

שמירה על שטחים פתוחים - השלב הבא: ניהול המקרקעין כמוצר ציבורי

מאת

יואב שגיא*

צעדים ראשונים

בראשית שנות השמונים החברה להגנת הטבע סיימה בהצלחה מאבק נוסף לשמירה על הטבע והנוף. היה זה המאבק להצלת מתלול צורים בגליל העליון הצופה אל עבר הגליל התחתון, הכרמל והשומרון, נוכח תכנית לסלילת הכביש המתוכנן בין תפן וכרמיאל על ראש המתלול. המאבק, שנמשך תשע שנים, הסתיים בהשגת המטרה: שינוי תוואי הכביש המתוכנן וביצועו כדרך נוף המשתלבת היטב בנוף הגליל, ללא פגיעה מיותרת בטבע.

בימים ההם עמדתי בראש החברה להגנת הטבע ועם הסיום המוצלח של המאבק חשתי, למרבה הפליאה, רגשות מעורבים. אל השמחה על ההצלחה במאבק התלווה תסכול עמוק. סיבה אחת לתסכול נבעה מכך שמהלך פשוט לכאורה של שינוי תוואי כביש, בשל הצורך לשמור על ערכי טבע ונוף חשובים ומיוחדים, הצריך מאבק נחוש שנמשך למעלה מתשע שנים והושקעה בו אנרגיה מרובה. הסיבה השנייה לתסכול היתה עמוקה יותר - היא נבעה מההרגשה שאנחנו "מנצחים בקרבות אך מפסידים את המערכה", קרי: מצליחים במאבקים, ובהם כאלה שבתחילת הדרך נראו כמקרים אבודים, אבל מפסידים את המערכה האמיתית - השמירה על הטבע ועל דמות נוף הארץ. שכן, במקביל לכל מאבק שמצליח להציל פיסת טבע ונוף, מתרחשות פעולות רבות הפוגעות בערכים אחרים, וידינו קצרה מכדי להיאבק בו-זמנית בכל החזיתות.

התחושות הללו התחזקו עוד יותר נוכח ההבנה, כי בשל ההיקף הקטן של השטחים המוגנים (שמורות הטבע והגנים הלאומיים) והניתוק ביניהם אין בהם די כדי לשמור על טבע הארץ ונופיה וכי גם אם יישמרו שמורות הטבע ואתרים נקודתיים אחרים מכל משמר, אך השטח מסביבם יכוסה בטון ואספלט, לא יהיו השטחים השמורים אלא מעין מוצגים מוזיאונים לנוף שאבד לבלי שוב.

הנסיגה מסיני, ארץ הבראשית, אליה "נשאבנו" בחיפושים אחר המרחבים הפתוחים, שהתרחשה באותה תקופה, הגבירה גם היא את תחושת המחנק בתחומי המדינה.

התסכול וההארה שנלוותה אליו הולידו את התובנה, כי כדי להבטיח את קיומם של ערכי הטבע והנוף יש צורך דחוף להבטיח את השמירה על אופיים ודמותם ועל תפקודם האקולוגי של כלל השטחים הפתוחים. ועוד, שיש לעשות זאת בדרך מערכתית מובנית, שתגרום לכך ששיקולי השמירה על השטחים הפתוחים וערכי הטבע והנוף הגלומים בהם יוטמעו בהליכי התכנון והביצוע ויהיו נחלת השלטון והממסד ולא רק עניינם של חובבי טבע המזנבים בפיתוח.

התחושות והתובנות הללו הובילו אל שורה של מהלכים ארוכי טווח שנועדו להתמודד עם האתגר.

* המחבר הוא ראש מכון דש"א (דמותה של ארץ) לשמירה על השטחים הפתוחים.

