

סדרי עדיפות לאומית בתחום איכות הסביבה

III. סוגיות במינהל הסביבתי בישראל

פרק 1: יישום גישות חלופיות לניהול סכסוכים על איכות הסביבה בישראל.
ד"ר מיכל בן גל, ד"ר דבורה שמואלי, אוניברסיטת חיפה.

פרק 2: מחויבותן הסביבתית של המועצות האזוריות בישראל

פרק 3: כיצד לשמור קיום החקלאות בישראל כגורם סביבתי חיוני

סדרי עדיפות לאומית בתחום איכות הסביבה, 2004

כרך III - סוגיות במינהל הסביבתי בישראל

מאז שנת 1999 מוציא מוסד שמואל נאמן את מסמכי העדיפות הלאומית בתחום הסביבה, מסמכים המיועדים לדון בצורה מקצועית בנושאים המרכזיים העומדים על הפרק בתחום הסביבה ולהעלות נושאים חשובים לדיון הציבורי.

כרך זה הוא הכרך השלישי של מסמך העדיפות הלאומית בתחום הסביבה לשנת 2004. בכרך זה מוגשות שתי עבודות בתחומי המינהל הסביבתי. שני הנושאים המועלים כאן הינם, להערכתנו, תחומים שיתפתחו מאד בשנים הקרובות ולכן חשוב להביאם לידיעת אנשי הסביבה והפעילים בתחום זה. בנוסף, מוגש כאן דו"ח התקדמות קצר לגבי המשך העבודה על הצמידות בין חקלאות וסביבה.

פרק 1: יישום גישות חלופיות לניהול סכסוכים על איכות הסביבה בישראל-גישור קונפליקטים.

מדיניות סביבתית עוסקת, מטבע בריאתה, בישוב קונפליקט מובנה בין פיתוח לשימור. מצד אחד קיים הרצון והצורך לפתח, לבנות, להקים תעשיות חדשות ולהגביר הפעילות הכלכלית וההתיישבותית. מצד שני, קיימים הדרישה והצורך לשמר את הסביבה, לשמר שטחים פתוחים, אויר נקי ומים זכים. קיים ניגוד מובנה בין שתי מגמות חשובות אלו.

מטבע הדברים, קיימים חלקים באוכלוסיה המודעים וקרובים יותר לצורך בפיתוח, לעומת אחרים המודעים יותר בצורך בשימור.

מדיניות סביבתית נכונה מכירה בלגיטמיות של שתי הגישות, תוך כוונה להגיע לפיתוח משמר, כזה המביא למינימום את הנזקים הסביבתיים (אם כי, לא נוכל אף פעם להביא הנזקים הסביבתיים לאפס). פיתוח משמר הינו, בהגדרה, פשרה בין צרכי הפיתוח לצרכי השימור. הליך הביצוע של המדיניות הסביבתית חייב להיות קשור להבאת המודעות למכלול התמונה לכלל חלקי האוכלוסיה ולכל בעלי הענין בנושא.

בניגוד למדיניות של חוקים ואכיפה, הולכת ומתפתחת במכלול המדיניות הסביבתית הגישה לגישור בין הגישות השונות, ובין קבוצות בעלי הענין השונים בתחומים בהם חלוקות הדעות. הולכת ומתפתחת, במקביל, ולעתים במקום מערכת החוקים, בתי המשפט והאכיפה, מערכת של גישור בין בעלי הענין הדורשים פיתוח לבין בעלי הענין המבקשים לשמר את הסביבה, כשלכל קבוצה גוון שונה לאינטרס, לדעה ולראיית המציאות.

ד"ר מיכל בן גל וד"ר דבורה שמואלי מביאות ומציגות את הגישה לגישור במקרים של קונפליקטים סביבתיים.

אנו מעריכים כי גישה זו תיושם יותר ויותר בעתיד ואנו מקווים כי נפתח בארץ מודעות והבנה לצורך להגיע לפתרונות מוסכמים גם ללא התערבות מערכת החוק והאכיפה.

פרק 2: מחויבותן הסביבתית של המועצות האיזוריות

נושא נוסף העולה בכרך זה הינו ההכרה בחשיבות המעורבות הסביבתית של הממשל המקומי. שימור הסביבה ושמירה על איכות סביבה ואיכות חיים סבירים הינו עניין של כל אזרח ואזרחית, כשמטבע הדברים, אנו מרוכזים בעיקר בהתייחסות לסביבה הקרובה בה אנו חיים. כל אזרח מעוניין בקיום גינה ציבורית נאה ליד ביתו, במניעת רעש במקום מגוריו וכו'. האחריות לשמירת סביבה נאה

ונאותה ליד מקום מגוריו ומקום עבודתו של האזרח היא על הרשות המקומית וזאת בנוסף למתן שירותי סביבה אלמנטריים כפינוי האשפה וטיפול בסילוק נאות של הביוב.

תפקיד מיוחד מוטל על המועצות האיזוריות, כרשויות מקומיות האחראיות למרבית שטחה של המדינה. כ 83% משטח המדינה מצוי בתחום האחראיות של המועצות האיזוריות. למועצות אלו אחריות לשמירת הסביבה כלפי התושבים החיים בתחום המועצה, אך גם כלפי אזרחי המדינה כולם, אזרחים הנוסעים בכביש המצוי בתחום המועצה, הבאים לטייל באתר טבע המצוי בתחום המועצה או לחוות את החוויה החיונית של ביקור בשטח ירוק, שטח פתוח ושטח המכיל ערכי טבע, חקלאות ומורשת.

המועצות האיזוריות מהוות, לכן, זרוע ביצועית לשמירת הטבע והנוף בתחום אחריותן. הרשויות אמורות להכיר בתפקיד זה ולהיות בנויות לכך.

ד"ר ענת גלבע רון, יועצת סביבתית, הכינה מסמך רקע, אשר הופץ ע"י הועדה לאיכות הסביבה במועצות האיזוריות. תגובות חברי המועצה ותגובות גופים נוספים מובאים בחוברת זו. הדיון המובא כאן חשוב ביותר, אך אין לנו ספק, כי זהו רק ראשיתו של הדיון הציבורי.

פרק 3: כיצד לשמור קיום החקלאות בישראל כגורם סביבתי חיוני

לנושא הקודם מתקשר פרק נוסף המובא בכרך זה, פרק העוסק בדיווח על המשך העבודה הבוחנת את הקשר שבין חקלאות לסביבה. נושא זה עלה בכל אחד ממסמכי העדיפות הלאומית שהוצאנו עד היום.

בעבודה שהגשנו במסמך השלישי (2003) הודגשה העובדה כי השטחים החקלאיים והמורשת החקלאית הינם חלק חיוני במכלול הסביבה בישראל. כולנו רוצים לראות שדות ירוקים, מטעים פורחים באביב ונוף מטופח. קיום העיר הצפופה מותנה בקיום שטח חקלאי כריאה הירוקה של העיר, כשטח אליו ניתן להפנות פסולות עירוניות ההופכות לחומרי דשן ולקולחים להשקיה בשטח החקלאי וכאיזור המאזן ולו במידת מה פליטת מזהמי אוויר (קונבנציונאליים ואף גזי החממה) של העיר. הודגש כי לחקלאות תרומה חיצונית סביבתית לחברה הישראלית ומועלה הצורך בהחזר של לפחות חלק מתרומה זו לחקלאי, הן כתשלום הוגן עבור שירותים אלו והן כצורך בסיוע בקיום חקלאות במדינת ישראל. פרק זה הביא לתהודה ציבורית רבה ולהמשך העבודה. בהמשך נעשתה, בשיתוף עם חב' צנובר הערכה כלכלית של התרומות החיצוניות של החקלאות - ראה הדו"ח באתר האינטרנט של מוסד נאמן

http://www.neaman.org.il/publications/publication_item.asp?fid=490&parent_fid=0&iid=2218

נמצא כי התרומה הסביבתית הממוצעת של דונם מעובד הינה בשיעור של כ 70 דולר לשנה. הוצעו גישות שונות למימוש ההסדרים לתמיכה בחקלאות סביבתית כתמורה הוגנת לשירותים הציבוריים החיוניים. בעבודה הנדונה הודגש נושא התירות הכפריטת, פעילות כלכלית המסייעת לסקטור החקלאי והנובעת מעובדת קיום חקלאות נאותה. בימים אלו אנו מצויים בשלב נוסף לעבודה זו, בשלב של תחילת ישום גישה זו במספר איזורים בארץ. אנו רואים במהלך זה הדגמה לחשיבות הבאת נושאי סביבה לדיון מקצועי וציבורי וכהדגמה לכך שדיון ציבורי בנושאים חשובים שוי להביא לישום ולמימוש פתרונות לבעיות סביבה.

העבודה המצוטטת כאן מדגישה כי בנוסף לחובת המועצות האיזוריות לשמור על סביבה נאותה בתחומן, יש בשמירה ובטיפול הסביבה ערך כלכלי לגבי תושבי המועצות האיזוריות.

אנו שבים וחוזרים על תקוותנו כי העמל הרב שלנו ושל צוותים שבצעו עבודה מסורה להכנת החומר, יביא להעלאת המודעות לנושאים שהועלו בסקירות אלה, להעמקת הדיון המקצועי ולסייע לקידום המדיניות הסביבתית בישראל.
כן אנו מצפים מכם, קהל הקוראים, לתגובות, הערות והעמקת הדיון.

פרופ' יורם אבנימלך

ד"ר אופירה אילון

עורכים.

פרק 1: יישום גישות חלופיות לניהול סכסוכים על איכות הסביבה בישראל

מיכל בן גל ודבורה שמואלי¹

החוג לגיאוגרפיה ולימודי סביבה, אוניברסיטת חיפה

1 מיכל בן גל היא עמיתת הוראה באוניברסיטת חיפה בחוג לגיאוגרפיה ולימודי סביבה ובחוג לניהול משאבי טבע. היא עוסקת בסכסוכים על נושאי איכות הסביבה ותכנון. בעלת תואר דוקטור ובי"א מאוניברסיטת חיפה, ובעלת תואר שני מהפקולטה לארכיטקטורה ותכנון ערים מהטכניון. דבורה שמואלי היא מרצה בכירה בחוג לגיאוגרפיה ולימודי סביבה באוניברסיטת חיפה. היא מתכננת המתמחה במדיניות סביבתית בדגש על נושאי מים, שימושי קרקע, תחבורה ופסולת מוצקה. חלק משמעותי מעבודתה מתמקד ביישוב וניהול סכסוכים סביבתיים וציבוריים ובניית ידע ברמה הקהילתית והמוסדית. בעלת תואר דוקטור מהטכניון מ-1992, ותואר ראשון ושני מ-Massachusetts Institute of Technology מ-1980.

הקדמה

השמות מוכרים: העברת מיכלי הגז מ"פי גלילות", זיהום נחל הקישון, האנטנות הסלולריות, כביש חוצה ישראל, כביש 20, נמל תעופה בן גוריון 2000, הזרמת קולחי השפד"ן (שפכי גוש דן) לים, הזרמת שפכי עכו לים, כלובי הדגים באילת, הפסולת הרעילה ברמת חובב... רשימת הבעיות הסביבתיות העולות על סדר היום הציבורי ארוכה ומתמשכת. רשימה ארוכה אף יותר היא זו של בעיות סביבתיות קשות ומטרידות שאינן עולות לכותרות: רעש מגני ארועים, מתחנות אוטובוסים, תחנות רכבת ומוניות, זיהום אויר ממפעלים או משריפת פסולת חקלאית, זיהום מי תהום ונחלים, פרויקטים נדל"ניים בשטחים פתוחים ועוד... כל מקרה שונה, אך לכולם מכנה משותף: כולם סכסוכים שמקורם בבעיות סביבתיות שאינן באות על פתרון במשך שנים ארוכות.

בשנות החמישים כמעט שלא עלו סכסוכים סביבתיים על סדר היום הציבורי במדינת ישראל. החזון הציוני גייס את כל מוסדות המדינה ואזרחיה למען בניית הארץ ופיתוחה, ללא סימני שאלה: משאבי הטבע והסביבה נועדו לשימוש האדם. הקרקע והמים יועדו לניצול לחקלאות ולתעשייה, את השממה היה צריך לכבוש, את הביצות לייבש, את המדבר להפריח. הכלכלה היתה "סלע קיומנו" – פיתוח החקלאות, מפעלי תעשייה ומתקני תשתית היו בראש סולם העדיפויות הלאומי. כך הוקמו מתקנים כמו תחנת רידינג ליד תל אביב, ובתי הזיקוק במפרץ חיפה וכך הפכו ה"לבניות" במתחם המפעלים הפטרוכימיים במפרץ חיפה לסמל לבנין הארץ; הביטוי לקידמה ולטכנולוגיה היו ארובות הפולטות עשן. ראו נא את סמל הטכניון.

בשנות השישים והשבעים החל הספק לחלחל. הוא הגיע משאר מדינות העולם המערבי בהן נזקי הטכנולוגיה החלו להראות את פניהם המכוערים: הערפיח ומחלות הנשימה, הגשם החומצי, המידבור, הקרינה, הסרטן... אולם בישראל הנאבקת על קיומה, המתפתחת, קולטת העלייה - לא היה מקום לספקות: הפיתוח חייב להמשיך. יש לספק לתושבים מקומות מגורים ותעסוקה, יש לפתח את התשתיות, את הכלכלה, החקלאות, התעשייה והטכנולוגיה. עם פיתוח כל אלה עלתה רמת החיים ואיתה גדלו כמויות הפסולת והביוב; גדלו דירות המגורים, גדלה צריכת האנרגיה. במקביל גם גדלה האוכלוסייה, בקצב שבין הגבוהים בעולם. גידול האוכלוסייה המהיר ביחד עם העלייה המתמדת ברמת החיים חייבו את המדינה לנצל אף יותר את משאבי הטבע שלה: הרחבת והוספת מחצבות לחומרי בניה וסלילה, שאיבת יותר מים לחקלאות ותעשייה, ניצול עוד שטחים לכבישים, שכונות מגורים, אזורי תעשייה, אתרים לסילוק אשפה וטיהור ביוב, קוי חשמל, צנרת דלק, ביוב ועוד...

אולם עם השנים, התחדדה ההבנה שהמשאבים מוגבלים, והנזקים בלתי הפיכים: בארות הומלחו משאיבת יתר, נחלים התיבשו והפכו לתעלות ביוב, השטחים הפתוחים התכסו אספלט ובטון. החלה תחרות בין השימושים השונים: הרחבת מחצבה מול פיתוח היישוב הסמוך לה; כביש מול שדות חקלאיים; חקלאות מול אזור תעשייה, שמורת טבע מול שדות מעובדים, פרדסים מול פרויקטי מסחר, וכן הלאה. כל שימוש והגורמים המעוניינים בו, מול אלה המתנגדים לו: יזמים פרטיים מול הרשות המקומית, הרשות המקומית מול רשויות ארציות; משרד השיכון מול משרד החקלאות; משרד התעשייה מול המשרד לאיכות הסביבה, רשות הגנים ושמורות הטבע מול רשויות פיתוח, החברה להגנת הטבע מול יזמים פרטיים וכן הלאה.

במקביל, עם ריבוי העדויות בדבר הנזקים הסביבתיים הנגרמים בשל פיתוח בלתי מבוקר, ועם מהפיכת המידע והתקשורת שהביאה ידע זה להיות נחלת הכלל, החלו עמותות וארגונים "ירוקים" שאינם מוסדיים² להשמיע את קולם למען הסביבה. עמותות מקומיות, ארציות ואף בינלאומיות, שזכו גם לתמיכה כספית ומימון החלו לקום, חלקן על רקע בעיה ספציפית, וחלקן כהתארגנות כללית למען הסביבה. עמותות וארגונים אלה גם זוכים למימון ותמיכה כספית. עם הגידול בפעילות זו, התרבו גם הסכסוכים על נושאי איכות הסביבה ויותר מהם החלו לעלות על סדר היום הציבורי.

מגמת העליה ברמת החיים בישראל צפויה על פי התחזיות להימשך, וכך גם גידול האוכלוסייה. כתוצאה יגדלו בהכרח גם הביקושים לניצול משאבי הטבע והסביבה: קרקע (שטחים פתוחים ומחצבים), מים (ים, מי תהום ונחלים), ואויר (נקי ושקט). לעומת זאת, שטחה של הארץ ומשאבי הטבע שלה אינם צפויים לגדול. התחרות על אותם משאבים תגבר ואיתה יגדלו הן סיכויי הרווח וההפסד של יזמים ומפתחים והן הסיכון הפוטנציאלי לטבע ולסביבה. בד בבד, עם העליה במודעות לנושאי סביבה, ניתן לצפות שיותר אזרחים ועמותות יהיו מעורבים בנסיונות לשמור על משאבי טבע ונוף ולמנוע זיהום. המאבק בין פיתוח כלכלי לבין שמירת הטבע אינו צפוי להעלם וסביר להניח שסכסוכים על רקע זה רק יתרבו ויחמירו.

התהליך בו מטופלים סכסוכים סביבתיים בישראל

ניתן להצביע על שלוש מערכות המטפלות בסכסוכים על נושאי איכות הסביבה: **המערכת המינהלית** (המסדירה), הפועלת על פי שיקולים מקצועיים, נוהלים טכניים ובירוקרטיים, ולעיתים מעורבים בה גם שיקולים פוליטיים; **המערכת המשפטית** (עורכי דין ובתי משפט), הפועלת על פי שיקולי החוק, ו**המערכת הפוליטית** (נבחר ציבור ומחוקקים).

נושאי איכות הסביבה הם נושאים ציבוריים שהסדרתם מוטלת על הרשויות. סכסוכים פורצים לרוב בעקבות יוזמה ליצירת שינוי: סלילת כביש, הקמת פרויקט כלכלי, שינוי ביעוד קרקע או קביעת תקן. בין אם מדובר ביוזמה של גורם מוסדי, חצי-מוסדי³ או פרטי - כל יוזמה לשינוי מגיעה לטיפול של המערכת המינהלית, האמורה לקבל החלטות - האם יש לעשות את השינוי המוצע ובאילו תנאים.

הטיפול במרבית הסכסוכים על נושאים אלה כרוך בהליך בירוקרטי/פרוצדורלי מסוים ומחייב - בין אם מדובר בהליכים מינהליים, חוקיים או משפטיים. כך לדוגמה ניתן למנות את הליכי התכנון והבניה, הליכי קביעת תקנים, רישוי עסקים ועוד. המערכות המנהליות העוסקות בהליכים אלה בישראל פועלות בהיררכיה ריכוזית של רשויות: מקומיות, מחוזיות/אזוריות וארציות. בכל רמה ישנם בין מקבלי החלטות גורמים פוליטיים, מקצועיים וציבוריים במינונים שונים. במערכת התכנון, המהווה אחת המערכות העיקריות המטפלות בסכסוכים סביבתיים, קיימת היררכית וועדות תכנון ותכניות - מהרמה הארצית, דרך המחוזית ועד המקומית והמפורטת, האמורה למנוע בניה ופיתוח שלא בהתאם לתכניות, בכל הרמות.

בעוד המערכת המינהלית כבולה בנוהלים רשמיים ומופעלת בידי רשויות המוגבלות לרוב בתקציבים ועמוסות בעבודה, מרבית היוזמה לפיתוח מקורה בידיים אחרות - בין אם מדובר בידיים פרטיות,

² Non-Governmental Organizations : NGOs

³ כגון מינהל מקרקעי ישראל, הסוכנות היהודית, חברות הפועלות מטעם משרדי הממשלה, חברות כלכליות של הרשויות המקומיות ועוד.

יישום גישות חלופיות לניהול סכסוכים- בן גל ושמואלי

ובין אם מוסדיות או מוסדיות-באופן-חלקי. ידיים אלה הן לרוב בעלות תקציבים ותמריצים. בנוסף, בעוד המערכת המסדירה פועלת באמצעות נוהלים וחוקים ברורים ונוקשים, הרי היזמים פועלים בתיאומים בלתי פורמליים ובגמישות רבה.

מטבע הדברים, כל יוזמה לשינוי מבטאת בראש ובראשונה את צרכיו של היוזם. גם במקרים בהם מדובר ביוזמה ציבורית, התכניות מבטאות יותר את צד היוזם, ולא את צד ה"נפגע". כך לדוגמה, כאשר מע"צ מתכנתת כביש – השיקולים הראשוניים העומדים לנגד עיניה הם שיקולי הבטיחות ושיקולי העלויות. שיקולי הסביבה ושיקולי הנוחות של בעלי קרקעות ותושבים סמוכים הם בסדר עדיפות שני ומטה בקביעת מרכיבי התכנית⁴.

בכל הקשור בתכנון ובניה, המנגנון ליידוע וקבלת משוב על תכניות מבוסס בעיקר על תגובה והתנגדות ולא על מעורבות מגוון בעלי עניין בקביעת החלטות תכנוניות⁵. כאשר התכנון אינו נעשה מתוך תיאום ושיתוף עם בעלי עניין העלולים להפגע, התכניות המובאות לקבלת החלטות כוללות לעיתים קרובות מרכיבים המעוררים את התנגדותם. בהעדר כלים אחרים להביא את שיקוליהם לידי ביטוי בתוצר הסופי, משקיעים הנפגעים הפוטנציאלים את כוחם בהתנגדות לאישור ולביצוע התכניות⁶. כך, המעורבות הציבורית בתהליך היא בעיקרה שלילית – מתוך נסיון למנוע את יישום כוונות היוזם. כתוצאה, תכניות ובעיות רבות "תקועות" בועדות תכנון ובבתי משפט וגורמות לעומס על המערכות המינהליות המסורבלות ממילא. בנוסף, ההתנגדויות גורמות לקשיי יישום גם לאחר שתכניות מאושרות, בשל תביעות משפטיות, תביעות פיצויים, לחצים פוליטיים ועוד.

כך מגיעים סכסוכים רבים גם לכותלי בתי המשפט. אולם תפקידם של אלה הוא לקבל הכרעות משפטיות, ולא הכרעות ערכיות או מקצועיות. הם אינם עוסקים בתכנון ובשיקולים תכנוניים, אלא בוחנים את הדברים מנקודת המבט החוקית והפרוצדורלית בלבד.

לעיתים ההליך כולל גם חיכוכים על רקע חברתי, כגון יריבויות בין המשתתפים על רקע מקצועי, אי אמון, סטריאוטיפים ועוד. במקרים רבים מעורבת בהליך גם פוליטיקה - בין אם ברמה המקומית, או הלאומית, אשר אינה תורמת להרגעת הרוחות.

הסבך הניהולי

הטיפול בבעיות סביבתיות קושר נושאים מתחומים שונים: כלכלה, סביבה, חברה, בטחון, בטיחות, טכנולוגיה ועוד. פתרון (או אי פתרון) בעיה בתחום אחד עלול לגרום לבעיות בתחומים האחרים. לכן בנויה המערכת הניהולית כך שסכסוכים רבים מתנהלים במסגרות שונות: ועדות תכנון, משרדי ממשלה, רשויות מקומיות, מוסדות פוליטיים, מוסדות מקצועיים ועוד. אולם התאום בין מסגרות אלה קשה, ולעיתים קרובות לוקה בחסר. כתוצאה, אחת הבעיות הקשות בטיפול בנושאי איכות הסביבה היא אי בהירות לגבי מי בסופו של דבר אחראי.

⁴ אלא אם כן יבואו לידי ביטוי בעלויות.

⁵ בשנים האחרונות חל שיפור בנושא זה. לדוגמה, משרד הפנים מחייב לשלב מנגנון לשיתוף הציבור בכל תכנית אותה הוא יוזם. עם זאת נראה כי לא ברור למי מהמעורבים מה הוא בדיוק שיתוף, מי הוא הציבור וכיצד יש לשתף אותו. לכן, במקרים רבים השיתוף מתמצה ב"מס שפתיים" ותוצאותיו מתסכלות אף יותר מתהליכים ללא שיתוף ציבור כלל.

⁶ התכנון מתבצע על ידי צוות מקצועי, העוסק בפרטים במשך זמן רב ותמורת שכר, עד אשר מתגבשת תכנית המובאת בפני ועדות התכנון והציבור. למתנגדים פוטנציאליים ניתנים 60 יום בהם עליהם להבין את התכניות על פרטיהן, לנתח את משמעותן, למצוא מומחים שיתמכו בעמדתם ולגייס את משאבי הכסף והזמן הדרושים בכדי לעמוד מול היזמים בהליכים לאישור התכנית. למותר לציין כי בתנאים אלה קשה למתנגדים להציע חלופות, ולכן הם מתמקדים בנסיון לעצור את התכניות.

