

שפעולות התכנון האזורי — בתקופה  
ההיא גם בארצות העולם עוד היו צנו-  
עות למדי — כללו תמיד גם מרכיב  
עמידה על ערכי טבע וניף וגם הקצאת  
שטחים מיוחדים למטרות אלו.

פקודת בנין ערים המנדטורית משנת  
1936 כללה סעיפים לא מעטים שאפשרו  
רו הגנה מיוחדת על אתרים ואף אזור-  
רים המצטיינים בערכי נוף וטבע או  
בעלי חשיבות מבחינה ארכיאולוגית. ה-  
דבר נעשה משמעותי במיוחד משנת 1938  
כאשר תחולת פקודת בני ערים הורחבה  
משטחים עירוניים בלבד למרחב של  
ארץ-ישראל כולה לרבות האזורים הכפ-  
ריים, ההרריים ומדבריות הנגב. למן שנת  
1938 ועד סיומו של המנדט הבריטי ב-  
שנת 1948 הספיקה הממשלה המנדטורית  
להכין ולאשר תכניות „אזוריות”  
“Regional Outline Schemes”  
לרוב המחוזות הארץ. תכניות אלה לא  
כללו מרכיבים רבים, אבל כבר בהן מו-  
פיעות בצד „שמורות יעור” גם תחומים  
מוגדרים כ„שמורות טבע” (“Nature  
Reserves”).

קביעת תחומים אלה טרם נשענת על  
ידע איתן, אבל במקרים אחדים הם שמי-  
שו כ„תריס” נגד תפיסת שטחי נוף מר-  
שים לצורכי הפיתוח העירוני. ההוראות  
הכלולות בפקודת בנין ערים 1936 נוצלו  
גם במידה רבה ליצירת שטחים „ציבור-  
ריים פתוחים” בתחומים העירוניים של  
ירושלים, חיפה, פתח-תקוה, רמת-גן,  
בני-ברק ואחרים. כבר אז הועלה הרעיון  
לנצל אותן גם ליצירת מערך גנים לאו-

דאגות לשמירת ערכי טבע ונוף לא  
עמדו בשורות הראשונות בסולם העדי-  
פויות של הישוב העברי המאורגן בתקו-  
פת המנדט הבריטי. היעד המרכזי היה  
„החייאת השממה” ו„פיתוח”, לפעמים  
גם פיתוח בכל מחיר, כדבר המקדם הת-  
יישבות והתקדמות של המפעל הציוני.  
גם צעדים אחדים, צנועים למדי של  
הממשלה המנדטורית בכיוון זה, נתקלו  
לרוב מצד הישוב היהודי בתערובת של  
חוסר הבנה וגם חשד, שאחריהם מסת-  
תרת הכוונה להכביד על ה„פיתוח” ה-  
יהודי. זה היה, למשל, היחס של חוגים  
יהודיים לגבי התקנה המחייבת ציפוי  
בניינים באבן על מנת לשמור על צביון  
הנוף המסורתי של ירושלים. יחד עם  
זאת היו קיימים כבר אז קבוצות את-  
ריות, אם כי מצומצמות מאד, אשר כאבו  
את ענין פגיעה בערכי נוף וטבע. ביני-  
הם היו חברים של שתי חברות אקדמי-  
איות — הברה בוטנית והברה זואולו-  
גית שדגלו עוד בתקופה טרום-ממלכ-  
תית ביצירת שמורות טבע, מצומצמות  
בשטחן כדי להגן על מיני חיות וצמ-  
חים שנמצאו בסכנת הכחדה.

קבוצה אחרת, במקצת יותר רחבה,  
היו חובבי טבע, משוטטים, מדריכי טור-  
רים וחסידי ידיעת הארץ, גם אם חיבתם  
לנוף ולטבע טרם מצאה בתקופה ההיא  
את ביטויה בהצעות מוגדרות. הקבוצה  
השלישית היתה בין האדריכלים ומתכ-  
נני ערים. אחדים מהם ידעו מנסיונם  
בארצות מוצאם או לימודיהם באירופה

מיים אזוריים\*).

מאמץ ועבודה ביכרים בהתנדבות. אגף התכנון קיבל על עצמו רק לספק את הזכויות הטכניים לביטוי הקרטוגרפי של נתוני הסקר. לא היה זמן למחקרים גור-ספים אלא רק לריכוז וביטוי הקרטוגרפי של הידע שהיה קיים בידי מוסדות ומומחים השונים.

הסקר הקיף את הנתונים על הירושה ההיסטורית ועל ערכי טבע ונוף בארץ: תלים ואתרים ארכיאולוגיים, "רשמיים" (מחלקת העתיקות הממשלתית), אתרים היסטוריים על תקופותיהם, בעיקר מתקופת בית הראשון (ב. מזר) ותקופת בית השני, רומית וביזנטית (מ. אבי-יונה), אתרים פרה-היסטוריים (שטקליס), מקומות בעלי משמעות דתית ומקומות קדושים יהודיים (י. בן-צבי), גוצריים (י. פראור), מוסלמים (מחלקת מוסלמית של משרד הדתות), אתרים הקשורים באגדות ופולקלור (ז. וילנאי), סדרה של מפות עם הצעות לשמורות מדעיות לצמח (מ. זיהרי ונ. פיינברון), השלמות מבחינה זואולוגית (ה. מנדלסון), מקומות בעלי ענין מבחינה גיאולוגית וגיאומורפולוגית (סלומ'ניקה), שמורות היעור של ממ-שלה המנדטורית (מחלקת היעור) ומערת-כת של שבילים לטיולי רגל (בנבנישתי). כל הנתונים האלה קיבלו ביטוי בסידרות מפות בק.מ. 100 000 וברישימות הצמור-דות למפות. נתוני סקר ארצי זה, ביחד עם הידע אודות האזורים המשמעותיים מבחינת ערכי הנוף, שהיה בנמצא באגף התכנון עצמו על מחלקתיו האזוריות, כאשר בין הסגל שלו היו חובבי טבע ומשוטטים לא מעטים, שימש יסוד לסיכומים הארציים הראשונים במחלקת. מקור השראה נוסף היה בלימוד הנסיון בתחום זה שנרכש במדינות עולם אחרות, ובמיוחד בארצות צפופות אוכלוסין כמו אנגליה, הולנד ואיטליה.

