

מדינת ישראל

משרד הממשלה

משרד

מס' תיק

תיק תוכנית

2020

מס' תיק מקורי

מחלקה



שם וזיק: לשכת השר אברהם שוחט - תוכנית א1

מס' תיק: 20541/3-גל

מס' תיק: 000m6sx

מס' תיק: 2-113-9-10-4

תאריך הדפסה: 13/11/2018

גרעון

מדוע לא הוגדל הגרעון (ע"מ להגדיל התעסוקה) ?

1. המספר 3.2% אינו מקודש והוא לא בהכרח הנכון ביותר, אולם מאחר והוא כבר נקבע - כל סטייה ממנו היתה משדרת מסר שלילי למשק הישראלי, לממשל האמריקאי ולבנקים העולמיים.
2. לגרעון גדול מדי יש השפעה שלילית על המשק ועל הצמיחה בשל צורת מימונו והכבדת הנטל על המגזר העסקי (השלכות שליליות של גרעון: עליית הריבית - הקטנת ההשקעות, העלאת מיסים - הקטנת המוטיבציה של המעסיקים להשקיע ולהעסיק עובדים, ושל העובדים לעבוד, אינפלציה - השלכות שליליות על הפירמות ועל משקי הבית).
3. הגרעון הוא לא המפתח להגברת הצמיחה והתעסוקה, והממשלה תמצא את המקורות למימון צעדים נכונים לצמיחה ולהגדלת התעסוקה.

הכנה למוקד - שר האוצר

שני סדרי עדיפויות

מדוע לא בוצעו שינוי סדרי עדיפויות חריפים יותר ?

1. בוצעו שינויים משמעותיים מאוד בתקציבי משרד השיכון, בחשקעות בתשתית ובחנך.
2. קיימות מגבלות המקשות על הממשלה לבצע שינוי סדרי עדיפויות נרחבים יותר, המגבלה העיקרית היא לא משך כהונתה הקצר של הממשלה, אלא בעיקר קשיחויות התקציב (32% להחזר חובות, 18% לבטחון, למעלה מ-11% לתשלומי העברה וכו', כאשר גם היתרה הגמישה לכאורה, מיועדת בחלקה הגדול לשכר והתחייבויות מהעבר) המותירים שוליים צרים מאוד לשנוי מיידי בסדרי עדיפויות.
3. על שרי הממשלה לבצע שינוי סדרי עדיפויות בתקציבים - מדובר על משימה ממשלתית כוללת.

תעסוקה

מדוע האבטלה ב-1993 תרד רק ל-10.7% ?

1. הצגת הגידול במספר המועסקים.
2. התחזיות יכולות להשתנות לכאן ולכאן והעיקר הוא לא ההתמקדות בתחזיות, אלא ביצוע מדיניות כלכלית נכונה אשר תביא לצמיחה אמיתית ולגידול בר קיימא בתעסוקה.
3. מבירורים רבים שקימתי עם כלכלנים תעשיינים ואנשי משק מתברר כי אין פתרונות פלא להורדה אמיתית של האבטלה בזמן קצר מעבר למה שהוצע בתוכנית הממשלה.
4. גם לשרים שדיברו שצריך לעשות יותר לצמצום האבטלה לא היו תוכניות ספציפיות.
5. מעבר לכל האמור לעיל, והצעדים המקרו כלכליים הנדרשים, האוצר יעשה כל מאמץ אפשרי להגדיל את התעסוקה וההשקעות הן ע"י האצת הליכים בירוקרטיים והן ע"י איתור ושחרור "צווארי בקבוק".

גרעון

מדוע לא הוגדל הגרעון (ע"מ להגדיל התעסוקה) ?

1. המספר 3.2% אינו מקודש והוא לא בהכרח הנכון ביותר, אולם מאחר והוא כבר נקבע - כל סטיה ממנו היתה משדרת מסר שלילי למשק הישראלי, לממשל האמריקאי ולבנקים העולמיים.
2. לגרעון גדול מדי יש השפעה שלילית על המשק ועל הצמיחה בשל צורת מימונו והכבדת הנטל על המגזר העסקי (השלכות שליליות של גרעון: עלית הריבית - הקטנת ההשקעות, העלאת מיסים - הקטנת המוטיבציה של המעסיקים להשקיע ולהעסיק עובדים, ושל העובדים לעבוד, אינפלציה - השלכות שליליות על הפירמות ועל משקי הבית).
3. הגרעון הוא לא המפתח להגברת הצמיחה והתעסוקה, והממשלה תמצא את המקורות למימון צעדים נכונים לצמיחה ולהגדלת התעסוקה.

הכנה למוקד - שר האוצר

שני סדרי עדיפויות

מדוע לא בוצעו שינוי סדרי עדיפויות חריפים יותר ?

1. בוצעו שינויים משמעותיים מאוד בתקציבי משרד השיכון, בהשקעות בתשתית ובחנוך.
2. קיימות מגבלות המקשות על הממשלה לבצע שינוי סדרי עדיפויות נרחבים יותר, המגבלה העיקרית היא לא משך כהונתה הקצר של הממשלה, אלא בעיקר קשיחויות התקציב (32% להחזר חובות, 18% לבטחון, למעלה מ-11% לתשלומי העברה וכו', כאשר גם היתרה הגמישה לכאורה, מיועדת בחלקה הגדול לשכר והתחייבויות מהעבר) המותירים שוליים צרים מאוד לשינוי מיידי בסדרי עדיפויות.
3. על שרי הממשלה לבצע שינוי סדרי עדיפויות בתקציבים - מדובר על משימה ממשלתית כוללת.

תעסוקה

מדוע האבטלה ב-1993 תרד רק ל-10.7% ?

1. הצגת הגידול במספר המועסקים.
2. התחזיות יכולות להשתנות לכאן ולכאן והעיקר הוא לא ההתמקדות בתחזיות, אלא ביצוע מדיניות כלכלית נכונה אשר תביא לצמיחה אמיתית ולגידול בר קיימא בתעסוקה.
3. מבירורים רבים שקימתי עם כלכלנים תעשיינים ואנשי משק מתברר כי אין פתרונות פלא להורדה אמיתית של האבטלה בזמן קצר מעבר למה שהוצע בתוכנית הממשלה.
4. גם לשרים שדיברו שצריך לעשות יותר לצמצום האבטלה לא היו תוכניות ספציפיות.
5. מעבר לכל האמור לעיל, והצעדים המקרו כלכליים הנדרשים, האוצר יעשה כל מאמץ אפשרי להגדיל את התעסוקה וההשקעות הן ע"י האצת הליכים בירוקרטיים והן ע"י איתור ושחרור "צווארי בקבוק".

מדוע לא הוגדל הגרעון (ע"מ להגדיל התעסוקה) ?

1. המספר 3.2% אינו מקודש והוא לא בהכרח הנכון ביותר, אולם מאחר והוא כבר נקבע - כל סטייה ממנו היתה משדרת מסר שלילי למשק הישראלי, לממשל האמריקאי ולבנקים העולמיים.
2. לגרעון גדול מדי יש השפעה שלילית על המשק ועל הצמיחה בשל צורת מימונו והכבדת הנטל על המגזר העסקי (השלכות שליליות של גרעון: עליות הריבית - הקטנת ההשקעות, העלאת מיסים - הקטנת המוטיבציה של המעסיקים להשקיע ולהעסיק עובדים, ושל העובדים לעבוד, אינפלציה - השלכות שליליות על הפירמות ועל משקי הבית).
3. הגרעון הוא לא המפתח להגברת הצמיחה והתעסוקה, והממשלה תמצא את המקורות למימון צעדים נכונים לצמיחה ולהגדלת התעסוקה.

הכנה למוקד - שר האוצר

שנוי סדרי עדיפויות

מדוע לא בוצעו שינוי סדרי עדיפויות חריפים יותר ?

1. בוצעו שינויים משמעותיים מאוד בתקציבי משרד השיכון, בהשקעות בתשתית ובחנוך.
2. קיימות מגבלות המקשות על הממשלה לבצע שינוי סדרי עדיפויות נרחבים יותר, המגבלה העיקרית היא לא משך כהונתה הקצר של הממשלה, אלא בעיקר קשיחויות התקציב (32% להחזר חובות, 18% לבטחון, למעלה מ-11% לתשלומי העברה וכו', כאשר גם היתרה הגמישה לכאורה, מיועדת בחלקה הגדול לשכר והתחייבויות מהעבר) המותירים שוליים צרים מאוד לשינוי מיידי בסדרי עדיפויות.
3. על שרי הממשלה לבצע שינוי סדרי עדיפויות בתקציבים - מדובר על משימה ממשלתית כוללת.

תעסוקה

מדוע האבטלה ב-1993 תרד רק ל-10.7% ?

1. הצגת הגידול במספר המועסקים.
2. התחזיות יכולות להשתנות לכאן ולכאן והעיקר הוא לא ההתמקדות בתחזיות, אלא ביצוע מדיניות כלכלית נכונה אשר תביא לצמיחה אמיתית ולגידול בר קיימא בתעסוקה.
3. מבירורים רבים שקימתי עם כלכלנים תעשיינים ואנשי משק מתברר כי אין פתרונות פלא להורדה אמיתית של האבטלה בזמן קצר מעבר למה שהוצע בתוכנית הממשלה.
4. גם לשרים שדיברו שצריך לעשות יותר לצמצום האבטלה לא היו תוכניות ספציפיות.
5. מעבר לכל האמור לעיל, והצעדים המקרו כלכליים הנדרשים, האוצר יעשה כל מאמץ אפשרי להגדיל את התעסוקה וההשקעות הן ע"י האצת הליכים בירוקרטיים והן ע"י איתור ושחרור "צווארי בקבוק".

גרעון

מדוע לא הוגדל הגרעון (ע"מ להגדיל התעסוקה) ?

1. המספר 3.2% אינו מקודש והוא לא בהכרח הנכון ביותר, אולם מאחר והוא כבר נקבע - כל סטייה ממנו היתה משדרת מסר שלילי למשק הישראלי, לממשל האמריקאי ולבנקים העולמיים.
2. לגרעון גדול מדי יש השפעה שלילית על המשק ועל הצמיחה בשל צורת מימונו והכבדת הנטל על המגזר העסקי (השלכות שליליות של גרעון: עלית הריבית - הקטנת ההשקעות, העלאת מיסים - הקטנת המוטיבציה של המעסיקים להשקיע ולהעסיק עובדים, ושל העובדים לעבוד, אינפלציה - השלכות שליליות על הפירמות ועל משקי הבית).
3. הגרעון הוא לא המפתח להגברת הצמיחה והתעסוקה, והממשלה תמצא את המקורות למימון צעדים נכונים לצמיחה ולהגדלת התעסוקה.

אמ"ק 363 פ' אלכס"ן

מ ש ר ד ה א ו צ ר

לשכת הדיבור

(8/11/1992)

ה ו ד ע ה ל ע ת ו כ ו ת

שר האוצר בייגה שוחט הודיע הערב על שורת הפחתות במיסים.
כזכור, אישרה הממשלה בתקציב '93 מסגרת כוללת להפחתת מיסים וכמסר כי פרוט
הצעדים יוצג עד סוף שנת 1992.

בתדרוך עיתונאים שהתקיים היום אחה"צ הודיע שר האוצר כי ההפחתות במיסים
נועדו לעודד את הפעילות בסקטור העיסקי, ולהגדיל את הצמיחה אשר משמעותה
הגדלת מספר המועסקים במשק.
צעדים אלה שומכים בחובם שיפור מסויים בחלוקת הכנסות (פרוגרסיביות) ושמירה
על יציבות המחירים, - הכל תוך עמידה בתחזית ההכנסות המקורית.

להלן ההחלטות שהתקבלו:

א. מס ערך מוסף:

מס ערך מוסף על עסקים ומוסדות פיננסיים יופחת מ-18% ל-17%, מע"מ ומלכ"רים
יופחת מ-9% ל-8.5%.

צעד זה יחל ב-1.1.1993.

עלות ההפחתה נטו היא כ-800 מיליון ש"ח (בתיקון הפחתה צד ההוצאות).

הורדת מע"מ כאמור צפויה להפחית את מדד המחירים לצרכן בכ-0.6% (בהנחה של
גילגול מלא לצרכן הירידה היא 0.8%).

לצעד זה השפעה פרוגרסיבית מובהקת על חלוקת ההכנסות וזאת משום שמשקל הצריכה
מהכנסה בקרב העשירונים התחתונים גבוהה בהשוואה לעשירונים העליונים.

עוד נמסר כי השוק המשותף המליץ בפני המדינות החברות בו להגיע לשיעור מע"מ
של 15% - ההפחתה היא בהתאם למגמת ההתקרבות של ישראל אל השוק המשותף.

ב. הפחתת מס חברות:

מס חברות יופחת מ-40% ל-36% בתהליך מדורג בשנים הבאות:

החל ב-	1.1.93	הפחתה מ-	40%	ל-	39%
החל ב-	1.1.94	הפחתה מ-	39%	ל-	38%
החל ב-	1.1.95	הפחתה מ-	38%	ל-	37%
החל ב-	1.1.96	הפחתה מ-	37%	ל-	36%

עלות הפחתה זו בשנת '93 כאמדת בכ-90 מיליון ש"ח.

הפחתה זו במס חברות אשר תחול על החברות במשק, ללא הבחנה בין ענפים תבוא
להגדלת השקעות של הפירמות במשק.

מדיניות זו נועדה גם להביא לכך ששיעור מס-החברות בישראל ישתווה למקובל בארצות המערב.

צעד זה מחייב תיקון חקיקה ראשית ויובא לממשלה בישיבתה הקרובה ולאישור הכנסת.

ג. פחת מואץ:

שיעור הפחת בכל השקעה בענפי תעשייה, החקלאות המלונאות והבנייה יואץ ויועלה ב-50% בשנים 1993, 1994 ביחס לשיעור הקיים היום.
הובהר כי הפחת המואץ לא יחול על מונופולים טבעיים, או גופים שהינם בעלי זיכיון או כאלה שהממשלה משתתפת בתקציבם מעבר לשיעור מסוים.

כך לדוגמא - מפעל תעשייתי המקיים שתי משמרות כהנה היום מפחת מואץ של 40% ועתה לאחר השינוי יהנה מפחת מואץ של 60%.
מפעל המקיים היום שלוש משמרות ונהנה מפחת מואץ של 50% יהנה בתחילת '93 מפחת מואץ של 75% על השקעה חדשה.

עלות צעד זה נאמדת ב-120 מליון ש"ח בשנת 1993.

צעד זה יאיץ ויקדים השקעות במשק ולכן יביא להעלאת שיעור הצמיחה.

הנושא טעון אישור ועדת הכספים.

הקטנת ההכנסות מהצעדים הנ"ל מסתכמת בכ-1 מיליארד ש"ח לשנת 1993. כזכור, ההפחתה שנקבעה בתחזית ההכנסות לתקציב 1993 הינה 780 מליון ש"ח.

ואולם, התוספת הצפויה להכנסות המדינה הנובעת ממכלול צעדים אלה תתרום לכיסוי הפער שבין 780 מליון ש"ח לבין מיליארד ש"ח, וזאת בשל ההכנסות הצפויות לקופת המדינה כתוצאה מהגידול בפעילות המשקית.

עידוד היצוא באמצעות בטוח סיכוכי סחר חוץ

הממשלה תפעל באמצעות החברה לביטוח סיכוכי סחר חוץ וגורמים אחרים להגדלת ההשתתפות בסיכון ליצוא למדינות בעלות סיכון גבוה. הדבר ייעשה ע"י הגמשת קריטריונים, הארכת תקופת האשראי, שנוף חברות שווק וביטוח עסקאות שכר מכר ליצוא נכסי השקעה.

עוד מסר שר האוצר כי שוחח עם מזכ"ל ההסתדרות על הצעדים הללו וכי השכנים הגיעו להבנה כי עם חדוש הסכם תוספת היוקר תתרום ההסתדרות את חלקה למאמץ המתבקש בטיפול בהורדת האבטלה והאינפלציה.

