



# הגאוגרפיה העירונית של ישראל דיור, תחבורה, סביבה: בעיות ופתרונות

7.5.2023 | תוכנית המושבים וחברת תקצירים

## סדר הדוברים בכנס

10: 00-10: 15	פתיחה וברכות פרופ' דויד וטשטיין, דיקן הפקולטה למדעי הרוח והחברה, אוניברסיטת בן-גוריון בנגב
10: 15-11: 30	פרופ' נורית אלפסי, נשיאת האגודה הגאוגרפית הישראלית <b>מושב ראשון   הגאוגרפיה העירונית של ישראל: מפת האיומים   יו"ר: נורית אלפסי</b>
11: 45-13: 15	העירוניות בראי התכנון: ניתוח עומק של התוכניות למגורים   יעל סויה ונורית אלפסי, אוניברסיטת בן-גוריון בנגב אוטונומיה עירונית בישראל: שינויים במערכת היחסים בין העיר למדינה   ניר ברק, אוניברסיטת בן-גוריון בנגב מבט לישראל 2050: גידול האוכלוסיה כאתגר לאומי וגורם מניע למשברי הדיור, התחבורה והסביבה   יערה צעירי, הטכניון הבעיה: צפיפות בישראל   אור יצקן ודוד בורג, אוניברסיטת בר אילן ומכללת תל חי <b>מושב שני   מערכת התכנון: איומים והזדמנויות   יו"ר: ערן פייטלסון</b>
14: 30-16: 00	מצעד האיוולת בשוק הדיור והשלכותיו העירוניות   ערן פייטלסון, האוניברסיטה העברית דיור במשבר: כיצד השפיעה המחאה החברתית בקיץ 2011 על מדיניות הדיור של ישראל   רות חננאל והראל נחמני, אוניברסיטת תל אביב תכנון בחירום   ארז צפדיה, מכללת ספיר שוד ושבר: מדיניות תכנונית מוטת משבר בישראל ובאיטליה   רני מנדלבאום, ברברה פיצו וטליה מרגלית, אוניברסיטת תל אביב ואוניברסיטת ספיאנוזה הפופוליזם של ידע טכנוקרטי   ג'סי פוקס וטליה מרגלית, אוניברסיטת תל אביב <b>מושב שלישי   מבט אנליטי על הגאוגרפיה העירונית   יו"ר: אורן יפתחאל</b>
16: 15-17: 45	הפערים החדשים: הסכמי גג כמנגנון לאישוויון מרחבי   שרון אשל, טליה מרגלית ואורן יפתחאל, אוניברסיטת בן-גוריון בנגב ואוניברסיטת תל אביב התחדשות עירונית: מפת הקשיים בפרספקטיבה המקומית   אראלה המילטון, הנרייט דהאן קלב ונורית אלפסי, אוניברסיטת בן-גוריון בנגב קבורת ארץ ישראל: פתרון מסורתי וסביבתי למצוקת הקבורה   רפי אוסטרופ, יו"ר המועצה הדתית, גוש עציון ערים בינלאומיות, ערים ישראליות ומדינת ישראל בראי פרקולציה היררכית   נועה ליבוביץ ואפרת בלומנטל-ליברטל, אוניברסיטת תל אביב <b>פאנל   המתח בין שלטון מרכזי לשלטון המקומי בתכנון המרחב</b>
17: 45	מנחה: גיא נרדי, כלכליסט   תומר גוטהלף – מתכנן מחוז דרום, מינהל התכנון   טל אל על – סגן ראש העיר, באר שבע   מאיסה תותרי פאחורי – האוניברסיטה העברית   אלה אלכסנדר, מנכ"ל עמותת "מרחב" ופורום אקלים ישראל שיחת סיכום   נורית אלפסי, אוניברסיטת בן-גוריון בנגב

## תקצירי ההרצאות

על פי סדר הדוברים

### מושב ראשון | הגאוגרפיה העירונית של ישראל: מפת האיומים

העירוניות בראי התכנון: ניתוח עומק של התוכניות למגורים בישראל | יעל סויה, נורית אלפסי |  
[yaelsz@post.bgu.ac.il](mailto:yaelsz@post.bgu.ac.il)

מערכת התכנון מכריזה מאז שנות התשעים על מדיניות של עירוניות קומפקטית, מגובשת ואיכותית, על מחויבות לקיימות ושמירה על הסביבה ובעיקר, על התגייסותה למיתון ואף הורדה של מחירי הדיור בישראל. בדיקה של התכנון הציבורי למגורים, עם זאת, מציגה תמונה שונה.

המחקר התמקד בתכנון למגורים מתחילת שנות התשעים ועד היום. אותרו 131 תוכניות לשכונות מגורים חדשות בקרקע ציבורית ובתכנון ציבורי המונות 1,000 יחידות דיור ומעלה<sup>1</sup>. התכנון נעשה תמיד בדגם אחיד, של מגדלים בפארק; מבני מגורים זהים וחזרתיים (גם אם לא תמיד גבוהים מאד) שיש בהם דירות גדולות, המפוזרים סביב פארקים רחבי ידיים – תכנון שבבירור אינו בעל אופי עירוני או מגובש. הבחינה המפורטת מראה שבכל המקרים מדובר בשכונות המנותקות באופן חד מהסביבה העירונית הקרובה, עם מעט מאד חיבורים אל מחוץ לשכונה (50 תוכניות כוללות רק 1-3 חיבורים אל מחוץ לשכונה, 54 תוכניות אחרות עם 4-6 חיבורים בלבד). בנוסף, מדובר בשכונות בצפיפות נמוכה באופן קיצוני וכזו הנמצאת בירידה עם הזמן (מרביתן בצפיפות של פחות מ- 10 יחידות דיור לדונם ברוטו ו/או 15,000 נפש לקמ"ר), כאשר במוצע, 70% מהשטח אינו מיועד לבנייה אלא לשטחים פתוחים ודרכים.