אפשרויות מעשיות ברחבות יותר בוצו-רו עם כינון מדינת ישראל, וזה הרף העובדה שהחוגים המוניציפליים במדינה לא היו מודעים כלל לחיוניות הפעולה הזו. מוקד ליוזמה מעשית בתחום זה גור-צר באגף התכנון הממשלתי אשר הת-ארגן ביולי 1948, תחילה במשרד ה-עבודה והבינוי, הועבר בשנת 1949 למשרד ראש הממשלה ונמצא משנת 1952 במסגרת משרד הפנים. אגף התכנון ראה מהתחלת פעולותיו את הגנה על ערכי טבע ונוף והירושה ההיסטורית כאחד המרכיבים האינטגרליים של התכנון ה-פיסי של המדינה בקנה מידה ארצי ואזורי. פעולה זו רוכזה במחלקת המחקר וסקר של האגף שבראשה עמד כותב שורות אלה, וביחד אתו פעלו בתחום הזה מרסל ינקו, הצייר הדגול, ואדריכל א. איזנברג שהתמחה בנושאי הירושה ההיסטורית. המחלקה התקשרה מיד עם החוגים המדעיים ועם אלה של חובבי טבע בארץ, כדי לרכוז את הידע המירבי בתחום הזה וגם כדי ליצור הרקע של תמיכה ציבורית קצת יותר רחבה לנושא זה.

הפעולה התחילה בשנים 1948/49 מ-הסקר הקרטוגרפי בקנה מידה ארצי תוך תשומת לב רבה לאזורים והאתרים המצטיינים בנוף מרשים וצמחייה עשירה. ידענו לרתום לפעולה הוי כוחות מקצועיים ומדעיים הטובים בארץ בכל תחום ותחום שהיו מוכנים אז. הודשים ספורים אהרי כינון המדינה לתרום למפעל זה

\* אל. ברוצקוס, " לשאלת שטחי ירק ו-שמירת הנוף במסגרת התכנון העירוני וה-גלילי", "במסלול התכניקה", קובץ מאמרים בהוצאת הסתדרות המתנדסים בארץ-ישראל. יאנואר 1946.

## שמירה על ערכים

הרמה החומרית של תושבי הארץ בתקופה הזאת הייתה נמוכה ודרגת המינוע הפרטי מצומצמת ביותר. הקצאת שטחים לצורכי פעילויות נופש המוגני טרם הייתה צורך דחוף ולוחץ. אבנם המתכננים לא התעלמו מהצורך הזה, אבל ראו את תפקידם העיקרי „לשמור על הערכים האופציונליים“, להוציא מתפיסה על-ידי פיתוח – אתרים ואזורים בעלי ערך רב מבחינת נופש הטבעי ולהשאיר אותם עם הפוטנציאל שלהם לגבי נופש במצב המקורי. בתקופה הזאת טרם ראו המתכננים בארץ, וגם לא במדינות העולם, את הניגוד בין השמור המסובב הטבעי והמקורי לבין צורכי נופש התמונטי. הניגוד הזה התהווה באופן חריף רק עם עליה רבה בדרגת המינוע הפרטי.

התהליכים שהיו מיועדים לקבל מעמד מיוחד טרם הוגדרו או כ„שמורות טבע“, ורק אתרים בעלי ערך גדול במיוחד מ„גנים לאומיים“, ובפרט שהמושג החדשן מקבל בארצות השונות (למשל באנגליה לעומת צרפת או ארצות הברית משמעות שונה באופן קוטבי. התיאורם הוגדרו לרוב כ„שטחים מוגנים“, אם כי כבר אז הבחינו בין הדרגים השונים של ההגנה למסובב הטבעי המקורי שיש להעניק אותם לתחומים השונים. התחומים שלהם התכוונו להעניק מעמד מיוחד היו מורכבים מסוגים שונים מאד:

(א) אזורים גדולים עם גוף טבעי מקורי מרשים ואופייני כמו הר ג'רמק (מירון) בגליל, הר הכרמל, חלקים של הרי יהודה בפרוודור ירושלים וגם מרחבים גדולים עם נוף אופייני בנגב.

(ב) תחומים מצומצמים יותר המצטיינים בנוף ובצמחייה עשירה כמו נחלי עמות, קרן ובצת בגליל.

(ד) גושים גדולים של יערות עצי מחט הדשים הנטועים על ידי ממשלת המנדט או הקרן הקיימת לישראל – בעיקר לצורכי נופש העתידים של האוכלוסייה העירונית.

(ה) שטחים מצומצמים, אבל פוטנציאל ניכר לצורכי נופש, כגון גבעות כורכר מערבה מנסיונה או חוף הגבוה בין הרצליה ונתניה.

