

גילה יניב
אוניברסיטת תל-אביב
התכנית למדיניות ציבורית

**תהליכי עיצוב מדיניות קרקעית:
מגמות בינוי מול שטחים פתוחים.**

**סקירה וניתוח של
ההשפעות הערכיות, הכלכליות, החברתיות והפוליטיות.**

**מוגש על ידי: גילה יניב
בהנחיית דר' גילה מנחם**

ינואר 1998

**אוניברסיטת תל-אביב
התכנית למדיניות ציבורית**

גילה יניב
אוניברסיטת תל-אביב
התכנית למדיניות ציבורית

hl ne oeha znl y j yial p ..."
"...mipb icaxn j l yextpe

,"l nr xiy"
,onxzl` ozp
.1938

תקציר

עבודה זו עוסקת בהליכי עיצוב מדיניות קרקעית, תוך העמדת שני יסודות חשובים שלה – זה מול זה: מגמות בינוי ופיתוח מול שמירתם של השטחים הפתוחים.

נושא העבודה:

תיסקרנה ותנותחנה ההשפעות הערכיות, הכלכליות, הפוליטיות והחברתיות, הבאות לידי ביטוי בשלבים השונים של תהליך עיצוב המדיניות ותרומתן לתוצר המדיניות הסופי.

מדיניות קרקעית, שהיא במוקדה של עבודה זו, ומדיניות תכנון מרחבי, הנובעת ממנה, קובעות את אופייה של המדינה ומכתיבות, ישירות ובעקיפין, את דמות עתידה.

מטרת העבודה:

עבודה זו מבקשת לנסות ולשרטט קו, ברור ונהיר ככל הניתן, הקושר בין תפיסות עולם בסיסיות, המוגדרות תכופות על ידי מדינאים ומקבלי החלטות כ-"חזון" ובין יעדי מדיניות, אשר אמורים להוות את תרגום ה"חזון" לכלל – "מעשה".

אופיים של יעדי המדיניות ואופי מימושם מתווים את הדרך לעתים ובהם תלויה הגשמתו של ה"חזון".

עבודה זו תנתח, בשני אפיקים שונים, את התהליכים המובילים למדיניות קרקעית, וברמה העירונית וברמה הלאומית, את ההשפעות הרבות המעצבות את התהליכים ואת תוצרי המדיניות, את השחקנים הנוטלים חלק בזירת המדיניות ואת תרומתם של כל אלה לעיצוב דמותו של העתיד.

עבודה זו מורכבת משלושה שערים; כל שער מיוחד לסקירת המדיניות הקרקעית ומדיניות התכנון המרחבי מזווית אחרת.

מתודולוגיה:

השער הראשון "מסגרת מושגית והנחות מקדימות" מהווה סקירת ספרות והנחת בסיס תיאורטי מקיף לסוגיות השונות מהן מורכב מושג כללי וכוללני זה. יסקרו גישות שונות והגדרות שונות להבנתם ולניתוחם של תהליכי עיצוב מדיניות ציבורית; יובהר ייחודם של תהליכי קביעת מדיניות בתחום הקרקעות והתכנון המרחבי; יפורטו ויוסברו יעדיה של המדיניות הקרקעית של מדינת ישראל, על שורשיהם, סיבותיהם וההשפעות אשר ספגו במהלך השנים; תנותח

סוגיית אינטרס הציבור, בה נתלים, בדרך כלל, מקבלי ההחלטות ותידבק שאלת שיתוף הציבור בקביעת מדיניות התכנון. בסופו של השער הראשון תוצגנה שאלות המחקר העומדות בבסיסה של עבודה זו.

השער השני, "המחלוקת על "הדיונה הגדולה" באשדוד", עוסק בניתוח של אירוע נקודתי בו התנגשו שתי התימות היסודיות, בהן עוסקת העבודה: "תכנון ובניה" מול "שטחים פתוחים". המחלוקת לגבי הבנייה על "הדיונה הגדולה" באשדוד העסיקה את גופי התכנון ואת מקבלי ההחלטות במשך כ- 7 שנים והעלתה שאלות חשובות בסוגיית שיתוף הציבור בהליכי התכנון.

פרק המבוא בשער זה יסקור את שדה המחקר עצמו, העיר אשדוד, עיר בעלת תכנית מתאר ברורה, המפרטת ייעודי קרקע לכל הקרקעות שבתחום העיר; השתלשלות העניינים לאורך שנות המחלוקת תוצג כ"יומן אירועים" כרונוגרפי, המתאר את ההתרחשויות, כמעט בלי לנתחן בגוף הפרק; בהמשך תסקרנה ותנתחנה קהיליות המדיניות ורשתות המדיניות אשר נתלו חלק במשחק עיצוב המדיניות תוך התייחסות למידת נגישותן אל תהליך קבלת ההחלטות ואל מידת הכוח שהן מרכזות בידיהן, ותוך ניתוח התנהגותן, בהתייחס ל"פרדוקס העוצמה" של הממשל בישראל, ולתנאים הגורמים לו.

יינתן דגש על ניסיונם של הצדדים השונים להטביע חותמם על תהליך, בטרמינולוגיה ובאמצעים אחרים, תוך חבירה לקואליציות, ותישקל, בקווים כלליים, שאלת העלות/תועלת והעלות/יעילות של הבנייה או אי הבנייה על "הדיונה הגדולה" באשדוד וחלופותיה.

שער זה מבוסס בעיקר על פרוטוקולים, תכתובות, קטעי עיתונות ממסמכי עיריית אשדוד. כותבת עבודה זו שימשה בשנים '94-'96 כדוברת עיריית אשדוד (1).

השער השלישי, התוחם את העבודה, "תמונת העתיד – מגמות בינוי מול שטחים פתוחים", מבוסס, ברובו, על ממצאיו של צוות התכנון ישראל 2020, אשר בחן מודלים שונים של מדיניות קרקעית ושל מדיניות תכנון מרחבי, מארצות מפותחות שונות, להן דומה, או שואפת להדמות, ישראל.

גילה יניב
אוניברסיטת תל-אביב
התכנית למדיניות ציבורית

במרכזו של שער זה סקירה של תהליכי עיצוב במדיניות הקרקעית של הולנד, בהתבסס על **תכנית האב לתכנון המרחב הלאומי של הולנד לשנת 2015** ובדיקת ה"מטפורות" המרכזיות של תכנית זו: "המרחב המעוייר" ו"הלב הירוק". הבחירה במודל ההולנדי, על בסיס דמיון במאפיינים גיאוגרפיים ודמוגרפיים, מספקת דוגמא מעניינת לתהליכי עיצוב מדיניות ציבורית אשר בבסיסם תפיסת עולם ברורה ומגובשת ותכליתם יעדי מדיניות נהירים ומוסכמים. דוגמא זו מעוררת תהיות לגבי תמונת העתיד הצפויה לישראל.

תוכן עניינים

7	המאבק על ה"דיונה הגדולה" באשדוד	1
8	שדה המחקר: אשדוד – עיר עם תכנית מתאר	2
9	2.1 תכנית דג/313: תכנית המתאר המקורית לאשדוד	
11	2.2 תכנית ד/2000: תכנית המתאר המעודכנת לאשדוד	
13	המאבק על "הדיונה הגדולה" – יומן אירועים	3
18	חולות אשדוד – "ים החולות מול הים התיכון..." (72)	4
20	משקלם של ערכי היסוד של האומה בתהליכי עיצוב מדיניות אזורית	5
23	רוויה מבנייה רוויה – הסברים "פסיכולוגיים" להתנגדות לבנייה	6
25	זירת המדיניות והשחקנים הנוטלים בה חלק	7
25	7.1 קהיליות מדיניות ורשתות מדיניות – כוחן והשפעתן	
25	7.1.1 קהיליות מדיניות	
27	7.1.2 רשתות מדיניות	
28	7.1.3 זירת המדיניות	
30	7.2 השחקנים – נגישות לתהליך עיצוב המדיניות	
31	7.2.1 רובד עליון – משרדי הממשלה	
31	7.2.1.1 משרד הפנים	
32	7.2.1.2 משרד הבינוי והשיכון	
32	7.2.1.3 משרד הבינוי והשיכון מייצג שני אינטרסים בעלי משקל רב ומכריע	
33	7.2.1.4 המשרד לאיכות הסביבה	
35	7.2.2 רובד ביניים – עיריית אשדוד	
37	7.2.3 רובד תחתון – הגופים החוץ מוסדיים – "גופים ירוקים", עיתונות	
38	7.3 דרכי פעולה של השחקנים – טקטיקה, טרמינולוגיה ומה שבניהן	
39	7.3.1 "קואליציית הסינגור" – משרד הבינוי והשיכון ועיריית אשדוד	
40	מראי מקום	8

שער 2: ניתוח אירוע נקודתי:

1 המאבק על ה"דיונה הגדולה" באשדוד

שער זה מבקש לשפוך אור על הליכי עיצובה של מדיניות תכנון ובניה ברמה האזורית והעירונית.

באירוע "הדיונה הגדולה" מתגלמת המחלוקת בין שני היסודות בהם עוסקת עבודה זו: "מרחב מעוייר" מול "שטחים פתוחים". זהו, מחד, ניסיונם של גופי איכות הסביבה למנוע בניה על שטחי החולות, ומאידך, מלחמתו של הממסד, הבונה ומפתח את העיר, לממש את השראתו החוקית לתכנון ולבנות על קרקעות הלאום, על פי תכנית מתאר עירונית.

ה"דיונה הגדולה" אינה עונה על ההגדרה הקלאסית של "לב ירוק". זהו שטח חולי, בן כ- 17,000 דונם, מהם כ- 2,000 בתחומה המוניציפלי של העיר אשדוד. בציבור ובממסד טרם גובשה תמימות דעים, האמנם מהווה הדיונה ערך נופי הדורש שימור, אולם בתקופה בה הופשרו, באלפי דונמים, אדמות עידית, והוסב יעודן מ"ירוק" ל"חום", זכתה דווקא הדיונה שילחמו את מלחמתה.

2 שדה המחקר: אשדוד – עיר עם תכנית מתאר

אשדוד הוקמה ב-1956, מתוקף החלטה של ממשלת ישראל לפתח נמל נוסף, בדרום הארץ, וכחלק ממדיניות פיזור האוכלוסין שהייתה נהוגה בשנותיה הראשונות של המדינה. מיקומה של אשדוד נקבע על פי שפך נחל לכיש לים התיכון, שיצר באזור הסמוך לים – דלתא עמוקה, בעלת קרקע יציבה ומוצקה יחסית.

מראשיתה נועדה אשדוד להיות עיר מתוכננת לפרטי פרטיה. את הכספים להקמתה של העיר גייסה מדינת ישראל מנדבנים יהודים מן התפוצות, ואלה התנו את תרומתם בתכנית מקדמית מפורטת וברורה, עליה יוסכם עוד בטרם תחל הבנייה.

לפיכך, התנהלו תכנונה ובנייה של אשדוד בשאיפה לראיה אורבנית כוללת, על פי תכנית מתאר למרחב העירוני בשלמותו.

רזין הגדיר את מיקומה של אשדוד, מישור החוף הדרומי, כ"אזור מעבר" וכ"סמי-פריפריה" (59), בין האזור המטרופוליטני של מדינת ישראל ובין אזורי הפיתוח המרוחקים. על פי תפיסתו, עסקה מדינת ישראל, בחצי היובל הראשון לקיומה, ב"פיזור התיעוש הלאומי" ולא, כפי שנהוג להגדיר, "במדיניות פיזור אוכלוסין". אם להמשיך את קו המחשבה של רזין, הרי שהמדינה, על ידי עידוד השקעות ומתן תמריצים לפיתוח פיזי וחברתי בפריפריה, יצרה תשתית למשיכת אוכלוסייה מן המרכז החוצה.

אשדוד מהווה דוגמא מובהקת למדיניות התיעוש המרחבית של ישראל (60) באשר לידתה ובינויה כרוכים בקשר בלתי נתיק בעצם קיומם של נמל ושל מפעלי תשתית לאומיים בתחומה.