דרכים ונוף

המהלך הראשון, שנבע ישירות מהמאבק על דרך תפן-כרמיאל, נועד להטמיע את שיקולי השמירה על הטבע והנוף בתכנון דרכים בנוף רגיש. לצורך כך הקמנו בראשית שנות השמונים צוות חשיבה מקצועי רב-תחומי שכלל, בנוסף לאנשי טבע וסביבה, מומחים מתחומי התכנון, הנדסת תחבורה וכבישים, חקיקה ומשפט ומינהל ציבורי. הצוות שזכה לשם "צוות דרכים ונוף", פעל בהתנדבות, שקד על המלאכה במשך כשנה וייצר מסמך מנחה לתכנון דרכים בנוף רגיש. המסמך קבע, בין היתר, לראשונה בישראל, את המושג "דרך נוף" אותה יש לתכנן ברגישות יתר. מסמך זה הוגש למועצה הארצית לתכנון ולבנייה ואושר על ידה ובעקבות זאת אושר גם על ידי הממשלה והוגדר כנספח רשמי לתכנית המתאר הארצית לדרכים (תמ"א 3). הנספח, המוגדר כ"שינוי 7 לתמ"א 3" (להלן: "שינוי 7") מחייב את מתכנני הדרכים לפעול על פי הנחיותיו בתכנון דרכים בשטחים בעלי רגישות נופית ואקולוגית.

מקרה מכונן שהתרחש במהלך עבודת צוות "דרכים ונוף" היה תכנון דרך מס' 60 מירושלים לגוש עציון. הדרך, שכלל הדרכים עד אז, תוכננה על פני השטח, איימה לפגוע פגיעה אנושה בנוף הרגיש של נחל גילה והרכס שמעליו. בעקבות התובנה (שלימים נכללה בהנחיות שינוי 7), שבנוף הררי רגיש יש מקום לשקול העברת הדרך במנהרות וגשרים כדי למנוע נזקים לטבע ולנוף, הכין עבורנו מהנדס הכבישים, תומא רוזן, חבר צוות "דרכים ונוף", בדיקה של חלופה להעברת הדרך במנהרות ובגשרים. הבדיקה, שנמצאה ראויה, שימשה אותנו לשכנוע מוסדות התכנון לאשר את חלופת המנהור ולדרוש ממע"צ לתכנן ולבצע את הדרך בהתאם. כך נולד "כביש המנהרות" המוביל מירושלים לגוש עציון. היתה זו "פריצת דרך" תרתי משמע: הראשונה, הפריצה הפיסית של הדרך בהר באמצעות מנהרות וגשר להצלת הנוף, והשנייה, חשובה לא פחות, פריצת ה"טאבו" ויצירת תקדים ראשון וסימן לבאות בהכללת המנהור והגישור בתרבות פיתוח הדרכים.

שינוי תרבות - מ"כיבוש הקרקע" לשמירה על שטחים פתוחים

המהלך הנוסף היה רחב ושאפתני עוד יותר. הוא נועד ליצור שינוי מרחיק לכת בהתייחסות אל השטחים הפתוחים, במטרה לשנות מן היסוד את "תרבות" הפיתוח ששלטה במדינה מראשית דרכה, מתרבות המקדשת את הפיתוח ורואה בשטחים הפתוחים "שממה" שיש "לכבוש" אותה ו"להפריחה", לתרבות הרואה בשטחים הפתוחים נכס ציבורי, שבו נשמרים ערכי המורשת הטבעית והתרבות הטבעיים בנופי הארץ. לימים ייקרא פיתוח שכזה "פיתוח בר-קיימא".

