

## ערכת יישום – זיהוי וסימון קווים אדומים פרופ' אלי שטרן, פרופ' ערן פייטלסון

### רקע ומטרה

העתיד לוט בערפל. כיוון שכך, כל תכנון לעתיד כרוך במידה כזו או אחרת של אי וודאות וככל שטווח התכנון רחוק יותר, מרכיב אי הוודאות גדול יותר. אי הוודאות נובע משינויים המתרחשים בסביבות שונות העשויות להשפיע על המרחב המתוכנן. מרחב התכנון הישראלי עשוי להיות מושפע משינויים גלובליים, משינויים אזוריים ומשינויים מקומיים שאינם בהכרח מרחביים. השינויים הגלובליים האפשריים כוללים שינויים גאו-פוליטיים, שינויים טכנולוגיים, שינויים בתחומי התקשורת ושינויים דמוגרפיים. תהליכי השינוי, ובמיוחד בתחומי הטכנולוגיה והתקשורת אותם חווה העולם הם מהירים ביותר ובעלי השלכות המשנות תפיסות, צרכים והתנהגות במהירות העולה בצורה מעריכית. השינויים הטכנולוגיים והפיתוח העתידי בתחומי התקשורת, כמו גם שינויים אחרים, עשויים לשנות את מרחב ההזדמנויות ואת צרכי הפרט. התפיסות של הפרט את הטכנולוגיות החדשות והאפשרויות שהן מציעות עשויות לשנות את ההתנהגות המרחבית של הציבור (למשל, לצרכי קניות, קבלת שירותים, שימוש באמצעי תחבורה, ועוד) ובכך ישתנה גם המרחב הנדרש ומרכיביו. הטכנולוגיה עשויה לשנות את עולם הדיור, ניצול הפנאי, וכדומה ולהביא לשינויים בארגון המרחבי ובאופי מרכיביו. להארכת תוחלת החיים תהיינה השלכות מרחביות, כמו גם לגיאופוליטיקה ברמה האזורית והמקומית.

משמעותם של תהליכי השינוי המהירים היא חוסר יכולת זיהוי, חיזוי והערכה שלהם ומכאן גם הקושי להשפיע עליהם. בנוסף לכל אלה מגפת הקורונה הנוכחית מעידה גם על הופעתן האפשרית של "קטסטרופות" חיצוניות שאינן ניתנות לחיזוי ולהתערבות מידית. כל אלה מחייבים אותנו ב'חשיבה שמחוץ לקופסא' ובצורך למציאת שיטה לתכנון בתנאי אי וודאות.

הגישה המקובלת בתכנון אסטרטגי, מרחבי או אחר, נסמכת על הגדרת חזון יצירתי מקומי ו/או כלל ארצי, המעודן על ידי בדיקות היתכנות כלשהן. החזון מהווה למעשה מכלול של תמונות עתיד רצויות (מצבים רצויים) שאותן התכנית מקווה להגשים. במצבי שינוי איטיים, גישה זו עשויה להיות מעשית במידה רבה. אולם, כאשר השינויים הם מהירים, בלתי ניתנים לחיזוי והערכה ואינם מאפשרים התערבות בהם, חזון שהוגדר בתקופת זמן התחלתית עלול שלא להיות ריאלי בתקופת זמן מאוחרת יותר, או שיפתחו הזדמנויות לחזון אחר שקודם נתפס כבלתי ריאלי. כפי שנאמר לעיל, ככל שאי הוודאות הכרוכה בתכנון גדלה, כך קטנה המשמעות והישימות של תכנית השואפת להגשים תמונות עתיד, סובייקטיביות ואובייקטיביות. מטרת ערכה זו היא להגיש ולהנגיש לרשות המקומית כלי לתכנון אסטרטגי בתנאי אי וודאות.

הגישה המוצעת כאן היא גישה משלימה לגישה המקובלת. בהתאם, הליך התכנון יכול גם את "ערוץ" התכנון המקובל הנסמך על חזון יצירתי כפי שמציעים בין השאר הכלים העוסקים בשיטת התסריטים, בסוגיות ליבה, ובשינויים סוציו-טכנולוגיים וגם את גישתנו הטוענת שיש צורך להגדיר לא רק מה אנחנו רוצים שיהיה, אלא גם **מה אנחנו לא רוצים שיהיה. לאיזה מצב איננו רוצים להגיע.** בדרך כלל לא ניתן לאפיין עתיד רצוי אחד, שכן ישנם חילוקי דעות אידאולוגיים לגבי העתיד הרצוי. יתר על כן, אנשים חשים ורגישים יותר לאבדן מאשר לרווח. לכן יש רגישות רבה יותר לתזוזה לכיוון "שלילי" מאשר לכיוון "חיובי". לכן אם יש אבדן בתחום מסוים הוא לא יפוצה בהכרח על ידי רווחים בתחומים אחרים, בייחוד אם האבדן נתפס כמהותי וקיצוני.

