



לומן תכנון עיר ואזור בע"מ



ע ר כ ז  
ה מ ו ע צ ו ת  
ה א ז ו ר י ו ת  
ב י ש ר א ל

# המדריך לתכנון וניהול שטחים פתוחים במועצות האזוריות

שלב א' –

## סקירת המצב הקיים

טיוטה

פברואר 2014

## חברי צוות התכנון

מתכנן גדעון לרמן לרמן תכנון עיר ואזור	ראש צוות התכנון
אדר' נוף מיכל בן שושן לרמן תכנון עיר ואזור	ריכוז וניהול התכנון
מתכננת רותם מרינוב מתכננת רותי נשיץ לרמן תכנון עיר ואזור	צוות התכנון
עזרא סדן, רות לובנטל סדן לובנטל	תכנון כלכלי
אביב אלחסיד אסטרטגיה ותקשורת קהילתית	יעוץ ארגוני
	עורכי מדריכים נלווים
עזרא סדן, רות לובנטל סדן לובנטל	מדריך כלכלי
אביב אלחסיד אסטרטגיה ותקשורת קהילתית	מדריך לארגון/שינוי ארגוני/התאמה ארגונית של המועצה האזורית
אדר' נוף ליאב שלם	מדריך לשיקום אקולוגי
דותן רותם, רשות הטבע והגנים	מדריך לניטור משולב
	מדריך לממשק ושיטות גידול

## חברי "פורום הגורן"

<p><b>יו"ר</b></p> <p><b>ד"ר מטי הרכבי-צרפתי</b>, ראש מועצה אזורית יואב</p> <p>יו"ר הועדה לקיימות וסביבה, מרכז המועצות האזוריות</p> <p><b>יו"ר</b></p> <p><b>עמיר ריטוב</b>, ראש מועצה אזורית לב השרון</p> <p>יו"ר הועדה לתכנון, מרכז המועצות האזוריות</p> <p><b>מנהל ומתאם</b></p> <p><b>אוריאל בן חיים</b>, אחראי חקלאות קיימות וסביבה</p> <p>מרכז המועצות האזוריות</p>	<p>שמואל ריפמן, ישראל נדיבי, אדוה לויד   מרכז המועצות האזוריות</p> <p>חיים ביבאס, גיל ליבנה   מרכז השלטון המקומי</p> <p>פרופ' ערן פייטלסון   מרכז השלטון המקומי והאוניברסיטה העברית</p> <p>אילן שדה, לאה פרי, נועה סגל   מועצה אזורית מנשה</p> <p>אלון שוסטר   מועצה אזורית שער הנגב</p> <p>סיגל מורן, דרור קראוויני   מועצה אזורית בני שמעון</p> <p>רני אידן, אלדד שלם   מועצה אזורית עמק חפר</p> <p>רון שני, ברוך קומפנו   מועצה אזורית משגב</p> <p>רואי מסורי   מועצה אזורית דרום השרון</p> <p>יורם קרין   מועצה אזורית עמק המעיינות</p> <p>חנן ארז, הגר ראובני, שלומי בוזי   מועצה אזורית מגידו</p> <p>אלי מלכה, קובי גביש   מועצה אזורית גולן</p> <p>רותי פרום-אריכא, רענן אמויאל, צפריר גרינהוט, ענת לוינגרט, גדעון טופורוב   משרד החקלאות</p> <p>מנחם זלוצקי, איריס האן   המשרד להגנת הסביבה</p> <p>תמר כפיר   משרד הפנים</p> <p>רפי אלמליח, אייל רוסו   רשות מקרקעי ישראל</p> <p>כרמית פינץ   משרד התיירות</p> <p>אריק ליבוביץ'   משרד הכלכלה</p> <p>שחר פוני   רשות העתיקות</p> <p>עירית בשן   משרד הרווחה, השירות לעבודה קהילתית</p> <p>נטליה גוטקובסקי   אוניברסיטת תל אביב</p> <p>פנחס כהנא, יהל פורת   הקרן הקימת לישראל</p> <p>ניר אנגרט, דותן רותם, יהושוע שקדי, עופר שטייניץ   רשות הטבע והגנים</p> <p>איתמר בן דוד, אלון רוטשילד   החברה להגנת הטבע</p> <p>יואב שגיא, ענת הורוביץ, אורי רמון   מכון דש"א</p> <p>עלית וויל שפרן   יחידה סביבתית רמת נגב</p> <p>רן לוי   יד הנדיב</p> <p>חיים צבן, שאול צבן   צנובר יועצים</p> <p>אסף קשטן   א.ב. תכנון</p>
---	--

## תוכן עניינים

### עמוד

4.....	חלק 1: אודות המדריך, הרקע והצגת התפישה הערכית של השטחים הפתוחים
4.....	1.1 הקדמה
5.....	1.2 ערכם וערכיותם של השטחים הפתוחים
10.....	1.3 תהליך העבודה ותוצריה
13.....	חלק 2: עיקרי המצב הקיים ותובנות מרכזיות
14.....	2.1 היבטים פייסיים נופיים וסביבתיים
18.....	2.2 תהליכים ומגמות בתחומי החקלאות
20.....	2.3 התמורות במרחב הכפרי - סוגיות חברתיות
22.....	2.4 היבטים כלכליים
25.....	2.5 הניסיון הבינלאומי - מדיניות ותוכניות להגנת שטחים פתוחים
29.....	2.6 "הניסיון הישראלי" - סקירת תהליכים, עבודות ותכניות בנושא
33.....	2.7 השחקנים הראשיים המשפיעים על תכנון וניהול שטחים פתוחים
37.....	חלק 3: סוגיות מרכזיות לדיון וכיווני פעולה מסתמנים
37.....	3.1 סוגיות מרכזיות
41.....	3.2 כיווני פעולה מסתמנים

## 1. אודות המדריך, הרקע והצגת התפישה הערכית של השטחים

### הפתוחים

#### 1.1. הקדמה

דו"ח זה הנו סיכום של שלב א' - לימוד וניתוח מצב קיים, במסגרת הכנת המדריך לתכנון וניהול שטחים פתוחים במועצות האזוריות.

המדריך נערך בהזמנת מרכז המועצות האזוריות ומטרתו הינה יצירת "ארגז כלים" אופרטיביים לתכנון וניהול השטחים הפתוחים, ברמה אזורית ובהובלת המועצות האזוריות, כאבן הפינה לפיתוחו ושמירתו של המרחב הכפרי.

בשלב זה, עיקר ההתמקדות הינה בהערכת תמונת המצב הקיימת של השטחים הפתוחים במועצות האזוריות, הצגת מטרות ויעדים וכן מידע על כיווני פעולה אפשריים, במטרה להוות ולשמש כבסיס הידע המקצועי והרעיוני להמשך העבודה, ולגיבוש הכלים המתאימים לתכנון וניהול השטחים הפתוחים.

הדו"ח תמציתי ומורכב משלושה חלקים:

- **בחלקו הראשון:** הצגת הרקע לעבודה ומטרותיה וכן התפישה הערכית וחשיבות השטחים הפתוחים בעולם ככלל ובישראל בפרט.
- **בחלקו השני** מוצגים עיקרי התובנות מלימוד המצב הקיים בתחומים השונים, בהתבסס על סקירות נושאיות, המובאות בהרחבה בנספחיו: היבטים פסיים נופיים וסביבתיים, היבטי שמירת טבע ואיכות סביבה, תהליכים ומגמות בתחומי החקלאות, היבטים חברתיים, היבטי כלכלה והיבטים מנהליים. בד בבד, מוצגת סקירת הניסיון הבינלאומי בהיבט השטחים הפתוחים, תכנונם וניהולם, תוך התמקדות והשוואה בין מספר דוגמאות מייצגות. לצד הניסיון הבינלאומי, נסקר ונבחן הניסיון המצטבר בישראל מקום המדינה ועד היום, על בסיס תהליכים, עבודות ותכניות בנושא. לסקירה זו נלווים ניתוח הגורמים המעורבים בתכנון וניהול השטחים הפתוחים בישראל וסיווג ראשוני של המועצות האזוריות, לפי מספר קריטריונים.
- **בחלקו השלישי והמסכם,** על בסיס לימוד וניתוח המצב הקיים, יוצגו סוגיות שונות לדיון, וכן כיווני הפעולה האפשריים לשלבים הבאים.

לדו"ח מצורפים נספחים נושאים, בתחומים שפורטו להלן, וכן נספחים המפרטים את רשימת חברי פורום הגורן ואת כל סיכומי הפגישות עם הגורמים השונים, שנערכו במסגרת שלב זה.

## 1.2. ערכם וערכיותם של השטחים הפתוחים

... "כל אדם זקוק למקום אליו יוכל ללכת ולצאת מדעתו בשלווה"...

(ארץ בראשית, אדוארד אבי)

המרחב הפתוח משקף את ההיסטוריה האנושית, התהליכים התרבותיים, החברתיים והכלכליים המתרחשים בה, ובד בבד מהווה כח מניע לתהליכים אלו. לכל מקום ערכים ייחודיים, כאשר מערך הכוחות המעצבים את המרחב הפתוח, דמותו וערכיו, הנם מורכבים ונגזרים ממגוון תהליכים מקומיים וגלובליים, בתחומים שונים, ישירים ועקיפים.

**השטחים הפתוחים בישראל**, אחת המדינות הצפופות מבין המדינות המפותחות בעולם, הינם משאב נדיר, מאוים תמידית ומתכלה, שזמינותו הולכת ופוחתת. למעלה מ-85% מהשטחים הפתוחים מצויים תחת אחריותן של המועצות האזוריות. שטחים אלו נחלקים לשטחים טבעיים - בחלקם ברמות הגנה שונות (שמורות טבע וערות קק"ל הטבעיים), שטחים מוטי פנאי ונופש (גנים לאומים וערות נטועים) ושטחים חקלאיים, ברמות עיבוד שונות ומהווים רקע, כמו גם תוצר, של הפעילות האנושית המתקיימת במרחב הכפרי. כן מתפקדים שטחים אלו כעורף כפרי לתושבי היישובים והערים השכנות וכמשאב חיוני לכלל תושבי הארץ העוברים או נופשים בהם.

בעוד רצפי השטחים הטבעיים המשמעותיים נמצאים בצפון הארץ ובדרומה ובחלקם הגדול שטחים בעלי ערכיות מובהקת המוגנים מפיתוח, עיקר השטחים הפתוחים סביב ריכוזי האוכלוסייה במרכז הארץ הנם שטחים חקלאיים. בשנים האחרונות חלו שינויים בהיקף ואופי הפיתוח החקלאי, אשר הביאו לירידה בתפקידיה ובמעמדה המסורתי של החקלאות כענף כלכלי חשוב למשק, ומנגד התעצמה חשיבותם של השטחים החקלאיים כשטחים פתוחים, בעלי תפקיד סביבתי, נופי, אקולוגי, תרבותי וחברתי.

מרבית השטחים הפתוחים בישראל כיום מצויים כאמור בתחומן של המועצות האזוריות. עם זאת, ערכי השטחים הפתוחים והתועלות הנגזרות מהן אינם נחלתם של תושבי המרחב הכפרי בלבד, וחשובים מאין כמוהם עבור מרבית תושבי ישראל, החיים במרחב העירוני. בשל מימדיה של מדינת ישראל והמרחקים המצומצמים שבה, נותר מצב בו המרחבים החקלאיים משפיעים לא פעם על המרחב העירוני ואף משתלבים בו. באזורים רבים בארץ מהווה הנוף החקלאי מעטפת לשטח עירוני - חלק מתחום המחיה של התושבים העירוניים ובעל השפעה ישירה על איכות חייהם, ולפיכך טיפוח הנוף החקלאי והפתוח סובב הערים מהווה חלק אינטגרלי מהתכנון העירוני. שטחים פתוחים רחבי ידיים המשתרעים בסמוך לשכונה עירונית מספקים לתושבים נוף ירוק ופתוח ואויר צלול, מאפשרים תחושת מרחב שאינה מאפיינת מרחבים עירוניים והתועלות הרבות הטמונות בשטחים אלו, כמפורט בהמשך, אף מועצמות לא פעם ביחס למרחב העירוני.

לצד הפיתוח הקהילתי והמוניציפאלי בישובים ובאזור, **המועצות האזוריות רואות עצמן כאחראיות על ניהול השטחים הפתוחים** שהופקדו בידיהם ובכך גם ממשיכות את תפקידן ההיסטורי. זוהי חובתן הלאומית לדאוג לשמירתם ולטיפוחם של השטחים הפתוחים לטובת הציבור בישראל בכללותו, והן מתחייבות בחזון לגבי השטחים הפתוחים "לפעול באחריות ובמקצועיות למציאת האיזון הנכון בין שימור המרחבים הירוקים לפיתוח ההתיישבות הכפרית של מדינת ישראל" (מתוך חזון השטחים הפתוחים של המועצות האזוריות). יחד עם מחויבות זו,

בחזון זה ניכרת ההתייחסות למרחב הכפרי הכולל, על כל תפקידיו וצרכניו: "נופו הפתוח של הכפר יעניק לאזרחי ישראל בכלל ולתושבי הערים והיישובים העירוניים בפרט, מרחב הנאה, פנאי ואיכות חיים על סף עירם ובנגישות מיידית".

**לחצי הפיתוח ההולכים וגוברים**, בעיקר במרכז הארץ, מביאים לכך ששטחים אלו, על ערכיהם ולאור היעדר ההגנה המספקת שלהם, נמצאים תחת לחצי פיתוח מתמידים, אשר למרות חיוניותם מהווים איום מתמיד על קיומם וערכיהם כשטחים פתוחים. דוגמא לכך ניתן לראות באמצעות תכנית המתאר הארצית תמ"א 35, אשר הוכנה בראשית שנות ה-2000 וקבעה כי עד שנת 2020 תידרש תוספת בינוי של כ-600,000 דונם, בנוסף למיליון הדונם הבנוי בעת הכנתה (כשליש מתוכם במועצות האזוריות), מרביתם על חשבון קרקע חקלאית. כיום מקודמות יוזמות פיתוח נוספות על חשבון השטחים החקלאיים, ובהן "הפרויקט הלאומי לדירור" (הותמ"ל), עדכוני תמ"א 35 והכנת תמ"א 1. ליוזמות אלו משמעויות מורכבות, כאשר מחד-הן מייצגות שטחים חקלאיים לפיתוח עירוני או מעבר לתשתיות ארציות, ובכך מאיימות על השטח הפתוח באופן ישיר, ומנגד – פיתוח עירוני זה מהווה שימוש יעיל יותר במשאבי הקרקע, מאשר פיתוח כפרי/פרברי המבוסס על בניה צמודת קרקע, וכן פיתוח התשתיות הנו תנאי הכרחי לקידומה של מדינת ישראל. תהליכים מורכבים אלו הנם בעלי מאפיינים מקומיים, ועם זאת מהווים חלק ממגמות כלל עולמיות. מעת לעת עולות יוזמות לשינויים בחקיקה ולשינויים מבניים במערכות התכנון בישראל, אשר מעלות חששות ביחס לשטחים הפתוחים ולמעמדם בעתיד.

הערכים והתועלות הטמונים בשטחים הפתוחים, כמו גם האיומים וההזדמנויות, הביאו בשנים האחרונות **לצורך בפיתוח אסטרטגיה תכנונית זהירה** ורציונאלית של השטחים והמשאבים הטבעיים הקיימים להשגת מגוון שירותים סביבתיים, באופן שידגיש את ערכם וחשיבותם.

**עבודה זו** נערכת עבור מרכז המועצות האזוריות, כגוף המייצג את 54 המועצות האזוריות ברחבי הארץ, אשר בתחום שיפוטן נמצאים מרבית השטחים הפתוחים בישראל לסוגיהם, והאתגר המונח לפתרון הנו פיתוח מדיניות וכלים לניהול ושמירת השטח החקלאי והטבעי הפתוח, כעוגן לצמיחה והתחדשות של ההתיישבות במרחב הכפרי.

**ייחודה של עבודה זו**, ביחס לעבודות אחרות, רבות וטובות, העוסקות בתכנון השטחים הפתוחים, הנו היותה יוזמה המגיעה מהשטח (Grassroots) - ביוזמת מרכז המועצות האזוריות, בראש ובראשונה, עבור המועצות עצמן ותושביהן, וכן לכלל הציבור הרחב לו דרושים השטחים הפתוחים כמרכיב חיוני לרווחתם.

**מטרת העל** של עבודה זו הנה יצירת "ארגז כלים" אופרטיביים לתכנון וניהול השטחים הפתוחים, ברמה אזורית ובהובלת המועצות האזוריות, כאבן הפינה לפיתוח ולשמירתו של המרחב הכפרי והשטחים הפתוחים שבו, בהתאם לעקרונות הקיימות, אשר אימוצם ע"י המועצות האזוריות, יחולל תהליכים מתמשכים וארוכי טווח בשטחי המועצות שסייעו בשימור השטחים הפתוחים. ייחוד נוסף בעבודה זו הנו האפשרות לגיבוש כלים אופרטיביים שישקפו את התפישה הארצית הכוללת למרחב הכפרי, בד בבד עם מתן אפשרות לפיתוח ראייה מקומית ולשימוש בכלים שונים עבור סוגים שונים של מועצות ותהליכים, ושילוב כוחות בין בעלי העניין במטרה לשמור על השטחים הפתוחים.

