

מ'ישראל 2020' ל'ישראל 2050': האתגר התכנוני של מדינת ישראל לקראת יובלה השני המשך פעילות 'ישראל 2020' במסגרת 'מוסד שמואל נאמן'

תמר לניר-שצברג

תקציר

על המשכה של תכנית 2020 בשלושה מישורים: הראשון - הטמעתה בתמ"א 35 ובתכניות רבות אחרות שבאו בעקבותיה; השני - ניסיון ליצור אופק תכנון רחוק יותר - שנת 2050 והלאה; והשלישי - המשך פיתוח תסריט "ישראל כסביבה של שלום" - הצעות למתווי תכנון משותפים חוצי גבולות ופרויקטים משותפים בין ישראל לשכנותיה, במרכזו ארגון משותף של המרחב הלאומי "ישראל 2020", "פלשתין 2015". הניסיונות להמשכה של הדרך לא צלחו, ואולי הקדימו את זמנם; אך ראוי ונכון שיימצאו הדרכים להגשמתם.

תכנית ישראל 2020 היא ללא ספק ציון דרך בתכנון בישראל; בפעם הראשונה חברו יחדיו מומחים מתחומים שונים האקדמיה, הפרקטיקה וגופי הממשל ליצירת מסמך תכנון אסטרטגי, קוהרנטי ומוסכם, המכוון וצופה פני עתיד. הם הוכיחו את כוחו של המושג שהיה שגור בפיו של המנצח על התכנית, הפרופ' אדם מזור, 'סינרגיה': השלם עולה על סה"כ חלקיו. התכנית הכשירה את הקרקע לתכנון ולהערכות לקראת אתגרי התכנון של ישראל. העבודה החלה בתחילת שנות ה-90 כשברקע אוירה של שינוי: קליטתו של גל עליה, הגדול מאז הקמת המדינה, תחילתו של תהליך לקראת שלום אפשרי (הסכם אוסלו הראשון נחתם ב-20 לאוגוסט 1993). אופטימיות זהירה המבהירה כי זו העת לבחינת כיווני הפיתוח והתאמתם למהווים הלאומיים.

התכנית ורוחב היריעה, מעוררים השראה והם ראויים לעבודת השוואה מעמיקה ויסודית¹. הירידה לפרטים, החשיבה הפלורליסטית, ריבוי הנושאים, הפרופסיות, והדעות בשילוב של מתודה הדוקה, הניח לפתחנו תוצר המתייחס למעגלים ונושאים רבים בהתפתחות המדינה ותושביה. זו תכנית אסטרטגית שהציבה שלושה נמלי יעד אליהם יש לכוון את הספינות, לרכב על הרוחות הנכונות ולפעיל את מנורי המפרשים. שלושה תסריטי על: ישראל בסביבה של שלום, ישראל במסלול המדינות המפותחות, וישראל והעם היהודי. השפעת כל תסריט נבחנה לפרוטרוט: שדות הכלכלה, החברה, ביטחון הפנים וביטחון

המדינה, השפעות אזוריות והשפעות על הדמוגרפיה, ההשפעה על מגזרים שונים, פריפריה מול מרכז, מעורבות הממשלה בתכנון ועוד. התוצר, אינו רק מאיר עיניים, מעורר למחשבה, יש בו ארגז כלים אופרטיביים לתכנון. השלמת התכנית, בשנת 1997, לא סימנה את סיום הפעילות וזו אכן לא פסקה. ההמשך נותב לשלושה מישורים עיקריים:

הראשון, הטמעת עקרונות התכנון הכוללני ארוך-הטווח באקדמיה ובפרקטיקה, בידי מקבלי החלטות וככלי למתכנני העתיד. ביטוי הסטטוטורי מוכר בתכנית המתאר הארצית (תמ"א 35).

השני – הציע מבט אל אופק רחוק, תחת האכסניה של 'מוסד שמואל נאמן'. מוסד חקר בין תחומי שהיה בו להציע המשכיות ליישום, הלכה למעשה. המוסד אמון על מחקר ותכנון אסטרטגי בידי מומחים מתחומים שונים, לשם קידום נושאים לאומיים ויעדי פיתוח לעתיד ישראל. במישור זה נכללות פעילויות נוספות להפצת לקחי התכנית, עקרונות התכנון והידע עם גופים תכנון שונים, קביעת מדיניות וחקר, בארץ ובעולם.

בין היתר, בשולי הדברים, זכור לי לטוב דיאלוג שהתקיים עם "נציבות הדורות הבאים"², מוסד מייצג לכנסת, בראשות השופט בדימוס שלמה שהם, אשר למרבה הצער - הופסקה פעילותו. היה זה שיח על החינוך ומהלכי תכנון בראיה ארוכת-טווח והשפעותיהם העתידיים. אינני יכולה להימנע מהמחשבה כי בעת הנוכחית, ייתכן וחשיבה על הכשרת עתיד ושיגשוג לכל שדרות החברה, ירושתנו בעבור הדורות הבאים, היתה עשויה להיות מנוף לשיח מאחד ומעורר תקוה.