מאחר שאנו מביעים לא פעם חששות ממצבים לא רצויים יתכן וניתן להגיע להסכמה רחבה יותר לגבי מה לא רצוי מאשר לגבי מה רצוי. לדוגמה, ניתן להגיע בקלות יחסית להסכמה שלא רצוי ולא ראוי שתמצא תת-תזונה או תזונה לקויה למי מהאוכלוסייה, ובדומה שיש למנוע עוני נרחב או פערים כלכליים נרחבים, פגיעה בבריאות הציבור, בדידות, חוסר בטחון אישי וקבוצתי, זיהומי אוויר, מים וקרקע, ירידה בתוחלת החיים, אבדן ערכי מורשת ועוד. המצבים שאינם רצויים אינם תולדה של שינויים טכנולוגיים, גיאופוליטיים או בתפיסת מה שרצוי. אי לכך הקווים האדומים מאפשרים לתכנן גם במצבים משתנים בזמן ובמרחב שאין לנו כיום יכולת לחזותם ולהתערב בהם. גישת הקווים האדומים לא מגדירה תמונת עתיד כלשהיא, אלא באה לזהות מרחב היוצר מרווח בטחון ממצבים לא רצויים. בגישה זו יוגדרו על כן מטרות משלימות לפיתוח הרשות המקומית, יתווה מערך של קווי מדיניות ויגזרו בהתאם פרויקטים ליישום המדיניות שמטרתם הימנעות מהגעה למצבים שאינם רצויים לרשות המקומית, ובכך מרחב פעולה לרשות שבמסגרתו היא תוכל לאפיין את הרצוי לה. יישומה של הגישה ייעשה באמצעות השימוש ב"קווים אדומים" המהווים ספים שחצייתם מובילה למצבים בלתי רצויים. הם משמשים אמצעי להתמודדות עם אי-הוודאות, שכן הם יסייעו בגיבוש והכוונת מדיניות גם אם אין הסכמה על חזון או שהחזון מתגלה כלא ריאלי. באמצעותם ניתן לזהות תרחישים או מגמות המובילים למצבים לא רצויים, וכך לסייע בגיבוש צעדים ומדיניות שימנעו הגעה למצבים אלו.



## קווים אדומים – מהות ושימושים אפשריים

### מהם קווים אדומים

**קו אדום** של כל נושא נתון הוא סף שמעבר לו אנו מגיעים למצב בלתי רצוי בנושא זה ולכן לא נרצה לחצות אותו. הסף יכול להיות מוגדר בכמה צורות בהתאם לנושא, לקנה המידה המרחבי, ולמערכת הנורמות של הקבוצה המגדירה אותו. בכל מקרה, הסף שיוגדר יהיה זה הנראה כיום ככזה לרשות המקומית ולתושביה. יחד עם זאת יתכן שבעתיד מערכת הנורמות של קבוצה ספציפית, או של כלל החברה, תשתנה, למשל עקב שינויים בטכנולוגיה ובתקשורת או הצטברות ניסיון. הספים יכולים להיות נקודות אי-רציפות, שמהן ואילך חל שינוי מהותי במצב הנדון. לחילופין, ובהתאם לנושא, ניתן להגדיר את הסף כנקודת קצה בהשוואה למדינות, או לרשויות ייחוס. כרגע נהוג במקרים רבים לייחס את הסף לנעשה, או למוגדר על ידי מדינות ה-OECD. אם המצב של הקו הנדון נמצא בקצה ההתפלגות השלילי, או קרוב לקצה ההתפלגות השלילי של מדינות ה-OECD, או של כלל הרשויות המקומיות, אזי מדובר במצב לא רצוי. אפשרות שלישית לקו אדום היא נקודה בה יש הסכמה רחבה (קרי, שונות קטנה בדעות) לגבי היות אותו מצב לא רצוי. נקודה זו היא סף, כמותי או ערכי, המוגדר על ידי קבוצה ספציפית – למשל מעגל השיתוף ברשות המקומית, או של כלל החברה – למשל הציבור המשתתף בשיח הציבורי המקוון ברשת או של קבוצות מייצגות ברשות המקומית.

נושאים שעלו במסגרת עבודתנו עד כה כוללים לדוגמא את בריאות הציבור, דיור, שוויוניות, חינוך ותרבות, עוני, הון חברתי, הון אנושי, הזדמנויות לדור הצעיר, בטחון אישי, איכות חיים של ילדים, תעסוקה, נטל על הדורות הבאים, רמת שירות לתושבים, משאבי מים, אקולוגיה, שטחים פתוחים, זהות ונכסי מורשת תרבות וטבע. ברור שלא כל הנושאים רלבנטיים לכל רשות מקומית. יתר על כן, ברמה המקומית ישנם נושאים אחרים ונספים העשויים להיות רלבנטיים. על כן על כל רשות מקומית תגדיר לעצמה את הנושאים והקווים האדומים החשובים לה.

