

תכנון וניהול שטחים פתוחים בישראל:

מאין באנו ולאן (אולי) אנחנו הולכים?

אבי פרבולוצקי



המחלקה למשאבי טבע,

מינהל המחקר החקלאי – מרכז וולקני

ניהול שטחים פתוחים - רקע

- **מרבית השטחים הפתוחים נמצאים תחת אחד מארבעת שימושי הקרקע: יער (כשטח בניהול קק"ל); שמורות טבע/גנים לאומיים (ניהול רט"ג); חקלאות; שטחי צבא.**
- **השטח עצמו הוא קלידוסקופ של שימושי קרקע אלה.**
- **מרבית השטחים הפתוחים נמצאים בשטחי מועצות אזוריות.**
- **חשיבות הניהול והאסדרה שאמורה להבטיח את רמתו.**

הבסיס לניהול שטחים פתוחים

◆ ניהול שטחים פתוחים נשען על ההליך התכנוני.

◆ בהליך זה מחולקת עוגת "שימושי הקרקע" בתהליך מעין

דמוקרטי בין שימושים שונים (קבוצות אינטרס).

◆ לכל שימוש קרקע יש, או אמור להיות, ארגון/גוף מנהל.

◆ לכל ארגון/גוף מנהל יש, או אמורה להיות, תורת ניהול/ממשק.

◆ לכל ארגון/גוף מנהל יש, או אמור להיות, גוף מאסדר (רגולטור)

שאמור, בין השאר, לוודא שתורת הניהול מתאימה ומיושמת.

