

השיח החברתי במוסדות התכנון המחוזיים בשנת 2025 מחקר הערכה

עפר לרנר וניר מועלם
בשיתוף עם שרון בנד



לזכרה של בלה לרנר
אישה שאהבה א.נשים

תוכן עניינים

3.....	תוכן עניינים
1. 7.....	1. תקציר
2. 9.....	2. רקע
3. 12.....	3. שאלות המחקר
4. 13.....	4. מתודולוגיה
13	כלי מחקר וגישת הניתוח
14	מגבלות המחקר והערות על אופן קריאת הממצאים
16	מבנה המסמך
5. 17.....	5. סדר היום התכנוני-חברתי של הוועדות המחוזיות לתכנון ולבנייה
18	מתודולוגיה: מיפוי וסיווג סדר יום
18	היקף הפעילות של הוועדות המחוזיות בשנת 2025
19	אפיון הפעילות התכנונית לפי תחומי תכנון
20	ניתוח סדר היום התכנוני-חברתי של הוועדות המחוזיות
23	ניתוח אינטגרטיבי כלל-ארצי: שישה דפוסים מרכזיים
6. 27.....	6. תכנון מן השוליים
29	מתודולוגיה: איתור נראות של קבוצות מן השוליים
29	אנשים עם מוגבלות
31	ילדים, נוער ומשפחות במצבי סיכון
32	אנשים המתמודדים עם קשיים בבריאות הנפש, טראומה ופוסט-טראומה, חוסן נפשי והתמכרויות
34	אנשים החיים בעוני ובמצוקה כלכלית
35	אזרחים ותיקים והזדקנות בכבוד
37	נשים, מגדר ומאבק באלימות על רקע מגדרי
38	סיכום ביניים – מנראות מותנית להכרה תכנונית שיטתית
7. 41.....	7. נוכחות ללא מרכזיות: עומק השיח החברתי בדיוני הוועדות המחוזיות והותמ"ל
42	שלוש רמות מדידה במחקר: סדר יום, נראות ועומק
42	מתודולוגיה: ממופעים לעומק שיח
44	מדד עומק השיח החברתי
45	ממצא מרכזי: נוכחות ללא מרכזיות
46	שונויות בין מחוזות וגופי תכנון: הבדלי עוצמה בתוך אותה שפת תכנון
47	נפח הדיון כמשאב מוסדי
48	BASELINE – כיצד תימדד השפעה עתידית?

8.	דיון בממצאים: אפיון השיח החברתי-תכנוני של הוועדות המחוזיות	49.....
	מחוז דרום: תכנון משברי, חוסן קהילתי והסדרה של אוכלוסיות קצה	49
	מחוז מרכז: תכנון פרוגרמתי של אזור ביקוש והטיית מעמד בינוני	50
	מחוז צפון: הסדרה רב-תרבותית וחיפוש אחר מימוש	51
	מחוז ירושלים: דמוגרפיה וציפוף בעיר מרובת קהילות	52
	מחוז תל אביב: תכנון מטרופוליני טכנו-חברתי ואיכות החיים של מעמד הביניים	52
	מחוז חיפה: תכנון של איזון	53
	הותמ"ל: בין האצה לאומית לבין עומק חברתי והשלכות מקומיות	53
	השיח החברתי-תכנוני של מערכת התכנון: החברתי דרך הפיזי והכלכלי	54
9.	סיכום ומסקנות: מהמצב כיום אל שינוי השיח התכנוני	57.....
10.	משמעויות אופרטיביות לעבודת נציגי חברה ורווחה בוועדות התכנון	59.....
11.	נספח: דוגמאות בינלאומיות לשילוב היבטים חברתיים במדיניות התכנון	65.....
12.	מקורות	67.....

1. תקציר

תיקון 151 לחוק התכנון והבנייה קובע את שילובם של נציגי ארגונים העוסקים בנושאי חברה ורווחה בוועדות המחוזיות לתכנון ולבנייה. מחקר זה נערך במקביל לתהליך מינוי הנציגים, במטרה לבחון כיצד סוגיות חברתיות ורווחתיות באות לידי ביטוי כיום בעבודת הוועדות, ולהעמיד **נקודת ייחוס ראשונית** שתאפשר לבחון בעתיד, אם וכיצד השתנה השיח בעקבות כניסתם.

המחקר אינו מבקש להעריך את איכותן של תוכניות או את טיב ההחלטות, אלא לבחון את **השיח התכנוני-חברתי** בשלושה ממדים משלימים: (1) **סדר היום התכנוני-חברתי** של מליאות הוועדות; (2) **נראותן של שש קבוצות מן השוליים החברתיים**; ו-(3) **עומק השיח החברתי**. שלושת הממדים – **סדר יום, נראות ועומק** – מאפשרים להבחין בין עצם העיסוק בנושאים בעלי משמעות חברתית לבין הכרה מפורשת בצרכים, בקבוצות חברתיות ובהשלכות חברתיות.

המחקר מבוסס על ניתוח **157 ישיבות מליאה** של שש הוועדות המחוזיות שנערכו בשנת 2025, הכוללים **עשרות אלפי עמודי טקסט** של תמלילים, פרוטוקולים, סדרי יום ומסמכי החלטה. בחלקו השלישי של המחקר נבחן, לצורך ההשוואה, גם עומק השיח במליאות הותמ"ל. ייחודו המתודולוגי הוא בשילוב **ניתוח תוכן, ניתוח שיח וניתוח טקסט חישובי** בסיוע כלי בינה מלאכותית מבוססי LLM, לצד בקרה, אימות וקריאה פרשנית אנושית.

הממצאים מצביעים על **פער בין ההשפעה החברתית הרחבה של עבודת הוועדות לבין מקומן של שאלות חברתיות בדיון**. ראשית, ברמת המאקרו, התכנון מעצב מציאות חברתית גם כאשר הוא מנוסח בשפה פיזית, סטטוטורית או תשתיתית. הוועדות עוסקות בדיון, תחבורה, תשתיות, מוסדות ציבור, פיתוח כלכלי, התחדשות עירונית וסביבה, אך ברוב המקרים משמעותן החברתית של סוגיות אלה אינה הופכת לשאלה המארגנת את הדיון.

שנית, ברמת המיקרו, ניכרת **"נראות מותנית"** של קבוצות מן השוליים. צורכיהן זוכים להכרה בעיקר כאשר ניתן לתרגמם לשפה פיזית, פרוגרמטית או סטטוטורית צרה ומוכרת. צרכים שאינם ניתנים לתרגום כזה נותרים בשולי השיח. מכאן עולה הצורך לעבור מ"נראות מותנית" ל"הכרה תכנונית שיטתית".

שלישית, המחקר מצביע על **"נוכחות ללא מרכזיות"**. גם כאשר ההיבטים החברתיים נוכחים בדיון, הם בדרך כלל אינם הופכים לציר המרכזי או לליבת הדיון התכנוני, וההתייחסות אליהם נותרת במקרים רבים טכנית, פרוצדורלית או אגבית. ניתוח עומק השיח מלמד כי כ-80.1% מן הדיונים סווגו כטכניים-פרוצדורליים או ככאלה שבהם החברתי מופיע באופן אגבי או מצומצם, ורק כ-19.9% כללו שיח חברתי משולב או מרכזי. **החברתי נכנס לחדר, אך ברוב המקרים אינו קובע את גבולות השיח.**

שלושת הממצאים מצביעים על **דפוס מערכתי משותף**. מערכת התכנון אינה אדישה לחברה, אך היא מזהה ביתר קלות צרכים חברתיים כאשר ניתן לתרגם אותם לקרקע, זכויות בנייה, תשתיות, מוסדות ציבור, פרוגרמות, תנאים סטטוטוריים או מנגנוני פיתוח. במובן זה, **"החברתי נכנס דרך הפיזי והכלכלי"**. מכאן נוצר פער בין המשמעות החברתית הרחבה של החלטות המתקבלות לבין שיח חברתי מפורש, שיטתי ומעמיק עליהן.

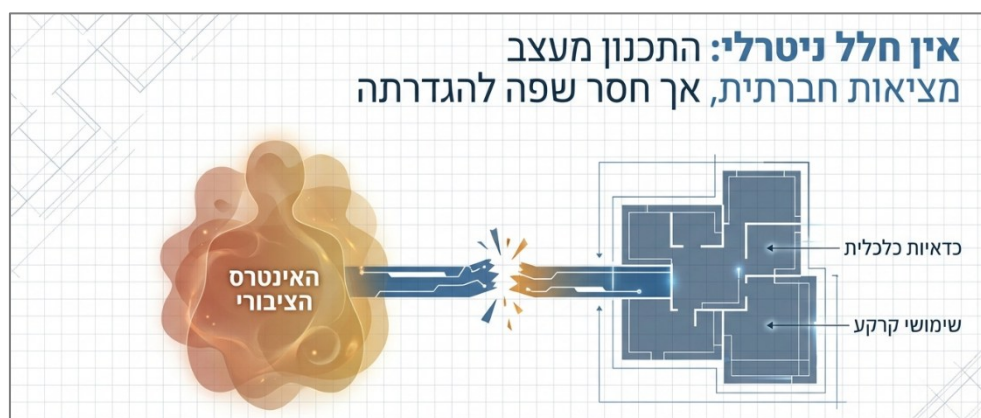
המשמעות האופרטיבית המרכזית איננה להפוך את מוסדות התכנון לגופי רווחה או להוסיף "מילים חברתיות" לדיון, אלא **להרחיב את גבולות השפה וההכרה התכנונית באמצעות עדשה חברתית**. נדרש לבצע זיהוי מוקדם של תוכניות בעלות השלכות חברתיות משמעותיות; להגדיר מטרות ותוצאות חברתיות; לבחון מי נהנה מן התכנון ומי עלול לשאת בעלויותיו; להבטיח תשתית ידע מתאימה; ולהשתמש, במקרים המתאימים, בחוות דעת חברתית או בתסקיר השפעה חברתי. לצד זאת, יש לעבור מבחינת תפוקות בלבד – למשל הקצאת שטח או קביעת הוראה – לבחינת התוצאות ולמדידת ההשפעות בפועל. האחריות לכך אינה מוטלת על נציגי חברה ורווחה בלבד: תפקידם להציף ולמסגר את השאלות; לשכות התכנון והוועדות נדרשות להטמיען בתהליך ובהחלטות; ומינהל התכנון נדרש לפתח כלי עבודה, הנחיות, מקורות מידע, מדדים ומנגנוני מעקב.

בסופו של דבר, **הצלחת תיקון 151 לא תימדד רק בנוכחותו של קול חברתי סביב שולחן הוועדה, אלא במידה שבה הוא משנה את השאלות הנשאלות, את המטרות המוגדרות, את השיקולים הנשקלים ואת האופן שבו תוצאותיו של התכנון נבחנות**.

2. רקע

תיקון 151 לחוק התכנון והבנייה¹ מיום 19.03.2024 קובע הוספת "נציג ארגון העוסק בנושאי חברה ורווחה" לוועדות המחוזיות לתכנון ולבנייה ולוועדה הארצית לתכנון ולבנייה של תשתיות לאומיות. תפקיד נציג זה, כפי שהוגדר בקול הקורא למינוי הנציגים², הוא: "קידום והטמעה מקצועית של מכלול נושאי חברה ורווחה הרלוונטיים לתוכניות הנדונות במוסדות התכנון הנ"ל". מטרת מחקר זה, שנערך במקביל לתהליך מינוי הנציגים, היא הערכת האופן שבו סוגיות חברה ורווחה נידונות, באות לידי ביטוי ומקודמות בעבודת הוועדות המחוזיות³. כל זאת במטרה להגדיר נקודת התייחסות ראשונית (Baseline), שתשמש הן לצורך פיתוח כלי ההערכה לתוכניות הנדונות בוועדות אלה והן לצורך הערכה עתידית של השפעת הנציגים על מכלול התחומים החברתיים והרווחתיים שבהם הם נדרשים לעסוק.

הניסיון להעריך את האופן שבו סוגיות חברה ורווחה נידונות ומקודמות במוסדות התכנון בישראל נתקל, בראש ובראשונה, בקושי מושגי ומתודולוגי: **בישראל אין הגדרה מוסכמת ומחייבת למהותם של היבטים חברתיים בתכנון**, ובהתאם לכך חסרים כלי הערכה סדורים שבאמצעותם ניתן לבחון באופן שיטתי את השלכותיהן החברתיות של תוכניות. אף שקיימים מדריכים ותדריכים המתייחסים לשילוב נספחים חברתיים-כלכליים בתהליכי תכנון ובנייה, לשילוב שיקולים חברתיים בתכנון מרחבי וכן להטמעת היבטים חברתיים בתהליכי התחדשות עירונית, הם אינם כוללים קריטריונים מדידים להערכת היבטים חברתיים ואינם מעוגנים במסגרת סטטוטורית ברורה⁴. בהיעדר תשתית מושגית, נורמטיבית ומוסדית מחייבת, הערכת היבטיה החברתיים של הפעולה התכנונית נותרת חלקית ולעיתים תכופות אף משנית ביחס להיבטים אחרים של מלאכת התכנון (אטינגר וקרני-כהן, 2024; לוטן, לרנר ורזנק, 2022; צ'רצ'מן וסילברמן, 2012).



איור מס' 1: התכנון מעצב מציאות חברתית, אך חסר שפה להגדרתה

¹ <https://main.knesset.gov.il/activity/legislation/laws/pages/lawbill.aspx?t=lawsuggestionssearch&lawitemid=2202796>

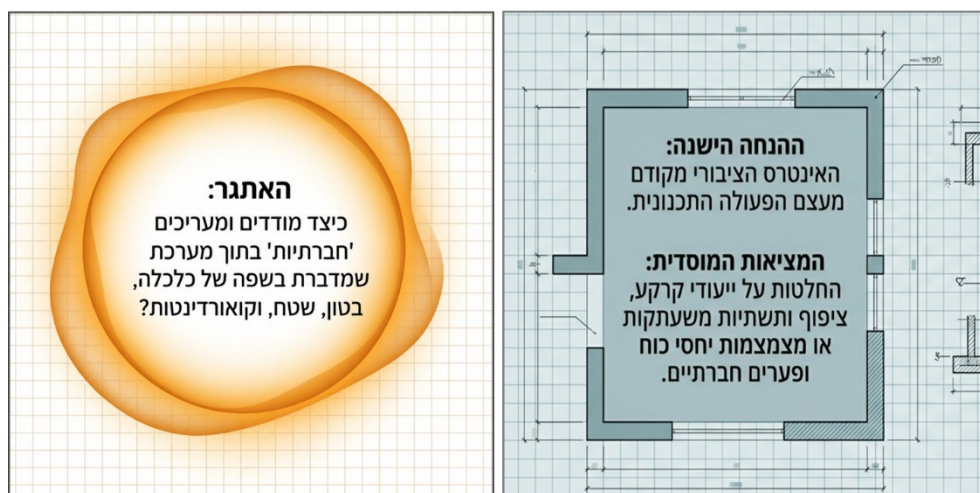
² קול קורא למינוי נציגי ארגוני חברה ורווחה בוועדות התכנון. פורסם על ידי משרד הרווחה והביטחון החברתי ביום 27.7.25 ועודכן ביום 31.12.25 <https://www.gov.il/he/pages/molasa-representatives-of-social-and-welfare-organizations-in-planning-institutions-30122025>

³ וכן, בפרק העוסק בעומק השיח, גם בדיוני הותמ"ל.

⁴ קיימות, כמובן, הוראות הפזורות בתוכניות שונות, המתייחסות להיבטים חברתיים, כגון הוראת סעיף 12.1.3 לתמ"א 35 הקובעת כי תוכנית להרחבה ניכרת תופקד לאחר שמוסד התכנון שקל את הצורך בדיוור בהישג יד. כמו כן, ניתן לזהות פסיקה של בתי המשפט, אשר סוברת כי שיקולים חברתיים הינם חלק בלתי נפרד ממארג השיקולים שמוסדות התכנון נדרשים לשקול בבואם לקבל החלטה (ראו עת"מ (מחוזי ת"א) 1253/05 עארף מוחראב ואח' נ' המועצה הארצית, פס"ד מיום 4.5.2006).

קושי זה מתחדד לנוכח מרכזיותו של מושג **האינטרס הציבורי** בשיח התכנוני. ואולם, דווקא מרכזיותו של מושג זה חושפת את עמימותו. חוקרים מצביעים על כך שהאינטרס הציבורי אינו מונח חד-משמעי, אלא מושג פרשני, הנתון להגדרות שונות ולעיתים אף מתחרות. השונות נובעת מפרשנויות מקצועיות שונות של תפקיד התכנון, ממסורות נורמטיביות שונות להגדרת טובת הכלל ומתפיסות פוליטיות מגוונות. מכאן, ההנחה שהיבטים חברתיים מקודמים מעצם הפנייה לאינטרס הציבורי – דבר הנשמע תדיר מפי מקבלי החלטות ומתכננים החברים במוסדות התכנון – אינה יכולה להתקבל כמובנת מאליה, אלא מחייבת בחינה של האופן שבו מושג זה מתורגם בפועל להכרעות תכנוניות (Alexander, 2002; Howe, 1992; Sheydayi & Dadashpoor, 2022; Clifford et al., 2024).

הספרות הביקורתית בתחום התכנון מדגישה, בהמשך לכך, כי **מערכות תכנון אינן פועלות בחלל ניטרלי, אלא משקפות ועשויות לשעתק יחסי כוח חברתיים, כלכליים ופוליטיים**. החלטות הנוגעות להקצאת קרקע, מדיניות פיתוח, מיקום תשתיות, נגישות לשירותים ורגולציה של שימושי קרקע, אינן משפיעות באופן אחיד על כלל האוכלוסייה, אלא מעצבות באופן שונה את תנאי החיים של קבוצות אוכלוסייה, אזורים וקהילות. כאשר מרכיבים חברתיים וכלכליים אינם משולבים באופן מפורש ומובחן בתהליך התכנון, התוצאה עלולה להיות העמקה של פערים קיימים בחלוקת משאבים, בנגישות להזדמנויות, באיכות החיים וביכולת ליהנות מן המרחב העירוני והאזורי. משום כך, הספרות קוראת למעבר מתפיסה טכנית-פונקציונלית של תכנון, המתמקדת ביעילות התהליכים, כדאיות כלכלית, פיתוח פיזי ואופטימיזציה של שימושי קרקע, לתפיסה רחבה יותר הרואה בתכנון גם כמנגנון לקידום שוויון, הכלה, השתתפות וצדק חברתי (צ'רצ'מן וסילברמן, 2012; Carmon & Fainstein, 2013; Brenner, Marcuse & Mayer, 2012; Fainstein, 2010; Israel & Frenkel, 2018; Marcuse et al., 2009; Sen, 1999; Soja, 2010).



איור מס' 2: כיצד מודדים ומעריכים "חברתיות"?

מגמה זו איננה רק נחלת הספרות הביקורתית, אלא באה לידי ביטוי גם במספר רב של מקומות בעולם. במדינות ובערים רבות, ערכים חברתיים, כדוגמת שוויון חברתי וצמצום פערים, חלוקה מחודשת של משאבים וצדק סביבתי, קידום אוכלוסיות מוחלשות והזכות לעיר, הפכו לחלק חשוב ולעיתים אף מחייב, ממדיניות התכנון. באמצעות שילוב מפורש של מטרות ויעדים חברתיים מבקשות ערים ומדינות להתמודד

עם השלכותיהם המרחביות השליליות של אי-השוויון, פיתוח עירוני מואץ ותהליכי הגלובליזציה; ולהגדיל את הנגישות למכלול משאבים לכלל האוכלוסייה⁵ (תלמידי הסדנה במדיניות עירונית, 2014; לוטן, לרנר ורוזנק, 2022).

מכאן מתחדד הצורך בבחינה שיטתית של השיח התכנוני במוסדות התכנון, ולא רק של התוצרים הפיזיים או ההחלטות הסופיות המתקבלות בהם. השפה שבאמצעותה סוגיות תכנוניות מנוסחות, המושגים שבהם נעשה שימוש, השאלות הנשאלות והנושאים הזוכים להדגשה – כל אלה עשויים להשפיע על גבולות הדיון ועל האופן שבו נקבע אילו סוגיות יזוהו כסוגיות תכנוניות, אילו צרכים ייתפסו כרלוונטיים להליך התכנון ואילו קבוצות אוכלוסייה יופיעו במרכז הדיון או יישארו בשוליו. במובן זה, השיח התכנוני אינו רק משקף סדרי עדיפויות קיימים, אלא גם עשוי לעצב אותם. הוא משפיע על האופן שבו צרכים חברתיים מתורגמים לשפה מקצועית, על מידת הנראות של קבוצות שונות ועל האפשרות לעצב מענה תכנוני לצורכיהן⁶.

בחינת האופן שבו סוגיות חברתיות, רווחתיות וכלכליות נידונות בשיח התכנוני מאפשרת, לפיכך, לבחון לא רק אם הן מקבלות ביטוי פורמלי בדיוני מוסדות התכנון, אלא גם כיצד הן מנוסחות, באילו הקשרים הן מופיעות, באיזו עוצמה, ביחס לאילו קבוצות אוכלוסייה ובאיזה שלב של הדיון וקבלת ההחלטות. בחינה זו חשובה במיוחד משום שסוגיות חברתיות אינן מופיעות תמיד באופן ישיר ומפורש. לעיתים הן נדונות באמצעות מונחים תכנוניים-מקצועיים כגון צפיפות, קישוריות, הליכתיות, תמהיל דיוור, מוסדות ציבור, תחבורה ציבורית, נגישות, או איכות המרחב הציבורי. משום כך, ניתוח הממד החברתי של השיח התכנוני מחייב לא רק זיהוי של מונחים חברתיים מובהקים, אלא גם בחינה של המשמעות החברתיות האפשריות הגלומות בשפה התכנונית עצמה.

עם זאת, עצם קיומה של שפה תכנונית מקצועית אינו מעיד בהכרח על היעדרו של דיון חברתי, כשם שהופעתם של מונחים חברתיים מפורשים אינה מעידה בהכרח על הטמעה מהותית של שיקולים חברתיים בתהליך קבלת ההחלטות. לכן, המחקר אינו מבקש להכריע מראש האם מערכת התכנון בישראל היא "חברתית" או "לא חברתית" ואף לא להעריך את איכותן של תוכניות מסוימות. מטרתו ממוקדת יותר: לבחון את האופן שבו סוגיות חברתיות מופיעות בשיח מוסדות התכנון, באילו תחומים הן זוכות לנוכחות משמעותית, אילו קבוצות אוכלוסייה נוכחות בדיון ומהם הדפוסים המרכזיים המאפיינים את אופן הופעתו של הממד החברתי בשיח התכנוני. מסגרת זו תשמש נקודת ייחוס לבחינת האופן שבו סוגיות חברתיות, רווחתיות וכלכליות עולות בדיוני מוסדות התכנון בעת הנוכחית וכן כבסיס להשוואה עתידית שתאפשר לבחון אם וכיצד משתנה שיח זה לאורך זמן, בין היתר בעקבות מינוי נציגי ארגונים העוסקים בנושאי חברה ורווחה למוסדות התכנון.

⁵ כנספח למחקר זה ניתן למצוא דוגמאות לאופן בו היבטים חברתיים הפכו לחלק משמעותי ומחייב במדיניות התכנון ב-8 ערים ברחבי העולם. לחלופין, במקרים רבים, מוסדות עצמם עושים שימוש בכללי תכנון כדי לקדם או לדחוק קבוצות וקהילות.

⁶ כמובן שהשיח התכנוני במוסדות התכנון מושפע גם מגורמים החיצוניים למוסדות התכנון, כדוגמת החלטות מדיניות או פסיקות של בתי המשפט. יחד עם זאת, מחקר זה מתמקד באפיון השיח המתקיים במליאות הוועדות המחוזיות עצמן.

3. שאלות המחקר

ביקשנו לבחון את מקומן של סוגיות חברתיות ורווחתיות בשיח מוסדות התכנון באמצעות ניתוח סדר היום, השפה התכנונית, התייחסות לקבוצות אוכלוסייה שונות ועומק התייחסות לסוגיות אלה בדיונים.

ממטרה זו נגזרות מספר שאלות:

1. מהו סדר היום התכנוני-חברתי של הוועדות המחוזיות לתכנון ולבנייה?
2. כיצד ובאיזה אופן מתייחס השיח התכנוני לקבוצות אוכלוסייה מן השוליים החברתיים?
3. מהי מידת הנוכחות ועומק השיח החברתי בוועדות התכנון המחוזיות ובתמ"ל?⁷
4. מהן התובנות והמשמעויות האופרטיביות העולות מניתוח השיח החברתי והרווחתי במליאות הוועדות המחוזיות ומהשוואת עומק השיח לותמ"ל?



איור מס' 3: ארבע שאלות המחקר

⁷ אף שתיקון 151 מתייחס לוועדות המחוזיות ולות"ל, פרק עומק השיח כולל גם את הותמ"ל כזירת השוואה משלימה, בשל מרכזיותה של הותמ"ל בקידום תוכניות רחבות היקף ובשל השפעתה על עיצוב סדר היום התכנוני בישראל. שילוב הותמ"ל נועד להרחיב את נקודת הייחוס ביחס למוסד תכנון ארצי בעל השפעה חברתית-מרחבית משמעותית.

4. מתודולוגיה

על מנת לענות על שאלות המחקר, ניתחנו באמצעות ניתוח תוכן וניתוח שיח את דיוני מליאות הוועדות המחוזיות והותמ"ל שנכללו במחקר. ניתוח תוכן וניתוח שיח הן שתי שיטות מחקר מרכזיות לחקר טקסטים, מסמכים, מדיה ושיח ציבורי. שתיהן עוסקות בפרשנות של טקסטים, אך הן שונות במטרות ובאופן הניתוח (Berelson, 1952; Fairclough, 1992, 2013; Krippendorff, 2013; Neuendorf, 2017; van Dijk, 2008; Wodak & Meyer, 2016).

ניתוח תוכן הוא שיטת מחקר שמטרתה לזהות, לסווג ולכמת תכנים המופיעים בטקסטים. במחקר זה שימש ניתוח התוכן לזיהוי, מיון וכימות של נושאים, מושגים וקבוצות אוכלוסייה המופיעים במסמכים השונים. **ניתוח שיח**, לעומת זאת, מתמקד באופן שבו שפה יוצרת משמעות ומעצבת מציאות חברתית. במחקר זה שימש ניתוח השיח לבחינת האופן שבו סוגיות חברתיות מנוסחות, ממוסגרות ומקבלות לגיטימציה בתוך השפה התכנונית, לרבות כאשר הן מופיעות בעקיפין באמצעות מושגים מקצועיים כגון צפיפות, נגישות, תמהיל דיור, מוסדות ציבור, תחבורה ציבורית, קישוריות ועוד. השילוב בין שתי הגישות מאפשר לבחון את עצם הופעתן של סוגיות חברתיות בשיח מוסדות התכנון, כמו גם את משמעות הופעתן, עומקן ומעמדם ביחס לשיקולים תכנוניים, סטטוטוריים ופיזיים אחרים.

לצד ניתוח התוכן וניתוח השיח, המחקר נעזר גם בכלי **ניתוח טקסט חישובי** לצורך בחינת מקומן של סוגיות חברתיות ורווחתיות בדיוני הוועדות. שילוב זה נדרש נוכח אופיו של מושא המחקר: סוגיות חברתיות אינן מופיעות תמיד באופן ישיר ומפורש בשיח התכנוני, אלא לעיתים מוטמעות בתוך שפה מקצועית, סטטוטורית ותכנונית.

כלי מחקר וגישת הניתוח

קורפוס המחקר כולל סדרי יום, פרוטוקולים, תמלילים ומסמכי החלטה של מליאות הוועדות המחוזיות לתכנון ולבנייה במהלך שנת 2025. בשנת המחקר התקיימו 157 ישיבות של מליאות הוועדות המחוזיות לתכנון ולבנייה⁸, הכוללות יחד עשרות אלפי עמודי טקסט של תמלילים ו/או פרוטוקולים ו/או סדרי יום ו/או מסמכי החלטה המופיעים באתר מינהל התכנון (בפרק 7 העוסק בעומק השיח, נכללו גם דיוני הותמ"ל, בהתאם למטרת הפרק). היקף זה מציב אתגר משמעותי לניתוח ידני בלבד, הן מבחינת משך הזמן הנדרש לעיבוד החומר והן מבחינת היכולת לזהות באופן שיטתי דפוסים חוזרים, מסגרות שיח, מושגים מרכזיים והבדלים בין מחוזות, סוגי תוכניות וסוגי דיון.

לפיכך, ניתוח התוכן וניתוח השיח במחקר נערכו בסיוע מודלי שפה גדולים (LLMs) ממשפחות GPT של OpenAI ו-Gemini של Google, באמצעות הפלטפורמות ChatGPT Plus ו-NotebookLM. הבחירה בכלים אלה נבעה מן הצורך להתמודד עם קורפוס טקסטואלי רחב היקף בפרק זמן קצר וכן מן הצורך להגיב לשינוי החקיקתי שיצר תיקון 151 לחוק התכנון והבנייה. בעוד שקיימים כלי ניתוח תוכן ייעודיים ומבוססים, כגון ATLAS.ti, במחקר זה נבחרו כלי ניתוח מבוססי מודלי שפה גדולים (LLM). השימוש בכלי LLM אפשר סריקה, מיון, קידוד ראשוני, השוואה והצלבת מידע בהיקפים גדולים ובקצב עבודה מהיר יחסית. השימוש

⁸ ראו טבלה מס' 1 בהמשך.

בכלי בינה מלאכותית נועד גם כדי לבחון את הישימות שלהם במחקרים מסוג זה, המבוססים על מלל רב אותו יש לנתח.

כלי הבינה המלאכותית שימשו בעיקר לאיתור נושאים חוזרים, לזיהוי מופעים של סוגיות חברתיות ורווחתיות, להצעת קטגוריות ניתוח ראשוניות, לאיתור ביטויים לשוניים רלוונטיים ולהצלבת מידע בין ישיבות, מחוזות וגופי תכנון שונים. לצד זאת, הניתוח לא הסתמך על תוצרי הכלים כעל מקור סמכות עצמאי. תוצרי הבינה המלאכותית שימשו כשלב מסייע בתהליך המחקר; ואילו הסיווגים, הפרשנויות והמסקנות עברו עיבוד, בקרה וקריאה מחקרית אנושית. חשוב להדגיש כי תת-פרק זה מציג את גישת המחקר הכללית בלבד. פירוט מתודולוגי מדויק יותר מופיע בראש כל אחד משלושת פרקי הניתוח.



מגבלות המחקר והערות על אופן קריאת הממצאים

למחקר זה מספר מגבלות שיש להביא בחשבון בעת קריאת הממצאים. ראשית, מטרת המחקר אינה להעריך את איכות התכנון, את טיב ההחלטות שהתקבלו או את מידת הצדקתן המקצועית. המחקר אינו מבקש לקבוע האם תוכנית מסוימת הייתה טובה או ראויה יותר מאחרת ואינו בוחן באופן ישיר את תוצאות התכנון בפועל. מטרתו מצומצמת ומוגדרת יותר: לבחון את השיח התכנוני-חברתי בשלושה ממדים משלימים: (1) מהם הנושאים והסוגיות המרכיבים את סדר היום של הוועדות; (2) אילו קבוצות אוכלוסייה וסוגיות חברתיות זוכות בו לנראות; ו-(3) באיזו מידה נוכחות זו מתורגמת לשיח חברתי אגבי, משולב או מרכזי.

שנית, המחקר מבוסס על פרוטוקולים, תמלילים, סדרי יום ומסמכי החלטה ולכן הוא משקף את השיח המתועד ולא בהכרח את כלל השיקולים שהופעלו בפועל בתהליכי קבלת ההחלטות. המחקר אינו בוחן את שלבי ההכנה לדיונים, את עבודת הצוותים המקצועיים או את ההתייעצויות הבלתי פורמליות שהתקיימו מחוץ למליאות הוועדות. ואכן, חלק מן הדיון החברתי, כמו גם הדיון בנושאים אחרים, מתקיים עוד בשלבי ההכנה למליאה. לכן אין להסיק מהמחקר כיצד התקבלה כל החלטה, מה היה משקלם המדויק של שיקולים

חברתיים בהכרעה הסופית, או מה הייתה השפעתם על נוסח התוכנית שאושרה. ואולם, מנקודת המבט של מחקר זה, היעדרו של שיח חברתי מפורש במליאת הוועדות הוא ממצא בעל משמעות בפני עצמו, מאחר שהוועדות המחוזיות הן מוסדות ציבוריים שתפקידם לדון בשאלות המהותיות של התכנון ולשמש שומרי סף של האינטרס הציבורי. לכן, עצם הופעתן או היעדרן של סוגיות חברתיות בדיוני המליאה היא בעלת משמעות מחקרית וציבורית, שכן היא מלמדת על המידה שבה סוגיות אלה מקבלות ביטוי בשפה המוסדית הגלויה והמתועדת של הוועדה.

