



מפרט לתכנית "לב הגליל"

תוכן עניינים

2	גבולות התכנית
4	השלטון המקומי
5	השלטון המרכזי
7	נושאי התכנית
9	שיתוף הציבור
10	המוצר התכנוני
11	המבנה הארגוני של הפרויקט
12	צוות תרחישים גיאופוליטיים

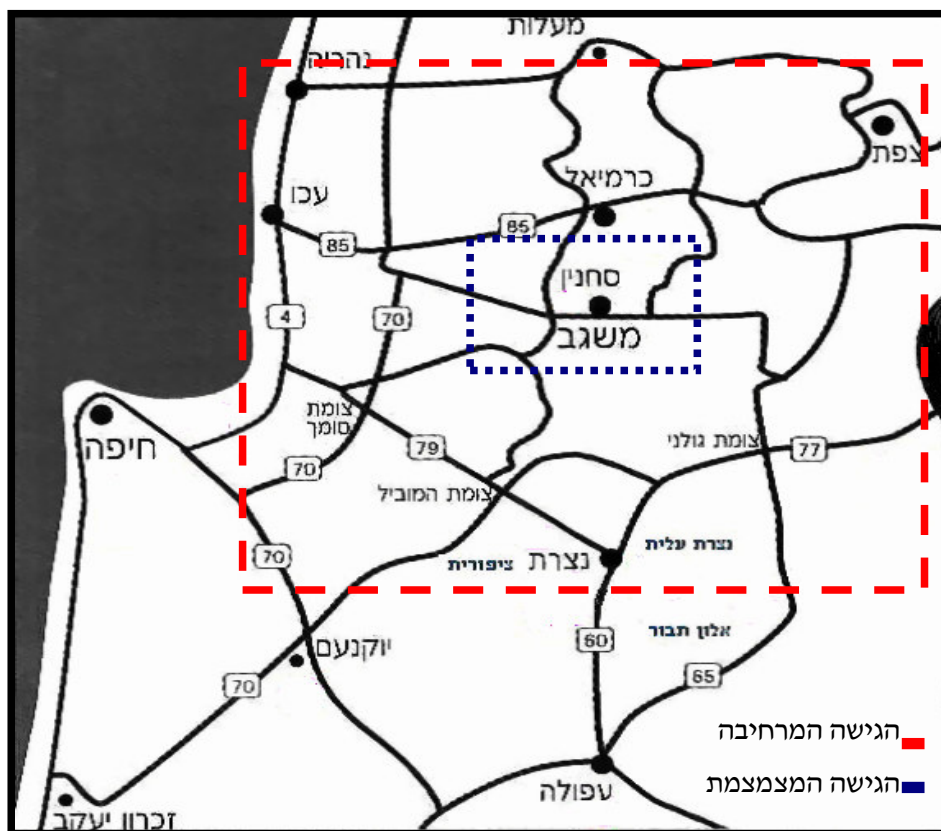
יולי, 2005

גבולות התכנית

הגישות האפשריות בהתייחסות אל גבולות התכנון מדברים על גודל המרחב:

הגישה המצמצמת - מדברת על פעולה בתוך אזור ידוע וקטן יחסית שבו התפתחו כבר יחסי עבודה גם בין הרשויות וגם איתנו כעמותה ועל כן זה המקום לייצר תכנית. על פי גישה זו יש להתמקד באזור של משגב עם בקעת סחנין ולתכנן אותו בלבד. התכנית תהיה בהכרח מודל טוב לכל מערך יחסים אזורי בין רשויות יהודיות וערביות הנמצאות במרחב בחירה אחד.

הגישה המרחיבה - גישה זו מתייחסת למשימת התכנון ככזו הבאה ליצור צורת חשיבה תכנונית חדשה - דוקטרינת תכנון חדשה בתכנון אזורי. תפיסתה היא שלא מדובר בהכרח במערך יחסים אזורי בין ערבים ליהודים בלבד, אלא במערך יחסים בין סוגי אוכלוסייה וסוגי יישובים שונים: עירוני-כפרי, מועצה אזורית-עיר, כפרים גדולים-ליד קטנים, יהודים-ערבים, וותיקים-חדשים, דתיים חילוניים ועוד. על כן, ככל שהמרחב רחב יותר ההסתברות לעיסוק במכלול סוגיות מגוון ורחב יותר עולה בהכרח.



