

ישראל 2048

חשיבה אסטרטגית
לתכנון ופיתוח מרחבי

האוניברסיטה העברית בירושלים
THE HEBREW UNIVERSITY OF JERUSALEM
מרכז שאשא למחקרים אסטרטגיים



מינהל
התכנון



משרד האוצר
יחידת סמך



ישראל 2048

חשיבה אסטרטגית לתכנון ופיתוח מרחבי

עורכים:

שלמה חסון מרכז שאשא למחקרים אסטרטגיים, האוניברסיטה העברית בירושלים

עודד קוטוק יועץ למינהל התכנון

דורון דרוקמן סגן לתכנון אסטרטגי, מינהל התכנון

דוד רוטר אגף לתכנון אסטרטגי, מינהל התכנון

2016

האוניברסיטה העברית בירושלים
THE HEBREW UNIVERSITY OF JERUSALEM
מרכז שאשא למחקרים אסטרטגיים



מינהל
התכנון



משרד האוצר
יחידת סגן



ישראל 2048

חשיבה אסטרטגית לתכנון ופיתוח מרחבי

האוניברסיטה העברית בירושלים
THE HEBREW UNIVERSITY OF JERUSALEM
מרכז שאשא למחקרים אסטרטגיים

מינהל
התכנון



עורכים -

שלמה חסון מרכז שאשא למחקרים אסטרטגיים, האוניברסיטה העברית בירושלים

עודד קוטוק יועץ למינהל התכנון

דורון דרוקמן סגן לתכנון אסטרטגי, מינהל התכנון

דוד רוטר אגף לתכנון אסטרטגי, מינהל התכנון

עיצוב והפקה - מיכל שפירא - מיכל ודקל עיצוב גרפי

איורים וגרפים - ניב תשבי

צילומים - שירה רוטקופף

עריכה לשונית - רמה אשוח

דפוס - ע.ר. הדפסות בע"מ

מסת"ב - 3-932-965-978

2016

אתר מינהל התכנון WWW.IPLAN.GOV.IL

אתר מרכז שאשא למחקרים אסטרטגיים WWW.SHASHA-CENTER.HUJI.AC.IL

© כל הזכויות שמורות למינהל התכנון ולמרכז שאשא למחקרים אסטרטגיים

פתח דבר



בינואר 2014 התקיימה בנווה אילן שבסמוך לירושלים סדנת חשיבה ייחודית תחת הכותרת "ישראל 2048": חשיבה אסטרטגית לתכנון ופיתוח מרחבי, שהיתה פרי שיתוף פעולה של האגף לתכנון אסטרטגי במינהל התכנון ומרכז שאשא למחקרים אסטרטגיים שבאוניברסיטה העברית.

בסדנה השתתפו כמאה מומחים מתחומים שונים, שדנו בעתיד המרחב בישראל ובדרכים להשפיע עליו. בספר זה מובאות עמדות, תחזיות ומחשבות של הדוברים בסדנה, ותוצרי העבודה המשותפת של המשתתפים. סדנת "ישראל 2048" אינה אירוע חד־פעמי אלא מראה דרך ותמריץ לחיזוק והעמקת תהליכים של חשיבה אסטרטגית ארוכת טווח לעתיד המדינה והמרחב.

בהכנת הסדנא ובעבודת התכנון והחשיבה שקדמה לה השתתפו:
ממרכז שאשא שבאוניברסיטה העברית: פרופ' שלמה חסון וד"ר עמירם אורן
ממינהל התכנון: אדריכל דורון דרוקמן – סגן לתכנון אסטרטגי
מהאגף לתכנון אסטרטגי: דוד רוטר ואפרת ויסלר
והיועצים: אדריכל עודד קוטוק, דודי דמבינסקי, תמי גבריאלי וד"ר חיים פיאלקוף.



השותפים למהלך



מרכז שאשא למחקרים אסטרטגיים באוניברסיטה העברית

פועל לשילוב בין המחקר לעשייה. מרכז שאשא מתמקד בנושאים אסטרטגיים בעלי חשיבות לאומית, מייצר ניירות עמדה, מחקרים, ומקיים סמינרים בנושאים אלה. החזון של המרכז מושתת על שלושה נדבכים:

1. **פיתוח חשיבה אסטרטגית** בסוגיות העומדות במרכז סדר היום המדיני והחברתי. פעילות זו ממומשת בשני מישורים: ייעוץ לגופי ממשל הפועלים בגישה המתקדמת מלמעלה למטה, ויוזמה של המרכז בחשיבה המתקדמת מלמטה למעלה.

2. **התמקדות בנושאים אטרקטיביים** לקובעי מדיניות וליזמים בתחומי החברה והכלכלה, אשר יוכלו לגייס תמיכה פוליטית וחברתית.

3. **קידום עבודות אפקטיביות** שניתנות לביצוע בתקופה קצרה יחסית, המעלות רעיונות חדשים, מחוללות תהליכים חדשים בטווח הקצר ומשפיעות על המציאות בטווח הארוך.

ראש המרכז הוא פרופסור שלמה חסון



מינהל התכנון, יחידת סמך במשרד האוצר

גוף מטה תכנוני-מקצועי, שתפקידיו המרכזיים הם גיבוש מדיניות התכנון בראייה כלל-ארצית ומימוש מדיניות זו בתוכניות המתאר הארציות, המחוזיות והמקומיות, טיפול בתוכניות מפורטות והכנה וקידום של חקיקת משנה מתוקף חוק התכנון והבנייה.

מינהל התכנון מנחה מקצועית את מתכני המחוזות ואת עובדי לשכות התכנון המחוזיות, ומהווה מסגרת תפעולית לכלל מוסדות התכנון ברמה הארצית והמחוזית.

האגף לתכנון אסטרטגי במינהל התכנון

אמון על מדיניות תכנונית וארגונית בראייה אסטרטגית וארוכת טווח, שכלול והרחבת "ארגז הכלים" התכנוני, אחריות וליווי פרויקטים בעלי חשיבות לאומית, פיתוח תורתי ומחקרי וקידום שיתופי פעולה מקצועיים בינלאומיים.

מנהלת מינהל התכנון היא גב' בינת שוורץ-מילנר

תוכן עניינים



שער I

לקראת העמקת החשיבה האסטרטגית ארוכת הטווח בישראל

הקדמה שלמה חסון	17
התכנון האסטרטגי במסגרת הממשלתית יוג'ין קנדל	23
אתגרי מערכת התכנון לקראת שנת 2048 בינת שוורץ־מילנר	33
תוכנית אסטרטגית לדיור דורון דרוקמן	37

שער II**תהליכים וגורמים שישפיעו על דמות המרחב בישראל לקראת שנת 2048**

47	ישראל מהזווית הגלובלית ומזווית העם היהודי: הממד הדמוגרפי סרג'יו דלה־פרגולה
75	יציאה מגדרות ומתקרת הזכויות – סוגיות לעתיד הערבים בישראל ראסם ח'מאיסי
93	מנופי צמיחה אפשריים והשלכותיהם על הפיתוח המרחבי בישראל יעקב ליפשיץ
97	התפוצות היהודית והישראלית ויחסן לישראל בעתיד גבי שפר
105	ישראל כמדינת מצור: היבטים גיאוגרפיים וחברתיים אלישע אפרת
109	התפשטות טריטוריאלית והתפרקות חברתית יורם פרי
119	עיצוב המרחב: עבר הווה עתיד ערן פייטלסון
139	מדיניות לפיתוח לאומי על פי עקרונות "הפיזור הממוקד": ישראל במחצית המאה ה־21 ברוך קיפניס
149	התפתחות השטח הבנוי בראייה הצופה את פני העתיד ארי כהן
159	המרחב האפור: מהות והשלכות לתכנון ולפיתוח המרחבי בעתיד אורן יפתחאל וארז צפדיה
171	התרחבות והתעצמות "מרכז הארץ" בעתיד עמירם גונן
193	מחשבות על תפיסות אסטרטגיות בעיצוב המרחב בישראל דוד מיכאלי
203	מגמות עתידיות במשק האנרגיה והשלכותיהן על הפיתוח המרחבי ארז סברדלוב
209	יוזמות תכנון העולות מלמטה למעלה: תיאור ניסיון מעשי רפי לרמן
215	השלטון המקומי בישראל ותפקידו בפיתוח המרחבי ערן רזין
223	מבט לעתיד מקיים ולרי ברכיה

שער III**מבט כולל על התהליכים העתידיים לעצב את דמות המרחב**

237	לתכנן את הבלתי ניתן לתכנון עודד קוטוק
249	אטלס ישראל 2048: מודל רעיוני להתבוננות אקטיבית בעתיד המרחב והחברה עודד קוטוק
257	ישראל 2048: תכנון ופיתוח מרחבי שלמה חסון

נספחים

283	על המחברים נספח 1
295	שולחנות עבודה עגולים: חיפוש משותף של מגמות, אתגרים, התדיינות וחזון נספח 2
303	רשימת המוזמנים לכנס "ישראל 2048" תכנון ופיתוח המרחב בישראל לקראת שנת המאה נספח 3

ENGLISH SECTION

לקראת העמקת החשיבה האסטרטגית ארוכת הטווח



הקדמה

שלמה חסון



כיום, יותר מאי פעם זקוקה מדינת ישראל לחשיבה אסטרטגית בתחום הפיתוח והתכנון המרחבי. במרכז חשיבה זו עומדת המפה העתידית של מדינת ישראל על מגוון מרכיביה: גבולות, פריסת האוכלוסייה והיישובים, המערך המרחבי של הפעילות הכלכלית והתשתיות ואופי הסביבה. מפה זו עתידה להיות מעוצבת על ידי תמורות רחבות היקף, שמציבות בפני המדינה והחברה בעיות יסוד המחייבות מענה.

התפתחויות גיאופוליטיות ברמה המקומית, האזורית והעולמית דורשות ממדינת ישראל התארגנות מרחבית ויצירת מפה שתתאים לנסיבות החדשות, ותשקף את ערכיה הבסיסיים: מדינה יהודית ודמוקרטית. ברמה המקומית, חוסר הבהירות הגיאופוליטי והעדר הסדר עם הפלסטינים מאיימים על ביטחון מדינת ישראל ועל המשך קיומה כמדינה יהודית ודמוקרטית. ברמה האזורית, צמיחת מדינות כושלות בסביבת ישראל והיווצרות אזורי ספר פרוצים ומאיימים מחייבות היערכות גיאואסטרטגית מתאימה. ברמה העולמית, המשך המצב הקיים מוליך לפגיעה קשה בלגיטימציה של מדינת ישראל.

תהליכי הגלובליזציה וההתפתחות הטכנולוגית מעצימים את הצמיחה הכלכלית של המשק, אך גם מגדילים את הפערים בין קבוצות חברתיות, את הקיטוב המרחבי ואת מצוקת הדיור של צעירים. במרכז תהליכים אלה עומדות מספר התפתחויות: היווצרות שוק עולמי, ותחרות המושתתת על ריכוז הון אנושי, הון פיזי והון פיננסי במספר מצומצם של מקומות.



המרחב הוא המסגרת שבה נפגשים כל תחומי המדיניות. לרוב תחומי המדיניות – הכלכלי, חברתי או הסביבתי, יש ביטוי טריטוריאלי המשפיע על הזדמנויות הפיתוח בדרכים שונות. המטרה בפיתוח מרחבי היא לתאם בין תחומי מדיניות אלה על מנת להעצים את השפעתם, ולשלב בין תחרותיות, קיימות והכלה חברתית. הפיתוח המרחבי מכוון גם למצות את הפוטנציאל הכלכלי, חברתי והסביבתי הטמון ברמות הטריטוריאליות השונות: המקומית, האזורית והארצית. משמעות הפיתוח המרחבי בהקשר זה היא כי יש להתאים את מנופי הצמיחה לאזורים השונים, על מנת למצות את הפוטנציאל הכלכלי, חברתי והסביבתי בהם. זוהי גישה שרגישה להבדלים בין אזורים ומקומות, וערה לצרכים ולהזדמנויות בכל מקום ואזור. אין פירוש הדבר התעלמות מאסטרטגיות מקרו-כלכליות, פיננסיות או טכנולוגיות, אלא הדגשת הממד הטריטוריאלי בפיתוח.

השאלה המרכזית העומדת ביסוד החשיבה התכנונית-מרחבית היא, כיצד יכולים לתרום התכנון והפיתוח המרחבי להתמודדות עם הסוגיות המרכזיות שיעמדו בפני מדינת ישראל לקראת שנת המאה בתחומי הביטחון, הכלכלה, החברה והסביבה. ביסודו של דבר זהו מאמץ לברר את הקשר שבין החשיבה האסטרטגית בתחום המרחבי לבין החשיבה האסטרטגית הארצית, ולקדם את הסינרגיה ביניהן. ניסיון דומה נעשה כיום באיחוד האירופי. במסמך בשם "סדר יום טריטוריאלי של האיחוד האירופי 2020", שפורסם על ידי מועצת השרים של שרי האיחוד האירופי האחראים לתכנון מרחבי ופיתוח טריטוריאלי, נאמר בין היתר:

"אנו מאמינים כי ניתן יהיה להשיג את היעדים של צמיחה פיקחית, בת קיימא ומכילה כפי שהותוו במסמך האסטרטגי 'אירופה 2020', רק אם יובא בחשבון הממד הטריטוריאלי של האסטרטגיה. זאת מכיוון שהזדמנויות הפיתוח משתנות מאזור לאזור".⁽¹⁾

(1) Territorial Agenda of the European Union 2020 Towards an Inclusive, Smart and Sustainable Europe of Diverse Regions agreed at the Informal Ministerial Meeting of Ministers responsible for Spatial Planning and Territorial Development on 19th May 2011 Gödöllő, Hungary

במהלך התפתחויות אלה עתיד להשתנות המבנה הדמוגרפי של מדינת ישראל באופן דרמטי – משקל החרדים והערבים צפוי לעלות לכדי מחצית מכלל האוכלוסייה. בהנחה שהמגמות הקיימות יימשכו, פירוש הדבר העמקת האי-שוויון והפער התרבותי-מרחבי בין יהודים לערבים ובין חרדים לחילונים. הקיטוב יתבטא גם בהסתגרות מרחבית בגיטאות וביישובים נפרדים, והוא מאיים לפורר את המרקם החברתי-תרבותי המורכב של ישראל. במקביל, גדל הקיטוב הכלכלי-מרחבי בין מרכז לשוליים, ועמו ההגירה מהשוליים לעבר המרכז. הקיטוב מתגלה ברמה הארצית – בפערים שבין הגליל והנגב למרכז; ברמת המטרופולין – בפערים שבין יישובים חלשים לחזקים; וברמה העירונית – בפערים שבין שכונות מבוססות לעניות. בממד הדמוגרפי, גוברת התרכזות האוכלוסייה היהודית במרכז הארץ בשל ההזדמנויות הגדולות בו, תוך נטישת הנגב, הגליל ואזור חיפה. בממד הבין-דורי, מוליכה ההתרכזות במרכז למצוקת דיור של הצעירים המשכילים ובעלי המקצועות החיוניים להמשך תהליך הצמיחה של המשק.

גידול האוכלוסייה ועליית רמת הרווחה מובילים להגברת הביקוש לקרקע ולפגיעה בסביבה. במהלך תהליכים אלה מתעצמים תהליכי הפרוור, חל גידול בנסועה ובזיהום האוויר וגובר האיום על שטחים פתוחים ועל המגוון הביולוגי. במקביל מצטמצם השטח המתאים להקמת מתקני תשתית, ובכלל זה מתקנים להתפלת מים ותחנות כוח.

התפתחויות אלה מציבות אתגרים קשים בפני הממשל והחברה הישראלית: האם ישכילו להסתגל במהירות לשינויים וישלטו בהם, או שיעמדו חסרי אונים מולם? החשיבה האסטרטגית לפיתוח מרחבי המוצעת כאן, נועדה להעצים את הממשל והחברה, להציע איך למלא את החלל התכנוני לטווח ארוך ולאפשר להיערך כראוי מול התמורות המתרגשות ובאות.

הטיפול בבעיות שנוצרות בהקשרים רחבים אלה מחייב חשיבה אסטרטגית מערכתית מקיפה, שתתייחס להיבטים מדיניים, ביטחוניים, כלכליים, חברתיים וסביבתיים. חשיבה זו צריכה לתאם בין תחומי מדיניות שונים שמשלימים וסותרים זה את זה.

החשיבה האסטרטגית המוצעת רואה בתכנון המרחבי שלוחה קדמית של הפיתוח המרחבי. מעצם טבעו התכנון המרחבי הוא בעל אופי כפול. הוא מסדיר את הפריסה של האוכלוסייה, של פעילויות כלכליות ושל תשתיות על פני המרחב באמצעות קביעת מערכת שימושי הקרקע, והוא גם מכוון את תהליך הפיתוח על ידי יצירת אסטרטגיות מרחביות מגוונות (דגמים יישוביים, מערכות תשתית, פיזור פעילות כלכלית, שיתופי פעולה ועוד).

אסטרטגיות אלה צריכות לקבוע סדרי עדיפויות בפריסת השקעות ותשתיות על פני המרחב, ולתאם מבחינה מרחבית בין תחומי הפיתוח השונים, ובכלל זה הגנה על הסביבה. המוקד של הפיתוח והתכנון המרחבי אינו יכול, על כן, להיות אך ורק המפה הפיזית, אלא המערכת המורכבת של יחסים בין מדיניות גיאופוליטית, כלכלית, חברתית וסביבתית, והקשר של כל אלה למרחב.

מתוך תפיסות ושיקולים אלה נגזרו השערים המרכזיים של הספר. בשער הראשון נבחנת החשיבה האסטרטגית ארוכת הטווח בישראל ונדונים אתגרי התכנון והפיתוח המרחבי.

השער השני עוסק בגורמים שישיעו על דמות המרחב בשנים הבאות ובכלל זה דמוגרפיה, חברה וכלכלה, גיאופוליטיקה, סביבה ותכנון מרחבי. השער השלישי, המסכם את הספר, מציב מבט כולל על התהליכים העתידיים לעצב את דמות המרחב לקראת שנת 2048. הייחוד של הספר משולש:

1. קידום חשיבה מתכללת-מערכתית לטווח ארוך, שמקשרת בין פיתוח מרחבי לבין פיתוח כולל. חשיבה זו מתייחסת למורכבות הרבה והאי־ודאות האופפות אותנו ומתאפיינת בפתיחות, בשיתוף וביצירתיות.

2. מאמץ להשלים את השילוב האופקי בין משרדי ממשלה, שמקודם על ידי המועצה הלאומית לכלכלה, בשילוב אנכי שבין המערכת הממשלתית למגזר

הפיתוח המרחבי, על פי תפיסה זו, נועד לקשר בינו לבין פיתוח חברתי, כלכלי וסביבתי. באופן מפורט יותר, התכנון והפיתוח המרחבי נועדו:

1. להציע דרכים להתארגנות מרחבית שיבטיחו את הביטחון הלאומי.

במסגרת זו יש לבחון את ההתפתחויות הגיאופוליטיות ולהציע את ההיערכויות הגיאופוליטיות המתאימות.

2. להציע דרכים למיצוי אפשרויות הצמיחה הכלכלית הגלומים

באזורי הארץ השונים, ולקבוע את אופי הפיתוח הכלכלי בהתאם ליתרונות היחסיים ותוך מיצוי המשאבים האנושיים, החברתיים, הכלכליים והסביבתיים של כל אחד ואחד מהם. בכלל זה יש להעלות דרכים לחדשנות וליצירת מקומות עבודה במפעלים קטנים ובינוניים, למחקר ופיתוח, ולהצמחת הון אנושי ושוקי עבודה באמצעות ייסוד והרחבה של רשתות ותשתיות.

3. להתוות דרכים לצמצום פערים חברתיים-מרחביים. במסגרת זו יש

לקבוע את המקומות והקבוצות שלהם יש להקצות משאבים שיתרמו לצמצום הפערים.

4. להציע דרכים להגדלת הקיימות הסביבתית של אזורי הארץ

השונים, ולקבוע את המקומות שעליהם יש להגן מבחינה סביבתית.

5. לסייע בפיתוח חשיבה אסטרטגית-מערכתית בקרב העוסקים

בנושאים אלה, תוך בניית רשתות בין סוכנויות ומשרדים שונים.

מימוש הפיתוח המרחבי יסייע למדינה בתחרות העולמית על משאבים; יתרום למיתון פערים חברתיים המששעים את החברה ולהגדלת היצע הדיור; יציע דרכים להתמודדות עם הבעיות הגיאופוליטיות והגיאואסטרטגיות האזוריות; ויאפשר לשמור על הסביבה תוך פיתוח סגנונות חיים בני קיימא.

התכנון האסטרטגי במסגרת הממשלתית

יוג'ין קנדל



תהליך חשיבה אסטרטגית הוא הכלי העיקרי בו נוקטות ממשלות וארגונים פרטיים כדי להתכונן לעתיד. חשיבה אסטרטגית היא תהליך מעמיק שעוסק בנושאים מורכבים, ועיקר חשיבותה נובעת מכך שהיא מנסה לזהות את הבעיות שעלולות להיווצר בעתיד ומתכוננת אליהן מראש. שכן מה שלא נעשה בתהליך של חשיבה אסטרטגית, נעשה עשור מאוחר יותר בדוחק ובלחץ הנסיבות. אין זה משנה איזה ראש ממשלה נמצא ברגע נתון בהנהגת המדינה או איזו מפלגה תחליף בעתיד מפלגה אחרת בשלטון, יש צורך בתכנון לטווח ארוך כדי להתכונן לאתגרי העתיד. הדבר נכון במיוחד בישראל, שבה החזון של המפלגות השונות לגבי דמותה העתידית של ישראל, דומה יותר ממה שנראה על פני השטח. כל המפלגות הגדולות מאופיינות בשאיפתן למדינה שוויונית יותר ומצליחה השטח. כל המפלגות הגדולות מאופיינות בשאיפתן למדינה שוויונית יותר ומצליחה מבחינה כלכלית. למרות זאת, בישראל אין די תכנון אסטרטגי כדי להגדיר את החזון ולפרוט אותו למטרות ולכלי מדיניות.

על פי החלטת ממשלה מספר 5208 מנובמבר 2012 מוטל על המועצה הלאומית לכלכלה במשרד ראש הממשלה התפקיד המרכזי בהטמעת תהליכים של תכנון אסטרטגי בעבודת הממשלה. במסגרת מדיניות זאת הובילה המועצה מספר פעולות: א. הוקמה ועדת שרים לענייני אסטרטגיה שבראשה עומד ראש הממשלה ב. הוקם פורום מקצועי משותף לכל הסמנכ"לים לענייני תכנון אסטרטגי ממשרדי הממשלה השונים. התוצרים של הפורום מוצגים לוועדת השרים ומקודמים לפי סדרי העדיפויות הממשלתיים ג. הוקם צוות לניהול אסטרטגיה, המתמקד ביישומה במהלך הקדנציה, בראשות מנכ"ל משרד ראש הממשלה ובהשתתפות מנכ"ל משרד האוצר, ראש אגף התקציבים וראש המועצה הלאומית

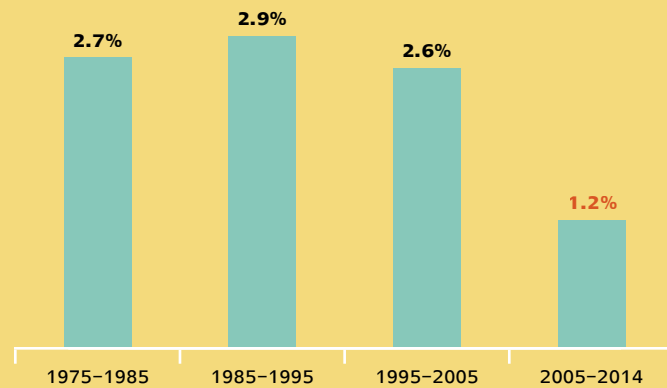
העסקי ולמערכת החברתית. מכאן המאמץ לשתף קבוצות שונות בתהליך, וללמוד מנציגי מגזרים וקהילות שונות בחברה.

3. מאמץ לפתח מתודולוגיה המתאימה לאתגרים העולים מחשיבה

מערכתית-מרחבית. הספר הוא פרי יוזמה משותפת של מינהל התכנון ומרכז שאשא למחקרים אסטרטגיים באוניברסיטה העברית. הכוונה בפרסום הספר היא לחולל תהליך מתמשך, שיתרום ויתמוך בפיתוח חשיבה אסטרטגית ארוכת טווח בישראל (2). הפרויקט עשוי להוות פלטפורמה נאותה ליצירת שילובים ושותפויות של התכנון החברתי-כלכלי מרחבי, ויוכל לשרת את משרדי הממשלה, את הרשויות הסטטוטוריות, את החברות הממשלתיות ואת הרשויות המקומיות. מפירות הפרויקט יוכלו ליהנות ארגונים של החברה האזרחית וגורמים שונים במגזר העסקי והכלכלי.

(2) החלטה מספר 5208 של הממשלה מיום 04.11.2012 קובעת כי "יש להקים אגף לאסטרטגיה כלכלית-חברתית במסגרת המועצה הלאומית לכלכלה..." אשר "יהווה מוקד לעבודה המקצועית בתחום האסטרטגיה הכלכלית-חברתית של הממשלה". יש לשים לב כי אין כל אזכור של התחום המרחבי בהחלטה זו.

שיעורי צמיחה שנתיים ממוצעים במדינות מפותחות



איור 1

מקור: הבנק העולמי

לכלכלה. בכל שלוש הרמות מושם דגש על שיתופיות המידע בין גופי המדינה השונים, כך שתתקיים אחידות בחשיפה למידע ובתכנון המשותף בישראל. על סמך עבודת הגופים האלו, במאי 2013 הוצגה לראשונה הערכת מצב אסטרטגית לממשלת ישראל בתחום החברתי-כלכלי. ההערכה חולקה לשלושה חלקים: מגמות עולמיות, מגמות בישראל וסוגיות אסטרטגיות. ביוני 2015, עם כניסת הממשלה החדשה, עודכנה הערכת המצב.

חמש המגמות העולמיות שזוהו בשנת 2015 הן:

1. מציאות כלכלית חדשה בעקבות המשבר העולמי - התחזיות

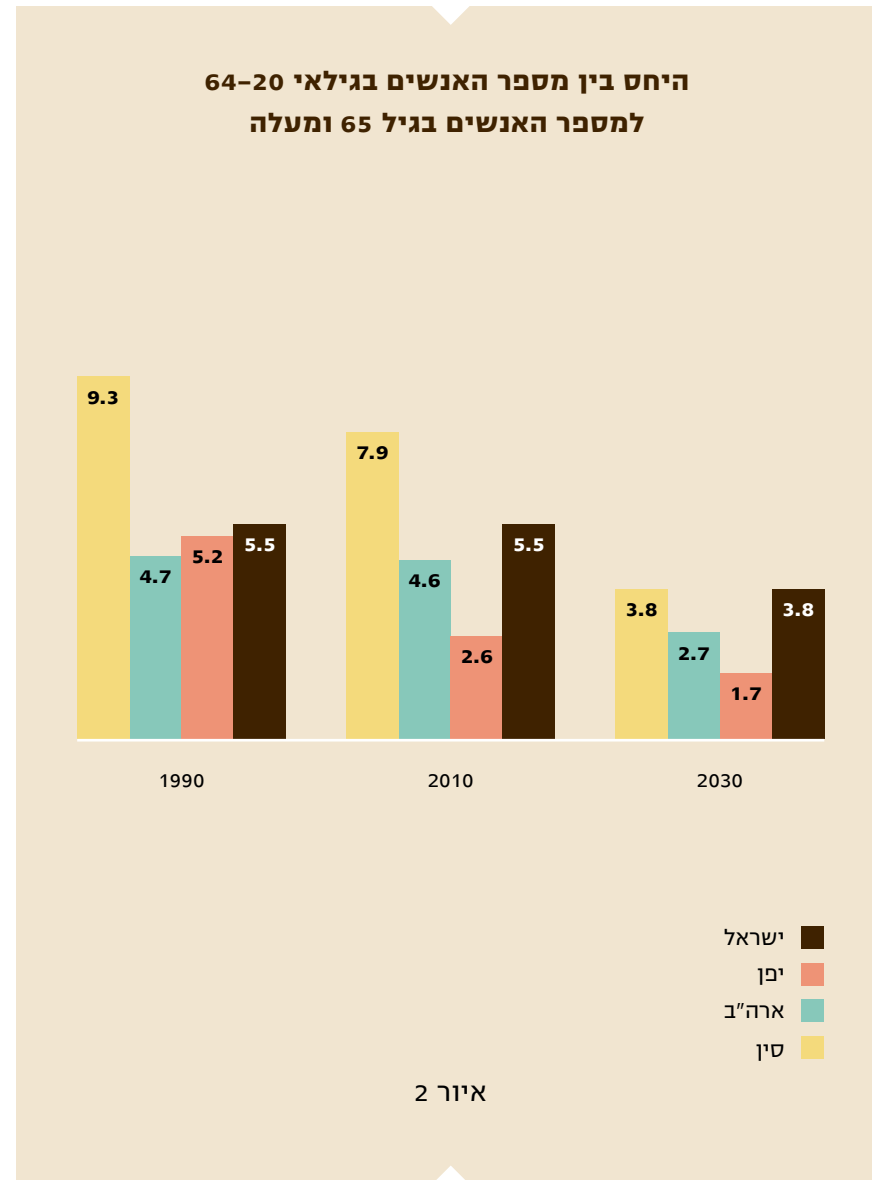
המרכזיות לשנים הקרובות צופות שיעורי צמיחה נמוכים, סביבת ריביות נמוכה באופן היסטורי, ושיעורי חוב גבוהים של מדינות. המשבר הגביר את תחושת חוסר הוודאות והוביל לירידה באמון בשיטה הכלכלית הקיימת וביכולתה לספק איכות חיים לאורך זמן. קיימת סבירות גבוהה לכך שהעולם עומד בפני תקופה ארוכה של האטה כלכלית, כולל חשש למשבר כלכלי גלובלי נוסף בשנים הקרובות. מכאן נובעת חשיבות רבה לשמירה על אחריות פיסקלית.

איור 1

2. המשך מגמת הזדקנות האוכלוסייה - הארכת תוחלת החיים יוצרת

שינויים במבנה משק העבודה והכלכלה, ומגדילה את הנטל הכלכלי על האוכלוסייה העובדת הנדרשת לתמוך בקשישים. הילדים שנכנסים לבית ספר היום יחיו עד גיל 95. זאת אומרת, שגיל 62 או 67 כבר היום, ובוודאי בעתיד, פחות מתאימים ליציאה לפנסיה. ייתכן כי במבנה השוק העתידי יהיו קריירות מרובות או העסקה של אנשים אחרי גיל פרישה. יחד עם זאת מגמה זו מייצרת הזדמנויות כלכליות חדשות, בדמותו של שוק פוטנציאלי הצומח בקצב מהיר ביותר ברמה העולמית.

איור 2



מקור: UN WORLD POPULATION PROSPECTS

3. המשך צמיחת הכלכלות המתפתחות - בשנים הקרובות צפויים

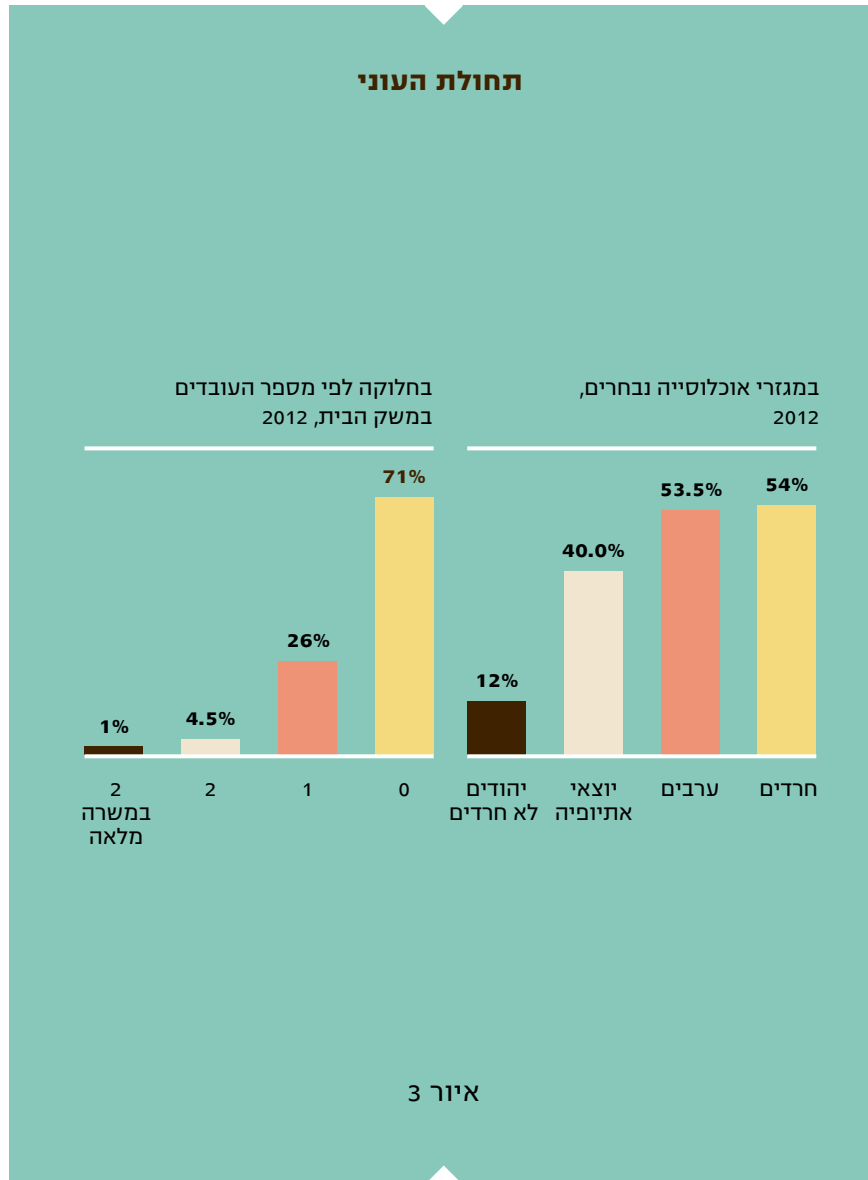
הצטרף למעמד הביניים עוד כמיליארד איש מהמדינות המתפתחות. מדובר בתהליך עם פוטנציאל כלכלי משמעותי, אשר יגדיל את הביקוש למשאבים ולמוצרי צריכה, ובה בעת יגביר את התחרות עם ההון האנושי של מדינת ישראל.

4. שינוי אקלים - בשנים האחרונות ישנן עדויות גוברות למגמת שינוי

האקלים ולעלייה במספר אירועי האקלים הקיצוניים, אולם עדיין ישנה איודאות רבה לגבי היקף התופעה והשלכות הצפויות ממנה. לראשונה, מסתמן מהלך משותף של המדינות המפותחות לקביעת יעדים לצמצום פליטות. ככל הנראה שינויי אקלים גם יביאו לפגיעה בזמינות המשאבים הפיזיים בעולם, זאת בזמן שצפוי כאמור גידול בביקוש ובתחרות עליהם. הנחישות הגוברת של מדינות העולם לתת את דעתן על נושאים אלה מייצרת הזדמנויות לפיתוח וליישום טכנולוגיות חדשניות היכולות לצמוח בישראל.

5. עידן המידע - עידן המידע יכול להוות בסיס להתפתחויות

טכנולוגיות שיביאו לניצול יעיל יותר של משאבים פיזיים ולשיפור השירותים בכל תחומי החברה מצד אחד אך להביא גם לשינוי עולם העבודה. בעולם "החדש" צפוי יתרון מהותי לעובדים משכילים ומיומנים שיודעים לעבוד בסביבה דיגיטלית ולהסתגל לשינויים במהירות. בתוך כך, ראוי לעמוד על המאפיינים הייחודיים של מדינת ישראל ולמגמות המאפיינות אותה. ישראל תמשיך להיות משק קטן ופתוח הנשען על סחר עם השווקים העולמיים. הסביבה הגיאופוליטית, ובכלל זה השלכות האפשרויות של קמפיין הדה-לגיטימציה, יוצרת איודאות משמעותית. בהיותה כלכלת-אי, ישראל סובלת מחסמים ליצירת משק תחרותי שקיים במדינות מפותחות אחרות. בנוסף, ישראל נהנית מפוטנציאל יוצא דופן של משאבי טבע, הכולל גז טבעי, נפט, פצלי שמן, פוספטים ואשלג. כל אלה דורשים הערכות מיוחדת של קובעי המדיניות.



מקור: ביטוח לאומי

מגמות בולטות בישראל כוללות:

1. **תהליכי "התמרכזות"** - בדומה למדינות אחרות בעולם, בשנים האחרונות מתרחשת בישראל תופעה של שיעורי הגירה גבוהים, בעיקר של אוכלוסיות צעירות וחזקות, מהפריפריה לאזור המרכז. בהינתן מגמות ההגירה הקיימות ודפוסי הבנייה הקיימים, עתודות הקרקע המיועדות למגורים במחוזות המרכז ותל אביב צפויות להספיק לכ־15 שנים בלבד.

2. **פערים גדלים בין האוכלוסיות השונות** - בפרט בין הערבים והחרדים, וכן יוצאי אתיופיה, לבין שאר האוכלוסייה. משנת 1997 ועד 2011 שיעור העוני אצל אוכלוסיות החרדים והערבים קפץ ב־20 נקודות אחוז, ואצל החרדים הוא עומד היום על מעל 60 אחוז. המשמעות היא ש־70 אחוז מהעניים מרוכזים בקרב 30 אחוז מהאוכלוסייה, וקבוצות אלה צפויות לגדול משמעותית. הסיבות המרכזיות לפערים בהכנסות קשורות לפערים בפריון העבודה, שיעורי השתתפות ובגישות לתעסוקה, פערים בנכסים ובהון וכן פערים בשיעורי הילודה, שחלקם ייחודיים לישראל שמתאפיינת במתאם שלילי בין שיעורי ילודה לרמות הכנסה.

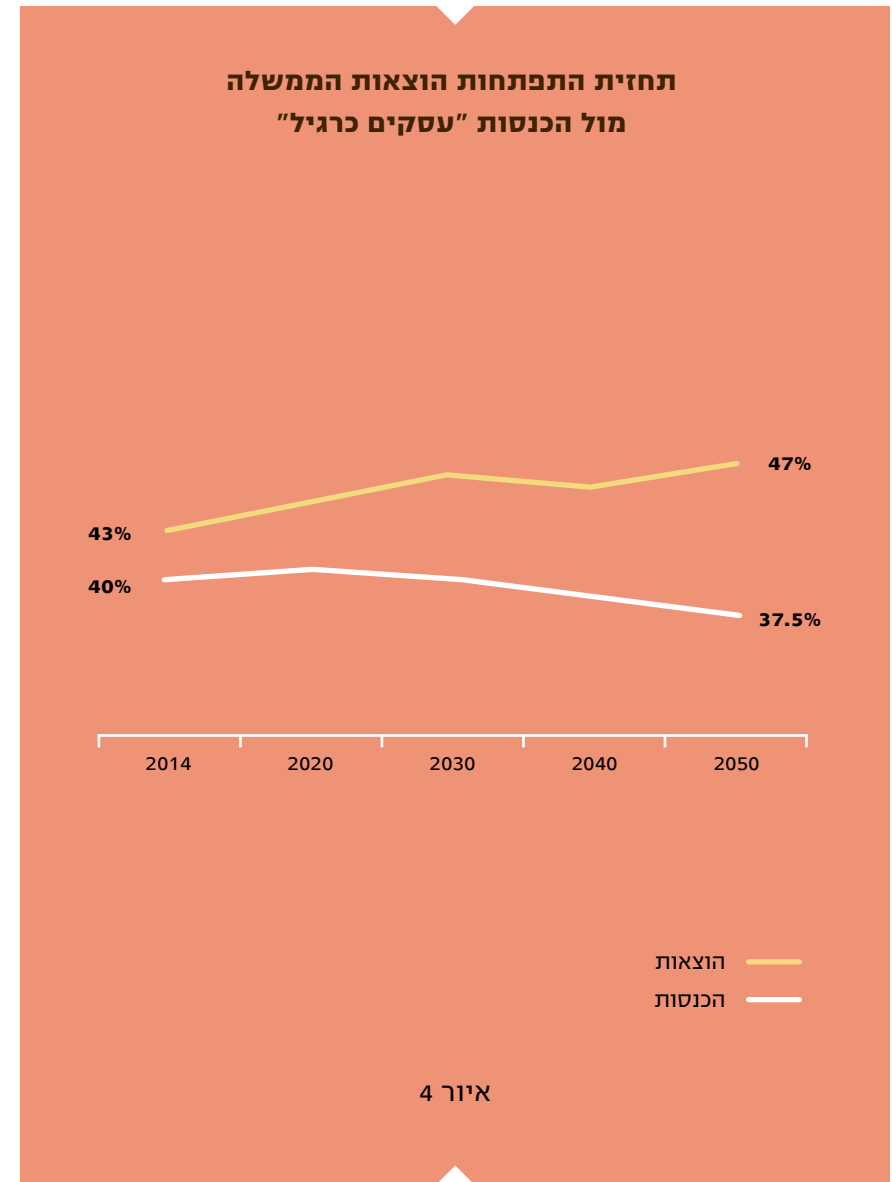
איור 3

3. **היעדר השתלבות איכותית של אזרחים ערבים וחרדים בשוק העבודה** - מגמת ההזדקנות של האוכלוסייה צפויה להביא לגידול מהותי בגירעון ולהגדלת העומס על משלמי המסים, לצד ירידה באיכות השירות הציבורי. כל זאת, כאשר כבר היום ההוצאות הציבוריות האזרחיות נמוכות ביחס למדינות מפותחות. אם תימשך מגמה זו, היא צפויה להתבטא ראשית בשווקים הפיננסיים, מה שיוביל לעלייה מהירה של שיעורי הריבית על החוב הממשלתי. ואז נידרש להעלאות מסים ולהקטנת השירותים הציבוריים אף מוקדם יותר.

איור 4

לסיכום

לא ניתן להמשיך ב"עסקים כרגיל" ללא חשיבה אסטרטגית שתכלול בתוכה את כלל משרדי הממשלה. מדינת ישראל מחויבת ליזום כבר עתה פעולות ושינויים מבניים אסטרטגיים. האלטרנטיבה היא מדיניות ממשלתית תגובתית וטקטית בלבד, כזאת המתאימה את עצמה ללחצי השעה אך משלמת מחירים כבדים שניתן היה למנוע מראש.



מקור: משרד האוצר

אתגרי מערכת התכנון לקראת שנת 2048

בינת שוורץ־מילנר



שנת ה־100 של מדינת ישראל - 2048 המתקרבת, מחייבת אותנו להיערך לקראתה באופן מושכל ומחושב, ולצורך כך, תחילה, עלינו להתבונן במראה, לבחון את עצמנו ואת המגמות לפיהן אנו כחברה צועדים.

מאז קום המדינה גדלה צפיפות האוכלוסייה בישראל פי שמונה, מ־40 נפשות לקמ"ר ל־350 נפשות לקמ"ר. מעל 90% מתושבי המדינה מתגוררים ביישובים עירוניים; 48% מהאוכלוסייה היהודית מתגוררים במרכז הארץ; כרבע מתושבי המדינה מתגורר בשש הערים הגדולות (ירושלים, תל־אביב-יפו, חיפה, ראשון לציון, פתח תקווה ואשדוד), ואף על פי כן, עדיין יש במדינת ישראל 256 רשויות מקומיות, מהן 53 מועצות אזוריות, המאגדות 980 ועדים מקומיים.

שיעור האוכלוסייה המבוגרת (מעל גיל 65) צפוי לגדול ל־15% מכלל האוכלוסייה כבר בשנת 2035; תוחלת החיים של נשים בישראל עומדת על 83.6 שנים, ושל גברים - על 79.7 שנים. בישראל כ־2,204,100 משקי בית; 41.5% מהם כוללים שתי נפשות בלבד; כמעט 20% מהם אינם "המשפחה המסורתית", 92% מהם הם משקי בית של אדם יחיד; למרות זאת, גודל דירה חדשה ממוצעת הוא 172 מ"ר. ישראל קלטה מיום הקמתה ועד היום כ־3.1 מיליון עולים חדשים, המהווים כ־40% מהאוכלוסייה המתגוררת בה כיום.

אבל ישראל "במספרים" הינה תמונה חלקית בלבד של המדינה, ממנה לא ניתן להבין איזה מין חברה אנחנו. מה מידת הפתיחות שלנו? האם וכמה אנחנו מקבלים את השונה?

לאפשר ביצוע שמתאים לרגע מימוש התוכנית, שלעתים רחוק מספר רב של שנים מיום הכנתה. ניסיונות השטח לייצר התאמה לצרכים ולמגמות העדכניים מהווים כר פורה להתדיינות משפטיות ארוכות ומיותרות, שמשמעותן הימשכות הליכים, פגיעה בתוצר התכנוני והגדלת יוקר המחיה.

הסיבה העיקרית לכך כנראה תרבותית. מוסדות התכנון, משרדי הממשלה, הרשויות המקומיות ולעתים יוזמי התוכנית מבקשים לקבע כל תג ותו בהוראות התוכנית. זאת מתוך ראייה צרה ושגויה, שכל מה שנתפס נכון למועד הכנת התוכנית יישאר כך גם במועד מימושה. בנוסף, הדומיננטיות המשפטית במערכת התכנון, על מאפייניה, שואפת לקבע את מסמכי התוכנית כדי לאפשר מצג של "ודאות" בראייה דיכוטומית וברזולוציה גבוהה מדי.

התוצאה העצובה של תוכניות כאלה היא תוכניות שינויים. כך קורה שלעתים אותה יחידת שטח מתוכננת מספר רב של פעמים על מנת להתאימה, בכל פעם, לצרכים העדכניים. הליכים תכנוניים מתאפיינים במשכי זמן ארוכים של מספר שנים, ובמשאבים רבים. ברקע, כידוע, השטח בוער ממחסור ביחידות דיור, בבתי ספר או בתשתיות. מערכת התכנון הישראלית חזקה בחשיבה אסטרטגית וחלשה בתרגומה לתוכניות. כל שנדרש הוא הכרה בכך שתוכנית, גם מפורטת, היא מסמך אסטרטגי וככזה, היא חייבת להתאים את עצמה למספר תרחישים ולאפשר גמישות בביצועה והתאמות בשוליים, כך שתוכל להתממש במנעד התרחישים; היא חייבת להיות בהירה לגבי הכוונות והמטרות שלה, ועל ידי כך לצמצם את הפרשנות המשפטית לגביה; היא חייבת לאפשר מידת גמישות כדי להיות רלוונטית ביום מימושה. לצערי, חלק מהתוכניות שהליכי האישור שלהן ארכו שנים רבות, אינן רלוונטיות כבר ביום אישורן. עלינו להבין את חולשותינו ומגבלותינו בחיזוי העתיד והבנת טיבה של המציאות, כמשתנה תדיר ובקצב מהיר ולא צפוי. לכן, חובתנו - המתכננים, הרגולטורים ובודקי התוכניות, להדגיש את התפיסה האסטרטגית ותרגומה לתוכניות. רק כך נוכל ליצור תוכניות טובות יותר, המאפשרות להכיל את שינויי הזמן, ואשר רלוונטיות גם בעת מימושן לאחר שנים רבות.

מה היחס שלנו לחלש? לזר? למהגר? מה מידת הסובלנות לדעות ולרעיונות אחרים? האם וכמה אנחנו מקדשים קונסנזוס? האם הערכים שמגבשים אותנו אלו ערכים של פתיחות ופולרליזם? האם השיח בישראל 2015 מאפשר ומייצר מגוון של תרבויות ודעות? האם אנחנו שואפים כחברה להתפתחות והפרייה תרבותית הדדית?

לתכנון תפקיד מסוים ויכולת חלקית להשפיע על תמונת ה"מספרים", אבל גם על התמונה האחרת, המשלימה. לתמהיל הדירות והמגוון שלהן, למיקומן במרחב ולקשר ביניהן, כמו גם לתכנון המרחב הציבורי, אופיו, מיקומו והנגישות אליו, יכולה להיות השפעה על המגמות החברתיות ועל פניה של החברה הישראלית.

השנים האחרונות במערכת התכנון היו סוערות. אולי כי היא עסקה בעיקר בדחוף ובמידי. משבר הדיור שפוקד את המדינה מיקד אותנו במציאת פתרונות דיור, בהגדלת מלאי תכנוני של יחידות דיור, בהסרת חסמים לתכנון ובנייה של יחידות דיור, בבניית תשתית לניהול מעקב ובקרה אחר הליכי התכנון. הרפורמה בתכנון ובבנייה הגיעה לכלל יישום וחייבה השקעות אדירות בחקיקה, באפיון ובפיתוח מערכות מקוונות, בהקמת מערך הכשרה והדרכה, בכתיבת שיטות עבודה ונהלים ובהטמעתה בכלל שחקני המערכת. מאגרי הגז הטבעי יצרו דחיפות ראשונה במעלה לקידום תוכנית שתאפשר הפקה וטיפול בגז מהים ובחיבורו למערכת ההולכה.

העיסוק בטווח הארוך, בחשיבה אסטרטגית, מחייב אותנו להרים את הראש מהשוטף, המידי והדחוף. מעניין לחשוב כיצד קורה שתוצרי מערכת התכנון שעניינם בחשיבה אסטרטגית, בעת העיסוק בהליכי התכנון - מאבדים מאופיים, והופכים למסמכים "ארציים", משפטיים, נוקשים, עמוסי פרטים ולא ידידותיים למשתמש, משנים את שפת התכנון לשפת "עשה ואל תעשה", וכופים על המערכת לאמץ שפה משפטית במקום שפה תכנונית. התוכניות הסטטוטוריות התרחקו מההליך האסטרטגי שקדם להן ואשר מכוחו נוצרו. הן אינן גמישות דיין כדי לאפשר את התאמתן לשינויים בתפיסה החברתית או העירונית הרלוונטית לעת ביצוען. התוכניות הסטטוטוריות אינן "רכות" מספיק כדי

תוכנית אסטרטגית לדיור

דורון דרוקמן



משבר הדיור הוא אחד מהנושאים המרכזיים וה"חמים" ביותר כיום בשיח הציבורי והממשלתי. על אף הקיטוב הפוליטי במדינה, דומה שקיימת הסכמה גורפת באשר לצורך בפתרון מהיר שלו, ועיני כולם נשואות לשר האוצר החדש - מה יהיו התוכניות והצעדים שבכוונתו לנקוט כדי לנסות לסיים את המשבר.

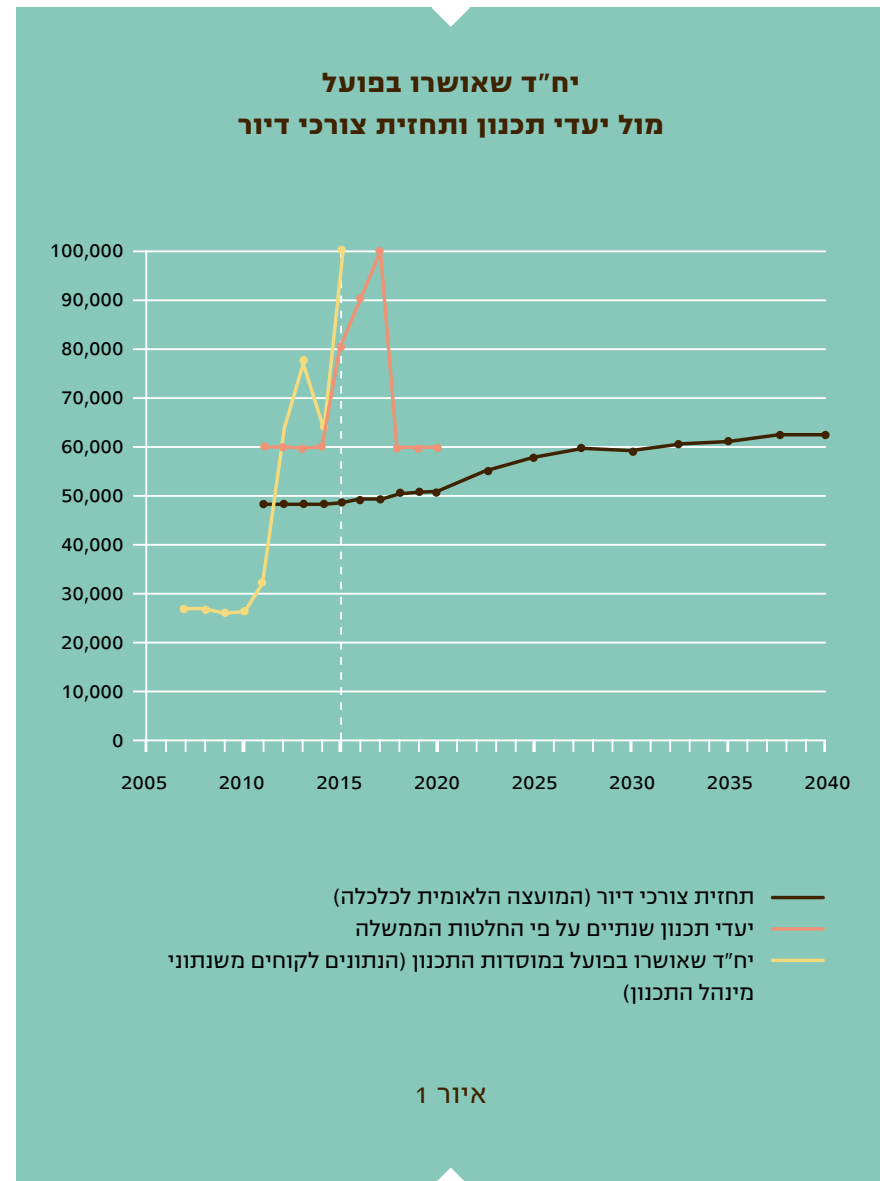
מאמר זה מתאר בתמציתיות את המהלך לגיבוש תוכנית אסטרטגית לדיור - מהלך שהותנע לאחרונה ביוזמת מינהל התכנון, המועצה הלאומית לכלכלה ומשרד האוצר, ובשיתוף משרדי וגורמי ממשלה נוספים. אולם המאמר אינו עוסק במשבר הדיור. ליתר דיוק, הוא אינו עוסק במשבר הדיור הנוכחי, אלא במשבר הדיור הבא, זה שעדיין לא הגיע אולם סיכויי הופעתו גבוהים דיים לחייב היערכות מקדימה ונקיטת צעדים שימנעו את בואו או למצער, יצמצמו את ממדיו.

הסיבה המרכזית להופעתו האפשרית של משבר הדיור הבא נעוצה בעובדה שלממשלה אין כיום כל תוכנית אסטרטגית לדיור. עיקר פעילותה מתמקד ב"כיבוי שרפות" ובמיקוד המאמץ לסיים את משבר הדיור הנוכחי, וזאת במקביל להמשך פעילות במצב של "טייס אוטומטי" על פי החלטות ממשלה רלוונטיות בנושא. אולם כפי שיפורט, אין בכל אלה כדי להבטיח את אי-הישנותו של משבר הדיור הבא.

סריקת החלטות הממשלה (וקבינט הדיור) שהתקבלו בשנים האחרונות בנושא הדיור מעלה את ההחלטות הבאות:

החלטות הממשלה בנושא הדיור שהתקבלו בשנים האחרונות (המשך)				
#	תאריך	מספר	נושא	תמצית
4	15.7.2010	1980	הסרת חסמים בשיווק קרקע למגורים	ביטול החלטה מס' 3973; הגדלת היצע הדירות על ידי האצת פעולות התכנון והשיווק של מתחמים למגורים בכל חלקי הארץ; הסרת חסמי תכנון ושיווק מתחמים המיועדים לבנייה למגורים; קביעת תמהיל מתאים של דירות גדולות וקטנות במתחמים המיועדים למגורים; קידום תכנון ופיתוח רשת התחבורה הארצית ועוד
5	12.06.2013	367 (דר/3)	תוכנית הדיור הממשלתית	יעד תכנון עד סוף שנת 2014 (שנה וחצי מיום קבלת ההחלטה): 1. אישור תוכניות מפורטות בהיקף של 80,000 יח"ד בקרקעות מדינה 2. מתוכן 55,000 יח"ד באזורי הביקוש (כפי שהוגדר בהחלטה)
6	22.06.2015	(דר/20)	יעדי תכנון (קרקעות מדינה וקרקעות בבעלות פרטית)	יעד תכנון לשנת 2015 (תיקון החלטה מס' 2019 מיום 15.7.2010): 1. בכל שטח המדינה: 82,000 יח"ד (במקום 60,000 יח"ד) 2. מתוכן: 25,000 יח"ד במחוז ת"א ו-10,000 יח"ד במחוז חיפה

החלטות הממשלה בנושא הדיור שהתקבלו בשנים האחרונות				
#	תאריך	מספר	נושא	תמצית
1	12.8.007	2215	ייעול התכנון והפיתוח במקרקעי ישראל (באחריות יו"ר המועצה הארצית)	הכנת תוכנית חומש לתכנון ולפיתוח קרקע למגורים ולתעסוקה
2	24.8.2008	3973	צעדים ליישום יעדי האוכלוסייה כפי שנקבעו בתוכנית מתאר ארצית 35 (תמ"א 35)	לא ליזום ולא לקדם תוכניות חדשות של שינוי ייעוד למגורים ולתעסוקה במחוז מרכז בשנים 2009-2012
3	15.7.2010	2019	הגדלת היצע הקרקע למגורים	הגדרת יעד של 60,000 יח"ד בשנה של תוכניות מאושרות, בשנים 2020-2011, בחלוקה למחוזות
לוח 1				



* נדרשת תוספת של כ-1.4 מיליון יח"ד בנויות עד שנת 2040

כפי שעולה מהטבלה, מערכת התכנון פועלת כיום בעיקר על בסיס החלטת ממשלה מס' 2019 (הגדלת היצע הקרקע למגורים) משנת 2010, על עדכוניה, כאשר יעד התכנון הנוכחי עומד על 82,000 יח"ד מאושרות לשנת 2015 בחלוקה למחוזות (עד להחלטה מס' 367 מיום 12.6.2013 עמד יעד התכנון השנתי על 60,000 יח"ד).

בפועל, אושרו בשנים 2007-2011 בממוצע רק כ-25,000 יחידות דיור בשנה, ורק החל משנת 2012 הצליחה מערכת התכנון לעמוד ביעדים אלו כמפורט בתרשים שלהלן:

איור 1

תהליך הייצור של יחידות דיור (משלב הייזום ועד לאכלוס בפועל) אורך בממוצע 13-15 שנים, וגם אם יהיה ניתן לקצרו משמעותית, תוצריו יבואו לידי ביטוי רק לאחר כמה שנים. על רקע כל אלה עולה השאלה, מהי תחזית הביקושים ליחידות דיור לתקופה שלאחר 2020 והאם, לאור משך הזמן מייזום ועד לאכלוס בפועל, לא נדרשת כבר עתה תוכנית אסטרטגית לדיור קרי, הגדרת יעדים לאופק רחוק הרבה יותר מעוד ארבע שנים וחצי? על פי התחזיות העדכניות של צורכי הדיור העתידיים שהוכנו על ידי המועצה הלאומית לכלכלה יידרשו, החל משנת 2030, מעל ל-60 אלף יח"ד בנויות (1) בשנה. מדובר בגידול משמעותי ביחס לצורך הנוכחי של כ-47 אלף יח"ד בנויות בשנה. בנוסף לצרכים השוטפים (שכאמור ילכו ויגדלו) קיים גם גירעון של לפחות 80 אלף יח"ד, שנוצר מהפער בין הביקושים למענה שניתן עד כה בפועל. לפיכך, על היעדים שיידרשו לתת מענה הן לגידול הצפוי בביקושים והן לצמצום הגירעון שנוצר (ואולי אף לצורך ביצירת מלאי תכנוני אסטרטגי שימש את הממשלה במצבי קיצון).

עוד עולה מתחזיות אלו, ששתי האוכלוסיות שצפויות לגידול משמעותי בצורכי הדיור

(1) קיים פער בהיקף יחידות הדיור המאושרות בתוכניות אלו לבין יחידות הדיור המצליחות להתממש בפועל, זאת כתוצאה מחסמים, תנניות ועוד. יעדי התכנון נדרשים לגלם פחת זה ולהגדיר לפיכך היקף יחידות דיור מאושרות גבוה הרבה יותר מתחזית הביקושים הנדרשת בפועל.

התוכנית האסטרטגית תציג למעשה את יעדי פריסת האוכלוסייה המתוכננת על פני האזורים השונים במדינה, בראייה ארוכת טווח. תמונת מצב עתידית זו נדרשת לכל גורם ממשלתי (ופרטי) המבקש לתכנן את פריסת שירותיו, מתקניו וכד' לטווח ארוך. לכן תוכל התוכנית האסטרטגית לדיור גם להוות את הפלטפורמה המעודכנת והמשותפת שתאפשר סנכרון הדדי של כל אותן פעולות תכנון ארוכות טווח הנערכות במסגרת הממשלתית ובממשקים עמה.

מהלך הכנתה של התוכנית האסטרטגית לדיור הותנע לא מזמן ביוזמת מינהל התכנון, המועצה הלאומית לכלכלה ומשרד האוצר, ובשיתוף משרדי וגורמי ממשלה נוספים.⁽²⁾

לאחרונה אף גובתה יוזמה זו בהחלטת קבינט הדיור מספר 149 (מיום 28 ליוני 2015), שעניינה "קידום הסוגיה האסטרטגית 'דיור-אסטרטגיה' כנגזרת מהערכת המצב האסטרטגית כלכלית-חברתית", בה נקבע, בין היתר:

"...להטיל על שר האוצר, בשיתוף שר הבינוי, להביא לאישור קבינט הדיור מתווה אסטרטגי לתחום הדיור ל-25 השנים הקרובות, שיכלול בין היתר התייחסות לביקושים העתידיים, פיזור גיאוגרפי, יעדי מחירים, מלאי תכנוני-אסטרטגי, היקף התחדשות עירונית נדרש וייעול שרשרת הייצור, בתוך חצי שנה ממועד קבלת החלטה זו."

כינון הממשלה החדשה יאפשר הגברת שיתוף הפעולה הבין-משרדי של כלל משרדי וגורמי הממשלה הרלוונטיים, ורתימת גורמים חיוניים נוספים דוגמת השלטון המקומי. מאחר שתהליך ייצור יחידת דיור מפוצל בפועל בין גורמים רבים, רק פעולה משותפת ומתואמת תאפשר את גיבוש ההיערכות הנדרשת בראייה אסטרטגית ארוכת טווח בנושא הדיור.

הינם החרדים (גידול של כ-140%) והערבים (גידול של כ-44%). החלטת הממשלה משנת 2010 אינה מבחינה כיום בין צורכי הדיור של האוכלוסיות השונות (חרדים, ערבים וכל השאר). היעדים שיוגדרו יצטרכו להתייחס פרטנית לצורכי כל אחת מאוכלוסיות אלו. זאת ועוד. כיום מתאשרות תוכניות למגורים היכן שניתן לאשר יחידות דיור ולא בהכרח היכן שרצוי (בהתייחס לנגישות לתחבורה, פוטנציאל תעסוקה, רמת שירותי הציבור ועוד). על רקע זה מוצע כי היעדים הכמותיים שיוגדרו יתייחסו גיאוגרפית ל"מרחבי בחירה" דוגמת המרחבים המטרופוליניים והאזורים שביניהם ומעבר להם, וזאת במקום החלוקה למחוזות הנהוגה כיום. בכך יהיה ניתן לבחון גם את ההלימה בין פתרונות דיור להיבטי נגישות, תעסוקה ועוד.

לסיכום, כדי להיערך ככל הניתן למשבר הדיור הבא יש לגבש תוכנית אסטרטגית לדיור, אשר תכלול את המרכיבים המרכזיים הבאים:

1. הגדרת יעדים אסטרטגיים לדיור אשר ייתנו מענה לכלל הביקושים (תחזיות מעודכנות + מענה לגירעון קיים), וזאת בפריסה גיאוגרפית, בהתייחסות לאוכלוסיות השונות ובעיתוי הנדרש. כל זאת על פי צורכי המשק ובהתאם למדיניות התכנון ומדיניות הממשלה.

2. בנוסף, נדרש גיבוש מאגר מרכזי של נתוני הדיור שיאפשר ריכוז וניטור שוטף של נתוני ה"תחנות" השונות שב"שרשרת הייצור" של יחידות דיור במדינה, באופן שיאפשר זיהוי מגמות שליליות בתחילתן וביצוע צעדי תיקון בעוד מועד.

3. ניתוח משמעותי תקציביות שיידרשו בהיבטים השונים (תשתיות, תעסוקה וכד') וצעדים משלימים נוספים, כדי לאפשר את מימוש היעדים באופן ובמועד שנקבע.

(2) לדוגמה, משרד ראש הממשלה, משרד הבינוי, רשות מקרקעי ישראל, משרד הבינוי, חברת דירה להשכיר והמרכז

למיפוי ישראל.

תהליכים ונודמים שישיפיעו על דמות המרחב בישראל לקראת 2048



ישראל מהזווית הגלובלית ומזווית העם היהודי: הממד הדמוגרפי

סרג'יו דלה־פרגולה



התהליכים הדמוגרפיים המרכזיים שעיצבו את המפה החברתית־כלכלית־מרחבית של מדינת ישראל בעשרות השנים האחרונות, מוגדרים במידה רבה וידועים מראש (DellaPergola, 2011a): שכיחות הילודה מול התמותה; גודל ההגירה הבין־ארצית הנכנסת מול הגירה יוצאת; התמורות בהשתייכות למגזרים האתניים והדתיים המרכיבים את אוכלוסיית המדינה וסביבתה הקרובה. גורמי שינוי אלה משפיעים על גודל האוכלוסייה ועל ממדי הקבוצות השונות המרכיבות אותה. הקבוצות באוכלוסייה מושפעות מקודים סמליים, תרבותיים ופוליטיים שונים. לאופיים של קשרי הגומלין בין קבוצות מובחנות אלה השלכות כבדות משקל על החברה כולה. מרכיבי השינוי הדמוגרפי הבסיסיים אמנם מתאפיינים בתמורות תדירות ואף משמעותיות לאורך זמן, אולם הם פועלים בתוך גבולות נתונים המושפעים מנסיבות מקרו־חברתיות צפויות למדי, ומאילוצים הנובעים מהרכבי הגילים הידועים של האוכלוסייה הקיימת וקבוצותיה.

אותם תהליכים דמוגרפיים ימשיכו לעצב את החברה הישראלית בטווח של העשור עד שני העשורים הקרובים, והשלכותיהם ידועות מראש במידה רבה. לעומת זאת, תמונת המצב לטווח ארוך יותר פחות בהירה ואינה קלה לצפי, והיא תלויה במידה משמעותית באיזונים גיאופוליטיים ברמה הגלובלית והאזורית, שאין היום מי שמסוגל לצפות אותם בביטחון מספק או אפילו סביר.

לגודל, להרכב, למיקום ולפריסה המרחבית של האוכלוסייה כולה ושל תתי־האוכלוסיות המרכיבות אותה, השלכות אסטרטגיות משמעותיות. קונפליקטים מרחביים הם ביטוי של צרכים מתחרים בין קבוצות שונות, והם מתפתחים באופן שונה בתוך ומתוך כל אחת



נשאלת בכל זאת השאלה, האם סביר שתהליך רחב־ממדים של הגירה לישראל יתרחש בעתיד? ההיסטוריה מלמדת שמסגרות פוליטיות ומעצמות אדירות קרסו. איש לא ניבא את נפילת ברית המועצות והתפוררותה, אך כשזה קרה היווה הדבר גורם מכריע בגל ההגירה הגדול משם. לשאלה המרחפת, האם ארצות הברית, שבה מרוכזים רוב יהודי התפוצות, תמשיך להיות מדינה דמוקרטית וחזקה והמעצמה החשובה בתבל – התשובה היא, שכנראה לא צפוי שינוי דרמטי בטווח הנראה לעין. דומה שכך גם לגבי האיחוד האירופי, אם כי ברמה הרבה יותר נמוכה של ודאות. גם אם קיימת אי־ודאות מסוימת לגבי עתיד הפזורה היהודית במדינות המפותחות, רק בתרחישים קיצוניים ההגירה לישראל תגדל מאוד ותקבל אופי המוני, כפי שקרה בעבר. הנחה זו משליכה על עתידה של החברה הישראלית. אוכלוסיית מדינת ישראל תהיה תלויה בעתיד יותר מאשר בעבר בתהליכים המתקיימים בשטחה, ופחות במתרחש במקומות אחרים בעולם. מכאן נובעת אחריות מוגברת להבנת מהות התהליכים הדמוגרפיים בפועל, ולהחלטות מדיניות העשויות להשפיע על תהליכים אלה.

איור 1 מתבונן במצב העמיות היהודית – מושג חדש יחסית התואם את המציאות החברתית והתרבותית טוב יותר מהמושג השגרתי של עם – דהיינו הפרופיל של הקולקטיב היהודי בארץ ובחו"ל. האיור מתאר חלוקה פשוטה לשלושה נתחים והשתנותם במהלך 60 השנים האחרונות. מתוך הסך הכול העולמי שגדל מ־11.5 מיליון ב־1950 ל־14.2 מיליון ב־2014, הנתח הישראלי גדל בעקביות. חלק משמעותי מהגידול הוא תוצאה של קליטת הגירה, ובסיכום כל התקופה, חלק עוד יותר משמעותי נובע מתהליכים דמוגרפיים פנימיים (DellaPergola, 2014b). פריון גבוה יחסית – הגבוה ביותר מכל מדינות העולם המפותחות – ורמות מתקדמות מאוד של תוחלת חיים יצרו ריבוי טבעי משמעותי. בארצות הברית, שכללה בעבר את הקהילה היהודית הגדולה ביותר בעולם, ניכרת יציבות לטווח ארוך. תהליך בלתי פוסק של קליטת הגירה יהודית קוזז במידה משמעותית על ידי שחיקה במאפייני הזהות היהודית, נישואין בין יהודים ולא־יהודים, וסוציאליזציה יהודית מועטה של ילדים שנולדו לזוגות אלה. בשאר מדינות העולם, האוכלוסייה היהודית ירדה באופן משמעותי ובהתמדה. בחלקו בגלל הגירה בין־ארצית שרובה הופנה

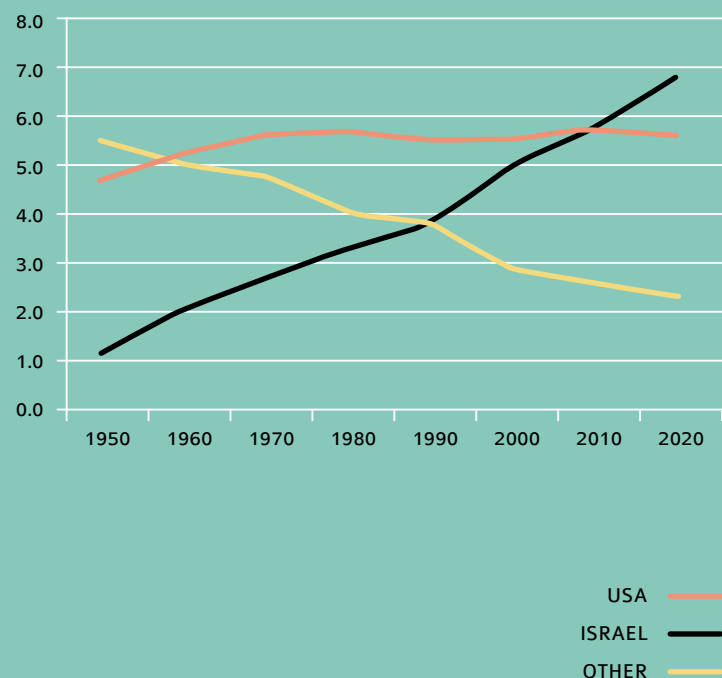
ואחת מהן. לתהליכים אלה השלכות סותרות, שלא תמיד מקוזזות זו את זו, אלא מצטברות לעוצמות המשפיעות על יסודות הקיום החברתי, המדיני והביטחוני. לכן כל סקירה של הבעיות המרכזיות הנוגעות לעתיד האוכלוסייה והחברה הישראלית חייבת לעסוק גם בבחינת תהליכים הנמצאים מחוץ לקופסה הישראלית כלומר, בתפוצה היהודית ובמערכת האומות העולמית בכללותה.

ישראל והתפוצה היהודית

אף כי בדרך כלל אינם חלק מהשיח המצוי על החברה הישראלית, לתהליכים הדמוגרפיים והחברתיים בקרב יהודי התפוצות נודעות השפעות והשלכות חשובות על המרחב הישראלי. הגירה בין־ארצית וגלי עלייה שיקפו בעבר ומשקפים בהווה את מעמדה של מדינת ישראל כיעד אפשרי, ובקרב חלק מהמהגרים הפוטנציאליים, כיעד רצוי ונבחר לניידות ולהתיישבות (דלה־פרגולה, 2012). אולם מבין מיליוני היהודים שהגיעו לארץ, רובם עשו זאת בעקבות גירויים שליליים ומצוקות שהטרידו אותם במדינות המוצא. גלי ההגירה הגדולים, בעבר ממדינות מרכז־מזרח אירופה, מהמזרח התיכון ומצפון אפריקה, ומאוחר יותר מברית המועצות לשעבר ומאתיופיה, רוקנו (או כמעט רוקנו) את מאגרי ההגירה היהודית ממדינות אלה, שהן כולן פחות מפותחות ממדינת ישראל.

לעומת זאת, רוב יהודי התפוצות חיים היום במדינות מפותחות – בצפון אמריקה, באירופה המערבית ובמדינות מערביות אחרות. גם במדינות הפחות מפותחות, האוכלוסייה היהודית נכללת בדרך כלל באליטה החברתית־כלכלית, שתנאי חייה טובים בהרבה מהממוצע באותה ארץ. בנסיבות הנוכחיות, גורמים אלה מנבאים רמות נמוכות יחסית של הגירה עתידית בכלל, והגירה לישראל בפרט. זאת ועוד, במדינות המפותחות יותר קיימת התבוללות תדירה במסגרת היחלשות הזיקות התרבותיות המקוריות של יהודים רבים שם. תוך תהליך זה, מדינת ישראל הופכת לנושא רחוק, עמום וכמעט בלתי רלוונטי לשכבות גדולות בציבור היהודי. יחד עם זאת, לחץ חיצוני של בני חברה הרוב על היהודים, ובעיקר הגברת האנטישמיות הנצפית במדינות רבות, עשויים לגרום לגידול במספר היהודים המבקשים לעזוב את מקומות מושבם.

אומדני האוכלוסייה היהודית בעולם לפי אזורים עיקריים
(מיליונים) 2020-1950



איור 1

למדינת ישראל, ובחלקו בגלל התבוללות והזדקנות. תוך שינוי הדירוג בין שלוש היחידות הגיאוגרפיות, הפך הציבור היהודי בישראל לגדול ביותר בעולם. מגמות אלה עשויות להתחזק בפרספקטיבה של העשור הקרוב ומעבר לו, אלא אם יתרחשו שינויים קיצוניים במגמות הקיימות ובמערך הסיבתי העומד מאחוריהן.

איור 1

בשנים האחרונות קיימת כאמור שחיקה דמוגרפית בקרב רוב הקהילות היהודיות בתפוצות בשל ההתרחקות מהזהות היהודית. אולם ישנו גם פוטנציאל לגידול באוכלוסייה היהודית דרך הצטרפות לקולקטיב של אנשים שהיום אינם שייכים לו באופן פורמלי, בעקבות התעוררות זיכרונות היסטוריים או מניעים פיקטיביים, קוגניטיביים או אינסטרומנטליים אחרים. עם זאת, מדיניות הגיור הזהירה מאוד, ולפעמים העוינת, של הרבנות הראשית בישראל מצמצמת מאוד פוטנציאל זה.

בהסתכלות רחבה יותר נשאלת השאלה, האם קיימת רציונליות בתפרוסת הגיאוגרפית של הקהילות היהודיות בעולם, לרבות הנוכחות הגבוהה במדינת ישראל (ראו איור 2). בחינת השכיחות של מספר היהודים מתוך סך כל האוכלוסייה במדינות העולם, לעומת מדד האו"ם לפיתוח אנושי (HDI) בכל מדינה, מגלה מתאם מפתיע בעוצמתו. על פי המדד, ב־2013 ישראל נמצאה במקום ה־16 מתוך כ־180 מדינות. מדד זה כולל שלושה מרכיבים: השכלה (תפוצה ורמה), בריאות (תמותת תינוקות ותוחלת חיים), והכנסה במונחים ריאליים של כוח הקנייה של הדולר בכל מדינה. ככל שהמדינה יותר מפותחת, אחוז היהודים בה יותר גבוה. נתון זה משקף את ההתאמה הגיאוגרפית הגלובלית שהתרחשה בעשרות השנים האחרונות, כשהתקיימה האופציה של הגירה בין־ארצית חופשית יחסית, שלא כבתקופות עבר. שכיחות היהודים במדינת ישראל חורגת במידה ניכרת מהמודל של יהודים במדינות העולם האחרות, היות שנוכחות זו גבוהה בהרבה לעומת הצפוי על פי המודל המצומצם של ה־HDI. יחד עם זאת, מיקום ישראל הגיוני, בעקבות הטיפוס של המדינה במעלה דירוג הפיתוח הבינלאומי. ישראל, מלבד הייחודיות ההיסטורית

מדינות העולם לפי מספר היהודים ל-1000 תושבים

ודירוג המדינה בממד לפיתוח אנושי (HDI 2013)
יהודים ל-1000 תושבים במדינה (סולם לוגריתמי)



איור 2

דירוג המדינה לפי מדד פיתוח אנושי (HDI)

איור 2

תרבותית שלה, יכולה למשוך הגירה ממדינות רבות, פחות מפותחות ממנה. ההגירה הגדולה של עובדים זרים לישראל בשנים האחרונות מספקת הוכחה נוספת לכך.

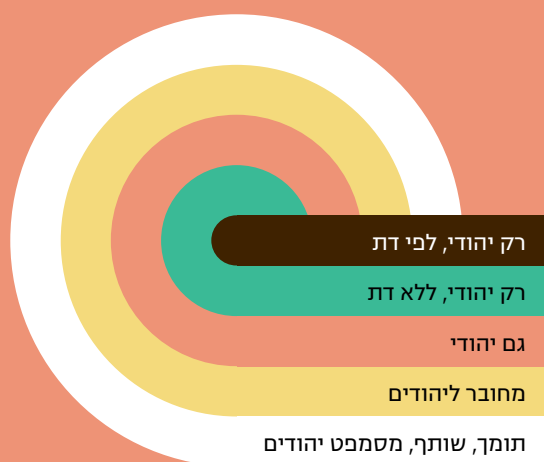
דירוג המדינה לפי מדד פיתוח אנושי (HDI)

לגבי ההתפתחויות העתידיות של מערכת ההגירה הבין־ארצית, במדינות פחות מפותחות מישראל לא נותרה אוכלוסייה יהודית רבה, והיום רוב היהודים נמצאים במדינות מפותחות יותר מישראל. בתנאים אלה אין לצפות לתנועות הגירה משמעותיות, אם כי תופעות מקומיות כגון התעוררות האנטישמיות בצרפת ובמדינות אירופיות אחרות יכולות להשפיע כגירוי להגירה מוגברת.

גורם חשוב אחר בדינמיקה הדמוגרפית של יהודי התפוצות הוא העמקת הקליטה - עד לטמיעה - התרבותית של רבים במרחב התרבותי והחברתי הטבעי של חברת הרוב הלא־יהודי. הגידול במספר ובאחוז הזוגות המעורבים יוצר מעגלי אוכלוסייה ממוצא יהודי ההולכים ומתרחקים מהליבה בעלת הזהות היהודית המוגדרת והמגובשת יותר. בליבה עצמה אפשר להבחין בין יהודים הרואים ביהדות את דתם, לבין יהודים ללא דת. אלה וגם אלה יוצרים מרקם מגוון באוכלוסיית הליבה. לעומת זאת, רבים אחרים מדווחים שהם חלקית יהודים וחלקית משהו אחר, או שהיו פעם יהודים, או ממוצא יהודי, או אפילו חובבי יהודים. סקר PEW שנערך בארצות הברית ב־2013, מצביע על הרחבה משמעותית ביותר של מעגלי זהות חיצוניים אלה (DellaPergola, 2014c).

לנושאי הזהות היהודית היותר חזקה באוכלוסיית הליבה, המרכיב הזהותי הישראלי מהווה חלק אינטגרלי ממכלול ההזדהות היהודית (DellaPergola, 2014a). במעגלי הזהות החיצוניים, מדינת ישראל נתפסת כמקום אידיאלי, וירטואלי ומרוחק, ולא ממש רלוונטי. איור 3 מדגים טיפולוגיה של דפוסי הזהות היהודית בת זמננו, המוצגת כסדרה של מעגלים קונצנטריים. ממנה נובעות גם אופציות ההתייחסות המגוונות של מוסדות

דפוסי הזדהות יהודית במאה ה־21: חלופות להתייחסות מוסדית



איור 3

ממלכתיים וקהילתיים שונים לקהלי יעד יהודיים אפשריים. יהיו כאלה שירצו להגדיר את קהל היעד באופן רחב יותר, ואחרים באופן מצומצם יותר, עם השלכות מובנות גם על הפן הכמותני של ממדי האוכלוסייה היהודית. בהקשר המחקרי של השוואות בינלאומיות, אין ספק שההגדרה הראשונית והרגישה ביותר חייבת להיות אוכלוסיית הליבה, ממנה תלויות ונובעות כל ההגדרות האחרות, היותר רחבות.

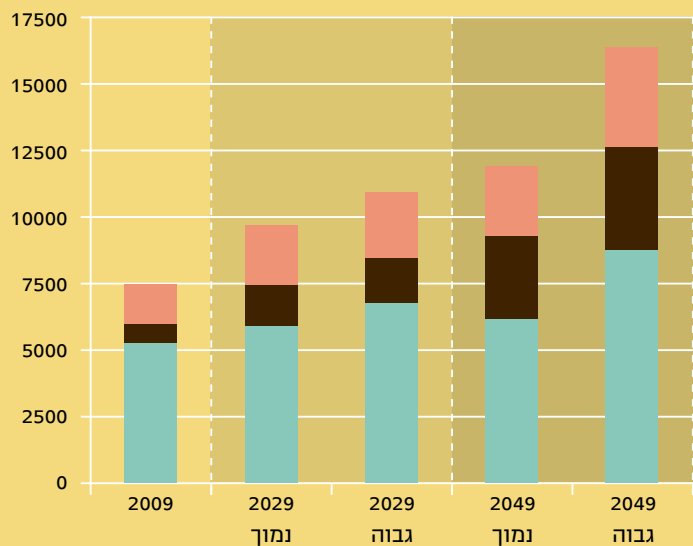
איור
3

תהליכים דמוגרפיים במדינת ישראל

כאמור, המציאות הדמוגרפית של מדינת ישראל מתאפיינת בקצב גידול מהיר יחסית למדינות המפותחות. שיעור הפרייון הכולל, שהוא מדד המגמה השוטפת, עומד על מעט מעל ל־3 ילדים בסך הכול, לרבות במגזר היהודי (DellaPergola, 2011b). במדינת ישראל, שיעור הפרייון הוא הגבוה ביותר מתוך 95 המדינות הראשונות בדירוג הפיתוח (HDI), בניגוד לסברה שככל שהפיתוח עולה, הילודה יורדת. הנחה זו לא מתממשת בחברה הישראלית הייחודית, כפי שהיא עשויה לא להתממש בעוד מדינות, בעתיד. ככלל, מאפייני הילודה ותהליכים דמוגרפיים אחרים נוצרים לא רק על ידי גורמים אינסטרומנטליים ובגלל רציונליות כלכלית המשקפת אילוצים ותמריצים של תועלת ועלות. בתהליכים אלה, בישראל ובמקומות אחרים, יש להתחשב גם במשקל הרב של שיקולים תרבותיים־אידיאיים, אותם ניתן להגדיר כרציונליות ערכית (DellaPergola, 2015). הפרייון הישראלי, בלי המגזר החרדי, עולה על זה של כל מדינות אירופה, ובהכללת החרדים, גם על רוב מדינות ערב. בניגוד להרבה ציפיות, רמת הפרייון בישראל נשארה די יציבה במשך רוב שנות קיומה של המדינה, ואף עלתה בשנים האחרונות. במרחב הישראלי נוצרה מערכת דמוגרפית יציבה שמתאפיינת בשמרנות־מה, והמוסברת על ידי שילוב ייחודי של גידול נמרץ ברמת החיים ובמשאבים העומדים לרשות הפרט, עם תפיסת עולם אופטימית ורמות גבוהות של שביעות רצון מהחיים.

