99604102-1	05/11/2026	מגזין רשויות	עמוד 34	1/3	18.57x22.9
86193 - ינוי בינוי התחדשות עירונית / התחדשות בניינית עירוני					

מתכננים את המרחב האם רואים את האנשים? :

מתכננים את המרחב האם רואים את האנשים?

מחקר שבחן את השיח בוועדות התכנון המחוזיות בשנת 2025 מצא שבמרבית הדיונים השיקולים החברתיים נעדרו או הוזכרו רק באופן אגבי. מי נשאר מחוץ לשיחה? מדוע מערכת התכנון רואה את החברה בעיקר דרך הבינוי והתשתיות? ומה צריך להשתנות בעקבות תיקון 151 לחוק?



עפר לרנר, המרכז לחקר העיר והאזור בטכניון



שרון בנד, יו"ר הוועד המנהל של תנועת מרחב

ועדות התכנון מחליטות היכן ייבנו שכונות, אילו שכונות יעברו תהליכי התחדשות, כיצד הן יחוברו לתחבורה ציבורית, אילו שטחים יוקצו למוסדות ציבור ומי יישא בעומסי הפיתוח - האם הן שואלות גם מי יוכל להמשיך להתגורר במקום או להשתמש בשירותים שיוקמו והאם התכנון יצמצם פערים או דווקא יעמיק אותם?

מחקר חדש, "השיח החברתי במוסדות התכנון המחוזיים בשנת 2025", מאת עפר לרנר ופרופ' ניר מועלם מהמרכז לחקר העיר והאזור בטכניון בשיתוף שרון בנד, יו"ר הוועד המנהל של מרחב - התנועה לעירוניות בישראל, בחן את האופן שבו סוגיות חברתיות עולות ונידונות בדיוני הוועדות.

המחקר נערך על רקע תיקון 151 לחוק התכנון והבנייה, הקובע הוספת נציגי ארגונים העוסקים בנושאי חברה ורווחה לוועדות המחוזיות ולוועדה לתשתיות לאומיות (הוות"ל). מטרתו לבחון כיצד סוגיות חברתיות ורווחתיות באות לידי ביטוי בעבודת הוועדות ולשמש כנקודת ייחוס שתאפשר לבדוק בעתיד אם הנציגים שינו לא רק את הרכב הוועדות, אלא גם את השיח המתקיים בהן.

80 אלף עמודים של דיונים, שאלה אחת: מי באמת נספר?

החוקרים בחנו את כלל 157 ישיבות המליאה של שש הוועדות המחוזיות לתכנון ולבניה שנערכו בשנת 2025, באמצעות ניתוח של למעלה מ-80 אלף עמודי תמלילים, פרוטוקולים ומסמכי החלטה. כלי בינה מלאכותית סייעו בניתוח הטקסטים, לצד בקרה ופרשנות אנושית.

המחקר בדק שלושה ממדים משלימים: סדר היום התכנוני-חברתי של הוועדות, נראותן של שש קבוצות אוכלוסייה מן השוליים החברתיים, ועומק העיסוק בשאלות ובהשלכות חברתיות. חשוב להדגיש את גבולותיו של המחקר: הוא מנתח את השיח המתועד במליאות, ולא את איכות התוכניות, את עבודת ההכנה של אנשי המקצוע או את תוצאות הבנייה בשטח.

הממצא המטלטל: נוכחות בלי השפעה

כדי למדוד את עומק השיח, כל דיון דורג בסולם של ארבע רמות: 0 - דיון טכני-פרוצדוראלי; 1 - אזכור אגבי או מצומצם של סוגיות חברתיות; 2 - סוגיות ושאלות חברתיות משולבות לצד שיקולים אחרים; 3 - הסוגיה החברתית היא ליבת הדיון. 32.2% מהדיונים סווגו כטכניים-פרוצדורליים ללא התייחסות חברתית ממשית; ב-47.9% מהדיונים הופיע אזכור חברתי אגבי בלבד. כלומר, ב-80.1% מהדיונים ההיבט החברתי נעדר או נותר בשולי הדיון. רק ב-10.6% התקיים שיח חברתי משולב, וב-9.3% נוספים עמדה הסוגיה החברתית בליבת הדיון. ממוצע עומק השיח היה 0.98 בסולם של אפס עד שלוש, קרוב לרמת האזכור האגבי.

אין פרוש הדבר שרק לחמישית מהתוכניות יש השפעה על החברה - כמעט לכל החלטה תכנונית יש השלכות כאלה.