**ניהול משאבי טבע בהתאם לעקרונות הקיימות (sustainability)** מחייב יצירת ממשק ואיזון בין השמירה על משאבי טבע, נוף, מורשת ומגוון ביולוגי לבין צרכי הכלכלה והחברה. בהתאם לעקרון זה ובהתחשב במשאבי הקרקע המוגבלים, הגישה העומדת בבסיס המדריך והכלים שיפותחו בו הנה גישת תכנון וניהול סביבתי רב תכליתי, שעיקרה איזון בין צרכי הגנה, שימור ופיתוח המרחב, תוך התבססות על מאפייני השטח כבסיס ליצירת זהות מקומית ולהעמקת "רוח המקום". בהתאם, מרכיבי הנוף הטבעי והאנושי נתפסים כיחידת התייחסות אחת המחייבת את שני הצדדים. תכנון רב מערכתי זה מתבסס על יצירת מערך הסכמות אזוריות וארציות רחב ומנגנון ניהול לטובת מגוון תועלות ולצמצום קונפליקטים, תוך מענה לצרכי האוכלוסיות במרחב התכנון, הדגשת אחריותן ואימוץ נורמות התנהגות כלפי המרחב הפתוח.

**עבודה זו מתמקדת בשטחים הפתוחים כמושא לתכנון ולניהול**, ואינה עוסקת באופן ישיר בסוגיות הנוגעות בפיתוח היישובים והאזורים המיועדים לפיתוח ובינוי במרחב הכפרי. השטחים הפתוחים בהם עוסקת העבודה הנם כל השטחים הבלתי מבונים ואלה שלא חלה עליהם תכנית בינוי ופיתוח, וביניהם: שטחים טבעיים, מוגנים - כגון שמורות טבע ויערות טבעיים, ושאינם מוגנים - על תצורות הנוף ומאפייניהם הפיסיים השונים; מרכיבים נופיים ייחודיים, כגון ערוצי נחלים וחוף הים; שטחים פתוחים מפותחים על ידי האדם - כגון יערות נטועים וגנים לאומיים; שטחים חקלאיים לסוגיהם - על פי יעוד הקרקע לחקלאות (בתכניות מתאר ארציות, מחוזיות ומקומיות) ועל פי שימושן בפועל. בעבודה ייתן דגש לקווי המגע בין סוגי השטחים הפתוחים, וכן לקו המגע בין השטח הפתוח לשטח הבנוי, לאור רגישותם וערכיותם של קווי מגע אלו. כמו כן בשטחים אלו פזורים מוקדי טבע, נוף, פנאי ונופש ואתרי מורשת - דוגמת אתרים ארכיאולוגיים ומבנים היסטוריים, אשר כולם מהווים חלק מהמרחב הפתוח ומערכיו.



אף שהעבודה מתייחסת לשטחים הפתוחים באשר הם (כמפורט לעיל), עבודה זו ותוצריה ישימו דגש על מציאת פתרונות וכלים עבור השטחים הפתוחים בעלי הגנה פחותה מתוקף החוק ו/או בתכניות, דוגמת השטחים החקלאיים, אשר אינם מנוהלים ומבוקרים באופן רציף ע"י מסגרת ממשלתית ייעודית, כל שכן הם נתונים יותר מכל השטחים ללחצי הפיתוח ולאיומים ממשיים, וכן על יחסי הגומלין בינם ובין יתר השטחים הפתוחים במרחב. בנוסף לכך, במסגרת העבודה יועמדו כלים שמטרתם לסייע למועצות האזוריות בניהול מכלול השטחים הפתוחים במרחב אל מול כלל בעלי העניין והגורמים המעורבים בתכנון וניהול השטחים הפתוחים.

**ההכרה בערכים ובתועלות הטמונים בשטחים הפתוחים**, באופן ישיר ועקיף, עומדת בבסיס הצורך בתכנונם וניהולם באופן מושכל. ערכים אלו נסקרו ונחקרו בעבודות ומחקרים רבים בארץ ובעולם, ביחס לסוגי השטחים הפתוחים השונים, ומובאים כאן באופן תמציתי, כמצע הערכי לעבודה זו.

הכרה זו מתבססת על ההבנה כי **השטח הפתוח הנו מוצר ציבורי**, הטומן בתוכו ערכים בתחומי הנוף והחזות, החברה והחינוך, התרבות, האקולוגיה והסביבה, תפקודי התיירות, הפנאי והנופש, כמפורט בהמשך. הנחת המוצא הנה כי הציבור נזקק לשירותי שטחים פתוחים כפי שהוא נזקק לשירותים ציבוריים בסיסים אחרים, דוגמת חינוך. לשטחים אלו גם ערכים כלכליים, אולם הניסיון לאומדן הנו מאתגר ומורכב, ובעיקר בהקשר של השטחים החקלאיים, אשר בחלקם ברשות הפרט, אולם בעלי תועלות המשרתות את כלל החברה, נושא אשר מפורט בהרחבה בהמשך.

**בהיבט האקולוגי** השטחים הפתוחים מסייעים ומאפשרים שמירה על ערכים טבעיים ואקולוגיים: מיני צומח ובע"ח ייחודיים, המגוון הביולוגי - מגוון בתי גידול ורציפותם וכן על מסדרונות אקולוגיים ועל רצף שטחים פתוחים. תפקידם של שטחים הפתוחים משמעותי גם לנוכח **שירותי הסביבה והבריאות** שהם מספקים באמצעות שיפור איכות האוויר, מיתון תופעת התחממות האקלים, מחסום להשפעות רעש ואבק; וגם בסיועם לניהול מקורות המים הטבעיים והמעובדים ובקרה על איכותם.

לשטחים הפתוחים **ערכים חברתיים ותפקודיים**: ערכם החינוכי ניכר בחשיבות לקשר עם הטבע וכמרכיב חשוב ביצירת תחושת שייכות ולכידות חברתית, תפקידו של הנוף כמעטפת לשטחים העירוניים וכחיץ בין יישובים, נחיצותם גם מבחינת שמירת עתודות קרקע ומשאבי טבע של ישראל כיום ולדורות הבאים, וכן בהיותם שטחים לצרכי פנאי ונופש, לרווחת הציבור, המפיק תועלת מקיומם ונגישותם של שטחים ופעילויות אלו.

**ערכם הכלכלי** של השטחים הפתוחים ניכר במספר מישורים: הקרקע משמשת כמשאב לפיתוח חקלאי המהווה מקור פרנסה, השטח הפתוח מהווה מוצר תיירותי בפני עצמו וכן באופן עקיף - פיתוח עסקים מקומיים הנשענים על האיכויות של הנוף הכפרי והשטחים הפתוחים הסובבים. לשטחים הפתוחים גם תועלות כלכליות עקיפות - באמצעות השפעה על היבטים סביבתיים ובריאותיים, היבטים נדל"ניים ועוד.

נוסף על ערכים ותפקידים אלו, לשטחים הפתוחים משמעות רבה גם בהיבטי **הנוף, החזות והתרבות**. פרט להיותם גורם מרכזי בעיצוב החזות והנוף באופן ממשי, תרומתם בהבניית תפישת עולמנו התרבותית והערכית הנה משמעותית. תרומתם של הערכים הנופיים-חזותיים מתחזקת אף יותר לנוכח האינטנסיביות של שגרת החיים המודרנית בכרך העירוני והצפוף. המרחב הפתוח עשוי לגשר בין אינטנסיביות זו לבין הצורך להתנתק - "כל אדם זקוק למקום אליו יוכל ללכת ולצאת מדעתו בשלווה" (אדוארד אבי, ארץ בראשית) - תחושת המרחב כערך. לשטחים הפתוחים ערך חזותי גבוה - על אף שמותנה בהעדפה סובייקטיבית, הן הנופים הטבעיים והן החקלאיים המסורתיים נתפסים כמרחב נעים לעין, המסב הנאה למתבונן. גם לערך הקיום של הנוף עצמו יש משמעות - הידיעה כי ערכים מסוימים, טבעיים ונופיים, קיימים וזמינים, נותנת לאדם תחושת סיפוק ורווחה הנובעים מן האפשרות העומדת בפניו ובפני אחרים, ובכלל זה הדורות הבאים,

להשתמש בהם, כמו גם מעצם הידיעה וההכרה בקיומם ובנוכחותם. השטחים הפתוחים מכילים בהם גם ערכי תרבות ומורשת, התורמים ליצירת זיקה בין האדם והסביבה בה הוא חי, ומייצרים "נופי תרבות" – יצירה חברתית משותפת בעלת ערכים יומיומיים ומונומנטליים, כאשר תרבות ונוף הם שני מרכיבים אינטראקטיביים המשפיעים הדדית זה על זה: תרבות יוצרת את הנוף והנוף מושרש בתרבות.

הגדרה אחת מני רבות ל**נוף תרבותי**, מתייחסת להמשכיות ההיסטורית של הנוף המתהווה במקביל להתפתחותה של הקבוצה האנושית המקיימת אותו. הגדרה זו מובאת במסגרת רשימת המורשת העולמית (אונסק"ו), ולפיה נוף תרבותי הוא נוף הקשור לדרכי חיים מסורתיות, השומר על תפקיד חברתי פעיל בחברה העכשווית, בו מתרחש תהליך ההתפתחות אבולוציוני ואשר מציג עדות פיזית משמעותית להתפתחותו לאורך זמן.

ערכים אלו טמונים בשטחים פתוחים באשר הם, כאשר תמהיל הערכים משתנה בין האזורים הגיאוגרפיים השונים, ובהתאם למאפייני השטחים הפתוחים בהם. ערכים אלו מקבלים משנה תוקף בהקשר הישראלי, הן לאור צפיפותה הרבה של המדינה (מצפון לבאר-שבע), והן לאור המגוון הרחב הטמון בנופיה, על הקשרם ההיסטורי והתרבותי, המהווה אחת מאיכויותיה המרכזיות של הארץ. השטחים הפתוחים הטבעיים בישראל מגוונים מאד, בשל היותה נקודת מפגש בין יבשות ובין אזורי אקלים – המשתקפים בריבוי נופים בעלי מורפולוגיה משתנה, בתי גידול - חבורות צומח, בע"ח ומערכות אקולוגיות, בתא שטח מצומצם, החל מהחורש היס תיכוני הסבוך בצפון הארץ ועד המדבר שבדרומה, חופי הים ומישורי החוף במערבה ועד נופי בקע הירדן במזרחה.

כתוצאה מהנוף הטבעי המגוון ופעילות האדם בו לאורך אלפי שנים, גם הנוף מעשה ידי אדם-המשקף את תנאי המקום, הזמן והתרבות שיצרה אותו, הנו מגוון ועשיר במורשת תרבותית והיסטורית רבת פנים. השטחים הפתוחים הישראליים, הטבעי והחקלאי, כרוכים זה בזה ומיוצגים בנופים פתוחים המשובצים בנכסים היסטוריים בנויים ובמכלולים נופיים, המבטאים אורחות חיים יומיומיים, וערכיהם נקשרים בתולדות מקום, עם, מדינה וחברה.



מגוון נופי התרבות בישראל, כפי שהוגדרו בעבודת "נופי תרבות בישראל" רטי"ג

**הבנת ערכם וערכיותם של השטחים הפתוחים, כפי שהוצגה לעיל מהווה בסיס לעבודה, כמו גם תורמת ומסייעת בהכוונת תהליך העבודה, מטרותיה ותוצריה, כמוסבר להלן.**

### 1.3 תהליך העבודה ותוצריה

**התוצר** של תהליך העבודה המוצג כאן הנו "מדריך לתכנון וניהול השטחים הפתוחים במועצות האזוריות", תוך התאמה לסוגי המועצות השונים, אשר מטרותיו האופרטיביות הינן:

- **קידום שמירת השטחים הפתוחים במרחב הכפרי בישראל** ויצירת בסיס תומך למועצות האזוריות כמובילות תכנון וניהול השטחים הפתוחים שבתחומן.
- **חיזוק מחויבותן של המועצות והעומדים בראשן** לניהול התהליך והובלתו, וללקיחת אחריות ציבורית על השטחים הפתוחים שבתחומן.
- **חיזוק עקרונות הקיימות בתכנון וניהול השטחים הפתוחים** במרחב הכפרי ומימוש הערך הסביבתי המשולב של חקלאות וטבע.
- **יצירה של זירה מקצועית** משותפת לחקלאים פעילים, אקולוגים ואגרונומים, תושבים ובעלי עניין בשימור השטחים הפתוחים, יזמים בתחומי פיתוח הכפר, החקלאות, התיירות והתשתיות.

- **גיבוש כללים להטמעה ולהתאמה ארגונית** של המועצות לקידום התפישה, המגדירים את התפקידים ואת השילוב הנדרש ביניהם.

תוצר זה יהיה מורכב ממדריך ראשי, ובו מגוון סוגי כלים בהתאמה לסוגי ומאפייני המועצות השונים, וכן סדרה של מדריכים נושאים נלווים, שיערכו ע"י מומחים בתחום:

- מדריך כלכלי | עזרא סדן-רות לובנטל
- מדריך לארגון/שינוי ארגוני/התאמה ארגונית של המועצה האזורית | אביב אלחסיד - אחריות, תקשורת ומה שביניהן
- מדריך לשיקום אקולוגי | אדר' נוף ליאב שלם
- מדריך לניטור משולב | דותן רותם, אקולוג שטחים פתוחים, רשות הטבע והגנים
- מדריך לממשק ושיטות גידול בשטחי החקלאות ובענפי הגידול המשמשים כאזורי חייך ופרוזדורים אקולוגיים

עבודה מלווה ע"י ועדת היגוי המכונסת באופן קבוע וכוללת ייצוג של כלל בעלי העניין במרחב הכפרי - "פורום הגורן" אשר הוקם על ידי מרכז המועצות האזוריות ומתבסס על הוועדה הבינמשרדית שפעלה לקידום תוכניות האב לפיתוח בר קיימא.

תפקידיו כוללים השתתפות בגיבוש המדריך לתכנון וניהול שטחים פתוחים במועצות האזוריות; דיון בסוגיות שיועלו על ידי חברי הפורום; לימוד והעשרה של הפורום על ידי מומחים והחלפת ידע וניסיון. כמו כן, מהווה הפורום הליך של שיתוף מעגל רחב של ציבור ובעלי עניין, באמצעות

הנציגים אשר בתחום אחריותם להציג את התכנית והתוצרים בתוך הארגונים כדי ליצור מסגרת חשיבה מקיפה ככל האפשר ולהביא הערות ותובנות לשיתוף הפרורום.

בראש הפרורום עומדים ד"ר מטי הרכבי, ראש המועצה האזורית יואב ויו"ר הועדה לקיימות וסביבה של מרכז המועצות האזוריות, וכן עמיר ריטוב, ראש המועצה האזורית לב השרון ויו"ר הועדה לתכנון של מרכז המועצות האזוריות. מנהל ומתאם הפרורום, ונציג מטעם מרכז המועצות האזוריות לעבודה זו הנו אוריאל בן חיים, מרכז תחום חקלאות קיימות וסביבה במרכז.

משתתפי הפרורום כוללים את נציגי מרכז המועצות האזוריות; ראשי מועצות אשר צברו ניסיון בתכנון וניהול שטחים פתוחים; נציגי משרדי ממשלה - חקלאות, הגנת הסביבה, פנים, תיירות, כלכלה, רמ"י ועוד; נציגי ארגונים - רט"ג, קק"ל, החברה להגנת הטבע; מתכננים, אנשי מטה מקצועיים ממשרדי ממשלה, מומחים שונים ועוד<sup>1</sup>.

**שלבי העבודה** הכנת המדריך לתכנון וניהול השטחים הפתוחים במועצות האזוריות נערכת בחמישה שלבים כמפורט להלן, תוצריו של כל שלב מהווים רקע לשלב הבא.

- **שלב מקדים**: הכנת תכנית עבודה מפורטת, כולל שלבי עבודה ולוחות זמנים, ואישורה בוועדת ההיגוי ופרורום הגורן.
- **שלב א'**: לימוד וניתוח מצב קיים - ריכוז מידע והקמת בסיס נתונים – מושא דו"ח זה
- **שלב ב'**: סיווג ומיון הכלים לניהול ותכנון שטחים פתוחים
- **שלב ג'**: מיפוי חוסרים, המלצות ליישום וכיווני פעולה.
- **שלב ד'**: הכנת טיוטת מדריך לתכנון וניהול השטחים הפתוחים ושיווק תכנית הפעולה למועצות האזוריות.
- **שלב ה'**: מדריך לתכנון וניהול השטחים הפתוחים

בכל שלב, איסוף המידע הרלוונטי ובחינתו, גיבוש התובנות, הסוגיות וכיווני הפעולה האפשריים לשלבים הבאים, יאוגדו ויסוכמו לידי דו"ח מקיף אשר יופץ להתייחסות חברי הגורן ויפורסם באתר האינטרנט של מרכז המועצות האזוריות.

**תהליך העבודה** כולל תיעוד וניתוח תהליכי גיבוש מדיניות בתחום השטחים הפתוחים, הצגת תכניות אב ותכניות סטטוטוריות רלוונטיות, סקירת ידע וניסיון בתהליכים דומים בעולם המערבי, הבניית שיטה, אבני דרך וארגון כלים ליישום במועצות האזוריות ובמרכז המועצות, גיבוש כיווני פעולה ופרויקטים לקידום, תוך התבססות על **מקרי בוחן** העוסקים בשטחים הפתוחים, כל אחד בעל מאפיינים אחרים:

- **תכניות לשטחים פתוחים עבור מועצות אזוריות**: תכנית אב לשטחים פתוחים ברמת הגולן (א.ג. אייזן אדריכלים ובוני ערים, בהכנה); מרחב ביוספרי רמת מנשה (מ.א. מגידו); תכנית אב ומתאר לשטחים פתוחים בבני שמעון (לרמן אדריכלים, תוכנית סטטוטורית מאושרת).
- **תכניות מתאר מחוזיות חלקיות שעניינן שטחים פתוחים**: תמ"מ 5/6 – סובב בקעת הנדיב, תמ"מ 43/14/4 למרחב שקמה.