יחד עם זאת, שיעורי הצמיחה אינם זהים בין מגזרי האוכלוסייה השונים, בעיקר בשל הרכבי גילים שונים – צעירים או מבוגרים יותר – שנוצרו על ידי מגמות הפרייון ובמידה

אוכלוסייה בישראל, 2009–2049, לפי קבוצות עיקריות
תחזית נמוכה וגבוהה (אלפים)



ערבים
יהודים חרדים
יהודים אחרים

איור 4

המקור: פלטיאל ואחרים (2011)

מסוימת על ידי הגירה בשנים קודמות. להבדלים מבניים אלה השפעה ניכרת על המשך הרמות של שיעורי הילודה, על שיעורי התמותה, על שיעורי הריבוי הטבעי ועל שיעורי הצמיחה של תתי־האוכלוסיות השונות. הילודה אצל ערביי ישראל, בעיקר המוסלמים, ואצל המגזר היהודי החרדי, גדלה עדיין מהר יותר מאשר אצל שאר המגזרים, וחלקם באוכלוסייה הכללית הולך וגדל. הבדלים אלה ימשיכו להשפיע עוד שנים רבות על גודלה ועל הרכבה של אוכלוסיית המדינה בכללותה. תמורות דמוגרפיות, אם מתקיימות, איטיות בתוך כל מגזר ומגזר. לכן יחידת המחקר היעילה יותר היא בכל מגזר בנפרד ולא במדינה בכללותה. היבטים דמוגרפיים אלה משמעותיים ביותר לתכנון בישראל, אך ישנן גם משמעויות נוספות.

ראשית כול, הדינמיקה הדמוגרפית הקיימת והחזויה במדינת ישראל, הנובעת מקצב התמורה השונה של תתי־האוכלוסיות המרכיבות את כלל האוכלוסייה - ובהנחה החוזרת של המשך המגמות הקיימות ללא הפרעות קיצוניות - תיצור חברה בעלת מאפיינים שונים למדי מאלה המוכרים כיום. מה שעתיד להשתנות הם לאו דווקא הדפוסים, אלא המרקם הכולל של האוכלוסייה, שנובע מהאיזון המשתנה בין הדפוסים השונים. איור 4 מדגים את גודל והרכב האוכלוסייה לפי שלושה מגזרים עיקריים: ערבים (כולל קבוצות מיעוט כגון דרוזים, צ'רקסים ואחרים), יהודים חרדים, ויהודים אחרים (כולל הלא־יהודים באוכלוסייה היהודית המורחבת). מוצגות כאן תוצאות התחזית לטווח ארוך, שבוצעה בלשכה המרכזית לסטטיסטיקה על ידי צוות בניהולו של ארי פלטיאל (2011). טווח השנים המוצג כאן הוא בין 2009 (בסיס התחזית) ל־2049.

איור 4

המשותף לתרחישים השונים הוא המשך הגידול המהיר באוכלוסייה הישראלית, ולכן המשך הגידול בצפיפות האוכלוסייה על פני השטח. אולם קיים פער ניכר בין התרחיש הנמוך לבין התרחיש הגבוה. על בסיס אוכלוסייה כוללת של 7.6 מיליון תושבים ב־2009 - כולל מזרח ירושלים, רמת הגולן והתושבים היהודים של הגדה המערבית - התחזית

אחוז היהודים מתוך סה"כ האוכלוסייה בישראל, 2009–2049,
לפי קבוצות גיל עיקריות



איור 5

המקור: פלטיאל ואחרים (2011), תחזית בינונית

הנמוכה מגיעה ל־9.7 מיליון ב־2029 ו־11.9 מיליון ב־2049. לפי התחזית הגבוהה, אוכלוסיית ישראל תמנה 11 מיליון ב־2029, ו־16.4 מיליון ב־2049. על פי הנראה בפועל בשנים הראשונות של טווח התחזית, אוכלוסיית ישראל קרובה יותר לתחזית הגבוהה מאשר לתחזית הנמוכה.

לגבי הרכב האוכלוסייה לפי שלושת המרכיבים, ב־2009 המשקל של יהודים לא־חרדים, כולל גם תוספת העולים הלא־יהודים, מתקרב ל־70%, משקל היהודים החרדים קרוב ל־10%, ומשקל הערבים הוא קצת מעל ל־20%. ב־2029, הרוב של יהודים ואחרים מצטמצם ל־61%, משקל החרדים עולה ל־16%–17%, בהתאם לתרחישים השונים, ומשקל הערבים עולה ל־22%–23%. ב־2049, ליהודים ואחרים נשאר רוב מצומצם (52%–53%), החרדים גדלים ל־24%–26%, והערבים נשארים כ־22%–23% מכלל האוכלוסייה.

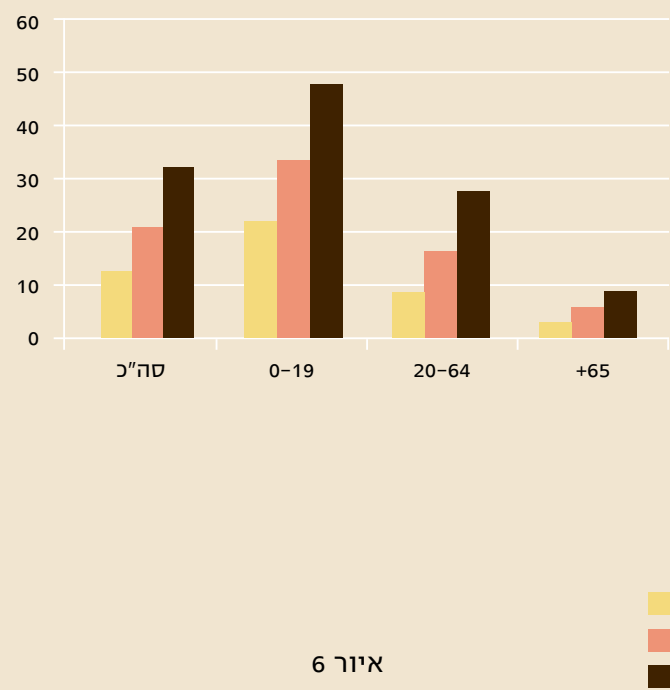
השינויים בהרכב הגילים של אוכלוסיית ישראל על פי החלוקה הדיכוטומית יהודים/ערבים מתוארים באיור 5 על בסיס תרחיש ביניים בין שתי התחזיות שהוצגו באיור 4 (תחזית בינונית). אחוז היהודים מתוך כלל אוכלוסיית מדינת ישראל היה קרוב ל־80% ב־2009, הוא צפוי להצטמצם מעט ל־77%–78% ב־2029, וישאר כמעט ללא שינוי ב־2049. בקרב ילדים וצעירים מתחת לגיל 20 צפויה מגמה הפוכה של גידול מסוים באחוז היהודים, מ־73% ב־2009 ל־79% ב־2049. לעומת זאת, אחוז היהודים צפוי לרדת במקצת בקרב בני 20–64, מ־82% ב־2009 ל־75% ב־2049, ובקרב בני 65 ומעלה, מ־92% ב־2009 ל־82% ב־2049.

איור 5

סוגיה אחרת שנוגעת לעתיד החברה הישראלית מהזווית הדמוגרפית קשורה לשונות הפנימית בתוך המגזר היהודי, שכבר הזכרנו, אך ראוייה לתשומת לב נוספת. איור 5 מתייחס לחלוקה הפנימית המשתנה של הציבור היהודי בתוך מדינת ישראל, לפי קבוצות גיל ודתיות. החלוקה, בעלת משמעויות לא רק ערכיות אלא גם חברתיות וכלכליות מובהקות, מבחינה בין הציבורים החרדיים לבין הציבורים היהודיים האחרים, כולל לא־יהודים באוכלוסייה המורחבת. המדדים הדמוגרפיים פועלים באופן שונה, לרבות שיעורי הפרייון

אחוז חרדים מתוך סה"כ האוכלוסייה היהודית בישראל

לפי קבוצות גיל עיקריות 2009-2049



איור 6

המקור: פלטיאל ואחרים (2011), תחזית בינונית

והרכב גילים. התחזית המוצגת היא שוב תחזית בינונית מבין תרחישים אחרים, גבוהים ונמוכים יותר. כפי שצוין, קצב השינוי הדמוגרפי איטי מאוד בתוך כל מגזר בישראל. עקב כך, חלקו של המגזר החרדי מתוך סך כל האוכלוסייה היהודית משתנה וגדל. בשנת 2009 החרדים היו 12.5% מכלל האוכלוסייה היהודית, וחלקם יגיע ל-21% מכלל היהודים בשנת 2029, ו-33% ב-2049. חלקם של ילדים וצעירים בני 20 ופחות השייכים למגזר החרדי, שהיה ב-2009 22.5% מכלל האוכלוסייה היהודית - כפי שגם משתקף מנתוני מערכות החינוך הישראליות - אמור להגיע לפי התחזית עד קרוב ל-50% בשנת 2049. הגידול הצפוי באחוז השייכים לגיל 20-64 הוא מ-9% ל-28%, ובגיל 65 ומעלה, מ-2% ל-9% של כלל האוכלוסייה היהודית. התפלגויות אוכלוסייה כאלה אינן בנות קיימא, אם ישתמרו אחוזי ההשתתפות הנמוכים של חרדים בכוח העבודה. גידול מהיר באוכלוסיית החרדים, לרבות בקבוצות גיל שאין בהן תרומה פוטנציאלית לעבודה וליצירת הכנסה, עלול לגרום להורדה משמעותית ברמת החיים שהיא כבר עכשיו נמוכה באותם מגזרי אוכלוסייה, ולהגדלת נטל היקף ההעברות התקציביות המיועדות לצמצם את העוני באותה אוכלוסייה. אולם שינויים לכיוון הרצוי של השתתפות גבוהה יותר בכוח העבודה אכן מסתמנים בשנים האחרונות, במקביל להרחבה ניכרת במספר השייכים לגילאי העבודה (20-64), ובאחוז שלהם מתוך כלל האוכלוסייה היהודית.

איור 6

ישראל ומרחבה הקרוב

גורם מרכזי אחר העשוי להשפיע באופן משמעותי על עתיד אוכלוסיית ישראל הוא התיחום הטריטוריאלי של המדינה ואוכלוסייתה (DellaPergola, 2013). בשיח הישראלי זאת שאלה חשובה, ומתגלים לגביה חילוקי דעות קיצוניים. אי-אפשר לנתק את המתרחש במדינת ישראל בגבולותיה המוכרים לבין המתרחש במרחב בין הים התיכון לנהר הירדן. בנקודת זמן זו קשה לומר ולהעריך אם יתממש תהליך מדיני שבסופו תתקיימנה במרחב שתי מדינות לשני עמים. אולם להערכתי יש חשיבות לכך שמדינת ישראל תהיה בתחום גבול מוגדר המאפשר רמה נאותה של ביטחון לתושבים והגדרה עצמית קוהרנטית

אוכלוסייה יהודית (ליבה ומורחבת), ערבית, עובדים זרים ופליטים במדינת ישראל ובשטחים הפלסטינים, לפי חלוקות מרחביות, 2014							
אזור	יהודים אוכלוסיית ליבה	אחרים	סה"כ יהודים - ליבה ואחרים	סה"כ ערבים ואחרים	עובדים זרים ופליטים	סה"כ כולל	אחוז יהודים ואחרים מתוך סה"כ
סה"כ כולל	6,103,200	347,900	6,451,100	5,698,500	280,000	12,429,600	51.9
מדינת ישראל	6,103,20	347,900	6,451,100	1,683,400	280,000	8,414,500	76.9
מזה:							
גבולות 5.6.1967	5,532,600	332,000	5,864,60	1,350,400	280,000	7,495,000	78.2
מזרח ירושלים	210,000	7,000	217,000	308,000		525,000	41.3
רמת הגולן	20,500	1,000	21,500	25,000		46,500	46.2
גדה מערבית	340,100	7,900	348,000			348,000	12.9
שטחים פלסטינים				4,015,100		4,015,100	-
גדה מערבית				2341,50		2,341,500	-
עזה	0	0	0	1,673,60		1,673,600	0.0

לוח 1

● לפי הגדרות משרד הפנים והלמ"ס ● תושבי ישראל זכאי חוק השבות שאינם רשומים כיהודים ● דרוזים, צ'רקסים, באהי וקבוצות אחרות ● כל העובדים הזרים והפליטים שויכו לשטח מדינת ישראל בגבולות 1967 ● עמודה 3 חלקי עמודה 6 ○ לפי הגדרות מערכת המשפט הישראלית ● ראו תחת בשטחים פלסטינים ● אחוז יהודים ואחרים מתוך סה"כ אוכלוסיית הגדה המערבית תחת סמכות של מדינת ישראל או הרשות הפלסטינית ○ ראו תחת במדינת ישראל.

מבחינת הערכים התרבותיים והאזרחיים, הדתיים והלאומיים הייחודיים שלה. על פי תפיסה אידיאית זו, שואפת ישראל להיות מדינת הליבה של העם היהודי, ופלסטין שואפת להיות מדינת הליבה של הערבים הפלסטינים. על מנת שכך יקרה יש צורך לקבל החלטות מדיניות שתבססנה קביעה זו. המטרה הרצויה ביותר, לדעתי, היא הפרדה בין שתי האוכלוסיות כך שהגבולות הפוליטיים יתאימו עד כמה שניתן למציאות האתנית והתרבותית בכל מקום בשטח. לצורך זה ניתן להגדיר ולבצע חילופי ריבונות על שטחים, שעל פי רוב אינם כרוכים בהזזת האוכלוסייה היושבת עליהם. ההיסטוריה הפוליטית גם באירופה וגם במזרח התיכון מוכיחה שפתרון זה לא רק ישים אלא לפעמים הכרחי, ואכן הופעל לעתים קרובות על מנת לייצב את המפה הפוליטית לנוכח קונפליקטים בינלאומיים ומתחים אתניים. המהלך ניתן ליישום גם במרחב בין הים התיכון לירדן, וזאת מתוך ראייה כוללת ומוסכמת של הנוגעים בדבר.

ההיבטים הדמוגרפיים העומדים מאחורי הקונפליקט ראויים לתשומת לב, כי הם חלק בלתי נפרד מהבעיה ומפתרונה. ראשית כול, נתונים שעל מהימנותם אפשר אמנם לדון אך אי־אפשר להתעלם מהם, מצביעים על הקבלה מעניינת בין האומדנים של מספר היהודים והפלסטינים בעולם. על פי נתוני הלמ"ס הישראלי, הלמ"ס הפלסטיני (המנוקים מהטיות שונות הכלולות בנתונים אלה), ומקורות נוספים, חיים בעולם כ־11 וחצי מיליון פלסטינים, מתוכם 5.5 (כ־49%) נמצאים במרחב שבין הים התיכון לירדן, ועוד כ־6 מיליון במדינות אחרות, בעיקר במדינות ערב, כשממלכת ירדן בראשן. לעומת זאת, העם היהודי מונה, כפי שצוין, 14.2 מיליון, מתוכם 6.1 מיליון בישראל (43%) ו־8.1 מיליון בתפוצות (57%), מזה 5.7 מיליון בארצות הברית (40%). בנוסף, חוק השבות מרחיב את הזכאות לעלייה ולהתאזרחות בישראל לכ־9 מיליון בני אדם נוספים (DellaPergola, 2014b). מעניין לחשוב על ההשלכות האפשריות של מימוש מלא של השאיפה לחזור למולדת ההיסטורית על ידי התפוצות של שני העמים. ההשלכות האפשריות על גודל וצפיפות אוכלוסייה של תנועות הגירה פוטנציאליות אלה הן עצומות, אולם הסבירות של תנועות הגירה מסיביות כאלה משני המקורות גם יחד, היהודי והפלסטיני, נמוכה מאוד בשעה זו. בישראל חיים למעלה מ־6 מיליון יהודים ועוד 350 אלף בני בית אחרים של יהודים - סך

לוח
1

אחוז האוכלוסייה היהודית (מורחבת), במדינת ישראל ובשטחים הפלסטיניים לפי תרחישים טוריווריאליים שונים, 2014

אחוז יהודים לפי הגדרות שונות	השטח להתייחסות	ליבה ¹	סה"כ ליבה ואחרים ²
51.9	סה"כ מדינת ישראל והשטחים הפלסטיניים	49.1	
53.1	אחרי הורדת עובדים זרים ופליטים	50.2	
61.6	אחרי הורדת עזה	58.3	
61.7	אחרי הורדת רמת הגולן	58.4	
79.5	אחרי הורדת הגדה המערבית	75.3	
82.7	אחרי הורדת מזרח ירושלים	78.2	

איור 7

א. סה"כ האוכלוסייה היהודית בישראל, כולל מזרח ירושלים, הגדה המערבית, ורמת הגולן. האוכלוסייה הלא־יהודית בכל אזור מצטמצמת בכל שורה בלוח, בהתאם להגדרות האזורים. ב. לפי הגדרות משרד הפנים והלמ"ס.
ג. כולל גם לא־יהודים ומחסרי מעמד שעלו לישראל מתוקף חוק השבות, וילדיהם לילדי הארץ.

המקור: לוח 1

הכול מורחב של 6,451,000 איש. במדינת ישראל חיים גם 1,683,000 תושבים ערבים, מתוכם למעלה מ־300,000 במזרח ירושלים. בנוסף חיים בגדה המערבית 2,341,000 פלסטינים, ועוד 1,674,000 נמצאים בעזה. סך כל הפלסטינים בשטחים מגיע אפוא ל־5,698,000. לבסוף, חיים כאן 280,000 עובדים זרים, פליטים מאפריקה, ושוהים זמניים אחרים. כל זה יוצר קומפלקס דמוגרפי של קרוב ל־12.5 מיליון תושבים בארץ, בין הים לנהר.

יצוין שבסך כל האוכלוסייה היהודית כוללים גם התושבים החיים מעבר לקו הירוק של יוני 1967, דהיינו 217,000 במזרח ירושלים, 21,000 ברמת הגולן, ו־348,000 ביהודה ושומרון. מספרים אלה כוללים גם את הלא־יהודים השייכים למשפחות יהודיות. אחוז היהודים (המורחב) החיים בפועל בתוך שטחה של מדינת ישראל לפי גבולות 1967 הוא 78.2%; בשטחי ירושלים שנוספו לעירייה ב־1967, 41.3%; ברמת הגולן, 46.2%; ובגדה המערבית/יהודה ושומרון, מתוך כל היושבים שם, 12.9%. בעזה אין נוכחות יהודית.

ההתייחסות לתייחומים טוריווריאליים יוצרת תרחישים שונים מאוד באשר לחלקה של האוכלוסייה היהודית מתוך סך כל האוכלוסייה היושבת בארץ. לשם כך אפשר להתייחס לחלופת האוכלוסייה היהודית ליבה, או לחלופת האוכלוסייה היהודית המורחבת. ההבדל כאמור נובע מכ־350,000 ישראלים שמשולבים במרחב החברתי היהודי אך אינם רשומים כיהודים במרשם האוכלוסין. ניתן לחשב את אחוז היהודים על פי שתי ההגדרות במבחר חלופות טוריווריאליות, כאשר מביאים בחשבון את סך כל האוכלוסייה היהודית כנגד האוכלוסייה הלא־יהודית היושבת בשטח המוגדר באופן הולך וקטן (לוח 3).

לשם פשטות, נתייחס לאוכלוסייה היהודית המורחבת כמושג האופרטיבי, משום שבפועל אין כל אפשרות להבחין בין מי שבאופן פורמלי רשום כיהודי לבין מי שאינו רשום. עם זאת, כמובן, הבדלים במעמד האישי גוררים השלכות חשובות בחיי הפרט, ומעוררים שאלות מורכבות שאליהן צריכים להתייחס ברמת התכנון האסטרטגי של החברה הישראלית.

לא־יהודים וצאצאיהם ילידי הארץ – צפויה בכל תרחיש טריטוריאלי, אולם אחוזי היהודים שונים במידה משמעותית בהתאם לתרחישים, והפערים באחוז היהודים בין התרחישים הולכים וגדלים עם חלוף השנים. כך, בתרחיש קיצון אחד, הכולל את כל השטח מהים לנהר, אחוז היהודים עובר מ־55% בשנת 2000 ל־45% ב־2030. בתרחיש קיצון אחר, שאינו כולל את עזה, את הגדה המערבית ואף לא את מזרח ירושלים, אחוז היהודים עובר מ־84% ב־2000 ל־80% ב־2030. מעניינת העובדה שהמאזן הדמוגרפי בפועל עם עזה ב־2000 (55% יהודים על כל השטח) מאוד דומה למאזן החזוי ב־2030 ללא עזה (55% יהודים בסך כל ישראל והגדה המערבית). כמו כן, המאזן ב־2000 עם מזרח ירושלים (81% יהודים) דומה לתרחיש ב־2030 בלי מזרח ירושלים (גם 81%). כאן תחזית דמוגרפית לטווח ארוך יותר מסתכנת בטעויות משמעותיות יותר (DellaPergola, 2003).

איור 8

השיפוט לגבי איזה מהתרחישים השונים האלה רצוי יותר או פחות, עובר אל שולחן מקבלי ההחלטות, שיהיו אחראים על קיומה ומהותה של מדינת ישראל בגבולות כאלה או אחרים בעשרות השנים הבאות.

הערות לסיום

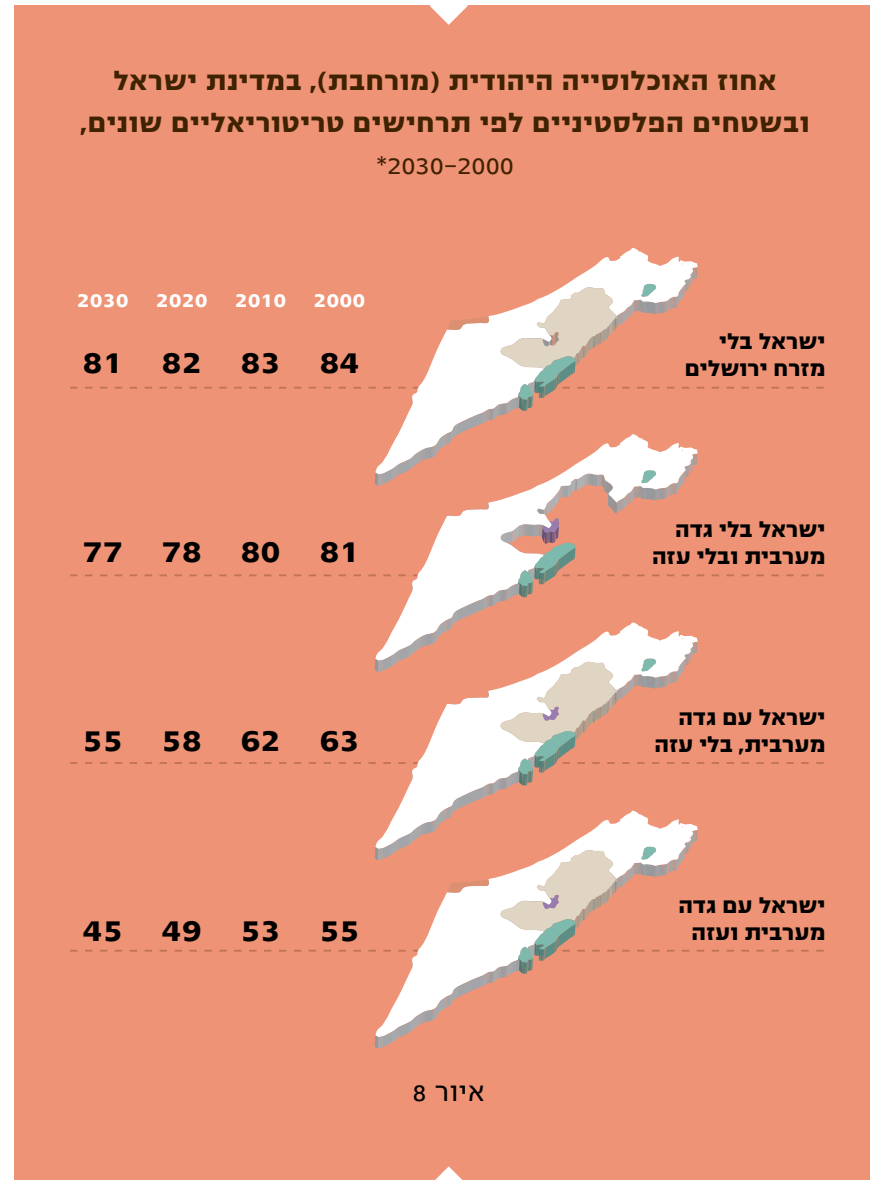
מאחורי השאלות שהועלו בפרק זה בכלים תיאוריים, נמצאות משמעויות עמוקות יותר. לאורך כל הדרך קיימת מקבילית כוחות מרתקת ומאתגרת בין פוליטיקה לדמוגרפיה, ובין דמוגרפיה למדיניות. השאלה, הפופוליסטית במידת־מה אך המתחייבת מהנתונים שהוצגו, היא מי יכריע: הדמוגרפיה את הפוליטיקה, או הפוליטיקה את הדמוגרפיה? בירור שאלה זו מחייב הרהור נוסף ביחס להתפתחויות הדמוגרפיות שתוארו בפרק זה. ניתן כמובן להרהר ולערער על הוודאות של חלק מההתפתחויות העתידיות שנדונו כאן. אולם חשוב שנדע שבתנאי הדינמיקה הדמוגרפית של ימינו, ועל סמך כלי הניתוח העומדים היום לרשותנו, אפשר לדמות את תחזיות האוכלוסייה למשחק כדורגל או

בהדגמות השונות שלהלן, אחוזי האוכלוסייה היהודית משתנים במידה משמעותית ככל שהשטח ואוכלוסייתו הלא־יהודית קטנים יותר. בקרב כל תושבי הארץ כולה מן הים לנהר, הקבועים והלא קבועים, יהודים (מורחב) מהווים 51.9%, כלומר רוב דחוק, ובקשר לאוכלוסיית הליבה בלבד, שיעור זה יורד ל־49.1% – כלומר כבר לא רוב. אם נוציא מהחישוב את העובדים הזרים והפליטים, אחוז היהודים (מורחב) יעלה ל־53.1%. אחרי הוצאת עזה ותושביה, אחוז היהודים יעלה ל־61.6%, וזה שיעור בעל משמעות בשיח העכשווי. אין למצוא במציאות הגיאופוליטית מדינה לאומית יציבה ובת קיימא הכוללת מיעוט של 38% ששייכים ללאום אחר. אחרי הורדה מהחשבון של האוכלוסייה הדרוזית של רמת הגולן, הרוב היהודי עולה ל־61.7%. אחרי הורדת האוכלוסייה הפלסטינית של הגדה המערבית, הוא עולה ל־79.5%, וזו שוב תחנת ביניים משמעותית מבחינת השיח הציבורי, שמשקפת את המצב הנוכחי של מדינת ישראל בפועל. אולם כדאי לבדוק חלופה נוספת: אחרי הורדת תושבי השכונות הערביות של ירושלים, הרוב היהודי עולה ל־82.7%. נידונה כאן שאלה פוליטית־ערכית מובהקת, שנוגעת לסוגיה, איזה סוג של חברה ישראלית מבקשים ליצור? חברה שבה יש רוב יהודי גדול, שונה לחלוטין מחברה עם רוב יהודי דחוק, או אף עם מיעוט יהודי. התשובה לשאלה קשורה לקביעת גבולות המדינה. במצב הנוכחי, מגוון האופציות רחב – בין 49.1% יהודים בהגדרת הליבה הצרה יותר על כל השטח האפשרי, ועד ל־82.7% על פי הגדרת האוכלוסייה המורחבת על שטח יותר מצומצם והומוגני.

איור 7

במבט לעתיד, מגמות אלה ישפיעו יותר, מפני ששיעורי הגידול של האוכלוסייה הערבית ימשיכו להיות גבוהים מאלה של האוכלוסייה היהודית עוד שנים רבות, גם אם פיריון הערבים ימשיך לרדת. הסיבה לכך, הרכב הגילים הצעיר של ערביי ישראל והשטחים, והימצאות אחוז גבוה של מבוגרים צעירים המסוגלים להקים משפחה ולהביא ילדים לעולם. לוח 3 מדגים את ההשלכות של המשך המגמות הקיימות בישראל ובשטחים. ירידת אחוז היהודים מתוך סך כל האוכלוסייה – לפי ההגדרה המורחבת הכוללת עולים

* ללא עובדים זרים ופליטים. תחזית בינונית המניחה פרוץ יהודי יציב, פרוץ ערבי יורד, השפעה מעטה של הגירה בינלאומית.



המקור: מותאם מתוך DellaPergola

כדורסל שבו המחצית הראשונה הסתיימה ותוצאתה כבר ידועה, ורק נשאר לשחק את המחצית השנייה שתוצאתה אינה ידועה, אך במידה לא קטנה תושפע על ידי התוצאה שכבר הושגה. הוכחה לכך הן תחזיות האוכלוסייה שנערכו לגבי עיריית ירושלים המייצגת, ובמידה מודגשת, את כל מגוון השונות הדמוגרפית של החברה הישראלית. תחזיות אלה הצליחו לשקף במהימנות רבה את המגמות המתקיימות בפועל (דלה־פרגולה, 2008). במילים אחרות, רק חלק מהעתידי הוא בלתי ודאי; החלק האחר ודאי, וחייבים להיערך מולו בתבונה וללא דיחוי.

מהניתוח הקודם עולות מספר מסקנות מרכזיות להפקת לקחים לתכנון מדיניות. בהסתכלות יהודית גלובלית, התהליכים הדמוגרפיים מגדילים את חלקה וכולטותה של ישראל בתוך יהדות העולם. האתגר לישראל הוא כיצד: (א) להיות מוקד השראה ליהודים רבים ושונים ככל האפשר בעולם; (ב) להיות מדינה דמוקרטית ומפותחת המסוגלת למשוך עולים חדשים ולשמור על תושביה, והמבטיחה להם מימוש אישי, כלכלי ותרבותי; (ג) להיות פחות ופחות לקוח המקבל סיוע מבחוץ, ויותר ויותר ספק המעניק סיוע חומרי ואינטלקטואלי לקהילות היהודיות ברחבי העולם.

בהסתכלות אזורית רחבה, התהליכים הדמוגרפיים משפיעים על שלוש אופציות מבוקשות בישראל: (א) להיות מדינה יהודית; (ב) להיות מדינה דמוקרטית; (ג) להיות מדינה על כל השטח ההיסטורי. אך ישראל יכולה לממש רק שתיים משלוש האופציות בעת ובעונה אחת: (א) להיות יהודית וטריטוריאלית - אך לא דמוקרטית; (ב) להיות דמוקרטית וטריטוריאלית - אך לא יהודית; (ג) להיות יהודית ודמוקרטית - אך לא טריטוריאלית. בהסתכלות הערכית של כלל ישראל, מדינת ישראל ויהודי התפוצות חייבים להתמודד עם אתגר חיוני: (א) להתלכד מסביב לליבה של ערכים מוסכמים ומשותפים של עמיות יהודית, תוך כיבוד ולגיטימציה של מגוון הערכים הקיימים בתוך המרקם החברתי והאנושי היהודי, מול האלטרנטיבה של להיות קונגלומרט הטרוגני של שבטים הנלחמים זה בזה; (ב) ליצור חברה אזרחית המכבדת רב־גוניות תרבותית ודתית, שבה כל אזרח משתתף לפי יכולתו/ה בבניית התשתית הכלכלית והמוסדית המשותפת.

התסריטים הדמוגרפיים הצפויים ביותר מובילים להפרת האיזון הקיים בין המגזרים השונים באוכלוסיית מדינת ישראל. משקל החרדים יגדל, משקל הערבים יגדל, משקל היהודים האחרים (ובני משפחותיהם) שהם הרוב הדומיננטי היום, וגם זה המייצר את עיקר התוצר הלאומי, יקטן. לתרחיש זה השלכות חברתיות וכלכליות בעייתיות, במיוחד אם יישמר הדפוס הנוכחי של השתתפות נמוכה בכוח העבודה במגזר החרדי (בעיקר אצל גברים) ובמגזר הערבי (בעיקר אצל נשים). חלק מהמגזר החרדי ימשיך לשמר את ההתבדלות המחשבתית, החברתית והמרחבית, אם כי יש סממנים של שינוי בחלקים אחרים של המגזר. כדי למנוע קריסת מערכות הסבסוד הציבורי התומכות עתה בשכבות הנזקקים השייכים בעיקר לתת־אוכלוסיות אלה, יש לשאוף שגם המגזר החרדי וגם המגזר הערבי ישתלבו בכוח העבודה היצרני והמתגמל ובמערכות החברה האזרחית, לרבות באמצעות השתתפות בשמירה על ביטחון ובטיחות התושבים. אולם את היעדים האלה חייבים להשיג בלי כפייה, ודרך תוכניות מותאמות לדפוסי התרבות של מגזרים אלה, ותוך עידודם למלא את חלקם בין השכבות המובילות בחברה ובכלכלה.

אחד המכשולים המכריעים בתהליך זה הוא השתמרותם של ארבעת הזרמים של מערכת החינוך (ממלכתי, ממלכתי־דתי, חרדי, וערבי). המתכונת החינוכית הנוכחית יוצרת תת־אוכלוסיות נפרדות, מנותקות ואף עוינות זו את זו. למען האינטרס של מדינת ישראל והחברה הישראלית, חיוני שיעשה מאמץ לפתח זרם חינוכי מרכזי ממלכתי אחד ומקיף, שיעניק יסודות של ליבת חובה משותפת לכל אזרח - על פי הנהוג ברוב מדינות העולם.

עם זאת, רב־גוניות החברה הישראלית גם מחייבת מרחב תמרון בעל אופי פלורליסטי, אף מעבר למקובל במקומות אחרים. לכן, מעבר לליבה החינוכית המשותפת, חייב להינתן החופש להנהיג מכסה הוגנת של שעות שבועיות שיוקדשו ללימוד הנושאים החשובים על פי דרכו הייחודית של כל בית ספר, והמשתמע מכך, של כל מגזר באוכלוסייה. כאן עשויה לבוא לידי ביטוי השתמרות התרבות הערבית או הגברת לימודי היהדות, או גם כל מגמת תוכן לגיטימי אחר. מגזר שירצה להמשיך להיבדל יוכל לעשות זאת במסגרת החינוך הפרטי, אך על אחריותו וללא מימון מטעם המדינה.

האתגר העיקרי שבפניו תעמוד ישראל לקראת 2048 קשור לאופייה ולזהותה של המדינה. על מנהיגיה אמנם מוטלת החובה לדאוג לביטחון תושביה, אך באותה העת גם החובה לגבש את אופייה של המערכת האזרחית לאור ההיסטוריה שהיתה ולקראת זאת שעוד תבוא. על פי הקיים, המגמות הדמוגרפיות הנראות לעין מערערות לטווח הארוך לא רק את יתרונות איכות החיים והפיתוח האנושי הקיימים בישראל, אלא גם את סיבת קיומה כמדינה יהודית ודמוקרטית. על כן דרושות אסטרטגיות אמיצות: יש לפתח פתרונות רגישים ונועזים ולשנות תפיסות קיימות בכיוונים שונים, למשל ביחס לעלייה ולקליטת עולים; בתמיכה במסגרות המשפחתיות ובדורות הבאים; בגיבוש כללים להשתלבות מהגרים לא־יהודים רבים שעלו לישראל מכוח חוק השבות בתוך הזרם המרכזי של החברה היהודית הישראלית; בטיפוח דרכים להגברת הזהות התרבותית היהודית בישראל; במתן תחושה שווה ומלאה של שייכות, אזרחות ואחריות לאזרחים הלא־יהודים; ומעל לכול בהגדרת האוכלוסייה, השטח וגבולות המדינה.

לקווי מתאר אלה רצוי להוסיף התייחסות קצרה לכמה היבטים ספציפיים יותר, בעלי השלכות עמוקות על המרקם הדמוגרפי והחברתי הכללי של מדינת ישראל העתידית.

לשלטון תפקיד מרכזי בקביעה ובמימוש החזון של מדינת ישראל. חזון אינו יכול להתעלם מאינטרסים שונים ומנוגדים, אך אופיו העיקרי הוא בדבקות בערכים ייחודיים ללא משוא פנים. מעל הכול, מרכיב חיוני של חזון, שבמדינת ישראל טרם מומש, הוא התפרסות המדינה על כל השטח הריבוני המוכר שלה עצמה, תוך פיתוח המרחבים הרחבים בעלי האוכלוסייה הדלה, במיוחד באזור הדרום. בתוך כך, חיוני ביותר שיבוטל לכל צורך שהוא המושג הכושל "פריפריה". במדינת ישראל הקטנה, בעלת שטח השווה למחוז בינוני במדינה אירופית, ולמדינה קטנה בארצות הברית, מושג ה"פריפריה" אינו ראוי והוא בלתי סביר לחלוטין. משימה הכרחית ודחופה חייבת להיות השוואת היקף ויעילות התשתיות, השירותים ואיכויות החיים בתחומי התחבורה - צמיגים ומסילות, התקשורת, החינוך ואיכות הסביבה בכל מקום, בדומה לאלה המצויות היום במרכז הארץ. הפערים והמרחקים "מרכז" - "פריפריה" חייבים להיעלם מנופה של מדינת ישראל.

מקורות

1. דלה־פרגולה, ס. (2008), דמוגרפיה, תכנון ומדיניות, 2000-2020, בתוך: אחימאיר, א., בר סימנטוב, י. (עורכים), 40 שנה בירושלים, ירושלים, מכון ירושלים לחקר ישראל, 39-59.
2. דלה־פרגולה, ס. (2012), הרהורים על הגירה בישראל: היבטים השוואתיים, הגירה, 1, 5-31.
3. למ"ס - הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (שנתי), שנתון סטטיסטי לישראל, ירושלים, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.
4. פלטיאל, א., ספולקר, מ., קורנילנקו, א., מלדונדו, מ. (2011), תחזית אוכלוסייה לישראל לטווח ארוך: 2009-2059, ירושלים, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, אגף דמוגרפיה ומפקד.
5. רשות האוכלוסייה וההגירה (שוטר), www.piba.gov.il
6. DellaPergola, S. (2003), DEMOGRAPHIC TRENDS IN ISRAEL AND PALESTINE: PROSPECTS AND POLICY IMPLICATIONS, American Jewish Year Book, 103, 3-68.
7. Dellapergola, S. (2011a), JEWISH DEMOGRAPHIC POLICIES: POPULATION TRENDS AND OPTIONS IN ISRAEL AND IN THE DIASPORA, Jerusalem, The Jewish People Policy Institute.
8. DellaPergola, S. (2011b), FERTILITY PROSPECTS IN ISRAEL: EVER BELOW REPLACEMENT LEVEL? New York, United Nations Secretariat, Department of Economic and Social Affairs, Population Division, Expert Paper No. 2011/9, 1-36.
9. DellaPergola, S. (2013), DEMOGRAPHIC TRENDS, NATIONAL IDENTITIES AND BORDERS IN ISRAEL AND THE PALESTINIAN TERRITORY, Jewish Studies at the CEU, VII, 2009-2011. Budapest, Jewish Studies Project, Central European University, 37-62.
10. DellaPergola, S. (2014a), MEASURING JEWISH POPULATIONS, in B.J. Grim, T.M. Johnson, V. Skirbekk and G. A. Zurlo (eds.), YEARBOOK OF INTERNATIONAL RELIGIOUS DEMOGRAPHY 2014, Dordrecht, Springer, 2014, 97-110.
11. DellaPergola, S. (2014b), WORLD JEWISH POPULATION 2014, in A. Dashefsky and I. Sheskin (eds.), AMERICAN JEWISH YEAR BOOK, 114, Dordrecht, Springer, 301-393.

על מנת שהחלטות האסטרטגיות שישפיעו על אופייה של החברה הישראלית יתקבלו בתהליך ראוי, רצוי ודחוף שיפור במשילות, תוך ייצוג דמוקרטי של דעת הציבור. תמורה הכרחית להשגת מטרה זו היא שינוי שיטת הבחירות במדינת ישראל.

היום בית המחוקקים מפוצל בין מספר רב של מפלגות בינוניות וקטנות, ורשימות הנבחרים מורכבות ללא כל קשר או עם קשר חלקי בלבד עם תפוצת האוכלוסייה במדינה וצרכיה המקומיים. מצד אחד, כדי לחזק את הקשר בין הבוחרים לנבחרים, ולחזק את אחריות הנבחרים כלפי בוחריהם, חיוני שיונהגו בחירות אזוריות לכנסת, עם נציג אחד נבחר לכל אזור. מצד שני, שיטת הבחירות האזורית גורמת לצמצום דרסטי במספר המפלגות המיוצגות בפרלמנט, וייתכן שזה לא רצוי במדינה שבה קיים מגוון חברתי רב כמו החברה הישראלית. לכן שיטת בחירות מאוזנת יותר תביא בחשבון גם את הצורך לייצוג הוגן של שונות זו. כמו למשל, שחצי מנציגי הציבור ייבחרו בבחירה ארצית, עם אחוז חסימה מספיק גבוה כדי למנוע פיצול מוגזם, וחצי ייבחרו בבחירה אזורית. כך יינתן ביטוי מרבי למגזרי החברה ולדפוסי החשיבה הפוליטית השונים במישור הארצי, וגם יינתן ביטוי מדויק לצרכים השונים של האוכלוסיות על פי פריסתן במרחב. שינוי כזה יתרום לשיפור משמעותי במשילות תודות לצמצום במספר המפלגות וחיזוק הקשר בין הבוחרים לנבחרים.

תובנה כוללת של התמורות הדמוגרפיות ומשמעויותיהן, ושינויים בסדרי העדיפויות ובדרכי קבלת ההחלטות דרושים כדי שמדינת ישראל תוכל להתמודד עם האתגרים הקריטיים העומדים על דרכה לקראת השלמת מאה השנים הראשונות לקיום המדינה.

יציאה מגדרות ומתקרת הזכוכית – סוגיות לעתיד הערבים בישראל

ראסם ח'מאיסי



רוב האזרחים הערבים הפלסטינים (להלן הערבים) מרגישים כלואים בין גדרות, כשמעליהם תקרת זכוכית שחוסמת את שיתופם בבניית ובפיתוח המרחב הציבורי במדינה ובאפשרות לנכס לעצמם חלק ממנו. מעמדם ומצבם אלו, שקובעים את עתיד האזרחים הערבים בפרט ועתיד מדינת ישראל בכלל, נובעים מגורמים פנימיים – אופי היחסים בתוך מדינת ישראל; וחיצוניים – היחסים בין מדינת ישראל לבין המדינות הערביות והמוסלמיות השכנות. יחסי ישראל עם המדינות סביבה לא מתקדמים מעבר לאמירה שישראל שואפת לצאת ממצב האי/או הקצה אל מצב של כינון קשרים נורמליים, או לחלופין, שישראל רוצה להתקדם ממצב של "גוף במזרח וראש במערב", או ממצב של טרום־מדינה, למדינה הבנויה כמדינה מודרנית. אי לכך דיון בכלל, וניסיון חיזוי עתיד ישראל לקראת ארבעת העשורים הבאים בפרט, יוכלו להיעשות בצורה ראויה וחכמה, שרואה את התמונה בשלמותה יחד עם הגורמים המשפיעים על יצירתה ועיצובה בעתיד, רק אם נפסיק לנקוט בגישה המאמצת את הפרדיגמה הדיכוטומית. למשל, יחסי יהודים־ערבים; דת־מדינה; מיעוט־רוב; כלכלת שוק לעומת כלכלה מתוכננת וכד'. במקומה יש לאמץ את הפרדיגמה המערכתית והמודולרית הרואה את התמונה כולה ומזהה את המשתנים המשפיעים, גם אם בעוצמות שונות, על גיבוש תסריטים עתידיים אפשריים. או לחלופין, ליצור בעזרת משתנים אלו תסריט רצוי, ממנו אפשר לבנות אסטרטגיה ולגזור מתוכה מדיניות אופרטיבית.

כך אולי ניתן להגיע לחוף מבטחים בעת חיזוי ובנייה של תמונת העתיד בכלל, ושל מעמד האזרחים הערבים בפרט. זו תמונה מסובכת, שמורכבת מהרבה משתנים רכים וקשים.

12. DellaPergola, S. (2014c), END OF JEWISH/NON-JEWISH DICHOTOMY? EVIDENCE FROM THE 2013 PEW SURVEY, in A. Dashefsky and I. Sheskin (eds.), AMERICAN JEWISH YEAR BOOK, 114, Dordrecht, Springer, 33-39.

13. DellaPergola, S. (2015), VIEW FROM A DIFFERENT PLANET: FERTILITY ATTITUDES, PERFORMANCES AND POLICIES AMONG JEWISH ISRAELIS, in S. Fishman (ed.), LOVE, MARRIAGE AND JEWISH FAMILIES TODAY: PARADOXES OF THE GENDER REVOLUTION, Waltham, Brandeis University Press.

14. PALESTINE CENTRAL BUREAU OF STATISTICS (current), www.pcbs.org

הגורמים

אם כן, מעמד ומצב האוכלוסייה הערבית מושפעים מאשכולות של מאפיינים. אשכול אחד מורכב מתהליכים המתרחשים בתוכה כקולקטיב מתהווה, תוך התייחסות לתתי-הקבוצות המרכיבות קולקטיב זה, ששונות זו מזו מבחינה עדתית, מעמדית, תרבותית ומובדלות גיאוגרפית. אשכול נוסף קשור למאפיינים ולתהליכים המתחוללים בקרב אוכלוסיית הרוב היהודית שבתוכה קיימים שונות ושסעים למשל, היחסים בין הקבוצות חילונים, דתיים-לאומיים, מסורתיים וחרדים; או בין מזרחים לבין אשכנזים, בין עשירים לבין עניים. אשכול נוסף קשור למדינה - אופי המשטר הפוליטי, האידיאולוגיה הסוציו-כלכלית, יחסי המשטר למגזרי האוכלוסייה השונים, כמו הנהגת מבנה שלטוני המבוסס על סוגי דמוקרטיה שונים. אלה הם שלושה אשכולות פנימיים ראשיים במדינה. בנוסף קיימים אשכולות של מאפיינים ותהליכים הקשורים למדינות השכנות. מידת היציבות והפיתוח בהן בכלל, וסוג ואופי ההסדר הגיאופוליטי שאליו שייכים האזרחים הערבים מבחינה סוציו-תרבותית ולאומית בפרט. אשכול נוסף קשור לכלכלה הגלובלית ומידת השפעתה על הכלכלה והחברה המקומית הפנים-מדינית.

רבות נכתב על אפיון, הצגה וניתוח מעמד ומצב האזרחים הערבים בישראל, אך מעטים החיבורים שעסקו באפיון תמונת העתיד. בין השאר נעשה ניסיון להכין דו"חות שמטרתם להתוות מדיניות תכנון מתאר ברמה הארצית, המטרופולינית, המחוזית וכמובן המקומית. ניסיון זה היה מוגבל מבחינה מתודולוגית ותאם את הפרדיגמה התכנונית הפיזית הנהוגה בישראל. ניסיון רחב יותר לחיפוש אופציות לעתיד האוכלוסייה הערבית נעשה בגבעת חביבה, באיתור שבע דרכים לעתיד האוכלוסייה הערבית בישראל (אוסצקי-לזר, ג'אנס ופפה, 1999). ניסיונות בניית חזון העתיד של האוכלוסייה הערבית הוא ניסיון מכליל נוסף להגדרה ולבניית תמונת העתיד (נח'לה, 2010; כבהא ואוסצקי-לזר, 2008). ניסיון מתקדם יותר, שכולל אפיון משתנים ובניית תסריטים של עתיד האוכלוסייה הערבית ויחסה למדינה ולציבור היהודי נעשה על ידי חסון (2011). בעניין המעמד המשפטי של הערבים היו מספר חיבורים, שבין השאר בחנו את מבנה הממשל בישראל והשפעתו על שיתוף והשתתפות הערבים בו, ובמיוחד את הסתירה או ההשלמה בין יהדותה של המדינה לבין הדמוקרטיה שלה, שיש לה השלכות על חלוקת הנכסים ומשאבי הכוח (סבן, 2000).

במאמר קצר זה ייעשה ניסיון למפות ולהציג מספר סוגיות המשפיעות על עיצוב מפת פריסת, מצב ומעמד האוכלוסייה הערבית בישראל. סוגיות אלה מושפעות מהאשכולות שהגדרנו קודם. תחילה נציג את המגמות הקיימות. לאחר מכן נאתר מספר גורמים ראשיים שיכולים לעצב את התסריטים, ונדגים אותם דרך שני תסריטים העשויים לעצב את מפת העתיד של האוכלוסייה הערבית בישראל, ואיתה גם את אופייה של מדינת ישראל והחברה היהודית בה.

מגמות קיימות בתוך הגדרות ומתחת לתקרת הזכויות

למרות החסמים, המגבלות ומדיניות האפליה שנוקטת המדינה כלפי אזרחיה הערבים מחד, והמצב הגיאופוליטי המתוח בין ישראל לעם הפלסטיני והמדינות הערביות והמוסלמיות השכנות שאליהם שייכים הערבים הפלסטינים מאידך, האזרחים הערבים עברו תמורות מרחיקות לכת בתנאים אלו של גדרות ותקרת זכויות. להלן נזהה את התמורות הראשיות, ונבחן את המגמות לקראת גיבוש בסיס לבניית תסריטים אפשריים שיעצבו את תמונת העתיד.

גודל האוכלוסייה - לאחר הקמת מדינת ישראל, שארית האוכלוסייה

הערבית הילידית שהפכה מרוב למיעוט בעקבות מלחמת 1948, העצמאות של הישראלים והנכבה של הערבים, מנתה כ-156 אלף נפש, שהיוו כ-14% מאוכלוסיית המדינה החדשה. אוכלוסייה זו גדלה, בעיקר כתוצאה של ריבוי טבעי וסיפוח האוכלוסייה הפלסטינית הגרה במזרח ירושלים (שרובה המוחלט עדיין מוגדר כתושבי קבע ולא כאזרחים),⁽¹⁾ והאוכלוסייה הדרוזית ברמת הגולן. כיום (2015) היא מונה כחמישית מאוכלוסיית המדינה. לפי הצפוי על סמך הריבוי הטבעי, אוכלוסיית הערבים תגדל ותהווה כרבע

(1) מדינת ישראל סיפחה את ירושלים המזרחית וכפתה על השטח האדמה את החוק הישראלי, אך נתנה מעמד מיוחד לתושבים, שהם לא אזרחים אלא תושבי קבע. כותב המאמר אינו מסכים עם סיפוח זה, אך חלק מהתסריטים יעסוק בהפרדת מזרח ירושלים והפיכתה לעיר מחולקת מבחינה גיאופוליטית ובירתה של מדינת פלסטין, או בתסריט אחר, הנצחת הסיפוח וההפרדה בין מעמד ומצב האדמה לאדם הערבי הפלסטיני.

פריסת האוכלוסייה במרחב - גורם מרכזי המשפיע על בניית

תמונת העתיד קשור גם לכמות האוכלוסייה וגם לפריסתה הגיאוגרפית. דגם הפריסה של האוכלוסייה הערבית בישראל הוא תוצאה ישירה של מלחמת 1948, ומאופיין בריכוז באזורי הפריפריה - בגליל, במשולש, בנגב ובחמשת הערים המערבות, שקודם היו ערים ערביות או עם רוב ערבי (יפו, רמלה, לוד, עכו וחיפה). דגם פריסה זו כמעט שלא השתנה למרות גידול האוכלוסייה. שימור דגם הפריסה בפריפריה השפיע על מדיניות התכנון המרחבי של מדינת ישראל, בכלל זה תכנון ופיתוח יישובים יהודיים חדשים בתוך וליד היישובים הערביים כחלק ממדיניות פיזור האוכלוסייה היהודית, לעומת ריכוז וצמצום המרחב וקיטוע הרצף הטריטוריאלי היישובי של הערבים. מדיניות זו עדיין מובילה את התכנון הממסדי באזור הנגב הצפוני, שמטרתו ריכוז האוכלוסייה הערבית הבדואית במספר יישובים עירוניים, לאחר ריכוזם האזורי באזור הסייג בשנת 1949. פיזור האוכלוסייה הערבית במדינת ישראל משפיע על תביעות האוכלוסייה הערבית, ומצמצם את אופציות ההיפרדות של אוכלוסייה זו מהמדינה (ח'מאיסי, 1999). בנוסף לכך, פיזור האוכלוסייה הערבית בין אזורים שונים מבליט את השונות בין האזורים מחד, ומצמצם את האפשרות של מימוש אוטונומיה טריטוריאלית או אירידנטה בקרב האוכלוסייה הערבית. בגלל מצב ההגירה הבין-אזורית המוגבלת בקרב הערבים (חליחל; 2011) וקיום עיור אצור/עצור בקרב הערבים, נשמר הדגם הגיאוגרפי (ח'מאיסי, 2014). אמנם התפתחו ניצני הגירה של ערבים מיישוביהם ליישובים יהודיים או ערביים סמוכים, אך היקף הגירה זו עדיין מצומצם ואינו צפוי לחולל שינוי מהותי בפריסת האוכלוסייה הערבית. מדיניות שימור הבדלנות בין יישובים ערביים ליישובים יהודיים הקיימת ברמה האינדיווידואלית, היישובית, האזורית והארצית, יוצרת העדפת הפרדה בין בני הקהילות האתנו-לאומיות השונות. לשימור פריסה זו בצורת יישובים קטנים ובינוניים בפריפריה יש השלכות סוציו-כלכליות, מבניות וכמובן גיאופוליטיות, כפי שנפרט בהמשך.

צורת יישוב - גידול האוכלוסייה הערבית ושימור הדגם הגיאוגרפי שלה

גורמים לשינוי בצורת היישוב. בסוף שנות החמישים של המאה העשרים רוב האוכלוסייה הערבית גר ב־107 יישובים כפריים קטנים מוכרים. רק בשתי ערים קטנות היתה אוכלוסייה

מאוכלוסיית מדינת ישראל בשנת 2050. (2) בהסתמך על ההנחה כי המגמות הקיימות ימשיכו גם בעתיד, קרי ירידה בשיעור הריבוי הטבעי ואי-עריכת הסדר גיאופוליטי (בעיקר לגבי ירושלים המזרחית), הרי שיש להעריך כי האוכלוסייה הפלסטינית בירושלים המזרחית תמנה כחצי מיליון נפש. יש לציין כי לא רק היחס בין האוכלוסייה הערבית לאוכלוסייה היהודית חשוב, אלא גם המסה הבסיסית (גודל/כמות/איכות). בהסתמך על המגמות הקיימות הרי שבעתיד האוכלוסייה הערבית תהיה בעלת מסה משמעותית - 2.5-0.3 מיליון נפש. למרות מדיניות משיכת אוכלוסייה יהודית על בסיס חוק השבות; עידוד הגירה וקליטה של יהודים בישראל כחלק מהעקרונות של הציונות, המלווה בעידוד ריבוי טבעי, במיוחד בקרב דתיים וחרדים; אקלים ההפחדה והשיח הדמוגרפי (ח'מאיסי, 2011) במדינה ובציבור היהודי כלפי גידול האוכלוסייה הערבית; עידוד ישיר ועקיף של הורדת הריבוי הטבעי אצל הערבים; מניעת איחוד משפחות והגירת ערבים לישראל; הנהגת מדיניות עיור פיזי כלפי האוכלוסייה הערבית - אוכלוסייה זו גדלה וממשיכה לגדול. המדינה מיישמת מדיניות של פיזור אוכלוסייה יהודית לאזורים שבהם קיים ריכוז של מגורי אוכלוסייה ערבית כגון בגליל, במשולש ובנגב, במטרה ליצור שם רוב יהודי, או לכל הפחות איזון דמוגרפי, תוך שימוש במנגנון התכנון המתארי (כמו בירושלים המזרחית), וכל זאת כדי להשיג את מטרותיה הדמוגרפיות והטריטוריאליות. מול גידול האוכלוסייה הערבית מתרחש תהליך של גידול האוכלוסייה החרדית, בעיקר על בסיס ריבוי טבעי גבוה; ובמקביל עידוד הגירה/עלייה של אוכלוסייה יהודית לישראל, ועידוד קליטתה באזורי הפריפריה בהם קיים ריכוז של אוכלוסייה ערבית. כך, למרות המאבק הגלוי והנסתר בגידול הדמוגרפי על בסיס שיון אתנו-לאומי, האוכלוסייה הערבית גדלה וממשיכה לגדול באופן יחסי ומוחלט. בתסריטים מסוימים גידול האוכלוסייה הערבית יכול להוות מנוף פיתוח, ברם קיימים גם תסריטים אחרים בהם הוא ייחשב כנטל על הפיתוח או לחלופין כאיום על הרוב במדינה ועל היציבות.

(2) על פי ח'מ"ס, שנתון סטטיסטי 2014, לוח 2.10, עמ' 111-114 המציג תחזית אוכלוסיית ישראל 2015-2035, האוכלוסייה הערבית תהווה כ־23% מאוכלוסיית ישראל לפי החלופה הנמוכה והבינונית. האוכלוסייה הערבית תמשיך לגדול, וצפויה להוות כרבע מאוכלוסיית המדינה בגבולותיה, שנקבעו על ידי כנסת ישראל כיום.

עיור מבחין - רוב האוכלוסייה הערבית התגוררה בעבר ביישובים

כפריים, אך בשנים האחרונות היא עברה תהליך עיור. נכון לעכשיו, כ-94% מהאוכלוסייה הערבית גרה ביישובים עירוניים לפי הגדרת למ"ס, וכשני שלישים מהאוכלוסייה הערבית גרה ביישובים שאוכלוסייתם מונה יותר מ-2,000 תושבים. לאחר שהאוכלוסייה עברה תהליך עיור עצור/אצור (LATENT URBANIZATION), כיום היא עוברת לקף עיור זה (מאיר ברודניץ, 2009), ובמקביל לכך מתפתח עיור מבחין (ח'מאיסי, 2005). עיור מבחין זה משלב בין עיור אצור/עצור לבין עיור מעוות ותהליך התעיירות חלקית. דהיינו, האוכלוסייה משנה את דפוסי החיים שלה, הופכת ליותר אינדיווידואליסטית מבחינה אינסטרומנטלית, אך עם נטייה לשמר את הקהילתיות/החמולתיות. עיור פיזי חומרי מתפתח קודם ובקצב יותר מהיר מאשר ההתעיירות הקהילתיות והתפתחות התרבות העירונית. במסגרת תהליך העיור צומחת ההישגיות במקום השיוכיות, מצטמצמת המסורתיות ומתחזקת המודרניות והחשיפה לגלובליזציה. במהלך העיור הפיזי והאינסטרומנטלי, מתפתחת במקביל אך באיחור מסוים ההתעיירות האינדיווידואלית התפיסתית, ההתנהגותית והקהילתית. למרות מגמת התפתחות העיור, המרחב הציבורי בתוך היישובים הערביים עדיין אינו מספיק מפותח הן פיזית והן תפקודית ופוליטית.

כמו כן, למרות התחזקות הדגש על הפרט והמשפחה הגרעינית בקרב האוכלוסייה הערבית, עדיין יש כוח לשיוכיים החמולתיים והשבטיים כמנגנון מגן ומעניק עוצמה ליחיד בקרב הרבה מתתי-הקבוצות של האוכלוסייה הערבית. שיוכיות זו מקבלת ביטוי בהמשכיות דפוסי ההצבעה על בסיס שיוך חמולתי, במיוחד בבחירות המקומיות, כמו כן, מתבטאת השיוכיות בתלות חזקה במקום - ביישוב ואף בשכונה, כפי שהדבר קיים בקרב האוכלוסייה הבדואית בנגב, שם שכונות עירוניות מאוכלסות על בסיס שיוך שבטי. תהליך העיור המבחין מצמיח את מעמדות הביניים הערביים החדשים, שמאופיינים בדפוסי התנהגות חדשים לגבי מגורים, תעסוקה וסגנון חיים. מעמדות חדשים אלה נוטים ליותר מוביליות תפקודית ולפחות מוביליות גיאוגרפית והגירה. העיור המבחין של האוכלוסייה הערבית מבליט את הניגודים והסתירות הקיימים בקרבה, שמקבלים ביטוי גם בהיחלשות המנגנונים והבקורות החברתיות המסורתיות המאפיינים

ערבית הומוגנית - נצרת ושפרעם, ובנוסף היו ערבים שגרו בערים מעורבות. כיום, האוכלוסייה הערבית גרה ב-138 יישובים מוכרים, מהם רק 33 יישובים שמוגדרים כפריים. השאר מוגדרים כיישובים עירוניים, ו-11 יישובים מנוהלים מוניציפלית על ידי עירייה, זאת בנוסף ל-450 אלף ערבים שגרים בערים המעורבות (כולל ירושלים המזרחית). המגמה: המשך הכרה ביישובים ערביים, במיוחד בנגב; גידול במספר היישובים הערביים, במיוחד היישובים העירוניים; כמו כן ימשיך גידול האוכלוסייה הערבית בערים המעורבות, תוך התעצמות האוכלוסייה הערבית הגרה ביישובים המוגדרים כיישובים יהודיים, עד כדי יצירת שכונות בערים אלה עם נוכחות נראית של ערבים, במיוחד באזור הפריפריה. לאור המגמות האלה, רוב האוכלוסייה הערבית תתגורר בערי ביניים (INTERMEDIATE TOWNS) קטנות. ערים אלו יתפרסו כמעט ברצף כמקבצים, כגון מקבץ נצרת אשר יאכלס כ-400 אלף נפש; בקעת סח'נין, בית הכרם; מרקם כפר טובב כפר יאסיף.

מגמת התחדשות וצמיחת העיר והעיור בקרב האוכלוסייה הערבית, בכלל זה צמיחת ערי הביניים, הינה מגמה כללית בעולם. המאה העשרים ואחת מוכרת כמאה של העיר וצמיחת האזרחות העירונית, במקביל ואף כחלופה לאזרחות של מדינת הלאום. ומפני שגם האוכלוסייה הערבית צפויה להצטרף למציאות העתידית הזו, המגמה של גידול, "ניפוח החילה" של היישובים הערביים תייצר מפה שונה. בין היישובים הערביים יהיה רצף בנוי. כעת אין תכנון של מקבצי יישובים ערביים. התכנון מתמקד ביישוב הבודד.

המשך שליטת או לחלופין, הנהגת דוקטרינת התכנון הפיזי החדשני שמועדיפה יצירת חצים בין מקבצי יישובים על פני מחברים חוצי גבולות מוניציפליים, עלולה להנציח את המצוקה התכנונית. זאת פרדיגמה תכנונית שמגבילה במקום לפתח את היישוב כחלק מהמרחב התפקודי המשלים. המגמות התכנוניות החדשות אמורות לשנות את צורות היישוב הערבי, מיישובים סמי-כפריים או סמי-עירוניים למדרג עירוני משלים בתוך הרשת היישובית הערבית, שתשולב פיזית ותפקודית עם ובתוך הרשת היישובית הכללית.

על ידי תתייחבוצות המרכיבות את האוכלוסייה הערבית מחד, ומאידך על ידי הציבור היהודי אשר מרגיש מאוים מהתחזקות התביעה להשתתפות האוכלוסייה הערבית בניהול המרחב הציבורי וניכוסו על ידם.

מעמד ומצב אישי לעומת קולקטיב - למרות נקודת ההתחלה הנמוכה

של האוכלוסייה הערבית במציאות הישראלית, היא עברה תמורות מרחיקות לכת מבחינת רמת ההשכלה, שינוי מבנה התעסוקה, עלייה ברמת ההכנסה של המפרנס ועלייה ברמת החיים של האוכלוסייה. עם זאת, הערבים עדיין סובלים ממדיניות ומפרקטיקה של אפליה הן ברמה של הפרט והן ברמה של הקולקטיב. אפליה זו יוצרת תחושה אצל האוכלוסייה הערבית שהם אזרחים מדרגה שנייה, ולפעמים אפילו אזרחים על תנאי, בעיקר כשהציבור היהודי ונציגיו מטילים ספק בנאמנותו למדינה של הציבור הערבי. למשל, סיסמאות הבחירות של מפלגת "ישראל ביתנו" בהנהגת ליברמן היו, "אין אזרחות בלי נאמנות", ו"אריאל בפנים, אום אל-פאחם בחוץ". אמנם פורמלית הערבים הם אזרחי ישראל (מלבד תושבי ירושלים המזרחית שמעמדם מוגדר כתושבי קבע), אך בממד הלא-פורמלי והפרקטי, חלק מהממסד ומהציבור היהודי, בעיקר הימני, עדיין מטיל ספק בהיות הערבים בישראל שותפי גורל במדינה, בשונה מכך שדה-פקטו ודה-יורה הם שותפים בארץ.

רוב הציבור הערבי הפנים את המעמד האזרחי שלו: אזרחים בישראל. הוכחה לכך אפשר למצוא במסמכי החזונות השונים, הנסמכים על מימוש המעמד האזרחי השוויוני, והסרת המעמד האזרחי על תנאי. כך נאמר בחזון של ועדת המעקב העליונה של הערבים בישראל: "אנו אזרחי מדינת ישראל הערבים הפלסטינים..." נקודת הראות של נציגי הערבים שגיבשו את המסמכים שואפת לראות ישראל אחרת, שוויונית, אך חלק גדול מהציבור היהודי כנראה עדיין לא בשל לקבל את השתתפות ושיתוף הערבים בקביעת מעמדם ובעיצוב אופייה של המדינה. הציבור היהודי עדיין מנכס את המדינה לעצמו, כחלק מהפרויקט הבונה אותו מבחינה גיאופוליטית, ערכית, לאומית ותפקודית. עדות לכך אפשר למצוא באי-ההסכמה לשתף ערבים שאינם במפלגות הציוניות בהחלטות הממשלה הקובעות את תהליך קבלת ההחלטות וניכוס משאבי המדינה וחלוקתם. מאידך, עדיין יש מפלגות

חברה פטריארכלית; אך המנגנונים שמנהלים את המרחב הציבורי של המדינה, שאמורים להוות תחליפים לניהול המסורתי, לא מרימים את הכפפה. למשל המשטרה לא פועלת לחיזוק השייכות והמודעות לכך שהיא המנגנון ליישוב סכסוכים ולצמצום אלימות חברתית. אך כמובן שניגודים וסתירות אלה הם בעיקר תוצאה של גורמים יותר עמוקים הקשורים באופי הגדרת המדינה את עצמה, סוג הממשל בה ומנגנוני, חלוקת המשאבים וניכוסם; באופי היחסים וההסדרים הגיאופוליטיים בין ישראל לרשות, המדינה הפלסטינית שבדרך, והמדינות הערביות והמוסלמיות שהערבים שייכים אליהן מבחינה תרבותית ונרטיבית; ביחסים בין האוכלוסייה הערבית לבין האוכלוסייה היהודית בתוך המדינה; ובאופי היחסים בקרב תתייחבוצות של האוכלוסייה הערבית שאינה אחידה או מונוליטית, אלא קיימים בתוכה מתחים על בסיס עדתי, מעמדי, חברתי ואזורי.

מגמות אלו מצביעות על כך שהניגודים והסתירות שזיהינו מתחזקים הן ברמת הפרט והן ברמת הקולקטיב הערביים. כתוצאה, החברה הערבית מחפשת דרך לבנייה מחדש של מוסדותיה, ולעיצוב היחסים שלה עם המדינה ועם הציבור היהודי, במקביל לעיצוב היחסים עם ההנהגה הפלסטינית. כל זאת כדי לצאת ממצב הפריפריה הכפולה אליה נקלעו בעקבות האירועים ההיסטוריים. בין השאר, מתחדד הצורך שהערבים יגדירו את עצמם כקבוצת אינטרס בתוך מדינת ישראל, בכלל זה מיעוט לאומי. הניגודים, הסתירות והדילמות יצרו את ההקשרים לגיבוש מסמכי החזון של האוכלוסייה הערבית (אוסצקי-לזר וכבהא, 2008).

העיון המבחין אצל האוכלוסייה הערבית אמנם מביא עמו גלובליזציה וצמיחה כלכלית, אך החולשה הפוליטית של אוכלוסייה זו משפיעה על ריארגון היחסים עם מדינת ישראל, שגם היא מחפשת את דרכה ומנסה לגבש את אופייה. היחסים בין האוכלוסייה הערבית למדינת ישראל יוצאים מנקודת מבט של מתח, ניגוד אינטרסים ונרטיבים, התפתחות על חשבון משאב מסוים ולא התפתחות של עם. מצב זה משמר את הבדלנות בין הערבים ליהודים בשכונות וביישובי המגורים, למרות התפתחות השותפות במרחבי התעסוקה, הצריכה והמרחב הציבורי, גם בתנאי אסימטריה של שליטה במשאבים הציבוריים וניכוסם

הזדמנויות תעסוקה שתיענינה לביקושים הגדלים עקב עלייה בהשתתפות בכוח העבודה הערבי, תגביר את תחושת האפליה על רקע שיוך אתנו-לאומי. מתחים אלה יתגברו על רקע הגדלת הפערים בין המרכז, המאוכלס בעיקר באוכלוסייה יהודית בעלת אוריינטציה של כלכלה יזמית, מפותחת וגלובלית, לבין הפריפריה, שם מתרכזת האוכלוסייה הערבית הפועלת להסרת חסמים בפני פיתוחה והעברתה מכלכלה תלויה, לא יציבה ומחלשת - לכלכלה מתקדמת שמשולבת בכלכלה הארצית והגלובלית ויציאה מהמקומיות האתנו-לאומית שמאפיינת אותה כיום.

משתנים תרבותיים ומבניים המשפיעים על מצב האוכלוסייה הערבית כגון, מעמד של אזרחות על תנאי, המשך האפליה, והאוכלוסייה היהודית שתופסת אותה כנטל וכאיום על המדינה (ביטחון, דמוגרפיה וכלכלה) - תגרום להתגברות המתחים בין שתי האוכלוסיות על רקע השסע הלאומי.

הסדר גיאופוליטי עם הפלסטינים - יצוין כי אמנם קיימת סינרגיה

של הערבים והיהודים במדינת ישראל, אך היא תלויה באיזון עתיד מעמד ומצב הערבים בישראל ובהסדר גיאופוליטי עם הפלסטינים באזור השטחים שנכבשו על ידי ישראל במלחמת 1967. הערבים מבדלים את עצמם משאר העם הפלסטיני וקבעו את הסיסמה, "שלום ושוויון". שלום בין מדינת ישראל לבין הפלסטינים ומדינות ערביות בממד הלאומי, ושוויון אזרחי בתוך ארצם, מולדתם ומדינתם הדמוקרטית. במסגרת בידול זה הערבים בישראל שומרים על מעמדם האזרחי ומכבדים את גבול הקו הירוק כך שתביעותיהם אינן חוצות אותו. לכן, האינטרס של הערבים בישראל הוא עידוד וגיבוש הסדר גיאופוליטי צודק עם מנהיגי התנועה הלאומית הפלסטינית, ובמקביל חיזוק הדמוקרטיה והשוויון בישראל. כמובן, חיזוק האופי העברי הציוני של המדינה ברמה התפיסתית והפרקטית עלול לפגוע בסטטוס קוו של יחסי המדינה והערבים. פגיעה זו תגבר במצב של אי-יציבות גיאופוליטית אזרחית, ובמיוחד אי-גיבוש הסדר גיאופוליטי יציב עם הפלסטינים כלומר, הקמת מדינה פלסטינית עצמאית לצד מדינת ישראל, בשטחים שנכבשו בשנת 1967, עם פשרות המקובלות על שני הצדדים.

ערביות, בכלל זה הרשימה המשותפת, וכמובן חלק מהתנועות הפוליטיות בקרב האוכלוסייה הערבית, שאינן תומכות בהשתתפות בממשלת ישראל, אינן מסכימות לקווי היסוד שלה, במיוחד על רקע אי-עריכת הסדר גיאופוליטי עם הפלסטינים ועם מדינות ערביות סמוכות, ועל רקע הפרובלמטיקה והמורכבות בהגדרת ישראל את עצמה ואת אופייה והמשמעויות של מורכבות זו. כך ששני משתנים מרכזיים משפיעים על מעמד הערבים בישראל. האחד קשור להסדרים גיאופוליטיים חיצוניים הקובעים את סוג ואופי היחסים בין ישראל לפלסטינים ולמדינות ערביות ומוסלמיות אליהן רוב הערבים מרגישים שייכים ערכית, לאומית ודתית; והסדרים פנימיים הקשורים בהגדרת ישראל את עצמה, שמושפעת מהכוחות הפנימיים בישראל, ומיחס ישראל לעם היהודי.

שני משתנים מרכזיים אלה משפיעים על הקניית לגיטימיות לערבים בישראל להשתתף ולהיות חלק אפקטיבי בפוליטיקה הישראלית. מצד אחד, הזהות הישראלית עדיין לא התפתחה ועדות לכך ניתן למצוא בפסיקת בית המשפט הגבוה לצדק אשר התמודד עם סוגיה זו, (3) והחליט שלא להכיר ברישום "לאום ישראלי" בתעודות הזהות של תובע יהודי אשר ביקש להחליף את הלאום שלו מלאום יהודי לישראלי; ומצד שני, האוכלוסייה הערבית מתנדנדת בין הפלסטיניות לישראליות שלה, הן בממד האזרחי והן בממד הלאומי, וזאת על רקע המשך הסכסוך הלאומי והגיאופוליטי והקונפליקט בתוך העם הערבי הפלסטיני על מרכיביו השונים. סכסוך זה מקבל עוצמות ואופנים שונים בהתאם לתתי-הקבוצות הפלסטיניות. לכן האוכלוסייה הערבית בישראל עדיין מחפשת דרך לקראת העתיד. מובן כי ניסיון הימין בישראל, בשתי הממשלות האחרונות, להעביר בכנסת חוקים שנועדו לחזק את יהדותה של המדינה משפיע על עמדות ומעמד האוכלוסייה הערבית ועל מצבה. במקביל לסוגיית המעמד, האוכלוסייה הערבית פועלת על מנת לשפר את מצבה הכלכלי-חברתי. בין השאר חלה עלייה ברמת ההשכלה, במיוחד בקרב הנשים, והתרחשו שינויים במבנה התעסוקה ובענפיה בהתאם להתפתחות השוק הגלובלי. אי-יציבות

(3) עא 08/8573 עוזי אורנן נ' משרד הפנים.

ושוויון בישראל. להלן נציג שני תסריטים "קיצוניים" אפשריים עם וריאציות, שנעות על ציר מימוש הסדרים גיאופוליטיים ופשרות טריטוריאליות, כולל מימוש שלום חיצוני עם מדינת ישראל, ושלום בתוך מדינת ישראל עם האזרחים הערבים והיהודים; מול ציר של פיתוח מדינה אזרחית שוויונית מבחינה סוציו-כלכלית אצל כל אזרחיה וקהילותיה.

להיבנות מתוך שונות ומחלוקת - שתי האוכלוסיות, היהודית

והערבית, יפעלו לשמר את השונות והייחודיות שלהן מבחינה תרבותית וחברתית, אך יחפשו הסדרים אשר משמרים ומכבדים את השונות מחד, ומאידך מתמודדים עם המחלוקות ופותרים אותן על ידי ניהול קונפליקטים, גיבוש פשרות ובניית צעדים בוני אמון, עד כדי יצירת נרטיב אזרחי משותף. המעמד של הערבים יתחזק דרך ההשתתפות הפוליטית הערה ובכך שיחלוקו בניכוס משאבי המדינה עם הציבור היהודי. הציבור היהודי יפתח ויסקים לשיתוף ערבים במשאבים ובנכסים של המדינה.

הערבים יהפכו לגשר סוציו-תרבותי, כלכלי וגיאופוליטי שמחבר בין ישראל למדינה הפלסטינית ולמדינות ערביות ומוסלמיות - מה שיתרום להתחזקות הפיתוח בקרב האוכלוסייה הערבית, ויתרום להפיכת מדינת ישראל למדינה יותר אזרחית ודמוקרטית מבחינה מהותית ולא רק פרוצדורלית, ויעביר אותה ממצב של אי או קצה למדינה פתוחה ומחוברת לסביבתה. הציבור היהודי יראה באוכלוסייה הערבית מנוף כלכלי ושותף לעיצוב המרחב הציבורי. לשם כך תוותר המדינה על הבלעדיות האתנו-לאומית היהודית בניכוס המדינה, ותחזק את הדמוקרטיה וזכויות האדם. כך שהציבור הערבי יכיר בלגיטימיות של מדינת ישראל, והציבור היהודי יוותר על הבלעדיות שלו - של הלאום היהודי - במדינה, וייטה ליצירת מנגנוני פשרה לעריכת הסדרים והשגת צדק עם האוכלוסייה הערבית, בכלל זה תיקון של עיוותים היסטוריים. בתסריט זה, שתי החברות הופכות לחברות יותר היברידיות, במיוחד לגבי נושאים אינסטרומנטליים ותפקודיים, וכחות לגבי נושאים ערכיים ונורמטיביים. במקביל למימוש זכויות אינדיווידואליות שוויוניות בין האזרחים, תהיה הכרה באוכלוסייה הערבית כמיעוט לאומי או קהילתי, בכלל זה הכרה בשפה ובתרבות הערבית כחלק מהנוף הציבורי.

אמנם בקרב חלק מהציבור הערבי גוברת הספקנות לגבי האפשרות של הסדר גיאופוליטי, וזאת לאור גידול מספר המתנחלים וחיזוק הסיפוח דה-פקטו של הגדה המערבית, והתחזקות השליטה והנוכחות הישראלית בירושלים המזרחית.

עם זאת הציבור הערבי בישראל ממשיך לבדל את עצמו מהתביעה להיות חלק מהישות הפלסטינית, למרות שנשמעים קולות בקרב המנבאים כי אנו בדרך למדינה דו-לאומית, כולל פלסטין המנדטורית/ א"י, וצריך להיערך למצב זה. תהליך מחיקת הקו הירוק נעשה על ידי זרמים בעלי כוח בישראל, בהובלת המתנחלים. מולו מתרחש תהליך של שימור הקו הירוק על ידי רוב הפלסטינים, שמהווה בסיס לתביעתו להתייחס אליו כקו גבול בינלאומי בין שתי מדינות (Khamisi, 2008). מובן שהסדרים גיאופוליטיים עם הפלסטינים יגבירו את הסיכויים להסדרים עם מדינות ערביות ואסלאמיות אחרות, ששואפות לכינון יחסים נורמליים עם ישראל. מצב זה יכול לתרום להתפתחות שני תהליכים מקבילים, שביניהם יהיה ניגוד ומתח. הראשון, שיפור מעמדם האזרחי ומצבם הסוציו-כלכלי של הערבים במערכת הישראלית הדמוקרטית. השני, שיתוף לגיטימי של הערבים בחלוקת המשאבים ונתינת האפשרות לנכס לעצמם חלק מהמרחב הציבורי. מהלך זה עלול ליצור חשש בקרב רוב הציבור היהודי, ואז להוביל להגברת המתח בין ערבים ליהודים בישראל, גם לאחר פשרות והסדרים גיאופוליטיים.

תסריטים אפשריים לעתיד הערבים בישראל

הזרמים והכיוונים של האוכלוסייה הערבית מאפשרים לנו להציע מספר תסריטים, שקיימת סבירות גבוהה שיתממשו. תסריטים אלה מביאים בחשבון את התהליכים והמגמות בקרב האוכלוסייה הערבית, בקרב האוכלוסייה היהודית ובמדינת ישראל כגורמים פנימיים, לעומת התהליכים ומגמות חיצוניים בקרב הרשות הפלסטינית, ובקרב המדינות הערביות והמוסלמיות השכנות, ובעולם. ללא ספק עוצמת ההשפעה של כל קבוצת התייחסות על המתרחש בקרב האוכלוסייה הערבית, שונה. בשלושת העשורים הבאים האוכלוסייה הערבית תהפוך למסה גדולה, ומקבוצת אינטרס ומיעוט לאומי ילידי יקום דור חדש שמאפייני השכלתו וסגנון החיים שלו שונים, שיבקש ויתבע שותפות

סיכום

התמודדות עם תמונת העתיד של האוכלוסייה הערבית בישראל תלויה במשתנים חיצוניים, מחוץ לישראל ומחוץ לחברה הערבית, וכן במשתנים פנימיים בישראל בכלל ובתוך החברה הערבית בישראל בפרט. לעתים משתנים פנימיים מוחצנים, או לחלופין גורמים חיצוניים, מנצלים בעלי עניין בחברה הערבית והיהודית, משפיעים עליהם ומפעילים אותם. המגמות החדשות בקרב האוכלוסייה הערבית מובילות לתביעה חברתית להשתתפות במרחב הציבורי וחלוקת הנכסים בו. היחסים בין הערבים ליהודים נמצאים היום במצב של כלים שלובים: למרות שהמציאות רעועה, אין חריגה לפסים אלימים מעבר לגבולות השליטה. המאבק הגיאופוליטי והאייציות האזורית מייצרים תהליכים מעורבים ומעוררים דיון פנימי על עתיד היחסים בין הערבים ליהודים בישראל, במטרה להשיג יותר שוויוניות והוגנות בין שתי החברות - הרוב הלאומי-תרבותי היהודי והמיעוט הלאומי-תרבותי הערבי.

רוב הציבור הערבי קשור למולדתו ושואף להתפתח בה, ותובע שוויון ויותר הזדמנויות על בסיס אינדיווידואלי, זכויות קולקטיביות במרכיבים תרבותיים ודתיים במסגרת המדינה. במקביל הוא פועל לכינון שלום בין מדינת ישראל לבין מדינת פלסטין. כמובן, השגת מאווייה של האוכלוסייה הערבית ויצירת מענה לצרכיה ושיתופה בכלכלה ובחברה מחייב את מוסדות המדינה, את הציבור היהודי וגם את האוכלוסייה הערבית. שלושת הצדדים צריכים לחפש אחר פשרות ודרכים למימוש התסריט הראשון גם מעבר לגדרות הקיימות כיום. המשך תסריט "עסקים כרגיל" לא יביא לשינוי תמונת העתיד ולמימוש של התסריט הראשון קרי, עלינו לשנות את המצב הקיים, לקדם את השותפות, השלום והשוויון אם ברצוננו לממש את התסריט הראשון. הניגודים, הסתירות, הפערים הכלכליים, הדרת הערבים ואפלייתם, הן במעמד והן במצב, ובכלל זה התמודדות איתם כנטל על המדינה, או לחלופין כאזרחים על תנאי, או כדירי משנה לא מוגנים במולדתם ובביתם, פרקטיקות אלו הן שמנצחות את שיח הארעיות ואת האפליה והחסמים שפוגעות בכל בעלי האינטרס במדינת ישראל. לכן חשוב מאוד לשנות ולהשתנות ולחלוק

הרס עצמי - הפערים הסוציו-כלכליים בין האוכלוסייה הערבית

לאוכלוסייה היהודית יגדלו. יתחזק אופייה היהודי, החרדי והציוני של ישראל. המעמד האזרחי של האוכלוסייה הערבית דה-פקטו ייחלש בעקבות חקיקת חוקים של חיזוק אופייה הציוני-יהודי והפחות דמוקרטי של ישראל. לא יתקיים הסדר גיאופוליטי בין ישראל לפלסטינים, ישראל תמשיך בפעילות של חיזוק והגדלת ההתנחלויות הישראליות בירושלים המזרחית ובגדה המערבית, עד חיסול דה-פקטו של אפשרות פתרון שתי המדינות. תתחזק מדיניות האפרטהייד כלפי הפלסטינים מצד הישראלים בגדה המערבית.

לא יושג הסדר גיאופוליטי, ובמקביל יתחזק מצב האי-שוויון בין האזרחים הערבים ליהודים. הערבים יבקשו לשנות את חלוקת הכוח והמשאבים הציבוריים, והיהודים יתנגדו לחלוקה זו. המתח בין שתי האוכלוסיות יתחזק עד כדי התגברות הבדלנות המרחבית והתפקודית ביניהם. מתח זה יעבור לפסים אלימים.