ראשוני אשדוד, 22 משפחות מיוצאי צפון אפריקה, הגיעו לאשדוד-ים ב-25.11.56, שנחשב כתאריך יסודה של העיר, ואוכלסו בצריפונים ארעיים, שנקראו, בהומור התקופה: "קליפורניות". בסיפורי הראשונים של העיר מודגש תמיד אופייה החולי, הראשוני, הבתולי, של אשדוד. "אפילו נהג האוטובוס לא ידע היכן אשדוד. נכנסנו למושבים הסביבה לשאול (איך לסוע), בניר גלים סיפרו לנו ששמעו טרקטורים מכיוון הים. נסענו לאורך הנחל, ואחר כך לאורך החוף, שלוש פעמים הגענו עד אשקלון וחזרנו, ולא מצאנו את הצריפים של אשדוד בתוך ים החולות" (61).

2.1 תכנית דג/313: תכנית המתאר המקורית לאשדוד.

בסוף שנות ה-50, הגישו מתכנני הערים י' פרלשטיין וא' דודאי את תכנית דג/313, תכנית המתאר הראשונה של אשדוד, לאישור משרד הפנים. על שטח בן כ- 50,000 דונם תוכננה עיר, המורכבת מ-16 רבעי מגורים ובטבורם רובע מרכזי אחד, שישמש כ-מע"ר, מרכז עירוני ראשי. בכל רובע יבנו כ-5,000 בתי אב, אשר יספקו מגורים לכ-15,000 עד 20,000 נפש כל אחד. לכל רובע יהיה מרכז עסקים משלו ובין הרבעים יוליכו כבישים עורקיים רחבי ידיים, שתכליתם ליעל את התנועה בעיר החדשה.

על פי התכנית המקורית, אמורה הייתה אשדוד לשמש כביתם של כ-320,000 נפש ולתפוס את מקומה כעיר השלישית (!) בגודלה בישראל (62).

"אפשר לסלוח לאדריכלים פרלשטיין ודודאי על תכנית המתאר שהכינו לאשדוד ב-59" – נכתב באחד מביטאוני החברה להגנת הטבע – (63) – "תכנון עיר על שטח החולות שליד תל איסדוד, כפר הפורעים הזכור לרע מתש"ח, נחשב אז לראשית גאולתנו... התכנון חילק את השטח ריבועים ריבועים, בקווים סרגליים כמעט. לא היה צריך לעקור ערים וליישר גבעות. סך הכל היו שם חולות נודדים".

עדות נוספת להתייחסות המתכננים אל החול כאל "לוח נקי" ניתן למצוא בתכנון תחרות אדריכלים לתכנון המע"ר של אשדוד, ב-1965. וכך כתוב בפרוגרמה: "שטח התחרות הינו דיונות חול, ריק ממבנה ופתוח. כל השטח, ככל העיר, נמצא בידי הגורמים המפתחים את אשדוד. אין כל הגבלות על הקרקע ולמתחרה (על התכנון) ניתנת יד חופשית בניצול ובתכנון השטח לפי הבנתו" (64). שטחה המוניציפאלי של אשדוד, אם כן, נתפס מלכתחילה כארץ לא-נושבת, שאפשר לתכננה ולאכלסה ללא כל מגבלות טבעיות.

תכנונה האורבאני של אשדוד, שנועד לספק מבט כולל ונרחב על כלל הצרכים והדרישות של עיר מודרנית, הוא שהפך אותה למעשה לעיר שאינה בנויה כמקשה אחת. כיוון שתוכננה רבעים רבעים ולא כעיר הומוגנית, הרי שכך גם נבנתה. רבעיה השונים של אשדוד התפתחו כל אחד בתקופתו שלו, ולפיכך נושא כל אחד מהם את מאפייניו הדמוגרפיים והסוציו-אקונומיים הייחודיים.

כדי לשמור על רצף טריטוריאלי ולחסוך במשאבים המוקצים לפיתוח התשתיות העירוניות, ככבישים, מדרכות, קווי מים, וביוב וקווי תאורה, הוחלט לבנות את אשדוד מצפון דרומה. על פי הגיון זה, מוספרו רבעיה של העיר העתידית על פי סדר הא'-ב', כשרובע א', ראשון הנבנים, הוא בפיאה הצפון-מערבית של העיר ואילו רובע ט"ז, שכבר אז היה ברור שיבנה רק לקראת שנות ה-2,000, הוא בפיאה הדרום-מזרחית שלה.

דו"ח של המחלקה להתחדשות שכונות במשרד הבינוי והשיכון, שנכתב בתחילת שנות ה-90' (65), מציין כי באשדוד מסתמנת "סגרגציה חברתית במבנה של רצועת אורך". רבעיה הצפוניים של העיר נחשבים לותיקים ומזדקנים, הן בתשתיות, הן באוכלוסייה; השכונות בדרום העיר הן החדשות יותר והמבוססות יותר. אליהן מתנקזת אוכלוסייה צעירה, בעלת אמצעים והשכלה גבוהה יחסית; השכונות במזרח העיר נבנו ברובן על ידי משרד הבינוי והשיכון ואוכלסו על ידי עולים; בעוד הרצועה המערבית, הקרובה לים, מתאפיינת בבניה פרטית ובתושבים ותיקים. בפועל, אם כן, נוצרה עיר פרגמנטרית, בלתי רציפה טריטוריאלית, שמאפייניה המבניים מעידים על זרעיו של קיטוב חברתי, אשר עלול להיווצר בתוכה.

כבר ב-1965, פחות מעשור אחרי יסודה של אשדוד, כשאוכלוסייתה מנתה כ-25,000 נפש, כ-1/6 מאוכלוסייתה כיום (1988), הורגש "צורך דחוף בהקמת מרכז עירוני שיקשור את האוכלוסייה בקשרי תרבות, מסחר ובידור" (66). "העיר נושאת אופי של מקבץ רבעים והיא חסרה מימד אורבני מאחד. מוסדות הציבור פותחו לכדי שירות שכונתי מובהק" – יכתבו, 40 שנה לאחר יסודה של אשדוד, האדריכלים הרץ, פוגל ולווין בהקדמה להצעת הרוויזיה לתכנית המתאר העירונית (67). עם זאת מוסכם כי "הקמת העיר, בניית הנמל שלה ופיתוח אזורי התעשייה שלה, הם ממפעלי הבנייה והפיתוח העירוניים הגדולים ביותר שבוצעו במדינת ישראל" (68).

תכניתם המקורית של פרלשטיין ודודאי, אגב, סימנה את האזור שיקרא שנים מאוחר יותר כ"דיונה הגדולה", כאזור המיועד לתעשייה קלה, לאחסנה ולמרכז תחבורה וכן כ"רזרווה קרקעית" למגורים, בעיבוריה בדרום-מזרחיים של העיר.

2.2 תכנית ד/2000: תכנית המתאר המעודכנת לאשדוד.

בשנת 1988, יותר משנות דור מאז אימוצה של תכנית המתאר המקורית לאשדוד, הוכנה תכנית המתאר החדשה לעיר: ד/2000.

התכנית הוכנה על ידי משרד האדריכלים ומתכנני הערים הרץ-פוגל-לווין בע"מ, על פי הזמנה משותפת של משרד הפנים, משרד הבינוי והשיכון ומינהל מקרקעי ישראל ושל עיריית אשדוד. ארבעה גורמים מוסדיים שהיו מעוניינים, כל אחד מטעמיו שלו, בפיתוח מואץ של אשדוד.

תכנית מתאר זו באה להחליף ולעדכן את תכניתם ההיסטורית של פרלשטיין ודודאי, תוך שהיא מתאימה את התכנון העתידי לכלל מערך העובדות והנתונים שהתהוו באשדוד בפועל.

אחת ממטרותיה העיקריות של תכנית המתאר החדשה הייתה לנסות ולצמצם, באמצעים תכנוניים ומבניים, את מידת חוסר ההומוגניות שהחלה להסתמן במרקמה של אשדוד ולשפר את יעילותה התפקודית של העיר. תכנית ד/2000 באה להבטיח הן בינוי בסטנדרטים גבוהים והן את פיתוח השירותים העירוניים של אשדוד באופן משמעותי.

חמישה מרכזי כובד עיקריים מבדילים, תפיסתית, בין התכנית המקורית לתכנית החדשה. התכנית החדשה:

1. מצמצמת את הקיבולת הריאלית של אשדוד לכדי 170,000 נפש בלבד. אומדן זה נחשב כאופטימלי לערים בסדר הגודל של אשדוד ומאפשר יעילות כלכלית בשירותים העירוניים, במסחר ובתעשייה.
2. מקצה רצועת חוף ארוכה ורחבה לשימושי נוף ותיירות ולהקמת מרינה.
3. מקצה שטחים לתעשיות עתירות ידע בדרום העיר.
4. מקצה שטח לרובע מיוחד אשר ישמש למוסדות ציבור כלל-עירוניים, על-רובעיים, ש"יסגרו" על הפערים שנוצרו ברבעים השונים ויצרו אחידות בשירותים העירוניים.
5. מקצה שטח למרכז תחבורה אזורי בכניסה הדרום-מזרחית של העיר.

תכנית ד/2000 נולדה על סף שנות ה-90, בשעה שבמשרד הבינוי והשיכון כבר החלו להיערך לגל עליה גדול, של לפחות 500,000 איש, שצפוי היה להגיע לארץ, בעיקר מברית המועצות, ההולכת ומתפוררת. מגמת קליטת העלייה ההמונית הכתיבה, לגבי דידו של משרד הבינוי והשיכון, את מגמת הפיתוח המזורז. באשדוד אותרו, לצורך כך, עתודות קרקע זמינות לבניית 33,993 יחידות דיור לכ- 125,000 נפש (69). אשדוד, עם כן, סומנה על ידי הממשלה כיעד ליישום מדיניות הפיתוח וזירוז הבנייה.

עיריית אשדוד, שזיהתה את תנופת הפיתוח הצפויה ואת ערכה הדמוגרפי, הכלכלי והתרבותי, מיהרה להירתם למה שהוגדר, ובצדק: "משימה לאומית" (70). עיריית אשדוד הייתה מעוניינת

גילה יניב
אוניברסיטת תל-אביב
התכנית למדיניות ציבורית

בבניה נרחבת בתחומה, כחלק מפילוסופיה שלמה הרואה בפיתוח פיזי ותשתיתי של העיר מנוף להבטחת איכות החיים של תושביה. לא רק הצורך ליצור עיר רציפה יותר במבנה שלה ויעילה יותר בתפקודה, עומד בהקשר זה מול עיניהם של פרנסי העיר, אלא גם הגיאות הכלכלית שמביאה עמה תנופת פיתוח מאסיבית, כמו זו שהייתה צפויה, ושאכן עברה על אשדוד. אשדוד ביקשה לממש את שלב ה"המראה" שלה ולהפוך לעיר העומדת בפני עצמה, חסינה מפני נסיגה, כלכלית ודמוגרפית.

אך עם תחילת הדיונים בועדה המקומית, ואחר כך, עם תום תקופת ההפקדה, גם בועדה המחוזית, התברר כי ד/2000 אינה מקובלת על כל בעלי העניין בנופה האורבאני המשתנה ובמגמות פיתוחה המזורז של אשדוד.

תכנית המתאר החדשה עוררה התנגדות נמרצת של החברה להגנת הטבע, מאחר וסימנה בפירוש את פאתה הדרום-מזרחית של אשדוד, אזור של דיונות חול ייחודיות, כאזור המיועד לבינוי ולפיתוח. אנשי החברה להגנת הטבע, ומומחים לגיאומורפולוגיה, זואולוגיה ובוטניקה, שגויסו על ידה לתת חוות דעת מקצועית, הגדירו את אזור החולות, ובעיקר את האזור המכונה "הדיונה הגדולה", כערך טבע נדיר, שיש לשמרו ולשומרו.

3 המאבק על "הדיונה הגדולה" – יומן אירועים.

המחלוקת ואי-ההסכמות בנושא הבנייה על "הדיונה הגדולה" ארכו כ-7 שנים. בפרק זה תפרש הכרונוגרפיה, נטולת הסברים ופרשנויות, של מאבק סבוך, עיקש וארוך זה (71).

1988 – ועדה מחוזית דרום.

פרסום תכנית המתאר החדשה לאשדוד, ד/2000, והפקדתה להתנגדויות בוועדה המחוזית. תכנית מתאר זו באה להשלים ולעדכן את תכנית המתאר המקורית של אשדוד, והיו בה מספר נקודות מפתח, חלקן מעוררות מחלוקת:
על פי תכנית מתאר ד/2000 יבנו בדרום מזרח אשדוד, בסמיכות לאזור המוגדר על ידי "הירוקים" כ"דיונה הגדולה" ו/או בנתיבי ההזנה שלה, כ- 10,300 יחידות דיור לכ- 35,600 נפש, על פי המפתח הבא:

רובע י"ג – 700 דונם – 2,580 יחידות דיור לכ- 8,900 נפש
רובע י"ד – 980 דונם – 2,600 יחידות דיור לכ- 9,000 נפש
רובע ט"ז – 1,800 דונם – 5,120 יחידות דיור לכ- 17,700 נפש

המאבק על עתידה של "הדיונה הגדולה" ועל זכות הבנייה בה – יצא לדרך.