אחד הממצאים החשובים הוא ההתייחסות לשטח שבו מתוכננות השכונות: במרבית המקרים מדובר בקרקע שמיועדת בתכנון ארצי ומחוזי לשטחים פתוחים וחקלאות המוסבת באמצעות תכנון נקודתי למגורים. היקף השטחים הפתוחים והחקלאיים המוסבים למגורים גדל בהדרגה – מכ 5,500 דונם בשנות התשעים לכ- 32 אלף דונם של שטחים פתוחים שהומרו למגורים בעשור האחרון.

תרומתה של הבנייה המסיבית למחירי הדיור מוטלת בספק, שכן המחקר מראה שברוב המוחלט של השכונות שנבנו עד כה, הדירות יקרות יותר ממוצע הדיור בעיר שבה הוקמו. הבדיקה מראה שרק 53 שכונות, מתוך ה- 131 שתוכננו, אכן נבנו, ו- 18 נוספות נמצאות בבנייה. כל השאר מהוות פצצה תכנונית מתקתקת, שהשפעתה על הסביבה והחברה בישראל צפויה להיות הרסנית לא פחות מההשפעה של השכונות שכבר נבנו.

בליבו של המחקר ישנה התייחסות לגורמים לפער שבין המדיניות המוצהרת לזו המבוצעת בפועל. בין השאר, נתייחס לדמיון הרב שבין השכונות המתוכננות לבין אלה שנבנו על ידי המדינה בשנות החמישים והשישים, לרבות מבני המגורים החזרתיים, הניתוק היחסי מהסביבה העירונית, הצפיפות הנמוכה ושפע השטחים הפתוחים, והפרדת השימושים האופיינית בין מגורים לבין מסחר ותעסוקה. בנוסף, המחקר מתייחס למבנה המוסדי המקובע המאפשר את התכנון השבלוני ואת ההקמה המסיבית, המבוסס על רמ"י, משב"ש ומינהל התכנון – שלושה גופים שמתקשים לשתף פעולה זה עם זה ונמצאים בניגוד אינטרסים תמידי.

אוטונומיה עירונית בישראל: שינויים במערכת היחסים בין העיר למדינה | ניר ברק | אוניברסיטת בן-גוריון בנגב | [nirbarak@bgu.ac.il](mailto:nirbarak@bgu.ac.il)

מחקר זה בוחן שינויים עכשוויים במערכת היחסים שבין ערים לבין השלטון המרכזי בישראל על רקע של עלייה במופעי אוטונומיה עירונית בישראל. אוטונומיה עירונית מתייחסת לשני היבטים מובחנים מבחינה אמפירית ותאורטית: (1) האופן שבו שלטון מקומי עירוני מפעיל את יכולותיו הניהוליות והתכנוניות, ללא תלות בהתערבות מצד השלטון המרכזי; (2) האופן שבו שלטון מקומי עירוני מפעיל את כוחו הפוליטי מול השלטון המרכזי. בעוד ערים מאופיינות בדרך כלל לא כישות פוליטית, אלא כיחידת משנה של המדינה המתפקדת כצומת חברתי-כלכלי, הרי שכיום הערים

<sup>1</sup> המחקר לא כולל תכנון על ידי הותמ"ל או הוועדות לבנייה למגורים וכאמור, עוסק בשכונות בנות 1,000 דירות ויותר, על אף שככל הנראה ישנן תוכניות לשכונות קטנות יותר.

הופכות יותר ויותר לשחקניות פוליטיות עצמאיות למחצה. בהתחשב בתפקידן החדש, ערים עוסקות כיום בתחומי מדיניות הקשורים באופן מסורתי לפעילות המדינה או למערכת הפוליטית העולמית, כמו הגירה ושינויי אקלים.

המחקר מבוסס על עשרה מקרי בוחן שנחקרו במהלך 2019-2020 ומנתח עמדות בקרב בעלי.ות תפקידים בשלטון המקומי והמרכזי, התנאים המאפשרים את צמיחתה של אוטונומיה בקרב השלטון המקומי בישראל, ואילו מתחים וקונפליקטים עולים בין ערים לבין המדינה לאור ניסיונות העצמת האוטונומיה העירונית.

מבחינה נורמטיבית, המחקר מציע כי לאור התמונה המורכבת המצטיירת מניתוח הממצאים עולה הסתייגות מחלוקה דיכוטומית והלך רוח שלפיו "ערים הן טובות ומדינות הן רעות". עם זאת, המחקר מדגיש כי העלייה במידת האוטונומיה של ערים דורשת חשיבה מחודשת על טיב היחסים בין השלטון המקומי לבין השלטון המרכזי. במדינה המאופיינת ברמת גבוהה מאוד של הטרוגניות לאומית, אתנית, דתית ומעמדית, ייתכן כי הגברת מידת האוטונומיה של ערים היא חלק בלתי נפרד משינויים נדרשים במבנה הממשלי בישראל ומרכיב חיוני לשמירה על הטוב המשותף העירוני והלאומי.

