



שיקולים  
חברתיים  
בתכנון מרחבי

ארזה צ'רצ'מן • אמילי סילברמן



המעבדה לתכנון עם קהילה  
המרכז לחקר העיר והאזור ע"ש קלצניק  
קרן רוזה לוקסמבורג

# שיקולים חברתיים בתכנון מרחבי

ארזה צ'רצ'מן • אמילי סילברמן

# תודות

מסמך זה מתאר מתווה פעולה שנועד מתוך הכרה שבמערכת התכנון המרחבי נעדר כמעט לגמרי הקול החברתי. רצינו לנתח את המצב, להבין את הסיבות לכך ולהציע איך לתקן אותו. זכינו לתמיכה מקרן רוזה לוקסמבורג; תמיכה שאפשרה לנו לקיים מספר מפגשים עם אנשים אחרים שרואים כמונו את המצב הזה כבעייתי ושמוכנים להצטרף לחיפוש של כיווני פתרון.

אנחנו מודות:

לקרן רוזה לוקסמבורג על העזרה שהיא נתנה לנו.

לכל האנשים שנענו להזמנות שלנו והשתתפו בארועים שארגנו, גם כמנחי הקבוצות וגם כמשתתפים בהן.

ללירון פרחי, ששיחקה תפקיד חשוב בצד הארגוני והמינהלי של הפעולות שלנו.

ולרות שר שלום ואיתמר קידן, שערכו ראיונות שתרמו לידע שלנו על מה קורה בישראל ומה חושבים אחרים על מצב זה.

© 2012 כל הזכויות שמורות לארזה צ'רצ'מן ולאמילי סילברמן, ולמרכז לחקר העיר והאזור ע"ש קלצניק שבמוסד הטכניון למחקר ופיתוח בע"מ. דו"ח זה משקף את דעות המחברות והמלצותיהן, ואיננו משקף בהכרח את דעותיהם של הטכניון ושל מוסד הטכניון למחקר ופיתוח בע"מ. מוסד הטכניון למחקר ופיתוח בע"מ איננו אחראי לדיוק הנתונים הכלולים בדו"ח ולמסקנותיו, ואין הדו"ח מהווה הנחיה או המלצה שלו.

הטכניון - מכון טכנולוגי לישראל. חיפה 2012

# תוכן עניינים

5	הנחות היסוד ומטרות הדו"ח
11	מבוא
17	הגדרה של שיקולים חברתיים ומקומם בתהליך התכנון
25	שילוב משרד הרווחה והשירותים החברתיים בתהליכי תכנון מרחבי
31	המתכנן החברתי והיעוץ החברתי
39	מעורבות ארגונים לשינוי חברתי מתוך החברה האזרחית במערכת התכנון
45	הציבור
49	כלים להטמעת שיקולים חברתיים בתכנון
55	מסקנות והמלצות
	נספח מס' 1
61	תיאור תהליך המתווה
	נספח מס' 2
71	מרכז של משרד הרווחה והשירותים החברתיים
	נספח מס' 3
74	רשומות

**במערכת התכנון קיים  
חוסר איזון בין תשומת הלב  
לאנשים לעומת שיקולים  
הנוגעים לתשתיות פיזיות**

# הנחות היסוד ומטרות הדו"ח

1. נקודת המוצא של מסמך זה היא ההשערה שמערכת התכנון המרחבי במדינת ישראל איננה מייחסת חשיבות ראויה לשיקולים חברתיים ואיננה מבססת את ההתייחסות הקיימת על ידע בנושאים הרלבנטיים ועל אנשי מקצוע בעלי הידע הזה.

2. המסמך מציג חמישה ערוצים מרכזיים להגברת השיקולים החברתיים בתכנון בישראל: (1) הגברת מעורבות משרד הרווחה והשירותים החברתיים בתהליכי תכנון; (2) שיכלול תפקיד המתכנן החברתי והיועץ החברתי; (3) שילוב החברה האזרחית העוסקת בקידום מטרות חברתיות במערכת התכנון; (4) שיפור מעורבות הציבור בתהליכי תכנון; (5) ושיכלול הכלים להערכת ההשפעות החברתיות של תכנון.

3. הנחת היסוד של המסמך, המוצגת בפרק המבוא, היא שקיים חוסר איזון במערכת התכנון בישראל בין היקף ועוצמת תשומת הלב הניתנת לשיקולים הנוגעים לאנשים, ובמיוחד לאנשים מקבוצות חלשות, יחסית לתשומת הלב הניתנת לשיקולים הנוגעים לתשתיות פיסיות, ליעילות בשימושי קרקע ולשיקולים סביבתיים ולאחרונה למהירות התהליך של הכנה ואישור תכניות. הנחה זו התבססה על סקר ספרות בין-לאומית, ראיונות עם בעלי תפקידים במערכת התכנון, ומספר סדנאות וכנסים שקיימנו עבור הקהילה המקצועית. מצאנו תמימות דעים בין הרבה אנשי מקצוע ומקבלי החלטות שיש צורך דחוף בהגברת השיקולים החברתיים בתהליכי תכנון מרחבי.

4. חשיבות נושא המסמך מוסברת בפרק המבוא בכך שסוגיות התכנון המרחבי חשובות לכל הקבוצות במדינה, אך במיוחד לאוכלוסיות עניות, אוכלוסיות בשולי החברה ואלו עם אפשרויות בחירה מצומצמות. מבין ההשלכות של חוסר התחשבות בצרכים חברתיים ניתן למנות: הפניית אוכלוסיות עניות לאזורים חלשים ('ריכוזי עוני'), במקום שילובם באזורים המציעים בתי ספר טובים ונגישות למקומות עבודה; מיקום שימושי קרקע, כגון אזורי תעשייה, פארקים וכבישים, בצורה המייצרת או מחריפה פערי נגישות בין קבוצות אוכלוסייה שונות; החלטות לגבי שינויי גבולות שיפוט בין רשויות שונות, המגבירות את הקיטוב בין האוכלוסיות; ותכנון מוטה רכב פרטי, המקשה על מי שאין בבעלותו או בעלותה רכב או רישיון נהיגה להגיע למקומות תעסוקה.

## הגדרת השיקולים החברתיים בשלבי התכנון: פרק ראשון

5. ההגדרה של 'שיקולים חברתיים', המופיעה בפרק הראשון של הדו"ח, מבחינה בין שלושה היבטים. ההיבט הראשון של שיקולים חברתיים מייצג מטרות לאומיות ומקומיות, כגון צמצום פערים, שוויון הזדמנויות, שמירה על תרבות מוגדרת, פיתוח קהילתי והעצמתו, ושילוב מרחבי בין קבוצות שונות. ההיבט השני מתייחס להשפעת התכנון המרחבי על מגוון אוכלוסיות, המובחנות, למשל, על פי מעמד כלכלי, גיל, מגדר, דת, או רקע לאומי ותרבותי, תוך תשומת לב מיוחדת לקבוצות מודרות, שמא צרכיהם לא יכללו בתכנון. ההיבט השלישי הוא האינטראקציה בין ההיבטים האחרים. המטרות הלאומיות והמקומיות משפיעות אחרת על הקבוצות השונות, לעתים מיטיבות עם קבוצה אחת, או מטרה אחת, על חשבון אחרות.

6. שילוב השיקולים החברתיים מתרחש בשלשה צמתים מרכזיים בתהליכי התכנון, כפי שמוסבר לקראת סוף הפרק הראשון. בשלב הגדרת מטרות, אנו ממליצים לבחון ולתאר את המתחים האפשריים בין המטרות החברתיות והמטרות המוצעות האחרות, ולנמק את הבחירה במטרות הנבחרות. בשלב השני של גיבוש התכנית, השיקולים החברתיים מוצגים כרגע באמצעות נתונים דמוגרפיים ותוצרים של תהליכי שיתוף ציבור, אם היו כאלה. אנו מציעות לתקן את הכשלים הרבים המאפיינים שלב זה, על ידי הרבחת בסיס הנתונים, הוספת ידע מקומי ואיכותני, ועוד. בשלב השלישי של הערכת התכנית על ידי מוסדות התכנון, אנו מציעות להוסיף דו"ח חברתי המתאר את הצעדים להשגת המטרות החברתיות של התוכנית, את ההשפעות הצפויות של התכנית על קבוצות האוכלוסייה השונות (שליליות וחיוביות), את המהלכים לשיתוף הציבור שננקטו, התייחסויות הציבור לתכנית ודיווח לגבי השינויים שהוטמעו בתכנית לאור התייחסות הציבור.

## שילוב שחקנים נוספים: פרק שני עד חמישי

7. הצורך בהגברת מעורבותו של משרד הרווחה והשירותים החברתיים מוסבר בפרק השני לדו"ח. כיום אין גורם ממסדי כלשהו שרואה את תפקידו במערכת התכנון הממסדי כהתייחסות מפורשת להיבט החברתי בכללותו ולצרכים של האוכלוסיות המוחלשות בפרט. לעומת זאת, יש ייצוג במועצה הארצית לתכנון ולבנייה ובוועדות המחוזיות לאינטרסים חשובים רבים, כגון סביבה, בריאות, בינוי, חקלאות, תחבורה, ביטחון וכו'. לדעתנו ראוי שנציגים של משרד הרווחה והשירותים החברתיים יהיו חברים במועצה הארצית לתכנון ולבניה, בוועדות המשנה שלה ובוועדות המחוזיות, ושעובדי אגף הרווחה ברשויות המקומיות יהיו יועצים בוועדות המקומיות. משרד הרווחה הכיר לאחרונה בחשיבות הקשר בינו לבין מערכת התכנון המרחבי, דרש וקיבל צירוף בחוק



התכנון והבניה החדש המוצע ייצוג שלו בוועדות התכנון וקיבל החלטה לאייש תפקיד חדש המוקדש לתכנון חברתי.

8. תפקיד היועץ החברתי בתכנון בישראל הינו מוגבל מאוד, בהשוואה למקומות שונים במערב, כפי שמוסבר בפרק השלישי. באמסטרדם היועץ החברתי, בעל רקע בתחום התכנון הפיזי, משולב כחלק מצוות שירותי הרווחה, בעוד בוונקובר, היועץ החברתי מקים 'מועצה מייעצת' המורכבת מקבוצות שונות באוכלוסייה, לשם הערכת השפעותן של תכניות מנקודת מבטן. מצאנו שבארץ אין הגדרה ברורה של התפקיד, אין הכשרה מתאימה, ארגו הכלים מצומצם מאוד, ולא מוקצים המשאבים הנחוצים לשם ביצוע התפקיד בצורה מיטבית. אנו מציעות הגדרה חדשה המבחינה בין תפקיד המתכנן החברתי לבין תפקיד היועץ החברתי. בהצעתנו, ה'מתכנן החברתי' הוא המשתתף בצוותים המגבשים תוכניות, בעוד ה'יועץ החברתי' משתתף בעיקר בשלב הערכת תוכניות על ידי מוסדות התכנון. המתכנן החברתי עושה את עבודת התכנון החברתי, בעוד היועץ מעריך את עבודת התכנון החברתי. הפרק מפרט סדרת הצעות להסדרת ההכשרה והאקדמיטציה של היועץ החברתי, וכן להגדלת המשאבים העומדים לביצוע תפקידו ותפקיד המתכנן החברתי.

9. לגבי החברה האזרחית, מצאנו שהארגונים החברתיים ממעטים להשתתף בתהליכי התכנון המרחבי, כפי שמתואר בפרק הרביעי בדו"ח. מיעוט ההשתתפות של הארגונים החברתיים בולט במיוחד בהשוואה לארגונים הסביבתיים, המשתתפים באופן פורמלי בתהליכי קבלת החלטות תכנוניים ברמה הארצית והמחוזית, ובאופן פחות מוסדר ברמה המקומית. בין הגורמים להיעדר מעורבות הארגונים החברתיים ניתן למנות מודעות מועטה להשפעת תהליכי תכנון מרחביים על מטרות הארגונים, היעדר ארגון גג או תיאום פורמלי בין הגופים הרבים, ומיעוט אנשי מקצוע מתחום התכנון המועסקים בגופים אלה. אנו ממליצות על הקמת מסגרת המאגדת את הארגונים החברתיים ושילובה באופן פורמלי בתהליכי תכנון. תמונה זו השתנתה במהלך 2011-2012 ומספר ניכר של ארגונים חברתיים משתתפים במטה לתכנון אחראי שהתארגן כדי לפעול לשיפור הרפורמה לחוק התכנון והבניה המקודם על-ידי ראש הממשלה או לעצור את אישורה.

10. פרק חמש בדו"ח בוחן את שילוב הציבור בתכנון, לאור המצב בחוק התכנון והבנייה הנוכחי, המאפשר שיתוף הציבור רק בשלב האחרון של העיסוק בתוכנית, שלב ההתנגדויות לאחר הפקדת התוכנית. יתכן והרפורמה בתכנון (2012) תוסיף נדבך המחייב שקיפות רבה יותר, אך כרגע אין כל התייחסות בחוק, לא בישן ולא במוצע, לקיום תהליך פעיל ומתמשך של שיתוף הציבור. אנו ממליצות למינהל התכנון להשקיע בהכשרת אנשי מקצוע המסוגלים להעביר תהליכי שיתוף ציבור, ובהקצאת משאבים שיאפשרו להם לסייע לציבור לתרום את תובנותיו לשיפור תוצרי ותהליכי התכנון.

11. פרק שש בדו"ח עוסק ב'ארגז הכלים' לו זקוקים כלל השחקנים כדי לנתח את ההשפעות החברתיות של התכנית. בפרק מוצגים מספר כלים שפותחו במדינות אירופה בעשור האחרון, הבוחנים את תהליך התכנון והשפעותיו על אוכלוסיות שונות, כשמושם דגש על הצגת הממצאים באופן ויזואלי. אין כלים כאילו בארץ כיום, פרט למדריך להכנת נספח חברתי-קהילתי המתואר בפרק. אנו ממליצות על פיתוח כלים המתאימים כאן ושילובם בתהליכי תכנון מרחבי בישראל. יש להחליט על צורת יישום הכלי: מי קובע את הנושאים לבדיקה, מי משלם עבור הבדיקה, מי מוסמך לבצע את הבדיקה, ומי מעריך את תוצאות העבודה. יתכן ורצוי להשקיע זמן ומשאבים במספר פיילוטים של פיתוח ויישום כלי הערכה, ולאחר מכן לשלבם בתוך תוכניות הכשרה של המתכננים/ היועצים החברתיים.

12. המלצות הדו"ח מופיעות באופן מרוכז בסוף פרק 7.

**”ניתוח המצב בארץ מצביע  
באופן בולט על הצורך בהגברת  
ההתייחסות לשיקולים  
החברתיים בתכנון המרחבי”**



לידת המסמך הזה הייתה ב-2009, כאשר אנחנו, ארזה צ'רצ'מן ואמילי סילברמן, התחלנו לשאול את עצמנו שאלות לגבי איך ולמה קיים מצב בו שיקולים חברתיים אינם מקבלים את הביטוי הראוי במערכת התכנון המרחבי בהתחשב בחשיבותם לאיכות החיים של תושבי המדינה. כפי שאנחנו רגילות לעשות, חיפשנו ספרות מארצות שונות, ולאחר מכן דוגמאות ממקומות שונים, כדי ללמוד מה המצב שם ומה אנחנו יכולות ללמוד מהם שניתן ליישם בישראל. גילינו להפתעתנו שקיימת מעט מאוד התייחסות בספרות האקדמית והמקצועית הבוחנת את אופן היישום של תכנון חברתי.

לאחר מכן התחלנו לנתח את המצב בארץ והגענו למסקנה שאפשר לזהות מספר נקודות תורפה במצב הקיים, מספר קהלי יעד אשר חשוב שייקחו חלק במהלך שאנחנו מקדמות וחמישה אפיקים לפעולה שיקדמו את מטרת העל שלנו, שהיא להגביר את ההטמעה של היבטים חברתיים בתהליך התכנון המרחבי.

ניתוח המצב בארץ מצביע באופן בולט על הצורך בהגברת ההתייחסות לשיקולים החברתיים בתכנון המרחבי. קיים חוסר איזון במערכת התכנון בין היקף ועוצמת תשומת הלב הניתנת לשיקולים הנוגעים לתשתיות פיסיות, ליעילות בשימושי קרקע ולשיקולים סביבתיים ולאחרונה למהירות התהליך של הכנה ואישור תכניות, אל מול שיקולים הנוגעים לאנשים, ובמיוחד לאנשים מקבוצות חלשות. תהליכי התכנון המרחבי בישראל נוטים להתעלם גם מסוגיות של צדק חברתי. מצב זה מפתיע בהתחשב בכך שלתכנון המרחבי השפעה כה רבה על חיי כל האנשים. אך הוא בעייתי עוד יותר, מפני שסוגיות התכנון המרחבי חשובות במיוחד לאוכלוסיות עניות, אוכלוסיות בשולי החברה וכאלו עם אפשרויות בחירה מצומצמות. תכנון מרחבי קובע, לדוגמה, האם גורמים מזהמים ימוקמו בסמוך לאוכלוסייה ענייה ובמרחבים פתוחים; האם מקומות המגורים שלהם יהיו נגישים למערכות של תחבורה ציבורית או לפארקים חדשים של משרדי הי-טק, או האם הבנייה לצרכי תירות או התחדשות עירונית תדחק החוצה משפחות בעלות הכנסה נמוכה.

היבט הצדק החברתי של התכנון מהווה גורם חשוב מאוד, במיוחד במדינות בעלות מערכת שלטון ריכוזית, אזורים מיושבים בצפיפות רבה, מגוון תרבותי רב, וחלוקה לא שוויונית של רווחה.

כל הגורמים הנ"ל קיימים בישראל: התכנון מאופיין ברגולציה רבה ברמה המקומית, האזורית והארצית; צפיפות האוכלוסייה בישראל היא

חמישה אפיקים לפעולה:  
1) שילוב משרד הרווחה והשירותים החברתיים במוסדות התכנון

2) שיכלול תפקיד היועץ החברתי/המתכנן החברתי

3) הגברת מעורבות החברה האזרחית בתהליך התכנון

4) מעורבות הציבור

5) כלים להערכת הטמעת השיקולים החברתיים

המצבים שבהם נדרשת התייחסות מיוחדת לשיקולים חברתיים בתכנון:

מערכת תכנון ריכוזית

צפיפות אוכלוסייה גבוהה

פערים חברתיים בין קבוצות

מגוון תרבויות

מהגבוהות ביותר בעולם המפותח; המגוון באוכלוסיה מתבטא במישור האתני, התרבותי, הדתי והלאומי. מגוון זה כולל מיעוט של כ- 20% פלסטינאים ישראלים, ביחד עם המגוון המובנה של קבוצות גיל, מגדר ומצב חברתי-כלכלי. בנוסף, הפער בין עושר לעוני הוא הגבוה ביותר בארצות ה-OECD ומתחרה לזה של ארה"ב, בעלת הפער הקיצוני ביותר. ב- 2009 מדד הג'יני<sup>1</sup> של ישראל היה 39.2 ושל ארה"ב היה 40.8, בהשוואה לממוצע של ארצות ה-OECD של 31.2<sup>2</sup>. דעת חברי ועדת החקירה הפרלמנטרית לנושא הפערים החברתיים בישראל הייתה - "הפערים החברתיים-כלכליים הינם איום קיומי על החברה בישראל ועל הדמוקרטיה הישראלית".

לקחנו על עצמנו לבצע ניתוח השוואתי התחלתי בין השפעת שיקולים סביבתיים על התכנון המרחבי לבין ההשפעה של שיקולים חברתיים. ענינו איננה צרה במעמד של שיקולים סביבתיים בתהליך התכנון; אנחנו מעריכות את השיקולים הללו כחשובות מאד, גם לאיכות החיים של תושבי המדינה. אך כוונתנו היא לראות מה אפשר לאמץ עבור השיקולים החברתיים.

הניתוח מצביע על ארבעה תהליכים שחזיקו באופן משמעותי את המקום של השיקולים הסביבתיים בתכנון המרחבי לאורך העשור האחרון: 1. השתתפות משמעותית ובזכות (על פי חוק) של הארגונים הסביבתיים בתהליכי תכנון רגולטיביים; 2. השתתפות במוסדות תכנון של נציגים מקצועיים של המשרד להגנת הסביבה; 3. הכלה של ייעוץ סביבתי מקצועי בוועדות תכנון, עם יכולת השפעה לאורך התהליך; 4. הגברת המודעות והמעורבות של הציבור ופעילות מתמשכת ונמרצת של הארגונים הסביבתיים הארציים והמקומיים.

טבלה מס' 1: השוואה בין מעמד הנושא הסביבתי והנושא החברתי במערכת התכנון המרחבי

חברתי	איכות הסביבה	משרד ממשלתי
משרד הרווחה והשרותים החברתיים אינו משתתף בוועדות תכנון	המשרד להגנת הסביבה מיוצג בוועדות תכנון	
ארגונים חברתיים אינם מיוצגים בוועדות תכנון	ארגוני סביבה מתמנים כנציגים בוועדות תכנון וגם מגישים התנגדויות	ארגונים לא ממשלתיים
היועץ החברתי לרוב אינו משולב בצוותי תכנון, ואינו מייצג למוסדות התכנון	היועץ הסביבתי הוא חלק אינטגרלי בצוותי תכנון, לעתים מייצג למוסדות תכנון	אנשי מקצוע
אין חובת הכנה של תסקיר השפעה חברתית או קהילתית	תסקיר השפעה סביבתית	מסמכי תכנון

בהשוואה גילינו שמעורבותם של השחקנים המקבילים במגזר החברתי מוגבלת ביותר ואפילו נעדרת מהתהליך. בניגוד מוחלט, אף לא אחד

1 מדד ג'יני הוא מדד סטטיסטי המבטא את רמת השוויוניות בחלוקת ההכנסות במדינה. הציגים נעים מ-100-0, כאשר 0 פירושו חלוקה שוויונית לגמרי.

Development Data Group, The World Bank. 2009. 2009 World Development Indicators Online. Washington, DC: 2 The World Bank. Available at: <http://go.worldbank.org/U0FSM7AQ40>

מארבעת האפיקים האלה פתוח בפני העוסקים בסוגיות של צדק חברתי. אין גוף בעל סמכות המייצג או בודק סוגיות של שיקולים חברתיים בתהליך התכנון המרחבי, והתפקיד של יועצים חברתיים בתהליך התכנון מוגבל. רק לעיתים נדירות משתתפים ארגוניים חברתיים לשינוי חברתי ולצדק חברתי בתהליך התכנון.

