

תוכניות אזורים בישראל: מחזון אסטרטגי לתכנון בפועל

חני בר, לילי שולמן

תקציר

החשיבות של תכנון בקנה מידה אזורי התחדדה בשנים האחרונות בשדה התכנון הישראלי, כנדבך נוסף בהיררכיה הסטטוטורית הקיימת, בין הרובד המחוזי לרובד המקומי. תכנון אזורי נמצא במחקר ובפרקטיקה ככלי יעיל שיכול לסייע ביצירת שיתופי פעולה בין רשויות ושחקנים שונים, לגיבוש חזון משותף וסדר יום אזורי, להפחתת יוממות והגברת הנגישות לשירותים, לצמצום פערים ולחיזוק יתרונות יחסיים של כל אזור ואזור. בהתאם לכך, התכנית האסטרטגית המרחבית לישראל, שפורסמה על ידי מינהל התכנון באוגוסט 2024, מזהה את נושא האזורים כאחד משבעת נושאי הליבה לתכנון אסטרטגי ארוך טווח. התכנית האסטרטגית המרחבית מגדירה 28 אזורי תפקוד, על בסיס מתודולוגיה ששמה במרכז את התושב וחיי היום-יום שלו, בראייה עכשווית ועתידית. בכך, היא מייצרת את התשתית לקידום מסונכרן ומתואם של תוכניות אזוריות, שנמצאות היום בשלבים שונים של עבודה, בהובלת משרד השיכון, רשות מקרקעי ישראל ומינהל התכנון. המאמר פורט את היתרונות שבתכנון בקנה מידה אזורי (בסיס לשיתופי פעולה, ראייה הוליסטית, אבן מקשרת בין הרמה המקומית ללאומית), ודן בתהליך בניית תחום ידע מעשי חדש בישראל. כמו כן, המאמר דן במתודולוגיה לגיבוש גבולות האזורים ובמתווה להכנת תכנית אזורית-מרחבית, בתובנות העולות מהעבודה עד כה, באתגרים מרכזיים (תיאום בין תכניות גבולות, גמישות לעומת אחידות, שיתופי פעולה אנכיים ואופקיים), ולבסוף, בפערי הידע שעוד נדרש להשלים.

מילות מפתח
אזורים
תכנית אזורית-מרחבית
אזורי תפקוד
תכנון אסטרטגי

בר, ר', שולמן, ל'. (2026).
תוכניות אזורים בישראל: מחזון
אסטרטגי לתכנון בפועל. *תכנון*,
23 (1).

רקע

הנדרש לצורכי הדיור העתידיים של האוכלוסייה בישראל, לצד מטרות נוספות כמו פיתוח ארבעת המטרופולינים, התחדשות עירונית וניצול יעיל של הקרקע. בדומה לתמ"א 35 שקדמה לה, החלטת הממשלה מבקשת לקדם פיתוח בכל חלקי הארץ ובהתאם לתכנון מלאי יחידות דיור מספק גם בפריפריה. בעוד שהתכנית האסטרטגית לדיור לשנים 2017-2040, מבקשת להכווין את מערכת התכנון ליעדים כמותיים של יחידות דיור שיתנו מענה לצרכים הגדלים של האוכלוסייה בישראל, התוכנית האסטרטגית המרחבית עוסקת בתנאים המשלימים להשגת היעד. התוכנית מבקשת לקדם מהלכים שיצמצמו את רמת אי השוויון הנוכחית בישראל תוך עידוד צמיחה ושגשוג, ויבטיחו אספקת תשתיות ציבוריות איכותיות, שירותים ואיכות חיים גבוהה, שלבסוף יובילו לביקוש למגורים. לצורך כך נדרש חזון אסטרטגי ארוך טווח העוסק, בין היתר, בחיזוק הצפון

התכנית האסטרטגית המרחבית לישראל שהתפרסמה באוגוסט 2024, עסקה בשאלת דמותה של המדינה בעשורים הבאים, במגמות שצפויות לעצב את חיי התושבים ובחזון שיוביל את התכנון המרחבי. הצורך בהכנת התכנית נבע משתי סיבות מרכזיות: צמיחה מהירה של האוכלוסייה והצורך לתכנן בעולם משתנה המאופיין באי-ודאות. אחת משבע הסוגיות המרכזיות בהן עוסקת התכנית האסטרטגית היא אזורים. נושא האזורים נבחר כנושא ליבה, בין היתר, מכיוון שלא ניתן לו מענה תכנוני הוליסטי בעבר ובשל היכולת שלו לחולל שינוי במרחב הישראלי. הנחת המוצא היתה כי הצגתו ככלי חדש לתוך מערכת התכנון הישראלית יכולה לאתגר את המשך מצב של "עסקים כרגיל" ולהביא תועלות והזדמנויות שלא קיימות בתכנון בקנה מידה ארצי, מחוזי או מקומי, בעיקר לאזורים מחוץ למרכז הארץ. התכנית האסטרטגית המרחבית קודמה בהמשך להחלטת ממשלה 2457 משנת 2017 שמטרתה לספק את המענה

התכנון האזורי: יתרונות וסוגיות

קני מידה מרחביים כמו העיר והשכונה משכו תשומת לב רחבה בספרות בעשורים האחרונים (למשל, התיאוריה של ססקיה סאסן על ערים גלובליות [Sassen, 1991]; ומודל עיר ה-15 דקות [Allam, et al., 2022]); גם מעמדו של התכנון האזורי התחזק בתיאוריה ובפרקטיקה ועודנו משמש כלי מרכזי בתכנון במדינות מפותחות רבות (Dixon, et al., 2023).

קיימת יותר מדרך אחת להגדיר אזור. אזורים יכולים להיבדל בגודל, סוג (עירוני, כפרי, מעורב) ומיקום. אך לכל התפיסות האזוריות יש מכנה משותף והוא קנה המידה של הפעולה – בין המקומי ללאומי, והשאיפה לכונן קשרי גומלין אופקיים ואנכיים ולמנף נכסים מקומיים במטרה לייצר יתרון אזורי.

תפיסות אזוריות בתכנון היו קיימות כבר בתחילתו של התחום בעת המודרנית, למשל במודל 'עיר גנים' של אבנעזר הווארד שהיה מורכב מרשת של ערים המחוברות בדרך ובמסילת רכבת (ראו איור 1). הווארד אתגר את ההגדרה הדיכוטומית של ישויות "כפריות" ו"עירוניות", ובמקום החלוקה המקובלת הציע עיירות בצפיפות נמוכה שכוללות גם שירותים עירוניים, גם סביבות מגורים, וגם חקלאות ותעשייה (Howard, 1898). עיסוק בתפיסות אזוריות ניתן לראות גם בעבודות מוקדמות של פטריק גדס (1915), לואיס ממפורד (1924) או בגישת 'המקומות המרכזיים' של כריסטרלר (1933) (ראו איור 2). אלו ביקשו להסביר את הפריסה המרחבית של יישובים ועיירות במרחב. תיאוריית

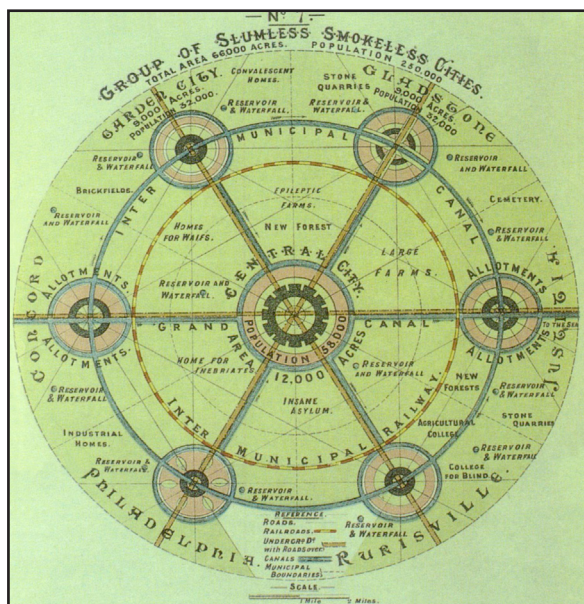
והדרום של ישראל, כשהתכנון האזורי מוצע ככלי עזר להשגת מטרות אלו.

התכנית האסטרטגית המרחבית מציעה לחלק את המדינה לאזורי תפקוד שיעמדו בבסיס תכנון אזורי בישראל. אך ראשית יש לשאול: מדוע נדרש תכנון בקנה מידה אזורי? האם קני המידה התכנוניים הקיימים בישראל אינם מספיקים? האם התכנון האזורי יכול להציע אפיק חדש מה"עסקים כרגיל", או, אולי, כפי שנטען לעיתים, הוא שייך לסט כלים ארכאי שאינו מותאם לאקלים הפוליטי העכשווי, המאופיין באתגרים מרחביים מורכבים (Smas and Schmitt, 2020)? דני פלזנשטיין (2024) מציב שאלות לגבי נחיצות האזוריות בתכנון וממסגר את הדיון סביב סוגיות של דינמיות וקיבוע של גבולות אזוריים. במילים אחרות שואל פלזנשטיין: האם ניתן לדבר על תכנון אזורי בעולם שמשנתה בקצב מהיר? והאם קביעת גבולות לא סותרת את המציאות העכשווית שמושפעת במידה רבה מרשתות גלובליות שחוצות ומפחיתות נחיצותם של גבולות פיזיים?

בבחינה של מערכות תכנון אירופאיות עכשוויות, סמאס ושמיט (Smas and Schmitt, 2020) מסכמים כי על אף שנדרשות התאמות של התכנון האזורי לסביבות משתנות, למציאות מורכבת ולצרכים ארגוניים ופוליטיים משתנים, תכנון אזורי נותר כלי מרכזי מכיוון שהוא מאפשר ראייה חוצת גבולות אדמיניסטרטיביים ומשקף אינטרסים מגוונים של שחקנים שונים במרחב. ככזה, הוא משקף גישה אינטגרטיבית להתמודדות עם אתגרים מורכבים. עוד, פורקרת'ופר ואחרים (Purkarthofer, et al., 2021) טוענים כי במציאות בה רשויות מקומיות נושאות באחריות גדולה מבעבר, ראייה אזורית נחוצה אפילו יותר.