### מטרות השימוש בקווים אדומים

קווים אדומים משמשים למטרות הבאות:

- א. בניית מעטפת ביטחון. הקווים האדומים מאפשרים לבנות מעטפת ביטחון שבתוכה ניתן ליצור את איכות החיים המקומית הרצויה. בעולם המאופיין בשינויים מהירים ובלתי צפויים, ההתרחקות מהקווים האדומים היא זו הנותנת מענה גמיש וקשוב לצרכים ולמאווים של המקום, תושביו ובעלי עניין אחרים בו. היא אמצעי להבטיח את איכות החיים הרצויה כיום גם בעתיד, ובמיוחד בתכנון לטווח ארוך שאי הוודאות בו גבוהה.
- ב. הערכת תרחישים ומגמות. באמצעות הקווים האדומים ניתן לזהות האם תרחישים או מגמות מובילים למצב לא רצוי. בנוסף להערכת המשך המצב הקיים והמשך מגמות נוכחיות (כפי שנהוג לכנות "עסקים כרגיל") ללא התערבות



תכנונית, הקווים האדומים יכולים לסייע גם בהערכת התוצרים של תרחישים אחרים, וכן של ניתוחי מגמות הכוללים התערבות במגמות הנוכחיות. במידה ונמצא שתרחיש מסוים, או נושא מסוים נמצאים במגמת התקרבות לעבר קו או קווים אדומים, או מעבר להם, השוואת המצב הקיים, או המוערך, לספו של הקו האדום מהווה נקודת מוצא להגדרת מדיניות ובעקבותיה לגזירת אמצעים שירחיקו את הרשות המקומית מהתחום האדום.

ג. אמצעי לקביעת מטרות, יעדים לפיתוח ומדיניות ליישומם. על בסיס הערכת הנושאים שיוגדרו בכל רשות מקומית וכן הערכת התרחישים והמגמות של כלי התכנון הנוספים, ניתן להעריך את ההשלכות הצפויות אם לא יינקטו אמצעי התערבות. מידע זה יאפשר לרשות המקומית להגדיר מטרות ויעדים משלימים לפיתוח המקומי בכדי שקווים אדומים לא יחצו, ובהתאם להגדיר מדיניות שתוביל להשגתם.

ד. הערכת השפעות חיצוניות של כלי מדיניות. כלי מדיניות שנועדו לקדם יעד מסוים עלולים להביא להשפעות חיצוניות שליליות בתחומים אחרים. הקווים האדומים יכולים לסייע בזיהוי המקרים הללו. באופן קונקרטי, במידה שצעדי מדיניות הבאים לקדם יעדים כלשהם גורמים לחציית קו אדום או להתקרבות לקו אדום בתחום אחר אזי כלי המדיניות אינו רצוי, או שיש לשנותו או ללוות אותו בכלים אחרים שימנעו את ההשפעה החיצונית השלילית.

### תהליך זיהוי וקביעת הקווים האדומים

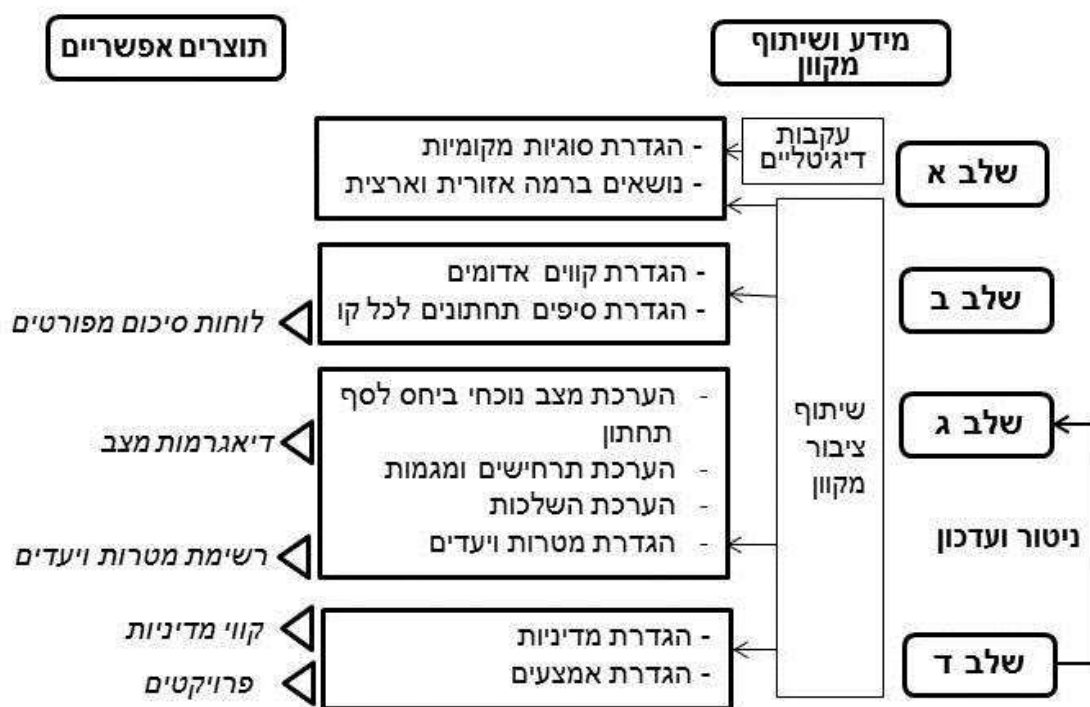
תהליך הזיהוי וההגדרה האופרטיבית של קווים אדומים ייעשה בארבעה שלבים עיקריים, כולם ילוו בשיח ציבורי מקומי, שיכול להתנהל באופן מקוון, ויתנהלו כסדנאות מקומיות בהן ישתתפו מומחים תחומיים בהתאם לנושאים הנידונים בנוסף למשתתפי מעגל השיתוף המקומי. איור 1 שלהלן מציג את המהלך הכללי של עבודת מעגלי השיתוף ואת התוצרים של שלבי העבודה.

