

שיתוף בעלי עניין בתהליכי תכנון – המקרה של המרחב הימי הישראלי

חזית המחקר

גיליון אביב 2016 / כרך 7 (1)

March, 2016 ב 28

יעל טף-סקר

הפקולטה לארכיטקטורה ובינוי ערים, הטכניון – מכון טכנולוגי לישראל

מישל פורטמן

הפקולטה לארכיטקטורה ובינוי ערים, הטכניון – מכון טכנולוגי לישראל

ציטוט

טף-סקר י ופורטמן מ. 2016. שיתוף בעלי עניין בתהליכי תכנון – המקרה של המרחב הימי הישראלי. *אקולוגיה וסביבה* 7(1). העתק

תקציר

תחומי התכנון והחקיקה במדינת ישראל עדיין לוקים בחסר כשהדבר נוגע לשטחים הימיים שלה בים התיכון. בים העמוק, ובפרט באזור הכלכלי הבלעדי (המים הכלכליים) של ישראל – שנמצאו בהם תגליות הגז הטבעי הגדולות ביותר – מחסור זה ניכר במיוחד. המאמר הנוכחי מתייחס לשני תהליכים מקבילים, האחד של מנהל התכנון והאחר של הטכניון, שמטרתם המוצהרת לספק מסמך מדיניות ותכנית מרחבית לאזורים הימיים של ישראל בים התיכון. בעלי עניין שהשתתפו בכל אחד משני התהליכים התבקשו למלא משו"ב מפורט. המאמר מציג את התובנות הנובעות מניתוח המשוב באשר לשימושים הקיימים והעתידיים בים התיכון, וכן לערכים, לצרכים ולקונפליקטים באזור ימי זה וליחסי הגומלין ביניהם.

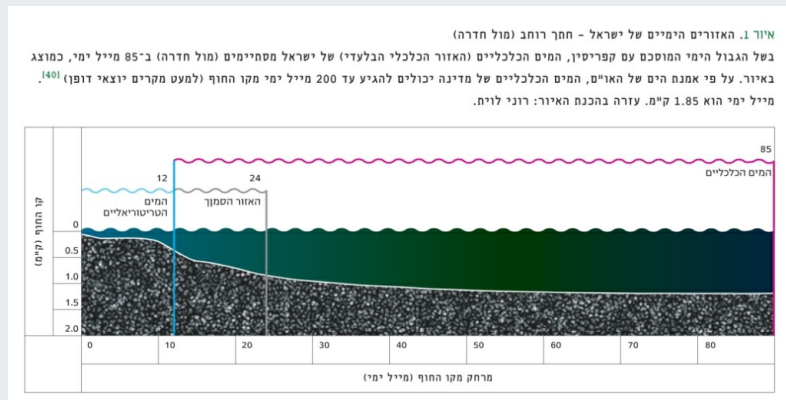
לצד הנושאים שהעלו בעלי העניין בהתייחס למגזרים השונים (לפי המגזר שהם מייצגים, לדוגמה מגזר האנרגיה), ניתוח המשוב העלה כמה תמות על-מגזריות. ראשית, ממצאי הניתוח מעידים על מתח בין אינטרסים של שימור לבין אינטרסים של פיתוח. שנית, ממצאים אלה מסייעים בהדגשת המאפיינים הייחודיים לאזורים הימיים של ישראל בים התיכון. בכלל זה ניתן להבחין בהתייחסות מועטה (יחסית לתהליכים מקבילים בעולם) להפקת אנרגיה מתחדשת ולדיג (הזוכה להתייחסות בעיקר בהקשר הסביבתי), לצד התייחסות רבה לשיקולים גאואסטרטגיים. שלישית, הניתוח העלה מגמה של בעייתיות על-מגזרית בתחומים של משילות, תכנון ואכיפה, המאופיינת בתחושה של עמימות חוקית ותכנונית, שהוצגו במשובים כפוגעים בתפקוד גורמי ממשל ואכיפה ובמאמצי ההגנה והשיקום של הסביבה הימית באזור זה. העובדה שגם נציגי המגזר העסקי-היזמי הציגו עמדות דומות בהקשר זה, בשל הצורך בהצגת ודאות מול משקיעים, מראה כי מדובר באינטרס משותף לבהירות חוקית רבה יותר, הנוגע לרוב המכריע של בעלי העניין, ולפיכך גם לישראל עצמה.

על קצה המזלג

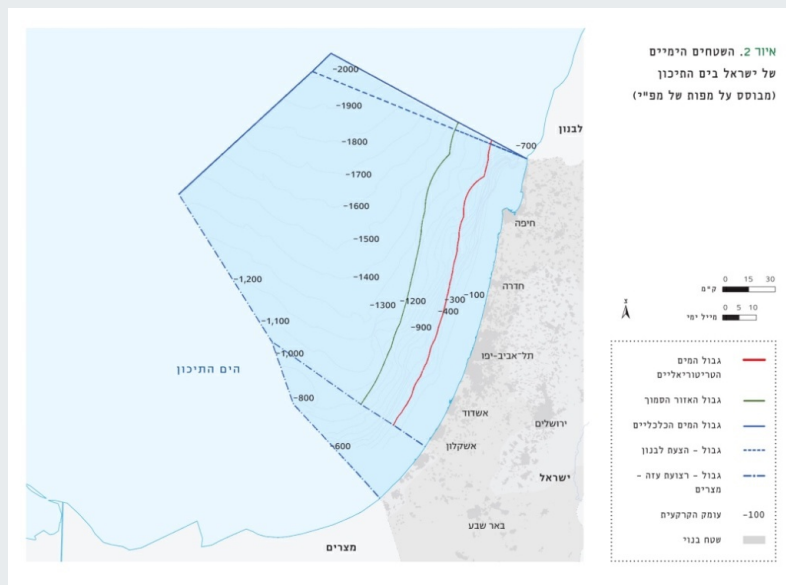
- לנוכח העניין הגובר בניצול משאבים בסביבה הימית, בולט היעדרם של תכנון, חקיקה ומשילות מספקים באזורים הימיים של ישראל בים התיכון.
- במאמר מתוארים הבעיות והפערים, שקיימים בתחום התכנון והמדיניות הציבורית, ביחסה של מדינת ישראל אל המרחב הימי ואל הסביבה הימית.
- מתוארים תהליכי תכנון של המרחב הימי של ישראל, שבמהלכם הזמינו עורכי התכניות משוב מבעלי העניין, ככלי חשוב לגיבוש מדיניות ימית ולהכנת תכנית מרחבית.
- המאמר מראה את ערכם של השקיפות ושיתוף בעלי העניין בתהליכי תכנון בממשל בישראל, ויכול לטווד גופי ממשל לקיים התייעצויות עם בעלי עניין ולתרום לתוצר תכנוני שישלב את מרב האינטרסים בסביבה הימית.

