

# השלטון המקומי

## ומדיניות שמירת השטחים הפתוחים



ד"ר נחום בן-אליא, פרופ' ערן רזין  
נב – ניתוח מדיניות, תכנון וניהול אסטרטגי



אלול תשס"ח • ספטמבר 2008

# השלטון המקומי ומדיניות שמירת השטחים הפתוחים

**כתיבה:** ד"ר נחום בן-אליא ופרופ' ערן רזין, נב-ניתוח מדיניות, תכנון וניהול אסטרטגי

**צילומים על הכריכה:** ד"ר אדיב גל; יחידת הסקרים, מכון דש"א.

**עיצוב הסדרה:** אורי קרמן

**עימוד ועריכה גרפית:** רן גולדבלט

מכון דש"א (דמותה של ארץ) עוסק בגיבוש המלצות למדיניות וכלים לשמירה על השטחים הפתוחים וערכיהם באמצעות צוות חשיבה מקצועי ובין מגזרי, קיום סדנאות וימי עיון, עבודות מחקר יישומי ועריכת סקרי הערכה של משאבי טבע, נוף ותרבות בשטחים הפתוחים.

## מכון דש"א

כתובת: רח' הנגב 2 תל אביב, מיקוד 66183.

טלפון: 03-6388700

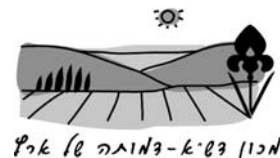
דוא"ל: edna@deshe.org.il

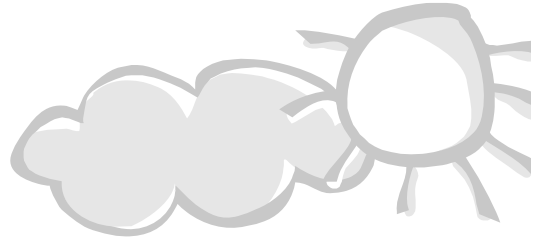
אתר דש"א: www.deshe.org.il

ספטמבר 2008

נב - ניתוח מדיניות, תכנון וניהול אסטרטגי

NB - POLICY ANALYSIS, STRATEGIC PLANNING & MANAGEMENT





## פתח דבר

המודעות לחשיבות השמירה על השטחים הפתוחים הולכת וגוברת בד בבד עם הכרסום המהיר המתחולל בהם בגין פעילות בינוי ופיתוח.

לשלטון המקומי, שמרבית שטחי המדינה נמצאים בתחומי שיפוטו, השפעה מכרעת, לחיוב ולשלילה, על המרחב הפתוח ועל השטחים הפתוחים.

לקשר שבין הרשות המקומית לבין השטחים הפתוחים פנים רבות ומורכבות. הוא נגזר מהיותה ישות ייצוגית-נבחרת המחויבת לבחוריה, ממעמדה כרשות סטוטורית בעלת סמכות תכנון ברמה המקומית ומתפקידיה כרשות מנהלית המופקדת על רישוי ופיקוח של חוקי התכנון והבניה. נקודת מפגש משמעותית נוספת בין הרשות המקומית והשטחים הפתוחים, אשר טומנת בחובה קונפליקט מובנה, נגזרת מההכנסות הניכרות שהרשויות המקומיות שרבות מהן מצויות במצוקה תקציבית קשה, עשויות להפיק מבינוי דווקא בהם. קונפליקט נוסף קיים בין חובתה של הרשות לספק לציבור תושביה איכות חיים נאותה ובכלל זה שטחים פתוחים לשימושי פנאי ולקיומם של ערכי הטבע, נוף ואתרי מורשת, ובין אינטרסים פרטיים של חלק מהתושבים שבעלי התפקידים ברשות נבחרים בזכותם.

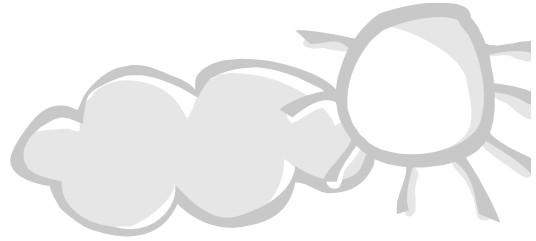
מכלול הקשרים המורכבים הללו גורם במקרים רבים לפגיעה בתפקוד הרשויות המקומיות בכל הנוגע לשמירה על שטחים פתוחים וכתוצאה מכך לפגיעה בערכי הטבע הנוף והמורשת הגלומים בשטחים אלה.

עבודה זו נועדה לבחון דרכים להגברת מחויבות השלטון המקומי לשמירה על השטחים הפתוחים. העבודה סוקרת את יחסי הגומלין ומכלול הקשרים בין השלטון המקומי והשטחים הפתוחים, מנתחת כשלים הגורמים לפגיעה בהם ומגבשת שורה של המלצות לשינויים במערך הארצי והמקומי של השלטון המקומי שנועדו להתמודד עם הכשלים ולהביא לחיזוק התפקוד של השלטון המקומי בשמירה על השטחים הפתוחים.

אנו תקווה שהמלצות העבודה יפלו על אוזניים קשובות ויתרמו לחיזוק הרשויות המקומיות ולשיפור תפקודן כנאמני השטחים הפתוחים ודמות נוף הארץ.

יואב שגיא  
ראש מכון דש"א





# תמצית

## 1. המחקר

מזה עשרות שנים מתקיים במדינת ישראל תהליך עקיב של אובדן שטחים פתוחים. בחלקו, תהליך זה משקף ניצול קרקעי לצרכי פיתוח לגיטימיים, אך בחלקו הוא גם ביטוי ליחס הלא-מושכל של המדינה, על זרועותיה השונות, לחשיבות שמירתם של שטחים אלה – הן כמשאב לאומי מתכלה, הן כנדבך קריטי להבטחת איכות חיים בחברה הצועדת לקראת צפיפות אוכלוסין קיצונית, והן כהביטט אקולוגי.

בעשור האחרון התעצמה ההכרה בדבר שמירה מיטבית על השטחים הפתוחים. הכרה זו חדרה למדיניות התכנון של ישראל והיא משתקפת היטב בערכי התכנון וההנחיות של תוכניות מרכזיות, כגון תמ"א 35, תוכניות ארציות נושאות, ותוכניות מחוזיות. החתירה לשמירה על מרחבים פתוחים מדגישה כיום את עקרון ריכוז הבינוי העירוני – בינוי אינטנסיבי במסגרת מתחמים קיימים – ובינוי 'צמוד דופן'.

המדיניות התכנונית הנוכחית, על המסד הסטטוטורי האמור, מהווה תפנית חשובה בתחום שמירת השטחים הפתוחים ומנגנון קריטי להכוון ואכיפה. עם זאת, ספק אם מדיניות זו – כשלעצמה – תצליח לרסן באופן מיטבי את הכוחות השונים הפועלים לפריצת ההגבלות שנקבעו או ליצירת "חריגות" נקודתיות. בחלקם, כוחות אלה מתגלים ככוחות פנים-ממשלתיים, ביטוי נושאי של מאפייני משילות בישראל (היעדר מדיניות קוהרנטית בין משרדי ממשלה ובתוך משרדי ממשלה). בחלקם, הם משקפים תמורות שחלו במערכת השלטונית – דהיינו, היווצרותה של מערכת מבוזרת (שלטון מקומי) רבת השפעה המסוגלת לקדם אינטרסים מקומיים גם במחיר פגיעה באינטרסים כלליים יותר – אזוריים ולאומיים.

העבודה המוצגת כאן בוחנת את השפעת השלטון המקומי על עתיד השטחים הפתוחים, על סמך ניתוח של מגמות נוכחיות. העבודה מתמקדת בשטחים פתוחים חוץ עירוניים ובשטחים פתוחים בשולי המרחב העירוני, כולל אלה המכונים פארקים מטרופוליניים או אזורי נופש מטרופוליניים, ואין היא עוסקת בשטחים פתוחים בתוך המרקם העירוני הבנוי.



נקודת המפגש בין הרשות המקומית לבין נושא השטחים הפתוחים נגזרת ממעמדה המשולש כשלטון מקומי, כרשות סטטוטורית, וכרשות מנהלית. כשלטון מקומי הרשות המקומית נושאת באחריות על המרחב שבאחריותה, בהתאם לגבולותיה המוכרים, העשויים להשתנות מעת לעת. כישות ייצוגית-נבחרת, הרשות המקומית נושאת באחריות לעיצוב החזון המקומי/האזורי: צביון המקום ורמת הרווחה הרצויה, פיסית וחברתית. חזון זה נגזר ממאווים נוכחיים ומההכרה (אם קיימת) בדבר התפתחויות חזויות וצרכים עתידיים. מידת מודעות הרשות המקומית לנושא השטחים הפתוחים באה לידי ביטוי במדיניותה הכללת, על ערכיה המובילים – הן כאסטרטגיה תכנונית והן כערך מנחה בהפעלה השוטפת של חובותיה וסמכויותיה. כרשות סטטוטורית היא אמונה על התכנון המקומי, כחלק אינטגרלי ממערכת התכנון של המדינה. במעמד זה משחקת הרשות המקומית תפקיד כפול. מחד גיסא, היא אחראית על הפעלה וקיום הליכי תכנון (חוק התכנון והבנייה), בין באופן ישיר (ועדת תכנון מקומית) ובין באופן מואצל (ועדת תכנון בין-רשותית – 'ועדה מרחבית'). מאידך גיסא, הרשות המקומית היא צד אינטרסנטי בהליכי התכנון המקומיים. לפי ראייתה את האינטרס המקומי היא מקדמת תוכניות שונות, ביוזמתה היא או ביוזמת בעלי עניין חוץ-מוניציפליים; כגוף פוליטי בכוחה לסייע, באופנים גלויים פחות, בקידומן של תוכניות המיטיבות עם מגישיהם. צלע שלישית במעמדה הסטטוטורי-תפעולי של הרשות המקומית היא היותה רשות רישוי ופיקוח בנושאי בנייה ועסקים. לסמכויותיה וחובותיה בתחום זה, השפעה לא מבוטלת על שימושי קרקע - בהתאם ליעודים המאושרים והוראות חוק שונות.

דפוסי הפעילות של השלטון המקומי אינם אוטונומיים. הם משקפים, במידה רבה, את מדיניותו של משרד הפנים כממונה, בו-זמנית, על השלטון המקומי ועל התכנון הסטטוטורי במדינת ישראל. נושא שמירת השטחים הפתוחים בא לידי ביטוי במדיניות התכנון המתארי הארצי והמחוזי, אך הוא אינו חלק מיעדי המדיניות המוניציפלית. על רקע זה עולות סוגיות שונות המצריכות התייחסות באשר ל:

- המדיניות ה"כוללת" של משרד הפנים – לאור המתח הבלתי פתור בין מדיניות תכנון לבין מדיניות מוניציפלית עקב הניתוק הפנים-משרדי של מינהלים רלוונטיים (מינהל התכנון ומינהל השלטון המקומי).
- מבנה השלטון המקומי - רשויות עירוניות, מועצות אזוריות – לאור אינטרסים מאיצי פיתוח.
- "הגיון" ומתחים במפה המוניציפלית - גבולות וחלוקת השטחים בין הרשויות העירוניות והאזוריות והשלכותיהם על לחצי פיתוח;
- מגמות שינוי בכלכלה המוניציפלית והשלכותיהן על תהליכי פיתוח – התפנית בתפיסת המימון של הרשויות המקומיות, המעבר מתקצוב ממשלתי למקורות עצמיים, פיתוח נדל"ני יזום כ"תחליף" למדיניות מימון מושכלת.
- ריסון לחצי פיתוח באמצעות הסדרים לשיתוף פעולה – דגמים ותוצאות.

מחקר מדיניות זה מושתת על ראיית השטחים הפתוחים כנכס ציבורי, במובן של "מוצר ציבורי" מתכלה הטעון ניהול מושכל, במסגרת פיתוח בר-קיימא, ואף הגנה. שטח פתוח מאבד את אופיו בתנאים של שינוי מהותי של שימושיו (כגון, המרתו לשטח בנייה עירונית). עם זאת, הפגיעה בו יכולה להיות מהותית גם אם רמת השימוש היא לכאורה שולית, מבחינת היקף השטח. במסגרת ראייה כוללת זו,



העבודה מנתחת מגמות ותופעות שונות של איום ופגיעה בשטחים ציבוריים, אך ללא ניסיון לדרג את חומרתם הספציפית.

שמירת השטחים הפתוחים היא אחד האתגרים המורכבים הניצבים בפני השלטון המקומי בישראל. מורכבות זו נובעת מהמתח המובנה בין שתי מגמות עיקריות:

- פיתוח קרקעי מואץ, כמנוף פיסי לחיזוק מקומי-יישובי וכאמצעי לחיזוק הקופה המוניציפלית.
- הכרה גוברת בחשיבות השטחים הפתוחים, כערך ציבורי וכצורך חברתי וקהילתי.

אופן הכרעת המתח שבין אינטרסים רשותיים-פיסקליים וכלכליים-נדל"ניים לבין האינטרס הציבורי בדבר שמירת השטחים הפתוחים אינו ניתן לחיזוי אך כן ניתן להשפעה. שיפור מושכל של תהליכי קבלת החלטות ודפוסי פעילות, ברמה הממלכתית והרמה המקומית, הוא משימה אפשרית, גם אם מורכבת.

## 2. המלצות מדיניות

מארג המלצות מדיניות המוצע על-ידי מחקר זה מתחלקות לשתי קבוצות:

- ההמלצות הנוגעות למדיניות משרד הפנים.
- המלצות הנוגעות לניהול הנושא על-ידי הרשויות המקומיות.

### 2.1 מדיניות משרד הפנים: הכללה מערכתית של נושא שמירת השטחים הפתוחים

#### המלצת מדיניות:

**על משרד הפנים להטמיע את נושא שמירת השטחים הפתוחים במדיניותו המוניציפלית, בהתאמה למדיניות התכנון הסטטוטורי בנושא והשלכותיו.**

בין האמצעים העשויים לקדם מדיניות משולבת זו, נמנים:

- מתן הכרה לנושא שמירת השטחים הפתוחים, כחלק אינטגרלי מיעדי המדיניות המוניציפלית המותווית על-ידי המשרד.
- הבטחת עקביות במדיניות המשרד והחלטותיו הנושאות.
- ייזום מנגנונים לחיזוק יכולת הרשויות המקומיות לנהל באפקטיביות את נושא שמירת השטחים הפתוחים.



### 2.1.1. מתן הכרה לנושא שמירת השטחים הפתוחים כחלק ממדיניות מוניציפאלית

המלצה זו מכוונת להטמיע את סוגיית שמירת השטחים הפתוחים במדיניות המוניציפלית של המשרד. פועל יוצא מכך הוא קביעת נושא שמירת השטחים הפתוחים כחלק מתחומי האחריות של הרשויות המקומיות. אחריות זו תכלול, בנוסף לחובה הקיימת בדבר אכיפת הוראות מתוקף חוק התכנון והבנייה ורישוי עסקים, פעולות לשמירת איכותם כהביטט טבעי, כערך סביבתי ותרבותי, וכמרחב לפנאי ונופש.

הטלת חובת אחריות לשמירת השטחים הפתוחים על-ידי הרשויות המקומיות לא תהיה הצהרתית בלבד אלא תלווה במערך אמצעים אשר יאפשרו לממש אחריות זו הלכה למעשה.

### 2.1.2. הבטחת עקביות במדיניות המשרד ובהחלטותיו הנושאות

שילוב יעדי התכנון המתארי (הלאומי והמחוזי) במדיניות המוניציפלית המותווית על ידי משרד הפנים מותנה בהבטחת עקביות בין יוזמות והחלטות על-ידי שני המינהלים הרלוונטיים (מינהל התכנון ומינהל השלטון המקומי), וכן בין המשרד הראשי לבין המחוזות. בהקשר זה מודגש הצורך ב:

- הערכת השלכות תכנוניות של המדיניות המוניציפלית.
- הערכת השלכות מוניציפליות של מדיניות התכנון.
- מינוף כוחו של התכנון הסטטוטורי לקידום הסדרים מוניציפליים אשר יש בכוחם לצמצם את הפגיעה בשטחים פתוחים.

בהקשר לנושא שמירת השטחים הפתוחים, שתי סוגיות ראויות להדגשה: השלכות הנובעות משיטת מימון השלטון המקומי והשלכות הנובעות ממדיניות שינוי גבולות מוניציפליים.

כל עוד יתמיד משרד הפנים במדיניותו הנוכחית בדבר הטלת עיקר נטל המימון על הרשויות המקומיות עצמן (הכנסות עצמיות), תמשיך להתקיים הזיקה הנוכחית שבין הצורך להגדיל הכנסות לבין פיתוח קרקעי כאמצעי לכך. בתנאים אלה, שמירת השטחים הפתוחים מצריכה פיתוח מנגנונים מוניציפליים למיתון הזיקה האמורה (על כך בהמשך).

גם נושא שינוי גבולות מוניציפליים מצריך התייחסות המשלבת יעדי מדיניות שונים, מוניציפליים ותכנוניים. מדיניות איחוד רשויות, למשל, מונהגת על רציונל תפעולי-כלכלי ללא התייחסות יתרה להשלכות התכנוניות. איחוד רשויות מקומיות ללא רצף שטח בנוי בין יישובים שאוחדו מוניציפלית, פותח פתח ליצירת רצף כזה גם כאשר הדבר מנוגד לעקרונות התכנון, כפי שהם באים לידי ביטוי בתוכניות הארציות והמחוזיות. מדיניות מושכלת תגדיר למפרע הגבלות נגד התפתחות זו ואף תעודד פיתוח מנגנונים מפצים – כגון מענק כללי המתחשב בהימצאות יישובים נפרדים ברשות מקומית מאוחדת, כדוגמת ההתחשבות המקבילה במועצות האזוריות.



בו זמנית, נדרשת הערכה מושכלת של החלטות תכנוניות, הכלולות בתכנון המתאר הארצי והמחוזי, המטילות על הרשויות המקומיות מטלות אשר חורגות מיכולותיהן הכספיות או ארגוניות.

הפן המשלים של אתגר המדיניות המשולבת הוא ניצול כוחו של התכנון הסטטוטורי לקידום הסדרים מוניציפליים אשר יש בהם כדי למזער את הפגיעה בשטחים פתוחים, אגב צרכים כספיים. על משרד הפנים לפתח תרגום מוניציפלי הולם ליעדי התכנון הארצי והמחוזי ולאמצעים ליישום שנקבעו במסגרת התכנון הסטטוטורי.

### 2.1.3 ייזום מנגנונים לחיזוק יכולת ניהול השטחים הפתוחים על-ידי הרשויות המקומיות

בכוחו של משרד הפנים לעודד הטמעת נושא השטחים הפתוחים בשלטון המקומי ושילובו בתפיסה מקומית כוללת, התואמת את עקרונות התכנון הלאומי ואת עקרונות הניהול המוניציפלי (לשיטתו של המשרד). בין האמצעים המתבקשים, נכללים:

- יצירת מסד חוקי מנחה.
- יצירת בסיס תקציבי ופיסקלי לצורכי שמירת השטחים הפתוחים.
- שכלול יישום התכנון הסטטוטורי: תזמון הבנייה והפיתוח.





## 2.2 שמירת השטחים הפתוחים כאחריות הרשות המקומית

במקביל לשינוי המוצע במדיניות משרד הפנים, נדרש שינוי מקביל במדיניות הרשויות המקומיות.

### המלצת מדיניות:

**על הרשויות המקומיות ליטול אחריות כוללת על השטחים הפתוחים, לצורך ניהולם המושכל ככאלה, ולשמירתם הנאותה גם לדורות הבאים.**

מימוש אחריות זו מותנה בשינוי ראיית מהותם, תוך זניחת התפיסה ה"שאריתית". בראיה המוניציפלית השכיחה, השטחים הפתוחים הם נעדרי זהות עצמית. הם ה"יתרה" הקרקעית של שימושים אחרים, עתודה שטרם שינתה את ייעודה המתוכנן בפועל (שטח לקראת בנייה), או – במקרה של המועצות האזוריות – אמצעי ייצור (חקלאות, תיירות). שאפתנות פוליטית ואינטרסים מוסדיים וכלכליים קצרי-טווח חותרים למיצוי הקרקע כאילו לדורות הבאים אין זכות להגדיר את צורכיהם ומאווייהם. ההכרה הציבורית הגוברת בערכם הסגולי של השטחים הפתוחים, צריכה לשמש בסיס לביצוע תפנית תפיסתית בקרב הרשויות המקומיות.

האחריות הכוללת של הרשות המקומית על שמירת השטחים הפתוחים נגזרת מאחריותה השלטונית, המינהלית והציבורית, על המרחב שבתחומה. אחריות זו חוצה גבולות קנייניים. גם אם לא תמיד השטחים הפתוחים הם נכס קנייני של הציבור, הם במהותם 'מוצר ציבורי' אשר על הרשות המקומית להגן עליו. האחריות הכוללת של הרשות חוצה גם גבולות ארגוניים. לגופים שונים (כגון, רשות הטבע והגנים הלאומיים, הקרן הקיימת, רשויות נחל וניקוז) שליטה וסמכויות על חלק מהשטחים הפתוחים. עם זאת, שטחים אלה אינם אוטרקיים, אלא הם חלק ממרחב טבעי ומוניציפלי רחב יותר, המצריך אינטגרציה נאותה של שמירה וטיפוח.

לשינוי התפיסתי האמור, חייבים להתלוות אמצעים שונים אשר יסייעו לרשויות המקומיות לתרגמו לעשייה אופרטיבית. האמצעים המוצעים כוללים:

- חובת גיבוש מדיניות רשותית לשמירת השטחים הפתוחים, ברוח עקרונות פיתוח בר קיימא.
- הגנה סטטוטורית של שטחים פתוחים על ידי תוכניות מתאר מקומיות, תוכניות בניין עיר, הוראות רישוי וחוקי עזר.
- פיתוח מנגנונים פיסקליים וכלכליים, בתאום עם משרד הפנים, אשר יאפשרו את שמירתם הנאותה של השטחים הפתוחים, את פיתוחם הסלקטיבי ואת תחזוקתם.
- בניית מנגנונים ארגוניים וכלים תפעוליים, רשותיים ובין-רשותיים, לצורך יישום המדיניות הנדונה.



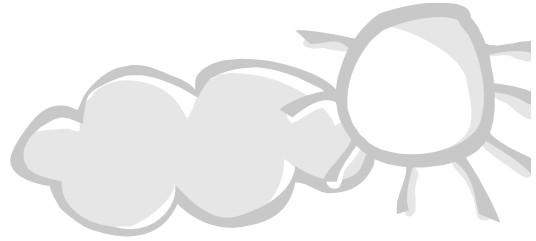
- הגנה מינהלית של שטחים פתוחים, בין באופן ישיר ובין באמצעות ועדות התכנון המרחביות, על-ידי פיקוח אפקטיבי של שימושים ופעילויות, ואכיפה מרתיעה של מכלול החוקים וההוראות הרלוונטיים לנושא.
- דמוקרטיזציה של תהליכי דיון והכרעה, תוך יצירת זירה לייצוג הוגן של השקפות עולם, ערכים ואינטרסים, וניהול מושכל של קונפליקטים סביבתיים.
- פיתוח מערכי ניטור מקומיים אחר מצאי שטחים פתוחים, שינויים חזויים במצאי זה, סוגי השטחים ומצבם.



