



תכנית אב לישראל בשנות האלפיים

התאמת התכנון המרחבי
לקבוצות משנה באוכלוסיית ישראל

ארוזה צ'רצ'מן

המרכז לחקר העיר והאזור
הפקולטה לארכיטקטורה ובינוי ערים
הטכניון, חיפה

הצוות החברתי, 1993

מסמך זה הוא אחד מסדרת מסמכי מדיניות שיוזם הצוות החברתי של פרויקט "ישראל 2020 - תכנית אב לישראל בשנות 2000", בראשותה של נעמי כרמון. הכללתו מבטאת את הדעה של נעמי ושלי, שהנושא חייב להשפיע על כל תכנית מרחבית. ברצוני להודות לנעמי על שיתוף הפעולה ועל השיחות המעניינות והמועילות.

הניתוח במסמך מבוסס על שילוב של: א) התמחותי בתחום של פסיכולוגיה סביבתית, תחום החוקר את הקשרים ההדדיים בין אנשים לבין הסביבה הפיזית ומגבש מסקנות יישומיות מחקירה זו; ב) הגלמד מהמחקרים הרבים שערכתי ב-20 השנים האחרונות, בנושאי מגורים שונים ובשיתוף הציבור בתכנון; ג) נסיוני המקצועי בייעוץ לפרויקטים וגופים שונים.

ברצוני להודות למשתתפים במפגשי המומחים שקיימנו, מהם למדתי הרבה. אני מקווה שהם ימצאו הדין נכון לדעותיהם במסמך זה.

תודה ל: פרופ' שמעון ברגמן

פרופ' נעמי חזן

פרופ' דפנה יזרעאלי

פרופ' סמי סמוחה

ד"ר יעל עצמון

פרופ' מנחם פרידמן

מר יוסף תמיר

תוכן עניינים

עמוד

1	פרק 1: מבוא
4	פרק 2: מגמות בישראל ובמדינות מערביות מפותחות.
5	2.1 נשים
12	2.2 ילדים
14	2.3 קשישים
16	2.4 אנשים בעלי יכולת מוגבלת בתחום כלשהו
17	2.5 היהודים הדתיים
20	פרק 3: השלכות תכנוניות
20	3.1 הקדמה
21	3.2 היגדי יסוד תכנוניים.
23	3.3 היגדים תכנוניים ספציפיים
23	3.3.1 סוג היישוב וגודלו:
24	3.3.2 הפריסה המרחבית של היישובים
25	3.3.3 מערכת התחבורה הציבורית
26	3.3.4 מדיניות איזור (zoning)
26	3.3.5 השירותים המדרשים
26	3.3.6 צפיפות הבינוי וסוג בניין
27	3.4 המלצות ביחס לתהליך התכנון
27	3.4.1 שיתוף הציבור בתהליך התכנון
28	3.4.2 גישה הקשרית (contextual) לתכנון
29	3.4.3 מסד נתונים ערוך לפי קבוצות משנה
29	3.4.4 שינוי מושג "העבדה"
29	3.4.5 בחירת תכניות על-פי הערכה שיטתית ומובחנת של השפעות חברתיות
31	רשימת מקורות

התאמת התכנון המרחבי לקבוצות משנה באוכלוסיית ישראל

פרק 1: מבוא

אוכלוסייתה של מדינת ישראל, כאוכלוסייתה של כל מדינה, מורכבת מקבוצות משנה שונות. קבוצות משנה אלה אינן קשיחות וחד-משמעיות וכל אדם שייך ליותר מאחת מהן. החלוקה לקבוצות משנה יכולה להתבסס על גיל, מוצא, סוג תעסוקה, דת, מין, בריאות, מקום מגורים וכו'. כל אחד ואחת מאתנו משתייך/ת למספר קבוצות, לא תמיד ביחד עם אותם שותפים. השלכתה של עובדה זו היא שלאף אחד אין צרכים ואינטרסים רק מסוג אחד, כי אם מגוון אינטרסים, שיכולים להצטרף למכלול ייחודי או משותף לאחרים. סדר העדיפות של הצרכים והאינטרסים הללו הוא עניין סובייקטיבי-אישי, המושפע מגורמים אישיים, חברתיים, כלכליים, סביבתיים וערכיים. אין באפשרותנו, כמובן, להתייחס בתכנון לרמה כה מפורטת של צרכי האוכלוסייה, אך חשוב מאד שנבין שהיא קיימת ושהיא זו הרלבנטית לאופן שבו אנשים יתפקדו בפועל בתוך המערכת שהתכנון יוצר.

אחת הבעיות של תכנון היא התייחסות כללית, שאינה מבחינה בין קבוצות שונות וצרכיהן המיוחדים. רווח גם שימוש בסטטיסטיקות אשר אינן מבחינות בין מקומות ומצבים שונים ואשר לא תמיד בודקות את הרלבנטי לחיי האנשים. מספר דוגמאות:

1. הסטטיסטיקות ביחס לרמת מינוע מדווחות על מספר מכוניות לאלף נפש, שהוא אכן נתון חשוב מבחינת הצורך בכבישים ומקומות חניה וכד'. אך בראייה הנוגעת לתכלית האמיתית של הכבישים ושאר אמצעי התעבורה, הנתון המשמעותי הרבה יותר הוא מספר משקי הבית שיש לדשותם מכוניות. נתון אחרון זה מקנה לנו ידע ביחס לצורך בתחבורה ציבורית וביחס לדפוסי החיים האפשריים לאנשים, שהנתון הראשון לא מספק לנו כלל.

2. העדר נתונים נפרדים על אזורים שונים במדינה ובעיר מקשה על ההבנה ויכולת התכנון, בשל ההבדלים הגדולים שיש ביניהם.

3. אף אחד מדוחות המחקר שהוכנו עבור הקהיליה האירופית לקראת כינון השוק המשותף, לא בדק את ההשלכות של השינויים שיחולו לגבי נשים (Daly, 1991).

ככלל, ניתן לומר שתכנון עירוני ואזורי הרווח היום איננו מבחין בצורה שיטתית ומבוססת בין הצרכים של קבוצות שונות, ולכן איננו מתחשב בהם או פועל על פיהם. התכנון בישראל, המכוון בדרך כלל

לאדם "הממוצע", מתברר כתכנון מנקודת מבטו של גבר יהודי, בריא, בגיל הביניים, חילוני, ממוצא אשכנזי וממעמד חברתי-כלכלי בינוני ומעלה, כלומר, מנקודת מבט של כ-5% של האוכלוסייה.

התוצאה היא, שהסביבה שאנו חיים בה איננה מתאימה במישורים רבים לצרכים של רוב גדול של האוכלוסייה. אמנם, לבני אדם כושד הסתגלות רב ומרשים, ועל כן לא תמיד יזכר או בולט לעין חוסר התאמה זה והמחיר שהוא גובה. אך המחיר קיים; והוא פוגע באנשים באופנים שונים ובמישורים משמעותיים של חייהם, כך שאין להשלים עם המצב הזה או להתעלם ממנו.

נקודת המוצא של מסמך זה היא, שניתן לזהות קבוצות משנה בעלות ייחוד באוכלוסיית המדינה, שלקבוצות אלה יש צרכים והעדפות שונים בתחומים שבהם עוסק התכנון, וצרכים והעדפות אלה צריכים ויכולים לקבל התייחסות ומענה במסגרת התכנון, על דמותיו השונות. השימוש בנתונים כלליים מדי, או ההתייחסות ל"אדם ממוצע" או ל"משפחה ממוצעת", אינם עולים בקנה אחד עם מצב הידע היום ועם הבנה מעמיקה של אופי החברה המודרנית.

לשם זיהוי קבוצות אלה, הרלבנטיות להתייחסות מובחנת בתכנון, נתבסס על הידע הקיים בעולם בתחום של יחסי אדם-סביבה. תחום זה חוקר את הקשרים ההדדיים בתוך יחידות של אדם/סביבה פיזית/זמן/מצב חברתי/מצב כלכלי. המייחד את התחום הוא הדגש על הקשרים ההדדיים בין אנשים לבין הסביבה הפיזית.

מבחינת המשימות של תכנון ארצי ארוך טווח האתגר הוא לעבוד תהליך של: (1) חלוקת האוכלוסייה לקבוצות משנה; (2) בחינת הצרכים המסוימים של כל קבוצה; (3) זיהוי התחומים שבהם יש לקבוצות אינטרסים משותפים וצרכים המשלימים זה את זה והתחומים שבהם יש צרכים ייחודיים או כאלה הסותרים זה את זה. אנחנו, אם כן, "מפרקים" כדי לשוב ולחבר בצורה מודעת ומתוככמת יותר.

הספרות הרלבנטית עוסקת בקבוצות המזוהות על פי המאפיינים הבאים:

(א) קבוצות המזוהות על-פי מעמדן החברתי-תרבותי-כלכלי. מעמד זה בא לידי ביטוי בהבדלים בהגדרת התפקידים, ההתנהגות והערכים. האבחנה העיקרית במובן זה היא על-פי המונח gender (שאין לו מונח מקביל בעברית), הבא לציין את ההבדלים בתפקידים, בהתנהגות ובערכים המזוהים עם מינו או מינה של הפרט. הספרות המקצועית הרלבנטית עוסקת בקבוצת הנושים, בתור קבוצה שצרכיה אינם באים לידי ביטוי בתכנון ובתוצאותיו.

(ב) קבוצות המזוהות על פי שלב ההתפתחות שלהן, בעיקר שלבי הילדות והזיקנה. תהליך ההתפתחות מביא לדמות מיומנות ויכולת התמודדות שונות בכל תחומי התפקוד השונים (הפיזי, ההכרתי, הרגשי והחברתי), הדורשות התייחסות תכנונית.

(ג) קבוצות המזוהות על פי רמות היכולת שלהן, כאשר ההבדל ביניהן נובע מהפרעה בתהליך ההתפתחות התקין, כמו מוגבלות התפתחותית (פיזית, הכרתית או רגשית); או כתוצאה של תאונה או פגיעה אלימה.

(ד) קבוצות המזוהות על-פי התרבות וסגנון החיים המיוחד שלהן. ההבחנה הבולטת ביותר בישראל היא בין דתיים פונדמנטליסטים וחילוניים, במיוחד בקרב היהודים, אך גם בין הערבים. הבחנות אחרות הן בין קבוצות מוצא שונות בקרב היהודים והשתייכות דתית שונה בקרב הערבים. יש המבחינים במובן זה גם בין עולים חדשים לתושבים ותיקים בישראל.

קבוצות אלה אינן קבוצות קטנות: הנשים מהוות מחצית האוכלוסייה, הילדים הם כשליש, היהדות הדתית מוערכת בכ-20%, הערבים הם 18%, הזקנים כ-9% והנכים כ-10%. למרות זאת, אלה קבוצות כמעט ללא קול וללא כוח או יכולת השפעה על ההחלטות התכנוניות המתקבלות. כמובן שכל קבוצה איננה נפרדת ויש חפיפה גדולה ביניהן. לעתים, גם כאשר לקבוצה יש כח השפעה (כדוגמת הקבוצה החרדית), היא מפעילה אותה מתוך נקודת מבטם של הגברים הבריאים ואינה רגישה לנקודות מבט אחרות בתוכה.

למאפיינים הספציפיים של הקבוצות השונות הנ"ל יש משמעויות סביבתיות. הם דורשים סביבות שהן "ידידותיות למשתמש/ת", המאפשרות חופש בחירה, והמציעות מגוון הזדמנויות, וגישה שווה להזדמנויות הללו.

מטרת מסמך זה היא לתת ביטוי לקבוצות הללו; לבחון כיצד אפשר לכוון את משתני ההחלטה ברמת המקרו של תכנון כלל ארצי, כדי לענות על הצרכים הנוכחיים והעתידיים של הקבוצות הנדונות, ולגזור את כיווני הפעולה המדרשים ביחס למשתנים אלה.

משתני ההחלטה שנתייחס אליהם הם:

- (1) סוג יישוב - עירוני, כפרי, קהילתי, וגדל אוכלוסייתו
- (2) פריסה מדחבית של יישובים - ריכז או פיזור
- (3) מערכת התחבורה - אמצעים אישיים, המוניים, ציבוריים
- (4) מדיניות אחור - הפרדה או עירוב של שימושי קרקע
- (5) שירותים נדרשים - אופי ומיקום
- (6) צפיפות הבינוי וסוגי מבני המגורים

פרק 2: מגמות בישראל ובמדינות מערביות מפותחות

אחד המאפיינים הבולטים של התקופה האחרונה הוא השינויים הטכנולוגיים המהירים והגדולים המתרחשים בתחומי חיים שונים. ישראל משתווה אל הארצות המפותחות בהרבה מהתחומים הללו, אם כי באחדים, כמו רמת מינוע, היא עדיין נמוכה. קיימת נטייה לייחס חשיבות רבה מדי לטכנולוגיות הללו מבחינת השפעתן על החיים שלנו. לדוגמה, הטכנולוגיה מרחיבה את האופציות שלנו והיא מבצעת עבורנו את המשימות המשעממות, אך היא איננה לוקחת את מקומה של האינטראקציה החברתית (Naisbitt, 1984). דואר אלקטרוני איננו מפחית בדרך כלל את הצורך במפגשים פנים אל פנים, אלא הוא מחזק ומייעל את הקשר בין אנשים בתקופת הביניים בין המפגשים. חשוב לזכור, שהרבה מההתפתחויות הטכנולוגיות אינן מגיעות אל כלל האוכלוסייה, ויש קבוצות-משנה רבות שכמעט ואינן נהנות מהן. אלה בדרך כלל השכבות החלשות יותר, ובכך הפער בינן לבין החזקות יותר גדל. על כן, יש להיזהר מהפרזה בהסקת מסקנות מרחיקות לכת מעצם קיומן של טכנולוגיות חדשניות.

לפי הספרות המקצועית והסטטיסטיקות יש היבטים רבים של איכות חיים שבהם יש דמיון בין ישראל לבין המדינות המערביות המפותחות, כמו: תוחלת החיים (76 שנים בישראל וממוצע ארצות OECD), שיעור תמותת תינוקות, השכלה, תעסוקת נשים ושירותי רווחה ובריאות; אך יש גם היבטים אחרים שבהם יש הבדל. באופן בסיסי ניתן לומר שצורת החיים דומה, כך שהצרכים של קבוצות המשנה, מעמדן בחברה וההתייחסות התכנונית אליהן דומים מאד. עקב כך ניתן למצוא דמיון בגישות המקצועיות החדשות ביחס לדרך ההתייחסות לקבוצות מסוימות: למשל, בגישה המצדדת בשילוב קבוצות הנחשבות "חריגות" בתוך החברה ופיתוח שירותים עבורן בתוך הקהילה.