שלישית, יש להביא בחשבון כי ההבדלים בסדר היום בין המחוזות אינם משקפים בהכרח רק הבדלים בדגשים או בסדרי העדיפויות של הוועדות המחוזיות עצמן. הם עשויים להיות מושפעים גם מחלוקת הסמכויות בין מוסדות התכנון, ובפרט מהיקף הסמכויות הנתונות לוועדות המקומיות השונות ומהרכב התוכניות המגיעות בפועל לדיון בוועדה המחוזית. לפיכך, יש לפרש את ההבדלים בין המחוזות גם על רקע ההקשר המוסדי והסטטוטורי שבו פועלת כל ועדה.

רביעית, איכות ועומק התייעוד אינם אחידים בין מחוזות, ישיבות וסוגי מסמכים. בחלק מן הדיונים קיימים תמלילים מפורטים, באחרים פרוטוקולים תמציתיים יותר, ולעיתים מסמכי ההחלטה אינם משקפים את מלוא השיח שהתקיים במהלך הישיבה. שונות זו משפיעה על יכולת הזיהוי, הסיווג וההשוואה בין מחוזות ובין סוגי דיונים. נוסף על כך, זיהוי סוגיות חברתיות מתוך שפה תכנונית מחייב פרשנות, במיוחד כאשר הסוגיות אינן מופיעות כאמירה מפורשת אלא כמשמעות מובלעת בתוך מושגים כגון צפיפות, תמהיל דיוור, נגישות, מוסדות ציבור, קישוריות, גבולות שיפוט או חלוקת הכנסות.

חמישית, חלק משמעותי מן המחקר נערך בסיוע כלי בינה מלאכותית. שימוש זה מאפשר ניתוח רחב ושיטתי של קורפוס טקסטואלי גדול, אשר לא ניתן היה לנתחו באופן מלא בפרק זמן קצר באמצעים ידניים בלבד. עם זאת, השימוש בכלים אלה פותח פתח לביקורת מתודולוגית מוצדקת. מודלים של שפה עשויים לטעות בפרשנות, להחמיץ הקשרים מוסדיים, לפשט יתר על המידה משמעות מורכבת או לזהות קשרים שאינם מתקיימים בפועל. כמו כן, הניתוח מבוסס על הטקסט המתועד בלבד ואינו מאפשר לבחון משתנים חוץ טקסטואליים, כגון טון הדיבור, שפת גוף או הדינמיקה בחדר. בהתאם, המונח "סאב-טקסט" במחקר מתייחס למשמעות המשתמעת מן הטקסט ומההקשר הלשוני-תכנוני, ולא להיבטים בלתי מילוליים של הדיון. משום כך, ממצאי המחקר אינם נשענים על תוצרי הבינה המלאכותית כעל מקור סמכות עצמאי, אלא על שילוב בין ניתוח חישובי, בקרה אנושית וקריאה פרשנית של הדפוסים המרכזיים. כדי לצמצם סיכונים אלה, בוצעה בקרה ידנית של התוצרים המרכזיים, לרבות בדיקה מדגמית של ממצאים, קריאה חוזרת של חומרים רלוונטיים ואימות של דפוסים מרכזיים מול המקורות.

לבסוף, יש לקרוא את המחקר כנקודת מוצא לדיון ולא כהכרעה סופית. לפיכך, גם אם חלק מן הממצאים, הסיווגים או המסקנות יהיו נתונים למחלוקת, ערכו של המחקר הוא בהצבת מסגרת שיטתית לדיון: אילו סוגיות חברתיות זוכות לנראות, אילו נותרות בשוליים, היכן השיח עמוק יותר, היכן הוא אגבי, ומה ניתן יהיה לעשות בעתיד.



איור מס' 5: מגבלות המחקר

מבנה המסמך

גוף העבודה בנוי משלושה פרקי ניתוח משלימים. הפרק הראשון בוחן את סדר היום התכנוני-חברתי של הוועדות המחוזיות ברמת המאקרו, כלומר את תחומי הפעולה המרכזיים שבהם עוסקות הוועדות ואת המשמעויות החברתיות הרחבות של סדר יום זה. הפרק השני עובר לרובד המיקרו-חברתי. הוא מדגים ובוחן כיצד קבוצות אוכלוסייה מן השוליים מופיעות, או אינן מופיעות, בשיח התכנוני. הפרק השלישי בוחן את עומק השיח החברתי, כלומר לא רק האם סוגיות חברתיות מופיעות בדיונים, אלא מה מעמדם בתוך הדיון. במסגרת זו נבחן האם הסוגיות נעדרות מהדיון, מוזכרות באגביות, משתלבות כשיקול מהותי או עומדות בליבת הדיון. יחד, שלושת הפרקים מייצרים נקודת ייחוס ראשונית לבחינת מצבו של השיח החברתי בוועדות המחוזיות ובותמ"ל.

5. סדר היום התכנוני-חברתי של הוועדות המחוזיות

לתכנון ולבנייה

פרק זה בוחן את סדר היום התכנוני-החברתי של הוועדות המחוזיות לתכנון ולבנייה בישראל בשנת 2025. מטרתו היא משולשת: (1) למפות את הנושאים, סוגי התוכניות ודפוסי הפעולה המרכזיים שעלו בדיוני הוועדות; (2) לברר מה מלמד סדר יום זה על תפקיד הוועדות המחוזיות בעיצוב המרחב בישראל; ו-(3) לנתח את המשמעויות החברתיות הנגזרות מכך. נקודת המוצא של הפרק היא כי סדר היום התכנוני-חברתי של הוועדות המחוזיות אינו רק רשימה של תוכניות, ישיבות והחלטות סטטוטוריות. בשונה מבחינה של תוכנית בודדת או של תחום תכנון מסוים, הניתוח המוצג כאן מתייחס לעבודת הוועדות כמכלול. אילו סוגיות חוזרות לשולחן הדיונים? אילו תחומי פעולה מקבלים משקל יחסי גבוה? וכיצד משתנה סדר היום בין מחוז למחוז? במובן זה, הפרק אינו מבקש לזהות רק את תחומי העיסוק התכנוניים של הוועדות, אלא לבחון כיצד תחומים אלה מגלמים סדרי עדיפויות חברתיים, גם כאשר הם אינם מנוסחים במפורש בשפה חברתית.⁹

הוועדות מופקדות על קידום האינטרס הציבורי, אך מושג זה אינו מובן מאליו, ומקבל ביטוי בפועל דרך מגוון האינטרסים, נקודות המבט והערכים המיוצגים בהרכב הוועדה. הוא מתורגם להכרעות תכנוניות קונקרטיות: אילו שכונות יתחדשו? היכן ייבנו שכונות חדשות? אילו אזורי תעסוקה יקודמו? כיצד יחולקו שטחי ציבור? אילו תשתיות יוקמו? אילו שטחים פתוחים יישמרו? ואילו תנאים יוצבו לפיתוח? לכן, כדי להבין כיצד מוסדות התכנון מקדמים את האינטרס הציבורי, יש לבחון לא רק את עצם קיומו של שיח תכנוני, אלא גם אילו אינטרסים וקולות מקבלים בו ייצוג ומשקל, ואת סדרי העדיפויות שהוא מייצר.

במובן זה, גם סוגיות הנתפסות לכאורה כפיזיות, טכניות או סביבתיות הן בעלות משמעות חברתית רחבה. החלטות על ציפוף, התחדשות עירונית, תחבורה ציבורית, ניהול נגר, אנרגיה, תשתיות, ביוב, פיתוח אזורי תעסוקה, הסדרת יישובים כפריים ושמירה על שטחים פתוחים אינן ניטרליות מבחינה חברתית. הן מעצבות את חלוקת המשאבים בין רשויות, את נגישותם של תושבים להזדמנויות, את יחסי המרכז והפריפריה, את חלוקת עומסי התשתית והסביבה ואת יכולתן של קהילות שונות להתקיים, להתפתח ולהשתלב במרחב.

זהו הרובד **המאקרו-חברתי** של התכנון. המערכות המבניות – שוק הדיור, שימור השטחים הפתוחים, מערך התחבורה, פריסת התעסוקה, מערכות המים והניקוז, משבר האקלים, המרחב הכפרי, הפיתוח הכלכלי והיחס בין פיתוח לשימור – שבתוכן החיים החברתיים מתארגנים ובהן מתעצבים תנאי החיים כדוגמת נגישות, אי-שוויון, תלות, חוסן ופגיעות. לאור כך, ניתוח סדר היום של הוועדות בתחומים אלה מאפשר לבחון את הממד החברתי של עבודתן גם כאשר הדיון מתקיים במונחים של קרקע, תשתיות, צפיפות, שימושי קרקע או הגנת הסביבה. הפרק הבא יעבור לרובד **המיקרו-חברתי** ויבחן כיצד קבוצות אוכלוסייה מובחנות מופיעות, או אינן מופיעות, בתוך סדר יום זה. הבחנה זו מאפשרת להכיר בכך שהוועדות עשויות לקדם מטרות ציבוריות רחבות ברמת המאקרו ובה בעת להשאיר בשוליים צרכים וקולות שאינם משתלבים במעשה התכנוני. כך שבעוד בפרק זה נבחנת המשמעות החברתית של הנושאים שבהם עוסקות הוועדות; הפרק הבא יבחן את הנראות התכנונית של קבוצות חברתיות שונות בשיח התכנוני.

⁹ אמנם, מרבית התוכניות הנדונות בוועדות המחוזיות מובאות בפניהן ביוזמת גורמים אחרים. עם זאת, אופן הדיון בהן, הדגשים שהוועדות נותנות לנושאים שונים, תחומי הפעולה שהן מקדמות והיוזמות שהן מובילות מאפשרים לזהות סדר יום תכנוני-חברתי מובחן.

מתודולוגיה: מיפוי וסיווג סדר יום

על מנת לבחון את סדר היום התכנוני-חברתי של הוועדות המחוזיות לתכנון ולבנייה בוצע מיפוי של סדר יומן התכנוני של שש מליאות הוועדות בשנת 2025. מטרת המיפוי היא לזהות את היקף הפעילות של הוועדות, את סוגי התוכניות ונושאי התכנון שנדונו בהן ואת הדפוסים המרכזיים המאפיינים את עבודתן ברמה המחוזית והכלל-ארצית. לצורך כך נאספו מן המקורות הזמינים באתר מינהל התכנון סדרי יום, פרוטוקולים, תמלילים ומסמכי החלטה של ישיבות המליאה.

העבודה בוצעה בארבעה שלבים. בשלב הראשון נספרו כלל ישיבות המליאה, כמו גם התוכניות, מסמכי המדיניות ונושאי התכנון שנדונו בכל מחוז. בשלב זה יושמו כללי הספירה הבאים: נוטרלו כפילויות הנובעות מדינוני המשך באותה תוכנית, הוסרו נושאים שבוטלו או ירדו מסדר היום ונכללו רק נושאים ייחודיים שנדונו בפועל. בשלב השני מוינו התוכניות לקטגוריות ולתתי-קטגוריות נושאיות, כגון המרחב העירוני, המרחב הכפרי, תשתיות, מוסדות ציבור, פיתוח כלכלי ושטחים פתוחים. בשלב השלישי נותח סדר היום של כל ועדה מחוזית בנפרד, תוך זיהוי הדגשים, האתגרים והמאפיינים הייחודיים לה. שלושת השלבים הראשונים נעשו בסיוע כלי בינה מלאכותית ובפרט NotebookLM Pro, לצד בקרה וקריאה אנושית של הממצאים. בשלב הרביעי נערך ניתוח אינטגרטיבי של הממצאים באופן פרשני, ללא שימוש בכלי בינה מלאכותית, במטרה לזהות את הדפוסים המחוזיים והכלל-ארציים העולים מעבודת הוועדות. בהתאם, הפרק מציג תחילה את היקף הפעילות של הוועדות ואת מיון התוכניות לפי תחומי תכנון. לאחר מכן מובא ניתוח מחוזי ולבסוף מוצגים דפוסים כלל-ארציים העולים מן המיפוי.

היקף הפעילות של הוועדות המחוזיות בשנת 2025

שנת 2025 התאפיינה בפעילות ענפה של שש מליאות הוועדות המחוזיות לתכנון ולבנייה. במהלך השנה התקיימו בששת המחוזות 157 ישיבות מליאה ובהן נדונו 589 תוכניות, מסמכי מדיניות ונושאי תכנון ייחודיים. הנתונים מלמדים על נפח עבודה סטטוטורי משמעותי, אך גם על שונות ניכרת בין המחוזות. מחוז צפון מוביל בפער ברור במספר הישיבות ובמספר התוכניות; מחוזות מרכז, ירושלים ודרום מציגים נפח פעילות בינוני-גבוה; מחוז תל אביב מתכנס בתדירות נמוכה יחסית אך דן במספר גבוה של תוכניות ביחס למספר הישיבות; ואילו מחוז חיפה מציג מספר נמוך יותר של תוכניות ביחס ליתר המחוזות.

טבלה מס' 1: מספר ישיבות ותוכניות לפי מחוז, 2025

מחוז	מספר ישיבות מליאת ועדה מחוזית	מספר תוכניות, מסמכי מדיניות ונושאי תכנון שונים וייחודיים שנידונו בישיבות המליאה
מחוז צפון	41	187
מחוז מרכז	30	107
מחוז ירושלים	25	92
מחוז דרום	24	85
מחוז תל אביב	12	72
מחוז חיפה	25	46
סה"כ	157	589

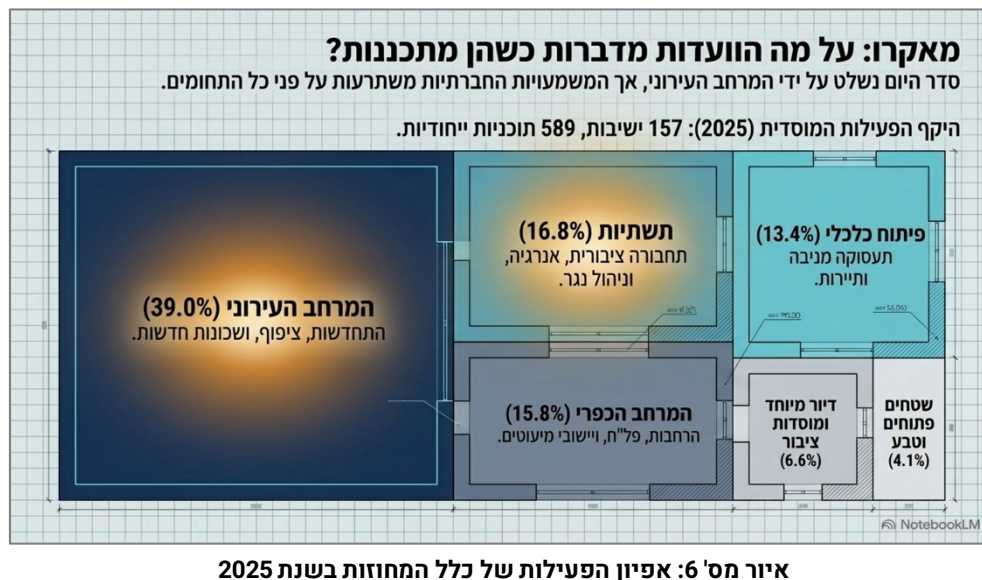
אפיון הפעילות התכנונית לפי תחומי תכנון

כדי לעמוד באופן ראשוני על סדר היום התכנוני של הוועדות, מוינו כלל התוכניות, מסמכי המדיניות ונושאי התכנון שנדונו בשנת 2025 לפי קטגוריות ראשיות ותתי-קטגוריות נושאיות. לצד מספר התוכניות בכל קטגוריה חושב גם חלקן היחסי מתוך כלל התוכניות שנדונו באותו מחוז. שתי העמודות המסכמות בטבלה מציגות את ההיקף הכולל ואת החלק היחסי של כל קטגוריה בכלל שש הוועדות המחוזיות.

טבלה מס' 2: היקף ואחוז התוכניות לפי קטגוריות ותתי-קטגוריות בכלל המחוזות, 2025

קטגוריה / תת-קטגוריה	מחוז צפון		מחוז מרכז		מחוז ירושלים		מחוז דרום		מחוז תל אביב		מחוז חיפה		כלל המחוזות	
המרחב העירוני (סה"כ)	76	40.6%	38	35.5%	47	51.1%	29	34.1%	24	33.3%	16	34.8%	230	39.0%
תוכניות כלל עירוניות (מתאר, כוללניות, מדיניות)	9	4.8%	14	13.1%	2	2.2%	7	8.2%	4	5.6%	1	2.2%	37	6.3%
התחדשות עירונית (פינוי בינוי, עיבוי, תמ"א 38)	5	2.7%	5	4.7%	13	14.1%	8	9.4%	10	13.9%	4	8.7%	45	7.6%
פיתוח שכונות מגורים חדשות	41	21.9%	12	11.2%	11	12.0%	10	11.8%	2	2.8%	5	10.9%	81	13.8%
תוכניות עירוניות מפורטות (שאינן התחדשות)	21	11.2%	7	6.5%	21	22.8%	4	4.7%	8	11.1%	6	13.0%	67	11.4%
המרחב הכפרי (סה"כ)	42	22.5%	19	17.8%	4	4.3%	22	25.9%	3	4.2%	3	6.5%	93	15.8%
הרחבות, הסדרת פל"ח, תוספת יח"ד	40	21.4%	19	17.8%	4	4.3%	19	22.4%	3	4.2%	3	6.5%	88	14.9%
יישובים חדשים	2	1.1%	0	0.0%	0	0.0%	3	3.5%	0	0.0%	0	0.0%	5	0.8%
דיור מיוחד ומוסדות ציבור (סה"כ)	9	4.8%	4	3.7%	15	16.3%	2	2.4%	6	8.3%	3	6.5%	39	6.6%
מגורים מיוחדים ודיור מיוחד	2	1.1%	1	0.9%	3	3.3%	1	1.2%	1	1.4%	2	4.3%	10	1.7%
מוסדות ציבור, חינוך, קהילה ורפואה	7	3.7%	3	2.8%	12	13.0%	1	1.2%	5	6.9%	1	2.2%	29	4.9%
פיתוח כלכלי ותיירותי (סה"כ)	29	15.5%	12	11.2%	10	10.9%	11	12.9%	11	15.3%	6	13.0%	79	13.4%
תעסוקה, מסחר ותעשייה	18	9.6%	11	10.3%	5	5.4%	6	7.1%	8	11.1%	2	4.3%	50	8.5%
תיירות, נופש ומלונאות	11	5.9%	1	0.9%	5	5.4%	5	5.9%	3	4.2%	4	8.7%	29	4.9%
שטחים פתוחים, חקלאות, חופים, שימור וטבע	4	2.1%	8	7.5%	3	3.3%	1	1.2%	4	5.6%	4	8.7%	24	4.1%
תשתיות (סה"כ)	20	10.7%	24	22.4%	12	13.0%	18	21.2%	18	25.0%	7	15.2%	99	16.8%
אנרגיה פוסילית	2	1.1%	2	1.9%	0	0.0%	1	1.2%	1	1.4%	0	0.0%	6	1.0%
אנרגיה מתחדשת	2	1.1%	2	1.9%	1	1.1%	5	5.9%	3	4.2%	3	6.5%	16	2.7%
תחבורה – כבישים	3	1.6%	4	3.7%	2	2.2%	1	1.2%	0	0.0%	0	0.0%	10	1.7%
תחבורה – תחבורה ציבורית, רק"ל, מטרו	3	1.6%	5	4.7%	4	4.3%	5	5.9%	7	9.7%	2	4.3%	26	4.4%
מים, ביוב, ניקוז ונגר	7	3.7%	9	8.4%	1	1.1%	4	4.7%	7	9.7%	2	4.3%	30	5.1%
פסולת וכרייה	3	1.6%	2	1.9%	4	4.3%	2	2.4%	0	0.0%	0	0.0%	11	1.9%
דיונים פרוצדורליים (כניסה למתחם, גבולות)	1	0.5%	0	0.0%	1	1.1%	1	1.2%	4	5.6%	3	6.5%	10	1.7%
אחר	6	3.2%	2	1.9%	0	0.0%	1	1.2%	2	2.8%	4	8.7%	15	2.5%
סה"כ כללי	187	100.0%	107	100.0%	92	100.0%	85	100.0%	72	100.0%	46	100.0%	589	100.0%

מיון התוכניות לפי תחומי תכנון מלמד כי סדר היום של הוועדות המחוזיות בשנת 2025 נשלט בראש ובראשונה בידי המרחב העירוני. קטגוריה זו כוללת תוכניות כלל-עירוניות, התחדשות עירונית, פיתוח שכונות מגורים חדשות ותוכניות עירוניות מפורטות והיא מהווה 39.0% מכלל התוכניות שנבחנו. עם זאת, אין מדובר בסדר יום עירוני בלבד. לצד המרחב העירוני בולטים גם תחומי התשתיות (16.8%), המרחב הכפרי (15.8%) והפיתוח הכלכלי-תיירותי (13.4%), המהווים יחד נתח משמעותי נוסף מפעילות הוועדות. בה בעת, הפיזור בין הקטגוריות והמחוזות מלמד כי הוועדות אינן פועלות בתוך סדר יום אחיד. כל מחוז מתמודד עם שילוב אחר של לחצי פיתוח, מגבלות סביבתיות, מבנה יישובי, אתגרי תשתית וצרכים דמוגרפיים. חלוקה זו ממקמת את הוועדות בצומת שבין כמה משימות לאומיות מרכזיות: הגדלת היצע הדיור, קידום התחדשות עירונית, חיזוק מערכות תחבורה ותשתיות, הסדרת המרחב הכפרי, פיתוח מנועי תעסוקה ושמירה על שטחים פתוחים. במובן זה, סדר היום התכנוני שלהן אינו רק מצרף של תוכניות נקודתיות, אלא מנגנון לעיצוב התנאים המרחביים, הכלכליים והסביבתיים שבתוכם מתארגנים החיים החברתיים בישראל. כעת נפנה לניתוח סדר היום התכנוני-חברתי של שש הוועדות המחוזיות.



ניתוח סדר היום התכנוני-חברתי של הוועדות המחוזיות

מחוז צפון – הוועדה המחוזית צפון מציגה היקף פעילות נרחב (187 תוכניות) עם דגש על התיישבות במרחב הכפרי ועל יישובי החברה הערבית, הדרוזית והבדואית. הוועדה מקדמת תוכניות מתאר כוללניות ותוכניות מפורטות הכוללות אזורי ומתחמי תעשייה, מוסדות ציבור ושכונות חדשות, תוך שימוש, בין היתר, בכלי "איחוד וחלוקה" להתגברות על חסמי בעלויות פרטיות. בנוסף, קודם מהלך משמעותי של הקמת ועדה מרחבית ייעודית למגזר הדרוזי והצ'רקסי. במרחב הכפרי-יהודי הוועדה פועלת להסדרת הפעילות הלא חקלאית (פל"ח) ולצמצום קונפליקטים בין מגורים, חקלאות ושימושים מסחריים בנחלות. במקביל הוועדה מקדמת הרחבות של קיבוצים ומושבים תוך ציפוף מתאים וניצול יעיל של הקרקע.

מאפיין ייחודי בעבודת הוועדה הוא התניות של שלביות ביצוע בהקשר של תשתיות פיזיות. לדוגמה, התניית פיתוח ב"פתרונות קצה לביוב" (מט"שים) או בהיתכנות תחבורתית מוכחת. בתוך הערים, הוועדה מקדמת

התחדשות עירונית, יצירת עירוב שימושים במרכזים ותיקים, וצמצום ה"זחילה" אל השטחים הפתוחים. במקביל, הוועדה דנה בתוכניות שעניינן התיירות סביב הכנרת וגם באזורי התעשייה כמנועי צמיחה אזוריים. דיונים אלה מתאפיינים על פניו בשאיפה לאזן בין צורכי הפיתוח לשמירה על איכות הסביבה והשטחים הפתוחים, המסדרונות האקולוגיים ומכלולי הנוף הרגישים.

מחוז מרכז – מחוז מרכז מצוי בלב אזור הביקוש ומתמודד עם תנופת פיתוח לצד מחסור בשטחים פתוחים. סדר היום התכנוני של הוועדה משקף רצון להרחיב את התכנון האסטרטגי, שבא לידי ביטוי באישור תוכניות מתאר כוללניות רבות לערים ולמועצות (לדוגמה: יהוד-מונטון, רמלה, עמק חפר) ועיסוק הולך וגובר במסמכי מדיניות למרכזי ערים ככלי מנחה להתחדשות עירונית (למשל מסמך המדיניות לפתח תקווה). במרחב הכפרי מקדמת הוועדה שינוי מהותי הכולל תוספת יחידת דיור שלישית בנחלות. הוועדה מנצלת את הבקשות לתוספת בנייה כדי לחייב את המושבים לערוך תכנון מוסדר הכולל פתרונות תשתית, הסדרת פעילות לא חקלאית (פל"ח) והסדרת מבני משק ומגורי עובדים זרים.

תחום מרכזי נוסף הוא ניהול משק המים. מהדיונים עולה כי הוועדה דורשת נספחים מחמירים לניהול נגר עילי ואתרי ויסות למניעת שיטפונות. מבחינה תחבורתית, הוועדה מתפקדת כחוליה בהוצאה לפועל של רשת הסעת ההמונים (המטרו, הרק"ל) ובהשפעתה על התכנון המקומי תוך בחינת פרויקטים לפי רמת הנגישות לתחבורה הציבורית. כמו כן, מליאת הוועדה מקדמת אזורי תעסוקה לחיזוק החוסן הכלכלי של הרשויות. בנוסף, הוועדה נאבקת להגן על ריאות ירוקות, גנים לאומיים, שטחים חקלאיים ומסדרונות אקולוגיים, אל מול לחצי הפיתוח. דוגמה בולטת למתח זה היא האיוון בין קידום מתקנים סולאריים על קרקע חקלאית, לבין החשש מפגיעה ברציפות של מסדרונות אקולוגיים, בתפקוד החקלאי ובערכי נוף וסביבה.

מחוז ירושלים – הוועדה המחוזית ירושלים ממוקדת באופן בולט בתהליכי אורבניזציה והעצמת בנייה, בעיקר בירושלים ובבית שמש. סדר היום כולל דגש על מדיניות הרק"ל, שהביטוי שלה הוא קידום בנייה גבוהה והתחדשות עירונית אינטנסיבית לאורך צירי הרכבת הקלה, במטרה לנצל באופן מרבי את עתודות הקרקע. עירוב שימושים הפך לסטנדרט מחייב, תוך דרישה ליצירת דפנות עירוניות פעילות וחזיתות מסחריות, ולהקטנת התלות בנסיעות על ידי הבטחת שטחי תעסוקה משמעותיים בתוך שכונות המגורים ולאורך הצירים הראשיים. בשל הצפיפות הגוברת, הוועדה מציבה דרישות להפרשות ציבוריות מבונות, קרי, הקצאות ורטיקליות (גני ילדים, מעונות יום, טיפות חלב, בתי כנסת, מועדוני נוער ועוד) במגדלי המגורים והתעסוקה החדשים. במקביל הוועדה מקדמת העצמת בנייה בשטחי ציבור קיימים, תוך הריסת מבנים ישנים והקמת מבני ציבור רב-תכליתיים ורבי-קומות (כדוגמת בתי ספר בגוננים, קריית יובל וקריית מנחם), המשלבים מספר פונקציות ציבוריות יחד כדי לחסוך בקרקע.

מהתוכניות שנדונו עולה כי הציפוף מלווה בחשיבה מוטת-תחבורה הכוללת תקני חניה מוקטנים בקרבה לרק"ל, קידום תשתיות תומכות תחבורה ציבורית (חניוני לילה ואזורים תפעוליים) ושילוב מחייב של נת"צים ושבילי אופניים בתוך השכונות. במקביל הציפוף מלווה בניסיונות לשמור על טבע עירוני ושטחים פתוחים אל מול לחצי הפיתוח, כמו גם להבטיח "דיור מכיל" על ידי חיוב הקבלנים לבניית דירות קטנות והקצאת זכויות משמעותיות להשכרה ארוכת טווח.

מחוז דרום – בשנת 2025, עבודת הוועדה אופיינה בקידום תוכנית אסטרטגית מואצת לשיקום הנגב המערבי ולחבל תקומה, במטרה לספק פתרונות מגוונים לתושבי העוטף. התכנון באזור זה נועד לייצר קפיצת מדרגה משמעותית בפיתוח האזור, כאשר סדר היום כולל הגדרת תפקידים ומנועי פיתוח לערי ויישובי החבל; לצד פיתוח מוקדי תיירות, מרכזים רפואיים חדשים וחיזוק המרחב הכפרי, תוך שיתוף פעולה בין הרשויות המקומיות. במרחב העירוני, הוועדה שמה דגש על תכנון אסטרטגי כוללני, כדוגמת מסמכי מדיניות להתחדשות עירונית בבאר שבע (שדרות טוביהו, העיר העתיקה), תוך יצירת עירוב שימושים ורשת רחובות הליכתית. אתגר משמעותי נוסף, אשר הוועדה משקיעה בו זמן ומשאבים רבים, הוא הסדרת יישובי החברה הבדואית, כאשר הוועדה מנסה לאזן בין צורכי האוכלוסייה המקומית לבין הציפוף הנדרש לייעול השימוש בקרקע.

עבודת הוועדה מלווה במתח מתמשך בין יזמות פיתוח מואצת לבין דרישות ומגבלות סביבתיות (כדוגמת שמירה על מסדרונות אקולוגיים ופשטי הצפה של נחלים, ההשפעות של חומרים מסוכנים, זיהום אוויר ומפגעי ריח). אתגר זה מקבל משנה תוקף לאור העובדה כי מחוז הדרום מתמודד עם עומס לאומי ייחודי ומשמש כ"חצר אחורית" תשתיתית של המדינה, שבו מקודמות כ-40% מתוכניות התשתית הארציות, 65% מתוכניות האנרגיה המתחדשת ו-70% מהטמנת הפסולת הארצית¹⁰.

מחוז תל אביב – מליאת מחוז תל אביב דנה בתוכניות אסטרטגיות משמעותיות ומכוונות את עבודתה להתאמת המטרופולין לאתגרי העתיד וציפוף האוכלוסין. המטרה הפך לגורם מארגן מרכזי של סדר היום התכנוני במחוז. הוועדה מקדמת פיתוח מוטה תחבורה ציבורית ומאשרת העצמת זכויות בנייה וציפוף משמעותי ברדיוס ההשפעה של התחנות. כל זאת תוך הפחתת תקני חניה לרכב פרטי והיפוך הפירמידה התחבורתית. הוועדה מחפשת פתרונות למחסור בשטח בעזרת הקצאת שטחי ציבור מבונים בתלת-ממד, עירוב שימושים אינטנסיבי וניצול תת-הקרקע לתשתיות ולוגיסטיקה עירונית. כל זאת במטרה לשחרר את מפלס הרחוב להולכי רגל ולשטחים פתוחים וירוקים. סדר היום כולל תוכניות אב והנחיות לשילוב תשתיות אנרגיה, תחנות השנאה (תחמ"ש), חוות שרתים, מערכות טיפול בפסולת ולוגיסטיקה עירונית במרחב תת-קרקעי או במבנים ייעודיים.

סדר היום של הוועדה כולל דרישה מחייבת לגיוון תמהיל הדיור, דיור מכיל ודיור להשכרה ארוכת טווח. המטרה המחוזית, כך נראה, היא לתת מענה למגוון אוכלוסיות, משקי בית בגדלים שונים ואוכלוסייה מזדקנת. כמו כן, הוועדה עסוקה במציאת מנגנונים כלכליים למימון שימור מבנים היסטוריים באמצעות ניווד זכויות או תוספות בנייה מבוקרות. לבסוף, היערכות למשבר האקלים וקידום תשתיות סביבתיות מקבלים מקום משמעותי בפעילות המחוז, כאשר קיימות דרישות להשהיה וחלחול מי נגר, כגון החובה להשאיר 15% משטח המגרש כקרקע טבעית ושימוש בגגות כחולים או במתקני השהיה תת-קרקעיים. דגש נוסף ניתן גם על נטיעות, הצללה והיערכות לעליית מפלס פני הים בסביבה החופית.

מחוז חיפה – עבודת מליאת מחוז חיפה מאופיינת במעבר מאישור תוכניות נקודתיות לתכנון אסטרטגי. אחד הדגשים המרכזיים הוא קידום התחדשות עירונית באמצעות מסמכי מדיניות כוללניים (למשל באור עקיבא ובטירת כרמל), שנועדו לספק ודאות תכנונית ובוחנים את כושר הנשיאה של התשתיות בטרם

¹⁰ הוצג על ידי מיכל מריל, מתכננת מחוז דרום, בישיבת מליאת הוועדה המחוזית לתכנון ובנייה מתאריך 24/02/2025.