הגישה המעשית-פונקציונאלית - גישה זו מחפשת מערכת יחסים המתבססת כבר על קשרים קיימים, על תפישה קוגניטיבית של מרחב ע"י תושביו, על מערך קשרים פונקציונאלי חוצה גבולות מנהליים כאלה או אחרים. גישה זו מייצרת מפה (ר' להלן), של אזור הנע בין הכבישים המרכזיים של האזור וסביבם.

הגישה ההדרגתית - גישה זו מנסה לשלב בין הגישות השונות על ציר הזמן: בשלב ראשון להתבסס על הגישה המצמצמת, לבסס את מערך הקשרים בתוכה גם ברמת התושבים והמוסדות בה. מרגע שנבסס מערך תכנוני על מרחב זה על בעיותיו הייחודיות המעלות רק חלק מהסוגיות המדוברות, נרחיב את המרחב התכנוני לטווח הבא, שיכניס מכלול חדש של סוגיות לפתרון וכך הלאה. על פי גישה זו ההתקדמות תהיה כפונקציה של הצלחותינו בעתיד.



השלטון המקומי

השאלה שנשאלה איך גורמים לרשויות המקומיות באזור התכנון להיכנס איתנו לתהליך עריכת תכנית אב ללב הגליל. ההשערה הראשונה היא שהרשויות הערביות תהיינה מעוניינות להיכנס לתהליך, כי אין להם מה להפסיד.

להלן מספר גישות שהוצעו:

יצירת אינטרסים משותפים - המפתח על פי גישה זו היא להעמיד בפני הרשויות באזור אינטרסים משותפים הניתנים להשגה אך ורק ע"י שיתוף פעולה ביניהן. ההסתייגות מגישה זו, שנוסתה והצליחה בוואדי ערה (ע"י סיכוי) היא שהקונפליקט המובנה באזור התכנון שלנו, בגלל תחושת האפליה והפקעת אדמות מסיבית, יקשה על הצגת אינטרסים משותפים בפני השותפים.

גישת התחנות - קביעת תחנות ביניים קטנות למימוש על מנת ליצור אמון והצלחות קטנות מוכחות, שיביאו בעקבותיהן רצון ונכונות גבוהה יותר להיכנס לתהליך.

יצירת כרטיס ביקור - גישה זו אינה מאמינה שניתן להיכנס לתהליך בצורה מובנית ומושכלת אלא שיש להיכנס אליה עם מוצר קונקרטי יותר, שאיתו יכולים הצדדים להזדהות, לתקשר ולהתקדם ממנו. לדוגמה סדנת תכנון פיסית של טובי המתכננים וראשי הרשויות באזור, להצגת החזון האישי שלה, כבסיס ראשוני ממנו ניתן להתפתח.

הגישה המעשית - גישה זו טוענת שיש להתמקד לפחות בשלב הראשון באותם תחומים שיש בהם כבר שיתוף או שניתן לקדם בהם שיתוף ולהתמקד בתחומים אלה בלבד. תפיסה זו שמקורה מתכנון אזורי ממצה קשרים בין יישובים הנמצאים במרחב תכנוני אחד על בסיס מסה קריטית הנוצרת מצרף האוכלוסיות הנמצאות בזיקה ישירה לאזור. החיסרון של גישה זו הוא בהתחברות לאינטרסים מיידיים ראשוניים והתעלמות מתפיסה הוליסטית יותר הרואה באזור - אזור רחב יותר שגרה בו אוכלוסייה רחבה שיש לה אינטרסים משותפים גדולים הרבה יותר.

תכנון "מלמטה" - משמעותו יצירת לגיטימציה מלמטה ע"י כריכת תושבים רבים יותר ככל האפשר מהאזור המדובר, בחשיבה ובהכרות משותפת ליצירת הלגיטימציה הדרושה לתכנית ולתכניה.