כרקע לתחילת השלב הראשון שישתף את כל חברי מעגל השיתוף המקומי אנו מציעים שרכז המעגל יפנה לקבלת תוצאות ניתוח העקבות הדיגיטליים הנוגעות, ככל האפשר, למרחב בו הרשות נמצאת. אנו ממליצים ללמוד תחילה על סוגי המידע שניתן לקבל ובכלל זה נושאי השיח הציבורי הכללי בכל הנושאים הנוגעים לתכנון מרחבי ויישובי. חשוב לקבל גם את התפתחות השיח לאורך זמן על מנת לאתר מגמות בנושאי השיח. מידע זה ישמש לברור את התחומים הרלבנטיים והנושאים הרלבנטיים בכל תחום להגדרת קווים אדומים ברשות המקומית.

מקור נוסף להוספת נושאים, לאישוש נושאים ולעצם הגדרת קווים אדומים בכל אחד מהם הוא הכלי של השתתפות ציבור מקוונת ברשות המקומית עצמה, או במפגשים עם מעגלי שיתוף מקומיים. אנו ממליצים לאמץ את הכלי של מעורבות הציבור ולהפעילו גם בהקשר של הגדרת קווים אדומים וגם בהקשר של כלים אחרים שהרשות תבחר להשתמש בהם.

השתתפות הציבור המקוונת נערכת על פלטפורמה ברשת האינטרנט שבבנתה במיוחד לשיח ציבורי בשני אופנים: א. כהבעת דעה על נושא מסוים שמעגל השיתוף מבקש מהציבור בסגנון של "תיבת הצעות", ו-ב. כשיח (בסגנון של "דיבייט", בלועזית) על כל נושא שאותו יש לזהות, להגדיר ו/או לקבל החלטה לגביו. הפלטפורמה להפעלה וניהול השיח ציבורי המקוון נמצאת בכתובת הבאה: <http://go-ligilo.com>. זוהי מערכת המאפשרת לבחון את הקשרים הנוצרים בין נושאי השיח בעקבות השתתפות הציבור וכן היא מאפשרת שיח מכל מקום ובכל עת. יחד עם זאת, הרשות המקומית יכולה להשתמש גם בגישות אחרות לעידוד מעורבות הציבור.

להלן פירוט ארבעת שלבי העבודה העיקריים. יחד עם זאת, הרשות יכולה להיעזר גם בקבוצות מיקוד של התושבים או בהתייעצות עם מומחים בכדי לקבוע את הקווים האדומים, בנוסף או במקום השימוש בכלים הדיגיטליים.



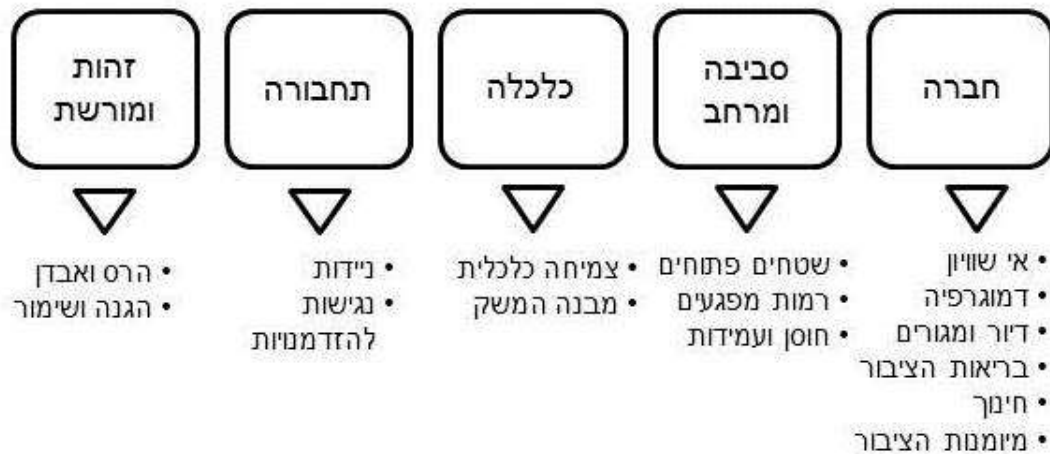
**איור 1: המהלך הכללי של עבודת מעגלי השיתוף.**

שלב ראשון – בשלב זה כל רשות מקומית תזהה תחילה את הסוגיות המקומיות המטרידות את התושבים ומה חשוב להם לשמור גם לעתיד. בהמשך, ניתן לזהות ולדון גם על התחומים והנושאים הרלבנטיים לרשות ברמה האזורית והארצית לגביהם יש להגדיר עוד קווים אדומים. תחומים אלה עשויים לכלול חלק מהנושאים שאופיינו ברמה הארצית ואליהם עשויים להתווסף תחומים ונושאים אזוריים וארציים הנתפשים על ידי התושבים כבעלי השפעה על הרמה המקומית. התחומים והנושאים שאופיינו ברמה הארצית מוצגים לדוגמא באיור 2.





