



מכון פלורס היימר למחקרים מדיניות

**מדיניות שטחים פתוחים
בליבת ישראל:
עקרונות ודריכים ליישום**

ערן פיטلسון

על המחבר:

ד"ר ערן פיטלסון – הינו חוקר במכון פלורסהיימר ומרצה במחלקה לגאוגרפיה באוניברסיטה העברית בירושלים.

מכון פלורסהיימר למחקרים מדיניות

המודעות בדבר חשיבותו של מחקר מכון למדיניות גוברת והולכת, לא רק בקרב חוקרים וקובעי מדיניות, אלא גם בקרב קרנות ציבוריות ופרטיות. **קרון פלורסהיימר**, שבראשה עומד ד"ר סטיבן ה' פלורסהיימר, יזמה את ייסודה של מכון מחקר שיתרכז במחקריהם העוסקים בסוגיות מדיניות ארכוכות טווח. מטרתו הבסיסית של המכון היא לחקור תהליכי יסודים שעיצקו את קובעי המדיניות בעתיד, לנתח את המגמות וההשלכות ארוכות הטווח של תהליכי אלה ולהציג לקובעי המדיניות חלופות של מדיניות ואסטרטגייה.

חברי הוועד המנהל של המכון הם: ד"ר סטיבן ה' פלורסהיימר (יו"ר), עוזי י' עמיתות בנדפורט (סגנו יו"ר), מר דוד ברודט, מנכ"ל משרד האוצר או המנהל הכללי במשרד האוצר, ומר הריש גוזמן, העורך הראשי של ה"גראוסלם ריפורט". מנהל המכון הוא פרופ' עמירם גנון, מן המחלקה לגאוגרפיה באוניברסיטה העברית בירושלים.

**מכון פלורשטיימר למחקר מדיניות
פרויקט ליבת ישראל**

**מדיניות שטחית פתוחים בלבת ישראל:
עקרונות וריכים ליישום**

ערן פיטלסון

ירושלים, נובמבר 1995

עריכה לשונית: אילנה טוראל
עורכת אחורית: שונמית קריון-לי
הדפסה: דפוס אחווה בע"מ

הדברים המובאים בפרסוטום זה הם על דעת המחבר בלבד

© מכון פלורטהיימר למחקרים מדיניות בע"מ
רחוב דיסקין 9א', ירושלים 90440. טל' 02-666243 פקס: 02-666252

ISSN 0792-6251

על פרויקט הליבה

פרויקט הליבה עוסק בלמידה שיטותי של גורמי הצמיחה של האזור המרכז של מדינת ישראל, המשתרע לאורך מישור החוף מצפון לנתניה ועד דרום ל אשדוד, כאשר במורה משתרע אזור הליבה מזרחה למודיעין, בואכה העיליה לירושלים. באזור זה מתרכזות מעלה ממחצית האוכלוסייה של מדינת ישראל וחלק גדול ומשמעותי של כלכלת ישראל. המובילות הגאוגרפית הגדולה בין חלקי האזור גורמת לעומס רב בעורקי התחרורה והتواנה בין האזור. הצפיפות הגבוהה, המאפיינות את אזור הליבה וקשה התחרורה והتواנה בין חלקי השונאים, פוגעים באיכות החיים של אוכלוסיית המרחב ואגרארים ניכרים לפועלות הכלכלית שבו. תכנון מרחבוי יעל הינו חיוני לשמרות מעמדו וכשר חינונו של אזור הליבה. הצפיפות הגבוהה והקרקע היקרה באזור יוצרים לחץ חזק של התנישבות פרברית בשולי הליבה. גל התניותות זה הולך ומרחיב מדי שנה את השתרעות אזור הליבה. תחילה הפרבור הוא בעל משמעות גדולה בפיתוח הגדל לקרקע באזור המרכז של ישראל. כמובן, משפייע הפרבור על המבנה החברתי-כלכלי של אוכלוסיית הליבה. לימודי עמוק של שולי הליבה מבוחנת תהליכי הצמיחה הפיסיים, הכלכליים והמנהליים הוא אחד מנקדי החקירה הראשיים של הפרויקט כולו.

לבד מהיות אזור הליבה מרכז הפעולות הכלכלית של ישראל, הוא אף מהוות מוקד פוליטי ראשון במעלה ותחום מוביל בחני החברה והתרבות של ישראל. ניתן לומר,קיימים אינטנסיבי-לאומיים לפעילויות הייעילה ולשגשוג הכלכלי של האזור, משום שהליבה הינה הכוח המוביל את ישראל לעולם המשוכל והモתקדם ביותר.

פרויקט הליבה עוסק בשלושה מסלולי מחקר ראשיים: ארגון ומינהל מוניציפלי; צמיחה כלכלית של אזור הליבה; תכנון אסטרטגי ויצירת תשתיות "מאפשרות" להפתחות האזור. פרויקט הליבה י使劲 לשתף את הציבור הישראלי בمسקנות מרכזיות בתחום המחקר ובקביעת המדיניות בתחום הליבה. אנו מקודם שמכון פלורטהיימר יהפוך לבמה מרכזית של מגש ולימוד משותף בין נציגי השלטון המרכזי על כל שלוחותיו, הרשותות המקומיות הרבות באזור הליבה והמוסדות האקדמיים, בהם מתנהל מחקר בנושאי הליבה השונים.

רשימת הפרסומים בפרויקט ליבת ישראל

1. **לקראת רפורמה מוניציפלית במטרופולין תל-אביב בשנות התשעים**
ערן רזין, ירושלים, 1994.
 2. **שירותי רווחה אישיים בתפר שבין השלטון המרכזי ובין הרשותות המקומיות**
abhängig דרורן, ירושלים, 1994.
 3. **העיר ניזמת: קידום הפיתוח הכלכלי המקומי**
דניאל פלנטין, ירושלים, 1994.
 4. **פיתוח מרכזי תעשייה ותעסוקה: ממד השלטון המקומי**
ערן רזין ואנה חזון, ירושלים, 1994.
 5. **בין תכנון לשוק: מעמדו ומיסומו של הפיתוח הכלכלי המקומי בישראל**
דניאל פלנטין, ירושלים, 1995.
- MUNICIPAL REFORM IN THE TEL AVIV METROPOLIS .6**
Working Paper No. 1, Eran Razin
7. **איגרות חוב מוניציפליות**
א. חוץ ושות', ירושלים, 1995.

**NODES, NETWORKS AND FOREIGN-OWNED COMPANIES IN ISRAELI HIGH .8
TECHNOLOGY**
Working Paper No. 2, Daniel Felsenstein

תוכן העניינים

 מבוא	7
 רקע: המגמות בשטחים פתוחים, תפקודיהם והלחצים עליהם	9
לחצים על השטחים פתוחים	9
המגמות בשטחים פתוחים	11
תפקידים עיקריים של שטחים פתוחים	12
הגדרת הבעיה התכניתית	13
 עקרונות לזיהוי שטחים פתוחים ראויים להגנה באזור הליבה	14
זיהוי שטחים פתוחים איכוטיים	14
זיהוי שטחים קלאיים כשטחים פתוחים	16
 תכנון שטחים פתוחים איכוטיים והשימורה עליהם	25
הגישה הדיסרגטיבית לייעוד שטחים פתוחים	25
הגנה וניהול של שטחים פתוחים איכוטיים	27
 שימירת שטחים קלאיים כפתחים	31
הגדרת הבעיה	31
דרכים להגנה על קרקע קלאית כسطح פתוח	32
 סיכום והמלצות	35
 הערות	37
 מקורות	38

במסגרת תכנית האב לישראל בשנות האלפיים, ישראל 2020, הוכנו ניתוחים מספר של המגמות בינוי השטחים בישראל (מזור, 1993). מותך ניתוחים אלו עליה תמונה מדינגה. מאז 1948 עלה בהתקופה היחס בין היקף השטח המבונה (בכל שימושי הקרקע) לגודל האוכלוסייה. בשנים האחרונות, לפני גל העלייה, רוב הבנייה הייתה בנייה צמודת קרקע, היינו בניינים בני קומה אחת או שתיים. יתר על כן, בעוד שבעשרים הראשונים לקומם המדינה הייתה הרוחבת השטח הבנייה בעיקרה במחוות הפריפריה, הרי שבעשר שנות השמונים התרחב השטח המבונה בקצב מהיר יותר דזוקא באזורי המרכז הצפוני יותר. כלומר, על אף הצטנום במקומות השטח שנותרה זמינה באזורי המרכז, לא הייתה התאמה בדפוסי הבינוי לכיוון של בנייה חסכונית בקרקע.

עלית היחס בין השטח המבונה לגודל אוכלוסייה מעידה כי היקף השטח המבונה היה עליה גם במצב שבו האוכלוסייה לא הייתה גדרה. אולם בחמש השנים האחרונות אנו עדים בישראל לגידול מהיר של האוכלוסייה מכל מה שידוע בארץות המפותחות, ואך בארצות מתפתחות רבות. התוצאה של מגמה זו היא הצטנופות גוברת של אוכלוסייה במישור החוף, אשר מגיעה לערכים גבוהים בכל השוואה בין-לאומיות.

עלית המודעות לנדרות הגוברת של משאב הקרקע הביאה לאחרונה את הממשלה לקבלת החלטות מספר בדבר צפוף הבינוי. אולם, במקביל, בשל עלית מחירי הדיור, החלה הממשלה ליזום בינוי מסיבי של דירות באזורי שהוגדרו על ידה כאזורים ביקושים. האזורים המבוקשים ביותר הם אזורים הליבה.⁽¹⁾ הממשלה יזמה כמה תוכניות להפירה מהירה של קרקעות באזורי הליבה לשם בנייה למגורים, ובו-זמנית הגדרה את היקף ההשעות בתשתיות, כדי להביא להגברת הצמיחה הכלכלית. בנוסף, ההשעות בתשתיות, וביחד סילילת כבישים, הוסטו לאזורי הליבה (פייטלסון, 1993). התוצאה של שינויים אלו במדיניות הממשלה היא התמקדות בבנייה באזורי הליבה והחמרת לחץ הבינוי באזורי זה.⁽²⁾

אחד הגורמים המאפשר את התפרשות שימושי הקרקע על פני המרחב הוא עלית המובייליות של משקי הבית עקב עלית רמת המיניע. אולם עלית המובייליות של משקי הבית יש השלכה נספה, והוא עלית הביקוש לנופש בחו"ל (nb"ט). עקב זאת גוברת הדרישת לשמירה על שטחים פתוחים. גורם נוסף לעליית הדרישת לשמירה על שטחים פתוחים הוא המודעות הגוברת לחשיבותם האקולוגיים בשטחים אלו והשירותים החזותיים והסבירתיים שהשטחים הפתוחים מספקים.

הרחבת המהירה של השטחים המבונים גורמת לעליית הנדרות של השטחים הפתוחים, בייחוד באזורי הליבה. לאור ההכרה שהביקוש לשטחים פתוחים למטרות נבי"ט עולה בהתקופה, וכי לשטחים אלו יש השפעות חיוניות חיוביות⁽³⁾ הולך ומתברר ככל השוק הטעמן בהרחבת השטחים המבונים. ככל זה נובע מכך שבעת הבנייה נפגעת יכולת השטחים

לשם שטחים פתוחים לטוחוי זמן ארוכים ביותר⁴⁾, ומכאן שערכם של שטחים אלו כשטחים פתוחים לא בא לידי ביטוי במחיר השוק שלהם. על כן, היקף הסבת השימוש של שטחים פתוחים לשימושים אחרים גבוהה מנקודות ראות חברתיות כולליות. כשהשוק זה מחייב התערבות של הממשלה. הדרך הנוחה ביותר להתערבות מעין זו היא באמצעות תכנוניים. דבר זה נכון גם כאשר דנים באפשרויות של שימוש בכלים כלכליים⁵⁾, שכן בחינה של אפשרויות השימוש בכלים אלו העתגה כי השימוש בהם מותנה בהיעזרות בכלים התכנוניים הרגולטיביים, וכך מהויה השלמה לכלים התכנוניים ולא חלופה להם .(Feitelson, 1992)

עד היום התבسطה שמירות השטחים הפתוחים האיכוטיים ביוטר כשמורות טבע או לגנים לאומיים. רוב השטחים הפתוחים האחרים נשמרו כשטחים קלאיים. אולם בשל תמורות המתוירות בקרה בערך במשך שנים רבות של שטחים קלאיים כפתחים, והמפורטות במאמרים אחדים (ויתקון, 1992 ; פיטלסון, 1995 ; שלאן ופייטלסון, 1995), התערعروו אמצעי השמירה על קרקע קלאית. על כן, רוב השטחים הפתוחים נחשפו בשיטס האחיזנות להחצוי פיתוח בהיקפים אשר לא נודעו בעבר. יתר על כן, לאור העליה בהיקף הביקוש לשטחים הפתוחים החלו להתגלות סתרות וקונפליקטים בין שימושים שונים בשטחים אלו. על כן השאלה העיקרית של המדיניות בתחום השטחים הפתוחים, שמען יהיה צורך להתמודד בשני הקróבוט, הן אילו שטחים פתוחים ראויים להגנה, מה הם השימושים המיטבאים לשטחים אלו, ואילו כלים ראויים להגנה על שטחים אלו ולהסדרות השימוש בהם.

מטרת עבודה זו היא להთווות קווים למדיניות של שטחים פתוחים באוצר הליבה, שבו הביעיתיות של שמירת שטחים אלו ותוכנונם חמורה במיוחד. מדיניות זו מטרתה להתמודד עם האתגרים החדשניים והקשישים אשר העמדו בתחום זה בשנים האחרונות. עם זאת, אין מטרת מסמך זה להציג תוכנית מפורטת לשטחים אלו, אלא להთווות קווים למדיניות כוללית אשר יהיה צורך לישמה בשורה של צעדים, אשר רק חלקם נידונים במסמך.

המדיניות המוצעת במסמך זה מבוססת על ההכרה שבכל טוח זמן יגברו הביקושים לשטחים פתוחים, על כלל תפוקיהם, ואילו היעץ השטחים הפתוחים לא יוכל לגודל. יתר על כן, לאור גידול האוכלוסייה והגידול בצמיחה הכלכלית, רק יקטן היעץ השטחים הפתוחים. על כן יש חשיבות לתת מענה כתת לתכל התפקידים על בסיס מצאי השטחים הפטונצייאלי, ולא לנסות לתת מענה לביקושים של אוכלוסייה בגודל מסוים. כמובן, בוגדור למדיניות של תשתיות, חינוך, ודיור, למשל, מדיניות של שטחים פתוחים אינה נזורה מגודל האוכלוסייה בנקודת יעד מסוימת, אלא מחייבת ניתוח שונה בעיקרו, הנגור ממצאי השטחים.

לאור לחיצי הבינוי הגוררים יהיה צורך להצדיק ולהסביר מדוע יש לשמור יחידת שיטה מסוימת בשטח פתוח. לשם כך יהיה צורך להבהיר מה תפקידה ומה חשיבותה של כל יחידה כזו במארג השטחים הפתוחים, כאשר סביר שככל יחידת שיטה באוצר הליבה שתפקידה וחשיבותה בכלל השטחים הפתוחים לא יובחרו, תבונה. מסיבה זו המדיניות המוצעת אינה

מסתפקת באפיונים של שטחים הרואים להגנה, אלא מבקשת את החשיבה שתאפשר לקבע את תפקודם ואת חשיבותם של שטחים שונים כחלק ממארג השטחים הפתוחים. לשם כך מטרת הניתות המוצג במסמך זה היא לאפיון את מגוון הייעודים והשימושים של השטחים הפתוחים, ולהציג דרכי ושיתות לזיהוי מידת ההתאמה של שטחים שונים, שיתנו מענה לתפקידים הנדרשים מחטוטים הפתוחים.