המהלך היה כרוך בראש ובראשונה בהקניית מודעות לחשיבות השמירה על השטחים הפתוחים שאינם מוגנים, לאחר שבראשית הדרך התמקדה פעילות שמירת הטבע והנוף בשטחים הערכיים ביותר ובהגדרתם כשמורות טבע. תכנון וניהול השמירה על שטחים פתוחים שלא נועדו להגנה, אינם דומים לתכנון וניהול של שמורות ששמירת ערכי הטבע היא הייעוד המוגדר שלהן. שטחים שאינם מוגנים צריכים לענות על ייעודים ושימושים רבים ומגוונים והדרך לשמור עליהם כרוכה בשילוב נכון בין הפיתוח לבין השימור, אשר יקבע מהם השימושים, מה מידת הפיתוח, היכן ייעשה (והיכן לא ייעשה!) וכיצד ייעשה כך שמאפייניו וערכיו של השטח הפתוח יישמרו. כדי לענות על השאלות המורכבות הללו יש צורך מחד, לאסוף מידע על ערכיו ומאפייניו של כל שטח פתוח ולהגדיר את חשיבותם, ומאידך, "להיכנס לנעליים" של המפתחים והמשתמשים בשטח ולהבין את צרכיהם ואת ההשפעות של כל שימוש. על בסיס כל אלה צריך לפתח מדיניות וכלים להכוונת הפיתוח והשמירה על השטחים הפתוחים.

שורה ארוכה של צעדים ננקטו במהלך שנות השמונים והתשעים כדי לענות על היעדים המורכבים הללו.

צעדים ראשוניים להגדרת הבעיה נעשו בראשית שנות השמונים בהצעה לגיבוש מדיניות לאומית לשימוש, שמירה ופיתוח של משאבי הנוף הפתוח, ^{2,1} שתבטיח שהפיתוח יתבסס על מצאי הנוף, על רגישותו ועל הפוטנציאל הגלום בו. מסמכים אלה מגדירים את חשיבות השטחים הפתוחים ומציעים עקרונות לקידוםם וליישומם. כן מוצע במסמכים אלו, שהמדיניות תיושם על בסיס סקר והערכה של המצאי ורגישותו ושהיא תעוגן בהנחיות תכנון, בחקיקה ובאכיפה.

במקביל, קודמו פעילויות של החברה להגנת הטבע, רשות שמורות הטבע, רשות הגנים הלאומיים והקרן הקיימת לישראל, לאיסוף ולניתוח מידע על השטחים הפתוחים. כמו כן, הוקמה במסגרת החברה להגנת הטבע יחידה לסקרי טבע ונוף, שנועדה לאסוף ולנתח מידע על ערכי טבע, נוף ותרבות בשטחים פתוחים, להגדיר את הערכים והמאפיינים של כל יחידת שטח ("יחידת נוף") ואת חשיבותם ורגישותם האקולוגית והנופית. יחידת הסקרים פועלת במסגרת מכון דש"א (דמותה של ארץ) שליד החברה להגנת הטבע. הסקרים אשר נערכים בשפה תכנונית מכסים היום לא מעט מהשטחים הפתוחים שאינם מוגנים ומשמשים את גורמי הסביבה והתכנון כרקע מנחה לתכנון בשטחים אלה.

בתחילת שנות התשעים, נוכח הצורך לספק מגורים לגלי העלייה מברית המועצות והחשש לפריצת הבינוי אל השטחים הפתוחים, הקמנו את "פורום דש"א" - צוות חשיבה מקצועי ורב-תחומי לגיבוש המלצות למדיניות וכלים שיאפשרו שילוב מושכל של הבינוי עם השמירה על השטחים הפתוחים. ההמלצות הראשונות של הפורום כללו מספר עקרונות מנחים שעיקרם: ניתוב הפיתוח בהתאם לצורך לשמור על השטחים הפתוחים על פי חשיבותם ורגישותם; הצורך להפנות את הפיתוח אל תוך או בצמידות לשטחים המבונים, והצורך לפתח תחבורה ציבורית יעילה, כדי לעמוד ביעדים אלה ולמנוע פרבור הפוגע בשטחים הפתוחים ובאיכות הסביבה.³

הצעד החשוב הבא היה הכנת תכנית המיתאר הארצית לקליטת עלייה (תמ"א 31), שהושלמה ואושרה בממשלה בראשית שנת 1998. התכנית, שהיתה חלוצית בתפיסתה הכוללת ובהתייחסותה למצוקה החמורה בקרקע ובשטחים הפתוחים, קבעה שיש לשמור על השטחים הפתוחים בהתאם לערכם ושהפיתוח חייב להתרכז במתחמים העירוניים. התכנית בחנה גם את צורכי הבינוי ומצאה, שניתן לענות עליהם תוך עמידה בעקרונות הללו. התכנית הטמיעה לראשונה בשפת התכנון את המונח "נוף כפרי פתוח", שהחליף את ההגדרה המקובלת עד אז של "קרקע חקלאית". בכך שולבה במערכת התכנון התובנה, כי יש לשמר שטח פתוח ככזה.