אישור המתחמים. בנוסף, הוועדה שמה דגש מרכזי על מעבר מבנייה על חשבון שטחים פתוחים לחידוש וציפוף של מרכזי הערים. בנוסף, מהדיונים עולה כי הוועדה משקיעה משאבים בהסדרה תכנונית מקיפה של יישובי החברה הערבית והדרוזית, מתוך כוונה לפתור חסמים היסטוריים, לאפשר ציפוף ולהתמודד עם בנייה ללא היתר. בולטת במיוחד ההמלצה להקים ועדה מחוזית משותפת וייעודית ליישובים הדרוזים והצ'רקסים. במקביל, הוועדה אימצה מסמך מדיניות חדשני להסדרת מבנים חקלאיים בצפון ואדי ערה וקידמה תוכניות להרחבה והסדרה של בנייה קיימת באום אל פחם, באקה אל גרביה וכפר קרע.

מחוז חיפה בולט גם בגישתו השמרנית-סביבתית בכל הנוגע לאיזון בין פיתוח כלכלי-תיירותי לבין שמירה קפדנית על משאבי הטבע, המסדרונות האקולוגיים והחופים, תוך התנגדות, לדוגמה, למוקדי חוף ולחניוני לילה בחופים ושמורות טבע. בעקבות משבר האקלים, עוסקת הוועדה בצורה אקטיבית בהיערכות לעליית מפלס הים וניהול נגר לצמצום סיכוני הצפה ושיטפונות. חדשנות ניכרת גם בתחום האנרגיה הירוקה עם קידום מסמכי מדיניות מרחביים לאגרו-וולטאי (למשל בחוף הכרמל) ולהבטחת עצמאות אנרגטית לצד השמירה על התפקוד החקלאי.

ניתוח אינטגרטיבי כלל-ארצי: שישה דפוסים מרכזיים

ניתוח סדר היום התכנוני של שש הוועדות המחוזיות בשנת 2025 מלמד כי הוועדות פועלות בזירות המרכזיות שבהן מתעצבים סדרי העדיפויות הציבוריים – דיור, תחבורה, תשתיות, אקלים, שטחים פתוחים, תעסוקה, התחדשות עירונית, הסדרת יישובים ופיתוח כלכלי. במובן זה, גם כאשר השיח התכנוני נראה טכני, הוא עוסק בשאלות חברתיות רחבות: מי יקבל נגישות לתחבורה, היכן ייבנו דירות, אילו רשויות יתחזקו כלכלית, מי יישא בעומסי תשתית, ואילו מרחבים יישמרו או יפותחו. למרות השונות בין המחוזות, מבט כולל על פעילותן של הוועדות המחוזיות מציף שישה דפוסים מרכזיים (לפילוח כמותי, ראו טבלה 2).



איור מס' 7: שישה דפוסים המעצבים את המרחב החברתי בישראל

א. ציפוף והתחדשות עירונית כפרדיגמה של אזורי הביקוש

הממצא הראשון הוא התבססות הציפוף וההתחדשות העירונית כפרדיגמה המרכזית של אזורי הביקוש. במחוזות תל אביב, ירושלים ומרכז, עיקר הפיתוח מופנה פנימה באמצעות פינוי-בינוי, העצמת זכויות, בנייה לגובה, עירוב שימושים, הפחתת תקני חניה והישענות על מערכות הסעת המונים. הציפוף מוצג כתגובה למחסור בקרקע, למשבר הדיור, לצורך בהגנה על אוכלוסייה אזרחית בעת רעידות אדמה ומלחמה, לצורך בתחבורה ציבורית יעילה ולרצון להימנע מהמשך פגיעה בשטחים פתוחים. עם זאת, השלכותיו אינן רק פיזיות. הוא משנה את דפוסי החיים העירוניים, את מבנה המרחב הציבורי, את הנגישות לשירותים ולהזדמנויות, ואת יכולתן של קבוצות אוכלוסייה שונות להשתלב בעיר המצטופפת.

במקביל, מחוזות הצפון והדרום עדיין עוסקים במידה רבה בהרחבות יישובים, בהקמת שכונות חדשות ובפיתוח פרברי או צמוד-קרקע. בכך נוצרת הבחנה ברורה בין אזורי הביקוש, שבהם התכנון מתכנס פנימה, לבין אזורי הפריפריה, שבהם הפיתוח ממשיך במקרים רבים להתרחב החוצה. מחוז חיפה נמצא בתווך.

ב. המרחב הכפרי כזירת שינוי

הממצא השני הוא שהמרחב הכפרי איננו עוד מרחב סטטי, אלא אחת מזירות השינוי המרכזיות בתכנון המחוזי. בצפון ובדרום בולטים הרחבות קהילתיות, הסדרת פעילות לא-חקלאית, פיתוח תיירותי, מגורי עובדים זרים, הרחבת יישובים והסדרת יישובי החברה הערבית, הדרוזית והבדואית. במרכז הארץ, המרחב הכפרי עובר תהליכי ציפוף מסוג אחר, בעיקר באמצעות תוספת יחידות דיור בנחלות והסדרת שימושים קיימים.

כך נחשף שינוי עמוק בתפקידו של הכפר. לא רק מרחב חקלאי, קהילתי או נופי, אלא גם מרחב לפיתוח מגורים, תעסוקה, תיירות ואנרגיה. עם זאת, שינוי זה מקבל ביטוי שונה בכל מחוז. במרכז הארץ הכפר הופך בהדרגה למרחב ציפוף משלים לאזורי הביקוש, בעוד בצפון ובדרום הוא משמש גם זירה להסדרה, להרחבה ולפיתוח כלכלי מקומי.

ג. תשתיות כתנאי סף לתכנון

הממצא השלישי הוא הקפדה על התשתיות (במובן הרחב) כתנאי סף. הוועדות אינן מסתפקות עוד באישור תוכניות ובהנחה שהתשתיות יושלמו בהמשך, אלא דורשות פתרונות קצה, כדוגמת ביוב, ניהול נגר, אתרי ויסות, פתרונות תחבורה, הקצאת שטחי ציבור, הצללה, חלחול ואנרגיה מתחדשת. בכך הן מדגישות את תפקידן בהבטחת יכולת הנשיאה של המרחב. משבר האקלים גם הוא מתורגם באופן חלקי לשפה סטטוטורית ולמנגנון תכנוני מחייב, באמצעות הקידום של גגות כחולים, שטחים טבעיים לחלחול, מסדרונות אקולוגיים, מתקני אנרגיה מתחדשת והתמודדות עם הצפות ועליית מפלס הים.

מגמה זו חושפת גם את חולשתן של תשתיות לאומיות ומקומיות אל מול עומסי הפיתוח. מגמה רוחבית מדאיגה המשתקפת מהניתוח היא החשש התמידי ממשבר תשתיות. בצפון ניכר עיסוק חוזר בפתרונות ביוב ובמכוני טיהור שפכים; בירושלים ניכרת הקפדה על תשתיות ציבוריות כתנאי למימוש; ובדרום מרוכז חלק משמעותי מעומס התשתיות הלאומי, לרבות אנרגיה ופסולת, באופן המאפשר למרכז הארץ להתמקד במגורים ותעסוקה, אך מעלה שאלות הנוגעות לצדק חלוקתי.

ד. המרחב הציבורי נעשה תלת-ממדי

הממצא הרביעי, העולה מניתוח הדיונים סביב הקצאת שטחים לצורכי ציבור, הוא שינוי באופן שבו הוועדות מבינות ומקדמות את המרחב הציבורי ושטחים למטרות ציבוריות. באזורי הביקוש, ובעיקר בתל אביב ובירושלים, השטח הציבורי המסורתי – "השטח החום" – כבר אינו מספיק. מוסדות ציבור (כגון מוסדות חינוך, בריאות וקהילה) מוטמעים בתוך מגדלים, מעל מסחר, במפלסים שונים ולעיתים גם בתת-הקרקע.

זהו מעבר מתכנון אופקי של הקצאת מגרשים לתכנון תלת-ממדי או ורטיקלי של שימושים. מצד אחד, מדובר בפתרון הכרחי בעיר המצטופפת ובמצבי מחסור בקרקע. מצד שני, הוא מטשטש את הגבול בין ציבורי לפרטי, מעביר חלק מהאחריות למימוש תועלות ציבוריות אל פרויקטים יזמיים ומחייב לענות על אתגרים חדשים הנוגעים בסוגיות של נגישות, ניהול, בעלות, תחזוקה ואיכות השירות הציבורי (ראו עוד אצל מועלם ואח' 2019). לכן השאלה אינה רק כמה שטחים ציבוריים הוקצו, אלא כיצד הם יתפקדו בפועל – מי יוכל להשתמש בהם, מי ינהל אותם, האם הם יהיו נגישים לכלל הציבור והאם הם יצליחו לשמר את אופיים כמוסדות ציבוריים בתוך מרחב עירוני צפוף ומופרט יותר.

ה. פיתוח כלכלי וצדק חלוקתי בין רשויות

הממצא החמישי הוא שהוועדות המחוזיות עוסקות רבות בפיתוח כלכלי. למרכיב זה השלכות על צדק חלוקתי. מעל 13% מכלל התוכניות שהגיעו אל דיוני המליאה, כוללות מרכיב מרכזי של פיתוח כלכלי ותיירות. במובן זה אזורי תעסוקה, תיירות, מסחר ותעשייה נתפסים בדיוני מליאות הוועדות כתשתית קריטית לבסיס ההכנסה של הרשויות המקומיות.

הדבר בולט במיוחד בצפון, בדרום ובחיפה, שבהם אזורי תעסוקה ביישובים ערביים, בערי פיתוח או במועצות אזוריות מעוררים שאלות של חלוקת הכנסות, תחרות בין רשויות, חיזוק מרכזים עירוניים וצמצום פערים. במקרים אלה, התכנון המחוזי מתקרב לתפקיד של רגולטור כלכלי-מרחבי, גם כאשר הוא עושה זאת באמצעות כלים תכנוניים לכאורה: ייעודי קרקע, מיקום אזורי תעסוקה, חלוקת הכנסות והסדרת שימושים. לכן הפיתוח הכלכלי אינו רק מנוע צמיחה, אלא גם זירה של מאבק על משאבים, מעמד מוניציפלי ויכולת של רשויות לספק שירותים לתושביה.

ו. חלוקת תפקידים מרחבית בין ליבה לפריפריה

הממצא השישי הוא שבמבט כלל-ארצי מתחדדת חלוקת תפקידים מרחבית בין מחוזות הליבה לבין מחוזות הפריפריה. מחוזות תל אביב וירושלים ממקדים בעיקר בציפוף, התחדשות עירונית, עירוב שימושים ופיתוח מוטה תחבורה ציבורית. לעומתם, מחוזות הצפון והדרום עוסקים בהיקף רחב יותר בהרחבות יישובים, הסדרת המרחב הכפרי, תשתיות קצה, יישובי מיעוטים, אנרגיה, פסולת ושטחים פתוחים. מחוזות מרכז וחיפה נמצאים בתווך.

חלוקה זו אינה רק תכנונית, אלא גם חברתית וסביבתית. בעוד אזורי הביקוש נהנים מחלק מרכזי מפירות הפיתוח – נגישות, תעסוקה, תחבורה, התחדשות ומרחבים עירוניים מבוקשים – הפריפריה נושאת חלק ניכר מעלויות המרחביות והסביבתיות של הפיתוח הלאומי. בכך מתחדדת השאלה מי נהנה מן התכנון, מי נושא במחירו, וכיצד מחולקות התועלות והעומסים בין אזורים, רשויות וקבוצות אוכלוסייה. יש לציין כי

אבחנה זו בדבר 'חלוקה תפקודית', חשובה למקבלי החלטות ומוזכרת בדיונים על ידי נציגים שונים החברים במוסדות התכנון.

בסיכומי של דבר, ניכר כי הוועדות המחוזיות מקדמות מטרות ציבוריות רחבות ברמת המאקרו. הן מתמודדות עם משבר הדיור, עם הצורך בתחבורה ציבורית, עם משבר האקלים, עם מגבלות תשתית, עם פיתוח כלכלי ועם שמירה על משאבי טבע. אולם האופן שבו מטרות אלה מקודמות אינו אחיד ואינו ניטרלי. הוא מחולק במרחב ומושפע מיחסי כוח בין רשויות. סוגיות הניתנות לתרגום למונחי קרקע, תשתית, זכויות בנייה, תחבורה, נגר או שטחי ציבור, מקבלות מקום ברור יותר בסדר היום המחוזי. לעומת זאת, צרכים חברתיים שאינם מתורגמים בקלות לכלים תכנוניים עלולים להישאר בשוליים.

מכאן נפתח הפתח לפרק הבא: אם פרק זה בחן את סדר היום המאקרו-תכנוני של הוועדות המחוזיות, הפרק הבא ישאל מי נוכח בתוך סדר היום הזה, אילו קבוצות חברתיות מקבלות בו הכרה מפורשת ואילו צרכים נותרים תלויים בתרגום נקודתי לשפה תכנונית, כדי להפוך לרלוונטיים בעיני מוסדות התכנון.

6. תכנון מן השוליים

התכנון המרחבי מוצג לא אחת כפרקטיקה מקצועית, רציונלית וניטרלית, שתכליתה הסדרת שימושי קרקע, תיאום בין צרכים מתחרים והבטחת פיתוחו התקין של המרחב. ואולם, הספרות הביקורתית בתחום, מצביעה זה מכבר על כך שהתכנון אינו רק מנגנון טכני של ארגון המרחב, אלא גם מוסד חברתי ופוליטי המייצר הבחנות, היררכיות וסדרי עדיפויות. במובן זה, מוסדות תכנון אינם פועלים רק על המרחב, אלא גם על החברה. הם קובעים אילו צרכים יוכרו כבעלי משמעות תכנונית, אילו אוכלוסיות יופיעו כנמענות לגיטימיות של מדיניות ציבורית ואילו סוגיות יישארו מחוץ לעיסוק המקצועי או בשוליו (Addi, 2025; McDowell, 2015, 2016, 2020; Roy, 2005).

על רקע זה, פרק זה עושה שימוש במונח "תכנון מן השוליים" כמסגרת מושגית לבחינת מיקומן של קבוצות אוכלוסייה הנוטות להידחק לשולי השיח הציבורי-מוסדי. נקודת המוצא על פי גישה זו אינה תוכנית או מוסד תכנון, אלא השאלות הבאות: מי נוכח בשיח התכנוני, אילו צרכים מקבלים בו הכרה, ואילו מצבים של פגיעות, תלות או מצוקה מתורגמים לשפה תכנונית-מוסדית. על פי גישה זו, שאלות של הדרה, אי-שוויון, אינפורמליות והשתתפות אינן סוגיות חיצוניות לתכנון, אלא מצויות בליבו של המעשה התכנוני.

בהמשך לפרק הקודם, שעסק ברובד המאקרו-חברתי של סדר היום התכנוני, פרק זה עובר לרובד המיקרו-חברתי. אם בפרק הקודם שאלנו אילו תחומי תכנון עולים לדיון, בפרק זה המיקוד מוסט לשאלות: אילו קבוצות חברתיות מזוהות בתוך הדיון, באיזה אופן הן מתוארות, ומה נדרש כדי שצורכיהן יהפכו לשיקול תכנוני לגיטימי. במובן זה, "תכנון מן השוליים" משמש בפרק זה לא רק כמושג תיאורטי, אלא כמבחן אמפירי: אילו קבוצות מצליחות להיכנס לשדה הראייה של מוסדות התכנון, באילו תנאים ובאיזה אופן צורכיהן מתורגמים לכלים תכנוניים ברורים (Addi, 2025; Kirk & Behm Josa, 2024; McDowell, 2015, 2020; Mirafteb, 2009; Schramm & Bize, 2023; UN-Habitat, 2020; Watson, 2009).



איור מס' 8: תכנון מן השוליים – מי נמצא בחדר התכנון ומי נשאר בחוץ?

לצורך מחקר זה נבחרו שש קבוצות חברתיות: אנשים עם מוגבלות; ילדים, נוער ומשפחות במצבי סיכון; אנשים המתמודדים עם קשיים בבריאות הנפש, טראומה והתמכרויות; אנשים החיים בעוני ובמצוקה כלכלית; אזרחים ותיקים והזדקנות בכבוד; ונשים, מגדר ומאבק באלימות על רקע מגדרי.

שש הקבוצות שנבחנו אינן ממצות את כלל הקבוצות החברתיות הרלוונטיות לתכנון. הן נבחרו משום שהן מצויות בליבת תחומי החברה והרווחה, משום שהן כוללות היקף אוכלוסייה נרחב ומשום שצורכיהן אינם מתורגמים תמיד לשפה תכנונית. קבוצות אחרות, כגון החברה הערבית, החרדית או הבדואית; צעירים או מהגרים, מופיעות במחקר בעיקר דרך ההקשרים המרחביים והמחוזיים שבהם הן נדונות, אך לא נבחנו בפרק זה כקטגוריות רווחה נפרדות. בטבלה מס' 3 מוצגת הערכה כמותית של היקף האוכלוסייה הנכלל ב-6 הקבוצות, בהתבסס על דו"חות של גופים שונים כדוגמת הלמ"ס, הביטוח הלאומי, משרדי ממשלה ועמותות.

טבלה מס' 3: הערכת היקף האוכלוסייה הנכללת בשש הקטגוריות החברתיות שנבחנו¹¹

שם הקבוצה	היקף אוכלוסייה מוערך	אחוז מהאוכלוסייה
1 אנשים עם מוגבלות	1.25 מיליון מוכרים על ידי הרשויות 1.7 מיליון בדיווח עצמי בסקרים ¹²	12%-17%
2 ילדים, נוער ומשפחות במצבי סיכון	460,000 ילדים ובני נוער במצבי סיכון ומצוקה ¹³ 238 אלף משפחות (903.9 אלף נפש) רשומות במשרד הרווחה והביטחון החברתי ¹⁴ .	10% מכלל האוכלוסייה 17% מהילדים
3 אנשים המתמודדים עם קשיים בבריאות הנפש, טראומה והתמכרויות	435,000 מטופלים במרפאות בריאות הנפש בשנת 2025 900,000 אנשים עם תסמיני פוסט-טראומה, דכאון וחרדה אשר לא פנו לטיפול מאז 2017.10 כמיליון מבוגרים הסובלים מהתמכרויות ¹⁵ 1.5-2 מיליון במצטבר	15%-20%
4 אנשים החיים בעוני ובמצוקה כלכלית	2- מיליון נפשות מתוכם 880.5 אלף ילדים חיים מתחת לקו העוני כ-2.8 מיליון נפשות, מתוכם כמיליון ילדים חיים באי ביטחון תזונתי בשל סיבות כלכליות ¹⁶	20%-28%
5 אזרחים ותיקים והזדקנות בכבוד	1.2 עד 1.3 מיליון בני 65+ ¹⁷	12%-13%
6 נשים, מגדר ומאבק באלימות על רקע מגדרי	כ-5 מיליון נשים ¹⁸	50% בקירוב

¹¹ אין לסכום את הקבוצות בשל חפיפות משמעותיות ביניהן.

¹² בר לב ליטל (2023). [אנשים עם מוגבלות בישראל 2023: עובדות ותמונה](#). ירושלים: מכון מאיר-ג'וינט-ברוקדייל.

¹³ רוזנפלד עמיחי ודולב כנען (2025). [ילדים בישראל - שנתון 2024](#). ירושלים: המועצה לשלום הילד.

¹⁴ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (2024). הודעה לתקשורת. משפחות בישראל - נתונים לרגל יום המשפחה 2024. ירושלים: הלמ"ס.

¹⁵ הכנסת, "ועדת העבודה והרווחה דנה במשבר כוח האדם בתחום בריאות הנפש", 23 בפברואר 2026, אתר הכנסת.

<https://m.knesset.gov.il/APPS/committees/4196/news/26908>

¹⁶ דו"ח מבקר המדינה (2025). [הטיפול בבריאות הנפש בעקבות אירועי שבעה באוקטובר 2023 ומלחמת חרבות ברזל](#). ירושלים: משרד מבקר המדינה.

¹⁷ לב רן שאולי (2023). [אחד מכל שבעה ישראלים מתמודד עם התמכרות](#). נתניה: המרכז הישראלי להתמכרויות; מרכז המחקר והמידע של הכנסת. [התמכרויות בישראל - נתונים והיקף התופעה](#). ירושלים: הכנסת, מרכז המחקר והמידע.

¹⁸ קסיר (קלינר) ניצה, מוראל מלול, נדב שורק ונתנאל פלאם (2026). [דוח ממדי העוני ואי-שוויון בהכנסות - 2024 ואומדן ראשוני ל-2025](#). ירושלים: הביטוח הלאומי, מנהל המחקר והתכנון.

¹⁹ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (2025). שנתון סטטיסטי לישראל 2025 - מספר 76. ירושלים: הלמ"ס.

²⁰ שם.

מתודולוגיה: איתור נראות של קבוצות מן השוליים

הניתוח בפרק זה מבוסס על בחינת האופן שבו כל קבוצה מבין שש קבוצות אוכלוסייה מן השוליים החברתיים מופיעות בשיח ובסדר היום של הוועדות המחוזיות, במטרה לבחון את מידת נוכחותה בשיח, את ההקשרים שבהם היא מוזכרת ואת האופן שבו צרכיה, רצונותיה ופגיעויותיה מתורגמים, או אינם מתורגמים לשפה תכנונית.

העבודה נערכה בכמה שלבים. בשלב הראשון נוסחה לכל קבוצת אוכלוסייה הגדרה כללית ונבנתה רשימת מילות חיפוש, שכללה מונחים ישירים וביטויים עקיפים, שעשויים להעיד על התייחסות לקבוצה או לצרכיה. ההגדרה הכללית ומילות החיפוש שימשו ככלי לאיתור ראשוני של תוכניות המתייחסות לקבוצה הרלוונטית. בשלב השני נבדקו התוכניות שאותרו; וסווגו רק תוכניות שבהן נמצאה התייחסות מהותית לקבוצה החברתית, לצרכיה או למענה תכנוני הנוגע לה. מופעים טכניים, מקריים או כאלה שבהם מילת החיפוש הופיעה בהקשר שאינו קשור לקבוצה לא נספרו כעדות לנוכחות תכנונית. בסיכומי דבר, בעבור כל קבוצה חברתית התקבלה רשימת תוכניות בהן יש כלפיה התייחסות. בהמשך נערך ניתוח איכותני של אופי ההתייחסות: האם הקבוצה הופיעה כליבת התוכנית או כשיקול משני; האם ההתייחסות עסקה במוסד, בשימוש קרקע, בנגישות, במפגע, בדיוור, בשירות ציבורי או בצורך חברתי רחב יותר; מי העלה את הסוגיה; והאם ההתייחסות השפיעה על קבלת ההחלטות ועל התוכנית עצמה.

כעת יוצג ניתוח שיציג כיצד ובאיזה אופן קיימת התייחסות קונקרטית בשיח הוועדות המחוזיות לקבוצות אוכלוסייה אלו ולצרכיהן; תוך התמקדות באופן שבו צורכיהן מתורגמים, או אינם מתורגמים לסוגיות ופתרונות תכנוניים.

אנשים עם מוגבלות

קטגוריה זו עוסקת בזכויות, בשילוב ובקידום איכות החיים של אנשים עם מוגבלויות פיזיות, חושיות וקוגניטיביות. היא כוללת נגישות למרחב הציבורי, לשירותים ולתעסוקה, לצד פיתוח מדיניות מכילה ושוויונית. הדגש הוא על עצמאות, השתתפות מלאה בקהילה והסרת חסמים מבניים וחברתיים || **מילות חיפוש:** אנשים עם מוגבלות, מוגבלויות, צרכים מיוחדים, נגישות, אוטזם, שמיעה, חרשות, ראייה, עיוורון, לקויות חושיות, שילוב בקהילה, התאמות, חוק הנגישות, הכלה.

במסגרת הניתוח אותרו 26 תוכניות ומסמכי מדיניות, שבהם נמצאה התייחסות מהותית לאנשים עם מוגבלויות, לצורכיהם או למענים תכנוניים הנוגעים להם. הללו מהווים 4.4% מכלל התוכניות, מסמכי מדיניות ונושאי התכנון הייחודיים שנידונו בוועדות המחוזיות בשנת 2025.

האיתור לא נשען על עצם הופעתם של מונחים בודדים, אלא על בחינה של ההקשר שבו עלתה ההתייחסות ועל השאלה האם ניתן לזהות בה זיקה ממשית לקבוצה, לצרכיה או להכרעה תכנונית הנוגעת לה. נקודת המוצא לניתוח הייתה רחבה, וכללה לא רק נגישות פיזית, אלא גם עצמאות, השתתפות מלאה בקהילה, הסרת חסמים מבניים וחברתיים ושילוב במערכות החיים העירוניות והאזוריות. ואולם, ממצאי הניתוח מלמדים כי השיח התכנוני בפועל נותר לרוב צר יותר. ההתייחסות לאנשים עם מוגבלויות מופיעה בעיקר כאשר ניתן לתרגם את צורכיהם למוסד, לשימוש קרקע, להתאמה פיזית, להסדר תנועה או לתנאי

סטטוטורי מוגדר. במובן זה, הניתוח חושף פער בין האופק החברתי הרחב של תכנון מכיל, לבין האופן שבו סוגיית המוגבלות מקבלת ביטוי מעשי בדיוני הוועדות.

הממצאים מצביעים על דפוס של **נראות תכנונית מבוססת למדי אך מותנית**. אנשים עם מוגבלויות אינם נעדרים משיח הוועדות המחוזיות, אך הם גם אינם מופיעים בו כנושא קבוע של תכנון חברתי. ברוב המקרים, נוכחותם נעשית משמעותית כאשר היא מתורגמת לצורך תכנוני קונקרטי: בית ספר לחינוך מיוחד, מוסד שיקומי, דיור סיעודי, ספרייה לעיוורים, מרכז טיפולי, הנגשת מבנה ציבור, פתרונות תנועה או החרגה מהגבלות בנייה לצורכי נגישות. כלומר, הוועדות נוטות לזהות את הקבוצה בעיקר כאשר הצורך שלה ניתן לעיגון בתשריט, בתקנון, בפרוגרמה, בנספח תנועה או בתנאי להפקדה.

בחלק מן המקרים, צורכיהם של אנשים עם מוגבלויות מצויים בליבת התוכנית. כך למשל, היישוב דניאל בדרום, בסמוך לעלי נגב מיועד, בין היתר, לאנשים עם מוגבלויות ומשפחותיהם²¹; תוכנית בית הלוחם בירושלים נועדה לאפשר הרחבה של מוסד שיקום לפצועי ונכי צה"ל²²; והחווה החקלאית בבית שמש עוסקת בהסדרת מוסד חינוכי-טיפולי לילדים עם צרכים מיוחדים ובהרחבתו לשירותי רווחה ושיקום²³. במקרים אלה, המוגבלות אינה תוספת לשיח התכנוני, אלא חלק מן ההצדקה המרכזית לקידום התוכנית.

במקרים אחרים, ההתייחסות לאנשים עם מוגבלויות היא משנית ביחס למטרת התוכנית, אך עדיין מהווה נושא לדיון בעת ההכרעה התכנונית. בתוכנית 'נופי רחל' במחוז ירושלים, צורכי תלמידי החינוך המיוחד הכתיבו את תכנון התנועה והרחובות, עד כדי התאמתם לפריקה של תלמידים בכיסאות גלגלים ובמיטות שכיבה²⁴. במרכז מיר"ב במחוז חיפה, הצורך בקומפלקס חינוך מיוחד, גני תקשורת ומרכז טיפולי שימש נימוק מרכזי להרחבת מתחם הציבור, ואף תורגם לדרישה להשלמת חניות מוגנות²⁵. בתל אביב, קיומה של הספרייה לעיוורים השפיע על עיצוב גבולות מגרש והעמדת הבינוי²⁶. במחוז מרכז, הדיון בדיור מוגן נווה עמית חייב בחינה רגישה של רוחות והצללות, בשל אוכלוסיית יעד הכוללת קשישים, סיעודיים ואנשים המשתמשים בהליכוניים ובכיסאות גלגלים²⁷. במחוז צפון, ויכוח סביב נגישות טופוגרפית בפרויקט מלונאות הפך את שאלת הנגישות הטופוגרפית לסוגיה ערכית כנגד הדרה²⁸.

עם זאת, הניתוח גם חושף את גבולות ההכרה התכנונית בקבוצה זו. ברוב המקרים, אנשים עם מוגבלויות מופיעים דרך הממד הפיזי-פרוגרמטי של התכנון: נגישות, שיפועים, חניות, מעליות, מוסדות, שטחי ציבור ופתרונות תנועה. מונחים רחבים יותר כגון חיים עצמאיים, השתתפות בקהילה, הכלה, שוויון מרחבי או צדק חברתי כמעט שאינם משמשים כשפה מפורשת של הוועדות. לכן, אין לומר שהוועדות מתעלמות מאנשים עם מוגבלויות; להפך, כאשר צורך קונקרטי מזהה, הוא עשוי לקבל משקל ממשי בהחלטה. אולם ההכרה נותרת ברובה נקודתית ותגובתית. החסר המרכזי הוא בהיעדר תפיסה שיטתית הרואה באנשים עם מוגבלויות משתמשים קבועים של כלל המרחב המתוכנן ולא רק קבוצה שיש לתת לה מענה כאשר מתגלה חסם פיזי, מוסדי או תחבורתי מוגדר.

²¹ הוזכר במסגרת הודעות היו"ר בישיבה שהתקיימה בתאריך 17.11.2025.

²² תוכנית 101-1185099: בית הלוחם ירושלים. נידונה בישיבה שהתקיימה בתאריך 23.04.2025.

²³ תוכנית 102-1109123: החווה החקלאית בית שמש. נידונה בישיבה שהתקיימה בתאריך 03.02.2025.

²⁴ תוכנית 101-1159920: נופי רחל – שכונת מגורים, ירושלים. נידונה בישיבה שהתקיימה בתאריך 21.07.2025.

²⁵ תוכנית 303-1052513: מתחם קהילתי חוף הכרמל (הרחבת מרכז קהילתי מיר"ב). נידונה בישיבה שהתקיימה בתאריך 05.03.2025.

²⁶ תוכנית 507-1329564: ההגנה - משה דיין, ת"א - מרכז בריאות. נידונה בישיבה שהתקיימה בתאריך 28.04.2025.

²⁷ תוכנית 414-1250265: דיור מוגן נווה עמית, רחובות. נידונה בישיבה שהתקיימה בתאריך 28.07.2025.

²⁸ תוכנית 207-1257138: עיר כנרת-מלונאות ומגורים. נידונה בישיבות שהתקיימו בתאריכים 01.01.2025 ו-09.12.2025.

קטגוריה זו מתמקדת בילדים ובני נוער במצבי סיכון, הזנחה או חסר משפחתי. היא כוללת מסגרות חוץ-ביתיות ופנימיות, לצד תוכניות מניעה, התערבות מוקדמת ושיקום. בנוסף, הקטגוריה מתייחסת גם למשפחות במצוקה כמסגרת תומכת או נדרשת לשיקום || **מילות חידוש:** ילדים ונוער בסיכון, פנימייה, פנימיות, יתום, הגנה על קטינים, מסגרות חוץ ביתיות, נוער מנותק, טיפול רגשי, מניעת נשירה, משפחות במצוקה.

במסגרת הניתוח אותרו 13 תוכניות ומסמכי מדיניות, שבהם נמצאה התייחסות מהותית לילדים, נוער ומשפחות במצבי סיכון, לצורכיהם או למענים תכנוניים הנוגעים להם. הללו מהווים 2.2% מכלל התוכניות, מסמכי מדיניות ונושאי התכנון הייחודיים שנידונו בוועדות המחוזיות בשנת 2025.

האיתור לא נשען על עצם הופעתם של מונחים כלליים כגון "רווחה", "פנימייה" או "מועדון נוער", אלא על בחינת ההקשר שבו הופיעה ההתייחסות ועל השאלה האם ניתן לזהות בה זיקה ממשית לקבוצה, לצרכיה או להכרעה תכנונית הנוגעת לה. נקודת המוצא לניתוח הייתה רחבה, וכללה לא רק מסגרות חוץ-ביתיות או מוסדות רווחה, אלא גם שאלות של מניעת נשירה, הגנה על קטינים, רציפות טיפולית, תמיכה במשפחות, שילוב בקהילה ונגישות לשירותים חברתיים. ואולם, ממצאי הניתוח מלמדים כי השיח התכנוני בפועל נותר צר ביותר. ילדים, נוער ומשפחות במצבי סיכון מופיעים בעיקר כאשר צורכיהם מתורגמים למוסד, לשטח ציבורי, לפרוגרמה, לשימוש קרקע, להסדר תנועה, להגנה ממפגע או לתנאי סטטוטורי מוגדר. במובן זה, הניתוח חושף פער בין האופק החברתי הרחב של מניעה, שיקום ותמיכה בקהילה לבין האופן שבו מצבי סיכון מקבלים ביטוי מעשי בדיוני הוועדות.

