועד בעלי העסקים של מרכז העיר, אלי לוי ונתן צרפתי, וראש ועד התושבים של מרכז העיר, עמיר אברהמי, טענו גם הם כי התקציב לחברת ניהול משותפת צריך בתחילת התהליך להגיע מחברת "עדן" או העירייה, אך לאחר זמן מה בעלי העסקים יהיו חייבים להשתתף בעלויות. צרפתי טען עוד כי:

תפקידה של העירייה היום הוא להראות את רצינות כוונותיה על ידי המשך ההשקעה במרכז העיר ועל ידי תיקצוב הקמתו של גוף לניהול משותף. רק לאחר שבעלי העסקים יראו את פירות התהליך ניתן יהיה לדרוש מהם השתתפות במימון. ...תפקידו של הגוף לניהול משותף יהיה 'לייצר הכנסות נוספות ולהגדיל את התקציב המתקבל מהעירייה על ידי שיווק, פרסום והשקעות נכונות'.

בניגוד לכך טען מנכ"ל חברת "עדן", אסף ויטמן, כי:

התקציב לגוף לניהול משותף צריך להגיע גם מהעירייה וגם מוועד בעלי העסקים וגורמים אחרים במרכז העיר. ראשית על ועד בעלי העסקים להוכיח יוזמה ורצינות על ידי ייצום ותקצוב פעולות באופן עצמאי, ורק לאחר מכן על העירייה או על חברת "עדן" לדאוג להשוות את ההשקעה הכספית שלהם.

ויטמן טען עוד כי "שיפור המסחר במרכז העיר הוא קודם כל האינטרס של בעלי העסקים ולכן עליהם לדאוג לתקצוב". בדומה, טען מנכ"ל הרל"י לשעבר כי "כל עוד לא יחול תשלום חובה על הסוחרים ימשיכו להיות טרמפיסטים אשר לא יסכימו להשתתף בעלויות."

ב. מידת הסמכות של ועד בעלי העסקים כלפי הציבור שלו

גורם זה הוזכר על ידי שבעה מרואיינים (ביניהם גם יו"ר ועד בעלי העסקים) כחסם בפני הצלחת התהליך. בין היתר נטען כי הוועד אינו חזק דיו כדי לכפות את החלטותיו על כל אוכלוסיית בעלי העסקים, וכי ניהול משותף דורש מצד ציבור זה מידה של אחריות ומנהיגות שאינם בנמצא כיום. יכולתו של ועד בעלי העסקים כיום "לספק את הסחורה" מוטלת בספק וקיימת תופעה של "טרמפיטים" אשר לא מוכנים להשתתף ולתרום את חלקם לפיתוח מרכז העיר. חלק מבעלי העסקים מתנגדים להסדרת המסחר במרכז העיר ולאכיפה בסוגיות של הוצאת הסחורה למדרכה, שמירה על אחידות החזיתות, ניקיון, רעש ועוד. בעלי עסקים אלו הם מיעוט יחסי אך הם פוגעים פגיעה גדולה בניסיון לשפר את המסחר במרכז העיר. טענה שחזרה על עצמה היא כי ועד שלא מסוגל לכפות את סמכותו על כלל אוכלוסיית בעלי העסקים, לא ניתן לסמוך עליו שיוכל לכפות על בעלי העסקים החלטות אשר יתקבלו בגוף העיתידי המשותף.

מנכ"ל חברת "עדן", אסף ויטמן, טען כי:

ועד בעלי העסקים צריך ליזום ולהניע תהליכים לשיפור המסחר באופן עצמאי, לפעול לשיפור הביטחון האישי, ליזום אירועי תרבות, ולפעול לשיווק מרכז העיר, לשיפור התחזוקה של העסקים עצמם ושל המרחב הציבורי. ההתארגנות של בעלי העסקים צריכה להוסיף על המחויבות של העירייה ולא לבוא במקומה... העירייה צריכה להמשיך לעסוק בפינוי האשפה והתחזוקה של מרכז העיר אך על בעלי העסקים להוסיף לעבודות הניקיון והתחזוקה של העירייה באופן סדיר.

גם ויטמן הצביע על התופעה של ועד שאינו מסוגל לכפות את ההשתתפות הכספית על רוב בעלי העסקים, ועל כן לא ניתן לסמוך על יכולתו לכפות עליהם החלטות אשר יתקבלו בגוף העיתידי המשותף. להערכתו:

קידומו של גוף לניהול משותף תלוי ראשית כל בסמכות של הוועד לכפות החלטות על ציבור בעלי העסקים. כיום סמכות זו מוטלת בספק ולכן תהליך זה לא מתקדם.

מנהל המינהל הקהילתי "לב העיר", אורי עמדי, טוען כי סיבה מרכזית לחוסר הבשלתו של התהליך לקראת ניהול משותף טמון בכך ש"ניהול משותף דורש מצד ציבור בעלי העסקים והתושבים מידת אחריות ומנהיגות שכיום אינה מספיקה". לדעתו, "החסם העיקרי כיום הוא אצל בעלי העסקים ולא אצל המערכת העירונית". לבד מן הסיבות אותן מנה ויטמן טוען עמדי כי "אחת הסיבות המרכזיות לכך היא החשד הקיים אצל חלק

מבעלי העסקים מהכוונות האמיתיות של המערכת הממסדית, אשר גורם לחוסר אמון לא רק במערכת הממסדית אלא בתהליך כולו".

מרואיינים אחרים הצביעו על העובדה כי על אף התיאום בין העירייה לוועד בעלי העסקים נותרו בעלי עסקים שמפריים התחייבויות שהוועד נטל על עצמו.

היעדר הסמכות של הוועד בקרב הציבור שלו עולה גם מעדויות של חברי הוועד עצמם. סוגיה זו באה לידי ביטוי בטענות שהעלו חברי ועד בעלי העסקים במסגרת סדנה להעצמה עצמית ולמנהיגות בשיטת Coaching שהתקיימה בתחילת שנת 2008. הסדנה הועברה על ידי חברת "תות תקשורת", ומטרתה הייתה להכשיר מנהיגות עסקית מובילה במרכז העיר. מנייר הסיכום של הסדנה עולה כי:

קיים פער בין תפיסת בעלי העסקים את ההנהגה לבין תפיסת ההנהגה את עצמה. זה בא לידי ביטוי בחתירה תחת הסמכות והמעמד של הוועד ומכאן נוצר נתק בינו לבין בעלי העסקים.

חברי הוועד טענו כי הם:

מכירים בצורך לשתף פעולה כגוף מלוכד, חזק ועצמאי, אך בפועל קיים קושי אדיר לפעול בצורה אופרטיבית ולשתף פעולה, והחוסר בתוצאות משמעותיות גורם לאכזבה בקרב בעלי העסקים... העירייה מעבירה החלטות המשפיעות באופן ישיר על איכות חיי בעלי העסקים ללא אפשרות מספקת מצדם להשפיע על קבלת ההחלטות, אך הוועד מכיר בעובדה שאם הוא היה פועל בשיתוף פעולה איכותי וחזק יותר, הייתה נפתחת אפשרות להשפעה משמעותית ואפקטיבית יותר.

ג. חשדנות וחוסר אמון בממסד העירוני

גורם זה הוזכר על ידי חמישה מרואיינים כחסם בפני הצלחת התהליך. הוא קשור במידה רבה לשני החסמים אשר הוזכרו לעיל – מחלוקת לגבי מקור המימון של גוף הניהול המשותף, ומידת הסמכות של ועד בעלי העסקים כלפי הציבור שלו. הטענה כאן היא שיש חשדנות בסיסית בקרב סוחרים ותושבי מרכז העיר כלפי הממסד העירוני. ההזנחה רבת השנים של מרכז העיר והאכזבות שנחלו בעבר מהעירייה מערערים את האמון בהבטחות הרשויות. כדי לקדם את תהליך הניהול המשותף של מרכז העיר יש לבסס צעדים בוני אמון בין הצדדים – מאמץ שדורש זמן, קיום הבטחות של הצדדים והשקעה נראית לעין של הממסד העירוני בשיקום מרכז העיר.

סגן מנהל המינהל הקהילתי "לב העיר", הריברטו וינטר, הסביר:

יש חשדנות בסיסית גם אצל בעלי העסקים וגם אצל התושבים לכל גוף עירוני משום שבעבר הם נחלו מהעירייה אכזבות רבות. בכדי לרתום אותם למאמץ יש צורך לגשר על החשדנות וליצור יחסי אמון. החשדנות בין הצדדים היא הבעיה העיקרית המונעת את מימוש התהליך. מצד שני העירייה טוענת כי העבודות בשטח הן ההוכחה הטובה ביותר לרצינות כוונותיה ואכן עליה להמשיך בכך כדי לזכות באמון.

נושא החשדנות של בעלי העסקים כלפי הגופים העירוניים עלה גם בשיחות עם ראש צוות התכנית להתחדשות מרכז העיר, אריה קוך, מנהל המינהל הקהילתי אורי עמדי, עובדת המינהל הקהילתי רחל בן משה וחבר ועד בעלי העסקים נתן צרפתי. כולם התייחסו לחשדנות הרבה כלפי העירייה ששנים רבות הזניחה את מרכז העיר, וטענו כי משום כך יש קושי לשכנע את בעלי העסקים ביתרונותיו של הניהול המשותף. ארבעתם הסכימו כי בשנים האחרונות מושקעים כספים רבים במרכז העיר וכי החשדנות נעלמת בהדרגה, אך צרפתי הדגיש כי הבשלת התהליך דורשת עוד זמן.