(ו) אתרים הסטוריים עם שרידי עבר מרשימים על בעלי משמעות דתית שהיו עשויים אחרי שחזורם וטיפול גנני בהם להפוך למוקדים לביקור תיירים וצליינים כמו שטח עתיקות קיסריה, מצדה, כפר נחום או ערי הנבטים בנגב.

(ז) תלים ואתרים ארכיאולוגיים אשר לפחות עד ביצוע התפירות אינם מהווים יעדים למבקרים, אבל זכאים לשמור על האתר. אלה היו ניתנים להגנה עוד בתוקף פקודת העתיקות המנדטורית, אבל זו לא הבטיחה את שימור המקום אחרי ביצוע החפירה וגם לא השקלוב המחושב של האתר במקום האזורי.

(ח) נקודות חן בודדות בנוף, כגון קבו"צות דקלים או עצי תאנה עתיקים, באר ישנה אופיינית או קבר שייך מסורתי. נקודות חן מסוג זה נשארו רבות מימי קדם, אבל רבות מהן היו בסכנת היעלמות בגלל העדר אחזקה או בעקבות פיתוח חדש ובלתי-בררני.

הזאת בחשבון, שבתנאים שהיו קיימים במדינה וגם נראים לעין לגבי העתיד, כמעט ואיננו ניתן לשלב שימור הנוף יאף צורכי נופש עם ניצול השטח לחקלאות אינטנסיבית. לכן העיקרון הניכר היה בזמן קביעת מערך השטחים לשימור ולנופש, וזה במימדה מסויימת בניגוד לנסיגון של מדינות באירופה, שהיה הכרח להעביר קו גבול ברור ומוגדר היטב בין השטחים המיועדים לניצול

כמומזה לעניני קרקעות וא. שרון ראש  
אגף התכנון.

כותב שורות אלה השתתף בכל ישיבות  
הוועדה כמתלווה אל א. שרון, אגב,  
נציגי החברות הבטחוניות והזואולוגית  
הפיעו לפני הוועדה באהת משיבותיה.  
גם אם בכתב המינוי של הוועדה לא  
נאמר אלא על יצירת פרקים לאומיים  
מעטים מאוד, אגף התכנון היה בדעה  
לנצל את ההודמנות כדי לצאת עם תכ-  
נית ארצית כוללת ומקיפה. גם הוועדה  
נתנה גיבוי לעריכת תכנית זו בהחלטתה  
מ-16.1.50. התכנית, שסוכמה במרץ  
1950, לא היתה מפורטת די הצורך. מפת  
מפתח של התכנית היתה בק.מ. 300 000,  
ירק הצעות אחדות צורפו בק"מ 100 000,  
ביחד עם סיכומים של הנתונים הבסי-  
סיים לגבי כל השטחים שנכללו בתכנית  
עם תאור של ערכי טבע ו/או של ה-  
ירושה ההסטורית לגבי 39 השטחים  
שנכללו בתכנית עם תאור של ערכי טבע  
ו/או של הירושה ההסטורית הנמצאים  
בשטה ועם הצעת היעוד העיקרי לכל  
תחום. תכנית זו כוללת כבר את "פנינות"  
הנוף העיקריות של הארץ וחלק ניכר של  
המרכיבים היותר חשובים של מערך  
הגנים הלאומיים ושל שמירות טבע של  
היום, ביניהם את הר ג'רמק (מירון),  
את זוגיאות קרן, בצת ועמות, רכסי נצי-  
רה והר תבור בגליל, הר הכרמל, עתי-  
קות קיסריה, החוף בין הרצליה ונתניה,  
גדות הירקון, חלק של הרי יהודה ב-  
פרוזדור ירושלים, תחום העתיקות ו-  
בוסתנים אשקלון וערי הנבטים של עב-  
דה, סובייטה וכורונוב, מכתש הקטן,  
הרים הסמוכים לים המלח, ומרחבים ניי-  
כרים ברמת הגלב וסמוך לנחל צין.  
ועדת ויץ, כאשר תכנית של אגף ה-  
תכנון שימשה רקע לדינויה, המליצה  
על יצירה של ששה פרקים גדולים בלבד

כלכלי וחקלאי ובין התחומים שאותם  
משאירים במצבם הטבעי או מיעדים  
לצורכי גופש. בתחומים האחרונים היה  
ניתן לכל היותר להשאיר צורות חקל-  
אות מסורתיות, כגון חורשות זיתים או  
שטחי מרעה. נקבע מראש שיש להוציא  
מתחום ה"שטחים המוגנים" כל שטח  
בעל ערך חקלאי ניכר או חיוני לחציבה,  
לפיתוח עירוני ותעשייתי.

## בן-גוריון מינה ועדה לפרקים לאומיים

ריכוז הידע ונתוני הסקר הארצי בצי-  
רף של תוצאות הסיוורים הרבים בשט-  
חים שגורכר, ברובם ברגל, על ידי הסגל  
של אגף התכנון, איפשרו כבר לקראת  
שנת 1950 לסכם את תכנית הארצית  
הראשונה ל"פרקים לאומיים" ו"שטחים  
מוגנים". הדחיפה הבלתי אמצעית לגי-  
בוש סופי של תכנית זו היתה מנוי של  
ועדה מיוחדת ל"פרקים לאומיים" על ידי  
ראש הממשלה, בסוף שנת 1949.