## תוכן עניינים

|    |   |       |
|----|---|-------|
| 15 | מבוא  | 1     |
| 17 | השלטון המקומי והשטחים הפתוחים: איום ואתגר                               | 2     |
| 17 | מבנה ושטחי שיפוט  | 2.1   |
| 18 | שטחים פתוחים  | 2.2   |
| 19 | כוחות כרסום   | 2.3   |
| 22 | הפיסקליזציה של התכנון המקומי  | 2.4   |
| 28 | גבולות מוניציפליים: מגמות והשלכות של שינוי גבולות                       | 2.5   |
| 30 | מועצות אזוריות: בין אינטרסים רשותיים לבין אינטרסים יישוביים             | 2.6   |
| 34 | הפרבור העסקי: הפגיעה בשטחים פתוחים ככשל תכנוני ומנהלי                   | 2.7   |
| 36 | מועצות אזוריות: הכרה גוברת בקיימות                                      | 2.8   |
| 38 | הרשויות העירוניות: הכרה גוברת ומחסומים כספיים                           | 2.9   |
| 41 | סיכום והמלצות מדיניות   | 3     |
| 42 | מדיניות משרד הפנים: הכללה מערכתית של נושא שמירת השטחים הפתוחים          | 3.1   |
| 43 | מתן הכרה לנושא שמירת השטחים הפתוחים כחלק ממדיניות מוניציפאלית           | 3.1.1 |
| 43 | הבטחת עקביות במדיניות המשרד והחלטותיו הנושאות                           | 3.1.2 |
| 44 | ייזום מנגנונים לחיזוק יכולת ניהול השטחים פתוחים על-ידי הרשויות המקומיות | 3.1.3 |
| 46 | שמירת השטחים הפתוחים כאחריות הרשות המקומית                              | 3.2   |
| 47 | גיבוש מדיניות רשותית לשמירת השטחים הפתוחים                              | 3.2.1 |
| 48 | הגנה סטטוטורית של השטחים הפתוחים ברמה המקומית                           | 3.2.2 |
| 48 | פיתוח מנגנונים פיסקליים וכלכליים  | 3.2.3 |
| 49 | בניית מנגנונים ארגוניים   | 3.2.4 |
| 51 | הגנה מינהלית של שטחים פתוחים  | 3.2.5 |
| 53 | דמוקרטיזציה של תהליכי דיון והכרעה                                       | 3.2.6 |
| 53 | מערך מידע וניטור רשותי  | 3.2.7 |
| 55 | מקורות  | 4     |
| 59 | דברי תודה   | 5     |





## 1. מבוא

מזה עשרות שנים מתקיים במדינת ישראל תהליך עקיב של אובדן שטחים פתוחים. בחלקו, תהליך זה משקף ניצול קרקעי לצרכי פיתוח לגיטימיים, אך בחלקו הוא גם ביטוי ליחס הלא-מושכל של המדינה, על זרועותיה השונות, לחשיבות שמירתם של שטחים אלה – הן כמשאב לאומי מתכלה, הן כנדבך קריטי להבטחת איכות חיים בחברה הצועדת לקראת צפיפות אוכלוסין קיצונית, והן כהביטט אקולוגי.

בעשור האחרון התעצמה ההכרה בדבר שמירה מיטבית על השטחים הפתוחים. הכרה זו חדרה למדיניות התכנון של ישראל והיא משתקפת היטב בערכי התכנון וההנחיות של תוכניות מרכזיות, כגון תמ"א 35, תוכניות ארציות נושאות, ותוכניות מחוזיות. החתירה לשמירה על מרחבים פתוחים מדגישה כיום את עקרון ריכוז הבינוי העירוני – בינוי אינטנסיבי במסגרת מתחמים קיימים – ובינוי 'צמוד דופן'.

המדיניות התכנונית הנוכחית, על המסד הסטטוטורי האמור, מהווה תפנית חשובה בתחום שמירת השטחים הפתוחים ומנגנון קריטי להכוון ואכיפה. עם זאת, ספק אם מדיניות זו – כשלעצמה – תצליח לרסן באופן מיטבי את הכוחות השונים הפועלים לפריצת ההגבלות שנקבעו או ליצירת "חריגות" נקודתיות. בחלקם, כוחות אלה מתגלים ככוחות פנים-ממשלתיים, ביטוי נושאי של מאפייני משילות בישראל (היעדר מדיניות קוהרנטית בין משרדי ממשלה ובתוך משרדי ממשלה). בחלקם, הם משקפים תמורות שחלו במערכת השלטונית – דהיינו, היווצרותה של מערכת מבוזרת (שלטון מקומי) רבת השפעה המסוגלת לקדם אינטרסים מקומיים גם במחיר פגיעה באינטרסים כלליים יותר – אזוריים ולאומיים.

העבודה המוצגת כאן מתמקדת בהשפעת השלטון המקומי על עתיד השטחים הפתוחים, על סמך ניתוח של מגמות נוכחיות. העבודה מתמקדת בשטחים פתוחים חוץ עירוניים ובשטחים פתוחים בשולי המרחב העירוני, כולל אלה המכונים פארקים מטרופוליניים או אזורי נופש מטרופוליניים, ואין היא עוסקת בשטחים פתוחים בתוך המרקם העירוני הבנוי. השלטון המקומי אינו, כאמור, גורם בלתי תלוי וכל רשות מקומית היא חלק ממארג רחב יותר של כוחות ואינטרסים. עם זאת, לרשות המקומית משקל ייחודי המאפשר להטביע את חותמה על מצב השטחים הפתוחים ועל עתידם.

נקודת המפגש בין הרשות המקומית לבין נושא השטחים הפתוחים נגזרת ממעמדה המשולש כשלטון מקומי, כרשות סטטוטורית, וכרשות מנהלית. כשלטון מקומי הרשות המקומית נושאת באחריות על המרחב שבאחריותה, בהתאם לגבולותיה המוכרים, העשויים להשתנות מעת לעת. כישות ייצוגית-נבחרת, הרשות המקומית נושאת באחריות לעיצוב החזון המקומי/האזורי: צביון המקום ורמת



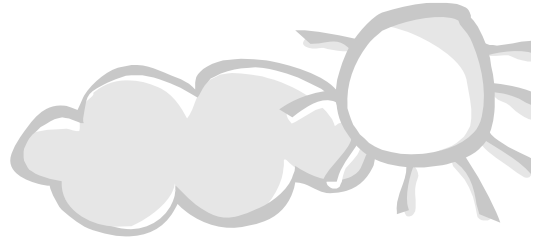
הרווחה הרצויה, פיסית וחברתית. חזון זה נגזר ממאווים נוכחיים ומההכרה (אם קיימת) בדבר התפתחויות חזויות וצרכים עתידיים. מידת מודעות הרשות המקומית לנושא השטחים הפתוחים באה לידי ביטוי במדיניותה הכוללת, על ערכיה המובילים – הן כאסטרטגיה תכנונית והן כערך מנחה בהפעלה השוטפת של חובותיה וסמכויותיה. כרשות סטטוטורית היא אמונה על התכנון המקומי, כחלק אינטגרלי ממערכת התכנון של המדינה. במעמד זה משחקת הרשות המקומית תפקיד כפול. מחד גיסא, היא אחראית על הפעלה וקיום הליכי תכנון (חוק התכנון והבנייה), בין באופן ישיר (ועדת תכנון מקומית) ובין באופן מואצל (ועדת תכנון בין-רשותית – 'ועדה מרחבית'). מאידך גיסא, הרשות המקומית היא צד אינטרסנטי בהליכי התכנון המקומיים. לפי ראייתה את האינטרס המקומי היא מקדמת תוכניות שונות, ביוזמתה היא או ביוזמת בעלי עניין חוץ-מוניציפליים; כגוף פוליטי בכוחה לסייע, באופנים גלויים פחות, בקידומן של תוכניות המיטיבות עם מגישיהם. צלע שלישית במעמדה הסטטוטורי-תפעולי של הרשות המקומית היא היותה רשות רישוי ופיקוח בנושאי בנייה ועסקים. לסמכויותיה וחובותיה בתחום זה, השפעה לא מבוטלת על שימושי קרקע - בהתאם ליעודים המאושרים והוראות חוק שונות.

מחקר מדיניות זה מושתת על ראיית השטחים הפתוחים כנכס ציבורי, במובן של "מוצר ציבורי" מתכלה הטעון ניהול מושכל, במסגרת פיתוח בר-קיימא, ואף הגנה. שטח פתוח מאבד את אופיו בתנאים של שינוי מהותי של שימושיו (כגון, המרתו לשטח בנייה עירונית). עם זאת, הפגיעה בו יכולה להיות מהותית גם אם רמת השימוש היא לכאורה שולית, מבחינת היקף השטח. בהקשר זה ראוי לציין כפגיעה מהותית, החלטות ופעולות המביאות, בין היתר, ל:

- פגיעה ברציפות השטחים הפתוחים, מבחינת אקולוגית.
- פגיעה ברציפות השטחים הפתוחים הנגלים לעין (רציפות נופית).
- פיתוח לא יעיל של קרקע אגב פיזור מוקדי פיתוח (גם אם כל מוקד הוא קטן בהיקפו), "מתיחת" קווי תשתית נלווים ובטווח הארוך יותר, יצירת מעגלי פיתוח נוספים סביב המוקד הקיים.
- ירידה באיכות שטחים פתוחים עקב הפסקת שימושים לגיטימיים (כגון חקלאות), הזנחה, או פעולות מכוונות (כגון כרייה ללא היתר, השלכת פסולת וכד').

במסגרת ראייה כוללת זו, העבודה מנתחת מגמות ותופעות שונות של איום ופגיעה בשטחים ציבוריים, אך ללא ניסיון לדרג את חומרתם הספציפית.





## 2. השלטון המקומי והשטחים הפתוחים: איס ואתגר

### 2.1 מבנה ושטחי שיפוט

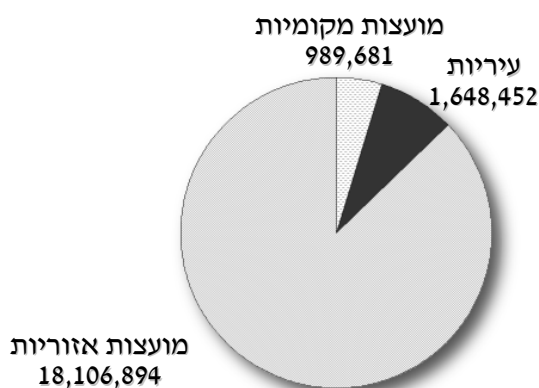
השלטון המקומי בישראל מבוסס כיום (מאי, 2008) על מערך של 252 רשויות מקומיות המתחלקות, מבחינה ארגונית-סטטוטורית, לארבע קבוצות:

- 72 עיריות.
- 125 מועצות מקומיות.
- 53 מועצות אזוריות.
- 2 מועצות תעשייתיות.

מספר הרשויות המקומיות אינו יציב. במשך רוב שנות קיום המדינה התאפיין השלטון המקומי במספר הולך וגדל של רשויות מקומיות ובשיאו הגיע ל-266 רשויות בשנת 2002. בשנת 2003 בוצע, כחלק מהשינויים המבניים שנכפו על המדינה במסגרת התוכנית הכלכלית הדרקונית שהונהגה באותה שנה, הניסיון השיטתי הראשון לצמצם את מספר הרשויות המקומיות. במסגרת זו הוצע להקטין את מספרן לכ-150, אך ניסיון שאפתני זה לא צלח והמספר שצוין בפתח (252) משקף את הצמצום המרבי שהושג עד כה. בשנים 2007/08 נעשה ניסיון נוסף לאחד רשויות מקומיות, אך ככל הנראה ללא תוצאות, בעקבות חילופי גברא במשרד הפנים ומחמת העיתוי בשנת בחירות לרשויות המקומיות. השינוי במספר רשויות מקומיות אינו משפיע על היקפו הכולל של השטח שבתחומי השיפוט המוניציפליים אך כן על ארגון המפה המוניציפלית אגב הגדרה חדשה של גבולות.

התיחום המוניציפלי של המרחב הלאומי מפקיד בידי הרשויות המקומיות שטח כולל של 20,790 קמ"ר (2,079,000 דונם), המהווה כ-96 אחוז מכלל השטח היבשתי של המדינה (במסגרת הקו הירוק). התיחום הפנימי של המפה המוניציפלית הוא תוצר מצטבר של חלוקה היסטורית של המרחב הלאומי ושל החלטות שלטוניות-מנהליות שונות שהתקבלו במרוצת השנים. תיחום זה יצר חלוקה דיפרנציאלית של ה"נכסים" הקרקעיים בין סוגי הרשויות השונים. כפי שניתן לראות באיור 1 להלן, הרוב המוחלט של השטחים שברשות השלטון המקומי הוא בידי המועצות האזוריות (87 אחוז); שאר הרשויות מתחלקות ביתרה: עיריות – 8 אחוזים והמועצות המקומיות – 5 אחוזים.



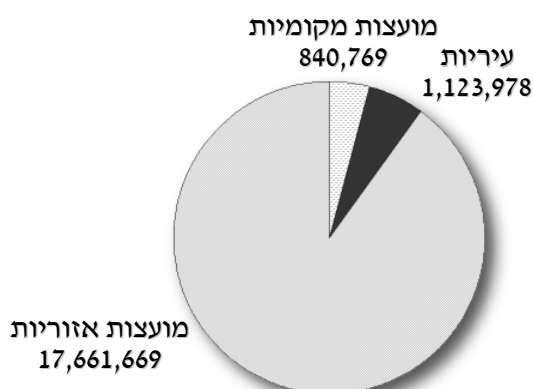


איור 1: התפלגות שטח שיפוט לפי מעמד מוניציפלי (2005), בדונם. מקור: למ"ס (עיבוד שלנו)

התפלגות זו מבליטה את מעמדן הדואלי של המועצות האזוריות: מחד גיסא, הן "בעלות" המאגר הקרקעי הגדול ביותר במדינה, ומאידך גיסא הן נושאות באחריות מיוחדת באשר לעתידם של השטחים הפתוחים. אם בעבר, נתפס מעמדן של המועצות האזוריות כ"נאמן" של השטחים הפתוחים כמובן מאליו, הרי תמורות כלכליות, חברתיות ומרחביות בשני העשורים האחרונים מערערות את הלגיטימיות ההיסטורית של נאמנות זו.

## 2.2 שטחים פתוחים

היקף השטחים הפתוחים בגבולות השיפוט של הרשויות המקומיות הוא 18,672 קמ"ר, כ-90 אחוז מכלל שטחי השיפוט.<sup>1</sup> איור מס. 2, להלן, מציג את התפלגותו של מצאי זה על פי סוג רשות:



איור 2: התפלגות שטחים פתוחים לפי מעמד מוניציפלי, בדונם. מקור: למ"ס (עיבוד שלנו)

<sup>1</sup> במסגרת זו נכללים שטחים מסוגים שונים מבחינת אופיים או שימושם בפועל: שטחי יער וחורש; שטחי מטעים, פרדסים ועצי זית; שדות מעובדים; שטחי ציבור פתוחים; ושטחים פתוחים אחרים. על דרך השלילה לא נכללים כאן שטחי מגורים, שטחים למבני ציבור ותשתיות ושירותי ציבור (תחבורה), שטחי מסחר ותעשייה, שטחים למבנים חקלאיים.



חלקם של השטחים הפתוחים בכלל שטחי השיפוט של כל אחד מסוגי הרשויות ממשיך להיות שימוש הקרקע הדומיננטי: **בעיריות** – 68 אחוז מכלל שטח השיפוט הם שטחים פתוחים, **במועצות מקומיות** – 85 אחוז מכלל שטח השיפוט, **במועצות אזוריות** – 97 אחוז מכלל שטח השיפוט.

לכאורה, הנתונים הנ"ל מציגים תמונה אופטימית שכן המאזן הקרקעי נוטה בצורה מובהקת לטובת השטחים הפתוחים. אך זו, כמובן, אשליה אופטית. אשליה זו היא כפולה. סיבה ראשונה היא העובדה שמצאי זה הוא **נומינלי**, כלומר, הוא משקף תמונת מצב עכשווית באשר לשטחים מבונים, ללא התייחסות לשינויי ייעוד צפויים בשנים הבאות, בגין תוכניות מאושרות. לדאבונו, חיזוי זה אינו אפשרי כיום בשל היעדר מערכת נתונים זמינה.<sup>2</sup> סיבה משלימה היא היעדר קשר בין היקף לאיכות השטחים. שטחים פתוחים אינם נמדדים רק על ידי היקף אלא גם על-ידי איכותם, הקובעת את ערכם החברתי (ערכי נוף, למשל), הסביבתי והביולוגי. בשל כך, האיזונים הנשקפים על השטחים הפתוחים בישראל אינם נובעים רק מלחצי פיתוח שונים המכרסמים בהם, אלא גם מפיתוח הפוגע בערכם השיורי של השטחים שנתרו לכאורה פתוחים לאחר הפיתוח.

### 2.3 כוחות כרסום

שינוי ייעוד של שטחים פתוחים הוא חלק אינטגרלי מתהליך התפתחות הארץ. מאז הקמת המדינה, כל אחד משלבי התפתחותה כלל שינוי ייעוד קרקעות לצורכי בנייה ופיתוח. עם זאת, בעשורים הראשונים שלאחר קום המדינה – בפרט בין שנות ה-60 לשנות ה-80 – שררו בישראל תנאים אשר הגבילו באופן משמעותי את היצע השטחים הפתוחים הזמינים לפיתוח. הגבלות אלה נבעו, ראשית כל, מתכנון מרכזי פעלתני אשר עיצב את המרחב הלאומי, מבחינה התיישבותית, והגדיר עדיפויות פיתוח. גם אם במרוצת השנים הלך והשתנה מרחב זה, וכך גם עדיפויות הפיתוח המכוון, הרי שעיצובו ותוכנו (שימושי הקרקע) נותרו, עד לאחרונה, מפוקחים היטב. פיקוח זה הושג באמצעות הועדה לשמירה על הקרקע החקלאית (הולק"ח), גוף סטטוטורי אשר הגביל ביד רמה המרת קרקע חקלאית לשימושים אחרים. מדיניות זו התקיימה בעולם תוכן אידיאולוגי וכלכלי מונוליטי יחסית. במסגרתו נתפסה הקרקע כרכוש ציבורי בנאמנות המדינה ומוסדותיה והחקלאות כערך סמלי וכבסיס כלכלי של צורות התיישבות מועדפות (ההתיישבות העובדת). אף כי לקרקע היה, כמובן, ערך כספי, מגבלות מוסדיות וכלכליות שונות מנעו את האפשרות להיווצרות שוק נדל"ן מפותח. לכך הצטרפה גם סוגיית הביקוש. החל מהעשור השני שלאחר הקמת המדינה נחלשו הלחצים הדמוגרפים והכלכליים להפשרת קרקעות. לכך תרמו הגידול הדמוגרפי היציב שאפשר מציאת פתרונות דיוור במסגרת עתודות קרקע זמינות, היעדר צמיחה וחוסר יציבות כלכלית (הסטגנציה של המשק לאחר 1973, התנודות התדירות במדיניות הכלכלית של ממשלות ישראל עד 1985, התאוצה של האינפלציה במחצית הראשונה של שנות ה-80), היעדר כדאיות כלכלית של השקעות בנדל"ן ביחס להשקעות אחרות והמגבלות התכנוניות החמורות שהוטלו, כאמור, על הפשרת קרקע חקלאית.

<sup>2</sup> בחודש יוני 2007 פרסם משרד הפנים מכרז פומבי לצורך ביצוע הערכת היקף שטחי פיתוח (מגורים, תעסוקה, מלונאות) שנוספו בעקבות אישור תוכניות בשנים 1995-2007. לפי לוח הזמנים שנקבע לסיום הליכי אישור המכרז ביצוע העבודה יתחיל, במקרה הטוב, רק במחצית השנייה של שנת 2008 (משרד הפנים, 2007).





בלימה רבת שנים זו פינתה את מקומה, בעקבות העלייה המסיבית בראשית שנות ה-90, לפיתוח מואץ. עליה זו יצרה מציאות חדשה, אגב היווצרות ספי ביקוש בלתי מוכרים, הזדמנויות כלכליות דמיוניות ביחס לתקופות קודמות, וליברליזציה קרקעית-נדלניית. האילוץ לקלוט במהירות מאות אלפי תושבים חדשים הביא את הממשלה להיערכות מהירה, אשר התבטאה בבנייה תקציבית רבת היקף ובעידוד בנייה פרטית מואצת. התכנסות של אינטרסים שונים ואי-התאמתה של מערכת התכנון הסטטוטורית הביאו לכך שבמשך זמן קצר החלה תנופת פיתוח ללא תקדים וייזום מזורז של תכניות, כשבצד הסרת הגבלות על הפשרת קרקע חקלאית ותהליכי תכנון ואישור מקוצרים. על רקע צרכים לגיטימיים לצורכי קליטת עלייה, ותוך ניצול ציני של התנאים החדשים, התאפשר קידומן של מיני תכניות, שבזמנים אחרים לא היו זוכות לדיון אוהד בוועדות התכנון.

