

עידוד שיקום וייעור אקולוגי בשטחים חקלאיים ערכיים ונטושים

מכון דש"א, מאי 2013

רקע

הגישה הרווחת ביחס לשטחים החקלאיים בישראל היא כי יש לעודד את עיבוד הקרקע, ולהרחיב את מעגל הקרקעות המעובדות.¹ זאת בשל החשש ששטח חקלאי שאינו מעובד סולל את הדרך להפיכתו לנדל"ן מניב על חשבון קיומו של שטח פתוח,² וכן מסיבות של הבטחת עוגן תעסוקתי למתיישבי הפריפריה, ביטחון מזון, רווחיות של גידולים אינטנסיביים מסוימים ושמירה על קרקעות המדינה.³

אולם, במקביל לתהליך של הקצאת קרקעות חקלאיות חדשות,⁴ קיימת מגמה של נטישת שטחים חקלאיים. מגמה זו נובעת, בין השאר, מחוסר רווחיות לחקלאי, מהמעבר לחקלאות אינטנסיבית שבה קיים ניצול יעיל יותר של שטח השדה, וכן מערכי הקרקע הגבוהים והפוטנציאל לפיתוח בעיקר במרכז הארץ.⁵

קרקעות חקלאיות נטושות מהוות הזדמנות לשיקום אקולוגי של שטחים בעלי רגישות סביבתית גבוהה כגון שולי שמורות טבע, גדות נחלים או מסדרון אקולוגי באזור חקלאי. שיקום מסוג זה כולל התחדשות של ערכי הטבע המקומיים, שיקום הנוף הטבעי, ושימור מגוון מיני הצומח והחי.⁶

שיקום אקולוגי עשוי להיטיב עם אספקת שירותי המערכת האקולוגית⁷ החיוניים לתפקוד החקלאות, שכן הם מספקים לה שירותים כגון קרקע פורייה, פירוק פסולת אורגנית ומחזור של

1 ר' למשל המלצות המסמך אמדור ל, אבנימלך י. וצבן ח. (2005), "שמירה על המרחב הכפרי הזכות לעבד – החובה לעבד מודל יישום" חקלאות בת קיימא באזורים חקלאיים נבחרים", מוסד שמואל נאמן. עמ 58.

2 ר' רינת צ., "מחקר חדש: להסב שטחים חקלאיים שנזנחו לכרמי זיתים – במטרה לשמור על הנוף הירוק", The Marker, 18.09.2009.

3 ר' אתר משרד החקלאות ופיתוח הכפר

4 ר' רמון וחובריו (2007), "הכשרות קרקע חקלאית באזורים הרריים מגמות בעבר והכוונתן בעתיד", מכון דש"א. עמ' 59, 79; וכן מסמך שהגישה החברה להגנת הטבע לוועדת רוטקופף: "מדיניות קרקע חקלאית

הנכללת בגדרי מקרקעי ישראל – היבטים ושיקולים סביבתיים במציאות בת זמננו", 2011.

5 נכון לשנת 2005, כ- 700,000 דונם קרקע חקלאית אינה מעובדת (כ- 17% מתוך כלל השטח החקלאי). ר' אמדור ל, אבנימלך י. וצבן ח. (2005), "שמירה על המרחב הכפרי הזכות לעבד – החובה לעבד מודל יישום" חקלאות בת קיימא באזורים חקלאיים נבחרים", מוסד שמואל נאמן. עמ 3, 37. וכן נעלי ע. (2009), "גידול זיתים כפתרון בר קיימא לבעיית השטחים החקלאיים הנטושים בשפלת יהודה", אוניברסיטת חיפה, החוג לגיאוגרפיה ומדעי סביבה.

6 ר' מנדלסון ע., "חשיבותם של השטחים המוברים", פורום שמירת טבע באתר תפוז, 2005.