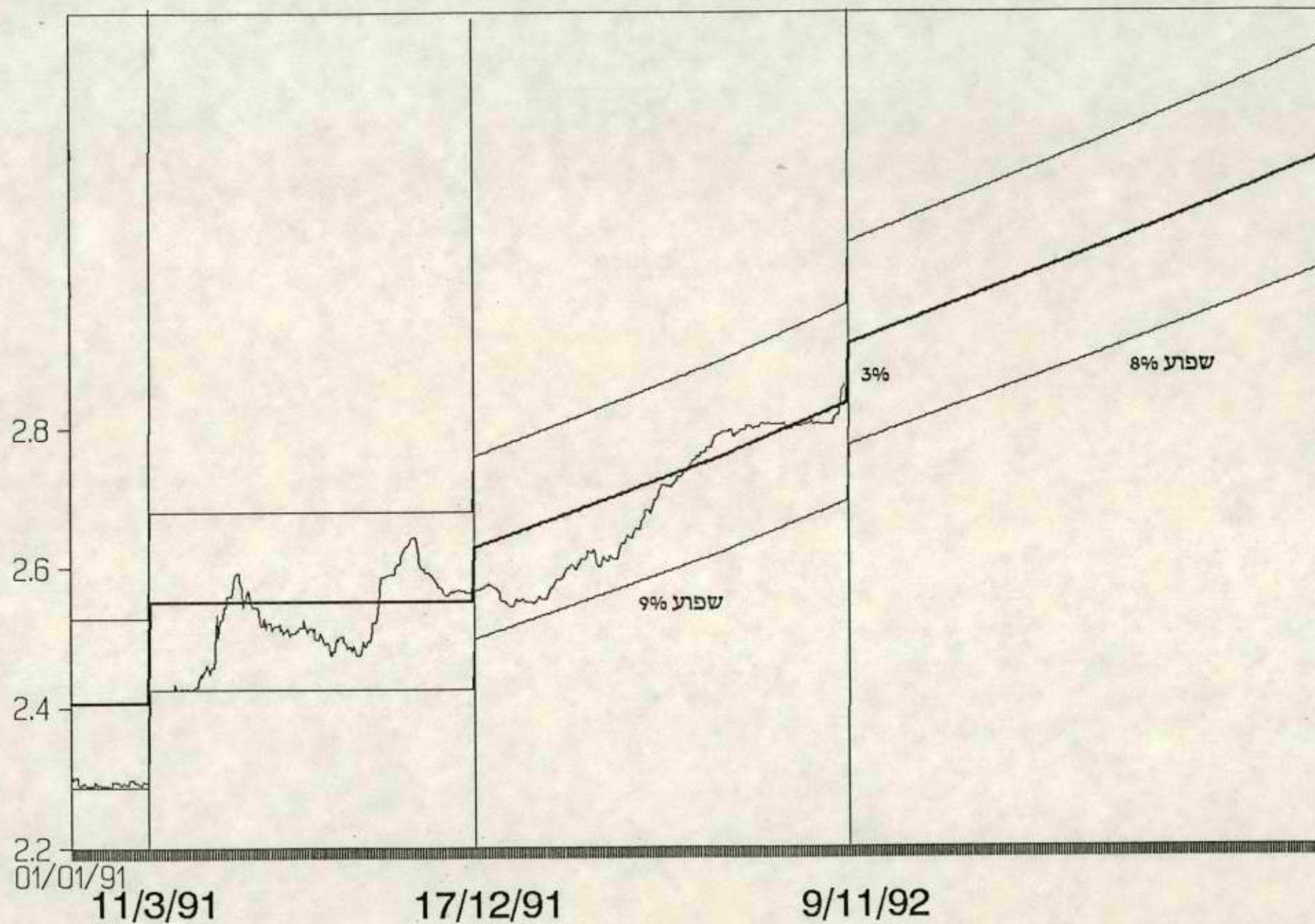
8.11.92

משרד האוצר
לשכת הדובר

בנק ישראל
יחסי ציבור
והסברה כלכלית

- שר האוצר ונגיד בנק ישראל הודיעו היום על העלאת שער האמצע של סל המטבעות ב-3% ועל הורדת תוואי השינוי ההדרגתי של שער האמצע (שיפוע האלכסון) ל-8% במונחים שנתיים, לעומת 9% עד כה.
- שינויים אלה נעשים במסגרת שיטת השער האלכסוני, אשר הוכיחה את יעילותה ואת תרומתה ליציבות הכלכלית ולרווחיות הסקטור העסקי. השער בפועל ימשיך לנוע בתוך תחום נידוד של $\pm 5\%$ מסביב לשער האמצע, כאשר התחום כולו ושער האמצע עולים באופן הדרגתי וקבוע (של כ-0.021% ליום או 0.64% לחודש שהם 8% במונחים שנתיים).
- יש להדגיש, כי שינויים אלה אינם מהווים פיחות השקל בפועל. לפיכך עם פתיחת המסחר במטבע חוץ מחר (9.11.92), יהיה שער סל המטבעות זהה לשער שנקבע ביום ו' האחרון (2.8632).
- במשרד האוצר ובבנק ישראל ציינו עוד, כי השינוי התחלתי בשער האמצע (3%), מהווה התאמה הקשורה להפחתה ההדרגתית הצפויה בשיעור של 3% בביטוח השער ליצואנים, במסגרת תהליך צמצום הפערים בין שערי החליפין האפקטיביים לשימושים השונים.
- הפחתת שיפוע האלכסון ל-8% נעשתה על בסיס של יעד אינפלציה מירבי של 10% בישראל לעומת תחזית של 2%-3% עליה במחירי הסחר הבינלאומי הרלוונטיים לישראל. ירידה זו בשיפוע האלכסון מתאפשרת על רקע ההשגים שהושגו השנה בתחום האינפלציה.
- במשרד האוצר ובבנק ישראל הדגישו עוד, כי המשך הפעלת שיטת שער החליפין הנוכחית תוסיף להעניק ליחידות הכלכליות במשק אופק תכנון לטווח ארוך, בכך שהיא מסמנת תוואי מוגדר ומוצהר מראש למגמת שער החליפין. הארכת אופק התכנון תמשיך לסייע להשקעות, ליצור ולצמיחת המשק.
- צעדים אלה מבוצעים במסגרת מהלך כולל שנועד בעיקרו לשפר את רווחיות הסקטור העסקי ולשמר את ההשגים בתחום האינפלציה. יתר הצעדים בתחום המיסוי מפורטים בהודעה נפרדת של משרד האוצר.

התפתחות שער החליפין של השקל לעומת סל המטבעות



נ/פ
 5 גילק בקרסר מצמ
 2020 גילס

לכבוד

אינג' אברהם, כי

שר האוצר

ירושלים

הנדון: ישראל 2020 - תוכנית ארוכת טווח למדינת ישראל

אדוני חשר,

מזה למעלה משנה מתקיים מהלך תכנוני רחב היקף שמטרתו חכנת תוכנית מרחבית ארוכת טווח למדינת ישראל. עבודה זו החלה במקביל לתוכנית קצרת טווח, שיעדה שנת 1995 - תמא 31. משרדי הפנים, השיכון והבינוי, מנהל מקרקעי ישראל והמחלקה להתיישבות של הסוכנות מעמידים את המשאבים הכספיים למבצע חשיבתי-תכנוני זה. בראש ועדת ההיגוי עומד ארכ' יהונתן גולני, מנהל מינהל התכנון במשרד הפנים, ובראש הצוות המקצועי פרופ' אדם מזור. בצוות המקצועי משתתפים מתכננים ואנשי מקצוע בכירים מהקהילייה המקצועית וממוסדות ההשכלה הגבוהה, ביניהם: הטכניון, האוניברסיטה העברית, אוניברסיטת ירושלים, מכון ויצמן ומכוני מחקר נוספים.

שלב העבודה הראשון שהחל לפני כשנה, התרכז בפרישת "מרחב האפשרויות" לדמותה של המדינה בטווח של שלושים השנים הקרובות. במסגרת זו נסקרו כעשרים תחומים מקצועיים שונים שבכל תחום נעשה נסיון לאתר את הבעיות הנוכחיות ובמקביל את הפוטנציאל ואת המטרות לעתיד וכן את היעדים האופרטיביים והאמצעים הניתנים לנקיטה לקראת מימוש מטרות אלו. כמו כן הותוו, במסגרת שלב העבודה הראשון, חלופות מרחביות עקרוניות לדמותה של המדינה בזמן התמקד המאמץ על 12 חלופות עקרוניות המייצגות ארבע סוגיות מרכזיות לקביעת דמותה המרחבית של המדינה.

כתוצאה מהפעלת כל חברי הצוות המקצועי וועדת הליווי ונקיטת שיטות של "סיעור מוחות" נפרשו תסריטים שונים לאופיה של המדינה בעתיד, והוצבע על תרחישים חיצוניים שבמידה ויתרחשו עשויים להשפיע על התסריטים הנורמטיביים. במסגרת זו הוגדרו גם תרחישים גיאוגרפיים-פוליטיים בעולם ובאזורנו, שלאפשרות התרחשותם יש להתייחס בכל חלופה.

שלב העבודה הראשון של עבודה זו שכלל את התפוקות הנ"ל, הסתיים בחודשיים האחרונים ושלב העבודה השני, עומד להתחיל ב-1.11.92. במרכזו של השלב השני יצירת מספר חלופות כוללות משולבות, המדגישות היבטים עיקריים שאותרו בשלב א'.

אפרים אהרן

תוכנית אב לישראל בשנות האלפיים

24.10.92

1.11.92

לכבוד

אינג' אברהם, כייגה, שוחט

שר האוצר

ירושלים

הנדון: ישראל 2020 - תוכנית ארובת טווח למדינת ישראל

אדוני חשר,

מזה למעלה משנה מתקיים מהלך תכנוני רחב היקף שמטרתו הכנת תוכנית מרחבית ארוכת טווח למדינת ישראל. עבודה זו החלה במקביל לתוכנית קצרת טווח, שיעדה שנת 1995 - תמא 31. משרדי הפנים, השיכון והבינוי, מנהל מקרקעי ישראל והמחלקה להתיישבות של הסוכנות מעמידים את המשאבים הכספיים למבצע חשיבתי-תכנוני זה. בראש ועדת ההיגוי עומד ארכ' יחונתן גולני, מנהל מינהל התכנון במשרד הפנים, ובראש הצוות המקצועי פרופ' אדם מזור. בצוות המקצועי משתתפים מתכננים ואנשי מקצוע בכירים מהקהילייה המקצועית וממוסדות ההשכלה הגבוהה, ביניהם: הטכניון, האוניברסיטה העברית, אוניברסיטת ירושלים, מכון ויצמן ומכוני מחקר נוספים.

שלב העבודה הראשון שהחל לפני כשנה, התרכז בפרישת "מרחב האפשרויות" לדמותה של המדינה בטווח של שלושים השנים הקרובות. במסגרת זו נסקרו כעשרים תחומים מקצועיים שונים שבכל תחום נעשה נסיון לאתר את הבעיות הנוכחיות ובמקביל את הפוטנציאל ואת המטרות לעתיד וכן את היעדים האופרטיביים והאמצעים הניתנים לנקיטה לקראת מימוש מטרות אלו. כמו כן הותוו, במסגרת שלב העבודה הראשון, חלופות מרחביות עקרוניות לדמותה של המדינה בהן התמקד המאמץ על 12 חלופות עקרוניות המייצגות ארבע סוגיות מרכזיות לקביעת דמותה המרחבית של המדינה.

כתוצאה מהפעלת כל חברי הצוות המקצועי וועדת הליווי ונקיטת שיטות של "סיעור מוחות" נפרשו תסריטים שונים לאופיה של המדינה בעתיד, והוצבע על תרחישים חיצוניים שבמידה ויתרחשו עשויים להשפיע על התסריטים הנורמטיביים. במסגרת זו הוגדרו גם תרחישים גיאוגרפיים-פוליטיים בעולם ובאיזורנו, שלאפשרות התרחשותם יש להתייחס בכל חלופה.

שלב העבודה הראשון של עבודה זו שכלל את התפוקות הנ"ל, הסתיים בחודשיים האחרונים ושלב העבודה השני, עומד להתחיל ב-1.11.92. במרכזו של השלב השני יצירת מספר חלופות כוללות משולבות, המגישות היבטים עיקריים שאותרו בשלב א'.

בשם ועדת ההיגוי וצורת התכנון, אנו, החתומים מטה, מונים למשרד האוצר בבקשה להצטרף למשרדים המובילים עבודה חשובה זו ולקחת חלק פעיל בהיגויה.

הסיבה העיקרית לפנייתנו זו היא ההכרה במשקלם הרב של התהליכים הכלכליים הצפויים בטווח התכנית ובמרכזיותם של תהליכים אלו והמשאבים הדרושים לכך, בעיצוב דמותו של המרחב הלאומי.

אין אפשרות למצות את הפוטנציאל הגלום בשינויים המבניים-כלכליים בדרך סקטוריאלית, פיזית, חברתית או סביבתית ולא בטווחי זמן קצרים בהן התגובות מותנות במידה רבה בהמשכם של דפוסי חשיבה ותהליכים קיימים. הסיבות העיקריות לכך הן:

א. העולם המערבי המפותח נמצא בעיצומה של "מהפכה" שרבים משווים את עוצמתה ל"מהפכה התעשייתית" שהתרחשה לפני כשלוש מאות שנה. עיקרה של מהפכה "פוסט תעשייתית" הוא בשינויים המבניים שהיא יוצרת בענפי התעסוקה והמשק ובכללם כל הקשור בכלכלת המידע והידע על חשבון משקלם של תהליכי הייצור האחרים. מערכת הקשרים עם שווקים עולמיים ותכונות מיקום חדשות במרחב הלאומי והאזור מנתיבים שינויים מיבניים, כלכליים, פיזיים-סביבתיים וחברתיים. ישראל נמצאת רק בראשית יישומם של תהליכים אלו, תוך פיגור ניכר בחלק מהם אחרי ארצות מפותחות אחרות בעולם (1).

ב. מדינת ישראל הינה ייחודית בעולם המפותח בצפיפותה ובשיעור גידולה. כבר עתה, ישראל, למעט הנגב, הינה המדינה הצפופה בעולם. בטווח התכנית תהיה מדינת ישראל כולה, לרבות הנגב, צפופה יותר מכל מדינה מפותחת בעולם המערבי (כולל מדינות כמו: הולנד ויפן). שיעור גידול האוכלוסיה כתוצאה מריבוי טבעי עולה בהרבה על כל המוכר בארצות המפותחות. עובדה זו יוצרת בעיות בלתי מוכרות הן בתחום המשאבים הטבעיים, הן בתחום ההביטאט הפיזי והן בתחום ההשפעות הסביבתיות. יחד עם זאת הן יוצרות מצב יתרוני, המאפשר את השינוי המבני הדרוש בארצות המפותחות בהתאמה לשינויים הגלובליים, הכלכליים, החברתיים והסביבתיים (2).

הערות:

1. נכלל בדו"ח שלב א':

פרופ' אריה שחר - פרק א-5 - "תכנון מרחבי-לאומי בחברות פוסט-תעשייתיות, תכנון ארצי בצרפת, יפן והולנד".
דניאל פלזנשטיין, דר' ערן רזין - פרק ב-1 - "תהליכים פוסט-תעשייתיים והשפעתם על הארגון הכלכלי-מרחבי הראשי של ישראל".

2. נכלל בדו"ח שלב א':

פרופ' אדם מזור - מכוא לדו"ח שלב א'.
פרופ' נעמי כרמון, דר' אורן יפתחאל - פרק ג-1 - "אוכלוסיית ישראל ומאפייניה, נתוני יסוד ותחזיות לדרכי תכנון מרחבי".