המערכת

גילויי הגז באזורים הימיים של ישראל בים התיכון, כמו גם השלכותיהם הכלכליות והאקולוגיות, העלו את המודעות הציבורית והממשלתית לצורך בתכנון המרחב הימי [34]. עם זאת, נכון להיום – 2016 – למדינת ישראל אין עדיין תכנית מרחבית ימית מקיפה, ואף לא מדיניות ימית ברורה, בעיקר בכל הנוגע לים העמוק. המים הכלכליים (האזור הכלכלי הבלעדי, ראו איור 1 ואיור 2), הנמצאים 12 מייל ימי מקו החוף והלאה, שתגליות הגז הטבעי הגדולות ביותר נמצאות בהם, סובלים במיוחד מחסרונם של תכנון ומדיניות [34, 33]. כמו כן, ישנם שיקולים ייחודיים הנוגעים לים התיכון של ישראל, והם כוללים את השאיפה לעצמאות בתחום האנרגיה, איומים אסטרטגיים, התפלה רחבת היקף והישענותה של המדינה על הספנות לחלק הארי (יותר מ-98%) של היבוא והיצוא שלה [24, 6, 26, 40, 37]. כל אלה מצריכים התייחסות מיוחדת בתהליך התכנון הימי, ומשפיעים עליו.



איור 1
האזורים הימיים של ישראל – חתך רוחב (מול חדרה)
 בשל הגבול הימי המוסכם עם קפריסין, המים הכלכליים (האזור הכלכלי הבלעדי) של ישראל מסתיימים (מול חדרה) ב-85 מייל ימי, כמוצג באיור. על פי אמנת הים של האו"ם, המים הכלכליים של מדינה יכולים להגיע עד 200 מייל ימי מקו החוף (למעט מקרים יוצאי דופן) [40].
 מייל ימי הוא 1.85 ק"מ. עזרה בהכנת האיור: רוני לוית.



איור 2
השטחים הימיים של ישראל בים התיכון (מבוסס על מפות של מפי"י)

שני תהליכי תכנון – האחד של מנהל התכנון והאחר של הטכניון – פעלו בשנים האחרונות כדי ליצור תכנית ימית ומדיניות סדורה ומתְּכַלֶּת לאזורים הימיים ששייכים

לישראל בים התיכון. מנהל התכנון, אז תחת חסותו של משרד הפנים, הכריז על תהליך תכנון ימי לים התיכון כבר ב-2012, והחל בהכנות לתהליך ובאיוסף מידע. מכרז לצוות שיוביל את תהליך יצא לבסוף באמצע 2014. תהליך זה כלל גם התייעצות ושיתוף בעלי עניין, כפי שנעשה בתהליכי תכנון ממשלתיים אחרים [15,16,26], ובסוף 2015 הודיע הצוות כי השלים שני תוצרים: דו"ח מקיף המסכם את הידע הקיים לגבי האזורים הימיים של ישראל בים התיכון והשימושים בו, ותכנית להקמת מאגר מידע לאומי למרחב הימי [8]. הטכניון, מצדו, גייס מספר צוותי יועצים המורכבים ממומחים ומאנשי אקדמיה, והחל בתהליך התכנון הימי ב-2013. לאחר תהליך תכנוני שארך שנתיים, הוא פרסם מסמך המלצות – "תכנית ימית לישראל" – בנובמבר 2015, שכלולים בו אמצעי מדיניות מומלצים לניהול האזורים הימיים של ישראל וכן תכנית מרחבית ימית (Marine Spatial Plan – MSP) לאזור זה [14]. מטבע הדברים, שני התהליכים היו שונים זה מזה באופיים, הן במגבלות שהיו לכל תהליך הן באפשרות לחשוף את ממצאיהם. כמו כן, התהליך הממשלתי הוא זה שבסופו של דבר על פיו יקום דבר, בעוד שהתהליך שהוביל הטכניון הוא תהליך "צל" או תהליך תומך בזה הממשלתי. מאמר זה אינו עוסק בהבדלים בין התהליכים או בין תוצריהם, אלא בתובנות שניתן להפיק מהמשוב שנתנו בעלי העניין בשני המיזמים.