בעיה נוספת היא שיישומן של החלטות המתקבלות על ידי ועדות בינמשרדיות, האמורות להביא לתאום בין המסגרות השונות נותר בידי רק חלק מהשותפים להחלטה, ואלה לא תמיד מתאמים את פעולותיהם. כך לדוגמה, החלטה על איתור מתקן לטיהור שפכים מתקבלת בוועדות התכנון, בשיתוף עם משרד הבריאות, משרד התשתיות, והרשות המקומית. אך יישומה נעשה בעיקר על ידי הרשות המקומית. הקמת מתקן האמור לשרת שתי רשויות או יותר עלול להיתקל בבעיות יישום עכב אי הסכמה בין הרשויות בנושאים שכלל אינם עולים בוועדות התכנון, כגון: מי ינהל את המתקן, מה יהיה סוג מתקני הטיפול, מי ישא בעלויות ההקמה, כמה ישלמו התושבים עבור הטיפול, אילו עוד רשויות יוכלו להשתמש במתקן, באילו תנאים ועוד.

הליכי תכנון ובניה וכן הליכים אחרים הקשורים לשמירה על הסביבה (מניעת מפגעים וזיהום) נוטים להיות מורכבים גם כיוון שגורמי רשות שונים אחראים על מנגנונים ניהוליים ועל נושאים שונים (ראו גם זילר ואח', 2003, ובעיקר פרק 8).

ברשויות האחראיות פועלים יחדיו אנשי מקצוע ופקידים עם אנשי ציבור נבחרים. אלה מתפקדים בתוך מערכת ציבורית רחבה ובה פוליטיקאים, אנשי תקשורת, תושבים ואזרחים אכפתיים, מתנדבים פעילים, עמותות, קרנות ותורמים מחו"ל ועוד. כל אחד רואה את הדברים מנקודת מבטו; לכל אחד חלק אחר מהמידע, יש הרואים תמונה רחבה יותר, אחרים רואים תמונה צרה. יש הרואים את הדברים בעין מקצועית, יש הרואים בעין ציבורית⁷ ואחרים - בעין פוליטית או אף אישית. חלק רואה את הדברים בטווח הקצר וחלק בטווח הארוך. יש המעוניינים לפתור את הבעיות, אחרים שואפים רק להעביר את הפתרון לאחרים. יש גם כאלה המעוניינים דווקא לעורר בעיות בכדי להעלותם על סדר היום הציבורי, או מטעמים אחרים.

כל אחד גם מנסה להשפיע בעזרת הכלים שברשותו. לחלק יכולת השפעה גדולה ולחלק קטנה. חלק יכול להשפיע על ההחלטות, וחלק על מקבלי ההחלטות. לכל אחד השפעה על תחום אחר, או על חלק אחר מהבעיות, אשר כפי שנאמר – משליכות אלה על אלה.

הסבך ניכר בעיקר בתחומי היישום והאכיפה, כאשר בידיו של כל גורם כלים, חוקים ותקנות בתחומו, אך התיאום ולקיחת האחריות המחוייבים אינם תמיד בנמצא.

במערכת זו של הליכים מורכבים ומסורבלים, גדל הפוטנציאל לסכסוכים, כאשר במקרים רבים הרקע לסכסוך הוא התהליך עצמו ולא המהות.

למעשה, קשה להצביע על יוזמה כלשהי לפיתוח בישראל מהשנים האחרונות, שלא נתקלה בהתנגדות. מרבית הסכסוכים, אם מגיעים לכלל סיום, מסתכמים בתוצאות שאינן משביעות את רצונם של מרבית הגורמים המעורבים: יזמים מתוסכלים מאובדן זמן ומהפחתת הערך הכלכלי של מיזמיהם⁸, מתנגדים מאוכזבים מעצם הקמת פרויקטים הפוגעים בסביבה, רשויות מתוסכלות מאבדן משאבים וזמן ללא תוצאות, ואזרחים אכפתיים נותרים בתחושה קשה שהרשויות אינן מטפלות כראוי בבעיות. תחושה כזו מביאה אזרחים ועמותות לחוש, כי עליהם לקחת את הטיפול לידיהם ולפעול. בחלק מהמקרים מדובר בפעילות עם הרשויות, ובחלק כנגדן. לעיתים הפעולה מתבטאת בתביעות משפטיות, במקרים אחרים במעורבות ציבורית ופעולות התנדבותיות, לעיתים

⁷ וישנן "עיניים ציבוריות" שונות

⁸ פייטלסון (Feitelson, 2001) מצביע גם על כך שלסכסוכים כאלה יש גם נזק אקולוגי עקיף, כאשר הם מעכבים את ביצועם של פרויקטים שמטרתם לתת פתרון לבעיות סביבתיות, כגון אתרי סילוק פסולת ומתקני טיהור שפכים. יישום גישות חלופיות לניהול סכסוכים- בן גל ושמואלי

בהגשת התנגדויות לתכניות, כתיבת מכתבים, ארגון עצומות והפגנות ולעיתים הדברים עלולים להידרדר לאלימות. כתוצאה, על הרשויות להקצות משאבים רבים לטפל לא רק בבעיות הסביבתיות עצמן, אלא גם בהתייחסות למתנגדים ולאזרחים המעורבים.

מכל האמור נראה כי מערכת ניהול הסכסוכים בישראל אינה מתמודדת בהצלחה עם הקשיים, אינה פועלת ביעילות ואינה מאפשרת ליוזמות להתממש. מכאן שקיים צורך דחוף למצוא דרכים חדשות שיסייעו לה לפעול כראוי.

גישות מקובלות ("רגילות") ליישוב וניהול סכסוכים

כאמור, יישוב סכסוכים סביבתיים בישראל נתון בדרך כלל בידי המערכת המינהלית, המערכת הפוליטית והמערכת השיפוטית. הגישה המקובלת בין מקבלי החלטות במערכות אלה היא לרוב הגישה המכונה "גישה מחלקת" (distributive), או גישת סכום אפס (zero sum). על פי גישה זו, נקודת הפתיחה של המשתתפים בסכסוך או במשא ומתן היא שיש "עוגה" מסויימת, האמורה להתחלק בין המעורבים בסכסוך. כל צד ממקד את המאמצים בתביעת חלקו מאותה "עוגה", כאשר רווח של צד אחד מהווה הפסד לצד השני (והסכום הכולל הוא אפס). בנוסף, כאשר ישנן השגות על האופן בו פועלות מערכות אלה, הדגש מושם על נושאים טכניים או פרוצדורליים, ולא על נושאים מהותיים יותר, כגון ערכים, אינטרסים או צרכים.

מקובל להתייחס לסכסוך כאל רע שיש למנוע. אולם לסכסוך יכולים להיות יתרונות, אם לא יתמשך זמן רב מדי, ואם יביא בסופו לפתרונות עדיפים על כאלו הניתנים ללא סכסוך.

גישות חלופיות לניהול סכסוכים

אי שביעות הרצון של הצדדים המעורבים בסכסוכים סביבתיים מהאופן בו הם מטופלים במערכות המקובלות והרגילות (גם בחו"ל), הביא חוקרים ואנשי מקצוע העוסקים בתחום לחפש אחר דרכים נוספות למציאת פתרונות.

בשנים האחרונות ניתנת תשומת לב גדלה והולכת לאפשרות להשתמש בידע מתחום מדעי החברה לצורך פיתוח דרכים נוספות להתמודדות עם סכסוכים

(Fisher and Ury, 1981; Raiffa, 1982; Shea, 1983; Lewicki and Litterer, 1985; Lax and Sebenius, 1986; Ury, Brett, and Goldberg, 1988; Gray, 1989; Kaufman and Duncan, 1989; Breslin and Rubin, 1991; Pruitt and Carnevale, 1993).

ספרות ענפה עוסקת גם ביישום גישות אלה לנושאים ציבוריים ונושאי איכות הסביבה

(Bacow and Wheeler, 1984; Bingham, 1986; Amy, 1987; Susskind, 1994; Shmueli and Vranesky, 1996; Susskind, McKernan, and Thomas-Larmer, 2000; Susskind and Ozawa, 1984; Susskind and Cruikshank, 1987; Gray, 1989).

לגישות אלה שמות שונים, כגון "יישוב חלופי של סכסוכים" – ADR: Alternative (Appropriate) Dispute Resolution, גישת ה"רווח המשותף" (mutual gains), "גישה אינטגרטיבית" (integrative), "גישת רווח-רווח" (win-win), או "משא ומתן עקרוני" (principled negotiations).

ניתן לסכם את עקרונותיהן של גישות אלה כך :

א. התהליך מבוסס על שיתוף פעולה (collaboration) בין בעלי העניין וקונצנזוס. "קונצנזוס" הוא מצב בו כל הצדדים לסכסוך מגיעים להסכמה או החלטה, אותם כל המעורבים מבינים, יכולים לחיות איתם ותומכים בהם. "תמיכה" היא גם התחייבות לקבל את ההסכם. כוחו של הקונצנזוס בא מכך שיש הסכמה בין כל אלה שיכולים לטרפד את יישומו⁹.

ב. על הדיון להתקיים על בסיס ענייני, כזה המפריד את האנשים מהבעיה, משוחרר ממאבקי כוח מיותרים, מתמקד באינטרסים ולא בעמדות, ומנסה להמציא אפשרויות חדשות.

ג. המטרה היא להגדיל את הרווח עבור כל המעורבים בסכסוך, ולא רק עבור חלק מהם. נקודת המוצא היא שבעזרת יצירת ערכים (כגון מציאת נושאים שמלכתחילה לא היו על הפרק בסכסוך וניתן להשתמש בהם על מנת "להגדיל את העוגה"), ניתן להגיע למצב בו כל הצדדים מרוויחים, או לפחות לא יוצאים נפסדים.

ד. במשא ובמתן קיימת מתיחות בין נכונותם של המשתתפים לנקוט בצעדים של שיתוף פעולה שהם הכרח לצורך יצירת ערכים ("הגדלת העוגה"), לבין נטייתם לנקוט בצעדים של תחרות, כאשר כל צד מעוניין להרוויח יותר. ניהול נכון של משא ומתן יכול להביא לתהליך בו כל הצדדים נוקטים בצעדים

⁹ אחת הבעיות היא שצד שאין לו כוח לטרפד יישום עלול לא להלקח בחשבון בתהליך בניית הקונצנזוס. על מנת למנוע מצב זה צריכים הצדדים להשתכנע שהסכם שיתחשב גם ב"חלשים" יהיה הסכם טוב יותר, שגם יחזיק מעמד לאורך זמן רב יותר (החלש היום יכול להתחזק מחר).

יישום גישות חלופיות לניהול סכסוכים- בן גל ושמואלי

של שיתוף ל"הגדלת העוגה", בטרם מחלקים אותה בעזרת צעדים תחרותיים. האופן בו יוצרים ערכים משפיע על אופן החלוקה (ראו למשל: Fisher and Ury, 1991; Lax and Sebenus, 1986). ה. חשיבה יצירתית ושיתוף פעולה בין המשתתפים יכולים להביא לתוצאה שהיא בסך הכל "כדאית" או רווחית יותר לכולם¹⁰.

ו. ההשתתפות בהליך היא וולונטרית לכולם, וכל אחד רשאי לעזוב בכל עת. גם ההסכמה היא וולונטרית – לא ניתן לחייב אף צד להסכים. ההסכמות שייכות למשתתפים והם לרוב אחראיים על יישומן ועל עמידה בתנאיהן.

ז. במקרים רבים יש צורך במעורבות גורם שתפקידו לנהל את התהליך ליישוב הסכסוך. גורם כזה ("צד שלישי")¹¹ יכול להיות אדם, כמה אנשים או ארגון, המתבקשים או מתנדבים לסייע ליישוב הסכסוך ולמציאת פתרונות.

תחילתו של תהליך "יישוב סכסוכים חלופי" (Alternative Dispute Resolution) היא בהבנה של כל הצדדים שבכל דרך אחרת הם יגיעו לתוצאות פחות טובות¹², ולכן הם מחליטים לשאת ולתת על הסכם שיהיה מקובל עליהם ויפתור את אי ההסכמות ההדדיות. התהליך יכול לבוא לידי ביטוי בקשת של שיטות, תהליכים ודרכים, שהשוני ביניהם הוא במידת ואופי מעורבותו של ה"צד השלישי": משא ומתן ישיר (Negotiation) ומו"מ בעזרת צד שלישי (non-partisan) - מסייע (facilitator), מגשר (mediator) או בורר (arbitrator). בכל מקרה, רצוי שלמקדם התהליך (הצד השלישי) לא תהיה תרומה כלשהי להוצרות הבעיה ולא אינטרס ישיר בתוצאות הסכסוך.

להליך יישוב חלופי של סכסוכים ישנם כמה מאפיינים ההופכים אותו מתאים ליישוב סכסוכים סביבתיים:

- יכולת לשתף מספר בעלי עניין
- הליך גמיש
- האופי ההתנדבותי מגדיל את רמת האמון, נוחות המשתתפים לקחת חלק בתהליך ונכונות לקחת אחריות על יישום החלטות שיתקבלו במשותף
- אפשרות לשפר יחסים בין בעלי עניין, כאשר סביר שיפגשו שוב בעתיד לדון שוב על חלק מהנושאים, או על סכסוך אחר
- יכולת לספק כלים לניהול דיון וקבלת החלטות בדרכי קונצנזוס, שימשו את בעלי העניין בקבלת החלטות בעתיד

¹⁰ לדוגמה ניתן להביא את משחק הסימולציה בו שני משתתפים מנסים "להוריד ידיים" זה לזה במשך זמן נתון. על פי חוקי המשחק – כל הורדת יד תזכה את ה"חזק" במטבע. אם שני הצדדים יחליטו במשותף "לוותר" אחד לשני – ביחד הם ישיגו הרבה יותר מטבעות לעומת מספר המטבעות ששיגו אם יתנגדו זה לזה.

¹¹ מעורבות כזו מוכרת מסיטואציות רבות, גם כאשר אינה נקראת בשם זה. כך לדוגמה ברמה האישית והמקומית ניתן למנות מעורבות של זקני הכפר, אנשי דת, עורכי דין, שוטרים או יועצים, או ברמה הבינלאומית – גורמים כמו האומות המאוחדות או הבנק העולמי.

¹² הצדדים מכירים בכך שכל תהליך אחר (BATNA: Best Alternative To Negotiated Agreement) יניב עבורם תוצאות טובות פחות מניהול משא ומתן.

ניתן לסכם חלק מההבדלים העקרוניים בין גישות "רגילות" (כגון בבתי המשפט או בוועדות תכנון) לבין הגישות החלופיות כמתואר בטבלה שבנספח 1. ראוי לציין כי כמו בכל סיכום תמציתי, לא כל המאפיינים נכונים תמיד ולא כולם מתקיימים תמיד.

טכניקות ליישוב סכסוכים תוך שיתוף פעולה ידועות כבר משחר ההיסטוריה האנושית, חלקן אף קודמות למערכות משפטיות. בחלק מהתרבויות בעולם עדיין מתקיימים תהליכי יישוב סכסוכים כאלה במקביל למערכת השיפוטית.

טכניקות **מודרניות** ליישוב סכסוכים, ובעיקר גישור, החלו להתפתח באופן משמעותי בארה"ב בשנות השבעים. טכניקות אלה פשטו מהר לתחומים רבים כמנגנון ליישוב סכסוכים – החל מסכסוכים קהילתיים, ציבוריים וסביבתיים, דרך סכסוכי עבודה, סכסוכים עסקיים, תביעות קטנות, סכסוכים בין דיירים לבעלי בתים, סכסוכים משפחתיים וגירושין ועד סכסוכים בבתי הספר. כיום, בארצות בהן ההליכים המשפטיים אורכים זמן רב ביותר (כמו ארה"ב, ארגנטינה ומכסיקו), גישור הפך לאלטרנטיבה מועדפת על בתי המשפט כדי לפתור מקרים אזרחיים. במקרים רבים מתרחש תהליך גישור במקביל להליכים משפטיים וחוקיים בהם מעורבים חלק מבעלי העניין. נסיונות ליישם טכניקות גישור לנושאי איכות הסביבה החלו בארה"ב באמצע שנות השבעים, לאחר הצלחות ביישומן לצורך יישוב סכסוכים קהילתיים, והתפתחו בארה"ב ואירופה כבר בשנים אלה. ניתן להצביע על דוגמאות רבות להצלחות תהליכים כאלה (בארה"ב למשל, ראו: Bingham, 1986 או Bacow and Wheeler, 1984). אולם לזירת מקבלי החלטות בישראל החלו רעיונות אלה להגיע רק משנות התשעים המאוחרות. היום, על אף שהמערכת המשפטית בישראל נוטה יותר ויותר להפנות מקרים לתהליכים חלופיים, המערכות המינהליות המטפלות בנושאי איכות הסביבה אינן מאמצות גישות אלה כדרך לשפר הליכים, ומוסיפות לדבוק בהליכים ובגישות ה"רגילות". הדוגמה הבולטת ביותר לכך היא בנושאי תכנון, כפי שתוארה קודם לכן פעולתה של המערכת המסדירה. מהתבטאויותיהם של אנשים המעורבים בסכסוכים סביבתיים, ניתן ללמוד על הבעיות בתהליך ועל האפשרויות לענות על חלקן בעזרת יישום גישות חלופיות.

הליכי טיפול בסכסוכים סביבתיים בישראל - ממצאי ראיונות עם בעלי עניין

במסגרת עבודת מחקר שנעשתה עבור המשרד לאיכות הסביבה¹³ (שמואלי וכן גל 2003) התקיימו ראיונות עם כ-160 בעלי עניין בלמעלה מ-10 סכסוכים סביבתיים בישראל. סכסוכים אלה טופלו ברמות השונות של הרשויות – מהמקומיות ועד הארציות. הראיונות נעשו בעזרת שאלון פתוח ובו שני חלקים. הראשון עסק בנושאים שבסכסוך ואילו בשני נשאלו המרואיינים שאלות הקשורות בתהליך. באמירות המרואיינים בסכסוכים השונים נמצאו התייחסות רחבה מאד וביקורת מרובה כלפי התהליכים בהם מתקבלות החלטות ומטפלים בסכסוכים סביבתיים בישראל. מאמירות אלה ניתן לזהות את הבעיות בהליכים הקיימים, כמו גם את האופן בו מתייחסים המעורבים לתהליך ומידת החשיבות שהם מעניקים לו במסגרת קבלת החלטות.

¹³ המחברות מבקשות להודות למשרד על תמיכתו בפרויקט המחקר "מסגרות הבנה (frames, framing) וניסוחן מחדש בסכסוכים סביבתיים מתמשכים"

מבין כ- 14 סוגי נושאים שהוגדרו כ"נושאים שבסכסוך", 4 עסקו בבעיות בתהליך:

- פיקוח בקרה ושליטה
 - אמצעי אכיפה, מי יאכוף ומי אחראי לטיפול בבעיות
 - נושאים פרוצדורליים/חוקיים (כגון מעמדם של מסמכים, תנאים לקבלת רשיונות וכ"ו – ראו בהמשך)
 - מעורבות ציבורית ושקיפות
- נושאים אלה הועלו יחד עם נושאים אחרים – סביבתיים (רעש, זיהום אוויר, פגיעה בשטחים פתוחים וכ"ו), נושאי בטיחות ובטחון, נושאים כלכליים, נושאים חברתיים ועוד.
- לאחר שנשאלו ספציפית מה דעתם על התהליך בו מטופלות הבעיות, העלו המרואיינים בעיות רבות, שלא נוסחו על ידיהם כנושאים לדיון בחלקו הראשון של הראיון.
- בעיות אלה הם:

- חוסר שיתוף הציבור במידע ובקבלת החלטות¹⁴
- בעיות ייצוג
- ריבוי רשויות ואי בהירות לגבי תחומי אחריות – בעיית יציבות והמשכיות
- מחסור במשאבים ובכוח אדם
- ההליך הבריורקטי כחסם – ביזבוז זמן וכסף
- מעורבות פוליטית כגורם מחמיר בעיות: ניגודי אינטרסים ובעיות במבנה המערכות (בעלי תפקידי מפתח), הקצאת משאבים על פי אינטרסים פוליטיים וכן עבודתם של אנשי מקצוע מול קבלת החלטות של פוליטיקאים.
- בעיות בתפקודם של גורמים שונים

להלן דוגמאות לאמירות מרואיינים לגבי נושאים אלה. הדוגמאות נלקחו מראיונות בסכסוכים הבאים:

זיהום נחל הקישון, כביש 6, אתר סילוק פסולת "דודאים" ליד באר שבע, תכניות פיתוח נמל תעופה בן גוריון 2000, הרחבת מחצבה, רעש מתחנת רכבת פרברית ומיקומה של שכונת מגורים בצמידות ללול.

פיקוח בקרה ושליטה

נושאים אלה כמעט שאינם מועלים על ידי היזמים. הרשויות, בעוסקן בנושאים אלה מדברות על יכולתן לפקח על הנעשה, ואילו הירוקים מוסיפים גם את נושא הפיקוח הציבורי על פעולתן של הרשויות.

דוגמאות:

"אני מעוניין בפתרון פיסי אותו אני יכול לאכוף, כי על הפתרונות המנהלתיים שהרכבת מציעה (שעות פעילות, הנחיות לנהגים וכ"ו) אין לי שליטה" (רשויות ארציות, רכבת).

(אחד הגורמים להתפתחות הסכסוך בנושא זיהום הקישון הוא) "העדר אכיפה משמעותית ומרסנת הנותנת תחושה שיש בעל בית" (ירוקים, קישון).

"הקושי הראשון והעיקרי הוא האקסטרטוריאליות של המפעלים. יש לפתור באופן מלא וממצה את הבעיה, לרבות החלת תחום שיפוט חיפה על מתחם הנפט והפטרוכימיה" (רשות מקומית, קישון).

¹⁴ בעיות אלה מופיעות בשתי הרשימות, כיוון שמרבית המרואיינים לא ניסחו אותן כנושאים לדיון, אך מיעוטם כן – בעיקר גורמים "ירוקים" ומקומיים (רשויות ותושבים).

יישום גישות חלופיות לניהול סכסוכים- בן גל ושמואלי

"בהנחה שאיכויות השפכים המטוהרים תהיינה סבירות, (מבחינתנו עדיף להזרימם) לים. בים לא יעמדו כל הזמן עם משקפות ויסתכלו מה יוצא. יותר רחוק – יותר שקט" (מפעלים, קישון)

אמצעי אכיפה, ומי יאכוף הם נושאים המועלים על ידי כל הגורמים המעורבים, אם כי בתדירות נמוכה יחסית, כאשר רשויות ארציות, ירוקים ותושבים מעלים אותם יותר מהאחרים.

"תפקידו של מי לאכוף? מי יגיש את התביעות בפועל ויממן את עלות ההליך המשפטי? כל הגופים מתחמקים ממשימה זו" (ירוקים, קישון).

"מנגנון אכיפה הוא בעייתי. התהליך המשפטי לוקח 3-5 שנים, עד שמגיעים לבית משפט" (רשויות אזוריות/מחוזיות, קישון).

"בנושא האכיפה רצוי שיהיה גוף אחד מול המפעלים, וזאת צריכה להיות רשות נחל הקישון. נדמה לי שהמשרד לאיכות הסביבה חושב שהוא צריך להיות הגוף" (רשויות אזוריות/מחוזיות, קישון).

"לרשות המקומית יש כוח, אבל היא לא משתמשת בו. הם יכולים להגיד לבעל הלול: תמצא פתרון או שנסגור לך את המחסנים הבלתי חוקיים (אצלך בחצר)" (תושבים, לול).

ההליך החוקי/פרוצדורלי

נושאים אלה הועלו על ידי כל הגורמים, אם כי תושבים מקומיים העלו אותם בתדירות נמוכה מאד יחסית. יתכן כי הדבר נובע מכך שתושבים מקומיים אינם מכירים את החוקים, התקנות וכ"ו, ולכן מתמקדים בנושאים אחרים, בהם הם מתמצאים יותר.

הנושאים משתנים מסכסוך לסכסוך, כגון: מעמדם הסטטוטורי של מסמכים שונים - תכניות מתאר ואב למיניהן, תסקירי השפעה על הסביבה ועוד; מה הם התנאים המחייבים מתן רשיון עסק, מה הוא מעמדם היחסי של גופים שונים במערכת (מי קובע?).