מבט לישראל 2050: גידול האוכלוסיה כאתגר לאומי וגורם מניע למשברי הדיור, התחבורה והסביבה | יערה צעירי | הטכניון | [yaara.tsairi@mail.huji.ac.il](mailto:yaara.tsairi@mail.huji.ac.il)

למדינת ישראל קצב גידול אוכלוסיה מהיר מכדי לתפוס את השלכותיו: גידול ממוצע של 21.6% לעשור, הביא לכך שבין השנים 1990 ל-2020 הוכפלה אוכלוסיית המדינה. עד 2050 צפויה אוכלוסיית ישראל להכפיל עצמה שוב: מ-9.6 מיליון אנשים כיום, ל-17.6 ב-2050.<sup>2</sup> ישראל תהפוך למדינה המערבית הצפופה ביותר, ולאחת המדינות הצפופות ביותר בעולם. לגידול אוכלוסין של בין 4.8 מיליון ל-8.6 מיליון איש בתוך תקופת זמן של שלושה עשורים צפויות להיות משמעותיות מרחיקות לכת על התשתיות הלאומיות, משאבי הטבע והחברה בישראל.

ברצוני להעלות כי מדובר באתגר יוצא דופן וחסר תקדים למוסדות התכנון והביצוע, וגורם מניע למשברי הדיור, התחבורה והסביבה. למעשה אנו נמצאים בפתחם של אותם משברים: אתגרי המדיניות הצפויים כתוצאה ממגמות גידול האוכלוסיה הינם בסדרי גודל שונים לחלוטין מאלו שמדינת ישראל נדרשה להן עד כה בהיותם רב-תחומיים ורב-מערכתיים. אבקש במסגרת הרצאתי להציג חלק מהממצאים שפורסמו בדו"ח "כּוּשֶׁר נְשִׂיאָה לְיִשְׂרָאֵל 2030-2050" (2021) שאותו ערכתי ביחד עם פרופ' אלון טל מטעם ארגון "צפוף: הפורום לאוכלוסייה, חברה וסביבה". במסגרתו, ערכו 18 חוקרים ניתוחים לבחינת השלכות גודל האוכלוסייה העתידי (לפי תחזית נמוכה, בינונית וגבוהה לגידול אוכלוסיה של הלמ"ס) על פניה של מדינת ישראל בשמונה תחומי חיים: דיור, שטחים פתוחים, חומרי בניה, תחבורה, מערכת החינוך, מערכת הבריאות, בטחון תזונתי, משק האנרגיה ומשק המים.

בתחומים מסוימים הורדת הילודה גם אם תתרחש באופן חד ומיידי לא תסייע למנוע בעיות עתידיות - נדרשת היערכות יסודית מצד כל גורמי הממשל. במקביל ישנן בעיות שנוכל לצמצם ואפילו למנוע ככל שרמות פיריון הילודה בישראל ירדו באופן מהיר וחד יותר. מוצע לפעול להורדת רמות הפיריון ל-2 לידות למשפחה דרך שינוי מערך התמריצים הקיים, ויצירת מערך תמריצים כלכלי לעידוד משפחות קטנות.

הבעיה: צפיפות בישראל. חשיבות ושימויות לצורך קיימות | אור יצקן, דוד בורג | אוניברסיטת בר אילן ומכללת תל חי | [or.yatzkan@biu.ac.il](mailto:or.yatzkan@biu.ac.il)

ישראל מאופיינת בעומסי תנועה בכבישים הצפופים ביותר ב-OECD הנובע, מצפיפות אוכלוסין הולכת וגובר. המדינה חווה גידול מואץ של מצבת כלי הרכב הנסועה השנתית גדלה מאוד בעשורים האחרונים. אמנם כבישי הארץ גדלו מ-77000 ל-170000 קמ"ר (200%) בין 1980 ל-2015 אך מספר המכונית זינק ב-700% באותה תקופה. יתרה מכך, תכנון רשת הדרכים לא אופטימלית. ניתוח מבוסס Network Theory של Space Syntax ברשת הדרכים בישראל מראה כי יש צפיפות רשתית גבוה באזור של תל אביב רבתית הנובעת מחיבוריות וקישוריות גבוהה של כבישי מרכז הארץ ביחס לשאר המדינה.

<sup>2</sup> על פי תרחיש עסקים כרגיל של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (2015).

בנוסף ישנו מספר דרכי הגעה מצומצם. מדובר על כבישי אורך ורוחב המונים עד 7 כבישים לתל אביב רבתית (לעומת עיר דוגמת מנצ'סטר באנגליה בעלת מעל 20 כבישי כניסה). דבר זה מגביל את יכולת התנועה במרחב, כתוצאה מתהליכי התכנון הקיימים בארץ.