הסתכלות על המרחב בקנה מידה אזורי מאפשרת להתגבר על מגבלות קנה המידה המקומי מחד, והמחוזי או הלאומי מאידך ולפיכך היא מהווה פרקטיקה מבוססת בעולם התכנון המערבי. אולם, היא מהווה כלי עבודה חדש בסל הכלים התכנוני בישראל. אימוץ הפרדיגמה דרש פיתוח תורה מקצועית מותאמת מקום וחשיבה על התנאים והמנגנונים הנדרשים, השחקנים הרלוונטיים והצרכים הייחודיים להטמעת תכנון בקנה מידה אזורי בזירה המקומית. החלקים הבאים של המאמר ידונו באופן בו גובשה התפיסה האזורית לכדי שכבה תכנונית חדשה. נדון תחילה ביתרונות שבתכנון בקנה מידה אזורי. לאחר מכן, יוצגו המתודולוגיה לגיבוש מפת גבולות האזורים בישראל (קרי, הגיאוגרפיה של אזורי התפקוד) והמתווה להכנת תכנית אזורית-מרחבית (קרי, המתודולוגיה לתכנון האזורי). לבסוף, יוצגו השלב הנוכחי של קידום תוכניות אזוריות מרחביות בישראל ויפורטו תובנות העולות מעבודת התכנון בקנה מידה אזורי עד כה, כמו גם האתגרים המרכזיים ופערי הידע שעוד נדרש להשלים.

איור 1: מודל עיר גנים של אבנעזר הווארד.
מקור: Howard, 1898

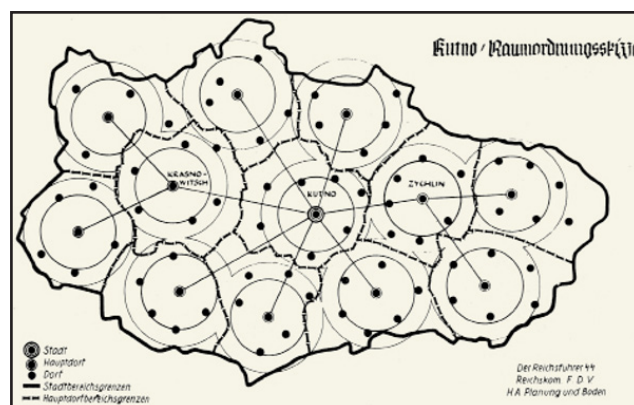


איור 3: מוקדים עירוניים בגדלים שונים, שהיו אמורים לשרת את סביבתם. מקור: תוכנית שרון, 1951



'המקומות המרכזיים' שימשה כבסיס קונספטואלי לתכנית המרחבית הלאומית הראשונה של ישראל, שהתבססה על תפיסה אזורית לפריסת ישובים חדשים (זו ידועה בשם "תכנית שרון" על שם האדריכל אריה שרון, 1951). הערים החדשות תוכננו לשמש כמרכזים אזוריים משמעותיים לערים (מסדר גודל קטן יותר) ולקיבוצים (ראו איור 3). ההיררכיה בין גודל היישובים עמדה במרכז התפיסות המוקדמות של אזוריות, וכך ההתייחסות לתפקיד האזור במרחב.

איור 2: מודל המקומות המרכזיים של ולטר כריסטלר. מקור: Christaller, 1933



מאז אותם מודלים ראשוניים, התכנון האזורי המשיך להוות כלי משמעותי להובלה ותיאום של פעולות מרחביות ולתכנון שימושי קרקע במדינות שונות בעולם, אולם היעילות שלו בפעולות כמו גישור בין אינטרסים הקשורים לשימושי קרקע, תיאום פיתוח כלכלי והגנה על הסביבה, משתנה בין מדינה למדינה (Smas and Schmitt, 2020).

כיום, ברוב מדינות ה-OECD, תכנון אזורי מרחבי משמש לבניית קשרים אנכיים בין רמות ממשלה שונות ולהתמודדות עם אתגרי פיתוח ייחודיים לכל אזור ואזור. 34% מהתכניות האזוריות במדינות ה-OECD הן בעלות מעמד חוקי מחייב. בכ-75% ממדינות ה-OECD, תכנון מרחבי בקנה מידה אזורי הוא מאורגן ומבוצע על ידי רובד ייעודי בעל סמכויות. עם זאת, תכנון אזורי יכול להתבצע גם על ידי הרובד הלאומי עם סיוע מגורמים אזוריים או על ידי ארגון אזורי עם סמכות לבצע תכנון אזורי אך ללא סמכות יישום או אכיפה (OECD, 2025).

קנה המידה האזורי נתפס כמתאים לפתרון בעיות מורכבות, בשל הימצאותו בתווך בין המקומי ללאומי ובשל היכולת של התוכניות האזוריות לגשר על פני אינטרסים מגוונים ולהביא לשולחן את כלל בעלי העניין לטובת קידום חזון מרחבי משותף (Purkarthofer, et al., 2021). המוסכמה בבסיס התכנון האזורי, במיוחד במדינות קטנות, היא שיחידות גיאוגרפיות אזוריות מסוגלות להציע פתרונות לבעיות שישוברים קטנים יותר, או יחידות גדולות אך חסרות

התוכניות בצרפת, ארה"ב, אנגליה ובמקומות נוספים, מדגימות כי התכנון האזורי הוא כלי שמאפשר לחזק שיתופי פעולה במרחב ובין רמות ממשלה, לצד צמצום חסמים הנובעים מתחרות בין רשויות מקומיות סמוכות. כיוון שתכנון אזורי מספק ראייה הוליסטית מתכללת, תכנון בקנה מידה זה מאפשר איגום משאבים, ניצול היתרון לגודל ושיפור היכולת לממש החלטות ממשלה. לאזוריות גם יתרונות בהעצמה באמצעות הגדרת יתרונות יחסיים, מינוף נכסים מקומיים, שיפור קישוריות אזורית ונגישות למגוון הזדמנויות.

כמו כן, התוכניות הללו מבקשות לערער את ההיררכיה עליה התבססו תפיסות אזוריות קודמות, ובמקומן מודגשים הייחודיות, היתרונות היחסיים והפוטנציאל הטמון בכל אזור. בניגוד לתפיסות לפיהן קרבה למרכז הארץ העניקה "נקודות זכות", הגישה החדשה שעולה מתוך התוכניות העכשוויות, בוחנת את נכסיו הייחודיים של כל אזור ואזור בפני עצמו.

הגישה האזורית החדשה מוצגת כחלופה לתפיסות הקודמות, לפיהן "פתרון יחיד מתאים לכל" (one size fits all), שאינן מצליחות לתפוס את המגוון המרחבי והאתגרים המגוונים בפיתוח הניצבים בפני מקומות שונים (OECD, 2024). במקומן, התפיסות העכשוויות מציעות גישה מבוססת מקום (place-based) שמבקשת להעצים אזור על ידי מינוף היתרונות והנכסים המקומיים. אלה משמשות ככלי להעלאת רווחת התושבים ולקידום חזון ברור, ארוך טווח, בעידן של מציאות מקוטעת, ממשלות מבזרות ויעדי מדיניות לטווח קצר (Dixon, et al., 2023). התמקדות ביתרונות היחסיים, לצד בחינת האתגרים הספציפיים של כל אזור, וחיזוק שיתופי פעולה אזוריים, יכולה להוביל לפיתוח מאוזן יותר של מרכז ופריפריה, לשיפור איכות החיים ורמת השירותים, להפחתת יוממות ולצמצום פערים חברתיים וכלכליים בין תושבי האזור. בקונטקסט המקומי, יש בה הזדמנות לחולל שינוי משמעותי באזורים בצפון הארץ ובדרומה, בהם פערים ניכרים במיוחד.

לפיכך, התפיסה העכשווית של אזור רחוקה מהותית מאותה תפיסה לינארית-היררכית המופיעה בבסיס התיאורטי המוקדם. המכנה המשותף הוא תפיסת האזור כרשת של קשרים וחיבורים. אבל הקשרים האלה מתוארים היום כיחסיים, דינמיים, "נזילים", עם אינטראקציות שחורגות מגבולות פורמליים ומשנים את היחס הקשיח שניתן למקומות מרכזיים לעומת פריפריאלים (Dixon, et al., 2023; Hatuka and Bar, 2018). התפיסה העכשווית מתמקדת בתפקוד ובמציאות "תפקודית" או פונקציונלית, המאופיינת בתנועות חברתיות, כלכליות ופוליטיות. ראייה זו נתמכת גם בתיאורית העיר-אזור בה ערים נתפסות כמרחבים כלכליים תפקודיים המחברים בין מרכזים אורבניים לסביבה

זהות ייחודית, אינם יכולים להציע. ההנחה הזאת מגובה בהיגיון כפול: ראשית, בהתאם לתיאורית היתרון לגודל, תכנון אזורי מאפשר טיפול בנושאים מורכבים, שרשויות מקומיות מפוצלות וחלשות לא יכולות לפתור בכוחות עצמן. שנית, תכנון אזורי מאפשר טיפול בסוגיות חוצות גבולות, הקשורות בשימושי קרקע, סביבה, תחבורה ותשתיות, שלא כדאי שיטופלו על ידי כל רשות בנפרד, בתוך הגבול המוניציפאלי שלה.

בעוד שבאנגליה ובדנמרק, שינויי חקיקה בעשורים האחרונים ביזרו סמכויות לטובת הרשויות המקומיות והחלישו את הרובד האזורי בתכנון, במדינות אחרות באירופה כמו גרמניה, נורבגיה ושבדיה, הסטטוס של התכנון האזורי לא נפגע, גם אם עבר שינויים. בצרפת, סמכויות רובד התכנון האזורי אף התרחבו מאז תחילת המאה ה-21, יחד עם התרחבות סמכויות הגופים האזוריים הפועלים בשטח.

דוגמה לשיתוף פעולה אזורי-מרחבי ניתן לראות באזור קובנטרי (Coventry) שבאנגליה. מכיוון שקובנטרי משתייך לכמה רשויות מקומיות סמוכות, נוצר צורך ביצירת מדיניות אזורית. הצורך דחף להקמת שתי רשויות וולונטריות: West Midlands Combined Authority-WMCA ו-the Coventry and Warwickshire Local Enterprise Partnership-CWLEP, שמאגדות ביחד כמה רשויות מקומיות. הרשויות האזוריות שמו למטרה לעסוק בנושאים כמו תעסוקה ותחבורה המצריכים הסתכלות רחבה. הן גם פתחו את הדיון במדיניות האזורית לבעלי עניין נוספים, כמו בעלי עסקים, כדי להגדיר יעדים כלכליים ואף לנטרם ברמה האזורית. הקמת הרשויות תרמה לתיאום בין שני אזורים גיאוגרפיים תפקודיים ויצרה תשתית לשיתופי פעולה (ESPON, 2018). דוגמה נוספת היא תכנית אזורית (Schéma de cohérence territoriale - SCoT) לדרום עמק הלואר בצרפת. תהליך כתיבת התכנית כלל כלים לחיזוק שיח בין בעלי עניין, בהם: קבוצות עבודה, מפגשי חשיבה נושאים, פורום היועצות שנתי ואתר אינטרנט. אלה סייעו ברתמת המעורבים לקבלת החלטות מוסכמת, יצירת חזון משותף סביב זהות אזורית וגישור בין אינטרסים מרחביים שונים.