שתי היוזמות כללו תהליכי שיתוף של בעלי עניין, שבמהלכם הם יכלו להתעדכן בנעשה במסגרת המיזם, ונתנו משוב לצוותים המתכננים. יש שיפקפקו בתועלת שבשיתוף בעלי עניין בתהליך התכנון, ויטענו כי השיתוף מסרב, מייקר ומעכב אותו. כיוון שמומחים רבים ייעצו לשני התהליכים, יש שיפקפקו בערך המידע הנוסף שמספקים בעלי העניין, מאחר שהמומחים צברו ידע רב, וכן מכיוון שהם נתפסים כאובייקטיביים יותר מבעלי העניין, שמטבע הגדרתם אינם אובייקטיביים [27,28,32]. על כך ניתן להשיב כי בעוד שמומחים ומדענים מספקים כמות רבה של נתונים וידע, לעתים חסרה להם נגישות לנתונים ולידע "מהשטח" שיש לבעלי העניין [21,30,34]. יתרונות נוספים לשיתוף בעלי עניין הם העלאת הסיכויים לקבלת התכנית ולהשגת תמיכה וציות מצד בעלי העניין – אם ירגישו שקולם נשמע, ושהתחשבו במשוב שנתנו [18-21,23,36]. מצב זה נכון בייחוד בהקשר הנוכחי, כשבעלי העניין כוללים נציגי גופים (ממשלתיים ואחרים) שיכולים גם לקדם את התכנית וגם ליישם אותה.

שיטות

במפגש הראשון שיועד לבעלי העניין בשני המיזמים ניתן למשתתפים הסבר על המיזם, ובעלי העניין התבקשו להביע את עמדתם לגבי התכנים שיש לכלול בתכנית הימית. במחקר שלפניכם בדקנו את תשובותיהם של 80 בעלי עניין – משני המיזמים – ובהם נציגי רשויות ומשרדים ממשלתיים, איגודים, ארגונים אזרחיים ועמותות. החלטנו להתייחס ל"שיתוף בעלי עניין", בניגוד ל"שיתוף הציבור", כתהליך הפונה לנציגים של קבוצות אינטרס ושל ארגונים ממשלתיים ולא-ממשלתיים, ולא ככזה הפונה לציבור הרחב. בספרות המחקרית הוגדרו נציגים אלה כ-"elite stakeholders" [33] המייצגים קבוצה רחבה יותר באוכלוסייה ולא רק את עצמם. מסיבה זו, אף על פי שהיו משיבים רבים יותר, בחרנו שלא להתייחס למשוב מגורמים פרטיים ומסחריים, ממומחים המייצגים לאחד המיזמים (של מנהל התכנון או של הטכניון) או למשובים שניתנו בעילום שם. אלה לא נכללו במחקר, מכיוון שלא ניתן להוכיח שהם אכן "elite stakeholders".

מתוך המשיבים, כרבע (18/70) היו בעלי העניין בתהליך שהוביל הטכניון, והשאר (52/70) בתהליך של מנהל התכנון. עם זאת, רק 26 מתוך בעלי העניין שהשיבו בפורום המקוון של מנהל התכנון עונים להגדרה של "elite stakeholders" ותשובותיהם נכללו בניתוח. המשוב ניתן באופן גלוי, כך שניתן לראות שלא הייתה חפיפה בין המשיבים, אם כי הייתה חפיפה רבה בין הגופים שהשתייכו להם. בסך הכול נכללו תגובות של 44 בעלי עניין, מהם 20 נציגי משרדים וגופים ממשלתיים, 7 נציגי עמותות הפועלות למען הסביבה, 6 נציגי מועצות מקומיות ו-10 נציגי גופים אחרים (מחקר, צבא ואיגודים מקצועיים). חשוב לציין כי המאמר הנוכחי אינו מתייחס לתהליך הספציפי של מתן המשוב – או להבדלים בין התהליכים – אלא רק לתוכן המשובים.

במקרה של מנהל התכנון, המחקר התייחס למפגש בעלי העניין שהתרחש באפריל 2015 ולאחריו התבקשו בעלי העניין לספק משוב בפורום מקוון (גלוי) שיועד לכך. במיזם הטכניון נערכה הסדנה הראשונה לבעלי עניין ביוני 2014, שם קיבלו המשתתפים שאלונים לצורך משוב, ותוכן השאלונים נידון בקבוצות העבודה [8, 14]. המחקר המוצג כאן מציג את התמות שעלו במשובים בשני התהליכים, וכן את התובנות שניתן להפיק מתשובותיהם של המשתתפים לגבי התכנון הימי בישראל.

בעיות בים התיכון: משוב בעלי עניין

ממצאי הניתוח התמטי של תגובות בעלי העניין מוצגים בטבלה שלהלן (טבלה 1), וכוללים תמות שעלו במשובים שבשני תהליכי התכנון – זה של מנהל התכנון וזה של הטכניון. ניתוח תמטי (thematic analysis) הוא שיטה נפוצה לניתוח טקסט, שמזדהה דפוסים ותמות רלוונטיים לשאלת מחקר מסוימת, ומדווחת עליהם. השיטה היא יצירת תיאורים קצרים או "קודים" כדי לארגן את המידע, ואז חיפוש של תמות חוזרות וזיהוי של משמעות הקודים [19, 22]. את החלוקה לקטגוריות שבמעמדה הימנית ואת הקודים המופיעים בעמודה השמאלית יצרנו כחלק מתהליך הניתוח התמטי של המשובים. בדרך כלל, בעלי העניין התייחסו לנושאים שהוזכרו, בתור בעיות שיש להציע להן פתרון בתכנית, ולכן הם מוצגים כ"בעיות" גם בטבלה 1 (בעמודה השמאלית).