לצורך הגדרת הסוגיות המקומיות, כמו גם סוגיות ונושאים נוספים ברמה האזורית והארצית שיש בהם להשפיע גם ברמה המקומית וגם ברמה הכלל אזורית, תיערכנה סדנאות על ידי מעגל השיתוף המקומי. כפי שנאמר, מומלץ לעיין בממצאי העקבות הדיגיטליים כנתוני רקע כללי וכן לקיים במסגרת מעגל השיתוף לפחות סבב דיונים אחד, מקדים, בו יידונו נושאי השיח הציבורי המקוון בנושא, ועל מה הציבור המקומי יתבקש להגיב, או להציע באתר השיח.



**איור 2: תחומים ונושאים להגדרת קווים אדומים שנמצאו, לדוגמה, עד כה ברמה הארצית.**

שלב שני – שלב זה יכלול סדנאות שיתוף של התושבים בזיהוי ובהגדרת קווים אדומים בכל אחד מהתחומים והנושאים שנבחרו כרלבנטיים על ידי הרשות המקומית בשלב הראשון. בזיהוי ובהגדרת הקווים האדומים מומלץ להשתמש גם בפלטפורמה של שיתוף הציבור המקוון ולקיים שיח ציבורי. עבור כל קו אדום שיוגדר המשתתפים בסדנאות יגדירו סיפים תחתונים. כשלב מקדים לתהליך ההגדרה מומלץ לסקור תחילה את הידע שהצטבר בנושא בספרות המקצועית. סקירה זו תיערך בסיועם של אנשי מקצוע הנמנים על מעגל השיתוף ומומחים חיצוניים אחרים בהתאם לצורך. ניתן להיעזר גם, ואולי כהדגמה, בחומר שנסקר ונאסף על ידי צוות נתיב הקווים האדומים כפי שפורסם בדו"ח שלב ב' של "ישראל 100". הסיפים שייקבעו אינם רק בינאריים במונחים של טוב/רע, אלא ניתן לקבוע מדרג, למשל בסגנון ה"רמזור", של תחום סביר/תקין (ירוק), תחום המחייב התערבות (צהוב) והתחום שאליו לא רוצים להגיע (אדום). כפי שצוין קודם לכן הסיפים יכולים להיות גם נקודות אי-רציפות, שמהן ואילך חל שינוי מהותי לרעה או כנקודות קצה במבט השוואתי בינלאומי, או ארצי. יש לציין כי ניתן להגדיר גם תחום שמעל לסף של הקו האדום שיהווה אזור "צהוב". התוצר אליו יש לחתור בשלב זה הם לוחות סיכום מפורטים של מהות וסיפים של כל הקווים האדומים שהוגדרו. דוגמה לתוצר זה מוצג בלוח 1 שלהלן. הדוגמה מתייחסת בעיקר לרמה הארצית ויש כמובן לכוונה לרמה המקומית. הלוח כולל את כל הסוגיות בכל נושא ותחום שאומץ על ידי הרשות



המקומית ומגדיר את הקו האדום בכל אחת מהן. לגבי כל קו אדום מתוארים ומוסברים הסיפים המינימליים והמדד, או המדדים להערכתם.

שלב שלישי – עוסק בעיקרו בהערכות מצב קיים, הערכות של תרחישים והשלכותיהם, ועל בסיס זה הוא מנסה להגדיר מטרות ויעדים לתכנון הרשות המקומית. תחילתו בהערכת המצב הנוכחי ביחס לכל הקווים האדומים; קרי, ביחס לסיפים התחתונים של כל קו. לשם כך יש למצוא תחילה את הערך הנוכחי של בכל אחד מהתחומים שלגביו הוגדרו קווים אדומים ולאחר מכן להשוותו לסף התחתון. השוואה זו מאפשרת להכין "דיאגרמות מצב" המהוות הדגמה גראפית לרמה הנוכחית ביחס לקווים אדומים עבור כל תחום. הדיאגרמות נבנו בשיטת "הרמזור", כפי שמוצג לדוגמא באיור 3 לגבי תחום הכלכלה ותחום החברה.

מיקומו של כל נושא נקבע על ידי הערך הנוכחי של הסף התחתון ביחס ל"ערכו האדום". כך למשל בתחום הכלכלה (איור 3) הקו האדום העוסק בנושא הנטל על הדורות הבאים נמדד על ידי היחס חוב-תוצר של המדינה לשנה נתונה. בדיאגרמת המצב המוצגת באיור 3 הערך הנוכחי של הסף מתייחס לשנת 2018 ומהשוואתו לסף התחתון של קו זה מסתבר כי בשנת 2018 נמצאנו בתחום הירוק – במצב תקין. התחום הירוק הוא זה שבו הערך של הסף הנוכחי מגיע עד ל-75% מערכו של הסף התחתון. בהתאמה לכך, התחום הצהוב, המייצג טווח מסוכן, הוא זה שבו הערך של הסף הנוכחי נע בין 75% ל-100% מערכו של הסף התחתון. משמעות חצייתו של הטווח הצהוב מעבר ליחס של 100% בין הסף הנוכחי לסף התחתון היא כניסה לתחום האדום. דהיינו חצייה של הקו האדום. דוגמא לכך מצויה בתחום החברתי בנושא מיומנות הציבור. בנושא זה נעשה ניסיון להגדיר שני קווים אדומים. האחד הוא קו האדום המתייחס להון האנושי היחסי הנמדד על פי מבחני פיזה ביחס לממוצע ולחציון של מדינות ה-OECD. הממצא המוצג בדיאגרמה מורה כי בהתייחס להון האנושי אנו מצויים בתחום האדום, מעבר לסף של 100% גם בהתייחס לממוצע וגם בהתייחס לחציון הציונים של מבחני פיזה בכל מדינות ה-OECD. הקו האדום השני היה אמור לייצג את ההון החברתי אולם, הדיאגרמה מראה כי לא הצלחנו עדיין



לוח 1: דוגמא ללוח סיכום של מהות וסיפים של קווים אדומים ברמה הלאומית.