<sup>1</sup>רשימת נציגי פרורום הגורן המלאה מוצגת בראשית הדו"ח

במקביל להכנת המדריך לתכנון וניהול השטחים הפתוחים במועצות האזוריות, מקודם פיילוט להכנת תכנית אב לשטחים פתוחים במועצה האזורית "לב השרון". במסגרת הפיילוט תיערך בחינה והדגמה של תהליך העבודה והכלים המוצעים במדריך הארצי, בשטחי המועצה האזורית לב השרון, באופן שיאפשר תהליך משוב הדדי בין גיבוש המדריך הארצי לבין פיתוח ופירוט הראייה המקומית. הפיילוט יסייע בגיבוש תמונת עתיד אזורית ועקרונות מדיניות מנחים לארגון המרחב הפתוח, הסדרת יחסי הגומלין בין כל הגורמים במרחב על בסיס מערך הסכמות אזוריות רחב ויהווה בסיס לעריכת תכנית מתאר סטוטורית לשטחים פתוחים במועצה. הכנת הפיילוט תתקיים בהליך שיתוף ציבור בשקיפות מלאה, במטרה לקדם את מעורבות הציבור ולעודדו לנטילת אחריות על הסביבה. תהליך העבודה לכל אורכו ילווה ע"י ועדת היגוי מקומית - נציגי לשכת התכנון המחוזית, רט"ג, קק"ל, משרד החקלאות, רשות מקרקעי ישראל, המשרד להגנת הסביבה, נציגי המועצה ומנציגי היישובים.

עבודה זו מתבססת, בנוסף לידע הקיים במקורות מפורסמים (ראה/י פירוט המקורות במסגרת הנספחים הנושאים) והעומד ברשות צוות התכנון מתוך ניסיונו העשיר, גם על סדרה של ראיונות עם בעלי תפקידים מארגונים שונים, דוגמת נציגי משרדי ממשלה, נציגי רשויות מוניציפאליות, נציגי ארגוני סביבה, מעורבים ביוזמות לתכניות לשטחים פתוחים במועצות האזוריות, ועוד. ראה/י פירוט בנספח מס' 9 - סיכומי ישיבות שנערכו במסגרת העבודה.

קידום נושא השטחים הפתוחים על ידי מרכז המועצות האזוריות מלווה באתר אינטרנט [moazot-green.com](http://moazot-green.com), אשר הוקם על מנת להוות מרכז מידע פתוח לציבור בכל הקשור לניהול השטחים הפתוחים בישראל. באתר מגוון כלים, תכניות ודוגמאות מהשטח, וכן קישורים לגורמים וגורמים רלוונטיים נוספים בארץ ובעולם, ובו יפורסמו תוצרי הביניים של עבודה זו, וכמובן תוצריה הסופיים, כחלק מקיום תהליך ציבורי שקוף ופתוח המאפשר קבלת משוב ציבורי.

**תהליך הלמידה הנערך במסגרת שלב זה ומגובש לסוגיות מרכזיות בדו"ח זה, יסייע בזיהוי החסרים והחסמים הקיימים כיום במערך תכנון וניהול השטחים הפתוחים בכללותו, ובמועצות האזוריות בפרט, ויכווין את תהליך הבחינה וגיבוש הכלים שיעמדו ברשות המועצות האזוריות לתכנון וניהול השטחים, באופן שיהיו יעילים ומתאימים יותר לצרכים ולאימוץ הקיימים ולמגמות המתהוות.**

## 2. עיקרי המצב הקיים ותובנות מרכזיות

בחלק זה, יוצגו עיקרי התובנות מלימוד המצב הקיים בתחומים השונים שנסקרו במסגרת העבודה והם: היבטים פיסיים ונופיים, היבטי שמירת טבע ואיכות סביבה, תהליכים ומגמות בתחומי החקלאות, היבטי חברה, היבטי כלכלה ומנהל.

כן מוצגות דוגמאות מייצגות של הניסיון הבינלאומי בהיבט תכנון וניהול השטחים הפתוחים, ובמקביל הניסיון המצטבר בישראל מקום המדינה ועד היום, על בסיס תהליכים, עבודות ותכניות בנושא. בנוסף, הסקירה כוללת התייחסות לגורמים המעורבים בתכנון וניהול השטחים הפתוחים בישראל בכלל ובמועצות האזוריות בפרט, ויחסי הגומלין והזיקות בין גורמים אלו.

תקציר זה מציג סקירה מקצועית של כל אחד מן התחומים שפורטו לעיל וההיבטים הנגזרים מהם, בנפרד. עם זאת, חשוב לציין כי כל התחומים הינם קשורים זה לזה ובעלי השפעה זה על זה, כך שיש לראות את משמעותם הכוללת בהיבט השטחים הפתוחים.

כמו כן, מוצגת תפישה לגבי אופן התאמת המדריך לסוגי המועצות האזוריות השונות ומאפייניהן, ובהתאם סיווג ראשוני של המועצות האזוריות לפי מספר קריטריונים, שנערך במסגרת השלב המקדמי לעבודה זו.

כל אחד מן הנושאים המפורטים לעיל, מוצג בהרחבה בנספחי הדו"ח.

## 2.1 היבטים פיסיים, נופיים וסביבתיים

נקודת המוצא לניתוח ותכנון המרחב הפתוח, הנה כי **השטח הפתוח משקף את ההיסטוריה האנושית** - על התהליכים התרבותיים, החברתיים והכלכליים המתרחשים בה, ובד ובבד מהווה כח מניע לתהליכים אלו. השטחים הפתוחים הנם בעלי ערכים ותועלות מגוונות המספקים מגוון שירותי מערכת בתחומי סביבה, אקולוגיה, נוף וחזות, תרבות, חברה וכלכלה. ערכים אלו טמונים בשטחים פתוחים באשר הם, כאשר תמהיל הערכים משתנה בין האזורים הגיאוגרפיים השונים, ובהתאם למאפייני השטחים הפתוחים בהם. מבין הערכים, לערכים הנופיים משמעות רבה ובהם **הערך החזותי, ערך הקיום של הנוף וערך התרבותי**.

מערך הכוחות המעצבים את המרחב הפתוח, דמותו וערכיו, מורכבים ונגזרים ממגוון תהליכים, כאשר לכל מקום מכלול ערכים ייחודיים - **"רוח המקום" - Genius Loci**. תכנון שטחים פתוחים וחבלי ארץ נדרש לזיהוי רוח זו - ערכיו ואיכויותיו הייחודיים של המקום והעצמתן. התבוננות מושכלת בנוף ובכוחות המעצבים אותו, מגלה עד כמה הקשר בין מרכיביו הנו בלתי ניתן להפרדה. תנאי השטח והאקלים, הטכנולוגיה, החברה והקונטקסט ההיסטורי - הם אלה שהכתיבו לאורך ההיסטוריה את האפשרויות שעמדו בפני החברה האנושית לפעול במרחב ולהשאיר את חותמם בנוף, באופן המשקף את התנאים המקומיים, כמו גם תפישת עולם ערכית.

**ישראל מתאפיינת במגוון בתי גידול ועושר נופי** בשטח מצומצם, על הקשרם ההיסטורי והתרבותי, המהווה אחת מאיכויותיה המרכזיות של הארץ. המגוון הארצישראלי כולל מרחבים מדבריים בדרום וחורש ים תיכוני בצפון, מישורי חוף במערב, שפלות ורצף הררי במרכז ובקע הירדן במזרח, ובכל אחד מהם בתי גידול, ערכי טבע ונוף ייחודיים לו. השטחים הפתוחים הישראליים, הטבעיים והחקלאיים, כרוכים זה בזה ומיוצגים בנופים פתוחים המשובצים בנכסים היסטוריים בנויים ובמכלולים נופיים, המבטאים אורחות חיים יומיומיים, וערכיהם נקשרים בתולדות מקום, עם, מדינה וחברה. רצפי השטחים הטבעיים המשמעותיים נמצאים בצפון הארץ ובדרומה וכן בהרי ירושלים ובכרמל. שטחים אלה ברובם שטחים ערכיים המוגנים מפיתוח. לעומת זאת, עיקר השטחים הפתוחים סביב ריכוזי האוכלוסייה במרכז הארץ הנם שטחים חקלאיים.

חלוקה זו לחבלי הארץ העיקריים עשויה לתת מושג ביחס לעושר ולמגוון הישראלי, אולם תכנון שטחים פתוחים נדרש להתבסס על זיהוי רוח המקום ומאפייניו ברזולוציה מפורטת הרבה יותר. כל אחד מחבלי הארץ מורכב ממספר חלקים גיאוגרפיים עיקריים שניתן לסווגם **לחטיבות ויחידות נוף, טבעיות וחקלאיות**. בעוד המועצות האזוריות מוגדרות על-ידי גבולות מוניציפליים, הרי שתכנון וניהול שטחים פתוחים, המתבסס על ניתוח תאי שטח טבעיים או חקלאיים, נדרש להביא בחשבון את רציפות מרכיבי הנוף וערכיו, החורגים מעבר לגבולות מנהלתיים אלו. בהקשר זה, ישנם מספר **כלים העומדים לרשות המתכננים כמקורות מידע באשר לרגישותם וערכיותם של השטחים הפתוחים בישראל**, כמו גם לערכי הטבע והנוף, כאשר המוכרים מביניהם הם: מפת רצף השטחים הפתוחים וסקרי טבע ונוף של מכון דש"א, מפת רגישויות וערכיות השטחים הפתוחים הכוללת חלוקה של הארץ ליחידות נוף ודירוג

הרגישות הסביבתית של כל אחת מיחידות הנוף. כלי מרכזי נוסף הנו "מפת רגישות שטחים פתוחים כבסיס למדיניות תכנון, פיתוח ושימור" שכלל חלוקה ליחידות נוף טבעיות ועיקריו משולבים במסמכי תמ"א 35. בהמשך, נערכה על בסיס חלוקה זו גם חלוקה ליחידות נוף חקלאיות.

כשם שהנוף הטבעי בארץ ישראל ומגוון, כך גם הפעילות האנושית בו - ההתיישבות והחקלאות והנוף שהתפתח בעקבותיה לאורך הדורות. לשטחים הפתוחים, פרט להיותם גורם מרכזי בעיצוב החזות והנוף באופן ממשי, תרומה משמעותית בהבניית תפיסת עולמנו התרבותית והערכית, והם מהווים ערכי תרבות ומורשת, תורמים ליצירת זיקה בין האדם והסביבה בה הוא חי, ומייצרים "נופי תרבות"<sup>2</sup>. הגדרה אחת מני רבות לנוף תרבותי, המתייחסת להמשכיות ההיסטורית של הנוף, המתהווה במקביל להתפתחותה של הקבוצה האנושית המקיימת אותו, מובאת במסגרת רשימת המורשת העולמית (אונסק"ו), לפיה נוף תרבותי הוא נוף הקשור לדרכי חיים מסורתיות, השומר על תפקיד חברתי פעיל בחברה העכשווית, בו מתרחש תהליך התפתחות אבולוציוני ואשר מציג עדות פיסית משמעותית להתפתחותו לאורך זמן.

סקירה של התפתחות תפיסת המורשת מציגה שינוי תפיסתי מובהק, מהפרט אל המכלול. אמנת ונציה משנת 1964, היוותה אבן דרך משמעותית ועל בסיסה במהלך השנים פיתחה כל מדינה אמנה ייחודית לה בה נחשפת החשיבות שכל מדינה מייחסת לנכסיה וערכיה, וכן התפתחו אמנות בינלאומיות לנושאים ייחודיים ובכלל זה, אמנה לנכסים ורנקולרים<sup>3</sup> 1999, המתבססת על ההנחה כי נכסים אלו מבטאים בצורה הטובה ביותר את תרבותה של חברה, את יחסה לסביבתה והם עדות לגיוון התרבותי הקיים בעולם. בעשורים האחרונים התחזקו בעולם מעמדם של נכסי ונופי תרבות, המודעות לנוכחותם השתנתה ועמה התחזקה הדרישה לאפיינם, למצוא דרכים למינם, לבחון את פוטנציאל הפיתוח הקיים בהם ולשלבם במערכות התכנון. **מדינת ישראל** אימצה גישה זו ומוסדות התכנון בה עומדים על חשיבות מורשתה, נופיה הטבעיים, נכסי תרבותה ונופי תרבותה באמצעים שונים, הכוללים: הגדרות הנופים והנכסים, הגדרת מאפייניהם, יצירת כלים לשמירתם ונקיטת פעולות לשילובם בתהליכי תכנון והפיתוח. לפני שנים ספורות הוגדרו נופי התרבות בישראל, באמצעות הספר "נופי תרבות בישראל"<sup>4</sup>. העבודה המוצגת בו מתבססת על החזון "לחוש את העבר בנוף ההווה, ולפיכך תהיה הארץ זירה פיסית לסיפורה ההיסטורי העשיר", ושואפת להביא לשינוי תפיסתי של המשאב התרבותי, מאתר נקודתי למכלול, בו נשמר ההקשר הסביבתי. מלבד לסקירת ההגדרות וגישות שונות לנושא, חלקו העיקרי של הספר מאתר ומסמן את גבולותיהם של נופי תרבות ברחבי הארץ.

לשטחים הפתוחים **ערכים טבעיים ואקולוגיים**, אשר מהווים חלק מרכזי במוטיבציה הציבורית לשמירה על שטחים טבעיים. בד בבד, הולכת וגוברת ההכרה בחשיבות השטחים

<sup>2</sup> פרק זה מתבסס ברובו על סקירה שנערכה ע"י דר' עירית עמית כהן, עבור מסמך מדיניות לשימור מבנים ואתרים היסטוריים בשטחים פתוחים במחוז מרכז, ספטמבר 2011

<sup>3</sup> נופים, אדריכלות ומורשת ורנקולרים (vernacular) נקראים בספרות המחקרית 'יומיומיים' (ordinary; every-day), 'עממיים' או 'מסורתיים' (traditional) וגם - אדריכלות ללא אדריכלים.

<sup>4</sup> נופי תרבות בישראל - אביעד שר שלום, דר' עירית עמית-כהן, אבי ששון, רפי ריש, יובל פלד, שהוכן ביזמת רט"ג, הועד הישראלי לאונסק"ו, הועדה הישראלית למורשת עולמית וקרן ברכה.

פתוחים שאינם טבעיים. שמירה על שטחים אלו מהווה תנאי הכרחי לשמירת טבע – נושא מורכב העוסק במערכות טבעיות, אך גם מעוגן בהקשרים פוליטיים-חברתיים-תרבותיים.

בתחילת תולדותיה של שמירת הטבע בעולם הושם דגש על שמירה על מיני צומח ובע"ח ייחודיים ונדירים שהיו בסכנת הכחדה והושקע מאמץ רב בשימורם. עם ההבנה כי שמירה על מינים נדירים אלו מחייבת שמירה על בתי הגידול שלהם, התפתחו הכלים המתאימים להגנה מירבית על שטחים המייצגים את בית הגידול הטבעי באמצעות הכרזתם כשמורת טבע. עם השנים התברר כי אין בשמירה על הטבע בגבולות שמורות הטבע די, וכי נדרש לשמור על המבנה האקולוגי בכללותו - הסביבה הפיסית, כמו גם האינטראקציות הביולוגיות והמשך קיום תהליכי מפתח. בהתאם, התפתחו כלים מרחביים, תכנוניים וניהוליים נוספים.

אם בראשיתה התבססה שמירת הטבע על הגישה כי האדם אינו חלק מהמערכת הטבעית, הרי שעם ההבנה כי לצורך שמירת הטבע נדרשים שטחים נרחבים יותר, פותחו מודלים מורכבים יותר הכוללים את האדם והשפעותיו, ובדומה לגישת נופי התרבות, ניתן לראות **מגמה של שינוי – מהגנה על הפרט אל שמירה על המכלול**. בד בבד התפתחה ההבנה כי שמירת הטבע אינה מתקיימת רק בשטחים הטבעיים, וגברה ההכרה כי גם לשטחים נוספים, החל בשטחים חקלאיים וכלה בשטחים פתוחים עירוניים – חשיבות אקולוגית מערכתית.

אחד הנושאים המרכזיים בשמירת טבע כיום, הנו **שימור המגוון הביולוגי והנופי ושרותי מערכת**<sup>5</sup>. שימור המגוון הביולוגי מקיף הן את מגוון המינים והן את מכלול התהליכים המתקיימים בין המינים, ומתאפיין במגוון הרכבי, מבני ותפקודי. "מגוון ביולוגי" הוא מכלול היצורים של כלל המינים החיים ומתפקדים בסביבה ויחד עמה מהווים "מערכת אקולוגית". כל שטחו של כדור הארץ עשוי ממערכות אקולוגיות שונות אשר האדם מפיק תועלות מתפקודיהן, ולפיכך תפקודים אלה נקראים "שירותי מערכת" – תועלות החיוניות לאדם, לרווחתו ולפיתוחו. לפיכך, פגיעת הפיתוח במגוון הביולוגי מזיקה לאדם, מאיימת על רווחתו ואף על קיומו ארוך הטווח ואינה עולה בקנה אחד עם תפישת פיתוח ברקיימא. ישראל מחויבת לשימור המגוון הביולוגי, באמצעות שורה של כלים, ובהם: מחויבות לאמנת שימור המגוון הביולוגי, הצטרפותה לארגון ה-OECD, ואימוצה של התכנית האסטרטגית של אמנת המגוון הביולוגי לעשור 2011–2020. התכנית הלאומית למגוון הביולוגי, שנערכה ע"י המשרד להג"ס, מציעה גישה חדשנית לפיה כריכת הפיתוח והסביבה זה בזו נעשית מנקודת מוצא של תועלת לפיתוח.

כאמור, הקהילה המדעית הבינלאומית עוסקת בשימור מגוון ביולוגי ושינויי אקלים, וכן במגמות בחקלאות, אשר באזורים כמו אירופה מהווים תהליך בעל השפעה דרמטית על הנוף. סוגיות אלו הביאו להתפתחותו של תחום חדש, רב תחומי ורלוונטי מאד לענייננו - **אקולוגיה של הנוף**, העוסק בהשתנות נופים במרחב והשפעתה על תהליכים אקולוגיים ומצטרף למגמה ההולכת וגוברת, השואפת ליצירת קשר בין מדע ובין מקבלי ההחלטות.