נציגי החברה הבוטנית והזואולוגית  
פנו א: לראש הממשלה ד. בן גוריון עם  
דרישה לפעול בדרג גבוה לצמצום הפגי-  
עה בערכי טבע והשמדת היות בר שהת-  
לו לאיכילוס ופיתוח המזר של הארץ.  
התוצאה של פניה הזו היתה מינוי וע-  
דה ל"פרקים לאומיים". בכתב המינוי  
החתום על ידי ד. בן-גוריון היה מדובר  
רק על "פרק לאומי" אחד או שניים על  
מנת "שימצאו בהם כל מיני החיות הנו-  
כרות בתנ"ך ובמשנה ביז שבחופשי או  
בכלובים". ליושב-ראש הועדה נתמנה  
יוסף ויץ, בתור חלוץ פעולות היעור  
בארץ יבעל אוטוריטה גבוהה בכל התחום  
הזה. חברי ועדה גוספים היו: מר גור,  
מנהל מחלקת היעור הממשלתית, ע. עצ-  
מון מגאמני בן-גוריון, שעסק אז ב-  
נטיעות לצורך הסוואה בטחוניות, ז. לוף

לסוף הדרך ובהיקף מוקטן רק בשנת 1971, וזה עקב התנגדויות וסיבוכים רבים מאד. על ידי פעולה יחסית מאד מוקדמת זו, בשנים הראשונות של ה-מדינה, נוצר ה"שלד" הבסיסי של מערך הגנים הלאומיים ושמורות טבע הקיים היום.

בשנת 1954, במסגרת בחינה מחדש של נתונים בסיסיים של התכנון הארצי גערכה תכנית מעודכנת של שטחים ה-מיועדים לגנים לאומיים: שמורות, שכל-לה תדומים נוספים על אלה שהיו כל-לית נתכניה 1950.

## נוסדה החברה להגנת הטבע

באותה שנה, 1954, נוסדה החברה ל-הגנת הטבע. בהנהגתם של אמוץ זהבי ועזריה אלון. החברה החדשה הפכה ל-ארגון עממי מרובה חברים וגם פעלה כ"קביצת לחץ" בעלת מעמד יעוצמה. לראשונה נוצרה תמיכה ציבורית רהבה לענין שמירת טבע ונוף בארץ. החברה גם נעשתה שותף חשוב ובעל ידע מק-צועי לאגף התכנון בזמן איתור שטחים נוספים לשמורות טבע. בשנת 1959 הקי-מה החברה כעין "נציגות" שלה במגנן הממשלתי, על ידי ייסוד מדור קטן ל-שמורות טבע במסגרת משרד החקלאות. מר עוזי פו ניהל במשך שנים רבות את המדור עד שהוא נקלט ב"רשות שמורות הטבע", שקמה בהתאם להוראות החוק של "גנים לאומיים ושמורות טבע" 1965. המדור עבר והגיש בשנת 1962 למינהל מקרקעי ישראל הצעה מפורטת לכינון שמורות טבע (פרט לאזורי הנגב) בהיקף של 120 000 דונם, מזה 50 000 דונם שמורות נוספות שלא היו כלולות בתכנית הארצית של אגף התכנון, לרוב שמורות מצומצמות בשטח ובעלי ערך מדעי.

— הר מרון, הר הכרמל, עתיקות קי-כריה, גדות נחל רובין, חלק מהרי יהודה בפרוודור ירושלים ומכתש הקטן בנגב. להחלטת הועדה לא היו בפועל תר-צאות מעשיות ישירות, אבל היא כמידת מה נתנה עידוד וגושפנקא רשמית ל-פעולותיו של אגף התכנון בתחום זה.

בהעדר חוק מאוחד לגנים לאומיים ושמורות טבע היתה קיימת בכל זאת אפשרות למנוע תפיסת שטחים מיועדים לשימור ולנופש ליעדים אחרים, וזה ב-הסתמכות על פקידת בנין ערים 1936. לכן עוד משנת 1950 ועד חקיקת החוק לגנים לאומיים ושמורות טבע 1963, עסק אגף התכנון, ביחד עם לשכותיו המח-זיות, בהגשת תכניות לשטחים שבכללן בתכנית ארצית הראשונה של שנת 1950, לאישורן של ועדות מקומיות ומחוזיות לתכנון ובניה בתור "שטחים מיגנים" ו"פרקים לאומיים".

נוסף על הכנה והגשה לאישור של שטחים בודדים דאג אגף התכנון להבטיח את יעוד השטחים לשימור ולנופש במס-גרת של תכניות המתאר לתחומי הרש-רות המקומיות ומועצות אזוריות. כבר בתחילת שנת ה-50 הוגשו הכניות לתחום של הר מירון, בקעת ארבל, קרני חיטין ונחל עמוד בגליל, או גם התחיל הטיפול, שלא היה קל גם מסיבות הידרוטכניות, יהבטיה כשמורת טבע הלק מסוים של ביצות חולה. תכנית להר כרמל בתור "גן לאומי" בהיקף של כ-100 000 דונם הוגשה לראשונה למוסדות התכנון עוד בסוף שנת 1952. מספר לא קטן של הכניות הוגש לאישורן של מוסדות ה-תכנון גם במחוזות האחרים של המדינה. רבים מהשטחים האלה הגיעו לאישור "לתוקף" כעבור שנים מעטות, וביניהם גם הר מירון, לעומתן "גן לאומי ו-שמורות טבע" של הר הכרמל הגיע

ה"גופש ההמוני" קיים ברוב מדינות ב" עולם ובמדינות צפופות אוכלוסין במיוחד.