כאן נציג מדד חדש לצפיפות כלי הרכב ותנועתם, השונה מהגישה המקובלת כיום של שטח כלל כבישי הארץ. תוצאות הניתוח מראות גידול בכ-200% במכוניות/תושב בגיר, בין 1980-2019, עם עליה משמעותית מ-2000 ל-3000 מכוניות/קמ"ר שטח כביש עירוני. כמו כן, צפיפות זו היא פונקציית חזקה (power-law) מעריכית עם גודל השטח הבנוי של מוקד התעסוקה, תוך מתאם גאו-מרחבי. פותח מודל דינמי בכדי לתאר את תופעות אלה בזמן והצפי לשני העשורים הקרובים הוא להמשך החמרת בעיית הצפיפות הקיומית.

ממצאים אלו מראים את ההשפעה של מדיניות הממשלתית של ציפוף האוכלוסייה כאשר 33% מכלי הרכב ממוקמים ב"תל-אביב רבתית". זה מסביר את האתגרים העצומים העמודים בפני הלאום, מבחינה כלכלית וחברתית וסביבתית. אכן גידול זה עשוי להשפיע לרעה על איכות הסביבה, להגביר את פליטתם של מזהמי אוויר מסקטור התחבורה ולהשפיע שלילית על רווחת האדם.

### **מושב שני | מערכת התכנון: איומים והזדמנויות | יו"ר: ערן פייטלסון**

**מצעד האיוולת בשוק הדיור והשלכותיו העירוניות | ערן פייטלסון, האוניברסיטה העברית | [msfeitel@mail.huji.ac.il](mailto:msfeitel@mail.huji.ac.il)**

מצעד האיוולת הוגדר ע"י ברברה טוכמן כנקיטת מדיניות על ידי ממשלה בניגוד לאינטרסים של עצמה, ועל אף קיומן של חלופות. לטענתי הגדרה זו מתאימה למדיניות הדיור של ישראל בחמש עשרה השנים האחרונות, ובייחוד בימינו אלה.

החל בשנת 2008 חלה עליה דרמטית במחירי הדיור, מעל לעליה בשכר הממוצע של תושבי ישראל. התוצאה הבלתי נמנעת היא פגיעה בנשיגות של דיור, בייחוד לזוגות צעירים, והגדלת הפערים בין אלו שיש להם אפשרות לרכוש שירה לאלו שאין להם ונותרים בשוק השכירות. בתגובה ממשלות ישראל הגדירו את הבעיה כבעיה של היצע, וזיהו את מערכת התכנון כגורם המונע את הגדלת ההיצע. על בסיס הגדרה זו הפעילו שורה ארוכה של כלים, שעיקרם זירווי הליכי תכנון ותכנון מסיבי של יחידות דיור. תכנון זריז של היקף כה גדול של יחידות דיור בהכרח מביא לבינוי של שכונות אחידות שהמבנים בהן מתוכננים כ"העתק והדבק", ובמקרים רבים גם השכונות עצמן מאבדות כל ייחוד או התאמה לסביבתן.

אולם הגדרת הבעיה של הממשלות הייתה שגויה. כבר מלכתחילה הנתונים מראים שהגורם לעליית מחירי הדיור היה הורדת שער הריבית, בעקבות המשבר העולמי. הורדה זו הביאה לעליה בביקוש, בעיקר של משקיעים. בו זמנית ניתן היה לראות שהשוק הגיב היטב ומספר התחלות הבניה הכפל במהירות, מה שמעיד על קיומו של מלאי תכניות מאושרות. בהמשך על אף הגדלה דרמטית במספר יחידות הדיור המאושרות, התחלות הבניה לא הגיבו להרחבה ביחידות הדיור המאושרות תכנונית. ממצאים אלו שהיו גלויים וידועים מעידים שמערכת התכנון לא הייתה המגבלה על ההיצע, ומן הסתם גם לא השפיעה על מחירי הדיור או הנשיגות של דיור לזוגות צעירים ושכבות ביניים חלשות. בו זמנית, הגדלת ההיצע התכנוני מביאה לכך שהיקף המימוש של תכניות פוחת כמו כן תכניות שבאו לתת הנחות במחיר הקרקע הביאו לכך שהנהנים מהן היו זוגות צעירים בעלי אמצעים שיכלו לשלם את המחיר הגבוה, גם לאחר הנחה, ובייחוד במרכז הארץ (שם הם קיבלו את ההנחות הגדולות ביותר). קרי, התוצאה של המדיניות הממשלתית היא כשל הן תכנוני והן חברתי.

על אף הכשל המדיניות הממשלתית לא השתנתה. בהרצאה זו אני מסביר את הגורמים לכשל הממשלתי ואת המשך המדיניות הכושלת כתוצאה של מאמץ מתמשך של קואליציה המורכבת מהאוצר, משרד רוה"מ, יזמי נדל"ן, משרד הבינוי והשיכון ורמ"י להחלשת מערכת התכנון, תוך קידום אג'נדה נאו-ליברלית בהם גורמים אלו תומכים.

**דיור במשבר: כיצד השפיעה המחאה החברתית בקיץ 2011 על מדיניות הדיור של ישראל | רוית חננאל והראל נחמני | אוניברסיטת תל אביב | [hananelr@tauex.tau.ac.il](mailto:hananelr@tauex.tau.ac.il)**

האם מחאות חברתיות משפיעות על החלטות ממשלתיות הקשורות לדיור? המחקר הנוכחי בוחן את השפעת המחאה החברתית בקיץ 2011 על מדיניות הדיור הלאומית של ישראל באמצעות ניתוח אמפירי של כל החלטות הממשלתיות בנושאי דיור שהתקבלו במהלך שני העשורים האחרונים ונמצאות מאגר החלטות הממשלה בענף כנסת ישראל.

