



חקלאות, סביבה, טבע ונוף – מבט לעתיד

יואב שגיא

פורסם בקובץ מאמרים מיום עיון של נקודת ח"ן 2003

חקלאות וסביבה - הילכו יחדיו?

עד לא מזמן היו החקלאות ושמירת הטבע והנוף זרים זה לזה. עימותים חריפים התחוללו נוכח התחרות קשה בין החקלאות והסביבה, בעיקר על משאבי הקרקע והמים. גם קיומם של חיות הבר שחלקם מזיקים לחקלאות לא הגביר את אהדת החקלאים לשמירת הטבע. מנגד, היו אלה השימוש הנרחב של החקלאים בחומרי הדברה הן באופן חוקי והן באופן בלתי חוקי, מלחמתם בחיות הבר, השימוש בחומרי דישון, המבנים החקלאיים שחדרו אל שטחי החקלאות והפסולת שמותירה החקלאות בשטח שעורר את חמת שומרי הטבע והסביבה. עימותים אלה לא חלפו עדיין מן העולם ואולם, לאחרונה נוכח קשיים של שמירת הסביבה ושל החקלאות גם יחד הולכת וגוברת הן בקרב שומרי הסביבה והן בקרב החקלאים המודעות לצורך בשיתוף פעולה כדי לשמור על הסביבה והחקלאות גם יחד. העימות בין החקלאות ושמירת הטבע איננו כשהיה. מרבית השטחים שניתן להגן עליהם כשמורות טבע הוקצו או מצויים בתהליכי הקצאה והתחרות ברב המקרים אינה בשל השימוש החקלאי שמצטמצם בלאו הכי בשל מחסור במים והעדר כדאיות כלכלית.

חשיבות החקלאות לשמירת הטבע וסביבה

כ- 26% משטח המדינה מיועד לשמש כשטחים מוגנים – שמורות טבע וגנים לאומיים. היקפם של השטחים המוגנים הוא הישג נכבד של גורמי שמירת הטבע. ואולם השמורות עצמן הן קטנות ומקוטעות בשל גודלה המצומצם של הארץ, המגוון הטבעי והנופי העשיר בהם נתברכה וצרכי הפיתוח. מרבית השטח המוגן נמצא בנגב וחלקים ניכרים ממנו משמשים גם כשטחי אימונים לצבא. מכאן שאין די בשטחים המוגנים כדי להבטיח את השמירה על ערכי הטבע והנוף ובודאי שאין בהן די כדי לשמור על דמותה הייחודית של הארץ ועל ערכי הנוף והמורשת התרבותית הטבועים בה. השמירה על המגוון הביולוגי ועל המגוון הנופי של הארץ מחייבת לכן הקצאה של שטחים נרחבים בהרבה מהשטחים המוגנים הקיימים והעתידיים. זוהי נקודת המפגש של שומרי הטבע עם החקלאות שכן, השטחים החקלאיים הפתוחים הם אלה העשויים לענות על צרכי שמירת הטבע והנוף. השטחים החקלאיים הפתוחים (ללא בינוי) אמנם אינם שמורות אך יש בהם כדי להבטיח רציפות של שטחים פתוחים הנחוצה לקיום קשר בין מיני החי והצומח הכלואים בשטחים המוגנים. שטחי החקלאות עשויים גם לשמש כעתודה לשיקום אקולוגי שיידרש לשמירת המגוון הביולוגי לכשימצאו הדרכים להסכים על כך.



כדי לספק את התפקוד הסביבתי צריך יהיה למצוא דרכים לעודד ולהבטיח שדרכי השימוש בקרקע החקלאית יהיו ידידותיים לסביבה. שטחים חקלאיים פתוחים הם גם מרכיב רב חשיבות בנוף הארץ ובמורשתה, הם מספקים מרחב חזותי פתוח החף מבינוי בארץ ועשויים לשמש כעתודה לפארקים ושטחי בילוי בחיק הטבע הנחוצים כאוויר לנשימה לאכלוסיה המצטופפת בארץ. התהליך המואץ של צמצום השטחים הפתוחים עקב בינוי מפוזר יחד עם נטישה ניכרת של שטחים חקלאיים והפיכתם לשטחי עזובה המזמינים פיתוח, מעמיד בסכנה את תפקודם החשוב של שטחי החקלאות לצרכי שמירת המגוון הטבעי והנופי של הארץ.