הפיתוח המואץ של שנות ה-90 החזיר את ישראל לדפוס תנופה אשר אפיינו את המדינה בשנותיה הראשונות. בעוד שבעבר תהליכים מסוג זה נשענו על תכנון מרכזי ועל מעורבות ממשלתית מסיבית, מרכז הכובד עבר עתה לתכנון מבוזר ולמעורבות גוברת של המגזר הפרטי. למרות שבשלב הראשון של התהליך השלטון המרכזי ניסה לעצבו, פעילותו הייתה בגדר רפלקס מותנה. יכולת ההשפעה שלו הלכה והתגמדה מול ריבוי היוזמות והכוח הכלכלי של גורמים יזמיים (פרטיים וציבוריים). ההזדמנויות שנוצרו העצימו אנרגיות רדומות ושחררו דחפים למקסום מהיר של רווחים מזדמנים. צירוף נדיר של מצבים ושל סיבות יצרו מציאות, שבה הפיתוח המואץ היה למכנה המשותף הרחב ביותר אשר קשר גורמים ממסדיים שונים ובעלי אינטרסים כלכליים רבי עצמה. על אינטרסים אלה נמנים (אין חשיבות היררכית בסדר הצגת הדברים):

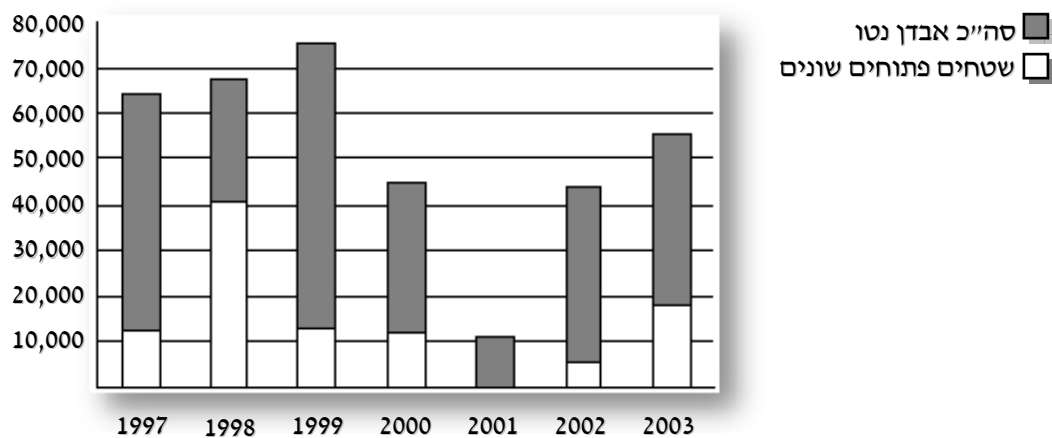
- אינטרסים ממלכתיים: מדיניות ממשלתית ישירה (עידוד הבנייה למגורים) ומדיניות ממשלתית עקיפה (שליטה מרחבית ושיקולים דמוגרפים).
- אינטרסים מוסדיים: פיתוח מואץ כמקדם אינטרסים מוסדיים ובירוקרטים במשרד הבינוי והשיכון, במשרד התשתיות הלאומיות, ובמנהל מקרקעי ישראל.
- אינטרסים נכסיים: בעלי קרקעות פרטיים, ובמיוחד בעלי קרקע חקלאית בסמיכות לשטחים בנויים; ההתיישבות העובדת אשר עברה הפשרת קרקעות לבנייה הייתה הזדמנות בלתי חוזרת לצאת מהמשבר הכספי העמוק.
- אינטרסים כלכליים ופיננסיים בענף הבנייה: בנקים, משקיעים פרטיים, קבלנים, ספקים.
- אינטרסים ספקולטיביים: בעלי קרקעות, יזמים, עורכי-דין "מבשלי" עסקאות וכד'.
- אינטרסים מוניציפליים: רשויות מקומיות כנהנות מהפיתוח המואץ.

בשנות ה-90, מן הראוי לזכור, ההשקעות בנדל"ן הניבו את התשואה הגבוהה ביותר מכלל החלופות הזמינות. פוטנציאל הרווחים האדיר, בעיקר בשלביו הראשונים של התהליך, הפך את הכוחות למען פיתוח מואץ לעצמה דורסנית – מבחינה ציבורית, חוקית ותכנונית. שורה של יוזמות ממשלתיות סייעו באופן ישיר ובאופן עקיף לתהליך זה, בהן: הקמת הליך תכנון מהיר (ול"ל), פתיחת אפשרויות ליוזמה פרטית נרחבת על קרקע ציבורית (החלטות מינהל מקרקעי ישראל 533, 611, 666 ו-727).



התחדשות הצמיחה הכלכלית, בעקבות קליטת העלייה המסיבית והשתלבותה של ישראל בכלכלה הטכנולוגית גלובלית, יצרה אקלים יזמי חדש אשר האיץ תהליכי פיתוח מעבר ל"נדרש" בגין הגידול הדמוגרפי. בתהליך של "תכנן ופתח כפי יכולתך" נוצרה, תוך פחות מעשור, אינפלציה של תכניות ופרויקטים, ללא יכולת – או רצון – לריסון תכנוני. בשנת 2003 "הופתעה" לגלות הוועדה לתכנון ולבנייה של מחוז המרכז שהיקף השטחים בגין יוזמות המיועדות לפתח פרויקטים לצורכי תעסוקה אמור להגיע, על פי תכניות מאושרות ותכניות בתהליכי דיון, ל-58 מיליון מ"ר – שטח שלצורך ניצולו, מבחינה תעסוקתית, מצריך תוספת אוכלוסין באזור המרכז של כ-10 מיליון תושבים!<sup>3</sup>

תוך שנים אחדות, הכוחות האמורים הביאו, בין כפועל יוצא מצרכים אובייקטיביים ובין כתוצר ממניעים אחרים (מוסדיים, כלכליים, ספקולטיביים), לכרסום ללא תקדים של שטחים פתוחים. בעשור התשיעי של המאה קודמת, כך אנו למדים מעבודה מוקדמת שבוצעה ביוזמת מכון דש"א, הסתכם היקף ההפשרה של שטחים חקלאיים ושטחים פתוחים אחרים לצורכי בנייה ופיתוח שונים בכ-642,000 דונם.<sup>4</sup> היעדר בסיס נתונים רציף וממצה מקשה על ניתוח התופעה. על סמך נתונים זמינים מהולקחש"פ לשנים 1997-2003 ניתן לראות שהמגמה נמשכת (ראו איור מס. 3 להלן). במרוצת שמונה שנים אלה הגיע אבדן השטחים הפתוחים ל-2,610 קמ"ר (261,000 דונם) לפחות.<sup>5</sup> מן הראוי להדגיש שנתון זה הוא רק חלק משינוי הייעוד הכולל אשר אושר בולקחש"פ (362,742 דונם) שכן, מתוך סך זה, אושרו 102 אלף דונם לייעור, גנים לאומיים, פארקים ושמורות טבע. ההקצאות העיקריות במסגרת זו שקפו, בחלקן הגדול, החלטות תכנוניות ברמה הארצית (כגון תמ"א 22 – תכנית המתאר הארצי לייעור ולייעור) ותוכנית מחוזיות ומקומיות (כגון תוכנית עח/19 – תוכנית נחל אלכסנדר).



איור 3: שינוי ייעוד שטחים חקלאיים ושטחים פתוחים (1997-2003). מקור: משרד הפנים, ולקחש"פ (עיבוד שלנו)

<sup>3</sup> ראו מאור (2003).  
<sup>4</sup> ראו סביבותכנון ושות' (2002).  
<sup>5</sup> הנתונים הזמינים לגבי שנת 2001 הם לחצי השנה הראשונה בלבד ועל כן יש להניח שהמספר הנקוב הוא מספר מינימום.



## 2.4. הפיסקליזציה של התכנון המקומי

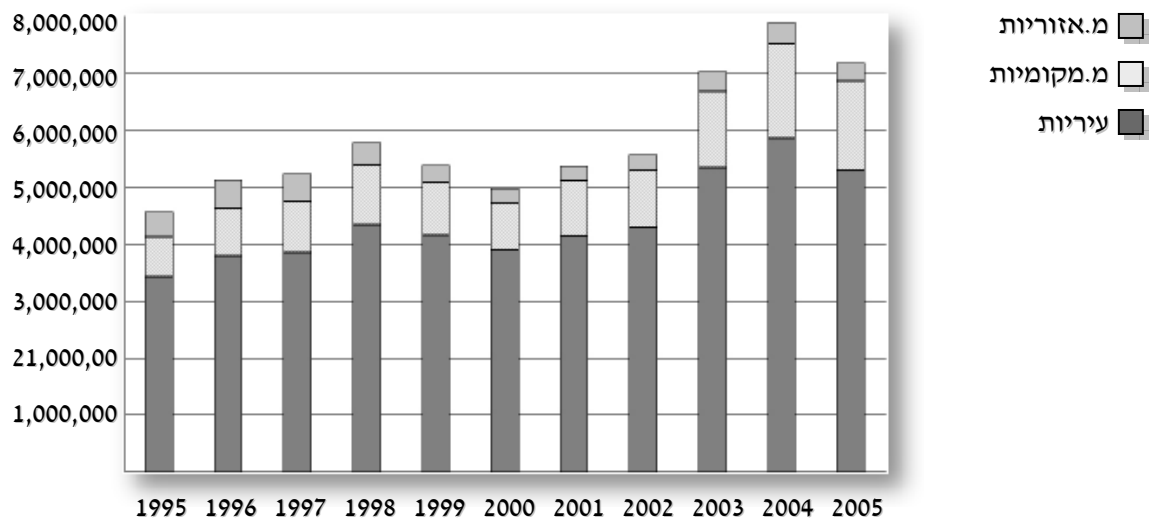
מאז שנות ה-90 נוצר קשר גורדי בין התכנון הפיסי והפיתוח המואץ לבין המימון המוניציפלי.<sup>6</sup> יד המקרה הפגישה שני תהליכים בלתי-תלויים זה בזה: לחצים אדירים למען פיתוח פיסי מחד גיסא, ומשבר כספי בשלטון המקומי מאידך גיסא. כאמור, הגידול הדמוגרפי בעקבות גל העלייה בעשור הקודם הכתיב פיתוח מוגבר לצורכי דיור, ואילו הצמיחה המחודשת של המשק יצרה דרישות וציפיות בתחום הבנייה שלא למגורים. ה"מפץ" הנדל"ני הגדול פרץ מגבלות חוקיות בתחום הפשרת הקרקעות והבנייה ויצר לחצי פיתוח רבי-עצמה וקשיי ריסון. שנים אלה התאפיינו כשנים של גידול ופיתוח מואצים ברמה המקומית ועבור רבות מן הרשויות המקומיות (היהודיות) פיתוח זה הפך למנוף פיסקלי מקומי הראוי לעידוד. הצורך לקלוט את העלייה הביא להקמת שכונות חדשות ולהרחבה מהירה של גבולות השטחים הבנויים. העדפות לדיור פרברי, בקרב המעמד הבינוני, הגבירו את הלחצים להפשרת קרקע חקלאית בקרב מועצות מקומיות באזורי ביקוש ובמועצות האזוריות (הרחבות קהילתיות והקמת יישובים חדשים, על כך בהמשך). במקביל, נפתחו הזדמנויות לייזום פרויקטים נדל"ניים לצורכי תעשייה, מסחר ושירותים.

מן ההיבט המוניציפלי, תהליכים אלה גררו גידול משמעותי בנפח הפעילות של הרשויות המקומיות – הן במונחים של סך כל השירותים, שהרשויות המקומיות נדרשו לספק, והן במונחים פיסיים (כיסוי גיאוגרפי). תמורות אלו ברמה המקומית התחוללו על רקע משבר כספי מתמשך בקרב מרבית הרשויות המקומיות. על אף ניסיונות שונים להביא להסדר כולל, לא חלה תפנית במצבן הכספי של הרשויות המקומיות, והוא המשיך להתערער עקב חוסר יכולת לאזן את פעילותן השוטפת ומחמת הגידול העקבי בגירעון המצטבר שלהן. הסיוע הממשלתי, שניתן בצורת מענקים לכיסוי גירעונות, אפשר לדחות משבר שהתעצם והלך, אך לא היה בו כדי להבטיח פתרון מספק. בעיות מהותיות בהשתתפות הממשלתית במימון הרשויות המקומיות הקשו על יכולת הניהול המאוזן של התקציב המוניציפלי. מדיניות ממלכתית סלחנית אפשרה לרשויות מקומיות רבות לצבור גירעונות כספיים גדלים והולכים. חרף השיפור היחסי שחל בסך כל התקציבים הממלכתיים במחצית השנייה של שנות ה-90 (נגזרת מגידול האוכלוסייה ומשינוי סדרי עדיפויות), הפער בין המשאבים הזמינים לבין צרכים ושאיפות לא הצטמצם. מצב זה החריף מאז ראשית העשור הנוכחי כתוצאה ממדיניות ממשלתית קשוחה.

הביטוי המוחשי ביותר להרעת מצב הרשויות המקומיות הוא הגרעון המצטבר שלהן ("גיבנת" החובות והתחייבויות שטרם נפרעו) במסגרת התקציב הרגיל (איור מספר 4 להלן).

<sup>6</sup> הדיון בתת פרק זה נשען בחלקו על מחקר קודם של אחד המתברים (ראו בן-אליא, 2000).



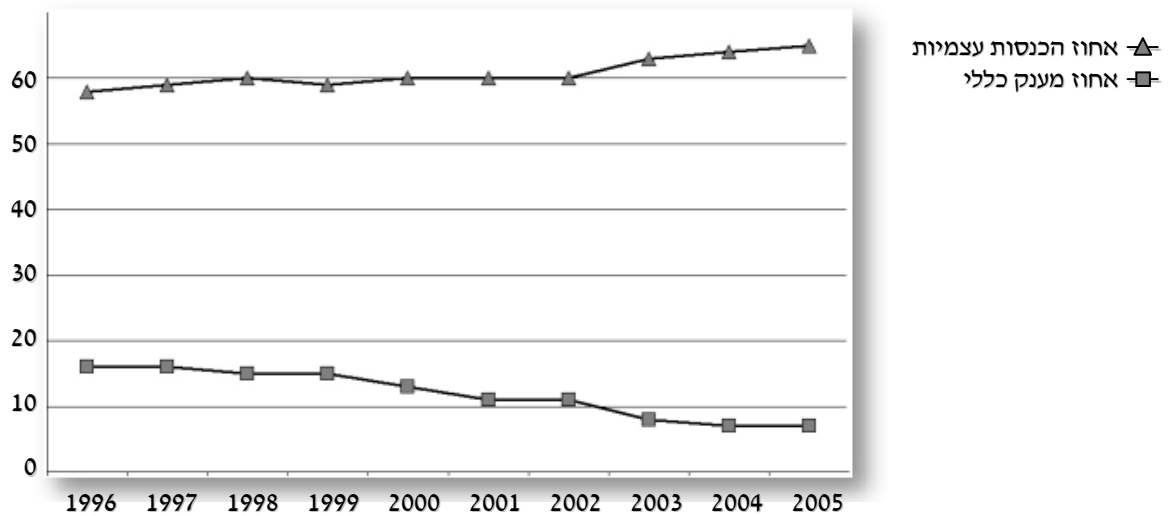


איור 4: התפתחות הגירעון המצטבר של הרשויות המקומיות (1995-2005)  
 (אלפי ש"ח במחירים קבועים 2005)  
 מקור: למ"ס (עיבוד שלנו)

תמונה משלימה למגמה הנ"ל היא המדיניות הממשלתית השלטת החותרת, מזה עשור שנים ויותר, למזער את חלקה של הממשלה במימון השלטון המקומי, תוך הטלת עיקר נטל המימון על הרשויות המקומיות עצמן. להמחשת מגמה זו מוצגת להלן התפתחות חלקן של ההכנסות העצמיות בתקציב הרגיל של הרשויות המקומיות וכן את המזעור ההדרגתי של המענק הכללי (השתתפות ממשלתית האמורה לפצות על הפער שבין הכנסות והוצאות, בעיקר בקרב רשויות חלשות מבחינה סוציו-כלכלית). ניתן לראות את היחס הפוך שביניהם: עליית אחוז ההכנסות העצמיות השטופות (ארנונה ואגרות שירותים) וצמצמו העקיב של המענק הכללי. בעשור האחרון נדרשות הרשויות המקומיות להגדיל את הכנסותיהן והן הגיעו לשיא נוכחי (2005) של 65 אחוז.<sup>7</sup> ממקביל, וביחס הפוך, חלה כאמור ירידה בחלקו של המענק הכללי בכלל ההכנסות השטופות של השלטון המקומי: מ-16 אחוז בראשית התקופה הנסקרת ל-6 אחוזים בשנת 2005.

<sup>7</sup> נתון מצרפי זה משקף את משקלן העודף של הרשויות הגדולות והמבוססת ומסתיר את יכולתן המוגבלת של רשויות רבות החסרות בסיס פיסקלי איתן.





איור 5: התפתחות ההכנסות העצמיות והמענק הכללי במימון הרשויות המקומיות (1995-2005) – באחוזים  
מקור: נתוני משרד הפנים (עיבוד שלנו)

הלחץ הממוני הכולל של הממשלה, המגבילה את יכולתן של מרבית הרשויות המקומיות לחזק את מערך השירותים המקומיים (לרבות חידושם והקמתם של מתקנים ותשתיות פיסיות), מגביר את כוח המשיכה של הפיתוח היזום כמקור הכנסה חשוב – הן כהכנסות חד-פעמיות (היטל השבחה ואגרות פיתוח) והן כהרחבת בסיס המס (הארנונה).

#### היטל השבחה ואגרות פיתוח ('השתתפויות בעלים')

היטל השבחה הוא מס על מקרקעין, המוטל בגין עליית שוויים בעקבות אישור של תכנית מתאר מקומית או תכנית מפורטת, מתן הקלה או התרת שימוש חורג, כמוגדר בתוספת השלישית של חוק התכנון והבנייה. ברשויות עירוניות שיעור ההיטל הוא קבוע: מחצית ההשבחה. במועצות אזוריות, לעומת זאת, חוק התכנון והבנייה העניק לוועדות התכנון (סעיף 12 א' בתוספת השלישית לחוק) שיקול דעת לגבי גובה ההיטל אשר יוטל על אגודות שיתופיות או על חבריהן או הגרים בתחום מרחב התכנון, באם הם נושאים בהוצאות שלהן מיועד ההיטל. שיקול הדעת של המועצות האזוריות, אשר בוטל בשנת 2000 במסגרת תיקוני חקיקה בחוק ההסדרים, אפשר עד למועד השינוי הבנות נקודתיות בין יזמים לבין ועדת התכנון המקומית, חלקם – כפי שנראה בהמשך – הסדרים בעייתיים מבחינה ציבורית.<sup>8</sup>

<sup>8</sup> בהיעדר דרך אובייקטיבית לקביעת הסכום שעל בעל הנכס לשלם, ההסדר פתח פתח למשאים ומתנגים בין בעלי אינטרסים כלכליים לבין הרשות המקומית, על נבחריה, עובדיה ויועציה החיצוניים. זאת, נוסף על קשיים המאיימים לקבוע את הערך האמיתי של עליית שווי הנכס בגין הפעולה התכנונית (שמאות), יש להזכיר, רחוקה מלהיות מדע מדויק).



עקרונות אלו אינם חלים על קרקעות של מינהל מקרקעי ישראל. בהסכם שנחתם בשנת 1973 בין המינהל לבין משרד הפנים ומרכז השלטון המקומי, נקבע שאף כי המינהל אינו נושא בהיטל השבחה בגין השבחת מקרקעי ישראל שבטיפולו, משלם המינהל במקומו ('חלף היטל השבחה') לרשויות המקומיות סכום קבוע של 10% על עסקאות המבוצעות בקרקעות המינהל. הרחבת האפשרויות לשינוי יעוד קרקע חקלאית, כפי שבאה לידי ביטוי בשורת החלטות מינהל מאז שנות ה-90, הביאה למתח גובר בין בעלי העניין השונים באשר לסוגיית חבות ההיטל, מרכיביו, ועל מי חלה חובת התשלום. פסק דין שהתקבל לאחרונה (2007) הבהיר את מגוון העסקאות שבגינן על מינהל מקרקעי ישראל לשלם את 'חלף היטל השבחה' לרשויות המקומיות:

- עסקאות חליפין.
- עסקאות קומבינציה.
- עסקאות אחרות בהן התמורה משולמת למינהל בשווה כסף (כגון עסקאות פינוי בינוי, עסקאות BOT, מכרזי מקב"ת וכד').
- "דמי היתר" ו"דמי היתר מהוונים", וכן השבחה בגין עסקאות שבוצעו מכוח החלטות 441, 533, 611, 612, 666 ו-717.
- רכיב המע"מ מהתקבולים המתקבלים (עליהם חל מס זה).
- עסקאות על משרדי ממשלה שבוצעו על ידי קרן קיימת לישראל או רשות הפיתוח.
- עסקאות עם משרדי ממשלה או יחידות סמך, כאשר נעשה במקרקעין שימוש מסחרי.
- תקבולים כתוצאה ממכירת מקרקעין בתהליכי תאגוד והפרטה.
- הרכיב המבונה במכר דירות עמידר שבבעלותו, מכר דירות רשות הפיתוח, מכר נכסי הדיור הממשלתי וכד'.
- "קרקע עירונית" כאשר מונח זה יפורש בהתאם להגדרה הפונקציונאלית, לרבות בנחלות.
- התשלומים שהוא מקבל עבור מחצבות.<sup>9</sup>

בשלב זה, פסיקה זו של בית המשפט המחוזי אינה סופית.<sup>10</sup> אך אם יתקבל פסק דין תקדמי זה, יש לצפות שהרחבת מגוון העסקאות שבגינן על מינהל מקרקעי ישראל לשלם את 'חלף היטל השבחה' לרשויות המקומיות תתרום אף היא להתחזקות מגמת הפיסקליזציה של התכנון והפיתוח המקומי.

---

<sup>9</sup> ראו הוועדה המקומית לתכנון ובניה תל אביב יפו נ' מינהל מקרקעי ישראל. תא (ת"א) 1142/04.  
<sup>10</sup> בעקבות עתירה שהגיש המינהל, עיכב בית המשפט העליון את ביצוע פסק הדין עד להכרעת הערעור. ראו מינהל מקרקעי ישראל נ' הוועדה המקומית לתכנון ובניה תל אביב יפו. ע"א 2841/07 - ד'.



זאת, בשל תרומתה להגדלת הכנסותיהן.<sup>11</sup> פועל יוצא מכך היא העצמת הסיכון לפגיעה בשטחים הפתוחים כתוצאה מהפיתוח מוטה הכנסות.

אגרות פיתוח הן מקור הכנסות נוסף של הרשויות המקומיות, הכנסות המתקבלות בעקבות החלטות תכנוניות ופיתוח נכסי נדל"ן. הכנסות אלה, תחת שמן הכולל של 'השתתפות בעלים', מושתתות על ההנחה, שעל בעלי נכסים מיועדים לבנייה לשאת בנטל מימון התשתיות הנדרשות למימוש נכסיהם. הן כוללות אגרות פיתוח שונות, כגון: אגרת הנחת צנרת (מים), אגרה או היטל ביוב, אגרת כבישים ומדרכות וכד. אגרות אלו נגזרות מחוקי עזר מקומיים, הקובעים גם את התעריפים הרלוונטיים לכל תחום ותחום. בהתחשב באופיין הסטנדרטי של מרבית העבודות ניתן היה להניח שתעריפי האגרות יהיו דומים ברשויות המקומיות השונות – לפחות באלה שאין בהן תנאים מיוחדים (למשל, שיפועים טופוגרפיים). בפועל מתגלה שונות רבה בין הרשויות. סקרים שנערכו בעבר על ידי מרכז השלטון המקומי וכן על ידי התאחדות הקבלנים הצביעו על תופעה זו ועל רציפותה לאורך הזמן. יש בשונות זו יותר מרמז לכך שעבור רבות מן הרשויות המקומיות אגרות פיתוח אינן רק מקור הכנסה המיועד לאפשר להן לממן את העבודות האמורות להתבצע בגין מימוש זכויות בנייה.