התוכנית האזורית של צפון-מזרח אוהיו, ארצות הברית, מציגה גם היא דוגמה לשיתוף פעולה אזורי. בשנת 2010 התאגדו נציגי 12 רשויות מקומיות באזור לאחר שזיהו כי עתיד התושבים תלוי בהחלטות משותפות של בעלי עניין ואת הצורך בעבודה ופעולה מתואמת לגיבוש תמונת עתיד (על פני מאמץ נפרד של העיריות באזור). בסיוע פדרלי, גובשה תכנית אזורית שזיהתה מיקומים אסטרטגיים להשקעה (סביב יתרונות יחסיים). התשריט החזוני מציג מנופים כמו חדשנות, תרבות ותעשייה (Vibrant NEO 2040).

לוח 1: הבדלים עיקריים בין הגישות האזוריות המסורתיות ואלו העכשוויות

תפיסות אזוריות מסורתיות	תפיסת אזוריות עכשוויות
האזור נמדד בין היתר לפי קרבתו למרכז הארץ	האזור נמדד לפי נכסיו ומאפייניו הייחודיים
פתרון יחיד מתאים לכל	מדיניות מבוססת מקום
תפיסה לינארית-היררכית	תפיסה יחסית, דינאמית
דגש על תפקוד יעיל של המרחב	דגש על יחסים בין שחקנים ושיתופי פעולה

הגיאוגרפית למוקדי תעסוקה (ראו למשל, בנפת אשקלון: משרד התחבורה והבטיחות בדרכים, 2021).

אולם התכנון האזורי היום, המתבטא בעיקר בוועדות התכנון המחוזיות ובתוכניות המתאר המחוזיות (תמ"מים), סובל משחיקה מתמשכת. הגופים המחוזיים מתפקדים כרגולטורים עם סמכות מוגבלת לקביעת אסטרטגיות כוללניות וללא מנדט ביצועי (Dekel, et al., 2025).

השיח האזורי נוכח גם בין ארגונים אזרחיים דוגמת תנועת אור, הפועלת לקידום פרויקטים מבוססי שותפויות בין ישובים ותכנון מרחבי בקנה מידה אזורי, מתוך הבנה שהצלחת הנגב והגליל מותנית בשיתופי פעולה חוצי גבולות מוניציפליים. דקל ואחרים (Dekel, et al., 2025) מציגים שישה מאפייני ליבה להשגת יעדי תכנון אזורי ופיתוח מקיים, בהם: מסה קריטית של תושבים בעיר המוקד האזורית, חידוש מרכזים אורבניים ופיתוח קומפקטי, חיבור לתחבורה ציבורית איכותית, מנועי צמיחה מבוססי נכסים אזוריים ואקוסיסטם תומך חדשנות, שירותים איכותיים ומגוונים, ולבסוף, רובד שלטוני אזורי ושיתופי פעולה. אלה צריכים להתקיים יחד בתכנון אזורי על מנת להשיג יעדים אסטרטגיים לטווח הארוך.

האזוריות נוכחת גם בשדה האקדמי: מספר עבודות עדכניות עוסקות בסוגית החלוקה של מדינת ישראל לאזורים. בעוד שהסוגיות העומדות בבסיס הצורך ביצירת קנה מידה תכנוני אזורי חדש בישראל הן דומות, התוצר של החלוקה האזורית משתנה בין חוקרים. סבין בן שושן ויוסף רביד (2025), למשל, מציעות חלוקה ל-33 אזורים מבוססת גיאוגרפיה, דמוגרפיה ומאפיינים סוציו-אקונומיים ככלי לדמיון עתיד טוב יותר, כזה הכולל צמיחה, איזון, ביטחון, שוויון, ייצוגיות וקיימות. עידן פורת (2023) מציע מדיניות אזורית מבוססת צמיחה מכיליה על פני חלוקת משאבים במודל "סכום-אפס". לדבריו, יש לחזק את תפקידן של המועצות האזוריות כמובילות פיתוח, יחד עם העברת סמכויות ותקציבים לפיתוח תשתיות לאומיות באזורי הפריפריה לידי

המקיפה אותם (Davoudi, 2008). לוח 1 מסכם את ההבדלים העיקריים בין הגישות האזוריות המסורתיות ואלו העכשוויות.

ישראל: התחזקות השיח האזורי

בשנים האחרונות יש עיסוק מוגבר בנושא אזוריות בישראל – שילוב של יוזמות ממשלתיות, חשיבה אקדמית וסדר יום של ארגונים אזרחיים. בעוד שבשנותיה הראשונות של המדינה, תפיסה אזורית היוותה בסיס לתכנון ואף שימשה ככלי ליישוב הספר, במרוצת השנים איבד הדרג האזורי מחשיבותו לטובת דרג לאומי ריכוזי מערכתי מחד, ורשויות מקומיות מאידך. השינוי המשמעותי החל לצמוח דווקא "מהשטח". היוזמה הראשונית להקמת אשכול רשויות אזורי נולדה ב-2009 מצד ראש עיריית מעלות-תרשיחא דאז, שהוביל להקמת אשכול גליל מערבי. משרד הפנים אימץ, תמרץ ומיסד את מודל האשכולות האזוריים (על בסיס התאגדות וולונטרית) החל משנת 2011 בגיבוי של משרד האוצר, מתוך הכרה ביתרונות של פיתוח אזורי ושיתופי פעולה בין רשויות מקומיות חברות בנושא תשתיות ושירותים מוניציפליים (אשכולות משרד הפנים – אתר משרד הפנים). בשנת 2020, קידם משרד הפנים בשיתוף ארגון הג'וינט עבודה בנושא קידום אזוריות וביזור סמכויות, שכללה המלצות לצעדים מעשיים להעברת אחריות מהשלטון המרכזי למקומי, יצירת רובד ממשלתי נוסף לחיזוק האזוריות וניהול מותאם מקום (משרד הפנים: הצוות לקידום אזוריות בישראל, 2020). משרדים נוספים קידמו פעולות בקנה מידה אזורי. כך, משרד הבינוי והשיכון יזם תכניות אזוריות ייעודיות, למשל בנפת אשקלון (2018) ובגליל מערבי (2022), שנועדו לסנכרן מאמצי מינוף ופיתוח בתחומי הדיור והתעסוקה בקנה מידה רחב המבוסס על הסכמות ושיתופי פעולה אזוריים. משרד התחבורה מקדם בשנים האחרונות סדרה של תכניות אסטרטגיות אזוריות לשיפור התחבורה הציבורית וחיבור הפריפריה

או למעלה משעה נסיעה. גם קנה המידה המטרופוליני אינו מכסה יישובים רבים שנותרו מחוץ להגדרה המטרופולינית. פערים אלה מדגישים את הצורך ביצירת קנה מידה תכנוני אזורי חדש שימש כחוליה מקשרת בין רשויות מקומיות ובין לבין המדינה.

מבדיקות אמפיריות שבוצעו על ידי מינהל התכנון ובחנו דפוסי יוממות ופרישת שירותים ותשתיות, עלה כי ארבעת המטרופולינים מתפקדים כמוקדי משיכה של תנועה יום-יומית וכעוגנים משמעותיים שכוללים ריכוז גבוה יותר של שירותים ותשתיות (אם כי נדרש חיזוק לגלעיני המטרופולינים בבאר שבע ובחיפה). אולם, מנקודת מבטו של התושב, גם תכנון בקנה מידה מטרופוליני אינו נותן מענה מספק: בתחומי המטרופולינים מתגוררים 6.6 מיליון בני אדם, כלומר הם אינם כוללים את כל אוכלוסיית המדינה ובוודאי שלא את כל שטחה, ויישובים רבים נותרים מחוץ לגבולות המטרופולינים (ראו איור 4). הדבר נכון גם לאשכולות משרד הפנים, שאינם מכסים את כלל שטח ואוכלוסיית המדינה, ולא כוללים בתוכם ערים גדולות.

חלוקה נוספת שנבחנה היא חלוקה לאזורי תפקוד עירוניים (Functional Urban Areas, או FUA) – מתודולוגיה שפותחה על ידי ה-OECD בשנת 2019 כדי לאפשר זיהוי אובייקטיבי של אזורי תפקוד עירוניים שאינם נסמך על הגדרות אדמיניסטרטיביות אלא על מאפיינים אובייקטיביים של גודל, צפיפות ורציפות אוכלוסייה וכן דפוסי יוממות (Dijkstra, et al. 2019). בשנת 2022, מינהל התכנון והלשכה המרכזית לסטטיסטיקה יצרו חלוקה לאזורי תפקוד עירוניים בהתאם למתודולוגיית ה-OECD (הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2022). אולם השכבה הזו העלתה אתגר כפול: ראשית, גם היא לא מכסה את כלל שטח המדינה אלא רק את השטחים העירוניים. שנית, היא משקפת דפוסי יוממות קיימים ולא דווקא רצויים. במילים אחרות, היא משקפת מצב קיים (as is) ולא מצב רצוי (ought) (ראו איור 4).

לאור ההבנה שהחלוקות הקיימות לא נותנות מענה למטרות שהוצבו, התחדד הצורך לייצר שכבה נוספת, של חלוקה, שבדומה ל-FUA תתבסס על גישה תפקודית אבל נבדלת בשלושה היבטים משמעותיים: (1) היא תייצר שכבה רציפה של אזורים בכל הארץ ולא תכסה רק אזורים עירוניים, (2) היא תהיה צופת פני עתיד, תוך התייחסות גם למצב רצוי ולא רק להמשך מגמות ומצב קיים, (3) היא תיקח בחשבון נושאים נוספים מעבר לזיקות יוממות.

שני קריטריונים הוגדרו כמרכזיים בחלוקה לאזורי תפקוד: האחד – רציפות גאוגרפית, כלומר שהאזור יהיה מרחב המשכי ללא 'חורים' של רשויות שאינן כלולות באזור שהוגדר (להבדיל מגבולות האשכולות וה-FUA). השני – קנה מידה מתאים לתפקוד יום-יומי סביב מוקדים. קריטריון

הרשויות האזוריות. במקביל, יש להמשיך לפעול לקידום מדיניות לשיתופי פעולה אזוריים ולתכנון אסטרטגי משותף. פעולות כאלה יסייעו בצמצום פערים ומתחים בין רשויות בפריפריה הגיאוגרפית וחיזוקה.

לפי איתי בארי (2025), העיסוק החדש/מתחדש באזוריות הוא תוצר של מציאות רוויית משברים, כזאת שלממשל המרכזי אין תמיד את היכולת והכלים להתמודד עימה. משברים בתחומים כמו תשתיות, דיור, פסולת ואנרגיה חושפים את הצורך בשיתופי פעולה אזוריים, מותאמי מקום, ואת היתרון של פעולה אזורית על פני מדיניות ריכוזית. מבחינה זו, טוען בארי, המצב בישראל משקף הדים גלובליים ואת ההבנה כי יש לבזר סמכויות לרמה הקרובה יותר לשטח ולייצר מנגנונים ומערכות ממשל רב-שכבתיות כדי לקדם חוסן קהילתי מקומי.

