

יום-יבשה

חיים במדינה הולכת ומצטופפת

הסביבה היבשתית



החברה להגנת הטבע
שומרים. מחנכים. אוהבים

מוגש לשדולה הסביבתית-חברתית
לרגל יום הסביבה בכנסת

יוני 2018

ים-יבשה

חיים במדינה הולכת ומצטופפת

הסביבה היבשתית

כותבי הדו"ח:

אסף זנזורי, רכז תכנון ארוך טווח, אגף שמירת טבע
דרור בוימל, מנהל תחום תכנון, אגף שמירת טבע

סייעו בהכנת הדו"ח:

נר פפאי, דיקלה זיידמן, דב גרינבלט, גיתית הרש

צילום תמונת שער: דב גרינבלט

הסביבה היבשתית

נכון לסוף אוקטובר 2017 חיים במדינה כ-8.765 מיליון תושבים (כמעט פי 10 משנת הקמתה). המציאות הדמוגרפית כיום שונה לגמרי מלפני שבעים שנה.

ישראל כיום היא אחת המדינות הצפופות ביותר בעולם המערבי, ולאור גידול אוכלוסייה נמרץ היא צפויה תוך מספר שנים להפוך למדינה הצפופה במערב (ראה תרשימים גידול האוכלוסייה בישראל וצפיפות האוכלוסייה בישראל)¹. לכן, קיימת משמעות גורלית לשאלה לאן יופנה הפיתוח הצפוי. ללא הכוונת הפיתוח בצורה מושכלת, תוך ניצול יעיל של משאב הקרקע, צפויות עתודות השטח הפתוח של המדינה להתחסל תחת לחצי הפיתוח.

בימינו, בשונה מבעבר, הציפוף המרחבי והסכנה לאזילת משאב הקרקע והנוף הפתוח, הם הסוגיות שצריכות להנחות את התכנון והפיתוח. במציאות זו, השטח הפתוח הוא נכס יקר ביותר, חסר תחליף. האתגר התכנוני הלאומי הוא ניצול יעיל של משאב הקרקע, ריכוז עיקר הפיתוח בערים תוך ביסוס מערכות הסעת המונים הנגישות למירב הציבור, ושמירה על רצפים של שטחים פתוחים שאינם מופרים על ידי פיתוח, על סוגיו השונים.

מדינת ישראל מתאפיינת במצוקת קרקע חמורה הנובעת ממגבלות שטח, מגידול נמרץ של האוכלוסייה ומשימוש בזבזני בקרקע. כתוצאה ממדיניות רבת שנים של צריכה גבוהה של שטח פתוח למטרות בטחון לאומי והתיישבות, מתאפיין דגם הפיתוח של ישראל בריבוי יישובים ומוקדי פיתוח בבניה נמוכה, המתפרשים על שטחים נרחבים.