לשם השגת ידים אלו מפורטים בסעיף הבא התפקידים הנדרשים מהטוטים הפתוחים. הפרק הראשון עוסק במגוון השטחים הפתוחים ודו', בין היתר, בהגדלה מלאה יותר של הבעה התכנונית העומדת בפני ישראל, לאור היקף ומגוון של תפקידים אלו. בפרקיהם הבאים מפורטים עיקרי המדייניות המוצעת: בפרק השלישי מצוינים העקרונות ליהיו השטחים הרואים להגנה כשטחים פתוחים באזורי הליבה. בשני הפרקים הבאים (4 ו-5) מפורטות הדרכים לתכנון, להגנה ולניהול שטחים אלו, הכוללים שני סוגי שטחים פתוחים עיקריים: האיכוטיים והחלקיים.

פרק: המגוון בשטחים הפתוחים, תפקידיהם והלחיצים עליהם

לשם התווית מדיניות תכנונית לשטחים הפתוחים באזורי הליבה יש להגיד את מהות הבעה התכנונית. רקע להגדלה זו מונחאים בפרק זה הלחיצים על השטחים הפתוחים, המגוון הנוכחות בתחוםם והביקושים להם. ביקושים אלו אינם חד-מדדיים (כלומר, לשטחים פתוחים ככלה), שכן לשטחים הפתוחים יש מספר רב של תפקידים. על כן לאחר תיאור הלחיצים והມגוון בשטחים הפתוחים מפורטים התפקידים השונים שיש לתת להם מענה בתחום השטחים הפתוחים. על רקע זה ניתן להגיד את מהות הבעה התכנונית שבפניהם אנו ניצבים כיום באזורי הליבה בתחום השטחים הפתוחים.

الלחיצים על השטחים הפתוחים

اللحיצים على الشطחים الפתוחين ونبعهم من הביקוש الغور لشطחים عبر مגורים، عبر تشتويت وعبر تعסוקות. بكلתחومים הללו גדלו שנים האחרונות הביקושים גידול ניכר.

בתחום המגורים הביקוש לשטחים מתחלק לשניים: בנייה פרטית ובינוי ביוזמת משרד הבינוי והשיכון (משהב"ש). לפני גל העלייה הנוכחי התרכזו רוב הבינוי בסקטור הפרט. באותו תקופה למעלה מ-60 אחוזים מבנייני המגורים החדשניים היו בני קומה אחת בלבד, מהם 94 אחוזים נבנו בבנייה פרטית. עקב גל העלייה הוחל בבנייה ציבורית רבת-היקף (אם כי הביצוע נותר בידי הסקטור הפרט). בנייה ציבורית מחייבת ריכוז קרונות זמינים בקנה מידה רחב. קשה למצוא שטחים כאלה בתחום המטרופוליני, וביחוד בטבעות הפנימיות, שכן רובן מבוגנות, וחלקים ניכרים מהקרקע שבו מצויים בידים פרטיות. בעוד שבשנים 1991/2

הbia קושי זה לבניה נרחבת במחוזות הפריפריה, כיוון עיקר המאנץ' הלאומי לאיתור קרקענות לבניה ציבורית מותמך בשטחים הפתוחים באזורי הליבה. בשנתיים האחרונות משחבי'ש עסק באיתור ובקידום של תכניות לבניה רחבות-היקף באזורי הביקוש המוגדרים כאזוריים שניים כרמייאל לנהריה בצפון ועד לאשקלון וקרית גת בדרום. עם זאת, יש עדיפות לאיתור שטחים בתחום הליבה, כפי שהדבר הוגדר בתכנית המתאר הארצי לקליטת עלייה (ת/מ/א 31) במשלש שבין ירושלים, אשדוד ונתניה. מרבית הצעות משחבי'ש, כפי שבאו לידי ביטוי בתכניות שהוגשו בשנה האחורונה לממשלה, היו בתחום השטחים הפתוחים של מחוז המרכז, נפה אשקלון ונפה חדרה. בין היתר, הוצע להקם ערים חדשות בעירון (מצפון מזרח לחדרה) ובאלעד (מדרום לראש העין), וזאת בנוסף לערים החדשות הקומות במודיעין, בשוהם ובקצר וبنוסף להרחבות בראש העין, בבית שמש, ובאשדוד (הרחבות שהוכפל בהן השטח הבניי של הערים). ביטוי נוסף לתחומים אלו הוא العليا בבקשת להרחבות תחומי שיפוט של ערים ושל מעצות מקומיות על חשבן המועצות האזוריות (Razin & Hasson, 1994). רוב השטחים הפתוחים נמצאים במסגרת המועצות האזוריות, והרחבות תחומי הערים היא לרוב שלב בהסבת השטחים הפתוחים לבנויים.

הרחבת הבניה הציבורית אינה מעידה על היכלשות היוזמה הפרטית בתחום הבינוי. בשנים האחרונות אנו עדים להמשך היוזמה הפרטית, ובין היתר, להקמת יישובים קהילתיים ולהרחבת יישובים קיימים בתחום השטחים הפתוחים. בשנים אלו אנו עדים גם להשתלבות היוזמה הפרטית בסектор המושבים. חלק מההרחבות המושבים נעשו בתחום תחומי המושבים הקיימים, ולא מעט יוזמות מרחיבות את שטח המושבים על חשבון השטחים הפתוחים. בנוסף, במסגרת יוזמות מצד מינהל מקרקעי ישראל (ממ"י) ניתנו תמריצים לתכנון שינוי השימוש על ידי היישובים החקלאיים. חלק מיישובים אלו ניצלו את החוזמןות (זמןנית) שניתנה להם באמצעות החלטה 611⁽⁶⁾ של מועצת מקרקעי ישראל, והגשו תכניות להפרשת קרקענות מחוץ ליישוב. לאחרונה החל מינהל מקרקעי ישראל (ממ"י) ביזמה חדשה לשיווק קרקענות שתכנון טרם הושלם. בעוד שהיקף יוזמה זו טרם הובהר בעת כתיבת שורות אלו, הרי שברור כי ריבוי היוזמות הללו גורם להגברת של לחץ הבינוי בשטחים פתוחים, לחצים הבאים מצד של יוזמים מקומיים.

הצמיחה הכלכלית בשנים האחרונות עודדה גם יוזמות רבות בתחום הבניה לשם תעסוקה. ברמה הארץית קודמו רעיון לתקומת אורי תעסוקה נרחבת, שבמסגרת יהיה לנצל את יתרונות הגדל, (דבר זה קיבל ביטוי בת/מ/א 31, ובמקביל, חדרו תעסוקות לא-חקלאיות למושבים (שרמן וקדר, 1993). כדי להתמודד עם בעיה זו הומלץ להוציא את התעסוקות הללו לאזורי תעסוקה במרחב החקלאי⁽⁷⁾. לאחרונה נוסף גם הסדר חובות הקיבוצים לגורמים המעודדים פיתוח תעסוקות ומוגרים באזורי החקלאי, שכן פיתוח מביא להשבחת הקרקע, והשבחה זו היא מרכיב מרכזי בהסדר. אחת התוצאות של מגמות אלו היא יוזמות נוספות להקמת אורי תעסוקה בין-יישוביים, מעבר למסורטט בתכניות קיימות, שרובם ימוקמו בתחום השטחים הפתוחים.

הגידול באוכלוסייה והעליה בהיקף הפעולות הכלכלית, נוסף על העלייה בסטנדרטים הסביבתיים והבטיחותיים והציפיות בכל הקשור לרמת שירותים יוצרים דרישת גוברת לפיתוח תשתיות. תשתיות אלו כוללות מערכות דרכים, מקורות אנרגיה, מים, תקשורת, שדות תעופה, מסילות וنمליים, וכן מתקנים לאיסוף ולטיפול של שפכים ולסילוק ומיחזור סוגיים שונים של פסולות. תשתיות אלו תופסות שטחים ניכרים. יתר על כן, יש מגמה של התמחות בתשתיות לא מעטות, כגון התמחות בסוגי תנואה שונות (תנואה מקומית, אזורית, ארצית) או התמחות במערכות סילוק ומיחזור של פסולת בסוגי פסולות שונים. ככל שהתשתיות מתقدמות ומתמחות יותר, כך השטחים הנזקקים על ידן מתרחב. לעומת זאת, גם ללא הגידול באוכלוסייה תפיסת השטח על ידי תשתיות צפופה גדול. קצב זה מהיר יותר בישראל בשל הגידול באוכלוסייה, ורמת השירות הנמוכה של רוב התשתיות, הנובעת מהתהשquesה שאפיינה את שנות השמונים.

הפגיעה מהרחבת התשתיות אינה מוגבלת רק לשטח הפיסי שהן תופסות. חלק ניכר מהן יש השפעות חיצונית, ויזואליות או סביבתיות, המיטילות מגבלות על שטחים פתוחים נספחים, או פגימות ביכולת ובהתאמנה של שטחים נרחבים יותר לשמש למטרות אחרות, וביחוד למטרות נופש. לדוגמה, כביש מהיר גורם, מעבר לפניות החזותיות, להגבלה הנגיעה לצדיו ולמטרדי רעש וזיהום אוויר, הפוגעים באפשרות להשתמש בשטחים שלא צדיו למטרות נופש. אחת האפשרויות לצמצם פגימות אלו היא להורד חלק מהתשתיות לתת-הקרקע. כבר היום יש תשתיות רבות הממוקמות בתת-הקרקע, לרבות מסילות בטיחותיות או בייחוניות. עם זאת, יש תשתיות רבות שקשה להורידן מפני הקרקע.

המגמות בשטחים הפתוחים

ניתן להבחין בשתי מגמות עיקריות בתחום השטחים הפתוחים בלבית ישראל: ירידת הביקוש לשטחים לחקלאות ועלייה הביקוש לשטחים לשם נופש ופנאי, וזאת עקב המגון של פעילויות הנופש והפנאי.

ירידת הביקוש לשטחים חקלאיים באזורי המרכז נובעת מהמשבר בחקלאות, וביחוד מירידת ערך התפקה השולית של הקרקע בחקלאות. הנורומים לכך הם משבר האשראי בסקטור החקלאי ועקב כך עליית עלות האשראי והגדלת עלות תשומות ייצור נספחות, וביניהן הعلاאת תעריפי המים. בנוסף, עם פיתוח שירותי עיבוד חדשות, כגון מצעים מנוטקים, ירדה חשיבות הקרקע כגורם ייצור חקלאי. מגמות אלו, בנוסף לציפייה ולהצעות שהפרשות קרקעות תשמש מונף לחייליות ממשבר האשראי, הביאו לנטיית שטחים חקלאיים חשובים, במיוחד באזוריים שבהם הקרקעות היו שליליות מנוקדות הראות של הפרודוקטיביות החקלאית שלהם (כגון אזוריו הגבועות והחרה).

המגמה השנייה היא עליית הביקוש לשטחים לשם נופש בחויק הטבע והרחבת מגוון השימושים בשטחים הפתוחים. גורם אחד לעלייה בביטחון לב"ט הוא עליית רמת המינען,

המאפשרת לمعالגים הולכים ומתרחבים של האוכלוסייה נגישות לשטחים פתוחים גם בעת שהתחבורה הציבורית אינה פועלת. גורם אחר לעלייה בבקשת לנבי"ט הוא העלייה בזמן הפנו' העומד לרשות משקי הבית במהלך חייהם בעקבות קיזור שבוע העובדה, החסדרים ליציאה מוקדמת יותר מمعالג העבודה והגמשת שעות העבודה וימי העבודה בתעסוקות רבות. כמו כן, סביר שהעליה בבקשת לנבי"ט משקפת תמורה מהותיות יותר בתרבויות, ובכללה תרבות שעות הפנאי.

העליה בבקשת לנבי"ט אינה רק ביטוי לתמורה כמותית, אלא ביטוי לתמורה שחלתה בו-זמןית גם בדףו הכלכלי. כבר בעבר ניתן היה להבחין בין נופש פעיל, הכולל טווילים ופעילות ספורטיבית, לבין נופש פסיבי שעיקרו מנוחה וቢולי באחרר אחד. כיום אנו עדים למגוון הולך וגדיל של פעילותות שני הסוגים. דוגמאות למגוון כזו כוללות טיולי טרקטורונים, רכיבה על סוסים, טווילי רכב וגיאפים, טיפוס על צוקים, סנפלינג, קיום אירועים חגיגיים בשטחים פתוחים וכן שחיה, רחצה, דיג ושיט במגוון אמצעים (אבותים, סירות, קיאקים ועוד) ובמקווי מים שונים. חשוב לציין שפעילותות אלו אין בהכרח קומפטbilיות, ככלומר, חלק מפעילותות הנבי"ט גורם לפגיעה בהנהה מפעילותות נבי"ט אחרות, כגון הפגיעה הנגרמת מעבר טרקטורונים דרך אטר פיקניקים. יתר על כן, חלק לא מבוטל של פעילותות נבי"ט אלו עלול לגרום להשפעות שליליות על מערכות טבעיות, כגון הפגיעה האפשרית של מטפסי צוקים באטריו קינון ציפורים. לכן מתעורר בשנים האחרונות הקונפליקט בין פעילותות נבי"ט לבין השיקולים לשימרת טבע ונוף, קונפליקט שעד היום נתפס כсложי בתחום המדיניות הסביבתית.

תקופות עיקריים של שטחים פתוחים

כבסיס לדין בשימור שטחים פתוחים יש צורך להבהיר לשם מה יש לשמרם. תחילת נינה את התקופודים השונים של השטחים פתוחים:

א. תקופדי נופש — השטחים פתוחים הם מוקד עיקרי לפעילויות הנופש (וביחוד הנבי"ט) של האוכלוסייה. הביקוש לפעילויות אלו עולה עם הגידול באוכלוסייה, בזמן הפנאי וברמת המינוע. פעילות הנופש איננה אחדת, אלא מאופיינית במגוון רחב של ביקושים. היענות לכך מביקושים אלו, כגון הביקוש לטווילים בחיק הטבע, מחייבת שטחים שתהייה בהם ציפויות אנושית נמוכה. ככלומר, יש פעילותות נופש שכשור הנשיאה החברתי שלחן נמוך. לעומת זאת, פעילותות אחרות יכולות להתבצע אף בתנאי צפיפות. עם זאת, רוב פעילותות הנופש רגישות לתנאי גודש.

ב. תקופים חזותיים — השטחים פתוחים הם המעציבים את הנוף האורי. לשטחים אלו יש אפילו חשיבות ויואלית ממדרגה ראשונה. האיכות החזותית האzuורית אינה ניתנת למדידה, אך ברור כי היא מושפעת מהיקף השטחים פתוחים, מאופי הפעילות בהם ומופרוצתם.

ג. תפקודים חקלאיים – חלק ניכר מהשטחים הפתוחים באזור הליבה הם שטחים חקלאיים. שטחים אלו הם עדין אחת מתחומיות הייצור לחקלאות.