◆ הנ"ל מתקיים במלואו בעולם אידאלי

שמורת
טבע

יער נטוע

שדה מעובד -
פלחה

JAN 21 2005

חורש
בתמי"א
22

שמורת
טבע

יער
נטוע

חקלאות
מגוונת

יער
נטוע

תל
ארכיאולוגי

יער
נטוע

שדה מעובד
- פלחה

מטע

נחל

שטח מרעה

מה מניע את ניהול השטחים הפתוחים

או

אלה כוחות/תהליכים עומדים מאחוריו

קודקודי המעמד הניהולי



הגורם האנושי

בסיס
חוקי לפעולה

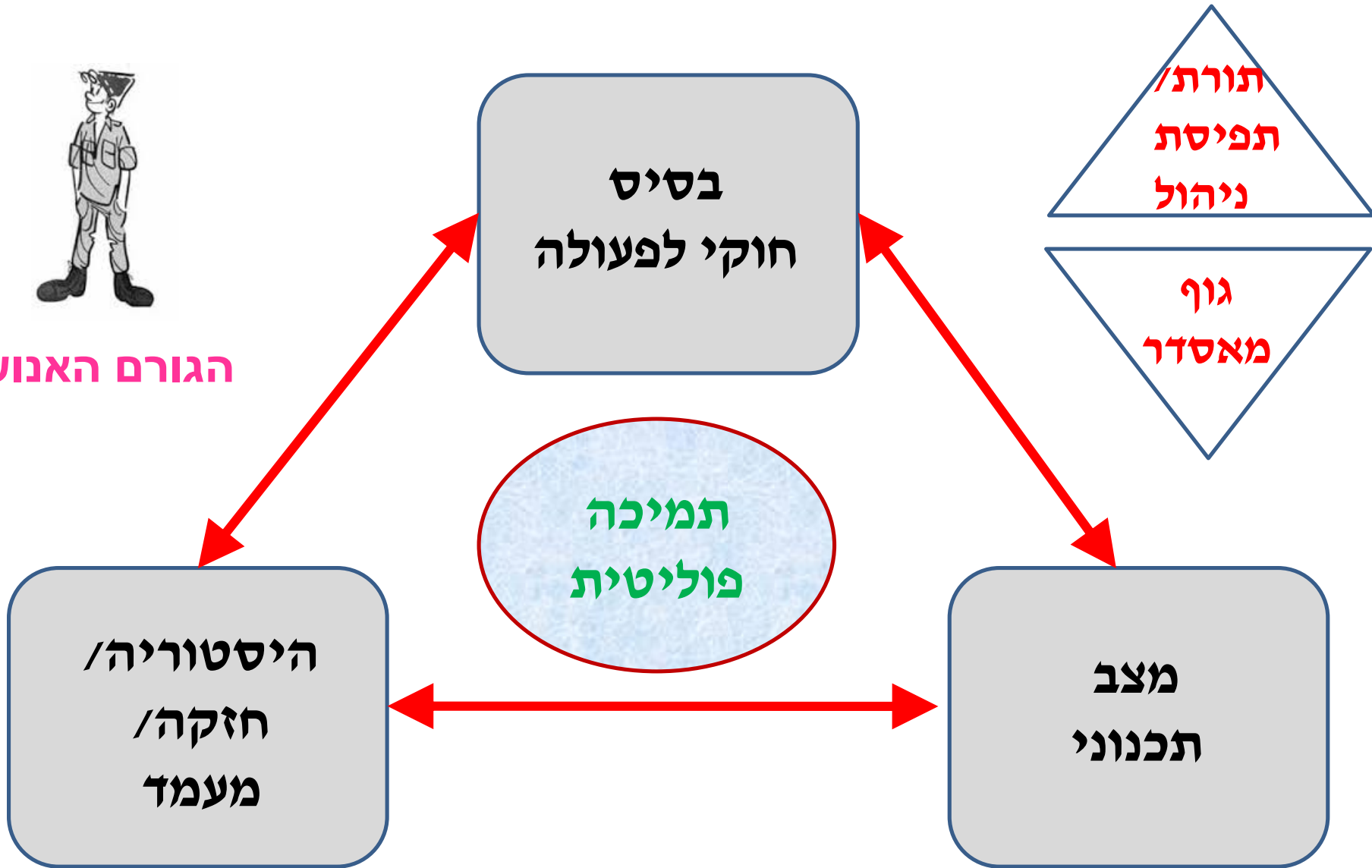
תורת/
תפיסת
ניהול

גוף
מאסדר

תמיכה
פוליטית

היסטוריה/
חזקה/
מעמד

מצב
תכנוני



מעמד שימושי קרקע שונים - חקלאות

♣ החקלאות (היהודית) קודמת למדינה וזה בהחלט נתן לה

חזקה ומעמד אבל -

♣ אין לחקלאות בסיס חוקי חזק ואין לה מעמד תכנוני מעוגן [מה זה אומר?]

♣ מצד שני, היה ועדיין יש, לחקלאות מעמד פוליטי חזק [אבל משתנה]

♣ ויש לה גם עודפי שטחים שאינם ולא יהיו מעובדים !!!

♣ מי בעל הקרקע מבחינה תיפקודית (מי אחראי לעצור סחף?)

ומי הרגולטור ??? [מי כופה עצירת סחיפה או איך הופכים את

החקלאות לאקולוגית יותר?].

חקלאות

החקלאות מורכבת מאוד
ואין לה תורת ניהול סדורה

בעל הנכס – הקרקע
החקלאית - לא מתפקד
כבעל נכס קלאסי (רמ"י)

משרד החקלאות אינו רגולטור
במובן הקלאסי של המילה

בסיס
חוקי לפעולה

תמיכה
פוליטית

מצב
תכנוני

היסטוריה/
חזקה/
מעמד

מעמד שימושי קרקע שונים - יער

♣ האם החולשות של החקלאות קשורות לכך שהתפתחה,

בחלקה, לפני קום המדינה וגיבוש מנגנוני השלטון?

♣ קשה לומר, אבל מעניין להשוות את מצב החקלאות למצב

היער הנטוע.

♣ גם חלק מהנטיעות קדמו למדינה בעשרות שנים.

♣ גם המעמד החוקי של קק"ל לא מוגדר עד עצם היום הזה.

היער מתנהל מתוקף פקודת היערות המנדטורית (1926)

שאינה עונה על הצרכים העכשוויים.

מעמד שימושי קרקע שונים - יער

♣ לקק"ל יש אמנה עם הממשלה מ-1961 שמגדירה את היחסים, אבל

חלקים מרכזיים באמנה לא עמדו במבחן בג"צ (2001).

♣ קק"ל מנסה בשנים האחרונות לשנות את המצב החוקי ולגבש חוק יער

חדש.