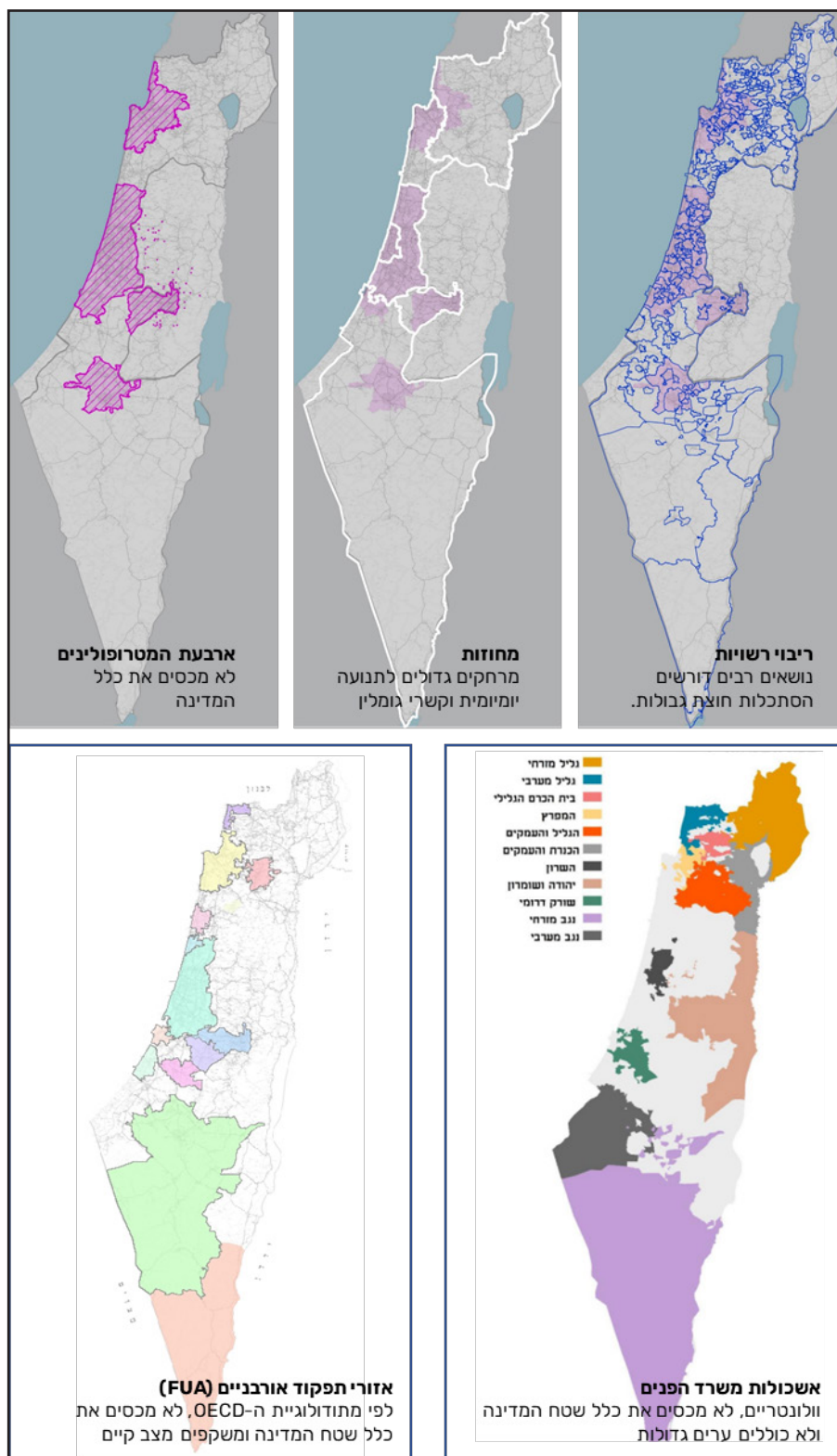
מפה חדשה של אזורי תפקוד

במסגרת העבודה על התוכנית האסטרטגית המרחבית שהותנעה בשנת 2022, זוהו היתרונות של תכנון בקנה מידה אזורי שהוזכרו לעיל, וכן זוהתה הרלוונטיות שלהם למדינת ישראל, כמדינה קטנה אך בעלת שונות פנימית גבוהה ואתגרים מורכבים. על כן, התקבלה ההחלטה שאחד מפרקי התוכנית יעסוק באזוריות ויציב את התשתית לתכנון אזורי בישראל.¹ התוכנית מניחה את התשתית באמצעות שתי פעולות מרכזיות: יצירת מפת מפתח שמחלקת את המדינה לאזורים, עבורם יקודמו תוכניות אזוריות-מרחביות, ומתווה לגיבוש אותן תוכניות אזוריות-מרחביות. שאלת מפתח שעמדה בבסיס העבודה היתה איך מייצרים את החלוקה האזורית? מהו קנה המידה המתאים לתכנון אזורי מנקודת מבט תפקודית, ששמה במרכז את האדם ואת דפוסי החיים שלו?

כדי לגבש את מפת הבסיס, בשלב הראשון זוקקו שתי מטרות-על: (א) יצירת סביבת חיים מיטיבה ואיכות חיים לתושב תוך צמצום יוממות, ו-(ב) צמצום פערים בין אזורים ובתוכם. על בסיס זה גובשה תפיסת עולם ומתודולוגיה תפקודית, ששמה במרכז את האדם ואת דפוסי החיים שלו – הקיימים והפוטנציאליים – לצד היבטים נוספים כמו עוגנים לחיזוק הכלכלה המקומית, זהות מקומית ותשתית של שיתופי פעולה.

לאור המטרות שהוגדרו, נבחנה התאמתן של חלוקות גיאוגרפיות קיימות. קנה המידה המקומי (של הרשות המקומית) סובל מפיצול של המרחב בין רשויות מקומיות, שלעיתים מתחרות זו בזו, על נושאים המצריכים חשיבה אזורית ושיתופי פעולה חוצי גבולות (עוזיאל, 2012; משרד הפנים: הצוות לקידום אזוריות בישראל, 2020). קנה המידה המחוזי, לעומתו, רחב מידי ואינו תואם את דפוסי החיים היומיומיים של התושב. כך, למשל, המרחק בין קצרין לנהריה, שתיהן במחוז צפון, עומד על כ-86 קילומטרים

איור 4: מימין למעלה ונגד כיוון השעון: חלוקה קיימת לרשויות מקומיות, חלוקה למחוזות, חלוקה למטרופולינים, חלוקה לאזורי תפקוד עירוניים וחלוקה לאשכולות אזוריים.

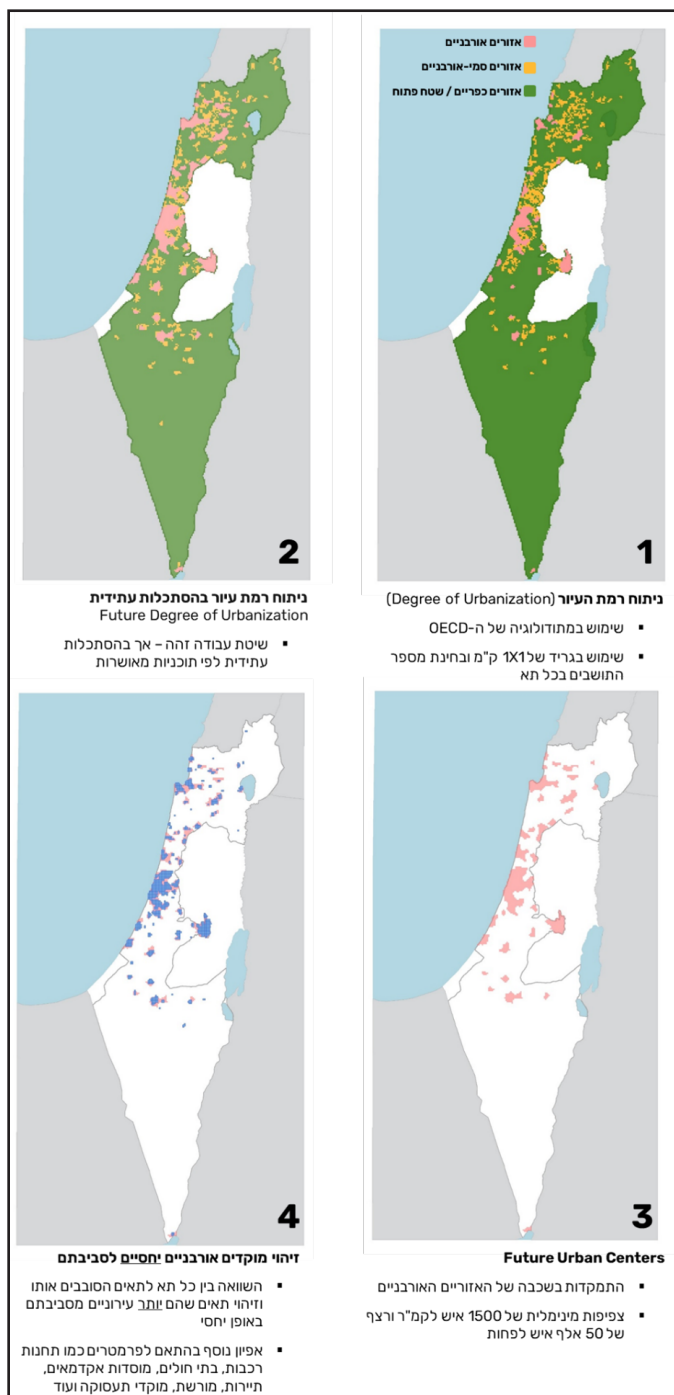


מוגדרים לפי שלוש קטגוריות: מרכז עירוני, סמי-עירוני וכפרי, כש"מרכז עירוני" מוגדר כרצף של לפחות 50 תאים שבכל אחד מהם לפחות 1,500 בני אדם. לאחר הניתוח הראשון, שעשה שימוש במתודולוגיה של ה-OECD באופן מדויק, בוצעו שתי איטרציות נוספות לשיפור ההתאמה להקשר הישראלי. ראשית, נלקחו בחשבון גם תוכניות מפורטות מאושרות, ליצירת שכבת FDOU - Future

זה דרש פירוק וניתוח של שני מרכיביו – המוקדים העירוניים ומרחב התפקוד סביבם.

על מנת לזהות את המוקדים, נעשה ניתוח של "רמת עיור" (DOU – Degree of Urbanization) בהתאם למתודולוגיה שפותחה על ידי ה-OECD (2021). לפי שיטה זו, כל שטח המדינה חולק לתאים של 1X1 קילומטר, כשכל תא מאופיין בהתאם לגודל האוכלוסייה שבתוכו (ראו איור 5).