ד. תפקודים אקולוגיים – השטחים הפתוחים מספקים שירותים אקולוגיים ונכסיים אקולוגיים. השירותים אפשריים קיום אקויסיטימוט, המהוות בסיס לנכסים שהם המגוון הביוטי והזואולוגי. כיום יש מודעות גוברת לחשיבות מגוון זה (Wilson, 1989). הכרה זו באה לידי ביטוי בחתימתן של מעלה מ-160 מדיניות על האמנה הבין-לאומית בנושא מגוון ביולוגי, תוך שנה מועדת ריו שבה היא גובשה.

ה. תפקודים סביבתיים – לשטחים הפתוחים יש לעיתים תפקוד סביבתי, כגון שמירה על אפשרותו החדרה לאקויפר או מניעת הichשפות האוכולוסייה למטרדים. גם בהקשר זה תפירות השטחים הפתוחים ואופי הפעולות בהם משפיעים על יכולת להענות לדרישות אלו.

הכרה במגוון התפקידים הללו היא הבסיס להצעה של מדיניות שטחים פתוחים לאור הליבה של ישראל, שכן מתן מענה לכל מגוון התפקידים הוא יעד-העל של מדיניות השטחים הפתוחים. כפי שיתברר בהמשך, יעד-על זה מחייב מדיניות השונה במהותה מה מדיניות שרוווחה בתחום זה עד כה.

הגזרות הביאיה התכנונית

מהסעיפים הקודמים אנו רואים כי בעית השטחים הפתוחים איננה חד-מדנית, אלא רב-מדנית. לאחר שיעד-העל הוא מתן מענה לכל מגוון התפקידים שזו בסיוף הקודם השאלה איננה רק כמה שטחים פתוחים יש לשמר, אלא השאלה היא אילו קונפליקטים עלולים להיווצר בין המגוונות השונות ובין התפקידים השונים שתואו. למעשה ניתן להתמקד בשלושה קונפליקטים עיקריים:

1) שמירת שטחים פתוחים מול לחץ הבניה. בהקשר זה יש לדון הן בשטחים החקלאיים והן בשטחים הפתוחים האיכוטיים, ולקבוע אילו שטחים ראויים להגנה כשטחים פתוחים. לשם כך יש לאפיין את השטחים הפתוחים הדורשים לכל מגוון התפקידים שצווינו בסעיף הקודם. יתר על כן, להיות ותהליך הפיתוח הוא תהליכי בלתי הדור עיקרון, יש צורך לאפיין את השטחים שיידרשו כדי לתת מענה לכל התפקידים בכל טווח זמן שהוא, ולא רק בשנת יעד מסוימת או כפונקציה של אוכולוסיות יעד נתונה.

2) מהו השימוש היאוט בשטחים הפתוחים? בהקשר זה יש לציין שני ניגודים עיקריים: האחד – הניגוד בין פעילויות נבי"ט לבין הרצון לשומר על מערכות טבעיות; השני – הסתירות בין שימושי נבי"ט שונים. עם זאת, לאחר שיש שימושים היכולים להתקיים זה לצד זה בשטחים הפתוחים, יש לאפיין גם את האפשרויות לשימוש מרובה בשטחים פתוחים, ככלומר אוטם שטחים היכולים לשמש לכמה תפקידים.

3) מה הם הכלים הדורשים לשמירה מיטבית על השטחים הפתוחים, כדי לנחלם בצוורה הטובה ביותר על מגוון השימושים השונים שלהם? כבר עתה ברור כי החלוקה המקובלת לשמרות טבע, לגנים לאומיים ליערות ולשטחים חקלאיים אין די בה כדי להתמודד עם הבעה הרוב-מדידת.

ישנה סוגיה נוספת בתחום השטחים הפתוחים, אשר הדיון בה חורג מתחום מסמך זה. סוגיה זו היא הסטירה בין שימוש חקלאי בשטחים לבין תפקודיהם האקולוגיים, הכלכליים והחוצתיים. ההתמודדות עם סוגיה זו ראוי שתיעשה במסגרת גיבוש מדיניות לאומית לחקלאות בת-קיימה, נושא הדורש עבודה נפרדת.

עקרונות ליזוי שטחים פתוחים הרואים להגנה באזורי הליבה

השלב הראשון בגיבוש המדיניות הוא זיהוי אוטם שטחים הרואים לשמש שטחים פתוחים בטוחה הארץ, וכן רואים להגנה ככאלה. כפי שכבר צוין, נקודת המוצא לאפין שטחים אלה היא הרצון לתת מענה לכל התפקידים שאופינו בפרק הקודם ולבכל טוחה הזמן. לשם כך יש צורך לזרות את מרבית השטחים הפתוחים שיידרשו לתפקידים השונים על סמך מצאי השטחים. כבר בקביעה זו יש חידוש מסוימים, שכן משמעותה היא זינחת גישות המבוססת על מכסות של שטחים פתוחים כפונקציה של גודל האוכלוסייה, והעלאת גישות המציגות לשימור על כל שטח פתוח כזו לכל טווח זמן בלי לעסוק בשימוש בו.

את מצאי השטחים הפתוחים באזורי הליבה ניתן לחלק לשתי קבוצות עיקריות: שטחים פתוחים איכוטיים ושטחים חקלאיים. אפין השטחים הרואים לשמירה ולהגנה נעשה בהתאם.

זיהוי שטחים פתוחים איכוטיים

השטחים הפתוחים האיכוטיים הם אוטם שטחים שרצוי לשמרם בשל תוכנותיהם הטבעיות, שהן בעלות חשיבות מדעית ואו ערכית, או בשל תוכנות העשויות אותן אטרקטיביים במילוין פעילותות נפש ופנאי. במקרים מסוימים, מדובר בשטחים שתכונות האתר שלהם עושות אותם למתאימים למלא את התפקידים שאופינו בפרק הקודם.

באזורי הליבה ניתן כמה קבוצות של שטחים פתוחים איכוטיים:

- 1) שמרות טבע נקודתיות – באזורי המרכז יש שמרות קטנות ורבות, שהשיבותן העיקרית היא מדעית (ברלינר, 1990). כמו כן, יש מספר קטן של חוות לשימורת אטרטים מסוימים שבהם מצויים ערכים טבעיים ייחודיים. בראייה ארכט-טווח וראיי לאמצץ חוות אלו, כפי שאכן נעשה ברוב המקרים בטירות עדכון תכנית מתאר מחוז המרכז (ת/מ/מ, 3, תיקו 21). הבעה העיקרית הנוגעת לשמרות אלו היא חיפוין למפגעים שמקורם בשטחים שעובר לבולות השמורה. במסגרת מדיניות ארכט-טווח יש אפוא מקום ליצור רצועות חיץ סביב

השמורות הנקודתיות. בתחום רצויות אלו יוגבל השימוש בקרקע כך שערכי הטבע שבסמורות לא ייפגעו.

(2) חופי הים – חוף הים התיכון הוא המשאב העיקרי למטרות נופש ופנאי לאוכלוסיית אזור הליבה. על כן זהו משאב בעל חשיבות עליונה, והדבר קיבל ביוטי בהכנות תכנית מתאר ארצית לחופים (ת/מ/א 13, ובמיוחד חלק ג'). אולם בשל הגודש בחופים בחודשי הקיץ ומשום היוטו של משאב זה מוגבל, לא כמעט בשל אילוצי מערכת הביטחון, יש חשיבות במצב שטחים שיוכלו לשמש חלופה לחוף, ولو חלקית, ממוקד של נופש תמיון-מים. בנוסף, יש כמובן לישם את המדיניות שבאה לידי ביוטי בת/מ/א 13, ובמסגרתה יש לתת עדיפות לשימושי הנופש בחוף ולשמור על נגימות הציבור אליו.

(3) נחלים – את אזור המרכז חוותים כמה נחלים חשובים. מצפון לדרום חוות הנחלים האלה: תנינים, חדרה, אלכסנדר, פולג, הירקון והאיילון, שורק, ולכיש-אללה. רוב המים השפירים שזרמו בנחלים האלה נטפסו בשנות החמשים. כיוון רוב הנחלים הללו מזוהמים, לפחות בחיקם, למי שפכים. עם זאת, בנחלים יש פוטנציאל רב לפיתוח מרכזי נופש תמיון-מים כחלופה חלונית לחוף הים. אפשרות פיתוחם לנופש תמיון-מים מותנית בטיהור השפכים הזורמים בהם לרמה שלא תהווה סיכון בריאותי. כיוון יש עברדות ראשוניות המצביעות טיהור זה כבסיס לשימוש בנחלים למטרות נופש (בר-אור, 1992). גישה זו אומצה בטיחות תכנית מתאר מתח בין נחלים בתחוםה. חלק מהנחלים כבר קיימות הכוונות חוקיות, ואף תכניות אב, להפכם לגנים לאומיים (נהל אלכסנדר) או לשמרות טבע נחל פולג. כמו כן, יש כוונה להקים רשות נחל לרוב הנחלים הללו, בדומה לרשויות שכבר הוקמה בירקון. מינהלת הנחלים משתמש מנוף מוביל ומנתב למשמעות כוונות אלו ולקיים התכניות לשיקום הנחלים.

(4) אזורי ההר והשפלה הגבוהה – באזורי ההר והשפלה הגבוהה מצויים אזוריים נרחבים (יחסית לאזור הליבה) אשר יש להם ערכי טבע ונוף. אזוריים אלו אוטרו במפות השטחים הפתוחים שימושו רק לת/מ/א 31. על בסיס מפות אלו נכללו רוב פרוזדור ירושלים וחילם בלתי מבוטלים מהשפלה הגבוהה במסגרת שטחים של משאבי טבע ונוף בת/מ/א 31.

התמונה המצטנרת משלוב השטחים האיכוטיים שצוינו כאן היא של שטחי משאבי טבע ונוף בפרוזדור ירושלים ובחלקים מהשפלה הגבוהה במצוות, חוף הים התיכון במערב ואורך עמקי הנחלים המבטרים את אזור הליבה מזרחה למערב. בנוסף, יש באזורי זה כמה אתרים נקודתיים בעלי ערכי טבע ייחודיים אשר ראויים להגנה, אך חשיבותם מבחינה כלל המורחב קטנה יחסית. אפיון מדויק של השטחים הרואים להגנה באזוריים אלו מחייב עובדה מפורטת ברמה האזורית, על בסיס ניתוח השימוש הרואי בכל אחד משטחים אלו. נושא זה יידון בסעיף הבא.

זיהוי שטחים חקלאיים כשטחים פתוחים

עד לשנים האחרונות נטפסו השטחים החקלאיים כבעלי תפקיד עיקרי אחד – החקלאי. בשנים האחרונות, עם גבר המחסור בשטחים פתוחים, גברה הכרה שהשטחים החקלאיים יכולים לענות גם על חלק מהתפקידים האחרים הנדרשים מהשטחים הפתוחים. למשל, בשטחים החקלאיים מוגלה עשור ביולוגי רב, יותר מחשיבותם האורנית (פרנקנברג, 1992). לכן, יש להם חשיבות גם מנקודת הרואות של קיום הנכסים האקולוגיים. כמו כן, יש להם תפקיד בקביעת החזות האזוריית, והם יכולים לשמש חייצים למניעת היכשפות האוכולוסיטיה למטרדים וכן לשמש אזורי סילוק של שפכים. השאלה העולה, אם כן, היא אילו שטחים חקלאיים ראויים להישמר כשטחים פתוחים, ולא רק כשטחים המשמשים לחקלאות.

לרוב השטחים החקלאיים באזורי הליבה אין תכונות אינרגנטיות, אשר באמצעותן ניתן לבסס את אפיון שטחים אלו כשטחים פתוחים. על כן בקביעת השטחים החקלאיים הרואיים להגנה יש צורך להתחשב במיקומים מרוחקים, יותר מהתכוונות באתר שלהם (הנתונות ממילא לשינויים).

במהלך עדכון תכנית מתאר מחוז המרכז נעשה ניסיון ראשון לאפיין חמישה תפיסות מרחביות להגדלת השטחים החקלאיים הרואיים להגנה כשטחים פתוחים. כל תפיסה כזו נועדה לאפיון אותם אזוריים שמיקומם מפנה להם יתרון בשטח פתוח. מובן שתפיסות אלו הן קונצפטואליות בלבד, ואין שימושות חלופות במובן פשוט של המילה, שכן סביר שבתכנית או ב프로그램 ישולבו אלמנטים מכמה תפיסות. ניתן לאפיין את חמישה התפיסות שהוצעו בעדכון תכנית המתאר המחויזת לצורה מעודכנת במקצת:

1) שמירה מקסימלית של מרבית השטח החקלאי כפתוח (תרשים 1.1) – תפיסה קיצונית זו מתבטאת בניסיון לשמור את כל השטחים החקלאיים כשטחים פתוחים. גישה זו היא המשך ישר למדיניות הגורפת של שמירה על קרקע, כפי שהיא באה לידי ביטוי בהכרזה על קרקע חקלאית (אלתרמן ורונשטיין, 1992; שלאן ופייטלסון, 1995). כך תיאסר בעיקרם כל בנייה מחוץ לשטח היישובים הנוכחיים שאינה מתאימה לאחד מתחומי השטחים הפתוחים. כלומר, יותר ממבנים לצורכי חקלאות או נבייט, אך תיאסר הסבת שטח חקלאי לשימוש קרקע אחר.

2) טבעת ירוקה Green belt (תרשים 1.2) – גישה אשר זכתה לתשומת לב תכנונית רבה בעולם, וביחود בבריטניה, היא קביעת טבעות ירוקות סביב ערים.⁽⁸⁾ על פי תפיסה זו, יש להגביל את התפתחות השטח המטרופוליני על ידי קביעת טבעת ירוקה סביבו, אשר בתמונה יותר רק שימוש חקלאי או שטח פתוח אחר (ציבור ופרט). בפועל נוכחו באנגליה, וכן במקומות אחרים, השק החזית של ההתפתחות המטרופולינית דילג מעל לטבעת הירוקה. אף-על-פי-כן, נותרה הטבעת הירוקה במקומה, והוא משמשת שטח פתוח טיבב כל המטרופולין. שטח זה הוא בעל חשיבות חזותית ומשמש לצורכי נופש הן של אוכלוסייה ליבת המטרופולין והן של ערי השינה שמעבר לטבעת. כמו כן, ניתן להעביר בו תשתיות קוויות

שונות, וביחוד כביש טבעת. מעניין לציין שתפיסה זו מופיעה כבר בתכנית שרון בשנת 1951, ובה הוצאה טבעת יrokeה סביב תל אביב.

