

הכלים לשמירה על

שטחים פתוחים

מה ניתן ללמוד ממדינות אחרות

וליישם בישראל?

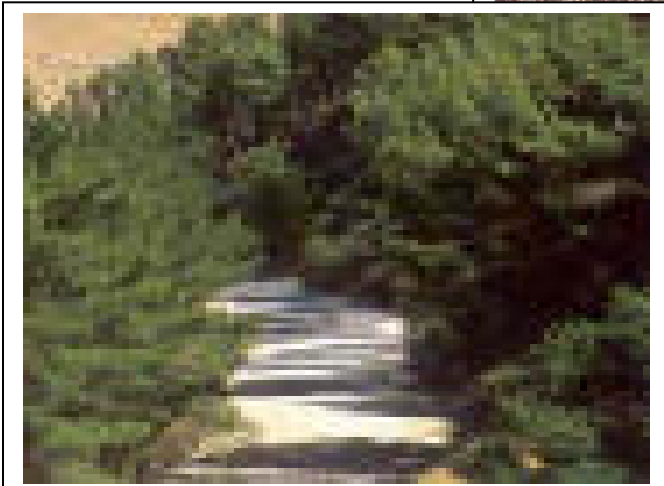
רחל אלטרמן ואיריס האן



הכלים לשמירה על שטחים פתוחים – רחל אלטרמן ואיריס האן



הצורך להגן על שטחים פתוחים בפני יוזמות של פיתוח עירוני קיים כמעט בכל מדינות העולם – ובמיוחד בישראל הצפופה. אל מול זאת עומד עיקרון ההגנה על זכויות הקניין במקרקעין. ספר זה מציג מיכלול של כלים מינהליים ומישפטיים שפותחו במדינות אחרות, ובוחן את מידת ישימותם לישראל.



הקרן הקיימת לישראל
ירושלים

מוסד שמואל נאמן
הטכניון, חיפה

המרכז לחקר העיר והאזור
הטכניון, חיפה

הכלים לשמירה על שטחים פתוחים:

מה ניתן ללמוד ממדינות אחרות וליישם בישראל?

רחל אלטרמן ואיריס האן

Instruments for Open Space Preservation:

What can Israel Learn from Other Countries?

Rachelle Alterman and Iris Hann



הקרן הקיימת לישראל

ירושלים

מוסד שמואל נאמן

הטכניון, חיפה

המרכז לחקר העיר והאזור

הטכניון, חיפה

2004

מוקדש לזיכרו של פרופסור דן ירון, מהפקולטה לחקלאות
באוניברסיטה העברית, שמתוק דאגה לצתידת של השטחים הפתוחים
בישראל, ינט בשנת 1997 קבוצת מחקר בין-תחומית לנושא זה.
במסירות צרופה וללא כל תמורה אישית, ריכל קבוצה של הצעות
מחקר לאימון אפשרי, ובניהם המחקר שהוביל לפירסום זה.
פרופסור ירון בחר למות על קידוש האדם.

מחקר זה מומן בחלקו על יד קרן קיימת לישראל. תודתנו הרבה ליחידת המחקרים
שבק"ל על שבחרה במחקר זה כזוכה במענק מחקר, ועל שהשתתפה בהוצאתו לאור.

המרכז לחקר העיר והאזור
מוסד הטכניון למחקר ופיתוח
הטכניון, חיפה 32000
טל: 04-8294019 פקס: 04-8294071

<http://www.ccrs.technion.ac.il>
פרופסור רחל אלטרמן: alterman@technion.ac.il

© 2004 כל הזכויות האקדמיות לפירסום זה שמורות לחוקרות ומוסד הטכניון למחקר ולפיתוח בע"מ.

למען הסר ספק, מודגש בזאת כי חבר הסגל ו/או הטכניון ו/או מוסד הטכניון למחקר ופיתוח בע"מ לא יהיו
אחראים לכל נזק לרכוש ו/או לגוף ו/או להוצאה ו/או להפסד מכל מין וסוג אשר יגרמו ו/או עלולים להיגרם
לכם או למי מטעמכם עקב חוות דעת זאת או דוח זה, או בהקשר אליהם.

For the Elimination of any doubt, it is hereby stressed that the staff member and/or the
Technion and/or the Technion Research and Development Foundation Ltd. will not be liable
for any property damage and/or corporeal damage and/or expense and/or loss of any kind or
sort that will be caused or may be caused to you or to anyone acting on your behalf, in
consequence of this statement of opinion or this report, or in any connection to it.

אודות המחברות:

רחל אלטרמן, מחזיקת הקתדרה ע"ש דוד עזריאלי, היא פרופסור במסלול לתיכנון ערים ואזורים וסגנית
דיקן בפקולטה לארכיטקטורה ובינוי ערים בטכניון. אלטרמן מתמחה בהיבטים המישפטיים והמוסדיים
של קבלת החלטות בתיכנון, במדיניות קרקעית, ובתיאוריות התיכנון. היא פירסמה רבות בנושאים אלה
בספרים וכתבי עת מדעיים בין-לאומיים, וחברה במועצה הארצית לתיכנון ולבנייה כנציגת הטכניון.
איריס האן היא מתכנתת באגף שימור סביבה וטבע בחברה להגנת הטבע ועורכת "התוכנית הבאה". היא
בוגרת תואר שני במסלול הנ"ל וביצעה תיזה בהנחיית רחל אלטרמן בנושא "זכויות במקרקעין והכושר
לשמר שטחים פתוחים בישראל". מאז סיום לימודיה ערכה מספר מחקרים ממומנים עצמאיים והיא
משמשת כנציגה מחליפה של אירגון הגג "חיים וסביבה" במועצה הארצית לתיכנון ובנייה.

הכלים לשמירה על שטחים פתוחים:

מה ניתן ללמוד ממדינות אחרות וליישם בישראל?

רחל אלתרמן ואיריס האן¹

תקציר לקובעי מדיניות

משאב הקרקע נמנה על החשובים, הנדירים והיקרים שבמשאבים. זהו משאב סופי, מוגבל, שאינו מתחדש - וכמעט כל פעולת בנייה או פיתוח נוגסת ממנו נתח נוסף אשר אינו ניתן להשבה. תכנון ארצי ליעדי אוכלוסייה גדולים ולחצי פיתוח הולכים וגוברים על שטח שהיקפו מוגבל - הופכים את הצורך בגיבוש מדיניות כוללת לשמירה על השטחים הפתוחים לצורך קיומי מיידי. ואכן, חשיבותם של השטחים הפתוחים הולכת ותופסת מקום חשוב בהליכי התכנון וקבלת החלטות בישראל.

בעוד שניכרת התקדמות בתחום התכנון כאמצעי לשמירה על השטחים הפתוחים, אם מצד מוסדות התכנון ואם כיוזמה של אירגוני הסביבה, ההיבט של כלי המדיניות ליישום יעדי התכנון לוקה בחסר, ומפגר במידה ניכרת אחר הנעשה במדינות מערביות אחרות (עתירות קרקע מישראל). נושא זה - הכלים לשמירת השטחים הפתוחים, או "ארגז הכלים" לפריעת שטר המדיניות - הוא עניינה של עבודת מחקר זו.

אחד החידושים של המחקר הנוכחי הוא הטיפול בקשת רחבה של סוגי שטחים פתוחים: קרקע חקלאית, שמורות טבע וגנים לאומיים, שטחי יער, וחופי ימים ואגמים. סקירת הכלים תשמש אותנו, כבסיס לניתוח המצב הקיים בישראל ולמענה על השאלה: היש מזור לבעיית השמירה על שטחים פתוחים? האם כבר עשו מקבלי החלטות בישראל שימוש בכל הכלים האפשריים, או שמא ישנם כלים נוספים שניתן לרתום למטרה זו?

המחקר סוקר את הידע הבין-לאומי הקיים בכול קשת הנושאים של שמירת שטחים פתוחים, ומאתר מיגוון גדול של כלים של מדיניות ציבורית או ציבורית-פרטית. כלים אלה הם בעלי גוון מישפטי, מיהלי, או מימוני-ציבורי. מחקר משלים שנערך באותה עת על ידי צמד החוקרות עסק בבחינת הכלים הקיימים בישראל. המסקנות של צמד המחקרים מתומצתות להלן.

¹ אודות המחברות:

פרופסור רחל אלתרמן, מחזיקת הקתדרה ע"ש דוד עזריאלי, היא חברת סגל במסלול לתיכנון ערים ואזורים וסגנית דיקן הבפקולטה לארכיטקטורה ובינוי ערים בטכניון. אלתרמן מתמחה בהיבטים המישפטיים והמוסדיים של קבלת החלטות בתיכנון, במדיניות קרקעית, ובתיאוריות התיכנון ופירסמה רבות בנושאים אלה בספרים וכתבי עת מדעיים בין-לאומיים. אלתרמן היא נציגת הטכניון וחברה במועצה הארצית לתיכנון ולבנייה.

איריס האן היא מתכנתת באגף שימור סביבה וטבע בחברה להגנת הטבע ועורכת "התוכנית הבאה". ובוגרת תואר שני במסלול הנ"ל בהנחיית רחל אלתרמן בנושא "זכויות במקרקעין והכושר לשמר שטחים פתוחים בישראל". מאז סיום לימודיה ערכה מספר מחקרים ממומנים עצמאיים והיא משמשת כנציגה מחליפה של אירגון הגג "חיים וסביבה" הייצג במועצה הארצית לתיכנון ובנייה.

מסקנות והמלצות:

בצד המשך הפעלתם של הכלים התיכנוניים-רגולאטיביים, יש לאמץ בישראל כלים חדשים לשימור שטחים פתוחים, בעיקר מקבוצת הכלים המטפלת ישירות בסוגיות של זכויות בקרקע. הפעלת כלים מסוג זה נחוצה ביותר במצבים המייצגים את רמת השימור הגבוהה ביותר (גן לאומי או שמורה), בין אם מדובר בבעלות פרטית, בזכויות חכירה לדורות, או בזכויות שימוש של בני-רשות. מקרים אלו יכולים לשמש כמיקרי-גישוש.

כלים שנמצאו מתאימים ליישום הם: ריכוז זכויות בעלי הקרקע באזורים פחות רגישים ע"י הכנת תכנית לחלוקה חדשה (כלי שבשימוש נפוץ בישראל לצרכים אחרים), רכישה של הקרקע או רכישת זכויות הפיתוח על ידי גוף ממלכתי או וולונטרי, העברת זכויות פיתוח, ובמקרים נקודתיים, שיפוי סביבתי על ידי הזמים. שיתוף פעולה בין ארגונים סביבתיים לא ממשלתיים לממשלתיים עשוי להחיש את יישומם של כלים אלו, ולסייע בגיוס מקורות המימון הנדרשים. לקרן קיימת לישראל יש נקודת פתיחה טובה לקחת חלק בתהליכים מעין אלו.

מערכת התיכנון היא כלי מרכזי וחשוב בישראל לשמירת שטחים פתוחים בישראל. במערכת זו ישנה בשנים האחרונות מגמות של הגמשה בהגדרות החלות על שימור שטחים פתוחים ב"שפת התכנון" – מגמות מבורכות בשל עצמן לו היינו בסביבת קבלות החלטות שבהן השמירה על שטחים פתוחים זוכה לקדימות. אולם במציאות של ישראל הצפופה ובעלת קצב הפיתוח המואץ (יחסית למדינות מערביות אחרות), יש צורך לאמץ אמירות ברורות וחד משמעיות יותר לגבי שטחים שהוגדרו כבעלי ערך גבוה לשימור. כמו כן מוצע לפתח כלי של "הנחיות לאומיות" – החלטות מדיניות שמעבר לתוכניות הסטטוטוריות. גם אם אין לכלי זה משמעות יישומית מיידידת לשימור שטח מסוים, הוא כלי זמין, קל יחסית ליישום, ובעל תפקיד הצהרתי העשוי להיות חשוב בקידום המודעות הציבורית בקרב הבוחרים ומקבלי ההחלטות.

כמו כן מוצע לבצע שינויים במבנה ופעולת הוועדה לשמירת קרקע חקלאית ושטחים פתוחים, כך שתותאם לתפקידה המורחב, הכולל מאז 1996 את השמירה של שטחים פתוחים. מומלץ להרחיב את הוועדה כך שתכלול נציגות רחבה יותר של גופים העוסקים בשמירת השטחים הפתוחים, הכנה של מדיניות תכנון מנחה לשמירת השטחים הפתוחים וגיבוש קריטריונים לבחינת תכניות על פי מידת הפגיעה בשטחים פתוחים בעלי איכויות שונות.

כלים לניצול יעיל של הקרקע כמוצע בתכניות המיתאר החדשות - ערכי מינימום לצפיפות, חובת פיתוח צמוד דופן, הוכחת מיצוי עתודות קודם לפיתוח חדש: כלים אלו מבוססים על המערכת הקיימת של חוק התכנון והבנייה ואינו דורש שינוי בחקיקה, ומומלץ לאמצם וליישמם בהקדם (פירוט של דרכים מוצעות, ללא צורך בחקיקה או אישור סטטוטורי, ראו באלתרמן וצ'רצ'מן, 1998).

כלים מקבוצת **האמצעים להכוונת הפיתוח**, יחד עם הכלים לניצול יעיל של הקרקע, הם מפתח חשוב לשימור השטחים הפתוחים, כמו גם להגברת היעילות והאיכות של המרחב העירוני עצמו. תנאי להצלחת כלים אלו הוא הפנמת המודעות והאחריות של הרשויות העירוניות והכפריות לשימור השטחים הפתוחים הסובבים אותם. כלי בולט בין קבוצת כלים זו הוא **קביעת שלבים לפיתוח** – כלי תכנון שאינו בשימוש מספיק במערכת התיכנון הסטטוטורית בישראל.

כלים לניצול יעיל של הקרקע מצויים בישראל בחיתוליהם, אף כי ההמלצות כבר ידועות (ראו, בין השאר, אלתרמן 1999). בין כלים אלה נכללים עידוד הניצול של המרחב התת-קרקעי, עידוד תהליכים של פינוי בינוי והתחדשות עירונית, ובדיקת כלי המיסוי הקיימים והשפעתם על ניצול הקרקע כך שהמיסוי לא תהווה מיכשול אלא תמריץ לניצול יעיל של הקרקע (ארנונה, מס שבת, והיטל השבחה).

לחקיקה ישירה להגנה על השטחים הפתוחים עשויה להיות תרומה בעיקר במישור ההצהרתי, בדומה לתרומה של הנחיות לאומיות.

מאמץ גדול מן הראוי להפנות אל עיקר השטחים הפתוחים – הללו שעדיין בשימוש **השטחים החקלאיים**. אלה הם רוב השטחים מהבחינה הכמותית, אך גם "בטן הרכה" שלהם מבחינת מידת ההגנה הנוכחית עליהם. כלים לעידוד המשך החקלאות כוללים:

- כלים לעידוד העיבוד החקלאי וסבסוד ישיר של הפעילות החקלאית יהיו הכרח המציאות במקומות בהם יש ערך לשימור הפעילות החקלאית, ובמיוחד בשטחים בהם מסיבות סביבתיות תוגדר פעילות מסוימת כרצויה - כגון שטח חקלאי ללא חממות, חקלאות אורגנית, חקלאות מותג.
- על מנת לשמר שטחים חקלאיים בעלי ערכיות נופית, סביבתית או תרבותית גבוהה, כאשר הם מוגבלים בגודלם, ניתן לעשות שימוש בכלים של רכישה מלאה או רכישת זכויות פיתוח.
- מוצע לאמץ כלים של "הזכות לעבד", במטרה להגן על הפעילות החקלאית בסמוך למרכזי אוכלוסייה.
- מוצע להגביר את אכיפת החקיקה הקיימת בדבר שימושים לא חקלאיים בקרקע חקלאית
- מוצע לבחון מחדש את מדיניות המיסוי הנהוגה במיגזר החקלאי, כך שהיא תהווה מקור לתמיכה בשמירת שטחי חקלאות, ולא תעודד את המטרות ההפוכות. (למשל מדיניות היטל ההשבחה).

כדי להרחיב את השטחים המוגדרים כשמורות טבע וגנים לאומיים, מוצע לאמץ כלים שיסייעו בפתרון הבעיות המעכבות את קידום ההכרזה של חלק מן השמורות והגנים: איחוד וחלוקה בטווח הקצר, והעברת זכויות פיתוח, רכישת זכויות או רכישה מלאה בטווח הארוך.

בשטחים שבין שמורות הטבע ניתן להעלות את רמת השמירה על המרחבים הפתוחים ע"י קידום התפיסה של שמורות ביוספריות - שמירה על מסדרונות פתוחים ושטחי חיץ סביב השטחים הערכיים, והפניית הפיתוח באופן מבוקר אל אזורי המעבר. גישה זו יש לבסס על מעורבות ציבור התושבים המתגוררים באזור. את התפיסה של השמורה הביוספרית ניתן ליישם בטווח הקצר בכלים התיכנוניים המוכרים, ובטווח הארוך להסתייע גם בכלים משפטיים וכלכליים חדשניים.

כמו כן ניתן לבחון את האפשרות להרחיב את השימוש בחוקים קיימים לשמירה על שטחים פתוחים - הגנה על ערכי טבע מוגנים, חוק הניקוז, חוק למניעת מפגעים סביבתיים ועוד.

בשטחי היער לא איתרנו בעיות קריטיות. במקרים של קשיים להגדיר שטחי יער מוצעים, ניתן לעשות שימוש בשיפוי סביבתי כפתרון נקודתי. לטווח הארוך המגמה הקיימת של תכנון מפורט ליערות עשויה לתרום לגיבוש הסכמה כללית בדבר הצורך בשמירת שטחי היער.

הצלחתם של הכלים הקיימים והמוצעים טמונה בראש ובראשונה במודעות ציבורית רחבה והפנמה של הצורך בשמירת השטחים הפתוחים. **לחינוך סביבתי ופיתוח מודעות** כזו תפקיד מרכזי בשמירה על השטחים הפתוחים לטווח הארוך. בקהל היעד נמנים מקבלי החלטות, מתכננים וכמובן - הציבור הרחב.

בפני **הגופים העוסקים בשמירת טבע** בכלל והגנה על השטחים הפתוחים בפרט עומדים אתגרים חדשים. נושאים שהיו בעבר מובנים מאליהם נתקלים לעיתים כיום בקשיים, במקרים רבים על רקע זכויות קיימות במקרקעין, ויש צורך להתמודד עימם ולמצוא דרכי פתרון חדשות ויצירתיות. במסגרת זו לא מן הנמנע כי ארגונים ציבוריים המעוניינים לסייע במאמץ להגן על שטח פתוח מסוים, או על שטחים פתוחים בכלל, יחלו להיות מעורבים באופן ישיר ברכישת קרקעות, או ב"רכישת" זכויות פיתוח. הניסיון מארצות אחרות מלמד כי קיימים יתרונות בלתי מבוטלים לשיתוף פעולה בין גופים כאלו לבין הגופים הממלכתיים העושים במלאכה.

יש צורך להגדיר מחדש את **מקומה של הבעלות הלאומית על הקרקע**, לצמצמה באמצעות הפרטה של מרבית המקרקעין העירוניים. את המשך הבעלות הלאומית מומלץ לכוון כך שתקלע טוב יותר ליעדים

העיקריים המהווים הצדקה טובה לבעלות ציבורית על מקרקעין. במקום להתפזר ולחול על כל סוגי המקרקעין, עם מעט מאוד הבחנה על פי יעדים, על המדיניות הקרקעית הלאומית להתמקד בעיקר - ביעדים שעבורם יש הצדקה מוכחת ונזק מיזערי. שהרי היום, הבעלות הלאומית על המקרקעין חלה למעשה על חיי היום-יום של מרבית תושבי ישראל בפעולות המגורים, המיסחר, והפיתוח הכלכלי השוטפים, וחרף הניסיונות בעשורים האחרונים לצמצם את נוכחותה המכבידה של התערבות בקנה מידה כזה בפעולת שוק המקרקעין, אין ספק שהיא גורמת לנזקים. לבעלות לאומית בהיקף כזה ולמיכלול נושאים אלה לא מצאנו הצדקות טובות, להוציא השמירה על השטחים הפתוחים והנכסים הסביבתיים האחרים לדורות הבאים (אלתרמן 1999).

ולבסוף, המלצה בדבר תפקידה של הקק"ל – הגוף שבזכות מענק המחקר מטעמו, זכה מחקר זה להתבצע. מתאים לה לקק"ל – שהיא גוף רב-דורי, בעל מטרות לאומיות, ואינו חלק ישיר מהתחלופה הפוליטית בגופי השילטון. לפיכך מתאימה הקק"ל במיוחד להיות גוף הנושא את יעדי המדיניות בת-הקיימא עבור הדורות הבאים. מתאים שהקק"ל שתישא בתפקיד מיוחד מול אתגר השמירה ההולכת ומתקשה על ייתרת השטחים הפתוחים בישראל: – מעין חזרה למקורותיה ההיסטוריים כגוף הרוכש קרקעות. הפעם, לא לצורך הקמת המדינה, אלא כדי להבטיח את ההישרדות של דמותה הפיסית-סביבתית.

תוכן העיניינים

iii-vi תקציר לקובעי מדיניות

1 הקדמה

1 מיבנה המחקר

2 מקורות המידע

5 חלק ראשון: מושגי יסוד אודות שטחים פתוחים

7 פרק 1: השמירה על שטחים פתוחים - ערכים והגדרות

7 ערכי השטחים הפתוחים

8 סוגי שטחים פתוחים - רציונאל ומינוח

9 ההגדרות המקובלות בישראל

11 פרק 2: תפיסות שונות של קניין במקרקעין וזכויות הציבור בשטחים הפתוחים

11 הקרקע כמוצר ציבורי בין-דורי

12 בעלות ציבורית ופרטית על הקרקע

14 פסק דין Lucas כדוגמה לקונפליקט בין שימור שטחים פתוחים וזכויות הפרט

15 הגישה האקולוגית והבעלות על הקרקע

16 לקחים מהניסיון בניהול קרקע ציבורית בארה"ב

16 זכויות בשטחים בעלי רגישות סביבתית בגרמניה

17 חלק שני: כלים לשמירת שטחים פתוחים: סקירה בינלאומית

19 פרק 3: השיטה לסקירת שטחים פתוחים בהשוואה רב-לאומית

21 מיגבלותיה של שיטת המחקר

23 פרק 4: כלים המתאימים לשימור של כל סוגי השטחים הפתוחים

23 רכישת זכויות במקרקעין

23 רכישה מלאה על-ידי הציבור

24 רכישת זכויות הפיתוח

24 בנק קרקעות Land Banking

25 שימור באמצעות הוראות על שימושי הקרקע בתוכניות עירוניות ואזוריות

| | |
|---------|--|
| 25..... | מדיניות "מלמעלה" בהיררכיה של מוסדות התכנון |
| 25..... | תוכניות ארציות ואזוריות |
| 26..... | הנחיות לאומיות |
| 27..... | שימור באמצעות איזור (ZONING) |
| 27..... | איזור בלעדי (Exclusive Zoning) |
| 27..... | איזור לא בלעדי (Non-Exclusive Zoning) |
| 27..... | מערכות לסיווג שטחים פתוחים |
| 28..... | חגורות ירוקות (Green Belts) |
| 28..... | אמצעים להכוונת הפיתוח |
| 29..... | גבול גידול עירוני |
| 29..... | סיפוח עירוני (Annexation) |
| 29..... | העברה של זכויות פיתוח (Transfer of Development Rights - TDR) |
| 29..... | התניה של פיתוח חדש בקיום שירותים ציבוריים מספיקים |
| 29..... | קביעה של שלבי גידול |
| 29..... | רישיונות פיתוח |
| 30..... | שימור באמצעות מדיניות של נטל יזמים |
| 30 | תקנות בדבר שיפוי סביבתי Mitigation Ordinance |
| 31..... | "היטלי השפעה" Impact Fees |
| 31..... | זיקות הנאה לשימור Conservation Easements |
| 32..... | קרבן נאמנות לשמירת קרקע Land Trusts |
| 32..... | חקיקה ישירה |
| 33..... | הסכמים תקופתיים עם בעלי הקרקע |
| 33..... | מיסוי דיפרנציאלי של הקרקע |

פרק 5: כלים לשמירת קרקע חקלאית

| | |
|---------|---|
| 35..... | המטרות העיקריות בשמירת קרקע חקלאית |
| 36..... | בעד ונגד התערבות ציבורית בזכויות במקרקעין |
| 37..... | כלים לשמירה על קרקע חקלאית |
| 37..... | עידוד להמשך העיבוד החקלאי חרף לחצי הפיתוח |

| | |
|---------|---|
| 38..... | התארגנות של חקלאים להגדרה של אזור חקלאי |
| 39..... | חקיקה לגבי פרויקטים של המימשל הפדראלי בארה"ב |
| 39..... | שיפוי סביבתי לציבור (נטל יזמים סביבתי) MITIGATION ORDINANCE |
| 40..... | המאמצים לשמירה על קרקע חקלאית בארצות מערביות נבחרות |
| 40..... | ארה"ב |
| 40..... | קנדה |
| 40..... | האיחוד האירופי |
| 41..... | בריטניה |
| 41..... | הולנד |
| 41..... | צרפת |

43 פרק 6: כלים לשמירת שמורות טבע וגנים לאומיים

| | |
|---------|--|
| 43..... | כלים לשמירת שמורות טבע וגנים לאומיים |
| 44..... | מקומה של המדיניות הבינלאומית בהגנה על שמורות טבע וגנים לאומיים |
| 45..... | המאמצים לשימור שטחים מוגנים בארצות מערביות נבחרות |
| 45..... | ארה"ב: התפתחות מערכת הפארקים הלאומיים |
| 46..... | עתיד הפארקים בארה"ב – מציאות פוליטית מול העניין המדעי |
| 47..... | קנדה |
| 47..... | בריטניה |
| 49..... | אוסטרליה |
| 49..... | צרפת |
| 49..... | איטליה |
| 52..... | גרמניה |
| 53..... | סקוטלנד |
| 53..... | שמורות ביוספריות |
| 53..... | מטרות והתהוות |
| 54..... | היבטים סטטוטוריים |
| 54..... | שמורות ביוספריות במדינות נבחרות |
| 56..... | צרפת |
| 56..... | ארה"ב |

56..... קנדה

56..... מקסיקו וארצות דרום אמריקה

57 **פרק 7: כלים לשימור שטחי יער**

57..... הזיקה בין יערות, שטחים חקלאיים, ושמורות טבע

58..... יעדים בשימור שטחי יער

59..... כלים לשמירה של שטחי יער במבט כללי

60..... מאמצים לשימור שטחי יער במספר מדינות מערביות

60..... ארה"ב

61..... קנדה

65..... צרפת

65..... איטליה

66..... אוסטרליה

69 **פרק 8: כלים לשימור אזורי חוף**

69..... ניהול חופים משולב

70..... כלים להשגת יעדים בתוכניות ICZM

70..... חקיקה ואירגון

71..... תוכניות מתאר לשימושי הקרקע

72..... הגדרת רצועה האסורה לבנייה (או עם מגבלות רבות):

72..... רכישת זכויות בקרקע:

73..... חלק שלישי : כלים הניתנים להפעלה בישראל

75..... פרק 9: סקירה מסכמת של הכלים וזיהוי כלים ל"ייבוא"

79..... פרק 10: בחינת ישימותם של כלים חדשים מעבר לאלה המקובלים בישראל

79..... אילו מבין הכלים שסקרנו קיימים בישראל ואילו מתאים לייבא?

82..... ההיתכנות של יישום הכלים השונים בישראל

82..... רכישה או תרומה ע"י הבעלים

82..... כלים של תכנון סטטוטורי

83..... כלי איזור (zoning) – סיווג השטחים הפתוחים לפי דרגת החיוב בשימור

83..... אמצעים להכוונת הפיתוח

83..... כלים של העברת זכויות פיתוח

| | |
|---------|---|
| 84..... | כלים של נטל יזמים |
| 85..... | זיקות הנאה לשימור |
| 85..... | כלים לעידוד עיבוד הקרקע החקלאית |
| 85..... | חקיקה ישירה |
| 86..... | שמורות ביוספריות |
| 86..... | חינוך סביבתי ומודעות הציבור |
| 86..... | הגופים העוסקים בשמירה על השטחים הפתוחים |

89..... פרק 11: עיקרי ההמלצות.....

93 רשימת מקורות.....

| | |
|----------|--|
| 93..... | בשפה העברית..... |
| 95..... | תוכניות ומקורות מינהליים פנימיים |
| 96..... | מקורות בשפה האנגלית |
| 100..... | אתרי אינטרנט |
| 100..... | תודות לבעלי תפקידים שרואיינו |

הקדמה

משאב הקרקע נמנה על החשובים, הנדירים והיקרים שבמשאבים. זהו משאב סופי, מוגבל, שאיננו מתחדש - וכמעט כל פעולת בנייה או פיתוח נוגסת ממנו נתח נוסף אשר אינו ניתן להשבה. תכנון ארצי ליעדי אוכלוסייה גדולים ולחצי פיתוח הולכים וגוברים על שטח שהיקפו מוגבל - הופכים את הצורך בגיבוש מדיניות כוללת לשמירה על השטחים הפתוחים לצורך קיומי מיידי. ואכן, חשיבותם של השטחים הפתוחים הולכת ותופסת מקום חשוב בהליכי התכנון וקבלת ההחלטות בישראל.