באופן מפתיע (ואולי לא), הכנסות חד-פעמיות אלה אינן באות לידי ביטוי בסטטיסטיקה המוניציפלית (כגון הפרסומים של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, או דו"ח הנתונים הכספיים המבוקרים של אגף הביקורת במשרד הפנים), ועל כן אין לגביהן מידע זמין ומפורט כמקובל בשאר הנתונים הכספיים.<sup>12</sup> הניסיון היחיד עד כה להעריך היקפו של מקור כספי זה נערך על-ידי אחד המחברים לפני שנים אחדות.<sup>13</sup> במסגרת זו נבחנו ההכנסות מהיטלי הכנסה ואגרות פיתוח בשנת תקציב אחת (1997). על פי ניתוח זה, הגיעה ההכנסה הכוללת בגין היטל השבחה ואגרות פיתוח לסכום של מעל 1.8 מיליארד ש"ח (במחירי מחצית 2007) – כל זאת כאשר שנת 1997 הייתה שנה "חלשה", מבחינת יוזמות תכנון ובנייה. יתרה מזאת, סכום זה הוא תלקי שכן אין הוא כולל את התקבולים שקיבלו המועצות המקומיות מבעלי קרקע פרטיים, וכן את תקבוליהן של ערים ראשיות שונות (ביניהן תל אביב, חולון, בת ים, ראשון לציון).

#### הארנונה כמקור מימון שוטף

בניגוד לאופיין ה"חד-פעמי" של ההכנסות מהיטל השבחה ומאגרות פיתוח, הארנונה היא מקור הכנסה רציף, המספק תזרים כספי חיוני לפעילותה השוטפת של הרשות המקומית. מכיוון שהמרכיב העיקרי

<sup>11</sup> זרם הכנסות הצפוי להתקבל על-ידי הרשויות המקומיות בגין פסק הדין של בית המשפט המחוזי מוערך ב-60 עד 90 מיליון ש"ח מידי שנה. במקביל אמורות הרשויות המקומיות לקבל סכום של 1.6 מיליארד ש"ח בגין השנים שקדמו להכרעת בית המשפט.

<sup>12</sup> בשל השיטה התקציבית-חשבונאית המקובלת על השלטון המקומי הכנסות מהיטל השבחה והשתתפויות בעלים אינן מופיעות בתקציב הרשויות המקומיות אלא במאזניהן. בשל כך אין מערכת ממוחשבת כוללת המסוגלת להציג, מידע רלוונטי ביחס להכנסות אלה, שלא כמו ביחס לנתוני תקציב. הדרך היחידה להגיע למידע זה היא עיון יחידי בדוחות הכספיים של כל רשות ורשות ועל כן ניתוח על ציר הזמן (רב-שנתי) הוא משימה מורכבת.  
<sup>13</sup> בן-אליא (2000).



בסך כל הארנונה הנגבית הוא היקף השטח הבנוי, הרי מדיניות מקומית של הגדלת הכנסות – הן כשאיפה והן כצורך קיומי – מתכנסת בהכרח במדיניות פיתוח פיסי מכוון. כל הגדלה של שטח בנוי משמעה הגדלה ישירה של הכנסות הרשות.<sup>14</sup> מבחינת היקף ותזרים הכנסות, יש משמעות כספית שונה לסוג הארנונה. אחת המוסכמות במגזר המוניציפלי היא ה"כדאיות" המוגבלת של בנייה למגורים כמקור הכנסה, שכן עלות מתן השירותים גבוהה לעתים קרובות מסך כל הארנונה המשולמת. שונה המצב בשימושי הקרקע שלא למגורים; בשל השירותים המוגבלים יותר שניתנים ועקב תעריפי הארנונה הגבוהים יותר, כדאי לרשות המקומית להגדיל את חלקם של השטחים הבנויים המיועדים למסחר, לשירותים ולתעשייה.

---

<sup>14</sup> לפיתוח הפיסי המכוון יש גם צד נגדי, והוא תוספת ההוצאות (לאחזקת תשתיות ומתקנים ולמתן שירותים) בגין הפיתוח עצמו. הנטייה ברבות מן הרשויות המקומיות היא להתעלם ממרכיב זה בעיקר בעת אישור תוכניות וקביעת אחוזי בנייה.





## 2.5. גבולות מוניציפליים : מגמות והשלכות של שינוי גבולות

פעילות מוגברת של שינוי שטחי שיפוט מוניציפליים הייתה אחד הסממנים של הלחצים הגוברים על השטחים הפתוחים בשנות התשעים. שורשי הלחצים המוגברים של רשויות מקומיות עירוניות להרחיב את שטחי השיפוט שלהם על חשבון שטחים פתוחים ושטחים חקלאיים אחרים הנמצאים בשטחי השיפוט של מועצות אזוריות היו עוד בשנות ה-80 המאוחרות של המאה ה-20. הלחצים נבעו משחיקה בכוחה הפוליטי של ההתיישבות הכפרית-שיתופית ביחס למגזר העירוני, מהמסבר בחקלאות וגם מהשינוי המהותי שהתחולל במשק הכספי של הרשויות המקומיות, דהיינו מהעלייה החדה במשקלן של ההכנסות העצמיות ובפרט במשקל התקבולים מארנונה שאינה למגורים בהכנסות הרשויות המקומיות. גל העלייה מברה"מ בתחילת שנות ה-90 שימש הזדמנות לתביעות לצירוף שטחים נרחבים שטחן של רשויות מקומיות, כאשר הולק"ח שעד אז הייתה חסם מרכזי להעברת שטחים חקלאיים/שטחים פתוחים לרשויות עירוניות הפסיקה להיות "שחקן" רלוונטי בתחום זה.

הלחצים בתחום שינוי שטחי השיפוט התמתנו מאז שנות ה-90 המאוחרות. התמתנות זו היא תוצאה של התמתנות לחצי נדל"ן, של פסק דין בג"צ בעתירת עמותת שיח חדש (הקשת הדמוקרטית המזרחית) והחברה להגנת הטבע בעניין הפשרת קרקעות חקלאיות שבבעלות מינהל מקרקעי ישראל, אך גם של מדיניות מצמצמת יותר של משרד הפנים במינוי ועדות חקירה. אין מדובר בשינוי מדיניות מוצהר, אלא בהתנהלות אד הוק של שרים שונים שכהנו בתפקיד שר הפנים, אשר לא מצאו לנכון להרבות במינוי ועדות חקירה לגבולותיהן של רשויות מקומיות. הפריצה הגדולה של שנות ה-90 נבלמה אפוא, אך לא ברור עד מתי. עם זאת, גם במצב הנוכחי, סוגיית קבלת ההחלטות בנוגע לשינוי שטחי שיפוט מוניציפליים היא עדיין בעלת משמעות רבה לעתידם של שטחים פתוחים. סוגיות עיקריות העומדות כיום על הפרק הן כדלהלן:

1. הסכמים לחלוקת הכנסות ממסים שמקורם בנכסים שאינם למגורים, כפיתרון למחלוקת על השייך המוניציפלי של מתחמי תעסוקה (ולעיתים תוך התחשבות בשיקולים של צדק חלוקתי ושמירה על שטחים פתוחים). הסכמים אלו הפכו מאז 1992 לכלי מדיניות נפוץ למדי, שיכול לשמש בין היתר לציוןליזציה של הפיתוח ולצמצום הכרסום בשטחים פתוחים.<sup>15</sup> תחילה נחתמו הסכמים כאלה ביוזמה מקומית, בהמשך זכו לתמיכה ממשלתית – ובעיקר לתמיכה כספית של משרד התעשייה והמסחר באזורי עדיפות לאומית – ולבסוף גובש מסד חוקי המאפשר לשרי הפנים והאוצר לכפות הסכמים כאלו. תחילה ניתנה לשר הפנים סמכות לאשר הסכמים לחלוקת הכנסות, ובהמשך הועבר תיקון במסגרת חוק ההסדרים, המאפשר לשרי הפנים והאוצר לכפות חלוקת הכנסות בין רשויות סמוכות. דוגמאות בולטות בשנים האחרונות, שהיו מוקד לסכסוכים וגם לעתירות לבג"צ ולהליכים שטרם הסתיימו, כוללות את מתחם בתי הזיקוק במפרץ חיפה, את אזור התעשייה מצפה ספיר (כוכב יאיר-צור יגאל והמועצה

<sup>15</sup> רזין וחזן (2006 ; 2007).



האזורית דרום השרון), ואת מתחם מישור רותם בו מדובר כעת על חלוקת הכנסות שתכלול את העיריות דימונה וערד, המועצות המקומיות כסייפה וערערה בנגב והמועצות האזוריות תמר והערבה התיכונה.

בעיית יישום מרכזית נוגעת לקושי באכיפת כיבוד ההסכמים – הדוגמה הבולטת נוגעת לפארק התעשייה י.ש. גת בו הפרה קריית גת את הסכם חלוקת ההכנסות עם המועצות האזוריות השותפות יואב ושפיר. במקביל, תבעה המועצה האזורית לכיש להצטרף לשותפות (לאחר שבעת כינונה לא גילתה בה התעניינות). מצב זה של חוסר יציבות – אי כיבוד הסכמים ותביעות לפתוח הסכמים "שיש בהם כסף" – אינו מוסיף לביסוסו של כלי זה. נורמות תפקוד ירודות של חלק מהשותפים הן חסם ברור המוביל לתופעות כגון אלו שהוזכרו לעיל.

2. משמעותה של הרפורמה בהליכים לשינוי שטחי שיפוט מוניציפליים, הכלולה בהצעת חוק העיריות החדשה. הצעת החוק מדברת בראש ובראשונה על מינוי ועדת גבולות קבועה כתחליף לוועדות אד-הוק הפועלות כיום. יש הסבורים שוועדות קבועות יביאו להתמקצעות רבה יותר של ההליך, אך יש גם החוששים מהשפעות בכיוונים אחרים. בשיח סביב השינוי המוצע יש הלוחצים לביצוע הערכות כוללניות תקופתיות של גבולות הרשויות המקומיות, גם ללא בקשות ספציפיות. אלה כוללים מחד גיסא אנשים המזוהים עם שדולת "הצדק החלוקתי", שרואים בהערכות כוללניות-תקופתיות מכשיר לחלוקה מחדש של משאבים, ומאידך גיסא קולות מצד הביורוקרטיה הכלכלית-משפטית (פקידי האוצר, ביורוקרטיה משפטית) שרואים בהערכות כאלו מכשיר לרצינוןליזציה של המערכת – לרפורמות שיחסכו משאבים ויבערו את המינהל הבלתי תקין. בתווך, השוללים הערכות תקופתיות מקיפות מביעים חשש מפגיעה בדמוקרטיה המקומית, מפתח לניצול פוליטי לרעה, ומפגיעה ביכולת המקומית להוביל אסטרטגיות פיתוח כאשר הכול פתוח לשינוי. נדמה שגם מבחינת השטחים הפתוחים, בדיקות תקופתיות יכולות להביא לניסיונות חוזרים ונשנים לקדם פיתוח באזורים רגישים מבחינה סביבתית.

3. הקשר בין תכנון לקביעת גבולות מוניציפליים. הדילמה בסוגיית התלות בין החלטות על שינויי גבולות מוניציפליים לבין החלטות תכנוניות לגבי השטחים הרלוונטיים חוזרת ומתעוררת. האם יש לעכב החלטות על תחומי שיפוט עד לגיבוש קביעות ברורות של מינהל התכנון בדבר ייעודו התכנוני של השטח שאמור להיות מועבר? האם החלטה על הקמת ועד מקומי מוניציפלי חדש, דהיינו פיצול ישות מוניציפלית קיימת, היא החלטה על הקמת יישוב חדש, וכפופה להנחיות בעניין הקמת יישוב חדש, כפי שמופיעות בתמ"א 35 ובנוהל קבלת החלטה בנושא הקמת יישובים חדשים (הנחיות היועץ המשפטי לממשלה)?

4. איחוד רשויות מקומיות והשלכותיו על השטחים הפתוחים. נושא זה רגיש במקומות כמו בקעת הנדיב וקדימה-צורן. איחוד רשויות מקומיות שאין ביניהן רצף טריטוריאלי / רצף שטח בנוי, צפוי להביא לתביעות ליצירת רצף טריטוריאלי ולמילוי השטח שבין שני היישובים שאוחדו מוניציפלית: "גיבוש מרחב טבעי ליישוב המאוחד", "פיתוח אלמנטים ציבוריים מחברים", "יצירת תחושת שותפות", גם כאשר רצף כזה פוגע בשטחים פתוחים וסותר תפיסות תכנון ברמה המחוזית והארצית.



5. מי כלב השמירה? מהן ההשלכות של העברת שטחים פתוחים, כולל שטחי יער, מוגנים תכנונית או שאינם מוגנים תכנונית, ממועצות אזוריות לרשויות מקומיות עירוניות? האם הדבר בהכרח מגביר לחצי פיתוח? ההנחה היא שהבעיה העיקרית היא דווקא בהעברת שטחים פתוחים שאינם מוגנים תכנונית ממועצות אזוריות לרשויות עירוניות, שהן מטבען מוטות יותר כלפי פיתוח, אם כי אין זה ברור עד כמה ניתן להכליל בנושא זה.

6. בעיית תוכניות האב. תוכניות אלה, ביוזמת משרד השיכון ואפילו ביוזמת משרד הפנים, מציגות קונצפציית צמיחה של הרשות המקומית הנדונה, אך אין בהם ביטוי מספק לאינטרסים מנוגדים של רשויות מקומיות שכנות, לאינטרסים סביבתיים וגם לאילוצי בעלויות קרקע וכד'. בשל היותן תוכניות לא סטטוטוריות, תוכניות אב אינן עוברות הליך שקוף ובר ביקורת, מבחינה ציבורית-אזרחית. על אף זאת, הן מסייעות לראשי רשויות מקומיות להצדיק יוזמות פיתוח שונות, ולביסוס תביעות רשותיות להרחבת שטח השיפוט.

## 2.6. מועצות אזוריות: בין אינטרסים רשותיים לבין אינטרסים יישוביים

על אף העניין המשותף של מרבית הרשויות המקומיות בישראל בפיתוח, המציאות במועצות האזוריות מתווה תהליכים בעלי מאפיינים ייחודיים. ייחודיות זו נובעת ממבנה המועצות האזוריות, המעניק ליישובים המרכיבים אותן מרחב ליזמות אוטונומית. יזמות זו היא פועל יוצא משלושה גורמים עיקריים, בין כשיקול בלעדי ובין כשיקול משולב:

- הצורך בגידול דמוגרפי.
- לחצים פיננסיים.
- אפשרויות להכנסה "מהירה".

הנכונות להמיר שטחים חקלאיים למטרות בנייה משקפת, במקרים רבים, צרכים אובייקטיביים הנובעים מקוטן האוכלוסייה הנוכחית המקשה על קיום קהילה, בהכרח לאזן הזדקנותם של יישובים וקשיי קיום שירותים ברמה סבירה, לרבות אילוצים גוברים באשר לנטל נשיאתם הכלכלית. ההתיישבות הכפרית היא מערכת פגועה מבחינה כלכלית. ביטול ההעדפה ההיסטורית של ההתיישבות העובדת מצד ממשלות ישראל בעבר וקריסת מערכותיה הארגוניות ומשבר החוב (קיבוצים ומושבים) במרוצת שנות ה-80, יצרו לחצים פיננסיים אדירים על מרבית היישובים. הביקושים הגוברים לקרקע לבנייה מראשית שנות ה-90 והיווצרותו של שוק מקרקעין "חופשי" אגב הגמישות החדשה של מינהל מקרקע ישראל (כפי שבאו לידי ביטוי בהחלטות שונות כגון 533, 611, 612, 666, 717, 737), אפשרו



לקיבוצים ולמושבים ליזום שינויים ביעוד הקרקע ובמימוש הפוטנציאל הכספי הטמון בהם.<sup>16</sup> על פי נתוני הרשות לתכנון במשרד החקלאות, הנכונים לסוף 2002, כ-545 יישובים כפריים יזמו שינויי ייעוד. בהתחשב שעד למועד זה ניתן אישור להוספת 65,307 יחידות דיור, ניתן להעריך שהיקף השטחים החקלאיים שיעודם שונה במסגרת ההרחבות הוא כ-32,500 דונם לפחות (לפי 0.5 דונם ליחידת דיור).<sup>17</sup>

עסקאות שונות נרקמו בין היישובים לבעלי עניין שונים במרוצת העשור האחרון. שקיפותן הציבורית של עסקאות אלה מוגבלת ביותר ורק דיונים משפטיים מאפשרים, מדי פעם, חשיפת אחדות מהן. מקרה אחד, העשוי לבאר עסקה מסוג זה, הוא ההתדיינות המשפטית שהתקיימה בנושא חבות המס של קיבוץ מפלסים. בעקבות החלטה 737 שקיבלה מועצת המינהל בשנת 1995, אשר אפשרה ליישובים חקלאיים (מושבי עובדים, כפרים שיתופיים, מושבים שיתופיים, קיבוצים ואגודות שיתופיות חקלאיות) לבצע פרויקטים של הרחבות למגורים, החליט קיבוץ מפלסים לממש אופציה ולהקים, בצמוד לקיבוץ, שכונה קהילתית בת 138 יחידות מגורים. לצורך זה התקשר הקיבוץ בחוזה עם יזם לתכנון, בנייה ושיווק הפרויקט תוך התחייבות לשלם לקיבוץ מחצית מרווחי הפרויקט. רווחים אלה היו נותרים בגדר סוד עסקי אלמלא דרישה לתשלום מס על יד רשויות המיסוי. הדיון המשפטי שהתקיים לאחר מכן חשף את רווחי הקיבוץ מעסקה זו אשר, כאמור, התבססה על מספר מועט יחסית של יחידות דיור. מתוך פסק הדין אנו למדים ששומות מס שבח ומס רכישה העמידו את התמורה לה זכה הקיבוץ על סך של 7.5 מיליון דולר (כ-33 מיליון ש"ח) ! ספק רב אם השקעות אחרות היו מניבות ליישוב בפריפריה (קיבוץ מפלסים נמצא באזור הדרום, בין שדרות לכפר עזה) רווחים בהיקף זה, גם אם הינם חד-פעמיים.<sup>18</sup> למען ההגינות נציין שאין בהתייחסות לסוגיית הרווח כדי לרמוז או לטעון שרק שיקולים כספים הניעו את הקיבוץ. ברור לנו שההרחבה הקהילתית היא תרומה דמוגרפית-חברתית חשובה ליישוב המונה כ-450 נפש, ובפרט באזור פריפריאלי.

שלוש מגמות מתהוות יעצימו, אם יתממש מלוא הפוטנציאל שלהן, את משקלם של השיקולים הכלכליים בהחלטות על שינוי ייעוד קרקע ועמם האצת תהליכי המימוש. מגמה אחת, עדיין בראשיתה, היא שינוי אופי הבנייה בעקבות שינוי ייעוד. מיזמים אחדים בתחום הזה ממירים את הבנייה צמודת קרקע לבנייה רוויה. בהקבלה לתקדים שיצר קיבוץ רמת רחל בשנות ה-90 – הרחבה על בסיס בנייה רוויה של כאלף יחידות דיור, נמצאים כיום בתכנון או בביצוע פרויקטים שונים המנסים לגשר על הפער בין הרצון לדיור בכפר עם יכולת כלכלית מוגבלת. דוגמאות לכך הם הפרויקטים המתוכננים במושב תלמי מנשה – מעל 800 יח"ד, במושב אחיסמך כ-2,500 יח"ד וכ-1,300 יח"ד במושב מצליח.<sup>19</sup> המגמה השנייה, עדיין בכוח, היא ייזום נדל"ני מוגבר כפועל יוצא מאישורן האפשרי של החלטות 979 ו-1101 של מועצת מקרקעי ישראל. החלטות אלה אמורות לאפשר העברת בעלות על קרקעות ציבוריות-חקלאיות, במושבים ובקיבוצים, לידיים פרטיות תמורת תשלום חלקי למינהל מקרקעי ישראל

<sup>16</sup> החלטות מועצת מקרקעי ישראל בוטלו בבג"צ הקרקעות לאחר שנקבע כי הן לוקות בחוסר סבירות ואינן תואמות את עקרונות הצדק החלוקתי. אך לאחר ביטולן התקבלו "הוראות המעבר" אשר אפשרו השלמתן של עסקאות מכוח החלטות אלה, בתנאים מגבילים. ראו בג"צ 244/00 - עמותת שיח חדש, למען השיח הדמוקרטי נ' שר התשתיות הלאומיות ואחרים. הרשות לתכנון (2002).

<sup>18</sup> ראו בבג"צ 4071/02 בעניין קיבוץ מפלסים נ' מנהל משרד מיסוי המקרקעין.

<sup>19</sup> ראו קנטי (2007). 'מגדל העמק'. הארץ - מוסף נדל"ן (22.06.2007).



(החלטה 979); וכן, הקמת שטחי מסחר פרטיים על קרקע מושבים, בשטח של 500 מ"ר לכל חוכר (החלטה 1101).<sup>20</sup>

מגמה פוטנציאלית שנייה היא שינויים קרקעיים בעקבות שינוי מעמד של קיבוץ/מושב. בשנת 2007 אימצה הממשלה את המלצות ועדה, אשר הוקמה בהתאם להחלטת הממשלה מס. 2925 מיום 9.2.2003, במטרה לקבוע את התנאים שיאפשרו את שינוי מעמדו של קיבוץ/מושב שיתופי למעמד של מושב עובדים/כפר שיתופי.<sup>21</sup> החלטה זו מאפשרת הפרטת קרקעות הקיבוץ או המושב השיתופי ופותרת פתח, גם אם לא באופן מוצהר ומייד, לשינוי יעוד עתידיים בגין הגדלת האוכלוסייה וצורכי תעסוקה. בראשית 2008 אושרה לראשונה הפיכת קיבוץ למושב עובדים: בית העמק שבגליל המערבי. על פי החלטה זו, יוכל הקיבוץ לפצל את הקרקעות החקלאיות שהוא חוכר מהמינהל לחלקות, שיוכרו לחברים בחוזי חכירה אישיים. בעקבות שינוי זה, בעלי הנחלות המופרטות יהיו רשאים להשכיר לעיבוד את חלקותיהם לחברים אחרים כמקובל במושבי עובדים, לשעבד אותן לקבלת מימון בנקאי ולמינוף השקעות עסקיות ולהוריש אותן לבניהם. חברי המושב החדש יהיו זכאים לבנות על חלקת הקרקע באזור המגורים (חלקה א') שתי יחידות דיור (עד 160 מ"ר שטח בנוי על מגרש בן 350 מ"ר כל אחת) ללא תשלום למינהל בגין הקרקע, וזאת בנוסף ליחידת הדיור בה מתגורר החבר. יישובים אחרים, קיבוצים ומושבים שיתופיים (ביניהם מי עמי, איילת השחר, מבקיעים, יד חנה, בית העמק, נטור ואמציה) נמצאים בתהליכי המרה או בוחנים ביסודיות אפשרות זו.