השוני בינינו לבין הארצות המערביות מתבטא במדדים מסוימים בערכים גבוהים יותר אצלנו (בצפיפות דיור, אחוז אוכלוסייה ביישובים עירוניים, אחוז נכים, מספר לידות לאשה), ובמדדים אחרים שבהם אנו נמוכים יותר (אחוז קשישים, שיעורי גירושין). לדוגמה: אחוז האוכלוסייה העירונית בישראל הוא 91.6%, גבוה מכל ארצות ה-OECD מלבד בלגיה (96.9%). במספר לידות לאישה אנו גבוהים בהרבה מממוצע ארצות ה-OECD (3.0 אצלנו לעומת ממוצע 1.8). רק תורכיה גבוהה מאתנו, עם 3.7 לידות לאישה. בהתאם, אנו גם גבוהים באחוז הילדים (מגיל 0-14) באוכלוסייה: 31.3% בהשוואה לממוצע OECD של 20.7% (מזור ואחרים, 1993). אנו גם גבוהים מארצות OECD בצפיפות דיור (ממוצע 1.2 נפש לחדר לעומת בין 0.47-0.64. בחלק מהארצות הללו), ובאחוז יחידות הדיור שהן בבעלות פרטית (73% לעומת בין 42%-70% בארצות אחרות) (van Vliet, 1990).

לעומת זאת שיעור הקשישים (65+) גמוך אצלנו מממוצע ה-OECD ומכל הארצות הללו מלבד תורכיה (9.1% בישראל בהשוואה לממוצע 12.6% וטווח שמגיע עד 18% בשוודיה) (מזור ואחרים, 1993).

מאפיין ייחודי למדינת ישראל, הבא לידי ביטוי במכלול מדדים, הוא היחס למשפחה, מקומה ואופיה בחברה. ישראל היא היום החברה המערבית המשפחתית ביותר. הדבר מתבטא באחוז הנמוך יחסית

של גירושין (0.9 ל-1000 נפש בישראל לעומת פי 4 בארה"ב - למ"ס, 1990; Safir, 1991) ושל משפחות חד-הוריות, בשיעור ילודה גבוה ויציב (אצל נשים יהודיות 2.76 כבר 30 שנה) לעומת ירידה בשיעור זה בארצות אחרות, באופן בלוי הזמן הפנוי ובמרכזיות המשפחה בתחום הרגשי והחברתי (Gundelach, 1991; van Vliet, 1988; Safir, 1991).

על אף עוצמת התופעה הזאת, נצטרך להיזהר מהמלכודת של ראיית המשפחה בצורה כללית וחד-מימדית מדי ומהתייחסות אליה כיחידה אחת, מבלי לקחת בחשבון את הצרכים השונים של מרכיביה. למשפחתיות זו יש יתרונות וחסרונות, הן לחברה והן לפרט. החסרונות חריפים במיוחד עבור משקי הבית השונים מן הכלל: משפחות חד-הוריות, זוגות ללא ילדים ובחודים מרצון ושלא מרצון.

להערכתנו, החברה הישראלית ברובה המכריע תמשיך להיות חברה משפחתית מאד. עבור רוב האוכלוסייה, השותף לסגנון חיים זה, יתרונותיו עולים על חסרונותיו. לפיכך, הכיוון התכנוני הרצוי בעיינו הוא זה התומך בסגנון חיים משפחתי ומאפשר לו להתקיים, באופן המיטיב עם כל הפרטים במשפחה. יחד עם זאת, לא נתעלם מצרכיהם של משקי הבית האחרים ונשתמש בכלים תכנוניים על מנת לסייע להם למלא את צרכיהם.

נפנה עתה לדיון בכל קבוצה בנפרד. לא נוכל כמוכן להתייחס לכל הצרכים בכל התחומים השונים. נתמקד בנושאים שהם הרלבנטיים ביותר לתכנון ארצי, ארוך טווח. בכך ניאלץ להימנע מלדון בהשלכות הרבות הרלבנטיות לתכנון ברמות אחרות, אלא אם נוכל להכליל אותן ברמה הגבוהה יותר. הדיון יאלץ גם להימנע מהתייחסות להבדלים כלכליים, פוליטיים ותרבותיים בתוך כל קבוצת משנה, מתוך רצון להדגיש את הבסיס המשותף העקרוני לכל קבוצה.

2.1 נשים

הקבוצה הגדולה ביותר בין קבוצות המשנה בחברה היא קבוצת הנשים. על אף היות הנשים מחצית האוכלוסייה, מעמדן הפוליטי עדיין חלש ובמקרה הטוב ביותר, שהוא בסקנדינביה, הן מהוות רק 30% מהנציגות בבית המחוקקים הלאומי (Horelli & Vepsa, in press) (לעומת 9% בישראל ו-5% בצרפת, אוסטרליה וארה"ב).

נשים מזוהות כקבוצה נפרדת מקבוצת הגברים, לא בגין ההבדלים הביולוגיים והפיזיולוגיים (Sex) שביניהם, כי אם בגין קיום ההגדרה התרבותית-חברתית שלהן (gender). הגדרה זו קובעת דפוסי ציפיות מהנשים והגברים, מסווגת את התהליכים החברתיים של חיי היומ-יום ומובנית לתוך הארגונים החברתיים המרכזיים, כמו כלכלה, אידיאולוגיה, משפחה ופוליטיקה (Lorber, in press). מבחינה זו, כל הנשים, ללא קשר לגיל, מעמד חברתי-כלכלי, או רמת יכולת, שותפות לגורל דומה של ציפיות וכללי

התנהגות מוכתבים. לאחרונה, מתרחבת תופעה של הקצנה פונדמנטליסטית ביהדות ובאיסלם, המחמירה עוד יותר את המגבלות להתנהגות של נשים ולשימוש שלהן במרחב.

ספר שעומד לצאת לאור בקרוב מבטא בצורה חזקה מאד את העובדה, שהחיים של נשים הם באופן מהותי הקשריים (contextual) – כלומר, שלא ניתן להפריד בין הנשים לבין הקשרים שלהן עם אחרים, עם ילדים, בני זוג, הורים או בני משפחה אחרים. חיי נשים מאופיינים בתלות הדדית במידה כזאת, שחייבים להתחשב באחריות שלהן לגבי אחרים כאלמנט קריטי ומשמעותי בפעולות שלהן בסביבה. (Churchman & Altman, in press).

נשים רבות מזהות היום כממלאות שלושה תפקידים בעת ובעונה אחת: תפקיד הטיפול בבית ובילדים, תפקיד בכוח העבודה ותפקיד בקהילה (Moser & Peake, 1987). הבדל מהותי בין נשים וגברים הוא במידת האחריות לבית ולילדים. בלי קשר לשאלה אם האשה עובדת גם מחוץ לבית, היא הנושאת באחריות זו כמעט באופן בלעדי, ומצב זה נתפס בדרך כלל כמובן מאליו וכ"טבעי". כל המחקרים האחרונים שנערכו בעולם המערבי מצאו שלא חל שינוי משמעותי במצב זה (צ'רצ'מן, 1992). אחריות זו משותפת אמנם כמעט לכל הנשים, בגילאים ובמעמדות שונים; אך היא בעייתית במיוחד אצל נשים שיש להן ילדים עד גיל 14, החייבות ו/או מעוניינות לקחת חלק בכוח העבודה.

מאפיין המשותף למספר ניכר של נשים הוא מצוקה כלכלית, הרווחת במיוחד בקבוצות-משנה ספציפיות באוכלוסיית הנשים: (א) נשים שהן ראשי משפחות חד-הוריות, המתקשות למלא את כל התפקידים ולפרנס את משפחתן; (ב) נשים לאחר גיל פרישה עם מעט אמצעים כלכליים, בגלל מאפייני תעסוקתן בעבר שנתאר להלן; (ג) נשים קשישות בודדות – תוחלת החיים הארוכה יותר של נשים לעומת גברים, בהפרש די קבוע של כ-3 שנים, משאירה קבוצה גדולה למדי שלהן בגפן ולעתים קרובות ללא אמצעי מחיה מספיקים (Watson, 1988; Cullen & Moran, 1991; Rix, 1990).

ספרות רבה בתחום יחסי אדם-סביבה ובתחום התכנון עוסקת בנשים ותעסוקה. בכל הארצות המפותחות, כמו גם בישראל, יש גידול מתמשך בעשורים האחרונים באחוז הנשים המועסקות בכלל, באחוז הנשים עם ילדים עד גיל 6 המועסקות ובאחוז שהן מהוות מכח העבודה. השוואה בין ארצות OECD וישראל, באחוז הנשים מסה"כ המועסקים, מראה שהממוצע של ארצות OECD עלה מ-34% ב-1960 ל-38.6% ב-1990 ובישראל מ-27.8% ב-1960 ל-40% ב-1990. ישראל היא, אם כן, בין 10 המדינות המערביות הגבוהות באחוז הנשים מסה"כ המועסקים.

טבלה מס' 2.1 ממחישה את הגידול שחל בישראל באחוז הנשים המועסקות בין 1970-1991. ראוי לציין מיוחד העובדה, שהגידול הרב ביותר הוא בקבוצת הנשים עם ילדים ועם ילדים בגיל 0-4. כפי שנראה בהמשך, לכך יש השלכות תכנוניות חשובות.

טבלה מס' 2.1: נשים יהודיות לא רווקות¹ בנות +15 כוח העבודה האזרחי למי גיל הילד הצעיר

1991	1990	² 1980	² 1970	
48.5	47.9	38.8	32.0	סה"כ כוח העבודה האזרחי (%)
33.8	33.3	29.5	26.9	ללא ילדים (%)
64.5	63.3	47.7	26.9	עם ילדים (%)
60.6	59.7	45.5	24.0	עם ילדים בגיל 0-4 (%)

1. לא כולל נשים בקיבוצים ובמוסדות

2. בשנים 1970 ו-1980 כולל כוח העבודה האזרחי נשים מגיל +14.

מקור: למ"ס, שנתון סטטיסטי לישראל, שנים שונות: 1970-1991

שיעורי יציאת נשים לעבודה מחוץ למשק הבית אינם אחידים במגזרים השונים באוכלוסייה הישראלית. השיעור גבוה יותר במגזר היהודי לעומת הערבי, בין נשים ממוצא אשכנזי לעומת אלה ממוצא ארצות האיסלם, בין נשים ושואות לעומת לא-שואות ככלל נמצא שהשכלה היא משתנה הניבוי הטוב ביותר להשתתפות בכח העבודה, הן אצל נשים יהודיות והן אצל נשים ערביות (Izraeli, 1991). על כן העלייה המתמשכת בשיעור הבנות הלומדות בתיכון ובתציון שנות הלימוד של הנשים (ראו טבלה מס' 2.2 ו-2.3) מבססת את הטיעון ששיעור הנשים שתוצג להכנס לכוח העבודה יגדל במידה משמעותית. אמנם הפער בין המגזר היהודי והמגזר הערבי נשאר גדול, אך המגמה היא אותה מגמה והפער מצטמצם.

טבלה מס' 2.2: שיעור התלמידים מבני 14-17

1991	1990	1980	1970	שנה	
87.0	85.5	72.9	63.1	בנים	חינוך עברי
95.7	95.7	86.5	70.7	בנות	
91.2	90.5	79.5	66.8	סה"כ	
66.8	66.4	46.3	38.0	בנים	חינוך ערבי
59.1	58.9	36.4	20.0	בנות	
63.0	62.8	41.6	29.4	סה"כ	

מקור: למ"ס, שנתון סטטיסטי לישראל, שנים שונות: 1970-1991

טבלה מס' 2.3: חציון שנות לימוד

שנה	1970	1980	1990	1991
יהודים	גברים	11.4	12.0	12.0
	נשים	10.8	11.8	11.9
	סה"כ	11.1	11.9	11.9
לא יהודים	גברים	7.9	10.0	9.6
	נשים	7.1	8.0	9.0
	סה"כ	7.5	9.0	8.3

מקור: למ"ס, שנתון סטטיסטי לישראל, שנים שונות: 1970-1991

לתעסוקת נשים מאפיינים ייחודיים המשותפים לישראל ולמדינות מפותחות אחרות. חלק מהם קשורים למעמד בעבודה: פער לרעה בשכר בין נשים וגברים, שנשאר יציב כבר שנים רבות (ראו טבלה מס' 2.4), ריכוז נשים בענפים כלכליים מסוימים, אחוז גבוה יותר של אבטלה אצל נשים, מיעוט נשים בתפקידי ניהול ואי קידום במקומות העבודה (Watson, 1988; Rix, 1990; Daly, 1991). למאפיינים אלה השלכות מיידיות על מצבן הכלכלי של הנשים, אך גם השלכות ארוכות טווח מבחינת זכות הנשים לפנסיה וערכה.

טבלה מס' 2.4: הכנסה חודשית ממוצעת ברוטו משכר לשכיר עירוני (במחירים שוטפים)

שנה	1970	1975	1980	1985	1990	1991
גברים	633 (ל"י)	1842 (ל"י)	אין	861 (ש"ח)	2660	3070
נשים	367 (ל"י)	1050 (ל"י)	נתונים	459 (ש"ח)	1510	1730
שיעור שכר הנשים משכר הגברים (%)	58.0	57.0	-	53.3	56.8	56.4

מקור: למ"ס, שנתון סטטיסטי לישראל, שנים שונות: 1970-1991

מאפיינים אחרים של תעסוקת נשים נגזרים מתפקידן הכפול או המשולש, ויש להם השלכות ישירות גם על שאלות מרחכיות ותכנוניות מאפיינים אלה הם: נטייה לעבוד קרוב לבית, נטייה לעבוד במשרות חלקיות, תלות בתחבורה ציבורית לצורך הגעה לעבודה, ותלות בשירותים לטיפול בילדים, מיקומם ושעותיהם, לעצם התעסוקה (דגני, 1988; Hanson & Pratt, 1990). מאפיינים אלה מגבילים את אפשרותן למצוא ולבחור מקום עבודה המתאים לכישוריהן, או להתקדם בעבודתן.