הממצאים מצביעים על דפוס של **נראות תכנונית מתווכת**. ילדים, נוער ומשפחות במצבי סיכון אינם נעדרים לחלוטין משיח הוועדות המחוזיות, אך הם גם אינם מופיעים בו כקבוצת יעד קבועה או שכיחה בתכנון המחוזי. ברוב המקרים, נוכחותם נעשית משמעותית רק כאשר היא מתווכת דרך מסגרת ייעודית: פנימייה, כפר נוער, מרכז רווחה, מועדון נוער, מרכז טיפולי לילד ולמשפחה, מעון לנוער עברייני, חווה חינוכית-טיפולית או דיור מסובסד למשפחות זכאיות. כלומר, גם כאן, הוועדות נוטות לזהות את הקבוצה כאשר הצורך החברתי כבר קיבל צורה תכנונית ברורה, הניתנת לעיגון בתשריט, בתקנון או בפרוגרמה.

בחלק מן המקרים, צורכי הקבוצה מצויים בליבת ההצדקה התכנונית. כך למשל, תוכנית מרכז השירותים בעבדה במחוז הדרום נשענה על הצורך לספק מסגרות חינוך ורווחה שיספקו שירותים בסיסיים לילדים ולמשפחות בפזורה הבדואית כאקט מניעתי²⁹. במחוז צפון, חווה חקלאית חינוכית בגליל העליון הוצגה כמענה שיקומי לילדים ובני נוער שנפלטו ממסגרות חינוכיות בעקבות המלחמה³⁰. במחוז ירושלים, פנימיית אבן דן הוצגה לא רק כמבנה חינוכי, אלא כ"בית" עבור נערות חסרות עורף משפחתי³¹. במקרים אלה, מצבי הסיכון אינם תוספת שולית לשיח התכנוני, אלא חלק מן ההצדקה החברתית לקידום התוכנית.

במקרים אחרים, ההתייחסות היא משנית ביחס למטרת התוכנית, אך עדיין משפיעה על ההכרעה התכנונית. בתמרה, במחוז צפון, הדיון במעון לנוער עברייני בתוך שכונת מגורים חייב את הוועדה להתמודד עם

²⁹ תוכנית 620-1102318: עבדה- מרכז שירותים. נידונה בישיבה שנערכה בתארי 27.01.2025.

³⁰ תוכנית 253-1247600: חווה חקלאית חינוכית גליל עליון. נידונה בישיבה שנערכה בתאריך 10.06.2025.

³¹ תוכנית 101-1156850: מתחם חינוך אבן דן, הר נוף, ירושלים. נידונה בישיבה שנערכה בתאריך 23.04.2025.

התנגדויות שכנים ועם השאלה האם מסגרות רווחה צריכות להיות משולבות בקהילה או מורחקות ממנה³². במרכז מיר"ב במחוז חיפה, הצורך במרכזי טיפול למשפחה ולילד, מרכז פסיכולוגי ומועדוני נוער שימש חלק מן ההצדקה להרחבת מתחם הציבור³³. בחדרה, הוועדה דרשה לדייק את הפרוגרמה כך שתכלול גם מרכזי רווחה ומועדונים, ולא רק מוסדות חינוך רגילים³⁴. בירושלים, מנגנון ההפרשות המבונות בתוכניות התחדשות עירונית שימש להטמעת מועדוני נוער ומנהלות רווחה בתוך קומות המסד של פרויקטים חדשים³⁵. דוגמאות אלה מלמדות כי כאשר הצורך החברתי מתורגם לשאלה תכנונית קונקרטית, הוא עשוי לקבל משקל ממשי בהחלטות הוועדה.

עם זאת, הניתוח גם חושף את גבולות ההכרה התכנונית בקבוצה חברתית זו. השיח על ילדים, נוער ומשפחות במצבי סיכון מופיע בעיקר דרך מוסדות ומסגרות, ופחות דרך בחינה רחבה של תנאי החיים המרחביים המייצרים או מעמיקים מצוקה: מרחק משירותים, היעדר מרחבים בטוחים, מחסור במסגרות בלתי פורמליות, בידוד קהילתי או פערים בנגישות לשירותי רווחה. לכן אין לומר שהוועדות אדישות לצורכי הקבוצה; כאשר צורך מוגדר מובא לפניהן, הן מסוגלות להגן עליו ולעגן אותו בהחלטות. אולם ההכרה נותרת ברובה נקודתית ותלויה בכך שגורם אחר יתרגם מראש את המצוקה החברתית לשפה תכנונית. החסר המרכזי הוא בהיעדר תפיסה שיטתית הרואה בילדים, בני נוער ומשפחות במצבי סיכון משתמשים קבועים של המרחב, ולא רק אוכלוסייה שיש לתת לה מענה כאשר הדיון ממקד במוסד רווחה, בפנימייה או בצורך פרוגרמטי מוגדר.

אנשים המתמודדים עם קשיים בבריאות הנפש, טראומה ופוסט-טראומה, חוסן נפשי והתמכרויות

קטגוריה זו מתמקדת במענים לבריאות הנפש, חוסן אישי והתמודדות עם טראומה והתמכרויות. היא כוללת שירותים פסיכיאטריים, שיקום בקהילה, טיפול בהתמכרויות ומסגרות גמילה. הדגש הוא על שילוב חברתי, מניעת סטיגמה ותמיכה מתמשכת. בנוסף היא כוללת מענים לאוכלוסיות במצב משבר || **מילות חיפוש**: בריאות הנפש, טראומה, חוסן, טיפול פסיכולוגי ופסיכיאטרי, התמכרויות, מכור, מכורים, טיפול נפשי, מרכז גמילה, שיקום (ממצבי בריאות הנפש, טראומה והתמכרויות).

במסגרת הניתוח אותרו 11 תוכניות ומסמכי מדיניות, שבהם נמצאה התייחסות מהותית לקשיים בבריאות הנפש, לטראומה, לחוסן נפשי או למענים טיפוליים ושיקומיים הנוגעים לאוכלוסייה זו. הללו מהווים 1.9% מכלל התוכניות, מסמכי מדיניות ונושאי התכנון הייחודיים שנידונו בוועדות המחוזיות בשנת 2025.

האיתור לא נשען על עצם הופעתם של מונחים כגון "חוסן", "שיקום" או "טיפול", אלא על בחינת ההקשר שבו הופיעה ההתייחסות ועל השאלה האם ניתן לזהות בה זיקה ממשית לצורך נפשי, טיפולי, שיקומי או קהילתי. נקודת המוצא לניתוח הייתה רחבה, וכללה לא רק מוסדות טיפוליים, אלא גם שאלות של רציפות

³² תוכנית 263-1000421: מתחם 6 - ביר א-טירה, תמרה. נידונה בישיבות שנערכו בתאריך 09.01.2025, 22.01.2025 ו-09.09.2025 (בישיבה זו נידון הנושא הנזכר לעיל).

³³ תוכנית 303-1052513: מתחם קהילתי חוף הכרמל (הרחבת מרכז קהילתי מיר"ב). נידונה בישיבה שהתקיימה בתאריך 05.03.2025.

³⁴ תוכנית 302-1306018: חדרה מתחם 13. נידונה בישיבה שהתקיימה בתאריך 26.11.2025.

³⁵ תוכניות התחדשות שונות, כדוגמת מתחם אנגל (101-1251297) שנידונה ב-09.06.2025 או חומת שמואל מזרח (101-1196161) שנידונה ב-04.08.2025.

טיפולית, שילוב בקהילה, מניעת סטיגמה, נגישות לשירותים ותמיכה במצבי משבר. ואולם, ממצאי הניתוח מלמדים כי השיח התכנוני בפועל נותר מצומצם יותר. הקבוצה מופיעה בעיקר כאשר צרכיה מתורגמים למוסד, לשימוש קרקע, להקצאת שטחי ציבור, לשירות קהילתי, למסגרת שיקום או למרחב בעל ערך טיפולי מוגדר. במובן זה, הניתוח חושף פער בין האופק החברתי הרחב של בריאות נפש בקהילה לבין האופן שבו סוגיות אלה מקבלות ביטוי מעשי בדיוני הוועדות.

הממצאים מצביעים גם כאן על דפוס של **נראות תכנונית מתווכת**, המתחזקת במיוחד בהקשרים של טראומה וחוסן לאחר משבר. בניגוד לסוגיות הקשורות בטיפול שוטף בבריאות נפש, בהתמכרויות או בשיקום בקהילה, שמופיעים בשיח באופן דל יחסית; ה-7 באוקטובר והשלכות המלחמה הפכו את שפת החוסן, ההחלמה והשיקום הקהילתי לנוכח יותר, בעיקר במחוזות הדרום והצפון. עם זאת, גם במקרים אלה הנראות התכנונית מתרחשת כאשר הצורך מקבל צורה מרחבית ברורה: מרכז חוסן, בית החלמה, כפר טיפולי, שירות פסיכולוגי, מרכז טיפולי למשפחה או מרחב פתוח המשרת אוכלוסייה בתהליך שיקום.

בחלק מן המקרים, צורכי הקבוצה מצויים בליבת ההצדקה התכנונית. כך למשל, התוכנית האסטרטגית לנגב המערבי וחבל תקומה מגלמת תפיסה מפורשת של תכנון מרחבי ככלי לשיקום קהילתי ונפשי, לרבות הקמת מרכזי חוסן ומרכז Wellbeing ליד קיבוץ רעים³⁶. בקיבוץ ברור חיל, הקצאת שטח לכפר טיפולי יומי עבור נפגעי טראומה ופוסט-טראומה תורגמה לשינוי סטטוטורי ביעוד שטח ציבורי³⁷. ובירושלים, הרחבת בית הלוחם והוספת בית החלמה לנכי צה"ל מצביעות על הכרה מוסדית בצורך טיפולי ושיקומי לאחר המלחמה³⁸.

במקרים אחרים, ההתייחסות היא משנית ביחס למטרת התוכנית, אך עדיין משפיעה על ההכרעה התכנונית. במרכז מיר"ב במחוז חיפה, הצורך במרכז טיפול למשפחה, מרכז טיפול לילד ומרכז פסיכולוגי שימש חלק מן ההצדקה להרחבת מתחם הציבור³⁹. בירושלים, במתחם בליליוס בתלפיות, שירותי פסיכולוגיה הוטמעו במסגרת הפרשות מבונות בקומת המסד של פרויקט מעורב שימושים⁴⁰. במחוז מרכז, בתוכנית הפארק באילנות, סמיכותו של מוסד לשיקום נגמלים ומכורים שימשה נימוק לשימור המרחב הפתוח כמרחב בעל ערך תרפויטי⁴¹. בתל אביב, מרכז הבריאות בהגנה/משה דיין כלל עיגון סטטוטורי של שירותי בריאות הנפש כחלק מסל שירותי בריאות בקהילה⁴².

עם זאת, הניתוח חושף גם את גבולות ההכרה התכנונית בקבוצה זו. בריאות הנפש כמעט שאינה מופיעה כשאלה רוחבית של תכנון שכונות, שירותים, מגורים, תחבורה או מרחב ציבורי. ההתמכרויות כמעט שאינן נוכחות, למעט מקרים שבהם הן מתווכות דרך מוסד שיקומי מוגדר. לכן אין לומר שהוועדות אדישות לנושא; כאשר צורך נפשי או שיקומי מתורגם לשאלה תכנונית ברורה, הן עשויות לתת לו משקל ולעגן אותו בהחלטות. אולם ההכרה נותרת בעיקר תגובתית ותלויה בכך שהצורך כבר נוסח מראש כמוסד, שירות או ייעוד קרקע. החסר המרכזי הוא בהיעדר תפיסה שיטתית הרואה בבריאות הנפש, בחוסן ובשיקום חלק

³⁶ תוכנית 651-1400977: תוכנית אסטרטגית לנגב מערבי וחבל תקומה. נידונה בישיבה שנערכה בתאריך 21.03.2025.

³⁷ תוכנית 651-1161868: קיבוץ ברור חיל. נידונה בישיבה שנערכה בתאריך 21.07.2025.

³⁸ תוכנית 101-1185099: בית הלוחם ירושלים. נידונה בישיבה שהתקיימה בתאריך 23.04.2025.

³⁹ תוכנית 303-1052513: מתחם קהילתי חוף הכרמל (הרחבת מרכז קהילתי מיר"ב). נידונה בישיבה שהתקיימה בתאריך 05.03.2025.

⁴⁰ תוכנית: 101-1236736: מתחם בליליוס ושות' - מגרש 607 - תלפיות. נידונה בישיבה שהתקיימה בתאריך 21.07.2025.

⁴¹ תוכנית 408-1039890: תוכנית הפארק - אנ"מ אילנות. נידונה בישיבה שהתקיימה בתאריך 05.05.2025.

⁴² תוכנית 507-1329564: ההגנה - משה דיין, ת"א - מרכז בריאות. נידונה בישיבה שהתקיימה בתאריך 28.04.2025.

מתנאי החיים היומיומיים של המרחב המתוכנן, ולא רק מענה חריג למצבי משבר או למוסדות טיפוליים מוגדרים.

אנשים החיים בעוני ובמצוקה כלכלית

קטגוריה זו עוסקת בהתמודדות עם עוני, מצוקה כלכלית וקידום צדק חברתי וכוללת מדיניות לצמצום פערים, הכשרה מקצועית, שיפור מצב סוציו-אקונומי, תעסוקה בכבוד, זכויות עובדים ושילוב אוכלוסיות מוחלשות בשוק העבודה. הדגש הוא על שוויון הזדמנויות, נגישות למשאבים ומדיניות מכילה || **מילות חיפוש:** עוני, מצב סוציו אקונומי קשה, זכויות, צדק חברתי, קידום מדיניות חברתית וכלכלית מכילה, צמצום פערים, רווחה, סיוע כלכלי, תעסוקה, שילוב בתעסוקה, פערי שכר.

במסגרת הניתוח אותרו 30 תוכניות ומסמכי מדיניות, שבהם נמצאה התייחסות מהותית לעוני, למצוקה כלכלית או למענים תכנוניים בעלי זיקה לאוכלוסיות מוחלשות. הללו מהווים 5.1% מכלל התוכניות, מסמכי מדיניות ונושאי התכנון הייחודיים שנידונו בוועדות המחוזיות בשנת 2025.

האיתור לא נשען על עצם הופעתם של מונחים כגון "עוני", "דיוור בהישג יד", "דיוור מכיל", "רווחה" או "צדק חלוקתי", אלא על בחינת ההקשר שבו הופיעה ההתייחסות ועל השאלה האם ניתן לזהות בה זיקה ממשית למצוקה כלכלית או להכרעה תכנונית הנוגעת לה. נקודת המוצא לניתוח הייתה רחבה, וכללה שני ממדים משלימים: מצד ההיצע – זמינות של דיוור, שירותים, תשתיות, תחבורה ותעסוקה במחיר ובהיקף המאפשרים שימוש ממש; ומצד הביקוש – היכולת הכלכלית של משקי הבית להשתמש במשאבים אלה, לשאת בעלויותיהם ולשפר באמצעותם את מצבם החברתי-כלכלי.

הממצאים מצביעים על דפוס של **נראות תכנונית עקיפה**. אופיו של השיח מלמד כי הוועדות כמעט אינן עוסקות בעוני כקטגוריה חברתית ישירה, אלא בעיקר דרך תרגומו למונחים מרחביים וכלכליים: תמהיל דיוור, קטן או להשכרה, אזורי תעסוקה, הכנסות מוניציפליות, תשתיות, התחדשות עירונית וחלוקת משאבים בין רשויות. במובן זה, הוועדות נוגעות בכלים שעשויים להשפיע על עוני, אך לרוב אינן בוחנות את תוצאותיהם ביחס לאנשים החיים בעוני. הן דנות במלאי דיוור, אך פחות בשאלה האם הדיוור אכן נגיש למשקי בית עניים; הן מקדמות אזורי תעסוקה, אך פחות בשאלה האם הם מייצרים הזדמנויות עבודה ממשיות לאוכלוסיות מוחלשות; הן עוסקות בחלוקת הכנסות ובבסיס כלכלי של רשויות, אך לא תמיד רואות בכך חלק אינטגרלי מן התכנון.

הפער הזה בולט במיוחד כאשר בוחנים את הממצאים דרך שני ממדי הניתוח. בצד ההיצע, ניתן לזהות מקרים שבהם הוועדות מגינות על שימושים חברתיים או דורשות כלים של הכלה: במחוז דרום, בתוכנית באשדוד, הוועדה סירבה למחוק ייעוד של מקבץ דיוור מסובסד⁴³; במחוז ת"א, שיח על דיוור להשכרה ודיוור מכיל ביטא ניסיון למתן ג'נטריפיקציה ולהגן על שכונות מוחלשות⁴⁴; במחוז צפון, האזהרה מפני הפיכת יישוב ל"משכנות עוני" באמצעות ציפוף ללא תשתיות חשפה מודעות ברורה לקשר בין תכנון לבין הדרה מרחבית⁴⁵; ובמחוז ירושלים שולבו כלים כגון דיוור להשכרה ארוכת טווח, דיוירות, דירות קטנות וקרנות תחזוקה. אולם גם במקרים אלה, הדיון נותר לרוב ברמת הכלי התכנוני (מספר הדירות, ייעוד הקרקע, או

⁴³ תוכנית 603-0718809: מתחם קניון "סי-מול"/ככר עירונית, אשדוד. התוכנית נידונה בישיבה שהתקיימה בתאריך 15.12.2025.

⁴⁴ מסמך מדיניות מחוזי: דיוור להשכרה. התוכנית נידונה בישיבה שהתקיימה בתאריך 19.05.2025.

⁴⁵ תוכנית 260-0660704: תוכנית מתאר בענה. התוכנית נידונה בישיבה שהתקיימה בתאריך 12.08.2025.

מנגנון התחזוקה), ועוסק במענה לשאלות, כגון, האם הכלי אכן מאפשר למשקי בית עניים להישאר במרחב, לשאת בעלויותיו או לשפר את מצבם הכלכלי.

בצד הביקוש, כלומר בבניית היכולות הכלכליות של משקי הבית, השיח חלש עוד יותר. תוכניות כגון פארק התעשיות בערערה בנגב⁴⁶, אזור התעסוקה שובה⁴⁷, אזור התעסוקה והמסחר כפר קרע⁴⁸ או הרובע העירוני בחצור הגלילית⁴⁹ מציפות את הקשר בין תעסוקה, הכנסות מוניציפליות וצמצום פערים. אך גם כאן, הדיון מתמקד ביצירת עוגני תעסוקה ומסחר, ופחות בשאלה כיצד תושבים החיים בעוני יוכלו להשתלב בפועל בשוק העבודה, להגיע למוקדי התעסוקה, ליהנות מן ההכנסות או להפחית את הוצאותיהם. עם זאת, ישנם גם מקרים שבהם גבולות ההכרה התכנונית נחשפים באופן חד. במחוז מרכז לא אותר דיון מהותי בעוני כקטגוריה חברתית, אף שהופיעו מונחים כגון דיור מכיל, רווחה או צדק חלוקתי. במחוז צפון, בדיון בנושא חלוקת הכנסות מאזורי תעשייה, נאמר כי נושא העוני וחלוקת הכנסות אינו נושא תכנוני ולוועדה אין את הכלים לדון בו⁵⁰. דוגמאות אלה מלמדות כי העוני מופיע בשיח בעיקר כאשר הוא ניתן לתרגום לכלי תכנוני מוגדר, אך נוטה להידחק כאשר הוא מחייב דיון ישיר בחלוקת משאבים, בכוח כלכלי ובתוצאות חברתיות.

לפיכך, אין לומר שהוועדות פועלות באופן שיטתי ואפקטיבי להתמודדות עם עוני. מדויק יותר לומר שהן פועלות בתוך מרחב תכנוני שיש לו השפעה ממשית על עוני, אך לרוב מבלי למסגר את הדיון זאת באופן מפורש. החסר המרכזי הוא בהיעדר בחינה עקבית של הקשר בין הכלים התכנוניים לבין מצבם הממשי של משקי בית עניים: האם הדיור בר-ההשגה מקודם עבורם, האם השירותים נגישים להם, האם התעסוקה זמינה עבורם, והאם התכנון מצמצם או דווקא משתק פערים חברתיים-כלכליים.

אזרחים ותיקים והזדקנות בכבוד

קטגוריה זו עוסקת בזקנה, אזרחים ותיקים וגיל שלישי. היא כוללת התייחסות לשירותים סיעודיים, מרחב ציבורי ודיור מותאם, כמו גם למסגרות ופעילות קהילתית ותמיכה במשפחות מטפלות. הדגש הוא על עצמאות, כבוד, השתתפות חברתית ואיכות חיים בגיל המבוגר || **מילות חיפוש:** זקן, קשיש, זיקנה, אזרחים ותיקים, גיל שלישי, גיל הזהב, ותיק, סיעודי, דיור מוגן, הזדקנות פעילה, טיפול ביתי.

הממצאים בנוגע לאזרחים ותיקים ולהזדקנות בכבוד מצביעים על הקטגוריה החברתית בעלת הנוכחות הבולטת ביותר בדיוני הוועדות, מבין שש הקטגוריות הנבחנות במסמך זה (לצד אנשים עם מוגבלויות). במסגרת הניתוח אותרו 35 תוכניות ומסמכי מדיניות, שבהם נמצאה התייחסות מהותית לאזרחים ותיקים, לצורכיהם או למענים תכנוניים הנוגעים להם. הללו מהווים 5.9% מכלל התוכניות, מסמכי מדיניות ונושאי התכנון הייחודיים שנידונו בוועדות המחוזיות בשנת 2025. האיתור לא נשען על עצם הופעתם של מונחים כגון "קשיש", "דיור מוגן", "סיעודי" או "גיל שלישי", אלא על בחינת ההקשר שבו הופיעה ההתייחסות ועל השאלה האם ניתן לזהות בה זיקה ממשית לצורכי האוכלוסייה המבוגרת או להכרעה תכנונית הנוגעת לה.

⁴⁶ תוכנית 652-1338516: פארק תעשיות - ערערה בנגב. התוכנית נידונה בישיבה שהתקיימה בתאריך 20.10.2025.

⁴⁷ תמ"מ 4 / 14 / 23 / 25: אזור תעסוקה שובה. התוכנית נידונה בישיבה שהתקיימה בתאריך 10.03.2025.

⁴⁸ תוכנית 351-1182427: אזור תעסוקה ומסחר כפר קרע. התוכנית נידונה בישיבה שהתקיימה בתאריך 03.02.2025.

⁴⁹ תוכנית 259-0656959: רובע עירוני חצור הגלילית. התוכנית נידונה בישיבה שהתקיימה בתאריך 01.04.2025.

⁵⁰ תמ"מ 9/2, סעיף חלוקת הכנסות באזורי תעשייה מרחביים. ניגון בישיבה שהתקיימה בתאריך 22.07.2025.

הממצאים מצביעים על דפוס של **נראות תכנונית מבוססת אך מותנית**. השיח על אזרחים ותיקים רחב ומגוון יותר מזה שנמצא ביחס לרוב הקטגוריות האחרות. הזקנה אינה מופיעה בו רק כקטגוריית רווחה שולית, אלא כאתגר תכנוני בעל משמעות דמוגרפית, כלכלית, בריאותית ומרחבית. הדבר ניכר במנעד המונחים שבאמצעותם היא נכנסת לדיון: דיור מוגן, בית אבות, מחלקות סיעודיות, מרכזים גריאטריים, מיטות סיעודיות ותשושי נפש, לצד מונחים רחבים יותר כגון אזרחים ותיקים, גיל שלישי, מצמצמי דיור, בדידות, הזדקנות במקום והזדקנות בקהילה. כלומר, בניגוד לקבוצות אחרות שבהן הצורך נעשה גלוי בעיקר כאשר הוא מתורגם למוסד או לחסם פיזי מסוים, כאן ניכרת הכרה רחבה יותר בזקנה כמגמה מבנית המשפיעה על שוק הדיור, שירותי הבריאות, המרחב הציבורי והחיים הקהילתיים.

בהתאם, השיח על אזרחים ותיקים אינו מתמצה בהסדרה סטטוטורית של מוסדות, אף שזו נותרת רכיב מרכזי בו. הוא נוגע גם לשאלות של איכות חיים, רצף טיפולי, עצמאות, כבוד, קרבה לשירותים והיכולת להזדקן בתוך הקהילה ולא מחוצה לה. בכך ניכר כי הוועדות מזהות את האזרחים הוותיקים לא רק כצרכני שירותים מוסדיים, אלא גם כמשתמשים יומיומיים במרחב, שצורכיהם מחייבים התאמה של דיור, תנועה, נגישות, שירותי בריאות וסביבה קהילתית. עם זאת, גם במקרה זה עיקר הדיון מתעורר כאשר לצרכים אלה יש ביטוי תכנוני ברור: דיור מוגן, מוסד סיעודי, מרכז גריאטרי, מחלקות טיפוליות, תמהיל דיור מותאם או מגורים בקרבה להסעת המונים. במילים אחרות, הוועדות מזהות את הזקנה כתחום בעל השלכות תכנוניות רב-ממדיות, אך בפועל הדיון עדיין מתכנס ברובו סביב מוסדות, שירותים וייעודי קרקע מוגדרים.

הדוגמאות מן המחוזות מחדדות דפוס זה. במחוז ירושלים, הדיון בנופי גילה לא עסק רק בהריסת מוסד דיור מוגן, אלא גם בסכנה שבפינוי קשישים מבוגרים מאוד, בצורך למנוע טלטלה נפשית וחברתית, ובחשיבה על קהילה רב-דורית ועל מתחם גדול דיו שיאפשר שירותי רפואה וחברה⁵¹. במחוז מרכז, הדיון בנווה עמית ברחובות עסק במחלקות סיעודיות וגריאטריות, ברצף טיפולי, ברגישות לרוחות ולהצללות ובהגנה מפני המרת שטחים סיעודיים לדיור מוגן רגיל⁵². במחוז חיפה, המתחם באושה משקף תפיסה של הזדקנות בקהילה, המבקשת לאפשר לקשישי הקיבוצים להישאר בסביבתם המוכרת⁵³. במחוז צפון, הדיון במלון ימה בגינוסר ממחיש דווקא את המתח שבין שימור עתודות לדיור מוגן לבין לחצי פיתוח ותיירות, כאשר במקרה זה אושרה הסבת ייעוד היסטורי של דיור מוגן לטובת מלונאות⁵⁴. דוגמאות אלה מלמדות כי כאשר צורכי הזקנה מקבלים ביטוי תכנוני ברור, הם עשויים לקבל משקל ממשי בהחלטות הוועדה.

עם זאת, התמונה אינה אחידה ואינה חפה ממתחים. בחלק מן המקרים הוועדות נדרשות להגן על ייעודי קרקע לאזרחים ותיקים מפני לחצים יזמיים להמירם לשימושים רווחיים יותר, כמו באשדוד⁵⁵ ובאילת⁵⁶. לצד זאת, מסמך מדיניות הפל"ח במחוז צפון⁵⁷ מראה כי הוועדות מחפשות לעיתים פתרונות גמישים יותר, בעיקר כאשר אין די קרקע ציבורית זמינה. לפיכך, המסקנה אינה שהוועדות עוסקות בזקנה רק באופן נקודתי. להפך: בהשוואה לקבוצות אחרות, אזרחים ותיקים זוכים להכרה תכנונית רחבה ומשמעותית יותר, ולעיתים גם להגנה סטטוטורית ממשית. אולם גם כאן כוחו של השיח מתגלה בעיקר כאשר צורכי הזקנה

⁵¹ תוכנית 101-1236876: נופי גילה (מתחם אונטרמן). התוכנית נידונה בישיבה שהתקיימה בתאריכים 03.02.2025.

⁵² תוכנית 414-1250265: דיור מוגן נווה עמית, רחובות. נידונה בישיבה שהתקיימה בתאריך 28.07.2025.

⁵³ תוכנית 301-0499046: מתחם דיור מוגן, מסחר, תעסוקה וספורט גוש זבולון (קיבוץ אושה). נידונה בישיבה שהתקיימה בתאריך 20.10.2025.

⁵⁴ תוכנית 214-1012624: מלון ימה במתחם דיור מוגן בית בכפר מצפון לקיבוץ גינוסר. נידונה בישיבה שהתקיימה בתאריך 13.05.2025.

⁵⁵ תוכנית 603-0718809: מתחם קניון "סי-מול"/ככר עירונית – אשדוד. נידונה בישיבה שהתקיימה בתאריך 15.12.2025.

⁵⁶ תוכנית 602-1411362: סטאר ארי - התחנה המרכזית אילת. נידונה בישיבה שהתקיימה בתאריך 17.11.2025.

⁵⁷ מסמך מדיניות הפל"ח (פעילות לא חקלאית) בנחלות במחוז צפון. נידון בישיבות שהתקיימו בתאריכים 19.02.2025 ו-29.01.2025.

מקבלים צורה תכנונית ברורה: דיור מוגן, מוסד סיעודי, מרכז גריאטרי, מניעת פינוי או הזדקנות בקהילה. החסר המרכזי הוא בכך שסוגיות רחבות יותר – בדידות, חיים בקהילה, טיפול ביתי, תמיכה במשפחות מטפלות וכו' – עדיין כמעט שאינן מפותחות לשפה תכנונית עצמאית.

נשים, מגדר ומאבק באלימות על רקע מגדרי

קטגוריה זו עוסקת בקידום שוויון מגדרי, זכויות נשים והתמודדות עם אלימות על רקע מגדרי. היא כוללת נשים במעגל החיים השונים, יולדות, נשים במעגל העבודה, נפגעות אלימות במשפחה או אלימות מינית. המטרה היא חיזוק ביטחון אישי בכלל ובמרחב הציבורי בפרט, תכנון מרחב ציבורי מוטה מגדר, עצמאות כלכלית וצדק מגדרי ||| **מילות חיפוש:** אישה, נשים, יולדות, מגדר, אלימות במשפחה, אלימות מינית, מקלט לנשים, שוויון מגדרי, פמיניזם, הגנה על נשים, הטרדה מינית, העצמה נשית.

הממצאים בנוגע לנשים, מגדר ומאבק באלימות על רקע מגדרי מצביעים על אחד התחומים הדלים ביותר בשיח הוועדות המחוזיות. במסגרת הניתוח אותרו 7 תוכניות ומסמכי מדיניות, שבהם נמצאה התייחסות מהותית או רלוונטית לנשים, למגדר או להשלכות מגדריות של התכנון. הללו מהווים 1.2% מכלל התוכניות, מסמכי מדיניות ונושאי התכנון הייחודיים שנידונו בוועדות המחוזיות בשנת 2025.

האיתור לא נשען על עצם הופעתם של מונחים כגון "נשים", "יולדות", "מגדר" או "ביטחון אישי", אלא על בחינת ההקשר שבו הופיעה ההתייחסות ועל השאלה האם ניתן לזהות בה זיקה ממשית לצורכי נשים או להכרעה תכנונית הנוגעת להן. נקודת המוצא לניתוח הייתה רחבה, וכללה לא רק התייחסות למוסדות ייעודיים לנשים או מענים לנפגעות אלימות, אלא גם התייחסות לסוגיות כגון, ביטחון במרחב הציבורי, נגישות לתעסוקה, עצמאות כלכלית, דפוסי שימוש מגדריים במרחב, שירותים לנשים במעגל הלידה ותכנון המכיר בהבדלים חברתיים ומרחביים בין נשים וגברים. ואולם, ממצאי הניתוח מלמדים כי השיח התכנוני בפועל נותר דל, נקודתי ולא שיטתי.

הממצא הבולט ביותר הוא היעדר כמעט מוחלט של עיסוק ישיר באלימות על רקע מגדרי – **נראות תכנונית מזערית**. מונחים כגון אלימות במשפחה, אלימות מינית, מקלטים לנשים, הטרדה מינית או הגנה על נשים כמעט שאינם מופיעים בדיוני הוועדות. במובן זה, סוגיה זו, שהיא אחת הסוגיות החברתיות החריפות ביותר הקשורות לנשים אינה מתורגמת כמעט כלל לשפה תכנונית: לא כצורך בהקצאת מוסדות רווחה ייעודיים, לא כשאלה של פריסת שירותים, ולא כמרכיב מחייב בתכנון מרחב ציבורי בטוח. לכן, בניגוד לקטגוריות כמו אזרחים ותיקים או אנשים עם מוגבלות, שהצליחו במידה רבה יותר להיכנס לשיח דרך מוסדות, שירותים או התאמות פיזיות, הקטגוריה המגדרית נותרת ברובה שקופה.

דלות זו משמעותית במיוחד משום שסוגיות מגדריות אינן חיצוניות לתכנון. הן נוגעות לאופן שבו נשים משתמשות בתחבורה ציבורית, חוות מרחבים פתוחים, משלבות עבודה וטיפול, נעות בשעות שונות של היום ונדרשות לשירותים ציבוריים קרובים ונגישים. לכן, היעדרן מן הדיון אינו רק היעדר של "נושא חברתי", אלא החמצה של ממד תכנוני המשפיע על השימוש היומיומי במרחב ועל יכולתן של נשים ליהנות ממנו באופן שוויוני ובטוח.