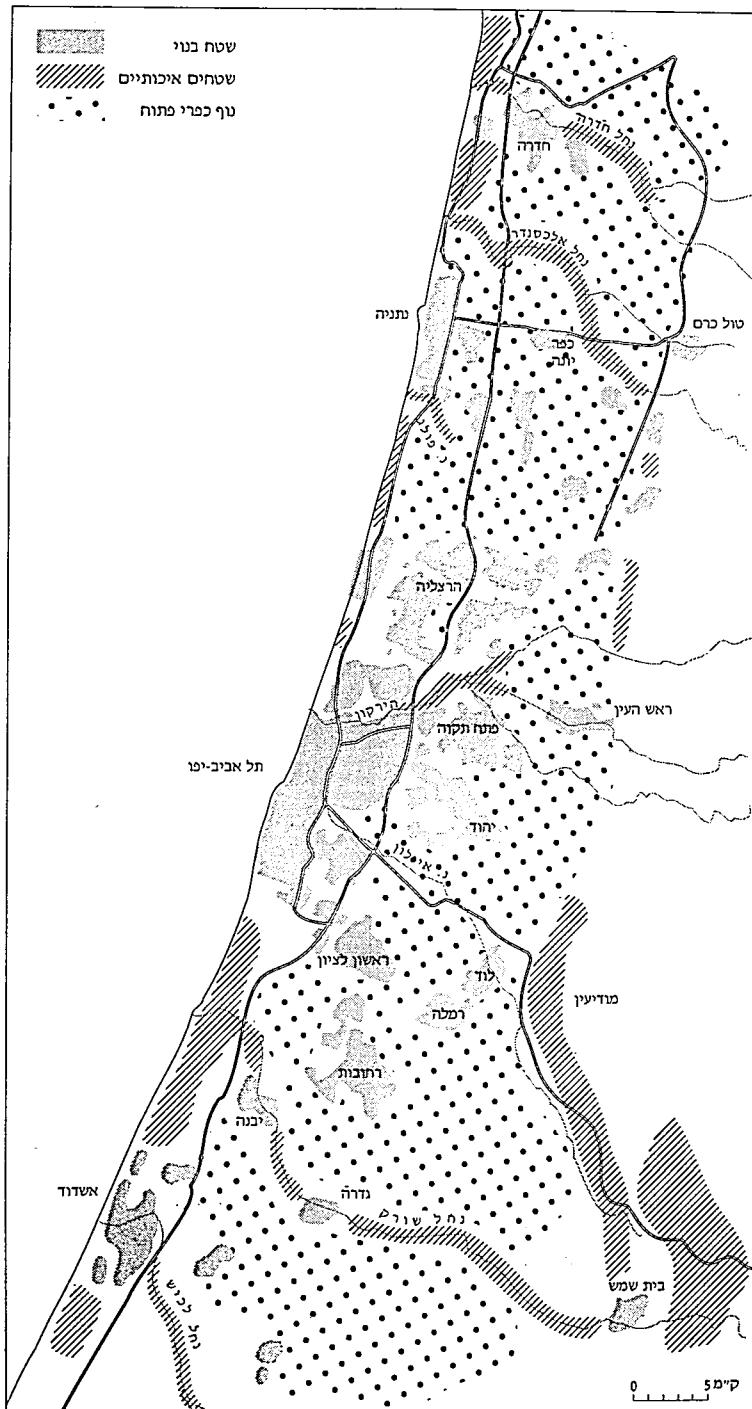
(3) **חיצים יrokesים** (תרשים 1.3) – לאור השתנות השטח המעורב בישראל בכיוון צפון-דרום הוצאה תפיסה הקובעת חיצים בכיוון מזרח-מערב, שייחזו את אזור הליבה וימנו היוצרות רצף בניו לאורך מישור החוף. בכך יש חשיבות גם לשם שמירה על הייחוזיות ועל הזאות של היישובים העירוניים באזור הליבה. החיצים הטבעיים שהוצעו בעדכון תכנית מתאר מתחם המרכז מבוססים על ערוצי הנחלים ועל ציריים מרכזיים של פרוזודרים יrokesים רחבים. ניתן להסביר לעוצyi הנחלים חיצים נוספים כדי למנוע רצפים בנויים בין יישובים, כגון בין ראשון לציון לנס ציונה או בין נס ציונה לרחובות.

(4) **גושים יrokesים גדולים** (תרשים 1.4) – **חיצים יrokesים**, בין אם הם טבעתיים ובין אם הם בכיוון מסויים תופסים שטח מוגבל יחסית. הם עשויים להיות בעיטתיים מבחינות העבודה החקלאי בשל היקף ההשפעות החיצוניות השליליות של קוו מגע בין שטח חקלאי לבני בכל הקשור לעיבוד החקלאי.⁽¹⁹⁾ במידה שיש עניין בשימור חזות של פרטסי השرون ודרום יהודה, ניתן לאפיין גושים רציפים גדולים שאוטם יש לשמר כヵלה בשל היקפם ובשל האפקט הכלול שלהם על סך מאזור השטח הבנוי מול הפטוח ב鞠וזו.

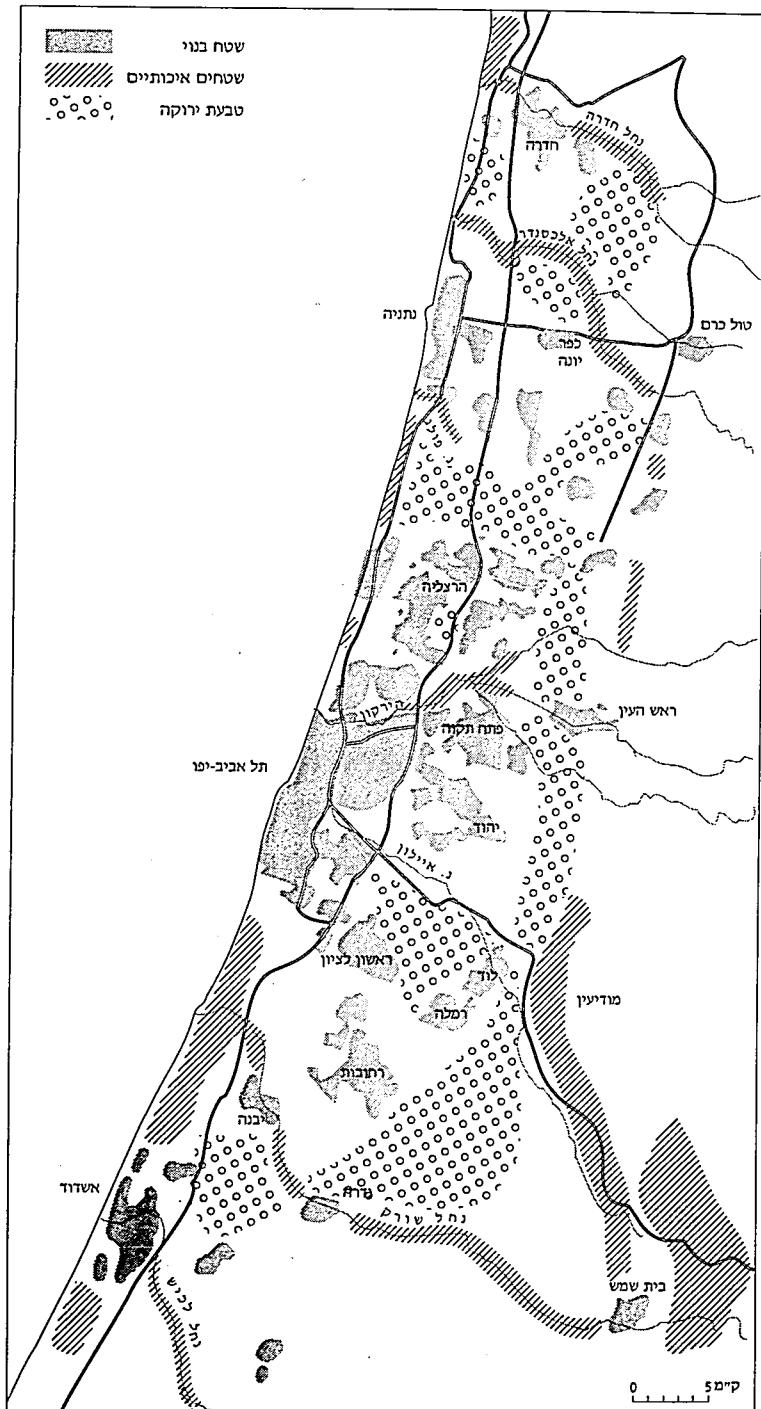
(5) **פסיפס שטחים פתוחים וمبונים** (תרשים 1.5) – כדי לכ舐ם את ניראות השטחים הפתוחים ניתן להציג תפיסה היוצרת פסיפס של שטחים מבונים ופתוחים, כך שהשטחים הפתוחים היrokesים יראו על ידי מרבית האנשים מרבית הזמן. גישה זו שונה מבונן במהותה מהגישה הקודמת של גושים גדולים.

תרשיים 1.1 עד 1.5 מתארים את חמישה התפיסות בצורה סכמטית.

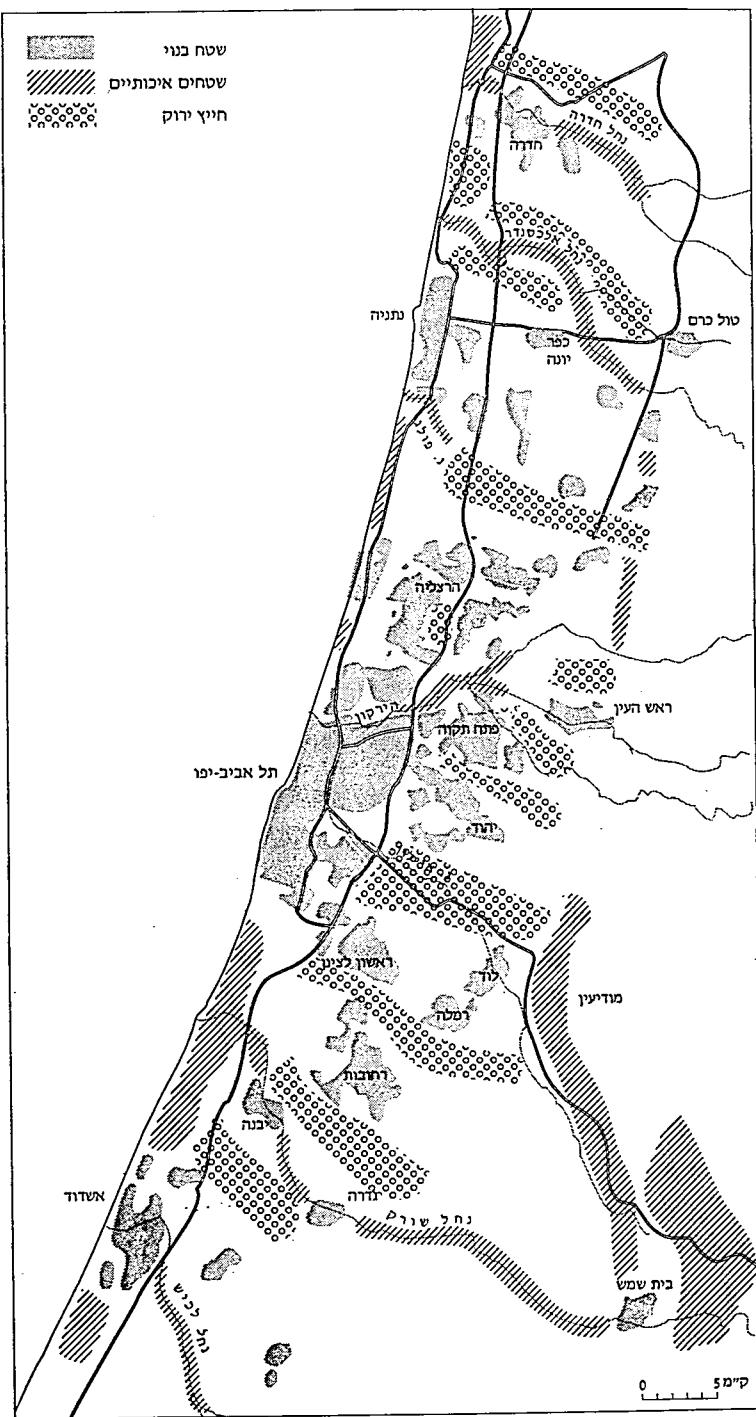
תרשים 1.1: שטח חקלאי עם יישובים קטנים וריכוזים עירוניים