להיעדר התחשבות שיטתית בשיקולים חברתיים יש השלכות קשות במיוחד על חייהם של אנשים עניים ובעלי צרכים מיוחדים. היעדר התחשבות בהיבטים החברתיים מגביר פערים בין קבוצות ומערער את החוסן החברתי. מבין ההשלכות של חוסר התחשבות בצרכים חברתיים ניתן למנות: הפניית אוכלוסיות עניות לאזורים חלשים ('ריכוזי עוני'), במקום שילובם באזורים המציעים בתי ספר טובים ונגישות למקומות עבודה; הקצאת מבני ציבור ושטחים ציבוריים פתוחים באופן אחיד, ללא התחשבות הולמת בצרכים שונים של קבוצות תרבות או דת או אפילו גיל; מיקום שימושי קרקע, כגון אזורי תעשייה, פארקים וכבישים, בצורה המייצרת או מחריפה פערים בין קבוצות אוכלוסייה שונות; החלטות לגבי שינויי גבולות שיפוט בין רשויות שונות המגבירות את הקיטוב בין האוכלוסיות; תכנון מוטה רכב פרטי, המקשה על מי שאין בבעלותו רכב או רישיון נהיגה להגיע למקומות תעסוקה; תכנון שכונות יוקרתיות חדשות המנותקות פיזית משכונות חלשות יחסית; היעדר הנחיות לפיזור מרחבי ראוי של מוסדות רווחה, כגון מעונות לנפגעי נפש; ותקני בנייה - כגון גודל מינימאלי של דירות - המדירים אוכלוסיות בעלות הכנסה נמוכה.

תופעה זו מדאיגה עוד יותר כאשר מוצאים שבתי המשפט בשנים האחרונות חוזרים ומדגישים שדיני התכנון והבניה אינם מתמצים עוד בשימושי קרקע בלבד "אלא בתפיסה סביבתית כוללת של חברה, של כלכלה ושל איכות חיים בעיר ובכפר" (ההדגשה אינה במקור א.צ.). דין התכנון "זכה לממדים ולמשמעויות שלא היו לו בעבר" והוא משמש "כלי להשגת יעדים חברתיים ראשונים במעלה כטיפול בצרכי נכים וקבוצות חלשות" (ר' ע"א 3901/96 הועדה המקומית לתכנון ולבנייה, רענה ג. יהודית הורוויץ ואח', פ"ד נו(4) 913, 939 והציטוטים המובאים שם).

3 בבית המשפט המחוזי תל - אביב יפו  
בשבתו כבית משפט לעניינים מנהליים  
עמ"מ 001253/05 תאריך: 4.5.06

פני כב' השופטת שרה גדות  
בעניין:

1. עארף מוחארב
2. אבראהים אלטורי
3. עבדאללה אבו קישק
4. פארס מוחארב

הלכה היא כי דיני התכנון והבניה אינם מתמצים עוד בשימושי קרקע בלבד "אלא בתפיסה סביבתית כוללת של חברה, של כלכלה ושל איכות חיים בעיר ובכפר" (ההדגשה אינה במקור א.צ.).

דין התכנון "זכה לממדים ולמשמעויות שלא היו לו בעבר" והוא משמש "כלי להשגת יעדים חברתיים ראשונים במעלה כטיפול בצרכי נכים וקבוצות חלשות" (ר' ע"א 3901/96 הועדה המקומית לתכנון ולבנייה, רענה ג. יהודית הורוויץ ואח', פ"ד נו(4) 913, 939 והציטוטים המובאים שם).

בית המשפט העליון חזר בפסק דין זה על ההלכה לפיה "אין הוועדה המחוזית מוגבלת בשיקוליה ל"עצם התכנון הפיזי" בשטח" וקבע כי "החוק מעניק לוועדות התכנון (הן המקומית ולא כל שכן המחוזית) (ובענייננו ניתן להוסיף גם בדרך של קל וחומר את המועצה הארצית א.צ.). סמכויות רחבות לתכנון מכל ההיבטים הרלוואנטיים לטובת אוכלוסיית שטח התכנית" (עמ' 847 לפסק הדין).

עוד קבע בית המשפט העליון בפסק דין זה כי מחובתם של מוסדות התכנון לשקול את האינטרסים של חלקי הציבור השונים הנוגעים לעניין, לרבות הרגשות הדתיים.

כדי לגבש המלצות להטמעת השיקולים החברתיים בתהליכי תכנון מחרבי, פנינו לקרן רוזה לוקסמבורג בהצעה ללמוד את הנושא על-ידי דיונים עם אנשים המעורבים בו. קרן רוזה לוקסמבורג נענתה לבקשתנו והעניקה לנו תקציב צנוע, שאיפשר לנו לקיים מספר מחקרי רקע ומפגשי חשיבה בנושא. מטרת הפרויקט הייתה לגבש המלצות מעשיות להגברת הייצוג של היבטים חברתיים במערכת התכנון המרחבי ועל-ידי כך לשפר את איכות תהליך התכנון ותוצריו.

תהליך העבודה כלל סדנת הכנה ויום דיון, שבהם השתתפו א/נשי מקצוע ממשרדי ממשלה, רשויות מקומיות, ארגונים אזרחיים - חברתיים וסביבתיים, משרדי תכנון פרטיים ומהאקדמיה. התהליך כלל גם מספר עבודות מחקר מצומצמות, וביניהן עבודה של עו"ד רות שר-שלום על תפקיד המתכנן החברתי, ושל מתכנן הערים איתמר קידן על תפקיד הארגונים הסביבתיים בוועדות התכנון, וסקר ספרות השוואתי מצומצם על תסקירי השפעה חברתיים בעולם.

## מטרות המסמך

למסמך זה שתי מטרות עיקריות:

המטרה הראשונה היא להציג תמונה ברורה של המצב הקיים. אנו שואפות להרחיב את הדיון באפיקי הפעולה שזיהינו ועל בסיס הדיונים שהתקיימו - להגדיר את המצב הקיים והבעיות הקיימות בגינו, להציג את הסוגיות שעולות ואת הרעיונות שהועלו ביחס לדרכים לשיפור המצב ואת השחקנים שיכולים/צריכים לפעול ליישומן.

המטרה השנייה היא למקד את ההתייחסות בצעדים הבאים, ולהעלות רעיונות להמשך הפעילות - להמליץ על צעדי המשך על-ידי שחקנים שונים, כדי לקדם את הפיכת השיקולים החברתיים לחלק אינטגרלי בתהליך התכנון.

## מבנה המסמך

המסמך נפתח בהגדרה של שיקולים חברתיים בתכנון, מפני שהמהות שלהם איננה מובנת מאליה ואיננה מוכרת ומוסכמת על כולם. עיקר הדו"ח הוא בפרקים 2-5, הדנים בשחקנים המרכזיים להטמעת שיקולים חברתיים בתכנון. כל פרק מוקדש לשחקן אחר: פרק 2 דן בתפקיד של משרד הרווחה והשירותים החברתיים, פרק 3 מנתח את התפקידים של המתכנן החברתי והיועץ החברתי, פרק 4 סוקר את המעורבות של ארגונים אזרחיים חברתיים, ופרק 5 מציג את 'הציבור' כשחקן חשוב נוסף. פרק 6 עובר מהשחקנים אל הכלים שלהם, ומציג כיוונים ראשוניים לאימוץ כלים נוספים. הפרק האחרון מרכז את ההמלצות לפעולות המשך.





המכון - מכון פובליצי לרעיונות  
והקמתה לארכיומיה ונגי פריס  
המרכז לתכנון חברתי והעמית  
ב"ש פריס והתל ערמני



## הטמעת שיקולים חברתיים בתכנון מרחבי בישראל

17.11.09 - המכללה האקדמית ת"א-יפו

09:30 התכנסות וכיבוד קל

10:00 ברכות:

**פרופ' נעמי חזן** - ראש בית הספר לממשל וחברה המכללה האקדמית ת"א-יפו.  
**ד"ר אנג'ליקה טים** - מנהלת קרן רוזה לוקסמבורג בישראל.  
**פרופ' רחל אלטרמן** - ראש המרכז לחקר העיר והאזור, הטכניון.  
מכתב ברכה מאת שר הרווחה והשירותים החברתיים, **ח"כ יצחק הרצוג**.  
מכתב ברכה מאת **אדר' שמאי אסיף**, ראש מנהל התכנון, משרד הפנים.

מושב פתיחה:

10:30 **נחום איצקוביץ**, מנכ"ל משרד הרווחה והשירותים החברתיים.  
**פרופ' ארזה צ'רצ'מן**, הטכניון.

11:30 **ניתוח כלים חדשים, קבוצות דיון - סבב ראשון:**

- שילוב משרד הרווחה והשירותים החברתיים בתהליכי תכנון מרחבי
- חיזוק היועצים החברתיים
- הכשרה לחברי ועדות התכנון ובעלי תפקידים אחרים
- שילוב ארגונים חברתיים בתכנון מרחבי
- הנחיות לתכנון חברתי ואו נספח חברתי-קהילתי

13:00 **ארוחת צהריים**

13:30 **ניתוח כלים חדשים, קבוצות דיון - סבב שני**

15:00 **מליאת סיכום ודיון על המשך פעילות**

מטרת יום הדיון היא  
לשפר את מעמדם  
של השיקולים החברתיים  
בתכנון מרחבי  
וליצור כלים חדשניים



מארגנות: פרופ' ארזה צ'רצ'מן, ד"ר אמילי סילברמן  
להרשמה: [communityplanninglab@gmail.com](mailto:communityplanninglab@gmail.com)

# הגדרת השיקולים החברתיים בתכנון מתייחסת לשלושה היבטים:

- מטרת לאומיות ומקומיות

- קבוצות אוכלוסייה שונות

- פריסת מוסדות ציבור

פרק אחד:

# הגדרה של שיקולים חברתיים ומקומם בתהליך התכנון

**מה הם 'שיקולים חברתיים' בהקשר של תכנון מרחבי? תכנון מרחבי הוא בעיקרון תכנון כולל, האמור לשלב בין שיקולים חברתיים, סביבתיים וכלכליים. האידיאל של פיתוח בר קיימא, המקובל בעולם המערבי והמפותח ובישראל היום הוא שבכל פעולה שלטונית יתקיים שילוב בין שיקולים סביבתיים, חברתיים וכלכליים.**

לדוגמא, במקרה של תוכנית הנוגעת לשטח פתוח: השיקולים הסביבתיים יתייחסו לנושאים כגון שמירת המגוון הביולוגי, חדירת מים לקרקע, וחשיבות הצמחייה לאקלים. מבחינה כלכלית השיקולים יתייחסו בין היתר לשימושים מניבים חלופיים של השטח ולעלות תחזוקת השטח הפתוח. מבחינה חברתית, השיקולים החברתיים יתייחסו לאיתור האוכלוסיות הנהנות משימור השטח הפתוח (לדוגמה, הנגישות שלהם עבור אוכלוסיות עניות או אנשים עם מוגבלות ומאזן השטחים הפתוחים בין אזורים שונים של העיר). אנחנו תומכות בגישה זו, אך מציינות כי היום השיקולים החברתיים אינם מוכרים מספיק, וביטויים בתכנון המרחבי נוטה להיות חלש יותר מהשיקולים האחרים.

יתכן ויהיו כאלה שיאמרו שהתיאור שלנו של המצב בפועל הוא קיצוני מדי. הרי ביום 14/05/2003 התקבלה החלטת ממשלה מס' 246 בנושא: תכנית אסטרטגית לפיתוח בר קיימא בישראל, אשר נפתחה במילים אלה: "מחליטים (פה אחד): מדיניות ממשלת ישראל תתבסס על עקרונות של התנהלות פיתוח בר-קיימא המשלבים: כלכלה דינמית, שימוש מושכל במשאבי טבע, הגנה על מערכות אקולוגיות ומתן שוויון הזדמנויות לכל. זאת, על מנת לענות על הצרכים של הדור הנוכחי וצורכי הדורות הבאים..."

ברוח תוכנית היישום יכין כל משרד ממשלתי תוכנית אסטרטגית לפיתוח בר-קיימא שתכלול, בין היתר, תוכנית פעולה משרדית, דרכי יישום, מקורות מימון מתקציב המשרד, יעדים בני מדידה ותאריכי יעד להשגתם. התוכנית תקבע כלים לאיתור פעילויות שאינן עומדות בקנה אחד עם עקרונות פיתוח בר-קיימא."

האם בפועל התקיים תהליך רציני של הגדרה של ההיבט החברתי של פיתוח בר קיימא? לא עשינו מחקר שיטתי על מה שנעשה בינתיים במשרדי

הממשלה; אך נראה כי ההיבט החברתי איננו מקבל ביטוי רציני ושיטתי מספיק בתהליכי תכנון בישראל, במקביל למדינות רבות אחרות (ראו למשל (Healey, 2007).

שיקולים חברתיים פוגשים את התכנון בשלבים בתהליך התכנון של קביעת מטרות, בהתייחסות לקבוצות אוכלוסייה, ובאיזון המתחים שבין המטרות ובין הקבוצות. ניתן לזהות מספר סוגים של נושאים חברתיים, הראויים להוות בסיס לשיקולים החברתיים אשר יש להטמיע בתהליך התכנון המרחבי. כאן בחרנו להתמקד בשלושה סוגים: מטרות לאומיות ומקומיות, השפעת התכנון המרחבי על מגוון אוכלוסיות, והאיזון במרחב בין המטרות לבין קבוצות האוכלוסייה השונות.

**1. מטרות לאומיות ומקומיות:** מטרות לאומיות מוגדרות ברמת המקרו על-ידי גופים ממשלתיים, כולל בתי המשפט והמגזר השלטוני ומנוסחות כמדיניות לאומית, כגון פיזור אוכלוסייה, צדק חברתי וסביבתי, צמצום פערים, שוויון הזדמנויות, חיזוק התא המשפחתי, והעדפה מתקנת. למטרות אלה יש לרוב גם היבטים סביבתיים וכלכליים, אך כאן אנו מצביעות על חשיבות זיהוי ההיבטים החברתיים שלהן. לעומת המטרות הלאומיות, המטרות המקומיות מוגדרות ברמת היישוב ועשויות לכלול, בין היתר, מטרות כגון שיפור איכות החיים, משיכת אוכלוסייה צעירה או משכילה, שמירה על תרבות מוגדרת, פיתוח קהילתי, ושילוב חברתי בין קבוצות שונות.

**2. התייחסות למגוון החברתי:** המגוון החברתי הקיים במדינה כולל מספר רב של קבוצות שונות, אשר עשויות להיות בעלות צרכים שונים. קבוצות אלה יכולות להיות מובחנות על פי גיל, מגדר, דת, מעמד כלכלי, רקע לאומי ותרבותי, רמת השכלה, מצב בריאות וכל משתנה אחר הרלוונטי למקום הספציפי. אנו מדגישות שיש לתת תשומת לב מיוחדת לקבוצות מודרות, שמא צרכיהם לא יכללו בתכנון.

**3. איזון בין מטרות לאומיות ובין קבוצות במרחב:** השימוש המשותף במרחב על ידי קבוצות שונות מחייב מציאת איזון בין הצרכים השונים של הקבוצות, במצבי מתח או כאשר קיימת סתירה בין הצרכים של הקבוצות השונות. לדוגמא, הורים לילדים נוטים להעדיף מגרשי משחקים על אף הרעש המפריע לאנשים ללא ילדים; השקעה לאומית ברכבות ובכבישים בין-עירוניים מיטיבה עם בעלי הכנסה בינונית-גבוהה, בעוד לאנשים עניים נחוצה יותר השקעה בתחבורה ציבורית פנים-עירונית; ומוכרים לנו המתחים בין הרצונות של אנשים שומרי שבת לבין אוכלוסייה חילונית.

המטרות הלאומיות והמקומיות משפיעות אחרת על הקבוצות השונות, ולעיתים מייטיבות עם קבוצה אחת על חשבון אחרות. ההתייחסות להשפעת המטרות הלאומיות והמקומיות על הקבוצות השונות נחוצה במיוחד במצבים של בידול מרחבי בין קבוצות אוכלוסייה שונות. המפגש בין הקבוצות במרחב משותף, תוך איזון בין הצרכים השונים, מאפשר חיזוק

החוסן החברתי וטיפול עקרוני של סובלנות, שוויון, יחסי אמון וכבוד בין אנשים, בין קבוצות, ובין התושבים לבין המנהל הציבורי.

### הטמעת שיקולים חברתיים בכל שלב של התליך התכנון

מתי לשלב שיקולים חברתיים בתהליכי תכנון? התשובה, כמובן, היא בכל שלבי התכנון, החל מהשלב של הגדרת המטרות, המשך בשלב של גיבוש התוכנית, וכולל בשלבי הערכת התוכנית על ידי הציבור ומוסדות התכנון. בתת פרק זה אנו דנות בשלושה שלבים אלה של תהליך התכנון, תוך סקירת המצב הקיים כיום בנוגע להטמעת שיקולים חברתיים והמלצות לשיפור. תרשים מס 1 מציג את תמצית הניתוח.

### שלב הגדרת המטרות

בשלב הגדרת המטרות יש לשקול מטרות חברתיות לצד המטרות המרחביות, הסביבתיות, התחבורתיות והכלכליות. שאלנו מתכננים ויועצים חברתיים על תהליך בחינת מטרות חברתיות ועד כמה, לדעתם, המטרות החברתיות הן מובילות ומשמעותיות בתהליך התכנון. התשובה הנפוצה היתה כי לעיתים קרובות ההתייחסות למטרות החברתיות היא מן השפה אל החוץ. התכנית איננה מתייחסת אליהן בצורה ברורה ורצינית ועל כן קשה להצביע על קשר בין המטרות לבין התוכנית. לדוגמה, לא נראה כי יש התייחסות רצינית בתכניות מאוחרות למטרות החברתיות המוזכרות במסמכי המדיניות של תמ"א 35, והנושא אפילו לא מופיע בבדיקת התאמת התוכניות לתמ"א שנעשתה לאחרונה.

אנחנו טוענות שיש צורך בהתייחסות רצינית יותר למטרות החברתיות. שלב גיבוש מטרות חברתיות צריך לשקול מטרות שונות, המתחים האפשריים ביניהן, ולנמק את הבחירה במטרות מסוימות. רצוי לגבש שאלות/מדדים שיסייעו בבחינת המטרות וחידודן. המצב הרצוי הוא שהמתכנן החברתי הוא חלק אינטגרלי של צוות התכנון המגדיר ובוחר את מטרות התוכנית, תוך התייעצות עם ארגונים חברתיים והציבור.

### שלב גיבוש התוכנית

בשלב גיבוש התוכנית יוצאים לאיסוף וניתוח נתונים על האוכלוסייה של המקום, מבררים את הצרכים וההעדפות של הקבוצות השונות, כדי שאפשר יהיה לאזן בין המטרות והצרכים שלהן, ובוחנים חלופות שונות; רצוי תוך שיתוף הציבור בתהליך. היום נהוג בהתחלה של שלב זה לאסוף נתונים סוציו-דמוגרפיים על האוכלוסייה, ולעיתים לערוך מפגשים של שיתוף הציבור אודות כוונות התוכנית, תוך מתן אפשרות לציבור לבטא את רצונותיו וצרכיו.

כששאלנו על שלב גיבוש התוכנית, דיווחו מתכננים חברתיים רבים על תסכול. אחדים סיפרו על מצבים שבהם תהליך שיתוף הציבור הצטמצם למספר פגישות פרונטליות מול ציבור מזדמן, ללא היוזן חוזר, בגלל מגבלות תקציב או חסמים אחרים. אחרים סיפרו על קשיים בניתוח ו'תרגום' הנתונים הנאספים לשפה של התוכנית הפיזית.

ניתן להצביע על ארבעה חסמים לאיסוף נתונים משמעותי מההיבט החברתי: קנה המידה של הנתונים, מידת ההתייחסות לכל הקבוצות השונות באוכלוסייה, התבססות על מידע כמותי בלבד, ה'ריחוק' של המידע מהתושבים עצמם והחיים שלהם והקושי לתרגם את ההשלכות שלהם למונחים המתאימים לתכנית פיזית.

**א** קנה המידה של המידע מתייחס, לעתים, לנתונים ברמה הארצית או העירונית ולא ברמה השכונתית. לדוגמה, יתכן והמתכננים רוצים לדבר על הכנסה ממוצעת, או אחוז האנשים הדתיים או סוג החזקה על דיור (בעלות או שכירות) ונאלצים לדבר במונחים אלה על העיר כולה, ללא אפשרות לקחת בחשבון הבדלים משמעותיים בין שכונות שונות. היקף הנתונים לעתים קרובות איננו כולל תבחינים החשובים לתכנון חברתי. תבחינים אלה כוללים, לדוגמה, אחוז ההכנסה של משק הבית המוצא על הוצאות על דיור, או ריכוזי עוני במקומות מסוימים בעיר, פיזור הקבוצות השונות ברחבי העיר, מוקדי פשע וכד'. תיקון הבעיה הזו עשוי לדרוש שינויים בסוגי הסקרים הנעשים, ואיסוף מידע בדרכים אחרות, כמו שימוש באינפורמנטים מהמקום.

**ב** קבוצות אוכלוסייה שונות: לעתים קרובות נתונים ברמת העיר לא מתייחסים לכל קבוצות האוכלוסייה השונות ועל כן גם לא מסוגלים לבחון את אופן השפעת התוכנית עליהן, כמו אנשים מיעוטי משאבים המושפעים באופן ייחודי מהתוכנית, כגון ילדים, קשישים, אנשים החיים בעוני, בעלי מוגבלויות, אנשים מתרבויות שונות וכד'.

**ג** סוג הנתונים כיום כולל בעיקר נתונים סטטיסטיים וכמותיים. יש צורך לשלב גם מידע איכותני. מידע זה יכול לבוא בצורה של סיפורים המתארים את חיי היום יום של התושבים - השמחות והצרות, האתגרים שאיתם הם צריכים להתמודד וההצלחות והכשלונות. מידע זה יכול להופיע בתהליך של שיתוף הציבור, שראוי שיתקיים במסגרת תהליך התכנון. שאלות רלוונטיות יכולות להיות אופן ההתייחסות של התושבים לסוגיות שגיבש צוות התכנון, לרעיונות שלהם ולהתלבטויות שלהם. שאלות נוספות יכולות להיות אופן התפקוד של ועד השכונה; סוגיות במחלוקת בין קבוצות שונות בשכונה או בין שכונות, שירותים חסרים ונדרשים וכד'. אנוחן ממליצות להקשיב לסיפורים אלה שיכולים להאיר את עיני המתכננים לחוזקים של האנשים ולא רק לבעיות שלהם. בעקבות המידע הזה ניתן לגבש רשימה של פעילויות חינוכיות וחברתיות שניתן לצרף לתכנית הפיזית. דוגמאות לפעילויות מסוג זה הן קורס להכשרת

נשים לתעסוקה, קרן הלוואות לשיפוץ דירות, תוכניות להכשרת בעלי עסקים קטנים, ייעוץ ברכישת דיור, התארגנות של ועדי בתים, תוכניות חברתיות לבני נוער, או אירועים חברתיים בקהילה. זהו גם השלב של הגשת דו"ח שיתוף הציבור, המתאר את תהליך השיתוף שהופעל, את תשומות התושבים שהוטמעו בתכנית ואת אלו שלא והסיבות לכך.

