

יואב שגיא

דמותה של ארץ

המסע מ"כיבוש הקרקע" לשמירת השטחים הפתוחים
מאבקים ומהלכים לשמירה על טבע הארץ



יואב שגיא

דמותה של ארץ

המסע מ"כיבוש הקרקע" לשמירה על השטחים הפתוחים

מאבקים ומהלכים לשמירה על טבע הארץ

Yoav Sagi

The Nature of a Land

Israel's Journey from Harmful Land Redemption
to Nature and Open Land Conservation

עורכת: לילך רון

עיצוב העטיפה ועימוד הספר: סטודיו לב ארי

צילום על עטיפת הספר: אלון לוטן (רמת מנשה, המרחב הביוספרי)

© כל הזכויות שמורות ליואב שגיא

דוא"ל: sagiyoav@015.net.il

אפשר (ומומלץ) לעשות שימוש בספר זה ובתוכנו,

תוך ציון המקור ובקבלת רשות מבעל הזכויות

אתר הספר:

[NOF -the Nature Of a Land](#)

נדפס בדפוס אור-גיב בע"מ, הבנאי 25 חולון, תש"פ 2020

דאנאקוד: 800-137007

למשפחתי ולעמיתי שומרי הטבע

אתר הספר

העוסקים והמתעניינים בתחום שמירת הטבע,
הנוף והשטחים הפתוחים,
מוזמנים להגיב, להוסיף ולתרום לדיון
על תכני הספר ונושאי **באתר הספר**.

הכניסה לאתר הספר:

NOF -the Nature Of a Land





**“האדם אינו אלא קרקע ארץ קטנה,
האדם אינו אלא תבנית נוף מולדתו...”**

(שאול טשרניחובסקי)

שלמי תודות

דור החלוצים של שומרי הטבע בישראל, ובראשם היינריך מנדלסון, אמוץ זהבי ועזריה אלון, שזכיתי ללכת בעקבותיהם ולפעול במחיצתם.

לעמיתיי בארגוני שמירת הטבע - שותפיי למהלכים ולמאבקים.

וגם ל"מתעמתיי" - שותפיי לעימותים מהצד השני של ה"מתרס". גם הם סייעו לי בגיבוש עמדותיי ומהלכיי, ורבים מהם למדו להעריך את כוונותינו הטובות ואף להצטרף למימושן.

לחברה להגנת הטבע - שהייתה לי בית במשך יותר משישה עשורים, אפשרה לי להפוך את תחביבי לעיסוקי ולהגשים את שיגינותיי, ולאנשיה ומנהליה - שתמכו וסייעו לכך גם כשלעיתים לא בהכרח רוו מהדבר נחת.

לאיריס האן ואורי רמון, שותפיי לניהול מכון דש"א - שבזכות כישוריהם הטובים השגנו את שהשגנו. לצוותי מכון דש"א הנאמנים לדורותיהם. לעדנה ברנע - אשר במשך שנות דור טרחה להשליט סדר במנהלות, ברוח טובה ובסבלנות אין קץ. לפרופסור תמר דיין - על התמיכה והסיוע בניווט דרכו ופעילותו של מכון דש"א.

לשורה ארוכה של קרנות - שתמכו בנאמנות, לאורך שנים, בשליחותו של מכון דש"א ואפשרו את פעילותנו ואת השגת יעדינו, ובהן: קרן ברכה, שגם סייעה בנדיבות להוצאת הספר לאור, ולמנהליה מרטין וייל וטלי יניב משל; לקרנות של משפחת רוזוול, משפחת שויאר, משפחת גולדמן; לקרן דורות, לקרן קמינגס, לקרן קרב, לקרן FJC, לקרן וינסלאו ולקרנות נוספות.

תודה רבה ומיוחדת ליד הנדיב - קרן רבת זכויות, ולמנהליה שליוו את פעילותנו לאורך שנות דור, נתנו בנו אמון והושיטו יד בעידוד, בתמיכה אישית ומקצועית ובסיוע כספי נדיב, שבלעדיו ספק אם היינו יכולים למלא את משימותינו. ככל הידוע לי, תמיכה זו, שהחלה בשנות השמונים, הייתה הסוגנית הראשונה לפעילות הענפה והברוכה של יד הנדיב בתחומי שמירת הטבע והסביבה.

תודה לדוד גריינימן ולבני פירסט - שסייעו במחקר ובשיפור התוכן, ולאביב אל-חסיד - על הסיוע בבחירת שם הספר.

תודה מקרב לב לחברי **פרופסור יורם יום טוב** - שדחק בי לכתוב את הספר וליווה את הכתיבה בהערות והארות נבונות וחשובות.

תודה לחבריי ועמיתי **יוחנן דרום ואיריס האן** - שלא חסכו ממני את שבטם וסייעו מאוד בתובנותיהם.

יבואו על התודה גם הצלמים, ובהם **עוזי פז, אייל ברטוב, אלון לוטן, עמיר בלבן, אביב אבישר, עידן טלמון, עמית מנדלסון, ומוטי קפלן**, שתרמו בשמחה את צילומיהם לספר.

תודה גדולה והערכה אין קץ ל**לילך רון**, עורכת הספר המוכשרת, שהוציאה אותי לא אחת מן הסבך והייתה שותפה נאמנה, תומכת וסבלנית לניסוח תכני הספר, ארגונו, עיצובו והוצאתו לאור.

ואחרונים חביבים - **משפחתי היקרה: ורדה**, רעייתי ושותפתי לדרך - שטרחה, לעיתים בהצלחה, להזכיר לי שיש עוד כמה דברים חשובים לעסוק בהם מלבד שמירת טבע, דרכים ושטחים פתוחים; ו**ילדי ונכדיי**, שעיסוקיי לעיתים קצת גזלו אותי מהם, אבל בזכותם זכינו לרוות רוב נחת בשוטטות רבה ומעשירה בשבילי הארץ.

יבואו כולם על הברכה,

יואב שגיא

יואב שגיא

דמותה של ארץ

המסע מ"כיבוש הקרקע" לשמירת השטחים הפתוחים
מאבקים ומהלכים לשמירה על טבע הארץ

רמת מנשה. צילום: מוטי קפלן

תוכן העניינים:

15	הקדמה
18	פתח דבר: הצורך בשינוי תרבות הפיתוח
21	שער ראשון: אבני דרך בהתפתחות שמירת הטבע בישראל .
23	מהגרזן ועד לכימיקלים: האדם צורך ומשמיד
23	כוח ההרס הולך וגובר
24	משבר המגוון הביולוגי מאיים על האנושות
26	מי זקוק לטבע הזה: הרציונל של שמירת הטבע
28	האם ניתן לאמוד ערך כלכלי של שטחים פתוחים
31	▪ נחל יתלה: כמה שווה נחל
33	▪ איך לא נמדד שוויו של פארק השרון
35	המדע בשירות הטבע
36	▪ איך הפך האלמוג לדג וכיצד נקבע גודלה של שמורת החולה
38	על אהבה ואבולוציה
39	שילוב ההיבטים כבסיס לאתיקה סביבתית חדשה
41	מה היה לנו פה: מגוון הנוף והטבע הייחודי בישראל
42	קדמונינו שהיטיבו לדעת את טבע הארץ
43	חקלאות בכל פינה
43	תן דעתך שלא תחריב
45	נלבישך שלמת בטון ומלט: הציונות כובשת את נוף הארץ .
47	ניהול משבר הדיור ומיזמי נדל"ן פוגעים בשטחים הפתוחים
48	אתגר הגידול באוכלוסייה

50	היפרדות מהמיתוס תמזער הכחדה
51	האם קיים ממד ציוני לשמירת הטבע
54	חברים של קבע: תחילת מיסודה של ההגנה על הטבע בישראל
55	הנצת "החברה להגנת הטבע"
57	תוכניות ראשונות לפארקים עולות ונזנחות
58	אמוץ ועזריה ומטרות החברה
64	עולם הולך ונעלם: ייבוש החולה פותח את עידן שמירת הטבע בישראל
67	חוק גנים לאומיים ושמורות טבע קורם עור וגידים
68	אנשי השימור מול אנשי השיפור
69	ס. יזהר מתפייט ומחוקק
69	העם עם פרחי הבר
	על קסמו וזעפו של הגנרל: התפתחות יחסי הגומלין
72	בין החברה האזרחית לרשות הממשלתית
74	החברה מעבירה מיקוד משימור לחינוך
76	דרושה אי תלות בממסד: הקמת האגף לשמירת טבע בחברה
77	▪ ארץ פלגי מים: מצילים את מעיין הדן
80	על זכות הטבע למים
82	▪ המאבק להצלת הר צין (הור ההר) וסביבותיו.
83	▪ אל טל ואל מיכל עליכם הרי בגלבוע
86	בראי המנכ"לים
87	▪ המאבק על שלמות שמורת הר מירון – דרך פרוצה ופרצות בדרך
88	עיניים בשטח
89	הרחבת הפעילות בקרב רשויות השלטון
90	▪ "עיר מלונות" בלב מדבר יהודה
92	התבססות ארגוני הסביבה במוסדות התכנון והבנייה.
94	בתוך אוהלי השלטון ומחוצה להם
97	להתנהל בגשם הפוליטי בלי להירטב (המגרש הפוליטי)

- 98 **על מתנחלים ועקירות: הצלת שמורת יער אום צפא**
- 101 **נופים או חורשים – המאבק בהקמת התנחלות נופים בשמורת יער**
- 103 **שומרי הטבע במסדרונות בג"ץ (המגרש המשפטי)**
- 103 מעורבות ארגוני הסביבה בשינויי חקיקה
- 104 הגעתה המאוחרת של "חרב" ההידיינות המשפטית
- 106 אליה וקוץ בה
- 107 **נלחמים על מי הירדן ההררי**
- 110 **המאבק נגד תוכנית כביש חוצה ישראל**
- 113 **"הכשר בג"ץ"**
- 114 שימוש שקול בכלי המשפטי
- 115 **VOA – GO AWAY: המלחמה הקרה ששככה מאיימת על הערבה**
- 125 הצעות "מפתות" להסרת התנגדויות סביבתיות

שער שני: המהפך – מ"כיבוש הקרקע" לשמירה

- 127 **על הטבע והנוף בכל השטחים הפתוחים**
- 129 **ארץ אוכלת נופיה**
- 132 **צעד אופרטיבי ראשון לשינוי תרבות הפיתוח – דרכים, טבע ונוף**
- 132 **המאבק להצלת מתלול צורים**
- 135 **צוות "דרכים ונוף" מטמיע עקרונות סביבתיים בתכנון הדרכים**
- 136 **כביש המנהרות פורץ דרך – בהר ובתרבות הפיתוח**
- 139 **הרחבת היריעה – מתווה לשמירה ופיתוח של משאבי הנוף הפתוח**
- 141 **ארגוני הסביבה נרתמים למסע לשינוי התפיסה ביחס לשטחים הפתוחים**
- 143 **רשות שמורות הטבע מצטרפת להובלת הגנת השפל"מ**
- 145 **ניצחון החול: ההגנה על חולות ניצנים**
- 152 **המשרד לאיכות הסביבה מקים אגף שטחים פתוחים**
- 153 **קרן קיימת לישראל עוטה גלימה סביבתית**
- 155 **מוסדות התכנון ובג"ץ מתערבים בניהול הייעור**
- 156 **פורום דש"א ומכון דש"א: פועלים לשינוי הפיתוח כדי לשמור על הפתוח**

158	גיבוש חזון, עקרונות מדיניות וכלים למימושם
159	מהו שטח פתוח?
160	על מה לשמור?
161	▪ מעבדת שדה לתכנון וניהול שטחים פתוחים
162	כנר לרגלינו: הגדרת "הנוף הרצוי" (נ"ר)
163	שירותים אקולוגיים כמוצר ציבורי
164	מגוון ביולוגי ו"מגונוף"
167	אפיון והערכה של יחידות הנוף
169	איתור אבני הנגף בדרך להשגת השינוי

הזירה הראשונה להטמעת המדיניות החדשה:

171	מערכת התכנון
171	חזון, מדיניות וכלים במערך התכנון
172	מידע סביבתי מוכוון תכנון
173	הסקר של דש"א
176	תרומות במקום מימון ממשלתי
177	הפצת המסר: הדיאלוג עם השחקנים במערכת התכנון
177	המועצה הציבורית לשמירה על הנוף והקרקע
179	מערכת התכנון משנה את פניה
179	ישראל 2020: פיזור מרוכז של הפיתוח
180	תמ"א 31: לראשונה תוכנית כוללת והתייחסות מחייבת לשפל"מ
182	תמ"א 22 מעניקה הגנה לשטחים פתוחים
183	תמ"א 35: מכלולים נופיים, צמידות דופן ו"עמימות יצירתית"
186	מסמך מדיניות וכלים לשמירה על שטחים פתוחים
187	שמורות ביוספריות
188	מרחב ביוספרי מגידו – עונה על דרישות אונסק"ו
190	הקול קול יעקב והידיים ידי עֵשׂו

190	רפורמות והוראות שעה מאיימות לסכל את המהפך התכנוני
192	תמ"א 1
	הזירה השנייה להטמעת המדיניות החדשה:
193	מערכת המקרקעין
193	חזון, מדיניות וכלים לניהול ראוי של מקרקעי המדינה
194	הטמעת השמירה על שטחים פתוחים בניהול מקרקעי ישראל
195	"החלטות הבואינג"
196	▪ בג"ץ הקרקעות
197	מקב"ת: ניסיון מתחכם להבקעת הוראות התכנון
198	קשרי הון-שלטון מאיימים על השטחים הפתוחים
198	▪ פרשת גינתון ומגדלי הזוהר
199	▪ פארק אריאל שרון: ראש ממשלה עוצר מזימת נדל"ן
201	▪ גרגירי מלח משתלטים על הבנק הגדול במדינה
204	אימוץ המלצות דש"א לניהול המקרקעין
204	החלטה 1179 של מועצת מקרקעי ישראל: שמירה על שטחים פתוחים
205	שינוי חוקי המקרקעין מגיע אל הכנסת
206	הקרב לשמירה על שטחים פתוחים
	תיקון 7 לחוק מינהל מקרקעי ישראל – חובת המדינה לשמירה
207	על שטחים פתוחים מעוגנת בחקיקה
208	מעז יצא מתוק
209	ניהול מקרקעי ישראל: מהפך החקיקה ומחדלי מימושה
	הזירה השלישית להטמעת המדיניות החדשה:
211	המגזר החקלאי והכפרי
211	חזון, עקרונות מדיניות וכלים במגזר החקלאי
212	חקלאות וסביבה: הילכו יחדיו בלתי אם נועדו
212	כוח הולק"ח – היה ונלקח

214	. . . . .	מ"נד אילן" לנדל"ן (מפניני הלשון של חיים צבן)
214	. . . . .	גיבוש המלצות לחקלאות ידידותית לסביבה
216	. . . . .	החסמים והשחקנים בזירה החקלאית.
217	. . . . .	מצוקות המגזרים מגשרות בין שומרי הטבע לחקלאים
218	. . . . .	משלבים ידיים.
219	. . . . .	אמנה משותפת לקיום חקלאות ידידותית לסביבה
220	. . . . .	בגוב האריות.
221	. . . . .	האסימון נופל – המועצות האזוריות מתחייבות להגן על השטחים הפתוחים
223	. . . . .	משרד החקלאות מצטרף למערכה
223	. . . . .	פיצוח אגוזי שרי החקלאות
226	. . . . .	חקלאות וסביבה: תמונת מצב ותקוות לעתיד
228	. . . . .	סיכום בקליפת אגוז
229	. . . . .	"טיל קסאם נפל בשטחים הפתוחים".
230	. . . . .	אפילוג
233	. . . . .	אינדקס שמות
236	. . . . .	מקורות

הקדמה

ל
 א הייתי "ילד טבע". לא הייתי מאותם ילדים שמגיל צעיר גילו עניין בכל רמש, ציפור ופרח. "נוהג עגלות" הייתי בילדותי ובנערותי. הנהיגה הראשונה שלי הייתה בעגלה שהובילה את זבל הפרות מהרפת לשדות. מרטין פוקס, העגלון הוותיק במושב השיתופי מולדת שבו נולדתי וגדלתי, הזמין אותי לנהוג בעגלה, שהייתה רתומה לצמד פרדות עיקשות, שהיקים במולדת זיכו אותן בשמות "הומן" ו"ושתי". אחר כך נהגתי בכל סוגי הטרקטורים, המכונות והמשאיות שהיו למושב להציע. בעת החריש, הזריעה והקציר בשדות המרחבים הפתוחים של רמת יששכר, קיפצו סביבי צבאים במרחק מטרים ספורים. הם, ומרחבי השטחים הפתוחים, הוטבעו בתבנית נוף ילדותי המלווה אותי כל חיי.



צבאים ברמת יששכר. צילום: עוזי פז

רק בשלהי שנות העשרה שלי התחלתי להבחין בטבע לפרטיו. הטיולים והמסעות שביליתי בהם סיפקו הנאה מעצם ההימצאות בנוף ומאתגרי ההתמצאות והניווט בשטח, ושאו בו אותי להיכרות מעמיקה יותר עם אתרי טבע והיסטוריה ועם נופי הארץ. בעקבות אלה באו גם ההתבוננות בערכי הטבע, גילוי העניין בהכרתם ובהקשרים של קיומם ותפוצתם, וגילוי הקשר המרתק המתקיים ביניהם ובין תנאי הסביבה – האקולוגיה והאבולוציה. מכאן נולדו ההבנה והיכולת לקרוא, להבין ולהוקיר את השטח ואת הטבע והנוף המצויים בו.

בשלב הבא חדרה אליי התובנה שערכים אלה, היקרים לליבי, הולכים ונעלמים. והתפתח בי הרצון לקחת חלק במאמצי השמירה עליהם. בדומה לשלבים שקדמו לו, גם שלב התובנה הזה חלחל בהדרגה. הטבע, שהיה עבורי תחביב מהנה ומעניין, נעשה מבחינתי לדרך חיים של ממש עם הצטרפותי ב-1962 לצוות העובדים המצומצם של החברה להגנת הטבע, שחגגה אז עשור להיווסדה. כך התחלתי לקחת חלק במאבקים לשמירה על אתרים וערכי טבע, נוכח האיזמים הרבים שהושתו עליהם, ולעסוק בפעילות חינוכית שנועדה להקנות היכרות עם הטבע והנוף, כזו שתוביל גם את הציבור הרחב להוקרתם ולרצון להבטיח את קיומם. בהמשך, במסגרת תפקידי בחברה להגנת הטבע כמנהל המחלקה לשמירת טבע, כמזכיר הכללי וכיו"ר וראש מכון דש"א, כללה פעילותי גם תכנון והובלה של מאבקים ומהלכים אסטרטגיים שנועדו להטמיע את הצורך בשמירה על הטבע והנוף במהלכי התכנון, הפיתוח והניהול של משאבי הקרקע והשטחים הפתוחים במדינה, שהלכו והצטמצמו.

פרקי הספר נועדו לתעד ולתאר שורה ארוכה של מהלכים ומאבקים לשמירה על הטבע והנוף שהתקיימו לאורך יותר משבעה עשורים, מאז שהחלה פעילות הגנת הטבע בארץ. הדברים המובאים כאן מתמקדים במהלכים שהובילו ל"מהפך בהתייחסות אל השטחים הפתוחים הלא-מוגנים", מהפך שהחל לקרום עור וגידים בתחילת שנות השמונים והייתי פעיל בהובלתו. הספר מנתח את מניעיהם של אותם מהלכים ומאבקים ואת התפתחותם, מתאר את הרקע ההיסטורי והפילוסופיה שמאחוריהם, ומציג את התובנות המקצועיות והאתיות העומדות, לתפיסתי, בבסיס שמירת הטבע והנוף, ואשר הנחו את השינוי שצריך היה לחולל במהלכי שמירת הטבע. הוא בוחן את הכישלונות וההצלחות, שהיו חלק מהדרך, סוקר את ההשפעות שהיו למהלכים ולמאבקים על השגת מטרות השמירה על הטבע והנוף, מתחקה אחר התובנות שהושגו על רקע השינויים שהתרחשו בחברה ובמדינה ומביא את הלקחים שהופקו ונלמדו במרוצת הזמן. ולבסוף, בין הדפים המספרים את סיפור השינוי שהתחולל בארץ בגישה לשטחים הפתוחים, ובמקביל מביעים דאגה מהבאות, מוצעים גם כיוונים וכלים הנחוצים להתמודדות עם האתגרים הניצבים בדרך לשמירה על המורשת הטבעית והנופית של הארץ ולהבטחת תרומתה לרווחת הציבור.

לספר שני שערים, שכל אחד מהם גם יכול לעמוד בפני עצמו: השער הראשון מתאר את אבני הדרך בהתפתחות שמירת הטבע בישראל, מצעדיה הראשונים ועד לעיגון מחויבות המדינה באמצעות חקיקת חוק גנים לאומיים ושמורות טבע ומימושה הלכה למעשה, מהלכים וצעדים שבזכותם נשמרו הטבע והנוף בארץ. שער זה מתאר גם את עיקרי האתגרים והפעולות של ארגוני שמירת הטבע הממלכתיים והאזרחיים, שבזכותם הוקצו בארץ שטחים מוגנים והודות להם ניצלו בעלי חיים, צמחים ונופים מהרס והכחדה. בנוסף לכך, שער זה מהווה גם רקע להבנה של הצורך בשלב נוסף בהתפתחות שמירת הטבע – השלב שעוסק בהכרח שבהרחבת יריעת שמירת הטבע אל השטחים הפתוחים שאינם מוגנים. השער השני של הספר מוקדש לאותו שלב הכרחי זה בהתפתחות שמירת הטבע: ההתמודדות עם אתגר השמירה על הטבע והנוף וערכי המורשת שבהם גם בשטחים הפתוחים הלא-מוגנים (שפל"מ). שער זה מפרט צעד אחר צעד את המהלכים והמאבקים שנוקטו כדי להשיג מטרה זו, וכדי להטמיע את שינוי התפיסה בהתייחסות אל השטחים הפתוחים הלא-מוגנים בשלוש זירות פעילות עיקריות (מערכת התכנון, מערכת מינהל המקרקעין והמגזר החקלאי-כפרי).

השגת המטרה של שמירת הטבע והנוף בישראל הייתה ועודנה משימה מורכבת. אמנם, כמתואר בספר, התחולל תהליך שיצר שינוי מהותי בגישה וביחס אליה, אך גם האימוץ בשל התנהלות בלתי אחראית של הבינוי והפיתוח צוברים תאוצה, לנוכח המציאות של ארץ קטנת ממדים שהאוכלוסייה בה גדלה בקצב מסחרר. אין חולק על כך שלקיום אוכלוסיית ישראל ורווחתה נדרש פיתוח רב היקף, אך אם פיתוח זה לא ייעשה בדרך מאוזנת ושקולה, הרי שהוא עלול לחסל עד תום את המורשת הטבעית, הנופית והתרבותית המרכיבה את דמות הארץ. כל הדברים שמובאים בספר הם פרי ניסיוני ותפיסת עולמי, ולבטח ימצאו גם חולקים עליהם, וטוב שכך. אם הספר יתרום ולו במעט להעמקת הדיון ולהרחבת העשייה בכל הקשור לשמירת הטבע והנוף של הארץ – אין לי אלא לברך על כך.

פתח דבר:

הצורך בשינוי תרבות הפיתוח

רום סתווי בהיר בראשית שנות השמונים של המאה העשרים. אני עומד בראש מתלול צורים, מצוק הסלעים התלול בדרום הגליל העליון המתנשא לגובה של שלוש-מאות מטרים מעל בקעת בית הכרם וצופה על מרחבי הגליל התחתון, הכרמל והשומרון ונצפה מהם. סביבי, ב"ער הסלעים" המאפיין את המקום, מקובצים אלפי אנשים – נשים, גברים ובני נוער בשלל גילים, משפחות על ילדיהן, סבים וסבתות. הם נאספו ובאו לכאן מכל רחבי הארץ כדי ליהנות מיום טיול בנוף היקר להם ולהביע את תמיכתם במאבק של החברה להגנת הטבע, שעמדתי בראשה באותה עת, נגד התוכנית לסלול בראש המתלול כביש המאיים להחריבו. המאבק, שבחסות התמיכה הציבורית כלל פעילות ניכרת במוסדות התכנון, נמשך כמה שנים וזכה לבסוף להצלחה כשבשלהי שנת 1984 שעתה לטענותינו המועצה הארצית לתכנון ובנייה והורתה להסיט את תוואי הכביש מראש המצוק.

מובן ששמחתי על הצלת המתלול מהרס, ועל ההצלחה שלנו בעוד אחד מהמאבקים הרבים שהחברה להגנת הטבע ורבות תומכיה נאלצים לנהל במטרה לשמור על מורשת הטבע והנוף של הארץ. אך השמחה הייתה מהולה בתסכול. הצטערתי על כך שיש צורך לנהל מאבקים קשים, ולעיתים סזיפיים, על כל פיסת קרקע פתוחה ועל כל ערך טבע ונוף, ולשמור עליהם בשבע עיניים מפני פיתוח דורסני.

לנוכח הכרסום המתמשך בטבע ובנוף, התחדדה בי אז ההבנה שאין די בשטחים המוגנים הקטנים והמנותקים זה מזה, שזכו להגנה כשמורות טבע וגנים לאומיים, כדי להבטיח את השמירה על מורשת הטבע והנוף של הארץ, וכי קצרה היד להשיג את השמירה הנכספת הזו במאבקים נקודתיים – מוצלחים ככל שיהיו – על ערך טבע ונוף כזה או אחר. ברור היה מעבר לכל ספק, שאם יישמרו רק שמורות הטבע, ואילו כל שאר השטחים הפתוחים מסביבן יולבשו ב"שלמת בטון ומלט", כפי שהיטיב המשורר נתן אלתרמן לבטא את רוח התקופה ההיא, לא יהיו שמורות הטבע והשטחים המוגנים הקטנים והמנותקים זה מזה אלא מעין

”מקדשי מעט”: אוסף של מוצגים מוזיאוניים המייצגים את הטבע והנוף העשירים והמגוונים שהתקיימו כאן, אך לא יהיה בכך די כדי להבטיח שהם לא יאבדו לבלי שוב.

תובנה זו הובילה אותי להכרה, שלפיה כדי להבטיח את המשך הקיום של המורשת הטבעית והתרבותית של הארץ ונופיה, חובה עלינו להבטיח גם את השמירה על טבעם ואופיים של השטחים הפתוחים שאינם מוגנים כשמורות טבע, אותם שטחים אשר בשל צורכי הפיתוח לא יוכלו לזכות במעמד בטוח שכזה. וברור היה שכדי להשיג זאת, יש לחולל שינוי מהפכני בתרבות הפיתוח שהשתרשה במדינה: לדאוג להיפרד מהתרבות המקדשת את הפיתוח, ולשאוף לקיים תרבות אחרת תחתיה – כזו המכירה בצורך לשמור על משאבי הקרקע המצומצמים במדינה, ועל ערכי הטבע והנוף היוצרים את דמותה.



שער ראשון:

אבני דרך
בהתפתחות
שמירת הטבע
בישראל



שמורת החולה - שמורת הטבע הראשונה שהוקמה בישראל. צילום: עוזי פז



מהגרזן ועד לכימיקלים: האדם צורך ומשמיד

שומרי הטבע מוצגים לא אחת על ידי בעלי עניין בפיתוח בכל מחיר, כאידיאליסטים רומנטיים שאינם מחוברים למציאות המתפתחת ומעכבים יוזמות פיתוח בעקשנות קיצונית. הם זוכים לא פעם לכינויים לעגניים כ"מחבקי עצים" ו"עוכרי קדמה", ובמציאות הישראלית שלנו הם גם מכונים לעיתים "עוכרי הציונות". האם אכן אלה הם פני הדברים, או שמא השמירה על הטבע מקורה בצורך אמיתי?

מודעות לצורך בשמירת טבע נולדת תמיד לאחר היעלמותם של ערכי טבע חיוניים ולאחר שמתפתחת הבנה של הקשר, שאינו תמיד מובן מאליו, בין הניצול שעושה האדם במשאבי הטבע לבין הנזקים שנגרמים לו בגינו. שלא כרוב תחומי הפעילות האנושית, כמו בינוי, חקלאות, תעשייה או תחבורה, שמקורם בדרך כלל ביוזמה שמקדימה את המאוחר, שמירת טבע היא מטבעה פרדיגמה שמתפתחת בדיעבד ובאיחור.

כוח ההרס הולך וגובר

הטבע על פני רוב האזורים בכדור הארץ איננו בראשיתו כפי שנוצר והתפתח בטרם הותר בו האדם את טביעת רגלו ומעשי ידיו. לתרבות האנושית בת אלפי השנים חלק רב משמעות בעיצוב הנוף והטבע. יכולתו של האדם להבעיר אש, כלי הנשק שבידיו, גרזנו, וצאנו, מחרשתו ושאר הכלים שפיתח לצורך קיומו ומחייתו הצטרפו לנתונים הטבעיים והיוו חלק מהתנאים שהשפיעו על המערכות הטבעיות ועל התפתחות הצומח והחי וקבעו את קיומם, מופעיהם והתנהגותם.

ההשפעה המוגבלת שהייתה לאדם בתקופות קדומות גדלה והתעצמה מאז תקופת המהפכה התעשייתית, עם המצאת המנוע והשכלול המהיר של הכלים העומדים לרשותו בהתמודדותו

מול הטבע וניצולו לצרכיו, ועם הגידול באוכלוסייה, התרכזותה במרכזים אורבניים הולכים וגדלים ואובדן הקשר שלה עם הטבע. פותחו כלים רבי כוח שיש ביכולתם לשנות סדרי עולם: את המעדר, הגרזן והמסור הידניים החליפו כלים מכניים ודחפורי ענק וחומרי נפץ שיכולים לעקור הרים ולהפוך עקוב למישור ולחסל יערות; את החץ והקשת החליפו כלי הנשק החם שיכולים להכחיד אוכלוסיות של בעלי חיים, ולכך נוספו כימיקלים רעילים שביכולתם להשמיד צומח וחי מכל סוג בהיקפי ענק. לאלה מצטרפות ההשפעות הגלובליות של זיהום אוויר ומים ממפעלי תעשייה ומכלי תחבורה, ההתחממות הגלובלית ושינוי האקלים המתרחש בעקבותיהם. כל המרכיבים האלה יחדיו משנים סדרי בראשית, ומחוללים שינויים מרחיקי לכת על פני כדור הארץ ובאטמוספירה, שמאיימים על קיום מערכות החיים על פני הארץ. בשל עוצמת הכלים החדשים, השפעתם מרחיקת הלכת וההיקף הנרחב של השימוש בהם, ובגלל הגידול העצום של האוכלוסייה, הצורך לתת מענה לצרכיה והניצול הלא אחראי של משאבי הטבע, המים והקרקע, שוב לא יכול היה הטבע להתאים את עצמו לתנאים ההרסניים הללו כבעבר. האיזון היחסי שהושג עד אז בין פעילות האדם לטבע הופר ביד גסה, וערכי טבע החלו להיעלם ולהיכחד בקצב הולך וגובר.

מידת ההשפעה של המפגעים המודרניים הללו על המערכות הטבעיות היא אדירה, ארוכת טווח ואף מוחלטת וסופית. המפגעים מגיעים לכל פינה על פני כדור הארץ. הם חודרים אל מערכות החיים של כל אורגניזם. ומעל לכל, היכולת להבין את כלל השפעות המורכבות וארוכות הטווח של המפגעים קשה בהרבה מאשר בעבר ובמקרים רבים ההשפעות אינן ניתנות לחיזוי מבעוד מועד. במצב העניינים הזה, כבר אי אפשר לראות ולהבין כבעבר את הקשר הישיר בין שימוש יתר במקור המחיה, כמו ציד יתר, רעיית יתר וכריתת יתר, לבין הידלדלות המשאב והיעלמותו. משום כך, גם דרכי ההתמודדות במטרה להימנע מהנזקים ודרכי הטיפול בנזקים שכבר נעשו הן מורכבות ומסובכות, ובמקרים רבים הנזק אינו בר תיקון.

משבר המגוון הביולוגי מאיים על האנושות

הגיעו הדברים לידי כך שבמאות האחרונות נכחדו ללא שוב מינים רבים של חי וצומח. בשנת 2005 פורסמה עבודה מקיפה בשם "הערכת המערכות האקולוגיות של המילניום" (Millennium Ecosystem Assessment), שהכינו מיטב המדענים בעולם. עבודה זו קובעת כי ההתנהלות של האנושות במאות האחרונות גורמת למשבר המגוון הביולוגי, שגרם להכחדה של רבים ממיני החי והצומח על פני כדור הארץ. המדענים כותבי המסמך מתריעים בו, שאם תימשך ההתנהלות האנושית בדרך זו – ייכחדו יותר ממחצית המינים הטבעיים. הגורם העיקרי למשבר המגוון הביולוגי על פי המסמך הזה, הוא אובדן של שטחים

פתוחים וקיטוע הרציפות שלהם בשל פעולות בינוי ופיתוח (הגורם השני בהשפעתו, גם הוא כתוצאה מפעילות האדם, הוא התפשטות של מינים פולשים המתחרים במינים המקומיים).

הארגון הבינלאומי לשמירת טבע (IUCN), המנהל מעקב אחר משבר המגוון הביולוגי ומעודד הוצאת סקירות ונתונים של מינים בסכנת הכחדה, הגדיר תבחינים לסיווג מינים בסכנה, המכונים "מינים אדומים", וקבע חמש דרגות סיכון: על סף איום, באיום, בסכנה, בסכנה חמורה, נכחד. משבר המגוון הביולוגי מאיים לכרות את הענף שעליו מתבססים הקיום, הבריאות והרווחה של האנושות. עם המינים שנכחדו, ושייכחדו בעתיד אם לא יוגברו לאלתר האמצעים לעצירת המשבר, נמנים גם כאלה שייתכן שהיו תורמים תרומה אדירה לפתרון בעיות של רעב ועוני, ולריפוי מגיפות ומחלות הגורמות לתמותה ולסבל של מיליוני בני אנוש. בין המינים האלה אף מיני בעלי חיים וצמחים שטרם התגלו וזוהו.

מי זקוק לטבע הזה: הרציונל של שמירת הטבע

בעקבות החרפת הפגיעה בטבע, שגברה במאה העשרים התעשייתית, יזמו אישים וארגונים שונים מהלכים להגנה על הטבע. הצורך בשמירה על הטבע, כפי שנתפס באותה עת, הוגדר בשנות החמישים של אותה מאה על ידי המדען ואיש הטבע הבריטי סר פיטר סקוט, כמבוסס על ארבעה עמודים: העמוד האסתטי, העמוד המוסרי, העמוד המדעי והעמוד הכלכלי.

ההיבט האסתטי לפי סקוט, שבנוסף להיותו איש טבע עסק גם באמנות, גורס כי האדם אינו יכול להתקיים ללא יופיו של הטבע, ושום יצירה מלאכותית, מרשימה ככל שתהיה, אינה תחליף לדבר האותנטי הטבעי, שהוא בבחינת צורך של ממש עבור האדם.

ההיבט המוסרי קובע כי ראוי שהאדם יעשה שימוש במשאבי הטבע תוך קביעת גבולות ומגבלות למידת הניצול שלהם.

ההיבט המדעי מסביר כי המדע מאפשר לאדם להבין טוב יותר את הסובב אותו, ושהדבר לא יתאפשר אם רכיבים חיוניים במערכת הטבעית והאקולוגית ייעלמו.

ואילו ההיבט הכלכלי גורס כי רוב צרכיו של האדם באים מן הטבע, ופעילויות כלכליות רבות, כמו תיירות ופעילויות פנאי, נשענות במידה רבה על ערכי טבע ונוף.

ההגדרה של סקוט כוללת אמנם את ההיבט הכלכלי כאחד מהמרכיבים הבסיסיים של שמירת הטבע, אך קיימים בה סממנים להעדפת הביסוס האסתטי והרומנטי, שהוביל את שמירת הטבע בתחילת הדרך. גם כיום מבוססת שמירת הטבע בין השאר על היבטים אלה, אך בעשורים האחרונים גוברת ההכרה בערך הכלכלי הרב שיש למשאבי הטבע, במשקל המכריע שיש לתרומה הכלכלית שהטבע והמערכות האקולוגיות מעניקים לעצם קיומה ורווחתה של החברה האנושית, ולנזקים האדירים שנגרמים לחברה בשל הרס הטבע.

נקודת המבט המוסרית-אתית מתארת את האדם כבעל חובה מוסרית לשמור על הסביבה הטבעית ומשאביה. ביטויים לאתיקה של השמירה על הטבע אפשר למצוא משחר ההיסטוריה האנושית. בתרבויות רבות, אם לא בכולן, קיימות עדויות לאתיקה אקולוגית. כך, למשל, ניתן לראות בסיפור המקראי על תיבת נוח ציווי מוסרי לשמירה על עולם החי מפני הכחדה, אם כי במקביל אפשר להניח שטמונה בציווי גם תועלת כלכלית ברורה, שהסמכות העליונה, אלוהים בכבודו ובעצמו, גיסה להבטחת קיומה.

אף שלכאורה מרכיב התועלת אינו מודגש בגישה המוסרית-אתית, הרי שיש בגישה הזו יתרונות מעשיים חשובים. מעל לכל, חשיבותה היא בקביעת גבולות לשימוש בכוחה ההרסני של החברה האנושית. הצורך באתיקה גובר ככל שמשתכללים הכלים שמפתח האדם וככל שגדל, בהתאמה, הקושי לצפות את השפעותיהם, שנעשות מורכבות והרסניות יותר ויותר. ההיבט המוסרי-אתי עשוי להיות אפקטיבי בתהליך קבלת החלטות, ולמנוע נזקים גם בלי ההכרח להצביע על כך שהנזק נגרם בשל פעולה פרטנית כזו או אחרת. במרוצת הזמן קיבל ההיבט האתי ביטוי בעקרון **הזהירות המונעת** (Precautionary Principle), שהיה בין העקרונות הסביבתיים שאושרו בוועידת ריו לסביבה ופיתוח שקיים האו"ם ב-1992. לפי עיקרון זה, ראוי להימנע מפעילות פיתוח שיש חשש שתגרום נזקים חמורים ובלתי הפיכים לסביבה, כל עוד לא הוכח באופן מדעי ומוסמך שאין חשש לפגיעה כזו.

התחום המוסרי אמור גם להבטיח את הזכות של כלל הציבור ליהנות משורה של שירותים שמספקים הטבע והמררחב הפתוח, ובהם עצם הקיום של עולם החי והצומח, אוויר ומים נקיים, ריאות ירוקות והנאה אסתטית. כל אלה נחשבים ל**טובין ציבורי** (Public Good). כלומר למוצר או מצרך שכל אחד רשאי ויכול ליהנות ממנו בלי שהדבר גורע מערכו ומהאפשרות של אחר ליהנות ממנו.

הגישה האתית, ביחד עם התובנות המדעיות, משמשת גם בסיס לחקיקה סביבתית וליצירת כללים להתנהלות והתנהגות, בעיקר בעת התנגשות בין האינטרס הציבורי לשמירה על הטבע כמוצר ציבורי, לבין אינטרסים פרטיים של אדם או קבוצת אנשים המבקשים לעשות במשאבי הטבע שימוש שמקפח זכויות אלה של כלל הציבור. התנהלות כזו של אדם, גוף או קבוצה כנגד אינטרס הכלל, פוגעת בעקרונות הצדק החלוקתי שעל פיהן זכאי כל אחד ליהנות מהשירותים הציבוריים שמעניקים משאבי הקרקע, הטבע והגוף.

הכרה חשובה בעקרונות הצדק האלה, שגם ממחישה את עמידתם בבסיס כללי האתיקה של השמירה על משאבי הקרקע והטבע, קיבלה ביטוי, למשל, בפסיקת בג"ץ משנת 2001 שניתנה בתגובה לעתירות שהוגשו על ידי ארגון שיח חדש (הקשת המזרחית) והחברה להגנת הטבע וידועה בשם בג"ץ הקרקעות. הפסיקה פסלה את החלטות מועצת מקרקעי

ישראל המאפשרות לחקלאים ליהנות מרווחי פיתוח נדל"ן בקרקעות המדינה המוכרות להם לשימוש חקלאי, משום שאינן עומדות בכללי השוויון והצדק החלוקתי.

בין אם בשל אמונה דתית של קדושת הבריאה, שלפיה הכל נוצר בידי הבורא, בין אם הודות להבנה מדעית של תורת האבולוציה, הדוגלת בהתפתחות ארוכת שנים של יצירי החיים וקובעת שאין אפשרות להשיב לחיים מין שנכחד, ובין אם בזכות אמונה חילונית אקוונטרית, האוסרת על האדם לפגוע ביצירי החיים – ההיבט המוסרי הוא מרכיב יסוד בתפיסת שמירת הטבע. ניתן להניח שהוא התפתח במידה רבה על בסיס ניסיון עבר המוכיח את יכולתנו המוגבלת לחזות את מלוא התוצאות והנזקים של מעשינו, והוא ממשיך להתפתח ולהשתכלל, אם כי באיחור, על כל ביטוייו החדשים הנוגעים להתנהלות מקיימת – התנהלות בת-קיימא. התנהלות זו נדרשת כיום יותר מאשר בעבר, בין היתר נוכח התחזקות הידע וההבנה של הציבור, ובשל מעורבותו במתרחש ברוח הגישה הדמוקרטית הרווחת, לצד התרחקותו מהאמונה הדתית. מסיבות אלה לא ניתן עוד לבסס את השמירה על הטבע על ציות עיוור לצייווי של סמכות דתית נעלה. תחת זאת יש צורך באתיקה שתתאים למציאות החדשה ולכוחות המתעצמים שמפתחת החברה האנושית, אתיקה שתגדיר כללי התנהלות מחייבים הנגזרים ממנה. כללים אלה אכן הולכים ומקבלים ביטוי גובר והולך בחקיקה, במדיניות, בתהליכי קבלת ההחלטות, ברגולציה ובאכיפה – הן ברמה הגלובלית, באמצעות אֶמְנוֹת למיניהן, והן ברמה המקומית.

האם ניתן לאמוד ערך כלכלי של שטחים פתוחים

בניגוד לגישה האקוונטרית, שלפיה מחובתו המוסרית של האדם לשמור על הטבע, הרי שההיבט הכלכלי של שמירת הטבע מאופיין כגישה אנתרופוצנטרית. לפי גישה זו, האדם רשאי לעשות שימוש במשאבי הטבע כדי למקסם את התועלות שהוא יכול להפיק מהטבע, ואולם למען רווחתו עליו לעשות זאת בדרך שתמנע את הנזקים הנגרמים, לו ולחברה האנושית, בשל הריסת הטבע.

בעשורים האחרונים גוברת ההבנה ביחס למשקל המכריע שיש לתרומה הכלכלית שהטבע והמערכות האקולוגיות מעניקים לחברה האנושית. הטבע, או המגוון הביולוגי (Biodiversity) על פי המונח המקצועי, מספק לנו מכלול צרכים חיוניים שאיננו יכולים בלעדיהם. הטבע מספק לנו את כל המזון שאנו אוכלים, והוא שמספק לנו מים נקיים, אוויר לנשימה ותרופות. הוא מספק לנו שורה ארוכה של תועלות הדרושות לקיומנו, לבריאותנו ולרווחתנו הכלכלית, החברתית והתרבותית. כל התועלות הללו חשופות לסכנות בשל ניצול לא אחראי שעושה החברה האנושית במשאבי הטבע, שימוש הגורם לפגיעה, לאובדן ולהכחדה של ערכי טבע ומערכות אקולוגיות ולנזקים אדירים כמו ההתחממות הגלובלית והשפעותיה ההרסניות –

נזקים שחלקם אינם ניתנים לתיקון. ההבנה שהתפתחה בנוגע לחשיבות של עולם החי והצומח ותפקוד המערכות האקולוגיות הטבעיות, ולחיוניותם לרווחת החברה האנושית, הובילה להגדרת המושג **פיתוח בר-קיימא** (Sustainable Development). פיתוח זה נועד להבטיח שהשימוש במשאבי הטבע ייעשה בלי לפגוע בתשתית המאפשרת להם להתקיים ולספק לבני האדם את השירותים למחייתם.

בעשור האחרון, עם התעצמות הפגיעה בטבע ועם ההעמקה שחלה, במקביל, בהבנת ההקשרים המורכבים של המערכות הטבעיות, התפתח תחום מדעי יישומי חדש – **שירותי המערכות האקולוגיות** (Ecosystems Services). תחום זה מנתח ומעריך את ערכם של השירותים שמספקות המערכות הטבעיות לרווחה הכלכלית והחברתית של בני האדם, ומכאן הוא מודד את מידת התלות של החברה האנושית באותם שירותים ואת היקף הנזקים הנגרמים בשל הפגיעה בטבע. הערכות אלה נועדו ליצור תשתית מידע על ערכם של השירותים האקולוגיים, ולהנחות את התכנון והביצוע של מהלכי הפיתוח בדרך שתמקסם את התועלות ותמנע את הנזקים הכבדים שעלולים להיגרם מפגיעה במשאבי הטבע המספקים את השירותים הללו.

על פי הנתונים המופיעים במסמך מ-2005 "**הערכת המערכות האקולוגיות של המילניום**" (Millennium Ecosystem Assessment), מסתכמים ערכיהם של המשאבים הטבעיים בסכומי עתק, וכך גם הנזקים שגורמת הפגיעה בהם. להמחשה, אחד המחקרים המובאים במסמך, מחקר שבחן את השירותים האקולוגיים שמספקים בתי הגידול הלחים ברחבי העולם, מצא שערכם הכלכלי הוא כ-3.4 מיליארד דולר לשנה, ובאסיה לבדה ערכם 1.8 מיליארד דולר לשנה.

מחקר אחר הראה כי ערכם של שירותי המערכת האקולוגית שמספקים יערות המנגרובים בעולם, הנכחדים בידי אדם, נאמד בכ-181 מיליארד דולר לשנה. הצונמי שהתרחש בדרום מזרח אסיה בשנת 2004 ושטף עמו מאות אלפים שנספו בו, סיפק עדויות משמעותיות לתפקוד המנגרובים בהגנה על חיי אדם. השוואה בין תוצאות הצונמי בשני כפרים סמוכים בחופי סרי לנקה לימדה כי בכפר שבחופו נשמר יער מנגרובים נרחב נהרגו שני אנשים בעוד בכפר הסמוך שבו נהרס יער המנגרובים בידי אדם נספו יותר מחמשת-אלפים בני אדם. אסון הצונמי הוביל להשקעת מאמצים בשמירה על יערות שנותרו ואף לשיקום של יערות שנהרסו.

מחקר נוסף, שנערך בשווייץ, הראה כי התועלת שמספקות דבורי הדבש להאבקה של גידולים חקלאיים הסתכמה בהגדלת שווי התוצרת החקלאית לכ-213 מיליון דולר בשנה, לעומת 50 מיליון דולר בשנה שסיפקה תוצרת הדבש לבדה. בעקבות תוצאות המחקר ננקטו מהלכים ממשלתיים להתמודדות עם הידלדלות אוכלוסיית הדבורים ולהגשת סיוע כלכלי למגדלי הדבורים.

היזומה להטמעת **גישת ההערכה הכלכלית של השירותים האקולוגיים** שמספק הטבע לחברה האנושית, פותחה בראשית שנות האלפיים על ידי גורמי שמירת הטבע, לנוכח תסכולם המתמשך מהצלחתם הזעומה בשכנוע מקבלי החלטות להשקיע משאבים בשמירה על הטבע. בבסיס

היזמה עמד הרעיון שלפיו כדי לשכנע אותם – "יש לדבר עם המחליטנים בשפתם". כלומר, יש לקיים את השיח איתם בשפת הכלכלה והכספים, ולהציג להם בשפה זו של ערכים כספיים את הרווחים האדירים שניתן להפיק מהטבע ואת ההפסדים הכבדים שנגרמים מפגיעה בו. מאז פיתוח הגישה, נעשה בה שימוש הולך וגובר במגמה לחזק את מאמצי השמירה על משאבי הטבע והסביבה.

בישראל ערך **מכון דש"א (דמותה של ארץ)**, אשר מתמקד בקידום השמירה על שטחים פתוחים, עבודה להערכת שירותי המערכת האקולוגית של שיטות חקלאיות המונעות סחף קרקע, והשפעות של הקמת מערכות סולאריות על הטבע והנוף, ואילו המשרד להגנת הסביבה הוביל עבודה מקיפה שנעשתה באמצעות "המארג" להערכה של כלל שירותי המערכת בארץ. ואולם ראוי לתת את הדעת לכך שבצד היתרונות שבשיטת ההערכה הכלכלית של שירותי המערכת האקולוגית, יש לה גם מגבלות. ההערכה הכלכלית אינה מבטאת בהכרח את הערך המלא של כלל השירותים שמספק הטבע. אומדנים כלכליים יכולים אמנם להעריך באופן מהימן שירותים סחירים שניתן לקבוע את ערכם הכלכלי על פי מחירם בשוק, אך יש קושי לכמת במונחים כלכליים ערכים ושירותים שאינם סחירים, כמו שוויים ותועלתם של בעלי חיים וצמחים ושווי של נוף פתוח.

למגבלה זו יש תשובה: השיטה אינה אמורה לתת לכל ערך טבע "תג מחיר" ולקבוע את שווי במונחים כספיים קשיחים, אך מאחר שהנחת היסוד היא שמקבלי החלטות מדברים את שפת הכלכלה והכספים – יש חשש שהם ישתמשו באומדנים כאלה על פי דרכם ובהתאם לאינטרס הכלכלי או הפוליטי שלהם, ולא בהכרח בשפת הכלכלה הסביבתית שאינה נהירה להם. כך עשויים לעמוד להשוואה כספית התועלות של מיזם כלכלי – מהצד האחד, ואומדן ערכי הטבע שייפגעו בשל הקמתו – מהצד האחר; בצד אחד של המשוואה – מיזם, שמטבעו ובמהותו ניתנת תועלתו למדידה ולקביעה במונחים כספיים ללא כל קושי, ובצד השני של המשוואה – ערכים, שאת חלקם לא ניתן כלל לאמוד במונחים כלכליים. ומה יעשו שומרי הטבע אם יתברר שהרווחים המוכחים שניב הפרויקט יהיו גבוהים מאומדן הערך המשוער שנקבע לנזקי הטבע והסביבה שייגרמו מהפרויקט? האם הם יאמרו שעצם הניסיון להעריך במקרה זה את שוויים של ערכי הטבע היה מוטעה, או שמדובר באומדן חסר? האם יעלה בידם בשלב זה של הדיון, המתבסס על ההערכה הכלכלית של משאבי הטבע, לשכנע כי ההערכה הייתה הערכת חסר? עבודה בשם **"אומדן הערך הכלכלי של שטחים פתוחים"** שהכין הכלכלן גדי רוזנטל בסיוע של כלכלנים נוספים עבור מכון דש"א בשנת 2009, בוחנת את שיטות ההערכה הנהוגות, את תקפותן ואת מידת ההתאמה של השימוש בהן במסגרת תהליכי קבלת החלטות. העבודה מבחינה בין מקרים שבהם ניתן לבצע הערכה מהימנה לערכי טבע בשיטות אלה, לבין מקרים שאינם מתאימים לכך. מסקנת העבודה היא כי יש קושי מהותי במדידת הערך הכלכלי של

שטחים פתוחים, מאחר שהתועלות של מדידות והערכות כאלה הן בעיקר בתחום של "טובין ציבוריים" (Public Goods), שהם חסרי ערך שוק והתקפות המתודולוגית למדידתם היא בעייתית. המסקנה כי לא ניתן למדוד ערכי טבע בערכים כספיים חד ערכיים ואי אפשר לקבוע את שוויים כאילו היו מיזמים כלכליים, דוחה למעשה את השימוש בהערכה כלכלית של שירותי המערכת האקולוגית ככלי בעל תועלת לשם קבלת החלטות פרטניות הנוגעות לאישור פרויקטים המאיימים על ערכי טבע ונוף. יש בכלי זה, אמנם, כדי לתת מושג על ערכם וחשיבותם של השירותים שמספק הטבע, אך לצורך קבלת ההחלטות הפרטניות יש לנקוט בדרכים אחרות ולהשתמש בכלים אחרים.

אחת הדרכים האחרות היא ביצוע אומדן העלויות של חלופות אחרות, שבאמצעותן ניתן להשיג את מטרות המיזם הכלכלי ללא פגיעה בטבע ובנוף. חלופות אחרות שכאלה עשויות להיות הרחקה של המיזם מהאזור הטבעי וביצועו באזור פחות רגיש סביבית או ביצועו בדרך שתמנע את הפגיעה (כשמדובר בדרכים, למשל, ניתן לבחון את העלות של ביצוע הדרך במנהרה שלא תפגע בשטח ובערכיו).

מעבר לכך, יש מקום לבצע הערכה כלכלית של העלות הציבורית של אי ביצוע הפרויקט ("חלופת האפס").

את נתוני העלויות הללו יש להציג בעת הדיונים לקבלת ההחלטות. כך יעמדו בפני המוסמכים להחליט ובפני בעלי עניין מקרב הציבור נתונים כלכליים קשיחים של עלות השמירה על משאבי הטבע והנוף בלי שיהיה צורך לנסות לאמוד את שוויים הכספי של ערכי הטבע והנוף. על פי נתונים אלה יוכל כל אחד לשפוט אם השמירה על משאבי הטבע שווה את הפרשי העלויות הנדרשות, ולכלכל את דרכו בהתאם.

במקביל, וכחומר רקע לדיון, ניתן לנקוט בדרך המקובלת להערכה של חשיבות ערכי הטבע ורגישותם במונחים שאינם כספיים – בשורה של ציונים ערכיים מנומקים מקצועית, שיעמדו בפני מקבלי ההחלטות בבואם להכריע בנושא.

נחל יתלה: כמה שווה נחל

אחת מההתמודדויות עם סוגיית האומדן הכלכלי של ערכי טבע ועם הדילמות שנובעות ממנה הגיעה לפתחם של ארגוני שמירת הטבע בעשור הראשון של שנות האלפיים, במסגרת הדיון על התוכנית להקמת מסילת רכבת מהירה לירושלים.

תוואי המסילה חוצה מרחב טבעי פתוח איכותי, שסממני הבינוי והפיתוח לא השתלטו עליו. המרחב מצטיין בעושר של עולם חי וצומח, ובהם מינים נדירים הנדחקים אליו מאזורי הפיתוח האינטנסיבי שסביבו. זהו מרחב שגם משמש מסדרון אקולוגי חיוני ורב חשיבות – מעין ארץ בראשית קטנה, וריאה ירוקה לבילוי בחיק הטבע באזור שהולך ונסגר בבינוי צפוף. לב ליבו של המרחב הוא נקיק קניוני מרהיב ביופיו, שאין כמותו בכל הרי ירושלים ובו שפע צמחייה ועולם חי עשיר.

מסילת הרכבת תוכננה לעבור במנהרה בכל המרחב, ודווקא בקטע הרגיש ביותר, בראש הקניון של **נחל יתלה**, תוכננה יציאה של המסילה מההר והעברתה בגשר מעל לנחל.



נחל יתלה. צילום: עמיר בלבן

החברה להגנת הטבע ורשות הטבע והגנים דרשו להעמיק מעט את המנהרה, כדי שגם בקטע של נחל יתלה תעבור המסילה מתחת לפני הקרקע ויימנע הנזק לנזק היפהפה ולעולם החי והצומח שבו. לבחינת האפשרות הזו הזמינה הרשות חוות דעת מקצועית מפרופסור אלפרד האק, מומחה גרמני בעל מוניטין המנוסה לפני ולפנים בתכנון מנהרות למסילות רכבת. בניגוד לאנשי רכבת ישראל, שלא התנסו מעולם בהעברת מסילה במנהרה והתעקשו על תוכניתם, קבע המומחה הגרמני האק חד משמעית, שהנמכה כזו של המסילה היא אפשרית, ואף עשויה לשפר את התוואי ועוד להוזיל את עלות הקמת המסילה. במסגרת המאבק בתוכנית, הזמינה רשות הטבע והגנים גם ביצוע אומדן כלכלי של הטבע והנוף שייפגעו ממעבר המסילה בנחל יתלה. חוות הדעת, שהכין הכלכלן הסביבתי פרופסור ניר בקר, התיימרה לקבוע במונחים כספיים את שווי הערכים שייפגעו, והאומדן שנוקב בה הסתכם בסכום לא גדול.

כעת נמצאו גורמי שמירת הטבע בפני בעיה: **אומדן החסר** עמד להוות מעין "גול עצמי" מבחינתם, שכן המישור הכספי – שבו התברר שאין להם יתרון – נהפך למרכז הדיון, והסיט את תשומת הלב מהשפעותיה המזיקות של התוכנית במישור הערכי. כתוצאה מהסטת מוקד הדיון, הוחלש המאבק הציבורי, שהתבסס על ערכי הטבע והנוף וחשיבותם כמוצר ציבורי חיוני חסר תחליף. סופו של דבר הוא, שהסטת הדיון השגויה תרמה את חלקה לכישלון המאבק, וגורמי שמירת הטבע נאלצו להודות שעצם הניסיון לבטא ערכים חסרי ערך שוק במונחים כספיים גרידא, היו מוטעים במקרה זה.

איך לא נמדד שוויו של פארק השרון

מאז שנות התשעים מתגלגלת במסדרונות התכנון תוכנית לכביש 9, שמיועד לחצות את הגן הלאומי פארק השרון ולחבר בין כביש המושבות (כביש 4) לכביש החוף (כביש 2), שהוא אזור טבעי מהאחרונים שנותרו במישור החוף המרכזי הבנוי. פארק השרון, השוכן בין נתניה לחדרה, הוא אי קטן של טבע, שנחל אלכסנדר, המצוי בתהליכי שיקום, זורם בדרומו ויער חדרה משתרע בצפונו. זוהי ריאה ירוקה קטנה הדרושה כאוויר לנשימה לציבור המצטופף באזור המאוכלס ביותר במדינה. הפארק מוקף מכל עבריו בכבישים, ומסילת הרכבת מתל אביב לחיפה חוצה אותו לאורכו. ברור היה שכביש נוסף שיחצה אותו ממזרח למערב עלול לפגוע כליל באיכותו, בתפקודו ובערכי הטבע שבו. לכן התנגדה החברה להגנת הטבע לסלילתו.



פארק השרון. צילום: עוזי פז

בשלב כלשהו של הדיונים בתוכנית, היה מי שהעלה את הרעיון לבחון את השווי הכלכלי של הגן הלאומי אל מול ערכו הכלכלי של הכביש שתוכנן לחצותו. מאחר שידענו שאין דרך מהימנה לאמוד את ערכו של הפארק במונחים כספיים, ושכל ערך שיוצג כתוצאה מבדיקה כזו לא יצדיק את הריסתו, הצענו, במקום זאת, לבצע אומדן כלכלי שיעריך את עלות **חלופת האפס**, כלומר, את הנזק שייגרם למשק אם לא תבוצע סלילת הכביש ותחת זאת ישודרגו כבישי הרוחב המחברים בין כביש 2 וכביש 4 העוברים מצפון ומדרום לפארק. בסופו של דבר לא בוצעה בדיקה זו, אך בעקבות הדיון בה ובהצעת קבלת חלופת האפס, לא אושרה התוכנית לסלילת הכביש.

ואולם, בכך לא תם המאבק של החברה להגנת הטבע ורשות הטבע והגנים להכרזת השטח כגן לאומי. המאבק נמשך, שכן הכוונה לביצוע הכביש המשיכה לעלות מעת לעת, ואף ממשיכה להפציע מדי פעם עד לימים אלה.

בשנת 1993 יזם השר לאיכות הסביבה דאז, יוסי שריד, ביקור של ראש הממשלה יצחק רבין בשטח המיועד לפארק. בעקבות ביקורו, השתכנע רבין והעביר החלטת ממשלה להקמת ועדת שרים וועדת מנכ"לים לקידום הכרזת הפארק כגן לאומי. אלא שאז צצו התנגדויות של ועדת התכנון המקומית, שגררו סחבת ממושכת, ולמרבה הביזיון גם ועדת השרים וועדת המנכ"לים

שהקימה הממשלה לא הצליחו לגבור עליהן. כך נמנעה השלמת ההכרזה על הגן הלאומי עד לימינו אנו.

כישלון זה של הממשל לממש את החלטותיו והבטחותיו, והסירוב של מינהל מקרקעי ישראל לפדות את הקרקע בפארק מבעלי הזכויות החקלאיות בו, היו בין הגורמים שהובילו אותי לפעול במטרה להטיל על רשות מקרקעי ישראל את החובה לשמור על השטחים הפתוחים ולממן זאת. כפי שיתואר בהמשך, מטרה זו הושגה לאחר מאבק ממושך, כאשר באוגוסט 2009 נענתה כנסת ישראל לפנייתנו וכללה את החובה של רשות מקרקעי ישראל לשמור על השטחים הפתוחים בחוק מינהל מקרקעי ישראל (ואף כללה בתיקון לחוק את הקמת הקרן לשמירה על השטחים הפתוחים, שמקור מימונה הוא אחוז שנתי מהכנסות המדינה מפיתוח הקרקע).



ביקור ראש הממשלה יצחק רבין בפארק השרון, 1993.
צילום: החברה להגנת הטבע

המדע בשירות הטבע

גם **ההיבט המדעי** של שמירת הטבע נוצר והתפתח באיחור יחסי. בתחילת דרכה הייתה תפיסת שמירת הטבע נחלתם של קומץ מדענים, ביולוגים, מורים וחובבי טבע, שהונעו בעיקר מנטיות לבם. נהוג היה להתייחס אל שומרי הטבע האלה כאל משוגעים לדבר – רומנטיקנים

חסרי תקנה שכל עניינם הוא לשמר, למען עצמם ושכמותם, ערכים בעלי חשיבות רגשית ואסתטית במחיר של עצירת התועלת הכלכלית שמביא הפיתוח.

כיום מתבסס הצורך החיוני בשמירת הטבע והמערכות האקולוגיות והנופיות יותר ויותר על מחקר ותובנות מדעיות במגוון תחומי ידע, ואף מקבל ביטוי כתחום מדעי בפני עצמו בשם **שימור ביולוגי** (Conservation Biology). אלה מוכיחים את חיוניות **המערכות הטבעיות** כבסיס לכל מערכות החיים על פני כדור הארץ, ולרווחה הכלכלית, החברתית והאישית של תושביו. על בסיס תובנות אלה, מסייע המדע לגבש אתיקה של שמירת טבע ולפתח כלים ודרכים לשימוש מושכל ומקיים במשאבי הטבע, לניהול המערכות הטבעיות ולבקרה וניטור של תפקודן, ואף לשיקום של מערכות שנפגעו, באופן כזה שיוכלו להבטיח את הקיום שלהן ושל ערכי הטבע שבהן.

אלא שגם ההבנה של אנשי המדע רחוקה עדיין מלהיות מושלמת ומוחלטת בכל הנוגע לפיצוח ההתנהלות של המערכות הטבעיות, השפעות הגומלין בין מרכיביהן וההשפעה ארוכת הטווח של פעולות מעשי ידי אדם עליהן. חרף ההתקדמות הרבה במדעי הטבע והשמירה על ערכי הטבע, יש לזכור שתפקוד המערכות הטבעיות איננו, ולעולם לא יהיה, מדע מדויק לחלוטין שיאפשר לתת לו ביטוי רציונלי שלם.

אך גם אם אינו מדויק לגמרי, הרי שהמדע מספק היום תובנות בדוקות המבוססות על מחקרים ולא יעלה על הדעת לעשות בהן שימוש מניפולטיבי. לא כך היה בראשית ימי שמירת הטבע בארץ, שאז, בהיעדר כללים וחוקים לשמירת טבע, נאלצו לא פעם מדענים שומרי הטבע לעשות שימוש מניפולטיבי משהו במדעי הטבע כדי להשיג מטרות שלא ניתן היה להשיגן בדרך אחרת.

איך הפך האלמוג לדג וכיצד נקבע גודלה של שמורת החולה

המקרה הראשון מבין שניים הזכורים בהקשר של שימוש מניפולטיבי משהו במחקר המדעי של הטבע, היה כאשר אמוץ זהבי חיפש דרך להציל את ריף האלמוגים הייחודי במפרץ אילת מההרס הנורא שגרמו לו סוחרים שעקרו אלמוגים ומכרו אותם לתיירים ואנשים שביקרו במקום. רבים שצללו אז בריף באילת נהגו לעקור אלמוגים כדי לקשט בהם את ביתם (האלמוגים שנאספו כונו "רדיוליטים", על שום הנוהג המקובל להניח אותם לתפארת על מכשירי הרדיו בסלוני העוקרים), וזהבי, שרצה לעקור את מנהג העקירה מהשורש ולהשיג הגנה לאלמוגים במפרץ אילת, נשען על חוק הדיג. מתוקף חוק הדיג ניתן היה אז להגביל דיג של מיני דגים מסוימים, ועלה בדעתו להחיל את החוק הזה גם

על האלמוגים. בצר לו, התבסס אמוץ זהבי על כך שהחוק הבריטי הגדיר "דג" כ"כל דג ובעל חיים החי במים" וביקש מחוקר הדגים הידוע פרופסור היינץ שטייניץ מסמך הקובע שאלמוגים הם דגים הראויים להגנה.

פרופסור שטייניץ, מדען קפדן ויקה שחריגה מהכללים היא בעיניו דבר שלא ייעשה, סירב, כמובן, להוציא מסמך כזה. אמוץ לא ויתר, וטען בפניו חד משמעית: "זוהי הדרך היחידה להגן על האלמוגים. ולעניין זה בלבד עליך להחליט מה חשוב לך יותר: האמת המדעית או הצלת האלמוגים." לזאת כבר אי אפשר היה לסרב.

כך נכתב המסמך ההיסטורי הקובע שהאלמוגים הם דגים (ולו לצורך החוק). פרופסור אוריאל ספריאל, שהיה הפקח האזורי הראשון שהציבה החברה להגנת הטבע באזור אילת, העיד שהכרזה זו שימשה אותו למניעה של עקירת אלמוגים ואף להגשה של לא מעט תביעות נגד עבריינים שעשו זאת.



שמורת טבע חוף האלמוגים באילת.

צילום: ד"ר אסף זבולוני, ביולוג ימי מרחב אילת, רשות שמורות הטבע והגנים

מקרה שני, שלא נשען על טהרת הידע המדעי ונהגה אף הוא במוחו היצירתי הקודח של אמוץ זהבי, התרחש בעת ייבוש החולה. דובר אז על הותרת שטח

כשמורת טבע שלא תיובש, ויוסף ויין, מראשי קק"ל ומוביל מהלכי ניהול המקרקעין במדינה בראשית דרכה, שאל את שומרי הטבע מה גודל השטח הדרוש לשם כך. אמוץ זהבי לא חשב פעמיים, ושלף את הטיעון ה"מדעי", לכאורה, שלפיו השטח הדרוש לעיטם לבן הזנב שהיה בסכנת הכחדה בשל הייבוש הוא ארבעת-אלפים דונם. כך נקבע גודלה של שמורת החולה.

על אהבה ואבולוציה

נראה שכלל ההיבטים המחייבים שמירה על הטבע מקבלים ביטוי נאה גם בפן האמוציונלי, כלומר ברגש האנושי הראשוני שחש האדם הבא במגע עם הטבע ותופעותיו. רגש זה, שנהוג לכנותו "אהבת הטבע", מתבטא בתחושה מרחיבת הלב שחווה כמעט כל אדם הנחשף למראה מרחב טבעי פתוח, ולמראה של פרח יפה, של נשר דואה בגאון או של צבי המדלג בחן תוך נפנוף בדגל זנבו.

הייתכן שלהתפתחות רגש אהבת הטבע והמרחב הפתוח יש משמעות אבולוציונית? כמי שדוגל בתורת האבולוציה, שלפיה לכל תכונה של אורגניזם יש ערך בסלקציה המובילה את ההתפתחות האבולוציונית, אני מעז להשתעשע בהשערה שגם לתחושת אהבת הטבע המובילה לשמירה על משאביו יש תפקיד דומה.

על פי תורת האבולוציה, מתפתחות התכונות של אורגניזמים כתוצאה מהצורך להתאים את עצמם לתנאי הסביבה כדי לשרוד. כך התפתחו אצל בעלי חיים השוכנים במרחבים פתוחים יכולת ריצה מהירה, אצל הנוף התפתח הזנב הארוך המקנה לו יכולת ניווט במעופו בין עצי היער, ואצל שוכני המדבר התפתחה יכולת שרידות מופלאה בתנאי יובש. גם תכונות התנהגות של בעלי חיים כמו נדידת הציפורים, ונדידה של בעלי חיים רבים אחרים, בעקבות השינוי בזמינות המזון בעונות השנה השונות, התפתחו בדרך זו. התפתחות אבולוציונית זו לא דילגה, כמובן, על המין האנושי, והכתיבה גם את התכונות הפיזיולוגיות וההתנהגותיות שלנו, בני האדם. משום כך, לא יהיה זה מופרך להניח שגם הרגש הראשוני של האדם כלפי הטבע שסביבו התפתח בצורה דומה.

אפשר להניח שאותו רגש המתענג מהימצאות בתוך נוף יפה וסביבה טבעית, התפתח בשל יחס האדם לדורותיו אל המרחב הטבעי הפתוח כאל ביתו וכאל מקור המזון והמחייה החיוניים לקיומו. לכן אך טבעי הוא שגם הגעגוע אל המראות והנופים הטבעיים והצורך לשמור עליהם מתחזקים בקרבנו ככל שאנחנו מתכנסים אל הערים הצפופות וככל שהמרחב הפתוח והטבע מצטמצמים ונעלמים.

אותה תחושת בטן אמוציונלית שגורמת לנו הנאה, וכמיהה אל המרחב הביתי הטבעי הקדום שלנו, מפעילה אותנו ומעוררת בנו רצון לשמור על היקר לנו גם ללא צורך להבין באופן רציונלי ומנומק את מכלול הסיבות לחשיבותו. מן הסתם, מקפלת תחושה זו בתוכה, בלי דעת, גם את המרכיבים הרציונליים של הבנת הטבע על מרכיביו הרבים, את ההקשרים המורכבים ביניהם ואת מידת חיוניותו של הטבע לחיינו. אין, אמנם, דרך לדעת אם יש בשר ורגליים להשערה זו, או שמא אינה אלא מחשבה הזויה, ואולם בכל הנוגע לתפקידה המכריע של תחושה אנושית זו בהתפתחות שמירת הטבע, ובניהולה להלכה ולמעשה, לא ניתן להטיל ספק.

מכל מקום, שומרי הטבע מרבים להיעזר בתחושות אנושיות אלה, באמוציות הרומנטיות שקל לעורר בלב בני אנוש באמצעות חשיפתם לטבע ולנפלאותיו, כדי לשכנע ולתמוך במהלכי שמירת הטבע והנוף. הניסיון מלמד שתחושות אלה, המקנות גם בקרב הקשוחים שבמקבלי ההחלטות, מסייעות לא אחת להצלחה במאבקי שמירת הטבע.

אישוש נוסף לצורך האנושי בטבע ובמרחביו העניקה מגפת הקורונה, שהתפשטה ברחבי העולם וגם בארץ בראשית שנת 2020 (לקראת סיום כתיבתו של ספר זה). הסגר הקיצוני שנכפה על תושבי ישראל במטרה לצמצם את ההידבקות במגפה, גרם לרבים המצטופפים ביישובים העירוניים ונאלצו להסתגר בבתיהם במשך שבועות לחוש ביתר שאת את צער הניתוק מהמרחבים הפתוחים ומנופי הארץ ואף לתת ביטוי לכך. תחושות המחסור בטבע והכמיהה אליו התבלטו במיוחד ב"תקופת הקורונה" על רקע העובדה שלעומת תחלואי האדם – נופי הארץ חגגו בירוק והתהדרו בשלל צבעי פריחה ובשפע מים בנחלים, בעקבות עונה גשומה במיוחד.

שילוב ההיבטים כבסיס לאתיקה סביבתית חדשה

אבל החשיבות והצורך שבשמירה על הטבע והנוף אינם מתמצים בהיבט יחיד מבין כל ההיבטים המבססים את תפיסת שמירת הטבע. רק שילוב מושכל של כל ארבעת ההיבטים יחדיו – המוסרי, הכלכלי, המדעי והאמוציונלי – מספק את כל יריעת ההסברים והסיבות למחויבות שלנו לשמור על הקיים, ומהווה תנאי להצלחה. יש להכיר בחשיבות הכלכלית של שמירת הטבע, ויש לבסס דרכים ועקרונות מדעיים לניהול המחקר והמשך העמקתו, ובמקביל יש להוקיר את התחושות האמוציונליות האישיות והקבוצתיות אשר נותנות ביטוי למרכיבים כהנאה מהאסתטיקה שבטבע, ולהתחשב במניעים מוסריים של שמירת טבע שאין בהכרח אפשרות לתת להם ביטוי בנוסחאות מדעיות וכלכליות.

לשילוב ההיבטים יש חשיבות אסטרטגית מהותית, ובנוסף יש לו תפקיד ברמה המעשית וכן משמעות טקטית. שכן במאבק המתמיד לשמירת הטבע אל מול הכוחות המאיימים עליו,

אין די בהצדקה הכלכלית השכלתנית ובגיבוי המדעי המוגבל. יש לחזק אותם בביטוי מוסרי וערכי כבד משקל, ובעמדות הציבור שמנוצעות במידה רבה מתחושות אמוציונליות, כאלה שמקורן בקשר האינטימי בין האדם לטבע ובתחושת הצורך שלו במרחב פתוח.

מיזוג ואיגוד כל ארבעת היבטי השמירה על הטבע הללו יחדיו, צריכים לקבל ביטוי בפיתוח **אתיקה סביבתית** חדשה, כזו שתיתן מענה ראוי לשמירה על הטבע אל מול האמצעים שמפתח האדם ומסכנים את המערכות הטבעיות; קוד אתי, שיאפשר גם חלוקה חברתית צודקת של הזכות ליהנות משירותי המערכות הטבעיות.

לכללים האלה שינוסחו בהתאם לגישה המשלבת בין ההיבטים התועלתיים, המוסריים והרגשיים, צריך לתת ביטוי ברמות הגלובלית, האזורית, המדינתית, המקומית והאישית, הן בדרך של הקניית כללי התנהגות והן באמצעות תרגום הכללים והנורמות לכלים מחייבים, בחקיקת חוקים ותקנות ובאכיפתם. אף שכבר הוחל במלאכה, נדרשת עדיין עשייה רבה מול הכוח ההרסני האנושי.

מה היה לנו פה: מגוון הנוף והטבע הייחודי בישראל

ה גם שנראה שקדמונינו לא הרבו לעסוק בשמירה על ערכי הטבע והנוף של הארץ, לא יכלו שכיות החמדה הללו שלא לבצבץ מבין משלי המוסר והתוכחה ומבעד להיסטוריה האנושית המתוארת בהם.

ואכן, חרף גודלה המצומצם, התברכה הארץ בעושר רב, מעניין ורב ערך של משאבי טבע ונוף. המיקום הגיאוגרפי, בצומת שנפגשים בו חמישה אזורי אקלים עולמיים, בשילוב עם מגוון אזורים גיאוגרפיים, יוצר כאן על שטח קטן ממדים מגוון גדול של גומחות אקולוגיות ויחידות נוף, שמקיימות עולם צומח וחי עשיר ומגוון ומורשת תרבות אנושית שהתפתחה בהן והשפיעה עליהן. לאורך שנות האבולוציה הרבות התפתחו כאן גם מיני צמחים ובעלי חיים שתפוצתם מוגבלת לתחומי ישראל בלבד, ואף לאזור מצומצם בה (מינים אנדמיים). איריס הגלבו, למשל, הוא מין צמח שכזה, שכל תפוצתו העולמית מוגבלת לאזור הגלבו וסביבתו. גורם נוסף שתרם למפגש בין מינים מאזורי אקלים עולמיים שונים הוא מסלול נדידת הציפורים בין צפון לדרום, שבמהלכו עוברות כאן מאות מיליוני ציפורים פעמיים בשנה. לעיתים הן מביאות איתן זרעי צמחים ומיני אורגניזמים המוצאים גם הם גומחות אקולוגיות מתאימות ומכים בהן שורש. אתר שנתן ביטוי מיוחד למגוון העשיר הזה היה ביצת החולה, בטרם יובשה כליל. בזכות מיקומה הגיאוגרפי, תנאי בית הגידול הלח שסיפקה ומקומה על ציר נדידת העופות השני בגודלו בעולם, הייתה ביצת החולה למקום מפגש ייחודי לעולם חי וצומח.

גם שינויי האקלים העולמי שהתחוללו לאורך מיליוני השנים האחרונות והניעו דרומה וצפונה את אזורי האקלים העולמיים, ואיתם את עולם החי והצומח, תרמו את חלקם לעושר זה. צמחים ובעלי חיים "צפוניים" ו"דרומיים" שוכנים כאן זה ליד זה, כל אחד בנישה האקולוגית הדומה לביתו המקורי. חלק מהם גם התפתחו ברבות הימים למינים חדשים ואנדמיים, בשל ניתוקם מבני מינם המקוריים.

קדמונינו שהיטיבו לדעת את טבע הארץ

טבע הארץ הייחודי ונופיה המקוריים עוצבו לאורך תקופות גיאולוגיות ואנושיות ארוכות והם מספרים את סיפורה של הארץ ומשקפים שלל אירועים טבעיים ואנושיים שהתחוללו כאן. אירועים גיאומורפולוגיים, שבמהלכם עיצבו כוחות הטבע את ההרים, העמקים, המישורים והנחלים, את הנוף הארץ-ישראלי ואת בתי הגידול המגוונים המתקיימים בו, משתקפים במורשת הטבעית והתרבותית שהתפתחה כאן מימי ראשית האנושות. רבים מהם מתוארים בכתבי הקודש הקדומים, בשירה ובספרות. הטבע והנופים הייחודיים של הארץ מקבלים ביטוי ראשון בסיפורים ובדימויים בספרי המקרא, בספרים החיצוניים ובספרות הנוצרית והמוסלמית, בתיאורים יפים הנאמנים לעולם החי והצומח הישראלי הייחודי ומעידים על היכרות מעמיקה ואינטימית של קדמונינו עמם ועם סביבות חייהם.