גישת העירוב הקהילתי - עבודה מתמדת דרך אירועים ציבוריים פתוחים: מרחב פתוח, ימי עיון, מפגשים לחיבור קבוע של הציבור לתכנית.

הגישות השונות בחלקן מתנגשות ובחלקן ניתנות לשילוב. בכלם יש תפיסה של שילוב הטקטיקה באסטרטגיה: פעולה במיקוד מקומי על מנת להשיג מעורבות של השלטון המקומי והתושבים.

להלן טבלה הבוחנת את היתרונות וחסרונות של כל גישה:

מספר	הגישה	יתרונות	חסרונות
1	אינטרסים משותפים	יצירת חיבור תכליתי ומיידי	קשיי הקמה בגלל עבר טעון
2	תחנות	התקדמות ע"פ הצלחות מוכחות	סכנת היתקעות בתחנות ראשונות
3	כרטיס ביקור	יצירת הזדהות עם הדרך	פוטנציאל לקונפליקטים מוקדמים
4	המעשית	התקדמות דרך הקיים והמקובל	קושי בהתקדמות ליחסים מורכבים
5	מ"למטה"	מגדיל סיכוי לקבלת לגיטימציה	תהליך ארוך וממושך עד לתכלית
6	עירוב קהילתי	יוצר הד ציבורי רחב וחשוב	לא יוצר בהכרח שותפות

לסיכום, אין ספק שיש לגשת לסוגיית ההתחברות לשטח בצורה, המשלבת בין כל הגישות, תוך חיפוש דרכים ליצירת שותפות אמת עם הרשויות וראשיהן.

השלטון המרכזי

בבואנו להחליט לגבי יחסי הגומלין הרצויים בין התכנית לשלטון המרכזי עלינו לזכור מספר דברים:

א. המטרה העיקרית שלנו היא השפעה על השלטון המרכזי, לשינוי מדיניותו בתחום התכנון ובעיקר ביחס למגזר הערבי, ולהחדיר בכל רמות התכנון שינוי הלכי חשיבה תכנוניים (כפי שעשה פרויקט ישראל 2020 בזמנו).

ב. על פי הניסיון הקיים בעולם תכנון מלמטה (GRAS ROOTS), מתרחשת באותם מדינות שאין בהם תכנון מרכזי, כך שתהליך התכנון עצמו מייצר יש מאין תכנוני לטובת ארגון של אזור.

ג. האיחוד האירופאי יוזם תכנון בתוך אירופה אך מתמקד אך ורק בתכנון נושאי ולא נכנס אף פעם לתכנון אזורי כוללני.

ד. המדינה חשבה על פיתוח אזורי משולב בגליל ע"י הקמה של הרשות לפיתוח הגליל, אך גם זו אינה רואה את האינטרסים של שתי האוכלוסיות עין בעין.

אם נסכם אמירות אלה נקבל שמשמה כמו זו שלנו היא ייחודית ואין לה אחר בעולם ומלכתחילה יש למצב אותה כחדשנית, ייחודית ועם זאת כדווקאית ומתריסה כנגד השלטון המרכזי.

כאן נשאלת השאלה המרכזית עבורנו מה צריך להיות המינון הנכון בין מעורבות השלטון המרכזי לזה של השלטון המקומי?

הגישות הקיצוניות על קו הרצף מזמנות בהכרח בעיות כל אחד מכיוונה:

א. יוזמה מלמעלה - לפיה המדינה מזמינה תכנית כזו, קל יותר לטרפד כאשר השלטון הוא מרכזי וצנטרליסטי ונתפס כמעוניין לקבוע עובדות המנוגדות לרצונות האמיתיים של האזור.

ב. יוזמה מלמטה - כאשר השלטון המקומי ומתארגן ומזמין את הממשלה להשתתף מזמין אפשרות של "הפרד ומשול" בתוך האזור אם וכאשר קיימים ניגודים או אי הסכמות מראש לרצונות האזוריים.