**ד) התרגום של כל המידע מכל הסוגים וניסוחו באופן המתאים לתכנית ולהנחיות תכנון הוא האתגר הלא פשוט הבא. המתכנן/ת החברתי/ת יצטרך לנתח את כל המידע שעומד לרשותו, לזהות את הסוגיות החברתיות המרכזיות ואת הצדדים החזקים והחלשים של התושבים ושל היחס של העירייה אליהם. היא תנסה לתרגם את התובנות האלו לשפת התכנית הפיזית ולגבש רעיונות לאלה שלא ניתן לתרגם למונחים פיזיים.**

## שלב הערכת התוכנית

שלב הערכת התוכנית על ידי מוסדות התכנון טרם אישורה הסופי, הוא השלב שבו ניתנת הזכות החוקית לציבור להגיש התנגדויות, ובצורה זו לספק היוזן חוזר על השלכות התוכנית, בהיבטים החברתיים, הסביבתיים והפיזיים. היוזן חוזר ציבורי זה הוא חשוב ביותר כשמדובר בשיקולים החברתיים, אותם הציבור מבין גם ללא הכשרה מקצועית מיוחדת.

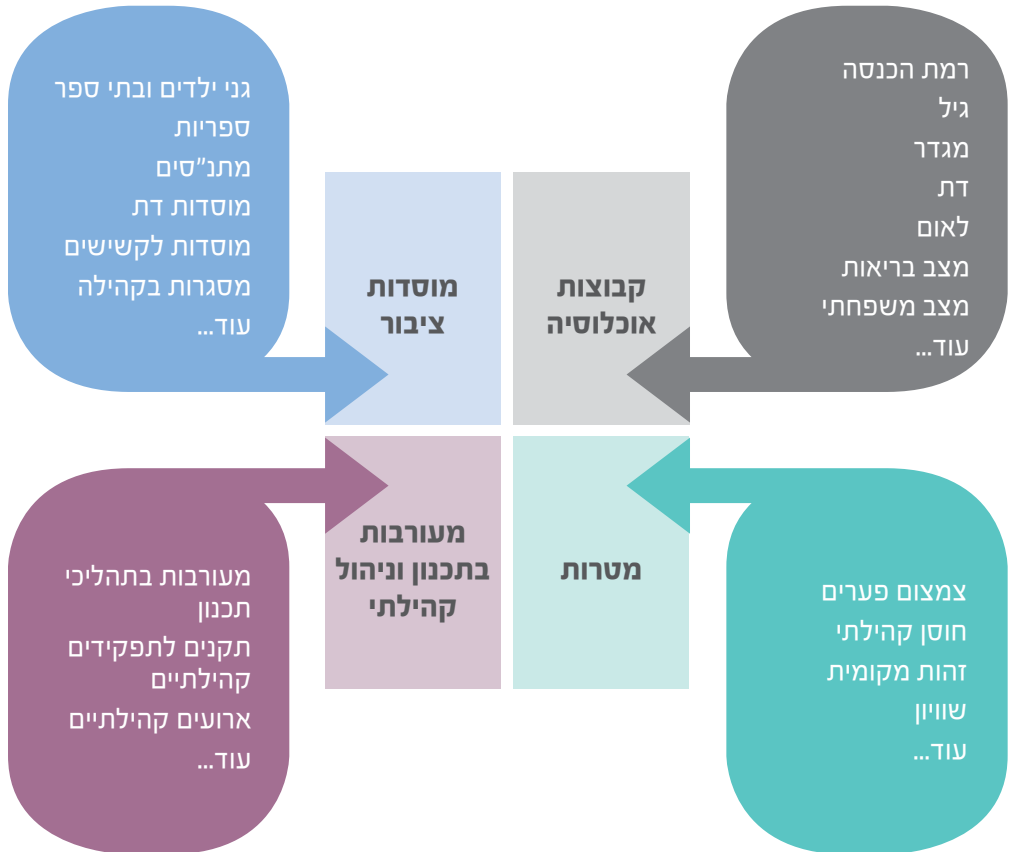
סוג זה של שיתוף הציבור מלא כרימון במגבלות: 1) הוא קורה בסוף התהליך, אחרי שנים של עבודה על גיבוש התכנית ושל דיון בוועדות תכנון שונות עליה; 2) הוא מצפה מאנשי התכנון והוועדות להיות פתוחים לביקורת הציבור על תכנית שהם מחויבים לה ושהם עבדו עליה שנים רבות; 3) הוא נותן לציבור רק אפשרות להתנגד; 4) הוא מיידע את הציבור על התכנית ועל האפשרות להתנגד במודעות בחלק שולי של העיתון, באותיות קטנות מאוד ובניסוח שאיננו מובן לרוב האנשים; 5) הוא נותן לתושבים רק 60 יום להיוודע לעצם קיום התכנית, להשגתה, ללימוד שלה ולניסוח ההתנגדות והגשתה עם תצהיר החתום בפני עורך דין.

אילו לאורך תהליך התכנון התקיים תהליך מעמיק וראוי יותר של שיתוף הציבור, יתכן שהגשת התנגדויות הייתה מצומצמת יותר, הן מבחינת מספר ההתנגדויות המוגשות והיקפן. אם יוגש דו"ח על תהליך השיתוף שהתקיים לאורך התהליך, תוצריו והתייחסות צוות התכנון אל תוצריו, יוכלו הוועדות להעריך עד כמה התכנית משקפת את ההיבטים החברתיים של התכנית. נרחיב בהמשך על מי צריך להכין דו"ח זה ומה הוא אמור לכלול.

אנו ממליצות להוסיף לשלב זה התייחסות לדו"ח שיתוף הציבור וכן לנספח החברתי (ראו פירוט בהמשך), שיצורפו למסמכי התוכנית לקראת שלב הגשת ההתנגדויות. הנספח החברתי יפרוס את המטרות החברתיות של התוכנית ויסביר כיצד הן מקודמות על ידי התוכנית המוצעת. הוא יציג את ההערכה ביחס להשפעות הצפויות של התכנית על קבוצות האוכלוסייה

השונות - השפעות חיוביות ושליליות. הדוח השני יפרט את המהלכים לשיתוף הציבור שנגקטו, כולל ההתייחסות להשלכות התוכנית עבור אוכלוסיות מובחנות, ויסביר כיצד התוכנית השתנתה בהתאם להתייחסויות אלה. הנספחים יוכנו על ידי המתכנן החברתי והיועץ/ת לשיתוף הציבור, יהיו פתוחים לעיון הציבור, ויובאו לדיון בפני מוסדות התכנון.

תרשים מס' 1: מרכיבי התכנון החברתי







**כיום אין גורם ממסדי כלשהו  
במערכת התכנון שרואה  
את תפקידו כייצוג ההיבטים  
החברתיים, ובפרט את  
צרכיהם של האוכלוסיות  
המוחלשות.**

# שילוב משרד הרווחה והשירותים החברתיים בתהליכי תכנון מרחבי<sup>4</sup>

**פרק זה סוקר בקצרה את תהליכי התכנון בארץ ודן במקומם של נציגי השירותים החברתיים בתהליך התכנון המרחבי, כיום ובמצב רצוי. זהו אחד האפיקים שזיהינו כדרך להגביר את המקום של שיקולים חברתיים במערכת התכנון, וזאת על-ידי צירוף של אנשים בעלי רקע מקצועי בנושאים חברתיים לצמתים חשובים במערכת התכנון.**

מערכת התכנון המרחבי בארץ היא מערכת היררכית, הכוללת שלוש רמות של ועדות תכנון, אשר תפקידיהם העיקריים הם ליזום, לאשר או לדחות תכניות. ברמה הגבוהה ביותר, הארצית, קיימות המועצה הארצית לתכנון ולבניה, הוועדה לתשתיות לאומיות, הוועדה לשמירה על קרקע חקלאית ושטחים פתוחים והוועדה לשמירה על הסביבה החופית. ברמה המחוזית קיימות 6 ועדות מחוזיות וברמה המקומית קיימות 255 ועדות מקומיות וועדות מרחביות לתכנון ולבניה.

במערכת התכנון מתקבלות החלטות רבות אשר הן משמעותיות מאוד עבור איכות החיים של תושבי המדינה. בראש המערכת הזו עומדת המועצה הארצית לתכנון ולבניה ובה חברים לפי החוק הנוכחי נציגים של משרד הפנים (היו"ר והמוביל עם שני נציגים), משרד הבינוי והשיכון (עם שני נציגים), המשרד להגנת הסביבה, משרד המשפטים, משרד הבריאות, משרד התחבורה, המשרד לתשתיות לאומיות, משרד הביטחון, משרד התיירות, משרד החקלאות ופיתוח הכפר ומשרד האוצר. כל נציג/ה של משרד מייצג/ת את ההיבט המסוים שבו המשרד עוסק, אך לפי פסיקה של בית המשפט הם אמורים להחליט על-פי דעתם המקצועית האישית ולא על-פי הנחיות מהמשרד שלהם.

בולט בהיעדרו משרד הממונה על שיקולים חברתיים, כמו משרד הרווחה והשירותים החברתיים, ועל כן אין משרד שדואג להיבט החברתי בכללותו ולצרכים של האוכלוסיות המוחלשות בפרט. אמנם לפי החוק יש במועצה נציג/ה של תחום הסוציולוגיה (בעת כתיבת הדו"ח כיהנה ארזה צ'רצ'מן בתפקיד זה), שהיא אכן אמורה לבטא את השיקולים החברתיים במועצה הארצית.

<sup>4</sup> התיאור הזה משקף את המצב הקיים בשנת 2009 כאשר התחלנו את העבודה. בשנה האחרונה מקדם ראש הממשלה רפורמה המציעה חוק תכנון ובניה חדש לגמרי. כיוון שעתידי ההצעה הוא איננו ברור, כמעט ואיננו מתייחסים אליה במסמך זה. נזכיר את השינויים שהמשרד דרש וקיבל. אך עד שהחוק עובר אי אפשר לדעת מה אכן יופיע ומה לא.

אך נציגה זו פועלת בהתנדבות וללא עזרה בהתמודדות עם החומר הרב אשר יש לקרוא לכל הישיבות. נציג זה אינו יכול להיות תחליף לנציג של משרד ממשלתי עם קול חזק של משרד שיכול לייצג את האינטרסים של התושבים מהבחינה החברתית. כמו כן, למועצה הארצית יש ועדות משנה וועדות ערר, שבהן משתתפים חברים מתוך המועצה הארצית וגם בהן חסר הקול החברתי.

לא נראה שיש סיבה  
עניינית לאי השתתפות  
של נציג מאגף הרווחה  
העירוני כיועץ לוועדת  
התכנון המקומית

אבל לא רק ברמה זו חסר קולו של משרד הרווחה והשירותים החברתיים, אלא גם בוועדות התכנון המחוזיות ובמיוחד בוועדות התכנון המקומיות. בוועדות המחוזיות חברים נציגים של 9 משרדי ממשלה - פנים (יו"ר), הגנת הסביבה, ביטחון, בינוי ושיכון, בריאות, חקלאות, משפטים, תחבורה ותיירות. לדעתנו יש להוסיף נציג של משרד הרווחה והשירותים החברתיים לרשימה זו.

ברמה המקומית, בוועדת התכנון משמשים כחברים אך ורק נבחרי ציבור של אותה רשות. לפי החוק, נציגים אלה אמורים לשקף את מבנה מועצת הרשות, אך לא תמיד זה אכן מתקיים. אנשי המקצוע העשויים להשתתף בדיוני הוועדה הם מהנדס העיר, היועץ המשפטי, ולעיתים גם בעלי תפקידים נוספים, כגון גזבר, דובר, האחראי על איכות הסביבה, ועוד.

לא נראה שיש סיבה עניינית לאי השתתפות של נציג מאגף הרווחה העירוני כמשקיף ויועץ; ולהיפך יש צורך רב בהשתתפותו. מבחינה מקצועית מי שמתאים לקחת חלק בדיוני הוועדה הוא ראש האגף לשירותים חברתיים בעירייה או אחד מהעובדים הסוציאליים הקהילתיים העובדים בעיר והמכירים היטב את צרכי האוכלוסייה.

ובכן, במבנה מערכת התכנון המרחבי היום, אין גורם כלשהו שרואה את תפקידו כהתייחסות מפורשת לנושאים וערכים חברתיים, ואין מישהו שבא עם ידע ורקע בנושאים אלה. הרעיון שהוצע כבסיס לדיון בהקשר של מסמך זה הוא למסד את משרד הרווחה והשירותים החברתיים כנציג של ההיבטים החברתיים בתכנון. המצב כרגע הוא שהמשרד כמעט ואיננו יכול להיות מעורב כי הוא לא מוסמך לשלוח נציגים להשתתף בוועדות התכנון המקבלות החלטות שהן לעתים גורליות מבחינת איכות החיים של תושבי המדינה - לא במועצה הארצית לתכנון ולכניה, ששם יש נציגים להרבה משרדי הממשלה, לא בוועדות המחוזיות ולא בוועדות המקומיות.

משרד הרווחה כבר הכיר בחשיבות הקשר בינו לבין מערכת התכנון המרחבי דרך שתי יוזמות של המנהלת הקודמת של השרות לעבודה קהילתית. יוזמה אחת, אשר חברו לה מספר משרדי ממשלה, ארגונים חברתיים, אנשי מקצוע והמרכז לחקר העיר והאזור בטכניון, הייתה גיבוש "מדריך לשילוב נספח חברתי-קהילתי בתהליכי תכנון ובניה", שיצא לאור ביוני 2006.

כיוון זה אומץ במידה מסוימת בתכנית מתאר ארצית 35 (ראו למטה<sup>5</sup>), והיא פותחת את הדלת להרחבה על-ידי התייחסות לנספח חברתי-קהילתי. אך בינתיים אין מי שמקדם את הטמעתו בתוך תהליך התכנון. יוזמה שנייה, הרלבנטית אף היא, בהובלתן של דליה לב-שדה וארזה צ'רצ'מן, הייתה לקיים בחסות המשרד והטכניון קורס להכנה של יועצים לשיתוף הציבור בתהליכי תכנון פיזי וחברתי, קורס משותף לאנשי מקצוע מן המחלקות העירוניות לשירותים חברתיים ולאנשי מקצוע מתחום התכנון. קורס זה נחל הצלחה רבה, אך לאחר שני מחזורים (שנתיים) הופסק בגלל בעיות תקציביות.

לסיכום, מתוך ראיונות עם בעלי תפקידים במשרד הרווחה והשירותים החברתיים, עולה רצון עז להגביר משמעותית את מעורבות המשרד במוסדות התכנון הסטטוטוריים, על מנת לתרום בעילות ובמקצועיות מתוך הידע המקצועי, התפיסה החברתית, והידע המקומי של האנשים שלהם בשטח. לדעתנו ראוי שנציגים של משרד הרווחה והשירותים החברתיים יהיו חברים במועצה הארצית לתכנון ולבניה, בוועדות המשנה שלה ובוועדות המחוזיות, ושעובדי אגף הרווחה ברשויות המקומיות יהיו יועצים בוועדות המקומיות. קיימות עוד ועדות תכנון שיתכן שרצוי שנציגי המשרד יהיו חברים בהן.

באחרונה נראים ניצנים של שינוי מגמה ומדיניות. מנכ"ל משרד הרווחה והשירותים החברתיים הציג ביום הדיון שערכנו עמדה חיובית בנושא שילוב נציגי המופקד על הצד החברתי בוועדות התכנון.

בהקשר של הרפורמה בתכנון שראש הממשלה מקדם, דרש שר הרווחה והשירותים חברתיים דאז, יצחק הרצוג, ייצוג של משרדו במועצה הארצית לתכנון ולבניה ובוועדות נוספות. בינתיים לא נוכל לדעת מה תהיה התוצאה, עד שהחוק החדש בצורתו הסופית יעבור בכנסת (אם אכן יתגבש ויעבור).

---

12.1.5 תכנית מקומית להרחבה ניכרת רק אם התקיימו התנאים הבאים:  
12.1.1 מוסד התכנון שקל את הצורך באחד או יותר מהנספחים הבאים, ולפי הצורך חייב את צירופם לאחר שקבע את הנדרש בהם:  
1. נספח תחבורה הכולל, בין השאר, התייחסות לתחבורה ציבורית.  
2. נספח תשתיות המתייחס למערכות התשתית הנדרשות, ובין השאר: ניקוי, ביוב, תחבורה, חשמל, מים ופסולת.  
3. נספח פרוגרמתי המתייחס, בין השאר, למבנה הדמוגרפי חברתי ולשירותי הציבור הנדרשים.  
12.1.2 התכנית תכלול, או תבטיח כי תכנית שתערך על פיה תכלול, הוראות המתייחסות לנספחים כאמור, ומבטיחות את קיומן המלא של הדרישות הנובעות מהן, ובכל מקרה ייכללו:  
1. הוראות המבטיחות את ביצוע התכנית בד בבד עם ביצוע מערכות התשתית הנדרשות לצורך ההרחבה המוצעת, לרבות מוסדות הציבור והשטחים הציבוריים הפתוחים הנדרשים לפי העניין.  
2. התניית מתן היתרי הבנייה בקיומם של תכנית ביוב מאושרת כדין ותכנית מפורטות לפתרון ביוב שאושרו על ידי משרד הבריאות והמשרד לאיכות הסביבה, וכן קביעת שלבי ביצוע שיבטיחו את השלמת פתרון הביוב עד לגמר הבנייה.  
12.1.3 מוסד תכנון כחן את הצורך ב"דירור בהישג יד" וקבע, במידת הצורך, את כמות יח"ד הנדרשות לכך ואת תמהיל גודלי יח"ד המוצעות בהרחבה

### **בכנס של איגוד המתכננים בישראל ב-12.3.11 דיווח מנכ"ל המשרד, מר נחום איצקוביץ על מהלכים עיקריים שהם נקטו ביחס לרפורמה בחוק התכנון והבניה:**

- מינוי נציג המשרד ונציגי ארגונים חברתיים במועצה הארצית לתכנון ולבניה (ס' 8)
- מינוי עובדים קהילתיים בוועדות התכנון המחוזיות (ס' 22)
- הקצאת שטחי ציבור בתכניות מתאר מקומיות לטובת צרכי רווחה ייעודיים (ס' 168א')
- הבטחת הזכות של אנשים עם מוגבלות למגורים בקרב הקהילה – קביעת תקנות לפריסת מסגרות באחריות המשרד (ס' 224)
- שימוש בהיטלי השבחה לטובת צרכי חברה ורווחה (ס' 454)



**תפקיד היועץ החברתי  
בישראל מוגבל מאוד,  
בהשוואה למקומות  
שונים במערב.**



# המתכנן החברתי והיועץ החברתי<sup>6</sup>

פרק זה דן בתפקיד המתכנן החברתי והיועץ החברתי בתהליכי תכנון מרחבי. בעלי תפקידים אלו עומדים במרכז היכולת והחובה להטמיע את השיקולים החברתיים בתהליכי תכנון מרחביים. הפרק נפתח עם תיאור של התפקיד כפי שהוא מתבצע היום בישראל, ועם דוגמאות מחו"ל על תפקידים נוספים. החלק השני מנתח את טיב ביצוע התפקיד היום, כפי שהוא נתפס על ידי היועצים החברתיים עצמם ועל ידי עמיתיהם בצוותי תכנון. הניתוח מצביע על נקודות חולשה לא מעטות, וביניהן היעדר הגדרה ברורה של התפקיד ומיעוט המשאבים המוקדשים לנושא. בחלק השלישי של הפרק, אנו מביאות המלצות לחיזוק התפקיד של המתכנן החברתי בישראל.

ההמלצה הראשונה היא להגדרה חדשה של התפקיד, הגדרה שתבחין בין תפקיד היועץ החברתי לבין המתכנן החברתי. אנו מציעות להגדיר כ'מתכנן חברתי' המתכנן המשותף/ת כחבר/ה בצוותי תכנון, ואילו ה'יועץ החברתי' הוא היושב/ת במוסדות התכנון ומייעץ להם על ההיבטים החברתיים בתכנון. במסמך זה, אנו מקפידות להשתמש במינוחים החדשים, פרט למקומות בהן הכוונה היא לשני התפקידים, ושם אנו משתמשות ב'יועץ/מתכנן חברתי'. המלצות נוספות מצביעות על הצורך בהכשרה ואקדמיטציה למתכננים חברתיים ועל הצורך בהגדלת המשאבים העומדים לרשות התפקיד, במיוחד בכל הקשור לתהליכי שיתוף הציבור.<sup>7</sup>

הדיון בפרק מתבסס בעיקר על סדנא וקבוצות דיון עם מתכננים, יועצים חברתיים ובעלי תפקידים נוספים שערכנו במהלך 2009, ועל עבודה סמינריונית של עו"ד רות ארנסון שר שלום, בה רואיינו שניים עשר בעלי תפקידים בכירים במערכת התכנון בישראל אודות דעתם על התפקיד של היועץ החברתי בישראל.

6 כמובן שהניסוח אך ורק בזכר נובע מהמגבלות של השפה העברית והנאמר מתייחס גם לנשים.  
7 שר שלום, 2009, 'עמדות שחקנים בשדה התכנון בישראל לגבי היועץ החברתי ומקומו בהעצמת ביטויי ההיבטים החברתיים בתהליכי תכנון מרחבי'. האופן שבו הייתה ההתייחסות היה לתפקיד שהגדרנו כמתכנן חברתי ולא לתפקיד הנפרד של יועץ חברתי.

### 3.1. תיאור התפקיד של המתכנן החברתי/היועץ החברתי

בישראל בשנים האחרונות נהוג שבצוותי תכנון המכילים תכניות מתאר כוללניות יש מי שנקרא 'יועץ חברתי'. (במינחים שלנו הוא מוגדר כמתכנן החברתי, ועל כן נקרא לו כאן מתכנן חברתי.) המתכננים החברתיים במצב זה מועסקים על ידי ראש צוות התכנון, כחלק מתנאי המכרז שלו להכנת התוכנית. התפקידים שלהם עשויים להשתנות בכל שלב של התוכנית.

**בשלב גיבוש המטרות**, המתכננים החברתיים דיווחו שהם בדרך כלל אינם מעורבים בגיבוש המטרות. זאת אומרת, הם נכנסים לתמונת התכנון לאחר שמטרות התכנון כבר נקבעו. לשאלה 'האם שילוב היועצים החברתיים בשלב הגדרת המטרות היה משפיע על בחירת מטרות התוכנית?' היו דעות שונות, אך לא מעט סברו שגם השתתפותם הפעילה של המתכננים החברתיים בשלב גיבוש המטרות לא תשפיע על הניסוח הסופי.