כאשר סוגיות מגדריות בכל זאת מופיעות, הן עולות בעיקר דרך שלושה ערוצים. הערוץ הראשון הוא ביטחון אישי ותכנון המרחב הציבורי. כך למשל, בתוכנית ואדי אל-נעם בדרום, דפוסי התנועה והשימוש של נשים

בדואיות במרחב השפיעו על תכנון שבילים, שטחים פתוחים ומוקדים ציבוריים⁵⁸. בתוכנית ח/500 במזרח חולון, שאלת תחושת הביטחון של אישה ההולכת בלילה במרחב ממותן תנועה עלתה כהיבט תכנוני, גם אם לא הובילה לשינוי סטטוטורי מובחן⁵⁹. הערוץ השני הוא נגישות לתעסוקה ועצמאות כלכלית. בתוכנית האב יובלים-גנים בירושלים, עירוב שימושים ותוספת שטחי תעסוקה הוצגו גם ככלי המאפשר לנשים לעבוד קרוב לבית ולשלב עבודה עם אחריות משפחתית⁶⁰. בדיונים סביב תשתיות הנדסיות בדרום ובירושלים, היעדר נגישות תחבורתית ליישובים בדואיים הוצג כחסם הפוגע במיוחד בנשים בדואיות וביכולתן להשתלב בתעסוקה⁶¹. הערוץ השלישי הוא מענים לנשים במעגל הלידה, כגון מלונית יולדות בסורוקה⁶² ובית החלמה ליולדות בבית שמש⁶³, שבהם הדיון המגדרי הופיע דרך פרוגרמה רפואית-מלונאית ולא דרך תפיסה רחבה של תכנון רגיש-מגדר.

עם זאת, גם במקרים אלה ההכרה נותרת נקודתית ותלויה בכך שההיבט המגדרי כבר נוסח מראש כשאלה תכנונית ברורה: שביל, שצ"פ, תאורה, עירוב שימושים, תחבורה, מלונית יולדות או שימוש קרקע. לפיכך, המסקנה אינה שהוועדות מתעלמות מכל צורך מגדרי, אלא שתכנון מודע-מגדר טרם הוטמע כשגרת עבודה מחוזית. כאשר השלכה מגדרית מוצגת באופן קונקרטי, הוועדות עשויות להכיר בה ואף להיעזר בה להצדקת החלטות. אולם החסר המרכזי הוא היעדר בחינה שיטתית של האופן שבו תוכניות משפיעות על ביטחון, נגישות, תעסוקה, שירותים, דיור ושימוש יומיומי במרחב מנקודת מבטן של נשים. מכאן שהאתגר אינו הרחבת תפקידן של הוועדות אל שדה הטיפול או האכיפה, אלא הטמעה עקבית יותר של השלכות מגדריות רלוונטיות בתוך שיקולי התכנון עצמם.

סיכום ביניים – מראות מותנית להכרה תכנונית שיטתית

הפרק בחן את עבודתן של הוועדות המחוזיות לתכנון ולבנייה דרך נקודת המבט של "תכנון מן השוליים". נקודת המוצא הייתה כי מוסדות התכנון אינם רק מסדירים שימושי קרקע, אלא גם קובעים אילו צרכים חברתיים ייחשבו רלוונטיים, באילו תנאים, ובאיזו צורה הם יתורגמו להחלטות, הוראות ותוצרים מרחביים. הבדיקה התמקדה בשש קבוצות חברתיות: אנשים עם מוגבלות; ילדים, נוער ומשפחות במצבי סיכון; אנשים המתמודדים עם קשיים בבריאות הנפש, טראומה והתמכרויות; אנשים החיים בעוני ובמצוקה כלכלית; אזרחים ותיקים והזדקנות בכבוד; ונשים, מגדר ומאבק באלימות על רקע מגדרי. שאלת נוכחותן אינה שולית. היא בוחנת עד כמה השיח התכנוני מסוגל לזהות פגיעות, תלות, הדרה או מצוקה גם כאשר צרכים אלה אינם מנוסחים מראש במונחים סטטוטוריים.

הממצא המרכזי הוא כי הוועדות המחוזיות אינן אדישות לשוליות חברתית, אך ההכרה בה נותרת חלקית, מותנית ולא אחידה. ברוב הקטגוריות, הסוגיות החברתיות אינן מופיעות כסדר יום עצמאי או רציף, אלא

⁵⁸ תוכנית 699-0978940: ואדי אל נעם, שכונות 4 ו-5. נידונו בישיבה שנערכה בתאריך 07.04.2025.

⁵⁹ תוכנית 505-1387026: סובב חולות, דרום מזרח חולון (ח/500 מזרח). נידונה בישיבה שנערכה בתאריך 29.12.2025.

⁶⁰ אב/ ים/ גנים-יובלים: תוכנית אב יובלים גנים. נידונה בישיבה שנערכה בתאריך 03.02.2025.

⁶¹ תוכנית אסטרטגית לתשתיות הנדסיות ותחבורה מחוזות דרום וירושלים. נידונה בישיבה שנערכה בתאריך 01.12.2025 (התקיים דיון נוסף בתוכנית בתאריך 09.06.2025).

⁶² תוכנית 605-1066224: בית חולים סורוקה - מתחם הדופן המערבית. נידונה בישיבה שנערכה בתאריך 10.02.2025.

⁶³ תוכנית 102-1042332: פרויקט משולב למלונאות, תעסוקה ומגורים - רחוב הרב יצחק כדורי - בית שמש. נידונה בישיבה שנערכה בתאריך 29.04.2025.

בעיקר כאשר הן כבר מתורגמות לשאלה תכנונית קונקרטית: ייעוד קרקע, נגישות, תמהיל דיוור, מוסד ציבור, שירות קהילתי, מגבלת רעש, התנגדות שכנים או צורך בהגנה על שימוש חברתי. במובן זה, הנראות התכנונית של קבוצות מן השוליים תלויה לרוב ביכולת של גורם מתווך – רשות מקומית, משרד ממשלתי, יזם, מתכנן, יועץ מקצועי או ארגון אזרחי – לתרגם את הצורך החברתי לשפה שמסודות התכנון יודעים, או מוכנים, לטפל בה. כאשר תרגום כזה מתרחש, הצורך עשוי לקבל מענה; כאשר הוא אינו מתרחש, הקבוצה נותרת מחוץ לשדה הראייה של הוועדה.

מתוך הממצאים ניתן להבחין במספר דפוסים מרכזיים של הכרה תכנונית, המתקיימים על פני רצף ולא כחלוקה קשיחה. הדפוס הראשון הוא **נראות תכנונית מבוססת אך מותנית**. דפוס זה מאפיין בעיקר אזרחים ותיקים ואנשים עם מוגבלות – שתי קבוצות שצורכיהן הצליחו להתבסס, במידה רבה יותר מאחרות, כשפה תכנונית מוכרת. אצל אזרחים ותיקים, ההכרה מופיעה דרך דיוור מוגן, מוסדות סיעודיים, רצף טיפולי, הזדקנות בקהילה, שמירה על ייעודי קרקע רלוונטיים ואיכות חיים בגיל מבוגר. אצל אנשים עם מוגבלות, ההכרה מופיעה בעיקר דרך נגישות, מוסדות, התאמות פיזיות, פתרונות תנועה, חינוך מיוחד ושירותים ייעודיים. עם זאת, גם בשתי קבוצות אלה ההכרה אינה שלמה: אצל אזרחים ותיקים היא מתמקדת בעיקר במוסדות, שירותים וייעודי קרקע; ואצל אנשים עם מוגבלות היא נוטה להתמקד בחסמים פיזיים ובמענים פרוגרמטיים, ופחות בשאלות רחבות של חיים עצמאיים, השתתפות בקהילה ושוויון מרחבי.

הדפוס השני הוא **נראות תכנונית מתווכת**. דפוס זה מאפיין בעיקר את הקבוצות: ילדים, נוער ומשפחות במצבי סיכון; ואנשים המתמודדים עם קשיים בבריאות הנפש, טראומה והתמכרויות. אצל ילדים ונוער בסיכון, ההכרה מתווכת בעיקר דרך פנימיות, כפרי נוער, מסגרות חוץ-ביתיות, שירותי רווחה ומועדוני נוער. בתחום בריאות הנפש, הנראות מתחזקת בעיקר בהקשרים של טראומה, חוסן ושיקום לאחר משבר, ופחות סביב טיפול שוטף בבריאות נפש, בהתמכרויות או בשיקום בקהילה. בשני המקרים, הוועדות נוגעות בכלים שעשויים להשפיע על מצב הקבוצה, אך לרוב אינן בוחנות באופן שיטתי את תוצאות והשפעות ההתערבות בפועל, ואינן שואלות, לדוגמה: האם מסגרות לילדים ונוער בסיכון אכן משפרות רצף טיפולי ושילוב בקהילה; או, האם מענים של חוסן, טראומה ושיקום משפרים את תנאי ההתמודדות וההחלמה. בכל המקרים הללו הוועדות עשויות לפעול ברגישות כאשר הצורך כבר קיבל צורה תכנונית, אך כמעט שאינן מפתחות בחינה יזומה של צורכי הקבוצה במרחבי החיים היומיומיים או של מידת האפקטיביות החברתית של המענים התכנוניים הניתנים לה.

הדפוס השלישי, הוא **נראות תכנונית עקיפה**, בו נמצאת קטגוריית אנשים החיים בעוני ובמצוקה כלכלית. קטגוריית העוני והמצוקה הכלכלית עולה לדיון בוועדות באמצעות כלים מרחביים וכלכליים, כדוגמת דיוור, תעסוקה, תשתיות, הכנסות מוניציפליות וחלוקת משאבים. אולם בעוד שהיבטים כלכליים זוכים לנוכחות משמעותית יחסית בשיח התכנוני, האנשים החיים בעוני עצמם אינם נוכחים בו כקבוצה חברתית מובחנת. העוני מופיע בעיקר כבעיה של דיוור, תעסוקה או שירות ציבור ולא כחווית חיים וכמצב חברתי המשפיע על יכולתם של אנשים להשתמש במרחב וליהנות מפירות התכנון. בהתאם, לא נשאלת באופן שיטתי השאלה האם ההתערבויות התכנוניות שכן מוצעות משפרות בפועל את מצבם של משקי בית עניים, מאפשרים להם להישאר במרחב, להגיע להזדמנויות תעסוקה המאפשרות קיום בכבוד ולשאת בעלויות הדיור והמחייה.

הדפוס הרביעי הוא **נראות תכנונית מזערית**. בקצה זה נמצאת קטגוריית נשים, מגדר ומאבק באלימות על רקע מגדרי. מונחים כגון אלימות במשפחה, אלימות מינית, מקלטים לנשים והטרדה מינית כמעט שאינם מופיעים בדיונים. כאשר מגדר כן מופיע, הוא עולה בעיקר דרך ביטחון אישי במרחב הציבורי, תחבורה, נגישות לתעסוקה או מענים לנשים במעגל הלידה.

הפער בין הזקנה והמוגבלות, מצד אחד, לבין המגדר ואנשים החיים בעוני, מצד אחר, ממחיש כי סוגיה חברתית אינה נעשית נוכחת בתכנון רק בשל חשיבותה הציבורית או בשל היקף האוכלוסייה המושפעת ממנה; היא נעשית נוכחת כאשר קיימת סביבה מקצועית ומוסדית המסוגלת לתרגם אותה לשפה תכנונית.

מתוך הממצאים: דפוסים מרכזיים של הכרה תכנונית		
הדפוסים מתקיימים על פני רצף ולא כחלוקה קשיחה		
מאפייני ההכרה	דפוס ההכרה התכנונית	קבוצות חברתיות
אצל אזרחים ותוקים ההכרה מתמקדת בעיקר במוסדות, שירותים וייעודי קרקע; ואצל אנשים עם מוגבלות היא נוטה להתמקד בחסמים פיזיים ובמענים פרוגרמטיים. הוועדות לא נוטות לעסוק בשאלות רחבות הנוגעות לחיים עצמאיים, השתתפות בקהילה ושיוויון מרחבי.	 נראות תכנונית מבוססת אך מותנית	אנשים עם מוגבלות אזרחים ותיקים והזדקנות בכבוד
אצל ילדים ונוער בסיכון, ההכרה מתוכנת דרך מוסדות, מסגרות ושירותים. בתחום בריאות הנפש, הנראות מתחזקת בעיקר בהקשר משברי, ופחות סביב טיפול שוטף בקהילה. כלפי שתי קבוצות אלה, לרוב אין בחינה שיטתית של תוצאות ההתערבות והשפעותיה בפועל.	 נראות תכנונית מתווכת	ילדים, נוער ומשפחות במצבי סיכון בריאות הנפש, טראומה והתמכרויות
קטגוריית זו זוכה לנראות באמצעות כלים כדוגמת דיוור, תעסוקה, תשתיות וחלוקת משאבים. אולם בעוד כלים אלה זוכים לנוכחות בשיח התכנוני, האנשים החיים בעוני עצמם אינם נוכחים בו בקבוצה חברתית מובחנת והשפעות ההתערבות על מצבם כמעט שאינן נבחנות.	 נראות תכנונית עקיפה	אנשים החיים בעוני ובמצוקה כלכלית
מונחים כגון אלימות במשפחה, אלימות מינית, מקלטים לנשים והטרדה מינית כמעט שאינם מופיעים בדיונים. כאשר מגדר כן מופיע, הוא עולה בעיקר דרך ביטחון אישי במרחב הציבורי, תחבורה, נגישות לתעסוקה או מענים לנשים במעגל הלידה.	 נראות תכנונית מזערית	נשים, מגדר ומאבק באלימות על רקע מגדרי

איור מס' 9: דפוסים מרכזיים של הכרה תכנונית

מכאן עולה מסקנה רחבה יותר. "תכנון מן השוליים" איננו רק מסגרת תיאורית, אלא ממצא אמפירי. גבולות השיח התכנוני אינם קבועים מראש; הם מתעצבים לפי השאלה אילו צרכים מצליחים להפוך לאתגרים תכנוניים מוכרים. **לפיכך, המעבר הנדרש הוא מנראות מזערית, עקיפה, מתווכת ומותנית להכרה תכנונית שיטתית. אין פירוש הדבר שהוועדות צריכות להפוך לגופי רווחה, בריאות או אכיפה, אלא שעליהן לפתח כלים מקצועיים לזיהוי השלכות חברתיות רלוונטיות של תוכניות גם כאשר הן אינן מובאות לפתח באופן מפורש.** כלים כגון שאלוני בדיקה, חוות דעת חברתיות, היוועצות עם גורמי רווחה וקהילה, הכשרת מתכננים חברתיים והטמעת ידע מקצועי בתחומים שעדיין אינם חלק משגרת התכנון יכולים לסייע להרחיב את גבולות ההכרה התכנונית. כך ניתן יהיה להבטיח שהתכנון המחוזי לא יעסוק רק במה שניתן לתקן, להקצות או למדוד, אלא גם באופן שבו החלטות מרחביות משפיעות על פגיעות, נגישות, השתתפות וצדק חברתי.

7. נוכחות ללא מרכזיות: עומק השיח החברתי בדיוני

הוועדות המחוזיות והותמ"ל

שני הפרקים הקודמים בחנו את מקומן של סוגיות חברתיות בעבודת הוועדות המחוזיות משתי נקודות מבט משלימות. פרק 5 התמקד ברובד המאקרו-חברתי של עבודת הוועדות: סדר היום התכנוני הרחב, תחומי הפעולה המרכזיים והמשמעויות החברתיות הנגזרות מהכרעות בנושאי דיור, תשתיות, תחבורה, פיתוח כלכלי, מרחב כפרי, מוסדות ציבור, שטחים פתוחים וסביבה. נקודת המוצא של פרק 5 הייתה כי גם כאשר הדיון בוועדות מנוסח במונחים פיזיים, מרחביים או סטטוטוריים, הוא מעצב בפועל תנאי חיים, חלוקת משאבים, נגישות להזדמנויות, חשיפה למפגעים ויחסי מרכז-פריפריה. פרק 6 עבר מן הרובד המאקרו-חברתי אל הרובד המיקרו-חברתי ובחן כיצד קבוצות אוכלוסייה מן השוליים מופיעות, או אינן מופיעות, בשיח הוועדות. פרק זה הראה כי אוכלוסיות פגיעות או מובחנות אינן שקופות לחלוטין למערכת התכנון, אך נראותן חלקית, לא אחידה ומותנית. במקרים רבים, צורכיהן של קבוצות אלה זוכים להכרה תכנונית בעיקר רק כאשר הם מתורגמים לשפה מוסדית מוגדרת: מוסד ציבור, שירות, ייעוד קרקע או פתרון נגישות.

הפרק הנוכחי ממשיך את שני הפרקים הללו, אך משנה את נקודת המבט. הוא אינו שואל מה נמצא על סדר היום של הוועדות או מי מבין קבוצות האוכלוסייה מופיעה בשיח. **השאלה המרכזית בפרק הנוכחי היא, באיזה עומק מופיע החברתי בתוך הדיון התכנוני עצמו?** כלומר, האם סוגיות חברתיות, כאשר הן מופיעות, הופכות לשיקול מהותי ומארגן בדיון; האם הן משתלבות כחלק ממערך השיקולים התכנוני; או שמא הן נותרות כאזכור אגבי, סאב-טקסט או תוצר לוואי של שיח טכני-סטטוטורי. הבחנה זו חשובה משום שאזכור או התייחסות אינם בהכרח מעידים על עומק. אזכור של "תושבים", "ציבור", "קהילה", "נגישות" או "שירותים" אינו מעיד בהכרח על דיון חברתי משמעותי. באותו אופן, עצם הופעתה של קבוצה חברתית מסוימת בפרוטוקול אינה מלמדת בהכרח כי צרכיה, זכויותיה או פגיעותה קיבלו משקל ממשי בתהליך קבלת ההחלטות. לכן, לאחר מיפוי סדר היום ולאחר בחינת הנראות של קבוצות מן השוליים, נדרש שלב שלישי, שתכליתו מדידת עומקו של השיח החברתי בשיח הוועדות.

במובן זה, הפרק הנוכחי הוא גם פרק מסכם וגם פרק מכונן מבחינה מתודולוגית. הוא מסכם את המהלך המחקרי בכך שהוא בוחן האם הממדים החברתיים שעלו בפרקים הקודמים אכן נטמעים בליבת הדיון; והוא מכונן נקודת ייחוס ראשונית (Baseline), לבחינה עתידית של השפעת נציגי ונציגות ארגוני חברה ורווחה בוועדות התכנון. לפיכך, הפרק אינו מבקש לטעון כי החברתי נעדר מן הוועדות. להפך. הממצאים מלמדים כי סוגיות חברתיות מופיעות בדיונים בדרכים שונות, ישירות ועקיפות. אולם הטענה המרכזית היא שקיים **פער שיטתי בין נוכחות לבין מרכזיות**. החברתי נוכח, אך ברוב המקרים אינו הופך לציר המארגן של הדיון.

שלוש רמות מדידה במחקר: סדר יום, נראות ועומק

כדי למקם את הפרק הנוכחי ביחס לפרקים הקודמים, ניתן להבחין בין שלוש רמות מדידה משלימות:

1. **מה נדון?** הרמה הראשונה היא מדידת **סדר היום התכנוני-חברתי**. ברמה זו נבחנים תחומי הפעולה של הוועדות. כמה תוכניות ונושאי תכנון נדונו בכל מחוז, באילו תחומים, ומה המשמעות החברתית הרחבה של סדר יום זה.
2. **מי נוכח?** הרמה השנייה היא מדידת **נראות קבוצות חברתיות מן השוליים**. ברמה זו נבחנים המידה, ההיקפים וההקשרים בהם קבוצות אוכלוסייה מובחנות, כגון אנשים עם מוגבלות, אזרחים ותיקים, אוכלוסיות החיות בעוני וקבוצות נוספות נוכחות בשיח הוועדות.
3. **מהו עומק השיח?** הרמה השלישית, שבה עוסק פרק זה, היא מדידת ומשקל השיח החברתי בדיון. ברמה זו לא נבחנת רק עצם ההופעה של נושא או קבוצה, אלא מעמדם בתוך הדיון. האם החברתי נעדר, מוזכר באגביות, משתלב כשיקול מהותי או עומד בליבת הדיון.

טבלה מס' 4: שלוש רמות המדידה במחקר

רמת מדידה	שאלה מרכזית	יחידת ניתוח	הפרק הרלוונטי במחקר
סדר יום תכנוני-חברתי	במה הוועדות דנות?	תוכניות ונושאי תכנון	פרק 5: סדר היום התכנוני-חברתי של הוועדות המחוזיות
נראות קבוצות מן השוליים	מי נוכח בשיח ובאיזה היקף?	קבוצות אוכלוסייה / מופעים/אחוזי שיח	פרק 6: תכנון מן השוליים
עומק השיח החברתי	מה מעמדו של החברתי בדיון?	יחידות דיון / נושאי דיון	הפרק הנוכחי

מתודולוגיה: ממופעים לעומק שיח

הניתוח שעליו נשען פרק זה מבוסס על בחינה כמותית ופרשנית של פרוטוקולים ותמלילים מדיוני מליאות הוועדות המחוזיות והותמ"ל. אף שתיקון 151 מתייחס לוועדות המחוזיות ולותמ"ל, הותמ"ל נכללה בפרק זה כזירת השוואה משלימה, בשל מרכזיותה בקידום תוכניות רחבות היקף ובשל השפעתה על סדר היום התכנוני-חברתי בישראל. שילובה בפרק זה נועד לבחון האם ובאיזה אופן קיים שוני בין עומק השיח החברתי בותמ"ל לבין עומק השיח בוועדות המחוזיות ומה ניתן ללמוד משוני זה.

לצורך מדידת עומק השיח, יחידת הניתוח בפרק זה הוגדרה כתוכנית, נושא תכנוני או סעיף דיון מובחן שניתן היה לזהות לו מסגרת דיון עצמאית. בהמשך הפרק יחידת ניתוח זו תכונה 'יחידת דיון'. כל 'יחידת דיון' סווגה לפי רמת העומק הגבוהה ביותר שבה הופיע השיח החברתי במסגרתה.

הניתוח בפרק זה התבסס על עיבוד שפה טבעית וניתוח מבוסס בינה מלאכותית. תמלילי הוועדות פוצלו כאמור ל'יחידות דיון' נפרדות, ובמקרים שבהם לא הייתה חלוקה פורמלית ברורה הופעל מודל שפה לזיהוי נקודות מעבר בין נושאים. בסך הכול זוהו 551 'יחידות דיון'. כל יחידת דיון עוסקת בתוכנית, במסמך מדיניות או בנושא תכנוני מובחן. תוכניות שנדונו במהלך השנה יותר מפעם אחת עשויות להופיע ביותר מיחידת דיון אחת. מנגד, חלקים פרוצדורליים וטכניים במהותם לא נכללו כיחידות דיון נפרדות והושמטו מן הניתוח. במסגרת חלקים אלה ניתן למנות הודעות יו"ר, דיונים שעסקו בתיקונים טכניים או בהצבעות פרוצדורליות וכיו"ב. הללו מהווים חלק משמעותי מסדר יומה של ועדה מחוזית. לפיכך, מספר יחידות הדיון בפרק זה נמוך ממספר התוכניות, מסמכי המדיניות או נושאי התכנון הייחודיים שנמנו בפרקים הקודמים.

כל יחידת דיון נותחה מארבע זוויות מרכזיות:

- (1) זיהוי שיח חברתי ישיר;
- (2) זיהוי סאב-טקסט חברתי בתוך שפה תכנונית;
- (3) הפקת מדדים כמותיים;
- (4) סיכום תמציתי של משמעות הדיון.

הניתוח כלל מעל 5,500 שאילתות למודלי שפה גדולים (GPT-5 ו-Gemini 3.1 Pro), תוך אימות התוצאות באמצעות סכמות מובנות לבדיקת עקביות ודיוק. מתודולוגיה זו ממשיכה את הגישה הכללית של המחקר, המשלבת ניתוח תוכן וניתוח שיח: ניתוח תוכן מאפשר לזהות ולכמת נושאים, מופעים וקטגוריות; ואילו ניתוח שיח מאפשר להבין כיצד השפה מגדירה בעיות, מבליטה סוגיות מסוימות ומדחיקה אחרות. בפרק הנוכחי השילוב בין השניים בא לידי ביטוי במדידת עומק השיח: לא רק האם הופיע נושא חברתי, אלא באיזו מידה הוא קיבל משקל בתוך הדיון. המדד אינו מבקש למדוד את איכות התוכנית או את צדקת ההחלטה, אלא את מעמדו של השיקול החברתי בתוך הדיון המתועד. הסיווג הראשוני נעשה בסיוע כלי ניתוח טקסט, אך מקרים מרכזיים ומקרי גבול נבדקו בקריאה אנושית חוזרת.

הסיווג התבסס על הערכה הקשרית של כל יחידת דיון ולא על ספירת מילים בלבד. לצד זיהוי נוכחותן של סוגיות חברתיות והרובד הסמוי שלהן, הוערך גם משקלן היחסי בתוך הדיון. לצורך חיזוק עקביות הסיווג נעשה שימוש בספי סיווג כמותיים ובמספר סבבי ניתוח ובקרת איכות⁶⁴, כמפורט בהערת השוליים.

מאחר שדיוני הוועדות מנוסחים לרוב בשפה מקצועית, סטטוטורית וטכנית, סוגיות חברתיות אינן תמיד מופיעות באופן מפורש. לעיתים הן מובלעות בתוך מונחים כגון צפיפות, מעון חוסים, תמהיל דיור, או קישוריות. משום כך, ניתוח השיח החברתי לא יכול היה להתבסס על ספירת מילים בלבד, אלא חייב זיהוי של משמעות, הקשר וסאב-טקסט, כפי שמפורט בתיבת הטקסט להלן:

⁶⁴ לצורך סיווג רמות העומק נעשה שימוש גם בספים כמותיים: סיווג ברמה 2 דרש שהסוגיה החברתית תהווה לפחות 25% מנפח המלל הרלוונטי ביחידת הדיון, ורמה 3 לפחות 50%. בנוסף נדרשו ציטוטים תומכים מן התמליל – שניים לרמה 2 ושלושה לרמה 3. כל מקטע נותח בשלושה סבבים באמצעות מודלי שפה שונים, תוך שימוש בוולידציה אדורסרילית לצמצום זיהוי שווא. לעיבוד הסטטיסטי הסופי נכללו רק תוצאות שבהן התקבלה הסכמה בין המודלים ובציון ביטחון של 0.8 ומעלה. כחלק ממתודה זו, הוערך בפועל נפח הדיון מבחינת מלל/זמן דיון משוער.

הרובד הסמוי: פענוח המשמעות החברתית של מונחי תכנון

נדבך מרכזי נוסף הוא זיהוי מקרים בהם המניעים החברתיים אינם נאמרים במפורש, אלא משתקפים מבעד לשפה תכנונית-מקצועית. ניתוח זה, הבוחן את ה"סאב-טקסט" של הדיונים, חושף כיצד מושגים טכניים משמשים הלכה למעשה ככלים (Proxies) לקידום או בלימה של סוגיות חברתיות:

דיוור בר-השגה: נידון פעמים רבות דרך פרמטרים של "תוספת צפיפות", "גדלי יחידות דיוור" ו"תמהיל דיוור".

נגישות פיזית וחברתית: משתקפת בדיונים על "הליכיות", "קישוריות פרויקטים" ופריסת "תחבורה ציבורית".

קהילה ומרקם חברתי: נידונים דרך פריסת "מוסדות ציבור", הגדרת "שטחים פתוחים" ויצירת "מסה קריטית" של תושבים לשם ביסוס מוקד קהילתי פעיל.

מגוון חברתי ואוכלוסיות יעד: מובלעים בשיח על הקצאת קרקעות ל"דיוור מוגן", "מעונות סטודנטים" או יחידות קטנות המכוונות לזוגות צעירים.

צדק חלוקתי: נידון לרוב במונחים מרחביים-מוניציפליים, כגון קביעת "גבולות שיפוט" וסוגיות של "חלוקת הכנסות" מאזורי תעסוקה בין רשויות שכנות.

מדד עומק השיח החברתי

לשם מדידת 'עומק השיח החברתי' גובש סולם דירוג בן ארבע רמות (מ-0 עד 3). מדד 'עומק השיח החברתי' אינו בוחן רק את עצם הופעתה של סוגיה חברתית, אלא את משקלה בתוך הדיון. במילים אחרות, הוא מבחין בין דיון שבו סוגיה חברתית היא עילת הדיון המרכזית לבין דיון שבו היא מוזכרת כהערת שוליים במסגרת שיח הנדסי, סטטוטורי או פרוצדורלי.

- **רמה 0 מייצגת שיח טכני-פרוצדורלי** – זוהי רמה שבה הדיון נעדר התייחסות חברתית ממשית. הדיון עוסק בתקנות, פרוצדורות, היבטים הנדסיים או מנהליים. רמה זו תכונה 'רמת קווי הבניין'.
- **רמה 1 מייצגת אזכור חברתי אגבי או מצומצם** – בדיונים אלה מופיעים לעיתים מונחים כגון "תושבים", "ציבור" או "קהילה", אך ללא דיון ממשי בצורכיהם, בפגיעותם או בהשלכות התוכנית עליהם.
- **רמה 2 מייצגת דיון חברתי משולב** – כאן סוגיות חברתיות מהוות שיקול מהותי במסגרת הדיון, גם אם הן אינן העילה היחידה או המרכזית לו. השיח החברתי והשיקולים החברתיים משתלבים לצד שיקולים אחרים.
- **רמה 3 החברתי הוא ליבת הדיון** – ברמה זו ההשפעה על בני אדם, קהילות או קבוצות אוכלוסייה היא ליבת הדיון והסוגיה החברתית היא העילה המרכזית לשיח התכנוני.

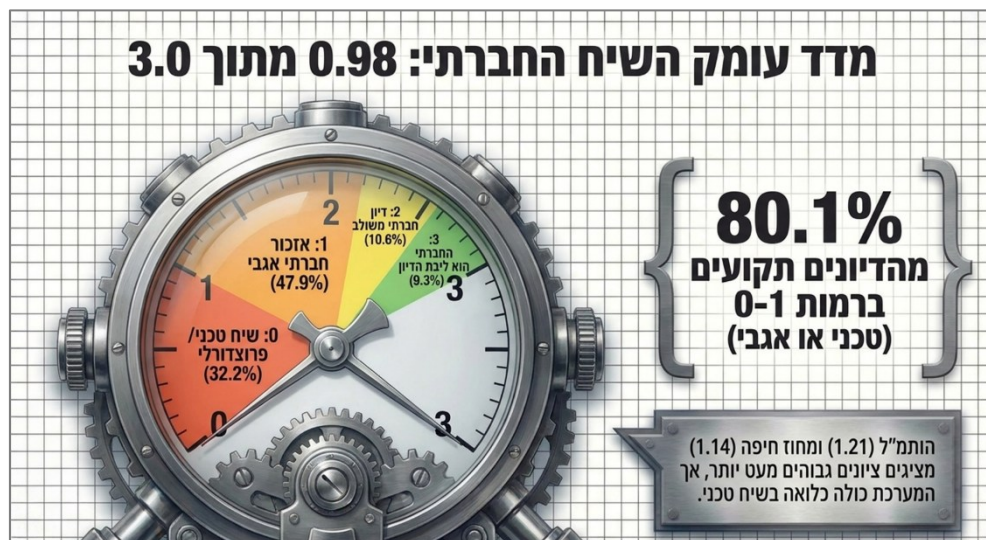


איור מס' 10: עד כמה הדיון החברתי באמת עמוק? 4 רמות מדידה

חשיבותו של 'מדד עומק השיח' היא בכך שהוא מאפשר להבחין בין שלושה מצבים שנוטים להתערבב בשיח התכנוני: היעדר מוחלט של שיח חברתי (רמה 0); נוכחות סמלית או אגבית של שיח חברתי (רמה 1); ומרכזיות ממשית של שיקולים חברתיים (רמות 2-3). הבחנה זו קריטית לצורך יצירת נקודת ייחוס עתידית. אם מטרת תיקון 151 והוספת נציגי חברה ורווחה היא לקדם ולהטמיע באופן מקצועי את מכלול נושאי החברה והרווחה הרלוונטיים לתוכניות, הרי שהשפעה עתידית אינה אמורה להימדד רק בעלייה במספר האזכורים, אלא בעיקר בשאלה האם יותר דיונים יעברו מרמות 1-0 לרמות 2-3.

ממצא מרכזי: נוכחות ללא מרכזיות

ניתוח 551 נושאי הדיון מצביע על ממצא ברור. ברוב המקרים, הסוגיה החברתית אינה עומדת בליבת הדיון התכנוני. הנתונים מצביעים על דומיננטיות של הממד הטכני-פרוצדורלי-אגבי במרבית הדיונים. 80.1% מן הדיונים סווגו ככאלה.



איור מס' 11: ניתוח עומק השיח

משמעותו של ממצא זה אינה שהשיח החברתי נעדר מן הוועדות. כפי שהוצג בפרקים הקודמים, החברתי נוכח באמצעות התייחסות לקבוצות חברתיות ולמגוון של נושאים וסוגיות חברתיים, כך שיש לפרש את הנתונים לעיל באופן מדויק יותר – **החברתי נוכח, אך ברוב המקרים הוא אינו מרכזי**. הוא מופיע כחלק מהרקע, כהשלכה אפשרית, כתיאור של משתמשים או כתוצר של שיקול תכנוני אחר, אך אינו הופך בדרך כלל לשאלה המארגנת של הדיון. זהו הממצא המרכזי של הפרק: **מערכת התכנון אינה עיוורת לחלוטין להיבטים חברתיים, אך היא מתקשה להפוך אותם לנקודת מוצא של ההכרעה התכנונית**. היא מזהה תושבים, משתמשים, צרכים ומפגעים, אך לרוב עושה זאת בתוך מסגרת שיח שבה ההיבטים הפיזיים, הסטטוטוריים והפרוצדורליים ממשיכים להכתיב את גבולות הדיון.