בעוד שניכרת התקדמות בתחום התכנון כאמצעי לשמירה על השטחים הפתוחים, אם מצד מוסדות התכנון ואם כיוזמה של אירגוני הסביבה, ההיבט של כלי המדיניות ליישום יעדי התכנון לוקה בחסר, ומפגר במידה ניכרת אחר הנעשה במדינות מערביות אחרות (עתירות קרקע מישראל). נושא זה - הכלים לשמירת השטחים הפתוחים, או "ארגו הכלים" לפריעת שטר המדיניות - הוא עניינה של עבודת מחקר זו.

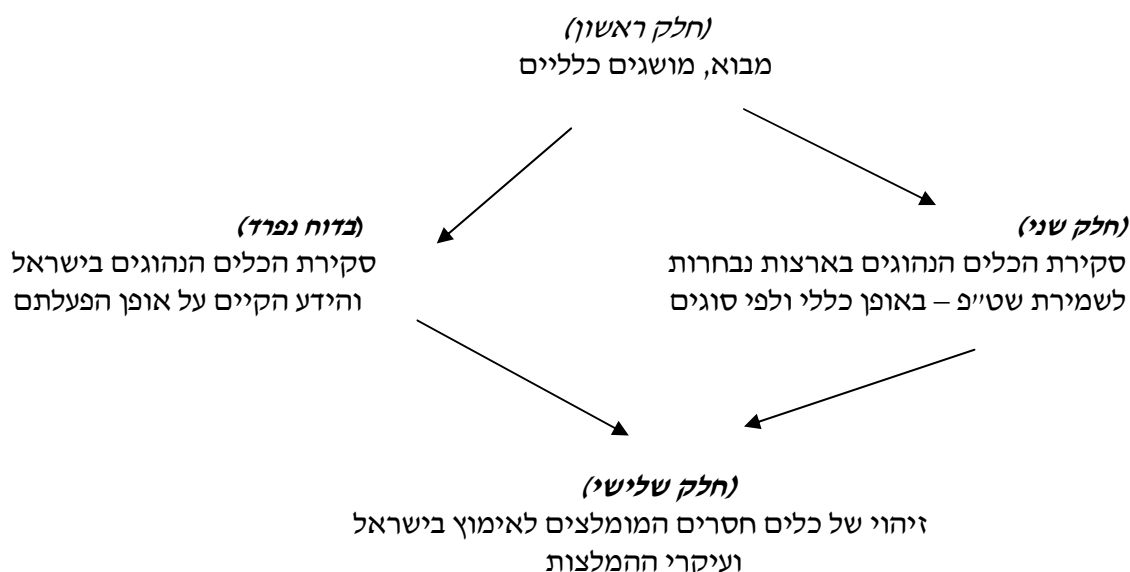
בין השלמתו של המחקר לבין הוצאתו לאור (תוך עידכון) הושלם פרויקט חשוב ורחב היקף של הכנת המדריך מדיניות וכלים לשמירה על שטחים פתוחים (סביבותכנון בע"מ ולרמן אדריכליים ומתכנני ערים בע"מ 2003). טיוטת מחקרנו נמסרה למכיני המדריך ושימשה כאחד ממקורות הספרות. עם צאתו לאור של מחקרנו יעמדו מימצאיו לרשותם של המעוניינים, לצידו של המדריך.

אחד החידושים של המחקר הנוכחי הוא הטיפול בקשת רחבה של סוגי שטחים פתוחים: קרקע חקלאית, שמורות טבע וגנים לאומיים, שטחי יער, וחופי ימים ואגמים. סקירת הכלים תשמש אותנו, כבסיס לניתוח המצב הקיים בישראל ולמענה על השאלה: היש מזור לבעיית השמירה על שטחים פתוחים? האם כבר עשו מקבלי ההחלטות בישראל שימוש בכל הכלים האפשריים, או שמא ישנם כלים נוספים שניתן לרתום למטרה זו?

מיבנה המחקר

מחקר זה בנוי משלושה חלקים הבנויים נידבך על גבי נידבך, כפי שמוצג באיור 1. נציג סקירה קצרה של כל אחד מחלקים אלה.

איור א: תרשים זרימה של מיבנה המחקר:



החלק הראשון מטפל בסוגיות העיקריות אשר ילוו את כל מהלך העבודה: יעדים לשמירת שטחים פתוחים, מינוחים והגדרות. כן יעסוק חלק א' במושגים כלליים אודות שטחים פתוחים מחד וזכויות פרטיות במקרקעין מאידך. אלה נדרשים ליצירת שפה משותפת כבסיס לדיון ברשימת הכלים לשמירת הסוגים השונים של השטחים הפתוחים. חלק זה כולל שני פרקים: פרק 1 דן ביעדים העיקריים לשמירת שטחים פתוחים. פרק 2 עוסק במינוחים הבינלאומיים והמקומיים למיון ואפיון סוגי השטחים הפתוחים ומתמקד באחת הסוגיות המרכזיות המלוות מחקר זה כחוט השני - המתח הקיים בין הצורך לשמור על זכויות הפרט לבין הרצון לשמר את השטחים הפתוחים. פרק זה מציג תפיסות שונות של זכות הציבור והפרט בשטחים הפתוחים.

החלק השני הוא ליבו של פירסום זה, ובו ייסקרו הכלים השונים לשמירת שטחים פתוחים, הנהוגים במדינות מערביות שונות. בחלק זה נציג סקירה בין-לאומית של מיכלול כלי המדיניות המינהליים-מישפטיים והפיננסיים הנהוגים בארצות נבחרות לשימור של שטחים פתוחים. בחלק זה נבחין בין הכלים על פי סוג השטח הפתוח – שטחים פתוחים מכל סוג, שטחים המשמשים בעיקר לחקלאות, שטחי גנים ושמורות טבע, שטחי חוף ימים ואגמים, ושטחי יערות. חלק זה של המחקר כולל סקירה בינלאומית של מגוון הכלים הנהוגים במדינות מערביות לשמירה על השטחים הפתוחים. חלק ב' מכיל שישה פרקים. סקירת הכלים תעשה על פי סוג השטח - קרקע חקלאית, גנים ושמורות טבע, יערות, חופים וכן כלים העשויים לשמש לשימור כל סוגי השטחים הפתוחים. לכל אחד מסוגי השטחים נקדיש פרק שלם בו יפורטו מטרות השימור, מניין הכלים הנהוגים וכן ייסקרו מאמצי השימור במספר מדינות נבחרות (במיגבלות של החומר בספרות או באתרי אינטרנט שעלה בדינו למצוא). נסיים חלק זה של הפירסום בסקירה מסכמת של כל הכלים שאיתרנו בספרות אודות הארצות השונות.

חלק נוסף של המחקר – המופיע בדוח נפרד - מתמקד בכלים לשימור שטחים פתוחים הנפוצים בשימוש כיום בישראל, ובו נכלל תיאור מפורט של הכלים ואופן העיגון המינהלי והמשפטי של כל אחד מהם. שם מוצג בפרוטרוט הידע הקיים אודות מידת ההצלחה של כל כלי, וכן נבחנות מגמות וכוונות לעתיד. המסקנות מחלק זה יזינו את החלק השלישי והמסכם של דוח המחקר הנוכחי.

החלק השלישי מיועד לעגן את המסקנות וההמלצות בהקשר הקרקעי והתיכנוני המיוחד לישראל. בחלק זה נציג את השאלות הבאות: מהם הכלים הקיימים ופועלים אצלנו, ומהם הכלים שראוי לבחון כמועמדים להוספה לארגז הכלים הישראלי? חלקו האחרון של המחקר מסכם אפוא את התמונה המצטיירת מתוך הצירוף של החלקים הקודמים שעסקו בידע הבין-לאומי ובכלים בישראל שבשימוש נפוץ. בחלק האחרון נציג את הכלים שמצאנו בארצות השונות באמצעות טבלה מסכמת, ונשאל: מהם הכלים מבין הללו הקיימים ופועלים בישראל, ומה יש מקום להמליץ להוסיף?

מקורות המידע

מחקר זה עוסק, מטיבו, בקשת רחבה של כלים, בסקירת הידע הקיים אודות המיכלול של כלי המדיניות הנהוגים במגוון רחב של ארצות. רוחב היריעה יוצר קושי מסויים באיסוף המידע וניתוחו.

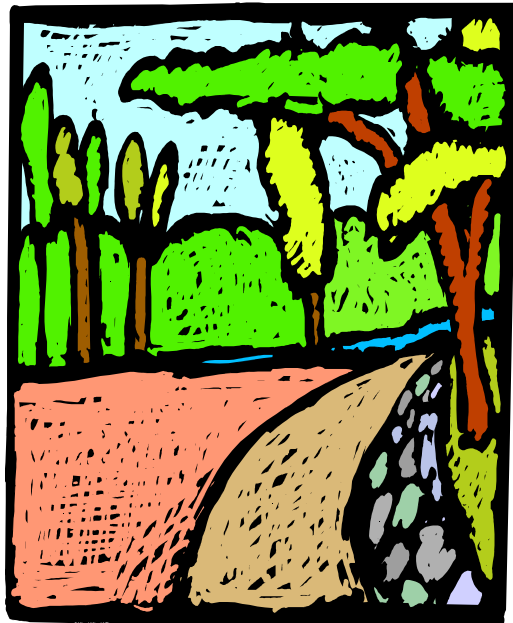
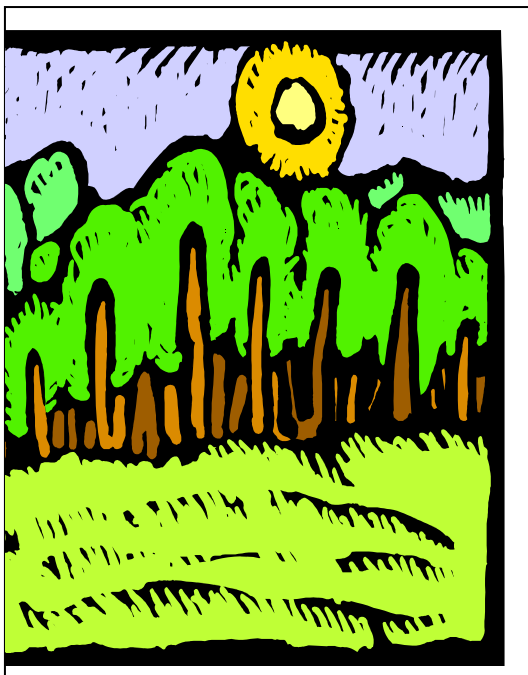
על מנת למפות את מכלול הכלים, נעשה שימוש לא רק במימצאי מחקרים אקדמיים, שבהם נהוג לציין את שיטת המחקר ומקורות המידע המדויקים, אלא גם במקורות בעלי אופי מינהלי ולעיתים, בעל נופך תעמולתי. כך, נזקקנו גם לדוחות רשמיים של משרדי ממשלה או אירגוני שמירת טבע, ולמידע שפירסמו גופים מעין אלה באתרי אינטרנט. הללו יצרו את הבסיס הרחב לזיהוי הכלים שבשימוש בארצות השונות. לאחר שזוהה הכלי, חיפשנו מידע מחקרי מעמיק יותר, אך לא בכל מקרה מצאנו מידע מספיק מסוג זה. דהיינו, השאיפה לכוללנות הייתה כרוכה לעיתים במחיר של שימוש במידע בעל רמות שונות של מהימנות.

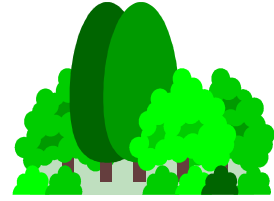
יש להדגיש כי המידע על אופן היישום ומידת ההצלחה של כל כלי וכלי, מוגבל למקורות המישניים שמצאנו. אין מיסגרת המחקר הנוכחי כוללת עריכה של מחקר אמפירי נפרד לבחינה של אופן היישום, התוצאות, והערכה של מידת ההצלחה של כל כלי וכלי.

בנוסף לחומר הכתוב בספרות המחקרית והמינהלית, הסתייענו במחקר זה בסידרת ראיונות עם אנשי מיקצוע מומחים ועם מקבלי החלטות בכירים בישראל. רשימת המרואיינים מופיעה בין רשימת המקורות בסוף פירסום זה. תודתנו העמוקה על העזרה הנדיבה והמועילה שקיבלנו מכל המרואיינים.

חלק ראשון

מושגי יסוד אודות שטחים פתוחים





פרק 1:

השמירה על שטחים פתוחים - ערכים והגדרות

פרק זה סוקר בקווים כלליים את הערכים העיקריים של השטחים הפתוחים. ערכים אלו הם הבסיס שעליו מושתת הרצון לשמור על שטחים פתוחים בפני פיתוח ובינוי.

שטחים פתוחים בעבודה זו מוגדרים ככל אותם שטחים אשר אינם מבונים. שטח פתוח יכול לכלול מגוון שימושים: שטח טבעי בעל מאפיינים שונים, שטחי יער נטוע, חופי ים ונהרות או שטחים מעובדים. הספרות העוסקת בשמירת שטחים חקלאיים מתייחסת לעיתים למושג רחב יותר של נוף כפרי הכולל בתוכו גם אלמנטים מבונים.

ערכי השטחים הפתוחים

תוכנית האב לישראל לשנות האלפיים, ישראל 2020 (קפלן ודיין, 1996) הגדירה 7 ערכים, מהם נגזרת מדיניות הפיתוח של השטחים הפתוחים. ערכים אלו מקפלים בתוכם את היעדים העיקריים המוזכרים בספרות, בתוכניות ובמסמכי מדיניות לשמירת השטחים הפתוחים (כגון: סקר השטחים הפתוחים, 1998, פיתוח בר-קיימא תוך שמירה על הקרקע והנוף, ערכו יואב שגיא ואחרים, 1996) שיבעה הערכים הם:

ערך תרבותי: בשטחים הפתוחים נשמרת המורשת התרבותית של ישראל. בהם חקוקים מאורעות בחיי האומה, נשמרים זיכרונות היסטוריים ונופיה הקדומים של ארץ התנ"ך. בשטחים הפתוחים נשקפים תרבותה ופניה של ישראל. לכך יש ערך תיירותי למבקרים בארץ, אך בעיקר - כנכס לתושבי הארץ עצמה, נכס שיש להנחילו גם לדורות הבאים.

ערך מערכתי (יחסי בנוי-פתוח): לשטחים הפתוחים תפקיד מערכתי ביצירת גבול בין ישויות בנויות - כחייצים ירוקים, חגורות ירק או מרחבים פתוחים בין אזורים מטרופוליניים. מעטפת השטחים הפתוחים מעניקה איכות וזהות לשטחים הבנויים.

ערך סביבתי-אקולוגי: השטחים הפתוחים מאפשרים את קיומם של המגוון הביולוגי ושל מערכות אקולוגיות. הם מתפקדים גם כאזורי חלחול למי התהום וניקוז לנגר עילי. שמירתם של השטחים הפתוחים מבטיחה את איכות וכמות המים במקורות אלו.

ערך חברתי (פנאי, רווחה): השטחים הפתוחים משמשים כ"ריאות הירוקות" עבור תושבי הערים, המהווים רוב מכריע במדינות המפותחות. הם מעניקים מקום מפלט ומרגוע ומענה לביקוש לצורכי פנאי ונופש - ביקוש העולה וגובר עם עליית רמת החיים והצפיפות העירונית. לתפקיד הפנאי של השטחים הפתוחים יש ערך נוסף, כאמצעי המקרב את החברה העירונית לערכי הטבע והנוף, האדמה והסובב. לכך יש משמעות חינוכית-תרבותית ממעלה ראשונה בחברה ההולכת ומתרחקת ממקורותיה ומסביבתה הטבעית. לשטחים הפתוחים הקרובים לערים יש גם תפקיד חברתי חשוב המאפשר נגישות לפעילויות פנאי לכל שכבות האוכלוסייה. הצפי של חוקרים הוא, שתפקיד

השטחים הפתוחים באזורים מטרופוליניים ילך ויגבר עם עליית חשיבותן של שעות הפנאי (Thompson 2002).

ערך כלכלי: השטחים הפתוחים מספקים תועלות כלכליות, בחלקן סחירות ובחלקן בלתי סחירות או בלתי ניתנות למדידה באופן ישיר. בין תועלות אלו ניתן למנות את הפוטנציאל התיירותי הטמון בשטחים הפתוחים, את הערך החקלאי ואת המוצרים הציבוריים שמבטיח השטח הפתוח - אוויר נקי, מים נקיים ונופים למיניהם.

ערך תיירותי: הנוף הפתוח היווה מאז ומתמיד אבן שואבת לתיירות, אם כערך בפני עצמו ואם כמסגרת המעניקה זהות לאתרים המשובצים בה (כמו נופי מדבר יהודה סביב המצדה). לפן החזותי חשיבות רבה בכל הנוגע לצירי תיירות עיקריים ולנוף הנשקף מכבישי הארץ.

ערך עתידי: אחד העקרונות של פיתוח בר-קיימא של משאב הקרקע הוא שמירת מרחב אשר יותיר מגוון אפשרויות בפני הדורות הבאים. משום כך, יש להותיר מרחבים פתוחים, גדולים ורציפים ככל שניתן - אל מעבר לטווח התכנון הנראה לעין. הערך העתידי משקף את כל הערכים שהוזכרו לעיל, בעיני הדורות הבאים.

סוגי שטחים פתוחים - רציונאל ומינוח

הגדרות לא מעטות וצורות מיון שונות הוצעו עבור הסוגים השונים של השטחים הפתוחים. דיון בסוגי הכלים לשמירת השטחים השונים מחייב היכרות עם המינוחים הבין-לאומיים המקובלים לשטחים אלו. פרק זה כולל סקירה קצרה של צורות המיון המקובלות בעולם לסוגי השטחים הפתוחים.

סיווג השטחים הפתוחים הוא עניין מורכב למדי. האירגון האירופי של שמורות הטבע והגנים הלאומיים (Federation of Nature and National Parks of Europe, להלן FNNPE) מנה בשנת 1958 58 הגדרות שונות לשטחים שמורים במדינות שונות, וכיום יש המונים כ-260 הגדרות שונות! הדבר נובע הן מהבדלים בין השפות, והן מאופן המיון השונה - עפ"י שימושי הקרקע הדומיננטיים, עפ"י התפקיד אותו אמור השטח למלא, עפ"י חומרת השימור, עפ"י המאפיינים הטבעיים וכן הלאה.

ה-IUCN (International Union for Conservation of Nature and Natural Resources), אירגון השימור הבינ"ל, הציע בשנת 1978 חלוקה של הסוגים השונים של השטחים הפתוחים ל-10 קטגוריות עיקריות. במהלך שנות השמונים וראשית שנות התשעים עברה חלוקה זו הפשטה נוספת שקיבצה את ההגדרות ל-6 קטגוריות בלבד. חלוקה זו, בשינויים מסויימים, מקובלת לא רק בספרות המחקר אלא גם בחוקים שונים:

1. **שטחי בראשית ושמורות בעלות ערך מדעי** (Scientific Reserves and Areas Wilderness): שטחים המיועדים לשימור ברמה הגבוהה ביותר - שטחי אל-געט, ללא תשתיות בד"כ, ללא שירותים למבקרים וללא פעילות כלכלית.

2. **גנים לאומיים ושמורות** (National Parks and Reserves): שטחים הנושאים בתוכם מגוון ביולוגי וערך נופי בדומה לקטגוריה הקודמת, אך מיועדים לכלול גם פיתוח תיירותי בר-קיימא, מיצוי מינימאלי של משאבים, אפשרות לשילוב פעילות של התושבים המקומיים במימשק של השטח.

3. **תופעות טבע ייחודיות** (Natural Monuments): כגון מערות, מפלי מים וכו' - אתרים טבעיים ייחודיים שיש לשמרם באופן מוחלט ולאפשר להם להמשיך ולהתקיים.

4. **שטחים למימשק של בתי גידול ואוכלוסיות טבעיות** (Habitat and Wildlife Management Areas): שטחים בהם מתבצעת התערבות מכוונת של האדם (ממשק) לצורך

הבטחת השימור של אוכלוסיות נדירות של צומח או חי, וכן לצורך מתן העדפה למינים מסויימים.

5. **שטחים פתוחים לשימור** (יבשתיים או ימיים) (Protected Land/Seascapes): שטחים בהם השימור משולב יחד עם פעולות חקלאיות או ממשק יערני בשטחים נרחבים.

6. **שטחים לשימור שמתבצע בהם ניהול משאבים** (Managed Resource Protected Area). על קטגוריה זו קיימת ביקורת כי למעשה היא מתארת מצב המתקיים, ברמות שונות, בכל אחת מן הקטגוריות הקודמות (מקור: FPNNE).

כל אחת מן הקטגוריות מכילה שטחים בעלי שימושי קרקע מעורבים המנוהלים ברמות שימור שונות, וכולן נועדו לסייע בשימור המגוון הביולוגי כדי להשיג יעדי פיתוח בר-קיימא. בכולם (למעט שטחי בראשית וגלעיני השמורות) משולב שימור הטבע יחד עם הפעילות האנושית לסוגיה - מתיירות ונופש, ועד לפעילות כלכלית כמו יערנות וחקלאות, כולל הבינוי המצומצם הנלווה אל אלה.

לשם קבלת מושג כללי, טבלה 1.1 מציגה את היקף השטחים המוגנים באירופה, נכון לשנת 1991, עפ"י הקטגוריות הנ"ל. (לא עלה בידינו למצוא לנתונים אלה עידכונים מקבילים – אולם ניתן להניח שהללו לא קטנו אלא גדלו בשיעורם, בין השאר עקב המודעות הסביבתית שגברה במדינות מזרח אירופה לאחר קריסת המישטרים הקומוניסטיים).

טבלה 1.1: היקף השטחים המוגנים באירופה

| קטגוריה | מיספר השטחים | שטח כללי (בדונמים) | אחוזים (מכלל השטח השמור) |
|---------|--------------|--------------------|--------------------------|
| 1 | 125 | 5,633,770 | 1.5% |
| 2 | 143 | 41,993,600 | 11% |
| 3 | 42 | 3,442,050 | כ 1% |
| 4 | 705 | 60,886,730 | 15% |
| 5 | 1,097 | 269,908,570 | 71.5% |
| סה"כ | 2,112 | 381,864,720 | 100% |

מקור: Syngé 1993 (נתונים של אירגון FNNPE).

ההגדרות המקובלות בישראל

בעבודה זו ייעשה שימוש בחלוקה המקובלת בישראל, המבוססת בעיקר על מאפיינים טבעיים, הגדרות סטטוטוריות וגופים מנהלים: קרקע חקלאית, שמורות טבע וגנים לאומיים, שטחי יער, וחופי ים. השימוש בסיווג זה עלול להיות בעייתי כאשר מנסים להשוות את המציאות הישראלית עם מדינות אחרות. כך למשל, במדינות מסוימות קיימת חפיפה רבה בין אופן השימור של שמורות

טבע ויערות, או בין שטחי חקלאות ויערות נטועים מבחינת גופים מנהלים, או חוקים רלוונטיים, אך אצלנו ההפרדה רבה יותר.

מכיוון שמטרתו של מחקר זה היא לזהות כלי מדיניות המתאימים ליישום בישראל, נשתמש כאן בחלוקה המקובלת בישראל.



פרק 2:

תפיסות שונות של קניין במקרקעין וזכויות הציבור בשטחים הפתוחים

אחת הסוגיות המרכזיות העוברות כחוט השני לאורך מחקר זה, היא שאלת השמירה על זכויות הפרט מול הרצון לשמר שטחים פתוחים. הגברת התחרות בין שימושי הקרקע ועליית לחצי הפיתוח מחד, והתחזקות המודעות לשמירה על זכויות הפרט מאידך הביאו עם השנים להתגברות הקונפליקט בין שני צרכים אלו. חלק מן הכלים לשמירת שטחים פתוחים אשר פותחו במדינות שונות, נועדו לתת מענה לשאלה זו: כיצד ניתן ליישם את המדיניות הרצויה לשמירה על השטחים הפתוחים, מול הרצון שלא לפגוע בקניין הפרטי ובזכויות הפרט? פרק זה עוסק בהיבטים הרחבים והתיאורטיים יותר של סוגייה חשובה זו, ומציג מספר גישות לגבי נושא הבעלות על הקרקע בכלל והשטחים הפתוחים בפרט.

הקרקע כמוצר ציבורי בין-דורי

השימוש המושכל בקרקע מוגדר כחובה מוסרית שלנו לבני דורנו, המהווים רק "משתמשים זמניים" בקרקע, וכן לדורות הבאים (Beatly, 1994; Bromley, 1999). שטחים פתוחים מוגדרים כמוצר בין-דורי, מוצר ציבורי שאיננו מובהק (Lowry, 1998).

הספרות הכלכלית מבחינה בין שלושה סוגים כלליים של מוצרים או שירותים:

מוצרים פרטיים מובהקים: מוצרים פרטיים מובהקים ניתנים לחלוקה ולצריכה, וקיימת עליהם תחרות. על כן ניתן לקבוע להם מחיר. השוק החופשי המשוכלל הוא המכניזם המובהק לאספקה יעילה של מוצרים אלו.

מוצרים ציבוריים מובהקים: מוצרים ציבוריים הם אלה אשר במהותם לא ניתנים לאספקה על ידי השוק בפעולתו החופשית. כשל השוק נובע מכך שצריכה של מוצרים ציבוריים על-ידי האחד אינה מפחיתה באופן ישיר מהאיכות ומהכמות של המוצר עבור האחרים (כגון: בטחון לאומי, אויר). לפיכך, המגזר הציבורי הוא זה אשר בדרך כלל דואג להסדיר מוצרים אלו. מעטים הם המוצרים הציבוריים הטהורים.

מוצרים ציבוריים בלתי מובהקים או מעורבים (Mixed Goods): אלו אינם נמנים באופן מובהק על אף אחת מבין שתי הקבוצות הראשונות; לדוגמה – שטחים פתוחים. הם אינם ציבוריים מובהקים מ-2 סיבות עיקריות. הראשונה היא כי בהתחשב בצפיפות ההולכת וגוברת, תתכן תחרות על מוצרים אלה, וצריכה של האחד תגרע בכמות ובאיכות מיכולתם של האחרים לצרוך אותם. הסיבה השנייה היא כי במקרים רבים, עקב עלויות הפעלה, נדרש הציבור לשלם כדי ליהנות ממוצרים אלו (לדוגמה, גביית דמי כניסה לגן לאומי).

קיימות שיטות לאבחנה ומיון של המוצרים בתוך הקבוצה האחרונה. כך, מוגדרים שטחים פתוחים לשימור כ Toll Goods. שטחים אלו מנוהלים כגנים לאומים בדרך כלל, והציבור משלם דמי כניסה עבור השימוש בהם. השימוש במוצרים אלו ע"י הציבור הוא מיידי, אך מטרת הניהול של המימסד הן ארוכות טווח. על קבוצה זו נמנים גם כבישי אגרה.

ישנם קשיים רבים בשמירת מוצרים ציבוריים רב דוריים. הספרות מתארת את הקשיים והבעיות בשימור וניהול של מוצרים רב-דוריים לטווח ארוך. קושי זה מתבטא הן בביקוש והן בהיצע.

הביקוש העתידי הוא בלתי צפוי. דרכם של האזרחים להשפיע בדרך דמוקרטית איננה מספיקה במקרה זה ואינה מבטאת את הביקושים העתידיים. גם קבוצות עניין הדורשות שמירה על שטחים פתוחים לדורות הבאים מושפעות לעיתים קרובות משיקולים קצרי טווח (מבעיות מימון ועד שיקולי חידוש חברות...).

לגבי ההיצע: לא קיים תמריץ לנבחרי ציבור לעסוק בבעיות ארוכות טווח. בדרך כלל העיסוק בבעיות עכשוויות איננו מותיר די זמן לטפל בבעיות של ניהול משאבים לטווחי זמן רב-דוריים.

על ידי השוואה של יישום של מדיניות השימור של שטחים פתוחים בארצות מפותחות, ניכר השוני הרב במידת היישום וההצלחה (Alterman 1997). למרות הקושי והמגבלות על יכולת ההשפעה, ניתן למנות שלושה תנאי הצלחה למדיניות הניהול של מוצרים בין-דוריים (Lowry 1998). התנאי הראשון הוא לחץ ציבורי - דרישה מצד הציבור לעסוק בנושא ולטפל בו. תנאי שני הוא יציבות פוליטית: מימשל יציב פנוי יותר לטפל בנושאים אלו. מערכת פוליטית יציבה היא תנאי לפיתוח בר-קיימא. התנאי השלישי הוא מחויבות מימסדית: לאנשי המימסד הבירוקראטי יש מניעים לחשוב לטווח ארוך, והם בעלי יכולת לשלב שיקולים ארוכי טווח במערכת קבלת ההחלטות.