לדוגמה:

"לא הוגש תסקיר כוללני ולא נבחנו אופציות אחרות וחלופות לכביש" (ירוקים, חוצה ישראל)

"מה יהיה אופן הטיפול הסטטוטורי בצינור המוצא הימי (לשפכים המטופלים ממפעלי קישון)?" או: "האם יש חובת הגשת תכניות ע"פ חוק התכנון והבניה למערכות הקצה במתחם בתי הזיקוק?" (רשויות אזוריות/מחוזיות, קישון)

"המכרז (להקמת האתר לסילוק פסולת) יצא לפני שהתקבלה ההחלטה במועצה הארצית על שינוי יעוד האתר לארצי" (רשויות אזוריות/מחוזיות, דודאים)

מעורבות ציבורית, חוסר שיתוף הציבור במידע ובקבלת החלטות, שקיפות המידע

נושא זה נוסח כנושא לדיון על ידי כל הגורמים המעורבים במידה מעטה יחסית. עם זאת, נושא זה המנוסח בביקורת על התהליך מופיע בתדירות גבוהה על ידי התושבים והירוקים, וגם על ידי חלק מהרשויות. יש לציין כי בעוד הרשויות מדברות על מעורבות ציבורית ושקיפות ב"נשימה אחת", הרי שהירוקים מדברים יותר על שקיפות, ופחות על מעורבות ציבורית. ואילו היזמים מדברים על כך שמעורבות הירוקים אינה בהכרח מעורבות הציבור הרחב (בעיית ייצוג), ועל העדר שקיפות של הרשויות כלפיהם (כלפי היזמים).

נושא המעורבות הציבורית בהקשר התהליך מופיע הרבה באמירות המרואיינים, כאשר קיים שוני גדול באשר לאופן בו הוא נתפס. ניתן להצביע על רצף בהתייחסות לנושא זה, בדומה לסולם שיתוף הציבור של ארנסטין (Arnstein, 1969)¹⁵:

הציבור צריך להיות שותף מלא לקבלת ההחלטות

"לא אתפשר על כך שצריכה להיות החלטה של התושבים מה עדיף להם" (תושבים, רכבת)
"פיתוח אזורי צריך לבוא מלמטה. צריך לשתף את הציבור ולא להנחית עליו מלמעלה" (תושבים, דודאים)
"אף גוף אינו רואה באנשי היישוב השכן שותפים" (תושבים, מחצבה)

יש מקום לשיתוף סמלי של גופים ציבוריים

"יש לחזק את הקשר עם הציבור, בעזרת הבאת הציבור להנות בנחל" (רשויות אזוריות/מחוזיות, קישון)
"למעשה ניתן ייצוג הולם לכל הצדדים בסוגיה. התושבים נשמעו בכל שלב ואף ניתן ביטוי יתר למתנגדים" (רשויות אזוריות/מחוזיות, כביש 6)

יש מקום לשיתוף הציבור לשם למניעת בעיות

"קודם נבדוק מה מוזרם לנחל, נראה שהמנגנונים אפקטיביים ונראה שקיפות לציבור. זה שלב ביניים לפני הציבור לצינור הימני" (רשויות אזוריות/מחוזיות, קישון)
"דיאלוג עם התושבים הוא כלי הכרחי להמשך תפעול השדה, בשל הנזק והמגבלות שהתושבים יכולים להטיל עליו" (יזמים, נתב"ג 2000)

אין מקום למעורבות הציבור (הוא לא מבין)

"אין מקום לשיתוף הציבור, המערכת מייצגת את כל המעורבים" (יזמים, מחצבה)
"את עבודות המחקר יש לנתח קודם בתוך המשרד ורק אח"כ להציג לציבור, באופן שיובן על ידי כולם. אפשר לשתף גורמים נוספים בתהליך, אך רק עם בעלי מקצוע, לא עם דיג, עורך דין או חותר" (רשויות ארציות, קישון)

בעיות ייצוג

דוגמאות:

"בתהליך קבלת ההחלטות אין ייצוג הולם לתושבים" (רשויות ארציות, כביש 6).
"לנגב אין ייצוג במערכת הפוליטית ובמערכות העוסקות בקבלת החלטות ובמועצה הארצית" (תושבים, דודאים)
"אין בועדה (למתן היתרי הזרמה לים) נציגי ציבור" (ירוקים, קישון).
"בהרכב המועצה הארצית ישנו רוב ברור לנציגי השלטון המרכזי, לעומת נציגי השלטון המקומי" (תושבים, דודאים).
"למתנגדים לכביש יש מסגרות מאורגנות להעברת ידע לציבור, ולתומכים בו אין מסגרות כאלה" (יזמים, כביש 6)

העדר שקיפות

"דווקא תכנית מתאר ארצית לא עוברת הליך של פרסום, שיתוף הציבור ושמיעת התנגדויות אלא נשארת רק בדיוני ועדות" (יועץ לתושבים, דודאים)
"חסר מידע אמין ועדכני לציבור המשתמשים בנחל, כגון מידע על הערכות המפעלים לטיפול בשפכים, לוחות זמנים, תיקצוב ועוד" (משתמשים בנחל, קישון)
"על המשרד לאיכות הסביבה לפרסם באופן סדיר את היתרי הזרמה לים כחלק מזכותו של הציבור לדעת על הזיהום. שקיפות כזו תהווה כלי בקרה יעיל ומנוף ליצירת לחץ לצמצום מימדי הזיהום" (ירוקים, קישון)

¹⁵ "סולם" זה כולל 8 דרגות של שיתוף הציבור: **מניפולציה, תרפיה** (שניהם למעשה - אין שיתוף ומטרתם רק לחנך או להסביר לציבור); **יידוע, התייעצות, הרגעה** (בשלושתם מאפשרים לציבור להשמיע ולהשמע, אך לא בהכרח מקבלים את עמדותיו); **שותפות, האצלת סמכויות וכוח, ושליטה ציבורית**.

יישום גישות הלופיות לניהול סכסוכים- בן גל ושמואל

ריבוי רשויות ואי בהירות לגבי תחומי אחריות – בעית יציבות והמשכיות

נושאים אלה הועלו על ידי כל בעלי העניין: רשויות (מקומיות, מחוזיות, אזוריות וארציות), תושבים, ירוקים ויזמים.

דוגמאות:

"הבעיה העיקרית היא ריבוי רשויות, אשר פועלות בחוסר תאום" (ירוקים, קישון).

"אין שיתוף פעולה בין משרדי הממשלה" (רשויות מקומיות, דודאים)

"בתקופות שונות, הוחלטו החלטות סותרות על ידי כל מיני גופים" (רשויות מקומיות, דודאים)

"הבעיה היא שהטיפול הוא סקטוריאלי. האכיפה היא בתחומים שונים. בגלל מגבלה של תחום שיפוט ותחום אחריות, כל גוף מפקח על פלח מהבעיה והאכיפה "נופלת לעיתים בין הכסאות" (רשויות מקומיות, קישון).

"גבול האחריות של כל רשות ורשות, חלוקת האחריות בין הרשויות, תאום הפעילות וזרימת האינפורמציה מרשות אחת לשניה – כל אלה בלתי מוגדרים ולקויים; אין גוף אחד שמרכז את הנושא על כל הבטיו; חלוקת הסמכויות אינה ברורה; כשיותר מרשות אחת מעורבת – מאבקי הכוחות לא מאפשרים להם לתפקד. למשל נציבות המים מול המשרד לאיכות הסביבה" (ירוקים, קישון).

"הגופים המנהליים המוסמכים לפעול בחוק בנושא המים – נציבות המים, המשרד לאיכות הסביבה, שר הבריאות, הרשות המקומית, רשות נחל קישון, איגוד ערים לביו, מועצת המים, הועדה למתן התרי הזרמה לים ועוד רבים אחרים. כאשר יש כל כך הרבה סמכויות לכל כך הרבה גופים בנושא מורכב ובעייתי כמו מים – נוצר סבך בירוקרטי שתוצאתו היא מחדל מתמשך של אי עשייה" (ירוקים, קישון).

בהקשר זה ראוי לציין כי ישנם גופים שיש להם מדיניות, בעוד בגופים אחרים קשה לזהות מדיניות ברורה. בנוסף, לעיתים קיימים הבדלים בין מדיניותו של משרד מחוזי לבין המשרד הראשי באותו הגוף. לדוגמה – בסכסוך על דודאים ניכרו הבדלים גדולים בין עמדתו של משרד הבריאות המחוזי לבין הארצי.

מחסור במשאבים וכוח אדם

דוגמאות:

"הבעיה של הרכבת שאין לה משאבים כספיים... (כמו כן) קיים מחסור בכוח-אדם בפיתוח תשתית בישראל" (יזמים, רכבת)

"גורמי התכנון והסביבה אינם יכולים לבחון באופן אמיתי אלטרנטיבות, בשל יכולות כספיות שונות (מוגבלות)" (ירוקים, כביש 6).

ההליך הבירוקרטי כחסם – ביזבוז זמן וכסף

"לעבור היום משרד ממשלתי זו משוכה גבוהה. לעבור כמה משרדים זה כמעט בלתי אפשרי" (מפעלים, קישון).

"רוב הגורמים רואים את חוק התכנון והבנייה כחסם; התכניות תקועות כי הבירוקרטיה מאוד מסובכת. ישנם גם פערי זמן מאוד ארוכים מתכנון ועד יישום. התהליך הסטטוטורי באישור תכניות מביא לבזבוז זמן וכסף בהימשכותו" (יזמים, רכבת).

מעורבות פוליטית כגורם מחמיר בעיות:

"אנחנו לא אומרים לא לנקות את הקישון. אבל אנחנו נגד לרוץ בטרור פוליטי, לפתוח צינור בשביל דליה איציק (השרה לאיכות הסביבה)" (ירוקים, קישון)

"במשרד לאיכות הסביבה כל שנה מתחלף השר. זה גורם לזעזוע" (מפעלים, קישון)

"היתה התערבות פוליטית גסה, בעיקר בשל לחצים שמקורם בעיריית באר שבע. תושבי הדרום השפיעו על הממשלה באופן שעיקב את הפעלת אתר דודאים" (רשויות ארציות).

"יש קונפליקט אתי בתפקיד של מצנע (ראש עיריית חיפה) כיו"ר רשות הנחל ... שיקום הנחל הוא אמנם אינטרס בדרגה גבוהה של העירייה, אך למצנע יש אינטרסים עירוניים שלא תמיד באותו קו" (ירוקים, קישון)

"נוצר ניגוד אינטרסים כאשר המשרד לאיכות הסביבה הפך לזים" (יועץ לתושבים, דודאים)

"הרכב הועדה למתן התרי הזרמה לים הוא פרובלמטי, משתק את הועדה ומזמין לחצים פוליטיים כבדים, במקום בו אמורים להישקל שיקולים מקצועיים-סביבתיים" (ירוקים, קישון)

בעיות בתפקודם של גורמים שונים

כיוון שהדוגמאות לנושאים אלה כוללות אמירות ביקורת הנוגעות לבעלי העניין, שרבות מהן סטריאוטיפיות, בחרנו להימנע מלהביאן במסגרת זו.

תמיכה בתהליך

עם זאת, ראוי לציין כי יחד עם הביקורת, בחלק מהראיונות הובעה גם תמיכה בתהליך:

לובי פוליטי כדבר/תהליך נכון

"השפעות פוליטיות מדרבנות לפתרון ובכך הן חיוביות" (ירוקים, קישון)

"במועצה הארצית לתכנון ובניה מיוצגים אינטרסים רבים בצורה ישירה ועקיפה. במידה ומתעורר קונפליקט, כל אחד מהצדדים עמל לגייס לצידו כמה שיותר כוחות במטרה להשפיע באופן שעמדתו תתקבל" (רשויות ארציות, כביש 6)

יש לשמור על המערכת המינהלית ככלי לעשות את הדברים "נכון", המערכת "בסדר" (מייצגת את כולם, פועלת נכון)

"החוק קובע דברים סבירים. אם הרשות תפעל על פי החוק – ישמר האינטרס הציבורי" (ירוקים, קישון)

"אנחנו צריכים לשמור על המערכת התכנונית כי היא הכלי שלנו" (רשויות אזוריות/מחוזיות, קישון)

"רשות הנחל עובדת בתאום מירבי ותוך הובלת מהלכי השיקום עם שאר הגורמים המפקחים בשטח, שלכולם גם ייצוג במוסדותיה" (רשויות אזוריות/מחוזיות, קישון)

"בדיקת התכנית על ידי ועדות התכנון המחוזיות וכן על ידי הציבור תבטיח הקמה ותפעול כאלה שימנעו כל פגיעה סביבתית ולא ישפיעו על הגידול האורבני הצפוי והמתוכנן של באר שבע" (רשויות ארציות, דודאים)

חשיבותה של העובדה שנושאים ובעיות אלה אינם מנוסחים לרוב בנושאי הסכסוך היא, שבעוד הנושאים הסביבתיים (ולעיתים גם הכלכליים) זוכים להתיחסות – בעיות בתהליך המחמירות את הסכסוך, אינן מטופלות במסגרת קבלת ההחלטות. לכן, נותרות בעיות רבות בתהליך החוזרות שוב ושוב בסכסוכים שונים, העוסקים בהליכים דומים ועם משתתפים דומים - לעיתים אף זהים. אילו נושאים כאלה היו עולים לסדר היום ומקבלים פתרונות, ניתן היה לקצר את משכם של סכסוכים אחרים ואולי אף למנוע את חלקם. נראה כי בעיות רבות בתהליך אינן זוכות להתיחסות במסגרת קבלת ההחלטות, בין השאר כיוון שהגישה המקובלת אינה מאפשרת הרחבת היריעה והכללת נושאים אלה בנושאים לדיון. יישום גישות חלופיות במערכות הניהוליות העוסקות בסכסוכים סביבתיים יכול לאפשר את הדיון בבעיות התהליך ומציאת פתרונות להן, כחלק מחיפוש הפתרונות הסביבתיים עצמם.

קשיים נוספים בתהליכי יישוב סכסוכים סביבתיים

בנוסף על הבעיות שלעיל, ניתן להצביע על כמה קשיים נוספים העומדים בפני ניהול יעיל של סכסוכים בנושאי איכות הסביבה, עליהם ניתן להקל בעזרת גישות קונצנזואליות ליישוב סכסוכים:

הבדלי תפיסה

אנשים המעורבים בסכסוכים על נושאי איכות הסביבה, מוצאים את עצמם מול הצורך לקלוט מידע רב ומגוון, לנתחו, להסיק מסקנות ממנו ולקבל החלטות לגבי הדרך בה עליהם לפעול. על מנת "לעשות הגיון" במידע הרב, נוטים אנשים להשתמש ב"דגמים מחשבתיים", "תבניות מחשבה" "מסגרות הבנה" או "משקפי תפיסה" (frames). בהשאלה - כל אדם רואה את הדברים דרך "משקפיים" מסוימים, ולאדם המייצג קבוצה בסכסוך יש גם "כובע", ובעזרתם הוא או היא מנסחים (they frame) לעצמם או לאחרים את הבעיה ואת הפתרון, בדרך המסייעת להם לקבל החלטות. אותן תבניות מחשבה או מסגרות הבנה עוזרות לסנן את המידע ולנתח אותו: מידע התואם את מסגרות ההבנה נקלט, ומידע שעומד בניגוד אליהן אינו מתקבל כרלוונטי, המידע שנקלט מסווג ומקוטלג בעזרת מסגרות אלה. ה"מיסגור" אמנם עוזר לארגן את המחשבה, למקד את תשומת הלב ולהגיע להחלטות, אך הוא גם מגביל את ראית הדברים ועלול לפגוע באיכות ההחלטות¹⁶.

מסגרות ההבנה (frames) מושפעות מגורמים רבים - אישיים חברתיים או שניהם, כגון אישיות, עקרונות בסיסיים, נסיון, רצונות, צרכים, שאיפות, תרבות, אמונות, אוריינטציה פוליטית, השתייכות לארגון, חוקים, תהליכי קבלת ההחלטות הנתפסים כמקובלים ועוד.

בנושאי איכות הסביבה, כאשר עולה הצורך לקבל החלטה המשפיעה על אנשים שונים ועל קבוצות שונות, השוני בדרך ראית הדברים - באופן בו כל צד מנסח או "ממסגר" אותם, מקשה על קבלת החלטה המתאימה לכולם. דבר זה עלול ליצור או להגביר סכסוכים, ולהשפיע על התמשכותם, בעיקר כאשר הגורמים המעורבים אינם מודעים להבדלים אלה ביניהם¹⁷.

ראיה לטווח קצר, השפעה לטווח ארוך

בנוסף לשוני בתפיסה ובנקודות הראות, קיים שוני גם בטווח הזמן אליו מכוון כל בעל עניין. אנשים, ארגונים וקבוצות הופכים לבעלי עניין בסכסוכים סביבתיים כיוון שהם או משהו בעל ערך עבורם יושפעו מתוצאותיהם, או כיוון שהם אחראים להם (אם הם בתפקיד כלשהו במערכת האחראית). במערכת קבלת ההחלטות הקיימת, מקבלי ההחלטות מעורבים לרוב מתוקף תפקידם ולא כיוון שיושפעו אישית מתוצאותיהם. אולם סכסוכים מתמשכים זמן רב ובעלי תפקידים נוטים להתחלף; ותוצאותיהם של סכסוכים והחלטות הנוגעות לסביבה יכולות לבוא לידי ביטוי בטווח הרחוק מאד, כאשר אלה שקיבלו את ההחלטות כבר לא יאלצו לחיות עם תוצאות אלה.

¹⁶ רעיון מסגרות ההבנה (frames and framing) מוצג ככלי ניתוח במדעי החברה ויישומו לנושאי איכות הסביבה נדון בהרחבה בספרות ענפה, כגון: Kaufman and Smith, 1999; Vaughan and Seifert, 1992, Gray, 2003, Shmueli and Ben-Gal, 2003, 2004, Lewicki et al., 2003, וכן בן גל, 2004.
¹⁷ ראו גם Shmueli and Ben-Gal, 2003, 2004, וכן בן גל, 2004.

יישום גישות הלופיות לניהול סכסוכים - בן גל ושמואל

שוני רב בין סכסוכים ומגוון נושאים מקשים על הטיפול בהם במסגרת קשיחה

בכל סכסוך יש מגוון נושאים, מתחומים שונים. לכל בעל עניין נושאים אחרים החשובים בעיניו. אולם המערכת יכולה לרוב לטפל בנושא אחד או בתחום אחד (שהוא עיקרי עבורה), ואינה מאפשרת לכלול במסגרת קבלת ההחלטות את ריבוי הנושאים. הדבר מקשה על מציאת פתרונות שיהיו לגביהם הסכמות רחבות.

תהליך יישוב חלופי של סכסוכים יכול לאפשר הצגה ובחינה של מגוון התפיסות השונות, ובכך לבחון אפשרויות נוספות לפתרונות, כמו לקיים דיאלוג בונה וחיפוש הבנות והסכמות במשותף.

אתגרים ליישום טכניקות ישוב סכסוכים חלופי לסכסוכים סביבתיים בישראל

כיוון שנושאי דיון רבים הופכים לסכסוך לא רק בשל הבעיות שבמהות, אלא במידה רבה בשל בעיות בתהליך, נראה שאחד המפתחות לפתרון בעיות סביבתיות הוא ניהול טוב יותר של התהליך בו מנוהלים הסכסוכים. בשונה מבעיות "מהותיות" סביבתיות – פתרון של בעיות רבות בתהליך ניתן לקדם בעזרת גישות קונצנזואליות. כך ניתן להגיע להסכמות בנושאים כמו תחומי אחריות על פיקוח, בקרה, שליטה ואכיפה, שיתוף הציבור, בעיות ייצוג, ואף מעורבות פוליטית.

בנוסף, בעוד הטיפול בחלק מנושאי המהות מחייב שינויים שעלולים לארוך זמן רב ומחייבים הקצאת משאבים כספיים ניכרים, הרי שנושאים רבים הקשורים לתהליך ניתנים לפתרון ללא השקעה גדולה.

לתהליכים המבוססים על קונצנזוס יש הצלחות רבות, אך גם קשיים. ניתן להפיק לקחים לגבי קשיים העומדים בפני יישומן של גישות חלופיות בישראל מהנסיון המצטבר בארה"ב (Mnookin and Ross, 1995; Bingham, 1986). נציין כאן כמה אתגרים בולטים:

חשש מאיבוד כוח ויכולת שליטה

מידע הוא כוח, ושיתוף במידע עלול להתפס על ידי בעלי המידע כויתור על עמדת הכוח שלהם. לכן שיתוף במידע מצריך מידה רבה של אמון בשותפים האחרים, אשר חסר במקרים רבים. בהעדר שיתוף ואמון קשה לקיים דיאלוג בונה. האתגר הוא ליצור תקדימים ולפתח יחסי עבודה ושיתוף לטווח ארוך, לפחות בין צדדים החוזרים ונפגשים בסכסוכים שונים.

בנוסף, משמעותו של שיתוף בעלי עניין בתהליכי קבלת החלטות היא העצמה ומתן כוח ויכולת השפעה לאותם שותפים. רשויות מסוימות עלולות להימנע מלקחת חלק בהליכים כאלה מחשש לאבד כוח ושליטה. לאור זאת, ישנה חשיבות רבה להבהיר למקבלי החלטות במקרים כאלה שהפניה להליכים חלופיים נעשית רק לאחר שנבחנו האפשרויות האחרות והוכחו כפחות טובות. כמו כן ראוי להדגיש שהליכים חלופיים אינם מחליפים חוקים וסטנדרטים, אלא נוספים עליהם.

מידת היותו של הצד השלישי non-partisan

שאלה נוספת שחוזרת כאשר עוסקים בניהול ויישוב חלופי של סכסוכים סביבתיים היא, באיזו מידה הצד השלישי (intervener) אינו צד בסכסוך? למעשה, כמעט בלתי אפשרי למצוא אדם נייטרלי שימש כצד שלישי בסכסוך סביבתי. עם זאת, ניתן למצוא אנשים שאינם צד בסכסוך (non-partisan) ואף יהיו מקובלים על כל הצדדים. אולם בישראל היום, מימון עבודתו של הצד

יישום גישות חלופיות לניהול סכסוכים- בן גל ושמואלי

השלישי נעשה לרוב ע"י רשויות או משרדי ממשלה המעוניינים ליישב את הסכסוך. היותם של הממנים צד בסכסוך עלולה לפגוע במידת האמון שנותנים בעלי העניין האחרים לתהליך כולו.

בניית יכולת מקצועית (capacity building)

צעד קריטי לקידום השימוש בהליכים חלופיים ליישוב סכסוכים סביבתיים בישראל הוא הכשרה מקצועית של גורמים העוסקים בכך. למרות האפשרויות הרבות יחסית לקבל הכשרה בטכניקות ליישוב סכסוכים חלופיים¹⁸, מספר האנשים המתאימים לתפקיד צד שלישי בנושאי איכות הסביבה ותכנון בישראל עדיין מוגבל. על אף שקיימת גישה הטוענת שאין הכרח בידע מקצועי בתחום הסביבתי, מורכבותם הרבה של סכסוכים כאלה מחייבת את הצד השלישי להיות בקי הן בנושאים סביבתיים, טכניים ומקצועיים, והן בניהול סכסוכים בגישות חלופיות. בישראל, מספרם של אלה המתאימים לתפקיד מבחינת הידע המקצועי, אך יכולים לשמש בתפקיד מבלי לקחת צד - אף קטן יותר.

מיסוד התהליך

בעקרון, אין הכרח למסד תהליכים חלופיים ליישוב סכסוכים. אכן, רק לאחר עשור ומחצה החלו בארה"ב ואירופה למסד תהליכים כאלה. למיסוד יש יתרונות וחסרונות:

מיסוד עקרונות הליכים חלופיים ליישוב סכסוכים בתוך המערכת הממסדית יכול להגדיל את הסיכויים שישתמשו בהם, ושניתן יהיה ללמוד ממקרה אחד גם למקרים אחרים. בנוסף, העדר מיסוד, מקטין את היכולת לפקח על איכותם של התהליכים. לעומת זאת, מיסוד התהליך עלול לארוך זמן רב. כמו כן, הוא עלול להקטין את מידת הגמישות וחוסר הפורמליות, שהם מרכיבים הכרחיים להליך כזה. הליך ממוסד עלול גם לפגוע במידת השייכות של התהליך והפתרון לצדדים המעורבים, ולהעביר אותם לידי הרשויות והממסד. בעיה נוספת היא הבעיה הכספית: כיוון שהיוזמה באה לרוב מהרשויות, עליהן גם לדאוג למימון. בישראל, בה לרשויות אין עודף משאבים כלכליים, הדבר עלול להוות מכשול.