בתנאי מדינת ישראל ניגוד זה חריף במיוחד, וזה בתוקף שורה של סיבות: טטחים שניתן ליעד לצורכי שימור ונו"ש — מלבד הנגב — מצומצמים מאד במיכדיהם אף בהשוואה עם ארצות א"י רופה, ולא כל שכן בהשוואה עם ארצות הברית קנדה או ברית המועצות. הצמיחה המקורית באזור צחיח-למחצה של ישראל אם נפגעה על ידי עומס המבקר רים אינה מתחדשת בקלות ולפעמים אינה מתחדשת כלל. גם בעונה ה"ירוקה" קצרה יחסית הצמיחה הטבעית ב" ארץ, ואינה מסבירה פנים למחפש גופש ומנוחה. לכן הכשרת שטח למחפשי גור פש רבים מחייב אף החלפת חלק ניכר של הצמיחה המקורית ויצירה במקומה גוף "מתורבת" וגנני, שפירושו שינוי רדיקלי במסובב המקורי.

לכן במדינת ישראל, יותר מאשר ב" מדינות אחרות, נוצר ההכרח להפריד ב" שני סוגי שטחים — אלה המיועדים לשימור מירבי של המסובב הטבעי וה"מקורי והאתרים המיועדים לעומס ביקור רים רב ולגופש המוני. לגבי סוג הרא"שון, השימור קודם לצורכי גופש, ואילו לגבי סוג השני — צורכי גופש קודמים לשימור.

ניגוד עקרוני זה בא בצורה חריפה למדי לביטוי לאורך הדיונים שקדמו לעריכת הצעת החוק. חברה להגנת הטבע ימדור לשמורות טבע דרשו הבטחת שמירת המצב הטבעי בכל השטחים ש" יוכרו חשובים מבחינת טבע ונוף. הם גם דרשו סמכויות ברורות וכמעט בל"עדינות לגורמי שמירת טבע לגבי שטחים אלה. לעומתם נציגי לאגודה לשיפור הגוף דרשו ליצור תנאים אופטימליים:

במקביל, באותה השנה, 1954, קבוצה של אנשי ציבור ומדע, וביניהם יגאל ידן, טדי קולק ויעקב ינאי התארגנה כאגודה "לשיפור גוף הארץ" במטרה לקדם את שחזור ופיתוח של אתרי עתי"קת ה"ויצוגיים" בישראל וגם ליצור גנים ארציים לגופש המוני.

איתור השטחים כ"גנים לאומיים" או "שטחים מוגנים" מנע את תפיסתם למטרות אחרות וגם העניק להט מעמד מות"אם ליעודם. אבל הוא טרם הבטיח שמי"רה יעילה על חי וצמח בתוך השטחים עצמם, גם לא פיתוח מסוים הדרוש ל"צורכי מבקרים ומחפשי גופש. בשביל מטרות אלו היה צורך ב"רשות" מינה"לית שתקבל על עצמה את האחריות לגיהול ופיתוח השטחים.

לכן כבר בשנת 1956 התחיל משרד הפנים בתאום עם גורמים מעוניינים אחרים, לטפל בניסוח חוק מיוחד לצורך זה וגם יזם ועדת משנה מיוחדת מטעם המור"עצה העליונה לתכנון למטרה זו, שמרכז שלה היה איש אגף התכנון ע. קרין.

הכוונה המקורית של משרד הפנים היתה ליצור רשות אחת ויחידה שתקבל על עצמה את גיהול כל השטחים, הטרור"גניים למדי שכבר יעדו או יועדו בעתיד לצורך שמירת טבע ונוף והירושה ההיס"טורית וגם לצורכי גופש. ברם במשך ה"דיונים הממושכים, ובחלקם מיגיעים, ש"קדמו לעריכת הצעת החוק, נתגלעו חי"לוקי דעות עקרוניים וניגודי עמדות עמוקים שכמעט ואי אפשר היה להת"גבר עליהם. קשיים אלה שיקפו את הני"גוד הבסיסי, שבתקופות הקודמות לא בלט לעין אבל נעשה חריף יותר עם התגברות "הצריכה של גופש", ובמיוחד עם המינוע הפרטי המתרחב וריבוי רב של מספר המבקרים בשטחים המיועדים לגופש ניגוד זה בין ה"שימור" ובין

לדיון בוועדה המשותפת של ועדות פנים וחינוך. יושב-ראש הוועדה המשותפת ח"כ י. ריפתין ממפ"ם (אז באופוזיציה) הציג לתת לממשלה שהות של ששה שבועות נוספים על מגז שזו תגיש הצעה מעובדת טוב יותר שהממשלה עצמה תוכל להזדהות איתה. כמובן, שכאשר במשך שנים רבות לא הצליחו להגיע לנוסח מוסכם יותר טוב, אף לא ניסו לעבד אלטרנטיבה חדשה ובסיום של ששה שבועות ועדת הכנסת התחילה לדון בנושא משורשיו.