האוכלוסייה הערבית תצטרף למאבק הפלסטינים לקבלת עצמאות ומימוש המאוויים הלאומיים. הדור הערבי החדש יתבע אוטונומיה או ניהול עצמי, ויחליט על החרמת הבחירות, מה שיערער את המשטר הדמוקרטי המהותי והפרוצדורלי בישראל. ישראל תמשיך להתקיים במצב של אי-וקצה, ללא כינון יחסים עם מדינות ערביות שכנות. אי-היציבות במדינות שכנות יגלוש לישראל ויערער את היציבות בה. ההשקעות הכלכליות בישראל יצטמצמו, ורמת החיים בה תרד.

ההגירה השלילית של מעמדות בינוניים חילוניים מישראל תתגבר, שיעור האוכלוסייה הדתית-לאומית והחרדית יגדל. במקביל, מצבה הכלכלי של האוכלוסייה הערבית ייחלש, וייווצרו פערים בין המרכז לפרפריה. האלימות תעבור לפסים קיצוניים, כך שהשלטון המרכזי לא יוכל לשלוט בה, בעיקר בגלל התחזקות הקבוצות הקיצוניות בקרב שתי הקהילות - היהודיות והערביות המוסלמיות - שיקבלו תמיכות ממדינות ערביות ומוסלמיות. מצב אי-היציבות והאלימות הפיזית ידרוש התערבות בינלאומית שתכפה הסדר לא לרוחם של שני הצדדים ואשר יביא לשרטוט מחדש של הגבולות, בכלל זה מימוש חילופי אוכלוסיות ושטחים.

מקורות

1. אוסצקי'לזר, ש. גאנס, א., פפה, א. (עורכים) 1999, (7) דרכים: אופציות תיאורטיות למעמד הערבים בישראל, גבעת חביבה: המכון לחקר השלום.
2. אוסצקי'לזר, ש. וכבהא, מ. (עורכים), בין חזון למציאות: מסמכי החזון של הערבים בישראל, 2006 – 2007, ירושלים, הפורום להסכמה אזרחית.
3. חסון, ש., 2011, היחסים בין יהודים לערבים; תסריטים עתידיים, מכון ג'וזף ואלמה גילדנהורן ללימודי ישראל, אוניברסיטת מרילנד, וושינגטון, ארה"ב.
4. ח'מאיסי, ר., 1999, אופציית ההיפרדות: אירידנטה או טרנספר לערביי ישראל ומשמעותיותהם, בתוך: אוסצקי'לזר, ש', גאנס, א., פפה, א. (עורכים), (7) דרכים: אופציות תיאורטיות למעמד הערבים בישראל, גבעת חביבה: המכון לחקר השלום עמ' 155-199.
5. ח'מאיסי, ר., 2005, עיור והתעיירות ביישובים הערבים בישראל, אופקים בגיאוגרפיה, 64-65, עמ' 293-312.
6. ח'מאיסי, ר., 2011, דמוגרפיה, הנדסת דמוגרפיה והשיח הדמוגרפובי, בתוך: ח'מאיסי, ר. (עורך), ספר החברה הערבית 4, מכון ון ליר בירושלים, הוצאת הקיבוץ המאוחד, תל אביב, עמ' 13-25.
7. ח'מאיסי, ר. (2014), הקבוע והמשתנה בדגם הפריסה הגיאוגרפית של הערבים הפלסטינים בישראל, אלחסאד מס' 3, עמ' 18-51 (ערבית).
8. חליחל, א., 2011, חסמים ומניעים להגירה פנימית בקרב ערבים אזרחי ישראל, בתוך: ח'מאיסי, ר. (עורך), ספר החברה הערבית 4, מכון ון ליר בירושלים, הוצאת הקיבוץ המאוחד, תל אביב, עמ' 13-25.
9. מאיר'ברודינץ, מ., 2009, עתיד הישובים הערבים בישראל - האם סוף עידן העיור האצור? <http://www.aepi.org.il/index2.php?id=58lang=HEB>
10. נח'לה, ח' (עורך), 2010, "مستقبل الأقلية الفلسطينية في إسرائيل", עתיד האוכלוסייה הערבית בישראל, ראמלה, מדאר.
11. סבן, א., 2000, המעמד המשפטי של מיעוטים במדינות דמוקרטיות שסועות: המיעוט הערבי בישראל והמיעוט דובר-הצרפתית בקנדה, חיבור לקבלת תואר דוקטור, ירושלים, אוניברסיטה העברית.
12. Khamaisi, R. (2008), FROM IMPOSED CEASEFIRE LINE TO INTERNATIONAL BORDER: THE ISSUE OF THE GREEN LINE BETWEEN PALESTINE AND ISRAEL, Journal of Borderlands Studies, Vol. 23. No. 1, pp. 89-107.

את המדינה והארץ, למרות המחלוקות, וזאת על ידי עידוד של שיח ופרקטיקה של פשרות הוגנות שיתרמו לצמיחה ולפיתוח של כל הקהילות. יש לציין כי קיימים שחקנים בשולי החברה היהודית והחברה הערבית שמאמינים בדרכים אחרות. שחקנים אלה נתמכים על ידי כוחות חיצוניים אזוריים ועולמיים, העלולים לערער את היציבות והפיתוח בישראל ולהוביל לכיוון תסריט ההרס העצמי. חייבים להתערב מיידית על ידי גיבוש שיח, נרטיב, מדיניות ופרקטיקה מעבר לגבולות הקיימים, כדי לסיים ולהסיר את הגבולות ותקרת הזכוכית, לפתוח את החסמים ולייצר הזדמנויות להתייחסות אל האוכלוסייה הערבית כשותפה מהותית בעיצוב וביצירת הנוף והמרחב הציבורי.

לבסוף, אין מנוס מהמסקנה כי המגמות והתהליכים המתרחשים בקרב האוכלוסייה הערבית מובילים להבנה שאי אפשר יותר להסתפק בתסריט "עולם כמנהגו נוהג". קיים צורך לגבש מדיניות חלופית למימוש מרכיבים של כבוד, הכרה, צדק, שוויון והוגנות שיובילו את הערבים והיהודים לקראת פשרות שיאפשרו יציבות וקיימות הוגנת במדינה.

מנופי צמיחה אפשריים והשלכותיהם על הפיתוח המרחבי בישראל

יעקב ליפשיץ



ישראל עשויה ליהנות משלושה מנופי צמיחה עיקריים: גידול בכוח העבודה ובפיריון העבודה כתוצאה משיפור ההשכלה ומשינויים בהרגלי העבודה של קבוצות אוכלוסייה עם שיעורי תעסוקה נמוכים; העמקת ההשתלבות בכלכלה הגלובלית על בסיס יתרונות יחסיים הנובעים מהון אנושי משכיל ומטכנולוגיה מתקדמת; ומימוש יתרונות כלכליים שעשויים להתפתח בעקבות תמורות פוליטיות במזרח התיכון.

גידול בכוח העבודה ובפיריון העבודה

בעשורים האחרונים תרם הגידול בתשומות העבודה כמחצית משיעור הצמיחה הכלכלית, או כ־2.5 אחוזים לשנה. על פי תחזיות מקובלות, בעשורים הבאים צפויה האטה בקצב גידול האוכלוסייה בכלל, וירידה של ממש בקצב הגידול של האוכלוסייה בגיל העבודה בפרט. יתרה מזאת, בתוך האוכלוסייה בגיל העבודה צפוי גידול משמעותי בחלקן של קבוצות אוכלוסייה עם שיעורי תעסוקה נמוכים, במיוחד גברים חרדים ונשים ערביות.

אם לא יחולו שינויים בהרגלי העבודה של קבוצות אוכלוסייה אלה, תרומת הגידול בתשומות העבודה לצמיחה הכלכלית עלולה להיות כחצי אחוז לשנה בלבד, וקצב הצמיחה הכלכלית בכללותו עלול להיות, בממוצע שנתי, נמוך ביותר. בו בזמן, קבוצות אוכלוסייה עם שיעורי תעסוקה נמוכים הן בגדר מאגר בלתי מנוצל של כוח עבודה, ובהתחשב בתחזיות הדמוגרפיות – מאגר הולך וגדל. אם תימצא הדרך לשנות את הרגלי העבודה של קבוצות אוכלוסייה אלה ולהשוות את השתתפותן בכוח העבודה לשיעורים המקובלים אצל קבוצות אחרות, הן עשויות לספק למשק הישראלי מנוף של צמיחה.

התשעים, ישראל זנחה בהדרגה פעילויות כלכליות לא כדאיות והתמחתה בתחומים שיש לה בהם יתרון יחסי, ולפיכך יכולים להתחרות בשווקים הגלובליים. במיוחד הרחיבה ישראל פעילויות כלכליות עתירות ידע שמסתמכות על כוח אדם משכיל ועל יכולות טכנולוגיות מתקדמות.

בעבור משק קטן, התמחות ויחסי גומלין מפותחים עם כלכלות אחרות, אם הם מתבססים על יתרונות יחסיים, עשויים להוות מנוף חשוב של צמיחה כלכלית. בישראל, שיתרונותיה היחסיים נובעים מעתירות יחסית בהון אנושי משכיל וביכולות טכנולוגיות מתקדמות, הביטויים המעשיים עשויים להיות מגוונים: ממפעלי ייצור, דרך מרכזי מחקר ופיתוח ועד חברות שירות גלובליות. יחידות כלכליות אלה ייתכן שתהיינה בבעלות ישראלית, או שתהיינה שלוחות של חברות רב־לאומיות.

ההשלכות על הפיתוח המרחבי נגזרות מכמה תכונות בולטות שמייחדות את היחידות הכלכליות האמורות: הן "נקיות" מבחינת ההשלכות על איכות הסביבה; הן אינן דורשות שטחים נרחבים כדוגמת מפעלי תעשייה מסורתית; הן נזקקות לתשתיות מפותחות של תחבורה, תקשורת ועוד בדרגה הגבוהה ביותר, הן ברמה ארצית והן ברמה מקומית; ובגלל יתרונות סינרגטיים הן נוטות להתרכז כלומר, "להתמקם בשכונות" זו לזו.

מימוש יתרונות כלכליים בעקבות תמורות אזוריות

המשק הישראלי צמח לאורך השנים בשיעורים משמעותיים למרות הנסיבות הגיאוגרפיות אסטרטגיות המיוחדות באזור, ולמרות היעדר קשרים כלכליים עם מדינות שכנות. גם לאחר שנחתמו הסכמי שלום עם מצרים וירדן, לא נוצרו, ככלל, תנאים למימוש יתרונות כלכליים פוטנציאליים שגלומים בקרבה גיאוגרפית. הניסיון במקומות אחרים מלמד שיחסי גומלין בין כלכלות שכנות מהווים את הנתח העיקרי ביחסי החוץ הכלכליים של מדינות, ובדרך כלל הם גם תורמים באופן משמעותי לצמיחה הכלכלית של הצדדים. לכן, אם וכאשר ייווצרו במזרח התיכון התנאים המתאימים, ישראל עשויה להפיק יתרונות כלכליים לא מבוטלים מקשרי סחר, השקעות הדדיות, שיתופי פעולה בתחומים שונים

אולם לא די בהתרחבות כמותית של כוח העבודה, נדרש גם שיפור באיכותו. הצטרפות למעגל העבודה של בעלי השכלה נמוכה, או בעלי השכלה שאיננה רלוונטית לפעילות כלכלית מודרנית מקטינה את פריון העבודה הממוצע במשק, ועלולה להאט את הצמיחה הכלכלית. בצד שינויים בהרגלי העבודה נדרשים אפוא גם רכישת השכלה ופיתוח כישורים שהולמים את צורכי שוק העבודה במאה העשרים ואחת.

בהקשר לפיתוח המרחבי, מתעוררת שאלה בסיסית: כדי לחולל את השינויים הרצויים בהשכלה, בכישורים ובהרגלי עבודה בקרב קבוצות אוכלוסייה עם שיעורי תעסוקה נמוכים – בפרט בקרב גברים חרדים ונשים ערביות – האם יש להביא את "ההשכלה" ואת "העבודה" אליהן, או שבטווח הארוך התוצאות תהיינה טובות יותר אם יושקעו משאבים בשיפור נגישותן למרכזי לימוד ולמקומות תעסוקה שזמינים לכלל האוכלוסייה? מצד אחד, לנוכח הממדים ההולכים וגדלים של הקבוצות הרלוונטיות, ספק אם "פתרונות מקומיים" יספיקו. מצד אחר, היות שמדובר בהתמודדות עם חסמים נורמטיביים, ייתכן שהסיכוי להצליח יהיה גדול יותר אם המאמצים יתרכזו בסביבה "הטבעית" של האוכלוסיות האמורות. התשובה לשאלה לעיל, אפילו אם היא נוטה לתמהיל כלשהו בין שני פתרונות הקצה, עשויה להיות בעלת משמעות מרחיקת לכת למפה העתידית: האם פונים מבחינת הפריסה המרחבית לקנטוניזציה, או לאינטגרציה בין קהילות?

העמקת ההשתלבות בכלכלה הגלובלית

המשק הישראלי מקיים יחסי גומלין מסועפים עם כלכלות אחרות. היבוא תורם כ־30 אחוז מהמקורות, והיצוא נוטל שיעור דומה מתוך כלל השימושים במקורות. יחסי הגומלין הכלכליים עם חו"ל באים לידי ביטוי גם בסוגי פעילות נוספים. עקב כך, כיוון שהמשק קטן ופתוח, הביצועים הכלכליים מושפעים במידה גדולה מהתנאים המשתנים בכלכלה העולמית. אבל לתלות חזקה יש גם צד אחר: היא יכולה להעיד על דרגה גבוהה של התמחות, תוך ניצול יתרונות יחסיים. עם השנים, במסגרת הסכמים עם השוק האירופי המשותף בשנות השבעים של המאה העשרים, הקמת אזור סחר חופשי עם ארצות הברית בשנות השמונים ותהליך חשיפה חד־צדדית כלפי שאר העולם ("מדינות שלישיות") בשנות

התפוצות היהודית והישראלית ויחסן לישראל בעתיד

גבי שפר



הקדמה

ברור כי לקשרי מדינת ישראל עם התפוצות היהודית והישראלית היתה, יש ותהיה חשיבות והשפעה על מדינת ישראל. אך הדברים האלה צריכים להיות נידונים בגילוי לב, כיוון שיש התפתחויות משמעותיות בשתי התפוצות, ושינויים משמעותיים במערכות היחסים שלהן עם מדינת ישראל.

בראשית הדברים חשוב לציין כי בניגוד לדימוי נפוץ בישראל ומחוצה לה, שתי התפוצות האלה דומות לתפוצות אתנו־לאומיות־דתיות אחרות, שמספרן הולך וגדל. נכון שהתפוצה היהודית היא אחת הוותיקות והיא בת כמה אלפי שנה; שהיא הפגינה יכולת קיום בתנאים קשים מאוד; שהיא בעלת היסטוריה טראומטית, כולל רדיפות, התנכלויות והרג שהשיא שלהם היה בשואה; שהיתה דרגת סולידריות גבוהה בין חבריה, דפוסי ארגון מפותחים, והיא סייעה להקמת מדינת ישראל ולהתפתחותה. אבל, בנוסף למאפיינים אלו, עתה יש לשתי התפוצות מאפיינים דומים לתפוצות עתיקות יומין וחדשות אחרות. לכן אפשר ללמוד על יחסיהן עם "ארץ האֵם" גם מהנעשה ביחסי תפוצות אחרות עם "מדינות המוצא" שלהן.

שנית, חשוב לציין כי מדובר בשתי תפוצות שמן הדין להתייחס אליהן בנפרד. אמנם הרקע האתנו־לאומי־דתי של שתיהן דומה מאוד ואפילו יש להן יסודות זהים, קיימים ביניהן קשרים, וגם יחסיהן וקשריהן לישראל וקשרי ישראל אליהן דומים. אך התפתחותן, מצבן וקשריהן צריכים להיבחן בנפרד, וכך ייעשה במסמך הזה.

ועוד, עם שכנות קרובות ורחוקות. מימוש יתרונות כלכליים אלה יהווה בעבור ישראל מנוף של צמיחה כלכלית.

זיהוי מדויק של מרכיבי היחסים הכלכליים שעשויים להתפתח בין ישראל ובין שכנותיה מחייב מחקר מעודכן, צופה פני העתיד. עבודות שנערכו בעבר, בעיקר בשנות השמונים והתשעים של המאה העשרים, היו חלוקות במסקנותיהן לגבי ההזדמנויות והיקפן, אך ספק אם יש להן עדיין תוקף. הערכת השלכות על הפיתוח המרחבי לא יכולה להיות מנותקת מן הפרטים לגבי היחסים הכלכליים שיתפתחו, ועם זאת נראה שיש מקום לשתי תובנות כלליות. אחת: ברוב התרחישים ניתן להניח שישראל תהיה מעין מרכז, מוקד של רשתות מסועפות בתחומים שונים, ומתוך כך גם "תחנת מעבר" סואנת ועמוסה של אנשים וסחורות. שתיים: ככל שמדובר בפרויקטים משותפים עם מדינות גובלות, סביר שהם ימוקמו באזורי הגבול המשותף, ולפיכך יקדמו פיתוח של אזורים שעד כה לא היו, מסיבות מובנות, יעד לפיתוח כלכלי.

התפוצה היהודית – קשריה ויחסה לישראל

כאמור, מצבה של התפוצה היהודית ויחסיה עם ישראל הולכים ומשתנים. השינויים הדמוגרפיים, החברתיים, הכלכליים והפוליטיים המרכזיים שחלו בתפוצה, הגורמים לשינויים ביחסים עם ישראל, הם:

1. השינוי בתחום הדמוגרפי – אמנם נשמרו ה"ליבות" של קהילות

התפוצה היהודית הוותיקות והמבוססות, אולם המדינות, המחוזות וערי המיקום של התפוצה הולכים ומשתנים. וכך, התפוצה מופיעה במדינות שבהן לא היתה לה נוכחות בולטת כמו בגרמניה, בספרד ובפולין. כמו כן, פוחתים המקומות הקטנים שבהם היו קהילות, והתפוצה הולכת ומתרכזת בערים גדולות במדינות שהן בעלות אופי ליברלי. דברים אלה מזרזים את תהליכי הטמיעה וההשתלבות של חברי התפוצה בחברות ובמערכות הפוליטיות המקומיות, וכן גורמים לשינויים בהיקף ובמהות הקהילות. בנוסף לכך, רוב היהודים בתפוצה היום הם בעלי השכלה תיכונית ואקדמית, והם עוסקים במקצועות אקדמיים, טכניים וכלכליים הכרוכים בהתמקדות באינטרסים אישיים ובקידום אישי. כיוון שמספר יהודי התפוצה המבוגרים יותר קטן יחסית, רבים מבני הקהילות הם עתה בני דור הבינוניים וצעירים, שסקרים מתרבים מעידים שהם מעוניינים פחות בנעשה בקהילות התפוצה, בקהילות יהודיות במדינות אחרות ובישראל. וחשוב לציין כי רבים מהם אינם רואים את ישראל כמרכז העם היהודי.

2. שינויים בדפוסי הזהות והזהדות – התפוצה היהודית איננה

הומוגנית. היא הטרגונית לחלוטין. הזהות והזהדות של רבים מבני התפוצה הפכו לרבות פנים יותר ממה שהיה עד מחצית המאה העשרים. יהודים רבים טוענים עתה שזהותם והזהדותם עם היהדות מושפעות משיקולים אינדיווידואליסטיים ולא דווקא דתיים או קהילתיים. ישנם תהליכי חילון רבים כתוצאה מהליברליזם בארצות המארחות ומהרתיעה מפני החרדים והדתיים מאוד.

לפיכך יהודים רבים מדגישים את הבסיס האתני של השתייכותם לתפוצה, ולא את ההיבט הדתי. ישנו פחות רב גם במעמד המשפחות כתוצאה מנישואי תערובת המוליכים

לטמיעה או להשתלבות מלאה בחברות המארחות ומכאן, לפיחות הקשרים עם כלל היהדות ועם ישראל.

3. היערכות חדשה של הקהילות – השינויים במיקום יהודים רבים

כתוצאה ממעבר בין מדינות מארחות ובתוכן (כאמור, ההתרכזות בערים), גורם לצורך בהיערכות חדשה של הפרטים, המשפחות, הקבוצות החברתיות והארגונים המקומיים – והקהילות נחלשות. לכן יש צורך בהשקעות חדשות של משאבים שדרושים לבנייה מחדש של הקהילות, דבר המפחית את התרומות לישראל.

4. השינויים בעוצמת הקהילות – חל פחות במספרי החברים הרשומים

והפעילים ברוב הקהילות וכן חל פחות משמעותי ברצון להשתתף בפעילות הקהילתית ברמות המקומית, הארצית, התפוצתית והישראלית.

5. החיים בתפוצה – הרוב המכריע של יהודי התפוצה אינם רואים את

עצמם כאלה שחיים בגולה. התחושה והתפיסה שלהם היא שהם חיים בארצותיהם מתוך רצון ומכוח ההתמדה. לא ישראל, אלא המדינות המארחות שלהם נתפסות כ"מולדת". תפיסה זאת מובילה לתביעות לשנות באופן מהותי את המבנה ואת האוריינטציה של הארגונים היהודיים, כמו הסוכנות היהודית והתנועה הציונית, ואת כיווני פעולתם, ולהפחית העברת משאבים לישראל.

6. השפעות הגלובליזציה – התהליכים המואצים של הגלובליזציה,

הליברליזציה, הדמוקרטיזציה והקומוניקציה במדינות רבות שבהן שוכנים חברי התפוצה היהודית משפיעים מאוד על אופי חייהם וקשריהם של היהודים עם הקהילות ועם ישראל. כתוצאה, פוחתת היכולת של ישראל להסתמך על קבוצות שונות ורחבות בתפוצה היהודית.

7. ההיבט הארגוני – מספר החברים בארגונים היהודיים פוחת. לעומת

זאת, לעתים קיימת כפילות ותחרות חסרות תועלת בין הארגונים. את הבעיה המרכזית

בשנות השלושים או הארבעים והחמישים של המאה העשרים. קשה להתייחס לרובם כאל ישראלים. אם הם עדיין שומרים על יהדותם, הרי שעתה הם בני "התפוצה היהודית" ולא דווקא בני "התפוצה הישראלית".

כמו לגבי מהגרים ממדינות רבות אחרות, ההיבט הכלכלי-הכספי איננו הגורם היחיד או העיקרי להגירת ישראלים ול"התנחלותם" במדינות זרות. הגורמים הרבים הנוספים הם (כמו לגבי התפוצה היהודית): תהליכי הגלובליזציה, הליברליזציה והדמוקרטיזציה במדינות רבות וההשתקפות של התהליכים האלה באמצעי התקשורת, "המפתים" ישראלים להגר למדינות אלה; אי-שביעות רצון בסיסית מהנעשה עתה מבחינה חברתית, פוליטית ומדינית בישראל; חיפוש אחרי מקומות עבודה מכניסים, תעסוקה והשכלה אקדמאית; חששות מפני מלחמה וטרוריים; האלימות המתחזקת בישראל; חוסר שביעות הרצון מהשתלטות החרדים וכו'.

מבחינת הפיזור ב"מדינות המארחות" אותם, התפוצה הישראלית איננה מתמקדת אך ורק בגרמניה ואפילו לא בארצות הברית. ישראלים חיים דרך קבע או לפרקי זמן מסוימים בכל חלקי העולם וברוב המדינות שאינן אויבות מובהקות של ישראל. חלקם מהגרים ממדינה מארחת אחת לשנייה כדי לממש את שאיפותיהם האישיות ולמלא את צורכיהם, דבר המקשה עליהם להצטרף לקבוצות תפוצה יהודיות או ישראליות מאורגנות במדינות המארחות.

יתר על כן, כמו כל אנשי התפוצות האחרות, כולל התפוצה ההטרוגנית היהודית, לאנשי התפוצה הישראלית זהויות מרובות. בין הישראלים האלה יש חילונים לחלוטין, חילונים מאמינים, דתיים וחרדים (יש לא מעט חב"דניקים). הם בעלי השכלה מגוונת, וטעות היא להתייחס לכולם רק כאל בעלי תארים אקדמאיים או כמי ששואפים לתארים כאלה. הם בעלי מקצועות מגוונים מאוד – לא כולם בהיי־טק. הם בעלי רקע אתני שונה (אשכנזים, מזרחים, פלסטינים וכו'), בעלי תפיסות פוליטיות שונות (ימין קיצוני, ימין מתון, שמאל מתון וכו'). דעותיהם בקשר לשייכותם, למעמדם ולאוריינטציות הפוליטיות, החברתיות והכלכליות שלהם מגוונות. ובנוסף, גם מצבם הכלכלי שונה האחד מהשני – יש ביניהם

בתחום הזה יוצרת שליטת בעלי רכוש ו"מקצוענים" בארגונים. הדבר גורם ליהודים רבים ובייחוד לצעירים להתרחק מהארגונים האלה, הפועלים בניגוד לתפיסותיהם היותר דמוקרטיות וליברליות.

מסקנות – לאור כל האמור לעיל, הולך וגובר תהליך ההתרחקות

מישראל של פרטים רבים, קבוצות, קהילות וארגונים. המצב הזה ילך ויימשך ואף ייעשה חמור יותר. מצד שני, קיים בישראל חוסר ידע ועניין בסיסי בנעשה בתפוצה היהודית. התסריט הריאלי הוא שההתפתחות העתידית תעוגן בתביעה בלתי פורמלית של קהילות רבות בתפוצה לאוטונומיה מלאה בנושא המחויבות לישראל והפעולות עבודה. ובמקביל, תגבר התביעה ליצירת דפוסי יחסים והסדרים, כעין הסדרים פדרטיביים רופפים, וכל זאת במקום המצב שבו יש עדיין יהודים, בעיקר בישראל, שמבקשים להציג את ישראל כמרכז העם היהודי ומנסים לפעול למימוש תפיסה זאת.

המסקנה המתבקשת היא חד־משמעית – לאור המצב המשתנה

בתפוצה והבעיות הרבות מאוד העומדות בפי ישראל, אין ביקוש ואין גם אפשרות לקבוע מדיניות כוללת לעם היהודי שמכוונת מירושלים, שממילא אינה מוכרת על ידי רבים כמרכז העם היהודי. כדי לתקן את המצב העכשווי והצפוי, המאופיין בעיקר בתהליכי התרחקות של ישראל והתפוצה זו מזו, יש צורך שבישראל ובתפוצה תחול התפכחות מלאה לגבי מעמדה הבעייתי מאוד של ישראל בעם היהודי. הבנה מלאה של מצב התפוצה ויחסיה הנחלשים עם ישראל, מתוך פרספקטיבה השוואתית עם תפוצות אתנו־לאומיות אחרות, תוכל אולי ליצור את הרקע הדרוש לתפיסה מתקנת ואולי גם לצעדים מעשיים מתקנים.

התפוצה הישראלית וקשריה ויחסיה לישראל

בניגוד לתפיסה של רבים, "התפוצה הישראלית" – שאנשיה הם בעלי דרכונים ישראלים, החיים מחוץ לישראל דרך קבע או במשך תקופות מסוימות – דומה מאד מהיבטים רבים לכל יתר התפוצות הרבות היום, וכמובן ל"תפוצה היהודית". אבל, התפוצה הישראלית כוללת עתה גם ישראלים לשעבר שהם בני דור רביעי או שלישי של אלה שהיגרו מישראל

מסקנה – כיוון שכמו התפוצה היהודית, גם התפוצה הישראלית תמשיך להתקיים; וכיוון שבגלל המצב הרעוע במדינת ישראל תימשך ההגירה של ישראלים וקיומם בתפוצה הישראלית, בין אם היא מאורגנת ובין אם היא בלתי מאורגנת; וכיוון שאין יכולת לכפות על מהגרים ישראלים ואנשי התפוצה את כללי המשחק הישראליים, ובגלל הצורך החיוני להימנע מזלזול ומדחייה של חברי התפוצה – על הממשלה הישראלית, הארגונים החברתיים והמוסדות השונים להניחם לנפשם. בייחוד אין להשמיע דברים חריפים, כי הם מרחיקים עוד יותר את אלו שחיים במדינות שונות. יש הכרח להניח לדברים להתפתח מעצמם. דרושה ראייה מפוכחת של המצב, של ההתפתחויות עד עתה. יש להטמיע את הבנתם ולחפש דפוסי שיח בין שווים בדבר העתיד הלוט בערפל של התפוצה הישראלית.

המשמעויות מבחינת הפיתוח המרחבי בישראל

1. התפוצות כמאגר פוטנציאלי להתרחבות דמוגרפית בישראל

מבחינת התפוצה היהודית – ראשית, מספר היהודים במדינות שאינן מקבלות אותם ברצון ובידידות מזערי, וגם אם כמה מאלה יהגרו לישראל, וקרוב לוודאי שלא יעשו כך (כיוון שיהגרו למדינות מארחות אחרות) – מספרי היהודים בישראל לא יגדלו. עדיין יש הגירה של יהודים לישראל ממדינות שונות בעולם, בייחוד ממדינות שבהן יש חוסר סובלנות כלפי היהודים, או שיש בהן אנטישמיות ממשלתית וחברתית גלויה ותוקפנית, או שקיימות בהן רדיפות אחרי יהודים. אולם מספרם של המהגרים היהודים לישראל כעת, קטן. לאור הניתוח במאמר של מצב התפוצה היהודית עכשיו והתחזית לעתיד, כולל הקטנה משמעותית של מספרי היהודים המשולבים היטב ביהדות ופיחות של קרבה משמעותית לישראל, קשה לצפות לגידול במספר היהודים שיהגרו לישראל ויהוו מאגר להתרחבות דמוגרפית שלה.

המדובר גם באנשים הוותיקים וגם בבני הדורות הצעירים, כולל אלה שביקרו בישראל במסגרת "תגלית". קשה לצפות כי יהודים דתיים ובייחוד חרדים יהגרו לישראל, כיוון שהם מרגישים טוב בארצות מגוריהם ומתנגדים למתרחש בישראל מבחינת יחסי דתיים

עניים, בני מעמד הביניים, עשירים ואפילו כמה עשירים מופלגים, כמו חיים סבן. חלק מאנשי התפוצה ממירים את דתם היהודית או זונחים לחלוטין את הדת היהודית כלומר, הם מתנסים בתהליכי טמיעה מוחלטת במדינה בה הם מתגוררים. רבים מהם עוברים תהליכי השתלבות ברמות שונות – השתלבות מוחלטת או חלקית בחברות המארחות אותם. יש כאלה המהגרים עם נשותיהם וילדיהם ושומרים על יהדותם, אבל רבים מהגרים לבד ונישאים לבני ולבנות דתות וקבוצות אתניות מקומיות.

לא כל המהגרים הישראלים חוזרים ויחזרו לישראל. יש כאלה המקבלים מיד אזרחות זרה, ואינם חושבים בכלל לשוב לישראל, ויש כאלה שממתינים תקופות ארוכות לאזרחות זרה. גם דבר זה מניע אותם להשתלב במדינות שבהן הם חושבים לחיות.

רבים מאנשי התפוצה הישראלית עדיין אינם מאורגנים כקהילות ישראליות מסודרות כמו אנשי התפוצה היהודית, ובמדינות המארחות אין להם ארגונים משלהם אם כי יש כבר ניסיונות לפתח קהילות רק של ישראלים, שדרכן הם יכולים לקיים קשרים עם ישראלים אחרים ועם ישראל. בנוסף, רק ישראלים מעטים חברים בקהילות התפוצה היהודית במקומות מגוריהם. ישנם ניסיונות ראשוניים לפתח את הקשרים והחברויות בין הישראלים לבין אנשי הקהילה היהודית המקומית. הקשר של ישראלים אלה עם ישראל מורכב מאוד. רובם מקיימים קשרים עם בני משפחותיהם בישראל, מעטים משרתים במילואים או באים להצביע בבחירות בישראל. לא רבים תורמים כספים למטרות חברתיות או תרבותיות בישראל.

מכל הנאמר עד כה מסתבר, כי למרות כמה ניסיונות שנעשו על ידי רשויות ישראליות, קשה מאוד ליצור קשרים הדוקים עם התפוצה הישראלית. למפעלים, לארגונים ולמוסדות בלתי ממשלתיים ישנם קשרים רבים יותר מקשרי הממשלה, אבל הם אינם מקיפים ומעמיקים. ובגלל המורכבות הרבה של קיום התפוצה הישראלית קשה מאוד להציע ולקיים מדיניות ברורה ולבצעה.

ישראל כמדינת מצור: היבטים גיאוגרפיים וחברתיים

אלישע אפרת



1. כבר 67 שנה נמצאת מדינת ישראל במצור מרחבי שהטילו עליה מדינות ערב המקיפות אותה מכל עבר, כולל הרשות הפלסטינית ביהודה ושומרון וברצועת עזה. הגבולות היבשתיים ממשיכים להיות חסומים, פיזית ונפשית בפני הישראלי, וממערב – הים. אמנם אין זה המצור הקלאסי הידוע והמוכר לנו מהמלחמות שהתרחשו במהלך ההיסטוריה, כאשר ערים ויישובים הוקפו בידי אויב שצר עליהם, עד כי הצליח להרעיב ולהצמיא את הנצורים בהם או לגרום להם להיכנע. המדובר הוא במדינה שלמה המוקפת באויבים, חלקם עוינים מאוד ואף אכזרים וחלקם עוינים אך מתונים יותר. בכל מקרה, זהו מצב של מצור במלוא מובן המילה, גם אם ננסה להתכחש לו בנימוקים שונים.

2. מאפייני מצור על רוב מרכיביהם הפיזיים והמרחביים נוגעים, בדרך כלל, למצור על עיר או על יישוב, אולם האם הם רלוונטיים לגבי מדינה כישאל בתנאים הגיאוגרפיים האזוריים ובמצבה המדיני והפוליטי במזרח התיכון, ואם כן – מהם? במרכיבים אלה ניתן למנות את מיקומה הגיאוגרפי של ישראל במזרח התיכון, שטחה הקטן יחסית לשטחן של המדינות המקיפות אותה, גודל אוכלוסייתה בהשוואה לגודל האוכלוסייה המוסלמית במדינות האזור, מבנה וצורתה הגיאומטרית הצרה וכמובן – אורכם הרב של גבולותיה הדורשים התבצרות והתגוננות מתמדת מול המדינות העוינות שמסביבה. מצב גבולותיה ממחיש את מעמדה האזורי השברירי של המדינה מול שכנותיה ומול האוכלוסייה הפלסטינית שבשטחי ארץ ישראל בין הים התיכון לנהר הירדן, מה גם שגבולותיה הפנימיים עם המדינה הפלסטינית העתידה אינם סופיים ומחלטים ונתונים עדיין למשא ומתן.

חילונים. רק במקרים של שינויים מהותיים כמו רדיפות ואנטישמיות יהיו סיכויימה של הגירת יהודים לישראל.

מבחינת התפוצה הישראלית – כמו במקרה של התפוצה היהודית,

קיימת גם "חזרה" מסוימת של ישראלים לישראל, אולם המספרים קטנים מאוד. לאור התהליכים שזוהו בניתוח שנעשה כאן של התפוצה הישראלית, קשה לחזות גידול רב בחזרה לישראל, אלא אם כן תהייה התפרצויות קשות של אנטיישראליות ואנטישמיות במדינות המארחות אותם. כלומר, התחזיות של הגירה רבה של בני שתי התפוצות לישראל, מצומצמות מאוד.

2. היתכנות של התגייסות התפוצות למיזם לפיתוח מרחבי בישראל

גם בתחום זה יש דמיון רב בין נטיות אנשי שתי התפוצות.

מבחינת התפוצה היהודית – כאמור לעיל, סך כל התרומות של התפוצה

היהודית לישראל פחתו במידה רבה. בייחוד פחתו התרומות לגופי הממשלה ולארגונים הקשורים בה. יחד עם זאת, עדיין התפוצה תורמת במידתמה לארגונים חברתיים בלתי ממשלתיים. אם יהיו מיזמים כאלה של ארגונים חברתיים אפשר יהיה לגייס סכומי כסף, גם אם לא גבוהים, למיזמי פיתוח מרחבי בישראל. אבל ברור שהמיזמים האלה צריכים להיות מוצדקים מנקודת הראות של התפוצה, ובייחוד שיהיו מכוונים לשטחי ישראל לפני 1967, בעיקר לא לגדה.

מבחינת התפוצה הישראלית – מנקודת ראות זו, כיוון שעד עתה לא

תרמה התפוצה הישראלית לפרויקטים בישראל, אלא רק במידה מעטה לבני משפחותיהם, התחזית לתרומה משמעותית של בני התפוצה הזו הרבה יותר פסימית.

על פי שיקולים ואינטרסים צבאיים, ביטחוניים ופוליטיים; לא עיצוב גבולות ידיוותיים עם המדינות השכנות והסביבה הטבעית, כי אם תיחום גבולות סגורים הרמטית, במידת האפשר, מתוך כורח של התגוננות והתבצרות; לא מיקום יישובים חדשים על פי תנאים פיזיים, מקורות מים ואמצעי קיום כלכליים, כי אם העדפה של מיקום באזורי קפר לשם עיבוי המרחב העורפי; לא העדפת ההשקעות בעיירות פיתוח נבחרות בעלות פוטנציאל אוכלוסייתי וכלכלי היכולות להוות מוקדי משיכה לתעסוקה, כי אם פיזור ההשקעות על פני העיירות כולן במגמה לתמוך בפיזור אוכלוסין, על אף שכוחן הכלכלי של העיירות לקיום עצמי מוטל בספק; לא השלמה עם תוואי הקו הירוק כגבול רשמי ומוקד מן העבר, כי אם פריצתו ושינויו באמצעות הקמת היאחזויות והתנחלויות בצדו המזרחי ביהודה ושומרון; לא שמירה על הסטטוס קוו של הקו הירוק כגבול בין שתי רשויות, ישראלית ופלסטינית, כי אם הקמת גדר הפרדה מלאכותית עם חומות וגדרות בניגוד לנתונים הפיזיים בשטח, לבעלויות על הקרקע ולשטחי העיבודים החקלאיים, תוך כדי יצירת עובדות שאינן תואמות את הנוף הטבעי ואת יחסי הגומלין בין האוכלוסיות המתגוררות משני צדיו; לא שמירה על המבנה המלוכד של ירושלים כעיר על במת ההר, כי אם בניית שכונות מגורים חדשות במרחב הפריפרי של העיר ובמרחקים גדולים יחסית ממוקדי הפעילות הכלכלית, החברתית והתרבותית של העיר; לא ייעור באזורים בעלי נתוני קרקע, מים ואקלים טובים ומבטיחים, כי אם נטיעות באזורי שוליים למטרת תפיסת קרקע והשגת בעלות עליה; לא ריכוז משאבי הפיתוח במדינת ישראל בתחומי הקו הירוק, כי אם העברת הון והשקעות אל שטחי יהודה ושומרון מסיבות מדיניות ופוליטיות; לא מתן עדיפות לפריפריה בכל השקעה כלכלית, כי אם יצירת מוקדי כלכלה ותיעוש במרכז מישור החוף ובגוש דן; לא העברת רוב מתקני הצבא והביטחון אל מחוץ למרחבים של המגזר האזרחי, כי אם אחזקתם באתריהם הנוכחיים ועיכוב העברתם מסיבות נדל"ניות.

מכל אלה עולה, שעם השנים נוצרה מכורח המציאות הביטחונית מפה של מדינת ישראל, שבה הפרמטרים המרחביים הטבעיים חדלו להיות דומיננטיים במהלך פיתוח הארץ. מולם הלכו וגברו שיקולים אחרים, חיוניים ככל שניתן לשער, שעל פיהם עוצבה התשתית הפיזית של המרחב, כך שבעצם נוצרה מפה של מדינה במצור.

3. יש להניח שלתופעת המצור המרחבי שבו נתונה מדינת ישראל יש השפעה רבה בעיקר על התשתית הפיזית שעל פיה היא נבנית, וכתוצאה מכך - על תפרוסת אוכלוסייתה ופעילותה. תופעת המצור עשויה להשפיע, למשל, על עצם הצורך בהתיישבות ספר ביטחונית, על תפרוסת צפיפות האוכלוסין, שנעשית גבוהה יותר לאורך מישור החוף ובמחוזות המרכז, וצפופה פחות ואף דלילה יותר ככל שמתרחקים ממרכז הארץ צפונה ודרומה. עקב כך היא גם עשויה להשפיע על שיעור ההשקעה הכלכלית באזורי המרכז לעומת אזורי הפריפריה, על אזורי העדיפות לפיתוח, על מערך דרכי התחבורה, על מיקום מפעלי תעשייה, על פיתוח התיירות, על השטחים הנתונים בידי הצבא, שאינם מאפשרים פיתוח אזרחי חופשי, על טווחי ההתגוננות מול טילים בקרב ערים ויישובים כפריים, על נתיבי טיסה, על מיקום נמלים ומעגנים ועוד. ככלל ניתן לומר, שתופעת המצור המרחבי במדינת ישראל יוצרת מצב שונה ומעוות, שאינו מאפשר התפתחות חופשית על פי דגמים אוניברסליים מקובלים של תכנון פיזי מקיף ובניין עיר. עיוות זה הינו ייחודי למדינת ישראל, ועקב כך היא אינה חופשית דיה במשימות פיתוח שטחי ריבונותה בעבור אוכלוסייתה, הנאלצת להסתגל לתנאים מיוחדים אלה בתחומיה.

4. למדינת ישראל במהלך שנות קיומה לא היתה היכולת להתפתח ולהתגבש כמדינה באורח חופשי ומושכל על רקע נתונה הגיאוגרפיים הטבעיים. זאת משום שכבר בעת הקמתה נידונה היתה להתנהל במערכת של אילוצים ביטחוניים וצבאיים, שמנעו ממנה אכלוס והתיישבות על פי מרכיבי קרקע, מים, טופוגרפיה, אקלים ועוד. לפיכך, על רקע גבולות עוינים ואלימים, מלחמות קיום ולפרקים והתגוננות מתמדת מפני כיבוש, נאלצה ישראל לשנות סדרי עולם בקרבה בתכנון ובהתיישבות, שאינם מקובלים כלל במדינות הנמצאות בתנאי שלום. ובמילים אחרות: היא נאלצה לעוות את ההתפתחות הרציונלית של התכנון והפיתוח המרחבי באזוריה ולסגל לעצמה מעין דגם אחר, הלא הוא דגם המצור.

כלומר, לבצע פעולות תשתית והקצאת שטחים ובנייה בניגוד או בשונה מן הנתונים שהשטח מכתוב, בגלל הצורך להגן על גבולות המדינה ולבצרם. פירושו של דבר הוא, לא תיחום הגבולות הפנימיים ביהודה ושומרון על פי נתוני השטח והטופוגרפיה, כי אם

התפשטות טריטוריאלית והתפרקות חברתית

יורם פרי



האתגר

מי שמבקש לחזות את העתיד בישראל, ועוד יותר מזה לתכנן את העתיד שלה, צריך להצטייד במידה לא מעטה של צניעות אינטלקטואלית. ההיסטוריה של מדינת ישראל מלמדת, שתהליכים חברתיים קריטיים לא נצפו מראש. עובדה, איש לא חזה את שלושת האירועים המעצבים שהשפיעו יותר מכול על אופייה ועל מהותה של החברה הישראלית.

אירועים מעצבים

האירוע הראשון התרחש בשנות ה־50, מיד לאחר הקמת המדינה. מי העלה אז על הדעת שהעלייה ההמונית מארצות האסלאם תיצור את השסע העדתי שעד היום החברה הישראלית טרם הצליחה לאחות, ושאונו נמשיך לספוק כפיים בכל פעם מחדש כאשר "השד העדתי" מתעורר מול עינינו.

האירוע השני הוא מלחמת ששת הימים. זו פרצה במפתיע, ותוצאותיה יצרו כוחות פוליטיים חדשים, עוררו בעיות שלא ידענו קודם לכן, שינו מן היסוד את כיוון ההתפתחות של החברה והפוליטיקה הישראליות, ויצרו קרע פוליטי וחברתי המעמיד בסימן שאלה מאיים את עצם הצלחתו של המפעל הציוני.

האירוע השלישי חיובי הרבה יותר, אך גם הוא בהחלט דרמטי. התפוררות ברית המועצות הביאה ארצה בשנות התשעים את גל העלייה של כמיליון נפש, מבלי שמישהו התכוון לכך מראש. ההגירה שינתה את המאזן הדמוגרפי ואת אופי

5. על אף המציאות שבה שרויה מדינת ישראל והצורך לפתחה בתנאים סביבתיים קשים, ניתן לומר שהיא נמנית עם אותן מדינות שעתידן שזור ומוטבע בכל מעשה של יצירה. במדינה זו, הדלה במשאבים הטבעיים ובשטח, תכנונו הפיזי והמרחבי של המרחב לקראת שנת 2048 הינו בבחינת כורח. ב־67 שנים של פיתוח ובניין נוצרו במדינת ישראל עובדות מעוותות אין־ספור מבחינה מרחבית בערים, ביישובים כפריים, בחקלאות, בתעשייה, בנתיבי תחבורה, בריכוזי אוכלוסין ובסֶפֶר. הנוף הטבעי והאנושי השתנה בה בהתמדה, ולא תמיד על פי הצפוי והנחזה מראש. תכנונם וביצועם של הנושאים הפיזיים, המרחביים והחברתיים ניתנים להיעשות בעתיד תוך הפעלת מערכת קבלת החלטות שקולה, דרכי תכנון מסודרות, גיוס הון וכן קביעת סדרי עדיפויות לפיתוח, שרובם נתונים בידי גורמים פוליטיים וממסדיים. שלטון אשר מעיניו נתונים לדאגה לחברה, לביסוס כלכלי, לקידום טכנולוגי ולשיפור איכות החיים והסביבה לאוכלוסיית המדינה בתנאיה המיוחדים, ימצא אתגר בכל האמור לעיל. שלטון אשר ייאלץ לעסוק ללא הרף בנושאי ביטחון פנים וחוץ ובביצור גבולות המצור המרחבי כתוצאה מאירועים פוליטיים־מדיניים ומצור מרחבי, לא יוכל לקיים סדרי עדיפויות ראויים לכל הנושאים המתבקשים. מכאן שמצב של ביטחון ללא שלום ימנע קיום סדרי עדיפויות אופטימליים לפיתוח מדינת ישראל בעתיד. ככל שהמדינה תשתחרר מוקדם יותר מאילוצים אלה, כן תוכל להפנות את משאביה לנושאי הפיתוח החשובים העשויים להיטיב את חיי תושביה אף בגבולותיה הצרים.

משה ליסק ודן ("דינדוש") הורוביץ החלו את המחקר שלהם מפרדיגמה דומה לזו של אייזנשטדט, אך הטיפול שלהם בשטחים החברתיים הביא אותם לפיתוח המודל של "חברה בעומס יתר". הטיפול בשטחים זכה למחקר נרחב ביותר על ידי אנשי מדעי חברה רבים לאורך תקופה ארוכה. החברה הישראלית הוגדרה כחברה שסועה לעומק, כשחוקרים שונים מדגישים אלמנטים שונים: השטע הלאומי בין יהודים לערבים, השטע הדתי-חילוני, השטע העדתי, מזרחי-אשכנזי ומשמעותו הסוציו-כלכלית וכמובן, השטע הפוליטי בין ימין לשמאל. העיסוק המרובה בשטעים גרם לכך שרבים מן הסוציולוגים התעלמו מהכוחות הצנטריפטיים החזקים הפועלים בחברה הישראלית.

בדומה לפרדיגמת המודרניזציה של שנות החמישים, רבים בחברה הישראלית כיום דנים מתוך פרדיגמת הגלובליזציה (דוגמה טובה אחת היא אורי רם). אלה קובעים, כי ההתפתחויות הטכנולוגיות והקשרים הכלכליים הבין-לאומיים החוצים גבולות בין המדינות, גורמים בין השאר לירידת מרכזיות המדינה. על פי תפיסה זו, אם נבין את אופי ההשפעה של תהליכים אלה, נוכל לחזות לאיזה כיוונים תתפתח החברה הישראלית. הספר הפופולרי ביותר על ישראל בשנים האחרונות, STARTUP NATION, נכתב מתוך נקודת מוצא זאת. ברוח התפיסה כתב ברני אבישי את "THE HEBREW REPUBLIC", ובו העריך כי בסופו של דבר, "מדינת תל אביב" - המעמד החדש של צעירים משכילים, חילונים, אנשי הייטק, שצופים אל המערב ורוצים להיות חלק ממנו - תנצח את המחנה הלאומני-הדתי שהתחזק כל כך בשנים האחרונות.

ניתוח מתוך פרדיגמה זו מאפשר לראות בעתיד את התפתחות ישראל כצועדת לכיוון המודל של סינגפור, מדינה קטנה יחסית החיה בתחושה של איום קיומי, עם פיתוח כלכלי מואץ, תוך כדי צמצום היקף הדמוקרטיה. החברה מרוצה בסך הכול מן הסדר החברתי מכיוון שהיא נהנית מפירות הגלובליזציה, על אף החיים ב"דמוקרטיה מודרכת". היה בעבר ניסיון מעניין לנתח את החברה הישראלית מתוך פרדיגמה שונה לחלוטין. אני מתכוון למודל שפיתח דניאל אלעזר מאוניברסיטת בר אילן, שניסה להעמיד את ההסבר לחברה הישראלית על בסיס האופי היהודי שלה. לניסיון אקדמי זה לא היה המשך, אם כי רבו מאוד הכוחות הפוליטיים והתרבותיים המבקשים לעצב עתיד כזה.

הפסיפס החברתי. יותר מכול היא מוטטה את תפיסת כור ההיתוך המסורתי והביאה לאימוץ דוקטרינה של פלורליזם. לא רב-תרבותיות, כפי שיש הטוענים בטעות - זו מחייבת גישה של "חִייה ותן לחייתך" ועדין לא הגענו להכרה כזו - אבל בהחלט להשלמה עם קיום סוגים שונים של ישראליות, אם תרצו, ישראליות של מקף מחבר: אשכנזים-ישראלים, ישראלים-רוסים, פלסטינים-ישראלים, ישראלים-חרדים וכיוצא בכך.

שלושה אירועים אלה מלמדים, שכיוון שאיננו יכולים להעלות על הדעת התפתחויות בלתי צפויות, כל חיזוי של העתיד צריך להיות בעירבון מוגבל. מסיבה זו נכון יותר לאמץ גישה המשתמשת בבניית תסריטים אפשריים. כך ניתן לנתח את הכוחות המניעים הפועלים בחברה ובסביבתה, ולהעריך לאילו כיוונים החברה עשויה או עלולה להתפתח אם יגבר כוח זה או אחר.

פרדיגמה מנחה לחשיבה

כדי להבין חברה, כדי לנתח את הכוחות הפועלים בה, את הגורמים המשפיעים על התפתחותה, וכדי להסביר את התהליכים שהיא עוברת, יש צורך במודל תיאורטי או השוואתי. צריך לצאת מתוך פרדיגמה כלשהי. כך, ביודעין או שלא ביודעין, עשו כל הסוציולוגים שחקרו את החברה הישראלית מראשית שנות החמישים. אסקור במשפטים ספורים - רק כדי להבהיר את הדברים - את הפרדיגמות השונות בהן השתמשו חוקרי החברה הישראלית.

האב המייסד של הסוציולוגיה הישראלית היה שמואל נוח אייזנשטדט. הפרדיגמה שבה השתמש בנתחו את החברה החל משנות החמישים היתה פרדיגמת המודרניזציה, שהיתה אז מקובלת בזרם המרכזי של הסוציולוגיה. החברה הישראלית הושוותה לחברות חדשות שהתהוו בעידן הפוסט-קולוניאלי שלאחר מלחמת העולם השנייה, והמושגים הרווחים היו: בניין עם, בניין מדינה, תנאים לצמיחת דמוקרטיה, משברים בהתפתחות החברתית וכיוצא בכך. בהקשר זה תפס מקום נרחב נושא ההגירה לארץ, וניתוח החברה הישראלית התמקד בתופעת ההגירה כגורם מכריע המשפיע על אופי החברה והתפתחותה הצפויה בעתיד.

ועמם הסליחה. כוונתי היתה לטעון, שמי שמבקש לחזות את העתיד של ישראל עושה זאת מתוקף הנסיבות, ביודעין או שלא ביודעין, על בסיס הנחת יסוד בסיסית - קראתי לזה מודל או פרדיגמה אחת. האם זה נכון לנתח חברה בהתבסס על מנוע אחד, על הסבר חד־ממדי? כמובן שלא. יש לשלב מספר גורמים בנייתו.

הגורם המעצב העיקרי

אבל אם למרות זאת אני מתבקש להצביע על גורם אחד שישפיע יותר מכול על כיוון ההתפתחות של החברה הישראלית, ולא להתחמק על ידי הצגה מתוחכמת של מערכת גורמים מורכבת, אין להערכתי מנוס מהקביעה הבאה: הנושא הכי משמעותי, הכי קריטי, שיקבע את גורלה של ישראל, הוא עתיד השטחים שתפסנו ב־1967 וגורל יחסינו עם הפלסטינים. בראש ובראשונה תהיה זו התשובה לשאלה האם נצליח להגיע לסיום הסכסוך או האם הוא יתמשך הרחק לתוך העתיד. אני משוכנע שאנו נמצאים קרוב מאוד לנקודת מזלג, צומת דרכים, שתקבע לאיזה כיוון יתפתחו החברה הישראלית והדמוקרטיה הישראלית. מדובר בטווח של חמש עד עשר שנים, וההכרעה תהיה קריטית, ותשפיע על כל הממדים האחרים והכוחות האחרים של החברה הישראלית.

הבעיה של מדינת ישראל מזה זמן רב היא שהמנהיגות הנוכחית אינה מוכנה באמת לסיים את מצב הכיבוש ומבחינתה הוא יכול להימשך. נוח לה יותר לנהל את הסכסוך מאשר לסיימו. ניהול הסכסוך מאפשר לממש את הנטייה הבסיסית להרחיב ולבסס את המרחב הטריטוריאלי עד כמה שניתן ובאופן הדרגתי, כל עוד המחיר אינו גבוה מדי. ובעיה נוספת היא, שנטייה זו מזה זמן רב כבר אינה מקובלת על דעת הקהל הבין־לאומית וקשה להניח שהיא תשתנה בעתיד. האמונה שהסטטוס קוו יכול להימשך לאורך ימים היא אשליה. התקווה שאפשר לנהל את הקונפליקט ולא לפתור אותו גם היא אשליה. זה מצג שווא, פאטה מורגנה. במוקדם או במאוחר תתבקש הכרעה, ואם לא נגיע אליה מרצוננו, ניאלץ לעשות אותה בלחץ חיצוני, של הפלסטינים או של הקהילה הבינלאומית. השמאל מזהיר שאם לא ניפרד מהשטחים ומרוב העם הפלסטיני תאבד מדינת ישראל את האופי שלה, תהיה מדינה דו־לאומית, ותהפוך להיות מדינת כל תושביה. אני מבקש

בשנות השישים היתה גם תפיסה אחרת שטענה, כי מה שיכול להסביר טוב מכול את החברה הישראלית זו העובדה שמדובר בחברה קטנה. לכן המליצו חוקרים שתמכו בגישה להתבונן בדוגמאות של הולנד ודנמרק. אבל מי חשב אז, בשנות השישים, שכעבור חמישים שנה תחצה ישראל את הקו של שמונה מיליון? מובן שהפרדיגמה איבדה את הרלוונטיות שלה.

בשנות השמונים הופיעו המודלים הביקורתיים. אחד הראשונים שביניהם תיאר את ישראל כחברת סָפֶר, בדומה למה שהיו אוסטרליה או ארצות הברית. הכוונה לא רק לממד הגיאוגרפי, אלא לעובדה שלחברות אלה אין גבולות מוגדרים והן בתהליך התרחבות מתמיד, מלווה בתרבות סָפֶר (למשל "המערב הפרוע"). החוקרים העריכו כי מבט משווה על מאפייני חברות אלה יסביר לנו גם מה קורה בישראל ויותר מזה, מה יקרה בה בעתיד. פיתוח האסכולה הביקורתית נעשה על ידי חוקרים נוספים, כמו גרשון שפיר ואחרים, שראו במפעל הציוני פרויקט קולוניאלי או קולוניאליסטי. אופנה זו פרחה מאוד בשנים האחרונות בקרב סוציולוגים צעירים, גם בארץ וגם בחו"ל, והשתלבה בפולמוס הציבורי הסוער על הפוסט־ציונות.

יש מודלים רדיקליים נוספים, אם כי מספר התומכים בהם קטן יותר. כזו היא למשל הפרדיגמה המרקסיסטית של יואב פלד, שמסביר את התהליכים השונים בישראל כפונקציה של הכוחות הכלכליים השולטים. במאמר שפירסם ב"הארץ" הסביר פלד את ההתנתקות מרצועת עזה לא כפונקציה של החלטה פוליטית של ראש הממשלה שרון, אלא כתוצאה של כוחות ותהליכים כלכליים. לאותו עולם תוכן שייכים גם מודלים רדיקליים אחרים, מקוריים וחדשניים יותר, כמו זה של דני גוטוויין, שמסביר תופעות רבות בישראל כנובעות מן ההפרטה וההגמוניה של תפיסת העולם הניאו־ליברלית.

הצגתי כאן פרדיגמות שונות בעזרתן ניסו מדעני חברה להבין את החברה הישראלית, ולאור זאת לחזות מה צפוי לה בעתיד. ניתוח זה היה שטחי, פשטני־משהו, בהכרח. כך גם לא יכולתי, במסגרת המצומצמת כאן להזכיר שמות של חוקרים חשובים רבים אחרים,

מה אנחנו, מה מקומנו בעולם, מה הייעוד שלנו, מהי תכלית קיומנו. די אם נראה את הלהט שבו ניהל נתניהו את הקמפיין על הגדרת ישראל כמדינה יהודית, כדי להבין את הטענה.

כישלון שיחות קמפ דייוויד ב־2000 גרם להתמוטטות הניסיון להפריד בינינו לבין האחר על ידי חלוקה טריטוריאלית. כך אבד מנגנון נוח להגדיר את האחר, וממילא את הזהות הקולקטיבית שלנו. לאחר 10 שנות שיחות השלום נוצר מצב חדש, ונוצר צורך בקריטריון אחר, לא טריטוריאלי, שיפריד בינינו לבין הפלסטינים. הקריטריון הזמין ביותר והנוח ביותר שעומד לרשותנו הוא האתנו־לאומיות. הבחנה בין יהודים לבין פלסטינים לא על בסיס טריטוריאלי, אלא אתני.

אבל ישראליות אינה מספיקה, כי יש גם ישראלים שאינם יהודים, לכן היה צריך לחזור ליהודיות. ואכן, בשנים האחרונות אנחנו רואים את ההתחזקות המשמעותית של הרכיב היהודי על חשבון המרכיב הישראלי באשכול הזהות הקולקטיבית. לכן יש גם תהליך מואץ של הדתה בחברה הישראלית. אבל צריך לשים לב: זהו אינו תהליך רליגיזי, רוחני, ערכי, אלא תהליך פוליטי במהותו. בדיוק כמו שתהליכי ההדתה בחברות מוסלמיות, ואפילו בכמה מדינות נוצריות, הוא תהליך פוליטי ולא אידיאולוגי. זוהי תפיסה של לאומיות אורגנית - אני מעדיף להשתמש במושג של "לאומיות פוסט־טריטוריאלית". את התחזקות הימין בישראל בעשור האחרון צריך לראות על רקע עמוק זה. וכיוון שההגמוניה של הימין כנראה תמשיך גם בשנים הקרובות, צריך לצפות לכך שהמרכיב הלאומני ואפילו המשיחי יימשך ואף יגבר.

כך גם אפשר להבין את העמקת השסע בין יהודים לבין הישראלים הפלסטינים. הם אמנם אזרחי המדינה, אבל חברתית אינם שייכים לקולקטיב, אלא לפלסטינים שמעבר לגדר. לכן מניח הרוב שיש צורך להרחיק אותם חברתית, להבליט את עובדת היותם "האחר". מסיבה זו רבו הצעות חוק ויוזמות חקיקה בעלי אופי גזעני, גבר המאמץ לצמצם את הזכויות וחופש הביטוי של מי שאינם יהודים, ובסופו של דבר גם של יהודים שתפיסת העולם הליברלית שלהם שוללת אתנו־לאומיות. הרי אלה נתפסים כ"משתפי פעולה" עם אויבי

לטעון שהסיכוי להתגשמות אופציה כזו שואף לאפס. ישראל לא תיעשה מדינה דו־לאומית, מכיוון שהרוב היהודי לא יהיה מוכן לוותר על מעמדו ועל השליטה שלו, גם לא על האופי הציוני של המדינה. לכן, הוא ימנע מהפלסטינים להגיע למעמד של רוב. הרוב היהודי יחפש הזדמנויות, ובמזרח התיכון אפשר למצוא בנקל הזדמנויות כאלה, כדי לשפר את יחסי הכוחות המספריים. כל עוד הסכסוך יימשך, היהודים הישראלים לא יאפשרו לפלסטינים להיות שותפים שווים בניהול המדינה. לפיכך, כיוון ההתפתחות המתחייב במצב זה הוא שישראל תרד כמה שלבים בסולם הדמוקרטיה שלה.

אחד מהסולמות המקובלים ביותר של מדד הדמוקרטיה הוא זה של ה־FREEDOM HOUSE, שמדרג את המדינות מ־1 עד 10. הקבוצה של המדינות הדמוקרטיות נמצאות בין המקומות 6 ל־10. הגבוהות ביותר בסולם הן איסלנד, דנמרק או שוודיה, שציוןן 9.5 בערך. ישראל קיבלה את הציון 7.5. אם באמת יקרה מה שתירת, ישראל תרד אל מתחת ה־5, ותימצא בקבוצת המדינות הלא דמוקרטיות. במקרה הטוב היא תיהפך להיות כמו סינגפור של לי קוואן יו, או ספרד של פרנקו. אבל אני מניח שישראל תרד לרמה נמוכה יותר. יוזמות החקיקה הבלתי דמוקרטיות של השנים האחרונות, האלימות הפוליטית והתערערות שלטון החוק, לא רק בשטחים אלא גם בישראל עצמה, ביטוי גזענות מפורשים ועידוד לתהליכים אלה מהצמרת הפוליטית, מהווים אינדיקציות ראשוניות למה שצפוי לנו בהמשך. אם אמנם המדינה תתמוך בפתרון טריטוריאלי של הסכסוך, היא תוכל לשמור על דמותה כמדינה יהודית ודמוקרטית, כפי שהיא מוכרת כיום. יחולו בה כמובן הרבה מאוד שינויים, אבל בסופו של דבר, החברה הישראלית שאנחנו מכירים היום היא החברה הישראלית שתהיה בעתיד. לא יחול בה שינוי רדיקלי. לצערי, ככל שאנחנו מתקרבים לנקודת המזלג עליה דיברתי, נראה לי שההנהגה הלאומית מעדיפה, במעשה או במחדל, את הכיוון הראשון ואינה פועלת להמשך קיומה של ישראל כפי שהיא היום. מדוע הסכסוך עם הפלסטינים הוא כה קריטי? כי הוא אינו נסוב על שטחים בלבד או על ביטחון. זהו מאבק עמוק הרבה יותר, מאבק על הגדרת הזהות הקולקטיבית שלנו. את הזהות הקולקטיבית מגדירים בין השאר על ידי קביעת הגבולות המבחינים מי שייך לקולקטיב ומיהו "האחר". לכן הגדרת יחסינו עם הפלסטינים היא בעצם ההגדרה מי אנחנו,

יותר את המשאבים הלאומיים בין הקבוצות החברתיות השונות, כמו גם בין המרכז לבין הפריפריה. המודל המתאים לנו, אותו הייתי שואף לממש, הוא המודל הסוציאלי-דמוקרטי המשופר שפיתחו מדינות סקנדינביה במטרה לתקן את המודל המיושן שלהן. זהו מודל שחותר ומנסה לבנות חברה שיש בה צדק וסולידריות חברתיים, מבלי שהדבר פוגע בפיתוח הכלכלי ובחופש האישי.

המרכיב היהודי של המדינה צריך להישמר, אבל ברמה התרבותית ולא הפוליטית. לדת הממוסדת צריכה להיות פחות השפעה ומשקל על הפוליטיקה, על מדיניות החוץ ועל ההסדרים החברתיים. חייבת להיות הפרדה בין דת למדינה, חייבת להיות לגיטימציה ליהדות חילונית והכרה מלאה בפלורליזם דתי. חברה כזו תהיה רב־תרבותית, תעודד את כל המגזרים החברתיים, הדתיים והתרבותיים להתפתח כרצונם מבלי לפגוע באחרים. השוויון והצדק צריכים להיות שני מרכיבים יסודיים של המדינה, ולכן יש להגדיר אותה כמדינת העם היהודי וכל אזרחיה. פירושו של דבר הוא שיש זכות אוטומטית ליהודים מחוץ לה להצטרף אליה, אבל מתקיים שוויון מוחלט בין כל אזרחיה ללא הבדל בגלל השתייכותם האתנית. רק חברה כזו תגשים את החלום בן האלפיים, רק זו תהיה חברה שראוי, וגם כפי, לחיות בה.

המדינה. הגל הלאומני הזה הביא להקצנת נגד באגף הפרוגרסיבי או הליברלי של המפה האידיאולוגית והפוליטית. אפשר לראות את התהליך הזה בעיתון "הארץ", שנעשה בשנים האחרונות עיתון לוחם, אפילו חתרני, בערכים שהוא מציע (הנה רק שתי דוגמאות שאינן קשורות בסכסוך, אבל קשורות למאבק על הזהות הקולקטיבית: ההמלצה לבטל את ברית המילה ועידוד צמחונות). "הארץ", על אף שהוא ממשיך להיות העיתון של הממסד הישראלי, נעשה עיתון רדיקלי. זה ה־VILLAGE VOICE של ישראל, אף שהכותרת שלו היא THE NEW YORK TIMES. תופעה מרתקת כשלעצמה, אבל המאמר קצר מכדי לטפל בה.

מקובל לטעון היום שאין יותר בישראל הבדל בין שמאל לימין. מכיוון שאין פרטנר, אין בעצם מחלוקת בין מחנה השלום למחנה הלאומי. זוהי טעות חמורה. לא זו בלבד שיש שני מחנות - המחנה הדתי־לאומני והמחנה הליברלי - אלא שהפער ביניהם העמיק. חלה הקצנה בשניהם, כשבמחנה האתנו־לאומי יש כאלה שמאמצים כבר עמדות אנטי־דמוקרטיות וגזעניות, ואילו במחנה הליברלי יש כאלה שוויתרו על אופייה של ישראל כמדינת־לאום, ועל הבסיס הציוני שלה. מכיוון שבשנים האחרונות התחזקה ההשפעה של ההגמוניה (ראו איך השתנה הרכב הכותבים במוסף הפוליטי החשוב של "ידיעות אחרונות" ביום שישי), נדמה לרבים כאילו המחנות התקרבו. ההיפך הוא הנכון. הקרע בין שני האגפים העמיק, ובהעדר שלטון בעל פרספקטיבה היסטורית ותודעת שליחות חברתית, החברה הישראלית עוברת תהליכי התפוררות.

סיכום

בעת הזאת, כשאנו כה קרובים לרגע שבו יוכרע אופייה של החברה הישראלית וגורלו של הפרויקט הציוני, ברור לי שהנקודה הארכימדית היא ההכרח להגיע לפתרון הסכסוך הישראלי־פלסטיני על ידי כינון מדינה פלסטינית שתחיה לצד מדינת ישראל. וגם אם הפתרון לא יביא לשלום טוטאלי, לפחות הוא יפסיק את הכיבוש וישחרר את ישראל מהעול המוסרי והפוליטי של שליטה בעם זר. רק במצב זה תוכל ישראל להתפנות לפיתוח החזון החברתי שלה; תוכל לכוון חברה נאורה, צודקת ושוויונית, שמחלקת בצורה מאוזנת

עיצוב המרחב: עבר הווה עתיד

ערן פייטלסון



מבוא

המרחב מעוצב כתולדה של אינטראקציה בין שורה ארוכה של גורמים, אשר משתנים בעצמם על פני זמן. בישראל ניתן לאפיין מספר גורמים עיקריים המשפיעים על עיצוב המרחב. את הגורמים הללו ניתן לחלק בהכללה לגורמים גיאופוליטיים, שאליהם אפשר לצרף שיקולי ביטחון; גורמים דמוגרפיים וחברתיים; גורמים כלכליים וגורמים מוסדיים. מובן שאלו הן כותרות, שמתחת כל אחת מהן ניתן למנות משתנים רבים. אך הנקודה החשובה לענייננו היא שלא רק היחסים בין הגורמים משתנים על פני זמן, אלא שישנן תמורות בכל אחד מהם.

במאמר זה אני מאפיין את עיצוב המרחב בישראל במבט רחב, מאז קום המדינה, כתולדה של ארבעת הגורמים הללו. במבט אורכי ניתן להבחין בארבע תקופות עיקריות בעיצוב המרחב. כיום אנו נמצאים בפתחה של תקופה חמישית. כל תקופה נבדלת מאלו שלפניה ואחריה בכוחות המעצבים את המרחב ובחשיבות היחסית של כוחות אלו, וכן בשיח הנהוג, באמצעי המדיניות בהם משתמשים ובמאפיינים של המדיניות הקרקעית והתכנונית. טבלה 1 מסכמת את מהות ארבעת הגורמים שהם המניעים העיקריים בכל אחת מהתקופות. יחד עם זאת, החיתוך בין התקופות אינו חד, שכן לרוב מדובר בתהליכים המשנים את מהות המשתנים המעצבים את המרחב ואת היחסים ביניהם. המאמר מחולק בהתאם לתקופות. ראשית נסקרות ארבע התקופות שעיצבו את המרחב עד היום. לאחר מכן נידונים התהליכים להם אנו עדים בשלוש השנים האחרונות, מאז המחאה החברתית. לבסוף אני מצביע על מספר משתנים ומגמות שישיעו על עיצוב

הדגש על התיישבות כגורם המוביל בעיצוב המרחב חייב השקעות מתאימות בתשתית. השקעות אלו התמקדו במפעלי המים שנבנו בשנות המדינה הראשונות, ואשר הביאו למהפך בנופי הארץ (Feitelson et al, 2014). התחום הנוסף שבו התמקדו ההשקעות התשתיות היה מערכת התחבורה – בשנים הראשונות המאמץ העיקרי היה לחבר את חלקי הארץ ולפתח את נמלי הים והגישות אליהם (פייטלסון, 1993). בשנים שלאחר מכן הדגש עבר בהדרגה לתעשייה, שמטרתה היתה לעודד צמיחה מהירה. ואכן הצמיחה הכלכלית בישראל בסוף שנות החמישים ובראשית שנות השישים הואצה.

לאחר התייצבות המערכת היישובית בחצי השני של שנות החמישים, הדגש בתחומי הקרקע והתכנון הוסט למנגנוני ההסדרה. בחצי הראשון של שנות השישים חוקקו החוקים החשובים ביותר בתחום, ובהם שלושת חוקי המקרקעין (חוק יסוד מקרקעי ישראל, חוק מקרקעי ישראל וחוק מינהל מקרקעי ישראל), חוק גנים לאומיים ושמורות טבע וחוק התכנון והבנייה. חוקי המקרקעין מיסדו את האמנה שנחתמה בין הקק"ל למדינה, על פיה הקק"ל יעביר לניהול המדינה את מקרקעיו בעוד שהמדינה תפקיד בידי הקק"ל את פיתוח הקרקע והייעור. הפיתוח נתן תכלית להמשך פעילות הקק"ל בישראל. החקיקות הללו תאמו את האידיאולוגיה הממלכתית-סוציאליסטית ששלטה בכיפה, בכך שהן נתנו בכורה למדינה והלאימו את זכויות הפיתוח. כמו כן, ניהול המקרקעין, שמורות הטבע והגנים הלאומיים, וההסדרה התכנונית נמסרו לידי מועצות ציבוריות (מועצת מקרקעי ישראל, מועצת גנים לאומיים ושמורות טבע והמועצה הארצית לתכנון ובנייה), אך הרכב המועצות השתנה. בעוד שמועצת מקרקעי ישראל הורכבה מנציגי הממשלה והקק"ל בלבד, שתי המועצות האחרות כללו נציגי ציבור ונציגים של השלטון המקומי. תהליך מיסוד זה הוא הבסיס לרגולציה של המקרקעין והשימוש בו, אשר הגביל מאז ואילך את התכנון היוזם – התכנון ששלט בכיפה בשנות החמישים.

שנות השבעים והשמונים – שנות משבר כלכלי ושינוי אידיאלי ופוליטי

תקופה זאת החלה בפועל לאחר מלחמת ששת הימים ששינתה את הנוף הגיאופוליטי. אך עיקר השינוי חל רק לאחר מלחמת יום הכיפורים, ועליית הליכוד לשלטון.

המרחב בעתיד. אין בכך משום תחזית לגבי העתיד, אלא רק אפיון הכוחות שצפויים להשפיע על עיצוב המרחב בעשורים הקרובים.

תקופת הקמת המדינה (שנות החמישים והשישים) – התיישבות והסדרה

השיקול העיקרי במדיניות היישובית הישראלית בשנים הראשונות לאחר הקמת המדינה היה החשש מדרישה לשוב לקווי החלוקה ומשיבת הפליטים הפלסטינים (Reichman, 1990). אי לכך הדגש הושם על השתלטות על כל שטחי המדינה וניכוס הרכוש הנטוש. ניכוס הרכוש נעשה על ידי שורה של צעדים משפטיים (קדר ויפתחאל, 2000), בעוד שההשתלטות המרחבית בוצעה על ידי יישוב השטחים, בעיקר באמצעות יישובים חקלאיים. מלחמת העצמאות הביאה בין היתר לניתוק מדינת ישראל מההינטרלנד הטבעי שלה. ניתוק זה והקשיים הפיננסיים בשנות המדינה הראשונות גרמו למחסור במזון, ולהפיכת ביטחון המזון לשיקול מוביל במדיניות המרחבית הישראלית. הביטוי לכך היה בתכנון חקלאי מבוסס על משק מעורב, שמשלב גידולים שונים בכל חלקי הארץ. תרמו לכך הזיכרונות הטריים מיישובים בארץ שהיו מנותקים בזמן מלחמת העצמאות, וכן הניתוק של ארץ ישראל מאירופה בגין מלחמת הצוללות במהלך מלחמת העולם. כתוצאה, ובתוספת האידיאולוגיה הרוראליסטית ששלטה בכיפה בתנועות השמאל הציוניות, ניתנה עדיפות לסקטור החקלאי. בגלל ההתיישבות הכפרית רחבת ההיקף היה הבינוי מפוזר יחסית, תוך הדגשת שיקולים של פיזור אוכלוסייה. במקביל, הוכנה תוכנית שרון ששאפה ליצור מדרג יישובי בישראל (שרון, 1951). ואכן, הוקמו עיירות בהתאם לתוכנית זו, שתכנון הושפע מתפיסות ערי הגנים של אבנעזר הווארד, תפיסות ששורשיהן מצויים בתנועות האנרכיסטיות.

גורם מרכזי בעיצוב המרחב בשנות המדינה הראשונות היה גל העלייה הגדול. הצורך ליישב את העולים, שמנו כמיליון נפש במהלך שלוש השנים הראשונות לקום המדינה, הביאה לפתרונות זמניים בדמות המעברות (הכהן, 1994), שחלקן הפכו בהמשך לערים. הכורח לקלוט את העלייה המסיבית תרם גם הוא להפניה רחבת ההיקף להתיישבות הכפרית, שכן נראה שבדרך זו ניתן לספק תעסוקה לעולים בהשקעה נמוכה יחסית.

תמורה גיאופוליטית חשובה נוספת בתקופה זו היא חתימת הסכם השלום עם מצרים ופינוי חצי האי סיני. הפינוי חייב את צה"ל להתרכז בנגב. כתוצאה מכך הנוגב הפך משטח פתוח עם מעט מאוד פעילות לשטח שבו מתרחשת פעילות אינטנסיבית ביותר של מערכת הביטחון (אורן ורגב, 2008). המשמעות מנקודת ראות עיצוב המרחב: השטחים שעליהם שולטת מדינת ישראל נחלקו למעשה לשלושה מבחינת מערכי הכוחות המעצבים את המרחב. במדינת ישראל הסטטוטורית התמסדה מערכת התכנון והבנייה, בנגב (בפועל, בעיקר בנפת באר שבע), הכוחות העיקריים הם מערכת הביטחון, חברות הכרייה והחציבה ורשות שמורות הטבע (ובהמשך רשות הטבע והגנים), ובגדה המערבית - מערכת הביטחון, המתנחלים וגופי ההתיישבות.

העתקת צה"ל לנגב והלקחים ממלחמת יום הכיפורים, הביאו להשקעות רחבות בכבישים מתוך שיקולים ביטחוניים (אורן ורגב, 2008). למעשה, בתקופה זו, שהיתה ברובה תקופה של משבר כלכלי חמור, עיקר ההשקעות בתשתית הכבישים היה למטרות גיאופוליטיות או מתוך שיקולים ביטחוניים, בעוד שתקציבי הפיתוח האזרחיים לתשתיות קוצצו מאוד (פייטלסון, 1993).

המשבר הכלכלי ותוכנית הייצוב הכלכלי בעקבותיו הביאו למשבר גם בהתיישבות העובדת. החל מ-1985 גרם המשבר לנטישה רחבה של הדור הצעיר ולבלימת הפיתוח במגזר הכפרי השיתופי, ורבים מיישובי ההתיישבות העובדת הזדקנו. במהלך שנות השבעים והשמונים התבססה מערכת התכנון הסטטוטורית, ונוצר "מונופול מדיניות" קרקעי-תכנוני. מונופול זה מורכב מאנשי מקצוע, יזמים ומקבלי החלטות אשר התמחו בנושאי התכנון והקרקע (Baumgartner & Jones, 1993). כמו כל מונופול מדיניות דומה, מונופול המדיניות הקרקעי-תכנוני יצר לעצמו שפה משלו, שהיא השפה המשמשת בדיונים אודות עיצוב המרחב בוועדות התכנון ובגופי המקרקעין. בו בזמן גברה המודעות הסביבתית בישראל. בשנות החמישים, ובעיקר בשנות השישים, התעוררה מודעות לטבע ולחשיבות שמירתו, שבאה לידי ביטוי בהקמת ובהתרחבות החברה להגנת הטבע, הקמת ומיסוד רשות שמורות הטבע והרשות לגנים לאומיים.

מאז עליית הליכוד לשלטון בשנת 1977, הכוח המניע העיקרי המעצב את המרחב הוא הרצון להשתלט על שטחים בהם יש אוכלוסייה ערבית צפופה. לשם כך, גופים מיישבים העלו על הקרקע מספר רב של יישובים קהילתיים, שיכולים להתבסס גם באזורים הרריים ללא משבצות חקלאיות (Newman, 1984). דפוס התיישבות זה החל בגדה המערבית, ולאחר מכן הועתק לתחומי מדינת ישראל, ובראש ובראשונה לגליל. הדפוס היישובי הבולט של תקופה זו הוא לכן היישוב הקהילתי הממוקם באזורי קונפליקט.

מאחורי מגמה זו עמדו שתי תמורות אידיאולוגיות שניתן לאפיין אותן כתזוזה ימינה במישור הלאומי (נ)י ובמישור הכלכלי-חברתי. במישור הלאומי (נ)י עלו לשלטון תפיסות הרואות בקרקע נשוא למאבק בין הלאום היהודי ללאום הערבי, כולל אזרחי המדינה הערבים. על כן מנקודת מבט זו, יש לזהות את כל השטחים בהם יש רוב ערבי וליישב בלבם יהודים. זה הבסיס הן להתנחלויות בגב ההר, ביהודה ובשומרון (שנל, 2012), והן למפעל המצפים בגליל. התמורה במישור הכלכלי-חברתי היא עליית תפיסות קפיטליסטיות ודחיקת התפיסות הסוציאליסטיות והרוראליסטיות לשוליים.

עליית התפיסות הקפיטליסטיות הביאה להתבססות רחבה יותר על מנגנוני שוק ויוזמה שמכוונת למעמדות הביניים. כדי לקדם את ההתיישבות הקהילתית הופעלו מנגנוני התכנון היוזם, ובייחוד מחלקת ההתיישבות והמנהל לבנייה כפרית. בגדה, מנגנונים אלו יכלו לפעול בחופשיות יחסית, שכן חוק התכנון והבנייה לא הוחל עליה. בגליל, תוכנית המתאר המחוזית הוקפאה למעשה עד להשלמת מפעל המצפים, כאשר רבים מהיישובים נבנו ללא התייחסות ליעודי קרקע סטטוטוריים (ובכלל זאת אפילו שמורות טבע). בתחומי הקו הירוק, הביטוי לתפיסה נשען על התבססות על מנגנוני השוק ושאיפות מעמד הביניים לבתים חד-משפחתיים להשגת מטרות חברתיות. בחלק ניכר מהערים קודמו תוכניות לשכונות "בנה ביתך", שבהן ניתן חופש לדיירים לבנות את בתיהם כרצונם. במקביל נבנו יישובים חדשים, בעיקר בגליל, רובם קהילתיים, שגם בהם ניתנה למתיישבים האפשרות לעצב את בתיהם. התוצאה היתה שינוי בנוף הארץ והתרחבות מהירה של הבנייה החד-משפחתית.

חברתיות. שינוי התפיסה היה כרוך גם בשינוי ההתייחסות לשטחים הפתוחים. בעוד שבתקופות קודמות השטחים הפתוחים שנתפסו כראויים להגנה היו שטחים בעלי איכות ייחודית מבחינת משאבי הטבע המצויים בהם, נוף או ערכי מורשת ותרבות, או שטחים חקלאיים, בתמ"א 31 ובתוכנית אב לישראל 2020 הושם דגש בשמירת רצף של שטחים פתוחים כאלה. היבט חשוב במיוחד בתמ"א 31, ובתוכנית אב לישראל 2020 נגעה ליחס לקבוצות המיעוטים. בניגוד בולט לשנות השבעים והשמונים, ההתייחסות לקבוצות המיעוטים בתוכניות אלה הינה כאל קבוצות אוכלוסייה שיש לסייע בהשתלבותן במדינה, ולא כגיס חמישי. אי לכך, בתוכניות לא נעשה מאמץ להצר את רגלי קבוצות המיעוטים. השינוי ביחס לקבוצות המיעוטים התאפשר לא במעט בזכות התמורות הגיאופוליטיות בראשית שנות התשעים, ובעיקר תהליך אוסלו וחתימת הסכם השלום עם ירדן בעקבותיו, שהביאו לפתיחות רבה יותר כלפי השכנים, ואף להתייחסות תכנונית, בעיקר בתוכנית אב לישראל 2020, להזדמנויות לפיתוח משותף ומתואם בקרבת הגבולות.

השינוי באווירה הגיאופוליטית והסכם השלום הובילו להגברת ההשקעות הבין-לאומיות בישראל. אלו, ביחד עם גל העלייה תרמו רבות לפריחת תעשיית ההייטק ולצמיחה הכלכלית. הצמיחה התרכזת במטרופולינים, והביאה להשקעה מסיבית במוקדים הכלכליים, בעיקר בתל אביב. התוצאה היא שינוי קו הרקיע של תל אביב והתפתחות מוקדי הייטק בסביבתה. ברם, ההתפתחות המהירה לא זלגה לכלל הארץ, מה שתרם להרחבת הפערים בין קבוצות אוכלוסייה שונות ובין חלקי ארץ. בו בזמן, ממשלת רבין החלה בהשקעות נרחבות בתשתית התחבורתית. ההשקעה הבולטת ביותר ושזכתה לוויכוח הציבורי הער ביותר היתה בכביש 6.

המאבק על כביש 6 מבטא את התחזקות החברה האזרחית בשדה התכנון. ואכן, החל מאמצע שנות השמונים ואילך אנו עדים למאבקים ציבוריים סביבתיים רבים, שבהם קבוצות המתנגדים הצליחו לעכב או לבטל פרויקטים גדולים, ובכללם פרויקטים לאומיים באזורי פריפריה (Feitelson, 1997). ההצלחה נבעה לא מעט מחיזוק הפן המקצועי של הגופים הירוקים במהלך עשור זה.

בשנות השבעים והשמונים התרחבה ההתייחסות הסביבתית לסוגיות של איכות הסביבה, לא במעט הודות להקמת השירות לשמירת איכות הסביבה. השירות הועבר בשנת 1975 למשרד הפנים, דבר שתרם לביסוס המדיניות הסביבתית במידה רבה על מערכת התכנון (ברכיה, 2012). גם בנושאי שמירת הטבע, ההתבססות על מערכת התכנון התרחבה בתקופה זו, ובאה לידי ביטוי באישור תוכנית המתאר הארצית לשמורות טבע וגנים לאומיים (תמ"א 8) ובהכרזות הנרחבות על שמורות בנגב, בתיאום ותוך עריכת מערכת הסכמים ייחודית בין רשות שמורות הטבע לצה"ל.

