

תכנית מתאר ארצית ליער ולייעור

מוטי קפלן

עם אישורה של תכנית המתאר הארצית ליער ולייעור על-ידי הממשלה, מובאת בזאת סקירה על-אודות מהלכי התכנון, המתודולוגיה ועיקריה של התכנית. התכנית נערכה בהנחיית דוד נחמיאס, מנהל מינהל פיתוח הקרקע בקרן הקימת לישראל והאדריכלית דינה רציבסקי, מנהלת מינהל התכנון במשרד הפנים. עורכי התכנית הם מוטי קפלן, האדריכל שלמה אהרונסון ואילן כארי. אילנה שפרן, מתכנתת ערים, ריכזה וליוותה את התכנית במשרד הפנים.

א. תמ"א 22 — היסטוריה תכנונית

בשלהי 1976 הורתה "המועצה הארצית לתכנון ולבנייה" על עריכת תכנית מתאר ארצית ליער ולייעור. כבר אז, לפני קרוב לעשרים שנה, העמידה המועצה הארצית את מטרותיה של התכנית על יסודות הנראים רלוונטיים וברי-תוקף גם במציאות העכשווית. המועצה הארצית ביקשה לייעד שטחי יער, יערות קיימים ונוספים, בצורה שתבטיח את איכות הסביבה לרווחת האוכלוסייה הקיימת וזו החזויה לשנת 2000. התכנית אמורה לקבוע קריטריונים לצורכי הנופש העיקריים ביער, חניונים לסוגיהם השונים, מתקני נופש ועוד. בין השאר, התכנית אמורה הייתה להגדיר תפקודים דיפרנציאליים ליערות — ובהם יערות לשיפור נוף, יערות לנופש אקסטנסיבי ואינטנסיבי, יערות לשיפור איכות הסביבה והסתרת מפגעים, יערות למרעה ולחפוקת עץ וכן יערות להבטחת עתודת התיישבות. הוראות המועצה הדגישו גם את חשיבותם של היערות בתפקודי שמירת טבע, ערכי נוף ומורשת היסטורית ואת שיתוף הפעולה הנדרש עם הרשויות העוסקות בכך. בשנת 1977 מינה שר הפנים דאז את אגף הייעור של מינהל הפיתוח בקרן הקימת לישראל, את מינהל התכנון במשרד הפנים ואת מינהל מקרקעי ישראל כעורכי התכנית.

הגרסה הראשונה של התכנית נערכה בידי האדריכל שלמה אהרונסון והיא הוגשה למועצה הארצית. התכנית נדונה בוועדות-משנה ואף הגיעה להערות הוועדות המחוזיות. המתנגדים העיקריים לתכנית באו דווקא ממשרד החקלאות: שר החקלאות דאז, אריק נחמקין, המופקד גם על פקודת היערות, ראה בתכנית משום פגיעה בסמכויותיו המעוגנות בפקודת היערות. ניסיונות שכנוע רבים נעשו מצד המועצה הארצית ומנכ"ל משרד הפנים אל משרד החקלאות ובהם הובטח לו כי מעמדו לא ייפגע. אלא שהדברים לא נסתייעו והחל מ-1985 שוב לא נדונה התכנית כמוסדות התכנון ולמעשה, ניתן לומר, כי היא הוקפאה.

הגרסה השנייה של התכנית הועלתה בראשית 1990. הנסיבות אז השתנו לאור גלי העלייה הגדולים שהחלו להגיע משנת 1989, ולאור הדרישה הגוברת לקרקע. גם האיום על שטחי היער והחורש

הטבעי הפך להיות מוחשי יותר ויותר: האינתיפדה אשר גאתה בשנים אלה הביאה עמה גל של שינויים יערי. כל אלה שבו והדגישו את הנחיצות בהגנה ובהסדרה תכנונית נאותה של היערות בישראל. הדברים הובאו, אפוא, שנית בפני "המועצה הארצית לתכנון ולבנייה" וזו הורתה על עריכה מחודשת של התכנית. למעשה, כבר מן ההכרזה על התכנית, כל תהליך ההכנה והאישור החלו עתה מחדש.

ניסוח מטרותיה של התכנית החדשה לא היה שונה בהרבה מן הנוסח אשר נקבע בשנת 1976 ואף על-פי-כן ניכר הצורך בעריכת תכנית שונה לגמרי ברוחה ובאופיה. עשר השנים אשר עברו בין שתי התכניות הביאו עמן שינויים מפליגים באשר לאיכות החיים והסובב בארץ. בסוף שנות השמונים לא דובר כלל על צפיפות האוכלוסין הגואה בישראל ועל מצוקת הקרקע בה. יתר-על-כן, בשנים אלו הוקמו שורת המצפים בגליל – נקודות יישוב קטנות הפרוסות על פני שטח גדול; הבנייה הרוויה התמעטה; והואץ הביקוש לבנייה צמודת קרקע. כל אלה, יחד עם הריכוז הטבעי וגל העלייה, המחישו את הסכנה של אֵזילות משאבי הקרקע בארץ (תוכנית אב לישראל בשנות ה-2000, עורך התוכנית: אדם מזור, 1993).

שתי התכניות הארציות הגדולות בתחילת שנות התשעים, המחישו סכנה זו: תמ"א 31, אשר קבעה לראשונה את העיקרון של התרכזות בתשתיות וביישובים קיימים ומניעת הקמתם של יישובים חדשים, ותכנית-אב לישראל בשנות האלפיים, אשר ניסחה את העקרונות ואת הרציונל בדבר נדירותם של משאבי הקרקע בארץ וכן את הצורך החיוני בשמירה והגנה עליהם.

הרציונל התכנוני אשר עמד, אם כן, בפני תמ"א 22 בגרסתה החדשה היה – הגנה מרכיב על יערות ושטחי חורש ערכיים, הנחשבים כמשאב נדיר הנמצא תחת איום מתמיד ואשר הולך ומתכלה.

על רקע הדברים הללו קבעה לעצמה התכנית בגרסתה החדשה מטרת-על כמותית, לאמור: ניסיון לשמר היקפים גדולים ככל האפשר של שטחי יער וחורש. יחד עם זאת תרה התכנית אחר אותם שטחים בעלי איכות גבוהה, המבטאים נאמנה את נופי היערות והחורשים הטבעיים לסוגיהם.

להשגת מטרות אלה נקטה התכנית שני קווי פעולה מקבילים: (1) ניסוח בהיר של מטרות-העל, והסברה נכונה של מטרות אלה בקרב הגופים והרשויות אשר נטלו חלק בעריכת התכנית; (2) פירוט דקדקני של השטחים המיועדים ליעור (עקרונות אלו יוסברו בפרק על הגישה המתודולוגית בהכנת תמ"א 12).

בשלישי לאוגוסט 1991 הוצגה התכנית בפני "המועצה הארצית לתכנון ולבנייה". התכנית אושרה עקרונית והועברה להערות הוועדות המחוזיות. הערותיהן וכן הערות והתייחסויות מצד משרדי ממשלה, רשויות מקומיות וגופים העוסקים בשטחים הפתוחים, נדונו במשך כשנתיים וחצי בוועדת ההיגוי של התכנית. בשביעי לפברואר 1995 הובאה התכנית, שנית, לפני "המועצה הארצית לתכנון ולבנייה" וזכתה לאישורה וכן להמלצה להביאה לאישור הממשלה. ביום 16.1.1995 זכתה התכנית לאישור הממשלה, פורסמה כחוק ברשומות והפכה לחלק ממערכת תכנון המתאר הארצי.