על רקע התפתחות מגמות אלו הוקם בשנת 2006 **המאר"ג - מערך אקולוגי רב גורמי**, ושותפים בו קק"ל, רט"ג, יד הנדיב, המשרד להגנת הסביבה, משרד החקלאות ומשרד רה"מ,

<sup>5</sup> פרק זה מתבסס על התכנית הלאומית למגוון ביולוגי, המשרד להג"ס 2010, ועל מסמך "עוצרים את התדרדרות המגוון הביולוגי והסביבה בישראל", החלה"ט 2013.

לצד חוקרים מהאקדמיה ומכוני מחקר, במטרה לשפר את הבסיס המדעי בנושאי מדיניות וניהול השטחים הפתוחים בישראל ומשאבי הטבע, לרווחת האדם ולקיימות ארוכת-טווח של הטבע בישראל.

אחד האתגרים המונחים כיום לפתחם של המתכננים, האקולוגים והחוקרים הנו מציאת האופנים בהם תתאפשר **הטמעה של היבטי שמירה על מגוון ביולוגי ושירותי המערכת כשיקול במערך קבלת ההחלטות בתכנון אזורי**. מחקרים הנערכים בימים אלו במסגרות המחקריות השונות עוסקות בין היתר בפיתוח כלים תכנוניים חדשים שיאפשרו בחינה של ערכי שרותי מערכת בתהליך התכנון, בחינת שיטות להטמעה של מידע אקולוגי בתכנון ועוד.

#### היבטים פיסיים ונופיים - תובנות מרכזיות:

- **השטחים הפתוחים הנם בעלי ערכים ותועלות מגוונות המספקים מגוון שירותי מערכת** בתחומי סביבה, אקולוגיה, נוף וחזות, תרבות, חברה וכלכלה. ערכים אלו טמונים בשטחים פתוחים באשר הם, כאשר תמהיל הערכים משתנה בין האזורים הגיאוגרפיים השונים, ובהתאם למאפייני השטחים הפתוחים בהם.
- **לכל מקום מכלול ערכים ייחודיים - "רוח המקום" - Genius Loci**. תכנון שטחים פתוחים וחבלי ארץ נדרש לזיהוי רוח זו - ערכיו ואיכויותיו הייחודיים של המקום והעצמתן.
- **ישראל מתאפיינת בעושר פיסי ונופי של נופי שטחים פתוחים**, המבטאים מגוון בתי גידול ונופים בשטח מצומצם, על הקשרם ההיסטורי והתרבותי, המהווה אחת מאיכויותיה המרכזיות של הארץ. כשם שהנוף הטבעי בארץ ישראל מגוון, כך גם הפעילות האנושית בו – ההתיישבות והחקלאות והנוף שהתפתח בעקבותיה לאורך הדורות, המהווים "נופי תרבות".
- **לצורך זיהוי רוח המקום ומאפיינייה נדרש להתייחס לחבלי ארץ ולסווגם לחטיבות ויחידות** נוף, הן טבעיות והן חקלאיות. לצורך כך קיימים מספר סיווגים וכלים העומדים לרשות המתכננים כמקורות מידע באשר לרגישותם וערכיותם של השטחים הפתוחים בישראל, כמו גם לערכי הטבע והנוף.
- **בעוד המועצות האזוריות מוגדרות על-ידי גבולות מוניציפליים**, הרי שתכנון וניהול שטחים פתוחים, המתבסס על ניתוח תאי שטח טבעיים או חקלאיים, נדרש להביא בחשבון את רציפות מרכיבי הנוף וערכיו, החורגים מעבר לגבולות מנהלתיים אלו.
- **תכנון השטחים הפתוחים אינו יכול להסתפק בניתוח הנוף**, בבחינת ערכיו ואפשרויות ניצולו לתפקודים שונים, אלא נדרש **לזהות את מאפיינייה של החברה, את צרכיה ואת רצונותיה, ולשתפה בתהליך** זיהוי והגדרת הערכים והנופים הנדרשים לשימור ולפיתוח, וכן לפעול במקביל לאמצעים משלימים כגון חינוך, הסברה ושיתוף הקהילה בפעילויות וחיבור של הקהילה המקומית לסביבתה הערכית.
- **נדרש למצוא את האופנים השונים באמצעותם תתאפשר הטמעה של היבטי שמירה על מגוון ביולוגי ושירותי המערכת כשיקול במערך קבלת ההחלטות בתכנון אזורי**.

## 2.2 תהליכים ומגמות בתחומי החקלאות<sup>6</sup>

היקף השטחים החקלאיים בארץ עומד על כ- 3 מיליון דונם<sup>7</sup>. היקף זה לא גדל לאורך השנים, ונראה שאף פחת. השטחים החקלאיים מהווים חלק משמעותי וחשוב מסך השטחים הפתוחים במועצות האזוריות, ושיעורם עומד על כ- 30% מסך השטחים הפתוחים. מבחינת מאפייני החקלאות בישראל, רוב השטחים המעובדים מאופיינים בגידולי שדה וירקות (62%). שני השימושים המרכזיים הנוספים הם: מטעים (18%) ושטחי בור (17%); כאשר במחוז צפון דומיננטיים יותר גידולי מטעים, ובמחוז דרום גידולי שדה וירקות. ריבוי שטחי הגדיש והירקות משקפים חקלאות דינמית ומשתנה, ומריבוי שטחי הבור (באופן יחסי) ניתן להסיק כי, ככל הנראה, מלאי שטחי החקלאות אינו מנוצל עד תום.

החקלאות בישראל, בדומה לעולם כולו, עברה משנות ה- 50 סדרה של תהליכים. בתחילת דרכה היא נהנתה מתמיכות כלכליות משמעותיות ומהתגייסות מוסדות השלטון לצורך הקצאת שטחים נרחבת למטרות של יישוב הארץ והעלאת התפוקות מהחקלאות. הצורך ביעול החקלאות והעלאת התפוקות הוביל לפיתוחים טכנולוגיים רבים במגזר החקלאי אשר חלקם אף יוצאו לעולם. כאן המקום לציין כי, מבחינה טכנולוגית יש הסוברים שהקרקה החקלאית קרובה לגבול הניצולת היעילה שלה וכי לצורך העלאת תפוקות נוספת, יהיה צורך ביצירת פיתוחים טכנולוגיים נוספים.

בעשורים האחרונים חלו תמורות במדיניות העולמית והמקומית בכל הקשור להתייחסות לחקלאות: חלק מהתמורות נבעו מלחצי פיתוח הולכים וגוברים שהובילו לצורך בצמצום שטחי חקלאות ולמעבר לחקלאות אינטנסיבית בשטחים מצומצמים יותר; משברים כלכליים הביאו לצמצום התמיכות שניתנו בעבר והכרה בהשפעות שליליות של החקלאות על הסביבה הובילה להתפתחותן של גישות סביבתיות ואקולוגיות (השפעות אלו כוללות: מטרדי ריח ורעש, קיטוע בתי גידול ע"י מבנים חקלאיים, זיהום קרקע הנובע מריסוס, דישון ושימוש במי קולחין באיכות נמוכה, הידוק קרקע ויצירת סחף, ייצור פסולת חקלאית הנובעת ממשקי בעלי החיים, גזם וכו'). מאידך ישנה הבנה לגבי תרומתה של החקלאות לסביבה, הכרה שהובילה לעידוד שיטות חקלאות ידידותיות לסביבה ולאדם. שיטות אלה השיתו מגבלות על החקלאים. צמצום התמיכות והכרסום בתפיסה הערכית והאידיאולוגית של החקלאות, הביאו לידי הפחתת העוסקים בתחום (כפי שנסקר בהרחבה בפרק החברתי). יחד עם זאת, עולה הטענה כי היקף שטחי החקלאות שעובד בעבר, נותר מעובד במלואו גם כיום, ככל הנראה הודות לפיתוחים הטכנולוגיים הנזכרים לעיל.

בנוסף לתמורות כלליות אלו, ניתן למפות תמורות נוספות כגון: מעבר לשימוש נרחב במי קולחין ומים מושבים וצמצום השימוש במים שפירים; הגדלת נתח החקלאות האורגנית, העלאת תפוקות באמצעות שימוש בפיתוחים טכנולוגיים ושימוש נרחב בשיטות של הנדסה גנטית; שילוב גישות סביבתיות מעולם האגרו-אקולוגיה וניסיון לצמצם את ההשלכות החיצוניות השליליות של החקלאות על מערכות אקולוגיות - סביבתיות, ועוד.

<sup>6</sup>הסקירה בפרק זה מבוססת על דוח מס' 1 מתוך "התוכנית הלאומית לחקלאות ולכפר בישראל", משרד החקלאות, אוגוסט 2013.  
<sup>7</sup> על פי נתוני הלמ"ס

מבחינה סטטוטורית, השטחים החקלאיים הינם ברמת הגנה פחותה ביחס לשמורות הטבע, הגנים הלאומיים והיערות - המוגנים סטטוטורית באמצעות חוקים ותכניות מתאר. לכן, מכל סוגי השטחים הפתוחים, השטחים החקלאיים הם השטחים הרגישים ביותר ללחצי הפיתוח העירוני, בייחוד במרכז הארץ.

#### מגמות בחקלאות - תובנות מרכזיות:

- השטח החקלאי מהווה חלק משמעותי מסך כל השטחים הפתוחים בשטחן של המועצות האזוריות.
- לשטחים החקלאיים מורכבות בתפקודם כשטחים פתוחים: מחד, האיום שבצמצום מהווה איום על מלאי השטחים הפתוחים ועל רציפותם. ומאידך, ישנו איום סביבתי בהמשך ניהולם בצורה שאינה מתחשבת בהשפעותיהם השליליות על הסביבה.
- קיימות מגמות רבות לצמצום ההשפעות השליליות של החקלאות על הסביבה, אך הן נמצאות בראשית דרכן ומוקדם לקבוע את סך כל המשמעויות הנובעות מהן.
- יש לנסות לשלב במדריך כלים רבים ככל הניתן לצמצום השפעות אלה על הסביבה והסובבים, תוך ניסיון למפות גם את השלכות כלים אלה.
- יש לשלב במדריך כלים שיסייעו בהגנה על השטחים החקלאיים ושמירתם כפתוחים, כחלק אינטגרלי וחשוב מבחינת מלאי השטחים.

### 2.3 סוגיות חברתיות במרחב הכפרי

בעשורים הראשונים להקמת המדינה עסקו תושבי המרחב הכפרי בעיקר בחקלאות, בצורות התיישבות שונות אשר שיקפו אידאולוגיות שונות. בתחילה, צורת הישוב המקובלת היתה **מושבות** שהתבססו על חקלאות. לאחר מכן, פותחו צורות ישוב נוספות דוגמת **המושב**, **מושב העובדים והקיבוץ** - הדגם הפופולארי ביותר. משבר חברתי, ערכי וכלכלי שאפיין את ההתיישבות העובדת בשנות ה-70-80, הוביל לפגיעה משמעותית בחלק מהישובים הכפריים וחייב מהלכים של הפרטה, והרחבת הישובים ע"י קליטת תושבים חדשים. קליטת תושבים נוספים נעשתה לרוב בצורת **הרחבות קהילתיות** אשר היוו "גלגל הצלה" כלכלי לאותם ישובים שעברו תהליכי הזדקנות והתקשו להחזיק את עצמם מבחינה כלכלית ובו בזמן לספק שירותים נאותים לתושביהם.

כניסת הציבור החדש לישובים ותיקים, אשר שיקוליו במעבר למרחב הכפרי לא בהכרח נובע מתפיסת עולם ערכית הקשורה בחקלאות ובשיתופיות, אלא רצון ליהנות משירותי חינוך, רווחה ואיכות סביבה ברמה גבוהה יותר, שינתה את אופיו של המרחב הכפרי. דפוסי התעסוקה, אשר השתנו עם השנים, כפועל יוצא מירידת כוחו של המגזר החקלאי, הובילו לכך שמרבית תושבי ההרחבות אינם עוסקים בחקלאות ואף מועסקים מחוץ לישוב ולמרחב הכפרי, כמו גם חלק מהתושבים הוותיקים ודור ההמשך (אשר זנחו את הפעילות החקלאית או שצמצמו את העיסוק בה בשל הזדקנותם להכנסה נוספת). התפתחות רשת הדרכים ותשתיות התחבורה הציבורית הפכו את העבודה מחוץ לישוב לאטרקטיבית יותר, תוך שהם מאפשרים את המשך המגורים בישוב.

בעוד שרבים מהישובים בהן פותחו הרחבות קהילתיות אכן יצאו נשכרים מהן והתחזקו מבחינה כלכלית, במקרים רבים נלוו לכך גם השלכות פחות רצויות כגון קונפליקטים הנובעים מאותם הבדלים ערכיים בין סוגי האוכלוסיות. זיקתם של תושבי ההרחבות הקהילתיות לשטחים החקלאיים (כמו גם זיקתם של בניי ממושיכים לעיתים) פחותה מזו של דור הוותיקים. רצונם להתגורר בישובים מסוג זה נובע בעיקר מחיפוש אחר חיי קהילה, איכות סביבה ומסגרות חינוך ברמה גבוהה. לעיתים לשטחים החקלאיים השפעות שליליות מנקודת מבטם של תושבי ההרחבות, אשר נהנים ומיתרונותיהם של השטחים הללו כנוף פתוח וכמרחב פנאי ונופש, אולם אינם מוכנים בהכרח "לשלם את המחיר" הנובע מאחזקתם ועיבודם (מחיר זה הוא לעיתים סביבתי – רעש, ריח, ופגיעה באיכות הסביבה, וייתכן שבעתיד יהיה גם כלכלי). בנוסף, קיים רובד פוליטי. לאחר שנים בהם תושבי ההרחבות הקהילתיות לא זכו לייצוג פוליטי בוועדי הישובים ובמועצות האזוריות, בשנים האחרונות (לאחר מאבק משפטי), הם זוכים לייצוג במסגרת ועדים מקומיים. מבחינה פוליטית, בימים אלו משתנה מאזן הכוחות בין והוועדים המקומיים לבין האגודות החקלאיות, כאשר כיום עולה כוחם של הוועדים המקומיים. למגמה זו ישנה השפעה גם על הייצוג במליאות הוועדות האזוריות, ומכאן על הנעשה במרחב הכפרי באופן כללי.

ברור לכל כי המרחב הכפרי אינו מהווה מקשה אחת והמגמות המתוארות לעיל הן המגמות המרכזיות המאפיינות אותו מבחינה חברתית, אך כמובן שאינן מייצגות את המגזר הכפרי בכללותו. במקביל למגמות אלו, בשנים האחרונות נראים ניצנים של תופעות חברתיות שונות, במסגרתן נעשים מאמצים להגדיל את כמות האוכלוסייה בישובים ותיקים באופן שלא מפריד בין האוכלוסיות ומשקף הישענות והסכמות על בסיס ערכים משותף. תופעה זו החלה בשנים

האחרונות בעיקר בקיבוצים אשר מוסיפים יחידות דיור בתוך הקו הכחול של הקיבוץ ודורשים מהתושבים החדשים להפוך לחברים "מן המניין", תוך שהם מקבלים על עצמם את האידאולוגיה המשותפת של הקיבוץ. תופעה זו נמצאת בראשית דרכה והיקפה בשלב זה, מצומצם.

#### סוגיות חברתיות - תובנות מרכזיות :

- ישנה מגמה ברורה של **שינוי הצביון החברתי** בישובים הכפריים שהופכים מישובים חקלאיים לישובים פרורים. כתוצאה מפיצול ההנהגה בתוך הישובים (לאגודה שיתופית וועד מקומי) והעלייה המתמדת בכמות תושבי ההרחבות, שינוי זה יקבל בשנים הקרובות ביטוי הולך וגובר בהנהגת הישובים, וכפועל יוצא בהנהגת המועצות האזוריות.
- אוכלוסיות חדשות (וגם חלק מדור הממשיכים) הן בעלות סדרי עדיפויות שונים משל אוכלוסיית הוותיקים. האוכלוסיות החדשות, על פי רוב, שמות בראש מעייניהן את נושאי החינוך, הבריאות ואיכות הסביבה, ולא בהכרח קושרות בין נושאים אלו לנושא שימור השטחים הפתוחים, כמו גם לאחריותן של המועצות האזוריות לניהול שטחים אלו.
- על בסיס היכרות ומפגשים עם גורמים המעורבים בניסיונות שונים לתכנן ולנהל את השטחים הפתוחים במרחב הכפרי עולה כי המודעות לנושא בקרב רבים מהתושבים במגזר הכפרי אינה משקפת בהכרח את חשיבותם של שטחים אלו. לפיכך, על מנת לפעול למען השטחים הפתוחים במרחב הכפרי יש צורך **בחיזוק הזיקה של כל סוגי האוכלוסיות לשטחים הפתוחים**, בהעלאת המודעות שלהן לנושא, וברתימתן להגנה עליהם כחלק ממאמץ אזורי ואף לאומי.

## 2.4 היבטים כלכליים

תכנון וניהול השטחים הפתוחים כרוך בעלויות ריאליות גבוהות אשר נובעות מהצורך בהנחיה ועידוד חקלאות השדה והמטעים, טיפול ישיר בשטחים שאינם בני עיבוד, הפעלת אנשי מקצוע, ועוד.

תקציבי המועצות האזוריות (ראה/י הרחבה על כך בנספחים הכלכליים והמנהליים) אינם מכילים כרגע התייחסות ייעודית לנושא הטיפול בשטחים הפתוחים, ולמרבית המועצות אין עתודות תקציביות אשר יכולות לשמש למטרה זו.