## משמעות החוק לגנים לאומיים ולשמורות טבע

כל הגורמים הנוגעים לומר – ממשל-תיים, מוניציפליים, ציבוריים וארגונים וולונטריים חזרו על עמדותיהם והס-זייגיוזיתיהם המקוריות, אחרי שמיעת ה-עמדות של הגורמים המעוניינים החליטה הוועדה להמשיך בדיון „ללא יועצים ממשלתיים ואחרים“. התוצאה היתה „חוק גנים לאומיים ושמורות טבע תש-כ"ג–1963" שעם שינויים זעירים מאד נשאר בתוקף עד היום הזה. ועדת הכנ-כת הכירה בעיקרון, שעל ניגוד בין ה-„שימור המירבי“ וה„ניצול המירבי ל-צורכי הנופש“ אינו ניתן לגשר ולכן ה-זוק קובע שני סוגי שטחים – „שמורות טבע“ עם עדיפות לשימור המסוכב הטב-עי ו„גנים לאומיים“ שבהם תהיה עדיפות לצורכי גופש ותיירות. במקביל קובע החוק גם שתי „רשויות“ לניהולם של שני סוגי השטחים השונים, אבל הוא גם דואג לתאום ביניהן, בין היתר על ידי המועצה המדריכה המשותפת. החוק קובע שיעוד השטחים לשמורות טבע וגנים לאומיים חייב להשתלב לתוך מערך כל-לי של תכנון ארצי, אזורי ומקומי ולכן „ההכרזה“ של שטח כל שהוא בחור

לפיתוח לצורכי ביקור המוני של תושבי הארץ ותיירים.

אגף התכנון במשרד הפנים ניסה למ-צוא פשרה בין עמדות שני המחנות. לניגוד זה התווספה עוד עמדה המסתיי-גת של רשויות מקומיות, שלא ראו בעין יפה יצירת שטחים בתזומיהם שיהיו בניהול רשות ממלכתית ולא בניהולן הן. קרן-קיימת לישראל הסתייגה בכלל מיצירת רשות לגנים לאומיים וטענה לעצמה, בתור המוסד האחראי ליצירת בארץ, את הזכות לדאוג גם לשמורות הטבע וגם לצורכי הנופש של האוכלו-סיה. לעמדת מסתייגת זו של הסרן ה-קיימת לישראל היתה השפעה לא מעטה גם בשלבים יותר מאוחרים של ההת-פתחות.

הנוכה שנתקבל אחרי דיונים מאד ממושכים היה פשרה בין עמדות מגו-גדות. הוא פורסם בהצעת חוק לכנסת בתאריך 19.8.62. הוצע רשות אחת ב-הסות משרד ראש הממשלה לניהול כל השטחים, אבל לגבי שטח שיוכרו ב-תור שמורות טבע יוענקו סמכויות מיו-זדות גם למשרד החקלאות בתור אפו-סרופוס על מדור שמורות טבע.

שר הפנים, שהיה בעצם חייב להתיי-צב לפני הכנסת עם הצעת החוק החתו-מה על-ידו ועל ידי ראש הממשלה ושר החקלאות – גמנע לעשות זאת בגלל הנוסה המסורבל והצולע. את ההצעה הציג ד. בן-גוריון כראש הממשלה. הוא נאם נאום נלהב על הצורך להרבות יופי במדינה, שלתוכנו לא היתה כל זיקה ליעדיט המוגדרים של הצעת החוק, וב-סוף הוסיף, שלנוסה ההצעה כפי שהוא מגיש אותה הוא בעצמו מתייחס בביקור-תיות רבה מאד.

אחרי הצגה של הצעת חוק מיוחדת במינה זו העבירה הכנסת את ההצעה

„שמורה“ או „גן“ אפשרית רק אחרי שיעוד השטח לתכלית זו אושר על ידי מוסדות התכנון. בזה הועבר למוסדות התכנון גם הטיפול בערעורים ליצירת ה„גנים“ ו„שמורות“, וזה על פי נוהל הרגיל הנקוב בחוק תכנון ובניה 1965 (מקודם בפקודת בנין ערים 1936).

החוק מחייב נוסף על האישור של יעוד השטח בוועדות המקומיות ומחוזות יות לתכנון ובניה עוד מספר מהלכים נוספים – המלצה של המועצה המשור תפת לגנים לאומיים ושמורות טבע, הסכמה או התייעצות עם משרדים ממשלתיים שונים ועם רשות המקומית שבתוכה נמצא השטח. רק אחרי סיום המהלכים דאלה רשאי שר הפנים „להכריז“ על שטח מסוים בתור „גן לאומי“ או „שמורת טבע“. הדרך שבה שטח מסוים יכול להגיע למעמד של „גן לאומי“ או „שמורת טבע“, „מוכרז“ היא ארוכה וקשה, ולכן לרוב מהתחלת הטיפול ועד ההכרזה עוברות שנים לא מעטות. ביחד עם זאת לנהל הזה ישנו היתרון שהובאו בחשבון האינטרסים של כל הגורמים העיקריים וניתנה הזדמנות להתנגד גם לאיש הפרטי. לכן „ההכרזה“ היא בפועל לצמיתות וכמעט ולא היו עד כה מצרים של ביטול או צמצום משמעותי בשטח ה„שמורות“ ו„גנים“ וביטול כזה מחייב בין היתר גם הסכמה מיוחדת של הכנסת.

בזמן שלפני עריכת החוק היו ויכוחים חריפים בין האינטרסים של „שימור“ זה, פתוח לצורכי גופש“ במסגרת הסטוטורית החדשה שנוצרה על ידי חוק, היחסים ושיתוף פעולה בין שתי הרשויות נעשו לתקינים ופוריים. לא היו גם חיכוכים משמעותיים בזמן „חלוקת“ השטחים“ בין שתי הרשויות, שיצאה לפועל בעיקר מתוך הסכם בין ראש ה-

רשות לגנים לאומיים, הרמטכ“ל לשעבר פרופ' י. ידן וראש הרשות לשמורות טבע, אלוף במלואים אברהם יופה ב- מסגרת ובאישורה של המועצה המשורת פת לגנים לאומיים ושמורות טבע.