ב. מתודולוגיה ומהלך עבודה

רקע

מדינת ישראל מצויה במצב מורכב ומיוחד מבחינה גאוגרפית וחברתית: מיקומה, הצפיפות הגבוהה של האוכלוסייה ופיזור בצורה בלתי שווה על פני שטח המדינה, הצורך הלאומי בקליטת עלייה, הביקושים והלחץ על משאבי הקרקע עם הדרישות הגוברות לפיתוח – כל אלה מחייבים תכנון ארצי אינטגרטיבי, הכולל תחומים והיבטים רבים ומורכבים. התכנון הארצי בישראל נשען על מערכת אילוצים כבדה הנגזרת מן המצב המתואר, ובבסיסו – הצורך למצוא דרכים הולמות לייצוג אינטרסים וצרכים שונים של המשק והחברה הישראלים.

תכנית המתאר הארצית ליער ולייעור – אף שבבסיסה היא תכנית סקטוריאלית, כשלנגד עיניה יעדים מרחביים הקשורים ביער ובייעור – אינה יכולה שלא להתחשב בכלל הגורמים והאינטרסים הקיימים בשדה התכנון הקיים והעתידי בארץ.

יש להדגיש גם את מורכבותם של נושאי התכנית עצמה – שמירה על היער והחורש הטבעי, ופיתוח כיווני ייעור חדשים בארץ. כאן קיימים אינטרסים רבים ושונים הקשורים למשאבי הקרקע, לערכים, להלכי רוח ולדיסציפלינות שונות של שמירת טבע ופיתוח הסביבה, כמו גם העניין והמעורבות הציבוריים הרחבים בהקשרים של סביבה-יער-נוף. כל אלה חייבו בנייתה של מתודולוגיה עקבית שבעזרתה ניתן להתוות דרך תכנונית המתאימה לתנאי הארץ, ואשר תסייע בהשגת היעדים התכנוניים.

המודל המתודולוגי לתמ"א 22

תמ"א 22 עוסקת בטווח של 20-25 השנים הקרובות. אחד מתפקידיה – לענות על צרכים ומטרות בתחומים שונים ומגוונים של מרחב, טבע ונוף ואוכלוסייה. התכנית מתמודדת עם מצב קיים ועם נתוני בסיס קשיחים, וזאת נוכח אי-ודאות באשר למגמות הפיתוח: הגידול באוכלוסייה, צפיפותה ופיזור, מערך השטחים הפתוחים, מערך הדרכים ועוד. התכנית מבקשת להשתלב במערך התכנוני-הארצי הכולל, לכונן ולהתערב בתהליכים הצפויים, ולהשפיע על דמותה הפיסית והמרחבית של מדינת ישראל. תכנון בתנאים אלו מחייב מודל מתודולוגי מתאים ועקבי.

ניתן לחלק את המודלים המקובלים לשתי קבוצות עיקריות: הקבוצה הראשונה – מודלים הנשענים על חלופות או תרחישים, שבעזרתם נבחנו מספר חלופות תכנוניות או תרחישים מרחביים, על-פי קריטריונים להערכה ונבחרת החלופה האופטימלית; הקבוצה השנייה – מודלים לוגיים, שעיקרם תכנון בתנאים קשיחים, בעלי טווח מוגבל של שינויים ואפשרויות. כאן נקבעים יעדים עיקריים ומעוצבת הדרך הנוחה והאופטימלית להשגתם.

המודל הנבחר

תמ"א 22 עוסקת, כאמור, בתנאים סביבתיים וחברתיים המעוגנים וקבועים בדפוסים קיימים וקשיחים. בטווח הנראה לעין לא נצפים שינויים מרחיקי לכת במערך הסביבתי בארץ. ריכוז האוכלוסייה הגדול יוסיף להתקיים במישור החוף ועיקרו במחוז תל-אביב. שלושה ריכוזים נוספים – בירושלים, חיפה ובאר-שבע – כוללים למעשה את שיעורי האוכלוסייה הגדולים בארץ. גם אם תתממשנה המגמות של חיזוק הפריפריה, ובעיקר בצפון הנגב, לא יהיה בכוחן לשנות תמונה כללית זו. מאידך גיסא, בפריסת היערות ובמערך השטחים הפתוחים בארץ, ניכרים ריכוזים גדולים בחבלי ארץ מסוימים, בצפון וביהודה, לעומת מחסור באזור המרכז. אלו הם התנאים הבסיסיים הקשיחים שעמם מתמודדת התכנית. תחומי אי-הוודאות הקיימים כאן קשורים בריבוי האוכלוסייה הצפוי – ובעיקר בתרומת העלייה ובמדיניות ארוכת הטווח של פיזור האוכלוסייה ויחסה לשטחים הפתוחים.

תנאים אלה, בהם רב משקלו של היסוד הקשיח, מחייבים תכנון על-פי המודל הלוגי. בתנאים הנוכחיים, לא ניתן להציב מערכת חלופות לפריסת האוכלוסין והשטחים הפתוחים, אשר ניתן לומר כי תהיינה חלופות ריאליות בטווח אופק התכנית. התכנית תתמודד, אפוא, עם שורת בעיות ואילוצים הנגזרים מן המצב הקיים, ותנסה לכוון, להשפיע ולעצב את דמותה הנופית והפיסית של המדינה במסגרת האפשרויות הקיימות.

וכך, למרות שבבסיס התכנון הוצבו מספר חלופות תאורתיות בדבר פריסת האוכלוסייה ותפקודי שטחים פתוחים אפשריים במרחב, התכנסה גישת התכנון, החל משלבי העבודה הראשונים, במתכונת המודל הלוגי: תכנון על-פי המצב והנתונים הקיימים, על-פי האילוצים והבעיות, וקביעת ספי עבודה ריאליים תוך התוויית דרכים אופטימליות להשגת המטרות שנקבעו.

לאחר אימוץ הקונצפט התכנוני הבסיסי, גובשה תכנית עבודה מסודרת. תכנית זו אמורה להקיף את ההתייחסות הגאוגרפית הארצית הרחבה (פריסת התכנית על פני המדינה כולה), ואת התחומים הרבים והמגוונים שבהם נוגעת תכנית המתאר.

גיבוש התכנית

מדיניות תכנון

תכנית מתאר ארצית מייצגת תפיסה רעיונית, גישת תכנון והצבת מטרות ברמה הלאומית. תכנית המתאר הציבה בבסיסה תפיסה מגובשת של דמותה הנופית של הארץ, ערכיה הטבעיים וכן היבטים של רווחה, נופש ותרבות פנאי. תפיסות אלה אשר נקבעו כמתוות דרך ככל מהלכי התכנית, אומצו והותאמו לצורות ייעור דיפרנציאליות, ברמה המקומית והאזורית. תפקודיו של יער וייעור בכל אזור נבחנו לאור הנחות היסוד, התפיסה הכוללת ומטרות-העל.