בעלות ציבורית ופרטית על הקרקע

התפיסה של בעלות פרטית על קרקע נחשבה בעבר כמחשבה קיצונית. באירופה בימי הביניים הייתה שליטה ממלכתית כמעט מלאה על הקרקעות. הרעיון של הפיכת קרקע ציבורית לסל של זכויות פרטיות במקרקעין נתפס על-ידי רבים כקיצוני (Nelson,1995). במהלך מאות שנים של משטר פיאודאלי, התרחש המעבר של קרקע מבעלות ממלכתית או פיאודאלית לפרטית, עם רכישת זכויות של פרטיים בקרקע (Kube,1997 ,Nelson,1995). בארה"ב, לעומת זאת, נעוצים שורשיה של הבעלות הפרטית על הקרקע בימיה הראשונים של ההיסטוריה האמריקאית הלאומית (Freyfogle,1996; Fortmann 1999).

חוקרים רבים תיארו את התפתחות הבעלות הפרטית על הקרקע כביטוי להתפתחות כוחו של הפרט – אם באופן ישיר, ואם באופן עקיף דרך הפעלת לחץ פוליטי. לפי דיעה זו, כאשר החוק מכיר ומכבד את הבעלות הפרטית, הוא תומך בכוחו של הפרט ומגן עליו מפני הציבור (Freyfogle, 1995, 1996), שפירא (2002). לפי דיעה זו, הבעלות על הקרקע היא ביטוי לזכויות הפרט על הקרקע, זכויותיו של הבעלים מול יתר הציבור על חלקת הקרקע שברשותו. בעלות כוללת את הזכות להרחיק מן הקרקע אנשים אחרים, ובכפוף לחוקים אחרים (כגון חוקי התיכנון והבנייה וחוקי הנוזיקין) היא מקנה זכות לבצע בקרקע כל שינוי שהבעלים יחפוץ בו.

במדינות רבות בעולם קיים קשר הדוק בין בעלות ציבורית על הקרקע ובין שטחים פתוחים בעלי ערכיות סביבתית גבוהה (אלתרמן, 1997, אלתרמן 1999, Kube, 1997). מצד שני קיים קשר בין בעלות ציבורית לבין שטחים בעלי ערך כלכלי נמוך שאיננו "מצדיק" בעלות פרטית (Nelson,1995, Bromley,1991).

עם עליית כוחן של התנועות הסביבתיות מחד, ועם התחזקות המודעות לזכויות הפרט (ובנייהן הזכות לקניין פרטי בקרקע) – ניתן לראות עיסוק גובר בשאלת היחס בין הבעלות על הקרקע

והכושר לשמר שטחים פתוחים. עיקר הדיון הנסוב על קרקע ציבורית נוגע לשאלות סביבתיות (Lowrey 1998). בין המגמות העיקריות נמנות הגישות הבאות:

גישת ההפרטה: אם בעבר שמירת הטבע והנוף הייתה ההצדקה לבעלות ציבורית מלאה על הקרקע, הרי שבשנים האחרונות מוקדשת לכך מחשבה שנייה. שאלת ההצדקה להמשך הבעלות הציבורית על הקרקע, ההפרטה וזכויות הפרט על קרקעות בבעלות ציבורית נדונה בהרחבה בספרות האמריקאית בשנים האחרונות תוך הצעת כלים שונים, חלופיים, לניהול הקרקע. כלים אלו משלבים מנגנוני שוק עם הפרטה או העברת הבעלות לידי הממשל המקומי (ראו למשל, Nelson, 1995, Lehman, 1995, Clawson (Gregg 1991)).

בעלות על הקרקע מנקודת מבט אקולוגית/סביבתית: בבסיסה של גישה זו עומדת התפיסה כי הקרקע היא משאב המהווה חלק ממערכת גלובלית כוללת, משאב שהשיקולים לניהולו צריכים להיות שיקולים סביבתיים אקולוגיים. תפיסה זו זרה לחלוטין לחוקי הקניין הפרטי בארה"ב, ולתפיסת הבעלות על הקרקע, הרואה בקרקע רכוש לכל דבר. עם עליית המודעות הסביבתית גובר הלחץ לעיגון תפיסה זו בפסיקה ובחקיקה (ראו, Sax, 1994. ראו גם Freyfogle, Goldstein 1998, Freyfogle, 1996, 1995). המתח בין התפיסה של קניין הפרט במקרקעין לבין התפיסה האקולוגית בא לידי ביטוי הולך וגובר בפסיקה המשפטית, כפי שמראה הדוגמה של פסק דין ²Lucas מארה"ב.

פס"ד Lucas - פרטי המקרה

בשנת 1986 רכש דייוויד לוקאס שטח בסמוך לחוף הים בדרום קרוליינה, ארה"ב. על השטח החזיתי של החוף היו מגבלות בנייה מאז שנת 1977, אך השטח העורפי שרכש לוקאס יועד בתוכניות לפיתוח.

בשנת 1988 נחקק במדינה חוק המגביל מאוד את הפיתוח בחופים, החל גם על השטח שבעלות לוקאס. הטעמים להרחקת הפיתוח מהים היו: עורף החוף מהווה חייץ הסופג את הסופות והסערות, ובכך מגן על חיי אדם ורכוש בעורף; שטחי חוף רבים חשובים לארוזיה ויש צורך להרחיק מהם פיתוח; האזור שהפיתוח הוגבל בו מכיל ערכי טבע ונוף רבים; השטח נדרש כעורף שמור לצורך הגנה על ערכי טבע בים.

בעקבות החוק החדש ומגבלותיו פנה לוקאס לביהמ"ש המחוזי. לוקאס לא טען כנגד החוק וטעמיו, אלא דרש פיצוי מאחר שהחוק איין את ערך הקרקע שברשותו. ביהמ"ש קיבל את טענותיו של לוקאס והכיר בזכותו לפיצוי.

בפנייה לערכאה גבוהה יותר, בבית המשפט העליון של המדינה (קרוליינה), התקבלה החלטה הפוכה. ביהמ"ש הכיר בחשיבות החוק, ופסק כי למרות הפגיעה המוחלטת בערך הנכס אין החוק מהווה לקיחה מוחלטת של הנכס ואינו מצדיק פיצוי.

הדיון במקרה לוקאס הגיע לערכאה הגבוהה ביותר – בית המשפט העליון הפדראלי. ביהמ"ש נעתר לבקשת לוקאס לדון בשאלה האם במצב בו החוק שולל לחלוטין את ערכו של הנכס יש עילה לפיצוי, מבלי לדון במהות החוק. ביהמ"ש דחה את טענותיו של לוקאס, אך קבע כלל מיוחד למקרים בהם קיימת פגיעה מוחלטת בערך המקרקעין: במקרה מעין זה יש לפצות את בעל הנכס, אלא אם כן כבר היו קיימות קודם לחוק מגבלות על הקרקע.

השאלה המרכזית שנותרה אם כן לעניין זה – להחלטת ביהמ"ש של המדינה - היא האם היו במקום מגבלות קודם החוק או לא. ביהמ"ש הפדרלי התרשם שהיו נורמות שלא לבנות בתחום האמור, אך ספק אם הנורמות מספקות לצורך העניין.

פסק דין Lucas כדוגמה לקונפליקט בין שימור שטחים פתוחים וזכויות הפרט

הקונפליקט בין הצורך בשמירת שטחים פתוחים לבין הרצון שלא לפגוע בזכויות הפרט משתקף בפסק דין בעניין לוקאס. פס"ד זה הוא אחד מתוך ארבעה אשר ניתנו "כמעייין המתגבר" מאז שנות כ-80 המאוחרות על ידי בית המישפט העליון בארה"ב (הממעט בדרך כלל לעסוק בנושאי תכנון ובנייה), והעוסקים כולם בסוגיית ה"לקיחה" ("taking") בהקשר למקרקעין בנושאים הקשורים עם תכנון ובנייה (Callies 2003). מדובר בפרשנות של ההוראה בחוקה האמריקאית על כך שאין לקחת קניין פרטי ללא פיצוי נאות – הוראה בעייתית כל כך בדין האמריקאי מזה עשרות שנים. בשל חשיבותו, וההשלכות הנובעות ממנו, הצגנו את תמצית המקרה בקופסה. בהמשך הדברים נסקור את המשמעויות הרחבות יותר של פסק הדין.

החלטת בית המשפט הפדראלי מבהירה מסר ברור לרשויות המדינה כי אין הן יכולות להשיג יעדי שימור קרקע באמצעות הטלת מגבלות וחיוב בעלי הקרקע להותיר את הנכס שברשותם בלתי מפותח לחלוטין ללא פיצוי – גם אם יש לדבר הצדקה סביבתית. ביהמ"ש מגיב לתפיסה המתפתחת של ראיית משאב הקרקע כחלק ממערכת אקולוגית רחבה – ומבקש בהחלטתו שלא לעגן תפיסה זו מבחינה משפטית.

פס"ד זה מהווה מעין תגובה מאוחרת לפס"ד חשוב שניתן בשנת 1972 בבית המשפט העליון של מדינת וויסקונסין – פס"ד שהיווה בזמנו פריצת דרך לתקופה המודרנית של החקיקה הסביבתית. שם נקבע כי לבעלי הקרקע אין זכות לשנות את מצבה הטבעי של הקרקע שברשותם אם יש בכך פגיעה סביבתית משמעותית, או נגרם נזק לציבור.

בעת האחרונה קיימים חילוקי דעות משפטיים בנוגע ליישום חוקים סביבתיים כמו שמירה של בתי גידול בסביבה לחה (wetlands), או שימור מינים נדירים. לפס"ד לוקאס יכולה הייתה להיות משמעות רבה בקביעת ההלכה באשר לקונפליקט בין זכויות הקניין ושמירת ערכי הטבע – אך ביהמ"ש לא "הרים את הכפפה" ובחר לטפל בנושא באופן צר יחסית (Sax, 1994).

החוקר Sax מציע לבחון את פסק הדין לאור שתי תפיסות של זכויות במקרקעין ביחס לכלכלת משאב הקרקע:

1. **זכויות לפי "כלכלת שינוי" (Transformative Economy):** הגישה הקונוונציונלית, על פיה נכס הופך להיות שייך לבעליו בעקבות עבודה שהשקיע בו, בעקבות שינוי. באותו אופן בו עץ הופך לקרש, הופך שטח טבעי לחווה. המצב הטבעי של הקרקע הוא זמני עד לביצוע השינוי ע"י האדם, וערך הקרקע נמדד עפ"י ערכה בפועל לשימוש ע"י האדם.

עפ"י תפיסה זו קביעת ייעודי הקרקע נוצרת ע"י רצון הפרט. בעיקרון, כל שטח קרקע יכול לשמש לכל מטרה, ולכל שטח יש זכויות פוטנציאליות שוות. לבעלי הקרקע אין מגבלות פיתוח. עפ"י תפיסה זו קיים גבול ברור בין רכוש פרטי וציבורי.

2. **זכויות לפי "כלכלת הטבע" (Nature Economy):** זוהי גישה חדשנית יותר, אשר אינה רואה את הקרקע הטבעית כעתודה לפיתוח אלא כערך בפני עצמו המשרת מטרות חשובות. מטרות אלו כוללות את וויסות האקלים הגלובלי ע"י קיומם של יערות, שמירת מגוון ביולוגי בבתי גידול טיבעיים, ועוד. בין הבולטים בביטוייה של גישה זו בהקשר האמריקאי הוא החוקר Bromley (1999).

עפ"י התפיסה השנייה, חלוקת הזכויות בקרקע תעשה מתוך תפיסה אקולוגית סביבתית. לכל שטח יש יעוד רצוי המוכתב ע"י התנאים הטבעיים בו, והקביעה של שימושי הקרקע היא כלי להשגת ייעוד זה. על בעלי הקרקע מוטל תפקיד בשמירת משאבי הטבע שבשטחם, וחובתם לציית למגבלות

הפיתוח. עפ"י תפיסה זו קיים גבול פחות ברור בין בעלות פרטית וציבורית על הקרקע, שכן ניהול הקרקע מחייב מעורבות ציבורית גם בקרקעות פרטיות.

בפס"ד Lucas נמנע בית המשפט העליון בארה"ב מלאמץ את התפיסה השנייה (כלכלת הטבע), בקבלו את הטענות של בעלי הקרקע כי אין למדינה זכות לדרוש מהם להותיר במצבה הטבעי את הקרקע שבבעלותם, ולו גם מסיבות סביבתיות מוצקות. ההתייחסות אל הקרקע היא כאל נכס פרטי ולא כקניין ציבורי. יחד עם זאת, אין לטעות במסקנה מהירה ופשטנית בדבר הדין האמריקאי, וגם לגישה הסביבתית ישנה נוכחות רבה בחוק ובפסיקה – כפי שנסביר בסעיף הבא.

הגישה האקולוגית והבעלות על הקרקע

בד בבד עם המגמה המסתמנת להגנה על המקרקעין הפרטי מול יעדים סביבתיים כפי שעולה מפסיקת בית המשפט העליון (אם כי לא באופן קיצוני!), חוקקו, וגם נתקבלו בפסיקה, הוראות חוק חשובות במישור הפדראלי, המדינתי והמקומי גם יחד, המעניקות לרשויות סמכויות נרחבות לפגוע במקרקעין. סמכות זו מגיעה לא אחת עד כדי שלילה כמעט מוחלטת של זכויות הפיתוח (אך לא שלילה מוחלטת) כאשר הדבר נחוץ לשמירה על יעדים סביבתיים מיוחדים הקבועים בחוק: בתי-גידול בסביבה לחה, הגנה על בעלי חי וצמחים מאוימים, שמירה על שטחים פתוחים לצורך חילחול לאקוויפר, והגנה בפני פיתוח באזורים המועדים לשיטפונות. היקפן המישפטי הרחב של הוראות חוק מעין אלה וקנה המידה הגדול של הפעלתן הלכה למעשה הביאו בשנים האחרונות להתפתחותה המואצת של תנועה נגדית הדוגלת בהגנה על הקניין הפרטי מול מה שנתפס, כהקצנה גדולה מדי של המדיניות הסביבתית (ראו הויכוח בספי הספר שערך (Harvey, ed., 1999).

כך, למרות ההיסטוריה הארוכה של הבעלות הפרטית על קרקע בארה"ב, עדיין קיימות שאלות רבות לגבי מהותו של מושג הבעלות, ותשובות ברורות לא נראות באופן נראה כי הטלטה העיקרית שספג מוסד הבעלות נגרמה בעקבות פעילותה של התנועה הסביבתית, אשר הדגישה את תפקידו המיוחד של משאב הקרקע בתוך המערך האקולוגי הכולל. אמנם, ניתן לומר כי מאז ראשית התרבות האנושית, עמדו תמיד בפני הפרט מגבלות שונות על השימוש או זכויות אחרות מטעמים שונים. מבחינה זו, ניתן לומר כי ההיבט האקולוגי הוא רק נדבך נוסף לנדבכים אחרים שהחוק כבר הכיר בהם בעבר. אך השינוי העיקרי נעוץ בעובדה כי התפיסה האקולוגית עומדת בניגוד לתפיסה המקובלת של ניהול משאב הקרקע כנכס, כקניין פרטי. עיקר הקונפליקט מתמקד, כמובן, בשטחים בעלי רגישות סביבתית גבוהה (Freyfogle, 1996).

במשך 25 שנה התמודדה מערכת המשפט האמריקאי עם הקונפליקט בין שמירת זכויות הקניין לבין הצורך בהגנה על משאבי הטבע – באופן לא עקבי, במיוחד בכל הנוגע לבתי גידול לחים (Wetlands). (ראו גם בפס"ד לוקאס שנדון לעיל, וב- Freyfogle, 1996). השאלה היא האם תתפתח תפיסה חדשה, סביבתית-אקולוגית, של הבעלות על הקרקע, אשר תתבטא במערכת המשפטית. על פי תפיסתו של Freyfogle, 1995 תצטרך המערכת המשפטית להטמיע את התפיסה הסביבתית של משאבי הטבע בכלל והקרקע בפרט בהלכה, להוכיח גמישות רבה יותר בראייה של הבעלות והקניין של הקרקע, ולהתייחס לקניין הפרטי מתוך ראייה חברתית סביבתית. שינוי מקביל יידרש גם בתפיסה הכלכלית: אין כל מניעה כי השוק יכתוב מי יהיו בעלי הקרקע, אך אין מקום להותיר לכוחות השוק בלבד לקבוע מה יהיו הזכויות.

כחלק מן הדיון על הקשר בין סוג הבעלות על הקרקע ושמירת שטחים פתוחים ראוי להזכיר את ביקורתו של Vandlik, 1997 לגבי המדיניות הפדראלית לשמירת השטחים הפתוחים בארה"ב, מדיניות שהתבטאה בעיקר ברכישת השטחים שנמצאו ראויים לשימור. בצד בעיית המימון לרכישת כל השטחים הנדרשים, מבקר המחבר את הסרת האחריות מבעלי הקרקע, הפרטיים והציבוריים כאחד, לניהול הקרקע שבחזקתם. לטענתו, תפקיד הממשל הפדראלי הוא ניהול והכוונה של שימושי הקרקע, בקרקעות מכל סוגי הבעלויות. התמקדות ברכישה במגבלות התקציב היא, אם כן, בבחינת פתרון קל לבעייה מורכבת הרבה יותר.

לקחים מהניסיון בניהול קרקע ציבורית בארה"ב

לאחר כ- 150 שנות ניהול ציבורי של קרקעות ציבוריות בארה"ב, ניתן לראות כי תהליכי ההפרטה התרחשו כאשר ניתן היה לנצל את הקרקע למטרות פרודוקטיביות. עפ"י מדד זה, מדיניות ההפרטה הייתה מוצלחת. חוקי ניהול הקרקע הציבורית לא התאימו למציאות, המענה שנתנה המערכת הציבורית לשימוש בקרקע לא היה יעיל, ורק לעיתים רחוקות הם סייעו בהשגת התוצאות שאותן התכוון הקונגרס להשיג.

למעשה, החוקים שנחקקו לניהול הקרקע נתנו גושפנקא למציאות שכבר הייתה קיימת בפועל טרם חיקוקם. אחד הראשונים בתחום לימוד ניהול הקרקע הציבורית - Benjamin Hibbard - טען (1924) כי בעוד שבקרב גופים פרטיים קיימים רעיונות מבריקים כיצד לנהל את המשאבים הציבוריים, הרי שהיוזמה הציבורית (בדמות החקיקה) הייתה למעשה רק אוסף של פעולות ורעיונות אשר תורגמו מעת לעת לשפה ביצועית של מדיניות ציבורית.

ניהול הקרקע הציבורית מציב כיום אתגר בפני מקבלי החלטות. לדעת רבים, מדיניות ציבורית צריכה להיות תוצאה של תהליך רציונאלי שראשיתו הגדרת בעיות, המשכו פיתוח פתרונות חלופיים (ביוזמת המימשל), ובחירת חלופה מועדפת. זוהי תפיסה של תהליך קבלת החלטות "מלמעלה למטה". ההיסטוריה והניסיון, לעומת זאת, מלמדים כי מדיניות לניהול קרקע ציבורית הוכיחה את עצמה כמוצלחת דווקא כאשר צמחה מתוך הניסיון המעשי בשטח, כלומר "מלמטה למעלה". זאת למרות שמשך הזמן מהיוזמה המקומית בשטח, ועד לעיגון חוקי מלא עלול להיות ארוך מאוד - לעיתים עד מחצית המאה. בפועל, יזמות כאלו קיבלו בחלק מן המקרים גושפנקא והכרה בפועל, זמן רב לפני שגם החוק הכיר בהן (Nelson, 1995).

זכויות בשטחים בעלי רגישות סביבתית בגרמניה

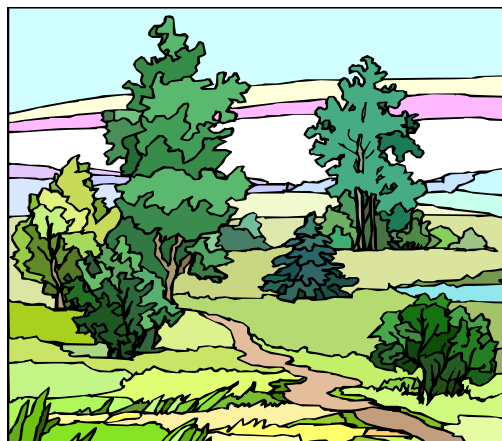
כמו בארה"ב, כך גם בגרמניה התחזקו מגמות הבעלות הפרטית על הקרקע, במיוחד בערים הגדולות. יחד עם זאת, החוק הכיר בצורך בבעלות ציבורית על מספר סוגי שטחים: חופי הים, דרכים, נמלים ועוד. על שטחים נוספים שהחוק הכיר בחשיבותם לכלל הציבור הוטלו מגבלות על היקף הזכויות הפרטיות בקרקע. הרעיון היה כי שטחים שיש להם ערך ציבורי רב יהיו בבעלות ציבורית מלאה. גישה זו הוביל Otto Mayer, שהושפע במידה רבה מהחוק הצרפתי.

בד בבד, התפתחה תפיסה חדשה (בגרמנית - Offentliche Sache) אשר שמה דגש בעיקר על אופן השימוש בקרקע, ופחות על הבעלות. עפ"י תפיסה זו, המהות היא הניהול הנכון של משאב הקרקע, ללא קשר אם השטח הנמצא בבעלות פרטית או ציבורית. גישה זו מזכירה את הביקורת של Vandlik, 1997 על ההתמקדות של השלטון הפדראלי בארה"ב ברכישת קרקעות ולא בניהולן. עפ"י גישה זו מוטלות מיגבלות על השימוש בקרקע בהתאם לאופייה, ומגבלות אלה עוברות יחד עם הקרקע מבעלים לבעלים. מדיניות זו מעוגנת בחקיקה ברמה פדראלית וברמת המדינה.

יחד עם זאת, הקצאת קרקע לציבור - באופן חלקי או מלא - יוצרת קונפליקט עם הרצון לשמור על זכויות הקניין של הפרט (המעוגנת בחוקה בגרמניה). בניסיון למצוא את שביל הזהב בין השניים, התפתחה תפיסה המכונה "התחייבות חברתית" (Sozialpflichtigkeit). גישה זו מכירה בקרקע, גם הפרטית, כנכס שיש להתייחס אליו בהקשר חברתי, מתוך ראיית טובת כלל הציבור. כעיקרון, השימוש הפרטי בקניין מעוגן בחוקה ואינו יכול להילקח מבעליו, אך ישנן זכויות שניתן לשמור לטובת הציבור. אם מדובר בשטח מאוד ערכי מבחינה סביבתית שיש עניין רב לציבור לשמרו במצבו הנוכחי - יש לחוק כוח רב יחסית לשמרו כך, על אף הזכויות הקיימות. השימוש בגישה זו היה עקבי, כפי הנראה כתוצאה מהגמישות המאפיינת אותה (מקור: Kube, 1997).

חלק שני

כלים לשמירת שטחים פתוחים: סקירה בינלאומית



פרק 3:

השיטה לסקירת שטחים פתוחים בהשוואה רב-לאומית

הסקירה שנציג בחלק זה של המחקר מתייחסת למאמצי השימור במספר מדינות מערביות נבחרות. בשל היקף החומר ומגבלות השפה (חומר זמין באנגלית) הוגבלה הסקירה למספר מדינות בארה"ב ומספר מדינות גדולות באירופה. מאמצי השימור במדינות אלו יכולים להוות בסיס לבחינה של מידת היישום של כלים דומים בישראל.

מטרתנו בסקירה זו היא להציג את המיבחר הקיים, ולהרחיב את הידע הקיים לגבי "כלי העבודה" לשימור השטחים הפתוחים הנהוגים במדינות שונות. חלק מן הכלים מצויים בשימוש בישראל וחלקם לא. בתוך מגוון הכלים ישנם כאלו אשר הוכחו כמוצלחים ויעילים במקומות בהם הופעלו, וישנם אחרים שיעילותם מוגבלת יותר. סקירה זו מציגה את המבחר בלבד ואיננה מצביעה על הכלים הטובים יותר מבניהם. כפי שעולה בברור מן הסקירה, לכל מקום ולכל ייעוד קרקע עשוי להתאים כלי אחר, וישנם מצבים רבים בהם יתאים שילוב יחד של מספר כלים.

רשימת הכלים לשמירת השטחים הפתוחים שבשימוש בארצות שונות היא ארוכה. ללא ספק, ישנם קווי דימיון וחפיפות בין הכלים השונים, אך דווקא ההבלטה של ההבדלים חשובה עבורנו משום שהפרטים הם בדיוק אלה העשויים להביא להצלחה או כישלון ביישום לישראל.

מרבית הכלים נסקרו לראשונה ע"י אלטרמן, 1997 (ובאנגלית ב- Alterman 1997), במסגרת מחקר בנושא כלים לשמירת קרקע חקלאית הנהוגים בארצות שונות. במחקר הנוכחי הרחבנו את הסקירה לסוגים נוספים של שטחים פתוחים על סמך ספרות נוספת וחיפוש באתרי אינטרנט (שרשימתם מופיעה בסוף הפירסום).

בטבלה 3.1 מוצגת רשימת הכלים המלאה שנסקרו בעבודה זו. הרשימה מציגה את הכלים המתאימים לשימור של שטחים פתוחים על סוגיהם השונים. כדי לסייע בהצגה, חילקנו את הכלים לחמישה ראשים, ולכל ראש נייחד פרק. נפתח בסקירת הכלים הרב-תכליתיים, שאינם מיועדים דווקא לסוג מסוים של שטחים פתוחים. נמשיך בהצגת הכלים על פי ייעוד הקרקע העיקרי שהם מיועדים לשמר.

כך, הפרק הראשון שבחלק זה (פרק 4) סוקר את מניין הכלים הרב-תכליתיים המתאימים לשמירה על כל סוג של שטחים פתוחים ללא הבדל בסוג השימוש או אופן הניהול (ולעיתים גם לשימור של יעדים אחרים, כגון מיבנים היסטוריים). הפרקים הבאים – פרק 5, פרק 6, פרק 7 ופרק 8 – מציגים את הכלים הייעודיים, לפי הסדר: קרקע חקלאית, גנים לאומיים ושמורות טבע, אזורי יער, וחופי ים ואגמים.

חשוב לציין שהתייחסו בין הכלים לייעודים השונים אינו חד, וישנה חפיפה בין השיטות, כאשר מידת התאמתן לשימורו של שטח פתוח מסוג מסוים עשויה להתבטא לא בשיטה הבסיסית אלא בפרטים של ההקשר או של דרכי הביצוע.

כלים המתאימים לשימור של כל סוגי השטחים הפתוחים (פרק 4)

שימור על ידי גופים ממשלתיים באמצעות בעלות על זכויות במקרקעין
רכישה מלאה ע"י גוף ממשלתי
רכישת זכויות פיתוח
בנק קרקעות

שימור באמצעות הוראות על שימושי קרקע בתכניות עירוניות ואזוריות
מדיניות "מלמעלה" בהיררכיה של מוסדות התכנון
תוכניות ארציות ואזוריות
הכללת היעד בתוכניות מקומיות
הנחיות לאומיות

שימור באמצעות איזור
איזור בלעדי
איזור בלתי בלעדי
מערכת לסיווג שטחים פתוחים
חגורות ירוקות

אמצעים להכוונת הפיתוח
גבול גידול עירוני
סיפוח עירוני
העברת זכויות פיתוח
התניית פיתוח חדש בקיום שירותי ציבור מספקים
קביעת שלבי גידול
רשימות פיתוח

שימור באמצעות מדיניות של נטל יזמים
שיפוי סביבתי
היטלי השפעה
נאמנויות צבוריות לשימור קרקע
זיקות הנאה לשימור
חקיקה ישירה
הסכמים עם בעלי הקרקע
מיסוי דיפרציאלי של הקרקע

חקיקה ישירה

הסכמים תקופתיים עם בעלי הקרקע

המשך לגבי הפרקים והנושאים האחרים.....

כלים לשמירת שטחים חקלאיים (פרק 5)

כלים לעידוד העיבוד של קרקע חקלאית

הנחיות במיסים לחקלאים
רכישה או החכרה של קרקע לחקלאות ומתן סיוע כספי לחקלאים
קיבוץ חלקות קטנות לחלקה בעלת גודל כלכלי
חקיקה בדבר הזכות לעסוק בחקלאות
קביעת אזורי חקלאיים

שימור באמצעות נטל יזמים - שיפוי סביבתי לציבור.
חקיקה פדרלית בארה"ב.