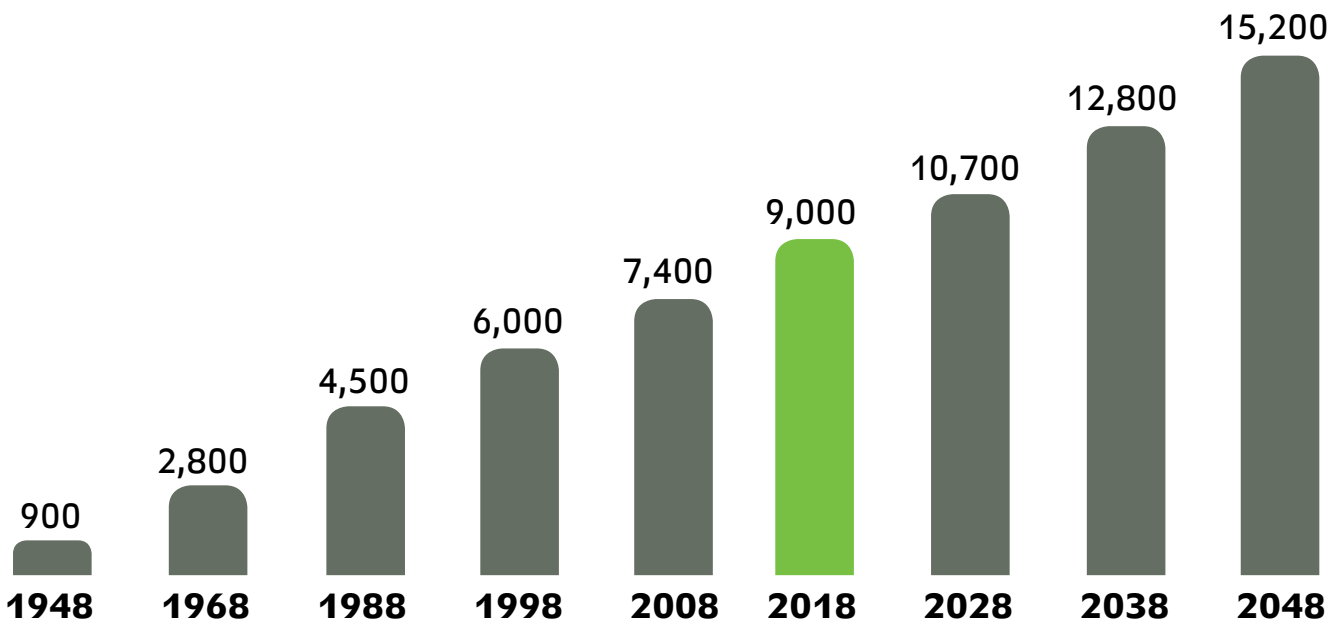
דו"ח זה, המוגש לשדולה הסביבתית-חברתית בכנסת לקראת יום הסביבה 2018, בא להציג את מגמות הפיתוח במדינת ישראל, ואת התרחישים השונים לאופן בו תיראה מדינת ישראל בעתיד.

לעמדת החברה להגנת הטבע, בשנת ה-70 למדינת ישראל, הגיעה העת להכיר כי אין בה עוד מקום לפיתוח בלתי מבוקר, לגישה של ניצול והפקת תועלת מיידית מן הקרקע לטווח קצר, ולתפיסה של כיבוש הקרקע. לנוכח המשאבים ההולכים ואוזלים, נדרשת גישה של פיתוח בר קיימא - של זהירות, חסכון, וכבוד לקרקע בארץ.

בשנת 1948 לעת הקמת המדינה, עמד מספר התושבים בה על 900,000 נפש.

גידול האוכלוסייה בישראל (במיליונים)

מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה 2017



1. הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה - תחזית אוכלוסיית ישראל עד שנת 2065

צפיפות האוכלוסייה בישראל

מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה 2017

צפיפות תושבים לקמ"ר:

397.1

סה"כ תושבים:

8,765,000

שטח כולל:

22,072 קמ"ר

שני תרחישים לפיתוח העתידי של ישראל:

תרחיש 1

המשך "עסקים כרגיל"

נזכור כי מדובר על שטח המיועד לשימושי מגורים ופיתוח עירוני, ולא חושבו במסגרת זו כל את השטחים שיידרשו לתשתיות ובראשן תשתיות התחבורה, תשתיות אנרגיה, כריה וחציבה ועוד. כלל הדרכים הארציות, שאורכן הכולל עומד על כ-4,000 ק"מ, חולשות לבדן על כ-115,000 דונמים.

במצב "עסקים כרגיל", ללא פיתוח מסיבי של מערכות הסעת המונים והסטה מסיבית של נסיעות מהרכב הפרטי לתחבורה ציבורית, הדרכים יצטרכו להכיל לפחות כפול מכלי הרכב שהן מכילות כיום. על מנת שלא להרע את מצב הגודש בדרכים שקיים היום, יהיה צורך בהכפלת שטח הדרכים הארציות, **דהיינו תוספת של 115,000 דונמים.**

תכנית המתאר הארצית לתחבורה יבשתית (תמ"א 42) שנמצאת בהכנה, שואפת להסיט חלק לא מבוטל של הנסיעות לתחבורה ציבורית ועדיין מציעה **להרחיב את הדרכים הארציות בכ-25,000-43,000 דונמים.** בכל אופן מדובר על עוד כמה עשרות אלפי דונמים לפחות.

