



נייר עמדה - רקע אקולוגי לתוכניות כוללניות במועצות האזוריות

1 רקע

תיקון 101 לחוק התכנון והבנייה שקיבל תוקף באוגוסט 2014, יצר תמריץ לקידום תכניות מתאר כוללניות על ידי רשויות מקומיות, על מנת שהוועדות המקומיות שלהן יוכלו להרחיב את סמכויותיהן. תהליך ההכנה, הדין והאישור של תכניות המתאר הכוללניות מהווה צומת קבלת החלטות שאין ערוך לחשיבותו, ושעתיד להשפיע באופן מכריע על התכנון העתידי של המרחב הבנוי והפתוח בישראל. עד כה עיקר הפעילות בתכנון הכוללני הייתה ביישובים עירוניים, אך בשנים הקרובות צפוי מינהל התכנון להוביל מהלך רחב של הכנת תכניות כוללניות למועצות האזוריות.

עולם התכנון במועצות אזוריות הוא בעל מאפיינים ייחודיים הקשורים בנוף, במורשת, במאפייני התושבים וכמובן שגם במקום המרכזי שתופסים בו השטחים הפתוחים. השטחים הפתוחים בישראל, ש-85% מהם מנוהלים במועצות האזוריות, הם משאב לאומי ההולך ומתכלה, ולכן חשוב לשמור על רמה גבוהה של התייחסות תכנונית אליהם. בשנים האחרונות מתחזקת ההבנה של תרומת השטחים הפתוחים לחוסן ולבריאות התושבים בכפרים ובערים הסמוכות להם. השטחים הפתוחים והחקלאיים משמשים כמוקדי פנאי ונופש לתושבי המדינה, מקור למזון ותוצרת חקלאית, מקור למי שתייה (מי תהום ונביעות), מניעת שיטפונות וכספקי שירותי מערכת נוספים. השטחים הפתוחים משמשים בית לעולם עשיר של צומח וחי - חיות בר ובעלי חיים מתורבתים המשמשים לחקלאות דוגמת צאן, בקר ודבורים התורמות תרומה משמעותית להאבקת גידולים חקלאיים וצומח טבעי. המערכות האקולוגיות המתבססות על השטחים הפתוחים מספקות לנו שירותים חסרי תחליף כמו ויסות מזהמים, ויסות קרקע ומים ועוד.



2 אתגרים והזדמנויות

למגזר הכפרי ישנם מספר מאפיינים ייחודיים, שהתמודדות עמם מחייבת ידע וכלים ייחודיים:

א. במרבית המועצות האזוריות שוכנת אוכלוסייה קטנה על שטח גדול יחסית. מציאות זו מקשה על אספקת שירותים מגוונים לאוכלוסייה המקומית, אבל מאפשרת את קיומם של שטחים פתוחים נרחבים, שאין כמעט כמותם בסביבה העירונית. לשטחים אלה תרומה משמעותית לא רק לתושבי האזור אלא גם לרווחתם של אזרחים רבים ממקומות שונים. ניהולם מחייב פיתוח כלים חדשים – כלכליים, חברתיים ואקולוגיים.

ב. חקלאות – אמנם מספר החקלאים הולך ופוחת, אבל במגזר הכפרי מתקיימת סביבה חקלאית דינאמית ומתקדמת. בצד אספקת מזון, שמירה על הנוף החקלאי ושירותים נוספים, הפעילות החקלאית כרוכה לעתים בקונפליקטים עם תושבים מחד ועולם החי והצומח מאידך. הרחבת התועלות ומיזעור הקונפליקטים מחייבים פיתוח כלי ניהול מגוונים.

ג. שמירה על מורשת ההתיישבות העובדת וערכים כפריים אחרים בעולם משתנה ודינאמי מחייבת מחשבה יצירתית שמשלבת בין המורשת הבנויה, לבין "מרחב הסיפור" שכולל גם שטחים פתוחים בעלי מאפיינים מוגדרים.

ד. השטחים הפתוחים בישראל, שכאמור 85% משטחם מנוהל במועצות אזוריות, מקיימים מגוון של מערכות אקולוגיות, בעלות חשיבות מקומית, ארצית ואף עולמית. מערכות אלה עומדות בפני לחצים קשים שפוגעים בתפקודן. מיזעור פגיעה זו מעמידה אתגר גדול בפני המתכננים של מגזר זה.