כלים לשמירת שמורות טבע וגנים לאומיים (פרק 6)

הנחיות בינלאומיות
שמורות ביוספריות

כלים לשמירת שטחי יער (פרק 7)

חקיקה ישירה
מדיניות לאומית
תמריצים כלכליים לעידוד פעילות ייעור
חקיקה בדבר אופן הפקת עצה מן היער

כלים לשמירת אזורי חוף (פרק 8)

ניהול חופים משולב ICZM
קביעת ייעודי קרקע בתוכניות סטטוטוריות
קביעה בחוק של רצועה האסורה לבנייה
רכישת הזכויות בקרקע

מיגבלותיה של שיטת המחקר

המידע המוצג במחקר זה נשאב כמעט כולו ממקורות כתובים. לשיטה זו ישנן מיגבלות רבות, שעליהם כבר עמדנו בהקדמה לפירסום זה, אך נחזור ונדגיש אותן כאן. אף שהשתדלנו להגיע למירב החומר הכתוב בשפות האנגלית והעברית, ניתן להניח שהחמצנו חלק ממנו (אפילו בעידן האינטרנט). יתר על כן: החומר הכתוב מגוון מבחינת מידת מהימנותו המחקרית. חלקו נערך על ידי חוקרים והנחות היסוד ומקורות המידע בו גלויים לקוראים. אולם חלקו האחר של החומר שאוב ממקורות מינהליים של מדינות ורשויות שונות, ולעיתים אף מדוחות של קבוצות עניין העוסקות בשמירה על שטחים פתוחים. בעת הצגת הדברים, נשתדל להצביע על סוגי המקורות השונים ששימשו אותנו.

המידע על **אופן היישום ומידת ההצלחה** של כל כלי וכלי, מוצג כאן "בעירבון מוגבל", על פי המקורות הקיימים. אין מיסגרת המחקר הנוכחי כוללת עריכה של מחקר אמפירי נפרד לבחינה של אופן היישום, התוצאות, והערכה של מידת ההצלחה של כל כלי וכלי. לפיכך, בעת קריאת החומר המוצג כאן מן הראוי לזכור את המיכשולים הבאים:

- ההערכה של מידת הצלחה של הכלים מדווחת על פי מקורות משניים בלבד. המחקר הנוכחי איננו כולל בדיקות ישירות של החוקרות אודות אופן היישום, התוצאות, או ההשלכות של הכלים השונים בארצות השונות.

- ישנו קושי פנימי להשוות את מידת ההצלחה של הכלים השונים, שכן התנאים הדרושים ליישום שונים זה מזה, ואופן השימוש שונה ממדינה למדינה ומקום למקום. כך למשל חלק מן הכלים קיים בשימוש נרחב, וחלקם בעלי אופי מקומי מאוד (אך יחד עם זאת הם עשויים להיות מוצלחים).

- לגבי חלק מהכלים, לא מצאנו מספיק מידע כדי לדווח על מידת הצלחתם, אפילו לא על פי מחקרים או דיווחים שעשו אחרים.

בנוסף לחומר הכתוב בספרות המחקרית והמינהלית, הסתייענו במחקר זה בסידרת ראיונות עם אנשי מיקצוע מומחים ועם מקבלי החלטות בכירים בישראל. אין מדובר במידגם מייצג של מקבלי החלטות אלא באנשים שאיתם עלה בידינו להתייעץ או לקבל מידע.



פרק 4:

כלים המתאימים לשימור של כל סוגי השטחים הפתוחים

פרק זה כולל את מניין הכלים שנסקרו בספרות, המשמשים בפועל או שיש להם פוטנציאל גבוה לשמש לשימור של יותר מסוג אחד של שטחים פתוחים (ולעיתים, לשימור גם של יעדים מבונים כמו אתרים היסטוריים).

שינוי ישיר בבעלות או זכויות במקרקעין

במיסגרת מדיניות קרקעית ניתן לשמר שטחים פתוחים על ידי העברת הזכויות בקרקע מידיים פרטיות המעוניינות בפיתוח לידיים ציבוריות או אחרות המעוניינות בשימור. יתר על כן: ההגנה על שטחים בעלי ערכיות סביבתית גבוהה היא אחת ההצדקות המובהקות ביותר לבעלות ציבורית על הקרקע (אלתרמן, 1999). לצורך כך פותחו, בעיקר בארה"ב, כלים של רכישת קרקע לצורכי ציבור לשם הגנת השטחים הפתוחים. רכישה זו עשויה להיות מלאה – דהיינו, בעלות מלאה – או חלקית.

רכישה מלאה על-ידי גופים שילטוניים

המטרה של כלי זה היא למנוע את פיתוח הקרקע ולצורך כך נרכשות הזכויות במקרקעין במלואן על ידי גוף ציבורי כלשהו לצורכי ציבור – בין אם גוף ממלכתי או פרטי-וולונטרי. הרכישה מפקידה את הבעלות בידי הגוף הרוכש, לצמיתות או לתקופה ארוכה.

ואכן, בארה"ב, השטחים הראשונים אשר הועברו לבעלות ציבורית היו שטחים שיועדו לשימור בשל ערכי הטבע והנוף שלהם. קרקעות ה- Yellowstone (8 מליון דונם) נרכשו עוד בסוף המאה ה-19, ומאז נרכשו שטחים נרחבים לצורך הקמת פארקים ושמורות. גם בארצות אירופה מסויימות נהוגה (או הייתה נהוגה) רכישה של שטחים פתוחים מסויימים על ידי המדינה או הרשויות המקומיות. מידת ההצלחה של שיטה זו גבוהה מאוד, בייחוד כאשר היא משולבת עם אמצעים להכוונת הפיתוח.

הבעיה העיקרית בשיטה זו היא מיגבלת התקציב. בדרך כלל, אין מקורות המימון הציבוריים מספיקים לרכישת כל השטחים שאותרו על ידי המתכננים כמתאימים לשימור. בארה"ב, פעילותן של השדולות הסביבתיות היא כה אפקטיבית שהביאה בשנות מימשל Clinton לגידול משמעותי בהקצאת התקציבים הפדראליים כדי לעודד רכישת קרקעות על ידי המדינות והרשויות המקומיות (Demuth 2002). במקרים בהם הרכישה מתבצעת ע"י המימשל הפדראלי, נמתחה בשנים האחרונות ביקורת נוספת על כך שהמימשל נוטה להסתפק ברכישה עצמה ואינו מתמקד דיו בניהול

של שימושי הקרקע (Vandlik, 1997).³ ביקורת נוספת היא, שהרכישות הממשלתיות הן בדרך כלל אד הוק, בהתאם להזדמנויות לרכישת קרקע פרטית הצצה מעת לעת, ועל כן אינן יותר מאשר איים ירוקים בהתפרסות העירונית הגומעת שטחים פתוחים (Demuth 2002). על כן, יש כיום מגמה לעידוד הסקטור הפרטי או העמותתי לעסוק בנושאים אלה, לעיתים בתמיכה ישירה או עקיפה של המימשל – ועל כך נדון בהמשך (Thompson 2002).

רכישת זכויות הפיתוח – Purchase of Development Rights

כלי זה מיועד לרכוש את הזכויות במקרקעין המאפשרות את פיתוח הקרקע בעתיד, מבלי להעביר את הבעלות במלואה. המטרה היא למנוע את פיתוחה ובינויה של הקרקע, מבלי להוציאה מהמעגל הכלכלי הרגיל, תוך הגבלות. רכישת זכויות פיתוח בדרך כלל לא תמנע מהבעלים להשתמש בקרקע באופן העולה בקנה אחד עם שימור השטח הפתוח, כגון ליערנות או עיבוד חקלאי. השיטה מוכרת בעיקר ככלי לשימור קרקע חקלאית, ומחיר זכויות הפיתוח יקבע אז כשוויה של הקרקע בשוק החופשי פחות שוויה בשימוש החקלאי.

את הרכישה ניתן לבצע בהסכמת הבעלים או בכפייה (על ידי הפקעה). הרכישה עשויה להיות על ידי גוף ממלכתי או גוף וולונטרי פרטי. כאשר הרכישה נעשית בהסכמה נהוג להעניק לבעלי הקרקע תמריצים כלשהם. השיטה טובה במקומות בהם העיבוד החקלאי עדיין כדאי, ערך הקרקע בשימוש חקלאי גבוה, ולחצי הפיתוח אינם חזקים. הבעיה היא, בדומה לשיטה הקודמת – העדר תקציב מספיק לרכישת הזכויות. במחקר שנערך בארה"ב נמצא כי על כל בעל קרקע שמכר את זכויות הפיתוח שלו, ישנם 6 אחרים שנדחו מהיעדר מימון. לחלקם יהיה אמנם מימון בשנים הבאות, אך השאלה היא אם לחצי הפיתוח לא יכריעו קודם (מקור: הקרן האמריקאית לשמירת קרקע חקלאית).

בעיה נוספת בשיטה זו היא שמירת השטחים שכבר נרכשו על ידי הרשויות הציבוריות. בטווח הקצר, מכיוון שקרקעות אלו לא מוחזקות ע"י חקלאים, הן בחלקן אינן מעובדות, ויעדי השמירה כשטח ירוק לא מושגים. האתגר לעתיד בשיטה זו אם כך הוא המשך השימוש בקרקעות אלו בשימושן החקלאי. יש המדווחים על מגמת נסיגה מהגברת השימוש בכלי זה, לטובת כלים פחות "רכושניים", כדוגמת זיקות הנאה לשימור (ראו להלן; וכן Thompson 2002 Feitshans 2002, הקרן האמריקאית לשמירת קרקע חקלאית; אלטרמן, 1997).

בנק קרקעות Land Banking

מדובר ברכישת קרקעות ע"י גוף ציבורי – מדינתי או מקומי - לצורך שימוש בקרקעות אלה בעתיד ע"י הרשות או לשם מכירה בעתיד לגופי פיתוח פרטיים. הממשלה או העירייה רוכשות מלאי קרקעות ובדרך זו שולטות על קצב פיתוח הקרקע.

"בנקאות קרקע" מטעם הרשויות המקומיות עשויה להיות מופעלת בשתי צורות: האחת, שיש בכוחה לשמש ככלי לשמירה על שטחים פתוחים, פועלת כ"בנק" שבו נשארות הקרקעות בבעלות הרשות המקומית⁴; והשנייה, כ"בנק עובר ושבי", בו אין כלי הרכישה מיועד להעברת המקרקעין לציבור לצמיתות, אלא כמהלך ביניים, לצורך השליטה על עיתוי הפיתוח ועל תיכנון התשתיות. לאחר שהשטח לוקט ונרכש על ידי הגוף הציבורי, הוא בדרך כלל עובר תיכנון לצורך פיתוח, מוצע בדרך כלל לציבור הקונים לרכישה, ועובר מהבעלות והשליטה הציבורית, לתחום הפרטי. במצב זה,

³ מקורות: אלטרמן, 1997, אלטרמן, 1999, הקרן האמריקאית לשמירת קרקע חקלאית, Vandlik, 1997, דוי"ח FPNNE - הפדרציה האירופאית לשמורות ופארקים לאומיים, 1994; דוי"ח IUCN לגבי שטחים מוגנים בעולם, 1991.

⁴ בשבדיה, הקרקע הועברה לרשות המקומית מתוקפם של תמריצים של הלוואות ציבוריות שהתנו העברה זו. התנייה זו הופסקה בשנת 1992, ועימה גם הנטייה שרווחה עד אז, להעביר קרקעות לעיריית סטוקהולם. Kalbro and Mattson, 1995: 100 וראיונות שערכתי בשבדיה בשנים האחרונות.

לא יוכל הכלי של בנק קרקע לשמש לשימור של השטח כולו, אך יוכל, בתיכנון נכון, לשמש לשימור של חלק מהשטח במצבו הפתוח, ותיעול של הפיתוח הכלכלי לחלק מהשטח בלבד. בדרך זו עשוי לבוא גם המימון לפיצוי בעלי הקרקע בשטח השמור⁵. לעיתים, מוצעת הקרקע לציבור הרוכשים באמצעות חוזי חכירה, אך גם במיקרים אלה, בדרך כלל לא עומדת מאחורי מהלך זה אידיאולוגיה של "שליטה ממלכתית". הסדר החכירה נחשב ככלי תחליפי למכירת הזכויות, אלא שהוא נראה כעדיף במקום מסויים ולצורך מסויים. דווקא סוג שני זה, נפוץ כיום יותר מהראשון (ראו אלתרמן, 1999).

שליטה זו מספר יתרונות: שמירה על ערכי קרקע נמוכים, שמירה על איכות הסביבה באמצעות הפיקוח על הפיתוח, שמירה על סטנדרטים בפיתוח. מנגד קיימות מספר מגבלות, ביניהן: הצורך בתקציבים גבוהים לרכישה, צורך במומחיות בהשקעות ובתכנון. שיטה זו אינה נהוגה בארה"ב, אך היא נפוצה (או ליתר דיוק, הייתה נפוצה בעבר) במיספר מדינות שבמערב אירופה. דוגמאות בולטות להצלחה: סטוקהולם, הולנד, העיר ססקטון בססקצ'ואן. אולם בשנים האחרונות, עקב מגמות ההפרטה הכלל-עולמיות, חלה נסיגה במידת השימוש בבנקאות קרקע לצורכי השליטה על הפיתוח (אלתרמן, 1999).

שימור באמצעות הוראות על שימושי הקרקע בתוכניות עירוניות ואזוריות

באמצעות הוראות שבתוכניות ובמדיניות תיכנון ניתן למנוע זחילה עירונית אל השטחים הפתוחים, ולהסדיר את הניגודים בין שימושי הקרקע השונים. הכנה של תוכנית חדשה או עדכון של תוכנית קיימת היא הזדמנות לעגן טוב יותר את יעדי שמירת הקרקע החקלאית (הקרן האמריקאית לשמירת קרקע חקלאית). הוראות תיכנון אינן נוגעות במישרין לזכויות במקרקעין – אין הן, בעיקרן, משנות את הבעלות בקרקע אלא רק מגבילות או מסדירות את פיתוחה וקובעת דרכים לניהולה (Vandlik, 1997).

מדיניות "מלמעלה" בהיררכיה של מוסדות התכנון

היררכיה במוסדות התכנון כאשר החלטות הדרג המקומי כפופות לאישור הדרג שמעליו – מצב המוכר לנו בישראל כמובן מאליו – אינו כה שיגרתי בחלק מהארצות המערביות, המותירות שיקול דעת רב יותר, לעיתים כמעט מוחלט, למישור המקומי (ראו אלתרמן 1991). הכתבה של מדיניות לשימור שטחים פתוחים "מגבוה", חרף תאבונן של הרשויות המקומיות לפיתוח ולתקבולים הכספיים מכך, עשויה לשמש ככלי לשימור שטחים פתוחים. לא בכל מקום תקף מצב עניינים כמו בישראל היום, בו דואגות דווקא רשויות ממלכתיות חשובות – משרד הבינוי והשיכון, מינהל מקרקעי ישראל, האוצר, ומישרד ראש הממשלה - בהבטחה של עתודות קרקע לפיתוח, ורק רשויות חלשות יותר מבחינה תקציבית שמות להן את היעד של שמירה על שטחים פתוחים כיעד מרכזי (המשרד לאיכות הסביבה, משרד הפנים, ולעיתים משרדי התיירות או הבריאות).

לעומת זאת, במיספר ארצות אימץ השילטון המרכזי וזרועותיו המחוזיות את היעד של שמירה על שטחים פתוחים כיעד מרכזי והללו משתמשים בהיררכיה של מוסדות התכנון לצורך כך. דוגמאות לכך נמצא בהולנד, בריטניה, אונטריו (קנדה), ומספר מדינות בארה"ב, ובראשן מדינות Oregon Hawaii. העיגון המישפטי ומינהלי של ההיררכיה משתנה בין המדינות מבחינת רמת החקיקה המסמיכה ודרך ביטוייה של המדיניות: בחוק חרוט (הולנד, הוואי, אורגון, אונטריו) או באמצעות הנחייה מינהלית של השילטון המרכזי לרשויות המקומיות (בריטניה – ראו להלן). בארצות בהן מופעלת שיטה זו היא פועלת בהצלחה סבירה (מקורות: אלתרמן 1997, Watson, 1997).

⁵ כך נהוג, לדוגמה, בהולנד, שם המסורת של פיתוח באמצעות בנקי קרקעות מוניציפאליים, עדין נפוצה (נידהם, 1995, Needham, Koenders and Kruijt 1993: 73-83).

תוכניות ארציות ואזוריות

באופן מסורתי נשענים מוסדות התיכנון במרבית מדינות העולם - לא תמיד בהצלחה מספקת - בעיקר על הכלי הנפוץ של תוכניות לשימושי הקרקע. הללו עשויות לקבוע הוראות מחייבות המעוגנות בתוכניות סטטוטוריות עירוניות או אזוריות, או באמצעים דומים, כמו תקנות האיזור של שימושי הקרקע - zoning - הנהוגות בארה"ב. האמירות שבתוכניות עשויות גם לשאת תוקף לא מחייב, של מדיניות מומלצת בלבד (עבור השוואה של מערכות תיכנון ראו אלטרמן 1991). בישראל, כמובן, נהוגות תוכניות מהסוג המחייב; ואומנם, תוכניות מיתאר ארציות אחדות, כמו תמ"א 31, תמ"א 8 ותמ"א 22, וכן כל התוכניות המחוזיות, משמשות גם לשמירה על שטחים פתוחים על ידי איסור או הגבלה של הבנייה עליהם.

יהיה תוקפן של הוראות התיכנון אשר יהיה, יש בכוחן להגדיר אזורים בהם הפיתוח מומלץ, או בהם הפיתוח אסור או מוגבל. יש בכוחן גם להגדיר אזורים בהם החקלאות מועדפת. ההזדקקות לתוכניות שימושי קרקע ברמות ההיררכיה השונות הוא חלק בלתי נפרד כמעט מכל מדיניות של הגנה על שטחים פתוחים מכל סוג וסוג - שמורות טבע, גנים לאומיים ושטחים אחרים בעלי ערך סביבתי לשימור.

אולם שיטה זו נחשבת כמצליחה רק כאשר היא משולבת עם כלי ביצוע - בין אם על ידי כפייה של מדיניות "מלמעלה", או על ידי התמודדות עם המימד הכלכלי של השימור. במקרים אלו הוא מהווה מעין כלי מקדים או משלים לכלים האחרים (בד"כ חקיקה ורכישה), וניתן להתייחס אליו כאל מתווה מדיניות. במקרים אחרים (כמו בסקוטלנד) מהווה התכנון כמעט כלי יחיד להגנה על שטחי השמורות והפארקים.

מודל מעניין לשימור שטחים מוגנים באמצעות תכנון אזורי קיים בדרום-מערב אוסטרליה. התכנון האזורי נתפס עפ"י מודל זה ככלי חשוב ליישום מדיניות שמירה על שטחים פתוחים, מתוקף הראייה הרחבה והעקבית שהוא תורם. תכנון אזורי מתווה סדרי עדיפויות כוללים, ונותן בסיס לחלוקה רחבה של השטחים הפתוחים לסוגיהם, על פי רמת השימור הנדרשת לכל סוג. כמו כן קל ונכון יותר להכין תוכנית מפורטת לשטח מוגן כלשהו, כאשר הדבר נעשה על בסיס מסגרת טובה וברורה ברמה שמעל.⁶

הנחיות לאומיות

ישנן מדינות המעדיפות לעודד שמירה של שטחים פתוחים על ידי עקרונות מדיניות לאומיים המנוסחים לא כאמירות המחייבות באופן מישפטי, שסטייה מהן משמעותה בנייה לא חוקית (כך המצב בישראל!), אלא כקווי מדיניות מומלצים להפעלה על ידי מוסדות התיכנון האחרים והרשויות המקומיות. המדיניות מיושמת על ידי משא ומתן (לאו דווקא בין שווים..). בין הרשויות הלאומיות למקומיות, ולעיתים גם עומדת לצידם של קווי המדיניות סוללה של תמריצים חיוביים ושליליים. קווי המדיניות מקנים גמישות ומאפשרים לרשויות המקומיות ליישם את המדיניות או שלא ליישמה, תוך ויתור על התמריצים החיוביים או "תשלום" של התמריצים השליליים.

בבריטניה מיושמת שיטה זו באמצעות הנחיות לאומיות (וגם אזוריות) מרוכזות בנושאים שונים - הנקראים Planning Policy Guidance (PPG) - וביניהם גם מיזכרים אודות שמירה על שטחים פתוחים - מיזכר מספר 2 הנוגע לחגורות ירק, מיזכר מספר 7 העוסק במרחב הכפרי והחקלאי, מיזכר מספר 9 הנוגע לשמירת טבע ומיזכר 20 בעניין חופים.⁷ מידת ההצלחה של המדיניות הלאומית בבריטניה היא גבוהה במידה רבה מכיוון שהשלטון בבריטניה ריכוזי למדי, כוחן של הרשויות המקומיות קטן ויש אפשרות לפקח על יישום ההנחיות. הנחיות אלו כוללות תפיסה שלימה של תיכנון ופיתוח, על ידי הכוונה של פיתוח חדש אל מוקדי פיתוח קיימים, וניצול של שטחים פנים-עירוניים קודם לבינוי חדש (אלטרמן וצ'רצ'מן 1998). בנוסף, פועל בבריטניה גוף סטטוטורי מיוחד

⁶ מקורות: אלטרמן 1997, דו"ח ה IUCN, דו"ח ה FPNNE, מסמכי מדיניות של ה Countryside Commission, בריטניה, 1997, Watson.

⁷ ראו: Grant, in Alterman, ed., 2001 ומיסמכי מדיניות של Countryside Commission, בריטניה. זמינים באתר האינטרנט הממשלתי <http://www.odpm.gov.uk>

The Countryside Agency – שמטרתו היא מעקב כוללני (חברתי, כלכלי וסביבתי) אחרי המדיניות באזורי הכפר והטמעת ההנחיות הלאומיות. סוכנות זו מנפיקה דוח שנתי – The State of the Countryside⁸

בקנדה בפרובינציית אונטריו גם כן מנוסות הנחיות מדיניות גמישות, אך דומה שמידת הצלחתן נמוכה יותר. בארה"ב ישנן כתריסר מדינות שבהן יש מדיניות כלל-מדינתית לגבי הצורך בשמירת על קרקע חקלאית או על שטחים פתוחים בכלל, והמנחות את הרשויות המקומיות להימנע מביצוע תוכניות הכרוכות בהפשרת קרקע חקלאית. במרבית המדינות השיטה אינה מוצלחת מספיק, אך דוגמא מוצלחת בולטת היא מסצ'וסטס, בה נמנעת תמיכה ממשלתית בפרויקטים הנוגסים בקרקע החקלאית. כתוצאה ממדיניות לאומית זו לא יצאו אל הפועל מספר פרויקטים לפיתוח, ופרויקטים אחרים נבחנו מחדש לאור יעדי המדיניות. בקליפורניה מעוגן נושא שימור החוף דרך הנחיות וקווי מדיניות בעלי תוקף חוקי, המקבלים ביטוי בתוכניות של הרשויות המקומיות לאורך החוף⁹.

שימור באמצעות איזור (Zoning)

המושג "איזור" ("zoning" באנגלית אמריקאית) מתייחס לתקנות (חוקי עזר) שעל פיהן מסווגים שטחים שונים לפי השימושים המותרים בהם על מנת למנוע ניגודים (או ניגודים-לכאורה) ביניהם. תקנות אלה משמשות בדומה לתוכניות סטטוטוריות שבהן דנו לעיל, אך בניגוד לתוכניות, אין האיזור כולל הוראות תכנון שהתוכניות מוסמכות לכלול, כגון בינוי מומלץ וחלוקה לחלקות. ראשיתן של תקנות האיזור בגרמניה במאה שעברה, כאמצעי להסדרת הפיתוח ולמיתון מפגעים. האיזור הוא שיטה יעילה כאשר קיים כוח פוליטי חזק דיו כדי ליישם ולאכוף אותן. אולם במקומות בהם הביקוש למגורים גבוה וערכי הקרקע גבוהים האיזור אינו "מחזיק מיס" בהגנה על השטחים הפתוחים (Cordes 2002 ; Nelson, 1995).

בספרות האמריקאית נוהגים לחלק את השמירה על שטחים פתוחים באמצעות האיזור לשתי סטגוריות עיקריות – מן הכבד אל הקל: איזור בלעדי ואיזור לא-בלעדי.

איזור בלעדי (Exclusive Zoning)

בסיווג זה של איזור, נמנע כל שימוש של השטחים הפתוחים להוציא לחקלאות. התקנות מסדירות גם את הצפיפות (מס' משתמשים ליחידת קרקע) ואת הממדים הפיסיים של אותם מיבנים הדרושים במישרין לחקלאות (גובה מבנים, קו בניין וכו'). האיזור הבלעדי נועד להשיג אחת או יותר מבין המטרות הבאות: שמירה על שטחים חקלאיים/פתוחים, הגנה על העיסוק בחקלאות, הקטנת ההשקעה בתשתיות (ע"י ריכוז הפיתוח), ושמירה על איכות הסביבה. השיטה נחשבת כמצליחה גם במקומות בהם לחצי הפיתוח חזקים, בתנאי שקיימת מולה תמיכה מצד החקלאים המקומיים, אולם אין היא נפוצה כמו השיטה הבאה (מקור: אלטרמן, 1997, דו"ח ה-IUCN, דו"ח ה-FPNNE (Cordes 2002).

איזור לא בלעדי (Non-Exclusive Zoning)

האיזור הלא-בלעדי הוא נפוץ יותר בארה"ב מזה הבלעדי. איזור לא-בלעדי מאפשר, בנוסף לשימושים החקלאיים, גם בתי מגורים או בינוי לצרכים אחרים, כל עוד הבינוי אינו אינטנסיבי. לדוגמה, בתי המגורים חייבים לעמוד בתנאים של צפיפות נמוכה – לדוגמה, לא יותר מאשר יחידת דיור אחת ל-40 עד 80 דונם, ואם "יורדים" ל יחידת דיור אחת ל-20 דונם, נחשב הדבר כמזמין נגיסה על ידי פיתוח וכלא יעיל. מטרות הכלי זהות לאלו של איזור בלעדי אולם מחקרים מראים שמידת ההשפעה שלו מועטה (מקור: אלטרמן, 1997 ; Cordes 2002).

⁸ www.countryside.gov.uk – מידע מסוף 2003 (מתעדכן באופן שוטף).
⁹ מקורות: אלטרמן 1997, הקרן האמריקאית לשמירת שטחים פתוחים, פירסטון והאן, 1998.

מערכות לסיווג שטחים פתוחים

מערכות לסיווג שטחים פתוחים על פי סוג, או מידת רגישות נופית או סביבתית, עומדות לעיתים תכופות בבסיסן של הוראות תיכנון המנוסחות בתוכניות סטטוטוריות או בתקנות איזור. בבריטניה קיימות מספר מערכות לסיווג שטחים פתוחים, ולכל סוג שטח יש הנחיות שימור. מערכת סיווג אחת נהוגה על ידי מוסדות התיכנון וכוללת פארקים לאומיים, אזורים ייחודיים, חגורות ירוקות, קרקע חקלאית ואזורים בעלי רגישות סביבתית. מערכת סיווג אחרת נהוגה על ידי משרד החקלאות, וכלולה בחוק חקלאות מיוחד המחייב את גופי התיכנון להתייעץ עם משרד החקלאות כאשר ברצונם לאשר פיתוח באזורים בעלי סיווג גבוה. השימוש בסיווג של משרד החקלאות, המדגיש את תכונות הקרקע הנחוצות לחקלאות בלבד, נמצא בנסיגה, אך לא כך הסיווג של מוסדות התיכנון המדגיש יותר את המשמעות הנופית והציבורית (מקור: אלטרמן, 1997).

בישראל מעולם לא נערך סיווג בעל תוקף סטטוטורי של שטחים לחקלאות, אלא כל השטחים הפתוחים בישראל להוציא הרי הנגב, הוכרזו בשנת 1968 כשטחים חקלאים על פי חוק התיכנון והבנייה (אלטרמן ורוזנשטיין 1992). לעומת זאת, משרד החקלאות עושה שימוש בסיווג של אזורים לפי מידת התאמתם לחקלאות, וסיווג זה נמצא בשימוש מינהלי נרחב על ידי המישרד. בשנים האחרונות גבר השימוש על ידי מוסדות התיכנון בסיווג של שטחים פתוחים מבחינות סביבתיות ונופיות, וסיווג כזה בא לידי ביטוי בתמ"א 31 ובתוכניות הארציות והמחוזיות שבאו אחריה וחלקן (כמו תמ"מ 2 למחוז הצפון) אף שיכללו כלי זה.

חגורות ירוקות (Green Belts)

הגדרה של חגורות ירק בתוכניות הוא האמצעי הנפוץ ביותר לתיחום גבולות הערים בבריטניה ובארצות נוספות רבות שאימצו כלי זה (Alterman 1997). החגורות הירוקות תופסות כ-12% משטחה של אנגליה¹⁰. חוק משנת 1955 מסמיך רשויות מקומיות לקבוע חגורות ירוקות סביב עריהן. רוחבן מגיע עד עשרות מיילים ומותרים בהן שימושי חקלאות ושימושים לא עירוניים נוספים הנחוצים לאזור. מטרת הכלי הן למנוע זחילה אורבאנית בלתי מבוקרת, לשמור על חייצים בין ערים, לשמור על האזורים הכפריים הסמוכים לעיר, ולעודד התחדשות עירונית באמצעות הגבלת הפיתוח מחוץ לעיר.