99604103-2	05/11/2026	מגזין רשרות	עמוד 35	2/3	19.51x23.55
ינוי בינויהתחדשות עירונית / התחדשות בניינית עירוני - 86193					

מתכננים את המרחב האם רואים את האנשים? :

המשמעות היא שרק בחמישית מהדיונים הסוגייה החברתית היוותה שיקול מהותי או עמדה בליבת הדיון והשפיעה בפועל על עיצוב החלופות, האפשרויות הנבחנות ועל ההחלטה עצמה. כפי שמנסח המחקר: "החברתי נכנס לחדר", אך ברוב המקרים אינו קובע את גבולות השיח.

נשים, עוני ובריאות הנפש: מה לא נכנס לתשריט

המחקר בחן שש קבוצות מן השוליים החברתיים: אנשים עם מוגבלות, ילדים ונוער ומשפחות בסיכון, מתמודדים עם קשיים בבריאות הנפש וטראומה, אנשים החיים בעוני, אזרחים ותיקים ונשים. הצרכים של הקבוצות הללו נוטים לקבל הכרה כשהם ניתנים לתרגום לשפה פיזית או פרוגרמתית: חניה נגישה, שיפוע, מוסד ציבור או הקצאת קרקע. צרכים שאינם ניתנים לתרגום שכזה, כמו קידום חיים עצמאיים, שילוב בקהילה או בניית יכולות כלכליות, כמעט שאינם מתפתחים לשיקולים ולכלים תכנוניים שיטתיים.

כך, אנשים עם מוגבלות זכו להתייחסות מהותית רק ב-26 תוכניות ומסמכי מדיניות מתוך 589 תוכניות ונושאי תכנון שנידונו בשנת 2025 (4.4%), וילדים, נוער ומשפחות בסיכון רק ב-13 תוכניות (2.2%). הדיון בנשים התמקד בעיקר בביטחון במרחב הציבורי, בתעסוקה ובתחבורה, בעוד סוגיות של אלימות במשפחה ומענים לנפגעות אלימות כמעט שלא הופיעו. גם בריאות הנפש נידונה בעיקר בהקשרים של משבר, טראומה ושיקום, ופחות במונחים של חיי שגרה בקהילה.

מי נהנה מהפיתוח ומי משלם את המחיר?

לצד בחינת הקבוצות, המחקר זיהה דפוסים שונים בין אזורי הארץ. באזורי הביקוש בולטים הוספת דירות בשכונות קיימות (ציפוף), התחדשות עירונית, עירוב שימושים וקידום תחבורה ציבורית מהירה כמו רכבת קלה ומטרו; בצפון ובדרום בולטים יותר הרחבות יישובים, פיתוח מתקני תשתית ואנרגיה והסדרת יישובים. המרחב הכפרי הפך לזירה המשלבת חקלאות, מגורים, תיירות ואנרגיה.

מכאן עולה גם שאלת הצדק המרחבי: כיצד מתחלקות התועלות והעלויות של הפיתוח בין רשויות וקהילות?

הפער מתחדד בהתחדשות עירונית. אפשר להקצות שטח לבית ספר בלי לוודא שבית הספר אכן ייפתח; להוסיף יחידות דיור בלי לבחון מי יוכל לממן את המגורים ואת התחזוקה; ולתכנן גינה או כיכר ציבורית בלי לשאול אם נשים, ילדים ואזרחים ותיקים ירגישו בה בטוחים. מערכת התכנון יודעת למדוד תפוקות פיזיות (דירות, שטחי ציבור או מבני ציבור), אך מתקשה יותר לבדוק את התוצאות החברתיות שלהן (מה השתנה בפועל בחיי התושבים), כפי שהסביר עפר לרנר בכנס שקיימה מרחב בעקבות המחקר: "הוועדות מתייחסות להיבט החברתי בעיקר כרכיב של התכנון, ולא כמטרה בפני עצמה."



לא עוד נספח למגירה: מה צריך לעשות אחרת?

השוני בין המחוזות ממחיש מדוע אין די בהגדרה כוללת של רווחה או בהנחיה כללית אחת. במחוז הדרום, למשל, הדיונים עוסקים בשיקום קהילות, בהסדרת יישובים ובתשתיות לאומיות; באזורי הביקוש השאלות נוגעות גם למחירי הדיור, לדחיקת תושבים ותיקים מהשכונה וליכולת להמשיך לחיות בשכונה המתחדשת. בשני המקרים ההיבט החברתי קיים, אך הוא עלול להישאר סמוי מאחורי מונחים טכניים כמו זכויות בנייה ותקנים. המסקנה אינה שכל תוכנית חייבת לתת מענה לכל הקבוצות, אלא שעל מוסד התכנון לזהות מה רלוונטי דווקא בתוכנית שלפניו.