1990-1989 – החברה להגנת הטבע, סניף אשדוד

מתחיל מסע ההסברה למניעת הבנייה על "הדיונה הגדולה". בשלב הראשון מדובר בהפצת דפי מידע ובארגון טיולי מחאה, אך עם הרתמות התקשורת המקומית, ואף הארצית, ויצירת הד ציבורי נאות, הופך הדיון על עתיד הדיונה למאבק ציבורי שהיבטיו ערכיים, חינוכיים וכלכליים.

משרד הבינוי והשיכון, ירושלים

מתחילה ההערכות לקליטת גל עליה, שהיקפו טרם הובהר כל צורכו בשלב זה. המשרד מאתר עתודות קרקע לבניה ומתחיל, דרך ועדות חדשות – ול"ל, הליכי בניה מזורזים. אשדוד מסומנת כאחד האזורים ומועדפים לבניה חדשה.

15.02.90 – ועדת בניין ערים, אשדוד

מר בועז רענן, נציג החברה להגנת הטבע בעיר, מגיש הסתייגות מן התכנית ומעלה את הצעת החברה להגנת הטבע להפוך את אזור הדיונה ל"פארק חולות". משמעותה המעשית של הסתייגות זו – אי בניית 10,300 יחידות דיור שנזכרו לעיל.
ראש עיריית אשדוד, אינג' צבי צילקר, מודיע לוועדה המקומית כי מינהל מקרקעי ישראל לא ראה בעין יפה שינוי בתכנית המתאר החדשה.

04.12.90 – פרסום בעיתונות

הועדה לבניה למגורים – ול"ל מודיעה על הפקדת תכנית מפורטת 30/במ/3, הנגזרת מתוך תכנית המתאר החדשה לאשדוד, לבניית רובע י"ג, בדרום מזרח אשדוד.

09.12.90 – ול"ל מחוז הדרום

התנגדות החברה להגנת הטבע, סניף אשדוד, מוגשת לול"ל, בטענה כי השטחים שהוגדרו לבניית רובע י"ג הם-הם שטחי "הדיונה הגדולה".

16.12.90 – "כל הדרום", אשדוד

מקומן "ידיעות תקשורת" של אשדוד וסביבתה, מקדיש גיליון נושא ל"דיונה הגדולה". "אל תגעו לנו בדיונה", "אל תבנו אסון בטבע", הן כמה מן הסיסמאות שהגו אנשי המערכת ושהפכו מאוחר יותר גם לכרזות ולסטיקרים, שהופקו במימון העיתון.

23.01.91 – ול"ל דרום

נידחת התנגדות החברה להגנת הטבע ומאושרת, במלואה, התכנית לבניית רובע י"ג, בדרום מזרח אשדוד.

14.02.91 – משרד הפנים ירושלים

בצעד יוצא דופן, מחליט מנכ"ל משרד הפנים דאז, מר דב קהת, להשתמש בסמכות הנתונה לו, על פי סעיף 109 ב' לחוק התכנון והבנייה 1965 התשכ"ה, ולשנות את החלטת הול"ל. עקב פניות נמרצות מטעם החברה להגנת הטבע שהופנו לשר הפנים ולמנכ"ל המשרד הוחלט להימנע בשלב זה מבניה בפנייה הדרום-מזרחית של רובע י"ג, הגובלת בדיונה, ותוך כך, לקצץ למעשה במספר יחידות הדיור שתבנינה ברובע י"ג.

24.03.91 – ול"ל דרום

מתוקנת תכנית הבנייה המפורטת של רובע י"ג, על פי הנחיית מנכ"ל משרד הפנים. הבנייה ברובע י"ג ושכנו הצפוני לו, רובע י', מתחילה לאלתר, במטרה לתת מענה לגל העלייה המתרגש על הארץ.

03.91 – משרד ראש הממשלה, ירושלים

קריאה נרגשת מטעם ה-EUDC, האיגוד האירופאי לשימור הדיונות, מתקבלת במשרד ראש הממשלה דאז, מר יצחק שמיר. האיגוד קורא למדינת ישראל ולעיריית אשדוד ליטול דוגמא מאירופה ולשמור על נכס הטבע שברשותן. יש לציין כי התערבות ה-EUDC הינה תוצאה של פעולת גיוס שעשו "הירוקים", בין היתר כדי לעורר את דעת הקהל.

09.05.91 – "הדיונה הגדולה", אשדוד

סיור נציגי משרד הפנים ואנשי החברה להגנת הטבע בדיונה, בניסיון לאתר חלופות לבניה המתוכננת.

22.07.91 – ועדת הפנים של הכנסת, ירושלים

ח"כ עדנה סולודר מעלה לדיון בוועדת הפנים ואיכות הסביבה את עניין "פארק החולות בדרומה של אשדוד" ומבקשת להביא בפני חברי הוועדה את "זעקתו האילמת של הטבע". ועדת הפנים שמעה את עמדות כל הצדדים הנוגעים בשאלת הבינוי או אי-הבינוי על "הדיונה הגדולה": ראש עיריית אשדוד, נציג משרד הבינוי והשיכון, נציג משרד הפנים, נציגי המשרד לאיכות הסביבה, המועצה האזורית באר טוביה, החברה להגנת הטבע ואנשי רשות שמורות הטבע. ועדת הפנים, דא עקא, "לא שוכנעה בצורך ההכרחי לקיום פארק חולות", לא זה האמור ולא ככלל. כמו כן, ביקשו חברי הוועדה שלא להתערב בשיקול הדעת של שרים ו/או ועדות מקצועיות הממונות מטעמם ואשר הוסמכו להכריע בעניין זה.

13.08.91 – משרד הבינוי והשיכון, ירושלים

מוגשת הצעתה של גב' אסתר לוינסון, המתווה חמש חלופות לבניה על "הדיונה הגדולה". מסמך זה הוזמן ומומן על ידי החברה להגנת הטבע. הצעותיה של לוינסון לא נדונו.

10.11.91 – ול"ל דרום

מופקדת תכנית מעודכנת שהכין משרד הבינוי והשיכון לבניה בדרום-מזרח אשדוד, ברבעים י"ד וט"ז וברובע המיוחד. החברה להגנת הטבע מגישה שוב את התנגדותה, בטענה שאין כל הבדל משמעותי בין התכנית המקורית לתכנית המעודכנת וכי הנזק האקולוגי נותר בעינו.

1994-1992 – הבניה על הדיונה מוקפאת

ראש עיריית אשדוד, אינג' צבי צילקר, טוען כי נגרם לעירו נזק אדיר, במישור הכלכלי, במישור התפקודי ובמישור התרבותי.

04.07.93 – אשדוד

כארבעה חודשים לפני הבחירות לראשות העירייה, משגר צילקר לבועז רענן, נציג החברה להגנת הטבע באשדוד, את התחייבויותיו בנושא השמירה על איכות הסביבה. לא רק חולות הם איכות סביבה, כותב צילקר. גם ניקיון, גינון וחינוך ערכי, שייכים להגדרה רחבה זו.

05.06.94 – מינהל מקרקעי ישראל, ירושלים

החלטות 533 ו-611 של מועצת המינהל להפשרת קרקעות מזורזות, כדי לעצור את העלייה במחירי הדיור, נותנות את אות הזינוק. התכנית המפורטת להקמת רובע י"ד, על מקומו המיועד, מופקדת בוועדה המחוזית.

10.06.94 – הדיונה הגדולה, אשדוד

השר לאיכות הסביבה, מר יוסי שריד, מתייצב, בג'נס וכובע, לסיור מתוקשר היטב בשטח הדיונה. השר מבקש מעמיתו, שר הבינוי והשיכון ושר הפנים ומראש עיריית אשדוד לשקול שוב את ההחלטה לבנות במקום.

14.06.94 – עיריית אשדוד

צוות היגוי מיוחד המורכב מנציגים בכירים של משרד הבינוי והשיכון ומשרד הפנים, וכן ממתכנני ערים מקצועיים (משרדים עצמאיים) מתכנס באשדוד לבדיקה מחודשת של תכנית המתאר ד/2000. "מטרת הדיונים הינה לבדוק את ההשלכות והמחיר על אשדוד ותשתיותיה אם לא בונים על הדיונה", אומר מר בנימין (בנג'י) היימן, מנהל אגף תכניות מתאר מקומיות במינהל התכנון של משרד הפנים. צוות ההגוי הוסמך לבדוק חלופות תכנון ובניה שונות על מנת לאפשר בינוי האזור הדרום-מזרחי של אשדוד ללא שהיות נוספות. ראש עיריית אשדוד מציג את עמדתו ואומר כי אינו זקוק דווקא לעוד דירות בעיר, אך הרובע המיוחד, בו מתוכננים להבנות ספורטק, בית חולים, קריית אוניברסיטה ומוסדות ציבור, הוא בנשמתה של אשדוד. "אשדוד בלי הרובע המיוחד היא עיר בלי כותרת".

אנשי החברה להגנת הטבע, מצידם, מעמידים ברחובות אשדוד דוכני החתמה ומעודדים את הציבור לשלוח אל ביתו של ראש העירייה שקיקי חול קטנים, מזכרות מהדיונה.

20.06.94 – אשדוד

ראש עיריית אשדוד מגיש לשר לאיכות הסביבה הצעה מקדמית לתכנית חלופית. כדי למנוע את בניית הרבעים י"ד וט"ז על השטח המוגדר כ-"דיונה הגדולה", יסופחו לאשדוד אדמות של שכניה מדרום ומצפון. ממושב ניר גלים יסופחו אדמות "המשולש החקלאי" המשתרעות מצפון-מזרח לאשדוד, בשטח שבין העיר, אזורי התעשייה שלה ובתי המושב. ומדרום תסופח רצועה רוחבית, הגובלת בחוף הים, מאדמות המועצה האזורית באר טוביה. על האדמות המסופחות, שלבעליהן יש ממילא עניין להפשירן ולמכרן, תבנינה יחידות הדיור שנמנעו מאשדוד עקב המחלוקת על הדיונה.

10.07.94 – ול"ל דרום

תכנית לבניית רובע ט"ז, בדרום מזרח אשדוד, מוגשת להפקדה בול"ל. על דעת חברי הועדה, יורד הנושא מסדר היום ללא דיון וללא אישור.

13.07.94 – משכן הכנסת, ירושלים

69 מחברי הבית חותמים על עצומה למניעת הרס "הדיונה הגדולה" באשדוד. העצומה מועברת לידי ראש הממשלה דאז, יצחק רבין ז"ל.

26.10.94 – "כל הדרום", אשדוד

ראיון עם ראש העירייה: התנגדות לבניה על הדיונה עולה לקופת המדינה כרבע מליון דולר, טוען צילקר ומוסיף: "כשליח ציבור אני נלחם למען רווחתם של תושבי אשדוד ולמען הדור הבא.."

13.12.94 – עיריית אשדוד

גילה יניב
אוניברסיטת תל-אביב
התכנית למדיניות ציבורית

ועדת היגוי לקביעת גבולות אשדוד מתכנסת שנית. מוחלט להפנות את עיקר המאמצים לסיפוח ובניה על "המשולש החקלאי" ולהותיר בשלב זה את הדיונה על מכונה.

04.07.95 – פשרה

ישמרו אזור "הדיונה הגדולה" ונתיבי ההזנה שלה. תכניות הבינוי של אשדוד תועתקנה לאתרים חליפיים. עתידו של הרובע המיוחד ומיקומו החדש טרם הובררו.

4 חולות אשדוד – "ים החולות מול הים התיכון..." (72)

חוף אשדוד שוכן במרכז מישור חוף פלשת, המוכר יותר כמישור החוף הדרומי. אפיונו הטופוגרפי העיקרי של אזור זה, הן הדיונות, החוליות, המורכבות מחולות נודדים, שמקורם, כך נקבע, הוא בהרי אתיופיה ואשר מוסעים לחופי הארץ עם זרמי מים, מהנילוס הכחול, אל הנילוס הלבן ומשם באמצעות הים התיכון עצמו (73).