♣ עד עתה הניסיון נכשל בגלל שאינה מוכנה לוותר על מעמדה החוץ -

ממסדי והמדינה לא יכולה לאפשר מצב חוקי של התנהלות כזה.

♣ אבל, אולי מפתיע, מעמד היערות, וניהולם בידי קק"ל, מעוגן היטב

במעשה התכנוני – תמ"א 22 ליער וייעור (אושרה ב-1995).

♣ סתירה ישראלית מקורית.

**”... משכבר הימים ידענו כי הקרן-הקיימת-לישראל
(קק”ל) נועדו לה כמה וכמה משימות, ביניהן המשימה של
ייעור הארץ, והיא משימה ראשה. ייעור והקק”ל היו
לאחדים. כך מן ההיבט הלאומי והמדינתי. איש לא נתן
דעתו - על-כל-פנים לא בפומבי - להיבט המשפטי של נושא
היער והייעור או למעמדה ולסמכויותיה של הקק”ל
בפעילות יער וייעור....” (השופט חשין בפסק הדין 2001).**

ייעור

לאחרונה קק"ל הכינה תורת ניהול
יער מתאימה ומודרנית עם
אוריינטציה אקולוגית

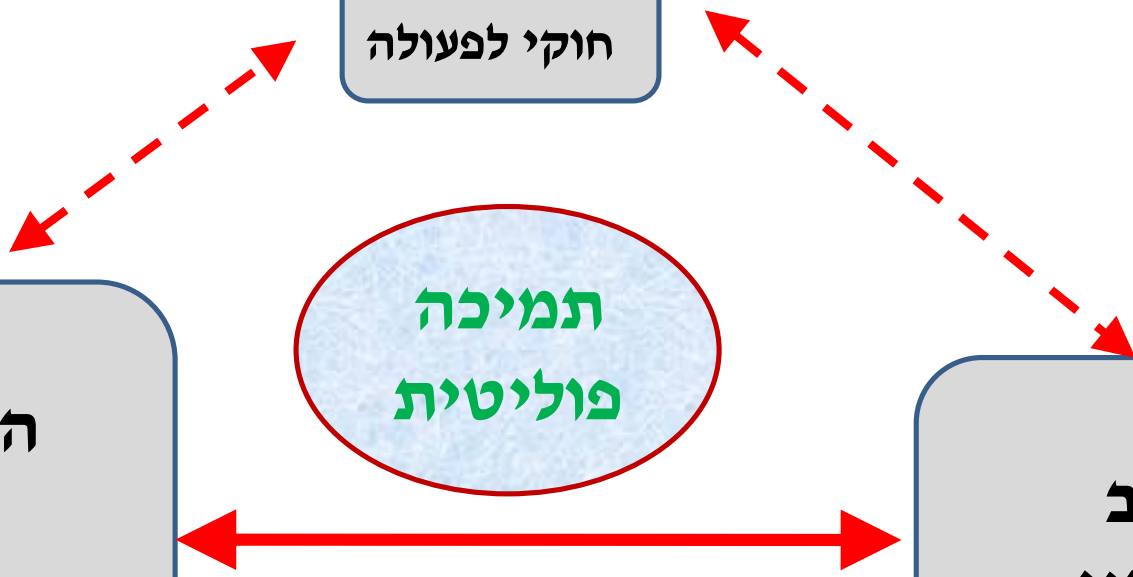
משרד החקלאות והמשרד להגנת
הסביבה רואים עצמם כרגולטורים.
קק"ל לא מקבלת זאת

בסיס
חוקי לפעולה

תמיכה
פוליטית

היסטוריה/
חזקה/
מעמד

מצב
תכנוני



מעמד שימושי קרקע שונים – שמורות טבע

♣ לאור הנ"ל מעניין לראות מה מצבו של השחקן החדש במשחק (הגיע רק

בשנות ה-60) – שמורות טבע והגוף האחראי עליהן - רט"ג.

♣ שימוש קרקע זה לא היה קיים למעשה עם קום המדינה.

♣ הוא עלה על הבמה מה"דלת האחורית" הרבה בגלל לחץ ציבורי של בודדים.

מעט מאוד שטח הוקצה לשימוש זה בתחילת הדרך ובעיקר באזורים שוליים.

רבו ההתנגדויות לנושא זה.