יחד עם זאת, טיפוח שטחים פתוחים איננו שירות מקומי שמספקות המועצות האזוריות. טיפוח שטחים פתוחים הוא שירות ממלכתי למהדרין, כמו חינוך ורווחה, שכן, הנהנים מטיפוח שטחים אלה אינם תושבי המועצה האזורית דווקא, אלא תושבי המרחב הגיאוגרפי הסמוך, המטרופולין הסובב והמדינה בכללותה. למשל, שטחים פתוחים מטופחים בין ת"א-ר"ג-רמה"ש-הרצליה לבין נתניה, הם מעניינה של המועצה האזורית חוף השרון. אולם, הנהנים מטיפוח 'ההפסקה הירוקה' ללא מגדלים, הם תושבי הליבה, הגזרות הצפוניות של המטרופולין, והמטרופולין בכללותו.

מבחינה זו ניתן להגדיר שטחים פתוחים כ"מוצר ציבורי" על פי ההגדרות המקובלות:

- "כמות" שירותי הנוף הנצרכת על ידי נוסע/מטייל/מבקר אחד אינה מקטינה את ה"כמות" העומדת לרשות משנהו.
- לא ניתן למנוע את ההנאה משירותי הנוף ממי שאינו משלם עבורם.
- מדובר בשירותים בלתי-סחירים, שאינם מהווים נושא להקצאה באמצעות מנגנון שוק כלשהו.

הגם שאין דרך לאמוד את ערך השירותים הנגזרים מערכי נוף בשטחים פתוחים, בערך כלכלי, ניתן במידה רבה להעריך את ערכי המקור שלהם. זאת, על יסוד הערך האלטרנטיבי שלהם (אם לחילופין ניתן היה בשטחים אלה לפתח שימושים אחרים כגון מגורים, מסחר, תעסוקה וכו').

ניתוח מעין זה, המתאים במיוחד לשטחים פתוחים במטרופולין, מזהה את ערכו הכלכלי של השטח הפתוח בהיותו מוצר ציבורי במודע, קרי, על פי החלטה קולקטיבית המשקפת העדפות קולקטיביות. במרחב המטרופולין, קרי במספר מועצות אזוריות, יש משמעות ברורה וכמיתה (ניתנת לכימות) להחלטה הקולקטיבית לוותר על שטח כשטח לבינוי ולשמר אותו כשטח פתוח. אולם, שימור כשלעצמו לא יספיק. רק טיפוח השטחים הפתוחים יביא למימוש ערכם ויצדיק את תשלום המחיר האלטרנטיבי (הוויתור על בנייה למגורים, למשל) מלכתחילה.

להמחשת הטענה ניקח לדוגמה דונם קרקע בגני יהושוע בתל אביב-יפו. קשה לאמוד ישירות את ערכם של מגוון השירותים שמעניק דונם בגנים אלה, אך יש דרך לדעת מהו הערך של דונם פארק בשימוש אלטרנטיבי, כגון בבינוי למגורים.

"קואליציה" רחבה של אבות העיר לדורותיהם, פעילים חברתיים ופוליטיים, משרתי ציבור, בעלי מקצוע, ואחרים, התנגדה ומתנגדת למימוש שימוש אלטרנטיבי כזה, כלומר למגורים. בהתחשב בספקטרום הרחב של המצדדים בשימוש בשטח כשטח פתוח אפשר לראות בייעוד התכנוני של השטח ובטיפול בו, הלכה למעשה, "העדפה קולקטיבית נגלית", אשר ראוי לנהוג על פיה.

אולם, ההעדפה הקולקטיבית הנגלית איננה מבטלת אוטומטית את השימוש האלטרנטיבי. אדרבא, בהנחה שגופי ההחלטה הנוגעים בדבר מודעים לשימוש האלטרנטיבי ומתנגדים למימושו הם נותנים, בהבנה מלאה, ביטוי קונקרטי לערך (למחר) שהם מייחסים לשימוש הנוכחי. שכן, ערך השימוש הנוכחי עולה, במידה זו או אחרת, על ערך השימוש האלטרנטיבי.

מן הדוגמה של גני יהושוע ניתן להפיק תובנה נוספת: בנקודת הזמן ההיסטורית בה נידון הייעוד, קרי, שימושי הקרע המותרים של שטחי גני יהושוע, אי אפשר היה, או קשה היה, לאמץ שיטת הערכה של השטח כשטח פתוח, כשזו מיוסדת על התפיסה של העדפה קולקטיבית נגלית. שכן, הגילוי של העדפה קולקטיבית, אם לא ההעדפה עצמה, עשוי להיות תהליך מתמשך על ציר הזמן. במילים אחרות, אם וכאשר התנהל וויכוח על העדפות אלטרנטיביות לשימושים במרחב המשמש כיום את גני יהושוע, אי אפשר היה להתלות בהעדפה קולקטיבית אשר לא הוכרעה, טרם הוכרעה הוויכוח. אולם, כאשר הוכרע הוויכוח, והתנהל דיון בהקצאת אמצעים לטיפול המרחב המשמש כיום את גני יהושוע, אפשר בהחלט היה להתלות בהעדפה קולקטיבית אשר הוכרעה. אז, אפשר היה לטעון כי שימושי הקרקע הוכרעו על יסוד העדפה קולקטיבית נגלית; וש"המחיר" של ההכרעה, קרי, של ההעדפה הנגלית, ידוע ושווה לערך השימוש האלטרנטיבי; לכן, בנסיבות אלה, שאלת הטיפול היא שאלה של יעילות משקית חברתית. **אם יזניחו את השטח שנאסרה בו במועד ובמתכוון הבנייה למגורים, ושירותיו בפועל יהיו דלים, הנזק השוטף של ההזנחה יכול להגיע עד לרמה של ערך השירותים השוטפים של אותו שטח, אילו שימש למגורים.** לעומת זאת, אם יקצו אמצעים וישקיעו בשטח יהיה מימוש של ערך ההעדפה הנגלית וערך שירותיו בפועל יעלה על ערכם של השירותים הפוטנציאליים בשימוש האלטרנטיבי. בהקשר הזה, **שטח פתוח שלא טופח הוא כמו שטח שיועד למגורים שלא נבנה.**

היקף התיירות במרחב הכפרי עולה כל העת ודגש רב מושם על תיירות בשטחי חקלאות. לאור מגמה זו, יש צורך לייצר כלים עבור המועצות האזוריות לניהול פעילויות אלה על היבטיה השונים, ובכלל זה גם ההיבטים הסביבתיים. היות ומרבית הפעילות מתרחשת בשטחים הפתוחים יש לשאוף ליצירת כלים אשר ימתנו עד כמה שניתן את ההשפעות השליליות על פעילויות התיירות על השטחים הפתוחים.<sup>8</sup>

#### היבטים כלכליים - תובנות מרכזיות:

- השגרה התקציבית המאפיינת את התנהלות המועצות האזוריות אינה מאפשרת טיפול ראוי בנושא השטחים הפתוחים.
- על מנת לשנות שגרה זו יש צורך להיכנס להידברות עם השלטון המרכזי על דרכי מימון ייעודיות שתהיינה מקובלות על המועצות האזוריות ועל בני השיח בממשלה, כגון: המשרד להגנת הסביבה, רשות הטבע והגנים, משרד החקלאות, משרד הפנים, משרד התיירות, רמ"י, קק"ל וכמובן - משרד האוצר.
- השטחים הפתוחים הם מוצר ציבורי לכל דבר ועניין אשר ניתן למועצות האזוריות "כפיקדון" למשמורת עבור כלל אזרחי ישראל. יש סיבה טובה למצב את המועצות כגורם פעיל בתחום

<sup>8</sup> הרחבה בנושא תיירות כפרית וחקלאית ניתן למצוא ב"תוכנית הלאומית לחקלאות ולכפר בישראל", דוח מס' 1, הנערכת בימים אלה ע"י משרד החקלאות ופיתוח הכפר.

טיפול הסביבה בכלל, וטיפול השטחים הפתוחים, בפרט. המועצות צריכות למלא תפקיד זה כ"שליחות ציבור" המבצעות תפקיד ציבורי, אשר עליו יש לתגמלן באופן סדור.

- מלימוד התקציבים המופנים לנושא בעולם המערבי, עולה כי לנושא מופנים תקציבים משמעותיים. תקציבים אלה משקפים את מעמדו הגבוה מבחינת סדרי העדיפויות. בישראל הנושא כאמור אינו מתוקצב באופן מובנה בתקציבי המועצות.
- בנוסף, רבים מהכלים בהם משתמשים בעולם הם כלים כלכליים - רכישת קרקע, רכישת זכויות פיתוח או עידוד בעלי קרקע פרטיים לשימוש מוגבל בקרקע. היכולת לייבא כלים מסוג זה לישראל הינה מוגבלת, אך יש לבחון שימוש בכלים כלכליים מתאימים, המתאפשרים במסגרת המנגנונים והאילוצים הקיימים (דוגמת תמריצים לסוגי עיבודים חקלאיים ידידותיים לטבע ולסביבה).
- נושא התיירות במרחב הכפרי הוא נושא חשוב אשר היקפו עולה על העת. יש לבחון כלים המאפשרים ניהול פעילויות התיירות במרחב זה תוך מיתון השפעותיו השליליות על השטחים הפתוחים.

## 2.5 הניסיון הבינלאומי - מדיניות ותוכניות להגנת שטחים פתוחים

פרק זה סוקר ומציג מגוון של אמצעי מדיניות, תכניות ומנגנונים בולטים ממדינות שונות בעולם. במסגרת סקירה זו, נעשה ניסיון למפות את השחקנים הפועלים בתחום, את האופן בו מגובשת המדיניות ומי יוזם אותה (מלמעלה - למטה או מלמטה - למעלה), ללמוד את הכלים המיושמים בעולם, ועל בסיס המצב הקיים כיום והאילוצים השונים אילו מן הכלים יהיה ניתן ליישם בישראל.

המדיניות הנרחבת והמקיפה ביותר בעולם המערבי בתחום השטחים הפתוחים מיושמת באיחוד האירופי, אשר במסגרתה מיושמת מזה שנים רבות **מדיניות ה- CAP (Common Agricultural Policy)**. מדיניות זו, כשמה כן היא, מדיניות העוסקת בתמיכה בחקלאות. במסגרת התוכנית המנוהלת ע"י משרד החקלאות של האיחוד ניתנות סובסידיות משמעותיות לחקלאי אירופה, על מנת להפוך אותם לתחרותיים יותר ולהעלות את רמת חייהם, אשר בד"כ נמוכה יותר מזו של תושבי הערים. יחד עם זאת, לאורך השנים הלכה והתעדכנה המדיניות בנושא, כך שכיום היא מכילה הוראות ותנאים רבים שמטרתם להפוך את הגידולים בשטחי החקלאות במדינות אירופה, ואת שיטות עיבוד השטחים לסביבתיים יותר, תוך השתלבות במערכות אקולוגיות שונות. מכיוון שמרבית השטחים הפתוחים באירופה הם שטחים חקלאיים, מדיניות ה- CAP היא כלי משמעותי ורב השפעה בתכנון וניהולם של מרבית השטחים הפתוחים.

מדיניות זו היא כאמור, מדיניות ברמה על מדינתית, ברמת איחוד מדינות אירופה (הכולל 28 מדינות, נכון לכתיבת שורות אלה). הצורך בגיבוש מדיניות ברמה זו נבע מההבנה שהטיפול בחקלאות ובשטחים הפתוחים הוא יקר ומצריך הפניית משאבים רבים, שכנראה לא זמינים ברמת המדינה. כמו כן, חלק מהנושאים בהם מטפלת מדיניות ה- CAP הם נושאים סביבתיים ואקולוגיים אשר חוצים גבולות מדינתיים ויש צורך להסתכל עליהם ברמה מרחבית-אזורית תוך ביצוע שיתופי פעולה ועל כן, המדיניות היא על מדינתית.

כך מסבירים באיחוד את הרציונל לגיבוש מדיניות לטיפול השטחים הפתוחים באיחוד האירופאי:

***“Why have a rural development policy?”***

*The European Union has an active rural development policy because this helps us to achieve **valuable goals** for our countryside and for the people who live and work there. The EU's rural areas are a vital part of its physical make-up and its identity. .. this area is home to more than 56 % of the EU's population. Furthermore, the EU's **fantastic range of striking and beautiful landscapes are among the things that give it its character** – from mountains to steppe, from great forests to rolling fields”.*<sup>9</sup>

המדיניות מיושמת בצורת סובסידיות בתמורה ליישום מדיניות האיחוד, ומופנים אליה כ- 40% מתקציבי האיחוד.

<sup>9</sup> מתוך אתר משרד החקלאות ופיתוח הכפר באיחוד האירופי: <http://ec.europa.eu/agriculture/>

נושאים סביבתיים נוספים, מטופלים מתוך ראייה נקודתית יותר ע"י משרדים נוספים באיחוד, כגון התוכנית לניהול סביבתי המנוהלת דרך הנציבות לנושאי איכות סביבה (Natura 2000).

**בארה"ב**, הרציונל להגנה על השטחים הפתוחים נובע מההבנה שקיים כשל שוק מובנה בניהול השטחים הפתוחים ומנוסח כך:

**“Ensure Our National Forests and Private Working Lands Are Conserved, Restored, and Made More Resilient to Climate Change, While Enhancing Our Water Resources”**

“Objective: **RESTORE AND CONSERVE THE NATION’S FORESTS, FARMS, RANCHES, AND GRASSLANDS**”<sup>10</sup>.

השטחים הפתוחים מייצרים תועלות המשרתות את כלל הציבור, אשר לא באות לידי ביטוי בערך שלהם (מוצר ציבורי)<sup>11</sup>. לכן, לרוב בעלי השטחים לא משתלם לפתחם בצורה אשר תאפשר המשך קיומן של תועלות אלה, אלא הם יעדיפו לפתח בהם שימושים אחרים כגון בנייה או חקלאות מסוגים מסוימים. זהו כשל שוק המחייב התערבות המדינה לטובת כלל התושבים.

בנוסף למדיניות משרד החקלאות, מתקיימת פעילות נרחבת של הגנה על שטחים פתוחים ע"י קרנות פרטיות או של פעילות של גופי NGO'S ופילנתרופיה - סכומים נכבדים המגיעים מהמגזר הפרטי (לדוגמא: קרנות לרכישת קרקע). כלי הפעולה המרכזיים של גופים מסוג זה, וגם של גופים ממשלתיים הם **כלים כלכליים של רכישת קרקעות או רכישת זכויות פיתוח או רכישת זיקות הנאה**.

ישנן מדינות בהן הרואות חשיבות בצורך שבשמירה על שטחים פתוחים איכותיים, ועל כן היא מהווה נדבך חשוב בקביעת **מדיניות תכנון ארצית, אזורית ומקומית**. במדינות אלו התפתחו עם השנים משנות מגוונות שבאו לידי ביטוי בתכניות ובכלים לניהול ולשמירה על השטחים הפתוחים. עיקר הפיתוח של כלים לשמירה על שטחים פתוחים נעשה באזורים בהם הורגשו (ועדיין מורגשים) לחצי הפיתוח – מטרופוליניים ואזורים מעויירים, וכן אזורים בהם התגלה כשל אקולוגי ברור. להלן מספר דוגמאות:

- **אנגליה** אשר שמה דגש על הפיכת שמירת השטחים הפתוחים מנושא "נישתי" המטופל ע"י ייעודיים בלבד, לחלק מהזרם המרכזי (Main Stream). כיום זהו נושא רוחבי המטופל בכל משרדי הממשלה באמצעות פיתוח ראייה מערכתית וקיומו של גוף מפקח, בנוסף לגיבוש מדיניות ארצית כוללת ע"י יצירת "White Paper".
- **הולנד** גיבשה תכנית לשטחים פתוחים המתבססת על המאפיינים הפיסיים הייחודיים לה, המבנה המקוטע של השטחים הפתוחים הוביל למדיניות שעיקרה איחוי מחדש של מקטעים. בנוסף למדיניות ולתוכניות ברמה העל מדינית וברמת המדינה, נסקרו גם **מנגנונים בינ"ל** שונים אותם מובילים גופים בינ"ל או שהם מהווים פרי תוצרם של אמנות בינ"ל.

<sup>10</sup> מתוך אתר משרד החקלאות האמריקאי: <http://www.usda.gov/wps/portal/usda/usdahome>

<sup>11</sup> הרחבה בנושא זה בפרק הכלכלי בדו"ח זה.

מנגנונים אלה, אשר בחלקם כבר נעשה שימוש בישראל, מתאפיינים בדו-שיח בין תהליכי Top-Down ל- Bottom-Up, ובתהליכים בין המישור הבינלאומי למישור המקומי. מנגנונים אלה מספקים לרוב הכרה בינלאומית בלבד ולא תמיכה כלכלית. לצורך יישומם נדרשת הסכמה ומחויבות של כל המדינות והגורמים המעורבים. בין המנגנונים שנסקרו בעבודה זו:

- **מנגנונים בינלאומיים כוללים למרחב** - האמנה למורשת עולמית של אונסק"ו; אמנת CBD למגוון ביולוגי; אדם ומרחב ביוספרי של אונסק"ו; פארק חוצה גבולות – WCPA/IUCN
- **מנגנונים בינלאומיים המתמקדים בהיבט ספציפי** - אמנת Ramsar- אתרי wetlands בעלי ערך אקולוגי גבוה; Important Bird Areas- רשת בינ"ל של אתרים חשובים לציפורים; GeoParks- אתרים גיאולוגיים בעלי חשיבות עולמית, שמורות אור כוכבים.