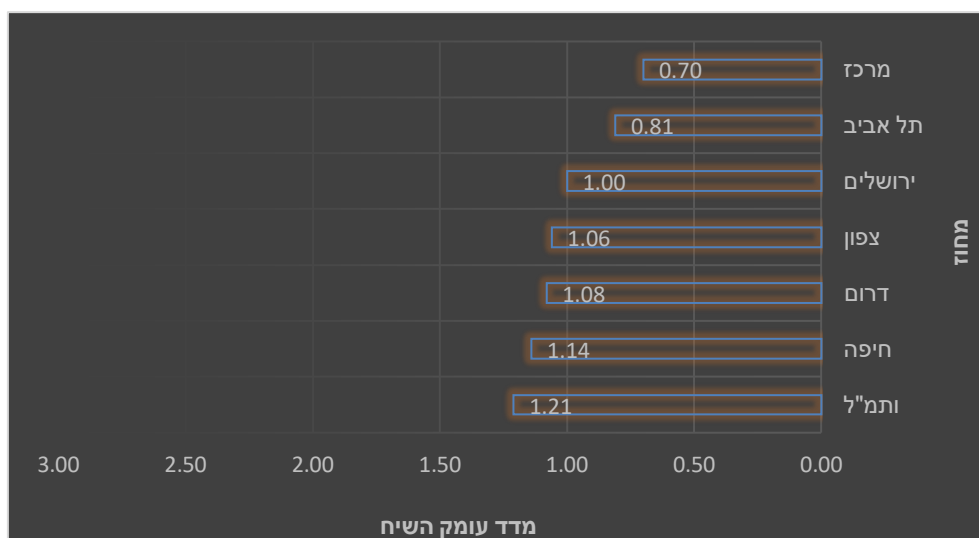
ממצא זה מחזק את הטענה שעלתה בפרקים הקודמים. בפרק המקור-חברתי הוצג כי סדר היום של הוועדות טעון במשמעויות חברתיות רחבות, גם כאשר הוא מנוסח במונחים של פיתוח, תשתיות, שימושי

קרקע וסביבה. בפרק "תכנון מן השוליים" הוצג כי קבוצות פגיעות מופיעות בשיח בעיקר כאשר צורכיהן עוברים תרגום תכנוני. כעת מתברר כי גם כאשר התרגום הזה מתרחש, הוא אינו מבטיח דיון חברתי עמוק. במקרים רבים, התרגום מאפשר לחברתי להיכנס לחדר הוועדה, אך לא בהכרח להתמקם במרכז. ממציא פרק זה מוסיפים נדבך נוסף לתמונה: **גם כאשר לסוגיה התכנונית יש משמעות חברתית ברורה, ואף כאשר צרכים וקבוצות אוכלוסייה זוכים לנראות בדיון, הם אינם הופכים בדרך כלל לנקודת המוצא של ההכרעה. החברתי נוכח בתוך השיח התכנוני, נכנס לחדר הדיונים, אך אינו מכתוב בדרך כלל את מסגרת הדיון ואת השאלות שעל בסיסן מתקבלת ההכרעה.**

שונוות בין מחוזות וגופי תכנון: הבדלי עוצמה בתוך אותה שפת תכנון

לצד הממצא הארצי, קיימת שונוות בין המחוזות ובין גופי התכנון. ממוצע עומק השיח החברתי הארצי עומד על 0.98. מעט מתחת לרמה 1. נתון זה מלמד כי הדיון הממוצע בוועדות התכנון בישראל מצוי, מבחינת 'עומק השיח החברתי', קרוב מאוד לרמת האזכור החברתי האגבי בלבד. הותמ"ל מציגה את הציון הגבוה ביותר במדד, 1.21, ולאחריה מחוז חיפה עם 1.14, מחוז דרום עם 1.08 ומחוז צפון עם 1.06. מחוז ירושלים נמצא סביב הממוצע, עם ציון 1.00. לעומתם, מחוז תל אביב ומחוז מרכז מציגים ציונים נמוכים יותר (0.81 ו-0.70 בהתאמה).

הפערים בין המחוזות חשובים, אך יש לפרשם בזהירות. הם אינם מצביעים על שתי מערכות תכנון שונות, אחת חברתית ואחת טכנית, אלא על הבדלי עוצמה בתוך אותה מערכת שיח. גם המחוזות שבהם עומק השיח גדול יחסית אינם מגיעים בממוצע לרמה 2, כלומר לרמה שבה השיקולים החברתיים משתלבים באופן מהותי בדיון. עם זאת, עצם השונוות חשובה. היא מאפשרת לזהות נקודת מוצא לכל מחוז ולכל גוף תכנון ולבחון בעתיד האם כניסת נציגי חברה ורווחה משנה את מוקדי הדיון. ייתכן שהשפעתם תהיה בולטת יותר במחוזות שבהם 'עומק השיח החברתי' כיום מצוי ברמה ה'נמוכה' על פי מידרג הניתוח; ייתכן דווקא שבמחוזות שבהם כבר קיימת רגישות חברתית מסוימת, ניתן יהיה להעמיק אותה. כך או כך, המדד מאפשר לייצר בסיס להשוואה עתידית ולא רק תמונת מצב חד-פעמית.

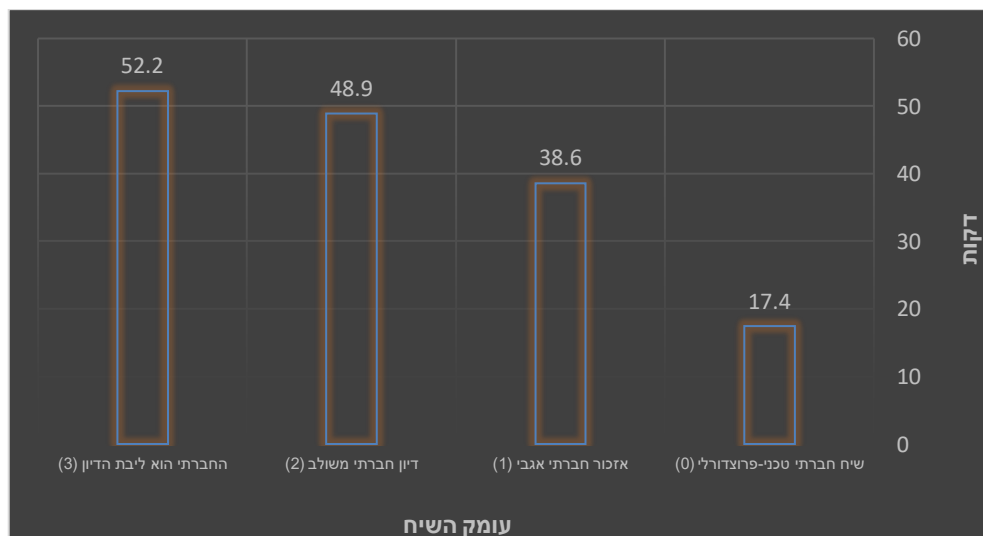


איור מס' 12: ממוצע עומק השיח בסקלה של 0-3, על פי מחוז

נפח הדיון כמשאב מוסדי

נפח הדיון הוא משאב מוסדי מוגבל, והאופן שבו הוא מתחלק בין סוגי דיונים שונים מלמד גם הוא על סדרי העדיפויות המעשיים של מוסדות התכנון. מדד 'נפח הדיון' הוא מדד משלים למדד 'עומק השיח החברתי' שפורט לעיל. במובן זה, השאלה אינה רק מהו 'עומק השיח החברתי', אלא גם מהו פרק הזמן שהוקדש לנושא כאשר הוא עולה. מאחר שהמחקר התבסס על תמלילים, פרוטוקולים ומסמכי החלטה, לא ניתן היה למדוד באופן ישיר את משך הזמן שהוקדש לכל אחד מנושאי הדיון. לכן חושב במחקר 'נפח הדיון' כאומדן עקיף, המבוסס על היקף הטקסט שתועד ביחס לכל נושא. הנחת העבודה היא כי בהיעדר מדידת זמן ישירה, היקף המלל המתועד ביחס לכל נושא משמש אינדיקציה סבירה, גם אם לא מושלמת, למשך ולעוצמת העיסוק בו בדיון. באמצעות ניתוח טקסט חישובי הומר היקף הטקסט ביחידות הדיון השונות להערכה טמפורלית של זמן הדיון. זאת באמצעות השוואת היקף הטקסט לקצב דיבור ממוצע בדיוני מליאות מסוג זה, ותוך בקרה מול מספר הדוברים והאורך הכולל של הישיבות. לפיכך, נתוני ה"זמן" בדקות המוצגים בהמשך אינם משקפים מדידה ישירה של זמן הדיון בפועל, אלא אומדן מתודולוגי של משך הדיון, המבוסס על היקף המלל המתועד ועל מאפייני הדיון. מכאן יש לקרוא נתונים אלה כאינדיקציה לנפח יחסי של העיסוק בנושא, ולא כמדידה מדויקת של זמן שעות. לבסוף, אומדן 'נפח הדיון' חושב רק ביחידות שבהן היה תיעוד טקסטואלי מספק לצורך הערכה זו.

הממצאים מצביעים על קשר ברור בין עומק השיח החברתי לבין משך הדיון. בעוד שמשך הדיון הממוצע הכללי עומד על כ-35 דקות, דיונים המאופיינים בעומק חברתי משמעותי (רמה 3), ארוכים יותר במידה ניכרת ועומדים על כ-52 דקות בממוצע (ראו איור מס' 13). משמעות הדבר היא כי החברתי מקבל זמן כאשר הוא מצליח להפוך לנושא מרכזי, אך מקרים אלה מעטים יחסית. לכן, במבט על כלל עבודת הוועדות, משאב הזמן עדיין מופנה בעיקר לשיח טכני-פרוצדורלי או לשיח שבו החברתי נוכח באופן אגבי בלבד. זהו ממצא משמעותי במיוחד לצורך התבוננות עתידית. לפיכך בעתיד, לא יהיה די לבחון אם נוספו עוד אזכורים חברתיים לפרוטוקולים; יהיה צורך לבחון האם השתנתה גם חלוקת הזמן, כלומר האם יותר זמן מוקדש לדיון ממשי בהשלכות חברתיות, בצורכי אוכלוסיות, בשאלות של צדק חלוקתי וכיו"ב.



איור מס' 13: משך הדיון (בדקות) בהתייחס לעומק השיח

Baseline – כיצד תימדד השפעה עתידית?

פרק זה הציג תמונת מצב בנוגע לעומק השיח החברתי בוועדות התכנון. תיאור זה מהווה נקודת ייחוס להמשך. נקודת המוצא הנוכחית מורכבת משני ממצאים משלימים:

1. **רוב הדיונים מצויים ברמות עומק נמוכות.** כ-80% מן הדיונים הם טכניים-פרוצדורליים או כוללים אזכור חברתי אגבי בלבד. משמעות הדבר אינה שהחברתי נעדר מן הדיון, אלא שברוב המקרים הוא אינו הופך לשיקול מרכזי או מארגן. בהתאם לכך, חלק הארי של עבודת הוועדות עדיין מתנהל ברמות שבהן הממד החברתי נוכח, לכל היותר, באופן חלקי, אגבי או עקיף.

2. **הממוצע הארצי של עומק השיח עומד על 0.98 בסקלה של 0-3,** כלומר מעט מתחת לרמה של אזכור חברתי אגבי. עם זאת, בתוך מסגרת זו ניכרת שונות מוסדית וגיאוגרפית. בעוד שמחוזות מרכז ותל אביב, לדוגמה, מציגים שיח פרוצדורלי יותר; הותמ"ל ומחוזות הפריפריה מציגים עומק חברתי קצת יותר גבוה. עם זאת, גם הגופים והמחוזות המצויים מעל הממוצע אינם מגיעים לרמה שבה השיקולים החברתיים משתלבים באופן שיטתי ומהותי בליבת הדיון.

לשני ממצאים אלה נוסף ממצא משלים הנוגע לנפח הדיון. כאשר סוגיה חברתית מצליחה להפוך לליבת הדיון, היא מקבלת זמן מוסדי רב יותר: דיונים ברמה 3 ארוכים מן הממוצע הכללי. ואולם, מאחר שרוב הדיונים מסווגים ברמות 0-1, עיקר הזמן המצטבר של הוועדות עדיין מוקדש לדיונים בעלי עומק חברתי נמוך או אגבי. לכן, נקודת הייחוס העתידית אינה רק עומק השיח בכל דיון בנפרד, אלא גם אופן חלוקת הזמן המוסדי בין דיונים טכניים, דיונים בעלי אזכור חברתי אגבי ודיונים שבהם החברתי נמצא במרכז. על בסיס זה, השפעה עתידית של נציגי חברה ורווחה תוכל להיבחן בשלושה ממדים: עלייה בשיעור הדיונים ברמות 2-3; עלייה בציון עומק השיח הממוצע במחוזות ובגופי התכנון; ושינוי בחלוקת זמן הדיון, כך שיותר זמן יוקדש לבחינה ממשית של השלכות חברתיות, צורכי אוכלוסיות, פגיעות, נגישות וצדק חלוקתי.

חשוב להדגיש כי שינוי רצוי אינו מחייב להפוך כל דיון תכנוני לדיון חברתי מעמיק ומקיף. חלק מן הדיונים בוועדות הם אכן טכניים, פרוצדורליים או מנהליים במהותם. אולם השאלה היא האם בתוכניות שלהן השלכות משמעותיות על אוכלוסיות, קהילות וחלוקת משאבים, השיח החברתי מקבל את המקום הראוי לו. במובן זה, מטרת המדדים אינה לבטל את השפה המקצועית של התכנון, אלא להרחיב אותה כך שתוכל להכיל באופן שיטתי יותר שאלות של חברה, רווחה, צדק, נגישות ופגיעות.

המסקנה המרכזית היא כי האתגר של תכנון חברתי אינו רק להכניס עוד "מילים חברתיות" לפרוטוקולים ואף לא רק להגדיל את מספר הפעמים שבהן מוזכרות קבוצות מן השוליים. **האתגר הוא לשנות את מעמדו של החברתי בתוך הדיון: ממופע לעומק, מאזכור להשפעה ומסאבטקסט לשיקול תכנוני מפורש.** זהו גם האתגר המרכזי של נציגי ונציגות חברה ורווחה שעתידים להשתלב בוועדות. לא רק להיות קול נוסף סביב השולחן, אלא להרחיב את גבולות השיח כך שהשאלה "על מי התכנון משפיע, מי נהנה ממנו ומי עלול להיפגע ממנו" תהפוך לחלק בלתי נפרד מן ההכרעה התכנונית.

8. דיון בממצאים: אפיון השיח החברתי-תכנוני של

הוועדות המחוזיות

שלושת פרקי הניתוח (פרקים 5-7) בחנו את מקומן של סוגיות חברה ורווחה בעבודת מוסדות התכנון משלוש נקודות מבט משלימות: סדר יום, נראות ועומק. בפרק זה נקיים דיון אינטגרטיבי בדפוסי הפעולה של הוועדות לאור הממצאים שעלו בפרקים הקודמים.

המושג המארגן של פרק זה הוא אפיון 'השיח החברתי-תכנוני' של הוועדות המחוזיות. אין הכוונה לייחס לוועדה מחוזית "מהות" קבועה או בלתי משתנה, אלא לזהות את הדפוסים החוזרים שבאמצעותם כל מחוז מתרגם סוגיות חברתיות לשפה תכנונית. השיח החברתי-תכנוני המחוזי מורכב מצירוף של כמה רכיבים: סוגי התוכניות והנושאים שבהם המחוז עוסק, קבוצות האוכלוסייה שמקבלות בו נראות, סוגיות החברה והרווחה שמצליחות להיכנס לשיח, האופן שבו הן מתורגמות לכלים תכנוניים ועומק הדיון החברתי המתקיים סביבן. במובן זה, הדיון במחוזות אינו רק סיכום של ממצאים נפרדים, אלא ניסיון להבין את האופי החברתי-תכנוני של כל ועדה ואת האופן שבו היא ממסגרת את שאלת האינטרס הציבורי.



איור מס' 14: אפיון השיח החברתי-תכנוני על פי מחוזות

מחוז דרום: תכנון משברי, חוסן קהילתי והסדרה של אוכלוסיות קצה

מחוז דרום מציג את אחד הדפוסים החברתיים ביותר במחקר, לפחות מבחינה השוואתית. ברמת סדר היום המאקרו-תכנוני, המחוז מתמודד בעת ובעונה אחת עם שיקום חבל תקומה והנגב המערבי, עם הסדרת יישובי החברה הבדואית, עם פיתוח המרחב הכפרי, עם עומסי תשתית לאומיים ועם קונפליקטים סביב אנרגיה, פסולת, תעשייה, מגורים וסביבה. זהו מחוז שבו התכנון אינו רק מכשיר לפיתוח, אלא גם מנגנון להתמודדות עם משבר, אי-ודאות, פגיעות וצרכים אזוריים מצטברים. הניתוח האינטגרטיבי מצביע על כך

שבדרום פלח השיח המוקדש ישירות לקטגוריות חברתיות רחב יחסית למחוזות אחרים, בין היתר בשל ריבוי אוכלוסיות קצה, משברים לאומיים וקונפליקטים על קרקע.

ברובד המיקרו-חברתי, הדרום הוא מחוז שבו חלק מן האוכלוסיות המוחלשות אינן רק מופיעות בשיח אלא ממש מעצבות אותו. הסדרת ההתיישבות הבדואית, הדיון במבנה הבעלויות, שאלות של תביעות קרקע, התאמה תרבותית, נגישות לשירותים, מוסדות חינוך ובריאות, וכן הקידום של מגורי עובדים זרים במרחב החקלאי, הופכים את המחוז לזירה שבה שאלות חברתיות אינן ניתנות להפרדה משאלות תכנוניות. גם המושג "חוסן קהילתי" מקבל בדרום מעמד תכנוני קונקרטי, בעיקר בעקבות ה-7 באוקטובר: מוסדות שיקום, כפרים טיפוליים, תשתיות קהילה ושיקום פיזי של יישובים אינם מוצגים רק כפרויקטים פיזיים, אלא כחלק מתהליך ריפוי אזרחי וחברתי.

עם זאת, גם בדרום ניכרת מגבלת השיח. אוכלוסיות מסוימות מקבלות נראות גבוהה כאשר הן קשורות להסדרה טריטוריאלית, משבר ביטחוני, תשתיות או מוסדות ציבור, אך קבוצות אחרות נותרות כמעט שקופות. נושאי מגדר, אלימות במשפחה, בריאות נפש, התמכרויות, ילדים ונוער בסיכון ואנשים עם מוגבלות אינם מתפתחים בדרך כלל לדיון תכנוני עצמאי, אלא מופיעים רק כאשר קיימת תוכנית ייעודית או צורך פיזי-מוסדי ברור. במונחי עומק השיח, מחוז דרום נמצא מעל הממוצע הארצי, עם ציון 1.08, אך גם ציון זה ממקם את המחוז בסביבת רמת האזכור החברתי האגבי ולא ברמת דיון חברתי משולב ושיטתי.

השיח החברתי-תכנוני של מחוז דרום הוא כזה שבו **החברתי חוזר לדיון כאשר מופיע משבר, יש צורך בהסדרה, או כשהוא מוצג כחסם מימוש, כסיכון סביבתי או כצורך שיקומי**. כוחו של המחוז הוא ביכולת לזהות שמודלים תכנוניים גנריים אינם תמיד מתאימים למציאות החברתית המקומית. חולשתו היא בכך שגם כאשר קיימת רגישות למציאות החברתית, היא עדיין מתורגמת בעיקר לשאלות של מיקום, הסדרה, תשתית, זכויות בנייה ומוסדות.

מחוז מרכז: תכנון פרוגרמטי של אזור ביקוש והטיית מעמד בינוני

מחוז מרכז פועל בלב אזור הביקוש ומתמודד עם לחצי פיתוח חריפים, מחסור בשטחים פתוחים, התחדשות עירונית, פיתוח תחבורה ותחרות בין שימושי קרקע. סדר היום המאקרו-תכנוני שלו מתאפיין במעבר מתכנון נקודתי לתכנון אסטרטגי: תוכניות כוללניות, מסמכי מדיניות למרכזי ערים, הסדרת המרחב הכפרי, תוספת יחידות דיור בנחלות, ניהול נגר, תשתיות הסעת המונים ואזורי תעסוקה. במובן זה, המחוז עוסק בסוגיות חברתיות רחבות מאוד – דיור, תחבורה, נגישות לשירותים, חוסן כלכלי של רשויות ושמירה על שטחים פתוחים – אך לרוב בשפה של כושר נשיאה, תקנים, תשתיות והקצאות קרקע.

ברובד המיקרו-חברתי, מחוז מרכז ממחיש היטב את האופן שבו מערכת התכנון מתרגמת צרכים חברתיים לקטגוריות פיזיות. הניתוח האינטגרטיבי מראה כי סוגיות בעלות הקשר חברתי-קהילתי-רווחתי שכיחות במחוז, אך רובו המכריע של שיח זה מתורגם למונחים של הקצאות קרקע ושטחים. בתי ספר, גני ילדים, מרפאות, מוסדות ציבור ודיור מוגן זוכים לדיון משמעותי משום שהם ניתנים למדידה, לכימות ולהטמעה בתוכנית. לעומת זאת, בריאות נפש, עוני, התמכרויות, נשים נפגעות אלימות, נוער מנותק וחסרי בית כמעט שאינם מופיעים כסוגיות תכנוניות עצמאיות.

במונחי עומק שיח, מחוז מרכז מציג את הציון הנמוך ביותר במדד (0.70). ממצא זה אינו מלמד שהמחוז נעדר השפעות חברתיות. דווקא משום שהוא פועל באזור שבו החלטות תכנון משפיעות בעוצמה על מחירי דיור, נגישות, שירותים, התחדשות עירונית, צפיפות ואיכות חיים, בולט הפער בין המשמעות החברתית של החלטות המחוז לבין עומק הדיון החברתי המפורש בהן.

השיח החברתי-תכנוני של מחוז מרכז מאופיין על ידי **תכנון פרוגרמטי של אזור ביקוש**. החברתי נכנס לשיח כאשר הוא ניתן לתרגום לבית ספר, שב"צ, שצ"פ, דיור מוגן, פתרון תחבורתי או הקצאת קרקע. מכאן, המחוז פועל כרגולטור חזק של פיתוח, אך פחות כזירה לדיון חברתי-רווחתי מהותי. במובן זה, הוא מגלם את אחת מתובנות המחקר המרכזיות: **ככל שהמרחב מתוכנן באופן אינטנסיבי יותר, כך גדלה חשיבות השאלות החברתיות, אך לא בהכרח גדל עומק הדיון בהן**.

מחוז צפון: הסדרה רב-תרבותית וחיפוש אחר מימוש

מחוז צפון מציג סדר יום תכנוני רחב במיוחד, עם היקף פעילות גבוה ודגש מובהק על יישובי מיעוטים, מרחב כפרי, הרחבות יישובים, תשתיות קצה, תיירות, תעסוקה ושמירה על שטחים פתוחים. זהו מחוז שבו שאלות תכנון רבות נוגעות במישרין למבנה החברתי של המרחב: יישובים ערביים, דרוזיים, צ'רקסיים ובדואיים; בעלויות פרטיות; חסמים היסטוריים; תשתיות חסרות; ותהליכי פיתוח שנדרשים להתאים לדפוסי חיים מקומיים. המחוז אינו עוסק רק בהקצאת קרקע, אלא בניסיון לייצר אפשרות מימוש במרחבים שבהם התכנון הקלאסי נתקל במבני בעלות מסורתיים, חוסר אמון, פערי תשתית ותת-פיתוח.

ברובד המיקרו-חברתי, הצפון הוא אחד המחוזות שבהם קבוצות אוכלוסייה מובחנות מקבלות נראות משמעותית יחסית. החברה הערבית, החברה הדרוזית והצ'רקסית, יישובים בדואיים, צעירים, אזרחים ותיקים ומשפחות הזקוקות לתמהיל דיור מגוון, כולם מופיעים בשיח במידה ניכרת. עם זאת, גם כאן החברתי לרוב אינו עומד בפני עצמו. הניתוח האינטגרטיבי מתאר את השיח החברתי בצפון ככזה ש"צף כתוצר לוואי" של ניתוח פרוגרמות, הקצאות שטחי ציבור ותמהילי דיור, ולא כדיון חברתי-רווחתי ייעודי.

במדד עומק השיח החברתי מחוז צפון נמצא מעל הממוצע הארצי, עם ציון 1.06. נתון זה מצביע על נוכחות חברתית גבוהה מעט מן הממוצע, אך עדיין בתוך טווח שבו השיח החברתי נע סביב רמת האזכור האגבי בלבד ההסבר לכך נעוץ, ככל הנראה, באופי המחוז. סוגיות חברתיות רבות מופיעות בו משום שהן חסמי מימוש תכנוניים ממשיים, אך גם כאשר הן מופיעות, הן מטופלות דרך הכלים המוכרים של התכנון: איחוד וחלוקה, תמהיל דיור, הפרשות ציבוריות, הסדרה ותשתיות.

השיח החברתי-תכנוני של מחוז צפון מנסה לקדם **הסדרה רב-תרבותית והתאמה מקומית בתוך מערכת גנרית**. המחוז מכיר בכך שמרחבים שונים אינם נענים לאותה תכנונית, אך הוא עדיין פועל באמצעות ארגז כלים פיזי-סטטוטורי מקובל. במובן זה, הצפון מדגים היטב את המתח בין הצורך בתכנון רגיש תרבותית לבין מגבלותיה של מערכת תכנון, שמודדת את החברתי בעיקר באמצעות קרקע, יחידות דיור, תשתיות ופרוגרמות.

מחוז ירושלים: דמוגרפיה וציפוף בעיר מרובת קהילות

מחוז ירושלים מתאפיין בסדר יום תכנוני הנשלט על ידי אורבניזציה מואצת, התחדשות עירונית, העצמת בנייה לאורך צירי הרכבת הקלה, עירוב שימושים, הקטנת תקני חניה והטמעת מוסדות ציבור בתוך מרחבים צפופים. ירושלים ובית שמש משמשות מוקדים מרכזיים של התכנון המחוזי, והוועדה פועלת בתוך מציאות שבה שאלות של דת, לאום, קהילה, משפחה, צפיפות, מוסדות ציבור ותחבורה אינן נפרדות זו מזו.

ברובד המיקרו-חברתי, ירושלים ייחודית בכך שחלק גדול מן ההחלטות התכנוניות נבחנות דרך הפריזמה של הרכב האוכלוסייה: חרדים, דתיים, חילונים וערבים. מכאן יש שונות הנוגעת להחלטות בנוגע לשכונות ותיקות וחדשות, דפוסי מגורים ופיתוח יחידות דיור מותאמות למבני משפחה משתנים, עיצוב המרחב הציבורי ומענה על הצורך במוסדות חינוך, דת, קהילה ובריאות.

עם זאת, עומק השיח החברתי בירושלים נותר מוגבל. ציון המחוז במדד עומק השיח הוא 1.00, סביב הממוצע הארצי וסביב רמת האזכור החברתי האגבי. המשמעות היא שהוועדה מזהה את הרכב האוכלוסייה ואת צורכי הקבוצות השונות, אך במקרים רבים הזיהוי מתורגם לפרוגרמות, להקצאות מבונות, לתקנים ולתמחילי שימושים; ולא בהכרח לדיון עומק בשאלות של אי-שוויון, הדרה, השתתפות או צדק מרחבי.

השיח החברתי-תכנוני של מחוז ירושלים מאופיין על ידי **תכנון דמוגרפי-קהילתי בתוך מציאות מצטופפת**. זהו מחוז שבו החברתי נוכח כמעט בכל החלטה, אך לעיתים קרובות הוא מופיע דרך השאלה "איזו אוכלוסייה צריכה איזה מוסד, באיזה מיקום ובאיזה היקף", ולא דרך דיון רחב בשאלות של יחסי כוח, פגיעות או שוויון בין קבוצות. לכן ירושלים מדגימה היטב את הפער בין מודעות גבוהה להרכב חברתי לבין עומק מוגבל של שיח חברתי-רווחתי.

מחוז תל אביב: תכנון מטרופוליני טכנו-חברתי ואיכות החיים של מעמד הביניים

מחוז תל אביב עוסק בתוכניות אסטרטגיות בעלות השפעה רחבה על המטרופולין. במידה רבה "הגורם המתכנן" המרכזי במחוז תל אביב הפך להיות המטרו, ותפיסת עבודה זו מובילה לפיתוח מוטה תחבורה ציבורית, ציפוף משמעותי ברדיוס ההשפעה של התחנות, העצמת זכויות בנייה, הפחתת תקני חניה, עירוב שימושים, ניצול תת-הקרקע והטמעת שטחי ציבור במרחב בנוי ותלת-ממדי.

ברובד המיקרו-חברתי, תל אביב מייצגת מודל שבו החברתי מופיע בעיקר דרך איכות חיים מטרופולינית: נגישות לתחבורה, הליכתיות, שטחים פתוחים, תמהיל דיור, דיור מכיל, דיור להשכרה ארוכת טווח, שירותים ציבוריים מבונים והתמודדות עם אקלים עירוני. **זהו שיח חברתי חשוב, אך הוא נוטה להיות מותאם למושגים של עירוניות מתחדשת ולצרכים של אוכלוסיות עירוניות ממעמד הביניים**. קבוצות שוליים – חסרי בית, נשים נפגעות אלימות, בריאות נפש, התמכרויות, עוני קיצוני או אוכלוסיות מודרות שאינן משתלבות בקלות בשיח של "איכות חיים עירונית" – כמעט שאינן עומדות בליבת הדיון.

במדד עומק השיח החברתי מחוז תל אביב נמצא מתחת לממוצע הארצי, עם ציון 0.81. נתון זה מדגיש כי גם במחוז שבו החלטות תכנוניות משפיעות על היקף עצום של אוכלוסייה ועל סוגיות כגון דיור, תחבורה, תעסוקה ומרחב ציבורי, השיח החברתי המפורש נותר מוגבל יחסית. במילים אחרות, החברתיות של מחוז

תל אביב היא חברתיות של תפקוד מטרופוליני ושל מעמד הביניים. היא עוסקת בשאלה כיצד העיר תעבוד טוב יותר, אך פחות בשאלה עבור מי היא תעבוד, מי יוכל להישאר בה ומי יידחק ממנה.

ניתן לומר כי השיח החברתי-תכנוני של מחוז תל אביב הוא **תכנון מטרופוליני טכנו-חברתי**. החברתי נוכח, אך הוא כפוף ללוגיקה של יעילות מרחבית, ניהול מחסור בקרקע ותפקוד תשתיתי. בכך המחוז מדגים את אחת ממגבלות השיח החברתי במערכת התכנון. ככל שסוגיה חברתית ניתנת לתרגום למערכת, רשת, ציר, תקן או מנגנון פיתוח – כך היא מקבלת מקום; ככל שהיא דורשת דיון ביחסי כוח, דחיקה או פגיעות, כך היא נוטה להישאר בשוליים.

מחוז חיפה: תכנון של איזון

מחוז חיפה מציג דפוס ביניים מעניין. מצד אחד, הוא עוסק בהתחדשות עירונית, ציפוף מרכזי ערים והסדרת יישובי החברה הערבית והדרוזית. מצד שני, הוא מציג רגישות גבוהה לשטחים פתוחים, חופים, מסדרונות אקולוגיים, נגר, אקלים ואנרגיה. כל זאת במצב בו המחוז מצוי בעיצומו של שינוי תפיסתי, מתפיסה תכנונית נקודתיות לתכנון אסטרטגי.

ברובד המיקרו-חברתי, מחוז חיפה מציג שילוב בין הסדרה חברתית-מרחבית לבין שיח סביבתי ובריאותי. יישובי החברה הערבית והדרוזית מקבלים נראות באמצעות תוכניות להסדרה, ציפוף, פתרון חסמים והרחבת אפשרויות פיתוח. במקביל, שיקולי בריאות, סביבה, מפגעים, חופים ונגר מקבלים מעמד משמעותי יחסית. לכן החברתי במחוז חיפה מופיע לא רק דרך דיור ומוסדות ציבור, אלא גם דרך שאלות של חשיפה למפגעים, איכות סביבה, סיכונים ונגישות למשאבי טבע.