חלוקה זו, שהתייחסה בעיקר לשטחים יותר גדולים וחשובים, נעשתה על בסיס התכנית הארצית המעודכנת השלישית לגנים לאומיים ושמורות משנת 1964, שנערכה במסגרת של הכנון ארצי ב- משרד הפנים. לקראת הישיבה הראשונה של המועצה לגנים לאומיים ושמורות טבע במרץ 1964. תכנית זו שנערכה על ידי כותב שורות אלה והגיאוגרף מ. גיי- דון בקמ. 100 000 והיתה מלווה תאור הרבה יותר מפורט של כל שטח המוצע. היא כללה מספר ניכר של תחומים נוספים על אלה שהיו כוללים בתכנית של שנים 1950 ו-1954.

סך הכל של השטחים המיועדים בתכנית זו לגנים לאומיים, שמורות טבע ונוף הגיע כבר לקרוב ל-2000 קמ"מ או ל-9.7% של השטח הכולל של המדינה בגבולות דאו. כמובן, שבהתאם למצב ניצול השטחים החלוקה היתה רחוקה מלהיות שוויה בין החבלים השונים של המדינה. מרבית השטח הכולל הזה היו הצעות לשמורות רחבי מימדים בנגב הדרומי והמזרחי. במחוז הצפון הצעות ל„גנים“ ו„שמורות“ היו 15% מהשטח המחוז ולעומת זאת במחוז המרכז רק 2.8%. לתכנית זו לא היה מעמד סטוטורי מחייב ( שגם היה בלתי אפשרי מלפני חוק תכנון הבניה 1965), אבל אגף התכנון דאג לכך, שהשטחים שנקבעו בתכנית ישולבו עם יעוד בהתאם לתכנית המתאר המקומית ויותר מאוחר גם במחוזיות. היוזמה להגשת תכניות לאישור של מוסדות התכנון ול„הכרזה“ של שטחים הבודדים עברה כמעט בשל-



מותה לשתי הרשויות לגנים לאומיים ושמורות טבע. כבר בשנת 1971 הגיעו 88 שטחים עם שטח כולל של 320 000 דונם למעמד של שטחים „בוכרוזים“, מזה 28 גנים לאומיים עם שטח כולל של 140 000 דונם ו-60 שמורות טבע עם 130 000 דונם. כדאי לציין שבשנים יותר כמאות רשות לשמורות טבע היתה „אימפריאליסטית“ יותר מבחינת הצטיינות בשטחים לשמורות טבע. לצומתה רשות לגנים לאומיים שמהפקידה לא רק לנהל את השטחים ולשמור על ערכים הנמצאים בשטח אלא גם לפתח אותם לצורכי גופש וביקורי תיירים היתה זהויה רה יותר בקבלת שטחים נוספים לניהוליה מהשש לגידול התחייבויותיה בתנאי התקציב המוגבל.

## עדיפות לאתרים עם תנאים טובים לפיתוח

במהלך האישרים במוסדות „תכנון“ ו„הכרזות“ ניתנה עדיפות ברורה לחלק הצפוני של המדינה — ירצועת החוף, הגליל ופריודור ירושלים, שבהם לחצי הפיתיה הדינמי ודרישה לשטחים לשימוש שונים היו עלולים לסכן את הקצאת השטחים ל„גנים“ ו„שמורות“. שטחים הנרחבים בנגב שיעדו תחילה באופן סכימטי ורק במאוחר בצורה יותר מפורטת בשטחים מיועדים לשמורות, נכנסו יחסית יותר מאוחר לשלב האישורים במוסדות התכנון ו„הכרזות“.

העיבוד האחרון, הרביעי, של תכנית הארצית ל„גנים“ ו„שמורות“, במטרה להעניק לה מעמד סטטורי מחייב בתור „תכנית ארצית“ על פי הוראות חוק התכנון ובניה 1965 — נעשה בשנים 1968/71. ריכוז נתונים וביטוי קרטוגרפי פי נעשה בק.מ. 100 000 ו-50 000 ולגבי 25 תחומים חשובים גם בח.מ. 20 000

וזה על ידי משרד אדריכלים דרנל—שפירא בניהולו והדרכתו של תכנון הרצוי במשרד הפנים ובהאום החיק עם שתי הרשויות לגנים לאומיים ולשמורות טבע. ובמיוחד עם חברה להגנת טבע. מספר כרכים עם פירוט רב של נתונים קרקעיים ואתרים לגבי כל שטח מוצע נתלו אל המפות של התכנית. לראשונה נעשתה בדיקה יותר יסודית של תחומי ההצעות לשמורות הנרחבות בנגב ויגבולותיהן האפשריות. לצורך זה נערכו סיורים רבים וממושכים של המתכננים וסגל אגף התכנון ביחד עם אנשי חברת הגנת טבע, ובהסתמך בעיקר על הידע שהצטבר בבתי-ספר שדיה של החברה בנגב. השטח הכולל של התחומים המיועדים בתכנית אחרונה זו לגנים לאומיים, שמורות טבע ושמורות נוף \* מגיע ל-200 000 דונם, או כמעט ל-16% של שטח הכללי של המדינה בגבולות 1967, התכנית אינה מתייחסת לשטחים מחוץ לגבולות 1967. יותר מ-2/3 של השטח הכולל של „גנים“, ובעיקר של השמורות ומצא בנגב. חלק משטחים בנגב, הרף הכללית בתכנית ב„שמורות“, ואף אישורן בתור „שמורות“ במוסדות התכנון נפגעו מאד במסובב הטבעי המקורי שלהם בגלל הצורך להקצית שטחים נרחבים למתקנים הצבאיים, בתוכם או בתקרבהם, אחרי שלום עם מצרים והעברת בסיסי צה.ל. מסיני לנגב.