בנוסף למיגבלות הרגילות על שטחי הנוף הכפרי, ברצועות הירוקות קיימות גם מגבלות פיתוח מיוחדות, בהתאם לקווי המדיניות לחגורות הירוקות (PPG2). הניסיון מראה שהחגורות הירוקות מצליחות במילוי תפקידן באופן סביר ומתפקדות כראות ירוקות למרות לחצי הפיתוח (Elson, 1986). עם זאת קיימת ביקורת על-כך כי איסור הפיתוח בחגורות הירק גרם לבניית פרברים חדשים במרחק גדול מן העיר (Pennington, בתוך אלטרמן, 1998) וביקורת זו ככול הנראה מוצדקת. בשנת 2004 הזמינה ממשלת סקוטלנד מחקר הערכה אודות מדיניות חגורות הירק, במגמה לבחון חלופות לגישה זו – הנתפסת כלא מספקת. (לצורך מחקר זה רואינה גם רחל אלטרמן במיסגרת סקר מומחים מארצות זרות. Cliff Hague, in preparation).

אמצעים להכוונת הפיתוח – Growth Management

המונח "growth management" הוא מונח אמריקאי מובהק המתייחס לקבוצה גדולה של כלים, חלקם וותיקים מאוד וחלקם חדשים, המופעלים בארה"ב בעיקר ברמה העירונית ובמדינות מסוימות הנחשבות מתקדמות בתיכנון, גם ברמת המדינה. שם נוסף "שיווקי" יותר של מיקבץ כלים אלה הוא Smart Growth או, כפי שאיגוד המתכננים האמריקאי קורא לו – Growing Smart (Meck, 2002). המטרה הראשונית של כלים אלו היא הקניית שליטה לרשויות לא רק על מיקום הפיתוח או השימור, כמקובל בעבר, אלא גם על עיתוי ותזמון הפעולות (Dennison 2001).

כפועל יוצא, כלים אלה משפיעים וניתנים ליצול גם למטרות של שמירה על שטחים פתוחים וקרקע חקלאית, בין אם לצמיתות, או כשלב ביניים עד לשלב הפיתוח המתוכנן לעתיד. מידת ההצלחה של

¹⁰ ראו: ppג – מספר 7 - מיסמך המדיניות הארצי של המשרד האחראי בבריטניה.

כלים אלו היא גבוהה כאשר שימור שטחים פתוחים וקרקע חקלאית הם מטרה מוצהרת וכאשר הכלי מופעל ברמה האזורית ולא העירונית. דוגמאות מוצלחות להפעלת השיטה בארה"ב הן אורגון וווישינגטון, בשתייהן מיושמים חוקי הכוונת הפיתוח ברמה המקומית. הגישה של "ניהול הצמיחה" קנתה לה חסידים רבים בשנים האחרונות ומדינות לא מעטות עסוקות כיום ברביזיה של חוקי התיכנון שלהם לאור הגישה החדשה והמדריך שהוציא לאור איגוד המתכננים האמריקאי (Meck 2002). אולם גם מיכלול הגישות של ניהול הצמיחה אינם בבחינת "מטה קסם" וחזון חדש, כפי שמנתחים קבוצת חוקרים בכירים (Burchell, Listokin and Galley 2000).

נציג כאן שישה כלים מתוך חבילה זו: גבול גידול עירוני, סיפוח עירוני, העברה של זכויות פיתוח, התניה של פיתוח חדש בקיומם של שירותים מספיקים, קביעת שלבי גידול, והענקת רישיונות פיתוח על פי שיטת ניקוד (מקורות: אלתרמן 1997; הקרן האמריקאית לשימור קרקע חקלאית).

גבול גידול עירוני

כלי פשוט זה הנפוץ מאוד בערים בארה"ב ואינו דורש חקיקה מדינתית מורכבת, קובע גבול גידול סביב העיר. בדרך כלל מצליחה שיטה זו רק בטווח הקצר, ולאחר מכן לחצי הפיתוח גורמים לרשות המקומית להגדיר את הגבול מחדש ולעיתים השיטה אף גורמת לדילוג של הפיתוח אל מעבר לגבולות העיר (מקורות: אלתרמן 1997). בהוואי גבול הגידול העירוני הוא חלק ממדיניות מדינתית כוללת של חלוקה למירקמים עירוניים, כפריים ושמורים, והשיטה פועלת בהצלחה.

סיפוח עירוני (Annexation)

מניעת סיפוח שטחים פתוחים לעיר היא אחד האמצעים בהגנה על אזורים חקלאיים. מצד שני, האפשרות לספח שטחים גובלים מאפשרת שליטה על הפיתוח העירוני העתידי ובכך היא מגינה מפני פיתוח בלתי מבוקר בשולי העיר (מקורות: אלתרמן 1997). בעת סיפוח שטחים כפריים לעיר, ישנה הזדמנות לרשויות המקומיות (או האזוריות) לשאת ולתת כדי לקבל הטבות לציבור הרחב, כגון שמירה על שטחים פתוחים (Cuciti 1988 בתוך Alterman 1988).

העברה של זכויות פיתוח (Transfer of Development Rights - TDR)

העיקרון הבסיסי בשיטה זו הוא שניתן לפצל את הבעלות על הקרקע מהזכות לפתח אותה, ולהעביר את זכויות הפיתוח למקום אחר ואף לבעלים אחרים, תוך תשלום עבור שווין. כלי זה משמש לא רק למטרות של שמירה על שטחים פתוחים אלא גם לשימור של מבנים היסטוריים ולהתחדשות עירונית. הכלי פועל כך שבעלי הקרקע המיועדת לשימור מוכרים את זכויות הפיתוח שלהם ליזם, המממש זכויות אלו במקום אחר המיועד לפיתוח מוגבר.

בארה"ב נהוג להבחין בין רכישת זכויות פיתוח - PDR לבין העברת זכויות הפיתוח - TDR. אבחנות בין כלים אלה – הקרובים במהותם ובביטויים הלכה למעשה – ניתן למצוא למכביר בספרות (ראו לדוגמה Feitshans 2002).

התניה של פיתוח חדש בקיום שירותים ציבוריים מספיקים

כלי זה מזוהה בארה"ב עם החקיקה המתקדמת של מדינת פלורידה, והוא נקרא שם concurrency requirement. מטרתו לאפשר לעירייה לכוון את מיקום הפיתוח וקצב הפיתוח במקביל לקצב של פיתוח התשתיות על ידי הרשות המקומית. כך יופנה הפיתוח הנוסף לאזורים שבהם כבר קיימות תשתיות נאותות או, לחלופין, שבעלי הקרקע או היזמים ישקיעו בעצמם בתשתיות הנחוצות, לדעת רשויות התיכנון. מידת ההצלחה של כלי זה היא חלקית, ומחקרים מראים שלעיתים הוא גם פועל ב"הפוך על הפוך" משום שלעיתים קל או זול יותר לפתח תשתיות באזורים חדשים מאשר לשדרג תשתיות קיימות (אלתרמן, 1997).

קביעה של שלבי גידול

שיטה זו דומה לשיטה הקודמת, אך היא נבדלת ממנה מאוד באופן היישום: כאן הרשות המקומית קובעת מראש את תוכנית ההשקעות שלה בתשתיות ועל פי זאת קוצבת את מנות הפיתוח. השטח שאינו בשל לפיתוח, על פי הוראות התיכנון, נשאר בינתיים פתוח. כלי זה מאפשר מניעה של זחילה עירונית וכרסום באדמות חקלאיות או שטחים פתוחים אחרים (מקור: אלתרמן, 1997).

רישיונות פיתוח

במקום איזור על ידי תוכניות מראש, שעל פיו חובה לאפשר כל פיתוח מוצע התואם את הוראות התיכנון, גורסת שיטה זו שיש לאשר את הפיתוח כל מיקרה לגופו, ולא מראש, על פי שיטת ניקוד הבוחנת את תכונות המיזם לאור הסביבה והתשתיות. לדוגמה, חוק של מדינת ורמונט מחייב קבלת אישור של המדינה לכל פרויקט מעל גודל מסויים. לצורך האישור על הפרויקט לעמוד במספר דרישות, ביניהן שמירה על קרקע חקלאית. ההצלחה של כלי זה מוגבלת עקב מורכבותו ותלותו בגורמים רבים (מקור: אלתרמן, 1997).

שימור באמצעות מדיניות של נטל יזמים ומיסוי

התפיסה העומדת בבסיס המושג "נטל יזמים" (שטבעה אלתרמן בעברית ובאנגלית - developer obligations . Alterman 1988) היא שראוי ומוצדק להעביר את נטל המימון של שירותים הנדרשים על ידי הפיתוח החדש על היזמים שיהיו מהרווחים ובעקיפין, על הדיירים החדשים. המונח הרגיל בז'רגון האמריקאי הוא exactions ובז'רגון הבריטי – planning gain or planning obligations. דרך אחרת להסתכל על נושא זה היא, שעל היזמים לשפות את התושבים הנוכחים בגין הנטל הנוסף שיוטל עליהם, או בגין הגריעה ברמת השירותים הניתנת להם כיום או ברמה של איכות סביבתם (Alterman 1988 מרגלית ואלתרמן 1998). הפילוסופיה של שיטת נטל היזמים התפתחה בשנים האחרונות לראייה סביבתית רחבה. שתי התפיסות העיקריות בשיטה של נטל היזמים הן:

1. הטלת מטלות שהרשות המקומית מתקשה לבצע - על היזם הפרטי. ביצוע חובות אלו מהווה תנאי של הרשות המקומית למתן רשות לפיתוח המבוקש על ידי היזם. לתפיסה זו אין קשר הכרחי לשימור סביבה, והיא משמשת בעיקר לצורך הקמת מבני ציבור ותשתיות, אך יש בה כדי לספק גם שטחים פתוחים לצורכי נופש עירוני או אזורי.
2. החזרת המצב הסביבתי לקדמותו - שיפוי סביבתי לציבור כחובה של היזם, בשתי רמות: *ברמת הפרט*: מימון או יצירת מיגונים לפרטים הנפגעים מפעולות הפיתוח (מיגון אקוסטי, מיזוג, וכיו"ב).

ברמת הכלל: שיקום איכויות סביבתיות שניזוקו כתוצאה מפעולות הפיתוח - מרמת הגינה הציבורית ועד לשמירת שטחים פתוחים ובתי גידול ייחודיים של חי וצומח. השיפוי הסביבתי נתפס כחלק אינטגרלי של הפיתוח החדש, והוא מוטל על היזם, לתשלום בשטח, בפעולות, או בכסף (אלתרמן ומרגלית, 1998; Alterman 1988).

הגישה של נטל יזמים קיימת במדינות רבות, אך בדרך כלל הדרך המישפטית אינה סלולה וישנן עליות וירידות במידת השימוש ובדרכי השימוש של מיכלול הכלים של גישה זו (ראו Alterman 1988). לדוגמה, לאחר התפתחות רבה בתחום זה בארה"ב, נתקלים ניסיונות להטיל על יזמים נטלים שונים בקשיים הולכים וגוברים עקב החמרה במגמת הפסיקה של בית המישפט העליון בארה"ב, ובעיקבותיו בתי המישפט העליונים של המדינות השונות (Abbott, ; Demuth 2002; Adler and Howe, 2003; Callies and Chipchase, 2003).

שלושה כלים עיקריים לשמירת שטחים פתוחים התפתחו מתוך התפיסה של נטל היזמים, והם שיפוי סביבתי, היטלים על גריעת שטחים פתוחים, וזיקות הנאה לצורך שימור סביבתי.

Mitigation Ordinance שיפוי סביבתי

זוהי שיטה חדשה יחסית שעיקרה חיוב היזם בשימור כמות מסוימת של קרקע במצב טיבעי מסויים, כנגד כל שטח קרקע המופשר על ידו לפיתוח. השיפוי עשוי להתבצע ע"י העברתה של מיכסת הקרקע לשימור לידי הרשות המקומית מתוך מיסגרת הקרקע של היזם, על ידי רכישת קרקע חלופית על ידי היזם והעברתה לידי הרשות המקומית, או ע"י השאת הקרקע לשימור בידי הבעלים המקוריים תוך הטלת מיגבלות קשיחות על השימוש בה. השיטה קיימת בארה"ב בעיקר לשימור שטחים חקלאיים, ולפיכך נזכרה בפירוט רב יותר בפרק הבא הן בקרקע חקלאית.

Impact Fees – "היטלי השפעה"

שיטה זו זכתה ליישום רחב מאוד בארה"ב ולאחרונה אף עלתה הצעה ליישמה בבריטניה. הכלי בכללותו מיועד לממן שירותי ציבור. בהקשר של שטחים פתוחים, הרעיון הוא, שעל מיזם פיתוח חדש יוטל נטל כספי שווה ערך לשווי של עלות ההחזרה של השטח הפתוח שנגרע. שיטה זו, טוענים כלכלנים, יש בה גם משום הרתעה מסוימת לגרעת-יתר של שטחים פתוחים משום שהיזמים יצטרכו לשלם עליהם. בכך נוצר איזון כלכלי ראוי. (Bates and Santerre 2001)

ביקורת על שיטה זו עולה מעת לעת בדיונים של אירגוני הסביבה בישראל. לפי תפיסה זו, לכל פגיעה בשטח הפתוח יש מחיר, כלומר כל שטח פתוח ניתן לרכישה פוטנציאלית למטרות פיתוח, כל עוד ישולם ערכו. מאחר שתמיד יהיה ערכו של שטח לפיתוח רב יותר מערכו של שטח פתוח, ומאחר שיש קושי רב להעריך במונחים מיספריים את מחיר השטח הפתוח, הרי ששיטה זו בעייתית מאוד. היא מאפשרת לפגוע בשטחים הפתוחים במיקרים בהם לחצי הפיתוח חזקים ומובלים על ידי גופים עתירי ממון.

Conservation Easements לשימור זיקות הנאה

שיטה זו פועלת אף היא בארה"ב ועיקרה הטלת מיגבלות בפני פיתוח מכוח דיני מקרקעין (ולא מכוח סמכויות התיכנון והבנייה), על ידי רישום של זיקת הנאה על נסח רישום המקרקעין. זיקה כזו מונעת את פיתוחו של השטח (לזמן מסויים או לצמיתות). זיקות הנאה מעוגנות בחוזים שעורך בעל הקרקע לטובת רשויות ממשלה או עמותות וולונטריות שיעודן השמירה על שטחים פתוחים. בעיקבות תרומת זכויות הפיתוח, בעלי הקרקע עשויים להיות מהנחות במיסוי, ההופך את תרומתם לפחות מכבידה או אף לכדאית מבחינה כלכלית.

כלי זה עשוי להיות אטרקטיבי לבעלים עתירי קרקע אך "דלי מזומנים" לתשלום המיסים. כללי המיסוי בארה"ב מאפשרים לבעלי הקרקע ה"תורמים" שטחים לשימור באמצעות זיקת הנאה (או נאמנות – ראו לעיל) לנכות את שווי התרומה מהחבות במס. בספרות ניתן למצוא "מדריכים למשמר" כיצד ליהנות מהסדרי מיסים אלה באופן המיטבי (ראו Gathen 2002). במיקרים אחרים, המסירה של זיקת הנאה עשויה להיעשות כחלק ממשא ומתן על הענקת אפשרות לפתח שטח אחר של בעלי הקרקע וגם אז היא עשויה להיות כדאית לבעלי הקרקע (Malone 2002).

בשנים האחרונות זוכה נושא זה לסיפורת משפטית ו"תיכנונית" נכבדה, בעיקר בארה"ב. במשך העשור של שנות התישעים עלה היקף הקרקע בארה"ב הנימצא בהגבלות של זיקות הנאה לשימור ב 400% ליותר מ 2 מיליון אקרים – דהיינו 8 מיליון דונם (Morrisette 2001). בארה"ב היו בשנת 2000 קיימות 1200 קרנות לשימור קרקע.

חוזי הזיקה עשויים להיות בעלי תכנים שונים, על צרכי בעלי הקרקע וזכויותיהם לפיתוח, ועל ידי אופיו של השטח. המיגבלות או ההנחיות לפיתוח המותר עשויות לחול על כלל השטח או על חלק ממנו, ומחייבות גם את רוכשי הקרקע העתידיים. ישנם חוזים המתייחסים לחקלאות באופן מיוחד – ומחייבים את בעלי הקרקע או המחזיקים בה להמשיך ולהשתמש בקרקע למטרות חקלאות.

בשנת 1981 הוכן בארה"ב חוק-מודל כדי לסייע למדינות השונות ורשויות המקומיות לתת עיגון מישפטי ראוי לכלי (לחוק-מודל אין סטאטוס משפטי). שם החוק Uniform Conservation

Easement Act. הכוונה הייתה כי המודל יהיה בסיס לחקיקה במדינות השונות, וישרת את הגופים הציבוריים העוסקים בכך. ואומנם, כלי זה צבר מאז תאוצה רבה, ובשנת 2001 זכה כלי זה לעיגון בחוק מדינת ב 46- מדינות בארה"ב (Morrisette 2002). אולם כמו מרבית הכלים, כלי זה בפני עצמו אינו מספיק כדי לעמוד בפני לחצי פיתוח (ערכי נדל"ן גבוהים). דווקא שם – היכן שהצורך בשמירת שטחים פתוחים חריף במיוחד – האפקטיביות של כלי זה מוגבלת, כפי שמראה מחקר שבוצע באזור הצפון-מזרחי הצפוף בארה"ב (Parke and Schorr 1997).

קרן נאמנות לשמירת קרקע (Land Trust)

בניגוד למרבית השיטות המוכרות לשמירת שטחים פתוחים, בהן מנגנון הניהול הוא ממשלתי, השיטה של קרנות נאמנות היא בעיקרה (לפחות בתצורתה בארה"ב) שיטה בלתי ממשלתית. שיטה זו נועדה לענות דווקא על חלק מן הבעיות המאפיינות את יוזמות השימור הממשלתיות.

קרן נאמנות לשמירת קרקעות (Land Trust) היא אירגון פרטי, ארצי, אזורי, מקומי או אחר, הפועל שלא למטרות רווח למטרות שימור ערכי נוף, סביבה, היסטוריה, חקלאות, נופש או מורשת. הקרן משיגה ומנהלת קרקעות המכילות ערכים אלו לטובת כלל הציבור.

הרעיון איננו חדש, וידוע כי לפחות קרן אחת כזו פעלה באנגליה מאז המאה ה-19. בארה"ב הקרן הראשונה הידועה היא במדינת מסצ'וסטס משנת 1891 (Liegel and Duvernoy 2002). כיום ניתן לעשות שימוש בשיטה זו ביתר קלות, כתוצאה מניצול היחס הקיים בין חוקי המס הפדראליים וחוקי המס של המדינה – לטובת השגה ואחזקה של קרקע בעלות נמוכה מאוד : החוקים הפדראליים מאפשרים מתן הקלות משמעותיות במס הכנסה לאלו התורמים את הקרקע לקרנות, כך שעבור בעל הקרקע קיים אינטרס לתרום אותה, שכן בחלק מן המקרים מדובר בעסקה כלכלית. חוקי המדינה מאפשרים לקרנות מסוימות להחזיק את הקרקע מבלי לשלם עליה מס.

המשמעות: קבוצת אזרחים, גם כאלו שהם בעלי משאבים מוגבלים, יכולים ללמוד את חוקי המס, להקים אירגון, לאתר בעלי קרקע פוטנציאלים בעלי מודעות סביבתית שיעדיפו לתרום קרקע המצויה בבעלותם (ללא הפסד, לעיתים אפילו ברווח כתוצאה ממצב המיסוי) – ולשמר את הקרקע לדורות הבאים בעלות נמוכה מאוד.

הקמה של אירגונים כאלה הפכה כמעט ל"תנועת אזרחים" בארה"ב. עם השנים חלה התמקצעות של אירגונים אלה, וקמו אירגוני על להעברת ידע. אירגונים אלה אף סחפו אחריהם חלק מהמדינות ואת הממשל הפדראלי, והללו מעניקים מימון משלים בשיעורים הולכים וגדלים לתרומות הפרטיות שעליהן מבוססות הנאמנויות (Liegel and Duvernoy 2002, Thompson Morrisette 2001, 2002).

בארה"ב קיימות למעלה מ 1200 קרנות נאמנות לשימור קרקע (נתונים ל 1995). נאמנויות נפוצות בכל מדינות ארה"ב, איי הבתולה ופורטו ריקו. מספר החברים הכולל – למעלה מ 750,000. מחצית מהקרנות הן אירגונים התנדבותיים לחלוטין, וכמעט כל השאר מעסיקות עובד אחד עד שניים. קרנות אלו סייעו בשימור למעלה מ 25 מליון דונם. נתונים אלה אינם כוללים את השטחים שלגביהן קיימות זיקות הנאה – שצוינו לעיל (conservation easements).

חקיקה ישירה

במדינות רבות קיימת חקיקה ישירה שייעודה הגנה על שטחים פתוחים מסוגים שונים, בעיקר שמורות טבע, גנים לאומיים, יערות וחופים. ישנם מקרים בהם החקיקה מעגנת הקמה וניהול של פארק אחד או שניים בלבד (כמו במקרה של ה pineland בארה"ב), וישנם מקרים בהם מדובר

בחקיקה רחבה, המהווה בסיס להקמה וניהול של מערכת שלמה של שטחים מוגנים ברמות שונות של הגנה, בדומה לחוק גנים לאומיים ושמורות טבע המוכר לנו מישראל.

החקיקה יכולה להיות ברמה הפדראלית (כמו בגרמניה, ארה"ב) ברמת המדינה (כדוגמת דנמרק, צרפת, סקוטלנד, וייטנאם ועוד) וברמה אזורית (כגון באיטליה) וכמובן כל צרוף שלהם. במקסימום קיימת חקיקה מיוחדת להגנה על שמורות ביוספריות. במקרים רבים החקיקה מתייחסת להקצאת משאבים לרכישת השטחים המוגנים, וכן לניהולם. פירוט לגבי סוגי חקיקה שונים ניתן בפרק העוסק בכלים לשמירת שמורות טבע וגנים לאומיים וכן בפרק העוסק בכלים לשמירת שטחי יער. (מקורות: דו"ח FPNNE, 1994, דו"ח IUCN, 1991, ואתרי אינטרנט – ראו ברשימה בסוף).

הסכמים תקופתיים עם בעלי הקרקע

כלי זה מתייחס להסכמים וולונטריים לזמן קצוב, שבמשכו מתחייבים הבעלים שלא ליזום פיתוח של הקרקע. בסקוטלנד פועל כלי של הסכמים מעת לעת בשטחים המיועדים לשימור ומצויים בבעלות פרטית. מדובר בחוזים הנערכים בין הגופים הממונים על שימור השטח לבין בעלי הקרקע. זהו כלי משלים להגנה על השטח דרך מערכת התכנון. בצרפת מעוגנת בחוק (1977) החובה להשגת הסכמה עם בעלי הקרקע כתנאי להקמת שמורות טבע. כאשר הקרקעות בתחום שמורות הטבע הן בבעלות פרטית, מתחדש הסכם הניהול של השמורה מדי 6 שנים, בכדי לתת לבעלי הקרקע הזדמנות לשנות את דעתם ולסגת מהסכמתם (בהתראה של שנתיים מראש). בצרפת קיימות גם "שמורות טבע וולונטריות" - שמורות המכילות קרקעות בבעלות פרטית, שעיון ההגנה עליהן הוא בהסכם עם בעלי הקרקע. תוכן ההסכם נקבע באופן פרטני בכל שמורה עם הבעלים (מקורות: דו"ח FPNNE, 1994, דו"ח IUCN, 1991, מסמכי מדיניות של Countryside Commission, אנגליה).

מיסוי דיפרנציאלי של הקרקע

כלי זה מאוד נפוץ בארצות רבות, בעיקר, אך לא רק, מול קרקע חקלאית. הוא כולל מגוון שיטות שעיקרן הקלות במס לבעלי קרקע חקלאית ושטחים פתוחים, בדרך כלל באמצעות מיסוי דיפרנציאלי, המזכה בעלי שטחים אלו במיסוי נמוך (יחסית לבעלי שטחים מפותחים ומבונים). הכוונה המקורית של הכלי היא כי המיסוי הנמוך יהווה עידוד ותימרוץ לבעלי הקרקע להותירה קרקע בלתי מפותחת לאורך זמן.

מרבית המדינות בארה"ב משתמשות בשיטת המיסוי הדיפרנציאלי. הן מתייחסות לשטחים חקלאיים איכותיים כאחד השימושים המחייבים התייחסות מיוחדת, ומזכים את בעליהם במיסוי נמוך. 12 מדינות בארה"ב כוללות בקטגוריה זו גם שטחים פתוחים בעלי ערך סביבתי, נופי או היסטורי, וב-8 מדינות נכללים גם שטחים המשמשים למטרות פנאי ונופש.

המטרה המוצהרת של השימוש בכלי זה היא שמירה על השטח הפתוח לאורך זמן, ולא רק עיכוב זמני של הפיתוח כאמצעי לוויסות של עיתוי הפיתוח. במספר מדינות קיימות דרכים על מנת למנוע ניצול של השיטה על ידי ספקולנטים – בעייה המוכרת גם בישראל. לדוגמה, במדינת מיזורי מותנית ההנחה במיסוי במכירת תוצרת חקלאית בהיקף מינימאלי מסוים לשנה, על מנת להבטיח כי מההטבה במיסוי אכן ייהנו אלו העוסקים בפועל בחקלאות. לחלופין, ההנחה במיסוי מותנית בכך שאחוז מינימאלי מסוים של הכנסת משק הבית נובע מחקלאות, או בכך שתקופת הבעלות על הקרקע עוברת מינימום מסוים. למרות כלים אלו, קשה למנוע לחלוטין מספקולנטים לנצל שיטה זו לרעה (Fenner, 1980).

עיקר המחקרים נערכו בהתייחס לקרקע חקלאית. יש קושי להסיק מהם על שטחים פתוחים אחרים, שבניגוד לשטח חקלאי, הם אינם נתפסים מלכתחילה כשטחים המניבים תוצרת. מתוך מחקרים שהעריכו את מידת ההצלחה של הכלי להשיג את מטרותיו עולות הנקודות הבאות:

- ◆ מיסוי דיפרנציאלי אינו מהווה גורם מכריע בהחלטה של בעלי הקרקע האם לפתח את הקרקע או להשאיר אותה כשטח פתוח, אלא מהווה הקלה כלכלית במקרה שאכן הבעלים החליטו להמשיך לעבד את הקרקע או להשאירה לא מפותחת.

◆ המיסוי הדיפרנציאלי נכשל כשלון חרוץ בהגנה על שטחים פתוחים הסמוכים לאזור העירוני, שבהם לחצי הפיתוח חזקים במיוחד. במקרים בהם יש לשיטה זו השפעה, היא עשויה לעודד פיתוח בדילוגים (leapfrog development).

◆ יש לזכור שכל הקלה הניתנת במיסוי על הקרקע, פרושה הכבדת נטל המס על בעלי קרקע אחרים באותו אזור, על מנת למנוע גריעה מסך ההכנסה של הרשות המקומית (Fenner, 1980).

למרות חסרונותיה של שיטת המיסוי הדיפרנציאלי, היא עדיין רווחת מאוד, ככל הנראה מתוך הסיבות הבאות:

- יש לשיטה זו תפקיד בהכוונה של עיתוי הפיתוח.

- יש בה כדי לעודד במידת מה את המשך העיסוק בחקלאות במיקרים שבהם רמת המיסוי הרגילה על המקרקעין עלולה להפוך את החקלאות לבלתי כדאית.

כמו כן מתאימה שיטת המיסוי הדיפרנציאלי ליישום במשולב עם שיטות וחוקים אחרים, במיוחד עם איזור. כאשר מיסוי דיפרנציאלי פועל יחד עם שיטת האיזור הוותיקה והמוכרת, האיזור הופך להיות "הוגן" יותר. המיסוי הנמוך יותר מפצה לפחות באופן חלקי את אותם בעלי הקרקע שהמקרקעין שלהם סווגו כשטח פתוח. אולם, גם בשילוב עם שיטת האיזור נותרות אותן החולשות של שתי השיטות גם יחד: חוסר היכולת לעמוד מול לחצי פיתוח חזקים או תביעות לפיצויים.

עפ"י ניתוח הקרן האמריקאית לשמירת קרקע חקלאית, שיטת המיסוי הדיפרנציאלי אינה מקלה על החקלאים או מיטיבה עימם, אלא מהווה מעין אפליה מתקנת למיגזר זה. לדברי הקרן, ללא המיסוי המתקן, היו החקלאים נושאים בנטל מס גבוה באופן יחסי לעלות השירותים הניתנים להם ע"י הרשות המקומית – בשל היקף הקרקע שברשותם (מקור: הקרן האמריקאית לשמירת קרקע חקלאית).