כך, למשל, מיטיב הסופר המקראי לתאר את בתי הגידול של היעלים והשפנים: "הָרִים הַגְּבֹהִים לַיְעֲלִים סְלָעִים מְחֹסֶה לְשָׁפְנִים" (תהלים פרק קד יח). השפן קיבל כך גם את שמו – הזדות לידיעה שהוא שפון בסדקי הסלעים – ואילו הנשר זכה לשמו על שום ההיכרות עם צווארו הקירח.

באופן דומה אופיינו אזורים גיאוגרפיים בארץ לפי תכונותיהם, שהיו ידועות היטב לאבותינו. דוגמה טובה לכך היא הגלבוּע, שטבעו השחון זכה להכרה בקינתו של דוד על יוֹנָתָן ושאל, לאמור: "אל טל ואל מטר עליכם הרי בגלבוּע...".

דוגמה אחרת היא עץ השקמה ששימש סמן אקולוגי להבחנה בין הגליל התחתון היובשני לגליל העליון הלח, עובדה שהייתה ידועה לחכמי המשנה, ככתוב: "מכפר חנניה ולמעלן, כל שאינו מגדל שקמין, גליל העליון, ומכפר חנניה ולמטון, כל שהוא מגדל שקמין, גליל התחתון". כך מתאר אולי סיפור סדום ועמורה אירוע גיאולוגי הקשור להתהוות השבר הסורי-אפריקאי; כך ממחיש סיפור הקרב בקרני חטיין בין סאלח-א-דין לצלבנים את התכונות הגיאוגרפיות והגיאולוגיות של האתר; וכך גם מתארת "שירת דבורה" את נופי הר תבור, שבני ישראל גלשו ממנו במלחמתם בסיסרא, ואת בקעת כסולות וביצות הקישון שבהן שקעו מרכבות הכנענים. הדברים מקבלים ביטוי גם בסיפורי מסעותיו של ישו המתוארים בברית החדשה ובמקורות נוספים.

גם הדובים, האריות, הנמרים, והנשרים המעטרים את הדימויים, המשלים ודברי התוכחה של נביאי ישראל בכתבי הקודש מעידים על עולם החי והצומח שהתקיים כאן; עולם של טבע ארץ-ישראלי, שהדמויות שחיו בו והמספרים שסיפרו על אודותיו היטיבו להכיר את מאפייניו ותכונותיו.

חקלאות בכל פינה

לתרבות החקלאות האנושית רבת השנים שהתקיימה באזורנו מאז ימי קדם היה חלק נכבד בעיצוב מאפייני הטבע והנוף באזורנו. השימושים שעשתה החברה האנושית במשאבי הטבע למחייתה באמצעות הכלים שפיתחה הצטרפו לכוחות הטבעיים שעיצבו את הטבע והנוף, השפיעו על התפתחות עולם הצומח והחי וקבעו את קיומם, מופיעהם והתנהגותם. הצמחים ובעלי החיים היו צריכים להתאים את עצמם לא רק לנתוני האקלים, הקרקע ושאר המרכיבים הטבעיים ששררו באזור, אלא גם ללחצי הכריתה, העיבוד, הרעייה, השריפה והציד שאפיינו במשך שנות דור את התנהלות החברה האנושית ואת פרנסתה. כך, לקחו בני האדם שחיו בארץ בתקופות קדומות, חלק נכבד באבולוציה שקבעה את דמות הטבע והנוף כאן.

השפעה זו של החברה האנושית על הטבע באזורנו הייתה רבה במיוחד, בגלל התנאים הייבשניים השוררים בו ומגבירים את הרגישות של הטבע והנוף לפגיעה, וכן בזכות מגוון ערכי הטבע המתקיימים כאן ובשל הצפיפות האנושית הגבוהה בסביבה מאז ומקדם.

במהלך ההיסטוריה התיישבו אנשי המקום בכל פינה, אף באזורים הקשים להתיישבות, ונתנו בהם את אותותיהם. כך בתקופת התנחלות בני ישראל בארץ, כשהכנענים שלטו בעמקים הפוריים ויהושע שלח את בני שבט אפרים ומנשה להתיישב בהר ולברא בו את החורש ("ויאמר יהושע אל-בית יוסף, לאפרים ולמנשה לאמר: ...כי הר יהיה לך, כי יער הוא, ובראתו); וכך בתקופה הביזנטית, שהצטיינה בארץ ישראל בביטחון ושגשוג, צמחה האוכלוסייה במקומותינו במידה ניכרת והתפרשה בכל רחבי הארץ ואף באזורים קשים להתיישבות. החקלאות, שהייתה אז המקור העיקרי לפרנסה, חדרה אף לאזורים ההרריים המיוערים ולמדבר. מעידים על כך שרידי החקלאות המדברית ששגשה במדבר ושרידי הטראסות והגתות המצויים באזורים הים-תיכוניים ההרריים. מתקנים חקלאיים אלה, שנמצאים אפילו בעומק החורשים הסבוכים ביותר במדרונות הסלעיים התלולים של שמורת הר מירון, למשל, מלמדים כי גם שם נכרת החורש עד תום, והוחלף בגידולים חקלאיים. ואולם, מאחר שבירוא החורש אז נעשה באמצעות גרזנים, מסורים ידניים ושריפה, ולא באמצעות דחפורי ענק וכימיקלים, והעיבוד נעשה באמצעות מעדרים ומחרשות מסמר, יכול היה החורש להתחדש ולאפשר את קיומה של שמורת הטבע הנוכחית.

תן דעתך שלא תחריב

העדויות והתיאורים הנוגעים לחיי האנושות והתרבות הקדומים בארץ, שהובאו כאן רק דוגמאות ספורות מהם, ממחישים את המורשת הטבעית והאנושית הטבועה בנוף – זו שלא תוכל לקבל ביטוי ראוי ונכון ללא שמירה על דמותם ואופיים של נופי הארץ והשטחים הפתוחים שבהם

היא מקופלת. האם ניתן להמחיש, להבין ולהטמיע את התרחשויות האירועים המשמעותיים בתולדותינו – אירועים היסטוריים מכוננים שהתחוללו בשטחים פתוחים – במציאות של מדינת בטון ומלט? האם אפשר היה, למשל, להתחבר לסיפור הימלטותו של דוד מפני שאול אל מצוקי מדבר יהודה ומערתו אילו לא עצרה החברה להגנת הטבע את התוכנית לבנות "עיר מלונות" ומגורים בנחל חבר ובלב המדבר?

לא בכדי נוהגים שומרי הטבע בארץ לעשות שימוש גם בימינו בציווי מן המקורות, המקפל במילותיו המעטות את תמצית שמירת הטבע על כל היבטיה: "בשעה שברא הקדוש ברוך הוא את אדם הראשון, נטלו והחזירו על כל אילני גן עדן, ואמר לו: ראה, מעשיי כמה נאים ומשובחים הם. וכל מה שבראתי, בשבילך בראתי. תן דעתך שלא תקלקל ותחריב את עולמי, שאם קלקלת, אין מי שיתקן אחריך" (מדרש קהלת רבא, פרשה ז, א, י"ג). הצו, העוסק בקדושת הבריאה האלוהית ובאיסור לקלקלה ולהחריבה, מאשר שאפילו אלוהים בכבודו ובעצמו אינו יכול לתקן את עוולות האדם כלפי הטבע ואין באפשרותו להחזיר מצב לקדמותו. זהו ציווי ראוי מאין כמותו, שטומן בחובו גם את יסודות תיאוריית האבולוציה המודרנית שגובשה שנות דור לאחר מכן ונתנה ביטוי מדעי להבנה שאין דרך להשיב מין שנכחד ולתקן מערכות אקולוגיות שנהרסו.

נלבישך שלמת בטון ומלט: הציונות כובשת את נוף הארץ

א ם בימים הקדומים ניצלו ערכי טבע ונוף מידי האדם בעיקר בזכות עוצמת ההרס המוגבלת של הכלים שעמדו לרשותו, הרי שבהמשך היו הטבע והנוף חסרי אונים אל מול האמצעים המודרניים, ובהם הנשק החם, המנוע ושאר הכלים שפיתח האדם ואפשרו לו לנצל את הטבע, להכחיד בעלי חיים וצמחים ולשנות מן היסוד את דמות הארץ ופניה. כך חוסל כליל על ידי השלטון העות'מאני יער הפארק של אלון התבור ששלט ברחבי השרון, והפך לדלק לקטרי מסילות הברזל שנסללו בארץ. כך נכחדו מן הארץ מיני בעלי חיים, ובהם הדוב, היחמור, איל הכרמל והברדלס, וצמחים רבים נכחדו או הגיעו אל סף הכחדה.

אבל ההרס הגדול ביותר של הטבע והנוף נגרם דווקא על ידי אלה שבמשך דורות התרפקו בגעגועים אל הארץ הנכספת – התנועה הציונית ומעשה ההתיישבות הציוני. הוא נעשה תוך התעלמות בוטה מהצורך לשמור על דמותה הטבעית של הארץ ועל מורשת התרבות הטבועה בנופיה.

תרבות הפיתוח שהתפתחה בישראל מאז ראשיתה של התנועה הציונית מתאפיינת בבזבוז ניכר עד מאוד של משאבי הקרקע המצומצמים. תרבות בזבזנית זו מקורה בתחילת הדרך להקמת המדינה וביסוסה. אז לא נועד הפיתוח במגזר היהודי ביסודו לענות על צרכים גשמיים בלבד, אלא היה גם חלק מרכזי באידיאולוגיה שראתה בו מכשיר למימוש הבעלות היהודית על הקרקע ולקביעת גבולות המדינה. השם שניתן לפעילות פיתוח זו, ואפיין אותה ואת רוחה, היה "כיבוש הקרקע".

מספר גורמים שחברו זה לזה ולרוח כיבוש הקרקע הגבירו מאוד את הפגיעה בטבע ובנוף. היו אלה בעיקר תחושת השליחות הציונית והדחיפות שהניעו את הפיתוח, ופעלו אל מול הרגישות הגבוהה של הטבע והנוף בארץ לפגיעה, נוכח המגוון העשיר של ערכי הטבע והנוף שכל מרכיב בו מוגבל לשטח קטן ומצומצם.

השליחות – תבעה הגשמה של האידיאלוגיה, באמצעות הקמה של יישובים רבים ופזורים ככל האפשר. הדחיפות – נבעה מהצורך להתגבר במהירות ובנחישות על ההתנגדות של השלטון הזר ששלט בארץ ושל כוחות עוינים למפעל הציוני בארץ ובעולם. העמידה במשימה והצורך להתגבר על הקשיים עמדו בראש סולם הקדימויות של קובעי המדיניות, ולא הותירו מקום להתחשבות בנושאים אחרים. לא כל שכן בנושא השמירה על טבע ונוף.

כך התפתחה והשתרשה בישראל תרבות פיתוח, שקיבלה ביטוי לא רק בעשייה נמרצת, אלימה ובזבזנית, אלא גם בשירה ובספרות המקומיות. נותני הטון בתחום הרוח, שהיוו את הקנון הספרותי, הלילו ורוממו את הפיתוח חסר המעצורים במדינה המתהווה. כך, למשל, ביטא גדול משוררי הארץ בעת ההיא, נתן אלתרמן, את רוח התקופה בשירו "שיר בוקר": "נלבישך שלמת בטון ומלט, ונפרוש לך מרבדי גנים, על אדמת שדותייך הנגאלת, הדגן ירנין פעמונים. המדבר – אנו דרך בו נחצובה, הביצות – אנחנו נייבשן. מה ניתן לך עוד ועוד לשובע, מה עוד לא נתנו וניתן". גם בשיר אחר שכתב, "שיר הכביש", פורץ ערך כיבוש הקרקע במלוא אונותיו: "הך פטיש, עלה וצנח, כבישי בטון בחול נמתח, עורי שממה – דינך נחתך, אנו באים לכבוש אותך".

במרוצת השנים, שבהן כיכבו השירים ה"משימתיים" הללו ("שירי סוכנות" קראנו להם) בגני הילדים, בבתי הספר, בתנועות הנוער ובאירועי שירה בציבור למיניהם, רק מעטים נתנו את דעתם לרוח חסרת המעצורים העולה מהם ובלהט תנופת הפיתוח מפירה בגסות את דמותה של הארץ ופוגעת בערכי הטבע והנוף ובמורשת התרבותית רבת השנים הטבועה בהם. בין המעטים האלה היו גם סופרים ומשוררים בני הארץ, ובהם יזהר סמילנסקי, חיים גורי ועמוס קינן, שהטיבו לתאר ולפאר ביצירותיהם את טבע הארץ ונופיה ואף לקחו חלק במאבקים להגנה עליהם.

השליחות האידיאליסטית להקים ארץ ומדינה חדשה והדחיפות "לבנות ולהיבנות בה" הולידו רוח ומדיניות פיתוח, שהולידו בתורם בינוי של יישובים רבים ומפוזרים המאופיינים בבנייה נמוכה, בצפיפות נמוכה ובפרישה נרחבת. גם המרכזיות והגדולות שבערי ישראל התאפיינו בבנייה כזו, הצורכת משאבי קרקע רבים. לכך הצטרפה רשת ענפה של תשתיות, לאספקת שירותי תחבורה, מים, חשמל וכיוצא באלה ליישובים הפזורים ברחבי הארץ.

לתרומתן של תחושות השליחות והדחיפות להתעלמות מהצורך לשמור על הטבע, הצטרפה גם מידה של ניכור שחשו העושים במלאכה מהאופי היובשני של טבע הארץ ונופיה. החלוצים, שהובילו את מהלכי כיבוש הקרקע, היו אמנם חדורי כיסופים אל הארץ – כמיהה שטופחה והשתרשה בנפשם לאורך דורות רבים של גלות. הם היטיבו להכיר את תיאורי הנוף עוד קודם הגיעם לארץ, מהתפילות ומסיפורי התנ"ך, ואולם נוף ילדותם שלהם היה שונה בתכלית מנופי הארץ הים-תיכוניים היובשניים והמדבריים. הדימויים שספגו מהתנ"ך, ומהספרות והשירה, לבשו, מן הסתם, בדמיונם את הדמות של נופי הילדות שלהם במזרח אירופה – נוף של יערות

עבותים, אגמים צלולים רחבי ידיים ונהרות שופעים. מידותיו הצנועות של נהר הירדן ש"זרם" במשך דורות בלבבות מוכי געגועים, הושוו, כנראה, בדמיונם לממדיהם של נהרות כמו הוולגה והדון שזרמו בנופי ילדותם. אלא שבהגיעם לאחר תלאות מרובות לארץ הנכספת, מצוידים בחזון, באידיאולוגיה ובסיפורים מבטיחים על ארץ זבת חלב ודבש, מצאו אנשים יקרים אלה שטחי בתה ומדבר חשופים, חורש נמוך קומה סבוך ויובשני מוכה רעייה וכריתה, מעיינות דלים, נחלים צרים ומעוטי מים ונחלי אכזב חרבים. בלהט העשייה הם ודאי לא התפנו להכיר את עושרו, ייחודו ויופיו של הטבע המקומי, וראו בו, כעדות הסיסמה הרווחת דאז, "שממה שיש להפריחה". לכן הם גם התקשו להוקירו.

שירים מאותם ימים מתארים את האכזבה מנופי הארץ השחונים והשוממים, ואת הרצון לעצבם בדמות נופי הילדות המוכרים. כך, למשל, מתאר המשורר שאול טשרניחובסקי בשירו "הוי ארצי מולדתי" את הארץ כ"הר טרשים קירח... גדר-קו צבר רשע, נחל כמה המים", וכך גם מתנה המשוררת רחל את אכזבתה מנופי הארץ, את געגועיה לנופי ילדותה ברוסיה ואת תקוותה לעיצוב טבע הארץ בדמותם. "הוי ארצי, הורתי, מדוע כה שדוף נופך ועצוב?" היא כתבה, "זיכרונה של ארץ מולדת בלי משים עולה על הלב".

לא משולל המציאות להניח שהיעדר ההיכרות עם טבע הארץ, והניכור ואי ההערכה שחשו החלוצים והמייסדים כלפי הנוף המקומי ותנאיו, העניקו רוח גבית להתעלמותם מהצורך לשמור על נכסי הטבע המקומיים והעצימו תחת זאת את תרבות הפיתוח ההרסנית. ניכור זה בשילוב עם תפיסת קביעת הבעלות על הקרקע באמצעות נטיעת היערות עמדו, מן הסתם, גם בבסיס המהלך הפולשני הנרחב של הייעור שנעשה בארץ על ידי קרן קיימת לישראל (קק"ל). מהלכי הייעור הנרחבים שנעשו על ידי קק"ל תוך השמדת הצמחייה המקומית באמצעות שריפה, כלים מכניים כבדים וכימיקלים, והחלפתה בעצי יער זרים, הסבו נזק לקרקע, לעולם החי והצומח ולנופים המקומיים.

ניהול משבר הדיור ומיזמי נדל"ן פוגעים בשטחים הפתוחים

אבל תרבות הפיתוח הבזבזנית והפולשנית לא נעצרה גם לאחר שכבר הושגה המטרה של הקמת המדינה ופרישת מערך ההתיישבות הצפוף בכל רחבי הארץ הוכתרה בהצלחה. היא השתרשה היטב במדינה הצומחת, ואחר כך במדינה המפותחת, ששכללה את עקרונות פיזור האוכלוסייה והבזבז של משאבי הקרקע והשטחים הפתוחים ובמידה רבה הפכה את הפיתוח הנרחב והפולשני מאמצעי למטרה בפני עצמה.

בראשית שנות התשעים הצטרפו כמה כוחות מניעים נוספים לתרבות הפיתוח הבזבזנית, והחריפו את הפגיעה במשאבי הקרקע ובשטחים פתוחים. אחד מהם היה הצורך לקלוט במהירות את גלי העלייה ההמוניים של יהודים שהגיעו מברית המועצות. המדינה, שלא הייתה ערוכה לקליטתם, הובילה את הבינוי דווקא אל עבר השטחים הפתוחים, במקום לרכז בתוככי האזורים המבוגים ובסמוך להם.

במקביל, לנוכח מחסור בקרקעות זמינות לבינוי ובשל מחירים גבוהים שגבתה המדינה על הקרקע, התפתח משבר דיור, שהתאפיין בעלייה מרקיעת שחקים של מחירי הדירות במדינה. הניסיון להתמודד עם המשבר התאפיין גם הוא בעידוד של הממשלה לבנות דווקא בשטחים הפתוחים. לשם כך, לראשונה בתולדותיה, אפשרה המדינה לחקלאים להפשיר לבנייה את הקרקע החקלאית שהוכרה להם, וליהנות מהעלייה בערכה. התפתחויות אלה יצרו הזדמנויות עבור יזמי נדל"ן ממולחים המקושרים לשלטון ולתהליכי קבלת ההחלטות הללו, ולחקלאים המעורבים במהלכים הפוליטיים, לחתור להפקת רווחי עתק מבנייה בשטחים פתוחים בעידוד ממשלתי.

אתגר הגידול באוכלוסייה

האיום המתמשך שבפיתוח המסיבי, קשור קשר הדוק בצפיפות האוכלוסייה הגבוהה בארץ. שטחי ישראל היו מאוכלסים משחר ההיסטוריה, והיקף האוכלוסייה האנושית בהם ידע עליות ומורדות, אולם השינוי המשמעותי בגודל האוכלוסייה ובהשפעתו על הטבע והנוף התרחש בראשית המאה העשרים, בעקבות קליטת העלייה ההמונית שעמדה בבסיס מטרות הצינונות והקמת המדינה. מאז, גדלה צפיפות האוכלוסייה בארץ בממדים חסרי תקדים.

לגידול האוכלוסייה תרמה גם המדיניות לעידוד הילודה שהונהגה בראשית ימי המדינה (שכללה הענקת פרס כספי מידי ראש הממשלה דוד בן גוריון למשפחות שהולידו עשרה ילדים ויותר). למרבה האיולות, מדיניות של עידוד ילודה נהוגה עד היום, מסיבות פוליטיות ואלקטורליות, במדינה המצופפת את עצמה לדעת.

במרוצת כמה עשורים גדלה אוכלוסיית המדינה מ-700 אלף נפש (בתחילת המאה העשרים) ליותר מתשעה מיליון נפש (בשנת 2020). כדי לענות על צורכי האוכלוסייה הגדלה, וכן בעקבות העלייה ברמת החיים במדינה, חלה גם עלייה מרובה בהיקף הבנייה.

בקצב הגידול הנוכחי צפויה אוכלוסיית ישראל, על פי התחזיות, להכפיל את עצמה בתוך כמה עשרות שנים, וכך גם צפיפות האוכלוסייה הממוצעת בכלל שטח המדינה. כיום עומדת צפיפות האוכלוסייה הממוצעת בישראל על 366 נפשות לקמ"ר, והיא דומה לצפיפות הממוצעת

במדינות הצפופות ביותר בקרב המדינות המפותחות בעולם, דוגמת הולנד ובלגיה. ואולם מאחר שהאוכלוסייה בישראל מרוכזת רובה ככולה באזור הים-תיכוני של הארץ המהווה קצת יותר משליש משטח המדינה, ואילו חלק מזערי בלבד מהתושבים מתגורר בשטחי הנגב המשתרעים על רוב שטחי המדינה, צפויה צפיפות האוכלוסייה באזור המיושב של הארץ להאמיר בתוך כמה עשורים לממדים קיצוניים.

הנתונים האלה חשובים להבנת גודל הבעיה ועומקה. בעוד אזורי המדבר ימשיכו להיות נתונים לשימוש נרחב של הצבא כשטחי אימונים, האזור המיושב בארץ יהיה נתון ללחצי פיתוח ובינוי רבי עוצמה והשפעה, וכבדים לאין שיעור מאלה שידענו עד היום (הבשורה החיובית הטמונה במצב המדאיג, וגם עליה יש לתת את הדעת בתכנון המדינה, היא שאזורי המדבר הם היחידים שיש בהם עדיין שטחים פתוחים טבעיים נרחבים יחסית, המקיימים בתוכם עולם חי וצומח עשיר ומרחבים שיכול אדם להרוות בהם את צימאונו לטבע ונוף במיטבם).

הבנת הדברים והצורך לתת מענה לצורכי האוכלוסייה, ובכללם הבטחה של איכות סביבה וחיים ראויים, היו ועודם הבסיס לצורך לחולל שינוי מהפכני בתרבות הפיתוח, שהשתרשה במדינה המבזבזת באופן נפשע את עתודות הקרקע והשטחים הפתוחים שלה. השינוי נדרש כדי להבטיח מתן מענה לצורכי הבינוי והפיתוח הכלכלי תוך שמירה על ערכי הטבע, הנוף והסביבה.

למרות ההשפעה הניכרת של גידול האוכלוסייה על הטבע והסביבה, לא נטו ארגוני שמירת הטבע, עד לאחרונה, להביע דעה נגד המגמה הזו. הסיבה המהותית לכך הייתה, שקליטת העלייה – הגורם העיקרי לגידול – נחשבה לערך עליון במטרות הצינונות והמדינה, אותן מטרת שארגוני הסביבה הסכימו איתן ולא חלקו עליהן. הארגונים בחרו להתייחס אל גידול האוכלוסייה כאל נתון מוסכם, ומיקדו את פעילותם בהתמודדות עם הצלת אתרי טבע ונוף משינוי הפיתוח ובמהלכים אסטרטגיים לשינוי אופיו ההרסני של הפיתוח ולצמצום זקניו. דרך זו, שהייתה כרוכה במאמצים ניכרים ודרשה שכנוע והסכמה של ראשי המדינה, הייתה יעילה יותר להשגת מטרת השמירה על הטבע גם מבחינה טקטית, אף שלא זו הייתה הסיבה שהארגונים נקטו בה. לא זו בלבד שנוכח תחושת השליחות הנחושה שפעלו בה מנהיגי המדינה בעשורים הראשונים לקיומה לא היה כל סיכוי להצלחתה של התנגדות כזו למטרות הצינונות, אלא שאילו תקפו הארגונים את עצם גידול האוכלוסייה היה הדבר נחשב לכפירה בעיקר, ועד מהרה הם היו מוקעים מהמחנה ומאמציהם להצלת הטבע היו נופלים על אוזניים ערלות. גם כך עוררו המאבקים של ארגוני הסביבה כנגד פיתוח מזיק התנגדות וכעס, אך מאחר שניכרה הזדהותם עם מטרות קליטת העלייה, והיות שפעילותם נעשתה בתוך הקונצנזוס, לא נמנעו ראשי היישוב והמדינה להכיר ולהוקיר את כוונותיהם ומטרותיהם

של שומרי הטבע. לא פעם הקשיבה ההנהגה לטיעוניהם ולדרישותיהם של ארגוני שמירת הטבע, והפגינה כלפיהם הערכה גם במהלך עימותים ומאבקים.

ואולם כיום, לאחר שחזון הקמת המדינה הוגשם זה מכבר, ולנוכח התחזיות של המשך גידול האוכלוסייה והיקף הפיתוח המאיימים על רווחתה של ישראל, אין עוד אפשרות להתעלם מהנושא. בשלו התנאים לדיון מעמיק, אחראי ונטול מיתוסים גם בנוגע למגבלות כושר הנשיאה של הארץ, ואף בסוגיות ניהול קליטת העלייה וצמצום הילודה. הדיון החשוב הזה נפתח לאחרונה על ידי אנשים מתחומי הסביבה, התכנון והחברה, ויש להמשיך בו ולגבש את דרכי ההתייחסות לסוגיית גידול האוכלוסייה על כל היבטיה.

היפרדות מהמיתוס תמזער הכחדה

האיום החמור של הפיתוח המפוזר שמחסל שלא לצורך שטחים פתוחים וקוטע את רציפותם אינו סיסמה ריקה או "גחמה ירוקה". משבר המגוון הביולוגי העולמי לא פסח על הארץ; הוא מתחולל כאן במלוא עוזו וביתר שאת.

מינים רבים של צמחים ובעלי חיים נכחדו כאן ורבים אחרים נמצאים בסכנת הכחדה. על פי ההבחנות של **הארגון הבינלאומי לשמירת טבע (IUCN)**, נכחדו בישראל עד עתה כתוצאה מהפעילות האנושית תשעה-עשר מינים של חולייתנים ו-36 מיני צמחים. 151 מיני חולייתנים בישראל הגיעו אל סף ההכחדה או נמצאים בסכנה והוגדרו "מינים אדומים", וכמוהם גם 414 מיני צמחים. מלבד הדוב, היחמור, הברדלס והנמר, נכחדו לאחרונה משטחי ישראל גם העזנייה והפרס. הנשר נמצא על סף הכחדה, ואילו היעל – גאות מצוקי המדבר, והצבי – מלך השטחים הפתוחים, שדמותו האצילה מככבת בכתבי הקודש כסמל ההוד והיופי של הארץ, ניצלו מהכחדה רק עקב הפעילות הנמרצת לשמירת הטבע שנעשתה בעשורים האחרונים. מעבר לפגיעה בחי ובצומח, מהווה ההתפשטות הבזבזנית של הבינוי איום חמור על החברה האנושית, שהשירותים החיוניים שמספקים לה משאבי הטבע נחוצים לעצם קיומה, בריאותה ורווחתה. האוכלוסייה המצופפת עצמה לדעת כאן זקוקה כאוויר לנשימה למרחבים פתוחים שניתן יהיה לשמור עליהם.

יתרה מזאת – עיר-מדינה-מגהלופוליס ללא טבע מרחבים פתוחים ונופים המספרים את סיפורי מורשתה לא תוכל לספק לאזרחיה ולבניה את איכות הסביבה ואיכות החיים שיעניקו להם את הזיקה אליה ויבססו את רצונם לחיות בה.

ראוי היה, לכן, ומזה זמן, שהשמירה על הטבע והשטחים הפתוחים תצורף אל מטרות קיומה וביסוסה של המדינה ותחליף אחת ולתמיד את המיתוס האנכרוניסטי של כיבוש הקרקע.

ברור שאוכלוסייתה של מדינה מודרנית תובעת פתרונות של בינוי, ואין חולק על הצורך בו, ואף מוסכם על המחיר שנדרשים הטבע והנוף לשלם עבור פיתוח חיוני – ככל שהוא נותן מענה לצרכים ומסופק בדרך נכונה ובמקומות ראויים. ואולם, פיתוח בזבזני בלב השטחים הפתוחים המעטים שנותרו במדינה גורם נזק רב ומיותר ועומד בסתירה למטרתו העיקרית: הבטחת רווחת הציבור.

האם קיים ממד ציוני לשמירת הטבע

לדיון בשאלה על מקומה של השמירה על טבע הארץ באידיאולוגיה הציונית נדרשנו בראשית שנות השמונים. היה זה כאשר נחשפנו לחשש שעוצמת הפגיעה בטבע בשל הפיתוח הדורסני המבוצע בשם אותה אידיאולוגיה, תגרום, חלילה, לשומרי טבע נאמנים גם בקרבנו, הנחרדים מהרס היקר להם, להביע ספקות בחזון עצמו.

כדי להתמודד עם החשש שהלך רוחות זה יתפשט ויפגע בעיקר, ועל מנת להצטייד בתחמושת מוסרית בארץ שתסייע לנו במאבק נגד הפיתוח ההרסני ובמאמצינו לנטוע את נושא שמירת הטבע והנוף בחזון הציוני, יזמתי אז דיון בהשתתפות אנשי רוח מובילים, שכותרתו הייתה **"הממד הציוני של שמירת הטבע"**. לאמור: האם וכיצד תורמת השמירה על טבע הארץ ונופיה גם למימוש מטרות הצינונות.

הדיון נערך בכינוס מועצת החברה להגנת הטבע, שהתקיים בבית ספר שדה חצבה ב-1981 לנוכח האיום הכבד לפגיעה בנופי הנגב, שנבע מהתכנסות צה"ל, עתיר הממדים, ממרחבי סיני אל השטחים המצומצמים של הנגב. כינוס מועצת החברה התקיים במקביל למאבק שניהלו החברה ורשות שמורות הטבע על שמירת דמותו של הנגב ועל המשך הטיולים במרחביו. הדוברים המובילים בדיון היו הסופרים חיים גורי, יזהר סמילנסקי (ס. יזהר), עמוס עוז ועמוס קינן. הם נתנו ביטוי רעיוני ופיוטי לחשיבות השמירה על המורשת הטבעית והנופית של הארץ כמקור למטרה המרכזית של הצינונות – חיזוק הזיקה של הציבור אל הארץ.

ס. יזהר אמר בדיון: "...חייב להימצא שיווי משקל בין כוחות המעשה... לבין אלה שידעו לשמור על כך שלא יכבשו את הכל, שלא יהפכו את הכל... אולי לא יישאר אז שטח פתוח גדול, אבל חיוני מאוד שיישאר ויתקיים – כדי שאולי אפשר יהיה להלך במדבר, ולשמוע שם לפעמים בשקט, בלילה, איך השורשים צומחים להם באדמה".

עמוס עוז אמר, בין השאר, את דברי הפיוט האלה: "...אנו באנו ארצה... כדי להתפייס עם הארץ – עם הרים ועמקים, עם חולות ומים, עם החי והצומח... מול ההרים השגיאים או מול חרק קטן

צריך לעמוד בענווה. לא בהכנעה פולחנית. החלטת לגעת? גע בענווה. לסלול כביש? סלול אותו בענווה... כשאתה נוגע בנוף, אתה מכתוב עובדות לדורות הבאים".

ואילו עמוס קיין קבע: "הטבע יכול להתקיים גם בלי הציונות, אבל הציונות לא יכולה להתקיים בלי הטבע... הכל מתחיל מן הטבע: אתה מסתכל על הציפור – ומבין; אתה מסתכל על החגב – ומבין; מסתכל על הצמח – ומבין; מסתכל על מהלך המים – ומבין. וכאשר אתה מבין, אתה לומד להיות עם. וכאשר אתה לומד להיות עם, אתה לומד לאהוב. כאשר אתה לומד לאהוב נוצרת ההזדהות שלך, וכאשר נוצרת ההזדהות שלך נוצרת גם הזהות – והרי כדי להקים את הזהות הזאת קמה הציונות!"

"יכול להיות", הוסיף אז קיין בכינוס, "כי עכשיו הוא הרגע האחרון שבו עוד אפשר לעשות כאן עם. אבל עלול לקרות שכאשר נגיע לכך, כבר לא תהיה כאן ארץ נאותה לעשות את העם הזה, כי עוד קודם לכן הצלחנו להחריב אותה בכוח הכולדוזר".

"...נראה כי באיזשהו מקום עברנו את הגבול בתאוותנו להלביש את הארץ הזאת בשלמת בטון ומלט", תרם חיים גורי משלו לדיון המרתק, "שבאיזה מקום שהוא אנחנו מגיעים לגבול האיזון, שתרבויות שחצו אותו שקעו... זיכרונות ילדות של פרחים, של ניחוחות ירק באביב, של מראות שלך בקיץ, של מראות צמחייה וחי, עשויים להביא לציונות אפילו את חזרתם של בניה התועים".

יהיו, מן הסתם, גם כאלה שיסתייגו מהגדרת "החזון הציוני" כצידוק לשמירה על הטבע, ויראו בכך טעם לפגם בשל נקודת המוצא של הגישה, המתייחסת למגזר ספציפי ולא למגזרי הציבור במדינה שאינם נמנים עם התנועה הציונית. ואולם, בגישה הגורסת שעל הציונות לאמץ את השמירה על הטבע גם משום שהיא מסייעת לקידום האג'נדה שלה, אין כדי להמעיט מחשיבותן של הסיבות האוניברסליות הבסיסיות לשמירת הטבע. יתרה מכך, אין הכרח שגישה כזו, שעניינה הגברת הזיקה של האדם אל הטבע והסביבה, שמובילה אותו לכבד ערכים אלה ולשמור עליהם, תהיה דווקא נחלת התנועה הציונית (אם וכאשר זו אכן תאמץ אותה באמת ובתמים). אדרבה, הלוואי שיאמצו אותה כל אדם וכל מגזר בכל מקום, בין אם יהיה זה מתוך הוקרה לטבע כשלעצמו ובין אם ישתרגו בכך מניעים אחרים. התועלת וההנאה שיופקו מהטבע והנוף שיישמרו הן בכל מקרה נחלת הכלל, מפני שכל אחד יכול ליהנות מערכים אלה בלי קשר להשתייכותו למגזר זה או אחר ולמניעים שהניעו אותו לכבדם ולשמרם.

מסקנה מתבקשת שקיבלה חיזוק בדיון ובהתייחסות הסופרים במהלכו היא, שתרבות הפיתוח ההרסנית שפיתחה התנועה הציונית בראשית דרכה אינה, חלילה, אחת ממטרותיה, אלא אמצעי שנוקט כדי להשיג את המטרות. אמצעי, שלמרבה הצער, הפך במידה רבה למעין מטרה בפני עצמה (ואף לקרדום לחפור בו לתאבי בצע). טוב היה אילו תרבות הפיתוח הזו

הייתה מלכתחילה פחות אלימה ומזיקה, אך על אחת כמה וכמה היה עליה לעבור מן העולם לאחר הקמת המדינה וביסוסה. במקומה צריכה להתבסס תרבות פיתוח מקיימת המכבדת את השמירה על המורשת הטבעית והתרבותית של הארץ.

חברים של קבע: תחילת מיסודה של ההגנה על הטבע בישראל

יצנים ראשונים לשמירת טבע בארץ נראו בתקופת שלטון המנדט הבריטי, שיזם מהלכים לשמירה על החורשים שהלכו ונעלמו בשל כריתה ולחצי רעייה כבדים.

היוזמות הראשונות היו **פקודת היערות** (Woods and Forest Ordinance), שפורסמה ב-1920 ותוקנה ב-1926, ו**חוק הציד** שפורסם ב-1924.

במסגרת פקודת היערות הוקמו כמה עשרות "שמורות יער" בשטחים של חורש ים-תיכוני טבעי, על שטח של 64 אלף דונם. בזכות החוק והמאמצים לאכיפתו בתקופת המנדט ולאחריה, נשמר בחלקן עד היום חורש טבעי.

יעילות חוק הציד הייתה פחותה בהרבה, שכן החוק אפשר ציד של כל חיות הבר, ובהיקפים גדולים, ולא נאכף כראוי.

בשנת 1926 נרשמה קריאה ראשונה להגנת הטבע בארץ-ישראל המתחדשת, מפי הבוטנאי הנודע אלכסנדר אייג, שעמד בראש המחלקה לבוטניקה באוניברסיטה העברית בירושלים. אייג התריע על הרס עולם הצומח בארץ.

במאמרו "תוספת לידיעת הצמחייה של ארץ-ישראל", הוא כתב: "...בשימוש באמצעים טכניים משוכללים בחקלאות מחוללים המהגרים... מהפכה בצמחיית המקום... על המתעניינים בטבע הארץ ובגורלה להתארגן לאגודה לשם שמירת הטבע בארץ, שאחד מתפקידיה הראשיים יהיה לעמוד על המשמר בכל מה שנוגע לצמחיית הארץ".

אין זה פלא שבשל תחושת השליחות ותנופת העשייה והפיתוח של המדינה שבדרך, לא זכו דאגות "מוזרות" אלה של אייג ושל אחרים להיענות של ממש עד לאחר הקמת המדינה.

הנצת "החברה להגנת הטבע"

במקביל לתפיסת כיבוש הקרקע ההרסנית היו גם אנשים וקהילות שלמדו להכיר ולהוקיר את טבע הארץ. היו בהם חוקרי טבע, שראו בעיניים כלות את הנזקים המתחוללים יום-יום ומאיימים להכחיד בתי גידול ומיני חי וצומח. והיו גם מורים ומחנכים כיהושע מרגולין (שכונה "הדוד יהושע"), משה כרמי, מנחם זהרוני, אמוץ כהן, אליעזר שמאלי ואחרים – כולם אנשי טבע שראו שליחות בחינוך להכרת הטבע והדביקו את תלמידיהם באהבת הטבע. אחרים הביאו איתם את תרבות הטיוול בחיק הטבע מארצות מוצאם – חובבי טבע שהקימו חוגי מטיילים ומשוטטים. תרומה נכבדה לקירוב הדור הצעיר אל טבע הארץ הייתה גם למסעות הפלמ"ח ותנועות הנוער, שחבריהם חרשו ברגליהם את הארץ. במרוצת הזמן התפתחה גם תרבות של "ידיעת הארץ", שבין מוביליה היו חוקרי הארץ ומורשתה, ובהם יוסף ברסלבי (ברסלבסקי) וזאב וילנאי, שהדריכו טיולים ופרסמו ספרי הדרכה מפורטים על אתרי הנוף והטבע ומסלולי טיולים בארץ שמטיילים רבים הלכו בנתיביהם. כך, בעקבות העמקת ההיכרות עם הארץ והטבע, הלכה והתפתחה גם התשתית לרצון לעצור את ההרס של הטבע והנוף.

תסכולם של חוקרי טבע, מורים וחובבי טבע אלה מהפגיעות בטבע ובנוף הארץ, החל לקבל ביטוי בצעדים ראשונים שנוקטו מיד לאחר הקמת המדינה. מי שהוביל את הצעדים האלה היה "המורה והרב" של דורות שומרי הטבע בישראל, היינריך מנדלסון, זואולוג רב זכויות שהטבע ושמירתו היו בראש מעייניו ופעילותו עד לאחרית ימיו, ובצדק זכה לכינוי "אבי שמירת הטבע בישראל" ואף זכה על כך בפרס ישראל. בשנת 1951, ביוזמתו של מנדלסון, הוקמה ליד הארגונים של מדעני הטבע (החברה הזואולוגית והחברה הבוטנית) ה"ועדה להגנת הטבע". הוועדה כללה את בכירי המדענים בתחום – היינריך מנדלסון, דבורה אילון-סירני, אלכסנדר ברש, יעקב גליל, יעקב הופיין, מיכאל זהרי, נעמי פיינברן וחיים מירום.

מעט לאחר מכן, בראשית שנות החמישים, נולד במכון הביולוגי-פדגוגי בתל אביב הרעיון להקים ארגון להגנה על הטבע. המכון, שהוקם על ידי המחנך ואיש הטבע יהושע מרגולין, שראה שליחות בהכרת הטבע ובהנחלתו לנוער, נוהל באותם ימים על ידי ד"ר (ולימים פרופסור) היינריך מנדלסון. שם, במכון, נפגשו שני צעירים: הסטודנט לטבע אמוץ זהבי, שחקר באותם ימים, בשליחותו של מנדלסון, את עולם הציפורים המופלא באגם החולה אל נוכח איום ייבוש הביצה, ותלמיד סמינר הקיבוצים עזריה אלון, חבר קיבוץ בית השיטה. שניהם היו חובבי טבע וטיולים, ושניהם נחשפו לדיונים ולרעיונות על שמירת הטבע מצד חברי הוועדה להגנת הטבע.

אף שהוועדה להגנת הטבע הפיצה את דבריה אל הממשלה ואל קרן קיימת לישראל, דעתם של הצעירים הללו לא הייתה נוחה ממידת האפקטיביות של פעילות זו. הם סברו שיש להקים ארגון עצמאי פעיל שיטפל בהגנה על הטבע. הרעיון התקבל על ידי מנדלסון, וגם

על ידי יתר חברי הוועדה להגנת הטבע, וכך יצאה אל הפועל הקמת הארגון הראשון להגנת הטבע בישראל, שלימים, בשנת 1953, יירשם רשמית כאגודה עות'מאנית (עמותה במונחים של היום) בשם **החברה להגנת הטבע**.

אנשי הוועדה להגנת הטבע הרכיבו את הוועד המנהל של החברה, ולקחו חלק בקביעת מדיניותה ומהלכיה. המזכיר הכללי הראשון שלה היה אברהם תורן (בומי), מורה לטבע רב זכויות מקיבוץ מעברות. זמן קצר לאחר מכן החליף אותו אמוץ זהבי, והוא עמד בראש החברה לאורך שלוש-עשרה השנים הבאות.

בהנהגתו רבת התושייה של אמוץ, החל השלב המעשי של שמירת הטבע בישראל. עוזי פז, שיתמנה בהמשך למנכ"ל הראשון של רשות שמורות הטבע, היטיב לתאר שנים רבות לאחר מכן את תרומתו של אמוץ זהבי לשמירת הטבע, במצגת על שמורת החולה שהקדיש לזכרו. להגדרתו, שני "אבות תנועת שמירת הטבע" בישראל היו מנדלסון – ה"מתנע" של תנועת שמירת הטבע, ואמוץ – ה"מנוע" שהחל להוציא את המשימה מן הכוח אל הפועל.



אמוץ זהבי בביצת החולה. מקור: אבישג זהבי

תוכניות ראשונות לפארקים עולות ונזנחות

יזומה חשובה אחרת לשמירת טבע ונוף צמחה בתקופה ההיא במחלקת התכנון הממשלתית, שהוקמה עם קום המדינה כדי להתוות את עקרונות התכנון של המדינה לכלל צרכיה. בראש המחלקה עמד המהנדס אליעזר ברוצקוס, שכבר בשנת 1938 הביע את דעתו ולפיה "עלינו לשמור על נוף הארץ, על מראות הטבע היפים בה, על מקומות בעלי קדושה היסטורית ועל השרידים הארכיאולוגיים". על פי הצעות הוועדה להגנת הטבע, ובדחיפה של היינריך מנדלסון, אמוץ זהבי ועזריה אלון, שניצלו את ההזדמנות שנקרתה בדרכם, המליצה מחלקת התכנון הממשלתית להקים מספר לא מבוטל של פארקים לשמירת טבע ונוף.

בעקבות ההמלצה הזו של מחלקת התכנון, מינה ראש הממשלה דוד בן גוריון בשנת 1950 ועדה בראשות יוסף וייץ, איש קק"ל, ששלט ביד רמה בניהול המקרקעין ובפעילות הפיתוח במדינה. הוועדה בראשותו המליצה לאשר, מתוך כל תוכניות הפארקים שהוצעו, ארבעה פארקים גדולים: פארק הפאליק – הוא נחל פולג (2,500 דונם), פארק הג'רמק – הוא הר מירון (95,000 דונם), פארק ירושלים (נחל סאראר – הוא נחל שורק, 96,000 דונם), ופארק הכרמל (105,000 דונם). בשנת 1951 נכללו שטחי הפארקים האלה בספר "תכנון פיסי לישראל" שהכין מנהל אגף התכנון דאז האדריכל אריה שרון. הייתה זו ההכרה הממסדית הראשונה לצורך בשמירת הטבע והנוף בישראל. המסמך התכנוני היה רחב אופקים, והתייחס באופן מקיף ובמבט רב תחומי לכלל ההיבטים שתכנון מושכל צריך לתת עליהם את הדעת, ובכללם הצורך לאזן בין הפיתוח לבין השמירה על הטבע והנוף.

אלא שהמסמך התכנוני כולו, ובפרט פרק הפארקים שבו, נותר זמן רב כאבן שאין לה הופכין. את מקומו תפסו מגמות הפיתוח צרות האופק, שהובילו והכתיבו את התכנון ואת הביצוע. במקום תוכנית שרון, הוחל בתכנון של תוכניות מתאר ארציות שכל אחת מהן עוסקת בתחום פרטני, בלי לתת בהכרח ביטוי ראוי לתמונה הרחבה כולה, דוגמת תוכנית מתאר ארצית לדרכים (תמ"א 3), תוכנית מתאר ארצית לתחנות כוח ורשת חשמל (תמ"א 10) ותוכנית מתאר ארצית לאתרי כרייה וחציבה (תמ"א 14). מרבית תוכניות המתאר הארציות גם לא הושלמו, אלא הוגדרו כתוכניות מתאר ארציות חלקיות. אלה הוכנו חדשות לבקרים, כל אימת שעלה צורך במתן מענה לתוכנית פיתוח פרטנית ספציפית כזו או אחרת, כהקמת תחנת כוח, אתר כרייה וחציבה, כביש וכדומה. במסגרת זו הוכנה גם תוכנית מתאר ארצית לגנים לאומיים ושמורות טבע (תמ"א 8), אך זו אושרה בממשלה רק בשנת 1981.

ארבעה עשורים נוספים חלפו מאז שהוצעה תוכנית שרון ועד שתוכננה תוכנית מתאר כוללת ורב תחומית נוספת, שניסתה לגשר ולקשר בין כל הצרכים והתחומים. במהלך הזמן הרב שחלף נקבעו כבר עובדות רבות בשטח. התוכנית הכוללת החדשה הזו, שאושרה ב-1993,

הייתה תוכנית המתאר הארצית לבנייה, פיתוח וקליטת עלייה, המכונה **תמ"א 31**. תוכנית זו, למרות שהוכנה בחופזה, כדי לתת מענה מהיר לגלי העלייה ההמוניים מברית המועצות, הייתה פורצת דרך בכך שהכירה במתן חשיבות לכלל השטחים הפתוחים ולשמירה עליהם.

אמוץ ועזריה ומטרות החברה

הקמת החברה להגנת הטבע בשנת 1953 מציינת את ראשית התקופה המעשית של שמירת הטבע בישראל. החברה היא עמותה, ארגון אזרחי וולונטרי לא ממשלתי, הפועל מתוקף מטרותיו באמצעות עובדים ומתנדבים ובגיבוי של חברים המזדהים עם מטרותיה: **שמירת הטבע**, שהיא מטרת העל; ושתי מטרות המשנה שנועדו לשרת את מטרת העל ולבסס אותה – **חינוך והדרכה להכרת הטבע**, להוקרתו ולשמירתו, ו**איסוף מידע ומחקר**.

בהיעדר חקיקה של שמירת טבע ובאין ארגון ממשלתי המופקד על ביצועה, נטלה על עצמה החברה להגנת הטבע את תפקיד השמירה על הטבע להלכה ולמעשה. במידה רבה היא יצרה וביססה את דגם חזונה ופעילותה, הודות לאישיותו ולמנהיגותו של אמוץ זהבי ולאישיותו ולתרומתו הסגולית של עזריה אלון. השניים הובילו את החברה להצלחות במשך יותר משלושה עשורים. הם ייצרו דגם ייחודי של מנהיגות משותפת – סימביוזה מופלאה שבה כל אחד מהם משלים את יכולותיו של רעהו. אמוץ, המזכ"ל שהוביל את העמותה בתחילת דרכה ובשנות התבססותה, תרם את חשיבתו המקורית והיצירתית והשכיל לתרגם את החזון לשפת המעשה, ואילו עזריה, שהיה מקורב אל ראשי השלטון וניחן ביכולות ניסוח וביטוי נדירות, תרם את חלקו לקירוב כלל הציבור ומקבלי ההחלטות אל הטבע, ולשכנועם לתמוך בחברה ובמסריה. לאחר שלוש-עשרה שנים בתפקיד המזכ"ל פרש ממנו אמוץ, כדי להשלים ולפתח את פעילותו המדעית, ועזריה החליף אותו.

מערכת היחסים האישית בין השניים התבססה על ההערכה ההדדית העמוקה ששררה ביניהם. שניהם, שבדרכם הנחושה להשגת מטרותיהם לא תמיד הצטיינו בפירגון לסובבים אותם, היו מודעים לכוח הסינרגטי של השילוב ביניהם ולא נמנעו עד יומם האחרון מלשבח זה את תרומתו של זה. עזריה ציין לא אחת כי ללא אמוץ לא הייתה קמה החברה להגנת הטבע, ואמוץ גם הוא לא חסך מעזריה את שבחיו.

בראשית הדרך נתפסה החברה, במקרה הטוב, כעוף מוזר וכמקל בגלגלי הפיתוח שנועד לבסס את קיום המדינה. אנשיה זכו לא אחת להיות מוגדרים כ"עוכרי הציונות". ואולם בזכות החזון, הנמרצות והנחישות של ראשיה ושל קומץ עובדיה הראשונים, החלה החברה לחדור בנחישות אל מרכזי קבלת ההחלטות, להשמיע את קולה ולא אחת אף להצליח לשכנע.



אמוץ זהבי ועזריה אלון, זוכי פרס ישראל לשנת 1981
ביחד עם החברה להגנת הטבע. צילום: רפי דלויה (2005)

כל אחד מעובדי החברה בתקופה ההיא פעל באזור מסוים בארץ כמעין פקח. בהיעדר חוק שמירת טבע, נעשתה פעילותם של עובדי החברה להגנת הטבע ללא סמכויות אך באמצעות היכרות טובה של כל עובד עם האזור "שלו" ועם המתרחש בו.

תכונותיו, אמונתו וחזונו של אמוץ זהבי, שראה בשמירת הטבע עיקר ודגל בשילוב שלושת תחומי הפעילות, השתקפו בכל מערך הפעילות של החברה – בתקנונים, במבנה המוסדות ובתפקוד היומיומי בשטח – והוטמעו והוטבעו בכל עובדי החברה. דבקתם של העובדים במטרות שמירת הטבע, זיקתם האישית לשטח והיוזמה האישית שלהם, הפכה רבים מהם למעין "משוגעים לדבר". במקרים רבים, ה"שיגעון" שלהם לדבר הניע את החברה להגנת הטבע לנקוט יוזמות, מהלכים ומאבקים חיוניים לשמירת הטבע. הדבקתם של עובדי החברה במטרות ובערכים שלה וההזדהות שלהם איתם, סייעו לחברה בעמידתה האיתנה מול גורמים חיצוניים רבי כוח, וגם מול הנהלת החברה עצמה, כשהיה צורך בשמירה על רעונותה ובמניעת התמסדותה.

עיקרון השילוב בין שלושת תחומי הפעילות ("השילוש הקדוש"), שעמד בבסיס פעילות החברה, היה דגם ייחודי למדי בקרב ארגוני שמירת הטבע בעולם. זכורה לי פליאתי כאשר נחשפתי לראשונה, בראשית שנות השמונים, במסגרת העצרת הכללית של הארגון הבינלאומי לשמירת הטבע (IUCN), אל הנתק השורר בין ארגונים שעיקר עיסוקם הוא בתחומי שמירת הטבע לבין ארגונים שעיקר עיסוקם הוא בחינוך לשמירת הטבע. האנשים המרכזיים בכל אחד מהתחומים קבלו על חוסר הקשר עם המקבילים להם בתחום האחר. בעקבות זאת, יזמתי ב-1986 ארגון של סמינר בינלאומי בישראל בחסות IUCN, במטרה להציג בו את דגם הפעילות המשולב של החברה להגנת הטבע ואת פעילותה בכל שלושת התחומים. בסמינר השנתי, שכלל סיורים באתרי הפעילות והמאבקים של החברה בארץ ונערך לאורך שתי-עשרה שנים, השתתפו בכל שנה עשרות אנשים ממדינות העולם המפותח והמתפתח.

ב-1994 קיימנו, במסגרת ציון שנת הארבעים לפעילות החברה להגנת הטבע, כנס בינלאומי רחב בנושא תרומת הארגונים הלא ממשלתיים לשמירת הטבע והסביבה. בכנס, שהתקיים באילת בחסות השר לאיכות הסביבה יוסי שריד, השתתפו יותר ממאה ראשי ארגונים לא ממשלתיים (NGO) לשמירת טבע מרחבי העולם. אורח הכבוד של הכנס היה הדלאי לאמה בכבודו, שערך אז את ביקורו היחיד בישראל.



הדלאי לאמה (עם מחבר הספר) בכנס הבינלאומי באילת, 1994.

צילום: ארכיון החברה להגנת הטבע

ראשוני הפקחים האזוריים של החברה להגנת הטבע היו יגאל סלע, איתן צ'רנוב, אוריאל ספריאל, עוזי ריטה ואילן פפרנה. יגאל סלע, שהופקד על אזור הגליל המערבי, עסק בתצפיות בעופות דורסים, הוביל מאבק מוצלח להפסקה של כריית הזיפזיף והצלת צבי הים שדגרו בו, ולימים הקים וניהל את בית ספר שדה גליל מערבי. ארבעת האחרים, שהופקדו על אזור הכרמל והחוף, אזור אילת והערבה, השרון ושפלת יהודה והרי יהודה, היו חובבי טבע משחר ילדותם ובוגרי "אגודת צעירים חובבי החי" (אחצ"ה), שהוקמה ביוזמתם בעודם תלמידי בית ספר יסודי, והפכו לפרופסורים בכירים ורבי זכויות בשלל מקצועות של מדעי הטבע, זואולוגיה ואקולוגיה. אחריהם הצטרפו עוזי פז, שבהמשך עמד בראש המדור לשמירת טבע והיה המנכ"ל הראשון של רשות שמורות הטבע; עזריאל זיגלמן, איש חולתה; עזרא כהן, שהקים את בית ספר השדה באילת; יעקב דפני, ביולוג ימי ולימים דוקטור החוקר את האקולוגיה של ים סוף; וגיורא אילני, שהיה ממובילי הגילוי מחדש של הנמרים בארץ והמחקר המרתק עליהם. אוריה בן ישראל, איש חינוך ולימים מנהל מחלקת הדרכה של החברה ומנהל מערך הטיול באגף הנוער במשרד החינוך, פעל במישור החוף המרכזי. הצפר שלום זוארץ פעל באזור חוף הכרמל, והקים את חוג הצפרות שממנו התפתח מערך הצפרים וחוגי הצפרות הענף והפעיל במדינה, ואף ייסד את בית ספר שדה מעגן מיכאל ולימים מונה לצפר הראשי של רשות שמורות הטבע. גדעון כנעני הופקד על אזור הגלבוע ורמות יששכר ובהמשך על שמורת החולה; ואילו אנוכי פעלתי באזור אגן הכנרת, ובהמשך הקמתי את בית ספר שדה הר מירון. רבים אחרים הצטרפו בהמשך, ובהם דודי בן עמי – בשפלת יהודה ולימים מראשוני בית ספר שדה גולן; יורם בן מאיר, המוכר בכינויו פיצ' – שפעל בהרי ירושלים ובמרוצת הזמן הקים את בית ספר שדה הר גילה; שוקה רווק – שפעל בנגב; ואלי רז – בכרמל. עם הקמת מערך בתי ספר השדה הצטרפו עוד רבים-רבים לפעילות בחברה, וקצרה היריעה מלמנותם. עסקנו אז – כל אחד באזורו – באיסוף מידע, במעקב אחר הטבע באזור וביצירת קשר עם הגורמים הרלוונטיים – אלה שאיימו על הטבע ופגעו בו ואלה שהכירו והוקירו אותו ותמכו בשמירה עליו – והכנו הצעות לשטחים שיש ליעדם לשמורות טבע.

בהמשך, עם הקמת המדור לשמירת טבע במשרד החקלאות, קיבלנו גם סמכות פיקוח, מתוקף חוק הצייד (שהיה החוק היחיד שמתוקפו ניתן היה להעניק סמכות פיקוח), ובאילת – מתוקף חוק הדיג (לאחר שאמוץ הצליח לשכנע את הרשויות שאלמוגים הם דגים). למעשה, פעלנו אז כפקחי שמירת טבע לכל דבר, אלא שבהיעדר חקיקה לשמירת טבע עשינו זאת בכוח השכנוע וללא סמכויות.

בנוסף לעיסוק העיקרי כפקחים חסרי סמכויות, עסקנו, עובדי החברה, גם בהדרכת טיולים בשטח. ארגון הטיולים שהחל כשירות לחברי החברה ולקבוצות מתעניינות, ומקור הכנסה למימון פעילות לשמירת הטבע, הפך במרוצת הימים לחלק מרכזי בפעילות החברה. מטרת

הטיולים המאורגנים הייתה לחשוף את הציבור אל השטח, וליצור היכרות טובה וזיקה אינטימית בין האזרחים לטבע הארץ ונופיה. ההיכרות נועדה להוביל להוקרה של ערכי טבע אלה, ולסלול את הדרך לתמיכת הציבור ולמעורבותו הפעילה במהלכי שמירת הטבע.

בשנת 1959 יזם יוסי פלדמן, טייל ומדריך רב פעלים, את ההקמה של בית ספר השדה הראשון, בעין גדי, כמרכז לטיולים ולשמירה וטיפוח של נאת הטבע עין גדי. זמן קצר לאחר מכן יזם יהושע כהן הקמה של בית ספר שדה בשדה בוקר, שהקים וניהל אותו מיכאל גל. גל גייס לצוות ההדרכה סטודנטים מצטיינים, ובהם הזואולוגים יורם טוב וחנון דימנטמן והארכיאולוגים יורם צפרייר, זאב משל וזאב קלונר, ששילבו עבודות מחקר בשדה והדרכה מקצועית ולימים הפכו לאנשי מדע ופרופסורים רבי זכויות. הרעיון תאם את תפיסת החברה ואומץ על ידה, כבסיס לפיתוח רשת של בתי ספר שדה אזוריים ברחבי הארץ. עיקר הפעילות של בתי ספר השדה היה הדרכת טיולים ולימוד, בשילוב עם פעילות של שמירת טבע ואיסוף מידע ומחקר. שרי החינוך יגאל אלון, אהרון ידלין וזבולון המר היטיבו להבין את יכולתם של החברה להגנת הטבע ומדריכה להנחיל את הזיקה של הנוער אל הטבע ואל הארץ. הם הכירו במערך ההדרכה של החברה כזרוע עיקרית לחינוך השדה וידיעת הארץ של משרד החינוך, והביאו להשתתפות המשרד במימון הפיתוח והפעלה של המערך עבור תלמידי מערכת החינוך. הם גם חיזקו את מערך ההדרכה בכוח הדרכה חשוב ואיכותי של עשרות מורות חיילות, ואלה, בשיתוף עם צה"ל ומשרד הביטחון, הוצבו מדי שנה בבתי ספר השדה ותרמו רבות להטמעת ידיעת הטבע והארץ גם לאחר שחרורן. כך למעשה הוכשרה במרוצת השנים נבחרת של אלפי נשים, שממשיכות לתרום במודע ושלא במודע להטמעת ערכי ידיעת הארץ ושמירת הטבע גם בחיי האזרחות שלהן.

תרומה נוספת תרמו המינהל לבנייה כפרית של הסוכנות היהודית ומשרד השיכון, ומנהליו שלמה אבני ויוסי מרגלית ואנשיהם. הם הבינו את תרומת בתי ספר השדה לאוכלוסיות היישובים שהמינהל סייע בבנייתם (לא אחת אף לנוכח עימותים שהתעוררו בין המינהל לבין החברה, על רקע דרישות לשמירת הטבע שהצבנו לפעילותו). עתירי זכויות נוספים במערך ההדרכה והחינוך של החברה להגנת הטבע הם עשהאל בן-דוד, שהצטרף להנהלת החברה לאחר פרישתו משירות המדינה וקידם את בניית בתי ספר השדה, ושלמה ירון, מנהל הכספים והמינהלות של החברה להגנת הטבע, שבפעילותו החכמה ורבת השנים פיתח, הרחיב וניהל ביד רמה את המערכת הכלכלית של החברה.

בשיאו, כלל מערך ההדרכה של החברה שנים-עשר בתי ספר שדה אזוריים, מהחרמון ועד סיני - שבכל אחד מהם נבנתה אכסניה למשתתפים בפעולות ההדרכה והלימוד ומגורים לצוות המדריכים, חמישה בתי ספר שדה עירוניים ויותר מעשרה מרכזים ללימודי שדה בערי

הפריפריה. דרך המערך הזה הגיעו מדי שנה מאות אלפי בני נוער, מבוגרים ומשפחות לימי הדרכה בחיק הטבע.

לימים, עם ההרחבה הניכרת של פעילות ההדרכה של החברה, נדרשו לא אחת דיונים בדבר המשקל שיש לתת למטרות שמירת הטבע לעומת היעדים החינוכיים, שבדגם הראשוני של החברה הוגדרו כיעדי משנה. פעם אחר פעם הגיעו אל שולחן הדיונים סוגיות העוסקות בשאלה "האם החינוך הוא מטרה בפני עצמה, או כלי שרת לטובת המטרה העיקרית של החברה" ובשאלת אפשרויות השילוב בין התחומים.

במרוצת הזמן הצטרפו רבבות לציבור החברים והאזהדים התומכים במטרות החברה להגנת הטבע, ולקחו חלק בפעילויות הציבוריות ובמאבקים להגנת הטבע והנוף. מאבקים אלה משכו אלפים להגיע להפגין תוך כדי טיול, במטרה לתמוך במאמצי הסיכול של תוכניות הפוגעות בטבע ובנוף בחבלי ארץ שונים.

עולם הולך ונעלם: ייבוש החולה פותח את עידן שמירת הטבע בישראל

בין המהלכים שהובילה החברה להגנת הטבע בתקופה הראשונה שלאחר הקמתה, ראויים לציון המאבק להגנה על הר הכרמל, שהפך משטח שנועד לבנייה וחציבה לגן לאומי ושמורת טבע, והמאבק לשמירה על הזיפזיף – חול שברי הצדפים – בחופי הגליל המערבי, שכרייתו כחומר מעולה לצורכי בנייה איימה לחסלו עד תום ולהמיט כליה על אוכלוסיית צבי הים הנדירים, שהחול הוא בית הגידול שבו מטילות הנקבות את ביציהן. אבל המהלך הראשון מכולם, שפתח את העידן המעשי של שמירת הטבע, התרחש במקביל להנצת ניצני הקמת החברה להגנת הטבע ובמידה רבה חולל את הקמתה, היה הניסיון להגן על עולם הטבע העשיר והייחודי שהתקיים בביצה ובאגם של ימת החולה.

שלושת עמודי הייסוד של החברה להגנת הטבע – היינריך מנדלסון, אמוץ זהבי ועזריה אלון – היו אלה שהובילו את הניסיון להגנה על ימת החולה, אל נוכח המפעל הציוני הגדול של ייבוש החולה, שאיים לחסלה עד תום.

ימת החולה, ובעיקר הביצה – בשל בית הגידול העשיר שסיפקה ומיקומה על ציר נדידת הציפורים העולמי לאורך השבר הסורי-אפריקאי – הייתה מקום מפגש ייחודי ומשמעותי מאין כמותו למיני בעלי חיים וצמחים, שהגיעו אליה מחמשת אזורי האקלים הסובבים את הארץ. חלק מהם, ובהם דגים וצמחים נדירים ואף צפרדע נדירה בשם "עגול לשון שחור גחון", התפתחו במהלך האבולוציה למינים שהתקיימו רק כאן – **מינים אנדמיים**. עשרות אלפי עופות נודדים שוהים במקום לחניית ביניים והצטיידות במזון, בדרכם הארוכה מיבשת אירופה ליבשת אפריקה ובחזרה, וחלקם נשארים כאן במהלך החורף.

אלא שראשי המדינה שאך זה עתה קמה ראו בביצות בכלל ובביצת החולה בפרט אויב קשה שיש למגר. נטען שהביצות מאכלסות יתושי אנופלס שגורמים למגפת הקדחת המתפשטת בארץ, ומעל לכל הוחלט שיש צורך דחוף בשטח כדי להופכו לשדות חקלאיים. לפיכך החליטו

מוסדות המדינה לייבש את אלפי הדונמים של הביצות והאגם, הגדירו את הפעולה כמשימה לאומית, רתמו את יהודי התפוצות לתרום כספים, והטילו על קרן קיימת לישראל להיות המוציאה לפועל במבצע הנדסי מורכב ויקר.

כבר אז ניתן היה לפקפק בהנמקות הלאומיות להצדקת ייבוש ביצת החולה: המלריה חוסלה עוד קודם לכן, בזכות המצאת הדי-די-טי, שהדביר את יתושי האנופלס נושאי המחלה, ואילו נערכו בחינות מוקדמות – אפשר היה לגלות כבר אז שהחלום להפיכת קרקעות החולה לקרקע חקלאית פורייה הוא חזון שווא, שכן אדמת הכבול במקום נוטה לבעור ואינה מתאימה לחקלאות.

אבל מה הם פרטים מעשיים "שוליים" אלה אל מול החזון הנשגב של הכשרת שטחים חקלאיים ליישוב יהודי בארץ המובטחת. באווירה ששררה אז בארץ – התנגדות למפעל הציוני של ייבוש "הביצות הארורות ונגועות הקדחת" כחלק מ"הפרחת השממה" ו"גאולת הארץ" נחשבה לכפירה בעיקר. באווירה זו, אי אפשר היה להעלות על הדעת לנהל מערכה ציבורית המביעה התנגדות גורפת לכל מפעל הייבוש.

ובכל זאת, הצליחו שלושת שומרי הטבע, מנדלסון, זהבי ואלון, לשכנע את יוסף וייץ, איש קרן קיימת לישראל, להסכים לרעיון של שימור חלק מהשטח ולהותיר למצער ארבעת-אלפים דונם מאגם החולה לצורך שמירה על הטבע.

היה זה שטח מצומצם מאוד מכלל שטחה של ימת החולה, שהשתרעה על פני 55 אלף דונם. יתרה מכך, השטח שהוקצה ל"שמירה" על הטבע היה בתחום אגם החולה ולא בשטחי הביצה, שבהם התקיים עולם החי והצומח הייחודי. הביצה והאגם יובשו כליל, וכך אבד לבלי שוב עולם טבע חשוב ומיוחד ובו גם מינים אנדמיים שהתקיימו רק שם.

ראוי היה, כמובן, לוותר כליל על המפעל המגלומני והמיותר הזה של ייבוש החולה, ששינה סדרי בראשית וגרם נזק שלא ניתן לתיקון. ועם זאת, חשוב לראות גם את הניצחון הקטן של הצלת השטח השמור. היה זה הישג משמעותי, פריצת דרך חשובה מאין כמותה בדרך למיסוד שמירת הטבע בישראל.

ארבעה עשורים של השקעות עתק בניסיון לשכנע את הטבע להתנהג בהתאם לחזון הציוני חלפו, עד שניאותו קרן קיימת לישראל ורשויות המדינה להודות בגודל הטעות, להפסיק להילחם בטבע ולשוב להשקיע משאבים בניסיון לשקם את הביצה. נדרשו לשם כך פעולות שכנוע ממושכות, ואולם במהלך שנות התשעים נחנך אגמון החולה – אגם חדש שהוקם בחלק מהשטח שהיה בעבר ביצת החולה. האגם, שמשיב רק חלק קטן מהעטרה ליושנה, מושך אליו חלק מבעלי החיים והצמחים שחיו בעבר באגם ובביצה ומהווה אתר תיירות מבוקש. אין בו, אמנם, כדי להחזיר במלואו את עולם הטבע העשיר והמיוחד שהתקיים בביצה

המקורית, שכמה מנציגיו נכחדו לבלי שוב. ואולם, יש לראות סמל של שינוי חיובי שהתחולל ביחס לטבע ולשמירתו, בעצם הוויתור על חזון ייבוש הביצות, במהלכים שנעשו להחלפתו בשיקום הביצות, ובנכונות של הממסד לראות במושג ביצה, שהייתה מילה נרדפת לאיום, ניוול ושליה – ישות בעלת ערך ויופי.



ייבוש החולה, 1955. צילום: ארכיון צילומי קק"ל

חוק גנים לאומיים ושמורות טבע

קורם עור וגידים

במקביל למאמצי "קרבות המאסף" הנקודתיים למניעה וצמצום נזקים ספציפיים בפועל, גברה אצל אנשי הוועדה להגנת הטבע והחברה להגנת הטבע ההכרה בצורך במהלכים אסטרטגיים גדולים שיובילו למיסוד שמירת הטבע ולהכללתה בין חובות המדינה ותפקידיה. כדי לענות על הצורך הזה ולממשו החלו חברי הוועדה והחברה לנקוט יוזמות שכנוע. ההכרה הראשונה של רשויות המדינה בשמירת הטבע נגעה להגבלת הציד הפרוע שהתנהל בארץ על ידי ציידים ובעיקר על ידי מפקדים וחיילים ביחידות צבאיות. עם קום המדינה תוקנה תקנה שאסרה כל ציד למשך שנה. בעקבות פעילות של היינריך מנדלסון, הוקם ב-1952 **המדור לציד** במשרד החקלאות, והוצב לכהן בו פקח ארצי אחד.

ב-1955 חוקקה הכנסת את **חוק הגנת חיית הבר** והסמיכה את שר החקלאות ליישמו. החוק הגדיר מהי חיית בר מוגנת, ומהם אזורים אסורים לציד ואמצעי ציד אסורים, ובמרוצת שנות השבעים ושנות התשעים נוספו בו תיקונים. היה זה המהלך החקיקתי הראשון לשמירת טבע במדינת ישראל.

הסנונית הראשונה הזו בישרה את בואם של הצעדים הנוספים למיסוד שמירת הטבע. בשנת 1958 הצליחו ראשי החברה להגנת הטבע לשכנע את סמנכ"ל משרד החקלאות, עשהאל בן דוד, שמתוקף אחריותו על הקרקע, המים, הייעור, הציד והדיג צריך המשרד לטפל גם בשמירת הטבע. וכך, בסמוך למדור הציד, הוקם במשרד החקלאות **מדור לשמירת טבע** – היחידה הממשלתית הצנועה הראשונה לשמירת טבע.

בראש המדור החדש מונה לעמוד עוזי פז, שעד אז היה העובד האזורי של החברה להגנת הטבע באילת. הוא הסתייע בעובדים האזוריים של החברה להגנת הטבע, העניק להם סמכות כפקחי ציד ופעל להגדרת אזורים אסורים לציד ולגיבוש הצעות לשמורות טבע.

ואולם, פעילותו נעשתה ללא גיבוי ראוי של חקיקה, סמכויות ומשאבים. ברור היה, לפיכך, שיש להמשיך לפעול לעיגון הפעילות בחקיקה, ולהקמת מסגרת בעלת אחריות וסמכות לשמירת טבע שמוקצים לה המשאבים המתאימים לפעולתה.

אנשי השימור מול אנשי השיפור

חמש שנים נוספות חלפו עד שנפל דבר בישראל, ואושר מהלך שהפך את שמירת הטבע מנושא שטופל באופן וולונטרי, בהיעדר סמכויות ומשאבים, להליך חוקי, המטיל על המדינה ורשויותיה חובה ליישמו ואחריות לשאת במימושו. הצעד רב המשמעות הזה היה המהלך האסטרטגי שהובילו החברה להגנת הטבע והמחלקה לשיפור נוף הארץ לחקיקת "חוק גנים לאומיים ושמורות טבע" ולהקמת רשות שמורות הטבע ורשות הגנים הלאומיים.

המחלקה לשיפור נוף הארץ ופיתוח אתרים היסטוריים פעלה באותה עת במשרד ראש הממשלה, במטרה לפתח ולתחזק אתרי תיירות ארכיאולוגיים ונופיים. ראשי המחלקה היו אנשים רבי השפעה, ובהם טדי קולק, שהיה אז מנכ"ל משרד ראש הממשלה; יגאל ידן, רמטכ"ל לשעבר ופרופסור רב מוניטין לארכיאולוגיה; ויעקב ינאי ("יאן"), אלוף משנה במיל' שכהן כסמנכ"ל במשרד האוצר ובמשרד הביטחון ולמעשה הקים את המחלקה. גם הם, כאנשי הגנת הטבע, הגיעו למסקנה שיש לגבות את פעילותם בחקיקה שתעניק סמכויות ומשאבים. כך הוגשה בשנת 1962 לכנסת הצעת חוק גנים לאומיים ושמורות טבע.

אלא שבשלב זה התעוררה דאגה בקרב אנשי הגנת הטבע. הצעת החוק המקורית שהוצעה דיברה על הקמת רשות אחת, שתנהל הן את שמורות הטבע והן את הגנים הלאומיים. מאחר שעניינם של ראשי המחלקה לשיפור נוף הארץ התמקד בפיתוח אתרי תיירות, שבמקרים רבים עלול היה גם לפגוע בערכי טבע, חששו שומרי הטבע שהטבע עלול להינזק אם דווקא אנשים אלה יופקדו על שמירתו. עצם שמה של המחלקה – "שיפור נוף הארץ" – העיד על התייחסותם לטבע ולנוף כאל מושא לפיתוח ולשיפור, התייחסות העומדת בסתירה גמורה לתפיסת השימור והשמירה. אנחנו, אנשי הגנת הטבע, נהגנו לבקר את גישת "שיפור הנוף", ואת השם המכובס שנבחר למחלקה, ואף התלוצצנו בלגלוג על כך שכדי לשפר את הנוף הטבעי הקסום בקניון עין עבדת, למשל, ובמטרה להגביר את תנועת התיירות בו, עוד עלולים "אנשי השיפור" לצבוע את מצוקי הקניון בצבעים מרהיבים.

כך החל במסדרונות הכנסת מאבק דווקא בין שני הגורמים בעלי העניין בחקיקה, כשיחסי הכוחות ביניהם רחוקים מלהיות שקולים. מהצד האחד ניצבו ענקים – אישים עתירי כוח והשפעה המייצגים את תפיסת "שיפור הנוף" ומעוניינים ברשות אחת, הקושרת את הגנים ואת שמורות הטבע בחבילה אחת; מהצד האחר עמדו אנשי טבע נלהבים אך בלתי מוכרים

ומעוטי השפעה, שדרשו להפריד בין הרשויות ולהקים שתי רשויות שונות: האחת לגנים הלאומיים, המיועדים לפיתוח תיירות, והשנייה לשמורות הטבע, המיועדות לשמור על ערכי הטבע והנוף.

ס. יזהר מתפייט ומחוקק

למערכה לחקיקת החוק נחלץ הסופר יזהר סמילנסקי, שכינה את עצמו בשם העט ס. יזהר ואהבת הטבע והארץ הייתה נטועה בו וקיבלה ביטוי רב יופי בכתביו. יזהר, שהיה אז גם חבר כנסת ותיק מטעם מפא"י, הפליא לתאר בנאומיו את טבע הארץ ואת חובת המדינה לשמור עליו מכליה. הוא התייחס גם לצורך להפריד בין הרשויות, והבהיר בתיאוריו המרגשים את ההבדל המהותי בין שמורת טבע לבין גן לאומי ואת ההבחנה בין שימור לפיתוח. וכך הוא אמר מעל בימת הכנסת: "...מציעי הצעה זו לא דקו בהבדל שבין שתי גישות: האחת – שיפור נוף הארץ; והשנייה – שמירת נוף הארץ. כאן הדגש הוא שיפור, וכאן שמירה. זו באה להציל את שיווי המשקל השורר בפיסת עולם קטנה אחת, וזו באה בראש מורם לשכלל, לייער ולמסחר את הקיים, לתת לו 'צורה' ו'טעם'. מכאן – חרדה לקיום שאין לו תמורה, וליתן זכות קיום גם לנמושות; ומכאן – יודעים יותר טוב איך הטבע צריך להיראות, כדי שימצא חן, יינה. בכל מקום שהטבע הוא מעשה ידי אדם, כמצוי לרוב בארכיאולוגיה, יש מקום לשמר, לטפל ולשפר, ואדם יכול ללכת, על אף הרבה הסתייגויות, בעקבות אדם אחר קודם לו. אך רעיון שיפור נוף הארץ, אם לטבע הכוונה – הרבה פלאות יש בו, נוסף על היהירות, ורבה החוכמה הנדרשת להרים יד ולא לגעת..."

התיאורים הספרותיים עזרו. בזכות יזהר סמילנסקי והודות לנחישות אנשי הגנת הטבע, שוכנעו רוב חברי הכנסת, אם כי לא בנקל, ובאוגוסט 1963 אושר **חוק גנים לאומיים ושמורות טבע**, שמתוקפו הוקמו שתי רשויות נפרדות: **רשות הגנים הלאומיים ורשות שמורות הטבע**. בזאת החל פרק חדש בשמירת הטבע במדינת ישראל.

העם עם פרחי הבר

מיד לאחר שחוקק החוק, והוקמו שתי הרשויות הנפרדות, התברר שפעילותה של רשות שמורות הטבע מוגבלת על פי החוק לשטחי שמורות הטבע בלבד, ומותרה את ערכי הטבע שמחוץ לשמורות ללא הגנה.

ההבנה הזאת הובילה לפתיחה ביוזמת חקיקה מזורזת לצירוף פרק נוסף לחוק, העוסק בערכי טבע מוגנים. על פי הצעת החוק, שגם הגשתה נעשתה בידי חבר הכנסת הסופר יזהר סמילנסקי, רשאי השר הממונה מתוקף החוק להכריז על צמחים ובעלי חיים כערכי טבע מוגנים שחל איסור לפגוע בהם גם מחוץ לשמורות הטבע.