במדד עומק השיח החברתי מחוז חיפה מקבל ציון 1.14, השני בגובהו לאחר הותמ"ל. נתון זה מלמד כי בהשוואה למחוזות אחרים, מחוז חיפה מצליח לשלב בשיח התכנוני ממד חברתי עמוק מעט יותר. עם זאת, גם כאן הציון הממוצע אינו מגיע לרמה של דיון חברתי משולב, אלא נשארת ברמת השיח האגבי. כלומר, חיפה בולטת לטובה בתוך מערכת שבה נקודת המוצא הכללית היא טכנית.

השיח החברתי-תכנוני של מחוז חיפה מאופיין על ידי **תכנון של איזון**: בין פיתוח לבין שמירה, בין התחדשות לבין הסדרה, בין חברה לבין סביבה. כוחו של המחוז הוא בכך שהוא מצליח לזהות את הקשר בין תנאים פיזיים, סביבתיים וחברתיים. מגבלתו היא בכך שגם קשר זה נותר לרוב בתוך שפה של תכנון פיזי, ניהול סיכונים והסדרה מרחבית, ולא תמיד מתרחב לשאלות חברתיות-רווחתיות עמוקות יותר.

הותמ"ל: בין האצה לאומית לבין עומק חברתי והשלכות מקומיות

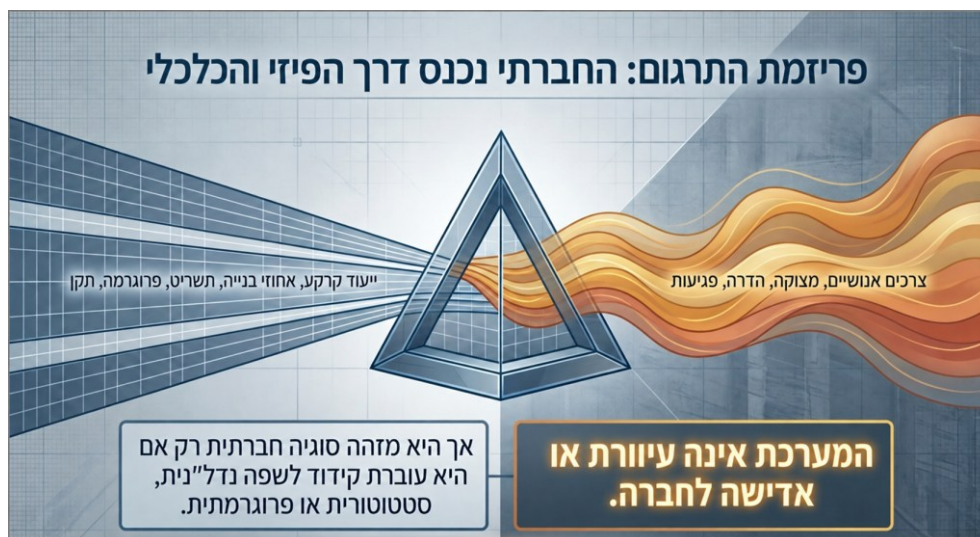
אף שהותמ"ל אינה ועדה מחוזית, חשוב לדון בה במסגרת פרק זה משום שהיא נכללה בניתוח עומק השיח ומשום שהיא מייצגת לוגיקה מוסדית אחרת. הותמ"ל פועלת מתוך דחיפות לאומית להגדלת היצע הדיור, האצת תכנון והסרת חסמים. במובן זה, היא נתפסת לעיתים כגוף שמייצר סטנדרטיזציה והאצה, ולעיתים אף כגוף חסר רגישות מקומית. עם זאת, ממצאי עומק השיח מצביעים על תמונה מורכבת יותר: הותמ"ל קיבלה את ציון עומק השיח הגבוה ביותר במדד, 1.21. אפשר לפרש זאת בכך שתוכניות ותמ"ליות עוסקות לעיתים במתחמים רחבי היקף, בעלי השלכות משמעותיות על אוכלוסיות, תשתיות, שירותים, קהילות

ומרקמים קיימים. דווקא משום שהן גדולות, מהירות ולעיתים פולשניות יותר, הן עשויות להציף שאלות חברתיות בעוצמה גבוהה יותר. עם זאת, גם כאן יש להבחין בין עומק יחסי לבין שינוי תפיסתי. ציון 1.21 עדיין מצביע על רמה הקרובה לאזכור חברתי אגבי, ולא על מערכת שבה החברתי עומד בדרך כלל בליבת ההכרעה. השיח החברתי-תכנוני של הותמ"ל מאופיין על ידי **המתח שבין האצה לבין השלכות התכנוניות**. מצד אחד, היא פועלת כמנגנון לאומי לייצור מהיר של פתרונות דיור. מצד שני, היקף ההתערבות שלה מחייב עיסוק בסוגיות חברתיות רחבות: תשתיות, מוסדות ציבור, תמהיל דיור, נגישות, התנגדויות, מרקם קהילתי ושאלות של דחיקה. לכן, הותמ"ל מדגימה כי עומק שיח חברתי אינו תלוי רק באוריינטציה חברתית מוצהרת, אלא גם בעוצמת ההשלכות של התוכנית ובמידת החיכוך שלה עם מרקמים קיימים.

השיח החברתי-תכנוני של מערכת התכנון: החברתי דרך הפיזי והכלכלי

לצד ההבדלים בין המחוזות, הממצאים מצביעים על דפוס מערכתי רחב. הוועדות המחוזיות נבדלות זו מזו בסדר היום, באוכלוסיות היעד המרכזיות, בלחצי הפיתוח ובאופי השיח; אך כולן פועלות בתוך מערכת תכנון שמזהה את החברתי בעיקר כאשר הוא ניתן לתרגום פיזי, מרחבי, פרוגרמטי או נדל"ני; ולעיתים גם כאשר ניתן לתרגמו למנגנון כלכלי. זהו המאפיין המרכזי של השיח החברתי-תכנוני של מערכת התכנון, כפי שהוא עולה מן המחקר: **החברתי נכנס לשיח דרך הקרקע, הזכויות, התקן, הפרוגרמה, התשתית, מוסד הציבור, מנגנון הפיתוח ולעיתים גם דרך מנגנונים כלכליים**.

דפוס זה מתבטא בשורה של מנגנונים חוזרים, שבאמצעותם סוגיות חברתיות נכנסות אל עבודת הוועדות. בחינה של מנגנונים אלה מאפשרת להבין לא רק אילו נושאים חברתיים זוכים להתייחסות, אלא גם באילו תנאים הם מצליחים להפוך לחלק מן השיח התכנוני.



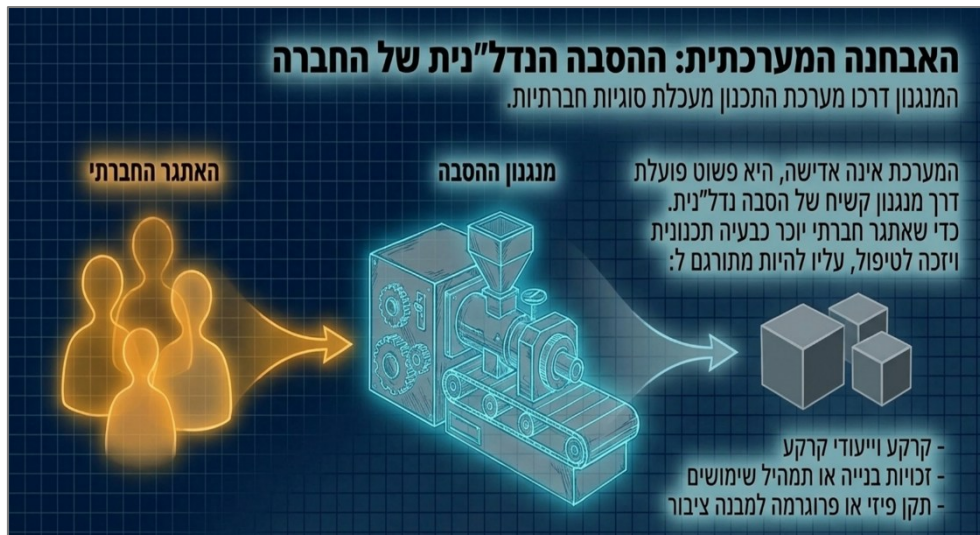
איור מס' 15: החברתי נכנס לשיח דרך הפיזי והכלכלי

ראשית, **הוועדות המחוזיות נוטות לראות את תפקידן כספקיות של תשתית פיזית לשירותים חברתיים.** הן מקצות קרקע, מגדירות ייעודים, קובעות זכויות בנייה, דורשות שטחי ציבור, מחייבות מצאי מוסדות ציבור או קובעות תנאים למימוש. זהו תפקיד חשוב, ולעיתים אף קריטי; אך הוא אינו שקול לזיהוי צרכים חברתי-רווחתי, לעיצוב התערבות מערכתית או למדידת השפעת ההתערבות. מערכת התכנון יודעת לשאול היכן ימוקם בית ספר, כמה שטח יוקצה למוסדות ציבור או איזה תמהיל דיור יידרש; היא מתקשה לשאול האם ההתערבות תצמצם בדידות, תחזק שייכות, תמנע דחיקה, תייצר מוביליות או תגן על אוכלוסיות פגיעות.

שנית, **עיקר העיסוק בסוגיות חברה ורווחה מתרחש כאשר קיימת חובה פרוגרמטית או תכנונית ברורה.** מוסדות חינוך, מעונות יום, דיור מוגן, נגישות פיזית ושטחים פתוחים מקבלים מקום משום שהם ניתנים לכימות ולהטמעה בתוכנית. לעומת זאת, סוגיות שאינן מעוגנות בסטנדרט, בתקן או בייעוד קרקע – כגון מתן מענה הוליסטי, רב-תחומי לאוכלוסייה המתמודדת עם אלימות במשפחה, אתגרי בריאות הנפש, התמכרויות, עוני קיצוני, פגיעות חברתית או בדידות – מתקשות להפוך לסוגיות תכנוניות. קושי זה אינו נובע רק מאופייה של השפה התכנונית, אלא גם מן האופן שבו סוגיות חברתיות מנוסחות ומובאות אל תוך תהליך התכנון. כל עוד הדיון מתמקד בעיקר ב"צרכים" שיש לתרגם למרכיבים קונקרטיים של שימושי קרקע, תקנים ופרוגרמות כמותיות, קשה יותר לקיים דיון בדינמיקות חברתיות, במטרות החברתיות שהתוכנית מבקשת לקדם ובתוצאותיה האפשריות עבור קבוצות וקהילות שונות. במילים אחרות, קיים כאן פער בין פרקטיקה המקדמת מילוי חובות פרוגרמטיות לבין דיון חברתי-רווחתי מהותי, הבוחן לא רק אילו שירותים או שטחים יש לספק, אלא גם איזו מציאות חברתית מבקשת התוכנית ליצור ואילו תוצאות חברתיות היא צפויה לקדם.

שלישית, **הוועדות הפכו במידה רבה לרגולטור חברתי עקיף של שוק הפיתוח.** הן מחייבות יזמים לספק דיור מוזל, דיור מכיל, יחידות קטנות, שטחי ציבור, תשתיות קהילה ולעיתים גם פתרונות סביבתיים כתנאי לקבלת זכויות בנייה. זהו מנגנון משמעותי, אך הוא מצביע גם על מגבלה. החברתי מקבל מקום כאשר ניתן להצמיד אותו לעסקת פיתוח או לתרגם אותו למנגנון כלכלי-תכנוני. שאלות חברתיות שאינן משתלבות בעסקה כזו, או שאינן מתורגמות לזכות, לתקן או לתנאי סטטוטורי, נותרות חלשות יותר.

רביעית, הדפוס הבולט ביותר הוא מה שניתן לכנות **הסבה נדל"נית של סוגיות חברתיות.** אתגר חברתי זוכה להכרה כבעיה תכנונית בעיקר כאשר ניתן לתרגם אותו לקרקע, זכויות בנייה, ייעודי קרקע, תמהיל שימושים או מוסד ציבור. כך מצוקת דיור מתורגמת לדיור מכיל או להשכרה ארוכת טווח; בדידות אזרחים ותיקים מתורגמת להקצאת מועדון יום או לפיתוח דיור מוגן; צורכי קהילה מתורגמים לשטח חום; נגישות מתורגמת לתקן פיזי; וצדק חלוקתי מתורגם לעיתים למנגנוני חלוקת הכנסות מאזורי תעסוקה. תרגום זה מאפשר למערכת התכנון לפעול, אך בו זמנית הוא מצמצם את גבולות הדמיון החברתי שלה.



איור מס' 16: הסבה נדל"נית של סוגיות חברתיות

חמישית, השיח החברתי של הוועדות מדגיש במידה רבה נושאים המזוהים עם איכות החיים של מעמד הביניים והאדם/אישה ה"ממוצע.ת": יוקר הדיוור, גני ילדים, בתי ספר, הליכתיות, שטחים פתוחים, תחבורה ציבורית, דיור לצעירים, תמהיל דיור ואיכות המרחב הציבורי. אלה סוגיות חשובות, אך המיקוד בהן מותיר בשוליים אוכלוסיות שמצבן אינו מתורגם בקלות לסדר היום התכנוני: חסרי בית, נשים נפגעות אלימות, אנשים החיים בעוני קיצוני, נפגעי התמכרויות, אנשים המתמודדים עם קשיים בבריאות הנפש ואוכלוסיות קצה נוספות. במידה מסוימת התכנון מכון למכנה משותף ממוצע, כללי ומדומיין, המפספס חשיבה והתייחסות לקבוצות אוכלוסייה נרחבות ולאיכות חייהן. גם כאן, היעדר ייצוג מוסדי סביב שולחן הוועדה הופך לעיתים להיעדר שיח.

לבסוף, הממצאים מצביעים על **פער עמוק בין תכנון פיזי לבין הערכת השפעה חברתית**. גם כאשר הוועדות מאמצות שפה חברתית – למשל בהתחדשות עירונית, בדיור מכיל או בשיקום קהילתי – הדיון מסתיים לרוב באישור התוכנית, בבדיקת כושר הנשיאה הפיזי או בבחינת ההתכנות הכלכלית. כמעט שלא מתקיימת דרישה שיטתית לבחון את "היום שאחרי". האם התושבים המקוריים יוכלו להישאר במתחם לאחר ההתחדשות? האם דמי הניהול יהיו ברי-השגה? האם נוצרה תחושת שייכות? האם השירותים הציבוריים אכן נותנים מענה? והאם ההתערבות התכנונית תשפר את מצבן של האוכלוסיות שלשמן הוצדקה ההתערבות? כאן מצוי אחד הפערים המרכזיים שהמחקר מבקש להניח לפתחה של מערכת התכנון.

מכאן נובעת המסקנה המרכזית של פרק זה. מערכת התכנון אינה אדישה לחברה, אך היא רואה את החברה בעיקר דרך הפיזי-מרחבי ולעיתים דרך מנגנונים כלכליים-תכנוניים. היא יודעת להקצות, להסדיר, לצופף, להתנות ולחייב; היא פחות יודעת לזהות צרכים חברתיים שאינם מתורגמים מראש לכלי תכנוני. לכן, האתגר של תיקון 151 ושל כניסת נציגי חברה ורווחה למוסדות התכנון אינו רק להוסיף עוד קול חברתי סביב השולחן, אלא להרחיב את גבולות השפה התכנונית עצמה.

9. סיכום ומסקנות: מהמצב כיום אל שינוי השיח

התכנוני

מחקר זה נכתב בנקודת זמן מוסדית חשובה. תיקון 151 לחוק התכנון והבנייה קובע את שילובם של נציגי ארגונים העוסקים בנושאי חברה ורווחה בוועדות המחוזיות ובות"ל. כדי להעריך בעתיד את השפעתם של נציגים אלה, נדרשת תחילה נקודת ייחוס: מהו מצב המוצא של השיח החברתי בוועדות לפני כניסתם? זו הייתה אחת מטרותיו המרכזיות של המחקר, להציע Baseline ראשוני למקומן של סוגיות חברה ורווחה בעבודת מוסדות התכנון. המחקר לא ביקש להעריך את איכותן של תוכניות, השפעותיהן, או את צדקתן של החלטות. מטרתו הייתה ממוקדת יותר: לבחון כיצד סוגיות חברתיות מופיעות בשיח התכנוני, אילו קבוצות אוכלוסייה מצליחות להיכנס לשדה הראייה של מוסדות התכנון, ומהו עומק השיח החברתי והעיסוק בסוגיות החברתיות כאשר הן מופיעות. שלושת ממדי הניתוח – סדר יום, נראות ועומק – מאפשרים להבחין בין עצם העיסוק בנושאים בעלי משמעות חברתית, לבין הכרה ממשית בצרכים חברתיים, פגיעות, הדרה או אי-שוויון.

הממצא הראשון הוא כי ברמת המאקרו, עבודת הוועדות המחוזיות טעונה במשמעויות חברתיות רחבות גם כאשר היא מנוסחת בשפה פיזית, סטטוטורית או תשתיתית. דיור, תחבורה, תשתיות, התחדשות עירונית, פיתוח כלכלי, ניהול מי נגר, שטחים פתוחים ומוסדות ציבור אינם נושאים טכניים בלבד. ההחלטות המתקבלות במוסדות התכנון, סביב נושאים אלה, אינן רק משפיעות על סוגיות אלו, אלא על תחומי חיים רבים ועל איכות החיים של אוכלוסיות המתגוררות ומשתמשות במרחב המושפע. במילים אחרות, החלטות אלה מעצבות הלכה למעשה את חלוקת המשאבים במרחב, את הנגישות להזדמנויות, את איכות החיים, את יחסי המרכז והפריפריה ואת יכולתן של קהילות שונות להתקיים ולהתפתח.

הממצא השני הוא כי ברמת המיקרו, קבוצות מן השוליים אינן שקופות לחלוטין, אך נראותן מותנית. אזרחים ותיקים ואנשים עם מוגבלות זוכים להכרה תכנונית מבוססת יחסית, בעיקר כאשר צורכיהם מתורגמים לדיור מוגן, מוסדות סיעודיים, נגישות, התאמות פיזיות או שירותים ייעודיים. ילדים ונוער בסיכון ואנשים המתמודדים עם קשיים בבריאות הנפש, טראומה והתמכרויות, מופיעים בעיקר כאשר צורכיהם מתווכים דרך מוסד, פרוגרמה, שירות, תשתית או כלי מרחבי-כלכלי. אנשים החיים בעוני ובמצוקה כלכלית ונשים, מגדר ומאבק באלימות על רקע מגדרי נותרים כתחומים דלים בשיח המחוזי. ובכל מקרה קבוצות מן השוליים זוכות לנראות במרבית המקרים, רק כאשר ניתן לתרגם את צרכיהן לשטח, מסגרת, ייעוד, תקן, פרוגרמה וכיו"ב.

הממצא השלישי הוא כי גם כאשר החברתי נוכח, הוא לרוב אינו מרכזי. ניתוח עומק השיח מלמד כי כ-80.1% מן הדיונים סווגו כדיונים טכניים-פרוצדורליים או כדיונים שבהם החברתי מופיע כאזכור אגבי או מצומצם בלבד. רק כ-19.9% מן הדיונים סווגו כרמות שבהן מתקיים דיון חברתי משולב או שבהם החברתי הוא ליבת הדיון. משמעות הדבר אינה שהחברתי נעדר מן הוועדות, אלא שהוא מתקשה להפוך לציר מארגן של הדיון. הוא נכנס לחדר, אך ברוב המקרים אינו קובע את גבולות השיחה.

שלושת הממצאים יחד מצביעים על פער יסודי בין משמעות חברתית לבין שיח חברתי. לעבודת הוועדות יש השפעה חברתית רחבה, אך השפעה זו אינה מתורגמת בהכרח לדיון חברתי מפורש, שיטתי ומעמיק. מערכת התכנון נוטה לזהות בעיות חברתיות כאשר הן מופיעות כבעיות של קרקע, תשתית, זכויות בנייה, תחבורה, מוסדות, תמהיל דיור או כושר נשיאה פיזי. היא מתקשה יותר לזהותן כאשר הן מופיעות כבדידות, אלימות, דחיקה, עוני, פגיעות, בריאות נפש או היעדר שייכות. מכאן נובעת המסקנה המרכזית של המחקר: מערכת התכנון בישראל אינה אדישה לחברה, אך היא רואה את החברה בעיקר דרך הפיזי-מרחבי ולעיתים דרך מגננונים כלכליים-תכנוניים. היא יודעת להקצות, להסדיר, לצופף, להתנות ולחייב; היא פחות מיומנת בזיהוי צרכים חברתיים שאינם מתורגמים מראש לכלי תכנוני מוכר. במילים אחרות: **השפה הפיזית, הפרוגרמטית והסטטוטורית אינה רק האמצעי שבאמצעותו ניתן מענה לצרכים החברתיים; במידה רבה היא גם הקובעת אילו צרכים יזוהו מלכתחילה כרלוונטיים לתכנון.**

לכן, האתגר של תיקון 151 אינו רק להוסיף עוד קול חברתי סביב שולחן הוועדה. האתגר הוא להרחיב את גבולות השפה התכנונית עצמה. נציגי חברה ורווחה יידרשו לפעול בשני כיוונים במקביל: מצד אחד, לתרגם צרכים חברתיים לשפה תכנונית אופרטיבית שהוועדות יכולות לפעול באמצעותה; מצד אחר, למנוע מצב שבו החברתי מצטמצם למה שניתן, על פי ההבנה הנוכחית, להקצות, למדוד, לתקן או לעגן בתשריט.

משמעות הדבר היא הרחבת מערך השאלות שמערכת התכנון שואלת: לא רק מה ניתן להקצות, לבנות או להסדיר, אלא גם מי צפוי ליהנות מן התכנון, מי עלול להיפגע ממנו, כיצד הוא ישפיע על קהילות קיימות והאם תועלותיו ועומסיו מתחלקים באופן ראוי. הרחבה זו מחייבת גם פיתוח של כלי הערכה חברתיים-תכנוניים משלימים, שיאפשרו לבחון לצד כושר הנשיאה הפיזי גם את השלכותיהן החברתיות של תוכניות.

מכאן שהשלב הבא אינו רק "להכניס את החברה אל התכנון", אלא לשנות את האופן שבו התכנון מבין את החברה. זהו המעבר הנדרש מן ה-Baseline אל שינוי השיח התכנוני: מתכנון שבו צרכים חברתיים מקבלים נראות בעיקר כאשר הם מתורגמים לכלים ולמושגים תכנוניים מוכרים, לתכנון שמתחיל בשאלות על מי התכנון משפיע, מי ייהנה ממנו, מי עלול להיפגע ממנו, ומה נדרש כדי שהמרחב המתוכנן יהיה לא רק יעיל, צפוף ומתפקד, אלא גם צודק, נגיש ומיטיב.

10. משמעויות אופרטיביות לעבודת נציגי חברה

ורווחה בוועדות התכנון

ממצאי המחקר אינם מצביעים על היעדר שיח חברתי במוסדות התכנון, אלא על דפוס מורכב יותר: סוגיות חברתיות מופיעות בדיונים, לרוב, כאשר הן כבר מתורגמות לשפה פיזית-סטטוטורית צרה. מכאן שתפקידם של נציגי חברה ורווחה אינו רק 'להוסיף' נושאים חברתיים לדיון, אלא 'להוסיף' **עדשה חברתית** שדרכה נבחן התכנון. עדשה שתאפשר להפוך סוגיות חברה ורווחה לשיקולים תכנוניים מזהים, מנומקים ובעלי השפעה על ההחלטות והתוצרים התכנוניים. משמעות הדבר היא לא רק להגיב כאשר סוגיה חברתית מובהקת עולה לדיון, אלא לזהות את המשמעות החברתית גם בתוכניות המוצגות מלכתחילה במונחים של דיור, תשתיות, תחבורה, פיתוח כלכלי או התחדשות. מכאן נגזרות מספר משמעויות אופרטיביות להכלה אפקטיבית של היבטי חברה ורווחה בעבודת התכנון בכלל ולעבודת נציגי חברה ורווחה בפרט.



איור מס' 17: הרחבת גבולות השפה התכנונית באמצעות עדשה חברתית אסטרטגית

בראש ובראשונה, **נציגי חברה ורווחה יכולים לסייע בזיהוי מוקדם של תוכניות בעלות השלכות חברתיות גבוהות**. לא כל תוכנית מחייבת אותה רמת בחינה חברתית, אך תוכניות רחבות היקף, תוכניות להתחדשות עירונית, תוכניות ביישובים מוחלשים, תוכניות המשנות מערך שירותים ציבוריים, תוכניות המשפיעות על אוכלוסיות פגיעות, וכן תוכניות המשנות באופן משמעותי את הנגישות לדיור, לתעסוקה, לתחבורה או למשאבים ציבוריים, מחייבות תשומת לב חברתית כבר בשלבי ההכנה לדיון. בהתאם, ניתן לפתח מנגנון סינון ראשוני שיזהה תוכניות המחייבות בחינה חברתית מעמיקה יותר, גם כאשר מטרתן המוצהרת אינה חברתית. זיהוי מוקדם כזה מאפשר להפנות את הדיון לשאלות החברתיות המהותיות לפני שהמסגרת התכנונית מתקבעת⁶⁵.

⁶⁵ אפשרות אחת לעשות כן היא באמצעות סעיף 109 לחוק, האומר שאם החליט מוסד תכנון להפקיד תוכנית, יעביר את התוכנית לעיונו של שר הפנים מיד לאחר החלטתו; השר מצידו רשאי להורות, תוך 60 ימים מהיום שהועברה אליו התוכנית, כי התוכנית טעונה אישורו ובכך להעניק לה תשומת לב מיוחדת.

אולם זיהוי מוקדם של תוכניות בעלות משמעות חברתית אינו מספיק. בתוכניות שבהן צפויות השלכות חברתיות משמעותיות, יש מקום להגדיר כבר בשלבים המוקדמים **מטרות חברתיות מנחות** ולא להסתפק בזיהוי צרכים ובתרגומם לשטחים, מוסדות ותקנים. מטרות אלה יכולות להתגבש במסגרת **פרוגרמה חברתית מנחה**, שתגדיר אילו אוכלוסיות וסוגיות חברתיות רלוונטיות לתוכנית, אילו תוצאות חברתיות היא מבקשת לקדם וכיצד יש להביאן בחשבון בתהליך הכנת התוכנית, בגיבוש החלופות ובמסמכי התוכנית.

לאחר זיהוי התוכניות והנושאים המחייבים תשומת לב חברתית והגדרת המטרות החברתיות הרלוונטיות, נדרשת **בחינה שיטתית של ההשלכות החברתיות והרווחתיות של התוכנית**. אין הכוונה לרשימת נושאים אחידה שיש לבדוק בכל תוכנית, זאת מכיוון שהסוגיות הרלוונטיות משתנות באופן מהותי בין תוכנית מגורים, תוכנית לתשתיות, מסמך מדיניות, תוכנית אסטרטגית או דיון בנושא אזורי. נקודת המוצא צריכה להיות המטרות והתוצאות החברתיות שאותן מבקשים לקדם, לצד ההשפעות השליליות שאותן מבקשים לזהות ולמנוע, ורק מתוכן יש לגזור את הנושאים, המדדים והכלים הרלוונטיים לבחינה. לצורך כך ניתן לפתח מסגרת בסיסית לבחינת מידת ההטמעה של השיקול החברתי בעבודת מוסד התכנון. המסגרת יכולה להתבסס על ארבע שאלות משלימות:

1. האם זוהו האוכלוסיות, הקהילות וההשפעות החברתיות הרלוונטיות לנושא הנדון, ובכלל זה מי צפוי ליהנות ממנו ומי עלול לשאת בעלויותיו? במסגרת זו יש לבחון, בין היתר, אילו קבוצות אוכלוסייה מתגוררות במרחב התוכנית או צפויות להיות מושפעות ממנה; כיצד מתחלקות התועלות והעלויות בין קבוצות אוכלוסייה, קהילות ורשויות; והאם קיימים צרכים ייחודיים של ילדים, אזרחים ותיקים, אנשים עם מוגבלות, משפחות בעוני, נשים, אנשים במצבי סיכון או אוכלוסיות אחרות שאינן מקבלות ביטוי מפורש.
2. האם הוצגה בפני מוסד התכנון תשתית ידע מספקת לצורך בחינת השאלות החברתיות שזוהו? כאן הכוונה לא רק לנתונים כלליים על האוכלוסייה, אלא למידע המאפשר להבחין בין קבוצות, צרכים ופערים.
3. האם המטרות, הממצאים והתובנות החברתיים השפיעו בפועל על גיבוש החלופות, ההחלטות, התנאים, ההוראות או כיווני המדיניות שנקבעו?
4. כאשר המענה אינו יכול להינתן במסגרת ההחלטה הנוכחית, האם הוגדר כיצד ובאיזה שלב הוא ייבחן בהמשך, מי אחראי לכך ומה יאפשר לוודא שמתן המענה לא אבד במעבר בין שלבי התכנון והמימוש.

שאלות אלה יכולות לשמש בסיס לרשימת בדיקה חברתית שתסייע בזיהוי השאלות הרלוונטיות לדיון, מבלי להפוך לרשימת חובה אחידה לכל תוכנית או נושא. מסגרת כזו אינה מבקשת לקבוע מראש מהי "תוכנית חברתית טובה", ואינה מניחה שכל סוגיה חברתית רלוונטית לכל דיון. יתרונה דווקא בכך שהיא מחייבת בחינה מנומקת של הרלוונטיות: אילו השלכות חברתיות משמעותיות במקרה הנדון, אילו אינן רלוונטיות, מה נמצא בתחום ההשפעה של ההחלטה התכנונית הנוכחית ומה מחייב מענה בשלב אחר. בכך ניתן להימנע משני קצוות בעייתיים: מצד אחד, רשימת דרישות אחידה שאינה רגישה להקשר; מצד אחר, מצב שבו סוגיה אינה נבחנת כלל משום שאינה נתפסת מראש כחלק מן השפה התכנונית.

בתוך מסגרת זו נדרש גם **להבחין בין מענה פיזי לבין מענה חברתי**. הקצאת שטח למוסד ציבור אינה מבטיחה כשלעצמה התאמה לצרכים חברתיים; תוספת יחידות דיור אינה מבטיחה נגישות לדיור; וקיומו של שטח פתוח אינו מבטיח ביטחון, שימושיות או נגישות לכלל האוכלוסייה. בדומה לכך, יצירת אזור תעסוקה אינה מבטיחה כשלעצמה נגישות להזדמנויות תעסוקה עבור האוכלוסיות הזקוקות להן. לכן, נדרש מעבר מהשאלה "האם הוקצה שטח?" לשאלה "האם ההקצאה נותנת מענה ממשי לצורך חברתי מזהה, ולאילו קבוצות אוכלוסייה?". הבחנה זו מחייבת לבחון לא רק את עצם קיומו של המענה התכנוני, אלא גם את האפשרות של האוכלוסייה הרלוונטית להגיע אליו, להשתמש בו, לממן אותו וליהנות ממנו בפועל.

בהמשך לכך, המשמעות האופרטיבית של מסקנות והמלצות המחקר אינה ביצירת רשימה אוניברסלית של רכיבים חברתיים שיש לשלב בכל תוכנית. סדר הפעולות צריך להיות הפוך: תחילה יש להגדיר מהן התוצאות וההשפעות החברתיות הרלוונטיות לנושא הנדון; לאחר מכן לזהות אילו תנאים, החלטות או מנגנונים תכנוניים יכולים לתרום להשגתן; ורק אז לגזור את התפוקות, ההוראות, המדדים או מנגנוני הבקרה המתאימים. אם, למשל, המטרה היא לצמצם דחיקה של אוכלוסייה קיימת, השאלה אינה האם נכללו בתוכנית מספר מסוים של רכיבים מתוך רשימה קבועה, אלא אילו גורמים בתוכנית עשויים להגביר או לצמצם דחיקה ומהם הכלים שניתן להפעיל במקרה הקונקרטי. אם המטרה היא לשפר נגישות להזדמנויות, הכלים הרלוונטיים עשויים להיות שונים לחלוטין.

גישה זו חשובה במיוחד משום שעבודת הוועדות המחוזיות אינה מורכבת מתוכניות סטטוטוריות בלבד. המחקר בחן גם מסמכי מדיניות, תוכניות אסטרטגיות ונושאים אחרים הנדונים במליאות הוועדות. במקרים אלה ההשפעה החברתית עשויה להיווצר לא באמצעות הוראה בתשריט, אלא באמצעות קביעת סדרי עדיפויות, בחירת חלופות, עקרונות מדיניות, שלביות, חלוקת משאבים או תנאים להמשך התכנון. משום כך, גם כלי ההערכה צריכים להיות מותאמים לסוג ההחלטה, לאופי התוכנית ולשלב התכנוני שבו היא מתקבלת.