תהליך אחר המאיים על עתיד השטחים הפתוחים הוא הקמת יישובים חדשים. על אף הכרזות תכנוניות בדבר העדפת חיזוק יישובים קיימים על פני הקמת יישובים חדשים (תמ"א 35), זכות יוזמות שונות – המפגישות אינטרסים מוסדיים, פוליטיים וכלכליים – לתמיכה ממלכתית, גם במחיר פגיעה בשטחים פתוחים רגישים.<sup>22</sup> דוגמה קיצונית לכך היא הניסיון להקמת היישוב מיכל במועצה האזורית בקעת בית שאן. התוכנית להקמת היישוב הייתה פרי יוזמת המועצה האזורית בקעת בית-שאן ומשרד הבינוי והשיכון והיא זכתה לתמיכת הממשלה (באמצעות הוועדה הבינמשרדית להקמת יישובים חדשים ומתחדשים), קק"ל, רשות הטבע והגנים, משרד התיירות, מינהל מקרקעי ישראל ומשרד הביטחון. תמיכה זו ניתנה אף כי כל שטחו של היישוב המתוכנן נכלל בשמורת טבע בתוכנית מתאר ארצית לשמורת טבע וגנים לאומיים (תמ"א 8) וכן בתוכנית מתאר המופקדת למחוז צפון (תמ"מ 2/9), המגדירה אותו כבעל רגישות גבוהה ביותר. המועצה האזורית נמקה את הצורך בהקמת היישוב כאמצעי לחיזוק יישובי ההר במזרח הגלבוע, המתאפיין באוכלוסייתו המצומצמת (כ-700 נפש); זאת, כאשר ביישובי אזור הגלבוע קיים מלאי תכנוני זמין לבנייה והם רחוקים ממיצוי העתודות. בעיני מועצות אזוריות רבות, האופציה להקמת יישובים חדשים פותחת פתח לקליטת אוכלוסייה חדשה אשר

<sup>20</sup> ההחלטות אושרו על ידי מועצת מקרקעי ישראל במרץ 2007. הן למעשה פיצול של החלטה 979 המקורית (משנת 2003) אשר נפסלה ידי היועץ המשפטי לממשלה (ינואר 2005).

<sup>21</sup> החלטה מס. 1879 מיום 01.07.2007.

<sup>22</sup> לדיון בסוגיה זו ראו האן ושותפים (2003). להמחשת הפער שבין מדיניות רטרורית לבין יישום מדיניות הלכה למעשה ראו גם האן ושגיא (2006).



אלמלא האטרקטיביות של המקומות המוצעים היא לא הייתה מתממשת. יישובים אלה מהווים נקודת מפגש בין אינטרסים רשתיים לבין אינטרסים כלכליים, מפגש שברובו הוא גלוי. אתר האינטרנט של המועצה האזורית גלבע מציג, למשל, את היישוב החדש נורית כ"יזמת ראש מועצת גלבע, מר דני עטר, וקבוצת הלה [חברה פרטית] היוזמת ומבצעת פרויקטים נוספים ברחבי הגליל. קבוצת הלה מציעה מגרשים מפותחים שגודלם חצי דונם עד דונם ורבע ומגוון וילות אקולוגיות בעלות מפרט עשיר ואיכותי." <sup>23</sup> הגישה ה"אקולוגית", המאפיינת כיום מיזמים מסוג זה, נשענת על החלום הישראלי הקולקטיבי בדבר מגורים באווירה כפרית איכותית. היא חלק מהבנייה תדמיתית של אזורים שונים ("הגליל, הטוסקנה של ישראל", למשל), המכוונת על-ידי בעלי עניין שונים.

תופעת הקמת יישובים חדשים מאפיינת גם את הנגב. בחלקם, אלה יוזמות ממשלתיות, המתקיימות מאז ראשית העשור, ללא דיון ציבורי פתוח אודות נחיצותם, מיקומם, אופיים ופגיעתם האפשרית ביישובים קיימים. <sup>24</sup> לניסיונות אלה מצטרפות יוזמות רשותיות, כגון מפעל חוות הבודדים הזוכה לתמיכה פעילה של המועצה האזורית רמת הנגב. תכנית דרך היין (וביטויה הסטטוטורית תמ"מ 4/42) מאפשרת להקים עד 30 חוות בודדים לאורך מספר כבישים ראשיים, ללא הגבלת היקפם. תוכנית זו, בדומה לרבות אחרות, משלבת רטוריקה פיתוחית יחד עם שיקולים דמוגרפיים-מרחביים, לרבות שיקולי "שמירה על קרקעות המדינה" ושיקולים עסקיים – על אף הבסיס הכלכלי הרעוע של החוות כיום. <sup>25</sup>

דילמה נוספת במועצות אזוריות כרוכה בחולשת מנגנוני הפיקוח והאכיפה. מנגנוני הפיקוח והאכיפה על פי חוק התכנון והבנייה נתונים בידי הועדות המקומיות לתכנון ולבנייה, דהיינו בידי הרשויות המקומיות, וסובלים מתפקוד בעייתי ומאפקטיביות שהיא חלקית במקרה הטוב. בכל הנוגע לשמירה על שטחים פתוחים הבעיה אקוטית במיוחד בוועדות המקומיות לתכנון ולבנייה של המועצות האזוריות ובוועדות מרחביות המאגדות כמה מועצות אזוריות. בעייתיות זו נובעת מכך שהמועצות האזוריות חולשות על רוב השטחים הפתוחים, מכך שיש להן אינטרס כספי בפיתוח שימושי קרקע עסקיים בתחומן (ואין להן חלופות פיתוח במרכזי ערים ובאזורי תעשייה, שלא על חשבון שטחים פתוחים), ומכך שהמחזיקים באדמות הם פעמים רבות יישובים המיוצגים באופן ישיר במועצה. לטענת רבים, אין כלל אכיפה משמעותית שנעשית ביוזמת הועדות המרחביות. אם יש אכיפה היא בעיקרה למראית עין ומתבטאת בהסדרי טיעון נוחים וכדו'. התובע המקומי לכאורה כפוף ליועץ המשפטי לממשלה, אך בפועל הוא נוטה להיות נאמן לרשות המקומית שהיא זו המשלמת את שכרו. המועצות האזוריות מגלגלות את הבעיה למדיניות הענישה של בתי המשפט וטוענות שבעיית הבניה הבלתי חוקית על שטחים פתוחים התמתנה בשנים האחרונות, וכמעט שאין כיום בניה חריגה שאיננה נתבעת.

<sup>23</sup> המועצה האזורית גלבע (2007).

<sup>24</sup> ראו, למשל, הקמתם המתוכננת של יישובים כגון באר מילכה, חלוצית/ שלומית באזור ניצנה, עירא באזור ערד, חרוב ומרשם בחבל לכיש ועוד.

<sup>25</sup> ראו מבקר המדינה (1999); א. האן, י. שגיא, ר. בורל ויוחנן דרום (2003); מזכירות ממשלה (2008).



## 2.7. הפרבור העסקי: הפגיעה בשטחים פתוחים ככשל תכנוני ומנהלי

אחת התופעות המשנות את אופיים של אזורים כפריים היא הפרבור העסקי אליהם, דהיינו המרתם של שטחים חקלאיים לשימושים עסקיים שונים. שני תהליכים מניעים מגמה זו. האחד, הוא השימוש האלטרנטיבי מצד בעלי/מחזיקי השטחים אגב הפסקת פעילות חקלאית, צורך כלכלי במקור פרנסה חלופי, או רצון למקסם את פוטנציאל הרווח הגלום בשטח. האחר, הוא הגירת פעילות כלכלית (מסחר, בילוי<sup>26</sup>, אחסנה ולוגיסטיקה), מהעיר אל הכפר. מגמה כוללת זו נתמכת על-ידי פער העלויות בין קרקע עירונית לבין קרקע חקלאית, לרבות פערים משמעותיים בתחום המיסוי (ארנונה), ולעיתים – יתרונות מיקום.

הפרבור העסקי כרוך במסחור השטחים הפתוחים, הבא לידי ביטוי בשלושה מופעים טיפוסיים:

- המרת מבני עזר חקלאיים או הקמת מבנים לצורכי מסחר ואחסנה, תופעה המאפיינת מושבים רבים אך גם קיבוצים.
- המרת שימוש של שטחים חקלאיים לצורך פעילויות פנאי ובילוי.
- המרת שימוש של שטחים חקלאיים או המרת שימוש של מבנים חקלאיים-תעשייתיים לצורך הקמת מרכזי קניות בעלי היקף משמעותי.

מכנה משותף למופעים אלה הוא אופיים הלא-חוקי של רבים מהמתקנים הנבנים, תוך חריגה מתוכניות בתוקף וללא רישוי (רישוי הבנייה ורישוי עסקי) כמתחייב בחוק. סוגיה מורכבת זו זכתה לאחרונה להתייחסות מורחבת מצד מבקר המדינה, במסגרת הביקורת על השלטון המקומי.<sup>27</sup> אף כי הביקורת התמקדה בתופעת השימושים החורגים בתחום מועצות אזוריות באזור השרון, הממצאים הם בעלי משמעות כללית הרבה יותר.

המרת השימוש (הבלתי-חוקית) במקרקעין ובבניינים שבמרחב מועצות אזוריות שונות הפכה לתופעה משמעותית – בעיקר באזור המרכז. במועצות האזוריות באזור השרון היקף השימושים ללא היתר מודגש במיוחד, עקב השילוב של יתרונות מיקומיים ומדיניות תכנון ורישוי רפה. אין זה מקרה שהישוב אשר הפך לסמל להמרת שימושים, מושב רשפון, מתאפיין על-יד המספר הגבוה ביותר של מקרי שימוש חורג ובנייה בלתי-חוקית. על פי סקר שערכה יחידת הפיקוח המחוזית, בשנים 2000-2001, במושבי המועצה האזורית חוף השרון נמצאו כ-865 חריגות, מהם 420 במושב רשפון. סקרי מעקב שבוצעו במהלך שנת 2004 מלמד על גידול משמעותי במספר השימושים החורגים ובמספר מקרי בנייה ללא היתר: 1,426 חריגות, מהן 1,250 במושבים כשהשיאן הוא, שוב, מושב רשפון (506 מקרים).

<sup>26</sup> תפקודי בילוי הכרוכים בבניה או בפיתוח תשתיות עירוניות בשטחים פתוחים, כמו גני אירועים.  
<sup>27</sup> ראו מבקר המדינה (2005).



הכשל התכנוני והמנהלי (כרשות רישוי ופיקוח) הגלום בתופעות אלה מוצא ביטוי מקביל בתחום המרת שימוש של שטחים חקלאיים לצורך פעילויות פנאי ובילוי. בדוח השנתי האמור של מבקר המדינה נכלל פרק מיוחד לאחד השימושים החורגים השכיחים: 'גני אירועים'. על פי הממצאים פועלים במחוז המרכז כ-80 גני אירועים, מהם 46 באזור השרון. הביקורת משכילה לאפיין את התופעה וגורמיה:

"הקמת גני אירועים בשטחים פתוחים נובעת בין השאר מהביקוש לאירועים בחיק הטבע ומשיקולי זמינות הקרקע, עלות הקרקע והרווח שבשימוש מסחרי באדמה החקלאית. יש ניגוד בין רצון היזמים להקמתם לבין הצורך בשמירת השטחים הפתוחים, מסיבות סביבתיות, לטובת הציבור והדורות הבאים. אף הרשויות המקומיות פועלות בעניין זה לפי אינטרסים מנוגדים. מחד גיסא, יש להם אינטרס לשמור על השטחים הפתוחים, אינטרס המעוגן בתכניות הסטטוטוריות החלות על האזור. מאידך גיסא, יש אינטרסים אחרים כגון היותם של הגנים מקור פרנסה לתושבי המועצה האזורית ומקור הכנסה מגביית הארנונה והיטלי הפיתוח."<sup>28</sup>

"תרומתם" של כשלים תכנוניים ומנהליים לפגיעה בשטחים הפתוחים באה לידי ביטוי משלים בנושא מתחמי מסחר ראשיים. המרכזים הגדולים הממוקמים בשולי הערים הם חלק אינטגרלי מהמגמה הכללית של פרבור עסקי. הם מציבים איומים מיוחדים לשטחים הפתוחים בשל תובענותם, מבחינת היקף מקרקעין, ועוצמת השפעתן החיצונית (externalities). על רקע איומים והשפעות אלה, מודגש ביתר שאת הצורך בעמידה בהוראות התכניות התקפות החלות במרחב התכנון המקומי, על כללי הרישוי ועל אכיפת החוק במקרה של חריגה. עם זאת, כפי שמלמדים שני מקרים בולטים שנכללו בדוח מבקר המדינה – שפיים וגעש – יחס סלחני מצד המועצה האזורית ועצימת עיניים באשר להוראות חוק התכנון והבנייה מצדה ומצד הגורמים הממלכתיים הממונים – אפשרו חריגות יוצאות דופן. במועד הבדיקה האמורה, הופעלו בשני המתחמים שטחי מסחר אשר היקפם היה כ-72,000 מ"ר, לא כולל שטחי חניה שונים. השימוש במקום לצורכי מסחר נגד את ייעודי האזור לפי תכניות תקפות וההיתרים שניתנו. כך, למשל, התכניות התקפות שחלו על מתחם חוצות בקיבוץ שפיים קבעו את ייעודו של השטח ל'יתעשייה'. הקמת שני בניינים לצורכי מסחר ומשרדים בשטח זה, בהיקף כולל של 36,000 מ"ר, לא הביאה את המועצה, באמצעות הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה, לפעול נגד השימוש החורג. עמדה דומה נקטה הרשות המקומית ביחס למרכז המסחרי בקיבוץ געש. על שתי חלקות בשטח כולל של 69 דונם הוקמו שני מבנים בשטח כולל של 27,400 מ"ר אף כי ייעודן, על פי התכניות התקפות, היה לימבני משק' באחת וליתעשייה' באחרת. הוועדה המקומית נתנה היתרים לבניית המבנים לייעוד שנקבע, מבלי לבחון כנדרש את שאלת השימוש שייעשה בהם ולמרות הסטייה הניכרת מהתכניות בתוקף נמנע מלאכוף את החוק, על פי סמכותה וחובתה, ולהפסקת השימוש החורג.

ניתן להניח שהישובים המעורבים הפיקו רווחים נאים מהשינויים האמורים. ניתן אף להניח שגם בעיני מקבלי ההחלטות ברמת הרשות המקומית לא נעדרו שיקולים פיסקליים. עם זאת, לפחות בתחום אחד, היטל השבחה, נראה ששיקולים "אחרים" שיחקו תפקיד. בבדיקת מבקר המדינה נמצא שהן לגבי

<sup>28</sup> שם עמ' 5.





שפיים והן לגבי געש נמנעה הועדה המקומית מחיוב ומגביית מלוא הסכומים שהתבקשו משינוי הייעוד.<sup>29</sup>

אבל כל אלה תהליכים שהיו בשיאם בשנות ה-90. בתחילת שנות ה-2000 בולטים חסמים גדלים לפרבור תעסוקה למרחב הכפרי: התחזקות התכנון המחוזי והארצי, פסק דין בג"צ הקשת הדמוקרטית המזרחית, פסקי דין ודוחות מבקר המדינה בעניין שמושים חורגים, ונכונות גוברת לאכיפה החלטית. סגירת אחד המתחמים במתחם צומת ירקונים הרתיעה אחרים מלצאת ביוזמות דומות, ויתכן שגם להריסת כמה מבנים בלתי חוקיים, בעיקר גני אירועים, היה אפקט הרתעה מסוים. יש להעיר גם שבלימת פיתוח שימושי קרקע לתעסוקה במועצות האזוריות (כמו גם בלימת הפשרת קרקע חקלאית למגורים במועצות האזוריות), אין פירושה בלימת תהליך הפרבור. הפרבור פשוט פונה לרשויות מקומיות עירוניות ובהן מועצות מקומיות קטנות, כדוגמת מושבות השרון.<sup>30</sup>

## 2.8. מועצות אזוריות: הכרה גוברת בקיימות

על רקע מכלול הגורמים המאיימים על עתידם של השטחים הפתוחים שבידי המועצות האזוריות, הדמוגרפים-חברתיים, הכלכליים והפיסקליים, יש חשיבות להכרה הגוברת, בחלק מהן, בעקרונות הקיימות המקומית. ביטוי ארגוני לכך הוא הקמתה, בשנת 2003, של וועדה לאיכות סביבה במרכז המועצות האזוריות. בהובלתו של ראש המועצה האזורית משגב וכיום מחליפו, ראש המועצה האזורית מגידו, החלה הוועדה בפיתוח כלים לניהול סביבתי עבור המועצות האזוריות. בשנת 2004 יזמה הוועדה קידום תוכניות אב לפיתוח בר קיימא במועצות האזוריות. חלק אינטגרלי ממאמץ זה הוא שימור וניהול מושכל של המרחב הכפרי. עד כה נמצאות כ-12 מועצות בשלבי הכנת תוכניות אב לפיתוח בר קיימא, בין כתוכנית ייעודית ובין כחלק מתוכנית אב כוללת. בין רשויות אלה נמנות משגב, מגידו, במטה אשר, זבולון, ועמק יזרעאל, מנשה, עמק חפר, יואב, בני שמעון, שפיר ומרחבים. כ-14 מועצות אזוריות נוספות בוחנות פעילות.<sup>31</sup> אף כי יש ספק אם כלל הרשויות המעורבות עברו שינוי ערכי עמוק, יש לראות בנכונות גוברת זו עדות למגמה מתהווה – לפחות בקרב המועצות האזוריות.

ראויות לציון גם יוזמות רשותיות לשמירה על שטחים פתוחים. בהקשר זה ניתן להזכיר שתי דוגמאות של פעילות שיטתית: המועצה האזורית מגידו והמועצה האזורית שער הנגב ושותפיה (חוץ אשקלון

<sup>29</sup> במקרה של געש מציין דוח המבקר: "נמצא, כי הוועדה לא קבעה את שומת ההשבחה בגין השינויים האמורים, וממילא לא עשתה לגביית היטל השבחה. הוועדה רק גבתה היטל השבחה בסך 1,311,097 ש"ח לתקופה של כשנה וחצי בשנים 1997-1998 בגין שימוש חורג בכ-6,090 מ"ר שעשו שישה עסקים." ובמקרה של געש: "שומת ההשבחה בגין החלקה לתעשייה הייתה 4,200,000 ש"ח, ובגין החלקה למבני משק -6,030,000 ש"ח. הוועדה הסכימה שהשמאי יכין שומת השבחה נוספת כשומה המוסכמת עליה ועל קיבוץ געש. על פי שומה מוסכמת זו, סכום ההשבחה בגין החלקה לתעשייה היה 2,100,000 ש"ח (וההיטל 1,050,000 ש"ח), וסכום ההשבחה בגין החלקה למבני משק היה 3,740,000 ש"ח (וההיטל - 1,870,000 ש"ח)." <sup>30</sup> רוב המאבקים המשפטיים נגע דווקא לרשויות מקומיות עירוניות: מתחם ירקונים בפתח תקווה, מתחם ביג באילת, מתחם מעוין שורק (IKEA) בראשון לציון, מתחם עקרון 2000 בקריית עקרון. <sup>31</sup> הנתונים מבוססים על מידע שרוכזו על-ידי חברת ד.מ.ר. ונכונים לאוקטובר 2007.



ולכיש). מגידו היא מועצה בעלת שטח שיפוט המשתרע על פני 170,000 דונם. יותר ממחצית שטח זה (84,000 דונם) הוא שטחו של פארק. המועצה הייתה שותפה לקרן הקיימת ביזום הגנתו הסטטוטורי של מרחב זה (תוכנית פארק רמת מנשה ג/12635) ושמירתו כשטח ירוק פתוח, אף כי עם פיתוח מועט, לטובת תושבי האזור וכלל אזרחי המדינה. בשנת 2006 פתחה המועצה האזורית בהליכים רשמיים מול אונסקו להכרה בפארק כשמורה ביוספרית, על פי עקרונות הקיימות המקובלים על תפיסה זו. בדרום, חברו המועצות האזורית שער הנגב, חוף אשקלון ולכיש, לקואליציה של גורמי תכנון ממלכתיים וארגונים ירוקים, להכנת תוכנית מרחבית ליצירת רצף פתוח של שטחים חקלאיים וטבעיים בדרגות שימור שונות: 'תוכנית מרחב שיקמה'. מרחב זה, הכולל שטח נרחב של כ-330 אלף דונם – משתרע בין חוף הים מדרום לאשקלון ועד לדרום קריית גת במזרח. הוא אמור להבטיח איזון אזורי חדש בין פעילויות חקלאיות לבין מתחמי שימור ומסדרונות אקולוגיים, תוך פיתוחו מבוקר של האזור כאזור נופש.

במועצות האזוריות קיימת אפוא התפכחות מסוימת בכל הנוגע למרוץ אחרי השקעות נדל"ניות משיקולי בסיס מס, ומתחדדת ההכרה בכך שלא שמירה על שטחים פתוחים יתכן שלא תהיה הצדקה להמשך קיומן של מועצות אזוריות – ודאי במרכז הארץ. בשנות ה-90 ובתחילת שנות ה-2000 בלט, כפי שכבר תואר, עימות בין המועצות האזוריות לגורמים ה"ירוקים" סביב הצורך של המועצות האזוריות לספק שירותים ולהמשיך להתקיים באמצעות פיתוח בסיס מס מתאים על השטחים הפתוחים. בשנים האחרונות יש יותר ויותר הכרה בכך שתפקידה ההיסטוריים של המועצה האזורית, כפדרציה של יישובים שיתופיים, הסתיימו ולא תהיה הצדקה בטווח הארוך לקיום מועצות אזוריות כספקי שירותים ותו לא. הלגיטימציה המרכזית לקיומן של מועצות אזוריות בטווח הארוך עשויה אפוא להיות אחריות לשטחים פתוחים חוץ עירוניים ולשימור המרחב הכפרי. בתום דיון שהתקיים בראשית 2008, במסגרת כנס ראשי מרכז המועצות האזוריות, הוצע להביא לאישור הנהלת המרכז נוסח החלטה עקרונית באשר לקשר שבין המועצות האזוריות לבין סוגיית השטחים הפתוחים:

"ראשי המועצות האזוריות מכירים בחשיבות השטחים הפתוחים והמרחב הכפרי כמשאב לאומי, המשרת את כלל אזרחי מדינת ישראל וכאמצעי לסיפוק צרכי החיים הבסיסיים, כחקלאות למזון, אוויר נקי לנשימה, תיירות, נוף, נופש ופנאי.

המועצות האזוריות נוטלות על עצמן אחריות לניהול השטחים הפתוחים והמרחב הכפרי עבור צרכי המדינה כולה ויעשו זאת בתיאום ובשיתוף הציבור וכלל בעלי העניין, בכפוף למדיניות ולתקצוב הפיתוח והשימור בר-קיימא של הממשלה על משרדיה.<sup>32</sup>

<sup>32</sup> מרכז המועצות האזוריות (2008).