7 שירותי מערכת מוגדרים במסגרת ה Millennium Ecosystem Assessment (MA) כתועלות שהאדם מקבל מהמערכות האקולוגיות. ובכלל זה שירותי אספקה, ויסות, תמיכה ותרבות.



חומרי הזנה, שירותי האבקה, בקרת מזיקים ועוד.⁸ חשוב לציין כי יכולת השיקום של שטח טבעי מוגבלת בהתאם לתנאי המקום והעיבוד החקלאי שהיה, ודורשת משאבים.⁹

לפיכך גובשה במדינות שונות בעולם מדיניות של הברת קרקעות (הברה מהילה "בור", במובן של הפיכתן לאדמות בור, אדמות שאינן מעובדות במודע ובמכוון במטרה להביאן כלל שיקום אקולוגי). כך למשל בבריטניה קיימת תכנית לנטיעת חורשות בקרקע חקלאית במטרה לשפר את הנוף ואת המגוון הביולוגי, ואילו בארה"ב קיימת תכנית המתגמלת חקלאים עבור הוצאת קרקע רגישה מעיבוד.¹⁰

בישראל, לעומת זאת, אין כיום התייחסות מוסדית למדיניות של הברת קרקעות.¹¹ זאת על אף שרשות מקרקעי ישראל מחויבת כיום במטרותיה להגנה על שטחים פתוחים ועל הסביבה: "לניהול מקרקעי ישראל כמשאב לשם פיתוחה של מדינת ישראל לטובת הציבור, הסביבה והדורות הבאים, ובכלל זה להשאר עתודות קרקע מספיקות לצרכיה ולפיתוחה של המדינה בעתיד, תוך איזון ראוי בין צורכי שימור לצורכי פיתוח, ובין שיווק קרקע לשמירה על עתודות קרקע לצורכי ציבור".¹²

חסמים

מספר חסמים ניצבים כיום בפני יישום מדיניות של שיקום אקולוגי בשטחים חקלאיים ערכיים ונטושים.

אחד המרכזיים שבהם הינו חסם משפטי: חובת עיבוד הנחלה, המעוגנת בהחלטה 1 של מועצת מקרקעי ישראל,¹³ כמו גם חוזה חכירת הקרקע החקלאית, הנחתם בין החקלאי ורמ"י ומגשים את החלטות רשות מקרקעי ישראל, מחייבים כי כל שטח חקלאי יעובד באופן פעיל. גם חוק ההתיישבות החקלאית¹⁴ מחייב את המשך העיבוד החקלאי של הקרקע ומטיל סנקציות כנגד חקלאי שאיננו מעבד אותה.

חסם נוסף הוא תודעתי: קיימת הנחת עבודה כמעט מובנית כי קרקע מוברת היא בהכרח מצב לא רצוי.¹⁵ קשה לשווק לציבור הרחב הנחת עבודה לפיה גם שדות קוצים ודרדרים ישמשו דוגמה

⁸ אי עיבוד של שטחים חקלאיים עשוי לתרום לשיקום הקרקע, להסדרה הידרולוגית ולגידול במגוון הביולוגי. ר' Jose' M. Rey Benayas (2007), [Abandonment of agricultural land: an overview of drivers and consequences](#), CAB Reviews: Perspectives in Agriculture, Veterinary Science, Nutrition and Natural Resources, No. 057, ר' גם סקוטלסקי א., "מסדרונות אקולוגיים באזורים חקלאיים: עקרונות לתכנון ולמשק חקלאי", אוניברסיטת ת"א קמפוס טבע, 2010, עמ' 3.

⁹ ר' מסמך החל"ט לועדת רוטקופף 2011. עמוד 12

¹⁰ ר' "אסטרטגיה לפיתוח בר קיימא במשרד החקלאות ופיתוח הכפר", 2010, עמ' 37, 35.