לרנר המחיש בכנס את הפער בשאלה: "מדוע ועדת תכנון יכולה לדרוש מרשות מקומית תוכנית אב לניהול נגר (מי גשמים) כתנאי לאישור תוכנית, אבל אינה יכולה, למשל, לדרוש תוכנית אב להתמודדות עם משבר כלכלי או עם בסיס כלכלי חלש של משקי הבית, כתנאי לתוכנית כוללנית?"

מסקנת המחקר אינה שמוסדות התכנון צריכים להפוך לגופי רווחה. ההמלצה היא להוסיף "עדשה חברתית" להכרעות, כלומר לבחון תוכניות גם דרך השאלה כיצד ישפיעו על חיי התושבים. על מנת לעשות כן יש לזהות מוקדם תוכניות בעלות השלכות חברתיות משמעותיות, להגדיר מטרות חברתיות רלוונטיות, לבסס את הדיון על מידע מתאים ולבחון מי נהנה מהפיתוח ומי עלול לשאת בעלויותיו. במקרים מיוחדים ניתן גם לדרוש חוות דעת חברתית או תסקיר השפעה חברתית – מסמך הבוחן מראש את ההשפעות הצפויות של התוכנית על התושבים – כחלק מחייב בתוכנית ולא רק כנספח המצורף אליה.

מערכת התכנון יודעת למדוד תפוקות פיזיות - דירות, שטחי ציבור או מבני ציבור - אך מתקשה לבדוק את התוצאות החברתיות שלהן

"לא צריך עוד רשימת דרישות חברתיות אחידה לכל תוכנית. צריך להתחיל בשאלה מה אנחנו רוצים לשנות בחיי התושבים, ורק אחר כך לבחור את הכלים התכנוניים", אומרת שרון בנד: "הקצאת שטח למסחר או למרחב ציבורי היא תפוקה כמעט אוטומטית היום בתכניות; אבל מסחר או מרחב ציבורי מתפקד ואפקטיבי שפועל ונותן מענה לקהלים מגוונים הוא התוצאה אליה אנחנו צריכים לשאוף. ההבדל הזה צריך להיכנס לדרך שבה מוסדות התכנון

99604104-3	05/11/2026	מגזין השירות	עמוד 36	3/3	18.42x25.34
ינוי בינויהתחדשות עירונית / התחדשות בניינית עירוני - 86193					

מתכננים את המרחב האם רואים את האנשים? :



פאנל "שותפים או תפאורה" מתוך כנס תכנון וקהילה בהשתתפות נעה קינן, מנהלת תוכניות תחום שלטון מקומי, יד הנדיב; השופט (בדימ.) משה יועד הכהן, יו"ר הוועדה המייעצת לנציבות שוויון זכויות אנשים עם מוגבלויות; עו"ד לימור כרוכמל, עו"ד עמותת אילן; נעמה מושינסקי, מנהלת קול מקומי, מרכזים לצדק חברתי.

הזכות לנוע במרחב הציבורי

דברי **השופט בדימוס משה יועד הכהן**, שכיהן כיו"ר הוועדה המייעצת לנציבות שוויון זכויות אנשים עם מוגבלויות, שנאמרו במסגרת הפאנל "שותפים או תפאורה" שהתקיים בכנס "תכנון וקהילה על השולחן" של מרחב – התנועה לעירוניות בישראל:

"אני לא מתכוון רק לנגישות במובן הטכני – האם תהיה רמפה, מעלית או כניסה נגישה לבניין. אני מדבר על השאלה הרחבה יותר: איך משלבים אנשים עם מוגבלות כחלק בלתי נפרד מהחיים הציבוריים. לשם כך נדרש גם ייצוג במוקדי קבלת ההחלטות. עצם הרעיון שלפיו בכל ועדה מחוזית יישב אדם שמייצג אינטרס חברתי – לא אינטרס מגזרי צר, אלא ראייה חברתית רחבה – הוא רעיון חשוב מאוד. הוועדה המייעצת שאני חבר בה עדיין פועלת, והיא מורכבת בעיקר מנציגי משרדי ממשלה וגופים ציבוריים.