**בשלב גיבוש התוכנית** המתכנן החברתי מעורב באיסוף וניתוח נתונים דמוגרפיים<sup>8</sup>, תיאור קבוצות שונות באוכלוסיה וניתוח נקודות החוק והחולשות שלהן, זיהוי הבעיות החברתיות הקיימות, ולעיתים גם הכנת חוות דעת על סוג, מספר ומיקום של מבני ציבור דרושים. שיטות העבודה בד"כ כוללות ניתוח סטטיסטי, מפגשים עם תושבים ונציגי קבוצות אינטרס, ולעיתים גם ניהול תהליכים של 'שיתוף הציבור' - קבלת משוב מן הציבורים השונים אודות התוכנית המתהווה.

**בשלב של הערכת התוכנית** על ידי מוסדות התכנון, הסתבר שמעורבות יועצים חברתיים היא שולית בלבד. מוסדות התכנון נוהגות להעסיק יועצים מקצועיים לתחומים של כלכלה, תחבורה, סביבה ושימור, ולעיתים בנספחים ותסקירים בתחומים אלה. לעומת זאת, רוב רובם של מוסדות התכנון בארץ אינם רגילים להעסיק יועץ חברתי לשם הערכת השפעות חברתיות של התוכניות, ולרוב אין שימוש ב'נספח חברתי'. שמענו שלעיתים היועצים הסביבתיים הם אלה המעלים סוגיות חברתיות, כגון צדק סביבתי בחלוקת השטחים הפתוחים או השימושים המזוהמים, או סוגיות כגון דיור בהישג יד או נגישות למוסדות ציבור.

### תפקיד המתכנן/היועץ החברתי במספר מדינות אחרות:

מצאנו מגוון רחב של תפקידים ליועץ החברתי בקרב מדינות אחרות. אנו מביאות כאן דוגמאות מקנדה, ארה"ב והולנד. בונקובר שבקנדה, עיר של כ-580,000 תושבים, פועלת מחלקה לתכנון חברתי עם כ-6 אנשי מקצוע בתחום התכנון. המחלקה לתכנון חברתי עובדת בשיתוף פעולה הדוק עם

<sup>8</sup> בשנים האחרונות מקובל שעובדים קהילתיים מכינים פרופיל קהילתי הכולל גם 'אינדיקטורים חברתיים' המוסיפים פנים נוספים, כגון תחושת הביטחון במרחב הציבורי, סוגי הקשרים בין בעלי רקעים שונים, מעורבות בפעילות חברתית, ועוד.

המתכננים הפיזיים. כל יועץ חברתי במחלקה מופקד על תחום טיפול או אוכלוסיית יעד, כגון 'ילדים בגיל הרך', 'ילד ונוער', 'וגיל הזהב ואנשים בעלי מוגבלויות'. אחדים מטפלים גם בנושאים אינטגרטיביים כגון 'חברה רב תרבותית' ו'אינדיקטורים של צדק חברתי'. היועצים החברתיים בונקובר מפעילים 'מועצה מייצגת' בנושא עיסוקם, המורכבת מבעלי תפקידים ונציגי תושבים שנבחרו למועצה לאחר הגשת מועמדות וראיון. היועצים החברתיים מעבירים תוכניות מוצעות אל המועצות המייצגות, ומסייעים להם בגיבוש משוב לתוכנית המוצעת. לאחר מכן, היועץ/מתכנן החברתי משלב את הערותיהם בתוכניות, תוך 'תרגום' היעד והתובנות שלו ושל המועצה המייצגת לשפת התכנון המרחבי.

באמסטרדם, המתכנן  
החברתי יושב בתוך  
המחלקה לשירותים  
חברתיים.

באמסטרדם, לעומת זאת, המתכנן החברתי יושב בתוך המחלקה לשירותים חברתיים, כשתפקידו כאיש בעל תפיסה מרחבית היא 'מתן תרגום מרחבי' למדיניות החברתית. למשל, אם מזהים בעיה של אלימות בקרב בני נוער, המתכנן החברתי יבחן חלופות של השקעה במועדון נוער או מגרשי ספורט במיקומים שונים בעיר, אל מול הוצאה מקבילה לפעילויות מחול ואמנות לבני נוער (דנה הלוי, 2009, ראיונות עם מתכננים חברתיים בהולנד). אחד הכלים המרכזיים של המתכנן החברתי בהולנד הוא 'ניתוח' עלות תועלת חברתית'. ניתוח עלות תועלת חברתית מיועד לכמת את התועלות החברתיות לצד תועלות אחרות, לשם קבלת החלטות על גובה המימון של פרויקט ציבורי. אין חקיקה המחייבת ניתוח עלות תועלת חברתית, אך הדבר הפך לנפוץ בפרויקטים ציבוריים גדולים, ואף בפרויקטים המקודמים על ידי גופים פרטיים המעוניינים לגייס השקעה ציבורית. דוגמא לכך היא ניתוח עלות תועלת חברתית שבוצע לאחר יישום של הפיכת מבנה חינוך נטוש לחממה לעסקים קטנים ובית קפה. המתכנן החברתי בחן את עליית מחירי הנדל"ן באזור הפרויקט, אך הרחיב את היריעה ובחן גם את תרומת הפרויקט לבטחון הפיזי במרחב הציבורי, בעקבות התנועה הערה של אנשים באזור שקודם היה נטוש, ואת מספר המהגרים שמצאו עבודה בעקבות פגישות חברתיות בבית הקפה במקום (רוזנברג, בראיון עם הלוי, 2009). בחינת ההשפעה החברתית של תוכניות פיזיות נפוצה היום גם באנגליה, ובין הכלים הנפוצים למדידת ההשפעה ניתן למצוא את ה Social Return on Investment בפיתוח של ה- New Economic Foundation.

בקליפורניה תהליך  
תסקירי השפעה  
כולל בדיקת השפעת  
התכנית על קבוצות  
מוחלשות

בארה"ב, התהליך של תסקירי השפעות סביבתיות (EIA) כולל לעיתים גם מרכיבים חברתיים של בחינת השפעת התוכנית על בני מיעוטים או קבוצות פגיעות אחרות. בניו יורק, למשל, תסקיר השפעה סביבתית על פרויקט בנייה גדול יבחן את השפעת התוכנית על הדרת האוכלוסייה הקיימת, בעקבות עלייה צפויה במחירי הדיור. במקרה אחר, תסקיר על תוכנית להקמת קניון גדול ינתח את השלכות התוכנית עבור בעלי חנויות מקומיות קיימות.

### 3.2. ניתוח של ביצוע תפקיד היועץ החברתי בישראל היום

ביקורת לא מעטה הושמעה בראיונות של שר שלום על אופן ביצוע התפקיד של היועץ החברתי בישראל. בביקורת, מלווה בביטוי של תסכול, הן בקרב מעסיקיהם והן בקרב היועצים החברתיים עצמם, נאמר שעבודתם של היועצים/מתכננים החברתיים בארץ אינה משולבת באופן אינטגרלי בתכנון מרחבי ואינה מוערכת כתורמת במיוחד לתוצרי התכנון המרחבי. במילים של מהנדס עיר לשעבר באחת הערים הגדולות בארץ: 'מה אני אגיד לך.... זה לא מקצוע (שר שלום, 2009).

רוב המראיינים חשבו שתפקיד היועץ החברתי נחוץ ביותר

מבין שניים עשר המראיינים הבכירים של שר שלום רובם דיווחו כי היועצים החברתיים מצליחים להביא את קולות הציבור בפני המתכננים, אך אינם, על פי רוב, מעורבים בגיבוש התקנון והתסריט של התוכנית. איש מבין השניים עשר לא סבר שליועץ החברתי ישנו כיום תפקיד מכריע בתכנון - אך חלק חשבו שהתפקיד נחוץ ביותר ובעל פוטנציאל חשוב לעצב את פני התכנון במדינה (שר שלום 2009).

במהלך הדיונים שקיימנו עם מגוון רחב של אנשי מקצוע ניתן היה לזהות ארבע נקודות חולשה מרכזיות של תפקיד המתכנן/יועץ החברתי היום: אי בהירות של הגדרת התפקיד ותוצרי העבודה של המתכנן/היועץ החברתי; אי-הסכמה על הכישורים הנדרשים לביצוע התפקיד; היעדר 'ארגז כלים' היכול לחבר בין שפת התכנון הפיזי והשפה של המתכננים החברתיים; והיעדר משאבים בהיקף הולם.

**3.2.1 הגדרת התפקיד** של המתכנן/היועץ החברתי אינה ברורה. כיום בארץ אין הבחנה ברורה בין המונחים של 'יועץ חברתי' ו'מתכנן חברתי'. הציטוט להלן מבעלת מקצוע בתחום מתמצת את המצב הקיים:

'אני מרגישה כ'מתכנן חברתי' כשאני חלק מצוות תכנון, עובדת/ יחד עם אחרים על גיבוש התוכנית והחומרים שלי משולבים יחד עם החומרים של אחרים. כשלא משלבים את העבודה שלי - אני מרגישה יותר כמו 'יועץ'.

**3.2.2 הידע והכישורים לתפקיד** של המתכנן/יועץ החברתי אינם מוגדרים ומוסכמים. כיום בישראל חלק מהיועצים/המתכננים החברתיים סיימו תואר שני בתכנון ערים, אחרים למדו עבודה סוציאלית, סוציולוגיה, גיאוגרפיה, פסיכולוגיה, אנתרופולוגיה, ועוד. אין כיום בארץ תהליך פורמלי של הכשרה כיועץ/מתכנן חברתי. במצב זה, אין אחידות בתחומי ידע או בכישורים של המתכננים והיועצים החברתיים, ואלו תלויים ברקע האישי, בהשכלה ובנסיון שלהם. למתכננים מסוימים, שהם ראשי צוות התכנון, נראה שאין גוף ידע ייחודי ליועצים חברתיים, כיוון שעיסוקם באנשים - והרי כולנו אנשים עם תובנות חיים.

**3.2.3 היעדר ארגז כלים** מהווה חולשה שלישית. תוכנית מתאר מוצגת בתסריטים ותקנון, בעוד הנושאים החברתיים מוצגים לרוב בתיאורים

ובסיפורים. כך יוצא שבתוכניות אין כיום מקום פורמאלי לבטא את ההשפעות האפשריות של התוכניות על קבוצות אוכלוסייה שונות, או להציע כלים של מדיניות לצמצום השפעות שליליות. אין גם מקום לצרף הצעות לפעילויות חברתיות, תרבותיות, כלכליות ואף סביבתיות, אם לא ניתן לנסח אותם במונחים של תסריט ותקנון. יוזמות כאלו, כגון תכנית להכשרה מקצועית, או תוכנית הלוואות לשיפוצים והרחבות של הדירה, יכולות להיות הכרחיות לשם השגת המטרות של התוכנית. לשם השוואה, המתכנן הסביבתי יכול לשלב שיקולים מאין אלו בתסקיר השפעה על הסביבה, מסמך המאפשר התייחסות לחלופות שונות ולהתערביות לשם מיתון השפעות שליליות. למתכנן החברתי אין כרגע כלי כזה.

**3.2.4 היעדר משאבים** היא חולשה רביעית משמעותית, העולה בכל דיון עם מתכננים חברתיים. הנושא בא לידי ביטוי כבר בהגשת הצעות למכרז. מתוך הצעות של מיליוני שקלים, הסכום המוקדש למי שמוגדר כיועץ החברתי הוא בד"כ סביב העשרות אלפי שקלים. בתקציב קטן אין באפשרותם של המתכננים/היועצים החברתיים להרחיב את הפעילות שלהם לכלול מפגשים עם קבוצות שונות באוכלוסייה, לבצע תצפיות או לנתח השפעות אפשריות על קבוצות אוכלוסייה שונות. היקף תקציבי קטן מוביל לעיתים לצמצום הפעילות של המתכננים החברתיים לאיסוף נתונים קיימים וסקירת צרכים למוסדות ציבור בלבד, ללא אפשרות, לדוגמה, לעשות תהליך ראוי של שיתוף ומעורבות הציבור בתכנון.

### 3.3. המלצות לשם חיזוק התפקיד של היועץ החברתי בארץ

אנו מציעות הגדרה חדשה, המבחינה בין תפקיד המתכנן החברתי לבין תפקיד היועץ החברתי. בהצעתנו, ה'מתכנן החברתי' הוא המשתתף בצוותים המגבשים תוכניות, בעוד ה'יועץ החברתי' משתתף בעיקר בשלב הערכת תוכניות על ידי מוסדות התכנון. המתכנן החברתי עושה את עבודת התכנון החברתי, בעוד היועץ מעריך את עבודת התכנון החברתי שנעשה על-ידי אחרים. אנו מניחות כי לשני בעלי התפקידים הכשרה דומה, ולעיתים אף אותו אדם יעבור בין התפקידים בתכניות שונות.

**3.3.1 הצעה להגדרה חדשה: 'המתכנן החברתי' ו'היועץ החברתי'.** המתכנן/ת החברתי (התפקיד הקיים כיום בישראל גם אם לא תחת שם זה) עובד כחלק אינטגרלי מצוות התכנון, ומעורב ביצירת התוכנית. מבין תפקידיו:

- שילוב בגיבוש המטרות של התוכנית, תוך הצעת מטרות חברתיות להכללה ובחינת המשמעות של המטרות ה'חברתיות' המובהקות.
- איסוף וניתוח נתונים דמוגרפיים, ומתן הסבר על המשמעות של נתונים אלה והידע הנוסף הקיים על התושבים עבור מטרות התכנית וגיבושה.
- מעקב אחר תכניות חברתיות אחרות הרלבנטיות לאזור התכנון כדי לדאוג לכך שיהיה תיאום ביניהן.

- הנחיית תהליכי שיתוף הציבור בתהליך התכנון. אחריות להצגה והסבר לציבור של הרעיונות התכנוניים המתגבשים בשלבים השונים של תהליך התכנון, ולאחר מכן הצגה והסבר לצוות התכנון של הדעות והרעיונות של הציבור ושל התגובות שלהם לרעיונות שהוצגו להם. הוא עובד ביחד עם צוות התכנון כדי לתרגם את רצונות וצרכי הציבור לשפת התכנון ומחפש איוון בין צרכי הקבוצות השונות ובין ההיבטים החברתיים וההיבטים האחרים של התכנית.

- הכנת רשימה של פעולות נלוות, שאין להן ביטוי פיזי-מרחבי, המיועדות לקדם את השגת המטרות של התכנית.

- הכנת חוות דעת על סוג, מספר ומיקום של מבני ציבור דרושים.

- הכנת נספח חברתי-קהילתי ומסמך על אמידת צרכים לדיר, במידה ונספחים אילו יידרשו.

**היועץ/ת החברתי** (הצעה לתפקיד חדש וחיוני) מלווה מוסד תכנון או גוף אחר המעורב בנושאים תכנוניים, ומעורב בעיקר בהערכת תוכניות. הוא נותן ייעוץ למוסד התכנון לגבי ההשלכות החברתיות של התכנית הנדונה.

מבין תפקידיו:

- להכין הנחיות לנספח החברתי-קהילתי ולמסמך אמידת צרכים לדיר (ראו פרק 5)

- לבחון את המטרות החברתיות של התוכנית ולהעריך את השלכות התוכנית על מטרות חברתיות אלה ואחרות;

- לבחון את ניתוח השפעות התוכנית על קבוצות אוכלוסייה שונות, כפי שנעשה על ידי המתכנן החברתי;

- להעריך את תהליך שיתוף הציבור שנעשה על ידי המתכנן החברתי, ולוודא כי הוא התנהל כראוי וכי ממצאיו הוטמעו בתוכנית.

- לבחון את המסמכים החברתיים הנלווים לתוכנית (הנספח החברתי, מסמך אמידת צרכים לדיר או אחרים) בהתאם להנחיות.

### 3.3.2. הכשרה ואקדמיטציה של המתכננים החברתיים והיועצים חברתיים

חשוב מאוד ליזום תכנית הכשרה שתכלול את המרכיבים הבאים:

- ידע על מערכת התכנון, סוגים שונים של תכניות, אופן גיבושן ודרכי הצגתן

- ידע תיאורטי בסיסי בחומר רלבנטי ממדעי החברה (כגון עוני, מעמד, מוביליות חברתית, ריבוד, צדק מרחבי, הון חברתי ועוד).

- הכרה של צרכיהם של קבוצות שונות באוכלוסייה - יכולת הערכת תוכנית לאור הצרכים של אוכלוסיות שונות, ויכולת תרגום הצרכים לשפת התכנון.

- הכרה בסיסית עם מדיניות חברתית בתחומים כמו בריאות, רווחה, דיור, חינוך ופנאי.

- ידע בהיבטים התיאורטיים והמעשיים של שיתוף הציבור
- יכולת איסוף, ניתוח והצגת נתונים חברתיים - או לפחות היכולת להעריך את טיב ותוצאות התהליך הנעשה על ידי אחרים.
- יכולת הנחיית קבוצות ושיטות לשיתוף ציבור, כלים של גישור.
- ידע בכלים להערכת השפעת תוכניות על אוכלוסיות מגוונות (ראו פרק 5)
- ידע בשיטות לשיתוף הציבור ויכולת הפעלתן (ראו פרק 5).

**3.3.3. הגדלת התקציבים המיועדים לנושא החברתי** ושיפור המעמד של המתכנן והיועץ החברתי. יש לקבוע סטנדרטים לתיקצוב תהליכי שיתוף הציבור בפרט ותפקיד המתכנן החברתי בכלל, כדי שהעבודה תענה לצרכים הרבים, ותתרום לתכנון בר קיימא הלוקח בחשבון את כל הקבוצות הרלבנטיות. הסטנדרטים צריכים לקחת בחשבון את מורכבות הסוגיות החברתיות ומגוון השיטות הנדרשות.

**אנו מציעות הגדרה חדשה המבחינה  
בין תפקיד המתכנן החברתי לבין  
תפקיד היועץ החברתי**

**אנו ממליצות על הגברת  
המעורבות של הארגונים  
לשינוי חברתי בתהליכי  
תכנון מרחבי, על ידי  
הקמת מסגרת מאגדת  
שנציגיה ישולבו  
במערכת התכנון.**



# מעורבות ארגונים לשינוי חברתי מתוך החברה האזרחית במערכת התכנון

פרק זה דן בשתי שאלות:

**בישראל של היום, מהו אופי ומידת המעורבות של ארגוני החברה  
האזרחית במערכת התכנון?**

**מהם הצעדים המומלצים לשילוב הארגונים החברתיים בתהליכי התכנון  
בארץ?**

## 4.1 תיאור המצב הקיים - מעורבות ארגוני החברה האזרחית בתהליכי תכנון והקשיים העומדים בפני מעורבות כזאת

מתוך ארגוני החברה האזרחית הפועלים לשינוי חברתי בארץ, ארגוני סביבה הם כיום היחידים המעורבים באופן פורמלי במערכת התכנון בישראל. כבר משנות השמונים החלה דרישה של הארגונים האלו להשתתף במועצה הארצית לתכנון ולבניה כנציג בעל זכות הצבעה ודרישה זו נענתה. לאחר מכן הם ביקשו להשתתף כמשקיפים בוועדות המחוזיות והמקומיות. לאחרונה השתתפותם בוועדות המחוזיות כמשקיפים קיבלה תוקף משפטי בחוק 'ייצוג גופים ציבוריים שעניינם בשמירת איכות הסביבה (2002). החוק (ראו נספח מס' 3) מגדיר את מטרתו " ...להוסיף נציגים של גופים ציבוריים שעניינם בשמירת איכות הסביבה לוועדות שהוקמו על פי חוק, במטרה לתת דגש בוועדות אלה לשיקולים סביבתיים, וזאת כדי להגן ולשמור על איכות נאותה של הסביבה ולמנוע פגיעה בסביבה." החוק מטיל תפקיד מרכזי על ארגון הגג של הארגונים שעניינם סביבה: לאתר ולהמליץ על הנציגים לוועדות השונות, מתוך הארגונים החברים בארגון הגג.

לעומת הייצוג המוכר במוסדות התכנון ברמה הארצית והמחוזית, אין עדיין (2011) חקיקה מקבילה ברמה המקומית. בהיעדר חקיקה המעגנת את זכותם של נציגי הארגונים הסביבתיים להשתתף כמשקיפים בוועדות התכנון המקומיות, השתתפותם תלויה בנכונות של מקבלי ההחלטות ברשות המקומית.

בשנים האחרונות יש מידה רבה מאוד של שיתוף פעולה בין הארגונים הסביבתיים השונים על מנת לתאם עמדות משותפות ולהגביר את האפקטיביות שלהם בדיונים העוסקים בנושאי תכנון. לצופים רבים נראה כי תרומתם של ארגוני הסביבה לעיצוב הדיון וקבלת החלטות הפכה להיות מקצועית יותר ומשמעותית יותר בשנים האחרונות (קידן, 2010). לעומת הנושאים הסביבתיים, לנושאים החברתיים אין עדיין מערך מאורגן של מעורבות של ארגוניים חברתיים. ניתן להצביע על מספר גורמים המסבירים את היעדר מעורבותם של הארגוניים החברתיים בתהליכי תכנון.

לעומת מעורבותם של הארגונים הסביבתיים בתהליכי התכנון, הארגונים החברתיים עדיין אינם מעורבים דיים

ראשית, יש מספר גדול של ארגונים חברתיים, גדול פי כמה ממספר הארגונים הסביבתיים. ריבוי הארגונים, ומגוון הנושאים בהם הם מטפלים, מקשה על שיתוף הפעולה ביניהם. בעוד שארגוני איכות הסביבה פועלים למטרה משותפת לרוב, חלק מהארגונים החברתיים הם סקטוריאליים (למען קשישים, חולים במחלה מסוימת, עניים הזקוקים לאוכל, עובדים זרים, מחוסרי בתים) ומקדמים אינטרסים של קבוצה אחת, לעיתים בסתירה למטרות של קבוצה אחרת.

שנית, נראה כי ארגונים חברתיים רבים אינם מודעים להשפעת הנושאים המרחביים על מטרותיהם. הנושאים החברתיים בדרך כלל אינם באים לידי ביטוי בשפה של תכנון מרחבי, ולרוב אין אנשי צוות בארגונים אלה בעלי הכשרה מתאימה להתמודדות עם נושאי תכנון ועם שפת התכנון. יוצאי דופן הם מספר ארגונים המשלבים במפורש אג'נדה חברתית בהקשר של נושאי תכנון, כגון עמותת 'במקום', 'המרכז הערבי לתכנון אלטרנטיבי', 'סיכוי', 'שתי"ל', 'האגודה לצדק חלוקתי' והאגודה לזכויות האזרח. עם זאת, כמו שארגונים חברתיים למדו להוסיף לשורותיהם אנשי מקצוע מתחום המשפט, יתכן ועם הזמן יראו את התועלת של צירוף בעלי מקצוע מתחום התכנון עבור אסטרטגיה נוספת לשינוי חברתי.