462,000 דונמים של דיונות חול משתרעים לאורך מישור החוף של ארץ ישראל, מעכו ועד לרצועת עזה. 80% מן הדיונות מצויות, בשישה גושים, המופרדים האחד מן השני על ידי נחלים, מדרום לתל-אביב.

- חולות ראשון לציון
- חולות יבנה
- חולות אשדוד-ניצנים
- חולות אשקלון
- חולות ג'בלייה-עזה
- חולות חן יונס-רפיח

רוב החוליות המרוכזות לעיל נעלמו. המתחם התנ"כי, הבראשיתי, של ממלכת הפלשתים הקדומה, כוסה זה מכבר בשיכונים, עממיים פחות או יותר, בקניונים, המצליחים פחות או יותר, ובמפעלים, מזהמים פחות או יותר. חלקו נסגר בפני הציבור הרחב לצורך בניית אגני ביוב וחמצון או הופקע כשטח אימונים וניסויים של צה"ל ושל התעשיות הביטחוניות. כל חלקו הדרומי של מישור חוף פלשת, מאשקלון ודרומה, נחשב כבר שנים, מסיבות ביטחוניות-פוליטיות, כאזור לא מומלץ לטיולים מכל סוג שהוא.

גוש החוליות של אשדוד-ניצנים נחשב כשטח החולות הרחב האחרון, במישור החוף הדרומי, שעדיין פתוח לציבור ושבו מערכת אקולוגית, זואולוגית ובוטנית, פעילה. גוש זה כולל כ-43,000 דונם של דיונות חול, המכסים שני רכסי כורכר ונחלקים לשניים: הגוש הצפוני, של חולות אשדוד, שהוא הגדול יותר, והגוש הדרומי, הקטן, של חולות ניצנים.

ייחודם הנופי-אקולוגי של חולות אשדוד הינו במגוון של רצועות הנוף, בצבעים, בצמחיה ובבעלי החיים. אזור זה נהנה, למרות עורפיותו היחסית, מאויר-ים מרענן ומקיים בתוכו פינות-חמד ו"נאות מדבר" בזעיר אנפין.

מאפיין נוסף של חולות אשדוד, בעל חשיבות ראויה לציון, הינו העובדה כי הם שוכנים ממש מעל אקוויפר החוף, מאגר מי התהום הגדול, העובר לאורך מישור החוף. שטח חולות גדול יותר הינו ערובה כמעט מוחלטת להגדלת שטח חדירת מי הגשמים לאקוויפר, ולהפך, צמצום שטח החולות, על ידי בניה, פירושו צמצום שטח החלחול, ובסופו של דבר, פגיעה במאגר מי התהום.

עובדה זו תשמש, כמובן, כטיעון של "הגופים הירוקים", במאבקם על שימור הדיונה.

פרופ' חיים צוער, ראש המחלקה לגיאוגרפיה באוניברסיטת בן-גוריון, הגיש למשרד הבינוי והשיכון, על פי הזמנה, חוות דעת על הגיאומורפולוגיה של חולות אשדוד (74). פרופ' צוער מבחין, בלשונם של המומחים, בין דיונה רוחבית לדיונה כיפתית, אשר לכל אחת מהן מאפיינים וקצב התקדמות משלה. ההבדל העיקרי בין סוגי הדיונות נעוץ בהמצאות או העדר צמחיה על הדיונה. יודגש כי הצומח מקבע את הדיונה ומאט את קצב התקדמותה.

את שיאם של חולות אשדוד מהווה – "הדיונה הגדולה". הנחשבת כדיונה הרוחבית הגדולה ביותר בארץ. דיונה רוחבית, משמעה, דיונה שברובה היא נטולת צומח, והיא בעלת צורה א-סימטרית. מכיוונה הדרום מערבי, כלומר מגבה, מצד הים, היא בעלת מדרון מתון וארוך, ואילו מכיוונה הצפון מזרחי, שהוא כיוון ההתקדמות שלה, היא בעלת מדרון קצר ותלול.

במונחים ציוריים יותר, ניתן לתאר את "הדיונה הגדולה" כנד-חול ענק, שגבו הגלי אל העיר ומדרונו התלול, המצוקי, מוסתר ומתגלה רק כשמגיעים כמעט אל שפתו. אורכה של "הדיונה הגדולה" של אשדוד הוא כ-250 מטר וגובה מדרונה התלול, שעיקר המוניטין שלו נבנה מ"התגלצ'ויות" החול של ילדי אשדוד לדורותיהם, הוא 35 מטרים.

מבחינה גיאולוגית נחשבת דיונה זו כצעירה ביותר ורוב החוקרים אומדים את גילה בפחות ממאה שנה (75).

הדיונה האשדודית הייתה במקורה בעלת צומח, אולם "הצומח על הדיונה רגיש מאוד לרמיסה ולרעיה" – פוסק פרופ' צוער – "תהליך הרמיסה שחל במקום עד 48' הביא להרס כולל כמעט של כל הצומח בחולות אשדוד". ומוסיף כי "גורם חדש מביא בעשור האחרון להרס הצומח בכמה מקומות בחולות אשדוד – ואלה הם המטיילים... בעיקר אלה הבאים... עם כלי רכב (ג'יפים, אופנועים)". את הדו"ח שלו חותם פרופ' צוער במשפט: "חזירת האדם התייר לחולות תביא להאטה בקצב ההתחדשות... ואף להרס האזור...". כלומר, ערך טבע רגיש זה, שלכאורה יש לשמרו למען רווחת האדם, יוצא שיש לשומרו מפני האדם.

על פי תכנית המתאר של אשדוד, יש להזכיר, נועדו להבנות, על רום הדיונה, הרבעים י"ד וט"ז, ובדרומה, הרובע המיוחד, ובו ספורטק, קריית אוניברסיטה ובית חולים.

5 משקלם של ערכי היסוד של האומה בתהליכי עיצוב מדיניות אזורית

מדינת ישראל נולדה אל תוך מערכת של אילוצים, בתחומי חיים רבים ושונים. בידודה הגיאוגרפי והמדיני של ישראל, וההרגשה של "עם לבדד ישכון" הכתיבו אימוץ סדר יום לאומי שבראשו ענייני חוץ ובטחון, התעצמות צבאית והתחזקות כלכלית. מורשתם הנמרצת של אבות הישוב, החלוצים, היוותה דגם חיקוי לעשייה, לבניה ולפיתוח.

"עבודה ועשייה", "עליה והגשמה", "סולל בונה", "הפרחת השממה", הם מושגי יסוד של הציונות המעשית, שתכליתה לא רק החזון, אלא בעיקר – מימושו. במובנים רבים מאוד של מדיניות המקרקעין והבנייה של מדינת ישראל נתפס שטחה של הארץ כאתגר שיש לכובשו והמושג "כיבוש" עצמו, לא בהכרח במשמעותו הפוליטית-האקטואלית, מהווה נדבך חשוב של התפיסה הציונית. "כיבוש העבודה", "כיבוש (הפרחת) השממה", "כיבוש (גאולת) הקרקעות" – כולם תכליתם הדגשת מחויבותו של העם, המתחדש בארצו הישנה, לגאול אותה משיממונה ולקנות אחיזה בה. אחיזה זו תושג, כך נדמה, על ידי בנייה וישוב, על ידי הפרחה, על ידי תהליך קונסטרוקטיבי נראה בעין. מגמת הבנייה עולה בקנה אחד עם "תפיסת העולם הציונית הישנה, הגורסת שצריך להגביר אחיזה בכל מקום, גם כאשר הסכנה לקיומנו כבר לא קיימת" (76).

בתוך מערכת ערכית זו היה מקום שולי, אם בכלל, לשיקולי איכות סביבה, באשר הם. שמירת ערכי טבע ונוף, שימור אתרים ארכיאולוגיים והיסטוריים, בניה המתחשבת בקווי מתאר טופוגרפיים ואי בזבוז משאבי טבע הנמצאים במחסור, הם רעיונות שהצטרפו מאוחר יחסית למפעל הציוני, ורובם דווקא עקב השפעה בינלאומית.

"התכנון הפיזי של העיר משפיע על מרכיבים רבים של איכות החיים והסביבה, אולם במציאות של תכנון הערים בארץ נודע לגורם איכות הסביבה משקל מבוטל בלבד" (77). מדינת ישראל טרם החילה מסגרת חוקית המחייבת הצגת השפעותיהן של תכניות בינוי על איכות סביבה, משאבי טבע ותוואי נוף. חוזה המדינה, בנימין זאב הרצל, אמנם הדגיש ב"אלטנוילנד" את חזונו בדבר בינוי ערים בארץ המתחדשת, תוך "שמירה על כל הראוי להישמר" (78), אולם מגשימי חזונו רואים את הארץ כפוטנציאל לבינוי ולא כפוטנציאל לשימור.

אשדוד נוסדה ונבנתה ברוח החזון הציוני. עיר עליה, קליטה וקיבוץ גלויות; עיר בהירה וסדורה, שרחובותיה נקיים וגינותיה גזומות. אך בה בעת: עיר של מפעלי חרושת, שארובותיה נראות למרחוק; "עיר עמל ועיר נמל" (79), שאבק הפוספטים שלה כיסה במעטה דק, לבן ואבקתי את גגות הבתים, עד שהוקע כבלתי ידידותי לסביבה; עיר שהזרימה את שפכיה אל הנחל העובר בצפונה, עד שהפך לשלולית ירקרקה ועכורה.

כמו ברמת המאקרו של מדינת ישראל כולה, כך גם ברמת המיקרו של אשדוד, תנופת העשייה ואילוץ הזמן, דחקו הצידה שיקולים שנראו בזמנם כמשניים, עשרות אלפי עולים שיש לשכנם, ללמדם עברית וליצור עבורם מקומות עבודה, הגיעו לאשדוד ברבות השנים. דיונות

החול נכבשו, עצי שיקמה ושיחי רותם נעקרו ובמקומם נולדה העיר החדשה. באשדוד, כמו בשירו של אלתרמן המצוטט בפתח של עבודה זו: "שלמת בטון ומלט", "מרבדי גנים" ודרך הנסללת במדבר, הם-הם ביטויה של הציונות, הם-הם חובותיה של המנהיגות המקומית כלפי הציבור, הם-הם הדבר הנכון לעשותו.

למרות העדנה היחסית לה זוכה בשנים האחרונות נושא איכות הסביבה, לא גיבשה עדיין מדינת ישראל תכנית אב מוגדרת ומסודרת, המחייבת אותה ומצהירה על מדיניותה בנושא. פעמים רבות, כמו במקרה המאבק על "הדיונה הגדולה", עומדים ענייני איכות הסביבה בניגוד אינטרסים ברור מול מדיניות התכנון והבינוי של מדינת ישראל. "מדיניות כלל-ארצית אין פירושה בהכרח פעולה מתואמת" מבחין טורגובניק (80) ומדיניות התכנון אינה משקפת אלא את חלוקתה הפוליטית של העוצמה ברמה הממלכתית וברמה המוניציפאלית.

שער זה, באמצעות ניתוח אירוע "הדיונה הגדולה", יבדוק כיצד נקבעת מדיניות בינוי עירונית במדינת ישראל ואיזו מידת השפעה יכולה להפעיל עליה מדיניות איכות הסביבה, או לפחות, לחץ מאורגן בנושא איכות הסביבה.

בסקר שערכו וורנסקי ואלתרמן (81) בין הועדות המחוזיות בארץ עולה כי 25% מכלל ההתנגדויות לתכניות בניה בארץ הן על רקע של פגיעה באיכות הסביבה, הכללית או המיידית. זאת לעומת כ-60% מכלל ההתנגדויות הבאות על רקע של סכנה לפגיעה ברכוש, בעיקר פרטי.

שינוי תכניות הבנייה בנושא עמו כמובן גם היבט כלכלי, הנוגע לכל הגופים השותפים בעבודת הפיתוח: היוזמים מפסידים בדרך כלל הון עתק, הקופות בעירוניות מפסידות הכנסה נאה ובטוחה מאגרות פיתוח ומהיטלי השבחה והממשלה מפסידה תקציבים ששוריינו ושאינם מתממשים.