בין אם בשל התיאורים הספרותיים של יזהר ובין אם לאו – הצעת החוק התקבלה בכנסת בשנת 1964, וגם הסמכות לאכיפת פרק זה של **”חוק ערכי טבע מוגנים”** הואצלה על ידי השר הממונה לרשות שמורות הטבע.

הראשונים שהוכרזו כערכי טבע מוגנים על ידי רשות שמורות הטבע, בראשותו של מנכ”ל הראשון עוזי פז, היו פרחי הבר. הציבור אהב מאוד לקוטפם, והיו שאף תיעלו את חיבת הציבור כלפיהם למקור הכנסה פרטי וקטפו פרחים לצורך מכירתם. בעקבות זאת הלכו ונעלמו פרחי הבר מנוף הארץ. במקביל להכרזה הרשמית על פרחי הבר כערכי טבע מוגנים, וכחיזוק רב ערך לחוק, פתחו החברה להגנת הטבע ורשות שמורות הטבע בשנת 1965 במסע הסברה נרחב לציבור, תחת הסיסמה **”צא לנוף אך אל תקטוף”**.

היוזמים והמובילים של מסע ההסברה המשותף היו עזריה אלון מטעם החברה להגנת הטבע ועוזי פז מטעם רשות שמורות הטבע. פרט להפעלת סנקציות נגד מפירי החוק שקטפו פרחים למטרות מכירה, נערכו במסגרת המסע פעולות הסברה, בעיקר במוסדות החינוך, במטרה שהתלמידים יעבירו את המסר להוריהם.

אנחנו, עובדי השטח של החברה והרשות, התפרשנו אז מדי שבת וחג בשטחים הפורחים והסברנו לציבור הקוטפים את החוק ומטרותיו. התקבלנו על ידם בהבנה ובסבר פנים יפות, והם אף שמחו למסור לידינו את הפרחים שהספיקו לקטוף, בידיעה שנעבירם לבתי חולים כדי לשמח את החולים ולצרף גם אותם למעגל התומכים במהלך.

מסע ההסברה הזה זכה להצלחה חסרת תקדים. הודות לו נעלם כמעט לחלוטין מהנוף הישראלי הנוהג המגונה לקטוף פרחי בר.



הכרזה הראשונה של פרחי הבר המוגנים.

ציורי הפרחים: ברכה אביגד

על קסמו וזעפו של הגנרל: התפתחות יחסי הגומלין בין החברה האזרחית לרשות הממשלתית

בשנת 1965 מונה אלוף במיל' אברהם יפה ליו"ר ומנכ"ל רשות שמורות הטבע. כניסתו של אלוף מוכר, מוערך ורב זכויות ומוניטין לתפקיד ראש רשות שמורות הטבע העלתה מיידית את תדמיתה של הרשות בעיני הציבור.

הגם שהוא לא נמנע קודם לכן מלשלוח את ידיו ואת ידי חייליו בציד חיות בר, נרתם אברהם יפה למשימה במלוא כוחו ומיד תפס את השור בקרניו. ראשית, צריך היה להתמודד עם רשות הגנים הלאומיים בתחרות על הטריטוריות, תחרות שבמסגרתה כל רשות ביקשה לנכס לעצמה אתרים רבים ככל האפשר ברחבי הארץ. כאיש מלחמות מנוסה ובעל מעמד ציבורי איתן, עמד יפה היטב בפרץ אל מול האישים המקושרים של רשות הגנים, ותרם תרומה רבת משמעות לייעוד שטחים חשובים לשמורות טבע.

שנית, היה צריך לגייס עובדים לרשות החדשה, להקים צוותי עבודה ולקבוע דרכי עבודה. בעת ההיא היו כבר עובדי החברה להגנת הטבע פרושים ברחבי הארץ, ולמעשה מילאו באופן וולונטרי חלק מתפקידי הרשות הרשמיים. נראה היה אך טבעי שעובדי השטח של החברה יקבלו כעת סמכות לפעול מתוקף החוק החדש, כנציגי הרשות החדשה.

ואכן, אברהם יפה ואמוץ זהבי סיכמו ביניהם להקים התארגנות משותפת שכונתה **שח"ר** – ראשי תיבות של שיתוף חברה-רשות – ובמסגרתה הוגדרו שבעת העובדים האזוריים של החברה כעובדים משותפים לחברה ולרשות. הם קיבלו סמכויות פיקוח ופעולה מטעם הרשות, ומומנו ונוהלו על ידי החברה והרשות במשותף.

אלא שהסדר זה, שנראה על הנייר כדרך מוצלחת של דו קיום, החזיק מעמד רק תקופה קצרה מאוד. עד מהרה התברר חוסר ההיגיון שבו, בשל ההבדלים בין תפקידיה ואופייה של הרשות הממלכתית לבין התפקיד והאופי של החברה כארגון לא ממשלתי.

הרשות הממלכתית – מופקדת על פי חוק על שמירת הטבע וניתנים לה סמכויות, כלים ותקציב כדי לממש את אחריותה ולאכוף אותה. פעילותה מתמקדת בהקמה ובניהול שמורות טבע וגנים לאומיים, בהגנה על ערכי טבע חשובים ובניהול ואכיפה של הוראות החוק ותקנותיו. לעומתה, החברה להגנת הטבע, כמו גם ארגוני סביבה אזרחיים אחרים, היא עמותה וולונטרית נטולת כל סמכות חוקית. הכלים העומדים לרשותה הם הסברה ושכנוע על בסיס חזונה, מטרותיה ועמדותיה, ועל פי מידע שאנשיה אוספים וידע מקצועי שהם מגבשים; קידום יוזמות חקיקה; ניהול מאבקים ציבוריים לשמירת הטבע; השתתפות בדיון הציבורי בתחומי העיסוק הרלוונטיים; מעורבות בתהליכי קבלת ההחלטות; ופעילות במישור המשפטי באמצעות עתירות, כדי למנוע שימוש לרעה בסמכויות השלטון ובכוחות הגורמים העסקיים.

כוחה והשפעתה של החברה להגנת הטבע, מקורם במעמדה הציבורי והמקצועי, בציבור התומך בעמדותיה ובהפעלתו אל מול רשויות השלטון ומקבלי ההחלטות בדרכים מגוונות. מרכיבים רבי חשיבות ביכולת השפעתה של החברה היא המחויבות למטרותיה, עצמאותה ואי תלותה בממסד הממשלתי והפרטי.

כגוף ממלכתי, הרשות מחויבת, במידה כזו או אחרת, לעמדות ולהחלטות של הממשלה ורשויותיה, ואף תלויה בהן, כדי לקדם את מטרותיה. הרשות, ששקדה על השגת שטחים לשמורות טבע ועל הבטחת מים לקיום הטבע, הייתה קשורה באותם ימים למשרד החקלאות, שהיה מופקד על המשאבים החיוניים האלה. קשר זה אמנם סייע לה בהשגת יעדיה, אך בה בעת הוא גם הגביל, מתוקף העובדה שמשרד החקלאות ראה את עצמו כנציג המגזר החקלאי ונטה לצדד בדרישות החקלאים, שפעמים רבות סתרו את טובת שמירת הטבע. התלות במשרד הממשלתי ובהחלטות הממשלה נתנה מקום לפשרות למיניהן מצידה של רשות שמורות הטבע, פשרות שהחברה להגנת הטבע התקשתה לא פעם לקבל. עד מהרה קיבלו הצורך והתועלת ביחסי גומלין בין החברה לרשות ביטוי בשורה לא מבוטלת של פרויקטים, שבהם נאלצה החברה להתגבר לא רק על יזמי הפרויקט, אלא גם על הסכמות שנתנה הרשות לביצועו בניגוד לעמדתה של החברה.

לפערים המובנים בין התנהלות הרשות להתנהלות החברה תרם גם אופן הניהול ה"צבאי" וההיררכי שהנהיג אברהם יפה ברשות. יפה הורגל לציות של פקודיו, בעוד בחברה להגנת הטבע הונהגו מיומה הראשון אופי משתף ועצמאי ואווירה "פרטיזנית".

כעובד משותף – אחד מהשבעה – של הרשות והחברה במסגרת התארגנות שח"ר, הייתי במקביל לתפקידי כמנהל בית ספר שדה הר מירון גם ממונה על פעילות רשות שמורות

הטבע בהר מירון ומרכז הגליל העליון. זכיתי אז להכיר ולהוקיר את כישוריו יוצאי הדופן של יפה ואת קסמו, ולא אחת זכיתי גם לעורר את זעמו. באחת הפעמים, בראשית שנות השישים, יצא עליי קצפו במסגרת המהלכים המאומצים לצמצום הנזקים שנגרמו בשמורת הר מירון, מהקמת מתקן המכ"ם הצבאי הגדול שהוצב בפסגת ההר ומהדרך שנפרצה אליו במעבה החורש. יפה, שרק עד לא מזמן היה חבר נכבד ומוערך במטה הכללי של צה"ל, הוביל את המהלכים ביד רמה. באחד הימים הוא קיים סיור עם מפקד חיל האוויר מוטי הוד ובהשתתפות קצין הנדסה ראשי, שמטרתו הייתה בחינת האפשרויות לצמצום הנזקים שנגרמים מפריצת הדרך אל המתקן בהר מירון. עמדנו כולנו על קומנדקר צבאי, שנסע לאיטו לאורך הדרך על ההר, ובמהלך הנסיעה טיכסו האלופים עצה בסוגיית המעבר בדרך במינימום פגיעה. באחד מקטעי הדרך, שנהנה מריכוז ייחודי של סחלבים נדירים, ובהם רצועית הגליל היפה והנדירה במיוחד, התפרצתי לשיח הגנרלים והבהרתי את התנגדותי הנחרצת להצעה שהדרך אל המתקן תעבור במקטע הזה. בתגובה, הרעים עליי יפה גדול הממדים בקולו, ואיים שיזרוק אותי במו ידיו מהקומנדקר אם אעז פעם נוספת לחלוק על דבריו. בסופו של יום לא נזרקתי מהרכב. המשכתי במריי, והוא ידע להעריך זאת, והחשוב מכל – הסחלבים ניצלו.

החברה מעבירה מיקוד משימור לחינוך

איחוד התפקידים במסגרת שח"ר – שיתוף הפעולה בין הרשות הממלכתית והחברה להגנת הטבע – היה ניסיון בוסר שנועד לכישלון. היה זה מעין שלב ביניים מבחינה ארגונית, שאפיין את הלבטים והגישושים של ראשית הדרך למיסוד האחריות לשמירת הטבע ולהעברת הטיפול בה מידיים של ארגון אזרחי חסר סמכויות לרשות ממשלתית הפועלת על פי חוק. הנהלות רשות שמורות הטבע והחברה להגנת הטבע בימים ההם עדיין לא הפנימו באופן מלא את השינוי שהתחולל בפועל עם הקמת הרשות הממלכתית, ואת הצורך להנהיג יחסי גומלין מתאימים בין שני הארגונים השונים זה מזה באופיים; יחסים שיבטאו נכון את המשותף ואת השונה, יחסים שיפעלו באמצעות כלים המתאימים לשני הגופים ויהפכו את ההבדלים והמגבלות ליתרונות.

אברהם יפה, שראה את עצמו בדין כמופקד מטעם המדינה על שמירת הטבע כשבידיו מלאו האחריות והסמכות, לא ראה בעין יפה את המשך מעורבותה של החברה להגנת הטבע בתחומים שבאחריותו. ראשי החברה, מצידם, היטיבו להבין שעליהם להעביר את שרביט הניהול המעשי של שמירת הטבע אל הרשות, ואף בירכו על כך. ואולם, מאחר שהם מילאו תפקיד מכריע במהלכי החקיקה ובכינון הרשות, ואף המשיכו להשתתף כחברים במוסדות הרשויות, הם התקשו להיערך באחת למצב החדש. מצב שבו יצטרכו, לעיתים, להפעיל את

החברה ככלבי השמירה של הרשויות הממשלתיות שהקימו במו ידיהם, ולכונן גם אליהן חיצונית מאבקים במקרים שבהם הן לא יעמדו בציפיות החברה.

אמוץ זהבי דווקא צפה כבר בשלב זה אפשרות של מצבים שכאלה, והתריע על הצורך להיערך אליהם. בטיטת תוכנית העבודה של החברה להגנת הטבע לשנת 1965 שהציג זהבי לוועד המנהל של החברה, הוא ביטא אמנם את תחושת ההישג והתקווה הגדולה על החקיקה ועל הקמת הרשות, אך גם הדגיש את המודעות לצורך בשינוי הנדרש בתפקוד החברה בעקבות החוק החדש והולדת הרשות. בצד הדברים שכתב, ניכרת גם נימה מובנת של צער, על הצורך לותר על העשייה השוטפת שלו ושל החברה בשמירת הטבע.

פועל יוצא של מציאות זו היה, בינתיים, העברת המיקוד של החברה לחיזוק פעילותה החינוכית להקניית הכרת הטבע והארץ, ולפיתוח רשת בתי ספר השדה שהיא הקימה ברחבי המדינה. פעילות זו, שבמסגרתה יצאו מדי שנה מאות אלפי תלמידי מערכת החינוך וחובבי טיול וטבע לפעילות מודרכת להכרת הטבע והנוף, ונועדה ליצור מודעות ומחויבות לשמירת הטבע, הפכה לעיקר עשייתה של החברה להגנת הטבע בעת ההיא, במקביל להצטמצמות של מעורבות יחידות השטח שלה בנושאי שמירת הטבע.

בתקופה זו המשיכה החברה את מעורבותה בשמירת טבע ברמה הארצית באמצעות השתתפות ראשיה במוסדות רשות שמורות הטבע ורשות הגנים הלאומיים, במועצה הארצית לתכנון ובקשריה עם רשויות השלטון. החברה אף הובילה בשיתוף עם הרשות מאבקים ציבוריים חשובים ומוצלחים, ובהם: מסע ההסברה המכונן למניעת קטיפת פרחי הבר, שהיה מאז לדגם של קמפיין מוצלח לשינוי התנהגות הציבור; ביטול התוכנית להרחבה של מחצבת נשר בכרמל (ב-1970); הכרזת הכרמל כגן לאומי (ב-1972); ושינוי התוכנית להקמת תחנת כוח בשפך נחל תנינים והעברתה לשפך נחל חדרה (ב-1972).

דרושה אי תלות בממסד: הקמת האגף לשמירת טבע בחברה

ל צד ההישגים שרשמו שיתופי הפעולה בין החברה להגנת הטבע לרשות שמורות הטבע, החלו לצוץ גם אי הסכמות בין הרשות לחברה ואף התנגדויות של החברה למהלכים והחלטות של הרשות.

אי שביעות הרצון מהצטמצמות מרכיב שמירת הטבע בפעילות החברה להגנת הטבע והצורך להקים מסגרת שבה תוכל החברה בצד הענקת סיוע ציבורי ותמיכה לרשות הממלכתית לפעול לשמירת הטבע באופן עצמאי ללא תלות בממסד במקרים שבהם נחוץ הדבר, עמדו במרכז של שיחה שהתקיימה ביני ובין אמוץ זהבי בראשית שנות השבעים. בעקבות שיחה זו התקבלה ההחלטה להקים בחברה להגנת הטבע את המחלקה לשמירת טבע, ועל"י הוטלה המשימה להקימה ולנהלה. בהמשך, גדלה והתמקצה המחלקה והוגדרה כאגף לשמירת טבע.

הקמת האגף לשמירת טבע בחברה לא נועדה להטיל דופי בפעילות הרשות, לפגוע בתפקידיה ובסמכויותיה או להתחרות בה – ההפך הוא הנכון. היא נבעה מהרצון הכן ליצור מערכת ראויה של יחסי גומלין, כנהוג בין ארגון ממלכתי לבין ארגון אזרחי; מערכת סינרגטית שבמסגרתה כל גורם תורם את יכולותיו למצטרף שכוחו עולה על סכום חלקיו.

ואף על פי כן, התקשו בתחילה מנהלי רשות שמורות הטבע לקבל את המהלך בברכה. הם חששו שהוא נועד לתקוע מקלות בגלגלי הרשות ולכרסם בסמכויותיה ובמעמדה. גישתם הייתה, שיש להגדיר גזרות פעילות בין הארגונים, ולקבוע כי הרשות היא שתעסוק באופן בלעדי בשמירת טבע ואילו החברה תתמקד בפעילות החינוכית.

אלא שלעיתים צצו חילוקי דעות בין שני הגופים באשר לאירועים הנוגעים לשמירת הטבע, ובהתמודדות עם מקרים אלה לא יכלה החברה לעמוד מנגד. החברה נדרשה למאבקים שבהם נאלצה להתמודד לא רק עם יוזמי התוכניות המזיקות, אלא, לעיתים, גם עם היעד פעולה, הסכמה ואף עם תמיכה של הרשות בפרויקטים שאיימו לפגוע קשה בערכי טבע ונוף.

כך קרה, למשל, שבמרוצת שנות השבעים נדרשה החברה להגנת הטבע לצאת למאבקים נגד תוכניות שאושרו בהסכמת רשות שמורות הטבע, כמו התוכנית לתפיסת מי מעיין הדן במקור הנביעה, והתוכנית לכריית פוספט שאימה לפגוע אנושות בטבע ובנוף של הר צין (הור-ההר) וסביבותיו, והמחלקה החדשה נרתמה להובלת המאבקים.

ארץ פלגי מים: מצילים את מעיין הדן

מעיין הדן הוא אחד משלושת מקורות הירדן. מימיו של הנחל שופעים ויוצרים זרם עז, שוצף ורב רושם באפיק הראשי, ומתפלגים לשורה של פלגי מים משכשכים הבוראים יחדיו ארץ פלגי מים קטנה, שאין לה אח ורע בישראל השחונה; "ארץ", שלצידו של כל פלג ופלג בה מתקיים יער גדות מקסים ומוצל של עצי דולב, מילה, ערבה, שיחי קנה ופטל וצמחים רבים אחרים. זהו יער קסום שמקננות בו ציפורים, שזוהי נחלתן כפי שמי הנחל הם נחלתם של הדגים המקומיים ושאר יצורי המים.



פלגי הדן. צילום: עוזי פז

כבר בשנות החמישים, כאשר תנועת שמירת הטבע עוד הייתה בחיתוליה, נתפסו חלק ממי המעיין השופע, והוזרמו בצינור אל יישובי מזרח עמק החולה ושדותיהם (המפעל המזרחי). מאז, ניסו קברניטי משק המים האזורי והארצי פעם אחר פעם לכלוא גם את שאר מי המעיין בצינור נוסף ולהזרימם ליישובי מערב העמק (המפעל המערבי).

בסוף שנות השישים הזעיק את החברה להגנת הטבע יוסי לב ארי, חובב טבע מושבע חבר קיבוץ דן ולימים מנהל בית ספר שדה חרמון, בעקבות ידיעה שלפיה תוכנית "המפעל המערבי" לכליאת שאר מי מעיין הדן אושרה במשרד החקלאות. בעקבות זאת, ובמעורבות של החברה להגנת הטבע, הוגשה התנגדות לתוכנית מטעם רשות שמורות הטבע, וביצוע התוכנית נמנע. פחות מעשור חלף, עד שיוסי לב ארי נאלץ להזעיק בשנית את החברה להגנת הטבע, באותו עניין בדיוק, כשגילה את צינורות הענק שהתחילו להגיע אל השטח כהכנה להקמת "המפעל המערבי". אלא שהפעם, בשנת 1979, פני הדברים נראו אחרת. בירור מהיר העלה שאכן הפרויקט להנחת הצינור המערבי אושר לביצוע בנציבות המים שבמשרד החקלאות, אך הפעם האישור התקבל בהסכמת מנהלי רשות שמורות הטבע, לאחר שהובטח ששמורת תל דן כשלעצמה לא תיובש.



יוסי לב ארי והצינור שנשכח. צילום: יואב שגיא

לאור העובדה שהמים עדיין שצפו בפלגים, וברוח התפיסה שכל עוד לא בוצעה הפגיעה יש עדיין חובה לעשות כל מאמץ למנועה, התארגנה החברה להגנת הטבע בדחיפות למאבק נחוש לביטול המיזם. בחזית המאבק עמדו אנשי הטבע יוסי לב ארי מדן ורן אריאלי מדפנה, שקיבוציהם שוכנים בין פלגי נחל הדן, וכן עשרות חברים מיישובי עמק החולה. התברר שהיזומה לתפיסת המים

הייתה גם היא של חברים מיישובי העמק – שכיחנו במשרות ניהול – ואולם הם לא טרחו לשתף את שאר חברי יישובי האזור בתוכנית.

קבוצת המתנגדים לתוכנית שהתגייסו למאבק כנגד המיזם הוציאה מנשר לכל חברי היישובים באזור, שבו הם חשפו את התוכנית והציגו את השפעותיה הפוגעות בערכי הטבע הייחודיים בנחל הדן ופלגיו. המנשר עשה את שלו, ועד מהרה אורגנו אספות חברים בכל יישובי העמק, שבהן התקבלו החלטות נגד המיזם.

במקביל לפעילות המקומית, פעלה החברה להגנת הטבע במישור המקצועי והארצי, בכלים שהיו ברשותה. הגשנו התנגדויות לנציבות המים ולמוסדות התכנון, והגשנו דרישות להנהלה ולמליאה של רשות שמורות הטבע שיחזרו בהן ממתן ההסכמה למיזם. כדי לגבות את דרישותינו, ביקשנו מהוועדה המקצועית של מליאת רשות שמורות הטבע לבחון ולהציג למליאה חוות דעת מקצועית על נזקי הפרויקט. בנוסף לאלה, יזמנו הקמת צוות מקצועי של מומחי מים וכלכלה מוכרים ומקובלים, שכלל את פרופסור אורי שמיר, מהנדס מים מהטכניון וחבר בפורומים של נציבות המים, פרופסור דן ירון, כלכלן חקלאי מהפקולטה לחקלאות באוניברסיטה העברית, וההידרולוג נחום מינסקר, כדי לבחון את חיוניות התוכנית ואת האפשרויות לתת מענה למטרותיה בלי לפגוע במי המעיין, הנחל ופלגיו, אשר יוצרים את ארץ פלגי המים הייחודית והקסומה.

הצוות המקצועי בחן את התוכנית, וחיבר חוות דעת מקצועית הקובעת כי לתפיסת המים במקור המעיין אין תרומה של ממש למשק המים, וכי תרומתה העיקרית היא בחיסכון לא גדול באנרגיה, בגין ניצול כוח הכבידה שנוצר מהפרשי הגובה שבין המעיין לבין מקומות השימוש במים.

המאבק צלח. הרשות חזרה בה מהסכמתה לתוכנית, וחברה למאבק לשינויה. התוכנית לתפוס את מי מעיין הדן במקור נביעתם בוטלה, וצינורות הענק, פרט לצינור יחיד שנשכח והפך למעיין גלעד להצלחת המאבק, פונו מאזור המעיין.

יותר מכך – המאבק אף הביא להחלטה תקדימית: הבטחת הזרמה שוטפת של כמות המים הדרושה לאפיק הנחל ולכל אחד מפלגי הדן, לצורך קיום ערכי הטבע החיים בהם. כדי להבטיח שבכל מצב תזרום לפחות כמות זו של מים בנחל ובפלגיו, הותקנו מתקנים הנדסיים שמנתבים את הקצאת המים לשימוש אחר רק מעבר לכמות הזו שנקבעה עבור הדן ופלגיו.



הצלת מעיין הדן. ציור של זאב,
במלאות שלושים לחברה להגנת הטבע. "טבע וארץ"

על זכות הטבע למים

היו גם כמה מקרים קודמים שבהם לחץ הארגונים והציבור הביא להקצאה של כמויות מזעריות של מים לטבע במעיינות שכל מימיהם נתפסו לפני כן ונשאבו למערכת המים הארצית. כך היה במעיינות ראש העין – מקורות המים של הירקון, ובמעין עין זיו, "ראש המבוע" של נחל כזיב. אלא שבשני המקרים לא היה די בכמויות המזעריות הללו כדי להשיב לנחלי האיתן את דמותם ואופיים, וידם של מנהלי השאיבה שלטה ב"שיבר".

לימים, צלחו מאמציהם של רשות שמורות הטבע ושאר ארגוני שמירת הטבע והסביבה לשכנע את האחראים על משק המים במדינה להקצות כמויות מינימליות של מים הנדרשות לקיום ערכי הטבע למעיינות ונחלים נוספים שמימיהם נשאבו וערכי הטבע שלהם אבדו ונפגעו.

המהלך של השבת מים לטבע כדי להחזיר עטרה ליושנה ולשקם את נופי המים שיובשו והוזנחו הוא חשוב ומבורך, ואולם ההסדר שקבעה המדינה להשבת המים הוא בעייתי ומעוות. ההסדר

חוסה בצל התפיסה שכל המים בטבע הם רכוש המדינה, נמצאים בשליטתה ועומדים לרשות הצרכנים תמורת תשלום, וכי המעיינות והנחלים הם צרכן לכל דבר ועניין ועליהם לשלם כמו יתר הצרכנים עבור המים שיוקצו להם. דא עקא, ה"צרכנים" הטבעיים הללו, שעושרם נמדד במים זכים ובערכי טבע ונוף, עד שאלה נגזלו מהם, לא פיתחו עדיין יכולת לשלם בכסף. כדי להתגבר על הבעיה, החליטו המחליטנים כי רשות הטבע והגנים היא זו שתיחשב ל"צרכן" המים, והיא זו שתקנה אותם ותשלם עליהם טבין ותקילין למדינה.

כשהתברר שגם לרשות אין מקור כספי כדי לרכוש את המים, מצאו חכמי המדינה פתרון קסמים אחר: המדינה תעביר לתקציב רשות השמורות את הסכומים הנדרשים, ומיד לאחר מכן תגבה אותם בחזרה מהרשות כתשלום על קניית המים למעיינות ולנחלים. ובלבד שיישמר העיקרון של חובת התשלום עבור הקצאת המים.

זהו הסדר "חשבונאי" שספק אם חכמי חלם יכולים היו להמציא מעוות ממנו: הסדר עקום שלפיו המדינה מעבירה כספים מכיס אחד שלה לכיס אחר שלה, כדי שהיא עצמה תעביר אותו לכיס שלישי שלה. ראשית, ההסדר מעוות מעצם התפיסה שה"טבע" צריך "לקנות" את מעט המים הנחוצים לקיומו מהמדינה שקודם לכן גזלה אותם ממנו. שנית, הוא מעוות משום שהקצאת המים נתונה כך לשליטתם המוחלטת של הממשלה ופקידי האוצר, ומאפשרת להם לדון בכל רגע ורגע את גורל הנחלים לחסד או לשבט. כך הם יכולים, למשל, בעת מחסור במים, בעת מחסור בכסף או מכל סיבה אחרת, לחזור בהם מההסכמה, שאינה מעוגנת בחוק, ולחזור ולייבש את המעיינות והנחלים ולחרוץ כך את דינם של משאבי הטבע התלויים בהם. במקום "הקצאה" של מים למעיינות ולנחלים שיובשו על ידי המדינה, הגישה הנכונה היא "השבה" ו"שחרור" של כמויות המים הדרושות לקיום הטבע במעיינות ובנחלים. כך נכון לעשות בכלל, ועל אחת כמה וכמה כיום, לאחר שלאחרונה, לאחר מחדל רב שנים, התעשתה המדינה והחלה להקים מתקנים להתפלת מי ים. בכך הפך, למעשה, המחסור במים שהנחה את ניהול משק המים מבעיה של מגבלה במשאב טבעי לנושא כספי. התברר גם שעלות ההתפלה נמוכה בהרבה מהצפוי, ולכן ניתן היום להפיק מים ממי הים בכמות הנדרשת לצריכה אנושית גם לאחר שמוקצות הקצאות המינימום הנדרשות למימוש זכות הטבע למים.

ראוי שהקצאות ה"השבה" של מים לטבע יניתנו דרך קבע, ללא תשלום ובאמצעות מתקנים הנדסיים קבועים ששום פקיד אינו יכול לשלוט בהם, ושכמות המים ה"משוחררים" תיגרע מכמות המים הארצית העומדת לרשות המשק. המשק לא יפסיד מהסדר זה ולו אגורה ביחס להסדר החשבונאי המעוות: גם כיום, כולנו, צרכני המים במשק ובחברה, נושאים, ישירות או באמצעות המיסים שאנו משלמים לקופת המדינה, בכל עלות המים ואספקתם, וגם התשלום להקצאת המים לטבע המשולם היום מאותה קופה מכוסה ממקורות אלה.

המאבק להצלת הר צין (הור ההר) וסביבותיו

הר צין הוא הר שולחן המתנשא לתפארה מעל בקעת צין. שולחן סלע הגיר הקשה שבראשו מוקף במדרונות חוואר תלולים ומחורצים העוטפים אותו כגלימת טוגה יוונית יפהפייה, ואל שוליהם הדרומיים צמוד "שדה הבולבוסים" – מישור שעליו פרושים אלפי בולבוסים סלע ענקיים. זוהי תופעת טבע יפה ומרשימה, שעד היום מתוכחים הגיאולוגים על פשר היווצרותה.



הר צין (הור ההר) ושדה הבולבוסים. צילום: עוזי פז

על הנוף הקסום והמופלא הזה, שראוי היה לשמרו כשמורת טבע, עמד בראשית שנות השבעים לעלות הכורת ולהפכו למכרה פוספטים ענק ומכוער. פנינו אז לרשות שמורות הטבע, כדי שתפעל נגד הפגיעה, אך הרשות לא נענתה לבקשתנו.

החברה להגנת הטבע לא יכלה להשלים עם הפגיעה הקשה בערכי הטבע והנוף, ונאלצה להוביל לבדה מאבק נגד התוכנית. מצאנו את עצמנו אז בחזית לא רק אל מול מפעל הפוספטים, אלא גם, ובעיקר, מול הממונה על מחוז הדרום

במשרד הפנים ויו"ר הוועדה המחוזית במחוז הדרום, יצחק ורדימון, ומהנדס הוועדה, מאיר בן. שניהם היו מוותיקי היישוב בארץ, שהיו נאמנים לחזון בן גוריון להפרחת השממה ולפיתוח הנגב (מאיר בן, איש יקר כשלעצמו, ניחן גם ברעמת שיער, התלהבות וחיתוך דיבור בן-גוריוניים לתפארת). מתוקף נאמנותם הזו, לא שעו השניים לדרישתנו למלא את תפקידם ולעצור את הקמת המפעל ואת הכרייה כל עוד לא אושרו כחוק.

המאבק התחולל הן בשטח – בקיום עצרת מחאה המונית ומתוקשרת, שבמהלכה העפילו אלפים אל ראשו של הור ההר, והן במסדרונות מוסדות התכנון – שאותם אילצנו לקיים דיון בתוכנית כנדרש בחוק.

דווקא מנהלי מפעל הפוספטים – אנשים צעירים שנולדו וגדלו בארץ, וכנערים למדו להכיר ולהוקיר את טבע הארץ ונופיה בטיולי תנועות הנוער ובהדרכות בבתי ספר שדה של החברה להגנת הטבע – היו אלה שסייעו לנו במאבק. דווקא איתם הגענו להסכמות על שינוי תוכניות המפעל והכרייה, ובסיועם שכנענו את ועדות התכנון לאשר את התוכנית המוסכמת. כך סיפק לנו המאבק "בונוס" נוסף: המחשת החשיבות של הפעילות החינוכית של החברה להגנת הטבע ככלי עזר רב ערך לשמירה על הטבע.

רק כשהכף נטתה להצלחת המאבק ולשינוי התוכנית, הצטרפה אליו רשות שמורות הטבע, והאלוף במיל' אברהם יפה אף התכבד לשאת נאום מלהיב במסגרת עצרת המחאה לרגלי ההר.

בסופו של דבר, צלח המאבק וההר וסביבותיו הוכרזו כשמורת טבע שהועברה לאחריות רשות שמורות הטבע.

אל טל ואל מיכל עליכם הרי בגלבו

מאבקים נוספים שבדרך להצלחתם נאלצה החברה להגנת הטבע להשקיע מאמצים ניכרים גם בשינוי עמדותיהם של ראשי רשות שמורות הטבע, היו המאבק שניהלה החברה נגד התוכנית להקמת התנחלות בתוככי שמורת היער באום צפא בשומרון בשנת 1979 והמאבק שניהלה נגד התוכנית להקמת היישוב מיכל בתוך שמורת האיריסים בגלבו בין השנים 2004 ו-2006. למרבה האכזבה, ראשי הרשות לא רק שלא התנגדו בתחילה לתוכניות, אלא אף תמכו בהן בפומבי.

היזממה לתוכנית ההקמה של יישוב חדש בשם מיכל בתוך שמורת טבע בהר הגלבוה החלה להתגלגל במוסדות התכנון בראשית שנות האלפיים. התוכנית הייתה להקים את היישוב דווקא בהר יצפור, בלב אחד הריכוזים העשירים והיפים של איריס הגלבוה הנדיר, המצוי בסכנת הכחדה, שהר הגלבוה הוא המקום היחיד בעולם שבו הוא צומח. לא בכדי נפתחת קינתו של דוד על המלך שאול ועל יהונתן בנו, שנפלו בקרב עם הפלישתים בגלבוה, במשפט "אל טל ואל מטר עליכם הרי בגלבוה". הגלבוה הוא ספר-מדבר, אזור שחון שמתקיים בו מפגש ייחודי של בעלי חיים וצמחים מהאזורים הטבעיים הים-תיכוניים הלחים יותר ומהאזורים המדבריים היבשים הסמוכים. איריס הגלבוה היפהפה הוא "מין דגל", שבפרחיו המרשימים מיטיב לייצג את עולם הצומח והחי האופייני והייחודי של הגלבוה, שמתקיימים בו גם מינים נדירים אחרים.



טיולי המחאה להצלת האיריסים בגלבוה. צילום: אייל ברטוב

למרבה האירוניה, למרות האיום שהשית על ערכי טבע ייחודיים ונדירים, הוגדר היישוב מיכל המתוכנן, שעתיד היה לקום בתוך השמורה, כ"יישוב אקולוגי". התוכנית עוררה כעס והתנגדות, ועד מהרה פתחה החברה להגנת הטבע, בהובלה של יוחנן דרום רכז שמירת הטבע הנחוש במחוז הצפון, במאבק נמרץ ורחב היקף נגדה. במסגרת המאבק התגייס הציבור על כל מגזריו וגווניו לתמיכה בטבע ולביטול התוכנית. פרופסור יורם יום טוב, זואולוג ואקולוג נודע ורב זכויות, שכמו מורו ורבו פרופסור מנדלסון - אבי שמירת הטבע בישראל - משלב מזה עשורים את עשייתו המדעית החשובה עם מעורבות

אישית ומקצועית עמוקה בכל מהלכי השמירה על טבע הארץ והפך לאורים ותומים של אנשי שמירת הטבע, גייס למערכה את כל חברי קהילת המדע בתחומי הטבע והאקולוגיה. יותר ממאה מדענים חתמו על פניות מנומקות נגד התוכנית, ואנשי ביטחון והתיישבות, ובהם ניצב בדימוס אליק רון, שר החקלאות לשעבר אריק נחמקין וראש אגף הנוער והנחל לשעבר מוטקה אילת, הצטרפו והפריכו טענות של היזמים ולפיהן להקמת היישוב יש חשיבות ביטחונית. השדולה הסביבתית בכנסת, בראשות עמרי שרון, ביקרה בגלבו, השתכנעה שיש להתנגד לתוכנית וקראה לבטלה, וועדת הפנים ואיכות הסביבה של הכנסת דנה בנושא וקראה אף היא לביטול התוכנית.

הציבור נתן ביטוי להתנגדותו לתוכנית באמצעות אלפי אנשים וילדים שעלו לרגל לגלבו ונהנו מהפריחה המרהיבה של האיריסים, ויותר מעשרים אלף אזרחים חתמו על עצומות שקראו לביטול התוכנית.

אנשי יישובי העמק שלמרגלות ההר הקימו קבוצת פעולה בשם "משמר הגלבו", ונאבקו בנחישות בכוונתה של יעל שאלתיאלי, ראשת המועצה האזורית עמק בית שאן, שהייתה הכוח המניע להקמת היישוב החדש.

במרוצת המאבק נתקלנו גם בקושי בלתי צפוי. התברר שמנכ"ל רשות הטבע והגנים אז, אלי אמיתי, הוביל את הרשות דווקא לתמיכה בהקמת היישוב בשמורה. לא זו בלבד שאמיתי, הנהלת הרשות ואנשי המקצוע נמנעו מלהצטרף למאבק נגד התוכנית, אלא שהם אף תמכו בדרישה של יוזמי היישוב העתידי לגרוע את השטח ממעמדו כשמורה, בתוכנית המתאר לגנים לאומיים ושמורות טבע (תמ"א 8). התנהלות זו של הנהלת הרשות עוררה התנגדות וכעס גם בקרב רבים מאנשי השטח ואנשי המקצוע של הרשות, ואחת מהם – הבוטנאית ד"ר מרגרטה וולציק – אזרה עוז ויושרה מקצועית, והביעה במהלך הדיונים התנגדות מנומקת שסתרה את טיעוני הנהלת הרשות.

בסופו של דבר, לאחר שמועצת גנים ושמורות, שהיא המוסמכת להמליץ על שינויים בתוכנית המתאר לשמורות טבע, הביעה התנגדות נחרצת לגריעת השטח מהשמורה, השתכנע בכך גם האלוף במיל' אורי אור, שהיה אז יו"ר מליאת רשות שמורות הטבע, והצליח להעביר במליאה על חודו של קול החלטה לבטל את הסכמת הנהלת הרשות ולהתנגד לגריעה.

על בסיס כל אלה החליטה המועצה הארצית לתכנון ובנייה בישיבתה בראשית ספטמבר 2006 לבטל את התוכנית, והוסר האיום על ערכי הטבע הייחודיים במקום.

בראי המנכ"לים

באופן כללי אפשר לומר, שמערכת היחסים בין החברה לרשות ומידת שיתוף הפעולה בין שני הגופים, הגם שידעו עליות ומורדות הרימו תרומה חשובה לשמירת הטבע. העליות והמורדות נבעו בין השאר מאופי תפיסות הניהול של מנהלי הרשות לדורותיהם והושפעו ממידת הכוונות והליברליות שלהם.

כך, למשל, אברהם יפה, כשעמד בראש רשות שמורות הטבע, אמנם לא אהב את התערבות החברה להגנת הטבע, אך היה בטוח בכוחו וליברלי דיו כדי לאפשר לחברה לפעול כרצונה. אדיר שפירא, לעומתו, בתפקידו כמנכ"ל רשות שמורות הטבע, היה קיצוני יותר, ואף ניהל מאבק תקשורתי נגד החברה ופעילותה. לממדים קיצוניים הגיעו הדברים בשנים 2002-2011, בזמן כהונתו של אלי אמיתי כמנכ"ל הרשות. אמיתי, שהחברה נתפסה בעיניו כגוף מתחרה, לא היסס להשתמש נגדה במונחים צבאיים השמורים לאויבי המדינה, ולהודיע לחברי הנהלת הרשות שיש "למגר", כלשוננו, את החברה להגנת הטבע.

בתקופות אלה, ובמקרים שהתעוררו בהם קונפליקטים ומתחים בין הנהלות שני הארגונים, ירדו חלק מהמגעים בין החברה והרשות למחתרת, והתנהלו בחשאי בין אנשי החברה להגנת הטבע לבין אנשי השטח הנאמנים של הרשות, שלעיתים היו זקוקים לסיוע מבחוץ כדי להגן על הטבע.

לעומת זאת, בתקופות הניהול של מנכ"לים ליברליים יותר של הרשות, כאורי ביידץ, דן פרי, אהרון ורדי ושאל גולדשטיין, התנהלו הדברים בתיאום ושיתוף פעולה מועילים, גם לנוכח חילוקי דעות ואף כשעימותים התרחשו מדי פעם.

גם למנהלי החברה להגנת הטבע ולהתעקשותם לפעול למען השמירה על הטבע על פי דרכם הייתה, מן הסתם, תרומה למערכת היחסים בין הגופים בהתאם לאופיים והתנהלותם. לא אחת היו שתלו במנהלי החברה, ואנוכי בהם, את האשם במתחים כאשר אלה שררו בין הגופים.

ככלל, קיבלה רשות שמורות הטבע כעובדה מוגמרת את התבססות הפעילות המחודשת של החברה בשמירת טבע ואת הרחבתה, ואף תרמה את חלקה לשיתוף הפעולה בין שני הארגונים. הסיוע של החברה בשמירת הטבע, שבתחילה גילתה כלפיו הרשות חשדנות וראתה בו דריכה על המשבצת שלה, התקבל אצלה בהדרגה כצורך חיוני ומועיל. מאבקים רבים נוהלו במשותף, ובמקרים לא מעטים היו אלה דווקא אנשי הרשות שעמדו על הצורך בסיוע שיכולה החברה לספק כדי לבטל פרויקטים שאיימו לפגוע בטבע. הם הבינו שהרשות זקוקה לחברה כדי להתגבר על לחצים ולנקוט צעדים שאין באמתחתה מתוקף הסטטוס הממלכתי שלה. אין ספק שעצם הידיעה שיש כוח ציבורי משמעותי ובלתי תלוי העוקב אחר החלטותיה ועומד בנחישות מול לחצי הממסד, סייע לרשות להשיג את מטרותיה.

המאבק על שלמות שמורת הר מירון – דרך פרוצה ופרצות בדרך

דוגמה להבנה הזו של הרשות, באשר לתועלת שמקנה מעמדה של החברה להגנת הטבע לאינטרס המשותף, היה במאבק שניטש נגד פעילות בלתי חוקית שביצעה המועצה המקומית בית ג'אן לפריצת דרך בלב שמורת הר מירון בשלהי שנות השמונים. בעת ההיא קיבלה הרשות הוראה משר החקלאות אריק נחמקין, בגיבוי של ראש הממשלה דאז שמעון פרס, ולפיה עליה להימנע מלנקוט אמצעים לאכיפת החוק נגד פריצת הדרך בשמורה. הוראה זו הייתה בלתי חוקית, שכן הרשות היא ארגון עצמאי המחויב לפעול על פי מטרות החוק לשמירת הטבע.

הצעד הממשלתי הקפיץ את החברה להגנת הטבע לסייע לרשות במאבק. החברה אף מימשה, על דעת מנהלי רשות שמורות הטבע, את הזכות העומדת לרשותה כארגון אזרחי – זכות המנועה מהרשות הממלכתית – והגישה עתירה לבג"ץ. העתירה הוגשה נגד הימנעות גורמי הממשל והרשות עצמה מאכיפת החוק, ונגד המועצה המקומית, שבסלילת הדרך עוברת על החוק ופוגעת בשמורת הר מירון.

למרבה הצער, הפעם הסתיים המאבק הזה בכישלון. העתירה הסתיימה אמנם בהסכם פשרה בין כל המעורבים, שקיבל מעמד של פסיקת בג"ץ, אך הדרך נפרצה בלב השמורה, לנוכח אוזלת ידו של השלטון לאכוף את החוק.



הר מירון. צילום: עוזי פז

עיניים בשטח

פעילות המחלקה לשמירת טבע התמקדה בהגברת העיסוק של החברה בשמירת הטבע הן בחזית הציבורית, במאבקים, והן בהחזרת תחום שמירת הטבע לאחריותם של אנשי החברה ברמת השטח. בכל בית ספר שדה מונה אחראי לשמירת טבע, ונושאי שמירת הטבע נכללו בתוכניות העבודה וההדרכה. כך הושגה פרישה רחבה של מאות זוגות עיניים של מדריכי בתי ספר השדה, שאספו מידע על ערכי הטבע והתריעו כל אימת שהתחוללו פגיעה או איום עליהם. במידת הצורך הם גם לקחו חלק במאבקים.

חשיבות מיוחדת נודעה להכרת השטח של המדריכים, לקשר האינטימי שלהם אל הטבע והגוף המצויים בתחומי השטח שבו הם חיים ופועלים, ולרצון שלהם לשמור על הנכסים האלה. כך היוו מדריכי החברה מקור של ידע ואכפתיות, ותרמו לשמירת ערכי טבע ואתרים מאוימים, שלא זכו לטיפול ראוי על ידי הרשות וגם לא על ידי החברה, בגלל חוסר ידע והיעדר נתונים על מידת האיום המושחת עליהם או בשל סדר קדימויות שלא הביא זאת בחשבון.

למעורבותם הפעילה של המדריכים בשמירת הטבע הייתה גם תרומה חינוכית חשובה, בהטמעת הנושא בקרב הציבור הרחב שזכה להדרכה בבתי ספר השדה. זאת מאחר שבשל עצם מעורבותם בהגנה על ערכי טבע ונוף היקרים לליבם, שיתפו המדריכים בערכים אלה ובעשייה זו גם את מודרכיהם, ובכך הנחילו את חשיבות השמירה על הטבע לרבים בציבור הישראלי ועודדו אותם לקחת בה חלק פעיל.

מאז הקמת האגף לשמירת טבע, התרחבה והתמקצה פעילות החברה בשמירת טבע ונוף מעבר לפעילות החינוכית, שמבחינת ההיקף מהווה עדיין את עיקר עיסוקה. הנוכחות בשטח של עובדי החברה, זיקתם האישית אל ערכי הטבע באזורם ודבקותם בצורך לשמור עליהם, הובילו את החברה במרוצת השנים האלה למאבקים נוספים ורבים, שתרמו להגנה על אתרים בכל רחבי הארץ. בהמשך, בהובלתו אל איתן גידליזון עם כניסתו לניהול האגף, מונו גם ארבעה רכזים אזוריים, שניהלו מטעם החברה את נושאי שמירת הטבע בכל אזור, הנחו את הפעילות בבתי ספר השדה ועמדו בקשר עם אנשי רשות שמורות הטבע ועם גורמי התכנון והביצוע בכל אזור. במידת הצורך הם גם הובילו את המאבקים של החברה נגד מהלכים שאיימו לפגוע בטבע ובנוף.

הרחבת הפעילות בקרב רשויות השלטון

בראשית שנות השמונים ניכרו חיזוק והתמקצעות של האגף לשמירת טבע, כשהחברה להגנת הטבע הגדירה את השמירה על כלל השטחים הפתוחים כיעד מרכזי לפעילות שמירת הטבע, וזיהתה את מערכת התכנון כגורם מרכזי שיש לפעול בו. ההתמודדות עם האתגר החדש, של השמירה על כלל השטחים הפתוחים, חייבה שינוי בהיערכות של החברה אל מול האיומים על הטבע, שעד אז נשאה אופי בעיקר של "מלחמת מאסף" שהתבטאה בתגובות ליוזמות פיתוח פרטניות.

כך נוספו במרוצת הזמן לאגף לשמירת טבע בחברה גם מתכונת סביבתית, שריכזה את תחום התכנון, ויחידה משפטית, שניהלה את הפעילות המשפטית. באמצעות המערך הזה רכשה החברה מידע וידע ממקורות ראשונים מבעוד מועד, ויכלה לעשות בו שימוש לקידום מטרותיה בפעילותה אל מול ועדות התכנון ורשויות המדינה ועמ.

ההיערכות המורחבת הזו אפשרה לחברה להפוך לבעלת השפעה הולכת וגוברת, ולהוביל שורה של מאבקים מכוונים ומוצלחים לשמירת טבע ונוף.

אבל חשובים עוד יותר הם אינספור המאבקים שנמנעו מראש ולעיתים כלל לא הועלו לדיון. עצם הידיעה שהחברה עוקבת אחר המתרחש באמצעות נוכחותה בשטח, במערכת התכנון ובשאר רשויות השלטון, ושהיא ערוכה לנהל מאבקים נגד פרויקטים מזיקים, תרם תרומה נכבדה להתחשבות מראש בשמירת הטבע ולמניעת הצורך במאבקים. במקרים רבים נטו יוזמי פרויקטים לשתף את אנשי החברה בתכנון מבעוד מועד, ולנסות להגיע להסכמות מראש ובלבד שייחסכו מאבקים שמעכבים את הפרויקטים וגורמים לאובדן זמן וממון.

דוגמה אחת מיני רבות לכך, הייתה ביטול התוכנית להקמה ופיתוח של "עיר מלונות" ומתחם מגורים בנחל חבר שבלב שמורת הטבע במדבר יהודה.

”עיר מלונות” בלב מדבר יהודה

באחד השבועות בראשית שנות התשעים הגיעה במפתיע אל החברה להגנת הטבע שורה של פניות מראשי משרדי תכנון גדולים. כולם כאחד הציעו לצרף את החברה להגנת הטבע לצוות התכנון שהם מרכיבים כדי לגשת למכרז של משרד התיירות לתכנון הקמת ”עיר מלונות” חדשה במדבר יהודה, בשפכו של נחל חבר אל ים המלח. הנימוק המשותף לכולם היה, שהשתתפות החברה בתכנון תאפשר לה להשפיע על תכנון העיר בדרך שמבניה ישתלבו בנוף.

הופתענו לא מעצם הפנייה שקיבלנו מהמתכננים, שהייתה לנו איתם הידברות קודמת, אלא מכך שהם פונים אלינו לגבי תוכנית שברור גם להם שהחברה מתנגדת לה מכל וכל.

כך למדנו על הכוונה של משרד התיירות לחדש את התוכנית להקמת ”עיר המלונות”, שבוטלה כמה שנים קודם לכן בעקבות מאבק נחוש ונרחב שניהלה החברה ובמסגרתו כונס גם כנס מחאה במדבר יהודה בהשתתפות אלפים.

כשהתחקינו אחר מקורן של הפניות המפתיעות, למדנו שמנכ”ל משרד התיירות, אלי גונן, כינס שבוע קודם לכן את ראשי משרדי התכנון, כדי להציג להם את כוונותיו ולהנחות אותם כיצד יש להגיש את הצעות התכנון. במהלך המפגש, כך נודע לנו, ציין המנכ”ל הנמרץ כי ידוע לו שהמיזם יעורר התנגדות עזה מצד החברה להגנת הטבע, והיא עשויה לנהל נגדו מאבק, שלדבריו ”יעלה בעוצמתו על המאבק הנרחב שניהלה נגד הקמת תחנת הממסר של קול אמריקה בערבה” (שעוד ידובר בו בהמשך). כדי להתגבר על ההתנגדות, הוא הציע למתכננים לשתף את החברה להגנת הטבע בתכנון ובכך להפוך אותה לשותפה למיזם (או ל”מזימה”) ולמנוע את התנגדותה. לא יהיה זה ניחוש פרוץ לחשוד, שעלה בדעתו שהתשלום שתקבל החברה עבור השתתפותה בתכנון עשוי לפתות אותה להסכים ל”מזימה”.

לא היינו צריכים להתלבט ולו לרגע כדי להשיב את פני הפונים ריקם. מיד בהרנו להם, שבמיקום שהוכתב מראש על ידי משרד התיירות אין מקום לשום בינוי, ולא זו בלבד שלא נשתתף בתכנון אלא אף נעשה כל שבכוחנו כדי לעצור אותו בעודו באיבו.

המיקום שהוכתב על ידי משרד התיירות היה בין עין גדי למצדה, במרכז השוליים המזרחיים של שמורת מדבר יהודה ובתוך נחל חבר, שהוא לב ליבה של שמורת מדבר יהודה. זוהי שמורה שמתקיימות בה מערכות חיים חשובות

ונדירות. חיים בה יעלים, נמרים, עופות וצמחים נדירים, והיא מגלמת באופייה הטבעי ובממצאים ההיסטוריים שבה ערכים ייחודיים המספרים את מורשת התרבות של הארץ (כמו אותו סיפור הסתרתו של דוד בן ישי במדבר כדי להתגונן מפני שאול המלך שביקש להורגו). במצוקי נחל חבר מצויה גם מערת האיגרות שהסתתרו בה אנשי עין גדי מפני הרומאים בשלהי מרד בר כוכבא. האיגרות ויתר הממצאים הארכיאולוגיים שנמצאו במערה חשפו פרטים מדהימים ורבי חשיבות על התנהלות המרד ועל אורח החיים בתקופה ההיא. ברור היה שכל בינוי ופיתוח ופעילות מלונאית אינם יכולים להשתלב בנוף ובמערכות הטבעיות הללו.



נחל חבר. צילום: עוזי פז

במקום להיענות לפניית המתכננים, העברנו באמצעותם מסר למנכ"ל משרד התיירות ולשר התיירות דאז עוזי ברעם. הודענו להם שאכן כפי שצפו – נעשה כל שלעיל ידינו כדי למנוע את תכנונה והקמתה של עיר המלונות. עם זאת, הבהרנו שאיננו מתנגדים בהכרח לקידום ולחיזוק המלונאות באזור ים המלח בדרך שלא תפגע בשמורת מדבר יהודה ובייחודה. הדגשנו שאם במקום "להקדים לרתום את העגלה לסוסים" ולהכתיב מראש את מיקום "עיר המלונות" בנחל חבר הם יבטלו את המכרז התפור, ויזמינו תכנון אסטרטגי שיבחן דרכים

אחרות שאינן פוגעות בשמורה ובטבע לקידום ולחיזוק המלונאות בחופי ים המלח, נוכל לקחת בכך חלק ולעמוד על עקרונותינו. נראה שהמסר החד והמיידִי שהעברנו נקלט: התכנון לא יצא אל הפועל בסופו של דבר, נחל חבר נותר ללא פגע ונחסך מאבק נוסף לשמירת הטבע.

התבססות ארגוני הסביבה במוסדות התכנון והבנייה

מערכת התכנון מכתובה את כל ייעודי הקרקע במדינה ומעצבת את פניה. מכאן שיש לה השפעה מכרעת על ערכי הטבע והנוף. הערך של "קידוש הפיתוח", שאפיין את המדינה בעשורים הראשונים לקיומה, קיבל ביטוי גורף במערכות התכנון. שמירת הטבע והנוף נדחקו, לרוב, לקרן זווית, ועיקר הדגש הושם על תוכניות בינוי ופיתוח ללא התחשבות ראויה בסביבה. אף שאיתורים לפארקים לאומיים ושמורות טבע נכללו במסמך "תכנון פיסוי בישראל" שהכין ראש אגף התכנון האדריכל אריה שרון בשנת 1951, הרי שהם החלו לזכות במעמד רשמי רק לאחר אישור חוק גנים לאומיים ושמורות טבע ב-1963, ובהמשך במסגרת תוכנית המתאר לגנים לאומיים ושמורות טבע (תמ"א 8), שאושרה רק בשנת 1981.

חוק התכנון והבנייה שנחקק ב-1965 הגדיר היררכיה תכנונית שמתוקפה מִכְוֶונות **תוכניות מתאר ארציות**, שמהן נגזרות **תוכניות מתאר מחוזיות**, ועל פיהן מתוכננות **תוכניות מתאר מקומיות**. על פי החוק המקורי, המועצה הארצית לתכנון ובנייה היא הגורם התכנוני העיקרי המגבש את מדיניות התכנון ואת תוכניות המתאר הארציות המבטאות את המדיניות. חברי המועצה מייצגים מגוון של מגזרים במשק ובחברה, ויש בהם רוב לנציגי הממשלה ורשויותיה ולשלטון המקומי, ומיעוט של אנשי מקצוע וגורמים אזרחיים. המועצה הארצית מאשרת גם את תוכניות המתאר המחוזיות שמוכנות על ידי ועדות התכנון המחוזיות. תוכניות המתאר הארציות והמחוזיות מוגשות לאישור הממשלה, שהיא הסמכות התכנונית העליונה. ברמה המקומית פועלות ועדות התכנון המקומיות, שמגבשות תוכניות מפורטות הנגזרות מהתוכניות המחוזיות.

ואולם, מאז שנחקק החוק בשנות השישים, חלו בו שינויים רבים באמצעות שורה של הוראות שעה ורפורמות שיזמו הממשלות במטרה לזרז את הליכי התכנון. השינויים משבשים את ההיררכיה התכנונית שנקבעה בחוק המקורי, ומעבירים סמכויות מוועדות התכנון לוועדות שנמצאות בשליטה ממשלתית וקיבלו סמכויות לעקוף את הוראות התכנון ולאשר תוכניות

בהליכים קצרים, אשר גוברים גם על תוכניות מתאר קיימות ועל הוראותיהן התכנוניות והסביבתיות.

בתחילת הדרך צריכים היו ארגוני שמירת הטבע למצוא את נתיב השפעתם על מוסדות התכנון באמצעות מאבקים ושתדלנות. רק במרוצת השנים הוענק לארגוני הסביבה הלא ממשלתיים מעמד רשמי בוועדות התכנון, וכתוצאה מכך ניתנה בידם האפשרות להגביר את מעורבותם והשפעתם על מהלכי התכנון ולמסדה.

המעמד שהוקנה לשומרי הטבע במוסדות התכנון של המדינה הסתייע במהלכי חקיקה והוראות. שתי הוראות המקנות לארגונים אזרחיים אפשרות למעורבות במהלכי התכנון נוספו לחוק התכנון והבנייה בשנת 1973, ביוזמת חבר הכנסת יוסף תמיר (שהיה בעצמו פעיל איכות הסביבה נלהב, ולימים הקים את ארגון הגג "חיים וסביבה" ואף כונה "מר סביבה הישראלי"). הסעיף הראשון שנוסף לחוק העניק לארגונים אזרחיים, ובהם החברה להגנת הטבע, זכות להגיש התנגדויות לתוכניות המאיימות על הטבע והסביבה. עד אז ניתנה זכות זו רק למי שהושפע ישירות מתוכנית מסוימת. הסעיף השני קבע כי יש לצרף נציג של ארגוני הסביבה הלא ממשלתיים כחבר מן המניין במועצה הארצית לתכנון ובנייה.

ראשון נציגי החברה להגנת הטבע במועצה הארצית היה מזכ"ל החברה דאז, עזריה אלון, שהיטיב להציג במועצה את נושאי שמירת הטבע. החל משנות השמונים החלפתי אותו אני. כך הפך נושא שמירת הטבע לעניין שגור יותר ויותר בדיוני המועצה הארצית לתכנון ובנייה. החברות במוסדות התכנון הורחבה בשנת 1993, כשהוראות תוכנית המתאר הארצית 31 (תמ"א 31) קבעו כי: "בכל תוכנית המתייחסת לשטח משאבי טבע, כולו או חלקו, לא יינתן אישור מוסד תכנון אלא אם הוזמן לדיון בתוכנית גם נציג ארגון הגג של הגופים הציבוריים שעניינם בשמירת איכות הסביבה ונציג רשות שמורות הטבע".

בשנת 2002 צורפו ארגוני הסביבה כחברים מן המניין גם לוועדות המחוזיות לתכנון ובנייה, מתוקף "חוק הייצוג", ובשמו המלא: **חוק ייצוג גופים ציבוריים שעניינם בשמירת איכות הסביבה (תיקוני חקיקה), התשס"ג-2002**, המחייב את המדינה לצרף נציג של ארגוני הסביבה לוועדות ממשלתיות.

בעקבות התפתחויות אלה, משתתפים הנציגים הסביבתיים בדיונים באופן רשמי כבעלי זכות הצבעה, או בדרך המשל: נכנסים לשיבות דרך ה"דלת", בעוד במקרים קודמים נאלצו לא פעם להיכנס דרך ה"חלון".

כמי שמילא תפקיד של חבר המועצה הארצית לתכנון ובנייה כנציג ארגוני הסביבה במשך כשלושה עשורים, מראשית שנות השמונים, חשתי על בשרי את עוצמת השינוי שהתחולל בתפיסת התכנון במהלך תקופה זו.

אם בתחילה נפל נושא השמירה על השטחים הפתוחים על אוזניים ערלות ותאבות פיתוח, הרי שבמרוצת השנים הוא נהפך להיבט לגיטימי, שמקבל ביטוי במדיניות התכנון ובכל אחת מתוכניות המתאר הארציות והמחוזיות; הוא נהיה לתפיסה שאיש אינו יכול עוד להתעלם ממנה, אם מתוך הסכמה אמיתית ואם משום שהנושא החל לתפוס את מקומו בכללי התקינות הפוליטית ואף כתשלום מס שפתיים לצורך קידום אג'נדות ותוכניות הפוגעות הטבע.

בתוך אוהלי השלטון ומחוצה להם

מדי פעם עולה השאלה האם נכון וראוי שארגון אזרחי אקטיביסטי הנוהג ליזום מאבקים ציבוריים נגד יוזמות של רשויות השלטון ישתתף במקביל באופן רשמי במהלכי קבלת ההחלטות בתוך מוסדות השלטון. גישה מעניינת לסוגייה זו מיוחסת לנשיא ארצות הברית לינדון ג'ונסון, שטען כי: "עדיף שמתנגדיך ישתינו מתוך האוהל החוצה מאשר מבחוץ פנימה". במציאות הישראלית לא היססו החברה להגנת הטבע וארגונים אחרים לעשות זאת, בלשון המשל כמובן, משני הכיוונים ואף בתוך אוהלי הממסד עצמם.

הסוגייה הזו מועלית בעיקר על ידי גורמי ממשל, המתקשים לקבל את המצב שבו ארגוני סביבה שותפים במהלכי קבלת ההחלטות, ועל ידי יזמים שהשתתפות זו מפריעה להם. ואולם גם בקרב הארגונים האזרחיים עצמם עולה לעיתים חשש שהשתתפות של ארגון אקטיביסטי בתוך אוהלי הממסד עשויה להחליש את יכולתו לנקוט מהלכים הנמרצים מחוצה לו, ואף מכרסם החשד שמא פעילותו נגד הממסד מחוץ למוסדותיו עלולה לעורר התנגדות שתפגע במאמצי השכנוע המתקיימים בתוכו.

בני פירסט, בספרו "ירוקים זועקים", מחלק את סוגי המאבקים הסביבתיים ל**מאבקים מתונים** – המתאפיינים בשיח עם הממסד, ו**מאבקים דינמיים** – המתאפיינים בנקיטת צעדים לעומתיים לוחמניים ואגרסיביים כהפגנות מחאה, קמפיינים ציבוריים ואף מהלכים של אי ציות אזרחי. הוא מסיק שהראשונים, המתונים, הם אפקטיביים יותר.

בפועל, במאבקים הרבים שהתחוללו בארץ לא התקיימה דיכטומיה כזו. רובם ככולם עשו שימוש בשני סוגי המאבק, במינון כזה או אחר של מרכיביהם – במאבק המתון, היוזם שיח עם הממסד, ובמאבק הדינמי, המוחה נגד הממסד. מלבד במקרים יוצאי דופן ונדירים בישראל, של ארגון או התארגנות מחאתית קיצונית, בכל מאבק הקשור לשלטון מתקיים לפני הכל שיח עם הממסד, בין אם השלטון הוא היוזם של התנהלות תקינה של יוזמה שהמאבק ניטש נגדה ובין אם הוא "רק" המופקד על התנהלות זו מתוקף אחריותו וסמכויותיו. מאבק אקטיביסטי ננקט אם וכאשר השיח אינו משיג את מטרותיו, וגם במהלכו נמשכים מגעים עם רשויות השלטון הרלוונטיות (המבצעת, השופטת והאוכפת – לפי העניין).

בראשית דרכה, התבססה תנועת שמירת הטבע, בהתמודדותה מול ממסד דומיננטי ומודעות ציבורית נמוכה לחשיבות השמירה על הטבע, בעיקר על מהלכי שכנוע של הממסד. בהמשך, עם העלייה בהכרה בכך שהציבור רשאי לתבוע את זכויותיו, גבר גם השימוש באמצעים הדינמיים החוץ-ממסדיים. הניסיון מלמד, שהשילוב בין שתי הגישות וההחלטה המושכלת מתי לנקוט בכל אחת מהן ומתי לפעול בשתייהן בעת ובעונה אחת הוא שמביא לתוצאות האפקטיביות ביותר.

בספרו "הסביבה בישראל" עוסק אלון טל גם הוא בשאלה הזו, ואף הוא קובע כי לדעתו היטיבה החברה להגנת הטבע לשרת נאמנה את מטרות שמירת הטבע ולנהל פעילות אקטיביסטית נחרצת נגד הממסד במקביל להשתתפותה האינטנסיבית במוסדות רשויות השלטון. אלון מציין עוד, כי גם התמיכה שקיבלה החברה מהמדינה, בהשתתפות משרד החינוך במימון הפעילות החינוכית שהחברה מעניקה לתלמידי מערכת החינוך, לא מנעה ממנה לפעול במלוא העוצמה נגד פעילות ממשלתית שאימה על הטבע.

גישה זו, המחייבת השתתפות ארגוני הסביבה במהלכי קבלת החלטות, קיבלה חיזוק חוקי ב-2002, כשבעקבות יוזמתם של ארגון "חיים וסביבה" ואלון טל שעמד אז בראשו, חוקקה הכנסת את "חוק הייצוג", שכאמור על פיו חלה חובה למנות נציג של הגופים האזרחיים שעניינם איכות הסביבה כחבר בוועדות ממשלתיות רלוונטיות.

בעקבות יוזמת החוק הזו, ועוד קודם לכן מתוקף חוק התכנון, פועל גם ארגון "אדם טבע ודין" בתוך אוהלי השלטון כדי להשפיע על החלטותיו. גם מארגון זה לא מונע הדבר מלהמשיך בפעילות אקטיביסטית נמרצת גם "מחוץ לאוהל", ככל שהוא מוצא זאת לנכון.

אלון טל אף הצטרף כחבר לדירקטוריון קק"ל - מהארגונים שיותר נגועים בפוליטיזציה ובהתנהלות ממוסדת בעלת השפעות סביבתיות שליליות - במטרה להטמיע בהתנהלותו של גוף זה עקרונות סביבתיים.

נציגי הממסד בישראל לא תמיד רוו נחת מכך שארגוני סביבה מחזיקים את המקל בשני קצותיו ומנהלים במקביל להשתתפותם במערכת קבלת ההחלטות מאבקים נחרצים נגד מהלכיה. ביטוי חביב לכך קיבלנו, למשל, כאשר במסגרת המאבק של החברה להגנת הטבע נגד התוכנית לסלילת כביש חוצה ישראל הובילה החברה קמפיין אגרסיבי נרחב, שכלל מודעות ענק שהופנו נגד המדינה, שיזמה את הכביש, ונגד שר האוצר אברהם בייגה שוחט, שהיה ממובילי יוזמת סלילת הכביש. במקביל לקמפיין, לא היססנו גם ליזום פגישה עם אותו שר אוצר, במטרה לשכנעו להקצות מימון להקמת מערכת מידע גיאוגרפית (GIS), שתסייע לאסוף ולנתח מידע על השטחים הפתוחים כרקע לשמירה על ערכי טבע ונוף במהלכי תכנון ופיתוח.

בפגישתנו איתו, לא נמנע שוחט מלהזכיר לנו את שתי הפנים של פעילותנו מולו. ואולם, בגישתו הפתוחה והליברלית הוא עשה זאת ברוח טובה ומבודחת, ובמעין קריצת עין אישר לאיש אגף התקציבים שנכח בפגישה להעביר אלינו את המימון הנדרש. כך הוקמה במכון דש"א (דמותה של ארץ) אחת ממערכות ה-GIS- הראשונות שעסקו בשטחים הפתוחים.

אלא שלא תמיד התנהלו הדברים ברוח טובה. כך קרה, למשל, כשבאחד הימים זומנו, ראשי החברה להגנת הטבע, לפגישה עם אביגדור יצחקי, אז מנכ"ל משרד ראש הממשלה בממשלתו של אריק שרון, כדי לדון איתו על המאבק שניהלנו נגד **חוות הבודדים** הממוקמות בנגב, בעידוד הממשלה וללא אישורים הנדרשים על פי חוק. יצחקי נזף בנו בלשון קשה, שהשתמע ממנה גם איום. קצפו יצא על כך שהחברה להגנת הטבע, שהמדינה משתפת אותה בוועדות התכנון ואף משתתפת במימון פעילותה החינוכית, מעזה להתנגד ליוזמה ממשלתית.

היכולת למקסם את האפקטיביות של שמירת הטבע בשילוב בין פעילות עם הממסד ובין פעילות המופנית נגדו, מותנית, למעשה, במידת המחויבות והיושרה של אנשי הארגון ומנהליו למטרותיו. ככל שהמחויבות קיימת באופן בלתי מתפשר, והארגון אינו נכנע ללחצים ולאיומים, יש בשילוב הפעילויות בשני המישורים תועלות רבות משמעות. הפעילות "באוהלי הממסד" מקנה לארגון יכולת להכיר את המתרחש והצפוי, ובעיקר מאפשרת לו להשפיע על תהליכי קבלת ההחלטות מבעוד מועד. הניסיון מלמד, שמעורבות זו, ככל שהיא נעשית באופן מקצועי, מתקבלת לרוב על ידי גורמי הממסד כלגיטימית, הגם שלא תמיד ברצון.

יחד עם זאת, גם לארגוני סביבה שמתמקדים בפעילות אקטיביסטית נגד הממסד ונמנעים בעיקרון מהשתתפות במהלכיו, יש מקום בנישות המרכיבות את הקהילה הסביבתית. מעבר לכך שההצלחה שלהם עשויה לשפר את מצב הסביבה, הם גם עשויים לשמש כלב שמירה המשגיח על הארגונים המשלבים את שני סוגי הפעילות, ולסייע להם בבקרה ובבחינת עמדותיהם בקפידה.

להתנהל בגשם הפוליטי בלי להירטב (המגרש הפוליטי)

הזירה הפוליטית שנחקקים בה החוקים ומתקבלות בה ההחלטות המשפיעות על כל נושאי חיינו ומכריעות לשבט או לחסד גם את גורל השטחים הפתוחים, היא חלק חשוב מהזירה הציבורית שבה מתמקדת פעילות ארגוני הסביבה האזרחיים. משום כך, מהווים הפוליטיקה וחלק מהפוליטיקאים כתובת מרכזית לטיפול בשמירה על השטחים הפתוחים וערכי הטבע והנוף. פעילות מול הגורמים הפוליטיים נעשית כמובן הן על ידי הגורמים הממלכתיים המופקדים על שמירת הטבע והשטחים הפתוחים מתוקף החוק, והן על ידי הארגונים האזרחיים והמקצועיים שזוהי מטרתם. בישראל מקיימים האחרונים את פעילותם בזירה זו ללא הזדהות עם מחנה פוליטי כלשהו או עם מפלגה כזו או אחרת.

במדינות אחרות יש דוגמאות למפלגות ירוקות פעילות, שמשתתפות במערך הפוליטי כשחקן מן המניין. ניסיונות שהיו בארץ להקים מפלגות ירוקות כשלו בינתיים. יתרון הגדול של מפלגות כאלה הוא ביכולתן להשתתף ישירות בתהליכי קבלת החלטות בבתי המחוקקים ואף בממשלות, אם וכאשר הן מצליחות לצבור כוח פוליטי משמעותי. מגבלות במחויבות סביבתית של מפלגות ירוקות עשויות להיווצר כאשר מתרחבת המשרעת של המטרות הפוליטיות שלהן אל מעבר לתחום הסביבתי. במקרים אלה הן עשויות למצוא את עצמן בקונפליקט בין מטרותיהן, ולהביא להתפשרויות וויתורים על חשבון המטרות הסביבתיות.

דרכי הפעולה של ארגוני סביבה לא מפלגתיים וחוף פרלמנטרים בזירה הפוליטית הן בשכנוע של המחוקקים ומקבלי ההחלטות באמצעות נימוקים מקצועיים, ביצירת שדולות לתמיכה בנושאי שמירת טבע ובהפעלת לחץ ציבורי. כך פועלת גם החברה להגנת הטבע בזירה הפוליטית להשגת מטרותיה, תוך שהיא מקפידה להימנע מהזדהות עם מפלגה כלשהי או עם מחנה פוליטי כזה או אחר ומצפה מכל המחנות להתחייב לשמירה על הטבע והסביבה.

דרך זו גם מאפשרת לחברי הכנסת באשר הם ולציבור על כל גווניו ותפיסותיו הפוליטיות להזדהות עם עמדות החברה, לתמוך במהלכיה ולהצטרף לחברות בה.

אולם הקפדה על מדיניות זו אינה פשוטה כלל במציאות של מדינת ישראל, המתאפיינת בקיטוב אידיאולוגי בין מחנות פוליטיים, שמשפיע על כל תחומי החיים.

לא אחת מונע התכנון של הפיתוח ושימושי הקרקע, שלהם השפעה מכרעת על הטבע, משיקולים פוליטיים שנויים במחלוקת. כתוצאה מכך, עלולים גורמים פוליטיים שחבירה למאבק כזה או אחר של שמירת טבע מתיישבת עם השיקולים הפוליטיים שלהם, ואחרים שהמאבק סותר את שיקוליהם הפוליטיים, לתפוס טרמפ על המאבק הסביבתי לצורך קידום מטרותיהם הפוליטיות ולגרור את הדיון לפסים פוליטיים מחנאיים שעלולים לפגוע בהצלחת המאבק.

היכולת של ארגון סביבתי לשמור על מעמד שאינו מזוהה עם מחנה פוליטי מסוים היא בראש ובראשונה באמצעות עמידה מלאה ביושרת המחויבות שלו לנושאי הסביבה, תוך הקפדה שראשיו ואנשיו לא יערבו בשיקוליהם את הנטיות הפוליטיות האישיות שלהם. כל עוד נשמר קוד ההתנהלות הזה, יכול הארגון לפעול לקידום מטרותיו ללא התייחסות אל החשש שמא יואשם בפעילות ממניעים פוליטיים.

אחת הדרכים למנוע ייחוס כוונות מחנאיות למאבק שעלול להיתפס ככזה, היא הסתייעות בנבחרי ציבור, בגורמים מקצועיים ובאנשי ציבור שעל פי עמדותיהם אינם חשודים בהתגייסות למאבק לצורך קידום אג'נדה פוליטית, ובד בבד הרחקת גורמים שתמיכתם נובעת משיקולים זרים מהמאבק.

על מתנחלים ועקירות: הצלת שמורת יער אום צפא

אחד מהמאבקים שהחברה להגנת הטבע הייתה צריכה לנהוג בהם בזהירות יתר כדי להימנע מלהיגרר אל לב ליבה של המערבולת הפוליטית הסוערת ביותר במדינה, התרחש בשנת 1979. בעת ההיא החליטה הממשלה להקים התנחלות בשמורת יער אום צפא – שריד נדיר וחשוב של עולם הצומח והחי שהתקיים בעבר בהרי השומרון. ברור היה שהחברה להגנת הטבע אינה יכולה להשלים עם הריסת השמורה, ועליה לפעול בנחישות לביטול התוכנית. היא פתחה במאבק להצלת השמורה.

אלא שעד מהרה מצאה את עצמה החברה במוקד הוויכוח הפוליטי הלוהט שהתנהל אז בציבוריות הישראלית בין הימין לשמאל, בעד ונגד מפעל ההתנחלויות.



יער אום צפא. צילום: ארכיון החברה להגנת הטבע

כדי לא להיגרר אל לב הסערה הפוליטית, ולהבהיר שאין במאבק משום נקיטת עמדה פוליטית, היה על החברה למצוא את הדרך להתנהל בין סערות הגשם הפוליטי מכאן ומכאן בלי להירטב.

השמירה על המעמד של ארגון סביבתי שאינו נוקט עמדה בנושאים מפלגתיים ופוליטיים שאינם בתחומי מטרותיו, לא הייתה הקושי היחיד במאבק. נוספו אליה הכוח הרב ומדיניות ההתנחלות חסרת הפשרות של ממשלת הימין בראשותו של מנחם בגין, שהייתה אז בשיא כוחה.

קושי נוסף התגלה בעמדת ראשי רשות שמורות הטבע, שהייתה אז תחת חסותו של משרד החקלאות, בראשותו של השר אריאל שרון, מוביל מפעל ההתנחלויות. לא זו בלבד שהרשות לא התנגדה למיזם שאיים לפגוע בטבע, אלא שראש הרשות אז, אברהם יפה, אם בשל הזדהותו עם תנועת "ארץ ישראל השלמה" ועם מפעל ההתנחלויות ואם מסיבה אחרת, תמך בהקמת ההתנחלות בשמורה. הוא לא הסתפק בתמיכתו האישית, אלא גם קבע זאת כעמדת הרשות. כך נאלצה החברה להתמודד לא רק עם הממסד הפוליטי, אלא גם עם עמדות הגוף הממלכתי המופקד על שמירת הטבע, שהעניק הכשר לפגיעה בשמורה.

ההתמודדות שלנו, בחברה להגנת הטבע, הסתייעה בגיוס נרחב של מומחי שמירת טבע שאינם תלויים בממסד. הם נרתמו להביע את עמדתם המנוגדת לזו שנקטה הרשות, ונתנו פרסום פומבי לחוות הדעת המקצועיות שלהם ולהצגתן בפני הוועדה המקצועית ומליאת רשות שמורות הטבע.

הפרסום משך אל המאבק שניהלה החברה להגנת הטבע להגנת שמורת אום צפא את מתנגדי מפעל ההתנחלויות. עד מהרה פנו אלינו, כמוצאי שלל רב, פעילי המחנה הפוליטי מהאופוזיציה – מפלגות השמאל ותנועת "שלום עכשיו" – והציעו בהתלהבות לסייע במאבק.

היענות לפנייתם הייתה הופכת את המאבק להגנת הטבע בשמורה למהלך המתנהל מסיבות פוליטיות ומפלגתיות, והייתה פוגעת במעמד של החברה להגנת הטבע, שבזכותו היא זוכה להקשבה ולהערכה מכל גווי הקשת הפוליטית. את הפניות האלה לסיוע ממחנה השמאל דחינו על הסף.

לעומת זאת, פנינו דווקא אל גורמי הימין, כדי לשכנעם שיש לבטל את רוע הגזירה. יוסי לשם, שהיה אז מנהל האגף לשמירת טבע בחברה ולימים מנכ"ל החברה והוביל את המהלך, יזם פגישה עם חברת הכנסת גאולה כהן, ממנהיגי הימין הקיצוני, שראתה בהתנחלויות את פסגת שאיפותיה. הפנייה אל כהן פרטה על נימי הטיעונים שלה ושל עמיתיה, הדוגלים בשיבה אל "ארץ האבות" בזכות הקשר אליה ואל המורשת הגלומה בה, בנימוק שדווקא להם צריך להיות עניין במניעת הפגיעה בשמורה המהווה חלק ממורשת זו. כהן חדת הלשון והתומכת הנלהבת במפעל ההתנחלויות אכן השתכנעה מנימוקינו, ופנתה לאריק שרון בטיעון מנצח: עקירת עץ ביער אום צפא – כמוה כעקירת מתנחל מהתנחלות.