על מנת לחלץ את ההחלטות הרלוונטיות מתוך כלל ההחלטות השתמשנו בקוד JavaScript ובחמישה סבבי מיון (שניים ממוחשבים ושלושה ידניים), שלבסוף צמצמו את אלפי ההחלטות שהתקבלו ל 738 החלטות הקשורות לדיור.

הניתוח מבוסס על שתי קלסיפיקציות גנריות של התערבויות ממשלתיות המשמשות תדיר בספרות הדיור: הראשונה, מבחינה בין החלטות שמטרתן להגדיל את מלאי הדיור (התערבויות בצד ההיצע), לבין החלטות שמטרתן להגדיל את היכולת הפיננסית של הצרכנים להשיג דיור הולם (התערבויות בצד הביקוש). הקלסיפיקציה השנייה מתייחסת לחזקות הדיור השונות (housing tenure) ומבחינה בין החלטות המעודדות בעלות על בתים לבין החלטות המקדמת דיור להשכרה (ציבורית או פרטית).

ממצאי המחקר עולה כי המחאה החברתית בקיץ 2011 המריצה את הממשלה לעסוק בדיור. עם זאת, ההתערבויות שהונהגו לאחריה היו בעיקר רגולטוריות והתמקדו בהגדלת מלאי יחידות הדיור (צד ההיצע) לבעלות על בתים והתייחסו בעיקר לבני מעמד הביניים הזכאים למשכנתאות ולמשקיעים, תוך התעלמות מוחלטת מהאוכלוסיות המוחלשות. לפיכך, למרות הגידול במעורבות הממשלה בתקופה שלאחר המחאה, מדיניות הדיור של ישראל נותרה ניאו-ליברלית, אם כי בצורה מתקדמת של ניאו-ליברליזם המשלבת מדיניות מוכוונת שוק עם נטיות ריכוזיות, שאנו מכנים "ניאו-ליברליזם ריכוזי". המחקר דן בממצאים ובהשלכותיהם על קבוצות שונות באוכלוסייה. במיוחד לנוכח משבר הדיור העולמי הנוכחי המתבטא במחסור חמור ביחידות דיור בהישג יד, ממצאי המחקר רלוונטיים למדינות רבות ברחבי העולם ועשויים לסייע למקבלי ההחלטות לעצב מדיניות דיור מגוונת יותר המותאמת לצרכים של הצרכנים והיצרנים כאחד, ובכך להתמודד בצורה טובה יותר עם אתגרי שוק הדיור.

תכנון בחירום: השעיית החוק והשלכותיה על ערי הפיתוח | ארז צפדיה | מכללת ספיר | [erez@sapir.ac.il](mailto:erez@sapir.ac.il)

הגיאוגרפיה-המשפטית של השעיית החוק והתקנת הוראות שעה משמשות בהרצאה זו לבחינה השוואתית בין הול"לים שפעלו בשנות התשעים של המאה העשרים לבין הותמ"ל שפועלת כיום (וגם נאמר מילה על הוד"ל). ההשוואה מתמקדת בשני היבטים מרכזיים: בנוסחי הוראות השעה ובהשלכות של פעולות הוועדות על ערי הפיתוח. ההשוואה בין הול"לים לבין הותמ"ל אינה חדשה. החידוש המרכזי שאני מביא להרצאה טמון בניסיון לבחון את הול"לים והותמ"ל ותוצאות פעולותיהן על רצף מתמשך ומסתעף של משילות אפורה בתחום התכנון. משילות זו, שבה משמשים "מצבי חירום", השעיית החוק, הוראות שעה, ותקנות שעת חירום, ביחד עם העלמת עין מהחוק והכשרת פעילות מרחבית שהתפתחה 'מלמטה' שלא על-פי החוק, מהווה את אחד הגורמים המרכזיים בעיצוב המרחב של ישראל. לאורך השנים, ובעיקר מאז שנות התשעים של המאה העשרים, משילות זו מנסחת מחדש את היחסים בין הלאמה וריכוז (של קרקעות ושל סמכויות בתחום התכנון) ובין הפרטה וביזור. התוצאה הבלתי נמנעת של משילות זו היא רשימת הביקורות שמלווה את קול הקורא לכנס זה, ובכללן: ניצול בזבזני של קרקע, פגיעה במשאבי הטבע והתעלמות מצרכי הסביבה, הקמת מרחבים עירוניים ירודים, משבר תחבורה ידוע מראש, משבר דיור, פגיעה בביטחון המזון של ישראל, אוליגרכיה של קבלנים, וחוסר תיאום בין גורמי התכנון. כל אלה, כתולדה של השעיית החוק, מבליטים את חולשתן של ערי הפיתוח ואת אי השוויון המבני הנגזר עליהן. אולם, מנקודת מבט זו, החסם בפני שינוי אינו נמצא ברשימה הנוספת המובאת בקול הקורא (בעלות המדינה בקרקע, הכנסות המדינה, נתק בין גופי התכנון ומלאי תכנוני עצום). רשימה זו כוללת מרכיבים ותוצרים של התבססות והתמסדות של נורמות תכנוניות של השעיית החוק, ובנורמות אלו נדרש טיפול כדי להביא מזור למרחב ולחברה שחיה בו.