מאפיינים אלה מדגישים את הצורך בפיתוח ידע ייחודי לתכנון במגזר זה בתחומים רבים: חברתי, כלכלי, חקלאי, נופי ואקולוגי. סביר לכן שהשפה התכנונית שנדרשת למועצות אזוריות שונה מעט מזו המקובלת בתכנון העירוני. צוותי התכנון צריכים לכן להיבנות כך שיוכלו להתמודד עם משימות אלה.

הניסיון שהצטבר בשנים האחרונות מצביע על כך שאיסוף מקדים ומסודר של רקע אקולוגי מרחבי ושילובו בתהליך התכנון לאורך כל שלביו משפר את איכות התכנון, מקצר תהליכי תכנון, מסייע בהסרת חסמים ומיתון קונפליקטים, מונע הצפות ופגיעה בתשתיות ציבוריות, וכל זאת בעלות סבירה של זמן ומשאבים.



3 פתרונות

מוצעים במסמך זה מספר קווי פעולה שנועדו לתרום לתכנון משולב ורב תפקודי במגזר הכפרי:

- א. הרחבת מטרות התוכנית כך שיכללו הבטחת הגנה מיטבית על שטחים פתוחים טבעיים, מיוערים וחקלאיים, תוך שמירת מסדרונות אקולוגים, ערכי טבע ונוף והמגוון הביולוגי בכללו.
- ב. הכנת הנחיות לתכנית בראייה אקולוגית – הנחיות אשר מצד אחד ישמרו את השטחים הפתוחים הערכיים ומהצד השני יעודדו פיתוח בר קיימא של יישובים קיימים.
- ג. הפקדת מלאכת התכנון במועצות האזוריות בידי צוות רב תחומי ומאוזן, בעל ניסיון ויכולות בתכנון מרחב כפרי ושטחים פתוחים, שיכלול אקולוג מנוסה בעל ראייה מרחבית, שילווה את התהליך לכל אורכו - ממיפוי המצב הקיים דרך תהליך תכנון משתף ואינטגרטיבי עד לגיבוש התוכנית על כל מרכיביה ואישורה במוסדות התכנון.
- ד. הכנת רקע אקולוגי לתכנון כוללני - עבודה על פי מתווה מסודר שכולל איסוף ידע קיים, מיפוי פערי ידע והשלמתם, ניתוח שיטתי של שכבות מידע של מצאי וערכיות, גיבוש חלופות ובחינתן, ולבסוף, בחירת חלופה ועיבוד אמצעים למימושה. לאור זאת, מומלץ לאסוף מידע ולעבדו לפני ובמהלך תהליך התכנון. לכן, יש חשיבות להרחבה שיטתית של בסיס הידע המשמש את היועצים האקולוגיים - שכבות מידע בוטני וזואולוגי מעובדות, מפות ערכיות נושאיות ומשולבות וניתוחים מרחביים בקנה מידה שונים.
- ה. הקמת צוות מקצועי ארצי רב תחומי שילווה ויתמוך בפיתוח שפת תכנון מתאימה לצרכי המרחב הכפרי, ובבנייה והטמעה של רקע וכלים נדרשים לתכנון, בתחום האקולוגי ובתחומים נוספים. זאת בראייה ארצית רחבה, המתחייבת מהאחריות העצומה בתכנון משאב הקרקע, שנמצא בישראל במחסור חמור.
- ו. הטמעה יזומה של ידע וכלי תכנון וניהול במגזר הכפרי שפותחו במסגרות שונות כמו מרכז המועצות האזוריות, מוסדות תכנון וארגוני סביבה.



4 תועלות ציבוריות בהטמעת הפתרונות המוצעים:

- א. הסרת חסמים והתנגדויות בתהליך התכנון – תכנון בעל אוריינטציה אקולוגית וחקלאית המקובל על הגופים הירוקים ומשרד החקלאות יזרז את תהליך אישור התכנית ויחסוך זמן וכסף מחד ויגרום להזדהות של התושבים המקומיים והפחתת התנגדויות מאידך.
- ב. שמירה על הסביבה – תכנית בעלת ממשקים נכונים עם השטחים הפתוחים, תשמור על ערכי טבע רבים, תאפשר קיום של חקלאות במקביל וגם, תחסוך כסף עתידי ע"י תכנון נכון והכוונה של התשתיות אל שטחים בעלי רגישות אקולוגית – נופית - סביבתית נמוכה (למשל, ביטול הצורך במעברי בע"ח עיליים יקרים).
- בנוסף, מבחינת תיירות ופנאי, תכנית כזו תוכל לזהות ולהמליץ על פיתוח תשתיות תומכות תיירות במקומות מסוימים ועל ידי כך למנוע פיתוח במקומות אחרים רגישים. פיתוח מושכל כזה, יסייע להגביר את הנגישות של אוכלוסייה מקומית ומבקרים חיצוניים אל השטחים הפתוחים תוך שמירה עליהם.

5 סיכום - משמעות התכנון בשטחים פתוחים

במדינה קטנה וצפופה כמו ישראל אין מנוס משימוש רב-תפקודי בשטחים הפתוחים. שימוש כזה מחייב תכנון מושכל ומפורט, שמסתמך על מיטב הידע הקיים בתחומים אלה. לפיכך, קיימת חשיבות גדולה בהכנת רקע אקולוגי אזורי לתוכניות הכוללניות, בדגש על כלים לתכנון וניהול שטחים פתוחים. שילוב של היבטי מגוון ביולוגי ושרותי מערכת¹ בתכנון מהווה ברחבי העולם אסטרטגיה להשגת קיימות - פיתוח מאוזן, העונה על צרכים חברתיים וכלכליים תוך שמירה על משאבי טבע מתכלים. קביעה של עקרונות אקולוגיים ויישומם בתהליכי התכנון הם מרכיב חיוני בעמידה באתגר של פיתוח בר קיימא. להלן מספר דוגמאות:

- א. הרחבת שטח יישוב - החלטה על הרחבת השטח הבנוי כפופה כמובן לאילוצים רבים, אך ביניהם יש להציג את ההיבט האקולוגי - כך למשל לעתים הרחבת יישוב בכיוון מסוים תיצור צוואר בקבוק במסדרון אקולוגי או תדרוס בית גידול ייחודי.
- ב. פיתוח תשתיות פנאי, נופש ותיירות במרחב - תכנון ופיתוח של תשתיות לקליטת קהל והפיכתן לנגישות, הינו תהליך מבורך ונדרש מחד, אך מאידך, פיתוח לא זהיר בתא שטח

¹ שירותי המערכת האקולוגית: התועלת הישירה והתועלת העקיפה שמערכות אקולוגיות מספקות במגוון של דרכים וצורות לקיום האדם ורווחתו.



6 נספח - מתווה להכנת רקע אקולוגי לתכנון כוללני

מזעור השפעות שוליים על מגוון ביולוגי וכלל ליצירת דופן ידידותית לסביבה ולטבע

על התכנית להגדיר את כלל פעולות התכנון והאמצעים הנדרשים למזעור ולמניעת השפעות שוליים בלתי רצויות של אזורי בינוי ופיתוח על שטחי טבע סמוכים שהנם בעלי איכות וערכיות טבעית ונופית גבוהה, כולל מסדרונות אקולוגיים, ערכי טבע ונוף.

קביעת תכליות, שימושים ועודים מותרים ליחידות השטח השונות שיקבעו בתכנית

במכלול השיקולים יילקח בחשבון הניתוח והמיפוי האקולוגי של מצב קיים (בתי גידול, מינים ייחודים, מסדרון אקולוגי, מינים אדומים דירוג ערכיות וכד') וגורמים אלו יהוו משקל בקביעת התכליות, השימושים והיעודים בשטח ובמרחב.

רציפות מערכת השטחים הפתוחים

היות ותחום התכנון של התכנית הכוללנית הוא שרירותי ולעיתים אינו מתחשב בתנאים הטבעיים של השטח והמרחב, גבולות התכנון אינם מייצגים רצף "אמיתי". על מנת להתגבר על ראייה מצומצמת זו, חשוב לייצר נספח לתכנית שיציג באופן מלא את מערך השטחים הפתוחים במרחב, גם מעבר לקו הכחול של התכנית הסטטוטורית. על הנספח להציג את מערך השטחים הפתוחים והרציפות שלהם בהקשר אזורי וארצי.