כשהצטרפתי אליה הופתעתי לגלות שבתחום תקנות הנגישות – שנמצאות באחריות שר הפנים – הוועדה עצמה אינה בעלת מעמד מחייב. החוק מסתפק בניסוח של "התייעצות עם הציבור". בפועל, סביב שולחן קבלת ההחלטות, בעת ניסוח התקנות, אין נציגי ציבור ואין ייצוג לאנשים עם מוגבלות. וכאן מתחילה הבעיה. כולנו מכירים את הקושי של אדם עם מוגבלות למצוא חניה נגישה, להגיע לבניין, להיכנס אליו ולהתנייד בתוכו. עדיין יש מקומות רבים שאינם נגישים, ולעיתים רמפה פשוטה היא ההבדל בין הדרה לבין חיים בכבוד. זו לא תוספת – זו זכות בסיסית.

מדובר בתקנות שלא הושלמו כבר עשרות שנים, וכל פעם דוחים את יישומן באמצעות חוק ההסדרים או מנגנונים אחרים. בסופו של דבר הושגה פשרה, שלפיה התקנות יחולו רק על בנייה חדשה ולא על המרחב הקיים. בעיניי זה פתרון בעייתי מאוד, וכך גם הוויכוח סביבו נמשך. המדינה טוענת לעלויות גבוהות ולמורכבות, אבל בסופו של דבר מדובר בזכות יסוד פשוטה – הזכות לנוע במרחב הציבורי.

מקבלים החלטות ומודדים הצלחה. לאחרונה, הוציאה עמותת מרחב משלחת בנושא התחדשות עירונית ללונדון ושם למדנו כי התרומה החברתית של המיזמים נמדדת לאורך זמן וכאשר התושבים לא מרוצים מהתוצאה יש לכך משמעות ארוכת טווח על התנהלות הרשויות והיזמים".

המחקר מציע גם מסגרת בדיקה מעשית: האם זוהו האוכלוסיות שיושפעו מהתוכנית וההשפעות הצפויות עליהן? האם יש בידי הוועדה תשתית ידע מספקת? האם הממצאים החברתיים השפיעו על ההחלטה? ואם הטיפול בצורך כלשהו נדחה לשלב אחר, מי אחראי לו וכיצד מוודאים שלא ייעלם בדרך? אין הכוונה לחייב כל תוכנית באותה רשימה, אלא להתאים את עומק הבדיקה להיקף ההשפעה ולאופי ההחלטה.

עבור הרשויות המקומיות זו אינה שאלה תיאורטית: לאחר אישור התוכנית הן אלה שנדרשות לממן את הקמת השירותים והפעלתם, לתחזק את התשתיות ולהתמודד עם ההשלכות החברתיות שנוצרות שנים לאחר קבלת ההחלטה. לכן מוצע לא להסתפק במדידת השטחים שהוקצו והתוכניות שאושרו, אלא לעקוב אחר מימוש והקמת השירותים, האופן בו הם פועלים וכיצד הם משפיעים על איכות החיים.

במחקר מודגש גם ההבדל בין דוח חברתי שמתאר את מצב האוכלוסייה לבין תסקיר שבוחן השפעות צפויות, סיכונים וחלופות ומסוגל לשנות את עיצוב התוכנית. בדיקה כזו אינה חייבת להיות מסמך כבד בכל מקרה; היא יכולה להיות ממוקדת ולשקף את מורכבות התוכנית. החשוב הוא לשלב אותה בזמן, לפני שהחלטות יסוד כבר התקבלו, ולהגדיר מראש מה צריך להיבדק גם בשלבי המימוש.

150 אנשי תכנון בכירים ושאלה פתוחה

בעקבות פרסום ממצאי המחקר קיימה עמותת מרחב כנס בהשתתפות קרוב ל-150 אנשי ונשות תכנון בכירים. הכנס היה הזדמנות להציף את ממצאי המחקר אל סדר היום המקצועי; המבחן הבא יהיה בתרגומם לכלי עבודה קבועים במוסדות התכנון.

כניסת נציגי ארגוני החברה והרווחה לוועדות בעקבות תיקון 151 היא הזדמנות לשינוי, אך אינה מבטיחה אותו. על לשכות התכנון, הוועדות ומינהל התכנון לשלב ידע חברתי בתהליכי העבודה ולפתח מדדים ומנגנוני מעקב.

לדברי לרנר בכנס: "אני מקווה שהמחקר גם יעודד אותנו להתחיל למדוד דברים נוספים: לא רק כמה תוכניות אושרו, אלא אילו מקומות הן יצרו; האם הן חיזקו קהילה; האם הן יצרו תחושת שייכות; והאם אנשים מרגישים שמישהו באמת חשב עליהם כשהמקום שבו הם חיים תוכנן."