תפנית תודעתית זו אינה מעידה בהכרח שאכן יש מענה מספק לשאלת יכולת השמירה, מצד המועצות האזוריות, על השטחים הפתוחים. מעבר לסוגיות שנסקרו עד כה, ניצבת סוגיה עקרונית בלתי פתורה: הקשר שבין הבסיס החקלאי של המועצות האזוריות לבין שמירת אופיים הפתוח של השטחים שברשותן.<sup>33</sup>

## 2.9. הרשויות העירוניות: הכרה גוברת ומחסומים כספיים

גם בקרב הרשויות העירוניות – בעיקר העיריות הגדולות – מסתמנת מודעות גוברת באשר לחשיבות השטחים הפתוחים. מוקדם מדי לקבוע האם התופעה משקפת חלחול ראשוני של עקרונות הקיימות המקומית או ראייה פונקציונלית של הנושא. ביטויים מוחשיים למודעות גוברת זו הם נכונות (גם אם לפרקים מוגבלת והססנית ולעיתים ניכפת) להגן על שטחים בעלי ייחוד סביבתי, כגון דיונות (אשדוד, חולון), או מיקרו-אזורים בעלי מינים מיוחדים (נס ציונה, נתניה, ירושלים), וכן העניין המוניציפלי בפיתוח שטחים לרווחת הציבור – פארקים עירוניים ובין-רשותיים (פארקים מטרופוליניים). קבוצה אחרונה זו חושפת את חולשותיה וסתירותיה של המציאות המוניציפלית העכשווית.

המגמה לפיתוח פארקים עירוניים ופארקים בין-רשותיים ניזונה משני מקורות: האחד, הרצון של רשויות מקומיות לשפר את איכות החיים של תושביהן, תוך חיזוק תדמיתן; האחר, החלטות תכנוניות על-מקומיות (תוכניות מתאר מחוזיות). בשנים האחרונות אנו עדים לניסיונות שונים לפיתוח פארקים עירוניים, כחטיבות קרקעיות בעלות היקף של 100 דונם ומעלה, המיועדים לרווחת תושבי העיר. ברוח זו, מצהירות ופועלות עיריות שונות על כוונתן לפתח פארקים עירוניים. כך למשל, מתכננת עיריית כפר סבא, בעקבות רעננה, פארק עירוני בהיקף של כ-250 דונם בעוד שעיריית הרצליה מקדמת פארק בהיקף של כ-660 דונם. במקביל מקדם התכנון המתארי המחוזי הקמת פארקים בין-עירוניים. פארקים אלה (פארקים מטרופוליניים) הם שטחים פתוחים בעלי היקף נרחב, הכולל מספר אלפי דונמים, שתכליתם העיקרית היא מתן מענה לצורכי פנאי ונופש בראיה אזורית. דוגמה בולטת לכך הוא פארק איילון, פרי תכנית מתאר מחוזית חלקית (תמ"מ 3/5) אשר הוכנה על ידי משרד הפנים בשיתוף עם המשרד לאיכות הסביבה ובתמיכה מלאה של הרשויות המקומיות הסובבות את הפארק. תכנית פארק איילון משתרעת על שטח של כ-8,000 דונם, מהם כ-3,000 דונם למטרות פנאי ונופש. יוזמות מקבילות נכללות בתוכנית המתאר למחוז המרכז תמ"מ 3/21. בתכנית זו יועדו מספר שטחים לאזורי נופש מטרופוליניים, ביניהם שטח של כ-5264 דונם לפארקים אינטנסיביים של כ-3,700 דונם בנתניה, ושני אזורי נופש – האחד בין צפון נס ציונה לדרום ראשל"צ והשני בין דרום נס ציונה וצפון רחובות – בשטח כולל של כ-5,500 דונם בממוצע (טרם גובשה התפיסה התכנונית הכוללת לגבי היקף השטחים שיש לייעד לפארקים אינטנסיביים).

<sup>33</sup> ראו בעניין זה שגיא (2006).



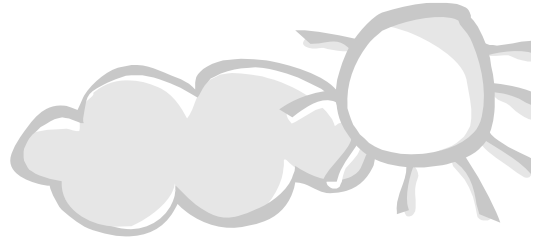
יוזמות אלה ודומיהן מבליטות את חוסר ההלימה בין החתירה להבטחת מצאי שטחים פתוחים לצורכי נופש ופנאי של אוכלוסייה מטרופולינית גדלה, לבין האפשרויות המימוניות למימושן. העלויות הכרוכות בהבטחת הזכויות על הקרקע, בהכשרתה לצרכים המיועדים, הקמת המתקנים הנלווים ותחזוקת השטחים לכל אורך חייהם נראות, מנקודת ראות מוניציפלית, כבעייתיות. זאת, על רקע המציאות הכספית של הרשויות המקומיות בישראל ומשטר המימון הנוכחי אשר המדינה כופה. על אף קיומן של תועלות חברתיות ואף כלכליות מובהקות בגין שטחים ציבוריים ופארקים עירוניים, מדינת ישראל טרם השכילה לראות בהם שירות חיוני לציבור או מוצר ציבורי, הראוי למימון ציבורי מיועד. מכיוון שכך, היתכנותם הכספית של היוזמות האמורות מחייבת לוליינות כלכלית רבה, תוך מיצוי אפשרויות מימון במתחמים עצמם (המרת חלק מהאזורים המיועדים לייעודים "מניבים").<sup>34</sup> כאן בולטת "אישיותו" המפוצלת של משרד הפנים, המוסד האחראי בו-זמנית על התכנון הסטטוטורי ועל השלטון המקומי. עקב הנתק הארגוני, התפיסתי והמקצועי בין זרועותיו של המשרד (מינהל והתכנון ומינהל השלטון המקומי) אין בסיס משותף למדיניותם.<sup>35</sup> בהקשר הנוכחי, בעוד שהתכנון הסטטוטורי חותר לקדם את זמינותם של שטחים פתוחים לתועלת הציבור (כאן אזורי נופש עירוניים ובין-עירוניים), המדיניות המוניציפלית אדישה לחלוטין לסוגייה זו – ביטוי פרטני לכך שמינהל השלטון המקומי במשרד הפנים, המסדיר את פעילותן של הרשויות המקומיות, לא השכיל לפתח שילוב אינטגרלי עם מדיניות התכנון.<sup>36</sup> היעדר שותפות ביעדי מדיניות התכנון מונע פיתוחה של מדיניות מוניציפלית תומכת בנושא פארקים עירוניים ופיתוח מנגנונים כספיים הולמים.<sup>37</sup>

<sup>34</sup> לדיון מורחב בנושא זה והמחשת תחשיבי עלות בהקשר לחלק מהיוזמות האמורות, ראו רוזנטל וישועה (2007).

<sup>35</sup> בהיעדר ראייה מערכתית וחוסר שפה משותפת בין הפרופסיות השונות, תחומי התכנון והשלטון המקומי מתנהלים באופן ממודר ולא זיקה אורגנית ביניהם. הקושי הוא: מתכננים פיסיים סגורים בד' אמותיו של מקצועם, וכך גם אלה העוסקים בשלטון המקומי. תהום קוגניטיבי ומקצועי מפריד בין מינהל התכנון במשרד הפנים לבין מינהל השלטון המקומי. אף כי שניהם חלק מאותו משרד, אלו הם שני "שבטים" שונים, המדברים שפה שונה והפועלים על פי "תרבויות" שונות. הניסיון של גורמי התכנון לנווט את תהליך הפיתוח המרחבי של ישראל מתבצע בעולם התוכן של התכנון עצמו, כאילו אין חשיבות למבנה השלטון המקומי ושונותו. בו-זמנית, הממונים על השלטון המקומי מתנהלים כאילו אין לתכנון הסטטוטורי השלכה על חוסן ותפקודן של הרשויות המקומיות.

<sup>36</sup> גם בתנאי נתק פנים-ארגוני, ניתן היה לראות נושא זה כחלק מהשירותים החיוניים שעל רשות מקומית להבטיח לתושביה. אך למשרד הפנים אין קודקס רשמי המגדיר, באופן מוסמך ובהיר, אילו שירותים על הרשות המקומית לספק (ראו בן-אליא, 2006-ב'). מצטרפת לכך מדיניות תקציבית השואפת למזער את השתתפות הממשלה במימון שירותים מקומיים, מדיניות שאין לה אח ורעה במדינות אחרות מבחינת קיצוניותה, תוך הטלת נטל המימון על הרשות המקומית (בן-אליא, 2005). בתנאים אלה, רק רשויות מבוססות מאוד (או כאלה הנהנות מתקבולי פיתוח משמעותיים) מסוגלות לשאת בעלויות הכרוכות בהסדרה, פיתוח ותחזוקת שטחים פתוחים משמעותיים, כדוגמת פארקים עירוניים ומטרופוליניים.  
<sup>37</sup> זאת בנוסף למכשולים כספיים אחרים, כגון המעמסה הנגזרת מנושא פיזיוס לפי סעיף 197 לחוק התכנון והבנייה (נושא הניצב בפני רפורמה, ראו פורטן (2006), או סוגיית הנשיאה הכלכלית של גישה חופשית לפארק עירוני (ראו בג"ץ 8676/00 אדם טבע ודין נ' עיריית רעננה, פ"ד נט (2) 210 (2004) ותיקון סעיף (8)249 לפקודת העיריות (2007)).





### 3. סיכום והמלצות מדיניות

שמירת השטחים הפתוחים היא אחד האתגרים המורכבים הניצבים בפני השלטון המקומי בישראל. מורכבות זו נובעת מהמתח המובנה בין שתי מגמות עיקריות:

- פיתוח קרקעי מואץ, כמנוף פיסי לחיזוק מקומי-יישובי וכאמצעי לחיזוק הקופה המוניציפלית.
- הכרה גוברת בחשיבות השטחים הפתוחים, כערך ציבורי וכצורך חברתי וקהילתי.

פיתוח קרקעי מואץ אפיין את מדינת ישראל בעשור האחרון של המאה הקודמת. הצורך לקלוט עלייה מסיבית הביא להרחבה מהירה של גבולות השטחים הבנויים, תוך יצירת פסיפס מרחבי-אורבני חדש. במקביל, נפתחו הזדמנויות לייזום פרויקטים נדלנייים לצורכי תעשייה, מסחר ושירותים. המפגש, בחלקו האקראי, בין תהליכים אלה לבין תהליכים במגזר הכפרי אשר הקלו על המרת הקרקע החקלאית לנדל"ן בר מימוש, יצר איום גובר על השטחים הפתוחים. מגמה משולבת זו נבלמה בשנים האחרונות. בלימה זו קשורה לגורמים בלתי תלויים זה מזה – ביניהם: ההאטה הכלכלית שאפיינה את המשק עד לאחרונה אשר מיתנה את הביקוש לקרקע, זמינות קרקע לבנייה על פי תוכניות מאושרות, הקפאה זמנית של החלטות קרדינליות במועצת מקרקעי ישראל באשר לזכויות על קרקע חקלאית, וגיבושה של תמ"א 35 ומדיניותה המוצהרת בדבר פיתוח מושכל ושמירת השטחים הפתוחים. אך בלימה זו אינה מובטחת. אף כי העקרונות המנחים את התכנון הסטטוטורי מונעים כיום חזרה אל דפוסי הפיתוח של העשור הקודם, אין ביטחון מוחלט שמיתון הלחצים הקרקעיים יימשך לאורך זמן. צמיחה כלכלית מתמשכת תגביר, בסופו של דבר, את הלחץ לפיתוח קרקעי נוסף ואילו הכרעה עתידית באשר לזכויות קנייניות של המגזר הכפרי עלולה אף היא למצוא ביטוי מקביל.

מנגד, הלכה והתעצמה בעשור האחרון ההכרה בדבר חיוניותם של השטחים הפתוחים. מגמה זו היא רב כיוונית. ברמה הממלכתית, הכרה זו מקבלת ביטוי סטטוטורי באישורו וקידומו של התוכנית הארציות – בראש ובראשונה תמ"א 35- והמחוזיות, וכן תוכניות אחרות הנגזרות מהן. ברמה המקומית, הכרה בדבר החיוניות של השטחים הפתוחים מחלחלת בהדרגה בנתיבים שונים. במישור האזרחי-קהילתי, הדרישה לשטחים פתוחים משתלבת עם חתירה לאיכות חיים. תודעה סביבתית גוברת, בין כביטוי לעליות ערכים חדשים ובין כריאקציה לתופעות השליליות של פיתוח פיסי לא מרוסן ומפגעים סביבתיים גוברים, תורמת אף היא למגמה זו. הכרה זו חודרת בהדרגה גם לשלטון המקומי. מספר הולך וגדל של רשויות מקומיות מפנים, גם אם לעיתים באופן שטחי ולא עקיב, את המשמעות הציבורית והמוסדית של הערכים החדשים. התפנית התפיסתית באשר לחיוניות פארקים עירוניים ואף מטרופוליניים היא ביטוי מוחשי לכך. בקרב המועצות האזוריות, נושא השטחים הפתוחים מהווה מסד אפשרי להגדרה חדשה באשר ליעודן ועתידן. הוא מציב אתגר אידיאולוגי (השטחים הפתוחים כעוגן



ללגיטימציה הציבורית לקיומן של מועצות אזוריות), כלכלי (האיזון בין צורכי קיום של אוכלוסיה כפרית לבין שמירת השטחים הפתוחים) וניהולי (תפקיד המועצות האזוריות בשמירתם).

אופן הכרעת המתח שבין אינטרסים רשותיים-פיסקליים וכלכליים-נדל"ניים לבין האינטרס הציבורי בדבר שמירת השטחים הפתוחים אינו ניתן לחיזוי אך כן ניתן להשפעה. שיפור מושכל של תהליכי קבלת החלטות ודפוסי פעילות, ברמה הממלכתית והרמה המקומית, הוא משימה אפשרית, גם אם מורכבת. בדיון בהמשך מוצג מארג של המלצות מדיניות המתמקדות בשלטון המקומי. הן מתחלקות לשתי קבוצות: המלצות הנוגעות למדיניות משרד הפנים והמלצות הנוגעות לניהול הנושא על-ידי הרשויות המקומיות.

### 3.1. מדיניות משרד הפנים: הכללה מערכתית של נושא שמירת השטחים הפתוחים

משרד הפנים ממונה, בו-זמנית, על השלטון המקומי ועל התכנון הסטטוטורי במדינת ישראל. נושא שמירת השטחים הפתוחים בא לידי ביטוי במדיניות התכנון המתארי הארצי והמחוזי, אך, כפי שכבר צוין, הוא איננו חלק מיעדי המדיניות המוניציפלית. מכיוון שלא ניתן לקדם טיפול מערכתי של נושא שמירת השטחים הפתוחים, מתבקשת מדיניות משרדית משולבת.

#### המלצת מדיניות:

**על משרד הפנים להטמיע את נושא שמירת השטחים הפתוחים במדיניותו המוניציפלית, בהתאמה למדיניות התכנון הסטטוטורי בנושא והשלכותיו.**

בין האמצעים העשויים לקדם מדיניות משולבת זו, נמנים:

- מתן הכרה לנושא שמירת השטחים הפתוחים, כחלק אינטגרלי מיעדי המדיניות המוניציפלית המותווית על-ידי המשרד.
- הבטחת עקביות במדיניות המשרד והחלטותיו הנושאות.
- ייזום מנגנונים לחיזוק יכולת הרשויות המקומיות לנהל באפקטיביות את נושא שמירת השטחים הפתוחים.



### 3.1.1 מתן הכרה לנושא שמירת השטחים הפתוחים כחלק ממדיניות מוניציפאלית

המלצה זו מכוונת להטמיע את סוגיית שמירת השטחים הפתוחים במדיניות המוניציפלית של המשרד. פועל יוצא מכך הוא קביעת נושא שמירת השטחים הפתוחים כחלק מתחומי האחריות של הרשויות המקומיות. אחריות זו תכלול, בנוסף לחובה הקיימת בדבר אכיפת הוראות מתוקף חוק התכנון והבנייה ורישוי עסקים, פעולות לשמירת איכותם כהביטט טבעי, כערך סביבתי ותרבותי, וכמרחב לפנאי ונופש.

הטלת חובת אחריות לשמירת השטחים הפתוחים על-ידי הרשויות המקומיות לא תהיה הצהרתית בלבד אלא תלווה במערך אמצעים אשר יאפשרו לממש אחריות זו הלכה למעשה.

### 3.1.2 הבטחת עקביות במדיניות המשרד והחלטותיו הנושאות

שילוב יעדי התכנון המתארי (הלאומי והמחוזי) במדיניות המוניציפלית המותווית על ידי משרד הפנים מותנה בהבטחת עקביות בין יוזמות והחלטות על-ידי שני המינהלים הרלוונטיים (מינהל התכנון ומינהל השלטון המקומי), וכן בין המשרד הראשי לבין המחוזות. בהקשר זה מודגש הצורך ב-:

- הערכת השלכות תכנוניות של המדיניות המוניציפלית.
- הערכת השלכות מוניציפליות של מדיניות התכנון.
- מינוף כוחו של התכנון הסטטוטורי לקידום הסדרים מוניציפליים אשר יש בכוחם לצמצם את הפגיעה בשטחים פתוחים.

בשל הנתק הפנים-ארגוני האמור, בין מינהל השלטון המקומי לבין מינהל התכנון, מדיניות המוניציפלית של המשרד אינה נותנת את דעתה להשלכות של חלק מהחלטותיה על מדיניות התכנון המונהגת על-ידי המשרד עצמו. בהקשר לנושא שמירת השטחים הפתוחים, שתי סוגיות ראויות להדגשה: השלכות הנובעות משיטת מימון השלטון המקומי והשלכות הנובעות ממדיניות שינוי גבולות מוניציפליים.

כל עוד יתמיד משרד הפנים במדיניותו הנוכחית בדבר הטלת עיקר נטל המימון על הרשויות המקומיות עצמן (הכנסות עצמיות), תמשיך להתקיים הזיקה הנוכחית שבין הצורך להגדיל הכנסות לבין פיתוח קרקעי כאמצעי לכך. בתנאים אלה, שמירת השטחים הפתוחים מצריכה פיתוח מנגנונים מוניציפליים למיתון הזיקה האמורה (על כך בהמשך).

גם נושא שינוי גבולות מוניציפליים מצריך התייחסות המשלבת יעדי מדיניות שונים, מוניציפליים ותכנוניים. מדיניות איחוד רשויות, למשל, מונהגת על רציונל תפעולי-כלכלי ללא התייחסות יתרה להשלכות התכנוניות. איחוד רשויות מקומיות ללא רצף שטח בנוי בין יישובים שאוחדו מוניציפלית, פותח פתח ליצירת רצף כזה גם כאשר הדבר מנוגד לעקרונות התכנון, כפי שהם באים לידי ביטוי



בתוכניות הארציות והמחוזיות. מדיניות מושכלת תגדיר למפרע הגבלות נגד התפתחות זו ואף תעודד פיתוח מנגנונים מפצים – כגון מענק כללי המתחשב בהימצאות יישובים נפרדים ברשות מקומית מאוחדת, כדוגמת ההתחשבות המקבילה במועצות האזוריות.<sup>38</sup>

בו זמנית, נדרשת הערכה מושכלת של החלטות תכנוניות, הכלולות בתכנון המתאר הארצי והמחוזי, המטילות על הרשויות המקומיות מטלות אשר חורגות מיכולותיהן הכספיות או הארזוגניות. החלטות תכנוניות בדבר הקמת פארקים מטרופוליניים, למשל, מבליטות כיום את הצורך בפיתוח מקביל של מנגנונים פיסקליים ותקציביים. לדעתנו, הסדרת מנגנונים אלה צריכה להיות חלק אינטגרלי של מדיניותו המוניציפלית של משרד הפנים. ספק אם מנגנונים כגון הקמת קרנות לשטחים פתוחים, הסטה מיועדת של היטלים וכספי ארנונה לצורך הקמה וטיפול שטחים פתוחים, הינם נושאים המוסדרים די צרכם.

הפן המשלים של אתגר המדיניות המשולבת הוא ניצול כוחו של התכנון הסטטוטורי לקידום הסדרים מוניציפליים אשר יש בהם כדי למזער את הפגיעה בשטחים פתוחים, אגב צרכים כספיים. על משרד הפנים לפתח תרגום מוניציפלי הולם ליעדי התכנון הארצי והמחוזי ולאמצעים ליישום שנקבעו במסגרת התכנון הסטטוטורי. כך, למשל, יש לנצל את המדיניות לריכוז פיתוח ב'מכלולים' רב-רשותיים, כפי שעולה מתמ"א 35 ומתוכניות מחוזיות. זאת תוך שילובה במדיניות מוניציפלית פוזיטיבית אשר תקדם – ואף תחייב – שיתוף פעולה בין-רשותי ככל שניתן.

### 3.1.3 ייזום מנגנונים לחיזוק יכולת ניהול השטחים פתוחים על-ידי הרשויות המקומיות

בכוחו של משרד הפנים לעודד הטמעת נושא השטחים הפתוחים בשלטון המקומי ושילובו בתפיסה מקומית כוללת, התואמת את עקרונות התכנון הלאומי ואת עקרונות הניהול המוניציפלי (לשיטתו של המשרד). בין האמצעים המתבקשים, נכללים:

<sup>38</sup> זאת כאשר ההפרדה הפיסית היא תוצאה של איחוד רשויות ולא של החלטה תכנונית להקים אזור מגורים שאינו צמוד דופן למרקם הבנוי הקיים.





- יצירת מסד חוקי מנחה.
- יצירת בסיס תקציבי ופיסקלי לצורכי שמירת השטחים הפתוחים.
- שכלול יישום התכנון הסטטוטורי: תזמון הבנייה והפיתוח.

אחריות הרשות המקומית לנושא השטחים הפתוחים טעונה הגדרה משפטית, שכן, ללא מסגרת חוקית מחייבת, היא תיוותר כאחריות מרצון. אף כי אחריות זו מוגדרת, היא מקוטעת. היא מתפזרת על פני חקיקה רחבה, הכוללת את חוק התכנון והבנייה, חוקים ותקנות בנושא נחלים, גנים לאומיים ושמורות טבע, דינים בתחום התברואה ואיכות הסביבה, רישוי עסקים ועוד. על רקע זה יש מקום לפיתוח מסד משפטי אינטגרטיבי, תוך זיהוי היבטים המצריכים הגדרה פוזיטיבית של הנושא כמכלול והנחיות לחקיקת חוקי עזר מתבקשים.