♣ אבל, כבר מתחילת שנות ה-60, כשקמה רשות שמורות הטבע, נבנה מסד

חוקי (חוקי שמירת טבע - 1963). גם התמ"א הבסיסית של שמירת הטבע

(תמ"א 8) היא ותיקה (אושרה ב-1981) ובהמשך עודכנה.

מעמד שימושי קרקע שונים – שמורות טבע

♣ ב-1998 אוחדו רשות שמורות הטבע ורשות הגנים הלאומיים

דבר שלווה ברפורמה בחוק שמירת הטבע.

♣ גם המערכת התכנונית עברה שינוי תפיסתי משמעותי ביחס

לשטחים פתוחים בכלל ולשמורות טבע (ושמירת טבע) בפרט

[מסדרונות אקולוגיים כמשל].

♣ מתוך הנ"ל, "השחקן" החדש והאאוט-סיידרי בעולם החלוצי

הישן הפך שחקן מרכזי ומשמעותי בעניין ניהול השטחים

הפתוחים, מצוייד בחבילת כלים מתאימה.

שמירת טבע

תכניות ממשק עם
אוריינטציה אקולוגית
מוכנות לכל שמורה.
תכניות ניהול לגנים

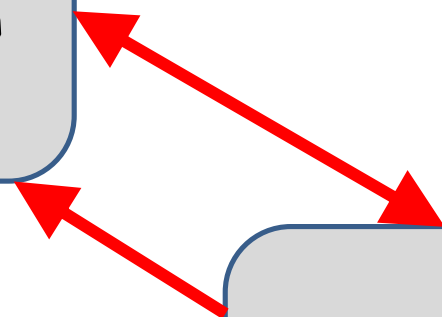
המשרד להגנת
הסביבה אמור להיות
הרגולטור. לרט"ג
קשה להשלים ולמשרד
קשה ליישם.