¹¹ ר' רמון וחובריו (2007), "הכשרות קרקע חקלאית באזורים הרריים מגמות בעבר והכוונות בעתיד", מכון דש"א. עמ' 79

¹² ר' חוק רשות מקרקעי ישראל, תש"ך 1960, סעיף 1.א.

¹³ החלטה 1 של מרמ"י מיום 17.5.65. ר' האן א., "הבחנה מנהלית-תכנונית-סטטוטורית בין שטחים טבעיים ושטחים חקלאיים מעובדים", מכון דש"א, 2012.

¹⁴ סייגים לשימוש בקרקע חקלאית ובמים, תשכ"ז-1967

¹⁵ ר' מסמך החל"ט לועדת רוטקופף 2011.

לתחזוקה נכונה של שטחים ראויים לעיבוד, במיוחד כאשר מדובר בסביבה הצפופה של מרכז הארץ. שטח כזה עלול להיתפס כשטח הפקר, ויש מי שעלולים לנצלו למרעה הרסני, לכריתה פראית, לאתר פסולת וכו'.¹⁶ בנוסף משמשת הזנחה של קרקע, לא אחת, כעילה להצדקת פיתוח נדליני של השטח.

חסם נוסף קיים בהיבט התכנוני: בחוק התכנון והבניה תשכ"ה – 1965 ניתן דגש לשאלת השמירה והפיקוח על קרקע חקלאית בכל רמות התכנון.¹⁷ ההעדפה לשימושים חקלאיים באה לידי ביטוי, בין השאר, בתמ"אות: כך לדוגמה לא ניתן לגרוע מכוח תמ"א 8¹⁸ מזכויות שימוש בקרקע חקלאית וביער, ובתמ"א 22¹⁹ נקבע כי "התכנון המפורט של היער יביא בחשבון מניעת פגיעה בשטחים חקלאיים".²⁰ יחד עם זאת, מערכת התכנון אינה מסווגת אזורים חקלאיים לפי קריטריונים של רגישות סביבתית, ואינה מספקת הנחיות לממשק החקלאי הרצוי באזורים שבהם משאבי טבע לאומיים נפגעים מפעילות חקלאית.²¹

הממונה העיקרית על האכיפה בתחום קרקעות המדינה היא "הסיירת הירוקה" המופעלת במשותף ע"י רמ"י, רטי"ג וגורמים נוספים, ומוציאה דו"ח על קרקעות מוברות.²² כאשר מאותרת קרקע שאינה מעובדת, רשות מקרקעי ישראל מאיימת לעיתים לא לחדש את חוזה החכירה,²³ אך המגמה הכללית היא לנסות ולעודד את החקלאי שהזניח את נחלתו לחזור ולעבדה, או לנייד את הקרקע מבעלי נחלה שאינם מעבדים אותה לחקלאים היכולים לעשות כך.²⁴

פתרונות אפשריים

כאשר בוחנים פתרונות אפשריים לשיקום שטחי חקלאות מוברים, יש להתייחס למספר היבטים:²⁵

1. היבטים אקולוגיים
2. היבטי תפעול וממשק
3. מבנה הבעלות ומנגנון הניהול הרצוי לשטחים חקלאיים שיוסבו לשיקום אקולוגי

¹⁶ ר' סביבותכנון/סדן לובנטל/ לרמן אדריכלים "מדיניות וכלים לשמירה על שטחים פתוחים".

¹⁷ ר' שלאין א. ופייטלסון ע (1995). "מדיניות השמירה על קרקע חקלאית: התהוותה, מיסודה ועירעורה", מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.

¹⁸ סעיף 12 לתמ"א 8

¹⁹ סעיף 6(ב) לתמ"א 22

²⁰ ר' האן א., "הבחנה מנהלית-תכנונית-סטטוטורית בין שטחים טבעיים ושטחים חקלאיים מעובדים", מכון דש"א, 2012.