שלישית, המצוקה הכלכלית של ארגונים חברתיים רבים איננה מאפשרת להם להרחיב את תחומי הפעילות שלהם. מבחינה פורמאלית יתכן שעבור חלקם, אם ירצו לעשות כן, יצטרכו לשנות את הגדרת המטרות שלהם אצל רשם העמותות. רבים מהקרנות התומכות בארגונים אלה מעוניינות לתמוך בפרויקטים המביאים תועלת ישירה לקבוצות אוכלוסייה מוגדרות, ואינן מכירות בחשיבות תחום התכנון להשגת המטרות לטווח הרחוק.

רביעית, אין כיום ארגון גג של הארגונים החברתיים לשינוי חברתי המעוניין או המסוגל להיכנס לנושאי תכנון מרחבי, ולארגן סביבו את שאר הארגונים. אחדים מבין הארגונים אינם מעוניינים כלל להשתתף בתהליכים הממסדיים, על מנת לשמור על אפשרות הביקורת מן החוץ.

לפני מספר שנים (2004) הייתה הצעה של המרכז הישראלי לקידום צדק חברתי והפורום להסכמה חברתית להקים מועצה חברתית-כלכלית ממלכתית שתהיה מסגרת מייעצת לבחינת ההשלכות של המדיניות

החברתית-כלכלית של הממשלה על מגזרי האוכלוסייה השונים ותיצור בימת הידברות לשיח פתוח ובוונה בין הגופים השונים בחברה. הצעה זו לא התקבלה על-ידי הגורמים הממשלתיים.

לאחרונה, (2010) יש התעוררות מחודשת של ארגון גג של הארגונים והעמותות החברתיים, שנקרא היום 'מנהיגות אזרחית', בייסוד ג'וינט ישראל. ארגון זה התחיל מהלך של לקיחת התפקיד לקדם חוק ייצוג של גופים ציבוריים שעניינם שינוי חברתי וכך לאפשר פעילות של ארגונים חברתיים בזכות בוועדות התכנון. בינתיים זה רק בתחילת הדרך.

בשנתיים האחרונות ניתן לזהות סממנים של התעניינות גוברת בהיבטים מרחביים בקרב מספר הולך וגדל של ארגונים חברתיים לשינוי חברתי, המתבטא בהצטרפותם לפעילות בסוגיות חדשות.

ניתן לזהות ארבע אסטרטגיות פעולה שונות. האסטרטגיה הראשונה היא סיוע ישיר, ארגונים מסייעים לאנשים או לקבוצות למצות זכויות תכנוניות, או להגיש התנגדויות לתוכניות הפוגעות בזכויותיהם. בין הארגונים הפועלים באסטרטגיה זו: האגודה לזכויות האזרח, עמותת ידיד, והקליניקה למשפט ותכנון באוניברסיטת ת"א. האסטרטגיה השנייה היא של התארגנות קהילתית בנושאי תכנון, תוך הגשת התנגדויות לתכניות מסוימות, או נסיונות להשפיע על תכנון מתגבש. בין המובילים בתחום זה בארץ ניתן למנות את עמותת במקום - מתכננים לזכויות תכנון, המרכז הערבי לתכנון אלטרנטיבי, סינגור קהילתי, שת"ל, המינהלות הקהילתיות בירושלים ובתחום הסביבתי את החברה להגנת הטבע ואדם טבע ודין. האסטרטגיה השלישית היא של קידום מדיניות תכנון ברמה הארצית, למשל לקדם ייצוג של ערבים במוסדות התכנון ולקדם עיקרון של קיימות המשלבת היבטים חברתיים, כלכליים וסביבתיים, כפי שקורה במידה מסוימת ב'המטה לתכנון אחראי'. האסטרטגיה הרביעית היא של תכנון ופיתוח קהילתי - קידום תכנון אלטרנטיבי, כפי שנעשה על ידי קבוצות רבות היום בתחום הדיור.

ההשתתפות של נציגי ארגונים חברתיים בוועדת התכנון הייתה יכולה להעצים את השיח התכנוני אודות צדק חברתי, זכויות של אנשים החיים בעוני, ושוויון בחלוקת משאבים במרחב - נושאים שמקבלים כיום דגש מועט בשיח התכנוני. במצב הקיים היום, אין ביטוי בתוך ועדות התכנון לנקודת המבט של הארגונים החברתיים, כך שאין מי שתפקידו מוגדר כמיועד לתרום את נקודת המבט החברתי, המבטא את צרכיהם של קבוצות שונות באוכלוסייה שקולם כמעט ולא נשמע. בוועדות התכנון היום אין ייצוג כלל לחלקים מהאוכלוסייה הפגיעה בישראל ואין חקיקה המחייבת ייצוג הולם לקבוצות שונות באוכלוסייה. הדבר בולט במיוחד במחוז הצפון, בו אזרחים ערבים מהווים כמחצית מן האוכלוסייה, והייצוג שלהם בוועדה המחוזית הוא של שני ראשי רשויות מקומיות, ובדרום יש נציג אחד של רשות בדרום בוועדה המחוזית. הארגונים החברתיים היו יכולים להביא נקודות מבט של אוכלוסיות מוחלשות, ובמקביל, היו יכולים ליידע אוכלוסיות אילו על תהליכי תכנון.

אין חקיקה המחייבת ייצוג הולם לאוכלוסיות פגיעות בוועדות התכנון

בינתיים נראה שהארגונים החברתיים אינם מכירים את פסק הדין מוחארב (2006)<sup>9</sup> ואינם מנצלים את הפתח שנפתח בו להגיע לבתי המשפט ולמצוא שם סעד.

## 4.2 מהם הצעדים המומלצים לשילוב הארגונים החברתיים בתהליכי תכנון בארץ?

לכאורה ההצעה המרכזית להגברת מעורבותם של הארגונים החברתיים הייתה אמורה להיות שילוב נציגיהם במוסדות התכנון. לכאורה, כי נראה כי במצב הקיים היום, יש מספר צעדים מקדימים החיוניים לפני יישום שילוב הארגונים החברתיים בתהליכי תכנון. להלן אנו מפרטים מספר צעדים מקדימים.

**הארגונים:** בחלק מהארגונים יש מקום לשקול צירוף אנשי צוות או פעילים בעלי כישורים בתחום התכנון. אנשים אלו יכולים להוביל מהלך של ניטור החלטות הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה, גיוס משתתפים לתהליכי שיתוף הציבור בתכנון, מתן ייעוץ שוטף למתכננים במינהל התכנון המקומי, והגשת התנגדויות לתוכניות מופקדות. ארגונים חברתיים מקומיים יכולים לשאת פעולה בהוצאת דו"ח ביקורת על תיפקוד חברי מועצת העירייה בנושאים החברתיים בעלי חשיבות עירונית.

**שיתוף פעולה בין ארגונים:** ניתן היה להקים 'קואליציה לתכנון חברתי' של ארגונים חברתיים בעלי עניין בתכנון, לקראת שילוב נציגים של ארגון מייצג במוסדות תכנון.

**צוותי תכנון, עובדים קהילתיים עירוניים או היועץ החברתי:** מומלץ שבאזורים מתאימים, עובדים קהילתיים יתארגנו להשתתפות כמשקיפים בוועדות מקומיות לתכנון ולבנייה. לשם כך, מומלץ שיעברו הכשרה מתאימה ויקימו פורום מייעץ קבוע של ארגונים חברתיים לשם היזון חוזר על תוכניות.

**קרנות:** אנו ממליצים לקרנות לתמוך בארגונים שיהיו מוכנים לפתח את נושא התכנון המרחבי כאסטרטגיה נוספת לשינוי חברתי, ליד אסטרטגיות מוכרות אחרות, כגון ייצוג משפטי, ניתוח תקציבים, שימוש בתקשורת, והתארגנות קהילתית. רצוי גם לעודד הכשרה של עובדי צוות בתחום התכנון, ולתמוך בניסיונות לשיתוף פעולה בין ארגונים סביב נושאי תכנון. כמו כן, ניתן לייסד מלגות לסטודנטים לתכנון שיעבדו בתוך ארגונים לשינוי חברתי, להציע השתלמויות לעובדים ולמתנדבים, להפעיל קופה ייעודית להעסקת יועצי תכנון בעת הצורך, ולקיים קבוצת עמיתים בקרב מתכננים העובדים בארגונים חברתיים.

**אקדמיה:** האקדמיה יכולה גם לעשות מאמץ לחשוף את הסטודנטים לתכנון לאפשרויות של עבודה בארגונים לשינוי חברתי, על ידי מתן מלגות, הקצאת נקודות זכות במקביל ללימודים, או מתן פרסים למעורבות חברתית בתכנון.



צילום: יואב ווקס

מצוקת הממתינים לתחבורה ציבורית

**יידוע הציבור ושקיפות  
מהווים תנאי בסיסי  
והכרחי לשיתוף הציבור  
אך אינם כשלעצמם  
שיתוף הציבור**

# הציבור

**עד עתה עסקנו בדרכים עקיפות יחסית להגיע לדעות של הציבור אודות השיקולים החברתיים הרלבנטיים לתהליכי התכנון המסויימים. בפרק זה נציג את הדרך לתת ביטוי ישיר יותר לדעות ולצרכים של הציבור אשר יושפע מהתכניות המרחביות המוגשות לוועדות התכנון: שיתוף הציבור בתהליך התכנון.**

אמנות ומסמכים רבים של האו"ם ושל האיחוד האירופאי מצהירים על שיתוף הציבור כחלק בסיסי ואינטגרלי של העקרונות של פיתוח בר קיימא שממשלת ישראל אימצה בשנת 2003. תהליך הראוי להיקרא שיתוף הציבור הוא תהליך המאפשר לאנשים להביע את העמדות והרצונות שלהם לגבי כל הסוגיות אשר עולות לאורך תהליך התכנון ולהשפיע על ההחלטות המתקבלות. סביר שדרך זו תובל על ידי היועץ או המתכנן החברתי.

רבים היום באקדמיה ובפרקטיקה הקשורה לתכנון מכירים בכך שדרך אחת להשיג צדק חברתי היא לקיים את תהליך התכנון בדרך של צדק הליכי, כלומר כתהליך הוגן מבחינת דרך קבלת ההחלטות. שיתוף הציבור נחשב כדרך אחת לנסות להשיג צדק הליכי ודרכו להגיע לצדק חלוקתי. אבל אנו ערות לכך שיש גם דרכים נוספות להשיג צדק חברתי.

הדרישה לשיתוף הציבור בתהליכי קבלת החלטות מבטאת את הערך שגם אנשים שאינם נבחרים ציבור או אנשי מקצוע העובדים עבורם צריכים להיות חלק מתהליך קבלת ההחלטות הקובע את מאפייני הסביבה שבה הם יגורו, יעבדו, ייסעו, יצרכו שירותים ומסחר ויהנו. השתתפותם יכולה להעשיר את תהליך התכנון, על-ידי שילוב הידע המקומי של האנשים לתוך השיח המקצועי. היא יכולה להשיג מטרות רבות (לדוגמה. מימוש העיקרון הדמוקרטי של מתן קול לכל אחד; השגת תכנון המותאם לקבוצות שונות; חינוך; שינוי חברתי ואישי; הענקת לגיטימציה לתכנון) (אלתרמן, לר-יון וצ'רצ'מן, 1996).

חוק התכנון והבנייה הקיים מאפשר שיתוף הציבור אך ורק בשלב האחרון של כל התהליך, שלב ההתנגדויות לאחר הפקדה של התכנית. רבות נכתב על הבעייתיות של עיתוי זה, וגם על העובדה שהוא מאפשר לאנשים רק להגיד מה לא ולא להגיד מה כן. ברפורמה המוצעת כרגע (שנת 2012) החוק המוצע מוסיף נדבך נוסף (סעיף 154) המחייב שקיפות רבה יחסית. הוא קובע את העיקרון של יידוע הציבור לגבי המהלך של תהליך התכנון הסטטוטורי ושבן תהליכים שקיפות לציבור. הסעיף קובע את החומרים (תכניות, פרוטוקולים של ועדות וכד') החייבים להיות פתוחים בפני הציבור, את הדרכים לפרסומם ואת הנגישות שלהם לציבור.

אולם צעד מבורך זה הוא צעד ראשוני בלבד. יידוע הציבור ושקיפות מהווים תנאי בסיסי והכרחי לשיתוף הציבור; אך אינם כשלעצמם שיתוף הציבור. שיתוף הציבור בתכנון אמור להיות תהליך מתמשך, המאפשר לאנשים מתוך ציבור המושפעים מתכנית כלשהי ללוות את התהליך, להביע את דעתם, להשפיע על תוצרי התכנית ועל התכנית הסופית המוגשת לאישור הוועדות המוסמכות לכך. כרגע, אין כל התייחסות בחוק, לא בישן ולא במוצע, לקיום של תהליך פעיל ומתמשך כזה של שיתוף הציבור. תהליך רציני של שיתוף הציבור במסגרת תהליך הכנת תכנית כלשהי אמור לזהות את הצרכים וההעדפות של הקבוצות השונות באוכלוסייה ולדאוג לכך שכל הקבוצות, ובמיוחד הקבוצות החלשות והמודרות יותר, יוכלו להביע את דעתם ולקחת חלק בקבלת ההחלטות. (ראו צ'רצ'מן וסדן, 2003; Churchman & Sadan, 2004).

חשוב להבין שאין ולא יכול להיות מודל אחד של תהליך של שיתוף הציבור ואיננו יכולות להציע דבר כזה. יש צורך לגבש מתווה ייעודי לכל תהליך תכנון; מתווה המותאם להקשר שבו עובדים, לנושא התכנון, למאפייני הציבור, למשאבים העומדים לרשות התהליך, למטרות השיתוף, לשלבי התכנון השונים ולהגדרה של גבולות הנושאים הפתוחים לקבלת ההחלטות של הציבור. גם מבחינת השיטות לשיתוף הציבור קיים מגוון רחב של שיטות שניתן להפעיל, שוב לאחר בחירת אלה המתאימות להקשר, לנושא, למאפייני הציבור, למשאבים, לשלב התכנון, למטרות השיתוף ולהחלטות העומדות על הפרק (Wates, 2000). מורכבות זו מחייבת שתהליך השיתוף יוכן ויופעל על-ידי אנשים המכירים את החומר ואת האפשרויות השונות. כרגע יש מספר מועט של אנשים העומדים בקריטריונים אלה והיה ראוי לקיים קורסים או השתלמויות כדי להגדיל את מספרם.





**על מינהל התכנון  
להקצות משאבים  
לשיפור תהליכים של  
מעורבות הציבור בתכנון,  
כולל הכשרת אנשי  
מקצוע ברמה גבוהה.**

# כלים להטמעת שיקולים חברתיים בתכנון

**עד כאן עסקנו בהבנת מקומם של השחקנים המעורבים, או הראוי שיהיו מעורבים בהטמעת שיקולים חברתיים בתכנון (משרד הרווחה, היועצים והמתכננים החברתיים, הארגונים החברתיים, והציבור).**

לקראת סיום הדו"ח, אנו פונות אל 'ארגז הכלים' לו זקוקים כלל השחקנים לשם הטמעת השיקולים החברתיים בתהליכי תכנון. נושא הכלים והשיטות לא עמד במוקד שלנו במהלך עבודה זו, ולכן בפרק זה אנו רק מעלות כיוונים ראשוניים, לקראת עיבוד והעמקה. לפרק שני חלקים:

1. כלים להערכת ההשפעות החברתיות של תוכנית

2. שיטות למעורבות הציבור

---

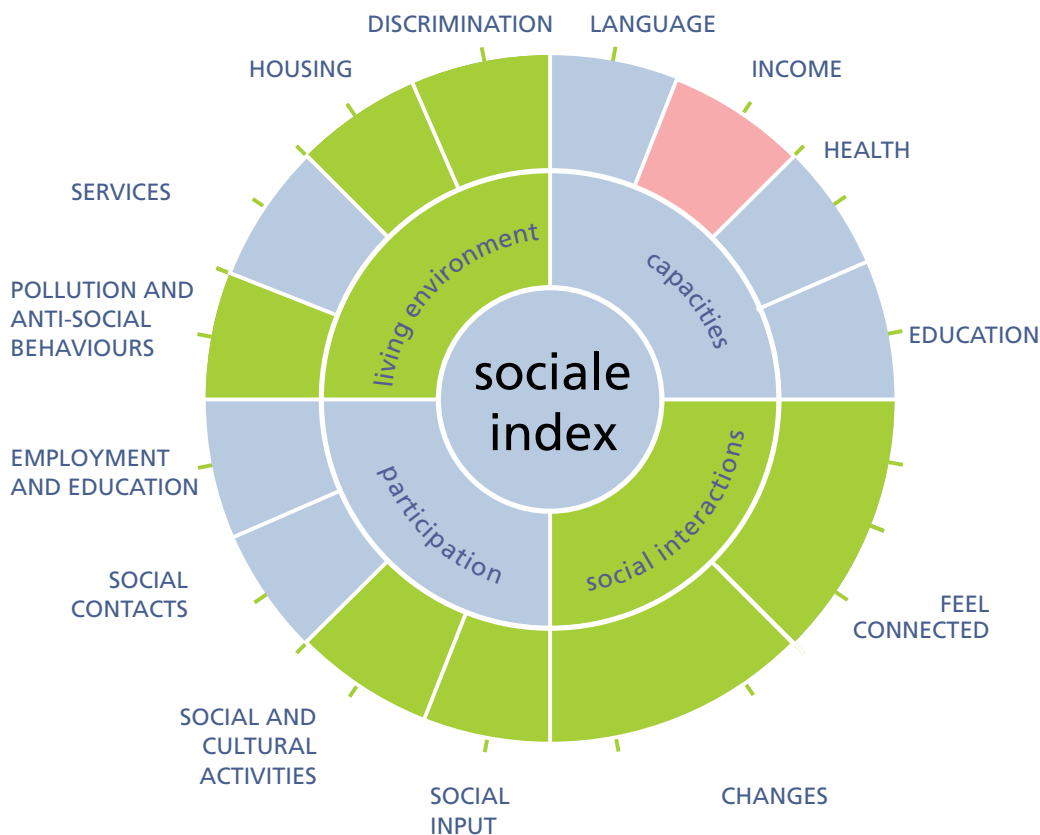
## תסקיר השפעה חברתית וכלים אחרים להערכת השפעות חברתיות של תכנון מרחבי

כלים להערכת השפעות חברתיות של תכנון מרחבי פותחו על ידי מדינות וגופים רבים בעשורים האחרונים, כפי שניתן להתרשם מסקירת ספרות מקוצרת בנספח מס' 4. הכלים נועדו לנתח, לנטר ולנהל את ההשלכות החברתיות של תוכניות, על הצד החיובי והשלילי, כולל התוצאות המכוונות והלא צפויות (Barrow 1997:6). בתחילת הדרך בשנות השבעים של המאה הקודמת, נטו להפקיד את האחריות להערכת ההשפעות החברתיות של תוכניות על המהנדסים והיועצים הסביבתיים שביצעו את תסקירי ההשפעה על הסביבה. הנסיון המצטבר הצביע על תוצאות נמוכות, שהתמקדו בעיקר בתיאור נושאים מדידים ונמנעו מהצבת חלופות והמלצות (Becker and Vanclay, 2003). בעשור האחרון מתפתח ארגז כלים למדידת היבטים איכותניים יותר, המשלב מעורבות הציבור והערכה מעצבת, תחת שמות שונים: הערכת סיכונים חברתיים, אחריות-חברתית תאגידי, social impact assessment, social soundness analysis, community impact assessment, social sustainability analysis, social return on investment

סדרת מחקרים מאוניברסיטת Oxford Brookes באנגליה בחנו כלים שונים בשימוש במדינות אירופה בעשור האחרון (Glasson, J. & Wood, G., 2009; Colantonio, A. & Dixon, T., 2010).

להלן אנו מביאות דוגמאות של כמה מן הכלים, ולבסוף טבלה המשווה בין תשעה כלים שונים על פי שלושה תבחינים: האם הכלי בודק תהליכים או השפעות, האם הוא מתרגם את התוצאות למונחים כספיים, והאם הוא מבוצע על ידי גוף למטרות רווח או גוף ללא מטרות רווח (Dixon, 2007).

Source: Colantonio and Dixon 2009:67, re-drawn by Colantonio from Gemeente, Rotterdam, 2008



Theme/Dimension	SSAF score	Result	Traffic light system**	Aggregated scores (equal weights)
Housing and environmental health	3.4	Good		<div style="border: 1px solid black; border-radius: 10px; padding: 5px; display: inline-block; background-color: #fff9c4;">3.2</div> Barely acceptable
Education and skills	1.6	Very Poor		
Employment	2.1	Poor		
Health and safety	4	Good		
Demographic change	2.2	Poor		
Social mixing and cohesion	3.6	Good		
Identity, sense of place and culture	3.9	Good		
Empowerment, participation and access	4.5	Very Good		
Social capital	3.8	Good		

(Colantonio and Dixon 2009:77)

### Assessing Social Impact: key methods (adapted from Clark et al, 2004)

Method	Process	Impact	Monetization	Non-profit	For-profit
Theories of change	<input checked="" type="checkbox"/>			<input checked="" type="checkbox"/>	
Balanced scorecard	<input checked="" type="checkbox"/>			<input checked="" type="checkbox"/>	
Acumen scorecard	<input checked="" type="checkbox"/>			<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Social Return scorecard	<input checked="" type="checkbox"/>				<input checked="" type="checkbox"/>
Atkinson Compass Assessment for investors	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>			<input checked="" type="checkbox"/>
Ongoing Assessment of social impacts	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>		<input checked="" type="checkbox"/>	
Social return on investment		<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	
Benefit-Cost analysis		<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	
Poverty and social impact analysis		<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	

כלים כאלו עדיין אינם מפותחים בארץ. כיום אין גם בארץ כלי מקביל ל'תסקיר השפעה על הסביבה' של ההיבטים החברתיים של התכנון. התסקיר הסביבתי מיושם במדינה כבר מעל 20 שנה. ההנחיות להכנתו מגובשות על-ידי אנשי מקצוע במשרד להגנת הסביבה והן משתכללות על בסיס הניסיון הנצבר. יש אומנם ביקורת לא מעטה על תסקירי ההשפעה על הסביבה<sup>10</sup>, אך אין ספק שהוא מצליח להטמיע את הנושאים הסביבתיים בתוך התכנון המרחבי כחלק אינטגרלי של התהליך.