טבלה 1. סיכום משוב בעלי העניין

קטגוריה	בעיות המצריכות המייחסות מכנית הימית
משילות ואכיפה	<p>א. חסרה תכנית מקיפה וברורה לאזורים הימיים של ישראל בים התיכון</p> <p>ב. חסרות תקנות ברורות ומפורטות</p> <p>ג. החלוקה המרחבית של הים לפי שימושים בלתי מספקת</p> <p>ד. האכיפה באזורי הים לוקה בחסר</p> <p>ה. המגוון לאספות ימיים בקנה מידה גדול – מנכ"ח</p> <p>ו. אין מספיק שקיפות ושיתוף של הציבור בים לתחום הימי</p> <p>ז. יש עמימות בחלוקת הסמכויות והאחריות הממשלתיות לגבי הים, ובכלל זה האכיפה בים</p> <p>ח. תכנון של משאבים ומידע לקוי בשל שיתוף פעולה לא מספק בין הישויות השונות העוסקות בים</p> <p>ט. יש עמימות לגבי תחולת החוק ואכיפתו מעבר לים הטריטוריאליים של ישראל</p>
בריאות האדם (איכות המים)	<p>סכנת זיהום למי הים שנעשה בהם שימוש המצריך איכות מים גבוהה (ובפרט התפלה)</p>
מערכות אקולוגיות ימיות (שיקולים סביבתיים)	<p>א. מחסור בשמורות ימיות או באזורים ימיים מוגנים (בהיקף ובמספר)</p> <p>ב. שיטות דיג מזיקות</p> <p>ג. זיהום ים הנובע ממקורות ימיים ויבשתיים</p> <p>ד. חוסר מוכנות למקרה של זיהום נפט בקנה מידה גדול בים התיכון</p> <p>ה. חסר תכנון מתקדם הכולל ברומנית חוף וים</p>
מקורות אנרגיה	<p>א. אירואות אסטרטגיות וטכנולוגיות הגורמת לסיכון גבוה יותר לזיהום ולמשקיעים</p> <p>ב. תתי-שימוש במקורות אנרגיה ירוקים וחוסר פיתוח מקורות מוטוניאליים</p> <p>ג. חסר ייצור אנרגיה מתחדשת ממקור ימי</p>
סכנות ונמלים	<p>א. שטח הנמלים כיום אינו מספיק</p> <p>ב. הנמלים אינם מתאימים לספינות גדולות מאוד</p>
תשתיות	<p>א. יש מחסור בעיבוד להובלת דג (אין יצירות)</p> <p>ב. חסרים תכנון סטטוטורי או אסדרה ברורה של בניית תשתיות בים</p> <p>ג. יש תלות במספר קטן של כלי תקשורת תתי-ימיים (צורך ביצירות)</p>
דיג וחקלאות ימית	<p>א. מחסור בדגה</p> <p>ב. שיטות דיג הקיימות (נבחן: דיג כממורת, שלל לואי רב, דיג בתקופת הרבייה, דיג מיינים מוגנים ודיג באזורים מוגנים) מונעות דיג בר-קיימא</p> <p>ג. חקלאות ימית עדיין איננה מספיק רווחית מבחינה כלכלית כיום</p>
מדע וידע (גישות למידע)	<p>א. אין מספיק שיתוף פעולה ותיואם בין סוכנויות וחוקרים העוסקים באיסוף נתונים בים</p> <p>ב. למדעים ולישויות העוסקות בים אין גישות לנתונים ולידע מדעי הנוגע לים התיכון</p>
תרבות, תיירות ונופש	<p>א. חוסר מודעות ציבורית לכך שהים הוא חלק בלתי נפרד ממימית ישראל</p> <p>ב. יש מקום מוטט מדי לסיירות קטנות במעגנות</p> <p>ג. קיימת סכנת נזק של מריטים ארכאולוגיים המצויים בים</p>
משאבי קרקע (איים ומתקנים מלאכותיים)	<p>א. יש צורך בשטח נוסף לתשתיות באזור החוף או בים</p> <p>ב. קיים ביקוש גבוה למגורים ליד קו החוף במרכז הארץ</p> <p>ג. משוב מנוגד: העברת שימושים יבשתיים לים יקרה, אינה יעילה, אינה בטוחה, ותיק מאוד למערכות אקולוגיות ימיות</p>
כרייה	<p>משאב החול הימי מתדלדל</p>
שיקולים אסטרטגיים	<p>א. אימים אסטרטגיים לפעילויות, למזנים ולמשאבים ישראלים בים התיכון</p> <p>ב. המרחב הימי אינו מספיק מוגן מפני כריסת גורמים עוינים, שישמשו בים כדרך גישה לגבולה המערבי-היבשתי של ישראל</p> <p>ג. הגבולות הימיים (מלבד אלה שהוסמכו מול קפריסין) אינם מוגדרים, ואין לגביהם הסכמה הדדית רשמית מול המדינות השכנות</p> <p>ד. שיתוף הפעולה בנושאים ימיים מול המדינות השכנות מינימלי</p>

טבלה 1
סיכום משוב בעלי העניין

דיון ומסקנות

שתי תמות הנובעות מהממצאים (המוצגים בטבלה) הן פיתוח לעומת הגנה. חלק מבעלי העניין השיבו כי יש לפתח את משאביה הימיים של ישראל, ובכלל זה: ניצול מרבי של מקורות אנרגיה מתכלה (גז ונפט) ממקור ימי, הרחבת נמלים, פיתוח תיירות ימית, פיתוח חקלאות ימית ושימוש בים כמרחב להצבת תשתיות ומבנים מלאכותיים. מצד אחר, הממצאים מראים כי בעלי העניין גם תמכו בהגנה על הסביבה הימית, הכוללת שמירה על המערכות האקולוגיות הימיות, על המגוון הביולוגי, על משאבים טבעיים, על ערכים

אסתטיים ועל ערכי מורשת. מעניין לשים לב כי במקרים מסוימים אותם בעלי עניין שתמכו בפיתוח של שימוש ימי מסוים, תמכו בו-זמנית בהגבלת הנזק הסביבתי של אותו שימוש על-ידי בחירה בשיטות עבודה ובטכנולוגיות המצמצמות או מונעות פגיעה זו. בצדו השני של המטבע, גם רוב נציגי גורמים שמטרתם המוצהרת הגנה על הסביבה, לא פסלו לחלוטין פיתוח שימושים ימיים הנחשבים לבעלי השלכות שליליות על איכות הסביבה הימית; עם זאת, כמובן, טענו שיש לפסול שיטות ספציפיות המזיקות במיוחד, ולהשתדל לפתח חקיקה, תכנון ונהלי עבודה מחייבים, שיפחיתו ככל הניתן פגיעה קיימת או פוטנציאלית.