ג. ישראל עומדת בטני, תוספות עצומות של אוכלוסיה ובניה המחייבים משאבי ענק, גידול אוכלוסיה לקראת כ-8 מיליון, הצפוי תוך כ-25 שנה מחד, וסגירת פתחים, ולו אף חלקית, בינינו לבין ארצות מערב אירופה, למשל, מבחינת רוחת הדיור והחשתיות יגרום לשילוש האיננוטר הכנוי בישראל תוך עשרים שנה. במסגרת תטריט זה צפויים להיבנות בישראל כ-360 מיליון מ"ר בנוסף ל-180 המיליון הקיימים כיום. היקף בניה זה הוא למעלה מעשרים פעם היקף הבינוי כחל אביב כולה ועלות פיתוחו כ-400 מיליארד דולר. אזילת משאב הקרקע מחד, והיקפי בניה אדירים אלו מאידך, מחייבים מדיניות כלכלית שתשיא את כל היתרונות הכלכליים (יתרונות לגודל, התמחויות ודילוג לטכנולוגיות ותשתיות עתידניות) ותמנע העמסות יתר על המערכות הקיימות הקרובות כבר עתה לשלב של קריסה, עם כל ההשלכות הסביבתיות, החברתיות והכלכליות הנובעות מכך (3).

ד. בתחום התשתיות, למשל, גידול אוכלוסיה בכ-60% במקביל לעליית רמת מינוע כך שתשתיוה לאירופה המערבית של היום, תרבע את מספר כלי הרכב במדינה. ספק רב אם מערכות התחבורה הנוכחיות, עם כל תכניות הרחבתן לטווח הקצר ולטווח הביניים, תוכלנה להתמודד עם ביקושים אלו. מימוש טכנולוגיות חדשות מוכרות ומיושמות בארצות מפותחות אחרות עשויות להיות "פתרון נכון" לטווח הארוך הגט שביצוען המידי, נראה בלתי ישים - משק המים וסיום חייו ההנדסיים של המוביל הארצי, למשל, הן דוגמאות נוספות להחלטות מרחיקות לכת בתחום התשתיות הלאומיות להן השפעה עצומה על המרחב הלאומי מחד ועל פרמטרים כלכליים מאידך (4).

הערות:

3. נכלל בדו"ח שלב א':

פרופ' אדם מזור - פרק ד-2 - "משאב הקרקע בתכנון המרחבי".

4. נכלל בדו"ח שלב א':

יונתן גלס - פרק ד-1 - "יחסי גומלין בין טכנולוגיה ואיכות סביבה - היבטים ארוכי טווח".

דר' יונה ברגור - פרק ה-2 - "משק המים בישראל לקראת הרבע הראשון של המאה ה-21 - מגמות התפתחות ופיתוח משאבים בתנאי מחסור".

דר' יונה ברגור - פרק ה-3 - "משק האנרגיה בישראל בשנות האלפיים - מגמות, התפתחות ופיתוח".

פרופ' דניאל שפר, פרופ' דוד מהלאל, פרופ' אילן סלומון - פרק ו-1 - "מערכות התחבורה והתקשורת בישראל לשנות האלפיים; היבטים טכנוניים, כלכליים וטכנולוגיים".

ה. גם בתחום המתודולוגיה של התכנון חשוב לראות את הנושאים הכלכליים כחלק מהבעיה התכנונית הכוללת, ואולי אף כחלק המוביל שבה כפי שנעשה, למשל, בתכניות הארציות ארוכות הטווח של יפן ושל צרפת. כל דרך תכנונית שתחבט על "הנחות היסודיות" לפיתוח כלכלי ותתמקד בחיפוש פתרונות מרחביים בלבד תביא בסופו של דבר ל"תת-אופטימום" שלא יצליח להשיא (להביא לידי מכסימום) לא את פונקציות המטרה הכלכלית ולא את המרחבית.

הסוגיות הנ"ל ואחרות הנוגעות לפיתוח כלכלי והשלכותיו על המרחב הפיזי מפורטות בהרחבה בדו"ח שלב א'.

לאור הנקודות העיקריות הנ"ל והאחרות שהועלו במהלך שלב א' של העבודה, אנו מעוניינים, כי במקביל לכל יתר צוותי העבודה הקיימים במסגרת מאמץ תכנוני זה, יוקם צוות כלכלי-מקצועי בכיר שייצג את כל ההיבטים הכלכליים ארוכי הטווח בעבודה זו וישתתף בגיבוש המדיניות ארוכת הטווח לישראל.

אנו מבקשים ממשרד האוצר להשתתף בבחירת צוות מקצועי זה, להעמיד לרשות הפרוייקט את המשאבים הדרושים לכך ולהוביל, בתאום עם כל יתר מרכיבי התוכנית, את היגוי של צוות זה.

כחומר רקע לפניה זו, רצופים מתוך דו"ח מספר נושאים ובכללם פרק המבוא לעבודה כולה, פרק זה מציג את הרציונל לתכנון ארוך הטווח לישראל, מגדיר את "מוצר" התכנוני, את המתודולוגיה, את תכנית העבודה ומפרט את תפוקות שלב א'. כמו כן צרפנו את רשימת הפרקים המסכמים את שלב א' ושמות מחבריהם, רשימת המשתתפים בצוות הליכודי, בצוות המקצועי ובצוותי החשיבה השונים.

החתומים מטה ישמחו להיפגש עם שר האוצר כדי להרחיב ולפרט את בקשתנו וכמו כן נשמח להזדמנות להציג בפני כל גורם או פורום במשרד האוצר את ממצאי שלב א' ותכניותינו לשלב ב'.

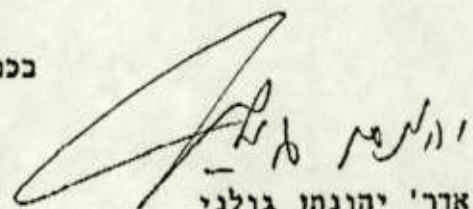
בכבוד רב



פרופ' אדם מזור

אדריכל ומתכנן ערים

ראש צוות תכנון - ישראל 2020



אדרי' יהונתן גולני

מנהל מינהל התכנון, משרד הפנים

יו"ר ועדת ההיגוי - ישראל 2020

תכנית אב לישראל בשנות ה-2000
טיוטה - לא לפרסום

נשתאף

מיק:

תכנית אב לישראל בשנות האלפיים

דוח שלב א'

מוגש ל-

משרד הפנים

משרד הבינוי והשיכון

מינהל מקרקעי ישראל

הסוכנות היהודית לארץ ישראל

אפריל 1992

תכנית אב לישראל בשנות ה-2000
טיוטה - לא לפרסום



תכנית אב לישראל בשנות האלפיים

דוח שלב א'

צוות מחקר ותכנון
בראשות אדם מזור

מוגש ל-
משרד הפנים
משרד הבינוי והשיכון
מינהל מקרקעי ישראל
הסוכנות היהודית לארץ ישראל

אפריל 1992

תכנית אב לישראל בשנות האלפיים

אל:	אדר'	יונתן גולני, ראש צוות הליווי
	אדר'	דינה רצ'בסקי, מרכזת צוות הליווי
	אדר'	סופיה אלדור
	ד"ר	רחל וילקנסקי
	אדר'	אליאס גיטלין
	אדר'	חנה שחורי
	מר	מ. כהן (קדמון)

מאת: פרופ' אדם מזור וחברי צוות הפרויקט

מוגשת בזאת טיוטת הדו"ח המסכם את עבודת הצוות בשלב א' של הפרויקט "תכנית אב לישראל בשנות האלפיים". שלב זה נועד לפרישת קשת הבעיות, הסוגיות והאפשרויות התכנוניות של ישראל, ולשרטוט עתידים אפשריים למדינה.

בדו"ח נכללים שני סוגים של מסמכים:

- מסמכים המשקפים חשיבה משותפת של הצוותות הבין-דיסציפלינריים, שהופעלו במשך שלב א' בסדנאות בעלות הרכבים שונים: החוקרים בינם לבין עצמם, החוקרים יחד עם צוות הליווי, כל אלה יחד עם אנשי מקצוע מתחומים מגוונים. חשיבה זו משתקפת במערכי מטרות, תסריטים מוצעים, פריסת חלופות רעיוניות ומרחביות ועוד. השפעותיה ניכרות גם במסמכים האישיים.

- מסמכים של חוקרים ואנשי מקצוע מומחים מדיסציפלינות שונות, שכל אחד מהם בנפרד הופקד על חשיבה תכנונית לקראת עתיד מדינת ישראל בתחום התמחותו הספציפי. על מנת לאפשר פריסה רחבה ככל האפשר של סוגיות, גישות ואפשרויות עתידיות, לא היה תכתיב מרכזי מחייב לעריכת המסמכים. הקורא יבחין, איפוא, בחוסר איזון כמותי בין הפרקים ובאי אחידות סגנונית וצורנית, אך יהנה מן הפתיחות והרוחב שאפשרה הגישה, שהתאימה - להערכתנו, לשלב הראשון של הפרויקט הגדול.

הדו"ח הנוכחי מהווה טיוטה סופית והוא פתוח לעיון, הצעות והערות של צוות הפרויקט וצוות הליווי. בעקבות הערות אלה יתוקן החומר ויועבר להוצאה לאור. בתהליך ההוצאה לאור ייערך הדו"ח בצורה מקצועית במחינה לשונית וגרפית.

ועדת הליווי

ראש מינהל התכנון, משרד הפנים - יו"ר הוועדה	אדר' יהונתן גולני
מנהלת אגף תוכניות מתאר ארציות ומחוזיות, משרד הפנים - מרכזת הוועדה	אדר' דינה רצ'בסקי
מנהלת אגף תכנון ובינוי ערים, משרד השיכון והבינוי	אדר' סופיה אלדור
דיקן הפקולטה לארכיטקטורה ובינוי ערים, הטכניון	פרופ' מיכאל בורט
מנהל אגף תכנון ופיתוח, מינהל מקרקעי ישראל	אדר' אליאס גיטלין
מנהל תכנון והנדסה, משרד הבינוי והשיכון	ד"ר רחל וילקנסקי
סמנכ"ל המחלקה להתיישבות, הסוכנות היהודית והרשות לתכנון, משרד החקלאות	מ.. כהן (קדמון)
יו"ר אגודת האדריכלים ומתכנני הערים בישראל	אדר' דוד רזניק
אדריכלית מחוז חיפה, מינהל מקרקעי ישראל	אדר' חנה שחורי

הבעת תודה

ברצוננו להביע את תודתנו העמוקה לגופים שליוו באופן מקצועי את הפרויקט והעמידו לרשותו את התקציבים שאיפשרו את מימושו:

- משרד הפנים
- משרד השיכון והבינוי
- מינהל מקרקעי ישראל
- הסוכנות היהודית לארץ ישראל

תודה והערכה מובעות בזאת לארגונים שסייעו לפרויקט בשלבי היוזמה הראשונית ובמהלך העבודה:

- הפקולטה לארכיטקטורה ובינוי ערים בטכניון
- לשכת המהנדסים, האדריכלים והאקדמאים במקצועות הטכנולוגיה בישראל
- אגודת האדריכלים ומתכנני ערים בישראל וראשיה
- לשכת המשנה לנשיא לענייני מחקר בטכניון ומוסד הטכניון למחקר ולפיתוח
- מכון פלורסהיימר לחקר מדיניות

עבודה זו לא יכלה להתבצע מבלעדי ההשקעה הגדולה מצידו של הצוות המקצועי הבכיר. בשל הכרתם בחשיבות המשימה נתנו חבריו לפרויקט תרומה נדיבה של ידע וזמן, הרבה מעבר לתגמול הכספי הצנוע שזכו בו. הערכתנו ותודתנו נתונה לצוות זה.

נזכיר בתודה גם את החוקרים האחרים, היועצים, עוזרי המחקר, המדפיסות וצוות התיאום בראשות טובי אלפנדרי. האחריות לתוכנו של כל פרק נופלת על מחבריו, אך בעבור תאום הדו"ח הנוכחי מגיעה תודה לד"ר אורן יפתחאל. הדיונים והסדנאות שקיימנו הועשרו תודות להשתתפותם הפעילה של מומחים רבים מן האקדמיה בישראל, וגם בחו"ל, מרשויות המדינה, ממשרדי מתכננים וארגונים ארציים אחרים; לכולם נתונה התודה על תרומתם.

הצוות המיקצועי

ראש הפרויקט

פרופ' אדם מזור

הפקולטה לארכיטקטורה ובינוי ערים, הטכניון

הצוות הבכיר

אדר' דן איתן

ד. איתן ע. גושן אדריכלים

פרופ' רחל אלטרמן

המרכז לחקר העיר והאזור,
הפקולטה לארכיטקטורה ובינוי ערים, הטכניון

פרופ' מיכאל בורט

הפקולטה לארכיטקטורה ובינוי ערים, הטכניון

ד"ר יונה ברגור

יועץ

פרופ' עמירם גונן

ראש מכון פלורסהיימר לחקר מדיניות

אלוף (מיל) שלמה גזית

המרכז ללימודים אסטרטגיים ע"ש יפה, אוניברסיטת ת"א

מר יונתן גלס

המשרד לאיכות הסביבה

פרופ' נעמי כרמון

ראש המרכז לחקר העיר והאזור,
הפקולטה לארכיטקטורה ובינוי ערים, הטכניון

פרופ' יוברט לו-יון

המרכז לחקר העיר והאזור,
הפקולטה לארכיטקטורה ובינוי ערים, הטכניון

ד"ר אילן סלומון

החוג לגיאוגרפיה, האוניברסיטה העברית

אדר' אריה רחמימוב

רחמימוב אדריכלים ומתכנני ערים

פרופ' אריה שחר

המכון ללימודים עירוניים ואזוריים, האוניברסיטה העברית

פרופ' דניאל שפר

המרכז לחקר העיר והאזור,
הפקולטה לארכיטקטורה ובינוי ערים, הטכניון

חוקרים

מר עמוס ברנדייס	הפקולטה לארכיטקטורה ובינוי ערים, הטכניון
מר ראסם חמאיסי	הפקולטה למדעי החברה, האוניברסיטה העברית
ד"ר אורן יפתחאל	הפקולטה לארכיטקטורה ובינוי ערים, הטכניון
ד"ר אריאל לויטה	המרכז למחקרים אסטרטגיים ע"ש יפה, אוניברסיטת ת"א
פרופ' דוד מהלאל	הפקולטה להנדסה אזרחית, המכון לחקר התחבורה, הטכניון
מר אבי מוסרי	הפקולטה לארכיטקטורה ובינוי ערים, הטכניון
מר דניאל פלזנשטיין	המכון ללימודים עירוניים ואזוריים, האוניברסיטה העברית
ד"ר ערן רזין	המכון ללימודים עירוניים ואזוריים, האוניברסיטה העברית

יועצים

מר יוסף אלפר	המרכז למחקרים אסטרטגיים ע"ש יפה, אוניברסיטת ת"א
פרופ' אברהם וכמן	הפקולטה לארכיטקטורה ובינוי ערים, הטכניון
פרופ' דן זסלבסקי	נציב המים, משרד החקלאות
פרופ' אנדריאס פלודי	בית הספר לתכנון, אוניברסיטת אמסטרדם

צוות התיאום

מר טובי אלפנדרי	מרכז היבטים ארגוניים ומינהליים
גב' ברוריה וילף	מזכירת הפרויקט
מר דני ליפסקר	עזרה טכנית

צוות העריכה

ד"ר אורן יפתחאל, מר טובי אלפנדרי, מר עמוס ברנדייס, מר דני ליפסקר

עזרה טכנית

רות אסא, איילת בן-צבי, לורי גולדמן, ענת כרמלי,
גבי מוזס, שושנה סקורי, טל שחר, ואילנה שפרן.