מסקנות והמלצות

סכסוכים סביבתיים יוסיפו לעלות על סדר היום הציבורי בישראל, ועל המערכות המטפלות בהם לשפר את הכלים שבידיהן כדי להתמודד איתם ביעילות. על אף שהתהליכים המקובלים היום אינם נותנים מענה הולם, מרבית בעלי העניין המעורבים בסכסוכים אינם רואים את התהליך עצמו כנושא לדיון. כתוצאה – מוסיפות המערכות המינהליות לדבוק בתהליכים הקיימים.

את מרבית הבעיות בתהליך יישוב וניהול סכסוכים סביבתיים בישראל ניתן לסכם בשני עיקרים: **יעילות ואחריות**. שיפור **ביעילות** ניתן להשיג בעזרת גמישות בהליכים הבירוקרטיים, ואילו **אחריות** ניתן לשפר בעזרת בקרה ציבורית. אולם כל אחד מאלה בנפרד עלול להחמיר את הבעיות בניהול

18 תכניות להכשרת מגשרים הפכו לנפוצות ביותר, גם בישראל. הידע וההכשרות המקצועיות שפותחו בארה"ב יובאו לישראל וכיום ניתן לקבל הכשרה במסגרות רבות ושונות - החל ממוסדות אקדמיים המעניקים תואר בגישור, דרך קורסים במוסדות אקדמיים, סדנאות המועברות על ידי מרכזי גישור ועד סדנאות פרטיות.

סכסוכים סביבתיים: יתר גמישות עלול לפגום באיכותן של בקרות וחישוקים שתפקידם לשמור על הסביבה; יתר בקרה עלול לפגום ביעילות הטיפול. לכן ישנה חשיבות לשילוב ביניהם.

מכאן עולות השאלות הבאות:

כיצד ניתן לייעל את אופן הטיפול בבעיות סביבתיות בישראל? כיצד ניתן להביא את המערכת המינהלית להשתפר בשני התחומים - אחריות וגם יעילות? האם ניתן לקיים בירוקרטיה מסדירה שתפעל, בדומה למערכת היוזמת – בגמישות, מהירות ויעילות, ללא היצמדות לכללים נוקשים, **ועדיין לשמור על הסביבה?**

על אף הקשיים והאתגרים ביישום גישות חלופיות, שילוב של גמישות עם בקרה ניתן למצוא בהליכים המאמצים גישות אלה, כאשר הן התהליך והן ההסכמות נקבעים על ידי הגורמים המעורבים עצמם, והם גם אחראיים ליישום. בחלק גדול מהבעיות בתהליך שהוצגו במאמר זה, נראה שניתן לטפל באמצעות דיונים משותפים בין הגורמים המעורבים, וללא השקעת משאבים רבים: קביעת דרכים לקבלת החלטות ולמעורבות ציבורית בהן, התייחסות לבעיות ייצוג, ואף הגדרת תחומי אחריות שיפתרו חלק מבעיות האכיפה, הפיקוח והשליטה. כך ניתן לדוגמה, לפתח מנגנונים ספציפיים לשמירה על הסביבה בהקשר לסכסוך או פרויקט מסוים. על מנגנונים כאלה יכול לפקח כל גורם שיקבעו המעורבים, ולא בהכרח הרשויות. כך ניתן לאפשר גם לחברות המסחריות ולציבור לקחת אחריות, ולא להטיל הכל על המנגנון הפקידותי¹⁹. רצוי גם לשאוף להחליף את התהליכים המבוססים על התנגדות לכאלה המבוססים על קידום דיאלוג ושיתוף פעולה עם בעלי עניין פוטנציאליים **בטרם** מגיעים לשלב הקונפליקטי - כבר בשלבים מוקדמים של תכנון או ניסוח הצעות חוק, תקנות וכ"ו.

על העוסקים בנושאי איכות הסביבה ותכנון להכיר בבעיות שבתהליך ולהעלותן על סדר היום, **כנושאים בהם יש לטפל**. על הגורמים המתמודדים עם סכסוכים סביבתיים להתייחס לתהליך כאל נושא לקבלת החלטות באותה מידה כאל נושאי הסביבה עצמם. היתרון בטיפול בנושאי תהליך הוא שחלק גדול מהם חוזר בסכסוכים שונים. כמו כן, בישראל גם חלק ניכר מהמשתתפים חוזר ונפגש בסכסוכים שונים. מכאן שהצלחה בניהול סכסוך אחד, תוכל לתרום לטיפול בסכסוכים אחרים, ואולי אף למנוע את חלקם. במקביל, יש לזהות את הסכסוכים המתאימים ליישוב בדרכים חלופיות²⁰. זיהוי כזה ניתן להיעשות בעזרת הערכת סכסוך בידי גורם שישימש כצד שלישי, לאחר ראיונות עם בעלי העניין.

בנוסף נדגיש שוב, כי תנאי הכרחי לקידום של תהליכים חלופיים לניהול סכסוכים סביבתיים הוא הימצאותו של כוח מקצועי איכותי בתחום. כוח כזה צריך להימצא הן בין המסייעים לתהליך (המשמשים כ"צד שלישי"), והן בין המשתתפים ה"קבועים" בסכסוכים שונים. יצירת כוח מקצועי ניתן להשיג על ידי הדרכה מעמיקה ומקיפה למומחים בתחום איכות הסביבה ותכנון. הדרכה כזו צריכה לספק לאנשי המקצוע כלים ליצור שינוי בתהליכים הקיימים. שינוי כזה יכול להיות באחד או יותר מהגורמים הבאים:

¹⁹ יש להדגיש כי אין מדובר במנגנונים שמטרתם לשנות את החוקים או לאפשר עבירות עליהם, אלא כתוספת לחוקים הקיימים.

²⁰ לעיתים על הצדדים להכיר בכך שלא ניתן לגשר על ההבדלים ביניהם ועליהם לפנות לדרכים אחרות כדי להתמודד עם הבעיות שהביאו אותם לשולחן הדיונים.

המשתתפים: זיהוי הגורמים אותם רצוי להביא לשולחן הדיונים, דרך הבנתם ותפיסתם את הבעיות והפתרונות, וכן הבאתם להתרכז באינטרסים ולא בעמדות ו/או ביחסים ביניהם.

מבנה הנושאים: זיהוי והגדרת הנושאים, הוספת או הורדת נושאים, ארגון "חבילות" של נושאים, חיפוש הזדמנויות הנובעות מההבדלים בחשיבות של נושאים מסוימים עבור כל אחד (מציאת trade-offs) וארגון סדר יום לדיונים.

מבנה התהליך: יצירת מנגנון או תהליך לפגישות והידברות, הוספת צד שלישי לסכסוך, שינוי במגבלות זמן או לוחות זמנים ועוד. כמו כן יש למצוא את האופן המתאים לשלב גישות חלופיות בתוך ההליכים הקיימים במערכת המינהלית.²¹

יש לתת בידיהם של מומחים לניהול ויישוב סכסוכים כלים לאזן כוחות בין המשתתפים ליד שולחן הדיונים, במקרים בהם קיימים ביניהם הבדלים במשאבים, כוח, השפעה, ידע או יכולת להבין ולנתח מידע טכני.

כל אלה יכולים לתרום הרבה לאמון בין הגורמים המעורבים לבין עצמם ובין הרשויות לאזרחים, למען בנית יחסים לעתיד וסלילת הדרך לפתרון משותף ולמניעה של בעיות סביבתיות עתידיות.

²¹ הדבר ניתן להעשות באמצעות מתן שרותי גישור על ידי שילוב בין ארגונים פרטיים, ארגונים ללא כוונת רווח ושרות ממשלתי (Bingham, 1986). מרכזי גישור כאלה אכן קיימים באוניברסיטאות בארץ ובעולם, והמערכת המשפטית בארה"ב ובשנים האחרונות גם בישראל מפנה אליהם מקרים. יישום גישות חלופיות לניהול סכסוכים- בן גל ושמואלי

נספח 1: גישות רגילות מול גישות חלופיות ליישוב סכסוכים בנושאי מדיניות ציבורית

השתתפות	גישות רגילות	גישות חלופיות
שיקול הדעת	מחוייבת	בהתנדבות
כללים ונוהלים	מוגבל ומצומצם על פי החוק והנוהלים	אין מגבלות מוקדמות
מידת הממסדיות של התהליך	מחוייבים, אותם חוקים ותהליכים לכל המקרים	אינם מחוייבים, חוקי משחק ותהליכים חדשים לכל מקרה
תקדימים	ממוסד, מחייב	וולונטרי, מרצון, לא רשמי, לא מחייב
אופי פתרון אפשרי	אפשרות שימוש בתקדימים, קושי להגיע לחקיקה חדשה	אין חובה להשתמש בתקדימים, ניתן ליצור וליזום תקדימים חדשים
מניע לבחירת מדיניות	רק במסגרת החוק והנוהלים	פתרונות מגוונים ויצירתיים
הכרות עם נושאים סביבתיים	בחירות והחלטות לגבי מדיניות נובעות ממשבר כלשהו	מדיניות נבחרת לאחר בחינת אפשרויות, תוך שיחות ודיונים
משך הדיון	לגורם הבורר/מחליט אין חובה להכיר לעומק את נושאי הסכסוך	לגורמים העוסקים ביישוב הסכסוך הבנה מעמיקה ורחבה בנושאים הקשורים בו.
עלות	מסורבל וארוך, תלוי במערכת המשפטית או הבירוקרטית	תלוי ברצונם הטוב של הצדדים, יכול להיות מסורבל או קצר יחסית
סוג הקשר	תלויה בטווח הזמן: בינונית עד גבוהה אם הפתרון נמצא מהר, יקרה מאד אם לא. מעט קשר אישי והחלפת דעות בין בעלי עניין	בינונית עד גבוהה בטווח הקצר. אם ההליך הצליח – נמוכה לטווח הארוך.
היחסים בין המעורבים	קשר עקיף (דרך עו"ד)	ישיר בין הצדדים המעורבים – דנים פנים אל פנים; מעודד פתיחות אמון
התבססות על זכויות מול אינטרסים	סיכוי גבוה להרעת קשרים ויחסים תוצאות עלולות לכלול תסכול וחוסר אמון מתמשך	סיכוי טוב לשיפור היחסים שיתוף פעולה, אך ללא נסיון להסתיר אי הסכמות
לימוד העובדות ושימוש במידע	התבססות על זכויות	התבססות על אינטרסים
סיכוי למציאת חלופות ואפשרויות נוספות	ללא עזרת גורם חיצוני בכדי לבחון את הנושאים ובכדי לשאת ולתת, כל צד עושה שימוש סלקטיבי בעובדות על מנת לתמוך בעמדותיו	צד שלישי יכול לעזור לצדדים המעורבים להגדיר ולזהות נושאים, להבהיר עובדות ולבחון אפשרויות שימוש במומחים לצורך הבהרת העובדות
תוצאות	קיטוב בין עמדות קודם לבחינת אפשרויות וחלופות	בחינת אינטרסים קודמת לקביעת עמדות
שביעות רצון כוללת מהתוצאה	מישהו מרוויח, מישהו מפסיד, (או פשרה בה אף צד אינו מרוויח הכל)	כולם מרוויחים (אם לא - אפשר תמיד לחזור לגישה רגילה) יתכנו נצחונות שונים לכל הצדדים
שיטות סיום	נמוכה יחסית, במרבית המקרים אחד לא מרוצה, לעיתים קרובות יותר מאחד	כולם מרוצים, אחרת אין תוצאה
מחויבות לתוצאה	כפיית החלטת גורם שלישי	הסכמה מרצון בנוגע להחלטה הסופית
רמת השליטה על התהליך (יכולתו של כל משתתף לשלוט בתהליך)	יש מחויבות חוקית לקיום החלטת הגורם המכריע (אך לבעלי העניין אין מחויבות אישית להחלטה)	אין אמצעי אכיפה אך יש דרך להגיע להסכם מחייב. במקרים שאין מחויבות חוקית – עדיין יש מחויבות מוסרית. הצדדים ממשיכים לחיות זה עם זה, הפתרון בא מהם.
יכולת כפייה של הפתרון/סיכויי יישום	יש מקיימים את ההחלטה	רמת שליטה גבוהה
בטחון שהתהליך יסתיים בהחלטה	אין מקיימים את ההחלטה	רמת שליטה גבוהה
	בטוח	אין בטחון

מקור: ורנסקי, 1994; בן-גל, 2004; Bacow and Wheeler, 1984; Susskind and Cruikshank, ;

1987 וכן תוספות מקוריות.

מקורות

- בן-גל, מ., 2004. ניתוח מסגרות הבנה (frames, framing) ככלי לניהול וישוב סכסוכים בנושאי איכות הסביבה. חיבור לשם קבלת התואר "דוקטור לפילוסופיה". חיפה: אוניברסיטת חיפה, הפקולטה למדעי החברה, החוג לגיאוגרפיה ולימודי סביבה.
- ורנסקי, א., ר. אלטרמן, וא. צירצ'מן, 1994. התמודדות עם קונפליקטים בתכנון דרכים ארציות ואזוריות. חיפה: המרכז לחקר העיר והאזור, הטכניון.
- ורנסקי, א., 1994. "התמודדות עם קונפליקטים בתכנון העירוני והאזורי: הערכת ישימותן של גישות חלופיות, בהתמקדות בכבישים ארציים", המרכז לחקר העיר והאזור, חיפה: הטכניון.
- זילר, ו., א. בנטור י. בן-ישראל, מ. עבאסי ונ. שטרן, 2004. דו"ח ועדת החקירה הממלכתית לעניין בטיחות מבנים ומקומות המשמשים ציבור. ירושלים: הועדה. (אתר האינטרנט <http://www.court.gov.il/heb/index.htm>).
- שמואלי, ד. ומ. בן-גל, 2003. מסגרות הבנה (FRAMES AND FRAMING) וניסוחן מחדש בסכסוכים סביבתיים מתמשכים: הצגת הכלי, מיפוי סכסוכים, פרופילים קבוצתיים והשיח הסביבתי בישראל דו"ח שנתי למשרד לאיכות הסביבה לשנת המחקר השניה, מחקר מספר: 9-705.
- Arnstein, S., 1969. "A Ladder of Citizen Participation," *Journal of the American Institute of Planners* 35(4), 216-224.
- Amy, D., 1987. The Politics of Environmental Mediation. New York, NY: Columbia University Press.
- Arrow, K., R.H. Mnookin, L. Ross, A. Tversky and R. Wilson, 1995. Barriers to Conflict Resolution. New York, NY: W. W. Norton & Company.
- Bacow, L. and M. Wheeler, 1984. Environmental Dispute Resolution. New York, NY: Plenum.
- Bingham, G., 1986. Resolving Environmental Disputes: A Decade of Experience. Washington, DC: Conservation Foundation.
- Breslin J.W. and J.Z. Rubin (1991). Negotiation Theory and Practice. Cambridge, MA: Program on Negotiation Books.
- Elliott, M. and D. Shmueli, 1999. Course material, "Consensus Building, Mediation and Facilitation in Public Policy and the Environment," ICN (Israeli Center for Negotiation) Workshop, Herzelia, February 1999.
- Feitelson, E., 2001. "Malicious Siting or Unrecognized Processes? A Spatio-temporal Analysis of Environmental Conflicts in Tel Aviv," *Urban Studies* 38(7), 1143-1159.
- Fisher R. and W. Ury, 1981. Getting to Yes: Negotiating Agreement Without Giving In, Boston, MA: Houghton Mifflin.
- Fisher R. and W. Ury, 1991. Getting to Yes, 2nd Edition, New York, NY: Penguin Press.
- Gray B., 1989. Collaborating: Finding Common Ground for Multiparty Problems. San Francisco, CA: Jossey-Bass.
- Gray, B. 2003. "Framing of Environmental Dispute". In: Lewicki, R., B. Gray and M. Elliot, (eds) 2003. Making Sense of Intractable Environmental Conflicts. Washington: Island Press. pp. 11-34.

- Kaufman, S. and G.T. Duncan, 1989. "Third Party Intervention: A Theoretical Framework". In: Rahim, A. (Ed.) Managing Conflict: An Interdisciplinary Approach New York: Praeger, 1989.
- Kahneman, D. and A. Tversky, 1995. "Conflict Resolution: a Cognitive Perspective". In: Arrow, K., R.H. Mnookin, L. Ross, A. Tversky and R. Wilson, (Eds.) 1995. Barriers to Conflict Resolution. New York, NY: W. W. Norton & Company. pp.44-61.
- Lax D.A. and J.K. Sebenius, 1986. The Manager as Negotiator: Bargaining for Cooperation and Competitive Gain. New York: Free Press.
- Lewicki R. and J. Litterer, 1985. Negotiation. Homewood, IL: Richard Irwin.
- Lewicki, R., B. Gray and M. Elliot, (Eds) 2003. Making Sense of Intractable Environmental Conflicts. Washington: Island Press.
- Mnookin, R.H. and L. Ross, 1995. "Introduction". In: Arrow, K., R.H. Mnookin, L. Ross, A. Tversky and R. Wilson, (Eds.) 1995. Barriers to Conflict Resolution. New York, NY: W. W. Norton & Company. pp. 2-25.
- Pruitt, D.G. and P.J. Carnevale, 1993. Negotiation in Social Conflict. Pacific Grove, CA: Brooks/Cole Publishing Company.
- Raiffa, H., 1982. The Art and Science of Negotiation. Cambridge, MA: Belknap Press of Harvard University Press.
- Sebenius, J.K., 1995. "Dealing with Blocking Coalitions and Related Barriers to Agreement: Lessons from Negotiations on the Oceans, the Ozone, and the Climate". In: Arrow, K., R.H. Mnookin, L. Ross, A. Tversky and R. Wilson, (Eds.) 1995. Barriers to Conflict Resolution. New York, NY: W. W. Norton & Company pp 150-183.
- Shea G.F., 1983. Creative Negotiating. Boston, MA: CBI Publishing Company.
- Shmueli, D. and A. Vranesky, 1996. "Environmental Mediation in International Relations" IN J. Bercovitch, Resolving International Conflicts: the Theory and Practice of Mediation, Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers, pp. 191-215.
- Shmueli, D. and M. Ben Gal, 2003. "Stakeholder Frames in the Mapping of the Lower Kishon River Basin Conflict," *Conflict Resolution Quarterly*, 21:2, Winter.
- Shmueli, D. and M. Ben-Gal, 2004. "The Potential of Framing in Managing and Resolving Environmental Conflict". In Feitelson, E. (Ed.), Advancing Sustainability to the Sub-National Level, Ashgate, pp. 197-218.
- Susskind, L., 1994. Environmental Diplomacy: Negotiating More Effective Global Agreements. New York, Oxford: Oxford University Press.
- Susskind, L. and C. Ozawa, 1984. "Mediated Negotiation in the Public Sector: The Planner as Mediator," *Journal of Planning Education and Research*, 4(1): 5-15.
- Susskind L. and J. Cruikshank, 1987. Breaking the Impasse: Consensual Approaches to Resolving Public Disputes. New York, NY: Basic Books.
- Susskind L., S. McKernan, and J. Thomas-Larmer, 2000. Consensus Building Handbook: A Comprehensive Guide to Reaching Agreement. Thousand Oaks, London, New Delhi: Sage Publications.
- Ury W.L., J.M. Brett and S.B. Goldberg, 1988. Getting Disputes Resolved: Designing Systems to cut the Cost of Conflict. San Francisco: Jossey-Bass Publications.

פרק 2: המחויבות הסביבתית של המועצות האזוריות

חומר הרקע הוכן ע"י:

ד"ר ענת גלבע-רון¹

1 ד"ר ענת גלבע-רון, ילידת הארץ. בעבודת הדוקטורט שלה (מכון וייצמן) עסקה בחקר מבנה ופעולה של טוקסין חלבוני המיוצר ע"י חיידק השעלת. תואר שני וראשון עשתה באוני' העברית בירושלים. המחקר במסגרת תואר שני בתחום האקולוגיה (ביולוגיה של אוכלוסיות).
ד"ר גלבע-רון עבדה חמש שנים בתעשייה כמנהלת תחום איכות סביבה, בטיחות ובריאות תעסוקתית, לימדה ומלמדת סטודנטים, השתלמויות מורים וגננות, השתלמויות של אנשי תעשייה ובטיחות, ובהשתלמויות מקצועיות. נושאי ההוראה: אקולוגיה, איכות סביבה, בטיחות וגיהות.
עוסקת באיכות הסביבה במועצה האזורית עמק יזרעאל ומתנדבת בתחום איכות הסביבה.

הערת המערכת

חומר הרקע שהוכן על ידי ד"ר ענת גלבע- רון הועבר לראשי מועצות איזוריות ולאישים נוספים הקרובים לנושא, וזאת במגמה להעלות את הנושא לדיון ומקצועי רחב ככל הניתן. בניגוד לפרקים אחרים בהם הוכן החומר תוך דיון ולימוד הדדי של אנשי מקצוע, דיון שסוכם על ידנו, החלטנו במקרה זה להביא את כל התגובות ככתבן, בעיקר בגלל הרקע השונה של המגיבים והרצון לפתוח את הדיון הציבורי בנושא. ברצוננו להדגיש ולציין חשיבות תגובתו של מר ארז קרייזלר, ראש מועצה איזורית משגב, שמתנסה זה שנים בניהול מועצה איזורית בדגש סביבתי וכן את סיכום הדיון בנושא בכנס ראשי המועצות האיזוריות.

בהתאם להמלצות השונות נעביר את החומר למשרד לאיכות הסביבה ולגורמי ממשל אחרים בבקשה להעלות הנושא לדיון, להתייחסות ולפעולה.

הקדמה

במדינת ישראל יש שלוש צורות של ישות מוניציפלית – העירייה, המועצה המקומית והמועצה האזורית. "עיר" מוגדרת כיישוב בו מתגוררים מעל 20,000 נפש. זהו יישוב שגודלו מאפשר לו להיות ישות מוניציפלית עצמאית, שכוללת אספקת שירותים וגביית מיסים. המוסד המנהל את העיר הוא העירייה וראש העיר הנבחר בראשה. בדומה לכך, הרשות המכונה "מועצה מקומית" מנהלת יישוב גדול, שגודלו אינו מגיע לזה של עיר, אבל גדול דיו על מנת לתפקד כישות עצמאית (בדרך-כלל יישוב המונה מעל 3,000 נפשות). כל שאר היישובים, רובם ככולם כפריים, מאוגדים במסגרת המועצות האזוריות (ניומן, 1996). אלה כוללות מעל 900 יישובים כפריים: קיבוצים, מושבים ויישובים קהילתיים, שבהם מתגוררים, נכון ל-2003, כ-570,000 נפש. אלה מהווים פחות מ-10% מאוכלוסיית המדינה, אך שטח השיפוט של המועצות האזוריות מהווה כ-83% משטחי המדינה שבתוך הקו הירוק (גבולות 67) (שנתון סטטיסטי לישראל 2003). מכאן, שהמועצות האזוריות משתרעות על פני רוב שטחי המדינה. יתר על כן, רובו ככולו של השטח המוגדר כ"שטח פתוח" נמצא בתחום השיפוט של המועצות האזוריות. מתוקף עובדה זו, נגזרת האחריות המוטלת על כתפי המועצות וראשיהן להיות המחסום בפני נטיות לפיתוח נדל"ני, שעלול להיות בגדר בכיה לדורות. לפעילויות המתרחשות בתחום המוניציפלי, הן אלו של התושבים והן של הרשות עצמה, השלכות על הסביבה. הרשויות צריכות להיות מחוייבות לנושאים הסביבתיים, כך שהנזקים העלולים להגרם לסביבה כתוצאה מפעילויות אלה ימוזערו. כך בטיפול בפסולת לכל סוגיה, שפכים, תעשייה, תחבורה, בנייה ופיתוח. בתחומים הללו אין כל הבדל בין מחוייבות ראש רשות מקומית או ראש רשות אזורית. מה שמייחד את ראשי המועצות האזוריות משאר חבריהם בשלטון המקומי, היא אחריותם לשטחים הפתוחים של מדינת ישראל, הנכללים, רובם ככולם, בתחום שיפוטם. משום כך בחרתי, בנייר עמדה זה, להתייחס אך ורק לנושא השטחים הפתוחים.