איור 5: הניתוחים השונים שבוצעו כדי לאתר את המוקדים העירוניים בראייה עתידית



וגדולים. השונות בין האזורים אינה אילוף אלא יתרון: היא חשובה ליצירת מובחנות אזורית ויתרונות יחסיים.

על בסיס קריטריונים אלו גובשה מפה ראשונית, שעברה טיוב באמצעות היועצות עם מומחים ושיתוף ציבור רחב, ולאחריה גובשה המפה שפורסמה במסגרת התוכנית האסטרטגית המרחבית (ראו איור 6).²

המפה מחלקת את ישראל ל-28 אזורי תפקוד – רובם כוללים יותר ממוקד עירוני אחד. מוקדי המטרופולינים (ירושלים, תל אביב, חיפה, באר שבע) מהווים מרכזי כובד ראשיים של פיתוח ואספקת שירותים – גם לאזורים שמסביבם – והזיקה אליהם מסומנת בצבעוניות שנבחרה. בתכנית מצוין במפורש כי למרות שהמטרופולינים מורכבים מכמה אזורי תפקוד, אין בכך לגרוע מחשיבות תפקודם כמטרופולין או לבטל את הצורך בראייה כלל-מטרופולינית בנושאים שונים, למשל בנושאי הסעת המונים. כך, אזור יכול להישען על מוקדים אזוריים בתוך האזור עצמו, ובמקביל לקיים זיקות עם המרכז המטרופוליני. כמו כן מודגש בתוכנית כי הגבולות במפה מסומנים ברזולוציה של תכנית אסטרטגית ארצית (כלומר בקווים כלליים ועקרוניים) ומומלץ לדייק אותם בעת קידום תכניות לאזורים ספציפיים.³

במהלך עבודת הצוות, בהיוועצות המומחים ובשיתוף הציבור עלו כמה שאלות מפתח שעזרו לחדד את המתודולוגיה והחלוקה שהתקבלה, באופן הבא:

- **כיצד החלוקה האזורית משקפת הסתכלות קדימה ולא מקבעת את המצב הקיים?** ככלל, החלוקה האזורית מבקשת לשקף מצב עתידי רצוי ולא את המצב הקיים. אמנם, נעשה שימוש בניתוח של דפוסי יוממות קיימים אבל הוא לא עמד בפני עצמו, בעיקר כאשר הדפוסים הקיימים שיקפו יוממות ארוכה שהתכנון מבקש לשנות. לצורך כך, צוות התכנון התייחס גם לתוכניות עתידיות – הן של מגורים והן של תשתיות ומוקדים עתידיים – כדי לזהות פוטנציאל ליצירת מוקדים חדשים וזיקות שלא קיימות היום.
- **כיצד החלוקה האזורית נמנעת מהסתמכות על מרחקי נסיעה ועל ניתוחי יוממות שמבוססים על רכב פרטי?** גם בהקשר זה, הושם משקל רב על מערכות תחבורה ציבורית, בעיקר מערכות מסילתיות, קיימות ומתוכננות. הנחת המוצא שמערכת מסילתית תייצר זיקות במרחב, גם אם אלו אינן קיימות היום.
- **כיצד מייצרים חלוקה אזורית ביוזמה ממשלתית, קרי מלמעלה למטה?** מראש הוגדר שהחלוקה האזורית תהיה עם גבולות עקרוניים, ברזולוציה המתאימה לתוכנית אסטרטגית כלל-ארצית ולא תיחום מדויק. כמו כן, הוגדר שהגבולות דינמיים ושלאפשר לעדכנם ולדייקם בעת הכנת תוכניות אזוריות מרחביות או בהמשך עבודה בנושא האזוריות. אכן, אחד מהאתגרים הנידונים במקרה של התכנית האסטרטגית לחבל

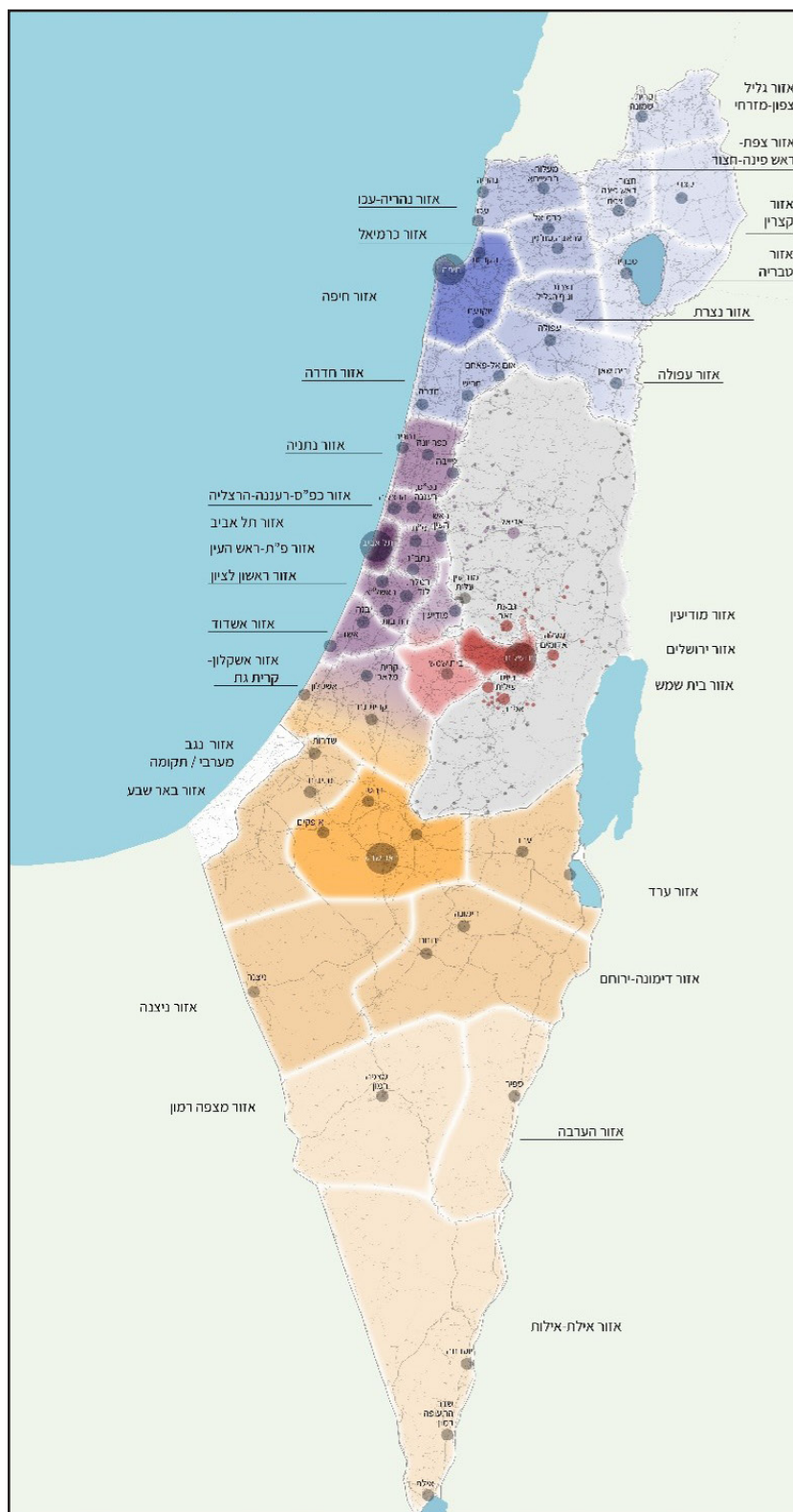
Degree of Urbanization, שמשקפת גם את הריכוזים העתידיים של האוכלוסייה. שנית, נעשה ניתוח שמזהה מרכזים אורבניים לא באופן נומינלי אלא באופן יחסי (קרי, זיהוי רצף של תאים שהוא יותר צפוף מסביבתו, גם אם לא חצה את רף 50,000 איש). הדבר איפשר לזהות מוקדים עירוניים קטנים ברמה הארצית – אבל משמעותיים ברמה האזורית (למשל קרית שמונה). לזיהוי המוקדים נוספו שיקולים מלבד אוכלוסייה (גודל וצפיפות), כמו תחנות הסעת המונים ומוקדי תעסוקה, השכלה, בריאות ועוד, בהסתכלות עכשווית ועתידיה באמצעות תוכניות מאושרות.

לאחר זיהוי המוקדים האזוריים, הוגדר זמן נסיעה של חצי שעה כזמן יוממות מקובל. הנחת מוצא זו התבססה על עיקרון מארקטי (Marchetti Constant), לפיו, לאורך ההיסטוריה זמן היוממות נותר קבוע – חצי שעה לכל כיוון – למרות שינויים באמצעי התנועה ובדפוס הפיתוח האורבני (Marchetti, 1994). עיקרון זה משתקף גם בנתונים אמפיריים: בארצות הברית, זמני היוממות עומדים על 27.2 דקות בממוצע לכיוון (שנת 2024) ו-26.8 דקות בממוצע לכיוון (לשנת 2023) (United States Census Bureau, 2023). בישראל, כ-60% מהעובדים מגיעים לעבודה תוך כחצי שעה (יחידת המחקר ברשות הארצית לתחבורה ציבורית, 2022). לאור זאת, שורטטו סביב המוקדים מרחקי נסיעה של חצי שעה (ברכב) ושל 45 דקות (בתחבורה ציבורית), פנימה מהאזור למוקד, והחוצה מהמוקד לאזור. נבדקו גם דפוסי יוממות קיימים באמצעות מערכת 'תלתן' כדי לזהות זיקות קיימות בין המוקדים לסביבתם. ברקע גם הוצבה שכבת מסילות הרכבת, רכבות קלות, מטרו ומתע"ן נוספות, קיימות ומתוכננות, כדי לשקף זיקות קיימות ופוטנציאליות. פעולות אלו סייעו בזיהוי קנה המידה והגאוגרפיה הראשונית של החלוקה האזורית.

קריטריונים נוספים סייעו בקבלת ההחלטה לגבי הגבולות האזוריים: מספר תושבים שיבטיח תפקוד ויאפשר מסה קריטית לאספקת שירותים באזור; מספר רשויות באזור שיהיה מצומצם דיו כדי לאפשר קבלת החלטות ויישומן; והימצאותם של מנועי צמיחה, נכסים ועוגנים אזוריים שניתן למנפם ליצירת כלכלה אזורית. בין אלו ניתן לזהות מחוללי צמיחה קלאסיים כמו נמל ימי או נמל תעופה, תשתיות אחרות, משאבי טבע, אוניברסיטה או בית חולים, אבל גם נכסים מקומיים כגון נוף, חקלאות ומורשת. היבטים נוספים שנלקחו בחשבון הם ייחודיות, זהות מקומית והגדרה עצמית של האזור, מאפיינים פיזיים וגאוגרפיים שמשפיעים על אופי האזור ויוצרים גבולות טבעיים, ותשתית קיימת של שיתופי פעולה.