"כ-54% מקוני הדירות החדשות רואים היום בנושא הסביבתי את המרכיב החשוב ביותר בבחירת הדירה – יותר ממספר החדרים בדירה ויותר מכיווני האוויר" – כך עולה מסקר שערכה רשת תיווך הנדל"ן אנגלו-סקסון, עבור מגזין "ממון" של ידיעות אחרונות (82). – "מדובר במהפכה בתפיסת הישראלי את ביתו". לפי הסקר, עם זאת, לא מבחין הישראלי בין "איכות סביבה", "איכות חיים", "תרבות דור", ולפיכך, חזות העיר, גינון, תשתית פיזית, פינוי פסולת וסילוק שפכים – נכללים כולם בקטגוריה אחת.

אשדוד שימשה בשנים האחרונות אבן שואבת ליותר מ-20,000 בתי אב, שהם יותר מ-55,000 תושבים חדשים (83). הנתח העיקרי המרכיב קבוצה זו, שייך אמנם לעולים חדשים (84), אולם לא ניתן להתעלם מחלקם של הזוגות הצעירים, תושבי גוש דן בעיקר, שבחרו לקנות את דירתם הראשונה באשדוד, להעתיק אליה את מגוריהם ובשפת המליצה – לבנות בה את ביתם.

גילה יניב
אוניברסיטת תל-אביב
התכנית למדיניות ציבורית

"מגמות אלה, של ביקושים חדשים בפריפריה, הן כנראה התגובה הטבעית של השוק החופשי ללחצים הקיימים במרכז הארץ, ומתבטאים בין היתר בעליית מחירי הקרקע והדיור ובעומס בלתי נסבל על התשתיות" – מציע ד"ר דפנה שוורץ (85) בעוד שפרופ' אפרים טוגובניק (86) רואה את החלטת הפרט להגר מן המטרופולין החוצה כנעוצה ב"השוואת המשקל היחסי של מצבו הכלכלי במטרופולין, לעומת כוחות המשיכה של מחוז היעד".

6 רווייה מבנייה רווייה – הסברים "פסיכולוגיים" להתנגדות לבנייה

מאז יסודה ב-56', נמצאת אשדוד במגמה מתמדת של גדילה, תשתיתית ודמוגרפית (87). ב-1961, חמש שנים אחרי הגעתן של 22 המשפחות הראשונות, כבר מנה הישוב באשדוד כ-50,000 נפש.

ב-1971, עשר שנים אחר כך, חל גידול של פי 10, (שהם 1,000%! ליותר מ-50,000 נפש, כשבתווך, ברצועת זמן זו, שנים בהן שיעור הגידול של האוכלוסייה עומד על מעל ל-75% בשנה.

אשדוד הוכרזה כעיר בישראל ב-1968, שנת חנוכת נמל אשדוד, 12 שנים בלבד לאחר יסודה. פרק זמן קצר זה, מלמד על מידת משיכתה של העיר הן לעולים חדשים, הן לותיקים בני הארץ, שראו באשדוד מקום נאות לבנות בו את ביתם.

ב-1988, השנה בה החלה המחלוקת לגבי הבנייה על "הדיונה הגדולה" באשדוד, מנתה העיר כ-80,000 נפש.

ב-1995, כאשר הושגה פשרת-מה בעניין, כבר האמיר מספר תושביה של העיר לכדי 150,000 נפש, כשהתחזית מנבאת הגעה ליעד ה-170,000 נפש, שנחשב קיבולת אופטימאלית לעיר כאשדוד, עד סוף האלף.

שנות ה-90' המוקדמות מאופיינות בגידול שנתי מתמיד של כ-10% בשנה באוכלוסיית אשדוד. במשך שלוש שנים רצופות ניצבה אשדוד בראש הטבלה הארצית, כעיר בעלת שיעור הגידול השנתי הגבוה בארץ.

רוב הבנייה החדשה באשדוד, בשנים האחרונות, מיועדת למגורים. שנת 1992, שנת "אמצע" במאבק על הדיונה, היוותה שיא של מגמה זו. 95.5% מכלל הבנייה העירונית בשנה זו, שהם 482,000 מ"ר, נועדו לצורכי מגורים.

פרנסי העיר, ובראשם, כמובן, ראש העירייה, רואים נתונים אלה בחיוב רב ומזכירים אותם, בגאווה, בהזדמנויות שונות. ולא בכדי. הגידול המתמיד והמרשים בהיקפו מהווה הוכחה, בעיניהם, לצדקת מדיניותם. זאת על פי ההגיון הפשוט: אם אשדוד מהווה מקור משיכה למשפחות כה רבות – משמע שהיא אכן עיר טובה. ואם היא עיר טובה, הרי שאנו מנהלים אותה נכון.

אל מול פרנסי העיר ניצב חלק מן הציבור, בעיקר הותיק יחסית, אשר קץ בבנייה המתמדת. הבנייה נתפסת כמגמה חיצונית, שלילית, שאינה מוסיפה תוכן פנימי, ערכי תרבותי לעיר. המקטרגים טוענים כי ארכיטקטורה משובחת אינה חזות הכל, והיא לא תועיל לעיר אם אין בה "נשמה".

גילה יניב
אוניברסיטת תל-אביב
התכנית למדיניות ציבורית

יתרה מזאת, בעוד שבשנות ה-60 וה-70 קלטה אשדוד, יחד עם העולים הרבים, גם שכבה מבוססת יחסית של משפחות צעירות, משכילות, בנות הארץ, שאכלסו רבעים של בניה פרטית ויוקרתית, הרי שבשנות ה-90, שנות הבניה המזורזת והניסיון להוזיל את מחירי הדיור, הגיעו, בנוסף לעולים ולזוגות הצעירים, על כל מורכבותם החברתית, גם תושבי שכונות מצוקה מן המטרופולין ומעירות הפיתוח שבצפון הנגב, שראו, יש להניח, בדירה חדשה ומרווחת באשדוד, שמחירה נמוך מדירה קטנה ממנה בתל-אביב, אמצעי לשיפור מצבם הכלכלי והחברתי. אוכלוסייה צעירה ומשכילה החלה, במקביל, "לדלוף", כפי שיצוין בהמשך, מאשדוד ליישובי הלוויין היוקרתיים שלה.

"הדימוי, האפשרי בעתיד, של עיר הכוללת בעיקר פועלים ומעמד בנוני, אינו עשוי להזרים לתחומה שכבת צמרת מקצועית וחברתית, המורכבת בעיקר מילידי הארץ ומהווה גורם המקרין נורמות וערכי התנהגות ישראליים בעצם נוכחותו" (88).

עיון בקטעי עיתונים מראשית שנות ה-90, שנות המחלוקת על עתיד "הדיונה הגדולה" מעיד על רוויה כלל-ארצית מבניה. רוויה זו מוליכה לפחד מפני המשך הבנייה ויוצרת התנגדות לה.

תחת הכותרת "עולם הולך ונעלם" (89) כותבת זיוה יריב:

"נולדתי בארץ התנ"ך, מעולם לא נטשתי אותה, ובכל זאת אני גרה עכשיו בארץ אחרת. כל בוקר נעלמת פיסה ממולדתי, גבעות נמחקות, הרים מגולחים, חורש טבעי נכחד, העצים שנטענו בט"ו בשבט נכרתים. אני מפחדת לקום בבוקר ולמצוא במקום ביתי – קניון".

7.1 קהילות מדיניות ורשתות מדיניות – כוחן והשפעתן

התיאוריה ממיינת את הגופים המוסדיים והבלתי-מוסדיים הנוטלים חלק בתהליך עיצוב המדיניות לקהילות מדיניות, סגורות או פתוחות, ולרשתות מדיניות, חזקות בסיס או חלשות בסיס (90).

7.1.1 קהילות מדיניות

המונח "קהילת מדיניות" בא להגדיר קבוצה קטנה ומגובשת של שחקנים, בעיקרם – מוסדיים, להם יש אינטרס בקיום הקהילה והמניע שלהם לשמור על קיומה וכוחה נובע מן העובדה הבסיסית שהיא יוצרת עבורם עמדת כוח. החומר המלכד של תת-הקבוצות המרכיבות את הקהילה ויוצר ביניהן את האחוה הינו בעצם יכולתן לקיים חליפין במשאבים, ובשפה פשוטה יותר – לקיים יחסי "תן וקח".

החליפין המתקיימים בין חברי הקהילה הם במשאבים, בלגיטימציה, בתמיכה ולעתים גם בהסכמות שבשתיקה. ניתן לטעון, על בסיס הנחה זו, כי ראשי רשויות מקומיות, שהם בעלי זכות הצבעה בועדה המחוזית למשל, יכולים להבטיח זה לזה גיבוי הדדי על ידי הרמת יד, בעד או נגד תכניות, בהתאם לאינטרס אותו מבקש לקדם או לשמר ראש הרשות בעל העניין. מעבר לידידות בין העמיתים, יש כאן מסר ברור של "שמור לי ואשמור לך".

כקהילת מדיניות סגורה תוגדר קהילה שהמבנה המוסדי, החוקתי ו/או הערכי של המדינה מאפשר לשחקניה לעצב את קווי המדיניות כמעט ללא כל הפרעות והשפעות חיצוניות. החברים בקהילת מדיניות זו היו מעטים, בהכרח מוסדיים, ובעלי נגישות גבוהה אל תהליך קבלת ההחלטות. תהליך עיצוב המדיניות, במקרה זה, יעשה הרחק מעיני הציבור ותפוקת המדיניות המתקבלת תהיה בדרך כלל יציבה לאורך זמן. קהילת מדיניות פתוחה, לעומת זאת, סופגת אל תוכה השפעות, גם מהספירה הבלתי-מוסדית והחברים בה יכולים להשתנות, בנוכחותם ובמידת השפעתם על התהליך, תוך כדי עיצוב המדיניות.

מדיניות התכנון והבניה בישראל, למרות ניסיונות לשיתוף תושבים ולמרות העמדת התכניות להתנגדות, על בסיס אישי או עקרוני, היא עדיין מדיניות המתעצבת בעיקרה בתוך קהילה סגורה. התכניות, מתאר או מפורטות, נערכות על ידי מתכננים על פי הזמנת הרשויות או משרדי הממשלה, נדונות ומאושרות בועדות מקצועיות, מקומיות ומחוזיות, ובמקרים ייחודיים גם בועדה הארצית, שרק לבעלי זכות הצבעה בועדה יש יכולת להכריע את הכף.

קהיליה מעניינת אשר פועלת בזירת קבלת ההחלטות היא **קהילית המומחים**, אשר כל עוד היא פועלת מתוך מעמד פרופסיונלי ולא מתוך השפעות פוליטיות היא מוגדרת כקהילית **דעת** וכאשר היא נכנסת לקהילית המדיניות ומייצגת אינטרס היא הופכת לקהילית **טיעון**. קהילית המומחים מספקת נדבך מקצועי למקבלי ההחלטות, אך לא מקבלת החלטות בעצמה וקיומה מספק לגיטימציה חברתית לקובעי המדיניות, באשר מדיניות המבוססת על ידע ועל מקצועיות – נתפסת כאמינה יותר.

מתכנני הערים והאדריכלים אשר נטלו חלק בעיצוב מדיניות התכנון והבנייה באשדוד עומדים, כך נראה, על התפר שבין שתי ההגדרות, אך מסתמנים יותר כקהילית טיעון מאשר כקהילית דעת. משרד המתכננים, אשר הכין והגיש את תכנית המתאר החדשה, אינו בעל אפשרות ישירה להשפיע על הדיונים עליה בועדות התכנון השונות, מאידך, הכנת תכנית מתאר עדכנית לעיר ואם בישראל יכולה הייתה להיחשב כעניין פרופסיונלי גרידא לו ניתן היה להתעלם מעצם העניין האישי שיש להוגיה בעצם אימוצה ומידת ההשפעה שהם מוכנים להפעיל לשם כך.

בנוסף, בין חברי הועדה המחוזית, הדנה באישור התכניות ובהתנגדויות להן, נמצאים, כנציגים של רשויות מקומיות ושל משרדי ממשלה – אדריכלים ומתכנני ערים. הם אינם טוענים רק בשם הפרופסיה שלהם אלא בעיקר בשם הגוף המוסדי אותו הם מייצגים ואשר על שמירת האינטרסים שלו הם אמונים.

תזכר כאן הגדרתו הקלאסית של סבטיאר (91) את קהילית המדיניות כ"קואליציית סינגור", **ADVOCACY COALITION**, שחבריה מקדמים פתרונות מדיניות אשר תואמים את השקפותיהם ומשרתים את שרידותם. סבטיאר הכיר גם בקיום קצר טווח של קהיליות, אד-הוק, שמטרתן לסגור על עניין נקודתי. לכל קהילית מדיניות, כך קבע, יש טווח חיים בו היא מבשילה, פועלת ומתפוררת.