²¹ ר' סקוטלסקי א. ופייטלסון ע., "שימור משאבי טבע כבסיס למדיניות חקלאית", אקולוגיה וסביבה 4(1) פברואר 2013.

²² הדו"ח כולל קרקעות שלא עברו עיבוד במשך 3 שנים רצופות. ר' רמון וחובריו (2007), "הכשרות קרקע חקלאית באזורים הרריים מגמות בעבר והכוונתן בעתיד", מכון דש"א.

²³ ר' רמון וחובריו (2007), "הכשרות קרקע חקלאית באזורים הרריים מגמות בעבר והכוונתן בעתיד", מכון דש"א.

²⁴ שם.

²⁵ ר' נעלי ע. (2009), "גידול זיתים כפתרון בר קיימא לבעיית השטחים החקלאיים הנטושים בשפלת יהודה", אוניברסיטת חיפה, החוג לגיאוגרפיה ומדעי סביבה.

4. הכלים השלטוניים באמצעותם יכול השלטון להשפיע על התהליכים

כלים תכנוניים

1. **יצירת רובד תכנוני הכולל הבחנה מדייקת יותר בין שטחים טבעיים שחקלאות היא שימוש מותר בהם אך הם אינם מעובדים בפועל, לבין כאלו המתפקדים כשטחים חקלאיים מעובדים, והתאמת דפוסי העיבוד החקלאי לרגישות השטח וערכיותו.**²⁶ את המהלך התכנוני ניתן בין היתר לעשות באמצעות ניצול הפלטפורמה של הכנת תכניות מתאר כוללניות או הכנת תכניות מתאר למועצות האזוריות או הכנת תכניות לשטחים פתוחים. תכנון מסוג זה הושלם במרחב השקמה, בשיתוף פעולה בין כלל הגורמים במרחב: חקלאים, ארגוני סביבה, תיירנים ועוד.
2. **הוספת הגדרה תכנונית של חקלאות נופית-סביבתית באזורים המאופיינים במשאבי טבע חשובים לשימור.** כגון פרוזדורי נחלים, מסדרונות אקולוגיים וכו.²⁷
3. **עריכת סקר אקולוגי שיבחן את האזורים החקלאיים הערכיים לשמירת טבע כגון שולי שמורות טבע, גדות נחלים או שטחים אחרים בעלי חשיבות מיוחדת לשמירת טבע וסביבה.** סקר זה יהווה רובד בסיסי בשיקולי הקצאת קרקעות.²⁸

כלים משפטיים

4. **הגדרת שימוש ראוי בקרקע: עיבוד חקלאי ו/או שימור אקולוגי פעיל – המושג "שימוש ראוי" מתייחס בראש ובראשונה אל העיבודים המקובלים בחקלאות ישראל. כ"שימוש ראוי" מינימלי יוגדר עיבוד ראשוני המסתכם בפליחה המבטיחה ניקיון שדה אלמנטרי. מוצע כי המושג "שימוש ראוי" יתייחס גם לפעילויות שימור ושיקום אקולוגי חלופיות, וגם במקרה זה יהיה צורך להגדיר מהם שימור ושיקום אקולוגי מינימליים, למשל, במונחי שיקום ושמירה של טראסות.**²⁹
5. **שינוי חוזה החכירה באופן שיאפשר טיפול אקולוגי כשימוש ראוי בקרקע.**
6. **הרחבת הגדרת הנחלות מנחלות חקלאיות לנחלות שומרות סביבה – שינוי זה מאפשר הרחבת מקורות הפרנסה בחקלאות ושימור שטחים פתוחים. השינוי יעשה על ידי יזמות אישית עם תמיכה ממשלתית – הקלות במיסוי, חונכות עסקית בשיווק ופיתוח מערך סטטוטורי.**³⁰ יש לבחון כיצד יקבע גודל הנחלות במקרה זה.
7. **פעילות במסגרות וועדות ההשכרה לאי-חידוש ההקצאה והעיבוד החקלאי במקרים מיוחדים.**

²⁶ ר' האן א., "הבחנה מנהלית-תכנונית-סטטוטורית בין שטחים טבעיים ושטחים חקלאיים מעובדים", מכון דש"א, 2012.