בסיס
חוקי לפעולה

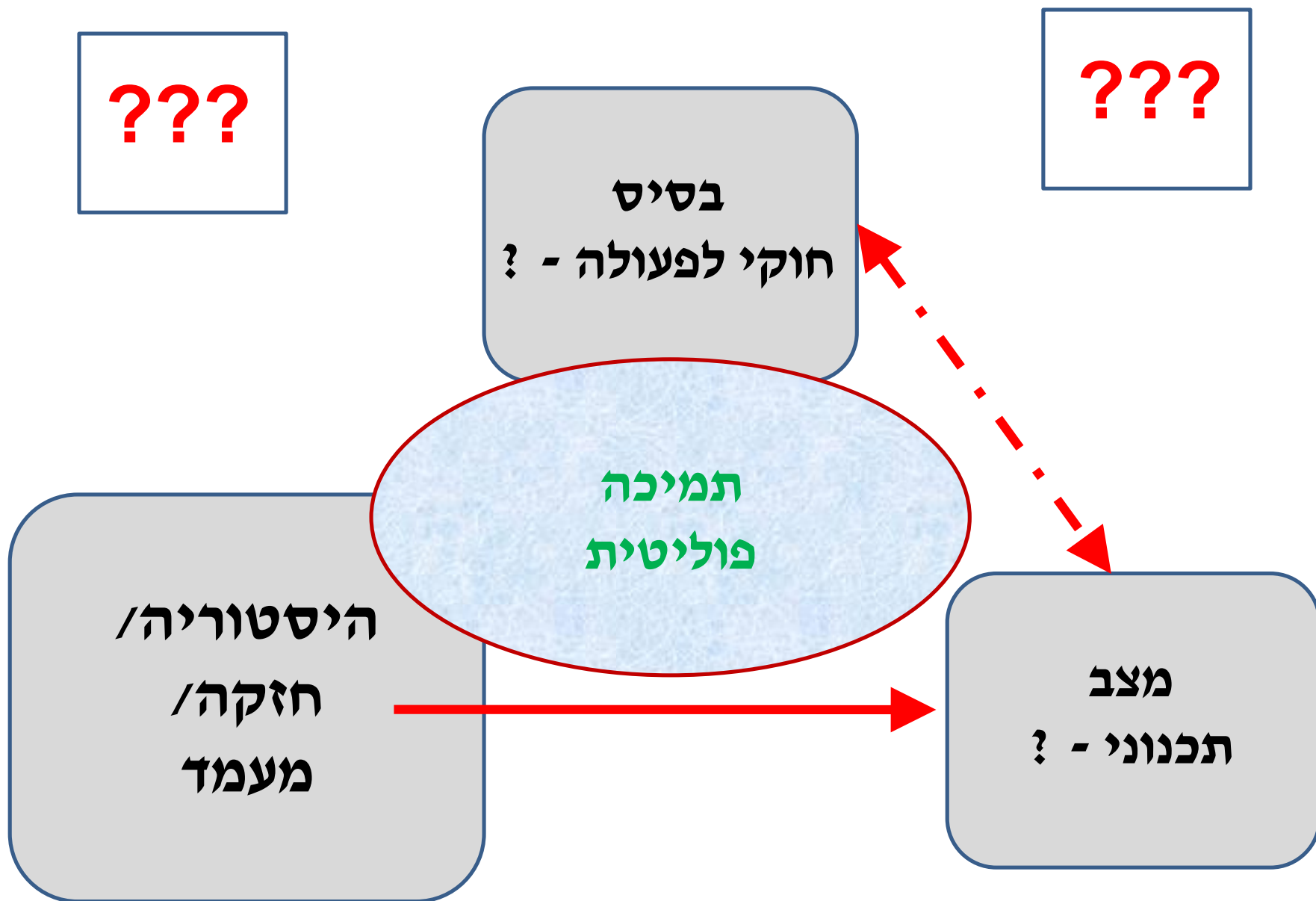
היסטוריה/
חזקה/
מעמד

תמיכה
פוליטית

מצב
תכנוני



שטחי צבא



מה היו היחסים בין שימושי הקרקע השונים (או בין הארגונים)

♣ בהכללה אפשר לומר שאלו היו יחסים של תחרות מלווה
בעימות אידאולוגי (למעט חריגים).

♣ התחרות היא, בין השאר, על גודל הנתח שכל שימוש קרקע
יקבל מתוך עוגת השטחים הפתוחים.

♣ חלק מהשטחים לא התאימו לחלק מהשימושים אבל התחרות
(ואופי היחסים הבין-ארגוניים שנגזר ממנה) איפיינו את המצב.

♣ עם התמסדות המדינה (**שנות ה-90**) ההליך התכנוני הפך
לזירת המרכזית של תחרות זו.

מה היו היחסים בין שימושי הקרקע השונים (או בין הארגונים)

♣ בזירה התכנונית חברה לא פעם החברה להגנת הטבע לרט"ג בקידום האינטרס המשמר.

♣ שלב זה, שבו "חולקה ישראל" והושלם המבנה הטריטוריאלי הסתיים, לפי עניות דעתי, בתחילת המאה ה-21 [הסתייגויות].