אף על פי שלכל מדינה המאפיינים שלה הנוגעים לאופי השטחים הימיים שלה, וכן למדיניות ימית ולתכנון ימי הנוגעים לשטחים אלה, הרי ששתי גישות אלה – שימור לעומת פיתוח – קיימות בתכניות ימיות רבות ברחבי העולם^[31]. אילו תובנות נוספות, הייחודיות לאזורים הימיים של ישראל, ניתן להפיק ממשווא זה של בעלי העניין? ראשית, נבחן שתי סוגיות בתהליכי התכנון הימיים בישראל שחזרו לעתים קרובות במשובים בחתך על-דיסציפלינרי: ביטחון וודאות. לאחר מכן נסתכל על נושאים שלא זכו להתייחסות משמעותית מצד בעלי העניין, אף על פי שהם מקבלים עדיפות גבוהה בתכניות מרחביות ימיות רבות ברחבי העולם, ולעתים קרובות אף מהווים את הזרז המרכזי להפקתן: חיזוק ענף הדיג והקמת תשתיות להפקת אנרגיה מתחדשת בים.

התייחסות בעלי עניין לשיקולים ביטחוניים

תחום הביטחון בישראל כולל מרכיבים שונים, כגון ביטחון ביכולת לספק אנרגיה, ביטחון תזונתי, ביטחון כלכלי וביטחון צבאי, ועל כן, נושא הביטחון עלה בתגובות בעלי העניין בכמה אופנים. חלק מבעלי העניין התייחסו לצורך בשימור יכולותיה העצמאיות של ישראל לספק לאזרחיה אנרגיה ומים, בין השאר בשל חוסר יכולת או רצון של ישראל להסתמך על המדינות השכנות לשם כך^[37]. נוסף על כך, החשש מפני התקפה על תשתיות ומתקנים ימיים נובע מכך שהים שימש מעת לעת מקור להתקפות על שטחה היבשתי של ישראל^[29]. סכנה זו מוגברת נוכח העובדה כי מתקנים בעלי חשיבות אזורית-אסטרטגית לישראל (כגון מתקני התפלה ותחנות חשמל גדולות) ממוקמים על חופיה^[9, 26, 27]. גם תשתיות התקשורת, ובכלל זה הקישור המרכזי של ישראל לאינטרנט העולמי, עוברות דרך הים, שכן הן מסתמכות על כבלים תת-ימיים^[4]. מכיוון שרוב היבוא והיצוא מובלים דרך הים, שמירה על הספנות והנמלים היא קריטית לכלכלת ישראל^[6].^[12] התפתחות תשתיות הגז במים הכלכליים של ישראל מחייבת להתייחס גם אליהן כאל יעד אפשרי לפגיעה אסטרטגית, בין השאר בשל מגבלות החוק הבין-לאומי המוטלות על כוחות הביטחון באזור זה^[25, 29, 37]. ההצעות לבניית מתקנים ימיים ואיים מלאכותיים מספקות אתגרים נוספים בהקשר זה^[2, 7].

התייחסות בעלי העניין לצורך בוודאות

ניתן להבחין בטענה החוזרת על עצמה באופנים שונים, הנוגעת לעמימות החוקית הקיימת כיום לגבי האזורים הימיים של ישראל. עמימות הנובעת, לפי בעלי העניין, ממחסור בחוקים, בתקנות ובתכניות סטטוטוריות עדכניות ומפורטות למרחב הימי. עמימות דומה נטענה לגבי סמכויות האכיפה של הגופים השונים, והאכיפה עצמה נתפסת כבלתי יעילה או כבעייתית בתחומים רבים הנוגעים לים. טענות בדבר העמימות הקיימת בחקיקה, בתכנון ובאכיפה הגיעו מבעלי עניין ממגזרים רבים, ובכלל זה מתחומי האנרגיה, הגנת הסביבה, הבריאות, הספנות, התשתיות, המדע, הדיג, החקלאות הימית והארץ-אולוגיה – שקראו כולם להגברת האסדרה והאכיפה ולחידוד הסמכויות והנהלים. ממצא זה עומד בניגוד לתפיסה הרווחת, שלפיה יזמים מעוניינים בפחות אסדרה ומעדיפים עמימות חוקית.

המשוב של בעלי העניין בהקשר זה סביר בהינתן המצב הקיים כיום בתכנון ובחקיקה הימיים בישראל. לא קיימת כיום בישראל תכנית ממשלתית המתייחסת לכלל האזורים הימיים של ישראל (כולל המים הכלכליים של ישראל), ומסמך המדיניות העדכני ביותר בנושא – מסמך מדיניות מימי חופין (1999), כמו שאר חוקי ישראל, מתייחס רק למים

הטריטוריאליים ואינו מתייחס לאזורים הימיים שמעבר ל-12 מייל ימי מהחוף [35,11]. כיוון שמרבית תגליות הגז שבתחומי ישראל נעשו במים הכלכליים, משמעות הדבר היא שאין כיום תכנית מתאר ארצית או חקיקה רלוונטית לגבי אחד השימושים הימיים המרכזיים בים, הכולל גם שימושים נלווים הנחוצים להפעלה, לאחסון, לשינוע ולאבטחה [37,35,34].