לכאורה, עבודה בשכר מן הבית היתה יכולה להוות פתרון לבעיות שבהן נתקלות נשים. אולם מחקרים בארצות מפותחות הראו, כי חלופה זו איננה פותרת את כל הבעיות (במיוחד לא את בעיית הטיפול בילדים), יוצרת אחרות (בדידות ואי קידום), ומתאימה רק לקבוצה קטנה של נשים בשלבים מסוימים במחזור החיים ובמקצועות עצמאיים מסוימים (Moran & Tansey, 1986; Christensen, 1988). מחקר בארץ מצא שגם נשים במושבים שבפריפריה אינן מעוניינות לעבוד מן הבית, והמספר הקטן של נשים שעבדו כעצמאיות בבית לא ראו עבודה כזו כמתאימה במיוחד לאשה הגרה בכפר (כהן, 1993).

אשה המועסקת מחוץ לביתה זקוקה לשירותים נגישים, כדי שהיא תוכל למלא גם את התפקיד הנחפס כ"דאשונ"י, תפקיד הבית יש אמנם יוזמות מסחריות, המשווקות שירותי אוכל, כביסה, נקיון וקניות, כדי להחליף את עבודת "עקרת הבית", אך אלה משרתות בעיקר מעמד חברתי-כלכלי גבוה ותלויות בסף כניסה, שאת השלכותיו נראה בהמשך. המועסקות מן הבית זקוקות לשירותים נגישים גם בתחום העסקי, כמו שירותי צילום, בית דואר, חנות ציוד וכד' (Ahrentzen, 1987).

השירותים החשובים ביותר עבור נשים מועסקות רבות, אם הן מועסקות בחוץ או אם מן הבית, הם שירותים לילדים קטנים לפני גיל בית הספר, כאשר הדרישה היא לשירותים איכותיים, נגישים, במחיר סביר ועם שעות הפעלה ארוכות. מבחינת אחוז הילדים בגיל הרך הנמצאים בגנים או במעונות יום, ישראל נמצאת במצב טוב, אמנם נמוכה מארצות סקנדינביה אך גבוהה מארה"ב ומהרבה ארצות אחרות. נתון מסוים מארה"ב מעיד על 23% בלבד של ילדים של אמהות מועסקות הנמצאים במעונות יום או בגנים. הטיעון שם הוא שבעיות בסידור הילדים קשורות אצל האמהות בירידה בתפוקה, עלייה בהיעדרויות, מוראל ירוד ורמות גבוהות של לחץ (Rix, 1990).

טבלה מס' 2.5: שיעור הילדים במעונות יום ונגנים מקבוצת הגיל 2-5 (אחוזים)⁽¹⁾

שנה	סה"כ	חינוך עברי	חינוך ערבי
1970	סה"כ	49.9	21.2
	גנים	-	21.2 (חובה בלבד)
	מעונות	-	-
1980	סה"כ	87.8	19.2
	גנים	80.2	19.2 (חובה בלבד)
	מעונות	7.5	-
1990	סה"כ	90.1	23.0
	גנים	77.6	23.0 (חובה בלבד)
	מעונות	12.5	-

הנתונים הזמינים בישראל אינם מבחינים בין אמהות מועסקות או לא מועסקות, אך בעיקרון קיימת מדיניות במעונות היום, המשתנה בתקופות שונות, להעדפת ילדים של גשים מועסקות. מטבלה מס' 2.5 אנו רואים שקיים הבדל עצום בין השירותים הניתנים לאוכלוסייה היהודית ולאוכלוסייה הערבית. העדר מעונות יום בכלל במגזר הערבי אומר שאמהות שתוצינה או תיאלצנה לעבוד מחוץ לבית תצטרכנה להתבסס על בת משפחה לטפל בילדים. אך גם המצב עבור האוכלוסייה היהודית אינו מזהיר כל כך, כיוון שעיקר השירות ניתן במסגרת גני הילדים, שרובם פועלים רק 4-5 שעות ביום. נתונים אחרים (ראו טבלה מס' 2.6) מצביעים על כך שבמגזר היהודי יש פתרון לילדים לפחות למשך מחצית היום, אך המצב שונה מאוד במגזר הערבי.

טבלה מס' 2.6: אחוז ילדים בגנים מקבוצת הגיל המתאימה (אחוזים)

גיל	2	3	4	5
יהודים	67	92	99	100
ערבים	-	20	40	95

(מקור: Safir, 1991)

טבלה מס' 2.7 מצביעה על תופעה מדאיגה נוספת והיא שמ-1976 ועד 1980 היתה ירידה בשיעור הילדים במעונות היום ובגנים הציבוריים ואף העלייה ההדרגתית שבין 1980-1990 לא הדביקה את רמת 1976; זאת על אף הגידול במספר ואחוז הנשים המועסקות, שלהן ילדים בגילאים האלה (ראו טבלה מס' 2.1).

טבלה מס' 2.7: שיעורים לאלף במעונות יום וגנים מקבוצת הגיל המתאימה

(חינוך עברי)

שנה	גיל		
	2	3	4
1976	סה"כ	745	961
	מעונות	312	189
	גנים ציבוריים	441	746
1980	סה"כ	490	856
	מעונות	135	118
	גנים ציבוריים	183	436
1990	סה"כ	572	886
	מעונות	192	108
	גנים ציבוריים	286	589
	גנים פרטיים	304	215
	גנים פרטיים	307	420
	גנים פרטיים	286	298

המאפיינים של תעסוקת נשים נובעים משילוב מורכב של גורמים אישיים (רמת ההשכלה ומקצוע האישה), גורמים חברתיים (אחריותה על הבית והילדים, נורמות ביחס לעצמאות האישה ורמת הביטחון בסביבה), גורמים כלכליים (רמת ההכנסה של משק הבית, רמת השכר שהיא תוכל לקבל, הימצאות עבודה "מתאימה"), גורמים תכנוניים (קיום שירותים "מתאימים", כלומר, איכותיים, נגישים, במחיר סביר, כולל תחבורה ציבורית; מרחק מקומות התעסוקה מן הבית והזמן הנדרש להגיע מאחד לשני, שעות העבודה ושעות ההפעלה של השירותים). ענייננו כאן הוא מה ניתן לעשות במישור האחרון, הגורמים התכנוניים, כדי לאפשר לכל אישה הרוצה ו/או צריכה לקחת חלק בכוח העבודה לעשות כן.

מוסכמה היא שלמדינת ישראל משאב טבעי חשוב והוא משאב כוח האדם שלה. במקרה כזה אין כל הגיון - כלכלי, חברתי, ערכי או פוליטי - באי ניצול מירבי של המחצית המשאב הזה. הנתונים על תעסוקת נשים מצביעים בבירור על תת-ניצול של ההון האנושי של נשים. אין אנו שונים בכך ממדינות אחרות, אך לנו אין משאבים תחליפיים. בחלק מהמדינות המערביות קיימת מודעות לבובח זה, המתבטאת במדיניות תקיפה, המעודדת נשים לשלב תעסוקה וילדים (גרמניה, צרפת, איטליה), או בפעולות של מעסיקים לאפשר לנשים עם ילדים להמשיך לעבוד עבורם - פעולות כמו מעונות יום מטעם מקום העבודה, הגמשת שעות העבודה, או איפשור עבודה במשרה חלקית גם למשרות בכירות. מעסיקים אלה עשו את החישוב הכלכלי ומצאו, שהם לא יכולים לוותר על ההון האנושי של הנשים. מה גם שמחקר חדש בארה"ב טוען, שלנשים סגנון ניהול שונה מזה של גברים ושגנון זה מתאים יותר לדרישות של השוק המודרני - גמישות, שיתוף פעולה, יכולת שינוי מהיר וכד' (Rosener, 1990).

תיפקודן של נשים במערכת התעסוקה המוכרת איננו תרומתן הכלכלית היחידה. הבעיה היא, שאין הכרה בשום מערכת כלכלית או פוליטית בעבודה שהנשים עושות ללא שכר: בטיפול בבית, בילדים, בחולים, בוקנים ובקהילה. עבודות אלה הן הבסיסיות וההכרחיות ביותר. אם הנשים לא תעשינה אותן ללא שכר, הן תצטרכנה להיעשות על ידי מישהו אחר בשכר. על כן יש מתכננים הדורשים לראות עבודות אלה כחלק מתחום הייצור, ולא כחלק מתחום הצריכה (לדוגמה, Friedmann 1992), ויש אף אלה הקוראים לכלול אותן בחישובי התמ"ג. דוגמה להשלכות הכלכליות של שינוי חברתי בנושא זה היא הנושא של טיפול באנשים זקנים, שכבר אינם מסוגלים לתפקד בצורה עצמאית לגמרי. כל עוד נשים היו מסוגלות ומוכנות לטפל בבית בהוריהן או בהורי בן זוגן המזדקנים, היה שירות זה בלתי נראה ולא קיים מבחינה חברתית וכלכלית. כאשר הנורמות וצורת החיים השתנו, נאלצה המדינה לחוקק חוק סיעוד, שהכניס שירות זה למערכת הכלכלית, ולשלם משכורת לאנשים המבצעים אותה פעילות בדיוק. פרידמן (Friedmann, 1992) טוען שאם כל העבודה הנעשית בחינם במשקי בית היתה נעשית עבור שכר, היה צריך להוסיף 33%-43% להכנסה הלאומית.

המסקנה היא, שמכל הבחינות - ערכית, חברתית וכלכלית - המדיניות צריכה להתבסס על העיקרון של מתן גישה שווה למשאבים והזדמנויות לנשים וגברים. השגת מטרה זו פשוטה יחסית, כאשר מדובר בתכנון של סביבה חדשה. אם נפעל בצורה מושכלת, נוכל למנוע מראש תכנון שיפגע בשוויון זה. אך המצב מורכב ומסובך יותר כאשר אנחנו מטפלים במקומות קיימים, שבהם נקודת המוצא

איננה שוויונית. במקרה זה האתגר הוא למצוא את הדרך לשיפורים תכנוניים, שיעמרו להתגבר על האילוצים המגבילים.

להערכתו, שתי הנחות ביחס לנשים תהיינה תקפות בישראל של ראשית שנות האלפיים:

(א) תעסוקה בשכר תמשיך להיות הכרח כלכלי עבור אחוז ניכר של נשים מכל מגזרי האוכלוסייה והיא תהיה גם צורך אישי-רגשי. על פי תחזיות (כרמון וטרופ, 1993) שיעור ההשתתפות של נשים בכוח העבודה יעלה מה-41% של היום ל-57% בשנת 2020.

(ב) החברה הישראלית לא תשנה באופן מהותי ורחב את יחסה לאחריות של נשים על הבית ועל הילדים, כלומר: ברוב המשפחות הנשים תהיינה אלה שתצטרכנה להתמודד עם האילוצים והקשיים שאחריות זו מציבה בדרך למימוש הפוטנציאל התעסוקתי שלהן. התחזית היא, לדוגמה, ששיעור העובדות בעבודה חלקית ימשיך להיות גבוה יותר משיעור העובדים (44% לעומת 31% בשנת 2020).

במלים אחרות, התחזית היא שמאפייני תעסוקת הנשים לא יהיו שונים בטווח שבו אנו עוסקים. על כן התכנית לישראל בשנות האלפיים חייבת לטפל בראש וראשונה באינטרסים המעשיים של נשים, אך להתייחס גם לאינטרסים האסטרטגיים, המבניים יותר, של נשים (על האבחנה הזו ראו, Sandercock & Forsyth, 1990). המלצות בכיוונים אלה תפורטנה בפרק 3.

2.2 ילדים

קבוצה זו כוללת את בני 0 עד 18, המהווים אחוז ניכר מהאוכלוסייה. ישראל שונה מארצות מפותחות אחרות בכך שאחוז זה גבוה יותר אצלנו (כאמור 31% לעומת ממוצע של 21%). אך בתוך החברה הישראלית יש גם שונות רבה. באוכלוסייה היהודית הכללית קבוצה זו מהווה היום כשליש מהאוכלוסייה. אצל החרדים נאמד האחוז בירושלים של גילאי 0-15 כ-40%, כאשר בשכונות מסוימות הוא מגיע ל-67% מהאוכלוסייה (שלהב ופרידמן, 1985). באוכלוסייה הערבית אחוזם של בני 0-18 הוא 50%. אף אם אחוזים אלה ישתנו בטווח הזמן של התכנית, אינני צופה שינוי גדול ומהותי. התחזית של כרמון וטרופ (1993) היא, שאחוז הילדים בגילאי 0-14 ירד גם במגזר היהודי וגם במגזר הערבי, אך בקצב איטי, והמספרים עצמם יעלו. כך שאם שופטים את חשיבות הקבוצה על-פי מספרה, זו תמשיך להיות קבוצה בעלת חשיבות רבה מאד.

על-אף שעל סמך היותנו חברה משפחתית מאד, ועל כן ניתן היה לצפות לכך שאנו נצטיין בהתייחסות תכנונית רצינית, כוללת ומבוססת לצורכי הילדים, לצערי אין הדבר כך, ואין הדגש המשפחתי בחברה מתרגם לתכנון ברמה הציבורית המתחשב בצורכי הילדים. רוב בתי הספר, החצרות שלהם, מגרשי

המשחק, והמקומות המיועדים לכלל האוכלוסייה אינם מתחשבים בקנה המידה וביכולות השונים של ילדים.

קלינוב (1991) מציגה נתונים המעידים על ירידה בכ-10% בהוצאה הלאומית הריאלית לתלמיד בתקופה שבין 1980-1986, ברוב שלבי הלימוד, מגנים ועד אוניברסיטאות, שיש עליהם מידע (ראו לוח 9, עמ' 95). אמנם, בהשוואה בין לאומית של הנתונים של 1980, ההוצאה הריאלית בממוצע לאדם הנמצא בגילאי הלמידה 3-24 גבוהה יחסית לרוב ארצות הקהילה האירופית ונמוכה רק מזו שבדנמרק ובבלגיה (קלינוב 1991). אך אין השוואה מעודכנת יותר, כך שאיננו יודעים מה קרה בארצות אחרות בזמן שההוצאה ירדה אצלנו. עצם העובדה שההוצאה הלאומית ירדה בשנים הללו מעידה על סדרי העדיפויות של דרג מקבלי ההחלטות.