סוגיה	הגדרת קו אדום ופירוט	תיאור סיפים מינימליים	מדדים
<b>נושאים בתחום החברה</b>			
בריאות הציבור	מדובר בהיבטים של שלומות הדורות הבאים. <b>קו אדום</b> יהיה מצב בו תוחלת החיים של הילדים תהיה נמוכה מתוחלת החיים של הוריהם.	מחסור במשאבים אנושיים (כוח אדם מקצועי) ופיסיים (מתקני רפואה למיניהם). הקו האדום הוא העשירון התחתון בהשוואה למדינות OECD	רפאים ל- 1000 נפש: הרף העליון של העשירון התחתון. ב OECD – 1.94, בישראל – 3.07.
הזדמנויות לדור הצעיר (מובילות)	<b>קו אדום</b> יהיה מצב בו אחוז הזכאים להיכנס לאוניברסיטה יעבור סף מוגדר.	הסף יוגדר על פי היות חצי מהאוכלוסייה או יותר ללא אפשרות כניסה להשכלה גבוהה.	אחוז הזכאים להיכנס לאוניברסיטה הוא מתחת ל- 50%.
<b>נושאים בתחום הכלכלה</b>			
נטל על הדורות הבאים	<b>קו אדום</b> מוגדר כאשר היחס של חוב/תוצר יפגע בדירוגי האשראי של המדינה והנטל על הדורות הבאים יהיה בלתי רצוי.	הסף יוגדר על ידי היחס של חוב/תוצר.	יחס חוב תוצר של מעל לתחום 90-120%.
רמת השירותים לתושבים	<b>קו אדום</b> יוגדר על ידי שיעור ההוצאות הציבוריות מהתוצר. ככל שההוצאה ביחס לתוצר נמוכה, רמת השירותים יורדת.	השיעור יוגדר בהשוואה ל-OECD.	המדד יהיה העשירון התחתון של מדינות ה-OECD.
<b>נושאים בתחום הסביבה</b>			



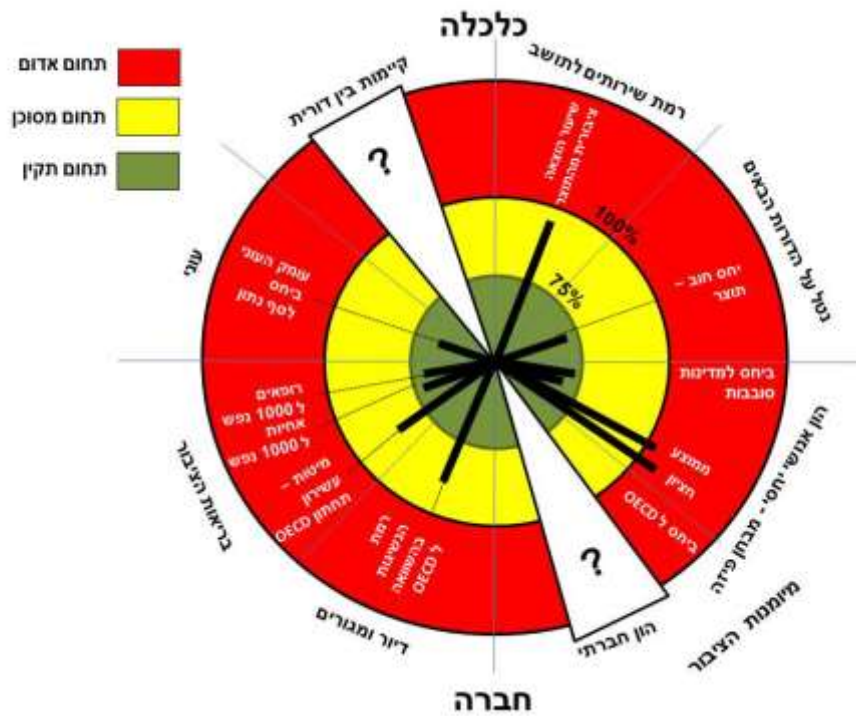
משאבי מים	קו אדום יוגדר כמצב בו נוצר סיכון ליציבות האקולוגית ולאיכות מי הכנרת.	קו המאופיין על פי גובה פני הכנרת ביחס לגובה פני הים התיכון.	רום הקו האדום התחתון הוא 212 מ'.
קו אדום יוגדר כמצב בו קיימת סכנה על תפעול תקין באגן עינין.	הסכנה נקבעת על פי רום שיאפשר שמירת כושר הפקה.	רום שמירה של 50 + מ'.	
<b>נושאים בתחום התחבורה</b>			
רמת השירות ברשת הדרכים	קו אדום יהיה מצב בו רמת הצפיפות הממוצעת (נסועה לשטח) תעלה על סף עליון נתון.	הסף העליון יוגדר לפי אותו מדד במדינות ה-OECD.	ק"מ רכב (נסועה) לק"מ דרך על פי נתוני OECD.
בטיחות בדרכים	קו אדום יהיה מצב בו שיעור התאונות הקטלניות השנתיות יעלה על סף תחתון נתון.	הסף התחתון יימדד על ידי שיעור התאונות הקטלניות בשנה למיליון תושבים. אפשרי ממוצע ה-OECD.	ממוצע ה-OECD הוא 5.4 והחציון – 5.
<b>נושאים בתחום זהות ומורשת</b>			
זהות	קו אדום יהיה מצב בו לא יישמר הרוב היהודי בין תושבי המדינה.	שיעור היהודים לא ירד מסף המבטיח רוב מהותי.	הסף המבטיח הוא 75%.
הרס ואובדן נכסי תרבות	קו אדום יהיה מצב בו יתקיים ניכוס ו/או אובדן של אתרי מורשת יהודיים.	זיהוי מגמה של אובדן נכסים על בסיס אינוונטר אתרי מורשת ארצי ומקומי.	עלייה מתמשכת במספר הנכסים הנפגעים או נהרסים לאורך זמן מתוך אינוונטר מקומי וארצי.