המועצות האזוריות וההתיישבות העובדת – עבר והווה

המפעל הציוני החל את דרכו בארץ ישראל במאה ה-19, בסדרת התיישבויות מקומיות, שרק לאחר מכן הצטרפו לכדי קהילה לאומית אחת. מכאן שמבחינה הסטורית, ההתארגנויות האזוריות הוקמו עוד טרם הקמת המדינה. כך למשל "גוש חרוד", התארגנות מקומית בעמק חרוד, שהכילה תשעה קיבוצים ומושב, והפכה לימים ל"מועצה האזורית גלבע", ובדומה לכך התארגנויות אחרות. בימים שקדמו להקמת המדינה, היה למגזר החקלאי מעמד יוקרתי, והוא נהנה מעדיפות בהקצאת כספים. כך, בקונגרס הציוני ה-13, ב-1923, נתקבלה החלטה להפנות לחקלאות 30% מהתקציב (אלעזר וקלכהיים, 1987). העדפה זו נמשכה עוד שנים רבות אחרי כן. היה זה פועל יוצא של האידאולוגיה הציונית, אשר ראתה בשיבה אל הקרקע את תמציתה של התחיה הלאומית, ולפיכך קידשה את "גאולת האדמה". היו גם סיבות פרוזאיות יותר להעדפת "ההתיישבות העובדת", כגון קביעת עובדות בשטח, באמצעות נוכחות פיזית בחבלי הארץ השונים, כדי לעצב את הגבולות העתידיים של המדינה. הציונות חתרה באותם ימים לבעלות חוקית על הארץ.

חלקם היחסי של החקלאים, אנשי ההתיישבות העובדת, באוכלוסיית הארץ, הלך ופחת עם העלויות "העירוניות" (העלייה הרביעית ואילך). בשנת 1945 היוותה ההתיישבות העובדת 25% מן האוכלוסייה, בשנת

1980 – 9% בלבד (סיקרן ולסמן, 1976). למרות זאת, הפחתה זו לא הביאה לפיחות בכוחו הפוליטי של המיגזר ההתיישבותי במפלגת השלטון דאז, מפא"י, ובהסתדרות. המיגזר המשיך להנות מסובסידיות ותמריצים, כלים חשובים ביותר ביישום מדיניות לאומית בכל העולם.

האידאולוגיה החקלאית באה לידי ביטוי מוחשי ומובהק בחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965. מתוקף חוק זה הוקמה וועדה לשמירה על קרקע חקלאית, שהוסמכה לווסת את הפעילויות של מוסדות התיכנון האורבני ע"י שימת סייגים לפיתוח, ולפקח על כך שיעודן של קרקעות חקלאיות לא ישתנה.

המעמד המיוחד של ההתיישבות העובדת אפשר קיום של מערכות "שלטון מקומי" במושבים ובקיבוצים, שפעלו במקביל למועצה האזורית. תוצאה נוספת שנגזרה ישירות מן המעמד האידאולוגי הייחודי של הישוב הכפרי השיתופי-חקלאי בארץ ישראל, היתה ההפרדה בשלטון המקומי בין הרשויות העירוניות (העיר והמועצה המקומית) לבין המועצות האזוריות.

המפה השלטונית באזורים הכפריים של המדינה עוצבה ברובה במהלך העשור הראשון להקמת המדינה. בתקופה זו הוקמו המועצות האזוריות. מספר המועצות נשאר סביב חמישים, אולם היו מקרים של איחוד מועצות לרשויות גדולות יותר, וכן הקמת מועצות חדשות באזורים של התיישבות חדשה (ניומן, 1996).

בעשרים השנים האחרונות, מאז סוף שנות ה-70 של המאה הקודמת, אנו עדים לקריסת המערכות השיתופיות בקיבוצים ובמושבים. המערכות הארגוניות שניהלו את השיתוף הכלכלי (והחברתי), ופעלו במגזר הכפרי במקביל למערכות הרשמיות של השלטון המקומי, מצטמצמות ואף נעלמות כליל. ניומן (1996) מצביע על שלושה גורמים עיקריים לשינויים שחלו בהתיישבות העובדת:

א. המהפך הפוליטי של שנת 1977 הביא לפתיחת הממסד ההתיישבותי הפורמלי לגורמים נוספים:

תנועות מיישבות חדשות, צורות יישוב חדשות ופיצול בפעילותה של המחלקה להתיישבות של הסוכנות היהודית (שהיתה, פורמלית א-פוליטית, אולם למעשה, קשורה מבחינה אידאולוגית ופוליטית למפלגת העבודה בגרסאותיה השונות). כך החל תהליך של תחרות פנימית על משאבים מוגבלים ונדירים.

ב. המשבר הפיננסי שחל בשנות ה-80 במגזר הכפרי, גרם לפשיטת רגל של יישובים בודדים וכן של

המערכות התומכות, קרי - התנועות המיישבות השונות. ללא סיוע נוסף מצד השלטון המרכזי אי אפשר היה להמשיך ולתפקד. רמת הסיוע לא ענתה על דרישותיהן של כמה מערכות והן נאלצו לצמצם את פעילותן, ואף להפסיקה כליל.

ג. ממשלות ישראל בסוף שנות ה-80 ותחילת ה-90 החלו להתייחס לרוב מגזרי המשק במונחים של

יעילות-עלות, ולא במונחים של סבסוד לשם "האידאולוגיה והאוטופיה". אין פירוש הדבר שהשלטון המרכזי חדל מלסייע לאותן מערכות שהיו קרובות מבחינה אידאולוגית למקבלי ההחלטות, אלא שרמת הסיוע ומספר המערכות שנהנו מסיוע זה, ירדו באופן יחסי.

פועל יוצא של התמורות הללו, היה התחזקות מעמדן של המועצות האזוריות. חלק מהתחומים בהם פעלו המערכות הפארא-פוליטיות בעבר (מחלקת ההתיישבות של הסוכנות היהודית והתנועות המיישבות השונות), עבר לטיפולן של המועצות האזוריות. בספטמבר 2004 נכנס לתוקפו תיקון לצו המועצות האזוריות-ועדים מקומיים, שמעניק את רוב הסמכויות התפקודיות של הוועדים במושבים לידי ראש המועצה האזורית. לפי תיקון זה, ראש המועצה האזורית יוכל אף להפקיע מקרקעין – סמכות שהיתה בידי הוועד. רשות מקומית בכלל, ומועצה אזורית בפרט, משפיעה, בתוקף חוקים וצווים, על הסביבה הפיסית

והאנושית של תושביה בנושאים רבים ומגוונים. עם הכנס התיקון לחוק לתוקפו, יכולתה של המועצה האזורית לעשות זאת גדלה עוד יותר.

עם היחלשות המערכות התומכות במגזר ההתיישבותי, והעברת רוב הסמכויות לידי המועצות האזוריות, אמורות אלה לטפל במכלול הבעיות המוניציפליות בהיקף שלא היו רגילות לו בעבר. יתר על כן, תפקודם של השלטון המקומי והמועצות האזוריות מתבסס בעיקר על פרמטרים של עלות ותועלת, במקום ההישענות המסורתית על תקציבים ממשלתיים ותמיכה חיצונית ממוסדות מיישבים. הפיתוי להפוך שטחים חקלאיים שאינם רווחיים לשטחי תעשייה או מגורים, המניבים ארנונה גבוהה, גדול מתמיד. גם המדיניות הממשלתית בשנים האחרונות מעודדת מגמות של הפיכת שטחים פתוחים וחקלאיים לנדל"ן, ותורמת להן מתוך ראייה קצרת טווח עד כדי בלתי-אחראית. הצורך לגייס כספים לשם הפעלת המערכת המוניציפלית, מביא לעתים להסכמים בין ראש הרשות למשרדי ממשלה, ליתור על שטח לטובת הכנסה ממקור כלשהו. דוגמה לכך הוא מקרה היישוב "מיכל", המיועד להקמה בתוך שטח שאמור להיות שמורת טבע בגלבו, באזור תפוצת אירוס הגלבו. מדובר בפרח ייחודי ובעל פוטנציאל לנדירות, שכן הוא מין אנדמי ישראלי, והאזור המדובר הוא המקום היחיד בעולם בו ניתן לראותו בטבע. לדעת המדענים העוסקים בנושא, פגיעה בתחום גידולו עלולה לגרום לאירוס הגלבו לנזק לאו בר-תיקון. בעצם ימים אלה מתחולל ויכוח ציבורי בין תושבי האזור, המדענים, המועצה האזורית המעוניינת בהקמת היישוב, רשויות ממשלתיות וגופים אחרים, על שאלת הקמת היישוב.

הבעיה הכלכלית הקשה שעמה מתמודדים ראשי המועצות האזוריות, ניתנת לפיתרון. בעולם המערבי, ובאירופה בפרט, מקבלים החקלאים סובסידיה, כדי שישמרו על השטחים כפתוחים – אם כשטחי מרעה ואם כשטחים מעובדים. הכוונה, כמובן, לשטחים שאינם שמורות טבע מוכרות. העידוד ניתן מתוך הבנת ערכם הכלכלי, הסביבתי והמקיים (sustainable) של החקלאות והשטחים הפתוחים. לשם כך נחוצה, כמובן, החלטת ממשלה. מועצות מקומיות אינן מסוגלות להתמודד עם בעיות תקציביות ללא שינוי בסיסי בגישה בקרב מקבלי החלטות בדרגים הגבוהים.

חקלאות ושטחים פתוחים – חשיבות סביבתית וכלכלית

אין בכוונתינו לעסוק כאן בהרחבה בנושא זה, בעיקר משום שדיון בשני הנושאים בנפרד - השטחים הפתוחים והחקלאות, נעשה כבר במסמך העמדה הראשון, יוני 1999, בשני – יולי 2001, ובשניהם גם יחד – במסמך השלישי - יוני 2003. מדובר בשלושת מסמכי העמדה בדבר סדרי העדיפות הלאומית בתחום איכות הסביבה בישראל, אשר קדמו למסמך הנוכחי. אולם פטור בלא כלום אי אפשר.

המושג "שטחים פתוחים" מבטא את התועלת העולה משטח בלתי מבונה, שבו מותר או אסור לקיים פעילויות ושימושים שונים. השטח הפתוח עשוי להיות שטח מעובד, שטח בור, שטחי יערות, שטחי צמחיה נשירה, חופי ים ונהרות וכדומה. לשטחים אלה יש חשיבות הן ברמה המקומית והן ברמה העולמית (deGroot, 1992). קיום שטחים פתוחים והשמירה עליהם הינם ערובה לקיום האוכלוסייה העירונית: השטחים הפתוחים, ובמיוחד השטח החקלאי, קולטים בצורה סביבתית וכלכלית מוצרי פסולת שהעיר יוצר, כאשפה, קולחים ועוד. השמירה על המאזן בין השטח הפתוח והעיר היא חיונית (מסמך עמדה, יוני 1999). השטחים הפתוחים הם מערכות תומכות חיים.

בראשית ימי הציונות ההתיישבותית, שטח לא מפותח נתפס כ"שממה" שיש לכבוש ולהפריח, כ"נחשלות" שיש לשים לה קץ ("נלבישך שלמת בטון ומלט"), או כבצה שיש ליבשה. היום, תפיסות תכנוניות כאלה נחשבות לפגיעה בערכי טבע והפרת מאזן אקולוגי (מקרה ייבוש החולה הוא אולי אחת הדוגמאות הבולטות ביותר). אולם "השטחים הפתוחים" של ימינו אלה הם גם שטחים חקלאיים מעובדים, שטחי יער ואחרים, שהנם "מפותחים" ובכל זאת "פתוחים". המונח "נוף" או "שטחים פתוחים" כולל בהבנתנו אותו דברים רבים: המבנה הגיאולוגי של הקרקע, סוגי הקרקעות, החי והצומח, דפוסי הפעילות של בני האדם וכולי. שטחים פתוחים משמשים לא רק כאזורי מעבר ממרכז אחד למשנהו, אלא מהווים מרכזים לפעילויות מגוונות, בשל ערכים ותכנים המצויים בהם (גונן, 2002; גידליזון, 1987). על מנת ששטח יובחן כראוי להגנה, עליו להתאפיין במספר איכויות:

1. **ערכים של שימור טבע**, העולים הן מתהליכים אקולוגיים והן מכאלו שנגרמו ע"י פעילות האדם.
2. **ערכים נופיים**, כולל חקלאות הסטורית, דפוסי התיישבות ובניה.
3. **ערכים תרבותיים**, כגון אורח חיים ומסורות חברתיות.
4. **יחסי אדם-סביבה**, המלווים באינטראקציה הרמונית.
5. **מיקום במרחב**, המאפשר מענה לשימושי פנאי ורווחה בקרבה למוקדי פעילות אנושית ועוד. (גונן,

(2002)

אין ספק שכל חמשת המאפיינים הללו קיימים בשטחים הנכללים בתחום שיפוט המועצות האזוריות: שטחים מעובדים, חורשות ויערות נטועים, פאונה ופלורה, הן כאלה המאפיינים את כל האזור הים תיכוני או המדברי והן כאלה שהם ייחודיים ואנדמיים, צורות התיישבות ייחודיות: הקיבוץ והמושב, כפרים ערביים מסורתיים, אתרי עתיקות ומורשת ואתרי נופש פעיל, נוף ובלוי. השטחים הפתוחים מעצבים את פניה של הארץ. הם יוצרים מסגרת סביב המרקם הבנוי, מסגרת אשר מבדילה ומעניקה ייחודיות וערך לכל כפר, עיר או קבוצת ערים. השטחים הפתוחים משמרים את המגוון הנופי וערכי המורשת של הארץ. בהם משתקפת תרבותה ופניה של הארץ והמדינה, ובהם נשמרים נופיה הקדומים (גונן, שם).

מבחינה סביבתית משמשת החקלאות ב"תפקיד כפול" – כקולטת מזהמים ומשמרת ערכים סביבתיים ושטחים פתוחים מחד גיסא, וכגורמת זיהומים מאידך גיסא. הצד השלילי של המטבע ניתן לצמצום בדרכים שונות, כגון חקלאות מסורתית, אורגנית-ביולוגית, טכנולוגיות מתקדמות וכד'. מכל מקום, ברור שאין תחליף לתרומה החיובית של החקלאות לאיכות הסביבה, על אחת כמה וכמה בישראל, שבה השטחים הירוקים, גם אלה שמחוץ לערים, כה קטנים יחסית לגודל האוכלוסייה. כדי לשמר שטחים חקלאיים כשטחים פתוחים, צריך שאלה יהיו רווחיים לחקלאים, הן לצורך פרנסתם ורווחתם האישית והן על מנת שיוכלו לשלם עבור השרותים שמספקת המועצה האזורית. המועצה, מצידה, צריכה לגבות מסים כדי להיות מסוגלת לספק שירותים. מעבר לערך הכלכלי המדיד שיש לחקלאות כגורם ייצור מזון ותוצרים אחרים הנסחרים בשוק, עלה בשנים האחרונות חשיבותו של תפקיד נוסף: החקלאות כמספקת שירותי נוף וטבע, אשר קשה לאמוד את ערכם הכלכלי באופן ישיר. ערכים אלה אינם נסחרים בשוק, וקשה לגבות תשלום עבור צפייה בשטחים חקלאיים. כתוצאה מכשל שוק זה, מוערכים השטחים החקלאיים בהערכת חסר, והחקלאי אינו מקבל תמורה עבור שירותי הנוף והתיירות שהוא מייצר.

מחקרים רבים נעשו בארץ ובחו"ל כדי לספק כלים לאומדן הערך הכלכלי של אזורים חקלאיים ושטחים פתוחים כמשאב תיירותי. בעבודה שנעשתה עבור הרשות לתכנון ופיתוח החקלאות, ההתיישבות והכפר, ע"י פליישר, צור וסידי (1997) נעשה שימוש בכלים כאלה: בעבודה זו נעשה ניסיון לאמוד את התועלת הנובעת משטחים חקלאיים ופתוחים כמשאבי תיירות ונוף בארץ, ע"י בדיקת "הנכונות לשלם" – "willingness to pay", וכן בדרך עקיפה ע"י אמידת פונקציות ביקוש למוצר (התיירותי), תוך שימוש בעלות ביקור. בארה"ב ובאירופה נעשו כבר מאות עבודות שהשתמשו בשיטות אלו. המחקר מצא שמבקרים רבים באים לאזורים חקלאיים/פתוחים בגלל הצביון החקלאי שלהם. סך ערך שירותי הנוף ששטחים אלה מספקים לציבור המבקרים נאמד במיליארדי ש"ח, שנכון לעכשיו אינם מתורגמים לערך כלכלי. ללא כשל שוק זה, ניתן היה לתמרץ את החקלאים, כדי שיוסיפו לעבד את הקרקעות ועל-ידי כך לשמור על השטחים הפתוחים. אולם בשל קיומו של כשל שוק זה, הרווחיות בפועל של השטחים החקלאיים לחקלאי נמוכה לאין ערוך מרווחיותם הפוטנציאלית, ולכן גם החקלאים וגם הרשויות המקומיות, מתפתים פעמים רבות להמירם באזורים בנויים (נדל"ן, תעשייה), שנושאים תשואה מיידית.

בעבודה נוספת שנשתיימה לאחרונה, ע"י מוצאי מסמך זה – מוסד נאמן, בשיתוף עם צנובר יועצים (2004), בדקו החוקרים כיצד להביא למימוש ערכים חיצוניים של החקלאות כחלק מהכנסות החקלאי באזורי הארץ השונים. בין ערכים אלה יש תרומות חיצוניות של החקלאות שערכן מדיד – למשל, קליטה של מים לאקוויפר, קליטת חומרי פסולת (בהשוואה לעלויות אלטרנטיביות של הטמנתם באתרי פסולת מוסדרים), קליטת CO₂ (לו קיים שוק מתוקף אמנת קיוטו) ותרומות שאין להן ערך מדיד (לפחות לא כזה שנקבע בשוק) – ערכים נופיים, ערכי מורשת, שימור מגוון מינים ובתי גידול. (צבן ושות', 2004, ההדגשה במקור). בעבודה זו הגיעו החוקרים לאומדן של 73\$ לדונם בממוצע – סך התרומה של הערכים החיצוניים של החקלאות בישראל. אומדן שהוא גבוה, במקרים רבים, מתרומת המוצרים החקלאיים המסורתיים (הדגשה שלי – עג"ר).

באתרי האינטרנט של "נקודת ח"ן – לקידום ערכי נוף וסביבה באזורים חקלאיים בישראל", ושל "השטחים הפתוחים בישראל" יכול הקורא המתעניין למצוא מחקרים נוספים וביבליוגרפיה מורחבת בתחום.

את הערכים המספריים שנמצאו במחקרים המוזכרים לעיל, ניתן להוסיף לנוסחה הוותיקה, המתארת את תלות תפקודו של השלטון המקומי בתחום התקציבי בגורמים שונים (על-פי Johnson, 1979).

הנוסחה המתארת את סך ההוצאות של הרשות כפונקציה של מספר גורמים, היא:

$$E=f(R, N, D, M)$$

כאשר ההוצאות E של הרשות המקומית, הן פונקציה (f) של מכלול היחסים בין:

R – resources: המשאבים העומדים לרשותה מכל המקורות האפשריים, ובעיקר ממיסים מקומיים והעברות מן השלטון המרכזי;

N – needs: הצרכים של אותה רשות (יש להתחשב במאפיינים הייחודיים של כל רשות בנפרד). במקרה של רשויות כפריות, יש להתייחס לבעיות במרחב ולמרחקים, בנוסף לגורמים האחרים;

ideological disposition – D : התפיסה הבסיסית של השלטון – המקומי והמרכזי – באשר למידת מעורבותו בקביעת היקפים ואיכויות של שירות. ייתכן שאפילו ממשלות הדוגלות בהפרטת מערכות השלטון, תוך הקטנת המעורבות הציבורית בחיי היום-יום, יהיו מוכנות לשקול מעורבות יתר במרחב הכפרי, בשל הבעיות הייחודיות של מגזר זה (ניומן, 1996), ובנוסף לכך יידעו להעריך את תרומת הערכים החיצוניים של החקלאות והשטחים הפתוחים.

electoral marginality – M : החשיבות האלקטורלית של אזור מסויים עשויה להשפיע על רמת ההוצאות של הרשות, בעיקר בתקופה שלפני בחירות, הן במישור הארצי והן במישור המקומי. אזורים רבים בהם ההצבעה יכולה ליפול לכאן או לכאן עשויים למצוא עצמם במצב של השקעות רבות יחסית בתקופה קצרה, לעומת אזורים בהם אופי ההצבעה לכיוון זה או אחר מובטח מראש ע"י רוב גדול (ניומן, שם). ערך זה תלוי מאד ברמת השרותים אותם מקבלים תושבי האזור ומשביעות רצונם.

פיתוח בר קיימא, אג'נדה 21 והמועצות האזוריות

המונח "פיתוח בר-קיימא" הוטבע בדו"ח ועדת ברונטלנד, ("עתידנו המשותף", 1987), שהוכן לקראת ועידת ריו מטעם המועצה העולמית לסביבה ופיתוח (WCED). בפיתוח כזה, ניצול המשאבים נעשה בקצב המאפשר לתהליכים הטבעיים לחדש את החלק המנוצל, ובאופן שלא ימנע מן הדורות הבאים אפשרויות פיתוח וקיום. זוהי תפיסה סביבתית-חברתית.

ממשלת ישראל, לכאורה, הבינה את חשיבות הנושא: ב-14 במאי 2003, נתקבלה החלטת ממשלה לקידום אסטרטגיה לפיתוח בר קיימא בישראל.

ציטוט מההחלטה: "מדיניות ממשלת ישראל תתבסס על עקרונות של התנהלות פיתוח בר קיימא המשלבים: כלכלה דינמית, שימוש מושכל במשאבי טבע, הגנה על מערכות אקולוגיות ומתן שוויון הזדמנויות לכול. זאת - על מנת לענות על הצרכים של הדור הנוכחי וצורכי הדורות הבאים, ובהמשך להחלטת הממשלה מס' 2426 מיום 4 אוגוסט 2002, וברוח החלטות הפסגה העולמית לפיתוח בר קיימא שהתקיימה ביוהנסבורג, דרום אפריקה (אוגוסט-ספטמבר 2002)". בין השאר מטילה ההחלטה על שר החקלאות ופיתוח הכפר לתת "תמריצים לעידוד התחזוקה של שטח פתוח ראוי לעיבוד בכדי לשמר את הנוף החקלאי", ועל שר הפנים לתת "... תמריצים להטמעת עקרונות פיתוח בר קיימא בפעילויות הרשויות המקומיות, תוך קביעת מדדים ליישומם". שר העבודה והרווחה יקדם, ע"פ נוסח ההחלטה, "מעורבות הקהילה המקומית בפיתוח בר קיימא" ומשרד התיירות צריך לעסוק ב"תכנון ופיתוח תיירותי רגיש לסביבה (שמירה על שטחים פתוחים ורגישים, שמירה על איכות המים, הגנה על החי והצומח, וניצול יעיל וחסכוני של משאבי הטבע)". וכן הלאה (מתוך "תכנית אסטרטגית לפיתוח בר קיימא בישראל" - החלטת ממשלה מס. 246 מיום 14.05.2003). היום, שנה ויותר אחרי קבלת ההחלטה, פחות ברור מתמיד אם אכן ידעו והבינו חברי הממשלה מה הם מאשרים. ברור, לעומת זאת, שכמעט דבר מן האמור לעיל לא בוצע ולא קודם.

לעומת זאת, ברמה המקומית החל תהליך של יישום "אג'נדה מקומית 21": אימוץ של סדר היום העולמי לקראת המאה ה-21, כפי שנקבע בעקרונות שבהצהרת ריו, לתכנית פעולה ברמת הרשויות המקומיות, כדי להשיג דגם לפיתוח בר-קיימא. בעברית הפרויקט מכונה "סי"ם 21" (סדר יום מקומי 21). מידע מפורט ניתן

למצוא באתר האינטרנט של המשרד לאיכות הסביבה, באתר האינטרנט של מרכז השל, שמלווה את התהליך בארץ, ובאתר האו"ם של UNDSA – החטיבה לפיתוח בר קיימא.

חמש רשויות מקומיות נכנסו לתהליך, בהן מועצה אזורית אחת - משגב. במקביל, כמה מועצות אזוריות אחרות, לרבות משגב, שואפות לקבל תקן לניהול מערכות איכות סביבה (EMS) ISO 14000. במסגרת התהליך נעשה סקר סביבתי מכין במועצה האזורית משגב.