ניהול מושכל של נושא השטחים הפתוחים על-ידי הרשויות המקומיות מצריך גם יצירת בסיס תקציבי ופיסקלי אשר יעמיד לרשותן אמצעים כספיים התואמים את המשימות המתבקשות. זאת בשל העובדה שרוב הרשויות המקומיות חסרות המשאבים הדרושים לצרכי שמירה, טיפוח ותחזוקת שטחים אלה. על רקע זה מוצע שמשרד הפנים יבחן את הסדרת החוקית, במסגרת תקציבי הרשויות המקומיות, של קרן ייעודית לטיפוח ותחזוקת שטחים פתוחים. קרן זו יכולה להיות מוזנת על-ידי הפרשות מתוך כלל היטלי השבחה, הפרשות מתוך כלל הכנסות מארנונה, הכנסות עצמיות אחרות (כגון תרומות), ותקבולים ייעודיים ממשרדים ממשלתיים ומוסדות. אף כי הנושא אינו בתחום אחריותו הישירה, מן הראוי שמשרד הפנים יקדם בחינה מחדש של כלים פיקסלים קיימים (כגון היטל השבחה) לעידוד של בנייה קומפקטית יותר, ולמניעת פגיעה בשטחים פתוחים.<sup>39</sup>

מסמך עקרונות למדיניות פיתוח מטרופולין תל אביב (ראו באתר האינטרנט של משרד הפנים, מינהל התכנון) מציע להקים קרן שטחים פתוחים מטרופוליניים, שאליה יופנו כספי היטל פגיעה בשטחים הפתוחים (היטל שיגבה על שינוי יעוד של שטח פתוח לשימוש אחר), מקנסות בגין פגיעה בשטחים פתוחים ואולי גם חלק מהיטל השבחה (מוגדל?) על שינוי יעודה של קרקע חקלאית. הקרן תקצה את השטחים לצורכי שיקום, תחזוקה וטיפוח של שטחים פתוחים, כפונקציה של כמות השטחים הפתוחים בכל רשות ובהתאם לסדרי קדימויות ברמה המטרופולינית. מנגנון מסוג זה יכול לסייע בידי המועצות האזוריות לשמר שטחים פתוחים שמשרתים את כלל המטרופולין, ולמתן לחצים לממן את שמירתם של שטחים פתוחים בעלי חשיבות על ידי פיתוח בתחומם – בשטחים "שואבי זכויות" בתחום התוכנית ובשוליה.

אף כי מדיניות התכנון מעודדת בנייה קומפקטית, מבחינת פריסה מרחבית, המדיניות התקציבית והפיסקלית של משרד הפנים מתעלמת ממנה, כאילו אין לדפוס הפיתוח והבינוי השלכות על תקציב

<sup>39</sup> רעיונות אפשריים בתחום זה הוצגו על-ידי אלטרמן (1997; 1999).



הרשויות המקומיות.<sup>40</sup> מכיוון שגם משיקולים תקציביים למשרד הפנים אינטרס לעודד רשויות מקומיות ליצירת קומפקטיות יישובית, יש מקום להמליץ שיפעל להכליל משתנה ברוח זו בנוסחאות הקצאת התקציבים שבאחריותו (כגון מענק איזון) ובתקציבים של משרדים אחרים (תקציבי פיתוח לסוגיו). מנגנון מסוג זה יצטרך להתחשב במאפיינים הייחודיים של המועצות האזוריות (תוך מזעור הסבסוד הציבורי ממנו נהנים יישובים פרבריים אמידים במועצות האזוריות שבאזורי ביקוש), של רשויות מקומיות באזורים הרריים, של רשויות מקומיות המורכבות מכמה יישובים שאוחדו לרשות אחת ושל יישובי פריפריה.

להשלמת האמצעים הפיננסיים נדרש גם שכלול של הכלים התכנוניים על-ידי יצירת מנגנון אשר יפגיש שיקולים של ניהול קרקעי מושכל וניהול מוניציפלי אפקטיבי. תכליתו של מנגנון זה הוא הבטחת פיתוח רציף, מבחינה קרקעית. אף כי תמ"א 35 קבעה עקרון מנחה בדבר פיתוח 'צמוד דופן', אין בו כדי למנוע פיתוח מדלג הלכה למעשה. התכנון הסטטוטורי אינו מחויב לעיקרון שלביות הפיתוח. הוא מעניק לגיטימציה לשימושי קרקע לבניה ברמת מתחם ("כתם"), אך אין חובה ששימוש הפיתוח יהיה בהכרח צמוד דופן. עקב כך מתאפשר פיתוח מבוזר, בתזמון הנקבע על-ידי יזמים, תוך פיצול המרחב הפתוח והתדרדרותו, בתהליך העלול להימשך שנים רבות. אימוץ עקרון שלביות הפיתוח כעיקרון מחייב בתוכניות מקומיות, היה מאפשר שליטה טובה יותר, מצד הרשויות המקומיות, לשימור שטחים פתוחים שבתחומן, גם אם היעד התכנוני הסופי הוא הפיכת חלק מהם לשטחים מבונים.<sup>41</sup> מבחינה מוניציפלית, לפיתוח מדלג השפעה מעוותת על תקציבי הרשויות המקומיות – אגב הטיית תקציבים לפיתוח מוסדות ציבור, השקעה בתשתיות חיבור שאינה ממומנת בהכרח על-ידי אגרות פיתוח וכן השפעה על העלות הממוצעת של השירותים השוטפים.<sup>42</sup>

### 3.2 שמירת השטחים הפתוחים כאחריות הרשות המקומית

במקביל לשינוי המוצע במדיניות משרד הפנים, נדרש שינוי מקביל במדיניות הרשויות המקומיות.

#### המלצת מדיניות:

**על הרשויות המקומיות ליטול אחריות כוללת על השטחים הפתוחים, לצורך ניהולם המושכל ככאלה, ושמירתם הנאותה גם לדורות הבאים.**

<sup>40</sup> לבנייה קומפקטית השלכות מוניציפליות ברורות. ככלל, מערך בינוי קומפקטי, בעל צפיפות (יחס אוכלוסיה/שטח) נאותה הוא חסכוני יותר מבחינה כספית ויעיל יותר מבחינה תפעולית.  
<sup>41</sup> קביעת שלביות הפיתוח הוא אחד האמצעים המוצעים על-ידי אלטרמן והאן (2004).  
<sup>42</sup> ראו בעניין זה בן-אליא וכנעני (1996).



מימוש אחריות זו מותנה בשינוי ראיית מהותם, תוך זניחת התפיסה ה"שאריתית". בראיה המוניציפלית השכיחה, השטחים הפתוחים הם נעדרי זהות עצמית. הם ה"יתרה" הקרקעית של שימושים אחרים, עתודה שטרם שינתה את ייעודה המתוכנן בפועל (שטח לקראת בנייה), או – במקרה של המועצות האזוריות – אמצעי ייצור (חקלאות, תיירות). שאפתנות פוליטית ואינטרסים מוסדיים וכלכליים קצרי-טווח חותרים למיצוי הקרקע כאילו לדורות הבאים אין זכות להגדיר את צורכיהם ומאווייהם. ההכרה הציבורית הגוברת בערכם הסגולי של השטחים הפתוחים, צריכה לשמש בסיס לביצוע תפנית תפיסתית בקרב הרשויות המקומיות.

האחריות הכוללת של הרשות המקומית על שמירת השטחים הפתוחים נגזרת מאחריותה השלטונית, המינהלית והציבורית, על המרחב שבתחומה. אחריות זו חוצה גבולות קנייניים. גם אם לא תמיד השטחים הפתוחים הם נכס קנייני של הציבור, הם במהותם 'מוצר ציבורי' אשר על הרשות המקומית להגן. האחריות הכוללת של הרשות חוצה גם גבולות ארגוניים. לגופים שונים שליטה וסמכויות על חלק מהשטחים הפתוחים (כגון, רשות הטבע והגנים הלאומיים, הקרן הקיימת, רשויות נחל וניקוז). אך שטחים אלה אינם אוטרקיים, הם חלק ממרחב טבעי ומוניציפלי רחב יותר, המצריך אינטגרציה נאותה של שמירה וטיפוח.

לשינוי התפיסתי האמור, חייבים להתלוות אמצעים שונים אשר יסייעו לרשויות המקומיות לתרגמו לעשייה אופרטיבית. האמצעים המוצעים כוללים:

- חובת גיבוש מדיניות רשותית לשמירת השטחים הפתוחים, ברוח עקרונות פיתוח בר קיימא.
- הגנה סטטוטורית של שטחים פתוחים על ידי תוכניות מתאר מקומיות, תוכניות בניין עיר, הוראות רישוי וחוקי עזר.
- פיתוח מנגנונים פיסקליים וכלכליים, בתאום עם משרד הפנים, אשר יאפשרו את שמירתם הנאותה של השטחים הפתוחים, פיתוחם הסלקטיבי ותחזוקתם.
- בניית מנגנונים ארגוניים וכלים תפעוליים, רשותיים ובין-רשותיים, לצורך יישום המדיניות הנדונה.
- הגנה מינהלית של שטחים פתוחים, בין באופן ישיר ובין באמצעות ועדות התכנון המרחביות, על-ידי פיקוח אפקטיבי של שימושים ופעילויות, ואכיפה מרתיעה של מכלול החוקים והוראות הרלוונטיים לנושא.
- דמוקרטיזציה של תהליכי דיון והכרעה, תוך יצירת זירה לייצוג הוגן של השקפות עולם, ערכים ואינטרסים, וניהול מושכל של קונפליקטים סביבתיים.

### 3.2.1 גיבוש מדיניות רשותית לשמירת השטחים הפתוחים

תפיסתה הציבורית של כל רשות מקומית באשר לשטחים הפתוחים שבתחומה, ראייתה הערכית, וגישתה האופרטיבית צריכים לבוא לידי ביטוי במסמך מחייב אשר יוכן על-ידי כל רשות מקומית רלוונטית. מדיניות זו צריכה להיות מושתתת על עקרונות של פיתוח בר קיימא.



כפי שידגש בהמשך, גיבוש מדיניות זו אינו יכול להיות מעשה רשותי, במובן של תוצר פנימי של הרשות המקומית. מדיניות זו צריכה להיות תוצר של התדיינות ציבורית פתוחה, במסגרתה בעלי עניין שונים (שלטוניים, מוסדיים, קהילתיים ואזרחיים) יוכלו לגבש אסטרטגיה מוסכמת, תוך מזעור קונפליקטים הנובעים מהשקפות עולם ואינטרסים שונים.

### 3.2.2. הגנה סטטוטורית של השטחים הפתוחים ברמה המקומית

השלטון המקומי, כמערכת פוליטית-ציבורית, הוא במהותו בלתי-יציב. שינויים פרסונליים, משברים פוליטיים, או היענות ללחצים אינטרסנטיים רגועים, עלולים לשנות מדיניות נתונה. בשל כך אין בטחון שמדיניות רשותית בנושא השטחים הפתוחים תהיה חסינה לאורך זמן. על כן, מתבקשת הגנה סטטוטורית, באמצעות תוכניות מתאר מקומיות, תוכניות בניין עיר, והוראות רישוי (היתרי בנייה, רישוי עסקים) וחוקי עזר בתחום איכות הסביבה. אף כי גם מנגנונים אלה ניתנים לשינוי, אופיים ודרישותיהם הפרוצדוראליות מקשים על שינוי מזדמן.

על מנת לממש את כוחו של התכנון הסטטוטורי, על ועדות התכנון המקומיות והמרחביות לפעול למען הגדרה פוזיטיבית, ברורה וחד-משמעית באשר לאופיים של השטחים הפתוחים והשימושים המפורשים המותרים. כל מה שלא יותר צריך להיחשב ל'אסור'.

הגנה סטטוטורית משלימה, גם אם זמנית, של שטחים פתוחים מתבצעת גם על-ידי תכנון מושכל של שטחים לבנייה. כאן מודגשת החיוניות שבקביעת אמצעים למניעת פגיעה ברציפות השטחים הפתוחים או ברציפות פרוזדורים אקולוגיים. אמצעים אלה כוללים:

- שלביות מרחבית של הפיתוח המתוכנן, ביחס לדופן הבנייה הקיימת.
- מניעת פיתוח ליניארי או פיתוח "טלאי".

### 3.2.3. פיתוח מנגנונים פיסקליים וכלכליים

שמירת שטחים פתוחים, כמשימה הכרוכה בהשקעות פיתוח והוצאות טיפוח ותחזוקה, מותנית בזמינות משאבים ייעודיים אשר כיום אינם, לרוב, מתוקצבים. אם אכן משרד הפנים ישכיל להסדיר מבחינה חוקית את מיסודה של קרן ייעודית לפיתוח ותחזוקת שטחים פתוחים, במסגרת תקציבי הרשויות המקומיות (ראו 3.1.3 לעיל), תפתח בפניהן האפשרות ליצירת בסיס פיסקלי ותקציבי למשימה זו. קרן זו יכולה להיות חד-רשותית, אך גם רב-רשותית (קרן משותפת למספר רשויות מקומיות בעלות עניין משותף). נוכח הדרישות הכספיות הייחודיות של סוגי שטחים שונים הטעונים שמירה, לא יהיה נכון להציע פתרון זה כמנגנון אחיד. נכון יותר יהיה לחשוב על סל אפשרי של מנגנונים פיסקליים וכלכליים אשר כול רשות תוכל לעצב על פי הדרישות החזויות של שטחים מוגדרים, ביניהם, כאמור, הפרשות מתוך כלל היטלי השבחה, הפרשות מתוך כלל הכנסות מארנונה – לרבות הפרשות רב-רשותיות היכן שרלוונטי, הכנסות עצמיות אחרות (כגון תרומות), תקבולים ייעודיים ממשרדים ממשלתיים



ומוסדות וזכויות בנייה מתחמיות או ניידות.<sup>43</sup> כל זאת, כנדבך מגזרי (מוניציפלי) המצטרף למכלול מנגנונים אחרים (חוץ-מוניציפליים).<sup>44</sup>

סוגיה זו מצריכה בחינה מעמיקה בהמשך.

### 3.2.4. בניית מנגנונים ארגוניים

שמירת שטחים פתוחים מצריכה הערכות ארגונית מתאימה. מכיוון שעבור רוב הרשויות המקומיות משימה זו חורגת ממערך השירותים הרגיל, תידרש, בכל רשות, חשיבה והכרעה לגבי אופן ההתארגנות המקומית ומערך הכלים הנדרשים.

לא מן הנמנע שההתארגנות המתאימה תהיה התארגנות בין-רשותית. התארגנות בין-רשותית יכולה לסייע באחד או יותר מהמצבים הבאים:

- שטחים פתוחים המשתרעים על פני תחומי שיפוט מוניציפליים שונים וקיים לגביהם הגיון לשמירת רצף טבעי.
- חוסר יכולת של רשות בודדת לשאת בעול הפיתוח, הטיפול והתחזוקה של שטחים בתחומה.
- יצירת יתרון ארגוני וכלכלי לגודל, נוכח משימות צפויות ומשאבים נדרשים, אגב שיתוף רשויות גובלות או רשויות היכולות להפיק תועלת מהשטחים הפתוחים נשוא ההתאגדות (כגון פארק אזורי).

התארגנויות בין-רשותיות יכולות להתבסס על שלושה דגמים:

- הסכמים לשיתוף פעולה.
- התארגנויות בעלות אופי שלטוני.
- התארגנויות בעלות אופי תאגידי.

הקבוצה הראשונה משקפת הסכמות בין רשויות מקומיות לקדם נושא בעל אינטרס משותף (כאן שמירת וטיפול של שטחים פתוחים). הסדרים מסוג זה כוללים הסדרים אד-הוק, בעלי אופי משתנה אך ללא ביטוי מוסדי נבדל. ההתארגנויות הנמנות עם הקבוצה השנייה (איגודי ערים, רשויות פונקציונאליות כגון רשויות נחל או רשויות ניקוז) מתאפיינות על ידי מעמדן השלטוני המובהק, מעמד המשתקף בסמכות לחוקק חוקי עזר או להטיל מסים והיטלים. בניגוד למעמדן של רשויות מקומיות

<sup>43</sup> מן הראוי להדגיש שהכרעות בתחום זה אינן "טכניות". העדפת הפניית מקורות עצמיים של הרשות (כגון הפרשות מתוך כלל היטלי השבחה) לטובת השטחים הפתוחים מניחה פגיעה אפשרית בצרכים ושירותים מקומיים אחרים או בזכויות הציבור (כגון, הענקת זכויות בנייה). כלומר, ההכרעות האמורות הינן גם ערכיות ועל כן מן הראוי שהן ילובנו בדיון ציבורי פתוח ושקוף.

<sup>44</sup> ראו סביבות תכנון ושות' (2003).



רגילות, סמכויותיהן של המסגרות הנכללות בקטגוריה זו מוגבלות לייעוד אחד מוגדר, המשמש הצדקה להקמתן. הקבוצה השלישית כוללת התאגדויות ייעודיות ('חברות עירוניות'), הנעדרות סמכויות שלטוניות, והמדגישות פן כלכלי.

כאמור, התאגדות על בסיס הסכם בין-רשויות נעדרת מסגרת ארגונית נפרדת והיא נשענת על המנגנון הרשותי של אחת או יותר מהרשויות המקומיות המעורבות. ככל חוזה אחר, איתנותו של הסכם בין-רשותי מותנית במידת האמון והמחויבות של השותפות. כאן החוליה החלשה היא הנאמנות האישית. העובדה שבנקודה היסטורית נתונה מספר ראשי רשויות הסכימו לכרות הסכם לשיתוף פעולה אינה ערובה לכך שנכונות זו תשרוד תחלופות פרסונליות בדרג הנבחר. לכך מצטרפת האמונה בקרב ראשי רשויות רבים, שבכוחם לנהל טוב יותר מכל אחד אחר נושא נתון וממילא ליהנות – באופן אישי – מהישגים מידיים.

נוכח שבריריות זו על משרד הפנים להסדיר פיתרון חוקי שיאפשר טיפול מהיר ברשויות מקומיות שאינן עומדות בהסכמים ואינן מעבירות לרשויות המקומיות השותפות את חלקן בהכנסות (כדוגמת הפרת ההסכם הנוגע לחברת י.ש. גת על ידי עיריית קריית גת). מנגנון גביה וחלוקה שאינו מאפשר לרשות הגובה להתנער מההסכם ולא להעביר את התשלומים הנדרשים הוא קריטי ליישום מוצלח של הסכמים לניהול משותף של אזורי תעסוקה, אזורי נופש מטרופולינים וכדו'.

גם האופציה השנייה (איגודי ערים, רשויות פונקציונאליות) אינה משוחררת מהסכנה האמורה. על אף היתרונות הגלומים בהן, להתארגנויות בין-רשויות אלה רקורד בעייתי. חלק לא מבוטל מהן סובל מקשיי תפקוד, על רקע יחסן של הרשויות המקומיות השותפות ומחויבותן הכספית. במקרה של איגוד ערים, שותפות מסוג זה נתפסת, לא פעם, כישות וולונטרית לגביה מתקיימת מחויבות רופפת, מעין גישה "מועדונית" על פיה חברות בארגון תלויה ברצונו של החבר הבודד – ללא מחויבות יתרה לאיגוד או לאינטרס משותף. גורם כבד משקל נוסף הוא הבסיס הכלכלי של האיגודים. איגודי ערים אינם עצמאיים מבחינה כלכלית והתלות במימון חיצוני היא רבה. חוסנו הכספי של האיגוד נגזר ממצבן הכספי ומרצונן הטוב של הרשויות להעביר את חלקן בתקציב האיגוד ('מכסות'), אף כי, מבחינה פורמלית, יש בכוחם להבטיח את המימון הנדרש מהרשויות החברות. לרשויות פונקציונליות (כגון רשויות נחל או רשויות ניקוז), מעמד, לכאורה, איתן יותר שכן הן בעלות מעמד שלטוני (מעמד המשתקף בסמכות לחוקק חוקי עזר או להטיל מסים והיטלים). אך גם כאן מתגלים אילוצים רבים המקשים על תפקודן. הבסיס הכספי של רשויות אלה מושתת על מקורות עצמיים ועל השתתפות ממשלתית. אף כי בסמכותן של רשויות ניקוז ונחל להטיל ארנונה, בין כארנונה כללית ובין כארנונה מיוחדת, הן וויתרו למעשה על אופציה זו תוך העדפת אופציה אחרת: הטלת מכסות. העדפה זו יצרה תלות בעייתית ברשויות המקומיות המיוצגות בהן, הן מבחינת נכונותן לקבוע תעריפי מכסות אשר יכבידו על קופתן והן מבחינת נכונותן להעביר את השתתפותן נוכח אילוצים כספיים גוברים. לכך



מצטרפת התחמקות המשרדים הממשלתיים החברים ברשות הפונקציונלית, להשתתף במימון כמתחייב על פי החוק.<sup>45</sup>

הקמת חברה משותפת היא אופציה ארגונית נוספת. החוק מסמיך את הרשויות המקומיות להקים תאגידים מוניציפליים במתכונת של חברה. אף כי ברוב המקרים 'חברה עירונית' היא תאגיד חד-רשותי, אין מניע שהוא יהווה הזרוע הארוכה של מספר רשויות מקומיות. אופציה זו עשויה להיות עדיפה במקרים בהם שמירת השטחים הפתוחים וטיפולם כרוכים בהשקעות כלכליות מחזוריות, ייזום פרויקטים כלכליים, מיזמים משותפים עם המגזר הפרטי או שיקולים פיננסיים אחרים. בשל אותן סיבות, אין להתעלם מסכנה פוטנציאלית: הפיכת החברה לעסק כלכלי ההולך ומאבד את ייעודו הציבורי המקורי אגב העדפת שיקולים כספיים על חשבון שיקולים סביבתיים-ציבוריים.<sup>46</sup>

### 3.2.5. הגנה מינהלית של שטחים פתוחים

המושג 'הגנה מינהלית' מבטא מעטפת של אמצעים להגנת השטחים הפתוחים, תוך מיצוי סמכויות מוקנות. אמצעים אלה כוללים:

- סמכויות רישוי (בנייה ועסקים).
- פיקוח על הבנייה ועסקים.
- אכיפה.

בהיותה רשות רישוי לבנייה ולעסקים, בידי הרשות המקומית יש את מלוא הסמכויות להבטיח שבתחום השטחים הפתוחים יתקיימו רק השימושים המותרים. הסכמתה האילמת או הגלויה של שימוש לא-מותר היא עבירה על החוק וחריגה מסמכות, ועל כן נדרש ריסון עצמי חמור מצד הרשות. אך בו-זמנית הסכמה זו היא מעשה פוליטי-מקומי, המצריך חשיפה והוקעה, הן כדיון פוליטי במועצת הרשות והן במישור הציבורי הרחב.

נושא השימושים החורגים עלול לקבל משמעות נוספת בהקשר של שטחים פתוחים המיועדים לפנאי ולנופש. נוכח המחסור במשאבים, צפויים שטחים שונים להיוותר לתקופות ממושכות ללא מימוש תכליתם, מצב העלול להצדיק, לכאורה, התרת שימושים "זמניים".