#### הניסיון הבינלאומי - תובנות מרכזיות:

- הגדרת אזורי הכפר באירופה ובארה"ב מבוססת על קריטריון של צפיפות אוכלוסייה בלבד. אין משמעות לגבולות המוניציפאליים או למאפיינים גיאוגרפיים/פיסיים.
- נושא ההגנה על השטחים הפתוחים הופך לגבוה יותר ויותר בסדרי העדיפויות במדינות העולם המערבי, אך הוא משני ביחס לחיזוק החקלאות והחקלאים. הדבר נובע מאחוז גבוה של שטחי חקלאות מתוך השטחים הפתוחים (70% באנגליה, 50% באיחוד האירופי) ונראה שהוא ערך המתקבל במסגרת עסקאות חליפין, בתמורה לסובסידיות הענק שמקבלים חקלאים. לראייה, הנושא מטופל בעיקר ע"י משרדי החקלאות ולא ע"י משרדי הסביבה.
- בעולם המערבי יש הבנה שנושא ההגנה על שטחים פתוחים הוא חשוב ושיש להפנות אליו תקציבים משמעותיים. היקף המשאבים הדרושים גורם לכך שאף מדינה לא יכולה להתמודד עם הנושא לבד מבחינה כלכלית. עובדה זו, יחד עם ההבנה שלעיתים מדובר בסוגיות חוצות גבולות הובילו לגיבוש מדיניות כוללת ברמת המדינה / איחוד.
- רבים מן הכלים בהם משתמשות מדינות העולם לשימור שטחים פתוחים הם כלים כלכליים ברמת המדינה או ברמה של גופים פרטיים ו- NGO'S. כלים אלה משמשים בד"כ לרכישת קרקעות, לרכישת זכויות פיתוח או לתימרוץ פיתוח שטחים באופן מבוקר.

**תובנות בהקשר הישראלי:**

- במועצות האזוריות, בממוצע, אחוז השטחים החקלאיים מתוך השטחים הפתוחים נמוך יחסית, ולכן, על פניו לא נכון לטפל בנושא דרך נושא החקלאות בלבד. אך לא כל המועצות דומות בהרכב השטחים הפתוחים שבהן: בחלק מן המועצות השטחים החקלאיים מהווים חלק נכבד מהשטחים הפתוחים, ועל כן ראוי לתת לנושאי החקלאות מקום משמעותי בתחומן; בעוד שישנן מועצות אחרות בהן אחוז שטחי החקלאות הוא קטן ולכן יש לתת תשומת לב יתרה לסוגי השטחים האחרים. במסגרת עבודה זו מתבצעת עבודת סיווג ראשונית של המועצות לפי מאפייניהם השונים. סיווג זה יוכל לסייע למועצה בבירור והתאמת הכלים המתאימים לה.
  - סדר הגודל של המשאבים והתקציבים המופנה כיום לתחום תכנון וניהול השטחים הפתוחים בעולם המערבי הוא גדול מאוד ומשמעותי ביותר. התקציבים המופנים היום לטיפול בשטחים הפתוחים בישראל נמוכים בכמה סדרי גודל, וככל הנראה גם לא ישתוו בעתיד לתקציבים הניכרים באיחוד האירופי ובמדינות מערביות אחרות.
  - מבנה הבעלויות על אדמות בישראל שונה ממדינות אחרות (שם רוב האדמות הן בבעלות פרטית) ומתבצע בד"כ בצורת מכירת זכויות חכירה מהמנהל, על כל המשתמע מכך.
  - בישראל אין תרבות מפותחת של הגנה על שטחים פתוחים ע"י הון פרטי והתארגנויות אזרחים (דוגמת קרנות לשימור שטחים פתוחים).
  - בישראל החלו לעשות שימוש במנגנונים בינ"ל המספקים הכרה בינ"ל בתחום ההגנה על השטחים הפתוחים, ומגמה זו נמצאת בעלייה מתמדת.
- בהתחשב בכך שעבודה זו מיועדת בעיקר עבור המועצות האזוריות עצמן, נראה כי תובנות אלו הופכיות את השימוש בחלק מהכלים שנסקרו בפרק זה, לבעלי ישימות נמוכה. לצורך ניהול ותכנון השטחים הפתוחים ע"י המועצות האזוריות יהיה צורך בפיתוח כלים חדשים אשר ניתן לעשות בהם שימוש במסגרת התקציבים שניתן לגייס לנושא בישראל.**

## 2.6 "הניסיון הישראלי" - סקירת תהליכים, עבודות ותכניות בנושא

הדיון העוסק במנגנונים האחראיים על קביעת המדיניות הקרקעית במדינת ישראל הוא רחב ממדים ומישורים ולו השפעה ישירה ועקיפה על השטחים הפתוחים. היות ותכלית עבודה זו מיועד בעיקר לשימושן של המועצות האזוריות, הסקירה שלהלן מתמקדת בכלים התכנוניים שבכוחה של המועצה לפעול על פיהם. בהתאם לכך, למנגנונים ולכלים ברי השפעה על השטחים הפתוחים, דוגמת רפורמות, החלטות מנהליות, חוקים ותקנות למיניהם, כמעט ולא תינתן התייחסות. ניתוח הניסיון הישראלי והמגמות המובא להלן (ואשר מוצג בהרחבה בנספח), יסייע באיתור ומיפוי החסמים, החוזקות והחולשות של המסגרות התכנוניות והכלים הניהוליים הקיימים; ובכך גם יתרמו לגיבוש המסגרת התכנונית, להתוויית השפה התכנונית (במידת הצורך) ולהבניית ארגז כלים לניהול עדכני לצרכים הקיימים ולמגמות העתידיות, במערך השטחים הפתוחים בישראל.

סקירת הניסיון הישראלי מבוססת על מקורות מידע מגוונים, ביניהם: מסמכי מדיניות של משרדי ממשלה שונים, תכניות מתאר ברמות סטטוטוריות שונות ותכניות אב לסוגים שונים של שטחים פתוחים, וכן עבודות מחקר של גופים שונים. מתוך הסקירה עולה כי ההתייחסות אל השטחים הפתוחים במסגרות התכנוניות השונות, כמו גם מצבם כיום משקפת תהליכים רבים: מגמות בהתפתחות במדינה, החלטות מנהליות, חוקים, רפורמות וכן תפישות ערכיות שונות: פוליטיות, סביבתיות, חברתיות, כלכליות, נופיות, אקולוגיות, ועוד. נוסף לכך, התכנון בעצמו מחולל שינויים בתפישת השטחים הפתוחים ובהכרה במעמדם וחשיבותם.

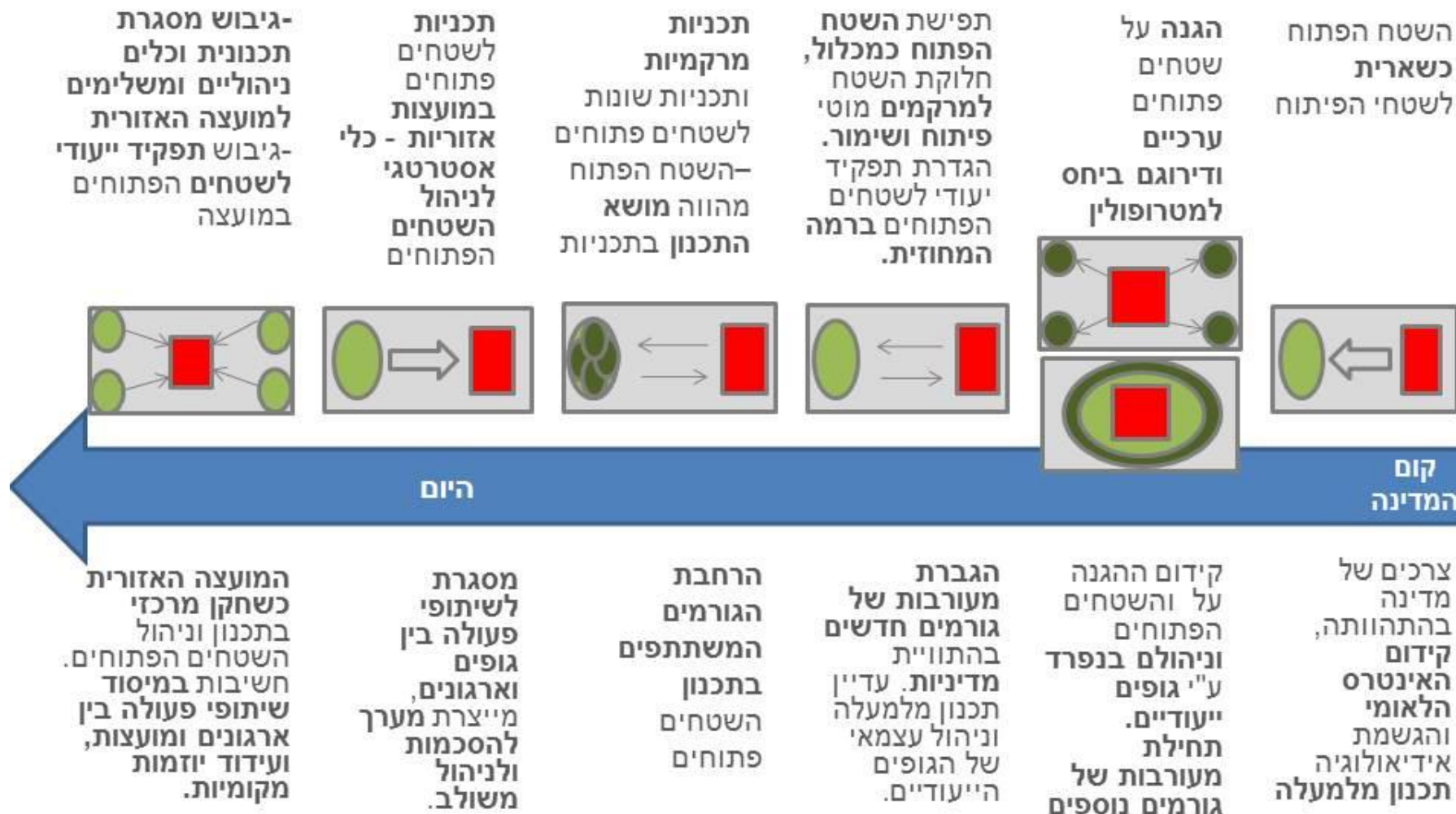
לאורך השנים (מקום המדינה ועד היום), ניכרות התפתחויות ותמורות בהתייחסות אל השטחים הפתוחים במערך התכנוני בישראל, התואמות מגמות ותהליכים אלו. ניתן לאפיין את ההתפתחות על הציר הזמן בשני מרכיבים תכנוניים בולטים: מקומו של השטח הפתוח ביחס לשטחי הבינוי והפיתוח - מהשלב הראשוני בו השטח הפתוח היווה למעשה שארית לשטחים הבנויים או המיועדים לפיתוח לכדי כך שהשטח הפתוח עצמו מהווה מושא התכנון; והיחס בין השטחים הפתוחים על כל מרכיביהם – כיום יש התייחסות לשטח הפתוח על כל סוגיו כמכלול, בעוד שבעבר ניתנה הגנה בעיקר על שטחים פתוחים בעלי ערכיות מסוימת. במקביל, מזהים שמתקיימים תהליכים ותמורות גם במישור הניהולי, אלו באים לידי ביטוי בשני רבדים מרכזיים: מובילי התכנון, הגורמים המעורבים בתכנון וניהול השטחים הפתוחים לרבות מקבלי החלטות וגורמים בעלי השפעה בעיצוב השטחים הפתוחים ובהובלת תפישות ערכיות המוטמעות בתכניות; ובניהול השטחים הפתוחים בהתייחס לכלים הניהוליים שהתכניות מעמידות ולחלוקת האחריות/סמכויות בין הגופים והגורמים לניהול השטחים הפתוחים. בהיבט זה, מתקיים תהליך בו משלטון מרכזי המוביל את התכנון ומגופים ציבוריים ייעודיים המנהלים את השטחים בפועל, מועברת האחריות והמחויבות לידי גורמים אזוריים, תוך יצירת שיתופי פעולה ביניהם, ובמקביל מתקבלת מגמה של הרחבת המעורבים ע"י פעילי ארגונים סביבתיים ויוזמות מקומיות. גם יחסי הגומלין והזיקות בין הכלים התכנוניים לבין הגורמים המעורבים בניהול השטחים הפתוחים והכלים הניהוליים משתנים לאורך השנים.

יש להוסיף ולציין כי במקביל למגמות המתוארות לעיל, מעת לעת עולות יוזמות לשינויים בחקיקה ולשינויים מבניים במערכות התכנון בישראל, אשר מעלות חששות ביחס לשטחים הפתוחים ולמעמדם בעתיד.

לסיכום, בהתייחס לציר הזמן ולרצף ההתפתחויות והמגמות השונות, תכנון וניהול השטחים הפתוחים עומדים היום בפתחה של תקופה חדשה ורבת משמעות בהשלכותיה. כאשר, שינוי המגמות והיחסים בין הגורמים המעורבים בתכנון וניהול השטחים הפתוחים מגבירים את הצורך שהמסגרות התכנוניות וכליהן יהיו מעודכנות ומתאימות לצרכים החדשים והעתידיים. בהתאם לכך, כחלק מרצף ההתפתחות התכנונית, השלב הבא בהיבט התכנוני הוא לגבש **מסגרת תכנונית וכלים ניהוליים ומשלימים למועצה האזורית, בד בבד עם גיבוש תפקיד ייעודי לשטחים הפתוחים במועצה**. בהיבט הניהולי, עולה חשיבותה של **המועצה האזורית כשחקן מרכזי בתכנון וניהול השטחים הפתוחים ונמצאת חשיבות למיסוד שיתופי פעולה בין ארגונים ומועצות, ולעידוד יוזמות מקומיות**.

**בתרשים** שלהלן מוצגת ההתפתחות האבולוציונית בהתייחסות אל השטחים הפתוחים במערך התכנוני הארצי וכן ביחסי הגומלין והזיקות במערך ניהול השטחים לאורך השנים.

תרשים מס' 1: הניסיון הישראלי – תהליכים ומגמות בהתייחסות התכנונית לשטחים הפתוחים



**ה"ניסיון הישראלי" - תובנות מרכזיות:**

- **תכניות המתאר לשטחים פתוחים במועצות האזוריות מהוות ציון דרך משמעותי בהתייחסות התכנונית לשטחים הפתוחים ובמערך הכלים שהן מספקות לשמירתם ולניהולם.** עד כה מסתמן כי התכניות הייעודיות לשטחים הפתוחים נחלקות לשתי קבוצות עיקריות: תכניות בהן עיקר ההתמקדות הופנתה לניתוח יחידות השטח ופיתוח שפה תכנונית שתתאים לסוגי השטחים הפתוחים בתחומי התכנית, לצרכי האזור ולכיווני הפיתוח ותכניות בהן עיקר ההתמקדות מופנית לחיזוק ההיבטים הניהוליים; פיתוח מערך שיתופי פעולה וממשקי ניהול עם הגורמים המעורבים בשטחים הפתוחים. **על התכניות העתידיות למצוא וליצור את האיזון הנכון והמתאים ביותר בין שני מישורים אלו.**
- על מנת שהתכנית תטמיע במסגרתה את כיווני הפיתוח הרצויים למועצה, רצוי לקדם קודם ו/או במקביל לתכנית, **תהליכים אסטרטגיים ממוקדים** לנושאים דוגמת קליטת תושבים ופיתוח הישובים, פיתוח כלכלי, תיירות וכיו"ב. בדרך זו, גם ניתן יהיה לצמצם את הקונפליקטים העשויים לעלות במהלך הכנת התכנית.
- המסגרות התכנוניות החדשות עדיין חסרות **בכלים הניהוליים אינטגרטיביים ובכלים משלימים אופרטיביים** המאפשרים ומסייעים בשמירת ובטיפול השטחים הפתוחים שהן מקנות. לא די בקביעת כיווני הפיתוח והשימור בשטחים הפתוחים, אלא יש להעמיד בפני המועצה האזורית **ארגז של מנגנונים וכלים מגוונים יותר** שיאפשרו אחזקתם/עיבודם/שמירתם וטיפולם בפועל, דוגמת מנגנונים כלכליים לתימרוץ העיבוד החקלאי, גם במסגרת התכניות וגם מחוץ להן. נוסף לכך, לצורך שיפור יכולות המסגרת התכנונית ככלי מוביל בשמירה ובניהול השטחים הפתוחים, רצוי כי התכנית תעמיד כלים ו/או מדדים להערכת יישום מטרותיה ויעדיה.
- הגדרת **תפקיד ייעודי לשטחים הפתוחים במועצה** במסגרת ראייה ארצית ואזורית מקיפה, עשויה לתרום בניהול השטחים הפתוחים ובכלים הרצויים לשמירתם וטיפולם.
- בולטת תרומתה של התכנית ביצירת שיתופי פעולה בין הגורמים המעורבים בשטחים הפתוחים ובין המועצות האזוריות, ומוצע כי במסגרת התכניות הבאות יושם דגש רב יותר על **מיסוד הזיקות ושיתופי פעולה** אלו. כמו כן, ישנה חשיבות רבה **ברתימת הקהילה המקומית** - התושבים והתארגנויות מקומיות (גורמים שאין להם זיקה ישירה עם השטחים הפתוחים) בתהליך, לצורך השגת תכנית מייצגת, איכותית ומתאימה יותר לצרכים ולמגמות בשטח.

## 2.7 השחקנים הראשיים המשפיעים על תכנון וניהול שטחים פתוחים

בתכנון וניהול השטחים הפתוחים מעורבים שחקנים רבים, להם השפעה על השטחים הפתוחים בין אם ישירה או עקיפה. מבין הגורמים המעורבים נמצאים גם אלו המקיימים את פעילותם בשטחים הפתוחים ו"ניזונים" מן השטחים במציאות היומיומית ומוגדרים כ"צרכנים". לגורמים אלו, אף כי אינם מהווים חלק מן המסגרת הממסדית האחראית על תכנון וניהול השטחים על מרכיביה השונים, יש תפקיד משמעותי בעיצוב השטחים הפתוחים ובשמירתם בפועל. בעבודה שלהלן נעשה ניתוח ומיפוי של הגורמים המעורבים ובעלי ההשפעה על תכנון וניהול השטחים הפתוחים בישראל בכלל, והגורמים המעורבים בתכנונם וניהולם של השטחים הרלוונטיים במסגרת עבודה זו - תחום פעילותן של המועצות האזוריות.