כאשר הסינון הראשוני מצביע על תוכנית גדולה, רגישה או בעלת השלכות חברתיות מובהקות, ניתן להעמיק את הבחינה באמצעות **חוות דעת חברתית או תסקיר השפעה חברתי ממוקד**. כיום נערכים במסגרת תוכניות התחדשות עירונית שונות דו"חות חברתיים, המיועדים בין היתר לזיהוי אוכלוסיות מושפעות, פערים בשירותים, השלכות על נגישות, סיכונים דחיקה, צרכים קהילתיים והזדמנויות לחיזוק המרחב החברתי. דו"חות אלה אינם בהכרח תסקירי השפעה חברתיים במובנם המלא, שכן עיקר תפקידם בפועל הוא לתאר את המצב הקיים ואת מאפייני האוכלוסייה, ולא תמיד לבחון באופן שיטתי את מכלול ההשפעות החברתיות הצפויות של התוכנית ואת דרכי ההתמודדות עמן. האתגר, לפיכך, אינו רק בעצם עריכת דו"ח חברתי, אלא בהעמקת הבחינה ובהפיכתה, במקרים המתאימים, לתסקיר השפעה חברתי הבוחן באופן שיטתי את השפעות התוכנית ומשתלב בתהליך התכנון וקבלת ההחלטות. היקפו ותוכנו יכולים להיגזר מאופי התוכנית ומהסוגיות שאותרו בשלב הסינון הראשוני, ולא להידרש באופן אחיד לכל תוכנית. במובן זה, ניתן לחזק את הבחינה החברתית ולהתקדם, במקרים המתאימים, מדו"ח חברתי לתסקיר השפעה חברתי ככלי עבודה פעיל של מוסדות התכנון, שממצאיו מלווים את בחינת התוכנית ומשפיעים על עיצובה, ולא רק כמסמך הנלווה אליה.

מן הזיהוי והבחינה יש לעבור לשאלת המימוש. כדי להפוך את השיקול החברתי מכלי הצהרתי לכלי עבודה ממשי, יש לפתח מנגנון בקרה ומעקב המבחין בין שלוש רמות מדידה משלימות: **תפוקות (output)**,

תוצאות (outcome) והשפעות (impact) של תוכניות. כיום, במקרים רבים, מערכת התכנון מסתפקת בכך ששיקול חברתי "נכנס" לתוכנית: הוקצה שטח ציבורי, נדרש תמהיל דיור או נכתב סעיף המתייחס לנגישות או שיתוף ציבור. מאפיין זה בעייתי בשני מובנים. ראשית, התפוקות המקובלות כיום חלקיות ואינן נותנות ביטוי לתחומים רבים, כפי שהודגם בפרק 6 שעסק בתכנון מן השוליים ובצרכים הרחבים של קבוצות אוכלוסייה שונות. בנוסף, גם כאשר תפוקה חברתית נכללת בתוכנית, אין בכך כדי להבטיח שהיא תמומש או תוביל לתוצאה ולהשפעה הרצויות. כך, למשל, הקצאת שטח למוסד ציבור היא תפוקה; הקמת המוסד והפעלתו באופן נגיש לאוכלוסייה הרלוונטית היא תוצאה; והשיפור לאורך זמן בנגישות לשירות ובאיכות חייה של אותה אוכלוסייה הוא ההשפעה.



מנקודת מבט חברתית, אישור תוכנית הוא רק תחילת התהליך. ללא מעקב אחר התפוקות, התוצאות וההשפעות, קיים סיכון שסוגיות חברתיות יישארו ברמת ההצהרה התכנונית בלבד. לכן, תפקידם של נציגי חברה ורווחה אינו מסתיים בהכנסת שיקולים חברתיים לדיון או למסמכי התוכנית; עליהם לסייע גם ביצירת דרישות מדידה, מנגנוני בקרה ונקודות בדיקה עתידיות, שיאפשרו לבחון האם השיקולים החברתיים אכן מומשו ומה הייתה תרומתם בפועל. אין פירוש הדבר שהוועדה המחוזית עצמה צריכה לעקוב לאורך שנים אחר כל השפעה חברתית, אלא שכבר בשלב התכנון ניתן להגדיר מה ראוי למדוד, מי יהיה אחראי לכך ובאילו נקודות זמן תיבחן ההתקדמות.

לצד בחינת המימוש של תוכניות והחלטות, נדרש גם לבחון לאורך זמן האם דפוסי העבודה של מוסדות התכנון משתנים בעקבות כניסת נציגי חברה ורווחה. בהקשר זה ניתן להבחין בין שני מדדים משלימים: עומק השיח ואיכות ההטמעה.

ראשית, **מומלץ לעשות שימוש במדד עומק השיח החברתי שפותח במחקר כבסיס למעקב עתידי.** בעוד מחקר זה מציע נקודת ייחוס ראשונית, בשנים הבאות ניתן יהיה לבחון האם כניסת נציגי חברה ורווחה מובילה לעלייה בשיעור הדיונים שבהם השיח החברתי הוא משולב או מרכזי, ולא רק אגבי. כך ניתן יהיה להעריך לא רק האם נציגים השתתפו בדיונים, אלא האם השתתפותם שינתה את אופי השאלות הנשאלות,

את עומק הדיון ואת התרגום של שיקולים חברתיים להחלטות. חשוב במיוחד לבחון לא רק את השינוי הממוצע במדד, אלא גם האם חל שינוי בנראות ובעומק ההתייחסות לקבוצות ולסוגיות שכיום כמעט שאינן זוכות לביטוי.

שנית, לצד מדד עומק השיח מוצע לפתח מדד משלים שיבחן את **איכות ההטמעה החברתית בתהליך קבלת ההחלטות**. בשלב זה אין מקום להציע ציון מסכם או סף אחיד לכל תוכנית או דיון; עם זאת, ממצאי המחקר מאפשרים להצביע על כמה אינדיקטורים שניתן יהיה לבחון באופן שיטתי לאורך זמן. בין אינדיקטורים אלה ניתן לכלול: האם נערכה בחינה מוקדמת של הרלוונטיות החברתית של הנושא; האם עמדה בפני הוועדה תשתית ידע חברתית מספקת; האם נבחנו השפעות שונות על קבוצות אוכלוסייה שונות; האם נבחנו חלוקת התועלות, העלויות והסיכונים; האם השיקולים החברתיים השפיעו על בחירת חלופה או על נוסח ההחלטה; האם הם קיבלו ביטוי בתנאים, בהוראות, במדיניות או במנגנון המשך; והאם נקבעה, ככל שנדרש, תכנית יישום, מעקב, בקרה והערכה בדיעבד.

אינדיקטורים אלה נשענים על ארבע שאלות ההטמעה שהוצגו לעיל, אך משמשים כאן למטרה אחרת: הערכה מצטברת לאורך זמן של השינוי בעבודת הוועדות. מדד מסוג זה יהיה שונה ממדד עומק השיח אך ישלים אותו. דיון יכול להיות עשיר מאוד מבחינה חברתית אך להסתיים ללא ביטוי ממשי בהחלטה; מנגד, לעיתים סוגיה חברתית עשויה לקבל ביטוי אופרטיבי משמעותי גם בדיון קצר יחסית. שילוב בין שני סוגי המדדים יאפשר לבחון בעתיד לא רק האם השיח נעשה חברתי יותר, אלא האם השתנה גם האופן שבו שיקולים חברתיים מתורגמים לעבודת מוסד התכנון.

גם ההשוואה הבינלאומית המובאת בנספח מחזקת גישה זו. לא עולה ממנה מודל אחד או רשימת דרישות אחידה שניתן להעתיק ממקום למקום. המכנה המשותף הבולט הוא דווקא שילוב של כמה עקרונות: הצבת מטרות חברתיות מפורשות בתוך מדיניות התכנון; בחינה מוקדמת של השלכות לפני שהחלטות תכנוניות מתקבעות; התאמת עומק הבדיקה להיקף ולאופי ההשפעה הצפויה; הבחנה בין האופן שבו אותה פעולה תכנונית משפיעה על קבוצות שונות; וחיבור בין זיהוי ההשפעה לבין אמצעי המענה והמעקב.

הלקח הרלוונטי לוועדות המחוזיות בישראל אינו, אפוא, אימוץ של כלי מסוים מעיר או ממדינה אחרת, אלא מעבר מהנחה כללית שהתכנון משרת את האינטרס הציבורי לבחינה מפורשת של האופן שבו הוא עושה זאת: ביחס למי, באמצעות אילו מנגנונים, ולאילו תוצאות והשפעות הוא מכוון. בכך ההשוואה הבינלאומית אינה מספקת "מתכון" לתכנון חברתי, אלא מחזקת את הצורך בהגדרת מטרות חברתיות ברורות ובהתאמת כלי התכנון וההערכה להקשר הספציפי.

מכאן שהשפעתם של נציגי חברה ורווחה אינה נבחנת רק בעצם העלאתם של שיקולים חברתיים לדיון, אלא ביכולתם לחבר בין זיהוי ההשפעה החברתית, הטמעתה בהחלטה והמשך בחינתה בשלבי המימוש. סוגיות חברתיות אינן צריכות להישאר ברמת אמירה כללית בפרוטוקול, ואף לא רק כתנאי או הוראה בתוכנית; ככל האפשר, עליהן להיות מלוות באחריות מוסדית, בדרישות ביצוע, בנקודות בקרה ובמדדים מתאימים. כך ניתן לעבור מנראות חברתית בדיון, להטמעה חברתית בתכנון, ומשם לבחינה של תוצאות והשפעות על חיי התושבים והקהילות.

במובן זה, האתגר המרכזי לאחר תיקון 151 אינו עצם שילובם של נציגי חברה ורווחה במוסדות התכנון, אלא עיצוב תפקידם כגורם מקצועי המסייע להרחיב את גבולות השיח התכנוני ואת גבולות ההערכה של התכנון.

תפקידם אינו להחליף את שיקול הדעת התכנוני, אלא להבטיח כי מטרות חברתיות יוגדרו וכי שאלות של רווחה, שוויון, נגישות, פגיעות וחוסן חברתי יישאלו בזמן. על סוגיות אלה לקבל ביטוי בשפה ובכלים תכנוניים, מבלי להצטמצם רק למה שכיום מקובל לכמת, לתקן או להקצות, ויש לבחון לאורך זמן גם את תרומתן הממשית לחברה. בסופו של דבר, הצלחת תיקון 151 תימדד לא בעצם נוכחותו של קול חברתי סביב שולחן הוועדה, אלא במידה שבה קול זה משנה את השאלות הנשאלות, את המטרות המוגדרות, את השיקולים הנשקלים ואת האופן שבו תוצאותיו של התכנון נבחנות.

חשוב להדגיש כי האחריות להטמעת השיקול החברתי אינה מוטלת על נציגי ארגוני החברה והרווחה בלבד. תפקידם הוא להציף, למסגר ולחדד את השאלות החברתיות הרלוונטיות לדיון. האחריות להטמעתן בתהליך התכנון, בבחינת החלופות ובהחלטות מוסד התכנון מוטלת על לשכת התכנון ועל הוועדה בכללותה. ברמה המערכתית, נדרש ממינהל התכנון לפתח את התשתית שתאפשר זאת באופן שיטתי – כלי עבודה, הנחיות, מקורות מידע, מדדי הערכה ומנגנוני מעקב. ללא חלוקת אחריות זו, קיים סיכון שהוספת הנציגים תרחיב את השיח החברתי, אך לא תוביל להטמעתו בעבודת מערכת התכנון.

11. נספח: דוגמאות בינלאומיות לשילוב היבטים

חברתיים במדיניות התכנון⁶⁶

בפריז, תפיסת "עיר 15 הדקות" והחזון של "עיר ביוקלימטית" משלימים זה את זה. "עיר 15 הדקות" היא רעיון תכנוני שלפיו חיי היומיום צריכים להתארגן במרחק קצר מהבית. שירותים בסיסיים כמו חינוך, בריאות, מסחר יומיומי, תרבות, פנאי ושטחים ציבוריים צריכים להיות נגישים בתוך כרבע שעה של הליכה או רכיבה. החזון של "עיר ביוקלימטית" מרחיב תפיסה זו לכדי מסגרת אקלימית-חברתית כוללת שבמסגרתה מוגדרים צעדי מדיניות במגוון תחומים כדוגמת תוספת עצים ושטחים ירוקים, שיפור איכות המרחב הציבורי, הגדלת היצע הדיור החברתי והקפדה על מגוון שירותים שכונתיים. כך פריז מחברת בין קרבה ונגישות בחיי היומיום לבין מדיניות סביבתית וחברתית רחבה יותר.

בלונדון, מדיניות "הצמיחה הטובה" מבקשת להבטיח שהפיתוח העירוני לא יימדד רק במספר הדירות, בשטחים הפתוחים או במקומות העבודה, אלא גם בשאלה מי נהנה ממנו. באופן זה התוכנית מבקשת לחבר בין צמיחה עירונית לבין הכלה חברתית, נגישות תחבורתית, פיתוח בר-קיימה וחוסן חברתי ואקלימי. במסגרת "תוכנית לונדון", שהיא תוכנית הפיתוח המרכזית של המטרופולין והמסגרת המרחבית הסטטוטורית של לונדון רבתי, העיר מקדמת דיור בר-השגה, תחבורה ציבורית איכותית, תשתיות חברתיות כמו בתי ספר ושירותי בריאות, שטחים פתוחים ומקומות תעסוקה. הרעיון המרכזי הוא שצמיחה עירונית צריכה להימדד לא רק באמצעות השגת יעדים כלכליים, אלא גם באמצעות השגת יעדים, לדוגמה, בתחומי הבריאות, הסביבה וההכלה החברתית.

ברצלונה, המדיניות העירונית מחברת בין הזכות לדיור, בריאות עירונית, הפחתת שימוש ברכב פרטי, פיתוח מרחב ציבורי וצדק חברתי. תוכנית הדיור העירונית, לדוגמה, מבקשת להתמודד עם עלויות הדיור הגבוהות ולהגדיל את היצע הדיור הציבורי ובר-ההשגה. במקביל, מדיניות ה"סופר-בלוקים" מארגנת מחדש אזורים מגורים כך שתנועת כלי רכב מצטמצמת ברחובות הפנימיים, ובמקומה נוצר מקום גדול יותר להולכי רגל, עצים, שהייה, משחק, פעילות קהילתית ומסחר מקומי. כלומר, ברצלונה משתמשת בתכנון הרחוב והשכונה כדי להשיג מטרות חברתיות, כדוגמת שיפור בבריאות הציבור, שיפור איכות הסביבה והכלה חברתית.

בוונקובר, המדיניות העירונית מבוססת על הרעיון של "קהילות שלמות". שכונות שבהן תושבים יכולים למצוא בקרבת מקום מגוון סוגי דיור, מקומות עבודה, פארקים, בתי ספר, שירותים ציבוריים ותחבורה. 'התוכנית לפיתוח ונקובר' שאומצה בשנת 2026 והחליפה את 'תוכנית ונקובר' משמשת כמסגרת העירונית הרחבה למדיניות שימושי קרקע, צמיחה עירונית, דיור, תעסוקה, שירותים, תחבורה וחוסן עירוני. לצד זאת, אסטרטגיית התשתיות החברתיות 'Spaces to Thrive' מחזקת את ההיבט החברתי של "קהילות שלמות", באמצעות דגש על שירותים קהילתיים, מרחבים חברתיים, שוויון, השתתפות וחוסן שכונתי.

⁶⁶ רשימת מקורות עבור כל עיר מצורפת לרשימה הביבליוגרפית.

במלבורן, רעיון "שכונת 20 הדקות" משמש כעיקרון המארגן של מדיניות התכנון המטרופולינית. בדומה ל"עיר 15 הדקות" של פריז, הוא מבקש לאפשר לתושבים להגיע ברגל, באופניים או בנסיעה קצרה בתחבורה ציבורית לשירותים יומיומיים כדוגמת בתי ספר, מסחר, מוקדי תעסוקה, מרפאות, פארקים, מתקני ספורט ושירותים קהילתיים. תפיסה זו משתלבת בתוכנית המטרופולינית של מלבורן לשנת 2050, המבקשת לחבר בין צמיחה עירונית, בריאות, תחבורה פעילה, עירוב שימושים ונגישות לשירותים. באופן זה, התכנון המטרופוליני מבקש, בין היתר, לחזק חיים מקומיים ולצמצם תלות בנסיעות ארוכות וברכב פרטי.

בהלסינקי, המדיניות העירונית שמה דגש על מניעת הפרדה (סגרציה) חברתית, עידוד תמהיל חברתי מגוון וקידום דיור בר-השגה. המשמעות היא שהעיר מנסה למנוע מצב שבו בשכונות מסוימות מתרכזת אוכלוסייה חזקה כלכלית ובאחרות אוכלוסייה מוחלשת. אחד הכלים המרכזיים לכך הוא השליטה העירונית בקרקע. מכיוון שלעירייה יש בעלות משמעותית על קרקעות, היא יכולה לקבוע תנאים בעת הקצאת מגרשים, למשל ביחס לסוגי הדיור, תמהיל הדיור, מחירי הדיור והשילוב בין דיור ציבורי, דיור בר-השגה ודיור בשוק החופשי. באופן זה העיר משפיעה על ההרכב החברתי של שכונות חדשות ומתחדשות, כחלק ממדיניות רחבה של שוויון מרחבי המכוונת לקידום שכונות מעורבות ומאוזנות יותר.

בקופנהגן, המדיניות העירונית משלבת בין עיר ירוקה ובריאה לבין הכלה חברתית, דיור ללא מטרות רווח, תחבורה פעילה ומרחב ציבורי איכותי. התכנון העירוני בקופנהגן מקדם פיתוח סביב מוקדי תחבורה ציבורית, הליכה, רכיבה על אופניים, שטחים ירוקים נגישים ושכונות שבהן השירותים היומיומיים קרובים לתושבים. לצד זאת, דנמרק מאפשרת לרשויות מקומיות לדרוש, במקרים מסוימים, שחלק מהבנייה החדשה יוקצה לדיור ללא מטרות רווח; כלומר דיור שאינו מיועד למיקסום רווח יזמי אלא לספק פתרונות דיור במחירים נגישים, כחלק מתפיסה של עיר בת-קיימה ומכילה. כך קופנהגן מחברת בין קיימות סביבתית לבין הכלה חברתית.

באמסטרדם, המדיניות העירונית משלבת בין חזון מרחבי ארוך טווח לבין כלים מעשיים בתחומי התכנון, הקרקע והדיור, שמטרתם קידום דיור בהישג יד, מרקם חברתי מגוון, פיתוח בר-קיימה, הגברת הנגישות ושוויון הזדמנויות. החזון העירוני לשנת 2050 מציג את אמסטרדם כמטרופולין "בקנה מידה אנושי". עיר גדולה ומתפתחת, אך כזו המבקשת לשמור על איכות חיים שכונתית, נגישות לשירותים, מרחב ציבורי פעיל ותמהיל חברתי מגוון. בתחום הדיור, אחד הכלים המרכזיים הוא מודל 40-40-20 בבנייה חדשה. 40% מהדיור מיועד לדיור חברתי, 40% לדיור במחירי ביניים ו-20% לדיור במחירי שוק חופשי. לצד זאת, העיר עושה שימוש במדיניות התכנון, בהיתרי דיור, בבעלות העירונית הנרחבת על הקרקע ובמנגנוני חכירה עירונית, כדי להשפיע על תמהיל הדיור, על רמות המחירים ועל חלוקת המשאבים במרחב העירוני.

12. מקורות

- Alexander Ernest E. (2002). *The Public Interest in Planning: From Legitimation to Substantive Plan Evaluation*. Planning Theory, 1(3), 226–249.
- Berelson Bernard (1952). *Content Analysis in Communication Research*. New York: Free Press
- Brenner Neil, Peter Marcuse & Margit Mayer, Eds. (2012). *Cities for People, Not for Profit: Critical Urban Theory and the Right to the City*. Routledge
- Carmon Naomi & Susan S. Fainstein, Eds. (2013). *Policy, Planning, and People: Promoting Justice in Urban Development*. University of Pennsylvania Press
- Clifford Ben, Susannah Gunn, Andy Inch, Abigail Schoneboom, Jason Slade, Malcolm Tait, and Geoff Vigar (2024). Realising the Public Interest in Planning? In *The Future for Planners: Commercialisation, Professionalism and the Public Interest in the UK*, 185–206. Bristol University Press.
- Fainstein Susan S. (2010). *The Just City*. Cornell University Press
- Fairclough Norman (1992). *Discourse and Social Change*. Cambridge: Polity Press
- Fairclough Norman (2013). *Critical Discourse Analysis: The Critical Study of Language*. 2nd ed. London: Routledge
- Howe Elizabeth (1992). *Professional Roles and the Public Interest in Planning*. Journal of Planning Literature, 6(3), 230-248.
- Israel Emil & Amnon Frenkel (2018). *Social justice and spatial inequality: Toward a conceptual framework*. Progress in Human Geography, 42 (5), 647-665
- Krippendorff Klaus (2013). *Content Analysis: An Introduction to Its Methodology*. 3rd ed. Thousand Oaks, CA: Sage Publications
- Marcuse Peter, James Connolly, Johannes Novy, Ingrid Olivio, Cuz Potter & Justin Steil, Eds. (2009). *Searching for the Right City – Debates in Urban Theory and Practice*. Routledge
- Margalit Talia & Nir Mualam (2020). *Selective rescaling, inequality and popular growth coalitions: The case of the Israeli national plan for earthquake preparedness*. Land use policy 99, 105123. doi: 10.1016/j.landusepol.2020.105123
- Neuendorf Kimberly A. (2017). *The Content Analysis Guidebook*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications
- OECD (2025), *Redefining Spatial Planning and Development in Israel*, OECD Regional Development Studies, OECD Publishing, Paris.
- Sen Amartya (1999). *Development as Freedom*. Anchor Books

- Sheydayi Ailin & Hashem Dadashpoor (2022). The public interest- schools of thought in planning. Progress in Planning, 165, Article 100647.
- Soja Edward W. (2010). *Seeking Spatial Justice*. University of Minnesota Press.
- van Dijk Teun A. (2008). *Discourse and power*. London: Palgrave Macmillan.
- Wodak Ruth and Michael Meyer, eds. (2016). *Methods of Critical Discourse Analysis*. 3rd ed. London: Sage Publications.
- אטינגר אורי ושרון קרני-כהן (2024). [היבטים חברתיים וסביבתיים בהתחדשות עירונית – היבטים עכשוויים](#). תל אביב: מרכז הגר.
- אלתרמן רחל (1997). *תהליך הביצוע ומדיניות קרקעית*. בתוך: פרויקט ישראל 2020 – תוכנית אב לישראל בשנות האלפיים, הטכניון.
- בר לב ליטל (2023). [אנשים עם מוגבלות בישראל 2023: עובדות ונתונים](#). ירושלים: מכון מאיירס-ג'וינט-ברוקדייל.
- דו"ח מבקר המדינה (2025). [הטיפול בבריאות הנפש בעקבות אירועי שבעה באוקטובר 2023 ומלחמת חרבות ברזל](#). ירושלים: משרד מבקר המדינה.
- הכנסת, "ועדת העבודה והרווחה דנה במשבר כוח האדם בתחום בריאות הנפש", 23 בפברואר 2026, אתר הכנסת: <https://m.knesset.gov.il/APPS/committees/4196/news/26908>
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (2024). הודעה לתקשורת. משפחות בישראל - נתונים לרגל יום המשפחה 2024. ירושלים: הלמ"ס.
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (2025). שנתון סטטיסטי לישראל 2025 - מספר 76. ירושלים: הלמ"ס.
- טולדנו חגי, חמדה מרגלית ונעה פראוור (2021), *מדריך להכנת דו"ח חברתי במיזמי התחדשות עירונית גרסה 2.0*. הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית.
- לב רן שאולי (2023). *אחד מכל שבעה ישראלים מתמודד עם התמכרות*. נתניה: המרכז הישראלי להתמכרויות; מרכז המחקר והמידע של הכנסת. *התמכרויות בישראל – נתונים והיקף התופעה*. ירושלים: הכנסת, מרכז המחקר והמידע.
- לוטן הילה, עפר לרנר וחן רוזנק (2022). *פרק אורבני-פיזי קהילה מיטיבה*. משרד הרווחה והביטחון החברתי, הג'וינט וקרן רש"י.
- מועלם ניר, איל סלינג'ר וגל ניהאוז פוירשטיין (2019). *הקצאות ורטיקליות*. חיפה: המרכז לחקר העיר והאזור.
- מרגלית טליה (2013). *עסקה תכנונית*. בתוך: חתוקה טלי וטובי פנסטר (עורכות). המתכננים: השיח התכנוני לאן. עמ' 179-196. תל אביב: רסלינג.
- פרנקל אמנון ועפר לרנר (2019). "מזיהוי סוגיות ליבה לניסוח תמות תכנוניות מרכזיות", *בישראל 100 – תכנון אסטרטגי לישראל לקראת 2048, דוח שלב ב' – כלי התכנון*. הטכניון: המרכז לחקר העיר והאזור.

- פרנקל אמנון ועפר לרנר (2020). ערכת יישום – צמצום אי השוויון החברתי-כלכלי והפערים המרחביים באמצעות משאבי הון מקומיים. ישראל 100, הטכניון.
- צ'רצ'מן ארזה וסילברמן אמילי (2012). שיקולים חברתיים בתכנון מרחבי. הטכניון: המרכז לחקר העיר והאזור.
- קסיר (קלינר) ניצה, מוראל מלול, נדב שורק ונתנאל פלאם (2026). [דוח ממדי העוני ואי-שוויון בהכנסות – 2024 ואומדן ראשוני ל-2025](#). ירושלים: הביטוח הלאומי, מנהל המחקר והתכנון.
- רוזנפלד עמיחי ודולב כנען (2025). [ילדים בישראל – שנתון 2024](#). ירושלים: המועצה לשלום הילד.
- תלמידי הסדנה במדיניות עירונית בהנחיית פרופ' אורן יפתחאל (2014). העיר דורשת צדק חברתי. תסקיר חברתי-תכנוני עבור באר שבע. דו"ח סדנה במדיניות עירונית. המחלקה לגיאוגרפיה ופיתוח סביבתי, אוניברסיטת בן גוריון בנגב.

דוגמאות לאופן בו היבטים חברתיים הפכו לחלק משמעותי ומחייב במדיניות התכנון
רשימת מקורות על פי ערים

Paris

Ville de Paris (2022). *Paris ville du quart d'heure, ou le pari de la proximité.*

<https://www.paris.fr/dossiers/paris-ville-du-quart-d-heure-ou-le-pari-de-la-proximite-37>

Ville de Paris (2026). *Plan local d'urbanisme bioclimatique: vers un Paris plus vert et plus solidaire.*

<https://www.paris.fr/dossiers/avec-le-plan-local-d-urbanisme-bioclimatique-paris-devient-plus-verte-et-solidaire-71>

Chaire ETI – IAE Paris, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne (2020). *La ville du 1/4 d'heure: du concept à la mise en œuvre. Livre blanc n° 2.*

<https://chaire-eti.org/wp-content/uploads/2020/11/Livre-blanc-ville-du-quart-d-heure.pdf>

Chaire ETI – IAE Paris, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne (2019). *Projet Portes de Paris – Ville du Quart d'Heure, Territoire de la Demi-Heure. Livre blanc 2019.*

<https://hal.science/hal-04464599/file/Livre-Blanc-2019.pdf>

London

Greater London Authority (2021). *The London Plan 2021.*

<https://www.london.gov.uk/programmes-strategies/planning/london-plan/london-plan-2021>

Ferm Jessica & Edward Jones (2022). *Documenting the "Soft Spaces" of London Planning: Opportunity Areas as Institutional Fix in a Growth-Oriented City. Regional Studies*, 56(3), 394–405.

<https://doi.org/10.1080/00343404.2021.1902976>

Bacon Nicola, Lucia Caistor-Arendar & Claire Gordon (2020). *Connective Social Infrastructure: How London's Social Spaces and Networks Help Us Live Well Together. A Good Growth by Design Research Inquiry.* Greater London Authority.

https://www.london.gov.uk/sites/default/files/connective_social_infrastructure_0_0.pdf

Barcelona

Ajuntament de Barcelona (2022). *Report 2016-2020 Barcelona Right to Housing Plan 2016-2025.*

https://www.habitatge.barcelona/sites/default/files/balanc_2016-2020_en_ok.pdf

Ajuntament de Barcelona (2021). *Government Measure: Barcelona Superblock for Urban Renewal in Barcelona and its neighbourhoods.*

https://bcnroc.ajuntament.barcelona.cat/jspui/bitstream/11703/126250/1/Llibret_SUPERILLA_MdG_A4_ANG_web.pdf

Mueller Natalie et al (2020). *Changing the Urban Design of Cities for Health: The Superblock Model.* Environment International, 134, 105132.

<https://doi.org/10.1016/j.envint.2019.105132>

Vancouver

City of Vancouver (2026). *Vancouver Official Development Plan*.

<https://vancouver.ca/home-property-development/vancouver-official-development-plan.aspx>

City of Vancouver (2022). *Vancouver Plan 2050*.

<https://vancouver.ca/files/cov/vancouver-plan.pdf>

City of Vancouver (2023). *Spaces to Thrive: Vancouver Social Infrastructure Strategy – Policy Framework*.

<https://vancouver.ca/files/cov/social-infrastructure-strategy-policy-framework.pdf>

Bautista Liza et al (2024). *Collective Capabilities Complete a Neighbourhood: Community-engaged Research and Planning in South Vancouver*. *Canadian Planning and Policy / Aménagement et politique au Canada*, 2024(2), 81–102.

<https://doi.org/10.24908/cpp-apc.v2024i2.17778>

Grant Jill L. (2024). Complete Community: Planning Theory from Practice. *Journal of the American Planning Association*, 90(2), 213–229.

<https://doi.org/10.1080/01944363.2023.2207619>

Melbourne

State Government of Victoria. *20-minute Neighbourhoods*.

<https://www.planning.vic.gov.au/guides-and-resources/strategies-and-initiatives/20-minute-neighbourhoods>

State Government of Victoria. *Plan Melbourne 2017–2050*.

<https://www.planning.vic.gov.au/guides-and-resources/strategies-and-initiatives/plan-melbourne>

Thornton Lukar E. et al (2022). *Operationalising the 20-Minute Neighbourhood*. *International Journal of Behavioral Nutrition and Physical Activity*, 19, 15.

<https://doi.org/10.1186/s12966-021-01243-3>

Monash University (2019). *20-Minute Neighbourhood: Living Locally Research Project – Final Report*.

https://www.monash.edu/_data/assets/pdf_file/0011/2045396/Monash-20-Min-Neighbourhood-Final-Report-29-11-19.pdf

Helsinki

City of Helsinki (2024). *Implementation Programme on Housing and Land Use 2024*.

<https://www.hel.fi/static/kanslia/Julkaisut/2024/implementation-programme-on-housing-and-land-use-2024.pdf>

City of Helsinki (2022). *Helsinki's Housing Policy: Historical Overview*.

https://www.hel.fi/static/kanslia/Julkaisut/2022/historical_overview_of_housing_policy.pdf

Vaattovaara Mari et al (2018). *Experience of a Preventive Experiment: Spatial Social Mixing in Post-World War II Housing Estates in Helsinki, Finland*. In Daniel Baldwin Hess, Tiit Tammaru & Maarten van Ham, Eds., *Housing Estates in Europe: Poverty, Ethnic Segregation and Policy Challenges*. Springer.

https://doi.org/10.1007/978-3-319-92813-5_10

Copenhagen

City of Copenhagen (2022). *The Capital of Sustainable Development: The City of Copenhagen Action Plan for Sustainable Development Goals*.

https://international.kk.dk/sites/default/files/2022-01/Verdensma%CC%8AI_UK_WEB_FIN.pdf

City of Copenhagen (2024). *The Climate-friendly Capital of the Future: Municipal Plan 2024*.

https://www.kk.dk/sites/default/files/2025-05/KP24_pixie_engelsk_opt-a.pdf

Build Up / European Commission (2018). *Financing the Inclusive City*.

https://build-up.ec.europa.eu/sites/default/files/content/financing_the_inclusive_city.pdf

City of Copenhagen (2014). *Copenhagen: Solutions for Sustainable Cities*.

https://kk.sites.itera.dk/apps/kk_pub2/pdf/1353_58936bneke.pdf

Amsterdam

City of Amsterdam / Gemeente Amsterdam (2025). *Omgevingsvisie Amsterdam 2050: Een menselijke metropool [Comprehensive Vision Amsterdam 2050: A Humane Metropolis]*.

<https://www.amsterdam.nl/bestuur-organisatie/beleid/omgevingsvisie/>

Gemeente Amsterdam (2025). *Woningbouwplan 2022–2028 – Jaarrapportage 2025*.

https://assets.amsterdam.nl/publish/pages/1042171/woningbouwplan_2022-2028_jaarrapportage_2025.pdf

Gemeente Amsterdam (2024). *Amsterdam: Bouwen aan buurten van de toekomst – Ontwikkelstrategie 2035*.

https://assets.amsterdam.nl/publish/pages/1049813/240501_ontwikkelstrategie_2035_3_1.pdf

Urban Land Institute Europe (2018). *Amsterdam Affordable Housing Game Report*.

https://europe.uli.org/wp-content/uploads/2018/04/Amsterdam-Affordable-Housing-Game-Report_Final.pdf

Wijburg Gertjan (2021). The governance of affordable housing in post-crisis Amsterdam and Miami. *Geoforum*, 119, 30–42.

<https://doi.org/10.1016/j.geoforum.2020.12.013>