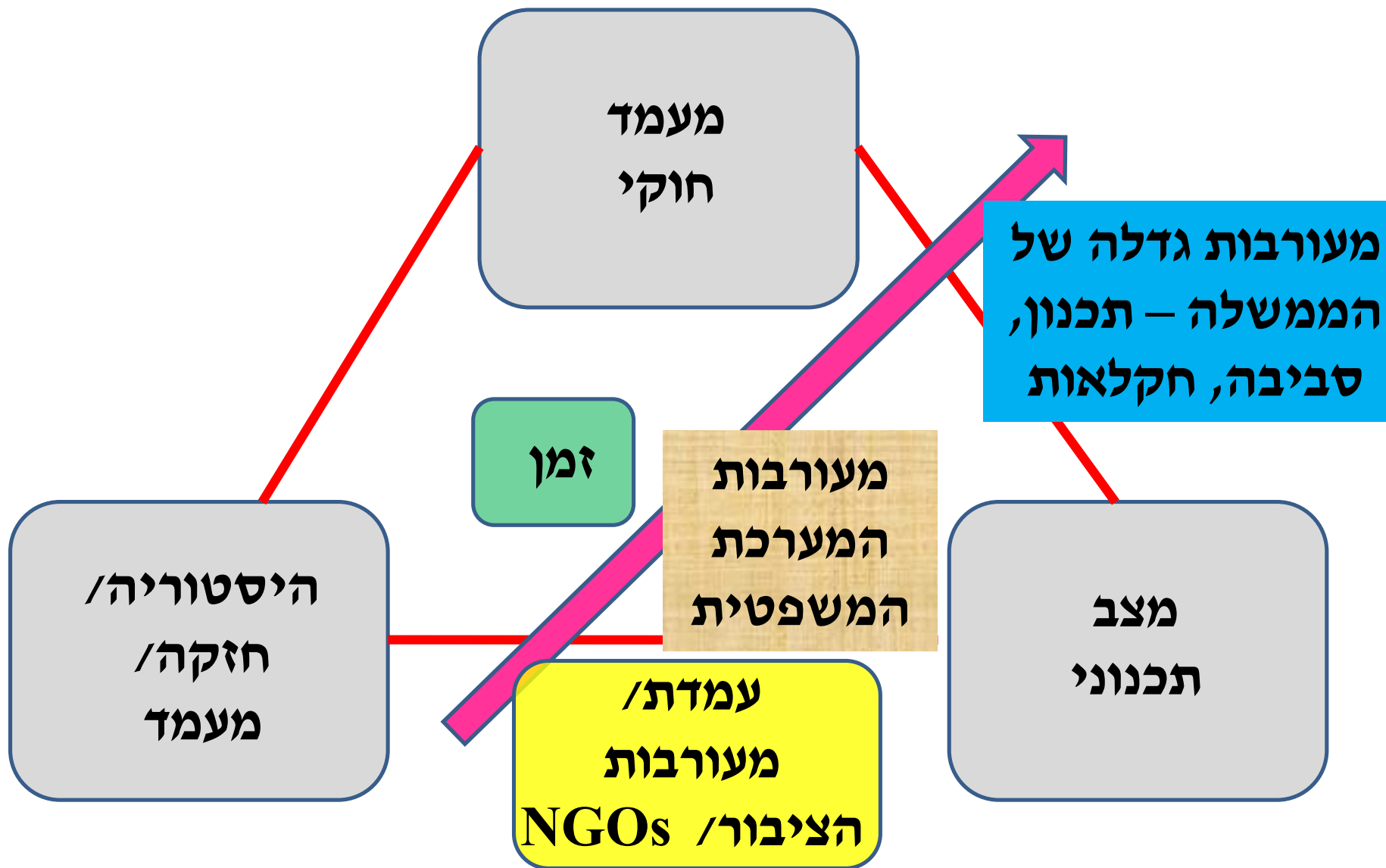
♣ היות ומדובר בתהליך ארוך ומורכב, המודעות למצב החדש שהתהווה מתגבשת לאיטה [המשכיות תהליכית].

♣ הויכוחים היום הם על "פרורים" של שטחים פתוחים אבל השפה והכלים הם של ימי התחרות העזה [הגולן כיוצא מהכלל].

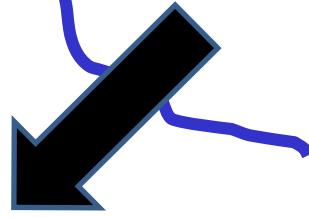
מה עומד מאחורי המצב החדש שנוצר

(עד תחילת המאה ה-21)?

שינויים במערת היחסים



יוזמות פיתוח ובינוי
ניצול משאבי טבע
(בינוי, כרייה – גז,
פצלי שמן, נפט)



המועצות האזוריות
– מעורבות בניהול
השטחים הפתוחים
שבתחומם

משרד הגנת הסביבה –
רגולציה ביער, בשמירת
טבע ובחקלאות

משרד החקלאות -
רגולטור של היער
והאילנות; דייג -
מפתח (לאיטו) גישה
סביבתית

מעמד
חוקי

משרד הפנים –
מינהל התכנון
רפורמות בתכנון/
שינוי חוקי המשחק
(תמ"א 1)

זמן

מעורבות
המערכת
המשפטית

היסטוריה/
חזקה/
מעמד

עמדת/
מעורבות
NGOs הציבור/

מצב
תכנוני

מה צריך לקרות אחרי שהעוגה חולקה?