6.1 מהלך העבודה בקווים כלליים

מומלץ לבצע את השלב הראשון של הסקר המרחבי לפני גיבוש החלופות על מנת שיתקבל תוצר תכנוני אובייקטיבי ואפקטיבי

ניתוח מצב קיים - ניתוח אקולוגי אזורי לגיבוש מרחב החיפוש

- סימון שטחים פתוחים לפי ייעודם בתוכניות מתאר ארציות, מחוזיות ומקומיות.
- סימון מסדרונות אקולוגיים ארציים ומקומיים ורצף של שטחים פתוחים טבעיים.
- סקירה: גיאולוגיה, ליתולוגיה וקרקות.
- סימון ותיאור נחלים ואגני ניקוז וכן מאפיינים טופוגרפיים כגון שיפועים, מפנים וכדומה.



- סקירה אקולוגית מרחבית וחלוקת המרחב ליחידות אקולוגיות וערכיות היחסית, לרבות חשיבותן הלאומית והאזורית לשימור.
- איתור ומיפוי מאפיינים אקולוגיים בעלי משמעות ייחודית בנוף ובזהות מרחב התכנון ואיתור "Hotspots"².
- מיפוי פערי ידע, ובמידת האפשר השלמתם.

המלצה על אזורים לשימור ופיתוח

- מתן הצעה ראשונית לחלופת פיתוח ו/או למתווה ראשוני לפיתוח, במטרה לשמור על מערכות אקולוגיות קיימות, ערכיות גבוהה ורציפות, תוך צמצום השפעות שוליים.
- ההצעה תציג את השטחים הפתוחים לפי רמות ערכיות אקולוגית בהיבטים הבאים: הארצי, המחוזי והמקומי. בתוך כך, ההצעה תפרט את המשמעות האקולוגית של ייעודי שטחים פתוחים בתוכניות מתאר ארציות ומחוזיות כמו: שמורות טבע, יערות, מסדרון אקולוגי, בקנה המידה של התכנית, ותנחה לתכנון אשר יבטיח את קיומם ותפקודם של ייעודי הקרקע הפתוחים.
- ההצעה תנתב את הפיתוח ככלל ובשטחים הפתוחים בפרט לשטחים בעלי רגישות נמוכה, תמזער קיטוע מסדרונות אקולוגיים, ותצמצם את אורך קווי המגע בין פיתוח לשטחים פתוחים ערכיים.

ניתוח המערכות האקולוגיות וסיוע בבחירת חלופה נבחרת

- שימור של מערכות אקולוגיות טבעיות, בשטח גדול ורצוף יבטיח אספקה של שירותי המערכת האקולוגית לאורך זמן. תופעות הטבע, המערכות האקולוגיות והדרכים לשימורן ולשיקומן ינותחו בהתאם לתוצרי הסעיפים שלעיל, ויכללו את שלושת הפרמטרים הבאים:
- הערכת המגוון הביולוגי על-פי ייצוגיות, תיגזר ממדדי מגוון, עושר, שפע, נדירות וכד'.
 - הערכת המגוון הביולוגי על-פי מדד העמידות תבחן את עמידות המערכת האקולוגית במרחב התכנון לאורך זמן. היא תיגזר מהמרכיבים הבאים: רציפות שטחים פתוחים, גודל השטחים הטבעיים, המהווים את בתי הגידול למינים, רציפות בתי הגידול, אשר

² HOTSPOTS : אזורים בהם מצוי מגוון גדול של מינים / מינים אנדמיים/ מינים נדירים/ מגוון מינים בסכנת הכחדה



- קובעת את מרחקי ההפצה למינים, איכות בתי הגידול, צווארי בקבוק, מחסומים, שימושי קרקע ופעילות אדם, והשפעתם על התהליכים במרחב, השפעות של קווי מגע.
- תיאור שירותי המערכת העיקריים המתקבלים באמצעות השטחים הפתוחים כגון: שימור קרקע, האבקה, קיבוע פחמן, וויסות אבק ומזהמים, נופש, טיילות, בריאות.

סיוע בכתיבת הוראות התכנית

האקולוג יסייע בהכנת הנחיות אקולוגיות מפורטות לפי תאי שטח שייכנסו אל הנספח הסביבתי והוראות התכנית.

ההנחיות האקולוגיות יתייחסו הן לפיתוח ובינוי בשטחים הפתוחים וכן לניהול השטחים הפתוחים.