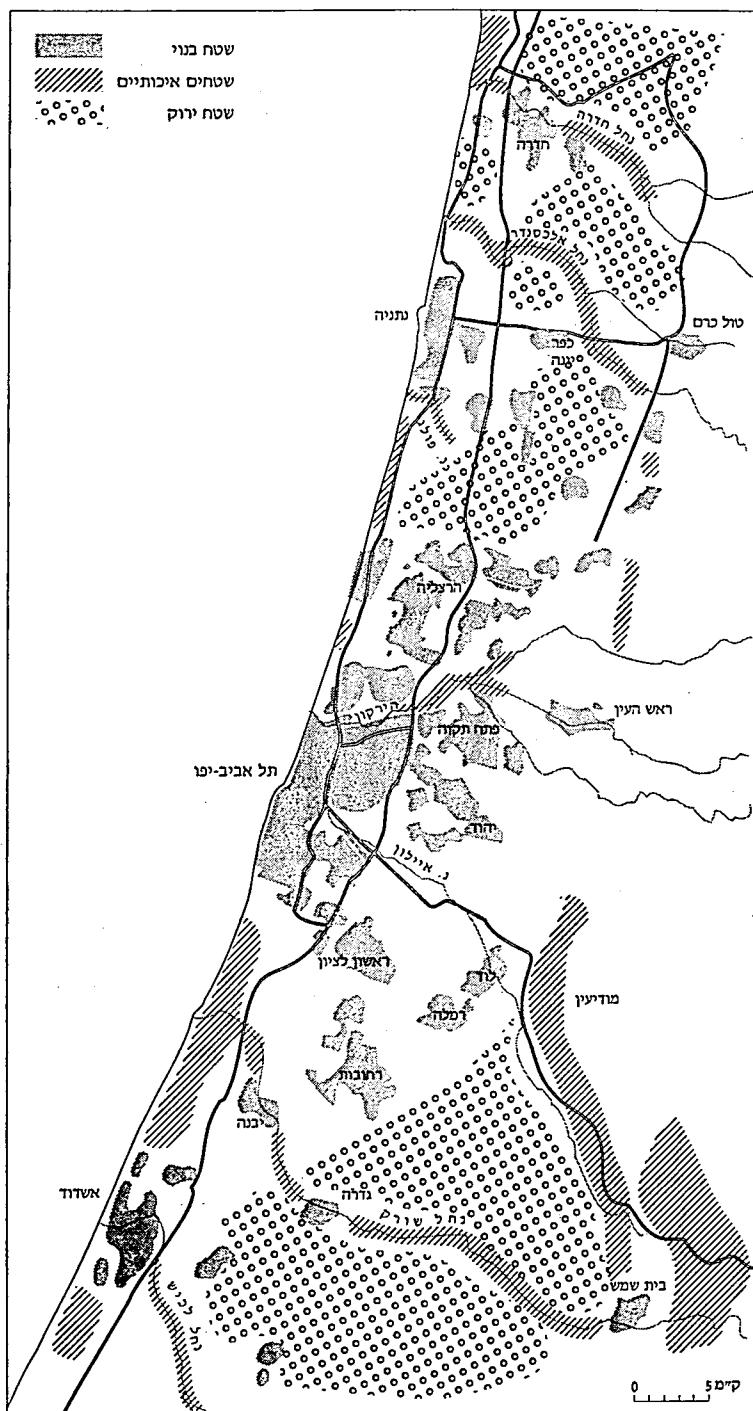
תרשים 1.2: טבעות יrokeot



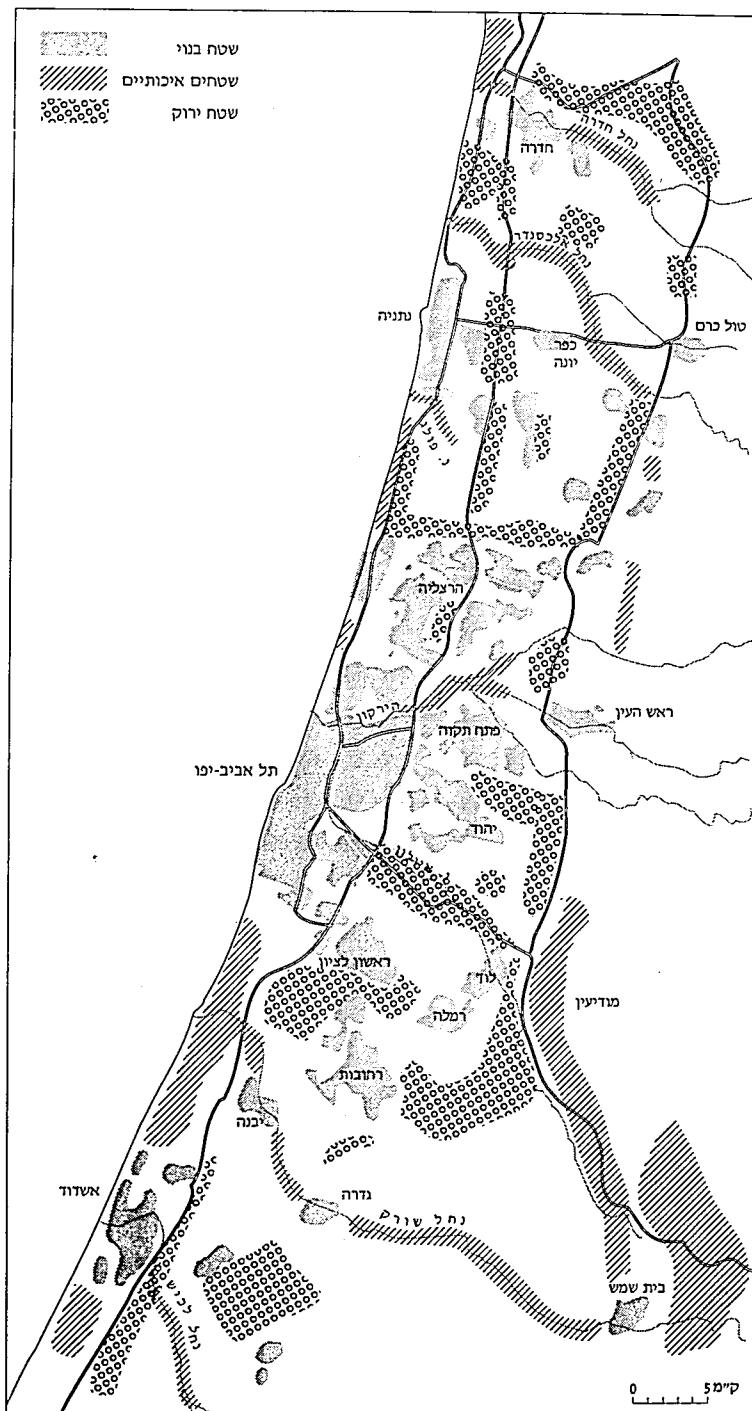
תרשים 1.3: חיצים ירוקים



תרשים 1.4: גושים ירוקים גדולים



תרשים 1.5: פסיפס



הערכתת יתרונותיהן וחסרונותיהן של התפיסות נעשתה על פי כמה קרייטריונים אליהם, בראש ובראשונה, מידת ההיענות לתקודים השונים של שטחים פתוחים שצויינו בפרק הדן במגוון שטחים פתוחים (כלומר, מידת המענה שהם נתונים למטרת-העל של המדיניות). אך מדיניות שמירת שטחים פתוחים צריכה לענות גם על כמה קרייטריונים נוספים, שהם בעלי חשיבות לתכננית ולאזרו. קרייטריונים נוספים אלו הם:

1) מידת ההיענות לצורכי הפיתוח של הSKU הכספי. לא נעשה ניסיון לאפיון במדוקן צרכים אלו, אלא לבדוק באיזו מידת תפיסה זו מאפשרת ליישובים הכספיים להתפתח בהתאם לצורכיהם או מכבייה עליהם.

2) ביציאות — לבדוק מהי מידת הניגודיות בין החלופה לבין תהליכי השוק הנוכחיים, ובין החלופה לבין רצונות תכונוניים אחרים, בנסיבות תכניות שונות או במסגרת גופים שונים.

3) מתן מענה לצורכי פיתוח — לבדוק באיזו מידת החלופה מאפשרת מטען מענה לצורכי הפיתוח, כפי שהעלו בחלופות של תפיסות האוכלוסייה וה תעסוקה, ובאיזה מידת החלופה מאפשרת פיתוח תשתיית לאור גידול האוכלוסייה ועלית רמות המינען.

בנוסף, בהערכת התפיסות יש צורך חלק מהתקודים למטרות קונקרטיות יותר. את התקוד החזותי ניתן לפרק לשני מרכיבים: חזות אゾורי — שמירת אופי האזור (אזור הפרדסים בשרון); ניראות — המידה שבה יכול תושבים לראות בפועל שטחים פתוחים. למשל, שמירת שטחים גדולים כפרדסים חשובה לשימור חזות האזור, אך אינה מבטיחה ניראות גבוהה בשל אי- נגישות הפרדסים לציבור הרחב (אף מבחינה חזותית). הבדיקה החזותית נערכת מנקודת הראות של מרבית האוכלוסייה, ככלומר מערכת הדריכים והישובים.

גם את התקוד הסביבתי ניתן לפרק לשניים. ניתן להבחין בין שמירת איכות מי התהום, שהיא פונקציה של היקף הבינוי ושל אופן השימוש בשטחים בהם אזור הזנה לאקויפר (ובייחוד אקויפר החוף), לבין מניעת מטרדים. מניעת מטרדים היא בעיקר פונקציה של היות השטחים פתוחים אזרחיים בין מקורות מגעים לאוכלוסייה.

הערכתה עצמה הتبכעה באמצעות טבלה, ובה צוין באיזו מידת סביר שהתפיסה תואמת כל אחד מהקרייטריונים. טבלה זו היא ראשונית, ובניה על הערכת הכותב בדבר התאמת התפיסה לקריטריון. ברור שהמידה שבה התפיסה, אם תיוושם, תתאים לקריטריון כלשהו תלויה בפרטי יישומה, מבחינת תפיסות השטח הפתוח ומבחןת הפעילויות המותרונות בחלוקת השוניים שלו.

הערכתה מסוכמת בטבלה 1. מידת ההתאמה בין כל קרייטריון לכל חלופה מצוינת בטבלה באמצעות מספר הפלוסים בתא המתאים.

**טבלה 1: מידת ההתאמנה האפשרית בין תפיסות מרחכיות לשטחים פתוחים
במוחו המרכז בין קריטריונים שונים**

תפיסה מרחכית לשטח הפתוח						קריטריון
פסיפס	טבעת יrokeה	חייצים יrokeים	גושם יrokeים	חקלאי	פעילות חקלאית	
-	+++	+	++	+++	++	ניראות
+++	+	+++	++	+	חזות	
+	+++	+	++	+++	נופש	
++	++	+++	+++	+	aicoot מים	
+	++	++	+	++	מניעת מטרדים	
++	+	+	+++	++	משאבים אקולוגיים	
+	+++	+++	++	++	צורכי כפר	
++	+++	+++	++	++	צורכי פיתוח	
+++	++	+++	++	+	ביטחונות	
+++	++	+++	++	+		

מקרה:

- + + + התאמנה אפשרית גבוהה
- + + התאמנה אפשרית בינונית
- + התאמנה אפשרית נמוכה
- אי-התאמנה

טבלה 1 מראה כי אין תפיסה שיש לה עדיפות מוחלטת על האחרות, אלא לכל תפיסה יש יתרונות וחסרונות. לכן, כל עוד אין משקללים את הקריטריונים השונים, לא ניתן להמליץ על תפיסה אחת ועל עדיפה. עם זאת, ברור מהטבלה כי יש תפיסות העוננות לקריטריונים רבים יחסית, ואילו אחרות עוננות רק לקריטריונים ספורים.

גישה הטבעת היrokeה עונה היטב על צורכי הנופש, ומונעת מטרדים מטבעת מוקדי המטרדים סביבת המטרופולין¹⁰), אך אינה תואמת בהכרח את תפיסות השטחים הדורשים שימור מבחןיות איכות המים. חייצים יrokeים מהווים מענה איכוטי לצורכי הנופש, נראים היטב, אינם מגבלים פיתוח כפרי או עירוני ברוב האזור ושותרים על איכותם של מים עיליים. אך אין חייצים אלו שומרים בהכרח על אזוריו הזנת אקויפרים ועל אפשויות של המשך הפעולות החקלאית, והם משנים במידה מה את חזות האזור. לעומת זאת, גושים יrokeים מאפשרים הפעילות חקלאית במקומות שיש יתרון וריציפות, ושותרים על חזות האזור, תוך מתן אפשרות לעודד הסקטור החקלאי והעירוני, אך תורמים מעט מבחינת ניראות, מניעת מטרדים או בהיענות לצורכי הנופש של האוכלוסייה. גישת הפסיפס אינה תואמת כלל את מערך הפעולות החקלאיות ומשנה את חזות האזור הכלולתי, אך תורמת רבות מבחינת ניראות שטחים יrokeים, ומאפשרת היענות טובה לצורכי פיתוח.

מטרת המדיניות היא לתות מענה למრב הנקודות של השטחים הפתוחים, וכך כדי להיענות למრב הקוריטוריונים המוצגים בטבלה 1 רצוי לשלב בין התפישות השונות. על כן מוצע להשתמש בנחלי החוף כבסיס לחיצים ירוקים על ידי עיבודים באמצעות שטחים כלליים שיישמרו כפתוחים. בכך תאפשר שמרות מערכות אקולוגיות מפותחות יותר ממה שכןן להיעשות על ידי שימרת הנחלים וגדותיהם, וייתנו מענה לצורכי נופש מגוונים יותר. עם זאת, חיצים ירוקים אינם נותנים מענה טוב לצרכים החקלאיים, לחזות האזרור וליעדים הטעביתיים. מוצע אפוא להגדיר גושים ירוקים אשר יהוו בסיס לפעילויות החקלאית באזור הליבה, שאם לא כן עלול אзор הליבה להיווצר ללא כל בסיס חקלאי, ובכך תיפגש חזותו וייעלם חלק מאופיו. אזורים אלו עשויים להיות גם חסיבות אקולוגית, וזאת בשל היוצרים בסיס לחברות חי מגוונות. כמו כן, גושים ירוקים אלו עשויים להגן לפחות במידת מה על אזורי ההזונה לאקויפר או לקלוט חלק מי השופכנים המטוחרים. אזורים העשויים להיות גושים ירוקים גדולים כוללים את האזוריים האלה: מצפון לכפר סבא, בדרום תל מונד, מצפון לכפר יונה ואזורים מדרום לרמלה ורחובות וממערב לכביש 3.

ה策ות ראשוניות אלו אינן מפורטו כאן, אלא נועדו להציג על כיוונים רצויים לעובודה תכנונית. יתר על כן, ה策ות אלו הן רק בבחינת אפיקון של שטחים הרואים להישקל כשטחים פתוחים לטווח האורך. בנוסף לאמץ לאפיקון את השטחים הפתוחים שישמרו ככאלה יש צורך לנחל את השטחים הפתוחים כדי להיענות בפועל למרב הנקודות. גם בנושא ניהול השטחים יש הבדל בין שטחים חקלאיים לשטחים איכוטיים. لكن הדגון בהמשך נפרד לשני סוגים השטחים. עם זאת, העקרונות שמאחורי הנהול משותפים והם חלק ממקרה אחד של מדיניות.

תכנון שטחים פתוחים איכוטיים והשימורה עליהם

הגישה הריסאגרטיבית לייעוץ שטחים פתוחים

בשלושים השנים האחרונות הושם הדגש במדיניות השטחים הפתוחים על זיהוי שטחים איכוטיים ועל שימירה עליהם כשמורות טבע או לגנים לאומיים. גם בעת הרחבות הירעה מעבר לשמרות הטבע גובשה תפיסה עקרונית שיש לדרוג את השטחים הפתוחים על סולם אחד, כדי לאתגר את השטחים החשובים ביותר. גישה זו הוצעה בעבודתו של גדי לוזן (1988), ושימשה גם בסיס לקביעת מיפוי השטחים הפתוחים על ידי הגופים הירוקים קרע לת/מ/א 31 (פרנקנברג ואחרים, 1991). במסגרת ת/מ/א 31 צוינו רוב השטחים שנכללו בשתי הקטגוריות העליונות בפתח השטחים הפתוחים כשטחים של משאבי טבע ונוף.

אולם כשבאים לנחל את השטחים הפתוחים יש צורך לאפיקון את מידת התאמתם של תאי שטח שונים לנקודות שצוינו לעיל. דבר זה מחייב התייחסות רב-מדנית לניטות השטחים הפתוחים. בטבלה 2 מוצעת גישה רב-מדנית לניטות השטחים הפתוחים, המבוססת על

דיסאגרגציה של תכונותיהם במקומות על ארגזית לסלם אחד. בטבלה יש הפרדה בין שני ציריים:

- 1) מצאי השטח;
- 2) שימוש השטח ומיקומו.

מצאי השטח הפתוח מוגדר על פי כמה מדדים (אשר ניתן להוסיף עליהם). המדדים ששימושו לאפיון מצאי השטחים הפתוחים בטבלה 2 הם:

- מידת כושר התחדשות הצמחייה בשטח;
- המגוון והנדירות הביוטית;
- המגוון, הנדרות או הטיפוסיות של השטח מבחינה גיאומורפולוגית או גיאולוגית;
- הקשר למכלול שטחים אחרים בעלי חשיבות טبيعית, כגון בסמיכות מידית לשמורה טבע, אקוסטומה נדירה, או בין אזורים אחרים לשימור;
- נראות;
- כושר הספיגה והשיקום הנופי;
- קיום מוקדי עניין היסטוריים או ארכיאולוגיים.

גם לשימוש ולמיוקם של השטח יש כמה מרכיבים. המרכיבים שנכללים בטבלה 2 כמאפייני מיוקם ושימוש השטחים הם:

- מידת הקربה ליישובים גדולים (ערים);
- שימוש הקרים הנוכחי: עיר, חקלאות, שטח טבעי;
- עד כמה השטח יכול לשמש פגוע מבחינה נופית או מבחינת מערכות טבע (דוגמה לשטחים פגועים מעין אלו הן מ hatchbot netoshot);
- באיזו מידה קיים בינוי מפוזר בתחוםי השטח הפתוח.