המאבק הממושך על השמורה בהתנחלות זכה להד תקשורת רב. יוסדו אף מדורים מיוחדים בעיתונים המרכזיים שעקבו מדי יום אחר התנהלותו. ממש ערב קיומה של הפגנת אלפים בשמורה נגד התוכנית, התבשרנו שאריאל שרון נענה לבסוף לפניות וללחץ הציבורי, והורה שלא להקים את ההתנחלות בשמורה. כך הפכה הפגנת המחאה לחגיגת ניצחון המאבק להצלת השמורה. למען האמת, יש להודות שהמחלוקת הפוליטית העזה בנושא ההתנחלויות, שהעסיקה את כל הציבור, הפיחה רוח במפרשי המאבק וסייעה להצלחתו. בלעדיה, ספק אם המאבק על שמורת היער היה זוכה להתעניינות כה רבה. אולם ניתן להניח שאילו הצלחנו לנתק את עמדתנו מהוויכוח הפוליטי, היה המאבק נתפס כמאבק פוליטי-אידיאולוגי, והממשלה הייתה נדחקת לפינה

ומעדיפה לקדם את מפעל ההתנחלויות היקר לליבה במחיר הרס השמורה באזור המריבה שבין המחנות.

נופים או חורשים – המאבק בהקמת התנחלות נופים בשמורת יער

להתנהלות בין טיפות הגשם הפוליטי במאבקי שמירת טבע שבה נקטנו במאבק על יער אום צפא, נדרשנו יותר מפעם אחת. כך היה גם כשבשנת 1981 יזמה הממשלה הקמת התנחלות נוספת בשמורת יער – הפעם היה זה היישוב נופים שיועד להיבנות בתוככי שמורת היער דיר איסתיא שבאזור נחל קנה בשומרון. השמורה הייתה חלק ממערך של שמורות יער שייסד שלטון המנדט הבריטי בשנות העשרים של המאה הקודמת, במטרה לשמור על חורשים טבעיים שנותרו בארץ, ומעמדה נשאר בתוקפו ככזה גם בימי השלטון הירדני באזור. במהלך החיפוש אחר כלים לניהול המאבק בהקמת ההתנחלות שאימה לפגוע בשמורת היער, החלטנו לא להסתפק בזירה הציבורית וברתימת נבחרי הציבור למשימה, ולראשונה פנינו גם לשדה המשפטי. בהתייעצות עם עורך הדין דרור חוטר ישי נמצאה עילה משפטית להגשת עתירה נגד הקמת ההתנחלות בשמורה. היה זה השימוש המשמעותי הראשון שנעשה בהדיינות משפטית (ליטיגציה) למטרות שמירת טבע (ועל כך עוד יורחב בהמשך). אבל העתירה, שהוכנה על ידי עורך הדין חוטר ישי, הייתה יוצאת דופן לא רק בכך שהייתה ראשונה מסוגה, אלא גם משום שהתבססה על אמנת האג האוסרת על שלטון כובש לשנות מעמד סטטוטורי של ייעוד קרקע.

ההחלטה להגיש עתירה נגד התוכנית להקמת היישוב בתוככי השמורה בשטחי השומרון העמידה בפני החברה שני אתגרים קשים: ראשית – המאבק והצעד הקיצוני של הגשת עתירה נגד ההתנחלות בשמורה, היו עלולים להיתפס כנקיטת עמדה פוליטית-מחנאית, ולצבוע את החברה בצבע של מחנה השמאל המתנגד להתנחלויות בשטחים מסיבות פוליטיות. שנית – היה ברור שזהו מעין חומר נפץ שיעורר את חמתה העזה של הממשלה, שהקמת ההתנחלויות עמדה בראש סולם העדיפויות שלה. לא הייתה זו תחזית דמיונית שהמהלך של הגשת עתירה על ידינו יוביל למלחמת חורמה של הממשלה בחברה להגנת הטבע, ואף "יזכה" את החברה בהטלת סנקציות מצד הממשלה,

שיפגעו בתמיכה הכספית של המדינה בפעילות החינוכית שהחברה מספקת לתלמידי מערכת החינוך.

בהתאם ליושרה ולמחויבות למטרות הארגון, החליטו מוסדות החברה להגנת הטבע לקחת את הסיכון ובמידת הצורך להגיש את העתירה לבג"ץ. אולם בטרם הגשתה לבג"ץ, בחרנו להניח אותה על שולחנה של מנהלת המחלקה האזרחית בפרקליטות המדינה, עורכת הדין פליאה אלבק. אלבק, אשת ימין קיצוני, הייתה אחראית על הטיפול המשפטי בקרקעות בשטחים במגמה לקדם את הקמת ההתנחלויות. בפגישתנו איתה הבהרנו שאין לנו עניין למצות את הפעולה ולהגיש את העתירה לבג"ץ, אך אנו נחויים לעשות זאת אם לא תבוטל הקמת ההתנחלות בשמורה. הייתה בידינו עילה משפטית שאמנם לא שמחנו לעשות בה שימוש, אבל הנחנו וקיוונו שלנוכח הטיעון המוצק שבידינו תעדיף הממשלה לקבל את דרישתנו מאשר להסתבך בהתנהלות משפטית, שעלולה מבחינתה לסכן את מפעל ההתנחלויות הקרוב לליבה.

בחודשים הבאים הופעלו עלינו לא מעט לחצים ואיומים מצד גורמי ממשלה ותומכיהם. בפרק הזמן הזה היה עלינו גם לדחות על הסף הצעות נדיבות של תמיכה וסיוע מצד גורמים פוליטיים המתנגדים להתנחלויות. לזכות נציגי הממשלה ייאמר, כי האיומים שהועברו אלינו בדרכים כאלה ואחרות לא הבשילו לכדי נקיטת סנקציות כלפי החברה להגנת הטבע.

לבסוף, בתום כמה חודשים לא פשוטים, לאחר הצגת העתירה לממשלה התקבלה דרישתנו. המדינה החליטה לשנות את התוכנית ולהימנע מהדיון בבית המשפט. מיקום ההתנחלות הוסט ברובו אל מחוץ לשמורת היער, ואנחנו נשמנו לרווחה כשלא נדרשנו לממש את איום הפנייה לבג"ץ.

כמי שעמד באותם ימים בראש החברה להגנת הטבע ובחזית המאבק, עליי להודות שהיו אלה עבורי חודשים מטלטלים ועמוסים בחששות, אך מלאי גאווה וסיפוק על עמידתנו האיתנה על משמר מטרותינו.

שומרי הטבע במסדרונות בג"ץ (המגרש המשפטי)

הזירה המשפטית היא מגרש שמספק לארגון לא ממשלתי כחברה להגנת הטבע כר רב חשיבות למהלכים שבאפשרותו להשפיע באמצעותם על שמירת הטבע בנוסף להשפעה בזירה הפוליטית.

לתחום המשפטי שני היבטים עיקריים: **חקיקה והידיינות משפטית – ליטיגציה**. החקיקה מבססת את החובה לשמור על הסביבה באמצעות מערכת חוקים המחייבים זאת, והליטיגציה היא השימוש שנעשה בחקיקה כדי למנוע מהלכים הסותרים את החוק ואת המחויבות לשמור על הסביבה.

מעורבות ארגוני הסביבה בשינויי חקיקה

מאז אישור חוק גנים לאומיים ושמורות טבע ב-1963, התנהלו מעט מהלכי חקיקה שעסקו באופן ישיר בשמירת טבע. ואולם, קיימים חוקים אחרים שלהם השפעה מכרעת על הטבע והנוף – חוק התכנון והבנייה התשכ"ה-1965, שעל פיו נקבעים הליכי התכנון ומוסדות התכנון וממנו נגזרות כל התוכניות הקובעות את ייעודי הקרקע ושימושי הקרקע, שחורצות את גורל הטבע והנוף לשבט או לחסד; חוק מינהל מקרקעי ישראל התש"ך-1960, שקובע את דרכי הקצאת הקרקע (ועד לאחרונה לא הייתה בו כל התייחסות לנושא הסביבה ושמירת הטבע); חוק המים תשי"ט-1959: שמימושו גרם לייבוש רוב המעיינות והנחלים בארץ, וחוקים נוספים המשפיעים על הטבע והסביבה.

חוק אחר רב השפעה ובעייתי מאין כמוהו הוא **חוק ההסדרים**, ובשמו הרשמי המלא: חוק הסדרים לשעת חירום במשק המדינה התשמ"ו-1985. הוא מוגש מדי שנה על ידי משרד האוצר ביחד עם חוק התקציב, ונכללים בו כל מאוויי האוצר והממשלה בשימת דגש על קידום

הפיתוח. החוק כולל שורה ארוכה של סעיפים, שרבים מהם מאיימים על הטבע והשטחים הפתוחים, ובהם סעיפים ומגנונים שנועדו לעקוף היבטי שמירת טבע וסביבה הנכללים בחוקים אחרים ולגבור עליהם.

חקיקה זו אושרה לראשונה בשנת 1985 בהוראת שעה, כדי להתמודד עם המשבר הכלכלי החמור ששרר אז בארץ, בשעה שאינפלציה תלת ספרתית מרקיעת שחקים דהרה בישראל בהשתוללות בלתי מבוקרת. אלא שחקיקת החירום הזו התקבעה כמהלך שגרתי שמתנהל מדי שנה, חרף הביקורת החמורה המוטחת בה מצד גורמים רבים. השימוש בחוק ההסדרים מתאפיין במהלכי קח ותן בין פקידי האוצר לחברי הכנסת: זוהי ההזדמנות של האחרונים לקבל כאתן כספי מדינה לקידום ענייניהם, בתמורה לתמיכתם באישור החוק והתקציב. אפילו מחקר שהכין מרכז המידע והמחקר של הכנסת הגדיר את חוק ההסדרים כאנטי דמוקרטי. קורבן עיקרי של חוק ההסדרים הוא **חוק התכנון והבנייה**. באמצעותו יוזמת הממשלה חדשות לבקרים שינויים במדיניות התכנון, בסמכויות מוסדות התכנון ובהוראות תוכניות המתאר, ופועלת לצמצום ההגנה על השטחים הפתוחים שנתפסת מבחינת רוב השרים כאבן נגף לפיתוח.

לאורך השנים הגבירו ארגוני שמירת הטבע והסביבה את השתתפותם ומעורבותם במהלכי חקיקה בעלי השפעה על הטבע והנוף, ובשנת 1990 הורחב והועמק השימוש בתחום המשפטי, בעקבות יוזמתו של אלון טל להקים את עמותת "אדם טבע ודין" המתמחה בהיבטים המשפטיים של הגנת הסביבה. דוגמה מובילה לפעילות בתחום החקיקה היא המעורבות העמוקה של החברה להגנת הטבע, בהובלת מכון דש"א, בהצעות לשינויי חקיקה שיזמה הממשלה במסגרת רפורמות חוקי התכנון וחוקי המקרקעין בשנים 2004 ו-2009. בשני המקרים הובילה המעורבות של שומרי הטבע לסיכול המגמה להחלשת התכנון ולהפרטת הקרקע הציבורית. המעורבות האקטיבית של מכון דש"א בשתי ההצעות לשינויי החקיקה האלה, אף אפשרה להטמיע לראשונה בחוק המקרקעין את המלצותינו בנוגע לחובת המדינה לשמור על שטחים פתוחים, ולהקצות לכך כספים ניכרים באמצעות הקמת קרן לשמירה על שטחים פתוחים. דוגמה נוספת לכך היא אותה יוזמת ארגון "חיים וסביבה", שבעקבותיה חוקק ב-2002 "חוק הייצוג" בוועדות הממשלתיות.

הגעתה המאוחרת של "חרב" ההידיינות המשפטית

הצלע השנייה של הפעילות בזירה המשפטית היא **ליטיגציה**. זוהי ההידיינות המשפטית המתבססת על החקיקה, והיא כלי רלוונטי לשימוש בעיתות שבהן התנהלות כלשהי עומדת בסתירה להוראות החוק, לכללי המינהל התקין ולמבחן הסבירות.

עולה מכך, שתחום החקיקה חייב להקדים, על פי רוב, את שלבי הליטיגציה. כך, למשל, לא ניתן היה להידרש להידייונות משפטית לשמירה על שמורות הטבע אלא רק לאחר שהוקנה לשמורות מעמד מתוקף חקיקת חוק גנים לאומיים ושמורות טבע, ב-1963. מסיבה זו גם לא יכלו ארגוני סביבה ואקולוגים להביא לבתי המשפט את מאבקם רב השנים נגד התנהלות הייעור של הקרן הקיימת לישראל, שגרמה לפגיעה אקולוגית, אלא רק לאחר שהושלמה ואושרה מתוקף חוק התכנון והבנייה בשנת 1995 תוכנית המתאר ליער וייעור (תמ"א 22) והתברר שקק"ל התעלמה מהוראותיה.

במדינות מסוימות, כמו ארצות הברית, קיימת חוקה, שמתוקפה מוענקות לאזרחים זכויות בסיסיות ובהן הזכות לאיכות סביבה ראויה. במדינות אלה עשוי בית המשפט להידרש לפניית שמתריעות על חשש לפגיעה בזכויות הבסיסיות האלה גם בהיעדר חקיקה פרטנית בתחום, ולא רק בגלל אי העמידה של הממסד בנהלים המתחייבים מהחוק. בישראל לא נחקקה חוקה, ואיכות סביבה לא הוכרה כזכות יסוד. לכן, לרוב, התנגדות לפגיעה בסביבה תוכל לזכות בסעד משפטי רק כאשר הפגיעה נעשית בניגוד לחקיקה פרטנית האוסרת אותה.

השימוש של ארגוני שמירת הטבע והסביבה בתחום זה של הידייונות משפטית החל מאוחר יחסית. בישראל נעשה שימוש ראשון בליטיגציה לצורך שמירת טבע, בשנת 1981, והוא תואר כאן בסיפור המאבק של החברה להגנת הטבע נגד הקמת ההתנחלות נופים בשמורת יער. כלי הידייונות המשפטית, שהכריע את המאבק, נכלל מאז בארגז הכלים של החברה להגנת הטבע והופעל לאורך השנים כל אימת שכדאי היה לעשות בו שימוש. התנופה הבאה בתחום הליטיגציה הסביבתית החלה בשנת 1990, עם הקמת ארגון "אדם, טבע ודין" שניהל במרוצת השנים עשרות רבות של מהלכים משפטיים שהרימו תרומה נכבדה לשמירת הטבע והסביבה. את האיחור היחסי בכניסה לפעילות בתחום הליטיגציה אפשר לתלות בכמה סיבות. ראשית, בכל הנוגע לשמירת טבע גרידא – לא ניתן היה, כאמור, לעשות שימוש בתביעות משפטיות כל עוד לא הייתה חקיקה ראויה בנושאים אלה. שנית, את אי השימוש בהידייונות משפטיות נגד הממסד ונגד פרויקטים שהוקמו בניגוד לחוקים אחרים, אפשר אולי לייחס לרתיעתם של ראשי החברה בעשורים הראשונים של המדינה לקרוא תגר על מנהיגות המדינה. כרוב הציבור, היו גם ראשי החברה אז שותפים לחזון הקמת המדינה ולדרכים להגשמתו, וייתכן ש"פתיחת חזית" משפטית נגד התנהלות המדינה נראתה להם מהלך בוטה החורג מהנהוג והמקובל בימים ההם. לא הקלה עליהם גם ההזדהות שלהם עם היחס שהעניקה המדינה בעשוריה הראשונים אל ההתיישבות והחקלאות ולמפעלי הפיתוח, בראותה את אלה ככלים עיקריים להגשמת החזון, למימוש הבעלות היהודית על הקרקע ולביסוס גבולות המדינה. סיבה שלישית להופעה המאוחרת של הליטיגציה בקרב שומרי הטבע היא, שהידע על השימוש

בכלי ההידינות המשפטית בתחום הסביבתי נרכש רק בשנים מאוחרות יותר, מהניסיון של פעולות שמירת הטבע והסביבה במדינות אחרות ובעיקר בארצות הברית.

עם זאת, אפשר לומר שכאשר התחילו ארגוני הסביבה להשתמש ב"חרב" המשפט נגד פרויקטים שאיימו על הטבע, היה השימוש בכלי ההידינות המשפטית אפקטיבי יותר. הסיבה לכך הייתה, שכמעט כל יוזמת בנייה ופיתוח שנוקטה אז הייתה נגועה באי חוקיות ובאי עמידה בכללים במידה כזו או אחרת, בחסות אותה "רוח הקמת המדינה" שעודדה פיתוח בלי לשעות לחוקי השלטונות הזרים והמשיכה לשלוט בכיפה גם לאחר קבלת העצמאות. כתוצאה מכך, בעימותים רבים ניתן היה למצוא עילה משפטית שאינה קשורה בהכרח להוראה סביבתית, ולהיתלות בה כדי לנסות לעצור את הפרויקט ולמנוע את הנזק. החוק העיקרי שעליו הסתמכו הארגונים במקרים אלה היה חוק התכנון והבנייה. לימים, נלמד הלקח גם בקרב יוזמי הפיתוח ורשויות השלטון והם החלו להקפיד יותר על עמידה בחוק ובנהלים הנדרשים, כשמצד החיוב העקרוני שבהתפתחות זו הקשתה הקפדת היתר על השימוש בכלי המשפט לעצירת מיזמים מזיקים.

כך או אחרת, משהועשר הניסיון המעשי של השימוש בכלי הליטיגציה בארץ, ונעשה בו שימוש מושכל, זהיר ומוקפד, הביא תחום זה להצלחות מרשימות בשורה ארוכה של מאבקים ומהלכי שמירת טבע וסביבה שחלקם מתוארים בספר זה, ובהם הצלחת העתירות לבג"ץ שמנועו הקמת תחנת קול אמריקה בערבה; העתירות שביטלו את החלטות מועצת מקרקעי ישראל ("החלטות הבואינג") להפריט את זכויות פיתוח הקרקע החקלאית; העתירה לבג"ץ שכפתה על קק"ל לנהל את הייעור על פי כללי תוכנית המתאר תמ"א 22; העתירה שביטלה את הבינוי בבריכות המלח; ועתירות רבות שמנועו חריגות מחוקי התכנון והבנייה.

אליה וקוץ בה

ואולם, בצד היתרונות עשויות להיות לכלי המשפטי גם מגבלות, וחשוב להביא בחשבון כדי להשתמש בו בצורה מושכלת.

פנייה לבית המשפט במקרה שאין בו עילה משפטית מספקת, עלולה להביא לכישלון של מאבק ציבורי. פנייה כזו עלולה להפחית את אמון הציבור בעותרים ובנושא העתירה, להוציא את הרוח ממפרשיהם של המצטרפים הפוטנציאליים למאבק ולהחליש את התמיכה הציבורית בו. אם בית המשפט דוחה עתירה, עלול הדבר לפגוע קשות בסיכויי ההצלחה של המאבק הציבורי שהעתירה הוגשה בגינו, בלי קשר למידת הצדקתה וצדקתה. להבדיל מיחסו אל שאר רשויות המדינה, רוחש עדיין רוב הציבור בישראל אמון למערכת המשפט, והוא עלול לראות בדחיית העתירה פסילה של עצם ההצדקה למאבק גם כשהפסיקה כלל לא התייחסה לכך

אלא פסלה את העתירה בשל היבטים מינהליים גרידא. פנייה המופנית לבית המשפט כשהיא אינה בשלה עלולה להפוך, לכן, לחרב פיפיות, שתחסום את הדרך להצלחת מאבק ואף תספק לבעלי העניין תחמושת במאמצייהם להצדיק את יוזמתם ולדחות את ההתנגדויות לה. כך קרה, למשל, בשני מאבקים ציבוריים שבמסגרתם הוגשו לבג"ץ עתירות שמערכת המשפט נאלצה לדחותן: עתירה של האגודה לאיכות השלטון נגד הקמת תחנה הידרו-אלקטרית בירדן ההררי, ועתירה של עמותת "אדם טבע ודין" נגד התוכנית לסלילת כביש חוצה ישראל.

נלחמים על מי הירדן ההררי

מראשית ימיו חמד יצר הפיתוח הבלתי נלאה של התנועה הציונית את מימי הירדן. הדהן, היחיד משלושת מקורות הירדן שהיה בשליטת מדינת ישראל בראשית ימיה, שילם את חלקו, וללא הצלחת המאבקים שהובילה החברה להגנת הטבע עלולים היו הנחל ופלגיו להתייבש. הבניאס, המקור השני של הירדן, ניצל משיני הפיתוח הציוני, משום שבטרם צברה תנועת שמירת הטבע את כוחה נבע המעיין מחוץ לגבולות המדינה. החצבני, המקור השלישי של הירדן, ניצל אף הוא, ביחד עם הבניאס, בזכות המלחמה שניהלה מדינת ישראל נגד ניסיונות המדינות השכנות לנו להטות את מימיהן אל נהר הירמוך כדי למנוע את זרימתם לישראל.

במקביל לכך "סייעו" שכנותינו, ולא חלילה בשל מודעות לשמירת טבע או מתוך כוונות טובות אחרות, לשמירה על מי הירדן כאשר הקשו על ישראל, באותה מלחמה על המים, לממש את תוכניתה לתפוס את המים באזור גשר בנות יעקב ולהטות אותם אל עבר מוביל המים הארצי. העדויות לשני ניסיונות ההטיה הללו ניכרות עדיין בשרידי חציבות במורדות הגולן ובתעלות בטון ברמת כורזים. אילו מומשה הטיית מי הירדן אל המוביל הארצי, הייתה נגזרת כליה על נופי הירדן ההררי – קטע הירדן שבין גשר בנות יעקב לכנרת, שהוא היחיד שזורם בו עדיין הנהר בתוך נוף טבעי, בעמק הררי שהעניק לו את שמו. הנהר זורם בתחתית העמק ההררי הזה, בלב יער גדות קסום של עצי דולב תמירים, ערבות ושאר צמחי מים. אל הנהר משתפלים מדרונות טבעיים, ובהם נוף אופייני של צמחייה עשבונית ובה כתמים של שיחי שיזף. הנהר, העמק ומדרונותיו מהווים נוף טבעי מגוון ופתוח מאופק עד אופק, שאינו מופרע בבינוי ופיתוח. במרחב משוטטים וחיים בעלי חיים שונים ובהם צבאים, חזירי בר, צבועים וזאבים. הנוף הטבעי הזה, שבו קטע הנהר ולידו בעלי החיים

והצמחים הזקוקים למימיו ההולכים ומצטמצמים, נועד, בשל אופיו וייחודו, לקבל מעמד של שמורת טבע.



הירדן ההררי. צילום: אייל ברטוב

בראשית שנות השמונים נחלצה החברה להגנת הטבע למאבק לשמירה על מי הירדן כאשר קודמה תוכנית להטות את המים הזורמים ממעלה הירדן ההררי אל עבר תחנה הידרו-אלקטרית שתוכננה לקום ליד מושב אלמגור במורד הירדן ההררי. המאבק הגיע גם אל הכנסת, כשדני רוזולין, אחד מחברי הכנסת בשדולת החברה להגנת הטבע, העלה את הנושא לדיון במליאה. אקט הסיום של המאבק היה כנס טיולי מחאה רב משתתפים שקיימה החברה להגנת הטבע בירדן ההררי ממש ערב התכנסות המועצה הארצית לתכנון ובנייה לדיון באישור התוכנית וזכה לכיסוי תקשורתי ניכר. בישיבתה מיד לאחר האירוע ההמוני החליטה המועצה הארצית לבטל את התוכנית להטיית מי הירדן ההררי. הפעם היה ניתן לחוש בבירור, באופן ישיר ומיידי, את ההשפעה המכרעת שהייתה להתנגדות הציבור לתוכנית על עמדות חברי המועצה, ובמיוחד את השפעתו של הכנס ההמוני – אקט הסיום המתקשר של המאבק.

אבל לא הייתה זו הפעם האחרונה שהחברה להגנת הטבע הזדעקה לנוכח איום של תוכנית פיתוח על זרימתם הטבעית של מי הירדן ההררי. בראשית שנות התשעים נודע לחברה להגנת הטבע על יוזמה להקמת תחנה הידרו-אלקטרית

חדשה. הייתה זו תוכנית משותפת לקיבוץ כפר הנשיא ואליעזר פישמן להקמת תחנה הידרו-אלקטרית להפקת חשמל בקטע של הירדן העובר ליד הקיבוץ. החברה להגנת הטבע וארגון "מגמה ירוקה" פתחו במאבק נגד הקמת התחנה, הן משום שהתוכנית איימה לגזול מים מקטע חשוב זה של הנהר ולפגוע במערכת הטבעית והנופית הייחודית של המרחב, והן משום שהקמת התחנה בקטע זה הייתה עלולה לגרור בעקבותיה הקמת מתקנים דומים נוספים במורד הנהר, ובכך לחשוף את כל הירדן ההררי, קטע אחר קטע, לפיתוח של תחנות כוח שעלולות להרוס כליל את טבעו.

במסגרת המאבק בהקמת התחנה בסמוך לקיבוץ, בחנה החברה להגנת הטבע את תהליך קבלת ההחלטות לאישור התוכנית. הברור גילה, שמוביל התוכנית מטעם היזמים, חבר קיבוץ כפר הנשיא מיכאל דוארי, ניהל את תהליך אישור התוכנית בהקפדה יתרה. אולי את קפדנותו של דוארי אפשר לזקוף לזכות התרבות האנגלית שינק בארץ מוצאו, אך כך או אחרת – לא נמצא בתהליך שהוביל ולו פגם מינהלי אחד שניתן היה לבסס עליו עילה לעתירה משפטית. לאור זאת, ויתרה החברה על פעולות במישור המשפטי והפנתה את כל המאמצים למאבק ציבורי. "מגמה ירוקה" גייסה קהל תומכים להפגנות מחאה באתר המיועד, הוקמה שדולה בכנסת והופעלו כלי התקשורת, במטרה לשכנע את מקבלי ההחלטות להימנע מהפגיעה בירדן.

תוך כדי המאבק התברר, שהתנועה לאיכות השלטון בראשות עורך הדין אליעד שרגא נחשפה למאבק הציבורי והחליטה להתערב ולהפעיל את שוט ההדיינות המשפטית. התנועה לאיכות השלטון, שעיקר פעילותה הוא הגשת תביעות משפטיות לקידום מטרותיה, אינה עוסקת בדרך כלל בנושאי שמירת טבע ונוף, ולא הייתה עד אז מעורבת כלל במאבק. ללא כל תיאום עם החברה להגנת הטבע שהובילה את המאבק היא החליטה להגיש עתירה לבג"ץ נגד מיזם התחנה הידרו-אלקטרית.

החברה להגנת הטבע ניסתה, ללא הצלחה, לשכנע את אליעד שרגא להימנע מהגשת העתירה, בשל היעדר העילה המשפטית וחוסר הסיכוי לזכות בפסיקה. ואולם, העתירה הוגשה על ידו לבג"ץ, וכצפוי היא נדחתה על הסף. למרבה הצער, הנזק שבהגשתה ובדחייתה נגרם לא רק לעותרת, התנועה לאיכות השלטון, אלא גם למאבק הציבורי. מיד עם הגשת העתירה משכו נבחרי הציבור את ידם מתמיכתם במאבק, ועם דחיית העתירה על ידי בית המשפט נחלש גם המאבק הציבורי הרחב – כתוצאה מהידלדלות אמון הציבור ונבחרי

במטרותיו, בתקפותו ובאמינותו. בסופו של דבר נכשל המאבק, ומתקן התחנה ההידרו-אלקטרית אושר והוקם על הירדן.

נחמה פורתא אפשר למצוא בכך שבחסות המאבק נקבעו לתחנה ההידרו-אלקטרית כללי התנהלות מחייבים, כאלה שנועדו להבטיח המשך זרימה של כמות מים בסיסית הדרושה לקיום עולם החי והצומח באפיק הירדן. לפי כללים אלה, הפניית מים לתחנה מותרת רק כאשר כמות המים בירדן גבוהה מהכמות הבסיסית המובטחת לזרימה בנהר. כשכמות המים בירדן פוחתת עד כדי התקרבות אל סף המינימום שהוקצה – מופסקת פעילות התחנה. ואכן, בשנות בצורת שהביאו לזרימה פחותה בירדן – הופסקה לא אחת הפעלת התחנה. בנוסף לכך, סביר להניח שהמאבק גם מנע יוזמות להקמת תחנות דומות במורד הירדן.

המאבק נגד תוכנית כביש חוצה ישראל

גם במסגרת המאבק שניהלו ארגוני הסביבה נגד התוכנית להקמת כביש חוצה ישראל, דחה בית המשפט הגבוה לצדק, בשל מגבלות התנהלותו, עתירה – מוצדקת כשלעצמה, שהגיש ארגון "אדם טבע ודין" – נגד התוכנית.

כביש חוצה ישראל תוכנן ככביש מהיר רחב מידות בהיקף שלא היה כמוהו במדינה, מתוך אשליה, שבמדינות המפותחות נגמלו ממנה זה מכבר, ולפיה הוא יפתור אחת ולתמיד את בעיית הנגישות והפקקים במערכת הכבישים הארצית. ברור היה שעורק תחבורה מרכזי ורב ממדים כזה, העובר בלב ליבם של השטחים הפתוחים האחרונים שנותרו במרכז הארץ, יפגע אנושות בריאות הירוקות הללו. החשש היה שהוא לא רק יפגע בהן באופן פיזי, אלא גם ובעיקר יגרום להשפעות שליליות מרחיקות לכת על כל מערך שימושי הקרקע במדינה, ובין השאר יביא למשיכה של בינוי פרוארי נרחב אל לב השטחים הפתוחים.

במסגרת הדיונים לאישור הכביש במועצה הארצית לתכנון יזם מכון דש"א סדנת חשיבה שנועדה לדון בהשפעות הכביש על הסביבה. לסדנה הוזמנו מומחים בתחומים רלוונטיים מרחבי העולם ומקבלי ההחלטות הקשורות לתכנון הכביש מישראל. מבעלי התפקידים בישראל שהשתתפו בסדנה היו: ראשי מערכות התחבורה, האוצר והכלכלה שהובילו את התוכנית, אנשי התכנון והסביבה שצריכים היו לדון באישורה, וכן הרמטכ"ל לשעבר רב אלוף משה לוי, שגויס על ידי הממשלה להקים כוח משימה ממוקד ויעיל להשלמה מהירה של

פרויקט הענק. מחו"ל זומנה לסדנה, במגמה ללמוד מהניסיון שנצבר בעולם לגבי השפעות של כבישים שכאלה, שורה של מומחים מובילים ממדינות מפותחות מרחבי העולם בתחומי תכנון, תחבורה, כלכלה, חברה וסביבה. המומחים הציגו את ההשפעות המערכתיות הקשות של כבישים מהירים ונרחבים מסוג זה שהוקמו במקומותיהם. רבים מהם ציינו שדווקא הפיגור בפיתוח מערכות התחבורה בישראל והרצון להשקיע משאבים בהתמודדות איתו, הוא חלון הזדמנויות שלא עמד לרשותם כשקיידמו פרויקטים מסוג זה עשרות שנים קודם לכן. "כעת יש לכם הזדמנות ללמוד מניסיונם ומכישלונם של אחרים, ולפתח אפשרויות תחבורה אחרות," אמרו המומחים מחו"ל למובילי התוכנית ולראשי התכנון, "ולא לחזור על שגיאות שנעשו בארצותינו".

ואולם, ההסברים והלקחים של המומחים נפלו על אוזניהם הערלות של גורמי הממשלה יוזמי התוכנית. היזמים היו נחושים לקדם את התוכנית מהר ככל האפשר, ובכל מחיר, וסירבו למהלכי בדיקה מעמיקים של השפעותיה ולבחינה של חלופות שעלולה לעכב את הביצוע.

ואכן, גיבוש התוכנית לא כלל שלב של חשיבה אסטרטגית ובחינה של חלופות מאקרו לשיפור התחבורה והנגישות ושל השפעותיהן על מערך שימושי הקרקע, כפי שראוי היה שייעשה לנוכח עוצמת ההשפעות של הכביש. בין החלופות ראוי היה לבחון את האפשרויות להרחבה של שאר חמשת כבישי האורך העוברים במוותניים הצרים של מרכז המדינה והפרכתם לכבישים מהירים; ושיפור ניכר של מערך הרכבות ושאר מערכות התחבורה הציבורית. דרישות אלה עלו בניתוח של תוכניות הכביש, שערך מכון דש"א, ולמסקנות דומות הגיע גם ארגון "אדם טבע ודין". הדרישות הוצגו בפני המועצה הארצית לתכנון ובנייה במהלך הדיונים בתוכנית הכביש, אולם למרבה הצער אצה לממשלה הדרך. מאחר שבחינת חלופות אסטרטגיות כאלה לא נדרשה כלל על פי החוק (ואף אינה נדרשת כיום), התעלמו יוזמי המיזם והמועצה מהדרישות. במקביל להצגת עמדותינו במועצה הארצית לתכנון ובנייה במסגרת דיוניה באישור התוכנית, הובילו החברה להגנת הטבע, "אדם טבע ודין" ו"מגמה ירוקה" מאבק ציבורי נגד התוכנית. המאבק קיבל ביטוי בהפגנות מחאה ובמסע תקשורתי נרחב, שנועד להסביר את הסכנות שבפרויקט הכביש ולהשפיע על קבלת ההחלטות.

בסופו של דבר כשל המאבק, והכביש נסלל על פי התוכנית המקורית.

אפשר למנות כמה סיבות לכישלון המאבק: הראשונה שבהן היא חוסר הבשלות הן של מקבלי ההחלטות והן של הציבור בישראל להבנת ההשפעה המכרעת שיש לעורקי תחבורה על כל מערך שימושי הקרקע במדינה, על דמותה ואופייה של הארץ ובשל כך גם על איכות החיים ורווחתו של הציבור. למען האמת, גם בקרבנו, אנשי שמירת הטבע, הבנה זו הבשילה לעומקה רק במרוצת המאבק נגד תוכנית הכביש. כשעלתה לראשונה התוכנית לכביש חוצה ישראל, היינו עדיין מבוססים מהצלחתנו להטמיע בתוכנית המתאר הארצית לדרכים את ההנחיות לשמירת טבע בנוף ערכי ורגיש, שגובשו על ידי צוות "דרכים ונוף" שהקמנו זמן קצר קודם לכן. המהלך הוא מוקד להתמודדות עם פריצת דרכים בשטחים שיש בהם ערכי טבע ונוף ייחודיים, ועיקרו היה במניעה ובמזעור של נזקים שנגרמים על ידי הסלילה של הכבישים עצמם בשטחים אלה. זכור לי היטב כיצד בדיונים הראשונים שנסובו על תוכנית כביש חוצה ישראל במועצה הארצית לתכנון ובנייה, עוד רוויתי נחת כאשר מתוקף השינוי בתוכנית המתאר לדרכים, וללא צורך בלחץ והתעקשות, אומצו הכללים של שמירה על ערכי טבע ונוף שעליהם המלצנו, ותוכנית כביש חוצה ישראל אפילו כללה ביצוע של שתי מנהרות קצרות. רק בהמשך, ובמידה רבה גם בשל היותנו נדרשים להשפעות של כביש 6, למדנו ונערכנו להתמודדות עם ההשפעות המערכתיות רבות המשמעות שיש לכבישים, מעבר לפגיעה הישירה שלהם בטבע ובנוף. השפעות אלה נובעות מכך שהכבישים הם צירי תחבורה שמושכים אל תוך השטחים הפתוחים שבהם הם עוברים פיתוח פרוורי של מרכזי מגורים, מתקני מסחר, תעשייה ותעסוקה, הנסמכים עליהם. בכך גורמים הכבישים לפגיעה בשטחים הפתוחים, בהיקף נרחב בהרבה מהיקף הפגיעה הנגרמת בתוואי הכבישים עצמם.

כישלון המאבק בסלילת כביש חוצה ישראל קשור, ככל הנראה, גם לקושי לגייס את הציבור לתמיכה במאבקים שנתפסים כפגיעה באינטרס המיידי שלו שקשה לו לוותר עליו. בניגוד למאבקים להגנה על פרחי בר, ערכי טבע ושכיות נוף, שהם מסוג המאבקים שהציבור "אוהב לאהוב" ולהתגייס להצלתם, הרי שהמאבק נגד פיתוח בשטחים פתוחים ונגד סלילת כבישים ונתיבי תחבורה שעשויים להקל את ההתנהלות היומיומית של תושבי הארץ, עשוי להתפס על ידי הציבור כ"ירייה ברגל" של עצמו וכמזיק לתועלתו ונוחותו הברורה והמיידי. המאבק נגד כביש שהממשלה מבטיחה לו שיאפשר נסיעה מהירה במכוניתו הנוחה ויחלץ אותו מהיתקעות בפקקים מעצבנים, כמו גם המאבק להימנעות מבנייה בשטחים פתוחים שמרחיקה ממנו את החלום הגנוז

לזכות אי פעם בבית נחמד בחיק הטבע – עשויים להיתפס על ידי הציבור כמאיימים על ה"חצר" הפרטית שלו. גיוס הציבור לתמיכה במאבקים מורכבים ומופשטים מעין אלה, שהשפעותיהם השליליות ניכרות לעין רק כעבור זמן, קשה בהרבה מאשר גיוסו להיחלץ למאבק להגנה מפני הרס והכחדה של ערכים מוחשיים, כמו אדמונית החורש, איריס יפהפה, חורשה נאה או אתר נוף מרהיב המרוחק מביתו.

סיבה שלישית לכישלון המאבק בכביש מקורה, ככל הנראה, בתפיסה המוטעית של חלק מהציבור כי מתנהל כאן מאבק בין חובבי טבע קיצוניים המעדיפים "פרחים, קוצים ורמשים" (כפי שנטען לא אחת) על פני רווחת האדם. אנשים שהורגלו לכך שהחברה להגנת הטבע עוסקת בהגנה על אתרי טבע ונוף, ייחסו לכך גם את המאבק על הכביש והתקשו להבין כיצד אותו גוף ששומר למענו ובתמיכתו על שכיות החמדה שמעשירות את חיינו, מתעסק לפתע פתאום דווקא בהתנגדות לקידום תחבורתי ומנהל מאבק שיש בו משום איום על נוחיותו ופרטיותו.

מסיבות אלה, גם ההסברה ופעולות גיוס הציבור למאבק זה לא צלחו דיין. עם זאת, היווה המאבק הזה שלב חשוב בהתבגרות – הן של ארגוני הסביבה והן של הציבור – בדרך להבנה מעמיקה יותר של המורכבות הגוברת של השמירה על הטבע והסביבה, ולצורך בשיפור הדרכים להתמודדות עם הקשיים.

"הכשר בג"ץ"

במרוצת המאבק נגד כביש חוצה ישראל, בדקנו גם אפשרות לבחון את תקפות התוכנית בבית המשפט הגבוה לצדק. ואולם, הסתבר שבעקבות לקחי עבר שסייעו לסכל תוכניות שלא עמדו בכללי התכנון, הפעם – בדומה למקרה של המתקן ההידרו-אלקטרי בירדן – מקדמי התוכנית הקפידו על קלה כחמורה, ולא פסחו על שום שלב הנדרש לאישורה בחוק ובהוראות התכנון. המסקנה הייתה, לכן, שבמצב כזה לא יהיה נכון להגיש עתירה לבג"ץ נגד התוכנית לסלילת הכביש. בהיעדר עילה משפטית, היה ברור לנו גם הפעם, ידחה בית המשפט הגבוה לצדק את העתירה. גם הפעם היה החשש הגדול שלנו, שבמקרה של דחיית העתירה – הציבור שמייחס לפסיקת בג"ץ משקל רב עלול לטעות ולפרש את הדחייה כמתן הכשר לפרויקט, מה שיפגע במאבק הציבורי, המתבסס על טיעונים סביבתיים ותכנוניים מהותיים.

אלא שהיה מי שסבר אחרת. ארגון "אדם טבע ודין" לא שעה לאזהרותינו והחליט להגיש עתירה עקרונית לבג"ץ. העתירה גרסה כי כדי למזער את הפגיעה בסביבה, יש לחייב את היזמים ואת מוסדות התכנון לבצע תסקיר כולל של השפעה על הסביבה ולבחון גם חלופות תחבורתיות אחרות בטרם תאושר התוכנית לסלילת כביש חוצה ישראל בתוואי שהוצג למועצה הארצית לתכנון ובנייה.

כפי שחששנו, בג"ץ אכן נאלץ לדחות את העתירה שהגיש הארגון הסביבתי, בשל היעדר בסיס חוקי לדרישה, המוצדקת כשלעצמה. וכצפוי – דחיית העתירה שימשה את יוזמי הכביש לטיעוניהם, וכמוצאי שילל רב הם מיהרו להציג את דחיית העתירה כאילו אינה אלא "הכשר בג"ץ" כלשונם, המצדיק, כביכול, את הקמת הכביש. בספרם של דני רבינוביץ' ואיתי ורדי "כביש חוצה ישראל – הפרטת תשתיות אזרחיות בישראל", מסכם גם אלון טל, שעמד אז בראש ארגון "אדם טבע ודין", את הגשת העתירה לבג"ץ בהיקפה הרחב כטעות אסטרטגית.

שימוש שקול בכלי המשפטי

חרף שיקול הדעת המוטעה בהגשת העתירות במקרים שתוארו לעיל, שהיה כנראה בעוכרי המאבקים, אין להסיק מהדברים שסיכויי ההצלחה מוכרחים לשמש בכל מצב בסיס להחלטה אם לנקוט מהלך משפטי במאבק כזה או אחר. יש מקרים שבהם הפנייה לערכאות משפטיות כשלעצמה מייצרת דיאלוג המציג את טיעוני הצדדים, ואלה מקבלים חשיפה תקשורתית והד ציבורי שנמנעו מהקהל הרחב כל עוד היו במחשכי חדרי הישיבות. עצם הדיון וההד הציבורי של כל אלה יש בו כדי לחולל, או להתחיל לחולל, שינוי תפיסתי ועקרוני, ולעורר מודעות לחשיבות השמירה על הסביבה – ערך משמעותי מוסף שלעיתים שווה להפיקו גם במחיר של הפסד בתביעה. ניתן לשער, למשל, שבמקרה של "בג"ץ הקרקעות" – העתירות לבג"ץ של "הקשת המזרחית" והחברה להגנת הטבע נגד החלטות מועצת מקרקעי ישראל להפרטת הזכויות בקרקעות החקלאיות של המדינה – הפנייה לערכאות משפטיות בנושא כה עקרוני הייתה יכולה לבדה להרים תרומה חשובה לדיון הציבורי ולשינוי עמדות, גם לולא תמכה פסיקת בית המשפט העליון בטענות העותרים.

בנוסף לכך, גם כאשר נאלץ בית המשפט לדחות עתירה בשל מגבלות החלות עליו, עשויים השופטים להביע בנימוקים להחלטותיהם את תמיכתם בצדקת התביעה או בחלקים ממנה.

ציטוטים של הנמקות כאלה משמשים לא אחת את שומרי הסביבה, הן במקרים פרטניים והן כדי לקדם שינויים בחקיקה שיאפשרו לבתי המשפט לפסוק אחרת בעתיד. מכל אלה עולה, שהשימוש בכלי המשפטי (כמו בכל כלי אחר, למעשה), צריך להיעשות בשיקול דעת רחב וזהיר ובהתאמה לכל מקרה לגופו, על פי אופיו ומרכיביו ובכפוף למטרות מוגדרות ולתוצאות ברורות שמבקשים להשיג במהלך. העובדה היא, שלימים הביאו ההצלחות בשימוש המושכל בכלי המשפטי, ביחד עם פסיקות בתי המשפט, לכך שמקבלי ההחלטות הגבירו את ההקפדה על עמידה בהוראות החוק ובנהלים בעת תכנון ואישור מיזמים.

VOA – GO AWAY: המלחמה הקרה ששכחה מאיימת על הערבה

אחד המאבקים שלזירה המשפטית הייתה השפעה מכרעת על הצלחתו, אף (ואולי משום) שנגעשה בו שימוש משולב בין הפעילות בזירה זו לבין הפעילות בזירות התכנונית, הציבורית והפוליטית, היה המאבק נגד ההקמה של תחנת ממסר לשידורי רדיו קול אמריקה בלב הערבה. מאבק זה, מהמורכבים ביותר שניהלה החברה להגנת הטבע, היה מאבק חובק עולם נגד התחייבות של שלושה ראשי ממשלה בישראל (שמעון פרס, יצחק שמיר ויצחק רבין) לשני נשיאים של ארצות הברית של אמריקה (רונלד רייגן וג'ורג' בוש האב) להקים בישראל את התחנה שנועדה לשמש כלי במלחמה הקרה העולמית.

על רקע התחייבויות מדיניות אלה והמשמעות הגיאופוליטית הכבדה של המיזם, נראה מלכתחילה המאבק, בדומה לרבים אחרים שניהלה החברה, חסר כל סיכוי. ואולם, לאחר שבחנו את ההשלכות האפשריות של המיזם על הטבע והסביבה, כמו גם את חוסר ההצדקה להקמתו בישראל מצומצמת השטחים, התחזקה עמדתנו שיש להיאבק לסיכולו: היה ברור לנו שהעיקרון שחרטה החברה להגנת הטבע על דגלה, ולפיו מתוקף מחויבותה לשמירת הטבע עליה לנהל בנחישות מאבקים צודקים ללא התייחסות לסיכויי הצלחתם, נכון במקרה זה כמו בכל מאבק אחר אם לא מעבר לכך.

שורשיו של מאבק זה נעוצים בראשית שנות השמונים, כשהממשל האמריקאי התחיל להפעיל לחץ על ממשלות ישראל כדי שיאשרו הקמה של תחנת ממסר לשידורי קול אמריקה ורדיו אירופה החופשית בארץ. מטרת התחנה הייתה שיפור העברת שידורי הרדיו של העולם החופשי אל מעבר ל"מסך הברזל" הדמיוני שהוגדר לתיאור ההפרדה, הקיטוב והעוינות בין גוש מדינות המערב

בראשות ארצות הברית לבין הגוש המזרחי בראשות ברית המועצות. התחנה תוכננה כחלק מהאסטרטגיה האמריקאית לניהול המלחמה הקרה בין הגושים. את הפנייה הראשונה להקמת התחנה דחה ראש הממשלה מנחם בגין, מחשש שהדבר יפגע ביחסי ישראל וברית המועצות. ואולם בשנת 1985, על רקע המשבר שפרץ ביחסים בין ישראל וארצות הברית בעקבות פרשת פולארד – פרשת הריגול שהביכה את ישראל בארצות הברית – נענה ראש הממשלה דאז שמעון פרס לפניית הנשיא האמריקאי רונלד רייגן והסכים להקמת התחנה בדרום הארץ.

תחנת הממסר לשידורי קול אמריקה (VOA - Voice Of America) תוכננה לקום בערבה, בין מושב חצבה למושב עידן, בשטח פתוח חשוב ורגיש אקולוגית, ולהיות אדירת ממדים. במסגרת התוכנית יועדו 32 אנטנות ענק, בעלות עוצמות שידור חזקות ביותר, להתרומם לגובה של 140 עד מאתיים מטרים. מתקן הענק, הפולט קרינה אלקטרומגנטית בעוצמה אדירה, אמור היה להשתרע על שטח של כשמונת-אלפים דונם, ובתוך המתחם תוכננו גם מבנים רבים.

הקמת התחנה עוררה חששות כבדים, הן בשל ההשפעות הסביבתיות והבריאותיות של המתקן האדיר, והן בשל הפגיעה החמורה בשטחים הפתוחים בנגב. במרוצת התכנון התברר שהיקף הפגיעה הוא רב ועצום, והסכנות הצפויות חורגות אל מעבר לפגיעה בשטח התחנה עצמו. כך, למשל, התברר שבחיל האוויר מצאו שעוצמת השידורים של התחנה תשבש את יכולת הניווט של מטוסי חיל האוויר המתאמנים באזור, ומשום כך דרשו מפקדי החיל להרחיב את שטחי האימונים לשטח ניכר בתוככי שמורת הטבע באזור נחל נקרות. השטח הזה ניצל זמן קצר קודם לכן מהפְּרִיָּשָׁה הנרחבת של צה"ל בנגב עם פינוי סיני, רק לאחר מאבק נחוש שניהלו החברה להגנת הטבע ורשות שמורות הטבע, ומאז נשאר טבעי ופתוח, ללא הפרעה לטיולים. דרישה זו של חיל האוויר הייתה עלולה לשים לאל את הצלחת המאבק ההוא, לסגור את כל מרכז הנגב לטיולים ולפגוע בו אנושות.

חשש כבד נוסף היה, שליער האנטנות הנישאות ושופעות הקרינה עלולות להיות השפעות קטלניות על הציפורים הנוודות במאות מיליוניהן מעל הערבה פעמיים בשנה.

תושבי היישובים הסמוכים נחרדו גם הם מהמפלצת שאמורה לקום בסמיכות לבתיהם, ומההשפעות שעלולות להיות לעוצמת הקרינה האדירה שהיא תפלוט על בריאותם וסביבתם.



צבי בלב הערבה. צילום: עוזי פז

הידיעה שלחץ פוליטי עומד להביא לאישור מזורז של התוכנית להקמת התחנה, הביאה את החברה להגנת הטבע ואת תושבי הערבה התיכונה לפתוח במאבק תקיף נגד התוכנית להקמת התחנה. פנינו מיד לכל הגורמים הרלוונטיים, ובהם ראש הממשלה שמעון פרס, יושב ראש המועצה הארצית לתכנון ובנייה חיים קוברסקי ושגריר ארצות הברית בישראל תומס פיקרינג. הפנייה הייתה נחושה: דרישה חד משמעית לעמוד על כך שמהלך אישור התוכנית ייעשה על פי כל כללי החוק, ובין השאר יוכנו תסקירים מפורטים שיבחנו את השפעת התחנה על הסביבה בטרם תאושר התוכנית.

הובטח לנו שכך ייעשה, ואכן המועצה הארצית לתכנון ובנייה קיבלה החלטה מחייבת להכנת התסקירים כבסיס לדיון באישור התוכנית. לימים התברר, שדרישה זו שהתקבלה על ידי המועצה, היא שעמדה בבסיס ההצלחה למניעת הקמת התחנה.

במקביל להתרחשויות האלה, ובתגובה לעמדה שהציגה הממשלה ולפיה אין היא יכולה לחזור בה מהתחייבויותיה לנשיאי ארצות הברית, הורחבה ההתנגדות להקמת התחנה גם אל עבר הממשל האמריקאי. כך נהפכה עד מהרה ההתנגדות למיזם בערבה למאבק חובק עולם.

כאן, בארץ, פעלה החברה מול גורמי הממשלה והכנסת, ובעיקר מול המועצה הארצית לתכנון ובנייה, במעורבות עמוקה בתהליך קבלת ההחלטות. הצגנו, בסיוע מומחים מתחומים שונים, את הסכנות והאיזמים שהתחנה עלולה

להשית על האזור, על הטבע ועל התושבים. במקביל לפעולות היזומות מול מוסדות הממשל, הוכנו עצומות החתומות בידי אלפי אנשי ציבור, מדענים ואזרחים נגד פרויקט התחנה, והתקיים באתר המיועד בנגב כנס מחאה של תושבי הערבה ואלפי אזרחים מרחבי הארץ.

64 חברי כנסת מכל סיעות הבית, מהקואליציה ומהאופוזיציה, נרתמו למאבק, וחתמו גם הם על קריאה לממשלה לבטל את המיזם. גם השר לאיכות הסביבה דאז, יוסי שריד, להבדיל מקודמתו בתפקיד השרה אורה נמיר שהעדיפה לתמוך בעמדת הממשלה, הוכיח את נאמנותו לסביבה, והתנגד פומבית ובתוקף למיזם של הממשלה בה ישב.

חברתו לקואליציה של שריד, יעל דיין, שלימים גם תהיה קרובת משפחתו, אמרה בין השאר ב-1992 מעל בימת הכנסת בהצעה לסדר שהציעה: "לחיל האוויר יש במה ויש קול ויש דוברים, מה שאין לחסידות, ואין לעגורים... הציפורים הנוודות יוצגו על ידי החברה להגנת הטבע, וציוצן המבקש הגיע לבג"ץ, שדרש סקר מקיף על שלוש עונות נדידה למדידת מה שלא ניתן לצפי מדויק – השפעת הקרינה על מנגנון הניווט, השפעת החום והמבנים עצמם על הסיכוי לשבש את הנתיב הייחודי ומושך התיירים הזה... בסוף המלחמה הקרה אנחנו עכשיו, בעולם חדש, עם מודעות גבוהה לאיכות חיים. מי צריך את התחנה הזאת עכשיו? בשם עזניית הנגב אני פונה אליכם, בשם עצי השיטה המיוחדים בנחל צבירה ובחצבה: אין לנו ערבה אחרת, אין לנו נופי נגב רזרביים... תמורת חופן דולרים אל תיגררו לאנכרוניזם, לבג"צים, לתביעות כספיות על פגיעות בבריאות, להוצאת כספים אמריקאית הנתפסת על ידם כבלתי נחוצה".

במקביל לפעילות בארץ, ובזכות קשרים קודמים עם ארגוני הסביבה בארצות הברית, הקמנו קואליציה אקטיביסטית נגד המיזם בהשתתפות שבעת ארגוני שמירת הטבע והסביבה הפדרליים המובילים בארצות הברית, שמונים מיליוני חברים: Friends of the Earth, National Audubon Society, Natural Resources Defense Council, National Wildlife Federation, Sierra Club, Defenders of Wildlife, Friends of Animals and Their Environment.

בשיתוף עם ארגונים אלה, ובסיוע ארגון **ידידי החברה להגנת הטבע בארצות הברית** (ASPNI), הקמנו שדולה של חברי בתי הנבחרים האמריקאיים, בראשות חבר הקונגרס ג'יימס שויאר, במטרה להיאבק נגד הפרויקט. שמונה-

עשר חברי קונגרס פנו אל יושב ראש ועדת המשנה להקצבות של הקונגרס, האחראית על נושאים אלה (Commerce, Justice, State and Judiciary Sub-Committee) בדרישה לבטל את התקציב לפרויקט.

בעקבות פנייתם, הוזמנו מהארץ לשימוע מיוחד שערכה בנושא ועדת המשנה להקצבות של הקונגרס האמריקאי – אני, כנציג החברה להגנת הטבע, וג'וליאן הראל ממושב עידן כנציג תושבי הערבה. ביחד אתנו לקחו חלק בשימוע חבר הקונגרס ג'יימס שויאר וראשי ארגוני הסביבה בארצות הברית – ברנט בלאקוולדר, נשיא ארגון ידידי כדור הארץ; ברוק אוונס, סגן נשיא ארגון האודובון; ותמר פודל, מנהלת ארגון ידידי החברה להגנת הטבע בארצות הברית. ASPNI. הופענו שם מול נשיא הארגון האמריקאי לשידורים בינלאומיים (BIB), המיליארדר מלקולם פורבס ג'וניור – הבעלים של הפורבס מגזין ולימים מועמד לנשיאות ארצות הברית – ואנשיו. בשימוע תיארו את החששות והסיכונים שבהקמת המתקן לאזור הרגיש ולתושביו, ונאלצתי אף להפריך מניה וביה בפני הוועדה הנכבדה, שחבריה השקיפו עלינו ממרומי כס נשיאותם, את הטענה המטעה שהעז להציג לה הטייקון מלקולם פורבס ולפיה תסקירי ההשפעה על הסביבה הושלמו ונמצאו תקינים.

ראשי ארגוני הטבע האמריקאיים ציינו שהקמת מתקן כזה בארצות הברית לא הייתה מתאפשרת על פי תקנות הסביבה החמורות הנהוגות שם, והדגישו שהיות ש"מסך הברזל" נפל זה מכבר, ביחד עם נפילת חומת ברלין ועליית הגלסנוסט של מיכאיל גורבצ'וב, הרי שאין עוד צורך בהקמת התחנה.

לקראת הכינוס לשימוע, מילאנו את האולם בתמונות המתארות את נופי הערבה והנגב, את בעלי החיים המתגוררים במדבר והציפורים הנוודות, ואת העצים והפרחים המצויים בו – בהנגדה מוחלטת לתרשים המתאר את התחנה המפלצתית. חשבנו שבאופן זה יומחשו היטב חששותינו. ואכן, חשנו אהדה לטיעונינו מצד רוב חברי ועדת המשנה של הקונגרס.

אלא שאז התברר, שתקציב העתק שהוקצה להקמת התחנה – כחצי מיליארד דולר – אושר כבר שנים קודם לכן, על פי כל כללי החוק האמריקאי, וכי לוועדת המשנה להקצבות לא הייתה סמכות לבטלו. אחד מחברי השדולה שלנו בקונגרס המחיש באוזניי באופן ציורי, כי האפשרות שלהם לבטל בדעבד את התקציב שכבר אושר כמוה כאפשרות להחזיר משחת שיניים לשפופרת.



השימוע בקונגרס האמריקאי. מימין: ג'וליאן הראל, תמר פודל מנהלת ארגון ASPNI, יואב שגיא, ברוק אוונס סגן נשיא ארגון האודובון, ברנט בלאקוולדר נשיא ארגון ידידי כדור הארץ בארצות הברית. מקור: ארכיון החברה להגנת הטבע

בינתיים המשיכה ממשלת ישראל לדחוף ולקדם את אישור התוכנית והורתה ליושב ראש המועצה הארצית לתכנון, דב קהת, להביא את התוכנית לאישור המועצה למרות שטרם הושלמו תסקירי ההשפעה על הסביבה. ביוני 1990 אכן כונסה המועצה לדיון באישור התוכנית והחליטה ברוב קולות לא לאשרה כל עוד לא הושלמו התסקירים. מיד לאחר מכן נערכה הממשלה לסיכול ההחלטה באמצעות דרישה לדיון חוזר במועצה. יושב ראש המועצה הארצית שוב נענה ללחץ הממשלת, וביוני 1990 כינס את המועצה לדיון נוסף באישור התוכנית. הפעם עשה הלחץ על נציגי הממשלה את שלו, והתוכנית אושרה תוך התעלמות מכך שלא הושלמו תסקירי ההשפעה על הסביבה.

לקראת הדיון השני במועצה הארצית, העביר ראובן ירדור, ראש מינהלת "תומר" במשרד התקשורת שמונתה לקידום הקמת התחנה, לראש הממשלה אז, יצחק שמיר, דוח המפרט את דרך ההצבעה (הסוררת, לגישתו) של כל אחד מנציגי הממשלה במועצה שהתנגד לאישור התוכנית בדיון הראשון, ודרש להורות לנציגים: "...א. להשתתף בכל ההצבעות מכאן ואילך; ב. להצביע 'נכון' בכל ההצבעות...".

בעקבות זאת, ולקראת ההצבעות הבאות שבדרך, קיבלו כל נציגי הממשלה במועצה הודעה בכתב ממזכיר הממשלה דאז אליקים רובינשטיין, ולפיה, על

דעת ראש הממשלה: "...על נציגי כל השרים לתמוך בקיום ההסכם, דבר שלא מומש על ידי נציגי משרדים רבים".

"מעריך המודיעין" של החברה להגנת הטבע היה, כהרגלו, בין הראשונים לקבל העתקים של הדוח ושל ההוראה הממשלתית. נדהמו ממה שקראו עינינו. מיד פנתה החברה להגנת הטבע, באמצעות עורך הדין רנאטו יאראק, אל היועץ המשפטי לממשלה יוסף חריש, וטענה בפניו כי "...הוראתו של מזכיר הממשלה רובינשטיין היא ניסיון מכוער ופסול להלך אימים על חברי המועצה, להפעיל עליהם לחץ אסור, ולהשפיע בדרך בלתי חוקית בעליל על שיקול דעתם הסטטוטורי ועל אופן הצבעתם במועצה..."

היועץ חריש קיבל את טענת החברה. הוא קבע בחוות דעת תקדימית כי: "... בשיקול הליכי תכנון, רשאי נציג השר במועצה להביא בחשבון את הרצון להביא לקיומה של החלטת הממשלה בזמן סביר... אך אין השיקול בדבר החלטת הממשלה יכול להיות שיקול שמפניו נדחים ובטלים כל שיקולי תכנון רלוונטיים".

באופן לא מפתיע, לא מנעה חוות הדעת של היועץ המשפטי לממשלה מנציגי הממשלה במועצה הארצית להצביע בדיון החוזר בעד אישור התוכנית. יוצאת דופן הייתה נציגת המשרד לאיכות הסביבה, ולרי ברכיה, שלא תמכה באישור התוכנית בטרם עת. אין זה מופרך להניח כי רוחו הליברלית ומחויבותו לסביבה של השר להגנת הסביבה יוסי שריד הקלו עליה לממש את יושרתה המקצועית. כך אושרה התוכנית להצבת מתקן הרדיו האמריקאי בלב הערבה במועצה הארצית לתכנון ובנייה, בתמיכה של נציגי משרדי הממשלה, פחות מחודש לאחר שהתקיים בה הדיון הראשון, שבמסגרתו נדחה אישור התוכנית כל עוד לא הסתיימו תסקירי ההשפעה על הסביבה.

כדי לעמוד בפרץ, עתרו החברה להגנת הטבע באמצעות עורך הדין רנאטו יאראק ותושבי הערבה באמצעות עורך הדין מישאל חשין לבג"ץ, נגד אישור התוכנית בטרם הושלמו תסקירי ההשפעה על הסביבה.

בתום דיון משפטי התקבלו העתירות. בג"ץ ביטל את החלטת המועצה הארצית לתכנון ובנייה, והורה לה להשלים את התסקירים לפני דיון מחודש בתוכנית. בד בבד עם הפעילות המשפטית בארץ, יזמו ביחד עם עמיתינו ארגוני הסביבה האמריקאים מהלך משפטי גם נגד הממשל בארצות הברית שממנו נפתחה הרעה. לשם כך נרתם עבורנו חבר ארגון ידידי החברה להגנת הטבע בארצות

הברית (ASPNI), עורך הדין הנרי דיאמונד, שותף במשרד עורכי דין ידוע ונכבד בווישינגטון ובעבר נציב הגנת הסביבה במדינת ניו יורק. משרדו הכין (בהתנדבות), בשם שבעת ארגוני הסביבה בארצות הברית, עתירה תקדימית נגד הממשל האמריקאי, בגין הכוונה להקים במדינה אחרת מתקן בדרך שאינה עומדת בכללים החוקיים ובתקנים הסביבתיים החלים בארצות הברית. דיון בעתירה כזו בבית המשפט בארצות הברית יכול היה לקבל מעמד עקרוני ותקדימי חשוב לא רק לגבי הקמת המתקן בישראל, אלא גם לגבי מתקנים אחרים שהממשל האמריקאי מתכנן להקים במדינות אחרות.

העתירה הוכנה במלואה והייתה מוכנה להגשה, והסיכום ביני ובין עורך הדין דיאמונד היה שהיא תוגש על ידו לבית המשפט בארצות הברית במקרה שהעתירות שהוגשו בארץ יידחו. כשבישרתי להנרי דיאמונד על פסיקת בג"ץ בארץ, שהוציאה את הערמונים מן האש, וביטלה את אישור התוכנית על ידי המועצה הארצית לתכנון ובנייה, השתרבבה בדברי הברכות שלו גם נימה של אכזבה על כך שלא תוגש עתירתו התקדימית.

פסיקת בג"ץ כשלעצמה לא הספיקה כדי לבטל את הקמת המתקן בערבה. היא רק פסלה את אישור התוכנית ודרשה השלמה ראויה של תסקירי ההשפעה על הסביבה בטרם תידון התוכנית מחדש. ואולם בעקבות הפסיקה נדחה אישור התוכנית לתקופה ארוכה. העיכוב אפשר את המשך המאבק הציבורי נגד הקמת התחנה ואת הרחבתו לזירות ההתנהלות השונות בארץ ובחו"ל.

לפיכך המשכנו להפעיל מהלכים בכל כיוון שרק יכולנו לכוון אליו. כך, למשל, הפעיל יוסי לשם את עמיתיו בארגוני הצפרות האירופיים, שרבבות מיליוני הציפורים המקננות בארצותיהם עלולות היו להיחשף לסכנת קרינה אלקטרומגנטית ולסכנת התנגשות קטלנית באנטנות הנישאות בעת נדידתן מעל אזור התחנה בערבה. גם הצפרים האירופיים האלה שיגרו לממשלות ישראל וארצות הברית דרישה לבטל את הקמת התחנה. כך גם כשהתכנסה במאי 1992 בברלין הוועידה הבינלאומית של עופות דורסים, היא קיבלה פה אחד החלטה הקוראת לממשלות ישראל וארצות הברית לבטל את הפרויקט.

מהלך בינלאומי נוסף קיימנו במסגרת **הארגון הבינלאומי לשמירת טבע (IUCN)**, שהחברה להגנת הטבע חברה בו ביחד עם מאות ממשלות וארגונים מכל מדינות העולם. במרוצת העצרת הכללית של הארגון שהתקיימה ב-1990 באוסטרליה, בהשתתפות כחמשת-אלפים נציגי ממשלות וארגונים מכל העולם, שבה ייצגתי את החברה להגנת הטבע, הגשנו החלטת חירום שמביעה

דאגה והתנגדות להקמת התחנה. הצעת ההחלטה כללה את הטיעון שהיזומה של ארצות הברית להקמת המתקן במדינה אחרת אינה עומדת בכללים הסביבתיים הנהוגים בארצות הברית עצמה. גם בעצרת הזו, כמו בשימוע בקונגרס האמריקאי, נאלצתי להפריך את טיעון הממשל האמריקאי שלפיו התוכנית עמדה בכל כללי התכנון והסביבה הנהוגים בישראל.

ההצעה שיזמנו זכתה לתמיכה גורפת. היא אושרה כמעט פה אחד על ידי מאות המשלחות בעצרת הכללית של הארגון הבינלאומי לשמירת טבע, למעט משלחת אחת ויחידה. איש לא הופתע מכך שההתנגדות היחידה הזו להצעה הייתה של משלחת מחלקת המדינה האמריקאית.

רשת הקשרים הענפה שהקימה החברה להגנת הטבע בארצות הברית מונפה כדי להעביר את המסר לביטול הקמת התחנה לאוזניו של הנשיא ביל קלינטון, מיד עם היכנסו לתפקיד בשנת 1992. המסר הגיע אל הנשיא האמריקאי כבמרוץ שליחים, באמצעות שרשרת אנושית מדהימה שנפתחה באיש המרכז לשמירה על עופות דורסים (Hawk Mountain) ברכס האפאלאצ'ים בפנסילבניה, ג'ים ברט, שנמצא בקשר הדוק עם מרכז הצפרות של החברה להגנת הטבע. ברט מיהר להעביר את הכדור לידידו ד"ר אלקסי קאלוגאראקיס, גם הוא חובב צפרות מושבע, שלמד בשנות השמונים רפואה באוניברסיטת תל אביב ונהפך עד מהרה, כמו רבים, לגרופי של איש הציפורים הישראלי יוסי לשם. קאלוגאראקיס, שהיטיב להכיר את ראשי הקהילה היוונית בארצות הברית וקשריהם, המשיך לגלגל את הכדור אל סטפאנופולוס, הכומר של הקהילה היוונית בארצות הברית, שבנו, ג'ורג' סטפאנופולוס, היה, למרבה המזל, יועץ אישי קרוב של הנשיא קלינטון. כך, אחרי נדודים, מצא המסר את אוזניו הכרויות של הנשיא האמריקאי החדש.

לציננו עמד גם סגן הנשיא החדש, אל גור, איש סביבה רב פעלים, שבפגישותינו איתו, במסגרת מאמצי השכנוע בבתי הנבחרים האמריקאיים, תמך גם הוא בביטול הקמת התחנה.

וכך, בסופו של מאבק רחב היקף וממדים שהחל בשנת 1986, הורה הנשיא ביל קלינטון ב-1993 לבטל את מיזם תחנת הממסר קול אמריקה בערבה, תוכנית שמזה שנים כבר הייתה אנכרוניסטית לאור סיום המלחמה הקרה. החלטת קלינטון לבטל את הפרויקט נבעה, מן הסתם, בעיקר מהרצון לעצור את בזבז המשאבים הכרוך בהקמת התחנה המיותרת, ובאותה הזדמנות גם להיענות לפניות הקהילות הסביבתיות שתמכו בבחירתו.

הגם שהייתה זו ההחלטה של קלינטון שביטלה את התוכנית, ולא המאבק חובק העולם כשלעצמו, בסופו של דבר נחל המאבק הצלחה. אחרי הכל, אין בכוחו ובסמכותו של מאבק ציבורי לקבל החלטות, אלא להשפיע על מקבלי ההחלטות, ולעשות זאת מבעוד מועד ובטרם נגרמו הנזקים. מטרה זו הושגה במלואה, ואין ספק שללא המאבק, שהביא לביטול החלטת המועצה הארצית לאשר את התוכנית ולדחייה של הקמת התחנה עד לכניסתו של הנשיא קלינטון לכהונתו, מתקן הענק היה מוקם ומתנוסס לדיראון עולם כמפלצת מכוערת ומזיקה בלב הערבה.

המאבק לביטול הקמת התחנה הניב פירות משנה נוספים. אחד מהם הוא ההנחיה התקדימית של היועץ המשפטי לממשלה, האוסרת על הממשלה להורות לנציגיה כיצד עליהם להצביע בהחלטות בוועדות שהם חברים בה. פרי אחר של המאבק הוא הלקח כי אין לדלג על השלמת תסקירי השפעה סביבתיים בעת דיון על תוכניות הדורשות את ביצועם. לקח נוסף, שבמקרה זה פעל לטובתנו, תואם את האמרה הידועה "הפיזות מן השטן": הניסיון הכוחני של הממשלה לכפות על המועצה הארצית לתכנן ובנייה החלטה בטרם עת, שיחק לידינו בעתירות לבג"ץ, עיכב את קידום הפרויקט ותרם בכך להצלחת המאבק ולביטול התוכנית.

תוצאה נוספת של המאבק, שהיא ערך מוסף עבור שומרי הטבע וחוקריו, נוגעת לנתונים המאלפים שהופקו מתסקיר ההשפעה על הסביבה שעסק בנדידת הציפורים. במסגרת הסקר נערך מעקב מקצועי מקיף ומשוכלל ביותר על נדידת הציפורים באזור שחשף לראשונה את ההיקף המדהים של הנדידה באזורנו: כחצי מיליארד (!) ציפורים עוברות פעמיים בשנה בישראל וחוצות את הערבה והנגב.

אלא שאם הייתה לאי מי ציפייה שגורמי הממסד יפיקו מהתנהלות המאבק בתוכנית הקמת תחנת הממסר בערבה לקחים שיובילו לשיפור התייחסותם לטבע, לסביבה ולכללי התכנון הרי שהיא נכזבה. לא אלה היו פני הדברים. במקום לכבד את הממצאים המאלפים של סקרי ההשפעה על הסביבה ואת כללי ההתנהלות הסביבתית והתכנונית המתבקשת, הם בחרו דווקא להגביר את מאמצייהם להחלשת כללי התכנון המגנים על הסביבה שנראו בעיניהם כמכשולים להשגת פיתוח מהיר ובכל מחיר, ושקדו על הסרתם. בין השאר צומצמה הדרישה להכנה ראויה של תסקירים להשפעות על הסביבה.

הצעות "מפתות" להסרת התנגדויות סביבתיות

המאבק נגד הקמת תחנת קול אמריקה אף חשף את החברה להגנת הטבע ואת תושבי הערבה לניסיונות להסיר את התנגדויותינו להקמת התחנה באמצעות פיתויים כספיים. כך הציעו יוזמי הקמת התחנה להעביר מיליוני דולרים למועצה האזורית לטובת פיתוח האזור, ולחברה להגנת הטבע הם הציעו כספים ככל הנדרש לבנייה מחדש מן המסד עד הטפחות של בית ספר שדה חצבה הישן והרעוע, ובלבד שנחדל מהמאבק בתוכנית.

ראש המועצה האזורית ערבה תיכונה אמנם שש לקבל את ההצעה המפתה, אבל תושבי הערבה היו נחושים דיים כדי לסכל את עמדתו ולהעביר במליאת המועצה החלטה נגד הקמת התחנה, במחיר ויתור על הכספים. למותר לציין שהחברה להגנת הטבע דחתה על הסף את ההצעה. ויתור ראוי לציין במיוחד על תמורה כספית שניתן היה להשיג מהקמת התחנה, עשה יהודה ברוניצקי, תעשיין ואיש סביבה, שלימים זכה ביחד עם יהודית ברוניצקי, רעייתו ושותפתו, לפרס ישראל עבור תרומה יוצאת דופן לקידום התעשייה בישראל. ברוניצקי, המייסד והבעלים של חברת אורמת, שבאותה עת היה גם חבר נכבד בוועד המנהל של החברה להגנת הטבע, דחה על הסף הצעה לייצר באורמת ציוד טכנולוגי הנדרש להפעלת התחנה.

לא הייתה זו הפעם הראשונה שבה נאלצה החברה להגנת הטבע לדחות הצעות "מפתות" מעין אלה. שנים לא רבות קודם לכן היא דחתה הצעה דומה שהציע יהודה דקל, ראש המחלקה להתיישבות בסוכנות היהודית, להקים עבור החברה מחדש את בית ספר שדה חצבה שמבניו הישנים היו על סף התמוטטות. ההצעה הייתה, שהסוכנות תממן עבור החברה להגנת הטבע הקמה של בית ספר חדש, ובלבד שהוא ייבנה בסמוך ליישוב חדש שהסוכנות ביקשה להקים על שטח שיועד לשמורת הטבע שיזף הסמוכה, שהחברה נאבקה כנגד כל בינוי בה. שנים רבות קודם לכן, בשנות השישים, דחתה החברה הצעה דומה להקמת בית ספר שדה הר מירון, שפעל אז במבנים ניידים ובאוטובוסים ישנים, בתוך יישוב שעמד לקום בלב שמורת הר מירון והחברה להגנת הטבע ורשות שמורות הטבע נאבקו בהצלחה לסיכול הקמתו.

גם במסגרת המאבק המשפטי שניהלה החברה להגנת הטבע נגד מגדלי המגורים במרינה בהרצליה, היא נאלצה לדחות הצעה מסוג זה. הפעם היו אלה יגאל ארנון ורם כספי, משפטני הצמרת שייצגו את יזם הנדל"ן מוטי זיסר, שהציעו לנו עסקה קלוקלת: בתמורה לביטול העתירה של החברה להגנת הטבע, כך הם ניסו לפתות אותנו, יעביר אליה היזם סכום כסף ניכר והיא תוכל להשתמש בו כדי לשקם את הנזקים שמחולל הפרויקט בחופי הים. גם כאן למותר לציין שהחברה להגנת הטבע סירבה להצעה.



שער שני:

המהפך – מ"כיבוש הקרקע"
לשמירה על הטבע והנוף
בכל השטחים הפתוחים



עמק השלום, רמת מנשה. צילום אודי שטיינול, פיקוויקי



ארץ אוכלת נופיה

המהלכים לשמירת הטבע בארץ אכן הלכו ונשאו פרי. ואולם, במקביל להצלחות ולהישגים המרשימים שהשיגו ארגוני שמירת הטבע, ובד בבד עם התפתחות השמירה על הטבע בארץ, הלך וגבר גם הכרסום בשטחים הפתוחים בערכי הטבע ובדמות נוף הארץ, והפיתוח הנמרץ התאפיין בבזבוז חמור של משאבי הקרקע. בעקבות המדיניות שדגלה בהקמת יישובים ומיזמים במתכונת נרחבת ומפוזרת ככל האפשר בכל רחבי המדינה, כאמצעי מקודש להגשמת חזון הקמת המדינה ולקביעת גבולותיה ובעלותה על הקרקע, כוסתה במרוצת השנים הארץ כולה בבינוי מפוזר ורחב ידיים של 914 יישובים כפריים ועירוניים, ואליהם הצטרפו מתקני ביטחון, מפעלי תעשייה ואזורי מסחר ותעסוקה, ורשת צפופה של כבישים ותשתיות.

הערים והיישובים הרבים, התשתיות והכבישים, גרמו לצמצום היקף השטחים הפתוחים, פגעו ברציפותם והטילו איום חמור על קיומו של עולם החי והצומח בארץ ועל שלמות הנוף. מי מעיינות נשאבו ונחלי האיתן יובשו, זוהמו והפכו לביבי שופכין. מישור החוף וחופי הים, שהם "הריאות הכחולות" הנחוצות לבני הארץ היובשנית הזו כאוויר לנשימה, חסומים היום כמעט לחלוטין בשלמת בטון ומלט. הפגיעה הגוברת בשטחים הפתוחים שבהם מתקיימים ערכי הטבע והנוף של הארץ הגיעה לממדים מעוררי דאגה, עד כדי כך שאם היא תימשך בממדיה הנוכחיים לא ניתן יהיה להבטיח את המשך קיומם של דמות הארץ ונופיה – פשוטו כמשמעו. המגמה הזו האיצה בקרב גורמי שמירת הטבע את ההבנה, שהמאבקים לשמירת הטבע – מוצלחים ככל שיהיו – הם קרבות מאסף. התעוררה בקרבנו תחושה חזקה, שאף שאנחנו "מנצחים" בחלק ניכר מה"קרבות" – אם לא יתחולל שינוי משמעותי בתרבות הפיתוח, הרי שהמערכה הכוללת לשמירה על דמות הארץ נידונה לכישלון כואב, שיפגע קשות באיכות חייו וברווחתו של כל מי שחי ויחיה כאן. כישלון שעלול לפגוע גם בזיקה של הציבור אל הארץ ואל מורשתה הטבעית וההיסטורית, וברצון שלו לחיות דווקא כאן.

המסקנה הייתה, שכדי להמשיך לקיים את המורשת הטבעית והנופית של הארץ, אין די בשטחים המוגנים – שמורות הטבע שבאזור הים-תיכוני, החלק המיושב של הארץ, הן קטנות ומנותקות זו מזו – ובגנים הלאומיים, וכי בנוסף לשמירה, להרחבה ולטיפוח של אלה יש

לפתח מהלך אסטרטגי יצירתי וחדשני, שעיקרו: **הגנה על השטחים הפתוחים הלא מוגנים** (ובראשי תיבות שאומצו בספר זה: **שפלי"מ**).