המחשה לשימוש בזבזני זה, ניתן לראות באמצעות התבוננות ב-10 תכניות המקודמות בשלוש השנים האחרונות בותמ"ל (ראה טבלה מספר 1) אשר בהן בלבד מוצעת גריעה של 41 אלף דונמים של שטחים פתוחים וחקלאיים לטובת שכונות מגורים חדשות שיאוכלסו על ידי כ-300,000 תושבים. **לצורך השוואה, מדובר בשטח השווה לשטח המצרפי של רמת גן, גבעתיים, כפר סבא, בני ברק ובת ים, אשר מתגוררים בהן כ-630 אלף תושבים.**

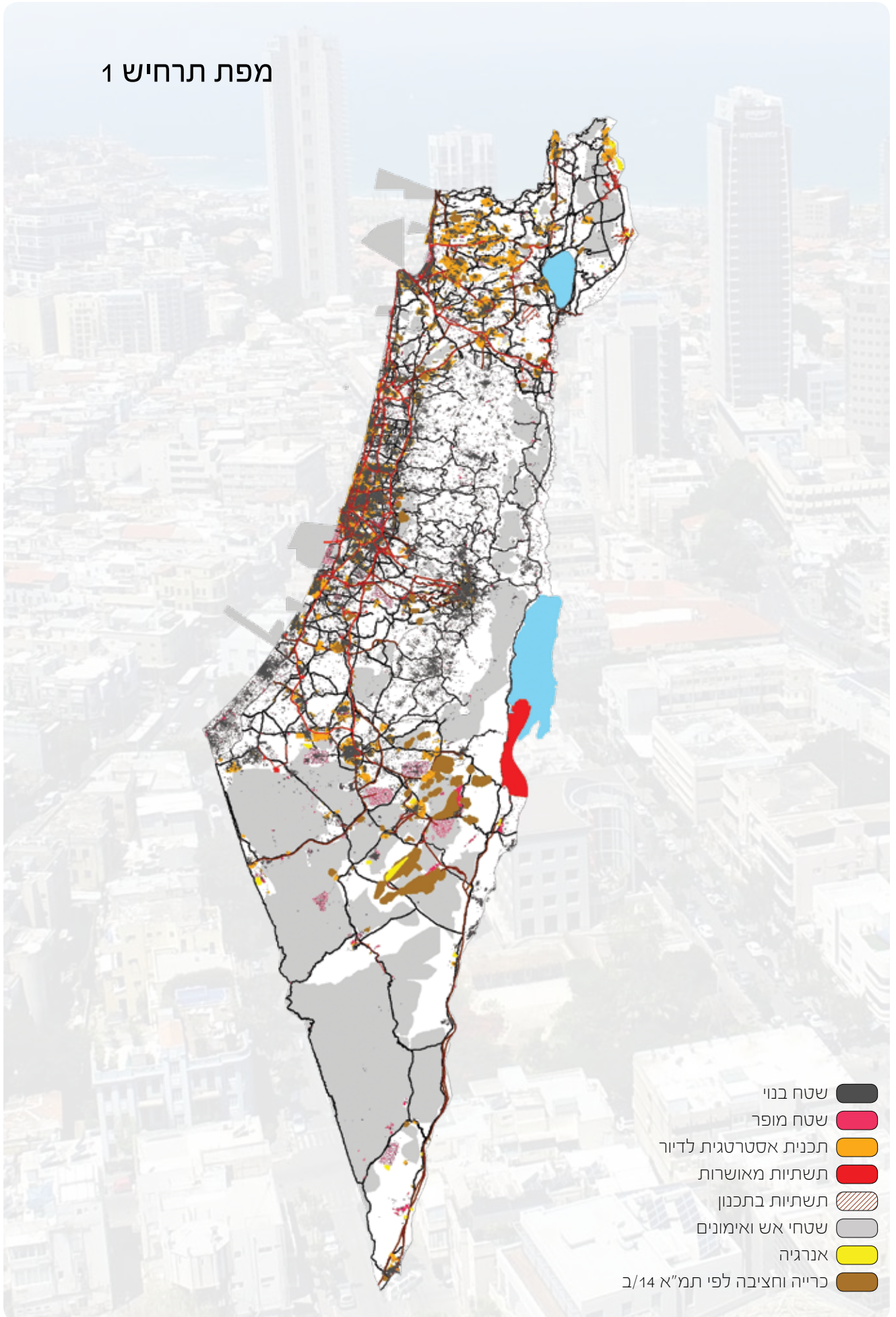
גלי העלייה הראשונים למדינת ישראל חייבו לבנות ערים, יישובים ותשתיות בקצב מהיר, לעיתים קרובות ללא תכנון ארוך טווח. חזון המייסדים "לבנות את הארץ ולהיבנות בה", "להפריח את השממה", משקפים חשיבה אשר הייתה שלטת בימים הראשונים של בניית הארץ. עם השנים, חשיבה זו הלכה והשתנתה במערכת התכנון, תוך מתן דגש לחשיבות התכנון לטווח הארוך ולשימת לב למשאב הקרקע ההולך ומתכלה.