משתתפים נוספים בדיונים ובסדנאות

בנוסף לחברי הצוות המקצועי וועדת הליווי השתתפו בדיונים ובסדנאות שהתקיימו בשלב א' המומחים הבאים:

גב'	רבקה אבלסון	משרד השיכון והבינוי
אדר'	ארי אברהמי	ארי אברהמי - משרד אדריכלים
פרופ'	צבי אדר	הפקולטה לניהול, אוניברסיטת ת"א
גב'	אורסולה אולסנר	משרד השיכון והבינוי
ד"ר	גבי איתן	נציבות המים, משרד החקלאות
ד"ר	זאב איתן	המרכז למחקרים אסטרטגיים ע"ש יפה, אוניברסיטת ת"א
פרופ'	רות אניס	הפקולטה לארכיטקטורה ובינוי ערים, טכניון
גב'	תמר בן-יוסף	עיתון גלובס
מר	מאיר בן-דב	ארכיאולוג
ד"ר	יהודה בן-מאיר	המרכז למחקרים אסטרטגיים ע"ש יפה, אוניברסיטת ת"א
גב'	גילת בן-שטרית	הפקולטה לארכיטקטורה ובינוי ערים, טכניון
מר	אלכס בלון	גוגנהיים דוד - אלכס בלון - משרד אדריכלים
פרופ'	דוד בסט	הפקולטה לארכיטקטורה ובינוי ערים, טכניון
עו"ד	יורם בר-סלע	חבר ICOMOS
מר	גידי ברסלר	המשרד לאיכות הסביבה
מר	אהוד גבריאלי	מינהל התכנון משרד הפנים
מר	דוד גוגנהיים	גוגנהיים דוד - אלכס בלון - משרד אדריכלים
ד"ר	דורי גולד	המרכז למחקרים אסטרטגיים ע"ש יפה, אוניברסיטת ת"א
מר	גבי גולן	משרד הפנים
ד"ר	ענת גונן	המחלקה להתיישבות, הסוכנות היהודית לארץ ישראל
אדר'	מאירה גלוסקינוס	מכון אורבני (75) בע"מ, תל-אביב
מר	דרור גלעד	השירות ההידרולוגי
פרופ'	דוד גרוסמן	המחלקה לגיאוגרפיה, אוניברסיטת בר-אילן
מר	אדיב דאוד	אדיב דאוד, משרד אדריכלים, נצרת - חבר ICOMOS
מר	זהר דבורי	החברה להגנת הטבע
מר	אריה דביר	הפקולטה לארכיטקטורה ובינוי ערים, טכניון
מר	יואל דן	מכון וולקני
אדר'	זאב דרוקמן	מינהל התכנון, משרד הפנים
מר	עמירם דרמן	רשות הגנים הלאומיים
אדר'	בנצי הימן	מנהל אגף תכניות מתאר מקומיות, משרד הפנים
ד"ר	דן המברג	תה"ל, תכנון המים לישראל
מר	יגאל הרפז	רשות שמורות הטבע
אדר'	אריאלה ורנסקי	הפקולטה לארכיטקטורה ובינוי ערים, טכניון
מר	אהרון זוהר	איגוד ערים לאיכות הסביבה, אשדוד - חבל יבנה

מכון ללימודים עירוניים ואזוריים, האוניברסיטה העברית	ד"ר מאיה חושן
מייק טרנר, משרד אדריכלים, יו"ר ICOMOS	מר מייק טרנר
הפקולטה לארכיטקטורה ובינוי ערים, טכניון	גב' זיבלב ילנה
יער יעקב ואורה, אדריכלים	אדר' יעקב יער
המרכז למחקרים אסטרטגיים ע"ש יפה, אוניברסיטת ת"א	אלוף(מיל) אהרון יריב
קנדה	פרופ' הרווי ליטווק
תוכנית משותפת: אוניברסיטת קורנל-אוניברסיטת חיפה	פרופ' ארתור ליברמן
ראש צוות תמ"א 31 - תוכנית מיתאר ארצית לקליטת עלייה	אדר' רפי לרמן
המרכז למחקרים אסטרטגיים ע"ש יפה, אוניברסיטת ת"א	מר דני לשם
מיכאל מאיר ברודניץ, אדריכל ומתכנן ערים	ד"ר מיכאל מאיר ברודניץ
מושלי, משרד אדריכלים, חבר U.I.A HERITAGE	מר דגן מושלי
מדעי הסביבה וחקר אנרגיה, מכון ויצמן	פרופ' עמנואל מזור
הפקולטה לארכיטקטורה ובינוי ערים, טכניון	מר שלו מן
רשות הגנים הלאומיים	גב' רחל מרחב
הפקולטה לארכיטקטורה ובינוי ערים, טכניון	גב' איילה משגב
רשות העתיקות	אדר' גיורא סולר
המחלקה לגיאוגרפיה, אוניברסיטת חיפה	פרופ' ארנון סופר
דן סתיו - אדריכל ומתכנן ערים	אדר' דן סתיו
המדען הראשי של משרד האנרגיה	ד"ר אמנון עינב
הפקולטה לארכיטקטורה ובינוי ערים, טכניון	פרופ' שאול עמיר
מינהל התכנון, משרד הפנים ירושלים	מר זאב עמית
הפקולטה לארכיטקטורה ובינוי ערים, טכניון	ד"ר איריס ערבות
מזור ופירשט, אדריכלים ומתכנני ערים בע"מ	אדר' אלי פירשט
החברה להגנת הטבע	גב' מישל פורת
המחלקה לגיאוגרפיה, האוניברסיטה העברית	ד"ר ערן פייטלסון
המרכז למחקרים אסטרטגיים ע"ש יפה, אוניברסיטת ת"א	ד"ר שי פלדמן
מנכ"ל רשות שמורות הטבע	ד"ר דן פרי
רשות שמורות הטבע	ד"ר אליעזר פרנקנברג
הפקולטה לארכיטקטורה ובינוי ערים, טכניון	פרופ' יגאל צמיר
מנספד אל ושות' - משרד אדריכלים	אדר' חיים קהת
המשרד לאיכות הסביבה	גב' בת שבע קופץ
המרכז למחקרים אסטרטגיים ע"ש יפה, אוניברסיטת ת"א	הגב' ענת קורץ
המכון לחקר חיפה והגליל, אוניברסיטת חיפה	פרופ' ברוך קיפניס
הפקולטה לארכיטקטורה ובינוי ערים, טכניון	אדר' שרי קלאוס
הממונה על מחוז הצפון במשרד הפנים	מר יעקב קלעגי
המרכז למחקרים אסטרטגיים ע"ש יפה, אוניברסיטת ת"א	אל"מ אפרים קם
צוות תוכנית מיתאר ליער ויעור, תמ"א 22	מר מוטי קפלן
קרס - גרואג, משרד אדריכלים - חבר U.I.A HERITAGE	מר גבריאל קרטס
רשות שמורות הטבע	ד"ר אביבה רבינוביץ

מתכנן מחוז תל אביב, משרד הפנים	אדר' דני רז
מיכה רטנר – אדריכל ומתכנן ערים	אדר' מיכה רטנר
ארכיאולוג	מר רוני רייך
רשות שמורות הטבע	מר אלי שדות
חברת החשמל	גב' ורה שחם
המרכז למחקרים אסטרטגיים ע"ש יפה, אוניברסיטת ת"א	תא"ל(מיל) אריה שלו
נציבות המים, משרד החקלאות	מר אלעזר שלף
משרד השיכון והבינוי	אדר' עמי שנער
הפקולטה לארכיטקטורה ובינוי ערים, טכניון	פרופ' גדעון שריג
הפקולטה להנדסה אזרחית, טכניון	פרופ' אורי שמיר

תוכן העניינים

אדם מזור

מבוא לדו"ח שלב א'

חלק א': התכנון הארצי - היבטים תאורטיים, היסטוריים ובין-לאומיים

- א.1 הבסיס התאורטי לתהליך התכנון ומשמעותו להצבת יעדים ומטרות
רחל אלתרמן
- א.2 התכנון הארצי - מוסדותיו, בסיסו המשפטי ויעדיו: מן העבר אל ההווה
רחל אלתרמן ואבי מוסרי
- א.3 דוקטרינות בתכנון ארצי: הצגה השוואתית של הולנד וישראל
אנדריאס פלודי, אריה שחר ואורן יפתחאל
- א.4 תסריטים ארוכי טווח לתוכנית ארצית - הולנד 2050
אדם מזור
- א.5 תכנון מרחבי-לאומי בחברות פוסט תעשייתיות:
תכנון ארצי בצרפת, יפן והולנד
אריה שחר

חלק ב': ארגון מרחבי כלכלי

- ב.1 תהליכים פוסט תעשייתיים והשפעתם על
הארגון הכלכלי-מרחבי הראשי של ישראל
דניאל פלזנשטיין וערן רזין

חלק ג: חברה ודמוגרפיה

1.ג אוכלוסית ישראל ומאפייניה:
נתוני יסוד ותחזיות לצרכי תכנון מרחבי
נעמי כרמון ואורן יפתחאל

2.ג מגמות בתפרוסת האוכלוסיה הערבית בישראל
עמירם גונן וראסם חמאיסי

פרק ד: ניתוח מרחבי

1.ד חלופות מרחביות
אריה רחמימוב ועמוס ברנדייס

2.ד משאב הקרקע בתכנון המרחבי
אדם מזור

3.ד המורשת התרבותית הבנויה של ארץ ישראל
דוד גוגנהיים, אריה רחמימוב, ארי אברהמי, דן איתן,
רות אסא, אלכס בלון, עמוס ברנדייס, מייק טרנר, גיורא סולר,

חלק ה: סביבה ומשאבים טבעיים

1.ה יחסי גומלין בין טכנולוגיה ואיכות סביבה היבטים ארוכי טווח
יונתן גלס

2.ה משק המים בישראל לקראת הרבע הראשון של המאה ה-21:
מגמות התפתחות ופיתוח משאבים בתנאי מחסור
יונה ברגור

3.ה משק האנרגיה בישראל בשנות ה-2000 מגמות, התפתחות ופיתוח
יונה ברגור

4.ה פיתוח בר קיימא
יונתן גלס

חלק ו: תחבורה ותקשורת

- 1.1 מערכות התחבורה והתקשורת בישראל לשנות האלפיים:
היבטים תכנוניים, כלכליים, וטכנולוגיים
דניאל שפר, דוד מהלאל ואילן סלומון

חלק ז: עתידים לישראל

- 1.2 תסריטים ארוכי טווח לישראל: סיכום סדנאות
יוברט לו-יון ואורן יפתחאל

- 2.2 העתידים האפשריים למדינת ישראל
יוברט לו-יון

- 3.2 היבטים בטחוניים ותרחישים גיאופוליטיים לישראל 2000
שלמה גזית ואריאל לויטה

- 4.2 השלכות של חידושים טכנולוגיים של בניה ותשתיות
על התכנון הארצי בעשורים הבאים
מיכה בורט

- 5.2 מטרות לישראל לקראת שנות האלפיים
נעמי כרמון

תכנית ארצית לישראל בשנות ה-2000

**מבוא לדו"ח שלב א':
רציונאל, מתודולוגיה, תהליך העבודה ומבנה**

אדם מזור

תוכן העניינים

עמוד

1	הקדמה	1
2	הרציונאל לתכנון ארוך טווח בישראל	2
7	מה בין "תכנון לטווח הארוך" ובין "תכנון לטווח הקצר"	3
13	מתודולוגיות לתכנון ארוך טווח לישראל	4
13	4.1 חלופות יצירתיות רעיוניות	
14	4.2 התכנון הרציונלי	
15	4.3 תכנון על פי תסריטים	
16	4.4 השימוש במתודולוגיות בפרוייקט הנוכחי	
19	מהלך העבודה	5
20	מבנה הדו"ח	6
23	מקורות	
	רשימת תרשימים:	
8	תרשים מספר 1: סכמה של תהליך התכנון הכולל כמעבר חזרתי בין שיקולי טווח ארוך וטווח קצר	
9	תרשים מספר 2: מעברים וקשרים בין תכנון ארוך טווח וקצר טווח	
10	תרשים מספר 3: סכמה לתכנון ארצי משולב	
18	תרשים מספר 4: סכמה למתודולוגיה לתכנון ארוך טווח לישראל בשנות ה-2000	
	רשימת טבלאות:	
12	טבלה מספר 1: מאפיינים ל"תכנון לטווח הקצר" ו"לתכנון לטווח הארוך"	

1. הקדמה

מסמך זה מציג את השלב הראשון של תכנון ארצי ארוך טווח לישראל לקראת שנות האלפיים. תחילתו של התכנון ביוזמתם של אגודת האדריכלים ומתכנני הערים בישראל והפקולטה לארכיטקטורה ובינוי ערים בטכניון, והמשכו בתמיכה וליווי של משרד הפנים, משרד השיכון, מינהל מקרקעי ישראל והמחלקה להתיישבות אשר הקימו ועדה ללווי תוכנית זו והסוכנות היהודית. במאי 1991 אושרה תוכנית העבודה של צוות הפרויקט על ידי ועדת הליווי, מאז הוא פועל על פי תוכנית עבודה זו, תוך כדי הצגת ממצאיו בצורה שוטפת.

מטרת הפרויקט 'תוכנית אב לישראל בשנות האלפיים' הינה הכנת מסמך הכולל מערכת תוכניות למדינת ישראל לטווח הארוך (כ-30 שנה). מערכת זו תגדיר מטרות ויעדים ארוכי טווח, תסריטים נורמטיביים אפשריים לאופיה של המדינה, מערכים מרחביים וקווים למדיניות שתנחה את מערכת התכנון, החל מהטווח הקצר.

המסמך יפרוש את מרחב האפשרויות ויצביע על התנאים והאמצעים הדרושים לשם מימוש התסריטים המועדפים. "התכנית" תהיה בעלת מאפיינים של "תוכנית אב", ללא תוקף סטטוטורי, ותשמש כמסגרת למדיניות תכנונית ארוכת טווח. היא תוכן תוך זיקה והיזון חוזר עם מהלכי תכנון אחרים כתמ"א 31, תוכניות מחוזיות ואזוריות ותוכניות סקטוראליות אשר יתוכננו במקביל.

הדו"ח הנוכחי מהווה סיכום של עבודת הצוות בשלב א' של הפרויקט, שנועד בעיקרו לפרישת קשת הבעיות, ההזדמנויות והסוגיות התכנוניות העומדות בפני ישראל, ולהתחלת יישומן של מתודולוגיות לתכנון ארוך טווח.

פרק זה כולל הצגת הרציונאל לתכנון ארוך טווח בישראל, ניתוח מאפייניו הייחודיים של תכנון ארוך טווח לעומת תכנון לטווח הקצר, תיאור המתודולוגיה ומהלך העבודה של הפרויקט בשלב א', וסקירה קצרה של המוצרים הנכללים בדו"ח זה.

2. הרציונאל לתכנון ארוך טווח בישראל

מיד עם הקמתה, התמודדה מדינת ישראל עם אתגרים לאומיים שכללו: קליטת עליה המונית שהכפילה את אוכלוסית המדינה תוך שלוש שנים; ביסוס כל המוסדות השלטוניים של המדינה; יצירת תשתית כלכלית וחברתית חדשה וביצור הביטחון הלאומי.

במקביל, בין השנים 1948 ו-1951, התרחש תהליך תכנוני כולל שהקיף כ-180 אנשי מקצוע שכללו את הבכירים מבין האדריכלים והמתכננים במדינה, כשבראשם האדריכל אריה שרון. צוות זה הכין תוכנית ארצית כוללת למדינת ישראל. הגם שתוכנית זו לא קיבלה כל תוקף סטטוטורי היא הנחתה את רוב הפיתוח הלאומי הפיזי והמרחבי בשני העשורים הראשונים. תוכנית זו קבעה עקרונות לתפרושת האוכלוסיה, תוך דגש על פיתוח הפריפריה וקליטת העליה, את המערך היישובי העירוני והכפרי ובכללם את ערי הפיתוח ואת באר-שבע כבירת הנגב; את מערכת התשתיות הארציות ובמסגרתה את החשיבה הכוללת בנושא המים שהיתה בסיס ל"מוביל הארצי"; את מוקדי התעסוקה והפיתוח ובכללם את נמל-אשדוד; ואת רוב השמורות ואתרי הנוף והטבע במדינה (ראה Troen, 1988).

התוכנית ראתה את האוכלוסיה ("העם"), את המרחב הפיזי ("הארץ") ואת ה"זמן", כמרכיביה העיקריים ל"חזון" דמותה של המדינה בטווח הארוך והיתוותה בהתאמה לכך, את האמצעים והמדיניות התכנונית להגשמת יעדים ומטרות אלו, החל מהטווח המיידי. תוכנית זו שמקורה בחשיבה לטווח הארוך, השפיעה יותר מכל תוכנית או ארוע תכנוני אחר על דמותה של המדינה היום. עם זאת ראוי להדגיש, כי חלפו ארבעים שנה מאז עיצובה של "תוכנית אב" זו.