מסקנה נוספת הייתה, שיש לשנות את כללי המשחק שלפיהם שמירת הטבע מתנהלת כקרבות מאסף וכמאבקים בין גורמי הפיתוח לגורמי השימור – בין ה"רעים" ל"טובים", כביכול – וכי יש לגרום לכך שהן הפיתוח והן השימור יהפכו לאינטרס משותף של רשויות המדינה, המחייב את שני הצדדים.

ברור היה שכדי להשיג את המטרות האלה יש לחולל שינוי יסודי במערכות התכנון והפיתוח שהשתרשו במדינה, כמו גם בקרב גורמי שמירת הטבע שעיקר תשומת הלב שלהם ניתנה לשטחים המוגנים. מובן היה שצריך לשנות את תרבות הפיתוח האנכרוניסטית הדוגלת בכיבוש הקרקע, ולאמץ במקומה תרבות מאוזנת של פיתוח שתשכיל לשמור על משאבי הקרקע והשטחים הפתוחים. לא נותר ספק שיש לחולל שינוי שיוביל לכינון תפיסה חדשה ולפיה הפיתוח אינו חזות הכל; תפיסה, שתראה בפיתוח לא מטרה בפני עצמה אלא אמצעי חיוני להשגת רווחה ובריאות; תפיסה שתכיר בכך שערכי הטבע, הנוף והסביבה חיוניים גם הם לרווחת הציבור ולבריאותו, ומשום כך יש הכרח למצוא את הדרך לבצע את הפיתוח הנדרש תוך שמירה מיטבית על ערכים אלה.

לימים למדנו, שבאותה תקופה ממש שבה גיבשנו את המהלך האסטרטגי החדשני לשינוי התפיסה והמדיניות בישראל בנוגע להגנה על השטחים הפתוחים הלא מוגנים, הגיע **הארגון הבינלאומי לשמירת טבע ומשאבי טבע (IUCN)** למסקנה דומה. הארגון הסיק אז כי יש להפנות את מאמצי שמירת הטבע להכוונת הפיתוח, ופיתח את האסטרטגיה של **פיתוח בר-קיימא (Sustainable Development)**. לא חלף זמן רב עד שאסטרטגיה זו הפכה לגישה רווחת ברחבי העולם.



מצוקת השטחים הפתוחים בישראל:
בחלק המיושב של הארץ - מרחק השטחים הפתוחים מבינוי
אינו עולה על חמישה קילומטרים. מקור: נועם לוי

צעד אופרטיבי ראשון לשינוי תרבות הפיתוח – דרכים, טבע ונוף

מהלך האסטרטגי להטמעת חשיבות השמירה על שטחים פתוחים לא מוגנים (שפלי"מ) החל כבר בראשית שנות השמונים בחברה להגנת הטבע. החברה, שהובילה עוד קודם לכן מאבקים לשמירה על שטחים לא מוגנים בעלי חשיבות אקולוגית ונופית גבוהה, הייתה הארגון הראשון שהעמיד את הנושא בראש סולם העדיפויות שלו ונערך לגבש את המדיניות והמהלכים שיש לנקוט בהם כדי לחולל את השינוי שנדרש במערכות השלטון ובהתנהלותן.

הצעד שפתח בחברה להגנת הטבע את המערכה לשינוי תרבות הפיתוח, היה מהלך שהובלנו בראשית שנות השמונים ועסק בצמצום הפגיעה של כבישים בנוף ובטבע. הוא החל בעקבות המאבק הממושך שניהלה החברה להגנת הטבע נגד כביש שתוכנן להיסלל בין תפן לכרמיאל, שאיים להרוס את מתלול צורים, ובהיבט רחב יותר נגד הנזק הניכר שגורמת לטבע ולנוף שיטת פריצת הדרכים הנהוגה בישראל. המאבק צלח והאיום על המתלול הוסר, אך מאבק זה (ועוד רבים אחרים) חידד אצלנו את התובנה בדבר השינוי היסודי שיש לחולל בתרבות התכנון והפיתוח שהשתרשה במדינה.

המאבק להצלת מתלול צורים

ראשיתו של המאבק לשמירה על מתלול צורים בשלהי שנות השבעים, לאחר שהגיע לידי שוקה רווק, אז מנהל בית ספר שדה של החברה להגנת הטבע בגליל המערבי, מידע על תוכנית לסלילת כביש בין גוש תפן לכרמיאל. על פי התכנון, הכביש היה אמור לעבור בראש מתלול צורים – מצוק הסלע התלול המהווה נקודת ציון לגבול הטבעי שבין הגליל העליון לגליל התחתון, וסיכן בהרס שטח טבעי פתוח בעל חשיבות נופית ואקולוגית. דחיקת הכביש אל

ראש המתלול נבעה מהתוכנית להקים בקרבתו את היישוב לבון, שראשוני חבריו כבר התגוררו במקום במבנים זמניים.

בעקבות קבלת המידע, פתחה החברה להגנת הטבע במאבק נמרץ ונחוש להסטת התוואי מהמתלול. את המאבק, שזכה לסלוגן "אפשר אחרת", הובילו יוחנן דרום, רכז פעילות החברה להגנת הטבע בצפון, ואיתן גידליזון, אז מנהל האגף לשמירת טבע. החברה לא ערערה על נחיצותו של כביש שיחבר בין היישובים, אך היה ברור שיש למנוע את סלילתו בתוואי שמבחר את המצוק, כפי שהורתה התוכנית שהגישה מע"צ.

החברה להגנת הטבע קיימה פעילות ציבורית ענפה להסברה ולגיוס תמיכה נרחבת במאבק. אל התמיכה במאבק הצטרפו רשות שמורות הטבע ושדולת החברה להגנת הטבע בכנסת, בהובלה נמרצת של חבר הכנסת אמרי רון, איש ההתיישבות העובדת, שהוכיח שמחויבותו להתיישבות לא המעיטה מנאמנותו ומחויבותו לשמירת הטבע. מאמצים עיקריים הופנו אל מערכת התכנון, באמצעות הגשת התנגדויות לתוכנית למוסדות התכנון והבנייה. במקביל, גובשו במסגרת המאבק הצעות לתוואים חלופיים לקטע זה של הכביש: חלופה מערבית אשר יורדת לכביש עכו-צפת באזור צומת אחיהוד, וחלופה מזרחית העוקפת את המתלול מצפון ויורדת אל בקעת בית הכרם בתוואי שאינו נצפה ומונע את הפגיעה בנוף. לאחר בחינה העדיפו החברה להגנת הטבע ורשות שמורות הטבע את החלופה המזרחית, שהסתייעה גם בהחלטה (שהתקבלה במרוצת המאבק) לבטל את ההקמה של היישוב לבון. ההתנגדויות לכביש הוגשו לוועדה המחוזית לתכנון ובנייה במחוז צפון, ובתקופת הדיונים בוועדה, ובמקביל להם, ארגנה החברה להגנת הטבע בחודש אוקטובר בשנת 1982 אירוע גדול, שהעלה אלפי חובבי טבע לטייל במסלולים סביב מתלול צורים ולהפגין בראש המצוק בהפגנת ענק. אירוע ההפגנה זכה לסיקור תקשורתי נרחב, שסלל את הדרך להצלחת המאבק.

בסופם של דיונים ארוכים, דחתה הוועדה המחוזית את התנגדותה של החברה להגנת הטבע ואת ההצעה החלופית. הוועדה דחתה גם את הדרישה של החברה להגנת הטבע לערער על ההחלטה בפני המועצה הארצית לתכנון ובנייה. אלא שבשלב זה התגייסו כמה חברים בוועדה המחוזית, ובראשם אורי יפה, שהיה אז ראש המועצה האזורית עמק בית שאן, וניצלו את זכותם החוקית לערער על החלטת הוועדה המחוזית בפני המועצה הארצית לתכנון ובנייה ולהעביר את הדיון למגרשה ולהכרעתה.

המועצה הארצית קיימה שורה ארוכה של דיונים בנושא, וחיים קוברסקי, שעמד בראשה, גילה לשמחתנו פתיחות רבה לטיעוני ההתנגדות שלנו ושל רשות שמורות הטבע. בתום הדיונים, ב-4 בספטמבר 1984, החליטה המועצה הארצית לקבל את ההתנגדות ולהורות למע"צ לתכנן את הכביש בהתאם לחלופה המזרחית שהרחיקה את הכביש מראש המתלול. החלטת המועצה כללה הוראות תכנון מפורטות המחייבות התייחסות לרגישות הסביבתית ומינוי צוות מקצועי של מינהל התכנון, לשכת התכנון של מחוז הצפון והשירות לשמירת איכות הסביבה, שילווה את התכנון והביצוע של הכביש בהקפדה על מילוי ההוראות. וכך, כעשור אחרי שהוחל בו, צלח המאבק – תוואי הכביש הוסט מראש המתלול ושונה, ומצוק מתלול צורים ניצל מהרס.



מתלול צורים. צילום: עמית מנדלסון

צוות "דרכים ונוף" מטמיע עקרונות סביבתיים בתכנון הדרכים

ההכרה הברורה שהתחדדה בקרבנו – אנשי החברה להגנת הטבע – בעקבות המאבק להצלת מתלול צורים, ולפיה נדרש שינוי יסודי ומהפכני בתרבות התכנון והפיתוח בישראל כדי שגם שטחים שאינם מוגנים כשמורות טבע יזכו להגנה ושמירה, הניעה אותנו לפעולה והולידה מהלכים מעשיים בכיוון זה, שהראשון בהם היה הקמה של צוות חשיבה מקצועי ומעשי בשם "דרכים ונוף".

צוות "דרכים ונוף", שאת הקמתו יזמנו במטרה לגבש דרכים להטמעת עקרונות לשמירת טבע ונוף בתכנון ופיתוח כבישים, ישב על המדוכה כדי להוציא תחת ידו הצעה מקצועית מפורטת להנחיות ואמצעים שיש לכלול במהלכי תכנון ופיתוח הדרכים במדינה, במטרה להטמיע בהם את החובה לשמירה על ערכי הטבע והנוף. גייסנו לצוות מומחים מהאקדמיה ומהמגזרים האזרחי, הממשלתי והפרטי בכל התחומים הרלוונטיים – תחבורה, הנדסת כבישים, תכנון, תכנון נוף וסביבה, אקולוגיה ושמירת טבע, משפט, כלכלה ומינהל ציבורי. עם חברי הצוות נמנו: המהנדס תומאס רונן, מומחה מוכר לתכנון דרכים, מנהרות וגשרים, שעוד קודם לכן תרם תרומה נכבדה לתכנון משמר נוף בכביש שנסלל לאורך חוף ים המלח מצפונו עד לעין גדי, וכן לתכנון הכביש שנסלל לאורך חופי סיני עד שארם א-שייח'; האדריכלית דינה רצ'בסקי, שלימים מונתה למנהלת מינהל התכנון במשרד הפנים; המתכנן דן סתיו (סרי), חבר המועצה הארצית לתכנון ובנייה כנציג צה"ל; עורכת הדין נעמי וייל; המתכננת ולרי ברכיה מהשירות לאיכות הסביבה; אדריכלי הנוף גדעון שריג ושמואל בורמיל, האדריכל מיכאל בונה, המתכננת עליזה רוטמן, ויוחנן דרום, נורית שטורן ואנוכי מהחברה להגנת הטבע. כולם שקדו על המשימה ביסודיות רבה, ותוצר העבודה היה מסמך מפורט של המלצות לתכנון, ביצוע ושיקום של דרכים באזורים בעלי חשיבות ורגישות אקולוגית ונופית. אישוש מעודד להתייחסות המשמעותית לצוות "דרכים ונוף" קיבלנו כאשר אנשי מע"צ, האמונים על תכנון וביצוע הדרכים תוך התעלמות מצורכי השמירה על הטבע והנוף, ביקשו להצטרף אליו.

הצגנו את המסמך למועצה הארצית לתכנון ובנייה, ולאחר דיונים ממושכים ההמלצות שבו התקבלו. משהושלם ניסוחן, הן זכו לקבל מעמד פורמלי, כ"שינוי 7 לתוכנית המתאר הארצית לדרכים (תמ"א 3)". בדצמבר 1991 אושר השינוי המוצע בממשלה והפך למסמך חוקי ומחייב לתכנון ולביצוע דרכים, והמלצות הצוות הוטמעו בתוכנית המתאר הארצית לדרכים.

המסמך כולל, על פי המלצות הצוות, כמה חידושים שאפשר להגדרם פורצי דרך (תרתי משמע), שיישומם חולל שינוי מערכתי בתרבות פיתוח הכבישים בישראל. ראש וראשון לחידושים הוא חיוב כל גורמי התכנון **להטמיע שיקולים של שמירת טבע ונוף במסגרת התכנון של הדרכים.**

חידוש נוסף היה בהגדרה **"דרך נוף"**, שמעתה הוחלה על אזורים שקיימים בהם ערכי טבע ונוף רגישים. על פי הגדרה זו, נקבעו הוראות מחמירות במיוחד לתכנון כבישים וסלילתם באזורים רגישים, והוקפדו הקפדה יתרה עקרונות ההימנעות מפגיעה בשולי הדרך בעת העבודה וחובת שיקום מפגעים לאחר השלמת העבודה.

פריצת דרך נוספת שהביא עמה המסמך המחייב היא במתן לגיטימציה לתכנון דרכים בנוף הררי רגיש באמצעות **מנהור וגישור**. עד לאישור שינוי 7 לתמ"א 3, האפשרות של מנהור כלל לא נכללה בתרבות פיתוח הדרכים בארץ, אף שהטכנולוגיה הזו הייתה נפוצה ומקובלת בעולם זה מכבר.

במרוצת העבודה של צוות "דרכים ונוף" נפלה לידינו הזדמנות פז שאפשרה לנו להתמודד באופן מעשי עם אתגר המנהור והגישור. היה זה כאשר קודמה תוכנית לסלילת כביש 60 בין ירושלים לגוש עציון. הכביש, שלימים כונה **כביש המנהרות**, תוכנן בדרך שאימה להשית פגיעה הרסנית בטבע ובנוף ההררי של הרי ירושלים.

כביש המנהרות פורץ דרך – בהר ובתרבות הפיתוח

בראשית שנות השמונים התברר שמקודמת תוכנית לסלילת כביש בין ירושלים לגוש עציון, שיעקוף ממערב את הערים בית לחם ובית ג'אלא ופרווריהן (כביש 60). התכנון של מע"צ (מועצת עבודות ציבוריות), שהייתה מופקדת על ביצוע הכבישים, כלל מעבר בקטע הררי של נחל גילה והר גילה.

בהתאם לתרבות פיתוח הדרכים שהייתה נהוגה אז, הכוונה הייתה להקים סוללת ענק שתחצה את הנחל, ולחצוב את הדרך על המדרונות התלולים משני צידיו של רכס הר גילה, הנמתח לאורך כשלושה קילומטרים בין בית לחם לכפר וואלאג'ה. תוכנית סלילת הכביש על פני השטח איימה לפגוע בערוץ נחל גילה ובמדרונותיו, ובנוף הטרסות הטבעיות והחקלאיות שנשמר כאן כשריד לנוף שאפיין בעבר את הרי ירושלים.

על פי התוכנית, סיכנה הדרך גם את מנזר כרמיזן היפהפה, השוכן על המדרון ומיטיב להשתלב בנוף. אילו הייתה נפרצת בסמוך לו, היה המנזר מאבד את חנו וייחודו.



נחל גילה - הדמיית הפגיעה של תוכנית הכביש המקורית.
איור: עמיר בלבן



כביש המנהרות באזור נחל גילה והר גילה.
צילום: אופק צילומי אוויר, מארכיון החברה להגנת הטבע

החברה להגנת הטבע לא יכולה הייתה לעמוד מנגד לנוכח האיום לפגוע בטבע ובנוף של הרי ירושלים, והיא התארגנה לפתיחת מאבק ציבורי נגד התוכנית ונזקיה. מאחר שלא חלקנו על הצורך בתוכנית, לא הסתפקנו, כדרכנו במקרים כאלה, בהתארגנות למאבק ציבורי והפגנות מחאה, אלא שקדנו גם על עיבוד חלופה תכנונית לקטע הרגיש – כזו שתאפשר לבצע את הכביש בדרך שתמנע את הנזק.

מאחר שתנאי השטח בתוואי הכביש התאימו באופן מושלם להמלצה שהלכה והתגבשה בדיוני צוות "דרכים ונוף" ולפיה יש לבחון את האפשרות לסלול כבישים העוברים בנוף הררי במנהרות ובגשרים, הזמנו ממהנדס הכבישים המנוסה תומא רונן, שהיה שותף מוביל בצוות "דרכים ונוף", עבודה ראשונית לבחינת האפשרות להעברת קטע זה של הכביש בשיטה זו. ממצאי עבודתו של רונן הראו בבירור שחלופה של מנהור וגישור עשויה למנוע כמעט לחלוטין את נזקי הכביש לטבע ולנוף.

התמזל המזל, והתברר כי לחלופה זו יש יתרונות נוספים שהגדילו את הסיכוי לאימוצה. חלופת המנהור והגישור הכוללת שתי מנהרות וגשר, כך הוכח, חוסכת הקפה ארוכה של כל רכס גילה ומקצרת את הכביש ביותר משלושה קילומטרים ביחס לתכנון המקורי. ומעבר לכך שהיא מונעת נזקים לטבע ולנוף, היא חוסכת ממון רב, שעשוי להתקזז עם העלות הגבוהה של חציבת המנהרה (לתפיסתנו, די היה במניעת הנזק לטבע ולנוף כדי להצדיק את ההשקעה הנוספת במנהור, אך בכך לא היה די כדי לשכנע את מקבלי ההחלטות לשנות את התוכנית).

יתרון נוסף של הצעתנו היה, שבניית גשר במקום מילוי הנחל בסוללה עצומת ממדים חוסכת את הצורך בהריסת בתים של תושבי בית לחם ובית ג'אלא, שניצבו על תוואי הסוללה, ואת הקושי הכספי והקושי הפוליטי הכרוכים בכך. גם בהיבטים התחבורתיים הוכיחה העבודה של המהנדס רונן שהחלופה שלנו עולה באיכותה על התוכנית המקורית של מע"צ. יתרונות אלה הגבירו את הסיכוי לאימוץ ההצעה שלנו ותרמו לשכנוע של מקבלי ההחלטות לצדד בה. משהצענו את החלופה למועצת התכנון העליונה ביו"ש, שלה הייתה הסמכות לאשר את התוכנית, היא נתקלה, כצפוי, בהתנגדותם העזה של ראשי מע"צ. את ההתנגדות נימקו ראשי מע"צ בעלויות גבוהות ובנימוקים נוספים שכלל לא נבדקו, אך למעשה היא נבעה מכך שמנהור כבישים היה מעין "טאבו"

שכלל לא היה נהוג על ידם בתכנון הכבישים וביצועם. ממש כשם שהשמירה על הטבע ועל הנוף, אף היא, לא נכללה בשיקוליהם.

גם הפעם התארגנה החברה להגנת הטבע למאבק ציבורי, ששולב במהלכי שכנוע מאומצים ונחושים מול הממסד הפוליטי שקידם את התוכנית ומול מוסדות התכנון והבנייה. השתמשנו בשיטת "המקל והגזר", והבהרנו לכל הגורמים שאם תאושר התוכנית במתכונתה המקורית – תנהל החברה להגנת הטבע מאבק תקיף ונחרץ נגדה, ואלפים מתומכיה שהטבע והנוף של הרי ירושלים יקר לליבם יעצרו בגופם את ביצוע הכביש. ויחד עם זאת, הנחנו במקביל על שולחנות הדיונים את חלופת הגישור והמנהור שהכנו.

המהלך אכן צלח. מועצת התכנון ביו"ש השתכנעה, ואישרה את חלופת הגישור והמנהור שהגשנו. כך היא חסכה את הצורך במימוש האיום והורתה למע"צ להיערך, על אפה וחמתה, לתכנון מפורט ולביצוע הכביש לפי החלופה.

זכור לי, שבתגובה לזעמו של משה שוהמי, המנכ"ל הכל יכול של מע"צ, על החלטת המועצה, הערתי לו אז שהמנהרות הללו תהפוכנה לאחר ביצוען לאבן דרך בתכנון וביצוע כבישים בישראל ולנשוא גאוה של מע"צ.

עשר שנים לאחר מכן הושלמה העבודה, והמנהרה נחנכה ברוב טקס ובתחושת גאווה גדולה וסיפוק של המבצעים. אמנם אנחנו, אנשי החברה להגנת הטבע, יוזמי השינוי, לא הוזמנו לטקס, אך התברכנו פעמיים: פעם אחת על מניעת הפגיעה בנוף ובטבע, ופעם שנייה על כך ששיטת המנהור והגישור הפכה, לראשונה, לחלק לגיטימי בתרבות פיתוח הכבישים בישראל.

הרחבת היריעה – מתווה לשמירה ופיתוח של משאבי הנוף הפתוח

אימוץ המלצות צוות החשיבה "דרכים ונוף" לתכנון כבישים בתוכנית המתאר הארצית לדרכים, היה רק צעד ראשון בדרך הארוכה להטמעת ההתייחסות לשמירת הטבע והנוף במהלכי התכנון והפיתוח בשטחים הפתוחים. זאת משום שהמהלך של "דרכים ונוף" לא עסק בכלל היבטי הפיתוח ובהשפעות המערכתיות מרחיקות הלכת שיש לפיתוח כלל הכבישים על השטחים הפתוחים ועל דמותה של המדינה, אלא רק בהתמודדות עם פריצת דרכים בשטחים ערכיים ורגישים שיש בהם ערכי טבע ונוף ייחודיים, ועיקרו היה במניעה ובמזעור של נזקים שנגרמים על ידי הסלילה של הכבישים עצמם בשטחים אלה.

ההיערכות להשגת השינוי המערכתי הנדרש בתרבות התכנון והפיתוח כולה קיבלה ביטוי ראשון במסמך "הצעה להכנת מדיניות לאומית לשמירה ופיתוח של משאבי הנוף הפתוח", שהכנתי בשנת 1985.

המסמך כלשונו מציג את הצורך "...להבטיח פיתוח שקול תוך שמירת ערכי הנוף על ידי גיבוש מדיניות לאומית לשימוש, שמירה ופיתוח של משאבי הנוף הפתוח, שתהווה קו מנחה לפיתוח ולשמירה המשולבים זה בזה". במסמך הוצעו עקרונות, שמטרתם "...להבטיח תכנון מושכל שיענה על צורכי הפיתוח הכלכלי, תוך שמירה מיטבית על השטחים הפתוחים וערכי הטבע והנוף הגלומים בהם", ופורטו בו המהלכים שיש לנקוט כדי להשיג את היעד, ובהם "...הכנת רקע לתכנון, באמצעות איסוף והגדרה של מצאי ערכי הטבע והנוף והגדרה של הרגישות האקולוגית שלהם. אלה ישמשו כרקע מנחה לייעודים, לתכנון ולפיתוח, ויכללו מרכיבים עיקריים החייבים להישמר, אמות מידה והגבלות וכללים לביצוע ושיקום מפגעים".

המסמך מדגיש כי ראוי שהצעת המדיניות תקבל ביטוי באמצעות חקיקה והחלטות מחייבות, אך מציין כי יש מקום לקדם את מהלכיו על בסיס וולונטרי כל עוד לא יאומצו העקרונות המוצעים בצורה מחייבת.

המתווה ועקרונותיו, שגובשו במסמך וקיבלו ביטוי ופירוט במאמר "האדם ונוף מולדתו" שכתבתי והתפרסם בביטאון "טבע וארץ" באותה שנה, שימשו אותנו במרוצת העשורים הבאים כמורי דרך לגיבוש וקידום המהלכים להטמעת השמירה על השטחים הפתוחים בקרב רשויות השלטון.

ארגוני הסביבה נרתמים למסע לשינוי התפיסה ביחס לשטחים הפתוחים

בהגנה על שטחים פתוחים שאינם מוגנים יש אתגר מיוחד (מעבר לאוקסימורון שבהגדרה, שאיתו נתמודד בהמשך). הדרך להבטיח שמירה על אופיים ותפקודם של שטחים פתוחים שאינם מוגנים מתוקף חוק, בהכרח שונה מאוד מזו המנחה את השמירה על השטחים המוגנים – שמורות טבע, גנים לאומיים ויערות טבעיים.

מרגע ששטח מסוים הוכרז כשטח מוגן על פי חוק, כשמורת טבע או גן לאומי, הופכת ההגנה עליו ועל הטבע שבו למטרה עיקרית מחייבת. ואולם לא אלה הם פני הדברים בכל הנוגע לשטחים הפתוחים שאינם מוגנים. אלה מיועדים, מתוקף תכנון, או בשל ציפיות של בעלי זכויות או טוענים לזכויות, למלא ייעודים ושימושים מגוונים שרבים מהם עלולים לפגוע בטבע ובנוף. האיום החמור מכל הוא בנייה למגורים, לתעשייה ולתעסוקה, למתקנים ביטחוניים ולכל ייעוד שנובעת ממנו פגיעה מוחלטת ובלתי הפיכה בטבע. איום נוסף על שטחים כאלה הוא העברת תשתיות כמו כבישים ומתקני מים וחשמל בתחומיהם.

גם חקלאות מהווה פגיעה בטבע, עקב שינוי קיצוני של פני השטח ובירוא הצמחייה הטבעית, בשל השימוש הנרחב בכימיקלים להדברה ולדישון ובגלל חדירה של צמחים פולשים. ואולם, שטחים חקלאיים פתוחים, מעבר לחשיבותם כספקי מזון ופרנסה, מספקים גם מרחב פתוח בעל חשיבות לתפקוד אקולוגי ונופי. בניגוד לפעולות בינוי ופיתוח, המכסות את השטח בבטון ואספלט באופן סופי ובלתי הפיך – החקלאות, שמתקיימת בשטחים פתוחים, ניתנת לניהול בדרך שתמזער את נזקה לטבע ולסביבה ותתרום לתפקודם האקולוגי, החברתי והנופי, ואף ניתן לשקם את המערכות הטבעיות בשטחיה כשיעלה צורך בכך.

עולה מכך, שבשמירה על אופיים וערכם של השטחים הפתוחים שאינם מוגנים (השפל"מ), חייבים אנשי השימור להתייחס באופן מקצועי גם לצורכי הפיתוח וגם לצורכי החקלאות. עליהם להבין מה הן ההשפעות של פעולות הפיתוח לסוגיהן, ולפתח יכולת לשקול אם ואילו סוגי פיתוח ניתן לקיים וכיצד והיכן ניתן לעשות זאת תוך שמירה על אופיו של השטח הפתוח. על אנשי השימור לפתח הבנה מספקת בתחומי צורכי הפיתוח, הכלכלה, החקלאות ושאר התחומים הקשורים בפעילות הפיתוח, כדי להביא בחשבון את מידת החיוניות של פרויקטים שעלולים לפגוע בשטחים הפתוחים ואת הכדאיות שלהם למשק ולציבור, וכדי שיוכלו להשתתף כשווים במהלכי התכנון ולהציע חלופות שעשויות לצמצם נזקים.

המהלכים להרחבת השמירה על הטבע אל השטחים הפתוחים שאינם מוגנים (השפל"מ) היו כרוכים, אפוא, בשינוי התפיסה, ולא רק שינוי בתפיסה הרווחת בקרב גורמי התכנון וגורמי ניהול המקרקעין אלא גם בתפיסתם של שומרי הטבע עצמם, שעד אז התמקדו מאמצייהם בהרחבת היקף השטחים המוגנים וניהולם ובהגנה על ערכי טבע ונוף נדירים וחשובים במיוחד. המסע להגנת השפל"מ, אם כן, היה כרוך בראש ובראשונה דווקא בהטמעת החשיבות שבדבר בקרב ארגוני שמירת הטבע והסביבה – החברה להגנת הטבע, רשות שמורות הטבע והמשרד לאיכות הסביבה.

שני הארגונים הראשונים היו עסוקים בעיקר במערכה החשובה לייעוד שטחים חיוניים לשמורות טבע וגנים לאומיים ובמאבקי בלימה נקודתיים למניעת פגיעה בערכי טבע ואתרי נוף ייחודיים, והנטייה הטבעית שלהם הייתה להמשיך בדרך שנוקטה ולהגביר את המאמצים להשגת הגנה לשטחים נוספים ואת המאבקים נגד תוכניות ספציפיות המאיימות על הטבע והנוף.

הארגונים גם לא היו ערוכים עדיין דיים להתמודדות עם האתגרים החדשים של שמירה על שטחים שאינם מוגנים, שחייבו הכרה והבנה עמוקה במהלכי התכנון ובמהלכי הקצאת המקרקעין הסבוכים ובכוחות המניעים אותם.

ואולם, הקושי הגובר לייעד שטחים נוספים להגנה, הכרסום המתמשך בשטחים הפתוחים, והתובנה הגוברת שהטבע אינו יכול להישמר רק בשטחים המוגנים המצומצמים והמנותקים זה מזה, עשו את שלהם. לא חלף זמן רב עד שהבינו כל ארגוני שמירת הטבע, שבמקביל למאמצים המתמשכים להגנה על שטחים נוספים ולניהול מאבקים חיוניים, יש ליזום גם מהלך אסטרטגי חדש ויצירתי שיוביל לשמירה, גם אם חלשה יותר, על שטחים פתוחים שאינם מוגנים.

אחת העדויות לשינוי הגישה ניתן למצוא בכך שבתוך זמן קצר החלו ארגוני שמירת הטבע והסביבה להציב את נושא השמירה על השפל"מ במקום גבוה בסדר היום שלהם, והחלו להשקיע מאמצים ומשאבים בשמירה עליהם.

רשות שמורות הטבע מצטרפת להובלת הגנת השפל"מ

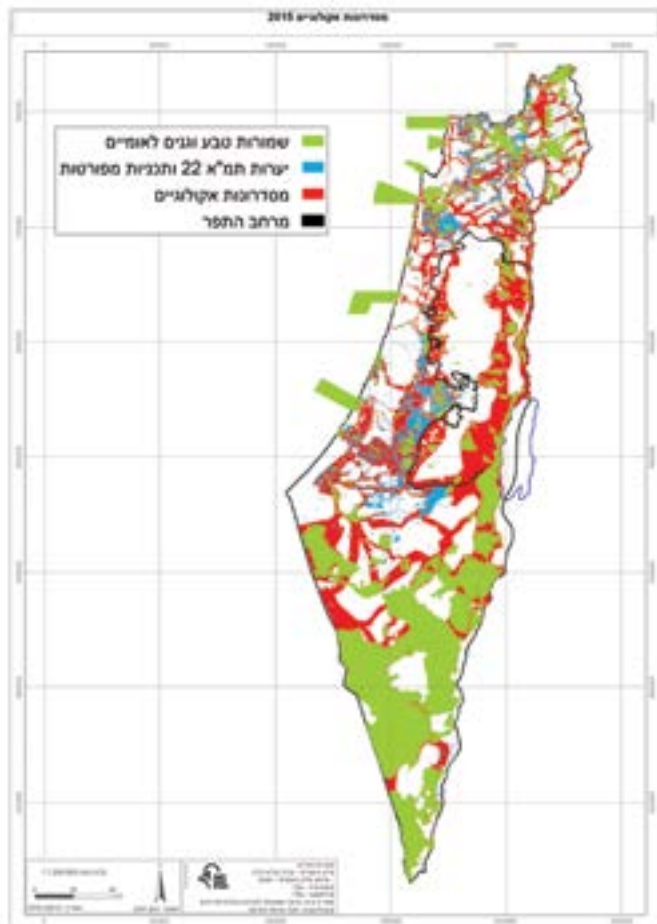
רשות שמורות הטבע הייתה הראשונה מבין ארגוני שמירת הטבע שהצטרפו אל החברה להגנת הטבע במהלכים להטמעת שינוי התפיסה והמדיניות לגבי השפל"מ – השטחים הפתוחים הלא מוגנים. הרשות פעלה אמנם עוד קודם לכן גם בשטחים שאינם מוגנים, מתוקף סמכותה להגנה על ערכי טבע מוגנים על פי חוק גנים לאומיים ושמורות טבע, ובאמצעות ניהול היחידה הממשלתית לשמירה על מקרקעי המדינה בשטחים הפתוחים ("הסיירת הירוקה"), וכן במאבקים שלה ושל החברה להגנת אתרים וערכי טבע. אלא שמתוקף תפקידה ואחריותה להשגת מעמד של שמורות טבע לשטחים שבהם מצויים ערכי הטבע החשובים ביותר – אך טבעי היה שהיא תתמקד בתפקידה העיקרי, ולא בשטחים פתוחים עניים יותר בערכי טבע ובשטחים ערכיים שהסיכוי להעניק להם הגנה כשמורות נמוך או אפסי. ואמנם, מהלכים אלה זכו להצלחה מרשימה ביותר: נכון לשנת 2020 היקף שמורות הטבע והגנים הלאומיים בישראל עומד על עשרים וארבעה אחוזים מכלל שטחי המדינה. זהו הישג יוצא דופן בפני עצמו, ועל אחת כמה וכמה לנוכח לחצי תרבות הפיתוח הנהוגה במדינה. באשר לשטחים הפתוחים הלא מוגנים (השפל"מ), שאין אפשרות לייעדם לשמורות טבע – מנהלי הרשות חששו שהרחבת פעילותה להגנה עליהם עלולה לפגוע במאמציה, הכרוכים בקשיים רבים, להרחבת שמורות הטבע, ולכן לא השתכנעו מיד שיש להפנות מאמצים ניכרים גם להגנה עליהם.

כך, למשל, התנגדו ראשי הרשות למאבק שניהלה החברה להגנת הטבע החל משנות השמונים (ומתואר בהמשך) להענקת הגנה למרחב חולות ניצנים כולו, מחשש שהמהלך הגורף, שנראה לאנשי הרשות חסר סיכוי, יפגע במאמציהם להכריז על שטח קטן בתוך המרחב כשמורת טבע.

בהמשך הדרך להענקת הגנה לשפל"מ, החל מראשית שנות התשעים, נרתמה רשות שמורות הטבע למהלכים במלוא עוצמתה, וראשיה ואנשי המקצוע שלה היו שותפים לגיבוש החזון, המדיניות והכלים לשמירה על השטחים הפתוחים הלא מוגנים. מאז הייתה הרשות גורם רב משקל בקידום המהלכים לשמירה על השפל"מ. היא צירפה לחטיבת המדע שלה את ד"ר יהושע שקדי (לימים המדען הראשי של הרשות) כאקולוג שטחים פתוחים, ובהמשך הרחיבה מאוד את הצוות המקצועי העוסק בתחום זה והקימה אגף שטחים פתוחים פעיל ונמרץ.

הרשות אף פיתחה והתאימה למציאות בישראל את **עקרון המסדרונות האקולוגיים** – כלי יצירתי, חשוב ומקובל להבטחת השמירה על הטבע, שמאפשר קשר רציף למעבר של בעלי חיים בין שטחים טבעיים המנותקים זה מזה. פיתוח הכלי והתאמתו למציאות בישראל נעשה ברשות הטבע והגנים בשנת 2000 על ידי ד"ר יהושע שקדי ואלי שדות, ושוכלל בשנת 2015 על

ידי דותן רותם ואחרים. בשל ההיקף המצומצם של השטחים המוגנים בישראל, יש למסדרונות האקולוגיים תפקיד חשוב במיוחד בצווארי בקבוק, מקומות שרצף השטחים הפתוחים נקטע בהם בגלל בנייה, כבישים או גדרות. ניתן להתגבר על המחסום קוטע הרצף באמצעות יצירת מסדרון פתוח שיעבור בשטחים חקלאיים או בשטחים אחרים שייעדו ויוכשרו לכך, במעברי בעלי חיים בגשרים מעל או מתחת למחסומים ככבישים, מסילות ותשתיות אחרות החוסמות את המעבר. עיקרון המסדרונות האקולוגיים, שהוכח כבעל חשיבות רבה ביותר לשמירה על הטבע, הולך ומוטמע במהלכי התכנון ומקבל ביטוי בניהול השטחים הפתוחים.



שטחים מוגנים: שמורות טבע, גנים לאומיים ויערות והמסדרונות האקולוגיים המומלצים.
מקור: רשות הטבע והגנים, 2015

ניצחון החול: ההגנה על חולות ניצנים

המהלך שניהלה החברה להגנת הטבע להגנה על חולות ניצנים שבין אשדוד לאשקלון, החל בשנות השמונים לנוכח איומי הפיתוח המסיבי על רצועת החוף מצד הרשויות והמועצות באזור. אזור חולות ניצנים הוא מרחב דיונות החול הגדול האחרון שנותר במישור החוף, שרובו כוסה בבינוי. מתקיימים בו נוף דיונות יפה ומרתק ועולם החי והצומח שבו, שערכי הטבע חובבי החול (פסמופילים) האופייניים והייחודיים שלו זקוקים לבית גידול חולי שהולך ונעלם. תשומת הלב לחשיבות השטח ולערכי הטבע שבו, התעוררה בראשית שנות השמונים בעקבות סקר טבע ונוף שערכו יעקב שקולניק ורעיה רודיך מבית ספר שדה שורק.

בעבר ניצל המרחב החולי הזה מהפיתוח העירוני האינטנסיבי שאפיין את מישור החוף, בזכות תוכנית שייעדה אותו להקמת מתקן גרעיני. לימים, כשבוטלה התוכנית הזו, נחשף השטח ללחצי פיתוח אחרים, מצד ארבע הרשויות החולקות ביניהן את החוף הפתוח ואת מרחב החולות, שאורכו אינו עולה על שבעה קילומטרים – עיריית אשדוד, עיריית אשקלון, מועצה אזורית באר טוביה ומועצה אזורית חוף אשקלון.

משהתבררו ערכיו וייחודו של המרחב החולי ונחשפו איומי הפיתוח בשטחו, פתחה החברה להגנת הטבע במהלכים להבטחת ההגנה עליו. ניהלנו מגעים עם כל הגורמים שלטשו עיניהם לבינוי בחוף, כדי לשכנעם להימנע מפגיעה במרחב החולות. לעיר אשדוד היו כבר תוכניות מתאר מאושרות להקמת שכונות מגורים בעומק מרחב החולות. משרד השיכון ומינהל מקרקעי ישראל ביקשו גם הם לתכנן בינוי נרחב בשטח, כדי לענות על המחסור בדירה. הלחץ גבר עוד יותר בראשית שנות התשעים, כשהממשלה התמודדה עם הצורך בבנייה מהירה עבור העולים שהגיעו בהמוניהם מברית המועצות.

היות שבשטח כבר היו תוכניות מאושרות לבנייה, התקבלה ההתנגדות של החברה להגנת הטבע בקרב גורמי התכנון העירוניים והממשלתיים כעזות מצח, ונחשבה למחבלת במאמצי קליטת העלייה. המאבק שלנו נראה חסר סיכוי. בפגישה בלתי נשכחת שקיימנו עם שר השיכון אז, אריאל שרון, במאמץ לשכנעו בצורך לשמור על החולות, הוא קיבל את פנינו בחמת זעם ותוכחה, ונראה היה לנו שהוא עומד להשליך אותנו מהחדר.

רק בהמשך, כשתיארנו לשרון את השטח וצפונותיו, התגלה בו המושבניק מכפר מל"ל, "אריק" חובב הארץ והטבע. הוא החל להפשיר, ופצח בתיאור נלהב של ההיכרות שלו עם השטח החולי שבילה בו ימים וילות במהלך האימונים והצניחות בעת שירותו הצבאי.

בנוסף לכך, התאוותה כל אחת מארבע הרשויות המקומיות להקים כפר נופש חופי במרחב המצומצם, וגם משרד התיירות חמד את השטח ותכנן להקים "ריביירה" של מלונות לכל אורך החוף בין אשדוד לאשקלון. בשל התנגדותה הנחרצת לתוכנית, הגדיר שר התיירות דאז עוזי ברעם את החברה להגנת הטבע כ"ריחיים על צווארי פיתוח התיירות".



פיתוח אשדוד מאיים על החולות. צילום: טד טרזינה

כדי לשמור על השטח, וגם לזכות בתמיכת הציבור, מיהרה החברה להגנת הטבע להקים בית ספר שדה באזור, ששוכן ב"ארמון" הנטוש – בית האפנדי הגדול שבמרכז המרחב, שבו ישב קיבוץ ניצנים עד שנאלץ לנטוש אותו במהלך מלחמת השחרור. אנשי בית ספר השדה בראשות יאיר פרג'ון, שמונה להקימו ולנהלו, עסקו בהנחלת ערכי הטבע הקסומים של מרחב חולות ניצנים לרבבות אנשים, שנהפכו בעצמם לחובבי חולות (פסמופילים אנושיים) ולתומכי המאבק להגנתם.

לנוכח תוכניות הפיתוח שהציפו את השטח, ברור היה שלדרישה לייעד את כולו, או את רובו, לשמורת טבע, אין כל סיכוי ודינה להידחות על הסף. לאור זאת, ובהיעדר אפשרות להעניק לשטח מעמד מחייב, חיפשנו פתרון שיאפשר לקדם במרחב החולי מהלכי תכנון שיסייעו לשמור עליו בדרך אחרת.

החיפוש הוביל ליוזמה יצירתית של הגדרת המרחב כ"פארק חולות". מושג זה, שכלל לא היה קיים קודם לכן בז'רגון התכנוני, נועד להוות הגדרה "רכה" ולא מוכרת, שאינה מאיימת על גורמי הפיתוח כמו ההגדרה הקשיחה והמחייבת של "שמורת טבע".

כצעד ראשון יזמנו הכנה של תוכנית רעיונית לפארק החולות, שגם לה לא היה כל מעמד חוקי ולכן גם לא נדרש לקבל עבורה אישורים, שעלולים היו לעורר התנגדויות. תפקיד התוכנית היה להבהיר לעצמנו כיצד ברצוננו לקדם את תכנון השטח וניהולו, וליצור, במהלך שקט, מודעות ושותפויות לקידום היוזמה. היא נועדה להיות מעין "שוברת קרח" שתבקיע את דרכה מבעד ל"קרחוני" ההתנגדויות, תפיג חששות, ותפלס את הנתיב להכרה בצורך לשמור על מרחב החולות, הכרה שנועדה להכשיר את הקרקע לכך שברבות הימים יזכה המרחב כולו למעמד הנכסף של שמורת טבע שמעניק לערכי הטבע והנוף את ההגנה הטובה ביותר האפשרית.

למהלך הזה נרתמה גם קרן קיימת לישראל – קק"ל. היא השתתפה בהכנת תוכנית האב, סייעה במימונה והפכה לשותפה מלאה בהובלת המהלך. ביחד איתה ועם הרשויות המקומיות הקמנו את "מינהלת פארק החולות", וזו הובילה את קידום הפארק ואת ניהולו.

באותן שנים שקדה רשות שמורות הטבע על הגדרת שטח מצומצם במרחב כשמורת טבע, אך לא היה בו די כדי להבטיח את קיום עולם החי והצומח הייחודי באזור ואת מאפייני נוף החולות האחרון שנותר במישור החוף. בשל החשש שהמאבק של החברה להגנת הטבע להגן על כל מרחב החולות יפגע במאמצים לאישור השטח המצומצם שנועד לשמורת הטבע, לא שיתפה רשות שמורות הטבע פעולה עם המהלכים של החברה ואף התנגדה להם.

במרוצת הזמן הגישה שלנו הוכיחה את עצמה. המאמצים והמהלכים החלו לשאת פירות, והתוכנית הרעיונית "שוברת הקרח" התחילה למלא את ייעודה ולמצוא את דרכה אל כל התוכניות העוסקות במרחב זה.

המהלך המשמעותי הראשון להכרה בתוכנית בקרב גופי התכנון הארציים נעשה במסגרת תוכנית המתאר הארצית ליער וייעור (תמ"א 22) שאושרה בשנת 1995. תוכנית המתאר הארצית, שנערכה בידי המתכנן מוטי קפלן, הטמיעה את עיקרי התוכנית הרעיונית לפארק החולות והעניקה לחלק גדול מהשטח מעמד של "יער פארק חופי". מעמד זה אמנם אינו זהה למעמד של שמורת טבע, המוכרזת מתוקף חוק גנים לאומיים ושמורות טבע, אך יש בו כדי להגן על ערכי הטבע שבשטח מתוקף חוק התכנון. מתוקף תמ"א 22, קיבלה קק"ל אחריות לניהול רוב שטחו של פארק החולות בניצנים, והמשיכה להפעיל את המינהלת המשותפת לניהולו. הגדרת פארק החולות בתוכנית הרעיונית קיבלה ביטוי גם בתוכנית המתאר המחוזית של מחוז הדרום (תמ"מ 4/14), בתמ"א 31, בתמ"א 35, בתוכנית המתאר של העיר אשדוד ובתוכניות של משרד התיירות. במקביל לכך, נקטה החברה להגנת הטבע צעדים נוספים, ובהם מהלכים שנעשו בשיתוף מינהל התכנון במשרד הפנים, לשינוי תוכנית המתאר של העיר אשדוד, במגמה להגן על אזורי החולות בדרום אשדוד שהיו מיועדים לבינוי. את המהלכים האלה הובילה בלה גבעון, רכזת שמירת טבע האנרגטית של החברה להגנת הטבע בדרום. ברקע עמלו בית ספר שדה שקמים בניצנים וסניף החברה להגנת הטבע באשדוד לגבש תמיכה ציבורית להגנת השטח, וארגנו טיולים, צעדות תמיכה והפגנות מחאה נגד תוכניות הבנייה בחולות. חברי הסניף האשדודי, בראשות בועז רענן הנחוש והנמרץ, מצאו גם דרך מקורית להעברת מסר לראש העיר אשדוד צבי צילקר, שקידם את תוכניות הבינוי בחולות, בדמות שליחת עשרות שקיות חול לתיבת הדואר שלו.

התקדמות המהלכים להגנה על אזורי החולות הציבה בפנינו גם דילמה: לפני שבשלו המהלכים האלה הסכמנו, בצר לנו, לפשרה עם ראשי המועצות האזוריות והמקומיות, שלפיה רק יצומצמו התוכניות שלהן לכפרי נופש במרחב החולות ויוצמדו לערים, והנה כעת נקרתה ההזדמנות להשיג את מלוא תאוותנו לביטול תוכניות הפיתוח במרחב החולות. או-אז צפו ועלו השאלות המוסריות המכריעות, שצריכות להנחות כל מאבק: למה ולמי החברה להגנת הטבע, כארגון שמירת טבע וולונטרי, מחויבת? האם המחויבות שלנו היא להסכמתנו הראשונה (השגויה) לראשי המועצות, או דווקא לשמירת הטבע ולציבור הנוכחי והעתיד שלרווחתו נועדה?

התשובה הייתה ברורה. מחלנו על כבודנו, חזרנו, בראש מורכן, אל ראשי המועצות, שטחנו בפניהם את טיעונינו וחזרנו בנו מהסכמותינו.

למדנו מכך גם לקח חשוב: יש להקפיד הקפדת יתר לא להתפתות לווייתור על מטרות עיקריות של מאבק בעבור פתרונות חלקיים וקצרי מועד העומדים בסתירה להן ולעקרונותינו. למדנו שגם כאשר קיים סיכון שהתעקשות עלולה להביא לתוצאות הרסניות שאין מהן חזרה – ניתן וצריך למצוא דרכים להמתיק את רוע הגזירה בלי לוותר על עמדות עקרוניות, שיאפשרו להמשיך במאבק אם וכאשר יבשילו התנאים לכך. לשם המחשה, עדיף היה, למשל, לחברה להגנת הטבע, במקרה כזה שבו סברנו שיש לשקול התפשרות על חלק מהקופה כדי לא להפסיד כולה, להשאיר את הצעת הפשרה בידי גוף מתון יותר בדרישותיו לשמירת הטבע. כך יכולה הייתה החברה להמשיך לדבוק בפתרון הראוי כדי לעמוד על עקרונותיה ולהשאיר בידיה את האפשרות לממשו בשעת כושר עתידית.

לזכותו של חנן חסיד, ראש המועצה האזורית באר טוביה, ייאמר, כי חרף אכזבתו המובנת, הוא הבין את עמדתנו וכיבד אותה. סגנו, לעומתו – וגם את זאת ניתן להבין – הגיב בחממה ובזעם. נחמה פורתא הייתה לנו מכך שגם הם, ראשי הערים והמועצות, שותפינו להסכם, הקלו עלינו כשלא ממש עמדו בהבטחותיהם לצמצום התוכניות.



חולות ניצנים. צילום: אייל ברטוב

לימים היה עלינו להעמיד במבחן דומה גם את השותפות הפורייה שקיימנו עם קק"ל בתכנון וניהול מרחב חולות ניצנים. בשנת 2005, עם פינוי יישובי חבל עזה, הושת האיום החמור מכל על מרחב החולות ועל ההישגים שהושגו עד אז. במסגרת המשא ומתן שניהלה ממשלת שרון עם תושבי היישובים בחבל עזה, העלו התושבים דרישה להעביר את יישוביהם לחולות ניצנים. ה"הצדקה" שעשו בה שימוש הייתה, שהם התרגלו לגור באזורי חולות ועל שפת הים, ולכן הם דורשים להמשיך לגור בתנאים דומים. האזור היחיד שענה על הדרישות האלה, מבחינתם, היה מרחב חולות ניצנים.

התושבים הכינו תוכנית, שלפיה יוקמו בשטח חולות ניצנים חמישה יישובים חדשים במקום היישובים המפונים מחבל עזה. אילו נענתה דרישתם, היו היישובים מכסים את מרחב חולות ניצנים כולו. דרישתם עוררה דאגה רבה ביותר, בין היתר משום שידענו שהממשלה, שאצה לה הדרך להשלים את הפינוי בחבל עזה, נוטה להיענות לכל דרישה של המפונים. הפינוי הטראומתי, שעמד במרכז תשומת הלב הפוליטית והציבורית, ועורר אהדה למתפנים הן מצד התומכים בו והן מצד המתנגדים לו, הקשה על השגת אהדה כלפי מאבק המתנגד להקמת היישובים בחולות ניצנים.

במצב העניינים הזה, הופנה עיקר המאמץ של החברה להגנת הטבע אל מקבלי ההחלטות בממשלה ואל המועצה הארצית לתכנון ובנייה. יזמנו סיורים באזור עם שר הפנים אופיר פינס, הממונה על התכנון, ועם שר השיכון יצחק (בוז'י) הרצוג, שאצלו מצאנו אוזן קשבת לדרישתנו למנוע את הקמת היישובים במרחב החולות. במקביל לכך, כדי לבטל את רוע הגזירה, השתתפנו באופן פעיל בגיבוש חלופות למיקומם של היישובים החדשים מחוץ למרחב החולות שתושביהם פונו בהוראת ממשלת ישראל.

כדי לקדם את פינוי היישובים, החליטה המועצה הארצית להכין, במהלך מהיר, תוכנית מתאר ארצית חלקית מיוחדת לאזור החולות וסביבותיו (תמ"א 39). תוכנית זו נועדה לבחון פתרונות אפשריים להקמת היישובים תוך שמירה מיטבית על שטחי החולות. האחראים להיבטים הסביבתיים בצוות התוכנית, שהוקם בראשות משרד לייטרסדורף והמתכנן זאב עמית, היו שני אנשי תכנון מוכשרים ובעלי מודעות גבוהה לתחום הסביבתי: המתכנן דני עמיר ואיש הטבע והסביבה הוותיק עמית שפירא, שקודם לכן ניהל בהצלחה רבה את האגף לשמירת טבע בחברה להגנת הטבע. הכנת תוכנית המתאר הזו הסתייעה בסקרים, בנתונים שאספה החברה להגנת הטבע בשטח לאורך שנים רבות

ובתוכניות לשמירת מרחב החולות. במרוצת הכנת התוכנית, התקבלה דרישתנו שבמקביל לפתרון שיימצא ליישובים המפונים – יוכרז מרחב החולות כולו כשמורת טבע.

משמעות השינוי של מעמד שטחי החולות מ"יער פארק חופי", מתוקף תמ"א 22, ל"שמורת טבע", מתוקף חוק גנים ושמורות, הייתה שהאחריות והסמכות על השטח מועברות מקק"ל אל רשות הטבע והגנים. כמוביל המהלך, מצאתי את עצמי חייב להופיע כעת בפני שותפי הנאמנים אנשי קק"ל, שבמשך שנים רבות השתתפו במהלכים לשמירה על השטח והשקיעו משאבים ורצון טוב, ולשתף אותם במניעים ובמהלכים שהניעו אותנו להעדיף מתן מעמד של שמורת טבע לשטח על פני המעמד של "יער פארק". לא הייתה בליבי חרטה על ההעדפה שנועדה להעניק לשטח ולערכי הטבע שבו את ההגנה הטובה ביותר הקיימת בחוק, אך ציפיתי לתגובות לא קלות מצד ראשי קק"ל, בין השאר בשל המתחים הקשים ששררו בין קק"ל לרשות הטבע והגנים והתחרות בין שני הגופים על השליטה בשטחים. לזכות אנשי קק"ל ייאמר, שהם לא הקשו על המהלך, ונתנו את ידם להעברת השטח למעמד של שמורת טבע.

ואכן, בשנת 2009, אחרי מאבק שנראה חסר סיכוי וארך יותר מעשרים שנה, הפכו חולות ניצנים בהכרזה רשמית וסופית משטח המיועד לפיתוח ובינוי לאחת משמורות הטבע הגדולות בחלק המיושב של הארץ, שמורה המשתרעת על שטח של כעשרים אלף דונם.

כך נסגר המעגל, ודווקא אל מול האיום החמור מכל יצא מתוק מעז. החזון, שעמד מתחילת הדרך בבסיס המהלך, וקודם במאבק מורכב ורב תהפוכות תוך כדי התעלמות עקרונית נחושה מהסיכויים האפסיים להצלחתו, הוגשם: עם ההכרזה על שמורת הטבע, זכו מרחב חולות ניצנים וערכי הטבע שבו להגנה הטובה ביותר האפשרית, וזכה גם הציבור, שיוכל להמשיך להתגלגל בדיונות החול וליהנות מ"הריאה הצהובה" המופלאה הזו.

גם רשות הטבע והגנים, שבתחילת המסע ראתה בו איום, קיבלה, כמובן, בשמחה את האחריות לניהול השטח כשמורת טבע, וטוב שכך.

חבל רק שאלי אמיתי, אז מנכ"ל הרשות שקיבלה לאחריותה את השטח על מגש של "חול", דחה על הסף את פנייתנו – אנשי החברה להגנת הטבע – להמשיך לשתף את מינהלת פארק החולות כגורם מייעץ ומסייע לרשות בעלת הסמכות והאחריות.



ניצחון החול. צילום: יואב שגיא

המשרד לאיכות הסביבה מקים אגף שטחים פתוחים

המשרד לאיכות הסביבה הבין גם הוא שבמקביל למאמצים להרחבת השטחים המוגנים, ולניהול מאבקים חיוניים, יש ליזום גם מהלך אסטרטגי חדש ויצירתי שיוביל לשמירה על שטחים פתוחים שאינם מוגנים. גם נציגיו היו שותפים בגיבוש המלצות השמירה על שטחים פתוחים, ולקחו חלק במהלכים להטמעתם במדיניות התכנון.

אמנם מתוקף היותו אחראי למשרעת רחבה בכלל נושאי הסביבה, ובשל העדפות של שריו, לא תמיד זיכה המשרד הממשלתי את נושא הגנת הטבע והשפ"מ במקום הראוי לו ביחס לכלל פעילות המשרד, ואולם עם עליית המודעות לחשיבות התחום הזה, נהפך גם המשרד לשחקן חשוב בזירת ההגנה על השטחים הפתוחים הלא מוגנים. במרוצת הזמן הוקם גם במשרד אגף לשמירה על שטחים פתוחים, וכמנהלו מונה מנחם זלוצקי, איש שמירת טבע ותיק שבעבר כיהן כמזכ"ל החברה להגנת הטבע.

קרן קיימת לישראל עוטה גלימה סביבתית

קק"ל הצטרפה גם היא בהמשך למערכה למען השמירה על כלל השטחים הפתוחים, והחלה להשתתף במהלכים ובמאבקים לשמירה עליהם.

קק"ל אינה ארגון שמירת טבע. במידה רבה ההפך הוא הנכון. הגורם הדומיננטי בארגון מבחינת ההשפעה על השטחים הפתוחים הוא מינהל פיתוח הקרקע, שעסק ברכישת קרקע ובהקמת תשתיות להתיישבות, הכשרת קרקע חקלאית ופריצת דרכים. פעילות זו, שעמדה בראש מעייניו של הארגון מיום הקמתו, נעשתה ללא התחשבות בערכי הטבע והסביבה והסבה להם נזקים רבים.

לאחר קום המדינה הוטלה על קק"ל גם האחריות לייעור, מתוקף אמנה שנכרתה בשנת 1961 בין קק"ל ובין המדינה. האמנה קובעת שקרקעות קק"ל ינוהלו על ידי מינהל מקרקעי ישראל ביחד עם כלל קרקעות המדינה, ואילו קק"ל תוסיף לאחריותה את הביצוע של תחום הייעור, שלפני הקמת המדינה נוהל בידי מחלקת היערות של שלטון המנדט הבריטי על פי פקודת היערות משנת 1926.

תחום הייעור הוא לכאורה תחום סביבתי, אלא שביצעו נעשה במשך שנים על ידי קק"ל בעיקר למטרות הבטחת שליטה על הקרקע, ייצור עצה ו"שיפור" נוף הארץ על פי טעמים של ראשי הארגון. בפעילות של קק"ל שלט בכיפה המיתוס של "גלבישך שלמת בטון ומלט ונפרוש לך מרבדי גנים", ששרר בראשיתה של המדינה וקיבל ביטוי בשירה ובפרוזה של אותם ימים. כתוצאה מכך, לא זו בלבד שבתכנון ובביצוע הנטיעות לא הייתה כל התייחסות לשמירה על ערכי הטבע ועל המערכות האקולוגיות המגוונות של הארץ, אלא שפעילות הייעור, שנעשתה בתחושת שליחות של "הפרחת השממה" והשגת שליטה על הקרקע, הסבה לטבע נזקים כבדים. כדי לזרז את הפעילות, נשתלו עצים זרים לנוף ולטבע הארץ בצפיפות שדיכאה את הצומח והחי הטבעיים; והשטחים לנטיעה הוכשרו בכלים מכניים כבדים ובאמצעות שריפות וחומרי הדברה כימיים, שהשמידו את הצמחייה הטבעית, פגעו בעולם החי ושינו את פני השטח. פעילויות אלה נעשו בהיקפים ניכרים בכל רחבי הארץ, גרמו לפגיעה בשטחים פתוחים רבים והיוו מקור לעימותים קשים ולמתח בין קק"ל לארגוני שמירת הטבע.

באמצע שנות השמונים, עם הנצת התובנה בקרב ארגוני שמירת הטבע בדבר הצורך לשמור על טבעם ואופיים של השטחים הפתוחים שאינם מוגנים, התעוררה גם החשיבה על תפקודם של היערות הנטועים ושל שאר השטחים המצויים בידי קק"ל והשתלבותם בתפיסת ההגנה על השטחים הפתוחים. ברור היה שחרף ההשגות על דרך הביצוע של הייעור וההשפעות של היערות הנטועים על הטבע, יש לכלול גם אותם בקטגוריה של שטחים פתוחים, ולפעול כדי להשפיע על המשך ניהולם בדרך שתתחשב בצורך לשמור על הטבע והנוף.

גישה זו עולה בקנה אחד עם תפיסת ההגנה על שטחים פתוחים שאינם מוגנים, הגורסת שיש להגן על מאפייני הטבע והנוף בכל שטח פתוח שאינו מבונה. אם נכונים הדברים לגבי שטחים חקלאיים שאיבדו לחלוטין את אופיים הטבעי, הרי הם ודאי נכונים לגבי שטחי יער. יתרה מזו, באחריות קק"ל יש גם שטחים ניכרים של נוף טבעי שטרם ניטעו בהם עצי יער. ברור היה שמתקוקף אחריותה לניהול שטחים פתוחים ניכרים, יש לקק"ל פוטנציאל השפעה רב משמעות – לשבט ולחסד – על טבע הארץ ונופיה. ברור היה גם, כי המשך ניהול השטחים על ידי קק"ל בדרך שנוקטה עד עתה עלול לגרום נזק נוסף, ולעומת זאת ניהול על פי כללים אקולוגיים לשמירה ושיקום של מאפייני הטבע והנוף המקומי, עשוי להועיל עד מאוד.

גיוס קק"ל לקואליציית השמירה על השטחים הפתוחים טמן בחובו יתרונות נוספים: היתרון הראשון נבע מהמשאבים הכספיים הניכרים העומדים לרשות הארגון, שהפנייתם לניהול אקולוגי עשויה לתרום רבות לשמירת הטבע. היתרון השני היה יכולת השיח של ראשי הארגון עם גורמי הפיתוח, שראו בקק"ל שותפים לדרך, בניגוד לגורמי שמירת הטבע שנתפסו כמעכבי פיתוח. המסקנה הייתה, שלמרות חילוקי הדעות והוויכוחים המרים שניטשו בין קק"ל לארגוני שמירת הטבע, יש לשתף פעולה בין הגופים כדי למצות את הפוטנציאל. ההזדמנות צצה באמצע שנות השמונים, בעקבות מינוי מנהל חדש למינהל פיתוח הקרקע. המנהל החדש, ד"ר חיים צבן, הגיע לראשונה מחוץ למעגל עובדי קק"ל שהיו אמונים על גישת הייעור המסורתית של הארגון. היה סיכוי שנפתח בכך פתח לשינוי משמעותי בהתנהלות הארגון.

מיד לאחר כניסתו לתפקיד, אכן פניתי לחיים צבן, ומצאתי אצלו נכונות ועניין לצירוף קק"ל למאמצי השמירה על השטחים הפתוחים. צבן אמנם ציין אז שמטבע הדברים, בארגון גדול, כבד ובעל מסורות עבודה שמרניות כקק"ל, תהליך השינוי עשוי להיות איטי וממושך, אך אוזניו היו כרויות לאתגר. עדות ראשונה לכך קיבלה ביטוי ביוזמה של צבן לפרסם בשנת 1987 בביטאון "קרקע" של קק"ל, מאמר משותף המפרט את תכני המסמך שלי, **"מדיניות לאומית לשמירה, טיפוח ופיתוח של משאבי הנוף הפתוח"** משנת 1985 שהעברתי אליו. המאמר, שנשא את השם הכמעט זהה, **"מדיניות לאומית בשימוש, שימור ושיפור משאבי הנוף הפתוח"**, נכתב על ידי חיים צבן, על ידי ועל ידי מוטי קפלן, לימים בעל משרד תכנון שידיו רב לו בתכנון תוכניות ומסמכים ובהובלת מהלכי תכנון שמבססים ומקדמים את השמירה על השטחים הפתוחים. רבים ממהלכי התכנון החשובים האלה מוזכרים בספר זה.

בהמשך, בהובלה של צבן והבאים אחריו במינהל פיתוח הקרקע בקק"ל, הוטמע נושא השמירה על ערכי הטבע והנוף בשטחים הפתוחים בין מטרותיה, תפקידיה ופעולותיה של קק"ל.

אינדיקציה אישית שנתנה ביטוי למידת ההטמעה של התפיסה ה"חדשה" בהתנהלות קק"ל, קיבלתי מאוחר יותר באחד מהוויכוחים שניטשו ביני ובין דוד נחמיאס, מחליפו של צבן בניהול מינהל פיתוח הקרקע. היה זה כאשר קבלתי באוזניו על פעולת ייעור מזיקה שניהלה קק"ל

בחוף קיסריה. בעיצומו של הוויכוח, הטיח כלפיי נחמייאס בזעף: "קק"ל היא-היא הגורם המופקד על השטחים הפתוחים". מאחר שלא רציתי לעורר את זעמו עוד יותר, נמנעתי מלגלות לו עד כמה שימחה אותי הצהרתו.

מפנה חיובי רב משמעות במחויבות קק"ל לשמירה על כלל השטחים פתוחים ולניהולם על פי עקרונות אקולוגיים, התחולל לאחר אישור תוכנית המתאר ליער וייעור (תמ"א 22) בשנת 1995 ואחרי שבג"ץ חייב את הארגון לפעול על פיה.

מוסדות התכנון ובג"ץ מתערבים בניהול הייעור

תוכנית המתאר ליער וייעור שהוכנה ביוזמת קק"ל ובמימונה, במסגרת מינהל התכנון הממשלתי ובהשתתפות פעילה של החברה להגנת הטבע ורשות שמורות הטבע, הטמיעה לראשונה כללים אקולוגיים מחייבים בנושא הייעור והטיפול של קק"ל בשטחים פתוחים, ופתחה את הפתח לפיקוח ציבורי על ההתנהלות הנוגעת לכך. אמנם גם לאחר שנקבעו הכללים המחייבים הללו המשיכה קק"ל בשלה והתמהמה ביישומם, אלא שכעת, הודות לאישור תמ"א 22, ניתן היה להגיש עתירה לבג"ץ נגד התנהלותה הקלוקלת.

ואכן, בשנת 2001 הוגשה עתירה לבג"ץ בעניין זה, על ידי עמותת "אדם טבע ודין" בשיתוף עם אנשי מקצוע בתחום שמירת הטבע ד"ר אביבה רבינוביץ', לשעבר המדענית הראשית של רשות שמורות הטבע, דן פרי, לשעבר מנכ"ל הרשות, ופרופסור זאב נאווה, מומחה לאקולוגיה של הנוף. העותרים דרשו לחייב את קק"ל לנהוג כחוק ולקבל על עצמה את הכללים האקולוגיים המחייבים לגבי הייעור והשטחים הפתוחים.

שופטי בג"ץ קיבלו את העתירה, וכך, בשילוב נכון שראשיתו בקביעת כללי מדיניות והוראות תכנון מחייבים והמשכו במהלך משפטי שחייב את יישומם, ניתן היה לחולל שינוי משמעותי בהתנהלות הייעור של ארגון קרן קיימת לישראל.

פורום דש"א ומכון דש"א: פועלים לשינוי הפיתוח כדי לשמור על הפתוח

בראשית שנות התשעים, התחדדה בקרב ארגוני שמירת הטבע ההבנה כי מטרת השמירה על השטחים הפתוחים שאינם מוגנים מפני האיומים החמורים מחייבת היערכות חדשה ויצירתית. הנושא עלה בדיון על מצב שמירת הטבע שקיימנו, דן פרי, מנכ"ל רשות שמורות הטבע, אורי מרינוב, מנהל השירות לשמירה על איכות הסביבה, ואנוכי – יושב ראש החברה להגנת הטבע. הדיון נסב על הכרסום החמור בשטחים הפתוחים ועל החשש להתעצמותו לנוכח היערכות החפוזה של הממשלה לספק במהירות מגורים לקליטת גלי העלייה ההמוניים מברית המועצות, בדרך הקלה של בנייה מסיבית בשטחים הפתוחים. למען האמת, גם אנחנו חשנו שאיננו ערוכים כראוי. הבנו אז שללא מענה בדוק, מושכל ומעשי לצורכי הבינוי, לא נוכל למנוע פגיעה הרסנית ורחבת היקף בשטחים הפתוחים.

כדי לגבש מענה שכזה לסוגייה המורכבת, הקמנו צוות חשיבה רחב של מומחים ואנשי מעשה, שזכה לשם "פורום דש"א". בפורום השתתפו נציגי מוסדות ומומחים אקדמיים ממגוון התחומים הרלוונטיים, ובהם שמירת טבע וסביבה, תכנון, גיאוגרפיה, ניהול מקרקעין, כלכלה, בינוי, חקלאות, מינהל ציבורי ומשפט. בין השאר כלל הצוות את האדריכלית דינה רצ'בסקי, שלימים מונתה למנהלת מינהל התכנון; האדריכל דן סתיו, שלימים מונה לראש אגף תכנון במינהל מקרקעי ישראל; המתכנת ולרי ברכיה, שבהמשך מונתה לסמנכ"לית ומנהלת אגף התכנון ומדיניות במשרד לאיכות הסביבה; מאיר בן מאיר, שהיה בעבר מנכ"ל משרד החקלאות; גדעון ויתקון, שהיה מנהל מינהל מקרקעי ישראל ובהמשך מנהל מינהל פיתוח הקרקע בקק"ל; אדריכל הנוף גדעון שריג; המתכנן פרופסור שאול עמיר; מתכנני התחבורה גדעון השמשוני, פרופסור אילן סלומון ופרופסור דוד מהלאל; המתכנן והמשפטן בנג'י היימן; פרופסור רחל אלתרמן, המתמחה בדיני מקרקעין; ופרופסור ארזה צ'רצ'מן, המתמחה בהיבטים החברתיים

של התכנון. על פי הצעתו של דן פרי, קיבל צוות החשיבה הזה את השם **"דמותה של ארץ"**. בהמשך קוצרו שלוש המילים לראשי תיבות, והצוות נקרא **"צוות דש"א"**.

צוות דש"א דן במכלול הרחב של התחומים והגורמים המשפיעים על השטחים הפתוחים, וגיבש המלצות מעשיות ראשוניות לעקרונות שילוב הבינוי ושמירת ערכי הנוף הפתוח. אלה קיבלו ביטוי במסמך בשם **"עקרונות מדיניות לשילוב הפיתוח בשמירת השטחים הפתוחים"**, שייקראו להלן **"עקרונות דש"א"**. הייתה זו הפעם הראשונה שבה ארגוני שמירת הטבע בישראל נקטו מהלך אסטרטגי פרואקטיבי ואופרטיבי שאינו מתמקד בשמירת טבע אלא דווקא בהתנהלות הבינוי והפיתוח. למעשה, נתנו בכך ביטוי לתובנה שהתגבשה בקרבנו ולפיה: **"אם ברצוננו לשמור על ה'פתוח' – עלינו לפעול לשינוי התנהלות ה'פיתוח"**. ואכן, מאז נהפך העיסוק בתכנון ופיתוח באופן מקצועי לאחת מאבני היסוד של ארגוני שמירת הטבע. **"צוות דש"א"** שקד על ניתוח הכשלים בהתנהלות הקיימת שהובילו לאובדן חמור של שטחים פתוחים, וגיבש את **העקרונות** הבאים הנדרשים להנחיית פיתוח המתחשב בסביבה: 1. יש להגן על שטחים פתוחים בהתאם לערכם ולרגישותם הסביבתית; 2. יש לקבוע את ייעודי הקרקע בהתאם לחשיבות השטח ולרגישותו; 3. יש לכוון את הפיתוח האינטנסיבי אל תוך אזורי בינוי קיימים או בצמידות להם. 4. יש לפתח באופן נמרץ את התחבורה הציבורית ככלי הכרחי ליישום המדיניות.

מסמך עקרונות דש"א, שפורסם ב-1991, כלל לא רק עקרונות מדיניות אלא גם **כלים יישומיים**. עם הכלים נמנו: המלצות לסיווג השטחים על פי ערכם האקולוגי והנופי; הנחיות לפרישת האוכלוסייה, ולבינוי ופיתוח, לרבות המלצה לפיתוח נמרץ של מטרופולין באר שבע; הגדלת צפיפות הבינוי ביישובים תוך הבטחת איכות החיים.

השתתפותם של נציגים בכירים ממשרדי הממשלה בצוות החשיבה הרימה תרומה נכבדה להכנת המסמך ולאיימוץ ההמלצות שבו, במערכות קבלת החלטות.

לצורך המשך הפיתוח והביסוס של העקרונות הבסיסיים שהוצעו על ידי צוות החשיבה, יזמתי בראשית שנות התשעים את ההקמה של מכון דש"א (**דמותה של הארץ**), שפעל במסגרת החברה להגנת הטבע. המכון פועל מאז ועד היום במטרה לגבש המלצות לעקרונות מדיניות לשמירה על כלל השטחים הפתוחים, לפיתוח כלים מעשיים ליישום המדיניות ולקידום אימוץ ההמלצות על ידי רשויות השלטון. המלצות המכון נעזרות בצוותי חשיבה רב תחומיים ומבוססות על איסוף וניתוח של ידע ומידע על השטחים הפתוחים ומשאבי הטבע והנוף, באמצעות יחידה לסקרי טבע ונוף שמפעיל המכון ובאמצעות מחקרים יישומיים שהוא מבצע.

גיבוש חזון, עקרונות מדיניות וכלים למימוש

בשלב הראשון של הקמת המכון צריך היה לגבש **חזון** בהיר ומוכן, שימש מצפן ומורה דרך למהלך כולו.

הצעד הבא היה תרגום החזון ל**עקרונות מדיניות** שיובילו למימוש – עקרונות שיגדירו מה הם השטחים הפתוחים שיש להתייחס אליהם; האם יש לכלול בהם רק שטחים טבעיים, שהרי שמירת הטבע היא בראש מעיינינו, או שיש לכלול בהם גם שטחים חקלאיים, שטחי אש, צידי דרכים ושטחים פתוחים מופרים שמשאבי הטבע והנוף נפגעו בהם; האם יש לכלול בהם גם שטחים שיועודו לבינוי ופיתוח עתידיים, ומעל לכל – על מה יש לשמור בשטחים אלה וכיצד.

מאחר שמעצם ההגדרה מדובר בשטחים שלא יהיו מוגנים כשמורות טבע, שבהן נשמרים כל המרכיבים הטבעיים, אלא בשטחים רב תפקודיים שאמורים לשמש גם לצרכים של פיתוח, צריך היה לגבש **אמות מידה** שעל פיהן ניתן לקבוע מה הן התכונות שחיוני לשמור עליהן כדי לקיים את אופיו הטבעי של כל שטח, אילו שימושים ופעולות פיתוח יכולים להתקיים בשטחים תוך שמירה על תכונות אלה, וכיצד ניתן להבטיח זאת.

צריך היה לתת את הדעת גם לפיתוח של **אמצעים יישומיים וכלים מעשיים** בתחומי התכנון וניהול השטחים הפתוחים, שבאמצעותם יהיה אפשר לממש את עקרונות המדיניות.

כדי לקדם את אימוץ התפיסה, היה עלינו תחילה **לזהות את התחומים העיקריים שנדרש בהם שינוי**. בתחומים אלה צריך היה **לאתר את החסמים המעכבים** את מימוש השינויים הנדרשים, **ולזהות את השחקנים המרכזיים** – מי הם אותם מקבלי החלטות ברשויות השלטון ובמגזרי המשק והחברה שיוצרים את החסמים ומנהלים אותם. וצריך היה גם **לפתח דרכים להידברות עם מקבלי ההחלטות**, כדי לשכנע אותם בצורך בשינויים הנדרשים ובהובלתם.

חזון השמירה על כלל השטחים הפתוחים אמור לבטא את מלוא השאיפות של השמירה על השטחים הפתוחים ללא פשרות המוכתבות מאילוצים המעכבים את השגתו. הנחת היסוד הייתה, ששלל האילוצים יקבלו בהכרח את ביטויים בהמשך הדרך, ודווקא בהתמודדות עם האילוצים והחסמים יש להגדרה בלתי מתפשרת של החזון תפקיד מכריע. על החזון לשמש מורה דרך, שתפקידו להנחות אם, כיצד ועד כמה להתחשב באילוצים בלי לוותר על המרכיבים המהותיים.

החזון שהוגדר והנחה את המהלכים מקבל ביטוי נכון בניסוח הבא: "לאור חשיבות המערכות הטבעיות, הנופיות והתרבותיות המתקיימות בשטחים הפתוחים, כשלעצמן וכבסיס לשירותים החיוניים שהן מספקות לרווחת החברה האנושית בתחומי הכלכלה, החברה, התרבות והבריאות,

ולאור מצוקת הקרקע הגוברת, ינתן ביטוי ראוי לצורך לשמור על שטחים פתוחים בכל מערך קבלת החלטות המשפיעות על תכנון וניהול המקרקעין במדינה".

מהו שטח פתוח?

בתשובה לשאלה אילו שטחים ייכללו במונח "שטחים פתוחים" לעניינינו, הגדרנו שהמונח יחול על: "כל השטחים שאינם מבונים ושלא חלה עליהם תוכנית פיתוח מפורטת ומאושרת". הגדרה זו נקבעה בהמשך גם על ידי המועצה הארצית לתכנון ובנייה ונהפכה להלכה תכנונית בתוכניות המתאר הארציות והמחוזיות. ההגדרה מתייחסת לא רק לשטחים טבעיים, אלא גם לשטחים חקלאיים פתוחים, שטחי אימונים צבאיים וכל שטח אחר שאינו מבונה. מההגדרה ייגרעו אמנם שטחים פתוחים שיתוכננו ויאושרו בעתיד לבינוי, ואולם ההתייחסות הראשונית אליהם כל עוד לא אושרו לבינוי ונבנו, היא כאל שטח פתוח. התייחסות זו נועדה גם כדי להבהיר שכל עוד לא נבנו – יש לבחון את מידת חשיבותם הסביבתית של השטחים האלה במטרה להתחשב בכך בתהליכי התכנון.

השטחים הטבעיים הם המרכיב החשוב במערך השטחים הפתוחים. הם המאפשרים את קיום המערכות הטבעיות של הארץ, ויש להם תפקיד מכריע בשמירה על מגוון הטבע והנוף. הדרך הטובה ביותר להגן עליהם היא ייעודם לשמורות טבע באמצעות תהליך הכרזה המעוגן בחוק גנים לאומיים ושמורות טבע.

גם בחוק התכנון והבנייה קיימים כלים המאפשרים שמירה על שטחים פתוחים, אם במסגרת תוכניות מתאר ארציות שזה ייעודן, כמו תוכנית המתאר הארצית לשמורות טבע וגנים לאומיים (תמ"א 8) ותוכנית המתאר ליער וייעור (תמ"א 22), ואם במסגרת הכללת הוראות להגנה על שטחים פתוחים וערכי טבע ונוף בתוכניות מתאר ארציות ומחוזיות אחרות.

ואולם, הגנה על שטחים אלה מתוקף חוק התכנון והבנייה היא חלשה יותר: בניגוד לחוק גנים לאומיים ושמורות טבע, המטיל מגבלות רבות וקשות על שינוי הייעוד של שמורות טבע וגנים לאומיים, הרי שחוק התכנון גמיש יותר בהגדרותיו ומאפשר ביתר קלות שינויי ייעוד משימור לפיתוח.