אולם, במהלך השנים האחרונות, אנו עדים לכך כי תפיסה של פיתוח בלתי מבוקר ובזבזני שוב הולכת ומשתרשת לה במוסדות התכנון, וזאת בעיקר על ידי הגדלת מלאי תכנוני ליחידות דיור תוך התבססות על פיתוח פרברי, זאת בשל לחץ מהדרג הממשלתי ליצור, בכל דרך שהיא, "פיתרון למשבר הדיור". כך, שטחן של רוב התכניות המתוכננות בשנים האחרונות מצוי בשולי הערים, על שטחים פתוחים וחקלאיים.

נתוני התכניות המקודמות בשלוש השנים האחרונות בוועדה למתחמי דיור מועדפים (הותמ"ל) מציגים קידום של כ-300 אלף יחידות דיור על שטח של כ-100 אלף דונם, שמבטאים הקצאה כוללת (ברוטו) של 0.33 דונם ליחידת דיור.

במידה ואנחנו מניחים המשך המצב הקיים, ובהתבסס על ההנחה שנדרש תכנון של לפחות 100 אלף יחידות דיור לשנה, כפי שנקבע בתכנית האסטרטגית לדיור, **צפוי אובדן של כמיליון דונם של שטחים פתוחים וחקלאיים עד שנת 2048.**

מפת תרחיש 1



טבלה מספר 1 - עשר תכניות גדולות המקודמות בשלוש השנים האחרונות בותמ"ל:

שם התוכנית	שטח התוכנית (בדונם)	מספר יחידות דיור	מחוז	רשות מקומית	סטטוס התכנית
1006 אשקלון- מתחם מ-7	4,331	11,000	דרום	אשקלון	אושרה
תמל/1011 קריית גת מערב	4,425	9,360	דרום	קריית גת	אושרה
תמל/1016 רובע מנחם באר שבע	4,500	4,150	דרום	באר שבע	אושרה
תמל/1025 קריית אתא צפון	6,600	14,067	חיפה	קריית אתא	עברה דיון להפקדה
תמל/1034 אופקים חדשים	7,000	7,638	דרום	אופקים	אושרה
תמל/1042 שערי עכו	3,463	8,060	צפון	עכו	אושרה
תמל/1044 רהט מתחם דרומי	2,292	7,500	דרום	רהט	עברה דיון להפקדה
תמל/1049 יבנה מזרח- שורק	3,626	10,700	מרכז	יבנה	עברה דיון להפקדה
1056 עפולה- ב"ס חקלאי ניר העמק	2,490	7,800	צפון	עפולה	הופקדה להתנגדויות
תמל/1055 חדרה בית אליעזר	2,460	6,800	חיפה	חדרה	עברה שולחן עגול- לפני דיון להפקדה
סה"כ:	41,187	87,075			