להגדיר מדדים וסיפים להון החברתי. מצב דומה מוצג לדוגמא גם לגבי נושא הקיימות הבין דורית בתחום הכלכלה. דהיינו, אפשרי שלא תהייה הסכמה ו/או סיכום מקובל במעגל השיתוף לגבי כל המדדים והסיפים לקווים האדומים. מבחינת הגדרת מטרות וניסוח מדיניות, חשוב לדעת גם על נושאים/קווים אדומים שאין ביכולתנו להגדיר להם עדיין גבולות ברורים או מוסכמים.

מעגלי השיתוף ברשות המקומית יכינו ויגישו בהתאם, דיאגרמות מצב במתכונת המוצגת באיור 3 לכל התחומים והנושאים שהוחלט עליהם בשני השלבים הקודמים. על בסיס הדיאגרמות מעגלי השיתוף יקיימו סדנא להערכת תרחיש ה"עסקים כרגיל" ברשות המקומית ביחס לקווים האדומים ולאחר מכן את ההשלכות האפשריות. בנוסף לבדיקת תרחיש ה"עסקים כרגיל", מעגלי השיתוף יגבשו ויבחנו תרחישים נוספים כדי לזהות באילו מהם ובאילו מצבים עלולה להיווצר חריגה מהקווים האדומים, ובאילו מתרחקים מהקווים האדומים לעבר המרחב הירוק. במידה ויתקיים שיתוף פעולה עם נתיבי תכנון אחרים, ובמיוחד עם אלה שיציגו, או יפתחו, תרחישים עתידיים, מומלץ להעריך גם את התרחישים הללו בהתייחס לדיאגרמות המצב ברשות.

על בסיס ההערכה, או ההערכות הללו, ניתן יהיה לקבוע מטרות ויעדים לפיתוח הרשות המקומית בכדי למנוע חריגה מהקווים האדומים. במקרה שישנה כבר חריגה בנושאים שונים ידונו מעגלי השיתוף במתן מענה אפשרי ושיפור המצב. התוצר המצופה בשלב זה היא רשימה מפורטת של מטרות ויעדים לפיתוח הרשות המקומית ברוח החזון המוצע על ידי תכנית "ישראל 100" – "לקדם ולהבטיח איכות חיים טובה, מגוונת ומתאימה לכל פרט וקבוצה בתוכה, בדור הזה ולדורות הבאים".





איור 3: "דיאגרמת מצב" – הדגמה של קווים אדומים בישראל של נושאים נבחרים בתחומי החברה והכלכלה.

שלב רביעי – שלב זה עוסק בתרגום המטרות והיעדים להשגת החזון בתנאים של אי וודאות על ידי הגדרת קווי מדיניות וגזירת פרויקטים למניעת הגעה לקווים האדומים בכל התחומים ובכל התרחישים שזוהו בשלבים הקודמים. קווי מדיניות אלה והפרויקטים הנגזרים מהם יהוו מרכיב מרכזי באסטרטגיית הפיתוח המקומית. מערכת זו של קווי מדיניות ואמצעים ליישומה (פרויקטים פיזיים ושאינם פיזיים) יהוו מערכת משלימה למדיניות ולפרויקטים שייגזרו מערצית התכנון האחרים המבוססים על חזון יצירתי. להלן דוגמא אקטואלית אחת לשימוש בקו אדום, מרגע הגדרתו ועד לגזירת אמצעים לטיפול בנושא בו הוא עוסק.