התפתחות אחרת לאחרונה במספר מדינות היא הדרישה לתסקיר השפעה על הבריאות וקיימת מגמה כזאת גם בישראל. באירופה, ה- EUROPEAN COMMISSION מחייב הכנת תסקיר השפעה סביבתי, חברתי וכלכלי משולב, תחת השם 'Strategic Environmental Assessment' (SEA)<sup>11</sup>, ובאנגליה סוכם על מערך 'תבחינים' לבחינת ה'קיימות החברתית' של פרויקטים שונים<sup>12</sup>.

האם הגיע העת לאמץ כלי ישראלי לאומדן השפעות חברתיות של תוכניות מרחביות? כפי שכבר הזכרנו, לפני כ-10 שנים התחיל בישראל מהלך שהסתיים בהוצאת מדריך לשילוב "נספח חברתי-קהילתי" בתהליכי תכנון ובניה (2006)<sup>13</sup>. פרויקט זה נערך על-ידי שילוב נדיר של משרדי ממשלה (רווחה, פנים, איכות הסביבה ובינוי ושיכון), אקדמיה (המרכז לחקר העיר והאזור בטכניון), ארגונים אזרחיים (ג'וינט ישראל, החברה למתנ"סים, החברה למנהלים קהילתיים בירושלים, ועמותה חברתית שתי"ל). התהליך נקטע ב-2006 והחלק היישומי של הרעיון לא בוצע. בימים אלה, בהקשר של הצעת הרפורמה לחוק התכנון והבניה של ראש הממשלה התעורר עניין חדש בהכנסת הרעיון של הנספח לתוך החוק בצורה זו או אחרת. אין הסכמה עדיין על המינוח - האם נספח או תסקיר - ועל האופן שבו הוא יוכנס (אם בכלל) לחוק החדש.

מטרת הנספח החברתי-קהילתי היא לקדם את שילובם של שיקולים חברתיים וקהילתיים בתוך תהליכי תכנון ובניה, תוך הצגת השיקולים החברתיים שנשקלו במהלך התכנון וזיהוי ההשפעות החברתיות-קהילתיות (החיוביות והשליליות) הצפויות של התכנית המוצעת. המדריך נועד לשרת את מקבלי ההחלטות, את הציבור, את יוזמי התכניות, את המתכננים ואת היועצים החברתיים. המדריך כולל רשימה של סוגי השפעות ברמת האוכלוסייה הכללית, ברמת הקהילה וברמת הפרט והוא מציע גם דרכים לבדוק באופן שיטתי ומחושב את ההשפעות החברתיות-קהילתיות ברמות אלה.

10 בין הביקורת על תסקיר השפעה סביבתית: העיסוק בו מאריך את תהליך התכנון ומסכן אותו; היום הוא זה הבוחר את מכיני התסקיר והוא משלם בעדו, דבר המעלה תהיות לגבי האובייקטיביות של התסקיר; התסקיר מחייב בחירה בין חלופות ואינו מאפשר בחירה של ביטול הפרויקט; תהליך עריכת התסקיר ובחינתו ארוך מידי ומעכב את אישור התכנית. לאורך השנים האחרונות מועלים על-ידי הממשלה ניסיונות לצמצם את כוחו של התסקיר, על-ידי קציבת הזמן להכינו או לבדוק אותו וצמצום ההגדרה של תכולתו.

SEA directive 2001/42/EC 11

Sustainability Appraisal of Regional Spatial Strategies and Local Development Documents (ODPM, 2005) 12

13 במסגרת עבודתו זו נכתב גם דוח סקר ספרות על-ידי יהודה מור (2002)

לכאורה, מבחינת העיקרון של פיתוח בר קיימא, היה נכון לחבר את תסקירי ההשפעה השונים ביחד ולהכין תסקיר השפעה על הסביבה, החברה והבריאות. אך גישה כזאת תתקל בקשיים רבים בישראל של היום, בשל המסורת המושרשת כבר של תסקירי השפעה על הסביבה ובגלל החשש ל'סירבול' נוסף של תהליך אישור התכניות.

אנו ממליצות להתקדם לקראת שילוב הנספח החברתי-קהילתי בתהליכי תכנון מרחבי בישראל. יש לבחון דרכים ל'תרגם' את המדריך להנחיות ברורות, ולהמליץ על מקורות המידע הנדרשים לשם יישומו ועל 'תבחינים' שונים למדידת ההשפעות החברתיות גם באופן כמותי, לצד הערכה 'רכה' יותר. בזמן הפיתוח של 'המדריך להכנת נספח חברתי-קהילתי', נועד הנספח לשימוש על ידי המתכנן החברתי, במהלך תהליך התכנון. אומנם, אם מיישמים את תפקיד היועץ החברתי המייעץ למוסדות התכנון, כפי שהוגדר בפרק 3, אז הוא יכול להיות מופקד על גיבוש הנחיות של הנספח בתחילת התכנון. המתכנן החברתי מיישם את ההנחיות, ומכין את הנספח (ואולי גם נספח אמידת צרכים לדיור), ומביא את התוצאות חזרה למוסדות התכנון. שם היועץ החברתי בוחן את הממצאים ומגיש הערכה לוועדה הרלבנטית. אפשרות אחרת היא להפקיד את האחריות על הכנת הנחיות התסקיר ובדיקתו, בידי נציג משרד הרווחה והשירותים החברתיים.

### **כלים לשיתוף הציבור:**

בפרק 5 הצגנו את חשיבות שיתוף הציבור בתהליכי תכנון, אך לא הרחבנו על הכלים והשיטות הקיימים לשם כך. יש על כך ספרות עניפה ולא נוכל להציג אותה כאן. בין הספרים החדשים המציגים שיטות באופן מורחב ניתן למנות את:

Community Participation Methods in Design and Planning (Sanoff, 2000); The Community Planning Handbook (Wates, 2000); Kitchen Table Sustainability (Sarkissian, 2009); The Placemaker's Guide to Building Community (Hamdi, 2010).

**אנו משוכנעות כי רצוי  
וניתן להגביר את הטמעת  
השיקולים החברתיים  
בתהליכי תכנון בישראל,  
ורצוי בהקדם האפשרי.  
תקוותינו כי דו"ח זה יסייע  
לקידום המצב - כל מסע  
מתחיל עם צעד ראשון...**



# מסקנות והמלצות

**הטבלה שלהלן מציגה את עיקרי ההמלצות המופיעות בדו"ח. ליד חלק מן ההמלצות מופיעה עדכון מצב קיים, נכון ל-2012.1. ההמלצות העיקריות מופיעות בצורה מודגשת.**

המלצות	מצב קיים	
יש לשנות את חוק התכנון והבניה כך שימונו נציגים של משרד הרווחה והשירותים החברתיים כחברים במועצה הארצית לתכנון ולבניה ובוועדות התכנון המחוזיות. יש להוסיף תקציבים כדי להדריך ולהעסיק אותם. על פי החלטת ממשלה (משנת 2003) הוטל על כל משרד ממשלתי להכין אסטרטגיה ליישום עקרונות של פיתוח בר קיימא בפעולות שלהם. רצוי לבחון האם אכן הם מילאו את הדרישה הזאת והאם האסטרטגיות כוללות שיקולים של קיימות חברתית	הצעות בכיוון זה הוגשו לדיונים על חוק התכנון והבניה החדש ונראה שמקובל שיהיה נציג של משרד הרווחה והשירותים החברתיים במועצה הארצית לתכנון ולבניה. לאחרונה (פברואר 2012) אייש המשרד תפקיד של מנהלת תחום (היבטים חברתיים בתכנון ובניה) שאחד מתפקידיה יהיה להשתתף בישיבות של המועצה הארצית וועדותיה (ראו מכרז בנספח מס' 2). נראה שבתחילת 2012 נערך משרד הרווחה והשירותים החברתיים למערך השתלמות בנושא.	<b>מעורבות של משרדי הממשלה</b>
על הוועדות המקומיות לתכנון ולבניה לפנות לאגפים המקומיים של שירותי רווחה ולעובדים הקהילתיים של הרשות, לערב אותם בדיונים שלהם ובהחלטות. על האגף לשירותי רווחה למנות איש צוות להשתתף בתהליכי התכנון המקומיים ולערב עובדים נוספים בהחלטות הרלבנטיות לעבודה שלהם.	עיריית ירושלים הודיעה שבכוונתה להדריך את הצוות של אגף הרווחה בתהליכי תכנון מרחבי, ולשתף פעולה עם צוות התכנון העירוני. (יתכן כמובן שעוד מקומות יזמו מהלכים כאלה, אך איננו יודעות עליהם.)	<b>מעורבות של רשויות מקומיות</b>
יש לשנות את החוק כך שיהיה נציג/ה של ארגונים חברתיים כחברים בוועדות תכנון סטטוטוריות. על ארגון הגג של הארגונים החברתיים להציע מסגרת ודרכים לבחור נציגים מתוך הארגונים החברתיים לשבת בוועדות תכנון אלה. הארגונים החברתיים צריכים לבחון את הדרכים שבהן תכנון מרחבי משפיע על הייעוד שלהם. רצוי שהם ישקלו את האפשרות לקחת חלק בתהליכי תכנון ארציים ומקומיים, כולל העסקה של מתכנן/ת חברתי/ת.	מנהיגות אזרחית, הפועלת כארגון גג של הארגונים החברתיים, הקימה צוות לקדם העברת חוק ייצוג לארגונים חברתיים המקביל לחוק ייצוג של ארגונים סביבתיים הקיים משנת 2002. (ראו נספח מס' 3).	<b>ייצוג ארגונים אזרחיים</b>

המלצות	מצב קיים	
<p>יש להבחין בין יועצים חברתיים, שיעבדו עם ועדות תכנון סטטוטוריות ויעריכו תכניות מוצעות, לבין מתכננים חברתיים, העובדים כחלק מצוותי תכנון, מכינים תכניות ומבצעים תסקירי השפעה חברתיים ומפעילים תהליכי שיתוף הציבור. על ועדות תכנון מחוזיות להעסיק יועצים חברתיים שיעריכו תכניות מוצעות, יציעו חלופות ואם זה נדרש יעריכו את בדיקות הצרכים של קבוצות באוכלוסייה ( לדוגמה קשישים, עניים) והצעות על סוגיות (כמו צרכי דיור). גם על עיריות גדולות עם אוכלוסייה רב-תרבותית מורכבת לשקול העסקה של יועצים חברתיים. יתכן ורצוי גם לשלב יועץ חברתי ברמה של מינהל התכנון, ובוועדת עורכים של תוכניות נבחרות. כמובן שיש צורך להקדיש תקציבים לכך.</p>	<p>קיימים ניצנים של נכונות לפעול בכיוון זה. אם הרפורמה בחוק תחייב תסקירי השפעה חברתיים והערכות של צרכי דיור, יהיה ברור שיש צורך בכך. היום קיים במנהל התכנון יועץ מסוג זה לנושאים תחבורתיים ואנו ממליצים שיהיה גם יועץ חברתי במשרה מתמשכת ולא רק במקרה של תכנית מיוחדת ששם ברור הצורך ביועץ כזה (כמו ביחס לתכנית למרכז שהיה למסתננים).</p>	<p><b>מתכננים חברתיים ויועצים חברתיים</b></p>
<p>חוק התכנון והבניה צריך לקבוע את התנאים שבהם יידרש תסקיר השפעה חברתי. תקנות מפורטות צריכות לתאר את טווח האפשרויות לגבי מי צריך לבצע את התסקיר, איזה סוגיות ייבדקו, מי ישלם עבורו ומי יעריך אותו.</p> <p>חוק התכנון והבניה צריך להגדיר את התנאים שבהם תהליכים ודוחות של שיתוף הציבור יידרשו, עבור איזה סוגי תכניות ובאיזו רמה של שיתוף. התקנות צריכות לקבוע את הפרטים לגבי הפעלה של רמות שונות של שיתוף הציבור, מהרמה של פרסום מידע על תכניות ועל הפרוטוקולים של ישיבות של ועדות התכנון באינטרנט ועד לתהליכים מתמשכים של שיתוף. תקנות אלה צריכות להגדיר את אופן הפרסום באינטרנט ואת סוג החלופות הנדרשות עבור האנשים שאין להם אינטרנט או שאין להם את היכולת להשתמש בו. כמו כן יש להגדיר את סוגי הדוחות המתארים את תהליך השיתוף והאופן שבו הוטמעו הרעיונות שהועלו על-ידי הציבור שיש להגיש.</p>	<p>יתכן שהחוק החדש ידרוש ביצוע של תסקיר השפעה חברתי, אך לא ידוע אם אכן זה יידרש והאם יהיו הנחיות לגבי האופן שבו הוא יעשה ויוערך. בינתיים תסקיר כזה נעשה עבור התכנית למרכז שהיה למסתננים והדבר מצביע על כך שאין צורך בחקיקה כדי להכין משהו כזה. יתכן גם שהחוק החדש (אם וכאשר יעבור בכנסת) יחייב דוח אמידה של צרכי דיור במקרים מסוימים.</p>	<p><b>כלים</b></p>

המלצות	מצב קיים	
<p>מומלץ שמינהל התכנון ומשרד הרווחה והשירותים החברתיים יציעו קורס השתלמות של מספר מפגשים עבור מתכננים הפועלים היום או המעוניינים לפעול כמתכננים חברתיים. קורסים אלה יכולים להיות פתוחים גם למתכננים הרוצים להתמחות בתכנון חברתי.</p> <p>המפע"מים יכולים להציע קורס עבור עובדים סוציאליים ו/או מערכת ההדרכה של משרד הרווחה והשירותים החברתיים עבור העובדים ברשויות מקומיות, המעוניינים להשתתף בוועדות תכנון מקומיות או בתהליכי תכנון. אפשר גם לקיים קורס עבור אנשי מחלקות התכנון המקומיות על היבטים של תכנון חברתי. רצוי שמחלקות לתכנון עירוני ואזורי או לעבודה סוציאלית קהילתית באוניברסיטאות יציעו התמחות בתכנון חברתי.</p>		<p><b>הדרכה</b></p>
<p>יש לספק תקציבים בשביל פרויקטי חילוץ על אמידת השפעות חברתיות. מומלץ להזמין ולממן מחקרים שיבדקו את הכלים החדשניים של אמידת השפעות חברתיות אשר נוסו בארצות שונות, במיוחד ביחס למבנני מגורים חדשים, התחדשות עירונית ופרויקטים של שימור.</p>		<p><b>מחקר ופרייקטי חלוצ</b></p>
<p>יש להקים ועדה עם הרכב מכובד לפקח על הביצוע של ההמלצות, שתכלול נציגים של מינהל התכנון, ועדות מחוזיות, משרד הרווחה והשירותים החברתיים, משרד הבינוי והשיכון, המשרד להגנת הסביבה, משרד האוצר, רשויות מקומיות, ארגונים חברתיים ואנשי אקדמיה, נציגי ציבור ונציגי הקרנות המממנות מחקרים ופרוייקטי חילוץ.</p>		<p><b>ביצוע</b></p>

אנו משוכנעות כי רצוי וניתן להגביר את הטמעת השיקולים החברתיים בתהליכי תכנון בישראל, ורצוי בהקדם האפשרי. תקוותינו כי דו"ח זה יסייע לקידום המצב - כל מסע מתחיל עם צעד ראשון....

## רשימת מקורות:

אלתרמן, ר., לו-יון, י. וצ'רצ'מן, א. (1981). המדריך לשיתוף הציבור בתכנון. חיפה: הטכניון, המרכז לחקר העיר והאזור. מהדורה שנייה (1996).

מור, יהודה (2002). תסקיר השפעה חברתי-סקר ספרות בינלאומית, מרכז ציפורי, ירושלים.

צ'רצ'מן א. וסדן. א. (עורכות) (2003). השתתפות. הדרך שלך להשפיע. תל אביב-יפו: הוצאת הקיבוץ המאוחד. .

Churchman, A. & Sadan, E. (2004). Public participation in environmental design and planning. In C. Spielberger (Ed.). Encyclopedia of applied psychology. Oxford: Elsevier, 793-800.

Colantonio, A and Dixon, T (2010) Urban regeneration and social sustainability: Best practices from European cities. Wiley-Blackwell.

Dixon, T. Colantonio, A. & Shiers, D. (2007). Socially responsible investment, responsible property investment and urban regeneration in the UK and Europe: Partnership models and social impact assessment. Oxford Brookes University, part of the EIBURS research program of the European Investment Bank.

Glasson, J and Wood, G (2009). Urban regeneration and impact assessment for social sustainability. Impact Assessment and Project Appraisal 27 (4) : 283 - 290.

Hamdi, N. (2010). The placemaker's guide to building community: Tools for community planning. London: Earthscan Publishing.

Healey (2007), "On the social nature of planning". Planning Theory and Practice, 8, (2), 133 - 136.

Sanoff, H. (2000). Community participation methods in design and planning. New York: John Wiley.

Sarkissian, W. et al (2009). Kitchen table sustainability. Practical recipes for community engagement with sustainability. London: Earthscan Publishing.

Sarkissian, W. et al (2009). SpeakOut: The step-by-step guide to speakouts and community workshops. London: Earthscan Publishing.

Wates, N. (Ed.) (2000). The community planning handbook. London: Earthscan Publications. <http://www.communityplanning.net/>





# תיאור תהליך המתווה

תהליך העבודה שלנו עם אנשי מקצוע מתחומים שונים כלל סדנה לקבוצה מצומצמת של אנשים ויום דיון פתוח למספר רב יותר של משתתפים. המשתתפים בשני האירועים לקחו חלק פעיל בהערכת היעילות של אפיקים אפשריים חדשים, שהוגדרו בתהליך הסקירה המוקדם שערכנו. התוכנית החלה בבניית שותפויות כחלק מיצירת רשת מערכתית לחיזוק הפן החברתי במערכת התכנון. התקווה הייתה שהאנשים והארגונים שהשתתפו בדיונים אלה יפעלו במסגרות שלהם, ביחד או לחוד, כדי לקדם את המטרות שהם יאמצו.

הצגנו את התיזה שלנו ביחס למעמד של שיקולים חברתיים בתכנון מרחבי בפני משתתפי הסדנה, וביום הדיון הצגנו לקבוצות שאלות לדיון. לדוגמא לאחת הקבוצות הוצגו השאלות הבאות:

- מהן האפשרויות לשילוב עובדי משרד הרווחה והשירותים החברתיים במוסדות התכנון ברמה הארצית, המחוזית והמקומית?
- מה היתרונות והחסרונות של שילובם בכל רמה, ובאיזו רמה כדאי להתמקד?
- מה הם הצעדים המעשיים הנדרשים לביצוע? מי השותפים למהלך?

## הסדנה

מטרות הסדנה היו:

- קבלת משוב והארות על הניתוח שערכנו ועל התוכנית ליום דיון.
- בניית הגדרות ו"בעלויות" של מטרות הפרויקט בקרב שותפי מפתח, שייקחו תפקיד מפתח בהובלת יום הדיון, כולל ניהול של המושבים השונים שיתקיימו.
- גיוס משתתפים בעלי אינטרסים משותפים ושילובם במהלך.

הזמנו מעל 20 משתתפים לסדנת עבודה מקדימה. חיפשנו אנשים בכירים במסגרות שונות שיוכלו גם להשתלב בהובלת השלב הבא, ואנשים שיוכלו לרתום לנושא עוד משתתפים וארגונים. המשתתפים כללו מתכננים חברתיים מקצועיים, נציגים של ארגונים לשינוי חברתי מובילים ומארגונים סביבתיים המשולבים בתהליכי תכנון מרחביים או מסוגלים לכך, נציגים ממשרדי ממשלה רלבנטיים, ומספר אקדמאים העוסקים בתחום. אנחנו מציגות כאן את הנושאים והנקודות שעלו בדיונים שהתקיימו ביום הדיון.

## קבוצת דין 1. שילוב עובדי משרד הרווחה והשירותים החברתיים

הדיון עסק בצד הפורמאלי של התכנון, בשלוש רמות תכנון: ארצית, מחוזית ומקומית. הדיון נע סביב שתי שאלות מרכזיות: 1. באיזו רמת תכנון לפעול? 2. מי הם הנציגים החברתיים ומטעם מי יש למנות אותם? האם זהו תפקידו של משרד הרווחה, של ארגון גג חברתי או אולי של משרד השיכון.

סביב שתי שאלות אלו עלו מגוון דעות. הרבה מהמשתתפים התייחסו לרמה המקומית ולתפקידה הפוטנציאלי של מערכת הרווחה המקומית, בפרט עבודתם של העובדים הסוציאליים הקהילתיים. הדיון בתפקידם של העובדים הסוציאליים התייחס גם להכשרה אלטרנטיבית של עובדים סוציאליים קהילתיים בעלי הבנה ורקע מקצועי בתכנון. בדיון הוזכר מרכז למידה חדש לעבודה קהילתית המיועד להיפתח בעיריית ירושלים.

### 1. באיזו רמת תכנון לפעול?

פעילות ברמה הארצית יכולה להתבצע במועצה הארצית לתכנון ולבניה, בוועדה לתשתיות לאומיות (ות"ל) או בוועדות המשנה והערר של המועצה הארצית. ברמה המחוזית מדובר בשש ועדות ואילו ברמה המקומית 156. בכל רמה קיימות השלכות חברתיות, תכנוניות וכלכליות שונות.

### רמה מקומית

- בוועדות המקומיות קול של נציג בודד הוא שולי, חלש, ללא לובי תומך.
- מנגד, ברמה המקומית יש ביטוי לקול של ראש העיר וקבוצות לובי בעיר שמשפיעות עליו. כך שלמעשה יש ייצוג של התושבים. טענה זו היא בעייתית כי דווקא כאשר כולם פועלים, כביכול, על מנת לייצג את התושבים - חסר הקול החברתי.
- מבחינה טכנית, ברמה המקומית יש את המחלקות לשירותים חברתיים שניתן לבצע בהן הכשרה וגם להעניק להן, בבוא הזמן, את הסמכות וגם את החובה. אך יש כאן בעיה של משאבי זמן וכוח אדם וכן בעיות תקציב.
- למנהלי מחלקות (רווחה) אין היכרות עם מערכת התכנון. בעבר משרד הרווחה קיים קורסים, אך לא הייתה לכך המשכיות. כל מנהל מחלקה לשירותים חברתיים עובר הכשרה דרך הג'וינט; ניתן להוסיף להכשרה הזו תכנים תכנוניים.
- נדרש לספק מידע על מערכת התכנון גם לעובדים קהילתיים.

### רמה מחוזית

- מבחינת משרד הרווחה, הרמה המחוזית היא המורכבת ביותר.
- ברמה המחוזית חשובה תגובה ממסדית - נציג רשמי בעל תפקיד חברתי.

### רמה ארצית

- ברמה הארצית ייתכנו שתי דרכים לשילוב שיקולים חברתיים: (1). נציג משרד הרווחה בוועדות. (2). יועץ חברתי חיצוני, בשלב בו התוכנית



מגיעה למועצה הארצית ולוועדה לתשתיות לאומיות (ות"ל). שני הפתרונות ניתנים ליישום כיום; אין דבר שמונע זאת.