ד. הפרת הבטחות כתוצאה מהיעדר תיאום ומאבקי כוח פנימיים בעירייה

שלושה מרואיינים ציינו גורם זה כחסם בפני הצלחת התהליך. הטענות כלפי העירייה מתחלקות לשתיים: טענה אחת היא כי דרג הביניים בעירייה לא הפנים את תהליך ההתחדשות במרכז העיר ואת הקריאה של בכירי העירייה לתת לו עדיפות. כך, רבות מהיזמות וההחלטות המתקבלות נתקעות בדרגי הביניים ולא יוצאות אל הפועל. טענה אחרת נוגעת להיעדר תיאום בין האגפים השונים בעירייה הנגרם לעתים כתוצאה של תרבות ארגונית לקויה ופעמים אחרות כתוצאה של מאבקי כוח פנימיים.

לפי עדותו של אחד המרואיינים:

ישנם מקרים רבים שבהם ועדת ההיגוי של מרכז העיר מגיעה להחלטות משותפות אך הן לא יוצאות לפועל בגלל שהן "נתקעות" בעירייה. דוגמא אחת היא החלטה שהתקבלה על ידי ועדת ההיגוי של מרכז העיר לבטל את רישום הדו"חות לכלי הרכב החונים ברחוב שלומציון המלכה בשעות הערב. צעד זה נועד להקל על הקושי בחניה לבאי מתחם הבילוי ברחוב שלומציון המלכה ולעודד את הגעת המבילים. האגף האחראי לכך בעירייה לא יישם החלטה זו ובמשך זמן רב הפקחים המשיכו לרשום דו"חות. זה כמובן יצר מירמור רב אצל בעלי העסקים ברחוב ולחוסר אמון במערכת.

עוד הוא טען כי דרג הביניים בעירייה לא הפנים את תהליך ההתחדשות במרכז העיר ואת הצורך לתת לו עדיפות.

דרג זה נשאר תקוע בדפוסי הפעילות הישנים והוא לא מטמיע את השינויים שהדרג הגבוה קורא אליהם. בשל כך ישנם קשיים רבים בעבודת התאום עם העירייה.

יושב ראש ועד בעלי העסקים, אלי לוי, טען כי "ישנם מקרים רבים שבהם מגיעים להבנות עם אנשי העירייה אך הן לא מיושמות כתוצאה ממאבקים פנימיים ומחוסר תאום" (סירב לפרט מעבר לכך). לוי טען עוד כי ניגודי האינטרסים והמאבקים הפנימיים בעירייה הם חסם עיקרי וכי "על העירייה לעשות קודם כל סדר אצלה כדי שיוכל בעתיד להתקיים ניהול עצמי של מרכז העיר". בעיה נוספת קשורה לעבודות התשתית המתבצעות במרכז העיר.

הגורמים השונים לא מוכנים להתחייב ללוח זמנים ולאופן ביצוע העבודות למען פגיעה מינימאלית בבעלי העסקים. במקרים רבים האחריות נזרקת בין הגורמים ואף אחד לא מוכן לקחת אחריות אל מול בעלי העסקים שבהם תהיה הפגיעה הקשה ביותר.

עיון בתכתובת בין רשות החניה, לשכת המשנה למנכ"ל העירייה, המינהל הקהילתי "לב העיר" וועד סוחרי מרכז העיר מחזק את הטענה שהועלתה על ידי בן משה בדבר הפרת ההבטחה שניתנה לבעלי העסקים לצמצם את האכיפה בנושא החניה במרכז העיר לאחר השעה 19:00. מהפרוטוקולים עולה כי בין השנים 2005-2007 אכן התקבלו מספר החלטות לצמצם דוחות חניה ברחוב שלומציון המלכה בפרט ובמרכז העיר בכלל, אך מימושו היה חלקי בלבד ונתקל בקשיים.

ה. ניגודי אינטרסים מבניים בין התושבים לבעלי העסקים

גורם זה הוזכר על ידי שלושה מרואיינים כחסם בפני הצלחת התהליך. אף על פי כן ציינו שלושת המרואיינים כי מתקיים שיתוף פעולה בין הצדדים, על יסוד ההבנה של האינטרס המשותף לפעול בתיאום עם הגורמים העירוניים. ניגודי האינטרסים נובעים מהמתח החרף הקיים בין שימושי הקרקע העיקריים במרכז העיר – שימושי המסחר והפנאי ושימושי המגורים, בגלל ההשלכות השליליות של שימושי המסחר שעלולים לגרום למפגעי רעש, לכלוך, השחתת רכוש והביטחון האישי. מתח זה בין בעלי עסקים לבין תושבים יש בו כדי לסכל ניסיונות ליצירת גוף לניהול משותף של מרכז העיר. בה בעת עולה כי קיימת הבנה בסיסית שהחייאת מרכז העיר תורמת לשני הצדדים, וכי ניתן לפתור את מקור המתחים המקומיים באמצעים שונים כגון התקנת חלונות כפולים, הצבת מערך של שמירה וסיורים, הצבת מצלמות אבטחה ועוד. מלבד זאת, שני הצדדים

מבינים כי גוף משותף לניהול מרכז העיר יכול לקחת על עצמו את המשימה לדאוג למימוש פתרונות אלו ולחפש פתרונות אפשריים נוספים. אורי עמדי ציין כי:

לשם החייאת מרכז העיר הוא צריך לפעול 24 שעות ביממה וצריך להיות בו שילוב של שימושי קרקע שונים למגורים, מסחר ומשרדים. הבעיה היא ששלושת השימושים הללו מתנגשים לעיתים אחד עם השני. בעיה זו יוצרת מתח בין בעלי העסקים לבין תושבים ופוגעת בניסיונות לניהול משותף של מרכז העיר.

העובדות הקהילתיות עם ועד בעלי העסקים ועם ועד התושבים, רחל בן משה ורוני שפיטלניק סיפרו כי לעתים מתגלעים חילוקי דעות בין שני הוועדים, בעיקר בנושא מפגעים הנוצרים ממקומות הבילוי במרכז העיר.

ישנם חילוקי דעות מבניים הקשורים לסוגי השימושים המותרים והמפגעים שהם יוצרים. חילוקי דעות אלה פוגעים לעיתים ברצון לתאם עמדה משותפת של בעלי העסקים ושל התושבים בפני נציגי העירייה... מתקיים בין הצדדים שיתוף פעולה יפה בנושאים כגון הרצון להגדלת תקני החניה ושינוי הסדרי התנועה, ולכך השפעה חיובית על המאמצים לגשר על המתחים הקיימים ביניהם.

עיון בפרוטוקולים של המינהל הקהילתי מעלה כי במהלך השנים 2005-2007 נעשו ניסיונות לקיים שיתוף פעולה בין תושבים לבעלי עסקים במתחם נחלת שבעה כדי לפתור מפגעי רעש, ניקיון ועוד. המינהל הקהילתי קיים במהלך שנים אלו תהליך גישור, שבמהלכו הצדדים הגיעו להסדרים בנוגע לשעות השמעת מוזיקה בתוך ומחוץ לבתי עסק, התקנת חלונות כפולים, סגירת המבואות למקומות הבילוי ושמירה על הניקיון. אף על פי כן מעדויות המרואיינים עולה כי עדיין שורר מתח בין תושבים לבין בעלי עסקי הבילוי, ומדי פעם (אם כי במידה פחותה מבעבר) מתעוררות מחלוקות בהקשר זה.

11 אמצעים להסרת החסמים לגיבוש גוף ניהול משותף במרכז ירושלים

פרק זה מסכם את האמצעים להסרת החסמים שעלו מן הראיונות עם מבט לניסיון מהעולם. על סמך ניתוח זה, יועלו מסקנות לגבי התכונות והאופי של אותו גוף שיש להקים במרכז העיר ירושלים. (לסיכום החסמים והאמצעים להסרתם ראה טבלה 1 בסוף הפרק).

סדר האמצעים שלהלן נקבע על פי מספר הממליצים, כך שהראשון בהם זכה לרוב הגדול ביותר של המלצות המרואיינים.

א. יוזמה ותקצוב של הגורמים העירוניים

על אף המחלוקת שהתגלעה בנושא, רוב המרואיינים טענו כי על העירייה מוטלת החובה ליזום את הקמתו של גוף לניהול משותף וכי עליה חלה החובה לתקצב אותו, לפחות בתחילת הדרך, מכספי הארנונה שמשולמים דרך קבע על ידי בעלי העסקים. רק לאחר מכן ניתן יהיה לצפות להשתתפות כספית שווה מצדם של בעלי העסקים. בין השאר נטען כי יוזמה של העירייה יש בה כדי לגשר על חוסר האמון, להוכיח את הפוטנציאל של הגוף החדש לבעלי העסקים, ולשכנע בעלי עסקים שאינם מעוניינים כיום בתהליך כי זהו גם אינטרס שלהם. לעומת זאת, שני מרואיינים טענו כי על בעלי העסקים ליזום את הקמתו של גוף לניהול משותף של מרכז העיר ועליהם חלה החובה לתקצב אותו יחד עם העירייה.

הניסיון בעולם מראה כי ישנם שני סוגים של מנגנונים לניהול מרכזי ערים: כאלו אשר מחילים חובת השתתפות כספית מצד בעלי העסקים כגון ה-BIDs, וכאלו שהשתתפות הכספית של בעלי העסקים היא רשות בלבד כגון ה-TCMs בבריטניה. הדוגמה האנגלית מראה כי מנגנונים בהם ההשתתפות הכספית של בעלי העסקים היא וולונטרית, ממומנים בעיקר על ידי המגזר הציבורי, והשתתפות המגזר הפרטי במימוןם היא זניחה ומגיעה בדרך כלל רק מצדן של רשתות השיווק הגדולות אשר להן סניפים במרכז העיר. מצב זה אמנם השתפר עם הזמן, אך בשנת 2002, יותר מעשר שנים מאז הקמתם של המנגנונים הראשונים, 79% ממקורות המימון לגופים לניהול המשותף עדיין הגיעו מן המגזר הציבורי (Hogg et al., 2007). יחד עם זאת אפשר להצביע גם על דוגמאות בהן חלקו של המגזר הפרטי במימון עלה באופן ניכר במהלך הזמן. כך למשל לגבי הגוף לניהול משותף במרכז העיר ליל בצרפת, שבחמש השנים הראשונות לפעילותו נשען על 80% ממימון המגזר הציבורי, אך בשנת 2004 53% מהמימון כבר נעשה על ידי המגזר הפרטי (Quilliot & Coca-Stefaniak, 2005).