מה, אם כן, חשוב לדעת על ילדים כבסיס לתכנון נכון יותר עבורם? ראשית, זוהי קבוצה הטרוגנית מאוד. הטרוגניות זו נובעת מכך שילדים עוברים שלבים התפתחותיים, בהם היכולת הפיזית, ההכרתית-שכלית, החברתית והרגשית שלהם משתנה ונעשית רחבה, מורכבת ומובחנת יותר. התהליך הוא אוניברסלי, אף אם אופיו, מהירותו ותוצריו שונים מילד לילד. המטרה של כל חברה צריכה להיות לאפשר לכל אחד ואחת מימוש מירבי של הפוטנציאל שלהם בכל התחומים.

הסביבה הפיזית יכולה למלא תפקיד מכריע בתהליך התפתחות זה (Bjorklid, 1985; Hart, 1986). הסביבה יכולה לאפשר ולעודד את ההתקדמות בתחומים השונים, אם היא נותנת גישה לכל ילד וילדה להזדמנויות ולמשאבים, אך היא יכולה גם להציב מכשולים, ולמנוע גישה מספקת למשאבים ולאתגרים.

אחת המשימות ההתפתחותיות הבסיסיות ביותר, המלווה את תהליך ההתפתחות לאורך השנים, והמושפעת רבות מהסביבה הפיזית, היא המשימה של פיתוח אוטונומיה ועצמאות, היינו, יכולת הילדים לתפקד בצורה עצמאית בתחומים השונים. על כן, מבחינה תכנונית, יש לחפש כיוונים ופתרונות שיאפשרו לילדים בגילאים שונים ובשלבים שונים של התפתחותם ללמוד, לתרגל ולממש צורת תיפקוד עצמאית. כמובן שאין הדבר תלוי רק בסביבה הפיזית, אך יש לה משקל חשוב ביצירת האפשרות (צ'רצ'מן, עמיר ופרנקל, 1991).

פעילות המשחק (play) היא פעילות שלא ניתן להפריח בחשיבותה עבור הילדים, במיוחד בעשור הראשון של חייהם. משחק ממלא תפקיד חשוב ולעתים מכריע בהתפתחות הפיזית, התפיסתית, ההכרתית, החברתית והרגשית של ילדים, וקיימת ספרות עניפה וחד משמעית בארץ ובעולם ביחס לסוגי הסביבות מחוץ לבית המתאימות לייעוד חשוב זה. ברמת המקרו בה אנו עוסקים אפשר לציין מספר נקודות עקרוניות:

(א) שטחים פתוחים ציבוריים, כלומר, שעומדים לרשות מספר גדול של ילדים המשתמשים בהם יחד, מתאימים יותר למשחק של רוב הגילאים מחצרות פרטיות (צ'רצ'מן, עמיר ופרנקל, 1991; קטושבסקי,

1991). (ב) מגרשי משחקים כשלעצמם אינם הפתרון לצורך זה. הם יכולים להיחשב חלק מהפתרון, אך לא כולו. יש להתייחס לשטחים הפתוחים בסביבות מגורים כמערכת הכוללת שטחים פתוחים ציבוריים מסוגים שונים, משותפים ופרטיים, כאשר לכל סוג תפקידים משלו. (ג) לטיפול נכון בצורכי המשחק של ילדים יש השלכות ביחס למערכת התנועה, העמדת הבניינים, אופי הקשר בין הבניין לשטח הפתוח, ואופי ומיקום כל השטחים הפתוחים.

היבט נוסף של חלק מתקופת הילדות, שיש להתחשב בו, הוא סף הפגיעות הנמוך יותר של ילדים למפגעים סביבתיים. אין מספיק ידע בתחום זה, אך מה שקיים מעיד על כך שרמות של זיהום אוויר ה"סבירות" למבוגרים הן גבוהות מידי עבור ילדים (Michelson & Roberts, 1979).

2.3 קשישים

עם העלייה המהירה והמתמשכת בתוחלת החיים בעולם המפותח ובישראל (יהודים: נשים 77, גברים 74; לא יהודים: נשים 74, גברים 72) חל גידול במספר האנשים הזקנים באוכלוסייה. ברוב המדינות המפותחות חל גם גידול באחוזם באוכלוסייה (האחוז נע בין 12%-16%), אך בישראל, בגלל הריבוי הטבעי הגבוה, השיעור נמוך - כ-9% וציב בשנים האחרונות. נתון כללי זה מסתיר שונות גדולה מאוד בין אזורים, בין יישובים ובין מגורים באוכלוסייה. נשים מהוות אחוז גבוה יותר של הקשישים, בגלל תוחלת החיים הארוכה יותר שלהן. האחוז באוכלוסייה הערבית (כ-3%) הוא קטן יותר, בשל האחוז הגדול של ילדים במגזר אוכלוסייה זה. אין נתונים ארציים על האוכלוסייה החרדית, אך ניתן לשער שהשפעת ריבוי הילדים ניכרת גם שם. בדיקה שערכו שלהב ופרידמן ב-1985 העלתה כ-8% קשישים באוכלוסייה החרדית בירושלים, אך עם שונות גדולה מאוד בין השכונות, בין כ-1% ברמות פולין וכ-20% בשערי חסד. טווח השונות בין מחוזות שונים בארץ ב-1988 היה בין 6.2% בדרום ל-13.7% במחוז תל-אביב (פקטור, באר ופרימק, 1992).

תופעה אחרת, משמעותית ביותר, היא שהגידול חל וימשיך לחול במיוחד בקבוצה הבוגרת יותר (מעל גיל 75), שהיא הקבוצה בסיכון גבוה יחסית וצורכת השירותים הגדיאטריים האינטנסיבית ביותר (קופ ובלנקט, 1991).

נתונים על סגנון החיים בפועל של הקשישים בישראל מפריכים דימוי רווח שאלה אנשים חלשים, מסכנים וחולים. 95% מהם חיים בדוור רגיל, לבד (29%) או ביחד עם המשפחה, ורק 5% חיים במוסדות. 92% מתגוררים ביישובים עירוניים. מתוך אלה החיים בקהילה, רק 9% אינם מסוגלים לתפקד באופן עצמאי ו-30% נוספים זקוקים לעזרה בפעולות מסוימות. 16% ממשיכים להיות מועסקים. יש, אמנם, גידול בתלות באחרים עם העלייה בגיל, אך גם בגיל 85 דק 18% מהגברים ו-11% מהנשים תלויים לגמרי במישהו אחר (Shtarkshall, 1992).

אך זו גם קבוצה עם צורכי בריאות שאינם באים על סיפוקם בצורה מספקת (Habib, 1988). לרבים אין כלל פנסיה או שהפנסיה נמוכה מאוד והם תלויים בקצבת הביטוח הלאומי, שאיננה מאפשרת רווחה רבה. לפי חביב, מטרס, שרמן וברנע (1992), ל-60% מהזקנים היום אין פנסיה ממקום העבודה ו-40% חיים מתחת לקו העוני. במגזר הערבי המצב חמור עוד יותר, כאשר 70% מהקשישים הם חסרי השכלה ו-70% חיים מקצבת זקנה עם השלמת הכנסה (חביב, וייל וברנע, 1992).

תקופת הזיקנה מתאפיינת ככלל בשלבים התפתחותיים בהם היכולת הפיזית, ההכרתית והחברתית משתנה ומצטמצמת, כאשר כיוון השינוי, באופן כללי, הוא הפחתה ביכולת. יחד עם זאת, ידוע היום בתחומי הרפואה והפסיכולוגיה, שצורתה, איכותה וקצבה של הירידה הזו מושפעים מאוד מהמידה בה נעשה שימוש מתמשך במיומנויות ובכישורים השונים, ובמידה בה מוצבים בפני האנשים אתגרים.

היכולת והאפשרות לתיפקוד עצמאי ברמות שונות הן גורם מהותי ביותר באיכות החיים של אנשים זקנים. תיפקוד עצמאי הוא ההעדפה הברורה של האנשים עצמם והוא גם הפתרון היעיל ביותר מבחינה חברתית וכלכלית. הרוב המוחלט של הקשישים מעוניינים להמשיך לחיות בדיוור הרגיל שלהם ובתוך הסביבה המוכרת להם, כל עוד הם מסוגלים לכך. אמנם, יש אנשים הבוחרים לעבור לשכונות או יישובים הומוגניים מבחינת הגיל (והמעמד הסוציו-כלכלי), בעיקר בארה"ב, ויש אנשים הבוחרים לעבור לדיוור מוגן ולבתי אבות, בארץ ובעולם; אך זו בינתיים קבוצה קטנה יחסית, ועדיין לא ברור מה אורך החיים הכלכלי של הדיוור המוגן.

ככלל, מקובל על רוב העוסקים בנושא בארץ ובעולם שהשתלבותם של הקשישים בתוך כלל החברה (בדיוור בעיקר), הוא העיקרון המנחה הטוב ביותר עבורם ועבור החברה כולה (Cullen & Moran, 1991). כלומר, שפיתוח של שירותים צריך להיות מכוון לאספקת שירותי קהילה לקשישים, שיאפשרו להם להשאר בביתם ולהמשיך להיות פעילים בתוכו ובתוך היישוב שבו הם גרים (Huttman & Gurewitsch, 1988). ביחס לשאלה של שילוב שירותים לקשישים כחלק ממערכות כלליות של שירותים, לעומת הפרדתם מן השירותים לקבוצות אחרות, יש פחות הסכמה, ונראה שיש יתרונות וחסרונות לשני הכיוונים (חביב, ברודסקי, נאון, כורזים וברנע, 1992).

אך כיוון זה של שירותים בקהילה איננו בא עדיין לביטוי במצב בשטח. קופ ושרון (1991) טוענים שהגישה המקצועית של טיפול בקשישים במסגרת הקהילה עדיין לא מתבטאת בתקציבים. לדוגמה: רק 1% מהקשישים העצמאיים מבקרים במרכזי יום; מבין הקשישים המוגבלים מבקרים במרכזי יום 3% ביישובים הערביים, 6% בתל-אביב ו-29% במחוז הצפון, שם מספר הקשישים קטן יחסית; וכ-25% מאוכלוסיית הזקנים בארץ גרים ביישובים שבהם אין מרכז יום כלל (פקטור, באר ופרימק, 1992).

בארצות המפותחות מסתמכים עדיין בעיקר על טיפול לא פורמלי של המשפחות בקשישים המתקשים לתפקד באופן עצמאי. סגנון החיים המשפחתי בישראל פועל אף הוא לכיוון של טיפול בקשישים רבים על ידי המשפחה, במיוחד באוכלוסייה הערבית, המסורתית והחרדית. אך יש יותר ויותר הכרה בכך

שאי אפשר יהיה להסתמך לגמרי על מערכת לא פורמלית זו בעתיד. כמו כן, ברור שיש צורך דחוף לספק מערכות קהילתיות תומכות, הן לקשישים עצמם והן למשפחות שלהם.

קולן ומורן (Cullen & Moran, 1991) מנסחים את הגישה המתבקשת כ-"הוספת חיים לשנים חשובה כמו הוספת שנים לחיים". מצד אחד, כמו שנאמר ביחס לנשים, מדינת ישראל איננה יכולה להרשות לעצמה לבזבז את המשאב האנושי הטמון באנשים אלה, אפילו אם "רק" בתור מתנדבים. מצד שני, אנו מחוייבים לאפשר לאנשים אלה המשך חיים פעילים ויצרניים. יש ארצות, כמו ארה"ב, שהסיקו מדברים אלה שאין הצדקה לגיל פרישה מחייב וקבעו חוקים האוסרים זאת. היה רצוי שאנו נשקול גישה כזאת בארץ.

הסביבה הפיזית יכולה למלא תפקיד מכריע בתהליך ההתפתחות של אוכלוסיית הקשישים ובאיכות החיים שלה, על-ידי אספקת סביבה המאפשרת ומעודדת פעילויות שונות ושיש בה מיוון נכון של אתגר ותמיכה (צ'רצ'מן, 1981; Lawton, 1985; Cullen & Moran, 1991).

גם בקבוצת הקשישים קיימת רגישות גבוהה למפגעים סביבתיים שמחייבת התייחסות בתקנים ובחוקים.

המגמה בארץ ובעולם המערבי היא, שאוכלוסיית הקשישים נעשית בריאה יותר, משכילה יותר ובעלת אמצעים כלכליים רבים יותר. מגמה זו נובעת מהעלייה ברמת החיים וברמת ההשכלה, מההתקדמות בתחום הרפואה וממדיניות רווחה המספקת ביטוח לאומי ושירותי רפואה בסיסיים חכויים פנסיה ליותר ויותר אנשים. מגמה זו, ביחד עם הגידול הצפוי במספר הקשישים ובטווח רחוק יותר גם באחזם באוכלוסייה, תוביל לכך שקבוצה זו תהיה בעלת משקל פוליטי, חברתי וכלכלי רב יותר. היא תדרוש יותר שירותים המתאימים לצרכים שלה, ויותר אפשרויות להמשך פעילות יצרנית.

2.4 אנשים בעלי יכולת מוגבלת בתחום כלשהו

בקרב הקבוצה הבוגרת הבריאה, שהיא קבוצת מקבלי ההחלטות וקובעי המדיניות, רווחת הנטייה לראות את כל הקבוצות של אנשים מוגבלים כבעיה חברתית - כצרכנים גדולים של שירותים ותקציבים, וכלא יצרניים. גישה כזו הופכת לנבואה המגשימה את עצמה, כאשר המדיניות והתכנון אינם יוצרים את התנאים שחיו מאפשרים לאנשים הללו להתפתח, לתרום ולקחת חלק פעיל בחיי המדינה, בתחומים הכלכליים, הפוליטיים, התרבותיים והחברתיים.