המישור השלישי - מבט אל האופק בהסתמך על תסריט ישראל בסביבה של שלום³. השלום על פי תפיסת צוות 'ישראל 2020', הוא תנאי למימוש רבות ממטרותיה של ישראל והתסריט שרטט רגיעה המאפשרת וודאות לתכנון לארוך טווח. תסריט העל לישראל לעת שלום מניח שביום מן הימים תהיינה שתי ישויות מדיניות החיות זו לצד זו במרחב שבין הים לירדן. תהיה זו התכנסות לגבולות ברורים מחד, ומנגד, מדינה המשולבת במרחב ובהקשר הרחב יותר של המזרח (אגן הים) התיכון; לא עוד ישראל כימדינת אי' אלא כימוקד ברשת אזורית (מזרח, תסריט השלום). ברשתות הקשר 'ישראל 2020' מזהה רעיון שחורג מפתחת הגבולות הפיסיים אלא מגביה עוף להתרת גבולות היצירה ושיתופי פעולה בנושאי כלכלה, סחר ותיירות, תרבות והרבה מעבר לזה. לפיכך, נדרש לקידום פרויקטים שיש בהם בכדי לעצב ולאפשר לישראל ושכנותיה עתיד משותף. תכניות אלו סומנו כגולת הכותרת של העשייה, והכוונה הייתה כי יסתמכו על כלי התכנון לטווח הארוך שנרכשו בהכנת 'ישראל 2020'.

מעט תעוד נותר מעבודת ההמשך במישור השלישי: הזמנים והמשכות ארועי האינתיפאדה השניה גרמו להאטת הפעילות, ובהמשך לעצירתן של תכניות אלו ובאמצעים למימון. התכנית ראשונה במישור זה, החלה בשנת 2002 כיוזמה משותפת של המשרד לשיתוף פעולה אזורי ומשרד הפנים: תכנון חוצה גבולות בן ישראל ושכנותיה - תכנית אב למרחבי הממשק בין ישראל לשכנותיה. העבודה התבססה על עקרונות "ישראל 2020" ועל הנחיות תמ"א 35 לעריכת תכנית אב המאפשרת "שיתוף פעולה חוצה גבולות" לממשק האזורי שבין ישראל והמדינות הגובלות בה. ניהול הפרויקט היה בידי ועדת היגוי בנציגות משרד הפנים - מינהל התכנון, משרד הבינוי והשיכון ומשרד

ראש הממשלה. בראש צוותי התכנון עמדו פרופ' אדם מזור ופרופ' אריה שחר. לאחר השלמת השלב הראשון נעצרה הכנת התכנית (סגירת המשרד בשנת 2003).

התכנית השנייה לתכנון לשויון בין יהודים וערבים בישראל. תסריט השלום הציע (בתרחישו השונים) כי הציבור הערבי ירכוש השכלה ויתערה בחברה, גם אם הממסד לא ימהר לשלבו, התהליך יקרה. כחלק מהחברה, הציבור הערבי ישראלי יכול לשמש כמגשר בין אזרחי ישראל היהודים למרחב התרבותי ערבי/מוסלמי. התכנית, ביוזמת ECF⁴ ו-ACAP ובמימון קרן אברהם וקרן גולדמן, נחלה גם היא גורל דומה לזו הראשונה.

התכנית השלישית, 'ישראל 2020' - 'פלשתין 2015'⁵, ארגון מתואם של המרחבים הלאומיים בין הים והירדן, נועדה ליצירת תאום, תכנון, שפה ושיתוף פעולה בין שני צוותי התכנון: הפלשתינאי "פלשתין 2015" והישראלי "ישראל 2020". מטרתה העיקרית הייתה להובלה משותפת של מהלך תכנוני לטווח הארוך אשר במסגרתו תתואמנה מטרות שני הצדדים ויגובשו עקרונות לתפיסה ולמדיניות תכנונית מתואמת. ישראל פלשתין וירדן, חולקות שטח גיאוגרפי מצומצם ולפיכך, תכנון מושכל יוכל להסדיר את הממשקים ואת ההשפעות שיש לתכנון במדינה אחת על רעותה. לשם דוגמא, הסדרת הטיפול בשפכים ומפגעים כמו גם, הסדרה של שמורות טבע ומשאבים, אשר באופיים הם חוצי-גבולות. דוגמא נוספת היא תכנית שנקמה כבר אז, לחיבור נמל חיפה לקו רכבת המגיע עד לאירביד בירדן (ואולי, כיום, אף רחוק עוד יותר). משילוב התכנון ניתן יהיה לחלץ פרויקטים משותפים לטווח הקצר ולשלב כוחות. באופן זה ניתן יהיה לייעל במשאבים, בראש ובראשונה משאבי הטבע המוגבלים, אך גם במימון וכח אדם. תפיסתה של ישראל כימוקד במרחב האזורי עולה בקנה אחד עם התארגנויות לבניית תשתיות-על לשלוש המדינות. ייתכן ואין צורך בבניית מקביל לכביש 6 ביישות הפלסטינאית העתידית או כפל בנמלי תעופה וים, תחנות כח, מטי"שים, מתקני התפלה ואנרגיה מתחדשת⁶.