דוגמה אחרת היא העיר וסטראס בשוודיה בה 75% ממימון הגוף לניהול משותף במרכז העיר נעשה על ידי המגזר הפרטי, אף שלא חלה עליו חובה משפטית (Ahlqvist & Coca-Stefaniak, 2005). מכאן, שעל פי הניסיון האירופי מידת השתתפות המגזר הפרטי במנגנוני TCM שונה ממקום למקום ותלויה במידה רבה בנסיבות הייחודיות שנוצרות בכל עיר.

ב. המשכיות ההשקעה של המגזר הציבורי במרכז העיר

רבים מהמרוויגים הזכירו כי הנעת התהליך לקראת ניהול משותף כרוכה בהמשכיות פעולות ההחייאה המתבצעות במרכז העיר. נטען כי המשכיות ההשקעה במרכז העיר תעזור להפריך את החשש כאילו מדובר בתיקונים קוסמטיים חד-פעמיים, ותשכנע את בעלי העסקים ושאר הגורמים במרכז העיר כי מדובר בתכנית כוללת ועקבית. באופן זה העירייה תוכיח את רצינותה כלפי בעלי העסקים, ותפחית את מידת החשדנות כלפיה.

הניסיון העולמי מלמד שבמקרים רבים גופים לניהול משותף של מרכזי ערים מוקמים כחלק מתהליכי ההחייאה שלהם ותוך כדי ביצוע עבודות ההחייאה בשטח. כך, גוף שהיה חלק מפרויקט שאפתני להחייאת מרכז העיר הוקם בעיר ליל בצרפת, אך רק לאחר שכבר התבצע שיקום רחב של התשתיות במרכז העיר, נבנו מדרחובים חדשים, שוקם המרחב הציבורי והוקם מבנה מסחר גדול במרכז העיר (Balsas, 2001). בפורטוגל היוזמה

להחייאת מרכזי ערים משנת 1994 כללה השקעה ציבורית גדולה כדי להפוך מרכזי ערים ותיקים למודרניים ומושכים יותר. ברמה המקומית היוזמה באה לידי ביטוי בעיקר בפיתוח המרחב הציבורי, בנייתם של מדרחובים חדשים והקמתם של מנגנונים לניהול משותף של מרכזי הערים (Balsas, 2000). יש לציין כי גופים לניהול משותף של מרכזי ערים יכולים לקום גם ללא קשר ליוזמה של המגזר הציבורי אלא כיוזמה בלעדית של בעלי עסקים ברחוב או במתחם מסוים. כך למשל במקרה של ה-BIDs ברחובות 23 ו-34 במנהטן אשר קמו ביוזמת בעלי העסקים והנכסים בלי קשר לפעולות החייאה או תשתית כלשהם של המגזר הציבורי. למרות זאת נראה כי במדינות אשר בהן הניסיון בניהול משותף של מרכזי ערים הוא דל יותר, בעוד הציפייה ליוזמה מהמגזר הציבורי היא גדולה יותר (כדוגמת פורטוגל וצרפת), נדרשות יותר יוזמות של המגזר הציבורי כדי להניע את התהליך.

ג. מסעות הסברה ו"חינוך" בקרב בעלי העסקים במרכז העיר

רבים מבעלי העסקים כלל אינם מודעים ליתרונות הגלומים בהקמתו של גוף לניהול משותף, משום שלא קיים בארץ גוף דומה. הניסיון הראשון להקמתו הוא קשה במיוחד משום שלא ניתן להסתמך על ניסיון קודם וקיימת אי בהירות לגבי התועלת שיביא. חייבת אפוא להיעשות עבודה קבועה להצגת יתרונותיו של הניהול המשותף, וניסיון לבסס תחושת אחריות ומנהיגות בקרב בעלי העסקים. המרואיינים ציינו כי עבודה כזו נעשית כיום בצורה חיובית על ידי המינהל הקהילתי ויש להמשיך בה ולדאוג לתמיכה, סיוע וגיבוי של הממסד העירוני.

האמצעי החשוב ביותר כדי לשכנע בעלי עסקים לתמוך ביוזמה לניהול המשותף הוא להציג בפניהם את הפוטנציאל שגלום בו להגדלת הכנסותיהם. היעדר מידע אודות מיצוי היכולות לשפר את המסחר במרכז העיר, הוא סיבה מרכזית לאי השתתפותם של בעלי העסקים בגופים לניהול משותף (Medway et al., 2000). הניסיון בבריטניה מלמד כי נעשתה עבודת הסברה מקיפה עם ציבור בעלי העסקים כדי להטמיע את סוגיית הניהול המשותף. ההסברה כללה ארגון של ועידות וסמינרים אשר יוחדו להצגת היתרונות של הניהול המשותף, אליהם הוזמנו בעלי העסקים וגורמים נוספים במרכז העיר. לאחר כל כנס כזה התקיימו פגישות פרטניות יותר עם הגורמים שגילו עניין בקידום הנושא (Ward, 2006). אחד הצעדים החשובים בעבודת ההסברה הוא יצירת הפרדה ברורה בין כל גוף

חדש לניהול מרכז העיר, לבין מנגנוני ממשל בעייתיים אשר עלולים לטעת אי-אמון בקרב אוכלוסיית בעלי העסקים (Symes and Steel, 2003).

חשיבות רבה נודעת ליכולתן של פעולות חינוך והסברה לקדם את הניהול המשותף של מרכזי ערים בכלל ולעבודת ההסברה והחינוך שמבצע המינהל הקהילתי במרכז העיר ירושלים בפרט. אף על פי כן קידומו של הנושא תלוי במידה לא מבוטלת ביוזמה מצד הרשות המקומית, בדיוק כפי שזו נדרשת במקומות רבים בעולם. לרשות המקומית כלים ואמצעים רבים יותר ויכולות ארגון ומימון משוכללות יותר, שבעזרתם היא יכולה להגביר את המודעות לניהול המשותף בקרב ציבור בעלי העסקים ולקדם את מימושו.

ד. חיזוקו של ועד בעלי העסקים

טענה ששבה ועלתה בקרב חלק מהמוראיינים הייתה כי ועד בעלי העסקים אינו מסוגל כיום לכפות את סמכותו על כלל ציבור בעלי העסקים. בעיה זו נובעת בחלקה מחוסר ניסיון מנהיגותי, חוסר בידע ובכלים להנהגת ציבור, והיעדר מסורת רבת שנים של פעולה משותפת. לבד מכל אלה, הבעיה הדחופה ביותר כיום נובעת מכך שמספר לא מבוטל של בעלי עסקים "עושים דין לעצמם" ולא מיישמים את החלטות הוועד. מדובר בבעלי עסקים "סוררים" שמסרבים להשלים עם כללי המשחק החדשים ומחבלים בניסיון לפעול בתיאום.

חיכוכים ויריבויות בין בעלי עסקים הם בעיה ידועה בהקשר לניהול משותף של מרכז העיר. בדרך כלל אלה הם מי שמתנכרים לקהילת בעלי העסקים המקומית והודפים כל ניסיון לכפות עליהם כללי התנהגות ומסחר מסוימים. הפיתרון הוא כמובן באכיפה של תקנות וחוקים (Curran et al., 2000). פיתרון שהציעו המוראיינים הוא חיזוקו של ועד בעלי העסקים בשיטת "המקל והגזר": מצד אחד יש לדאוג לאכיפה מוגברת של התקנות העירוניות בנושאים כגון הצגת סחורה על המדרכה, שמירה על ניקיון, הוצאת שולחנות וכסאות, מניעת רעש ועוד (המקל), ומצד אחר יש להתחשב יותר בדרישותיו של הוועד, להגביר את ההידברות בין הצדדים, ולדאוג להמשך ההשקעה הכספית במרכז העיר (הגזר). התקווה היא כי צעדים אלו יקטינו את ההתנהגות ה"סוררת" של חלק מבעלי העסקים, ויזכחו כי ניתן להגיע להידברות עם העירייה ואף להשיג הישגים לטובת בעלי העסקים. אך רק בעזרתו של ועד חזק ועל ידי שמירה על התקנות ועל ההחלטות המתקבלות בוועדות ההיגוי המשותפות.

ה. מנהיגות עירונית והגברת התיאום בין הגורמים העירוניים

מקצת מהמוראיינים טענו כי רמת האמינות בין הצדדים תלויה בדרישה הבסיסית של עמידה בהתחייבויות. לכאורה, דרישה מובנת מאליה, אך עולות טענות של אי הקפדה על כך שמקורה בהיעדר מנהיגות עירונית וסאוב בירוקרטי כמו גם במאבקים פנימיים הגורמים לעיכובים בביצוע החלטות. שומה על העירייה לעמוד בהתחייבויותיה וליצור אצל בעלי העסקים את ההרגשה כי יש להם שותף רציני שאיתו אפשר לעבוד ולהתקדם. הפרה של או אי עמידה בהבטחות פוגעת ביחסי האמון בין הצדדים, השבריריים ממילא, ופוגעת בכושר הביצוע של עובדי המינהל הקהילתי. העובדים הקהילתיים הם גורם חשוב ביותר בתהליך זה כשהאינטרס שמניע אותם הוא הצלחת התהליך הקהילתי וחזוק התיאום וההידברות בין הצדדים. מתוקף היותם גורם מתווך הם זקוקים לגיבוי של שני הצדדים. אי עמידה בהתחייבויות מצד העירייה פוגעת באמינות של העובדים הקהילתיים בפני בעלי העסקים, ומקטינה את הסיכוי לשיתוף פעולה.