שוד ושבר: מדיניות תכנונית מוטת משבר בישראל ובאיטליה | רני מנדלבאום, ברברה פיצו וטליה מרגלית | אוניברסיטת ספיאנצה של רומא ואוניברסיטת תל אביב | [ranima@post.bgu.ac.il](mailto:ranima@post.bgu.ac.il)

שיח משברי שגור בתהליכי קבלת החלטות, במיוחד בממשלים ניאו-ליברלים. שיח זה מתקיים בדיוני הממשלה, בוועדות המקצועיות ובתקשורת, והוא נוטה לפשט מציאות מורכבת ולהציג בעייה אחת, מובחנת ופשוטה, ולה פתרון בודד שיכול "להציל מאסון". מקדמי השיח הם, לרוב, מתוך הממשלה והאליטות הכלכליות-חברתיות, ויחד הם מבנים ומפיצים את השיח ואף מציעים את הפתרונות, כמובן בהתאם למטרותיהם. כך משמש השיח המשברי ככלי בידי בעלי הכוח, ליצירת צורך ולגיטימציה בשינוי המדיניות הקיימת, תוך שמירה על הסדר הכלכלי-חברתי הקיים.

בישראל, שיח משברי מלווה את תחום התכנון והבנייה מקום המדינה ועד היום. בשני העשורים האחרונים, נפוץ במיוחד השימוש בשיח משבר ופחד העוסקים במשבר הדיור, הפחד מרעידות אדמה והחשש ממתקפות טילים. שיחים אלו, שהפכו מרכזיים ביותר בעולם התכנון הישראלי

העכשווי, איפשרו קידום מדיניות תכנונית חדשה, באמצעות חוקים ותכניות ממשלתיות, ואלו שינו את אופי התהליך והתוצר התכנוני.

המדיניות התכנונית מוטת המשברים הובילה לשינוי מהותי בקנה המידה של סמכויות התכנון בישראל ולמפנה ביחסי הכוחות בין השחקנים השונים. סוגיות אשר באות לידי ביטוי בריכוזיות ממשלתית קיצונית ומעורבות מוגברת של המגזר הפרטי-יזמי בתהליכי התכנון והבנייה, במקביל לצמצום ההליכים הדמוקרטיים והציבוריים לאורכם. כמו כן, למדיניות ביטויים מרחביים, הכוללים אימוץ דפוסי תכנון ופיתוח, המאופיינים בפרוור, בנייה גבוהה וציפוף לא מפוקח, להם השפעה רבה ושנויה במחלוקת סביבתית וחברתית.

אולם, אקלים משברי זה אינו ייחודי לישראל. בהרצאה נציג השוואה בין המדיניות התכנונית מוטת המשבר הישראלית לבין זו האיטלקית. מדינות בעלות מאפיינים מרחביים וחברתיים ותרבות תכנונית שונים בתכלית, מבחינת משטר המקרקעין, המבנה הארגוני, המשאבים המרחביים, המשברים ההיסטוריים ועוד. נתאר איך הובנה ומשמש השיח המשברי לקידום מדיניות בשתי המדינות; נציג את שלביות החקיקה המשברית, וכיצד היא בונה עצמה מהעבר, מתאימה את עצמה להווה ומתכיילת לעתיד; נראה באיזה אופנים היא מעצבת את המרחב הפיסי והחברתי; וננסה להסביר כיצד ייתכן ששתי מדינות, בעלות תרבויות תכנון שונות במהותן, מייצרות מדיניות תכנונית כל כך דומה.

הפופולריות של ידע טכנוקרטי | ג'סי פוקס וטליה מרגלית | אוניברסיטת תל אביב | [jessefox@mail.tau.ac.il](mailto:jessefox@mail.tau.ac.il)

The popularization of technocratic knowledge: Israeli mass media coverage of large-scale plans | Jesse Fox and Talia Margalit | Tel Aviv University

Technocratic planning knowledge and popular knowledge are generally considered opposing forces. Technocrats deploy their knowledge inside opaque policymaking structures, while lay actors deploy popular, and even populist knowledge, in the public square and other arenas. We argue that in planning, these knowledges are not isolated from one another, especially in Israel, where intensive planning and development efforts are covered daily by the mass media. We focus on knowledge creation and communication in media coverage of three types of large-scale plans: city master plans, plans for new neighborhoods, and raze-rebuild complexes. We query which 'ways of knowing' and underlying assumptions predominate, using critical discourse analysis on a corpus of 700 media articles from 6 leading Israeli print and online media outlets, published between the years 2013-2018. We also conducted semi-structured interviews with planners, journalists, activists and other key actors. Our findings show that a significant amount of media coverage of plans reflects the technocratic ways of knowing of state and market actors, and that technical information and jargon are "popularized" through the media. Thus, while media coverage contributes to the popularization of planning knowledge, it also naturalizes technocratic ways of understanding plans.