את מידת השפעתה של תוכנית זו, ניתן להסביר, במידה מסויימת ברמת הקונצנזוס הציבורי ששרר באוכלוסיה עם הקמת המדינה וערב קליטת גלי העליה של אז, ובדוקטרינה העיקרית שכוונה את המדיניות התכנונית והיא "תפישת שטח" והבטחת ה"בעלות" על שטח זה מבחינה מדינית וביטחונית (Kipnis, 1987). תפישות תכנוניות כ"פיזור אוכלוסיה", "כיבוש השממה" "העדפת הישן על החדש" וה"קטן על הגדול" תאמו דוקטרינת תכנון זו שבסיסה היה כאמור, אוכלוסיה מעטה: כ-800 אלף נפש, (מתוכם כ-650 אלף יהודים) במדינה גדולה יחסית (כ-21,000 קמ"ר), בהיקף בנוי כולל קטן מ-12.0 מיליון מ"ר (כ-8% מהבנוי היום), ובצפיפות נמוכה מאוד (כ-40 נפש לקמ"ר) (ראה פרק א.3 ו-2.7 בדו"ח זה).

מאז עיצובה של "תוכנית אב" זו חלפו ארבעים שנה, עד שנות ה-60 בוצעו רוב הפעילויות הלאומיות בהתאם לתוכנית הארצית הזו. החל מאמצע שנות ה-60, התוכנית, על אף רמתה ומעלותיה, לא יכלה יותר לשמש בסיס למדיניות תכנונית וזאת כתוצאה מתהליכים וארועים (פוליטיים ואחרים) שכמובן לא יכלה לחזות. מאז, לא עודכנה תוכנית זו ולא נערכה כל תוכנית כוללת אחרת ארוכת טווח למדינת ישראל.

עם זאת, מערכת התכנון בישראל, ברמה הארצית והמחוזית המשיכה לייצר תוכניות רבות מאז שנות ה-60. אלה היו בעיקר תוכניות סקטוריאליות ברמה הארצית, כמו: כבישים, שמורות טבע, בתי עלמין, כרייה, שדות תעופה או תוכניות כוללניות יותר ברמה המחוזית (Alterman and Hill, 1986). תוכניות אלה המשיכו לדבוק (בצורות ושיטות שונות) בעקרונות הבסיסיים שהיתוותה תוכנית שרון, גם שנים רבות לאחר שהשתנו התנאים בהן נוצרה אותה תוכנית. הביטויים המובהקים ביותר להמשך הדבקות בעקרונותיה של תוכנית זו היו התוכניות השונות לפריסת האוכלוסיה, סיווג אזורי הפיתוח של משרד המסחר והתעשייה, פרישת הזכאויות וההטבות לדיור של משרד הבינוי והשיכון, והשמירה ההדוקה על קרקע חקלאית.

אולם ביחד עם הדבקות בעקרונות הבסיסיים של פיזור האוכלוסיה, ועקב השתנות התנאים החברתיים, הכלכליים הפוליטיים והסביבתיים בישראל, חל במקביל גם כרסום ברמת ביצועם ויישומם של אותם עקרונות (Law-Yone).

(and Vilkanski, 1984). כרסום זה בלט בתופעות כמו פער הולך וגדל בין מטרות היעד של התוכניות לפריסת אוכלוסייה וגודל הישובים במציאות, סיווג "זוחל" של איזורים שונים כאזורי פיתוח א' (Razin and Shachar, 1990) ונתינת לגיטימציה לפירבור מתפשט על אדמות חקלאיות ולדומיננטיות ההולכת וגוברת של מרכז הארץ ושפלת החוף. אם כך, למרות הדבקות הפורמלית בעקרונות התכנון הארצי, ניתן לראות בעליל שמאז שנות ה-60 לא ניתן כבר להצביע על כיוון תכנוני ארצי אפקטיבי (ראה Alterman and Hill, 1986; Ben-Zadok, 1985).

מאמצע שנות ה-60 ועד תחילת שנות ה-90, כמעט הוכפלה אוכלוסית המדינה. מספר יחידות הדיור הוכפל והשטח הכולל הבנוי גדל כמעט פי שלושה, עקב הצירוף של אוכלוסיה גודלת ורמת רווחה עולה. בעשרים השנים האחרונות נבנו בארץ כמאה ועשרים מיליון מ"ר (שהם כשבע פעמים ההיקף הבנוי בתל אביב כיום), בהשקעות פיתוח ובניה של כמאה מיליארד דולר.

בהיעדר תוכנית אפקטיבית ברמה הארצית, פוזר חלק ניכר מהמאמץ וההשקעות על פי שיקולים מקומיים ואינטרסים קצרי-טווח, כך שרוב הפיתוח היה בחזקת "עוד מאותו דבר", עקב כך, לא רק שהפיתוח לא תרם להגשמת יעדים, אלא החרף בדרך כלל את עוצמתן של הבעיות הקיימות: העלאת צפיפות במקומות צפופים ממילא; זחילה בלתי-מבוקרת נוספת של "פיתוח" לאיזורים ולסביבות רגישים; המשך הגברת הפגיעה באיכות-הסביבתית, והגברת "פקקי תנועה" ו"צווארי-בקבוק" במערכות התשתית הלאומיות.

הצורך, בעדכון עקרונות התכנון ארוך הטווח, הפך אם כך להכרח. בסוף שנות ה-80 מדינת ישראל אינה עוד מדינה קטנת אוכלוסיה "ריקה" ו"דלילה" המבצרת את קיומה וביטחונה באמצעות מדיניות מרחבית. מדינת ישראל, ערב גלי העלייה, היא מדינה בת כ-4.5 מיליון תושבים שצפיפותה למעלה מ-200 נפש לקמ"ר, במחוזותיה המאוכלסים (ללא נפת באר-שבע) צפיפותה הממוצעת עולה בכ-50% על הולנד הנחשבת לצפופה במדינות המערב. השטח הבנוי במדינה גדל פי למעלה מ-12 מאז היווסדה ובעיותיה הבוערות הן בין השאר, צפיפות גבוהה, מטרדים סביבתיים ופגיעה בערכי טבע. תפישות תכנוניות כ"כיבוש השממה" נתפש עתה כפגיעה בטבע (ראה פרק 4.4) ו"קידוש החדש" כפגיעה באתרים הראויים לשימור ובשכונות הראויות לשיקום (ראה פרק 3.ד).

בנוסף לבעיות הפיזיות החלו לעלות גם בעיות חברתיות וכלכליות הקשורות ישירות ליישומן של תוכניות ארציות בעבר. בעיות אלה כללו קיטוב כלכלי וחברתי גובר בין תושבי ערי הפיתוח לבין סביבתן הכפרית והמרכזים העירוניים הגדולים; משברים כלכליים חריפים בהתיישבות החקלאית והחרפת המתח בין יהודים וערבים – במיוחד בגליל (ראה פרק 2.ג). בעיות אלה מחזקות שוב את הצורך בחשיבה תכנונית ארוכת טווח כוללת ומעודכנת ברמה הארצית שתנסה לתת לכך תשובה הולמת (ראה: חמאיסי, 1990; ליפשיץ, 1991; Yiftachel, 1992). במקביל, תוכנית המתאר הארצית לקליטת עליה (תמ"א 31) מנסה לתת תשובה קצרת טווח לחלק מבעיות כוללות אלו.

כהסבר להיעדר חשיבה תכנונית כוללת לטווח הארוך, מצוטטות, בדרך כלל, שתי עמדות עיקריות:

* "במציאות בה תהליכים חיצוניים מוכתבים למדינה – אין מקום לתוכנית לאומית".

* "בהיעדר קונצנזוס לאומי לגבי יעדים – אין אפשרות לקדם תהליך תכנוני מסודר".

דווקא יתרונו של תכנון מסודר לטווח הארוך, הוא ביכולתו להתמודד עם בעיות אלו ובכללן, מציאות משתנה ותנאי אי-ודאות המאפיינים "חשיבה על העתיד" (ראה פרק זה), והתמודדות עם מטרות ויעדים אשר לעיתים סותרים אלו את אלו ברמת הכלל וברמת הפרט, האופייניים לתהליך תכנון רציונאלי בחברה פלורליסטית (ראה פרקים 1.א ו-2.א).

נראה כי הסיבות העיקריות, להורדת נושא התכנון הכולל ארוך הטווח מסדר היום הציבורי עד לסוף שנות ה-80,

נבעו מההעדפה של גופים ממלכתיים וציבוריים ופרטיים לתמרן ללא תכנון כולל "מגביל", וממיעוט המשאבים הציבוריים לתכנון עקב אי-ההכרה בערכו. בשנות ה-70 וה-80 שררה הרגשה של "אי-דחיפות" בקביעת יעדים אורכי טווח, במציאות של ירידה בקצב גידול האוכלוסיה בארץ, ולאור הדחייה החוזרת ונשנית של מימוש "יעדי האוכלוסיה" שנקבעו בתוכניות פיזור האוכלוסיה של משרד הפנים.

גל העליה הנוכחי הבהיר את גודל ה"מחיר" של היעדר תשתית תכנונית לטווח הארוך. היקפי בניה ופיתוח אדירים, מבוצעים ללא הכוונה של תכנון כולל וחלקם לפי תפישות תכנון מיושנות. במקום מטרות ויעדים לאומיים מעודכנים וארוכי טווח, שינחו במתואם את כל פעילויות הקליטה, מונחית העשייה, לא במעט, על ידי שיקולי "זמינות". מקורם של שיקולים אלה הוא לפעמים ב"שאריות" תכנוניות שנותרו מהעבר, לעיתים כתוצאה ממגבלותיהן, ותוך שאיפה להשגת יעדים כמותיים, בטווח הקצר ביותר.

העדר תכנון כולל לטווח הארוך בישראל בולט לאור העובדה שרוב מדינות העולם החופשי והנאור נמצאות בעיצומו של תהליך חשיבה ותכנון לקראת העתיד (ראה פרקים 4.1 ו-5.א). שורשה של פעילות זו, ברוב ארצות המערב, בהכרת חשיבותם של תהליכי שינוי טכנולוגיים, כלכליים וחברתיים המתרחשים כעת. אלה גורמים לתמורות מרחיקות-לכת מבחינה מרחבית, כלכלית וחברתית ומשפיעים ישירות על איכות החיים והסביבה.

חוקרים רבים, מגדירים שינויים אלו כ"מהפיכת המידע" שאינה קטנה בעוצמתה מ"המהפיכה התעשייתית" שמלפני כשלוש מאות שנה (ראה פרקים 1.1, 4.2). בעקבות המהפיכה התעשייתית, קוטב העולם בין מדינות מפגרות שהחמיצו את גל הפיתוח לבין המדינות התעשייתיות המפותחות, בהן מרוכזים רוב עושרו ועוצמתו של העולם. המהפיכה הנוכחית, שזכתה לכינויים שונים כ"עידן פוסט תעשייתי" או כ"גל שלישי", מחייבת תכנון כולל ארוך טווח שינחה את השינויים המבניים הנדרשים בכל מדינה כתנאי להשתלבות במהפיכה זו. שינויים אלה כוללים, בין השאר, הרכב תעסוקתי משתנה, פונקציות ייצור חדשות, "שקט חברתי", פיתוח הרגיש לבעיות סביבתיות, ושינויי דפוסי ההתערבות הממשלתית בשוק החופשי. לכל אלה היבטים מרחביים מובהקים כמו תפרוסת שונה של השקעות ופיתוח, יחסי התמחות מרחבית חדשים, שינויי המאזן בין גלעין ופריפריה, ויחסי גומלין מרחביים משתנים בין קבוצות אוכלוסיה. סך כל השינויים האלה מהווים את התסריט הפוסט-תעשייתי שהוא אחד התסריטים המובילים לעתידה של ישראל, תסריט זה נותח בהרחבה בשלב א' של הפרויקט הנוכחי (ראה פרק ב.1).

שני קשיים מוזכרים בדרך-כלל, על ידי עורכי תוכניות ארציות לטווח הארוך:

- * "הספק בהתאמת רמת האוכלוסיה הנוכחית לאפשרות הקליטה של הטכנולוגיות החדשניות התואמות עולם פוסט-תעשייתי וטכנולוגיות מידע כתחומי ה"תקשוב".
- * "המחסור בתוספת של אוכלוסיה, בניה ופיתוח שיאפשרו ניתובם, לשם השגת השינויים המבניים הדרושים בהדגשים המרחביים והטכנולוגיים".

גלי העליה, הכוללים אוכלוסיה ברמה טכנולוגית גבוהה ביותר (גבוה מכל שיעור ממוצע בארצות המפותחות). והיקפה של העליה, יחד עם הריבוי הטבעי של אוכלוסיית ישראל והעליה ברמת הרווחה, יוצרים פוטנציאל ייחודי להשגת יעדים המונחים גם על ידי שיקולים ומטרות ארוכי טווח.

ב-20 השנים הקרובות, אוכלוסית המדינה עשויה לגדול לכ-8.0 מיליון (בהנחה של מיליון עד מיליון וחצי עולים בתקופה זו) ורמת הרווחה של תושבי המדינה והעולים הנקלטים עתה תעלה בצורה משמעותית (ראה פרק ג.1). הגידול הכמותי בגודל האוכלוסיה ורמת הרווחה, יתבטא בהיקפי בניה בסדר גודל של כ-200 מיליון מ"ר (שהם כמעט שילוש המצאי הבנוי עתה) ובהשקעות בסדר גודל של כ-200 מיליארד דולר בבניה ובפיתוח (ראה פרקים 1.1 ו-2.2).

אתגר קליטת העליה, הוא רק אחד הארועים היכולים לשנות את דמותה של המדינה. התמודדות עם "משבר המים" (ראה פרק ה.3) ושינויים גיאופוליטיים, בעקבות מלחמת המפרץ ושיחות השלום (ראה פרק ז.3), אף הם יכולים ליצור הזדמנויות לשינוי מיבני רצוי, במידה ויוכן הרקע התכנוני לתרחישים אלו. במקביל, דרושה תשובה תכנונית כדי לקדם את פני הבעיות העשויות לנבוע מתהליכים אלה, כמו העמקת הקיטוב החברתי עקב מאבק מחריף על משאבים בין העולים והשכבות החלשות באוכלוסייה, או הידרדרות במצבם של משאביה האקולוגיים של המדינה, עקב קצב הפיתוח המואץ.

ללא התייחסות תכנונית כוללת נשקל כל ארוע בנפרד לגבי השפעתו על המערכת הקיימת, בדרך כלל תוך הזנחת ההשפעות החיצוניות וההדדיות בין הארועים השונים. מטרת חשיבה לטווח הארוך ויצירת תסריטים כוללים היא להתייחס למכלול הארועים והתרחישים בו-זמנית ועל ידי כך ל"הפנים" את ההשפעות החיצוניות ולאפשר סימולטניות בשינוי המבני הכולל. "משבר המים" לדוגמא, קשור למשק האנרגיה ולאיכות הסביבה (ראה פרקים ה.2 ו-ה.3), השפעות גלובליות של תוצאות המלחמה, פיתוח שיחות שלום ושינויים גיאופוליטיים אחרים כמו התמוטטות בריה"מ אף הן קשורות לנושאים אלה, בעיקר במידה ותיווצר הזדמנות לפרויקטים אזוריים כוללים שבסיסם בהסדרים פוליטיים ונכונות כלכליות שלא היו קיימים ערב ארועים אלו. שיתופי פעולה בינלאומיים, נכונות לפרויקטים איזוריים וזמינות ההשקעות לכך עשויים לגרום לשינויים טכנולוגיים, מרחביים, כלכליים וחברתיים מרחיקי לכת שרק תכנון כולל וחשיבה על העתיד יכולים להיות בסיס להתרחשותם.

היקפי בניה, פיתוח, ומשאבים אדירים אלו, במידה וינותבו נכונה על-ידי תכנון כולל ארוך טווח, יכולים להוות את המנוף הדרוש לשינוי המבני של המדינה, לקראת שנות ה-2000. ללא הכוונה באמצעות תכנון כולל ארוך טווח, אין כל ביטחון שפעילויות הפיתוח שתבצענה בכל מקרה, לא תיצורנה בעיות חריפות חדשות במקום לתרום לתהליכים הרצויים במדינה.