בעיות של בירוקרטיה הן לא נחלתה הבלעדית של עיריית ירושלים. ניסיון העבר שנלמד ממספר דוגמאות של מנגנוני TCM בבריטניה הראה כי בעלי עסקים רבים התלוננו על "חוסר הגמישות של הרשות המקומית ועל הזמן הרב שדרוש בכדי להוציא דברים אל הפועל, המהווים מחסום מייאש בפני קידום יוזמות הדרושות לשיפור מרכז העיר" (Jones et al., 2003). מנהיגות עירונית חזקה, שתטווה חזון למרכז העיר ותפעל ליישומו, תסחוף אחריה את יתר המנגנונים העירוניים ותחייב אותם. לא ייתכן מצב לפיו החלטות ההנהגה העירונית "נתקעות" במערכת ולא יוצאות לפועל.

מחקר שהתבצע בעשר ערים בצרפת גילה כי אחד האמצעים החשובים להחייאת מרכז ערים הוא מידה רבה של מחויבות פוליטית וציבורית (Balsas, 2001). במקרה של ירושלים מדובר בעירייה חלשה יחסית המנהלת עיר מורכבת וקשה משלל סיבות ייחודיות לה. הגוף המוביל כיום ב"שטח" את נושא קידום הניהול המשותף של מרכז העיר הוא המינהל הקהילתי "לב העיר" בהנהגתו של אורי עמדי. פעולותיו של המינהל הקהילתי אמנם חשובות מאד שכן הן מחוללות את שיתופי הפעולה בין השחקנים השונים הפועלים במרכז העיר, אך עם זאת אין תחליף להנהגה עירונית אמיתית של הרשות המקומית.

לוח 1

החסמים להקמת גוף לניהול משותף במרכז העיר ירושלים והאמצעים להסרתם

החסמים

- מחלוקת סביב מקורות המימון של הגוף לניהול משותף
- מידה מועטה של סמכות ועד בעלי העסקים בקרב הציבור שלו
- חשדנות וחוסר אמון כלפי הממסד העירוני
- אי עמידה בהבטחות ובהסכמים
- ניגודי אינטרסים מבניים בין תושבים לסוחרים

האמצעים להסרתם

- יוזמה ותקצוב של הגורמים העירוניים בתחילת התהליך
- חיזוקו של ועד בעלי העסקים
- פעילות הסברה וחינוך בקרב בעלי העסקים
- המשכיות ההשקעה של המגזר הציבורי במרכז העיר
- מנהיגות עירונית וקהילתית והגברת התיאום בין גורמים עירוניים

12 הגורם האנושי, ניגודי אינטרסים מבניים והגורם המתווך בקידום גוף ניהול משותף במרכז ירושלים

אמצעי המדיניות הננקטים כיום להחייאת מרכז העיר ירושלים, הם הבסיס לתהליך הקמתו של גוף לניהול משותף של מרכז העיר. גוף זה נתפס כבעל היכולת לחבר בין כל השחקנים הרלוונטיים למיצוי מרבי של פוטנציאל ההתחדשות, לשיפור התכניות, למניעת התנגדויות ומחאות ולסיכול חסמים שונים. מהמחקר עולה כי שלושה גורמים מרכזיים משפיעים על שיתוף הפעולה למיצוי פוטנציאל ההתחדשות של מרכז העיר: הגורם האנושי, גורמים מבניים ובעיקר ניגודי אינטרסים מבניים, והגורם המתווך.

הגורם האנושי

המחקר מעלה שורה של אמצעים להסרת החסמים בפני קידומו של גוף לניהול משותף של מרכז העיר, קידום שמותנה בראש ובראשונה בבניית מערכת אמון בין הצדדים. הילי טען (Healy, 1997) כי תנאי לקיומה של קואליציית ממשל מוצלחת הוא קיומה של מערכת אמון. ואכן, מחקר זה העלה כי חוסר אמון בין הצדדים המעורבים בתהליך במרכז העיר ירושלים, הוא אחד הגורמים העיקריים המעכבים את התפתחותו של גוף לניהול משותף. מהמחקר עולה כי פגיעה באמון נגרמת תכופות עקב אי-עמידה בהתחייבויות והפרת הבטחות על ידי הגופים העירוניים בנושאים כמו משך עבודות התשתית, פתרונות תחבורתיים חלופיים בזמן עבודות התשתית, קיומם של אירועי תרבות ועוד. פגיעה נוספת נגרמת על ידי ועד בעלי העסקים שלא מצליח לכפות את סמכותו על הציבור שלו ולקיים את מכלול ההסכמות שאלהן הוא מגיע עם הגופים העירוניים.

תנאי ליצירת מערכת אמון הוא הטמעת נורמות של עמידה בהתחייבויות וכיבוד הבטחות, ולמצער אי מתן הבטחות שלא ניתן לעמוד בהן. גם הסכמים עמומים שמשאירים סוגיות פתוחות, שמתגלעים בהם סתירות, או שהם נתונים לפרשנויות שונות עלולים להלך השפעה שלילית על מערכת האמון. חובה בסיסית היא שההסכמים יהיו ברורים לכל וכך גם תיאום הציפיות. כך גם על הצדדים לבנות את השותפות בהדרגה תוך כדי הטמעה של נורמות חדשות ותוך כדי למידה מההתנסות הראשונית.

קואליציית ממשל יעילה תוכל לקום רק במקומות בהם קיימת תשתית חברתית של "יחסים חיוביים" בין הממשל המקומי לאזרחים, אנשי העסקים והארגונים המשתתפים (Healy, 1997). לבניית מערכת אמון נודעת השפעה רבה על יצירת יחסים חיוביים בין הצדדים, ועל כן ראוי לבסס את השותפות הטריה על נושאים שקל יותר להשיג בהם הסכמת רוב, כגון הדאגה לניקיון ולתחזוקת הרחוב, ורק בהמשך לעסוק ביוזמות גדולות יותר שמצריכות תכנון משותף מורכב יותר.

לפי אמין והאוזנר (Amin and Hausner, 1996), קואליציות הממשל החדשות המבוססות על שותפויות עם שחקנים מקומיים שונים, נועדו לא רק לשנות תכניות כי אם את תרבות הממשל עצמה. בעניין זה אין ספק כי מערכת הממשל הנרקמת במרכז ירושלים לוקה בחסר. נראה כי הצדדים השונים הפנימו אמנם את היתרונות שיש ליצירת מסגרות של שיתוף פעולה הדוק יותר, אך הם מתקשים להטמיע את תרבות הממשל החדשה הדורשת מהם מחויבות ואחריות רבות יותר מבעבר כבסיס לקיומה המוצלח של קואליציית הממשל. אחד ההיבטים החשובים בהחייאתם של מרכזי ערים בעולם קשור בהחייאת המסחר ובהאצת הפעילות הכלכלית. בעלי העסקים במרכז העיר נתפסים על כן כאוכלוסייה שהשתתפותה הכרחית בכל ניסיון לניהול משותף, ואין אפוא מקום בגוף כזה לאותם בעלי עסקים "סוררים". פיתוח המסחר תלוי במידה רבה בבעלי העסקים עצמם וביכולתם לפעול יחד לשמירה על הניקיון, התחזוקה והביטחון במרכז העיר, להסדיר הוצאת סחורה במרחב הציבורי, להקפיד על חלונות ראווה מזמינים ועוד מכלול פעולות נוספות.

עוד בעיה נובעת מכך שלא כל בעלי העסקים המרכיבים את הוועד הטמיעו את העובדה כי הם מייצגים ציבור ואינם רשאים עוד לנהוג כסוחרים פשוטים. משמע, שעליהם לצעוד מתרבות ה"צעק כפי יכולתך" ו"האשם את העירייה בכל צרה" לעבר תרבות ניהול של שיתוף פעולה, ניהול משא ומתן, והכרה בכך והשלמה עם העובדה שלא ייצאו כשכל תאוותם בידם. על ועד בעלי העסקים לשאת באחריות על ציבור בעלי העסקים מצד אחד, ולהגן על ההסכמות שהושגו עם הגורמים העירוניים מן הצד האחר.

עליו להניע תהליכים לשיפור המסחר גם באופן עצמאי, לפעול לשיווק מרכז העיר ולשיפור התחזוקה של העסקים עצמם ושל המרחב הציבורי, ולהבין כי נדרשת מכולם מחויבות לפעול לקידום המסחר ללא קשר לפעולות המתבצעות על ידי העירייה.

שינוי בתרבות הממשל נחוץ גם בעירייה. לעתים, החזון שמתווה הנהגת העירייה כמו גם הוראות המדיניות שניתנות למימושו, לא מצליחים להיטמע ברמת הפקידות הנמוכה. רבות מהיוזמות וההחלטות המתקבלות בפורומים המשותפים לא יוצאות אל הפועל בגלל שהן "נתקעות" באגפים שונים בעירייה, אם בשל היעדר תיאום בתום לב, ואם בגין תרבות ארגונית לקויה, מאבקי כוח פנים-ארגוניים, או היעדר מנהיגות עירונית. שינויים במערכת גדולה תובעים זמן הטמעה ממושך, ועלולים להכשיל את המחויבות של הרשות המקומית לתהליך. הקמתם של גופים לניהול משותף של מרכזי ערים דורשת חזון ברור ומנהיגות עירונית חזקה שפועלת ליישומו.