7.1.2 רשתות מדיניות

רשתות המדיניות מבוזרות יותר ובעלות שונות פנימית העולה על זו של הקהילות. הן אינן נהנות מגישה לתהליך קבלת ההחלטות באופן ישיר, והדרך כלל פועלות ליצור השפעה חיצונית, בעיקר על ידי גיוס תמיכה של אחד או כמה מחברי הקהילה או גיוס דעת קהל. אירוע "הדיונה הגדולה" מהווה אישוש להנחה זו, באשר תפנית אמיתית בהתרחשויות ארעה מרגע שהחליט מנכ"ל משרד הפנים, מתוך תוכה של קהילת המדיניות, לבדוק שנית את טענות "הגופים הירוקים", ובכך נתן לגיטימציה מוסדית להתנגדותם (92).

הרשת נוצרת מתוך דינמיקת ההתרחשויות בזירת המדיניות ומטרתה לקדם רעיון מסוים. היא מורכבת ממספר שחקנים, בדרך כלל לא-מוסדיים, אשר לא בהכרח מקיימים ביניהם קשר שוטף ותיאום. רשתות מדיניות מאוד מגוונות בהרכב האוכלוסייה שלהן, כשהמכנה המשותף המאחד אותן הינו – הסוגיה שבמאבק. בסיס ההתארגנות של רשת סוגיה אינו סביב שליטה על משאבים או עמדות כוח, אלא העניין עצמו. הרשת בעצם מתווכת בין קבוצות בחברה ובין המדינה והיא יכולה להיווצר כתוצאה מהד ציבורי, על ידי קבוצות שולים, על מנת לפרוץ אל תוך זירת המדיניות.

האבחנה בין רשתות מדיניות כחזקות בסיס או חלשות בסיס נעשית על פי בולטותו של העניין שהן מייצגות, על פי מידת לכידותן ובדרך כלל גם על-פי הכוח העומד לרשות חבריהן, כשחקנים שאינם בעלי זיקה למעגל קבלת ההחלטות. לענייננו – רשתות מדיניות לענייני בינוי ופיתוח נחשבות כחזקות בסיס, לעומת רשתות מדיניות לענייני איכות הסביבה, הנחשבות כחלשות בסיס.

בנתחו את "תורת הקבוצות" GROUP THEORY של טרומן (TRUMAN), מבהיר דורון כי מדיניות ציבורית הינה "תוצר של שיווי משקל בין קבוצות מתחרות" (93) והיא נוצרת תוך כדי עימות וניסיונות ליישוב. העוצמה היחסית של הקבוצה, משאביה ונגישותה אל מעגל קובעי המדיניות יש בה כדי להעניק לקבוצה יתרון על פני האחרות.

7.1.3 זירת המדיניות

כמו באירוע "הדיונה הגדולה", מתרחש לא פעם היפוך יוצרות בזירת המדיניות, והשחקן החלש יחסית יוצא מן המאבק כשעדו על העליונה. ההסבר לכך נעוץ הן במבנה המדינה והן בתרבות הפוליטית הרווחת בה. על "פרדוקס העוצמה" של הממשל בישראל, כותב דניאל אלעזר: "(ישראל) יצאה לאוויר העולם עם שלטון מרכזי חזק, שמנהיגו מגלים נטייה חזקה להמשיך ולרכז בידם את העוצמה. עם זאת, למרות המסגרת הריכוזית מאוד מבחינה פורמאלית, הרי שבמציאות העוצמה מפוזרת מאוד. כל אדם או מוסד יכול להשיג מידה כזו או אחרת של עוצמה והוא מחזיק בה במידות המתקרבות לאבסורד" (94).

בניתוח תהליכי עיצוב מדיניות מתקיים, כמובן, קשר בין המדינה, על גופיה וערכיה, ובין החברה, על תהליכי השינוי החלים בה. מאפייניה של המדינה, מוסדותיה, ערכי היסוד שלה, החוק והמשפט שלה, הנוהג הרווח בה, הליכי הרוח הציבוריים שלה, רשתות המדיניות וקהליות המדיניות הפועלות בה ומאפייניהם הפרסונאליים של השחקנים, מהווים כולם תשומות בתהליך עיצוב וגיבוש המדיניות.

על פי מבניה המוסדי נחשבת מדינת ישראל למדינה חזקה, ריכוזית וביורוקרטית מאוד. אולם בהעדר יכולת שליטה מספקת על יישום תכניות, נוצר תהליך מדיניות שאינו שלם ולפיכך מהווה בסיס לאלתורים מתמידים וקר לצמיחת רשתות וקהליות המקדמות את האינטרסים שלהן. "משרדי הממשלה בישראל הם בבחינת פסיפס פוליטי קואליציוני. לעיתים קרובות הם פועלים כקונפדרציה" – קובע טורגובניק (95). לעובדה זו השפעה ניכרת על עצם יכולתה של המדינה לנהל מדיניות כוללת.

במקביל לתפיסה זו, של כוח יחסי בין הקבוצות ובין עצמן ובינן לבין המדינה, מנסח קיטשלט (96) עקרון נוסף, שיש בו להשפיע על יעילות פעולתן של רשתות המדיניות: פניה למערכת ערכים המשותפת לחלקים נרחבים של הציבור תוך מחאה שקטה, בלתי אלימה, נגד החלטות הממשל. השיח הציבורי מבוסס, כידוע, גם על צדק. על-פי קיטשלט, פריטה על נימים אלה בנפשו של הציבור, יש בה כדי להעניק עמדת כוח גם לקבוצות השוליות ביותר.

לעניינה של עבודה זו, יש להגיש את יכולתה של המדינה לעצב את חיי תושביה על ידי חקיקה ותקנון. תכנית מתאר עירונית, מרגע אימוצה, היא בעלת תוקף מחייב כחוק. מדיניות התכנון המרחבי של המדינה, עם כן, מעוגנת, לא רק מתוקף לגיטימציה חברתית או מנדט שלטוני, אלא גם כמסמך משפטי.

תכנית המתאר המקורית של אשדוד, מסוף שנות ה-50, ראתה ב"דיונה הגדולה" שטח עירוני המיועד לתעשייה קלה, לאחסנה וכעתודה למגורים, ובהתבסס על עובדה היסטורית זו קבעו הרץ-פוגל-לווין, בד/2000, את המקום ואת סביבותיו כרובעי מגורים וכרובע למוסדות ציבור.

גילה יניב
אוניברסיטת תל-אביב
התכנית למדיניות ציבורית

למרות זאת, הצליחו "הגופים הירוקים", על גיוס דעת הקהל, פריצה אל זירת המדיניות והטבעת חותם, לסכל תכנית זו, שהיא, כאמור, בעלת תוקף חוקי.

תפקיד חשוב באירוע "הדיונה הגדולה" מילאה התקשורת, המקומית והארצית. לא רק ביצירת הד ציבורי ו"הצפה" של המחלוקת, אלא ממש בנקיטת עמדה, כפי שיוסבר בפרק העוסק בהתנהגות השחקנים.

עבודה זו תתייחס לקהילות המדיניות ולרשתות המדיניות כמבנה של רבדים, שכבות, על פי מידת נגישותן הישירה אל תהליך קבלת ההחלטות. כיוון שמדובר במדיניות תכנון ובניה, הנדונה ומאושרת בועדות מקצועיות, הוגדרה הנגישות כחברות בועדות וכזכות הצבעה בהן. שלב נוסף בניתוח יהיה בחיבורן של הרשתות והקהילות – לשתי קואליציות – העומדות משני צדי המתרס ומייצגות שני עניינים הנמצאים בעימות ערכי, כלכלי ותפקודי.

7.2 השחקנים – נגישות לתהליך עיצוב המדיניות

שחקנים מוסדיים וחוף-מוסדיים רבים נטלו חלק במאבק על "הדיונה הגדולה" של אשדוד, אולם לא ניתן להתייחס אליהם ואל פעולותיהם על פי אותה אמת-מידה. לפיכך, ימוינו השחקנים השונים, בהתאם למידת הרשאתם החוקית לנהל את תהליך עיצוב המדיניות ולהשפיע עליו, ובמילים אחרות, על פי מקומם, מתוך פנים הממסד והחוצה.

ברובד העליון של משחק עיצוב המדיניות ימצאו **משרדי הממשלה**, שכן מדיניות התכנון והבינוי מקורה בתכנית ממשלתית כוללת, הנגזרת מצרכים לאומיים.

ברובד הביניים תמצא **עיריית אשדוד**, שעיצוב המדיניות הוא מבחינתה עיצוב דמותה העתידית של העיר. העירייה נחשבת כשותפה חוקית בתהליך העיצוב, אך עדיין עליה לקבל את מרותם של משרדי הממשלה ואת החלטותיהם. בראיה קיצונית יותר ניתן להגדיר גם את העירייה, שהיא שחקן מוסדי, כקבוצת אינטרס, המבקשת להשפיע על הממשל לאמץ מדיניות נוחה לה.

ברובד התחתון, רחוק יחסית ממקורות הסמכות, ימצאו "**הגופים הירוקים**", המהווים קבוצת אינטרס, **והעיתונות**, שלמרות שבועתה לאובייקטיביות, נקטה במקרה זה עמדה.

ראוי להדגיש כי לצורך ניתוח תהליכי עיצוב המדיניות, מפרידה עבודה זו בין המשרד לאיכות הסביבה, שהוא למרות היותו צעיר יחסית, עדיין גוף מוסדי, הפועל בסמכות שלטונית ואמור להשפיע על תהליכי עיצוב המדיניות מבפנים, ובין הגופים "הירוקים", ובהם בעיקר החברה להגנת הטבע, שהם גופים חוף-מוסדיים, המשמשים לצורך העניין כקבוצת לחץ המנסה להשפיע על עיצוב המדיניות **מבחוץ**.

המשרד לאיכות הסביבה ישתיך, לפיכך, לרובד העליון של קובעי המדיניות ואילו "הגופים הירוקים" ימצאו ברובד התחתון, רחוק, תיאורטית, ממעגל מקבלי ההחלטות. הפרדה זו עלולה להראות מלאכותית, באשר "הגופים הירוקים" נמצאים תחת סמכות המשרד לאיכות הסביבה ולוחמים יחד איתו באותו צד של המתרס. אולם "חוקי המשחק" שלהם וכלי המדיניות הלגיטימיים שכל אחד מהם רשאי לנקוט – שונים הם.

7.2.1 רובד עליון – משרדי הממשלה

שלשה משרדי ממשלה נטלו חלק במחלוקת על עתידה של "הדיונה הגדולה" של אשדוד. לכל אחד מהם תפקיד וסמכויות מוגדרות, וכל אחד מהם אמון על שמירת אינטרס הציבור מהיבט אחר:

- משרד הפנים
- משרד הבינוי והשיכון
- המשרד לאיכות הסביבה

ברובד עליון זה, אותו ניתן להגדיר גם כרובד מקבלי ההחלטות וכרובד קובעי המדיניות, ניטשה בעצם המערכה העיקרית. המחלוקת בנושא "הדיונה הגדולה" אינה מקופלת בויכוח בין עיריית אשדוד לבין החברה להגנת הטבע ואינה מוסכרת בעמדה זו או אחרת של הציבור או של העיתונות, אם יש לכל אחד מן הגורמים שהוזכרו משקל רב בפני עצמו.

בכל הכרוך ביצירת מדיניות ציבורית, בעיצובה, בגיבושה ובהבאתה לכלל יישום מושכל, לטובת הציבור כולו, והאזרח הפרטי באשר הוא, מוטלת על משרדי הממשלה האחריות הציבורית האולטימטיבית – ליצור מדיניות נכונה, הוגנת, בעלת הגיון כלכלי, שתוצאותיה יוכרו כטובות גם לאורך זמן. ומבחינה זו כל גורם אחר שנטל חלק במשחק של עיצוב המדיניות – עירייה, גופים "ירוקים" ועיתונות, כולם, כל אחד על פי משקלו היחסי, משמשים כקבוצות אינטרס, המבקשות להפעיל השפעתן על משרדי הממשלה במטרה להביא לעיצוב מדיניות הנוחה להן ו/או העולה בקנה אחד עם השקפותיהן ואמונותיהן.

7.2.1.1 משרד הפנים

תת-המערכות: מינהל התכנון, ועדות לתכנון ולבניה, ועדה לבניה למגורים.