יש לציין כי ממשלת ישראל נקטה מספר צעדים שתורמים, או שעשויים לתרום בשנים הקרובות, לצמצום הפערים המתוארים לעיל. מלבד תהליך התכנון ומסמך המדיניות שמנהל התכנון מגבש בימים אלה, יש לציין במיוחד שני מאמצים ממשלתיים נוספים: א. חוק האזורים הימיים, שכולל חקיקה מפורטת בנושא הימי ומתייחס גם למים הכלכליים; החוק נמצא כעת בשלבי הכנה, אך טרם זכה לאישור הכנסת [11,5]. ב. סקר אסטרטגי, שהוביל משרד האנרגיה (בסיוע חיא"ל), הסוקר את בתי הגידול במי הים התיכון וכולל את המים הכלכליים; המטרה היא שממצאיו יובאו בחשבון בעת הנפקת רישיונות קידוח [10].



מזח פריקת פחם בחדרה. ייצור החשמל של ישראל תלוי בים במידה הולכת וגוברת, בין אם מקורו בגז טבעי המופק מהים או בפחם המגיע באניות. תכנון ומדיניות נכונים, לצד אכיפה, יוכלו להבטיח את היכולת של ישראל לדאוג לצורכי האנרגיה שלה, ולוודא כי הפגיעה בסביבה הימית תהיה קטנה ככל האפשר | צילום: גליה פסטרנק

נעדרים ממשוב בעלי העניין: דיג ואנרגיית רוח בישראל

התייחסות לאנרגיה מתחדשת, ולמתקנים ימיים להפקת אנרגיית רוח בפרט, אמנם נפוצה מאוד בתהליכי תכנון ימי אחרים בעולם, אך בישראל, כפי שניכר בתגובות בעלי העניין, היא חסרה. מצב זה מודגש בהשוואה לתשומת הלב הרבה שהיא מקבלת באירופה ובארצות מפותחות אחרות [39,38,33,31]. נוסף על כך, חוסר עניין זה בולט בעיקר נוכח תשומת הלב הרבה המוקדשת כיום בישראל לסוג אחר של אנרגיה שמקורה בים – הגז הטבעי. עם זאת, הסיבה המרכזית לכך היא, ככל הנראה, חוסר הכדאיות הכלכלית שבהצבת טורבינות רוח בים. בדו"ח שפרסם משרד התשתיות, האנרגיה והמים [3], נקבע כי על סמך ממצאים מטאורולוגיים, מהירות הרוח הקיימת באזורים שתתאפשר בהם הקמת טורבינות, אינה גבוהה מספיק כדי להצדיק את העלויות הגבוהות הצפויות למיזם מסוג זה. נוסף על כך, מגבלות סטטוטוריות והשטח היבשתי הנחוץ לו, יקשו אף הם על יישומו.

ענף הדיג הוזכר על-ידי בעלי העניין בעיקר בקשר לנזק שגורמות שיטות דיג כאלה

ואחרות למערכות אקולוגיות ימיות שבשטחה של ישראל. בניגוד לישראל, שאר המדינות שסיימו את הכנתה של תכנית מרחבית ימית (MSP) ראו בדיוגים חלק מבעלי העניין החשובים ביותר שלהן. אף על פי כן, מדינות אלה, הכוללות כמה ממדינות אירופה ומדינות מפותחות אחרות, הכריזו על חוקים ותקנות נוקשים ביותר כחלק מהתכנית הימית שגיבשו, אך זאת כדי לאפשר דיג בר-קיימא ולמנוע את קריסתו של ענף זה [13,1].^[31] המשוב שהתקבל מבעלי העניין משקף במידת מה את מצב הדיג בישראל היום: פעילות שחשיבותה הכלכלית למדינה נמוכה יחסית, בין השאר מאחר שמזרח הים התיכון הוא דל-מזון (oligotrophic), ושיטות הדיג המזיקות ודיג היתר הותירו את הסביבה הימית בישראל ענייה יחסית בדגה. למעשה, מרבית הדגים ומוצרי הדגים בישראל מיובאים, וכמות הדגים המגודלים בבכרות דגים ובכלובי דגים היא בערך פי עשרה מזו המושגת בדיג. זאת ועוד, הדיג מצריך יותר ויותר מאמץ ככל שחולפות השנים [13,1].



תכנון וחקיקה נוספים נועדו, בין השאר, להגן על בתי הגידול בסביבה הימית | צילום: גל אייל

סיכום ומחשבות לעתיד

המאמר הנוכחי התייחס למשוב שהתקבל מבעלי עניין שהשתתפו בשני תהליכים מקבילים של תכנון ימי: האחד של מנהל התכנון והאחר של הטכניון. המאמר מציג את הנושאים העיקריים שבעלי העניין התייחסו אליהם, ולבעיות שהוצגו במשובים לשני התהליכים בראשית דרכם. מעבר לנושאים ולבעיות עצמן, שראוי כי תהליך התכנון הימי יתייחס אל כל אחת ואחת מהן, ניתוח המשוב מורה על מגמות רחבות יותר, שמעידות על

בעייתיות על-מגזרית בתחומים של משילות, תכנון ואכיפה, ובתחושה של עמימות חוקית וסטטוטורית הפוגעת בסביבה הימית ובמגוון רב של בעלי עניין, ומצריכה התייחסות מיוחדת ומידית.