גורמים מבניים

חסון (1996), טען כי בקואליציית ממשל עלולים להיות ניגודי אינטרסים מבניים אשר יהיה קשה לצדדים להתגבר עליהם, וכי יש סכנה שיכשילו את היווצרותה. במקרה של ירושלים ניגודי האינטרסים באים לידי ביטוי בשני מישורים: היחסים בין בעלי העסקים לבין התושבים במרכז העיר, והיחסים בין בעלי העסקים והתושבים לבין העירייה.

ניגודי האינטרסים ביחסים שבין בעלי העסקים לתושבים נובעים מהמתח החריף שנוצר בין שימושי הקרקע העיקריים במרכז העיר: מסחר (כולל בילוי ופנאי) ומגורים, וההשלכות השליליות של פעילויות מסחר ובילוי כגון רעש, לכלוך, השחתה של רכוש ופגיעה בביטחון האישי. אף על פי כן, מהמחקר עולה כי בעזרת תהליך גישור הועלו פתרונות נקודתיים כגון התקנת חלונות כפולים, הימנעות מהצבת רמקולים מחוץ לעסק, הסדרי שמירה על הניקיון ועוד. תהליך הגישור שנוהל על ידי אנשי המינהל הקהילתי הוא דוגמה יפה לתועלת שיש בשיתוף פעולה בקידום האינטרסים של גורמים שונים, חרף ניגודי אינטרסים ביניהם.

ניגוד עניינים חריף יותר הוא המחלוקת הקיימת לגבי מקורות המימון של הגוף לניהול משותף. ניטש ויכוח בין מי שטוענים בזכות הטלת מס על בעלי העסקים, נוסף על כספי הארנונה המשולמים על ידם, לבין מי שמצדדים בשימוש בכספי הארנונה בלבד למימון הגוף. הטענה הראשונה נסמכת על כך שקידום המסחר הוא קודם כל אינטרס של בעלי

העסקים עצמם ומשום כך עליהם לשאת בעלות הנוספת הדרושה לכך. מנגד, רבים מהמרוויגים טענו כי תקציב הגוף המשותף צריך להגיע מכספי הארנונה המשולמים על ידי בעלי העסקים, ורק בהמשך ניתן יהיה לדרוש מהם השתתפות נוספת. טענה זו נסמכת על כך שבמשך שנים רבות הזניחה העירייה את מרכז העיר, ומשום כך אין לצפות מבעלי העסקים להשתתף ביוזמה זו אלא לאחר שהגוף כבר יוקם וניתן יהיה לקטוף את פירותיו.

פאל וסנדרס התייחסו לסוגיית המימון של מנגנונים לניהול משותף וטענו כי אחד הקשיים העיקריים טמון בהגדרת חלקו של כל צד במימון. לעתים קרובות מנסים הצדדים להטיל את העלויות זה על זה וכך עלול להיווצר מתח שיספיע באופן שלילי על התהליך (Pal & Sanders, 1997). בירושלים בעיה זו חריפה במיוחד עקב החשדנות הרבה שקיימת בין הצדדים. מחקר זה מציע דרך ביניים לפיתרון סוגיה זו במרכז ירושלים. בראשית התהליך יוטל הנטל הכספי להקמתו של גוף לניהול משותף על העירייה, וההשתתפות הכספית של בעלי העסקים תהיה רשות בלבד. בהמשך, לאחר שנים מספר של פעילות מוצלחת, יהיה קל יותר לחייב את בעלי העסקים להשתתף במימון (על כך בהמשך).

הגורם המתווך

הספרות המחקרית מייחסת חשיבות רבה לתפקידם של מנהיגים חברתיים או אחרים המשמשים כגורם מתווך ביצירתה של קואליציית ממשל. הם מסייעים לצדדים בזיהוי נושאי המחלוקת, מציגים אופציות לפתרונות אפשריים, בודקים את החלופות נוכח המציאות ועוזרים בעיצוב נוסחה מקובלת על הצדדים (Aibel, 1994; Steven, 1996). כמו כן חלק עיקרי בתפקידם הוא בניית אמון במערכת היחסים שבינם לבין יתר השחקנים, ובין השחקנים לבין עצמם (Aibel, 1994).

הניסיון בעולם מראה כי תיווכם של מנהיגים חברתיים אינו תנאי הכרחי להקמת גופים לניהול משותף של מרכזי ערים וגופים כאלו יכולים לקום גם בלעדיהם. בירושלים, לתפקידם של המנהיגים החברתיים חשיבות מכרעת משום שהם היוזמים והתומכים העיקריים של קואליציית הממשל הנרקמת במרכז העיר. המנהיגים החברתיים, אנשי המינהל הקהילתי "לב העיר" הם אלו שיוזמים ומנהלים פעילויות גישור, תיווך, בוררות, ו"חינוך" של אוכלוסיות מרכז העיר, בעיקר בעלי העסקים אך גם התושבים. תפקידם בירושלים מכריע משום שבניגוד לאירופה ולארצות הברית, לא היו בארץ ניסיונות קודמים עליהם ניתן להסתמך או להעיד על תוצאותיהם.

הבעיה העיקרית העולה מהמחקר היא שאנשי המינהל הקהילתי נמצאים תחת מכש לחצים אדיר הן מצד הרשות המקומית הן מצד גורמי ה"שטח" – בעלי העסקים והתושבים. לעתים קרובות בעלי העסקים באים בטענות כלפי המינהל הקהילתי על אי-עמידתה של העירייה בהתחייבויות, ומנגד טוענת העירייה נגד אנשי המינהל הקהילתי טענות דומות על בעלי העסקים, ודורשת מאנשי המינהל "לחנך את בעלי העסקים" טוב יותר. כך עלול להיווצר מצב שבו עובדי המינהל יאבדו מאמינותם ומיכולתם "לספק את הסחורה" שלא באשמתם. חסון התייחס לבעיה זו וטען כי אחד הקשיים בהקמתן של קואליציות ממשל הוא הסכנה שהשותפות עלולה להביא לדה-לגיטימציה של המנהיגים החברתיים. בניסיון לרצות את כל הצדדים השותפים, הם עלולים לאבד את אמון הציבור או את אמון הממסד (חסון, 1996). האינטרס העיקרי של עובדי המינהל הקהילתי הוא הצלחתו של התהליך ולשם כך הם פועלים. משום כך הצדדים לא חושדים בהם במניעים אחרים ובסדר יום נסתר. בזכות זה הם יכולים לתפקד כמתווכים, ומכאן נובעת החשיבות הרבה של תפקידם. כל ערעור על מעמדם כמתווכים יפגע בתהליך משום שבשלב התחלתי זה שבו שורר בין הצדדים אי-אמון, הם הדבק של המערכת כולה. תנאי הכרחי להצלחת התהליך הוא מעמדם האיתן של המתווכים והכרה מלאה בהם על ידי כל הצדדים.

13 ניהול משותף עתידי של מרכז העיר: TCM או BID?

בין שני המודלים המרכזיים הקיימים בעולם לניהול משותף של מרכזי ערים, ה-BID הוא היעיל יותר. המסגרת הארגונית שלו נוקשה יותר ומגדירה באופן חד משמעי את המחוייבות וחלקו במימון של כל גורם. היתרון הגדול שלו על פני ה-TCM הוא החובה החלה על בעלי העסקים להשתתף במימון מרגע שרוב בעלי העסקים החליטו על הקמתו. מחקר זה העלה כמה גורמים המקשים היום על הקמתו של גוף לניהול משותף במרכז העיר של ירושלים, ובעיקר על הקמתו של גוף הנשען על דגם ה-BID אשר מחייב את כל בעלי העסקים להשתתף במימונו. לקשיים אלו יש להוסיף את ההבדלים בין המציאות הישראלית לזו האמריקנית, אשר מטילים בספק את היכולת להקים BID מוצלח במרכז העיר של ירושלים:

א. הצלחת מנגנוני BID בארצות הברית נובעת, בין השאר, ממסורת של נורמות חברתיות של יוזמה פרטית, הישענות עצמית ומידה נמוכה של ציפיות מהמגזר הציבורי (Lloyd et al., 2003). אחת הבעיות בניסיון להטמיע מנגנוני BID בישראל נובעת מהציפייה של בעלי העסקים שמגוון השירותים הדרושים למרכז העיר יסופקו על ידי המגזר הציבורי. ציפייה זו מושרשת בשנים רבות של תרבות פוליטית וחברתית סוציאל-דמוקרטית אשר הרגילה את האוכלוסייה לתלות גדולה יותר בשירותי המגזר הציבורי מאשר בארצות הברית.

ב. באופן מסורתי רשויות מקומיות בארצות הברית השאירו מרחב תמרון גדול יחסית לשוק הפרטי לפעול בתחומי אחריותן (Jones et al., 2003). לעומתן, ברשויות המקומיות בישראל רווחת מסורת ארוכת שנים של ניהול עיר הכפופה לתהליכים בירוקרטיים ורגולטיביים רבים, כגון תהליכי תכנון ורישוי. הקמתם

של BIDs בישראל תדרוש ויתור על חלק מהסמכויות הללו לטובת גוף חדש, ויתור קשה ביותר לרשויות כאן. על אף המגמה של הפרטת שירותים עירוניים בשנים האחרונות, רשויות מסרבות לאבד מתחומי אחריותן וסמכויותיהן, ויש להן נכונות מועטה להתפרק מהאחריות שלהם כלפי התושבים. הקמת BID מהווה איום גדול יותר על הממשל המקומי המסורתי מהקמת TCM שכוחה של העירייה בו גדול יותר (Jones et al., 2003). גם לעירייה יהיה אפוא קל יותר להשלים עם כינונו של TCM על פני BID. בירושלים נוסף לכך עוד היבט, והוא שהעברת תחום האחריות על מרכז העיר לגוף אחר שאיננו העירייה, עלול להוות תקדים ולעורר תביעות דומות על בסיס פוליטי, דתי ולאומי.