- בהנחה שיתמנה יועץ חברתי בות"ל הוא יצטרך להמציא לו פרטנרים מהצד השני.

## 2. מי הם הנציגים החברתיים ומטעם מי יש למנות אותם?

- תפקידו של משרד הרווחה צריך להיות בהכשרת הנציגים והנחייתם בשטח ולא דווקא בשליחת נציגים מטעמו.
- יש תפקיד גם לארגונים החברתיים החוץ ממסדיים בעניין זה.
- ברמה המקומית ניתן לעשות שינוי ללא הצבה של מישוהו בתפקיד כנציג.
- העובד הקהילתי צריך לאסוף קולות מהאוכלוסייה ולהביא אותם, כדי להשפיע על ראש העיר והמועצה בתהליכי קבלת ההחלטות. אך הוא עסוק ומוצף בעבודה והוא מתקשה לעשות זאת.
- משרד הרווחה עוסק בעיקר בסעד ולכן לא בטוח שהוא מתאים כנציג.
- בחירה במשרד הרווחה כנציג היא מצמצמת מידי בכדי להשפיע על מקבלי ההחלטות.

כיום אין הגדרת תפקיד ליועץ חברתי, עבור אף אחת מרמות התכנון. נדרש מערך מוגדר של נושאים עיקריים תחת הסמכות של היועץ החברתי.

ישנו פער מהותי של הבנה של 'שפת התכנון' בקרב עובדי הרווחה. ללא הכשרה מתאימה היחס לסביבה הפיזית הוא כאל נתון ולא כאל משהו שניתן לשינוי.

לסיכום, לדעתנו ראוי שנציגים של משרד הרווחה והשירותים החברתיים יהיו חברים במועצה הארצית לתכנון ולבניה, בוועדות המשנה שלה ובוועדות המחוזיות, ושעובדי אגף הרווחה ברשויות המקומיות יהיו יועצים בוועדות המקומיות.

מתוך ראיונות עם בעלי תפקידים במשרד הרווחה והשירותים החברתיים, עולה רצון עז להגביר משמעותית את מעורבות המשרד במוסדות התכנון הסטטוטוריים, על מנת לתרום ביעילות ובמקצועיות מתוך הידע המקצועי, התפיסה החברתית, והידע המקומי של האנשים שלהם בשטח.

## קבוצת דיון 2. חיזוק מעמדם של היועצים החברתיים

בדיון עלו מספר נקודות מרכזיות:

### מחסור בשפה אחידה-

מתכנן חברתי כ'מתרגם' של הצרכים החברתיים לשפת התכנון. המימד הסביבתי-חברתי נזנח עקב חוסר הגדרה ברורה.

### צורך בשיתוף פעולה בין עובדים קהילתיים ומתכננים חברתיים-

תכנון שבא מלמטה, חובת המתכנן 'ללמוד את השטח', תכנון עם הפנים לקהילה.

חשיבות שיתופי פעולה עלתה גם ברמה גבוהה יותר- יועץ חברתי צריך להיות חלק מדיון של אנשי מקצוע רבים.

### **הגדרת תוצרים ברורים הנדרשים ממתכנן חברתי-**

המתכנן החברתי יכול לעזור בזיהוי בעיות חברתיות.

### **הגדרת תחומי ידע נדרשים ממתכנן חברתי-**

מרבית המתדיינים הסכימו כי היועץ החברתי חייב להבין בתכנון באופן מעמיק, 'המתכנן החברתי הוא קודם כל מתכנן'. אך היה מי שטען כי יועץ חברתי צריך לבוא מהתחום החברתי ולא מתחום תכנון הערים, להיות מומחה בתחום הסוציולוגיה והאנתרופולוגיה.

בנוסף, עולה הצורך בשילוב בין ידע כלכלי וידע סוציולוגי. ידע סוציולוגי ככלי לשיקוף נאמן של הרצונות/ הצרכים של התושבים. ידע כלכלי בכדי לדעת לייצר פתרון חברתי כדאי מבחינה כלכלית.

במהלך הדיון נוצרה רשימה של מרכיבים היוצרים הגדרה של תפקיד היועץ ותחומי התוכן הרלוונטים עבורו:

- הכשרה מתחום הנושאים החברתיים.
- קיום עבודה מחקרית, מקדימה (סוציולוגיה, אנתרופולוגיה, גיאוגרפיה ועוד..). חקירה ראשונית מסוג זה מחייבת לפני צעדים מתקדמים בתכנון ובשילוב היבטיו השונים.
- מעמד זהה (שווה) בצוות התכנון.
- ייצוג אינטרסים של הקהילה/ הקהילות עבורן נועד התכנון. שגריר של קולות/קהילות.
- החדרת מושגים חדשים לתכנון (לא להסתפק רק בתרגום השפה התכנונית).
- שיתוף פעולה עם עובדים קהילתיים.
- כלים והבנה בנושא קהילה וחברה.
- עזרה בתרגום השפה התכנונית אל הציבור.
- הסברה אודות המשמעות הכלכלית הנגזרת מהחלטות חברתיות (תג מחיר לנושאים חברתיים).
- בעל הכשרה בתכנון/היכרות עם תחום התכנון.
- בחינה ומשקל של נושאים פיזיים דרך מבט אנושי.
- נדרשת נאמנות חברתית של המתכנן החברתי לעניין/לקהילה.
- מתכנן חברתי הוא בראש ובראשונה מתכנן ויש לו הכשרה בתכנון גם אם נצברת לאורך הדרך- מכיר את השפה.
- תהליך שיתוף הציבור הוא כלי הכרחי העומד מול תכנון חברתי, אך הוא אינו כל התכנון החברתי.
- הכרות של השטח- להגיע "מלמטה".

- הצפת נושאים חברתיים ושילובם בסדר היום.
- עקשנות ורציפות בהחדרת נושאים חברתיים לתכנון.
- תכנון מקצוע אינטגרטיבי.
- הגדרת התפקיד מותאם לסוג התוכנית.
- הסכמות בדבר המוצר התכנוני/החברתי.
- זיהוי חוסרים חברתיים.
- כיצד בונים את התפקיד החברתי? - אנשי ידע מתכננים/סוציולוגים ועוד.
- כמו כן, עלו במהלך הדיון חסמים בתפקיד מתכנן/יועץ חברתי:
  - מתכנן לא תמיד מבין בעיות חברתיות.
  - בלבול בנושא החברתי: לפעמים מתרגמים כמרכיבים פרוגרמאטיים, ייצוג בצוותים ובתוכניות- מצופה לתת כלים על החברה אותה מתכננים שתוטמע בתוך התכנון.
  - במהלכים תכנוניים משמעותיים (ברמה הלאומית- דוגמת פינויי חבל עזה) נעדר התכנון החברתי.
  - העסקת "יועצים חברתיים"- ממגוון תחומים, רקעים מקצועיים משתנים - העדר הגדרה.
  - תקצוב.
  - היבטים חברתיים "מוחבאים" בתכנון ולא מקבלים ביטוי כמו הנושאים הפיזיים הסביבתיים.
  - העדר שפה- "תכנון חברתי", "יועץ חברתי".
  - העדר חיבור ושיתוף פעולה עם עובדים קהילתיים.
  - היועץ הסביבתי בוועדה לנושאים תכנוניים עקרוניים (ולנת"ע) ובוועדה לתשתיות לאומיות (ות"ל) נותן פן חברתי- התכנון החברתי נעשה ע"י אנשי מקצוע שונים ומגוונים.
  - בלבול עצום בזיהוי בקרב רשויות- אנשים מציגים את עצמם כמתכננים אסטרטגיים "שיודעים הכול".
  - תקציב.
  - גורמים רבים עוסקים בתכנון חברתי (רווחה, חטיבה להתיישבות ועוד..)
  - אין הגדרת תפקיד של מתכננים חברתיים כלפי עצמם ומול רשויות
  - מתכנן חברתי חייב להעמיד עצמו בנושאים תכנוניים קריטיים.
  - מאבק תמידי על הכנסת סוגיות חברתיות בתכנון.
  - המזמין לא יודע מה הוא רוצה מהיועץ/מתכנן חברתי.
  - העדר שיח חברתי.
  - בין תיאוריה לפרקטיקה.

- בנוסף, עלו במהלך הדיון הצעות לפתרונות/ פעילות בעתיד:
- תסקיר חברתי- בדומה לתסקיר השפעה על הסביבה היותר מוכר.
  - נספח חברתי-
  - לחייב תוכניות לקבל אישור של מתכנן חברתי באופן דומה לקבלת אישור ממהנדס/אדריכל.
  - יצירת תג מחיר חברתי-כלכלי של שיקולים חברתיים שונים. (כמובן שגם נושאים חברתיים ללא תיוג כלכלי ראויים להתייחסות). מתן תג מחיר לתשומות שמתקבלות מתכנון חברתי.
  - הקמת מערכת הכשרתית נאותה.
  - לעורר את המודעות הציבורית ולהפעיל אנשי מפתח כמו חברי מועצה.
  - הטמעה סטטוטורית של היבטים חברתיים בתוכניות.
  - הקניית ידע והכשרות על נושאי תוכן חברתיים ותכנוניים.
  - בניית קהילה מקצועית שלומדת, מלמדת ומזינה את תכולת התפקיד (שולחנות דיון ולמידה). העמקה, ליבון, שיתוף בידע ובכלים- הרחבת הכלים ועדכון השימוש בהם.
  - גיבוש מדיניות לעבודה משותפת עם עובדים קהילתיים ובעלי מקצוע/ הכשרה אחרים.
  - הקמת איגוד למתכננים חברתיים.
  - בכל פרויקט לאומי יהיה מתכנן חברתי שייצג נושאים חברתיים.
  - הרחבת השפה התכנונית גם למושגים שאינם רק מתחום התכנון.
  - תאום ציפיות והנחיות בין גורמים מזמינים לבין מתכנן חברתי והציבור- יצירת מבנה למעקב ובקרה.
  - בניית בסיס ידע, מאגר של ידע תיאורטי וסטטיסטי. מחקר משווה, לימוד ממודלים שונים מהעולם.
  - הגדרת תפקיד המתכנן החברתי בהתאם לתכנית (אופייה גודלה וכו').
  - ניתוח השפעת התכנון על הקהילה.
  - שילוב מתכננים חברתיים בצמתים של קבלת החלטות.
  - הצורך בתרגום היבטים/מימדים חברתיים למימד הפיזי.

#### **הכשרת חברי ועדות תכנון ואחרים בהיבטים חברתיים של תכנון**

שאלת הכשרת חברי ועדות התכנון נוגעת לנציגים הקיימים במערכת. אילו נציגים נכון יהיה להכשיר בהיבטים חברתיים? באילו רמות תכנון? הדיון מעלה שאלות גם לגבי אופי ההכשרה ומהותה.

מטרת ההכשרה היא להעלות את המודעות של מקבלי ההחלטות, בעלי זכות הצבעה, בדבר ההשפעות האפשריות של ההחלטות התכנוניות. על מי התכנית משפיעה? על מי היית רוצה שהיא תשפיע וכיצד.

מעבר לכך מטרת ההכשרות תהיה להגביר את הידע ואת אופן השימוש בו גם ליוזמות חיוביות. היום מרבית הידע של מקבלי ההחלטות משמש ל'מניעה' או יצירת עיכובים.

במהלך הדיון עלתה שאלת הרפורמה בוועדות המחוזיות. הרפורמה עלולה להגדיל את הבירוקרטיה הקיימת כיום בוועדות המקומיות. מתוך כך יתגבר הצורך להפנות את המשאבים להכשרת ראשי הערים וכן את מהנדסי הערים.

ניתן ללמוד מעיריית תל אביב את הנושא של הכשרת אגף שירותים חברתיים ומנהלי חינוך לחשיבה תכנונית. בנוסף, כדאי לשקול הכשרה של עובדים קהילתיים שאתם יש שיתוף פעולה.

יכול להיות שהפתרון הוא הכשרת ראשי ערים - מתוך תפיסה שהעבודה של ראש העיר מחלחלת למטה, לצוותי עבודה מקצועיים.

ישנן תקופות שפוליטית המוכנות לשיתוף פעולה גבוה יותר. לדוגמא, לפני בחירות לרשויות מקומיות.

כבר היום ישנם גופים שמעבירים הכשרות או שביכולתם להעביר הכשרות. בניהם מרכז השל ושותי"ל. המרכז לקיימות מקומית והאגודה לזכויות האזרח.

במהלך הדיון עלו דוגמאות לתהליכי הכשרה: עמותת במקום ציינה את ההכשרה שקיימה לנבחרי ציבור בוועדה מרחבית שומרון, בעקבות פנייה של קבוצה מאור עקיבא. הכשרה שיצרה אג'נדה אלטרנטיבית. תהליך נוסף התבצע באל פורה ורחמה, בפזורה הבדואית בנגב. תהליך שבסופו יושבים נציגים של המשפחות בוועדת ההיגוי והם מעורבים בפועל. במשרד הרווחה התקיים קורס של מתכננים פיסיים ונציגי שירותים חברתיים. הקורס עסק, בין היתר, בשאלת המטרה והאמצעי בנושאי תכנון ושיתוף הציבור.

שותפים	באילו תכנים	את מי להכשיר?
<ul style="list-style-type: none"> <li>• מפעמים</li> <li>• מינהל התכנון ומוסדות תכנון</li> <li>• הדרכות דרך משרד השיכון</li> <li>• מהנדסי ערים - איגוד מהנדסי ערים (פול ויטל)</li> <li>• עמותות האדריכלים</li> <li>• ארגון מהנדסים</li> <li>• מחלקת רווחה בעירייה</li> <li>• משרד הרווחה</li> <li>• אקדמיה - כמכשירה את הדור הבא</li> <li>• החברה למתנ"סים - הפעלת מרכזי למידה לתהליכי תכנון</li> <li>• מרכז שלטון מקומי</li> <li>• נבחר ציבור</li> <li>• המגזר השלישי: ארגונים חברתיים כמו שתי"ל, במקום, ארגונים במגזרי מיעוטים</li> <li>• ארגון קבלנים</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• רגישות לנושאים תרבותיים: תכנים, תהליכים של השתתפות וקבלת החלטות</li> <li>• הנושא החברתי הוא רב תחומי (דורש מומחיות שונות)</li> <li>• הבנת רמות התופעות/ מטרות/ השלכות, המהות של הקהילות, תופעות חברתיות ארציות, הקשר/ הבדל בין רמות של תהליכים חברתיים לבין פריסה המרחבית</li> <li>• שימוש בכלים סטטוטורים להשגת מטרות חברתיות (דיוור בר השגה, תעסוקה, פריסת מוסדות ציבור וכד'), הבנת המורכבות</li> <li>• הבהרת הקשר בין מטרות חיזוק העיר, תהליכים חברתיים ותהליך/ תכני/ תוצרי התכנון במונחים מעשיים</li> <li>• הבנת השלכות התכנון על דינמיקה חברתית</li> <li>• זיהוי הצרכים והמטרות לאוכלוסיות יעד שונות והנחיות לתכנון</li> <li>• הבנת המהות בנושאים חברתיים</li> <li>• כלים פרקטיים לסקירת המצב החברתי וזיהוי סוגיות חברתיות</li> <li>• תהליכי עבודה עם בעלי עניין וקניין ואופי של השיח</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• מוסדות תכנון</li> <li>• חברי ועדות מקומיות</li> <li>• המועצה הארצית</li> <li>• איגוד מהנדסי ערים</li> <li>• אנשי מקצוע:</li> <li>• תכנון</li> <li>• מהנדסים/ אדריכלים</li> <li>• נכסים</li> <li>• יועצים משפטיים</li> <li>• עו"ס</li> <li>• משרדי ממשלה:</li> <li>• פנים</li> <li>• משב"ש</li> <li>• אוצר</li> <li>• תשתיות</li> <li>• רווחה</li> <li>• בריאות</li> <li>• הגנת הסביבה</li> <li>• ועדת הפנים של הכנסת</li> <li>• מנכ"לים של משרד ממשלה</li> <li>• עיריות</li> <li>• שופטים ובתי משפט מנהליים</li> <li>• פעילי ציבור:</li> <li>• הורים</li> <li>• נבחר ציבור- מקבלי החלטות</li> <li>• קהילה</li> <li>• ארגונים:</li> <li>• חברתי</li> <li>• סביבתי</li> <li>• אקדמיה</li> <li>• תקשורת</li> </ul>

### קבוצת דיון 3. הגברת המעורבות של ארגונים חברתיים בתכנון המרחבי

במהלך הדיון עלו מספר רב של חלופות להגברת המעורבות שיפורטו בהמשך. הדיון עסק במרביתו בנושאים שהועלו גם בקבוצות הדיון המקבילות. בלטה החזרה של קשיי השפה התכנונית בדיון (כמו גם בדיונים נוספים). נושא נוסף, שחזר בדיון זה ובדיונים קודמים הינו תפקידו המרכזי של העובד הסוציאלי בתהליך התכנון, וכגורם מקשר בין התושבים וגורמי

התכנון השונים (כולל ארגונים חברתיים). בדיון עלו מספר שאלות כלליות שנתרו ללא תשובה חד משמעית. השאלות היו האם ארגונים חברתיים דואגים לכלל הציבור? האם ביכולתם לייצג את הקבוצות השונות? האם ארגונים חברתיים נותנים מענה (או יכולים לתת מענה) של שיתוף הציבור ו/או התארגנויות תושבים?

שאלה עקרונית נוספת שעלתה בדיון הינה שאלת הארגונים הסביבתיים. האם ארגונים סביבתיים יכולים/צריכים לקחת על עצמם לייצג גם את הנושא החברתי?

חלופות להגברת מעורבות של ארגונים חברתיים בתכנון המרחבי:

1. נציג סביבתי חברתי משותף -
  2. ניצג חברתי בעמדת משקיף - משקיף נחשף לידע רב והמחירים הנדרשים ממנו מועטים יחסית.
  3. חינוך הנציגים השונים, הקיימים כיום -
  4. יצירת לובי, גיבוש פעילות פוליטית -
  5. הכשרת תושבים ופעולה מהשטח - סדנאות לפעילי שכונה
  6. העלאת מודעות, שימוש בתקשורת -
  7. ארגון גג / ארגון גג מקומי - הקמת ארגון גג מורכבת מפני שבארגונים החברתיים לכל אחד זיקה שונה. (אין בסיס משותף כמו בארגוני הסביבה)
  8. נייר עמדה משותף -
- בדיון זה בלטה התחושה של העלאת שאלות על פני מתן תשובות.

#### **קבוצת דיון 4. נספח חברתי-קהילתי ו/או הנחיות לתכנון חברתי**

הדיון בנספח החברתי לא התבסס על העבודה מול הנספח הקיים והתמודד עם שאלות עקרוניות כמו: האם ניתן בכלל לכמת שיקולים חברתיים לנספח? ומי יכול/ צריך להיות אחראי על הנספח? האם משרד הרווחה? התחושה שעלתה במהלך הדיונים היא כי תכנון חברתי אינו מגיע ליד מימוש בתוכניות.

מתוך כך חזרה הטענה כי הנספח חייב להיות מחייב, שתהיה אליו התייחסות בתוכנית, שיהיה לו תוקף סטטוטורי. מעבר לכך צריך שיהיה במערכת התכנון מי שיבחן את הנספח כראוי.

בנוסף נטען כי ישנו מאבק תמידי בין צרכים חברתיים וצרכים תכנוניים. גם בדיון הזה עלה מחסום השפה התכנונית. לדוגמא: בהנחה שאנו מתייחסים לשיקול חברתי כתקן מחייב ומאמינים שנגישות של תחבורה ציבורית הינה תכנון פיזי כיצד אנו מתרגמים זאת לשפה תכנונית- פיזית?

- במהלך הדיון עלו כמה טענות בדבר טיבו של הנספח, על מנת שיהיה אפקטיבי:
- בכדי שנספח יהיה אפקטיבי אז הוא צריך להיות ייעודי לקבוצות אוכלוסייה שונות / ספציפי לסביבת מגורים.
  - הנחיות לתכנון חברתי צריכות לתת מקום / לסלול דרך לתהליכים שעולים מלמטה.
  - נספח חייב להיות ברור ונגיש לציבור.
  - הנספח צריך להיות קונקרטי, לא הצהרות כלליות ואוניברסליות.
  - הנספח צריך לפרט השפעות צפויות של התוכנית, לא רק מטרות התוכנית. להציג השלכות חברתיות של התוכנית.
  - הנספח צריך להביא את השיקולים החברתיים להיות חלק ממסמכי התוכנית.
  - בנספח צריכה להיות רשימה מחייבת לעבודה של תכנון חברתי (צ'ק ליסט).
  - הנספח צריך להיות כלי לעבור ממטרות התוכנית להוראות עצמן.
  - הנספח צריך להגדיר מושגים כמותיים.
  - נספח צריך להיות מסגרת לתכנון (לא רק לתכנון חברתי).
  - הנספח יכול להיות כלי לביקורת על התוכנית ועל הביצוע שלה.
  - הועלה רעיון לפיו הנספח צריך להיות סוג של תסקיר- כמו תסקיר השפעה סביבתי.
- בנוסף הועלו כמה בעיות בהליך התכנון החברתי כפי שהוא מתקיים היום:
- הבעיה המרכזית, שחזרה על עצמה במהלך הדיון, דיברה על המעבר מתכנון ליישום. כאשר התחושה היא שהפן החברתי נאבד במעבר מההליך לתוצאות.
  - יש בעיה של חוסר אמון של הציבור במערכת, שבא לידי ביטוי בתהליכים של שיתוף הציבור.
- במהלך הדיון נטען כי 'עוד לפני שמדברים על כלים צריך להגדיר מהו בכלל תכנון חברתי'.
- בנוסף עלו הטענות כי כלים בירוקראטיים לא יכולים להביא לשינוי תפיסתי ולכן שימוש בנספח אינו יכול להיות כלי מספיק להטמעת שיקולים חברתיים. צריך לפעול גם במישורים נוספים כמו חינוך והכשרות.
- דוגמא חשובה לתכנון חברתי שעלתה בדיון היא השאררט בקרית שמונה במהלכו שיתפו פעולה במשך מספר ימים כל הגורמים הרלוונטים: משטרה, עירייה, ארגונים חברתיים, חנויות, ממשלה. והתגבשה אלטרנטיבה שעונה על הצרכים החברתיים.
- דוגמא נוספת היא עיריית ירושלים - שהחליטה להוסיף את סעיף 12 בתמ"א 35, המתייחס לפרוגרמה חברתית, כסעיף חובה בכל תכנית שכונתית.