שנות התשעים – דוקטרינת תכנון חדשה ומאבקי כוחות

שנת 1990 נתפסת, בצדק, כשנת מפנה במדיניות התכנונית והקרקעית בישראל. בשנה זו הגיע גל העלייה מברית המועצות לשיאו – כ-200 אלף עולים. גל עלייה זה יצר תחושת בהילות לצורך בהספקת פתרונות דיור. כתגובה, הממשלה נקטה בשורה של צעדי חירום ובכללם שינוי המדיניות הקרקעית: העברת הסמכות ממשרד החקלאות למשרד הבינוי והשיכון וקבלת החלטה 533 במועצת מקרקעי ישראל, שפתחה פתח ליזמות פרטית בקרקע החקלאית, הקמת ועדות לבנייה למגורים (ול"לים) והכנת תוכנית מתאר ארצית למגורונים (תמ"א 33). כתוצאה מכך, ומהחלטות משלימות של מועצת מקרקעי ישראל להתיר הרחבת יישובים חקלאיים לבנים לא ממשכיים, נבנתה שורה של יוזמות פיתוח במרחב הכפרי, בעיקר במרכז הארץ (ברשישת ופייטלסון, 1998).

צעדים אלו הובילו לתגובת נגד של מערכת התכנון וגופי הסביבה, שבאה לידי ביטוי בקידום תוכנית מתאר ארצית לפיתוח, בינוי וקליטת עלייה (תמ"א 31), והיוותה נקודת מפנה בהתייחסות התכנונית בישראל (רצ'בסקי, 2010). בתוכנית ניתנה עדיפות לפיתוח מטרופוליני, ונקבע שאין חשיבות לאומית לבניית יישובים חדשים, אלא לחיזוק יישובים קיימים. אך השינוי המשמעותי ביותר היה בהתייחסות למשאב הקרקע. בדומה לתוכנית ישראל 2020, שהכנתה החלה במקביל להכנת תמ"א 31, התפיסה שונתה לתפיסת מחסור. קרי, הקרקע היא משאב במחסור שיש לכן לחסוך בשימוש בו. על כן יש לעודד בנייה צפופה, ולא בנייה חד-משפחתית, ואין לתת הטבות בקרקע לצורך השגת מטרות

ולביטול או לשינוי שורת החלטות של מועצת מקרקעי ישראל ("החלטות הבואינגים" - 717, 727 ו-737), (פייטלסון, 2007, 2012).

שנות האלפיים - הפרטה, אי־שוויון וקונפליקט לאומי

בג"צ הקרקעות הביא כאמור לשינוי במדיניות מקרקעי ישראל, ובפועל להכפפתה לשיקולי התכנון. בעקבות כך התחזק כוחו של התכנון המסדיר ביחס לתכנון היוזם. אך ההתחזקות יצרה התמרמרות הולכת וגוברת אצל הגופים היזמיים. בנוסף, עשור זה התאפיין בהתקפות הולכות וגוברות של הדרג הפוליטי על גופים מסדירים, משפטיים ומשפטיים־למחצה, ביניהם גם מערכת התכנון.

מערכת התכנון נתפסה על ידי הדרג הפוליטי כאחד הגורמים להאטה במשק בעשור זה. ההאטה התבטאה ביציבות, ואף בירידה קלה, במחירי הדיור, ועקב כך בצמצום היקפי הבינוי. יזמים רבים הפנו את השקעותיהם לחו"ל. חלק ניכר מהיזמים שעשו את הונם, לפחות בחלקו, בשוק הבנייה והמקרקעין בשנות התשעים, הפכו לטייקונים השולטים על חלקים ניכרים של המשק. דוגמה לכך הם נוחי ודני דנקור, שקיבלו את ההון הראשוני לבניית האימפריה שלהם על בסיס זכויות הבנייה על בריכות המלח בעתלית.

ניתן לאפיין את המשק הישראלי בעשור זה כמשק בתהליכי ניאוליברליזציה מהירים, כפי שהם הוגדרו על ידי הרווי (Harvey, 2005) קרי, השתלטות שכבה צרה מאוד של בעלי הון על חלק ניכר של המשק, עם גיבוי אידיאולוגי של תפיסות ניאוליברליות המעלות על נס את היזמים והשוק החופשי (דוגמת המשלת הסקטור הפרטי לאיש הרזה הסוחב על גבו את המגזר הציבורי השמן, על ידי נתניהו). כתוצאה מכך, חלק ניכר מהתשואה של הצמיחה הכלכלית הזרם לשכבה צרה ביותר של טייקונים, תוך הרחבת הפערים בינם לבין שאר האוכלוסייה. כלומר, הפער העיקרי הוא בין האלפיון העליון, או האחד חלקי עשרת אלפים העליון, לבין שאר האוכלוסייה. הטייקונים השתלטו לא רק על שוק הבינוי אלא גם על הסקטור הפיננסי ועל מערכות התקשורת, ובכך נתנו במה ומשאבים בידי המתנגדים למערכת התכנון.

העקרונות שנקבעו בתמ"א 31 ובתוכנית אב לישראל 2020 הם הבסיס לדוקטרינת התכנון שהתפתחה בישראל בשנות התשעים (Shachar, 1998), שנותנת עדיפות לפיתוח הכלכלי בתנאי שוק חופשי, תוך שמירה על משאב הקרקע ועידוד הניצול היעיל שלו. כך ניתן לראות בדוקטרינה זו שאיפה לקידום רעיונות של פיתוח בר קיימא (Feitelson, 1998), אם כי תוך זניחת הממד החברתי. הדוקטרינה באה לידי ביטוי בתוכניות האב המטרופוליניות שהוכנו בשנות התשעים ובשנות האלפיים, וכן בתוכניות המתאר המחוזיות שהוכנו או עודכנו בתקופה זו, ולבסוף בתמ"א 35 שהחליפה את תמ"א 31. מערך התוכניות חידש בפועל את רובדי התכנון הארצי והמחוזי בישראל. המערך החדש והעדכני של התוכניות, ובעיקר תוכניות המתאר המחוזיות, השפיעו מאוד על עיצוב המרחב, הרבה יותר מדור התוכניות הקודם (בן עמי וחב', 2010).

מערכת התכנון המחודשת רלוונטית רק לתחומי ישראל הסטטוטורית (כולל רמת הגולן ומזרח ירושלים), ולא לשטחי הגדה המערבית. בשטחי הגדה המערבית חלו שינויים מהותיים כתוצאה מהסכמי אוסלו, עם כניסת הרשות הפלסטינית וחלוקת השטח לשטחי B, A ו-C. בשני השטחים הראשונים השליטה על עיצוב המרחב עברה במידה רבה לידי הרשות הפלסטינית, בעוד שבשטחי C השליטה נותרה בידי ישראל, שנתונה ללחצי בינוי מצד המתנחלים והגופים התומכים בהם. בנוסף, היו להסכמים אלו השלכות על מערכות התשתית - בעיקר על הפרדת תשתיות תחבורה ומים וחלוקתן בין ישראל וההתיישבות היהודית לבין היישובים הפלסטיניים.

יחד עם זאת, השינוי בדוקטרינת התכנון לא התקבל על ידי כל זרועות השלטון. גופי הפיתוח המשיכו לדגול בפיתוח חטיבות שטח גדולות למטרות מגורים ותעסוקה, בדגש על שולי הערים. כתוצאה מכך נוצר ניגוד בין המדיניות הקרקעית, שהמשיכה לדגול ולעודד בנייה על קרקע חקלאית, לבין המדיניות התכנונית. הניגוד הוביל לניסיונות של קואליציות הפיתוח לשנות את מבנה מערכת התכנון, מחד, וניסיונות של הקואליציה הסביבתית־תכנונית ושל הקואליציה החברתית לשנות את המדיניות הקרקעית באמצעות פנייה לבג"צ. בסופו של דבר הצליחה הפנייה לבג"צ להביא לשינוי המדיניות הקרקעית

לאידיאולוגיה הניאו-ליברלית בה הוא דוגל, הצעות להפרטת הקרקע ולשינוי מהותי בחוק התכנון והבנייה. הרפורמה בקרקע, שהרחיבה מאוד את הפרטת קרקעות המדינה, עברה בשנת 2009, בעוד שהרפורמה בחוק התכנון והבנייה נעצרה, אם כי רק ברגע האחרון. בנוסף, קידם ראש הממשלה ועדה לקיצור הליכי תכנון (הוועדה לדירור לאומי - וד"ל), שגם היא ועדה העוקפת את ועדות התכנון הרגילות, ומוטה לכיוון הפיתוח.

עליית מחירי הדירור ושכר הדירה היו מהגורמים העיקריים למחאה החברתית ששטפה את רחובות ישראל בקיץ 2011. המחאה התרחבה לכדי מחאה כנגד מגמות הניאו-ליברליזם בישראל, והשפיעה על השיח בישראל מאז. אחת מתוצאות המחאה היא העלאת שאלת יוקר הדירור לראש סדר היום הציבורי. שינוי השיח על מחירי הדירור נוצל על ידי גורמים שונים למטרותיהם. גורמי הפיתוח, ובראשם משרד הבינוי והשיכון, משרד האוצר, משרד ראש הממשלה ורשות מקרקעי ישראל טוענים שיש לקצר תהליכי תכנון. כנגדם טוענים הגורמים המקצועיים וגורמים ירוקים שאין מחסור ביחידות תכנון אלא יש פער גדול בין תכנון לביצוע (פייטלסון וחוב', 2014).

קו השיח שמקודם על ידי גורמי הפיתוח, בתמיכה של ראש מינהל התכנון, מתמקד בקיצור הליכי תכנון ובנייה על ידי הקמת ועדה מיוחדת (ותמ"ל), שגם היא תגבר על כל ועדות התכנון, ובכללן המועצה הארצית, ולא תוגבל על ידי שום תוכנית קיימת, למעט תמ"א 35. במקביל מקדמים גורמים אלו הצעות להגמשת תמ"א 35. בנוסף, ננקטים צעדים נוספים להחשת הבנייה. אלו כוללים הסכמי גג שבאמצעותם יוצרים קשר ישיר בין תקבולי רשות מקרקעי ישראל והוצאות הפיתוח הנדרשות לבניית מתחמי מגורים גדולים, לקידום השקעות בתשתיות תחבורה שהיעדרן היווה חסם למתן היתרי בנייה.

כמו כן מקדמים משרדי האוצר והשיכון צעדים להוזלה ישירה של מחירי הדירור בדמות מע"מ 0% ומחיר למשתכן. אך צירוף צעדים אלו יצר חוסר ודאות אצל הרוכשים והיזמים כאחד, והביא בפועל להאטת קצב הבינוי בעת כתיבת שורות אלו, באוגוסט 2014. במקביל לצעדים הללו, מקודמת שורת יוזמות לשינויים אינקרמנטליים בחוק התכנון והבנייה.

בשנת 2000 פרצה האינתיפאדה השנייה, שלוותה במהומות בסקטור הערבי בישראל. הקרע בין האוכלוסייה הערבית ליהודית הביא להקמת ועדת אור. אך המלצותיה לא יושמו ברובן. יחד עם זאת נעשו מאמצים בעשור זה לקדם את התכנון בסקטור הערבי. הסקטור הערבי לא היה היחיד שנותר מאחור, ושהמודעות לצרכיו גברה. בעשור זה עלתה המודעות להתיישבות הלא מוסדרת של הבדווים בדרום (בעוד שבצפון הוסדרו כל יישובי הבדווים בעשור הקודם), וכן התעוררה בעיית הפליטים מאפריקה שזרמו לארץ דרך מדבר סיני. נוצרו איים של אוכלוסיות חלשות ומודרות שלא חשו שהן חלק מהחברה הישראלית, ואשר אמנם נדחו על ידי חלקים מהחברה הישראלית. קמו אזורים אפורים שבהם מערכות ההסדרה, ובכללן ההסדרה התכנונית והקרקעית, כמעט לא פעלו. במטרה להתמודד עם סוגיות אלו החלו מתכננים לפעול כמתכננים אלטרנטיביים שמאתגרים את המסד התכנוני והממשלתי בנושאי תכנון, ובעיקר תכנון עבור קבוצות חלשות. ברוב המקרים מתכננים אלו עובדים במסגרת ארגוני חברה אזרחית, כגון "במקום" (Yacobi, 2007).

ההאטה הכלכלית הביאה את הממשלה להשקיע בתשתיות, ובייחוד בתשתית תחבורתית, ככלי לעידוד הצמיחה הכלכלית. גישה זו, שגם היא חלק מהתפיסה הניאו-ליברלית, התבטאה בצורה הברורה ביותר בהשקעות המסיביות במסילות ברזל. מערך רכבות הנוסעים שודרג והפך לאמצעי תחבורה מרכזי בישראל. כדי לקדם את התשתיות הוקמה בשנת 2000 הוועדה לתשתיות לאומיות (ות"ל) באמצעות חוק ההסדרים. הוועדה מקבילה למועצה הארצית וניתנו לה כל סמכויות המועצה הארצית לעניין תשתיות. בכך היתה לוועדה הראשונה שעוקפת את מערכת התכנון כולה.

התמונה הנוכחית

בשנת 2008 פרץ משבר כלכלי עולמי (בין השאר בגין מתן משכנתאות לחסרי יכולת החזר בארצות הברית). כתגובה למשבר הוריד נגיד בנק ישראל את שער הריבית. הורדת שער הריבית הביאה להזרמת הון לשוק הדירור ולהזלת המשכנתאות. כתוצאה מכך שטף את שוק הדירור גל של ביקושים שהביא לעלייה במחירי הדירור. זוגות צעירים שרצו לקנות דירה ראשונה התקשו בכך, בעיקר באזורי הביקוש. כמענה לכך קידם ראש הממשלה, בהתאם

שירותי מערכת אלו הם אותם שירותים שמערכות טבעיות מספקות לאדם ומאפשרות רמת חיים גבוהה. הפגיעה מוחרפת בגין הניסיונות לקצר הליכי תכנון, ובעיקר להפרטת הבקרה התכנונית (מגמה שהחלה ב"ות"ל). לכן התמונה העולה כיום היא של החלשת מערכת התכנון הסטטוטורית, לאחר עשרים שנים של התחזקותה, והעצמת הקואליציות הדוגלות בפיתוח על חשבון הקואליציה התכנונית והסביבתית.

והעתיד?

אין כוונתי במאמר זה לערוך תחזית או תרחיש לעתיד. אך ניתן לאפיין מספר גורמים מבניים אשר ישפיעו על העתיד.

הגורם הראשון הוא ההצטופפות הגוברת. בכל תרחיש, כמות האוכלוסייה בישראל תמשיך לגדול בקצב מהיר יחסית למדינות מפותחות בעולם. בהינתן מצאי הקרקע המוגבל, המשמעות היא הצטופפות. בכל תרחיש סביר, גם היקף השטח שיידרש למערכת הביטחון ימשיך להיות משמעותי ביותר. אם נביא בחשבון את המעבר של צה"ל לנגב, עיקר המענה לביקושים ימשיך להיות בתחומי המדינה הים תיכונית. כאשר יש ביקוש רב יותר להיקף קרקע מוגבל, אזי ניתן לצפות בוודאות לעלייה בערך הקרקעות, כשהעלייה המשמעותית ביותר היא באזורים בעלי הביקוש הגבוה ביותר קרי, במרכז הארץ.

עליית ערך הקרקע מגדילה את הכדאיות של השתלטות על קרקע ושינוי ייעודה. ככל שהתשואה משינוי ייעוד גדלה, כן גדל התמריץ להשקיע בו. סוג זה של פעילות מכונה בעגה הכלכלית, שיחור רנטות (RENT SEEKING). קרי, הפעילות המכוונת להפקת רווח מרנטות. בספרות הכלכלית, ההתנהלות נתפסת כבזבז מקורות במשק, שכן זו פעילות שלא מגדילה את הפרודוקטיביות של המשק, אלא רק יוצרת רנטות עבור היזם. יתר על כן, פעילות מעין זו מלווה פעמים רבות בשחיתות. בישראל התגלו בשנים האחרונות מקרים לא מעטים של שחיתות הנוגעים לקרקע ולשינוי ייעוד. מהבולטים שבהם, אדמות גינתון והולילנד, בה היו מעורבים ראשי ממשלה לשעבר. אך זהו רק קצה הקרחון, שכן ישנן האשמות רבות בשחיתות ברמה המקומית, במטרה להגדיל אחוזי בנייה. מכאן שמגמת עליית ערך הקרקע מובילה להגדלת הסיכון לשחיתות בהיקף נרחב

החשובה שבהן היא המגמה לבזר את סמכויות התכנון לוועדות מקומיות ולהקל ולרכז הליכי רישוי. התמונה המצטיירת לכן היא של הגברת הריכוזיות בידי גורמי ממשל יזמיים ברמה הלאומית, בד בבד עם ביזור הליכי התכנון ה"רגילים", מתוך מגמה להקטין את העומס על ועדות התכנון, ובייחוד ועדות התכנון המחוזיות. שינויים נוספים מתוכננים בהיבטים הכלכליים של חוק התכנון והבנייה, וכן בניהול מערכת התכנון בכללותה.

מגמה נוספת שמסתמנת היא החרפת הקו הלאומני בשיח התכנוני, בד בבד עם ניסיונות חלקיים לקדם תכנון מתארי במגזרי המיעוטים ובסקטור הבדוי. תוצאת החרפה של השיח הלאומני היא עידוד יישובים חדשים באזורים בהם יש ריכוזי מיעוטים, בעיקר בדרום. במידה מסוימת מגמה זו נדחפת על ידי המחלקה להתיישבות, שאפשרויות הפעולה שלה בשטחים צומצמו מאוד כתוצאה מהלחץ הבינלאומי כנגד בניית התנחלויות חדשות. על כן אנו עדים לבנייה יהודית רחבה בשטחים ללא הסדרה משפטית, כשהמתנחלים לוחצים להלבנת המאחזים הלא חוקיים הללו. כך נוצר נוף של בנייה אפורה יהודית רחבת היקף בגדה המערבית.

בתחום התשתיות נמשך פיתוח מסילות הברזל, כאשר הדגש עובר ממסילות במרכז הארץ למסילות שנועדו לחבר אזורי פריפריה למרכז. אחד הטעמים לבנייה זו הוא הרצון למתוח את אזורי הביקוש, ובכך לתרום להורדת מחירי הדיור. אך ממחקר שעורכים עתה פרופ' ערן רזין וד"ר יגאל צ'רני עולה שרצון זה כנראה לא יתממש. במקביל ישנן השקעות נרחבות בתשתית הגז בעקבות תגליות הגז של השנים האחרונות.

בשנים האחרונות קודמו פינוי מחנות צה"ל הגדולים במרכז הארץ, והעתקת בסיסי ההדרכה ומרכזי התקשוב והמודיעין לנגב. צעד זה עשוי לגרום להשפעה דריוונית על יחסי מרכז-פריפריה. מצד אחד, מתפנים שטחים לבינוי במרכז הארץ. מצד שני, הפעילות בדרום גדלה, בייחוד במטרופולין באר שבע, ועשויה לכן להביא להגדלת הביקוש למגורים שם. כתוצאה מהלחצים לבינוי מגורים מהיר, הקמת יישובים חדשים ובנייה רחבה של תשתיות קשיחות, ובייחוד מסילות, לאזורי פריפריה, הביתור של השטחים הפתוחים גובר, ואיתו החשש ליכולתם להמשיך ולספק את שירותי המערכת המצופים מהם.

כיום משיקולי ביטחון. הכדאיות של חיזוק המבנים הללו כנגד רעידות אדמה והוספת ממ"דים אליהם הולכת וקטנה ככל שהמבנים מתיישנים. אי לכך יש להיערך לחידוש מסיבי של המלאי הבנוי.

חידוש המלאי הבנוי נדרש לא רק בשל גיל המבנים ואי-עמידתם בתקנים הנדרשים כיום, אלא גם בשל שיקולי הציפוף. בשנות החמישים והשישים נבנו שכונות בצפיפויות נמוכות יחסית לשכונות הנבנות כעת. במקרים רבים שכונות אלו ממוקמות באזורים שהיום הם מרכזיים (גם אם בעת בנייתם נחשבו לאזורי שוליים), ויש בהם מלאי ניכר של שטח למבני ציבור. אי לכך יש לראות בחידוש המלאי הבנוי הזדמנות לצופף את המרקם הבנוי תוך מתן מענה לביקוש הגובר למגורים באזורי מרכז. על כן בכל דיון לגבי העתיד יש לשים דגש בחידוש המלאי הבנוי ובציפופו. לשם כך יש לבחון דרכים לקידום ולעידוד תוכניות של בינוי-פינוי (על פיהן קודם בונים ואחר כך מפנים), שהפוטנציאל שלהן רחב מפינוי-בינוי, שכן הן נותנות מענה ברור ובטוח לדיירים המתפנים. התמודדות עם הקשיים הכרוכים בחידוש המלאי העירוני, ובכלל זאת באזורי פריפריה, היא אולי ההתמודדות המאתגרת ביותר מנקודת ראות מקצועית של ישראל בעשורים הקרובים.

בנושאי קרקע ותכנון. כלומר, ביזור קבלת ההחלטות בנושאים אלו עלול להגדיל את הסיכון לשחיתות, אשר יכולות להיות לה השלכות נרחבות על רמת המשילות בישראל.

השלכה נוספת של העלייה בצפיפות הבינוי היא קושי גובר בהספקת שירותים והתוויית תשתיות. ככל שהצפיפות עולה, היכולת לפנות שטח לצרכים אלו הופכת לסבוכה יותר. בנוסף, גם המערך המוסדי הופך לצפוף יותר ככל שמספר הרשויות והשחקנים גדל, וככל שהשחקנים האזרחיים הופכים למקצועיים ולמתוחכמים יותר. כיום אנו עדים להסתגרות הגורמים השלטוניים, שנמנעים מהעברת אינפורמציה, ודוחים הצעות של גורמים אזרחיים. אך איכות התכנון האלטרנטיבי הולכת ומשתפרת, וכך האתגור של הגורמים המוסדיים ילך ויתעצם. לכן, אם הגופים המוסדיים לא ישכילו להפנים את הצעות הגופים האזרחיים באמצעות תכנון מתקשר ומשתף, הקשיים בהם הם ייתקלו צפויים להתגבר.

גורם שני שישפיע על עיצוב המרחב בישראל הוא ההסדרים עם השכנים, ובייחוד בגדה המערבית. בהיערכות לקראת העתיד יש להביא בחשבון אפשרות של פינוי מסיבי של יישובים יהודיים ביהודה ושומרון. גם אם לא ידוע מה היקף הפינוי, ומתי יידרש, יש להיערך אליו. במידה שניתן ללמוד מפינוי גוש קטיף, וימית לפני כן, אזי ברור שהמפונים או המתפנים יצפו לקבל החזר ופיצוי בדמות מגורים וקרקע. בהתחשב בכך שהם מתפנים מאזורים אטרקטיביים יותר מאשר מפוני סיני וגוש קטיף, ובמספר הגדול יותר של מפונים פוטנציאליים, אזי ברור שמדובר בדרישות שיש להן משמעות קרקעית ומרחבית רחבת היקף, שתתמקד במרכז הארץ (גם אם חלק מהמפונים יסכימו לעבור לאזורי פריפריה מסיבות אידיאולוגיות).

גורם שלישי שיש להביא בחשבון בכל תרחיש עתידי הוא הזדקנות המלאי הבנוי. בשנות המדינה הראשונות נבנו שכונות רבות כדי לשכן את העולים, ואחר כך לשפר את רמת חייהם. שכונות אלו נבנו לרוב בסטנדרטים נמוכים. המבנים מאותן תקופות הם כיום בני חמישים פלוס, ומכאן שהם מתקרבים לסוף חייהם כמבנים הראויים למגורים. יתר על כן, הם לא עומדים בסטנדרטים הנדרשים לרעידות אדמה וחסרים ברובם מיגון דירתי, כנדרש

תהליכים וגורמים מרכזיים שהשפיעו על עיצוב המרחב מאז הקמת המדינה שנות ה־2000 עד היום				
היבט מוסדי	משק כלכלה	דמוגרפיה ומרחב	גיאורפוליטיקה וביטחון	
מאבק בין גופי רגולציה לטייקונים ובין רגולטורים לדרג פוליטי, הדחקה הדרגתית של פקידות מקצועית על ידי דרג פוליטי	המשך צמיחה תוך משברים, אי־שוויון קיצוני, ניאוליברליזציה, הפרטה והעברה של אמצעי הייצור והשליטה במשק לידי קבוצה קטנה של טייקונים	המשך הצטופפות, צמיחה דמוגרפית בעיקר של קבוצות קיצוניות ועניות: בדווים, חרדים, ערבים, חרד"לים, פליטים מאפריקה	יציאה מלבנון, מאבק בטרור פלסטיני, הקצנה בעולם הערבי, פירוק החזית המזרחית, התקפות על הלגיטימיות של מדינת ישראל, הצעות הסדר ערבי מוסלמי, איום גובר על העורף	שנות ה־2000
ציפוף מרקם הכוח, המשך השתלטות דרג פוליטי, התנגדות אזרחית מקצועית	תגובת־נגד חברתית	תהליכי מרכז אוקלוסיית שוליים: ערבים וחרדים אך המשך גידול קיצוניים	דה־לגיטימציה גוברת של קיום ישראל, אביב ערבי והקצנה נגד ישראל, היחלשות מדינית, מלחמת אזרחים בסוריה והסרת האיום ממנה, המשך התגברות האיום על העורף	שנתיים אחרונות 2011–2013
לוח 2				

תהליכים וגורמים מרכזיים שהשפיעו על עיצוב המרחב מאז הקמת המדינה שנות ה־50 עד שנות ה־90				
היבט מוסדי	משק כלכלה	דמוגרפיה ומרחב	גיאורפוליטיקה וביטחון	
מיסוד סוציאליסטי־אנרכיסטי־ממלכתי	תיעוש, צמיחה מהירה	קליטת עלייה, צפיפות נמוכה	תפיסת שטח, איום קיומי מצד מדינות ערב, מצור ערבי	שנות ה־50 וה־60
דיסוננס בין מערכת מוסדית לאידיאולוגיה ימנית ולמערכת כוח וכלכלה	משברים ועצירת צמיחה	התייצבות תמונה יישובית, התנחלות וחדירה גוברת למרחב הערבי בשטחים ובגליל	היווצרות סטטוס קוו עם מדינות ערב, טרור פלסטיני, שלום עם מצרים, תחילת המלחמה בלבנון, המצור הערבי נשבר, אינתיפאדה ראשונה	שנות ה־70 וה־80
משבר מוסדי, התחזקות מערכת רגולטיבית ותהליך תכנון פיזי, תחילת ניסיונות הדרג הפוליטי לדחוק את רגלי הדרג המקצועי	מהפכת תקשוב, עליית הייטק, הקטר של המשק, אי־שוויון גדל - סקטור ערבי נלחץ מתהליכי שלום יחד עם פתיחת הזדמנויות	עלייה וגידול אוכלוסייה מהיר, הצטופפות שיא, דוקטרינת תכנון	משא ומתן ויצירת רשות פלסטינית, הסכם שלום עם ירדן, קשרים נרחבים יותר עם המרחב המוסלמי והערבי	שנות ה־90
לוח 1				

מקורות

1. אורן, ע. ורגב ר. (2008), ארץ בחאקי: קרקע וביטחון בישראל, כרמל, ירושלים.
2. בן עמי, ג., וינוקור, צ., לביא, מ., עין דרנעים, א., פייטלסון, ע., פלזנשטיין, ד., רזין, ע., רכטמן, א. ושטרן, א. (2010), הערכת תכניות המתאר המחוזיות בישראל, דו"ח למינהל התכנון.
3. ברכיה, ו. (2012), תכנון סביבתי בישראל: התפתחות החשיבה הסביבתית בהליכי תכנון בישראל, בתוך: ש. חסון (עורך), עיצוב המרחב בישראל: המפה היישובית והקרקעית, כתר והמכון לחקר מדיניות קרקעית ושימושי קרקע, ירושלים.
4. ברשישית, א. ופייטלסון, ע. (1998), התפתחות היזמות הפרטית בקרקע הציבורית, מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, ירושלים.
5. הכהן, ד. (1994), עולים בסערה: העליה הגדולה וקליטתה בישראל 1948-1953, יד יצחק בן צבי, ירושלים.
6. פייטלסון, ע. (1993), התפתחות מערכות התחבורה בישראל בצבת שיקולים כלכליים, מדיניים ובטחוניים, מחקרים בגיאוגרפיה של ארץ-ישראל, י"ד, 249-227.
7. פייטלסון, ע. (2007), המדיניות התכנונית ניצחה את הדוקטרינה הקרקעית, קרקע 62, 54-38.
8. פייטלסון, ע. (2012), תכנון פיזי בישראל: בין שלטון, חברה הון וסביבה, בתוך: ש. חסון (עורך), עיצוב המרחב בישראל: המפה היישובית והקרקעית, כתר והמכון לחקר מדיניות קרקעית ושימושי קרקע, ירושלים.
9. קדר, א. ויפתחאל, א. (2000), הקרקעות החקלאיות בישראל לקראת סוף האלף: היבטים היסטוריים משפטיים וחברתיים, בתוך: מ. מאוטנר (עורך), צדק חלוקתי בישראל, הוצאת רמות, תל אביב.
10. רצ'בסקי, ד. (2010), מאריה לאריה – הקונטקסט של התכנון הישראלי, בתוך: ע' רזין (עורך), תכנון ארצי, מחוזי ומטרופוליני בישראל, מחקרי פלורסהיימר, ירושלים.
11. שנל, י. (2012), האסטרטגיה של התיישבות בשטחים, בתוך: ש. חסון (עורך), עיצוב המרחב בישראל: המפה היישובית והקרקעית, כתר והמכון לחקר מדיניות קרקעית ושימושי קרקע, ירושלים.
12. שרון, א. (1951), תכנון פיסה בישראל, המדפיס הממשלתי, ירושלים.

מדיניות לפיתוח לאומי על פי עקרון "הפיזור הממוקד":

ישראל במחצית המאה ה-21

ברוך קיפניס



מתכנן העוסק בעת הזאת בתכנון הלאומי למחצית המאה ה-21, אמור להציב שאלה: איזו מדינה תהא ישראל בעת ההיא, מה יהיו גבולותיה, מה יהא צביונה הדמוגרפי, החברתי הכלכלי והפוליטי? החלופות ה"מדוברות" העומדות לפני המתכנן הן: "עסקים כרגיל", "מדינת כל אזרחיה", "שתי מדינות, ישראל ופלסטין" עם תיקוני גבול, ופתרון ברוח "המדינה המקבילה". היות שלאיש אין תשובה לשאלה המצויה בלהט השיח הפוליטי והתקשורתי ונידונה בפרלמנטים עממיים ובבתי קפה, ראוי לבחון את המשמעויות ואת התוצאות של כל אחת מהחלופות העלולות להיות מסגרת חיינו במחצית המאה ה-21. [הנושא נדון בהרחבה אצל קיפניס (2013ג').]

לא משנה מה תהא החלופה הגיאופוליטית שתתקבל לגבי ארץ ישראל, המרחב הלאומי של מדינת ישראל היה ויהיה המרחב המתכנס למרחב הקו הירוק עם תיקוני גבול. אי לכך, מאמר זה יתמקד בדיון על המדיניות שראוי להפעיל לפיתוחה של "חלקת אלוהים הקטנה" שלנו, ויציע חשיבה תכנונית שתבלום את תהליך ההתכנסות בליבה הלאומית [מרכז הארץ] ולהיווצרות, בתחומי ישראל שממערב לקו הירוק, "מדינה עם ראש ענק [הליבה] וגוף מצטמק". מאמר זה הוא קריאת תיגר ל"התקפלות" הנשקפת בהחלטות הממשלה 2019 ו-4434, וביטויים ב"תמ"א 35 ליווי, מעקב, ועדכון שלב ד'2", שהפעלתה נדחתה לאחרונה על ידי ולנת"ע (ועדת המשנה לנושאים תכנוניים עקרוניים).

המדיניות שתוצע קוראת לפיתוח מערכת עירונית בדגם רשת ערים היררכית, שבראשה תל אביב כ"עיר עולם" ומוקד הליבה הלאומית המחברת את ישראל לכלכלה הגלובלית;

להחייאת הערים הגדולות (שחר, 1997; Berg, et.al 1982), במדיניות במתכונת של "רשת ערים" (Burg, Dileman, 2004; Hall, Pain, 2006). הגרסה האחרונה של מדיניות הפיתוח של הולנד מ־2010 התמקדה, ברוח עידן הגלובליזציה, ביצירת מרחב לאומי רב־מוקדי תחרותי, נגיש, ראוי למגורים ובטוח. זהו מערך היררכי של מוקדים המוליך ללכידות תפקודית על פני כל המרחב הטריטוריאלי של המדינה.

בהקמתה אימצה ישראל מדיניות פיזור אוכלוסייה במתכונת פיזור מבוקר, כמדיניות לאומית לפיתוח (ברוצקוס, 1949; 1956; קיפניס, 1974). המדיניות מתמקדת בפריפריה ונשענת על שיקולים גיאופוליטיים של גבולות וביטחון (חסון, 2012 ב'). השינוי במדיניות פיזור האוכלוסייה לפיזור במתכונת פיזור ממוקד בארבעה אזורים מטרופוליניים [בעצם בשלושה, כי ירושלים ותל אביב הוגדרו כליבה לאומית], הגיב לסדר היום שהעמיד בראש מעייניו קליטה של מעל למיליון עולים. המדיניות והאמצעים הסטטוטוריים שנקשרו אליה גובשו בתמ"א 31, אומצו בתוכנית ישראל 2020 ובתמ"א 35, ועובדו למסמכי מדיניות לפיתוח האזורים המטרופוליניים. במחצית העשור הראשון של המאה ה־21 מתגבש סדר יום שבמהלכו ישראל, כחברה פוסט־עשייתית, מעמיקה אחיזתה בכלכלה הגלובלית, ותל אביב ממצבת את מעמדה כעיר עולם וכגלעין הקשיח של הליבה הלאומית השולטת על הכלכלה, החברה והתרבות (Kipnis, 2001; קיפניס, 2009 א'; 2013 א'; 2013 ב'). במהלך סדר יום זה חלה נסיגה במדיניות פיזור האוכלוסייה, וישראל נוטה להתרכז במרכז הארץ, במרחב בין חיפה לבאר שבע, שהן "מטרופולין קצה" (4) של הליבה הלאומית (קיפניס, 2009 ב'; Kipnis, 2010).

(4) בהווה משתרעת הליבה הלאומית במרחב שבין "זיכרון יעקב" לאשקלון", לאורך המסילה המטרופולינית. כך מתבטלת האמירה "בין חדרה לגדרה". אם לא יחול שינוי בביצוע המדיניות המרחבית, הליבה תתפרש "בין חיפה לבאר שבע", במרחק שעה מתל אביב לאורך מסילת הרכבת המהירה.

ירושלים, שהיא חלק מהליבה כמוקד פוליטי, תרבותי ודתי. לצד הליבה יפותחו שני עוגנים מטרופוליניים: באר שבע וחיפה, שיהוו, כל אחת, צומת אזורי לחיבור אזורי הנגב והגליל למשק הגלובלי וכשער לפיתוחם. (1) הצלחת המדיניות מותנית בהתייבות ארוכת טווח לביצועה, להסרת חסמי פיתוח, לטיפול בכל מגזרי החברה ולהקצאה תקציבית בראייה אזורית. מדיניות פיתוח לאומית עוסקת בסוגיה מה ניתן לעשות, איך לאמץ גישות חדשות בתכנון, ואיך לתרגם רעיונות מהספרות ומתוכניות קודמות. זוהי משימה מורכבת, שמשלבת שלושה מנגנונים: פוליטי, כלכלי וחברתי (חסון, 2012 א'). במדינה רבת־קהילות כישראל ראוי לשלב גם גורמים תרבותיים ואתניים. מדיניות מאוזנת ואחראית מחייבת שילוב בין המנגנונים הנ"ל, תוך שמירת האיזון המרחבי, הכלכלי, החברתי והתרבותי בין הליבה לפריפריה, כדי שזו לא תישאר מאחור כמרחב מדולדל. בין המנגנונים שהציג חסון, החשוב והמשפיע ביותר הוא המנגנון הפוליטי, שבעיצובו ובניהולו יש למדינה ולמוסדותיה תפקיד מרכזי.

במציאות של המשך ותמורה (גונן, 2012) חלה חובה על המדיניות להיות בהלימה עם סדר היום הלאומי המשתנה מעת לעת, והמכתיב מדיניות פיתוח המתאימה לתקופתו (שוויצר, 1984; קיפניס, 1988; 1991). (2)

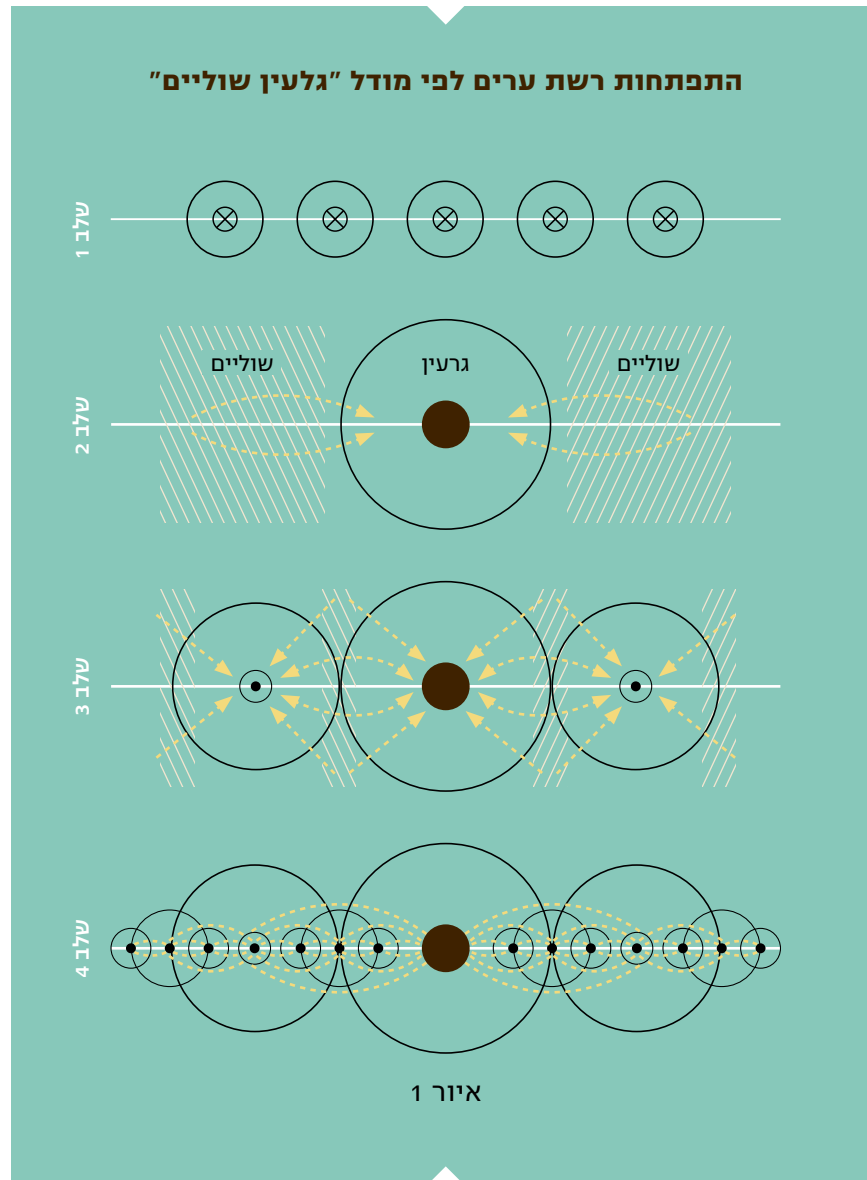
מדיניות הפיתוח הלאומי בישראל נוטה לאמץ את מרכיבי המדיניות המרחבית הנהוגים במערב אירופה, בעיקר בהולנד, שמאז שנות השישים הציבה מספר גרסאות של מדיניות, שמטרת כל אחת מהן היתה בהלימה למגמות התקופה ולסדר היום שהיה בתוקף.

לדוגמה, בתוכנית הלאומית החמישית, שהחליפה את מדיניות "העיר הקומפקטית" (3)

(1) המאמץ התכנוני לעצב מוקד עירוני גדול בגליל נדון בהרחבה במסמכים מחקרניים ותכנוניים החל מראשית עשור ה־70. הוא קיבל לראשונה מעמד סטטוטורי בתמ"א 31. לדיון נרחב בנושא ראו אצל קיפניס (2009).

(2) המושג "סדר יום לאומי" הוגדר על ידי שוויצר (1984).

(3) יסודות מדיניות "העיר הקומפקטית" מככבים עדין בחשיבה התכנונית של ישראל, שבאה לידי ביטוי בתמ"א 35, בתמ"אות המחוזיות, ובמסמכי המדיניות לאזורים המטרופוליניים.



המקור: Friedman, 1966

במציאות זו של מדינה עם "ראש ענק וגוף מצטמק", (5) אנו נדרשים לקבוע את עתידה של ישראל כמדינה יהודית, ציונית ושוויונית בתחומי הקו הירוק, כשבכל פתרון גיאוגרפי אסטרטגי של שלום/סיום הסכסוך בינינו לבין הפלסטינים, תמיד תישאר "חלקת אלוהים הקטנה שלנו" כמרחב הלאומי העיקרי של הישות הישראלית. השאלות העולות הן כיצד ניתן להוביל למהפך בארגון המערכת העירונית בישראל ברוח המדיניות המוצעת, ומהם המנופים שיגרמו למהפך? מה תהא דמות המערכת העירונית של ישראל ובעיקר, מה צפוי לחיפה ולבאר שבע, וכמובן גם לתל אביב אם תאומץ בישראל מדיניות פיתוח מרחבי בדגם של "רשת ערים"?

המנופים להנעת אסטרטגיית מוקדי הצמיחה מעוגנים במושגים "קיטוב", "פריסה" ו"רוויה". הקיטוב הוא תהליך של מרכז משאבים, תפקודים ועושר במוקד/בליבה, תוך דילול הפריפריה. הפריסה הוא תהליך פעפוע של תפקודים ואוכלוסייה מהמוקד לפריפריה. התהליך מתואר במודל "גלעין שוליים" שפותח על ידי פרידמן (Friedmann, 1966). (6) שלביו השני, השלישי והרביעי של המודל מתחברים לענייננו, כלומר, לתהליך המוליך ליצירת מערכת מאוזנים מטרופוליניים האמורים להוות עוגן משני/אזורי לחיבורה של ישראל לכלכלה הגלובלית, והאמורים לתפקד לקראת בשלותם כמוקד מוצא לפריסת תפקודים ומשאבים למערכת האזורית הנסמכת עליהם.

איור
1

בשלב השני מתפתחת הליבה הלאומית כגלעין השולט במרחב הלאומי, כשהוא מציג תהליכי קיטוב נמרצים הגורמים לדילול הפריפריה; בשלב השלישי [זה השלב בו אנו

(5) בתמ"א 35 ליווי, מעקב ועדכון הונף דגל לבן לתהליך "הפיזור הממוקד" ברוח תמ"א 31 ותמ"א 35, לטובת "פיזור ממוקד" במחוז המרכז.

(6) למרות גילו של מודל Friedmann הוא עדיין רלוונטי, אם כי חשוב לקבוע כי בשלב IV ראוי למקד את הפעפוע, לפחות בתחילת השלב, בערי האזור הגדולות והבינוניות.

שהבולטים בהם על פי שחורי (2005) הם חסמי מדיניות, פוליטיקה והתנהלות שלטונית, המלווים בקשיים בפיתוח שירותי ציבור ברמה גבוהה; קושי ביצירת שיתופי פעולה בין רשויות וגישור על פני אינטרסים מנוגדים בראייה אזורית; ובעיקר העדר תפיסה תכנונית מרחבית כוללת הרואה צורך ביצירת "גורמי משיכה"; טיפול במגזר המיעוטים בעיקר ב"הדרה" (חסון, 2006; סמוחה, 2012), ובמגבלות/פוטנציאל הפיתוח הסביבתי והנופי. התנאי השלישי הוא הצורך בהקצאה תקציבית ייעודית לאזורי היעד הלאומיים. ההתעלמות מצורך זה ימיה כשנות קיומה של המדינה. עד היום אין תקציב שמוקצה לאזורי הפיתוח. ⁽⁹⁾

נטילת האחריות על עיצוב המדיניות ועל יישומה, הוא נושא הכרחי. על כך כותב חסון (2012 א'): "החשיבה המרחבית בישראל, כמו במקומות אחרים, נטתה לייחס חשיבות רבה למנגנון הפוליטי ובעיקר לגורם התכנוני. היא ראתה בתכנון ובארכיטקטורה, ובמיוחד בתכנון המרחבי ברמה הלאומית, גורם מרכזי בעיצוב המרחב". האחריות אפוא לעיצוב המרחב הלאומי ולהחזרתו למסלול הראוי המושתת על החזון, וגם התקווה שישראל תהא "מדינה עם ראש מפותח אך עם גוף חי ומתפתח", נופלת על קהילת המתכננים בישראל ועל מוסדות התכנון. חזון זה תואם לרוח ההמשכיות והתמורה, לפיה הליבה תהווה משענת עיקרית לכל המערכת הישראלית כולל הפריפריה, כשחזוק הפריפריה מותנה בהתפתחות עירונית נמרצת ומרוכזת תוך נטישת האסטרטגיה היישובית המפוזרת בתוך הפריפריה (גונן, 2012).

(9) בשנות ה-90 ניסה כותב חוות דעת זו לקבל פירוט תקציבי על פי אזורים ויעדים. בפניות ליושב ראש ועדת הכספים דאז לקבל נתונים, אלה לא עלו. שחורי (2005) מציינת כי יש ומשרדי ממשלה מפעילים מדי פעם תוכניות חומש, המיועדות להתמודד עם בעיות אזוריות או מגזריות.

נמצאים היום, אם כי באיחור. על פי תמ"א 31, שלב זה היה אמור להתקיים כבר במהלך שנות ה-90] מתחיל המערך היישובי הלאומי להתפרק למערך רב-מוקדי, כשתהליך הפריסה (פעפוע) יוצר מוקדים המתפקדים כעוגנים מטרופוליניים; השלב הרביעי [סימנים לקיום תהליכים כאלה התגלו כבר בשנות ה-70] מתאר את תהליך הפריסה המיוחל מהעוגן המטרופוליני לעבר מוקדים עירוניים שבאזור ההשפעה שלו [הגליל והנגב, במציאות הישראלית].

המדיניות לפיתוח רשת ערים מחייבת שינוי תפיסה ושידוד מערכות מחשבתי ביחס למדיניות המרחבית של ישראל. שינוי חשוב הוא לקבוע ולאשרר פעם נוספת שחיפה, כגלעין המטרופולין הצפוני היא העוגן המטרופוליני הראשי של צפון ישראל, ומהווה אחד מעוגני המשנה במערכת היישובית הרשתית של ישראל, שמחבר את המשק הישראלי לכלכלה הגלובלית. כך גם באר שבע ביחס לנגב. ככאלה, מטרופוליני חיפה ובאר שבע אמורים להיות יעד מועדף ו"קולטי הזדמנויות" [תפקודים] המפעמים מהליבה, בעיקר תפקודים מהסקטור הרביעוני והחמישוני. ⁽⁷⁾ הקליטה תביא להעשרת סל תפקודי המטרופולינים, ותעשה אותם למוקד הפורס מסרי פיתוח למוקדי משנה בגליל ובנגב. ⁽⁸⁾ שינוי תפיסתי זה צריך להיות מלווה במחויבות לביצוע.

עלינו להפנים את העובדה כי הצלחת המדיניות מותנית בקיום שלושה תנאים. החשוב מכולם הוא המחויבות המלאה של המדינה בשיתוף מנגנון השוק, הרשויות המקומיות והחברה כולה לביצוע המדיניות. שני בחינותיו הוא תוכנית מסודרת להסרת חסמים,

(7) הסקטור הרביעוני כולל את תפקודי השירותים היצרניים, הכולל את ענפי השירותים היצרניים; הסקטור החמישוני מייצג תפקודי ניהול ובהם קבלת החלטות ושליטה בחברות גדולות.

(8) העתקת מחנות צה"ל לנגב ובהם עיר הבה"דים הוא צעד נכון בכיוון זה. אולם הצלחתו מותנית ביצירת מקומות עבודה איכותיים וברמה גבוהה שיקלטו את נשות אנשי הקבע שיבחרו לעקור לנגב. מקומות עבודה כאלה יהיו גם מקומות תעסוקה בסמיכות למקום המגורים עבור אנשי הקבע שירצו להשתקע בנגב לאחר שחרורם.

מקורות

1. ברזקוס, א. (1949), לשאלת המבנה ההתיישבותי האופטימלי, קיצור המסקנות, נייר עבודה.
2. ברזקוס, א. (1956), בעיית החלוקה הגיאוגרפית של האוכלוסייה, ירושלים: משרד הפנים.
3. גונן, ע. (2012), אזור בליבה של מדינת ישראל במרכז הארץ: המשכיות ותמורה, בתוך: ש. חסון (עורך מדעי), **עיצוב המרחב בישראל – המפה היישובית והקרקעית**, ירושלים: כתר וקק"ל: 261-237.
4. חסון, ש. (2012 א'), הקדמה, בתוך: ש. חסון (עורך מדעי), **עיצוב המרחב בישראל – המפה היישובית והקרקעית**, ירושלים: כתר וקק"ל: 9-38.
5. חסון, ש. (2012 ב'), **הדילמה המרחבית של ישראל ומנגוני התמודדות עמה**, בתוך חסון ש. (עורך מדעי), **עיצוב המרחב בישראל – המפה היישובית והקרקעית**, ירושלים: כתר וקק"ל: 39-70.
6. חסון, ש. (2006), חסמים בפני פיתוח ושוויון בין ערבים ליהודים בישראל: הצעה למסגרת חשיבה, אצל חסון, ש. וקרייני, מ. (עורכים), **הערבים בישראל חסמים בפני שוויון**, ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות: 27-43.
7. סמוחה, ס. (2012), **המשטר של מדינת ישראל: דמוקרטיה אזרחית – אי דמוקרטיה או דמוקרטיה אתנית**, סוציולוגיה ישראלית, ב' 6: 630-565.
8. קיפניס, ב. (1974), **מערכת קשרי גומלין בין עיר חדשה ואזורה כבסיס להתפתחות עירונית בהדגמה: קריית שמונה**, האוניברסיטה העברית בירושלים, מחקר לתואר שלישי בגיאוגרפיה.
9. קיפניס, ב. (2009א), **תל אביב רבתי כ'עיר עולם': מוקד ברשת גלובאלית ו'ראש ענק' במרחב הישראלי**, בתוך: קיפניס, ב. (עורך), **תל אביב-יפו מפרבר גנים לעיר עולם**, מאה השנים הראשונות, חיפה: פרדס: 227-260.
10. קיפניס, ב. (2009ב), **חיפה רבתי – מעיר קצה בליבה הלאומית לעוגן לפיתוח הגליל ושער צפוני למשק הגלובאלי**, אופקים בגיאוגרפיה, 74-73: 41-11.
11. קיפניס, ב. (2013ג'), **תכנון לאומי למחצית המאה ה-21 במציאות האזורית והגלובלית. התכניות, הביצוע, הדילמות ובתרון אפשרי**, התכנון, 10 (2): 58-30.
12. קיפניס, ב. (2013א'), **עיר וגלובליזציה**, לוי, י. ושריג, א. (עורכים), **השלטון המקומי: בין מדינה, הקהילה וכלכלת השוק [מהדורה זמנית]**, רעננה: האוניברסיטה הפתוחה פרק 12: 681-760.
13. קיפניס, ב. (2013ב'), **היוםמות ברכבת לתל אביב – מרחב ההזנה של הגלעין הקשיח של ליבת שדה התעסוקה של ישראל: האם ניתן לשנות את המציאות של 'מדינה עם ראש ענק ללא גוף'?**, סוגיות חברתיות 16.
14. שוויצר, א. (1984), **מהפכים**, ירושלים: המכון לחקר ישראל.
15. שחורי, נ. (2005), **האם הגיע 'עידן הנגב' – התוכנית הלאומית האסטרטגית לפיתוח הנגב**, תכנון, 2 (1): 33-38.
16. שחר, א. (1997), **גישה מטרופולינית לתכנון המרחב המעוייר של תל אביב**, אצל נחמיאס, ד. ונחום, ג. (עורכים), **תל אביב-יפו, תהליכים חברתיים ומדיניות ציבורית**, כרך שני. תל אביב: הוצאת רמות, אוניברסיטת תל אביב: 305-319.

16. Berg, L. Van Den, Klassenn, L.h., Rossi, A. And Vijverberg, C.h.t. (1982), **URBAN EUROPE: A STUDY OF GROWTH AND DECLINE**, Vol 1: Oxford: Pergamon

17. Burg, A. Van Der And Dieleman, F. M. (2004), **DUTCH URBANIZATION POLICIES: FROM 'COMPACT CITY' TO 'URBAN NETWORK'**, Tijdschrift Voor Economische En Social Geografie, Vol. 95, 1: 108-116.

18. Hall, P. And Pain, K. (2006), **THE POLYCENTRIC METROPOLIS: LEARNING FROM MEGA-CITY REGIONS IN EUROPE**, London: Earth Scan.

19. Kipnis, B.a. (2001), **TEL AVIV, ISRAEL – A WORLD CITY IN EVOLUTION: URBAN DEVELOPMENT AT A DEAD-END OF GLOBAL ECONOMY**, Gawc Research Bulletin #57, In GAWC SITE: WWW.LBORO.AC.UK/GAWC, 2001. Also In PAK M. (Ed.) (2004).

20. **CITIES OF TOMORRO**, Ljubljana: The University Of Ljubljana, 183-194.

21. Kipnis, B.a. (2010), **TOWARD EXTENDED NETWORK OF ANCHORS TO THE GLOBAL ECONOMY, THE CASE OF ISRAEL**, The Global Studies Journal, 3. 2: 1-16.

התפתחות השטח הבנוי בראייה הצופה את פני העתיד

ארי כהן (1)



1. בשנת 2048 צפויים להתגורר בין הירדן לים כ־20-28 מיליון איש (הפער בין תחזיות למ"ס שונות). כלומר, כפול מהיום בערך: כ־700-1000 נפש לקמ"ר. תידרש חסכנות יתרה בצריכת משאבי המדינה בכלל ובקרקע בפרט.

לוח
1

2. על פי התחזיות הבינוניות של הלמ"ס יתגוררו בישראל בשנת 2048 קרוב ל־14 מיליון איש. על פי תחזית מתונה של המשך המגמות הקיימות, כ־6.4 מיליון איש צפויים להתגורר במטרופולין תל אביב. משמעות הדבר כי 1 מכל 2 ישראלים (בקירוב) יתגוררו במטרופולין זה, כ־90% מהם יהודים, 5% חרדים, ו־5% ערבים. על פי התחזיות, שני־שליש מן המתגוררים בחלקיה האחרים של הארץ יהיו ערבים וחרדים. משמעות הדבר כי חזויה הומוגניות רבה במטרופולין תל אביב אל מול הטרוגניות רבה במטרופולינים האחרים. המגמה של קיטוב מרחבי המתארגן על פי חלוקות אתניות, מעמדיות ודתיות עלולה להתעצם.

לוח
2

(1) סייעו בעצה, באיסוף מידע ובניתוחו: חיים פיאלקוף, רן דרסלר, ליאורה חמיכהן.

3. על פי תחזיות הלמ"ס, מחצית מן האוכלוסייה במטרופולינים חיפה ובאר שבע תהא ערבית ומחציתה האחרת יהודית. לשני המטרופולינים, תל אביב מחד ובאר שבע מאידך, רגישות יתרה לתחזיות הגבוהות של הלמ"ס: התממשותם של התחזיות הגבוהות תגדיל את הקבוצות הדומיננטיות בכל מרחב. יהיה בכך כדי להחריף את הפער החברתי והכלכלי, הגדול ממילא.

בשנת 2010, 90% מאוכלוסיית מטרופולין תל אביב שויכה לאשכולות סוציו־אקונומיים 10-6. באותה עת, 90% מאוכלוסיית מטרופולין באר שבע שויכה לאשכול 1-5. פערים אלה במגמת עלייה. קשה להפריז בחשיבות שינוי מגמה זו.

לוח 3

4. שטחו של מטרופולין תל אביב הינו כ־1,500 קמ"ר, מהם כ־600 קמ"ר מוגדרים בתמ"א 35 כמרקמים עירוניים. בשנת 2010, השטח הבנוי במרקמים אלה היה בערך כ־300 קמ"ר, כ־50% משטחם של מרקמים אלה. על פי הערכות שונות שביצע צוות המעקב של תמ"א 35, קיים במרקמים אלה פוטנציאל נוסף לפיתוח של כ־150 קמ"ר. להערכתנו, הגדרת גבולות גזרה ברורים לפיתוח, דהיינו מלאי קשיח של קרקע שאינו נתון למשא ומתן תמידי, יביא עמו, בין היתר, גם ודאות כלכלית ומשקית, שערכה רב. האם תידרש חריגה מגבולות המרקמים העירוניים שאושרו במסגרת תמ"א 35?

לוח 4

5. אם יתממשו התחזיות הגבוהות של הלמ"ס, האוכלוסייה המתגוררת במרקמים העירוניים חזויה להכפיל עצמה לכדי 6 מיליון איש ואף יותר. בהנחה של המשך מגמות, יידרשו להם כ־2.2 מיליון יח"ד (יחידות דיור) ויותר.

יעד שאפתני מניח כי 50% מן הדירות הנוספות (דהיינו, כ־600,000 דירות מתוך כ־1,200,000 דירות חדשות ושימושים נלווים) ייבנו בתחומי הרקמה הבנויה. משמעות יעד זה הוא כי כ־17,000 יח"ד בשנה, מספר הנמוך רק במקצת מסך כל היתרי הבנייה הניתנים היום

2048 (מיליונים)	2010 (מיליונים)	
28-20	13.5-12.5	בין הירדן לים (כ־28,200 קמ"ר)
16.4-11	8	בישראל (כ־22,000 קמ"ר)

לוח 1

ערבים (מיליונים / %)	חרדים (מיליונים / %)	יהודים ואחרים, ללא חרדים (מיליונים / %)	2048 (*) תחזית אוכלוסייה (מיליונים)	
▲ 3.3	▲ 3.1	▼ 7.4	13.8	ישראל
5%	5%	90%	(**) 6.36	מטרופולין תל אביב
40%	36%	24%	7.44	אחר

לוח 2

(*) הנחות עבודה של צוות מעקב ובקרה תמ"א 35

(**) ע"פ תחזית המשך מגמות, השונה מן היעדים הנורמטיביים של תמ"א 35

במטרופולין תל אביב, ייבנו בתחומי הרקמה הקיימת. מימוש יעד שאפתני זה יאפשר, בהנחה שתתוכנן בנייה צפופה מהנהוג היום, צריכת קרקע בהיקף של כ־120,000 דונם לא מפותחים לטובת בניית 600,000 יח"ד נוספות.

50% מיחידות הדיור הנוספות ימצאו את מקומן בשטח הבנוי, באמצעות התחדשות עירונית וכו'. בעבור 50% הנוותרות, תפותח קרקע פנויה, צמודת דופן וחקלאית ברובה. אם יושג יעד זה, היקף הרקמה הבנויה יגדל בכ־40% אך הצפיפות במרקמים העירוניים תגדל בכ־50% ותגיע לכ־17,000 נפש לקמ"ר בקירוב, לעומת 12,000 נפש לקמ"ר היום. זאת על פני 420 קמ"ר.

יש בהשגת יעד זה, לצד היתרונות המובהקים הנובעים מהצטופפות והתחדשות הרקמה הבנויה, לאפשר חריגה מינימלית מגבולות המרקמים העירוניים ובכך לשמור על שטחים פתוחים הנדרשים לאוכלוסייה בהיקף שכזה.

לוח 5

6. למיטב ידיעתי, תופעה זו של התפשטות מרחבית המלווה בהרוויה תוך כדי הגדלת הצפיפות העירונית הכוללת, הינה די נדירה. בהקשר זה, מעניין לציין את העבודה של ד"ר שלמה אנגל החולקת, בהתבסס על חקירת 4,000 ערים, על תיאוריית "העיר הקומפקטית". העבודה גורסת כי בעיקר בעולם המתפתח, אך גם בארצות מפותחות עם גידול גבוה בשיעור האוכלוסייה, התפשטות עירונית היא בלתי נמנעת.

לוח 6

7. במלאות 100 שנה למדינה, כ־5 מיליון איש חזויים להתגורר באזורים מעורבים: ערים, מועצות אזוריות ומרחבים מעורבים, הבולטים שבהם - הגליל וצפון הנגב. צפון הנגב צפוי להיות מרחב מעורב עד מאוד - יש להיערך, באיחור ניכר ליצירת

מטרופולין	2048 ^(*) תחזית אוכלוסייה (מיליונים - חלופה בינונית)	יהודים (%)	ערבים (%)
תל אביב	6.36 (**)	95 ▲	5
ירושלים	1.65	75	25
חיפה	2.8	55	45 ▲
באר שבע	1.3	40	60 ▲
אחר	1.7	50	50

לוח 3, לוח 4

שטח מטרופולין	שטח מרקם שמור משולב. חופי וכפרי	שטח מרקמים עירוניים	שטח בנוי במרקמים עירוניים	פוטנציאל לבינוי נוסף
1,500	900	600	300	150

(*) הנחות עבודה של צוות מעקב ובקרה תמ"א 35

(**) ע"פ תחזית המשך מגמות, השונה מן היעדים הנורמטיביים של תמ"א 35

"סל קליטה" לכי-800,000 בדוים הצפויים להתגורר בצפון הנגב: תעסוקה, חינוך, מגורי קבע וכבוד אזרחי.

בפרפרזה על דברי בן-גוריון: בצפון הנגב אכן תיבחן מדינת ישראל.



8. מבחינתם של מקדמי "אג'נדת העירוניות", רוב הערים בישראל רחוקות מעירוניותן. מעין "ערים נכות". שליש מתושבי המדינה יתגוררו בערי ביניים, ערי תיכון, ערים אשר תאכלסנה בין 50-250 אלף נפשות. ערי ביניים אלה ראויות לסדר יום תכנוני חדש, הדוחה שיפוטיות פטרנליסטית, ושמבקש להבין ולהכיר בעירוניות כפי שהובנה בכל עיר בישראל, ללא ההשוואה התמידית למודל אחד ויחיד - לעיר הלבנה.

9. ההצטופפות הצפויה תביא עמה קונפליקטים רבים. מרכיבי הניהול והממשק האורבניים יהפכו חיוניים. המהפכה הטכנולוגית שאנו בעיצומה, תחלחל לתהליכי צוותי התכנון והרכבם, ותעמיד לרשותם כלים חדשים.

ניצנים לכך ניתן לראות באפליקציות דוגמת WAZE, במיזמים עציים של INTEL ו-IBM, תחת הכותרת של SMARTCITY הנוגעים למכלול רכיבים במרחב העירוני כמו בריאות, חינוך, תנועה, רכבות, נמלי תעופה, אנרגיה ושירותים, שירותים סוציאליים, בטיחות הציבור, מסחר, תקשורת ועוד.

נושא נוסף שהעיסוק בו צובר תאוצה הינו החוסן העירוני על פירושיו השונים. הטכנולוגיות החדשות יאפשרו יצירת רשתות ניהוליות שבכוחן לתת מענה אפקטיבי לצרכים בזמן אמת.

מרקמים עירוניים	2010	2048 (אומדנים ותחזיות למ"ס בינוניות)
אוכלוסייה עירונית (מיליונים)	3.1	6 %
יח"ד	970,000	2,200,000 ויותר (*)
רקמה בנויה (עירוני ואחר)	300,000 ד'	420,000 ד' (*)
נפש / קמ"ר	12,000	17,000 (50%+)

לוח 5, לוח 6

מטרופולין תל אביב צפיפות מגורים ביישובי המרקמים העירוניים (נפש/קמ"ר)			
1998-2007 שעור הצטופפות	2007	2003	1998
9.4%	11,100	10,628	10,142

(*) הנחות עבודה של צוות מעקב ובקרה, תמ"א 35

חלופות לפריסת אזורים מטרופוליניים



איור 2

מפת ערים, מועצות אזוריות ומרחבים מעורבים



איור 1

10. לסיכום, נדרשים:

- אופק לפריפריה בכלל ולבאר שבע ובנותיה בפרט.
- מינוף הצטופפות במרכז כאמצעי להתחדשות עירונית וליצירת דיור בר השגה.
- קיבוע גבולות המרקמים העירוניים כאמצעי למיתון קונפליקטים במרכז הארץ.
- מגוון סוגי יישובים ודגמי עירוניות.
- בחירת שיטת ארגון וניהול המרחב על פי מידת התאמתה ליעדים לעיל.

המרחב האפור: מהות והשלכות לתכנון ולפיתוח המרחבי בעתיד

אורן יפתחאל וארז צפדיה



המאמר שלפניכם לוקח אותנו למסע אל העתיד העירוני המתהווה מול עינינו, עתיד שהוא הווה. כמו רוב התהפוכות הגדולות, הוא מתרחש בהדרגה, כמעט בשקט, אבל הופך את מה שאנו מכירים לנחלת העבר. העתיד הזה בעולם הרחב, כמו גם בישראל הצועדת לקראת 2048, הוא צמיחתו של המרחב האפור, הלא פורמלי, הלא מתוכנן, הזמני, הלא מוכר או המוכר למחצה, הגורם לרוב ערי העולם במאה ה-21 להיות רחוקות מאוד מחזון העיר המודרנית, השוויונית, המתוכננת ו"הלבנה", לה ציפו לשווא מתכנני הערים ומדינאים. התהליך מתרחש בעוצמה גם בישראל, מתחת לאפנו. למרות הישגיהם של המתכננים בישראל בעיצוב חברה עירונית תוססת ומגוונת ובפיתוח מרשים של תשתיות ומרחבים עירוניים, נראה שסוגיה זו עדיין לא זכתה לתשומת הלב הראויה. עם זאת, למרחב האפור פוטנציאל לשנות את המרחב בישראל (ובשטחים הפלסטיניים) באופן משמעותי, תוך פגיעה באיכות החיים, בשוויון האזרחי ובמרקם החברתי - לא רק בערים, אלא במדינה כולה.

כחלון לתופעה נתחיל בהתבוננות בשלטי החוצות הגדולים שנתלו בתל אביב וסביבותיה מטעם ש"ס לקראת בחירות 2013. שלטים אלה הכריזו: "ש"ס הבית שלי. סודן - הבית שלהם", כשהם מעוטרים בדיוקנו של אלי ישי, אז יושב ראש המפלגה ושר הפנים במשך שנים ארוכות (תמונה 1). השלט רומז למדיניותו האגרסיבית של ישי במשך שנים לגירוש שוהים לא חוקיים, במיוחד משכונותיה הדרומיות של תל אביב, שם התיישבו עשרות אלפי מהגרי עבודה, בתהליך האופייני לערים גלובליות כמו תל אביב. דינמיקה זו יצרה חיכוך חריף עם אוכלוסיית השכונות הוותיקה, ודיווחים חוזרים ונשנים בתקשורת על פשיעה גואה ופחד ברחובות.

היוצרים אי־שוויון, ניכור וסכסוך מעמיק ברבות מערי העולם. מרחב אפור זה מתגבש בדרך כלל לשכונות עוני, לפיתוח ספונטני ולא פורמלי, ליישובים לא מוכרים, ולפיתוח לא חוקי, בו מתרכזים רוב מהגרי העבודה, הפליטים ובני המיעוטים. אך תיאור זה אינו מלא, כי רבים הם גוני האפור. להשלימו יש להתמקד באנשים וקהילות הנהנים ממעמד רם מזה שמעניק החוק. אלה גרים במגדלים נוצצים או בשכונות מבודדות, הנתפסים כצד החיובי של הכלכלה הגלובלית והפיתוח העירוני, למרות שהם נבנים חדשות לבקרים כחריגות לתכנון, כפיתוח ספונטני ולא תמיד חוקי, הזוכה להתעלמות ממוסדות האכיפה התכנונית והשלטונית.

כפי שנרחיב בהמשך, המרחב האפור הוא תופעה חברתית, כלכלית ופוליטית־מבנית, שמהווה חלק הולך וגדל של ההווה העירונית בעיקר בארצות המתפתחות, אך בקצב הולך וגובר גם בעולם המערבי. כך שתל אביב, כמו גם ירושלים, באר שבע וערים אחרות בישראל, אינן יוצאות דופן, אלא להפך – מצביעות על תופעות שילכו ויתגברו ככל שנעמיק אל תוך המאה ה־21.

אוטופיה מול מציאות

עיר האתמול המדומיינת, העיר המודרניסטית, הלבנה, ייצגה את החזון הרציונלי של מרחב מאורגן, מסודר ומתוכנן מראש. עיר שהבטיחה את זכויות תושביה, ביטאה את רעיון האזרחות השוויונית, המכלילה, וזוהתה עם הרעיון הליברלי של סובלנות כלפי האחר, השונה. מנקודת המבט של 2014 דומה כי העיר המודרניסטית נותרה כחלום אוטופי. מולה אנחנו מזהים את העיר החומרית, היום־יומית, כיוצרת גוונים רבים של אפור, ⁽¹⁾ וכמייצגת לעתים את היפוכה של העיר המתוכננת: כשהיא מלאה בתושבים בעלי זכויות מופחתות או מוגדלות, כמו גם במרחבים גדלים של בנייה בלתי מתוכננת או מוסדרת, בין אם זו דלה ובין אם יוקרתית. העיר האפורה מתרחקת מן החזון המתוכנן

(1) התנצלותנו נשלחת לאריקה ג'יימס, מחברת הספר "חמישים גוונים של אפור".

ביוני 2012, במהלך אחת ההפגנות כנגד "השתלטות זרים על השכונות", תוך זעם על מבקשי המקלט, העובדים הזרים והפלסטינים המשתכנים באזור תל אביב, נאם ישי (שמוצאו מטוניסיה וייצג אז מפלגה מזרחית־ספרדית) באחת משכונות העיר הדרומיות והכריז: "רוב המסתננים הם מוסלמים החושבים שהארץ לא שייכת לנו, לאדם הלבן..." והוסיף: "... הייתי מכניס את כולם ללא יוצא מן הכלל לבית סוהר... שמדינות אפריקה ידאגו להם... אם ייתנו לי את הכלים, תוך שנה לא יישאר בארץ אף שוהה לא חוקי אחד."



אפשר לפטור אמירות מסיתות אלה בהתייחסות לציניות של הפוליטיקאים בכלל, המנסים לשלהב את הרחוב כדי לזכות בקולות התושבים. נזכיר גם שבמשך שנים ארוכות בהן כיהן כשר הפנים, היה ישי אחראי בעצמו על מתן היתרים לכניסתם של מאות אלפי מהגרי העבודה לישראל, אשר הפכו מן הסתם כעת ל"שוהים בלתי חוקיים". כלומר, ישי מייצג את אלה שיצרו את התופעה, ובו בזמן נלחמים בה באגרסיביות.

אך מעבר לציניות הפוליטית, נטען כאן שמקורו של הדיבור הכפול של ישי במקום אחר, שהוא השינוי המבני העובר על רוב הערים בעולם עקב יצירתו של "מרחב אפור". מרחב זה מגדיר תופעה בה אנשים, קהילות, אזורים ופעילות כלכלית המתקיימים בעיר לאורך זמן, אינם זוכים למעמד מוכר או הכלה מלאה, אך גם אינם מודרים, הרוסים או מורחקים ממנה. את המרחב האפור מאכלסים תושבים, שכונות וכלכלות מדרג שני, שלישי ורביעי,

כמקבץ משתנה של בני אדם, סוגי פיתוח ומימון, הנמצאים בין המרחבים "המולבנים" המאושרים, מתוכננים, מוכללים ובטוחים, לבין המרחבים "המושחרים" – המופללים, מגורשים או הרוסים.⁽²⁾

המשגת התופעה בגוונים דינמיים של "האפרה", בין "השחרה" ו"הלבנה" מבקשת לפורר את הדיכטומיות שבין חוק לפשע, בין מתוכנן לספונטני ובין שייך לזר, המאפיינות את המחשבה התכנונית, המשפטית והפוליטית. במקומה, נטען שעיר כוללת מגוון גדל של גוונים בתוך הדיכטומיות האלה כחלק אינטגרלי וקבוע של ייצור המרחב העירוני, ושהמסטר העירוני של עיר המחר מייצר תחת תנאים אלה **מדרג של אזרחויות**. אזרחות כוללת כמובן את מצרף הזכויות החוקיות, הפוליטיות והכלכליות מהן נהנים האזרחים. בהקשר זה פותח לאחרונה המושג "אזרחות עירונית", שמתייחס לנגישות תושבי העיר לזכויות, למשאבים ולאיכות חיים במרחבי המטרופולין העירוני. מרחבי העיר האפורים מייצרים גם סוגי אזרחות שונים, הנבדלים במידת נגישותם למשאבי העיר, כולל זכויות תכנון, דיור ופיתוח.

למרות היווצרותם של מרחבים אפורים בערים רבות בעולם, נזכיר כאן שהתהליך של חרפת אי־השוויון והניכור בין הקבוצות בעיר אינו מחויב המציאות, והוא יכול להיות מאותגר על ידי כוחות חברתיים, פוליטיים ומקצועיים השואפים להנהיג משטר של שוויון וצדק בעיר. כאן נועד לתכנון תפקיד מתקן רב־חשיבות, אם תשכיל הקהילה המקצועית לתרגם את הידע הגדול שנצבר לשפת המעשה התכנוני שמדגיש הכללה, ביטחון, סגירת פערים ושוויון הזדמנויות לכול. קולות שכאלה עלו במהלך המחאה החברתית של קיץ 2011, וממשיכים לעלות בעשרות קמפיינים של מחאות חברתיות בערי העולם הגדולות מבנגקוק, דרך כלכותה, יוהנסבורג, קהיר, בואנוס איירס, דרך אתונה ועד ניו יורק. עם

וה"נקי", וחוקה תהליך אותו אנו מכנים "אפרטהייד עירוני זוחל", שמאופיין בהיררכיה מתמסדת של זכויות ויכולות על פי קבוצות ואזורים. העיר האפורה נרקמת מול עינינו דרך המציאות העירונית העכשווית ברוב האזורים המתפתחים של העולם, בעיקר בערי ענק כגון בייג'ין, קואלה לומפור, ג'קרטה, מומבאי, לאגוס או סן פאולו; בערים הגדולות של המזרח התיכון כגון טהרן, ביירות, קהיר, אבו דאבי; כמו גם אלה של ישראל/פלסטין: למשל האזורים המטרופוליניים של באר שבע, תל אביב וירושלים. התופעה מתרחבת גם בשוליים המתפשטים של הערים הגדולות בעולם המערבי, כגון פריז, לוס אנג'לס וברלין. העיר האפורה היא עיר המחר.

(אי) הסדר של העיר האפורה מתאפיין בצמיחתן מלמטה של שכונות ועיירות לא מתוכננות; דה־רגולציה של פיתוח קרקעות; הגירה גוברת (חוקית ולא חוקית) של כפריים ותושבי חוץ אל שכונות עוני בשולי הערים ובתור עובדי בריאות וסיעוד, גם ללב האזורים היוקרתיים; ירידה בעוצמת הממשל ועמה שחיקה במנגנוני הרווחה האוניברסליים, העצמת הקיטוב האתנו־מעמדי ושחיקת מעמד הביניים. העיר האפורה מאופיינת גם בחריגות מעמיקות מחוק התכנון גם מלמעלה, כאשר תוכנית העיר (אם היא בכלל קיימת) נהפכת לרעש רקע עמום וחסר השפעה, מול יוזמות הפיתוח של קבוצות חזקות, להן מוענקות פריווילגיות מופלגות.

תהליכים אלה נוצרים בתנועת מלקחיים, המפוררת את יכולתה ואת רצונה של המדינה והעיר לדבוק בתכנון מודרניסטי, מסודר, שוויוני וחוקי. מצד אחד אלה הם תהליכי הגלובליזציה והניאו־ליברליזציה, המזוהים עם הגירה הולכת וגוברת ועם נסיגה של המדינה מניהול מרחביה והפרטה נרחבת של שירותים ופעילות אכיפה. מצד שני, הסדר המתוכנן מאותגר על ידי מיעוטים ויחידים – מהגרים או מקומיים – שקצו בסדר הקיים, ומבקשים לחדור אליו או להתעלם ממנו.

אל מול כוחות אלה ניתן להגדיר את יצירת המרחב האפור ושמירתו כשיטת ניהול המרחב אל מול גורמים "לא־רצויים־שאינם־ניתנים־לסילוק" (UNWANTED BUT IRREMOVABLE) בערי המאה ה־21. בהקשר זה של ניהול ומשטר, מטפורת "האפור" ממשיגה את התופעה

(2) השימוש ב"שחור" ו"לבן" הינו מטפורי, ושואב מהשיח המשפטי והכלכלי על "הלבנה" ו"השחרה".

כמובן שאין לזהות מטפורות אלה עם סטריאוטיפים גזעניים כלשהם.

או "המושחר", ומנגד חריגים הנהנים מזכויות יתר, העוברים תדיר תהליך של "הלבנה". לפיכך, ההשעיה וההחלה הבררנית של החוק או התוכנית מייצרת אל מול עינינו יחסים חברתיים חדשים המבוססים על היררכיה מקוטבת, בהם מעטים משתדרגים, ואילו רבים אחרים נדחקים לשולי החברה.

ובישראל?

כפי שכבר רמזנו, הרלוונטיות של התהליכים ששירטטנו למרחב הישראלי (וגם הפלסטיני) עולה מיום ליום. מרחבים אפורים קיימים בערים רבות בארץ והם משנים באופן עמוק את החברה והמשטר. ניגע כאן בקצרה בשלוש ערים גדולות, המייצגות שלושה סוגים שונים של תופעת המרחב האפור.

באזור גוש דן, המטרופולין הגלובלי של ישראל, מורכב כאמור המרחב

האפור בעיקרו ממהגרי עבודה ופליטים חסרי אזרחות המנועים מלממש את "הזכות לעיר" בצורה מלאה. שכונות דרום תל אביב היוו מען זמין ונגיש לאוכלוסייה זו עקב מיקומה המרכזי ומחיריה הנוחים. כך נוצרו באזור התחנה המרכזית ובשכונות בסביבותיה ריכוזים גדולים של עובדים זרים, תוך פגיעה ממשית באיכות חייהם של תושבי השכונות הוותיקות - בדרך כלל יהודים מזרחים אשר שוכנו בהן בשנות החמישים.

תהליכי ההפרטה והפיתוח בתל אביב הורידו את יכולתם של עניי העיר לצאת משכונות אלה, וכך העמיקו את הקיטוב בין דרום העיר לצפון המבוסס וערי הלוויין, הנהנות מכוח העבודה הזול של מהגרי העבודה, ללא פגיעה בהן. כפי שראינו בגלי ההפגנות והעוינות של השנים האחרונות, המרחב האפור שנוצר בתל אביב מסכסך בין האוכלוסיות הדרומיות השונות ומאיים על הסדר החברתי. במקביל, ישנה נטייה להעלים עין מחריגות בנייה - בדרך כלל במגדלי יוקרה. עסקאות עירוניות נרקמות ללא קשר לתוכניות הפיתוח התקפות, אך תמיד ייתפסו כצד הנוצץ של הכלכלה הגלובלית. ובמקביל, בפרוורי המטרופולין מתפתחת בנייה של בתי מידות יוקרתיים, לרוב במושבי השרון, וגם הם לא בהכרח חוקיים. במטרופולין תל אביב אם כך נוצר מרחב אפור בעל שורשים גלובליים.

זאת, ברוב המקומות, כולל ישראל, איננו מזהים כוחות פוליטיים וכלכליים משמעותיים המזדהים עם מחאת הצדק החברתי, ולכן, במציאות זו תחזיתנו מצביעה בדאגה על תהליך המרחוב האפור, ואיום על החברה העירונית הטמון בו. החשיבה התכנונית לקראת 2048 חייבת להיות מוטרדת מהאפשרות של היווצרות מרחבים אפורים, רציפים או מפוררים, בתוך-תוכה של החברה הישראלית, תהליך שכבר צבר עוצמה בלתי מבוטלת.

כאמור, המרחב האפור אינו נוצר יש מאין, אלא כרוך במדיניות התכנון, הפיתוח וההגירה של המדינה. מחקרנו מלמד כי המדינה משהה או מתעלמת לעתים מאותו החוק שהיא יצרה, על מנת לבסס את שליטתה וכוחה, ו/או לחזק את מעמדן של האליטות הלאומיות והכלכליות, ההופכות לאחרונה בינלאומיות. השילוב בין פיתוח בלתי פורמלי "מלמטה", לצד פעולות בלתי פורמליות בידי המדינה ומוסדותיה "מלמעלה", מייצר לשיטתנו את תהליך "המרחוב האפור". לכן אנו מציעים לראות בהופעתם של מרחבים אפורים לא רק נגזרת של גלובליזציה, ניאוליברליזציה ומצוקה של אוכלוסייה מוחלשת, אלא גם מהלך השזור בהיגיון של משטר הזהויות המסדיר את המרחב והאוכלוסייה, שמשולב במנגנוני המדינה הרשמיים.

במסגרת זו יש להאיר זווית נוספת. מרחב אפור הנוצר על ידי, ועבור, קבוצות חזקות. כשם שאי-פורמליות עירונית עלולה לייצר מרחבים ואוכלוסיות מעורטלים מהגנת החוק, במצבים רבים מספור מהלך זה יכול גם לאפשר הרחבת זכויות עבור קבוצות מובחנות. במילים אחרות, קבוצות שהריבון חפץ ביקרן, אך מנוע במסגרת החוק מלספק להן זכויות יתר, עשויות ליהנות משורה של הטבות וזכויות יתר, בין השאר בדמות יצירת מרחב אפור, מלמעלה, לטובתן. דוגמאות יכולות לכלול - בנייה לגבהים לא מותרים על ידי תכנון "נקודתי" כפי שנחשף בפרשת הולילנד, אך נפוץ בכל ערי ישראל; פיתוח אזורי מסחר בשטחים חקלאיים, כפי שנפוץ בשטחי המועצות האזוריות בישראל; או הקמת יישובים וחוות משפחתיות ללא אישור, כפי שעולה מתופעת "המאחזים" בגדה, או חוות היחידים בנגב. כלומר השעיית החוק יכולה לייצר שני סוגים של חריגים: חריגים המעורטלים מהגנת החוק, הנותרים חסרי זכויות או ביטחון במשך שנים ארוכות במרחב "האפור"

אירועים הוקמו בשולי הנחלות החקלאיות במושבים ובקיבוצים. בעיר באר שבע, רוב מגדלי המגורים חרגו מהתוכניות המקוריות - בדרך כלל באמצעות תוספת קומות ללא אישורים. בבאר שבע, אם כך, נוצר מרחב אפור המדגים בצורה בוחקת את מעורבותם המרכזית של מוסדות התכנון בעיצוב אזרחות עירונית מפוצלת ומסוכסכת.