**מושב שלישי | מבט אנליטי על הגאוגרפיה העירונית | יו"ר: אורן יפתחאל**

**הפערים החדשים: הסכמי גג כמנגנון לאישויון מרחבי | שרון אשל, אורן יפתחאל טליה מרגלית | אוניברסיטת בן-גוריון בנגב ואוניברסיטת תל אביב | [eshelsh@post.bgu.ac.il](mailto:eshelsh@post.bgu.ac.il)**

מנגנון הסכמי הגג, שהיווה חלק מהמענה למשבר הדיור של 2011, נועד להגדיל באופן משמעותי את היצע הדיור על ידי נטרול התנגדותן של רשויות מקומיות לבנייה למגורים בשטחן. בעסקה שבין הצדדים הרשות מסכימה לשיווק אלפי יחידות דיור בשטחה, ואילו הממשלה מעבירה לה חלק מהכנסות השיווק לטובת הקמת תשתיות. עסקאות כאלה, שבהן לכל אחד מן הצדדים יש מטלות ורווחים והמונעות משיקולי רווח יזמי ותקציבי, אפיינו בעשורים האחרונים את העיר הנאו ליברלית, אך בעקבות משבר הדיור "עלו מדרגה" (rescaled) לרמה הארצית. מחקר זה מראה כי בדומה לעסקאות התכנוניות הנפוצות כיום בתכנון בישראל, אשר מעמיקות את איהשויון, גם

הסכמי הגג מרחיבים את הפערים הקיימים בין רשויות חלשות לחזקות. במסגרת זו, הרשויות החלשות חותמות על הסכמים הפוגעים בעיר ובתושביה, ואילו החזקות חותמות על הסכמים המיטיבים עימן. תהליך זה נובע מאופיו של מנגנון הסכמי הגג, כמו גם מיישום מדיניות דיור ממשלתית המסתמכת על ערכי הקרקע ותפיסות יזמיות, במקום על צרכי הדיור של אזרחי הערים והמדינה.

התחדשות עירונית בישראל | אראלה המילטון, הנרייט דהאן קלב ונורית אלפסי | אוניברסיטת בן-גוריון בנגב | [hamiltonair@gmail.com](mailto:hamiltonair@gmail.com)

המושג התחדשות עירונית נוגע למגוון תהליכים שמהותם יצירת שינוי פיזי, חברתי וכלכלי באזור בנוי. בישראל המושג מתמקד בחידוש מבנים, בעיקר במתחמי מגורים. התחדשות עירונית נעשית בישראל כחלק מהחלטות הממשלה במסגרת התוכנית האסטרטגית לטיפול במחסור בדיור, ובתוך כך היא משפיעה מדי שנה על חייהם של עשרות אלפי משפחות במדינה.

המחקר שיידון במאמר זה בחן בשיטות איכותניות את תפיסותיהן של קבוצות של בעלי עניין לגבי ההתחדשות העירונית, לגבי מטרותיה ולגבי המשתתפים בה. בין הקבוצות שנסקרו במחקר, ניתן למנות: אנשי מקצועות התכנון מהמגזר הפרטי והציבורי, יזמים, נבחרי ציבור, יועצים חברתיים, אנשי רווחה, אזרחים ודיירי המגורים המדוברים. מתוך ראיונות עם נציגי הקבוצות השונות, ניתוח של מסמכי מדיניות ושל תמלולי ועדות, עולה תמונה רחבה הכוללת את נקודות הדמיון והשוני בין התפיסות השונות.

ממצאי המחקר שופכים אור על דרך עיצובה של מדיניות ההתחדשות העירונית בישראל ומראים כי למרות חשיבותו של התהליך והיקפו הנרחב, השלטון המרכזי לא הגדיר את המטרות ואת ההשפעות הרצויות של תהליכי התחדשות עירונית ולא האציל סמכויות למשתתפים השונים. בעקבות זאת, קיימים חוסר הבנה ושונות בין הגופים המעורבים בפועל בתהליך, באופן שלעתים קרובות פוגע באוכלוסיות ובקהילות מוחלשות. בנוסף, המחקר מעלה כי הכלים הקיימים בישראל הם מוגבלים באופיים ובמהותם. הם אינם מייצרים מסגרת לשיקום וחידוש של מרחבים הזקוקים לכך אלא מובילים לרוב להריסה של מרקמים שלמים.

קבורת ארץ ישראל: פתרון מסורתי וסביבתי למצוקת הקבורה | הרב רפי אוסטרופ | המועצה הדתית האזורית וחברה קדישא גוש עציון | [rafi@gush-etzion.org.il](mailto:rafi@gush-etzion.org.il)

מצוקת הקבורה במדינת ישראל היא חריפה וגלויה לעין. במדינת ישראל נפטרים כארבעים אלף אנשים מדי שנה ובשיטת הקבורה המסורתית ('קבורת שדה') נדרשים מאות דונמים לצרכי קבורה כל שנה. מקבלי ההחלטות הבינו מזה כמה שנים שיש לעבור לקבורה רווייה: קבורה של זוגות בחלקה אחת ('קבורת מכפלה') קבורה בתוך כוכים בקיר ('קבורת סנהדרין'), ובעיקר קבורה במבנים רבי קומות. על אף הכוונות החיוביות, הקבורה הרווייה אינה חפה מחסרונות גלויים לעין. מעבר לאי הנוחות של רבים מקבורה בקיר, נדרשת השקעה כספית אדירה לבניית קונסטרוקציות בטון אדירות ממדים אלו (ולהסתיר את כיעורם).