השטחים החקלאיים גם הם הוגדרו כשטחים פתוחים. ההתייחסות אליהם ככאלה שראוי לשמור על מאפייניהם כשטחים פתוחים לא מבונים נבעה מכמה שיקולים. ראשית, בפועל הם שטחים פתוחים פשוטו כמשמעו. שנית, השמירה על שטחים פתוחים נועדה לקיים גם את ערכי המורשת הנופית הגלומה בנופי הארץ. הדברים ברורים יותר, מן הסתם, ככל שהם נוגעים לשטחים המעובדים באופן מסורתי ומשמרים מורשת קדומה, אך הם נכונים גם לגבי

שטחי החקלאות המודרנית, שחשיבותם אינה רק באספקת מזון, תועלת כלכלית ופרנסה, אלא גם בהיותם ספקי שירותים אקולוגיים, חברתיים וסביבתיים חיוניים.

שטחי החקלאות הנרחבים משתרעים על מרבית המרחבים הפתוחים שנותרו בחלקים המיושבים בצפון המדינה. אף שלא תמיד הם משרתים נאמנה את השמירה על הטבע ולא פעם אף פוגעים בו, לשטחי החקלאות יש תפקיד חשוב בשמירה על המערכות הטבעיות ובסיוע לשטחים הטבעיים, וביצירת רצף של ריאות ירוקות בין אזור מבונה אחד למשנהו.

שיטות העיבוד החקלאי המודרניות, המתאפיינות בגידול זן אחד בלבד בשטחים נרחבים (מונוקולטורה), והשימוש המרובה בכימיקלים להדברת מזיקים ולדישון, גורמים נזק לטבע, לסביבה ולאדם. ואולם, מבחינת השמירה על המערכות הטבעיות – שטחים חקלאיים אלה עדיפים לאין שיעור על שטחים מבונים. הם מספקים שירותים אקולוגיים מגוונים החיוניים לרווחת האדם, משמשים מסדרונות אקולוגיים שמונעים קיטוע מוחלט בין השטחים המוגנים ויוצרים רצפים של שטח פתוח, המאפשרים תנועה של אורגניזמים וגנים בין השטחים הטבעיים המנותקים זה מזה. יתרה מכך, אפשר לשפר את ניהול החקלאות בשטחים המעובדים כדי לצמצם את ההשפעות השליליות על האדם ועל הטבע, באמצעות הפחתת השימוש בכימיקלים וגיוון והתאמה של הגידולים החקלאיים לתנאים הטבעיים ולנוף.

עצם השימוש בשטחים פתוחים לחקלאות גם מספק שמירה עליהם מפני בנייה הרסנית. יתרון חשוב נוסף מקורו באפשרות לשנות את ייעודם של שטחי חקלאות למטרות סביבתיות וחברתיות. כך אפשר לייעד שטחי חקלאות לשיקום אקולוגי, כדי להשיב מערכות טבעיות שהיו בהם בעבר, ולהרחיב שטחים מוגנים שהיקפם המצומצם אינו מאפשר את הקיום של עולם החי והצומח שאמור להתקיים בהם. אפשר לשנות ייעוד של שטחים חקלאיים גם לשטחי פארקים שישמשו לפעילויות פנאי ונופש. מהלכים כאלה מתחוללים במדינות רבות שמשקיעות משאבים רבים כדי לממשם, ומעניקות פיצוי וגמול כספי לחקלאים המספקים שירותים אלה לציבור. בישראל יש ניצנים ראשונים לאימוץ התפיסה הזו, אך נכון לעת כתיבת שורות אלה הם מצויים בעיקר בשלבים של ניסוח כוונות ובמספר זעום של מיזמי בדיקה בלבד.

על מה לשמור?

מאחר שהשטחים הפתוחים שאינם מוגנים מיועדים גם לשימושים חקלאיים ולהעברת דרכים ותשתיות, ברור היה מלכתחילה שאין אפשרות להשיג שמירה מוחלטת על כל מרכיבי הטבע והנוף שלהם. נדרשה, לכן, תפיסה עקרונית מגובשת ומוסכמת שעל פיה יוגדרו **המרכיבים הטבעיים והנופיים הייחודיים והמאפיינים** שעליהם יש לשמור.

אז מהו הנוף המאפיין? מה הם, אפוא, המרכיבים העיקריים המאפיינים את הנוף בכל שטח, ועל אילו תכונות שלהם יש לשמור? כיצד אפשר לקבוע מה יהיו ההשפעות של שימושים עתידיים על השטח, ואילו מהשימושים עשויים להשתלב בנוף האופייני ואילו מהם עלולים לפגוע בו? ומעל לכל – מי הם אלה שאמורים להגדיר מה הוא הנוף המאפיין את דמות הארץ שיש לשאוף לשמרה ולטפחה, בהגדרות שעל פיהן ראוי שיישקלו מהלכי תכנון ופיתוח עתידיים? וכיצד ייעשה הדבר בפועל?

התשובות לשאלות הללו אינן מוחלטות כמובן. הן נתונות לפרשנות סובייקטיבית על פי נטיות אישיות וקבוצתיות. ואף שכל אחד רשאי לקבוע על פי רוחו ותפיסת עולמו מה הוא הנוף הקרוב לליבו – כשמתייחסים אל נוף הארץ כאל נכס המספק שירותים חיוניים לכלל הציבור, יש מקום לגבש כללים להגדרתו, תכנונו וניהולו.

מעבדת שדה לתכנון וניהול שטחים פתוחים

בתקופה שבה גיבשנו את התפיסות לקידום ההגנה על השטחים הפתוחים, נקרתה לנו הזדמנות פז להתנסות בזיהוי ובחינה של אותם מרכיבים ותכונות המאפיינים שטח פתוח במעין מעבדת שדה לתכנון וניהול שטחים פתוחים. ההזדמנות נוצרה בעקבות פנייה שקיבלנו ממנהל קרן יד הנדיב (קרן רוטשילד), ארתור פריד. הוא ביקש לשמוע את דעתנו בנוגע לדרכי התכנון והניהול של השטח הפתוח ברמת הנדיב, שנמצא בבעלות יד הנדיב.

בעקבות ההיועצות עמנו, החליטה קרן יד הנדיב לייעד את השטח הפתוח בן 4,500 הדונמים, סביב גן הקבר של הברון בנימין אדמונד דה רוטשילד, לפארק אקולוגי חינוכי ולשתף את החברה להגנת הטבע בתכנונו וניהולו.

בעקבות זאת, הפך הפרויקט גם למעין מעבדת שדה למחקר ופיתוח של גישות ותפיסות לתכנון וניהול של שטחים פתוחים, להלכה ולמעשה.

תכנון וניהול השטח הפתוח הובל בשנותיו הראשונות על ידי מנהלי יד הנדיב ומנכ"ל גן הנדיב, הוגו יאן טראגו, ועל ידי כותב שורות אלה. כשרעיון הפארק ודרך ניהולו קרמו עור וגידים, והשטח כולו, הכולל את גן הנדיב והפארק, הוגדר כ"גני רמת הנדיב", עבר הניהול בלעדית לידי הנאמנות של הוגו וצוותו. את מהלכי המחקר והממשק במקום, שמשמשים בסיס לתכנון וניהול של הפארק, מוביל ומנחה האקולוג פרופסור אבי פרבולוצקי. הודות לפועלו, ובזכות החבירה המוצלחת בין הנהלת הקרן לחברה להגנת הטבע, הייתה

רמת הנדיב לדגם ליישום גישות תכנון וניהול בשטחים פתוחים אחרים ברחבי המדינה ואף מחוץ לישראל.



רמת הנדיב. צילום: אלבטרוס צילומי אוויר

כנר לרגלינו: הגדרת "הנוף הרצוי" (נ"ר)

במסגרת הרצון להגדיר מהו הנוף האופייני שעל פי תפיסתנו יש לשמור עליו ולטפחו, וכחלק מהצורך להגדיר את מאפייני הנוף הזה ומרכיביו, נטלנו לעצמנו את החופש להגדירו במונח "הנוף הרצוי" (או: "דמות הנוף הרצויה").

ראוי להדגיש שהמונח "נוף", שלרוב נתפס ככזה שמתאר את מה שרואות עינינו במשמעות של "נוף חזותי", משמש אותנו בספר זה ובכלל בהיבט רחב בהרבה. יגענו ולא מצאנו מונח אחר, שיכול להכיל את כל הערכים הרבים והמגוונים, הנראים ושאינם נראים, שנכללים בשטח כלשהו, ולתת להם ביטוי הולם, זולת המונח הקצר והיפה הזה: "נוף". זהו מונח, שכמו המושג "השטחים הפתוחים" הוא בגדר מעט המחזיק מרובה, ויתרונו בהיותו ביטוי קצר וקולע.

השימוש במונח "הנוף הרצוי" עשוי להיראות מתנשא וחצוף משהו. הוא יכול לעורר שאלות ותהיות כמו: למי הנוף הזה רצוי? מי מגדיר אותו כרצוי? לשם מה הוא רצוי? ומי בכלל שם

את מי שהגדירו לעשות זאת? ואולם, בין אם ייעשה שימוש במונח זה ובין אם באחר – יש הכרח בהגדרה כלשהי של המרכיבים העיקריים של הנוף, שיוצרים את דמותו וקובעים את תפקודו ואת התרומות והשירותים הטבעיים שהוא מספק. הגדרת מאפייני הנוף שאותם יש לשמור ולטפח, בין אם יכונה האפיון בשם "הנוף הרצוי" או בכל הגדרה אחרת, היא שלב וכלי חיוני להכוונת השמירה על מרכיבי הנוף במהלך התכנון והניהול של כל שטח. הדברים שלהלן מציגים את אמות המידה והדרך לאפיון זה על פי התפיסה של כותבם, והם עשויים לשמש את העוסקים בתחום בבואם לגבש את גישתם הם למהלכי התכנון והניהול של שטחים פתוחים, בין אם הם מסכימים לתפיסה המובאת כאן ובין אם גישתם שונה ממנה. כך עשויה הגדרת הנוף הרצוי – ובראשי התיבות: **נ"ר** – לשמש נר לרגלי העוסקים בהגנה ושמירה על השטחים הפתוחים; נר שינחה ויאיר את הדרך לתכנון השטחים וניהולם בדרך שתשמר את מאפייניהם.

שירותים אקולוגיים כמוצר ציבורי

הגישה להגדרת הנוף הרצוי המוצגת כאן נשענת על התפיסה כי הטבע, הסביבה, החזות והמורשת התרבותית הטבעיים בנוף ומקבלים ביטוי במונח זה, הם נכסים שראוי לשמור עליהם ושהציבור כולו, כיום ובעתיד, זכאי ליהנות מהם. במינוח מקצועי מכונים נכסים כאלה **"מוצר ציבורי"**. מוצר-נכס כזה מתאפיין בכך שמעבר לשימוש של בעלי חזקה בו, ולתועלות שהם מפיקים ממנו, הוא מספק לכלל הציבור שירותים נוספים, שכל פרט בציבור יכול ורשאי ליהנות מהם, בלי שבעלי החזקה נפגעים מכך. בהתנהלות נכונה, לא זו בלבד שבעל החזקה לא יפגע מכך, אלא שהוא אף עשוי להגביר את התועלת שהוא מפיק מהמוצר דווקא באמצעות הנגשת ערכיו לציבור.

במקרה שלנו, מדובר ב**שירותים אקולוגיים** שמספק השטח הפתוח מעבר לתועלות המופקות ממנו עבור בעלי החזקה בו, כלומר מעבר לתועלת הגלומה, למשל, בתוצרת חקלאית שמספק שטח המשמש לעיבוד חקלאי ולמרעה, ומעבר לתרומה שמספק שטח אימונים לביטחון המדינה והציבור. שירותים אקולוגיים אלה, המסופקים לכלל הציבור, כוללים הבטחת הקיום והתפקוד של עולם החי והצומח והמערכות האקולוגיות והנופיות, ותרומה חשובה לאספקה של שירותי רווחה ואיכות סביבה, ובהם אוויר נקי לנשימה, מים נקיים לשתייה ומרחב פתוח של ריאות ירוקות לציבור המצטופף בערים.

בשל מעמדם של השירותים האקולוגיים והנופיים האלה כמוצר ציבורי, ראוי כי השטחים הפתוחים שבהם מתקיימים נכסים אלה לא יעניקו למי שקנה עליהם שליטה או חזקה כזו או אחרת זכות בלתי מוגבלת לעשות בהם ככל העולה על רוחו. בעל חזקה על קרקע רשאי

אמנם לפעול בה על פי זכויות הקניין שלו, אך בד בבד ראוי שהתכנון והניהול של השטחים הפתוחים שבבעלותו – בין שהם בבעלות פרטית ועל אחת כמה וכמה כשהם בבעלות ציבורית – ייעשו בהתאם להתייחסות אליהם כאל ספקי מוצרים ציבוריים. משמעות הדבר היא, שעל התכנון והניהול של השטחים הפתוחים הללו להתנהל על פי מדיניות וכללים שתכליתם לשמור על זכויותיהם של כלל "בעלי המניות" – הציבור בהווה ובעתיד.

גישה זו נכונה וראויה בכל מקום, ועל אחת כמה וכמה בישראל, שבה בולטים המחסור בקרקע, צפיפות האוכלוסין הגבוהה והעובדה שהקרקע רובה ככולה היא בבעלות ציבורית. לנוכח כל אלה, חייב הריבון להגדיר ולקבוע עקרונות וכללים להנחיית התכנון, הייעוד והניהול של השטחים הפתוחים.

דמותו של הנוף הרצוי אינה בהכרח זו הקיימת היום, היא גם אינה בהכרח דמות הנוף שהייתה בעבר או זו שתושג בעתיד בעקבות שימור והקפאה של המצב הקיים, במגמה "לתת לטבע לעשות את שלו".

"הנוף הרצוי", אם כך, הוא זה שבו נשמרים, מטופחים, ובמידת הצורך משוקמים, הטבע, חזות הנוף ועקבות התרבות האנושית הגלומה בו והשפעתה על עיצובו, שביחד יוצרים את **הדמות האופיינית של השטח על פי תכונותיו, ואת מקומה כמרכיב במארג הכללי המעצב את נוף הארץ**. דמותו של "הנוף הרצוי" אמורה לתת ביטוי למאפיינים ולמרכיבים של דמותו הנוכחית של נוף הארץ, המשמרים גם את דמות העבר האופיינית שלו כפי שהם משתקפים בזיכרון האישי ובזיכרון הקולקטיבי המעוגן במקורות בכתב ובעל פה. דמות הנוף הרצויה, לפי תפיסתנו, תוגדר, לכן, בהסתמך על מידע גיאוגרפי, אקולוגי והיסטורי, שייאסף בכל שטח לגופו, ועל ניתוח מעמיק של הנוף הקיים, של הנוף שאפיין את השטח בעבר ושל השינויים שהתחוללו בו במהלך הדורות.

מגוון ביולוגי ו"מגוון נוף"

בפירוט המרכיבים המגדירים את מאפייני הנוף שעליהם ברצוננו לשמור, או "הנוף הרצוי", מצוי בראש ובראשונה מרכיב **המגוון הביולוגי** – ובלשון העם: **הטבע**.

המגוון הביולוגי כולל את כל **המערכות הטבעיות** המתקיימות על פני כדור הארץ, את בעלי החיים והצמחים ואת המערכות האקולוגיות.

בשל העובדה שעולם החי והצומח הוא הבסיס לקיום המערכות האקולוגיות והשירותים החיוניים שהן מספקות לכלל מערכות החיים, ומאחר שהכחדה של אורגניזם כלשהו היא סופית ובלתי ניתנת לתיקון ולהשבה, עומדת החובה לשמירת המגוון הביולוגי בראש סולם

החשיבות, ועל מרכיב זה לקבל ביטוי מובנה ומחייב בתהליך הגדרת הנוף המאפיין. התנאי החשוב ביותר להבטחת הקיום של עולם החי והצומח הוא **שמירה מיטבית על שטחים פתוחים ועל רציפותם.**

ואולם, לשטח הפתוח ערכים נוספים המצטרפים למגוון הביולוגי, מושפעים ממנו ומשפיעים עליו – ערכים התורמים לשירותים שהשטח מספק לנו, החברה האנושית. כאלה הם ערכי הנוף החזותי והערכים האסתטיים הגלומים בו, שמעניקים לנו הנאה מהשטח. מצטרפים אליהם ערכי התרבות, הסיפור ההיסטורי והמורשת האנושית הצפונים בשטח, שמחזקים את זיקתנו אליו.

את מכלול הערכים והשירותים המגוונים הללו, בחרנו להגדיר במונח: **”מגוון נוף”.**

המונח על פי התפיסה המוצגת בספר זה, מתייחס, אם כן, לכלל התופעות היוצרות את חזות הארץ ומרכיביה: **התנאים הפיזיים** הנגזרים מהתופעות הגיאולוגיות והגיאוגרפיות שעיצבו את פני השטח, **המגוון הביולוגי והמערכות הטבעיות** שהתפתחו על בסיס התנאים הפיזיים והאקלימיים, **המורשת התרבותית האנושית** שהתפתחה במהלך ההיסטוריה וטבועה בנוף. מגוון הנוף מספק לנו, לציבור, שירותים חיוניים לרווחתנו ולבריאותנו הפיזית, החברתית והנפשית. ניתן לדמות את הארץ כולה למעין פסיפס של **”יחידות נוף”** – שכל אחת מהן מצטיינת במגוון משל עצמה, בעל תכונות אופייניות וייחודיות. כל יחידת נוף מהווה אבן אחת בפסיפס מגוון הנוף הכולל שיוצר את דמות נוף הארץ.



מגוון נוף. צילום: אלון לוטן

ההגדרה וההערכה של חשיבות **מרכיבי הנוף החזותי** ומורשת התרבות בנוף הרצוי, יותר מורכבות מהגדרת מרכיבי המגוון הביולוגי. בעוד הגדרת המגוון הביולוגי ניתנת לקביעה על ידי בעלי מקצוע בתחום על פי קריטריונים ביולוגיים ואקולוגיים מקצועיים ברורים למדי, הרי שהגדרת הנוף החזותי ומרכיביו היא גמישה יותר; ההתייחסות אל הנוף החזותי היא סובייקטיבית יותר ומושפעת מתפיסות אישיות וקבוצתיות. לכן השיקול שעל פיו יוחלט אילו מאפיינים של הנוף החזותי יקבלו ביטוי בהגדרת הנוף הרצוי ואילו לא, גם הוא גמיש יותר.

כדי להגדיר ולהעריך מרכיבים אלה, יש, אפוא, צורך בגיבוש קריטריונים להגדרת המאפיינים הגיאוגרפיים העיקריים ומרכיבי הנוף החזותי, שנותנים ביטוי לחוויות האסתטיות, למורשת התרבותית ולסיפורים ההיסטוריים הטבועים בנוף. רצוי שגיבוש הקריטריונים יעשה בהתייעצות עם מומחים מקצועיים בתחומים הרלוונטיים, ובהם אקולוגיה של הנוף, אדריכלות נוף, גיאוגרפיה פיזית וגיאוגרפיה היסטורית.

השטחים הפתוחים משמשים גם לצורכי לימוד ומחקר, ומספקים **שירותים חברתיים** כשימושי פנאי ונופש ותיירות – אבל אלה הם פועל יוצא שמתאפשר בשל עצם קיום מגוון הנוף, ואינם מאפיינים לקביעתו. חלק מהשירותים החברתיים האלה תואמים את הגדרת הנוף הרצוי ומשתלבים בו, וחלקם, כמו פיתוח אינטנסיבי לצורכי תיירות ונופש ובילוי בחיק הטבע, עלולים לעיתים לעמוד בסתירה לשמירת מגוון הנוף.

כך או אחרת, השמירה על מאפייני הנ"ר צריכה להנחות גם את התכנון של שירותים שימושיים אלה בדרך שתבטיח את שמירת המאפיינים של השטח.

בסיכומו של דבר, ההגדרה של מאפייני הטבע והנוף בשטחים הפתוחים, בין שהיא מוגדרת כנ"ר ובין שהיא מוגדרת אחרת, אמורה להנחות את התכנון והניהול של **כלל השטחים הפתוחים – אלה המוגנים ואלה שאינם מוגנים**.

בשטחים המוגנים – שמורות טבע וגנים לאומיים – תהיה ההגדרה מפורטת יותר ומחייבת, במטרה להוביל לשימור ולטיפול של כל המגוון הביולוגי והמערכות הטבעיות, ולא רק של מאפייניהם, ואף להוביל לשיקום מפגעים שנגרמו להם ולהשבה של צמחים ובעלי חיים שנכחדו מהם.

בשטחים הפתוחים שאינם מיועדים להגנה – ההתנהלות לשמירת הטבע והנוף מורכבת יותר. בהם יש להגדיר לא רק אילו ערכים קיימים בשטח ומה ערכם, אלא גם על אילו מהם יש לשמור כדי שהשטח לא ייאבד את אופיו וייחודו. כאן על המגדירים להתייחס גם **למידה ולעוצמה** של השפעות השימושים האחרים, ולבחון ולהעריך אילו מהם יכולים להיעשות, באיזה אופן ובאילו מקומות, בלי שהשטח ייאבד את מאפייניו.

אפיון והערכה של יחידות הנוף

תכנון מושכל שיבטיח שמירה על ערכי הטבע והנוף המאפיינים שטח פתוח כלשהו, מחייב איסוף מוקדם של מידע על ערכי הטבע והנוף והערכה של חשיבותם ורגישותם, לצורך התייחסות אליהם בתהליך התכנון, מתחילתו.

דרך בדוקה ומקובלת להשגת מטרה זו היא עריכה של סקרי טבע ונוף הממפים ומציגים את ערכי הטבע ביחידת השטח, וניתוח מקצועי לקביעת הערכיות של כל תא שטח ושל רגישותו לפגיעה.

הניתוח המקצועי חייב להתבסס על **קריטריונים** מנחים, שעל פיהם ניתן לבחון ולהעריך את המשקל שיש לכל אחד מהמרכיבים ההכרחיים בשמירה על התכונות המאפיינות כל יחידת נוף. בדרך זו יציג הצירוף של כלל יחידות הנוף את מגוון הנוף האופייני לארץ. הקריטריונים האלה הם: **ערכיות, רגישות ופגיעות, רציפות וקישוריות**, ואליהם מצטרף בעת התכנון הקריטריון **כושר נשיאה**.

ערכיות (Value) היא תכונה המבטאת את מידת החשיבות של השטח וחשיבותם של משאבי הטבע והנוף המתקיימים בו. בתחומי הטבע והאקולוגיה נבחנת הערכיות על פי שורה של אמות מידה מקצועיות, שאחת מהן היא **נדירות** המשאב ברמה הגלובלית, ברמה האזורית וברמה המקומית. קביעת הערכיות הנופית נעשית גם היא על פי שורה של אמות מידה המתבססות על ניתוח מרכיבי הנוף. אך מאחר שההתייחסות אל הנוף אינה חד משמעית, אלא משתנה בהתאם לתחושות ולערכים אישיים וקבוצתיים, הרי שגם אמות המידה המשמשות להערכת הערכיות הן בעלות אופי סובייקטיבי יותר. פירושו של דבר, שבקביעת הערכיות יש משקל רב יותר לשיקול דעתם של המעריכים.

רגישות ופגיעות (Sensitivity & Vulnerability) הן תכונות המבטאות את מידת הרגישות האקולוגית לשינויים ואת הסיכון שחל על משאבי הטבע והנוף כתוצאה מפעולות מעשה ידי אדם המאיימות לפגוע בהם ובאופיים.

רציפות וקישוריות (Continuity & Connectivity) – **רציפות** היא תכונה הבוחנת את ממדי השטח הפתוח, ועשויה לקבוע אם השטח גדול דיו כדי לאפשר את הקיום של האוכלוסיות הטבעיות לסוגיהן המתקיימות בו. **הקישוריות** בוחנת את מידת היכולת של שטחי הביניים, המשתרעים בין השטחים הטבעיים, לספק מעבר וקשר בין האוכלוסיות הטבעיות. תכונת הקישוריות נקבעת גם על פי אופי השימוש שעושים בשטחי הביניים שבין השטחים הטבעיים ומידת ההפרה של התנאים הטבעיים. כך, למשל, שטח בנוי אינטנסיבי אינו יכול לספק קשר למרבית האוכלוסיות הטבעיות, ולעומת זאת שטחים חקלאיים יכולים לספק קשר לאוכלוסיות מסוימות.

בין התכונות-קריטריונים הללו מתקיימת זיקה: למשל, ככל שגודל השטח קטן יותר וממדי הרציפות והקישוריות נמוכים יותר, כך עולה רמת הרגישות והפגיעות של משאבי הטבע. מדדים אלה לקביעת הערכיות פותחו בעקבות מחקרים שהוכיחו את התלות הגבוהה של עולם החי והצומח בגודל השטח העומד לרשותו (תיאוריית האיים), ואת היותו תלוי בכך שבני אותו מין, שיש ביניהם קשר ויחסי גומלין, יהיו רבים מספיק כדי להבטיח לאורך זמן את חילופי הגנים הנחוצים לקיומה של אוכלוסייה בריאה ויציבה – **אוכלוסייה מינימלית בת-קיימא** (MVP - Minimum Viable Population) – לאורך זמן.

ערכיות השטח ומידת הרגישות והפגיעות שלו ושל משאבי הטבע בו, מושפעות גם ממאפייני המבנה הטופוגרפי שלו, תנאי האקלים, המסלע והקרקע. מאפיינים אלה מכתיבים את ההרכב והעושר של המינים בשטח, ואת מידת חשיפתו לסיכונים העלולים לפגוע בערכו. לרציפות השטח הפתוח יש חשיבות גם בנייתו הערכיות הנופית, שהיא לרוב גבוהה יותר ככל שעולה רציפות השטח הפתוח.

כושר נשיאה (Carrying Capacity) בהקשר שבו אנו עוסקים, בוחן מה הן ההפרעות של פעילות אנושית לסוגיה שהשטח יכול לקלוט בלי שייאבד את מאפייניו ואת היכולת לקיים באופן יציב ולאורך זמן את משאבי הטבע והנוף, את ערכיהם ואופיים ואת היכולת להעניק את השירותים האקולוגיים החיוניים שהוא (השטח) מספק לחברה האנושית.

הבחינה מתבססת על ההערכה והניתוח שנעשו על פי שאר אמות המידה, והשימוש העיקרי בכושר הנשיאה אמור להיעשות בשלבי התכנון. בשלבים אלה צריכים המתכנן, האדם שבוחן את התכנון והאדם שמנהל את השטח, לעשות בקריטריון זה שימוש כדי לשקול אילו עומסי פיתוח ניתן להשית על השטח בלי לאבד את מאפייניו.

בחינה של קריטריונים אלה על כל היבטיהם צריכה להיות היסוד והבסיס להנחיית תכנון וניהול בני-קיימא בכל שטח פתוח.

ואולם, מאחר שבשטחים המוגנים יש, מעצם הגדרתם, עדיפות לשמירת הטבע ומגבלות על השימושים האנושיים – חיונית בחינה זו במיוחד בשטחים הפתוחים שאינם מוגנים, המיועדים גם לפיתוח. בשטחים מסוג זה נחוצה ההערכה כדי להבחין בין פעולות פיתוח ושימושים שהשטח יכול לשאת בלי לאבד את אופיו וייחודו, לבין פעולות שיפגעו בו. נתוני ההערכה מאפשרים לסווג את השטח על פי ערכו ורגישותו, ולהנחות בהתאם אם, היכן וכיצד ניתן לבצע בו פעולות בדרך שתמנע את הפגיעה באופיו ובמשאביו, או לפחות תצמצם את הפגיעה בהם.

איתור אבני הנגף בדרך להשגת השינוי

האתגר הבא לאחר הגיבוש הראשוני של חזון השמירה על השטחים הפתוחים, גיבוש עקרונות המדיניות ופיתוח הכלים העיקריים ליישום העקרונות היה: איתור של השחקנים המרכזיים, כלומר אותן מערכות עיקריות המשפיעות על השטחים הפתוחים, וזיהוי החסמים ואבני הנגף העומדים בדרך למימוש החזון והמדיניות שנקבעו.

זיהוי המערכות ולימוד החסמים הם שלבים הכרחיים בדרך להסרתם ולסלילת מתווה של הסכמות לשינויים הנדרשים, לשם התמודדות עם האתגר והפיכת המכשלה להזדמנות. לצורך ההתמודדות הזו, היה עלינו לזהות את התחומים העיקריים שיש להם השפעה על השטחים הפתוחים ואת החסמים המובנים בכל אחד מהם, וכן לבדוק את המניעים לקיומם ולאתר את גורמי המפתח המפעילים אותם. גורמי מפתח אלה הם השחקנים המרכזיים שמובילים את מהלכי הפיתוח המסורתי.

ואחרי כל הפעולות הללו, ועל בסיס הנתונים שנאספו, היה עלינו לגבש את הדרכים שיש לנקוט בהן מעתה, כדי לשכנע את הגורמים הרלוונטיים לחולל שינוי בגישתם, ויותר מכך: **להפכם לשותפים בהטמעת השינויים.**

החסם העיקרי שאפיין את מערכות השלטון היה, כמובן, תפיסת "גיבוש הקרקע" – תרבות הפיתוח שהתפתחה בארץ ותרבות הנדל"ן שבאה בעקבותיה, והיעדר המודעות לחשיבות המכרעת של השטחים הפתוחים שאינם מוגנים לשמירת הטבע והנוף ולרווחת הציבור. עצם המושג "שטחים פתוחים" כלל לא היה קיים עדיין בשנים בהן בהקשר של טבע וסביבה. עם הגורמים העיקריים בזירה שצריך היה לשנות את גישתם נמנו כל רשויות השלטון: הרשות המבצעת – הממשלה והגורמים הממונים מטעמה, על כל אחת מהמערכות הרבות שיש להן עניין ונגיעה בשטחים הפתוחים והשפעה עליהם; הרשות המחוקקת – הממונה על החקיקה בתחומים אלה; והרשות השופטת – הממונה על אכיפת החוקים וההחלטות. אל כל אלה מצטרפים בפועל גם יזמים ובעלי הון מהשוק הפרטי, שיש בהם כאלה המפתחים קשרים עם השלטון ומשפיעים על החלטותיו כדי לגזור רווחים ניכרים מפיתוח הקרקע הציבורית בשטחים הפתוחים. ואולם ברור, שהדרך להתמודד עם תופעות מעין אלה עוברת גם היא במסדרונות השלטון ובחיצוק המחויבות של גורמי השלטון לשמירה על השטחים הפתוחים. הגורמים העיקריים שזיהינו כיעדים לשינוי תפיסתם והתנהלותם, היו, אם כן: **מערכת התכנון; מערך ניהול המקרקעין; והמגזר הכפרי חקלאי.**

בהמשך גיבשנו על פי תפיסתנו עבור כל אחת מהמערכות האלה המלצות לחזון פרטני, לעקרונות מדיניות ולכלים הנדרשים בה באופן ספציפי, והגדרנו מה הם החסמים שיש להסיר בתחומה כדי לממש את החזון והעקרונות הללו ולהפוך את הכלים ליישומיים.

הזירה הראשונה להטמעת המדיניות החדשה: מערכת התכנון

חזון, מדיניות וכלים במערך התכנון

מערכת התכנון היא הגורם המופקד על תכנון המדינה. מטבע הדברים, שירתה המערכת את תרבות הפיתוח שהתקיימה במדינה – תרבות "כיבוש הקרקע" שהתאפיינה בהתעלמות מצורכי שמירת הטבע והשטחים הפתוחים. מסיבות אלה הוגדרה מבחינתנו מערכת התכנון כיעד המרכזי הראשון להטמעת המדיניות החדשה להגנה על השטחים הפתוחים ולזיהוי והתמודדות עם החסמים המקשים על יישומה.

ההתמודדות עם הצורך לשינוי התייחסותה של מערכת התכנון אל השטחים הפתוחים נעשתה גם היא במסלול רב שלבי, שכלל **גיבוש חזון תכנוני** חדש, המלצות **לעקרונות מדיניות, פיתוח כלים יישומיים** הנדרשים למימוש המדיניות, **זיהוי חסמים ואתגרים** שיש להתגבר עליהם, ופעילות **לשכנוע מקבלי ההחלטות** והציבור לאמץ את ההמלצות.

החזון התכנוני החדש, כפי שבוטא בשורה של מסמכים שהוצגו בפני גורמי התכנון, התבסס על עקרונות פורום דש"א משנת 1991 ותואר כך: "מצוקת הקרקע והצורך לשמור על שטחים פתוחים יהוו מרכיב מרכזי בשיקולי התכנון וייעודי הקרקע".

עיקרי **עקרונות המדיניות** תוארו כך: "הגנה על שטחים פתוחים בהתאם לערכם ולרגישותם הסביבתית, קביעת ייעודי הקרקע בהתאם לחשיבות השטח ולרגישותו, הכוונת הפיתוח האינטנסיבי אל תוך אזורי הבינוי הקיימים או בצמידות אליהם, ופיתוח נמרץ של תחבורה ציבורית ככלי הכרחי ליישום המדיניות".

מידע סביבתי מוכוון תכנון

מעבר למאמץ להטמעת עקרונות, נקטנו גם מהלך מעשי שנועד לתת מענה לעיקרון ההגנה על השטחים בהתאם לערכם ולרגישותם הסביבתית. המהלך התמקד ב**פיתוח ויישום** של שיטה לאיסוף וניתוח מידע על השטחים הפתוחים וחשיבותם, באמצעות ערכת **סקרי טבע ונוף**. כלים אלה נועדו לספק נתונים על מצאי משאבי הטבע והנוף, שימשו רקע לתכנון.

מידע על המצאי של משאבי הטבע והנוף, ובחינה של מדדי הערכיות והרגישות הם, כאמור, תנאי להטמעת השמירה על משאבים אלה במהלכי התכנון והניהול של שטחים פתוחים.

אלא שמידע מוכוון תכנון שכזה לא היה קיים, ולא נדרש כרקע לתכנון. אף שסקרים ואיסוף מידע על ערכי טבע, נוף, היסטוריה, ארכיאולוגיה וגיאוגרפיה נערכו על ידי חוקרים אקדמאים, מתעדים ואנשי ידיעת הארץ מאז ומקדם, ועל ידי החברה להגנת הטבע ורשות שמורות הטבע שאספו מידע רב וחשוב – לא יכול היה המידע שנאסף להשפיע על התכנון. חלקו נח במאגרי מידע אקדמיים, וחלקו האחר, ובין השאר סקרים רבים ומפורטים שנערכו ופורסמו עבור רשות שמורות הטבע על ידי איש ידיעת הארץ מנחם מרקוס, תועד בדרך תיאורית שנועדה למתעניינים בטבע ובידיעת הארץ ולהדרכת מטיילים, ומצא את מקומו על מדפי הספרים. יותר מכך – גם אילו הגיע המידע כפי שהוא לידיעת המתכננים, ספק אם היה בו כדי להועיל, שכן הוא היה מפוזר וספורדי, ועבודה רבה ומייגעת הייתה נדרשת כדי ללקט ממנו פרטים רלוונטיים לתכנון. וגם אילו היו למתכננים יכולת ורצון להשקיע בכך – לא הייתה בפרטים הנדלים אלא אפשרות לספק מידע חלקי ומקוטע.

היו גם מהלכי סקר שנועדו להשפיע על תכנון של אזורים מסוימים. כאלה היו סקרי הנוף שערך הארכיאולוג ואיש השטח ד"ר זאב משל, במסגרת המכון לחקר שמירת הטבע שהקים אמוץ זהבי באוניברסיטת תל אביב. סקרים אלה היו בין הראשונים שחילקו את השטח ליחידות נוף וסיווגו את ערכיותן, ואולם גם הם לא הוצגו בכלים תכנוניים המשמשים את גורמי התכנון.

סקרים חשובים ומקיפים בוצעו גם בגולן ובסיני מיד לאחר מלחמת ששת הימים, ביוזמת רשות שמורות הטבע וגורמי ממשל והתיישבות. סקרים אלה, שנערכו בהובלתו של משה סלע, פלמ"חניק ומחלוצי ההתיישבות בנגב, על ידי צוותים מקצועיים בראשות המתכנן רפי לרמן, סייעו לרשות שמורות הטבע לאיתור שטחים לשימור ולגורמי ההתיישבות והפיתוח לקדם את תוכניותיהם באזורים אלה.

במצב העניינים הזה, מאחר שהמידע הרלוונטי היה חסר או בלתי שימושי לצורכי תכנון – היה צריך לפתח כלים מעשיים שיאפשרו לאסוף אותו, לנתח אותו ולהציגו בכלים ובשפה הנהוגה בתכנון ועל פי התכונות והמדדים הנדרשים לשמירה על המאפיינים העיקריים של מגוון הטבע והנוף של השטחים הפתוחים.

הסקר של דש"א

עוד קודם להקמת מכון דש"א, נחשפה החברה להגנת הטבע למחסור במידע על משאבי הטבע והנוף, ולכך שאין ביכולתו של המידע שנאסף להשפיע על התכנון. לכן, וכדי לענות על הפער והצורך, הקימה החברה בראשית שנות השמונים **יחידה לסקר והערכה של משאבי טבע ונוף**. היחידה התמקדה באיסוף וניתוח מידע, ובהתאמת הממצאים ואופן הצגתם לכלים הנהוגים במערכות התכנון. שיטות איסוף הנתונים הותאמו לצורך ניתוח וסיווג השטחים על פי מדדי הערכיות והרגישות שלהם, וניתן דגש לפיתוח דרכים להצגת המדדים והתכונות בשפת התכנון ובכלים שנוהגים להשתמש בהם מתכננים ומוסדות התכנון.

הכוונה הייתה שאפשר יהיה להניח את הממצאים המסוכמים כמות שהם על שולחנות השרטוט ולשלבם במהלכי התכנון כבר בשלביהם המוקדמים ביותר. ההנחה הייתה, שהנזקים לטבע ולנוף לא נעשים בהכרח מתוך כוונת מכון, אלא בעיקר בשל היעדר מידע זמין ושימושי על ערכיות השטחים ומשאבי הטבע ועל רגישותם לפגיעה. הכוונה הייתה לספק את המידע הזה מבעוד מועד, כדי לאפשר למתכננים להתחשב ככל האפשר בשמירה על הטבע והנוף ולמזער נזקים. הנתונים נועדו לשנות את כללי המשחק, שלפיהם מוטלת האחריות לשמירה על הטבע במהלכי התכנון על ארגוני שמירת הטבע, והיא מתנהלת כמלחמת מאסף, ולהעבירה, ככל הניתן, אל כתפיהם של המתכננים ומוסדות התכנון. המידע הנאסף ומנותח נועד לשמש גם את ארגוני הטבע, כמובן, ואת מנהלי השטחים, ולסייע להם במהלכיהם להגן על אזורים חיוניים.

באותם ימים היה איתן גידליזון מנהל אגף שמירת הטבע בחברה להגנת הטבע (לימים הוא היה מנכ"ל החברה להגנת הטבע). הוא הוביל בהצלחה מאבקי שמירת טבע והיה שותף לפיתוח מערך הסקרים ולהטמעתו במהלכי התכנון. לאחר פרישתו מהתפקיד, הוא יצא ללימודי תואר שני בתכנון עיר ואזור בטכניון, ובחר למקד את עבודת המאסטר שלו בבחינה של שיטות הסקר וההערכה של משאבי הטבע והנוף ובשכלול התאמתן לכלי התכנון. עבודתו,

שהוכנה בהנחייתו של פרופסור שאול עמיר וקרואה "הליך לניתוח והערכה של משאבי טבע ונוף למטרות תכנון שימושי קרקע בשטחים פתוחים", הושלמה ב-1988. על בסיס עבודה זו פותחה ושוכללה במכון דש"א, בהובלה של מנהלי יחידת הסקרים ד"ר קובי כוח, אורי רמון – לימים מחליפי בניהול מכון דש"א, ד"ר אמיר פרלברג וצוותי הסוקרים המקצועיים, **שיטות הסקר וההערכה המשמשות את המכון עד היום בביצוע סקרי טבע ונוף.**

הסקרים מבוצעים על פי המתודולוגיה שגובשה על ידי צוות סוקרים מקצועי בתחומי אקולוגיה, גיאוגרפיה, תכנון כוללני ותכנון נוף.

במהלך הסקר, הסוקרים **אוספים ומתעדים את המידע** על מצאי ערכי הטבע והנוף, על פי מידע קיים ובעיקר בעבודת שדה, ומגדירים את יחידות הנוף בשטח הסקר על פי מאפייניהן ותכונותיהן.

תוצאות איסוף הנתונים מוצגות במפות שמציגות שכבות של יחידות הנוף ושל מצאי הטבע והנוף בכל אחת מהן, ובהן שכבת הצומח המהווה בסיס עיקרי להערכה האקולוגית, ניתוח רציפות השטחים הפתוחים, מפת אתרי טבע ומפת נתונים זואולוגיים ככל שהם נאספים בסקר.

השלב הבא הוא **הערכה מקצועית של הערכיות של המצאי** לסוגיו וסיווגו **ליחידות משנה** על פי ערכיותן. גם מידע זה מקבל ביטוי בשורה של מפות ערכיות נושאיות.

בנוסף למפות הערכיות הנושאיות, העומדות בפני עצמן, נערכת גם מפה אינטגרטיבית המסכמת את התרומה של כל שכבה לערכיות הכוללת של השטח.

התוצרים מוצגים במדיה דיגיטלית, המשמשת את גורמי התכנון וניהול השטחים ומאפשרת להם לשלבם ולהתחשב בהם בכל שלב במהלכי התכנון. התהליך הוא מובנה וממוחשב באמצעות **מערכת מידע גיאוגרפי (GIS)**, והוא מוצג באופן כזה שכל אחד יכול לעקוב אחר מהלכו, אחר השיקולים שהביאו לתוצאות המוצגות ואחר המשקל שניתן לכל היבט, ולבחון אותם, ואף לבקר אותם ולשנות מרכיבים בהם, על פי שיקוליו המקצועיים. פרט למפות, כולל הסקר גם תיאור מילולי מפורט של כל הממצאים.

תהליך הסקר וההערכה הוא מקצועי, אובייקטיבי ונקי מפרשנויות תכנוניות שעלולות להטות את דרגות הערכיות שיינתנו לשטחים באזור הסקר, בשל רצון הסוקרים לקדם את השמירה על הטבע. לכן תחומי התכנון וייעודי השטח והשימושים העתידיים בו, לרבות ייעוד לשמירת הטבע, אינם נכללים בסקר.

מטרת הסקר היא להציג נתונים מקצועיים שימשו רקע לתהליך התכנוני, ואמון המתכננים ומקבלי ההחלטות בתוצרים מותנה בשמירה קפדנית על ההפרדה בין הסקר לבין מהלכי התכנון.



סקרי טבע ונוף שבוצעו על ידי מכון דש"א ב-1985-2020

תרומות במקום מימון ממשלתי

במסגרת המאמצים להטמיע את עקרונות השמירה על כלל השטחים הפתוחים במערך התכנון, פנינו בתחילת הדרך גם אל האדריכל יהונתן גולני, אז מנהל מינהל התכנון. ביקשנו לשכנע אותו שהכנת רקע בסיסי של סקרי הערכה של משאבי הטבע והנוף צריכה להיות תנאי לתכנון מושכל ומאוזן, וכי ראוי שמנהל התכנון, המופקד מטעם המדינה על תכנון המאזן בין צורכי הפיתוח לבין השימור, ייקח על עצמו את המשימה להיות אחראי לביצוע הסקרים ולמימנם.

גולני הביע תמיכה עקרונית במהלך, אך הוא סירב להשתתף בו. אולי היה זה משום שלא ייחס לכך חשיבות מספקת, וייתכן שהוא דווקא חשש שסקרים מעין אלה עלולים להקשות על קידום מיזמי פיתוח.

כך או אחרת, בעקבות סירובו לא נותרה לנו ברירה אלא לגייס כספי תרומות מקרנות פילנתרופיות ולרתום להשתתפות ארגונים העוסקים בשמירת טבע ונוף ובניהול שטחים פתוחים, כדי לבצע את הסקרים שבמדינות מתוקנות אחראית המדינה לבצעם.

בסופו של דבר התרומות נאספו, הארגונים הממשלתיים הלכו והגבירו את השתתפותם, והסקרים בוצעו במשך כשלושה עשורים וממשיכים עדיין להתבצע. **היחידה לסקר והערכה של משאבי טבע ונוף (יחידת הסקרים)** פועלת במכון דש"א בשיתוף עם החברה להגנת הטבע, רשות הטבע והגנים, המשרד להגנת הסביבה, קק"ל ואוניברסיטת תל אביב, ועומדת בקשרי עבודה עם מינהל התכנון, רשות מקרקעי ישראל, מרכז המועצות האזוריות, משרד החקלאות, משרד השיכון ועם גורמים נוספים.

הסקרים שבוצעו עד היום מכסים, ברמות פירוט שונות, יותר ממחצית מכלל השטחים הפתוחים בארץ. ממצאי הסקרים מופצים לארגוני שמירת הטבע, למנהלי השטחים הפתוחים ולכל גורמי התכנון, הניהול, המקרקעין והסביבה ברשויות הממשלתיות והמקומיות הרלוונטיות, כרקע המיועד להשיג את עיקרון **"קביעת ייעודי קרקע בהתאם לרגישות הסביבתית"**.

הפצת המסר: הדיאלוג עם השחקנים במערכת התכנון

עת היה צורך בזיהוי **השחקנים** הראשיים בזירת התכנון, שיש לשכנעם לאמץ את החזון, את עקרונות המדיניות ואת הכלים היישומיים שגובשו, בדרך להטמעת השינוי בתפיסת התכנון ומהלכיו בכל הנוגע לשמירה על השטחים הפתוחים.

השחקנים שזוהו בזירה זו היו בראש ובראשונה הממונים על התכנון, ובראשם **המועצה הארצית לתכנון ובנייה**, שקובעת את הלכות התכנון והייתה אמונה על העדפת הפיתוח. מאמצי השכנוע הופנו לא רק אל גורמי התכנון במועצה הארצית, אלא אל כלל הגורמים במשק המיוצגים בה, ובהם גורמי הממשל והרשויות המקומיות, שרובם לא ששו למגבלות סביבתיות בשל החשש שיגבילו את הפיתוח.

ההשתתפות שלנו – אנשי החברה להגנת הטבע ומכון דש"א – כחברים מן המניין במועצה הארצית לתכנון ובנייה, אפשרה לנו להציג את משנתנו במהלך הדיונים, הן באלה שעסקו במדיניות התכנון הכללית והן בדיונים פרטניים שנסובו על תוכניות ספציפיות כאלה ואחרות. הצגת המלצותינו והפצתן לוו בפעילות ציבורית, שנועדה להכשיר את הקרקע להטמעת המדיניות החדשה.

המועצה הציבורית לשמירה על הנוף והקרקע

הפעילות הציבורית הזו הסתייעה במועצה ציבורית רחבה בשם **המועצה הציבורית לשמירה על הנוף והקרקע**, שאת הקמתה יזם מכון דש"א בשנת 1995. המטרות המוצהרות של המועצה הציבורית החדשה שנוסדה, היו **יצירת מודעות למצוקת הקרקע ולצורך לשנות את תרבות התכנון והפיתוח**.

כדי להמחיש שהמניע לפעילות הוא בעל חשיבות למשק ולחברה, ואינו בגדר גחמה שנועדה לשרת רק את נושאי הסביבה, הושם דגש בהרכב המועצה הציבורית דווקא על גורמי ממשל ופיתוח ואנשי משק, כלכלה וחברה, ובהם חברי כנסת מכל גווני הקשת הפוליטית, כלכלנים, תעשיינים ואנשי ועסקים, קבלנים ויזמי נדל"ן, אנשי ציבור, סופרים ואמנים.

המועצה הוציאה מסמך בשם "פיתוח בר-קיימא תוך שמירה על הקרקע והנוף", קיימה ימי עיון וכנסים ציבוריים, ובין השאר ערכה אירוע גדול בבית הנשיא עזר וייצמן וקיימה כנס רב משתתפים בגן הלאומי עין חמד, בחסות השר לאיכות הסביבה יוסי שריד, שר החוץ שמעון פרס ושורה ארוכה של מיטב אמני ישראל שהתנדבו לסייע בהופעותיהם, ובהם יוסי בנאי, גידי גוב וחיה אלברשטיין.

מערכת התכנון משנה את פניה

ב תקופה זו, גם הפעם על רקע ההשפעות הצפויות של גל העלייה מברית המועצות, קודמו שני מהלכי תכנון כוללים ורחבי היקף, שהייתה להם תרומה מכרעת להטמעת המודעות למצוקת הקרקע ולצורך לשמור על שטחים פתוחים, ולפיתוח תפיסה וכלים תכנוניים מפורטים לשם כך.

המהלך הראשון מבין השניים היה הכנה של מסמך רעיוני ללא מעמד תכנוני, בשם "ישראל 2020 – תוכנית אב לישראל בשנות האלפיים". זהו מסמך רב תחומי רחב יריעה, שהוכן במסגרת הטכניון במשך שש שנים, בין השנים 1991 ו-1997, ביוזמת פרופסור אדם מזור ובהובלתו.

המהלך השני, שנתן בראשית שנות התשעים ביטוי מעשי לתפיסה החדשה, היה הכנת **תוכנית המתאר המשולבת לבנייה, פיתוח וקליטת עלייה – תמ"א 31**.

שתי תוכניות אלה, בצירוף תמ"א 22, היו אבני הדרך המעשיות שהובילו משנות התשעים המוקדמות לשינוי בתרבות התכנון בארץ. בתוך כעשר שנים – תקופה קצרה מאין כמותה בהקשר זה – התחולל שינוי דרמטי בתרבות התכנון שהשתרשה במשך כמה וכמה דורות.

השינוי התבטא בכל מהלכי התכנון, השתקף בדיונים במועצה הארצית לתכנון ובנייה וחדר בעל כורחו גם לדיוני הממשלה – מתוקף סמכותה לאשר את תוכניות המתאר. עד מהרה קיבלו העקרונות ביטוי תכנוני מפורט ומוחשי גם בתוכניות המתאר המחוזיות, בתוכניות מקומיות רבות ובתוכניות אב ייעודיות שמטרתן להבטיח שמירה על השטחים הפתוחים ומשאבי הטבע והנוף.

ישראל 2020: פיזור מרוכז של הפיתוח

המסמך "ישראל 2020 תוכנית אב לישראל בשנות האלפיים" טבע את המונח "פיזור מרוכז" של הפיתוח, ועל פיו הומלץ לחלק את המרחב הלאומי לשבעה מרחבים: שלושה "מרחבים

עירוניים" בצפון, במרכז ובדרום, שביחד מקיפים עשרים אחוזים משטח המדינה שבהם מתגוררים שמונים אחוזים מהאוכלוסייה ובהם ימוקד רוב הפיתוח; שני "מרחבי ביניים", שמתגוררים בהם שנים-עשר אחוזים מהאוכלוסייה על פני ארבעה-עשר אחוזים משטח המדינה; ושני "מרחבים פתוחים", בצפון ובדרום, המשתרעים על 66 אחוזים משטח המדינה ומתגוררים בהם רק שמונה אחוזים מהתושבים, ובהם יושם דגש על שמירת משאבי הטבע והנוף.

המהלך של הכנת התוכנית היה ללא ספק בגדר פריצת דרך בשינוי תרבות התכנון בארץ. ההשתתפות הרחבה של שורה ארוכה של מומחים מתחומי האקדמיה, התכנון ומגזרי השלטון, החברה והמשק בהכנת המסמך, וחשיפתו הנמרצת למקבלי ההחלטות, הרימו תרומה רבה וחשובה מאין כמותה למודעות למצוקת הקרקע ולהשלכות החמורות שלה, ולצורך לשנות את תפיסת התכנון המסורתית מן הקצה אל הקצה.

תמ"א 31: לראשונה תוכנית כוללת והתייחסות מחייבת לשפל"מ

שנת 1991 הייתה השנה שבה גם החלה, ביוזמת מינהל התכנון ובהוראת המועצה הארצית לתכנון ובנייה, הכנת תוכנית המתאר המשולבת לבנייה, פיתוח וקליטת עלייה – תמ"א 31. בראשית 1993 אושרה התוכנית הזו על ידי ממשלת ישראל. תמ"א 31 חוללה שינוי מבורך בתרבות התכנון במדינה, הדגישה את חשיבות השטחים הפתוחים וסיפקה כלים מעשיים לשמירה עליהם.

להבדיל מישראל 2020, שהייתה תוכנית רעיונית, תמ"א 31 הייתה תוכנית סטטוטורית מחייבת. התוכנית הוכנה לנוכח אותם גלי עלייה גדולים מברית המועצות, שללא היערכות מושכלת עלולים היו ליצור כאוס בהתנהלות המדינה ולגרום נזקים תכנוניים, חברתיים וסביבתיים קשים.

האתגר שהוצב בפני מכיני התוכנית – צוות רב תחומי רחב של מומחים, בראשות המתכננים רפי ועדנה לרמן – היה להבטיח מענה מהיר אך מושכל, שימנע התנהלות חסרת אחריות ופגיעה במשאבי הקרקע והטבע.

הכוח היוזם והמניע להכנת התוכנית הייתה מנהלת האגף לתוכניות ארציות ומחוזיות במינהל התכנון דאז (ובהמשך מנהלת מינהל התכנון). האדריכלית דינה רצ'בסקי, שהייתה עוד קודם לכן שותפה פעילה לדיוני פורום דש"א ותרמה לגיבוש עקרונותיו.

מלכתחילה הוגדרה תמ"א 31 כ**תוכנית כוללת**, המשלבת בין כל היבטי התכנון ובכללם ההתייחסות ההכרחית למצוקת הקרקע ולשמירה על שטחים פתוחים. עד אז עסקה כל אחת מתוכניות המתאר הארציות בתחום סקטוריאלי מצומצם ומוגדר, ללא התייחסות מספקת ליחסי הגומלין עם שאר התוכניות. תוכניות המתאר הארציות שכוננו עד אז התמקדו בפיתוח של הבינוי ובהרחבתו, ולא ראו בשטחים הפתוחים שאינם מוגנים אלא יעד לפיתוח. כך הוכנו תוכניות נפרדות לדרכים (תמ"א 3), למסילות ברזל (תמ"א 23), לאנרגיה (תמ"א 10) ולתחומים נוספים. תמ"א 8, תוכנית המתאר הארצית לגנים לאומיים ושמורות טבע, הייתה היחידה עד אז שהתייחסה לשמירת טבע ואתרים, אך היא התמקדה בשטחים מוגנים – שמורות טבע וגנים לאומיים.

תמ"א 31 הייתה תוכנית המתאר הארצית הראשונה שהטמיעה בתכניה את הצורך בשמירה על שטחים פתוחים וכללה היבטים אלה במסמכי תכנון מפורטים, מעשיים ומחייבים. היא הורתה על ריכוז הבינוי במרכזים המבונים הקיימים, ובעיקר בארבעה מרכזים מטרופוליניים (ירושלים, תל אביב, חיפה ובאר שבע), והגבילה את התפשטות הבינוי אל השטחים הפתוחים. התוכנית סימנה לראשונה בתשריטיה גם שטחים פתוחים טבעיים וחקלאיים בלתי מוגנים, וכללה הוראות לשמירה על אופיים החקלאי והטבעי.

החברה להגנת הטבע ורשות שמורות הטבע ליוו את הכנת התוכנית, והכינו במהלך מזורז מידע אקולוגי על השטחים הפתוחים וסיווגם על פי ערכם בכפוף לשיטה שגובשה בצוות דש"א.

כדי לזרז את הכנתה ולאפשר לה להתמודד עם לחצי הבנייה לנוכח גלי העלייה ההמוניים מברית המועצות, הוגבל תוקפה של תמ"א 31 מראש לאופק תכנוני של חמש שנים בלבד. הגבלת התוקף הזו תרמה תרומה רבה ליכולתה של התוכנית לחולל שינוי כה משמעותי בתפיסת התכנון. היכולת של התוכנית לצמצם למינימום את הפיתוח בשטחים הפתוחים, ולכוונו אל תוך המרכזים המבונים הקיימים והמתוכננים, נבעה מכך שמקבלי ההחלטות לא ראו בה איום להגבלת הפיתוח מעבר לתקופה זו. התייחסות זו גם אפשרה לתוכנית להימנע מלענות על משאת הנפש ההיסטורית של קברניטי המדינה להקמת יישובים חדשים: הוראות התוכנית נוסחו בדרך שהבהירה, אמנם בזירות, שאין מקום להקמה של יישובים חדשים. אמנם לא היה בכוחה של התוכנית לקבוע הלכה שכזו לאחר תום תוקפה, אבל די היה בעצם החידוש שבהנחיה הזו כדי לסייע בהתייחסות לנושא גם בהמשך.

נראה שאופייה קצר המועד של התוכנית סייע גם לאישורה המהיר בממשלה. זה נעשה כמעט כלאחר יד: התוכנית נדונה ואושרה בוועדת השרים לענייני פנים ושיירותים, איש מחברי הממשלה לא התנגד להחלטת הוועדה, והאישור קיבל תוקף ללא דיון בממשלה.

תמ"א 22 מעניקה הגנה לשטחים פתוחים

תוכנית נוספת שהרימה תרומה נכבדה לשמירה על שטחים פתוחים היא תמ"א 22 – תוכנית המתאר הארצית ליער ולייעור. התוכנית, שאושרה ב-1995, קבעה הנחיות לתכנון וניהול גם לשטחים טבעיים רבים שאינם נטועים.

היוזמה להכנת תוכנית זו עלתה כבר בשנת 1976 ותכנונה החל בהתמקדות בנטיעת יערות, ואולם זמן מה לאחר מכן עצרה קק"ל את הכנתה, מן הסתם גם בשל חשש שהכפפת מהלכי הייעור לתוכנית מתאר עשויה להגביל את חופש הפעולה המוחלט שבידיה בתחום הייעור (היו שאמרו שהחשש של קק"ל היה, שהתוכנית תכפה עליה להכיר בסמכויות המדינה וחוקיה).

החזרת התוכנית אל שולחן הדיונים שני עשורים מאוחר יותר נבעה דווקא מהצורך של קק"ל להיעזר בחוק: לנוכח התגברות לחצי הבינוי והפיתוח בכלל, והלחצים שנבעו מגלי העלייה הגדולים מברית המועצות בפרט, החלו להופיע יוזמות ממשלתיות לבינוי גם בשטחי היערות שבאחריות קק"ל. עקב כך, הגיעו בכירי קק"ל למסקנה, שהכנת תוכנית מתאר כחוק עשויה לסייע לארגון להגן על שטחי היערות מפני אותן תוכניות בינוי ופיתוח שאימו על שטחים המצויים באחריותה. הם ביקשו, אפוא, לחדש את הכנת התוכנית הארצית לייעור.

ארגוני שמירת הטבע תמכו בהכנת התוכנית, ככלי שיכפיף את פעילות הייעור לחוק ויחייב את קק"ל להתחשב בצורך לשמור על הטבע והנוף, אך התניו את תמיכתנו בה בשני תנאים עיקריים: הראשון – שהשטחים הנכללים בתוכנית יסווגו על פי ערכי הטבע והנוף הקיימים בהם, והשני – שהוראות התוכנית יחייבו שמירה על ערכים אלה ויקבעו בהתאם את השימושים המותרים והאסורים בכל סוג של שטח, כדי למנוע מצב של המשך פעילות ייעור מזיקה.

מיד לאחר שהושגו ההסכמות על סיווגי השטחים וניהולם, החל תהליך משותף ומזורז לאיתור השטחים לסוגי היער השונים.

התוכנית הוכנה בהובלה של מינהל התכנון והמועצה הארצית, על ידי משרדי התכנון של מוטי קפלן ושלמה אהרונסון ובשיתוף הדוק עם ארגוני שמירת הטבע. הכנתה המהירה בעת ההיא, תוך שיתוף פעולה של מינהל התכנון וקק"ל עם ארגוני שמירת הטבע, יצרה שעת רצון נדירה. כך אפשרה התוכנית הקניית הגנה תכנונית לשטחים פתוחים רבים, הגנה שקודם לכן לא ניתן היה להשיגה. בתמ"א 22 נכללו שטחים טבעיים רבים, ואף שטחים מדבריים שכלל אין בהם עצים. ברבים מהשטחים האלה אסרה התוכנית נטיעה.

מניעת האפשרות ששטחים טבעיים ישמשו לנטיעות של יערות בשיטות המסורתיות והמזיקות של קק"ל, התאפשרה הודות לסיווג שנערך במסגרת תמ"א 22 לשטחים על פי אופיים ומאפייניהם, ולקביעת הוראות מפורשות לשימוש בהם. הסיווג כלל, פרט ל"יער נטוע",

שטחים טבעיים ופתוחים בהגדרות מגוונות, ובהם גם "יער לשימור" ו"יער לטיפוח" – רובם שטחי חורש טבעי ובתה, שההוראות לניהולם דומות להוראות הטיפול בשמורת טבע; וגם "יער חופי" ו"יער גדות נחלים", שהטיפול בהם מחייב שמירה על נופם האופייני.

לאור ההסכמות בין הארגונים, עברה תמ"א 22 במועצה הארצית לתכנון ובנייה ללא התנגדויות ובתוך זמן קצר, ובנובמבר 1995 היא אושרה ונהפכה להליך חוקי מחייב. האישור המהיר של התוכנית הסתייע גם במעמדה של קק"ל, שבניגוד לארגוני שמירת הטבע, שעוררו התנגדות בקרב ארגוני הפיתוח וניהול המקרקעין, היא נחשבה מבחינתם לשותפה ידידותית.

תרמה לאישורה המהיר של התוכנית גם התנהלות צוות התכנון, שלא התעקש לכלול בה שטחים שנויים במחלוקת, כאלה שאין עליהם הסכמה עם גורמי הפיתוח וניהול המקרקעין. כך הפכה התוכנית, למעשה, לתוכנית מתאר חלקית לשמירה על שטחים פתוחים ועל ערכי הטבע והנוף שבהם.

תמ"א 35: מכלולים נופיים, צמידות דופן ו"עמימות יצירתית"

אחרי יותר מעשר שנים שבהן שימשה תמ"א 31 בפועל כמסמך התכנוני המוביל בארץ, גבר הלחץ של הממשלה לחרוג ממגבלות הפיתוח של התוכנית ולהרחיב את הבנייה בשטחים הפתוחים כמענה לצורכי הדיור. בעקבות זאת, החליטה המועצה הארצית לתכנון ב-1996 להכין את תמ"א 35 – **תוכנית המתאר הארצית המשולבת לבנייה, פיתוח ושימור**, שנועדה לתת מענה לצרכים עד לשנת 2020.

תמ"א 35, שאושרה לאחר כתשע שנים של דיונים וחילוקי דעות רק בשנת 2005, הייתה גם היא תוכנית כוללת, שמקיפה את כל היבטי התכנון. גם היא מיטיבה לציין בתכניה ובעקרונותיה את חשיבות השמירה על שטחים פתוחים, ובין העקרונות מצוין בה כלל יסוד להבחנה בין שטחים עירוניים המיועדים לבינוי אינטנסיבי, שיש לרכז בהם את הפיתוח, לבין שטחים של פיתוח כפרי אקסטנסיבי ושטחים המוגדרים בה כ"מוטי שימור".

תמ"א 35, שהוכנה על ידי צוות בראשות האדריכל שמאי אסיף והגיאוגרף פרופסור אריה שחר, ובהנחיה של המועצה הארצית לתכנון ובנייה, יצרה שפת תכנון חדשה. היא הציגה חלוקה של המדינה לשישה סוגי מרקמים, המובחנים על פי רמות הפיתוח המתאפשר בהם. וכללים בחלוקה הזו **"מרקמים עירוניים"**, שבהם יש לרכז את עיקר האוכלוסייה והפיתוח; **"מרקמים כפריים"**, המיועדים לפיתוח כפרי וחקלאי; שלושה **"מרקמים מוטי שימור"**, הכוללים **"מרקם שמור ארצי"** (שחל על הנגב ומזרח הגולן); **"מרקם שמור משולב"**, ובו שילוב של פיתוח,

שמירה על ערכי מורשת חשובים ויצירת "שדרה ירוקה" לאורך ערוצי הנחלים הראשיים במרכז הארץ; ו"מרקם חופי", שנועד לשמור על חופים פתוחים ולהנחות שהפיתוח בתחומו ייעשה בזיקה לחוף ולתפקודו הסביבתי והציבורי.

תמ"א 35 טבעה גם את המונח "בנייה צמודת דופן". על פי העיקרון שבבסיס מונח זה, בנייה חדשה חייבת להיעשות בצמידות לבניו קיים ולא בלב השטחים הפתוחים.

התוכנית גם הוסיפה הגדרת ייעוד חדש של "מכלולים נופיים", שיש לשמור בהם על מאפייני נוף ייחודיים, וייעדה שטחים לצורך זה. בנוסף לכך היא סימנה במפות קווים סימבוליים של "מסדרונות אקולוגיים" – המיועדים לאפשר מעבר רציף של בעלי חיים וצמחים בין שטחים טבעיים המנותקים זה מזה – על פי עבודה שהוכנה ברשות הטבע והגנים על ידי יהושע שקדי ואלי שדות, ובכך תרמה לקידום הרעיון.

ואולם, בשונה מתמ"א 31 ומהתמ"אות הסקטוריאליות שקדמו לה, מתאפיינות ההוראות של תמ"א 35 בגמישות רבה. מאפייני הגמישות של תמ"א 35, שלא כמו בתמ"א 31 שהוראותיה היו ברורות ומחייבות, עוררו לא מעט חששות בקרב גורמי שמירת הטבע. החשש העיקרי היה, שעקב גמישות הוראות התוכנית יוכלו מוסדות התכנון לקבל על פי שיקול דעתם החלטות העומדות בסתירה לעקרונות הסביבתיים הכלולים בתוכנית.

כך, למשל, מקל האופי הגמיש של התוכנית על גורמי התכנון והפיתוח בניסיון שלהם להתייחס אל כל השטחים הפתוחים שאינם מוגנים כאל שטחים המיועדים לפיתוח, בניגוד מוחלט לכוונות התוכנית.

חשש נוסף היה, שהסמכות המפליגה שמעניקה התוכנית לשיקול הדעת של מוסדות התכנון עלולה לצמצם את היכולת להסתייע בסעד מבתי המשפט כל אימת שנוצר חשש לפער הנפער בין החלטות מוסדות התכנון לבין עקרונות השמירה על השטחים הפתוחים שקיבלו ביטוי בתוכנית.

לא זה היה המצב בנוגע לתמ"א 31, שהוראותיה היו ברורות ומחייבות. כך, למשל, נפסלה על הסף בלא צורך בניהול מאבק ובפנייה לערכאות תוכנית להרחבה ניכרת של היישוב צור הדסה, רק בעקבות התרעה של הלוחם הנמרץ והעיקש אברהם שקד, רכז שמירת הטבע של החברה להגנת הטבע בהרי ירושלים, על כך שהתוכנית חורגת מהיקף הבנייה שאושרה בתמ"א 31. אלא שכאן, בנוגע לתמ"א 35, הסמכות שהוראות התוכנית מקנה למוסדות התכנון לחרוג מהעקרונות של התוכנית הארצית, מקשה על פנייה לבתי המשפט במטרה לעמוד על כוונות התוכנית, ואף עלולה לחשוף חברים בוועדות התכנון ללחצים של יזמים, עד כדי חשש לשחיתות.

יש בוודאי גם יתרונות לגישה המאפשרת גמישות בשיקול הדעת למוסדות התכנון. ואולם, במציאות המתאפיינת בלחצי פיתוח נמרצים, ובצורך לחולל שינוי קיצוני בתרבות התכנונית המקדשת פיתוח ולהפכה לתרבות הדוגלת בשמירה על שטחים פתוחים, יוצרת גמישות זו סכנה. הקושי מתעצם לאור חוסר האיזון הקיצוני השורר במוסדות התכנון בין גורמי הסביבה והחברה לבין הגורמים שעניינם בפיתוח. במסגרת הדיונים לקביעת אופי התוכנית, כשהוצבו זו מול זו החלופות – תוכנית "מאפשרת" מול תוכנית "רגולטורית" – נבחרה החלופה הראשונה, והבחירה הזו עוררה בקרב גורמי שמירת הטבע דאגה רבה. לנגד עינינו ראינו כבר את השימוש ה"יצירתי" שעלולים גורמי הפיתוח לעשות בעמימות זו, ולא בכדי היה מי שהגדיר את המשמעות של חלופה הזו שנבחרה כ"עמימות יצירתית".

משהתבררה, במהלך ההכנה של תמ"א 35, הדרך שבה הוגמשו הוראותיה, סברנו שעדיף היה לוותר על פרק ההוראות בתוכנית ולערוך את התמ"א כמסמך מדיניות מנחה, שעל פיו ייקבעו הוראות מחייבות בשאר התמ"אות ובתוכניות המתאר המחוזיות.

נראה היה לנו שגישתנו נפלה על אוזניו הקשובות של עמרם קלעג', יושב ראש המועצה הארצית לתכנון ובנייה באותה עת. אלא שהמועצה לא השתכנעה מטיעונינו.

דאגה נוספת של גורמי שמירת הטבע, הנוגעת להוראות תמ"א 35, נבעה מהגודל הניכר של המרקמים העירוניים ומהיקף השטחים הפתוחים שנכללו בהם בלי שיוגדר בבירור כיצד יש לשמור עליהם ועל ערכי הטבע שבהם.

זאת ועוד: ההנחיה שכללה תמ"א 35 להמשך תכנון מפורט של המרקמים שלפיהם היא חילקה את הארץ, התמלאה רק במתחמים שנועדו לפיתוח ולא במתחמים שהוגדרו כ"מוטי שימור".

כדי להתמודד עם חסך זה, החל בשנת 2001, ביוזמת דן פרי, לשעבר מנכ"ל רשות שמורות הטבע, ויובל פלד, מנהל אגף תכנון ופיתוח ברשות, ובשיתוף מינהל התכנון בראשות האדריכלית דינה רצ'בסקי, מכון דש"א והחברה להגנת הטבע, פרויקט להכנת תוכניות אב לשטחים פתוחים הנכללים ב"מרקמים מוטי שימור" בתמ"א 35. הפרויקט מומן מתרומה שהשיגו אנשי רשות הטבע ומהשתתפות מינהל התכנון.

במסגרת זו החלה הכנה של תוכניות אב בבקעת הנדיב, במרחב נחל שקמה, באגן נחל איילון ובאזור נחל פולג. התוכנית של מרחב שקמה אף קודמה בהמשך ממעמד של תוכנית אב שאינה מחייבת, למעמד של תוכנית מתאר מחוזית הכוללת הוראות מחייבות.

ואולם, המגמה של מינהל התכנון להמשיך במהלכי תכנון אלה בשאר השטחים המוגדרים בתמ"א 35 כ"מוטי שימור", לא מומשה על ידי ראשי מינהל התכנון הבאים לאחר פרישתה של דינה רצ'בסקי.

מסמך מדיניות וכלים לשמירה על שטחים פתוחים

מהלך זה של ארגוני שמירת הטבע כלל גם יוזמה להכנת מסמך מקיף של **מדיניות וכלים לשמירה על שטחים פתוחים** – מסמך עבודה תכליתי ומעשי, שמטרתו ריכוז ועיבוד כל הכלים שפותחו והוצעו לאימוץ מדיניות לשמירה על שטחים פתוחים, לגיבוש כלים מעשיים למימושם ולפיתוח כלים נוספים שיש עוד ליישם.

הכנת המסמך נעשתה בהובלה של מכון דש"א, על ידי משרדי התכנון לרמן אדריכלים, סביבות תכנון וסדן לובנטל, ובהנחה של ועדת היגוי רחבה שכללה את ארגוני הטבע והסביבה, מומחים אקדמיים ונציגים של משרדי הממשלה ורשויות המדינה שיש להם נגיעה לשטחים הפתוחים והשפעה על עתידם.

המסמך מכיל שורה של המלצות מפורטות למדיניות וכלים לשמירה על שטחים פתוחים בתחומי הכלכלה, התכנון, ניהול המקרקעין, הסביבה, המשפט, מחקר ופיתוח, חברה וחינוך. כל אחד מהכלים בכל תחום הוצג כ"**תיק-כלי**", העומד בפני עצמו, ונוסח בדרך המאפשרת להביאו כמות שהוא לחקיקה או להחלטה רשמית של הממשלה ורשויותיה תוך פירוט הדרכים לאימוצו על ידי הגורמים האחראים על התחום.

המסמך כולל 27 תיקי-כלי כאלה, שנותנים ביטוי מפורט ויישומי לתובנות שגיבשו במהלך השנים מכון דש"א ואחרים כהמלצות למדיניות וכלים לשמירת שטחים פתוחים. מסמך זה הופץ והוצג למקבלי ההחלטות, והנחה את גורמי שמירת הטבע בהמשך פעילותם להטמעת הכלים במדיניות הארצית ולמימושה.

שמורות ביוספריות

מהלך נוסף שיש בו כדי לסייע בהטמעת עקרונות של פיתוח בר-קיימא בתכנון וניהול של שטחים לסוגיהם הוא קידום **שמורות ביוספריות**, או מרחבים ביוספריים על פי הגדרתם בישראל.

הקמה של שמורות ביוספריות היא יוזמה שמוביל ארגון אונסק"ו ברחבי העולם מאז 1971. הרעיון הבסיסי של תפיסה זו הוא יצירת מודעות בקרב הציבור והקהילות באזור מוגדר, לצורך הנהגת התנהלות שתבטיח את המשך הקיום של משאבי הטבע, הנוף והסביבה באזורם. התנהלות זו אמורה להוביל את תושבי האזור וקברניטיו לגבש וליישם דרכים **לניהול של כלל משאבי האזור באופן מאוזן ובר-קיימא**.

המהלך של תכנון, הקמה וניהול של שמורה ביוספרית הוא משותף וולונטרי, כזה שמובל על ידי התושבים ובעלי העניין לשמור על מאפייניו, ייחודו וערכיו של אזורם. המהלך הזה יכול לקבל ביטוי בהשפעה על החלטות, אך עיקר ייחודו הוא בהקניית אחריות משותפת של התושבים על האזור שבו הם חיים. הגורם המעודד ומנחה הקמה של שמורות ביוספריות הוא אונסק"ו, והוא גם הגוף המוסמך להעניק הכרה עולמית רשמית לשמורה ביוספרית שעמדה בכללי ההקמה והניהול.

השינוי במינוח שנוצר בישראל מ"שמורות ביוספריות" ל"**מרחבים ביוספריים**", נבע מכך שגורמים בעלי עניין בפיתוח חששו שהמהלך ירחיב את שמורות הטבע הקיימות ויגביל את אפשרויות הפיתוח. מעורבותם בתהליך היא שגרמה לשינוי המינוח, במטרה להקנות לשטחים מעמד גמיש יותר מזה המקובל בעולם. גם בקרב גורמי שמירת טבע התעוררו חששות מכך שהקמה של מרחבים ביוספריים, שהם חסרי מעמד סטטוטורי המאפשר אכיפת חוקי שמירת הטבע, תגרום להעדפה של דגם זה על ידי מקבלי החלטות ותקשה על הרחבת השמורות לשטחים חיוניים נוספים.

בשל הגמישות הרבה של כללי ההתנהלות במרחבים הביוספריים, עלה גם חשש שהם ישמשו כסוס טרויאני לקידום תוכניות מזיקות לטבע ולסביבה בחסות הכללים הביוספריים. חשש

זה קיבל ביטוי מעשי, בין היתר במהלך יוזמה להגדרה של מרחב ביוספרי בשפלת יהודה: מינהל מקרקעי ישראל השתתף במימון התוכנית במגמה לאפשר הקמת יישובים חדשים באזור, ונציגו ביקש לקבוע שבשל התנאים המיוחדים השוררים, לדבריו, בישראל – ניתן יהיה להקים את היישובים האלה בתחומי המרחב הביוספרי.

חששות אלה לא נעלמו מעיני מפתחי הרעיון. השמורות הביוספריות אינן באות להחליף את שמירת הטבע הממוסדת, אלא לתמוך בה ולחזקה. דגם השמורות הביוספריות קובע באופן מחייב, ששטחים בעלי מגוון ביולוגי ייחודי וערך אקולוגי גבוה יוגדרו כגלעין (Core) או מספר גלעינים של השמורה הביוספרית ועליהם לקבל מעמד מוגן מחייב מתוקף החוק, דוגמת שמורות טבע. הדגם קובע שסביב הגלעינים יוגדרו **אזורי חיץ** (Buffer Zones), שבהם ניתן יהיה לקיים פיתוח אקסטנסיבי התומך בגלעין ושאינו משפיע לרעה עליו ועל ערכיו. יתרת השטח מוגדרת **אזורי מעבר** (Transition Zones), שבהם ניתן לקיים פיתוח אינטנסיבי יותר.

מרחב ביוספרי מגידו – עונה על דרישות אונסק"ו

בישראל היו מספר ניסיונות להקמת מרחבים ביוספריים. בשנת 1996 החלה רשות שמורות הטבע בהקמת שמורה ביוספרית בגן הלאומי בכרמל, והשמורה אף זכתה להכרה של אונסק"ו. ואולם, בהמשך התברר שהשמורה אינה עונה על דרישות הארגון, בעיקר מאחר שלא מתקיים בה שיתוף אמיתי של כל בעלי העניין המקומיים. לנוכח ההתראה של אונסק"ו, שלפיה תבטל ההכרה במעמדה של השמורה, התארגנו בשנת 2016 הגורמים הארציים הנוגעים לתכנון וניהול האזור, והחליטו על מהלך משותף שנועד להבטיח עמידה בכללים ושמירה על מעמדה הגלובלי של השמורה. התארגנות של תושבי האזור שהחלה לאחרונה (2019) עשויה, אם תצלח, להביא להמשך ההכרה של אונסק"ו.

ניסיון נוסף להקמת שמורה ביוספרית נעשה בשפלת יהודה בראשית שנות האלפיים. אלא שחששם של מקבלי ההחלטות ברמה האזורית וברמה הארצית מכך שהשמורה תגביל את אפשרויות הפיתוח באזור, והיעדר תהליך ראוי לשיתוף הציבור, מנעו את הבשלת התנאים שנדרשו להשלמת תהליך ההקמה.