ג. בארצות הברית רווחת מסורת של עמידה בהתחייבויות והתנהלות על פי כללי המשחק, וניתן לסמוך על כך שהחלטות שהתקבלו אכן ייושמו. בניגוד לכך בישראל נורמה של עמידה בהתחייבויות אינה מובנת מאליה ואף לא תמיד מתקיימת, ואם לא די בכך שולטת בה תרבות ה"סמוך" שפוגעת בסיכוי לשיתוף פעולה.

ד. בארצות הברית קיימת אכיפה נוקשה של החוקים והתקנות העירוניים ועל מפרי החוק מוטלות סנקציות כבדות, קנסות גבוהים ובמקרים מסוימים אף תקופות מאסר. בישראל, אכיפה של תקנות עירוניות קיימת בשוליים מה שמטיל צל על סמכותו של גוף לניהול משותף של מרכז העיר.

ה. נורמות של שמירה על המרחב הציבורי נפוצות בארצות הברית במידה רבה יותר מבארץ. מכאן, שלבעלי עסקים אשר ממילא נוהגים לשמור על המרחב הציבורי יהיה קל יותר לקבל הסדרים חדשים הנוגעים לנושא זה. בירושלים, לדוגמה, לבעלי עסקים שנוהגים לשטוף את רצפת חנותם תוך כדי השלכת המים המלוכלכים לרחוב, יהיה קשה יותר לקבל הסדרים מגבילים.

ו. עוד גורם להצלחת השיטה בארצות הברית הוא הניסיון הנצבר בתחום הניהול המשותף. גופי BID פועלים בה יותר מעשרים שנה. נוצרה תשתית עצומה של ידע מצטבר מניסיונות מוצלחים וכושלים כאחד, שמשפיעים על הקמתם ועל המוטיבציה של בעלי עסקים חדשים במרכזי ערים נוספות. בישראל אין כל ניסיון בניהול משותף של מרכזי ערים, אין דוגמה מוצלחת שאליה ניתן לשאוף או שאותה ניתן לחקות, וכמו כל ניסיון חדש, נדרש תהליך למידה עד להקמתו של גוף מוצלח. מסיבה זו בעלי העסקים במרכז ירושלים אינם ששים להיות

"שפני ניסיון" של גוף אשר הצלחתו אינה מובטחת, ולכן מסרבים להשתתף במימונו.

ז. גורם אחרון להצלחת מודל ה-BID בארצות הברית הוא קיומה של חקיקה המסדירה את ההיבטים המשפטיים של נושא זה. בהיעדר חקיקה דומה בארץ יקשה מאד על הקמתו של מודל כזה אשר מושתת במידה רבה על הצורך בסנקציות כלפי מי שאינם עומדים בהתחייבויות, והצורך למנוע "טרמפיסטים".

סיכום והמלצות

לאור ממצאי המחקר ולאור האמור לעיל מוצע לאמץ את דגם ה-TCM הבריטי כמודל עתידי לירושלים. למרות החסרונות והמגבלות שלו בהשוואה ל-BID, יהיה קל יותר לכוון גוף כזה בירושלים מאשר להקים BID שתהליך הקמתו מורכב יותר. ה-TCM לא מחייב תשלום של בעלי העסקים אלא מעודד זאת על ידי מגוון של יוזמות לשיפור המסחר. לצד זה יש בו עידוד למעורבות, לפעילות משותפת, וליצירת קשרים ושיתופי פעולה. על המימון יהיו אחראיות העירייה או חברת "עדן", תוך כדי ניסיון לערב גם את משרד הפנים ומשרדי ממשלה אחרים אשר יכולים לראות בניסיון זה "פיילוט" ראשון בארץ, שממנו ניתן יהיה ללמוד ולהפיק לקחים. היותה של "עדן" חברה שעוסקת באופן פרטני במרכז העיר הופכת אותה למועמדת אידאלית ליטול על עצמה את האחריות וליזום את הקמתו של דגם TCM במרכז העיר של ירושלים.

החיסרון הבולט ביותר של מודל זה הוא תופעת ה"טרמפיסטים". ניתן להקטין את ממדיה על ידי ריכוז של מאמצים ופעולות שהתועלת הפרטית הצפויה מהם לכל עסק ועסק תהיה גבוהה יותר מהתועלת הכללית. ההמלצה כאן היא שהגוף החדש יתרכז בתחילה פחות בפעולות כמו תחזוקה וניקיון ויותר בפעולות של שיווק ופרסום של העסקים אשר יסכימו להשתתף בעלות הכספית, ארגון אירועי תרבות בהם או בקרבם, קיום שיתופי פעולה עסקיים ביניהם (כגון קבלת מתנה על קנייה מסכום מסוים ממגוון העסקים המשתתפים בניהול המשותף), ויוזמות נוספות אשר יפלו לטובה את בעלי העסקים המשתתפים במימון. כמו כן מומלץ כי גביית הכסף תיעשה לכל פעולה בנפרד ולא כתשלום חודשי. כבר הוכח במחקר כי קל יותר לדרוש כסף מבעלי עסקים בגין פעולות ספציפיות לקידום מרכז העיר מאשר לגבות תשלום חודשי ולא תמיד מוגדר. יתכן שנכון יותר להתחיל מרחוב אחד או אפילו מקטע של רחוב אשר רוב בעלי העסקים בו מסכימים להשתתף במימון הגוף. הצלחתו של זה תעודד הצטרפותם של רבים אחרים.

חשוב לציין כי הקמת ה-TCM היא שלב ראשוני בלבד וכי לא ניתן לצפות שהמגזר הציבורי יהיה המממן העיקרי של הגוף לאורך זמן. הצלחתו של TCM במרכז העיר תסייע להסיר חלק גדול מהחסמים שהועלו בעבודה זו ובעתיד תכשיר את הקרקע להפנמה טובה יותר של מנגנון ה-BID בקרב בעלי העסקים והגורמים העירוניים. לכן, בצד הקמת TCM יש לפעול להכנת חקיקה מתאימה בנושא ה-BID.

אם כן, המסקנה העיקרית של המחקר היא כי יש לקדם את אופן הניהול של מרכז העיר של ירושלים בשני שלבים: **בשלב הראשון** יש לשאוף להקמת גוף לניהול משותף אשר אינו מחייב את ההשתתפות הכספית של בעלי העסקים כגון ה-TCM הבריטי. **בשלב השני**, לאחר כמה שנים של פעילות מוצלחת, יש לנסות ולקדם גוף אשר מחייב את ההשתתפות הכספית של בעלי העסקים, על פי הדוגמה של ה-BID האמריקני.

המצב הנהוג ברוב הערים בארץ הוא שהעירייה מנהלת את ענייני העיר ללא מעורבות או במעורבות מועטה של התושבים. אף על פי כן, כשמתרחשים בעיר פרויקטים גדולים ושאפתניים כגון החיאה של מרכז העיר ירושלים על כל ממדיו ופרויקט הרכבת הקלה, נדרש שיתוף פעולה גדול יותר מצד האוכלוסייה. לתהליך ההחיאה של מרכז העיר ירושלים ממדים מגוונים כגון: הגדלת היקף ורמת המסחר, חיזוק הניקיון והתחזוקה, שידרוג המרחב הציבורי, פיתוח התרבות ושינויים תשתיתיים גדולים. שינויים בהיקף כזה דורשים לא רק שיתוף פעולה של הציבור, אלא שמכיוון שהשינויים נעשים עבורו, התייעצות איתו והבנה של צרכיו תשפר את תהליך התכנון.

אמצעי השכנוע הטוב ביותר להשפיע על בעלי העסקים לתמוך ביוזמה לניהול משותף של מרכז העיר, הוא רצונם הם ליטול חלק בתהליכי קבלת ההחלטות המשפיעות על עסקיהם (Medway et al., 2000). על רקע המורכבות התכנונית הרבה של הפרויקט והשפעתו הגדולה על בעלי העסקים, יש כיום בירושלים פוטנציאל להגדיל את מעורבותם בניהול מרכז העיר. פרויקט שאפתני בהיקף כזה משנה את חיי התושבים ולכן יש בו כדי להקל על בנייה של שותפות בין הצדדים.

השלב הראשוני בהקמתו של גוף לניהול מרכז עיר הוא הבעייתי מכולם, ומותנה באמון כל השחקנים במהלך (Symes and Steel, 2003). מצב משברי חריף עשוי לעודד את הקמתו של גוף לניהול מרכז עיר, וזאת משום יכולתו להביא צדדים שונים לשתף פעולה (Forsberg et al., 1999). ואכן, מרכז העיר של ירושלים נמצא במשבר חריף, ודווקא משום כך יש סיכוי סביר לאחד את כל הכוחות הרוצים בטובתו לפעול למען אינטרס משותף. המשבר בו נמצא מרכז העיר, בצד הכסף הציבורי הרב המושקע בו, הקמתה של חברת "עדן", מעורבותו הגדולה של המינהל הקהילתי בתהליך ההחיאה והקמתו ומעורבותו של

ועד בעלי העסקים של מרכז העיר, מהווים כר נוח יותר מבעבר להיווצרותו של גוף לניהול משותף. בירושלים מתקיים היום שילוב יוצא דופן של נסיבות המהווים חלון הזדמנויות חד פעמי להקמת גוף לניהול משותף במרכז העיר. לכן, אם ברצונו של הממסד העירוני בכך, הרי שעליו לנצל את חלון ההזדמנויות העכשווי ולפעול ביתר שאת למימוש.