דרך התכנית הארצית עד אישורה „לתוקף“ על ידי מליאת הממשלה שהעניק לה מעמד מחייב, אשר אותו היא קיבלה רק בתאריך 29.10.1981, היתה ארוכה וקשה. ההתנגדויות של גורמי פיתוח וכלכלה היו רבות. גם בקרב הוועדה המחוזית לתכנון של מהוז הדרום היו הסתייגויות רבות להוצאת של חלק כה ניכר מהשטח של הנגב מתחום הפיתוח

הכלכלי וקביעתו בתור „שמורות טבע“.  
הסכמתה של הוועדה המהונית הושגה רק אחרי החלשה ניכרת של „רסטריקטיב-יות“ של מושג „שמורת טבע“ בתכנית ארצית ובתכנית המחוזית בנגב לגבי עבודת פיתוח שונות. כמו כן הוענקו למחלקת עבודות הציבוריות והחברת ה-חשמל זכויות מיוחדות לסלול כבישים, לבנות מתקנים בתוך השמורות וגם לחצות איתן על ידי קווי חשמל. רוב הגורמים הגדולים של יצרות הקרן-הקיימת לישראל היצאו מתכנית הארצית, וכזה גם מניהולה והשפעתה של רשות לגנים הלאומיים.

כאי להזכיר, שלאורך הולדות קביעת השטחים לשמורות טבע במוסדות התכנית וגם במועצה לגנים לאומיים ושמורת טבע, היתה, לעתים קרובות, התנגדות בין שתי אסכולות. אחת, מיוצגת בעיקר על ידי רשות לשמורות טבע, שאפה להכללת שטחים נרחבים ביותר לתוך תחומי שמועות טבע והיתה מוכנה המורת הרהבת הגבולות המירבית להיות יחסית מתירנית לסוגי פיתוח מסויימים בתוך השמורות. האסכולה השנייה, המיוצגת בעיקר על ידי התכנון הארצי, גרסה מימד השמורות במקצת יותר צנועים, מתוך התרכזות על שטחים עם נוף משמעותי במיוחד ועם משטר הרבה פחות מתירני בהוך השמורה עצמה.

תכנית ארצית קבעה גם גמישות ניכרת בזמן קביעת הגבולות המדייקים ל„גנים“ ו„שמורות“. בתכניות המפורטות לאשורן, מוסדות התכנון או בתרשימי ה„הכרזה“, למוסדות התכנון, הוענקה הזכות לשנות את קווי הגבול ואף לצמצם את השטח ה„מוכרז“ בשיעור עד 35% של השטח הנקבע בתכנית הארצית. מעמד ה„סטטוטורי“ של התכנית הושג במחיר ויתורים ניכרים ומשמעותיים.

תיים, שאמנם חלק מהם היה מחוייב המציאות.

לא כאן המקום להיכנס לבעיות רבות ולפעמים גם קשות של התכנון המפורט, הניהול וגם של פיתוח השטחים שיעדו לגנים לאומיים ולשמורות. עלי רק לחזור על הניגוד אשר בשימור המלא של ה- מסובב הטבעי המקורי ופתיחת השטחים לביקור המוני ובמיוחד במדינה צפופת אוכלוסין כמו ישראל, ובעידן של דרגות מינוע פרטי גבוהות. הניגוד הבסיסי הזה כבר הוביל את המחוקק בישראל להפריד בין שני סוגי השטחים ולכונן שתי רשויות לניהולם. ברם, בטביל להבטיח השימור המלא של האזורים עם מסובב טבעי מקורי, וגם להשוות לאחדים ביניהם מעמד של „שטחי אתגר“ – חיוני מאד לתברה המודרנית ההכרחי לא לפתוח אותם לביקור המוני אלא להיפך לשאיף לצמצמו. דבר לא נעשה על ידי איסורי כניסה אלא על ידי הכבדה על הגישה לשטח בכלי רכב. העיקרון שהוא היום ביסודם של תכנון וניהול של שטחים הטבעיים במדינות צפופות באירופה הוא, שהמעוגין ליהנות ממסובב שקט וטבעי חייב במאמץ ניכר של הליכה ברגל כדי להגיע אל השטח ולטייל בו. העיקרון הבסיסי הזה טרם הובן במלואו בארץ, ואף רשות לשמורות טבע טרם מוכנה לוותר על ביקור המוני בשטחים שלה ובמקום להכביד על הגישה לשמורת רית ברכב היא לעתים קרובות ממשיכה לדאוג להקלתה.

• (1) „שמורות נוף“ על פי הגדרות התכנית הארצית הוא שטח המיועד לשימור הנוף ולכן כפוף למגבלות בשימוש לצרכי חקלאות או אזורים ומאשר בתור כזה במוסדות ותכנון, אבל אינו מקבל מעמד של שטח „מוכרז“ וגם אינו עובר לניהולן של אדמת משתי הרשויות“.