האפשרות המתבקשת היא יוזמה חוץ ממסדית של ארגון לא ממשלתי (NGO) היכול לגשר ולאתגר את שני חלקי השותפות. הטקטיקה הרצויה לכן היא השגת הישג בשלטון המרכזי (כביטוי לרצינות המהלך והרצון הממשל) ולמשוך את השלטון המקומי.

לצורך כך יש לעשות הפרדה ברורה בין הרעיון לתהליך. הטמעה בשלב הראשון של הרעיון על מנת להכין את הקרקע ליצירת התהליך התכנוני כולו. הצעדים הדרושים המוצעים לתהליך שני הצעדים הנ"ל:

א. ניצול הזדמנויות, בעקבות הצהרת שרון על תכנית אסטרטגית (בתוך משרד ראש הממשלה) לצורך הטמעת הרעיון בקרב הציבוריות הישראלית.

ב. הכנת ניירות עמדה שלנו עבור תכנית אסטרטגית זו.

ג. העלאת לסדר היום במהלך הכנת התכנית האסטרטגית של נושאים מהתחום שלנו.

ד. הצעת פרויקטים גדולים (כמו האוניברסיטה למשל), על מנת לשרשר סביבם את התכנית כולה.

ה. חיבור רמות נוספות לתכנית, כגון הרמה העולמית, המרכז לשלטון מקומי, ועדת המעקב ועוד, על מנת להגדיל את הלגיטימציה של התכנית מצד אחד והקטנה מהצד השני את יכולת טרפודה.

ו. המשך גיוס הציבור המקומי לתכנית, כגון: הפורום הציבורי של אנשי ציבור מקומיים, חיבור למועצת הארגונים הפועלים באזור, חיבור לקהילייה התכנונית-מקצועית, והמשך שיתוף הציבור בכלל המהלכים.

המשמעות העיקרית של התהליך המוצע לעיל היא יצירת מומנטום חיצוני לצורך בתכנית, ע"י הצטרפות למהלך של התכנית האסטרטגית של ראש הממשלה, ויצירת מנגנון תגובה משומן היטב להשפעה על תכנית זו - ע"י ניירות עמדה, הצעת פרויקטים מתבקשים, חיבור אהדה ציבורית מגוונת לתהליך, והכוונת התהליך בצורה כזו ליצירת סט מוצרים שלא ניתן יהיה להתעלם מהם מצד אחד וכאלה שיהוו תשתית אמיתית לשינוי החשיבה התכנונית של האזור כולו.

לגישה זו מספר תרחישים אפשריים, השונים במהותם:

- א. במקרה של ייזום וביצוע תכנית אסטרטגית רצינית ע"י משרד ראש הממשלה - המנגנון שייבנה על ידינו יהיה מנגנון מלווה וכלב שמירה על העקרונות והערכים אותם אנו רוצים להוביל. מנגנון כזה יהיה מנגנון מגיב ו/או מייצר ניירות עמדה לניירות העיקריים של התכנית או לחילופין הופך להיות חלק מיועצי התכנית ע"י הצעת ניירות שלנו והשתתפות בצוותי העבודה.
- ב. במקרה של אי הרמת התכנית האסטרטגית לאזור - ייזום תכנית אסטרטגית אלטרנטיבית ע"י שכנים, תוך כניסה לוואקום שנוצר עם ההשפעות של ההד הציבורי. במקרה כזה תוצג התכנית כתוכנית אלטרנטיבית, שתוכן בברכת השלטון המקומי אליו יוזמן לאחר מכן השלטון המרכזי.
- ג. במקרה של התחלת תכנית אסטרטגית ואי התפתחותה לשילוב בין אוכלוסיות - יצירת צוותי "צל" של התכנית ויצירת מאבק חזיתי מול תוצרים המנוגדים לחשיבה שלנו.
- ד. במקרה של הטלת המשימה על שכנים ע"י הממשלה - יצירת תהליך מסודר ומובנה שאינו מאפשר השפעת יתר של מי מהגופים המשתתפים, ע"י הרחבת המימון לתכנית אל מעבר לגופים של השלטון המרכזי והמקומי.