רשימת מקורות

- אונגר, ע' ואחרים (1998). **תכנית רעיונית לפיתוח מרכז העיר**, עמ-גר ניהול בניה בע"מ, מוגש לעיריית ירושלים ולרשות לפיתוח ירושלים.
- אליאב, מ' (1981). "הישוב היהודי בירושלים בשלהי התקופה העות'מאנית", בתוך: **פרקים בתולדות ירושלים בזמן החדש, ספר זיכרון ליעקב הרצוג**, אלי שאלתיאל (עורך), יד בן צבי ומשרד הביטחון הוצאה לאור: ירושלים.
- ביגר, ג' (1981). "קווים בהתפתחות השטח הבנוי של ירושלים", בתוך: **פרקים בתולדות ירושלים בזמן החדש, ספר זיכרון ליעקב הרצוג**, אלי שאלתיאל (עורך), יד בן צבי ומשרד הביטחון הוצאה לאור: ירושלים.
- בראלי, א' (16.2.2007). "המנטרה של האדריכלים ומהנדסי ערים: חוזרים למרכז הישן", **הארץ**.
- ברזילי, י' (1975). **הרצליה: התפתחות השטח הבנוי במושבה שהפכה לעיר**, עבודת גמר לתואר מגיסטר למדעים, אוניברסיטת תל אביב: תל אביב.
- דיסנצ'ק, ר' ונ' דיסנצ'ק (2006). **אסטרטגיה תרבותית לפתוח מרכז העיר ירושלים – תכנית ושום, חברת "עדן": ירושלים**.
- וילקנסקי, ר' (1988). **תכנית פיתוח לכרמיאל – המלצות לפריסה הפיזית ולפריסת המגורים**, מכון ירושלים לחקר ישראל: ירושלים.
- חושן, מ' (1990, 2007). **שנתון סטטיסטי לירושלים**, מכון ירושלים לחקר ישראל: ירושלים.
- חסון, ש' (1996). **הסדר העירוני החדש: קואליציות ממשל עירוניות**, מכון פלורסהיימר למחקר מדיניות: ירושלים.
- כהן מ' וצוות בראשותו (2004, בהליכי אישור). **תכנית מתאר מקומית ירושלים 2000**, דו"ח מס' 4 – התכנית המוצעת ועיקרי מדיניות התכנון, עיריית ירושלים.
- לוי, ע' (טרם פורסם). **ניהול עצמי של מרכזי ערים**. מכון ירושלים לחקר ישראל: ירושלים.
- לנט, א' (1968). **מרכז העסקים הראשי בחיפה**, חיבור לשם קבלת תואר מגיסטר למדעים, הטכניון: חיפה.
- מזור, א' (2005). **החייאת "לב העיר" תל אביב בפרספקטיבה של 20 שנה**, מצגת לכבוד 20 שנה לפרויקט.
- מזור, א' (1987). "לב תל אביב ושיקומו", **אריאל**, מס' 49-48.
- ממשלת ישראל (אוסרה ביוני 2005). **התכנית לצמיחת ירושלים**.
- מנור, ע' וצוות בראשותו (2000). **תכנית התחדשות מרכז העיר ירושלים**, צוות אדריכל ראשי, אגף תכנון העיר, עיריית ירושלים, הרשות לפיתוח ירושלים.

ניב א', ז' ברקאי, ואחרים (1992). **החייאת העיר הפנימית**, עיריית ירושלים, המרכז לתכנון בערים היסטוריות בירושלים, משרד הבינוי והשיכון: ירושלים.

נתוני הארנונה של עיריית ירושלים לשנת 2006 באדיבות מחלקת רישוי וגבייה.

צ'מנסקי, ד' ות' בן שחר (2003). **תכנית כלכלית לשיקום מערכת המסחר באזור המשולש בירושלים**, עבור חברת "עדן": ירושלים.

קוץ, א' וצוות בראשותו (2003). **התחדשות וציפוף מרכז העיר ירושלים**, עיריית ירושלים, אגף תכנון עיר: ירושלים.

קיפניס ב' וא' קלרמן (1989). **קניון נוסף במפרץ חיפה – משמעויות והשלכות** (חוות דעת), המכון לחקר חיפה והגליל, אוניברסיטת חיפה: חיפה.

קמחי, י' (1994). "בסימן תמורה 1967-1993", בתוך: **ירושלים: תמונת מצב**, אורה אחימאיר (עורכת), משרד הביטחון הוצאה לאור ומכון ירושלים לחקר ישראל: ירושלים.

קמחי, י' (1988). "התפתחות דמוגרפית, כלכלית ומטרופולינית", בתוך: **עשרים שנה בירושלים - 1967**, יהושע פראוור ואורה אחימאיר (עורכים), משרד הביטחון הוצאה לאור ומכון ירושלים לחקר ישראל: תל אביב.

שביב, מ' וצוות בראשותו (1959). **תכנית מתאר לירושלים מס' 62**, עיריית ירושלים: ירושלים.

שביט, י' וג' ביגר (2002). **היסטוריה של תל אביב: עיר מטרופולין (1974-1993)**, אוניברסיטת תל אביב: תל אביב.

שביד י' וצוות בראשותו (1972). **תכנית האב לירושלים 1968**, עיריית ירושלים: ירושלים.

שילה, ש' (13.7.07). "השינוי מתחיל מבפנים", **הארץ**.

שילה, ש' (15.8.08). "עבודת נמלים", **הארץ**.

- Ahlqvist M. and J.A. Coca-Stefaniak (2005). "Vasteras: City Centre Mnagement by Collaboration in Southern Sweden", ATCM, Taken from the ATCM website: <http://www.atcm.org/case-studies/info.php?refnum=72&category=International>
- Aibel, H. (1994). "Drafting Dispute Resolution Courses", *Dispute Resolution Journal*, Vol. 51.
- Amin, A. & J. Hausner (1996). *Beyond Market and Hierarchy: Interactive Governance and Social Complexity*, Edward Elgar: London.
- Ashcroft, L. (2000). "Changing Cultures and Building Shared Ownership", *Local Economy*, Vol.15: 256-261.
- Balsas, C. (2000). "City Centre Revitalization in Portugal: Lessons from two Medium Size Cities", *Cities*, Vol.17, No.1: 19-31.

- Balsas, C. (2001). "Commerce and the European City Centre", *European Planning Studies*, Vol.9, No.5: 677-683.
- Bertolini, L. & L. Le Clerk (2003). "Urban Development without More Mobility by Car: Lessons from Amsterdam, a Multimodal Urban Region", *Environment and Planning A*, Vol. 35: 575-589.
- Bottoms, G.D. (2003). *Continuing developments in light rail transit in Western Europe*, A speech given at the closing session of The 9th National Light Rail Transit Conference held on November 16-18, in Portland, Oregon.
- Bradley, A. et al. (2002). "Selling Cities: Promoting New Images for Meeting Tourism", *Cities*, Vol. 19, No. 1: 61-70.
- Bryson, J. & B. Crosby (1992). *Leadership for the Common Good*, Jossey-Base Inc.: San Francisco.
- Curran, S. et al. (2000). "Is There a Local Business Community?" *Local Economy*, Vol.15: 128-143.
- Department of the Environment (Doe), (1996). *Planning Policy Guidance 6*, London.
- Emery, J. (2006). "Bullring : A Case Study of Retail-Led Urban Renewal and Its Contribution to City Centre Regeneration", *Journal of Retail and Leisure Property*, Vol. 5, No. 2: 121-133.
- Evans, G. & P. Shaw (2004). *The Contribution of Culture to Regeneration in the UK: a Review of Evidence*, A Report to the Department of Culture, Media and Sport: London Metropolitan University.
- Evans, R. (1997). *Regenerating Town Centers*, Manchester University Press: Manchester.
- Florida, R. (2005). *Cities and the Creative Class*, Routledge: New York.
- Florida, R. (2002). *The Rise of the Creative Class*, Basic Books: New York.
- Flynn, N. and A. Taylor (1986). "Inside the Rust-Belt: An Analysis of the Decline of the West Midlands Economy", *Environment and Planning A*, Vol. 18L: 865-900.
- Forsberg, H. (1999). "Town Centre Management by Co-Operation: Evidence from Sweden", *Cities*, Vol.16, No.5: 315-322.

- Garcia, B. (2004). "Urban Regeneration, Arts Programming and Major Events", *International Journal of Cultural Policy*, Vol.10, No.1: 103-119.
- Gomez, M. (1998). "Reflective Images: The Case of Urban Regeneration in Bilbao and Glasgow", *International Journal of Urban and Regional Research*, Vol.22, No.1: 106-121.
- Gospodini, A. (2005). "Urban Development, Redevelopment and Regeneration Encouraged by Transport Infrastructure Projects", *European Planning Studies*, Vol.13, No.7: 1083-1112.
- Gospodini, A. (2002). "European Cities in Competition and New 'Uses' of Urban Design", *Journal of Urban Design*, Vol. 7, No. 1: 59-73.
- Gross, J.S. (2005). "Business Improvement Districts in New York City's Low-Income and High-Income Neighborhoods", *Economic Development Quarterly*, Vol.19, No.2: 174-190.
- Hall, T. & I. Robertson (2001). "Public Art and Urban Regeneration: Advocacy, Claims and Critical Debate", *Landscape Research*, Vol.26, No.1: 5-26.
- Harvey, D. (1989). "From Managerialism to Entrepreneurialism: The Transformation of Urban Governance Under Late Capitalism", *Geografiska Annaler*, Vol. 71: 456-463.
- Hasson, S. and D. Ley (1994). *Neighborhood Organizations and the Welfare State*, University of Toronto Press: Toronto.
- Healy, P. (1998). "Building Institutional Capacity through Collaborative Approaches to Urban Planning", *Environment and Planning A*, Vol.30: 1531-1546.
- Hogg, S. et al. (2007). "Performance Measurement in UK Town Centre Management Schemes and U.S. Business Improvement Districts: Comparisons and U.K. Implications", *Environment and Planning A*, Vol.39: 1513-1528.
- Hoyt, L. (2004). "Collecting Private Funds for Safer Public Places: An Empirical Examination of the Business Improvement District Concept", *Environment and Planning B*, Vol.31: 367-380.
- Hubbard, P. (1995). "Urban Design and Local Economic Development: A Case Study of Birmingham", *Cities*, Vol. 12, No. 4: 243-251.