כ-10% מהאוכלוסייה בישראל ובמדינות מפותחות אחרות מוגדר כמוגבלים או נכים (Shtarkshall, 1992), כאשר קבוצה זו כוללת אנשים בעלי מוגבלויות פיזיות ו/או הכרתיות מסוגים שונים ובדרגות פגיעה שונות. אחת הבעיות בעיסוק בקבוצה זו היא העדר נתונים אמניים על היקף התופעות השונות שטרקשל (Shtarkshall, 1992) הגיעה למסקנה, שמתוך 446,000 אנשים בישראל בעלי מוגבלות

מסוימת, ל-100,000 נכות קשה, ואלה מתחלקים שווה בשווה בין אלה עם פגיעה פיזית ואלה עם פגיעה תפיסתית או שכלית. בין אנשים אלה יש כאלה שנולדו עם המגבלה, כאלה שהיא תוצאה של מחלה וכאלה שנפגעו בתאונה או מפגיעה אלימה. חלק מהתופעות לא ניתנות למניעה או שליטה, אך לחלק אחר, במיוחד התאונות והאלימות, ניתן להתייחס בתכנון.

בהשוואה לחלק מהמדינות המפותחות, קיים בישראל חוסר התייחסות סביבתית ותכנונית לצרכים המיוחדים של הנכים, וגם חוסר מודעות להטרוגניות העצומה המאפיינת את הקבוצה הזו. לדוגמה, עיקר ההתייחסות התכנונית מופנית לנכים בכסא גלגלים, על אף שהם מהווים רק 10% מכלל הקבוצה; ואף התייחסות זו מניחה שבעיית האדם היא רק ברגליים ולא, לעתים, בידיים גם כן.

הגישה המקובלת על החוקרים והעוסקים בפועל בשירותים לנכים ומוגבלים היא לנסות ליצור סביבה המאפשרת לאנשים תיפקוד עצמאי ככל שניתן. יש קבוצות של נכים (בארה"ב במיוחד) הטוענות שהמגבלה בתיפקודם וחוסר היכולת להשתלב בחברה נובעים לא מרמת היכולת שלהם, כי אם בעיקר מהסביבה הפיזית והחברתית והבעיות שהיא מציבה בפניהם. כדי להמחיש זאת, הם דורשים להפסיק להשתמש במושג נכה או מוגבל ולקרוא להם "בעלי אתגר סביבתי" (environmentally challenged).

כמו כן קיימת הסכמה רחבה לחשיבות וליתרון של פתרונות קהילתיים עבור קבוצות כמו מפגרים, שפעם הופנו אך ורק למוסדות פנימייתיים. קופ ושרון (1991) מדווחים, שאמנם עלו לאחרונה התקציבים המיועדים לשירותים אלה, אך לא ברמה מספקת. כמו כן, אין עדיין מספיק פתרונות מוסדיים מסוגים שונים עבור אלה החוקקים להם.

2.5 היהודים הדתיים*

המאפיין המשותף לאנשים הכלולים בקבוצה זו הוא הערכים וסגנון החיים הדתי שלהם. קבוצה זו נחלקת לשתי קבוצות-משנה: החרדים והיהודים הדתיים המודרניים. אין נתונים מדויקים על גודל הקבוצה וקבוצות המשנה שלה. על פי הערכות שונות, הדתיים מהווים כ-20%-25% מהאוכלוסייה היהודית; כאשר החרדים מהווים כ-30%-40% מתוכם.

מאפיין דמוגרפי של הקבוצה הדתית, שיש לו השלכות תכנוניות רבות, הוא גודל המשפחה. הממוצע הארצי ב-1990 בקרב היהודים היה 3.38 ואצל הערבים 5.64. אמנם, אין נתונים ארציים על-פי רמת דתיות, אך במחקר שעשינו בירושלים ובבני ברק מצאנו בין 246 משפחות חרדיות, גודל משפחה ממוצע של 7.13 נפשות וצפיפות דיור ממוצעת של 1.89 נפשות לחדר, לעומת ממוצע ארצי יהודי של 1.03 (צ'רצ'מן ופרנקל, 1992).

* מבחינה עקרונית, דיון בקבוצה של אנשים דתיים היה צריך לכלול גם דיון במגזר הערבי. התייחסות כזו לא נכללה כאן, כיוון שמטמך מיוחד הוקדש לסקטור הערבי (ראו המאמר ונגן, 1993).

לגדול המשפחה, ביחד עם הנטייה החדשה של הגברים החרדים ללמוד ולא לעבוד (73% במדגם שלנו), השלכות כלכליות הבאות לידי ביטוי בצפיפות הדיור, כאמור, וברמת המינוע הנמוכה (20% במדגם שלנו). מאפיין נוסף של הקבוצה החרדית הוא הגיל הצעיר שבו מוקמת משפחה חדשה, וקצב הגידול המהיר של משפחה זו. לכך השלכות על הצורך בדירות גדולות יחסית כבר בראשית הדרך של הזוגות הצעירים הרבים.

אחד המנגנונים הסביבתיים המשמעותיים ביותר המיועדים להגן על אורח החיים החרדי ולהפחית עד למינימום את המגע עם החברה החילונית הוא ההתבדלות הגאוגרפית של הקבוצה החרדית. ברמה התיפקדית הבסיסית, הם זקוקים לריכוז של מסה קריטית של דומים להם בקרבה פיזית, כדי לספק את השירותים הדתיים, החינוכיים, המסחריים והחברתיים הדרושים להם, וכדי לאפשר הגעה ברגל בשבת ובחגים לבית הכנסת. מטרתם היא להשיג הומוגניות מלאה בשכונות שלהם, מתוך הכרה שהומוגניות זו חיונית להישרדות דרך החיים שלהם. הפרדה גאוגרפית וטריטוריאלית זו מאפשרת להם לדרוש לשלוט על אופי המסחר, על מספר ואופי השירותים השכונתיים ואף על אופי הלבוש של חברי הקהילה והיא גם מאפשרת להם לתבוע ולקבל את הזכות לכך שהכבישים ליד ובתוך השכונות יהיו סגורים לתנועה בשבת ובחגים (שלהב ופרידמן, 1985; שלהב, 1991).

רמת הפריון הגבוהה של האוכלוסייה החרדית מחייבת אותה לחפש מקומות דיור חדשים למשקי בית חדשים, וזו היום אחת הבעיות הקשות של קבוצת החרדים. תחושת ההכרח לגור ביחד מביא אותם להשלים עם תנאי מגורים קשים. מצד שני התפשטותם הטריטוריאלית מעבר לגבולות השכונות הקיימות שלהם גרמה לא פעם לחיכוכים ואף התנגשויות אלימות עם הדיירים המקוריים של שכונות אלה. הקונפליקט הוא חריף במיוחד, מפני שעבוד החרדים, דת איננה נושא פרטי בין הפרט לאלהים, כי אם נושא ציבורי-קהילתי. מבחינתם הרחוב איננו מקום ציבורי בו התנהגות הפרט תלויה רק בו, כי אם מרחב קהילתי המחייב ציות לנורמות וכללים של הקהילה (Churchman, 1992).

יש לזכור שעל אף ההומוגניות הכפויה מרצון בסגנון החיים, אוכלוסייה זו, כמו כל מגזר אחר, מורכבת מקבוצות-משנה בעלות צרכים שלהן: נשים, ילדים, קשישים, מוגבלים. אין מחקרים רבים על קבוצות משנה אלה, אך מה שקיים מעיד על דמיון בסיסי עם האוכלוסייה החילונית. לדוגמה, הצורך של ילדים חרדים למקומות משחק בחוץ הוא אותו צורך כמו של ילדים חילוניים, ואין להניח שבגלל שהם משלימים עם סביבות מגורים ללא פתרון נכון לנושא זה, כך צריך להיות (צ'רצ'מן, עמיר, פרנקל, 1991; צ'רצ'מן ופרנקל, 1992).

מצד שני, אוכלוסיית הקשישים החרדים דורשת התייחסות מיוחדת, בשל הצורך להפריד בין שירותי רווחה של נשים וגברים. שירותים אלה נחוצים יותר לנשים, מפני שלגברים הקשישים ממשיך בית הכנסת לשמש מרכז חברתי ועיסוקי.

בשנים האחרונות מסתמנת מגמה של הקמת יישובים שלמים המיועדים רק לאוכלוסייה החרדית. נכונותם לצאת מהליבה החרדית בירושלים ובבני ברק נובעת גם ממצוקת הדיור החרדית וגם מהשיפורים בתקשורת ובתחבורה (גינזברג, 1988). אך יש המעלים ספקות גדולים לגבי היכולת של יישובים אלה להתקיים מבחינה כלכלית, כאשר הם כמעט ללא מקורות תקציב עצמאיים. הצורך של קבוצה זו למצוא דיור למשפחות החדשות הרבות, והצורך לדאוג לכלכלתן, יוצרים לחצים כבדים דרישות גוברות לתמיכה ממשלתית. קשה לנבא היום האם דרישות אלה תמולאנה כל הזמן, ואיך תסתגל הקבוצה החרדית לצמצום התמיכה.

קבוצת המשנה הדתית המודרנית מתונה יותר במאפיינים שהוזכרו: גדל המשפחה קטן יותר והרמה החברתית-כלכלית גבוהה יותר בגלל אופיה ההשכלתי והתעסוקתי. רצונם להתבדלות גאוגרפית הוא פחות חריף ופחות קיצוני. אך גם הם זקוקים לקרבה פיזית עם מספר ניכר של דומים להם כדי לקיים שירותים של בתי כנסת, מקווה ובתי ספר, וחיי קהילה אינטנסיביים.

אך, אחת המגמות של התקופה האחרונה, גם אצל היהודים וגם אצל המוסלמים, היא התגברות המגמה הפונדמנטליסטית בדת והעמדה על שמירת כללי הדת בפירוש המחמיר ביותר שלהם. תופעה זו קיימת גם בארצות ערב וגם בקהילה המוסלמית בחלק מארצות אירופה (אנגליה, צרפת), שם המיעוט המוסלמי דורש שירותים נפרדים וכיבוד רצונם להתבדלות. תופעה זו היא משמעותית ביותר בישראל, מפני שהיא מתרחשת גם בתוך קבוצת הרוב וגם בתוך קבוצת המיעוט, ובגלל הכוח הפוליטי של הקבוצה היהודית.

מגמה זו עוברת גם על קבוצת היהודים הדתיים המודרניים וניכרת במיוחד אצל הצעירים יותר. הם מעוניינים יותר מהוריהם בהתבדלות גאוגרפית ובשכונות מגורים הומוגניות. גם להם, כמו לחרדים, משפחות גדולות, אך מצבם הכלכלי העצמאי יותר מאפשר להם למצוא פתרונות דיור טובים יותר.

פרק 3: השלכות תכנוניות

3.1: הקדמה

אם נניח שהמטרה של תכנון היא ליצור סביבה המאפשרת לכל פרט באוכלוסייה להשיג את איכות החיים הגבוהה ביותר האפשרית (במסגרת אילוצים שונים ומבלי לפגוע באחרים), נצטרך, ראשית, להבהיר את המושג איכות חיים.

איכות חיים מוגדרת כהערכה סובייקטיבית של הפרט את המידה בה מסופקים צרכי/רצונותיו או צרכיה/רצונותיה בתחומי חיים שונים (Campbell, Converse & Rodgers, 1976). שוב, ההתייחסות הראשונית היא לפרט, אך מבחינתו של תכנון ארצי איננו יכולים, כמובן, להתמקד בפרט, ועל כן דנו בקבוצות בעלות צרכים ואינטרסים משותפים. החשוב הוא להבין שלא ניתן לדבר על איכות חיים מסוג אחד; יש לדבר על איכויות חיים שונות המחייבות הבנה והתייחסות תכנונית.

מורכבות נוספת נובעת מכך שהמושג איכות חיים הוא דינמי. תמורות המתרחשות בתחומים הטכנולוגיים, החברתיים, הכלכליים, הפוליטיים והאישיים משפיעות על ציפיותינו. מה שהיה מקובל ורצוי לפני שנים, איננו בהכרח כזה היום ולא בהכרח יהיה כזה בעתיד.

כמו כן, חשוב להבין, שתכנון יכול להשפיע ישירות רק על חלק מתחומי החיים (Churchman & Ginsberg, 1984b), אך הוא משפיע בעקיפין גם על חלק אחר (Churchman, 1990).

קיימת הסכמה רחבה בין אנשי המקצוע העוסקים בנושא, שהפרדה המרחבית הקיימת ברוב המקומות בין בית, תעסוקה ושירותים הוא פתרון גרוע עבור רוב קבוצות המשנה שעסקנו בהן: נשים מועסקות ושרוצות להיות מועסקות, ילדים, קשישים ומוגבלים. סביבות מגורים אלה, דוגמת הפרברים המסודרתיים בארצות המערב והיישובים הקהילתיים בארץ, מאופיינות ב-(א) בתים חד-משפחתיים וציפיות בניה נמוכה; (ב) הפרדה קפדנית בין שימושי קרקע כן שהסביבה מוגדרת למגורים בלבד; (ג) מחסור חמור בתחבורה ציבורית; (ד) מחסור או העדר מקומות מפגש ציבוריים ומרכזי תרבות.

החלוקה המרחבית המפרידה בין המערכות השונות מבטאת ומחזקת ערכים מסודרתיים ביחס לאופי המשפחה ואופי התפקידים של המבוגרים בתוך המשפחה (Ritzdorf, In press). לא נראה שערכים אלה הם התואמים את רוח התקופה, או את מציאות חייהן של רוב המשפחות למכשיר האזור (zoning) יכולת השפעה גדולה מאוד על חיי האנשים מבחינה זו (Moser & Peake, 1987). במציאות העכשווית הפרדת שימושי הקרקע יוצרת מצב, שבו מצפים מהאישה שהיא תעשה את עבודת החיבור ביניהם. היא זו שצריכה להתאים את שעות, מיקום והיקף התעסוקה לאילוצים שהסביבה מציבה. היא זו שצריכה להסיע את הילדים ממקום למקום, והיא זו שצריכה לקשור בין השירותים לבין הבית באופן עקרוני, כל אישה נאלצת למצוא פתרונות אישיים לבעיה, שהיא במהותה בעיה של כולם (The

Research Group for the New Everyday Life, 1991). כך המצב עד היום בישראל ובארצות אחרות אך עם הגידול בתעסוקת נשים, ביחד עם ההכרה הגוברת בבעייתיות הנלווית אליה, יש סיכוי שבעיה זו תהפוך מבעיה "בלתי-נראית" ועל כן לא פתורה, לבעיה חברתית גלויה וראויה לפתרון (Churchman & Ginsberg, 1991).