משרד הפנים, באמצעות הועדות המחוזיות והמועצה הארצית לתכנון ולבניה, מוסמך, על פי חוק התכנון והבנייה התשכ"ה 1965, לתכנן ולאשר תכניות בניה מקומיות, אזוריות וארציות ולהקנות להן תוקף חוקי-השראתי. המועצה הארצית והועדות המחוזיות פועלות כגופים תכנוניים ושיפוטיים באשר הן שוקלות ומכריעות בין עמדות שונות המובאות בפניהן (עררים, התנגדויות). להן הסמכות לקבוע ייעודי קרקע (מגורים, שטחי ציבור, תעשייה) וקביעתן נחשבת כמחייבת על פי חוק.

תכנית המתאר המקורית של אשדוד דג/313 משנת 1959 ותכנית המתאר המתוקנת ד/2000 משנת 1988 קובעות בניה על רום הדיונה באשדוד, באזורים המגודרים על פי התכנון: רובע י"ג, רובע י"ד, רובע ט"ז והרובע המיוחד. "מדובר בתכנית מתאר בתוקף. תכנית שאושרה על

ידי מדינת ישראל, ויש המבקשים עכשיו לשנותה" – אומר ראש עיריית אשדוד אינג' צבי צילקר, מהנדס על פי מקצועו, בפני צוות ההגוי לתכנית מתאר אשדוד (97) – "לא אתן יד לחבל בהחלטות ממשלה".

המאבק על "הדיונה הגדולה" של אשדוד התרחש על רקע תהליך כלל-ארצי, גדול ורחב יותר: האצת הבנייה. מגמה זו החלה כבר ב-1989, עם תחילת גל העלייה הגדול מברית המועצות המתפוררת, כתולדה של החלטת ממשלה. לשם כך נחקקה הוראת שעה בדבר הליכי תכנון ובניה התש"ן 1990 ומתוקפה הקים משרד הפנים ול"לים – ועדות לבניה למגורים, שמטרתן לזרז את הליכי האישור של תכניות הבנייה לשכונות מגורים שעניינן 200 יחידות דיור ומעלה. הול"ל קיצרה את זמן ההפקדה של התכניות ל-20 יום בלבד, התנגדויות לתכנית בינוי חייבות היו לפיכך להיות מוגשות לפני הול"ל בפרק זמן זה בלבד. סמכותה של הול"ל הוכרה כמחייבת וסופית והותר לה אף לקבל החלטות העומדות בסתירה לתכניות מתאר מקוריות. מבחינה זו נחשבה הול"ל כמכשיר רב-כוח הנתון בידי מינהל התכנון של משרד הפנים.

"... כל נושא התכנון בישראל עדיין לוקה בחסר. מינהל התכנון של משרד הפנים, שעל סמך מפותיו פועלים כולם, הוא גוף עלוב, עם תקציב של 7,000,000 ₪ לשנה בקושי" (98) – אומרים המקטרגים.

אולם למרות הביקורת, משרד הפנים, באמצעות ועדותיו השונות, הוא בעצם הבורר והמכריע בין האינטרסים השונים המובאים לדיון בפניו ולהחלטותיו, כאמור, תוקף מחייב, על פי חוק.

7.2.1.2 משרד הבינוי והשיכון

תת-המערכות: מינהל מקרקעי ישראל (לפני המעבר למשרד התשתיות), אגף השיכון.

7.2.1.3 משרד הבינוי והשיכון מייצג שני אינטרסים בעלי משקל רב ומכריע.

ראשית, מינהל מקרקעי ישראל, יחידת סמך של המשרד, הוא-הוא המחזיק באדמות המדינה, ושנית, משרד הבינוי והשיכון, כשמו, הוא המופקד על טובת הציבור בכל הכרוך בזמינות זירות למגורים, באיכות סבירה ובמחיר הוגן.

בסוף שנות ה-80, עם הבנייה הנדרשת כהערכות לגל העלייה הגדול, נחשבה אשדוד, עיר בה יש עתודת אדמות מדינה, כעומדת בראש סדר העדיפויות של המשרד בכל הכרוך בתכנון, בינוי ופיתוח. "לבעלות הלאום על רוב קרקעות המדינה יש משמעות רבה על הפיתוח וההתיישבות במדינת ישראל" – קובע אלישע אפרת (99) "פירושו של דבר הוא שניתן לתכנן ולפתח חבלים שלמים ללא עירובם של בעלים ושל אינטרסים פרטיים".

בהמשך לפרק המבוא, שבשער הראשון, בדבר יעדיה של המדיניות הקרקעית של מדינת ישראל, יובאו להלן שלושה מעקרונותיה הבולטים, כפי שנוסחו על ידי אפרת:

- המדיניות הקרקעית חייבת לענות על הצרכים הממלכתיים, החברתיים, התרבותיים והכלכליים של ישראל.
- המדיניות הקרקעית חייבת להבטיח אופטימיזציה של שימושי הקרקע מבחינת המקום, הניצול וצרכי הרווחה החברתית של כל מרכיביה.
- קרקע עירונית ציבורית תימסר לשימוש בדרך של חכירה בלבד, וזאת רק לאחר שיושלם תכנונה ורק לאותו שימוש שיקבע בתכנון.

באירוע "הדיונה הגדולה" מהווה משרד הבינוי והשיכון שחקן ראשי. על-פי הזמנתו, נערכו והוגשו תכנית הבניה לרבעיה הדרום-מזרחיים של אשדוד, על שטח הנחשב כעתודה למגורים, שטח חול, לכאורה חסר שימוש, בבעלות המדינה. על-פי מיטב הבנתו של המשרד, דבר לא אמור היה למנוע את יישומה של התכנית.

7.2.1.4 המשרד לאיכות הסביבה

המשרד לאיכות הסביבה, במתכונתו הנוכחית, נוסד ב-1989, במקביל ובלי קשר לפתיחת המאבק על עתידה של "הדיונה הגדולה". משרד צעיר יחסית זה, המייצג את אינטרס הציבור בשמירה על איכות החיים, של הכלל ושל הפרט, ובתוך כך גם מופקד על השמירה על ערכי טבע ונוף, בא ליצור מוקד של אחריות ממשלתית, בין משרדית, לענייני איכות הסביבה. (100).

הקמתו של המשרד לאיכות הסביבה בישראל, במתכונתו העצמאית, עולה בקנה אחד עם המגמה הכלל-עולמית שנסתמנה בשנות ה-80, למיסודה של הדאגה הסביבתית (101).

בארצות הברית, הסמן העולמי למגמת ההתחזקות של הגורמים ה"ירוקים", הפכו קבוצות אינטרס אלה לבעלות כוח ממשי בזירת המדיניות, כשבידן יכולת להעלות נושאים סביבתיים אל תוך סדר היום ואף להביס קבוצות אינטרס ותיקות, חזקות ומלוכדות מהן, כמו התעשיינים והסוחרים (102). "שיקולי איכות הסביבה ולחצים של ארגונים "ירוקים" מקבלים יותר ויותר משקל בתודעה הציבורית ובקביעת גורלם של פרויקטים של בניה ופרוייקטים לאומיים, אחרי עשרות שנים שבהן השפעתם על הקהל ועל קבלת ההחלטות הייתה כמעט אפסית" (103).

היפוך היוצרות שהתרחש בין משרד הבינוי והשיכון לבין המשרד לאיכות הסביבה הוא עיקר עניינו של ניתוח אירוע זה.

משרד הבינוי והשיכון מהווה חלק מקהילת מדיניות חזקה המקבלת את החלטותיה בתהליך כמעט סגור. זהו גוף מקושר היטב, בעל תפקיד מוכר ומוערך, הנהנה מתקציבי ענק. בנוסף

גילה יניב
אוניברסיטת תל-אביב
התכנית למדיניות ציבורית

למעמדו האיתן במעגל מקבלי ההחלטות, מאפשרת לו עוצמתו הפוליטית, המינהלית והכלכלית, לעסוק בטקטיקות שונות של מחד, עידוד ותימרוץ לקבלנים ולרשויות מקומיות ומאידך, ב"הענשה" על-ידי אי הקצאת מקורות כספיים נדרשים.

אל מול משרד הבינוי והשיכון ניצב, באירועי "הדיונה הגדולה" המשרד לאיכות הסביבה. זהו משרד צעיר יחסית, שתדמיתו המינהלית והציבורית, נופלת, במחילה, מזו של משרד הבינוי והשיכון. מדיניות איכות הסביבה בישראל נשענת בעיקר על רשתות ידע ועל גופים וולנטריים חוץ-מוסדיים.

בעוד שמדיניות התכנון והבינוי יכולה להיות מעוצבת בחדרי המתכננים ולעמוד למבחנו של הציבור כשהיא מוגמרת, הרי שמדיניות איכות הסביבה זקוקה לתמיכה וגיבוי ציבוריים לצורך אימוצה. בעוד שבינוי ושיכון הם ערכים ברורים, ברי כימות, הנראים בעין, הרי שאיכות הסביבה הינה מונח מופשט, קשה להערכה ולאומדן – ובעיקר כך מתברר, קשה להגדרה. מרגע שהחליט מנכ"ל משרד הפנים לשקול מחדש את החלטת הול"ל, בפברואר 91', לאשר את הבנייה החדשה בדרום מזרח אשדוד, קיבלו שני שחקנים אלו מעמד של טוענים שוי-ערך. יתרה מזאת, במקרים מסוימים, כמו בשאלת הבנייה בפאתו של רובע י"ג, שלא התממשה עד היום, הצליחו "הגופים הירוקים" לכופף את ידו של משרד הבינוי והשיכון ולכפות עליו, הר כגיגית, להתיישר על-פי אמות המידה שלהם.

עיקר הישגו של המשרד לאיכות הסביבה, מבחינתו, הוא בכך שהצליח לשנות, או לפחות לעקב קשות, תכנית מתאר עירונית בעלת תוקף ולמנוע את פריטתה לתכניות בניה מפורטות, שלאחר אישורן, רק צו הפסקה מינהלי של בית משפט, יכול היה לעצור את עבודות העפר והבנייה במקום.

7.2.2 רובד ביניים – עיריית אשדוד

עיריית אשדוד, על פקידותה ועל נבחרי הציבור שלה, מייצגת את כלל האינטרסים של תושבי אשדוד, ולפיכך עליה לברור את הסדרי העדיפויות שלה בקפידה יתרה. בעוד משרדי הממשלה שהוזכרו לעיל יכולים, ואף צריכים, להוביל קו מונוליתי ברור ומוצהר, בהתאם לתפקידם ולסמכותם, הרי שהעירייה נקרעת בין שני הקצוות. מחד, הצורך והרצון לבינוי העיר, פיתוח והרחבת השירותים הציבוריים והבטחת הרווחה הכלכלית, שלה כעירייה ושל כלל תושביה כמשלמי מסים, ומאידך, דאגתה להיבטים שונים של איכות החיים העירונית, ולשביעות רצון התושבים מתפקודה ומהחלטותיה.

שנות ה-90, שנות ה-POLITICALLY CORRECT, הכניסו ממד נוסף לשיח הציבורי והרחיבו את גבולותיו. בעידן זה, ייתכנות פוליטית חייבת לקחת בחשבון גם את שיקולי התדמית של נבחרי הציבור וגם את דרישת הציבור מן הממשל לגלות נאורות בהחלטותיו.

לו היו נבנים הרבעים האמורים בשנות ה-60, סביר להניח כי לא היה עולה עניין שימור הדיונה לויכוח ציבורי. "צורך השעה" וחזון הפרחת השממה נתנו אז גושפנקא אפילו לייבוש החולה, כנגד כל המתנגדים. יתרה מזאת, כנימוק למיקומה של אשדוד, בלבו של ים החולות, כתב האדריכל א. ברצוקוס, מראשי המתכננים בארץ: "הקמת עיר על שטחי החולות הנרחבים לא הייתה כרוכה בכל הפסד של אדמה חקלאית, ולעומת זאת התפשטות נוספת של מטרופולין תל-אביב, כתוצאה מקביעת הנמל בתחומו ולא מחוץ לו, היה בא בהכרח של חשבון קרקע חקלאית פורייה ואזורי פרדסים" (104).