למעשה, עד היום המרחב הביוספרי היחיד בישראל שהוקם ומנוהל על פי כללי ההקמה והניהול הנדרשים, הוא מרחב ביוספרי מגידו. הוא הוקם בשנים 2006-2009, בתהליך העוקב אחר הכללים הגלובליים, וכלל שיתוף של התושבים ובעלי עניין באזור. המרחב הביוספרי הזה זכה להכרה מטעם אונסק"ו, לאחר שנענתה דרישתו שאזורי הליבה יקבלו מעמד של שמורות טבע.

לאחרונה החל מינהל התכנון בהכנת מדריך להקמת מרחבים ביוספריים, במטרה לסייע בהקמה של מרחבים נוספים כאלה באזורים אחרים בארץ.



מרחב ביוספרי מגידו. צילום: אודי שטיינול, פיקוויקי

הקול קול יעקב והידיים ידי עשו

עשר שנים מאז שהוחל בתהליכים להטמעת השינוי בתפיסת השמירה על השטחים הפתוחים, אפשר היה, אפוא, לומר בפה מלא: השינוי הדרמטי המיוחל תפס אחיזה איתנה במדיניות התכנון ובמהלכי התכנון. אותם עקרונות שגובשו בראשית שנות התשעים בצוות דש"א (עקרונות דש"א) ובמכון דש"א, ושוכללו ופורטו בתוכנית ישראל 2020 ותמ"א 31, מצאו את דרכם לתוכניות ארציות ומקומיות, ולהנחיות יישומיות בעקרונות התכנון הלאומי, שעיקרן: התכנסות של עיקר הבינוי אל המרחבים המעויירים ובצמידות דופן אליהם; בנייה רוויה ואיכותית להבטחת איכות חיים עירונית; הותרת מרחבים פתוחים וחייצים ירוקים בין המרחבים המעויירים; הגנה על אזורים בעלי רגישות אקולוגית גבוהה; ופיתוח מערכות להסעת המונים, כדי לבסס את הפיתוח העירוני ולצמצם את הפְּרוּז.

רפורמות והוראות שעה מאיימות לסכל את המהפך התכנוני

ואולם, השינוי הדרמטי בתפיסת התכנון היה לצנינים בעיני ממשלות ישראל – אותן ממשלות שבמו ידיהן אישרו את תוצריו. הממסד תלה, ועדיין נוטה לתלות, בגורמי התכנון ובמהלכיהם את האשמה לכישלונם בהתמודדות עם משבר הדיור, המתבטא בעלייה מרקיעת שחקים של מחירי הדירות.

אין חולק על כך שאכן מערכת התכנון התנהלה באיטיות ובחוסר יעילות. אחת מהסיבות לכך הייתה המחסור החמור בתקציב ובכוח אדם המוקצים לוועדות התכנון. סיבה מרכזית אחרת הייתה הכניעה ללחצים, שגרמה לוועדות תכנון להעביר תוכניות שלא עמדו בכללי התכנון החדשים במעלה ההיררכיה התכנונית, במקום שידחו אותן על הסף. כך קרה לא

אחת, שתוכניות שצריך היה לדחותן כבר ברמת התכנון המקומית, טיפסו והגיעו עד לראש הפירמידה – המועצה הארצית – כשכל תחנה בדרך בזבזה עליהן זמן רב לריק.

ודאי שבמערכת התכנון היו כשלים ועיכובים שראויים לתיקון, ואולם, כפי שהוכח בעבודות לא מעטות, לא מערכת התכנון היא שהייתה הגורם העיקרי לעיכובים בקידום הבינוי. המחדל נגרם בעיקר בשל כישלון הממסד להתמודד עם חסמים חמורים פי כמה וכמה, שעיכבו מימוש של תוכניות מאושרות. עם החסמים האלה נמנים, למשל, היעדר תשתיות חיוניות כתחבורה ומערכות מים וביוב, והתנגדויות של ראשי רשויות מקומיות לתוכניות בינוי בתחומי הרשות שלהם. במקום לטפל ביעילות בהסרת החסמים ובחיזוק מערכות התכנון והגברת יעילותן, נוח היה למקבלי ההחלטות לטפול את כישלונם על מערכת התכנון. הזעם יצא גם על ההנחיות הסביבתיות שנכללו בהוראות התכנון ועל ארגוני הסביבה שהתעקשו על קיומן. והיה חסם קשה נוסף להטמעת השינוי: ממשלות ישראל. הממשלות, שהיו נתונות ללחצי משבר הדיור וללחצים מצד גורמי נדל"ן שהבנייה בשטחים הפתוחים הייתה קלה ורווחית יותר עבורם, עשו כל שלעיל ידן כדי לעקוף את מדיניות התכנון החדשה ולאפשר בנייה שסותרת אותה. הדברים קיבלו ביטוי בשורה ארוכה של הוראות שעה וחוקים שיזמו הממשלות חדשות לבקרים, במגמה לעקוף את חוק התכנון ואת מדיניות התכנון ותוכניות המתאר שהן עצמן אישרו. רוב ההוראות, החוקים והתיקונים האלה התקבלו בחופזה וללא דיונים מעמיקים, במסגרת חוק יסודות התקציב המוכר בכינוי **"חוק ההסדרים"**.

ההוראות והחוקים קיצרו וביטלו הליכים לבחינת השפעות על הסביבה, צמצמו את סמכויות מוסדות התכנון, הגבילו את שיתוף הציבור והקימו בזו אחר זו ועדות תכנון מקבילות בשליטה ממשלתית, שהוסמכו לגבור על המועצה הארצית ועל תוכניות מאושרות.

הוועדה הראשונה שנועדה לעקוף את הליכי התכנון הייתה ה**"ול"ל** (הוועדה לבנייה למגורים), שהוקמה כהוראת שעה בשנת 1990 במגמה לזרז את הבנייה לנוכח גלי העלייה מברית המועצות. אחריה הוקמו בשנת 2004 ה**"ות"ל** (הוועדה לתשתיות לאומיות), בשנת 2011 ה**"וד"ל** (הוועדה לדיור לאומי), ובעקבותיה בשנת 2014 ה**"ותמ"ל** (הוועדה לתוכניות מועדפות לדיור), שאף היא באה לעולם כהוראת שעה וזכתה עד לשנת 2017 לשורה ארוכה של תיקונים, שהגבירו את כוחה לעקוף את הליכי התכנון.

מהלכים חפוזים אלה זרו בלבול, כפילויות ואי סדרים במערכות התכנון וגרמו לאישור תוכניות מזיקות. בה בעת הם לא סייעו כלל להתגבר על משבר הדיור, שהלך והחריף.

לנוכח מציאות זו, נאלצו ארגוני שמירת הטבע והסביבה וגורמי תכנון לנהל מאבקים רבים, הן כנגד יוזמות החקיקה שאיימו לפגוע בהישגים שהושגו והן כנגד תוכניות פיתוח שלא עמדו בדרישות מדיניות התכנון החדשה.

אחד מהמאבקים האלה נוהל בשנת 2009, כנגד הצעה שיזמה הממשלה בראשות בנימין נתניהו לרפורמה במערך התכנון, שנועדה לשנות את חוק התכנון והבנייה. ההצעה, שכונתה על ידי ראש הממשלה "רפורמת המרפסות", ביקשה להטמיע באופן מערכתי חלק מהמהלכים החפוזים שהתקבלו בהוראות השעה. יוזמה זו איימה להסיג לאחור את ההישגים שהושגו בשינוי תרבות התכנון ולהעניק העדפה רבה עוד יותר למגמות הפיתוח. מאבק ציבורי נחוש של ארגוני סביבה וחברה, שלקח בו חלק נכבד מכון דש"א, בראשות המתכנת והמשפטנית איריס האן – לימים מנכ"לית החברה להגנת הטבע – שניהלה בכישרון רב את נושאי התכנון והמחקר במכון, הצליח לסכל את היוזמה. בעקבות המאבק הזה נדחתה יוזמת הממשלה, והוחלפה בחקיקה שהטמיעה המלצות שהציעו הארגונים וכללה תיקונים מתונים יותר.

תמ"א 1

בשנים האחרונות מנהלים מינהל התכנון והמועצה הארצית לתכנון ובנייה מהלך מורכב להכנת תמ"א 1 - תוכנית מתאר ארצית כוללת שתאחד בתשריטיה ובהוראותיה את התכנים של תוכניות המתאר הארציות הסקטוראליות. המהלך, שלו השפעות רבות משמעות על מעמד השטחים הפתוחים והשמירה עליהם, נוהל בשיתוף עם ארגוני שמירת הטבע והסביבה. התוכנית כוללת גם שיפורים בהגנה על שטחים פתוחים, ובהם הרחבה של היקף השטחים המוגנים הנכללים בה.

ספר זה אינו עוסק בתוכנית החדשה הזו, משום שבחינת השלכותיה והשפעותיה מחייבת התנסות ביישומה הלכה למעשה. הדיון בתוכנית יצטרך לבחון גם את השינויים שחלו בה בהשוואה לתוכניות הקודמות שעסקו בשטחים פתוחים ושמירת הטבע - תוכניות שבהיותן ממוקדות לתחומים אלה שוכללו בהן במרוצת השנים הוראות מפורטות להשגת יעדיהן.

הזירה השנייה להטמעת המדיניות החדשה: מערכת המקרקעין

חזון, מדיניות וכלים לניהול ראוי של מקרקעי המדינה

גורם עתיר כוח נוסף שפעל ביוזעין נגד יישום מדיניות התכנון החדשה, היה דווקא מערך ממשלתי מקביל למערך התכנון: **מערך ניהול המקרקעין**.

על מדיניות ניהול המקרקעין מופקדת, על פי חוק, **מועצת מקרקעי ישראל**. המועצה ממונה על ידי הממשלה ובראשה עומד אחד משריה הבכירים. ניהול המקרקעין בארץ מופקד בידי **מינהל מקרקעי ישראל**, שבשנת 2009 קיבל מעמד של רשות, ומאז הוא מוגדר כרשות מקרקעי ישראל. מתוקף השליטה של מערך ניהול המקרקעין על יותר מתשעים אחוזים משטחי המדינה, ובשל המחסור בקרקע והצורך הגובר בה, מהווה ממסד ניהול המקרקעין שחקן עיקרי בעל כוח רב והשפעה מכרעת על ניהול השטחים הפתוחים.

ואולם, חרף השפעתו הרבה של מערך ניהול המקרקעין על השטחים הפתוחים, החקיקה שממנה שאב את כוחו והתנהלותו הייתה חפה מכל אזכור של משאבי הטבע והסביבה ומכל חובה לתת מענה גם לצורך לשמור על שטחים פתוחים ועל משאבי הטבע והנוף.

מן הדין היה, שמערך ניהול המקרקעין ינהל את הקרקע הציבורית המופקדת בידי בדרך שתשישם את מדיניות התכנון ואת הוראותיה, כפי שקבעה המועצה הארצית לתכנון ובנייה המופקדת על תכנון המדינה וכפי שאושר על ידי ממשלות ישראל. אלא שכאמור, בפועל לא זה היה המצב, ולא זו בלבד שבמידה רבה התעלמו מועצת מקרקעי ישראל ומינהל מקרקעי ישראל ממדיניות התכנון החדשה שדגלה בשמירה מיטבית על שטחים פתוחים, אלא שהם

גם השתמשו בכוח הרב המצוי בידיהם כדי לפעול בסתירה למדיניות זו בשורה של היבטים. מערך ניהול המקרקעין המשיך להוביל תכנון ושיווק בזבזניים של משאבי הקרקע בשטחים תוך התעלמות ממגבלות תכנון, ועשה זאת אף בשטחים שלא נועדו לבינוי.

לאור זאת, רק טבעי היה שהיעד הבא של מכון דש"א יהיה גיבוש המלצות לניהול של משאבי הקרקע בדרך שתטמיע את מחויבותו של מערך ניהול המקרקעין לשמירה על שטחים פתוחים לטובת כלל צורכי החברה במדינה.

גם המהלך הזה נבנה דרך אותם שלבים שהתוונו עבור כל המערכות שביקשנו להטמיע בהן את השינוי: גיבוש החזון לניהול המקרקעין, הגדרת עקרונות המדיניות, פיתוח הכלים למימושם, הגדרת החסמים לאימוץ המדיניות, זיהוי השחקנים וגיבוש הפעולות לשכנועם.

הטמעת השמירה על שטחים פתוחים בניהול מקרקעי ישראל

על פי השלבים האלה, כך נראו המלצות מכון דש"א בתחום המקרקעין:

חזון ניהול המקרקעין – מקרקעי המדינה ינוהלו כנכס ציבורי שיענה על כלל צורכי רווחת הציבור תוך איזון ראוי בין צורכי הכלכלה, הביטחון, החברה, הסביבה, והצורך להבטיח את השמירה על שטחים פתוחים המקיימים את המורשת הטבעית והתרבותית של הארץ.

עקרונות מדיניות – הבטחת המשך הבעלות הציבורית על השטחים הפתוחים; הגדרת השמירה על השטחים הפתוחים כחלק מהמטרות והתפקידים של מערך ניהול המקרקעין; הגדרת ההקצאה של קרקע ליעדים סביבתיים וחברתיים כחלק מהתפקידים של מערך המקרקעין; נקיטת מהלכים של "גאולת קרקע" לצורך שמירה על שטחים פתוחים באמצעות רכישה של שטחים חיוניים וניוד זכויות פיתוח משטחים לשימור לשטחים לפיתוח (את המושג "גאולת קרקע" שאלנו מהמונח שהיה מקובל בימי ראשית המדינה לצורך רכישת קרקעות לפיתוח ההתיישבות, אלא שכאן השתמשנו בו למטרה ההפוכה).

דרישות נוספות, שנכללו בין הכלים שהגדרנו, היו: הקמה של קרן ממשלתית ייעודית לרכישה, שמירה, ניהול, טיפוח ושיקום של שטחים פתוחים, שמקור הכספים שלה יהיה אחוז מסוים מהכנסות המדינה מפיתוח הקרקע; ביסוס התכנון וניהול המקרקעין על איסוף וניתוח מידע של משאבי הקרקע וערכם הסביבתי; הבטחת שיתוף ומעורבות הציבור בהחלטות מערך המקרקעין.

החסם העיקרי שזוהה בדרך למימוש החזון, היה התפיסה הרואה בניהול המקרקעין כלי שייעודו קידום הפיתוח ומקסום הכנסות המדינה מהחכרת הקרקע. זוהי אותה תפיסה שמלכתחילה הנחתה את ניהול המקרקעין, ולפיה הקרקע נועדה בראש ובראשונה לתת מענה למדיניות שקידשה הקמת יישובים רבים ומפוזרים ככלי לקביעת הבעלות היהודית על הקרקעות. חוקי המקרקעין עוצבו כדי לשרת מגמה זו בחקיקה דלה ובמתן גמישות מרבית למקבלי ההחלטות. פרט למחויבות לשמירה על קרקע חקלאית, שהייתה מאבני היסוד של המדיניות הקרקעית בראשית ימי המדינה, לא היה בחוקי המקרקעין דבר הנוגע לצורך לייעד שטחים למטרות שמירת טבע וסביבה ולרווחת הציבור.

לימים, חברו מניעים נוספים לעידוד הבינוי בשטחים הפתוחים: המרכזיים שבהם היו הרצון לספק את צורכי הממשל במסירה מהירה של קרקע לבינוי לקליטת העלייה מברית המועצות, והניסיון להתמודד עם משבר הדיור ומחירי הדירות המאמירים באמצעות בנייה מזורזת בשטחים פתוחים. הבנייה בשטחים הפתוחים נהנתה גם מהקלות בפיתוח הקרקע שהעניקה המדינה למפעל ההתיישבות ולשמירה על החקלאות. בכך הפכו ההקלות הללו והכלים שנועדו לעידוד השמירה על החקלאות ועל השטחים החקלאיים דווקא לאמצעי לעידוד הקצאתם לבנייה. לנוכח כוחות מניעים אלה, נושא שמירת הטבע והשטחים הפתוחים כלל לא קיבל ביטוי בחוקי המקרקעין והיה זר לחלוטין להתנהלות מינהל מקרקעי ישראל. המהלכים שנועדו לאפשר פיתוח נדל"ני בשטחים הפתוחים התנהלו בדרכים שונות ואף משונות, הן ביוזמת המדינה והן בעידוד נלהב של בעלי הון ויזמי נדל"ן בעלי קשרים והשפעה על השלטון, שראו בכך פתח לרווחים ניכרים.

"החלטות הבואינג"

במרצת שנות התשעים החרפו עוד יותר האיזמים שהושתו על השטחים הפתוחים בארץ, כאשר נקטה הממשלה באמצעות מועצת מקרקעי ישראל צעדים ששינו מן היסוד את מדיניות המקרקעין שנהוגה הייתה במדינה מאז היווסדה.

במאי 1992 קיבלה מועצת מקרקעי ישראל, בראשותו של שר הבינוי והשיכון אז אריאל שרון, החלטה דרמטית, שמשמעותה הפרטה של זכויות הפיתוח בקרקע הציבורית המיועדת לשימוש חקלאי – **החלטת מועצת מקרקעי ישראל מספר 533**. בשנת 1955 הוחלפה ההחלטה **בהחלטות 717, 727 ו-737**, שבשל המספרים שלהן המוכרים כדגמי מטוסים – זכו לכינוי "**החלטות הבואינג**". ההחלטות האלה קבעו, כי חקלאי שייעוד הקרקע שהוחכרה לו על ידי המדינה ישונה מייעוד חקלאי לייעוד לבנייה – יזכה בתח ניכר מערך הקרקע, שירקיע שחקים כתוצאה מהשינוי.

עד לקבלת החלטות אלה חלו מגבלות חמורות על הפשרת קרקע חקלאית לבנייה, ובמקרים שבהם אושרו בכל זאת שינוי ייעוד והפשרת קרקע חקלאית לבניו – חלה על החקלאי חוכר הקרקע חובה להחזיר את הקרקע למדינה ללא תמורה מעבר לפיצוי כספי לכיסוי השקעותיו והפסד הכנסותיו מהשימוש החקלאי בלבד, ללא כל זיקה לערכה של הקרקע לאחר שינוי ייעודה. ההכנסות מפיתוח הקרקע בייעוד החדש נכנסו במקרה כזה לקופת המדינה. כעת, הפכו החלטות אלה את החקלאים באחת מהעומדים בראש חזית שומרי הקרקע החקלאית לבעלי עניין בשינוי ייעודה ובהפשרתה לבנייה. בעקבות זאת פתחו יזמי נדל"ן רבים במסחר בזכויות פיתוח קרקע מול חקלאים, ולא אחת הוחלו העסקאות גם על שטחים שהבנייה בהם הייתה אסורה. מהלך שינוי המדיניות זכה לתמיכה נלהבת של ארגוני החקלאים ותנועות ההתיישבות החקלאית, שבאותה תקופה סבלו ממשבר כלכלי קשה בענפי החקלאות, והם ניהלו מהלכים נמרצים כדי לעגנו בחקיקה, ואף להגדיל, את חלקם בשלל וברוחי הפשרת הקרקע החקלאית.

בג"ץ הקרקעות

נגד החלטות הבואינג הוגשו בשנת 2001 שתי עתירות לבג"ץ שזכו לשם "בג"ץ הקרקעות" – את האחת הגישה הקשת הדמוקרטית המזרחית ("שיח חדש"), שטענה שנכסי הקרקע של המדינה שייכים לכלל הציבור, והענקת ההטבה הכספית הגורפת למגזר החקלאי בגין פיתוחם נגועה בקיפוח חלקים נרחבים מהציבור ופוגעת בעקרונות הצדק החלוקתי. העתירה השנייה לביטול ההחלטות הוגשה על ידי החברה להגנת הטבע, בטענה שבניגוד למדיניות התכנון הן מעודדות בנייה בשטחים פתוחים, שהם נכס ציבורי שנועד לשרת את צורכי שמירת הטבע ורווחת הציבור כולו, ובכך הן פוגעות שלא לצורך בערכי טבע ונוף. בהפקרת השטחים הפתוחים למסחר בשוק החופשי, נטען בעתירה לבג"ץ, מתעלמת המדינה מאחריותה.

בג"ץ דן בשתי העתירות הנפרדות שהוגשו – זו המייצגת את ההיבט החברתי וזו המייצגת את ההיבט הסביבתי – וקיבל את שתייהן. שופטי בית הדין פסקו שההחלטות עומדות בסתירה לכללי הצדק החלוקתי ולצורך בשמירה על שטחים פתוחים, וביטלו אותן.

בפסק הדין נתנו השופטים תוקף לחשיבות השטחים הפתוחים ולחובת המדינה לשמור עליהם, כמשתמע בין היתר מהדברים הללו שבהחלטתם: "...המקרקעין הם, על כן, משאב חיוני מאין כמותו ובעל ערך רב. יש להם חשיבות גדולה במיוחד במדינה כמו ישראל, אשר גבולותיה צרים, צפיפות

האוכלוסייה בה גדולה, ובהיותה ארץ קולטת עולים. אי אפשר לייצר קרקע, ועל כן על מדינה לכלכל צעדיה בהתחשב במצאי המקרקעין שבידה. אך ניתן להתאים את ייעודיהם של המקרקעין לצרכים המשתנים ולהגדיל ולהקטין את זמינותם לצרכים שונים. בנסיבות אלה, על המדינה ועל המופקדים מטעמה על מקרקעיה לפעול בשיקול דעת זהיר בכל הנוגע לוותר על זכויות בקרקע, ולדאוג לעתודות קרקע מספיקות לצרכים השונים בעתיד: הן שטחים לבנייה, לחקלאות, לתעשייה ולתעסוקה אחרת, והן שטחים פתוחים לצרכים שונים, לרבות שמירה על איכות הסביבה, הכל בהתאם לתוכניות בניין עיר קיימות וצפויות... נדרשת מדיניות קרקעית שקולה ומאוזנת הלוקחת בחשבון את כל השיקולים האלה...".

היה זה הישג משמעותי וחשוב במאבק לשמירה על השטחים הפתוחים כנכס ציבורי; אבן דרך בהכרה של המדינה, כי לכל אזרח יש זכות ליהנות ממשאב הקרקע המנוהל בידה וחובתה לנהלו על פי כללי השוויון והצדק החלוקתי.

מקב"ת: ניסיון מתחכם להבקעת הוראות התכנון

אחת הדוגמאות הפסולות לדרך הפעולה שנקט מערך ניהול המקרקעין נגד מדיניות מערכת התכנון והחלטותיה, הייתה החלטה שהתקבלה בנובמבר 2002 במועצת מקרקעי ישראל ביזמת עוזי וקסלר, מנהל מינהל מקרקעי ישראל, שזכתה לשם **"מכרזים לקרקע בלתי מתוכננת"** ובקיצור: **מקב"ת**. ההחלטה נועדה לקדם מיזמי בינוי גדולים בשטחים שתוכניות המתאר קבעו שאינם מיועדים לבינוי.

ישאל השואל: כיצד יכולה הרשות השלטונית הממונה על ניהול הקרקעות לפעול בניגוד למדיניות התכנון שנקבעה על ידי הרשות המוסמכת?

התשובה טמונה בתחבולה המתחכמת שהוטמנה בהצעת המקב"ת, שלכאורה הסירה ממינהל מקרקעי ישראל את האחריות לשינוי קביעות התכנון. המכרזים שייצאו מתוקף ההחלטה קובעים, כי כדי לזכות ברווחי הפרויקטים - חייבים הניגשים למכרזים להצליח לשכנע את מוסדות התכנון לשנות את מעמד השטחים הכלולים במכרז משטחים שאסור לבנות בהם לשטחים המיועדים לבינוי. היה ויצליחו הזימים לשכנע את מוסדות התכנון לשנות את ייעוד השטח - הם יזכו במכרז ויוכלו ליהנות מרווחי המיזם; היה ולא יצליחו בשכנוע - לא יזכו במכרז, ויפסידו את ההשקעות שהשקיעו בהכנת התוכניות. היות שבאופן זה סמכות ההחלטה על שינוי התוכניות נשארת בידי מוסדות התכנון - יכול היה מינהל מקרקעי ישראל לכאורה לרחוץ בניקיון כפיו ולטעון שהוא לא פעל בניגוד למדיניות התכנון.

מאליו מובן, שהמנגנון המתוחכם הזה טמן בחובו מערכת של פרס וקנס: מחד גיסא – פיתוי לרווחים ניכרים למי שיצליח לשנות את החלטות מוסדות התכנון; מאידך גיסא – הפסד כספי למי שהשקיע ולא הצליח בכך. כך יזם גוף ממשלתי מנגנון מפתה ואף מעודד שחיתות, כדי לפעול נגד החלטות שהתקבלו כדין ובסמכות על ידי גוף ממשלתי אחר.

לא פלא הוא שהמנגנון הזה, שנועד לעודד יזמים לעשות כל שלאל ידם כדי לשכנע את חברי מוסדות התכנון לתמוך בתוכניותיהם לשינוי ייעוד הקרקע (ואף הצליח, לא אחת – על פי פרשיות השחיתות שנחשפו בתחום המקרקעין במרוצת השנים) – לא זכה רק להתנגדות עזה מצד גורמי שמירת טבע ומצד ארגונים חברתיים, אלא גם לביקורת נוקבת של מבקר המדינה.

קשרי הון-שלטון מאיימים על השטחים הפתוחים

החלטות מועצת מקרקעי ישראל שהתקבלו מאז מאי 1992 ועודדו להפשיר שטחים פתוחים לבינוי, נוצלו עד מהרה על ידי יזמי נדל"ן. הדבר התבטא בפועל בשורה של מיזמי נדל"ן בשטחים פתוחים שארגוני הסביבה נדרשו לנהל מאבקים נגדם.

פרשת גינתון ומגדלי הזוהר

כך היה, למשל, כשב-1997 נודע כי נרקמה עסקה בין מושב גינתון לבין חברת הבניין מגדלי הזוהר, שעם ראשיה ויועציה נמנו שני אנשים בעלי עמדה רבת השפעה וקשרים הדוקים עם מערכת השלטון: דוד אפל, שהיה בעל החברה וידוע כפעיל פוליטי ומגייס נמרץ של בוחרים עבור פוליטיקאים במפלגות השלטון, ועו"ד דרור חוטר ישי, יו"ר לשכת עורכי הדין בעת ההיא. על פי העסקה, אמור היה מושב גינתון להעביר לחברת מגדלי הזוהר את זכויות הפיתוח בקרקע המוחכרת לו על ידי מינהל מקרקעי ישראל לצורך עיבוד חקלאי. העסקה נרקמה אף שהיה ידוע שבקרקע החקלאית כלל אין זכויות פיתוח. יתרה מזאת, הוראות התכנון אסרו בינוי בקרקע מתוקף הגדרתה כקרקע חקלאית. איסורים אלה לא מנעו מחברת מגדלי הזוהר לשלם לכל אחד מחברי מושב גינתון סכומי כסף גבוהים בדרך לגריפת הרווח הגדול ממיזמי הנדל"ן לכיסה.

התשובה לשאלה כיצד הסכימו ראשי החברה לשלם לחברי המושב עבור זכויות שאינן קיימות כלל, התבהרה כאשר שר הפנים אז, אלי סוויסה, שהיה ממונה על מינהל התכנון, הקים "ועדת גבולות" לצורך הרחבת גבולות העיר

לוד השכנה אל עבר אותן אדמות של מושב גינתון. ועדת הגבולות שהוקמה ירבה על המדוכה, חקרה את הנושא מול כל הגורמים הרלוונטיים, ושללה את הרחבת גבולות העיר אל אדמות גינתון. אלא שהחלטת ועדה לחוד והחלטות השר לחוד: שר הפנים סוויסה, מסיבות השמורות עמו, החליט להתעלם מהמלצות הוועדה שמינה הוא עצמו ואישר את הרחבת הגבולות.

במהלך התמוה, בלשון המעטה, של השר, התערב אז עו"ד אבי דרכסלר, מנכ"ל מינהל מקרקעי ישראל בעת ההיא. מתוקף אחריותו ותפקידו הוא התנגד לעסקה. על פי הפרסומים שהופיעו בתקשורת ("גלובס" פרסם ב-2007 את כתבתו הנרחבת של משה ליכטמן על כך), לחצים כבדים הופעלו אז על דרכסלר כדי שיסיר את התנגדותו לעסקה. על פי הפרסומים, כללו הלחצים פגישה שערכו אנשי חברת מגדלי הזוהר ובהם דוד אפל, שהיה מעורב עד צוואר בענייני הבחירות במפלגת הליכוד, עם השר אריאל שרון, שהיה יושב ראש מועצת מקרקעי ישראל באותם ימים. שרון אף איים לפטר את דרכסלר, אך הכחיש כל קשר בין האיום בפיתורים לבין הפגישה שערך עם אנשי חברת הבניין של דוד אפל.

בסופו של דבר דרכסלר לא פוטר, ולזכותו יש לזקוף את אי הכניעה ללחצים והעמידה בתוקף על עמדתו, שבעקבותיה לא יצאה העסקה אל הפועל. גלי הדף מעסקאות הנדל"ן הגיעו גם אל החברה להגנת הטבע: בעקבות פרסומים בכלי התקשורת נודע על התערבותו של עו"ד דרור חוטר ישי, המעורב בעסקי נדל"ן בשטחים פתוחים, בבחירות לוועד המנהל של החברה. פרסום הדברים עורר גל אהדה נרחב לחברה להגנת הטבע, ואלפי אזרחים הצטרפו לחברות בחברה, השתתפו בבחירות לוועד המנהל והביעו תמיכה בחברה ובפעילותה להגנה על השטחים הפתוחים.

פארק אריאל שרון: ראש ממשלה עוצר מזימת נדל"ן

בראשית שנות האלפיים נזעקו ארגוני הסביבה להצלת שטחים פתוחים אחרים מידי יזמי נדל"ן שהמינהל נכנע להם. כך היה לאחר שהופקדה כחוק בשנת 2002 התוכנית לפארק המשתרע על שטח של 8,500 דונם בין דרום תל אביב לבין מה שהיה בעבר מזבלת חירייה.

הר האשפה המתנשא כתל מעל סביבותיו, והיה מוכר בעיקר בשל הצחנה שדלפה ממנו, שימש לאורך עשרות שנים אתר פינוי הפסולת של ערי גוש

דן. הוא חדל לשמש ככזה רק לאחר שהתברר שהציפורים הנמשכות אליו בהמוניהן מסכנות את המטוסים הממריאים ונוחתים בנמל התעופה בן גוריון הסמוך. לאחר שהשימוש בו פסק, עלה הרעיון, שאיש מפתח להובלתו היה מרטין וייל, לשעבר מנכ"ל מוזיאון ישראל, להוציא מתוק מעז, ובתהליך הנדסי-אדריכלי מורכב להפוך את תל האשפה הנישא ואת השטח שסביבו לפארק נרחב, שישירת את תושבי האזור הצפוף במדינה ואף יהווה מרכז חינוכי בנושא מחזור ואקולוגיה.

הדיונים לאישור התוכנית להקמת הפארק הענק נמשכו שנים בוועדה המחוזית, ולבסוף הגיעו לאישור במועצה הארצית לתכנון ובנייה. אלא שאז התברר שיזמי נדל"ן זריזים, שקנו חזקה על שטח בלב הפארק ששימש בעבר חווה חקלאית לגידול זרעים, מנסים לשנות את הייעוד החקלאי של השטח שרכשו ולהפוך אותו לפרויקט נדל"ן מניב. הם דרשו לאפשר להם להקים בלב הפארק שכונת מגורים שמונה עשרת-אלפים יחידות דיור, ונימקו את דרישתם לבנייה בשטח הפארק בכך שהבינו נדרש כדי לאפשר את המימון לפיתוחו.

כך או אחרת, הצליחו היזמים לזכות בתמיכתו של שר התעשייה והמסחר דאז אהוד אולמרט, שכיהן באותה עת גם כיושב ראש מועצת מקרקעי ישראל, ושל יעקב אפרתי, שהיה מנכ"ל מינהל מקרקעי ישראל הכפוף לו.

כניעת ראשי מערכת ניהול המקרקעין לאנשי העסקים, המתאווים לגרוף תשואה נכבדה ממיזם הנדל"ן בטבורו של הפארק, הציתה מאבק איתנים של ארגוני הסביבה לביטול מיזם הנדל"ן בלב הפארק.



פארק אריאל שרון. מהר של זבל לפארק מטרופוליני.
צילום: אלבטרוס צילומי אוויר

הסתבר שהדי המאבק, שזכה לתמיכה ציבורית נרחבת, מצאו דרכם לבסוף אל האוזניים הנכונות: הישועה הגיעה מכיוון לא צפוי, והדבר התרחש רק ממש בבוקר הדיון המכריע של המועצה הארצית בתוכנית בשנת 2004. להפתעת כולם, הודיע ראש הממשלה אריאל שרון שהוא תומך בתוכנית הפארק ומתנגד למיזם הנדל"ן בשטחה, ועודד את חברי המועצה להצביע על אישורה. הודעתו המפתיעה של ראש הממשלה הייתה ככל הנראה תוצאה של מאמצי שכנוע מצד בנו, עמרי שרון, שידוע באהדתו לנושאי שמירת הטבע והסביבה. מאמצי הבן צלחו: העמדה שנקט אביו בנושא הכריעה את הכף, תוכנית הפארק אושרה והקמתו יצאה אל הפועל. בשנת 2007 נקרא הפארק על שמו של ראש הממשלה שתמך בהקמתו ועמד בפרץ מול מיזמת הנדל"ן. כמה שנים מאוחר יותר נחשפו, במסגרת "פרשת הולילנד", דרכי השכנוע של היזמים, כשאחד מבעלי חברת הזרע הורשע ונכלא באשמת מתן שוחד שנועד להכשיר את תוכניות הבנייה בפארק.

רגירי מלח משתלטים על הבנק הגדול במדינה

מאבק אחר שהחברה להגנת הטבע נאלצה לנהל נגד עסקאות נדל"ן בשטחים פתוחים, הופנה נגד עסקת נדל"ן שערורייתית שנרקמה בין מינהל מקרקעי ישראל לבין בני משפחת דנקנר, לשינוי הייעוד של בריכות להפקת מלח שהוכרו להם ליד עתלית לבנייה של עשרות אלפי יחידות למגורים. בריכות המלח אמנם אינן שטח טבעי, אך הן שטח פתוח רב ערך שחיות בו ציפורים רבות ונדירות, ובהן הפלמינגו רב החן. המאבק נפתח לאחר שהתברר כי מועצת מקרקעי ישראל בראשותו של אהוד אולמרט אישרה את העסקה. הפעם לא נעצר המאבק בזירת השטח, בעצרות או בקמפיין התנגדות, אלא גם גוֹבָּה בעתירה לבג"ץ. העילה לעתירה לבג"ץ נעוצה במזכר הבנות מפוקפק שחתם מינהל מקרקעי ישראל בשנת 1996 עם "חברת המלח" שבבעלות משפחת דנקנר, ולפיו הוא מאפשר לחברה, בתנאים שערורייתיים, לשנות ייעוד של השטחים שהוכרו לה בעתלית למטרות הפקת מלח – לייעוד של מגורים. בעקבות העלייה המטאורית של ערך השטח בזכות מזכר ההבנות לשינוי ייעודו, השיג דני דנקנר הלוואה של יותר ממיליארד שקל מבנק לאומי ובאמצעותה רכש שנה לאחר מכן כחמישים אחוזים ממניות בנק הפועלים. בשנת 2001 התפרסמה ביקורת נוקבת של מבקר המדינה על עסקת שינוי הייעוד שהניבה לדנקנר תשואת עתק. בעקבות הביקורת גובש הסכם חדש

בין המינהל לקבוצת דנקנר. ההסכם החדש הוגש לאישור היועץ המשפטי לממשלה אז, אליקים רובינשטיין, וזה מתח עליו ביקורת. אלא שהסתייגות היועץ המשפטי מההסכם ואף התנגדותה הנחרצת של קק"ל לא הפריעו לשר אהוד אולמרט ולמועצת מקרקעי ישראל בראשותו לאשר את ההסכם.



קשיטנים (פלמינגו) בבריכות המלח בעתלית. צילום: עוזי פז

החברה להגנת הטבע והתנועה לאיכות השלטון הזדעקו והגישו עתירות לבג"ץ, בדרישה לבטל לאלתר את הסכם בריכות המלח, שבחסות עסקה מפוקפקת של נציגי המדינה עלולות להפוך משטח פתוח לשטח מבונה. בסופם של דיונים התקבלו העתירות, ובג"ץ פסק כי יש לבטל זמנית את החלטת מועצת מקרקעי ישראל.

בעקבות גזירת הביטול נערכו תיקונים בנוסח ההסכם של העסקה. את הנוסח המתוקן אישר בשנת 2005 היועץ המשפטי לממשלה מני מזוז, אך הוא הציב סייג: על אהוד אולמרט, שכיהן בעת ההיא כשר האוצר וממלא מקום ראש הממשלה, נאסר לחתום על ההסכם החדש, מאחר שהוא עמד בראש המועצה שאישרה את ההסכם הקודם.

ואולם, אולמרט התעלם גם מההנחיה הזו של היועץ המשפטי. הוא חתם על אישור העסקה. רק בעקבות תחקיר שערך בנושא העיתונאי משה ליכטמן מ"גלובס", נאלץ אולמרט לבטל את חתימתו.

בשנת 2010 יצא המרצע מהשק, כשבעקבות הסתעפות החקירות ב"פרשת הולילנד" התברר שדני דנקנר ויעקב אפרתי, מנהל מינהל מקרקעי ישראל שחתם על מזכר ההבנות עם חברת המלח, חשודים בעסקת שוחד בפרשת בריכות המלח. דנקנר נשפט ונשלח למאסר.

ב-2011, שמונה שנים לאחר שהוגשו העתירות, הודיעה המדינה לבג"ץ כי שר האוצר מנוע מלחתום על ההסכם, וכי "בשל חשד כי ההליכים שהביאו לקבלת החלטת מועצת מקרקעי ישראל ולבחינת חוקיותה היו נגועים בפגמים חמורים – הגיע היועץ המשפטי לממשלה למסקנה כי אין מנוס מהחזרת העניין כולו לבחינתו מחדש."

אימוץ המלצות דש"א לניהול המקרקעין

ל אחר שהצטיידנו, במכון דש"א, בהגדרת החזון, עקרונות המדיניות והכלים הנדרשים להטמעת המחויבות לשמירה על השטחים הפתוחים בהתנהלות רשויות ניהול המקרקעין של המדינה, היינו מוכנים למשימה הבאה: לאתר את **השחקנים העיקריים**, קרי הגורמים המופקדים על התחום, ולמצוא את הדרכים לשכנע אותם לאמץ את המלצותינו כדי לחולל את השינוי.

השחקנים העיקריים היו, כמובן, **מועצת מקרקעי ישראל** – המופקדת על מדיניות ניהול המקרקעין, ו**מינהל מקרקעי ישראל** – המופקד על מימושה של המדיניות.

השלב הראשון עסק ב"הכשרת הקרקע": מכון דש"א, שכותב שורות אלה עמד בראשו ובעת שימש גם חבר במועצת מקרקעי ישראל כנציג ארגוני הסביבה, קיים מראשית שנות האלפיים קשר הדוק עם השרים שעמדו בראש מועצת מקרקעי ישראל ועם מנהלי מינהל מקרקעי ישראל. בין השאר כלל הקשר מפגשי דיון והעברת מסמכי עמדה שהציגו לשרים אלה את השינויים הנדרשים, וכן מפגשים, דיונים והתייעצויות שיזמנו עם מועצת המקרקעין והנהלת מינהל מקרקעי ישראל. בנוסף לאלה ארגנו להם סיורים בשטח, להצגת ההשפעות של החלטותיהם על הסביבה.

החלטה 1179 של מועצת מקרקעי ישראל: שמירה על שטחים פתוחים

הסנונית הראשונה שבישרה התחלה של שינוי בתפיסת השטחים הפתוחים בקרב קברניטי המקרקעין הגעה בחודש מרץ 2009. יושב ראש מועצת מקרקעי ישראל דאז, שר השיכון זאב בויס, נענה לבקשתי להציג במועצה הצעת החלטה המאמצת את עיקרי המדיניות שגיבשנו. בעקבות זאת, הקדישה המועצה לראשונה דיון מיוחד לנושא השטחים הפתוחים

והשמירה עליהם. הנושא הוצג על ידי המתכנת והמשפטנית איריס האן, שהובילה בכישרון רב את תחום התכנון והמחקר במכון דש"א ולימים מונתה למנכ"לית החברה להגנת הטבע, ועל ידי האקולוגית פרופסור תמר דיין, מדענית מובילה בקידום של מהלכי שמירת הטבע בארץ, ופרופסור ערן פייטלסון, מומחה לתכנון ומדיניות ציבורית שמכהן מזה שנים כיושב ראש מועצת גנים ושמורות טבע ולו תרומה רבת משמעות בהטמעת השמירה על השטחים הפתוחים במהלכי התכנון - שניהם חברים מובילים במועצה המנחה את הפעילות של מכון דש"א. בסיום הדיון אישרה המועצה פה אחד את הצעת ההחלטה שלנו.

באישור הרשמי של ההחלטה, שזכתה למספר הסידורי 1179, אימצה לראשונה מועצת מקרקעי ישראל את עקרונות המדיניות שהצענו ואת חובתה לשמירה על שטחים פתוחים ועל ערכי הטבע והנוף שבהם.

בסעיפיה של החלטה 1179 נכתב: "מועצת מקרקעי ישראל ומינהל מקרקעי ישראל רואים את השמירה על השטחים הפתוחים כמרכיב חיוני שיקבל ביטוי בכל החלטה על הקצאה וניהול מקרקעין, וזאת בהיבטים הבאים: 1. חיסכון מיטבי בהקצאת קרקע לפעולות פיתוח. 2. ביסוס ניהול המקרקעין על מצאי ערכי טבע, נוף ומורשת תרבות המאפיינים את הארץ. 3. הקפדה על הכוונת הפיתוח לשטחים המיועדים לכך בתוכניות מתאר ארציות, מחוזיות ומקומיות. 4. קידום מזורז של הקצאת קרקע לשמורות טבע, גנים לאומיים, פארקים ושטחים חיוניים לשמירה על המגוון הביולוגי והנופי של הארץ. 5. עידוד השמירה על שטחים פתוחים חקלאיים. 6. הגברת האכיפה נגד פלישות ושימושים שלא כדין בשטחים פתוחים טבעיים וחקלאיים".

החלטה זו הייתה צעד ראשון בדרך להשגת מחויבות של מערך ניהול המקרקעין לשמירה על שטחים פתוחים. ההחלטה הייתה אמנם בגדר הצהרה נטולת שיניים, שכן יושב ראש מועצת מקרקעי ישראל, שר השיכון זאב בויס, דאג מראש להסיר את הקטעים בהצעתנו שהיה בהם כדי לחייב את מינהל מקרקעי ישראל להתארגנות מעשית ולהשקעת משאבים במימוש ההחלטה. ואולם עצם הדיון בנושא, ובוודאי הנכונות של המועצה לאשר פה אחד את ההצהרה החדשנית, היו שלב חשוב ביותר בתהליך הכשרת הקרקע לקראת החלת השינויים בפועל.

שינוי חוקי המקרקעין מגיע אל הכנסת

חודשים מעטים לאחר קבלת החלטה 1179 במועצת המקרקעין, נפתח חלון הזדמנויות נדיר להטמעת העקרונות החדשים בחקיקה. זה קרה כשבעקבות יוזמת הממשלה להחלת רפורמה בניהול המקרקעין נפתח בכנסת דיון בחוקי המקרקעין, לראשונה מאז שהם חוקקו בשנת 1960.

הרפורמה, שהגישה הממשלה בראשות בנימין נתניהו, הדוגל במדיניות של שוק חופשי, הציעה לשנות מן היסוד את מדיניות המקרקעין ולאפשר הפרטה גורפת של קרקעות המדינה והעמדתן למכירה לכל המרבה במחיר. ההצעה עוררה גל מחאה גדול והתנגדויות של גורמים רבים בחברה ובמשק, שראו ברפורמה הזו פשיטת רגל של המדיניות הקרקעית הנהוגה במדינה, התופסת את הקרקע כנכס ציבורי. גורמי הסביבה ראו ביוזמת הממשלה הזו הפקרה של השטחים הפתוחים ושל ערכי הטבע והנוף, והתפרקות המדינה מאחריותה וממחויבותה לרווחת הציבור.

מכון דש"א, שהיה מצויד זה מכבר בחזון ובהמלצות לעקרונות מדיניות ולכלים להטמעת החובה לשמור על השטחים הפתוחים במהלכי ניהול המקרקעין, לקח חלק נכבד בדיונים הסוערים שהתקיימו בכנסת לגיבוש החוק. במהלך הדיונים הצגנו את המלצותינו, שנוסחו מלכתחילה בשפה משפטית מתאימה להטמעה בחקיקה.

הקדן לשמירה על שטחים פתוחים

בין הכלים שהצענו, הייתה גם ההקמה של אותה **קרן לשמירה, שיקום וטיפוח של שטחים פתוחים**, שתמומן מהכנסות המדינה מפיתוח הקרקע.

ההצעה להקמת הקרן גובשה עוד קודם לכן על ידי מכון דש"א, בשיתוף אריאל אבלין מאגף התקציבים במשרד האוצר, מנחם זלוצקי מהמשרד להגנת הסביבה ופרופסור ערן פייטלסון, ראש המחלקה למדיניות ציבורית באוניברסיטה העברית. ההצעה התבססה על עבודת מחקר יישומית בנושא רכישת קרקע וזכויות בקרקע לצורך שמירה על שטחים פתוחים, שביצע עבור מכון דש"א המתכנן והמשפטן תומר גוטהלף. עבודתו של גוטהלף סקרה מנגנונים שפותחו בארצות הברית ובחנה את האפשרות ליישם בישראל. בארצות הברית, שבה מרבית הקרקע נמצאת בידיים פרטיות, הרכישה נעשית מבעלי קרקעות שמוכנים להעביר שטחים או זכויות פיתוח בהם ובאמצעות **קרנות סביבתיות וחברתיות** (Land Trusts Foundations) המגייסות כסף מהציבור למטרה זו. השלטון הפדרלי והמדינתי בארצות הברית מכיר בחשיבות המהלכים, ומעודד אותם באמצעות הנחות ניכרות במיסוי הניתנות לבעלי קרקע המוכרים את זכויותיהם. מנגנונים אלה מהווים בארצות הברית כלי חשוב ומרכזי לשמירת טבע וסביבה. המסקנה שהגענו אליה בעקבות העבודה הנסמכת על המודל האמריקאי, היא שמאחר שבישראל הקרקע רובה ככולה נמצאת בבעלות המדינה, הרי שהחובה ליעד שטחים למטרות שמירת טבע וחברה ולממן את שמירתם, צריכה לחול על המדינה. על בסיס זה גובשה הצעתנו להקמת הקרן לשמירה על שטחים פתוחים.

תיקון 7 לחוק מינהל מקרקעי ישראל – חובת המדינה לשמירה על שטחים פתוחים מעוגנת בחקיקה

המהלך שהתנהל בחסות המאבק הציבורי הנרחב של ארגוני חברה וסביבה נגד הצעת החוק להפרטה גורפת של הקרקע הציבורית, צלח, והמלצות מכון דש"א, שהוצגו על ידיו בהרחבה בדיונים הסוערים שנערכו בכנסת, הוטמעו בחוק מינהל מקרקעי ישראל (תיקון מס' 7) התשס"ט-2009 שאושר באוגוסט 2009.

התיקון מסדיר לראשונה בחוק את החובה לשמירה על שטחים פתוחים כחלק מהמטרות והתפקידים של רשות מקרקעי ישראל. הוא אף כולל בחוק את המלצותינו ל"גאולת קרקע" למטרות שמירת טבע ולהקמת קרן לשמירה על שטחים פתוחים. בסעיף המטרות, קובע החוק: "ניהול מקרקעי ישראל כמשאב לטובת הציבור, הסביבה והדורות הבאים, תוך איזון ראוי בין צרכי שימור לצורכי פיתוח, ובין שיווק קרקע לצורכי שמירה על עתודות קרקע לצורכי ציבור... והקצאת קרקעות למטרות שטחים פתוחים". בסעיף תפקידי הרשות, נוסח החוק מבהיר: "הקצאת קרקעות למטרות... שטחים פתוחים ולמטרות אחרות על פי צרכי המשק, החברה והסביבה..."; "...רכישת קרקעות וסיוע למדינה בהפקעת קרקעות לרבות למטרות סביבתיות..."; "...פרסום מידע... בדבר זמינותם של מקרקעי ישראל לתכנון, לפיתוח ולשמירה על שטחים פתוחים...".

באמצע את המלצת מכון דש"א להקמת הקרן לשמירה על שטחים פתוחים, קבע התיקון לחוק כי אחוז אחד מהכנסות המדינה מפיתוח הקרקע יוקצה מדי שנה למימון פעולותיה של הקרן. וזו לשון החוק שתוקן בהתייחסו אל הקרן: "מטרות הקרן הן סיוע במימון השמירה, הפיתוח הסביבתי, והטיפוח של השטחים הפתוחים שמחוץ לשטחים העירוניים הבנויים, לרבות שטחים פתוחים שיש להם חשיבות לשמירה על המגוון הביולוגי והמערכות האקולוגיות בישראל, פארקים ואזורי פנאי ונופש, וכן סיוע לגורמים הפועלים להגשמת מטרות הקרן".

לאחר סאגה קצרה של עיכובים מצד שר השיכון ויו"ר מועצת מקרקעי ישראל דאז אריאל אטיאס, וניסיונות של פקידי האוצר "לגזול" כספים מהקרן, שכדי למנוע נאלצנו לאיים עליהם בעתירה לבג"ץ, החלה הקרן לפעול. במרוצת תשע השנים הראשונות לפעילותה הקצתה הקרן מדי שנה בין 80 מיליון ל-140 מיליון שקל, ובסך הכל הקצתה בכל השנים האלה יותר מ-700 מיליון שקל לפרויקטים התואמים את מטרותיה. בין הפרויקטים האלה: "גאולת קרקע", כלומר רכישת שטחים פתוחים חשובים למטרות שמירת טבע; שיקום נחלים ומעיינות ואתרי טבע ונוף; הכנת תוכניות סביבתיות לשטחים פתוחים; וטיפוח אתרי טבע ונוף והכשרת נגישות הציבור אליהם.

מעז יצא מתוק

עיגון המטרות וכללי המדיניות שגובשו במכון דש"א לניהול המקרקעין בחקיקה, היה הישג רב חשיבות ומהפך של ממש. היה זה דווקא האיום החמור של הפרטת קרקעות המדינה והתפרקות המדינה מאחריותה שיצר את ההזדמנות לחקיקה ופתח את הפתח להצלחה. חוק המקרקעין, שהיה עד אז חף לחלוטין מכל מרכיב סביבתי וחברתי, הפך לחוק שלראשונה מחייב את המדינה לנהל את משאבי הקרקע כנכס ציבורי שייתן מענה לכלל צורכי הציבור, ובהם צורכי הסביבה והשטחים הפתוחים ואספקה של שירותים חברתיים.

המהלך להגדרת חזון, תרגומו למדיניות ברורה ומנוסחת בלשון חקיקה, וגיבוש המלצות לכלים מעשיים ליישומה, הוכיח את עצמו גם בנושא זה. הכנת המהלך באופן הזה אפשרה ניצול מהיר ויעיל של חלון ההזדמנויות שנוצר עם פתיחת הדיון ביוזמת רפורמת המקרקעין הממשלתית. הצלחתו הושלמה במידה רבה בזכות הקמפיין הנמרץ שניהלו נגד הרפורמה ארגוני הסביבה והחברה, ארגוני המתכננים, פוליטיקאים ואנשי ציבור רבים. זכות מיוחדת בהצלחה שמורה גם לכרמל שאמה הכהן, שהיה אז חבר כנסת ויושב ראש הוועדה שמונתה לדון בהצעת החוק ולנסחה. שאמה הכהן תמך בתוקף בעמדותינו, ועמד בתמיכתו גם לנוכח איומים שהפנו כלפינו נציגי משרד האוצר לביטול הסכמתם להקמת הקרן אם החברה להגנת הטבע לא תסיר את התנגדותה להצעת הרפורמה.

ניהול מקרקעי ישראל: מהפך החקיקה ומחדלי מימושה

המהלכים הנחוצים והמאבקים העיקשיים של גורמי הסביבה, החברה והתכנון נשאו פירות. מגמות הפרטה הגורפת של מקרקעי המדינה וביטול הבעלות הציבורית על השטחים הפתוחים, נבלמו; לראשונה הוכר בחשיבות השטחים הפתוחים והשמירה עליהם; וההישג המהפכני הזה התבטא בפועל הן בחוקי המקרקעין והן במנגנון להפניית משאבים ממלכתיים לשמירה, שיקום וטיפוח של השטחים וערכי הטבע והנוף שבהם, באמצעות הקרן לשמירה על שטחים פתוחים.

אלא שכמו בתחום התכנון, כך גם בתחום מדיניות המקרקעין: חרף ההישגים המשמעותיים והחשובים שהושגו – השלמת המהפך עדיין רחוקה ממימוש.

שנות התשעים של המאה הקודמת והעשור הראשון של המאה הנוכחית – שנים רבות משמעות ותהפוכות בתחום ניהול המקרקעין – היו תקופה שבה כוח הפיתוח הנדל"ני נתן את הטון בישראל, תקופה שבה מדיניות המקרקעין המסורתית של המדינה, זו שראתה בקרקע נכס ציבורי שאין לסחור בו, נפרצה לניסיונות של הפרטה גורפת ומסחור. מגמה זו אמנם צומצמה בשל התנגדות ציבורית ופסיקת בג"ץ, אולם היא עדיין חיה ונושמת, ונותנת את אותותיה בניסיונות חוזרים ונשנים לקדמה.

מחויבות המדינה להטמעת הצורך בשמירה על שטחים פתוחים בניהול המקרקעין אמנם מעוגנת כיום בחקיקה, אך בהתנהלות השוטפת של רשות מקרקעי ישראל היא עדיין איננה מקבלת ביטוי של ממש. כדי לחולל את השינוי, הלכה למעשה, יש לתת לחקיקה ולרוחה ביטוי בכל החלטות העוסקות בניהול המקרקעין המשפיעות על השטחים הפתוחים, כפי שקבעה מועצת מקרקעי ישראל בהחלטתה לשמירה על שטחים פתוחים.

דווקא לאחר החקיקה חלה נסיגה בנושא. הסיבה לכך היא הלחץ הכבד שמופעל להפשרה נרחבת של שטחים פתוחים מצד הממשלה, שבאזלת ידה רואה בכך כלי עיקרי להתמודדות עם משבר הדיור.

במרוצת הקמת הממשלה בשנת 2015 הוחמר המצב, כשראש מפלגת "כולנו", משה כחלון, דרש וקיבל סמכויות מופלגות לצורך קידום נושא הדיור כתנאי להצטרפות לקואליציה. הוא מונה לשר האוצר וקיבל שליטה חסרת תקדים על כל מערכות הממשל שיש להן השפעה על נושא הדיור, ובהן משרד האוצר, משרד השיכון ורשות מקרקעי ישראל, ובה בעת גם על שומרי הסף, שמוטל עליהם לאזן בין הצרכים, ובהם מינהל התכנון ובתחילה גם המשרד להגנת הסביבה. הייתה זו הפרה של האיזון הנדרש בין הרשויות המופקדות על הביצוע והמימון ובין אלה המופקדות על התכנון לכלל צורכי הציבור ועל איכות הסביבה.

הזירה השלישית להטמעת המדיניות
החדשה: המגזר החקלאי והכפרי

חזון, עקרונות מדיניות וכלים במגזר החקלאי

הזירה השלישית שבה פעל מכון דש"א לקידום הטמעת השינוי בתפיסת השטחים הפתוחים בישראל, שהצטרפה לזירות התכנון וניהול המקרקעין, היא זירת המגזר החקלאי והכפרי, והמועצות האזוריות ששטחי החקלאות והכפר מצויים בתחומיהן.



בקעת כסולות, מבט מהתבור. צילום: אייל ברטוב

חקלאות וסביבה: הילכו יחדיו בלתי אם נועדו

לחקלאות, שמהווה יותר ממחצית השטחים הפתוחים בחלק המיושב של המדינה, ולהגנה על הקרקע החקלאית, יש תרומה נכבדה בשמירה על הטבע והנוף. העיבוד החקלאי אמנם אינו תורם לשמירה על עולם החי והצומח ועל המערכות הטבעיות, ואף פוגע בהם בשל הכשרת השטחים הטבעיים והשימוש הנרחב בחומרי דישון והדברה. ואולם, פרט לחשיבותה של החקלאות כספק חיוני לצורכי מזון ולחשיבותה בהיבט הכלכלי, יש לחקלאות גם תרומות סביבתיות וחברתיות חשובות. מעצם מהותה, זקוקה החקלאות לשטחים פתוחים, ובכך היא מונעת ומצמצמת חדירה של בניו ופיתוח, שהנזק שלהם לשטחים הפתוחים ולערכי הטבע והנוף שבהם הנו רב לאין ערוך ואינו בר תיקון.

השטחים החקלאיים הפתוחים משמשים כמסדרונות אקולוגיים ומספקים שורה של שירותי מערכת אקולוגיים חיוניים לבריאות הפיזית והנפשית של הציבור, והם מהווים חלק חשוב ובלתי נפרד מנופי הארץ ומורשתה. בשטחים החקלאיים נקלטים מי הגשמים אל מאגרי מי התהום, והם עשויים לסייע בפתרון סביבתי לסילוק שפכים ואשפה. לשטחים החקלאיים יש גם תפקיד חשוב בקליטת פחמן לצמצום ההתחממות הגלובלית ושמירה על איכות האוויר. בשל כל הסיבות הללו מהווים השטחים החקלאיים חלק נכבד וחשוב במערך השטחים הפתוחים במדינה.

כוח הולק"ח – היה ונלקח

עד תחילת שנות התשעים השטחים החקלאיים זכו להגנה מיוחדת, בזכות התפיסה שעבודת האדמה ותרומתה לקביעת הבעלות על הקרקע הייתה חלק חשוב בחזון הצינוי. ההגנה על הקרקע החקלאית קיבלה ביטוי מיוחד בשנת 1965, במסגרת התוספת הראשונה לחוק התכנון והבנייה. תוספת זו קבעה סייגים חמורים לשינוי מעמד הקרקע מקרקע חקלאית לקרקע לבנייה ופיתוח.

מתוקף התוספת הזו הוקמה **הוועדה לשמירה על קרקע חקלאית (ולק"ח)**, שניתנה לה סמכות גורפת לאשר או לדחות כל הצעה לשינוי ייעוד של קרקע חקלאית למטרות אחרות. החוק העניק לולק"ח סמכות להכריז על קרקע שנועדה לשימוש חקלאי כקרקע המצויה בסמכותה. מתוקף התפיסה האידיאולוגית שיש להרחיב ככל האפשר את שטחי החקלאות, הכריזה הוועדה על רוב "שטחי הקרקע הנמצאים מחוץ לשטחים המבונים", ובכללם שטחים טבעיים רבים שאינם מעובדים, כעל קרקע חקלאית הכפופה להחלטותיה. ממחקר בשם

"מדיניות השמירה על קרקע חקלאית, התהוותה, מיסודה וערעורה" שערכו אפרים שליין וערן פייטלסון ב-1996, ניתן ללמוד על התנהלות הולק"ח ועל התפוכות שעברה מיום ייסודה. עד שנת 1971 הכריזה הוועדה על כ-15 מיליון דונם, שהם 75 אחוזים מכלל השטחים במדינה, רובם שטחים מדבריים, כקרקע חקלאית, ומתוכם רק כשלושה מיליון דונם הם שטחים חקלאיים בפועל. כך הפכה הולק"ח לגורם תכנוני עתיר כוח, שהצליח לצמצם את ההפשרה של שטחים פתוחים.

מחקר אחר, בשם "קרקע חקלאית: שמירה או הפשרה?" שערכו פרופסור רחל אלתרמן ומימי רוזנשטיין ב-1992, גורס כי הסיבה להצלחת הולק"ח – יותר מאשר הייתה נעוצה בהחלטות הוועדה לדחיית תוכניות להפשרת שטחים, נבעה מכוח ההרתעה הרב שהיה בידיה ושמנע מראש הגשה של תוכניות להפשרת קרקע חקלאית.

כך תרמו החוק והולק"ח תרומה נכבדה לא רק לשמירה על שטחים חקלאיים בפועל, אלא גם לשמירה על השטחים הפתוחים הטבעיים ובהם אף שטחים מדבריים.

בשנת 1996 קיבלה השמירה על השטחים הפתוחים שאינם משמשים בפועל לחקלאות הכרה חוקית, כאשר **תיקון 43 לחוק התכנון והבנייה** שאושר בכנסת הגדיר את השמירה על שטחים אלה באופן רשמי, ושינה את שם הוועדה ל"**ועדה לשמירה על קרקע חקלאית ושטחים פתוחים (ולקחש"פ)**".

מתוקף השינוי צורפו לוועדה, שעד אז היו רוב חבריה אנשי המגזר החקלאי, אנשי ההתיישבות ובעלי זיקה אליהם, גם נציגים מטעם המשרד לאיכות הסביבה ורשות הטבע והגנים, ובהמשך צורף אליה גם נציג ארגוני הסביבה האזרחיים מתוקף "חוק הייצוג". ואולם, מעבר לכך לא חל שינוי משמעותי בכלים שהועמדו לרשות הוועדה לצורך טיפול בשטחים הפתוחים.

עד שנות התשעים מילאה הולק"ח תפקיד יעיל ומכריע בשמירה על קרקע חקלאית ואישרה הפשרות לכלל הצרכים, בהיקף שלא עלה על כחמישים אלף דונם לשנה בממוצע (היקף זה כלל גם ייעוד שטחים לשמורות טבע וגנים לאומיים).

מראשית שנות התשעים החל תהליך מואץ של החלשת הוועדה וסמכויותיה, עקב לחצים שהפעילו ממשלות ישראל לייעוד שטחים פתוחים לצורכי בנייה. התהליך הזה החל בשנת 1990, עם חקיקת הוראת השעה להקמת הוועדה לבנייה למגורים (ול"ל), שנועדה לזרז את אישור תוכניות הבנייה בשטחים הפתוחים ולהקל עליו והוסמכה לגבור על החלטות הולק"ח. תהליך זה נמשך וגבר, הן באמצעות חקיקת שורה של הוראות השעה והן באמצעות רפורמות בחוק התכנון. אלה ואלה צמצמו את סמכויות הוועדה לשמירה על קרקע חקלאית.

כך קרה שבמרצות השנים 1991-1994 הופשרו 224,280 דונם של שטחים חקלאיים. הממוצע השנתי בשנים האלה אמנם גבוה רק במעט מהממוצע הקודם, אלא שהכללים החדשים

אפשרו ואף עודדו הגשת תוכניות בכל רחבי השטחים הפתוחים על ידי כל גורם, ללא הכוונה וללא הגבלה ובהתעלמות מהנחיות הולק"ח שהקפידו על רציפות השטחים הפתוחים. כתוצאה מהכללים החדשים הללו, אושרו תוכניות לבנייה בלב השטחים הפתוחים.

מ"נד אילן" לנדל"ן (מפניני הלשון של חיים צבן)

תרומה חשובה לשמירה על הקרקע החקלאית הייתה בעבר גם למדיניות המקרקעין. על פי חוקי המקרקעין, שנחקקו בהתאם למדיניות הזו, חל איסור על מכירה של הקרקע הציבורית, ברוח הביטוי המקראי "והארץ לא תימכר לצמיתות" (ויקרא, כ"ה, כ"ג). מדיניות זו קיבלה ביטוי גם בחוק ההתיישבות ובחוזי החכרת קרקע לחקלאות, שקבעו שהחקלאים רשאים להשתמש בקרקע למטרות חקלאיות בלבד, וכי במקרים של שינוי ייעוד לצורכי פיתוח עליהם להחזיר את הקרקע למדינה תמורת פיצוי על ההשקעות החקלאיות בלבד, ואין באפשרותם ליהנות מהרווחים של שינוי הייעוד.

מצב זה, שהציב את החקלאים בראש החזית של השמירה על הקרקע החקלאית, השתנה כאמור בראשית שנות התשעים, כשמועצת מקרקעי ישראל החליטה לאפשר לחקלאים ליהנות מנתח נכבד מהרווחים הנובעים מבינוי ופיתוח נדל"ן על שטחים המוכרים להם לצורך עיבוד חקלאי. שינוי זה הפך את החקלאים משומרי הסף של השטחים החקלאיים לבעלי עניין בהפשרת קרקעות המדינה המוכרות להם ובפיתוחן. וכך, עם השנים, החקלאות ועבודת האדמה, שבתחילת הדרך היו מאבני היסוד של האידיאולוגיה הציבורית, איבדו מכוחן ומחשיבותן ופינו את מקומן לכוחות הפיתוח והנדל"ן.

גיבוש המלצות לחקלאות ידידותית לסביבה

עם זיהוי ההשפעה המכריעה של המגזר החקלאי והכפרי על השטחים הפתוחים, החל במכון דש"א תהליך לגיבוש המלצות לחזון, מדיניות וכלים לשמירה על שטחים פתוחים במגזר. התהליך נעשה תוך התייעצות והידברות עם ראשי המגזר ונציגיו.

כך הגדרנו את **חזון השמירה על השטחים החקלאיים**: השטחים הפתוחים החקלאיים, המהווים חלק חשוב מכלל השטחים הפתוחים המספקים שירותים אקולוגיים חיוניים לחברה, יישמרו; ישמשו לייצור תוצרת חקלאית, לאספקת מרחב פתוח לציבור ומקור פרנסה לחקלאים; וינהלו על פי עקרונות אקולוגיים התורמים לחקלאות עצמה, לסביבה ולציבור.

גיבשנו גם **המלצות לעקרונות המדיניות** העיקריים הנגזרים מהחזון בתחום המגזר החקלאי ולכלים הנדרשים למימושו, והם: התייחסות של כלל הגורמים במשק ובחברה אל חקלאות

ידידותית לסביבה ולנוף כשירות לחברה; צמצום מרבי של פיתוח לבנייה בשטחים חקלאיים; קידום הסבת שטחים חקלאיים מתאימים לשיקום אקולוגי ולפארקים לבילוי בחיק הטבע; והבטחת סיוע ומתן גמול ממשלתי לחקלאים המספקים שירותי שטחים פתוחים לחברה.

חקלאות פתוחה וידידותית לסביבה ולחברה מוכרת ומקובלת היום כשירות חיוני שמספק לכלל הציבור שירותים הנחוצים לרווחתו ולבריאותו. יותר ויותר מדינות ברחבי הגלובוס מקצות סכומים נכבדים כדי להבטיח **קיום חקלאות אקולוגית ותשלום גמול לחקלאים המספקים שירותים אלה** (Payment for Ecological Services – PES). במדינת ישראל הצפופה שירות זה חיוני ומוצדק עוד יותר, הן בשל המחסור הגובר בשטחים פתוחים והן מתוקף העובדה שהשטחים החקלאיים רובם ככולם הם נחלת הכלל, בבעלות המדינה ובאחריותה. עולה מכך, כי כלי חשוב להשגת היעדים הוא: **מחויבות המדינה להעניק סיוע וגמול לחקלאים המספקים שירותים אלה לרווחת הציבור**. על המדינה לספק את הגמול הזה, כדי להבטיח את השירותים החיוניים הללו ככל שירות ציבורי אחר כמו ביטחון, בריאות או חינוך.

צמצום מרבי של פיתוח נדל"ני בשטחים חקלאיים מתחייב מתוקף מדיניות התכנון החדשה, הדוגלת בריכוז וברוויית הבינוי במרכזים האורבניים, ושמירה מיטבית על שטחים פתוחים. הדרך לעמוד במדיניות זו היא באכיפה קפדנית של הוראות התכנון, בציות לפסיקת בג"ץ נגד הפרטת הקרקע החקלאית ובהקפדה על מדיניות המקרקעין החדשה התואמת את החוק מ-2009.

גם העיקרון של **הסבת שטחים חקלאיים מתאימים לשיקום אקולוגי ולפארקים לבילוי בחיק הטבע**, מקובל ומתרחש יותר ויותר ברחבי העולם. משבר המגוון הביולוגי, המאיים להכחיד חלק ניכר ממיני בעלי החיים והצמחים בעולם, בשל אובדן וקיטוע שטחים פתוחים ובתי גידול, ומוכר כיום כגורם המסב נזקים כלכליים אדירים ומאיים על הקיום והרווחה של האנושות, מרכז תשומת לב נרחבת בעולם בחקיקה ובהשקעת משאבים. אחת הדרכים לצמצם את האיום היא בהחזרה של שטחים פתוחים חקלאיים למצבם הטבעי, באמצעות **שיקום אקולוגי לצורך הרחבה של בתי גידול ושטחים מוגנים מצומצמים מדי ויצירת אזורי חיץ** (Buffer Zones) שישפרו את ההגנה על השטחים הטבעיים המוגנים.

דרך חשובה נוספת היא **יצירת מסדרונות אקולוגיים**, אשר יבטיחו קשר רציף בין שטחים מוגנים. בשטחים אלה ניתן לרוב להמשיך לקיים חקלאות, שתנוהל בדרך שתתאים לתפקוד המסדרון. ניתן גם **להסב שטחים חקלאיים לשטחי פארקים** שישפכו לציבור ריאות ירוקות לבילוי בחיק הטבע. הסבת שטחים משימוש חקלאי למטרות אקולוגיות וחברתיות צריכה להיעשות תוך הידברות הוגנת עם חוכרי הקרקע, ומתן גמול לחקלאים עבור אספקת השירותים לציבור וכפיצוי על אובדן הכנסות.

החסמים והשחקנים בזירה החקלאית

החסמים העיקריים לקידום החזון היו המתח וחוסר האמון הקיצוני ששררו בין המגזר החקלאי לבין ארגוני שמירת הטבע. מקורם בתחרות הראשונית על אמצעי הייצור החקלאיים העיקריים – משאבי הקרקע והמים, שצריך היה לייעד כדי לקיים את הטבע.

עימותים התחוללו גם בשל התנגדויות ארגוני הסביבה לחדירה הגוברת של הבינוי והפיתוח, שעל פי מדיניות התכנון החדשה צריכים היו להתמקד במרחבים העירוניים, אל תוך המרחב הכפרי. המתח גבר כשבראשית שנות התשעים הצטרף המגזר החקלאי לתנופת פיתוח הנדל"ן בשטחים החקלאיים שעודדה הממשלה, וליוזמה לשינוי חוקי המקרקעין ("החלטות הבואינג") שאפשרה לחקלאים, לראשונה, ליהנות מהשתתפות ברווחים הניכרים המופקים מבנייה על קרקע שהוחכרה להם לצורך עיבוד חקלאי. ההתנגדות העזה של ארגוני הסביבה ליוזמה זו, והתנגדותם לפרויקטי פיתוח של המגזר עצמו, תרמו להחרפת היחסים בין החקלאים לשומרי הטבע.

השחקנים העיקריים והשותפים הפוטנציאליים להידברות ושכנוע היו משרד החקלאות, ארגוני החקלאים, תנועות ההתיישבות ובעיקר המועצות האזוריות שהשטחים הפתוחים והיישובים החקלאיים, רובם ככולם, מצויים בתחומיהן. היות שבאזור המיושב של הארץ יותר ממחצית מכלל השטחים הפתוחים הם שטחים חקלאיים המוחכרים מהמדינה לעיבוד חקלאי, הרי שלמועצות האזוריות ולמגזר החקלאי, הממלכתי, ההתיישבותי והפרטי, ולתנועות ההתיישבות החקלאית, יש השפעה מכרעת על השטחים הפתוחים.

מצוקות המגזרים מגשרות בין שומרי הטבע לחקלאים

מהלכי ההידברות והגישור בין הגורמים הסביבתיים לבין המגזר החקלאי הסתייעו, במידה רבה, במצוקות של כל אחד מהצדדים. המצוקה שהדאיגה את גורמי שמירת הטבע הייתה הצטמצמותם והיעלמותם של השטחים הפתוחים. המצוקה הזו הובילה לתובנה שהשטחים החקלאיים הם העתודה העיקרית של שטחים פתוחים שנתרו באזורים המיושבים של המדינה, ולכך שתועלתם לסביבה עולה לאין שיעור על נזקם ולכן יש לפעול ביחד עם המגזר החקלאי לשמירה עליהם ולקידום חקלאות ידידותית לסביבה.

מצוקת המגזר החקלאי-הכפרי, לעומת זאת, נבעה מחבירה של כמה גורמים והתפתחויות, שרובם היו כרוכים בירידה התלולה שחלה באותה תקופה במעמד החקלאות וההתיישבות החקלאית. בעוד בראשית הדרך נהנה המגזר החקלאי, שהגשים את החזון הציוני, מתמיכה וסיוע של רשויות השלטון, הרי שהחל משנות השמונים נטו גורמי השלטון והאוצר לזלזל בחשיבות החקלאות ובערכה הכלכלי. הידרדרות זו חלה דווקא בשעה שהחקלאים נזקקו לסיוע מוגבר, בעקבות משבר כלכלי קשה שפקד את ענפי החקלאות.

גם בקרב הציבור, שבעבר ייחס ערך רב לחקלאות ולהתיישבות, נחלש כוחו של המגזר הזה, בעיקר לנוכח מהלכים פוליטיים אגרסיביים של נציגיו שלו, שהפכו עורם ושמו להם למטרה ליהנות מרווחי פיתוח גדל"ני על הקרקע הציבורית שהוחכרה להם לשימוש חקלאי. יישובים חקלאיים רבים במרכז הארץ הפכו ליישובי יוקרה פרווריים, שרוב תושביהם כלל לא עסקו בחקלאות; רבים מהם רכשו זה מקרוב את הזכות לנחלה חקלאית כדי לבנות בה מגורי יוקרה; וניכרה מגמה גוברת להחלפת המבנים החקלאיים בבינוי מסיבי ובלתי חוקי ברובו, של מבנים לתעסוקה לא חקלאית ולהקמה של מחסנים שהושכרו לכל מטרה. במקביל לכך, חלה התחזקות ניכרת של המגזר העירוני, שמגמות התפשטותו אל השטחים החקלאיים איימה לפגוע בשליטה של המועצות האזוריות על השטחים. בה בעת גברו גם הלחצים שהפעיל

השלטון המרכזי להעברת שטחים חקלאיים ניכרים מהרשויות האזוריות אל הרשויות העירוניות, כדי לענות על צורכי הדיור והכלכלה של הערים בהן מתגורר רוב רובו של ציבור הבוחרים. במקביל לכל אלה, גברה באופן משמעותי בעולם כולו, וגם בארץ, מגמת ההתייחסות אל הצורך החיוני בשמירה על הטבע והסביבה, לנוכח נזקי הפיתוח המאיימים על ערכי הטבע ועל רווחת הציבור. הצפיפות האנושית הגוברת בארץ והמחסור הגובר בשטחים פתוחים החלו לאיים על רווחת הציבור המצטופף בערים, והגבירו את הזדקקותו לשטחים פתוחים המספקים לו שירותי סביבה ורווחה חיוניים. המגמות והאיזמים לא פסחו על המגזר הכפרי, וגם בקרב תושביו, שרובם לא עסקו יותר בחקלאות, התחזקה המודעות לחשיבות השמירה על הטבע ואיכות הסביבה.

משלבים ידיים

בעקבות ההתפתחויות והמגמות הללו, החלו גורמים במועצות האזוריות ובמגזר החקלאי להבין שעליהם להיות קשובים לשינויים, ושכדי לשמור על החקלאות, על פרנסתם ובעיקר על המשך שליטתם בקרקע, עליהם לערוך חשבון נפש ולשנות את התנהלותם.

גם גורמי שמירת הטבע נדרשו לשינוי גישתם. הם הבינו שלשם שמירה על הטבע ראוי לתמוך בהמשך השליטה של המגזר הכפרי על השטחים הפתוחים המצויים בחזקתו. ההבנה הייתה, שחלוקת תפקידים ברורה בין המגזר האזורי למגזר העירוני היא נכונה ומועילה. לפי חלוקה זו, אמור המגזר האזורי להתמחות בניהול השטחים הפתוחים המצויים באחריותו בדרך ידידותית לסביבה ובהפקת תועלות כלכליות מכך, ולהותיר את הפיתוח האינטנסיבי למגזר העירוני, שבו מתגורר רוב הציבור הנזקק לו. חלוקת תפקידים כזו יש בה כדי לשרת בצורה מיטבית את כל ההיבטים: הן את האינטרס של המגזר האזורי, הן את מטרות השמירה על השטחים הפתוחים והן את האינטרס והצרכים של המגזר העירוני ותושביו, שהם אלה הנזקקים לפיתוח האינטנסיבי ומשתמשים בו. בדרך זו, אם אכן יקפיד המגזר האזורי על שמירת השטחים הפתוחים שבחזקתו למען כלל הציבור, ויימנע מפיתוח אינטנסיבי הפוגע באופיים הכפרי, יצדיק הדבר את המשך שליטתו ואחריותו על השטחים הפתוחים. חלוקת תפקידים כזו תואמת גם את מדיניות התכנון החדשה, הדוגלת בריכוז הבינוי במרכזים העירוניים.

כך קרה, שהמצוקות הללו, של שני הגורמים שעמדו לא פעם זה מול זה משני צידי המתרחס – המגזר החקלאי וארגוני שמירת הטבע והסביבה – הובילו להבנה הדדית, שלפיה הכרסום בשטחים הפתוחים מאיים לפגוע ביכולת של כל צד להשיג את יעדיו, ולהכרה בכך שכדי להשתחרר מ"החבלים המונחים על צוואריהם", על הניצים לשלב ידיים ולפעול יחדיו: המגזר הסביבתי הבין את תלותו בשטחים החקלאיים לצורך שמירה על הטבע והמגזר האזורי והכפרי

החל להבין שכדי להצדיק את המשך אחריותו ושליטתו על השטחים, ולהבטיח את זכויות החקלאים בקרקע ואת פרנסתם, עליו להתייחס אל השטחים הפתוחים שבחזקתו כאל נכס ציבורי, ולספק לציבור בנוסף לתוצרת החקלאית גם שירותי סביבה ושטחים פתוחים.