²⁷ ר' סקוטלסקי א. ופייטלסון ע., "שימור משאבי טבע כבסיס למדיניות חקלאית", אקולוגיה וסביבה 4(1)4) 2013.

²⁸ ר' בן ישראל א. ורמון א., (2011), "השכרת קרקע לחקלאות לטווח קצר והשפעותיה האקולוגיות: מקרה חולות הנגב המערבי", רט"ג ומכון דש"א וכן מסמך החלי"ט לועדת רוטקופף 2011

²⁹ ר' סביבותכנון/סדן לובנטל/ לרמן אדריכלים "מדיניות וכלים לשמירה על שטחים פתוחים".

³⁰ ר' הדס א., נוך י., לפידות א., ליטביץ י. (2004), "חקלאות בת קיימא – נחלות חקלאיות בדו קיום עם שמירת הסביבה", בתוך "אסטרטגיה לפיתוח בר קיימא במשרד החקלאות ופיתוח הכפר" (2010), עמ' 43.

כלים כלכליים

8. **תימרוץ חקלאים השומרים על ערכי השטח החקלאי כבית גידול** – מנגנון מסוג זה קיים בארה"ב, ולפיו חקלאי המתחייב בחוזה לשמור על הקרקע שבבעלותו כשטח חקלאי, כשטח בעל איכויות נוף או כבית גידול לתקופה של 10 שנים לכל הפחות – זכאי להקלות במיסים על הקרקע.³¹ גם באוסטרליה ניתנים לחקלאים תמריצי מס משמעותיים, הכוללים הפחתת מס הכנסה והפחתת מס על רווחי הון, במסגרת הסכמי שימור באשר לשטחים שבבעלותם או לשטחים מוכרכים העשירים ברכיבי מגוון ביולוגי.³² בתמורה מתחייב החקלאי לא לעשות בשטח שימוש חקלאי, וההתחייבות נרשמת במרשם המקרקעין.
9. **תמרוץ בעלי קרקע שתוגדר כ"קרקע חקלאית ראויה לעיבוד" ואשר תתחזק אקולוגית בפועל** – זאת על מנת לעודד תחזוקה נאותה של שטחים פתוחים הניתנים לשימוש ראוי. תחזוק אקולוגי פירושו, בין השאר, קרקע שעברה טיפול דמוי פליחה המוגדר כתורם לשימור אקולוגי; קרקע של פרדסים, כרמים ומטעים אחרים בבעל או בשלחין; קרקע בשימור אקולוגי פעיל, כגון קיום חורשות, פארקים או צמחיה טבעית או מסורתית שהוגדרה כתורמת לסביבה בבעל או בשלחין.³³
10. **ביצוע הערכה כלכלית של כדאיות שיקום טבעי של מערכות חקלאיות שעבודן הופסק** – בתכנית הלאומית למגוון הביולוגי בישראל מ-2010 נכתב כי נדרשת הערכה כלכלית מקיפה של ההשפעות החיצוניות והחיוביות של החקלאות, בין היתר בכדי "לכמת את כדאיות השיקום הטבעי של מערכות חקלאיות שעבודן הופסק למערכות הטבעיות המקוריות" (עמ' 165).³⁴
11. **נטיעת "יערות משקיים" בשיתוף פעולה עם קק"ל** – זוהי חלופה שנבחנה בשנים האחרונות אבל במרבית המקומות היא אינה עומדת במבחן הכדאיות הכלכלית, גם במקרים בהם קק"ל מסבסדת את הנטיעה עצמה. זאת בעיקר עקב הקושי להחזיר את החלקה לעיבוד חקלאי במקרה וישתנו התנאים הכלכליים.³⁵

31 Williamson Act (Land Conservation Act of 1965). ר' אמדור ל, אבנימלך י. וצבן ח. (2005), "שמירה על המרחב הכפרי הזכות לעבד – החובה לעבד מודל יישום "חקלאות בת קיימא באזורים חקלאיים נבחרים", מוסד שמואל נאמן. עמ 19. ר' גם ארז ח., "מנסיונם של אחרים: איך לצמצם את המתח בין חקלאות ושימור מגוון ביולוגי", אקולוגיה וסביבה, 4 (1), פברואר 2013.