תכנית רעיונית מקיפה נוספת, שתרמה תרומה נכבדה למודעות למצוקת השטחים הפתוחים ולצורך לרכז את הבינוי ופורסמה בשנת 1997, היתה תכנית שהוכנה ביוזמת צוות מהטכנון ("ישראל אלפיים").

תכנית המיתאר ליער וייעור (תמ"א 22), שהושלמה ואושרה בשנת 1995, תורמת גם היא לקידום השמירה על שטחים פתוחים. התכנית, שהחלה את דרכה כתכנית ליערות הנטועים, הפכה במהלך הכנתה לתכנית חלקית לשטחים פתוחים מכל סוג ובכלל זה שטחי חורש ואף שטחי בתה, חולות ומדבר.

תכניות המיתאר המחוזיות ותכנית המיתאר החדשה - תמ"א 35, שהחליפה בשנת 2006 את תמ"א 31, אימצו גם הן את העקרונות הללו ושיכללו אותם.

ככלל ניתן לקבוע, כי במהלך שני העשורים האחרונים התרחש מהפך של ממש במדיניות התכנון והבנייה. מוסדות התכנון הטמיעו את ההכרה במצוקת הקרקע ובחשיבות השטחים הפתוחים ותרגמו זאת לעקרונות תכנון, שעיקרם שמירה מיטבית על שטחים פתוחים וריכוז הבנייה במתחמים המבונים. לא עוד כיבוש הקרקע אלא פיתוח בר-קיימא, תוך שמירה מיטבית על הקרקע ועל השטחים הפתוחים כנכס ציבורי.

1. יואב שגיא הצעה להכנת מדיניות לשימוש, שמירה ופיתוח של משאבי הנוף הפתוח (1985).

2. יואב שגיא האדם ונוף מולדתו (1985).

3. פורום דש"א שטחים פתוחים - עקרונות לבנייה ולפיתוח (1991).

לכאורה, מדובר בהתגשמות המטרות: למדינת ישראל יש מדיניות תכנונית לאומית חדשה, שאמורה להיות נר לרגלי כל תכנון של שימושי קרקע. דא עקא, ממשלות ישראל שאישרו אחד לאחד את עקרונות המדיניות ואת התכנונית הנגזרות מהם, לא זו בלבד שלא פעלו ליישום הלכה למעשה, אלא שפעלו וממשיכות לפעול ללא הרף כדי לעקוף אותם בהחלטות רבות ותכופות העומדות בסתירה בוטה למדיניות ולתכנונית הללו. הדבר בולט במיוחד בנייהול מקרקעי המדינה. במדינת ישראל שורר מצב נדיר לפיו למעלה מ-90% מהקרקעות נמצאות בבעלותה (ובבעלות הקק"ל). לכאורה, נותן המצב כלי מיטבי לממש את מדיניות התכנון הדוגלת בשמירה על שטחים פתוחים. אולם בפועל, המצב שונה. ממשלות ישראל אינן מתייחסות אל הקרקע כאל נכס ציבורי שצריך לתת מענה לכלל הצרכים, שבהם צורכי שימור טבע וסביבה ומרחב פתוח לשימושי פנאי ונופש בהתאם למדיניות התכנון. מועצת מקרקעי ישראל ומינהל המקרקעין, הנשלטים על ידי הממשלה והקק"ל, מייעדים את הקרקע בראש ובראשונה לצורכי פיתוח וכמקור להגדלה מירבית של ההכנסות המועברות אל הממשלה והקק"ל, המוגדרים כ"בעלים" של הקרקע.