'פלסטין 2015' תוכננה במקביל לתכנית ישראל 2020, על-ידי הרשות הפלסטינאית. מובילי הרעיון לתאום ותכנון חוצה גבולות היו שלושה: ד"ר סמיח עביד, סגן השר לתכנון ושיתופי פעולה בינלאומיים וראש צוות התכנון של 'פלסטין 2015'⁷. פרופ' אדם מזור, ראש תכנית 'ישראל 2020' וד"ר יאיר הירשפלד, המנהל הכללי של ECF. המפגש הראשון נערך בפברואר שנת 2000 בכדי לבסס דיאלוג מקצועי בין מתכננים ישראלים לעמיתיהם הפלסטינאים. מפגש הסדנא בן שלושת הימים הוליד הסכמה כי שיתוף פעולה לשם תיאום ותכנון ארוך טווח הוא מבורך וכי במפגש לאחריו יוגדרו יעדים משותפים ותכנית עבודה. ארועי אוקטובר 2000 (האינתיפאדה השנייה) עצרו את התקדמות הפרויקט.

ארבע שנים מאוחר יותר, במפגש בין פרופ' מזור ופרופ' פיטר זלוניצקי, אדריכל ומתכנן ערים ששמו נקשר לאיחוד מזרח ומערב ברלין, הוליד קשר עם האקדמיה לאמנויות⁸ בברלין. האקדמיה, בשיתוף משרד החוץ הגרמני, נאותו לתת אכסנייה וחסות לפרויקט. ניהול הביצוע על ידי 'מוסד שמואל נאמן', בשיתוף משרד התכנון של הרשות הפלשתינית, וביעוץ E.C.F. תכנית עבודה מפורטת הוגשה למשרד החוץ הגרמני בפברואר 2005. ובמרץ 2005 התקיים בברלין המפגש השני בראשות ד"ר סמיח עביד, פרופ' מזור וד"ר

הירשפלד. צוותי התכנון היו נלהבים לקראת המפגש, נקבעו יעדים, כללים וסייגים בכדי לנטרל מראש מכשולים ולאפשר שיח פורה. אך האירועים סביב הסלימו ואיתם נחתם גורל הפרויקט. שעות הכנה רבות סיפקו לנו בזמנו הצצה מרשימה ומעוררת תקווה לעבר שכנינו למרחב.

בפרספקטיבה לאחור אני נמלאת תחושות מעורבות של החמצה, פיכחון אבל בעיקר תקווה גדולה. תכנית כוללת אחת לא הגיעה לכלל בשלות וסיכום. אולם, עבודה ברוכה של גופים רבים? ממשיכה את רוח התכנית וזרעי הרעיון נבטו באופנים שונים. קצרה היריעה מלהזכיר את כולם. כלי התכנון נלמדו והוטמעו במהלך השנים בכל שדרות התכנון, בתכנון על נושאו ורמותיו השונות: בתכנון בכלל בתכנון מדיניות בפרט. באקדמיה בפרקטיקה, בשיח המדיני ובעשייה. ב'מוסד שמואל נאמן', אכסניית פרויקטי ההמשך לקראת 'ישראל 2050' נמשכה וממשיכה עשייה ברוכה של ניסוח מסמכי מדיניות ומחקר לצד קידום ראייה רחוקת טווח ואסטרטגית.