אנו רואים שהקשר ההדדי ההדוק בין נשים ושאר בני משפחתן מוביל למצב, שלא ניתן לטפל ברצינות בשאלת התעסוקה של נשים, מבלי לדבר על אופיין של סביבות מגורים, על אופיים של שירותי החינוך, הרווחה, הבריאות והמסחר, ועל אופייה של מערכת התחבורה הציבורית או התנועה האחרת, המקשרת בין כולם.

מסקנה מקובלת היא שסביבת מגורים עירונית יותר (כלומר, בעלת צפיפויות גבוהות יותר, שימושי קרקע מעורבים, מגוון שירותים ותחבורה ציבורית) היא סביבה "ידידותית יותר למשתמשת" עבור נשים בכלל, ועבור נשים מועסקות בפרט. ראוי לשים לב שהמדובר בסביבה עירונית "יותר", לא בהכרח רק בעיר (צ'רצ'מן, 1992).

מסקנה זו תקפה גם עבור ילדים, קשישים ומוגבלים. סביבת מגורים כזו תציע להם את האפשרות של פעילות עצמאית. סביבה זו צריכה להיות בטוחה, כך שהם יוכלו ללכת ברגל לבד למקומות ושירותים שונים ויוכלו לשהות שם לבד; עם תחבורה ציבורית, שתאפשר להם להגיע לבד לשירותים ומקומות מגוונים ושונים מאלה שבסביבה המיידית; עם צפיפות בנייה גבוהה מספיק לאפשר קיום של שירותים בטווח הליכה ברגל ולהצדיק תחבורה ציבורית; עם מיקום השירותים המיועדים להם במקום נגיש ומושך (צ'רצ'מן 1992).

חלק חשוב מההשלכות התכנוניות של צורכי קבוצות המשנה הללו (ילדים, קשישים ומוגבלים) הוא ברמה המפורטת של תכנון. אך ההשלכה התכנונית ברמת מקרו של הנאמר על גודל והטרונגיות הקבוצות הללו ועל החשיבות של פתרונות קהילתיים היא, שליישוב גדול יש יתרון על פני יישוב קטן. רק ביישוב גדול יש סיכוי להגיע לריכוז גאוגרפי של מספר מספיק של אנשים שצרכיהם דומים, מצב שיצדיק הקמה של השירותים הקהילתיים הנחוצים להם.

3.2 היגדי יסוד תכנוניים

העיקרון התכנוני הבסיסי הוא לאפשר לפרטים ולקבוצות באוכלוסייה גישה למשאבים ושירותים מגוונים וחופש בחירה ביניהם. על כן, מטרת ההיגדים היא לעודד ולאפשר: (א) שונות וגיוון בהדמנויות ובמשאבים; (ב) גישה פזית וחברתית שווה ככל האפשר של כל אחד ואחת להדמנויות ומשאבים אלה. באזורים חדשים המטרה היא להימנע מיצירת מצבים הכופים הבדלים בהדמנויות ובגישה למשאבים, ובאזורי מגורים ישנים לפצות את הקבוצות הנחסמות כדי לעזור להן להתגבר על חסמים נתונים.

מהדיון עד כה נראה שיש מידה רבה של זהות אינטרסים בסיסית בין הנשים, הילדים, הקשישים והמוגבלים. זהות אינטרסים זו מתבטאת בהיגדים התכנוניים הבאים:

(1) יש לתת עדיפות לריכוז מרחבי של אוכלוסייה גדולה, כדי לאפשר קיום של מגוון איכותי של משאבים והזדמנויות בתחומי הדיור, השירותים והתעסוקה, ושל מערכת של תחבורה המונית אמנם, לא כל יישוב חייב לספק את כל המגוון, ואפשר לקיים "התמחויות" שונות במקומות שונים; אך באופן עקרוני, ככל שהיישוב גדול יותר הוא יכול לספק מגוון רב יותר, ובכך למלא את הצרכים של קבוצות-משנה רבות יותר. לעדיפות זו יש השלכות עבור משתני ההחלטה של סוג יישוב, גודל יישוב, צפיפות הבינוי וסוגי מבני המגורים ואמצעי תחבורה.

(2) יש לתת עדיפות לסביבות מגורים בהן נמצאים מספר רב של שירותים במרחק הליכה ברגל. היגד זה בא לאפשר גישה עצמאית להזדמנויות ולמשאבים לקבוצות המשנה שאין ברשותן רכב פרטי. קבוצות המשנה שתהינה ממצב זה הן ילדים, זקנים, נכים, בני משפחה שאין הרכב עומד לרשותם ובני המשפחה שלא יצטרכו להסיע אותם למקומות השונים; ואנשים במצב כלכלי שאינו מאפשר אחזקת רכב פרטי. משתני ההחלטה הקשורים להיגד זה הם צפיפות הבינוי וסוגי מבני המגורים, אופי ומיקום השירותים ומדיניות האיזור (zoning).

(3) מומלץ לתכנן מקומות תעסוקה מגוונים המאופיינים בנגישות נוחה, מהירה חולה, בתוך סביבות המגורים או בקרבתן. היגד זה נוגע במיוחד לנשים ולמשפחות ללא רכב פרטי, אך מיטיב גם עם הנכים והגברים הבריאים, ובאופן כללי תומך במשפחה. משתנה ההחלטה המרכזי כאן הוא מדיניות האיזור. יש לזהות את סוגי התעסוקות שניתן לשלב עם מגורים, מבלי לגרום למטרדים של תנועת מכוניות רבה מדי, רעש וזיהום סביבתי.

(4) דרושה מערכת תחבורה ציבורית נגישה, נוחה, תכופה חולה עם לוח זמנים המתאים לקבוצות שונות, כדי להגיע למשאבים שאינם נמצאים בטווח המידי. היא מהווה אמצעי קישור חיוני בין מגורים, שירותים, תעסוקה ורשתות חברתיות. במקום שמערכת כזו אינה קיימת, או היא מינימלית מאוד, נוצרת פגיעה חמורה באיכות החיים של אלה התלויים בה. במיוחד נפגעות הנשים, כיוון שנטל ההתמודדות עם העדר של תחבורה ציבורית תקינה נופל בדרך כלל עליהן. אולם, כיוון שכל אחד ואחת מתמודד/ת לבד ואין התארגנות כקבוצת לחץ, הפגיעה היא בבחינת בלתי-נראית ונתפסת על ידי מקבלי ההחלטות (בעלי הרכב הפרטי) כלא כל כך חשובה.

היגדים אלה הינם רלבנטיים לכל מגורי האוכלוסייה, כולל המגור היהודי, החילוני, הדתי והחרדי והמגור הערבי על כל חלקיו, מפני שבכל המגורים הללו יש נשים, גברים, ילדים, קשישים ונכים שבהכרח חיים ביחד, ומיעוטי יכולת. אך עבור המגור היהודי דתי וחרדי והמגור הערבי נצטרך להוסיף היגד נוסף:

5) עבור חלק מקבוצות-המשנה, אלה המאופיינות באורח חיים הזקוק להפרדה מרחבית במידה זו או אחרת, יש לאפשר ריכוזים מדחביים הומוגניים על-פי אורת חיים זה, ולמנוע נקודות מגע מהסוג העלול להביא לחיכוכים בינו לבין קבוצות אחרות.

3.3 היגדים תכנוניים ספציפיים

ההיגדים התכנוניים הספציפיים ערוכים להלן על פי רשימת משתני ההחלטה שזיהינו בראש המסמך (עמ' 3).

3.3.1 סוג היישוב וגודלו

יישוב עירוני, שגודלו לפחות 100,000 תושבים, הוא המתאים ביותר לענות על הצרכים של קבוצות משנה באוכלוסייה. יישוב בגודל כזה יכול לספק חלק סביר של המגוון הדרוש במגורים, שירותים ותעסוקה. המדיניות המומלצת על כן היא עיבוי ותיגבור של יישובים עירוניים קיימים קטנים יותר, כדי שיוכלו לגדול ולגוון את הקיים בהם, ועיבוי ותיגבור של המגוון ביישובים הגדולים יותר, כדי לשפר את איכות החיים בהם.

המלצה זו מתיישבת עם הרצונות המופגנים של רוב תושבי המדינה. לאורך השנים לא חל שינוי במידת העירוניות של אוכלוסיית המדינה: אין גידול באחוז המתגוררים ביישובים הכפריים והתופעה של היישובים הקהילתיים היא שולית מבחינה מספרית. (האחוז של האוכלוסייה ביישובים כפריים נשאר כ-10% לאורך שנים (למ"ס, שנים שונות). מסתבר שעיקר המעבר מהערים הגדולות הוא אל הערים הבינוניות שבין 100,000-200,000 תושבים. מגמה קיימת במדינות מערביות, התואמת את רוח הדברים, היא שינוי האופי של הפרברים, על ידי יצירת מקומות הטרונגיים יותר מבחינת סוגי מגורים, שירותים ומקומות תעסוקה.

חלופה של עידוד הקמת יישובים חדשים קטנים, הפונים בעיקר או רק לאוכלוסייה מסוג מסוים (כמו חרדים, או דתיים מודרניים, או זקנים, או כל קבוצה אחרת השותפה למאפיין קריטי מסוים) הרוצה להשיג "איכות חיים" וניהול עצמי על ידי התבדלות מדחית מהטעמים הבאים:

(א) על-אף שהיא לכאורה מאפשרת גיוון בין-יישובי (במקום תוך יישובי) לפי רצון האנשים עצמם, היא מתעלמת מהגיוון באוכלוסיית היישוב, המחייב שירותים שונים בקרבת מקום המגורים.

(ב) היא בזבזנית מבחינה כלכלית וסביבתית. היא מחייבת אספקת תשתיות יקרות לכל יישוב ומגדילה את הפגיעה בסביבה.

(ג) היא איננה כוללת תעסוקה מגוונת בתוך היישובים; דבר שגם מקשה על המחפשים תעסוקה קרובה.

- (ד) היא מקשה מאוד על מימוש העיקרון של גישה שווה להזדמנויות ומשאבים, בגלל המרחק מהיישובים הקטנים ליישוב הגדול יותר, ששם הם קיימים.
- (ה) היא יוצרת עלייה ברמת מינוע, כי היא מחייבת מכונית לכל מבוגר. דבר זה מחייב פיתוח של כבישים ומונע התבססות על מערכת תחבורה ציבורית, על כל יתרונותיה הכלכליים, החברתיים, הסביבתיים והאישיים.
- (ו) היא עלולה להגביר את הקיטוב החברתי, כיוון שהסיכוי הוא ש"החזקים" יותר יהיו אלה שיפרידו את עצמם מן הכלל.

כתחליף ניתן ורצוי ליצור מקבצי מגורים הומוגניים יחסית, במסגרת יישוב עירוני גדול, לאלה הרוצים בכך ועל-פי מאפיין קריטי הנבחר על-ידם (כדוגמת דתיות, לאום, מצב משפחתי, שלב במחזור החיים וכד'). ניתן לעודד ולאפשר התארגנויות של תושבים המעוניינים בסגנון חיים מיוחד למצוא לעצמם מקום המתאים להם בתוך או בשולי העיר. דוגמאות נקודתיות הן מבני ה-Cohousing בדנמרק (McCament & Durtett, 1989), או התפתחויות בכיוונים דומים של קהילות רעיוניות בשבדיה ופינלנד (Horelli & Vepsa, In Press), שהן מעין יישובים קהילתיים פנים-עירוניים. מתחמים גדולים יותר יכולים להיות מיועדים לקבוצות כמו החרדים, כאשר תכנון מערכת הכבישים בסביבתם ומידת המגע המרחבי בין האזור שלהם לאזורים אחרים יכול לכבד את רצונם להתבדלות ולמנוע מראש חיכוכים בינם לבין הסביבה החילונית.

מומלץ לאפשר למקבצים אלה, וגם לשכונות הטרוגניות יותר, מידה מסוימת של ניהול עצמי, לפי התקדימים הוותיקים של המינהלות השכונתיות בירושלים והחדשים יותר בתל-אביב, או בצורות אחרות, לפי המתאים לרשות המקומית המקוימת. על אף המגמה הכללית היום של פחות קשר ופעילות בסביבת המגורים, יש מספר נושאים חשובים, המשותפים לאנשים על בסיס קרבה גאוגרפית - שירותי חינוך, רווחה וחברה, שטחים פתוחים, בטחון אישי, תשתית תחבורתית. מומלץ לבנות ולעודד פעילות קהילתית סביב נושאים אלה והאינטרס המשותף של התושבים להבטחת קיומם ואיכותם.

3.3.2 הפריסה המרחבית של היישובים

הפריסה המרחבית של יישובים בישראל איננה אידיאלית, אך עדיף להשלים עמה ולהתארגן טוב יותר בתוכה, מאשר לשנותה באמצעות הקמת יישובים חדשים. מומלץ לספק את כל הצורך לבנייה חדשה בעיבוי היישובים הקיימים ובהרחבה מבוקרת שלהם. קיים כבר בארץ מגוון מספיק של סוגי יישובים שונים, כך שאין הצדקה להשקעה ציבורית בהקמת יישובים חדשים.

לצורך ההרחבה של ערים קיימות מומלץ לאמץ את הקריטריונים של הגישה ההולנדית של העיר הקומקטית (Buijs, 1992). קריטריונים אלה כוללים פיתוח של שטח שהוא במרחק קצר (בין 4-12 ק"מ) ממרכז העיר, משורת על ידי תחבורה ציבורית טובה, ללא מפגעים ומטרדים סביבתיים, שפיתוחו איננו פוגע בערכי טבע ונוף. הפיתוח יתחשב גם בעיקרון של equity בין-דורי, היינו, שמירה על

הסביבה והמשאבים הטבעיים והתרבותיים הקיימים עבור הדורות הבאים (Weiss, 1990; Friedmann, 1992). אפשר לראות את הדגם של מקבץ דמת השרון, הרצליה, רעננה, כפר סבא, הוד השרון כמקנה שילוב יתרונות של ישוב עירוני ביווני עם היתרונות של מקבץ עירוני גדול, המאפשר מגוון גדול יותר של שירותים, דיור ותעסוקה. אך יש לשים לב לכך, שעל אף זאת, הם עדיין תלויים חלקית בעיר תל-אביב הגדולה.