32 Stoianoff, N. P. & Kelly, A. H. (2007). Conserving Native Vegetation on Private Land: Subsidizing Sustainable Use of Biodiversity?. In K. Deketelaere, J. Milne, L. Kreiser & H. Issues in Environmental Taxation (pp. 299-315). UK: Oxford Ashiabor (Eds.), Critical University Press.

33 ר' סביבותכנון /סדן לובנטל/ לרמן אדריכלים "מדיניות וכלים לשמירה על שטחים פתוחים".

34 ר' מסמך החל"ט לועדת רוטקופף 2011. עמ 37

35 ר' רמון וחובריו (2007), "הכשרות קרקע חקלאית באזורים הרריים מגמות בעבר והכוונתן בעתיד", מכון דש"א.

12. הפעלה מחדש של מנגנון מס רכוש – על מנת לקנוס כל מי שהוא בעל חזקה או בעלים של שטח חקלאי ראוי לעיבוד שלא עבר עיבוד או תחזוקה סביבתית הולמת.³⁶

היבטים עקרוניים לדיון

מהם הצרכים?

1. אילו שטחים ראויים להישאר לא מעובדים? היכן, כמה ואיפה זה יכול להתאים?
2. מהי התרומה של שיקום אקולוגי בשטחים חקלאיים ערכיים או נטושים?

מהם החסמים?

3. מהם המנגנונים המעכבים מגמה של שיקום אקולוגי?
4. מדוע רעיונות טובים לשיקום אקולוגי, המוכרים בעולם ובארץ מזה מס' רב של שנים, לא קודמו בפועל עד היום?

פתרונות אפשריים

5. כיצד תקבע המדיניות ביחס לשיקום אקולוגי?
6. מהם המהלכים הרצויים לעודד מהלך זה מבחינה קרקעית, ניהולית, סביבתית וחברתית?
7. מה ניתן לעשות בתחום זה עם וללא שינויי חקיקה? כולל צעדים אשר ימנעו סנקציה על מי שמפסיקים עיבוד חקלאי למטרות שהוגדרו לעיל, ואף יתמרצו פעילות כזו באמצעים שונים.
8. מהו מבנה הבעלות ומנגנון הניהול הרצוי לשטחים חקלאיים שיוסבו לשיקום אקולוגי?
9. מקורות ודרכים למימון גמול לחקלאים עבור שירותי מערכת אקולוגית.
10. מהו תפקידה של רשות מקרקעי ישראל ומשרד החקלאות בהובלת מהלך כזה, לאור שינויי החקיקה בתחום?

היבטים חברתיים

11. צדק חלוקתי – עשויה לעלות טענה כי מדובר בשינוי משמעותי במטרה שלשמה ניתנה הקרקע: החקלאים קיבלו קרקע על מנת לעבדה, וכעת מדובר על משמרת לטובת שמירת טבע/פנאי ונופש/שימור ועל כן אין יתרון לחקלאי. אולי דרוש מכרז?
12. האם צריך להיות הבדל במדיניות בין המרכז לפריפריה?

³⁶ ר' נעלי ע. (2009), "גידול זיתים כפתרון בר קיימא לבעיית השטחים החקלאיים הנטושים בשפלת יהודה", אוניברסיטת חיפה, החוג לגיאוגרפיה ומדעי סביבה.