תמונה 3 מרחב אפור בחווי ליד באר שבע

מטרופולין ירושלים מדגים סוג נוסף של מרחב אפור, הנוצר מהכלה

כפויה של תושבים חסרי אזרחות במרחב המטרופוליני. מצב זה נוצר מאז כיבוש העיר הערבית אל-קודס (ירושלים המזרחית), וצירוף 14 כפרים פלסטיניים מהגדה המערבית לתחום המוניציפלי של העיר ב־1967. תושבים אלה זכו בזכויות תושב ללא אזרחות כמצב זמני, עד להשגת הסדר מדיני בעיר. כך נוצרו בעיר פערים מבניים במעמד האזרחי בין יהודים לערבים, כאשר מצבם של הפלסטינים ניתן להגדרה כ"זמניות קבועה". הבדלי הכוח והנגישות למקבלי ההחלטות יצרו בעיר דפוסים שונים לחלוטין של פיתוח, כאשר התושבים הפלסטינים ממשיכים לסבול ממחסור חמור באספקת רוב השירותים הבסיסיים, לעומת עמיתיהם היהודים הזוכים למלוא הזכויות. רוב השכונות במזרח העיר חסרות תוכניות מתאר, מצב המוביל לבנייה נרחבת ללא אישור ולגלים של הריסות. לאחרונה, בעקבות גל של טרור פלסטיני, בנתה ישראל חומה המפרידה בין שכונות פלסטיניות של העיר,



באזור מטרופולין באר שבע, קיימים למעלה מארבעים יישובים

בדוויים, שהמדינה או מוסדות התכנון לא מכירים בהם, ובתוכם חיים למעלה ממאה אלף איש. תושבים אלה הם אזרחי המדינה ברובם, אך מימוש האזרחות העירונית שלהם נכה ופצוע. עקב סכסוך קרקעות בין האוכלוסייה הבדווית הילידית, המתבססת על שיטת קניין מסורתית שאינה מוכרת על ידי המדינה, ובין המדינה המבקשת לעייר את הבדווים למספר קטן של יישובים, נוצר מעמד "היישובים הלא מוכרים". במשך למעלה משישים שנה מסרבת המדינה להכיר ביישובים אלה, ומונעת מהם תנאים בסיסיים של קיום כגון כבישים, תחבורה ציבורית, מים, חשמל וחינוך. יישובים אלה שהיו כפרים קטנים בזמן קום המדינה, מהווים כעת יישובים חצי עירוניים, חלקם בני אלפי איש, המזכירים ערי "שאנטי" הודיות או "פאבלות" ברזילאיות, ברמות המצוקה והעוני. לאחרונה הכירה המדינה בעשרה כפרים, אך עד היום לא זכו אלה לזכויות תכנוניות עקב סכסוך הקרקעות הנמשך, וכך ממשיכים תושביהם להתגורר במרחב האפור, ללא נגישות לאזרחות עירונית בסיסית, תוך שהם חשופים לפעילות מתמשכת של הריסת בתים וניסיונות פינוי אלימים. עם זאת, יישובים אלה זכו בכל השירותים ולאחרונה גם בהכרה במסגרת חקיקה מיוחדת. במקביל, באותו מרחב, קמו בעשור האחרון עשרות יישובים יהודיים, בעיקר בצורת חוות יחידים או יישובים כפריים, רובם ללא אישור תכנוני. לצדם, בתים לא חוקיים וגני

ובכך פגעה קשות ביכולת התנועה של התושבים הערבים. בו בזמן פעלה ישראל ליישב מאות אלפי יהודים בחלק הפלסטיני של המטרופולין, תחילה דרך פיתוח של שכונות/ התנחלויות גדולות (כגון הגבעה הצרפתית, רמות, גילה, הר חומה, מעלה אדומים או ביתר עילית), ולאחרונה גם בעידוד פיתוח מתחמים נקודתיים בלב השכונות הערביות.



במקביל מתקיימת הגירה מסוימת של פלסטינים לשכונות היהודיות של העיר, אך גם שם הם ממשיכים ליהנות מאזרחות עירונית מדרג ב', עקב מעמד החוקי הנחות. תופעה נוספת של השנים האחרונות היא התיישבותם של אלפי עובדים זרים בירושלים המזרחית, היוצרים בכך מצב של "אפור על אפור". ניתן לסכם ולומר שבירושלים וסביבותיה נוצרו מרחבים אפורים האופייניים לעיר קולוניאלית, בה קיימת אוכלוסייה כבושה השייכת למרחב הכלכלי, אך מודרת משוויון זכויות פוליטי.

לסיכום

נחזור למקום בו פתחנו את המאמר - דרום תל אביב. דבריו האגרסיביים של אלי ישי ופעילים פוליטיים אחרים בימין הלאומני אינם לבדם בזירה הציבורית, בה עולים גם קולות אחרים והפוכים. כך למשל עורכת הדין רותם אילן, המייצגת את הארגון "ילדים ישראלים" הפועל רבות כנגד גירוש ילדיהם של העובדים הזרים. אילן טענה: (3)
 "המאבק נגד גירוש המהגרים הוא בראש ובראשונה הומני. בנוסף, ולמרות דברי הגזענות המגיעים מהממשלה, תושבים אלה ככלל, וילדיהם כפרט, אינם מהווים שום איום על זהותה היהודית של ישראל. להיפך, אנו נלחמים עבורם בגלל דבקותנו בערכים יהודיים ובראשם מוסר, דאגה לזולת ולגר. דמות המדינה שלנו מחייבת לאפשר לישראלים אלה להישאר ולבנות את חייהם במדינה לה תרמו הוריהם מכוח עבודתם במשך שנים רבות. הם בני אדם בעלי זכויות, ולא סחורה בשוק העובדים העולמי."
 המאבק בין תפיסת האזרחות העירונית המכלילה, אותה מייצגת רותם, ואותה מאפשרת העיר המודרנית, הפתוחה והדמוקרטית, לבין דחיקתם של תושבים רבים למרחבים האפורים, המופלים והמסוכנים, אותה מייצגת גישתו של אלי ישי וממשיכיו, יהווה מן הסתם את אחד הנושאים המרכזיים בניהולם של מרחבים אפורים. נראה שמאבקים יהוו מאפיין מרכזי של התכנון עם, עבור וכלפי אזורי המיעוטים או המהגרים, במהלך המאה ה-21 בישראל ובשטחים הפלסטיניים, בדומה לארצות רבות אחרות בעולם.

אנו קוראים למתכננים ולמקצועני המרחב המנתחים ברצינות את מצב המרחב הישראלי ב-2048 לשנס את מותניהם ולהתייחס לשאלה זו במלוא כובד הראש, לפחות כמו שאלת הצפיפות העירונית או תיאוריות השיתוף. רק ימים יגידו אם התכנון העירוני הישראלי ישכיל לעמוד באתגר ולנווט את החברה העירונית לעבר עתיד המאופיין בשוויון, הכרה וצדק וכך למנוע את התדרדרותה לעבר הפרדה, אי-שוויון וסכסוך.

(3) ראו <http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-3950248,00.html>

מקורות

1. ברזצקוס, א. (1949), לשאלת המבנה ההתיישבותי האופטימלי, קיצור המסקנות, נייר עבודה.
2. יפתחאל, א. (2013), תיאוריה ביקורתית והמרחב האפור: זהות וגיוס הבדווים באזור באר שבע, בתוך: קרפלט י. ומאיר א. (2013), א. (2013) (עורכים), הבניית המרחב בקרב הבדווים בנגב, מרכז הנגב לפיתוח אזורי, באר שבע: עמ' 227-253.
3. יפתחאל, א. וצפדיה, א. (2014), המרחב האפור והעיר הישראלית, פנים, גיליון 64: עמ' 95-106.
4. Alsayyad, N. (2003), URBAN INFORMALITY AS A 'NEW' WAY OF LIFE, In: Ananya Roy And Nezar Alsayyad, (Eds.), URBAN INFORMALITY: TRANSNATIONAL PERSPECTIVES FROM THE MIDDLE EAST, LATIN AMERICA, AND SOUTH ASIA, Oxford: Lexington Books, Pp. 7-29.
5. Roy Ananya (2005), URBAN INFORMALITY: TOWARD AN EPISTEMOLOGY OF PLANNING, Journal Of The American Planning Association, 71 (2), Pp. 147-158.

התרחבות והתעצמות "מרכז הארץ" בעתיד

עמירם גונן



מאז ראשית שנות העשרים של המאה העשרים התגבש בארץ ישראל מערך מרחבי בו "מרכז הארץ", הנשען על תל אביב העברית ויפו הערבית ולאחר מכן על תל אביב-יפו, מהווה את האזור המוביל של המדינה מבחינת פעילות כלכלית, מנהלית ותרבותית ומבחינה משקל האוכלוסייה, ואילו שאר האזורים, על עריהם וכפריהם, משמשים כלוויינים (גונן, 2003; 2009). מערך מרחבי זה של "מרכז הארץ" לעומת שאר האזורים, המקיימים דרגות שונות של פריפריאליות ביחס למרכז, מלווה את ההיסטוריה המרחבית של מדינת ישראל עד ימינו אלה. כך בעשור הראשון לקיום מדינת ישראל ובעשורים שלאחריו, תוך כדי התרחבות המרכז וגידול ניכר באוכלוסייה המתגוררת בו ובממדי הפעילות המתקיימת במסגרתו (גונן, 2012).

תהליך ההתרחבות של "מרכז הארץ" התקיים ללא הכוונה מלמעלה של מוסדות תכנון ושלטון ארציים, אלא הונע בעיקר על ידי תהליכי היצע וביקוש של משקי בית, התרים אחר מקום המתאים למגורים ושל יצרנים ונותני שירותים המבקשים למקם את מפעליהם ומוסדותיהם באופן אופטימלי על פי צורכיהם או מאווייהם. התרחבותו והתעצמותו של מרכז הארץ נשענו על הנטייה האוניברסלית של אוכלוסייה ושל פעילות כלכלית לנצל יתרונות של ריכוז גיאוגרפי. משקי בית מבקשים בדרך כלל להיות סמוכים לפעילויות תעסוקה ואספקת שירותים למיניהן, ואילו פעילויות אלה מבקשות להתקהל אלה ליד אלה על מנת לזכות ביתרונות לגודל של ריכוז גיאוגרפי. כך צמחו אזורים מטרופוליניים רבים ברחבי העולם.

תהליכי ההתרחבות של מרכז הארץ בעשורים האחרונים הכניסו למעגל אזור זה את תושבי היישובים שהסתפחו אליו. כך גם גדלה אוכלוסיית האזור בשל מאזן ההגירה החיובי בין רבים מיישובי מרכז הארץ ליישובים בפריפריה הארצית. בתהליך ההגירה בין יישובים איבדו מחוז הצפון, מחוז חיפה ומחוז הדרום תושבים רבים למחוז המרכז, ומאזן ההגירה הבינייםובית שלהם היה שלילי במשך תקופה ארוכה. אפילו מחוז תל אביב, הנמצא בטבורו של מרכז הארץ, איבד תושבים רבים למחוז המרכז, אולם אלה נשארו בתחום מרכז הארץ. גם שני גלי העלייה הגדולים שהגיעו לישראל בשנות החמישים־שישים, מיד לאחר הקמת המדינה, ובשנות התשעים, עם בוא העולים הרבים מברית המועצות לשעבר, ואשר היו ליעד של מדיניות פיזור האוכלוסייה בקרב קובעי מדיניות, מצאו את דרכם בעיקר אל מרכז הארץ בשל שלל ההזדמנויות הכלכליות הטמון בו גם למהגרי־פנים וגם למהגרי־חוץ (גונן, 1991; גונן, 1998; גרייצר וגונן, 2009).

מאמצי הרשויות הארציות לצמצם את התעצמותו והתרחבותו של מרכז הארץ באמצעים שונים של מדיניות פיזור האוכלוסייה לאזורי הפריפריה של מדינת ישראל, כגון עידוד כלכלי של היוצאים לפריפריה ושמירה קפדנית על שטחים פתוחים או חקלאיים במרכז המדינה, לא צלחו. מרכז הארץ המשיך להתרחב ולהתעצם. על כן אפשר לקבוע במידה ניכרת של ודאות כי כשם שמרכז הארץ צמח, התפתח והתרחב כאזור הליבה של מדינת ישראל במאה השנים האחרונות כך הוא ימשיך להתקיים ולהתרחב גם במחצית הראשונה של שנות האלפיים.

אם אכן ההתרחבות והתעצמות של מרכז הארץ בעתיד הן תסריט־על צפוי מראש, הרי שהשאלות המלוות קביעה זו הן: מה יהיו הגורמים שיספיעו על התרחבותו של מרכז הארץ בעתיד הקרוב? מה יהיה תחום ההשתרעות של מרכז הארץ באמצע שנות האלפיים? מה יהיה משקלו היחסי של מרכז הארץ באוכלוסייה, בכלכלה וחברה? מה יהיה אופיים התפקודי העתידי של אזורי המטרופולין הלווייניים (ירושלים, חיפה ובאר שבע) ושל שאר אזורי הפריפריה הגיאוגרפית? מי מאזורי מטרופולין אלה יצורפו בהדרגה אל מרכז הארץ, המתרחב והולך לכל העברים, כפי שעשה זאת בשנים עברו? ובראש ובראשונה, מה יהיה המערך המרחבי הפנימי של מרכז הארץ בעתיד?



קריית חתני פרס נובל צילום: שירה רוטקופף

התמקדות הכלכלה הגלובלית בכרכים גדולים ובאזורי המטרופולין שלהם

בעשורים האחרונים התפתחו דפוסים של כלכלה גלובלית שנסענת על ערים גדולות ואזורי מטרופולין גדולי ממדים. כלכלה גלובלית מתעצמת זו צפויה להעמיק את אחיזתה בכרכים הגדולים, הפרוסים על פני ארצות רבות, ובעשרות השנים הבאות להעצים את הפעילות הכלכלית בהם. במסגרת מגמה עולמית זו סביר לצפות כי מרכז הארץ בישראל ימשיך להרחיב את גבולותיו תוך כדי חיזוק העיר הגדולה שבטברו. ככל שיגבר חלקה של הכלכלה הגלובלית במרכז הארץ, כן תגבר ההגירה אליו, הן מאזורי הפריפריה והן מארצות חוץ.

השפעת התמורות בדפוסי המגורים על התרחבות והתעצמות מרכז הארץ

בשנות החמישים עד השבעים של המאה העשרים, דפוס המגורים הרווח בקרב מעמדות הביניים העירוניים היה של בנייני דירות בני שלוש-ארבע קומות. כך נבנתה תל אביב באותן שנים וכך נבנו רבות מהערים שהצטרפו בהדרגה אל מעגל אזור המטרופולין של מרכז הארץ. הערים חברו למטרופולין בעקבות השתקעות משקי בית שהגיעו אליהן מטבור המטרופולין כדי להשיג דיור במחיר נמוך יחסית, והשתקעות משקי בית שעזבו אזורים מרוחקים על מנת להצטרף אל היתרונות של מגורים במרכז הארץ.

בעשורים האחרונים הואצה התרחבות מרכז הארץ, בין השאר בשל אימוץ מתרחב בקרב מעמדות הביניים של דפוס המגורים דיור צמוד קרקע - "קוטג' ו"וילה". החל משנות השבעים התגברה המגמה בקרב רבים מבני מעמדות הביניים, שבחרו בדפוס זה של מגורים המעניק עדיפות לצמידות הבית לשטח פתוח פרטי של חצר וגינה. התגברות המגמה הביאה ליציאה ניכרת אל יישובי פרוור מרוחקים, בהם ניתן להשיג גם מגורים צמודי קרקע במחיר נמוך יחסית וגם נגישות סבירה אל טבור המטרופולין המשופע בהזדמנויות תעסוקה ושירותים בשל השיפור ברשתות התחבורה. בין יישובים אלה היו גם יישובים יהודיים המצויים מעבר ל"קו הירוק" שתושביהם מתפרנסים במידה רבה מטבור המטרופולין. יישובים אלה הרחיבו את מרכז הארץ מזרחה והיו לחלק ממנו מבחינה תפקודית.

השפעת התמורות במערכות התחבורה והתקשורת על התרחבות והתעצמות מרכז הארץ

השיפורים העצומים בתחבורה ובתקשורת מסייעים להתרחבות אזורי מטרופוליניים ולהתעצמותם הכלכלית והדמוגרפית. גם בעשורים הבאים צפוי המשך השיפור הניכר בתחבורה ובתקשורת. אי לכך צפוי כי תמשיך המגמה של התרחבות השתרעותם של אזורי מטרופוליניים מובילים.

בעשורים האחרונים היתה תנופה גדולה של תמורות במערכות התחבורה והתקשורת בישראל. תמורות אלה איפשרו למשקי בית לתור אחר מקום מגורים הרחק מליבת מרכז הארץ - תל אביב-יפו ושכנותיה הסמוכות. הנהגת שירות תכוף של רכבות במסילת החוף, הרחבה נמשכת של כביש 2 וכביש 4, סלילת כביש 6 והארכתו צפונה ודרומה, וקשירת שלוש הכבישים האלה בכבישי רוחב מהירים - כל אלה הקלו על האוכלוסייה ביישובים מצפון ומדרום לשולי מטרופולין מרכז הארץ להשתתף במגוון הפעילויות המתקיימות בלב המטרופולין, וכך להרחיב את מרחב המטרופולין כולו. אל יישובים אלה הצטרפו תושבים חדשים שדילגו אליהם מטבורה של המטרופולין, כדי ליהנות מדיור יקר פחות ומרווח יותר ונהנו מגישה נוחה לטבור המטרופולין, הממשיך לספק שורה ארוכה של פעילויות, ובמיוחד תעסוקה. גם מאזורי השוליים של המדינה היגרו אנשים אל יישובי השוליים של מרכז הארץ וגם הם העצימו את תהליך התרחבות האזור.

לדוגמה, שיפור שירות הרכבות בקו חיפה - תל אביב צירף את בנימינה ופרדס חנה-כרכור למעגל של מטרופולין מרכז הארץ, והביא אל יישובים אלה והסמוכים להם גלים של תושבים חדשים מפנים מטרופולין מרכז הארץ ומשולי המדינה.

גם סלילת כביש 6 הוסיפה להצטרפות שני יישובים אלה למטרופולין מרכז הארץ. כך גם התרחבה המטרופולין לכיוון דרום בעקבות שיפורי התחבורה לאורך מישור החוף. אשקלון וקרית גת, ולאחרונה שדרות והיישובים הסמוכים אליהן הופכים לנגישים למדי אל טבור המטרופולין ולשאר חלקיה של מטרופולין מרכז הארץ, עד כדי אפשרות של השתלבות הדרגתית במטרופולין בשנים הבאות.

ומודיעין. ככל שתגבר המגמה של בנייה רב־קומתית למגורים בעתיד, כן יצומצם יחסית הביקוש למגורים מרוחקים, דבר שעשוי להאט את הממדים וקצב ההתרחבות של מרכז הארץ בעשרות השנים הבאות.

יחד עם זאת יש להביא בחשבון כי עד שנת 2050, לאחר מיצוי הבנייה האינטנסיבית לגובה בתוך מרכז הארץ ולאחר שינויים טכנולוגיים ותשתיתיים בתחבורה, עשויים להתרחש גלי התרחבות של מטרופולין מרכז הארץ אל עבר עמק יזרעאל והגליל התחתון מצפון, אל באר שבע ויישובי הנגב הצפוני מדרום, ואל תוך מטרופולין ירושלים ממזרח, גם אם שינויים דרמטיים בתחבורה לא יבשילו. האזורים שמצפון ומדרום לתחום הנוכחי של מרכז הארץ עשויים להיכנס לתחומם בעתיד הנראה לעין באמצעות המשך התפתחויות דרמטיות באמצעים טכנולוגיים של תקשורת בין־אישית. אמצעים אלה יאפשרו תעסוקה מרחוק אצל מעסיקים במרכז הארץ, וכן קבלת שירותים בכל תחומי הצריכה.

התפתחות מערך של ערים שהן מרכזי־משנה בגזרות השונות של מרכז הארץ

הבנייה הרווחת וגוברת של בניינים רב־קומתיים, הן של מגורים והן של עסקים, פותחת פתח למגמה מרחבית חדשה במרכז הארץ, מגמה שכבר הבשילה באזורי מטרופולין אחרים בעולם, כדוגמת אזור טורונטו שבקנדה. על פי מגמה זו, כמה מערי המטרופולין התפתחו למרכזי־משנה בתוך מערך היררכי של מרכזים, שבראשו עומדת העיר המרכזית של המטרופולין. המחירים הגבוהים של דיור למגורים ולעסקים בעיר המרכזית של אזור המטרופולין מעודדים יציאה של תושבים ועסקים ממנה אל עבר מרכזי־המשנה. שיפור התחבורה והתקשורת מסייעים לכך.

ואכן, כמה ערים במרכז הארץ החלו בשנים האחרונות במסע תכנוני המבקש להביא אותן אל מצב של מרכזי־משנה. התכנון מושתת על בנייה אינטנסיבית לגובה לאוכלוסייה ולעסקים; על הביקוש הגדל והולך של עסקים רמי־דרג גיאוגרפי למצוא תחליף מתאים לתל אביב, אך במרחק לא רב ממנה; ועל דרכי תחבורה שמבטיחות נגישות נוחה לשוק המקומי ולשוק הגלובלי באמצעות נמל התעופה בן־גוריון. הרצליה ונתניה מתכננות לחזק את מעמדן כערים מרכזיות בגזרה הצפונית של מרכז הארץ. הן מתכוונות לעשות

אלא שככל שרבו היוצאים אל הפרוורים כן נסתתמו צירי התנועה המוליכים בבקרים משולי המטרופולין של מרכז הארץ אל טבורה, וממנו אל השוליים עם תום שעות העבודה, לפנות ערב. במקביל נתמעט היצע המגורים צמודי הקרקע ומחירם עלה במידה ניכרת. רק משקי בית מעטים מוכנים כיום להרחיק הלאה את מגוריהם על מנת לזכות בדפוס מגורים זה, אלא אם יחולו שיפורים ניכרים בתחבורה. אם לא יחולו שיפורים שכאלה בעתיד, עשוי התהליך הנמשך של התרחבות מרכז הארץ להאט את קצבו ואולי אף להיעצר.

מגמות סותרות המשפיעות על עתיד התרחבות מרכז הארץ בעשורים הבאים

בשנים האחרונות הסתמנו שתי מגמות שעשויות להשפיע באופן מנוגד על תהליך ההתרחבות של מרכז הארץ בעתיד. שתי מגמות אלה מודרכות על ידי הרשויות. מגמה אחת מודרכת על ידי הרשויות הארציות העוסקות בתכנון ובסלילה של כבישים ראשיים מהירים. הארכת כביש 6 ושיפור כבישים ארציים אחרים פתחו בפני יישובים שמצפון ומדרום למרכז הארץ את האפשרות להצטרף אליו, באמצעות אותם משקי בית הקשורים למרכז בתעסוקה ובשירותים. יוקנעם בצפון וקריית גת בדרום הן דוגמאות בולטות לתחילת תהליך כזה. ככל שהרשויות ישקיעו מאמצים רבים יותר בהארכה ובשיפור כבישים ראשיים מהירים צפונה ודרומה, כך יגבר תהליך ההתרחבות של מרכז הארץ.

מגמה בעלת השפעה הפוכה היתה התפתחותו בשנים האחרונות של דפוס המגורים בבניינים רב־קומות בתל אביב גופא ובערים הפנימיות והחיצוניות של מרכז הארץ. בניינים רב־קומות אלה נבנים עבור משקי בית המבקשים שלא להתרחק יתר על המידה מטבור המטרופולין, בו רב היצע של הזדמנויות כלכליות ואחרות. משך עשרות שנים התבסס התכנון העירוני על שלוש־ארבע קומות, ודחף חלק מהביקוש למגורים אל שולי המטרופולין. זאת בשל הצמצום היחסי של היצע הדיור בפנים המטרופולין ועלייה ניכרת במחירו. עתה חל שינוי פרדיגמטי בקרב רשויות התכנון המקומיות והארציות, וניתן האות לרישוי בנייה רב־קומתית למגורים. בנייה כזו החלה בערים שבטבור המטרופולין, תל אביב-יפו ורמת גן בעיקר, אך עד מהרה התרחבה לערים אחרות שבמעגלים השניים והשלישיים: פתח תקווה, הרצליה, נתניה, כפר סבא, ראשון לציון, רחובות, באר יעקב

שבפרוורים הקרובים והרחוקים של מרכז הארץ עובר בשנים האחרונות מהפך. שכונות של בניינים רבי־קומות בולטים כיום בנוף, שעד לא מזמן היה כפרי באופיו. במסגרת הדיון בהשתרעותו העתידה של מרכז הארץ, בנייה רבת־קומות זו יש בה כדי להשפיע על קצב ההתרחבות של מרכז הארץ בעתיד. ארגונים סביבתיים, המבקשים לשמר שטחים פתוחים בשולי מרכז הארץ מבינים לאחרונה כי ראוי שלא לעכב בנייה לגובה רב, בשל השלכותיה על תהליך השימור של שטחים אלה.

התעצמות תהליך ההתפתחות של מרכז־משנה המלווה בהתגברות ניכרת של בנייה לגובה, תשאיר משקי בית רבים בתוך תחום ההשתרעות הנוכחית של מרכז הארץ. האוכלוסייה תצטופף בשכונות המגורים רבי־הקומות שיקומו עוד ועוד בשנים הבאות בתוך מרכז־המשנה. בשל כך עשוי להצטמצם במידה ניכרת הביקוש למקומות מגורים ביישובים שמעבר לגבולותיו הנוכחיים של מרכז הארץ. כלומר, מידת התרחבותו העתידית של מרכז הארץ עשויה להיות מושפעת מאופי היערכותו המרחבית הפנימית העתידית של האזור. ככל שתגדל באופן ניכר הקיבולת של מגורים ופעילות כלכלית בגבולותיו העכשוויים של מרכז הארץ, כן עשויה להצטמצם התרחבותו, ולהיפך. כל אותם גופים המבקשים לעצור את התרחבות מרכז הארץ כדי לשמור על שטחים פתוחים, ימצאו עניין בהגדלת הקיבולת בתוך האזור על ידי בנייה לגובה רב. אולם לא יהיה בכך כדי לעצור את ההגירה אליו מאזורי פריפריה. הגדלת הקיבולת במרכז־המשנה בתוך מרכז הארץ תפזר אוכלוסייה מערי הטבור של אזור זה אל ערים אחרות בו. השאיפה המוצהרת של גופים ארציים ואחרים מאז קום המדינה להפעיל מדיניות של פיזור אוכלוסייה ממרכז הארץ אל אזורי השוליים לא תצא נשכרת מהגדלת הקיבולת בתוך מרכז הארץ. להיפך, היא עשויה לעודד הגירה מאזורי פריפריה אליו.

תסריט: התרחבות מרכז הארץ למגלופוליס שתחבר אליה את מטרופולין ירושלים ומטרופולין חיפה

בעשורים האחרונים נתפסות מטרופולין ירושלים ומטרופולין חיפה בחוגי המתכננים הארציים כחלק ממערך כלל־ארצי ישראלי, בו פועלים ארבעה אזורי מטרופולין - מרכז

זאת על ידי הגדלה ניכרת של ההיצע התכנוני של דירות ועסקים בבניינים רבי־קומות. רוב ההתפתחות העסקית ברמה המטרופולינית, הארצית והגלובלית מתרחש בשתי ערים אלה באזורי התעשייה הישנים שלהן: במערבה של הרצליה ובדרום־מזרחה של נתניה. אך גם רעננה וכפר סבא אינן טומנות ידן בצלחת ומחפשות להן תפקיד גדל והולך בכלכלת העסקים הכלל־מטרופוליניים, הכלל־ארציים ואף הגלובליים.

במזרח מרכז הארץ מבקשת פתח תקווה להתפתח כעיר מרכזית בגזרתה. בשנים האחרונות נוצר בעיר זו היצע ניכר של דיור רבי־קומתי ובמקביל, אזור התעשייה הישן שבמערבה - קריית אריה - מתפתח והולך כמרכז עסקים, ועוד היד נטויה. גם ראש העין הסמוכה, אשר אוכלוסייתה גדלה באופן ניכר בשני העשורים האחרונים מצטרפת לתהליך זה, באמצעות אזור התעשייה החדש שבצפונה. הקרבה לצומת קסם המחברת את כביש 6 עם כביש 5 מעניקה לראש העין יתרון נגישות ניכר.

גם הערים באזור הדרומי של מרכז הארץ מצטרפות בעת האחרונה אל התהליך של יצירת מרכז־משנה בגזרה הדרומית שלו. בראשן דוהרת ראשון לציון, שמבקשת באמצעות התכנון המתארי להיות העיר המרכזית בגזרה. ראשון לציון מתכוונת להקים מרכז עסקים רבי־קומתי במערבה, בקרבת חוף הים ועל צומת מתוכנן של מסילות רכבת. כאמור, תהליך זה של היווצרות ערים המשמשות מרכז־משנה מטרופוליניים במרכז הארץ הוא חלק משידוד מערכות מרחבי של המערך ההיררכי של מרכזים, ומאפיין התפתחות התפרוסת של פעילות כלכלית ושל אוכלוסייה. כך גם קורה באזורים מטרופוליניים רבים ברחבי העולם.

ככל שיימשך תהליך זה של התפתחות מערך של ערים מרכזיות או מרכז־משנה בחלקים השונים של מרכז הארץ, כן ילך ויישבר "המונופול" של טבור המטרופולין על תפקודים מרכזיים. עסקים כלל־מטרופוליניים, כלל־ארציים ואפילו גלובליים ימצאו את דרכם אל מרכזי העסקים שקמים בערים שמחוץ לטבור מרכז הארץ. בהמשך, תוסר הבלעדיות של הטבור בתחום בנייני המגורים רבי־הקומות. הנוף העירוני נמוך־הצפיפות של הערים

הקרוב יקומו בניינים רב־קומתיים של משרדים ועסקים בקרבת תחנת הרכבת המהירה, ההולכת ונבנית, שתתחבר במסילה, גם היא בבנייה, לנמל התעופה בן־גוריון ולתל אביב. ההתפתחויות בחיפה ובירושלים מאששות את התסריט של חבירה הולכת ומתהדקת בעשורים הבאים של שני אזורי המטרופולין, חיפה וירושלים, עם מרכז הארץ הוותיק. התחברות ירושלים למרכז הארץ, שבליבתו נמצאת תל אביב-יפו, הועלתה בעבר כאחת מאבני היסוד של אסטרטגיית העל העתידית של עיר זו (גונן, 2007).

חבירת שלושת אזורי המטרופולין ל"מרכז הארץ" גדול ומורחב אינה חייבת להיות רצופה מבחינה גיאוגרפית. השטחים המיוערים של הרי ירושלים שממערב לעיר ירושלים עשויים להישאר במשך שנים רבות ובמידה רבה במתכונתם הנוכחית. אין בכך כדי למנוע את הקשרים הענפים מבחינה תפקודית בין ירושלים והיישובים שממערב לה, כגון משרת ציון, לבין תל אביב ושאר ערי מרכז הארץ. כך גם לגבי שטחים פתוחים ויישובים כפריים הממלאים חלקים נרחבים של רצועת החוף בין תל אביב לחיפה.

ההסתברות להתגשמותו בעשורים הבאים של תסריט התחברות שלושת אזורי המטרופולין לאזור רב־מטרופוליני אחד של מרכז הארץ גבוהה מאוד. ההתפתחויות עד עתה מעידות על התקדמות בכיוון זה. השאלה שעומדת למבחן היא מה יהיה קצב ההתקדמות בעשורים הבאים של פיתוח תשתיות התחבורה והתקשורת בין שלושת אזורי המטרופולין, ועד כמה הרשויות הארציות והמקומיות ימשיכו ויפתחו את תשתיות התחבורה והתקשורת בין אזורים אלה.

תסריט התחברות שלושת אזורי המטרופולין מצביע על תחילת התהוותה של מעין מגלופוליס רב־מטרופולינית של מרכז הארץ בעתיד הנראה לעין, כדוגמת המגלופוליס בין בוסטון ללושינגטון די.סי. בחוף הצפוני־מזרחי של ארצות הברית. אף אם הגרסה הישראלית קטנה במידה ניכרת מן המגלופוליס הצפון־אמריקנית, בכל זאת אפשר לנסות לכנותה בשם "מגלופוליס" (Gottmann, 1961; Short, 2011).

אלא שבניגוד לאזורי מגלופוליס הקיימים בכמה ארצות בעולם, המגלופוליס של מרכז הארץ, הניצבת בפתח העיצוב העתידי של המערך המרחבי בישראל, תיטול בעתיד הלא

הארץ (תל אביב), ירושלים, חיפה ובאר שבע - ובראש המערך ניצב מרכז הארץ. אולם המרחקים בין אזורי מטרופולין אלה קצרים למדי במונחים של תחבורה מודרנית של כבישים מהירים ורכבות מהירות ותכופות, וככל שיתרחב מרכז הארץ הוא עשוי להתחבר עם אזורים מטרופוליניים שכנים כדי ליצור "מרכז הארץ" גדול באוכלוסייה ובפעילות כלכלית, ונרחב בשטחו.

ואכן, כבר כיום כמעט ונוגעים גבולותיו של מרכז הארץ בגבולותיה הדרומיים של מטרופולין חיפה ובגבולותיה המערביים של מטרופולין ירושלים. ניכרת תנועה רבה של אנשים, סחורות ושירותים בין שני אזורי מטרופולין אלה לבין מטרופולין מרכז הארץ. זמן הנסיעה ביניהן הוא פחות משעה (לא בשעות העומס). השיפורים הרבים בתנועת הרכבות בין מרכז הארץ למטרופולין חיפה הידקו את החיבור בין שני האזורים, והרחיבו את מרכז הארץ צפונה עד היישובים חדרה, פרדס חנה־כרכור, בנימינה וזכרון יעקב. מבחינה מנהלית, יישובים אלה נמצאים אמנם במחוז חיפה, אולם מבחינה גיאוגרפית הם מתפקדים כחלק מהשרון הצפוני החובר והולך אל מרכז הארץ. השלמת סלילת מסילת הרכבת המהירה בין תל אביב לירושלים והרחבת כביש 1 בין שתי ערים אלה יגרמו להידוק הקשרים בין שני אזורי המטרופולין שלהן.

המרחקים הקצרים והשיפורים ברשת הכבישים הראשיים מזמינים תהליך של התחברות שלושת אזורי המטרופולין לאזור גדול ונרחב אחד, הנושא גם הוא את השם "מרכז הארץ" במובן הגיאוגרפי והתפקודי כאחד. הדבר מתבטא בשנים האחרונות, למשל, בהתפתחות ניכרת של אזור התעשייה והעסקים החדש בפאתיה הדרומיים של חיפה. בעבר, הכיוון העיקרי של התרחבות תעשייתית ועסקית במטרופולין חיפה היה כלפי צפון - אל עבר אזור מפרץ חיפה. אולם בעשורים האחרונים, משקל הכובד של ההתרחבות עבר לכיוון דרום חיפה, שם מתעצם והולך אזור התעשייה המתקדמת והעסקים, הקרוי מת"ם והמכוון ברובו כלפי מרכז הארץ. יש מקום לראות בהתעצמות זו תחילתה של חבירה בין שני אזורי המטרופולין האלה לאזור אחד. בירושלים מתנהלת בעשורים האחרונים התפתחות של תעשייה, עסקים ומשרדים חדשים במערב העיר - בגבעת שאול. בעתיד

במקומותיה, ושיעור ההגירה בין היישובים זניח בהשוואה לזה של יהודים (מאיר ברודניץ, 1967; גונן וחמאיסי, 1992). אי לכך, יש לצפות שבעשורים הבאים ימשיכו שיעורי ההגירה בין יישובים, בקרב האוכלוסייה הערבית, להישאר נמוכים, וכי בפריפריות הגיאוגרפיות ימשיך להתקיים שיעור גדל והולך של אוכלוסייה זו.

אבל עם הזמן קיימת אפשרות לתסריט של התגברות הגירת הערבים מיישוביהם שבפריפריות הגיאוגרפיות, וזאת כתוצאה מכמה גורמים: מוביליות חברתית-כלכלית גוברת של התושבים, שתאפשר ליחידים להעתיק את מקומם אל מרכז הארץ על מנת ליהנות מהיתרונות שמציעים יישוביו; דעיכת ההשפעה של המסורת התרבותית המצמידה את היחיד אל המשפחה המורחבת, החמולה ויישוב ההולדת; השתלבות גוברת של חלק מהצעירים הערבים בתרבות הישראלית הכללית; צמצום החסמים התרבותיים בקרב יהודים, המונעים השתקעות של ערבים ביישובים יהודיים.

לאחרונה מצטרפת והולכת לפריפריות הגיאוגרפיות קבוצה אוכלוסייה נוספת - החרדים. החרדים החלו לעבור אל הפריפריות הגיאוגרפיות, ובמיוחד אל הפריפריה הצפונית, בשיעור גובר והולך בשל יוקר הדיור בשלושת אזורי המטרופולין. היציאה המסיבית של משקי בית חרדיים צעירים מהריכוזים הגדולים של אוכלוסייה זו בבני ברק ובירושלים אל ערים חרדיות חדשות (ביתר עילית, מודיעין עילית ואלעד) בשולי מרכז הארץ דועכת והולכת, משום שהקיבולת הקרקעית נוצלה עד תום. לעומת זאת, גוברת היציאה של חלק לא מבוטל מהאוכלוסייה החרדית הצעירה, שמשתקע בערים בשתי הפריפריות הגיאוגרפיות על מנת למצוא פתרון לבעיית הדיור החמורה בריכוזים החרדיים הוותיקים. בשתי פריפריות אלה מצויות ערים רבות בהן ניתן למצוא דירות שפינו חילונים ודתיים, היוצאים לערי מרכז הארץ כחלק מתהליך ההגירה המבני הקיים בישראל זה עשרות שנים בין הפריפריות למרכז. היותן של ערים אלה קטנות ובינוניות מגדילה את הסיכוי להשפעה ניכרת של השתקעות חרדית לא גדולה במיוחד על אופיין התרבותי, ולכן הפוליטי, של ערים אלה. ישנם סימנים כי גם ההנהגה הרבנית מעודדת היווצרות קהילות חרדיות בערי הפריפריות. כך יהיה אפשר להשיג דיור זול יחסית, בצירוף ההסתברות

רחוק את חלק הארי של האוכלוסייה והפעילות הכלכלית במדינה קטנה זו ותותר אך מעט לקיומם של אזורי הפריפריה. בתסריט זה של מגלופוליס בישראל, "מדינת תל אביב" (קרי, מרכז הארץ), אשר יש המלינים עליה מפעם לפעם (סופר וביסטרו, 2006), תהווה בגרסתה העתידית את רובה של מדינת ישראל.

לתסריט זה של התחברות שלושת אזורי המטרופולין, עשויה להצטרף גרסת-משנה, על פיה יצטרף למגלופוליס הישראלית העתידית גם אזור מטרופולין באר שבע. בעת זו מוארך כביש 1 עד באר שבע. מסילת הברזל בין באר שבע למרכז הארץ אמורה להשתכלל ולהולך רכבות מהירות. המעבר של בסיסי צה"ל למטרופולין באר שבע עשוי למשוך אליה ממרכז הארץ אוכלוסייה מבני מעמדות הביניים, שתמשיך באופן זה או אחר את זיקותיה השונות עם מרכז הארץ. ימים יגידו אם אכן תסריט-משנה זה אכן יתממש, ובאר שבע תהיה חלק אינטגרלי של מרכז הארץ.

הצטמצמות והיחלשות היחסית של הפריפריה הגיאוגרפית

על פיתסריט המגלופוליס, סוגיית הפער החברתי-כלכלי בין המרכז לפריפריה הגיאוגרפית, סוגיה המלווה את מדינת ישראל מאז הקמתה, תצטמצם בממדיה ותתמקד בעיקר בשתי אוכלוסיות: ברוב האוכלוסייה הערבית בישראל, אשר לה חלק ניכר בפריפריה הצפונית ובפריפריה הדרומית, ובאוכלוסייה היהודית המתגוררת בחלק ניכר מהיישובים הכפריים והעירוניים שהוקמו בפריפריות הגיאוגרפיות בשנות החמישים, שנות העלייה הגדולה ופיזור הנמרץ.

בין היהודים המתגוררים בפריפריות הגיאוגרפיות מצוי שיעור לא מבוטל של יחידים בעלי פוטנציאל למוביליות חברתית-כלכלית, המוליך אותם לצאת למגורים במרכז הארץ. לעומת זאת, אין בקרב האוכלוסייה הערבית שיעור כזה של יחידים מוביליים מבחינה חברתית-כלכלית, ולכן אין בקרבם רבים המנסים למצוא מקום מגורים במרכז הארץ. יתרה מזאת, אצל האוכלוסייה הערבית ישנה נטייה גדולה להישאר ביישוביה היא ולא לעבור לגור ביישוב אחר, הרחק מן החמולה והקהילה המקומית אשר לתוכה נולדו ובה גדלו. העדר מוביליות גיאוגרפית זו בקרב האוכלוסייה הערבית משאיר את רובה

בעבר גרעין ותיק של אוכלוסייתם: נצרת עילית, כרמיאל ועפולה. בנצרת עילית נתפסת ההשתקעות החדשה של חרדים בעיני הרשויות הארציות והרשות המקומית כמשקל־נגד להשתקעות הגוברת של משקי בית ערביים בעיר. על כן, יש מקום לצפות כי בעשורים הבאים ימשיכו חרדים לבנות את ביתם בנצרת עילית, הן בשל עידוד הרשויות והן בשל מחירי הדיור הנמוכים יחסית. לאחרונה גברה ההתעניינות והפעילות של רבנים ומשקי בית חרדיים בהשתקעות של בני קבוצתם בכרמיאל והדבר הגביר את המתח בקרב התושבים החילוניים הוותיקים, שחוששים משינוי עתידי של הרכב האוכלוסייה בעירם. נראה שתהליך השתקעות החרדים בעיר צפונית זו ימשיך ויגבר בעשורים הבאים. סימנים ראשונים של השתקעות משקי בית חרדיים החלה גם להנץ בעפולה, בה פועלת חסידות ויז'ניץ להקים קהילה מקומית מבני עדתה.

גם בפריפריה הדרומית החלה בעשור האחרון השתקעות גדולה יותר של אוכלוסייה חרדית בערים בהן לא היה לה ייצוג משמעותי בעבר. העיר המובילה בתהליך זה בפריפריה הדרומית היא ערד, בה הגיע מספר המשפחות החרדיות לכדי מאות רבות, עובדה שהביאה לייצוגה הניכר במועצת העירייה בבחירות המקומיות באותה שנה (ויסברג, 2014). רוב החרדים בערד משתייכים לחסידות גור. השתקעותם בעיר הסתייעה מצד אחד, במהלך הקבוצתי של חסידותם ומצד שני, במגמת העזיבה של העיר על ידי צעירים חילונים, המפנים היצע דיור למי שחפץ בו. במרחק לא רב מערד מתכנן משרד הפנים הקמת עיר חרדית חדשה בשם כסיף, סמוך לעיירה הבדווית כסייפה. גם בקריית גת, עיר הנמצאת כיום קרוב למדי למרכז הארץ, ההשתקעות החרדית של מאות רבות של משפחות במשך שני העשורים האחרונים, התבססה על כמה חסידויות ובראשן חסידות גור. היציאה של משקי בית חרדיים אל הפריפריה עדיין תשאיר את חלק הארי של האוכלוסייה החרדית במרכז הארץ, וכל אותן הסוגיות הבווערות כיום הקשורות במתח ובמאבקים על תחומי מגורים בין חרדים לכל מי שאינם חרדים ימשיכו להעסיק את הציבור הישראלי ואת הרשויות המקומיות והארציות. גם הסדרת חלוקת היצע מקומות המגורים ושירותים בין האוכלוסייה החרדית וזו שאינה חרדית, ושל השימוש במרחב הציבורי ימשיך להעסיק את קובעי המדיניות בעשרות השנים הבאות. יחד עם זאת, ככל שתמשיך ותגבר היציאה של

הגבוהה של הטבעת חותם חרדי על המרחב הציבורי, דבר שיש לו חשיבות באסטרטגיה החרדית המרחבית של אוכלוסייה זו.

דילוג האוכלוסייה החרדית מהמרכז לפריפריה, בניגוד לכיוון השולט של הגירה בין־אזורית במערך הגיאוגרפי של ההגירה בישראל במשך עשרות שנים, מתאפשר על ידי מעבר מגורים קבוצתי של משקי בית השייכים לקבוצה תרבותית מוגדרת מבין האוכלוסייה החרדית. זאת בניגוד למעבר המגורים האינדיווידואלי המאפיין את האוכלוסייה החילונית. השתקעות מסיבית של קבוצה תרבותית מגובשת וסולידרית, שמבקשת לקיים חיי קהילה ואספקת שירותים קהילתיים מיוחדים, מקלה על מהלך הגירה מהמרכז לפריפריה. מבין הזרמים החרדיים, הקבוצות החסידיות הן המגובשות והסולידריות ביותר, לעומת החרדים הליטאים, אשר בקרבם רב משקל היחיד בקבלת החלטות על מקום מגורים, בעיקר בשל העדר מסגרות טוטאליות כדוגמת הקבוצות החסידיות. על כן, מבין הזרמים והחוגים החרדיים, החסידים הם הצפויים לאכלס בעיקר את ערי הפריפריה. הליטאים, הרואים עצמם כליטת של האוכלוסייה החרדית, צפויים להמשיך לחיות בריכוזים החרדיים הוותיקים במרכז הארץ. לכן, במישור הגיאוגרפי, עשוי להעמיק בעשורים הבאים הפער הכלכלי בין שני הזרמים החרדיים האשכנזיים. ולא רק זאת, גם הפער בין המרכז לפריפריה יעמיק, משום שמבחינה כלכלית החסידים יספקו לפריפריה אוכלוסייה חלשה יותר מאשר אותם חילונים ודתיים, המוביליים מבחינה חברתית־כלכלית ולכן מפנים את מקומם לחסידים שידם אינה משגת לרכוש דירות בריכוזים החרדיים בערי מרכז הארץ.

ואמנם, בשנים האחרונות מושכת אליה הפריפריה הצפונית אוכלוסייה חרדית רבה, בעיקר מקרב חסידויות, ובראשן חסידות ברסלב, הסופחת אליה בעלי תשובה רבים. חרדים רבים השתקעו בצפת ובטבריה והצטרפו אל הגרעין הוותיק, אך הקטן יחסית, של אוכלוסייה חרדית שהתקיים בשתי ערים אלה במשך דורות רבים (בטבריה פעילה גם חסידות קרליון, לה קשר היסטורי עתיק יומין עם העיר). עד מהרה החלו המשתקעים החרדים החדשים לקחת חלק בעיצוב מחדש של הרקמה התרבותית והפוליטית בשתי הערים. במקביל החלו משקי בית חרדיים להשתקע גם בשלוש ערים צפוניות אחרות, בהן לא התקיים

לפריפריה חברתית־כלכלית. סוגיית הפער החברתי־כלכלי בתוך מרכז הארץ עשויה, על כן, להאפיל בעתיד הנראה לעין על סוגיית הפער החברתי־כלכלי בין המרכז הגיאוגרפי של מדינת ישראל לפריפריה הגיאוגרפית שלה.

תסריט של כרך בצפון הארץ

האתגר שעומד בפני מעצבי מדיניות מרחבית בישראל, אינו רק כיצד להתמודד עם מצבה של הפריפריה הגיאוגרפית בה רב חלקה של אוכלוסייה חלשה מבחינה חברתית־כלכלית, המוקזת מדי שנה בשנה חלק מהתושבים היהודים, אלה שהם מוביליים מבחינה חברתית־כלכלית, אל עבר "מרכז הארץ". האתגר הנוסף הוא כיצד לשמור על שיעור ניכר של אוכלוסייה יהודית בפריפריה.

אתגרים אלו מצריכים בניית תסריטים מרחביים, שיצמצמו את חולשתה היחסית של הפריפריה הגיאוגרפית. אחד התסריטים האפשריים על מנת להשיג מטרה זו עשוי להיות מושתת על מדיניות מרחבית נועזת ונחושה, שחותרת להקמת כרך גדול בליבה של הפריפריה. כרך כזה, שיוקם בהתערבות תכנונית, ובו היצע מגוון ועשיר של הזדמנויות חינוך, השכלה והכשרה מקצועית, מסחר ושירותים ובמיוחד תרבות ובילוי, עשוי לרתק אל הפריפריה לא רק את תושבי הכרך עצמו אלא גם את התושבים ביישובים הקטנים הנמצאים בתחום השפעתו. אנשים בפריפריה מוכנים לנסוע יום־יום מרחק ניכר למקום תעסוקה במרכז הארץ, אך אינם מוכנים לנסוע בערב למרחק כדי לרכוש השכלה והכשרה מקצועית, כדי לבצע פעולות מסחר ושירותים ובוודאי שלא כדי לפקוד מקומות מרוחקים המספקים תרבות, בילוי ובידור. הם גם אינם מוכנים לשלוח את ילדיהם למוסדות חינוך רחוקים ובמיוחד לא לחוגי תרבות וספורט שאינם בקרבת הבית. כרך גדול באזור פריפריה יכול לספק תחליף לסל ההזדמנויות המצוי למכביר בטבור מרכז הארץ. בהעדרו של סל כזה, תושבים רבים בפריפריה ימצאו את דרכם להשתקעות באחת מערי מרכז הארץ.

בפריפריה הדרומית ישנה התחלה ראויה של כרך גדול בן למעלה מ־200 אלף תושבים, הלא היא העיר באר שבע. באר שבע מספקת כיום סל גדול של הזדמנויות לתושביה

חרדים אל הפריפריה, יוקל במידת־מה לחץ הביקוש החרדי למגורים בערי מרכז הארץ. אבל הגידול הדמוגרפי הרב המאפיין את האוכלוסייה החרדית בשל שיעורי ילודה גבוהים, ימשיך להתקיים במרכז הארץ וילווה בתחרות מרחבית נמשכת על מקומות המגורים בין האוכלוסייה החרדית לזו שאינה חרדית. תחרות זו תתקיים גם בשכונות ובערים הסמוכות לריכוזים חרדיים גדולים (ירושלים ובני ברק) וגם בערים רבות במרכז הארץ, בהן קם בעשרות השנים האחרונות גרעין גדול של אוכלוסייה חרדית. הזירה העיקרית של התחרות זו תהיה בעיקר בדרומו של מרכז הארץ, במרחב דמוי משולש שבין הערים ירושלים, בני ברק ואשדוד וגם מעט מדרום לו בין נתיבות, שדרות, אשקלון וקריית גת. מחירי הדיור הנמוכים יחסית בדרום מרכז הארץ בהשוואה לצפון וכן הקרבה לירושלים ולבני ברק, הם שעומדים ביסוד ההעדפה המרחבית של האוכלוסייה החרדית שכרך עולם תרה בעבר הקרוב אחר מקום מגורים, וצפויה להמשיך לעשות כך ביתר שאת בעשורים הבאים.

יש להדגיש כי צמצום הפריפריה הגיאוגרפית מבחינה מרחבית כתוצאה מהתרחבות מרכז הארץ, אין בו כדי לצמצם את ממדי הפריפריה החברתית בישראל. חלקה של אוכלוסייה במעמד חברתי־כלכלי נמוך עד נמוך מאוד (עניים) בכלל האוכלוסייה בישראל לא יפחת כתוצאה מהתרחבות זו. מרכז הארץ הכיל בתוכו, כבר מראשיתו, כיסים גדולים וקטנים של פריפריה חברתית בדמות של שכונות או ערים קטנות בעלות אחוז גבוה יחסית של אוכלוסייה ענייה. התרחבותו של מרכז הארץ בשל שיפורים בתחבורה ובתקשורת ובשל התייקרות מחירי הנדל"ן בטבורו, הוסיפה ריכוזים של כיסי אוכלוסייה ממעמדות נמוכים באותם יישובים בהם השתקעו בני מעמדות הביניים. בחלק מהיישובים הללו הוקמו אף מפעלים, עסקים ומשרדים, שיצאו גם הם לתור אחר מקומות יקרים פחות בשולי מרכז הארץ. התרחבותו הנמשכת של מרכז הארץ תמשיך ותספח אליו ריכוזים נוספים של בני המעמדות הנמוכים, שקודם לכן נחשבו לחלק מהפריפריה הארצית. כך ימשיך ויגדל חלקה של האוכלוסייה "החלשה" של מדינת ישראל במרכז הארץ. משמעות התהליך היא כי בעשרות השנים הבאות יהיה על הרשויות ומעצבי המדיניות בהן להתמודד עם סוגיית הפער החברתי־כלכלי במרכז הארץ - הפער בין מרכז חברתי־כלכלי

הבינלאומיות בירושלים וסביבותיה ולא בתל אביב ושכנותיה, כמקובל היום. להתפתחות זו בירושלים וסביבותיה עשויה להתלוות הקמת מקבצי בניינים, או אזורים בהם יתרכזו עסקים בינלאומיים, שיצוצו בעיר בעקבות הסכם השלום.

עסקות כלכליות בינלאומיות עשויות להיות לא רק בין עסקים פלסטיניים לעסקים ישראלים אלא גם בין עסקים פלסטיניים וישראלים לעסקים במדינות ערב השכנות. לאלה עשויים להצטרף עסקים גלובליים רבים, אשר יבקשו לקחת חלק בתפקידה החדש של מטרופולין ירושלים על שני חלקיה. אליהם עשויים להצטרף ארגונים בינלאומיים ואחרים, שיבקשו לתרום לבניית הכלכלה הפלסטינית לאחר הסדר השלום. גם ארגונים אלה יתורו אחר מקום למשרדיהם בשני חלקי מטרופולין ירושלים, ויוסיפו בכך לשדרוגה הן במערך המרחבי הפלסטיני והן במערך המרחבי הישראלי. כך עשויה מטרופולין ירושלים לעלות על מפת הכלכלה העולמית ולא להסתפק אך ורק במקומה המיוחד במפת התיירות העולמית.

אם כך יתגלגלו הדברים, עשויה מטרופולין ירושלים, על שני חלקיה - הפלסטיני והישראלי, לתפוס מקום מוביל במרחב שבכל אחת משתי הכלכלות הלאומיות. החלק הישראלי של מטרופולין ירושלים עשוי להפוך לאבן שואבת חדשה לפעילות כלכלית במרכז הארץ המורחב, בנוסף לזו הוותיקה שבטבורו - בתל אביב וברמת גן. החלק הפלסטיני של מטרופולין ירושלים - אל־קודס ורם־אללה - יתפקד כמרכז הראשי של הכלכלה הפלסטינית. בישראל, עשוי להתפתח מערך מרחבי חדש של מרכז הארץ, בו גם לירושלים, ולא רק לתל אביב, מעמד מוביל בכלכלה העולמית.

לפיתוח הכלכלי שעשוי להתרחש בעקבות הסדר השלום טמונות השלכות מרחביות נוספות על מרכז הארץ. בדרומו של מרכז הארץ שוכנת רצועת עזה, אשר בעקבות הסדר השלום צפויה להיות חלק מהמדינה הפלסטינית העתידית. הפיתוח הכלכלי באזור פלסטיני זה עשוי לגבור במידה ניכרת וישתתפו בו חברות כלכליות וארגונים בינלאומיים. להתפתחות אפשרית זו יהיו השלכות כלכליות על הערים הישראליות הסמוכות לרצועת עזה, אליהן יימשכו חברות ומפעלים שיבקשו להשתתף בפעילות

היא ולתושבי הערים והיישובים שבאזור המטרופולין שלה. מעבר בסיס צה"ל לסביבות העיר עשוי לחזק את מעמדה של מטרופולין באר שבע בפריפריה הדרומית, ולצמצם עם הזמן את ההגירה אל מרכז הארץ. היעד העיקרי בתסריט של הקמת כרך גדול בפריפריה הגיאוגרפית מכוון, על כן, לפריפריה הצפונית. אחת ההצעות להקמת כרך גדול שם מתמקדת בעיר כרמיאל, הנמצאת בין הגליל העליון לגליל התחתון והיכולה לשרת אוכלוסייה יהודית וערבית כאחד. כרמיאל נמצאת במרכז הפריפריה הצפונית, ומחוברת בדרכי רוחב ואורך אל יישובים רבים בגליל העליון ובגליל התחתון. נוכחותה של כרמיאל ככרך גדול תאפשר לתושבי היישובים הקהילתיים היהודיים והיישובים הערביים שבסביבתה נגישות נוחה למצבור הפעילויות שיתפתח בה. שינוי זה במערך היישובי בצפון הארץ עשוי לצמצם את מאזן ההגירה השלילית של יהודים, ואולי אף לעודד ולגרום למאזן הגירה חיובי.

השפעת הסדר שלום בעתיד על מרכז הארץ

הסדר שלום בין ישראל והפלסטינים נראה היום קשה להשגה. אולם מי שמחויב לתכנון מרחבי שמביא בחשבון תסריטים מבניים שונים בתכלית מהמקובל, ראוי שישקול תסריט של הסדר שלום, על השלכותיו המרחביות. אחת ההשלכות העיקריות עשויה להיות העצמה של מרכז הארץ, הצמוד במרחו ובדרומו אל השטחים המיושבים על ידי פלסטינים, שטחים שמהווים את הבסיס להקמת מדינת פלסטין בעקבות הסדר שלום. לצמידות גיאוגרפית יש חשיבות רבה. בהנחה שהסדר שלום יאיץ את ההתפתחות הכלכלית של שני הצדדים, צפויה התפתחות כלכלית חדשה זאת, מבחינת ישראל, להתרכז באזורים הקרובים אל השטחים הפלסטיניים. ניתן להצביע על כמה אזורים עיקריים בישראל שעשויים להיות מושפעים מהתפתחות זו. ברמת הדרג המרחבי הגבוה של הפעילות הכלכלית, עשויה להיווצר תחרות בין ירושלים לתל אביב על הפירות הכלכליים של השלום. לשם כך על ירושלים להיערך לנזק יוזמה כדי לאתגר את בכורתה ארוכת השנים של תל אביב בריכוז הפעילות הכלכלית הבינלאומית של ישראל בתחומי הסחר והפיננסים. יוזמה ירושלמית בצד הישראלי, בשיתוף פעולה עם יוזמה דומה בצד הפלסטיני, עשויה להביא לריכוז חלק הארי של העסקות הכלכליות

ביחס לביקוש. לכן, סביר לשער כי הפינני וההתפנות של תושבי היישובים העירוניים שמעבר לקו הירוק עשויים, מצד אחד, לגרום לעלייה ניכרת במחירי הדיור ולהצטופפות באזורים אלה, אך מצד שני, להאצת הפיתוח הכלכלי בהם, בעיקר בערים הקטנות והבינוניות, בהן נשארו עדיין שטחים זמינים לבינוי מגורים ובניינים של פעילות כלכלית. כך עשויים התושבים העירוניים המתכנים או המפונים משומרון לתרום בעיקר להעצמת מרכז הארץ.

סיכום

התנסות של כמאה שנה של התיישבות יהודית בארץ ישראל ובמדינת ישראל, מצביעה על שאותו מרכז הארץ שהתפתח מסביב ליפו ולתל אביב התרחב ככל שגדלה האוכלוסייה היהודית והתעצמה כלכלתה. בשני העשורים האחרונים מסתמנת מגמה של הכלת מטרופולין חיפה ומטרופולין ירושלים במרכז הארץ. החלטות הממשלה למיניהן לחיזוק הפריפריה הישראלית על ידי מדיניות של פיזור אוכלוסייה וכלכלה לא הצליחו לעצור את התרחבות מרכז הארץ והתעצמותו. התרחבות והתעצמות זו היו תהליך מרחבי, ספונטני בעיקרו, שהונע על ידי גורמים רבים - יחידים, חברות וארגונים. צפוי, על כן, כי בעשורים הבאים ימשיך מרכז הארץ להתרחב ולהתעצם עד שיכלול את חלק הארי של המערך המרחבי הישראלי. הפריפריה הגיאוגרפית בצפון ובדרום תהווה רק חלק קטן מהשטח המיושב ומהאוכלוסייה של מדינת ישראל. רוב מדינת ישראל תהיה "מדינת תל אביב", כמו שמכנים אותה אלה הממשיכים לדגול בעצירת התרחבותו והתעצמותו של מרכז הארץ.

ואכן, בעשור האחרון חל מהפך בתכנון המערך המרחבי בישראל. ערים רבות במרכז הארץ עשו קפיצת מדרגה תכנונית, והן עסוקות בתכנון הגדלת הקיבולת של הפיתוח העירוני בשטחן, וכל זאת בעידוד או בהסכמה שבשתיקה של מוסדות התכנון הארציים והמחוזיים. נראה כי תמורה זו בנורמות התכנון פותחת פתח להמשך התרחבותו של מרכז הארץ בעשורים הבאים שתלווה בתהליכים אינטנסיביים של הצטופפות אוכלוסייה ושל התעצמות כלכלית.

הכלכלית חוצת הגבולות העשויה לפרוח בערים אלה. ההתפתחות הכלכלית עשויה גם היא להביא להאצת ההתרחבות של מרכז הארץ דרומה, כך שעוד ערים מן הפריפריה הדרומית ייכללו בה. גם בצפון מרכז הארץ עשויות להיות השלכות על התרחבות מרכז הארץ צפונה, וזאת בשל מעמדה של חיפה כעיר נמל שיכולה לשמש את הערים ג'נין ושכם בצפון מדינת ישראל. אך במיוחד עשוי הסדר השלום להשפיע על האזורים שבמזרחו של מרכז הארץ, הגובלים במדינה הפלסטינית העתידה. באזורים אלה עשויה להתעצם התופעה של פעילות כלכלית חוצת גבולות בדמותם של אזורים תעשייה משני צדי הגבול העתידי שייקבע בין שתי המדינות. באזורים אלה עשויה לגבור עשרת מונים תופעת אזורים התעשייה הצמודים לגבול משני צדיו, תופעה שהחלה להנץ בכמה אתרים הצמודים ל"קו הירוק" לאחר הסכם אוסלו.

השפעה מסוג אחר של הסדר שלום בין ישראלים לפלסטינים על המערך המרחבי העתידי של מרכז הארץ מקורה באפשרות העשויה להיווצר, של פינני עשרות אלפי תושבים ישראלים מחלק מהיישובים הישראליים שקמו בשטחים שמעבר לקו הירוק לאחר מלחמת ששת הימים. היישובים לא יוכלו להמשיך ולהתקיים בתחום המדינה הפלסטינית העתידה. בניגוד לפינני שהתרחש לאחר ההתנתקות מרצועת עזה, קשה לשער כי חלק ניכר של המפונים ייושבו ביישובים חדשים באזורים שמחוץ למרכז הארץ. היישובים היהודיים ברצועת עזה היו מסוג היישובים הקהילתיים בהם משקל רב לפעילות חקלאית, ורבים מתושביהם ביקשו לשחזר את דפוס התיישבותם לאחר הפינני. מטבע הדברים הם הופנו לאזורים בדרום הארץ, מחוץ או בשולי מרכז הארץ.

לעומת זאת, חלק ניכר מן התושבים היהודים בשומרון וביהודה מתגוררים בערים וכלכלתם מושתתת על יוממות למרכזי התעסוקה והפעילות העסקית במרכז הארץ ובמטרופולין ירושלים. לכן סביר להניח כי התפנותם או פינויים של תושבי ערים אלה יהיו בעיקר אל האזורים העירוניים של מרכז הארץ. בכך ישפיעו על מידת העיור והציפוף באותם אזורים עירוניים באמצעו של מרכז הארץ, שהם אזורים הביקוש המסורתיים של רוב תושבי המדינה, והם גם אזורים בהם מצומצם היצע הקרקעות לבינוי של דיור

מחשבות על תפיסות אסטרטגיות בעיצוב המרחב בישראל

דוד מיכאלי



מאמר זה מציג מחשבות על תפיסות אסטרטגיות בישראל באמצעות שיח מבני ומרחבי, שמתבסס על תפיסות עיצוביות, קומפוזיציוניות ותפקודיות. עיצוביות - עיצוב תוואי ותנאי המרחב על מנת להשפיע על התנהגות; קומפוזיציוניות - עיצוב היחסים בין המרכיבים השונים, וביניהם המרחב הפיזי עצמו, על בסיס הבנת ההשפעה ההדדית של יחסי קרקע וחברה; תפקודיות - תפיסת התכנון והניהול כעיצוב וטיפול מרחבי וקהילתי הממוקד באדם ובפרט. נקודת המוצא של השיח המבני והמרחבי היא העמדה שמרחב מכתבי התנהגות, ושתפיסת המרחב משתנה כחלק משינוי גלובלי של תפיסת גבולות מסורתית. לפיכך, זיהוי אפשרויות זרימה ותנועה במרחב, ועיצוב מרחבי ציפיה מתאימים יכולים להשפיע על התנהגות, חברה וזהות. יתרונות אפשריים לשיח מבני ומרחבי הם אפשרות של עקיפה או דילוג מעל מבנים של זהויות אידיאולוגיות או חברתיות ושינוי דפוסי התנהגות פרטניים וקהילתיים באמצעות עיצוב מרחב, טיפול במרחב ויצירה של מרחבים אחרים.

כללי

שנת 2015 מציגה בעולם שיח של תפיסה גלובלית, זהות גלובלית, טיפול סביבתי ומדדי איכות חיים. שיח זה הוא ביטוי של סיום השלב הטריטוריאלי-הלאומי במדינות רבות בעולם, ומעבר לשלב חדש. השלב החדש כולל החלפת הישויות הלאומיות הטריטוריאליות בישויות תאגידיות רב-טריטוריאליות וישויות מגה-אורבניות רב-חברתיות, כליבות פעילות המקיימות יחסי גומלין פעילים עם סביבותיהן באמצעות עיצוב סביבה רשתית מבוסס מוקדים ומסדרונות (טרמינלים ונתיבים) של תעשייה, פנאי, ותעבורה.

תמורות אלה במערך המרחבי ידרשו מהרשויות להעביר את משקל הכובד התכנוני אל עבר תכנונו של מרכז הארץ וזאת על מנת להבטיח כי מרחב זה, המהווה גם את ליבת הארץ וגם את גופה העיקרי, יתפקד בעתיד הקרוב בצורה יעילה למרות צפיפות האוכלוסייה והפעילות הכלכלית, למרות גודש התנועה המאפיין את הדרכים והרחובות ולמרות מחירי הקרקע הגבוהים. האתגר העומד בפני המתכננים הוא למצוא דרכים לתכנן מרחב שבנוי בצפיפות ושמרושת בדרכים צפופות. המרחבים הפתוחים של פריפריות רחבות ידיים שנתפסו כמאגר בלתי נדלה בו ניתן לבנות שכונות חדשות, יישובים חדשים וערים חדשות, אוזלים והולכים, ונוצר גם הכורח להשאיר ולו מעט מהם לצרכים אקולוגיים כאלה ואחרים. האתגר התכנוני הוא למצות את הפוטנציאל של המרחב הבנוי של מרכז הארץ, שבהדרגה מהווה את רוב שטחה של מדינת ישראל. יש להקדיש תשומת לב רבה למערך המרחבי הפנימי הרצוי למרכז הארץ. בעשור האחרון מסתמן תהליך של התפתחות מערך היררכי של ערים מרכזיות במרכז הארץ: העיר המרכזית הראשית תל אביב, הערים המרכזיות חיפה וירושלים המתפקדות כערים מרכזיות בקצוות של מרכז הארץ, ושורה של ערים המהוות מרכזי-משנה אזוריות במרחב מרכז הארץ כדוגמת נתניה, הרצליה, פתח תקווה, ראשון לציון ואשדוד. מערך היררכי זה מעצים את הפוטנציאל הדמוגרפי והכלכלי של מרכז הארץ ועושה אותו למרחב האסטרטגי הראשון במעלה של מדינת ישראל.

פועל יוצא מאימוץ תפיסות תכנוניות אלה הוא העברת הדגש מהבחנה בין מרכז גיאוגרפי בפריפריה גיאוגרפית בחשיבה התכנונית העתידה בישראל, לדגש על הבחנה בין אזורים של מרכז חברתי-כלכלי בכל רחבי מרכז הארץ לאזורים של פריפריה חברתית-כלכלית בכל רחבי מרכז הארץ. הסטת תשומת הלב אל ההבחנה בין אזורים בתוך מרכז הארץ היא האתגר העיקרי למדיניות חברתית בעשורים הבאים. על הסטה זו להיעשות מבלי לזנוח את הטיפול בפריפריה הגיאוגרפית, המאופיינת יותר ויותר בקבוצות תרבות התופסות את תחתית הסולם החברתי-כלכלי: ערבים (כולל בדווים), יהודים מארצות המזרח שנשארו מאחור בעת שכל האחרים התקדמו, וחרדים המוצאים לאחרונה את דרכם אל הפריפריה הגיאוגרפית.

התפיסה הגלובלית של מדדי איכות חיים מציעה לחתור לפתרונות עיצוב המרחב המדיני במתווה מגה־אורבני ומסדרונות פנאי; להעדיף שיח חברתי וקהילתי היכול להיות כלי יישומי וביצועי יעיל לא פחות מכלי שיח צבאיים או תעשייתיים; להשתמש במוסר ובראוי ככלי אסטרטגי - כפי שנכתב בספרו של סאן דזה, "אמנות המלחמה": "...בין חמשת המרכיבים היסודיים ליציאה למלחמה או לניהול שטח, המרכיב החשוב ביותר הוא המוסר. רק לאחריו באים התנאים הפיזיים"⁽¹⁾.

יעדי הפיתוח המרחביים שיש להתקדם אליהם כיעדים אסטרטגיים, לאור חזית ההתפתחות הגלובלית, הם:

חתירה לתפיסת המרחב הישראלי כישות אורבנית אחת. להתחבר ככל האפשר אל מרחב התשתיות הגלובליות של אורבניות, תעבורה, ייצור, אנרגיה, תקשורת ופנאי. המשמעות היא פיתוח מערכתי על חשבון שטחים פתוחים, שיכול לבוא על חשבון מדדי איכות חיים של פרטים, קהילות, מסורת ותפיסה תודעתית של מקום.

חתירה לאיזון בין התפתחות התשתיות, מרכזי הייצור והאורבניזם לבין השטח הפתוח והמשאבים הטבעיים האורגניים של אוויר, מים, צמחייה ובעלי חיים החיוניים לקיום ומהווים חלק ממדדי איכות החיים. לקדם מחקר ופיתוח של פתרונות טכנולוגיים להשפעה סביבתית כיעד אסטרטגי. המרחב המצומצם והצפיפות הופכים את ישראל למעבדה שבה אפשר ליצור מודלים לחיקוי ואז להוות עוגן עולמי בנושאי שימור קהילתי משלים למרחב אורבני; יחסי שטח פתוח ובנוי והמשקיים ביניהם; שילוב בין אורגני

שיח התפיסה הגלובלית הוא פועל יוצא של התפתחות טכנולוגית של תשתיות גלובליות רב־מערכתיות. תשתיות אלו כוללות נתיבי תעבורה יבשתיים, ימיים ואוויריים, תשתיות ייצור והובלת אנרגיה כמו נפט, גז וחשמל, תשתיות תקשורת של כבלים ולוויינים. הערים הגדולות הן חלק מהתשתיות הגלובליות.

החידוש הקונספטואלי של מגה־ערים או ערי עולם הוא שמפאת גודלן ומורכבותן הן מרחבים רב־מערכתיים שאינם ניתנים לכיבוש, לפחות לא באמצעים צבאיים מקובלים. לפיכך מרחבי ומבני הכוח והשליטה עוברים שינוי מתפיסה כוחנית־פיזית - לתפיסה ניהולית, טיפולית ומסחרית, עם כוחות שיטור וטיפול. בחמישים השנים האחרונות אנו נמצאים בשלב שבו מבני הכוח החדשים התבססו גלובלית ויצרו מרחבי השפעה ותקשורת פורצי גבולות ושיח לאומיים וחברתיים. מרחבי שיח מובילים הם: שיח הטיפול הסביבתי ושיח מדדי איכות חיים.

שיח הטיפול הסביבתי הוא השאיפה לאזן בין התפתחות התשתיות, מרכזי הייצור והאורבניזם לבין השטח הפתוח והמשאבים הטבעיים האורגניים של אוויר, מים, צמחייה ובעלי חיים החיוניים לקיום. שיח מדדי איכות החיים בעולם הראשון של המדינות המתועשות והמערכתיות הוא השאיפה לאזן בין המרחב הפתוח (או הכפרי) למרחב האורבני, בין התפתחות הישויות התאגידיות ודרכי ניצול המשאבים לבין מוגנות זכויות האדם, צרכיו ומרחבי המחיה שלו. שיח זה מכיל שלוש רמות: מיקרו - התייחסות למרחב הפרט וצרכיו, מזו - התייחסות למרחב ולסביבה המקומיים, מקרו - התייחסות למרחב התרבותי־חברתי והכלכלי־פוליטי. בשיח מדדי החיים בעולם השני והשלישי, המרכיב הקיומי הוא העיקר ולכן השיח הוא מורשתי ודתי.

ישראל היא מדינת עולם ראשון מתועשת ומערכתית שלא סיימה את שלב המאבק הטריטוריאלי. לפיכך ישראל נדרשת לדבר בצורה היברידיית בשני מרחבי השיח: שיח טריטוריאלי לצד שיח של טיפול סביבתי הכולל מדדי איכות חיים. שני מרחבי השיח מכשילים אחד את השני. העובדה שישראל צפופה מאוד מעצימה את הכשל בין סוגי השיח ומצמצמת את מרווח הפעולה.

(1) הפסקה הראשונה בספר "אמנות המלחמה" המיוחס לסאן דזה: "מלחמה היא בעלת משמעות חיונית למדינה; עניין של חיים ומוות; דרך להישרדות או להרס. הכרחי ללמוד אותה לעומק. לכן יש לבחון אותה לאור חמישה גורמי יסוד... הראשון הוא ההשפעה על המוסר; השני, האקלים; השלישי, תנאי השטח; הרביעי, פיקוד; והחמישי, תורת הלחימה. בהשפעה על המוסר הכוונה היא לדבר שגורם לבני אנוש לפעול בתואם עם המנהיגים, כך שילכו אחריהם בחיים ובמוות בלא להירתע משום איום" (עפ"י גריפית, 1971).

חיזוק המרחב הלאומי. החתירה הקיומית להשתלטות על "רפסודת ההישרדות" גרמה מצד אחד להתעלמות ממרכיב "המרחב המודחק" מול גידול האוכלוסייה ויכולת נשיאה סביבתית, ומצד שני להתעלמות ממרכיב איכות החיים. מצב החירום המתמשך סייע לסטגנציה של מרחבי שליטה של גופים טרום-תאגידיים או סמית-אגדיים, ושל התרבות הארגונית האופיינית להם.

התהליך המעצב התודעתי השלישי הוא מצב חירום קיומי כ"דלקת כרונית" שאינה מאפשרת שינוי גישה, מהישרדות טריטוריאלית לגישה של עיצוב סביבה ושיפור ופיתוח מדדי איכות חיים. אנחנו עוסקים בשלב הטריטוריה, ועדיין לא הגענו לשלב העיצוב. תפיסת ההפעלה של השלב הטריטוריאל היא התיישבות, אקטיביזם, ארץ ישראל השלמה. מורשת "סוציאליסטית סמית-אודלית" מתורגמת ל"תאגידיות", שבה מנוכסות טריטוריות שונות במרחב הישראלי. העדר חוקה מצביע על שיח חרדתי של מצב חירום, שפוגע במדדי איכות חיים (בדומה לדינמיקה שבה הופעלו תקנות חירום בארצות הברית לאחר 9/11), וחוסר אפשרות לעבור למרחב שיח סביבתי. לצד זאת, אי-הפרדת הדת מהמדינה משמשת כמכשיר פוליטי אקטיבי לתפיסת מרחב. בעקבות זאת נוצרו שני מרחבי שיח: גלוי ומודחק או לחלופין מטופח ומוזנח. הגלוי הוא זהות בין יהודים למרחב. המודחק הוא זהות בין תושבים שאינם יהודים, למרחב. מצב זה אינו מאפשר למדינה ליזום מדיניות ולתת מענה חינוכי ורווחתי לתושבים מודרים ולמהגרים. ממשקי גבול בין קהילות וטריטוריות מאופיינים בדרך כלל כמרחב ביטחוני, שיטורי או צבאי חסום המממש את היעדר החוקה ואת אי-הפרדת הדת מהמדינה. לפער שנוצר במדיניות הממשלתית נכנסים ארגוני המגזר השלישי (NGO'S) מקומיים ובינלאומיים, או יוזמות פרטיות עם היבט של מדיניות טריטוריאלית המתחרה עם המדינה. בתהליך מעצב זה, הסביבה האזורית הנמצאת בניסגה מערכתית מחזקת את המדיניות המתגוננת של המדינה.

התהליך המעצב התודעתי הרביעי הוא היעדר עתודות קרקע מול גידול אוכלוסייה הטרו-אתנית, שאינו מאפשר שינוי גישה מהישרדות טריטוריאלית לעיצוב סביבה ושיפור מדדי

לאורבני וטיפול סביבתי מערכתי, טכנולוגי וקהילתי כחלק ממדדי איכות חיים. במסגרת מאבקה הטריטוריאלית של ישראל, עד לעיגון גבולותיה עליה לפעול להעלאת מדדי איכות החיים באמצעות הנחלת זכויות פרט, חופש בחירה, רווחה וקידום טכנולוגי מערכתי בכל מרחביה. כלומר, להגדיר כיעד אסטרטגי את רווחת הפרט והקהילה לצד מרחבי יחיד וקהילה; לאזן בין התפתחות הישויות התאגידיות ודרכי ניצול המשאבים לבין מדדי איכות חיים בשלושת המרחבים, באמצעות מדיניות ואמצעים של ייזום ותפיסה של טיפול.

תהליכים תודעתיים מרכזיים שעיצבו עד כה את מפת המרחב של ישראל

התהליך המעצב התודעתי הראשון הוא תפיסות הישרדותיות של כיבוש וטראומה, שהתבטאו בתפיסה טריטוריאלית כמקלט קיומי. לאחר מלחמת העולם השנייה, בדומה לרוח הדברים באירופה החרבה, נעשה מאמץ לשיקום מהיר של קהילות ומהגרים. אפשר להקביל זאת למרחבי דיור זמני לאחר אירועי אסון לאומיים כמו רעידות אדמה. מרחבים מסוג זה מיועדים לפינוי בטווח של שנתיים עד חמש שנים או לקבלת סטטוס קבוע עם תמיכה לשיפור תנאים על בסיס הקיים. בשנות השישים והשבעים, גל הנוחות העולמי של ההתפתחות הטכנולוגית, עם ייצור וצריכה המוניים, קיבע את המגורים הזמניים. צה"ל נתפס באופן מסורתי כגוף סיוע וחילוץ שמשלים את הבנת אירועי האסון, כולל המרחבים שבהם הוא משתמש. התגבשה תפיסת אחווה מתגוננת מול אויב משותף ואיום קיומי, שמתבססת על הזיכרון הטראומטי של מלחמות העולם. תפיסה זו הפכה לאתוס שעיצב את המרחב ואת קבלת ההחלטות, והיא המשיכה וממשיכה לאשר את עצמה מול איום קיומי אזורי.

התהליך המעצב התודעתי השני היה הפניית המשאבים לאזור יהודה ושומרון לאחר 67', שסימן את החזון הטריטוריאלית כבעל קדימות על חזון מעצב של סביבה ומדדי איכות חיים. הדחיקת "השלד בארון" של קהילות לא שייכות, ערביות במקרה זה, אופיינית לקהילות בשלב של מאבק טריטוריאלית ומאבק זהות. מרכיב עקרוני בתהליך הוא הממשק הקשה שבין חברה כפרית במהותה לאורבנית במהותה. שלד נוסף שהודחק בארון באותו מנגנון הדחיקה היה של קהילות העולים השונות בפריפריה, בפועל מהגרים ומפונים, לטובת

מרכיב היחס והממשק בין השוליים הפריפריאליים למרכז האורבני הוא יחס משלים דינמי פעיל, עם מרחבי צומת (טרמינלים) משותפים בין־אישיים, בין־חברתיים ובין־אתניים ומסדרונות מקשרים. המשמעות היא תפיסה של רשת עם מסדרונות נושא שונים: תעשייה, אנרגיה, תעבורה ופנאי, ששואפים להיות משאבים נושאי רווח.

המגמה הגלובלית לעלייה ממפלס אפס למפלסים מרחפים: הפתרונות האורבניים למרחבים צפופים הם עלייה לגובה והחלפת מרחבים עם בנייה נמוכה במרחבי בנייה גבוהה. בתהליך של בניית גובה במסה גדולה יופיעו קישורי תעבורה בין המבנים והמבנים (קומפלקס או קומפלקסים מחוברים). ניהול הזרימה של הטכנולוגיה התחברותית מציע ייעול ופתרונות טכנולוגיים של מחלפים ודרכים עליות.

אפשרויות המרחב העתידי בישראל

אפשרויות המרחב העתידי בישראל, כולל הפתרונות הביטחוניים, תלויות ביוזמות עיצוב סביבתיות חברתיות וקהילתיות. בתרגיל צורני של הכפלת נפח הפוליגונים של הערים והיישובים נוכל להיווכח במגמות התפתחות המרחבים האורבניים העכשוויים ומיזוגם.

מגמות אלו מכתובות כיווני זרימה שונים, כמו יציאה לים במדף היבשתי עם שלוחות בנויות, היערכות ורישות ישראל לנתיבי תעבורה והולכת אנרגיה אזוריים וגלובליים לקראת הפיכתה לישות המנוהלת כמגה־עיר (למשל, פתיחת אוטוסטרדת ירושלים - עמאן, מסילת רכבת לבית שאן ודרכה לירדן, נתיבי הולכת גז); הכנה לקראת "העיר המשולבת" - התגבשות האזורים הכפריים והפתוחים בישראל, כולל הנגב, יהודה ושומרון והגולן, לרצף מרחבים אורבניים משולבים במרחבים חצי פתוחים לשימור, ובמסדרונות ומרחבים פתוחים כשמורות ואיגומם ל"מפת פנאי" ותוכנית אב שתיתן מענה למרחב המגה־אורבני; רתימת עיצוב מסדרונות פנאי אורגניים אורכיים (ציר צפון־דרום) ורוחביים (מזרח־מערב) לגבול "נושם" בין טריטוריות, כמו יצירת גבול מבוסס מים על מתווה ימת הלשון מאילת צפונה לים המלח ואף הלאה; העצמת הזרימה בנהר הירדן; יצירת "פארק אורן" כמסדרון של טבע, חקלאות ופנאי על מתווה הקו הירוק במגמה להתמרת זיכרון

איכות חיים. היעדר עתודות הקרקע מעצים את החרדתיות הקיומית. מרחבים פיזיים ותודעתיים אלו יכולים להיפרץ בהופעת משבר עמוק דיו או בהופעת פתרונות סביבתיים, טכנולוגיים וקונספטואליים המסוגלים להציע אופק ולמנף מרחבים הטרואיתניים אלו.

התהליך המעצב התודעתי החמישי הוא שיח היברידי עם האיחוד האירופי, שמעכב את השלמת שלב ההישרדות הטריטוריאלי וחתירת הגבולות. השלמת שלב זה נחוצה כדי לעבור לשלב של עיצוב סביבה והשתלבות במרחב. מדינות האיחוד האירופי סיימו בשנות החמישים של המאה הקודמת את שלב המאבק הטריטוריאלי ואת מרחב השיח שלו, מה שמאפשר להן לעבור למרחב שיח חדש, להתפנות לטיפול סביבתי ולשיפור מדדי איכות חיים. ישראל כמדינה תעשייתית ומערכתית ברמה טכנולוגית ותרבותית סמי־אירופית, שלא סיימה את שלב המאבק הטריטוריאלי נדרשת לדבר בצורה היברידיה בשני מרחבי השיח: שיח טריטוריאלי, לצד שיח של עיצוב סביבתי ומדדי איכות חיים המכשילים אחד את השני.

רוחות השינוי באורבניזם בעולם כמגמות מעצבות

האקולוגיה המתפתחת במהירות הגבוהה ביותר בעולם היא העיר הגדולה וצברי ערים. תופעה זו מתקיימת הן בעולם הראשון והן בעולם השלישי, ומציגה דור רביעי של ערים (עיר מחוז של מרחב כפרי, עיר תעשייתית ומערכתית, עיר גדולה עם גבולות מובחנים, עיר עם מיזוגים ללא גבולות). באקולוגיה זו, הממשק בין המרחב הכפרי לאורבני מכיל אינטרסים מנוגדים בכל שלוש הרמות של איכות החיים. לכן מדדי איכות חיים הם תנאי לפיתוח ולתקשורת. במהלך השינויים האורבניים מתחולל מעבר גלובלי מלאומיות - לערי עולם, ושינוי זהות חברתית ותרבות סביבתית - לזהות אורבנית גלובלית. עיר עם מיזוגים וללא גבולות - מגה־עיר, עיר עולם, צבר ערים - היא ישות רב־מערכתית שאינה ניתנת לכיבוש כוחני צבאי. מרחבי ומבני הכוח והשליטה עוברים שינוי מתפיסה כוחנית פיזית לתפיסה ניהולית ומסחרית באמצעות כלים תעשייתיים, עיצוביים וצרכניים. בשאיפה לתחום גבולות ולשמר אינטרסים של איכות חיים, מתפתחות הטרטופיות של חברות מאוימות (הן עשירות והן עניות).