פרק 5:

כלים לשמירת קרקע חקלאית

לאחר שסקרנו את הכלים לשמירה על שטחים פתוחים באופן כללי נעמיק בפרקים הבאים את המבט בכלים המיועדים לשמירה על שטחים פתוחים לייעודים ספציפיים. פרק זה כולל סקירה כלים המשמשים באופן ייחודי לשמירה של קרקע חקלאית, ואופן יישומם במספר מדינות מערביות. לא נחזור על הכלים הכלליים, אף שבמהותם הם משמשים גם לשמירה על קרקע חקלאית, אלא נדגיש כלים שייעודם המיוחד עוד חשוב לציין כי במדינות רבות קיימת (בעיקר במבט לתחילת המאה) חפיפה בין כלים לשמירת שטחים חקלאיים ולשימור יערות, מן הסיבה הפשוטה כי היערנות הייתה ועודנה ענף חקלאי לכל דבר.

גם בפרק זה נסתמך במידה רבה על מחקר קודם שערכה החוקרת הראשית ושהתמקד בקרקע חקלאית (אלטרמן 1997, 1997, Alterman 1997), בתוספת מקורות נוספים. בפרק זה ארבעה חלקים עיקריים:

1. מטרת עיקריות לשמירת קרקע חקלאית
2. דעות בעד ונגד התערבות ציבורית בזכויות במקרקעין
3. מניין הכלים לשמירת קרקע חקלאית
4. המאמצים לשימור קרקע חקלאית במספר ארצות מערביות

המטרות העיקריות בשמירת קרקע חקלאית

הקרן האמריקאית לשמירת קרקע חקלאית (American Land Trust) מציגה כך את המטרות המצדיקות את השמירה על קרקע חקלאית:

מעבר לתפקידה הבסיסי של החקלאות כספקית מזון, יש לה ערך כלכלי חשוב. ניתן, לדוגמא, להשוות את מקומה של ארה"ב בשוק הדגנים העולמי, למצב של אופ"ק בתחום שוק האנרגיה. החקלאות היא שימוש קרקע נרחב ביותר, וכך ההשפעות האקולוגיות שלה הן נרחבות. למרות ההתערבות, השלילית לעיתים, של החקלאות בסביבה (הדברה, דישון וכיו"ב) – עדיין שטח חקלאי הוא "ידידותי" יותר לסביבה מאשר שטח פיתוח עירוני. לשטחים חקלאיים ישנה חשיבות הולכת וגוברת כשטחים לשימור משאבי מים, שמירה על בתי גידול, וכאזורי חייץ סביב שטחים לשימור מוחלט. לגישה זו קיימות גישות מסתייגות.

במחקרים שנערכו בארה"ב ביותר מ-40 רשויות בצפון מערב ובמערב התיכון מצאו החוקרים כי עבור הרשות המקומית, התועלת של אחזקת שטחים חקלאיים, יערות ושמורות טבע עולה על העלות (אספקת שירותים שונים וכו'). השטחים החקלאיים הם חלק מהזהות של חבל הארץ או

המדינה, והם נושאים בתוכם ערכים תרבותיים, היסטוריים ונופיים. בנוסף, שטחים אלו מהווים לעיתים שטחים מתאימים לפנאי ונופש – רכיבה, טיול, צייד, דיג ועוד.

על פי KEENE (1996), (מתוך אלטרמן 1997), היעדים לשימור קרקע חקלאית הם :

1. שמירה על הרווחיות של החקלאות באזורים אסטרטגיים
2. מניעת התפשטות זחילה אורבאנית אל אזורים אסטרטגיים, וצמצום הבינוי שלא למטרות חקלאיות בשטחים אלו.
3. מציאת דרכים להקל על העברת חווה מחקלאי למשנהו: כיצד לגדל דור חדש של חקלאים (בנים ובנות ממשיכים או חקלאים חדשים).
4. תיווך בין חקלאים למתיישבים שכנים בנושא ההשפעות הסביבתיות של חקלאות מודרנית וצרכי החקלאים להתחרות מבחינה כלכלית בחקלאים ממדינות אחרות.
5. גיוס תמיכה פוליטית לתוכניות המשמרות קרקע חקלאית ואורח חיים כפרי.

האירגון האירופי של שמורות הטבע והגנים הלאומיים באירופה (FPNNE), מדגיש את חשיבות השימור של שטחים חקלאיים מיושבים, שבניגוד לשטחים טבעיים לשימור, האדם ופועלו הם חלק בלתי נפרד מנוף זה במשך שנים ארוכות. איכותם של שטחים אלו אינה תוצאה של המצב הטבעי של השטח, אלא בטביעת היד של האדם, וביחס ובקשר שנוצרו בין האדם לאדמתו עם השנים.

לשימור הנוף הכפרי ישנה חשיבות בארבעה תחומים :

1. תרומה למגוון הנופי-תרבותי.
2. שימור המורשת ההיסטורית ותיעוד הקשר השורשי והמתמשך בין האדם לאדמה, מעין ספריה חיה המכילה מידע רב מתחומי הארכיאולוגיה, אנתרופולוגיה, אקולוגיה, גיאוגרפיה ועוד.
3. שימור ניסיון ומידע רב שנים לגבי שיטות גידול ועיבוד של תוצרת חקלאית.
4. בנוסף, נופים כפריים רבים היו מקור ההשראה של יצירות אמנות שונות - בספרות, בציור, ועוד. לשימור נופים אלו קיימת חשיבות תרבותית כלל עולמית רבה.

בעד ונגד התערבות ציבורית בזכויות במקרקעין

בצד הדעות הגורסות כי לשמירת קרקע חקלאית יש ערך בשימור משאבי הטבע, קיימת גם דעה אחרת, המובעת ע"י Penington (1996) (מתוך אלטרמן 1997). לטענתו, השימור היזום של שטחי החקלאות בבריטניה גרם להרס משאבי טבע ולעיוותים תיכנוניים. כמו כן הוא מציע להבדיל בין שימור הנוף הטבעי ושימור קרקע חקלאית: החקלאות המודרנית, עתירת המיכון וחומרי ההדברה נושאת, לטענתו, נזק רב יותר לשמירת הטבע ולמגוון הביולוגי מאשר שימושי קרקע לא חקלאיים מסוימים כגון מגורים לא צפופים ובקנה מידה קטן, נופש ותיירות.

ביקורת נוספת אודות התערבות ציבורית בשמירה על קרקע חקלאית משמיעים אלה הדוגלים בשמירה קיצונית של זכויות במקרקעין. הם טוענים שאין זה צודק להטיל את חובת השמירה על קרקע חקלאית דווקא על אלה שבמיקרה הגיעו עד הלום תוך שהם עוסקים בעיבוד חקלאי, אבל עקב כך "החמיצו" את ההזדמנות להסב את הקרקע שבבעלותם לפיתוח, כפי שעשו עשרות אלפים חקלאים לפנייהם, בטרם עידן השימור. מדוע שנטל השמירה על שטחים פתוחים עבור כלל הציבור ייפול דווקא עליהם והם יקלעו להפסדים כלכליים? ביקורת ברוח זו על מה שנתפס כהתגברות-יתר של התנועות הסביבתיות מושמעת בראש חוצות בארה"ב בעשור האחרון וזוכה לתמיכה של בעלי קרקע ואלה הדוגלים באופן כללי בהמעטת ההתערבות של המדינה בחיי הפרט (Jacobs, ed., 1999).

ביקורת אחרת נשמעת לעיתים מתוקפה של אידיאולוגיה חברתית. הטענה היא שבשאלות של צדק חלוקתי, אין מקום להעדיף את הסיבסוד הישיר או העקיף ואת התמקדותם של מאמצי התיכנון בשטחים החקלאיים בעוד שחיהם של עניי הערים זקוקים יותר למדיניות מחזקת. ודווקא הם ממעטים ליהנות מהשטחים הפתוחים ומהערך המוסף של שמירת הקרקע החקלאית.

לצד המחייבים את השמירה על קרקע חקלאית נציין גישה חדשנית ומעניינת שמציג D.W Bromley, בספרו (1991) Environment and Economy. שם (בפרק 9) מתואר מודל המציע דרך התייחסות שונה למגזר החקלאי, ונגזרת ממנו מדיניות שונה וחדשנית לגבי הקרקע החקלאית. Bromley מציין את הקשר ההיסטורי החזק בין חקלאות וזכות על הקרקע, קשר שנבע מן הצורך לספק מזון וסיבים ללבוש. קשר כזה קיים גם בארץ, כשכאן נלווים לו גם היבטים אידיאולוגיים וציוניים.

בד בבד, העולם המודרני מתאפיין בשפע תוצרת כתוצאה מקידמה רבה בחקלאות. במקומות רבים בעולם גוברת הדרישה לאיכות חיים על הדרישה למזון, מה גם שלחקלאות המודרנית ישנן השפעות לוואי סביבתיות שליליות (ריסוס, דישון, ומבנים חקלאיים לא אסתטיים). למרות זאת, נותרו בידי החקלאים הזכויות ההיסטוריות לקרקע, והם זוכים גם לסבסוד התוצרת. זכויות אלו מקנות לחקלאים עמדת כוח מול המימסד.

המחבר מציע להתייחס אל החקלאות כאל פעילות כלכלית ייחודית היוצרת סביבה כפרית בעלת ערך מוסף של איכויות נופיות וסביבתיות (כגון השמירה על איכות מי שתייה). תפיסה זו מתייחסת לקרקע לא רק כאל אחת התשומות לחקלאות כענף כלכלי, אלא גם כמוצר ציבורי. תפיסה זו רואה את המוקד במיכלול הפעילות הנעשית בסביבה הכפרית (ולא בהכרח פעילות חקלאית טהורה בלבד), את התרומה העיקרית לתושבי אותה סביבה ולשאר האזרחים.

מטרת תפיסה זו היא להבטיח את המשך קיומן של סביבות כפריות כלכליות עצמאיות, שיתבססו על פעילויות המתאימות לאיזור. תכנון הסביבה הכפרית, הכולל הגבלות שונות העוסקות באיכות הסביבה, מעביר את האחריות אל החקלאי. כל שינוי שיבצע בתוכנית יחייב את החקלאי לשאת באחריות ולשלם למדינה פיצוי. יש כאן מעין היפוך של המצב הקיים כיום, על פיו עלולים החקלאים לדרוש פיצוי מן המדינה אם הם יהיו מנועים מלהסב את הקרקע לפיתוח.

Bromley רואה בחקלאים מעין נאמנים של הציבור המנהלים את משאב הקרקע שברשותם תחת הגבלות סביבתיות שמטרתן שימור הנוף הכפרי, תוך ניצול כלכלי נכון של המשאב העומד לרשותם ובתמיכת הממשלה בפעילות זו. החקלאים, על פי תפיסה זו, אינם רק מגדלי תוצרת חקלאית בעלי זכות היסטורית חסרת תוקף, זכות שהפכה את המימסד שבוי בידיהם, אלא ציבור המחזיק במשאב לאומי – משאב הנוף הכפרי הפתוח.

כלים לשמירה על קרקע חקלאית

בפרק הקודם סקרנו כלים רבים המתאימים לשימור של שטחים פתוחים באשר הם, ללא קשר עם ייעודם המסוים. בנוסף, יש כלים אחדים ה"תפורים" במיוחד לשמירה על קרקע חקלאית דווקא. את אלה נסקור כאן (ונוזכיר לקוראים שלהשלמת הרשימה, יש צורך לחזור ולעיין בפרק הקודם).

עידוד להמשך העיבוד החקלאי חרף לחצי הפיתוח

קבוצה זו כוללת חמישה כלים שמטרתם שמירה על רווחיות החקלאות באזורים אסטרטגיים. כלים של הטבות במיסוי וחקיקה בדבר זכות העיסוק בחקלאות מצויים בשימוש נרחב ברוב מדינות ארה"ב. כלים אחרים לעידוד החקלאות מיושמים, בין השאר, בהולנד, צרפת, בריטניה, ארה"ב ובקנדה. למעט החקיקה בדבר זכות העיסוק בחקלאות, מידת ההצלחה של כלים אלו, ככל הנראה, היא בינונית, משום שאין בהם כדי לתת מענה מספיק לבעיות שהחקלאות ניצבת בפניהם מול לחצי הפיתוח והירידה ברווחיות.

1. אמצעים פיסקאליים

מדובר בהנחות שונות לעוסקים בחקלאות בחישוב תשלומי מס הכנסה, פטורים אחרים ממיסים מקומיים או של הממשל המרכזי. בארה"ב, מעוגנות הנחות אלו בחקיקה פדראלית ובחוקי מדינה. מידת ההצלחה של כלי זה מוערכת על-ידי החוקרים כ"פושרת". עם זאת, יש לחוקים אלו תרומה חשובה בסיכויי ההצלחה של המשך העיסוק בחקלאות כאשר הלחצים הכלכליים חזקים.

2. רכישה או החכרה של קרקע לחקלאות ומתן סיוע כספי לחקלאים

על פי כלי זה, רוכש גוף ציבורי קרקע חקלאית ומשכירה לחקלאים שאין להם מספיק אמצעים לרכישת חווה בכוחות עצמם (ססקציואן, קנדה). בצרפת רוכשות חברות מעין ציבוריות אחוזות גדולות, מחלקות אותן ומציעות סיוע כלכלי לחקלאים צעירים על מנת שיעבדו אותם. תוכנית ייחודית לעידוד ומתן סיוע כספי לחקלאים קיימת במסצ'וסטס, ארה"ב. מדינה זו מעניקה לחקלאים סיוע נרחב: ייעוץ בתכנון, שיווק, מידע לגבי שיטות להפחתת שימוש בחומרים מזהמים, השקעה במחקר ופיתוח וכן סיוע כספי בפועל לחקלאים. התוכנית מופעלת למשך 10 שנים (מקורות: אלטרמן, 1997, הקרן האמריקאית לשמירת קרקע חקלאית).

3. קיבוץ של חלקות קטנות ליצירת חלקה בעלת גודל כלכלי

במהלך הדורות, מתרחש לעיתים תהליך לפיו חלקות קרקע גדולות נחלקות על ידי תהליך ההורשה לחלקות רבות וקטנות. במצב זה, עיבודן עלול להיות לא כלכלי. קיבוץ של חלקות קטנות הוא כלי נקודתי, הפועל בצרפת ובהולנד, ומאפשר יצירת חלקות גדולות בעלות יתרון כלכלי בולט והתורמות לשימור הנוף ושטחי הנופש. כלי זה זוכה להישגים כאשר הוא מופעל על-ידי גורם ארגוני כגון חברת תשתית גדולה, או על-ידי אירגון שמטרתו ייעול החקלאות.

4. חקיקה בדבר "הזכות לעסוק בחקלאות" "The Right to Farm"

כלי זה נועד להגן על החקלאים מפני תביעות בגין מטרדים הנגרמים כתוצאה מהעיסוק בחקלאות, בעיקר מצד דיירי שכונות עירוניות סמוכות או מצידם של תושבים חדשים (עירוניים לשעבר) של האזור הכפרי שאינם עוסקים בחקלאות. ההתנגשות בין העיסוק בחקלאות לבין אורח החיים העירוני או הפרברי דווקא הולכת ומחריפה. החרפה זו נובעת ממיספר תהליכים המתרחשים בה-בעת: עלייה ברמת החיים ובציפיותיהם של התושבים העירוניים לאיכות חיים, התגברות המודעות הסביבתית, וביקוש גובר מצד בעלי יכולת בארצות רבות, ביניהן ארה"ב, בריטניה וגם ישראל – למגורים באזורים הכפריים, הן בסמוך לערים, והן במרוחק מהן (תופעה שזכתה לכינוי "edge cities").

העיקרון של חקיקה בדבר "הזכות לעסוק בחקלאות" הוא כפול: לאסור על הרשויות המקומיות או האזוריות לחוקק הסדרים שיגבילו את החקלאות באופן לא סביר; ולהעניק "חיסון" בפני עילות התביעה הפוטנציאליות בנזיקין ששכנים עלולים להגיש בגין המטרדים הנגרמים להם מהעיסוק בחקלאות. חקיקה מעין זו קיימת ברוב הגדול של מדינות ארה"ב (עפ"י נתוני הקרן האמריקאית לשמירת קרקע חקלאית – 50 מדינות). ברור שכלי זה אין בו כדי לשנות באופן יסודי את הכדאיות להמשיך ולעסוק בחקלאות מול כדאיות ההסבה לפיתוח, אולם יש בהם כדי להפחית את האיומים ה"צדדיים" שבהם עלולים החקלאים להיתקל.

כלי זה אינו קיים בישראל, ובשנת 1997 המליצה החוקרת הראשית, בעיקבות מחקרה, על אימוצו. בינתיים, בוחן משרד החקלאות את האפשרות לחוקק חוקים מעין אלה גם בישראל.

5. התארגנות של חקלאים להגדרה של אזור חקלאי

מטרתו של כלי זה היא להקטין את הלחצים להפשרת קרקע חקלאית על-ידי הדדיות בין החקלאים להענקת יציבות לכלכלה החקלאית. חוק מדינה מאפשר לחקלאים להתאגד יחדיו וליצור אזורים מיוחדים, בהסכמת הרשות המקומית/אזורית. בתמורה להתאגדות והתחייבות החקלאים להשתמש בקרקע לחקלאות בלבד, הם זוכים להנחות ממס ולהגנה מפני הפקעות. חוקים לאזורים חקלאיים נמנו ב-15 מדינות בארה"ב. שיטה זו היא וולונטרית, וזוכה לפופולאריות רבה, אך מכיוון שהיא מופעלת בעיקר במקומות בהם לחצי הפיתוח חלשים ממילא - קשה למדוד את הצלחתה. בנוסף, עקב ההנחות במיסוי, יוצרת השיטה עול כספי על הרשויות המקומיות.

חקיקה לגבי פרויקטים של המימשל הפדראלי בארה"ב

ממשלת ארה"ב עצמה היא לעיתים היזם המפתח, כגון באשר לכבישים בין-מדינתיים, משרדי דואר, מיתקני תשתית אחרים, מיתקני ביטחון, וכדומה. לכן, חוקק חוק פדראלי שמטרתו לצמצם ככל האפשר את הפשרתם של שטחים חקלאיים בעיקבות פרויקטים פדראליים. החוק מורה למשרד החקלאות לנסח קריטריונים לזיהוי ההשפעות של תוכניות פדראליות על הסבת קרקע חקלאית לפיתוח.

מידת ההשפעה של החוק אינה רבה, לא רק בשל היותו מוגבל לקרקע בבעלות פדראלית בלבד אלא גם, או במיוחד, משום שבמידה רבה "הסוסים כבר ברחו מהאורווה". החוק בא לאחר שכמעט והסתיים הפרויקט גומע הקרקע הגדול מכולם – הכבישים הפדראליים הרחבים והארוכים, בעלי המיחלפים רחבי ידיים. לו היה חוק זה נחקק בדורות הקודמים, סביר להניח שהשפעתו הייתה רבה ותואי הכבישים ורוחבם היו אחרים. כיום נותרה לחוק השפעה מקומית יותר מאשר אזורית – אך גם בכך יש להתברך.

לכאורה, הרלבנטיות של כלי זה לישראל אינה רבה משום שבישראל, בניגוד לארה"ב, הגופים הממלכתיים הבונים תשתיות ומגורים, כפופים למוסדות התיכנון הרגילים ולוועדה לשמירת קרקע חקלאית ושטחים פתוחים. אולם ב"מישחק התיכנון" טוב היה לו חלה על גופים רבי עוצמה כמו מע"צ, משרד הבינוי והשיכון, משרד התחבורה, רשות הנמלים והרכבות, ומשרד התשתיות, חובה ישירה להיות גם הם מופקדים על השמירה על קרקע חקלאית.

שיפוי סביבתי לציבור (נטל יזמים סביבתי) Mitigation Ordinance

מדובר בשיטה חדשה יחסית לשמירת קרקע חקלאית. על גישה זו על כליה השונים הרחבנו בפרק 4 וכאן נתמקד בשימוש לצורך שימור קרקע חקלאית. בשנת 1995, יצא בעיר דיוויס, קליפורניה, צו המורה על כל יזם המבקש הסבה של קרקע חקלאית פעילה לפיתוח, להביא לכדי שימור לצמיתות של קרקע חקלאית בשטח זהה. השימור יכול להתבצע, מבחינת היזם, על ידי ויתור לצמיתות על זכויות פיתוח עתידיות על שטח חקלאי אחר שבבעלותו הישירה, או על-ידי תשלום לרשות למימון השימור של שטחים חקלאיים אחרים.

שיטה זו נבדלת משיטות אחרות לשמירת קרקע חקלאית, בכך שהיא מטילה את החובה ואת עלות השימור לא על אלה העוסקים בחקלאות, כי אם על הסקטור היזמי המפתח, המממן את הסקטור החקלאי. בנפת King County, וושינגטון, הטביעו את האימרה: "No Net Loss of Farmland", שמשמעותה כי לא יופשר שטח חדש לפיתוח קודם שיובטח השימור של שטח זהה בגודלו ובאיכותו (מקורות: אלטרמן, 1997, הקרן האמריקאית לשמירת קרקע חקלאית).

המאמצים לשמירה על קרקע חקלאית בארצות מערביות נבחרות

מחקר בין-לאומי השוואתי שערכה החוקרת הראשית בחן את מידת ההצלחה של הניסיון לשמור על קרקע חקלאית בשש מדינות מערביות. המחקר התפרסם בכתב-עת בארה"ב (Alterman 1997)¹¹. לנוחיות הקוראים נביא כאן את תמצית המימצאים.

ארה"ב

ארה"ב וקנדה הן ארצות בעלות שטח נרחב, ומיושבות בצפיפות נמוכה בהרבה מרוב מדינות אירופה, ובעלות שפע קרקע חקלאית באיכות גבוהה. במשך שנים רבות הייתה ארה"ב יצואנית מזון מרכזית, והחקלאות תפסה תפקיד משמעותי בכלכלת המדינה. יחד עם זאת, החל מסוף שנות ה-70 החלה מתעוררת דאגה רבה באשר לאובדן קרקע חקלאית. בשנת 1981 פורסם מחקר לאומי שהראה כי קצב האובדן של קרקע חקלאית עלה כמעט פי 3 בין שנות ה-60 ושנות ה-70. בשנות השמונים חלה התקדמות גדולה במודעות לצורך לשמר קרקע חקלאית בארה"ב, וכפי שניתן לראות בסקירת הכלים הכלליים והספציפיים לשימור קרקע חקלאית בפרק הקודם ובפרק זה, רובם מצויים בשימוש נרחב ומתקדם במדינות רבות בארה"ב.

בשנות השמונים החלה בארה"ב התקדמות גדולה בגיבוש מדיניות לשימור קרקע חקלאית, ובחילופי מידע בנושא בין ערים ומדינות בארה"ב. כפי שראינו בפרק הקודם, בסוף שנות השמונים החלה מופנית תשומת לב רבה לנושא הכוונת הפיתוח העירוני (Growth Management) - מונח המתאר מבנה מוסדי חדש לתכנון, עם מעורבות מדינית גדולה יותר, ושימוש בכלים מגוונים (חדשים וישנים) במטרה לרסן את הגידול העירוני ולהביא להקצאה הגיונית של הוצאות לתשתיות. כלי הניהול וההכוונה של הפיתוח מסייעים לשמירת קרקע חקלאית, בין אם באופן ישיר או – בדרך כלל – באופן עקיף. יחד עם התקדמות המודעות לצורך בשימור קרקע חקלאית קמו מבקרים הטוענים שדווקא קולם של החקלאים עצמם לא נשמע דיו, והיעדים של שמירת קרקע חקלאית נקבעים על ידי אחרים (Bunce 1998).

קנדה

צפיפות האוכלוסייה בקנדה היא בין הנמוכות ביותר בעולם. רוב הקרקע החקלאית, כמו רוב האוכלוסייה, מרוכז בסמוך לגבול עם ארה"ב, והיא תופסת סה"כ כ-8% משטח המדינה. למרות זאת, השטח החקלאי לנפש גבוה מזה של ארה"ב ושל אירופה. מאחר שקנדה מייצאת תוצרת חקלאית בהיקף נרחב, דאגתה לשימור קרקע חקלאית מובנת.

כמו בארה"ב, התעוררה המודעות לשימור קרקע חקלאית בקנדה בשנות ה-70. בעיית שימור הקרקע החקלאית קיימת בעיקר באונטריו ובקוויבק, שם מרוכז חלק ניכר של הקרקע האיכותית, ושיעור העיור גבוה. בחבלי ארץ אלו התפתחו, כתוצאה מכך, סוגי מדיניות מתוחכמים להסדרת שימושי הקרקע.

האיחוד האירופי

האירגון האירופי של שמורות הטבע והגנים הלאומיים (FPNNE) מגדיר את האיזומים העיקריים על הנוף הכפרי: אינטנסיפיקציה של החקלאות, התרחבות הערים וכרסום שטחים חקלאיים, הזנחה של שטחים חקלאיים, פיתוח תשתיות, סטנדרטיזציה של צורות עיבוד ויבולים, תיירות, ומזהמים סביבתיים (אוויר, מים). לאיחוד האירופי ישנה מדיניות חקלאות משותפת (CAP – Common Agricultural Policy) הנוגעת למיכלול רחב של כלי סיבסוד ובקרה. יש לציין שמדיניות זו אינה מחוסנת מביקורת, בעיקר עקב השפעותיה הכלכליות המגבילות תחרות (Economist 2003).

¹¹ מאמר זה זכה בפרס של המאמר הטוב ביותר שנתפרסם באותה שנה בכתב העת המוביל במחקרי תכנון, Journal of the American Planners' Association.

האיחוד האירופאי ממליץ על שלוש דרכי פעולה :

1. לזהות, למפות ולתעד את השטחים הערכיים לחקלאות. הדבר צריך להיעשות ברמה הבין-לאומית בקרב החברות באיחוד, ברמת המדינה, וברמה המקומית.
 2. הגנה מפני שינויים ונזקים ברמה הארצית והמקומית. בחלק מן המדינות באירופה, שטחי הנוף הכפרי מוגנים ע"י תוכניות, המגבילות את היקף ואופי הפיתוח ואוסרות על פיתוח עירוני. יש מדינות בהן הבעלות על שטחים אלו נרכשה ע"י גופים ציבוריים או גופים ללא מטרות רווח כמו קרן הנאמנות הלאומית בבריטניה (National Trust), או קרן הפועלת באיטליה (Italian Fondo per L'Ambiente). אולם צעדים אלו אינם מספקים ונזקים ממשיכים להיגרם לנוף הכפרי, בעיקר לאורך חופי הים התיכון והאגמים הנתונים ללחצי פיתוח גדולים.
 3. הגנה על התרבויות והאומנויות אשר מקנים לנוף הכפרי את ייחודו: שיטות מסורתיות לייצור היין, בניית טרסות, טחנות הרוח. (מקור: דו"ח של אירגון ה-FNNPE, 1993, Syngge).
- בשנת 1992 הוסיף האיחוד האירופי (באותה עת, הקהילה האירופאית) תקנות עם "גוון ירוק", ונוספו תמריצים כספיים להפרשת קרקע מסיבות סביבתיות והגנה על משאבים טבעיים (Setaside) - הפרשת קרקע חקלאית לשימושים לא חקלאיים כתוצאה מעודף תוצרת). מדיניות האיחוד האירופי מדגישה את ההבדל בין שימור מרחב כפרי ושימור קרקע חקלאית, כאשר האחרון איננו מועדף מבחינה כלכלית, ואיננו מהווה מגן לשמירת שטחים פתוחים כאשר ניטל ממנו ההיגיון הכלכלי. לרשימה זו נוכל להוסיף:
4. מגמה של מעבר לחקלאות "אקולוגית" (Curry and Winter 2000). כמוכן, מעבר זה הוא איטי ואינו מחליף עדיין את החקלאות ה"מתועשת".

בריטניה

צפיפות האוכלוסייה בבריטניה היא מהגבוהות במערב אירופה (אך פחות מהולנד ובלגיה). מערכת התכנון בבריטניה מבוססת על תוכניות מקומיות ונפתיות גמישות שאינן מחייבות מבחינה משפטית, אך בעלות תוקף רב מבחינה מינהלית. למרות הביקורת על המדיניות השמרנית התצ'יריסטית, בכך שהטתה את מערכת התכנון לטובת השוק ואינטרסים יזמיים - מסתבר שלמשלה המרכזית אפילו תחת המיפלגה השמרנית היה תפקיד חשוב בתמיכה בשימור המרחב הכפרי. מדיניות שימור הקרקע והמרחב הכפרי מטופלת, כמו נושאי מדיניות אחרים, ע"י מערכת התכנון כולה, לא רק על ידי גוף המופקד על הקרקע החקלאית. אומנם, קיים חוק המסמיך את שר החקלאות לסווג את הקרקעות לפי חשיבותן לחקלאות ויש צורך להיוועץ בו בטרם יאושר פיתוח על קרקעות משובחות, אך דווקא סמכויותיו של שר החקלאות ומידת השפעתו בנסיקה. הישגי השימור המרשימים בבריטניה הם תוצאה של ראייה נורמטיבית של מערכת התיכנון כולה שמשכילה להבין את הקשר בין האזורים העירוניים והסביבה הכפרית המקיפה אותם (Alterman 1997; אלטרמן, 1997).