באזורים דלילים עם יישובים קטנים יותר יהיה צורך:

(א) לחזק את הקשר התחבורתי בין היישוב העירוני, היכול לשמש כמרכז, לבין יישובי הלווין שלו (כפרים, מושבים, יישובים קהילתיים); דוגמאות: כרמיאל וגוש שגב והכפרים באזור; נהריה ושלומי ומושבי מעלה יוסף.*

(ב) להעלות את מגוון ואיכות השירותים הניתנים ביישובי מרכז אלה.

3.3.3 מערכת התחבורה הציבורית

מומלץ לתת עדיפות לאומית לפיתוח המערכת הכוללת של התחבורה הציבורית הבין-יישובית והפנים יישובית. לאור ההזנחה של נושא זה לאורך השנים אפשר לקרוא לכך העדפה מתקנת.

החשיבות של פיתוח מערכות חדשות ומגוונות של תחבורה ציבורית נובעת מההשלכות של שירות חיוני זה על איכות החיים של קבוצות נרחבות באוכלוסייה. חלק מקבוצות אלה (ילדים, מוגבלים, חלק מהזקנים, העניים) לא יוכל אף פעם ליהנות מרכב פרטי אישי, אפילו אם דמת המיוע בארץ תעלה לרמה הגבוהה במיוחד של ארה"ב¹. נוסף לכך את היתרונות הכלכליים והסביבתיים של האפשרות להימנע מפיתוח של הרבה כבישים ומגרשי חניה, והרווח הכלכלי, הסביבתי, הבריאותי, הבטיחותי, והאסתטי לפרט ולחברה שיושג מצמצום הצורך להשתמש ברכב הפרטי. אמנם, אין לזלזל ביתרונות האמיתיים של הרכב הפרטי, אך יש לזכור שחלק מיתרונות אלה נובע מליקויים בתחבורה הציבורית הקיימת. האתגר הוא ליצור מערכות של תחבורה ציבורית המספקות את הצרכים של אלה ללא דכב פרטי והמתקרבות ככל שניתן ליתרונות של הרכב הפרטי.

* במסמך אחד הדומה אור במסגרת הצוות החברתי (ויץ, 1993) מוצגת הכוונה מפורטת לחיזוק קשרים אזוריים בין יישובים קטנים באזורי הפריפריה של ישראל.

3.3.4 מדיניות איזור (zoning)

מומלץ לעודד ולאפשר עירוב של שימושי קרקע, ובכל מקרה, להימנע מקביעת מדיניות אחידה כוללת ביחס להפרדה או עירוב של שימושי קרקע. לעירוב של תעסוקה, שירותים ומגורים יש יתרונות רבים. הנאה מהיתרונות של צפיפות בנייה תלוי במידה רבה באפשרות לעירוב של שימושי קרקע.

אופי העירוב בפועל ואיזה סוגי תעסוקות ושירותים מתאימים לסביבה נתונה קשורים באופי האוכלוסייה וצרכיה. יש לבחון את אופי ומידת ההפרעה שעלולה להתלוות אליהם ולנסות למנוע אותם: הפרעות של רעש, זיהום אוויר, עומס תחבורתי, ביטחון וכדו'. היתרונות עבור אוכלוסיית הסביבה המיידית, שפורטו בסעיף 3.2 לא יהיו ברי השגה, אם התושבים יחששו מההפרעות הללו.

3.3.5 השירותים הנדרשים

השירותים הנדרשים בסמיכות למגורים תלויים כמובן בהרכב המסוים של האוכלוסייה. אך מספר עקרונות ראויים להדגשה: (א) מיקום השירותים בתוך השכונה ובתוך היישוב הוא בעל חשיבות רבה מאוד עבור השגת המטרה של גישה שווה למשאבים ולהזדמנויות. (ב) יש להקפיד להתאים את סוג ואופי השירותים לקבוצות המשנה שבאוכלוסייה המסוימת (למשל, הפרדה בין שירותי חברה לנשים וגברים בקבוצות תרבותיות הדורשות את זה). (ג) יש צורך גובר בשירותים קהילתיים לקשישים ולמוגבלים מסוגים שונים, אך גם לשירותים מוסדיים עבור אלה שאינם יכולים להמשיך לגור בדיוור עצמאי.

באזורי הפרופריה, שם היישובים הקטנים (כפרים, מושבים, יישובים קהילתיים) אינם יכולים להציע את מגוון השירותים הנדרש, יש צורך להשקיע מחשבה ומשאבים ביצירת דרכים לקבץ מספיק אנשים יחד כדי לספק את הצרכים שלהם (לדוגמה, עבור קשישים מוסלמיים); למשל, על ידי פיתוח יחידות שירות מוקטנות או רב-תכליתיות שיוכלו לפעול על בסיס מקומי (חביב, וייל וברנע, 1992). הקמת מערכת של תחבורה ציבורית גמישה ונקודתית יותר תוכל לתרום רבות לשיפור המצב באזורים אלה.

3.3.6 צפיפות הבינוי וסוג בניין

ההשלכה של ההמלצות הקודמות על נושא צפיפות הבינוי היא העדפה ברורה של צפיפויות גבוהות יחסית, בין 6-12 יחידות לדונם נטו בממוצע. אין מדובר בשלילת האפשרות לצפיפויות נמוכות יותר (או גבוהות יותר), אלא בכיוון התכנוני שבו מומלץ להשקיע משאבים ציבוריים. מדובר, אם כן, לא רק בעידוד קומפקטיות כי אם גם בשכונה קומפקטית.

בדיון הקודם ראינו את היתרונות החשובים שצפיפות בנייה גבוהה מקנה לקבוצות רבות באוכלוסייה. רוב החסרונות הנלווים אל צפיפות גבוהה ניתנים לטיפול ולמניעה על ידי תכנון מפורט נכון. הספרות

המקצועית העוסקת בנושא מספקת כיוונים תכנוניים המורידים (או מעלים) את הצפיפות הנתפסת של הסביבה, ומציינת נקודות רגישות שהתייחסות נכונה אליהן תעזור להפחית גם הערכה שלילית של הצפיפות הקיימת. מדובר, למשל, בדברים כמו אופן העמדת הבניינים, אופי מערכת התנועה, אופי הפיתוח הסביבתי, מיקום השירותים, התאמת המשאבים השונים לגודל האוכלוסייה וכד'.

אחד האמצעים המשמעותיים ל"טפל" בנושא הצפיפות הוא מערכת השטחים הפתוחים. למערכת זו יש תפקידים התנהגותיים, פסיכולוגיים, אקולוגיים ואסתטיים חשובים בסביבות מגורים, שאחד מהם הוא הקטנת הצפיפות הנתפסת ומיתון תחושות של צפיפות (צ'רצ'מן, עמיר ופרנקל, 1991). יכולתם של השטחים הפתוחים למלא תפקיד זה במקרה נתון תלויה במיקומם, גודלם ואופן פיתוחם, ובמידה שבה הם ממלאים גם את התפקיד ההתנהגותי עבור אוכלוסיית המקום. יש להדגיש שוב, שבכל רמת צפיפות, השטחים הפתוחים הציבוריים הם המהותיים ביותר מבחינה התנהגותית עבור ילדים וקנים. חשוב גם לומר שאין מדובר בהכרח על הצורך בהקצאת שטח נרחב מרוכז כשטח פתוח, כי אם בטיפול נכון בכל השטחים הפתוחים בסביבה, כולל כבישים, שבילים, רחבות, ככרות וגנים ציבוריים.

אין קשר ישיר ומחייב בין צפיפות בינוי וסוג בניין (Alexander, 1993). כלומר, ההמלצה לצפיפות גבוהה איננה פוסלת את האפשרות למגוון של סוגי בניינים. ההמלצה היא להציע מגוון של דיור, הן בסוג הבניין - רב-קומות, רכבת, מדורג וכו', והן בגודל יחידת הדיור (כדי למלא את צורכי הדיור של בודדים, זוגות ללא ילדים, זוגות עם מספר שונה של ילדים וכו').

ניתן להעיר, שלמרות ה"עיתונות הרעה" שקיבל סוג הבניין של רב-קומות, המחקרים בארץ מראים על רמת שביעות רצון גבוהה אצל המתגוררים בהם (Churchman & Ginsberg, 1984a). כמו במקרה של צפיפות, ניתן באמצעים תכנוניים לחזק את היתרונות ולהפחית את החסרונות של סוג בניין זה. לכל סוג בניין יתרונות וחסרונות. לאנשים שונים העדפות שונות, והעדפות אלה לעתים משתנות עם המעבר משלב אחד במחזור החיים לשלב אחר. משום כך חשוב לספק מגוון סוגים בתוך "השכונה הקומפקטית" ובתוך היישוב.

3.4 המלצות ביחס לתהליך התכנון

דרכי הפעולה אשר יקדמו את המטרות המודגשות במסמך זה הן ברמה של מדיניות ומטה-פרקטיקה, ברמה של תהליך התכנון וברמה של אופי התכנית.

3.4.1 שיתוף הציבור בתהליך התכנון

כדי להשיג את המטרה של איכות חיים לכל קבוצה, יש צורך בתהליך תכנון שונה במהותו מהקיים היום, הניזון מנתונים ומידע מובחנים ואמינים, והמשתף את הציבור/ים הרלבנטיים בתהליך קבלת

ההחלטות. רמת התכנון והיקף הסביבה שבהם עוסק התכנון ישפיעו על הגדרת הציבור/ים הרלבנטיים ועל האופן שבו אפשר לשתף ציבורים אלה. העובדה שיש שונות רבה בתוך האוכלוסייה מחייבת מציאת דרכים חדשות ויצירתיות לתת לקבוצות השונות אפשרות להשפיע בתהליך התכנון. המחיר של העדר אפשרות כזאת מודגם לאחרונה במספר מקרים של תכנון כבישים ומחלפים, המעידים על היתרון הכלכלי והחברתי והחסכון בזמן ביצוע, שניתן להשיג בעזרת התאמה מראש של התכנון לצרכי התושבים, במקום התאמה לאחר התנגדויות וקונפליקטים.

אין דרך אחת לשתף את הציבור. יש צורך לגבש דרך עבודה מותאמת לאופי התכנית (אם תכנית מתאר, תכנית אב, תכנית מפורטת), לרמת הסביבה (מדינה, אזור, יישוב, שכונה), לנושא(י) התכנון המסוים, היקפו והאוכלוסייה הרלבנטית לו (אלתרמן, לו-יון וצ'רצ'מן, 1981). רק תהליך המשתף את המשתמשים של הסביבה המתוכננת, על כל גווניהם, בדיוניו, בשיקוליו ובהחלטותיו יוכל לתת ביטוי לצרכים ולרצונות של הקבוצות השונות ויגביר את הסיכוי שהסביבה תתאים להן יותר. יש לבטא את ההכרה בחשיבות שיתוף הציבור בחוק התכנון והבנייה הרבה מעבר למה שכלול בו היום.

3.4.2 גישה הקשרית (contextual) לתכנון

יש להכיר בתלות ההדדית בין מערכות הדיור, השירותים, והתעסוקה בחיי האנשים ובחשיבות של מערכת התנועה והתחבורה הציבורית במלאכת הקישור ביניהן. בתכנון המיקום והאופי של אחת המערכות יש להתחשב במיקום ובאופי של המערכות האחרות, ובהשלכות של כל אלה על חיי קבוצות הגיל השונות, הגברים והנשים וכד'.

יש להכיר בתלות ההדדית בין הקבוצות השונות במשפחה ובקהילה ולבחון את ההשלכות של פתרון מסוים לקבוצה מסוימת (כגון מרכז יום לקשיש במקום מסוים), על קבוצות אחרות (כמו משפחת הקשיש).

יש לקחת בחשבון השפעות תרבותיות על הנכונות להשתמש בשירותים שונים (כמו מרכזי יום או מוסדות גריאטריים או טיפול בבית), ועל אופי השירותים הנדרשים.

פעולות התכנון חייבות לתמוך בסגנון החיים הרצוי לאנשים. עבור רוב האוכלוסייה המשמעות היא פעולות התומכות במשפחה כיחידה אחת המורכבת מפרטים עם צרכים שונים. על כן החשיבות של הגברת השירותים הקהילתיים השונים (מעונות יום, מרכזי יום, מועדונים, שטחים פתוחים, תחבורה ציבורית) שיאפשרו לקיים סגנון חיים זה בגרסתו המודרנית. כמובן שאין להתעלם מאלה הבוחרים או נאלצים לאמץ סגנון אחר. בחינה של הצרכים שלהם ואספקת מגוון (כפי שתיארנו לעיל) יוכל להתאים את התכנון גם להם.

יש להתאים את התכנית להקשר המקומי הספציפי שלו, מבחינת המאפיינים הגאוגרפיים, הפיזיים, החברתיים, הכלכליים, התרבותיים והאנושיים.

3.4.3 מסד נתונים ערוך לפי קבוצות משנה

יש להכין ולשמור על עידכון שוטף של מסד נתונים מפורטים שיאפשר התייחסות ממוקדת ומפורטת לקבוצות-משנה שונות באוכלוסייה, ומעקב אחר תהליכים. לדוגמה, איסוף כל הנתונים על תעסוקה לפי מין, גיל (בחלוקה מפורטת), דת, דתיות ולפי אזור; נתונים על קיום ושימוש בשירותי חינוך קדם-בית ספר לפי אזורים, שכונות ומאפייני משפחות; נתונים על בעלות על רכב למשק בית, באזורים שונים ולפי מאפייני משפחות וכדו'. יש הכרה גוברת בעולם בחשיבות הנקודה הזו עבור תהליך קבלת החלטות מסודר ומתאים (Human Development Report, 1992; Friedmann, 1992).

3.4.4 שינוי מושג "העבודה"

יש להרחיב את מושג העבודה; להכיר במשמעות החברתית-כלכלית של פעולות הטיפול במשק הבית, בילדים ובקשישים, ולבחון דרכים לתמוך בהן או להחליף אותן. להמלצה זו השלכות מקרו כלכליות שאין באפשרותי להעריך, והיא ראויה לבחינה רצינית.