מיליון יח"ד ולשם כך מוצע תכנון של 2.6 מיליון דירות, בהנחה שכ-40% מיח"ד שיתוכננו לא ייבנו מסיבות כאלו ואחרות. מתוך כלל יחידות הדיור הללו רק 17% מיועדות להיות באמצעות התחדשות עירונית. מניתוח ה"פוליגונים"- האזורים המוצעים לפיתוח- בתכנית האסטרטגית עולה כי מוצע תכנון שכונות מגורים על שטחים פתוחים, מחוץ לשטח הבנוי הקיים, בהיקף של כ-850 אלף דונם. דהיינו, השטח הברוטו הממוצע ליחידת דיור מגיע לכ-0.39 דונם. התכנית האסטרטגית מתוכננת לשנת היעד 2040, אך אם נבחן את המאפיינים שלה ונניח שבאותם מאפיינים יתכננו עד 2048, יהיה צורך בעוד כ-300,000 דונמים לפיתוח שכונות. זאת אומרת, מבחינת התכנית האסטרטגית והתאמתה ליעד של 2048 עולה כי יהיה צורך בלמעלה מ-1,100,000 דונמים של שטחים פתוחים נוספים לפיתוח.

גם בבחינת התוכנית האסטרטגית לדיור של הממשלה ניתן לראות עדות למגמה בזבזנית זו.

בהחלטת הממשלה מס' 149 (מיום 28 ליוני 2015) לצרכי הדיור העתידיים של האוכלוסייה בישראל בראיה אסטרטגית ארוכת טווח, נקבע יעד להיקף התכנון המפורט הנדרש בשנים 2016-2040 בסך כולל של כ-3 מיליון יח"ד (אשר הופחת בהמשך ל-2.6 מיליון יח"ד). לאור החלטה זו, הוטל על מינהל התכנון בתיאום עם הגורמים הרלוונטיים ובהתייעצות עם המועצה הארצית לתכנון ולבניה, לבחון ולהציע פריסה של תוספת המגורים הנדרשת, אשר תפרט את מוקדי הפיתוח למימוש היעדים.

בשנת 2040 צפויים להתגורר בישראל 13 מיליון תושבים. לפי התוכנית האסטרטגית לדיור לשנים 2017-2040 של המועצה הלאומית לכלכלה תידרש בניה בפועל של 1.5

תרחיש 2 פיתוח ופתוח זה לצד זה

לשם צמצום השימוש במשאב הקרקע ומניעת פיתוח של שטחים פתוחים נוספים:

יש להעלות את יעדי ההתחדשות העירונית בתכנית האסטרטגית לדיוור מ-17% כפי שמוצע בה לכל הפחות ל-50%. לצד זאת, נדרש פירוט של כלים וצעדים אופרטיביים לקידום ועידוד התחדשות עירונית. כך לדוגמה, יש להתנות פיתוח אחוזים גבוהים של שטחים פתוחים חדשים כמנוף להתחדשות עירונית באמצעות הקצאת שטחים משלימים. בנוסף, במקומות הנדרשים, ובפריפריה בפרט, על המדינה לממן התחדשות עירונית ולא להתבסס רק על התחדשות עירונית "כלכלית". אמצעי זה יכול להביא לחיסכון חסר תקדים של 336,000 דונמים עד שנת 2040 (שנת היעד של התכנית האסטרטגית לדיוור) ולמעלה מ-450,000 דונמים עד שנת 2048.

יש לצמצם ואף להימנע כליל מבניית יחידות דיוור צמודות קרקע. לפי מחקר שנערך באגף תכנון סביבתי ובנייה ירוקה של המשרד להגנת הסביבה בשנת 2015, **ב-20 השנים האחרונות כ-70% מהקרקעות שהוקצו למגורים הוקצו ליחידות דיוור צמודות קרקע, בעוד אלו היוו רק 35% מכלל יחידות הדיוור.** באותן שנים כל יחידת דיוור צמודת קרקע צרכה בממוצע קרקע בהיקף של 0.66 דונם (ברוטו) בעוד פיתוח יחידת דיוור בבנייה רוויה צרכה בממוצע קרקע בהיקף של 0.15 דונם (ברוטו). לכן, פיתוח של צמודי קרקע הוא בלתי מתקבל על הדעת במדינה צפופה כישראל. יש לנקוט באמצעי מדיניות דרסטיים לייעול ניצול הקרקע. אנו ממליצים להימנע לחלוטין מהקמת צמודי קרקע נוספים בישראל. בשנים האחרונות חלקן של יחידות הדיוור צמודות הקרקע מסך הבנייה עומד על 25%. הימנעות מבניה של צמודי קרקע יכולה לחסוך לפחות 117,000 דונמים עד שנת 2040 (שנת היעד של התכנית האסטרטגית) וכ-160,000 דונמים עד שנת 2048.