השלב הבא - ניהול המקרקעין כנכס ציבורי

אם כן, **השלב הבא**, להשגת יעדי השמירה על השטחים הפתוחים הוא הרחבת ה"מהפך" שהתחולל בגישת התכנון והחלתו על התנהלות המדינה בכל הנוגע לניהול המקרקעין כמוצר ציבורי, שנועד לענות על כלל צורכי המשק, הסביבה והחברה, או למעשה, אימוץ, הלכה למעשה, של המדיניות הלאומית שכבר התקבלה ואושרה על ידי מוסדות התכנון וממשלות ישראל. מדובר במהפך נוסף וקשה להשגה לא פחות, ואולי אף יותר, מהשינוי שהושג במערכות התכנון. שכן, הממון, האינטרסים והיצרים הפוליטיים והפרטיים במגרש המקרקעין הלאומי הם רבים ועצומים. ההיקף האגדי של הכספים שגורמים עתירי כוח וממון עשויים להרוויח מהפרטת הקרקע והזכויות בה, יוצרים תמריץ אדיר לקואליציות של הון ושלטון, שאינן בוחלות בשום אמצעי לסיכול מדיניות הרואה בקרקע נכס ציבורי.

הדרך להשגת המהפך בתחום ניהול המקרקעין איננה פשוטה. היא כרוכה בהשגת שורה של יעדים נוספים מתחום החקיקה, המינהל הציבורי והתנהלות הממשלה ורשויותיה.

יש לעגן בחקיקה את חובת המדינה להקצות ולנהל את המקרקעין כדי לתת מענה לכלל המטרות הציבוריות ולא רק לצורכי הפיתוח והגדלת הכנסות המדינה והקק"ל. יש לכלול בין מטרות אלה את השמירה על המגוון הביולוגי הייחודי של הארץ, שחשיבותו מקומית וגלובלית, את השמירה על המורשת החזותית והתרבותית הטבועה בנופי הארץ ואת צורכי הציבור למרחב פתוח לנופש ובילוי בחיק הטבע. יש לעגן במדיניות ובהחלטות את חובת המדינה להבטיח זאת באמצעות הקצאת קרקעות מדינה למטרות אלה ובאמצעות רכישה של קרקעות וזכויות בקרקעות שיש לייעדן לשימור בשל ערכן הסביבתי והחברתי. בדומה ל"גאולת הקרקע" לצורכי פיתוח, שהיתה נהוגה בראשית דרכה של המדינה, יש היום צורך להגדיר ולממש "גאולת קרקע" לצורכי סביבה וחברה. לשם כך צריכה המדינה להבטיח מקורות ייעודיים למימון רכישת קרקע וזכויות בקרקע, כמו גם לניהול המקרקעין שיועדו לענות על צרכים סביבתיים וחברתיים. ניתן וראוי להבטיח זאת באמצעות קרן ייעודית, שהכנסותיה יבואו מחלק מההכנסות שהמדינה גוזרת מהפיתוח, כאשר הפיתוח עצמו ייעשה אך ורק במקומות המיועדים לכך על פי התכנון.

אלה מקצת העקרונות שצריכים להנחות את ניהול המקרקעין. יש כמוכן לשכללם ולעבדם לפרטים. ככלל, פירוש הדבר, שעל המדינה לנהל את המקרקעין לא כ"בעלים" אלא כנאמן אמיתי של הציבור, בדרך שתענה על כלל הצרכים, לרבות הצורך לשמור על השטחים הפתוחים ועל ערכי הטבע והנוף הגלומים בהם, שרובם ככולם מצויים בסכנת הכחדה שאין ממנה חזרה. כללים אלה צריכים לחול גם על הקק"ל, שהיא למעשה חלק מהמדינה, אשר מחזיקה גם היא בחלק ניכר מהקרקעות במדינה ונהנית מרווחים מהפיתוח הכלכלי שלהן.

--- המאמר פורסם בדו-ירחון **מקרקעין** 6/ז (נובמבר 2008) ---