מאפיינים שנמצאו ייחודיים לתכנון האזורים הימיים של ישראל בים התיכון, שהוא גם גבולה המערבי, כוללים שיקולים ביטחוניים ואינטרסים ביטחוניים אחרים, כגון הרצון הלאומי בעצמאות בתחום האנרגיה ובמקור יציב למי שתייה (על-ידי התפלה), והתלות בים בתחומי התשתיות והמסחר הימי. לצד תגובות בעלי העניין, סקירת הספרות הראתה כי הנושאים שהוצגו על-ידי בעלי העניין כבעייתיים, היו רלוונטיים בייחוד במים הכלכליים, שם ישנו מחסור ניכר בתכנון ובחקיקה מחד גיסא, ומאידך גיסא ישנה פעילות גוברת שעשויות להיות לה השלכות סביבתיות ניכרות. כמו כן, נושאים שנמצאו נפוצים בתכניות ימיות אחרות – דיג ואנרגיה מתחדשת – זכו להתייחסות מועטה בקרב בעלי עניין. נושא הדיג זכה להתייחסות בעיקר בהקשר שלילי, ביחס לשיטות דיג שמזיקות לסביבה הימית, ופוגעות ביכולתו של ענף הדיג להתקיים כענף חקלאי בעתיד.

צוות מנהל התכנון טרם הציג נייר מדיניות, מסמך המלצות או תכנית מרחבית, שכן רק לאחרונה סיים את שלב א' (הסוקר את המצב הקיים), אך מהחומרים המצויים באתר המוקדש למיזם ניתן לראות כי ישנה התייחסות ראשונית לרוב הנושאים שהעלו בעלי העניין^[8]. התכנית המוצעת של הטכניון מנובמבר 2015 כוללת המלצות רבות, ומתייחסת לכל סעיף וסעיף שהוצג לעיל^[14]. מאחר שבשני התהליכים שותפו בעלי עניין בכל שלב מרכזי בתהליך גיבוש התכנית, קשה לדעת אם בעלי העניין השפיעו על התהליך או אם רק שיקפו את המציאות שראו גם היועצים והצוותים המובילים.

כך או כך, יש משמעות לכך ששני התהליכים הציגו תוצרים העולים בקנה אחד עם הצעותיהם של בעלי העניין, בין אם כדי להראות ששוב בעלי העניין משקף את המציאות במידה רבה, ובין אם כדי להראות כי ניתן להפיק תוצר קוהרנטי, המשלב את כל האינטרסים שהציגו בעלי העניין, ומותיר מקום נרחב – מרחבית וסטטוטורית – להגנה על הסביבה הימית, כפי שנעשה במסמך ההמלצות הסופי של "תכנית ימית לישראל" של הטכניון. בעלי עניין מתחומים הנחשבים למנוגדים – במקרה זה, אלה התומכים בפיתוח תשתיות ושימושים בים, לעומת אלה שמטרתם המוצהרת היא הגנה על הסביבה הימית מפני פגיעה סביבתית – הראו נכונות להתחשב בשיקולים המנחים את הצד האחר. עובדה זו מראה כי השימושים והערכים בים יכולים לאגבר זה את זה (ליצור סינרגיה), וכי בתהליך תכנוני ניתן ואפשר למצוא התאמות ביניהם. זאת, במטרה ליצור תכנית בת-קיימא ושימיה, שתתקבל על-ידי בעלי העניין המרכזיים ותיושם בפועל, ושתענה על צורכי האדם לטווח הארוך – אך גם תגן על הסביבה הימית כמטרה בפני עצמה. תובנה אחרונה זו רלוונטית לכל תהליך תכנון רחב-היקף בישראל, ולא רק לתכנון ימי.

מה צופן העתיד לתכנון הימי בישראל, בהינתן שני תהליכים מקבילים אלה? שיתוף הפעולה בין צוות הטכניון לבין צוות מנהל התכנון אינו רשמי, אך נציגי שני התהליכים היו שותפים בפורום בעלי העניין האחד של האחר. כיוון שתהליך התכנון של הטכניון היה גלוי לציבור, חומרי התכנית פורסמו באתר הטכניון, ולבסוף הוצג מסמך ההמלצות המדיניות והמרחביות שלו. היות שכך, הידע שנצבר בתהליך זה נגיש ומוכר לצוות הממשלתי. מבט בתכנית זו יגלה גם כי רוב רובן של התמחות שהעלו בעלי העניין ומוצגות במאמר זה זכו להתייחסות, וכי לבעיות שצוינו הוצעו פתרונות שנראים בהתרשמות ראשונית ישימים. אך האם גורלה של תכנית זו להיוותר על המדף, וגורלם של הידע והתובנות שנצברו בה להישכח?

דוגמה מההיסטוריה הלא רחוקה תעיד שאין הכרח שכך יהיה. "ישראל 2020" – מסמך מדיניות לא סטטוטורי לטווח הארוך שיזם הטכניון, אף על פי שמעולם לא אומץ באופן רשמי על-ידי המדינה, היה בעל השפעה מכרעת על התכנון ארוך הטווח בישראל, וביחוד על תמ"א 35^[17]. תקדים חשוב זה יכול לשמש סימוכין נוספים לאפשרויות הגלומות בשיתוף פעולה ממשלתי-אקדמי בתחום התכנון, בים או ביבשה. במסגרת שיתוף פעולה מסוג זה יש לוודא כי המשוב שהתקבל מבעלי העניין יהיה חלק בלתי נפרד ממכלול השיקולים של תהליך התכנון הימי. כך נוכל ללמוד מהידע שנצבר אצל בעלי העניין, להעניק להם את הידיעה כי קולם נשמע, ולהקל על קבלת התכנית הימית הממשלתית

הערה: הכותבות חברות בצוות המשלב של התכנית הימית לישראל.