כלומר, תוכן המדיניות והשיח הציבורי משנים את פניהם בהתאמה לשינוי בתנאי המציאות. המודעות לאיכות הסביבה, שחזרה לתודעה הישראלית כהשפעה כלל-עולמית, הוסיפה אמת מידה נוספת, הנבחנת על ידי הציבור, בכל הכרוך בהחלטות נבחריו. דא עקא, אמת מידה זו קשה להגדרה ולבחינה.

"אין לנו עניין בעוד בניינים" – אומר ראש העירייה לאנשי התכנון (105) – "אנחנו רוצים קריית ספורט, קריית אוניברסיטה, בתי חולים, אזור תעשייה עתירת ידע – זו הנשמה של העיר". פרשנותו של צילקר מניחה משוואה ברורה:

איכות סביבה = איכות חיים = תכנון מוקדם = מוסדות ציבור = רווחה.

"איכות חיים אתם קוראים לזה? התושבים בדרום העיר סובלים מכל החולות האלה. אין להם עניין בהם" – מציג את אותה משוואה מכיוונה השלילי, סגנו, מר שמעון כצלנסון (106).

מבחינתה של עיריית אשדוד – לא העיר מאימת על הדיונה, אלא הדיונה היא זו שחונקת את העיר ומונעת את פיתוחה. אשדוד נבנתה על דיונות חול. במשך שנים ארוכות לא היו אזורים שלמים בה, בתוך תוכה של העיר, אלא רק שטחי חול הממתינים להגשמת ייעודם לבניה ולפיתוח, על-פי תכנית המתאר. המאבק על "הדיונה הגדולה", מבחינתה של עיריית אשדוד,

גילה יניב
אוניברסיטת תל-אביב
התכנית למדיניות ציבורית

הוא מאבק על האפשרות לבנות רובעי מגורים יוקרתיים, על-פי חזון שנות ה-2000, ובעיקר מאבק על בנייתו של הרובע המיוחד, רובע מוסדות הציבור העל-רובעיים של העיר, ובו: קריית בית חולים, קריית אוניברסיטה וספורטק.

7.2.3 רובד תחתון – הגופים החוץ מוסדיים – "גופים ירוקים", עיתונות

בשולי זירת מקבלי ההחלטות ניצבים הגופים הבלתי מוסדיים שנטלו חלק במאבק על עתידה של "הדיונה הגדולה": "הגופים הירוקים" והעיתונות.

הגופים ה"ירוקים" ובהם החברה להגנת הטבע ועמותת "אדם, טבע ודין", הם בעיקרם גופים וולנטריים, המורכבים ממומחים ו"משוגעים לדבר". עבודה זו מגדירה אותם כרשת מדיניות, שכתוצאה מהד ציבורי נאות, הצליחה לנווט עצמה אל מרכזה של זירת המדיניות. הגופים ה"ירוקים" מסנגרים על שימור הדיונה כערך נופי, חינוכי וערכי, ללא קשר למחיר הכלכלי והתפקודי הכרוך בכך. גיוס התמיכה מן הציבור ויצירת החותם נעשו הודות למעורבות רבת המשמעות של העיתונות, הארצית והמקומית.

העיתונות, שתפקידה לדווח על ההתרחשויות, חצתה, במקרה זה, את קו האובייקטיביות ונקטה עמדה, בניסיון להשפיע על מהלכי המדיניות. עיתון "כל הדרום" אף נרתם, פיננסית, למאבק לשימור "הדיונה הגדולה" ומימן הפקת מדבקות, כרזות והעמדת דוכני החתמה ברחובות העיר.

7.3 דרכי פעולה של השחקנים – טקטיקה, טרמינולוגיה ומה שבניהן

המחלוקת לגבי הבנייה על "הדיונה הגדולה" הנה דוגמא מרתקת לתהליכי קבלת ההחלטות וקביעת המדיניות בענייני מקרקעין בארץ. שנים של עיכובים וחודשים ארוכים של חילופי מכתבים קשים, של דיונים חוזרים ונשנים ושל אי-הסכמות לגבי הליכי עבודה וכללי משחק, חושפים יותר משמץ של מאבקי הכוח המתחוללים בזירת מדיניות טעונה וחשובה זו.

מידת יכולתם של הגורמים השונים להשפיע על תהליך עיצוב המדיניות נתפס בעיניהם כסמן למידת יוקרתם וכוחם. ובהלך שכזה, לא רק סופו של התהליך נתפס כחשוב ועקרוני, אלא כל נקודה במהלכו, תהא זו גם מחלוקת סמנטית על ניסוח פרוטוקול.

השחקנים, אשר מוינו בפרק הקודם על פי כוחם היחסי ועל פי מידת נגישותם אל תהליך קבלת ההחלטות, חוברים בשלב זה לשתי קבוצות עיקריות, הניצבות זו כנגד זו. מחד, "קואליציית הסינגור" של משרד הבינוי והשיכון ועיריית אשדוד, המצדדת בבניה על הדיונה ומבקשת לקדם את האישורים הנדרשים, מהר ככל הניתן, ולמולה, "הגופים הירוקים", שם כולל למשרד לאיכות הסביבה ולחברה להגנת הטבע, אשר בסיוע העיתונות, ניסו ואף הצליחו לטרפד את מהלכו של הממשל.

משרד הפנים נותר כבורר בין הנצים ולכן לא יקבל התייחסות נוספת בפרק זה.

7.3.1 "קואליציית הסינגור" – משרד הבינוי והשיכון ועיריית אשדוד

משרד הבינוי והשיכון, שסומן כקהיליית מדיניות סגורה למדי ורבת השפעה ועוצמה, ועיריית אשדוד, שלמרות היותה גוף מוסדי, מדרג ביניים, מתפקדת במקרה זה כקבוצת אינטרס, כבעלת עניין, המבקשת להפעיל מלוא השפעתה על מהלכי הממשל, חברו, באירוע זה, והרכיבו את "קואליציית הסינגור" המאיישת את מרכז זירת המדיניות. על פי הזמנה שלהם גובשה תכנית המתאר העדכנית לאשדוד, ולו ניתן היה, מבחינתם, לבטל כל השפעה חיצונית על תהליך עיצובה ואישורה של המדיניות, טוב היה.

משרד הבינוי והשיכון ועיריית אשדוד מהוות "קואליציית סינגור" על תכנית ד/2000, באשר היא עונה על ערכיהם המשותפים ומשרתת את מטרותיהם המשותפות. עולם המושגים של העושים במלאכה במשרד הבינוי והשיכון ובעיריית אשדוד מתבסס על הכרה בחשיבות התכנון והבינוי כמכשיר לעיצוב ולשינוי פני המציאות, על תפיסת הפיתוח כאמצעי להבטחת איכות החיים הכללית, ועל ראייה פוליטית הגורסת כי עשייה, הנראית בעין, טובה משימור הקיים.

עיקרי עמדתם של "המפתחים והבונים" יוסברו וינותחו בשלושה מישורי התייחסות:

- **אסטרטגיות לפיתוח מקומי** – בהן מנסה אשדוד, העיר הייזמית, לנקוט על מנת לשמור על מעמדה המרחבי המועדף.
- **ניסיון להטבעת חותם בתודעת הציבור**, מתוך הכרה שחלק ניכר מן המחלוקת פרץ מגבולות סדר היום הממשלתי והוא מצוי, זה מכבר, על סדר היום הציבורי, במובנו הרחב.
- **היבטי עלות/תועלת ועלות/יעילות** של הבנייה או אי-הבנייה על הדיונה, כפי שהם נתפסים על ידי קואליציית הסינגור.

1. שער זה מבוסס, עם שינויים, על עבודת סמינר שהגשתי ב"תיאוריות ארגוניות ובירוקרטיות ציבוריות", סמסטר א' תשנ"ז, בה נסקרו ונותחו קהילות המדיניות ורשתות המדיניות אשר נטלו חלק במחלוקת על "הדיונה הגדולה" באשדוד.
59. רזין ערן, יוזמה מקומית כמנוף לצמיחה עירונית – מגמות בהתפתחות מערכת הערים המישור החוף הדרומי של ישראל, המכון ללימודים עירוניים ואזוריים, האוניברסיטה העברית, פרסום מס' 27, ירושלים 1991 – עמ' 3.
60. שם, בעטוי של רזין.
61. רענן בועז, (עורך), אשדוד – לקט מאמרים, הוצאת כיוונים 1990 עמ' 163.
62. שחר, וינטראוב, כהן, שלח, שם, עמ' 553.
63. רבעון "ארץ חורף" בהוצאת החברה להגנת הטבע. ינואר 1991.
64. גרייצר, דר' איריס, צילקר צבי, אשדוד – קובץ מאמרים, החוג לגיאוגרפיה, אוניברסיטת תל-אביב, 1976 עמ' 59.
65. מסמכי עיריית אשדוד – דו"ח המחלקה להתחדשות שכונות 1991.
66. גרייצר שם עמ' 46.
67. הרץ י., פוגל א., שוורץ ד., תכנית מתאר אשדוד ד/2000 רוויזיה לתכנית מתאר, הוכן עבור עיריית אשדוד, משרד הפנים, משרד הבינוי והשיכון, תל-אביב 1996.
68. שם, הקדמה.
69. לווינסון אסתר, אשדוד – התפתחות מרחבית, דו"ח חלופות בהתייחס לשמירת הדיונה, הוגש למינהל התכנון במשרד הפנים, 1991.
70. ביטוי של ראש עיריית אשדוד, אינג' צבי צילקר.
71. פרק זה מבוסס על מסמכי עיריית אשדוד: תכתובות, פרוטוקולים, קטעי עיתונות.
72. שורה ממקאמה שכתב חיים חפר על אשדוד, לכבוד יום הולדתה ה-30.
73. פרק זה מבוסס על ספר אשדוד, שם.
74. צוער, פרופ' חיים, חוות דעת על הגיאומורפולוגיה של חולות אשדוד, ראש המחלקה לגיאוגרפיה, אוניברסיטת בן-גוריון, הוגשה לגב' רבקה אבלסון, אגף תכנון ובינוי ערים, משרד הבינוי והשיכון, 1990.
75. שם.
76. ציטוט של אריה שחר, אצל זנדברג אסתר, הארץ, 5.8.97, עמ' ד'2.
77. מרינוב, דר' אורי, מקומה של הרשות המקומית בשמירה על איכות הסביבה, הכנס הארצי השישי למינהל ושלטון מקומי, ירושלים 1974 עמ' 19.
78. טירן, שם עמ' 9.
79. שורת הפזמון החוזר של "המנון אשדוד".
80. טורגובניק, שם.
81. אלתרמן, שם עמ' 80.
82. פטסבורג עופר, מוסף ממון ידיעות אחרונות, 30.5.97, עמ' 11.
83. נתוני עיריית אשדוד.
84. נתוני עיריית אשדוד.

85. שוורץ, דר' דפנה, מרכז ופריפריה בישראל – פערים ופוטנציאל צמיחה, הרשות לתכנון לאומי וכלכלי, משרד הכלכלה והתכנון, ירושלים 1995 עמ' 3.
86. טורגובניק, שם.
87. פרק זה מבוסס על נתוני עיריית אשדוד.
88. שחר, שם עמ' 555.
89. יריב זיוה, ידיעות אחרונות, 17.5.91, "עולם הולך ונעלם".
90. פרק זה מבוסס ברובו על חומר ההרצאות, למעט הערות.
91. מבוסס על הרצאות "יישום מדיניות", דר' ישראל דרורי.
92. כמוסבר בפרק – "יומן אירועים".
93. דורון, שם עמ' 35.
94. טורגובניק, שם עמ' ט"ו.
95. שם.
96. קיטשלט, שם.
97. עיריית אשדוד, פרוטוקול מס' 07-02-006 מיום 13.6.94.
98. פטרסבורג, שם.
99. אפרת, דר' אלישע, גיאוגרפיה יישוביות של ישראל, החוג לגיאוגרפיה, אוניברסיטת תל-אביב, הוצאת אחיאסף, 1981, עמ' 138.
100. טירן, שם עמ' 50.
101. INGRAM, HELEN M., COLNIC, DAVID H., MANN, DEAN E, INTEREST GROUPS AND ENVIRONMENTAL POLICY (AT) LESTER, JAMES P. (EDITOR) VIRONMENTAL POLITICS AND POLICY, DUKE UNIVERSITY PRESS, DURHAM LONDON 1995, CHAP. 5 עמ' 115.
102. שם.
103. פטרסבורג, שם.
104. גרייצר, שם עמ' 46.
105. עיריית אשדוד, פרוטוקול מס' 07-02-006 מיום 13.6.94.
106. שם.