השפעה חברתית-התנחלותית זה נמצא בשימוש במסורות שונות כקמפוסים צבאיים, דתיים ואקדמיים וכיום גם תעשייתיים, יצרניים ותיירותיים. בחתך אפשר לראות את הקשר בין המחנה הרומי, האוהל הבדווי, יישוב חומה ומגדל ועד לאזורי תעשייה, לקניון ולכפר הנופש. מודל ההשפעה משתמש בעקרונות אורגניים של מדרג אקוסיסטמי וסינגולריות. בחירה באופי המרחב המשפיע תייצר שיח בהתאמה. מודל השפעה טכנולוגי זה נמצא בשימוש במעברים של שלבים תרבותיים והשפעות מרחביות. בחתך אפשר לראות את הקשר בין המשוורות ששיחררו את ידי הקשתים, את הנקינק כמזון משומר שאיפשר מסע ארוך, את מנוע השרפה הפנימית, את כנף המטוס המאפשרת עליו ועד לטכנולוגיה הסלולרית והאינטרנטית. מודל השפעה זה משתמש בעקרונות אורגניים של מוטציה ואבולוציה. הבחירה באופי המערכת או המוצר המשפיע תייצר בהתאמה מרחב שיח ואקולוגיה. יישום: הקמת עוגן טכנולוגי כמוקד בר קיימא טכנולוגי (מערכת או מוצר) להשפעה וליצירת תהליכים מרחביים ולגרימת שינוי (למשל, התפלת מים, עיבוד אשפה, טיפול בשפכים, אנרגיה חלופית או טכנולוגיית תעבורה).

מודל סטארטק - תפיסה אסטרטגית של קפסולציה למטרות של מוגנות ונוחות מול תנאי סביבה משתנים או עוינים. מגמת מודל זה היא יצירת עוגנים עם אופי טרמינלי ומגה-קמפוסים על מצע מנותק (מקניונים מסחריים ועד לעיר העתיד בדובאי). המודל משתמש בעקרונות אורגניים של שימור והפצה. בחתך אפשר לראות את הקשר בין תרמילים והלקטים כמו אצטרובל, לבין ספינת חלל. המודל משתמש בגבולות טריטוריאליים סגורים ומובנים ובתחזוקת ההומיאוסטזיס המערכתית הטכנולוגי כמרכיב קיומי מול סביבה עוינת. הדבר מאפשר תקשורת חיובית בין-אישית ובין-קהילתית. מודל זה יכול להופיע בשימושי תת-קרקע או יציאות לים.

טריטוריאלי טראומטי לשרשרת של מרכזי רווח ופעילויות פנאי; פיתוח "פארקי רוחב" כמו תוכנית מסדרון הקדרון; קידום סטטוס של כפרים ערביים ביהודה ושומרון עם חקלאות מסורתית כ"שמורות אורגניות" ומרכזי רווח משולבים ב"מפת הפנאי".

הצעה למודלים לדין במסגרת דרכים למימוש החזון

מודל טר"ע: טריטוריה, רשת, עוגנים או לחלופין כר"ם: כיוונים, רשתות, משאבים. מודל זה מפלח את המרחב לשכבות של תשתית קרקעית, גריד נתיבי תנועה והולכה, עוגנים שונים כצמתים. בפועל, כל הנתונים קיימים. המודל מאפשר לתכלל את הנתונים הקיימים לתפיסת הפעלה, זיהוי מוקדי השפעה וההשלכות שלהם וזיהוי מגמות להתפתחות או לחסימה.

מודל גו - תפיסה אסטרטגית במשחק טריטוריאלי מול יריב. גו הוא משחק מסורתי קלאסי במזרח הרחוק ונחשב ל"מלך משחקי האסטרטגיה". התפיסה מבוססת על בידוד כל המרכיבים הגיאוגרפיים והמרחביים לטובת התמודדות טריטוריאלי באמצעות הקמה "כמו רנדומלית" של עוגנים בני קיימא (מושבות חיות) ויצירת רצפים ביניהם, בשאיפה להשיג את מירב השטח במגרש המשחק. מודל זה מתממש בפועל אצלנו בשטח הן בצורה יזומה והן רנדומלית כ"יד נעלמה" המממשת רצונות של קבוצות השתייכות. שימוש במודל מאפשר לזהות מגמות מרחביות שונות באמצעות הנתיבים הקיימים והפוטנציאליים בין העוגנים. מודל זה משתמש בעקרונות גדילה אורגניים של התקבצות ופיזור מושבות שמורכבות מיחידים. יישום: הקמת עוגנים בני קיימא עם ייעוד חברתי ותרבותי, ולא ייעוד ביטחוני, תאפשר השגת שני המרכיבים כאחד.

מודל החצב (שורש/עוגן) - תפיסה אסטרטגית של מוקד משפיע סביבתית ומרחבית. ההשראה באה מבצל החצב במדבר והשפעתו על סביבתו. בצל החצב מרכז את הקרקע, וכך מאפשר לצמחים פחות קשוחים להתפתח. יישום: הקמת עוגן טריטוריאלי כמוקד בר קיימא (קמפוסים) להשפעה וליצירת תהליכים מרחביים ולגרימת שינוי. מודל

סיכום

עם עידן התקשורת מתפתחים מרחבי שיח של תפיסה גלובלית, זהות גלובלית, טיפול סביבתי ומדדי איכות חיים. מפת המרחב של ישראל נבחנת מחדש מול רוחות השינוי באורבניזם בעולם, כמגמות מעצבות ומוכתבות טכנולוגיה. במסגרת מאבקה הטריטוריאלי עד לעיגון גבולותיה, אפשרויות המרחב העתידי בישראל, כולל הפתרונות הביטחוניים, תלויות ביוזמות עיצוב סביבתיות וקהילתיות שיוכלו להשפיע על הלכי רוח קהילתיים ומערכתיים. עיצוב ו"ריהוט" מרחבי יכולים לסייע ב"תרגום" זיכרונות טראומטיים של קהילתיה למרכזי רווח התומכים בהעלאת מדדי איכות חיים לצד היערכות נכונה לקראת תנאי אקלים משתנים והתפתחות האקולוגיה האורבנית תוך שימור ופיתוח זכויות פרט, חופש בחירה, רווחה וקידום טכנולוגי מערכתי בכל מרחבי ישראל וקהילתיה.

מגמות עתידיות במשק האנרגיה והשלכותיהן על הפיתוח המרחבי

ארז סברדלוב



שירותי אספקת האנרגיה - חשמל ודלקים - הינם כידוע לכול בגדר שירותי יסוד קיומיים למשק ולחברה המודרנית. הציפייה והדרישה החד-משמעית מצד צרכניה של האנרגיה הן לזמינות מוחלטת של האנרגיה הנדרשת, באיכות מוצר מושלמת ובאמינות מלאה, בכל זמן ובכל מקום. כל נסיגה מרמת שירות זו - ולו הקלה שבקלות, ולזמן קצרצר - נתפסת בכל ציבור המשתייך לעולם מפותח כחוויה קשה במיוחד.

העמידה בדרישות אלו כרוכה במחירים לא פשוטים הנגבים מן החברה. מעבר לעלויות המשקיות המוניטריות, הרי תפעולו של מערך ייצור ואספקת האנרגיה מסב פגיעות משמעותיות לסביבה ולחברה. זאת בין השאר משום שהוא מייצר באופן שוטף זיהום סביבתי שיש לו השלכות ניכרות על בריאות התושב; הוא גורם לפליטות גזי חממה שמסכנות את דורות העתיד בעולם; והוא גם גורם לפגיעות נופיות, לעתים קשות מאוד ולירידה באיכויות חיים של מי שמגוריהם ופעילותם החברתית והכלכלית היומיומית מצויים בסביבות מתקני הייצור והתמסורת של מוצרי האנרגיה.

אולם ניתוח והתבוננות במגמות מסתברות בטווח הזמן הארוך (והארוך מאוד), מראים כי לעלויות החברתיות והסביבתיות הללו משמעות נבדלת, וגלומים בהן סיכונים ברמות שונות. כך למשל, מקורו העיקרי של הזיהום הסביבתי הנמוך הוא בתחנות כוח גדולות המופעלות בפחם, ובעתיד נראה לעין סביר כי ניתן יהיה להפחיתו לרמות זניחות מבחינת השלכותיהן על בריאות התושב. זאת, בין השאר, על ידי הסבת תחנות הפחם לתחנות הפועלות בגז טבעי; התקנת סולקנים בארובות התחנות הפחמיות; והגדלת נתח הייצור

תחת שתי הנחות אלו, צריכת האנרגיה תגדל בשיעורים עצומים.

אבחנה שנייה היא כי בשל המציאות הגיאופוליטית האזורית המוכרת לכולם, קיימת סבירות גבוהה שישראל תמשיך להתקיים במחוז כ"אי חשמלי" כלומר, היא לא תוכל לרכוש חשמל מבחוץ ותהיה מחויבת להמשיך ולייצר את כל החשמל שתושביה צורכים בתוככי המרחב הלאומי היבשתי. ולא רק זאת: סביר שישראל תמשיך להיות מחויבת לספק לרשות הפלסטינית את צורכי החשמל שלה, כאשר גם צרכים אלו עשויים להיות מוכפלים.

עתה, תחת ההבנה כי לעולם יהיה צורך לקיים זמינות מובטחת לכל צרכן בכל זמן ובכל מקום, וכנגזרת של האבחנות היסודיות הללו, יוצא כי סך הספק ייצור החשמל המותקן בתוככי ישראל יצטרך לגדול בשיעורים שקשה לתפוס אותם. אכן, על בסיס הרצת סימולציות שונות של התפתחות משק החשמל בעתיד רחוק, שנעשתה לאחרונה במסגרת עבודת הכנת תוכנית אב, התברר כי כושר הייצור המותקן יצטרך לגדול ביותר מפי שלושה. (אם כיום ההספק המותקן בכלל תחנות הכוח לסוגיהן הינו כ־13,000 מגה־ואט, הרי יהיה הכרח שהוא יעמוד על שיעור הגבוה בהרבה מ־40,000 מגה־ואט בשנת 2050.) עלייה זו בכושר הייצור מחייבת הקצאה בהתאם של קרקעות בתוליות חדשות לצורך הקמת תשתיות הייצור וההולכה. יש לזכור כי לשם כך יידרשו קרקעות לא רק למתקני ייצור שונים של חשמל, אלא גם למתיחת קווי הולכת־על נוספים במרחבים הפתוחים; תחנות מיתוג גדולות חדשות; עיבוי מסיבי של תשתית הטיפול וההולכה של גז טבעי וכיו"ב.

לכך יש עוד להוסיף נתון טכני המביא להכבדה נוספת של העומס על הקרקע, והוא קשור לצריכת קרקע להקמת מתקני ייצור על בסיס אנרגיות מתחדשות (שמש ורוח). במקרה זה, צריכת קרקע לכל מגה־ואט כושר ייצור גדולה בשיעורים ניכרים מן הצריכה להקמת מגה־ואט כושר ייצור על בסיס פוסילי, ולא רק זאת: למעשה הקמת מתקני ייצור על בסיס מקורות מתחדשים איננה מתחלפת באופן מלא (ביחס של אחד לאחד במונחי

המבוסס על אנרגיה מתחדשת. אשר לפליטות גזי החממה, הרי גם כאן חלות התפתחויות המקטינות את שיעורי הפליטה של גזים מתוך שטח מדינת ישראל באופן משמעותי. בעיקר מדובר על המעבר המסיבי של משק החשמל להפעלה בגז טבעי. נציין כאן כי גם בתחום התחבורה ניתן לצפות להתפתחות מגמות שתשפיענה הן על זיהום האוויר שמקורו בתחבורה והן על היקף פליטות גזי החממה: מדובר בכניסתם של דלקים תחליפיים שונים לתחבורה, נקיים יותר ובעלי נצילות גבוהה יותר, כך שכמות החומר המזהם וכמות גזי החממה שנפלטתם לק"מ נסועה יהיו פחותים בהרבה.

הסכנה הגדולה לחברה הישראלית הנגזרת מן ההתפתחויות החזויות בתחומי משק האנרגיה טמונה במקום אחר לגמרי. היא קשורה להיקפי צריכת הקרקע להקמת מתקני תשתית אנרגטית, ולהשלכותיה המרחביות השליליות, אשר כפי שנראה כאן בהמשך עשויות להתעצם ולהגיע לרמות הכרוכות בפגיעה קשה ביותר באיכויות החיים והתפקוד המשקי־כלכלי בישראל. על מנת להאיר במדויק את המגמות המסוכנות הללו, נציג להלן כמה אבחנות יסוד הנוגעות להתפתחות החברה והמשק הישראלי בעשרות השנים הקרובות:

רמות הביקוש לחשמל בישראל עומדות לצמוח בשיעורים גבוהים ביותר, מעל ומעבר למוכר בעולם המפותח. הסיבות המרכזיות לצמיחה פרועה זו מוסכמות ביסודן על רבים מאוד מן העוסקים בתכנון ארוך הטווח:

1. הגידול הדמוגרפי בישראל הינו בשיעורים גבוהים ביותר. אוכלוסיית ישראל המונה כיום כ־8.2 מיליון איש חזויה לנשוך ל־15 מיליון איש בתוך 35 שנה בערך.

2. אם תתממשנה תוכניות להגדלת הרווחה הכלכלית, המתבטאת בקירוב טוב על ידי גידול ההכנסה לנפש וביעור חלק ניכר מן העוני בישראל, אז גם צריכת החשמל (והאנרגיה בכלל) לנפש תגדל בהתאם.

כ־35 שנה ומעלה (לכל היותר) לחצות את סף כושר הנשיאה הקרקעי של תשתיות חשמל במרחב מדינת ישראל. השאלה המרכזית החייבת לעלות בפני גורמי תכנון ממשליים כבר כיום: מהם הפתרונות למצוקה קשה זו הנחזית כאן.

המאמר לא יעסוק בניתוח פרטני של המענים לסכנה, אולם נמנה להלן, בתמצית בלבד, את מכלול הצעדים האסטרטגיים העקרוניים הרלוונטיים לפתרון המצוקה. כל אחד מן הצעדים הללו מחייב עבודה רחבה, מורכבת מאוד ורבת־ממדים במישור הטכנולוגי, המחקרי, הכלכלי, הפוליטי והחברתי. חשוב יהיה לפתוח בעבודות אלו מוקדם ככל הניתן, על מנת למכסם את הסיכוי לקדם את פני הימים הקשים. צעדים אלו הם:

1. חיסכון עמוק בצריכת האנרגיה – חתירה עיקשת למהפכה דרמטית שתפחית

את סך האנרגיה הנפיש הנדרשת לייצור בשעות שיאי הביקוש, בעשרות אחוזים רבים. חיסכון זה ניתן להגשים על ידי שילוב צמצום הצריכה של הצרכן הסופי (באמצעות טכנולוגיות צריכה בעלות נצילות ממוצעת גבוהה הרבה יותר מזו של היום; הפנמת תרבות התנהגותית של חיסכון; מדיניות תמחור חכמה; ניהול רשת חכמה; בנייה ירוקה; ועוד) עם הגדלת יעילות מתקני הייצור וההולכה. על כל זאת יש להוסיף את האפשרות של הסטת ביקושים בהיקפים גדולים משעות השיא לשעות השפל. יש לראות באסטרטגיה זו צורך לאומי בעל חשיבות עליונה.

2. השקעת מאמצים ניכרים להתקנה מבזרת מאוד של מתקנים סולאריים פוטו־

וולטאיים בישראל על פני שטחי קרקע המושקעים כבר בשימושים קיימים. בין היתר ניתן לבזר מתקנים סולאריים על גגות מגורים; חצרות שונות ומתחמים חקלאיים; מתחמים סגורים של מערכת הביטחון (בסיסי צה"ל ועוד אתרים); מתחמי תעשייה ומסחר ועוד. יש מקומות בהם אפשר לעשות את הביזור ללא קישור לרשת ההולכה הארצית.

3. בחינת האפשרויות הטכנולוגיות, התפעוליות והתחזוקתיות למקם מערכות

ייצור חשמל (כמו גם אגירה) בהיקפים גדולים במרחב הימי הישראלי.

כושר ייצור), וזאת משום שזמינותו של מקור האנרגיה הגולמי (אור, שמש או רוח) איננה מובטחת תמיד ברגעי ביקוש השיא בשוק. אשר לכן, ככל שנתח כושר הייצור המותקן בישראל המבוסס על מקורות מתחדשים יהיה גדול יותר, הרי היתרה העודפת של כושר הייצור המותקן ביחס לשיאי הביקוש יהיה חייב להיות גדול יותר מאשר במצב שבו נתח זה קטן מאוד. אמנם ניתן להקטין את היתרה אם תימצאנה דרכים אפקטיביות לאגירת אנרגיה מתחדשת, אולם מובן שגם מערכות האגירה צורכות שטחים, ולכן אין כאן בהכרח פתרון ללחץ הביקוש הכבד לקרקע שיווצר על ידי צורכי משק האנרגיה.

אפשר להעלות הערכה בסיסית מרכזית: סביר למדי כי המודעות לעובדות ההנדסיות־תפעוליות הנ"ל לא תביא להפגת הלחצים החברתיים והפוליטיים – שרק ילכו ויגברו עם השנים, משיקולים סביבתיים שצידוק עמוק מצוי בבסיסם – להגדלת נתח הייצור על בסיס אנרגיות מתחדשות. לפיכך, סך שטחי הקרקע שיידרשו בטווח זמן של 35–40 שנה לצורך תפעול מערכי תשתית החשמל, עשוי להגיע ליותר מפי שלושה מאשר סך שטחי הקרקע המוקצים לכך כיום.

המצב במשק הדלק שונה לגמרי, שכן על פי רוב התחזיות שנעשו בשנים האחרונות, הביקוש לדלקים (סולר, בנזין, גפ"מ, דס"ל) כמעט ולא יעלה עוד בעתיד, וזאת בשל מגמות הנראות כמסתברות ביותר, כמו שינויים מהפכניים הצפויים בטווח רחוק בדפוסי צריכת תחבורה פרטית במרחבים האורבניים; התבססות על תחליפי דלקים בתחבורה (נושא המקודם בימים אלו על ידי הממשלה); וכמובן – נטישת הדלקים (סולר ומזוט) לטובת הגז הטבעי במשק החשמל.

ההכרח בהקצאת קרקעות בתוליות בהיקפים כה גדולים עלול להסב מצוקות גדולות בתחומי התכנון המרחבי, שחלקן ימצא את ביטויו במאבקים פוליטיים וחברתיים סבוכים ומעיקים מאוד. כיוון שהצורך להבטחת זמינות חשמל איכותי בכל זמן לכל צרכן הינו כלל "ברזל" פרדיגמטי בחברה מודרנית, הרי ייווצר כאן סיכון כבד של אובדן ערכי קרקע בעלי חשיבות. נראה כאילו היקפי כושר הייצור וההולכה של חשמל עתידים בטווח זמן של

יוזמות תכנון העולות מלמטה למעלה: תיאור ניסיון מעשי

רפי לרמן



מבוא

תזה: זיהוי נושא תכנוני משמעותי, שאינו מטופל בדרך ראויה, יוצר רקע תואם לפיתוח "יוזמה מלמטה". אם יוזמה זו מציעה דרך פעולה לוגית שבאמצעותה ניתן לקדם את הנושא התכנוני בצורה יעילה, קיים סיכוי סביר למימוש היוזמה. מימוש: מדינת ישראל צמחה והתפתחה בראשית דרכה על בסיס חזון ארוך טווח, הסכמה עקרונית רחבה של מקבלי ההחלטות ומחויבותם לנושא. כיום, העלאת אסטרטגיה לטווח ארוך מצידה נושא טעון, מורכב ביותר, הסותר את תרבות קבלת ההחלטות האופיינית עד עתה. גישה זו נובעת משביעות רצון מהישגי העבר, מהופעת מצוקות אמיתיות או פוליטיות בהווה המחייבות פתרון מיידי, מאי-הסכמה ומאי-ודאות ביחס לתמונת העתיד, ומירידה מתמשכת ביכולת להגיע להסכמות חברתיות רחבות בנושאים שונים. הדבר מתבטא באמירות מסוג: "יהיה בסדר", "נגיע לגשר – נעבור אותו", "תוכנית היא בסיס לשינויים" וכדומה. התכנון הפיזי/סטטוטורי לוקה בהדגשת יתר של תמונת העתיד ברמת ייעודי קרקע, מבלי להתייחס למימד הזמן, לשינויים טכנולוגיים ולמימד הכלכלי.

כדי לממש תהליך תכנון אסטרטגי רב-תחומי לטווח ארוך, יש לזהות את נקודות התורפה במערכת קבלת ההחלטות השוטפת, הנובעות מהיעדר התייחסות לתרחישי עתיד שונים; יש לבחון את התועלות הממשיות שניתן להפיק משינוי דפוסי החשיבה והשענות קבלת ההחלטות על בסיס אסטרטגיה כוללת. הדבר מחייב השקעת מאמץ בניתוח דוגמאות קונקרטיות, עלותן למשק ואומדן ערך התועלת בחלופות הנגזרות מתהליך תכנון וחשיבה לטווח ארוך.

4. כניסה לעידן של סחר בחשמל עם מדינות אירופה הקרובות לישראל. הנושא

כבר מצוי בבדיקות שונות, והוא מחייב כמובן מתיחת קווי העברה תתי-ימיים בין מדינות באירופה לישראל (נכון לציין כאן כי לאפשרות זו יש גם פוטנציאל של תועלת כלכלית גבוהה, שכן ניתן יהיה גם למכור חשמל למדינות אחרות בשעות שאינן שעות שיא ביקוש בישראל, ולהפיק מכך הכנסות העולות בהרבה על העלויות השוליות של הפקת חשמל בשעות שפל).

מעבר לכל הצעדים הללו, נכון להתכונן גם לאפשרות עתידית שבה מדינת ישראל תוכל להשתחרר מהמחסום הגיאופוליטי הענק, הגוזר עליה מאז קומה להיות "אי חשמלי", כפי שהוצג לעיל. במילים אחרות, אם וכאשר תשתנה מן היסוד המציאות האזורית, שכיום איננה מאפשרת יצירת שיתוף פעולה כלכלי-אנרגטי בטוח פוליטית ואמין, הרי אז תיפולנה בידי ישראל הזדמנויות עתירות השלכות חיוביות על תכנון המרחב הפיזי. הפוטנציאל העיקרי יהיה מצוי באפשרות לנצל את המרחב המזרחי של חצי האי סיני ואת המדבריות הירדניות להקמת מתקני ייצור סולאריים בהיקפים עצומים, תוך יצירת תועלת רבה לשני הצדדים: ישראל תשתחרר מחלק גדול מהלחץ שיווצר על הקרקע הפנימית שזמינותה נמוכה מאוד במרחב הישראלי; ואילו מדינות מצרים וירדן תוכלנה ליהנות מהכנסות כלכליות משמעותיות. ישראל תוכל גם להשתחרר מהאילוץ של אספקת מלוא צורכי החשמל במרחב הפלסטיני.

לסיכום

אין ספק שמדינת ישראל מצויה בטווח הארוך תחת סיכון כבד של תכנון המרחב הפיזי. מצב זה מהווה איום ממשי על היציבות והקיימות של ערכי המרחב הפיזי, וכדאי שיגרום בהקדם לבחינות יסודיות של כלל האופציות האסטרטגיות השונות, על מנת למצות את הסיכוי לגבש ולהטמיע מבעוד מועד את ההגנות מפני אימים אלו.

עם מינויו כצוות תכנון כוללני ליד ועדת המנכ"לים לתיאום הפריסה בנגב. ההתארגנות לתכנון ופרטי התוכנית נחשפו לראשונה לציבור בשני ימי עיון שאורגנו ביוזמתנו במדרשת בן-גוריון. במקביל, צה"ל התארגן והזמין תכנון מרחבי כולל ל-4 אזורים בנגב. הנוכחות של צוות תכנון אזרחי, בלתי תלוי בשום גורם ממלכתי אחר, תרמה לדומיננטיות של המתכננים בתוך צה"ל ושל המתכננים החיצוניים בתהליך הפריסה ותרמה רבות לאיכות התכנון הצבאי. המהלך עורר ויכוחים חריפים בצה"ל: מי יוליך את הפריסה - המתכננים המקצועיים או הקצינים הבכירים.

התועלות הממשיות שהושגו: מיקום מחנות, תכנון מחנות חטיבתיים שיכולים להפוך לבתי ספר צבאיים עקב שינויים בסדר הכוחות (לעומת מחנות גדודיים), הגדרת שטחי אש, תיחום אזורים משותפים לגורמים שונים, פתיחת נתיב הטיסה האזרחי לאילת, שינוי מעמד כביש הגבול המערבי, שילוב אדריכלי נוף בהתוויית הכבישים ובליויי הביצוע, שילוב בין שטחי אש ושמורות טבע, ריכוז פרוזדורי תשתית הנדסית, בחינת השפעות אבק, זיהוי שירותים במגזר האזרחי, החלטה של סגן הרמטכ"ל שכל פרויקט צבאי יקבל את אישור צוות התכנון האזרחי, וכדומה.

לאחר קרוב לשנת עבודה ללא מזמין, קיבל צוות התכנון הזמנה ממשרד הפנים לערוך תכנון כולל לנגב, ודרישה מפורשת: לא לכלול את האוכלוסייה הבדווית בתוכנית. מונה מפעיל, עובד משרד הפנים, אך אפקטיביות הצוות ותפוקותיו דעכו תוך זמן קצר.

התיישבות הבדווים בנגב

במסגרת תוכניות הפריסה של צה"ל בנגב, עלה הנושא של פינוי מסיבי של אוכלוסייה בדווית מאזור תל מלחתה בבקעת באר שבע, לצורך הקמת שדה התעופה "נבטים". בכנסת הנוחה הצעת "חוק רכישת מקרקעין בנגב - חוזה השלום עם מצרים", אשר באמצעותה היה אמור להיערך הפינוי. כצוות תכנון הערכנו כי תהליך פינוי האוכלוסייה בכוח אינו קביל ואינו ישים. הגדרנו עצמנו כ"צוות תכנון תפרוסת הבדווים", שאליו צורפו משה סלע ופרופ' עמנואל מזור. הצוות חיפש דרך לקשר ישיר עם הבדווים, והגענו לדודיק שושני מקיבוץ להב. דודיק אירגן קבוצה של מנהיגים בדווים, שבראשם עמד ח"כ

סיכון וסיכוי במהלך: ניתוח החלטות עבר הינו בבחינת טיפול בנושא לאחר מעשה - ויוליך רק להתנגדות. ניתוח מהלכי קבלת החלטות הנידונות היום, הינו בחזקת התערבות בתהליכים, שעשוי להתפרש כהפרעה חובבנית מול "המקצוענים", והיגררות לזיכוי אי-קצף. לקידום הנושא יש לזהות נושאים אמיתיים שיעלו בוודאות על שולחן קבלת ההחלטות הלאומי בטווח הקרוב ולנתח את מכלול ההשלכות של נושאים אלה תוך שימוש בתכנון אסטרטגי לטווח ארוך.

פריסת צה"ל בנגב - לאחר הסכם השלום עם מצרים ופינוי סיני

לקראת מימוש פינוי סיני, צה"ל נערך לבינוי מסיבי בנגב במטרה לקלוט את הכוחות ואת מרחבי האימונים שיפנו מסיני. למשרדנו, משרד לרמן אדריכלים, הגיעו קצינים עם גילוי מפות של הנגב, כדי להתייעץ היכן למקם מחנות, מתקנים ושטחי אימונים, כל אחד בהתאם למטלה שהוטלה עליו. דובר אז על פרויקט בינוי בהיקף חסר תקדים בישראל, שחייב לעמוד בלוח זמנים קצר שנקבע בהסכמים עם מצרים. על פי כל אמת מידה היה ברור כי הטיפול בנושא מחייב תהליך תכנון מסודר.

ערכנו תרשים התארגנות לטיפול בתכנון הפריסה, שהיה מבוסס על הקמת צוות תכנון כולל אשר יעסוק במכלול הנושאים התכנוניים של הנגב, ולצדו יפעלו צוותי תכנון אזוריים אשר יטפלו במגוון הפרויקטים הצבאיים המיועדים לאזורים מוגדרים בנגב, בתיאום עם התכנון הכולל.

המסמך הועבר לידי סא"ל אדריכל דן סתו - באג"ת ורס"ן אדריכל שמאי אסיף - רע"ן תכנון במרכז בינוי, אשר הגיבו בחיוב למבנה המוצע. בעקבות הסכמתם העקרונית כונס על ידינו צוות תכנון שכלל את פרופ' אברהם וכמן בראש הצוות, משרד לרמן אדריכלים לתכנון פיזי, תה"ל - לתשתיות הנדסיות והמכון לתכנון תחבורה בראשות גדעון השימשוני. הצוות החל לעבוד ולגבש תפיסת תכנון כוללת על בסיס ההיכרות הטובה של מרחבי הנגב, של מערכות ממסד התכנון ושל דרישות מערכת הביטחון. תוך שלושה חודשים גובשה תפיסה תכנונית רעיונית כוללת. צוות התכנון ביסס את מעמדו הפורמלי

התכנון המפורט והתכנון ההנדסי של שכונות המגורים בערוער ובכסייפה - שני האתרים המרכזיים לקליטת המפונים, כחלק מפעילותו במסגרת מנהל הביצוע. התכנון המפורט של השכונות נערך בשיתוף עם המתיישבים העתידיים בהן והותאם לצרכים הייחודיים של קבוצות שונות. ביצוע עבודות הפיתוח בשטח סייע ליצירת אמון אצל הבדווים ותרם משמעותית למימוש הפינני.

הפינני בפועל תואם עם פיתוח אתרי התיישבות הקבע ועם המפונים, אשר הרסו במו ידיהם את המבנים בשטח השדה. בעיות ייחודיות דוגמת בתי קברות בתחומי שדה התעופה, נפתרו בשיתוף עם הבדווים והסכמה של מערכת הביטחון לגידור בתי הקברות ומתן רשות לבדווים לבקר בהם בתיאום עם מפקדת מחנה חיל האוויר.

בטקס פתיחת שדה התעופה נשא דברים חליל אבו ג'ועיד, מבכירי המפונים, אשר בנה את ביתו החדש בערוער: הבדווים, בפינני אדמותיהם ובתיהם להקמת שדה התעופה, תרמו את חלקם כאזרחי מדינת ישראל לבניית תהליך השלום עם מצרים.

המשך הסיפור פחות אופטימי. המדינה, על אף החוק, לא קיימה את מלוא חובותיה בעסקה. הפינני התרחש בתחילת שנות השמונים. רישום הקרקעות על שם הבדווים לא הסתיים עד היום; מערכת הביוט בערוער הוקמה רק בשנת 2004; משך שנים לא הושלמה סלילת הרחובות העירוניים, מלבד רצועת אספלט ברוחב 4 מטרים, מלווה בתעלות ניקוז שחוסמות את הכניסות למגרשים; יועד ופותר שטח לתעסוקה אולם לא הוקם שום מפעל. ניתן להמשיך ולפרט חוסרי פיתוח ההופכים את העיירה לבלתי אטרקטיבית.

בשלבם המתקדמים של עבודות הפיתוח בערוער הגיעו פניות רבות של בדווים שנמצאו מחוץ לתחום החוק ואשר ביקשו להצטרף להסדר המקרקעין, אולם בקשתם נדחתה בשל מגבלת השטח שנקבעה בחוק ואשר מנעה ממנהל הביצוע אפשרות להיענות לפניות. למרות מאמצי צוות התכנון לראות בתהליך דגם להסדר מקרקעין מעשי, לא נמצא שום גורם ממשלתי שניסה לנצל את ההצלחה בנבטים ולהחילה על הסדר מקרקעין כללי. תקוות צוות התכנון לראות בפרשת נבטים מנוף להמשך פעילות - נמוגה.

חמאד אבו רביע, והתחלנו להיפגש איתם בלהב במטרה להבין את צורכיהם, מצוקותיהם ודרישותיהם מהשלטונות בהקשר של פינני השטח הדרוש להקמת שדה התעופה נבטים. בפגישות הובהר לבדווים כי איננו מייצגים שום גורם ממשלתי, אך כמתכננים אנו מנסים ללמוד את הנושא. הבדווים העלו דרישה להכרה של המדינה בזכויותיהם על הקרקע שברשותם והסדר הבעלות על הקרקע כתנאי הכרחי לכל התקדמות. במהלך הפגישות הגענו להערכת סדרי הגודל של התמורה לקרקע אשר תאפשר פינני בהסכמה.

במרס 1979 הפצנו טיוטה בכתב יד בעניין הסדר התיישבות הבדווים. המגיב היחיד היה נציב המים מאיר בן מאיר, שהשתתף בחלק מהפגישות בלהב, והציע לכלול את המערכת הפוליטית כרכיב חיוני לקידום הנושא.

הצענו לשנות את נוסח הצעת החוק כדי שהפינני יבוצע על בסיס עסקה מסחרית. הצלחנו להוסיף לחוק את "התוספת השנייה", שכללה את התמורות לקרקע כפי שהסתמנו בשיחות, הקמת "מנהל ביצוע" למימוש מכלול ההתחייבויות של המדינה שנוסחו בחוק, רישום קרקעות התמורה על שם הבעלים ועוד. השינוי המוצע לחוק קיבל תמיכה של הליכוד והמערך - רוב מכריע בכנסת דאז (תמורת שינויים שפגעו בבהירות הרעיונית של התהליך והגבילו את מרחב הפעולה הגיאוגרפי שלו). למרות זאת, הערכנו בזמנו שאם התהליך יצלח ניתן יהיה לראותו כראשית הדרך להסדר קרקעות כולל בנגב.

מאיר בן מאיר נבחר על פי "דין התנועה" לעמוד בראש מנהל הביצוע, שהוצע בטיטה, נקבע בחוק, הוקם והחל לעסוק במכלול הנושאים הקשורים בפינני ובהתיישבות הקבע של ציבור המפונים. הגענו להסכמות עם מערכת הביטחון לא לגדר את שטח שדה התעופה עד גמר הפינני, בשל משך הזמן הנדרש לתהליך. נערך מיפוי מדויק ומתואם עם הבדווים של זכויותיהם בקרקע ומכלול הרכוש המחובר, סוכמו התנאים של התמורות, והוסכם על אתרי התיישבות הקבע החליפית ואיכויות פיתוח התשתית העירונית הנדרשת.

בשלב מוקדם יחסית הציעה קבוצת אבו ערר את אדמותיה להתיישבות קבע של בדווים מכל השבטים. תוך שבוע הגשנו תוכנית מתאר לעיירה ערוער - ערעה בנגב - למוסדות התכנון, ששיתפו פעולה בטיפול מהיר באישור התוכנית. משרד השיכון קידם את

השלטון המקומי בישראל ותפקידו בפיתוח המרחבי

ערן רזין



חזון לשלטון המקומי

לשלטון המקומי שני ייעודים: (1) להיות המנגנון הפוליטי באמצעותו קהילות מקומיות יבטאו את הרצונות הקולקטיביים שלהן, ו-(2) לספק מגוון שירותים ותשתיות לאוכלוסייה המקומית. בהתאם ליעדים אלה, החזון למערכת השלטון המקומי כולל את ההיבטים הבאים:

1. **שלטון מקומי יעיל ומודרני**, שמספק שירותים ברמה נאותה לכל אזרחי המדינה.
2. **ביזור סמכויות השלטון המקומי**, אגב הסדרת היחסים בינו לבין השלטון המרכזי והטלת האחריות על נבחריו השלטון המקומי ועל בוחריהם, בתחומים שהוקנתה להם הסמכות לכך.
3. **שלטון מקומי שמשמש בסיס לחיים דמוקרטיים**, הבנויים על מעורבות אזרחית בשלטון המקומי ובחברה האזרחית המקומית. דהיינו, ביזור ודמוקרטיה מקומית הם יעדים בפני עצמם ולא רק אמצעים לאספקת שירותים יעילה ואפקטיבית (כולל קבלת החלטות בתחומי התכנון והפיתוח המרחבי).

ביזור על רקע חולשת משרדי הממשלה

תהליך המקשה יותר ויותר על תפקוד הרשויות המקומיות הוא דווקא השחיקה בתפקודם של משרדי הממשלה, כתוצאה מאי־ציבות פוליטית, אובדן זיכרון ארגוני,

בדו"ח מעקב ובקרה על תמ"א 31 שפורסם במאי 1997, נכתב: "הטיפול בהתיישבות הקבע של הבדווים בנגב הינו בבחינת מחדל מתמשך. אין שום היגיון להמתין עד שהבעיה תתפוצץ ותהפוך לנושא פוליטי מרכזי במדינה, על כל המשמעויות הנלוות ל'פיצוץ' מעין זה. כל המתנה נוספת מרחיבה את הבעיה, מייקרת את הפתרונות האפשריים ועלולה להוליך לדרך שאין ממנה חזרה. לפיכך, מוצע כי המועצה הארצית לתכנון ובנייה תאמץ מדיניות עקרונית לטיפול בנושא ותמליץ בדחיפות בפני הממשלה ליצור את הגופים הדרושים, ולייעד למטרה זו את המשאבים הכספיים התואמים".

אי־עמידת הממשלה בהתחייבויותיה כלפי אוכלוסיית המפונים, וההתפתחויות הפוליטיות בישראל, מרחיקים כיום כל פתרון רציונלי לפריסת הבדווים, על כל המשמעויות שנושא זה משליך על החברה בישראל בכלל, על יחסי יהודים־ערבים, ועל פיתוח הנגב בפרט.

למגמות אלו משקל מוגזם. למסגרות הגמישות, הרכות ופתוחות הקצה יש מגבלות. הן אינן תחליף למסגרות התכנון הסטטוטורי ואין זה ברור שנס ליחו של התכנון ההיררכי הקשיח. אתגר מרכזי למערכת התכנון בעשרות השנים הבאות הוא קידום מהלך אמיתי של ביזור והשטחה מסוימת של ההיררכיה התכנונית. המהלך אמור לכלול מעבר לתכנון גמיש יותר, עם "מרחבים רכים" באופן מאוזן, ועליו להתייחס לאיכות התפקוד של הרשויות המקומיות ולצפיפות ולנדירות הקרקע המאפיינות את מדינת ישראל. אלה מחייבות מידה של רגולציה כופה בהיבטים כמו שמירה על שטחים פתוחים, פיתוח תשתיות, צדק חלוקתי ומניעת שימוש בכלים תכנוניים להדרת אוכלוסיות חלשות.

רפורמות בשלטון המקומי כמשפיעות על עיצוב המרחב

רפורמות רלוונטיות בעלות השפעה על תפקידו של השלטון המקומי בפיתוח המרחבי, תהיינה בראש ובראשונה בארבעה תחומים:

1. איחוד רשויות מקומיות.
2. מסגרות אזוריות של שלטון מקומי.
3. השלטון המקומי במרחב הכפרי, וההפרדה בין שלטון מקומי עירוני למועצות האזוריות.
4. מימון הרשויות המקומיות, שיש לו השלכות על חלוקת העושר המוניציפלי ועל מדיניות הפיתוח של הרשויות המקומיות.

להערכתנו, לשני התחומים הראשונים עדיפות משנית. לעריכת שינויים בשני התחומים האחרונים משמעות גדולה יותר בתכנון ארוך טווח.

איחוד רשויות מקומיות

הרשויות המקומיות בישראל גדולות יחסית לרוב מדינות העולם. לכן אין קדימות גבוהה למהלך גורף לאיחוד רשויות מקומיות, שנשען על נימוקים של יעילות כלכלית ואפקטיביות ביצועית. יש להקפיד על המדיניות שאינה מאפשרת להקים רשויות

ייבוש תקציבי מתמשך, ריכוז כוח בידי שומרי סף כלכליים ומשפטיים ופיצול מוסדי, המתבטא בריבוי רגולטורים חדי־משימתיים. לעומת זאת, תפקוד הרשויות המקומיות נמצא במגמה של שיפור, אם כי קיימת שונות עצומה ביניהן. לצד רשויות מקומיות חלשות, ולצד שערוריות שחיתות וחוסר תפקוד, שמקבלות הד תקשורת רב, רשויות מקומיות רבות מתנהלות בצורה מקצועית ואפקטיבית – בעיקר, אך לא רק, ערים גדולות, ערים חזקות סוציו־אקונומית ומועצות אזוריות. במצב זה, אוי לה לרשות המקומית שאין לה ראש רשות שעומד על המשמר מול משרדי הממשלה שמנסים לקדם בשטחו (לדוגמה) מסה של דיור זול ללא פיתוח משלים של מוסדות ציבור, שטחי תעסוקה ושטחי ציבור פתוחים. כאשר השלטון המרכזי מנווט את העניינים המקומיים, הדבר נעשה קודם כול כדי לקדם את האינטרסים שלו. לכאורה אינטרס הכלל, אבל במקרים רבים אינטרס צר של המשרד הממשלתי הרלוונטי, או אינטרס פוליטי מגזרי. נחוצה מידה של כפייה מלמעלה, ולאגואיזם מקומי גמור תהיינה השלכות חברתיות וסביבתיות קשות, אבל חקיקה ריכוזית כופה במינון־יתר לא תשיג את מטרתה.

ביזור, תכנון ופיתוח מרחבי

מעבר ממסגרות תכנון קשיחות, היררכיות וריכוזיות למסגרות מבוזרות, אופקיות וגמישות יותר, עם מרכיב משמעותי של תכנון לא־סטטוטורי, הוא מגמה בולטת במדינות אירופה בעשור האחרון.

בעולם האקדמי, העיסוק בתכנון במסגרות גמישות נעשה על ידי שימוש במושגים, "SOFT SPATIAL PLANNING" ו"SOFT SPACES WITH FUZZY BOUNDARIES". מושגים רלוונטיים נוספים בהקשר זה הם, "LIGHT-TOUCH PLANNING" (בבריטניה) ו"OPEN-ENDED PLANNING" (תכנון עם קצוות פתוחים). מושג אחרון זה מתייחס בעיקר לתכנון שאינו מכתוב תמונת עתיד קשיחה, שמקשה על קידום הפיתוח מכיוון שאינה מסוגלת לחזות את ההתפתחויות בשוקי הנדל"ן ובתחומים אחרים. דהיינו, תכנון מתארי שאינו שם במוקד תשריט ייעוץ־קרקע סטטוטורי, מפורט וקשיח. המושגים החדשים מתייחסים להחלשת המסגרות ההיררכיות המסורתיות ולחזיק התכנון הלא־סטטוטורי, שנעשה לעתים במסגרות שותפויות אופקיות, שכוללות גורמים חוץ־ממלכתיים. אין כמובן לייחס

הצעות לאיחוד מועצות אזוריות עם ערים סמוכות נתקלו עד כה בשלושה חסמים עיקריים: תכנון – חשש מהאצת הכרסום בשטחים הפתוחים; דמוקרטיה – חשש מאובדן השפעה של היישובים הכפריים על הפוליטיקה המקומית ברשות מאוחדת; וניהול – יתרון המועצות האזוריות בתחום התרבות הפוליטית והניהולית המקומית, מפני שראשיתן הם מעין "סוכני פיתוח" באזורי שוליים לאומיים. לסולידריות הפנימית במועצות האזוריות ולנורמות מנהל משופרות היה משקל רב בשימור כוחן, למרות היחלשותן הפוליטית. עם זאת, דווקא בתקופה בה מיטשטש ייחודו של הכפר, המושג זוכה לדימוי חיובי, ותושבי יישובים קטנים רוצים לראות ביישובם כפר ולא יישוב עירוני. הציבור, גם ביישובים פרווריים, מעדיף לחיות במסגרת מועצה אזורית על פני השתייכות למועצה מקומית המאגדת כמה יישובים קטנים, או לעירייה. המועצות האזוריות ניצבות כיום בפני אתגרים של שמירה על תרבות פוליטית עניינית ומנהל תקין, בתקופה בה הייחוד הקהילתי השיתופי שלהן נשחק, ונדרשת הסתגלות למציאות תקציבית משתנה.

התמודדות עם סוגיית הצדק החלוקתי על ידי יוזמה לפתרונות הוגנים, ולא על ידי צעדים שנועדו להרוויח זמן היא אתגר נוסף. קליטה מוצלחת של יישובים עירוניים קטנים והתעניינות של רשויות מקומיות עירוניות קטנות במודל המועצה האזורית, מצביעים על כך שלא אבד כלח על מסגרת זו. הסתגלות המועצות האזוריות למציאות המשתנה מחייבת צעדים בשני כיוונים מנוגדים: מחד גיסא, מדיניות שתחדד את הדיכוטומיה בין עיר לכפר דהיינו, טיפוח מרכיבים קהילתיים, כלכליים וסביבתיים ייחודיים ושונים מאלה המאפיינים את המגזר העירוני; ומאידך גיסא, הכללת יישובים עירוניים פרווריים קטנים ואפילו בינוניים במועצות. שינוי חוק, שיאפשר לוועדים מקומיים להתקיים ביישובים כפריים שצורפו לערים, כאשר מקור סמכותם ותחומי אחריותם מוגדרים בחוק ואינם נתונים לשיקול דעת ראש העירייה או המועצה, הוא צעד שעשוי לאפשר איחוד בין מועצה אזורית לעירייה, במקום שהדבר יימצא נכון.

בטווח הארוך, תמורות בארגון השלטון המקומי הכפרי עשויות להשפיע באופן משמעותי על עיצוב המרחב. החלופות העיקריות הן:

מקומיות קטנות חדשות. כלי איחוד הרשויות המקומיות צריך לשמש כפתרון אפשרי לבעיות של רשויות מקומיות כושלות קטנות (כמו עתלית ומנחמיה בעבר). מהלך רחב של צמצום מספר הרשויות המקומיות עשוי להידרש אם תיערך רפורמה גורפת של ביזור סמכויות תכנון לרשויות המקומיות, וביטול כמעט מוחלט של הדרג המחוזי (דוגמת הרפורמה שנערכה בדנמרק בשנת 2007). ואולם ספק אם ראוי לקדם מהלך שבו מוותרת ישראל על הכלי הסטטוטורי המוביל של תכנון ברמה האזורית, שהוא נכס חשוב שהותיר לנו השלטון המנדטורי.

מסגרות אזוריות של שלטון מקומי

גם מהלך של הקמת רובד שלטון אזורי דמוקרטי הוא בעל סבירות וקדימות נמוכים, בגלל חסמים פוליטיים וכלכליים. הקושי לתחום את גבולותיהם הדינמיים של אזורים מטרופוליניים, מעמיד גם הוא בספק את הכדאיות שבהשקעת מאמצים בכיוון זה.

מסגרות של שיתוף פעולה בין רשויות מקומיות ראויות לקידום, אך ספק אם יהיה להן משקל משמעותי בעיצוב המרחב, למעט אולי הקמת רשויות תחבורה (ציבורית) מטרופוליניות. ועדות מקומיות מרחביות לתכנון ובנייה לא הוכיחו עצמן כמסגרת אפקטיבית לתכנון מתואם ברמה העל-מקומית, ויש הצדקה לקיומן בעיקר כאשר הן מאגדות רשויות מקומיות קטנות וחוסכות באופן זה במשאבים.

רפורמה בשלטון המקומי הכפרי

בעשרות השנים האחרונות מיטשטשת האבחנה בין כפר לעיר, והופכת יותר ויותר אנכרוניסטית. ההפרדה בין השלטון המקומי הכפרי לשלטון העירוני בישראל, ששורשיה בייחוד האידיאולוגי של ההתיישבות היהודית הכפרית, יוצרת חיכוכים בין המגזר הכפרי לעירוני. היעלמותו של הייחוד האידיאולוגי מעלה סימני שאלה ביחס לצורך בשימור המסגרת המוניציפלית של המועצה האזורית. האם הגיעה העת לארגון מחדש של מסגרת זו, ואולי ליצירת בסיס חוקי שיאפשר למועצות אזוריות להתאחד עם ערים, ולכונן רשות מקומית עירונית-אזורית מטיפוס שאינו קיים כיום?

לסדרי קדימויות בפיתוח מקרקעין ולקצב הפיתוח. אלו כוללות בעיקר את ההיבטים הבאים:

1. רפורמות במיסוי המקומי על שימושי הקרקע העסקיים (ארנונה שלא למגורים).
2. רפורמה במנגנון היטלי ההשבחה.
3. יישום רחב של מנגנונים לחלוקת הכנסות שמקורן בארנונה שאינה למגורים ובהיטלי השבחה בין רשויות מקומיות.
4. רפורמה בסוגיית מטלות יזם (הסכמי פיתוח בין רשויות מקומיות לזימים).
5. רפורמה בנוסחאות להקצאת מענקי המדינה לרשויות המקומיות.

תמהיל מתאים של שינויים במשק הכספי של הרשויות המקומיות אמור למתן לחצים מופרזים לפיתוח שימושי קרקע עסקיים על חשבון מגורים. אך יש לעשות זאת במינון זהיר, על מנת שהשינוי לא יהפוך לחסם לפיתוח. יש להקטין פערים בחוסן התקציבי בין רשויות מקומיות, לצמצם ואולי לבטל את הכדאיות הכלכלית שבתכנון המדיר קבוצות אוכלוסייה חלשות, לצמצם את השפעת שיקולי ההכנסות ממסים ומהיטלים על דפוס פיתוח שימושי הקרקע, ולתת בידי הרשויות המקומיות כלים לקידום הפיתוח העירוני.

הרשויות הערביות והחרדיות

הרשויות המקומיות במגזרים אלה ניצבות בפני אתגרי מודרניזציה של הניהול המקומי (בתנאים של פוליטיקה מקומית שיוכית) ושל חיזוק הבסיס הכלכלי. שאלת יסוד בתחום הפיתוח המרחבי היא, האם ראוי להשלים או אף לעודד את הסגרציה המרחבית של שתי קבוצות האוכלוסייה ברמה השכונתית וברמת הרשות המקומית, או שאולי ראוי לעודד דווקא אינטגרציה ברשויות מקומיות מעורבות? שאלה שנייה עוסקת בחוסן הכלכלי ובמילוי הצרכים התכנוניים של שני מגזרי אוכלוסייה צומחים אלה. סוגיית מקומן של האוכלוסייה הערבית ושל האוכלוסייה החרדית בפיתוח המרחבי דורשת טיפול נפרד במסמך רחב יותר, שתחום השלטון המקומי הוא רק אחד ממרכיביו, ולא ארחיב אפוא בנושא זה במסמך הנוכחי.

1. "עסקים כרגיל" – שימור המערכת הנוכחית של הפרדה בין המועצות האזוריות לשלטון המקומי העירוני.

2. צמצום משמעותי בשטחי השיפוט של מועצות אזוריות, והרחבה משמעותית של שטחי השיפוט של ערים.

3. איחוד מועצות אזוריות עם ערים מרכזיות באזורן, אם או בלי חקיקה שתאפשר ליישובים הכפריים לשמור על ועדים מקומיים גם במסגרת של עירייה אזורית.

4. קליטה נרחבת של יישובים עירוניים קטנים ובינוניים במסגרת המועצות האזוריות דהיינו, היווצרות דיכוטומיה בין ערים גדולות ובינוניות לבין שאר המערכת היישובית, שתשתלב יותר ויותר במערכת הדורובדית של המועצה האזורית.

החלופות השונות מציבות אתגרים בשלושת יעדיה העל של התכנון המרחבי: בתחומי החברה, הכלכלה והסביבה. בטווח הארוך, ראוי לשאוף לאחת משתי החלופות האחרונות המשלבות עיר וכפר. לכאורה, החלופה השלישית – איחוד מועצות אזוריות עם ערים – מעדיפה שיקולים חברתיים על פני סביבתיים, בעוד שהחלופה הרביעית – קליטת יישובים עירוניים במועצות האזוריות – עדיפה אולי מבחינת שיקולים של פיתוח כלכלי ועונה יותר על היבטים של דמוקרטיה מקומית. באופן פשטני אפשר לטעון שחלופת "עסקים כרגיל" עדיפה בכל הנוגע לשמירה על השטחים הפתוחים, ואולם על פי מרב השיקולים האחרים, ספק אם יש לה זכות קיום בטווח הארוך, ולכן ההמלצה היא לחתור לאחת משתי החלופות האחרונות או לשילוב שלהן. השפעת יישומן של כל אחת מהחלופות על הפיתוח המרחבי תלויה בפרטיהן ובאופן יישומן, ולא ניתן להגדירה באופן דטרמיניסטי.

מימון הרשויות המקומיות, צדק חלוקתי ופיתוח מרחבי

תחום זה מתייחס לרפורמות במיסוי המקומי, שיכולות להשפיע על אסטרטגיות הפיתוח של הרשויות המקומיות בכל הנוגע לפיתוח שימושי קרקע עסקיים, לתמהיל המגורים,

לסיכום

מעורבותו של השלטון המקומי בפיתוח המרחבי אמורה לתרום לצמיחה כלכלית, לתכנון ידיוותי לסביבה, לצמצום הפערים החברתיים ולצמצום המתחים בין קבוצות אוכלוסייה. בכל הנוגע לפערי מרכז-פריפריה בישראל, אלה מוחרפים בגלל היותה של ישראל "מדינת אי", דהיינו מדינה שגבולותיה סגורים. יש לפעול לצמצום הפערים, אך לא נוכל להגיע למבנה יישובי נוסח שווייץ כל עוד גבולות המדינה אינם מהווים אבן שואבת להזדמנויות כלכליות ולקשרים כלכליים.

המסמך הנוכחי הוא שמרני ואין בו הצעות ל"חשיבה מחוץ לקופסה" ולמהפכות. שינויים מהפכניים מובלים על פי רוב על ידי אנשים חדורי אידיאולוגיה שאינם בקיאים בפרטים, ותוצאותיהם תהיינה כמעט לעולם שונות מציפיותיהם. מערכת השלטון המקומי מתאפיינת מאז קום המדינה בשינויים אטיים ביותר, והסבירות לשינוי מהפכני איננה רבה, אלא אם יחול שינוי דרסטי במוסדות הפוליטיים של המדינה.

על מערכת השלטון המקומי בישראל לחתור לאיזון בין שיקולים סותרים של יעילות ואפקטיביות, פיתוח כלכלי, צדק חלוקתי ודמוקרטיה: ביזור, ואוטונומיה רבה יותר לשלטון המקומי בתכנון ובהכוונת הפיתוח המרחבי, כפוף לעמידה בעקרונות סביבתיים-חברתיים ולראייה לאומית של צרכים בתחום התשתית.

מבט לעתיד מקיים (1)

ולרי ברכיה



מגמות הפיתוח והצריכה בישראל, כמו בכל המדינות המפותחות בעולם, אינן בנות קיימא. אם ישראל רוצה לפסוע בדרך המובילה לעתיד בר קיימא בשנת ה-100 של המדינה, עליה לשנות את הכיוונים אליהם היא פונה עכשיו. השיח הגלובלי על קיימות מכיר יותר ויותר בכך שדפוסי הייצור והצריכה שהתפתחו בעשורים האחרונים חייבים להשתנות. גידול מהיר באוכלוסיית העולם, עלייה תלולה בצריכת מוצרים חומריים והניבוי שלפחות עוד 2 ביליון נפש מהמדינות המתפתחות יצטרפו לכוח הקנייה של מעמד הביניים, צפויים להטיל עומסים בלתי סבירים על המערכות הגלובליות, מעבר ליכולתן לשאת ולהמשיך לתפקד.

ישראל לא רק משתתפת בשיח הגלובלי, אלא אף תלויה בגלובליזציה. שוקיה גלובליים, יחסי הסחר שלה גלובליים והמדיניות הכלכלית והסביבתית שלה נקבעות לרוב על ידי הקהילה הבינלאומית - אם על ידי השווקים אליהם היא מייצאת סחורה; אם על ידי השווקים מהם היא רוכשת חומרי גלם ומוצרים מוגמרים; ואם על ידי מוסדות בינלאומיים, כגון ה-OECD שקובעים הסדרים, חוקים ורגולציה המחייבים את הסחר הגלובלי. לכן כל התייחסות לקיימות בישראל חייבת להתייחס לשיח הגלובלי ולמקום בו ישראל תשתלב בשיח זה - האם כפורצת דרך ומובילה, או האם תיגרר מאחור ואז תיאלץ להתמודד עם השאלה איך תוכל להדביק את הפער ולהגיע אל המקום בו היא רוצה להיות.

(1) מאמר זה נלקח מתוך פרויקט מחקר של מכון ירושלים לחקר ישראל, "מבט על קיימות בישראל",

אקולוגי גבוה (ECOLOGICAL FOOTPRINT) כלומר, הן נמצאות בניצול יתר של המשאבים הטבעיים. טרם נמצא המודל המיוחל שישלב הישגים כלכליים וחברתיים גבוהים עם מדרך אקולוגי נמוך. גם שוודיה למשל, שלעתים קרובות מצוינת כמדינה שהחברה בה מתקדמת מאוד, ואף משמשת מודל לחיקוי, מדרך אקולוגי גבוה. גבוה בהרבה מזה של מדינת ישראל.

מגמות מקיימות ובלתי מקיימות בישראל

מגמות שנצפו בעשרים השנים האחרונות בישראל מנבאות שאם הן תימשכנה כך בעשרים השנים הבאות, ניתן לצפות למדינה שמזהמת פחות את סביבתה, בעלת אמצעים קפדניים יותר לשמירת הסביבה ובעלת תשתיות טובות יותר לקליטת פליטות ולטיפול בפסולות. מצד שני, ניתן גם לצפות ללחצים הולכים וגוברים על משאבי הסביבה המידלדלים כתוצאה מעלייה בביקוש לדיור, לתחבורה ולאנרגיה וכתוצאה מעלייה ביצירת פסולות. וכל זה נובע לא רק מהגידול הצפוי באוכלוסייה, אלא גם מהעלייה הצפויה בכוח הקנייה לנפש.

מחסור במשאבים דחף את מדינת ישראל בעבר לחפש פתרונות חדשניים ויצירתיים להתייעלות, כולל שימור מים, שימוש חוזר במי קולחין והתפלה. אך הפתרונות הטכנולוגיים סובלים לעתים קרובות מאפקט הריבאונד - צמצום יעילותם כתוצאה מעלייה בביקוש, וכן מהעברת המחסור מתחום סביבתי אחד לאחר כגון, פתרון לאספקת מים באמצעות שרפת דלקים או אספקת אנרגיה באמצעות השימוש בקרקע ובמים, שמתחרה עם גידול מזון.

נדרשת מדיניות הוליסטית ואינטגרטיבית שתשלב את הסוגיות הסביבתיות השונות, ולא תעסוק רק במציאת פתרונות לכל סוגיה לחוד, אלא במציאת פתרונות הנוכחים לכל הסוגיות יחד. מעבר לכך, נדרשת תשומת לב לניהול ביקושים, לשינוי דפוסי צריכה או להפחתתה, בנוסף על תהליכי "יירוק" של מוצרים ושירותים קיימים, שכבר נטמעו היטב.

תסריטי עתיד אפשריים

מצב הסביבה בשנת ה-100 של מדינת ישראל יהיה תלוי לא רק ברגולציה סביבתית

השיח הגלובלי על קיימות

דפוסי הצריכה העכשווית חוצים את גבולות המערכות האקולוגיות הגלובליות. הבולטת ביניהן, שמוכרת היטב לציבור הרחב, הינה פליטת גזי החממה. בוועידת קופנהגן ובוועידת פריז התחייבו המדינות לנקוט צעדים להפחתת פליטות על מנת להקטין את הסיכונים הכרוכים בשינויי האקלים. אך ברור שגם אם כל המדינות יכבדו את התחייבותן, עדיין העולם יימצא במסלול מסוכן שמוביל לעבר תוספת משמעותית של 3.6 מעלות צלזיוס עד לסוף המאה. כמו כל מדינות העולם, גם ישראל תושפע משינוי האקלים. ברם, מבין השינויים המתרחשים במערכות האקולוגיות הגלובליות, שינוי האקלים לא מהווה את התופעה היחידה שמסוכנת לעולם. מערכות נוספות הנמצאות על סף התמוטטות הן המגוון הביולוגי, האוקיינוסים ואובדן שדות הדיג, העלולים להוביל לתוצאות בלתי ידועות ובלתי צפויות.

מדעני אקולוגיה מדגישים את הצורך במציאת אורח חיים שיאפשר לאוכלוסיית העולם להישאר בתוך הגבולות הבטוחים של המערכות האקולוגיות. אין פירוש הדבר שיש להוריד את איכות החיים, אך בהחלט נובע מכך שיש לשנות את אורח החיים הנוכחי באופן מהותי. פעילויות "יירוק הכלכלה" הצביעו על הדרך בה הסקטור העסקי יכול להפחית את ההשפעות הסביבתיות השליליות ולשפר את הביצועים הסביבתיים. אך פעילות זו של יירוק הכלכלה, ככל שתהיה מועילה, עדיין אינה מסוגלת להוביל את העולם לעתיד מקיים. מעבר להתייעלות ולייצור מוצרים ירוקים, נחוץ שינוי רדיקלי יותר, שישנה את דפוסי הצריכה של השוק ההולך ומתרחב.

מדינות נדרשות כיום לבחון את ההון הטבעי שלהן, בנוסף להון הפיננסי ולהון האנושי (כוח העבודה). ההון הטבעי מורכב לא רק מן הנמצא בתחום גבולותיהן, אלא גם מההון הטבעי הנחוץ לתפקוד כלכלתן ומיובא על ידן, וכן מההון הטבעי העלול להיות מושפע על ידי פעילותן, בכל מקום בעולם.

מדינת ישראל נמנית על המדינות בעלות ההישגים הגבוהים, על פי מדדים כלכליים וחברתיים (לפי ה־UN HDI - HUMAN DEVELOPMENT INDEX), אך לכל המדינות הללו מדרך

וחברתית והיווצרות עיר-מדינה; פערים הולכים וגדלים, פגיעה בצעירים ובמעמד הביניים; הפרטת הקרקעות של המדינה.

תסריט של שוק מוסדר - משק חזק בעל עוצמה, התייחסות מעמיקה לסביבה, אך החברה מפוצלת ומקוטבת - קידום הצמיחה לצד היווצרות מנגנון ביורוקרטי-מוסדי; שילוב בין כלכלה וסביבה; היעדר הכללה חברתית; מיתון הריכוזיות במשק.

תסריט של יוזמה מלמטה, מנגנון חברתי דומיננטי

פסיפס קהילתי - חיזוק החוסן החברתי וצמצום הפגיעה בסביבה אך ירידה בצמיחה הכלכלית - שימת דגש על הכללה (שילוב כל מרכיבי החברה); קידום תהליכים הצומחים מרמת השטח; קידום עסקים חברתיים, רשתות של יזמות ומבנים ארגוניים וקהילתיים חדשים; דגש על כלכלה מקומית.

תסריט של מדינה מפתחת, מנגנון המדינה דומיננטי

מדינה מתערבת/מפתחת - אימוץ גישה פוסט-ניאו-ליברלית עם דגשים חברתיים וסביבתיים, התערבות המדינה בתהליכי השוק - תסיסה חברתית והתפרצות גלי מחאה ברחבי הארץ מובילים לשיקום ולהתערבות של המערכת הביורוקרטית-מוסדית; ירידה בצמיחה הכלכלית.

שני תסריטים בהם המנגנון הגיאופוליטי דומיננטי

מדינה מבצר בלתי מוסדרת - התדרדרות סביבתית וחברתית הנוצרת בעקבות הסתגרות פוליטית - החמרה במצב הגיאופוליטי בליווי חרם וסנקציות; הפסקת השקעות זרות; הזנחה סביבתית מתמשכת; התעצמות הסיכונים הסביבתיים; הישענות גוברת על משאבים טבעיים מקומיים.

מדינת מבצר מוסדרת - רגולציה חזקה בעקבות הסתגרות פוליטית, ירידה בצמיחה הכלכלית תוך שמירה על הסביבה ובניית החוסן החברתי - החמרה במצב

ואכיפתה, אלא גם במשתנים קריטיים ואקלימיים הגורמים להשפעות סביבתיות. בראש ובראשונה יהיו אלו המשתנים הקשורים לדפוסי צריכה.

דפוסי צריכה מושפעים ממשתנים רבים, למשל מגמות כלכליות וחברתיות, קונטקסט גיאופוליטי ומשילות. התנהגות האדם כשעליו לבחור מוצר או פעילות מושפעת הן מגורמים רציונליים (כגון הכנסה פנויה) והן מגורמים לא רציונליים (ערכים חברתיים ותרבותיים). כתוצאה מכך, טווח האפשרויות רחב ובעל רמת אי-ודאות גבוהה. לא ניתן להניח שמה שנבחר בעבר יהיה גם מה שייבחר בעתיד. לפיכך עלינו לבחון שורה של עתידים אפשריים, לרבות האפשרות של "ברבור שחור" (אירוע לא צפוי). תסריט עתידי אחד מניח המשכיות של מגמות העבר וההווה ("עסקים כרגיל"), תסריט אחר, שמדגיש את קדימות השוק (בקונטקסט של האידיאולוגיה הניאו-ליברלית), מתפצל לשניים מבחינת רגולציה סביבתית וחברתית, וכך גם התסריט הנוסף, שמדגיש את קדימות שיקולי הביטחון (מדינת מבצר). תסריט אפשרי נוסף מבטא שינוי באופן המשילות "מלמטה למעלה" בעקבות מחאה חברתית, והתסריט האחרון מבוסס על התערבות ממשלתית מוגברת בעקבות מצב חירום כגון הצפות, רעידת אדמה או אסון אחר. יש סבירות שווה להתרחשות כל אחד משבעת התסריטים.

שלושה תסריטים המניחים אידיאולוגיה נאו-ליברלית ועליונות השוק:

תסריט של 'עסקים כרגיל' - דומיננטיות של השוק; דגש על שוק וצמיחה; המשך גידול האוכלוסייה ודגמי צריכה נוכחיים; תגובתיות לבעיות קצרות טווח; היווצרות עיר-מדינה; היעדר ראייה אינטגרטיבית; התמקדות בקונפליקטים מקומיים; פגיעה וקיטוע של מערכות אקולוגיות; הסכסוך הישראלי-ערבי ממשיך למלא תפקיד מרכזי בסדר היום; התייחסות שולית לסביבה.

תסריט של שוק בלתי מוסדר - משק חזק בעל עוצמה לצד העמקת הפגיעה בסביבה ובחברה - נאו-ליברליזם היא האידיאולוגיה השלטת; היעדר רגולציה סביבתית

בעלות יכולת להוביל חדשנות, להתאים עצמן לשינויים ולהתמודד עמם בהצלחה. עתיד מקיים של המדינה יאפשר לכל חלקי האוכלוסייה ליהנות מאיכות חיים גבוהה מבלי לסכן את המשך תפקודן של המערכות האקולוגיות לטובת הדור הזה והדורות הבאים.

אסטרטגיות איתנות

קיים פער גדול בין שבעת התסריטים האפשריים לבין חזון עתיד מקיים. ניתן לזהות אסטרטגיות לקידום מדינת ישראל לעתיד מקיים שיהיו נכונות בכל אחד מן התסריטים. הן יכונן "אסטרטגיות איתנות".

1. **תמרוץ של חדשנות ויזמות** - קידום חדשנות אשר תוביל להתייעלות בניצול משאבים, בפיתוח מוצרים ובפיתוח כלכלה מחזורית; ומעבר מצריכת מוצרים לצריכת שירותים.

2. **ניהול סיכונים אינטגרטיבי וטיפוח כושר העמידות** - על פי אסטרטגיה זו, אין ניהול ללא סיכונים ולכן יש לאתר ולהגדיר את הסיכון, להעריך את סיכויי התממשותו ולהציע כלים להתמודדות עמו. ניהול הסיכונים מחייב הגברת החוסן (RESILIENCE) של החברה והסביבה.

3. **פיתוח ראייה אינטגרטיבית ארוכת טווח** - יצירת חשיבה מערכתית ארוכת טווח תוך עדכון תקופתי, באמצעות חיזוק הקשר והתיאום בין תכנון יזם להסדרה רגולטיבית. על פי אסטרטגיה זו יגובש מילון מושגים ושפה משותפים למנהל הציבורי, שיתווה מדיניות פיתוח ארוכת טווח שתשלב בין כלכלה, סביבה וחברה.

4. **טיפוח ערכים שמעבר לצריכה חומרית** - יצירת שינוי פסיכולוגי עמוק בהתנהגות הצרכנית המקובלת היום, במטרה לצמצם צריכת משאבים ולהעמיד במקומם דפוסי צריכה אחרים חומריים פחות. כגון באמצעות שיתופיות (SHARING) וצרכנות משתפת (COLLABORATIVE CONSUMPTION).

הגיאופוליטי בליווי חרם וסנקציות; הפסקת השקעות זרות; התערבות ממשלתית; פיתוח חדשנות בענפי הייצור הביטחוניים; הקמת מנגנוני הכללה והסדרה בתחום חברתי והסביבתי; שמירת רחבות וניצול יעיל של משאבים; שמירה על שטחים פתוחים משיקולים ביטחוניים.

לתסריטים השונים רמות שונות של קיימות (סביבה, רווחת אדם וחוסן). תסריט בקבוצה של "עליונות שוק" יכול להגיע לרמת קיימות גבוהה יחסית רק אם הוא "שוק מוסדר". התסריטים החברתיים יחזקו את רווחת האדם והסביבה אך המחיר הכלכלי יהיה כבד. במצב גיאופוליטי של מדינת מבצר, קיימות תיפגע מכל הבחינות אך הסדרה תוכל להקל על חומרת הפגיעה. ניתוח התסריטים מלמד על כך שרמת הקיימות בכל אחד מהם רחוקה מהמצב הרצוי והאפשרי ושניתן וצריך להגיע לרמת קיימות גבוהה יותר, יהיה התסריט אשר יהיה.

חזון לעתיד מקיים

כדי להבטיח עתיד מקיים שיהיה שונה באופן מהותי מהמצב היום נחוץ שינוי רדיקלי. לא ניתן להסתפק בשיפורים הדרגתיים במגמות קיימות. חזון עתיד מקיים כולל כלכלה משגשגת ורמת חיים גבוהה לכל מגזרי האוכלוסייה. בדרך להשגתו לא נדרשת ירידה באיכות החיים, אך נדרש שינוי בדרך שתוביל אליו.

כדי להישאר בתוך הגבולות הבטוחים של המערכות האקולוגיות הגלובליות וכדי לשמור על ההון הטבעי יידרש שינוי התנהגות מהותי אצל כלל האוכלוסייה (לעומת שינוי אצל קבוצה מסורה אך קטנה של תומכי סביבה). על אורח החיים המקיים להיות עירוני, משום שאורח חיים כזה מאפשר החלפת מוצרים בשירותים בזכות קרבה גיאוגרפית ונגישות גבוהה, שגורמות לשימוש יעיל במרחב, באנרגיה ובתחבורה.

באורח חיים מקיים מיקומו של אדם בחברה לא ייקבע על פי יכולתו לרכוש מוצרים חומריים, אלא על סמך השתייכותו לקהילה. לכן יש חשיבות לבניית קהילות עמידות

1. **צריכה מקיימת** - הרגלי צריכה מניעים את מנופי הצמיחה הכלכלית ויוצרים כיום עומסים על משאבי הסביבה מעבר לגבולות האקולוגיים הסבירים. כדי ליצור שינוי באורח החיים של כלל הציבור ולעבור להרגלי צריכה פחות חומרניים שיספקו רווחת חיים גבוהה, ממליצה אסטרטגיה זו על קידום מודלים של צריכה המספקים לצרכן נגישות לתועלת או לערך מבוקש ללא צורך ברכישה יחידנית של מוצר חומרי (אספקת שירותים) ומודלים לניצול יעיל של נכסים, מוצרים, שירותים ומיומנויות הנמצאים במצב של "תת־ניצול" ברוב שעות היממה או השנה (צריכה משתפת).

לשם קידום מודלים של "צריכה מקיימת" יש צורך בהסרת חסמים מחד, ובפיתוח כלים חסרים מאידך, שיכולים לנצל מקסימלית את פלטפורמות הרשתות החברתיות להנגשת מידע וליצירת חיבוריות בין־אישית. מודלים של צריכה מקיימת כבר פועלים בתחומי הנסיעות, הביגוד, הציוד הביתי, הציוד לילדים ואמצעי הבידור. האסטרטגיה ממליצה להרחיבם גם לתחומי הזמן (TIME), המרחב (SPACE) והמיומנויות (SKILLS) בתחום הציבורי ובתחום הפרטי.

עיקר ההתפתחות של "צריכה מקיימת" תלוי ביוזמות הסקטור העסקי וברמת התודעה של החברה האזרחית, אך הממשלה יכולה לתמוך במעבר ל"צריכה מקיימת" בדרך של חינוך לערכים חברתיים, בהנגשת מידע ומרחבים ציבוריים הנמצאים ב"תת־ניצול" ובבניית אמון בין ספקים ללקוחות.

2. **עירוניות תוססת** - החיים בעיר מייצרים הזדמנויות להקטנת עומסים על משאבי הסביבה, לתמיכה באורח חיים פחות חומרי, ליצירת קונטקסט המקדם חדשנות ולבניית קהילות מגוונות וחוסן. יצירת עירוניות כאורח חיים סביב מרחבים ציבוריים ובעיקר לאורך רחובות העיר תושג תוך שילוב בין שימושי קרקע, הקטנת מרחקים להולכי רגל והקטנת הנסועה ברכב פרטי. האסטרטגיה ממליצה על העדפה תקציבית לעירוניות, פיתוח כלי הערכה לבחינת פרויקטים לפי תרומתם לעירוניות ושילוב מוקדי התכנסות עירוניים כגון קמפוסים לחינוך גבוה ושווקים פתוחים. האסטרטגיה גם ממליצה לסקטור העסקי לבחור מיקום עירוני לפעילויותיו, לקדם נגישות עובדים באמצעים חלופיים לרכב הפרטי, ולפתח מודלים לנדל"ן עירוני אטרקטיבי במיוחד לצעירים ולמבוגרים.

5. **טיפוח קהילתיות** - טיפוח מערכת ערכים חדשה המושתתת על סולידריות, תמיכה הדדית, פעילות קהילתית, מפגש בין תרבויות ויצירת הזדמנויות כלכליות חדשות.

6. **פיזור מרוכז והחייאת מרכזי ערים** - ריכוז מאמץ הפיתוח ביישובים עירוניים קיימים, תוך הגדלת הצפיפות וההטרוגניות החברתית, ויצירת רנסנס עירוני. פיתוח עירוניות ויצירת מרחבים ציבוריים תוססים מאפשרים מפגש אקראי, ספונטני, המביא לחיבורים ולרשתות בין־תחומיות, חוצות תרבויות, שיוצרות סינרגיה בין רעיונות ועולמות שונים שמהווים קרקע פורייה לחדשנות.

7. **הרחבת מושג הביטחון** - על מנת לכלול התייחסות גם לסביבה, לחברה ולכלכלה. היערכות לקראת משברים העלולים לפגוע בביטחון המדינה ואשר יגררו בעקבותיהם פגיעה קשה בחברה ובכלכלה, פגיעה שמשמעותה אינה פחותה מהתקפת טרור או מהתקפה מצד מדינה עוינת.

8. **פיתוח מנהיגות עם תחושת אחריות לדורות הבאים** - פיתוח והכשרת מנהיגות שתוביל את החברה לחזון הקיימות.

9. **פיתוח שיטות ומערכות הערכה** - הקמת מערכות הערכה שתפתחנה מדדים לבדיקת קיימות באמצעותם ניתן יהיה לזהות נקודות קריטיות ונקודות ציון היכולות לסייע לקובעי מדיניות בתכנון דרכי פעולה ולהעריך את תוצאותיהן.

אסטרטגיות סביבתיות

הפער בין שבעת התסריטים לבין חזון עתיד מקיים יותר במדינת ישראל, דורש גם אסטרטגיות פעולה שקידומן תלוי בידי הפועלים בתחום הסביבתי.

אסטרטגיה אחת עוסקת בניהול ההון הטבעי והאחרות עוסקות במדעי החברה ובמודלים עסקיים חדשניים.

קיימות בדור הדיגיטלי

הדור העתידי נולד אל תוך עולם דיגיטלי. ברור שערכי דור ה־Y והמוטיבציות המניעות את הנמנים עליו שונות מאלו של דור ה־X שגדל לפניהם, ושהרגלי הצריכה שלהם מושפעים מהעולם הדיגיטלי בו הם חיים. הטכנולוגיה מייצרת הזדמנות לאימוץ אורח חיים מקיים יותר מחיי הוריהם, בזבזני פחות, ופחות מבוסס על הצגת מעמד חברתי באמצעות רכישת מוצרים חומריים.

חיבוריות ושיתופיות באמצעות מערכות דיגיטליות הוכיחו את יכולותיהן כשהשפיעו רבות על העולם במסגרת אקטיביזם פוליטי, אך הן פותחות בפנינו כיווני השפעה נוספים היכולים להעביר אותנו לעולם דיגיטלי ומקיים, אם רק נדע לנצלן לטובת שינוי אורח חיינו.

אורח חיים עירוני, דיגיטלי ומקיים

לסיכום, המפתח לעתיד מקיים של מדינת ישראל נמצא באורח חיים עירוני ודיגיטלי שמגייס את ההזדמנויות של "עננים" ושל המדיה הדיגיטליים. אורח חיים זה משתף את החברה כולה בפעילות תוססת במרחבים העירוניים ומקדם חוסן קהילתי וחדשנות חוצת דיסציפלינות.

3. חיזוק חוסן חברתי-קהילתי - בעולם אפוף איודאות קיימת חשיבות לחיזוק

היכולת להסתגל ולהתמודד עם שינויים וסיכונים, ולגייסם על מנת ליצור הזדמנויות חדשות ולא רק לספוג הפרעות. אסטרטגיה זו באה לקדם יצירת קהילות הנהנות מאיכות חיים ו"שלמות" (WELLNESS) גבוהה תוך מימוש הפוטנציאל העצמי של הפרט ומימוש הפוטנציאל הקהילתי. האסטרטגיה ממליצה על חיזוק חוסן ברמה המקומית, תוך העברת סמכויות לרשויות מקומיות ולרמה הקהילתית, זיהוי אוכלוסיות פגיעות ומציאת דרכים להפחתת פגיעותן, קידום יוזמה אקטיבית של הקהילה ופיתוח כלים להערכת חוסן קהילתי.

4. ניהול אינטגרטיבי של משאבי טבע סחירים (הון טבעי) - בהיעדר מדיניות

לניהול משאבי טבע מיובאים ובהיעדר ניהול ההון הטבעי המקומי, ישראל עלולה למצוא עצמה לא מוכנה לתחרות על יצוא ויבוא בשווקים העולמיים. האסטרטגיה ממליצה על אמצעים לניהול ההון הטבעי באופן דומה לניהול ההון הפיננסי (CAPITAL) וההון האנושי (LABOR) במשק, ועל מדיניות ניהול אינטגרטיבי למשאבי טבע סחירים וגיבוש תוכנית לאומית שתשלב בין היבטים פיזיים, כלכליים וסביבתיים; וכן לבחון את מערכת התמלוגים כך שישקפו את זכויות הציבור והעלויות החיצוניות בגין כריית המשאבים.

5. חדשנות לקיימות - המגמות הכלכליות מצביעות על הצורך ליצור תנאים

שיאפשרו לישראל לעמוד בחזית הקדמית של חדשנות סביבתית, טכנולוגית ועסקית-ארגונית כדי להתמודד היטב בשוק הגלובלי.

האסטרטגיה ממליצה להכיר בכך שבחדשנות יש סיכונים ולא לחסום הזדמנויות לחדשנות רק בגלל שיעילותה טרם הוכחה. מומלץ שהסקטור העסקי בישראל ייקח חלק פעיל בפורומים בינלאומיים הדנים בחדשנות לקיימות, וייצור שותפויות במחקר ופיתוח בין חברות ממדינות שונות, ושיהיה מוכן לנסותה וליישמה בישראל.

מומלץ שהממשלה תיזום הערכת מצב בהתאם למנועי החדשנות: מדע, משאבי אנוש מיומנים, מנועים פיננסיים ורגולציה ותגייס את החברה האזרחית כשותפה לליווי הניסיונות ולבקרה עליהם.

מבט כולל על התהליכים העתידיים לעצב את זמות המרחב



לתכנן את הבלתי ניתן לתכנון

עודד קוטוק



מדוע 2048?

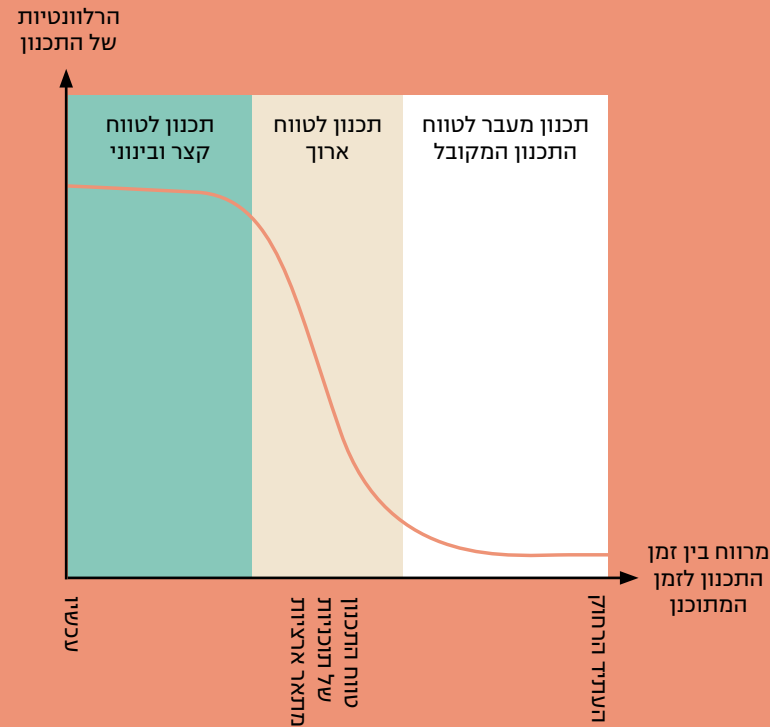
האם אנחנו כבר מוכנים לאתגרי העשור הבא? ומה עם תוכניות העשור הקודם - האם הפחיתו די הצורך את בעיותינו היום?

כדי לעמוד במשימה הדחופה - לספק אדמה, מים, אנרגיה חיים ומקום לכולם, אין לנו אלא את הטוב ביותר שיש: הפרקטיקה של התכנון. המאמץ לתכנן הוא מובן מאליו, הגיוני, מתבקש, הישרדותי. אולם התכנון ממלא צרכים נוספים, נסתרים יותר אך משמעותיים לא פחות. אמנם אנחנו מוצאים עניין בעבר או בהווה, אך יותר מכול אנחנו כמהים לדעת את העתיד. התשוקה לעתיד היא בלתי נשלטת, אובססיה של היחיד, של החברה ושל ארגונים המתווכים ביניהם. אנחנו מחפשים שליטה בעתיד כיוון שאנחנו מאמינים שבביותו נמצא גאולה. בפאר בנייתו - נרומם את ערך העצמי, בריסונו - נשקיט את החרדה מהלא נודע ובהכפפתו להווה - נכופף (מעט) את המוות. ההכרה בכך שחלק מתוכניותינו אינו מתממש, וחלק אחר אפילו משבש את כוונותינו המקוריות, אינה מרפה את ידינו. אנחנו מוצאים נחמה בפעולה החזרתית של התכנון, בשכלולה ובהחלטה על נושאים חדשים.

מדוע תכנון ל-2048? כי איננו יכולים להימנע מכך אפילו אם איננו מסוגלים לעשות זאת באמת. אבל אולי הרחקנו כל כך את העתיד, מושא תשוקתנו, רק כדי למתוח אל מעבר לקצה את פעולת תכנונו. שכן, בקפיצה אל תהום העתיד שמעבר לטווח התכנון המקובל, יש הבטחה לשחרור מאחיזת הריטואל הכפייתי של הכנת תוכנית, ובשורה של גילויים חדשים, לא רק על העתיד, אלא על עצמנו, כאן ועכשיו.