מקורות

1. אחיטוב, נ. 2012. מסע בעקבות הדגים – המזון הפראי האחרון. הארץ: 28 במרץ.
2. בורט מ וסופר א. האופציה הימית: השדרה הכחולה. חיפה: אוניברסיטת חיפה.
3. בן-דב א, דרימר נ, כהן ד ואחרים. 2002. בחינת היתכנות הקמת חוות רוח בים – דו"ח מסכם למחקר. מוסד שמואל נאמן.
4. דור א. 2014. תמסר טלקום קיבלה אישור להקים כבל תקשורת תת ימי ממפרץ אילת. כלכליסט: 15 בספטמבר.
5. הצעת חוק האזורים הימיים התשס"ה-2014.
6. חברת נמלי ישראל. 2015. סחר חוץ ונתונים סטטיסטיים.
7. משרד הפנים. 2007. מסמך מדיניות לאיים מלאכותיים לתשתיות – מסמך דו"ח מסכם.
8. משרד הפנים 2016. פרויקט מרחב ימי – רקע.
9. משרד התשתיות הלאומיות, האנרגיה והמים. 2016. תחנות כוח חופיות.
10. משרד התשתיות הלאומיות, האנרגיה והמים. 2016. סקר אסטרטגי סביבתי לחיפוש והפקה של נפט וגז טבעי בים.
11. צימרמן נ. 2015. חוק ומשפט. דו"ח שלב א', תכנית ימית לישראל. הטכניון – מכון טכנולוגי לישראל. 99-105.
12. רשות הספנות והנמלים ישראל. 2015. דיווח על תנועת מטענים בנמלי ישראל – דצמבר 2015.
13. שפניר א, אדליסט ד וגולני ד. 2013. אינדיקטורים אקולוגיים לדיג יתר בדיג המכמורת בישראל: דו"ח מסכם שנה שנייה. מוגש למדען הראשי, המשרד לאיכות הסביבה.
14. תכנית ימית לישראל. 2015. הטכניון – מכון טכנולוגי לישראל.
15. Alfasi N. 2003. Is public participation making urban planning more democratic? The Israeli experience. *Planning Theory & Practice* 4(2): 185-202.
16. Alfasi N. 2009. Can planning protect the public interest? The challenge of coastal planning in Israel. *Geography Research Forum* 29: 83-102.
17. Alterman R. 2001. National-level planning in Israel: Walking the tightrope between government control and privatization. In: Alterman R (Ed). National-level planning in democratic countries: An international comparison of city and regional

policy-making (Vol. 4). Liverpool: Liverpool University Press.

18. Arnstein SR. 1969. A ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of planners* 35(4): 216-22.
19. Aronson J. 1994. A pragmatic view of thematic analysis. *The Qualitative Report* 2(1): 1-3.
20. Barbaro A and Bagajewicz MJ. 2004. Managing financial risk in planning under uncertainty. *Journal of the American Institute of Chemical Engineering* 50(5): 963-989.
21. Bingham LB, Nabatchi T, and O'Leary R. 2005. The new governance: Practices and processes for stakeholder and citizen participation in the work of government. *Public Administration Review* 65(5): 547-558
22. Braun V and Clarke V. 2006. Using thematic analysis in psychology. *Qualitative Research in Psychology* 3(2): 77-101.
23. Bryner G. 2001. Cooperative instruments and policy making: Participation in US environmental regulation. *European Environment* 11: 49-60.
24. Dreizin Y, Tenne A, and Hoffman D. 2008. Integrating large scale seawater desalination plants within Israel's water supply system. *Desalination* 220(1): 132-149.
25. Eiran E and Zur Y. 2013. Snapshot: Israel's missing naval strategy. *Foreign Affairs* 9.
26. Garb Y. 2010. Desalination in Israel: Status, prospects, and contexts. In: Tal A and Abed Rabbo A (Eds). *Water wisdom: Preparing the groundwork for cooperative and sustainable water management in the Middle East*. Piscataway (USA): Rutgers University Press.
27. Gleason M, McCreary S, Miller-Henson M, et al. 2010. Science-based and stakeholder-driven marine protected area network planning: A successful case study from north central California. *Ocean & Coastal Management* 53(2): 52-68.
28. Gopnik M, Fieseler C, Cantral L, et al. 2012. Coming to the table: Early stakeholder engagement in marine spatial planning. *Marine Policy* 36(5): 1139-1149
29. Lorenz AJ. 2007. *The threat of maritime terrorism to Israel*. International Institute for Counter-Terrorism.
30. Mackinson S, Wilson DC, Galiay P, and Deas B. 2011. Engaging stakeholders in fisheries and marine research. *Marine Policy* 35(1): 18-24.
31. Maes F. 2008. The international legal framework for marine spatial planning. *Marine Policy* 32(5): 797-810.
32. Olsen E, Fluharty D, Hoel AH, et al. 2014. Integration at the round table: Marine spatial planning in multi-stakeholder settings. *PLoS ONE* 9(10): e109964.

33. Portman ME. 2015. Marine spatial planning in the Middle East: Crossing the policy-planning divide. *Marine Policy* 61: 8-15.
 34. Portman ME. 2010. Marine renewable energy policy. *Oceanography* 23(2): 98.
 35. Portman ME. 2014. Regulatory capture by default: Offshore exploratory drilling for oil and gas. *Energy Policy* 65: 37-47.
 36. Santos R, Antunes P, Baptista G, et al. 2006. Stakeholder participation in the design of environmental policy mixes. *Ecological Economics* 60(1): 100-110.
 37. Shaffer B. 2011. Israel – New natural gas producer in the Mediterranean. *Energy Policy* 39(9): 5379-5387.
 38. Snyder B and Kaiser MJ. 2009. Ecological and economic cost-benefit analysis of offshore wind energy. *Renewable Energy* 34(6): 1567-1578
 39. Toke D. 2011. The UK offshore wind power programme: A sea-change in UK energy policy? *Energy Policy* 39(2): 526-534.
 40. United Nations. United Nations Convention of the Law of the Sea. 1982. www.tinyurl.com/Law-of-the-Sea-1982.
-