מערכת שיקולים זו רלוונטית גם בהקשר של שימושים ללא היתר. אחת הטענות, לעיתים מוצדקות, מצד הרשויות המקומיות, באשר לאי-יכולתן לאתר בנייה ופתיחת עסקים ללא רישיון, היא מגבלות כוח

---

<sup>45</sup> סוגיות אלה נסקרות בבן-אליא (2006).  
<sup>46</sup> טענות ברוח זו הועלו בהזדמנויות שונות נגד, למשל, 'חברת גני יהושע', תאגיד של עיריית תל אביב, האמונה על פארק הירקון בתל אביב. טענות אלו הופנו על רקע מסחורו הגובר של הפארק.



אדם. על רקע זה מוצע, ובהקשר לנושא הדיון, הקמת זרוע עזר לרשות המקומית: 'נאמני שטחים פתוחים'. מנגנון זה, על בסיס כוח אדם מתנדב, יוכל להגביר את יכולת האיתור של שימושים ללא היתר בטרם התבססותם, ודיווח על חריגות משימושים מותרים.

נוכח אופיו הלא שיטתי של הפיקוח על הבנייה ועל עסקים ברבות מהרשויות המקומיות, יש חשיבות רבה לקביעת נוהלי עבודה בכתב להנחיית פעילות המפקחים, תדירות הביקורים באזורים המוגדרים כשטחים פתוחים – מתוכננים או מיועדים, וכך רישום שוטף של ממצאים – פעולה היכולה לסייע בתהליך האכיפה.

בידי הרשויות המקומיות אמצעים חוקיים אפקטיביים להפסקת שימושים ללא היתר, הן בתחום הבנייה והן בתחום רישוי עסקים (בניהם צווי הפסקת עבודה מינהליים, צווי הפסקת עבודה שיפוטיים וצווי הריסה) ונדרשת מהן הפעלתם הלכה למעשה.

הסמכויות האמורות הן ביטוי למעמדה השלטוני והמינהלי של הרשות המקומית. ברם, אם מלוא תמיכתנו בזכות שלטון מקומי אוטונומי, איננו יכולים להתעלם מכשלים חמורים שהתגלו בתחומי הפיקוח והאכיפה על הבנייה. על כן, יש מקום לפתח מסלולים חלופיים במקרה של כשל רשותי (לרבות כשלי תפקוד של ועדות תכנון מרחביות). מסלולים אלה מתבססים על "הלאמה" חלקית או מלאה של הסמכויות המקומיות לפיקוח ולאכיפה. הם עשויים לכלול:

- הכפפתם לממשלה של המפקח המקומי על הבנייה ושל התובע המקומי (למשרד הפנים ולפרקליטות בהתאמה), על פי מודל החשב הכללי של משרדי הממשלה הכפוף למשרד האוצר, לרבות מינויים על ידי המדינה על חשבון הועדה המקומית.
- הפקעת סמכויות האכיפה והעברתם למחוזות האגף לפיקוח על הבנייה במשרד הפנים (כוח אדם יועבר מהועדות המקומיות למחוזות, כאשר כל מחוז יחולק לשנים-שלושה מרכזי פיקוח).<sup>47</sup>
- בשל חומרתם של צעדים אלה, מן הראוי שמשרד הפנים יכין, כחלק אינטגרלי מהיערכות אפשרית זו, מערכת קריטריונים אשר יצדיקו הגבלה או הפקעת סמכויות מקומיות.

על אף האמור, מתבקשת הזהרה נלוות. גם אם כיום נראה תפקודו של האגף לפיקוח על הבנייה במשרד הפנים, בתחום האכיפה בשטחים הפתוחים, טוב לעין ערוך מזה של הרשויות המקומיות והועדות המרחביות, הרי שבטווח הארוך הניסיון עם הלאמת תפקודים מסוג זה, שהם מטבעם מקומיים, אינו

<sup>47</sup> קיימת גם אופציית ההשענות על המלצות 'ועדת זיילר' (ועדת החקירה הממלכתית לעניין בטיחות מבנים ומקומות המשמשים ציבור, 2003), הקוראת להפריד את התכנון מהאכיפה והפיקוח ולהעביר את האכיפה ליחידת סמך ממשלתית. אפשר גם להעביר לשלטון המרכזי את הפיקוח על בנייה בלתי חוקית, כאשר הפיקוח על בנייה בהיתר יישאר בידי הרשויות המקומיות.





טוב. השלטון המרכזי אינו בהכרח יעיל בטיפול בעניינים מקומיים, הזוכים למקום נמוך בסדר הקדימויות בהקצאת משאבים, ולעיתים מהווים גם כר למינויים לא מתאימים. עדיף אפוא לבחור בחלופות המינויות יותר, שמטרתן בראש ובראשונה לחזק את הבקרה על הדרגים המקומיים ולהטמיע בהם דפוסי עבודה תקינים יותר, ורק במקרים קיצוניים של חוסר תפקוד ברמה המקומית לשקול הלאמה מלאה של תפקודי פיקוח ואכיפה.

### 3.2.6 דמוקרטיזציה של תהליכי דיון והכרעה

השטחים הפתוחים הינם במהותם זירת מפגש של השקפות עולם, ערכים ואינטרסים. הכרעות לגבי ייעודם, היקפם ואופן ניהולם, רוויות מתחים הנובעים משיקולים לגיטימיים (שיקולים כלכליים מול שיקולים סביבתיים, שיקולי הווה מול תועלות עתידיות, זכויות קניין פרטיות מול אינטרס ציבורי), המובילים לעיתים למצבי קונפליקט.

על מנת לתת ביטוי הולם לניגודי אינטרסים אפשריים ולניהול מושכל של קונפליקטים סביבתיים, על הרשויות המקומיות לפעול להגברת הפומביות והשקיפות של תהליכי דיון והכרעה. החלטות קרדינליות לגבי עתידם של שטחים פתוחים אינן יכולות להסתתר עוד אחרי מודעות זעירות בעמוד פנימי של עיתון שולי, להיות מוכרעות (עם מלוא הכבוד לדמוקרטיה הייצוגית) בין כותלי הרשות המקומית, או להצטמצם להליכים פורמליים של תכנון סטטוטורי (הגשת התנגדות).

הואיל וההכרעות בתחום זה הן ערכיות בעיקרן, יש חשיבות מכרעת לדיון ציבורי פתוח, המאפשר ליבון גלוי של גישות, העדפות ואינטרסים. הניסיון המתהווה בתהליכי תכנון אסטרטגי משתתף, במסגרתם רשויות מקומיות יוצרות זירת התדיינות משותפת לבעלי עניין שונים, מוכיח שניתן להתמודד עם סוגיות סביבתיות מורכבות, באופן מושכל והוגן. יש לנצל את הפתיחות המתרחבת, בקרב רשויות מקומיות, לנושא הקיימות המקומית, לצורך עידוד הדיון הציבורי באשר לעתיד השטחים הפתוחים ושותפות הציבור בתהליכי קבלת החלטות הקשורים לנושא זה. אחד האמצעים האפקטיביים לכך היא חשיפה מרבית של אותן רשויות מקומיות המובילות בתחום, תוך הצבתן כדגם חיקוי.

### 3.2.7 מערך מידע וניטור רשותי

מידת השמירה על שטחים פתוחים היא, במידה רבה, תוצר ארגוני של החלטות המתקבלות על-ידי הרשות המקומית, ושל פעולות המבוצעות על-ידיה (לרבות הימנעות מעשייה). בשל כך, יש חשיבות ניהולית-רשותית – ולא כל שכן ציבורית-אזרחית – למידע מעודכן באשר למצאי שטחים פתוחים בכל רשות, לשינויים החזויים במצאי זה אגב תוכניות יזומות על-ידי הרשות ויזומות פיתוח ציבוריות ופרטיות, סוגי השטחים ומצבם. ברוח זו מוצע לפתח מערכת מדדים (אינדיקטורים) לניטור הנושא, תוך דרישה לפרסום הפומבי על-ידי כל רשות מקומית. תפקידם הראשון של מדדים אלה הוא להצביע על מגמות בתחום התכנון והבנייה. מדדים אפשריים בתחום זה הם, בין היתר:



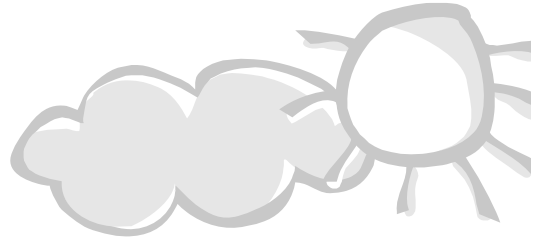
- אחוז השטח המתוכנן לבנייה מכלל שטח הרשות (המדד האמור להצביע, על דרך השלילה, על ההיקף היחסי של שטחים פתוחים מכלל שטחי הרשות).
  - אחוז השטחים המתוכננים כשטחים פתוחים ייעודיים מכלל שטח הרשות.
  - סך השטחים הפתוחים המיועדים להבטיח נכסי טבע ומגוון ביולוגי מקומי.
  - מאזן שטחים פתוחים בגין בנייה בפועל.
- תפקיד נוסף של המערכת המוצעת הוא ניטור מגמות באשר למצב השטחים הפתוחים – כגון:
- אחוז השטחים הפתוחים המופרים מכלל השטחים הפתוחים.
- וכן מידע לגבי שטחים פתוחים כשירות זמין – למשל,
- היקף שטחים פתוחים זמינים לשימוש הציבור (אזורי נופש ופארקים).<sup>48</sup>

מערכת זו אמורה להישען על נתונים פנימיים של הרשות המקומית כאשר הפקתם אמורה להיות חלק מהשגרה הניהולית שלה.

---

<sup>48</sup> מדדים מסוג זה הם חלק מעבודה כוללת בנושא מדידת קיימות רשותית, המבוצעת כעת על-ידי אחד המחברים (נ. בן-אליא) במרכז למדיניות סביבתית - מכון ירושלים לחקר ישראל, והמשרד להגנת הסביבה.





## 4. מקורות

- אלתרמן, ר. (1999). **בין הפרטה להמשך הבעלות הלאומית: מדיניות קרקעית עתידית לישראל**. מונוגראף בהוצאת מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, ירושלים.
- אלתרמן, ר. וא. האן (2004). **הכלים לשמירה על שטחים פתוחים: מה ניתן ללמוד ממדינות אחרות וליישם בישראל**. המרכז לחקר העיר והאזור, הטכניון, חיפה.
- בן-אליא, נ. (2006). **מסגרות אזוריות על-מוניציפליות למתן שירותים בישראל**. מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות. ירושלים.
- בן-אליא, נ. (2006-ב'). **מ'סל שירותים' ל'שירותי ליבה' - הרחבת האחריות המיניסטרילית של משרד הפנים**. מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות. ירושלים.
- בן-אליא, נ. (2005). **'הדור הרביעי': שלטון מקומי חדש לישראל**. פלורסהיימר למחקרי מדיניות. ירושלים.
- בן-אליא, נ. (2000). **קופת התכנון: הפיסקליזציה של התכנון והפיתוח המקומי**, מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות. ירושלים.
- בן-אליא, נ. וש. כנעני (1996). **אוטונומיה ל'לא עלות': סוגיית מימון פיתוח הפיסי של מוסדות חינוך**. מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות. ירושלים.
- האן, א. (עורכת ראשית) (2007). **פארקים ואזורי נופש מטרופוליניים**. מכון ירושלים לחקר ישראל, הקרן לסביבה ירוקה, קק"ל, משרד הבינוי והשיכון, הרשות לפיתוח ירושלים, מכון דש"א והחברה להגנת הטבע. טיוטה סופית לקראת פרסום.
- האן א. וי. שגיא (2006). **שמירה על השטחים הפתוחים - ניתוח החלטות רשויות המדינה**. דו"ח שנתי לשנת 2005. מכון דש"א. תל אביב.



האן א., י. שגיא, ר. בורל ויוחנן דרום (2003). **התיישבות חדשה – יישובים חדשים והתיישבות בודדים**. החברה להגנת הטבע. תל אביב.

המועצה האזורית גלבוע (2007). **יישוב נורית**. דף הבית << לגור בתוך חלום >> "נורית" – יישוב חדש!  
[http://enter-system.com/site/detail/detail/detailDetail.asp?detail\\_id=243997&depart\\_id=25041](http://enter-system.com/site/detail/detail/detailDetail.asp?detail_id=243997&depart_id=25041)

הרשות לפיתוח (2002). **דוח שנתי 2002**. משרד החקלאות. בית דגן.

מבקר המדינה (1999). **דוח שנתי 50 לשנת 1999**. ירושלים.

מבקר המדינה (2005). **דוח ביקורת על הרשויות המקומיות**. ירושלים.

ועדת החקירה הממלכתית לעניין בטיחות מבנים ומקומות המשמשים ציבור (2003). **דו"ח סופי**. בית המשפט העליון. ירושלים.

מזכירות הממשלה. החלטה מס' 1879 של הממשלה מיום 01.07.2007. המלצות הוועדה לבחינת התנאים לשינוי מעמד של קיבוץ/מושב שיתופי למעמד של מושב עובדים/כפר שיתופי.

מזכירות הממשלה. **החלטת ממשלה מס' 3499 מיום 18.05.2008**. הסדרת התיישבות בחוות הבודדים בנגב ובגליל.

מרכז המועצות האזוריות (2008). **נוסח להצעת החלטה בתום הפאנל – 10.1.08**. כנס ראשי מרכז המועצות האזוריות; הועדה לאיכות הסביבה, ניהול שטחים פתוחים ופיתוח בר קיימא. עין גדי.  
10.1.08

משרד הפנים (2007). **מרכז 16/2007 - איסוף מידע כמותי מתוכניות וניתוחו 1995-2007**. מינהל התכנון. ירושלים.

סביבותכנון, סדן לובנטל, לרמן אדריכלים (2002). **מדיניות וגלים לשמירה על שטחים פתוחים – רקע להגדרת מדיניות**. מכון דש"א. תל אביב.

סביבותכנון, סדן לובנטל, לרמן אדריכלים (2003). **מדיניות וגלים לשמירה על שטחים פתוחים – כלים כלכליים**. מכון דש"א. תל אביב.

פורטון, א. (2006). **לקראת עיון מחדש בפרק ט' לחוק התכנון והבניה**, נספח ו', **רפורמה בחוק התכנון והבניה**, מינהל התכנון, משרד הפנים, ירושלים.



קנטסי, נ. (22.06.2007). 'מגדל העמק'. הארץ – מוסף נדל"ן.

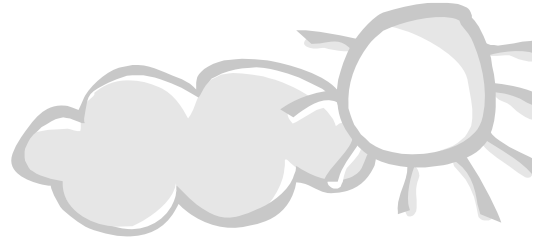
רוזנטל, ג. ונ. יהשע (2007). **היתכנות כלכלית ואופן ההסדרה והמימון להקמת פארקים מטרופוליניים**, בהאן (2007).

רזין, ע' וחזן, א'. (2006). **חלוקת העושר המוניציפלי בישראל, צמצום פערים בהכנסות הרשויות המקומיות**. מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות. ירושלים

רזין, ע' (עורך) (2007). **חלוקה מחדש של הכנסות הרשויות המקומיות, הסדרים כספיים ושינויים טריטוריאליים**: אוניברסיטת תל אביב, בית הספר לממשל ולמדיניות ומכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות. ירושלים ותל אביב.

שגיא, י. (2006). **חקלאות וסביבה – שילוב חיוני לחברה בישראל**. תקציר הרצאה 15/6/06. [http://www.deshe.org.il/files/pirsum/agriculture\\_area\\_lecture5538.pdf](http://www.deshe.org.il/files/pirsum/agriculture_area_lecture5538.pdf)





## 5. דברי תודה

המחברים מבקשים להביע את תודתם לנבחרי ציבורי ואנשי מקצוע שונים אשר סייעו לנו בליבון סוגיות שונות.

בסדר א'-ב':

פרופ' רחל אלתרמן, הפקולטה לארכיטקטורה ובינוי ערים, הטכניון.

ד"ר לביאה אפלכאום, חוקרת בנושאים הקשורים למרחב הכפרי.

מר חנן ארז, ראש המועצה האזורית מגידו.

מר עמית גופר, הממונה על הפיקוח על הבנייה, מחוז המרכז, משרד הפנים.

ד"ר רונית דוידוביץ-מרטון, ד.מ.ר תכנון ופיתוח ערים ואזורים בע"מ.

ד"ר מוטי דלגיו, ראש המועצה האזורית דרום השרון.

מר אבי דותן, מנהל היחידה הארצית לפיקוח על הבניה.

מר יצחק ישועה, מנכ"ל מרכז המועצות האזוריות בישראל, לשעבר ראש המועצה האזורית לב השרון.

מר רני טריינין, ראש המועצה האזורית יואב.

פרופ' ערן פייטלסון, המחלקה לגיאוגרפיה, האוניברסיטה העברית.

מר איתי פרימן, רשות הניקוז שקמה בשור.

מר אריה שמחוני, לשעבר ראש המועצה האזורית חוף הכרמל.

וכן בעלי תפקידים שונים במשרד הפנים.





# Local government and the Challenge of Open Space Preservation

*Abstract*

Nahum Ben-Elia and Eran Razin

*September, 2008*

**OLI** is a professional institute operating in the framework of the Society for the Protection of Nature in Israel (**SPNI**) – Israel's leading environmental NGO. **OLI** surveys and evaluates natural and cultural resources, and develops policy recommendations and tools for open space preservation in Israel.

2 Hanegev St., Tel Aviv 66186, Israel  
Tel: 972-3-6388700 Fax: 972-3-5374302  
yoav@deshe.org.il  
www.deshe.org.il

## **Abstract**

The present policy study analyses the problematic link between Israeli local authorities and open space preservation. Local government has a major influence on open spaces as a result of its statutory powers and functional competences. Local authorities in Israel are responsible for local land-use planning. In this role, they regulate the uses and development of land, affecting - directly and indirectly – the availability and quality of open space. As building and commercial licensing bodies, local authorities are responsible for the overseeing of these activities and the confirmation that they are carried out in accordance with the approved plans and regulations. As enforcement authorities, they are expected to sanction breaches of planning and licensing permissions, such as unauthorized development in open lands.

Although these powers are expected to reconcile the needs of development and preservation of land as a scarce resource, two general trends make this reconciliation increasingly difficult: the fiscalization of local development and an unrelenting pressure on land. The fiscal deterioration of local authorities in the last decade has magnified the fiscal benefits related to land-use planning and development (betterment levies, development fees, and an expanded tax basis). Real-estate interests reinforces this general trend through "high-pressure" development that encourages suburban sprawl, endangers critical natural resources and hampers the right of future generations to open space.

Based on the analysis of these trends, this study advances the case for a paradigmatic change in municipal policy – both at the national and local level. Accordingly the following policy recommendations are advanced:

### ***1. Policy changes at the national level***

The Ministry of Interior should embed the issue of open spaces as an integral component of the government's national municipal policy. As responsible not only for local government but for land-use planning national policies as well, the Ministry is required to improve, in the context of open spaces, the policy integration and coherence between these two fields.





In order to allow the incorporation of open spaces as statutory responsibilities of the local authorities, the Ministry is required to formulate the necessary legal framework – including critical changes in land-use and building legislation, as well as to develop financial instruments that can sustain the sustainable management of open spaces.

## ***2. Policy changes at the local level***

The main policy recommendation, at this level, is the institutionalization of open spaces' preservation and management as a public and legal responsibility of local government. Local authorities are expected to develop, accordingly, a wide range of policy instruments that can allow them to manage urban growth and protect open spaces, among them:

- The formulation of a local strategy for the protection of open spaces, based on principles of sustainable development.
- The anchoring of this strategy in the context of statutory land-use planning, at the city-wide and zoning levels, building licensing, and municipal bye laws.
- The development of fiscal and economic instruments ear-marked for the purpose of conservation and protection.
- The effective implementation of legal powers in order to deter the breach of planning and licensing permissions and to enforce the observance of approved plans and regulations.
- The democratization of policy-making and planning by means of increased accountability, transparency and public consultation.





מכון דש"א (דמותה של ארץ) הוקם בתחילת שנות התשעים במטרה להתמודד עם מצוקת הקרקע החמורה המאפיינת את ישראל, ולקדם מדיניות של פיתוח בר-קיימא לצורך שמירה על משאבי הקרקע והשטחים הפתוחים המהווים בסיס לקיום ערכי הטבע והנוף ולאספקת שירותים חיוניים להבטחת איכות חיים ורווחה לאוכלוסיית המדינה.

### תחומי פעילות

- גיבוש המלצות למדיניות וכלים לפיתוח בר-קיימא בהתמקדות על שמירת השטחים הפתוחים.
- איסוף, ניתוח והצגת מידע על השטחים הפתוחים וערכיהם.
- קידום, אימוץ ויישום של המלצות המכון.
- מעורבות בתכנון ארצי ובניהול של שטחים פתוחים לצורך שמירה עליהם.
- פיתוח מודעות לחשיבות השטחים הפתוחים ולדרכי השמירה עליהם בקרב מתכננים, מקבלי החלטות והציבור הרחב.

### יחידות המכון

פורום דש"א: צוות חשיבה מקצועי בין תחומי רוב מגזרי לגיבוש תפיסות וכלים הדרושים לשילוב בין צרכי הפיתוח והשמירה על השטחים הפתוחים.  
תחום מחקר ותכנון: הכנת עבודות מחקר יישומי ותכנון.  
היחידה לסקר והערכה: הכנה של סקרי טבע ונוף כרקע לתכנון בר קיימא  
יחידת ה-GIS: אספקת של שירותי מיפוי וניתוח מרחביים כרקע לתכנון ולניהול שטחים פתוחים.

מכון דש"א פועל במסגרת החברה להגנת הטבע כגוף עצמאי בניהול תכניו המקצועיים ומהווה מקום מפגש וחשיבה לבעלי מקצוע ולגורמים העוסקים בנושאי השטחים הפתוחים.  
את עבודת המכון מלווה מועצה מנהלת (מועצת דש"א) שחברים בה אנשי מקצוע בתחומי העיסוק של המכון.

פעילות מכון דש"א מתאפשרת הודות לתרומתם הנדיבה של:  
*קרן גולדמן - Richard and Rhoda Goldman Foundation*  
*קרן רוזוול - Elizabeth B. and Arthur E. Roswell Foundation*  
*FJC - Foundation of Philanthropic Funds*  
*קרן ברכה - The Beracha Foundation*  
תורמים נוספים

מכון דש"א (דמותה של ארץ)  
רח' הנגב 2, תל אביב, 66186  
טל': 03-6388700 פקס: 03-5374302  
edna@deshe.org.il | www.deshe.org.il

חברת זו הודפסה על נייר ממוחזר