3.4.5 בחירת תכניות על-פי הערכה שיטתית ומונחות של השפעות חברתיות

יש לקבוע סדרי עדיפויות לאומיים, מבחינת השקעות ציבוריות ודרכי פעולה, המבטאים את הגישה שהמטרה היא רווחת התושבים. גישה זו מחייבת הערכה של כל השקעה ודרך פעולה על-פי השאלות הבאות: מי ירוויח ומי ינהג? מי יפסיד ומי יפגע? התשובות צריכות להתייחס לקבוצות המשנה השונות ותוצאות הלוואי של החלטה מסוימת על הקבוצות השונות. לדוגמה, כל הצעה ביחס למערכת החינוך או שירותים לילדים צריכה להיבחן, לא רק על-פי השלכותיה על ילדים בגילאים שונים ובמצבים שונים, כי אם גם על-פי השלכותיה עבור המשפחה, ובמיוחד עבור האמהות. הצעה, כפי שהועלתה לאחרונה, לצמצם או לבטל את חובת הנוכחות של ילדים בבית ספר על-ידי לימוד המבוסס על עבודה עצמית של הילדים ליד המחשב הביתי, צריכה להיבחן הן מבחינת יתרוגותיה וחסרונותיה עבור ההתפתחות הכוללת של הילדים, והן מבחינת השאלה של מי יהיה בבית עם הילדים בזמן הזה, ומה יקרה באחוז הניכר של המשפחות בהן ההורה היחיד/ה או שני ההורים יוצאים לעבודה. גם ההצעה לבטל את אזורי הרישום צריכה להיבחן על-פי השאלה של איך הילדים יגיעו לבתי הספר החוץ-שכונתיים.

מדיניות של הפרטה צריכה להיבחן לא רק על-פי קריטריונים כלכליים, כי אם בראש וראשונה על-פי קריטריונים של ההשלכות שלה על הקבוצות "החלשות" יותר. יש להכיר בעובדה שה"שוק" והמגד הפרטי לא יספקו את הצרכים של קבוצות אלה (Churchman & Ginsberg, 1991), לא לדיור ולא

לשירותים, ועל כן חובת הרשויות הממלכתיות לעשות כן. יתכן שלהקטנת המגזר הציבורי יש הגיון כלכלי, אך היא צריכה להיבחן בראש וראשונה על-פי השלכותיה החברתיות.

מדיניות קביעת תקנים צריכה לחייב התייחסות לקבוצות הפגיעות ביותר – לילדים, קשישים ונכים. יש לדרוש תסקירי השפעה סביבתיים וחברתיים הבוחנים את ההשלכות עבור כל הקבוצות השונות הרלבנטיות.

יש לחזק ולהרחיב את החוקים והפעולות למניעת אפליה בתעסוקה, בשירותים, בחינוך וכו', אם על-פי מין, גיל, מוצא, דת, רמת יכולת, העדפה מינית, או כל משתנה אחר. בעולם המודרני, שבו הדגש הוא על ידע ולא על כח פיזי, אין הצדקה כלשהי להפלות בין קבוצות שונות; להיפך חובה לנצל עד תום את הפוטנציאל של כל אחד ואחת.

רשימת מקורות

- אלתרמן, ר., לו-יון, י., וצ'רצ'מן, א. (1981). מדריך לשיתוף הציבור בתכנון. חיפה: הטכניון, המרכז לחקר העיר והאזור.
- גימברג, י. (1988). נשים חרדיות בעיר חדשה: יחסי הגומלין בין הסביבה הפיזית לבין דפוסי התנהגות ועמדות. תל-אביב: המרכז לפיתוח ע"ש פנחס ספיר.
- דגני, ר. (1988). הערכת הנכונות לשלם עבור איכויות מגורים בשולי המטרופולין. חיפה: הטכניון, עבודת דוקטורט.
- ויץ, ר. (1993). מאזור משולב לעיר איזורית. (פיתוח וקליטה באזורי השוליים 2005, 2020), ישראל 2020, תכנית אב לישראל בשנות 2000.
- חביב, ג', ברחסקי, ג., נאון, ד., כורזים, מ. וברנע, ת. (1992). תיאום ושילוב בשירותים לקשישים. בתוך ת. ברנע וג'. חביב (עורכים). הזדקנות בישראל בשנות ה-90 (עמ' 405-476). ירושלים: אשל וג'וינט - מכון ברוקדייל.
- חביב, ג', וייל, ת. וברנע, ת. (1992). צורכי קשישים במגזר הערבי. בתוך ת. ברנע וג'. חביב (עורכים). הזדקנות בישראל בשנות ה-90 (עמ' 261-284). ירושלים: אשל וג'וינט - מכון ברוקדייל.
- חביב, ג', מטרס, י., שרמן, מ. וברנע, ת. (1992). תעסוקת קשישים ועובדים מבוגרים, בתוך ת. ברנע וג'. חביב (עורכים). הזדקנות בישראל בשנות ה-90 (עמ' 240-257). ירושלים: אשל וג'וינט - מכון ברוקדייל.
- חמאיסי, ר. וגונן, ע. (1993). תכנון ופיתוח היישובים הערביים בישראל, 1990-2020, ישראל 2020, תכנית אב לישראל בשנות 2000.
- כהן, ב. (1993). תעסוקת נשים בפריפריה הכפרית: גורמי השפעה בתקופת שינוי. חיפה: הטכניון, עבודת מגיסטר.
- כרמון, נ. וטרופ, ת. (1993). תחזית אוכלוסייה וכוח עבודה בישראל 1990-2020. חיפה: הטכניון, המרכז לחקר העיר והאזור, ישראל 2020, תכנית אב לישראל בשנות 2000.
- למ"ס (1970-1991). שנתון סטטיסטי לישראל. ירושלים: לשכה מרכזית לסטטיסטיקה.
- מזור, א., בר גור, י. ואחרים (1993). מאפיינים כלכליים, חברתיים וסביבתיים, השוואות בין-לאומיות: מדינות OECD וישראל. חיפה: הטכניון, המרכז לחקר העיר והאזור, ישראל 2020, תכנית אב לישראל בשנות 2000.
- פקטור, ח., באר, ש. ופרימק, ת. (1992). תחזיות דמוגרפיות, תחזיות מוגבלות ותחזיות צרכים של קשישים לשירותים עד שנת 2000. בתוך ת. ברנע וג'. חביב (עורכים). הזדקנות בישראל בשנות ה-90, (עמ' 16-85). ירושלים: אשל וג'וינט - מכון ברוקדייל.
- צ'רצ'מן, א. (1981). תכנון שכונת מגורים תוך התייחסות מיוחדת לקשישים. גרונטולוגיה, 18, 41-49.
- צ'רצ'מן, א. (1992). נקודת מבט מבחנת על איכות החיים העירונית: נשים, ילדים וקשישים. חיפה: הטכניון, המרכז לחקר העיר והאזור.
- צ'רצ'מן, א., עמיר, ש. ופרנקל, א. (1991). הנחיות לתכנון שטחים פתוחים שכונתיים: מחקר אמפירי. חיפה: הטכניון, המרכז לחקר העיר והאזור.

- צ'רצ'מן, א. ופרנקל, א. (1992). קווים מנחים לבנייני מגורים לאוכלוסייה החרדית. חיפה: הטכניון, הפקולטה לארכיטקטורה ובינוי ערים.
- קופ, י. ובלנקט, י. (1991). הוצאות הממשלה על שירותים חברתיים. בתוך י. קופ (עורך). הקצאת משאבים לשירותים החברתיים (עמ' 17-59). ירושלים: המרכז לחקר המדיניות החברתית.
- קופ, י. ושרון, ד. (1991). שירותי הרווחה האישיים בין עשור לעשור. בתוך י. קופ (עורך). הקצאת משאבים לשירותים החברתיים (עמ' 103-137). ירושלים: המרכז לחקר המדיניות החברתית.
- קטושבסקי, ד. (1991). ילדים בסביבות מגורים שונות: דפוסי פעילות ושביעות רצון. חיפה: הטכניון, עבודת מגיסטר.
- קלינוב, ד. (1991). הקצאת משאבים ציבוריים למערכת החינוך - סדרי עדיפויות. בתוך י. קופ (עורך). הקצאת משאבים לשירותים חברתיים (עמ' 63-99). ירושלים: המרכז לחקר המדיניות החברתית.
- שלהב, י. (1991). עיירה בכרך. גאוגרפיה של התבדלות והשלמה. ירושלים: מכון ירושלים לחקר ישראל.
- שלהב, י. ופרידמן, מ. (1985). התפשטות תוך הסתגרות - הקהילה החרדית בירושלים. ירושלים: מכון ירושלים לחקר ישראל.
- Abrentzen, S. (1987). Blurring boundaries. Socio-spatial consequences of working at home. Milwaukee: University of Wisconsin, Center for Architecture & Urban Planning, Research Report R 87-4.
- Alexander, E. (1993). Density measures: A review and analysis. Journal of Architectural & Planning Research, 10 (3), 181-202.
- Bjorklid, P. (1985). Children's outdoor environment from the perspectives of environmental and developmental psychology. In T. Garling & I. Valsiner (Eds.). Children within environments. (pp. 119-126). New York: Plenum Press.
- Buijs, S. (1992). Urbanization alternatives in the Fourth Report on Physical Planning. Netherlands Journal of Housing and the Built Environment, 7(2), 133-155.
- Campbell, A., Converse, C. & Rodgers, W. (1976). The quality of American life. New York: Russell Sage Foundation.
- Christensen, K. (1988). Women and home-based work: The unspoken contract. New York: Henry Holt.
- Churchman, A. (1990). Women and urban quality of life. Paper presented at International Association of Applied Psychology 21st Congress, Kyoto, Japan.
- Churchman, A. (1992). The ultra-orthodox Jewish community in Israel: A community fighting change. Paper presented at IAPS 12 Conference, Marmaras, Greece.
- Churchman, A. & Altman, I. (in press). Women and the environment: A perspective on research, design and policy. In I. Altman & A. Churchman (Eds.). Women and the environment. New York: Plenum Press.
- Churchman, A. & Ginsberg, Y. (1984a). The image and experience of high rise housing in Israel. Journal of Environmental Psychology, 4(1), 27-41.

- Churchman, A. & Ginsberg, Y. (1984b). The use of behavioral science research in physical planning. Some inherent limitations. Journal of Architectural & Planning Research, 1(1), 57-66.
- Churchman, A. & Ginsberg, Y. (1991). Dimensions of social housing policy: An introduction. Journal of Architectural & Planning Research, 8(4), 271-275.
- Cullen, K. & Moran, R. (1991). Technology and the elderly. Dublin: FAST Programme of the EC.
- Daly, M. (1991). Europe in transition: Some implications of the internal market for women. Development-Journal of SID, 1, 55-61.
- Friedmann, J. (1992). Empowerment: The politics of alternative development. Cambridge, England: Blackwell.
- Gundelach, P. (1991). Recent value changes in Western Europe: An overview. Paper presented at Europrospective II, Namur.
- Habib, J. (1988). Aging population structure and support for the elderly. Economic and social implications of population aging, Proceeding of the International Symposium on Population Structure and Development (pp. 194-226). New York: United Nations.
- Hanson, S. & Pratt, G. (1990). Geographic perspective on the occupational segregation of women. National Geographic Research, 6, 376-399.
- Hart, R. (1986). The changing city of childhood: Implications for play and learning. New York: City University of New York. Unpublished paper.
- Horelli, L. & Vepsa, K. (in press). In search of supportive structures for everyday life. In I. Altman & A. Churchman (Eds.). Women and the environment. New York: Plenum Press.
- Human Development Report 1992 (1992). United Nations Development Programme. New York: Oxford University Press.
- Huttman, E. & Gurewitsch, E. (1988). The elderly in housing. In E. Huttman & W. van Vliet (Eds.). Handbook of housing and the built environment in the United States (pp. 347-376). New York: Greenwood Press.
- Izraeli, D. (1991). Women and work: From collective to career. In B. Swirski & M. Safir (Eds.) Calling the equality bluff, (pp. 165-177). New York: Pergamon Press.
- Lawton, M.P. (1985). The elderly in context. Environment and Behavior, 17(4), 501-519.
- Lorber, J. (in press). Paradoxes of gender. New Haven: Yale University Press.
- McCament, K. & Durrett, C. (1989). Cohousing in Denmark. In K. Franck & S. Ahrentzen (Eds.). New households, new housing. (pp. 95-126). New York: Van Nostrand Reinhold.
- Michelson, W. & Roberts, E. (1979). Children and the urban environment. In W. Michelson, S. Levine & A. Spina (Eds.). The child in the city: Changes and challenges (pp. 410-477). Toronto: University of Toronto Press.

- Moran, R. & Tansey, J. (1986). Telework: Women and environments, Dublin: Irish Foundation for Human Development.
- Moser, C. & Peake, L. (Eds.) (1987). Women, human settlements and housing. London: Tavistock.
- Naisbitt, J. (1984). The year ahead: (1985). U.S.A.: The Naisbitt Group.
- The Research Group for the New Everyday Life (1991). The new everyday life - Ways and means. Copenhagen: Nordic Council of Ministers.
- Ritzdorf, M. (In press). Gender, class and residential zoning in the United States. In I. Altman & A. Churchman (Eds.) Women and the environment. New York: Plenum Press.
- Rix, S. (Ed.) (1990). The American woman 1990-91. A status report. New York: W.W. Norton.
- Rosener, J. (1990). Ways women lead. Harvard Business Review, Nov.-Dec., 119-125.
- Safir, M. (1991). Religion, tradition and public policy give family first priority. In B. Swirski & M. Safir (Eds.). Calling the equality bluff (pp. 57-65). New York: Pergamon Press.
- Sandercock, L. & Forsyth, A. (1990). Gender: A new agenda for planning theory. University of California - Berkeley, Institute of Urban and Regional Development. WP. 521.
- Shtarkshall, M. (1992). Housing for the elderly and the disabled in Israel. In G. Haber & T. Blank (Eds.). Building design for handicapped and aged persons (pp. 85-99). New York: McGraw Hill.
- van Vliet, W. (1988). The housing and living arrangements of young people in the United States. In E. Huttman & W. van Vliet (Eds.). Handbook of housing and the built environment in the United States (pp. 313-345). New York: Greenwood Press.
- van Vliet, W. (1990). Cross-national housing research: Analytical and substantive issues. In W. van Vliet (Ed.) International handbook of housing policies and practices (pp. 1-82). New York: Greenwood Press.
- Watson, S. (1988). Accommodating inequality. Gender and housing. North Sydney, Australia: Allen and Unwin.
- Weiss, E. (1990). In fairness to future generations. Environment, 32(3), 7-11, 30-31.