מתכונת כרטוגרפית

חשיבות רבה נודעת לקביעת קנה-מידה בכל תכנית עבודה כאשר לרמת הפירוט שהתכנית יכולה להציג, התוויות תכנוניות ברמה המקומית, טיפול בפרטים, רמת הדיוק, היחס לתכניות אחרות וכיוצא באלה. תכניות המתאר הארציות הקיימות מופיעות בקנה-מידה של 1:250,000 (מרבית התכניות), או של 1:100,000 (תמ"א 8). כבר בשלבי העבודה הראשונים והגיבוש המתודולוגי, ועם איסוף הנתונים תוך עיון בהיקפם וטיבם, נתברר הצורך בקנה-מידה מפורט יותר. לתכנית המתאר ליער וייעור נקבע בראשיתה קנה-מידה מפורט של 1:50,000. הנימוקים לקביעת קנה-מידה זה הנם בתחום הכרטוגרפי והמעשי: מעבר למישורים הקונצפטואליים, יורדת התכנית לפירוט מקומי רב, מגיעה לרמת דיוק גבוהה, ומגדירה אזורי יער וייעור ספציפיים בכל אזורי הארץ. רמה מקומית זו מצריכה פירוט סביר. התכנית מציגה אלפי פוליגונים של שטחי יער בשמונה סוגים שונים. לכך נדרשים בהירות ופירוט מספיקים בסדר גודל של מ'20-30 דונם ועד לאלפי דונם. קנה-מידה של 1:50,000 הוא מפורט דיו להתייחסות ברמה מקומית, ועם זאת כללי די הצורך כדי לבטא את הרעיון העומד ביסוד התכנית ולתת תמונה ארצית מקיפה.

נתוני אוכלוסייה — פיזור, צפיפות ולחצים

מתוך נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, הועלו ריכוזי האוכלוסייה — חלוקה למחוזות, הצפיפות המקומית בכל מחוז ותחזיות שיעורי הגידול. נבדק, כמותית, היחס בין ריכוז האוכלוסייה לבין שטחי הרווחה ברדיוסים נתונים וברמות נגישות שונות. נעשה שימוש של יחס אוכלוסייה/שטחים פתוחים הנהוגים בארצות המערב, ובוצעה השוואה לנתונים הקיימים בישראל, תוך פירוט לאזורים שונים. נבדקו סקרי ביקוש ליערות ולשטחים פתוחים. בסיומו של שלב זה נקבעו קריטריונים ורמות להתאמת שטחים.

הקמת בסיסי נתונים

בשלב זה, אשר נמשך ועודכן לאורך כל תקופת התכנון, נאספו ורוכזו הנתונים הרלוונטיים. נתונים אלה כונסו מתוך מגוון מקורות, מפות, תצלומי אוויר, עבודות ומחקרים.

בסיסי הנתונים העיקריים:

1. יערות נטע אדם — האינפורמציה נאספה מתוך מפות הייעור של אגף הייעור של הקרן הקימת לישראל, בקנה מידה של 1:5,000. המידע הועבר בדרך דיגיטלית לקנה-מידה שבו מבוצעת התכנית: 1:50,000.
2. יערות פארק — מתוך מפות הייעור ומתוך קובצי המחשב של אגף הייעור, הנכללים בהגדרות של "יער פארק".
3. איתורי חורש טבעי וצמחיית חולות — במסגרת התכנית בוצע פענוח תצלומי אוויר של כל שטח המדינה, מקו משקעים 200 מ"מ וצפונה. על הצילומים הועלו החורשים הטבעיים, והוגדרו מתוכם תצורות הצומח ומצב הצפיפות וההתפתחות. הנתונים הועברו לבסיסי נתונים בקנה-מידה של 1:10,000, וממנו לקנה-מידה של 1:50,000.

4. שטחים מוצעים לנטיעה – מתוך תצלומי אוויר אותרו השטחים אשר אינם ראויים לעיבוד חקלאי, שטחי טרשים ושטחי בתרונות. הפרדה בין שטחים מעובדים וראויים לעיבוד ובין שטחים שאינם ראויים לעיבוד נערכה על גבי מפות בקנה־מידה של 1:50,000. מתוך מפות אלה נגזרו השטחים המוצעים לנטיעה – יער מוצע ויער פארק מוצע.
5. נתונים הידרולוגיים – על גבי מפות גאולוגיות ארציות, בקני־מידה שונים, סווגו שלוש יחידות מבחינת תנאי חידור וקשר עם מי תהום, יחידות הבאות במגע עם האקוויפר, האקוויקלוד, ויחידות ביניים המשמשות כאקוויטרד. מיפוי כולל זה נסתייע בעבודות של המכון הגאולוגי והמחלקה לגאווהידרולוגיה בתה"ל. לצורך זה נעשה שימוש במספר רב של מפות בקני־מידה שונים, אשר אחדו לקנה־מידה של 1:50,000.
6. תכניות ארציות ומחוזיות – נעשה שימוש בכלל תכניות המתאר הארציות הנוגעות לשטחים הפתוחים ולתכניות המתאר המחוזיות. שימוש רב נעשה במפת הקומפילציה שנערכה במינהל התכנון של משרד הפנים. ייעודי השטח השונים שרוכזו מתוך התכניות השונות שימשו רקע ובסיס להנחת רובד תכנוני נוסף – ייעודי יער וייעור.

קריטריונים לייעודי השטח

ניסוח ברור של הקריטריונים לבחירת שטחי הייעור ולסיווג הצורות השונות של ייעוד השטח (שמונת סוגי הייעור בתכנית), הנו אחד מיסודות התכנית. הקריטריונים גובשו בהתאם למטרות התכנית, ותפקידם לבחון את השטחים הפוטנציאליים ואת התאמתם לאחד מסוגי הייעור המוצעים.

בהצגת מערכת הקריטריונים נעשתה הפרדה בין שתי מערכות שיקולים:

- א. שיקולים כלליים כאשר לאיתור שטח הראוי להיכלל כשטח יער או ייעור בתכנית המתאר.
- ב. התאמת השטח לסוג ייעור מסוים.

מערכת הקריטריונים

א. שיקולים כלליים כאשר לאיתור השטח הקריטריון הראשון והמרכזי היה הפרדה מוחלטת בין השטח המעובד או הראוי לעיבוד לבין השטח שאינו מעובד ואשר אינו ראוי לעיבוד. כלל מנחה בתכנית היה, כי שטחים המעובדים בכל צורה שהיא בחקלאות המודרנית או המסורתית לא ייכללו בתכנית. הנחה זו מושרשת במפעל הייעור בארץ – מאז ומתמיד יוערו שטחים טרשיים ומבותרים אשר לא התאימו לעיבוד. הגדרת האיכות החקלאית התבססה על מאפיינים מקובלים המגדירים טיב ואיכות חקלאית, שהעיקריים בהם: מסלע ומידת הטרשיות וכן מידות השיפוע, הביתור והסחיפה. במסגרת פענוח תצלומי האוויר, זוהו המאפיינים הנזכרים, ובוצעה הפרדה בין השטחים הראויים לעיבוד חקלאי (בין אם הם מעובדים במצב הנוכחי או זנוחים) לבין שטחים שאינם ראויים לעיבוד חקלאי מפאת המגבלות שהוזכרו. מפות הבסיס של התכנית מגדירות, למעשה, הפרדה זו שבין קרקע חקלאית או קרקע הראויה לעיבוד חקלאי, לבין קרקע שאינה ראויה לעיבוד. מתוך השטחים שלגביהם נקבע כי לא יצלחו

לעיבוד, אותו השטחים אשר יועדו ליעור, על-פי סדרת קריטריונים ושיקולים תכנוניים כמפורט בהמשך.