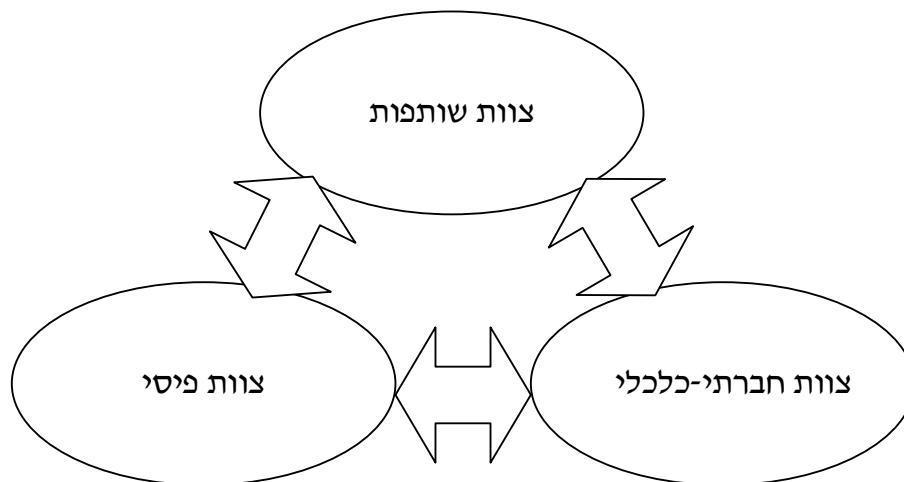
נושאי התכנית

נושאי התכנית השונים שהוצעו היו כדלקמן: חברה ודמוגרפיה, כלכלה ותעסוקה, סביבה, תחבורה, תכנון פיסי ונופי, תשתיות, שיתוף אזורי והיבטים מוניציפאליים, מדיניות קרקעית, תיירות, תרבות, וחינוך. בנוסף הוצעו יועצים מלווים של התכנית: משפטי, יחסי ציבור, דמוגרפיה, שיתוף הציבור, וצוות תרחישים גיאופוליטיים.

היות ותכנית לב הגליל אינה מתבצעת על פי תהליך תכנוני ידוע ומוכר, הוצע למצוא מבנה צוותי שייתן ביטוי נכון יותר לתהליך הייחודי. הייחודיות של התהליך מתבטאת בדברים הבאים:

- א. התהליך הסופי הוא לא בהכרח ביטוי פיסי בלבד ויש להימנע מתהליך שהאינטגרציה היא בהכרח פיסית.
- ב. החשיבה מ"חוץ לקופסא" ביחד עם חציית גבולות מנהליים, תרבותיים, ערכיים ואחרים מחייב צוותי עבודה רחבים, שבתוכם יש זרימה רבה יותר של תחומים, רעיונות, ודרכי חשיבה שונים.
- ג. מוצרי התכנית חייבים להיות אינטגרטיביים, חדשניים, ייחודיים ושונים בהכרח ממוצרים תכנוניים מקובלים, דבר הדורש ריכוז כוחות תוך הפריה הדדית בין קבוצות חשיבה ובתוך קבוצות חשיבה.

התהליך שנבחר יצר שלוש צוותי חשיבה עיקריים: צוות שיתוף, צוות חברתי כלכלי, וצוות פיסי (ר' איור להלן).



צוות שותפות - צוות אינטגרציה, שתפקידו להפיק את ניירות העבודה העיקריים, הנגזרים מתוצריהם של שני הצוותים האחרים. צוות זה יורכב מיועצים מתחומים אינטגרטיביים כגון: שיתוף אזורי, יועץ מוניציפאלי, יועץ משפטי, יועץ לשיתוף הציבור, יועץ ליחסי ציבור, מדיניות קרקעית, צוות גיאופוליטי. על הצוות להפיק את מסמכי המדיניות של התכנית המגדירים איך לבצע שותפות בין גורמים שונים באזור נתון בתחומים הניתנים לשיתוף.