בנוסף לכך, הסקירה תתייחס גם ליחסי הגומלין והזיקות בין הגורמים המעורבים בתכנון וניהול השטחים הפתוחים כפי שמתקיימים היום, כמו גם תובנות וסוגיות וכיוונים אפשריים להמשך, על בסיס המצב הקיים והמגמות המתהוות.

### השחקנים הראשיים המשפיעים על תכנון וניהול שטחים פתוחים בישראל

ניתן למפות מספר שחקנים מרכזיים, בעלי השפעה על תכנון וניהול של השטחים הפתוחים בישראל, בהם:

- **גורמים בעלי זיקה ישירה לתכנון וניהול השטחים הפתוחים**, ביניהם: מערכת הביטחון, המשרד להגנת הסביבה, משרד הפנים, מוסדות וועדות תכנון, משרד החקלאות, משרד התיירות, רמ"י והקרן לשטחים פתוחים, קק"ל, רט"ג, רשות הניקוז, מועצות אזוריות, ארגונים סביבתיים ארציים ומקומיים ועוד.
- **גורמים בעלי השפעה בקביעת מדיניות בשטחים הפתוחים באופן עקיף**, ביניהם: משרד האוצר, משרד הכלכלה, רשות המים, משרד החינוך, משרד האנרגיה והמים, גופים מיישבים (משרד הבינוי והשיכון, החטיבה להתיישבות וכד'), רשות העתיקות, ועוד.
- **צרכני השטחים הפתוחים**, ביניהם: מערכת הביטחון, חקלאיים, תושבים (תושבי המגזר הכפרי ותושבי הערים הסמוכות), מבקרים ומטיילים, גופי תשתיות תחבורה ואנרגיה ועוד, וכמובן, כלל הציבור בישראל בהווה ובעתיד.

### המועצות האזוריות ומרכז המועצות האזוריות ותפקידן בהיבט תכנון וניהול השטחים הפתוחים

במקביל, ניתן להצביע על השחקנים המרכזיים בהקשר של עבודה זו, אלו הם הגורמים המעורבים בתכנון וניהול השטחים הפתוחים באופן ישיר ועקיף במסגרת תחום הפעילות של המועצות האזוריות והינם: **מרכז המועצות האזוריות, המועצות האזוריות והישובים ותושביהם**. בסקירה שלהלן מוצגת ההיסטוריה, המבנה ארגוני של המועצות האזוריות וחזון בנושא השטחים הפתוחים. לצד זאת, יוצגו תפקידם של מרכז המועצות האזוריות והישובים עצמם בהיבט תכנון וניהול השטחים הפתוחים.

במסגרת התמורות העוברות על המרחב הכפרי בעשורים האחרונים, התחזק מאוד מעמדן של **המועצות האזוריות**. מגוף חסר סמכויות ותקציבים, הן הפכו לגוף משמעותי אשר מספק את מרבית השירותים המוניציפאליים ליישובים שבתחומן. תפקידי המועצות התרחבו לאורך השנים, אולם תקציבן וסמכויותיהן לא השתנו במידה משמעותית, ותקציבם נסמך בעיקר על תקציבי משרדי ממשלה המיועדים לשימוש בתחומים ספציפיים (כגון חינוך ורווחה). יתר תקציב המועצות מתקבל ממיסי התושבים, מהיטלים נוספים שמחליטה המועצה לגבות, מגופים המספקים תקציבים לנושאים נקודתיים דוגמת מפעל הפיס וכן מתורמים שונים. תקציבן הוא תקציב מובנה ויכולתן להפנות תקציבים לנושאים מסוימים מותנה בקיומו של סעיף תקציבי מתאים המאושר ע"י משרד הפנים. השימוש בתקציב "פנוי", הוא מוגבל ביותר שכן מרבית המועצות אינן מתברכות בכזה.

שטחי השיפוט של המועצה, הפריסה המרחבית של היישובים והרכב האוכלוסייה משתנים מאוד ממועצה למועצה ומשפיעים באופן ישיר על חוסנה הכלכלי, רמת השירותים שהיא מספקת וכן על יכולתה להתמודד עם נושא השטחים הפתוחים, נושא הדורש תקציבים וכוח אדם. בנוסף הן מתמודדות עם אתגרים רבים נוספים דוגמת: שינויים באופי ומאפייני המרחב הכפרי, שינוי מבנה התעסוקה, שינויים בהרכב הפוליטי של נציגי היישובים במליאת המועצות, וכן עם כרסום הולך וגובר בהיקף השטחים הפתוחים בתחום השפעתם, המגיע יחד עם דרישה להכירה בצורך לנהל את השטחים הנותרים. אף כי, חלק מן המועצות כבר עוסקות בנושא – חלקן ערכו תכניות סטטוטוריות או אסטרטגיות ברמות שונות לשטחים הפתוחים והחלו בהפניית משאבים לנושא.

כל 54 המועצות מיוצגות **במרכז המועצות האזוריות**, גוף שמטרתו לייצג את המועצות אל מול השלטון המרכזי. גוף זה עובד בשיתוף פעולה עם מרכז השלטון המקומי ומנסה לקדם נושאים ייחודיים למועצות. המרכז אינו מממן באופן ישיר את המועצות, אך הוא יכול לסייע בהעלאת נושאים לסדר היום ובגיוס תקציבים. לאחרונה, ביצע המרכז בשיתוף עם המועצות האזוריות תהליך אסטרטגי שמטרתו לסייע למועצות לגבש חזון עדכני, ולהציב יעדים ומטרות להמשך פעילותם בעתיד. במסגרת חזון זה מוקדש פרק למרחב הכפרי ולנושא השטחים הפתוחים, מתוך הכרה באחריותן של המועצות לניהול ולטיפוח שטחים אלה הרואות בכך שליחות ציבורית.

על מנת לסייע בהטמעת הנושא ובקידום הפעילות בתחום נוסף במרכז המועצות תפקיד ייעודי של **"מנהל תחום חקלאות, קיימות וסביבה"** אשר **תפקידו "לתת לכל מועצה את הכלים לטפל בשטחים הפתוחים שלה, מבחינת פיתוח, חקלאות תיירותית ואיכות חיים כפרית. חשוב לקדם את התחום גם מבחינה סטטוטורית, כך שיהיה חלק מתוכניות האב לפיתוח בר קיימא במועצות האזוריות עם תוקף ברמה המדינית"**.<sup>12</sup>

ההכרה בצורך בתפקיד זה במרכז המועצות עצמו, והיוזמה לקידום המדריך לתכנון וניהול שטחים פתוחים, מסמלים את חשיבות הנושא בעיני המרכז והמועצות ואת ההבנה הגוברת בקרב גורמים אלה לגבי תפקידם ואחריותם בנושא שמירת השטחים הפתוחים. המדריך לתכנון וניהול שטחים פתוחים, שפרק זה הוא חלק ממנו, הוא פרי החזון החדש שגובש לאחרונה.

<sup>12</sup> מתוך אתר המרכז: <http://www.mhh.org.il/738/777.htm>

**יחסי גומלין בין הגורמים המעורבים בתכנון וניהול שטחים פתוחים**

יחסי הגומלין והזיקות בין הגורמים המעורבים בתכנון וניהול השטחים הפתוחים וצרכני השטחים הם מורכבים ודינאמיים לאורך השנים. בשנים האחרונות ניכרות תמורות בהיערכות הארגונית בתכנון וניהול שטחים הפתוחים - מתקיימים יותר ויותר **שיתופי פעולה ויוזמות משותפות בין גורמים שונים, לצורך קידום מטרות הקשורות לשמירה וניהול של השטחים הפתוחים** (מועצות אזוריות, קק"ל, רט"ג, רמ"י, רשויות ניקוז, ארגוני סביבה ומורשת בארץ ובעולם ועוד). נראה כי **סינרגיות מסוג זה מהוות יתרון לקידום פעילויות שונות בתחום השמירה על השטחים הפתוחים וניהולם, ולעיתים אף מהוות תנאי למימוש יוזמות בתחום.**

**מיפוי השחקנים המרכזיים בתכנון וניהול השטחים הפתוחים ויחסי הגומלין- תובנות מרכזיות:****מיפוי השחקנים ברמה המנהלית הארצית:**

- מתמונת המצב עולה כי, **למשרד החקלאות, קק"ל, רט"ג ורמ"י תפקיד משמעותי בניהול ותכנון קרקעות בכלל ושטחים פתוחים בפרט – ברמה המנהלית הארצית.** לרמ"י שהקימה את הקרן לשטחים פתוחים, הינה בעלת תפקיד חשוב בנושא השטחים הפתוחים כבר היום, ועתידה לאורך זמן להפוך להיות מתוות מדיניות בפועל.

**מיפוי השחקנים ברמה המקומית-אזורית:**

- **מרכז המועצות האזוריות** משמש כמייצג המועצות מול השלטון המרכזי, יכול להוביל ולרכז יוזמות לתכנון וניהול על השטחים הפתוחים מול גופים ממשלתיים וארציים. כמו כן, למרכז תפקיד חשוב בהובלה ובעידוד יוזמות לשמירת שטחים פתוחים בקרב המועצות, וכן כמתווך בין מועצות ובקישור יוזמות של פרטיים וגופים חוץ ממשלתיים. המרכז פועל כלפי מעלה וכלפי מטה.
- **המועצות האזוריות** מכירות את צרכי תושביהן ומאפייני המועצות. בשל כך, עליהן לאתר את הכלים המתאימים להן ביותר ולפעול לשם תכנון וניהול על השטחים הפתוחים, וכן להשגת התקציבים. המועצה יכולה לפנות לרבדי השלטון הגבוהים יותר, אם בעזרת מרכז המועצות ואם באופן עצמאי, על מנת להעלות את המודעות לנושא ולגייס משאבים. המועצות האזוריות פועלות מלמטה למעלה ומלמעלה למטה.
- סוגיות שטחים פתוחים וסביבה, אשר רלוונטיות ברמת האזורית, יכולות לעלות גם מרמת **הישוב** ולשקף את צרכי **התושבים** ברמה הבסיסית ביותר. הישובים פועלים מלמטה למעלה.
- **מבחינה תקציבית** - אין בנמצא שיגרה מובנית למימון פעילויות בנושא. על מנת לאתר מקורות תקצוב יש להיכנס להידברות עם השלטון המרכזי על דרכי מימון ייעודיות למטרתה זו או יצירת מנגנוני מיסוי מתאימים. מיעוט התקציבים בתחום מחייב שיתוף פעולה עם גורמים מקצועיים נוספים במועצה או מחוצה לה ברוב המקרים.
- **ניהול הנושא במועצות האזוריות** - מועצות פעילות בתחום השטחים הפתוחים בחרו במנגנונים ניהוליים מגוונים: מנהלת, יחידה כלכלית, מחלקת ההנדסה, יחידה סביבתית, עובד ייעודי ועוד. מקיום ראיונות בנושא עולה כי הכלי הניהולי הכרחי ליישום חזון המועצה.

יחסי גומלין בין השחקנים המרכזיים בתכנון וניהול השטחים הפתוחים:

- לאור מורכבות המערכת וריבוי הגורמים, ישנה חשיבות רבה בהגדרת מסגרת תכנונית ככלי אסטרטגי לניהול השטחים הפתוחים במועצות האזוריות, להתוויית כיווני הפיתוח ומיתון הקונפליקטים, וכן ליצירת מנגנוני שיתופי פעולה על בסיס מרחבי אל מעבר לגבולות המועצות עצמן. התכניות לשטחים פתוחים יכולות לסייע גם בגיבוש מדיניות בסוגיות תכנוניות נוספות ולשמש ככלי לקבלת החלטות ברשות המועצות האזוריות.
- מלבד הכלים התכנוניים יש צורך לייצר כלים ניהוליים, כגון יחידת שטחים פתוחים/יחידה סביבתית/מינהלת, וכן כלים משלימים, תוך דגש על יכולתם להיות דינמיים ובעלי התאמה מיטבית לצרכים העולים מהשטח.

### 3. סוגיות מרכזיות לדין וכיווני פעולה מסתמנים

חלק זה יציג את הסוגיות מרכזיות שעלו במסגרת העבודה עד לשלב זה, על בסיס לימוד וניתוח המצב הקיים והתובנות שהוצגו לעיל, ומטרתו להעלות על שולחן הדיונים את הנושאים המהותיים בתכנון וניהול השטחים הפתוחים שעומדים במועצות האזוריות צריכות להתמודד, וכן לסייע בזיהוי ואיתור הכלים המתאימים לתכנון וניהול השטחים והפעולות והתהליכים הנלווים או המשלימים, שיש לבחון. בנוסף, יוצגו כיווני הפעולה המסתמנים לשלבי העבודה הבאים. כמו כן, יוצג סיווג ראשוני של המועצות האזוריות לפי מספר קריטריונים, שנערך במסגרת השלב המקדמי לעבודה זו.

#### 3.1 סוגיות מרכזיות

פרק זה יציג את מכלול הסוגיות העיקריות שעלו מניתוח המצב הקיים בתחומים וההיבטים השונים שנסקרו. לסוגיות אלו חשיבות רבה להמשך הדיון המקצועי במסגרת עבודה זו, כיוון שהן תורמות להתוויית המסגרת הרעיונית לארגון הכלים הנדרש למועצות, כמו גם מסייעות בהכוונת כיווני הפעולה הנדרשים במסגרת עבודה זו, וכן מצביעות על כיוונים נוספים המומלצים במסגרות אחרות או בעתיד. הצגת הסוגיות שלהלן תהיה אינטגרטיבית ותתמקד בנושאים המהותיים למדריך, בעוד שבמסגרת הנספחים השונים, הסוגיות תוצגנה בכל היבט/נושא בנפרד.

לפיכך, נתייחס להלן למספר נושאים מרכזיים שמלווים את תהליך הכנת המדריך לכל אורכו, כאשר הצגת הסוגיות בכל נושא שואפת לחדד את מכלול ההיבטים והרבדים שיהיה צורך להתייחס אליהם בהמשך: הרקע המקדים ו/או פעולות מקדמיות הנדרשים לתהליך תכנון וניהול השטחים הפתוחים, הכלים שעל המדריך לכלול, עקרונות ליישום והטמעת המדריך במערך התכנוני ניהולי הקיים, ולפיכך גם שינויים מבניים והיערכות ארגונית באשר לסמכויות ולתפקידים במערך תכנון וניהול השטחים הפתוחים. ובמקביל, צעדים, תהליכים ופעולות נלווים ו/או משלימים שיש לכוון ולעודד במקביל למדריך ולמסגרת הפעולות שבתחומו.

הערה כללית: בשלבים הבאים יהיה צורך לזהות את הכלים הקיימים והחוסרים, לבחון אילו רלוונטיים למדריך (הן כלפי מטה והן כלפי מטה) ואילו כלים לא מצויים בתחומו. ברור לכל שאין ביכולתו הבלעדית של המדריך להביא לקידום ולמימוש השמירה על השטחים הפתוחים באמצעות המועצות האזוריות, וכי נדרשת שורה של מנגנונים ושותפים נלווים. כך למשל בהיבט עידוד החקלאות הנתפסת כבעלת ערך חשוב ביותר מבחינת שמירת השטחים הפתוחים במועצות האזוריות, ברור כי המדריך יהווה רק מרכיב אחד מבין שורה של פעולות ותהליכים המקודמים ומבוצעים במקביל. על כן הסוגיות המועלות בהיבט זה, כפי שמפורטות בארגון הכלים שלהן, הן רחבות יותר ורלוונטיות למגוון רחב של קהלים וגורמי ביצוע. בהתאם לכך, הסוגיות יתמקדו בכיווני הפעולה האפשריים במסגרת המדריך וכיווני השאלות מסוג: "מהם הכלים הנדרשים במדריך?". ובמקביל יעסקו בשאלות רחבות יותר כגון "מהם הכלים הנדרשים הנוספים ואיך המועצות יכולות לחבור לגורמים וגופים אחרים כדי לקדם אותם".

## רקע לתהליך

עיקר העבודה תעסוק בדבר קביעת סדרי עדיפויות, בחינת גיבוש הכלים המתאימים והיעילים ביותר למועצות האזוריות לצורך תכנון וניהול השטחים הפתוחים. עם זאת, יש גם לתת חשיבות רבה להיערכות הנדרשת לקידום התהליך. במסגרת זו עולות **הסוגיות הבאות**:

- מהו הרקע המיטבי לתכנון שטחים פתוחים, מנקודת מבטן של המועצות האזוריות?
- מהו בסיס הידע הקיים ומה מסוגלת כל מועצה לאסוף ולנתח בכוחות עצמה?
- באיזה אופן המדריך נדרש לסייע למועצה לבחור את הכלים המתאימים לה ביותר, מבין הכלים המוצעים במדריך?