יש לציין כי במקרים מסוימים נקבעו שטחים בעלי ערך חקלאי מסוים כלא-מתאימים לעיבוד בתנאי החקלאות המודרנית, לאמור: טרסות עתיקות, חלקות קטנות ומפוצלות או מרוחקות ממקורות מים נכללו כשטח פוטנציאלי ליעודי ייעור (לרוב כשטחי בוסתן וכ"יער פארק"). בכל מקרה, כאשר נראה בעליל פוטנציאל חקלאי ממשי לשטח קרקע, נותר שטח זה מחוץ לתכנית.

יוצאים מכלל זה שטחי החולות לאורך החוף. לחולות יש פוטנציאל חקלאי לאחר הכשרה ויישור מתאימים. אולם בתנאים הנוכחיים, תפקודם כשטחי נופש וכעורף ירוק לחופי הים נראה חשוב לעין ערוך מתפקודם החקלאי, מה גם שיעוד השטח ליער ולייעור הנו הפיך ואינו סותר ייעודים חקלאיים.

ב. התאמת השטח לסוג ייעור מסוים
נקבעו שמונה סוגים של יער ויעור במסגרת התכנית. הקריטריונים לקביעת סוג ייעור מסוים מפורטים להלן:

1. יער נטע אדם קיים
יער נטע אדם נקבע על יסוד המציאות בשטח (מתוך תצלומי אוויר ומפות ייעור). עם זאת הורדו ממתכונת היער הקיים שטחים נרחבים אשר נראה כי הם מגבילים את התפתחותם של יישובים קיימים. ניכויים אלה נעשו בתיאום מלא עם מינהל מקרקעי ישראל ועם מתכנני מחוזות משרד הפנים.

2. יערות נטע אדם מוצעים
יער נטע אדם מוצע נקבע בשטחים הממלאים את הקריטריונים האלה:
א. השטח אינו נושא חורש טבעי, והנו בעל פוטנציאל נמוך או אפסי להתחדשות חורש טבעי.
ב. על-פי מכסות שטח פתוח לאוכלוסייה – יש צורך בתוספת נטיעה למטרות אספקת שטחי רווחה ונופש.
ג. נטיעות באזורים שבהם שינוי הנוף עקב הנטיעה משמעותי מבחינת קליטת אוכלוסייה ושיפור תדמית הסביבה (צפון הנגב).
ד. לא תבוצע, בדרך-כלל, תוספת נטיעה באזורי המילוי החוזר; זאת כדי למנוע אפשרות – ולו קלושה – של הקטנת כושר החידור לאקוויפר.

3. יער פארק קיים
בדומה ליער נטע אדם קיים, גם יער פארק קיים נקבע על-פי המציאות בשטח – משמע, קיומם של יערות דלילים, המתאימים למסגרת ההגדרה של "פארק יער". ההסתייגויות וההורדות מהשטח הקיים, הן כנוצר לעיל לגבי יער נטע אדם קיים.

4. יער פארק מוצע
 שטחי יער פארק מוצע נקבעו באזורי מרעה, לכיסוס תשתית המרעה הטבעי בארץ. באזורים עשירים בצומח עשבוני ודגני (איאוקן במזרח הגליל, שטחי בזלת בגולן ובגליל התחתון המזרחי, בגבעות הכורכר לאורך החוף, באזור עדולם-בית גוברין ועוד). קריטריון נוסף: המשמעות החזותית של יערות הפארק הדלילים, המשווים חזות פתוחה לאזורי ספר המדבר.
5. יער טבעי לטיפוח
 הקריטריון העיקרי הוא מתן ייצוג מרבי לכל אחת מחברות הצומח ותצורות הנוף בארץ. כמרכזן הושם לב לשלבי התפתחות שונים של הצומח; כך נקבעו גם שטחי בתה וגריגה במסגרת החורש הטבעי, כמייצגי התפתחות סוקצסיונית.
- ככלל, שטחי החורש נקבעו על-פי מציאותם בשטח ומצב התפתחותם, ומתוך מגמה לתת ייצוג הולם לחברות צומח. דרגות החשיבות והגדירות נעשו על-פי סקירת ספרות, עבודות קיימות וסוירים בשטח, בסיוע אנשי מקצוע (כל זאת בשיתוף פעולה עם אנשי רשות-שמורות-הטבע והחברה-להגנת-הטבע).
6. יער לשימור
 במסגרת זו נכללים סוגים שונים של יער, למן יער נטע אדם ועד לחורש טבעי ויער פארק. ליער לשימור יש ביטוי מיוחד בתקנון, הקובע לו הוראות מיוחדות.
- מספר קריטריונים חברו לייעוד שטח כיער לשימור:
- א. איכויות מיוחדות כתחום חשיבות בוטנית או ויזואלית מיוחדת, ונדירות יוצאת דופן.
 ב. שטחים המוגדרים כ"שמורות נוף" בתמ"א 8.
 ראוי להדגיש כי במסגרת זו נכללים כל סוגי היער, החורש הטבעי, יערות פארק, ונטיעות לאורך צירי נחלים.
7. יער פארק חופי
 הקריטריונים לייעוד שטח כיער פארק חופי:
- א. היות השטח באזור החוף על פני חולות או רכסי כורכר בתחומי החולות (בדרך-כלל רכסי הכורכר הראשון והשני).
 ב. קיום צמחיית חולות אופיינית בשטח.
 ג. תרומה משמעותית כשטחי נופש ורווחה לאוכלוסיית מרכז הארץ.
 ד. קיום שטח נוף פתוח — כעורף משלים לרצועת חוף הים.
8. נטיעות לאורך צירי נחלים
 הנחלים אשר נכללו במסגרת התכנית הם בעיקר נחלי החוף; זאת מתוך ראייתם כצירי נופש ורחביים, וקרבתם ונגישותם לריכוזי האוכלוסייה הגדולים. קטעי נחל רגישים, נושאי צמחייה ייחודית או ערכים אחרים, נכללו במסגרת יער לשימור.

ג. תכנית המתאר ויחסה לשטחים פתוחים

תכנון מהלכי שימור וניהול המרחב הפתוח בישראל ניצב מול מערכת סבוכה של אילוצים ובעיות. מערכת זו מעוגנת בנתון מרכזי אחד, אשר ניתן לומר שממנו נגזרים אילוצים ובעיות נוספות. נתון בסיסי זה הנו המצוקה החריפה במשאב הקרקע בארץ, המתבטאת בצפיפות הגבוהה של האוכלוסייה בישראל.

אילוצים וסיכונים

הבעייתיות הנובעת משטחה המצומצם של הארץ ומכושר הנשיאה המוגבל שלה עלתה כבר בימי המנדט הבריטי, בעת הפולמוס בדבר יכולתה של הארץ לקלוט ולהחזיק מיליוני נפשות. בשנות המדינה הראשונות כונו מגמות פיזור האוכלוסין בעיקר למטרות שליטה על השטח ובנימוקים ביטחוניים ומדיניים. נושא משאב הקרקע, מגבלתו והפוטנציאל הטמון בו – כ"מרחב פתוח" בעל ערכים עצמאיים של טבע, נוף ורווחה – כמעט ולא הובאו בחשבון. מדיניות התכנון ופיזור האוכלוסייה נשענו על האיריאה של כיסוי השטח ב"שלמת בטון ומלט". ההתעלמות מערכי השטח והזיקה סובב-אדם, הביאה לריכוזים לא-רציונליים של אוכלוסייה במישור החוף, על קרקע חקלאית ובסביבה אקלימית נחותה. היתרון של גודל והמשיכה לאזורי תעסוקה ותרבות, גרמו להיווצרותם של מוקדי עיור גדולים במישור החוף, השואבים אליהם תוספת אוכלוסייה עד היום. במחוז המרכז נוצרה "עיר מדינה" המאחדת את תל-אביב, רמת-גן, בני-ברק, גבעתיים, פתח-תקווה, חולון ובתי-ים לכדי מטרופולין אחת. ניתן לומר כי אזור הליבה של ישראל – מחוז תל-אביב ושוליו – הפך להיות "סגור" כולו מבחינת המרחב הפתוח. איום דומה קיים במחוז המרכז ומבחינה מסוימת גם במחוז ירושלים. אלו אזורים ההולכים ונסגרים בצורות פיתוח שונות, הנמשכות אחר התשתיות הקיימות ומותירות אחריהן פחות ופחות שטחים פתוחים.

שיעורי העיור בארץ נחשבים גבוהים ביותר והם משפיעים בצורה שלילית על תפקודן של מערכות תשתית ותחבורה ועל איכות הסביבה. במחוזות תל-אביב, מרכז, חיפה וירושלים מצויים שיעורי צפיפות אוכלוסין ורמת עיור גבוהים. לאמור: למעלה משני שלישים מאוכלוסיית המדינה חיה באזורי מצוקה מבחינת השטח הפתוח ותפקודיו.

יש להדגיש, כי בתחזיות לשנת 2020 בדבר התפלגות השטח המפותח מתוך שטח המחוזות, התקבלו בכל התסריטים הערכות היקף של שטח מפותח בשיעורים של 30% ומעלה – וזאת בכל המחוזות, למעט נפות אשקלון ובאר-שבע, וגם בתסריטים האופטימיים המניחים עידוד מדיניות של פיזור אוכלוסייה והמחייבים התייחסות מאוזנת לשטחים הפתוחים. לאמור: מדינת ישראל כולה הולכת לקראת צפיפות יתר ומצוקת שטחים ברמות קיצוניות, עם כל ההשלכות הסביבתיות והתפקודיות הנגזרות מכך.

מדיניות של אי-התערבות תכנונית (תסריט של "עסקים כרגיל"), תביא לידי מצב שבו המרחב המשתרע מחיפה ועד אשקלון – מחוזות תל-אביב, המרכז וירושלים – יהפוך בעשרות השנים הבאות למערכת אורבנית רציפה אשר תסגור כמעט כליל את המרחב. בשלב ראשון – כמערכת

ערים סמוכות ומקושרות (מצב גרעיני הקיים כבר היום), ולאחריו, בתהליך בלתי נמנע – איחודן ל"עיר מדינה" אחת. דוגמה מוחשית לכך הנה צורת התלכדותה של מטרופולין תל-אביב, הכוללת ערים "עצמאיות" כגון רמת-גן, גבעתיים, חולון, בת-ים וכו' המהוות כיום רצף אורבני אחד. תהליך מואץ בכיוון זה מתרחש כיום בגוש הערים ראשון-לציון, נס-ציונה ורחובות, המאבדות בהדרגה את החיץ החקלאי ביניהן ומחליפות אותו ברצף מבונה המאיים להפכן למטרופולין אחת. דוגמאות נוספות ניתן להביא מאזורים נוספים במרכז הארץ.

להתהוותה של "עיר מדינה" מעין זו השלכות במספר רב של תחומים: במישור החברתי – נגזרות של הידרדרות חברתית הנובעות מצפיפות יתר, תופעות המתקיימות בכרכים גדולים: ריכוזי אלימות, מצוקה ופשע. מן ההיבט התרבותי – תבנית נוף המולדת של חלק הארי של האוכלוסייה יהיה תבניות הבטון והמלט של אזור החוף המבונה בצפיפות; ערכי נוף וטבע יהיו במתכונת "מוזיאלית" המוצגת בשמורות טבע סגורות בשוליים, ולכך משמעות חינוכית ותרבותית בעיצוב פניה ודמותה של החברה הישראלית. מבחינת איכות סביבה – ריכוז גבוה של פליטות מזהמים (כלי רכב ותעשייה) ללא פקטורי מיהול הקיימים באזורים מרווחים הנהנים ממרחב פתוח סביבם; זיהום מסיבי של אקוויפר החוף הנמצא רובו ככולו באזור המרכז; מניעת החדרת מים ומילוי חוזר לאקוויפר על-ידי בינוי וחסמת הקרקע. ומהיבטים של רווחה ואיכות חיים – שהם עניינה של עבודה זו: חיים מנותקים מערכי נוף, טבע וסביבה, מיעוט שטחי מרגוע ורווחה, אילוץ התושבים לנסיעה למרחקים גדולים על-מנת להגיע לאזורי הנופש וניתוק אוכלוסייה מעוטת אמצעים מן המרחב הפתוח.

הביטוי המוחשי והמובהק למצוקה בשטחים הפתוחים הנו המחסור המורגש בשטחי נופש ורווחה לאוכלוסייה, ובעיקר במרכז הארץ. באזור זה קיימת צפיפות מרחבית המגיעה לכדי פי עשרה ומעלה מן הצפיפות באזורי השוליים. מאידך גיסא, השטחים הפתוחים המתפקדים כשטחי נופש – מרוחקים. לא ניתן להתעלם מן הנהירה ההמונית בימי שבתון וחופשה של הציבור המצטופף באזור הליבה של ישראל לאזורי הנופש המרוחקים, ומן הצפיפות המעיקה בשטחים הפתוחים המועטים באזור מרכז הארץ. עובדות אלה מבטאות את הצורך האמיתי של הציבור הישראלי במרחב פתוח למטרות טיולים, נופש ומרגוע, צורך ההולך וגובר ככל שעולים שיעורי הזמן הפנוי בידי הציבור וככל שגוברת המודעות לתרבות הפנאי. גם לגידול הרב במספר כלי הרכב שבידי הציבור חלק לא מבוטל בהגברת הביקוש לשטחי נופש. לכך יש להוסיף את שיעור התיירות ההולך ועולה, המהווה ציבור בעל זיקה ישירה למרחב נוף ולשטח פתוח.

על רקע זאת, התכנית מייחסת חשיבות מרכזית להכללת שטחים פתוחים במסגרתה באזורים צפופי אוכלוסייה, ובעיקר במחוזות תל-אביב, המרכז וירושלים.

שני כיווני פעולה מוצעים במסגרת זו:

האחד – הכללה של מֶרֶב השטח הפתוח הפוטנציאלי באזורים הנזכרים, גם אם ערכיהם נמוכים מבחינת משאבי הצומח והנוף. לאמור, הדגשת חשיבותם מבחינת אספקת שירותי נופש ורווחה ולא ערכיהם הטבעיים דווקא.

השני – פיתוח אינטנסיבי של שטחים פתוחים באזורים צפופי אוכלוסין ככיוון של פארקים, גנים פתוחים, צירי נחלים, המאפשר חשיפה וקיבולת מְרֻבֵּים, לשם ניצול גבוה של השטח.

עקרונות תכנוניים מוצעים

המחסור הקיים בשטחי רווחה ונופש הצפוי גם לאחר השלמת ביצוע תמ"א 22, מחייב כלים תכנוניים ויישומיים החורגים ממסגרת של מְכֻסֶּת שטח. כוונת הדברים ליצור רמות פיתוח גבוהות באזורי המצוקה, ולהגדיל בצורה זו את פוטנציאל הקיבולת של השטחים. שטחים אלה כוללים סוגי יער וייעור שונים המופיעים בתכנית ולמעשה, פרט ליער לשימור, ניתן לקיים פיתוח אינטנסיבי בכל סוגי השטחים.

ד. פריסה ארצית של היער והייעור בישראל: תפיסה רעיונית

תכנית המתאר מבקשת להביא לידי איזון רצוי של פריסת היערות בארץ, איזון הנשען על שני עקרונות היסוד של התכנית: שמירה וטיפוח משאבי השטח בהתאם לייחודו וערכיו של כל אזור; אספקת צורכי הנופש, הפנאי והרווחה של האוכלוסייה. על-פי זאת קיבלו אזורי הארץ השונים התייחסות שונה וייחודית בהתאם לאופיים, צורכיהם, צפיפותם ודרישות אוכלוסייתם.

בפרק זה תובא סקירה גאוגרפית כללית המתייחסת לפריסת היערות. הסקירה מחלקת את הארץ לארבע יחידות עיקריות: מרחב הצפון, מישור החוף, מרחב יהודה ומרחב הדרום. חלוקה זו מתבססת, בשינויים קלים, על החלוקה לארבעה מרחבי תכנון המוצעת בתמ"א 31.

בחלוקה סכמתית זו ניתן להציג את קיומם ומידת הדומיננטיות של שני העקרונות וכן את גישת התכנון וההדגשים המתחייבים מזאת לכל אזור.

מרחב הצפון

מרחב הצפון, כולל את מחוז הצפון ומחוז חיפה – שבו כלולים הגליל העליון והתחתון, הגולן והחרמון, אגן היקוות הכינרת, הכרמל ועמק בית-שאן. במרחב זה קיים ריכוז השטחים הפתוחים והירוקים הגדול והחשוב במדינה וזאת משתי בחינות: מבחינת איכות בית הגידול – הנובעת משפע המים באזור, מתנאי ההתחדשות הטובים של הצומח הטבעי בו ומהיותו במצב השתמרות טוב; ומבחינה כמותית – היותו חבל ארץ רחב-ידיים דיו כדי לשמור על איזון נאות בין מרכיבי

הסביבה הטבעית. במרחב הצפון נמצאים ריכוזי היערות והחורש הטבעי הגדולים במדינה וכן שמורות הטבע הגדולות, גנים לאומיים ואתרים היסטוריים וארכיאולוגיים; צפיפות האוכלוסייה כאן נמוכה יחסית לצפיפות בשאר חלקי הארץ (פרט לדרום), וכאן גם מצויים מקורות המים הגדולים והחשובים במדינה. תכונות אלו מציבות את מרחב הצפון כעתודת הטבע, הנופש והנוף העיקרית והמרכזית ברמה הארצית. עמדה זו באה לידי ביטוי בתמ"א 31, הקוראת להמשיך ולכוון את ייעודו של המרחב לטיפוח משאבי הנוף והשטח, הנופש והתיירות. הפיתוח המוצע, במגמות של הכפלת האוכלוסייה עד שנת 2005, אמור להתרכז ברובו בערים הקיימות ותוך התחשבות ושיווי משקל עם משאבי הנוף, הצומח והמים.

התפיסה המוצגת בתמ"א 22, מבקשת לחזק את הגישה הרואה במרחב הצפון — ובעיקר הגליל העליון והכרמל — את מרחב הירק הגדול והחשוב במדינה; מרחב האמור לשמש עורף פתוח וירוק לכלל האוכלוסייה בארץ ולתיירות החוץ. מבחינה מעשית, התכנית מבטאת זאת על-ידי שמירה על הערכים הקיימים; לאמור, מרבית היערות הקיימים והחורש הטבעי לסוגיו, במצבי התפתחות שונים, הוכללו במסגרת התכנית. הכללה זו תממש ותחזק את ייעודו הארצי בכיוון של טיפוח נוף, נופש ותיירות של מרחב הצפון.

אזור המרכז

באזור המרכז כמעט שלא נותרו שטחים במצבם הטבעי. האזור נתון זה שנים להשפעות האדם, בעיקר לשימושים של בינוי וחקלאות.

אזור המרכז, הכולל את מחוז המרכז ומחוז תל-אביב, מתאפיין בצפיפות גבוהה של אוכלוסייה. כאן, על פני שטח קטן, מתרכזת כמחצית מאוכלוסיית ישראל, והלחצים על השטח הפתוח גורמים להסבת יותר ויותר קרקעות לצורכי בינוי ופיתוח. האזור מרוחק יחסית ממוקדי הנופש והרווחה בגליל וביהודה, והיציאה לחיק הטבע מוגבלת, למעשה, או חסומה בפני שכבות שונות של הציבור, אשר בעבורם המרחק ויכולת התנועה מהווים גורם מגביל. עובדה זו מתבטאת בלחץ על הסביבה הירוקה, על פארקים עירוניים, על שטחים ציבוריים פתוחים ועל שטחי ביניים, בעיקר בימי שבתון וחופשות. מגמה זאת אך תלך ותחריף עם המשך תהליכי הפיתוח באזור. תכנית המתאר לוקחת בחשבון צרכים אלו ומבקשת להקנות לכל מערך אורבני סביבה מידית קרובה של עורף ירוק בצורות שונות, דוגמת מעטפות ירק (green belts) או כאַצְבוּעַ (interfingering) המשתלב ונכנס אל תוך האזור הצפוף.

תכנית המתאר מציגה מספר דרכים המביאות את שטחי הפנאי והרווחה בדמותם של היערות וצורות נטיעה אחרות אל קרבת הערים ואף לתוכן ממש. דרכים אלה הן:

1. המשך ביסוס יער נטע אדם ברמות גבוהות של נגישות ופיתוח, בציר הגבעות — שיפולי השומרון, מראש העין בצפון ועד יער בן-שמן. זהו האזור הסמוך ביותר לריכוזי האוכלוסייה בגוש דן, ולו נועד התפקוד הטבעי של עורף ירוק לאוכלוסייה זו. הקצאה וייעוד של שטחים ירוקים בתוכו מקבלים משנה תוקף על רקע תכניות הבינוי לאורך ציר זה, וסלילתו של כביש

- חוצה ישראל (כביש מס' 6) למרגלות ציר הגבעות. תכניות פיתוח אלו מאיימות ליצור רצף אורפני מסיבי אשר יחבור לגוש דן ויסגור את שארית המרחב הפתוח באזור.
2. יערות פארק חופיים, סביב מפעל שפכי דן, חולות יבנה, וגוש החולות שבין אשדוד ואשקלון. הפארק החופי משולב בפעילויות הנופש המתרכזות על שפת הים ומהווה לו עורף משלים. זהו למעשה האזור הפתוח האיכותי היחיד שנותר במרכז הארץ, וייעודו כפארק חופי ארצי, הסמוך לריכוזי האוכלוסייה במישור החוף, מהווה תשובה מסוימת למצוקת השטחים הפתוחים באזור.
3. נטיעות לאורך צירי נחלים, היורדים מן ההר למישור החוף באזור המרכז ועוברים בדרכם סמוך לריכוזים עירוניים ואף בתוכם. לציר הנחל פוטנציאל גבוה מבחינת יצירת תוואי של ציר ירוק ופתוח במרחב האורפני, כפארק עירוני סביבתי המחדיר את הנוף הפתוח ללב העיר.
- ראוי לציין כי מתכונת זו של פתרונות למצוקת האוכלוסייה המצטופפת במרכז הארץ הוצעה כבר בשנות החמישים. המפה המצורפת, מתוך "תכנון פיסי לישראל", מציגה תפיסה תכנונית דומה: את "הייעור בהרים" המקביל ליעור המוצע בציר הגבעות המזרחי בתכנית הנוכחית; את "שטח הייעור בחולות" לכל אורך רצועת החוף הדרומית לתל-אביב, המקבילה ל"יער פארק חופי"; ואת "שטחי הפארקים" בגדות נחלי החוף, המקבילים ל"נטיעות לאורך גדות נחלים" בתכנית המתאר הנוכחית.

יהודה וירושלים

מקום מיוחד בתכנית המתאר נודע לאזורי יהודה וירושלים. חברו כאן מספר תכונות המקנות לאזור חשיבות רבה ומשמעות מיוחדת:

ערכי טבע וסובב — מצויים כאן יערות רחבי ידיים, מן הגדולים במדינה, ושפע של חורש טבעי, כרמי זיתים ושרידי בוסתנים וחקלאות עתיקה, המקנים לאזור עושר טבעי ונופי.

חשיבות היסטורית ותרבותית — מצויים כאן שרידי תרבות הטרסות החקלאיות, אשר נוצרו ונבנו לאורך ההיסטוריה על מדרגי הסלע הטבעיים. כאן התפתחו יסודותיה של האומה העברית; מורשתה התרבותית וההיסטורית מעוגנת בנופים האופייניים לאזור ובשפע האתרים ההיסטוריים והארכיאולוגיים הפזורים בה. לאזור בכללו, ובפרט לירושלים וסביבותיה, משמעויות הנוגעות לתרבות המערבית כולה, לנצרות ולאסלם, ובכך מקנות לו ערכים וחשיבות החורגים מגבולות הארץ.

מיקום — הגורם השלישי הנו מיקומו של האזור, בלב הארץ, וסמיכותו לשני ריכוזי האוכלוסייה הגדולים: גוש דן וירושלים. מיקום מרכזי זה, הדרכים הטובות העוברות בו והנגישות הנוחה למרבית אתריו, מעמידה אותו כתורם מרכזי לשטחי נופש, רווחה ותיירות, ברמה ארצית ובין-לאומית (התיירות הנכנסת לארץ רובה ככולה עוברת בסביבה זו).

חברו כאן, אם כן, שני עקרונות: שמירה על ערכים טבעיים – ובמובן הנוכחי: ערכי נוף וטבע, תרבות ומורשת המעוגנים וקשורים בנוף ובסובב; ותפקודי רווחה ופנאי – הקשורים בחשיפה הגבוהה של האזור לאוכלוסייה. צירוף גורמים אלה מעלה את ערכיו של האזור. התכנית מביעה זאת על-ידי ייעוד חלקים רחבי ידיים כשטחי יער וייעור לסוגיו, ובכך מסייעת להכוונת ייעודו כשטח הראוי לשימור ולטיפוח.

מרחב הדרום

במרחבי הנגב קיימות עתודות השטח הגדולות במדינה. יתר-על-כן, בשטחים אלו, ובעיקר במרחבי הנגב הצפוני, ערכי הנוף והטבע מועטים יחסית, בוודאי בהשוואה לערכי הטבע בצפון וביהודה. מכאן, שבאזור זה מצוי הפוטנציאל המרכזי לפיתוח וקליטת אוכלוסייה במדינה. דברים אלו קיבלו ביטוי במרבית התכניות לפיזור האוכלוסייה בישראל, ולאחרונה גם בתמ"א 31, המייעדת את צפון הנגב כאזור הקליטה המרכזי.

אולם צחיחותו של האזור ודימויו כאזור בעל איכות חיים ירודה, היוו מאז ומתמיד מכשול בפני יישובו, או כפי שהדברים מבוטאים בתכנית הפיתוח של תמ"א 31:

אחת הבעיות העיקריות במשיכת אוכלוסייה חזקה לאזור הדרום היא איכות החיים באזור...
צפון הנגב סובל ממחסור בשטחים אטרקטיביים לפיתוח למטרות נופש ופנאי...

ולפיכך:

יש חשיבות לטיפוח שטחים ירוקים בקרבת היישובים.

תכנית המתאר הארצית ליער וייעור מציעה דרכים לקדם מגמות אלו. התכנית מבטאת את המחשבה, כי יצירת סביבה ירוקה ומגוונת באזור הדרום – ספר המדבר הצחיח למחצה, תחום משקעים של 150-300 מ"מ – תשנה את פני האזור ותיצור תשתית מסבירת פנים לאפשרויות יישוב ופיתוח עתידיות. התכנית רואה זאת כיעד לאומי, ומציבה את עיקר השטח המוצע כיער נטע אדם בתחומים אלו.

גישה זו מוצאת את ביטויה בשתי מסגרות תכנוניות: האחת – חיזוק ועיבוי היערות הגדולים במרחב הדרום (יער יתיר, להב, ואדוריים-קריית-גת), וכן חיזוק ונטיעת יערות נוספים בקנה-מידה מצומצם יותר בצפון הנגב; והשנייה – מעטפי ירק סביב היישובים, ובעיקר היישובים העירוניים הגדולים, בצורות של אצבוץ וחדירה לתוך העיר, בתחומי העיר ובסביבתה הקרובה.

אחרית דבר – מדיניות הייעור בישראל, והרקע לתכנון ותחיקה בנושאי ייעור

מראשית דרכו מלווה מפעל הייעור בארץ במעורבות ציבורית ערה. לייעור הותוו כיוונים ויעדים שונים, והייתה זיקה חזקה בינו ובין ההתיישבות, כיבוש השממה, עבודה ותעסוקה ושילובו בנוף הארץ-ישראלי. הפולמוס המלווה את היער והייעור נמשך למעשה בצורות שונות עד לימים אלה.

כבר בראשית המאה הביע אהרון אהרונסון דעה נחרצת על-אודות הנחיצות בחידוש היער בארץ-ישראל. נימוקיו הם בתחום האקולוגיה והוא מפרט את השפעתו המבורכת של היער על הסביבה, מיתון האקלים, מניעת סחיפה – "אם חפץ אתה להציל את העמק, שמור על ההר (במעשה ייעור)". בתזכיר משנת 1913 לשלטונות העות'מאניים הוא סוקר את מצבם העגום של היערות והחורשים באותה תקופה, ומתריע כנגד כריתת העצים ומרעה היתר שרווחו אז. הוא תובע את חידוש הנטיעה ומציע שיטות אקלום וסוגי עצים מתאימים, וכך חקיקה אשר תגן על היער, עקרונות אשר מומשו רק בדורות הבאים. אולם הנימוקים אשר הועלו בימי הייעור הראשונים – משנות העשרים של המאה הנוכחית ועד שנות השישים – היו שונים. רווחה אז התפיסה האידיאולוגית-ציונית באשר למעשה הייעור: הפרחת השממה וחידוש נופי הארץ, קשירת קשר יציב ושוורשי בין היהודים השבים למולדת. הייעור שימש כסמל להתחדשות העם בארצו והוצג כאחד מהישגיה הבולטים של ההתיישבות העברית בארץ. למגמות אלו ניתן ביטוי בדברי דוד בן-גוריון בפתיחת המושב השני של הכנסת, בהם העלה את הצורך בייעור של 5 מיליון דונם שהם כרבע משטח המדינה:

לעטוף בעצים כל הרי הארץ... כל הגבעות ואדמות הטרשים, חולות, ערכות הנגב, עד אילת, אנו מדינת בראשית המתקנת מעוות של דורות... לעם ולארץ.

לגישה זו הייתה השפעה ישירה על היקפי פעולות הייעור ומיקומן הגאוגרפי. עם זאת נראה כי הגורם אשר קבע וביסס יותר מכול את פעולות הייעור בשנות המדינה הראשונות היה תרומתן הישירה לקליטת העלייה ומתן תעסוקה לעולים. במסגרת זו יושבו אלפי עולים באזורי ספר ושם הועסקו בעבודות ייעור והכשרת קרקעות, תוך יצירת נכסי קרקע ותשתית להמשך ביסוסם וקיומם באזור. יתרון של עבודות אלו היה בפשטותן המקצועית ובהיעדר הצורך בתשתיות והון לשם הפעלתן. רבים היערו בארץ אשר נוצרו בדרך זו – בפרוודור ירושלים, בשפלת יהודה, בגליל המערבי והעליון ועוד.

גישות אלו, שיסודותיהן אידיאולוגיים ופרגמטיים כאחד, הביאו להיקפי נטיעה גדולים ולשינוי מהותי בדמות הארץ. יערות נטע אדם ובעיקר היערות המחטניים הפכו לחלק בלתי נפרד מן הנוף, והטביעו את חותמם על אתרים וחבלי ארץ רבים.

התכנון הארצי ויחסו ליער ולייעור

בשנת 1951 הונחו יסודותיו של התכנון הכלל-ארצי בישראל. בעבודה המסכמת – "תכנון פיסה בישראל" – נקבעו כבר אז אזורי היער, הפארקים ושמורת הנוף. התכנית אינה מבדילה בין

ייעודים של ייעור, שמירת טבע ושטחים בעלי ערכים היסטוריים; הבדלים אלה באו לידי ביטוי מאוחר יותר, בתכנון הארצי. תכנית זו שימשה מסגרת ובסיס להמשך התכנון בארץ, לפיה:

התכנית הארצית קובעת את שטחי הייעור על מורדות ההרים והגבעות, השוממים כיום כתוצאה מהזנחה וסחף קרקע כמשך דורות רבים. בתוך אזורי ייעור אלה ובמקומות אחרים, שערכם החקלאי הוא אפסי או פעוט, סומנו שטחים מיוחדים המצטיינים בצמחייה אופיינית, ביפיון וסגולות טבע מיוחדות. כל אלה מהווים שטחים מוגנים, הכוללים בתוכם שמורות בוטניות וזואולוגיות ומקומות מיוחדים שערכם ההיסטורי, הארכיאולוגי והארכיטקטוני רב. אלה יצטרפו לרשת של פארקים לאומיים, שיהוו את הריאות הנושמות של הארץ כולה.

התכנית הארצית קובעת מסגרת ארצית לפריסתם של שטחי הנוף הפתוח ובהם היערות, במספר גושים גדולים ולאורך צירי נחלים.

בשנות החמישים החל מינהל התכנון במשרד הפנים, בשיתוף גורמים נוספים, לטפל בהכנת חוק להגנה ושמירה על שטחים בעלי חשיבות מבחינת טבע, נוף ונופש, ובהם שטחי היער והחורש הגדולים. כוונה זו נתקלה בקשיים באשר לייעודם והגדרתם של שטחים אלה — אם כשטחים לשימור במצבם הטבעי, או כשטחי נופש ורווחה לציבור. קונפליקט זה הלך והחריף ככל שנתרבה הזמן הפנוי והתפתחה תודעת היציאה לחיק הטבע, וככל שעלתה רמת המינוע שבידי הציבור. ניגוד זה שבין שימור לבין פיתוח ורווחת הציבור קיים ברבות ממדינות העולם — והוא מחריף בעיקר במדינות צפופות אוכלוסין ומוגבלות בשטחן. על רקע ייחוסים אלה הוקמו לבסוף שתי רשויות המפקדות על שני סוגי שטחים: רשות שמורות הטבע — המפקדת על שטחים שאמורים להישאר בצורתם הטבעית, תוך התערבות מינימלית; ורשות הגנים — האחראית על הגנים הלאומיים, המשמשים בעיקר לנופש ורווחה ולביקורי הציבור. במסגרת הגנים הלאומיים נכללו כמה מן היערות הנטועים שתפקידם הוגדר כאזורים לנופש. עקב התנגדותה של הקרן הקימת לישראל לא נכללו מרבית יערותיה בשני התחומים הנזכרים.

עם התבססותו של היער בארץ, התעוררה ביקורת כאשר לדמותו ותפקודו של היער וליחסי הגומלין שלו עם הסובב. בסוף שנות החמישים פרץ ויכוח באשר לתצרוכת המים של היער הנטוע והחורש הטבעי; נשמעו אז קולות שקראו להחליף את היער והחורש במרעה עשבוני, הצורך לכאורה פחות מים ומעלה את ערכו הכלכלי של השטח. אולם מחקרים שנעשו באגף לשימור קרקע במשרד החקלאות ובתה"ל, לא הוכחה כל עדיפות של ממשק שטח אחד על משנהו. ביקורת עלתה גם מכיוון אחר, ועסקה בעיצובו של היער ובמקומו בנוף; הביקורת כוונה כנגד צפיפות הנטיעה, השימוש במגוון מצומצם של מינים — בעיקר מחטניים ואקליפטוסים — וביצירת יערות אחידים מבחינה נופית. בהמשך נתברר גם כי הצפיפות ואחידות הנטיעות היוו מצע נוח להתפשטות מזיקים ומחלות. התייחסות מעטה הוקדשה לחורש הטבעי בהשוואה למשאבים שהושקעו בייעור נטע אדם. פעולות שיקום וטיפוח החורש בקנה-מידה רחב החלו רק בשנות השמונים. טענות אחרות עלו בהקשר של תחרות בין המרעה לבין השטחים המיוערים בצפיפות. מתוך כך נתגבשה מדיניות ייעור המשלבת את המרעה בתחום היער, בכיוון של יערות רב-תכליתיים.

תכנית מתאר ארצית ליער ולייעור

החל בשנות השמונים נערך תכנון מדוקדק יותר של היערות החדשים, תכנון שהביא בחשבון שיקולים אקולוגיים, נופיים ותרבותיים. בשנים אלו הודגשה גם חשיבותו הרבה של היער כמקום נופש ורווחה לציבור. תשומת לב מיוחדת ניתנה להקמת יערות מאריכי ימים – המסוגלים לחדש את עצמם, יערות מחטניים המעורבים עם עצי חורש, העמידים יותר בפני מחלות ופגעים.

בשנים האחרונות הולכת ומתגבשת מדיניות ייעור רב-תכליתית, המשלבת צרכים ומגמות שונות בתחומי היער והמרחב הפתוח. גולת הכותרת של מדיניות זו, ועיגונה במערכת התכנון הכולל בישראל, מקבלים ביטוי בתכנית המתאר הארצית ליער ולייעור. תכנית זו מאירה את תפקידיהם ומעמדם של היערות לסוגיהם, ומקנה להם הגנה סטטוטורית ומעמד איתן בין מכלול ייעודי השטח הארציים בישראל.