צוות חברה כלכלה - צוות זה יעסוק בהיבטים החברתיים, תרבותיים, ערכיים, דמוגרפיים וכלכליים המבחינים בין הקבוצות השוהות השותפות לאזור גיאוגרפי. הצוות יכלול את היועץ החברתי, היועץ הדמוגרפי, היועץ הכלכלי, יועצי תרבות וחינוך, ויועצי התיירות. תפקידו יהיה להצביע על השוני, על המגמות החלות בכל מגזר/קבוצה, ועל המרכיבים היכולים להוביל לשיתוף ביניהם.

צוות פיסי - תפקידו יהיה לבחון הלכה למעשה דרכי שיתוף בפועל ובשטח בין הגורמים השונים, תוך איתור קרקע מתאימה, השתלבות בתכניות שונות, פיתוח מכסות קרקע מתבקשות, חיפוש האלמנטים העיצוביים המשותפים, דרכי שילוב בין ייעודים שונים, דרכי שילוב יצירתיות בשימוש קרקע קיימים, דרכים להסבת שטחים, שימור מבנים, שימור מרקמים היסטוריים וערכיים, ועוד. צוות זה יכלול את היועץ הפיסי, יועץ הנוף, יועץ הסביבה, יועץ התחבורה ויועצי התשתיות.

שיתוף הציבור

האלמנטים המרכזיים של שיתוף הציבור הם כדלהלן:

- א. **שקיפות** - מבחינת התכנית שקיפות הוא שם המשחק אם רוצים לזכות באמון מלא של כל הגורמים הרבים הקשורים לתכנית.
- ב. **היפתחות** - התכנית חייבת ליזום יציאה אל העיתונות וכלי התקשורת על מנת להגיע לקהלי מטרה רחבים ועל מנת ליצור לגיטימציה בציבור לצד קבלת משוב אמיתי ובזמן אמת.
- ג. **התכוונות** - התכנית צריכה לכוון עצמה לקהלי מטרה נגזרים מהתכנית - מרחבים שונים, מגזרים שונים, תחומי מקצוע שונים, לקבוצות אתניות שונות וכו'.
- ד. **תזמון** - התכנית חייבת להיות עם היד על הדופק לכל אורך ביצוע הפרויקט ולהגיב להתרחשויות רלוונטיות, למנף תוצרי ביניים, להוציא לפועל פרויקטים מלווים תומכים. האמצעים המוצעים להשגת הנ"ל:

- א. אתר אינטרנט - פתוח, שקוף ואינטראקטיבי עם הציבורים השונים.
- ב. ליווי יחסי ציבור ועיתונות מתמידים של התכנית לכל אורך התהליך.
- ג. כנסים בתחנות קבועות מראש להצגת תוצרי ביניים והבנות אד-הוק
- ד. ליווי הצוותים השונים עם ציבורים רלוונטיים.
- ה. תיאום ושילוב תהליך הפרויקטים המלווים לתהליך שיתוף הציבור
- ו. התחברות אל העמותות והארגונים הפועלים באזור - מועצת הארגונים.
- ז. התחברות למנהיגות המקומית - פורום מנהיגות.

המוצר התכנוני

העקרונות העיקריים בעיצוב המוצר הסופי הם :

א. הדגש המרכזי בעיצוב המוצר התכנוני חייב לשים דגש על התהליך, הרבה יותר מאשר על המוצר הסופי.

ב. המוצר חייב להטמיע בתוכו תוצרים של כוחות מקומיים

ג. המוצר צריך להיות תוצר של כמה שיותר משתתפים פעילים.

ד. המוצר צריך להיות נגיש לאוכלוסיות שונות - מדיה, שידורים קהילתיים אזוריים.