- Jones, P., D. Hillier & D. Comfort (2003). "Business Improvement Districts in Town and City Centers in the UK", *Management Research News*, Vol. 26, No. 8: 50-59.
- Law, M.C. (1992). "Urban Tourism and its Contribution to Economic Regeneration", *Urban Studies*, Vol.29, No's.3-4: 599-618.
- Leeds City Council (1996). PPG6: *Town Centers and Retail Development – Supplementary Guidance No. 1*: Leeds.
- Levy, P.R. (2001). "Paying for the Public Life", *Economic Development Quarterly*, Vol.15: 124-131.
- Lister, D. (1991). "The Transformation of a City: Birmingham", In: *Whose Cities?* M. Fisher and U. Owen (Eds), Penguin Books: London.
- Lloyd, M.G. et al. (2003). "Business Improvement Districts, Planning and Urban Regeneration", *International Planning Studies*, Vol.8, No.4: 295-321.
- Loftman, P. and B. Nevin (1995) "Prestige Projects and Urban Regeneration in the 1980's and 1990's: A Review of Benefits and Limitations", *Planning Practice and Research*, Vol. 10, No.3: 299-317.
- Loftman, P. and B. Nevin (1996). "Going for Growth: Prestige Projects in three British Cities", *Urban Studies*, Vol. 33, No.6: 991-1019.
- Lord, J.D. (1988). *Retail Decentralization and C.B.D. Decline in American Cities*, University of Stirling: Scotland.
- Lowe, M. (2000). "Britain's Regional Shopping Centers: New Urban Forms?", *Urban Studies*, Vol. 37, No.2: 261-274.
- Lowe, M. (2005). "The Regional Shopping Centre in the Inner City: A Study of Retail Led Urban Regeneration", *Urban Studies*, No.42, Vol.3: 449-470.
- McCarthy, J. (1998). "Dublin's Temple Bar – A Case Study of Culture-led Regeneration", *European Planning Studies*, Vol.6, No.3: 271-281.
- Medway, D. et al. (2000). "Reasons for Retailer's Involvement in Town Centre Management", *International Journal of Retail and Distribution Management*, Vol.28, No. 8: 368-378.

- Medway, D. et al. (1999). "Retailer's Financial Support for Town Centre Management", *International Journal of Retail and Distribution Management*, Vol.27, No.6: 246-255.
- Miles, M. (2005). "Testing the Rhetoric of Culturally Led Urban Development", *Urban Studies*, Vol.42, No's. 5-6: 889-911.
- Miles, S. & R. Paddison (2005). "Introduction: The Rise and Rise of Culture-led Urban Regeneration", *Urban Studies*, Vol.42, No's. 5-6: 833-839.
- Mitchell, J. (2001). "Business Improvement Districts and the New Revitalization of Downtown", *Economic Development Quarterly*, Vol.15: 114-123.
- Montgomery, J. (2004). "Cultural Quarters as Mechanisms for Urban Regeneration, Part 2: A Review of Four Cultural Quarters in the UK, Ireland and Australia", *Planning Practice and Research*, Vol.19, No.1: 3-31.
- Neill, J.W. (2001). "Marketing the Urban Experience: Reflections on the Place of Fear in the Promotional Strategies of Belfast, Detroit and Berlin", *Urban Studies*, Vol.38, No's. 5-6: 815-828.
- Oc, T. and S. Tiesdell (1998). "City Centre Management and Safer City Centres: Approaches in Coventry and Nottingham", *Cities*, Vol.15, No.2: 85-103.
- Paddison, A. (2003). "Town Centre Mangement (TCM): The Case of Achmore", *International Journal of Retail and Distribution Management*, Vol.31, No.12: 618-627.
- Paddison, R. (1993). "City Marketing, Image Reconstruction and Urban Regeneration", *Urban Studies*, Vol.30, No.2: 339-349.
- Page, S. and R. Hardyman (1996). "Place Marketing and Town Centre Management", *Cities*, Vol.13, No.3: 153-164.
- Pal J. & E. Sanders (1997). "Measuring the Effectiveness of Town Centre Management", *International Journal of Retail and Distribution Management*, Vol. 25, No. 2: 70-77.
- Plaza, B. (1999). "The Guggenheim Bilbao Museum Effect", *International Journal of Urban & Regional Research*, Vol. 23, No.3: 589-593.
- Pollard, J.S. (2004). "From Industrial District to Urban Village: Manufacturing, Money and Consumption in Birmingham's Jewellery Quarter", *Urban Studies*, Vol. 41, No. 1: 173-193.

- Pucher, J. (1998). "Urban transport in Germany: Providing feasible alternatives to the car", *Transport Reviews*, Vol. 18, No. 4: 285-310.
- Quilliot S. and J.A. Coca-Stefaniak (2005). "Lille's GAEL City Centre Scheme", *ATCM*, From the ATCM website:
<http://www.atcm.org/casestudies/info.php?refnum=66&category=International>.
- Rowley, G. (1993). "Prospects for the Central Business District", In: R.D.F Bromley and C.J. Thomas (eds), *Retail Change: Contemporary Issues*, UCL Press: London.
- Simiaticki, M. (2006). *The Motivation for Building Modern Tramway in Bilbao Spain*, Oxford University Centre for the Environment: Oxford.
- Steven, S. (1996). "The Business and Legal Communities Look to ADR", *Dispute Resolution Journal*, Vol. 53: 34-39.
- Stone, C. et al. (1991). "The Reshaping of Urban Leadership in U.S. Cities: A Regime Analysis", In: Gottdiener, M. and Pickvance, C.G. (Eds.) *Urban Life in Transition*, Sage Publications: London.
- Symes, M. and M. Steel (2003). "Lessons from America: The Role of Business Improvement Districts as an Agent of Urban Regeneration", *TPR*, Vol.74, No.3: 301-314.
- Thomas, J. and R. Bromely (2000). "City Centre Revitalisation: Problems of Fragmentation and Fear in the Evening and Night Time City", *Urban Studies*, Vol. 37, No. 8: 1403-1429.
- Topp, H. (1998). "Renaissance of Trams in Germany: Five Case Studies", *Journal of Rail and Rapid Transit*, Vol.212: 227-234.
- Ward, K. (2006). "Policies in Motion, Urban Management and State Restructuring: The Trans-Local Expansion of Business Improvement Districts", *International Journal of Urban and Regional Research*, Vol. 30, No.1: 54-75.
- Webster, F. (2001). "Re-Inventing Place: Birmingham as an Information City?", *City*, Vol.5 No.1: 27-46.
- Worthington, S. (1998). "Loyalty Cards and the Revitalization of the Town Centre", *International Journal of Retail & Distribution Management*, Vol.26, No.2: 68-77.

ראיונות

הריברטו וינטר – סגת המינהל הקהילתי עם בעלי העסקים במרכז העיר.	29.5.07
נתן צרפתי – חבר ועד בעלי העסקים של מרכז העיר.	13.6.07
רוני שפיטלניק – עובדת המינהל הקהילתי עם התושבים במרכז העיר.	20.6.07
עמיר אברהמי – פעיל מרכזי בוועד התושבים של מרכז העיר.	28.6.07
עמית פוני – אחראי פיתוח חברתי "צעירים במרכז".	2.7.07
אורי עמדי – מנהל המינהל הקהילתי "לב העיר".	7.8.07
עזרא קוקיא – יו"ר ועד בעלי הנכסים של מרכז העיר.	15.8.07
יעל לזמי – עוזרת בכירה לדיקאן מכללת הדסה.	30.10.07
אלי לוי – יו"ר ועד בעלי העסקים של מרכז העיר.	7.11.07
אסף ויטמן – מנכ"ל חברת "עדן".	19.11.07
עופר מנור – אדריכל העיר וראש צוות התכנית להתחדשות מרכז ירושלים משנת 2000.	5.2.08
אריה קוץ – ראש צוות התכנית להתחדשות וציפוף מרכז ירושלים משנת 2003.	14.2.08
משה כהן – ראש צוות תכנית המתאר החדשה לירושלים הנמצאת בהליכי אישור.	12.3.08
עזרי לוי – מנכ"ל הרל"י בין השנים 2003-2007.	18.6.08

אתרי אינטרנט

<http://www.cbs.gov.il> :הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה:
<http://www.levhair.org.il> : "לב העיר": המינהל הקהילתי
<http://www.jda.gov.il> : הרשות לפיתוח ירושלים:
www.moin.gov.il : משרד הפנים:
<http://www.haifa.muni.il> : עיריית חיפה:
http://www.jerusalem.muni.il/jer_main/defaultnew.asp?lng=1 : עיריית ירושלים:
<http://www.raanana.muni.il> : עיריית רעננה:
<http://www.tel-aviv.gov.il> : עיריית תל אביב:
<http://www.rakevetkala-jerusalem.org.il> : תכנית אב לתחבורה: