

פרויקט "תחזית קיימות לישראל 2030" החל באוקטובר 2010 כמיזם משותף של המשרד להגנת הסביבה והמרכז למדיניות סביבתית במכון ירושלים לחקר ישראל, וצפוי להסתיים במאי-יוני 2012. תחזית קיימות לישראל 2030 שמה לה למטרה להציג חזון קיימות לשנת 2030 שאליו ישראל צריכה לשאוף. זאת על מנת לאפשר למקבלי ההחלטות בישראל להבין את המגמות הקיימות, לאתר את הפערים להגשמת החזון, ולהצביע על הנתונים בהם עליהם לצעוד על מנת להגשימו.

פרויקט תחזית קיימות לישראל 2030

מדיניות סביבתית בישראל 1948 – 2011: תהליכים ומגמות שהובילו לפיתוח תסריט עסקים כרגיל

עורכים: פרופ' שלמה חסון וולרי ברכיה

הדברים הנאמרים הם על דעת המחברים בלבד.

תסריט הוא סיפור המתאר עתיד אפשרי, אך אין הוא חזון וגם לא תחזית. בעבודה זו התסריט מתאר את **דגם (מצב) הסביבה** שיכול להתקיים בעתיד ואת **התהליכים** העשויים להביא אליו.

תסריט המושתת אך ורק על מה שידוע כיום על המערכת הסביבתית הוא בעל כוח מוגבל, מכיוון שאינו מסייע להתכונן לקראת הבלתי צפוי. יחד עם זאת, חשוב מאוד להכיר את התהליכים, המנגנונים והדגמים הקיימים ולברר מה יכול לגרום ליציאה מהם אל מצב עתידי חדש. במילים אחרות, יש תועלת רבה בפיתוח תסריט של **עסקים כרגיל** ושימוש בו כנקודת התייחסות ליציאה אל תסריטים אחרים. זוהי בדיוק המטרה של פיתוח תסריט **עסקים כרגיל** במסגרת פרויקט "תחזית קיימות לישראל 2030". התסריט מושתת על בחינת התהליכים שעיצבו את הסביבה בישראל בתקופה 1948-2011 ועל זיהוי הדגם הסביבתי שנוצר בעקבות תהליכים אלה.

פיתוח תסריט של **עסקים כרגיל** כמו גם התסריטים האחרים מבוסס על תיאורית המערכות המורכבות. במסגרת זו אותרו הגורמים המרכיבים את המערכת, נבדקו ההשפעות ההדדיות, וזהו הגורמים המניעים העיקריים, וזהו האי-ודאויות ונבחנו ההשפעות של כל אלה על איכות הסביבה, רווחת האדם ועמידותם/חוסנם. הגורמים המניעים את המערכת חולקו לשתי קבוצות עיקריות: **גורמים אקטיביים** שבעיקר משפיעים אך פחות מושפעים ו**גורמים קריטיים** המשפיעים ומושפעים. המטרה של פיתוח תסריט **עסקים כרגיל** היא לבחון עד כמה גורמים אלה מסבירים את התהליכים שהתחוללו בעבר, ולאתר גורמים נוספים האחראים לתהליכים שהתחוללו. על סמך בדיקות אלה אותרו מספר גורמים אקטיביים (משפיעים) וקריטיים (משפיעים ומושפעים). הגורמים הקריטיים שאותרו מתחלקים לשני סוגים: גורמים ודאיים שניתן לחזות במידה גבוהה של ודאות את התפתחותם וגורמים בלתי-ודאיים שאת התנהגותם קשה לצפות. הגורמים הודאיים מופיעים בכל התסריטים ואילו הגורמים הבלתי ודאיים מפצלים בין התסריטים.

הסקירה שלהלן מתסרטת את העבר תוך התבססות על גורמים אלה, וממשיכה ומפתחת על סמך גורמים אלה את העתיד להתרחש עד שנת 2030.

הגורמים והתהליכים שעיצבו את הדגם הסביבתי הקיים

1. השנים שבין הקמת המדינה עד ראשית שנות השישים: המערכת הפוליטית-תכנונית ומנגנון השוק – תפיסת השטח ויצירת תנאים לפיתוח כלכלי

התקופה שבין שנת 1948 לבין ראשית שנות השישים התאפיינה בהקדשת תשומת לב נמוכה לנושאים סביבתיים. תקופה זו התאפיינה בגלי עלייה המוניים, בסכסוך גיאופוליטי בעצימות גבוהה, ובאידיאולוגיה ממלכתית בעלת גוון ציוני-סוציאליסטי. המנגנון המרכזי שעיצב את הסביבה בתקופה זו היה המנגנון הפוליטי שהתאפיין במידה גבוהה של ריכוזיות בתחום קבלת ההחלטות. הדגש המרכזי היה על ההתיישבות במרחב החדש שנוצר בעקבות מלחמת העצמאות ועל פיתוח הכלכלה. המעורבות הציבורית היתה נמוכה, ומידת ההשפעה של מנגנון השוק לא היתה גבוהה. סדר העדיפויות הלאומי בעיצוב המרחב התמקד בנושאי ביטחון, התיישבות, בניית תשתיות והקמת מגורים בבנייה ציבורית. במסגרת זו הוכנה תכנית לאומית לפיזור האוכלוסייה, תוך דגש על הקמת ערים חדשות ויישובים כפריים באזורי הספר שבשולי הארץ (שרון, 1951). לצד מערכת היישובים, קבעה התכנית גם את מערכת הדרכים, את השטחים החקלאיים, אזורי תעשייה ושמורות טבע.

הפעילות הכלכלית בתקופה זו היתה ברובה בשליטה ממלכתית, וההסתדרות מלאה תפקיד מרכזי במשק. המגזר העסקי, שהתמקד מאז שנות העשרים באזור המרכז, המשיך בפעילותו כמעט ללא מגבלות מצד המערכת הפוליטית והתכנונית. הקשר עם המערכת העולמית היה מוגבל ועיקר הייצוא היה בתחום החקלאי. חלוקת העבודה הלאומית בין הון ציבורי הפונה להתיישבות בשוליים והון פרטי הממוקד במרכז הארץ התבטאה בפיצול דמוגרפי-מרחבי בין ותיקים שהתגוררו בעיקר במרכזי הערים ובמרכז הארץ ובין עולים שישבו בעיקר בשולי הערים הוותיקות ובשולי הארץ.

נושא שמירת הסביבה לא היה במרכז סדר היום, אם כי היתה התייחסות לנושא. בשנת 1953 חוקקה הכנסת את "חוק הגנת חיות-הבר" ועל ביצועו הופקד שר החקלאות. בעקבות החקיקה הוקם ב-1956 "המדור לשמירת הטבע" במשרד החקלאות שתפקידו היה אכיפת חוקי הציד וחוקי שמירת טבע אחרים. בשנת 1955 הוקמה במשרד ראש הממשלה המחלקה לשיפור נוף הארץ, שעליה הוטלה הקמת תשתית תיירותית ושימור אתרים היסטוריים ולאומיים. המחלקה הקימה מספר גנים לאומיים ידועים, כמו גן השלושה (הסחנה), קיסריה, שבטה ועבדת. בעקבות ייבוש ביצת החולה ולחץ ציבורי הוקמה ב-1964 שמורת החולה, שהייתה לשמורת הטבע הראשונה שהוכרזה. בשנת 1964 אושר בכנסת "חוק הגנים הלאומיים ושמורות הטבע". במסגרת החוק הוקמו שתי רשויות: רשות הגנים הלאומיים, שהתבססה על המחלקה לשיפור נוף הארץ, ורשות שמורות הטבע, שהתבססה על המדור במשרד החקלאות. האבחנה בין שני הגופים נבעה מההבדל בתפקודם. הגנים הלאומיים הם בעיקר אתרים בעלי ערך היסטורי או לאומי, כמו מצדה, או בעלי ערך תיירותי, כמו גן השלושה; הדגש מושם על שיפור האתר ותפעולו השוטף. בשמורות טבע

הערך העליון הוא שמירה על החי והצומח ומניעת פגיעה בערכי טבע מוגנים. בשנת 1998 אוחדו שתי הרשויות לגוף אחד - רשות הטבע והגנים. במקביל חל שינוי במשטר הרעייה, ונמשכו תהליכי ייעור שהחלו עוד בשנות העשרים של המאה העשרים.

התפיסה התכנונית באותם ימים התייחסה לטבע במושגים של שליטה וטרנספורמציה: "כיבוש השממה". בהתאם לכך הדגש היה על בניית מערך התיישבותי חדש עם דגש על קרקע חקלאית ופיתוח כפרי. ההתיישבות החדשה הביאה לגידול משמעותי בצריכת המשאבים שאחד מביטוייו היה תפיסת רוב מקורות המים. תוצרי הלוואי של פעילות זו היו: זיהום נחלים בעיקר בביוב תעשייתי, ראשיתה של המלחת הקרקעות כתוצאה מהשקיה, זיהום אוויר במפרץ חיפה, ייבוש ימת החולה וזיהום הים ממקורות שונים. הנגב נתפס כאזור הראוי להתיישבות מטעמים ביטחוניים, מקור להפקת מינרליים (ים המלח, פוספטים), אך גם כמרחב פנוי שאליו ניתן להפנות תעשיות מזהמות. בהתאם לכך אותרו בו אתרים להפניית מפעלי כימיקלים בעלי רמת זיהום גבוהה. הדבר שיקף התייחסות לנגב כאל ארץ מתפתחת.

הפגיעה בסביבה הוליכה להתארגנות חברתית ראשונה ששיאה היה בהקמת החברה להגנת הטבע בשנת 1953 והמאבק לשמירת פרחי הבר. בד בבד עם פעילות החברה להגנת הטבע הוקמה בשנת 1961 עמותת מלר"ז – המועצה למניעת רעש וזיהום אוויר בישראל- העמותה הציבורית הראשונה שהוקמה בארץ כדי לפעול לקידום של כמה מהנושאים הבעייתיים של איכות החיים והסביבה. מלר"ז פעלה לחקיקת החוק למניעת מפגעים – חוק כנוביץ, והתפרסמה בהתנגדותה להקמת תחנת הכוח רידינג בשל החשש כי תזהם בחלקיקי פיח ועשן את העיר תל-אביב וגוש דן. המאבק המשפטי שהחל בשנת 1965 הגיע עד לבית המשפט העליון, וזה הכיר בזכותה הציבורית של מלר"ז לפעול בכלים משפטיים לטובת האינטרס הציבורי. התקדים החוקתי שנוצר פתח את הדלתות בארץ לתביעות אזרחיות לשמירת איכות הסביבה.

לבד מפעילויות ותפיסות אלה ההתייחסות לנושא הסביבה הייתה שולית ביותר. השלטון המקומי עסק בהסדרת איסוף פסולת אך ללא טיפול. הביוב זרם בנחלים והגיע לים. בלט החוסר בתשתיות ובכלל זה מזבלות. המגזר העסקי התאפיין בחוסר מודעות לסביבה תוך שימוש ברשות הרבים על מנת להוזיל את עלויות הייצור. פעילות זו התאפשרה בשל היעדר תקנים בתחום הזיהום התעשייתי. בעקבות תהליכים אלה חלה הידרדרות באיכות מקורות המים (אקוויפר החוף), עלה זיהום האוויר, התגברה הפליטה של חלקיקים מזהמים, גדלה כמות האשפה הביתית ושפיכת חומרי בניין ברשות הציבור. כמו כן נרשמו פעילויות שהולידו להשחתת הנוף, לפגיעה באקוסיסטמות, להכחדת מינים וכן לפגיעה בנחלים ומי החופים.

2. התקופה שבין ראשית שנות השישים עד ראשית שנות התשעים: הסדרה תכנונית

ועליית המנגנון המוסדי-בירוקרטי בתחום הסביבתי

בראשיתה של תקופה זו התעצם הסכסוך הישראלי-ערבי. מול התוקפנות הערבית ישראל פתחה במלחמת מגן שבמהלכה נכבשו חצי האי סיני, רמת הגולן ושטחי הגדה המערבית. עם חתימת הסכמי השלום עם מצרים (1979) וירדן (1994) עבר מוקד הסכסוך לתחום הטריטוריאלי-לאומי והתמקד ביחסים בין מדינת ישראל לבין הפלסטינים. בתקופה זו נמשכו המגמות של תפיסת השטח והתרחבות הבנייה בעיקר במרכז הארץ, אך לראשונה נרשמה גם פעילות של הסדרת תהליכים אלה באמצעות המערכת התכנונית ובאמצעות התארגנות מוסדית בתחום הסביבתי. הגידול של האוכלוסייה, ההתפשטות המרחבית והפער החברתי לוו בהסדרה בתחום התכנוני, ביוזמות מוסדיות ראשוניות בתחום הסביבתי ובפיתוח מדיניות בתחום החברתי (שיקום שכונות). העדיפות בתכנון נתנה לביטחון ולהתיישבות מעבר לקו הירוק. בשנת 1965 חוקק חוק התכנון והבנייה שנועד להסדיר את הפעילות המרחבית ובכלל זה את מערך שימושי הקרקע השונים במרחב.

בד בבד עם החקיקה בתחום התכנוני הופיע על הבימה הציבורית בשנת 1973 השירות לשמירת איכות הסביבה. פעילותו בתקופה 1973-1988 סימנה את עלייתו של מנגנון מוסדי-בירוקרטי המביא עמו ידע והבנה חדשים בתחום הסביבה. השירות לשמירת איכות הסביבה הוקם בתחילה במשרד ראש הממשלה, אך בשנת 1976 הועבר למשרד הפנים במטרה לקרבו למינהל התכנון ולמינהל השלטון המקומי. במסגרת השירות פעלו אנשי מקצוע שניסחו גישות מקיפות להגנה על הסביבה. הפעילות של השירות התמקדה בין היתר בנושאים הבאים: שמירה על החופים, הפסקת זיהום הים מדלקים, צמצום מפגעים סביבתיים כמו מפגעי רעש בנתב"ג, טיפול בהשחתת הנוף שנגרמה על-ידי המחצבות, והסדרת נושא המזבלות שפעלו ללא תקנים וגרמו למטרדי ריח וזיהום. השירות פעל להחזרת הוראות סביבתיות בתכנון המתאר המגזריות כגון: תחנות כוח, נתב"ג ומחצבות. השירות לשמירת איכות הסביבה התאפיין בחשיבה מקצועית וראייה אסטרטגית לטווח ארוך. לצוות שפעל במסגרת השירות לשמירת איכות הסביבה לא היו סמכויות, אולם בזכות הידע הצליחו חברי הצוות להטביע את חותמם על שמירת הסביבה. פעילות השירות לשמירת איכות הסביבה נתמכה על ידי לובי סביבתי בכנסת שבראשו עמד ח"כ יוסף תמיר. ברשויות המקומיות הוקמו יחידות לאיכות סביבה, שבין היתר טיפלו בהסדרת פינוי הפסולת. כמו כן, נקבעו תקנות, חוקק חוק רישוי עסקים, ונתנו הוראות לעריכת תסקירי השפעה על הסביבה. חוקים ותקנות אלה העניקו עוצמה למערכת המוסדית-תכנונית.

החולשה העיקרית של מנגנוני הסביבה הייתה היעדר יכולת אכיפה, ובמיוחד יכולת לפעול כנגד הזיהום התעשייתי. המגזר העסקי התנגד לרגולציה סביבתית ולשיפור ביצועים ובמיוחד להטלת מגבלות על פעילות התעשייה. הוא ראה בדרישות הסביבתיות נטל, ונטה להתעלם מהן. על רקע זה התפתחו עימותים, אולם בשל יכולת האכיפה החלשה התקשו המוסדות לאכוף את התקנים על

המגזר העסקי. המאזן הכולל ביחסים בין הכוחות השונים היה מורכב. מצד אחד, נבנתה יכולת מקצועית בממשלה, חל הצבר של ידע, התגבשו מנגנוני הסדרה והופנמו שיקולים סביבתיים בתחום התכנון. מצד שני, נרשם מחסור בתקציבים לביצוע ולבקרה. בעקבות תהליכים אלה לא עלה נושא הסביבה על סדר היום הפוליטי והציבורי ונותר כנושא שהעיסוק בו מוגבל לאליטה מקצועית.

בעקבות המשבר הכלכלי שחוותה ישראל מאמצע שנות השבעים ועד אמצע שנות השמונים וכן בעקבות השינויים הפוליטיים במדינה והשינויים הכלכליים בסחר העולמי חל מעבר מאידיאולוגיה לאומית סוציאליסטית לאידיאולוגיה לאומית בעלת גוון ניאו-ליברלי. לאחר מספר שנים של דשדוש כלכלי ומשבר שנמשכו מאמצע שנות השבעים ועד אמצע שנות השמונים, הצליחה מדינת ישראל לצאת מהמשבר. היא השתלבה בתהליך הגלובליזציה הכלכלי, שביטוייו המרכזיים היו ריסון תקציבי ומיתון המעורבות הציבורית במשק, הפרטה וליברליזציה. בעקבות תהליכים אלה חל מעבר ממדינה מפתחת למדינה נאו-ליברלית. בעוד שהמדינה המפתחת גילתה מעורבות גדולה במשק, בין היתר באמצעות דאגה לשיכון, לתעסוקה מלאה ולחלוקה מחדש של המשאבים, המדינה הניאו-ליברלית התמקדה בעיקר בריסון התקציב, שמירה על יציבות מחירים ומאבק באינפלציה. במסגרת המדיניות הניאו-ליברלית חל ביזור של המשק, עלה משקלו של מגזר השירותים. במשק נרשמת צמיחה כלכלית מרשימה לצד גידול באי-השוויון.

מי שקבע בעיקר את סדר היום בתקופה זו היו המגזר העסקי והמנגנון הפוליטי-ביטחוני. הביטוי המובהק לכך היה התרשתות גלובלית במערכת הכלכלה העולמית לצד הטיית המאמץ ההתיישבותי וההשקעות הציבוריות אל מעבר לקו הירוק ואל הגליל. עיירות הפיתוח שהוקמו בשנות החמישים והשישים נעזבו פחות או יותר לנפשם.

אחת הסוגיות הסביבתיות המרכזיות בשנות השמונים היתה הזיהום התעשייתי, במיוחד באזור הנגב. המפגעים הסביבתיים הועברו לנגב ללא בקרה. כתוצאה מכך הוחמרו הזיהום והסיכונים הסביבתיים, במיוחד ברמת חובב. המנגנון הפוליטי והביורוקרטי-מוסדי פעלו למניעת פגיעה סביבתית על ידי זיהום תעשייתי. אולם התעשיינים התנגדו למגבלות שהוטלו עליהם ולא רצו להפנים את העלויות. המערכת הפוליטית התקשתה לפקח כראוי על ריכוז המפעלים המזהמים ברמת חובב שהוקם בשנת 1975. בבריכות האגירה פרצו דליקות, והיתה דליפה של מזהמים למערכת הניקוז.

עליית רמת החיים ועמה העלייה בצריכה לנפש וצריכת האנרגיה הוליכו לעלייה בזיהום האוויר בערים, בעיקר בשל התגברות הזיהום ממקורות תחבורתיים. כמו כן, חלה עליה בזיהום משפכים, וגדלה חשיפת האוכלוסייה לסיכונים הנובעים ממיקום והובלה של חומרים מסוכנים. בתקופה זו נרשמה עלייה גבוהה בזיהום האוויר במפרץ חיפה כתוצאה מפעילותם של מפעלי כימיקלים ושל בתי הזיקוק.

התפתחויות אלה נקלטו בסיסמוגרף החברתי. בעקבות זאת החלה החברה האזרחית להעמיק את מעורבותה בנושאי איכות הסביבה ועברה מעיסוק בנושאי טבע ושימור לנושאים הקשורים באיכות הסביבה. תמורה זו לוותה בהיווצרות קונפליקטים על רקע סביבתי ובסיקור תקשורתי.

3. התקופה שבין ראשית שנות התשעים ועד 2011: התעצמות תהליכי הגלובליזציה, עליית המנגנון של חדשנות בתחום הסביבתי – ארגונים סביבתיים, ומתחים ומאבקים רבים

החל מראשית שנות התשעים התעצם כוחו של מנגנון השוק בעקבות תהליכי הגלובליזציה, ההשענות הגוברת על הסחר העולמי ועליית האידיאולוגיה הניאו-ליברלית. המנגנון הפוליטי אימץ מדיניות התומכת באנשי עסקים. הביטוי לכך היה ריסון תקציבי בתחום המקרו-כלכלי לצד מדיניות מיקרו-כלכלית התומכת בליברליזציה, הפרטה ורגולציה. התקופה התאפיינה בצמיחה כלכלית מהירה יחסית בהשוואה למדינות המפותחות, בגידול בריכוזיות ההון, במעבר למשק המבוסס על תעשיות היי-טק, ובגידול המעורבות של חברות רב-לאומיות במשק הישראלי.

בתחום הסביבה בלטה הנטייה של המנגנון הפוליטי לתמוך באנשי העסקים על ידי הסרת מגבלות בתחום הקצאת הקרקעות לפיתוח ועל ידי מיתון הפיקוח התכנוני. אחת מנקודות השיא במיתון הפיקוח של התכנון נקשרה בעלייה מבריה"מ לשעבר. הצורך לקלוט את העלייה במהירות ולספק דיור הביא להקמת ועדות מיוחדות לתכנון ובנייה שפעלו לאיתור שטחים והקצאתם לבנייה למגורים.¹

התהליך הנגדי בתחום הסביבתי קשור בהקמת המשרד לאיכות הסביבה בשנת 1988. עם הקמת המשרד לאיכות הסביבה השתנה אופי החשיבה והפעולה בתחום הסביבה. חל מעבר מחשיבה אסטרטגית ארוכת טווח, שאפיינה את השירות לשמירת איכות הסביבה, לפעילות קונקרטיה הממוקדת ביעדים ובמטרות. הקמת משרד ממשלתי אפשרה פעילות בתחום החקיקה, הביצוע והאכיפה, במיוחד בשל הגידול בכוח האדם והעמדת תקציבים להגנה על הסביבה. בשנת 2003 התקבלה החלטה על פיתוח בר-קיימא. לוותה בתהליכי חקיקה בכנסת ובכלל זה חוק החופים (2004), חוק אוויר נקי (2008), חוק המזהם משלם (2008), פעילות זו קיבלה תנופה בהיערכות להצטרפותה של מדינת ישראל ל-OECD בעת כתיבת החיבור נמצאים בבחינה וצפויים להיכנס חוקים סביבתיים שונים, כגון: עדכון החוק לחומרים מסוכנים, חוק האריזות המטיל את האחריות על היצרן, חוק שיקום קרקעות מזוהמות שיטיל על המזהם לטפל בקרקע שזיהם, ועוד. לחוקים אלה יש סיכוי טוב לעבור מכיוון שבכנסת נוצר לובי סביבתי חזק.

¹ גורמים מרכזיים במנגנון הפוליטי סבורים גם בעת כתיבת הדברים, כי תהליכי הקצאת הקרקעות והתכנון בולמים את מגמות הצמיחה. ולכן הם פועלים לזירוז תהליכים אלה בין היתר על ידי החלשת מנגנוני ההקצאה של הקרקע ומנגנוני התכנון. אם מגמה זו תימשך עתיד הדבר לגרום להפשרת שטחים במרכז, לכרסום גובר בשטחים ירוקים, לעלייה בהסתמכות על רכב פרטי ולגודש וזיהום.

בשנות התשעים נרשמה גם פריצת דרך בכוחו של המנגנון המוסדי-בירוקרטי, במיוחד בתמ"א 31 שבה התגבשה לראשונה דוקטרינת תכנון חדשה שאחת ממטרותיה העיקריות היא הגנה על הסביבה. בתכנית זו פעלו בשותפות המשרד לאיכות הסביבה ומינהל התכנון במטרה לקלוט את גלי העלייה מבריה"מ לשעבר תוך שמירה על הטבע, הנוף ושמירת המרחב הכפרי, ותוך מניעת הקמת אזורי מגורים בתחומי החשיפה למפגעים ולסיכונים סביבתיים. הצלחה נוספת נרשמה בתמ"א 35 שבה אומצו העקרונות המרחביים של פיזור ממוקד בארבעה אזורי מטרופולין, פיתוח צמוד דופן במטרה למנוע זחילה עירונית, הגברת הצפיפות בשטחים המבונים, הפניית הפיתוח והבנייה למרקמים עירוניים. כמו כן אותרו בתכנית זו מרחבים רצופים ללא פיתוח לאורך השדרה הירוקה העוברת את הארץ מדרום לצפון, וכן בשמורות נוף ובנחלים. בשתי התכניות, בתמ"א 31 ובתמ"א 35, נוסחו הנחיות סביבתיות שעיקרן היה שמירת הרציפות של המרחב הפתוח במטרה למנוע קיטוע של אקוסיסטמות. כמו כן תמך המשרד לאיכות הסביבה בפיתוח עירוני רציף, והתנגד לבנייה בצפיפות נמוכה. בתקופה זו נקבעו לראשונה עקרונות של ניצול קולחין למטרות חקלאיות בעקבות טיפול נרחב בשפכים, וכן הקצאות מים לטבע, שיקום נחלים והסדרת איסוף פסולת. גם השלטון המקומי הרחיב את פעילותו בתחום הסביבה, והחל לעסוק בהסדרת פסולת, ובהסדרת הטיפול בשפכים. ברשויות המקומיות עלו מפלגות ירוקים, ואף הוקמו ועדות איכות סביבה מקומיות.

אולם על הצלחות סביבתיות אלה העיבו תהליכים הקשורים בפעילות השוק, גידול האוכלוסייה והעליית ברמת ההכנסה. הגידול של האוכלוסייה ועליית רמת ההכנסה הוליכו להתפרסות מרחבית של הערים, לתהליכי פרבור מואצים, לסלילת כבישים, להגברת ההשענות על רכב פרטי ולעלייה בצריכת אנרגיה. בעקבות זאת חל כרסום בשטחים פתוחים, גדל הזיהום מתחבורה בערים ועלה הגודש בדרכים. זאת ועוד, בעקבות תהליכי הפרבור והמצאות קרקע זולה באזורים הכפריים יצאו שירותים ומסחר מן העיר המרכזית והתמקמו בקרבת הפרברים. כתוצאה מכך נחלשו המרכזים העירוניים. עליית מחירי הדיור, במרכז הארץ בפרט, הוליכה להפרטת קרקעות ולהחלשת חוק התכנון והבנייה. תהליכים אלה עתידים להאיץ את הריכוז במרכז הארץ ולהעצים את ההתפרסות על שטחים פתוחים. מגמות שליליות אלה הוכרו על ידי משרד התחבורה שפעל לפיתוח תחבורה ציבורית בערים הגדולות ולהקטנת מספר מקומות החנייה בתוך הערים. בצד המוסדי נרשמו כישלונות: הניסיון להקים מפלגת ירוקים לא הצליח, וההקמה של מוסד נציג הדורות הבאים לא עמדה במבחן הזמן.

על רקע תהליכים מנוגדים אלה התפתח קונפליקט פנימי בתוך המנגנון הפוליטי, כאשר המשרד לאיכות הסביבה, והמערכת המוסדית-בירוקרטית ובכלל זה מינהל התכנון פעלו כנגד משרדים אחרים שתמכו במנגנון השוק. פעילות זו הביאה לחבירה של מינהל התכנון ושל המשרד לאיכות הסביבה לארגונים סביבתיים שהחלו לצמוח באינטנסיביות גוברת דווקא בתקופה זו. ארגונים אלה והמאבקים שניהלו זכו לכיסוי תקשורתי רחב. הם נתמכו על ידי קרנות פילנתרופיות אמריקאיות, גייסו משאבים וכוח אדם מקצועי. באמצעות משאבים אלה הם עתרו לבית המשפט נגד תכניות שנתפסו כמאיימות על איכות הסביבה ואף זכו לאוון קשבת. במישור הציבורי הם

העלו תביעות לשקיפות ואחריותיות, זכו לייצוג בוועדות התכנון לרבות במועצה הארצית לתכנון ובנייה. תקופה זו יותר מכל תקופה שקדמה לה התאפיינה בהתעצמות הפעילות החברתית בתחום הסביבה.

היעדים והמגמות המנוגדות במערכת הפוליטית בלטו במיוחד בתחום ההתייחסות לסיכונים סביבתיים. בראשית המאה העשרים ואחת מצויה המערכת הפוליטית בקונפליקט בכל הקשור למפעלים מזהמים כמו אתר רמת חובב, פוספטים בנגב וסיכונים סביבתיים כמו מפעלי ים המלח וסכנת ירידת המפלס באגן הצפוני וההצפה באגן הדרומי של ים המלח. מצד אחד, מספקים מפעלים אלה תעסוקה לפריפריה, אך מצד שני מסכנים את הסביבה. קונפליקט קיים גם בנוגע להרחבת תחנת הכוח ע"י תוספת יחידות פחמיות באשקלון. הבעיה היא אספקת חשמל לעומת הגנה על הסביבה. ביחס לעתיד הרי שגילוי מאגרי הגז הטבעי בקרבת חופי ישראל עשוי להביא לשינוי דרמטי במקורות הדלקים ולהקטין את הזיהום מייצור חשמל.

לצד הקונפליקטים נרשמו גם השלמות בין המשרדים. בעקבות ההחלטה על הקמת עיר הבה"דים (בסיסי ההדרכה של צה"ל), כתשעה ק"מ מדרום לרמת חובב, הוגבר הפיקוח על המפעלים באתר. הדבר נעשה באמצעות החמרת התנאים בהנפקת רישיונות עסק שהם כלי הפיקוח המרכזי על פעולת המפעלים. גורם נוסף הפועל להקטנת החיכוכים בין משרדי הממשלה הוא דרישות האיחוד האירופי לעמידה בתקנים של הארגון בכל הקשור לשיווק מוצרים בתחומם ופעילות מפעלי הכימיקלים.

תהליכי הגלובליזציה התרחשו בעיקר במרכז הארץ, שם האוכלוסייה היתה ערוכה יותר טוב מבחינה השכלתית להשתלבות בתהליך ולנצל הזדמנויות חדשות, ואילו אזורי השוליים היו ערוכים פחות לכך. התוצאה היתה קיטוב כלכלי בין תעשיות היי-טק במרכז לבין תעשיות מסורתיות בשוליים, ולכך התלוו פערים גדולים בהכנסה. המדיניות של הממשלה בתחום צמצום הפערים נוטה לכיוון השקעות בחינוך ובתשתיות. החינוך נתפס כאמצעי למוביליות חברתית, ואילו ההשקעות בתשתית נתפסות כאמצעי להגברת הניידות המרחבית והגדלת ההוגנות בגישה לשירותים ומקורות תעסוקה.

התופעה המעניינת היא כי דווקא בתקופה זו של התרחבות הפער החברתי לא נרשמה מחאה חברתית משמעותית. המנהיגים שעלו משכונות המצוקה בשנות השבעים והשמונים נספגו במערכת הפוליטית והבירוקרטית ואבדו את הלהט החברתי שאפיין אותם בעבר. נושאים של צדק סביבתי שעיקרו מניעת פגיעה סביבתית בקבוצות חלשות נותרו בשוליים, ועלו רק במקרים בודדים, כמו: הפגיעה באוכלוסייה חלשה בעקבות הקמת התחנה המרכזית בתל אביב. המחאה והשינוי עלו בעיקר מקרב המעמד הבינוני ונותבו במידה רבה לתחום הסביבתי. מי שהשפיע במידה רבה על מגמה זו היו צעירים שעלו לארץ מארה"ב וארגונים פילנתרופיים שתמכו בארגונים הסביבתיים. בשנים אלה הופיעו, לצד הארגונים הסביבתיים הוותיקים – החברה להגנת הטבע ומלר"ז – ארגונים חברתיים חדשים כמו אדם טבע ודין, מגמה ירוקה, מרכז השל וארגון חיים וסביבה שפעלו בדרך של מאבקים ועתירות לבית המשפט. מאבקים מפורסמים של

ארגונים אלה כוונו למניעת הקמת תחנות רדיו קול אמריקה בערבה שעלולה היתה לפגוע במסלול הנדידה של הציפורים, התנגדות להקמת מפעל הידרו-חשמלי בכפר הנשיא, התנגדות לתכנית ספדי להרחבת ירושלים לעבר הלב הירוק העוטף את העיר ממערב, המאבק להצלת שונית האלמוגים בחוף אילת, המאבק נגד כביש מס' 6. במטרה לשמר את הסביבה הטבעית הציגו הארגונים הסביבתיים התנגדויות לפיזור מרחבי של היישוב הכפרי ולהקמת יישובים כפריים. בדרך זו הצליחו לסכל בשנת 2006 את הקמת היישוב מיכל בגלבע שאיים על חלק מבית הגידול של איריס הגלבע. הארגונים הסביבתיים הצליחו בחלק מהמאבקים ונכשלו באחרים. אולם גם כאשר נכשלו הם סימנו את ההופעה של מנגנון נוסף בעל השפעה על הנעשה בסביבה בישראל. כך למשל הכישלון בסיכול סלילת כביש מס' 6, יצר בולטות גבוהה לתנועה הסביבתית ואף הביא לנכונות לערוך שיפורים ניכרים בתוואי הכביש, להוספת מנהרות וגשרים, ולתכנון נוף ברמה שלא נרשמה כמותה בעבר.