מועצה אזורית מגידו מנסה כעת להשיג הכרה בשטחי המועצה כ"שמורה ביוספרית" - כזו שבה השמירה היא על משאבי הטבע, על משאבים גנטיים ועל גידולי חקלאות מסורתיים (אשכנזי, 1996). שמורה ביוספרית נוספת מתוכננת בשפלת יהודה – אזור הכולל חלקים מארבע מועצות אזוריות: מטה יהודה, יואב, לכיש ובני שמעון (שטרן, 2004).

רעיון ה"שמורה הביוספרית" גובש אף הוא, כמו סיי"מ 21, בתכנית או"ם ("תכנית האו"ם לשמורות ביוספריות"). הגורם האנושי הוא חלק בלתי נפרד מהשמורה, והתכנית קוראת לעודד את תושבי המקום לנהל את השמורה ולשמור על משאביה. הגישה גמישה יותר מאשר בשמורות הטבע המסורתיות, מתוך הבנה של צרכי התושבים בתחומי השמורה. התכונות הייחודיות של ישראל כמקום מפגש של כמה יחידות גאוגרפיות באזור קטן יחסית, ההסטוריה החקלאית הארוכה שיצרה מגוון גנטי של מינים עמידים, מיקומה במסלול הנדידה של קבוצות מינים ימיים ויבשתיים, שטחה הקטן יחסית, הניהול המאורגן בתכניות מתאר ארציות וקיום פיקוח אזורי – כל אלה מתאימים לתפקוד שמורה ביוספרית ברמה לאומית (אשכנזי, 1996). שטרן כותב: "שימור משולב בפיתוח עשוי להגן ולשמור יותר מאשר שימור מוקצן ומוגבל. למעלה מתשעים מדינות כבר הכירו בעובדה זו, והקימו מרחבים ביוספריים בתחומן. הדבר חשוב שבעתיים במדינה קטנה כישראל, החייבת להתמודד עם הבעיה המחמירה של אזילות הקרקע" (שטרן, 2004).

הפעולות הנחשונות של שתי מועצות אזוריות אלה, משגב ומגידו, והעומדים בראשן, אשר מקורן ביוזמתם הם, ולא כתכתיב חיצוני, צריכות לשמש מופת לשאר המועצות האזוריות בארץ.

מסקנות וסיכום

במסמך העמדה הקודם, מס' III, שיצא לאור ביוני 2003, נאמר: "פיתוח בלתי מבוקר, בינוי בלתי מתוכנן כראוי וניצול בזבזני של משאב הקרקע, גורמים לנזק בלתי הפיך לאיכות הסביבה של ישראל. לצערנו, נעשה מעט מדי למניעת נזקים בלתי הפיכים אלה". מאז נכתבו מילים אלה לא השתנה דבר. המועצות האזוריות שחולשות על רוב שטחי מדינת ישראל הן אולי המחסום האחרון שעומד היום בפני כרישי הנדל"ן. יחד עם זאת, הן צריכות לספק מענה ושירותים לאוכלוסיה בעידן של תמורות. אין זה מצב פשוט וההתמודדות קשה ביותר. במצב הנוכחי, יש דיכוטומיה ואף ניגוד אינטרסים בתהליך קבלת ההחלטות במועצה. מחד גיסא, על המועצה לתת מענה לתושבים המשוועים לפרנסה ואף לספק להם שירותים; מאידך גיסא, בתחום שיפוט המועצה קיימים שטחים חקלאיים ופתוחים – ערכי מורשת ונוף, שיש לשמר ולשמור. קשה, ואף בלתי אפשרי, לשמר ערכים אלה, ללא גיבוי כלכלי וללא מדיניות מרכזית, שמטרתה להגן על אינטרס כלל הציבור מפני אינטרסים אישיים או מגזריים.

לכאורה, יש בידי המועצה כלים סטטוטוריים ותכנוניים, חלקיים לפחות, המאפשרים לה להגן על השטחים הפתוחים והחקלאיים. כאלה הם, למשל, תכניות מתאר ארציות ומקומיות (תמ"א, תמ"מ) ותכניות בניין עיר (תב"ע); ועדת התכנון והבניה המקומית; ונציגות המועצה בוועדה המחוזית. ועדת התכנון המקומית אינה מוסמכת לתת היתר לשימוש חורג בקרקע מזה המיועד לה בתוכנית המתאר, ובכל בקשה לבנייה או לשימוש בקרקע חקלאית למטרה לא חקלאית, הוועדה נדרשת לקבל את אישור הוועדה לשמירה על קרקע חקלאית ושטחים פתוחים (הולקחש"פ – בתוקף תקנות חוק התכנון והבניה) והוועדה המחוזית לתכנון ובנייה. אולם כאשר המועצה ונציגיה צריכים, בעצם, "להגן על עצמם מפני עצמם", דהיינו – לקבל החלטות שמנוגדות לאינטרס המידי שלהן ושל תושביהן, נוצר קונפליקט, שאי אפשר לפתרו ללא התערבות חיצונית. ראש מועצה הוא ישות נבחרת, וכאשר החלטותיו ומדיניותו אינן עולות בקנה אחד עם צרכי הציבור שבוחר בו, הוא אינו יכול לשמש בתפקידו לאורך זמן.

בכנס לשלטון ומינהל מקומי שהתקיים בשנת 1986, פרופסור יחזקאל דרור נשא דברים בנושא "השלטון המקומי בישראל ושיפור היכולת למשול". לדבריו, השלטון המקומי הוא המסגרת העדיפה לטיפול בבעיות קריטיות, כגון יחסים שבין אדם לחברו, כולל יחסים בין דתיים לחילוניים, יחסים בין יהודים לערבים וקליטת עליה, וכן איכות חיים תרבותית וערכית וחיזוק הדמוקרטיה ע"י חוויתה במסגרת בה הפרט יכול להשפיע. כל זה מחייב, כמובן, "שיפורים של ממש בטיבו של השלטון המקומי... והתקדמות נמרצת ויחד עם זה מבוקרת לדמוקרטיה משתתפת ברמה הקהילתית" (מצוטט ע"י אלעזר וקלכהיים, 1987). בטוחתני שאילו התקיים הכנס היום, היה פרופ' דרור כולל בדבריו התייחסות לאיכות הסביבה.

בישראל של 2004, הגיע הזמן לוותר על התפיסה המיושנת של "תקיעת יתד באדמה" כדרך ל"כיבוש הארץ". הארץ כבר נכבשה, שוחררה וזכתה לעצמאות. הגיעה העת לתכנון שמשחשב גם באוכלוסיות ובקהילות שונות, בצרכיהן ובחוסן הכלכלי, החברתי והתרבותי, תכנון שיתקן גם עוולות של עשרות שנים לגבי המגזר החקלאי המסורתי הערבי, תכנון בר-קיימא המביא בחשבון תשתיות פיסיות, יצירת תעסוקה, תשתיות חינוך, בריאות ורווחה **ואיזון סביבתי**.

המלצות

- פעולה נמרצת של ראשי המועצות האזוריות כדי שהממשלה תיישם את ההחלטות שהיא עצמה קיבלה בנושא פיתוח בר-קיימא. יישום ההחלטה יאפשר -
- כניסת כל המועצות האזוריות לתהליך של ISO 14,000 כתכנית מצומצמת ובהמשך אימוץ קוי היסוד של "סדר יום מקומי 21";
- אימוץ תפיסת עולם סביבתית-חברתית במועצות האזוריות בכלל, ובקרב ראשיהן בפרט.

רשימה ביבליוגרפית

אלעזר, ד. וקלכהיים, ח. – עורכים (1987). **השלטון המקומי בישראל**. בהוצאת המרכז הירושלמי לענייני ציבור ומדינה.

אשכנזי, ש. (1996). **שמורות ביוספריות – משמעותן, ערכן בשמירת הטבע ותפקודן**. אקולוגיה וסביבה, כרך 4 (חוב' 3), עמ' 207-217.

גונן, ע. וחברת תהל מהנדסים יועצים בע"מ. (2002). **סקר השטחים הפתוחים**. במימון משרד הפנים ובניהולו. מופיע במלואו באתר משרד הפנים וכן באתר האינטרנט "השטחים הפתוחים בישראל":

<http://www.ios.org.il/site/pdf/sekerscreen.pdf>

גידליזון, א. (1987). **הליך לניתוח והערכה של משאבי טבע ונוף למטרות תכנון שימושי קרקע בשטחים פתוחים**. חיבור על מחקר לקבלת תואר מגיסטר בתכנון ערים ואזורים, הטכניון, חיפה.

ניומן, ד. (1996). **המועצות האזוריות במגזר הכפרי: רפורמה ותמורות בשלטון המקומי**. בהוצאת מכון ירושלים לחקר ישראל.

סיקרין, מ. ו-לסמן ב. (1976). **התמורות באוכלוסיית מחוזות הארץ בשנים 1961–1972**. עיר ואזור, ינואר 1976, הטכניון, חיפה.

פליישר, ע., צור, י., וסידי, ע. (1997). **אומדן הערך הכלכלי של אזורים חקלאיים כמשאב תירותי**. המרכז ללימודי הפיתוח, והפקולטה לחקלאות של האוני' העברית, רחובות. מוגש למחלקה לתכנון הכפר במשרד החקלאות.

צבן, ח., פלר, נ., אמדור, ל., צנובר יועצים בע"מ; אבנימלך, י., אילון, א. (2004). **חקלאות בת-קיימא. כיצד להביא למימוש ערכים חיצוניים של החקלאות כחלק מהכנסות החקלאי באזורי הארץ השונים**. מוסד שמואל נאמן, הטכניון, חיפה.

שטרן, א. (2004). **התוויה ותכנון של שמורות ביוספריות בישראל**. הרשת הגאוגרפית כרך 1 (חוב' 1), עמ' 2-15.

חוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965

סדרי עדיפות לאומית בתחום איכות הסביבה בישראל, מסמך עמדה. (1999) ותוספותיו: **מסמך עמדה II** (2001) ו**מסמך עמדה III** (2003). פורום המשק והכלכלה למען איכות הסביבה בישראל ומוסד שמואל נאמן. "עתידינו המשותף" – **דוח ועדת ברונטלנד** (1987) הועדה העולמית לסביבה ופיתוח. תורגם לעברית 1990, הוצאת מכלול.

שנתון סטטיסטי לישראל 2003, מספר 54. הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. www1.cbs.gov.il

תכנית אסטרטגית לפיתוח בר קיימא בישראל, החלטת ממשלה מס. 246 מיום 14.05.2003

אתר האינטרנט של האו"ם, UNDESA, החטיבה לפיתוח בר-קיימא:

<http://www.un.org/esa/sustdev/documents/agenda21/english/agenda21toc.htm>

אתר האינטרנט של המשרד לאיכות הסביבה:

<http://www.environment.gov.il/Enviroment/bin/en.jsp?enPage=HomePage/>

אתר האינטרנט של "נקודת ח"ן – לקידום ערכי נוף וסביבה באזורים חקלאיים בישראל":

<http://www.nekudat-hen.org.il/site/homepage.asp>

המחויבות הסביבתית של המועצות האזוריות

http://www.heschelcenter.org/about_heb.html אתר האינטרנט של מרכז השל

<http://www.ios.org.il/site/about1.asp> : אתר האינטרנט של "השטחים הפתוחים בישראל"

**evaluation of nature in environmental –De Groot, R.S. (1992). Function of Nature
planning management and decision-making. Walter-Noedhoof.**
Johnson, R.J. (1979) **Political, Electoral and Spatial Systems.** Oxford: Oxford University
Press.

תגובות

מסמך העמדה שהוכן ע"י ד"ר גלבע – רון הופץ ע"י הועדה לאיכות סביבה במועצות האיזוריות. נביא להלן את עיקרי פעילותה של הועדה ולאחר מכן את התגובות.

בסוף שנת 2002 מונתה ע"י שמואל ריפמן יו"ר ארגון המועצות האזוריות, ועדה לאיכות סביבה ובראשה נבחר לעמוד מר ארז קרייזלר, ראש מוא"ז משגב.

• חזון הועדה

השגת שיפור מתמשך של איכות הסביבה בתחום המועצות האיזוריות.

• מטרות הועדה

1. הקמת פורום של נציגי איכות סביבה במועצות האזוריות .
2. העברת מידע לפורום איכות הסביבה במועצות על מנת לייצר בסיס מידע טוב ומשותף.
3. ייצוג המועצות האזוריות מול המשרד לאיכות הסביבה, משרדי ממשלה אחרים, וגורמים ארציים.
4. ייצור כלים לניהול סביבתי ושיווקם למועצות האזוריות.
5. עידוד שיתוף פעולה בין האקדמיה לשלטון המקומי ולתושבים.
6. עידוד נושא שיתוף הציבור ככלי לתכנון.
7. מציאת מכנים משותפים בין המועצות וניצול היתרון לגודל בהתאם לכך.

• משימות שבוצעו

1. כנס בנושא פסולת בבית ברל
 2. כנס בנושא מרחב ביוספרי במועצה אזורית מגידו
 3. כנס בנושא טיהור והשבה של שפכים במועצה אזורית עמק חפר
 4. הוקם פורום בעלי עניין באיכות סביבה מכל המועצות האזוריות, פורום זה מוזמן לכנסים ולסיורים ומקבל עדכונים בהתאם לצורך.
 5. קידום ניהול סביבתי במועצות:
- ❖ סקר סביבתי מכין שבוצע ע"י סטודנטים מאוניברסיטת חיפה בהנחיית של ד"ר אופירה אילון בחמש מועצות אזוריות: בית שאן, מנשה, זבולון, יזרעאל ומגידו.
 - ❖ תחילת עבודה של הועדה מול 7 מועצות (מטה אשר, זבולון, מגידו, מנשה יזרעאל, בית שאן ומשגב) לשיווק של כלים לניהול סביבתי
 - ❖ הכנת מסמך מדיניות לאיכות סביבה במועצות אזוריות ע"י מוסד ש. נאמן בטכניון.

• משימות לשנה הקרובה

1. שיתוף פעולה עם ארגון ידידי כדור הארץ לטיפול במפגעי ביוב חוצי גבולות.
2. קיום כנס בנושא שיתוף ציבור .
3. קידום 7 מועצות אזוריות לרכישת כלים לניהול סביבתי.

המחויבות הסביבתית של המועצות האיזוריות

תגובה למסמך המדיניות בנושא שטחים פתוחים

ראש המועצה האזורית משגב, מר ארז קרייזלר

המועצות האזוריות, עפ"י המדיניות המסורתית שקובעת שהאחריות על שמירת השטחים הפתוחים הינה באחריותן, אכן מחזיקות בתחומן כ- 80% מהשטחים הפתוחים במדינת ישראל - שטחים שלצערנו הולכים ומצטמצמים עקב תהליך העיור המואץ, בעיקר במרכז הארץ.

מרבית השטחים נתפסים כבעלי ערך כלכלי (גדול או קטן בהתאם למיקומם), ולכן התהליכים המתרחשים בהם בהיבט הכלכלי (נדל"ן), גורמים לכרסום זוחל בהם. את התוצאה ניתן לראות בגוש האורבני הגדול שנוצר בין גדרה לחדרה.

לצד מגמות הפיתוח (ואולי בעיקר בעטיים), מתפקידה של המדינה לשמר את השטחים הפתוחים כצורך קיומי - שטחים בעלי ערך מוסף לאדם, לקהילה, למרחב ולמדינה. וועדות החקירה, המוקמות חדשות לבקרים כדי לתת מענה לבקשות הערים להרחבה על חשבון השטחים הפתוחים – לא עומדות תמיד בפרץ.

יש ליצור **מנגנון שימור לשטחים** אלה מעבר להתייחסות של המועצות עצמן - מנגנון אשר יוקצו לו משאבים מתקציב המדינה ופעילותו תעוגן בחקיקה.

במקביל, מוצע לבחון התארגנות ארצית של המועצות האזוריות בתחום השטחים הפתוחים, על מנת להשיג **יתרון לגודל** בהשגת המטרות שיוגדרו ולאזן בין פיתוח לשימור.

לדעתי, יש להגביר את **התיאום ושיתוף הפעולה** בין המועצות האזוריות, תוך תיאום מלא עם המשרד לאיכות הסביבה, כדי להביא למודעות טובה של ראשי המועצות בדבר האפשרויות השונות הפתוחות בפניהם לשיפור ההשפעה הסביבתית של המועצה וכן לרכישת כלים לניהול סביבתי של המועצה והשטחים הפתוחים (בכלל זה טיפול בפסולת וחינוך סביבתי).

אחד הנושאים המרכזיים החייבים לקבל התייחסות במסגרת הטיפול בשטחים הפתוחים, הינו **הממשק הבעייתי בין המועצות האזוריות ליישובי המיעוטים**.

יצירת "אזורי מחייה משותפים" – אזורי תעשייה, אזורי מסחר ושירותים, פארקים פתוחים, פרויקטי תיירות וכו', לטובת כלל תושבי האזור, יעצימו את האינטרסים המשותפים ויהוו נדבך חשוב בהדברות בין הצדדים, לקידום שיתוף פעולה גם בנושאים מוניציפאליים אחרים.

מאחר והאינטרס לשימור השטחים הפתוחים הוא בראש ובראשונה של המדינה חשוב להעביר את המסמך לאישור עקרוני של משרדי הממשלה, כדי שבהמשך התהליך תתוכנן תוכנית ארצית **מתואמת** בין משרדי הממשלה, שתיושם בהדרגה בכל המועצות האזוריות.

המחויבות הסביבתית של המועצות האיזוריות

בפועל, ברמת השטח, מתבצעות פעולות שונות בחלק מהמועצות האזוריות בתחומים השונים של איכות הסביבה, אך מאחר וכמעט ואין תיאום מערכתי, וכל אחד "ממציא את הגלגל", צפוי שהתהליך המתרחש ייקח זמן רב ויהיה חשוף לסתירות מערכתיות, בראייה ארצית ומחוזית.

רוב שטח השיפוט של מועצה אזורית משגב מורכב משטחים פתוחים הכוללים: יערות, שמורות טבע, ושטחים חקלאיים. חשיבותם וערכם גבוהים מאחר ומדובר בריאות ירוקות המשמשות כאתרי נופש ובילוי בטבע לתושבי האזור והמדינה. כן משמשות לשמירה על מגוון המינים (בעלי חיים וצמחים) ההולך ופוחת.

לאור הנ"ל, אנו מציעים רעיון כוללני לפיתוח בר קיימא – דהיינו, שימור השטח תוך כדי פיתוח מבוקר ומושכל, ע"י:

1. מניעת יצירת רצף של אזורי מגורים והפיכת האזור לעירוני.
2. מתן פתרונות תיכנוניים נכונים לצורכי הישובים.
3. תכנון וניצול השטחים הפתוחים למטרות "ירוקות": פארקים, גנים, שמורות טבע ויערות, תוך ניצול הפוטנציאל להגברת השימוש בהם ע"י תיירות פנים, בהתאם לכושר הנשיאה של כל אחד מהשטחים.
4. הקצאת שטחים לתיירות מסוגים שונים, כדי לתעל את האזורים הבנויים כגון בתי מלון וצימרים בסמיכות לישובים, כך שבשטח הפתוח יפותחו בעיקר שבילי הליכה ואופניים, פינות ישיבה ומוקדי פעילות שונים.
5. שיתוף הציבור (בעלי העניין, תושבים, יזמים, נבחר ציבור וכו'), כדי לסייע בהשגת המטרה ולצמצם התנגדויות. שיתוף הציבור יאפשר גיבוש תוכנית המותאמת למגוון רחב של צרכים ותחומים.

לסיכום:

תכנון ופיתוח השטחים הפתוחים צורך משאבים כלכליים. צורך זה עומד מול היזמים בעלי האינטרסים שמוכנים להשקיע אך מעוניינים בתשואה מהירה להשקעה. השקעה מסוג זה תהיה בדרך כלל הרסנית לעניין השטחים הפתוחים מאחר ותכלול מבנים ומתקנים המחייבים גם חיבור תשתיות.

גיוס משאבים לפיתוח בר קיימא של השטחים הפתוחים יכול להיעשות מגורמים ירוקים כגון: רשות הטבע והגנים, קרן קיימת לישראל, משרד איכות הסביבה, עמותות ציבוריות למען הסביבה, וכן מקרנות ומפעלים. בשלב התכנון יש, לדעתי, להסתכל על אזורים שלמים כשמורות ביוספריות, ללא התייחסות לגבולות מוניציפליים; באופן כזה התוכנית תצא טובה יותר ומתאימה יותר למטרות פיתוח בר קיימא. כמובן שראייה כזו מכניסה למעגל השותפים, בעלי עניין נוספים וצפוי סרבול בשל חילוקי דעות בין ראשי רשויות ונציגיהם.

יש לקדם הנושא בשני כיוונים, במקביל – **מלמעלה למטה** :

- תכנון ארצי מתואם עם המועצות האזוריות.
- תקצוב הסיוע למועצות האזוריות בנושא תכנון של פיתוח בר קיימא (נושא זה ראוי שיקבל עדיפות גבוהה בסדר היום של מדינת ישראל, מאחר והזמן לא משחק לטובתנו).

ומלמטה למעלה :

- כל ראש מועצה בתחומו יתחיל לקדם תוכנית אב לאיכות סביבה שתביא לתכנון נכון של כל פעילות המועצה בתחומים השונים.

כל יום שעובר מחמיר את עתיד תושבי המדינה בדורות הבאים בהיבטים של בריאות ואיכות סביבה.

המחויבות הסביבתית של המועצות האזוריות סיכום דיון בנוכחות ראשי המועצות וסגניהם

מסמך העמדה שהכינה ד"ר ענת גלבע- רון הוצג בפני ראשי המועצות האזוריות וסגניהם במסגרת מושב איכות הסביבה בכנס ראשי המועצות, 21.12.04.

בסיכום להלן נביא את עיקרי הדברים שנאמרו בדיון תוך הדגשה כי קיימים הבדלים מהותיים בין המועצות האזוריות, הבדלים אשר, בהכרח, מבדילים ומצריכים התייחסות שונה מצד כל ראש מועצה. כך, לדוגמא, במועצה אזורית זבולון, הממוקמת בעמק זבולון ובגבעות הסובבות אותו, מתגוררים כ-10,000 איש בשטח שיפוט שאינו רצוף, והמועצה כולה "לחוצה" בין מטרופולין חיפה המתרחב, אזור תעשייה נרחב במפרץ חיפה ועוד. לעומת זאת, מועצה אזורית ערבה תיכונה צריכה להתמודד עם בעיות אחרות לחלוטין.

המשותף לכל ראשי המועצות היא הקריאה לנטילת אחריות לא רק לשמור על השטחים הפתוחים אלא אחריות לניהולם. מתברר, כי הגורמים אשר אמונים על קדום הנושאים הסביבתיים- קרי, המשרד לאיכות הסביבה והגופים הירוקים הלא ממשלתיים, דווקא הם טוענים כנגד ראשי המועצות. יישום הרפורמות במשקים החקלאיים, הכתבת איכות מי הקולחים בהם מותר להשתמש (תקנות ועדת ענבר), התערבות הגופים הנ"ל כנגד כל יוזמת פתוח בועדות המקומיות ומחוזיות ועוד, מצביעים על חוסר הבנה לגבי תפקיד ותפקוד המועצות האזוריות.

המערכת ההתיישבותית בארץ איננה, לדעת ראשי המועצות, קבלן השמירה על השטחים הפתוחים כמו כן היא איננה יצרנית מקומות בילוי לעם ישראל בסופי שבוע. מערכת זו היא בסיס קיומי לתעסוקה ולפרנסה, אשר מספקת, כפועל יוצא, גם שירותי נופש ובילוי עליהם היא צריכה להיות מתוגמלת.

חשוב לציין בהקשר זה כי בעיה חמורה ניצבת בפני המועצות- הבעיה היא בעיית הפסולת המוצקה. מקורות פסולת זו הם בעיקר שניים: קבלני פנוי פסולת (בעיקר פסולת בניין ופסולת גושית) אשר מנצלים את השטחים הפתוחים ליצירת אלפי מזבלות קטנות ופראיות והגורם השני, הם אותם מטיילים אשר מגיעים בסופי השבוע לטייל בנחלים, בשטחים הפתוחים בנוף האהוב. העלויות הניקוי המושתות על המועצות הן, אגב, אחד הגורמים לנתונים שהביאו איריס האן ויוחנן דרום בתגובתם לכך כי ההוצאה השנתית לנפש של המדינה ביישובים קטנים עולה בהרבה על זו של יישובים עירוניים.