מראש הוגדר שאין כוונה שכל אזור יענה על כל הקריטריונים באופן זהה. ייתכנו אזורים צפופים לצד אזורים דלילים באוכלוסייה, אזורים עירוניים וכפריים ואזורים קטנים

איור 6: החלוקה לאזורי תפקוד, כפי שהוצגה בתוכנית האסטרטגית המרחבית של מינהל התכנון



זיקות עם יותר מאזור תפקוד אחד, כמו למשל עכו (בין אזור הגליל המערבי לאזור חיפה) או אופקים (בין אזור נגב מערבי לאזור באר שבע). במקרים אלו התקבלו החלטות תוך בחינה פרטנית של הזיקות הקיימות והפוטנציאליות, מרחקי נסיעה, המוקדים האזוריים, הזהות האזורית ותפקידו היחסי של אותו יישוב בכל אחד מאזורי התפקוד. בכל מקרה, כל תוכנית אזורית עתידית תצטרך לקחת בחשבון את הזיקות של האזור ויישוביו לאזורים הסמוכים. הדבר חשוב במיוחד באזורים שמהווים את ליבות המטרופולין.

• **איך מיישמים מתודולוגיה בינלאומית בהקשר המקומי?** העבודה נסמכה על שיטות שפותחו ב-OECD, ובעיקר על הגדרת אזורי תפקוד עירוניים (FUA) ועל הגדרת דרגות עיור (DOU). אולם, שתי המתודולוגיות לא נתנו מענה מלא להקשר המקומי ולמטרות העל שהוגדרו. מתודולוגיית ה-FUA מתייחסת לאזורי תפקוד עירוניים בלבד, ובראייה עכשווית ולא עתידית. מתודולוגיית ה-DOU מתייחסת למצב קיים וכן לרף של 50,000 איש, שהוא גבוה לזיהוי מוקדי משנה בהקשר הישראלי. לפיכך, כפי שהוסבר לעיל, בוצעו במודל התאמות להקשר המקומי ולמטרות הספציפיות של העבודה.

קידום תוכניות אזוריות בפועל: תוכנות ואתגרים

התוכנית האסטרטגית המרחבית היוותה נקודת מוצא לקידום תוכניות אזוריות-מרחביות, על ידי מינהל התכנון, משרד השיכון או רשות מקרקעי ישראל. בשלבים הראשונים מקודמות תוכניות בצפון ובדרום ובהמשך גם במרכז הארץ. בחלק מהמקרים מדובר בתוכניות חדשות (למשל באר שבע), במקרים אחרים מדובר בתוכניות שכבר היו בתהליך תוך כדי גיבוש התוכנית האסטרטגית המרחבית וכעת עוברות התאמה (נגב מזרחי) ובמקרים נוספים מדובר בתוכניות שכבר גובשו בעבר וכעת נדרש להשלים ולהתאים אותן לדרישות החדשות (גליל מערבי).

העבודה על התוכניות הללו מעלה אף היא שאלות רבות: איך נראית תוכנית אזורית-מרחבית? אילו נושאים היא כוללת? מה הרזולוציה שלה? מה תהליך העבודה? בחינה של תוכניות אזוריות בישראל ובעולם מעלה שאין תשובה אחידה לשאלות אלו וכי תוכניות אזוריות בעולם נבדלות זו מזו ברמת הפירוט שלהן ובנושאים בהן הן עוסקות. לפיכך, כצעד משלים לתוכנית האסטרטגית המרחבית, פותח מדריך לגיבוש תוכניות אזוריות-מרחביות. המדריך מיועד לשמש כלי עזר פרקטי למתכננים, למוסדות התכנון ולגופי התכנון השונים, בבואם ליזום, לגבש ולדון בתוכניות אזוריות-מרחביות. מטרתו, לשפר את התיאום והסנכרון בין התוכניות השונות ולייצר בהירות לגבי התוצר המצופה ותהליך העבודה (מינהל התכנון, 2024). כך שעם אישור

התקומה', נוגע לריכוזיות המהלך המוכתב "מלמעלה". היבט זה מתואר במכשול לבניית זהות אזורית ואמון בין שחקנים. הריכוזיות עלולה להוביל להחמצה של הזדמנויות לפיתוח כלכלי שנוגע לכלל תושבי האזור (Brosh, 2025).

• **איך קובעים מהו קנה המידה המתאים לתכנון אזורי?** לאורך העבודה, עלו שיקולים שדחפו לאזורים גדולים, שיאפשרו סף כניסה לתשתיות ולשירותים, מסה קריטית של אנשים ויתרון לגודל. בגישה דומה, היו שטענו שאין לפצל את המטרופולינים ולהשאיר אותם כיחידה אחת. מצד שני, עלו שיקולים שדחפו לאזורים יותר קטנים, כמו הרצון לצמצם מרחקי נסיעה, יצירת זהות מקומית וחיזוק מוקדי משנה. בסופו של דבר, המפה משקפת ניסיון לאזן בין השיקולים הללו ולייצר אזורים גדולים דיים כדי לעמוד בפני עצמם כיחידה תכנונית עם יתרונות אינהרנטיים, וקטנים דיים כדי לאפשר מרחקי נסיעה נוחים וזהות מקומית.

• **כיצד מתמודדים עם מצב של ריבוי גבולות כשבמרחב קיימים גבולות נוספים כמו מחוזות, מועצות אזוריות, אשכולות, וכן גבולות נושאים ובלתי רשמיים בתחומים כמו סביבה ותיירות?** בזמן עריכת התוכנית, עלתה אפשרות לייצר מערכת של גבולות דינאמיים, שמשתנים בהתאם לנושא או לשיקולים אחרים. מערכת זו היתה מאפשרת, תיאורטית, להגדיר בכל פעם מחדש את גבולות האזורים, אבל היא היתה מקשה על יצירת תשתית לשכבה תכנונית בקנה מידה אזורי. לפיכך, נקבעה מפת אזורי תפקוד יחידה, שאינה מתיימרת לייצר חלוקה אזורית שמתאימה לכל נושא ולכל מצב, אלא מהווה חלוקה שמתאימה ספציפית לתכנון אזורי על בסיס תפקודי. איך בכך התעלמות מהמורכבות של המרחב ומקיומן של זיקות חברתיות, כלכליות, תחבורתיות, סביבתיות ואחרות בין אזור התפקוד לסביבתו. אולם המורכבות הזו יכולה לבוא לידי ביטוי בתכנון האזורי שיקודם, בדומה לתוכנית שכונתית שלוקחת בחשבון את הזיקה בין שכונה לסביבתה. כמו כן, התוכנית האסטרטגית המרחבית לא מתיימרת לייצר חלוקה אדמיניסטרטיבית או שלטונית ולא מבקשת להחליף או לאתגר הגדרות קיימות של רשויות מקומיות או מחוזות. המועצות האזוריות והאשכולות הגדולים, שלעיתים "חצויים" בין אזורי תפקוד שונים, יכולים לשמש כמִפְקָדִים חשובים בין אזורי תפקוד סמוכים.

• **איך מתמודדים עם ישובים שנמצאים בתווך ומבחינה תפקודית שייכים ליותר מאזור אחר?** באופן טבעי, התפקוד המרחבי ודפוסי היום-יום של הציבור לא תחומים על ידי גבול יחיד וחד. הדבר בולט בעיקר באזורים וביישובים שנמצאים בתווך ומקיימים

ומציע מתווה לשיתוף בעלי העניין בשלבים השונים, אך בסופו של דבר נושא רתימת השחקנים צריך להיבנות באופן מותאם לאזור והשחקנים שפועלים בו.

מתח בין המרחב הכפרי לעירוני: התוכנית האזורית-מרחבית מבקשת להתגבר על פיצול המרחב בין רשויות מקומיות המתחרות זו בזו ולהגביר את שיתופי הפעולה במרחב. מדובר בשינוי תפיסה מהמצב הנוכחי בו רשויות מתחרות על חלוקת משאבים ומיקום שירותים (Savin, Ben Shoshan and Yossef Ravid, 2025). בפועל, האינטרסים המקומיים יכולים להיות חזקים, ונטועים במסגרות המוניציפאליות-כלכליות הקיימות. לעיתים קרובות, המתח בין הרשויות העירוניות והרשויות במרחב הכפרי נוכח במיוחד וברוך בהקשר היסטורי, כלכלי וחברתי ובקונפליקטים סביב שאלות של הקצאת קרקע וחלוקת משאבים. קונפליקטים היסטוריים אלו קיבלו מימד נוסף בשנים האחרונות, עם קידום מדיניות שמכוונת באופן מודע את מירב הפיתוח ליישובים עירוניים, ועם הניסיון לצמצם פרבור של מגורים, מסחר ותעסוקה. התוכנית האזורית-מרחבית שואפת להביא את השחקנים הללו לשולחן תכנון אחד (בניגוד, למשל, לתוכניות כוללניות שנעשות עבור יישוב עירוני או עבור מועצה אזורית).

ממשק ותחרות בין אזורים סמוכים: שאלה נוספת שעולה מתוך העבודה עוסקת ביחסים ובממשקים בין אזורים סמוכים. באופן טבעי, אזור לא עובד בצורה אוטרכית אלא נמצא בממשקים עם האזורים הגובלים. אולם איך נראים אותם ממשקים? אילו שירותים אזוריים חשוב לספק בתוך גבולות האזור ואילו שירותים ניתן לצרוך באזורים סמוכים? איך מונעים מצב בו התחרות הבין-עירונית "עולה קנה מידה" לתחרות בין-אזורית – על משאבים, שירותים ותשתיות? אלו אתגרים שעלו עת החשיבה על החלוקה האזורית, להם הוצעו שני מענים. הראשון, צוותי התכנון נדרשים להסתכל מעבר לקו הכחול של התוכנית כבר בשלב ניתוח המצב הקיים. צוות התכנון צריך לזהות מוקדים עירוניים ואחרים שנמצאים באזורים סמוכים, להצביע על זיקות בין האזור לאזורים סמוכים ונושאים חוצי גבולות, ולהגדיר את תפקידו של האזור ביחס לאזורים אחרים. הדבר מהותי במיוחד לאזורים שמהווים ליבות מטרופולין שנותנים שירותים לאזורים שמסביבם, אבל חשוב בכלל האזורים באשר הם. במישור השני, הוקם צוות בינמשרדי שתפקידו לתכלל את התמונה המלאה של כלל האזורים, למנוע כפילויות ולחזק את הממשקים.