כל ממד מגדר כיוון של התייחסות תכנונית. לדוגמה, אזורים בעלי מגוון ביוטי גבוה או בעלי חשיבות גיאולוגית גבוהה וראויים לשימור ככאלה (בהתדר התחשבות בכל ממד אחר). שטחים בעלי נראות גבוהה או בעלי כושר ספיגה ושיקום נופי נמוך מחיברים התייחסות נופית אשר תtabטט בהגבילות פיזיות. קרבה למרצזי אוכלוסייה מצביה את השטח כפוטנציאל לספק שירותים לאוֹכוֹלָסִיטִיָּה. הכוונים והדילמות התכנוניות הנגוראות מכל ממד, כפי שהוא מוגדר בטבלה 2, מופיעים בעמודה הקיצונית או בשורה הקיצונית מול הממד, ככלומר, הדילמות הנbowות משימוש השטח או ממיומו ביחס למוקדי פעלויות ואוכלוסייה מופיעות בעמודה השמאלית ביותר, ואילו המשמעות התכנונית של מצאי השטח מופיעה בשורה התוחטונה.

תוכן המשבצות, המהוות שילוב של שני המדדים, מגדר את כיווני התייחסות התכנונית לכל שילוב של שני מדדים הנכללים בטבלה. בכך הטבלה פותחת מגוון נרחב של כיווני התייחסות מהנזר מסולם אורדינרי אחד. עם זאת, טבלה 2 היא במידה רבה רבע

אלולסטרטיבית בלבד, וזאת שני טעמים: ראשית, יתכן שההמודדים הכלולים בה אינם מספקים, ויש להוסיף עליהם; שנית, יתכנו קשרי גומלין לא מעטים בין שלושה מודדים וכיום, כולל בין יותר מממד אחד מכל ציר. למשל, אזור יכול להיות בעל נראות גבוהה עם מוקדי עניין היסטוריים, פגוע ביום ובקרבת מרכזיו יישוב. במקרים כאלה יש לראות כיצד ניתן לשלב בפועל בין הכוונים התכנוניים המופיעים במשבצות הרלוונטיות או לשкол צירופים נוספים. כאמור, טבלה 2 היא למעשה בבחינת כל חישבה, עשויו לסייע למתחננים במרחב, המתמודדים עם הצורך לקבוע הנחיות לשילובים שונים בין המודדים השונים המופיעים בעבודות שנעשו, או ייעשו, המשוגות שטחים כטוחים.

מגון האפשרויות לניטוח שטחים איכוטיים, העולה מטבלה 2, הוא בסיס לניהול השטחים האיכוטיים ולקביעת השטחים הרואויים להגנה. עם זאת, אין כוונה שלכל אחד מהשילובים האפשריים יונן ביטוי סטטוטורי, שכן פירוט יתר בתכניות סטטוטוריות גורם להעדר גמישות, ובכך הוא מקשה את התמודדות עם תמורהות שלמות על פני זמן. על כן יש צורך, לאחר ניתוח השיטה, לדון בכלים הרואויים לשמרתו ולניהולו.

הגנה וניהול של שטחים פתוחים איכוטיים

mbט כולל על דרכי התייחסות התכנונית, כפי שהן מופיעות במשבצות בטבלה 2, מראה כי ניתן לפחות חמישה דרכי התייחסות עיקריות בתחום השטחים הפתוחים: (1) שימור שטחים במצבם הטבעי כדי להגן על ערכים גיאומורפולוגיים, גיאולוגיים או ביוטיים, לצורכי שימור על מגוון נוף ועל טיפוסי נוף ולצורך לימוד וטיפול בחיק הטבע; (2) פיתוח לצורכי נב"ט, בהתאם למידת האינטנסיביות או האקסטנסיביות של הנב"ט; (3) המשך השימוש החקלאי, בעיקר במקומות שיש בהם חשיבות נופית, או מבחינות קביעה אופיו של האזור; (4) שימור נופי, הכולל בעיקר תחומיים שיש בהם צורך בתיאוריות נופית פרטנית ובהטלת מגבלות, כדי למנוע פגיעות חזותיות הנראות למרחוק; (5) פיתוח מוקדי של מרכזי פעילות, כדי לשקם אזורים פגועים או כדי להביא לגיבוש של פיתוחים קיימים, תוך מניעת התרכבותו לשטחים שאינם פגועים.

הבחנה זו עשויה לשמש בסיס לSieving שטחים פתוחים איכוטיים בתכניות אזוריות. בפרק השטחים הפתוחים בתכנית האב למרחב ירושלים-תל אביב הוכנה על בסיס זה טוית מפה אשר ציינה ארבעה סוגים אזורים, למעט שטחים חקלאיים:

- 1) אזורים לשימור במצבם הטבעי, כאשר במונח "טבעי" הכוונה היא בלי התערבות נוספת של האדם המודרני.
- 2) אזורים לשימוש בדגש על נב"ט, כאמור, אזורים שבהם ניתן לבצע פיתוח למטרות נב"ט בלבד, כאשר אופי הפיתוח והיקפו יקבעו בתכניות מפורטות.
- 3) אזורים רגשיים מבחינה נופית, שיש לקבוע בהם סייגים בהתאם.
- 4) מוקדים לפיתוח אינטנסיבי, לשם שיקום האזור או לשם מתן מענה לצורכי תיירות חז' ופניהם אינטנסיבית.

טבלה 2: בינוי מדיניות שטחים שתוחים
כתלות באופ הטריה, במיקומו ובשימושו הגובי

סיווג זה עשוי להיות בסיס להגנה ולתכנון של שטחים פתוחים באזור ההררי והגבאי. אולם סביר שבאזור הנחלים ולאורך החוף יהיה צורך בסיווגים שונים במקצת. דבר זה בולט כמעט על תכנית המთאר הארץית. לחופים חלק ג' – תכנית לניהול משאבי החוף לאורך הים התיכון. בתכנית זו יש כמה סיווגים השונים בפרטיהם מսיווגים שמצוינו כאן. המסקנה היא שאנו נהיה צריכים לרבו סוגים שונים של שטחים פתוחים איקוטיים, בהתאם לתנאים המיוחדים של כל אזור. במקרה, הטיפולוגיה הפשטנית של שטחים לשמרות טבע, ליערות, לשמרות נוף ולגנים לאומיים היא בלתי מספקת, והייתה צורך להרחיבה כדי לתפוס את הרב-מדיות של תכנון השטחים הפתוחים.

עם זאת, ריבוי הסיווגים עלול להביא לקשיות מיותרת ואולי אף מזיקה בניהול השטחים הפתוחים, שכן אם בכל תכנית יופיעו סיווגים רבים ומפורטים, כל שינוי קטן יחייב דיון בגופי התכנון העלונים. כדי להימנע מכך הוא יתכן שרצו יהיה לכפוף כמה סיווגים מפורטים במסגרת כולנית, כאשר הגופים המנהלים את השטח הרחב יותר יחויבו במתן מענה לשורת תפקידים אשר חלים אינם קומפטבליים. דבר זה יחייב את הגופים האלה לקבוע שטחים המתאימים לפועליות השונות ולהטיל בהתאם מגבלות שימוש בשטחים, אך יתר להם את הגישות לשנות את השטחים המיעודים לתפקידים השונים בהתאם לתמורות בבסיקוש, בעונות השנה, בתקופות רביה ובתקופות מדיעות חדשות. דוגמה לכך זו אולי תימצא בהצעה הנכללת בעדכון תכנית מתאר מחוז מרכז לסמן סביבות נחל כיעוד קרקע, כאשר פרטיו הסיווגים לאורך הנחל יקבעו בתכניות מפורטות. אם לכל נחל תקבע רשות אשר תפעיל אותו, תהיה אחראית לו ותתחייב לספק את כל השירותים הנדרשים ממנו, כולל שמירת נכסים אקולוגיים ומתן מענה לדפוסים שונים של נופש תמיוק-מים, ניתן יהיה לאפשר לרשויות זאת לשנות ייעודי שטחים לאורך הנחל, בלי צורך לקבל מספר גדול של אישורים או להציג שינויים לתכנית המתאר המוחזית.

הגנה סטטוטורית היא רק שלב אחד במדיניות השטחים הפתוחים. כפי שכבר צוין, נוכח הקונפליקטים הגוברים בתוך השטחים הפתוחים יהיה צורך לנחלם על פני זמן. סיווג השטחים הפתוחים על פי הקווים שהותוו כאן יכול לשמש בסיס לניהול מעין זה.

הגישה המוצעת לניהול השטחים האיקוטיים, על פי הסיווגים המפורטים, היא שבשתיים השונים יקבע השימוש המוביל או התפקיד העיקרי של השיטה. בהתאם לשימוש או לתפקיד ייגזרו הפעולות המותירות בשיטה. פעילויות אלו יהיו כל אותן פעילויות או שימושים שאינם עומדים בסתריה לתפקיד המוביל או לשימוש המוביל. כך, בשיטה שיטרתו שמיירה על נכסים אקולוגיים יותר ורק פעילויות שלא יסתרו תפקוד זה (כגון טוילים ברוג), ורק באינטנסיביות אשר תבטיח אי פגעה בנכסים שbagנים נשמר השטח. בדומה לכך, לשיטה שיעודו הוא מותן מענה לביקוש לפיקניקים לא תותר כניסה של רכבי שטח, גייפים, סוסים וטרקטורים. ואולם פעילויות אלו (רכבי שטח ועוד) אינן סותרות תפקידים של שמירת נוף וחוות.

המשמעות של הכוונת שימושים ופעולות בהתאם לתפקידו השטח היא מניעת גישה חופשית

לשטחים פתוחים רבים ולמספר בלתי מבוטל של פעילויות. דבר זה מחייב זיהוי אמצעים להכוונת פעילותות נב"ט לאזורי המתאימים להן. בין היתר יהיה צורך לארח אמצעים למנוע כניסה של רכבי שטח וטרקטורים לאזורי רגישים ולחגביל את מספר המבקרים באתרים שונים. יתכן כי יהיה מקום קבוע לשלול מטען ביקורות בשטחים שונים באמצעות חלוקת רשותות ביקור. ביחס מיוחד יש מקום לשקל מטען רשותות ביקור לקבוצות היוצרות עומס רב של מבקרים בזמן קצר יחסית גם באזורי רגישים שאינם נגישים ביותר. לשם כך ניתן להשתמש במונען וטיום הטילים הקיימים כבר היום.

מהחר של כל טיל מאורגן מחייב בקבלת אישור ביטחוני, ואישורים אלו מתואמים באמצעות משרד החברה להגנת הטבע, ניתן לקצוב את כמות הקבוצות היכולה לקבל אישור למסלולים מסוימים העוברים בתאי שטח וрегиון במיוחד.⁽¹²⁾ כמו כן, ניתן בדרך זו להטיל מגבלות על משך השהות בתאי שטח שונים. חריגה מאישורים אלו תפגע במעטם הגוף שקיבל את האישור, ובכך תיפגע אפשרותו להוציא טילים בעתיד. מכאן, שימוש זה עשוי להיות עיל ביותר. ניתן גם לשקל מגבלות על ביקורים של בודדים ושל משפחות באתרים רגיסטים. אך במקרה זה מדובר בעיקר במקרים קטנים יחסית, שהפיקוח עליהם אפשרי בעלות סבירה, וכן ניתן להגביל את נקודות הכניסה אליהם.

ניתן להנפיק רשותות לא רק למבקרים בשטחים סגורות, אלא גם לנסעה ברכבי שטח באזורי מסוימים. הנושא הביעתי ביutor בקביעת מגבלות לרכבי שטח צפוי להיות אכיפה המגבילות, וזאת בשל המהירות והעבירות של רכבים אלו.⁽¹³⁾ לשם אכיפה עליה יש צורך בפיקוח אפקטיבי בשטח ובאמצעי זיהוי של כלי רכב עבריניים. לשם פיקוח אפקטיבי יש צורך בפקחים מינויים ובאמצעים מתאימים, דבר הכרוך בעלות בלתי מבוטלת. וכן מוצע לשקל מיסוי מיוחד על רכבי שטח (דבר שיבטא את ההשפעות החיצונית של הם ועשוי להוות גם תמרץ שלילי לרכישתם). מיסוי זה ישמש למימון פיקחים בשטחים הפתוחים המוגבלים לשימוש כלי רכב אלו.

עם זאת, קביעת מגבלות על ביקורים או על פעילות מסוימת בשטחים רגיסטים היא רק צד אחד של מטבע ניהול השטחים הפתוחים. צדו השני של המطبع הוא מציאת דרכי להיענות לביקושים השונים לשימוש בשטחים הפתוחים לכל מוגון פעילותות הנופש. לכן, יש לתת מענה חיובי גם לבקשת לעורך ביקורים באתר טבע, לטיפוס על צוקים וסנפליינינג ולביקוש לנסיעות ולטיולים באמצעות השווים, וכן לבילוי פסיבי מסווגים שונים (כגון פיקניקים). לשם כך יהיה צורך בזיהוי שטחים המתאימים לפעילויות פועליות אלו גם באזורי הליבה, ובפיתוחם כך שתתגלו קיבולתם לקליטת פעילותות אלו. כמובן, יש לנוקוט פעילות פיתוח כדי שבעל תא שיטה מתאים ניתן יהיה לתת מענה למრב הביקושים המתאימים לאותו שטח.⁽¹⁴⁾ לדוגמה, ניתן יהיה לשקל פיתוח מסלולים לרכיבי שטח, לגייפים וכדי, אשר יהיו בהם אטרקציות שונות לפעילויות אלו, והם יאפשרו מטען מענה מרבי ומיטבי לאיכות שמחפשים המשמשים ברכבים אלו.

שילוב של מגבלות שימוש מחד גיסא ופיתוח מתוכנן לשם מתן מענה לביקושים מאידך גיסא פותח פתח לשילוב גורמים עסקיים בניהול שטחים פתוחים. ניתן למשל לשקל מותן זיכיונות לתאי שטח מסוימים, תוך קביעת תנאי הпитוח והשימוש בהםzas תאי שטח. בדרך זו ניתן יהיבם הן את פיתוח השטח והן את הפיקוח עליו. יתר על כן, בהעדר 'בעל בית' יש חש שטחים פתוחים ייוותרו ללא כל פיקוח ויהפכו בעצם לשטחים שארים שישמשו בעיקר כפח זבל אזרוי. לעומת, על ידי מתן זיכיונות ניתן למנע את בעיית 'הגישה החופשית' שבבסיסו נצול היתר של משאבי טבע ובאים.⁽¹⁴⁾

הן קביעת המגבלות והן פיתוח השטחים, שייענו על סוגים הביקושים השונים לשטחים הפתוחים, מחייבים הבנה עמוקה של רצונות המשמשים השונים. כיום חסרים מחקרים בתחום אלו. על כן, מרכיב נוסף במדיניות שטחים פתוחים צריך להיות מדיניות של מחקרים וסקרים שייעקבו אחר רצונותיהם ושאייפותיהם של המשמשים בשטחים הפתוחים, כדי לאפשר את ההתאמות הנדרשות בייעודים ובתפקודים של השטחים האלה. ככלומר, גם בתחום השטחים האיכוטיים יש לצפות לתמורות מתמידות בהנחיות ובמגבלות לשימוש בשטחים השונים.

שמירת שטחים קלאיים פתוחים

הגדות הבעיה

פרק הדן בתכנון השטחים הפתוחים והשמירה עליהם הוצאה גישה לאפיקון השטחים החקלאיים הרואים להגנה כשטחים פתוחים. אולם, כמו בשטחים האיכוטיים, זההו השטחים הרואים להגנה הנו רק פן אחד של בעיית השטחים הפתוחים. פן אחר הוא קביעת מדיניות של ניהול השטחים. אך בשטחים החקלאיים קיימת בעיה נוספת והוא איתור הכללים לשימרת השטחים כשטחים פתוחים. לשם הבנת מכלול נושאים אלו ראוי לחදד את הגדרות הבעיה הכרוכה בשמרה על שטחים קלאיים כשטחים פתוחים.