הוסכם על ראשי המועצות כי נדרש סדר יום חדש ותוקף סטטוטורי מחודש אשר יגזר מהמצב הדמוגרפי המשתנה. המועצות חייבות להירתם להגנה בלתי מתפשרת על השטחים הפתוחים במרכז הארץ, תוך הבנה כי הגנה זו וניהול השטחים הפתוחים עומד מול לחצי נדל"ן עתירי ממון. חייב להימצא מנגנון אשר יצדיק כלכלית את ההגנה על השטחים הפתוחים.

שני צעדים אופרטיביים הוצעו ע"י ראשי הרשויות על מנת לקדם את הנושאים שהועלו:

1. שיתוף אמיתי של הציבור. לא רק של הציבור המועט המתגורר בתחומי המועצות אלא של כלל הציבור הנזקק לשירותי פנאי ונופש ומשתמש בשטחי המועצות לצרכיו.

2. אמנה בין המועצות והגופים הירוקים. אמנה זו צריכה להכיר בכך כי בידי ראשי המועצות הסמכות והזכות לנהל 83% משטחי המדינה, תוך שהם מנהלים מערכת כלכלית העומדת גם לרשות הכלל ולכן נדרשים מנגנוני איזון בין כל בעלי העניין.

לא היה ספק, בין באי הכנס, כי גם באם המועצות האזוריות עצמן אינן מאוחדות בדעותיהן ובגישותיהן לניהול הסביבתי של משאב הקרקע, הרי ברור לכולם כי בידי המועצות צריכים להיות הכלים לבצוע. חשוב המאזן האנושי-תרבותי-סביבתי בין העיר והשטח הפתוח. וברור לכולם כי הצדק החברתי וזכות האזרח למולדתו, מחייבים זכות לגישה ולשימוש בשטחים פתוחים לכל. ללא שימור השטח, תפגע זכות בסיסית זו. המועצות האזוריות מהוות את הסכר האחרון בפני הפגיעה בזכויות אלה, ולכן הבעיות הנובעות מאי הגנה על השטחים הפתוחים הן הרבה מעבר לבעיות אקולוגיות נקודתיות.

תוכנית פעולה לטיפול בזיהום משפכים המגיע לישראל מתחומי ירדן והרשות הפלסטינית- דוגמא לפרויקט חוצה גבולות

ידידי כדור הארץ – המזרח התיכון

מועצה איזורית עמק חפר
מרכז המועצות האיזוריות בישראל
ועדת איכות הסביבה

תגובה נוספת, מצביעה על תהליכים שכבר מתבצעים, הלכה למעשה. המועצות האזוריות חולשות על רוב השטח הישראלי הגובל במדינות השכנות והרשות הפלסטינית. ביוב ומפגעים אחרים אינם נעצרים בגבולות הפוליטיים, והשפעות סביבתיות חוצות גבולות ויוצרות מפגעים שונים בתחומי המועצות.

לדוגמא, רוב הערים הפלסטיניות מייצרות יחד ביוב הזורם ברובו לנחלים, ללא טיפול מקדים ויוצר בצד הישראלי מפגעים כגון: זיהום מי תהום, מפגעי ריח, הרס אקולוגי ופוטנציאל תיירותי של נחלים, יתושים ועוד. שפכים המחלחלים למי התהום מזה שנים יצרו כתמי זיהום אשר זוהו במספר קידוחי מים. זיהום זה עתיד להתגבר ולסכן את משאב המים החשוב לישראל ולפלסטינים כאחד. דוח השרות ההידרולוגי משנת 2003 מצביע על שני כתמי זיהום, אחד באזור קלקיליה-טול כארם והאחר באזור נחל חברון.

קיים מימון לא מנוצל: סכומי כסף לא מבוטלים- כ 230 מליון דולר מיועדים ע"י סוכנויות תמיכה בינלאומיות לטיפול בשפכים אלה. קיימות תוכניות בשלבי אישור שונים של בניית מט"ש בערים: חברון, שכם, גנין, טול כרם, סלפית ורמאללה. למרות שקיימות תוכניות וכסף ייעודי לנושא, מ-1993 ועד היום הוקם מתקן אחד בלבד.

ממחקר שנערך ע"י ארגון ידידי כדור הארץ מתברר כי קיים כשל מהותי בתקשורת דווקא בין ישראל למדינות התורמות המעכב את קידום של פרויקטים לטיפול בשפכים. עד כה לא היתה מעורבות של גורמים מקומיים כגון רשויות מקומיות משני הצדדים שסובלים מהבעיות ויש להם מוטיבציה לשינוי המצב בשטח. כיום לא מושקעים מספיק מאמצים לתאום בין הצדדים ואין גורם בכיר מספיק שמרכז את הטיפול בנושא מטעם מדינת ישראל.

אחת ההמלצות המרכזיות של דו"ח זה היא שיש לקדם מעורבות של המועצות האזוריות הישראליות בקשר מול הגורמים הפלסטינים והמדינות התורמות וכן בדחיפת הגורמים הרשמיים הישראליים (צה"ל, מתאם הפעולות בשטחים, נציבות המים, משרד התשתיות) עשויה לקדם המצב בשטח בדרכים בלתי פורמליות.

לכאורה, אין שליטה והשפעה של המועצות האזוריות על הנעשה בצד הפלסטיני או הירדני, אולם בפועל יוזמה של מועצה אזורית עמק חפר, הובילה לקידום משמעותי של טיפול בביוב טול כארם. עבודה של נחום איצקוביץ ואחרים קידמה את ההידברות בין הישראלים הפלסטינים ונציגי ממשלת גרמניה המממנת את בניית בריכות החמצון של טול כארם ומתקנים נוספים ברחבי הרשות הפלסטינית.

מתוך הניסיון החיובי הוחלט ע"י יו"ר ועדת איכות הסביבה של ארגון המועצות האזוריות לצאת יחד עם ארגון ידידי כדור הארץ לביצוע סקר בקרב כל המועצות הגובלות ברשות הפלסטינית לבחינת האפשרות

לשיכפול ההצלחה שהושגה בעמק חפר. מתוך סקר זה תוכן תוכנית פעולה, אשר תובא לאישור הנהלת המועצות האזוריות.

מקרה מבחן נחל אלכסנדר

נחל שכם זורם מערבה מהעיר, ובו מרבית מהשפכים העירוניים שלא עברו כל טיפול. נפח השפכים בנחל קטן בהדרגה, עם חלחול מימיו לקרקע. אותם מי תהום זורמים מערבה, ומופקים בקידוחי מקורות מעבר לקו הירוק. שאריות הביוב מנחל שכם מגיעות לטול כרם, ויחד עם שפכי טול כארם חוצות את הקו הירוק באזור עמק חפר ומוזהמות את נחל אלכסנדר. שפכים אלה נקלטים על ידי מדינת ישראל במתקן חירום ליד יד חנה ומקבלים טיפול לפני הזרמתם לנחל אלכסנדר. פעילות ענפה של המועצה האזורית עמק חפר הובילה להקמת מתקן החרום וכן לאפשר את שיפוץ בריכות החימצון של טול כארם. שיפוץ זה מתבסס על מימון גרמני ומסתיים בימים אלה. פעילות המועצה האזורית מבוססת על קשרים פורמליים ובלתי פורמליים שיש לאנשי המועצה עם גורמים בצה"ל, במנהל האזרחי, ברשות הפלסטינית ובמדינות התורמות. גורמי שטח שנפגעים מבעיה סביבתית מביאים מוטיבציה לפתרון, מעבר למחויבות הפורמלית שלהם על המפגע שמקורו בצד השני של הגבול. היכן שנכשלו הגורמים הרשמיים (משרד התשתיות ונציבות המים) מצליחים הגורמים הנמצאים בשטח. מהמעורבות של המועצה האזורית עמק חפר ניתן ללמוד שיש מקום לפעילות של המועצות האזוריות למניעת מפגעים המגיעים ממקומות מעבר לגבולות מדינת ישראל.

המלצה

יש לעודד מעורבות של המועצות האזוריות הישראליות בקשר מול הגורמים הפלסטיניים והמדינות התורמות. כמו כן, על המועצות לפעול לדחיפת הגורמים הרשמיים הישראלים (צה"ל, מתאם הפעולות בשטחים, נציבות המים, משרד התשתיות) לקידום המצב בשטח בדרכים בלתי פורמליות.

כלים ליישום המחויבות הסביבתית של המועצות האזוריות-

נייר עמדה של עמותת אזרחים למען הסביבה בגליל

ליאורה אהרון

שיתוף הציבור בתהליכי התכנון הפיזי והחברתי הופך לנורמה בקרב הרשויות השלטון ורשויות התיכנון. הציבור תובע יותר מבעבר מימוש זכותו להשתתף בתהליכי קבלת החלטות ולהשפיע עליהם. לצד התפתחויות חיוביות אלו קיימת בעיה חמורה של מחסור בידע תיאורטי שיטתי ומקצועי, ומחסור חמור בנגישות למידע סביבתי המהווה כלי בידי רשויות שלטון ורשויות התכנון, וכמובן מרכיב עיקרי בכל פעילות ציבורית של ארגונים ושל אזרחים.

על כן חשוב קודם כל לציין לחיוב את המהלך החשוב שנעשה בעת כתיבת מסמך המדיניות הזה. פניה מצד יוזמי כתיבת המסמך אל הארגונים הציבוריים השונים להביע את עמדתם בנדון היא מגמה חשובה שחשוב לחזק. זהו אחד הכלים החשובים ביותר בכל הנוגע לשמירה על השטחים הפתוחים. ראוי אם כן, שכל רשות מקומית תפעל בכלים של שיתוף הציבור בבואה לדון בכל תכנית לפיתוח או תכנית אסטרטגית אחרת לגבי שטחי השיפוט שלה.

מידע תכנוני ומידע סביבתי הוא כלי חשוב ובסיסי נוסף בתהליכי תכנון ותהליכי קבלת החלטות בכל רשות מקומית ואזורית. יש חשיבות גדולה ביותר להזרמת מידע לציבור בכל מדיה תקשורתית. אזרחים מודעים הם אזרחים פעילים היכולים לעזור לרשויות למלא את תפקידן בתחום מעקב ופיקוח סביבתי, מניעה והסרת מפגעים. על כן חשוב שמידע חיוני יהיה נגיש לציבור: מידע תכנוני, מידע סביבתי (פליטות מזהמים לסביבה, בעיות ביוב, זיהום אוויר, קרינה ועוד). אזרחים ומקבלי החלטות שאמורים להשפיע על מדיניות התכנון צריכים להיות מוזנים ממידע אמין והרשויות הממונות על הכנת המידע מחויבות כלפי הציבור.

השלטון הוא נאמן של האזרחים. כל פעולותיו וצעדיו של השלטון אמורים להיות לטובת האזרח והציבור. המידע שבידי רשויות השלטון, מצוי בידן עבור האזרחים והתושבים. שקיפות מעשי השלטון היא חלק בלתי נפרד מאחריותו כלפי הציבור וזרימת מידע מרשויות השלטון לאזרחים באופן שוטף, היא רכיב חיוני לבקרה ולפיקוח על מעשי השלטון, ולשיפור תפקודן של הרשויות בתחום השמירה על הסביבה והשטחים הפתוחים.

ערך חשוב ביותר עבור המגזר האזרחי הוא חופש המידע, אבל חוק חופש המידע (התשנ"ח, 1998) עדיין לא הופנם בציבור, לא בארגוני האזרחים השונים, וגם לא ברשויות.

בלימת הפיתוח הבלתי מבוקר של תעסוקות ואזורי תעשייה במועצות האזוריות. בתחומן של המועצות האזוריות נכללים מרבית השטחים הפתוחים במדינה, שאינם מוגנים עפ"י חוק או תכנית סטטוטורית. שטחים אלה, ששימשו בחלקם למטרות חקלאיות, הולכים ומתמעטים בקצב מהיר בשנים האחרונות, לטובת פיתוח תעסוקות חלופיות ואזורי תעסוקה – ברוב המקרים על חשבונן של רשויות מקומיות סמוכות. מעבר להשלכות החברתיות של מגמה זו (בין היתר תחרות בלתי הוגנת בין הרשויות על מקורות הכנסה), מתרחש פיתוח בלתי מבוקר בשטחים הפתוחים, הגורם לכרסום בהיקפם ולשינוי הנוף החקלאי הפתוח. אנו מתריעים כנגד תופעה זו ומציעים לתת עדיפות לשימושים התואמים את הסביבה הכפרית, כגון: פיתוח תיירותי ופיתוח של ענפים חקלאיים היכולים לשלב אירוח תיירותי. העדפה של שימושים כאלה יכולה להיעשות בין היתר ע"י

תמריצים ובאמצעות כלים נוספים שהוצעו בדו"ח שפורסם לאחרונה, "מדיניות וכלים לשמירה על שטחים פתוחים: תיקי כלי, עקרונות פעולה והמלצות"¹.

עידוד הפיתוח התיירותי, כאמור, כשימוש מועדף בשטחים הפתוחים. על פי עקרונות תמ"א 12, תכנית המתאר הארצית לתיירות, יש להקים את אתרי הנופש והתיירות המבונים באופן "צמוד דופן" ליישובים הקיימים. בשטחים החקלאיים ניתן לפתח חקלאות תיירותית המתאימה לאזור, ואילו בשטחים הפתוחים (יערות, פארקים, צדי נחלים, אתרי מורשת ותרבות וכד') ניתן לפתח מסלולי רכיבה, טיולים ממונעים או רגליים, חניונים, ופינות נופש ומרגוע. על מנת לעשות זאת, על המועצות להתמקצע בנושא של תיירות כפרית, לערוך בדיקות וסקרים הן בשטח והן בקרב תושבי האזור, ולהכין תכניות אזוריות מתאימות.

מן הכלל אל הפרט – האיזונים הסביבתיים על השטחים הפתוחים במועצות האזוריות בגליל מדיניות התכנון של ממשלת ישראל

בעת האחרונה מקדמת ממשלת ישראל שורה של יוזמות להקמה של התיישבויות חדשות בגליל ובנגב. המניעים העומדים מאחורי יוזמות אלו מקורם ברצון לתת מענה לבעיות דמוגרפיות, ביטחוניות ומניעת השתלטות על קרקעות מדינה.

הישובים החדשים מתוכננים בתחומי המועצות האזוריות, בשטחים הפתוחים. הקמת יישובים חדשים וכל מה שכרוך בכך (תשתיות, דרכים, מים, חשמל, ביוב וכיו"ב), תפגע קשות בשטחים הפתוחים ותהווה תחרות למועצות מקומיות עירוניות.

הגליל הוא אחד מהאזורים הירוקים היחידים שנותרו בארץ ובו ריכוז גדול יחסית של שטחים פתוחים. על כן הוא משאב נופי ותיירותי בעל ערך לכל אוכלוסיית הארץ לא כל שכן לאוכלוסייה המקומית. בנוסף זהו אזור הררי עתיר משקעים, חלקם מי נגר הזורמים אל הנחלים והימים, מעלים את מפלס הכנרת, ועיקר המשקעים מחלחלים בתוך התשתית ההררית המחדירה את המים לשכבות מי התהום.

בימי קדם אופיין הגליל בתפרוסת יישובים דלילה שנצמדה למקורות המים וגודלה הוגבל להיקף ספיקתם. כאשר התפתחו מערכות אגירת מי גשמים וחפירת בארות, בתקופה הביזנטית, התפתח היישוב בהר, אך עדיין הוגבל ע"י מקורות המים.

מאז קום המדינה ובעיקר ב-25 השנים האחרונות אנו עדים לפיתוח התיישבותי מואץ בגליל, המבוסס על מערכות לאספקת מים, מערכות כבישים ואזורי תעשייה. כל אלו מביאים עמם תוצרים בעייתיים במיוחד למשק המים: ביוב ביתי ותעשייתי, חקלאות אינטנסיבית המשתמשת בדשנים ובחומרי הדברה באופן בלתי מבוקר, מזבלות... כולם - על פני התשתית המחלחלת למי תהום.

העשייה החשובה של אכלוס הגליל, לא לקחה בחשבון את ההשלכות על משאבי המים. הגליל הוא אחד מספקי המים הגדולים במדינה. התשתית הטופוגרפית והגיאולוגית היא כזו שמאפשרת לחלול מזהמים למאגרי מי תהום במהירות רבה: "הגליל ברובו הנו מהיר לחלול והתשתית הגיאולוגית ברובה היא

קארסט... כמו כן, יש קירבה בין מקורות מזהמים ובין קידוחי המים, נתון המגביר את הסיכון לזיהום המים."²

¹ סביבתכנון בע"מ, סדן לובנטל בע"מ ולרמן אדריכלים בע"מ. מדיניות וכלים לשמירה על שטחים פתוחים: תיקי כלי, עקרונות פעולה והמלצות. תל אביב, 2003.

² פרופ' דן זסלבסקי, לשעבר נציב המים.

פיתוח הישובים, התיירות, החקלאות והתעשייה, מעמיס על המערכות האקולוגיות, מביא להרעה באיכות המים, להקטנת מקורות המים השפירים העומדים לרשות התושבים ולנוק אקולוגי בלתי הפיך לחי ולצומח בנחלים. על פי רוב הפיתוח נעשה לפני שמפתחים את תשתיות הביוב. כך קורה לעיתים שבמשך שנים רבות ישובים, ומתחמים מבונים שונים קיימים ופועלים ללא פתרונות ביוב.

תפרוסת הישובים בגליל משפיעה אם כן על משק המים הישראלי כולו, ועל פי הנתונים המצויים בידנו היום, ישובי הגליל גורמים לפגיעה חמורה במקורות המים. הוספת ישובים חדשים בגליל משמעותה פגיעה בהיבטים סביבתיים, חברתיים וכלכליים, והיא נוגדת את החלטת הממשלה מיום 14.5.03 כי המדיניות הממשלתית תתבסס על עקרונות של התנהלות פיתוח בר-קיימא.

תכנית ההתיישבות החדשה שמתכננת הממשלה תביא עמה:

- פגיעה בישובים הקיימים, חלקם ישובים המצויים במצוקה כלכלית, חברתית ובמחסור של תשתיות חיוניות.
- פגיעה ביחידות השטח הפתוח ההולכות וקטנות וברצף של השטחים הפתוחים.
- מאחר ועתודות הקרקע הולכות ואוזלות, האתרים המוצעים ליישובים החדשים יגרעו משטחי שמורות, יערות, שמורות נוף ושטחים אחרים שנועדו לשימור. להקמת היישובים החדשים, על התשתיות הנלוות - תהיינה השלכות בלתי הפיכות על מגוון בתי גידול.
- פגיעה אקולוגית במגוון המינים של בעלי החיים והצומח.
- תוספת תשתיות, הפוגעת גם במרחב שבין הישובים. כל מוקד חדש פירושו מתיחת קווי תשתית, הכשרת דרכי גישה, תשתיות חינוך בריאות... מבחינה כלכלית מדובר בהשקעת משאבים מרובים על חשבון הזרמת משאבים לחיזוק היישובים הקיימים.
- פיתוח תשתיות ביוב: הנסיון בשנים האחרונות מראה כי היישובים מוקמים ללא תשתיות ביוב, והתוצאה - פגיעה חמורה במי התהום ובמשק המים. רוב היישובים החדשים מוצעים בשטחים בעלי רגישות הידרולוגית גבוהה, אשר הוגדרו בתכניות כ"שטח לשימור משאבי מים". להקמת יישובים חדשים, על התשתיות הנלוות להם, השלכות שליליות חמורות על כמות ואיכות המים. כל בינוי חדש מקטין את היקף השטח הפתוח המשמש להחדרת מי גשמים אל אופק מי התהום, ובכך נגרעות כמויות מים חשובות ממשק המים. איכות המים תפגע משמעותית משום שכל מוקד פיתוח חדש פירושו מקור זיהום חדש למי הנגר ולמי התהום.

אנו, עמותת אזרחים למען הסביבה בגליל, ממליצים למועצות האזוריות:

- להימנע מהקמתם של ישובים חדשים נוספים בגליל ולהקצות משאבים לפיתוח תשתיות בישובים הקיימים, בשטחים שאינם בעלי רגישות נופית והידרולוגית;
- להמנע מהקמתם של אזורי תעסוקה ותעשייה נוספים בשטחים הפתוחים;
- לבלום את הפיתוח הבלתי מבוקר של תעסוקות לא-חקלאיות בישובים הכפריים ולקדם תכניות לפיתוח תיירות כפרית-חקלאית;
- להקצות משאבים לצורך טיפול בזיהומים סביבתיים ושיפור מדיניות האכיפה והפיקוח על גורמים מזהמים (כגון: אזורי תעשייה ותעסוקה, ישובים שאין להם פתרונות ביוב או ישובים שמערכות הביוב שלהם קרסו, וכיו"ב)
- ליצור מנגנון הדברות ושיתוף פעולה בין תושבי הישובים לבין המועצה האזורית, לצורך הרחבת מעורבות התושבים בפיתוח האזורי בכלל, ובאיכות הסביבה בפרט.

תגובה למסמך בנושא מדיניות שטחים פתוחים במועצות האזוריות איריס האן ויוחנן דרום, אגף שימור סביבה, החברה להגנת הטבע

אין ספק כי למחויבות הסביבתית של המועצות האזוריות חשיבות מכרעת בכל הנוגע לשמירת השטחים הפתוחים בישראל, לתכנון משאב הקרקע בכלל, ולאספקטים השונים של איכות סביבה. למדיניות שתקבע על ידי מי שבתחום שיפוטן מצויים 83% משטח המדינה (אך פחות מ-10% מהאוכלוסייה) - תהיה השפעה מכרעת על דמות הארץ בשנים הבאות ועל סוגיות של צדק סביבתי וחברתי.

מסמך העמדה שהוכן והועבר אלינו להתייחסות עורך סקירה היסטורית של התמורות ביחס לשטחים הפתוחים במועצות האזוריות לאורך השנים, ועומד על חלק מהבעיות עימן יש להתמודד. מסמך זה הוא נדבך הכרחי בגיבוש מדיניות אולם הוא איננו מספק. להבנתנו יש לערוך ניתוח מעמיק יותר של הבעיות והסוגיות, כבסיס לגיבוש המדיניות והכלים ליישומה. כמו כן חסרה בעבודה התייחסות למספר עבודות שנערכו בשנים האחרונות בתחום ויכולות להעשיר את בסיס הידע הנדרש לגיבוש של מדיניות סביבתית.

המלצות המסמך אינן מכסות את כל הנדרש, לתפיסתנו, לעשות. עולם ומלואו מקופל במשפט האחרון שבמסמך "אימוץ תפיסת עולם סביבתית חברתית במועצות האזוריות בכלל, ובקרב ראשיהן בפרט". נקודה זו, בה מסתיים המסמך, מציינת למעשה את ראשיתה של העבודה הנדרשת. ראוי כי תהליך כזה יעשה תוך שיתוף ציבור רחב, ולא רק של ציבור המועצות האזוריות.

בניהול השטחים הפתוחים, פיתוחם ושימורם גלומות מספר סוגיות יסוד להן השלכות כלכליות חברתיות וסביבתיות שהטיפול בהן ישפיע רבות על חיינו בעתיד ;

- יחסי עיר-כפר ותהליכי פרבור.
- דמות המרחב הכפרי במציאות המשתנה.
- עתיד החקלאות: שימור שטחים חקלאיים ככאלו, כלים לשמירת שטחים חקלאיים, חקלאות סביבתית.
- צדק חלוקתי

מנקודת מבטה של החברה להגנת הטבע, ומתוך עיסוקה רב השנים בשמירת השטחים הפתוחים, ניתן למפות מספר נושאים מרכזיים עימם אנו סבורים כי יש להתמודד במסגרת גיבוש מסמך מדיניות:

- הסכנות להיחלשות הערים בעקבות פיתוח-יתר של מגורים, תעסוקה ומסחר במגזר הכפרי.
- טיפוח הסביבה העירונית במגמה למימוש מטרות תכניות המתאר הארציות
- בחינה ביקורתית של תכניות להקמת יישובים חדשים.
- הרחבות של יישובים כפריים מעבר למכסות המותרות בתכניות.