גמישות אל מול סנכרון: התלבטות אחרת העולה בהכנת תכנית אזורית-מרחבית קשורה למתח בין הרצון לאפשר גמישות לכל תוכנית לזהות נושאים, מתודות ותוצרים המתאימים לאותו אזור, לבין הרצון שאותו פסיפס של תוכניות אזוריות יתחבר בסופו של דבר לכדי תמונה מלאה. המתח בין גמישות לסנכרון הוא גם תמטי (קרי, באילו

התוכניות האזוריות, הן יוכלו להשלים זו את זו לתמונה כוללת.

המדריך מגדיר תוכנית אזורית כתוכנית רב-נושאית, שכוללת סכמה מרחבית ראשית וסכמות משניות. מעמדה של התוכנית הוא כשל מסמך מדיניות והיא מובאת לאימוץ בוועדה המחוזית הרלוונטית. התוכנית כוללת נספח התאמה סטטוטורית כבסיס להמשך קידום תכנון סטטוטורי ברמות שונות (מתאריות ומפורטות).

המדריך מפרט את הנושאים השונים של התוכנית האזורית ואת ההיבטים שיש לנתח במסגרת שלב המצב הקיים, מתאר את תכולת הסכמות הראשיות והמשניות וכולל המלצות לגבי שלבי העבודה ושיתוף בעלי עניין. בעקבות שאלות וסוגיות שעלו מהשטח, המדריך עובר בימים אלה עדכון (כשנה לאחר פרסום הגרסה הראשונה). הגרסה החדשה תכלול הרחבה ודיוק בנושאים כמו כלכלה אזורית, היערכות לשינויי אקלים, מתן מענה לתשתיות ושיתוף בעלי עניין. היבט חדש נוסף בגרסה המעודכנת הוא התייחסות לשלכיות. נקבע, כי תוכנית אזורית-מרחבית יכולה לכלול המלצות לפרויקטים או לתשתיות שיפותחו רק כאשר האזור יגיע לסף כניסה מסוים. ההמלצה עולה בקנה אחד עם הצורך בתכנון אדפטיבי שיועד להגיב לשינויים כלכליים, מגמות דמוגרפיות, אתגרים ביטחוניים, ועוד (Dekel, et al., 2025), וכן כדי למנוע הקצאת יתר של תשתיות ושירותים באופן שלא תואם את היקף האוכלוסייה. הגרסה החדשה של המדריך גם דנה בנושא היעדים שמציבה התוכנית האזורית-מרחבית. לפי המדריך, היעדים מהווים גורם מקשר בין המטרות לצעדי היישום, מנחים את המשך העבודה ומהווים כלי למימוש מטרות, לניטור הצלחה ולהגדרת זמני פעולה ואחריות. היעדים יכולים להיות עקרוניים ואיכותיים או כמותיים ומדידים, או שילוב ביניהם.

התוכניות האזוריות-מרחביות הן כלי חדש במערכת התכנון הישראלית, ומטבע הדברים, עולים אתגרים מעצם קידומן בפועל:

רתימת השחקנים: התוכנית האזורית-מרחבית מגובשת בתהליך תכנון משותף ורב-מגזרי עם רשויות מקומיות, גופי ייזום ופיתוח, משרדי ממשלה ומוסדות התכנון, מגזר שלישי, קהילות ובעלי עניין מקומיים, לצד גורמים ומומחים בתחומים רלוונטיים. עם זאת, השחקנים השונים אינם מציגים בהכרח את אותם אינטרסים. המרחב האזורי הוא לא "דף חלק", קיימים בו כבר מנגנונים, התאגדויות ותוכניות, שלעיתים קרובות לא כוללים את כל השחקנים המקומיים, או שגבולותיהם הגאוגרפיים לא תואמים לגמרי את גבולות האזור התפקודי. מכיוון שמדובר בתוכנית מסוג חדש – ובתהליך תכנוני חדש – צוות התכנון נדרש לעיתים להסביר מהי התוכנית האזורית, לשכנע בתועלות וביתרונות שלה, ולגשר בין אינטרסים, צרכים ורצונות של שחקנים שונים. המדריך לקידום תוכניות אזוריות מתייחס לסוגיה

המדינה. בניגוד למקרים אחרים שבהם הממשלה מבצעת קודם כל פיילוט, במקרה הנוכחי מותנעות במקביל תוכניות עבור כל 28 האזורים (גם אם לא בבת אחת), כך שהתוכניות נמצאות בשלבי קידום שונים. היקף המהלך כרוך אף הוא באתגר, אך גם בהזדמנות: מחד, הדבר מקשה על לימוד והסקת מסקנות, כפי שנעשה לעיתים בפרויקטי פיילוט. מאידך, הוא מאפשר לעבוד במקביל על תוכניות סמוכות או דומות, לעדכן גבולות, להחליף ידע תוך כדי עבודה, ובסופו של דבר לייצר שכבה רציפה של מרחבי תכנון אזורי. לצד זאת יש לציין כי חלק מהתוכניות הותנעו בשלבים מוקדמים יותר (כמו זו של הנגב המערבי שהותנעה מיד לאחר ה-7 באוקטובר, ביוזמת רמ"י, ליווי מינהל התכנון ותכנון של אדר' עדן בר) ואלו שימשו כמעבדה חיה לתכנון האזורי בעת כתיבת התורה המקצועית.

סוגיה נוספת שעולה מהיוזמה הנוכחית היא מי מוביל את התכנון האזורי היום ומי יוביל אותו בעתיד? יתרון בולט בתכנון האזורי הוא היכולת לגשר בין אינטרסים ולשמש כלי ליצירת שיתופי פעולה במרחב. גם במציאות הישראלית הריכוזית, בה הגורם היוזם הוא ממשלתי (כאמור, התכנון האזורי כיום מובל על ידי גופים ממשלתיים – מינהל התכנון, רמ"י ומשרד הבינוי והשיכון), יש בתוכניות האזוריות-מרחביות הזדמנות לעבודה בשיתוף פעולה. אמנם, מדריך מינהל התכנון מדגיש שהתוכנית האזורית-מרחבית "תגובש בתהליך תכנון משותף ורב-מגזרי עם רשויות מקומיות" וכי "הרובד המקומי הוא שותף מהותי להכנת התכנית האזורית" (עמוד 8) ומובן כי תכנון מלמטה, תוך הטמעת ידע לוקאלי ותובנות מהשטח הן קריטיות להשגת הבנות ויעדים אזוריים (Limor-Sagiv, et al., 2025). אולם גם בהינתן שיתוף מקיף, בסופו של דבר התוכניות מובלות על ידי השלטון המרכזי. מבחינה זו, התוכניות האזוריות בישראל שונות מאלו הנהוגות בעולם ושמובלות לעיתים קרובות על ידי רובד אזורי ייעודי או מקבץ רשויות מקומיות. מכאן עולה השאלה – האם מבנה זה של הובלה ממשלתית ישתנה בהמשך? האם עם הזמן הממשלה תכונן רובד אזורי בעל סמכויות? והאם אותו רובד אזורי יהיה אחראי בעתיד על קידום תוכניות אזוריות-מרחביות? ישראל נחשבת למדינה ריכוזית בהשוואה למדינות ה-OECD. לאור מהלכים קודמים לבחינת נושא הביזור, שלא הבשילו, עולה השאלה האם האזוריות מציעה מנגנון ישים יותר לצמצום הריכוזיות בישראל? גם שאלה זו נותרת פתוחה לפי שעה.

הטמעת תכנון אזורי צפויה לשנות את עולם התכנון כפי שמוכר לנו היום. אמנם, צפויים אתגרים שונים ביישום, בכללם ביזור סמכויות לרמה האזורית והמקומית במנגנון שמושגת היסטורית על ריכוזיות גבוהה, היכולת של רשויות מקומיות לקדם וליישם את התוכניות האזוריות (ובפרט ברשויות חלשות), העמקת פערים בין אזורים, סקפטיות של בעלי העניין השונים באימוץ הכלים האזוריים וחוסר יכולת

נושאים עוסקת התוכנית? וגם תהליכי (מהם שלבי התוכנית האזורית?), הוא קשור גם לרזולוציה של קבלת ההחלטות (עד כמה מפרטים?) ולשפה של התוצר הסופי (איך התוכנית נראית?). בסופו של דבר, המדריך להכנת תוכניות אזוריות-מרחביות שואף לייצר מסגרת אחידה עם גמישות בתוכה. כך, למשל, הוא קובע רשימת נושאים שיש לבחון במסגרת התוכנית. מאידך, הוא מאפשר לכל תוכנית לזהות נושאים מרכזיים לעומת נושאים משניים, כתלות בשיקולים כמו ישימות, השפעה רחבה, חדשנות, הסכמות של בעלי העניין ויצירת ערך לכלל השותפים, תרומה לשיתופי פעולה אזוריים, כולל בין המרחב הכפרי לעירוני, מינוף הייחודיות האזורית ומניעת כפל עבודה אל מול עבודות שכבר טיפלו בנושאים מסוימים.

במקביל לקידום התוכניות האזוריות-מרחביות, מינהל התכנון ממשיך לפתח ידע וכלים נדרשים. אחד מהם הוא גיבוש מדדים להערכת התפקוד האזורי. לצורך כך נבחנו מדדים שונים בעולם (כגון מדדי איכות חיים אזוריים ומדדי אטרקטיביות אזורית של ה-OECD) ונבחנו נתונים רלוונטיים למקרה הישראלי. המטרה היא לייצר כלי בסיס להכנת התוכניות האזוריות-מרחביות ולנטר אחר השפעתן, לבחון באופן מתמשך את מצבם של 28 האזורים, להשוות בין אזורים ולהוות בסיס לקבלת החלטות ולהפעלת כלים ממשלתיים שונים.

דיון: חידוש לצד אתגר

התכנון האזורי, שהותנע על ידי מינהל התכנון באמצעות התוכנית האסטרטגית-מרחבית, אינו מהווה, כאמור, ניסיון ראשון לתכנון בקנה מידה זה בישראל. אולם הוא מציע כמה חידושים, שכרוכים במקביל באתגרי יישום. ראשית, היוזמה הנוכחית משהה את ההסתכלות המוניציפאלית והאדמיניסטרטיבית על המרחב. התוכנית האסטרטגית המרחבית אימצה בכוונה תחילה גישה "עיוורת" לחלוקות קיימות, ובכך גיבשה חלוקה אזורית שהיא כמעט טהרנית בהסתכלות התפקודית על המרחב. כפועל יוצא, הגבולות של התוכניות האזוריות לא מביעים גבולות של יישויות מרחביות קיימות כמו רשות מקומית או אשכול אזורי. הדבר מציב אתגרים בעת גיבוש התוכניות האזוריות, לאור מצבים בהם מועצה אזורית או אשכול אזורי נחלקים לכמה אזורי תפקוד, ולאור מצבים בהם חלק מהרשויות המקומיות באזור התפקודי חברות באשכול, ואילו חלק לא. יתרה מכך, חוסר ההתאמה עלול לעורר אתגר אף יותר משמעותי לאחר הגשת התוכנית האזורית-מרחבית והמעבר מהתכנון ליישום: מי יהיה אחראי על יישום התוכנית? על מעקב ובקרה? על תכלול הפרויקטים השונים? לפי שעה שאלות אלו אינן פתורות.

