

# עקרונות, מדיניות וכלים לשמירת השטחים הפתוחים

פרופ' אלי שטרן

יו"ר האיגוד לתכנון סביבתי בישראל, אוניברסיטת בן גוריון

שמירת שטחים פתוחים חשובה מאוד. אבל לכל העוסקים בתחום זה אני ממליץ לראות את המציאות בשטח ולא רק לדבר עליה מרחוק. כדי לראות את המציאות, אני מאוד ממליץ לקיים מסע קטן בארץ-ישראל. המסע הזה לא צריך להתחיל בנגב שבמרחביו מצוי שפע של שטחים פתוחים, גם לא בגליל שבו יש אמנם קצת פחות שטחים פתוחים מאשר בנגב אבל הם קיימים, אלא דווקא באותו אזור שבו מתרכזת עיקר אוכלוסיית ישראל – בין גדרה לחדרה, ושבו קיימת באמת מצוקת השטחים הפתוחים. כדי לבחון מה המצב בפועל אתחיל את הסיור מצומת מורשה דרך כביש מספר 4 צפונה לכיוון חדרה. כביש זה היה פעם אחד הכבישים הכפריים ביותר יפים בישראל. עשר-עשרים השנים החולפות שינו אותו לחלוטין. לאורך הכביש ניתן להבחין בבירור בשילוטים פרטיזניים שנתלו בניגוד לחוק, כמו גם בכינוי לא חוקי. נראה לי כי הכביש הזה הוא הדוגמה הטובה ביותר, עבור כל מי שעוסק בתכנון, לאחד הכשלים הגדולים ביותר בישראל. כפי שנראה הכביש הזה, כך נראית היום דמותה של מדינת ישראל וזו לא המדינה שרצינו לראות. זו תמונה של הרבה מאוד שטחי עזובה, הרס של נוף ושינוי הנוף החקלאי שהוא כל-כך חשוב.

כדי לנסות ולהיאבק בתופעה מבישה זו חברו לפני כשנה ארגוני הסביבה יחד עם מינהל התכנון של משרד הפנים ומשרד האוצר והקימו צוות רב-תחומי שכלל כלכלנים, אדריכלים, יועצים משפטיים ואחרים, במטרה לדון באפשרות הכנת תכנית לשמירת השטחים הפתוחים. מנקודת הראות של הצוות הזה, "שטח פתוח" הוא כל שטח שאינו מבונה ושלא חלה עליו תכנית סטטוטורית מאושרת. מטרת הצוות הייתה להציע כלים ואמצעים לשמירה על השטחים הפתוחים והשימוש בהם, בדרך שתספק קודם כל את צורכי האוכלוסייה שאינם רק פנאי ונופש, אלא גם צרכים של קיום, פרנסה, חקלאות וגם של תעשייה, בדרך שתבטיח שמירה על ערכי הטבע, על הנוף, על תפקודי הסביבה וגם על המורשת התרבותית והאחרת. המטרה השנייה של הצוות

הייתה להבטיח את תפקודי הסביבה; המטרה השלישית הייתה שמירת ערכי נוף וחזות; הרביעית – שמירת ערכי מורשת והחמישית – שמירה על ערכי הטבע.

במהלך דרך הפעילות אסף הצוות מספר גדול של מחקרים שהראו לנו, למשל, שלציבור הישראלי ישנן שלוש סיבות חשובות לשמירה על השטחים הפתוחים. האחת – הצורך הפסיכולוגי לצאת מתוך התעוקה של המרחב האורבני; השנייה – שימור מגוון המינים. השלישית – הקשר לעם ולמולדת. בארצות-הברית, למשל, הציבור חושב שלשטחים הפתוחים יש בראש ובראשונה חשיבות אסתטית, לאחר מכן חשיבות סביבתית ולאחר מכן חשיבות חקלאית.

**“בעשור החולף  
הופשרו בישראל  
קרוב ל-642 אלף  
דונם; כמחצית  
השטח שונתה  
משטח פתוח אחד  
לשטח פתוח שני;  
יותר מ-50% שונו  
לצורכי בניו;**

**כלומר, במהלך  
עשור שונה ייעודו  
של כ-340 אלף  
דונם לבניו  
ולפיתוח.”**

לשטחים החקלאיים, פרט לכך שכיום הם בקושי מספקים פרנסה לחקלאים, יש תפקיד של הגנה על מי התהום ועל החי, יחד עם שימור אזורים טבעיים, אספקת מזון ושימור החקלאות כדרך חיים, שימור האופי הכפרי והאיכות הנופית והחזותית והאטת הפיתוח. על-פי המחקרים מסתבר כי 84% מתושבי ישראל נוהגים לפחות פעם בשנה לצאת לבילוי בחיק הטבע. 25% עושים זאת בתדירות של לפחות אחת לחודש. כ-50% מהציבור חשים שאין לנו מספיק שטחי יער.

עד כאן השימושים הרצויים בשטחים הפתוחים אבל פרט לכך חשוב לדעת כמה שטחים פתוחים יש בישראל והאם באמת קיים בהם מחסור. במסגרת מחקר שנעשה ביוזמת המשרד לאיכות הסביבה מופו, בעזרת צילומי אוויר, כל השטחים הבנויים בישראל, נכון לשנת 1999. את הסך הבנוי הפחתנו מהשטח

היבשתי הכללי של ישראל וקיבלנו נתון מעניין מאוד. מסתבר כי בין 6% ל-7% מהשטח היבשתי של המדינה הם אזורים מבונים וכל השאר שטחים פתוחים מסוגים שונים. מתוך המרחב הפתוח הגדול הזה, יותר מ-5.5 מיליון דונם הם שטחים חקלאיים. אם נוסיף לכך את הנתונים שלפיהם יש בישראל יותר מ-1.6 מיליון דונם יער ויותר מ-4.1 מיליון דונם שמורות טבע וגנים לאומיים ועוד קרוב ל-9 מיליון דונם שטחים פתוחים שאנחנו קוראים להם “אחרים”, כולל שטחים שצה”ל מתזיק

ומשתמש בהם, מסתבר כי יותר מ-20 מיליון דונם בישראל הם שטחים פתוחים. בחינה של הפרישה הגיאוגרפית של השטחים האלה מראה כי הכי הרבה שטח בנוי קיים במחוז תל אביב (כ-68% משטח המחוז הקטן הזה בנויים) לעומת 2% בלבד במחוז הדרום. כלומר, קיימת שונות גבוהה בין השטחים הפנויים במחוזות השונים. בפועל, כמעט לא קיימת רציפות של שטחים פתוחים, למעט אזורים מסוימים בנגב.

אם זה המצב, מהי בעצם הסכנה המאיימת עלינו? הסכנה טמונה בתהליך הכרסום בשטחים הפתוחים. קיימים שני סוגים של כרסום. הבלתי חוקי והחוקי. הכרסום החוקי פירושו תהליך המוכר כהפשרת קרקע, שינוי ייעוד של קרקע חקלאית ושטחים פתוחים לייעודים שונים של בינוי ופיתוח פיסה. התהליך הזה מאושר חוקית על-ידי ועדה שבזמנו נקראה הוועדה לשמירת קרקע חקלאית (וולק"ח) ומ-1996 קיבלה מנדט נוסף והפכה לוועדה לשמירת קרקע חקלאית ושטחים פתוחים (וולקחש"פ). על-פי המידע שאסף הצוות לגבי הנתונים של העשור האחרון, מסתבר שבשנים האלה הופשרו בישראל קרוב ל-642 אלף דונם. כדי להיות הוגן אציין שקצת פחות ממחצית השטח שונה משטח ירוק אחד, או משטח פתוח אחד, לשטח פתוח שני. אבל יחד עם זאת יש לציין כי יותר ממחצית השטח שונה לצורכי בינוי. כלומר, בעשור החולף שונה ייעודן של כ-340 אלף דונם לצורכי בינוי ופיתוח.

מדוע הופשרה הקרקע ולאילו צרכים של בינוי ופיתוח? את הנתונים ששייכו לשאלה זו אפשר לדעת רק משנת 1997 ואילך, כיוון שעד לשנה זו נרשמו הנתונים לגבי השאלה כמה שטח שינה את ייעודו, אבל לא נרשם מה הייתה הסיבה לשינוי הייעוד. יחד עם זאת, גם לא הוכן מיפוי שיכול היה להראות היכן שונה הייעוד. אבל אם נבחן את הנתונים שנרשמו מ-1997 עד 2000, נגלה כי 46% מהשטח שונו לשטח פתוח ו-54% שונו לשטחים "שונים". לדוגמה, 22% שונו לתעשייה, 15% למגורים וכך הלאה. זה בעצם היה תהליך הכרסום שנעשה בעיקר לצורכי בינוי. אם בוחנים את הנתונים על-פי התפלגותם במחוזות, למשל, מסתבר כי במחוז תל אביב הופשרו 79% לצורכי בינוי. במחוזות אחרים, כמו מחוז ירושלים, נגלה שהמספרים קטנים מ-10%. קיבלנו מהמינהל נתונים ביחס לשאלה כמה עסקאות נכרתו על השטחים שהופשרו. בדיקת הנתונים מגלה, כי שיעור העסקאות הגבוה ביותר היה במחוז ירושלים והוא הגיע לקרוב ל-15%, כאשר הממוצע הכללי היה 5%. נתונים אלה מאלפים בעיקר מן הטעם שאם המספרים נכונים, וגם אם אני שוגה בשיעור של

**"מתוך המרחב  
הפתוח בישראל,  
יותר מ-5.5 מיליון  
דונם הם שטחים  
חקלאיים; עליפי  
הנתונים יש בארץ  
יותר מ-1.6 מיליון  
דונם יער, יותר  
מ-4.1 מיליון דונם  
שמורות טבע  
וגנים לאומיים,  
ועוד קרוב ל-9  
מיליון דונם שטחים  
פתוחים 'אחרים'.  
השורה התחתונה:  
יותר מ-20 מיליון  
דונם בישראל הם  
שטחים פתוחים."**

100%, אנחנו מדברים על חלק גדול מן הקרקעות שאולי הופשרו שלא לצורך. על כן נשאלת השאלה: איך אנחנו נלחמים בתופעה זו?

מתוך לימוד המגמות והתהליכים המתרחשים בתוך מרחבי השטחים הפתוחים במדינת ישראל, ראינו תהליכים שונים ומצאנו שמבחינה גיאוגרפית הם מתרחשים בשלושה אזורים. האחד – בתוך הערים, שבהן בקרקעות שיועדו לפיתוח וייעודן שונה לבינוי, מתפתחים תהליכי עזובה והבינוי המאושר לא מתבצע מסיבות שונות ומשונות. ברור לכל כי את הקרקעות האלה לא ניתן לשמור לאורך ימים כשטח פתוח, אבל כל עוד הדבר אפשרי, חובתנו לשמור עליהן כשטח פתוח. האזור השני מצוי בשטחים שאנחנו מכנים אותם "צמודי דופן", בין אם הם משתרעים על קווי מגע שבין שטחים המיועדים לשימושים שונים (למשל בין אזור עירוני לאזור כפרי) ובין אם הם מצויים לאורך קווי תשתית או לאורך אפיקי נחלים שגם בהם מתפתחת עזובה. תמ"א 35 ניסתה להתמודד עם התופעה הזאת על-ידי קביעת "קווים אדומים", אך לכל ידוע ש"הקווים האדומים" האלה אינם מונעים את ההתפתחות הנדל"נית, שהרי ברור ששום דבר אינו יוכל להתחרות במחירי הנדל"ן. האזור הגיאוגרפי

השלישי מצוי בתוך המרחב הכפרי. במרחב זה, בגלל סיבות מוצדקות של רשויות מוניציפליות המבקשות להגיע לאיזון פיסקלי, מתקיים פיתוח ובינוי נקודתי במקומות התיישבות ספונטניים, בבינוי בתוך שטחי אש שרק לצה"ל יש הרשאה לטפל בהם.

במסגרת עבודת הצוות המקצועי, הגדרנו שלושה תחומים שאליהם המדיניות הקרקעית צריכה להתייחס. האחד – נוף הארץ; השינויים המתרחשים לאורך צירים של קווי תשתית; השינויים ברמה המרחבית, כמו: היעלמות של נוף, היעלמות של פרדסים והתפתחות של שטחים בנויים. השני – כל מה שקשור לגלישה לשטחים פתוחים. השלישי – הכרסום בתוך המרחב הפתוח.