הרלוונטיות של התכנון



איור 1

TO BOLDLY GO WHERE NO ONE HAS GONE BEFORE

המראה ל-"2048" מחייבת כלי טיס רב-עוצמה יותר מכל ספינות התכנון המוכרות. האם נוכל לשכלל את הפרקטיקה של התכנון ולחזק עד לנקודה שבה תוכל לעמוד במשימה? הרלוונטיות של תוכנית נשחקת ביחס למרחק לשנת היעד שנקבע לה (אולם לא בהכרח ביחס ישר). התכנון חותר כנגד עצמו עד לנקודה שבה התאמת התוכנית למציאות קורסת - וככל שהתכנון ארוך טווח, כך גדל הסיכוי לקריסתו המואצת. למאמץ למזער את השפעות הקריסה או לדחות אותה, תוצאות אפשריות מוגבלות. זאת משום שהגורמים לכשל המולד "ממאירים" ואינהרנטיים לפעולת התכנון עצמה. אזכיר לפחות שניים מהם:

איור 1

1. יותר משפני המציאות משתנים בגלל ריבוי של גורמים, הם משתנים בגלל ריבוי האינטראקציות ביניהם. המתכנן מנסה ללכוד ולחזות מספר רב ככל הניתן של גורמים המשפיעים על תמונת העתיד, אבל מתקשה בניבוי (המעריכי) של השפעותיהם ההדדיות. שנת היעד של תוכנית המתאר הארצית החדשה לתשתיות תחבורה יבשתית (תמ"א 42), למשל, היא 2040. כיוון שכך, בתכנונה נלקחים בחשבון גורמים אקסוגניים מגוונים שעלולים "להופיע" לאורך שנות קיום התוכנית ולהשפיע על תמונת התחבורה: תרחישים גיאופוליטיים (כמו "גבולות פתוחים"), כלכליים (ירידה/עלייה בעלות נסיעה, למשל, כפועל יוצא של שינוי טכנולוגי או שינוי בכלכלת הנפט ומוצריו) ואפילו בשוק העבודה (כמו שינוי בהיקף הזמן המוקדש לעבודה וחלוקתו).

אולם החלה של צירופים בלתי צפויים של התפתחויות מתחומים שונים (כמו שילוב של ירידה בעלות נסיעה ביחד עם התקצרות שעות העבודה) ופענוח משמעותם נמצאה כמשימה מורכבת בעלת אמינות מפקפקת. האתגר של מתכני תמ"א 42 מזכיר את מבוכתם של מנהלי חברת העבר קודאק: בקודאק המציאו את המצלמה הדיגיטלית אבל ויתרו על ייצורה ושיווקה. אילו זיהו את השפעת הגומלין הקריטית של ההתפתחות החזויה בטכנולוגיה של אחסון והעברת מידע על השימושיות של הצילום הדיגיטלי, ייתכן שהיו מתכננים אחרת את עתיד החברה. לעתים, הגורמים המשפיעים על העתיד מונחים

הפרקטיקה המקובלת של התכנון כלואה בתוך פרדוקס "הצפוי אל מול הבלתי מוכר", ולכן אין לה את כוח העילוי הדרוש כדי לשאת אותנו אל מעבר לטווח התכנון המקובל. ההיחלצות, בדרך ל-2048, יכולה אם כן להיעשות רק על ידי רתימה של גורם נוסף, חיצוני ומשחרר.

האם תכנון לטווח ארוך הוא מדע, או אמנות?

לתכנון כפרקטיקה מקצועית ואף כגישה קוגניטיבית אין מונופול על ראיית העתיד ועיצובו. למשל, בספרו "אלטנוילנד" (1901) התמודד תיאודור הרצל עם האתגר שבהבנה, בתכנון ובשינוי העתיד הרחוק של העם היהודי וארץ ישראל. גם הרומנים "עולם חדש מופלא" (אלדוס האקסלי, 1931) ו"1984" (ג'ורג' אורוול, 1949) עוסקים בעתיד הרחוק, אולם בניגוד לאוטופיה האופטימית והמקומית של "אלטנוילנד" - משרטטים מציאות דיסטופית אוניברסלית ומרירה. השונות בין שלושה ספרים אלו רבה [נוכללת אפילו את נקודות המוצא של המחברים (ציונית - הרצל; ביקורתית כלפי הקומוניזם - אורוול; ביקורת על הקפיטליזם - האקסלי)]. אולם יש להם שני מכנים משותפים מכריעים:

1. הם התבררו כרלוונטיים ואפקטיביים להבנה של המקום והחברה מההווה אל העתיד הרחוק, ולהשפעה על עיצובם (כולל בהיבטים פיזיים, כלכליים ועוד) באופן פרקטי ומתמשך.

2. כוחם וסוד הצלחתם בהיותם אמנות, ותהליך עשייתם - יצירה.

בניגוד לתכנון, לאמנות יש היכולת לברוא מציאות רב־ממדית שלמה וקוהרנטית, שעל אף היותה פנימית (ליצירה) היא לגיטימית ואפקטיבית. האמנות פועלת מתוך המציאות, בהשראתה, תורמת להבנתה נכוחה וחשוב מכול - מסוגלת לשנות אותה כשבמקביל היא משוחררת ומשחררת מחוקי הזמן והמקום (המכבידים כל כך על התכנון). כיוון שהיצירה יכולה לעמוד בו בזמן בתוך המציאות ומחוץ לה ולהישאר משפיעה ואפקטיבית (אם היא מוצלחת כמובן), יש בכוחה להצליח היכן שהתכנון מועד לכישלון: לשמש כמעקף למחסום ההווה בדרך לדילוג אל העתיד.

ממש לפתחם של המתכננים, אולם ריבוי הקשרים האפשריים בין המשתנים מביא את תמונת העתיד אל סף הכאוס (בדומה ל"מערכות מורכבות" מתחום המתמטיקה). עיוורון המתכננים, אם כן, אינו נובע מאפלה, אלא מהבוהק המסנוור של אינסוף השתקפויות מהדהדות בין משתנים ושיקולים לתכנון.

2. גורם שני למגבלות המולדות של התכנון לטווח ארוך אף משמעותית

ומתעתע יותר. כל תכנון מבוסס על הנחות יסוד קבועות. אלו יכולות לשמש לתיאור התנאים בשנת היעד (גידול באוכלוסייה), או משרתות כמטרות לשנה זו (יעד לגודל האוכלוסייה באזור מסוים). אבל מעבר להנחות המודעות הנשלטות במודע על ידי צוות התכנון, מתקיימות הנחות יסוד נסתרות "מסדר עליון", חוקי משחק שמכתיבים את התוכנית מתוך תתי המודע של העוסקים בהכנתה. המתכננים כלואים בתוך ראיית עולם, נורמות והשקפה תרבותית ששייכים להווה, ורלוונטיים, במקרה הטוב, למציאות הדומה להווה. לדוגמה: פיזור האוכלוסייה ב"תכנון פיזי לישראל" (תוכניתו הארצית של אריה שרון לפיתוח והתיישבות, 1951) נעשה על רקע תפיסה חברתית ותרבותית רווחת ששונה באופן מהותי מזו שעיצבה את ריכוז האוכלוסייה בתמ"א 35 (תוכנית מתאר ארצית משולבת לבנייה, פיתוח ושימור, 2005). לא (רק) התגבשות ההבנה של המגבלות הטכניות והחסרונות הכלכליים של ריבוי יישובים היא שגרמה למהפך בפרדיגמה התכנונית, אלא היווצרותו של אקלים אידיאולוגי ותרבותי חדש (המורכב מתפיסת עולם פוליטית, אקולוגית, חברתית ועוד), שלא היה אפשרי בראשית שנות החמישים.

הסוציולוג זיגמונד באומן (Zygmunt Bauman, *Liquid Life*, 2005) ⁽¹⁾ היטיב לבטא את הפרדוקס שבהתבוננות ובהתערבות המתוכננים בעתיד:

"We suppose, sense and anticipate what we need to do. Yet we do not know the shape nor the form of things to come. We can be certain, however, that it will not be familiar. It will be unlike anything we have already become accustomed to".

(1) מתוך הקטלוג לתערוכה הפולנית בביאנלה ה-11 לארכיטקטורה בוונציה.

של אמצעים (ספרות, שירה, מוזיקה, מחול ועוד), אולם לצורך רכישת ביטחון בביצועיה ומסיבות המפורטות בפסקה החותמת נייר זה, אתמקד בבחינת שלוש דוגמאות נושאיות מתוך אמנויות חזותיות: קולנוע ובעיקר עבודות בנות זמננו מתחום האמנות הפלסטית.

1. העיר לוס אנג'לס בשנת 2019 כפי שמופיעה בסרט "בלייד ראנר"

(הבמאי רידלי סקוט, 1982) (7) היא עולם גדוש עד להתפקע בארכיטקטורה של ישן ושל חדש, צפוף ונטוש בו זמנית, מאוכלס באינספור גזעים ועמים עד כדי כאוס, חשוך ומוכה גשמים, מבוכי עד כדי תחושת ורטיגו. ברגע קצר אחד (תמונה 1), למשל, אנו מרחפים בתוך ערבוביה של מבני הענק החדשים־מזנחים של העיר, אבודים בתוך מרחב קלסטרופובי־אגרופובי מנוכר, שלמעט רכבו של הגיבור אין בו נפש חיה, מוצאים נחמה ונקודת אחיזה בודדת בדמות ראשה העצום של אישה יפנית לבנה ששפתיה החושניות משוכות באדום עז. אלא שדמות הטורסו הנשית היא למעשה הקרנה של פרסומת חוזרת שאיננו יכולים להבינה. היצירה פורסת מרחב עשיר של דימויים מרובי שכבות (שיש בהם, אגב, גם לא מעט "ארכיטיפים") ו"זרזים" למחשבה שמציבים (באופן טבעי) שאלות נוקבות במגוון מסחרר של תחומים (אקולוגיה, תרבות ורבי־תרבותיות, חברה, הפרט וההמון, מוסר, טכנולוגיה, ביוטכנולוגיה וגנטיקה, שאלות של מרחב עיצוב אורבני וארכיטקטורה, ועוד רבות אחרות). שאלות אלה אינן מכוונות לשוכני "בלייד ראנר", אלא עבורנו – דיירי ההווה – המבקשים להתבונן בעתידו של הכרך הקוסמופוליטי של העתיד.

"PARANOYA HOUSE" (ארתור קיי, בתוך IMAGINING THE FUTURE OF THE CITY OF LONDON, 2013) הוא רישום צנוע העומד בניגוד מוחלט לנפח הבארוקי של "בלייד ראנר" (תמונה 2). זהו חתך של בית לונדוני בשנת 2062, שהוא כולו ארכיטקטורה של מצבי חירום (כולל מסדרון מילוט אנכי המוביל לכדור פורח, תמונות מרגיעות למניעת חרדה המוקרנות על חלונות, חדרי פאניקה מוגנים ועוד). "בית הפרנויה" הוא מצב נפשי שהוא אמירה פארודית

(7) הסרט מבוסס על ספרו פיליפ ק' דיק, האם אנדרואידים חולמים על כבשים חשמליות?

מדריך הטורמפיסט לעתיד

בספרו האירוני "מדריך הטורמפיסט לגלקסיה" (1985) כתב דאגלס אדאמס על מחשב ענק שנבנה על ידי חברת חוצנים "היפראינטליגנטית" כדי למצוא את התשובה ל"חיים, היקום וכל השאר". לאחר שבעה וחצי מיליון שנים של חשיבה, מספק המחשב את התוצאה: המספר "42", ביחד עם המלצה – לחזור ולברר מה היתה בעצם השאלה. איך בעצם מצליחה האמנות כפרקטיקה לשאול שאלות מתאימות על העתיד? התשובה ראויה לדיון במסגרת אחרת ורחבה יותר, (2) אבל אזכיר בכל זאת, בהקשר זה, רמז אחד מני רבים: בהיסטוריה, לפי הפסיכולוג קרל גוסטב יונג (3) (1875-1961), יש יסודות על־זמניים שהתקיימו לפני ויתקיימו אחריה. יסודות אלו מוכלים במסגרת מה שכינה, "לא־מודע קולקטיבי": שם מאופסנים ומשתמרים זיכרונות וחוויות באופן בין־דורי ובין־אישי (העברה תורשתית וקולקטיבית של זיכרונות). יונג מצא ביטוי ליסודות ה"על־זמניים" במיתוסים, ול"ארכיטיפים" קמאיים חוצי תרבויות וזמנים. במקביל, תהליך היצירה האמנותי שימש במודע עבור אמנים רבים שער לחשיפת אוצר הידע על העבר, ההווה והעתיד, הבלום בלא־מודע הקולקטיבי או האישי (ביניהם סוריאליסטים כמו דאלי, (4) אוטומטיסטים כמו פולוק (5) ואקספרסיוניסטים אבסטרקטיים כמו ניומן (6)). ההנחה שניתן ללמוד על העתיד באמצעות פענוח של רבדים בתת־מודע אינה חפה מיסודות מיסטיים, אולם זו רק הדגמה אפשרית אחת לאופן פעולה פנימי של יצירה כדרך להבנה של זמן שמעבר להווה.

כדי לעלות על ספינת האמנות לצורך חציית הזמן נדרש אימון (בשלב זה אף יותר מהבנת מנגנון הפעולה החמקמק של האמנות). האמנות מבצעת טיסות אל העתיד במגוון רב

(2) וממילא לא עומדים לרשותנו בהזדמנות זו שבעה וחצי מיליוני השנה הדרושים לכך.

(3) קרל ג' יונג, האני והלא מודע, תרגום: חיים איזק (תל אביב: דביר, 1973).

(4) Salvador Domingo Felipe Jacinto Dali I Domènech, 1904-1989

Paul Jackson Pollock, 1912-1956 (5)

Barnett Newman, 1905-1970 (6)

בביאנלה לאדריכלות ה־11 בוווציה (2008, "THE AFTER LIFE OF BUILDINGS") (תמונה 7) את השאלות על איתנות המקום, החברה והתרבות בנות זמננו אל האפשרויות הגלומות במטמורפוזות שסביבות חיים מוכרות עשויות לעבור (כמו רפת בשדה תעופה, וקניון במקום ספרייה), ואף זכו על כך בפרס אריה הזהב.

3. ציור או פסל היפריאליסטי הוא ביטוי מדויק עד כדי מציאותי למציאות שלרוב אינה קיימת. בתוך פרטי פרטיה של העבודה ההיפריאליסטית מקופלים רמזים ומשמעויות על התפר שבין האמיתי למדומיין. למשל על בסיס חקירה של שקית המצרכים, כתמים על שמלה, והמגזין שמונח מול "אישה אוכלת" (Duane Hanson, 1971) (תמונה 8), נוכל להרהר בעולמו ובעתידו של המעמד הנמוך (הלבן) בארצות הברית. למהלך ההיפריאליסטי יש יתרון מיוחד בעיסוק בעתיד, שכן ההצלבה בין המציאותי למדומיין מאפשר לנכוח בו בזמן במציאויות או בזמנים שונים. פטרישיה פיצ'יני (Patricia Piccinini) הציבה שני ילדים הנשענים כבדרך אגב על קיר חלל התצוגה, עסוקים במשחק מחשב נייד (GAME BOYS ADVANCED. FROM THE SERIES WE ARE FAMILY, 2002) (תמונה 9). אולם, מבט בוחן יגלה כי אלו ילדים משובטים הזקנים מכפי גילם (שיער אפור, ורידים בולטים, שיניים צהובות - רמז לכבשה המשובטת דולי שמתה טרם זמנה). פני העתיד משתקפים באופן מהפנט מתנחתם, מתוויהם ובעיקר מעיניהם וממבטם של הילדים. העבודה מעוררת תחושת חוסר נוחות הנובעת מהבלבול שבין היפה לבין המפחיד, בין הנאהב לבין המרתיע ועוסקת בסף של הנורמליות בעידן ההתערבות הגנטית. העתיד, מבחינת האמנית, נמצא בתוך הגבול הזה, ושם הלא נורמלי הוא הנורמלי, והנורמלי - לא נורמלי. (9)

לתכנן את הבלתי ניתן לתכנון

להכפלת ערוצי החשיבה: יצירה ותכנון, יש ערך מכריע לתהליך חשיפת המרחב בישראל בשנת 2048 ולעיצובו. אולם גם אם במבט ראשון תהליך היצירה האמנותי והתכנון

(9) Linda Michael (2003), בתוך <http://www.patriciapiccinini.net>

אך חדה ורלוונטית על תפקידה הדומיננטי של החרדה (מטרור, מאסונות טבע, ממחלות ומהאחר) בעיצוב המרחב הפיזי־חברתי של העתיד.



תמונה 3 1825, CASPAR DAVID FRIEDRICH, ELDEMA RUINS

2. המבט הרומנטי אל שרידי העבר (כמו למשל בכמה מצוריו האיקוניים של קאספר דוויד פרידריך (Caspar David Friedrich, 1840-1774) (תמונה 3), מקבל משמעות מפתיעה ביצירות שנקודת המבט שלהן ממוקמת בעתיד ומופנית אל העבר שהוא בעצם ההווה. האמן היפני היסהרו מוטודה (Hisaharu Motoda) למשל, עושה שימוש בטכניקה של רישום כדי לתאר חורבות של מבנים איקוניים בני זמננו [כמו איצטדיון "קן הציפור", בבייג'ינג, 2009 (תמונה 4)]. לעומתו, סיפריאן גאיאר הצרפתי, ממקם מחדש מבנים מודרניים בתוך נוף פראי עתיק [כמו זה הלקוח מתחריט נוף הולנדי מהמאה ה־17 בעבודה "אי־אמונה", 2005 (תמונה 5)]. אצל גלעד אופיר (תמונה 6), ("ללא כותרת", 2006) נוף העבר בעתיד הוא ריק מטריד של שדה טרשים חורפי בנגב. (8) Kobas Laksa ו־Nicolas Grosppierre הרחיבו בעבודותיהם שהוצגו בביתן הפולני

(8) העבודות של גאיגר ואופיר הוצגו בתערוכה "מעבר לזיכרון" במוזיאון על התפר, ותיאורן לקוח מקטלוג התערוכה.

רשימת קישורים לתמונות

תמונה 1: מתוך הסרט "בלייד ראנר" (הבמאי רידלי סקוט, 1982)

<http://arturo1dream.wordpress.com/2011/10/09/blade-runner-the-final-cut/>

תמונה 2: "PARANOYA HOUSE" (ארתור קיי, בתוך "IMAGINIG THE FUTURE OF THE CITY OF LONDON", 2013)

[http://www.ubiquitypress.com/site/books/read/6/129/imagining-the-future-city-london-](http://www.ubiquitypress.com/site/books/read/6/129/imagining-the-future-city-london-2062/#epubcfi(/6/52[x27.-Kay]!4/2[x27.-Kay.html]/2/4[heading_id_2]/1:0))

[2062/#epubcfi\(/6/52\[x27.-Kay\]!4/2\[x27.-Kay.html\]/2/4\[heading_id_2\]/1:0\)](http://www.ubiquitypress.com/site/books/read/6/129/imagining-the-future-city-london-2062/#epubcfi(/6/52[x27.-Kay]!4/2[x27.-Kay.html]/2/4[heading_id_2]/1:0))

תמונה 3: "CASPAR DAVID FRIEDRICH, ELDENA RUINS", 1825

[https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Caspar_David_Friedrich_-_Klosterruine_Eldena_\(ca.1825\).jpg](https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Caspar_David_Friedrich_-_Klosterruine_Eldena_(ca.1825).jpg)

תמונה 4: "HISAHARU MOTODA, INDICATION-NATIONAL STADIUM 2 (BIRD'S NEST)", 2009

<http://hisaharumotoda.com/Works.html#29>

תמונה 5: סיפריאן גאיאר, "איי-אמונה", 2005 (תצריב)

<http://www.mots.org.il/Heb/Exhibitions/beyond-memory.asp>

תמונה 6: גלעד אופיר, "ללא כותרת", 2006 (תצלום)

<http://www.mots.org.il/Heb/Exhibitions/beyond-memory.asp>

תמונה 7: "KOBAS LAKSA, NICOLAS GROSPIERRE, THE AFTER LIFE OF BUILDINGS (2008)"

<Http://futurayst.blogspot.co.il/2008/10/afterlife-of-buildings.html>

תמונה 8: Duane Hanson, "אישה אוכלת", 1971

<http://en.wikipedia.org/wiki/File:Duane-Hanson-Sculpture-Woman-Eating-Synthetic-Material-1971.jpg>

תמונה 9: Patricia Piccinini, "GAME BOYS ADVANCED". FROM THE SERIES "WE ARE FAMILY", 2002

<http://www.patriciapiccinini.net/245/37>

הנורמטיבי נראים קשים לזיווג, יש ביניהם קשר דם המבטיח קרבה מפרה בהינתן התנאים המתאימים. שתי הפרקטיקות מייצרות רעיונות מופשטים וממשיגות אותם על מנת לחשוף ולפענח את המציאות, ושתיהן מנסות להשפיע על המקום, החברה והתרבות. למשל, ב"מוזיאון המחר" ההולך ונבנה בריו דה ז'נרו, עומדים אמצעים חווייתיים מגוונים, ביניהם אמנותיים, במרכז המאמץ להביא לחשיבה ולדיון בעתיד הרחוק (במקרה זה, של המין האנושי כולו).

בביאנלה לארכיטקטורה בוונציה, או זו שבסן פאולו, חלק ניכר מהעבודות המוצגות אינן תוכניות או מודלים של מבנים, אלא עבודות שקשה לתייגן: אמנות שעוסקת באדריכלות (או אדריכלות שעוסקת באמנות). בכך אין גריעה מהתועלת ומהפרקטיות שלהן, מכיוון שהעריכה האוצרותית מאפשרת מימושן כתחנות כוח לרעיונות, כמחוללות של שינויי תפיסה ופרדיגמות וחשוב מכך – נמל ממנו ניתן להפליג, בבטחה, לטריטוריות שמחוץ להווה ולחזור עם הארה. המומנטום היצירתי נקשר לסדנאות ולדיונים המשולבים (גם באופן פיזי) בתערוכה ועוסקים בנושאים תכנוניים רלוונטיים שהם ממוקדים ואקטואליים [יצוין בהקשר זה שלעבודות חזותיות יתרון מובנה בנגישות המהירה שהן מאפשרות לצופה, וביכולת ליצור זיקה פיזית בין לבין תהליכי עבודה אחרים (תכנון) בחלל משותף]. חשוב לזכור: את היצירה האמנותית לא ניתן לגייס לתהליך העבודה על 2048 (כיוון שכוחה בעצמאותה), אלא לאפשר הכלתה בעבודה בעלת מסגרת (אוצרותית) משותפת, ערנית ופתוחה. מכל מקום, לאחר מעשה, רק ביקורנו השני בעתיד (יהיה גילו של כל אחד מאיתנו אשר יהיה) יגלה האם המציאות אכן הפכה נעימה יותר. עם זאת, לעולם לא נדע אם הסיבה לכך נובעת מהצלחתנו לתכנן את הבלתי ניתן לתכנון.

אטלס ישראל 2048:

מודל רעיוני להתבוננות אקטיבית בעתיד המרחב והחברה (1)

עודד קוטוק



למערכת התכנון מסורת ארוכת שנים של תכנון ארצי רחב היקף, אינטגרלי וארוך טווח, ובכלל זה תוכנית אב ארצית לישראל משנת 1950 ("תוכנית שרון"); תוכנית אב ארצית "ישראל 2020" משנת 97; תוכנית מתאר ארצית משולבת לבנייה, לפיתוח ולשימור תמ"א/35 משנת 2005; ומאמצים עדכניים כמו תוכנית אסטרטגית לדיוור. כל אחד ממהלכים אלו משרטט תמונת עתיד רצויה שנועדה לכוון את הפיתוח לאורה. יחד עם זאת ובמבט לאחור, ניתן לעתים לזהות פערים לא קטנים בין חלק מיעדי התוכניות לבין המציאות כפי שהתממשה בפועל. אחת הסיבות לכך היא שהמרחב ואיכות החיים נקבעים גם על ידי אין סוף החלטות, גדולות וקטנות, מכוונות ושאינן מכוונות שרק חלק מהן מוכל בתכנון או מושפע ממנו. מכאן, שכדי להשפיע על העתיד צריך להשפיע על אותם רגעים של שיקול דעת ולהבטיח שיעשו מתוך מודעות מלאה להשלכות האפשריות על המחר. מאמר זה עוסק באפשרות להפיץ אמצעים להכרת העתיד ולהכרה בעתיד אצל כמה שיותר שחקנים המשפיעים על ההווה. אמצעים שהם "יותר מתוכנית" בכך שמשפיעים על התודעה של מקבלי ההחלטות בעת קבלתן.

כיצד אפשר לתכנן את העתיד הרחוק ללא הכנת תוכנית במובן המקובל של המושג? בבסיס הרעיון המתודולוגי המכונה "אטלס ישראל 2048", עומדת תפיסה של חשיבה אסטרטגית ארוכת טווח, שמיועדת לשכלול ידיעת האפשרויות של המחר ולסייע למקבלי

(1) המודל גובש בהתייעצות עם דורון דרוקמן, ארי כהן, חיים פיאלקוב, תמי גבריאל ודודי דמבינסקי.

החלטות בבחירות מתאימות. מטרות המודל:

1. להקנות כלים לקבלת החלטות
2. לסייע להבנה ולחשיבה על עתיד המרחב
3. לשמש מראה מקום להזדמנויות ולאתגרים במרחב
4. להוות רקע לתהליכים מגוונים של תכנון וקביעת מדיניות
5. להיות בסיס רב-תחומי ורחב (ולא רק לנושא הקרקע וייעודיה)

העיקרון: השפעה על התודעה בטרם תכנון וביצוע

"אטלס ישראל 2048" הוא קונספט רעיוני למערכת מפות שמבטאת מגמות מתחומים "מעצבי חיים", ותמונות מצרפיות של מרכיבים פיזיים, כלכליים, חברתיים וכו' במציאות עתידית אפשרית. המודל מציע אפשרות להמשגה, להמחשה ולהנגשה של תהליכים מרחביים, חברתיים וכלכליים באמצעות תיאור מרחבי שלהם, והצלבת תהליכים לצורך חשיפת משמעותם המשולבת בעתיד. בבסיס הרעיון ל"אטלס" עומדת ההנחה, שהמרחב הוא נקודת המבט המכילה ביותר לתצפית על תהליכים מגוונים (כולל, למשל, תהליכים חברתיים ותרבותיים). כפועל יוצא, הבחירה ב"מפה" ולא בטקסט כאמצעי לתיאור הנתונים והמגמות נועדה לאפשר קריאה של כמה שיותר שכבות רלוונטיות של מידע, באופן מרובד או משולב על בסיס המכנה המשותף המרחבי.

כיוון שיש הבדל מהותי בין היכולת לחזות תהליכים בטווח הקצר-בינוני לבין היכולת לחזותם בטווח הארוך, מוצע לעסוק בשתי תקופות זמן, למשל: 2025 ו-2048.

"מפות 2025" ייצגו טווח התבוננות קצר עד בינוני. אופק זה מתאים

לתיאור מגמות (אקסטרפולציה של תהליכים בני זמננו אל העתיד), ויאפשרו תיאור אמין (יחסית) של היבטים שונים של המציאות. כדי למנוע התפזרות, יצירת "מפות 2025" יכולה להיעשות לפי מספר מוגבל של שאלות עיקריות על החיים והמרחב בשנת 2025. איסוף המידע והכנת השכבות יכוונו כדי להעמיד כלים לדיון בשאלות אלו.

ב"מפות 2025" עשויות להיות למשל שלוש קבוצות עיקריות של שכבות:

מי גר ואיפה? מיפוי האוכלוסייה והחברה; מה יש להם לחפש שם? מיפוי הזדמנויות ושירותים לאוכלוסייה; מהו מקום שטוב לחיות בו? ריכוז אמות מידה לאיכות חיים. קומפילציה, לפי בחירת המשתמש, של מפות המתארות את האוכלוסייה עם מפות המתארות את ההזדמנויות והשירותים שזמינים לאוכלוסייה, ביחד עם אמות מידה המציעות פרשנות לאיכות חיים, יאפשרו זיהוי אתגרים והזדמנויות במרחב לטווח הזמן הבינוני והקרוב. זאת, לצד הזדמנות להבנה טובה יותר של תהליכים מרחביים-כלכליים-חברתיים.

איור
1

"מפות 2048" מייצגת טווח התבוננות ארוך עד ארוך מאוד, מעבר

לאפשרות תיאור מוצק וקוהרנטי של מרחב וחיים. למעשה ההתבוננות לטווח הארוך תיצור "קטלוג" ולא "אטלס", כי לא תוכל להיות תמונת עתיד שלמה וקוהרנטית, אלא מבטים מקוטעים על תופעות מגוונות ושונות. המחשה של מפות 2048 תיעשה, אמנם, מנקודת מוצא 2025 (התבוננות אל העתיד כאילו אנחנו ממוקמים ב-2025), אבל שיטות ההתבוננות ואופן תיאור (מקטעים) המרחב והחיים המתנהלים בו יהיו חופשיים ואינטואיטיביים יותר. מפות 2048 יאפשרו, בין היתר, לבחון השפעות של "ברבורים שחורים" או "WILD CARDS" שהם התפתחויות אקסוגניות (לרוב בלתי צפויות) שמשנות את תמונת המצב. בין הברבורים השחורים ניתן למצוא תרחישים של גבולות פתוחים, שינויים אקלימיים דרמטיים ועוד. בניגוד למפות 2025, תהליך עבודה משוחרר ופתוח על 2048 יאפשר להכיל חזיונות והתלבטויות באשר לתנאים להיווצרות מגוון מציאויות רחב, יחד עם האתגרים והסיכויים הצפונים בהם.

לרתימת תהליכים יצירתיים ופרקטיקה אמנותית (למשל קולנוע, אמנות פלסטית ועוד) להתבוננות אל העתיד יש פוטנציאל רב להיגוי חזיונות ולהמשגתם, והיא הוכיחה עצמה כבעלת השפעה מפרה על יחידים וחברות העוסקים בעתידים (ראו כאן במאמר, "לתכנן

את הבלתי ניתן לתכנון". באמצעות הפעולה היצרית יהיה ניתן לחשוף באופן בלתי אמצעי תובנות מועילות על היבטים של המציאות בטווח הארוך, להפרות את עבודת הניתוח הרציונלי, ולהוות מקור השראה ישיר ונוכח (ויזואלית) לעבודה ולדיון. תהליך כזה יכול לכלול:

1. איסוף וריכוז תרחישים לטווח הארוך - כולל "חישוב מגמות" מעבר ל-2025; בניית רשימה של אפשרויות לאירועים אקסוגניים משמעותיים ומנגד, ליקוט "סיפורים" קיימים על העתיד הרחוק (מיצירות בתחום הספרות הקולנוע וכד') וחיבור סיפורים חדשים.

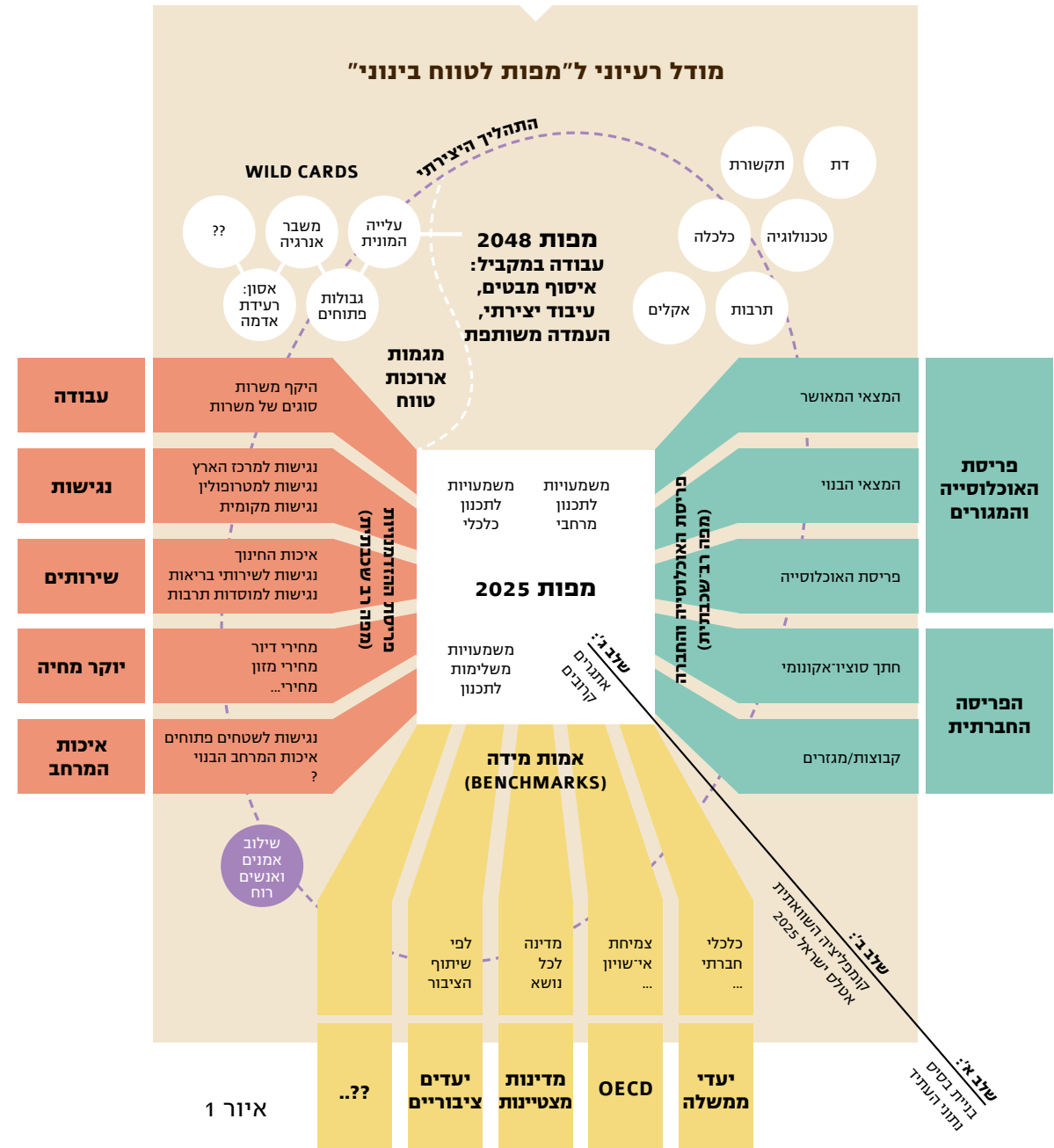
2. ייצוג של "מבטים על העתיד" - המחשה נפרדת של תמונות עתיד מתחומים שונים ומסוגים שונים. זאת, באופן ויזואלי (או אודיוויזואלי) לצד אמצעים טקסטואליים.

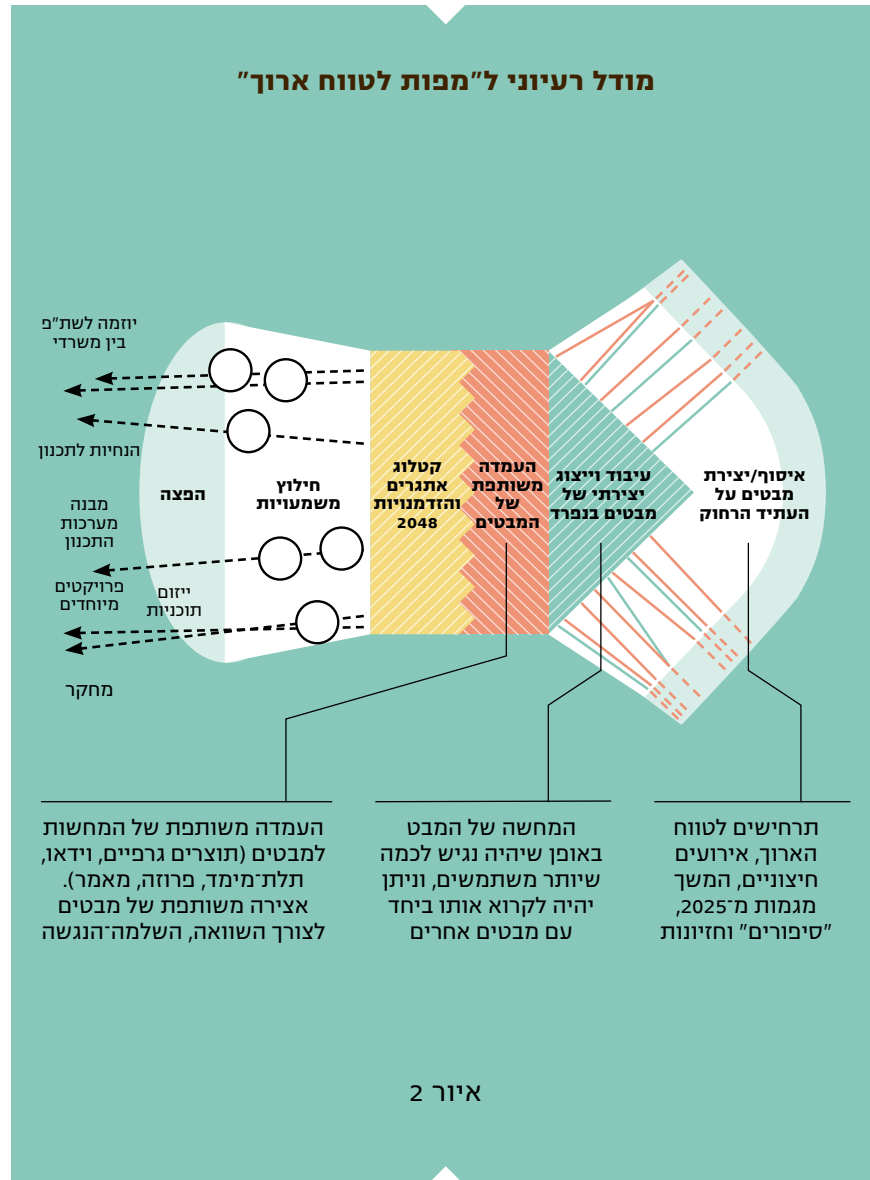
3. העמדה משותפת של ההמחשות - (תוצרים גרפיים, וידיאו, תלת-ממד, פרוזה, מאמר). אצירה משותפת של מבטים לצורך השוואה, השלמה-הנגדה.

לוח 1
איור 2

עתיד תכנון העתיד

שמירה על אבחנה בין תכנון ריאלי בתחום האופק לבין חשיבה משוחררת לטווח שמעבר לאופק, התמקדות בהכנת הדעת לקראת החלטות שיתקבלו בעתיד במקום קבלת החלטות אלו בהווה, ו"ערבוב" של אבחנות על העתיד בגישה רב-תחומית הן רק כמה מהאפשרויות להתמודדות עם כשלים בתכנון ארוך טווח. למרות זאת ראוי להפנים שחלק מ"כשלי התכנון" הם מובנים, ושהבנת העתיד תישאר חלקית ובעיקר מקוטעת. רצוי שהשאיפה הראויה להגביר את מעורבותנו בעיצוב העתיד תהיה משולבת במידה של צניעות באשר ליכולתנו לעשות זאת.





השוואה: "מפות 2025" מול "מפות 2048"

מפות 2048	מפות 2025	
מטרה	מטרה	כלי עזר למציאת תשובות
מסגרת	מסגרת	כלי עזר למציאת שאלות
מתודולוגיה	מתודולוגיה	קטלוג: מבטים מקוטעים ערוכים לפי מפתחות שונים של מכנים משותפים
נקודת המוצא	נקודת המוצא	אטלס: תמונה רב-שכבתית שלמה ורציפה
בחינת אירועים חיצוניים משני מציאות	בחינת אירועים חיצוניים משני מציאות	יצירתית וחופשית
		מתוכננת וסגורה
		זיהוי מגמות
		העלאת תרחישים, דימויים וחזיונות
		מספר מוגבל של שאלות ממוקדות
		ריבוי של מבטים
		אחת: ההווה
		הווה, 2025, אירועים חיצוניים
		לא ייבחנו
		לא ייבחנו

לוח 1

ישראל 2048: תכנון ופיתוח מרחבי

שלמה חסון



מבוא

בשנת 2049 תמנה מדינת ישראל בגבולות הקו הירוק 13.5 מיליון נפש, לעומת כ־8 מיליון בשנת 2014. הגידול הרב ביותר עתיד להיות בקרב הקבוצה החרדית, שתמנה 3.1 מיליון נפש. משקלה של קבוצה זו באוכלוסייה יעלה מכ־10 אחוזים ל־22.6 אחוז בשנת 2049. האוכלוסייה הערבית תמנה 2.2 מיליון נפש ומשקלה בכלל האוכלוסייה עתיד לעלות מ־21 אחוז ל־23.3 אחוז. האוכלוסייה היהודית הלא חרדית (כולל אחרים) תמנה 7.3 מיליון נפש ותהווה 54 אחוז מכלל האוכלוסייה.⁽¹⁾

גידול האוכלוסייה והתגוונות המבנה הדמוגרפי מעמידים אתגרים רבים בפני התכנון והפיתוח של הארץ. מה יהיו מרחב המדינה ואופייה? האם תהיה זו מדינה יהודית ודמוקרטית או מדינה דו־לאומית? איך תתפרט האוכלוסייה? האם המגמה של התרכזות במרכז הארץ תימשך או תיעצר? מה תהיה הדמות המרחבית־כלכלית־חברתית של ישראל? האם יימשך הקיטוב המרחבי־כלכלי או יצטמצם? כיצד ינוהלו המשאבים של הארץ? האם גידול האוכלוסייה והלחץ על משאבים, קרקע, מים, מזון, אוויר נקי, יגבר או יפחת? התשובות לשאלות אלה תלויות במידה רבה באופי התכנון והפיתוח המרחבי. האם יהיה זה תכנון המתמודד עם האתגרים השונים, או תכנון הנגרר אחר ההתפתחויות?

(1) הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2012, עמ' 45.

נתונים אלה הם לפי התחזית הבינונית של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

אופי התכנון בישראל

התמודדות עם אתגרים אלה מחייבת ראייה תכנונית מערכתית שמתחקה אחר תהליכים ומגמות דמוגרפיות, כלכליות, חברתיות, תרבותיות ופוליטיות. ראייה תכנונית שבוחנת עתידים אסטרטגיים שונים, מתווה חזון ומאתרת אסטרטגיות למימושו. ראייה מעין זו אינה קיימת בישראל ומעולם לא התקיימה בה. אמנם התכנון והפיתוח המרחבי בישראל עבר לאורך שנות קיומו תהפוכות מרחיקות לכת בכל הקשור לדגמים המרחביים, אך מעולם לא אימץ גישה אינטגרטיבית.

בראשית ימיה של המדינה הותוותה תוכנית לפיזור המערכת היישובית, בדגם היררכי שהושתת על חמישה מרכזים. התוכנית, שידועה כתוכנית שרון משנת 1951, התבססה על תפיסה אזורית שמקורה בשנות העשרים של המאה הקודמת ובמרכזה חשיבה של פיתוח אזורי סביב מוקד מרכזי. (2) ביטוי לתפיסה זו ניתן בחיבורו של יוסף טישלר משנת 1919. (3) החוג לרפורמה התיישבותית שפעל בשנים שקדמו להקמת המדינה המשיך ופיתח רעיונות אלה, והם נוצקו לתוכנית עם הקמת המדינה. משנות החמישים ועד לשנות התשעים כמעט ולא היה עיסוק בדגם המרחבי העתידי של מדינת ישראל, למעט דיון קצר בתוכנית "ישראל 5 מיליון" שפותחה בשנות השבעים. (4) ברוח אותה תקופה הציעה תוכנית זו נסיגה מהדגם ההיררכי של שנות החמישים, ומעבר לדגם של "מוקדי צמיחה". המגמה נמשכה בשנות התשעים, ומצאה את ביטויה בדגם המרחבי של פיזור מרוכז סביב ארבעה מוקדים מטרופוליניים. שלוש תוכניות שפותחו החל משנות התשעים של המאה הקודמת - תמ"א 31 משנת 1993, תוכנית אב לישראל 2020 משנת 1997, ותמ"א 35 משנת 2005 - הציעו כולן דגם מרחבי של פיזור מרוכז סביב ארבעה מוקדים מטרופוליניים. (5)

(2) שרון, 1951.

(3) החיבור של יוסף טישלר התפרסם ביידיש בשנת 1919 בווינה ותורגם לעברית בשנת 1947.

(4) משרד הפנים ומשרד האוצר, 1972.

(5) תמ"א 31, מוסד שמואל נאמן/הטכניון מכון טכנולוגי: תוכנית אב לישראל, 2020, תמ"א 35.

הקו המשותף לשלוש התוכניות היה היעדר שילוביות של משרדי הממשלה השונים ביישום. בהיעדרה, היתה האפקטיביות של אמצעי המדיניות שהתלוו לתוכניות מוגבלת ביותר. האוכלוסייה המשיכה להתרכז במרכז הארץ והקיטוב המרחבי-כלכלי גבר. במיוחד גדל הפער בין האוכלוסייה היהודית לערבית ובין הדור הצעיר לדור המבוגר יותר. זאת ועוד, כל התוכניות נמנעו מלהתמודד עם הבעיה הגיאופוליטית, וכך התפתחה מציאות בה מדינת ישראל הופכת אט אט למדינה דו־לאומית דה־פקטו. התפתחות זאת מעוררת מחלוקות עמוקות בעם ופוגעת בלגיטימיות של מדינת ישראל ברחבי העולם. מול כל אלה בולט היעדר חשיבה אסטרטגית מעמיקה וארוכת טווח, שתשלב בין תחומי דעת שונים. במקום זאת, ניכרת מגמה של כיבוי שרפות תוך התמקדות בבעיות בוערות כמו דיור ויוקר מחיה. המגמה מלווה בקבלת תכתיבי שוק שמחזקים את מרכז הארץ, ותכתיבים פוליטיים שמחזקים את ההתנחלות ביהודה ובשומרון.

אופי התכנון בעולם

האם נגזר על התכנון להיות מוגבל לדגמים מרחביים בלבד, כפי שמקובל בישראל? האם ישנן דוגמאות לחשיבה מערכתית שמחברת את התכנון המרחבי לכלכלה ולחברה? סקירה בינלאומית משווה שמתייחסת למערב אירופה ולדרומה, מראה כי רק הממלכה המאוחדת מתאפיינת בתכנון שעוסק בשימושי הקרקע כשהרשויות המקומיות ממלאות בו תפקיד מרכזי. זה המצב אליו חותרת רפורמת התכנון בישראל. המצב שונה בחלקים אחרים של אירופה. בצרפת, התכנון והפיתוח המרחבי מקודמים באוריינטציה כלכלית-אזורית מתוך כוונה לצמצם פערים כלכליים-חברתיים בין אזורים. במדינות גרמניה, הולנד, שוודיה, דנמרק ופינלנד התכנון והפיתוח נעשים במתכונת ארצית כוללת ומשלבים פיתוח כלכלי, חברתי ומרחבי תוך יצירת תוכניות ברמה ארצית, אזורית ומקומית. תכנון המתמקד בעירוניות מקובל באזור הים התיכון, ובולטים בו מרכיבי הארכיטקטורה ועיצוב העיר, כשהקשר לתהליכים רחבים יותר ברמה האזורית והארצית - חלש. נראה שישראל קרובה לדגם של הממלכה המאוחדת שממנו ינקה בשנותיה הראשונות, והיא מתקדמת לקראת הדגם הכאוטי של אזור הים התיכון בהשראת תנועת העירוניות החדשה.

הגישה המבוססת על אופי המקום, שבין תומכיה מצויים האיחוד האירופי והארגון לשיתוף פעולה כלכלי ופיתוח (OECD), שואפת להתאים את ההתערבות המוסדית לתכונות המיוחדות של המקום. הדגש בגישה זו הוא בלכידות כלכלית על בסיס אזורי, תוך מיצוי היכולות בכל אזור; התערבות אזורית הרגישה לתכונות המקום והסביבה ומתואמת עם מנגנון השוק; ודגש על התערבות פוליטית וחדשנות אזורית. גישה זו מנחה כיום את נציבות האיחוד האירופי ובאה לידי ביטוי במדיניות של לכידות כלכלית וסדר יום טריטוריאלי.⁽⁷⁾

בדוח שפירסם Fabrizio Barca בשנת 2009 הוצע להתאים את הפיתוח לאופי המקום על ידי רתימת הכוחות המקומיים וחיבורם עם כוחות מבחוץ.⁽⁸⁾ הכוחות המקומיים, הכוללים את האליטות המקומיות ובכלל זה הרשויות המקומיות, אמורים להתוות את המטרות והפרויקטים העיקריים, ואילו הכוחות החיצוניים אמורים להתוות את המסגרות הכלליות לביצוע הפיתוח. גישה זו סבורה כי פיתוח כלכלי צריך להישען על מגוון המשאבים הייחודיים לאזור בתחומי התרבות, הטכנולוגיה, הסביבה והידע המקומי, לשתף את מגוון השחקנים המצויים במקום ולפרוס את הפיתוח על פני כל המערכת היישובית: ערים קטנות ובינוניות, ערים והאזור הכפרי שמסביבן והערים הגדולות. רק באופן זה ניתן לרתום את כל ההון האנושי המצוי במדינה לקידום הצמיחה והפיתוח. זאת ועוד, גישה זו תתרום לא רק לקידום הצמיחה הכלכלית אלא גם להגברת הלכידות החברתית אגב צמצום האי־שוויון ופיתוח הפוטנציאל הכלכלי הטמון בכל אזורי המדינה.

מבחינה תכנונית מרחבית, הגישה גורסת כי יש לפתח תוכנית אסטרטגית שמשלבת בין גלובליזציה לפיתוח אזורי. בדרך זו ניתן להשיג מקסימיזציה של הצמיחה הלאומית

ההתמקדות בתהליכים כלכליים, חברתיים ופוליטיים מקובלת על רוב העוסקים בתכנון ופיתוח מרחבי בעולם. הוויכוח המרכזי הוא סביב השאלה בדבר הגישה המובילה: גישה העיוורת להבדלים מרחביים (SPACE-BLIND APPROACH), עם דגש על פעולת כוחות השוק; או גישה המבוססת על אופי המקום (PLACE-BASED APPROACH) עם מידה מסוימת של מעורבות ממשלתית.

בדו"ח שפירסם הבנק העולמי בשנת 2009 הוא מציע גישה שמתעלמת מהמרחב, שהיא בבחינת פתרון אחיד המתאים לכל האזורים.⁽⁶⁾ במוקד הגישה עומדת התפיסה של צמיחה כלכלית והגדלת כושר התחרות של המדינה בשווקים הבינלאומיים. מבחינה מרחבית יושגו יעדים אלה על ידי התקבצות במספר ערים גדולות, שבהן התמורה להון ולכוח העבודה היא הגבוהה ביותר. הניידות של כוח העבודה מאזורי השוליים לעבר הערים היא דבר חיובי שאין להיאבק בו, וכל ניסיון להתערב עלול לפגוע בצמיחה הכלכלית ובעלייה ברמת החיים. על פי דרך זו, ההכלה החברתית והקיימות יבואו לאחר הצמיחה, ולכן על המערכת הפוליטית לציית למנגנון השוק ולהתמקד בתחרותיות, בפיריון ובהתייעלות. אין לפגוע במקומות שיש להם יתרון תחרותי. להפך, על המערכת הפוליטית מוטל לפעול למען חיזוק אזורים אלה. בנוסף, השלטון מצווה לנקוט במדיניות של ריסון תקציבי, ליברליזציה ודה־רגולציה.

ביחס לפיתוח אזורי הפריפריה, מציעה גישת הבנק העולמי שלוש אסטרטגיות עיקריות: אינטגרציה של הפריפריה עם המרכז על ידי תשתיות מקשרות, הקמת מוסדות חינוך, בריאות והכשרה מקצועית היכולים לסייע לקידום אזורי השוליים ולחברם למערכת העולמית, ואיתור קבוצות מוגדרות לצורך התערבות ספציפית. במדינת ישראל יכולה גישה זו להתבטא בפיתוח תשתיות שמקשרות בין המרכז לשוליים, בהשקעה בחינוך באזורי השוליים ובייעוד קבוצות מוגדרות בשוליים החברתיים להתערבות ממשלתית ממוקדת, למשל החרדים והערבים. ואכן פעילויות הממשלה בשנים האחרונות מעידות על מגמה מעין זו.

(7) החלטה על לכידות טריטוריאלית וכלכלית התקבלה בהסכם ליסבון שנכנס לתוקף בשנת 2011. קדמה להסכם שורה של

פרסומים והחלטות בנושא. ראו למשל החלטת השרים האחראים על תכנון מרחבי, EUROPEAN COMMISSION, 2011.

(8) ראו BARCA, 2011.

(6) THE WORLD BANK, 2009.

נשאלת השאלה: מהם הכוחות שיעצבו את המרחב בישראל ואת חיינו בשנים הבאות? השאלה רלוונטית מאוד לכל מי שעוסק בתכנון ושואף לברר את דמות הארץ הצפויה בעתיד. אכן קשה מאוד לפתח תחזיות, במיוחד כשמדובר בעתיד. איומים שונים שהם בבחינת ברבורים שחורים עשויים לטרוף את הקלפים מהיום למחר. לא מן הנמנע כי יתרחשו אירועים בלתי צפויים כמו: רעידת אדמה הרסנית, דליפת חומרים מסוכנים באחד מאזורי הארץ והפיכתו לבלתי מיושב, מגפה שתפגע בחלק גדול מיושבי הארץ, פעילות של ארגון טרור או מעצמה רדיקלית העלולים להשתמש בנשק להשמדה המונית, התמוטטות המערכת האזורית בעקבות מלחמה מתרחבת במזרח התיכון, חרם כלכלי על ישראל, או אף התמוטטות הגלובליזציה. מנגד עשויות להירשם הצלחות בלתי צפויות שחלקן כבר מסתמנות, כמו: שימוש בגז שישנה את דמות הארץ והפריפריה, התפלת מים שמשנה את המערך הנופי והחקלאי, יציאת גברים חרדים ונשים חרדיות לעבודה בשיעור גבוה, החלפת כוח עבודה על ידי רובוטיקה, התרשתות באמצעות שילוב בין מחשבים ואדם, וקצו של המרחק.

לצד התפתחויות אלה, שלא ניתן לצפות מראש את מהלכן, פועלים כוחות נוספים שחלקם ניתן לצפייה ברמת הסתברות גבוהה יחסית, למשל דמוגרפיה והלחץ על המשאבים; וחלקם ברמת הסתברות נמוכה, כמו למשל התפתחויות גיאופוליטיות, פוליטיות, כלכליות, חברתיות, טכנולוגיות והתמורות בתחום התכנון. מטעם זה נדרשת חשיבה פתוחה בתחום עיצוב המרחב, שערה להתפתחויות שונות, ולסיפורים שונים על התפתחויות אלה.

מבחינה דמוגרפית, ניתן לצפות במידה גבוהה יחסית של הסתברות כי יימשך הגידול הדמוגרפי וישתנה הדגם האתנו־תרבותי, תוך עליית משקלה של האוכלוסייה החרדית והערבית באזורי השוליים. כמו כן עתיד להימשך תהליך הזדקנות האוכלוסייה. לתהליכים אלה תהיה השפעה על הדגם המרחבי: פער גובר בין מרכז לשוליים, הגברת ההיבדלות המרחבית־חברתית והמשך ההגירה מאזורי השוליים לעבר מרכז הארץ. מבחינת ניהול המשאבים ניתן לצפות להתגברות הלחץ על המערכת האקולוגית. הגידול באוכלוסייה, ברווחה ובצריכה עתיד להעצים את הביקוש למשאבים של קרקע, מזון, אנרגיה, מים ותחבורה.

באמצעות מיצוי יכולות הצמיחה של האזורים השונים. באופן מעשי מחייב הדבר זיהוי הנכסים האזוריים הייחודיים, ובכלל זה ההון האנושי, המשאבים הסביבתיים האזוריים, וסגנון החיים המייחד את האזור. כך ניתן לייצר דפוסים חדשים של פעילות כלכלית אזורית, למנף את החדשנות האזורית ולקדם בו בזמן צמיחה כלכלית, הכלה חברתית וקיימות סביבתית.

במדינת ישראל, הגישה יכולה להתבטא בשיתוף פעולה בין רשויות מקומיות, ובכלל זה רשויות יהודיות וערביות, בפיתוח כלכלי ובאספקת שירותים, במתן מענים לצרכים חברתיים כמו דיור בהישג יד, בטיפוח יזמות מקומית וחדשנות אזורית, בפיתוח סגנונות חיים המאפשרים קיימות ובעידוד דמוקרטיה דליברטיבית והשתתפות תושבים בתכנון סביבתם. תפיסה זאת מקדמת את החשיבה האזורית־כלכלית תוך קישור בינה לבין תהליכי הגלובליזציה, ותוך הימנעות מתפיסות בינאריות: אזוריות או גלובליזציה, ייחודיות או אוניברסליות.⁽⁹⁾

הגורמים המעצבים את המרחב: לקראת גישה מערכתית

סקירת הניסיון הבינלאומי מלמדת כי אין מחלוקת לגבי חיוניותה של גישה מערכתית בתחום עיצוב המרחב. המחלוקת המרכזית היא לגבי מקומם של כוחות השוק ומקומה של הממשלה במערכת זו. אולם מעבר לשני כוחות אלה קיימים כוחות נוספים שיש להביאם בחשבון. בחברת הרשת של ימינו יש מקום רב־חשיבות לאופי החברה ולטכנולוגיה כפי שעלה באופן ברור במחאה החברתית שפקדה את ישראל בשנת 2011. מקום לא פחות חשוב יש לעמדת הקהילה הבינלאומית, שהסתייגותה מהמשך הכיבוש עלולה להרע את מצבה הכלכלי של ישראל. גורמים נוספים שיש להביא בחשבון הם הגידול הדמוגרפי והפיצול העמוק הצפוי לישראל בשל השתנות הרכב האוכלוסייה. כל אלה הופכים את עיצוב המרחב לנושא אפוף במידה רבה של אי־ודאות. לאור זאת,

(9) בישראל היה מכון ראות אחד הראשונים ליישם את גישת ה־OECD. המכון מציע קפיצת מדרגה של הפריפריה, הנשענת על ניצול הנכסים האזוריים וחדשנות אזורית תוך כדי פיתוח יכולת תחרותיות ברמה הגלובלית. ראו מכון ראות, 2010.

תסריט ראשון: שקיעת הארכיפלג

בתסריט זה מעוצב המרחב על ידי מנגנונים שונים - ממשלה, כלכלה וחברה, ללא כל תיאום, כאשר כל כוח מושך לכיוון אחר. המערכת הממשלתית פועלת תוך כדי עקיפת התכנון המסדיר, על מנת לחזק את ההתיישבות באזורי יהודה ושומרון ולסכל באופן זה את הקמתה של מדינה פלסטינית, אך אינה מקצה משאבים לפיתוח הפריפריה בנגב ובגליל. כוחות השוק מעצימים את הריכוזיות בליבה. הרשויות המקומיות במרכז חזקות ובפריפריה חלשות. אין היצע מגוון של מוסדות חינוך ותרבות בפריפריה, דבר המעודד את המעבר למרכז. המפעלים עתירי הטכנולוגיה נוטים להתרכז במרכז והמפעלים המסורתיים - בפריפריה. הקישור הטכנולוגי הוא בין המרכזים העירוניים הגדולים בישראל לאלו שבעולם, ואילו הזרימה הטכנולוגית מהמרכז לפריפריה מוגבלת ודלה. תל אביב וסביבתה הם הקטר הכלכלי שאליו מתנקזים הכוחות היצירתיים מרחבי המדינה.

ההתפתחויות הגיאופוליטיות והפוליטיות מוליכות להיווצרות מדינה דו־לאומית. המדינה הדו־לאומית היא בעלת גוון מדי, ובלתי דמוקרטית בעליל. הניסיונות לקדם פתרון דמוקרטי של שוויון בין יהודים לפלסטינים במסגרת מדינה דו־לאומית מסוכלים בשל התנגדות חריפה מצד קבוצות לחץ בימין החילוני והדתי, שכוחם הפוליטי עולה בשל התמורות הדמוגרפיות וההקצנה שעובר הציבור הישראלי. כתוצאה מכך חלה הידרדרות במעמדה הדיפלומטי והגיאופוליטי של ישראל בעולם ובסביבה. ישראל נחשפת לנידוי בינלאומי שהולך ומתעצם עם הזמן.

בתוך מדינת ישראל יורדת חשיבות הממשלה בתחום התכנון, הקצאת הקרקעות ויישוב הספר הוותיק בנגב ובגליל. במקביל עולה החשיבות של כוחות השוק ויזמי הנדל"ן, הדוחפים לריכוז בליבה. הדור הצעיר בעל הכישורים שואף לגור ולעבוד במרכז הארץ. בעקבות תהליכים אלה גוברת ההתרכזות של האוכלוסייה בליבה ובעלי יכולת מעדיפים לצאת מאזורי השוליים ולעבור למרכז. מי שנותר מאחור הם חסרי היכולת: יהודים עניים, חרדים, וערבים. מבחינה כלכלית מתחזקות מגמות ההפרטה, וממשיכה להצטמצם מעורבות הממשלה. תהליכים אלה מלווים בשינוי מדיניות התכנון הארצי. בניגוד

לצד גורמים אלה, שהתפתחותם ניתנת לצפייה ברמת הסתברות גבוהה יחסית, קיימים מספר גורמים שהתפתחותם אפופה באי־ודאות. מבחינה גיאופוליטית נשאלת השאלה, האם הטלתה במזרח התיכון המפרקת מדינות ומערערת את מאזן הכוח תימשך ואולי אף תגלוש לאזורים אחרים? שאלה אחרת, הקשורה בקודמתה היא, האם הסכסוך הישראלי-פלסטיני והישראלי-ערבי יגיע לסיומו ויביא ליצירת מפה חדשה? מבחינה כלכלית, לא ברור האם המערכת הכלכלית תתבסס על תחרות, הגדלת הפיריון או שישלטו בה בעלי הון, מונופולים וועדי עובדים. כיצד ישפיעו אלה על יוקר המחיה? שאלה נוספת היא האם תהליכי הגלובליזציה ימשיכו להתמקד במרכז הארץ ויגדילו את ריכוז האוכלוסייה, או שיתפרסו על כלל המרחב ויתרמו לפיזור האוכלוסייה ולצמצום הפער? מבחינה חברתית נשאלת השאלה, האם הפיצול האתנו־לאומי (יהודים וערבים), התרבותי (חרדים, דתיים וחילוניים) והכלכלי-חברתי (מרכז ושוליים) יגבר וייצור זהות מפוררת, או יקטן ויוליך לזהות משותפת? מבחינת ההתפתחות הטכנולוגית, כלל לא ברור האם הטכנולוגיה תעצים את האזורים השונים ובכלל זה אזורי הפריפריה, או תחליש אותם. לנוכח אתגרים אלה נשאלת השאלה, האם המערכת הפוליטית והמערכת התכנונית יצליחו להתמודד עם האתגרים המתהווים? האם הממשלה והמנהיגות ישכילו לנווט את המערכת על שלל אתגריה, או יעמדו חסרי אונים מולה? ומה יהיה על התכנון? האם יהיה בעל אופי מכוון או נגרר? באופן מפורט יותר ניתן לשאול, האם התכנון ינחה את מדיניות שיווק הקרקעות, או יהיה מונחה על ידי בעלי עניין? האם התכנון יכוון או ייגרר על ידי מגזרים חברתיים שונים (בדווים בדרום, ערבים בצפון, מתנחלים בשטחי יהודה ושומרון, חרדים) הקוראים תיגר עליו ויוצרים מרחבי דמדומים שבהם מתרופף שלטון החוק?

על מנת לענות על שאלות אלה ולברר את דמות הארץ כפי שעתידה להיות, פותחו מספר תסריטים המציגים עולמות אסטרטגיים שונים שבהם ישראל עשויה למצוא את עצמה בעתיד. תסריטים אלה מתארים מצבים אפשריים ולא מצבים רצויים. אין הם חזון ואין הם בגדר חלופה, אלא מבט על מה שייתכן, מתוך מגמה לאתר מצבים אפשריים שונים שבהם ישראל עשויה למצוא את עצמה, להצביע על איומים והזדמנויות הקשורים במצבים אלה, ולהתוות אסטרטגיות שיצמצמו סיכונים ויעצימו הזדמנויות.

2. מדינה היברידית ולא דמוקרטית באזורי הגדה המערבית, שמורכבת

מאוכלוסייה יהודית הזוכה להטבות ולהקצאות כלכליות, ולצדה אוכלוסייה נחשלת פלסטינית ללא זכויות וללא מעמד פוליטי.

3. מדינה נחשלת בשוליים של מדינת ישראל בגבולות 67', שהתושבים

בה נותרו הרחק מבחינה כלכלית וחברתית. מדינה זו מורכבת מתת-אזורים: ריכוז ערבי בצפון ובדרום, ריכוזים חרדיים הפזורים על פני כל המערכת היישובית, ממרכזי המטרופולין ועד ערי השדה והערבים בשטחי יהודה ושומרון, וריכוז של אוכלוסיות נחשלות או לכודות בפריפריה. התושבים במדינה זו כמעט ואינם זוכים לתמיכה מצד הממשלה, שמעדיפה להשקיע ביישובים היהודיים שבתחומי המדינה ההיברידית.

מדינות אלה מופרדות זו מזו על ידי פיצול כלכלי-חברתי ופיצול פוליטי-תרבותי עמוקים ויוצרות ביחד מרחב שסוע ומפולג. הפיצול עתיד להגביר את התרעומת והתסיסה בקרב האוכלוסייה היהודית באזורי השוליים שחשה מוזנחת ומאוימת. בקרב הציבור הערבי, ההופך לרוב באזורי השוליים, עולים כוחות התובעים אוטונומיה רגיונלית תוך הרחבת שליטתם הפוליטית באזור. בישראל נוצרת בעקבות כך תחושה של אובדן הריבונות באזורי הספר שבתוך המדינה. הפיצולים מוליכים לפירוק הסולידריות החברתית, למחאה ולביקורת ההולכים ומתעצמים, ולנטישה של הארץ על ידי צעירים, משכילים ובעלי השקפת עולם ליברלית-הומנית. מי שנוותר ומוכיח חוסן חברתי רב הם חוגים דתיים-לאומיים וחוגים ימניים המצדדים בשמירה על הגבולות הקיימים גם במחיר איבוד צביונה הדמוקרטי והלאומי של המדינה והפיכתה לדמוקרטיה תיאוקרטית. ישראל הופכת אט אט למדינת פריפריה המורכבת מארכיפלג של איים מנותקים: מרכז מפותח שאותו סובבים מבצרים בשטחי יהודה ושומרון, גיטאות של ערבים וחרדים, ופרברים וקהילות סגורות של תושבים מבוססים החיים בבועות מנותקות.

תסריט שני: פיצול אזורי

תסריט זה מתאפיין במערכת פוליטית המאמצת אוריינטציה גיאופוליטית של פשרה מרחבית, אוריינטציה תכנונית של ביזור סמכויות לאזורי הארץ השונים, ואוריינטציה

לתוכניות העבר ששאפו לאזן בין המרכז לפריפריה, מעתיק התכנון את מוקד פעילותו לעבר המרכז. הסיבות לכך הן עליית מחירי הנדל"ן, התרוששות מעמד הביניים ובעיקר הביקוש הגובר למגורים במרכז של משקי בית צעירים. כל אלה מוליכים להפשרות קרקע בקנה מידה רחב, ולבנייה ב"אזורי הביקוש" בתמיכה של התכנון המסדיר תוך התעלמות משיקולים חברתיים וסביבתיים.

הגידול המסיבי של אוכלוסיית מרכז הארץ מחייב השקעות ענק בבנייה למגורים ובפיתוח מערכות תשתית הנדסית ותחבורתית כדי לשמר איכות חיים ראויה. המדיניות המועדפת היא בנייה על שטחים פתוחים במרכז הארץ במקום פיזור לפריפריה היישובית וחיזוק ערים קיימות. בעקבות זאת חל כרסום מואץ בשטחים הפתוחים, גדל העומס התחבורתי במרכז הארץ ונרשמת פגיעה באיכות המרחב הפתוח ובאיכות החיים בשטחים המאוכלסים. המדיניות מתאפיינת בניצול משאבי הטבע, ללא התייחסות למחיר הסביבתי שכרוך בכך, בפגיעה במגוון הביולוגי ובמערכות אקולוגיות המעניקות שירותים ובהימנעות מפיתוח אנרגיות מתחדשות ומקידום התייעלות אנרגטית. לעומת ההשקעה הגדולה במרכז, מוזנחות האוכלוסיות המתגוררות בפריפריה, ובכלל זה ערבים, חרדים ויהודים שאינם חרדים המתגוררים בערי השדה. על רקע זה מתפתחות מובלעות אתניות, גיטאות של חרדים ויישובים ערביים מסוגרים שמנוכרים לתרבות המרכז. המתרחשות החברתית על רקע לאומי, תרבותי וכלכלי גוברת. במקביל מתפתחת מתיחות בין קבוצות אוכלוסייה שונות, בעיקר על רקע לאומי, שמאיצה את התפתחות הגיטאות החברתיים הסגורים והמנוכרים לסביבתם. מגמות אלה צומחות ברמה הארצית, האזורית וברמה העירונית.

בעקבות זאת מתחלקת ישראל לשלוש "מדינות" נפרדות:

1. מדינה מפותחת מבחינה כלכלית במרכז הארץ, שמחוברת למערכת

הגלובלית ומתאפיינת בחיים עירוניים תוססים ופעילים. כאן הפיתוח אינו מחלחל לשולי המדינה וגולש בעיקר לפרברים סמוכים על חשבון השטחים הפתוחים. המאפיינים הסביבתיים של מדינה זו הם עומס תחבורתי, צפיפות גוברת וזיהום.

באופן זה מתאפשרת מידה גבוהה של יזמות אזורית, הכלה חברתית וקיימות סביבתית. התוצאה המרחבית היא מערכת מבוזרת ושוויונית יותר, ברמה גבוהה של ניהול מקומי. ממערכת של עיר מדינה מקוטבת, שאפיינה את התקופה הקודמת, הדגש מועתק לפיתוח מערכת אזורית המבוססת על התכונות הייחודיות של כל אזור ועל חדשנות אזורית. במסגרת זו נעשה מאמץ לזהות מנופי פיתוח אזוריים תוך התאמתם לתנאים המקומיים, ולהקים מאגדים אזוריים הנשענים על מנופים אלה. מקום מיוחד מוענק לתשתיות מקומיות, לאתרים היסטוריים ולערכי טבע מקומיים על מנת לפתח פעילויות כלכליות בתחום הנופש והתיירות.

לצד המעלות, בולטים כמה חסרונות של השיטה הפוליטית כלכלית מרחבית המאומצת בתסריט זה. עליית כוחה של המערכת הפוליטית מתבטא בעודף רגולציה, במתן עדיפות לאיכות חיים על פני רמת חיים, בשמירה על הסביבה ובהאטה כלכלית. ההתמקדות בשוליים והעדפתם על פני המרכז מאיטה את הצמיחה הכלכלית באזורי המרכז ואת התרכזות האוכלוסייה בו. מה שחסר במיוחד היא ראייה רב־ממשלית המחברת בין הרמה הלאומית, המטרופולינית והאזורית. חסרה גם מערכת על־אזורית שמאפשרת זרימת ידע וטכנולוגיות בין אזורים ובין מוקדים עירוניים ברמות שונות של התפתחות, החל מהרמה העולמית דרך הרמה הלאומית, המטרופולינית והאזורית. הפיתוח הוא במידה רבה פרגמנטרי ולא מתקיימת העברת ידע וטכנולוגיה בין רמות מרחביות שונות. במקום זאת, מועדפת גישה של הישענות יתר על משאבים מקומיים ומוקדים מקומיים. ההתמקדות באזור מאפשרת לקבוצות שונות בחברה הישראלית להביא לכלל ביטוי את תרבותם, אך אין כל ניסיון לתיאום ולשילוב בין יוזמות שונות במטרה לקדם תחרותיות במערכת העולמית, ואין כל ניסיון להציע מקומות מפגש וחיבור בין התרבויות השונות. התוצאה היא שיפורים אזוריים לצד נסיגה כלכלית והתפרקות אזורית־תרבותית לאזורים חילוניים, חרדיים, ערביים, ללא מוטיב מחבר.

הביקורת על הממשלה ומדיניותה הכלכלית־חברתית אינה מאחרת לבוא. בעולם גלובלי שבו עסקים יכולים לנוע ממקום למקום בקלות, ההגבלות שמטילה הממשלה על פיתוח

כלכלית של מיתון פערים חברתיים־מרחביים. מערכת פוליטית זו מתהווה בעקבות תמורות דמוגרפיות וחברתיות־תרבותיות שמתחוללות בחברה הישראלית. הציבור בישראל מאבד את אמונו במערכת הפוליטית שהוליקה אותו עד סף משבר בתחום הגיאופוליטי, אינו מאמין במערכת השוק שהובילה להגדלת הפערים החברתיים וער להתפרקות החברתית בשל הפיצול הכלכלי והתרבותי־דתי. על רקע זה גוברים הקולות הדורשים רפורמה מקיפה בפוליטיקה, בכלכלה, בתרבות ובהתייחסות לסביבה. הרפורמה צומחת מלמטה ומתבטאת בהתארגנות חברתית רחבת היקף שלה שותפים יהודים וערבים בישראל, תושבי הפריפריה, צעירים ובני המעמד הבינוני שהתרושש במרכז, דתיים וחרדים מתונים וחילונים בעלי גישה ליברלית. הגידול במשקלם הדמוגרפי של הערבים והתחזקות גורמים מתונים בציבור החילוני, הדתי והחרדי מאפשרים להתארגנות חברתית זו לתרגם את עוצמתה לכוח פוליטי ולבצע את המהפך הפוליטי.

המהפך הפוליטי מתבטא בשינוי עמוק באופי הדמוקרטיה בישראל: מדמוקרטיה בעלת גוון הסדרי ואף תיאוקרטי לדמוקרטיה בעלת גוון ליברלי ופולורליסטי. המנהיגות הנבחרת מגיעה להסדר עם הפלסטינים והעולם הערבי, ומעניקה תשומת לב רבה לשוויון של כל האזרחים, תוך שמירה על העיקרון שלפיו מדינת ישראל היא מדינת לאום של העם היהודי. היא פועלת לשילוב אזרחי של כלל תושבי המדינה ומעניקה לכולם זכויות פרט שוות. במסגרת פוליטית זו זוכים הערבים לתיקון במעמדם הכלכלי־חברתי והפוליטי ונהנים ממעמד שווה זכויות לזה של הציבור היהודי, למעט מפתח הכניסה לארץ, וממידה גבוהה של אוטונומיה מקומית. המנהיגות הפוליטית אינה חוששת להתערב ולפעול מול כוחות השוק, ולהטיל הגבלות על הפיתוח במרכז. מנגד, מפנה מנגנון המדינה משאבים לאזורי השוליים בתוך המדינה, ובמיוחד לאזורי הנגב והגליל, תוך הצדקת צעד זה בטעמים חברתיים וביטחוניים.

מפעלי פיתוח מופנים לגליל ולנגב, מוזרמים משאבים ליישובים היהודיים והערביים בפריפריה ונוספים שם יישובים חדשים. מערכת התכנון מקדמת ביזור סמכויות שמושגות על רשויות מקומיות ואזוריות, ארגונים הפועלים ברמת השטח, עסקים חברתיים, רשתות של יזמות ומבנים ארגוניים וקהילתיים חדשים.

שתי המטרות המרכזיות המנחות את הפיתוח המרחבי הן שמירה על מעמד גיאופוליטי וגיאואסטרטגי חזק בסביבה בלתי יציבה, ופיתוח כלכלי במטרה להשתלב בתהליכי הגלובליזציה. המטרה הראשונה מטה את הפיתוח המרחבי לעבר השוליים של המדינה ואילו המטרה השנייה מדגישה את החשיבות של פיתוח המרכז תוך גילוי רגישות לתנאים המיוחדים של כל אחד מאזורי הארץ.

החיבור המרחבי בין שתי האוריינטציות, לשוליים ולמרכז, הוא באמצעות רשת יישובית בעלת אופי היררכי: מוקדים מטרופוליניים שמחוברים ברשת תשתיות ותקשורת עם ערי עוגן וערי שדה שבשוליים. רשת זו יוצרת גלקסיה מטרופולינית המקשרת את המוקדים המטרופוליניים הראשיים של תל אביב, חיפה, ירושלים ובאר שבע זה עם זה ומרחיבה את תחומי השפעתם למוקדי משנה (ערי עוגן) ועד ערי השדה. כל אלה קשורים זה בזה באמצעות פרודורים דמויי אצבעות שמחברים את אזורי הארץ השונים. באופן זה מחוברות הערים הקטנות והבינוניות במערכת הארצית עם המוקדים הראשיים באמצעות מערכות תחבורה ותשתית מפותחות, במטרה לשלבן בתהליכי הגלובליזציה.

הקישור בין מרכיבי הרשת באמצעות מסדרונות תשתית ופיתוח מאפשר לתכנון לחבר את כל מרכיבי המערכת, מאפשר זרימת ידע וטכנולוגיה בין המרכזים השונים, מאפשר ניידות ושוקי עבודה שפרוסים על פני כל המרחב תוך ניצול יתרונות אזוריים. במסגרת זו מוקדש מאמץ רב למניעת התפרסות יתר על שטחים פתוחים, תוך ריכוז הפיתוח במרכזים קיימים. הפיתוח ער לחוסן הסביבתי, לרווחת האדם ולשמירת מערכות ביולוגיות. המטרה המנחה היא להגביר את הצמיחה, הלכידות החברתית והקיימות. במסגרת זו פועלת הממשלה לקידום הצמיחה על ידי מיתון הריכוזיות במשק והגברת התחרותיות, במטרה לאפשר שוק חופשי.

הממשלה מובילה גם להכלה של קבוצות בפריפריה, במיוחד גברים חרדים ונשים ערביות, על ידי שילובן בשוק התעסוקה. פתרון בעיות הדיור מתאפשר דרך יצירת היצע בכל הרמות של המערכת היישובית, תוך עידוד הביקוש למגורים במקומות השונים על ידי קישורם לכלל המערכת והעלאת איכות החיים במקומות אלה.

בליבה מהוות גורם מרתיע בפני הפעילות העסקית. פירמות בינלאומיות מצמצמות את השקעותיהן בישראל, ומקצת מהפירמות המקומיות ומבעלי ההון המקומיים שנתקלים בקשיים ביוזורים קרטיים יוצאים אל מחוץ למדינה. בתחום הפוליטי-תרבותי גוברת ההתנגדות למדיניות הליברלית של הממשלה המעניקה משקל רב להשתייכות האזרחית ומשקל מועט לשיוך הלאומי.

תסריט שלישי: חיבור רבי-מוקדי

הכוחות המרכזיים המעצבים תסריט זה הם גיאופוליטיקה ופוליטיקה פנימית. הכוחות הגיאופוליטיים המשפיעים על מדינת ישראל הם אזוריים וגלובליים ולישראל אין שליטה עליהם. כוחות אלה מייצרים סביבה גיאופוליטית המתאפיינת בחוסר יציבות, בטורח, בעליית כוחם של שחקנים שאינם מדינות ובהיווצרות אזורי ספר בלתי יציבים.

המערכת הסובבת את ישראל נשאבת לתוך מלחמה קרה מזרח-תיכונית שבה הציר הסוני נאבק בציר השיעי, ובתוך מדינות רבות מתנהל מאבק אלים ומומשך על זהות המדינה וגבולותיה. התהליכים עתידים להימשך זמן רב ולהקיף את הרשות הפלסטינית וכן את רוב שכנותיה של ישראל, ובכלל זה סוריה, לבנון, ירדן ומצרים. בתנאים אלה לא ניתן יהיה לאמץ את יוזמת הליגה הערבית המדברת על שיבה לגבולות '67 תוך כינון יחסי נורמליזציה עם המדינות השכנות.

המנהיגות הפוליטית בישראל, המתאפיינת ביכולת גבוהה של קבלת החלטות והוצאתן לפועל, מגיעה למסקנה כי המשך השליטה בשטחים מסכן את קיומה של המדינה כמדינת לאום של העם היהודי המושתתת על אדנים דמוקרטיים. ולכן היא מגדירה באופן חד-צדדי את גבולות ישראל במטרה להבטיח את ביטחונה ואת לכידותה הדמוגרפית והלאומית. חלק גדול מהמשאבים מופנה לצרכים ביטחוניים, והצמיחה הכלכלית מטבע הדברים מתונה. במסגרת זו גובר התיאום בין המערכת האזרחית לביטחונית בתחומים הבאים: הקצאת הקרקעות לשימושים שונים, פיתוח מערכת התחבורה ומערכת התשתיות, וחיזוק אזורי הספר.

כמסמך אלא כתהליך המושתת על שיתוף פעולה מקצועי בתחום המרחבי והתכנוני המקור־אזורי.

ההתרחשות המשולשת - עולמית, פנים־מדינית ומזרח תיכונית, משנה את העיצוב המרחבי. לצד המערכת הרב־מוקדית, שתוארה בתסריט הקודם, מתפתחת מערכת סולם שבמרכזה שני צירים ראשיים של פיתוח מטרופוליני: ציר אחד לאורך הים, מביירות דרך צידון, צור, חיפה, תל אביב ועזה. ציר שני לאורך ההר מג'נין, שכם בואכה רמאללה, ירושלים, בית לחם וחברון וצירי רוחב המקשרים בין שני הצירים. במערכת צירי הרוחב ממלאים חיפה, ירושלים ובאר שבע תפקיד מרכזי כגורמים מקשרים עם המדינה הפלסטינית, תוך אפשרות להרחבת דרכי הרוחב לעבר מדינת ירדן. במערכת זו שתי המערכות התכנוניות מקושרות באמצעות מערכת על־תכנונית, הרואה את צורכי האזור כולו. התוצאה הכלכלית המרכזית היא הפיכת מדינת ישראל ומדינת פלסטין לצומת כלכלי שמשמש כמוקד מרכזי לצמיחה כלכלית ותורם לייצוב הגיאופוליטי של האזור.

בתוך המדינה, הצמיחה הכלכלית מותאמת ליתרונות ולתכונות של כל אזור. לצד הצמיחה הכלכלית קיימת הקפדה על הכלה חברתית, תוך שילוב המגזר החרדי והערבי. לצד שני אלה יש הקפדה על צמיחה ירוקה, שבמרכזה פיתוח כלכלי וחברתי ללא פגיעה בסביבה ותוך שימוש יעיל, חסכוני ובר קיימא במשאבי הטבע. המבנה הרב־מוקדי מאפשר שמירה על מגוון תרבותי, ויצירת ציוויליזציה משותפת. הוא מושתת על פיתוח עירוני קומפקטי והתחדשות עירונית.

בתוך המדינה עצמה מאומצות צורות חדשות של תכנון ומדיניות קרקעית, שמאפשרות המשך פיתוח של המרכז תוך יצירת אפשרויות לחיזוק הפריפריה. הדגש מועתק לפיתוח תשתיות שיחברו את אזורי המרכז עם הפריפריה ויביאו את ההתפתחות הכלכלית לעבר אזורי הספר. הדגש אינו על ביזור מהמרכז לשוליים, אלא על שילוב השוליים בצמיחה המתחוללת באזור המרכז. האוניברסיטאות, הממשלה והעסקים ממלאים תפקיד מרכזי בהעברת ידע וטכנולוגיות לעבר השוליים ובעידוד הצמיחה באזורים אלה. בד בבד מסומנים אזורים בפריפריה להשקעה מוסדית ולקבלת תמריצים לפיתוח. מוענקות

תסריט רביעי: צמיחה תוך התרחקות

בתסריט זה מתמתנים הסכסוכים הגיאופוליטיים במזרח התיכון. המאבק בתוך המדינות שוכך ומושג מאזן כוח בין הציר הסוני לציר השיעי. בראש המדינה עומדת מנהיגות בעלת חזון גיאופוליטי שמושתת על איזון בין עוצמה ללגיטימציה. על פי חזון זה נחתם הסכם שלום עם הפלסטינים ומושגים הסדרים עם העולם הערבי, תוך שמירה על עוצמת המדינה ונוכחות בשטחים בעלי חשיבות גיאואסטרטגית. ההסכם וההסדרים מעניקים ביטחון למדינה, ומשפרים את מצבה של ישראל בזירה העולמית ואת קשריה עם הציר הסוני במזרח התיכון. מתהווה מדינה יהודית ודמוקרטית בעלת רוב יהודי מוצק ויכולת צמיחה מרשימה.