המוצר חייב לשקף את האמיתות הבאות :

- לראות את הגליל כיחידה אחת
- מוצר שהוא מערך של הסכמים, הסכמות והבנות.
- מערכת של איזונים המדגישים את הרווח וההפסד של הנוגעים בדבר
- תכנית שהיא מעבר לגבולות מוניציפאליים
- מודל ייחודי הניתן להכללה והעברה לאזורים דומים בארץ
- התמודדות אמיתית של הצגת הפתרונות וההבנות גם בפועל ובשטח.
- אסור שיפגע במבנה המוניציפאלי הקיים (לא להציע איחוד רשויות, ביטול רשויות וכד')
- הצעה שלהתארגנויות על מרחביות ונושאים
- לראות את המרחב כיחידת על עם חלוקה מנהלית אחרת של האחריות בתחומים שונים.
- פיתוח תרבות ארגונית חדשה ושונה מהמקובל והקיים, המאפשרת שותפות.

המבנה הארגוני של הפרויקט

על מנת להוציא לפועל תכנית אב ללב הגליל כך שהאינטרסים של כולם יבואו לביטוי מוצע מבנה ארגוני כדלקמן (ר' איור להלן):



צוות תרחישים גיאופוליטיים

תכנון במגזר הערבי בישראל משפיע ומושפע בו זמנית, ממערך היחסים הקיימים בין ישראל לפלשתינאים. עוצמת הסכסוך כנגד עוצמת השלום שיושג בין שתי הישויות אלה יקרין ישירות על מערך היחסים בתוך ישראל בין יהודים לערבים.

תכנית לב הגליל צריכה להיבחן לאור תרחישים אלה תוך בחינת הזיקות ההדדיות הנוצרות בשתי מערכות היחסים. ההתייחסות צריכה להיות במספר תחומים מרכזיים:

ההיבט הקרקעי והסדרי פיצוי - הסדר קבע עתידי ישפיע על קבוצות שונות בקרב האוכלוסייה הערבית בישראל: הפליטים הפנימיים, נפקדים נוכחים, עקורים ופליטים אחרים שיחזרו במסגרת הסכמי השיבה.

הגירה ומעברי אוכלוסייה - הסכמים של זכות השיבה ופתיחת הגבולות יביא בהכרח לקשרי חיתון והגירה של קרובי משפחה לשני הכיוונים ולתהליכי הגירה הדדיים אותם יש לקחת בחשבון בנושא תחזיות האוכלוסייה האזוריים.

כלכלה - לבנייה מחדש של מערך יחסים בין ישראל לרשות הפלסטינית יש השלכות על מצבם הכלכלי של ערביי ישראל הן מהצד החיובי - גשר ופתיחת שווקי מחדש והן מהצד השלילי - אובדן שווקים בתחומים שונים כגון: חקלאות, בניה, שירותים אישיים ומסחר.

תיירות - פתיחת הגבולות יביא לתיירות דו צדדית שתהיה לה השפעה ישירה גם על פיתוח "התיירות הערבית" "התיירות הדתית" והתיירות הלאומית של כל עמי ערב. לעובדה זו חשיבות בפיתוח תיירות שלום בתוך היישובים הערביים והיהודיים כאחד תוך יצירת זיקה ישירה למערך התיירות הארצי.

סביבה - פיתוח בר קיימא לשתי הישויות גם יחד מחייב, חשיבה משותפת לאור אמנה והסכמים בין לאומיים. לעובדה זו השלכות גם על ייזום פרויקטים בתחום הסביבה בין יהודים וערבים בישראל לבין השכנים מעבר לגבול.

תחבורה - פתיחת הגבולות והרצון לחבר בין גושי התיישבות ערביים בין שני עברי הגבול לכל המטרות הנ"ל מחייבת חשיבה של תחבורה חוצת גבולות בכל סוגי התחבורה המקובלים.

פיתוח על קו התפר - פיתוח של אזורי תעסוקה משותפים ואזורים ללא מס או מופחתי מס מהווים גורם מרכזי בפיתוח בין ארצות שכנות. פיתוח כזה המחבר בין צרכים דומים והצורך לפתח שווקים חדשים מזמין בחינה של פיתוח אזורים מעין אלה.

תשתיות - שיתוף לצרכי ייעול וגיבוי הדדיים של מתקני תשתיות בתחום המים, החשמל, הגז הטבעי, התפלה, השבת מי קולחין ועוד הם מסימני הנורמליזציה בין מדינות והשפעתם על האזור חייבת להיבדק.