דוגמא לתהליך השימוש בגישת הקווים האדומים

על מנת להמחיש את התהליך שלעיל והשימוש בקווים האדומים במציאות תכנונית בה קיימת רמה גבוהה של אי וודאות, נוח להשתמש במגפת הקורונה שנחתה עלינו חיצונית ובצורה בלתי צפויה. לא רק שהמגפה הייתה בלתי ניתנת לחיזוי, לזיהוי ולהערכה, גם יכולת ההתערבות שלנו במניעת המוגבלת. בבנייתה של תכנית אסטרטגית לעתיד, בתחום בריאות הציבור היה מוגדר קו אדום במונחים של **שלומות האוכלוסייה** (ראו למשל לוח 1). שלומות זו על כל היבטיה החברתיים, הכלכליים, הנפשיים והפיזיולוגיים הייתה מותנית בראש ובראשונה ביכולתה של המערכת הרפואית לטפל בעליה מסיבית ומהירה בתחלואה. **הקו האדום** שהיה נגזר מכך הוא "כושר הספיגה של המערכת הרפואית לטפל במספר רב של נפגעי מגפה או אירועי קיצון (רעידת אדמה, התקפות טילים) במקביל להמשך טיפול בשאר התחלואים הרפואיים השוטפים". **המדד** להערכת כושר זה צריך לקחת בחשבון את היקפם, מיומנותם וזמינותם של הצוותים הרפואיים, וכן את זמינות המיטות והציוד הרפואי הנדרש (למשל, מכונות הנשמה). בהתאם למצב הקיים במדינה בעת הנתונה (כאן יש צורך בבניית דיאגרמת מצב, איור 3), ובהתייחס למה שהתרחש בפועל במדינה, הוגדר **סף תחתון לקו האדום** במונחים של כושר ספיגה של כלל המערכת הרפואית במדינה. מבחינה כמותית הסף הוערך ב- 800-1000 חולים קשים. מעבר לסף זה המערכת הרפואית הייתה נכנסת לתהליך של קריסה. במקביל היו נקבעים קווים אדומים בנושאים כלכליים כגון היקף אבטלה (למשל לא רצוי שהיקף האבטלה יעלה על 12%) בנושאים חברתיים.

לאחר זיהוי של קו אדום והגדרת הסף להערכת המצב הקיים הוגדרה **מטרה** – "מניעת הקריסה של מערכת הבריאות". למטרה זו נלוו שני **יעדים** – איכותני וכמותי. **היעד האיכותני** היה "לשטח את עקומת הנדבקים" ו**היעד הכמותי** היה להוריד את מספר הנדבקים אל מתחת ל- 100 ביום. כדי להשיג את שני היעדים היה צורך להגדיר מדיניות, קרי קו פעולה. **המדיניות** שהוגדרה הייתה של "קטיעת שרשרות ההדבקה". ממדיניות זו נגזרו מספר **אמצעים** (פרויקטים) ליישומה הכוללים בדיקות אפידמיולוגיות מסוגים שונים, עטית מסיכות, ריחוק חברתי, שמירת היגיינה, מניעת התקהלויות, סגרים למיניהם וכיוצא בזה. במקביל היו אמצעי מדיניות כגון סגר כולל נבחנים גם על פי הקווים האדומים האחרים – ובכללם ההשפעה על היקף האבטלה. כלומר האזור הצהוב היה אזור בו היקף החולים הזקוקים לטיפול נמרץ לא יעלה על 800-1000 והיקף האבטלה והחל"ת לא יעלה על 12% מכוח העבודה.

דוגמא זו מציגה כיצד תכנון באמצעות קווים אדומים מאפשר הכוונת מדיניות, במקרה הזה לא מרחבית, גם כאשר מדובר באירוע לא צפוי.



הדוגמא שלעיל מחזקת את הצורך ללוות כל תכנון ארוך טווח, יצירתי ככל שיהיה, בתכנית משלימה שתמנע הגעה למצבים בלתי רצויים בשל אי הוודאות הנובעת מהשינויים המהירים מאד בטכנולוגיה ובתקשורת כמו גם מתופעות שאין לנו חיזוי ושליטה עליהם כגון מגפות, פגעי טבע למיניהם או אירועים קוסמיים שונים.

### ועוד משהו למובילים של מעגלי השיתוף

- הכלי הנוכחי מאפשר הגדרת קווים אדומים וסיפים תחתונים לכל סוגיה נושאת בכל תרחיש שיתבקש. לפיכך, הכלי עשוי לסייע לכל אחד ממעגלי השיתוף האחרים וניתן להגדיר עמם אזורי השקה, או חפיפה.
- יש אפשרות להשתמש בהגדרת קווים אדומים כנוהל מחייב לבחינת תסריטים ותרחישים וכנוהל מחייב להשתמש בהם בבסיס לגזירת מדיניות והגדרת אמצעים ליישומה.
- כיוון שהתכנון לטווח ארוך, ובוודאי בתנאים של אי וודאות, הוא תהליך מתמשך, יש להתמיד ולערוך, ולו גם במשך כל תקופת ניהול הסדנאות, ניטור ומעקב אחר המצב המתפתח בכל נושא והשוואת מדדי המצב לסיפים התחתונים של הקווים האדומים הרלבנטיים, ולעדכן בהתאם את המטרות, היעדים והמדיניות הנגזרת. התפתחות מגפת הקורונה הנוכחית והטיפול בה לכל שלביה עשויים להוות המחשה למשמעותם של כל המושגים הנכללים בכלי הנוכחי בהתמודדות דה-פקטו עם מצב של אי וודאות.

### אינפוגרפיקה:

