

שטחים פתוחים והתיישבות: חי השלמה או מלחמת ניגודים?

פרופ' ערן פייטלסון
המחלקה לגיאוגרפיה, האוניברסיטה העברית

במהלך רוב שנות קיום המדינה חיו בישראל בשלום, זה בצד זה, שני נושאים קרקעיים חשובים: שטחים פתוחים לחקלאות ושטחים להתיישבות. מערכות התכנון בארץ הקימו ועדות לשמירת קרקע חקלאית שכללה את רוב השטחים הפתוחים. מה שלא נכלל בקרקע חקלאית נכלל בשמורות טבע ובגנים לאומיים. במקביל, המדיניות של מועצת מקרקעי ישראל, כפי שנקבעה בהחלטה מס' 1, תמכה בקרקע החקלאית שגם שירתה את מטרות ההתיישבות וגם הגנה על שטחים פתוחים. כל המערכות האלה דיברו, פחות או יותר, בקול אחד. אך לא רק שני הנושאים האלה חיו זה בצד זה בהרמוניה, גם האנשים שהיו מופקדים על יישומם חיו בשלום. כאשר אנחנו בודקים מי היו אנשי הטבע, אלה שהקימו את החברה להגנת הטבע, שעמדו בראש רשות שמורות הטבע והגנים הלאומיים, ומי היו האנשים שפעלו במגזר החקלאי בתחום ההתיישבות – כולם היו מאותו הכפר. חבר קיבוץ אחד היה בחברה להגנת הטבע, חבר קיבוץ שני היה במחלקת ההתיישבות, וחבר קיבוץ שלישי עמד בראש תנועה חברתית כזו או אחרת בעלת מטרות דומות ואידיאולוגיה דומה. כך פעלו האישים האלה בסימביוזה וחיו בשלום ובשלווה בערך ארבעים שנה.

התמונה הפסטורלית הזו השתנתה בערך ב-1990 וכיום שוב לא קיימת אותה רוח מאוחדת של ימי העבר. אפשר לומר כי השינוי התרחש כתוצאה משינויים במדיניות התכנונית והקרקעית. השינוי הגדול אירע במסגרת תמ"א 31, שבה הוצבו כיעד השטחים הפתוחים ולא עוד הקרקע החקלאית. לכאורה היה זה שינוי סמנטי בלבד, אבל אם בוחנים את הסמנטיקה לעומק מסתבר שהמדובר בשינוי מהותי. הדגש בתכנון הושם אז על פיתוח עירוני ולא כפרי. ממש בניגוד לנורמה התכנונית שהייתה קיימת עד אז. זה ועוד. בתמ"א 31 לא היו יעדים גיאופוליטיים. בתמ"א זו נקבע שאין עוד צורך לראות בנקודות יישוב חדשות יעד לאומי. השינוי הבסיסי הזה בתפיסה התכנונית, הציונית, ששלטה בארץ בארבעים שנות קיום המדינה הראשונות, היה בהחלט מעין "מהפך" שלמרבית הפלא "עבר" באופן חלק יחסית. נכון כי היו לתמ"א

31 מספר התנגדויות קטנות, אבל מהות הגישה המהפכנית התקבלה והמדיניות החדשה קבעה, חד וחלק, שאין צורך בעוד ועוד נקודות התיישובות חדשות כיוון שיש צורך חשוב לחזק את הקיים.

הניגוד באותן שנים לא התעורר בין השטחים הפתוחים לבין ההתיישובות, אלא בין המדיניות התכנונית לבין המדיניות הקרקעית שגם היא השתנתה. השינוי היה עקרוני ומשמעותו, שהופשרה יזמות פרטית בקרקע הציבורית, והוא הביא להתנגשות בין המדיניות הקרקעית למדיניות התכנונית. התנגשות זו מלווה אותנו מאז והיא באה לידי ביטוי גם בבג"צ הקרקעות. את ניצני המהפך שהולידה התפיסה החדשה אפשר לראות בתכנית אב ישראל 2020, במסגרת התחזיות לגבי השטחים הפתוחים העתידיים בישראל. התחזיות האלה הראו שתוך שנות דור, 20 שנה בערך, נוף הארץ ישתנה באופן הבא: האזור הגיאוגרפי במרכז הארץ שהרכבו היה שלישי מבונה ושני-שלישים פתוח, יהפוך לשני-שלישים מבונה ושליש פתוח.

אלא שתחזיות תכנית אב ישראל 2020 היו אופטימיות מדי, מוטות כלפי מטה בהיקף הבינוני. הסיבה להערכת החסר הזו הייתה שהמתכננים לא לקחו בחשבון את מה שקרה בתחום הבינוי בסקטור הכפרי. היא לא לקחה בחשבון שלא הכל במדינת ישראל פועל על-פי החוק, בוודאי שלא בתחום הבנייה הבלתי חוקית. אם נחבר את העובדות האלה לתחזיות התכנוניות, המבקשות למצוא פתרון רב דורי, ארוך טווח, נראה כי מה שקורה בשטח הכפרי הוא בדיוק היפוכה של מגמה זו. בשטח יש ניסיון לפתור את בעיות הדקה הקרובה, את השאלה איך להיחלץ ממשבר מצוקת הדיוור הנוכחית. וכאן בדיוק חל הניגוד הגדול בין התכנון לבין המציאות.

אם בעבר הרחוק הייתה קיימת "השלמתיות" בין נושאי השטחים הפתוחים לבין החקלאות, הרי עכשיו קיים ניגוד ברור. אם בעבר נקבע כי המטרה היא חקלאות ותחת הגג הזה התחברו גם שטחים פתוחים, עכשיו אנחנו אומרים שטחים פתוחים ותחת הגג הזה נכנסת החקלאות. האם באמת זה ניגוד כל-כך גדול? מי שיבחן את תמ"מ 3 (תכנית מתאר מחוז מרכז) יראה כי פעם היא הייתה צבועה כירוק של שטחים חקלאיים ואילו היום שולטים בה צבעי ירוק אחרים – שבעיקרם הם ירוק של נוף כפרי פתוח. נכון כי נוף כפרי פתוח איננו "סותר חקלאות", אבל כל מי שעוסק בתכנון מבין שבמסגרת התכנונית יש לתת מענה לשאלה מהי החקלאות תואמת שטחים פתוחים. האם חממות הן חקלאות "תואמת שטחים פתוחים" או לא.

**“המחשבה
שהנדל”ן יזרים
כספים גדולים
לסקטור**

**ההתיישבות היא
אשליה שאין לה
על מה לסמוך;
השימוש הנרחב
שעושים באשליית
ההתעשרות מן
הנדל”ן במגזר
החקלאי הכפיש
את שם החקלאים
והוא גובה מהם
מחיר כבד מאוד”.**

ולכן, סביר בהחלט להניח כי בין הנושאים החדשים שיעמדו לפתחנו יהיה צורך לטפל בנושא “הפרדה בין שתי חקלאויות”. האחת – חקלאות פתוחה. השנייה – חקלאות תעשייתית.

יחד עם כל הדברים האלה אפשר לומר כי, בעיקרון, אין ניגוד הכרחי בין חקלאים לשטחים פתוחים. כדי להבהיר, אני רוצה להפריד בין שלושה גורמים: החקלאות, החקלאים והמימסד החקלאי. לדעתי יש לדון בשלושת הגורמים האלה בנפרד ולא בכפיפה אחת. אם אנחנו מדברים על חקלאות, אז שטחים פתוחים וחקלאות בהחלט יכולים לחיות בשיתוף פעולה, כסימביוזה עניינית. אם אנחנו מדברים על חקלאים, על תושבי הסקטור הכפרי, אלה שבעצם מאכלסים את היישובים הכפריים, להם יש בעיית פרנסה אמיתית הדורשת מענה. המענה שניתן, כאילו הנדל”ניזציה תפתור את בעיות הפרנסה, איננו נכון. ראשית, הוא אינו רלוונטי לגבי רוב רובם של החקלאים, אלא רק לגבי מספר קטן יחסית של

יישובים המרוכזים באזורים מצומצמים יחסית, במרכז. נדל”ניזציה לא תפתור את הבעיה בגבים, לא בכיסופים, לא ביטבתה, לא בנאות הכיכר ובנאות מרדכי. המחשבה שהנדל”ן יזרים כספים גדולים לסקטור ההתיישבותי, היא אשליה שאין לה על מה לסמוך.

השימוש הנרחב, והשגוי, שעושים באשליית ההתעשרות מן הנדל”ן במגזר החקלאי יצר מתחים חברתיים ביישובים. חלק ניכר מהיישובים הנדל”ניים מסרבים לקלוט חברים חדשים, כדי שפחות אנשים יתחלקו בעושר שאולי יפול עליהם ביום מן הימים. לסירוב הזה יש השלכה דמוגרפית, כי משמעותו סכנה של היווצרות חברה דו-מעמדית. המעמד האחד של “בעלי הון” עשירים ומעמד שני של “חסרי הון”, חוטבי עצים ושואבי מים שיתנו שירותים לאלה ש”יש להם”. פרט לקיטוב החברתי הצפוי עלולה להיווצר הפרדה מעמדית וחברתית בין החקלאים במרכז והחקלאים בפריפריה.

המאבק בנושא הנדל"ן גרם עוד נזק. הוא הכפיש את שם החקלאים. להכפשה הציבורית הזו יש מחיר כבד. מחיר פוליטי, מחיר חברתי, מחיר אישיותי, שהביאו, בחבילה רעה אחת, לשחיקת מעמד החקלאים, במקרים רבים ממש שלא באשמתם. וזאת מפני שאת המאבק דוחף מימסד חקלאי, מצומצם יחסית, הפועל יד ביד עם "יזמים מבניים" עתירי הון וקשרים בשלטון. בנקודה זו ראוי להבהיר מיהם אותם "יזמים מבניים". מסתבר כי בישראל פועלים שלושה סוגים של יזמים. האחד – היזם האחראי, זה שפעם בנה בית, סגר מרפסת, הוסיף דירה. הסוג השני – יזמים רגילים המתחרים על המכרזים ובונים את הארץ. הסוג השלישי – "יזמים מבניים". אלה יזמים הפועלים במישור הפוליטי לשנות החלטות כדי שיתאימו לאינטרסים שלהם. אחד הגורמים המרכזיים המשתפים פעולה עם "יזמים מבניים" אלה הוא המימסד החקלאי.

מכל הטעמים האלה אני טוען כי המאבק האמיתי איננו בין שטחים פתוחים לחקלאות, הוא גם לא בין שטחים פתוחים לחקלאים. המאבק הוא עם המימסד החקלאי. המדינה אינה חייבת דבר למימסד החקלאי וגם לא ליזמים. אבל היא בהחלט חייבת לתת מענה כלכלי לחקלאים, מענה שיוכלו לחיות איתו, מענה שבמסגרתו יוכלו להתפרנס. הגיע זמן המעשים. די עם דיבורים, יפים ככל שיהיו, שבפועל אינם מביאים כל פתרון.