חשיבות שמירת הסביבה לקיום החקלאות

המשך קיומה של החקלאות במדינה נמצא בסכנה מוחשית. הירידה החמורה בכדאיות הכלכלית, המחסור במים ועלותם הגבוהה והיבוא המתחרה מעמידים בספק את יכולתם של החקלאים להמשיך לקיים את החקלאות ולהתקיים ממנה. הקשר אל הקרקע, הרצון לחזור אל עבודת האדמה והמגמה לאספקה עצמאית של תוצרת חקלאית, נימוקים שבזכותם תמכה המדינה בקיום החקלאות בכסף, במים, בקרקע ובתשתיות הולכים ונעלמים מהשקול הלאומי יחד עם העדר הכדאיות הכלכלית למשק ועם האפשרות לייבא תוצרת חקלאית במחירים נמוכים. גם משקלם הפוחת והולך של החקלאים בקרב אוכלוסיית המדינה (1.9% מועסקים בענף החקלאות מתוך סך כל המועסקים) אינו מסייע להם. עדיין קיים בארץ "לובי" חקלאי חזק וכוחני ואולם ניתן להניח שכוחו ילך ויפחת לעומת כוחו של כלל הציבור. אל כל אלה מצטרפת המגמה השלטת היום, בקרב רשויות המדינה, להפשרה גורפת של קרקע חקלאית לבינוי ולפיתוח המקבלת, בין היתר, ביטוי בהחלשת כוחה של הועדה לשמירה על קרקע חקלאית ושטחים פתוחים (ולקחש"פ), ובעיקר בהחלטות מנהל מקרקעי ישראל לשיתוף החקלאים ברווחי שינוי יעוד קרקע חקלאית לפיתוח נדל"ני אשר גרמו לחקלאים עצמם להצטרף לבולמוס הפשרת הקרקע החקלאית. התנאים והמגמות הללו מצטברים ומובילים בצורה ברורה לחיסול החקלאות במדינה. מהי, אם כן, הדרך לשמור על החקלאות והשטחים החקלאיים? מהן הסיבות שבגינן ניתן להצדיק את המשך קיום החקלאות ואת מחויבות המדינה להשקיע בכך משאבים? זהו מקום המפגש של החקלאות עם שמירת הסביבה ועם צרכי החברה. חיוניות השטחים החקלאיים הפתוחים לשמירת על הסביבה, לאספקת מרחב פתוח לאוכלוסיה בישראל מהווה שיקול רב משקל בצורך לשמור על החקלאות. שיקול שמאחוריו עומד לא רק ציבור הולך וקטן של חקלאים, אלא כלל הציבור בישראל. ציבור שרובו ככולו חי בערים המצטופפות ואשר זקוק לשטחים פתוחים כאוויר לנשימה. ציבור אשר לכשתחדור אליו המודעות יש בכוחו להשפיע על נבחריו לפעול לשמירת חקלאות ידידותית לסביבה ולצרכי החברה.



זהו, אם כן, סוד התלות ההדדית שבין החקלאות ושמירת הסביבה. שני הגורמים משולים לשניים שחבל אחד כרוך סביב צוואריהם, שיתוף פעולה ביניהם חיוני כדי להציל את שניהם מחנק. בקרב גורמי שמירת הסביבה הולכת וגוברת המודעות וההבנה לחשיבותה של החקלאות. גם גורמי חקלאות מתחילים להבין את חשיבות שמירת הסביבה ואת תרומתה להמשך קיום החקלאות. ואולם אלה רק ניצנים ראשונים ובודדים. אין עדיין פריחה ביחסים ועבודה רבה נחוצה כדי להגיע לפירות של ממש. יש צורך להגדיר חזון משותף ולפתח כלים מעשיים ליישומם והגשמתם.

החזון

קיום של חקלאות אשר תורמת לשמירה על מרחב פתוח ועל ערכי טבע, נופך והמורשת התרבותית והחקלאית הטבעיים בה; מייצרת תוצרת חקלאית; מספקת לציבור מרחב פתוח להנאה ולבילוי בחיק הטבע; ומוכרת כשירות חיוני לאכלוסית המדינה וכמוצר ציבורי המחייב את רשויות המדינה לסייע לחקלאים להתפרנס בכבוד מקיומו.