שנית, מבחינת היקף המהלך, היוזמה הנוכחית יצרה בבת אחת רצף של מרחבי תכנון חדשים שפרושים על כל

משרד הפנים: הצוות לקידום אזוריות בישראל. (2020). [הרפורמה לקידום אזוריות וביזור סמכויות מהשלטון המרכזי לשלטון המקומי: דו"ח סקירת מצב והמלצות לממשלה](#).

משרד התחבורה והבטיחות בדרכים. (2021). [תוכנית אסטרטגית 2040 להסעת המונים ולתחבורה ציבורית בנפת אשקלון](#).

משרד ראש הממשלה, המועצה הלאומית לכלכלה. (2017). [התכנית האסטרטגית לדיור לשנים 2017-2040](#).

משרד ראש הממשלה, מנהלת תקומה. (2024). [התוכנית האסטרטגית לשיקום, לחידוש ולפיתוח חבל 'התקומה' ואוכלוסייתו 2024-2028](#).

עוזיאל, א'. (2012). [מיצוי היתרון היחסי: גודל הרשויות המקומיות והשפעתו על אפקטיביות ומשילות](#). ג'וינט ישראל.

פורת, ע'. (2023). [היחסים בין מועצות אזוריות ויישובים עירוניים בדגש על יחסים עם ערים עניות](#). האוניברסיטה העברית בירושלים: מרכז ג'יימס ג. שאשא.

פלזנשטיין, ד'. (2024). עד כמה נחוצה האזוריות בתכנון? *תכנון*, 21(2).

שרון, א'. (1951). תכנון פיסה בישראל. הוצאת המדפיס הממשלתי.

Brosh, D. A. (2025). From National Priority to Inclusive Regionality: Rethinking Economic Development in The 'Tkuma' Region. *Geography Research Forum*, 44, 145-172.

Allam, Z., Bibri, S. E., Chabaud, D., & Moreno, C. (2022). The theoretical, practical, and technological foundations of the 15-minute city model: proximity and its environmental, social and economic benefits for sustainability. *Energies*, 15(16), 6042.

Beeri, I. (2025). Local Government Rising: The Emergence of New Regionalism in Israel. *Geography Research Forum*, 44, 8-34.

Davoudi, S. (2008). Conceptions of the city-region: a critical review. *Proceedings of the Institution of Civil Engineers-Urban Design and Planning*, 161(2), 51-60.

Dekel, T., Ilan, O. & Cohen, N. (2025, January). The Pillars of Regional Strategic Planning: Guidelines for the Israeli Context. *Geography Research Forum*, 44, 173-191.

Dijkstra, L., Poelman, H., & Veneri, P. (2019). [The EU-OECD definition of a functional urban area](#). *OECD Regional Development Working Papers 2019*(11).

Dixon, T. J., Karuri-Sebina, G., Ravetz, J., & Tewdwr-Jones, M. (2023). Re-imagining the future: city-region foresight and visioning in an era of fragmented governance. *Regional Studies*, 57(4), 609-616.

ESPON. (2018). [Transitional Observation//Regional and National Spatial Planning: New Challenges and New Opportunities](#).

Geddes, P. (1915). *Cities in Evolution*. Williams & Norgate.

Harrison, J., Galland, D., & Tewdwr-Jones, M. (2020). Regional planning is dead: long live planning regional futures. *Regional Studies*, 55(1), 6-18.

Hatuka, T., & Bar, R. (2018). The city-region and the challenge of its representation: the hierarchical network of newly built neighborhoods in the Tel Aviv Metropolitan Area. *Environment and Planning A: Economy and Space*, 50(4), 869-894.

לגשר בין אינטרסים של רשויות מקומיות לטובת יצירת חזון אזורי (Beeri, 2025), אך זהו צעד ראשון להטמעת תכנון בקנה מידה אזורי בישראל.

הערות

1. גיבוש התכנית האסטרטגית המרחבית התבסס על ניתוח נתונים מרחביים, על התאמת מודלים בין-לאומיים להקשר הישראלי ועל סקירה משווה של עבודות דומות מישראל ומהעולם. גיבוש התוכנית כלל היוועצות עם קשת רחבה של שותפים ומומחים. התוכנית מורכבת משבעה נושאים הכרוכים זה בזה, שלושה מהם מייצגים קני מידה שונים: עירוניות, אזוריות וישראל במרחב האזורי, ואילו ארבעת הנושאים האחרים הם רוחביים וחוצים את קני המידה: היערכות לשינויי אקלים, שטחים פתוחים, חדשנות טכנולוגית והשפעתה על המרחב והיערכות לאירועי חירום. כל פרק גובש בסיוע מומחים בתחום.

2. ההיוועצות התבססה על הפצת שאלון בפלטפורמה דיגיטלית בהובלת חברת רייזיט. השאלון הופיע באתר מינהל התכנון והיה פתוח לקהל הרחב למענה על פני כשמונה שבועות, וכן הופץ לקהלים מקצועיים. השאלון כלל את פרקי התכנית האסטרטגית המרחבית ואפשר למשיבים לענות על אחד או יותר מהנושאים. תהליך השיתוף בנושא האזוריות התמקד בקבלת התייחסויות למפת אזורי התפקוד ולתעודות הזהות של אזורים שונים. תעודות הזהות כללו פירוט של נתונים על האזור (מספר רשויות, שטח, אוכלוסיה, תחנות רכבת, בתי חולים ועוד). התייחסויות שהתקבלו השפיעו על הגבולות הסופיים של האזורים.

3. האזורים בצפון ובדרום גדולים יותר מאלו במרכז, בשל שיקולים של גודש תנועתי, מסה קריטית וקיומם של מוקדי משנה. יישובים ישראליים בשטחי יהודה ושומרון סומנו לפי גודלם ונצבעו בצבע המסמן את הזיקה למטרופולין הקרוב.

מקורות

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. (2022). [אזורי תפקוד עירוניים בישראל – 2022](#). יחידת המחקר ברשות הארצית לתחבורה ציבורית ומשרד התחבורה והבטיחות בדרכים. (2022). [מדדי שימוש בתח"צ לשנת 2021 על-פי הסקר החברתי של הלמ"ס](#).

מינהל התכנון. (2024). [התכנית האסטרטגית המרחבית](#).

מינהל התכנון. (2024). התכנית האסטרטגית המרחבית: אזוריות: [מדריך לגיבוש תוכניות אזוריות-מרחביות](#).

משרד הבינוי והשיכון ושות'. (2022). [תכנית אסטרטגית אזורית גליל מערבי](#).

ד"ר רוני בר, אדריכלית ומתכננת ערים, בעלת תואר שלישי מאוניברסיטת תל אביב. בשנים האחרונות, רוני משמשת כראש אגף עירוניות, מחקר וקשרי חוץ ביחידה לתכנון אסטרטגי במינהל התכנון. במסגרת תפקידה, היא הובילה את פרקי העירוניות והאזוריות בתכנית האסטרטגית המרחבית לישראל, את החלוקה לאזורי תפקוד ואת כתיבת המדריך לתכנון אזורי. כמו כן עובדת רוני על נושאים של עירוניות ותכנון מותאם לשינויי אקלים, ומובילה מחקרים משווים וסקירות בינלאומיות. רוני גם משמשת כמרצה באוניברסיטה העברית, בקורס "עקרונות לעיצוב עירוני". בעבר, שימשה רוני כעמיתה במועצה הלאומית לכלכלה במשרד ראש הממשלה וכחוקרת במעבדה לעיצוב עירוני באוניברסיטת תל אביב. ronib@iplan.gov.il

ד"ר לילי שולמן, מתכננת ערים בעלת תואר שלישי מאוניברסיטת בריטיש קולמביה, ונקובר, קנדה. בשנים האחרונות, לילי מייצעת לאגף בכיר לתכנון אסטרטגי במינהל התכנון, ועוסקת במגוון נושאים: התכנית האסטרטגית המרחבית לישראל, תכנון אזורי, מדיניות לסביבה עירונית, תכנון מותאם לחום וייעול תהליכי רישוי הבנייה. במסגרת תפקידה היא מובילה מחקרים משווים, סדנאות מומחים ושולחנות חשיבה, וכן בונה תכנים לסיורי למידה ביעדים שונים בעולם – במטרה לאמץ ידע בינלאומי לכדי יצירת מדיניות מותאמת לצרכים המקומיים. lilis@iplan.gov.il

Howard, E. (1898). *Garden Cities of Tomorrow*.

Limor-Sagiv, G., Wolfson, A., & Ayalon, O. (2025). Regional-based Sustainable Planning in the Western Negev: The Key to Integrating Environmental, Climatic, Social, and Economic Elements. *Geography Research Forum*, 44, 123-144.

Mumford, L. (1924). *The Story of Utopias*. Boni & Liveright.

OECD Regional Development Studies. (2021). [Applying the Degree of Urbanization](https://doi.org/10.1787/89036c98-en).

OECD: CFE/RDCP. (2024). *The ABCDs of Policy Experimentation in Regional Development*. Concept note for the Expert Group on Multi-level Governance and Public Investment for Regional Development.

OECD (2025). *Redefining Spatial Planning and Development in Israel*. OECD Regional Development Studies, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/89036c98-en>.

Purkarthofer, E., Humer, A., & Mäntysalo, R. (2021). Regional planning: an arena of interests, institutions and relations. *Regional Studies*, 55(5), 773-777.

Roded, B., & Berlinshtein, R. (2025, January). A Regional City-From Division to Cohesion: Feasibility in Arad and the Western Negev. *Geography Research Forum*, 44, 71-91.

Sassen, S. (1991). *The Global City: New York, London, Tokyo*. Princeton University Press, 2001 up-dated 2nd ed.

Savin Ben Shoshan, L., & Yossef Ravid, B. (2025). Imagining a New Regionalism of Israel: Methodology, Work Process, and Future Vision. *Geography Research Forum*, 44, 35-70.

Smas, L., & Schmitt, P. (2020). Positioning Regional Planning Across Europe. *Regional Studies*, 55(5), 778-790.

UK Department for Communities and Local Government. (2011). [A plain English guide to the Localism Act](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/214441/plain-english-guide-to-the-localism-act.pdf). London, UK.

United States Census Bureau. (2023). [United States Commuting At A Glance: American Community Survey 1-Year Estimates](https://www.census.gov/data/tables/2023/commuting-at-a-glance.html).

IUCN. (2021). United Nations Environment Programme and International Union for Conservation of Nature. *Nature-based solutions for climate change mitigation*. Nairobi.

United Nations Environment Programme. *Frontiers 2025: The Weight of Time - Facing a New Age of Challenges for People and Ecosystems*. Nairobi: United Nations Environment Programme, 2025.