לסיכום, תכנון כולל ארוך טווח, דרוש למדינת ישראל עתה, יותר מאי-פעם. מאמץ לתכנון ארוך טווח זה, מן הראוי שיעשה במקביל לשיקולים ולעשייה קצרי טווח. שני מהלכים אלו, לא רק שאינם סותרים אלא משלימים זה את זה. מאמץ תכנוני בו-זמני, מתואם ומשולב לטווח הקצר והארוך, יכול להפחית במידה ניכרת את המחיר שהמדינה תשלם בעתיד בגלל היעדר חשיבה לאומית ארוכת טווח, בשלושים השנה האחרונות.

3. מה בין "תכנון לטווח הארוך" ובין "תכנון לטווח הקצר"

לפני הדיון במאפייניו הייחודיים של תכנון ארוך טווח, המוצג בסעיפים הבאים, מן הראוי להגדיר את המושג "תכנון". למטרות הפרויקט הנוכחי אומצה הגדרה משולבת כדלקמן:

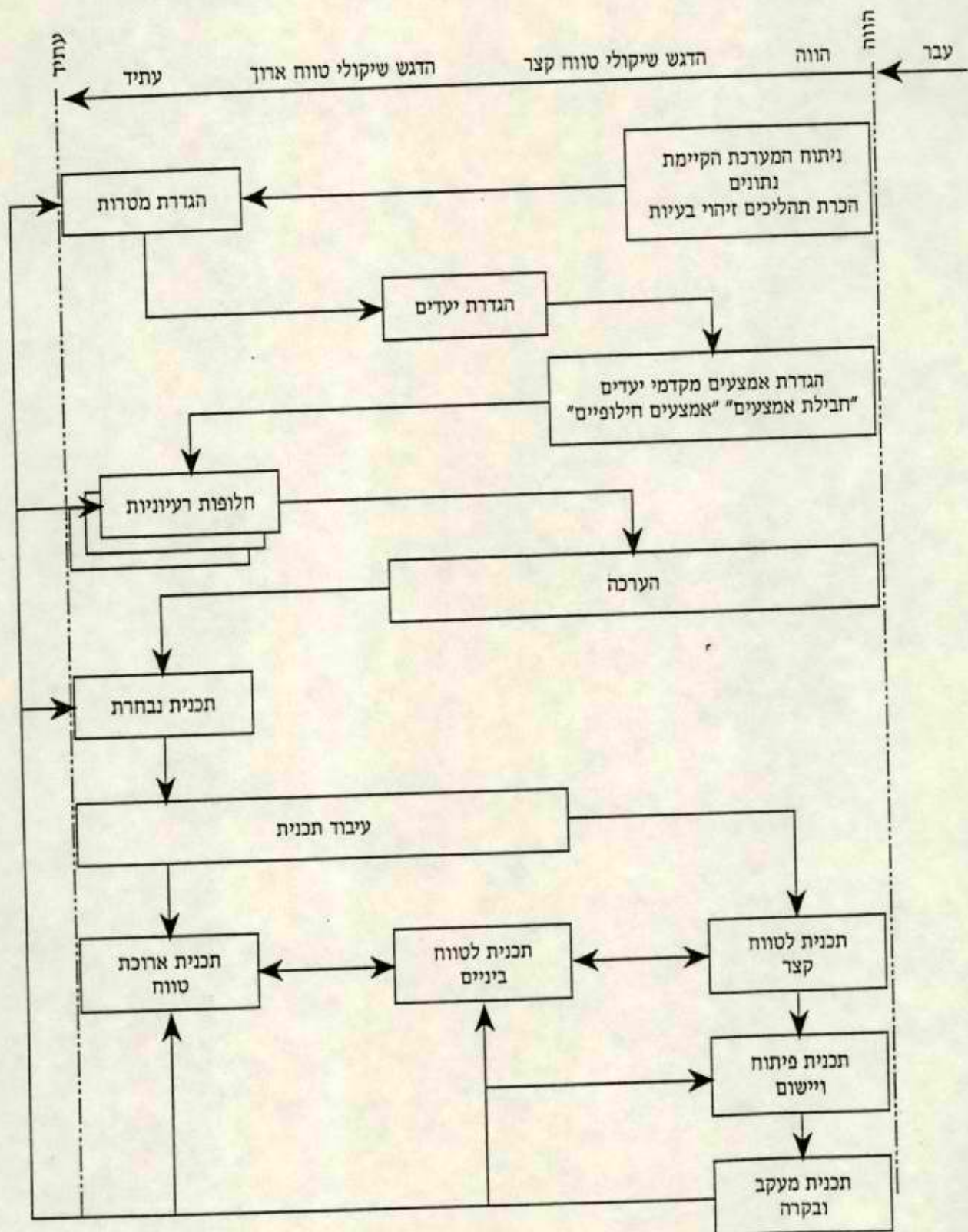
"תכנון", הוא "תהליך של חשיבה מסודרת להכנת מערכת החלטות (מדיניות), לביצוע פעולות מתואמות החל מההווה, המכוונות להשגת יעדים, תוך שימוש אופטימלי באמצעים". "התכנון כולל גם את המסגרת הארגונית ליישומן של אסטרטגיות והמדיניות וכן, מעקב אחרי הביצוע וההיזון החוזר, ליצור מחזוריות תכנון חדשה" (שפר, 1973, דרור, 1989, Steiner, 1969).

כיוון ההתייחסות בתוכנית לטווח הקצר הוא מהעבר דרך ההווה והמשכו לעתיד הקרוב לעומת כיוון ההתייחסות העיקרי בתוכנית לטווח ארוך שהוא מהעתיד (היעד) וחזרה עד ההווה. בדרך כלל, התכנון לטווח הקצר הוא שלב א' הנגזר מהתוכנית לטווח הארוך (ראה תרשים 1). כאלו היו גם רוב התוכניות של שנות ה-50 וה-60 בישראל שנגזרו מתוך "תוכנית האב" (לטווח הארוך) שהוכנה, כאמור, עם הקמת המדינה.

תהליך תכנוני כוללני לטווח הארוך לא נערך בשלושת העשורים האחרונים. חסר זה מורגש עתה בחריפות, בהיעדר תוכנית לאומית שתאפשר ניווט כל הפעילויות הכרוכות בקליטת גל העליה. מהירות התגובה הדרושה בהקשר קליטת העליה, איננה מאפשרת קיום תהליך עקבי מלא שתחילתו במטרות וביעדי הטווח הארוך והשלמתו בתוכנית פיתוח לפעילות קליטה ובניה בהווה.

מצד שני, השלמת תוכנית לטווח קצר ובה החלטות משמעותיות לגבי העתיד, אינה יכולה להתבצע ללא בחינת ההשלכות, החיוביות והשליליות, ארוכות הטווח. היקפן העצום של הפעולות בהווה עשויות להיות נדבך חשוב בדרך להשגת יעדים ארוכי טווח (במידה ואכן יתאימו ליעדים אלו), אך אותו היקף יכול להוות גם מכשול לשמירתן של אופציות פתוחות להשגת יעדים שיהיו רצויים בעתיד.

תרשים 1. סכמה של תהליך התכנון הכולל כמעבר חזרתי בין שיקולי טווח ארוך וטווח קצר.



תרשים 1 מציג סכימה לתהליך תכנוני. בתרשים זה, מודגש מיקומו של כל שלב ומוצר תכנוני, בהקשר לטווח הזמן ולכיוון התהליך הכרוך ביצירתו מההווה (או אפילו מהעבר), לעתיד או להיפך, מהעתיד חזרה להווה. ניתן להבחין כי התהליך הוא מחזורי וכולל מעברים רבים בין טווחי הזמן השונים (ראה גם תרשים 2).

הגם שתהליך מחזורי זה אופייני, בדרך-כלל, לנושאי תכנון רבים, הרי משך הטווח הקצר והארוך, עשויים להיות שונים: "תוכנית מתאר ארצית לקליטת עליה" (ת.מ.א 31) מתייחסת לטווח קצר של כ-5 שנים; לעומתה התכנית הנוכחית של ישראל בשנות ה-2000 מתייחסת לטווח ארוך של 25-30 שנה, כשאופק התכנית הוא עיצוב דמותה של מדינה בת כ-10 מיליון תושבים בעידן הפוסט-תעשייתי.

לאור מציאות זו, קיבלו משרדי הממשלה, המופקדים על תכנון והבניה, החלטה לקדם במתואם שני מהלכי תכנון מקבילים:

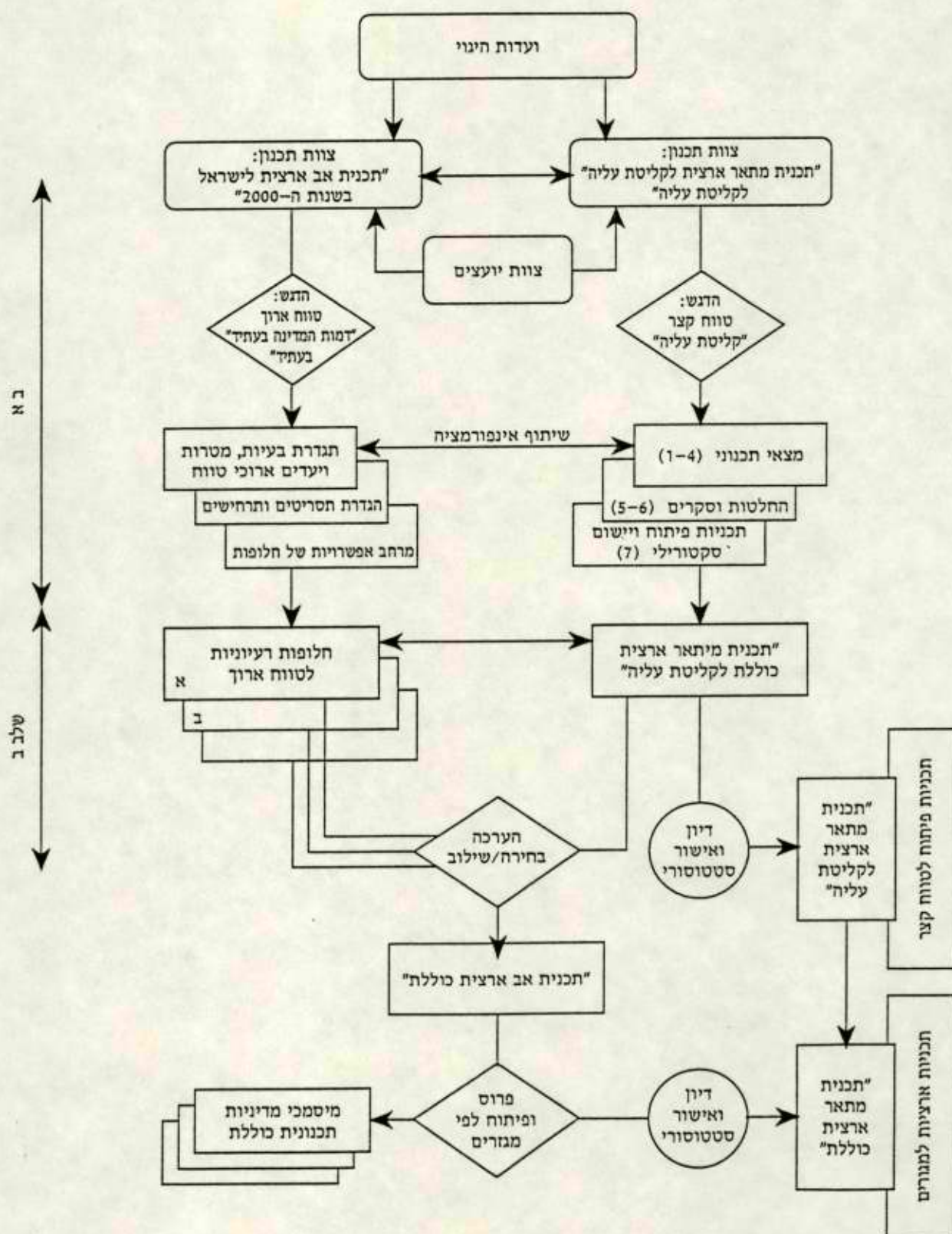
לטווח הקצר - "תוכנית מתאר ארצית לקליטת עליה" (תמ"א 31) שטווח היעד שלה הוא חמש שנים ושהיא באופיה, "תוכנית פיתוח ויישום", בעלת תוקף סטטוטורי.

לטווח הארוך - "תוכנית אב לישראל בשנות האלפיים" שטווח היעד שלה הוא כ-30 שנה ובאופיה היא "תוכנית אב" - מסמך מדיניות ללא תוקף סטטוטורי.

תרשים 2: מעברים וקשרים בין תכנון ארוך וקצר טווח

מהטווח הקצר לארוך	מהטווח הארוך לקצר
נתונים, תהליכים ובעיות -->	מטרות
	מטרות --> יעדים --> אמצעים
אמצעים --> חלופות	
	חלופות --> הערכה
הערכה --> תוכנית נבחרת	
	תוכנית נבחרת --> עיבוד פירוט ושלבים
תוכנית פיתוח ויישום + הערכה -->	מטרות/חלופות/חלופה נבחרת

תרשים 3. סכמה לתכנון ארצי משולב.



תרשים מס' 3, מתאר באופן-כללי את שני המהלכים הנ"ל, התיאום וההיזון החוזר הרצוי ביניהם ושילובם האפשרי בשלבים הבאים, למערכת תכנונית אחת.

כדי להפיק את המירב מתהליך משולב זה מן הראוי להגדיר היטב את "טיב המוצר" של התוכנית לטווח הקצר וזו של טווח הארוך. לכל מוצר ולכל תהליך הדרוש ליצירתו, יש הדגשים, מתודה, ומאפייני מוצר אחרים. יש לדאוג שבתהליך משולב זה ימומשו כל היתרונות היחסיים שיש לכל אחד מהמהלכים האלו, בתחומו, שתמנע כפילות ושיובטח ההיזון החוזר בין התפוקות החלקיות בתהליך התכנון. (ראה שני, 1974; De Houghton et AL., 1971).

טבלה 1 מפרטת את ההתייחסות השונה "בתכנון לטווח הקצר" וב"תכנון לטווח הארוך" למאפייני תכנון שונים.