מימוש החזון – איומים וסיכויים

האיום ההרסני ביותר למימוש החזון הוא המשך התהליך הנוכחי של הפשרת הקרקע החקלאית לפיתוח נדל"ני. החלטות מנהל מקרקעי ישראל המשתפות את החקלאים ברווחי הפשרת הקרקע החקלאית לצרכי פיתוח העבירו, מטעמים מובנים, את החקלאים ממגזר של שומרי הקרקע למגזר של בעלי עניין מובהק בהפשרת הקרקע החקלאית. מגמת הפשרות הקרקע מתבטאת בבינוי מפוזר אשר חודר אל לב השטחים הפתוחים, קוטע את רציפות השטח הפתוח שנתר ויוצר מוקדי פיתוח חדש שיתרחבו בעתיד. חומרת האיום, אם כן, איננה מסתכמת רק בבינוי הנקודתי, הבעייתי כשלעצמו, אלא גם בהתפתחות מוקדי הבינוי בעתיד. תרבות השלטון הקיימת אשר משלימה עם פיתוח הסותר את מדיניות התכנון, הדוגלת בריכוז הבינוי ושמירה על שטחים פתוחים ואף מעודדת זאת, מהווה איום חמור על השטחים הפתוחים.

הסיכוי להתמודדות עם סכנה זו טמון בהקפדה על מדיניות תכנון המכוונת את הבינוי הנוסף אל תוך הישובים הקיימים ועמידה נחושה על אכיפת תכניות המתאר וחוקי התכנון והבניה.

קיימים איומים נוספים המקשים ומעכבים את מימוש החזון ובהם: העדר מודעות ותובנה של חקלאים, אנשי סביבה, ובעיקר של מקבלי ההחלטות והציבור העירוני, לחשיבותה המכרעת של חקלאות (ידידותית לסביבה) לשמירה על דמות הארץ ורווחת האוכלוסיה; המצב הכלכלי של החקלאות הנוכחית; והקושי הכלכלי הנוסף במעבר לחקלאות ידידותית לסביבה.

ההתמודדות עם האיומים כרוכה, לכן, בהגדרת תפיסה ברורה ומוסכמת של החזון ותרגומו לאופי הנוף החקלאי הפתוח הרצוי לכל אזור גיאוגרפי, על ייחודו



מכון דש"א - 1983-2003

ומאפייניו. פעילויות סקר והערכה של משאבי טבע ונוף בשטחים הפתוחים כפי שנעשות ע"י מכון דש"א נועדו להגדיר ערכים אלה. ההתמודדות תלויה גם

בהקניית מודעות ותובנה לחשיבות השמירה על שטחים פתוחים ושטחים חקלאיים בכללם; לחיוניות השותפות בין החקלאות לסביבה; ולהכרה בכך שקיומה של חקלאות ידידותית לסביבה מהווה שירות חיוני לסביבה ולרווחת כלל האוכלוסיה, ובפיתוח מחוייבות של המדינה לתגמל את ספקי השירות כשם שמתוגמלים שירותים חיוניים אחרים כבטחון, בריאות, חינוך ועוד. יש לתרגם תובנות אלה למדיניות ברורה ומחייבת ולשכלל ולפתח כלים מתאימים ליישומה בתחומי התכנון, החקיקה, הכלכלה, המנהל הציבורי, ניהול מקרקעי המדינה, האכיפה ושיתוף הציבור. תחום התכנון הוא היחידי בו החלה להתפתח מדיניות וכלים ראויים. כך מדיניות התכנון הדוגלת בריכוז הפיתוח ונותנת לכך ביטוי בתכניות המתאר הארציות והמחוזיות ובהן תמ"א 31 והשינויים לתכניות המתאר המחוזיות. ואולם גם תחום זה איננו משוכלל דיו ולמעשה איננו מקובל על רשויות הביצוע ואיננו נאכף כראוי. בימים אלה עומדת להסתיים עבודה על "מסמך מדיניות וכלים לשמירה על שטחים פתוחים" אשר מגדירה מדיניות וממליצה על שורה של כלים בתחומים דלעיל. המסמך הוכן ביוזמה של רשות הטבע והגנים, החברה להגנת הטבע ע"י מכון דש"א – דמותה של ארץ - לשמירת השטחים הפתוחים, המשרד לאיכות הסביבה, מנהל התכנון במשרד הפנים, הקק"ל ומשרד האוצר ובשיתוף עם משרד החקלאות רשויות ממשלתיות, ארגונים לא ממשלתיים ומומחים רבים. המסמך וההמלצות לכלים שנוסחו בו יוצעו לרשויות הנוגעות בדבר לצורך אימוצם ויישומם.