התמקדות תכנונית בתחום הדיוור בלבד היא טעות מרה. מגורים אינם עומדים לבדם אלא הם חלק ממארג החיים הכולל. בכדי לאפשר לתושבים לקיים אורח חיים נאות ומספק יש להבטיח את זמינותן של תשתיות הולמות, וכן הזדמנויות תעסוקה, מסחר, לימודים וביילוי. לשם כך, יש לדאוג לתיאום, על ציר הזמן, בין פיתוח מגורים לבין פיתוח הסעת המונים, תעסוקה ותשתיות מים, ביוב, תחבורה, מבני ציבור ואנרגיה.

לתפיסתנו, ההסתכלות צריכה להבחן על מכלול ההיבטים הקשורים והנדרשים כדי לתת מענה למגורים. לכן, נדרש תכנון לאומי ארוך טווח אשר יתווה את התפתחותה של המדינה בראיה רחבה ומתכללת. כמוכן שיש צורך במקביל גם לשמור על התשתיות הירוקות: שמורות טבע, יערות, השטחים החקלאיים והמסדרונות-האקולוגיים, וצרכי הפנאי והנופש עבור האוכלוסייה ההולכת ומצטופפת.

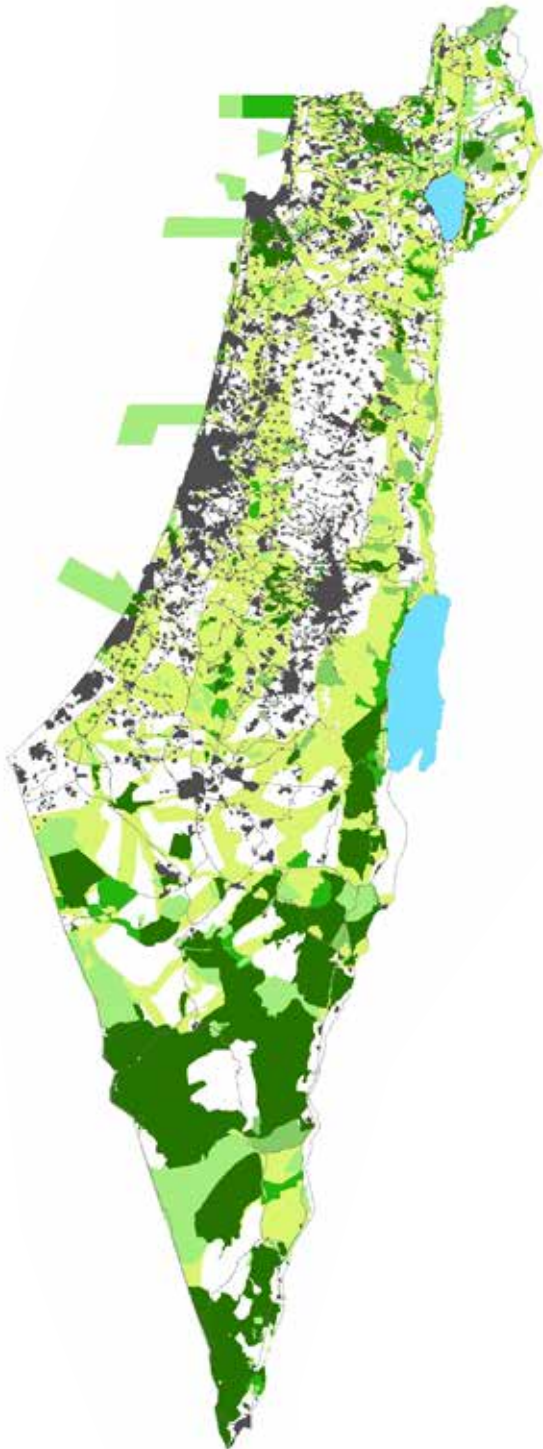
לשם כך יש לקדם את הפעולות הבאות:

1. הפניית משאבים למימוש המלאי התכנוני הקיים והזמין סטטוטורית של יחידות דיוור, ומתן תמריצים למימוש.
2. הגברת היעילות בשלבי הביצוע והוצאת התכנון אל הפועל.
3. הגברת המאמצים לביצוע פרויקטים ותכניות להתחדשות עירונית וחיזוק מרכזי הערים הקיימות.
4. פיתוח הנגב והגליל, תוך התרכזות בחיזוק ועיבוי הערים הקיימות, בדגש על ערי המטרופולין באר שבע וחיפה.
5. הקמת מערכות הסעת המונים כחלק בלתי נפרד מכל תכנית.
6. קיום תהליכי תכנון הכוללים שיתוף הציבור.
7. שמירה על התשתיות הירוקות- שמורות טבע, יערות, השטחים החקלאיים והמסדרונות-האקולוגיים ועל הטבע העירוני בתוך הערים.
8. שמירה על עקרונות התכנון הארצי ובכלל אלה עידוד התחדשות עירונית, פיתוח צמוד דופן ושמירה על משאב הקרקע.



צילום: דב גרינבלט

מפת תרחיש 2



ישוב

שמורת טבע / גן לאומי מוכרזים

שמורת טבע / גן לאומי מאושרים

שמורת טבע / גן לאומי מופקדים

שמורת טבע / גן לאומי מוצעים

מסדרון אקולוגי ארצי

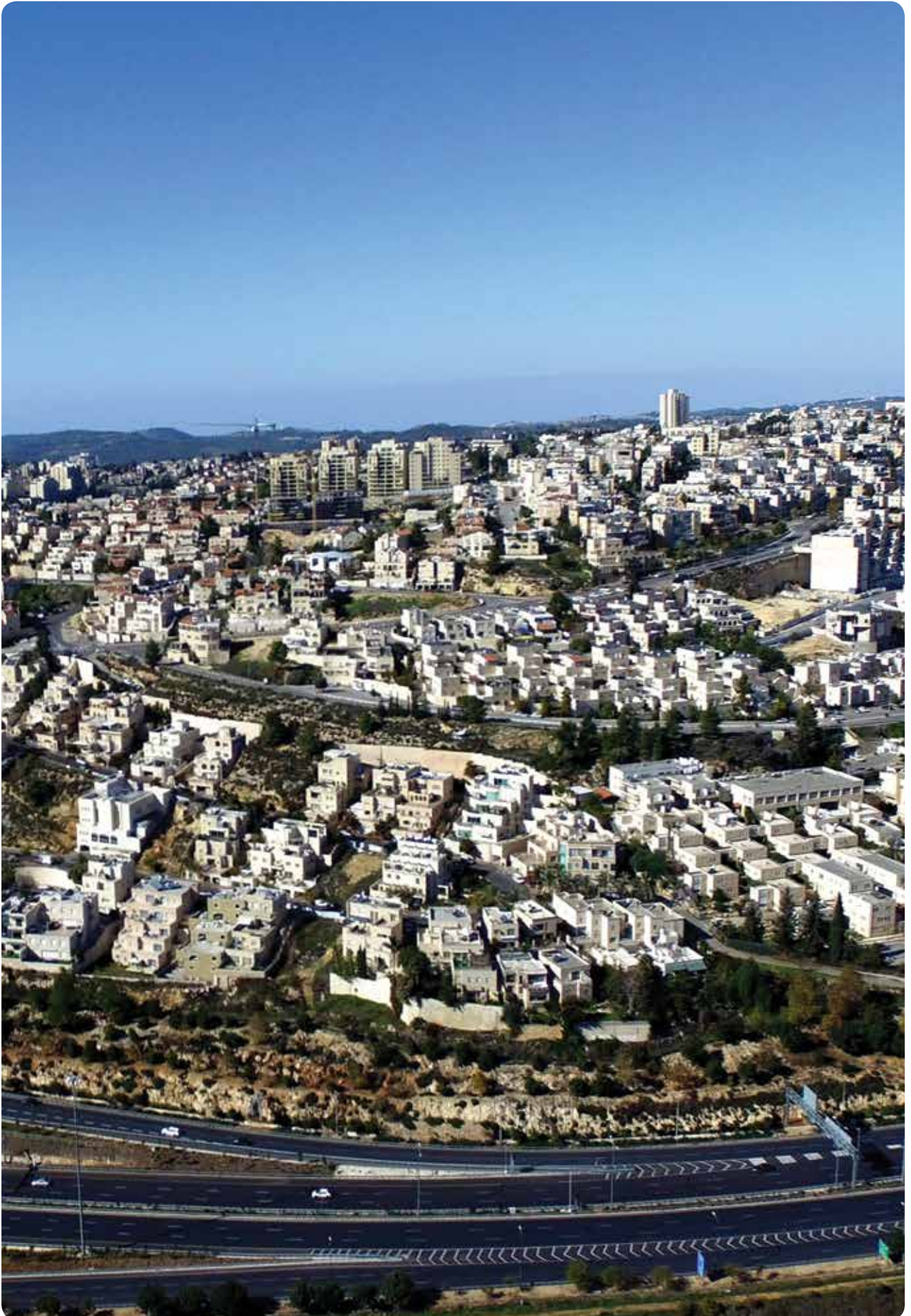
בסה"כ, באמצעות הגברת ההתחדשות העירונית והימנעות מהקמת צמודי קרקע ניתן לחסוך כ-450,000 דונמים עד שנת 2040 וכ-600,000 דונמים עד שנת 2048.