בעשרים וחמש השנים האחרונות נשמרו השטחים החקלאיים באמצעות מוסדיות מורכבות ובאמצעות המדיניות החקלאית של מינהל מקרקעי ישראל (ממ"י), אשר מנעה מרוב המשמשים בקרקע שmachoz לשטחים המטרופוליניים אפשרות להציג שינויים בייעוד החקלאי, באמצעות הצורך בקבלת הרשאה תכנונית, באמצעות המערכת החתמי-שבותית אשר בתכנוניה הגבילה את אפשרות הרחבת המושבים בהתאם למספר הנחלות⁽¹⁵⁾, ובאמצעות מערכת התכנון והבנייה. מערכת אחרתה זו לא רק הגבילה ישירות את אפשרות החשבה של קרקע חקלאית על ידי ייעוד שטחים בתכניות מתארא מחויזות בקרקע חקלאית (דבר המחייב אישור של המועצה הארץית לתכנון ולבניה לשם שינוי הייעוד), אלא גם מיסודה את הוועדה לשימרת קרקע חקלאית (ולק"ח), ששימשהמושבה נוספה להפרשת קרקע חקלאית. לוועדה

זו היה כוח וטו להפרשת כל קרקע שהוכרזה כקרקע חקלאית. במציאות רוב השטחים שלא נבנו בעת ההכרזה (1968) הוכרזו כקרקע חקלאית. מערכות זו, שההנפקה והזיהה בעבודה משלימה (שלאין ופייטלסון, 1995) ובעובדות קודמות (אלטמן ורוזנשטיין, 1992), עורערה עד היסוד בראשית שנות התשעים (פייטלסון, 1995; שלайн ופייטלסון, 1995).

התערורות המערכת המוסדית, אשר שמרה על השטחים החקלאיים, ובמסגרתם אף על שטחים פתוחים רבים שלא שימשו לחקלאות, נגרמה משתי סיבות עיקריות: האחת, משבר האשראי בסקטור החקלאי, דבר שהביא להתערורות המערכת ההתיישבותית השיטופית ולחיפוש אחר מקורות להיחלוות משבר האשראי. במסגרת זו הוצע כבר על ידי ועדת ריביד בשנת 1988 שיזוזו גורמי ייצור (קרקע ומים) תמורה מהיקותם של חלק מהחוותות. הסיבה השנייה להתערורות המבנה המוסדי היה גל העלייה שהביאה לבנייה מהירה, וזאת לשם השגת יעד לאומי עליון הנמצא בקונצנזוס – קליטת העלייה. בעקבות דרישת זו והתחששה שהמבנה המוסדי השומר על הקרקע חקלאית עומדת לה למבחן, הוקמו הוועדות לבנייה למוגורים (וליליט), אשר קיצרו ייצור ניכר את נהיל בדיקת התכניות והחלישו את כוחו האפקטיבי של הולק"ח. בנוסף, הועבר ממ"י ממשרד החקלאות למשרד הבינוי והשיכון, והדבר הביא ל渴בלת החלטות מספר לזרום הפשרת קרקען, בין היתר על ידי שיטות החקלאים ברוחים משינויי ייעוד הקרקע.⁽¹⁴⁾

אין בכונת מסמך זה לשוב ולדון בפרטיו השינויים המוסדיים שהלו בחמש השנים האחרונות, אלא להאר את משמעותו השינויים האלו בכל הנוגע להגדרת הבעיה הכרוכה בהגנה על קרקע חקלאית כטוחה. המשמעות העיקרית של השינויים המוסדיים היא פגיעה בכלים שעמדו לרשות גורמי התכנון כדי להגן על שטחים פתוחים, תחת הגג של שטחים חקלאיים, וכמוון על שטחים חקלאיים. בכך הבעיה התכנונית הראשונית שיש להתחזק עוד מה היא מעבר לבעיה זו, קיימת בעיה נוספת, אולי חמורה יותר, והיא התמודדות עם הגורמים שהביאו לערעור המערכת המוסדית ששמרה על הקרקע חקלאית בעשרות השנים האחרונות, וביחד שינוי העמדות בסקטור החקלאי כלפי שינוי ייעוד הקרקע.⁽¹⁵⁾

זרפים להגנה על קרקע חקלאית בשטח פתוח

בティוטות ת/מ/א 31, ולאחר מכן בעדכון תכנית מתאר מחוז המרכז, הוצע מונה תכוניים בסיס "ונף כפרי פתוח" כדי לצין אותן שטחים חקלאיים הרואים להגנה כשטחים פתוחים. אולם כיוון שבת/מ/א 31 לא הייתה אפשרות להזמין שטחים אלו הם אופיינו ומופיע רק בעדכון תכנית מתאר מחוז המרכז, הנמצאת כעת בדיונים. העקרון העומד מאחורי מינוח זה הוא כי אלו שטחים המיעדים, בראש ובראשונה, לשימור החזות החקלאית-הכפרית של השיטה. בכל מקרה, אין הם ממשיים עתודה לבנייה.

כדי להבין את הרציוнал להצעה זו ראוי לשקל את הגורמים לשינוי הייעוד של שטח חקלאי

לבנייה. בהכללה, ניתן לקבוע כי הגורם העיקרי לכך הוא פוטנציאל הרוחות (PP — potential) או רווח. פוטנציאל הרוחות הוא פונקציה של הפער בין הערך האלטרנטיבי (AV) של הקרקע לשימוש לא חקלאי לערך הנוכחי (CV) בשימוש החקלאי, בנסיבות עליות העסקה (TC) הכספיות בשינוי של ייעוד הקרקע, וזאת כל המשתנים הללו המשתנה הקשה ביותר להערכתו הוא הערך האלטרנטיבי של הקרקע, וזאת לא כמעט בשל האי-וואות באשר לקבלת החיתוך לשינוי ייעוד הקרקע. ניתן אם כן לכתוב את המשווה שתוארה לעיל בצורה זו:

$$PP = Pr(AV) - CV - TC$$

$Pr(AV)$ הוא ההסתברות למימוש הערך האלטרנטיבי.

גופי התקנון משפיעים על שני פרמטרים רלוונטיים במשווה זה. הפרמטר האחד הוא עליות העסקה. ככל שיש צורך לעבור דרך ועדות רבות יותר, להcinן עבדות רכע רבות יותר ולשתף מספר רב יותר של מומחים, עלויות העסקה הכספיות בהערכת ייעוד הקרקע גבוהות יותר. הפרמטר השני הוא ההסתברות למימושו של הערך האלטרנטיבי.⁽¹⁸⁾

הקביעה של שטח כנוף כפרי פתוח נועדה להשפייע על שני הפרמטרים הללו. היא קובעת כי כל שינוי של שטח זה יחייב דיון ארוך יותר, ובפורומים תכנוניים גבוהים יותר, דבר המעלה את עלויות העסקה בהשוויה להערכת ייעוד שטח במקום אחר. העלה זו של עלויות העסקה באח לשקף את התוצאות בערך האלטרנטיבי מאבחן ההשפעות החיצונית החיויבות של שטחים אלו לשטחים פתוחים. הקביעה של שטח כנוף כפרי פתוח נועדה גם לאותות ליזמים כי ההסתברות לשינוי ייעוד שטחים אלו נמוכה מבשתחים אחרים, ובכך להוריד את פוטנציאל הרוחות על פי הנוסחה שלעיל.

אולם בדומה למצוב בשטחים הפתוחים האיכוטיים, אףונו שטחי הנוף הכספי הפתוח וקביעת מגבלות על שטחים אלה אינם מספקים. בנוסף לכך יש לדון במסגרת מדיניות כוללת גם בשימוש שיישעה בשטחי הנוף הכספי הפתוח. אולם במקרה זה הדיוון הראשוני וסביר יותר מבקרה של השטחים הפתוחים האיכוטיים.

את הדילמה הבסיסית ניתן להסביר גם כן באמצעות הנוסחה שלעיל. כדי להשיג את מרבית התועלות החברתיות משמרות שטחים חקלאיים בשטחים פתוחים יש להגביל גם את הפעולות החקלאיות המותרת בשטחים אלו, שכן לא כל פעילות חקלאית תביא למרב התועלות הסביבתית או החזותית לשטחים אלו. לכן יש מקום לשקלול הטלת מגבלות על פעילות חקלאית בהתאם לתפקידים העיקריים לשטחי הנוף הכספי הפתוח. אולם כמעט כל מגבלה שתוטל על השימוש החקלאי תביא (כמעט בהכרח) להזרמת ערך השימוש הנוכחי (החקלאי) באותו שטח, ובכך תגדיל את תמריץ המשתמש להביא לשינוי של ייעוד השטח. מכאן שבקביעת מדיניות ניהול של שטחי נוף כפרי פתוח אין די להסתכל על התועלות לנושאים מהנוף הכספי הפתוח, אלא יש להתחשב גם בנסיבות המבט של מחזיק השטח – החקלאי.

בעדר הניסיון והמסגרות הארגוניות לניהול שטחים חקלאיים בשטחים פתוחים לא ניתן

בשלב זה להציג הצעות מוגברות למדיניות ניהול של שטחים אלו, אלא רק להסתפק בהעלאת עקרונות מסווג ובהצעת דרכיים ליישום המחייבים דיון וליבון עמוקים יותר. כדי להביא לניהול מיטבי של השטח ולהשאפת התועלות, כולל החיצונית, ממנה, יש צורך בהגבלה ובהכוונה של הפעולות המותרות בנוף הכפרי הפתוח. לשם כך יהיה צורך בעבודות ובדיוון באשר להשככות הסביבתיות והחוויות של פעילויות כפריות שונות. אולם לאור הדילמה שצינה קודם, יש לאפשר במסגרת דיון זה גם להציג פעילויות ושימושים חדשים, לא חקלאיים, בשטחים אלו. במיוחד יש לשקל אפשרויות של ניצול שטחים אלו, כדי לתת מענה לפעילויות אשר עלולות להיות בעיתיות בתחום השטחים הפתוחים האיכוטיים, והדרשות שטח רב. לדוגמה, בתחום הנוף הכפרי הפתוח ניתן לננות ולתת מענה לפעילויות הקשורות, כגון נסיעה ברכבי שטח ובטרקטורים הנען על ידי מטען אפואיות להקמת מסלולים המותאמים לרכבים אלו והן על ידי מטען אפואיות להשכורת רכב ולימוד נהיגה ברכבים אלו. בנוסף, יש לעודד בשטחי הנוף הכפרי הפתוח יזמות, אשר תנצל את האיכויות השטח כسطح פתוח ותביא להעלאת ערךו בשימושו כسطح פתוח. רצוי כי הרוחות המשיכושים אלו יפיצו את החקלאים על הפסדים אפשריים בשל מגבלות על פעילות חקלאית.

דרך אחרת תאפשר אולי להגדיל את כדיות הישראלים החקלאיים כפתחים היא מטען אפואיות לשימושים שונים בעונות שנה שונות. כך שטח עשוי לשמש לגידולים בעונות החורף והאביב, וכביסיס לביצ'ט בעונות הקיץ. עם זאת, סביר שאין ذי במאכעים אלו כדי לבטל את התנוריזム להשבת ייעוד השטח.

דרך נוספת להביא להקטנת הלוחץ מצד החקלאים להساب את ייעוד השטחים שהחזקתם היא שיתוף מספר רב יותר של החקלאים בתמורה שתתקבל מהhabitatt ייעוד שטח ספציפי, וזאת תמורה ויתור על זכויות פיתוח בשטחים שאוטם הם מחזיקים. לעומת זאת, כאשר מסבים ייעוד של שטח מסוים, לא יהיה מכך רק החוכר הספציפי שייעוד שטחו הוסף, אלא גם אותם שכנים אשר ייעוד שטיחם לא הושב. יתכן שניתן היה להיעזר לשם כך במגורות האזוריות הקיימות (המוציאות האזוריות) או במציגות אזוריות חדשות שיוקמו, למשל על פי הצעותיו של רענן וייץ (1994). גישה זו דומה במידה מה לגישת הסחר בזכויות פיתוח המפעלת במספר מקומות בארץ הברית¹⁹, אם כי אין כאן הכרה בבעלויות הפרטית של המשתמש בקרקע או בזכויות הפיתוח.

לבסוף, במסגרת אמצעי המדיניות שיש לשקל לא ניתן להימנע מדיון באפשרות של סבוסוד שמיירת הקרקע החקלאית כקרקע פתוחה. יש כמה ניסיונות מעין אלו בעולם, ובמקרים רבים נעשו הדבר באמצעות הקלות במיסוי. ברוב המקרים אין באמצעות זה לכשעמו למונע את הלוחצים להסביר ייעוד הקרקע החקלאית. אולם ניתן כי כאשר משלבים את כל אמצעי המדיניות שצינו כאן, יש מקום להיעזר גם בסבוסוד כדי להביא את פוטנציאל הרוחות משינויי הייעוד לרמות שבהן יפחית הלוחץ לשינוי הייעוד, דהיינו, לרמה שבה ניתן יהיה לעמוד גם בטוחה חרוץ. כמו כן, הצעה זו אינה מבוססת בשלב זה על עבודה אמפירית, שכן עבודה כזו

טרם נעשתה. אך, ניתן כי עצם העלאת הצעות כגון אלו תעודד הכנה של העבודות הדרושים בכל הנוגע לשיקולי החקלאים ולאפשרויות להקטין את כדיות הסבת הייעוד של הקרקע בטוווח הארוֹן.

סיכום והמלצות

בשנים האחרונות נעשים מאמצים רבים בעולם למצוא דרכי להשגת 'פיתוח בר-קיימאי'. על אף שהגדרת מושג זה, שזכה לתהודה רבה בעקבות דוח ועדת ברונטנולד (WCED, 1987), איןנה פשוטה, יש הסכמה נרחבת על כך שמדובר בפיתוח שלא יפגע בסך הנכסים שאנו מורשים לדורות הבאים (Pearce et al., 1989). בישראל אחת הביעות העיקריות בראשיה ארוכת-טווח היא בעית השטחים הפתוחים. לכן, ככל ניסיון להתוות מדיניות פיתוח בר-קיימא יהיה צורך לתת משקל רב לשאלות העקריות: כמה שטחים פתוחים יש לשמור למען הדורות הבאים, וכייד יש לנחל שטחים אלו? שאלות אלו עלולות במלוא חומרתן באוצר הליבה, שבו היקף החלצים על השטחים הפתוחים והבקوش לשירותיהם הם הגבוהים ביותר. מסמך זה מציג קווים מדיניות ורב-מדיניות לשטחים הפתוחים בישראל, המבוססת על מצאי השטחים הפתוחים באוצר הליבה ועל אופי התפקידים שיש לתת להם מענה בתחום השטחים הפתוחים. למדיניות זו יש שלושה מרכיבים ראשיים:

- 1) אפיון השטחים הרואים להגנה כשטחים פתוחים, תוך הבחנה בין שטחים פתוחים איכוטיים לשטחים קללאיים הרואים להישמר כשטחים פתוחים, על בסיס ניתוח פרטני המאפשר מתן הסבר לכל קביעה במונחי התפקידים שהשטחים הפתוחים אמורים לספק.
- 2) אפיון הכלים העשויים לשמש להגנת השטחים הללו, ובכללם סיוגי השטחים הללו בתכניות המתאר.
- 3) אמצעים לניהול השטחים הפתוחים, וגם זאת תוך הבחנה בין שטחים איכוטיים לשטחים קללאיים בהווה.