ההשלכות של כל התהליכים שמניתי עד כה, ממש על קצה המזלג, סייעו לנו להגדיר את המטרות. מטרת העל הייתה להגיע לשמירת מיטבית על ההיקף, על הפרישה, על הרצף ועל מכלול תפקודי הסביבה של השטחים הפתוחים. ממטרת על זו גזרנו ארבע מטרות משנה. המטרה הראשונה חייבת להיות שימור הטבע בישראל תוך ייצוג המערכות האקולוגיות המצויות ושמירה על רציפותן. המטרה השנייה – שימור המראה והמורשת האופייניים ו/או המייחדים את חבלי הארץ השונים וניהולם כמשאב חזותי ערכי, וכל זאת מתוך הצבת מענה לשאלה: איזה נוף אנחנו רוצים לשמור? האם את נוף ילדותנו הנוסטלגי, או אולי די לנו בכך שנשמר את הנוף הנוכחי? המטרה השלישית היא הבטחת מצאי מגוון של שטחים פתוחים, בהתאם לגידול ולאפיון צורכי האוכלוסייה. המטרה הרביעית, שהיא בעיני תנאי להשגת כל המטרות האחרות – יצירת הכרה ציבורית בחשיבות מערך השטחים הפתוחים לאיכות החיים של תושבי המדינה ומעורבותם בשמירה עליהם. ללא השגת מטרה זו, לא נוכל להשיג כל מטרה אחרת.

כדי להשיג את כל המטרות האלה הגדרנו בצוות 24 קווי פעולה, עקרונות מדיניות. למשל, הקטנת היקף השינוי החוקי של ייעודי הקרקע הפתוחים למטרות בינוי; שילוב שיקולים של שמירת נוף בתכנון הנוף, הטבע והמורשת, ולא רק כדי לצאת ידי חובה, על-ידי התחשבות בערך הכלכלי של השטחים הפתוחים בתכנון ובפיתוח. כיום, בעיני המתכנן, לקרקע המיועדת למטרות ציבוריות אין כל ערך כלכלי. אפשר לבנות בצומת קסם, למשל, מחלף המשתרע על אלף דונם, ממש בלי חשבון. מעניין על איזה שטח ועל כמה קומות היה המחלף הזה מוקם – אילו לקרקע היה ערך כלכלי. עקרונות נוספים: מניעת עודף פיתוח ברשויות סמוכות; הפרדה ברורה בין אזורי עיר לאזורי כפר; מניעת התפתחות של מוקדי פיתוח בשטחים הפתוחים; הבטחת נגישות מרבית של האוכלוסייה לשטחים הפתוחים, כולל אזורי חוף הסגורים כיום בפני הציבור; חיזוק החינוך, כבר מגיל רך, לחשיבות הטבע והנוף; שיתוף הציבור בייזום, בתכנון וכיישום המדיניות של השטחים הפתוחים; ובהקשר זה חשוב לא פחות הצורך להפוך את הנוף הפתוח לרכיב ציבורי המקבל ביטוי במערכות הפוליטיות.

על גב העקרונות הללו פיתחנו מערכת של 27 כלים כלכליים שעיקר מטרתם הפעלת אמצעי הרתעה פיסקליים כנגד הזנחה של שטחים פתוחים, ובמקביל לכך תמרוץ מתקצב של תחזוקת שטחים פתוחים ושטחים ראויים לעיבוד חקלאי, יחד עם סיוע

עקרונות, מדיניות וכלים לשמירת השטחים הפתוחים

פיסקלי על-ידי מיסוי או הקלות במיסוי לגבי החזקת שטחים פתוחים. פיתחנו גם כלים מסוגים שונים העוסקים בצד האדמיניסטרטיבי של התכנון, גם בשיפור עבודת הוולקחש"פ, גם בשיפור מערכת תסקירי הסביבה הנעשית היום וגם בחקיקה. לדוגמה, אין בישראל חוק הצהרתי לשמירה על שטחים פתוחים. ואלו רק דוגמאות ממה שעשינו.

עבודת הצוות כמעט הסתיימה. כל מה שנותר עתה הוא לקוות שעם הרבה אורך רוח והטמעת המטרות והכלים לביצוען – "העסק" גם יעבוד.