הולנד

הולנד היא מדינה קטנה יחסית ובעלת הצפיפות הגבוהה ביותר במערב אירופה. צרכי הגידול העירוני והשינוי באורח החיים גרמו להפשרה רבה של קרקע חקלאית, אך בכל זאת הצליחה הולנד לשמור על מחצית שטחה בשימוש חקלאי, והחקלאות תופסת מקום נכבד במערכת היצוא של המדינה.

להולנד אין חקיקה ישירה למניעת המרה של קרקע חקלאית. הכלי העיקרי הוא מערכת התכנון, על חוקיה ומוסדותיה. התכנון הלאומי בהולנד חזק ודומיננטי, ומשמש להנחיית תוכניות אזוריות

ומקומיות. השילוב בין מדיניות תכנון לאומית, אזורית ומקומית מאפשרת את יישום מדיניות הגבול והקשר בין העיר והמרחב הכפרי.

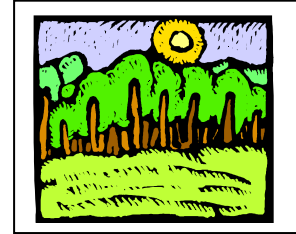
צרפת

לצרפת שטח גדול במונחים מערב אירופאים, וצפיפות האוכלוסין נמוכה יחסית. כמות הקרקע החקלאית לנפש גבוהה פי 3 מאשר בהולנד, ואחוז האוכלוסייה העירונית נמוך יחסית. עם זאת, הזחילה העירונית היא בעיה בולטת בצרפת, במידה רבה יותר מאשר בהולנד ובבריטניה, וקצב ההמרה של קרקע חקלאית לשימושים עירוניים - גבוה.

לצרפת חקיקה מעטה מאוד המיועדת למנוע פיתוח בקרקע חקלאית. כמו כן, בשל המבנה המבוזר של מערכת התכנון, השליטה הלאומית והאזורית על הפיתוח היא נמוכה יחסית. שימור הקרקע החקלאית נשען בעיקר על תוכניות מקומיות, שהן כלים חלשים יחסית. בהשוואה להולנד ובריטניה, יעילותם בצרפת נמוכה הן משום שהתוכניות אינן בגדר חובה, וכן מפני שבין הרשויות הרבות (36,000) ישנן כאלו שיכולת ההתמודדות שלהן עם תכנון היא נמוכה (למרות שלרשויות המקומיות יש סמכות ושיקול דעת נרחבים מאוד בנושאי תכנון ופיתוח). מדיניות השמירה על הקרקע החקלאית בצרפת מבוססת על קיבוץ חלקות קטנות לחלקות בעלות גודל כלכלי, פיצול אחוזות גדולות ועידוד של חוואות משפחתיות.



פרק 6:



כלים לשמירת שמורות טבע וגנים לאומיים

פרק זה מתמקד בשטחים פתוחים המוגנים באמצעות הכרזתם בכלים מישפטיים כשמורות טבע או גנים לאומיים, הכרזה הגוררת דרכי ניהול מיוחדות. דהיינו, כאשר מדובר בדרגת שמירה גבוהה זו, אין מסתפקים בדרכים השליליות של מניעת הפיתוח העירוני, אלא נוקטים גם בדרכים חיוביות של ניהול יוזם. בפרק זה נתמקד בכלים המיוחדים המיועדים לשמירה של שמורות טבע וגנים לאומיים, אך כמו בפרק הקודם, נזכיר שהכלים הכלליים המיועדים לשמירה של שטח פתוח באשר הוא, שהצגנו בפרק 4, חלים גם כאן. (לעיתים, לא נוכל להימנע מחפיפה מסויימת עם דברים שנאמרו כבר בפרק הכללי.)

ראשיתו של רעיון להעניק שמירה מיוחדת לשטחים בעלי ערך סביבתי גבוה נמצא בתקופות הקדומות. כך למשל, קרא אפלטון, לפני יותר מ-2000 שנים, לשמור על היערות שבהרי יוון. אולם רק במאה ה-19 התרחשו התהליכים המשמעותיים הראשונים לשמירת שטחים מסוג זה, תהליכים אשר באו לידי ביטוי בחקיקה, ובסופו של דבר הביאו להכרזת הגן הלאומי הראשון בסוף המאה ה-19. מארה"ב עבר הרעיון למדינות נוספות כמו בריטניה ואוסטרליה. במחצית המאה היו לרוב המדינות מנגנוני שימור של שטחים טבעיים. לאחר מלחמת העולם השנייה הואץ התהליך, עם התפתחותם של גופי שמירת טבע בינלאומיים. בשנות השישים של המאה העשרים היו בעולם למעלה מ-1000 שמורות טבע ומספר דומה של גנים לאומיים ב-95 מדינות (Lowry, 1998).

מגוון המונחים המתייחס לשטחים מוגנים (כפי שתואר בדיון בראשית הדו"ח), הוא בעייתי לגבי סוגי השטחים המוגנים בהם ידון פרק זה. כותרת הפרק, כמו גם המינוח בהמשך, יתייחסו, כמקובל ברוב המדינות (וגם בישראל) - לשמורות טבע וגנים לאומיים, אם כי הכוונה היא בעיקר לשטחים בעלי ערכי סביבה ומורשת גבוהים, ושאינם מנוהלים כשטחי יער או חופי ים.

בפרק זה ארבעה חלקים:

1. הכלים העיקריים להגדרת שמורות טבע וגנים לאומיים.
2. המדיניות הבין-לאומית בהגנה על שמורות טבע וגנים.
3. המאמצים לשימור שמורות טבע וגנים לאומיים במספר מדינות מערביות.
4. השיטה החדשנית של שמורות ביוספריות.

כלים לשמירת שמורות טבע וגנים לאומיים

לאור ההיסטוריה הארוכה של שמורות טבע ופארקים, לעומת סוגים אחרים של שמירת שטחים פתוחים, הרי גם מרבית הכלים לשמירתם הם החלוצים בשטח, וחלקם הגדול כבר נסקר בפרק 4 בו

סקרנו של הכלים הרב-תכליתיים. כאן לא נותר לנו אלא להזכיר את הכלים העיקריים אשר שימשו, באופן היסטורי, להגדרת השמורות והגנים.

1. חקיקה ישירה

חוקים מיוחדים להכרזה וניהול של פארקים ושמורות קיימים במדינות רבות. חוקים אלה עשויים לחול על שטח אחד מסויים, על אזור מסויים, ועד למערכת לאומית שלמה של שטחים מוגנים. כלי זה קיים כמעט בכל המדינות אשר נסקרו, כולל ישראל. חוקים אלה עשויים לכלול גם התייחסות לבעלות על הקרקע, או להתעלם ממנה (החוק הישראלי הוא מהסוג האחרון). בנושא הזכויות במקרקעין עוסקים הכלי השלישי והרביעי להלן.

2. תכנון ארצי, אזורי או מקומי

כלי זה, הנפוץ אף הוא, מגדיר שטחים מסוימים כמיועדים לשימור ברמות שונות ומהווה לעיתים תכופות שלב הפועל בד בבד עם כלים אחרים כמו חקיקה להכרזה או רכישה של זכויות במקרקעין. במקרים רבים מעוגנת בחקיקה החובה להכנת תוכניות מקומיות לשטחים השמורים.

3. רכישה מלאה של הקרקע ע"י גופים שילטוניים

כפי שראינו, ההגנה על שטחים בעלי ערכיות סביבתית גבוהה היא אחת ההצדקות העיקריות לבעלות ציבורית על הקרקע (אלתרמן, 1999). ואכן השטחים הראשונים שנרכשו בארה"ב על ידי הממשל הפדראלי היו שטחים לצורך הקמת הפארקים הלאומיים. כלי זה מבטא גישה לפיה הדרך הטובה ביותר לשמור לדורות על שטח בעל ערך סביבתי גבוה - היא רכישה מלאה שלו, כך שתאפשר שליטה ציבורית מוחלטת על הנעשה בתחומו.

גישה זו בולטת בעיקר בארה"ב. אף שלא כל שטחי הפארקים הם בבעלות ציבורית, הרי ששיעור הבעלות הציבורית על הפארקים בארה"ב הוא גבוה מאוד. לתפיסה זו קיימת ביקורת, המתחזקת לאחרונה גם בתוך ארה"ב, בטענה כי שמירת טבע "אמיתית" אינה מסתפקת בשטחים שניתן לרכוש (המוגבלים גם מטעמים כלכליים), וכי יש להתייחס לשמורות טבע וגנים בראייה כללית, ובכללם גם לשטחים שבעלות פרטית. יש אחרים הטוענים, שיש להפריט חלק מהקרקעות שבפארקים משום שהניהול הציבורי איננו יעיל דיו (Lehmann 1995).

4. הסכמים עם בעלי הקרקע

כלי זה פועל בסקוטלנד, בשטחים המיועדים לשימור ומצויים בבעלות פרטית. מדובר בהסכמים וחוזים הנערכים בין הגופים הממונים על שימור השטח לבין בעלי הקרקע. זהו כלי משלים להגנה על השטח דרך מערכת התכנון. במידה רבה מבטא השימוש בכלי זה את הגישה ההפוכה לרכישה - בעלי הקרקע במקרה זה הם המופקדים על יעדי השימור, ואין הם נתפסים כבעלי עניין מנוגד שיש לרכוש מהם את הקרקע.

מקומה של המדיניות הבינלאומית בהגנה על שמורות טבע וגנים לאומיים

מספר אירגונים בינלאומיים פועלים לתמיכה בהכרזה על שמורות טבע וגנים לאומיים באמצעות אמנות וכלים נוספים. בין האירגונים החשובים ניתן למנות את האיחוד האירופי, התוכנית הסביבתית של האו"ם (UNEP), האירגון העולמי לשמירת טבע ושטחים לשימור (IUCN), והקרן העולמית להגנת חיות הבר (WWF).

בשנים האחרונות גבר משקלם של הסכמים בין-לאומיים הנוגעים למדיניות השמירה על שטחים פתוחים בכלל ושמורות טבע בפרט, על ידי המדיניות השותפות להסכמים. הדוגמה המובהקת ביותר היא כמובן האיחוד האירופאי. האיחוד קיבל החלטות שונות הנוגעות לשמירה על שטחים

פתוחים, כגון ה-Pan-European Nature Conservation Policy). הכוללת את ה-Pan-European Biological and Landscape Diversity Strategy (1995)¹².

העיסוק במדיניות הבינלאומית להגנה על שטחים פתוחים חורג מגבולות עבודה זו, המתמקדת בעיקר בכלים ברמה הלאומית והמקומית. לפעולתם של גופים בינ"ל יש השפעה הולכת וגוברת לקידום ההגנה על שטחים בעלי ערך סביבתי במדינות שונות בעולם. שתי דוגמאות בולטות הן הלחץ הבינ"ל אשר סייע מאוד בהכרזה של שטחים מוגנים באוסטרליה, וכן נושא השמורות הביוספריות. במקרה האחרון קיים מנגנון הכרזה בינלאומי, שאף שאין לו תוקף חוקי, לא ניתן להתעלם מתרומתו לקידום ההגנה על שטחים ערכיים בקנה מידה בינלאומי (פירוט בהמשך).

המאמצים לשימור שטחים מוגנים בארצות מערביות נבחרות

לא קלה המשימה של השגת חומר מהימן (ובשפה האנגלית) על הכלים להעניק הגנה ציבורית מיוחדת לשטחים הפתוחים. במסגרת מחקר זה סקרנו את המדינות הבאות: ארה"ב, קנדה, בריטניה, אוסטרליה, צרפת, איטליה, גרמניה, וסקוטלנד.

ארה"ב: התפתחות מערכת הפארקים הלאומיים

בסוף המאה ה-19 בארה"ב מסתמנת רוח חדשה בגישה לניהול קרקעות ציבור. נקודת המוצא של מגמה זו היא כי יש עדיפות להחזקה וניהול ממלכתיים של קרקעות ציבוריות. אנשי אקדמיה רבים קוראים לניהול משאבי המדינה על בסיס ידע ומחקר מדעי, ומציינים כי המימשל הפדראלי הוא הכלי היעיל ביותר להשגת יעדי ניהול אלו. (Nelson, 1995). כפי שראינו לעיל, השטחים הנרחבים הראשונים שהועברו לבעלות ציבורית קבועה היו שטחים שיועדו לשימור בשל ערכי הטבע והנוף המצויים בהם.

ה Yellowstone נחשב כפארק הלאומי הראשון בעולם. לאחר שנחשף והתפרסם (1864), הוכן על-ידי הקונגרס חוזה לרכישת 2 מליון אקרים (כ-8 מליון דונם) מבעלים פרטיים. ב-1872 נחתם החוזה ללא חילוקי דעות או קונפליקטים מהותיים. יש לזכור כי באותה עת היה שטח הפארק מבודד ומרוחק וללא לחצי פיתוח ועל כן שווי הקרקעות היה נמוך. חברת הרכבות, שבבעלותה היו שטחים בתחום פארק – תמכה בהקמתו, מתוך תקווה לתיגבור של תנועת הנוסעים ברכבת.

עמק ה Yosemite הועבר לבעלות מדינת קליפורניה בשנת 1864, ולאחר צירוף שטחים שהיו בבעלות פדראלית (1890) – התהווה הפארק הלאומי יוסמיטי. הפארקים הבאים שהוקמו – סקווייה, Kings Canyon – גם הם במדינת קליפורניה בשנת 1890, הוצהרו על-ידי הקונגרס כשטחי יער לשימור. יש לציין כי עד שנת 1878 לא הוקצו כלל כספים לניהול מערכת הפארקים אלא הסתפקו בפעולות הרכישה בלבד מתוך סברה שבהיעדר יוזמות פרטיות לבינוי השטח, הוא ישמר מעצמו.

בשנת 1916 החלה תקופה חדשה בתולדות הפארקים הלאומיים בארה"ב, עם הקמת המערכת לניהול הפארקים – National Park Service. בשנת 1954 היו 181 יחידות (בחלקן גנים לאומיים) בניהול ה-NPS, ובשנת 1990 היו 357 יחידות.

"שלב הבגרות" בניהול שמורות הטבע

בשנות ה-60 וה-70 חלה עלייה במודעות הציבורית לבעיות סביבתיות, ובין היתר עלתה הטענה בדבר הצורך בבחינה אקולוגית מדעית כחלק ממדיניות ניהול הפארקים והשמורות. לאותה גישה תרמו גם אירגונים סביבתיים בינלאומיים, כמו הוועדה לשמורות ביוספריות של האו"ם (MAB – Man and Biosphere), אשר הדגישו את הצורך במחקר והתייחסות לשילוב של אדם וסביבה. תקופת ה"בגרות" של תנועות השימור בארה"ב התבטאה בעליית חשיבותם של היעדים הבאים המאפיינים את ה"יעידן החדש" בשמירת הטבע (Lowry, 1998):

¹² <http://www.ecnc.nl>

- שימור המגוון הביולוגי, ע"י שמירת שטחים בהם יישמר מגוון מינים רחב.
- שיקומם של השטחים למצב שלפני כניסת האדם הלבן, כולל פרויקטים של השבת בעלי חיים לטבע.
- ההתייחסות לשטחים הפתוחים כאל מוצר בינדורי, הדורש תכנון ארוך טווח. שמירה של עתודות קרקע והקצאת משאבים בראייה רב דורית .

בשנת 1972 הוכנה תוכנית כוללת לשירות הגנים הלאומיים (NPS), אשר כללה הצעה להרחבת השטחים לשימור ולתוספת אתרים היסטוריים. שנת 1978 היא השנה בה בוצעו השקעות בהיקף הנרחב ביותר לתוספת שטחים חדשים. בשנה זו הוקצו 1.2 מיליארד דולר להקמת פארקים חדשים, לתיקוני גבולות של פארקים קיימים ולמימון מאות פרויקטים חדשים מסוגים שונים – כל זאת בוצע ב-44 מדינות ברחבי ארה"ב.

הקצאת שטחים לצורך הקמת הפארקים הלאומיים בארה"ב נחשבת כסיפור הצלחה בתולדות ניהול הקרקעות הציבוריות. הקונגרס כלכל את צעדיו במקרים אלו מתוך ראייה ארוכת טווח שהקדימה את זמנה. המפתח להצלחת התהליך היה שהקמת הפארקים לא לוותה ברובה בקונפליקטים עם שימושי קרקע קיימים כגון חקלאות, כרייה, או שימושי קרקע אחרים המונעים משיקולים כלכליים (Nelson, 1995, Sax, 1994).

יחד עם זאת, צוות שאלות רבות באשר לעתיד השטחים שברשות שירות הפארקים הלאומיים (NPS) – ובוודאי באשר לתוספת שטחים. עפ"י Lowry, 1998, קיימות מספר אפשרויות לגבי העתיד:

אפשרות ראשונה, תיפסק רכישת קרקעות ע"י הממשל הפדראלי: בעקבות הצעות חוק אחדות שהוגשו בקונגרס האמריקאי ובמיספר מדינות אשר ניסו להגביל את כושרו של הממשל לרכוש קרקעות בתשלום הערך ללא פיתוח (Jacobs 1999)¹³. ברור כי תוספת שטחים חדשים לפארקים תתייקר מאוד, כך גם רכישת שטחי חיץ סביב שמורות וכן רכישת זכויות של פרטיים בשמורות ופארקים קיימים. מסקירת הדו"חות הכספיים של ה-NPS עולה בברור כי בשנות התשעים הוקצו מתוך התקציב הכולל מעט משאבים לצורך רכישת קרקע. בהתחשב בכך – רכישה עתידית תהפוך לבעייתית עוד יותר.

אפשרות שנייה, הקטנת המערכת שבניהול ה-NPS: בקונגרס נבחנו מספר הצעות להפרטת הפארקים ולצמצום או סגירת חלק מן היחידות. כמו כן נדרש שירות הפארקים לתת דיווח על כל אחת מן היחידות שברשותו – עלות, חשיבות לאומית והצעות אלטרנטיביות לניהול.

אפשרות שלישית, בחינה מדעית כוללת של השטחים הנחוצים לשימור: בשנת 1993 הוקם שירות ביולוגי לאומי (National Biological Service) אשר ביקש לבחון את שמירת הטבע בארה"ב באמות מידה מדעיות. פעולתו של זה לא נהנתה מתמיכה מספקת.

אפשרות רביעית: הגדרת אזורים לאומיים לשימור, הכוללים שטחי מורשת, טבע, היסטוריה, נוף ושימושי פנאי ונופש. בשנת 1996 הוכרזו 8 אזורים כאלו, אך מאחורי רובם עמדו מניעים פוליטיים ולחצים כלכליים (כמו עניין בפיתוח תיירות).

עתיד הפארקים בארה"ב – מציאות פוליטית מול העניין המדעי

בשנת 1995 היו במערכת הפארקים הלאומיים של ארה"ב (NPS) 367 יחידות של שימור טבע, אך רק 51 מהן פארקים לאומיים. לחלק מהשטחים שבניהול השירות אין קשר לניהול ארוך טווח של משאבי הטבע של ארה"ב. על מימצא דומה מצביע דו"ח שנערך בשנת 1992 עבור ה-NPS, המציין את

¹³ בינתיים לא עבר חוק כזה ברמה הפדראלי אך הצעות לחקיקה ברוח זו עולה תכופות, וחקיקה דומה עברה באחדות מהמדינות; (Jacobs 1999; Alterman, 2000, in preparation).

השיקול הכלכלי כאחד מהקובעים בעת צירוף שטחים חדשים. יחד עם גדילתה של המערכת, צצו גם שאלות רבות באשר לעתיד השטחים.

גם כיום ממשיכות לזרום הצעות רבות לתוספת שטחים לשימור – משטחי משאבי טבע ועד פארקים של מגרשי בייסבול בעלי חשיבות היסטורית בתחום הספורט. בכל המקרים, הפרטים, העיתוי והמחיר של תוספת היחידות החדשות נקבעו על-פי שיקולים פוליטיים, והשליטה של ה-NPS על האופי והעיתוי של צירוף היחידות והשטחים החדשים היא מצומצמת למדי. בתוך המערכת, הן ברמה הכללית והן ברמה המקומית קיימת מחויבות לניהול מקצועי של משאבי הטבע ולמטרות תכנון ארוך טווח, אך יכולתם של אנשי האירגון לבצע זאת היא מוגבלת. המשך צמיחת המערכת מונחה וסביר כי ימשיך להיות מונחה, ע"י שיקולים פוליטיים, בעיקר לחצים מצד חברי קונגרס - ולא כתוצאה של תכנון ארוך טווח (Lowry, 1998, Demuth 2002).

קנדה

בקנדה נוסדו הפארקים הראשונים מתוך תפיסה של הבטחת שטחים למטרות פנאי, תיירות ונופש. הפארק הראשון, במתכונתו הראשונית (Banff), כלל רק 10 מיילים רבועים סביב מעיין תרמי, באתר שהגיע אליו קו רכבת. גם הפארקים שהגיעו בעקבותיו הונחו ע"י רציונל זהה – הבטחת שטחים לתיירות: לא שמירת הטבע כמטרה אלא משיכת מבקרים ליהנות מן הטבע ומן האטרקציות התיירותיות. התפיסה החלה להשתנות החל משנות ה-30. בשנת 1988 הוכנו תוכניות לארבעת הפארקים הגדולים בחלקיה ההררים של קנדה, תוך שיתוף הציבור, ומתוך יישום של שיקולים אקולוגיים ומחויבות לתכנון ארוך טווח.

דוגמא מעניינת להתפתחות פארק לשימור היא היוזמה של תושבי ברלינגטון (Burlington) שבחבל אונטריו, המצויה בלב אזור פרברי המתאפיין בפיתוח מואץ. בדרך כלל ההגנה על הפארקים מתבצעת באמצעות רכישת השטח ע"י הרשות המקומית. במקרה זה הקדימה מודעות הציבור את פעולת הרשות, והתושבים החלו לפעול להשגת קרקעות בעלות ערך סביבתי לשימור מפני הפיתוח. כתגובה, הכינה מועצת העיר תוכנית שימושי קרקע אשר חייבה את בעלי הקרקעות שבתחום המיועד לפארק, להקדיש את הקרקע שברשותם ללא פיצוי לפארק שהעניק נגישות חופשית לכלל הציבור. התפיסה הייתה כי שימוש שטחי הפארק הם חלק ממדיניות הפיתוח, וקיומם של שטחי הפארק יעלה את ערך כלל השטח המיועד לפיתוח. בעלי הקרקע היו זכאים לפיצוי רק אם כלל הקרקע שבבעלותם הפכה לבלתי רווחית ואיבדה את ערכה הכלכלי. במקרה זה פוצו בעלי הקרקע מקרנות ציבוריות שמקורן בתרומות או ברווחים שנוצרו כתוצאה מהפיתוח המקיף את הפארק. הפארק הוסדר ללא צורך ברכישה ע"י הרשות המקומית, אלא רק באמצעות תוכנית שימושי קרקע והפיצויים המשלימים. (גון, 1998).

בריטניה¹⁴

גנים לאומיים (National Parks): השטחים העיקריים לשימור באנגליה הם הגנים לאומיים, התופסים 9% משטחה של המדינה. המודעות הציבורית לשימור שטחים פתוחים החלה במאה ה-19, מתוך רצון לשמר את הנופים שהיו ערש האמנות והתרבות (בציור, ספרות ומוסיקה). עם האצת תהליכי העיור, הורגש הצורך בהבטחת גישה של תושבי הערים אל השטחים הפתוחים הסמוכים. לחצים אלו, יחד עם התפשטות רעיון הגנים הלאומיים מארה"ב לארצות נוספות בשנות ה-20 וה-30 של המאה העשרים, הובילו ליצירת מערכת הגנים הלאומיים באנגליה.

¹⁴ מקורות: The National Park Authority, 1993, Planning Policy Guidance, 1992, דפי עמדה של countryside Commission, 1991, דו"ח ה-IUCN, 1991.

חקיקה

בשנת 1949 נחקק חוק הגנים הלאומיים והגישה לשטחים כפריים (National Parks and Access to the Countryside Act). חקיקה זו (בתוספת מספר שינויים שבוצעו לאורך השנים) היא הבסיס המרכזי, עד היום, לשימור שטחי הגנים הלאומיים. מתוקף חוק זה הוקמה מועצת הגנים הלאומיים, שבסמכותה הכרזת גנים לאומיים, תיקוני גבולות וניהול השטח. חוקים נוספים הם ה - Countryside Act, 1968 וה - Wildlife and Countryside Act, 1981. חוק נוסף המתייחס לשמירת שטחי גנים לאומיים הוא חוק התכנון, הכולל הנחיות מיוחדות לגבי שטחי הגנים.

בעלות על הקרקע

למרות שהגנים הלאומיים בבריטניה מוגדרים כשטחים בעלי חשיבות ברמה הלאומית, הכרזה על שטח כגן לאומי אינה משנה את הבעלות על הקרקע, אינה פוגעת בזכות התושבים המקומיים לחיות חיי שיגרה על אדמתם, ואינה מעניקה לכלל הציבור את הזכות להתייחס לשטחי הגנים הלאומיים כאל שטח ציבורי. המטרה היא כי השגת היעדים בגנים הלאומיים תעשה ע"י הכוונה, ניהול ותימרוץ של הבעלים הנוכחיים. רכישת השטח ע"י רשות הגנים היא מוצא אחרון, כאשר שאר המאמצים האחרים לשימור השטח נכשלו. גם במקרה זה, העדיפות היא כי הבעלות תהיה בידי קרנות נאמנות ציבוריות לא ממלכתיות, כך שרשות הגנים תוכל להתמקד בניהול השטח בלבד. רוב הקרקע בגנים הלאומיים היא בבעלות פרטית, למעט שטחים המוחזקים ע"י גופים ציבוריים שונים (בעיקר מועצת הייעור, משרד ההגנה, וקרנות ציבוריות).

המנהלים ועובדי הגנים הלאומיים הם במרבית המקרים תושבי המקום. למעורבות אנשי המקום בניהול השטח יש חשיבות עליונה, מתוך הנחה כי לבעלי הקרקע, לתושבים, לתעשיינים ולאנשי המסחר המקומיים יש עניין לשמר את איכויות השטח שבסביבה המיידית.

אירגון וניהול

הגוף הסטטוטורי הממונה מטעם המדינה על שטחי הנוף הכפרי, שהוא גם מרכז את הסמכות על הגנים הלאומיים הוא ה Countryside Commission. גוף זה מאשר את הכרזת הגנים וכן שינויי גבולות. בכל אזור קיימת רשות הגן הלאומי (National Park Authority - NPA). סמכויות הרשות מעוגנות בחקיקה. לעיתים רשות הגן חופפת עם גוף תכנוני קיים, ולעיתים מדובר בגוף אחר בלתי תלוי. הרשות מחויבת עפ"י חוק להכין תוכנית לגן הלאומי (National Park Plan). על התוכנית להתוות מדיניות ודרכי פעולה בגן, והיא אינה חלק ממערכת התכנון הרגילה. לרשות הגן ישנן סמכויות השפעה על מערך שימושי הקרקע בתחום הגן. רשות הגן מפעילה תוכניות הכוללות מענקים לבעלים פרטיים לצורך השגת יעדים שוני בניהול הגן, כמו שיפור דרכי גישה למבקרים, טיפוח יערות קיימים ונטיעה של יערות חדשים. לעיתים צוותי עבודה של ה NPA הם אלה המבצעים את העבודות בפועל. כמו כן מעמידה הרשות צוותי ייעוץ ותמיכה לבעלי קרקע פרטיים. בכל רשות קיים גוף מקצועי בנושאי שמירת טבע ואקולוגיה.

מלבד הגנים הלאומיים, בבריטניה ישנם סוגים נוספים של שטחים פתוחים לשימור, הכוללים את **השטחים בעלי עניין מדעי מיוחד (SSSI)**, המוכרזים מתוקף חוק Wildlife and Countryside Act, 1981. שטחים אלו ממוקמים, במקרים רבים, בתוך שטחי רצועות ירק או גנים לאומיים, ותופסים שטחים ניכרים – 6.5% משטח המדינה.

שטחים בעלי רגישות סביבתית מוכרזים ע"י משרד החקלאות, מתוקף חוק החקלאות (1986). ההכרזה אינה משנה את הסטאטוס של השטח מבחינת מדיניות תכנון, אך יש חובה להיוועץ בשר החקלאות לגבי תוכניות מסוגים מסויימים.

אוסטרליה

הפארקים הלאומיים הראשונים באוסטרליה הוקמו, כמו בבריטניה, במהלך המאה ה-19, ברובם כשטחים למטרות פנאי ונופש, וכן שטחים חסרי ייעוד אחר. ההיסטוריה המוקדמת של הפארקים באוסטרליה משקפת היטב את הקשיים שבמבנה המימשל הפדראלי. הפארקים אותרו והוכרזו בכל אחת מששת המדינות ושתי הטריטוריות בנפרד, ללא תכנון פדראלי מתאם כולל. כתוצאה מכך, כפי שהוכיח סקר שנערך בשנת 1970 בנושא הקרקעות הציבוריות, לא היה ייצוג מלא לכל המערכות האקולוגיות והנופיות שיש לשמרן.