בתוך המדינה עצמה מגלה המנהיגות הפוליטית יכולת איזון בין כוחות השוק המוליכים להתרכזות בליבה לבין הצרכים החברתיים המחייבים הקצאת מקורות לפריפריה. התכנון המרחבי נושא אופי רב־מוקדי כפי שמתואר בתסריט הקודם, אולם בשונה מהתסריט הקודם, מבנה זה משולב ברשת מורכבת ומסועפת יותר שכוללת שלוש רמות גיאוגרפיות מובחנות: רמה עולמית, בדגש על תחרותיות וצמיחה, רמה פנים־מדינית, בדגש על פיתוח הכלה ורמה מזרח־תיכונית, בדגש על שלושה שיקולים עיקריים:

1. שיקולים כלכליים ומסחריים של יצירה משותפת של משאבים

על ידי ישראל ושכנותיה במיוחד בתחומי התיירות, הבנייה והפיתוח הכפרי; קישור בין מוקדים כלכליים במטרה לקדם מקורות משותפים; יצירת נגישות לשוקי עבודה ואפשרות לניידות של עובדים באמצעות מערכות תחבורה חוצות גבולות.

2. שיקולים סביבתיים המושתתים על שמירת מסדרונות אקולוגיים

בין ישראל לשכנותיה, מניעת זיהום מים ואוויר, ניצול משותף של מקורות מים משותפים.

3. שיקולים גיאופוליטיים שביסודם יצירת תמריצים לשיתוף פעולה

בין מדינות שכנות ויצירת דיווידנדים לביסוס תהליך השלום. הסכם השלום אינו נתפס

בחינת הכוחות המעצבים את המרחב מגלה מספר בעיות עיקריות. התהליכים הגיאופוליטיים מקשים על התוויית הגבולות של המרחב בישראל, ומותירים את החברה מפולגת. התהליכים הכלכליים מעמיקים את הקיטוב המרחבי. התהליכים הדמוגרפיים מגבירים את העומס על התשתיות ועל המערכות האקולוגיות. גידול האוכלוסיות החרדית והערבית והזדקנות האוכלוסייה יוצרים איום על הכלכלה ועל פיתוח הארץ בעתיד. התרחבות הפערים החברתיים ויוקר הדיור והמחיה פוגעים בדור הצעיר שהוא המסד להמשך הפיתוח של הארץ בעתיד. המערכת הפוליטית והתכנונית מתקשה להתמודד עם התמורות ולספק מענים מתאימים. השאלה שנשאלת היא, לאן מובילות התפתחויות אלה ומה תהיה דמות המרחב בעתיד.

תסריט פסימי, אך גם סביר, הוא זה של **ארכיפלג בשקיעה**. בתסריט זה נמשכות המגמות הקיימות. ישראל הופכת למדינה דו־לאומית, הקיטוב הכלכלי־חברתי בין המרכז לפריפריה גובר, המערכת המרחבית מתפלגת לאיים המנותקים זה מזה ומצויים בשקיעה וכוחו של התכנון נחלש מאוד. התסריט של **פיצול אזורי** הוא תסריט ביניים הנוצר על רקע ההתנגדות להמשך המגמות הקיימות. בתסריט זה ישראל הופכת למדינת לאום של כל אזרחיה, התפתחות שמואצת על ידי תהליכים דמוגרפיים ותרבותיים. הביזור האזורי של התכנון מאפשר ניצול נכסים מקומיים, קידום חדשנות אזורית והכללה חברתית. אולם הוא מלווה בהגבלת הפיתוח בליבה, בהאטה כלכלית ובהתפרקות לאומית וחברתית. התוצאה היא מרחב דמוי פסיפס, שבין חלקיו הקשרים מועטים.

לתסריט של **חיבור רבי־מוקדי**, שבו מדינת ישראל ממשיכה להיות נתונה במצור, הסתברות לא מבוטלת. תסריט זה מלמד על הצורך בפיתוח תודעה אזרחית הערה לאפשרות של התמשכות הקונפליקט הגיאופוליטי לפחות למשך שנות דור, ועל ההכרח לארגן את המערכות הכלכלית והחברתית באופן שתתמודדנה עם הפיצולים הקיימים במסגרת של קונפליקט מתמשך. מבחינה מרחבית מחייב תסריט זה עלייה של אליטה פוליטית ותכנונית הרגישה לסכנות הגיאופוליטיות המאיימות על ישראל, ויחד עם זאת ערה לחינויות של המשך הצמיחה, ההכלה החברתית וההגנה על הסביבה. פירוש הדבר תכנון

עדיפות להקמת צורות התיישבות חדשות באזורי הספר בתוך ישראל המושכות אליהן קבוצות מבוססות. אחת הדרכים המרכזיות היא הקמת שני כרכים גדולים בצפון ובדרום שמהווים מוקד לפיתוח אזורי. פינוי יישובים יהודיים משטחי יהודה ושומרון מלווה בהקמת כרכים אלה, כמו גם יישובי ספר חדשים לאורך הגבולות החדשים עם המדינה הפלסטינית וכן בנגב ובגליל. הפעילות משולבת בהקמת מרכזי תעסוקה ולימוד באזורי הספר. מבחינה תכנונית, המערכת מגלה נכונות לפתיחות, לקבלה ולגיוון של מקורות הכוח, להקצאת קרקע ולתכנון שוויוניים יותר. התוצאה היא שיבה למדינת לאום יהודית ודמוקרטית, כיבוד זכויות המיעוט ומערכת יישובית שבה הפערים בין מרכז לשוליים קטנים מאלה הקיימים כיום.

סיכום

מאמר זה ביקש להניח יסודות לחשיבה חדשה בתחום עיצוב המרחב, שנשענת על ראייה מערכתית הצופה פני עתיד במצב של אי־ודאות. חשיבה מעין זו מדריכה כיום את הפעילות של שחקנים מרכזיים בתכנון המרחבי, אולם קיימים הבדלים מהותיים ביניהם מבחינת השילוב בין הגורמים השונים במערכת. הבנק העולמי גורס כי יש להותיר את עיצוב המרחב בידי כוחות השוק, ולצמצם את תפקיד המערכת הפוליטית לאינטגרציה של הפריפריה והמרכז, לבניית מוסדות ובשלב מאוחר, לפעילות בקרב קבוצות הזקוקות לסיוע. גישה זו נדחית על ידי התפיסה התכנונית של האיחוד האירופי, שמצדדת בלכידות כלכלית ובסדר יום טריטוריאלי. באמצעות שני אלה חותר האיחוד לפיתוח מרחבי הרגיש לתכונות המיוחדות של כל אזור ואשר חותר למיצוי הפוטנציאל הגלום בכל מקום.

הגישה המוצגת במאמר זה מתייחסת למכלול הכוחות המעצבים את המרחב בישראל, מבלי להתחייב לתפיסה אפריורית כלשהי. נקודת המוצא במאמר היא כי פעולתם של גורמים רבים הנוטלים חלק בעיצוב המרחב אפופה במידה רבה של אי־ודאות. ולכן הוצע לבחון באמצעות תסריטים שונים את הפעולה של כוחות שונים, ואת התוצאות המרחביות של פעולתם. על יסוד בחינה זו ניתן לזהות בעיות שונות ולהיערך לקראתן מבעוד מועד.

התרשתות רב־שכבתית. ההתרשתות היא ברמה עולמית, ארצית ואזורית ופיתוח מערכת היררכית של יישובים: החל ממוקד מטרופוליני דרך ערי עוגן וערי שדה אטרקטיביות. בין המוקדים מתקיימת זרימה של ידע, טכנולוגיה ועובדים והם מחוברים באמצעות מערכות תחבורה ותקשורת מתקדמות.

מרכיב שלישי הוא פיתוח אזורים תחרותיים על ידי ניצול הנכסים המקומיים וחדשנות אזורית. מי שמוביל את הפיתוח הם עסקים קטנים ובינוניים בעלי יכולת חדשנות באזורי הפריפריה. בתחום המדע והטכנולוגיה מטופחים שיתופי פעולה אזוריים שלהם אופי מחקרי ויזמי, ובהם מרושתיים שחקנים רבים ובכלל זה עסקים קטנים ובינוניים מהאזור, ועסקים גדולים מחוץ לאזור. בתחום התעשייתי קיים דגש על אימוץ טכנולוגיות מתקדמות והשקעה בתשתית. נעשה מאמץ לאתר נכסים מקומיים, אך גם להתחבר למנועי הצמיחה הלאומיים והכלל־עולמיים, תוך ניצול היתרונות המקומיים.

מרכיב רביעי בתסריט של צמיחה תוך התרשתות הוא ההתייחסות המרחבית חוצת הגבולות. סביר מאוד להניח כי נושאים מרכזיים המקופלים בתסריט זה יישארו בגדר טאבו במערכת הפוליטית הקיימת, ובכלל זה סוגיית הגבולות של מדינת ישראל. מצד שני, התפתחות מדינה דו־לאומית היא הסכנה הגדולה ביותר המאיימת על המדינה, והתכנון אינו יכול לנער חוצנו מסוגיה זו. ולכן אין כל ברירה אלא לעצב תכנון אלטרנטיבי מלמטה, שמציף את הסוגיה על סדר היום. בהיעדר הנחיה ברורה באשר לגבולות, יש להביא בחשבון את ריכוזי האוכלוסייה הגדולים שמעבר לקו הירוק ואת האינטרסים הגיאוגרפיים החיוניים.

בהתאם לכך יש ליצור מפה תכנונית הכוללת אותם ואת מערכות התשתית המחברות ריכוזים אלה למערכת הכלכלית, החברתית והתשתיתית של מדינת ישראל. בנוסף יש לבחון אפשרויות של יחסים כלכליים חוצי גבולות, ובכלל זה נגישות לשווקים ולמקורות תעסוקה לאוכלוסייה הפלסטינית. במסגרת זו יש לקדם את שיתוף הפעולה בתחום התחבורה והניידות וכן בתחום המים והאנרגיה. נושא נוסף שימצא את ביטויו בשיתוף הפעולה האזורי הוא תחום הסביבה, ובכלל זה נחלים ונהרות המתחילים במדינה אחת

הפועל להקצאת משאבים לחיזוק אזורי השוליים, ויחד עם זאת יוצר תנאים מרחביים להמשך הצמיחה במרכז ולפריסתה מהמרכז לעבר השוליים. זהו תסריט המציג מצב משופר בהשוואה למצב הנוכחי, ומומלץ להיערך אליו ברמה התודעתית והמעשית. הוא גם יכול להיות חזון מנחה לטווח הקצר, אולם אין בו כל בשורה ותקווה לטווח הארוך. ביסודו של דבר זהו תסריט של מדינת מבצר הנתונה באיום מתמיד, ואשר צריכה לטפח אליטה שתשכיל למצוא את האיזון בין הגנה מפני איומים קרובים לבין ניצול הזדמנויות הטמונות בשוק העולמי.

החזון לטווח הארוך מקופל, לדעתי, בתסריט של צמיחה תוך התרשתות. זהו תסריט אופטימי, שההתפתחויות הגיאופוליטיות במזרח התיכון מעמידות בספק את התממשותו בטווח הקרוב. יחד עם זאת, יש להתכונן אליו ולפעול כבר כיום למימוש מרכיבים שונים הכלולים בו. מבין שלל המרכיבים המאפיינים את התסריט אעמוד כאן על ארבעה: ראייה כוללת, פיתוח רב־מוקדי, פיתוח אזורי הנשען על נכסים מקומיים וחדשנות אזורית, והתייחסות התכנון לשיתוף פעולה אזורי חוצה גבולות.

התסריט של צמיחה תוך התרשתות משלב בתוכו ראייה כוללת, שמשלבת בין כוחות ושחקנים שונים בתחומי הפוליטיקה, הכלכלה, החברה, הטכנולוגיה, התכנון המרחבי והסביבה. קידום ראייה כוללת מעין זו מחייב התגברות על המבנה הארגוני דמוי הארובות המאפיין כיום את המערכת הממשלתית. במקום זאת יש לחתור לתיאום בין משרדי הממשלה השונים, ובכלל זה בין המערכת האזרחית למערכת הביטחונית. אולם בחיבור האופקי אין די. יש גם צורך בחיבור אנכי בין רמות שלטון שונות, ובין השלטון לבין החברה האזרחית תוך כדי שיתוף רחב של הציבור והתחשבות בדעות ובצרכים העולים מקרבם. בספרות המקצועית מכונה גישה זו דמוקרטיה דליברטיבית, שבמילים פשוטות יותר פירושה מפגש בין אנשים לאנשים ובין רעיונות הבאים מתחומים שונים בתוך השלטון והחברה.

מרכיב בולט שני בתסריט של צמיחה תוך התרשתות הוא פיתוח רב־מוקדי תוך

מקורות

1. הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (2012), תחזיות אוכלוסייה לישראל לטווח ארוך: 2009–2059, ירושלים: אגף דמוגרפיה ומפקד.
2. טישלר, י. (1947), יישוב ארץ ישראל – תכנית בניין הארץ וקליטת הבנים הבונים, תל אביב.
3. מוסד שמואל נאמן, הטכניון מכון טכנולוגי (1993), ישראל 2020: תכנית אב לישראל לשנות האלפיים.
4. מכון ראות (2010), חזון ישראל 15: קפיצת מדרגה של הפריפריה, מכון ראות, הסוכנות היהודית לארץ ישראל, ג'וינט ישראל, אלכא.
5. משרד הפנים ומשרד האוצר (1972), תכנית לתפרוסת הגיאוגרפית של אוכלוסיית ישראל בת 5 מיליונים, חוברת א' וחוברת ב', ירושלים.
6. שרון, א. (1951), תכנון פיסוי בישראל, הוצאת מדינת ישראל – המדפיס הממשלתי.
7. תמ"א 31 – תכנית מתאר ארצית משולבת לבנייה פיתוח וקליטת עלייה, 1997.
<http://mavat.moin.gov.il/MavatPS/Forms/SV4.aspx?tid=4>
8. תמ"א 35 – תכנית מתאר ארצית משולבת לבנייה, פיתוח ושימור, 2005.
<http://mavat.moin.gov.il/MavatPS/Forms/SV4.aspx?tid=4>
9. Barca, F. (2011), AN AGENDA FOR A REFORMED COHESION POLICY: A PLACE-BASED APPROACH TO MEETING EUROPEAN UNION EXPECTATIONS AND CHALLENGES.
http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/regi/dv/barca_report_/barca_report_en.pdf
10. European Commission (2011), TERRITORIAL AGENDA OF THE EUROPEAN UNION 2020: TOWARDS AN INCLUSIVE, SMART AND SUSTAINABLE EUROPE OF DIVERSE REGIONS.
<http://www.eu-territorial-agenda.eu/reference%20documents/final%20ta2020.pdf>
11. The World Bank (2009), WORLD DEVELOPMENT REPORT 2009: RESHAPING ECONOMIC GEOGRAPHY, Washington Dc: The International Bank For Reconstruction And Development / The World Bank.

ומסתיימים באחרת, מסדרונות אקולוגיים והמגוון הביולוגי. נושא ירושלים קריטי לשיתוף הפעולה חוצה הגבולות ויש לקדם פתרונות חדשים המתבססים על חלוקה פוליטית ושיתוף פעולה סקטוריאלי שמחבר בין פונקציות שונות: תחבורה, מים, ביו, סביבה, ועוד. שיתוף הפעולה חוצה הגבולות מכוון להפוך את ההסכם בין המדינות מפיסת נייר לתהליך מתמשך, שמתחיל לפני ההסכם ונמשך לאחריו. מרכיב זה ניתן למימוש כבר בטווח הקצר והוא יכול לסייע בסלילת הדרך להסכם ולשיפור מעמדה הגיאופוליטי והכלכלי של מדינת ישראל. חשיבה מעין זו יכולה לחלץ את ישראל מהתפיסה התכנונית שאפיינה אותה עד היום, ועיקרה מודל של מדינות מבצר במזרח התיכון תוך הפניית הגב למדינות הסובבות. הגיע הזמן לשקול בעיון תפיסה חדשה פתוחה יותר, שמנצלת את היתרונות הגיאוגרפיים הוותיקים של מדינת ישראל, ולפתח על בסיס זה תפיסה תכנונית השואפת למצות את תועלות המיקום לרווחתם של תושבי ישראל, של האזור ושל המסחר העולמי.

נספחים



על המחברים

נספח 1



אלישע אפרת

פרופסור אמריטוס בחוג לגיאוגרפיה, אוניברסיטת תל אביב, וחתן פרס ישראל לגיאוגרפיה. תחומי עניין מרכזיים: גיאוגרפיה פוליטית, גיאוגרפיה של ארץ ישראל, גיאוגרפיה ותכנון.

פרסומים אחרונים:

1. נטל ההתנחלויות - גיאופוליטיקה יישובית בחבל ארץ כבוש, ספרי צמרת, אזור 2014, 214 עמ'.

2. שתי מדינות לשני עמים - גיאוגרפיה פוליטית של שכנות כפויה, אפי מלצר בע"מ, תל אביב, 2011, 286 עמ'.

3. DISPUTED LAND - A GEOPOLITICAL PERSPECTIVE ON THE ISRAEL-PALESTINIAN CONFLICT, ABC Publisher, Jerusalem, 2010, 309 pp.

עמירם גונן

בעל תואר מוסמך של אוניברסיטת סירקיוז ותואר דוקטור של האוניברסיטה העברית בירושלים, פרופסור אמריטוס לגיאוגרפיה של האוניברסיטה העברית בירושלים. היה ראש מכון ירושלים לחקר ישראל וראש מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות. כתב ספרים ומאמרים על המערך המרחבי של האוכלוסייה בארץ ישראל ובמדינת ישראל, על האוכלוסייה הערבית בישראל (עם פרופ' ראסם ח'מאיסי) ועל האוכלוסייה החרדית בארצות המערב ובישראל. משמש כיום כראש המרכז לחקר האוכלוסייה החרדית במכון ירושלים לחקר ישראל.

פרסומים עיקריים אחרונים:

1. A. Gonen (2015), "DIVERSE AND WIDESPREAD FORMS OF GENTRIFICATION IN ISRAEL". In: Loretta Lees, Hyun Bang Shin, Ernesto Lopez (eds), GLOBAL GENTRIFICATION: UNEVEN DEVELOPMENT AND DISPLACEMENT. London: Policy Press.

2. JEWISH DEMOGRAPHIC POLICIES: POPULATION TRENDS AND OPTIONS IN ISRAEL AND THE DIASPORA (2011); FERTILITY PROSPECTS IN ISRAEL: EVER BELOW REPLACEMENT LEVEL? (2011); DEMOGRAPHIC TRENDS, NATIONAL IDENTITIES AND BORDERS IN ISRAEL AND THE PALESTINIAN TERRITORY (2013); From OLD AND NEW DIRECTIONS: PERCEPTIONS AND EXPERIENCES OF ANTISEMITISM AMONG JEWS IN ITALY (with L.D. Staetsky, 2015).

דורון דרוקמן

אדריכל, בוגר תואר ראשון ושני בארכיטקטורה ותכנון ערים מהטכניון, חיפה. מאז שנת 2002 שימש במגוון תפקידים בכירים במערכת התכנון הציבורית שבמשרד הפנים, ובכלל זה מתכנן מחוז המרכז, ממלא מקום בפועל של מנהל מינהל התכנון. מאז שנת 2011 משמש כסגן בכיר לתכנון אסטרגי במינהל התכנון.

ראסם ח'מאיסי

פרופסור בחוג לגיאוגרפיה ולימודי סביבה, וראש המרכז היהודי-ערבי באוניברסיטת חיפה. כיהן כנשיא האגודה הגיאוגרפית בין 2007–2009, יקיר איגוד המתכננים בישראל 2012. ח'מאיסי משלב בין המחקר והפרסום האקדמי, העבודה המקצועית התכנונית והפעילות הציבורית; מוביל בתחומי התכנון האלטרנטיבי הנוגד בקרב האוכלוסייה הערבית הפלסטינית בישראל, בירושלים המזרחית ובגדה המערבית; ופירסם מאמרים וספרים רבים בערבית, בעברית ובאנגלית בכתבי עת מקומיים ובינלאומיים.

מבין הפרסומים האחרונים:

1. ספר שנכתב עם פרופ' דברה שמואלי, R. KHAMAISI, D.F. AND SHMUELI, (2015)

2. ISRAEL'S INVISIBLE NEGEV BEDOUIN: ISSUES OF LAND AND SPATIAL PLANNING, Switzerland: Springer Press
Khamaisi, R. (2014). IDEOLOGY, POLICY AND TOOLS OF CONTROLLING THE PLACE AND JUDIZATION, Qadaia Israeliya - Israeli Issues, vol. 54, pp. 13-33
3. Khamaisi, R. (2015), CONFLICT OVER HOLY SITES IN THE CITY SYMPTOMS OF THE CONFLICT IN NATURE, IMAGES AND TYPE OF THE CITY. Elazar, B. and Karen, B. (eds.), CHOREOGRAPHIES OF SHARED SACRED SITES: RELIGION, POLITICS AND CONFLICT RESOLUTION, Columbia University Press, Columbia, pp. 270-295

2. ע. גונן (2012), "אזור הליבה של מדינת ישראל במרכז הארץ: המשכיות ותמורה", ש. חסון (עורך), עיצוב המרחב בישראל: היבטים יישוביים וקרקעיים (עמ' 262-227). ירושלים: המכון לחקר מדיניות קרקעית ושימושי קרקע של הקרן הקיימת לישראל.
3. ע. גונן (2010), "אסטרגיית של התחברות ירושלים לשכנותיה", ע. רזין (עורך), תכנון ארצי, מחוז ומטרופוליני בישראל, קובץ לזכרו של פרופ' אריה שחר ז"ל (עמ' 184-158). ירושלים: מחקרי פלורסהיימר, המכון ללימודים עירוניים ואזורים, האוניברסיטה העברית.
4. ע. גונן (2010), "מחלוצים לעולים ביישוב הספר", ד. הכהן ומ. ליסק (עורכים), צמתי הכרעה ופרשיות מפתח בישראל (עמ' 239-217). שדה בוקר: מכון בן-גוריון לחקר הציונות ואוניברסיטת בן-גוריון.
5. א. גרייצר וע. גונן (2009), "עיצוב המפה היישובית של המדינה בראשיתה", מ. ליסק (עורך), תולדות היישוב היהודי בארץ-ישראל מאז העלייה הראשונה: מדינת ישראל - העשור הראשון (עמ' 349-249). ירושלים: האקדמיה הלאומית הישראלית למדעים ומוסד ביאליק.
6. ע. גונן (2009), "כיצד קמה תל אביב-יפו כמרכז עירוני ראשי בארץ ישראל", ב. קיפניס (עורך), תל אביב-יפו: מפרבר גנים לעיר עולם: מאה השנים הראשונות (עמ' 173-145). חיפה: פרדס הוצאה לאור.
7. A. Gonen (2008), LINKING JERUSALEM TO THE GLOBAL ECONOMY OF HIGHER EDUCATION. Jerusalem: The Floersheimer Institute for Policy Studies, 166p. http://www.fips.org.il/Site/p_publications/item_he.asp?iid=798 <http://www.fips.org.il/Fips/Site/System/UploadFiles/DGALLERY/linking%20Jerusalem.pdf>
8. ע. גונן (2007), ירושלים התחזקות בהתחברות. ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, 166 עמ'.

סרג'ו דלה-פרגולה

מוסמך אוניברסיטת Pavia באיטליה, בעל תואר דוקטור מהאוניברסיטה העברית בירושלים, פרופסור אמריטוס, ולשעבר ראש המכון ליהדות זמננו באוניברסיטה העברית. כתב ספרים ומאמרים רבים על הדמוגרפיה של יהודי התפוצות ועל הדמוגרפיה של ישראל ופלסטין. עסק במיוחד בהגירה בינלאומית, במשפחה, ובתחזיות אוכלוסייה. היה אורח באוניברסיטאות רבות באירופה, צפון אמריקה ואמריקה הלטינית, לרבות Brown, UCLA, Brandeis, University of Illinois Chicago, Oxford Center of Hebrew and Jewish Studies, SOAS, INED, , Colegio de Mexico UNAM, USP

בין פרסומיו:

1. תחזיות אוכלוסייה לירושלים, 1995-2020 עם ע. רבהון

ארגון "בצלם" לזכויות אדם בשטחים, היה פעיל בארגון "אדווה" לשוויון חברתי, השתתף בצוות המומחים של המחאה החברתית, ועמד בראש צוות להכנת תוכנית חלופית לכפרים הבדואיים הלא מוכרים בנגב.

הוא פירסם למעלה ממאה מאמרים ותשעה ספרים, ביניהם:

1. שומרים על הכרם: מג'ד אל-כרום כמשל, הוצאת ון-ליר ירושלים, 1998.
2. אתנוקרטיה: קרקע ופוליטיקה הזהיות בישראל/פלסטין, אוניברסיטת פנסילבניה, 2006.
3. (אי) צדק ילידי (עם א. אמרה וא. אבו-סעד), הוצאת הארוורד, 2013.

ארי כהן

אדריכל, שהחל פעילותו בשנת 1985 והינו בעל משרד אדריכלים, "ארי כהן אדריכלות ובינוי ערים בע"מ". החברה מתמחה בתכנון מתארי, אזורי ועירוני. בין לקוחותיה: משרדי ממשלה, גופים ממלכתיים, עיריות, רשויות פיתוח וגורמים פרטיים. לאחרונה זכתה החברה בתחרות לתכנון מתחם שדה דב בת"א. כמו כן, בין שאר הפרויקטים, עוסקת החברה בתוכנית שלד להסדרת יישובי הבדואים בנגב, תוכנית אב לעיר העתיקה בירושלים, פינוי מחנה סירקין עבור משרד הביטחון, ועוד. בנוסף, אדריכל ארי כהן משמש כיועץ למשרד הפנים ושותף בצוות ליווי מעקב ועדכון של תמ"א 35.

יעקב ליפשיץ

בעל תואר דוקטור. מכהן כיועץ כלכלי ודירקטור בחברות, מרצה באוניברסיטת בן-גוריון בחוגים לכלכלה ולמדיניות ציבורית, חוקר במרכז בגין-סאדאת למחקרים אסטרטגיים. בעבר כיהן כמנהל כללי של משרד האוצר, היועץ הכלכלי למערכת הביטחון, יושב ראש הדירקטוריון של התעשייה הצבאית (תעש) ובתפקידים נוספים במגזר הציבורי והעסקי. לאחרונה כתב אודות "התפקיד האסטרטגי והכלכלי של תעשיות הביטחון בישראל", "קביעת תקציב הביטחון בישראל - כמה צריך' או 'כמה אפשר'?" (טרם פורסם), "רשות החברות הממשלתיות - בעלים או רגולטור?" (טרם פורסם).

שלמה חסון

פרופסור אמריטוס של המחלקה לגיאוגרפיה והמכון ללימודים עירוניים ואזוריים באוניברסיטה העברית בירושלים. מכהן מאז 2012 כראש מרכז שאשא למחקרים אסטרטגיים באוניברסיטה העברית, ומלמד חשיבה אסטרטגית בבית הספר למדיניות ציבורית באוניברסיטה העברית. חסון השתתף בהכנת תוכנית המתאר הארצית המשולבת למדינת ישראל (תמ"א 35) והוביל צוותי חשיבה בתכנון אסטרטגי בנושאים שונים ובכלל זה: דת ומדינה בישראל, הגבולות העתידיים בין ישראל לרשות הפלסטינית וקיימות 2030. שימש כיועץ בהכנת התוכנית האסטרטגית 2020-2030 של אגף טכנולוגיה ולוגיסטיקה בצה"ל, ומייעץ למשרד הכלכלה בתחום הפיתוח של אזור הצפון. בימים אלה הוא מקדם חשיבה אסטרטגית לישראל בשנת המאה בשיתוף עם המטה לרפורמה בשירות המדינה, ותוכנית אסטרטגית לשיתוף פעולה חוצה גבולות במרחב שבין הים התיכון לנהר הירדן. פרסומיו האחרונים הם: "עיצוב המרחב בישראל: המפה היישובית והקרקעית", "עיצוב המרחב בישראל בעידן של אי-ודאות", "הדילמה הגיאופוליטית של ישראל על רקע התמורות במזרח התיכון", "דת ומדינה בישראל: תסריטים אפשריים".

אורן יפתחאל

פרופסור באוניברסיטת בן-גוריון בנגב, באר שבע. מלמד גיאוגרפיה פוליטית, תכנון עירוני ומדיניות ציבורית. יפתחאל עומד בראש הקתדרה ללימודים עירוניים, ובראש המחלקה ללימודים רב-תחומיים. הוא השלים את תארו האקדמיים באוסטרליה ובישראל, וכיהן גם כמרצה בטכניון בחיפה, ובאוניברסיטאות קרטין באוסטרליה, כמו גם באוניברסיטאות קולומביה, פנסילבניה, ברקלי, קייפטאון, ונציה, וכולכתה. מחקריו על ישראל מתמקדים בקשר בין זהות, כוח ומרחב, ובהשלכות החברתיות של תכנון, התיישבות ופיתוח. מחקריו האחרים עוסקים בהשוואה בינלאומית של ערים ומשטרים, תוך התמקדות בישראל/פלסטין. יפתחאל היה העורך המייסד של כתב העת הבינלאומי, הגר, שמתמקד במחקר ביקורתי, ושיצא במסגרת מכון האמפרי באוניברסיטת בן-גוריון. הוא חבר גם במערכות של שישה כתבי עת בינלאומיים מובילים, ועורך שותף בכתב העת תיאוריית התכנון. פעיל בחברה האזרחית ושותף בפרויקטים תכנוניים וחברתיים: בשנים האחרונות כיהן כיושב ראש

בעיקר בתחומי ביטחון לאומי וניתוח סיכונים; מדיניות אנרגיה, מים ופסולת; וכתב תוכניות אב רבות. סברדלוב שירת שנים רבות בחיל האוויר (בין היתר, כראש היחידה לחקר ביצועים) ובאגף התכנון במטכ"ל, שם היה, כמה שנים, ראש המרכז לניתוח מערכות בצה"ל. בין השנים 95-99 היה חבר בצוות התכנון המרכזי של תוכנית אב "ישראל 2020", וכמו כן הוביל את תוכנית התשתיות במסגרת צוות תוכנית האב של תל אביב. סברדלוב מרצה במוסדות אקדמיים שונים, בין היתר הוא מעביר קורס מרכזי בתחום ניתוח סיכונים ממשליים במרכז הבינתחומי הרצליה. כן שימש מרצה בתחומי תכנון אסטרטגי, ניתוח סיכונים ומדיניות אנרגיה באוניברסיטת ת"א.

ערן פייטלסון

פרופסור במחלקה לגיאוגרפיה באוניברסיטה העברית בירושלים, ולשעבר ראש המחלקה לגיאוגרפיה וראש בית הספר ע"ש פדרמן למדיניות ציבורית וממשל. מאז 2012 הוא משמש כראש בית הספר המתקדם ללימודי סביבה. הוא מתמחה בתחום מדיניות סביבתית, תכנון, תחבורה ומדיניות מים, ופירסם למעלה משבעים מאמרים בנושאים אלו. בנוסף לעבודתו האקדמית, פייטלסון היה חבר בכמה צוותי תכנון לאומיים ואזוריים. בין היתר היה אחראי לנושא השטחים הפתוחים בתוכנית המתאר הארצית לבינוי וקליטת עלייה (תמ"א 31), תוכנית מתאר מחוז מרכז, תוכנית אב למטרופולין תל אביב ותוכנית מתאר למחוז תל אביב. כמו כן שימש כמרכז אקדמי של הצוות שהכין את הפרוגרמה הראשונה לפיתוח בר קיימא בישראל, ובראש הצוות שאפיין את האינדיקטורים לפיתוח בר קיימא בישראל והיה חבר בכמה ועדות לאומיות. הוא חבר במועצת גנים לאומיים ושמורות טבע, ובמשך עשר שנים הוא שימש כיושב ראש שלה. כיום הוא מוביל מחקר משווה של מערכות תכנון, וכן מחקרים בנוגע למוכנות לרעידות אדמה. לאחרונה פירסם מחקרים שעוסקים בהיבטים המרחביים והפוליטיים של התפלת מי ים.

יורם פרי

פרופסור, בעל קתדרת קיי ללימודי ישראל וראש מכון גילדנהורן ללימודי ישראל באוניברסיטת מרילנד, קולג' פארק, ארצות הברית. בעבר היה ראש מכון הרצוג לתקשורת,

רפאל לרמן

אדריכל, שותף במשרד לרמן אדריכלים ומתכנני ערים, שפועל משנות ה-70 של המאה העשרים ועוסק בנושאי תכנון מגוונים. בין הפרויקטים המרכזיים: עריכת תמ"א 31 - תוכנית מתאר ארצית כוללת לרמת פיתוח וקליטת עלייה, תוכנית אב למטרופולין תל אביב, תוכנית מתאר למחוז תל אביב, תוכניות מתאר עירוניות, אזוריות, קמפוסים אוניברסיטאיים ותכנון מבנים מסוגים שונים.

פרויקטים מרכזיים בתקופה האחרונה: תוכנית ארצית להכנסת הגז הטבעי מהבארות בים אל רשת החלוקה הארצית, תוכנית לקירוי נתיבי איילון בתל אביב, מבנה לתשתיות מחקר ע"ש דה פיצ'וטו במכון ויצמן, קונסרבטוריון למוזיקה בתל אביב, מגדל משרדים בפרויקט ABC יד אליהו - ת"א.

דוד מיכאלי

אמן, הוגה ואיש תנועה ושטח. מלמד אוריינות סביבתית והתנהגותית. מומחה למדבר יהודה. BDS מאקדמיית בצלאל, MPH - מוסמך לבריאות הציבור בניהול מצבי חירום ואסון, אוניברסיטת תל אביב. מייסד ומונהל "צוות שביל" לטיפול שטח; ראש התוכנית הבינתחומית לטיפול שטח בסמינר הקיבוצים; מנהל תחום טיפול שטח בעמותת ענ"ב לנוער בסיכון; חבר הוועד המנהל של איגוד האתגר והלמידה החווייתית בישראל, חבר הוועד המנהל של "נתן" לסיוע הומניטרי בינלאומי.

כתב בנושאי שטח, תנועה, תפיסה והתנהגות את הספרים: "הערות זמניות על תנועה" (1997), "כתבי המופת צ'י צ'ואן ג'ינג" (תרגום והערות), "זמן המדבר" (2000), "גלות מסע בחירה - טיפול דרך שטח" (2008), "מכת חום" (2010). כותב את הבלוגים "טיפול שטח" ו-"ECO-ENCOUNTER", ו"כתוב CATUV".

ארז סברדלוב

בעל תואר ראשון בפיזיקה; תואר שני במדעי הנדסה ובעל תואר דוקטור בחקר ביצועים באוניברסיטת מונטריי בקליפורניה. ב-20 השנים האחרונות משמש כיועץ אסטרטגי ומנתח מערכות בכיר במשרדי ממשלה ובחברות ממשלתיות בתחומי מדיניות שונים,

עודד קוטוק

אדריכל ומתכנן בעל תארי B.Arch, M.Sc. יליד 1976, בוגר אוניברסיטת ת"א ומוסמך ה־LONDON SCHOOL OF ECONOMICS. ייסד ועומד בראש המשרד ל"תכנון רב־תחומי", ייסד ומנהל־שותף של "קבוצת השעה" – המשרד ל"ניצול הזדמנויות עירוניות" וחבר סגל בכיר בבית הספר הגבוה להנדסה ולעיצוב שנקר. משמש כיועץ למינהל התכנון, לעיריות, למשרדי ממשלה ולגופים נוספים ועוסק בתכנון רב־תחומי־אורבני בקנה מידה ארצי, אזורי ועירוני, בעיצוב אורבני ובאדריכלות. העבודות בהן עסק ועוסק מגוונות, וכוללות תוכניות בכל קני המידה וסדרי הגודל. במסגרת זאת, עודד קוטוק הוא ראש צוות התכנון (שותף) של תוכנית המתאר הארצית לתשתיות תחבורה יבשתית, היה מעורכי תוכנית המתאר הארצית האינטגרטיבית מספר אחת, ועוסק בהכנת תוכניות עירוניות רבות, האחרונה שבהן היא תוכנית להתחדשות מרכז העיר פתח תקווה (ראש צוות שותף). במקביל משמש כעורך וכותב של "שוטף+", אתר מינהל התכנון ל"מחשבות על עתיד המרחב והחברה". היה גם מורה בפקולטה לאדריכלות ובינוי ערים בטכניון שם עסק בהוראת אדריכלות, אדריכלות נוף ותכנון ערים. הציג עבודות במסגרת התערוכה הישראלית בביאנלה לאדריכלות בוונציה, בביאנלה הבינלאומית לאדריכלות הנוף העירוני בבת ים, ובתערוכות נוספות. זכה במספר תחרויות ארציות לסטודנטים לאדריכלות, במילגות שונות ובפרסי הצטיינות.

ברוך קיפניס

פרופסור אמריטוס בחוג לגיאוגרפיה ולימודי סביבה באוניברסיטת חיפה ועוסק בתחום הגיאוגרפיה והתכנון. תחומי העניין המרכזיים שלו הם הדינמיקה של מערכות עירוניות, גלובליזציה וערי עולם; ותכנון.

שלושת פרסומיו האחרונים הם:

1. Kipnis, Baruch A. (2014): "HAIFA BAY CITY: FROM AN INTERNATIONAL HUB TO AN ANCHOR TO THE GLOBAL ECONOMY" הופיע גם בסוגיות חברתיות בישראל, 20, עמ' 163-181 GaWC [Global and World Cities] bulletin,
2. קיפניס ברוך (2014). עיר וגלובליזציה (2014). השלטון המקומי בין המדינה והקהילה וכלכלת השוק. לוי, י. וא. שריג עורכים. פרק 12 עמ' 713 – 792.
3. קיפניס ברוך (בדפוס). שידרוג מעמדה ומיתוגה של תל אביב כעיר עולם. ספר לכבוד פרופ' גדעון ביגרי. שגל, עורך.

חברה ופוליטיקה ופרופסור בחוג לתקשורת באוניברסיטת תל אביב; עורך עיתון "דבר" ויועץ פוליטי לראש הממשלה יצחק רבין. תחומי עניין ומחקר: סוציולוגיה פוליטית, תקשורת ופוליטיקה, יחסי חברה־צבא.

בין פרסומיו האחרונים:

1. Peri, Y. (2014) "INTENTIONAL AMBIGUITY: WHY DO CRISIS IN RELATIONSHIPS BETWEEN THE DEFENSE MINISTER AND CHIEF OF STAFF REOCCUR REPEATEDLY?" in CIVIL-MILITARY RELATIONS IN ISRAEL, Elisheva Rosman-Stollman and Aharon Kapinsky (eds.) London: Lexington Books, pp. 195-222.
2. Peri, Y. (2006) GENERALS IN THE CABINET ROOM: HOW THE MILITARY SHAPES ISRAEL POLICY, Washington DC, US Institute of Peace.

3. פרי, יורם (2006), יד איש באחיו: רצח רבין ומלחמת התרבות בישראל, הוצאת בבל, תל אביב.

הספר הראשון זכה בפרס "THE BEST OF THE BEST" לשנת 2007, שניתן על ידי איגוד המו"לים האקדמיים והספריות הציבוריות בארצות הברית, ופרסים נוספים. הספר בעברית זכה בפרס ראש הממשלה וכן בפרס האגודה הישראלית למדעי המדינה בשנת 2007.

ארז צפדיה

בעל תואר דוקטור. מכהן כעמית אורח מטעם ISRAEL INSTITUTE ב־RUTGERS ומרצה למנהל ומדיניות ציבורית במכללת ספיר. את הדוקטורט כתב במחלקה לגיאוגרפיה באוניברסיטת בן־גוריון בנושא קליטת יוצאי ברית המועצות בערי הפיתוח. היה עמית (פוסט־דוקטורט) לידי דיוויס באוניברסיטה העברית בשנים 2002–2003. מחקריו ופרסומיו מתמקדים בניית מדיניות מרחבית והשלכותיה החברתיות, בדגש על סוגיות הקשורות בפריפריה ובערי הפיתוח. בעת הזו הוא חוקר את סוגיית השלטון המקומי ביישובים הבדואיים (יחד עם אבינועם מאיר, במימון הקרן הלאומית למדעים) ואת הגירת החרדים אל ערי הפיתוח (יחד עם לי כהנר, במימון מפעל הפיס).

1. ארז צפדיה עם אחרים (2008), ISRAEL SINCE 1980, הוצאת קיימברידג'.
2. ארז צפדיה עריכה עם חנה כץ (2010), מדינה מפקירה – מדינה משגיחה, הוצאת רסלינג.
3. ארז צפדיה עריכה עם חיים יעקבי (2011), RETHINKING ISRAELI SPACE: PERIPHERY AND IDENTITY, הוצאת ראטלדג'.

יוג'ין קנדל

פרופסור מן המניין באוניברסיטה העברית ועמד בעבר בראש החוג לכלכלה. שימש החל מיולי 2008 ועד לספטמבר 2015 כראש המועצה הלאומית לכלכלה במשרד ראש הממשלה וכיועץ הכלכלי לראש הממשלה. במהלך כהונתו עמד פרופ' קנדל בראש צוותי היגיו וועדות ממשלתיות רבות ועסק בהיבטים מגוונים של עיצוב המדיניות הכלכלית בישראל. בכלל זה, יזם והוביל תהליך של חיזוק ומיסוד תהליכי החשיבה האסטרטגית בתוך הממשלה. שימש בעברו גם יועץ לגופים ממשלתיים, מוסדות פיננסיים וארגונים כלכליים ברחבי העולם, וכן היה פעיל בעיצוב המדיניות הכלכלית בארץ וחבר בוועדות ציבוריות מרכזיות.

ערן רזין

פרופסור במחלקה לגיאוגרפיה, האוניברסיטה העברית בירושלים, מנהל את המכון ללימודים עירוניים ואזוריים באוניברסיטה (תוכנית המוסמך בתכנון עירוני ואזורי), ראש מחקרי פלורסהיימר ומכהן בקתדרה ע"ש ליאון ספדי בלימודים עירוניים. פרופ' רזין מתמחה בשלטון מקומי, תכנון ופיתוח עירוני ובנושאים אלה פירסם מאמרים, ספרים מדעיים ומחקרי מדיניות רבים. היה שותף ברשתות מחקר ובפרויקטים העוסקים במחקר בינלאומי השוואתי, בנושאים כמו ממשל מטרופוליני, רפורמות בשלטון המקומי, מעמדם של חברי מועצות הרשויות המקומיות, בחירות לרשויות המקומיות ופערים תקציביים בין רשויות מקומיות. פרופ' רזין משמש מאז 1987 יושב ראש וחבר ועדות חקירה לגבולותיהן של רשויות מקומיות, לחלוקת הכנסות ולאיחוד רשויות מקומיות, והיה שותף בצוותי תכנון ובמחקרי הערכה של תכנון ברמות המחוזית, המטרופולינית והארצית ושל מערכות תכנון במדינות שונות.

בינת שוורץ-מילנר

בוגרת תואר ראשון ושני בגיאוגרפיה באוניברסיטה העברית. מנהלת מינהל התכנון החל משנת 2011; עסקה במגוון תפקידים בכירים בשוק הציבורי והפרטי, וביניהם: מתכנתת הוועדה הארצית לתכנון ובנייה של תשתיות לאומיות, סמנכ"ל תכנון וביצוע בחברה הלאומית לדרכים, סמנכ"ל אביב ניהול הנדסה ומערכות מידע בע"מ.

גבריאל (גבי) שפר

פרופסור אמריטוס, המחלקה למדע המדינה, האוניברסיטה העברית. כיהן כמנהל במכון ון ליר, מנהל מכון דיוויס ויושב ראש מכוני מחקר אחרים. פירסם ספרים ומאמרים רבים, קיבל פרסים, ושהה בשנות שבתון באוניברסיטאות יוקרה בארצות הברית, אוסטרליה, גרמניה, ועוד. תחומי המחקר העיקריים שלו הם: פוליטיקה בכלל ובישראל בפרט, תפוצות, כולל התפוצה היהודית, יחסי חברה-פוליטיקה וביטחון.

שפר משמש עתה ראש סדנה לחקר יחסי פוליטיקה-צבא ב"מכון למחקרי ביטחון לאומי בישראל".

מבין הפרסומים שלו:

1. MOSHE SHARETT- POLITICAL BIOGRAPHY, DIASPORA POLITICS, Israel's Security Networks.

VALERIE BRACHYA

Lecturer on sustainability and environmental planning at the Hebrew University in Jerusalem and at Tel Aviv University. Former Director of the Center for Environmental Policy at the Jerusalem Institute for Israel Studies. Former Senior Director General for Policy and Planning of the Ministry of Environmental Protection, Israel. Ms. Brachya initiated environmental planning in government in Israel and was a member of the National Board for Planning and Building and many national level planning committees. Her international responsibilities included leading the environmental section during Israel's accession to the OECD, representing Israel at UNEP and other UN forums on environmental and sustainability issues and leading or participating in the environmental aspects of bilateral or international negotiations concerning the Middle East. On retirement from Government, Ms. Brachya joined the Jerusalem Institute for Israel Studies, where she initiated and managed a multi-disciplinary team who prepared 'Sustainability Outlook for Israel 2030' (kayamut2030.org) and is currently the academic consultant to its continuation 'Urban Sustainability' (ukayamut.com).

שולחנות עבודה עגולים: חיפוש משותף של מגמות,

אתגרים, התדיינות וחזון

נספח 2



במסגרת סדנת החשיבה "ישראל 2048", עתיד המרחב בישראל (שנערכה בינואר 2014), התקיימו שולחנות עבודה עגולים לדיון בשאלות הבאות:

1. מהם התהליכים והמגמות המרכזיים שיעצבו את ישראל לקראת 2048?
2. מה ניתן לעשות כדי להתמודד עם האיומים והאתגרים, ואיך ניתן לנצל את ההזדמנויות?
3. מהם הנושאים הראויים לדיון בהיערכות לקראת 2048?
4. מהו החזון הכלכלי-חברתי-סביבתי הרצוי לישראל 2048?
5. מהם הצעדים שיש לנקוט כדי להגשים את החזון?

המשתתפים נחלקו לארבע קבוצות עבודה. כל אחת דנה בחלק מהשאלות. חלוקת המשתתפים בין הקבוצות בוצעה כך שניתן מקום לקולות מגוונים מתחומים שונים כמו מתכננים, כלכלנים, חוקרים, גיאוגרפים, נציגי משרדי ממשלה ועוד. כל קבוצה הונחתה על ידי נציג צוות העבודה. העבודה בקבוצות התבצעה באמצעות סיעור מוחות: המשתתפים העלו רעיונות בכמה סבבים, ואחר כך התנהל דיון לצורך חילוץ היגדים חופפים, מיזוג בין נקודות או זיהוי אמירות שאינן מתיישבות זו עם זו. המסקנות סוכמו, נערכו, והוצגו בפני המליאה. הדיון בכל שולחן עגול הוקלט ותומלל כדי לשמר על הרעיונות שעלו לצורך עיבוד בהמשך העבודה (הנקודות המרכזיות מהדיון בכל קבוצה מצוינות להלן).

— מדיניות שמצליחה לאזן בין אינטרסים שונים של החברה כמו הורדת מחירי הדיור מצד אחד מול שמירה על שטחים פתוחים מצד שני, או פיתוח כלכלי מול מסדרונות אקולוגיים וכדומה.

— חיזוק המשילות בישראל של הדרג הפוליטי והקטנת המכשולים מצד הדרג הפקידותי. לדוגמה, שינוי הנוהל של שר חינוך חדש שנוהג לשנות את המדיניות של השר הקודם ולא מאפשר לתוכניות קיימות לצמוח.

— פיתוח תשתיות תחבורה כך שכל אדם יוכל לבחור מקום מגורים ראוי לו ולהגיע ממנו לכל מקום שרצה.

— פיתוח בר קיימא כדי ליצור אורח חיים שהוא גם איכותי וגם מקיים, שבו פחות מנצלים את משאבי הטבע ומייצרים פחות זיהום.

— ניצול תת-הקרקע היבשתי והימי למשל, תחבורה או תקשורת ואנרגיה תת-קרקעיים. דורש תוכנית לאומית לפתרון עומק הקרקע.

— הרחבת מגוון האפשרויות לניהול אורח חיים, והתאמת הפרקטיקה של התכנון לצורך זה. תכנון המביא בחשבון את כל הקולות ולוקח בחשבון עתידים שונים. במקום חזון אחד יש ליצור ריבוי של חזונות, כך שיתאימו לקבוצות שונות, אנשים שונים וטווחי זמן שונים. מצד אחד, מתן האפשרות לקבוצות לטפח אורח חיים ייחודי משלהם, מצד אחר, לטפח אפשרויות של הפריה בין הקבוצות, בין אם זה בעבודה, ובין אם בשעות הפנאי, ולא בהכרח במקומות המגורים.

— להגביר את אחריות האזרחים על המקום שבו הם גרים.

— מציאת מכנים משותפים בחברה הישראלית, שסביבם ניתן להתלכד ואליהם לכוון את ההתקדמות.

— הדגשת חשיבה לטווח ארוך בפעילות המדינה, בניגוד למצב הנוכחי של עבודה על הנושאים הדחופים.

— לשמור על ידי חדשנות את ישראל בחזית הקדמית של העולם הגלובלי. על המדינה לטפח, למשל, חדשנות טכנולוגית, שהיא המפתח להישאר במקום מוביל בעולם החדש.

— שמירה על צביונה היהודי של המדינה.

חיפוש הדרך לדמותה העתידית של מדינת ישראל יצר מכנים משותפים רבים בין המשתתפים בשולחנות השונים: חלק עיקרי מהסוגיות שהעלו המשתתפים היו גדולות בהרבה מהשאלות המאפיינות את מערכת התכנון המרחבי בעבודתה השוטפת. אלה כללו שאלות על הזהות הישראלית, המשטר במדינה, מאפייני הדור הצעיר ועוד.

רבים היו שותפים להצבעה על חזון הכולל חברה שוויונית יותר, ממוסדת ויציבה, פלורליסטית, שמשלבת מבחינה גיאופוליטית באזור, שיש בה חיים עירוניים תוססים, מערכת תחבורה יעילה, שטחים ירוקים ואיכות חיים. הדגשה של נושאים אלו מצביעה על כך שתכנון אסטרטגי ארוך טווח אינו יכול להסתפק בזווית הצרה של שאלות מרחביות בלבד, אלא נדרש גם לעסוק בנושאי הרוחב של החברה הישראלית. החששות והתהיות לגבי עתידה של מדינת ישראל בנושאים רבים ומגוונים מציבים אתגר גדול. הנקודות והרעיונות שהועלו עשויים להוות צעד פתיחה בדרך להתמודדות ארוכת טווח עם האתגר.

שולחן עגול מס' 1

מהו החזון הכלכלי-חברתי-סביבתי הרצוי לישראל 2048?

מהם הנושאים הראויים לדיון בהיערכות ל-2048?

מהם הצעדים שיש לנקוט כדי להגשים את החזון?

מנחה: חיים פיאלקוף

עקרונות לחזון לישראל ודגשים למימוש:

— ניצול יעיל של ההון בישראל באופן היוצר רווחה חברתית, רווחה כלכלית וחוסן לאומי לכלל אזרחי ישראל.

— יצירת עוגנים מרכזיים ועוגנים מרחביים אטרקטיביים כדי לאזן בין פערים מרחביים. פיזור האוכלוסייה, שוויון וצדק חלוקתי וצמצום הפערים בין פריפריה למרכז.



שולחן עגול מס' 2

**מהם התהליכים והמגמות המרכזיים שיעצבו את ישראל לקראת 2048?
מה ניתן לעשות כדי להתמודד עם האיומים והאתגרים ואיך ניתן לנצל את ההזדמנויות?
מנחה: עודד קוטוק**

מגמות המשפיעות ביותר על עתיד המרחב והחברה בישראל:

- גלובליזציה.
- השינויים הדמוגרפיים בהרכב ובגודל האוכלוסייה ותפרוסת האוכלוסייה העתידית.
- הזדקנות האוכלוסייה והשלכותיה על יציבות המערכות הציבוריות ושוק העבודה.
- היחסים עם המדינות השכנות, האם ישראל תהיה מרכז מסחר אזורי או מדינה מבודדת?
- היחסים בין מעמדות חברתיים-כלכליים באוכלוסייה הישראלית לבין התושבים באזורי המדינה השונים, בדגש על מרכז ופריפריה.
- המתח שבין צורכי המרחב האזרחי לבין הצרכים הביטחוניים.
- תפרוסת הפיתוח הכלכלי העתידי.
- התגברות המתח בין רצון הפרט לצורכי הכלל, והביטוי המרחבי לכך.
- שינויי אקלים.

דגשים בהתמודדות עם המגמות:

- תהליך מיסוד במדינה - ממצב שבו החלטות מתקבלות על בסיס לחצים רגעיים, סגנון המאפיין "מדינה בדרך", לקיבוע של המוסדות ויציבות של עבודת גופי המדינה.
- חיזוק ההזדהות של הציבור עם תהליך קבלת ההחלטות, העצמת הפרט ושיתוף הציבור. חינוך לדמוקרטיה.
- דגש על פיתוח התחבורה כך שתעמוד בלחצי הפיתוח, ובעיקר במתן מענה לנגישות בין אזורים שונים (לרבות מרכז ופריפריה).

- פיתוח תשתיות פיזיות ותשתיות ירוקות, תחבורה בין-עירונית ופנים-עירונית, חינוך והשכלה גבוהה.
- הגברת חופש המידע ובמקביל הגברת האינטגרציה של המידע.
- ישראל כמרכז של שירות בינלאומי המבוסס על טכנולוגיה.
- פרויקטים חוצי גבולות ושיתוף פעולה עם הפלסטינים.

שולחן עגול מס' 4

מהם התהליכים והמגמות המרכזיים שיעצבו את ישראל לקראת 2048?
מה ניתן לעשות כדי להתמודד עם האיומים והאתגרים ואיך ניתן לנצל את ההזדמנויות?

מנחה: דודי דמבינסקי

המגמות המשפיעות ביותר על עתיד המרחב והחברה בישראל:

- שינוי במבנה האוכלוסייה.
- גידול בגודש תחבורה.
- העמקת האי-שוויון - גם בתוך יישובים ובעיקר בין יישובים.
- ריכוז ההון והשליטה בקרקע כמוף פיננסי (בשל מגמת הצטופפות).
- היווצרות חברה של "שליטים ונצלנים" (התהליך כבר החל).
- נהירה למרכז.
- סגרגציה מרחבית: התבדלות אתנית וכלכלית באזורים מטרופוליניים.
- קושי גדל והולך לשלוט במשאבים.
- התרחבות חוסר התיאום ושיתוף הפעולה בין הגופים המבצעים, לצד צמצום תפקיד מערכת התכנון - מגורם מוביל לגורם תומך.
- משפטיזציה של מערכת התכנון.
- ריכוזיות שלטונית - תגובת נגד לתהליכים שנמנו לעיל.

- תכנון כוללני, ארוך טווח לאזורים גדולים, ובמקביל הקטנת מספר הרשויות המקומיות. חיזוק ערי ביניים כתחליף לעיר אחת מרכזית למדינה. תכנון עיר גדולה בצפון שתהיה משענת ליישובים הקטנים.

שולחן עגול מס' 3

מהו החזון הכלכלי, החברתי, המרחבי והסביבתי הרצוי?
מה הן ההזדמנויות שעומדות בפני המדינה למימוש החזון?
מה הם האיומים והחסמים העיקריים?

מנחה: תמי גבריאלי

המגמות המשפיעות ביותר על עתיד המרחב והחברה בישראל:

- מדינה אטרקטיבית, יצרנית וחדשנית מבחינה טכנולוגית.
- חיים עירוניים המאפשרים איכות חיים גבוהה לצד נגישות לשטחים פתוחים.
- תכנון מרחבי על בסיס מטרופולינים ואזורים גדולים, במקום גבולות מוניציפליים שרירותיים.
- ישראל הופכת לעיר גדולה אחת.
- פיתוח יתרונות יחסיים לערים שאינן תל אביב. ייחודיות של ערים ואזורים שונים.
- פיתוח הפריפריה כחלק מערכי הציונות, תוך שמירה על מרכזיותה של העירוניות.
- כבוד הדדי בין זהויות לאומיות שונות וחיים משותפים.
- צדק חברתי לאוכלוסיות מודרות כמו מהגרי עבודה או בדווים.
- מדינה המאפשרת מימוש עצמי אישי ומקצועי.
- ישראל כגשר בין מזרח למערב, שמשלבת באזור מבחינה כלכלית.
- חיזוק המרכיב הקהילתי בחיי היום יום. קהילה כמספקת חלק מהצרכים של הפרט ונמצאת בתווך, בין הפרט למדינה.
- מדינה עם מסורת שלטונית דמוקרטית.

רשימת המוזמנים לכנס "ישראל 2048" (1)
תכנון ופיתוח המרחב בישראל לקראת שנת המאה

נספח 3



סדנת חשיבה

רשימת המשתתפים לפי סדר א"ב:

משרדי הממשלה

משרד ראש הממשלה, סגן ר' מועצה לאומית לכלכלה	איתן יוליה
משרד הפנים, מתכנתת מחוז תל אביב	אנג'ל נעמי
משרד האנרגיה והמים, מנהלת אגף תכנון וכלכלה	בכר נופיה
משרד הפנים, מיונהל התכנון, סגן לתכנון אסטרטגי	דרוקמן דורון
המשרד לענייני מודיעין במשרד ראש הממשלה, ראש אגף למדיניות	הנגבי איילה
משרד הפנים, מיונהל התכנון, האגף לתכנון אסטרטגי	ויסלר אפרת
המשרד להגנת הסביבה, סמנכ"ל לתכנון ומדיניות	כהן גלית
משרד ראש הממשלה, ראש אגף אסטרטגיה הרשות לפיתוח כלכלי המגזר הערבי	נבו חגית
משרד ראש הממשלה, המועצה הלאומית לכלכלה	ניר בריל
המשרד לפיתוח הנגב והגליל, מנהל אגף תכנון ובקרה	סורוקה דרור
משרד הכלכלה, מנהלת אגף בכיר אסטרטגיה ותכנון מדיניות	פינק מיכל
הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, משנה לסטטיסטיקן הממשלתי	פינקל יואל
מרכז מיפוי ישראל, מדען ראשי	פלוס ירון
משרד הביטחון, נציגת שר הביטחון במועצה הארצית לתכנון ולבנייה	פרדו עדנה
משרד החקלאות ופיתוח הכפר, סגן בכיר למנהל הרשות לתכנון	פרום אריכא רותי
מנהלת האגף לתכנון כפרי	
משרד הרווחה והשירותים החברתיים, מנהל אגף למחקר תכנון	צבע יקותיאל

- העצמת החברה האזרחית כולל קבוצות שוליים.
- פריצות דרך מדעיות וטכנולוגיות, מעבר לחיים בסביבה וירטואלית.
- אפשרות לעלייה מסיבית של יהודים מהמערב לישראל.

דגשים להתמודדות עם המגמות:

- חיזוק יכולות הניהול של הגורמים המבצעים (שאינם רק "מחליטים").
- סדר עדיפויות חדש - כדי לתת כלים לנהג לאן רוצים להוביל - כיוון ברור. למשל, כיום סדר העדיפויות אינו תומך בצמצום האי-שוויון.
- יצירת חיכוך בונה: בחינוך ובין מקבלי ההחלטות.
- ביצוע חיזוי המגמות הטכנולוגיות והיערכות מתאימה.

(1) בכנס היו משתתפים נוספים שאינם ברשימה זו.

צוקיבר אורי
קנדל יוג'ין
רוטר דוד
שוורץ בינת

משרד החקלאות ופיתוח הכפר, סמנכ"ל לאסטרטגיה
משרד ראש הממשלה, ראש המועצה הלאומית לכלכלה
משרד הפנים, האגף לתכנון אסטרטגי במינהל התכנון
מנהלת מינהל התכנון

בנק ישראל
ברנרד עדי
ברוידא קובי

מנהל אגף מקרו כלכלה ומדיניות, חטיבת המחקר
יועץ למנהל חטיבת המחקר

שלטון מקומי

גינור עודד
דברה יוספה
ואקנין דניה
וטרמן אריאל
חלבי רמזי
ריבוש גיל

פורום ה־15, עיריית תל אביב-יפו, היחידה לתכנון אסטרטגי
פורום ה־15, אדריכלית עיריית בארשבע
פורום ה־15, רכזת פרויקטים
פורום ה־15, מהנדס עיריית חיפה
מרכז השלטון המקומי, יועץ אסטרטגי
עיריית ירושלים, מנהל האגף למדיניות ותכנון אסטרטגי בפועל

יועץ ותכנון

גבריאלי תמי
דמבינסקי דוד
טאובר ישראל
יער איתמר
כהן ארי
לרמן גידי
לרמן עדנה
לרמן רפי
מוריה יעל
נצר גידי
סברדלוב ארז
סרברו חיים
פיאלקוף חיים
קוטוק עודד
קלעג'י עמרם
קפלן מוטי
רותם זאב

מנהלת היחידה האסטרטגית בעיריית תל אביב (לשעבר)
חב' רותם אסטרטגיה
תָמָה – תכנון סביבתי וממ"ג
יועץ לניהול וביטחון לאומי, לשעבר המשנה לראש המטה לביטחון לאומי
אדריכלות ובינוי ערים (2001) בע"מ
משרד לרמן אדריכלים ומתכנני ערים
משרד לרמן אדריכלים ומתכנני ערים ויו"ר איגוד המתכננים בישראל
משרד לרמן אדריכלים ומתכנני ערים
אדריכלות נוף משרד מוריה־סקלי; טכניון
מומחה בינ"ל ללחימה בטרור, לענייני המזהה"ת ולניהול משברים
מנתח מערכות, מנהל חברת "חושבה לתכנון" מבית מטריקס
לשעבר מנהל מרכז מיפוי ישראל וקודם מפקד יחידת המיפוי של צה"ל
מנכ"ל משרד השיכון (לשעבר)
אדריכל ומתכנן ערים, תכנון רב־תחומי
מנכ"ל משרד הפנים לשעבר
משרד מוטי קפלן מתכננים בע"מ
מנכ"ל חב' רותם אסטרטגיה

מגזר עסקי

אבירם ניצן דפנה
ברקי צח
גרפונקל דורית
מאירי אבגד
שדה זלצר ג'ולי
תבור מיכאל

התאחדות התעשיינים בישראל, מנהלת האגף למחקר כלכלי ולאסטרטגיה
קבוצת דן אנד ברדסטריט, סמנכ"ל, מנהל אגף כלכלה מידע ומחקר
משרד צילקר שפירא עו"ד
חברת I.E.I להפקת אנרגיה
התאחדות התעשיינים בישראל, ראש תחום ניתוחים כלכליים
מנכ"ל חברת תבור לכלכלה ופיננסים בע"מ

התיישבות וחקלאות

פלד אודי
הולצמן בארי
קוכמן דודו
ריפמן שמואל

לשעבר יו"ר מפעל פלר"ם, מזכיר קיבוץ רמת יוחנן וראש האגף הכלכלי של התנועה הקיבוצית
יו"ר אדמתי, עמותה לזכויות ההתיישבות העובדת
מזכ"ל כפרי האיחוד החקלאי
ראש מועצה אזורית רמת נגב ויו"ר מרכז המועצות האזוריות

חברה

אדמון יובל
איתן מיכאל
בן דוד איתמר
ברוך נילי
ברנדל יעל
גולן אבירמה
גרילק משה
דבוש אבי
דורי יעל
הורוביץ־הראל ענת
זגן עומרי
לוריא בן יעיששי שלום
מיכאלי דוד
מירובסקי אריק

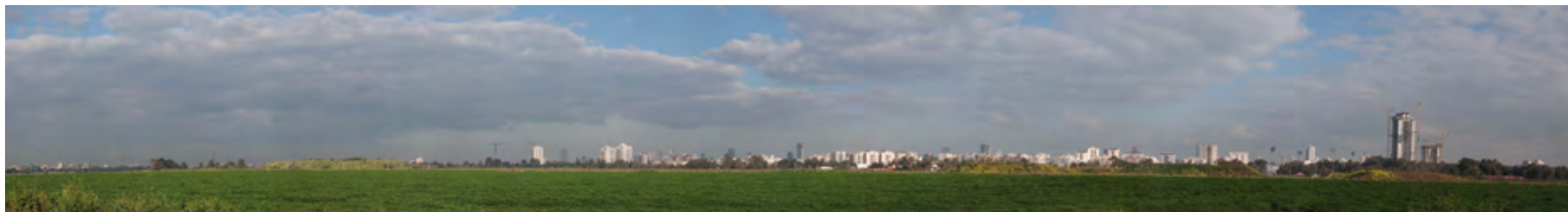
מנכ"ל הסדנה לידע ציבורי
לשעבר שר וח"כ
החברה להגנת הטבע, מנהל תחום תכנון, אגף שימור סביבה וטבע
"במקום", עמותת מתכננים למען זכויות תכנון
מכון ראות, ראש תחום פיתוח עירוני
מנהלת המרכז לעירוניות ותרבות ים תיכונית בבת ים
עורך עיתון "במשפחה"
מנהל תוכניות שתי"ל, תנועה למען צדק חברתי וכלכלי
עמותת אדם טבע ודין, ראש תחום תכנון
החברה להגנת הטבע, מנהלת תחום המחקר והתכנון במכון דש"א (דמותה של ארץ)
מכון ראות, סמנכ"ל
מנכ"ל כנס שדרות לחברה
טיפול שטח ואוריינות סביבתית
עיתון, עורך מדור נדל"ן

אקדמיה ומחקר

אורן עמירם
ברכיה ולרי

האוניברסיטה העברית בירושלים, מרכז שאשא למחקרים אסטרטגיים
מכון ירושלים לחקר ישראל

גוטר אורן	המכללה לביטחון לאומי
גונן עמירם	האוניברסיטה העברית בירושלים, המחלקה לגיאוגרפיה
גל ראובן	מוסד שמואל נאמן למחקר מדיניות לאומית, עמית מחקר בכיר ראש פרויקט שילוב חרדים
דלה פרגולה סרג'ו	האוניברסיטה העברית בירושלים, מכון ליהדות זמננו
חיות יהודה	מוסד נאמן למחקר מדיניות לאומית, עמית מחקר בכיר ראש פרויקט תשתיות לאומיות
ח'מאיסי ראסם	אוניברסיטת חיפה, החוג לגיאוגרפיה
חסון שלמה	האוניברסיטה העברית בירושלים, ראש מרכז שאשא למחקרים אסטרטגיים
יוגב ליאור	המכללה לביטחון לאומי
יפתחאל אורן	אוניברסיטת בן גוריון בנגב, המחלקה לגיאוגרפיה
כהן איציק	המכללה לביטחון לאומי
כהן סטיוארט	המכללה האקדמית אשקלון, המחלקה לפוליטיקה וממשל
מבורך יעקב	המכללה לביטחון לאומי
פורטונה גלעד	מוסד נאמן למחקר מדיניות לאומית, עמית מחקר בכיר, ראש מרכז למצוינות תעשייתית
פייטלסון ערן	האוניברסיטה העברית בירושלים, המחלקה לגיאוגרפיה
פרי יורם	אוניברסיטת מרילנד, המכון ללימודי ישראל
קיפניס ברוך	אוניברסיטת חיפה, החוג לגיאוגרפיה
קמחי איל	סמנכ"ל מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל
קרנר עמחיה	המכללה האקדמית נתניה, סגן דיקן ביה"ס לנדל"ן ע"ש רוני צארום
רזין ערן	האוניברסיטה העברית בירושלים, המחלקה לגיאוגרפיה
שלום דרור	המכללה לביטחון לאומי



חיריה 3 צילום: שירה רוטקופף

away at society and increase the housing supply; will propose ways to cope with the geo-political and geo-strategic regional problems; and will allow for protection of the environment while enabling the development of sustainable styles of living. The proposed strategic thinking views spatial planning as the fore-runner of spatial development.

By its very nature, spatial planning has a dual nature. It organizes the distribution of the population, economic activities and infrastructures across territory by determining a system of land use, and it also directs the process of development by creating varied special strategies (models of settlement, systems of infrastructure; distribution of economic activity, cooperation, and so forth). These strategies should determine the priorities with regard to the distribution of investments and infrastructures across space and to coordinate in space between the different areas of development, including environmental protection.

The focus of spatial development and planning cannot, therefore, be solely a physical map; rather it is a complex set of relationships among geo-political, economic, social and environmental policies, and the relationships between them and space.

The sections of this book have been determined on the basis of these perceptions and considerations. In the first section, the central strategic issues that will face the State of Israel are examined, and the challenges of spatial planning and development are explored. The second section deals with the forces that will influence the nature of space in the coming years, including demography, society and economy, geopolitics, environment, and spatial planning. The third, summary, section, brings an overview of the processes that determine the nature of society and the directions of its future development.

This book is unique for three reasons:

1. IT PROMOTES LONG-TERM SYSTEMIC-INCLUSIVE THINKING, CONNECTING BETWEEN SPATIAL AND OVERALL PLANNING.

This thinking attends to the complexity and uncertainty that we face, through means characterized by openness, cooperation and creativity.

2. IT IS BASED ON AN EFFORT TO COMPLETE HORIZONTAL INTEGRATION AMONG GOVERNMENTAL MINISTRIES, SUPPORTED BY THE NATIONAL COUNCIL FOR THE ECONOMY, ALONG WITH VERTICAL INTEGRATION BETWEEN GOVERNMENTAL SYSTEMS AND THE BUSINESS SECTOR AND SOCIAL SYSTEMS.

This is the basis for the effort to include different groups in this process, and to learn from different sectors and groups in society.

3. IT REPRESENTS AN ATTEMPT TO DEVELOP APPROPRIATE METHODOLOGY FOR THE CHALLENGES BROUGHT UP BY SPECIAL-SYSTEMIC THINKING.

This book is the result of a joint initiative between the Planning Administration and the Shasha Center for Strategic Research at the Hebrew University. We are confident that the publication of this book will mark the beginning of an ongoing process that will contribute to and support the development of long-term strategic thinking in Israel. This project could serve as a suitable platform for creation of collaborations among social-economic and spatial planning, and will serve governmental ministries, statutory authorities, governmental companies, and local authorities. The fruits of this effort will be enjoyed by civil society organizations and various groups in the business and economic sector.

the levers of growth must be adapted to different regions in order to maximize their economic, social and environmental potential. This perspective is sensitive to the differences between regions and places and responds to the needs and opportunities in every place and region. This does not mean that macro-economic, financial or technological strategies should be ignored; rather, this perspective emphasizes the territorial dimension of development.

The central question positioned at the foundation of spatial-planning thinking is: How can spatial planning and development contribute to coping with the central issues in the areas of security, economy, society and environment that the State of Israel will be facing as it approaches its centennial year. At its essence, this question reflects an attempt to examine the relationship between strategic thinking in the spatial dimension and national strategic thinking in order to promote synergy between them.

A similar attempt is being made in Europe today. In a document entitled, "A Territorial Agenda," which was published by the minister of the European Union in 2011, the authors write:

"We believe that the objectives of the EU defined in the Europe 2020 Strategy for smart, sustainable and inclusive growth can only be achieved if the territorial dimension of the strategy is taken into account, as the development opportunities of the different regions vary."

In this view, spatial development is intended to create a connection between social, economic and environmental development. To state this in greater detail, spatial planning and development are intended to:

1. SUGGEST MEANS FOR SPATIAL ORGANIZATION THAT WILL ENSURE NATIONAL SECURITY. Within this framework, it is necessary to examine geopolitical developments and to suggest suitable geo-strategic preparations.

2. PROPOSE WAYS TO MAXIMIZE THE POSSIBILITIES FOR ECONOMIC GROWTH INHERENT IN THE DIFFERENT REGIONS OF THE COUNTRY, and to determine the nature of the economic development according to relative advantages while maximizing the human, social, economic, and environmental resources of each and every one of them. In this regard, it is necessary to suggest means for innovation and creation of jobs in small and medium size factories, research and development, and growth of human and labor market capital by means of the establishment and expansion of networks and infrastructures.

3. OUTLINE WAYS TO DECREASE SOCIAL-SPATIAL GAPS. In this framework it is necessary to determine the groups and places to which resources should be allocated in order to contribute to the reduction of these gaps.

4. PROPOSE WAYS TO INCREASE ENVIRONMENTAL SUSTAINABILITY OF THE DIFFERENT REGIONS IN THE COUNTRY, and to determine which areas are in need of environmental protection.

5. AID IN THE DEVELOPMENT OF SYSTEMIC-STRATEGIC THINKING AMONG ALL THOSE WHO DEAL WITH THESE TOPICS, while building networks among the different agencies and ministries.

Actualization of spatial development will aid the State in the global competition for resources; will contribute to a moderation of the social gaps that are tearing

Processes of globalization and technological development have accelerated economic growth but have concomitantly exacerbated gaps between social groups, spatial polarization, and housing difficulties for the young. At the center of these processes are several developments, including the emergence of a global market and competition that is based on concentration of human, physical and financial capital in a limited number of places.

Along with these developments, the demographic composition of the State of Israel is likely to change dramatically. The proportion of Ultra-Orthodox and Arabs is expected to rise to some 50% of the total population. Based on the assumption that current trends will continue, this will lead to increased inequality and cultural-spatial gaps between Jews and Arabs and between Ultra-Orthodox and secular. The polarization will also lead to spatial enclaves of ghettos and separate residential localities, which threatens to dissolve the complex social cultural fiber of Israel.

At the same time, economic-spatial polarization between the center and the periphery will lead to immigration from the periphery to the center. Polarization will find expression on the national level – gaps between the Galilee and the Negev and the Center; at the metropolitan level – gaps between strong and weak cities and towns; and at the municipal level - gaps between established and poor neighborhoods. Along the demographic dimension, the greater opportunities in the center of the country will lead to centralization of the Jewish population there, along with the abandonment of the Negev, the Galilee and the Haifa region. On the inter-generational dimension, this concentration in the center of the country will lead to housing problems for the educated young people and professionals who are so necessary for market growth.

Population growth and the improvements in quality of life have led to increased demand for land and have caused damage to the environment. As part of these processes, suburbanization has been accelerated, transportation needs and air pollution have increased, and the threat to open areas and biological diversity has been exacerbated. At the same time, the area suitable for infrastructure facilities, including areas for desalination and power stations, is decreasing.

These developments present difficult challenges to the Israeli government and society: Will they be wise enough to rapidly adjust to the changes and control them, or will they be helpless to face them? The strategic thinking for special development that is presented here is intended to empower the government and society, to suggest ways to fill the planning vacuum in the long term, and to enable authorities to be properly prepared for the coming changes.

Coping with the problems created in these wide contexts requires comprehensive systemic strategic thinking that attends to diplomatic, security, economic, social and environmental aspects. This thinking must coordinate between the different policy areas, many of which complete but also contradict each other.

The spatial region is the framework in which all areas of policy coalesce. Most areas of policy- economic, social, or environmental- have a territorial expression that affects the opportunities for development in different ways. The goal of spatial development is to coordinate among these areas of policy so as to amplify their influence and in order to integrate competitiveness, sustainability, and social inclusivity. Spatial development is also intended to maximize the economic, social and environmental potential inherent in the different territorial levels: the local, the regional, and the national. In this regard, spatial development means that



INTRODUCTION

SHLOMO HASSON



Today more than ever, the State of Israel is in need of strategic thinking with regard to special planning and development. At the center of this mode of thinking stands the future map of the State of Israel, with all of its components: borders, population distribution and settlements, spatial systems of economic activity and infrastructures, and the quality of the environment. The design of this map came to be in accommodation to the wide-reaching changes surrounding us. These changes present fundamental problems to the State and to society, and they demand a response.

Geopolitical developments at the local, regional and world level require that the State of Israel organize spatially and design a map that will both accommodate new conditions and a reflect basic value: Israel as a Jewish and democratic state. At the local level, the lack of geopolitical clarity and the absence of an arrangement with the Palestinians threaten Israel's security and its continued existence as a Jewish and democratic state. At the regional level, the upsurge of failed states and the emergence of wild, threatening frontier regions necessitate proper geo-strategic preparedness. At the global level, persistence of the existing situation is causing severe damage to Israel's legitimacy.



PREFACE



In January, 2014, a unique planning workshop took place in Neve Ilan, near Jerusalem, entitled, "Israel 2048": Strategic Thinking for Spatial Development and Planning. The workshop was the result of collaborative efforts between the Department for Strategic Planning in the Planning Administration and the Shasha Center for Strategic Studies at The Hebrew University.

Some 100 experts from various fields took part in this workshop, in which they discussed the spatial future of Israel and the means that are available in order to have an effect on these developments. In this book, we bring the workshop participants' positions, forecasts and thoughts, together with the results of the collaborations among them. The "Israel 2048" workshop was not a single event, but rather a turning point and an incentive to strengthen and broaden long-term strategic thought processes regarding the spatial future of the State of Israel.

Taking part in the preparation of the workshop were: From the Shasha Center at the Hebrew University – Professor Shlomo Hasson and Dr. Amiram Oren; from the Planning Administration - Architect Doron Drukman, Deputy for Strategic Planning; David Roter and Efrat Viesler; from the Department for Strategic Planning and consultants: Architect Oded Kutok, Dudi Dambinski, and Dr. Haim Palkov.

193	THOUGHTS ON THE ROLE OF A STRATEGIC VIEW IN SPATIAL DESIGNING FOR ISRAEL DAVID MICHAELI
203	FUTURE TRENDS IN THE ENERGY ECONOMIC AND THEIR IMPACT ON SPATIAL DEVELOPMENT, EREZ SVERDLOV
209	BOTTOM-UP PLANNING INITIATIVES: A DESCRIPTION OF AN EMPIRICAL EXPERIMENT RAPHAEL LERMAN
215	THE LOCAL AUTHORITY IN ISRAEL AND ITS ROLE IN SPATIAL DEVELOPMENT ERAN RAZIN
223	ENVIRONMENT AND SUSTAINABILITY AS ISRAEL REACHES ITS 100TH YEAR VALERIE BRACHYA

PART III : CONCLUSION: TOWARDS 2048 – A GENERAL PERSPECTIVE

237	UNDERSTANDING THAT WHICH CANNOT BE PLANNED ODED KUTOK
249	ATLAS ISRAEL 2048: A MODEL FOR ACTIVE EXAMINATION OF THE FUTURE OF SPACE AND SOCIETY ODED KUTOK
257	ISRAEL 2048: SPATIAL DEVELOPMENT AND PLANNING SHLOMO HASSON

APPENDIX

283	APPENDIX 1 : ABOUT AUTHORS
295	APPENDIX 2 : WORKING ROUND TABLES: A COLLABORATIVE SEARCH FOR TRENDS, CHALLENGES, ISSUES AND VISION
303	APPENDIX 3 : PARTICIPANTS

ENGLISH SECTION

TABLE OF CONTENTS

PART I : OPENING - TOWARDS THE ENHANCEMENT OF LONG-TERM STRATEGIC THINKING IN ISRAEL		97	THE JEWISH AND ISRAELI DIASPORAS AND THEIR ATTITUDE TOWARDS ISRAEL IN THE FUTURE GABRIEL SHEFFER
17	INTRODUCTION SHLOMO HASSON	105	ISRAEL AS A SIEGE STATE: GEOGRAPHICAL AND SOCIAL ASPECTS ELISHA EFRAT
23	STRATEGIC THINKING WITHIN THE GOVERNMENT FRAMEWORK: THE CURRENT SITUATION EUGENE KANDEL	109	TERRITORIAL EXPANSION AND SOCIAL DISINTEGRATION YORAM PERI
33	CHALLENGES FACING THE PLANNING SYSTEM FOR 2048 BINAT SHWARTZ-MILNER	119	DESIGNING SPACE: PAST, PRESENT, FUTURE ERAN FEITELSON
37	STRATEGIC PLANNING FOR HOUSING DORON DRUCKMAN	139	POLICY FOR NATIONAL DEVELOPMENT, ACCORDING TO THE PRINCIPLE OF "CONCENTRATED DISPERSAL": ISRAEL IN THE MIDDLE OF THE 21ST CENTURY BARUCH KIPNIS
PART II : PROCESSES AND FORCES THAT WILL INFLUENCE ISRAEL SPACE		149	THE DEVELOPMENT OF BUILT-UP AREAS FROM THE PERSPECTIVE OF THE FUTURE ARI COHEN
47	ISRAEL IN THE GLOBAL ARENA AND FROM THE PERSPECTIVE OF THE JEWISH PEOPLE: THE DEMOGRAPHIC DIMENSION SERGIO DELLAPERGOLA	159	THE GRAY SPACE: THE SUBSTANCE AND IMPLICATIONS OF SPATIAL PLANNING AND DEVELOPMENT IN THE FUTURE OREN YIFTACHEL AND EREZ TZAFDIA
75	EMERGING FROM THE GLASS WALLS: THE FUTURE OF THE ARABS IN ISRAEL RASSEM KHAMAISI	171	EXPANSION AND EMPOWERMENT OF THE "CENTER OF THE COUNTRY" IN THE FUTURE AMIRAM GONEN
93	POSSIBLE LEVERS FOR GROWTH AND THEIR EFFECT ON SPATIAL DEVELOPMENT IN ISRAEL YAAKOV LIFSHITZ		

THE PARTICIPANTS



THE SHASHA CENTER FOR STRATEGIC STUDIES AT THE HEBREW UNIVERSITY OF JERUSALEM

Strives to combine research and action. The shasha center focuses on strategic issues of national importance, producing plans and position papers, conducting research and initiating seminars. The vision of the shasha center is based on three pillars:

1. **DEVELOPMENT OF STRATEGIC THINKING** with regard to the issues that are at the top of the political and social agenda. This is achieved through two levels of activity: consultation to government bodies engaged in top-down approaches, and initiatives that focus on bottom up thinking.

2. **FOCUS ON TOPICS** that are compelling to socio-economic policy makers and entrepreneurs, which are able to engage political and social support.

3. **PROMOTION OF EFFECTIVE PROJECTS** that are viable and can be completed in a relatively short period of time, while raising new ideas to generate new short-term processes with long-term effects.

THE SASHA CENTER IS HEADED SINCE 2012 BY PROFESSOR SHLOMO HASSON.

THE PLANNING ADMINISTRATION

An auxiliary unit within the Finance Ministry, serving as a broad planning and professional body. Its primary tasks include the articulation of planning policy based on a national perspective and the bringing of that policy to bear on national, regional and local master planning; attention to detailed planning, and preparation and promotion of secondary legislation based on the Law for Planning and Construction.

THE PLANNING ADMINISTRATION provides professional guidance to regional planners and the employees of the regional planning offices, and serves as an operational framework for all national and regional planning institutions.

THE DEPARTMENT FOR STRATEGIC PLANNING within the Planning Administration is responsible for planning and organizational policy, based on long-term strategic perspectives, expansion and improvement of the "tool box" available for planning, responsibility and supervision of projects with national significance, development of schools of thought and research, and promotion of international professional cooperation.

THE PLANNING ADMINISTRATION IS HEADED BY MS. BINAT SCHWARTZ.



PLANNING
ADMINISTRATION



האוניברסיטה העברית בירושלים
THE HEBREW UNIVERSITY OF JERUSALEM
THE SHASHA CENTER FOR STRATEGIC STUDIES



ISRAEL 2048

SPATIAL DEVELOPMENT AND PLANNING

EDITORS -

SHLOMO HASSON - THE SHASHA CENTER FOR STRATEGIC STUDIES,
THE HEBREW UNIVERSITY OF JERUSALEM

ODED KUTOK - CONSULTANT TO THE PLANNING ADMINISTRATION

DORON DRUKMAN - DEPUTY FOR STRATEGIC PLANNING, THE PLANNING ADMINISTRATION

DAVID ROTER - THE DEPARTMENT FOR STRATEGIC PLANNING, THE PLANNING ADMINISTRATION

PRODUCTION AND DESIGN - MICHAL SHAPIRA - MICHAL & DEKEL GRAPHIC DESIGN

GRAPHS AND ILLUSTRATION - NIV TISHBI

PHOTOGRAPHS - SHIRA ROTKOPF

LINGUISTIC EDITOR - RAMA ASHUACH

PRINTING BY - A.R. PRESS LTD, TEL AVIV

ISBN: 978-965-555-932-3

2016

THE PLANNING ADMINISTRATION WEBSITE

WWW.IPLAN.GOV.IL

THE SHASHA CENTER FOR STRATEGIC STUDIES WEBSITE

WWW.SHASHA-CENTER.HUJI.AC.IL

© All Rights Reserved



The background is a vibrant, stylized cityscape illustration. It features various architectural elements: a tall building with a grid of windows on the left, a palm tree, a person in a yellow cap and dark clothing in the upper right, and several domed structures and trees in the lower half. The color palette consists of warm tones: red, yellow, black, and white. The overall style is flat and graphic.

ISRAEL 2048

**SPATIAL DEVELOPMENT
AND PLANNING**