השטחים האיכוטיים הרואים להגנה כשטחים פתוחים הם אזור פרוזדור ירושלים, חוף הים, נחלי החוף וחלקים מתוך השפלה הגבוהה. את רצועות הנחלים ראוי לעבות לחיצים משמעותיים יותר על ידי קביעת אתררי נופש אזוריים ושטחי נוף כפרי פתוח משני צדיהם. כמו כן, מוצע לשמור על כמה גושים ירוקים גדולים באוצר השرون ודרכם יהודה, אשר יוכל לשמש בסיס להמשך החקלאות באזוריים אלו, ולאחר מכן מספר שטחים קללאיים נוספים כשטחים פתוחים, כדי לשמר על הצbijון הכפרי של חלקים נבחרים מתוך אזור הליבה.

כדי להגן על השטחים הפתוחים מוצע להיעזר במגוון רחב של אמצעים. בכלל זה יש להשתמש בתכניות סטטוטוריות כבסיס לשמרות השטחים שאופיינו כראויים להגנה. אך ניתן גם רצוי להיעזר בכלים כלכליים, בייחוד לשם צמצום התמരיצים לבניה בתחום השטחים החקלאיים הרואים להגנה כשטחים פתוחים. סוג נוסף של אמצעים, שלא נידון

במסגרת עבودה זו, אך ראוי להיכלל במסגרת מדיניות שטחים פתוחים כלל-ארצית, הם אמצעים חינוכיים והסברתיים. יש חשיבות רבה להסביר את חשיבותם של השטחים הפתוחים, ליצור מודעות רחבה ככל האפשר לחשיבות ההגנה עליהם ולהעמיק את ההבנה בדרך ניהולם. ללא הבנה אמיתית של הציבור הרחב בחשיבות השטחים הפתוחים ובצורך להטייל מגבלות על השימוש בהם לא יוכל כל שאר האמצעים לעמוד בלחצים לאורך זמן.

במסגרת התכנון הstattוטורי מוצע להרחיב את מספר ייודי השטחים הפתוחים באזורי הליבה, בהתאם לתכונות השטח ו בהתאם לשימוש העיקרי שלו הם ייעדו בפועל. בייחוד כונה קביעה זו בכל הנוגע לשטחים החקלאיים בהווה, אשר יש חשיבות להציג את תפקודיהם כשטחים פתוחים ולהקטין את הציפיות להסתב ייודם. כמו כן, מוצע לקבוע אזורים הדורשים תכנון כוללני כשטחים פתוחים וביישומיים, כדי לתת מענה לכל מגוון התפקידים שלהם הם נדרשים. דוגמה לכך הם השטחים שצויינו כסבירות הנחלי בעדכו תכנית מתאר מחוז המרכז. השימוש בשטחים אלו ייקבע בתכניות מפורטות שייגזרו מתכנית לכל הנחל על שתי גdotot, אשר תctrך לענות על כל השימושים והתפקידים של הנחל וגdotot.

התכנון של השטחים הפתוחים צריך להיות מרכיב אחד בניהולם. ניהול זה נדרש מtan מענה לכל התפקידים. לשם ניהול השטחים הפתוחים מוצע ראשית לאפיין את התאמות תאי השטח השונים לייעודים האפשריים, וזאת על פי תוכנות האתר והמיקום של השטחים הפתוחים. על בסיס עבודות אזוריות מעין אלו ניתן יהיה לקבוע את התפקיד המוביל של כל תא שטח, ולגוזר ממנה את השימושים הקומפטטיבליים עם אותו תפקיד מוביל.

מעבר לשאלת קביעת תפקיד השטחים והשימושים האפשריים שבהם, יש צורך לקבוע מגנוני פיקוח על שטחים אלו ואמצעים לפיתוחם. דבר זה יחייב, ברוב המקרים, שיזק מוסדי לשטחים הפתוחים לגופים ציבוריים ולזכיניים עסקיים בחלוקת מתאי השטח הפתוח. במקרים שבהם ניתנים שטחים פתוחים לזכינים חשוב לקבוע את התנאים לגופים אלו כדי להבטיח את האינטראס הציבורי.

הנקודה החשובה ביותר העולה מסקן זה היא כי בניגוד לעבר אין די בהגנה על שטחים פתוחים ככאלה או במעטה של שטחים החקלאיים, אלא יש צורך במדיניות כוללת לשמרותם ולניהולם של השטחים הפתוחים על פני זמן ובידי מגוון של גופים, תוך הסתייעות בשורה ארוכה של הסדרים וכלים לביצוע המדיניות. מדיניות זו צריכה להתבסס על עבודות פרטניות שאפשרו יצירות זיקות ברורות בין שטחים לתפקידים ולמשתמשים. הכלים והאמצעים המועלמים בסקן הם בבחינת הצעה ראשונית בלבד, אשר עיקר מטרתה להביא להרחבת הדיוון לצורך ובאפשרויות להתמודדות מקיפה ומעמיקה יותר עם הסוגיה הבערת של עתיד השטחים הפתוחים באזור הליבה. בשל היקף של שטחים אלו ובשל עצמת הלחצים עליהם כל התמהמות בקיום דיוון כזה עלולה להביא לפגיעה בלתי הדירה במלאי המשאבים שעימדו לרשות הדורות הבאים.

הערות

1. אזורי הליבה מוגדרים לצורך מסמך זה כשטח ציוני בת/מ/א 31 כאזור הליבה, המשולש נתניה-ירושלים-אשדוד, בתוספת נפת חדרה. עם זאת, לפרטי ההגדרה והגבולות אין חשיבות למחות העבודה.
2. על נושא זה ראה צוות מעקב בקרה ועדכון ת/מ/א 31, **מעקב בקרה ועדכון ת/מ/א 31: דוח** **סיכום שלב א'**, ינואר 1995.
3. השפעות חיצונית חיוביות הן אותן השפעות של שטחים פתוחים שלא נכללות במחירים. השפעות אלו כוללות את תרומות החוץית והסבירתי של השטחים הפתוחים, ובכלל זאת את תרומותם לשימור מגוון הזנים והמינים ולהזנת מי התהום.
4. בראייה היסטורית ניתן להסביר שטחים בגיןים לפתחים, אולם משך הזמן והעלות החברתית הכרוכים בכך הופכים את האפשרות זו לבתני מציאותית או בלתי משמעותית בכל טווח תכנון מקובל.
5. על סוגים הכלכליים העשוים לשמש לשימור שטחים פתוחים ראה: & Bishop, Phillips, 1993.
6. החלטה זו החליפה את החלטה 533, בה נקבעו העקרונות של שיתוף החוכרים ברווחי הسابת יעוד הקרקע, ואפשרה יוזמה משותפת של החוכרים עם יזמים חיצוניים. בעקבות עבוזת ועדת בראשות מנכ"ל האוצר אז, אהרון פוגל, הוחלפה ההחלטה 611 בחילתה 666. על פי החלטה זו נמנעה האפשרות ליזמה משותפת, אך נשמרה האפשרות לשיתוף ברווחים. לאחרונה נפסלה ההחלטה 666 בבע"צ בשל ניגוד אינטנסיבים של שניים מחברי מועצת מקרקעי ישראל. لكن היא הוחלפה בחילתה 727 הזזה בעיקורה לחילתה 666. לפירות נושאים אלו ראה: כהן (1994), פיטלסון (1995) ושלאן ופיטלסון (1995).
7. המלצות אלו נכללו בדו"ח ועדות קדמון שהוקמה לנושא התעסוקה הלא חקלאית במושבים. המלצות הוועדה אומצו על ידי הממשלה ביום 24.9.95.
8. גישה זו הייתה מרכיב מרכזי בתכנית לונדון הגדולה של אברקומבי משנת 1994. טבעת שנקבעה בתכנית זו משמשת כizzo עד היום, עם שינויים מסוימים מס' 2.
9. השפעות אלו כוללות הן מטרדים של חקלאים לדיררים והן פגיעות בתפקוה החקלאית. המטרדים למגורים כוללים מטרדי רעש, ריח, מכרסמים ושבועות פעילות מוקדמות. הפגיעה בייצור החקלאי נובעת מוגבלות ריסוס ולעתים מוגבלות על שעות פעילות, וכן חידרות למטעים ולשדות ונזנות מהם.
10. על קיומה ועל היוצרותה של טבעת זו ראה: פיטלסון 1995(נב.).
11. כבר ביום יש שימוש בכלי זה במסגרת טיפול בטיני-ספר בהרי אילת.
12. כבר ביום הועלטה הצעה לאטור על נסיעה ברכבים אלו לאורץ חוף הים.
13. דוגמה להצעה ליישום רעיון זה נמצאת בטיוות עדכון תוכנית מתאר מחוז המרכז, שם סומנו "אזורים נופש מטרופוליניים" בקרבת ריכוזי אוכלוסין. אזוריים אלו מיועדים לפיתוח מגוון של פעילויות נופש לרוחות התושבים מסביבם, על בסיס תכנון של כלל תא השטח.
14. על הבסיס התיאורטי לטענה זו ראה אצל: Bromley, 1991.
15. החשבות של נקודה זו נובעת מחיות המושב כורת ההתיישבות הっぴית הנפוצה ביותר.
16. ראה החלטות 533 ו 666, 611, 527 של מועצת מקרקעי ישראל.

17. שינויי עמדות זה התרbeta ביחס הסטטוטור החקלאי להצעות לביטול או לשינוי של החלטה 611
בדיוני ועדת פוגל.

18. לדין מפורט ומקיף בנושאים אלו ראה: Feitelson, 1989, Ch. 3.
19. על פי שיטת זו נקבעים שטחים לשם כרकע חקלאית, ושטחים שבהם מתנים את
העלאות אחזוי הבניה בקניית זכויות הפטוחה מהחקלאים באזור המוגן. כך נוצר מנגנון
שבאמצעותו הפיתוח ממוקד, תוך פיצוי לחקלאים בשטחים שבהם הפיתוח הוגבל. לדין
בשאלת יישום שיטה זו על בסיס הניסיון בארץות הברית ראה: Pizor, 1986.

מקורות

- אלתרמן ר. ורוזנשטיין מ., 1992, **קרקע חקלאית: שמירה או הפשורה?**, המרכז לחקר העיר
והאזור, הטכניון, חיפה.
- בר-אור ד., 1992, **יקולחים כמקור מים לשיקום נחלים**, כנס האגודה הגיאוגרפיה, באר שבע.
- ברלינר ר., 1990, **שמירת הטבע בשרווי**, בתוך: **השרון: בין ירקון וכרמל** (א.דגני, ד. ג罗斯מן וא.
شمואלי, עורכים), משרד הביטחון – ההוצאה לאור.
- גדילוון א., 1988, **הליך לניטוח והערכה של משאבי טבע ונוף למטרות תכנון שימושי קרקע
בשטחים פתוחים**, חיבור לתואר מגיסטר, הטכניון, חיפה.
- וויץ ר., 1994, **הכפר הישראלי – לאנו**, משרד הכלכלה והתקציב, הרשות לתכנון כלכלי, נייר
עמده מס' 2.
- ויתקון ג., 1992, **'מידניות השמירה על קרקע חקלאית ועיר המרחב הכפרי'**, כנס האגודה
הגיאוגרפיה, באר שבע.
- כהן ז., 1994, **החלטות מס' 611/533 של מועצת מקרקעי ישראל**, **קרקע** 38, עמ' 13-19.
- מוזור א., 1993, **ימשאב הקרקע בתכנון המרחבי**, בתוך: **ישראל 2020: תכנית אב לישראל בשנות
האלפיים**, דוח שלב א' – כרך ב', הטכניון, חיפה.
- פייטלסון ע., 1993, **'התפתחות מערכות התחרובה בישראל בצבת שיקולים כלכליים, מדיניים
ובטעןוניים'**, **מחקרים בגיאוגרפיה של א"י** י"ד, עמ' 227-249.
- פייטלסון ע., 1995, **'שמירת השטחים הפתוחים בישראל בנקודת מפנה'**, **אופקים בגיאוגרפיה**
עמ' 42-43 22-7.
- פייטלסון ע., 1995ב, **'הדגם המרחבי של קוונטילקטים סביבתיים בהליך הצמיחה המטרופולינית
והשלכותיו התכנוניות'**, **זכוכס**, מכון ירושלים למחקר ישראל (בדפס).

פרנקנברג א., 1992, 'תכנון המרחבים הפתוחים של ישראל', חומר מלוחה לסדרה ישראל 2020 רשות שמורות הטבע, ירושלים.

פרנקנברג א., שdot א., אורטל ר. וספריאל א., 1991, 'הנחיות לדירוג שטחים פתוחים', רשות שמורות הטבע, ירושלים.

שלאן א. ופייטסון ע., 1995, ' מדיניות השמירה על קרקע כללית: התהווותה, מיסודה וערעוריה', מכון פולרטהיימר, ירושלים (בדפוס).

שרמן ד. וקדר פ., 1993, 'עסקים לא כלאים במושבים', המרכז ללימודים פיתוח, רחובות.

Bishop K.D. and Phillips A.A.C., 1993, Seven Steps to Market — the Development of the Market-led Approach to Countryside Conservation and Recreation, *Journal of Rural Studies* 9, pp. 315-338.

Bromley D., 1991, *Environment and the Economy: Property Rights and Public Policy*, Blackwell.

Feitelson E., 1989, 'The Spatial Effects of Land Use Regulations: The Chesapeake Bay Critical Area Case', Unpublished Ph.D. Dissertation, The Johns Hopkins University, Baltimore.

Feitelson E., 1992, 'Some Prospects and Dilemmas in the Use of Economic Instruments for Ecosystem Protection', in: *Environmental Quality and Ecosystem Stability* (A. Adin et al., eds.), ISEEQ Publication, Jerusalem.

Pearce D., Markandya A. and Barbier E.B., 1989, *Blueprint for a Green Economy*, Earthscan, London.

Pizor P.J., 1986, Making TDR Work: A Study of Program Implementation, *Journal of the American Planning Association* 52, pp. 203-211.

Razin E. and Hasson S., 1994, 'Urban-Rural Boundary Conflicts: The Reshaping of Israel's Rural Map', *Journal of Rural Studies* 10 pp. 47-59.

Wilson E.O., 1989, Threats to Biodiversity, *Scientific American* 261(3), pp. 60-66.

World Commission for Environment and Development, 1987, *Our Common Future*, Oxford Univ. Press.

THE FLOERSHEIMER INSTITUTE FOR POLICY STUDIES
THE PRIMARY CORE STUDIES

**OPEN SPACE POLICY FOR ISRAEL'S CORE REGION:
PRINCIPLES AND IMPLEMENTATION**

Eran Feitelson

The views expressed in this publication are solely those of the author

© 1995, The Floersheimer Institute for Policy Studies Ltd.
9a Diskin St. Jerusalem, 90400. Tel. 02-666243 Fax: 972-2-666252

ISSN 0792-6251