אמנה משותפת לקיום חקלאות ידידותית לסביבה

במטרה להגיע להסכמות עם המגזר החקלאי, קיים מכון דש"א החל מראשית שנות האלפיים סדרת פגישות עם בכיריו, ובעיקר עם מרכז המועצות האזוריות ועם ראשי המועצות. דנו איתם על השינויים הנדרשים ועל גיבוש משותף של דרכי פעולה מעשיות. ההשפעה שיש למועצות האזוריות על מהלכי השמירה על השטחים הפתוחים היא עצומה, שכן רוב השטחים הפתוחים בארץ נמצאים בתחומן. המועצות האזוריות מייצגות את היישובים ואת המגזר החקלאי שבאחריותן, ומחויבות לאינטרסים שלהם. במקביל הן מנהלות את ועדות התכנון המקומיות, הקובעות את מהלכי הפיתוח והשימור במרחב המקומי שבתחומן, וממונות על אכיפת חוקי התכנון. מהסיבות האלה אובחנו **המועצות האזוריות כיעד עיקרי להידברות.**

לאורך תקופת ההידברות הזו גיבשנו ביחד עם חנן ארז, ראש המועצה האזורית מגידו ולימים יושב ראש הוועדה לאיכות הסביבה של מרכז המועצות האזוריות, הצעה לכריתת אמנה להתייחסות משותפת של המגזר החקלאי ושל גורמי הסביבה אל השטחים הפתוחים. וזוהי לשון האמנה: "הרשויות המקומיות האזוריות והמגזר החקלאי ייטלו על עצמם אחריות לשמירה על השטחים הפתוחים כשירות למען כלל הציבור. המועצות האזוריות, המגזר החקלאי וארגוני הסביבה יפעלו ליצירת מודעות בקרב החקלאים, אנשי הסביבה, הציבור ורשויות השלטון, לחשיבות החקלאות הפתוחה כשירות חיוני לכלל החברה ולאיכות הסביבה; להשגת מחויבות של רשויות המדינה להבטחת קיומה של החקלאות הפתוחה והשמירה על אופיו של המרחב הכפרי; ליצירת כלים שלטוניים ומינהליים מתאימים לסיוע למועצות האזוריות, ובכללם: הבטחת תמורה הולמת לחקלאים המספקים את השירות, שינוי שיטת המיסוי המוניציפלי בדרך שתבטיח הכנסה שתאפשר לרשויות האזוריות להתמחות בשמירה על שטחים פתוחים, עידוד הפיתוח של מקורות הכנסה ידידותיים לסביבה כמו תירות חקלאית וחקלאות נופית. המגזר החקלאי והארגונים הסביבתיים יכרתו אמנה משותפת לקיום חקלאות ידידותית לסביבה, ויפעלו לשיפור התדמית של החקלאים והמועצות האזוריות וליצירת הכרה ציבורית לתפקידם כ'שומרי ומטפחי השטחים הפתוחים למען כלל הציבור'".

בגוב האריות

במסגרת מאמצי השכנוע של **מרכז המועצות האזוריות** לאמץ את עיקרי המדיניות לשמירה על שטחים פתוחים, הזמין אותי ב-2006 חנן ארז אל "גוב האריות" – הכנס השנתי הארצי של כל ראשי המועצות האזוריות בישראל. המטרה שלשמה הוזמנתי הייתה הצגת המִשְׁנָה של מכון דש"א בנושא **אחריות המועצות האזוריות לשמירה על שטחים פתוחים**.

לא בכדי כיניתי את הכנס השנתי של ראשי המועצות האזוריות "גוב האריות": באותם ימים ניטש מאבק איתנים בין החברה להגנת הטבע לבין המועצות האזוריות, בעניין מיזמי פיתוח שהוקמו בלב השטחים הפתוחים שבאחריותן, לעיתים אף בניגוד להוראות התכנון. המועצות האזוריות מחו נמרצות על עמדתה של החברה להגנת הטבע ועל פעילותה נגד אותם מיזמי פיתוח של המועצות הפוגעים בשטחים הפתוחים. אחת מהמחאות הגדולות של החברה להגנת הטבע אז, הופנתה נגד הקמת חוות בודדים בלתי חוקיות המאיימות על המרחב הפתוח בנגב. בתגובה לה, הכריז ראש המועצה האזורית רמת נגב, שמוליק ריפמן, שכיחן גם כיושב ראש מרכז המועצות המקומיות, מלחמת חורמה על החברה. הוא פעל נגד החברה להגנת הטבע במוסדות השלטון, וגם באמצעות הצבת שלטי חוצות בצידי הכבישים. לניסיונו להשתיק את מחאתה של החברה הצטרפו ראשי מועצות אזוריות בגליל, שפנו לשר הפנים וביקשו ממנו להפסיק את פעילותו של רכז שמירת הטבע של החברה להגנת הטבע בצפון, יוחנן דרום. עווננו של יוחנן דרום היה, שכחבר הוועדה המחוזית לתכנון הוא עמד על המשמר והתנגד למיזמים כפריים הפוגעים בטבע ובנוף בניגוד להוראות התכנון.

בכנס השנתי של ראשי המועצות האזוריות הצגתי את החזון ואת עיקרי עקרונות המדיניות שגיבשנו, והמחשתי את התועלות ההדדיות שבאימוצם ואת הצורך בשילוב ידיים בין גורמי הסביבה וגורמי המגזר הכפרי כדי להשיג את יעדי שני הצדדים.

הדברים זכו להקשבה, הגם שלא עברו בלי כמה הערות עוקצניות ש"נזרקו" כלפיי מצד משתתפים אחדים. בין קוראי קריאות הביניים היה גם שלום שמחון, שר החקלאות בעת

היא, שדווקא הוא עמד בראש חזית החקלאים שעודדה הפשרת שטחים חקלאיים לפיתוח נדל"ני והעלאת הסכום הכספי שיינתן בתמורה לחקלאים חוכרי הקרקע. כמה שנים לאחר מכן, ואחרי לא מעט חריקות בדרך, יאמץ לבסוף גם שמחון את הגישה שלנו ויכלול אותה בין יעדי משרדו.

האסימון נופל – המועצות האזוריות מתחייבות להגן על השטחים הפתוחים

במועד סמוך לכנס, יזמנו שורה של פגישות עם שמוליק ריפמן, יושב ראש מרכז המועצות האזוריות, ועם ראשי מועצות אזוריות נוספים. הפגישות נערכו בהשתתפות מומחי כלכלה, חקלאות, אקולוגיה וסביבה, ובהם פרופסור עזרא סדן, שהיה שותף לגיבוש החזון ועיקרי המדיניות שלנו, וד"ר חיים צבן ופרופסור יורם אבנימלך, שפיתחו גם הם גישה דומה. במפגשים האלה נדונו ונותחו התועלות ההדדיות לשני הגורמים – ארגוני הסביבה והמגזר החקלאי – והדרכים לקדם את המהלכים לטובת השטחים הפתוחים ורווחת הציבור בכללותו.

מפגשים אלה – מפגש "גוב האריות" ומפגשי המומחים – היו אירועים מחוללי שינוי, או, כפי שלימים העיד על כך שמוליק ריפמן בלשונו: "שם נפל אצלי האסימון". מיד לאחריהם החל שיתוף הפעולה בין החקלאים ובין שומרי הטבע לבוא לידי ביטוי בשיח של המגזר האזורי והכפרי.

שנתיים מאוחר יותר, בינואר 2008, אישר הכנס השנתי של ראשי המועצות האזוריות שנערך בעין גדי, בהחלטה מכוננת, את עיקרי הצעת האמנה שגיבשנו ביחד עם חנן ארז שנתיים קודם לכן. ההחלטה קוראת למועצות האזוריות ליטול אחריות על השטחים הפתוחים ועל קיום חקלאות ידידותית לסביבה, כשירות לכלל הציבור. וזוהי לשון ההחלטה: "ראשי המועצות האזוריות מכירים בחשיבות השטחים הפתוחים והמרחב הכפרי כמשאב לאומי, המשרת את כלל אזרחי מדינת ישראל וכאמצעי לסיפוק צורכי החיים הבסיסיים כחקלאות למזון, אוויר נקי לנשימה, תיירות, נוף, נופש ופנאי. המועצות האזוריות נוטלות על עצמן אחריות לניהול השטחים הפתוחים והמרחב הכפרי עבור צורכי המדינה כולה, ויעשו זאת בתיאום ובשיתוף הציבור וכלל בעלי העניין, בכפוף למדיניות ולתקצוב הפיתוח והשימור בר-קיימא של הממשלה על משרדיה. הכנס מטיל על ועדת איכות הסביבה לפעול לעריכת אמנה עם משרדי החקלאות, הגנת הסביבה, הפנים, הרווחה והחינוך, מכון השל לקיימות והגופים הירוקים, בשיתוף כלל הציבור וציבור החקלאים ותומכי הסביבה בפרט".

הגישה החדשה החלה לקרום עור וגידים כבר זמן מועט קודם לכן. בשנת 2007 יזמה הוועדה לאיכות הסביבה של מרכז המועצות האזוריות בראשות ארז קרייזלר, ראש המועצה האזורית משגב, בשיתוף עם משרד החקלאות, המשרד לאיכות הסביבה, משרד הרווחה, מינהל התכנון ומרכז השל לקיימות, מהלך להכנת **תוכניות אב לפיתוח בר-קיימא במועצות האזוריות**. חנן ארז, ראש המועצה האזורית מגידו ויושב הראש הבא של הוועדה במרכז, המשיך את קודמו קרייזלר בקידום היוזמה, ומיקד אותה בהכנת **תוכניות אב לשטחים פתוחים במועצות האזוריות**.

תוכניות אב לשטחים פתוחים נערכו וממשיכות להיערך במועצות רבות, בליווי מקצועי של מכון דש"א ורשות הטבע והגנים ובסיוע של הקרן לשמירה על שטחים פתוחים.

בשנת 2009 מיסד מרכז המועצות האזוריות תפקיד חדש: מנהל קיימות ורכז הפרויקט הארצי לתכנון וניהול השטחים הפתוחים. לתפקיד מונה מיקי ליפשיץ, שלפני כן היה סמנכ"ל במשרד להגנת הסביבה ומנכ"ל החברה להגנת הטבע. לימים החליף אותו אוריאל בן חיים.

בשנת 2015 השלים מרכז המועצות האזוריות מהלך מבורך להכנת **מדריך לתכנון וניהול שטחים פתוחים**. המדריך, שהכין משרד לרמן אדריכלים בהנחיית מרכז המועצות. מנחה באופן מקצועי, מובנה ומפורט את מהלכי התכנון של השטחים הפתוחים במועצות האזוריות ואת דרכי ניהולם.

משרד החקלאות מצטרף למערכה

תגברות המודעות האקולוגית בעולם והדרישות הסביבתיות של רוכשי התוצרת החקלאית המיוצאת לארצות המערב תרמו את שלהן להבנת הצורך בהנהגת חקלאות ידידותית לסביבה. בצירוף לחצי שכנוע של גורמי הסביבה, החל אט-אט גם משרד החקלאות (ובשמו המלא הרשמי: משרד החקלאות ופיתוח הכפר) לתת את הדעת על הערך האקולוגי של השטחים החקלאיים.

הניצנים הראשונים לשינוי מצד המשרד החלו לקבל ביטוי בפעילות משותפת שקיימנו במוסדות התכנון, למניעת תוכניות לבינוי על שטחים חקלאיים שלמסד החקלאי ולארגוני שמירת הטבע היה אינטרס משותף להגן עליהם. במקביל, החל משרד החקלאות לגבש מהלכים אסטרטגיים להטמעת עקרונות אקולוגיים בניהול החקלאות.

להכשרת הקרקע בדרגי הממסד הבכירים של משרד החקלאות תרמה יוזמה של חבר הכנסת לשעבר גדליה גל, ממנהיגי המגזר החקלאי, שבאותם ימים שימש גם יושב ראש הוועד המנהל של החברה להגנת הטבע, ושל עמיתו יונתן בשיא, מנכ"ל משרד החקלאות בעבר. השניים ראו בדאגה רבה את הכרסום שחל בשטחי החקלאות ואת ירידת קרנו של המגזר החקלאי בקרב הציבור ואצל גורמי הממשל, ומצאו בגישה של **"חקלאות התורמת לסביבה ומשרתת את הציבור"** דרך ראויה לשיפור המצב.

פיצוח אגוזי שרי החקלאות

במסגרת מאמציו לקדם חקלאות ידידותית לסביבה, יזם בשנת 2004 מכון דש"א מיזם ניסיוני (פיילוט) משותף עם המועצה האזורית עמק חפר. המיזם התבסס על מיזמים רבים הנהוגים ברחבי העולם, שבהם השלטון מעודד חקלאים להתנהל באופן ידידותי לסביבה, באמצעות הנחיה ומתן גמול. הפרויקט נועד לאפשר התנסות בפיתוח ובמימוש דרכים יישומיות לעידוד חקלאים לשלב עקרונות אקולוגיים בניהול החקלאות, ובכללן מתן גמול כספי לחקלאים

עבור אספקת השירות לסביבה ולחברה – **תשלום עבור אספקת שירותי מערכת אקולוגית** (Payment for Ecological Services – PES).

המטרה המרכזית של הפרויקט הייתה לשכנע את הממסד החקלאי בישראל בחשיבות השיטה ובתועלת שבה, כדי שייקח אחריות ליישמה בהיקף רחב באזורי הארץ, כנהוג בעולם. הגורם העיקרי ששקדנו לשכנעו להיכנס לפרויקט הזה היה משרד החקלאות, אך האגוז הקשה לפיצוח לא היו אנשי המקצוע במשרד, שתמכו בפרויקט עד מהרה, אלא הדרג הפוליטי – השרים והמנכ"לים. נדרשו שנים רבות, שלאורכן קיימו מכון דש"א וראשי המועצה האזורית עמק חפר פגישות עם שרי החקלאות שכיחנו בכמה ממשלות, עד שבכירי הדרג הפוליטי נעתרו לבסוף לתמוך בפרויקט עמק חפר ולהרחיבו לאזורים נוספים.

אפשר ללמוד על האבולוציה בהתייחסות לנושא בקרב הדרג הפוליטי, מהעובדה הפיקנטית ששלוש מהפגישות שיזמנו לאורך השנים עם שר החקלאות בנוגע לפרויקט עמק חפר, התקיימו עם אותו אדם – שלום שמחון, שכיהן כשר החקלאות בשלוש ממשלות בשנים 2006-2001. הפגישה הראשונה איתו התאפיינה בחוסר עניין ובאדישות מצידו. בפגישה השנייה, שהתקיימה מספר שנים לאחר מכן, היו אוזניו של השר שמחון כרויות מעט יותר, בין שיחה לשיחה בטלפון הסלולרי. רק בפגישה השלישית השתנו פני הדברים בתכלית השינוי. שמחון הקשיב הפעם רוב קשב, הביע תמיכה גורפת בפרויקט והצהיר כי הוא תואם לחלוטין את תפיסת משרד החקלאות ופיתוח הכפר, וכי יש לו עניין בהשתתפות בו ואף בהרחבתו.

הפגישה השלישית והמוצלחת הזו פתחה את השער לדרגים המקצועיים, בראשות ד"ר רותי פרום אריכא, מנהלת האגף לתכנון ופיתוח הכפר **ברשות לתכנון ופיתוח החקלאות**, **ההתיישבות והכפר במשרד החקלאות** ולימים מנהלת הרשות. היא הטילה על ד"ר עופר שטייניץ, שסייע לה אז כעמית מחקר במשרד החקלאות מטעם תוכנית ממשק של האגודה לאקולוגיה, לרכז את עבודת המטה ליישום המהלך.

וכך, בשנת 2012, שמונה שנים לאחר העלאת היוזמה לפיילוט בעמק חפר, ולאחר מאמצי שכנוע ממושכים, פרסם סוף-סוף משרד החקלאות קול קורא לשלושה מיזמים של **חקלאות תומכת סביבה**, במטרה לעודד חקלאים לנהל חקלאות על פי עקרונות אקולוגיים ולתגמל אותם עבור השירות.

המיזמים שנבחרו היו: המשך מיזם הפיילוט המשותף למכון דש"א ולמועצה האזורית עמק חפר, ומיזמים נוספים במועצה האזורית לב השרון ובבקעת בית נטופה. לכל אחד משלושת הפרויקטים הקצה משרד החקלאות סכום של 500 אלף שקל – סכום כספי צנוע ביותר כשלעצמו, ובוודאי ביחס למאות המיליונים שמוקצים מדי שנה למיזמים דומים במדינות העולם.

בממשלות הבאות כיהנו שרי חקלאות שענייניהם התמקדו יותר באג'נדה הפוליטית שלהם מאשר בחקלאות, והם עצרו את המימון לפרויקטים נוספים. רק בשנת 2017 הוקצה מימון להמשך המיזם בעמק חפר ולשלושה פרויקטים נוספים – במועצות האזוריות רמת נגב, מגידו ומושבות השרון – אך אין זה אלא בגדר הקומץ שאינו יכול להשביע את הארץ.



מיזם חקלאות תומכת סביבה במועצה אזורית לב השרון:
פרחי בר משולבים בפרדס צעיר למשיכת מאביקים טבעיים.
צילום: אביב אבישר

חקלאות וסביבה: תמונת מצב ותקוות לעתיד

שינוי להטמעת עקרונות אקולוגיים בהתנהלות החקלאות החל להתרחש, אם כי הוא מתקדם לאיטו. תהליך הפיכת מגזר החקלאות והרשויות האזוריות ל"נאמן השטחים הפתוחים" שייטול אחריות לשירותים ולתועלות שהם מספקים לכלל הציבור, עשוי לחזק את מעמדו הציבורי, לתרום לחוסנו הכלכלי ולהצדיק את המשך שליטתו בשטחים הפתוחים, אך הוא עדיין בראשיתו. ההכרה בצורך לאמץ כללים לניהול חקלאות ידידותית לסביבה גוברת והדברים התחילו לקבל ביטוי בתכנון ובניהול החקלאות והשטחים הפתוחים. השתפרו גם ההידברות ושיתופי הפעולה בין המגזר החקלאי וגורמי הסביבה. עם זאת – מדינת ישראל נמצאת עדיין במרחק רב ממדינות מפותחות בעולם המייחסות לניהול חקלאות אקולוגית חשיבות רבה ומשקיעות בתחום משאבים רבים וסכומים ניכרים.

יש עדיין הכרח בנכונות לוותורים מצד המגזר החקלאי, בכל הנוגע לפיתוח נדל"ני במרחב הכפרי ולאופן ניהול החקלאות; יש צורך בהפנמה שכדי לזכות בהכרה כ"נאמן השטחים הפתוחים" – על המגזר הכפרי להסכים, הלכה למעשה, לכך שמקומם של הפיתוח האינטנסיבי והקמה של שכונות עירוניות ומרכזי תעסוקה וקניות הם בתחומי המגזר העירוני, ושעליו להקפיד על שמירת אופיו של המרחב הכפרי ולהתמחות באספקת השירותים של השטחים הפתוחים לאנשיו ולכלל הציבור.

אחת ההסכמות החשובות המקובלת היום הן על גורמי החקלאות והן על גורמי הסביבה, היא שככל שהמגזר הכפרי והחקלאים יספקו את שירותי השטחים הפתוחים – כך צריכה המדינה לשאת בהוצאה זו ולתגמל את החקלאים, ממש כשם שחלה עליה החובה לשאת בשירותי רווחה חיוניים אחרים.

רגולציה ומימון ממשלתי להסבה לחקלאות ידידותית לסביבה בכל הנוגע לשמירה על שטחים פתוחים וערכי טבע ונוף כמעט אינם קיימים היום. בתחומים אלה נמצאת מדינת ישראל

במרחק שנות דור מהנהוג באירופה ובמדינות אחרות, המשקיעות אמצעים ומשאבים ניכרים בחקלאות אקולוגית.

יש להמשיך לפעול, כדי שההתפתחות החשובה והמשמעותית שכבר החלה להיטמע במוסדות ניהול החקלאות במדינה תהפוך לחלק מובנה ומחייב בהתנהלות רשויות הממשל והחקלאות, וכדי שיוקצו לכך המשאבים הנדרשים.

סיכום בקליפת אגוז

יסיון לסכם את ההיסטוריה של שמירת הטבע בישראל על רגל אחת, מאפשר לראות את ההתקדמות הניכרת שנעשתה בתחום מעשור לעשור – את צעדי השינוי שהצטרפו זה לזה ויצרו יחדיו מהפך של ממש.

העשור הראשון של ישראל התאפיין במהלכים וולונטריים ראשוניים של הוצאת שמירת הטבע מן הכוח אל הפועל, בהובלה של החברה להגנת הטבע שיצרה לראשונה גורם פעיל, מעשי ונמרץ, המייצג את נושא השמירה על הטבע.

העשור השני התאפיין במיסוד שמירת הטבע וחיוב המדינה לכך, בחקיקת חוק גנים לאומיים ושמורות טבע ובהקמת הרשויות הממלכתיות שהחוק צייד אותן בכלים חוקיים ומעשיים למילוי תפקידן.

מהעשור השלישי של המדינה והלאה התאפיינה התקופה בשכלול הכלים והפעלתם, בדגש על הרחבה ניכרת של שמורות הטבע והגנים הלאומיים ושמירה על ערכי טבע מוגנים. בעקבות פעילותה הנמרצת של רשות שמורות הטבע ולימים רשות הטבע והגנים, מגיע היקף השמורות והגנים לממדים יוצאי דופן ביחס למדינות העולם ועומד על יותר מעשרים אחוזים מכלל שטחי המדינה.

החל משנות התשעים, לנוכח ההבנה שהשטחים המוגנים באזור המיושב של הארץ קטנים מכדי להבטיח את המשך הקיום של עולם החי והצומח של הארץ, ואת המורשת הטבעית והתרבותית הגלומה בנופיה, הורחבה יריעת שמירת הטבע והנוף גם אל עבר השטחים הפתוחים שאינם מוגנים. כדי להשיג הגנה על מאפייני הטבע והנוף בשטחים אלה, גובשו כללי מדיניות ועקרונות לתכנון וניהול השטחים, ופותחו כלים הנדרשים כדי להטמיע את השמירה על המאפיינים הטבעיים והנופיים של שטחים אלה, בקרב שלוש הזירות שיש להן השפעה מכרעת על השטחים הללו: מערכת התכנון, מערכת ניהול המקרקעין והמגזר הכפרי-חקלאי. כללים אלה מוצאים כיום את מקומם בכל המערכות הללו.

“טיל קסאם נפל בשטחים הפתוחים”

אין ספק שכיום, אחרי כשלושה עשורים של מאבקים ציבוריים ומהלכים סביבתיים להטמעת השינוי ביחס לשטחים הפתוחים בישראל, אפשר לומר בפה מלא שהתחולל כאן מהפך אמיתי. ההתייחסות לנושא שינתה את פניה, הן מבחינת מודעות כלל הציבור בארץ לחשיבות השטחים הפתוחים ולחובה לשמור עליהם, והן מבחינת מחויבות רשויות המדינה ומקבלי ההחלטות כלפיהם. אלה האחרונים התייחסו אל השטחים הפתוחים עד לא מכבר כאל שטחים חסרי ערך שלא נועדו אלא לפיתוח, וכעת אינם יכולים עוד להתעלם מערכם הסביבתי והחברתי.

עדות כלשהי להכרה הגוברת בציבור לחשיבות השטחים הפתוחים והשמירה עליהם, אפשר למצוא ביחסם של כלי התקשורת אל צמד המילים “שטחים פתוחים”. עד לפני כעשור או שניים, התוצאות היחידות שהוליד חיפוש במערכות התקשורת הכתובות והאלקטרוניות אחר המונח “שטחים פתוחים”, נקשרו לזהות המיקום שבו אירעה קטסטרופה כלשהי, כמו נפילת טיל שנורה מעזה או שריפה שפרצה ממקור זה או אחר. ידיעות חדשותיות כמו “טיל קסאם נפל בשטחים הפתוחים” ו”השריפה כילתה עשרות דונם של חורש טבעי בשטח פתוח” היו המפגש התקשורתי-אקטואלי היחיד כמעט של ישראלים עם המושג הזה. היום, לעומת זאת, חיפוש דומה של צירוף המילים “שטחים פתוחים” בדיווחי כלי התקשורת ובאתרי האינטרנט למיניהם, יניב מאות רבות של תוצאות הקשורות לחשיבות השטחים ולשמירה עליהם ועל ערכי הטבע והנוף שבהם.

על השינוי מרחיק הלכת שהתחולל במודעות לחשיבות השטחים הפתוחים בארץ ניתן ללמוד גם מכך שצמד המילים, שכלל לא היה מוכר בעבר, הפך למושג רווח ושגור בשיח הציבורי והתכנוני. המחויבות לשמירה על שטחים פתוחים הוטמעה במערכות השלטון במדינה, ומקבלת ביטוי במדיניות התכנון, בניהול המרקעין, בהתנהלות המגזר הכפרי והחקלאי והשלטון המקומי, בחקיקה ובפסיקה.

ואולם, ראוי לזכור שהסיבה לכך שהשטחים הפתוחים זכו לעדנה, נעוצה בעיקר בעובדה שקודם לכן הם סבלו מחוסר התייחסות אליהם, מהזנחה ומפגיעה בהם, וממודעות נמוכה עד אפסית לחשיבותם, בימים שבהם לא היו להם הגנה ו”יחסי ציבור”.

עוד יש לזכור, כי אין די בהישגים שהושגו. רבים הם עדיין האיומים והסכנות החלים על השטחים הפתוחים ועל ערכי הטבע והנוף בארץ. האיומים הללו יגברו לנוכח המשך העלייה הצפויה בהיקף האוכלוסייה וצרכיה, וימשיכו לרחף מעל השטחים הפתוחים, הטבע ורווחת הציבור כל עוד השלטון, שאצה לו הדרך במהלכי פיתוח פזיזים, ימשיך לנסות לכרסם באופן בזבזני בשטחים הפתוחים ולהתעלם מכללי המדיניות שנקבעו.

אפילוג

ל אורך ששת העשורים שהייתי מעורב בהם בשמירה על הטבע, הנוף והשטחים הפתוחים בישראל, חוויתי מאבקים ומהלכים רבים שנתפסו בתחילתם כחסרי סיכוי וסיזיפיים. לא אחת נשאלתי אם אני אופטימי או פסימי באשר להשגת המטרה ויעדיה.

לנוכח האיומים הנמשכים על הטבע והנוף, ומתוקף המשימה שנטלנו על עצמנו, אנו נוטים לרוב לצד הפסימי. בולטים עבורנו המפגעים, וקל לנו לראות את הכישלונות ולהתמקד בשלילי. יש בכך טוב, שכן הרע שסביבנו מניע אותנו לפעול והוא המנוע לחולל את השינויים שימנעו את הרעות שבדרך. ואולם, יש חשיבות רבה להכיר גם בטוב, לתת את הדעת גם להצלחות המרשימות שהושגו ולשמור על אופטימיות, שהיא דלק חיוני שבלעדיו לא יוכלו לפעול המנועים מחוללי השינויים.

לכן תשובתי לשאלת עמדתי ביחס להשגת מטרת שמירת הטבע ויעדיה הייתה, ועודנה, דואלית: במהלכים הללו, של שינוי תרבות, יש לשלב פסימיות ואופטימיות. עלינו להסתכל על המצב ברוח פסימית, לאמור: אם לא נפעל – המצב ייעשה גרוע יותר, ובה בעת להתנהל ברוח אופטימית, בידיעה שניתן למנוע נזקים, לחולל שינוי ולהפוך את החזון למציאות, ולו בחלקו.

מטבע הדברים, כשפועלים במהלכים ובמאבקים קשים וממושכים מעין אלה, משתרבת לשיח גם נימה של הומור שחור. יש בהומור כזה כדי להקל על העיסוק במשימות בשלבים הנדמים כסיזיפיים. כך אימצתי בלשון סגי-נהור (או שגיא-נהור) את הביטוי "לא מאבדים את הייאוש" (והפסימיים באמת יוסיפו: "מאחר שעוד נזדקק לו"). הביטוי נהפך אצלנו לשגור, לנוכח ריבוי השלבים הקשים הללו לאורך הדרך. מן הסתם, הוסיף ההומור השחור הזה גם הוא דלק למנועים, ותרם לכך שרוב המהלכים והמאבקים המרתוניים שיזמנו והובלנו הסתיימו בהצלחה. נראה שהוא גם סייע ליכולת שלנו לספוג את הכישלונות שבדרך.

כלל ברזל שאימצנו לעצמנו במצבים שבהם הסיכויים להצלחה במאבקים נראו קלושים, היה שהחלטה על הצורך לנהל מאבק חייבת להתבסס אך ורק על ההצדקה לקיומו, ולא, חלילה, על הסיכויים להצלחתו.

ממרום שנות עיסוקיי בתחום, אני מתבונן היום על המצב באותה רוח דואלית המשלבת פסימיות ואופטימיות – אני מביט במציאות ובעתידה בסיפוק משולב בדאגה חמורה.

המהלכים והמאבקים המתוארים בספר זה והתובנות הנגזרות מהם הם עדות לכך שאפשר לחולל תמורות מרחיקות לכת הנוגעות לשינויי עמדות והתנהלות הנדרשים לשמירה על הטבע. מניסיוני, אני יכול להעיד שחלק נכבד בהצלחות אפשר לזקוף לזכותה של אותה רוח אופטימית, ששאבה את כוחה מהמחויבות של שומרי הטבע למטרותיהם, מתפיסה מקצועית ומוסרית, מאמונה בצדקת הדרך, ומהצלחות העבר.

מאז ראשית ימיה של שמירת הטבע המעשית בארץ, עם הקמת החברה להגנת הטבע בתחילת שנות החמישים, השיגו גורמי שמירת הטבע הישגים רבי משמעות – הן בהטמעת מחויבות לשמירת טבע ונוף בתרבות התכנון והפיתוח, והן בהצלת מאות אתרים וערכי טבע. חלק מההישגים לא קיבלו עדיין מעמד איתן באופן מספק המעוגן בתפיסה הציבורית ובחקיקה. חמור מכך, בתקופה האחרונה אנו עדים להחמרה במהלכים שנעשים על ידי השלטון ומאיימים על הטבע והנוף בארץ תוך כדי ניצול חסר גבולות של שליטה וכוח. בין אלה בולטים מהלכים פזיזים וקצרי ראיה, הנובעים מהרצון להשיג יעדים פוליטיים ומקשרים משחיתים של הון ושלטון. השחיתות של גורמים בשלטון ומקורביהם, אשר פושה לאחורונה בראש חוצות ללא בושה, מאיימת לפגוע באופן הרסני במשאבי הקרקע והשטחים הפתוחים, בערכי הטבע והנוף ובבריאות הציבור, זכויותיו ורווחתו. לנוכח מגמה זו, משתלב לא אחת במאבקינו על דמות נופי הארץ גם המאבק על דמותה המוסרית.

עולה מכך, ששומרי הטבע והסביבה אינם רשאים לנוח על זרי דפנה כלשהם. האיזמים על הטבע ועל השטחים הפתוחים רבים וגוברים. המלאכה רבה ונעשית קשה ומורכבת יותר. שומרי הטבע, שבעבר יכלו להתמקד בסוגיות של שמירת טבע ותכנון, צריכים היום לצרף לכישוריהם ולתחומי מומחיותם גם מומחיות ברזי הפיתוח ויכולת להילחם בשחיתות המאיימת על נכסי הקרקע והטבע. זוהי מערכה קשה ומורכבת, שצריך להמשיכה, וביתר שאת. זהו מרוץ מרתוני שידרוש מאמצים, יוזמה, הפעלת דרכים יצירתיות ופיתוח גישות חדשניות.

ומכאן לאופטימיות זהירה: אני מתרשם שככל שמחמיר המצב ומתרבות העדויות לתלותנו במשאבי הטבע, כך גם גוברת מודעות הציבור בדבר הצורך לשמור עליהם. מותר שומרי הטבע משאר האדם, אינו אלא בכך שהם מעין חלוצים ההולכים מעט לפני המחנה הכללי, "מחושיהם" ה"טבעיים" רגישים וחדים, ולכן יש ביכולתם להבין מעט קודם את שיובן מאוחר יותר ומאוחר מדי על ידי כל היתר. רגישות זו נובעת מהיכרותם ומהוקרתם את הטבע והנוף, מהידע המקצועי והמדעי המאפשרים את הזיהוי המוקדם של הפגיעה בטבע ואת תוצאותיה החמורות, ומהמודעות לכך שלאחר שייגרמו הנזקים לא תהיה עוד אפשרות להשיב את המצב לקדמותו.

בצד הצער והדאגה על האובדן המתמשך של משאבי הטבע והנוף, אני יכול להביט בסיפוק על מה שזכיתי בו. התברכתי בכך, שיחד עם עמיתיי שומרי הטבע לקחתי חלק בעצירת הסחף ובייזום שינויים אסטרטגיים שהתחוללו כדי לצמצמו בעתיד; בדרך צברתי "רווחים" נוספים, בדמות שורה ארוכה של אתרי טבע ונוף, שהשותפות שלי בהצלתם קירבה אותם עוד יותר לליבי; זכיתי לעסוק בכל חיי הבוגרים והמקצועיים בתחום יקר לי שהרחיב את ליבי, ואף לחלוק חוויות אלה עם יקיריי ועמיתיי.

והחשוב מכל עבורי הוא, לדעת שצמח כאן דור צעיר, מוכשר ומחויב של שומרי טבע, שביכולתו להמשיך את השמירה על טבע הארץ בדבקות, במקצועיות ובכישרון, וכי גם בקרב הציבור הרחב גברה המודעות והמעורבות לשמירה על הטבע והסביבה.

ואם יסייעו מקצת מהדברים שהועלו בספר זה להמשך הדרך וחיזוקה, הרי שיהיה בכך שכר לעמלי.



תצפית מהגלבוע. צילום: אייל ברטוב

אינדקס שמות

		א
ארזה צ'רצ'מן 156	איתי ורדי 114	אבי דרכסלר 199
אריאל אבלין 206	איתן גידליזון 173, 133, 88	אבי פרבולוצקי 161
אריאל אטיאס 207	איתן צ'רנוב 61	אביבה רבינוביץ' 155
אריאל (אריק) שרון 96, 99, 100,	אל גור 123	אביגדור יצחקי 96
201, 200, 199, 195, 145	אלון טל 114, 104, 95	אברהם בייגה שוחט 96, 95
אריה שחר 183	אלי אמיתי 151, 86, 85	אברהם יפה 99, 86, 83, 74, 73, 72
אריה שרון 92, 57	אלי גונן 90	אברהם שקד 184
אריק נחמקין 87, 85	אלי סוויסה 198	אברהם תורן (בומי) 56
ארתור פריד 161	אלי רז 61	אדיר שפירא 86
	אלי שדות 184, 143	אדם מזור 179
ב	אליעד שרגא 109	אהוד אולמרט 203, 202, 201, 200
בועז רענן 148	אליעזר ברוצקוס 57	אהרון ורדי 86
ביל קלינטון 123	אליעזר פישמן 233, 109	אהרון ידלין 62
בלהה גבעון 148	אליעזר שמאלי 55	אופיר פינס 150
בנג'י היימן 156	אליק רון 85	אורה נמיר 118
בני פירסט 94	אליקים רובינשטיין 202, 120	אורי אור 85
בנימין אדמונד דה רוטשילד 161	אלכסנדר אייג 54	אורי ביידץ 86
ברוק אוונס 120	אלכסנדר ברש 55	אורי מרינוב 156
ברנט בלאקוולדר 120, 119,	אלפרד האק 33	אורי רמון 174
	אלקסי קאלוגאראקיס 123	אורי שמיר 79
ג	אמוץ זהבי 36, 37, 38, 55, 56, 57,	אוריאל בן חיים 222
גאולה כהן 100	172, 76, 75, 72, 64, 59, 58	אוריאל ספריאל 61, 37,
גדי רוזנטל 30	אמוץ כהן 55	אוריה בן ישראל 61
גדליה גל 223	אמיר פרלברג 174	אילן סלומון 156
גדעון השמשוני 156	אמרי רון 133	אילן פפרנה 61
גדעון ויתקון 156	אפרים שליין 213	איריס האן 205, 192,
גדעון כנעני 61	ארז קרייזלר 222	

יובל פלד 185	ו	גדעון שריג 135, 156
יוחנן דרום 84, 133, 135, 220	ולרי ברכיה 121, 135, 156	ג'וליאן הראל 119, 120
יונתן בשיא 223		ג'ורג' בוש 115
יוסי בנאי 178	ז	ג'ורג' סטפאנופולוס 123
יוסי לב ארי 78	זאב בוים 204, 205	גידי גוב 178
יוסי לשם 100, 122, 123	זאב וילנאי 55	גירא אילני 61
יוסי מרגלית 62	זאב משל 62, 172	ג'ים ברט 123
יוסי פלדמן 62	זאב נאוה 155	ג'יימס שויאר 118, 119
יוסי שריד 34, 60, 118, 121, 178	זאב עמית 150	
יוסף ברסלבי (ברסלבסקי) 55	זאב קלונר 62	ד
יוסף וייץ 38, 57, 65	זבולון המר 62	דב קהת 120
יוסף חריש 121		דבורה אילון-סירני 55
יוסף תמיר 93	ח	דוד אפל 198, 199
יורם אבנימלך 221	חזה אלברשטיין 178	דוד בן גוריון 48, 57, 83, 200
יורם בן מאיר (פיצ'י) 61	חיים גורי 46, 51, 52	דוד מהלאל 156
יורם יום טוב 62, 84	חיים מירום 55	דוד נחמיאס 154, 155
יורם צפריר 62	חיים צבן 154, 214, 221	דודי בן עמי 61
יזהר סמילנסקי 46, 51, 69, 70	חיים קוברסקי 117, 134	דותרן רותם 144
יעל שאלתיאלי 85	חנן ארז 219, 220, 221, 222	דינה רצ'בסקי 135, 156, 180, 185
יעל דיין 118	חנן דימנטמן 62	דלאי לאמה 60
יעקב אפרתי 200, 203	חנן חסיד 149	דן ירון 79
יעקב גליל 55		דן סתיו (סרי) 135, 156
יעקב דפני 61	ט	דן פרי 86, 155, 156, 157, 185
יעקב הופיין 55	טדי קולק 68	דני דנקנר 201, 203
יעקב ינאי (יאן) 68		דני עמיר 150
יצחק (בוז'י) הרצוג 150	י	דני רבינוביץ' 114
יצחק ורדימון 83	יאיר פרג'ון 146	דני רוזוליו 108
יצחק רבין 34, 35, 115	יגאל אלון 62	דרור חוטר ישי 101, 198, 199
יצחק שמיר 115, 120	יגאל ארנון 125	
	יגאל ידין 68	
כ	יגאל סלע 61	
כרמל שאמה הכהן 208	יהודה דקל 125	ה
	יהונתן גולני 176	הוגו יאן טראגו 161
ל	יהושע כהן 62	היינץ שטייניץ 37
לייטרסדורף (משרד) 150	יהושע מרגולין 55	היינריך מנדלסון 55, 57, 64, 67
לינדון ג'ונסון 94	יהושע שקדי 143, 184	הנרי דיאמונד 122

ק	ס	מ
קובי כוח 174	ס. יזהר 70, 69, 51, 46	מאיר בן מאיר 156
	סדן לובנטל 186	מאיר בץ 83
ר		מוטי זיסר 125
ראובן ירדור 120	ע	מוטי קפלן 1, 148, 154, 182
הולד רייגן 115, 116	עדנה לרמן 180	מיכאל גורבצ'וב 119
רותי פרום אריכא 224	עוזי ברעם 146, 91	מיכאל גל 62
רחל אלטרמן 156, 213	עוזי וקסלר 197	מיכאל בונה 135
רם כספי 125	עוזי פז 15, 21, 34, 56, 61, 67, 70	מיכאל דוארי 109
רן אריאלי 78	עוזי ריטה 61	מיכאל זהרי 55
רנאטו יאראק 121	עופר שטייניץ 224	מימי רוזנשטיין 213
רפי לרמן 172	עזר וייצמן 178	מיקי ליפשיץ 222
ש	עזרא כהן 61	מישאל חשין 121
שאל גולדשטיין 86	עזרא סדן 221	מלקולם פורבס 119
שאל טשרניחובסקי 5, 47	עזריאל זיגלמן 61	מנחם בגין 99, 116
שאל עמיר 156, 174	עזריה אלון 55, 57, 58, 59, 64, 70	מנחם זהרוני 55
שוקה רווק 61, 132	93	מנחם זלוצקי 152, 206
שלום זוארץ 61	עליזה רוטמן 135	מנחם מרקוס 172
שלום שמחון 220, 224	עמוס עוז 51	מרגרטה וולציק 85
שלמה אבני 62	עמוס קינן 46, 51, 52	מרטין וייל 200
שלמה אהרונסון 182	עמית שפירא 150	משה כחלון 210
שלמה ירון 62	עמרי שרון 85, 201	משה כרמי 55
שמאי אסיף 183	עמרם קלעג'י 185	משה לוי 110
שמואל בורמיל 135	ערן פייטלסון 205, 206, 213	משה ליכטמן 199, 203
שמוליק ריפמן 220, 221	עשהאל בן-דוד 62, 67	משה סלע 172
שמעון פרס 87, 115, 116, 117, 178		משה שוהמי 139
ת		נ
תומא רונן 135, 138	פ	נורית שטורך 135
תומס פיקרינג 117	פיטר סקוט 26	נחום מינסקר 79
תומר גוטהלף 206	פליאה אלבק 102	ניר בקר 33
תמר דיין 205	צ	נעמי וייל 135
	צבי צילקר 148	נעמי פיינברן 55
		נתן אלטרמן 18, 46



מקורות

הקלקה על רוב הקישורים המודגשים פותחת את המאמרים האוטנטיים ומציגה את המסמכים המקוריים

1. אדליסט, ר' ויפה, ד' (2008). מי שלח פרא חופשי, אברהם יפה - זורבה הציוני. משרד הביטחון - ההוצאה לאור.
2. אחירון-פרומקין, ת' ואחרים - כתיבה ועריכה (2003, נובמבר). [שימור חולות מישור החוף - מסמך מדיניות - מסמך מדיניות](#). הוצאת החברה להגנת הטבע.
3. אלון, ע', ושגיא, י'. (1985). [יחסה של הנהלת רשות שמורות הטבע אל החברה להגנת הטבע](#). טבע וארץ כ"ז-3, מרץ-אפריל '85.
4. אלון, ע' (2012). טבע ואדם. תל אביב: עם עובד.
5. אלתרמן, ר' ורוזנשטיין מ' (1992). קרקע חקלאית: שמירה או הפשרה? המרכז לחקר העיר והאזור. חיפה: הטכניון.
6. אלתרמן, ר' והאן, א' (2004). [הכלים לשמירה על שטחים פתוחים: מה ניתן ללמוד ממדינות אחרות וליישם בישראל? המרכז לחקר העיר והאזור](#). מוסד נאמן, קק"ל.
7. ארז, ח' (2012). [חקיקה וכלים משפטיים להגנת המגוון הביולוגי - מחקר משווה: תסקירים סביבתיים אסטרטגיים](#). הוצאת החברה להגנת הטבע.
8. בוסו, נ' (2015, 29 בנובמבר). [כך הופכת הממשלה החדשה את מוסדות התכנון והבנייה לחותמת גומי](#). דה מרקר, נדל"ן.
9. בוסו, נ' (2015, 3 ביוני). [ארגוני התכנון נגד כחלון: השתלטות האוצר תיצור מערכת המבוססת על ראייה כלכלית](#). דה מרקר, נדל"ן.
10. בוסו, נ' ורינת, צ' (2014, 9 בספטמבר). [נדחתה היוזמה לייעד עשרות אלפי דונמים של שטחים פתוחים לבנייה](#). דה מרקר, נדל"ן.
11. בורוכוב, א'. (2000, אוגוסט) [נזקיה של החלטה 727. קרקע 48, עמ' 99-92, המכון לחקר מדיניות קרקעית ושימושי קרקע, קק"ל](#)
12. בן-אליא, נ' (2015, אוגוסט). [מדיניות מיסוי ושמירת השטחים הפתוחים בישראל](#). מכון דש"א.
13. בן-אליא, נ' ורזין, ע' (2008, ספטמבר). [השלטון המקומי ומדיניות שמירת השטחים הפתוחים, בחינת דרכים להגברת מחויבות השלטון המקומי לשמירה על השטחים הפתוחים](#). מכון דש"א.

14. בקר, ב' (2008). [הערכה כלכלית של הפגיעה בערכי טבע ונוף בנחל יתלה](#). דו"ח לרשות הטבע והגנים.
15. ברזקוס, א' (יאנואר 1946). לשאלת שטחי ירק ושמירת הנוף במסגרת התכנון העירוני והגילי. "במסלול הטכניקה", קובץ מאמרים בהוצאת הסתדרות המהנדסים בארץ ישראל.
16. ברזקוס, א' (1987). [תכנון השטחים לשמורות טבע וגנים ציבוריים](#). קרקע 29, המכון לחקר מדיניות קרקעית ושימושי קרקע קק"ל.
17. בר-יוסף, י' (1998, 12 בספטמבר). [מלחמת הטבע. ידיעות אחרונות](#).
18. בר-יוסף, י' (1998, 15 בינואר). [תבוסה לעו"ד חוטר-ישי בבחירות לחברה להגנת הטבע](#). ידיעות אחרונות.
19. גבירצמן, ב' - עורך (1981). הממד הציוני של שמירת הטבע - דיון במועצת החברה להגנת הטבע. הוצאת החברה להגנת הטבע.
20. גוטהלף, ת' (2008). [רכישת קרקע וזכויות בקרקע לצורך שמירה על שטחים פתוחים](#). מכון דש"א.
21. גולדברג, מ' (2011, 3 במרץ). [ידיעות אחרונות לא הוציא לשון הרע](#). ידיעות אחרונות.
22. גונן, ע' (2000). סקר השטחים הפתוחים (אטלס מפות נושאיות). משרד הפנים, המועצה האזורית לתכנון ובנייה, מינהל התכנון, תה"ל מהנדסים-יועצים.
23. גורי, ע' (2009). [הקמת יישובים חדשים בהשוואה להרחבת יישובים קיימים - בחינת היבטים כלכליים](#). צנובר, המשרד להגנת הסביבה.
24. גידליזון, א' (1987). פיתוח הליך לניתוח והערכה של משאבי טבע ונוף למטרות תכנון שימושי קרקע בשטחים הפתוחים. עבודת מוסמך, הטכניון, החברה להגנת הטבע.
25. ג'ייקובס, פ' (2003-1998) [The activity of the Open Landscape Institute in Israel](#). דוח ליד הנדיב.
26. גלבו-רון, ע' (2004). [המחויבות הסביבתית של המועצות האזוריות](#). הוגש למרכז המועצות האזוריות.
27. דברת, ז' (1997, 12 בדצמבר). [אישי ציבור: חוטר-ישי מנסה להשתלט על החברה להגנת הטבע](#). גלובס.
28. דולב, ע' ופרבולוצקי, א' - עורכים (2002). [הספר האדום של החולייתנים בישראל](#). הוצאת רשות הטבע והגנים והחברה להגנת הטבע.
29. דיאמונד, ה. כריסטופר, מ. (1991). (Henry L. Diamond. Christopher W. Mahoney). מסמכי התביעה שהוכנה להגשה לבית המשפט העליון בארה"ב כנגד הקמת קול אמריקה בערבה. BEVERIDGE&DIAMOND Law Office Washington DC
- 29.1. [מסמך 1](#).
- 29.2. [מסמך 2](#).

- 29.3. [מסמך 3](#).
30. דרום, י' (2005, אפריל). [התנגדות החברה להגנת הטבע ליישוב מיכל בגלבווע](#). החברה להגנת הטבע.
31. דרום, י' ושגיא, י' (1986). [הכביש והנוף](#). טבע וארץ, כ"ח (4), 4.
32. המארג (2010-2018). [דוח מצב הטבע](#). המארג.
33. האן, א' (2002, מאי). [תכנון סביבתי ופיתוח בר-קיימא של משאב הקרקע](#). מתוך "דו"ח הצללים" שהוגש על ידי ארגונים בלתי ממשלתיים לוועידת Rio+10. חיים וסביבה.
34. האן, א' (2005, ינואר). [השינויים בחוק התכנון והבנייה בדגש על חוק ההסדרים](#). מכון דש"א.
35. האן, א' (2005, 5 בדצמבר). [על מעורבות ארגוני הסביבה במערכת התכנון - מבט לאחור והרהורים על העתיד](#). מכון דש"א.
36. האן, א' (ינואר 2009). [בין מצוי לרצוי - יחס רשויות המדינה לשמירה על שטחים פתוחים](#). מקרקעין ח/י, 29.
37. האן, א' (2010, 9 באפריל). [רפורמת התכנון = מדינת הולילנד Ynet](#) סביבה.
38. האן, א' (2013, פברואר). [צעדים להגדלת היצע הדיור בטווח הקרוב ללא פגיעה באיכות החיים והסביבה, דוח עתודות יחידות מגורים מוסכמות](#). מכון דש"א.
39. האן, א' (2016). [הבחנה מנהלית, תכנונית וסטטוטורית בין שטחים טבעיים ושטחים חקלאיים מעובדים. מכון דש"א](#).
40. האן, א' ושגיא, י' (2008, נובמבר). [הרפורמה במקרקעי ישראל - ההיבט הסביבתי](#). מקרקעין, ח/6, 64-82.
41. האן, א', שגיא, י', בורל, ר' ודרום, י' (2003, מאי). [התיישבות חדשה, יישובים חדשים והתיישבות בודדים - עמדת החברה להגנת הטבע. החברה להגנת הטבע](#).
42. האן, א', קפלן, מ', רותם, ד', רומם, א' והורוביץ-הראל, ע' (2004, דצמבר). [אטלס הכורכרים](#). מכון דש"א.
43. הורוביץ-הראל, ע' (2017, 12 בספטמבר). [כך משתלט האוצר על מערכת התכנון](#). שפת רחוב, מגזין עירוני.
44. החברה להגנת הטבע (1986). [הצעת החברה להגנת הטבע לשינוי תמ"א 3 שעל פיה הוכן שינוי 7 לתמ"א 3](#). החברה להגנת הטבע.
45. החברה להגנת הטבע (2005, אפריל). ["יוזמת ניצינים" ליישוב מפוני חבל עזה במרחב חולות ניצינים - העמדה הסביבתית](#). החברה להגנת הטבע וארגוני הסביבה.
46. הירשפלד, א' (2009, 10 באפריל). [נחל יתלה - חמדה גנוזה](#). הארץ.
47. המועצה הארצית לתכנון ולבנייה (1994, נובמבר 11). [החלטה על עריכת סקר ומסמך מדיניות לגיבוש עקרונות והנחיות לשמירה על שטחים פתוחים](#).

48. המשרד להגנת הסביבה. [שמורה ביוספרית הר הכרמל](#). אתר המשרד להגנת הסביבה.
49. המשרד להגנת הסביבה (התשס"ג-2003). [תקנות התכנון והבנייה \(תסקירי השפעה על הסביבה\)](#). אתר המשרד להגנת הסביבה.
50. העליון, י' (1979, 4 ביולי). [כלב השמירה אכזב](#) (יער אום צפא). מעריב.
51. וייל, מ' (2010). חירייה: על צחנה ויופי. עם עובד.
52. ויקיפדיה. [מאמרים על אוכלוסייה מינימלית בת-קיימא](#) (MVP-Minimum Viable Population).
53. ויקיפדיה. [מאמרים על תיאוריית האיים](#) (The Theory of Island Biogeography).
54. ועד המילניום להערכת המערכות האקולוגיות (2005). [דוח המילניום להערכת המערכת האקולוגית](#) (Millennium Ecosystem Assessment Board. Millenium Assessment Report Island Press, Washington, DC, 2005).
55. זהבי, א' וזהבי, א' (1996). טווסים, אלטרואיזם ועיקרון ההכבדה. הוצאת החברה להגנת הטבע, צ'ריקובר מוציאים לאור.
56. חריש, י' (1990, 22 ביולי). [חוות דעת לממשלה בעניין שיקולי שר או נציגו החברים במועצה הארצית לתכנון ולבנייה](#). משרד המשפטים, היועץ המשפטי לממשלה.
57. טל, א' (2006). הסביבה בישראל. הקיבוץ המאוחד.
58. טרין, פ. (2010). [בחינת הגורמים והמהלכים האנושיים המשפיעים על עיצוב הנוף של המערכת האקולוגית בחולות ניצנים](#). תזה לתואר שני, המחלקה לגאוגרפיה. אוניברסיטת בן-גוריון.
59. ידלין, א' (1984). [החברה בראי החברה - תרומת החברה להגנת הטבע למערכת החינוך בישראל](#). טבע וארץ, כ"ו, 3, 7-8.
60. כהן, ז' (1994). [החלטות 533611 / של מועצת מקרקעי ישראל](#). המכון לחקר מדיניות קרקעית ושימושי קרקע, קק"ל.
61. כנסת ישראל (2009, 25 ביוני). [הצגת עמדות מכון דשא בדיון רפורמת המקרקעין בוועדת הכלכלה. פרוטוקול מס' 38](#) משיבת ועדת הכלכלה. עמודים: 51-40 ועמ' 65.
62. כנסת ישראל (2009, 9 ביולי). [הצגת עמדות ארגוני הסביבה בדיון רפורמת המקרקעין בוועדת הכלכלה. פרוטוקול מס' 55](#) משיבת ועדת הכלכלה. עמודים: 130-96.
63. כץ, ר' (1993). לא לקול אמריקה. אוניברסיטת חיפה: החוג למדעי המדינה, סמינריון ולקט מסמכים: קביעת מדיניות וסדר יום ציבורי בהנחיית יעל ישי.
64. לוי, א' (2011, 2 במרץ). [נדחתה תביעת דיבה של חוטר ישי נגד ידיעות אחרונות](#) News1.co..
65. לוי, נ' וחוב' (2016). [ניתוח רציפות נוף בישראל](#): [Levin, N. Landscape continuity analysis: A new approach to conservation planning in Israel. Landscape and urban planning](#)
66. ליכטמן, מ' (2007, 27 ביולי). [פרשת גינתון](#). גלובס.

67. לקסיקון הכנסת. [חוק ההסדרים](#).
68. לרמן תכנון עיר ואזור (2015). [המדריך לתכנון וניהול השטחים הפתוחים למועצות האזוריות](#). [מרכז המועצות האזוריות בישראל](#).
69. מועצת מקרקעי ישראל (2009, 12 במרץ). [החלטה מועצה מס' 1179: שמירה על שטחים פתוחים](#). אתר רשות מקרקעי ישראל.
70. מזור, א' - ראש צוות מחקר ותכנון. "ישראל 2020" - תוכנית אב לישראל בשנות האלפיים. מוסד נאמן, הטכניון.
71. מייזליש, מ' (2005). [המאבק בכביש חוצה ישראל - תיעוד מאבק סביבתי](#). מכון ירושלים למחקרי מדיניות.
72. מינהל מקרקעי ישראל (2001). [החלטות מינהל מקרקעי ישראל בנושאי שינוי ייעוד קרקע חקלאית. קרקע](#), המכון לחקר מדיניות קרקעית ושימושי קרקע, קק"ל.
73. מירובסקי, א' (2017, 2 במרץ). [קיסרות תכנון במשרד האוצר](#). דה מרקר נדל"ן.
74. מכון דש"א (דמותה של ארץ):
- 74.1. צוות דש"א (1993). [עמדת צוות דש"א בנושא כביש חוצה ישראל](#).
- 74.2. צוות דש"א (1996). [ייעול השימוש במשאב הקרקע ושמירה על הנוף הפתוח](#) (מסמך עמדה הוגש לוועדת רונן). מכון דש"א.
- 74.3. ויתקון, ג', שגיא, י' ולובנוב, כ' (1996). [שטחים פתוחים - עקרונות להרווייה ולציפוף הבנייה](#).
- 74.4. [הסדר חובות הקיבוצים \(1996, מאי\)](#). מסמך עמדה. צוות מדיניות קרקעית.
- 74.5. השמשוני, ג', שגיא, י' ולובנוב, כ' (1997). [מדיניות תחבורה, שימושי קרקע ושמירת השטחים הפתוחים](#).
- 74.6. אבלין, א. שגיא, י. האן, א. (2005) [נייר עמדה - הקמת קרן לשטחים פתוחים](#).
- 74.7. [השמירה על השטחים הפתוחים: ניתוח החלטות רשויות המדינה](#). דוחות 2005-2010.
- 74.8. מכון דש"א ומרכז המועצות האזוריות (2006, 9 במרץ). [כלים לשמירה על שטחים פתוחים. סיכום דיון במועצה האזורית עמק חפר](#)
- 74.9. [הרפורמה בחוק מקרקעי ישראל \(2009, יולי\)](#). פעילות מכון דש"א לשיפור החוק [מסמך מסכם ומסמכי רקע](#). מכון דש"א.
- 74.10. מכון דש"א. [אתרים חיוניים לשמירת טבע \(Hotspots\)](#).
- 74.11. מכון דש"א והמנהלה לשיקום ופיתוח נחל שקמה (2014, יולי). [מחקר חלוץ ליישום גישת שירותי המערכת האקולוגית בתכנון ובניהול מרחב שקמה](#). מכון דש"א.
- 74.12. [סקרי טבע ונוף](#).
75. מעריב 1.7.1979 [אלפי חובבי טבע צהלו - ניצל יער אום צפא](#). מעריב
76. משרד החקלאות ופיתוח הכפר (2010). [אסטרטגיה לפיתוח בר-קיימא](#).

77. משרד החקלאות ופיתוח הכפר (2014, מאי). [מסמך מדיניות תכנון החקלאות והכפר בישראל: תוכניות כוללניות](#).
78. משרד החקלאות ופיתוח הכפר (2015, אוקטובר). [מסמך מדיניות תכנון החקלאות והכפר בישראל, מיפוי השטחים החקלאיים בישראל](#).
79. משרד החקלאות ופיתוח הכפר. (2017). מיזמי חקלאות תומכת סביבה. שה"מ:
79.1 דפני, ר' וריטוב, ע' (2017). [מיזם חקלאות תומכת סביבה במועצה אזורית לב השרון](#).
[סרטון youtube](#).
- 79.2. היג'ריס, ה' (2017). [מיזם חקלאות תומכת סביבה בבקעת בית נטופה](#). [סרטון youtube](#).
- 79.3. שלם, א' (2017). [מיזם חקלאות תומכת סביבה בעמק חפר](#). [סרטון youtube](#).
- 79.4. רותם, ג. צרפתי-הרכבי, מ. זיו, י. בן-חיים, א. וילן, א. (2017). [פרויקט חקלאות תומכת סביבה במועצה אזורית יואב](#). [סרטון youtube](#).
80. סביבות תכנון, סדן לובנטל, לרמן אדריכלים (2003). [מסמך מדיניות וכלים לשמירה על שטחים פתוחים](#). אתר מכון דש"א.
81. סופר מעריב (1979, 4 ביולי). [אלפי חובבי טבע צהלו: ניצל יער אום-צפא](#). מעריב.
82. סמילמסקי, י. ["הנדלן הארסי"](#). נאום ס.יזר בכנס בחירות של החברה להגנת הטבע, נוכח התערבות אנשי נדל"ן בבחירות. ארכיון החברה להגנת הטבע.
83. [עמרם, ע', ועמיקם, א'](#) (2014, 13.5). [המדריך המלא לפרשת הולילנד](#). חדשות 12.
84. פז, ע' (1981). ארץ הצבי והיעל שמורות טבע בישראל. מסדה.
85. פז, ע' (2008). לעבדה ולשמרה, שמירת טבע בישראל. הוצאת אריאל.
86. פייטלסון, ע', בן-דוד, א' והורוביץ-הראל, ע' (2014, אפריל). [עתודות מגורים במחוזות תל אביב והמרכז](#). מכון דש"א, החברה להגנת הטבע - פורום התכנון.
87. פירסט, ב' (2012). [מורפולוגיה של שינוי תרבות: מסע ההסברה להצלת פרחי הבר כגורם משפיע על עיצוב המרחב](#). אופקים בגיאוגרפיה, 78, 26-47.
88. פירסט, ב' (2018). ירוקים זועקים. הוצאת רסלינג.
89. פרבולוצקי, א' (2020). חקלאות ואקולוגיה - איך ילכו השתיים יחדיו? מבט מעשי על אגרו-אקולוגיה בעולם ובישראל. הוצאת האגודה לאקולוגיה הישראלית ולמדעי הסביבה.
90. פרבולוצקי, א' - עורך (2013). ממשק ושימור האקוסיסטמה הים תיכונית: רמת הנדיב כמשל. הוצאת רמת הנדיב.
91. פרבולוצקי, א' ופולק, ג' (2001). אקולוגיה: התיאוריה והמציאות הישראלית. כרטא.
92. צבן, ח'. קפלן, מ', ושגיא, י' (1987). [מדיניות לאומית בשימוש, שימור ושיפור משאבי הנוף הפתוח](#). עם ואדמתו. ביטאון קק"ל 51.

93. צבן, ח' ואחרים (2004). [חקלאות בת-קיימא - כיצד להביא למימוש ערכים חיצוניים של החקלאות כחלק מהכנסות החקלאי באזורי הארץ השונים](#). חיפה: מוסד שמואל נאמן.
94. קונגרס ארה"ב - (USA House of Representatives (15.4.1992-). [המלצה של 14 חברים בקונגרס ארה"ב לבטל את התכנית להקמת תחנת קול אמריקה בערבה](#).
95. קליין, ע', נחמיאס, ד' (1999). [חוק ההסדרים - בין כלכלה ופוליטיקה](#). המכון הישראלי לדמוקרטיה.
96. קלינטון, ב' (1993. אפריל 8). [מכתב אישי של נשיא ארה"ב ביל קלינטון לג'ים ברט על החלטתו לבטל את הקמת תחנת רול אמריקה בערבה מסיבות תקציביות וסביבתיות](#). הבית הלבן, וואשינגטון.
97. קן, ע' (2001). [הצעת חוק עיגון ורישום זכויות בקרקע, חוות דעת ליועמ"ש](#). משרד המשפטים.
98. קפלן, מ' (2017). [חקלאות אדם נוף](#). משרד החקלאות, נקודת ח"ן, המשרד להגנת הסביבה.
99. קק"ל (1961). [האמנה בין ממשלת ישראל וקק"ל](#). אתר קק"ל.
100. רבינוביץ, ד' וורדי, א' (2010). [כוחות מניעים - כביש חוצה ישראל והפרטת תשתיות אזרחיות בישראל](#). מכון ון ליר בירושלים, הקיבוץ המאוחד.
101. רגב, ע' (1994). [ארבעים שנות פריחה - החברה להגנת הטבע 1953-1993](#). החברה להגנת הטבע.
102. רוזנטל, ג' וחוב' (2009). [אומדן הערך הכלכלי של שטחים פתוחים, כלים ומתודולוגיה לאומדן הערך הכלכלי של שטחים פתוחים ויישומם בתהליכי קבלת החלטות תכנוניות](#). מכון דש"א.
103. רולף, ש' ואברהמי, ש' (2005). [חוק ההסדרים - סוגיות והשוואות בין-לאומיות](#). הכנסת, מרכז המידע והמחקר.
104. רונן, ת' (1986). [כביש מס' 4 - קטע הר גילה](#). סקירה הנדסית להצעה לתוואי מינהור וגישור במקום התוואי המתוכנן. החברה להגנת הטבע.
105. רותם, ד' וחוב' (2015). [מסדרונות אקולוגיים - מהלכה למעשה, עקרונות והנחיות לתכנון וממשק מסדרונות אקולוגיים בישראל](#). ירושלים: רשות הטבע והגנים, חטיבת המדע.
106. רינגל הופמן, א', גילת, מ', קמפר-קריץ, מ' (1997, 12 בדצמבר). [לא עוצרים בירוק](#). ידיעות אחרונות.
107. רינת, צ' (2008, 3 באפריל). [המדינה ממשיכה להיות הספסר הגדול של הקרקעות](#) דה מרקר, נדל"ן.
108. ראובני, ה. [מרחב ביוספרי מגידו](#). מועצה אשורית מגידו.
109. רפפורט, ע' (1984). [פארק החולות תוכנית אב](#). החברה להגנת הטבע וקרן קיימת לישראל.
110. רצ'בסקי, ד' (2011). [תכנון ממבט אישי - דינה רצ'בסקי](#).
111. רשות מקרקעי ישראל. [הקבן לשמירה על שטחים פתוחים](#). אתר רשות מקרקעי ישראל.
112. רשות שמורות הטבע, אגף מקרקעין. [רשימת שמורות הטבע והגנים הלאומיים שהוכרזו בין השנים 1964-2019](#).

113. שגיא, י' (1979). [פרשת יער אום צפא וחשיבות עצמאותה של החברה להגנת הטבע](#). טבע וארץ, כ"א (5), עמ' 185.
114. שגיא, י' (1980). [הדן ומקורות הירדן: שמירת טבע ונוף לאור תכניות לניצול המים](#). טבע וארץ, כ"ו (1), 78-79.
115. שגיא, י' (1984). [החברה להגנת הטבע - בחינת הדרך לאור הישגי העבר](#). טבע וארץ, כ"ו (3), 4-6.
116. שגיא, י' (1985). [הצעה להכנת מדיניות לאומית לשימוש, שמירה ופיתוח של משאבי הנוף הפתוח](#). החברה להגנת הטבע.
117. שגיא, י' (1985). [האדם ונוף מולדתו. טבע וארץ](#), כ"ז/2 ינואר-פברואר, 10-13.
118. שגיא, י' (1988). [די למלחמה העצובה: שמורת הר מירון והכפר בית ג'ן - המשבר ופתרונו](#). טבע וארץ, ל' (11-12), 10-13.
119. שגיא, י' (1989). [ירדן. טבע וארץ](#) לא, 7 עמ' 4.
120. שגיא, י' (1992). [גלבישך שלמת בטון ומלט - הייתכן שילוב בין בנייה לקליטת העלייה לבין שמירה על דמות נוף הארץ](#). טבע וארץ, 247 ינואר, 4-5.
121. שגיא, י' (1993). [קול אמריקה, המאבק ולקחיו](#). טבע וארץ, 255, 46-47.
122. שגיא, י' (1994, 10 בנובמבר). [זורעים אשליות על קרקע ריקה, כביש מס' 6](#). דבר.
123. שגיא, י', שוארץ-מילנר, ב' שפירא, ע' לובנוב, כ', עורכים (1996). [פיתוח בר-קיימא תוך שמירה על הקרקע והנוף](#). המועצה לשמירה על הנוף והקרקע, החברה להגנת הטבע.
124. שגיא, י' (1996, אוקטובר). [היש עתיד לשטחים הפתוחים - מדיניות לאומית לשמירה על הנוף הפתוח](#). אקולוגיה וסביבה, עמ' 185-190.
125. שגיא, י' (1999, 16 במאי). [לשמור על החקלאות - רפורמה אגררית הוגנת](#). מוסף נדל"ן הארץ.
126. שגיא, י' (2000). [לשמור על החקלאות מפני החקלאים](#). מכון דש"א.
127. שגיא, י' (2000, אפריל). [השטחים הפתוחים - בסיס לשמירה על דמותה של הארץ](#). אקולוגיה וסביבה, 6, 59-63.
128. שגיא, י' (2001, אפריל). [רמת הנדיב - דגם לשימור, שיקום וטיפוח הנוף הפתוח](#). מתוך: פרבולוצקי, א' עורך. ממשק ושימור האקוסיסטמה הים תיכונית: רמת הנדיב כמשל.
129. שגיא, י' (2002, אפריל). [משמירת מינים ואתרים לתכנון רב-תחומי ככלי לשמירה על השטחים הפתוחים](#), הטבע והנוף. ביוספירה, כרך אפריל, 1-7.
130. שגיא, י' (2003). [חקלאות, סביבה, טבע ונוף - מבט לעתיד](#). יום עיון נקודת ח"ן.
131. שגיא, י' (2005). [פיילוט תמרוץ חקלאות וסביבה בעמק חפר](#). מכון דש"א.
132. שגיא, י' (2007-2009). [ניהול הקרקע בשטחים הפתוחים כמוצר ציבורי לרווחת הכלל](#). מסמך עבודה שהוצג ליושבי ראש מועצת מקרקעי ישראל, מכון דש"א.

133. שגיא, י' (2008, ינואר). [המועצה הארצית לתכנון ובנייה והשמירה על השטחים הפתוחים דברים בישיבה החגיגית ה-500 של המועצה הארצית](#). מכון דש"א.
134. שגיא, י' (2008, נובמבר). [שמירת השטחים הפתוחים - השלב הבא: ניהול הקרקע כמוצר ציבורי](#). מקרקעין, 6/ז.
135. שגיא, י' ואחרים - עורכים (1994, מרץ). חלקם ותפקידם של ארגונים לא ממשלתיים בהגנת הסביבה. סיכום כנס בינלאומי של ראשי ארגוני שמירת טבע (באנגלית). אילת: החברה להגנת הטבע.
136. שוורץ, א' (2000). [פרדיגמות משתנות בחינוך הסביבתי הישראלי](#). מתוך "מקום למחשבה: [מקראה בהגות סביבתית](#)", עמ' 5-14. מרכז השל.
137. שטרן, א' (2000). טיוטת תוכנית למרחב ביוספרי בשפלת יהודה. סביבות תכנון.
138. שירות גלובס, (2010, 22 באפריל). [מלח הארץ: כך התגלגלה פרשת קרקעות המלח עד למעצר דנקנר](#). גלובס.
139. שלאין, א' ופייטלסון, ע' (1996). [מדיניות השמירה על קרקע חקלאית, התהוותה, מיסודה וערעורה](#). ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.
140. שמואלי, ד', האן, א', פירסט, ב' ופייטלסון ע' (2013). [חדשנות סביבתית במערכת התכנון בישראל](#). מכון ירושלים לחקר ישראל.
141. שמידע, א', פולק, ג' ופרגמן ספיר, א' (2007, נובמבר). [הספר האדום - צמחים בסכנת הכחדה בישראל](#). הוצאת רשות הטבע והגנים.
142. שקדי, י' ושדות, א' (2000). [מסדרונות אקולוגיים בשטחים פתוחים: כלי לשמירת טבע](#). ירושלים: חטיבת המדע, רשות הטבע והגנים.
143. שקולניק, י' (1996). [פריצת דרך \(כביש המנהרות\)](#). ארץ וטבע, נובמבר-דצמבר.
144. שקולניק, י' וורודיק, ר' (1983). סקר חולות אשדוד. החברה להגנת הטבע.
145. תשתיות (2015, 2 באפריל). [כחלון ביקש את תיק הסביבה כדי להוריד את מחירי הדיור - ארגוני הסביבה מתנגדים](#). פורטל תשתיות.
146. IUCN - הארגון הבינלאומי לשמירת טבע. כללי הרה-אינטרדוקציה של IUCN. אתר IUCN.
147. IUCN (1990). [החלטה מס' 18.54 של העצרת הכללית ה-18 של IUCN בשנת 1990 הקוראת לממשלות ארצות הברית וישראל להימנע מהקמת תחנת קול אמריקה בערבה](#). עמודים: 39 & 42. אתר IUCN. [PROCEEDINGS 18th Session of the General Assembly of IUCN, Perth, Australia 28 November-5 December 1990](#), Pages 39 & 42

תוכניות מתאר איתור תוכניות / באתר רשות מקרקעי ישראל

148. [שינוי 7 לתוכנית מתאר ארצית לדרכים \(תמ"א 3\) שינוי 7 - התש"נ-1990](#).
149. [שינוי מס' 3 לתוכנית מתאר ארצית לדרכים \(תמ"א 3\) כביש תפן-כרמיאל](#).

150. [תוכנית מתאר ארצית חלקית למרחב ניצינים/ צפון אשקלון \(תמ"א 39\), 2005.](#)
151. [תוכנית מתאר ארצית לגנים לאומיים, שמורות טבע ושמורות נוף \(תמ"א 8\) 1965.](#)
152. [תוכנית מתאר ארצית ליער ולייעור \(תמ"א 22\), 1995.](#)
153. [תוכנית מתאר ארצית משולבת לבנייה, לפיתוח ולקליטת עלייה \(תמ"א 31\), 1998.](#)
154. [תוכנית מתאר ארצית משולבת לבנייה, לפיתוח וליימור \(תמ"א 35\), 2005.](#)
155. [תוכנית מתאר מחוזית מרחב שקמה \(תממ/ 4 / 14 / 43\).](#)
156. [תוכנית סובב בקעת הנדיב \(תמ"מ/ 6 / 5\), 2012, אתר רשות מקרקעי ישראל.](#)

חוקים

157. [חוק מינהל מקרקעי ישראל, תש"ך-1960.](#)
158. [חוק גנים לאומיים ושמורות טבע, תשכ"ג-1963.](#)
159. [חוק התכנון והבנייה תשכ"ה-1965.](#)
160. [תיקון מס' 4 לחוק התכנון והבנייה, תשל"ג 17/07/1973, אתר הכנסת.](#)
161. [חוק הליכי תכנון ובנייה \(הוראת שעה\), התש"ן-1990. \(ול"ל - וועדה לבנייה למגורים\).](#)
162. [חוק ייצוג גופים ציבוריים שעניינם בשמירת איכות הסביבה \(תיקוני חקיקה\), התשס"ג 2002.](#)
163. [חוק מינהל מקרקעי ישראל \(תיקון מס' 7\), התשס"ט-2009.](#)
164. [חוק הליכי תכנון ובנייה להאצת הבנייה למגורים \(הוראת שעה\), התשע"א-2011. \(וד"ל - וועדה לדיור לאומי\)](#)
165. [תקנות רשות מקרקעי ישראל \(קרן לשמירה על שטחים פתוחים\), תשע"ב-2012.](#)
166. [הרפורמה בתכנון, 2014, מינהל התכנון.](#)
167. [חוק התכנון והבנייה \(תיקון מס' 101\), התשע"ד-2014 \(רפורמת המרפסות\).](#)
168. [חוק לקידום הבנייה במתחמים מועדפים לדיור \(הוראת שעה\), תשע"ד-2014, ותמ"ל \(ועדה לתוכניות מועדפות לדיור\).](#)

עתירות לבג"ץ

169. תחנת הממסר קול אמריקה בערבה: בג"ץ 3476/90 (קול אמריקה), החברה להגנת הטבע ותושבי הערבה נגד המועצה הארצית לתכנון ובנייה, וממשלת ישראל. פסק דין, 29/7/1991.
170. בג"ץ כביש חוצה ישראל: בג"ץ 2920/94 כביש חוצה ישראל - אדם טבע ודין ואחרים נגד המועצה הארצית לתכנון ובנייה ואחרים, פסק הדין, 28/7/1996.
171. בג"ץ הייעור: בג"ץ 288/00 - אדם טבע ודין ו-3 אחרים נ' שר הפנים ו-4 אחרים, החובה לערוך "תוכניות מפורטות" לביצוע תוכנית המתאר הארצית ליער ולייעור - פסק דין, 29/8/2001.

172. עתירות נגד החלטות מועצת מקרקעי ישראל להפרטת מקרקעי ישראל ("בג"ץ הקרקעות"):
[בג"ץ 244/00 \(עמותת שיח חדש\), בג"ץ 8350/00 \(החברה להגנת הטבע\) - פסק דין, 29.8.2002.](#)
173. [בריכות המלח: בג"ץ 10557/03 ; 9591/03 החברה להגנת הטבע והתנועה למען איכות השלטון](#)
[נגד מועצת מקרקעי ישראל מנהל מקרקעי ישראל, אהוד אולמרט, היועמ"ש, תעשיות מלח,](#)
[חברת המלח - פסק דין, 23.3.2014.](#)



"טיל קסאם נחת בשטחים הפתוחים" - כותרת מסוג זה הייתה עד לפני שנים לא רבות האזכור היחיד בתקשורת למונח **"שטחים פתוחים"**. היום, לעומת זאת, רווח המונח ושגור, ובפי רבים נישא רעיון חשיבות השטחים הפתוחים - שמגולמת בהם המורשת הטבעית, הנופית והתרבותית המרכיבה את דמות הארץ - והצורך לשמור עליהם.

זהו ספר המתאר את המהפך שהתחולל במעמד של כלל השטחים הפתוחים - אלה שזכו להגנה כשמורות טבע, גנים לאומיים ויערות טבעיים, ואלה שלא זכו להגנה כזו; הוא מציג את המסע שחולל את השינוי הדרסטי שחל בהתייחסות אל השטחים הפתוחים והביא להטמעת מחויבות המדינה לשמירה עליהם במערכות התכנון, ניהול המקרקעין ומגזר החקלאות והכפר.

זהו סיפור שמציג ומנתח את המהלכים והמאבקים לשמירה על השטחים הפתוחים, הרבים שצלחו למרות שבתחילת הדרך נחשבו כחסרי כל סיכוי, ואלה שכשלו בשל הקושי לשמור על ערכי הטבע והנוף לנוכח תרבות פיתוח הרסנית שקידשה לאורך שנים את ערכי "כיבוש הקרקע" ואת רווחי פיתוח הנדל"ן.

זהו מסמך שמציע דרכי התמודדות עם האתגרים המורכבים שצופן העתיד למורשת הטבע והנוף בארץ קטנת ממדים וצפופת אוכלוסין, הוא נכתב מנקודת מבטו האישית של מי שהשמירה על הטבע, הנוף והשטחים הפתוחים היא לחם חוקו יותר מחמישה עשורים.

יואב שגיא, מראשי החברה להגנת הטבע וראש מכון דש"א (דמותה של ארץ), הוא פעיל מרכזי בתכנון ובהובלה של מאבקים ומהלכים אסטרטגיים לשמירת הטבע והנוף בישראל, ייצג את ארגוני הסביבה האזרחיים כחבר במועצה הארצית לתכנון ובנייה וכחבר במועצת מקרקעי ישראל, וכחבר המשלחת למשא ומתן עם ירדן אף ניסח ביחד עם עמיתו הירדני את הנספח הסביבתי של חוזה השלום. שמו מצוין בפרס ישראל שבו זכתה החברה להגנת הטבע ביחד עם שמות מייסדיה אמוץ זהבי ועזריה אלון, וכחוקרה על תרומת פועלו רב-השנים זכה באות יקיר התכנון בישראל ובאות מפעל חיים מטעם השר להגנת הסביבה ונשיא המדינה.



0 8000137007 4
דאנאקוד 800-137007