המאבקים המתעצמים בתחום הסביבה על רקע תהליכי הגלובליזציה, הפיצול בתוך המערכת הפוליטית והתחזקות של המערכת המוסדית-בירוקרטית קיבלו רוח גבית בתקופה זו מתהליכי גלובליזציה בתחום הסביבתי. ועידת ריו בשנת 1992 יצרה קונטקסט חדש לפעילות סביבתית בדמות הצבת האידיאל של פיתוח בר-קיימא. הוועידות שבאו בעקבותיה והתגברות המודעות לצורך בשיתוף פעולה בינלאומי לצמצום גזי החממה יצרו לחץ על המנגנון הפוליטי בישראל וסיפקו רוח גבית למנגנון המוסדי-בירוקרטי ולמנגנון החדשנות החברתית. בקרב אקדמאים העוסקים בתהליכי הגלובליזציה גברה ההבנה כי צמיחה כלכלית הנשענת על מנגנון השוק מחייבת הכללה של קבוצות חברתיות שונות בשוליים והקפדה על שמירת איכות הסביבה. עם זאת, בעת כתיבת הדברים, טרם ברור עד כמה תתורגם הבנה זו לפעילות מעשית שתביא בעקבותיה להרמוניזציה בין כלכלה, חברה וסביבה. איתותים ראשוניים מעידים על ראשיתן של תמורות משמעותיות בהפנמת הנושאים הסביבתיים. חמש עשרה הרשויות המקומיות החזקות בישראל חתמו על הצהרה שבה התחייבו לצמצם בעשרים אחוז את פליטת גזי החממה עד 2020. גם המגזר העסקי לא נותר אדיש לתמורות אלה. החשיפה לדרישות סביבתיות בשווקים בינלאומיים, באירופה בפרט, משפיעה על התנהגות המגזר הפרטי. מגזר זה לא יכול להישאר אדיש לנוכח הדרישות לניהול עסקי תקין תוך אימוץ כללים של ממשל תאגידי ובכלל זה אחריות חברתית (סביבתית). לנוכח דרישות הסקטור הפיננסי הוא אף פועל להקטנת סיכונים סביבתיים. לנוכח תהליכים אלה נוטה המגזר העסקי לאמץ תדמית ירוקה ורטוריקה של קיימות, אך טרם ברור עד כמה הוא ינקוט באמצעים למימוש עקרונות אלה.

המאזן הכולל מעיד על מצב מורכב היכול להתפתח לכיוונים שונים. מצד אחד, ניכרת מגמה של התחזקות הכוחות הפועלים להגנה על הסביבה. נבנה מערך עשייה למטרות סביבתיות. קיימים שיתופי פעולה בין מגזרים. נרשם חיזוק האכיפה ונושא הסביבה זכה לגיבוי של בתי משפט. מצד שני, נושא הסביבה תופס מקום נמוך יחסית בסדר היום הפוליטי. עסקים קטנים ובינוניים אינם מצייתים לתקנים (SME). המערכת הפוליטית אינה מפתחת חשיבה לטווח ארוך ומעדיפה להגיב לאירועים ולפעול על-פי שיקולי הזמן הקצר על פני שיקולי הטווח הארוך. כך למשל המדיניות

הנהוגה של מימון רכב פרטי וחניה חנם כתוספת שכר העובד שלמעשה אינה מהווה מרכיב לפנסיה. כתוצאה מכך חלה עלייה תלולה בשימוש ברכב הפרטי לנסיעות לצרכי עבודה. במקום חשיבה לטווח ארוך מה שמאפיין את המערכת היא מדיניות של כיבוי שריפות לנוכח מצבי משבר כמו למשל משבר בתחום המים. המשך מגמות אלה אינו מבשר טובות.

המצב הסביבתי בשנת 2011

ניתן לדמות את המצב הסביבתי הקיים בישראל בשנת 2011 לחצי כוס מלאה. **בחצי הכוס המלאה** ניתן לראות כי מדינת ישראל מתאפיינת בשיעור ריבוי טבעי גבוה מהמקובל במדינות מתפתחות, ברמת צמיחה גבוהה, בהארכת תוחלת החיים ובצמיחה כלכלית. אין כל ספק שמאז שנות השבעים, ובמיוחד מאז הקמת המשרד לאיכות הסביבה בשנות השמונים, התגברה הפעילות המדעית והניהולית בתחום הסביבה וחלה עלייה במודעות הציבורית בתחום זה. כתוצאה מכך חלו שיפורים משמעותיים בתחום הסביבה. אולם לצד אלה נרשמו גם בעיות לא פשוטות.²

² להרחבה על מצב הסביבה 2011 ראו דוח הביצועים הסביבתיים לשנת 2011 שערך ארגון ה-OECD: http://www.sviva.gov.il/bin/en.jsp?enPage=BlankPage&enDisplay=view&enDispWhat=Object&enDispWho=Articals^16874&enZone=oezd_ogr