# מכרז של משרד הרווחה והשירותים החברתיים

מס' המכרז: 324/11

תואר המשרה: מנהל/ת תחום (היבטים חברתיים בתכנון ובנייה)

דרגה ודרוג: 40 - 42 - בדרוג האקדמאים (מח"ר)

חלקיות: מלאה

יחידה: אגף למחקר תכנון והכשרה

מקום העבודה: ירושלים

## תיאור התפקיד:

ממונה על גיבוש מדיניות המשרד בתחום התכנון בכלל וההיבטים החברתיים של תכנון ובנייה בפרט.

מופקד על גיבוש הידע המקצועי - תאורטי ויישומי בכל הנוגע לתכנון פיתוח שירותי רווחה במסגרת תהליכי התכנון והבניה.

יוזם ומקדם פיתוח כלים, ניירות עמדה וגיבוש נהלים והנחיות לשילוב היבטים חברתיים בוועדות הארציות, המחוזיות והמקומיות ומנחה את העובדים המשתתפים בוועדות אלו.

מנחה מנהלים, יזמים חברתיים וספקי שירותים בביצוע תכנון כולל, תוכניות, תסקירי השפעה על החברה ומסמכים חברתיים אחרים בתחומים השונים שבתחום טיפולו.

מקדם את מעורבות המשרד בכלל מערכות התכנון על מנת להדגיש את ההיבטים החברתיים של תכנון ובנייה.

מגבש חוות דעת מקצועית לגבי תוכניות, תסקירי השפעה על החברה, מסמכים חברתיים, חומר הסברה ומענה לפניות הציבור בנושאים שבתחום טיפולו.

מקיים מעקב אחר ההשתתפות של נציגי המשרד בוועדות המחוזיות והמקומיות.

יוזם ומקדם קשרים בין המשרד לגופים ממשלתיים וציבוריים העוסקים בהיבטים חברתיים של תכנון לרבות תכנון ובנייה.

מייצג את המשרד במועצה הארצית לתכנון ובנייה ובוועדות המשנה שלה ומשתתף בוועדות משרדיות ובין משרדיות בנושאים שבתחום טיפולו.

מבצע מטלות נוספות בהתאם לצורך ולהוראות הממונה.

**השכלה:** השכלה אקדמית (תואר שני) באחד התחומים הבאים: תכנון עירוני ואזורי, אדריכלות. רצוי תואר שלישי.

רישיונות לאדריכלים - רישום בפנקס המהנדסים והאדריכלים.

**ניסיון:** לבעלי תואר שני - ניסיון של 3 שנים לפחות בתחום העיסוק (מיום הזכאות לתואר הראשון).

לבעלי תואר שלישי - ניסיון של שנתיים לפחות בתחום העיסוק (מיום הזכאות לתואר הראשון).

**חובה -** לצרף תעודות השכלה, אישורי העסקה ממקומות עבודה על ניסיון מוכח בתחום הנדרש, והמלצות.

#### **דרישות נוספות:**

כושר ניהול וארגון

יכולת עבודה בצוות

כושר הבעה בכתב ובעל פה בשפה העברית ברמה גבוהה

ידיעת השפה האנגלית כדי קריאת ספרות מקצועית

מיומנות בכתיבה ובעיבוד מסמכי מדיניות פרטניים ומקיפים ובכתיבת הנחיות ונהלים

רצוי ניסיון מקצועי, מעשי ויישומי בתחומי תכנון בנייה ערים וסביבה.

רצוי ידע וניסיון בעבודה במוסדות תכנון ובנייה

תקשורת בינאישית ויחסי אנוש ברמה גבוהה

#### **הערות למכרז**

1. על המועמד למלא את טופס "בקשה למשרה פנויה" (מדף 2115), ניתן להורידו באתר נציבות שירות המדינה שכתובתו: [www.civil-service.gov.il](http://www.civil-service.gov.il), "טפסים".

2. מועמדים למשרה זו יבחנו במבחני כושר כלליים בכתב, ומרכז הערכה. הודעה תישלח למועמדים. מועמדים אשר יעברו את הבחינות בהצלחה יוזמנו לוועדת בוחנים (ועדת בחירה).

3. יש להתייחס לכל סעיף וסעיף ולצרף לבקשה: קורות חיים, העתקי תעודות, המלצות ואישורים המוכיחים שהנך בעל השכלה וניסיון התואמות את דרישות המשרה.

4. מועמד שלא יצרף את המסמכים הנדרשים, לא יוכל להמשיך בתהליך המיון.

5. על פי פסקה 11.495 להוראות התקשי"ר ועדת בוחנים רשאית להביא בחשבון שיקוליה גם את זמינותו של המועמד ומועד אפשרות כניסתו לעבודה.

6. כל מקום בו מפורט תואר המשרה ותיאור התפקיד בלשון זכר הכוונה גם ללשון נקבה. הזדמנות שווה ניתנת לגבר ולאישה בעלי כישורים מתאימים להתמודד על אותה משרה.

7. על המועמדים לוודא שבקשותיהם, בצירוף המסמכים הנדרשים (יחד עם תרגום מוסמך לעברית, אם הם ערוכים בשפה זרה) יגיעו ליחידת משאבי אנוש כאמור לעיל, לא יאוחר מהתאריך שנקבע. בקשות שתגענה לאחר התאריך האמור לא תובאנה בחשבון.

תאריך פרסום המכרז: 5.8.2011

היום האחרון להגשת הבקשות למכרז הוא: 25.8.2011

בקשות למכרז זה יש להפנות אל גב' דבורה שרף/מאיה רנדי באגף משאבי אנוש במשרד הרווחה והשירותים החברתיים, רח' קפלן 2, הקריה, ירושלים, מיקוד 91008.

טלפון: 02-6752360/327 - פקס: 02-6752802

משרה: 4271

## נספח מס' 3:

# רשומות - ספר חוקים

כ' בכסלו התשס"ג 1879 25 בנובמבר 2002  
 חוק ייצוג גופים ציבוריים שענינם בשמירת איכות הסביבה (תיקוני חקיקה),  
 התשס"ג-2002

עמוד 118

תיקונים עקיפים:

חוק מניעת זיהום הים (הטלת פסולת), התשמ"ג-1983

חוק מניעת זיהום הים ממקורות יבשתיים, התשמ"ח-1988

חוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 - מס' 64

חוק מינהל מקרקעי ישראל, התש"ך-1960 - מס' 5

חוק המים, התשי"ט-1959 - מס' 15

חוק למניעת מפגעים סביבתיים (תביעות אזרחיות), התשנ"ב-1992 - מס' 2

חוק רשויות נחלים ומעיינות, התשכ"ה-1965 - מס' 2

חוק אזורים חופשיים לייצור בישראל, התשנ"ד-1994 - מס' 2

חוק גנים לאומיים, שמורות טבע, אתרים לאומיים ואתרי הנצחה,  
 התשנ"ח-1998 - מס' 3

תיקון טעות

**חוק ייצוג גופים ציבוריים שענינם בשמירת איכות הסביבה (תיקוני חקיקה),  
 התשס"ג-2002\***

## מטרה

1. חוק זה בא להוסיף נציגים של גופים ציבוריים שענינם בשמירת איכות הסביבה לוועדות שהוקמו על פי חוק, במטרה לתת דגש בוועדות אלה לשיקולים סביבתיים, וזאת כדי להגן ולשמור על איכות נאותה של הסביבה ולמנוע פגיעה בסביבה.

## תיקון חוק מניעת זיהום הים (הטלת פסולת)

2. בחוק מניעת זיהום הים (הטלת פסולת), התשמ"ג-1983(1), בסעיף 3(א), בסופו יבוא: "(7) נציג של הגופים הציבוריים שענינם בשמירת איכות הסביבה, מתוך רשימת מועמדים שיגישו לשר גופים אלה; לענין זה, "הגופים הציבוריים שענינם בשמירת איכות הסביבה" - הגופים המפורטים בתוספת לחוק ייצוג גופים ציבוריים שענינם בשמירת איכות הסביבה (תיקוני חקיקה), התשס"ג-2002."

### תיקון חוק מניעת זיהום הים ממקורות יבשתיים

3. בחוק מניעת זיהום הים ממקורות יבשתיים, התשמ"ח-1988(2), בסעיף 3(א), בסופו יבוא: "8) נציג של הגופים הציבוריים שענינם בשמירת איכות הסביבה, מתוך רשימת מועמדים שיגישו לשר גופים אלה; לענין זה, "הגופים הציבוריים שענינם בשמירת איכות הסביבה" - הגופים המפורטים בתוספת לחוק ייצוג גופים ציבוריים שענינם בשמירת איכות הסביבה (תיקוני חקיקה), התשס"ג-2002."

### תיקון חוק התכנון והבניה מס' 64

4. בחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965(3) -

(1) בסעיף 7(א), בסופו יבוא:

(2) בתוספת הראשונה, בסעיף 2 בסופו יבוא:

"(12) נציג של הגופים הציבוריים שענינם בשמירת איכות הסביבה, שימנה שר הפנים בהתייעצות עם השר לאיכות הסביבה, מתוך רשימת מועמדים שיגישו לו גופים אלה; לענין זה, "הגופים הציבוריים שענינם בשמירת איכות הסביבה" - הגופים המפורטים בתוספת לחוק ייצוג גופים ציבוריים שענינם בשמירת איכות הסביבה (תיקוני חקיקה), התשס"ג-2002;"

(3) בתוספת השניה -

(א) בסעיף 1, במקום "ששה" יבוא "שמונה";

(ב) בסעיף 2 -

(1) בסעיף קטן (א), במקום "שני חברים" יבוא "שלושה חברים", במקום "ואחד נציג" יבוא "אחד נציג" ואחרי "הרשויות המקומיות" יבוא "ואחד נציג של הגופים הציבוריים שענינם בשמירת איכות הסביבה, שימנה בהתייעצות עם השר לאיכות הסביבה, מתוך רשימת מועמדים שיגישו לשר הפנים גופים אלה";

(2) אחרי סעיף קטן (ב) יבוא: "(ג) בסעיף זה, "הגופים הציבוריים שענינם בשמירת איכות הסביבה" - הגופים המפורטים בתוספת לחוק ייצוג גופים ציבוריים שענינם בשמירת איכות הסביבה (תיקוני חקיקה), התשס"ג-2002."

\* התקבל בכנסת ביום ח' בכסלו התשס"ג (13 בנובמבר 2002); הצעת החוק ודברי הסבר פורסמו בהצעות חוק 3168, מיום א' באב התשס"ב (10 ביולי 2002), עמ' 874.

### תיקון חוק מינהל מקרקעי ישראל - מס' 5

(1) ס"ח התשמ"ג, עמ' 110.

(2) ס"ח התשמ"ח, עמ' 118.

(3) ס"ח התשכ"ה, עמ' 307.

5. בחוק מינהל מקרקעי ישראל, התש"ך-1960(4), בסעיף 4(א), בפסקה

(2)(א), בסופה יבוא "מבין אנשי האקדמיה ונציגי הציבור יהיה נציג אחד של הגופים הציבוריים שענינם בשמירת איכות הסביבה, שימונה גם לפי הצעת השר לאיכות הסביבה, מתוך רשימת מועמדים שיגישו גופים אלה; לענין זה, "הגופים הציבוריים שענינם בשמירת איכות הסביבה" - הגופים המפורטים בחלק א' בתוספת לחוק ייצוג גופים ציבוריים שענינם בשמירת איכות הסביבה (תיקוני חקיקה), התשס"ג-2002.

### תיקון חוק המים - מס' 15

6. בחוק המים, התשי"ט-1959 (5) בסעיף 126, בסעיף קטן (ג), בסופו יבוא "ובהם יהיה נציג אחד של הגופים הציבוריים שענינם בשמירת איכות הסביבה, שימונה לפי הצעת השר לאיכות הסביבה, מתוך רשימת מועמדים שיגישו גופים אלה; לענין זה, "הגופים הציבוריים שענינם בשמירת איכות הסביבה" - הגופים המפורטים בתוספת לחוק ייצוג גופים ציבוריים שענינם בשמירת איכות הסביבה (תיקוני חקיקה), התשס"ג-2002.

### תיקון חוק למניעת מפגעים סביבתיים (תביעות אזרחיות) - מס' 2

7. בחוק למניעת מפגעים סביבתיים (תביעות אזרחיות), התשנ"ב-1992 (6), בתוספת, בסופה יבוא: "8. חיים וסביבה - ארגון הגג לשוחרי איכות הסביבה; 9. הקרן הקיימת לישראל."

### תיקון חוק רשויות נחלים ומעיינות - מס' 2

8. בחוק רשויות נחלים ומעיינות, התשכ"ה-1965 (7), בסעיף 5 (5) בסופו יבוא "ובהם נציג אחד של הגופים הציבוריים שענינם בשמירת איכות הסביבה, מתוך רשימת מועמדים שיגישו לשר גופים אלה; לענין זה, "הגופים הציבוריים שענינם בשמירת איכות הסביבה" - הגופים המפורטים בחלק א' בתוספת לחוק ייצוג גופים ציבוריים שענינם בשמירת איכות הסביבה (תיקוני חקיקה), התשס"ג-2002.

### תיקון חוק אזורים חופשיים לייצור בישראל - מס' 2

9. בחוק אזורים חופשיים לייצור בישראל, התשנ"ד-1994 (8), בסעיף 5 (א)

(1) ברישה, במקום "שלושה עשר חברים" יבוא "ארבעה עשר חברים"; (2) בסופו יבוא: " (3) נציג אחד של הגופים הציבוריים שענינם בשמירת איכות הסביבה, שימונה השר בהתייעצות עם השר לאיכות הסביבה, מתוך רשימת מועמדים שיגישו לו גופים אלה; לענין זה, "הגופים הציבוריים שענינם בשמירת איכות הסביבה" - הגופים המפורטים בתוספת לחוק ייצוג גופים ציבוריים שענינם בשמירת איכות הסביבה (תיקוני חקיקה), התשס"ג-2002."

**תיקון חוק גנים לאומיים, שמורות טבע, אתרים לאומיים ואתרי הנצחה מס' 3**

10. בחוק גנים לאומיים, שמורות טבע, אתרים לאומיים ואתרי הנצחה, התשנ"ח-

1998(9) (1) בסעיף 2(א), בפסקה (7), בסופה יבוא "ובהם נציג אחד של הגופים הציבוריים שענינם בשמירת איכות הסביבה מתוך רשימת מועמדים שיגישו גופים אלה; לענין זה, "הגופים הציבוריים שענינם בשמירת איכות הסביבה" - הגופים המפורטים בחלק א' בתוספת לחוק ייצוג גופים ציבוריים שענינם בשמירת איכות הסביבה (תיקוני חקיקה), התשס"ג-2002."

(4) ס"ח התש"ך, עמ' 57.

(5) ס"ח התשי"ט, עמ' 169.

(6) ס"ח התשנ"ב, עמ' 184.

(7) ס"ח התשכ"ה, עמ' 150.

(8) ס"ח התשנ"ד, עמ' 216.

(9) ס"ח התשנ"ח, עמ' 202.

(2) בסעיף 13(א)(3), במקום הסיפה המתחילה במילים "ושני נציגי ציבור" יבוא "נציג ציבור שיש לו ענין בתחומי פעילות הרשות ונציג אחד של הגופים הציבוריים שענינם בשמירת איכות הסביבה מתוך רשימת מועמדים שיגישו גופים אלה; לענין זה, "הגופים הציבוריים שענינם בשמירת איכות הסביבה" - הגופים המפורטים בחלק א' בתוספת לחוק ייצוג גופים ציבוריים שענינם בשמירת איכות הסביבה (תיקוני חקיקה), התשס"ג-2002."

**שינוי התוספת**

11. השר לאיכות הסביבה רשאי, בצו, באישור ועדת הפנים ואיכות הסביבה של הכנסת, לשנות את התוספת.

**תחילה**

12. תחילתו של חוק זה בתום שישים ימים מיום פרסומו.

**תוספת חלק א'**

1. אדם טבע ודין - אגודה ישראלית להגנת הסביבה;

2. החברה להגנת הטבע;

3. חיים וסביבה - ארגון הגג לשוחרי איכות הסביבה.

**תוספת חלק ב'**

1. הקרן הקיימת לישראל.

אריאל שרון	משה קצב	אברהם בורג
ראש הממשלה	נשיא המדינה	יושב ראש הכנסת

**תיקון טעות\***

(לפי סעיף 10א לפקודת סדרי השלטון והמשפט, התש"ח-1948)

1. בחוק חסינות חברי הכנסת, זכויותיהם וחובותיהם (תיקון מס' 28), התשס"ב-2002 (1) (להלן - החוק), בסעיף 2(א4), במקום "סעיף קטן (א) (1) או (2)" יבוא "סעיף קטן (א) (1), (א1) או (2)".
2. תחילתו של תיקון הטעות ביום תחילתו של החוק.

אברהם בורג

יושב ראש הכנסת

\* התקבל בכנסת ביום ח' בכסלו התשס"ג (13 בנובמבר 2002).



# Literature Review on Social Impact Assessment (2009).

Social Impact Assessment (SIA) is a tool designed to investigate how a project or plan will change the quality of life for different kinds of people in a given community (Barrow 1997:6). It is defined as "The process of analysing, monitoring and managing the intended and unintended social consequences, both positive and negative, of planned interventions (policies, plans, project) and any social change processes invoked by those interventions. Its main purpose is to bring about a more sustainable and equitable biophysical and human environment (Vanclay, 2003).

The onset of Social Impact Assessment is usually pegged to the US National Environmental Protection Act (NEPA) of 1969, which set out the regulations for the Environmental Impact Statement (EIS), determined that the quality of the human environment is a central concern of the environmental impact (NEPA I 4332 C), and required federal government agencies to consider unquantified social values and amenities, alongside economic and technical factors (NEPA I 4332 B). Early on, neighbourhood associations and community groups appealed to the courts in the US to clarify the extent to which social concerns should be integrated into NEPA mandated Environmental Impact Assessments. The courts took an expansionist position, noting, for example, that plans for a new postal office needed to consider the community needs for affordable housing (Burchell, Listokin et al, 1994:87).

Further expansion of SIA came from the US Agency for International Development, when in 1975 it required a 'social soundness analysis', to investigate which groups benefit and which suffer from a proposed project. SIAs are undertaken in developing country projects, and, in the developed world, primarily in the US, Canada and New Zealand.

Early practitioners of SIA tended to come from the ranks of transportation engineers, landscape designers, and environmental scientists, without much training in the social sciences (Burdge, 1995). Practitioners compiled long lists of data that should be assembled in order to evaluate the social impacts of a plan, including difficult to obtain and to analyse factors such as: population characteristics, community and institutional structures, political and social resources, individual and family changes, and community resources (Burdge, 2002)

In England, SIA has until recently taken the form of Community Impact Assessments. Issues of concern there include for example, health; safety; mobility/access; community cohesion; displacement of people, businesses, and farms; adverse employment effects; noise; access to public facilities and services; aesthetic values; destruction or disruption of natural resources; non-discrimination, and other community issues (Lichfield, 1996) . The stages of Community Impact Assessment are laid out succinctly by Lichfield as: (1) define the project, study, and planning area; (2) develop a community profile; (3) analyze impacts; (4) identify solutions; (5) use public involvement; and (6) document findings.

Critiques and Recommendations: Barrow (1997) cautions that: "From the early 1970's to the 1980's SIA was usually added on to EIA, its findings being a relatively minor part of an EIS. Such SIA has often been carried out half-heartedly, as an afterthought, with limited support, expertise and time for completion, and mainly to satisfy legal requirements and calm public concern. Poor-quality SIA soon led to protests, legal actions, inquiries and, gradually, to improved practice, increased funding and a better methodology."

Over time, SIA moved from a technical approach to one that emphasized more participatory methods (Becker and Vanclay, 2003) , and a clear set of values. The values of SIA, according to the International Set of Principles, include openness and accountability; sustainability; scientific integrity; fairness and equity; and a defence of human rights and empowerment of local people, including helping to build capacity and reduce dependency and poverty (Vanclay, 2003) . Another trend in SIA has been to take on a less descriptive and more proactive role, including serving as a formative evaluation.

Despite the innovations and adaptations, SIA is not considered to have achieved its full potential for improving spatial planning. Studies note that SIA often has little effect on the outcomes of plans, is 'wholly or partially ignored by planners and decision-makers' and 'has not been widely adopted as a component of the assessment process for project or policy appraisal' (Burdge, 1994: 18)

Most critics of SIA look for ways to improve it. Burdge (2003) urges improvements on the practitioner front. He supports enhanced training of practitioners, enabling them to move from the role of consultant who supplies descriptive data to a more pro-active engagement in policy and program evaluation. Burdge also calls for increased academic involvement, to document case studies (documentation is presently limited to 'grey literature' practitioner reports and is not widely accessible) and to perform ex post -facto evaluations of SIA implementation.

Vanclay (2006) points out that SIA has a relatively limited base of support. In contrast, EIS is backed by planners and environmental managers and demanded by NGOs, and Risk Assessment is demanded by insurance companies, investors, and public safety bodies. Vanclay recommends, therefore, that SIA advocates should learn to identify target audiences among policy makers, regulatory agencies, practitioners and the community of academics. Vanclay (2006) also proposes a readjustment of the SIA field, from a US dominated perspective that is adversarial and based on property rights, to a more 'international' approach, one that would emphasise consultation, community enhancement and values over technical guidelines.

According to Barrow. SIA has been 'displaced' by public involvement in planning, as if soliciting community input is equivalent to a systematic analysis of information and the social implications of planning alternatives. He recommends that SIA learn to work with new concepts and methods, including social risk assessment, triple bottom line accounting, corporate social responsibility, building social capital, capacity building, good governance, community engagement and social inclusion

ספר זה רואה אור לאחר גל ההפגנות של המחאה החברתית ב-2011, שסחף ישראלים רבים בדרישה לצדק חברתי.

אך במדינת ישראל לא ניתן להתמודד עם הדרישה לצדק חברתי ללא התייחסות גם למערכת התכנון המרחבי, בה מתקבלות החלטות על חלוקת משאב הקרקע ואופי שימוש.

ומכאן בא הגרעין לספר, שתחילתו עוד בשנת 2009, עת שאלנו את עצמנו מדוע שיקולים חברתיים אינם מקבלים את הביטוי הראוי במערכת התכנון המרחבי בישראל. חיפשנו תשובות בספרות מארצות שונות, שוחחנו עם בעלי תפקידים בארץ ובחו"ל, ויזמנו מספר דיונים וקנס בהשתתפות אנשים העוסקים בנושאי תכנון. כאן אנו מביאות את תוצרי הבדיקה: הגדרת המרכיב החברתי בתהליכי תכנון מרחביים, ניתוח הנסיבות למזעור המרכיב החברתי במערכת התכנון כיום, והמלצות מעשיות לשיפור המצב.

תקוותינו היא כי ספר זה יסייע לשיפור הטמעת שיקולים חברתיים בתכנון מרחבי.