המחויבות הסביבתית של המועצות האיזוריות

- פיתוח אמצעים פסיים, חברתיים וסביבתיים לטיפוחם של ישובים כפריים קיימים תוך מתן עדיפות לישובים חלשים.
- התפתחות מוקדי מסחר במרחב הכפרי בניגוד למדיניות התכנון המכוונת את עיקר הפתוח לערים. חלק ממוקדים אלו מתפתח באופן לא חוקי.
- הקמת אזורי תעשייה ותעסוקה בתחומי המועצות האזוריות
- התפתחות של שימושים חורגים בהיקף נרחב ו/או בנייה בלתי חוקית תוך עצימת עין (במקרה הטוב) או שיתוף פעולה של המועצה האזורית.
- הקמתן של תחנות דלק בשטחים הפתוחים.
- יוזמות להקמת כפרי אבות/כפרי גימלאים ביישובים הכפריים.
- הקמת התיישבויות בודדים, רובן באורח בלתי חוקי.
- סבסוד החקלאות לצורך שמירה על שטחים פתוחים ונוף כפרי חקלאי

המבנה המוניציפלי הנהוג במדינת ישראל אינו משקף, לדעתנו, את האיזון הנדרש בין צרכי האוכלוסיות השונות. העובדה כי בידי מרבית האוכלוסייה מצוי מיעוטו של השטח, ומעט אוכלוסייה חולשת על רובן המכריע של קרקעות המדינה – יוצרת חוסר שוויון מובנה כלפי רשויות מקומיות דלות בקרקע – רשויות עירוניות בכלל, לרבות, רשויות מקומיות ערביות. משום כך כל הנושאים והסוגיות שהוזכרו נוגעים בשאלות מהותיות של שוויון ושל צדק סביבתי וחברתי.

חשוב לציין כי נושאים אלו חורגים מהדיון הסביבתי והם עומדים בבסיסה של מדיניות התכנון הלאומית בכלל. מבחינה זו, מדיניות שמירת השטחים הפתוחים במועצות האזוריות אינה יכולה להסתכם בגדר של דו-שיח עם המועצות האזוריות בלבד, אלא בתהליך רחב הרבה יותר.

בשנים האחרונות נערכו מספר עבודות מעמיקות וחשובות הנוגעות לחלק מן הנושאים שהוזכרו. נזכיר להלן כמה מהן:

איזון בין פיתוח כפרי ועירוני: במסמך-ביניים שהוגש לוועדת המשנה של המועצה הארצית ע"י עו"ד תלמה דוכן³ נבחנה לעומק שאלת יחסי עיר כפר בראי תכנית המתאר המחוזית הדשה למחוז הצפון, תוך ביצוע חקרי אירוע בשני מרחבים: בית שאן והיישובים כפריים סביבה וכן קריית שמונה והמרחב הכפרי סביבה. העבודה מסתכמת בשורה של המלצות, ביניהן ההמלצה להימנע מהקמת ישובים חדשים הן בשל ההיצע הרב הקיים ביישובים הכפריים והקיימים ואחוז המימוש הנמוך, והן מתוך רצון לעצור את הפרת האיזון בין יישובים עירוניים לכפריים. מהטעם האחרון מוצע בחוות הדעת גם שלא להיענות לבקשות השונות של המועצות האזוריות להגדיל את מכסת יחידות הדיר.

³ חוות דעת חלקית לעניין בחינת דירוג היישובים הקהילתיים בהוראות תמ"מ 2/9 וקביעת קיבולתם של היישובים הקהילתיים, עו"ד תלמה דוכן, מוגש לוועדת המשנה להתנגדויות של המועצה הארצית, יולי 2003.

כלים לשמירת שטחים פתוחים: עבודה מקיפה שנערכה ע"י צוות תכנון רב תחומי בראשות פרופ' אלי שטרן, בלווי וועדת היגוי רחבה. מטרת העבודה הייתה להציע כלים ואמצעים לשמירה על השטחים הפתוחים והשימוש בהם בדרך שתספק את צרכי האוכלוסייה ותבטיח שמירה על ערכי הטבע, הנוף, תפקודי הסביבה והמורשת. העבודה מתבססת על סקר מצאי שטחים פתוחים, בתוספת השלמות נדרשות. העבודה מפרטת את התפקודים העיקריים של השטחים הפתוחים, את תמונת המצב והתהליכים, כשלים ואמצעי שמירה בארץ ובחוו"ל והערכת ביקושים. לאחר מכן מגדירה העבודה מדיניות כללית לשמירת שטחים פתוחים בהתבסס בין היתר על הליך של שיתוף ציבור, ולבסוף היא מציעה "סל" כלים לשמירת שטחים פתוחים, ומפרטת "תיק כלי" לכל אחד מהם. רשימת הכלים כוללת כלים תכנוניים, כלים מינהליים - כלכליים, כלים בתחום המחקר והפיתוח, וכלים בתחום החברתי-חינוכי.⁴

כלים לשמירת שטחים פתוחים – מה ניתן ללמוד ממדינות אחרות וליישם בישראל: מסמך זה כולל סקירה בינלאומית של כלים לשמירת שטחים פתוחים מסוגים שונים (קרקע חקלאית, שמורות טבע, יערות, חופים...) במספר מדינות מערביות, ומאתר מגוון בעלי גוון משפטי, תכנוני, מינהלי ומימוני-ציבורי. כמו כן מציע המסמך אלו מן הכלים מתאימים ליישום בישראל.⁵

דפוסי השימוש בשטחים הבנויים בישראל נבחנו בעבודה שנערכה ע"י מוטי קפלן, ובכלל זה היחס בין גודל השטח הבנוי התפוס על ידי הישוב, גודל האוכלוסייה, והצפיפות בשטחי המגורים (נפש לדונם בנוי). בדיקה זו הצביעה על הפרשים גדולים בין יישובי המדינה: נמצאו ישובים עירוניים צפופים מאוד, ומולם ישובים כפריים התופסים שטח רב, אך מאוכלסים בדלילות רבה. להמחשת הדיכוטומיה בשימוש בקרקע, בין הישובים הדלילים לבין הישובים הצפופים, להלן מספר תוצאות:

בישובים הכפריים הדלילים ביותר בישראל מתגוררים 0.1 – 0.5 תושבים על כל דונם בנוי למגורים. משמעות הדבר היא כי כל תושב בישובים אלו צורך בממוצע 2 עד 10 דונם קרקע. ישנם כ- 80 ישובים כאלו. ב- 80 הישובים הצפופים ביותר בישראל, לשם השוואה, צורך כל תושב פחות מ- 160 מ"ר קרקע. **כאחוז אחד** מאוכלוסיית המדינה, המתגורר בישובים הדלילים ביותר, מתגורר על כ-12% מהשטח הבנוי. כ-5% מאוכלוסיית המדינה, המתגוררים בישובים הדלילים ביותר, מתגוררים על כ- 35% מהשטח הבנוי. כ-10% מאוכלוסיית המדינה, המתגוררים בישובים הדלילים ביותר, מתגוררים על כ- 40% מהשטח הבנוי. כ-20% מאוכלוסיית המדינה, המתגוררים בישובים הדלילים ביותר, מתגוררים על כ- 52% מהשטח הבנוי. **לעומתם:** כ-20% מאוכלוסיית המדינה, המתגוררת בישובים הצפופים ביותר, מתגוררת על כ- 8.7% מהשטח הבנוי. כ-10% מאוכלוסיית המדינה, המתגוררת בישובים הצפופים ביותר, תופסת פחות מ- 20 ישובים עירוניים (מתוך כ- 1200 ישובים), על כ- 2.8% מהשטח הבנוי. בין ישובים אלה נכללות גבעתיים, חולון, קרית מוצקין ועוד.

⁴ סביבתכנון בע"מ, סדן-לובנטל בע"מ, לרמן אדר', מדיניות וכלים לשמירה על שטחים פתוחים – תיקי כלי, עקרונות פעולה והמלצות, אפריל 2003.

⁵ אלטרמן רחל ואיריס האן, הכלים לשמירה על שטחים פתוחים – מה ניתן ללמוד מדינות אחרות וליישם בישראל? המרכז לחקר העיר והאזור, מוס שמואל נאמן, קק"ל, 2004.

מבחינת נתוני השטח: על 20% מהשטח הבנוי, בישובים הדלילים ביותר, מתגוררים כ- 2.2% מהאוכלוסייה, בכ- 380 ישובים. 10% מהשטח הבנוי, בישובים הצפופים ביותר, מאוכלסים על-ידי כ- 23% מאוכלוסיית המדינה.

לפריסה זו יש גם משמעות כלכלית: על פי בדיקה שנערכה באגף התקציבים של האוצר, ההוצאה השנתית לנפש של המדינה ביישובים של עד 3,000 נפש היא 6,300 ₪, בעוד ההוצאה השנתית לנפש ביישובים העירוניים עומדת על 3,500 ₪ לנפש⁶.

אמנה בנושא חקלאות וסביבה: בימים אלו מצוי בעיצומו תהליך של גיבוש אמנה בנושא חקלאות סביבתית. את התהליך מוביל מכון דש"א של החברה להגנת הטבע עם נציגים ממשרד החקלאות. הנושא המרכזי בו עוסקת האמנה הוא קיומה ותפקידיה של החקלאות, מתוך הכרה בחשיבות החקלאות לשמירת הסביבה ודמות הארץ ותרומת תפקודי הסביבה והחברה לקיום החקלאות והחקלאים. התגבשות אמנה זו היא תהליך חשוב שעל המועצות האזוריות לקחת בו חלק.

סיכום

למסמך מדיניות בנושא שטחים פתוחים במועצות האזוריות חשיבות מכרעת, ולו מעצם העובדה שבתחום שיפוטן מצויים 83% משטח המדינה. אנו סבורים כי מסמך כזה יש לגבש בהליך מובנה בו לוקחים חלק משתתפים רבים ממגוון תחומים, מה שיאפשר בחינה ראויה של הנושא. על מסמך המדיניות להתבסס על העבודות שנערכו בנושא, להתמודד עם מגוון הנושאים הקשורים בו ולהציע דרכי פתרון.

⁶ דפוסי השימוש בשטחים הפתוחים, מוטי קפלן, אדר, יאיר אסף שפירא, ליאורה דבצ'רי דרום, עבור מכון ירושלים לחקר ישראל והמשרד לאיכות הסביבה, 2003, טרם פורסם.

תגובה למסמך המדיניות בנושא שטחים פתוחים שי זכאי, מנכ"ל ומייסדת פורום ישראלי לאמנות אקולוגית

1. לטעמי, חסרה במסמך ההתייחסות לחשיבות מעורבות ושיתוף ציבור בקבלת החלטות מועצות האזוריות באופן שיסייע בשמירת השטחים הפתוחים ויאזן את לחץ הנדל"ניסטים. כיום נוצר מצב בלתי אפשרי בו היזמים קרובים יותר לראש המועצה האזורית מאשר התושבים, באופן שגורם לשיבוש הקודים הסביבתיים-חברתיים. (ר' מקרה מועצה אזורית מטה יהודה).
נושא זה צריך להיכנס גם להמלצות. דהיינו לבנות מנגנון מחייב בו תושבי המועצה (ולא עסקנים או ראשי ועדים) מיודעים בזמן אמיתי ומביעים דעתם בכל יוזמה חדשה הקשורה בשטחים פתוחים ברחבי המועצה. הפורום חייב להיות בלתי תלוי, ומאוייש באנשים שאינם נושאים משרות כלשהם במועצה או ביישובם. פורום התושבים חייב שתהיה לו סמכות, או קול, במערך קבלת ההחלטות בוועדות המקומיות.
במועצה אזורית מטה יהודה למשל, הקמנו פורום כזה, אך זכינו להתעלמות וחוסר סיוע הן מהמשרד לאיכות הסביבה והן מראש המועצה.
2. עד שיגיעו התמריצים מהממשלה לתמיכה בשטחים חקלאיים כשטחי נוף, אני מציעה לחפש אפשרות לתמריצים בתוך המועצות, תוך מיפוי הנוף המקומי - ערכו הפנימי וערכו האינסטרומנטלי, באופן ששימור נוף מסויים, רצוי, יזכה את בעליו- החקלאי, במלגה כלשהיא, או סיוע אחר.
3. לא מוזכרת התרומה החשובה ל"השבחת" שטחים פתוחים באמצעות אמנות אקולוגית. אמנים אקולוגים העובדים במשותף עם חקלאים, יכולים למשל להפוך שדה חדגוני ליצירת אמנות, ולאתר תיירות אקולוגית, תוך שילוב "נגיעת האמן" בשדה. הדבר קיים בעולם, ועדיין לא מספיק הוטמע בישראל וחבל.
4. יש לפעול בדחיפות להעלאת מודעות לנושא בקרב ראשי המועצות האזוריות המליאות שלהם, באמצעות ארגון המועצות, אך גם באמצעות ניסוח קודים העוסקים באתיקה סביבתית, המאפשרים הטמעה של כללי התנהגות ודרכי החלטה לגבי שטחים פתוחים- מסמך שראשי המועצות יתבקשו לחתום עליו.

פרק 3: חקלאות בת-קיימא
כיצד לשמור קיום החקלאות בישראל כגורם סביבתי חיוני

המסמך להלן הינו תקציר המסמך השלם הניתן לצפייה ולהורדה מאתר האינטרנט של מוסד ש. נאמן-

<http://www.neaman.org.il/publications>

פרופ' יורם אבנימלך, מוסד ש. נאמן
ד"ר חיים צבן, צנובר יועצים
גב' נעה פלר, צנובר יועצים
גב' לירון אמדור, צנובר יועצים
ד"ר אופירה אילון, מוסד ש. נאמן

עיקרי הדברים

- **החקלאות תופסת מקום קטן והולך כענף כלכלי במשק הישראלי.** תנאי הסחר בחקלאות ישראל הינם קשים, בין השאר כתוצאה מעליה במחירי המים ותשומות אחרות. מספר המועסקים בחקלאות מצטמצם מידי שנה. במרכז הארץ, "הפיתוי הנדל"ני" של הסבת שטחים חקלאיים לבינוי ופיתוח הינו גבוה. תמונת העתיד של החקלאות בישראל נדרשת להתערבות וטיפול, בכדי שהחקלאות תוכל להישאר ענף כלכלי יצרני.
- **ערך הייצור הכולל של החקלאות בשנת 2001 היה 3.1 מיליארד דולר, ונוסף לכך ערך התעשיות במעלה ובמורד (מוצרי השקיה, דישון, אריזה ועוד).**
- **לחקלאות מערכת שלמה של תרומות מעבר לתפקידה ביצירת מזון וסיבים :**
 - **תרומות נופיות** – יצירת מעטפת איכותית לאזורים העירוניים, ולאתרים במרחב הכפרי.
 - **תרומות חברתיות** – בקיום ערכי מורשת, ערכים שבין אדם ואדמתו, ושמירה על קרקע לאומית ובטחון.
 - **תרומות אקולוגיות** – שדה מעובד מגביר חלחול מי גשמים לאקוויפר, שיפור איכות האוויר וקליטת CO₂, קליטת פסולת וקולחין, ושמירה על מגוון מינים טבעיים ובתי גידול.
- **מאיזך, לחקלאות השפעות שליליות על הסביבה :** זיהום מים וקרקע כתוצאה מדישון עודף, ריסוס, השקיה בקולחין; הגברת סחף קרקע כתוצאה מעיבוד לקוי; יצירת פסולת- חומרי אריזה וגזם.
- **בארצות שונות בעולם המערבי נהוגה מערכת של תמיכות, הקשורות לתועלות הנובעות מתרומותיה החיצוניות של החקלאות, תוך צמצום השפעותיה השליליות.** מדינות רבות בעולם מתמודדות עם נושאים של זחילה אורבנית, נטישת השדה החקלאי לטובת פרנסות אלטרנטיביות, והתדרדרות הנוף החקלאי. באירופה ובארצות הברית פועלות עמותות וקרנות רבות, לצד גופים ממשלתיים, ברכישת קרקע לשם שימורה כקרקע חקלאית, בעידוד התיירות החקלאית, והעיבוד החקלאי המסורתי, המשמר ערכי נוף, סביבה וחברה.
- **לצורך אימוץ אסטרטגיה של עידוד החקלאות בישראל, יש לאמוד את הערך הכספי של התרומות החיצוניות של החקלאות.** משימה זו הינה מורכבת.
- **בין התרומות החיצוניות של החקלאות קיימות תרומות שלהן ערך מדיד** – למשל, קליטה של מים לאקוויפר, קליטת חומרי פסולת (בהשוואה לעלויות אלטרנטיביות של הטמנתם באתרי פסולת מוסדרים), קליטת CO₂ (לו קיים שוק מתוקף אמנת קיוטו) – **ותרומות שאין להן ערך מדיד** -ערכים נופיים, ערכי מורשת, שימור מגוון מינים ובתי גידול.
- **במסגרת העבודה נאמדו התרומות הנופיות והתרבותיות של החקלאות בשיטות עקיפות :** שיטת עלויות הנסיעה (Clawson, 1959), שיטת התמחור ההדוניסטי (Court, 1939, Grilich, 1971), שיטת הנכונות לשלם (Rosen, 1974), ושיטת הנכונות לשלם (Ciriacy-Wantrup, 1947).

- בגידולים שונים התרומה החיצונית הינה שונה. לדוגמא: תרומתם הנופית של מטעים גדולה יותר משל גידולי שדה, בהיותם רב שנתיים.

- סך הכימות של התרומות והעלויות החיצוניות של החקלאות, מוצג בטבלה הבאה (הערכים ב-\$/דונם/שנה):

סוג הגידול	שטח (אלפי דונם)	תרומות חיצוניות לדונם	עלויות חיצוניות לדונם	תרומה חיצונית נקייה לדונם	סה"כ תרומה חיצונית של סוג הגידול בישראל
מטעים					
ירוקי עד בהשקיה	303.0	158.7	19.8	138.9	42,086,700
נשירים	345.0	87.9	20.7	67.2	23,184,000
זיתים	194.5	71.0	4.1	66.9	13,012,050
גידולי שדה					
גידולים בשטח סגור (חממות)	35.1	43.3	19.2	24.1	845,910
ירקות בשטח פתוח	515.0	68.8	21.3	47.5	24,462,500
גידולי שדה בהשקיה	638.2	132.5	16.5	116.0	74,031,200
גידולי שדה בבעל	1,448.6	57.4	4.2	53.2	77,065,520
פרחים וצמחי נוי	52.2	80.8	20.7	60.1	3,137,220
יער משקי	-	71.5	2.2	69.3	-
בעלי חיים					
שטחי מרעה טבעי	-	55.9	1.7	54.2	-
משקי בעלי חיים	-	12.0	-	12.0	-
בריכות דגים	32.0	70.0	9.6	60.4	1,932,800
סה"כ ארצי	3,563.6				259,757,900
ממוצע על כל סוגי הגידולים		85	12.2	72.8	

- סך הערכים החיצוניים של חקלאות ישראל מסתכם ב-260 מליון \$ בשנה. ערך חיצוני ממוצע לדונם הינו \$73 בשנה. הערך החיצוני של החקלאות מהווה כ-8.4% מערך הייצור הכולל שלה (כ-3.1 מיליארד \$ בשנת 2001), וכ-15% מערך הייצור של הענפים הצמחיים (כ-1.8 מיליארד \$ ב-2001).
- סוגי הגידולים שלהם התרומות החיצוניות הגבוהות ביותר הם מטעים ירוקי עד בהשקיה, וגידולי שדה בהשקיה (עיקר התרומה נובעת מיכולתם לקלוט קולחין בדרגת טיהור נמוכה).
- סך העלויות החיצוניות של חקלאות ישראל הינה כ-44 מליון \$ בשנה. העלות החיצונית של דונם שטח חקלאי הינה בממוצע כ-\$12.2 לשנה.
- סוגי הגידולים שלהם עלות חיצונית גבוהה הם ירקות בשטח פתוח, פרחים וצמחי נוי ומטעי נשירים.
- בכל אחד מאזורי הארץ קיימת חשיבות שונה לחקלאות. במרכז הארץ – החקלאות מהווה את עיקר השטח הפתוח שנותר, ומספקת שירותי נופש, פנאי ונוף לאוכלוסייה הרבה המתגוררת באזור זה. בערבה, לחקלאות מקום חשוב כמקור הפרנסה העיקרי של התושבים.

- החשיבות היחסית השונה של החקלאות בכל אחד מאזורי הארץ תתווה את יצירתה של מערכת עידוד דיפרנציאלית על פני האזורים השונים.
- בהתבסס על סקירת ספרות, מציגה העבודה שורה של כלים ארגוניים, שיביאו ליישום התשלום לחקלאי הלכה למעשה. כלים אלו, על פי סדר ישימותם:
- תיירות חקלאית – תיירות מזון, קטיף עצמי, סיורים ולימוד בשטחים החקלאיים – כהכנסה תומכת לחקלאי.
- תמרוץ כספי על פי הנוהג הקיים כיום בנוגע לעידוד גידול חיטה באזורי הפריפריה.
- תמרוץ כספי לעידוד עיבוד קרקע חקלאית – כלי תקציבי לעידוד העיבוד החקלאי.
- הקלות מיסוי, לפעולות המעשירות ערכי נוף בשטחים החקלאיים, תוך הוספה של מטרות אלו לרשימת המטרות הציבוריות המוכרות על ידי שר האוצר בפקודת מס ההכנסה.
- הכללת נושא שימור הנוף החקלאי במסגרת הרפורמה במשק המים, והענקת תמיכה מוגדלת לעיבוד קרקע במתכונת משמרת נוף וסביבה.
- שמירה על שטחים חקלאיים במסגרת פעילות רשויות ציבוריות, כגון רשות הטבע והגנים, הקרן הקימת לישראל, או קרנות פרטיות.
- **העבודה מציעה דרך ארגונית פשוטה** בעזרתה יוכל החקלאי להגיש בקשה להיכלל בתכנית לעידוד החקלאות. דרך ארגונית זו מנוסחת כטופס בו מתבקש החקלאי לפרט את התרומות החיצוניות של משקו במצב הנוכחי, ולהציע תכנית ממשק שתשמור ותעצים ערכים אלו. העבודה מציעה מדרג ניקוד שיאפשר להעריך את בקשות החקלאים באופן אחיד ושקוף, ולקבוע את גובה התמיכה שיוענק לכל פעילות.
- **לסיכום, העבודה מציעה אמדן של ערכים החיצוניים של החקלאות בישראל – שעיקרם, תרומה נופית, ערכים שבין אדם ואדמתו ואקולוגיה. ערכים אלו מגיעים לסך כולל של 260 מיליון \$ בשנה בישראל כולה, ערך ממוצע של 73 \$ לדונם. העבודה מציעה מערכת ארגונית שתאפשר את מימוש הערכים הללו הלכה למעשה, כחלק מהכנסות החקלאי. יישום ממשי של ערכים אלו, מהכוח אל הפועל, יסייע בחיזוק הבסיס של החקלאות בישראל כבת קיימא, לדור ודור.**

התפתחויות ועידכונים

הצגת העבודה בציבור ובפני הגופים הממלכתיים העוסקים בנושא, זכתה לתהודה ציבורית רבה. ניתן לקבוע כי העבודה תורמת לשינוי כיווני מחשבה ופעולה בסקטור החקלאי, בציבור ובממשל. מתחילה בימים אלו הפעלת שלב ג' של הפרוייקט. בשלב זה אנו פועלים, בשיתוף עם מועצות איזוריות וגופים ממלכתיים שונים לישום הפתרון המוצע לפיתוח חקלאות סביבתית במספר אתרים לבחינה והדגמה של הגישה.

במסגרת המועצות האיזוריות עמק יזרעאל ומגידו מתוכנן תת איזור בו יוקדשו מאמצים לשיפור הסביבה תוך שיתוף ושילוב עם מפעלי התיירות באיזור. יבוצעו עבודות לטיפול הנוף בצידי הכבישים תוך הדגשה של האלמנטים החקלאיים (הדגמת גידולים אופייניים, הצגת עונות הפריחה והקטיף וכו') וכן ישודרגו התשתיות לתיירות כפרית.

במקביל יתוכנן ניצול סביבתי וכלכלי הולם של פסולות המטרופולין. תתוכנן מערכת גידולים הולמת לאיזור המקבל קולחים מטופלים, תוך קביעת רמת הטיפול האופטימלית. כן יתכוננו פרויקטים איזוריים לקליטה הולמת של קומפוסט מאשפת ערים ובוצעו ממפעלי טיפול בשפכים. פעילויות אלו

יחסכו, כמצופה, למשק הלאומי סכומים גדולים, שלפחות חלקם יוכלו להיות מוקדשים לביסוס החקלאות.

פעילויות דומות מתוכננות בשיתוף עם המועצות האיזוריות בעמק חפר ובדרום השרון. בנוסף לחשיבות הפרוייקט כשלעצמו, אנו רואים בהצלחה הדגמה לחשיבות של פעולת מוסד ש. נאמן בהעלאת נושאי סביבה מרכזיים לדיון מקצועי וציבורי, תהליך חיוני לשיפור הנוף הסביבתי שלנו.