מבוא:	ישראל בסביבה של שלום אדם מזור
פרק א:	מסגרת פוליטית-אסטרטגית לתכנון ישראל לשנת 2020 שלמה גיית
פרק ב:	סוגיות מרכזיות העשויות לנבוע מתסריט השלום אדם מזור
פרק ג:	השלכות תסריט השלום - ניירות עמדה השלכות ביטחוניות של תהליך השלום שלמה גיית
	2.2. מנגנוני אפשריות להתפתחותה של מדינת ישראל יונה ברנר
	3.3. השפעות מקו-מרחביות בעקבות הסכמי השלום בין ישראל לשכנותיה אריה שחר, דפנה שורץ, דניאל פלונשטיין
	4.4. קווים לדמותו של "תסריט השלום" נעמי כרמון
	5.5. ערביי ישראל בסביבה של שלום עמירם נוני, ראסם חאמיסי
	6.6. סוגיות מרכזיות של תסריט השלום בהתייחס להיבטים הפנימיים - סיביוטיים אריה רחמימוב, עמוס ברנדייס
	7.7. השלכות סיביוטיות של הסכמי השלום ערן פייטלסון
	8.8. שלום בארץ ישראל: שקולים תחבורתיים יהודה גור, אילן סלמון
	9.9. משמעותות תחבורתיות של שלום: נקודות ראשוניות ערן פייטלסון
פרק ד:	ההיגדים התכנוניים לתסריט השלום
	1.1. היגדים תכנוניים בעקבות הסכמי השלום - ההיבט הכלכלי אריה שחר, דפנה שורץ, דניאל פלונשטיין
	2.2. היערכות ישראל לעידן השלום - היגדים תכנוניים נעמי כרמון
	3.3. היגדים תכנוניים לעידן של שלום במזרח התיכון אריה רחמימוב, עמוס ברנדייס
	4.4. היגדים תכנוניים בתחום התחבורה יהודה גור
נספח	הצעות להגדים כלליים
	א. הצעות להיגדים תכנוניים עמירם נוני
	ב. ישראל 2020 - היגדים לתסריט השלום אדם מזור
נספח	מדור תיכון חדש - תכנון אווירי כולל ומרוקטים משותפים לישראל ולשכנותיה, ככלי לקידום שלום אחרון וזר

איור 1: תוכן העניינים של דו"ח "תסריט השלום - ניירות עמדה" משלב ב' של הפרויקט

מקורות

אדם מ., בר-אל ר., גזית ש., קורן נ., "תסריט השלום - השלכות תכנוניות עיקריות", תסריטי על: ישראל בסביבה של שלום, חלק ד', 1.3 פיתוח רשתות אזוריות, עמ' 6

הערות

1. קריאה מחודשת במעט ממסמכי ישראל 2020, בתכנית בכלל ובתסריט 'ישראל בסביבת שלום' בפרט, הותירה בי מחשבות ותובנות מרובות; המציאות הציבה לפתחנו ארועים משני גורלות וכיוונים שלא תיארונו או צפינו: השפעת 'האביב הערבי', תפקידן של ארה"ב באזורנו, של אירן, תורכיה וסין באזור. המלחמה בסוריה והשפעותיה. ורק כעת, ההסכמים עם איחוד האמירויות. השפעת גילויי הגז הטבעי, משקלו של המרחב הימי ועוד. מרתק לראות מה נצפה אז, לאילו עומקים וחשיבה העמיקה התכנית ועם זאת, אילו שינויים חווה המרחב כעת.
2. 2001-2010 יועץ מיוחד לכנסת שתפקידו, על פי חוק, לפקח על חקיקה שעשויה הייתה להיות לה השפעה ניכרת על דור העתיד. ויקפדיה: https://he.wikipedia.org/wiki/%D7%A0%D7%A6%D7%99%D7%91_%D7%94%D7%93%D7%95%D7%A8%D7%95%D7%AA_%D7%94%D7%91%D7%90%D7%99%D7%9D
3. פרופ' אדם מזור; אלוף (מיל.) שלמה גזית, חבר הצוות לשתוף פעולה עם המרכז למחקרים אסטרטגיים באוניברסיטת תל אביב; ד"ר רפי בר-אל, עמד בראש הרשות לתכנון לאומי וכלכלי, במשרד הכלכלה והתכנון, ובמשרד ראש הממשלה; נורית קורן, צוות 'ישראל 2020', הטכניון, חיפה
4. ECF) Economic Cooperation Foundation (ECF): הקרן לשתוף פעולה כלכלי.
5. Israel 2020 - Palestine 2015
6. לשם דוגמא, רעיון ה-Water Energy Nexus ראה: Dr. Jonathan Chenoweth, Univ. of Surrey מתוך כנס באוני' חיפה 9/12/2019 יוזמת ד"ר דוד כץ, אוניב' חיפה.
7. Samih Abid, the Deputy Minister of the Palestinian Ministry of Planning and International Cooperation (MOPIC), head of the "Palestine 2015" plan and the Palestinian team
8. 'Akademie der Kuenste', נוסדה ב 1696 ומהמוסדות התרבות הותיקים באירופה: חברה בין לאומיים והם מתחום האומנות הויזואלית, ארכיטקטורה, ספרות, תאטרון, ריקוד, קולנוע ואומנות המדיה.
9. קצרה היריעה לתאור שיתופי פעולה עכשוויים, מחקרים והסכמים, יוזמות אזרחיות, גופי מחקר ואחרים. בנושאי המים (ראו פרסומי EcoPeace, האוניברסיטה העברית, אוניברסיטת חיפה) ובקידום נושאים אחרים כגון אנרגיה, התחממות גלובלית ועוד.