יש לתת התייחסות פרטנית לאזורי מסחר ותעסוקה על מנת לצמצם את השטחים המתוכננים והמפותחים לצרכים אלה, תוך מילוי כלל הצרכים הנדרשים. יש לבצע בחינה של מלאי שטחי התעסוקה והמסחר (בנויים ומתוכננים, לרבות יתרת זכויות בניה) המאושר ובהליכי תכנון ולבחון האם הוא תואם להיקפים הדרושים. ככלל ישנה עדיפות שלא יוספו אזורי תעסוקה נוספים ואילו מוקדי התעסוקה המאושרים יעברו תהליכים של התחדשות וציפוף. לשם העלאת האיתנות של הרשויות המקומיות, טרם תכנון שטחים נוספים, תיבחן הפעלת המנגנונים של חלוקת הכנסות ואזורי תעסוקה משותפים.

יש להימנע מהקמת יישובים חדשים. יישובים חדשים דורשים פריסת תשתיות חדשות ובדך כלל מאופיינים בבנייה פרברית בזבזנית בקרקע. לכן בנייה זו הינה צרכן קרקע גדול במיוחד.

בתרחיש "פיתוח ופתוח זה לצד זה" מוצע לבצע תכנון מושכל הפונה פנימה אל הערים והאזורים המבונים הקיימים ולחזק אותם ולהימנע ככל הניתן מזליגה החוצה ומבנייה בזבזנית בקרקע. בתרחיש זה מוצע להעלות את יעדי ההתחדשות העירונית, להימנע (או לפחות לצמצם דרסטית) מבניית צמודת קרקע, וכן לעשות שימוש יעיל יותר באזורי מסחר ותעסוקה קיימים. עוד מוצע כי פיתוח של שטחים חדשים ייעשו בעיקר על מנת לאפשר הספקת קרקעות משלימות לטובת התחדשות עירונית. **ביצוע צעדים אלה יכול לצמצם את טביעת הרגל הקרקעית בפיתוח השימושים העירוניים ב-30 השנים הבאות בכ-50% ולחסוך פגיעה במאות אלפי דונמים של שטחים פתוחים.**

לצד צעדים אלה, יש לשמור ולנהל את מערך השטחים הפתוחים לרווחת האוכלוסייה המצטופפת, ולשם שמירת ערכי הטבע והמגוון הביולוגי למעננו ולטובת הדורות הבאים.



צילום: דב גרינבלט



ע"ר

החברה להגנת הטבע

שומרים. מחנכים. אוהבים