♣ זה הזמן בו תשומת הלב העיקרית צריכה להיות מוקדשת

לניהול מיטבי (ממשק) של ה"נתח" בו כל ארגון זכה.

♣ ניהול מיטבי = הגדרה ברורה של מטרות ודרכי ביצוע !!!

♣ זה טריוויאלי עד הרגע שבו מבינים שהתפקוד של כל שימושי

הקרקע האלו תלויים, ולו חלקית, בשימושי קרקע אחרים.

♣ מי אחראי לתכלול בין הגופים בעלי סמכות ניהולית?

♣ איפה תושבי האזור בתמונת ה"עוגה"?

איך מנהלים את היער הנטוע?

האם הוגדרו מטרות ודרכי ביצוע ליער זה או שמא ההתנהלות

החלוצית-ציונית (יאללה נוטעים) המשיכה עד שנות ה-2000?

האם תמ"א 22 עונה לשאלה?

התמ"א ענתה על שני נושאים מרכזיים: מתן הגנה

סטטוטורית לשטחי קק"ל והגדרת שטחים מותרים לנטיעה

לעומת אחרים.

לכן נדרשת יוזמה נוספת לעצם הניהול.



תורת ניהול היער בישראל

מדיניות והנחיות לתכנון ולממשק היער

מהדורה ראשונה – מרץ 2014

כותבים: יגיל אסם, דוד ברנד, ישראל טאובר, אבי פרבולוצקי, חנוך צורף

הטבע כישות דינמית

יער נטוע בתחילת הדרך



יער נטוע בהמשך הדרך



יער נטוע בסוף הדרך

סוקצסיה בפעולה – אלוני תבור מתאוששים ומחליפים
חורשת ברושים נטועה (בתמ"א 22)



התפשטות אורנים



הטבע כישות דינמית:

– מרבית השטח הפתוח בהרי ירושלים –

מחוץ ליער הנטוע – הולך ומתפתח,

בתהליכים טבעיים, להיות יער אורנים (בין

אם נרצה או לא) !!!

**האתגר למתכנן הבית (מעבר למעורבות
בתהליכים סטטוטוריים) – מעורבות
בתכניות ממשק ויישומם (הבנה אקולוגית,
הבנה יערנית, התנהלות פוליטית/ אנושית
מתאימה)**

לאן פני ניהול השטחים הפתוחים (לדעתך)

♣ ניהול אופטימלי של מרחב גיאוגרפי מצריך הבנה הדדית,

שיתוף פעולה ופיתוח יחסי הדברות [יחסי גומלין בין השימושים].

♣ התנהלות כזו לא מתפתחת בתקופת מאבקים טריטוריאליים.

♣ את התכניות מכינים מתכננים שמכירים היטב את שפת וכלי

התכנון.

♣ הם ממפים את האינטרסים והעמדות של הצדדים ומנסים

למצוא את הפתרון שיהיה מקובל על הכל.

♣ ואם לא? ואם הקונפליקט קורה אחרי אישור התכנית?

♣ נדרש תהליך גישורי. מי יזום? מי יוביל?

מה צריך לקרות אחרי שהעוגה חולקה?

♣ המצב מזמין "שינוי דיסקט" – ההתנהלות שהתאימה לימי

גיבוש הטריטוריות צריכה להיות מוחלפת בניהול משתף.

♣ השימוש בכלי החזקה/ חוק/ תכנון אינו מתאים לשלב זה. וכך

גם הטיעונים ההיסטוריים (הם לא נעלמים אבל צריכים

תגבור).

♣ יש התחלות – תכניות מרקמיות משותפות.

♣ אנחנו בעידן בו חלקים הולכים וגדלים של הציבור מפתחים

מודעות סביבתית ומוכנים לפעול בכיוון זה.

מסר סיכום

ניהול שטחים פתוחים בישראל:

מאין באנו ומי הגיע איתנו

ולאן (אולי) אנו הולכים?

ניהול השטח הפתוח כסביבה נקיה, יפת נוף, עתירת טבע ובריאה
- לרווחת ושימוש התושבים והמבקרים.

דורש מוטיבציה של הגוף המנהל, תיכלול משתף עם מגוון
שותפים (שכל אחד התרגל לפעול לבד) ותמיכה מרכזית

תודה על ההקשבה