טבלה מס' 1: מאפיינים ל"תכנון לטווח הקצר" ו"לתכנון לטווח הארוך"

נושא ראשי	נושא משני	"תכנון לטווח קצר"	"תכנון לטווח ארוך"
1. טווח הזמן	1.1 יעד התכנית	3-5 שנים	20-30 שנה
2. עיקרון תכנוני	2.1 נקודת המוצא	מהמערכת הארגונית הקיימת לסביבה החדשה	מהסביבה העתידית החדשה למערכת ארגונית תואמת
	2.2 כיוון התייחסות עיקרי	מהעבר, דרך ההווה, לעתיד ("Looking Forward")	מהעתיד (הרצוי), חזרה להווה ("Looking Backward") כתיבת "ההיסטוריה של העתיד"
	2.3 הדגש כלכלי	על פי הקצאת משאבים	על פי יתרונות כלכליים חברתיים ארוכי טווח
3. הנתונים	3.1 בסיס הנתונים	רובו בתנאי ודאות, הערכת הסתברויות ומבחני רגישות	רובם בתנאי אי-ודאות, אפשרויות מוגבלות לניתוחי הסתברות
	3.2 משתני הבקרה	ברובם פנימיים במערכת הקיימת, (אנדרוגניים)	ברובם חיצוניים למערכת, (אקסוגניים), בהתאם לתרחישים
4. מתודת התכנון	4.1 מתודה עיקרית	"פחטיבית" – מבחני היתכנות במערכת הקיימת	"נורמטיבית" – השגת מטרות ויעדים עתידיים
	4.2 התייחסות לשינויים צפויים	חיזוי (אקסטרפולציה) של תהליכים מהעבר – תוך הנחת המשכיות; ניבוי נתונים (Prediction), על-בסיס התנהגות העבר	"חשיבה על העתיד", שינויים בלתי-רציפים וחדשנות; חיזוי נתונים (Forecasting) על-בסיס צפי לחדשנות

נושא ראשי	נושא משני	"תכנון לטווח קצר"	"תכנון לטווח ארוך"
5. כלי תכנון	5.1 טכניקות עיקריות	טכניקות קפדניות (Rigorous) דטרמיניסטיות לטיפול בנתונים, (data based methods) ובכללן, מודלים מפורשים וכלים כמותיים	שימוש גם בטכניקות שאינן מתבססות על מערך נתונים (non data based methods) שימוש בדמיון ואינטואיציה ועל "ידע מכללא" (Tacit Knowledge)
	5.2 כלים אופייניים	מודלים של קבלת החלטות, PERT, "ניתוח רשתות", ניתוח עלות אפקטיבית (cost effectiveness), ניתוח מערכות (System analysis), ניתוח מדיניות (Policy Analysis)	טכניקות של הכנת תסריטים (Scenarios) טכניקות של ניתוח תרחישים (Eventuality), שיטות דלפי, וסיעור מוחות (Brain storming), ניתוח מורפולוגי, סימולציות מישחקנות (gaming).
6. אופי המוצר	6.1 מידת הפרוט	תוכנית מפורטת	תוכנית לא מפורטת; תוכנית רעיונית; מסמך מדיניות
	6.2 המוצר התכנוני	"תוכנית פיתוח וישום"	"תוכנית אב"
	6.3 התפוקה העיקרית	סט החלטות אופרטיביות	רקע ומסגרת מדיניות להחלטות
7. הערכה	7.1 קריטריון עיקרי לבחירה	הערכה כוללת, הסתברותית, ישימות הביצוע	אין בהכרח בחירה של תוכנית אחת; הגדרת מרחב אפשרויות
	7.2 מרכיב עיקרי למירוב	השגת יעדים מוגדרים במינימום תשומות ומשאבים	מירוב של פונקציות "רווחה", במסגרת "עלות תועלת" במובנה הרחב
8. היישום	8.1 צורך בהסכמה	הכרחי; מחייב תהליכי שכנוע (Advocacy Planning) וכולל בד"כ: אמצעי השפעה (inducement) חיוב (compulsion) וכפייה (coersion)	אין צורך בהסכמה אופרטיבית רחבת. צורך בהסכמה על "מרחב האפשרויות", טווח המוטנציאל, ומידת הגמישות
	8.2 מבחני יישום	היתכנות; בציעות; יישומות ארגונית וממסדית	אין בד"כ מבחני יישום; הבטחת גמישות, עמידה בתנאי מבחן של תרחישים חיצוניים

4. מתודולוגיות לתכנון ארוך טווח לישראל

בהמשך לפירוט מאפייניו של התכנון לטווח ארוך והגדרת ההבדלים בינו לבין התכנון לטווח הקצר שהוצגו בסעיף הקודם, יתוארו וינותחו להלן המתודולוגיות לתכנון ארוך טווח בהן השתמש הפרויקט בשלב א' (ראה פרק א.1).

מלימוד חקרי ארוע בינלאומיים בתכנון ארוך טווח בכלל, ותכנון ארצי ארוך טווח בפרט, ניתן להבחין בשלוש מתודולוגיות תכנוניות מובילות היוצאות מנקודת מוצא שונות: (א) יצירת חלופות רעיוניות, (ב) תכנון רציונאלי, (ג) תכנון על פי תסריטים. מתודולוגיות אלה יוצגו להלן על יתרונותיהן וחסרונותיהן (ראה פרק א.4.1-5).

4.1 חלופות יצירתיות רעיוניות

בהתאם למתודולוגיה זו, נקודת המוצא היא סדרה של חלופות המבטאות את הארגון המרחבי ה"רצוי", בהתאם לתפישה הרעיונית השונה המנחה כל חלופה. כבסיס לחלופות אלו משתמשים בדרך כלל ב"אבי טיפוס" מוכרים, ב"חקרי ארוע" מקבילים, ובתהליכי תכנון "יצירתיים". חלופות אלו, מושוות לאחר יצירתן באמצעות שיטות הערכה שונות, ומתוכנן נבחרת חלופה עדיפה תוך הצבעה, בדרך כלל, על יתרונות וחסרונות של חלופה זו וחלופות אחרות. ניתן להשתמש בידע זה לשם "שיכלול החלופה". כאשר עקב השימוש בתהליך החזרתי מצטמצם בהתמדה מרחב האפשרויות ורמת הפירוט של החלופה עולה (ראה פרק ד.1).

יתרונות

- * המתודולוגיה מתאימה לתכנון ארוך טווח בכך שהיא מייצרת תוכנית עתידית ("אוטופית") המסוגלת להשתחרר מתפישות עבר ומתהליכים של הטווח הקצר.
- * תהליך היצירתיות של החלופות מאפשר הכללה ברמה שווה וקונסיסטנטיות של כל המרכיבים הנכללים בה.
- * ההסתמכות על "אבי טיפוס" מוכרים ומועדפים מאפשר סינון מראש של "אבי טיפוס" שלא "הוכיחו עצמם".
- * תהליך היצירה מתקדם משלב של הכללה לשלב של פרוט ועל כן מאפשר ל"זקק" את החלופה ו"לשכללה" בכל שלב, לאור תהליך ההערכה ותוספת האינפורמציה.

חסרונות

- * מתן משקל יתר, לחלק מהמרכיבים, למשל ההיבטים המרחביים, על פני היבטים שקשה לבטאם בשפת החלופה.
- * התהליך הוא "יקר" כי מטרתו לייצר במקביל מספר רב של חלופות, בהתאם למגבלת התקציב והזמן. התפוקה הסופית משמשת במוצרי ביניים חלקיים ומזניחה, תוך כדי תהליך הסינון, מוצרי תכנון מוצרי ביניים חשובים.
- * קיים חוסר ודאות שנבחרה ה"חלופה המועדפת" מכלל מרחב האפשרויות, שכן בדרך כלל נבחנות מספר חלופות דיסקרטיות, אשר לא בהכרח מצליחות לייצג היטב את "מרחב האפשרויות" כולו.

* בתהליך היצירה לא ניתן משקל מספיק לישימותם של התהליכים השונים שיביאו למימושה של ה"חלופה המועדפת"; כתוצאה מכך החלופה עשויה להיות לכאורה "מועדפת" עם השלמתה, אך אינה "ישימה" בתהליכי ביצועה.

4.2 התכנון הרציונאלי

בהתאם למתודולוגיה זו נקודת המוצא היא ניתוח הבעיות העיקריות בהווה, והגדרת מערכת מטרות לעתיד, הנובעת בדרך כלל מהבעיות שהוגדרו. "מטרות על" אלו מתורגמות למערכות של יעדים אופרטיביים ובשלב הבא למערכת של אמצעים המסייעת למימוש היעדים. בחירת ההרכב האופטימלי של מערכת האמצעים מהווה את בסיסה של מדיניות התכנון.

יתרונות

- * תהליך התכנון הוא תהליך מבונה, המגדיר מראש את המטרות וההיבטים הרלוונטיים, ועל כן אין סכנה שהיבט מסוים, שהוגדר מראש, לא יבוטא בתהליך התכנון.
- * קיימים מספר רב של כלים ומודלים היכולים לסייע בתהליך לפי מתודולוגיה זו ובכללם: תכנות מתמטי, Multi objective function, וכלי הערכה כמו: Goals Achievement Matrix.
- * התהליך מאפשר פרישה של היבטים שיובאו בחשבון במהלך התכנון (ראה פרק 1.1) ודו-שיח בין המשתתפים; במקביל חלה אינטראקציה בין ההיבטים השונים, שכן אמצעים שונים עשויים לסייע או להפריע לקידומן של מטרות התכנון.
- * תהליך התכנון מבוסס על אמצעי ביצוע אפשריים, המבטיחים את ישימותו של הפתרון המוצע.

חסרונות

- * בחברות פלורליסטיות, בהעדר קונצנזוס ציבורי, עשוי להיות קושי בהגדרה מוסכמת של ה"מטרות", דבר שבלעדיו לא ניתן להמשיך את תהליך התכנון.
- * המשקל הניתן בשלב ההערכה למטרות השונות מושפע מהרמה הנוכחית של בעיות, ועל כן אינו משקף בהכרח את העדיפויות של טווח התכנון, ואינו רגיש גם ל"תערובות" השונות של האמצעים בחלופות העתידיות.
- * תהליך התכנון הרציונאלי מדגיש את הישימות הנובעת משיקולים קיימים וממערכת מוסדית קיימת, ועל כן יתקשה לעיתים ביצירת פתרונות חדשניים שאינם מהווים המשך לתהליכים קיימים, המקובלים על המערכת המוסדית הקיימת.

4.3 תכנון על פי תסריטים

מתודולוגיה זו מתבססת על יצירת "תסריטים" לאופק התכנון. נקודת המוצא לתסריטים אלה הן גישות נורמטיביות שונות של קובעי מדיניות או קבוצות בציבור, המתורגמות על ידי אנשי המקצוע למדיניות תכנונית ולמוצרי תכנון. בשלב יצירת התסריטים, מגדירה כל קבוצה את מטרותיה ואת האמצעים שבעזרתם תושגנה מטרות אלו. המוצר התכנוני הוא תסריט הכולל את מהלך יישום האמצעים עד לאופק התכנון.

לאחר יצירת תסריטים שונים, מנותב הדיון למאפייני התסריט תוך איתור נקודות הסכמה ומחלוקת בתהליך של

פשרנות (ראה פרק 4.א). התסריטים המגובשים הופכים לאחר מכן לנקודת מוצא לתכנון מרחבי, בו נבחנות ההשלכות של כל תסריט כוללני על הקצאתם של משאבים במרחב.

יתרונות

- * שיטת התכנון על פי תסריטים מאפשרת פרישה רחבה של דעות, היבטים, והדגשים בשלב מוקדם של התוכנית.
- * התסריטים משקפים היטב עמדות ו"תפישות עולם" שונות, שאינן מחייבות, בנקודת המוצא, כל הסכמה מראש, מעבר להסכמה ל"כללי המשחק" עצמם.
- * במציאות של פלורליזם חברתי וקואליציות חברתיות, מוסכם מראש על כל מציעי תסריטים כי יהיה צורך בתהליך של הידברות ופשרנות, שכן התסריט עצמו הוא מקוטב מלכתחילה.
- * ניתוב הויכוח למאפייני התסריטים ותוצאותיהם ולא למטרותיו לאידיאולוגיות שהיו נקודות המוצא ליצירתם, מאפשר התכנסות ופשרנות גם במציאות של חילוקי דעות אידיאולוגיים.

חסרונות

- * קיימים קשיים אופרטיביים לגבי השימוש בכלים ובשיטות כמותיות, באמצעותם ניתן לקדם את יצירת התסריטים.
- * לא מובטח תהליך של התכנסות לאחר פרישת התסריטים, שכן עמדות מוצא קיצוניות עשויות להוביל לתסריטים בעלי מאפיינים קיצוניים.
- * עם בחירת התסריט, או מערכת התסריטים, מסתיים מהלך תכנוני זה וקיים הכרח לאמץ מתודולוגיה אחרת לשם תרגום התסריטים למערכת תוכניות ולמסמכי מדיניות.

4.4 השימוש במתודולוגיות בפרויקט הנוכחי

בישיבות מוקדמות שערך הצוות המקצועי של הפרויקט, נדונו בהרחבה המתודולוגיות השונות ונקודות המוצא השונות שלהן. מקובל על כל הצוות כי לכל אחת ממתודולוגיות אלו – חסרונות ויתרונות כאחד. לאור זאת, הוחלט כי השלב הראשון של העבודה יצא במקביל משלוש נקודות המוצא התואמות את שלוש המתודולוגיות שפורטו לעיל. כתוצאה מכך ייפרש, בפרישה רחבה ככל האפשר, "מרחב האפשרויות" לתכנון ארוך טווח לישראל.

בהתאם, פעל הפרויקט בשלב א' בשלושה צירים מתודולוגיים מקבילים: באמצעות הגישה היצירתית של החלופות המרחביות הוגדרה קשת האפשרויות לפרישה המרחבית של המדינה (ראה פרק ד.1); באמצעות גישת התכנון הרציונאלי הוגדרו הבעיות בתחומים דיסציפלינריים שונים, ומהם נגזרו מטרות – על לתכנון ארוך הטווח (ראה פרק 2.א); באמצעות גישת התכנון על פי התסריטים הוגדר מרחב אפשרויות לאופיה העתידי של המדינה בעתיד (ראה פרק 1.ז).

במהלך שלב א' שותפו כל חברי הצוות במהלך המתודולוגי המשולב הנ"ל כאשר כל החברים נוטלים חלק פעיל בכל המהלכים התכנוניים ע"פ גישות התכנון השונות. הציר המתודולוגי המרכזי, לאורכו נע הפרויקט, נבנה על ידי סדרה של סדנאות מובנות ודיונים דיסציפלינריים. העבודות והממצאים הוצגו בדיונים מקצועיים בהשתתפות

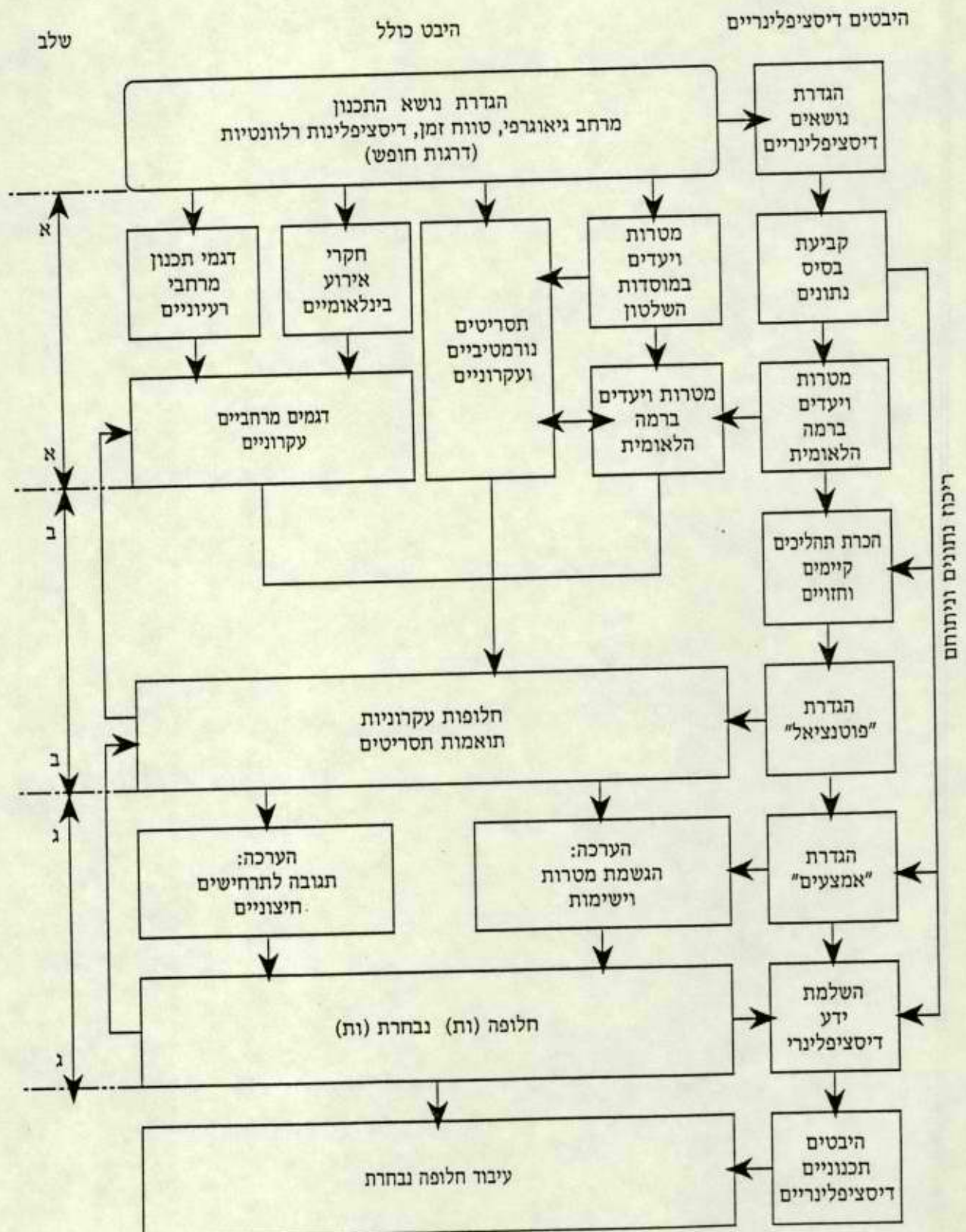
חברי ועדת הליווי כשבמקביל נערכו סדנאות שמטרתן היתה ריכוז ועבוד של רעיונות תכנוניים לקידום שלושה הצירים המתודולוגיים שהוזכרו לעיל.