מעל הכל, למרות העלויות הכספיות והסביבתיות של השתלטות אתרי הקבורה על מרחב החיים, והרתיעה המובנת מן הקבורה בבטון המעודדת שוק אפור של חלקות, כל הפתרונות הקיימים הם לטווח קצר בלבד ולא יכולים לספק את צרכי הקבורה מעבר לשנים הקרובות. מדינות שונות נוהגות בפינוי קברים ישנים מעת לעת, אך אנו מבקשים לקדם חלופה זמינה חסכונית, וסביבתית ובעיקר שורשית ויהודית, שתהיה מקובלת על הציבור: העברת עצמות הנפטר לקבורה שניה ('ליקוט עצמות'), שיטה שהיא עד פי עשרים יותר חסכונית מן הקבורה המוכרת.

ממשלת ישראל החליטה בתאריך 5.3.2023 להקים ועדת שרים למציאת מקומות קבורה לקבורת שדה, כפי שנקבע ב**החלטת הממשלה**:

"גיבוש פתרונות לקבורת שדה, בין השאר באמצעות איתור שטחים באזורים פריפריאליים שסמוכים לערים שבהן ישנה מצוקה של קברי שדה.

הסרת חסמי תכנון, הקמה ותפעול של בתי עלמין וגיבוש פתרונות להפחתת הציפוף בבתי קברות בערים שבהן ישנה דרישה לקבורת שדה."

### **החלטה זו היא אסון למדינת ישראל.**

ההרצאה תעסוק בפתרון הלכתי-אקולוגי חוסך קרקע שניתן ליישמה מיידית ובכך לייתר את הצורך בהקצאות קרקע נוספות לקבורה. נציג נתונים של מחקר שנעשה על ההשלכות הגיאוגרפיות וכלכליות של סוגי הקבורה השונים עד לשנת 2100.



אפרט את מה שנעשה עד כה לקידום היוזמה מול הממשלה, גופי התכנון והרבנות. כמו כן, נפרט את האתגרים והחסמים שעדיין עומדים לפנינו.

קישור לאתר קבורת ארץ ישראל: [/https://kvurat-eretz-isr.org.il](https://kvurat-eretz-isr.org.il)

קישור להרצאה במכון הטכנולוגי חולון:

<https://www.youtube.com/watch?v=qxA8nSU90A0&list=PLW6KNQoisKdvzHnO5i4Wtm7XyqW9rXtsj&index=8>

ערים בינלאומיות, ערים ישראליות ומדינת ישראל בראי פרקולציה היררכית | נועה ליבוביץ ואפרת בלומנטל-ליברטל | אוניברסיטת תל אביב | [noaleibo1@gmail.com](mailto:noaleibo1@gmail.com)

חשיבותן של ערים לשגרה של כולנו ברורה כיום יותר מתמיד. מרבית תושבי העולם גרים בערים ומגמה זו צפויה להמשיך. הבנה מה הופך עיר לטובה חשובה להתנהלות בהווה ובעתיד. המחקר מניח שעיר טובה היא בעלת קישוריות עירונית גבוהה הופכת את המרחב העירוני לפונקציונלי ונעים לתושביו. ברמה הארצית, המחקר יוצא מתוך הנחה כי צפיפות הצמתים היא אינדיקציה לאיכות תשתיות הדרכים. צפיפות צמתים גובהה ברמה הארצית מסייעת להתניידות אזרחים אל מחוץ לעיר.

המחקר בודק היווצרות צבירים של צמתים ברדיוסים משתנים, ומחולק לשלושה חלקים. בכל חלק נעשה שימוש במתודולוגיה דומה עבור סוג שונה של דאטה. הפרק הראשון עוסק בערים בינלאומיות, וכולל ערים צפון אמריקאיות וערים אירופאיות. הפרק השני עוסק בערים הישראליות, והפרק השלישי עוסק במדינת ישראל כולה.

תוצאות המחקר מצביעות כי תיאוריית הפרקולציה באה לידי ביטוי בכל חלקי המחקר וחושפת מבנה היררכי. בערים הבינלאומיות צורת ההתפתחות של העיר משפיעה על הארגון העצמי שלה. בערי ישראל, גורמים פיסיים, כגון טופוגרפיה, הם בעלי השפעה משמעותית על חיבוריות העיר. ברמה הארצית, המבנה ההיררכי שנחשף תואם פערים כלכליים-חברתיים, וכמו כן, זהו תהליכים גאו-פוליטיים מתוך מבנה הקישוריות של מערכת הכבישים.

מחקר זה הדגים את הקשר שבין תשתיות דרכים לבין תופעות חברתיות-כלכליות וגיאופוליטיות. הבנה של המערכות המורכבות המייצגות את רשתות הדרכים יכולה להיות שלב ראשון לשינוי בגישת התכנון. גישה תכנונית שמטרתה היא שיפור החיבוריות יכולה לסייע לצמצם פערים ולגשר על שסעים וכמובן להפחית השפעה סביבתית שלילית.

החשיבות והמורכבות של המחקר הובילה לשימוש במתודולוגיה שכללה כתיבת אלגוריתם ומימוש בקוד ולאחר מכן ניתוח התוצאות מנקודת מבט של מחקר עירוני. שילוב שתי הדיסציפלינות (מדעי המחשב ועירוניות) סיפק תובנות חדשניות ופתח פתח למחקרי המשך.