פיתוח חקלאות נופית-סביבתית עשוי להוות כלי חשוב לשמירה על שטחים פתוחים ונופי הארץ. קידומו עשוי לבלום את הסחף והכרסום בשטחים החקלאיים הפתוחים, יש בו שילוב הכרחי של חקלאות ושקולים של שמירת הסביבה, ההיבט הכלכלי שבו מקדם שימושי שטח ידידותיים לסביבה ולכלל הציבור והוא מחייב הדברות והסכמה בין חקלאים, שומרי הסביבה והציבור הרחב. קיימות מספר יוזמות ראשוניות בתחום זה ויש חשיבות רבה לקדמו ולפתחו.



נספח

מכלול הכלים המוצעים לשמירת השטחים הפתוחים

מתוך מסמך מדיניות וכלים לשמירה על השטחים הפתוחים
המסמך במלואו מופיע באתר השטחים הפתוחים: www.ios.org.il

שם כלי	סוג הכלי
כלים בתחום הכלכלי	
אמצעי הרתעה פיסקלי מפני הזנחת שט"פ	תיק כלי
תימרוץ מתוקצב לתחזוקת שט"פ ראוי לעיבוד ו/או שימור אקולוגי פעיל	תיק כלי
סיוע פיסקלי לתימרוץ מתוקצב	תיק כלי
הליך הקצאת שט"פ לבינוי תשתיות ומבנים ציבוריים	תיק כלי
מינוי מינהלת-וועדה בינמשרדית-ציבורית לטיפול בכינון והפעלה של סל האמצעים הכלכליים	תיק כלי
התייחסות לשטח פתוח המנוהל על ידי מ"מ"י כאל מקור שירותים של "מוצר ציבורי"	עקרונות פעולה והמלצות
כלים בתחום המינהלי-תכנוני	
מסמך מנחה למערך השטחים הפתוחים	תיק כלי
תסקיר השפעה נופי	תיק כלי
תכניות קצה	תיק כלי
אמנה סביבתית ותכניות אב יישוביות לאיכות סביבה ופנאי	תיק כלי
מעברים לבעלי חיים	תיק כלי
שיפור עבודת הולקש"פ (בשתי גירסאות: עם וללא חקיקה)	תיק כלי
בדיקה מוקדמת לתכנון יוזם על שטחים פתוחים	תיק כלי
חוק הצהרתי לשמירת השטחים הפתוחים	תיק כלי
הסדרי פיצויים במסגרת ניווד זכויות	תיק כלי
ריכוז הפיתוח במכלולים רב-רשותיים	עקרונות פעולה והמלצות
בחינת הפוטנציאל לתכנון ביוספרי	עקרונות פעולה והמלצות
קידום הטמעת הכלים	עקרונות פעולה והמלצות
כלים בתחום המחקר והפיתוח	
מערך מידע וניטור אקולוגי בשטחים הפתוחים	עקרונות פעולה והמלצות
שיקום וטיפוח אקולוגי של שט"פ באמצעות צמחייה מקומית	עקרונות פעולה והמלצות
כלים בתחום החברתי-חינוכי	
שיתוף הציבור בתכנון	תיק כלי
חיזוק הפעילות בממסד הפוליטי	עקרונות פעולה והמלצות
תמיכה בקבוצות תושבים מקומיות לשמירה על שט"פ	עקרונות פעולה והמלצות
פיתוח תכניות לימוד והסברה	עקרונות פעולה והמלצות
מסע פרסום ארצי לשמירה על שטחים פתוחים	עקרונות פעולה והמלצות