כל שלוש המתודולוגיות הנ"ל ונקודות המוצא השונות שלהן מבטאות גישה נורמטיבית, כלומר: חיפוש העתיד הרצוי אליו יוביל התכנון. עם זאת, בנוסף למימדים הנורמטיביים הובאו בחשבון גם הגורמים שאינם מושפעים מהתכנון והן "חיצוניים" למערכת השיקולים הנורמטיביים. במסגרת זו נערכו מספר דיונים ב"תרחישים" גיאופוליטיים שגובשו למסמך המהווה מסגרת ליישום המתודולוגיות שפורטו לעיל (ראה פרק 3.2). חשוב לציין שהתרחישים הגיאופוליטיים הגם שאינם תלויים בתהליך התכנון עצמו, עשויים להשפיע על התוכנית מעצם התרחשותם במועד כלשהו מעתה ועד שנת היעד. הידע אל אפשרות ההתרחשות וההתאמה של ה"תוכנית" למקרה זה, הם מעניינו של תכנון ארוך טווח.

בנוסף להגדרת התרחישים הגיאופוליטיים, בוצעו בשלב א' של הפרויקט תחזיות "פוזיטיביות" (כמותיות בעיקר) שעסקו בהיבטים כלכליים, דמוגרפיים, תחבורתיים, טכנולוגיים וסביבתיים של המדינה (ראה פרקים 1.1, 1.2, 1.3, 2.3, 2.4, 3.1, 3.2).

הצירים הנורמטיביים והפוזיטיביים לאורכם נע הפרויקט בשלב א', מתוכננים להשתלב בשלב ב' של הפרויקט, שיעסוק ביצירת חלופות תכנוניות משולבות למדינה. תרשים 4 מפרט בצורה סכמתית את המתודולוגיה הכללית של הפרויקט שפורטה והוסברה בפרסומים קודמים של הצוות (ראה "תכנית אב לישראל בשנות האלפיים, 1990, 1991 א, ב).

תרשים 4. סכמה למתודולוגיה לתכנון ארוך טווח לישראל בשנות ה-2000.



5. מהלך העבודה

בשלב א' שהחל כאמור במאי 1991, קיים צוות הפרויקט עשרים ושש פגישות כלל-צוותיות. בשש מהן נידונו נושאים מתודולוגיים, בשלוש עשרה קוימו הרצאות והצגות ממצאים או דיונים נושאים, ובשבע התנהלו סדנאות מובנות, בעיקר של גיבוש תסריטים ומטרות. לפירוט מלא של פגישות הצוות והסדנאות שקוימו בשלב א' ראה: "תכנית ארצית לישראל בשנות ה-2000", 1991 ב', עמ' 7.

במהלך שלב א' שותפו בעבודת הפרויקט מעל ל-100 אנשי מקצוע: 15 חברי צוות בכירים, 8 חברי ועדת הליווי, 19 יועצים, חוקרים ועוזרים, 25 מומחים שהוזמנו אד-הוק לדיונים בתחומיהם, ו-43 אנשי מקצוע שהוזמנו לקחת חלק בסדנאות. בנוסף לפגישות הכלל-צוותיות התקיימו בשלב א' גם מספר רב של פגישות וסדנאות מצומצמות יותר בהם לובנו נושאים ספציפיים ביתר פירוט. בהתאם למתודולוגיה שאומצה ושפורטה לעיל, פעלו בצוות שלושה תתי-צוות "מתודולוגיים", שהיו אחראים על פרישת חלופות מרחביות, הכנת תסריטים ותרחישים עתידיים וזיהוי מטרות ויעדים.

בנוסף, פעלו בשלב א' תתי-צוותים דיסציפלינריים, שהפיקו ניירות עבודה בשישה נושאים מרכזיים: היבטים תיאורטיים, היסטוריים ובינלאומיים של תכנון ארצי; ארגון מרחבי-כלכלי; חברה ודמוגרפיה; ניתוח מרחבי; סביבה ומשאבים טבעיים; תחבורה ותקשורת. במספר רב של הפגישות השתתפו גם חברי ועדת הליווי של הפרויקט באופן פעיל.

מספר פרקים בדו"ח הנוכחי גובשו בעיקרם מהדיונים והסדנאות שהתקיימו בשלב א', במיוחד הפרקים הדנים בעתידים נורמטיביים ומרחביים לישראל (ראה פרקים 1.2, 3.2, ו-1.7), ניתוח הסדנאות העלה 10 תרחישים (Eventualities) כוללניים אפשריים למדינה, שבעה תרחישים גיאופוליטיים, 15 תסריטים (scenarios) נורמטיביים (בהם הוגדרו 19 "שחקנים ראשיים"), 10 מטרות-על לתכנון הארצי ארוך הטווח, ו-26 חלופות מרחביות רעיוניות, מתוכן הורכבו 12 חלופות "מזוקקות" והוגדרו ארבעה "מימדים" מרחביים עיקריים.

כאמור לעיל, שלב א' נועד לפרוש את קשת האפשרויות לעתידה של ישראל ולספק בסיס נתונים לשלב ב' של הפרויקט בו יפותחו מספר חלופות תכנוניות למדינה. לשם כך התקיימה סדנא מרכזית לסיכום שלב א' בה מוקדו הממצאים מכל אחד מהתחומים בהם עסק הפרויקט עד כה והועלו מספר מצומצם של שאלות מפתח. שאלות מפתח אלה נוצרו כתוצאה מהתכנסות של אנשי הצוות במהלך הסדנא על הנקודות הקריטיות בכל תחום. והן מהוות גם "קרבן קפיצה" לתחילתו של שלב ב', בו ילובנו הנקודות והשאלות הקריטיות שזוהו בסדנא. שאלות המפתח שעלו מממצאיו של כל תחום בשלב א', מוצגות בדו"ח הנוכחי בסופו של כל חלק בדו"ח.

בדו"ח זה מסוכמות התפוקות של כל מהלכי התכנון שבוצעו בשלב א, ושמטרתם היתה, כאמור, לפרוש בצורה הרחבה ביותר את "מרחב האפשרויות" לעתודה של המדינה.

6. מבנה הדו"ח

הדו"ח הנוכחי מחולק לשבעה חלקים.

חלק א' עוסק בהיבטים תיאורטיים, היסטוריים ובינלאומיים של תכנון ארצי

בפרק א.1 סוקרת רחל אלתרמן את הבסיס התיאורטי לתהליך התכנון בו נקט צוות הפרויקט במהלך שלב א', תוך כדי הדגשת הדרך בה הוצבו מטרות העל בפרויקט הנוכחי ובתכניות ארציות קודמות לישראל.

בפרק א.2 עורכים רחל אלתרמן ואבי מוסרי סקירה היסטורית של היסודות הממסדיים והמשפטיים עליהם מבוסס התכנון הארצי בישראל, ושל יעדי התכניות השונות שאומצו ע"י הממשלה מאז קום המדינה.

שלושת הפרקים הבאים מדווחים על תכנון ארצי מפרספקטיבה בינלאומית:

בפרק א.3 מסוכמות ומנותחות ע"י אורן יפתחאל דוקטרינות התכנון של הולנד וישראל, על פי הסקירות שהוצגו לפני צוות התכנון ע"י אנדריאס פלודי (הולנד) ואריה שחר (ישראל).

בפרק א.4 מנתח אדם מזור בפירוט רב יותר את חקר הארוע ההולנדי, בו נעשה תכנון לשנת 2050 תוך שימוש עיקרי במתודולוגיות התסריטים.

בפרק א.5 ערך אריה שחר השוואה של שלוש מדינות בהן נעשה תכנון ארצי ארוך טווח מרחבי: צרפת, הולנד ויפן והמסקנות הרלוונטיות מתוכניות אלו לישראל.

חלק ב' עוסק באירגונה המרחבי-כלכלי של ישראל

חלק זה מורכב מפרק אחד:

החלק מורכב מפרק ב.1, בו סוקרים דני פלזנשטיין וערן רזין תהליכים משקיים מרחביים הנגזרים מהמעבר לחברה פוסט-תעשייתית, הבולט ברוב העולם המערבי. הפרק עוסק בהיבטים התיאורטיים של התהליך, כמו גם בניתוח השינויים העוברים על המשק הישראלי והתאמתם העכשווית והעתידית למבנה כלכלי ומרחבי המאפיין חברות פוסט-תעשייתיות.

חלק ג' עוסק בנושא חברה ודמוגרפיה

חלק זה מורכב מ-2 פרקים:

בפרק ג.1 מנתחים נעמי כרמון ואורן יפתחאל את המגמות הדמוגרפיות והחברתיות העיקריות בישראל מאז קום המדינה, מציגים תחזיות לשנת 2020, ועורכים דיון בבעיות ובהזדמנויות לתכנון ארצי העולות מניתוח מצבה החברתי-דמוגרפי של ישראל.

בפרק ג.2 מנתחים עמירם גונן וראסם חמאיסי את הפריסה המרחבית של המיעוט הערבי בישראל ואת הסוגיות התכנוניות העולות ממנה.

חלק ד' עוסק בניתוח מרחבי של הסביבה הבנויה והפיתוח בישראל

חלק זה מורכב מ-3 פרקים:

- בפרק ד.1 פורש אריה רחמימוב את קשת האפשרויות המרחביות לפיתוח העידי של המדינה, תוך כדי גיבושם של מימדים מרחביים ומילון צורני שישמשו את עבודת הצוות בהמשך הפרויקט.
- בפרק ד.2 מנתח אדם מזור את מצאי משאבי הקרקע בישראל, תוך כדי התייחסות לביקוש התלוי ברמות רווחה, וגודל האוכלוסייה. בהמשך מוצגים מספר תסריטים מרחביים מבחינת הניצול והסכנה לאזילתו של משאב.
- בפרק ד.3 מובא סיכום של סדנא בה המורשת הבנויה של ארץ ישראל ונדונו אמצעי המדיניות התיכנונית לשימורה של מורשת זו.

חלק ה' עוסק במשאבי הטבעיים של ישראל

חלק זה מורכב מ-4 פרקים:

- בפרק ה.1 מקשר יונתן גלס בין פיתוחן של טכנולוגיות חדשניות ובין תסריטי מדיניות סביבתית בישראל של העתיד הקרוב והרחוק.
- בפרקים ה.2 ו-ה.3 מנתח יונה ברגור את מצב משקי האנרגיה והמים של ישראל ואת המגמות הצפויות בשימוש במשאבים אלה בעשורים הקרובים.
- בפרק ה.4 סוקר יונתן גלס את התפיסות העומדות מאחורי האסטרטגיה של "פיתוח בר קיימא" ואת השלכותיהן לפיתוחה של ישראל.

חלק ו' עוסק בנושא תחבורה ותקשורת

חלק זה מורכב מפרק אחד:

- בפרק ו.1 מנתחים דניאל שפר, דוד מהלאל ואילן סלומון את מערכות התחבורה והתקשורת בישראל, תוך התייחסות להיבטים תיאורטיים של הנושא, לניתוח המצב הקיים, ולפריסת האפשרויות לפיתוח המערכת בעתיד.

חלק ז' עוסק בעתידים האפשריים לישראל

חלק זה מורכב מ-5 פרקים:

- בפרק ז.1 מסקר ומנתח יוברט לו-יון את התסריטים לעתידה של ישראל שעלו מחמש סדנאות תסריטים אותן ערך הצוות במהלך שלב א' של הפרויקט.
- בפרק ז.2 מציג יוברט לו-יון פרספקטיבה אישית, בעקבות סיכום הסדנאות שנערכו בהנחיתו, על מנת לעזור ויכוח וחשיבה מחדש לגבי ערכי היסוד העומדים מאחורי כל דיון על העתיד הרחוק של המדינה.

- בפרק 3.2 פורשים שלמה גזית ואריאל לויטה תרחישים גיאופוליטיים אפשריים לישראל ומנתחים את השלכות של הסוגיות הבטחוניות על התכנון ארוך הטווח לישראל.
- בפרק 4.2 סוקר מיכאל בורט את השפעתן של התפתחויות טכנולוגיות על תכנון ובניה, ובוחן את תפקידן האפשרי של טכנולוגיות חדשניות בפיתוחה העתידי של ישראל.
- בפרק 5.2 מנתחת נעמי כרמון את חוסנה הפנימי של החברה ומציעה מערך של מטרות לישראל ועקרונות מנחים לתכנון ושילוב כל אלה בתהליך הכנת התוכנית.

מקורות

- דרור י. (1989), אסטרטגיה רבתי לישראל, אקדמון, האוניברסיטה העברית, ירושלים.
- חמאיסי ר. (1990), שיכון ותכנון בקרב הערבים בישראל, המרכז הבינ"ל לשלום, תל אביב.
- ליפשיץ ג. (1991) עדי פיתוח בישראל – בסיס חדש לתכנון מדיניות, מכון ירושלים לחקר ישראל, ירושלים.
- שני מ. (1974), "מה בין תכנון לחשיבה על העתיד" אצל שפר ג. (עורך), לקראת חשיבה שיטתית על עתיד מדינת ישראל, מכון ון-ליר, ירושלים.
- שפר ג. (1973), "התכנון הלאומי בישראל – צורך ואפשרויות", אצל שפר (עורך) לקראת חשיבה שיטתית על מדינת ישראל, מוסד ון-ליר, ירושלים.
- תכנית ארצית לישראל בשנות ה-2000, (1990), תכנית ארצית לישראל בשנות ה-2000: תכנית עבודה, הטכניון, חיפה.
- תכנית ארצית לישראל בשנות ה-2000, (1991 א'), מתודולוגיה, רציונאל ותכנית עבודה, הטכניון, חיפה.
- תכנית ארצית לישראל בשנות ה-2000 (1991 ב'), דו"ח התקדמות שלב א' ותכנית עבודה שלב ב', הטכניון חיפה.
- תכנית ארצית לישראל בשנות ה-2000 (1991 ג'), חלופות מרחביות – ניתוח ממצאי סדנת החלופות המרחביות להגדרת מרחב האפשרויות (ברכוזו של אריה רחמימוב), הטכניון חיפה.
- Alterman, R. and Hill, M. (1986), "Israel", in N. Patricios (ed.), *International Handbook on Land Use Planning*, Greenwood Press, New York: pp. 119-150.
- Ben Zadok, E. (1985), "National Planning - the critical missing link: one hundred Years of Jewish settlement in Israel", *International Journal of Middle Eastern studies*, vol. 17, pp. 329-345
- De Houghton, C. et al (1971), "And now - The Future", (A PEP survey of Future studies), PEP, London.
- Kipnis, B. (1987), "Geopolitical ideologies and regional strategies in Israel", *Tijdschrift voor Economische en sociale Geografie*, Vol. 78 pp. 125-138.
- Law-Yone H. and Vilkanski R. (1984), "From Consensus to Fragmentation: the Dynamics of Paradigm change in Israel", *Socioeconomic Planning Sciences*, Vol. 18, pp. 367-372.
- Razin E. and Shachar A. (1990), "The organization-locational structure of industry in Israel and its effects on national spatial policies", *Geography Research Forum*, Vol. 10, pp. 1-19.
- Steiner, N. (1969), "Top Management Planning", Macmillan, New-York.
- Yiftachel, O. (1992), "Planning a mixed region in Israel: The Political Geography of Arab jewish relation in the Galilee", Avebury, Aldershot.