## ארגז הכלים

במסגרת העבודה על פיתוח וגיבוש ארגז הכלים למועצות האזוריות, נדרש לפרט מהם הכלים שהמדריך צריך להעמיד בפני המועצות האזוריות, על מנת שייסיעו בתכנון וניהול השטחים הפתוחים בתחומן. בתהליך עולות לדיון שאלות רבות בדבר סוגי הכלים הנדרשים בהיבטים השונים: פיזיים ונופיים, חברתיים, חינוכיים והסברתיים, כלכליים, ועוד. חלק מן הכלים מתייחסים ליחסי הגומלין ולקשרים בין הגורמים המעורבים בשטחים הפתוחים, בעלי העניין והצרכנים השונים ומנסים לעודד חיזוקם ולהביא ליצירת שיתופי פעולה אזוריים/מקומיים. הצגת הסוגיות להלן מחולקת לפי נושאים, אולם ישנם כלים שהינם רלוונטיים במספר היבטים. במסגרת זו, **עולות הסוגיות הבאות**:

### ניתוח מאפייני וערכי השטחים הפתוחים בהיבטים הפיזיים הנופיים והסביבתיים

- כיצד המדריך יספק כלים למועצות לצורך זיהוי וניתוח האיכויות הפיזיות והנופיות של השטחים הפתוחים בתחומו ויסייע בהבנת תפיסת "רוח המקום" ומשמעות נופי התרבות לציבורים השונים?
- באיזה אופן המדריך יוכל לסייע למועצות לזהות ולהטמיע היבטי שמירה על המגוון הביולוגי ושירותי המערכת בתכנון השטחים הפתוחים?
- כיצד יכול המדריך לסייע בניתוח מאפייניה של החברה, צרכיה ורצונותיה לצורך זיהוי והגדרת הערכים הנופיים הנדרשים לשימור ולפיתוח?
- כיצד יכול המדריך לעודד ראייה מרחבית המתבססת על מאפייני השטח?

### חיזוק הפעילות החקלאית וממשקה עם השטחים הפתוחים הטבעיים

- כיצד ניתן לשפר את הממשק בין השטחים הפתוחים הטבעיים לשטחים חקלאיים ולמתן את הקונפליקטים ביניהם?

### היבטי חברה, חינוך והסברה

- כיצד ניתן להגביר את המודעות בדבר החשיבות של השטחים הפתוחים והצורך בשמירתם וטיפוחם, בקרב התושבים?

**היבטים כלכליים**

- מהם הכלים הכלכליים היעילים ביותר העומדים לרשות המועצה לתכנון וניהול השטחים הפתוחים שברשותה?
- מיהם הגורמים בהם ניתן להסתייע בגיוס משאבים לטובת קידום התכנון והניהול של השטחים הפתוחים?

**חיזוק הזיקות בין הגורמים המעורבים בתכנון וניהול השטחים הפתוחים והצרכנים השונים ושיתופי הפעולה:**

- מהי הגישה המתאימה למיתון קונפליקטים בין תושבים, חקלאים ובעלי עניין נוספים בשטחים הפתוחים?
- מהן המסגרות התכנוניות והניהוליות הנדרשות, וכיצד ניתן לאתר את השותפים והמנגנונים המתאימים ליוזמות בתחום תכנון וניהול השטחים הפתוחים במרחב – ברמה האזורית?
- באיזה אופן ניתן לערב את הקהילה המקומית בסוגיות תכנון וניהול השטחים הפתוחים ושותפות בהגשמת "רוח המקום"?
- כיצד המועצות משתלבות בתהליכי תכנון שמקודמים ע"י גורמים חיצוניים (כגון רמ"י ויוזמי תכנון אחרים) ונוגעות לשטחים הפתוחים?

במסגרת סקירת כלי המדריך הרצויים בשלבי העבודה הבאים, תיכלל התייחסות גם לסמכויות של כל כלי ולמקורות התקציביים האפשריים.

**יישום והטמעה במערך תכנון וניהול השטחים הפתוחים – היערכות מחודשת ו/או שינויים מבניים**

מלבד הכלים עצמם שיעמדו ברשות המועצות האזוריות, יש לתת את הדעת גם לאופן ביצועם, אופן יישומם והטמעתם במערך הקיים. תנאי למימוש ויישום המדריך יהיה במידה רבה הצלחת הטמעתו במערך התכנוני והניהולי, כל שכן, לאור ריבוי הגורמים המעורבים בתכנון וניהול השטחים הפתוחים. בהתאם לכך, יש לבחון גם האם ובאילו מסגרות יש לבצע היערכות מחודשת ו/או שינויים מבניים ואחרים החסרים במערכות הקיימות, על מנת לממש מטרות ויעדי המדריך. במסגרת זו, עולות **הסוגיות הבאות:**

**המועצות האזוריות**

- האם להגדיר למועצות האזוריות סמכויות חדשות ו/או להרחיב סמכויות קיימות, לצורך ניהול השטחים הפתוחים ו/או תכנונם?
- מהם הגורמים בהן תוכל המועצה האזורית להיעזר לטובת קידום יוזמות לתכנון וניהול של השטחים הפתוחים, ומאילו גופים תוכל לגייס משאבים כלכליים לשם כך?

**מרכז המועצות האזוריות**

- האם וכיצד לפתח למרכז כלים וסמכויות על מנת שיוכל לקדם יוזמות לתכנון וניהול שטחים פתוחים במועצות האזוריות, כמו גם אל מול השלטון המרכזי?
- מהו תפקיד מרכז המועצות האזוריות בגיוס תקציבים אלו ו/או בהסדרת מנגנונים להגדלת התקציבים מול משרדי הממשלה וגופים שונים?
- האם מרכז המועצות והמועצות האזוריות עצמן צריכות להשתלב בתהליכי גיבוש תפישה ומדיניות ארצית בנושא השטחים הפתוחים?

### תהליכים ופעולות נלוות ו/או משלימים

בנוסף לקידום תכנון וניהול השטחים הפתוחים באמצעות המדריך וכליו, יש לבחון האם לצורך מימוש מטרות ויעדי המועצות האזוריות בהיבט זה, יש לנקוט ולקיים במקביל שורה של צעדים, תהליכים ופעולות נלוות או משלימות. נקודה זו הינה מהותית היות וכיום שותפים למערך תכנוני ניהולי זה גורמים ומרכיבים רבים, וככל העולה, יתווספו בעתיד שותפים רבים. מעבר לכך, עולה הצורך לחזק את יחסי הגומלין בין המעורבים הישירים, העקיפים וצרכני השטחים הפתוחים עצמם, כך שאופי הפעילות בנושא השטחים הפתוחים צריך להיות מותאם ומחולק גם בין מגוון המשתתפים.

חשוב להבהיר כי הסוגיות המוצגות להלן הן ברובן סוגיות רחבות ומשמעותיות ביותר ברמה הלאומית, כך שאין ביכולתו ובשאיפתו של המדריך לתת להן מענה שלם. המדריך מבקש אלא להוסיף ולתרום לדין בנושא, ולזהות ולהצביע על פעולות ועל כלים משלימים העשויים לעודד את השמירה על השטחים הפתוחים גם בצורה עקיפה, ומכאן גם להמליץ על כיווני פעולה אפשריים על מנת לקדם אותם ולממשם. **הסוגיות הן:**

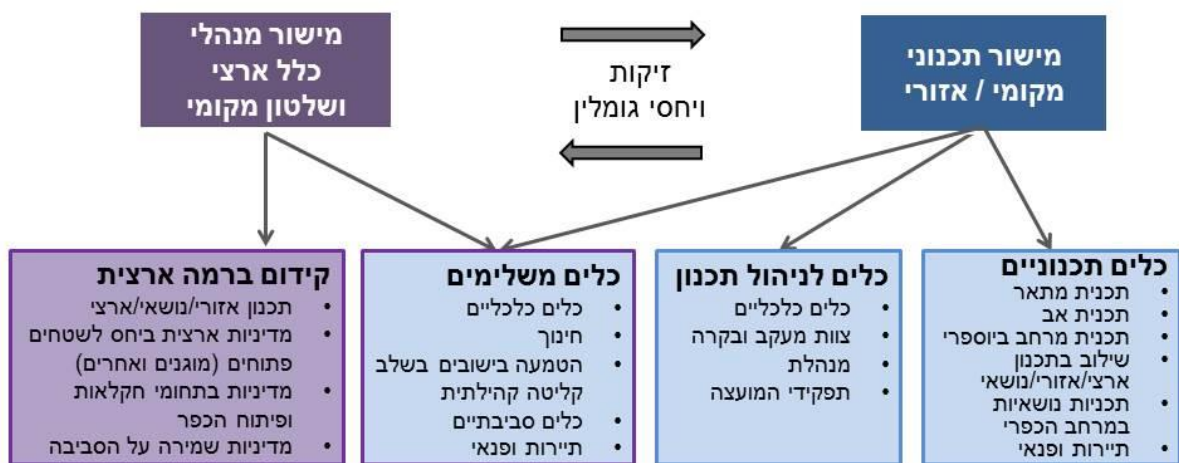
- מהם המנגנונים המתאימים ברמה האזורית והארצית, הנלווים לתכנון וניהול מיטבי של השטחים הפתוחים?
- כיצד ניתן לשלב בין צרכי המועצות האזוריות בשטחים הפתוחים לבין קידום יוזמות תכנון וניהול באזורן?
- כיצד ניתן לשלב ולהטמיע שיקולים של שמירה על מגוון ביולוגי ושירותי המערכת במערך קבלת החלטות תכנון האזורי?
- מאילו גורמים ניתן לגייס משאבים לטובת קידום התכנון והניהול של השטחים הפתוחים?
- האם ישנו מקום לסיוע מגוף פרטי או מוסדי במימון שמירה על איכויות בשטחים הפתוחים?
- מהם המנגנונים הממשלתיים שהסדרה מכוונת של פעילותם, תסייע בקידום תכנון וניהול השטחים הפתוחים במועצות, דוגמת דרכי פעולה ותקציבים להכנת תכניות לשטחים פתוחים?
- באיזה אופן ניתן לחזק את הזיקה בין פעילות הקרן לשטחים פתוחים ומרכז המועצות האזוריות?

- מהם הכלים באמצעותם ניתן לעודד המשך הפעילות החקלאית בקרב תושבי המרחב הכפרי, מתוך נקודת המבט של השטחים הפתוחים?
- מהם הכלים באמצעותם ניתן למתן ואף למנוע את השלכותיה השליליות של החקלאות על הסביבה?

### 3.2 כיווני פעולה מסתמנים

התרשים שלהלן מסכם וממפה את כיווני הפעולה המסתמנים, הנגזרים מהתובנות שעלו מתוך ניתוח המצב הקיים בהיבט תכנון וניהול השטחים הפתוחים על כל מרכיביהם. חשוב לציין כי הניתוח שלהן מתמקד במיפוי התהליכים והכלים התכנוניים בהיבט השטחים הפתוחים, המהווים מושא עבודה זו. מיפוי וניתוח המרכיבים מסייע באיתור כיווני הפעולה האפשריים והמסתמנים בשלבי העבודה הבאים במסגרת המדריך, ובפרט, גיבוש הכלים המתאימים והישימים שיעמדו ברשות המועצות האזוריות למטרה זו. בנוסף לכך, הניתוח תורם לחשיבה מחודשת באשר להיערכות ולארגון מחדש של נושאי התפקידים וחלוקת הסמכויות בין המעורבים בתכנון וניהול השטחים הפתוחים כיום, הרחבת הגורמים והמעורבים העשויים לתרום בחיזוק ומימוש המטרות בעתיד, וכן להצביע על הקשרים ויחסי הגומלין, כמו גם שיתופי הפעולה אותם רצוי להדק, לחזק ואף למסד במידת הצורך, לטובת שיפור ויעול מערך תכנון וניהול השטחים הפתוחים בכללותו.

תרשים מס' 2 – כיווני פעולה מסתמנים



מתוך התרשים עולים הכיוונים המרכזיים בתחומן המועצות האזוריות תוכלנה לפעול והם כדלקמן:

- **הכלים התכנוניים** כאשר כל מועצה אזורית תוכל לבחור את המסגרת התכנונית ו/או המסלול התכנוני לטיפול בשטחים הפתוחים שבתחומה המתאימים לה ביותר ושבה תרצה להשתלב.

- **כלים לניהול תכנון** – כלים שיתמכו וישלימו את המסגרת התכנונית האזורית שתיבחר בהיבט הניהולי, הארגוני והכלכלי. כלים אלו ייקבעו או מתוקף המסגרת התכנונית או באמצעות במסגרת היערכות ארגונית ושינויים מבניים שיתקיימו במועצה האזורית.
- **כלים משלימים** – כלים בתחומים שונים דוגמת כלים כלכליים, חינוכיים וחברתיים, סביבתיים ועוד, שהעמדתם במקביל לכלים התכנוניים והניהוליים הינה במטרה לסייע להבטחת השמירה על השטחים הפתוחים ולהביא לידי מימוש ויישום מטרותיהן בהיבט זה. זאת תוך הבנה כי לצד המסגרות המרכזיות, יש חשיבות בביצוע פעולות נלוות להעלאת המודעות ולהגברת ההכרה בחשיבות השמירה על השטחים הפתוחים גם אצל הצרכנים הראשיים של השטחים הפתוחים והגורמים שמעורבותם בתכנונם וניהולם לרוב מעטה.

הכלים שהוצגו עד כה הינם כלים ברי שימוש בתחום פועלן של המועצות האזוריות, ויורחבו וישוכללו במסגרת המדריך. זאת בעוד, חלק מן הכלים המשלימים מקודמים כבר כיום וימשיכו להתפתח בעתיד באמצעות גופי השלטון המרכזי. אולם, בחלק מן המקרים קידום הכלים יבוצע בשיתוף פעולה עם המועצות האזוריות והמדריך יסייע בהכוונת על כיווני הפעולה האפשריים לשם כך. כמו כן, במקביל, יש לבחון מהם תפקידיו של מרכז המועצות האזוריות בהובלה ובעידוד יוזמות לשמירת שטחים פתוחים בקרב המועצות, בהתאם למרחב כלים ופעולות אלו.

- **קידום ברמה הארצית** – כלים לסוגיות מהותיות באשר למדיניות שטחים פתוחים, כפי שעולה בתחומים שונים, תקודם על פי רוב באמצעות השלטון המרכזי. יחד עם זאת, המדריך יסייע בגיבוש כיווני הפעולה הנדרשים ע"י מרכז המועצות האזוריות לפעול במישור זה לנוכח תפקידו כמייצג המועצות מול השלטון המרכזי, ובכך גם ביכולתו להוביל ולרכז יוזמות לתכנון וניהול על השטחים הפתוחים מול גופים ממשלתיים וארציים וכן כמתווך בין מועצות ובקישור יוזמות של פרטיים וגופים חוץ ממשלתיים. בנוסף, המדריך יסייע בהכוונת שילוב המועצות האזוריות בתהליכים הארציים, ככל שיהיה בכך אמצעי לקידום השמירה על השטחים הפתוחים שבתחומן.

#### התאמת המדריך למועצות האזוריות השונות

העבודה מתבססת על ההנחה כי המועצות האזוריות אינן הומוגניות והן בעלות מאפיינים וצרכים שונים ונתונות לכוחות ולתהליכים שונים. לפיכך, נדרש כי המדריך לתכנון וניהול שטחים פתוחים במועצות האזוריות יכלול התייחסות לשונות בין המועצות האזוריות, ובהתאם למידת ההתאמה של הכלים המוצעים אליהן, כך שארגו הכלים שיעמוד ברשות המועצות האזוריות יכלול היצע רחב ומגוון של כלים ויהיה נתון לבחירתן ולהעדפתן של כל מועצה אזורית בנפרד, ויסייע לה בבחירת הכלים המיטביים עבורה.

לצורך כך, תידרש כל מועצה בשלבים הבאים לניתוחים במספר רמות, מהכללית למקומית:

- זיהוי תפקיד שטחי המועצה במערך השטחים הפתוחים הארצי – בהתבסס על מדיניות קיימת ותוך סיוע של הגופים הרלוונטיים לגיבוש תפישה זו.
- ניתוח השוואתי וסיווג של המועצות בהתאם לנתונים ארציים, במטרה לזהות מגמות ארציות בהיבטים השונים, אולם נדרש יהיה לעדכנו מעת לעת, בהתאם לעדכון הנתונים.

- ניתוח של מאפייני וצרכי המועצה, בהיבטים השונים – ערכי טבע ונוף, היבטים חברתיים, תהליכים ומגמות, איומים והזדמנויות, משאבי המועצה ועוד – ניתוח זה יערך ע"י המועצה, כחלק בלתי נפרד מלקיחת אחריות על התהליך והובלתו, ויערך בהתאם לכלים שיוצעו במדריך. ניתוח זה עשוי לסייע ברתימת הגורמים השונים לתהליך, כגון אגפים במועצה, תושבים וקבוצות בעלי עניין, גורמים נוספים הפעילים במרחב ועוד.

ניתוח השוואתי וסיווג המועצות האזוריות בהתאם לנתונים ארציים התקיים כבר בשלב המקדמי של עבודה זו ועיקריו מוצגים להלן: (הניתוח מוצג בהרחבה ב**נספח מס' 8**).

על בסיס הסתכלות אזורית כוללת נערך סיווג ראשוני של המועצות לארבעה סוגים, בהתאם לניתוח הקריטריונים הבאים: נתוני צפיפות, פריפריאליות, היקף שטחים בנויים, סיווג השטחים הפתוחים, היקף השטחים המוגנים והיקף אוכלוסייה סמוכה לשטחים פתוחים. הסיווג הראשוני המשוקלל של המועצות האזוריות נערך על בסיס הטבלה המסכמת (המוצג בנספח). כאמור, ניתוח זה הנו איכותי ומוגבל לנתונים קיימים בלבד, ומטרתו להדגים את סוגי ומאפייני המועצות השונות וכן תהליכים ומגמות כלליות, בהיבטים שהוצגו.

**במפה מס' 1** שלהלן מוצג ניתוח המועצות האזוריות לארבע רמות, על בסיס שקלול הקריטריונים המפורטים לעיל. הניתוח המוצג להלן מתבסס על נתוני הלמ"ס המעודכנים. מפאת היעדר נתונים ו/או הימצאותם של נתונים חלקיים בלבד לשטחי יהודה ושומרון, המועצות האזוריות הכלולות בשטח ונמנות יחד עם יתר המועצות האזוריות להן המדריך מיועד, מוגדרות בשלב זה בקטגוריה חמישית נפרדת.

מפה מס' 1 – סיווג המועצות האזוריות