החל משנות ה'60 וה'70 של המאה העשרים חלו שני תהליכים עיקריים שהשפיעו על התפתחות הפארקים:

◆ עליית המודעות הסביבתית בתוך אוסטרליה, צמיחתם של גופים ירוקים פעילים שצברו השפעה בתהליכי קבלת ההחלטות.

◆ התעניינות של גופי שמירת טבע בינלאומיים בשמירת הטבע באוסטרליה. לחלק מן הגופים, כמו ה World Heritage Convention (WHC), הייתה השפעה מרשימה שבאה לידי ביטוי בהכרזה על שטחים שיש בהם עניין בינלאומי. כתוצאה מהלחץ הבינלאומי הכירה ממשלת אוסטרליה בפרוטנציאל הרב הטמון בתיירות הטבע שבתחומה, לקהלי יעד מכל העולם.

כתוצאה מגורמים אלו מסוף שנות השבעים חל גידול משמעותי בהיקף השטחים לשימור – מ-1.2% מכלל השטח במדינה בשנת 1968 ל-4.4% בשנת 1988. במקביל, התמיכה הממשלתית הכספית בנושא גדלה בשנים אלו באופן ניכר.

המשך התפתחותם של השטחים לשימור באוסטרליה תלוי במידה רבה במידת שיתוף הפעולה בין המדינות השונות שבפדרציה. התוכניות ברמת כל מדינה היו וימשיכו להתקיים, אך לקיומה של מערכת המנוהלת מתוך ראייה כוללת יש צורך בנייה ברמה הפדראלית. ושוב, גם כאן, כמו בארה"ב, בא לידי ביטוי העניין הפוליטי כגורם מכריע (Lowry, 1998).

רוב השטחים המוגנים בדרום מערב אוסטרליה מנוהלים ע"י CALM (Australian Department of Conservation and Land Management). למעט שטחים מצויים בבעלות פרטית או בניהול של הרשויות המקומיות. עד שנת 1985 טיפלו בשטחים המוגנים 3 רשויות: רשות הגנים (גנים לאומיים), האגף לדיג ושימור חיות הבר (שמורות טבע) ואגף הייעור (שמורות יער). בחקיקה של 1984 (CALM ACT) נקבעה פרוצדורה חדשה לשטחים המוגנים, המחייבת הכנת תוכניות לכל פארק או שמורה. טיטת התוכנית צריכה להיות פתוחה לציבור, והנוסח הסופי צריך להטמיע את הערותיו. אישור התוכנית נעשה ע"י המשרד לאיכות הסביבה, והן תקפות ל-10 שנים. החוק מחמיר עם הפעולות שניתן לבצע בתחום שטחים מוגנים שעדיים לא הוכנו להן תוכניות. תוכניות יישום הן חלק מהתוכנית הכללית לשמורה, כולל איתור מקורות מימון, ניטור ובקרה (Watson, 1997).

צרפת

בצרפת קיימים מספר כלים חוקיים לשמירת שטחים פתוחים:

◆ ב-1960 - נחקק חוק הגנים הלאומיים.

◆ ב-1976 - נחקק חוק לשמירת הטבע, המגדיר ברמה הלאומית את המסגרת להקמה של שמורות הטבע. ב-1977 נוספה לחוק הוראה המחייבת לקבל את הסכמת בעלי הקרקע כאשר קרקעות השמורה הן בבעלות פרטית.

◆ ב-1989 - נחקקו חוקים להגנה על הסביבה, הנוגעים גם לצייד ודיג, כחלק מחוק העוסק באזור הכפרי (Rural Code).

סוגי השטחים הפתוחים:

גנים לאומיים: בצרפת היו בשנת 1990 7 גנים לאומיים, שהם שטחים המיועדים לשימור, ואשר ניתן לנהל אותם ולשלוט על הפעילות המתקיימת בהם. פעילות פנאי ונופש תופסת מקום מרכזי בגנים הלאומיים. הקמת הגנים היא ביוזמת המדינה. לגנים הלאומיים קיים בד"כ איזור, המגדיר את ליבת הפארק כאזור בעל מגבלות חמורות יותר לשימור, ושטחי חייץ סביבו (בהתאם לתפיסת השמורה הביוספרית). עם הזמן קיבל האיזור משמעות כזו, ששטחי החייץ נתפסו כ"שטחי פיצוי" להענקת זכויות לבעלי הקרקע והרשויות המקומיות על המגבלות הקיימות בשטחי הליבה. שטחים אלו נותנים מענה ללחצי הפיתוח הקיימים על שטחי הליבה עצמם - תשתיות, מתקנים לקליטת מבקרים ועוד.

פארקים אזוריים טבעיים: שטחים שקיים בהם איזון עדין בין שימור ערכי טבע ומורשת לבין פעילות כלכלית וצרכים חברתיים. בשנת 2004 היו 40 פארקים מסוג זה¹⁵. התכנון וההקמה הם ביוזמת הרשות האזורית או המקומית.

שמורות טבע: אזורים המיועדים לשימור של בתי גידול ייחודיים ומיני צומח וחי. הניהול מתבצע ברמה המקומית, ומותאם למאפייני כל שמורה בנפרד. לעיתים קיימות שמורות טבע בתוך שטחי הגנים הלאומיים. הקמת שמורות הטבע נעשית ביוזמת המדינה או הרשות המקומית, ובאישור המשרד לאיכות הסביבה. שימו לב: תנאי להקמת השמורה הוא הסכמת בעלי הקרקע, וכאשר הקרקעות בתחום השמורה הן בבעלות פרטית, יש צורך לחדש את אישור השמורה מדי 6 שנים, בכדי לאפשר לבעלים לשנות את ההסכם (בהתראה של שנתיים מראש). רכישת קרקעות לצורכי הקמת שמורות מתרחשת לעיתים רחוקות בלבד, אך קיים מנגנון פיצוי לבעלים בגין פגיעה בזכויות הקניין כתוצאה מהקמת שמורה בשטחם.

"שמורות טבע וולונטריות": שמורות שכל הקרקע בתחומן היא בבעלות פרטית. הגדרת השמורה נעשית בהסכמת הבעלים. תוקף ההסכם להקמת השמורה וניהולה נקבעים באופן פרטני, יחד עם בעלי הקרקע. אולם לאחר שהוכרזו, מנגנון האכיפה והענישה על חוקי שמירת הטבע בשמורות אלו - זהה לאחרות.

כמו כן מתבצעת רכישה של קרקעות עבור המדינה ע"י אירגון "Conservatoire du Littoral" לאורך חופי הים, הנהרות והאגמים, במקומות בעלי חשיבות אקולוגית. עד שנת 1994 נרכשו 400,000 דונם. הניהול של השטח נעשה ברמה המקומית ע"י הרשות המקומית או ע"י גופים פרטיים (מקורות: דו"ח FNNPE, 1993, Syngé, דו"ח IUCN, 1991).

איטליה

באיטליה היו בסוף 2003 20 פארקים לאומיים (ארבעה נוספים עמדו בפני הכרזה), 130 פארקים מחוזיים, 150 שמורות לאומיות ו 270 שמורות מחוזיות (לפי אתר האינטרנט המתעדכן של אירגון Federazione Italiana Parchi e Riserve Naturali 2004¹⁶. שטח הפארקים הלאומיים בלבד מהווה 5% משטח המדינה וכולל 1.5 מיליון הקטארים (15 מיליון דונם). ניתן להצביע על שלוש תקופות עיקריות בהתפתחות מערכת הגנים הלאומיים ושמורות הטבע:

התקופה הראשונה

בשנת 1922 הוקמו הגנים הלאומיים הראשונים, במתכונת דומה להקמת Yellowstone בארה"ב. המטרה בהקמת הגנים הייתה שימור מינים נדירים. לגנים הלאומיים לא ניתנה עצמאות ניהולית,

¹⁵ www.parcs-naturels-regionaux.tm.fr

¹⁶ באתר www.parks.it

ולא הכוח והסמכות המתאימים. לפיכך נתגלעו קונפליקטים בין צורכי השימור הכלליים ובין האוכלוסייה המקומית. תקופה זו התאפיינה ברמה נמוכה של השטחים השמורים באיטליה, והם תפסו סה"כ כ-1% משטח המדינה. מתוך הטבלה שלהלן ניתן לראות כי הניהול התבצע ע"י המשרד לחקלאות וייעור, או ע"י גופים עצמאיים, וכי מרבית השטחים היו בבעלות פרטית. השטחים השמורים העיקריים מוצגים בטבלה 6.1.

בעלות הקרקע בגבולות הפארקים מעורבת: רובה אומנם ציבורית, אך ישנו חלק משמעותי בבעלות פרטית – בין 5% ל- 52%. (מקור: M.A.F - משרד החקלאות והייעור: דו"ח FNNPE, כפי שמדווח ב – Syngé et al, 1993)

התקופה השנייה - תקופת הפארקים המחוזיים

תקופה זו החלה בשנת 1972, עם חלוקתה של איטליה ל-20 מחוזות מינהליים, ועם הביזור של השלטון המרכזי. כל מחוז קיבל סמכות לחוקק חוקים החלים על שטחו, בהתאמה לחוקי כלל המדינה, בין היתר גם חוקים הנוגעים לסביבה, תכנון עיר, תכנון ייעודי קרקע ופארקים. בשלב זה המדינה הפסיקה לעסוק בפארקים, והתמקדה בטיפול ביערנות בלבד, בחלק מן המקרים בשילוב עם מערכת שמורות הטבע. כל מחוז נדרש להגדיר לעצמו שטחים לשימור, להכין פרוגראמה ולעגן את השימור בחקיקה. בתקופה זו הוקם המשרד לאיכות הסביבה האיטלקי (1987), אשר קיבל סמכויות מיוחדות לגבי הפארקים. הבעיות העיקריות היו: קשיים בהתאמת המדיניות והיישום בין רמת המדינה והמחוז, וכן בין משרד הייעור והחקלאות (שעד אז היה בעל הסמכות לגבי הפארקים) ובין המשרד לאיכות הסביבה.

למרות השוני בין המחוזות התפתחה בתקופה זו תפיסה חדשה לגבי השטחים המוגנים, שהתאימה יותר לסיטואציה האירופית בכלל ולאיטליה בפרט, יותר מאשר המודל האמריקאי או הבריטי. מלבד יעדי שמירת הטבע, העקרונות המנחים היו:

- ◆ נוכחות האדם ופעילות כלכלית הם חלק אינטגרלי מהפארק.
- ◆ הפארק צריך להיות מנוהל כחלק ובתאום עם הסביבה כולה, ולא כ"איי" מנותק. משום כך יש חשיבות רבה לאזורי החיץ סביב הפארק.

במחקר שנערך באיטליה ע"י אירגון הפארקים המחוזיים (Association of Regional Parks) בשנת 1989 נמצא כי במחוזות בהם שמירת השטחים המוגנים הייתה באמצעות חוקי אד-הוק (כך המצב במרבית המחוזות באיטליה) - ניהול השטחים המוגנים היה בסמכות הגופים העוסקים בתכנון ייעודי קרקע ותכנון ערים. ברחבי המחוזות הוגדרו שטחים מוגנים מסוגים שונים: פארק, שמורה, שטח שמור, פארק פרברי, פארק עירוני ועוד. החלוקה בתוך המדינה איננה אחידה: 62.5% מהשטחים המחוזיים המוגנים הם בצפון, ורק 5% בדרום (שם גם הנוכחות של המאפיה רבה ומשפיעה על נושאים ציבוריים רבים).

במחקר זה נמצא גם כי השטחים שייעודו לשימור לא אותרו כתוצאה מתהליך של מחקר שיטתי, אלא במידה רבה מטעמי נוחות הכוללים לחצים פוליטיים וכלכליים. כך לדוגמה הוכרזו לשימור שטחים הרריים נרחבים שהעניין הכלכלי בהם אפס, ולעומת זאת נכללו מעט שטחי אגמים, איים וחופים - בהם ערכי הקרקע גבוהים, לחצי הפיתוח חזקים, אך חשיבות השימור רבה יותר.

שימושי הקרקע העיקריים בפארקים המחוזיים:

מזוקים וקרחונים - 22.9%

יערות - 17.9%

קרקע מעובדת - 15.2%

שטח עירוני - 6.8%

מימשק יערני מתבצע ב 37% מן הפארקים.

למרות האילוצים ששלטו בתקופה השנייה של הכרזת הפארקים באיטליה, ניתן לומר כי הפארקים האזוריים הפכו לחלק חשוב ממערך התפעול והניהול של המחוזות והרשויות המקומיות.

התקופה השלישית

תקופה זו מתחילה בחקיקת חוק מנחה¹⁷ בשנת 1991, לאחר יותר מ-30 שנות עבודה. החוק עבר לאחר לחץ של ארגוני סביבה, אשר דרשו כי 10% משטח המדינה יוקצה לשימור. הבעיה הייתה שהוכנו תוכניות לפארקים רבים, ללא מחקר שיטתי מקדים. יתר על כן: ניהול הפארקים הופקד בידי ה State Forest Corps, גוף ריכוזי מאוד, ללא כישורים מתאימים לניהול הפארקים. עיקרי החוק:

- ◆ הפארקים ינוהלו ע"י גוף עצמאי, בעל נציגות מקומית.
 - ◆ לפארקים צריכה להיות תוכנית כוללת, הכוללת היבטים חברתיים וכלכליים ארוכי טווח.
 - ◆ תוכניות מסויימות ידרשו תמיכה כספית מן המדינה.
- עם הפנים לעתיד ניתן לומר כי למרות שהמשאבים הנחוצים לשמירת השטחים הולכים ומצטמצמים (בעוד הצורך בשטחים נוספים גובר), חלה התקדמות משמעותית בשימור שטחים פתוחים. ממטרה הפך שימורם לכלי, או לחלק ממערכת בת קיימא של יחסי אדם-סביבה. (מקורות: דו"ח הFNNPE, 1993, Synge, דו"ח הIUCN, 1991).

גרמניה

ב-1976 נחקק בגרמניה חוק פדראלי לשמירת טבע - מסגרת חוקית המגדירה שמורות טבע, גנים לאומיים ונופים מוגנים. במקומות שונים ברחבי גרמניה ניתנו פרשנויות שונות לקטגוריות השונות. באופן כללי, החוק מוכיח את עצמו כחוק טוב, אם כי מידת היישום משתנה מרשות מקומית אחת לשנייה. סוגי השטחים המוגנים בגרמניה הם:

- ◆ **נופים מוגנים**: יותר מ-100 שטחים כאלו, המיועדים בעיקר לשימור נופי תרבות ומורשת.
- ◆ **שמורות טבע**: אלה הם שטחים המיועדים לשמירת מינים נדירים ובתי הגידול שלהם. השטח מנוהל בקפידה, והפעילות האנושית בו מוגבלת, למעט פעולות ייעור וחקלאות המותרות ללא הגבלה.
- ◆ **פארקים טבעיים** (80- פארקים אזוריים): אלה הם שטחים בעלי ערכי מורשת ותרבות, המשמשים בעיקר למטרות פנאי ונופש.
- ◆ **גנים לאומיים** (13): הם מיועדים בעיקרם לשימור מערכות אקולוגיות.
- ◆ **שמורות ביוספריות** הוצגו על-פי הסטנדרטים הבינלאומיים של אונסק"ו (ראו הסבר להלן). הניסיון הגרמני מלמד כי השמורות הביוספריות הן דרך אידיאלית לשמירת שטחים ערכיים ועל כך נרחיב בהמשך פרק זה.

(מקורות: דו"ח הFNNPE, 1993, דו"ח הIUCN, 1991; אתר האינטרנט של EUROPARC GERMANY – 2004 www.europarc-deutschland)

¹⁷ במקור האנגלי נאמר Guideline Law.

סקוטלנד

סקוטלנד היא תת-מדינה קטנה המצטיינת בהגנה על שטחיה הפתוחים המשתרעים על אזורים נרחבים. מבקרים רבים פוקדים אותה כדי ליהנות מכך. שני הסוגים העיקריים של השטחים המוגנים בסקוטלנד הם:

- ◆ שטחים בעלי ערך נופי (National Scenic Areas - NSAS).
 - ◆ אזורים בעלי עניין מדעי מיוחד (Sites of Special Scientific Interest - SSSI).
- שני סוגי שטחים אלו תופסים יחד כ-20% משטחה של סקוטלנד. כולם קיבלו הגנה ביוזמת המדינה בשנת 1981, באמצעות הגוף המטפל בשטחי הכפריים (Countryside Commission).
- השטחים בעלי הערכיות הנופית, ה-NSA הם בחלקם הגדול שטחים המצויים בבעלות פרטית, וההגנה עליהם היא בעיקר דרך מערכת התכנון, בתוספת חוזים והסכמים בדבר השימוש והניהול של השטח (היכן שנדרש).
- שטחים בעלי עניין מדעי מיוחד מיועדים בעיקר לשימור ערכי טבע - חי, צומח, תופעות גיאולוגיות. גודל השטחים משתנה - מ-5 ועד 300,000 דונם. הקרקעות נותרות בבעלות פרטית, אך בעלי הקרקע צריכים לתאם עם הרשויות כל פעולה העלולה לפגוע בערכי הטבע או הנוף שבשטח. שימור השטח מתבצע באמצעות מערכת התכנון, בגיבוי הסכמי ניהול עם בעלי הקרקע.
- בסקר שנערך בשנים 1986-1991 נמצא כי כל שנה נגרם נזק ל-0.3% מכלל השטחים השמורים. עם זאת, רוב הנזקים הפיכים בטווח של 15 שנה, ורק ל-0.04% מהשטח נגרם נזק בלתי הפיך מדי שנה. בשנת 1991 נחקק חוק שמירת טבע - Natural Heritage Act. מתוקף חוק זה הוקם ע"י ממשלת סקוטלנד גוף סטטוטורי שבסמכותו ניהול השטחים המוגנים שצוינו לעיל. גם על פי חוק זה, ניהול השטח מתבצע דרך מערכת התכנון, בתוספת הסכמים עם בעלי הקרקעות.

שמורות ביוספריות

השמורה הביוספרית היא סוג מיוחד של אזור מוגן (סביבה יבשתית או מימית) בעל ערך בינלאומי. האזור נחשב כמייצג את אחד מן החבלים הביוגיאוגרפיים בביוספרה. השמורה הביוספרית מבוססת על עקרונות מתחום שמירת הטבע, שמירת מורשת תרבותית וחינוך סביבתי, תוך שילוב עם טיפול בתושבים וצורכיהם. זאת מתוך הבנה כי המפתח לשמירת השטח מצוי באינטרס של התושבים המקומיים עצמם לשמור על השטח כמקור פרנסה. בשמורה הביוספרית האדם אינו נתפס כגורם הורס ופוגע אלא כחלק מן המערכת, שהסביבה צריכה לתת מענה לצרכיו (שקדי, 1999).

מטרות והתהוות

עד תחילת שנות השבעים הייתה התפיסה המקובלת בעולם כי בתי גידול טבעיים יש לשמר באמצעות שמורות טבע וגנים לאומיים, בהם מתקיימת שמירה מוחלטת על ערכי הטבע ופיתוח מינימאלי בלבד. עם חלוף השנים התברר כי אין די בשמורות הטבע על מנת לשמור על הטבע כהלכה, משום שהשטחים המנוצלים באופן אינטנסיבי ע"י האדם מותירים לשמירת טבע שטחים קטנים ומפוצלים. לפיכך יש לפעול להשגת יעדי שמירת הטבע, ולו גם באופן חלקי, גם בשטחים שבין השמורות. התייחסות כזו מחייבת תכנון רחב יותר, המתייחס הן לצורכי שמירת הטבע והן לצורכי האוכלוסייה האנושית. תפיסה זו, הרואה באדם חלק בלתי נפרד מן המערכת האקולוגית, היא העומדת בבסיס רעיון השמורה הביוספרית. מסיבה זו מאוגדות שמורות אלו דווקא בחסות UNESCO, אירגון של האו"ם העוסק באדם ובצרכיו (חינוך, תרבות ומדע) ולא בחסות ארגוני האו"ם שעניינם המרכזי הוא שמירת טבע (UNEP או IUCN).

השמורה הביוספרית בנויה באופן כללי משלושה מרכיבים:

- ◆ **אזור הגלעין (core):** בו נשמרים ערכי הטבע באופן הקפדני ביותר, ופעילות האדם מצומצמת. המטרה העיקרית של הגלעין היא הבטחת המשך קיומן ותפקודן של המערכות

האקולוגיות באופן הטוב ביותר. בדרך כלל מבוססים גלעיני השמורות על שטחים שהיו מוגנים באופן סטטוטורי קודם הקמת השמורה הביוספרית - שמורות טבע, גנים לאומיים וכו'.

♦ **אזורי חייץ (Buffer zone)** : לשטחי החייץ חשיבות רבה בשמורה הביוספרית. אלו שטחים המקיפים את אזורי הגלעין, ותפקידם הוא בלימת הפרעות לשטחי הגלעין. שטחי החייץ יכולים לכלול שימושי קרקע מגוונים - פארקים ושמורות, מרעה, חקלאות, נופש, אתרי מורשת וכן פיתוח מבוקר שחלקו עשוי לשמש בסיס כלכלי לתושבי השמורה.

♦ **אזורי מעבר (Transition area)**: בנוסף לשימושי הקרקע המאפיינים את החייץ, בשטחים אלו מתרכזות פעולות הפיתוח, תוך שימוש זהיר ומושכל במשאבים הטבעיים. בשטח זה מותרת פעילות כלכלית (מגורים, מסחר, תעסוקה וכו'). פעולות הפיתוח באזור המעבר הן המקור הכלכלי שמאפשר את פיצוי בעלי הקרקע באזור הגלעין. ואולם, אם הפיתוח לא יהיה מבוקר, לא יהיה בכוחו של אזור החייץ להגן על הגלעין מפני אזור המעבר. משום כך יש חשיבות לשמירה על כללי פיתוח בר-קיימא באזור המעבר.

ברחבי התבל קיים מגוון רב של שמורות ביוספריות בעולם, ולכל שמורה קובץ ההנחיות והכללים שלה, אולם החלוקה הכללית לשלושה אזורים משותפת לכולן.

הקמת השמורות הביוספריות היא פרויקט של תוכנית האו"ם לשמורות ביוספריות (MAB) - Man and Biosphere. תוכנית זו נוסדה ע"י UNESCO בשנות השבעים, מתוך מטרה לייצר את הבסיס המדעי לשיפור יחסי הגומלין בין האדם והסביבה, ולשמר לטווח ארוך שטחים נרחבים בכל החבלים הביולוגיים והגיאוגרפיים המיוצגים בעולם. בשנת 1998 היו רשומות בעולם 352 שמורות ביוספריות שהוכרזו ע"י אונסק"ו, ב-87 מדינות. נרשם גידול במספר השמורות החדשות שהוקמו בקירבת ערים, ובשמורות המשותפות ליותר ממדינה אחת (לחמן, 1999). בישראל הוקמה שמורה מוכרזת אחת, באזור פארק הכרמל.

היבטים סטטוטוריים

ההכרזה על השמורה הביוספרית היא הכרזה בינלאומית. ואולם, ברור כי ניהול ארוך טווח של השמורה מחייב התאמה לתנאים המקומיים, עיגון בחוק המקומי והקצאת הידע והמשאבים הנחוצים לניהול השמורה. החוקר Batisse (בתוך אשכנזי, 1996) מציע להקים מערכת חוקים נפרדת בכל מדינה לשמורות הביוספריות שבתחומה.

ועידת Seville שנערכה בשנת 1995 קבעה אסטרטגיה לייעול של תהליכי ההקמה והניהול של שמורות ביוספריות, וקבעה דרכי פעולה במישור הבינלאומי, הלאומי והמקומי. בוועידה נקבעה גם מסגרת סטטוטורית מחייבת לכל השמורות המשתתפות ברשת הבינלאומית, אך ההשתתפות ברשת איננה חובה ואין לה תוקף חוקי מחייב (לחמן, 1999). חקיקת המסגרת המוצעת כוללת 10 סעיפים: הגדרת השמורה, הגדרת הרשת הבינ"ל, תפקידי השמורה, קריטריונים לקביעת שמורה, תהליך ההכרזה, פרסום, השתתפות ברשת הבינ"ל, רשתות אזוריות ונושאויות, הערכה תקופתית של מעמד השמורה, מזכירות השמורה. תהליך ההכרזה של שמורה ביוספרית ב MAB מבוסס על שני שלבים: הכרה בשמורה במסגרת לאומית, ואישורה ע"י אונסק"ו.

שמורות ביוספריות במדינות נבחרות

סקירה זו מבוססת על עבודה שערכה לחמן (1999) ועל ספרות אקדמית בין-לאומית. מאחר שניהול השמורות הביוספריות הוא באחריות המדינה או המדינות בהן נמצאת השמורה, הרי תהליך ההכרזה, אופן האיזור והעיגון הסטטוטורי אינם אחידים. יש מדינות, כמו מקסיקו, בהן השמורה כולה מעוגנת בחוק מדינה. אולם ברוב המדינות ניתנת הגנה בחוק רק לשטחי הגלעין, ואילו אזורי החייץ אינם זוכים בד"כ להגנת החוק. במקרים רבים הקרקעות בשמורה הן בבעלות פרטית. להלן סקירה קצרה של תיאור המצב במספר אזורים או מדינות:

צרפת

בצרפת הוכרו 9 שמורות ביוספריות, ללא מערכת סטטוטורית נפרדת. הסמכות לטיפול בשמורות מצד הממשלה היא דרך המשרד לאיכות הסביבה. השימור מבוסס בעיקרו על שיתוף פעולה בין בעלי העניין השונים. אין בצרפת מדיניות כללית לניהול השמורות, וכל שמורה מתנהלת באופן עצמאי. מרכזי השמורות נפגשים פעם בשנה ללימוד והחלפת דעות.

גלעיני השמורות הם תמיד שמורות טבע סגורות הפתוחות רק למחקר, או גנים לאומיים, שהיו מוגנים בחוק קודם הקמת השמורה הביוספרית. כאשר הממשק בגן הלאומי מסב הפסד כספי לתושבים (למשל כתוצאה משיטות עיבוד חקלאי מסוימות או מימשק יערני מסוים), או כתוצאה מהגבלת אופי והיקף הבינוי למגורים) - מפוצה התושב כספית. למרות שאין דרך לחייב יישובים להיות חלק מאזור החיץ, קיים כיום בד"כ עודף יישובים המעוניינים להצטרף לשמורה הביוספרית, ומתגבשים כיום "תנאי קבלה" ליישובים המבקשים להתקבל לשמורה.

ארה"ב

בארה"ב קיימות 47 שמורות ביוספריות, עם 99 יחידות מינהליות (ברוב השמורות שותף יותר מגוף מינהלי אחד, למשל כאשר השמורה כוללת גן לאומי, שמורה ויער). גם בארה"ב אין מערכת סטטוטורית נפרדת לשמורות ביוספריות, אולם יש מקרים של חקיקה מיוחדת לשמורה מסוימת. הדוגמה הבולטת היא שמורת pinelands בניו ג'רסי.

בשמורות רבות בארה"ב נערך ניהול-העל באמצעות עמותה, קואופרטיב, או גוף אחר שתפקידו העיקרי לתאם בין כל הגופים האחראים בתחום השמורה. היתרון הוא כי אין צורך להקים מערכת חדשה, וניתן להסתמך על המנגנונים הקיימים. ואולם, הצלחת השמורה תלויה במידת ההצלחה של התאום בין הגורמים השונים. דוגמה מוצלחת לשמורה ביוספרית היא שמורת ה Pinelands שבניו ג'רסי. שמורה זו ממוקמת באחת המדינות הצפופות ביותר בארה"ב (הדומה בממדיה לישראל). למרות זאת, השמורה כוללת יערות אלון ואורן, נחלים, חוות גדולות, כפרים רבים ועיירות שלמות. השמורה הוכרזה ע"י הממשל הפדראלי בשנת 1978, והוא הקצה כספים לנושאי הפיצוי של בעלי הקרקע. מכיוון שהאזור היה מיושב מזה שנים רבות לא היה די ברכישת הקרקעות ולא ניתן היה להפוך את השטח לגן לאומי.

בשנת 1979 חוקקה ניו-ג'רסי חוק מדינה שתכליתו הגנה על שטח pinelands. החוק מינה וועדה שתפקידה לגבש דרך לשימור השטח וניהולו. חוק זה גם הגביל את הפיתוח בשמורה עד אשר תאושר תוכנית כוללת, וקבע כי כל התוכניות המקומיות בתחום השמורה יותאמו לתוכנית הניהול שתוכן. בשנת 1981 הגישה הוועדה הצעת חוק לניהול השמורה. תוכנית הניהול של השמורה, אשר התבססה על מחקר מקיף של השטח, חילקה את השטח ל-8 אזורים בעלי מגבלות פיתוח שונות, בהתבסס על הגדרות השמורה הביוספרית.

ומה בעיניין הפיצוי לבעלי הקרקע? מכיוון שתוכנית השמורה פגעה בזכויות בעלי קרקעות פרטיים, הופעלה בשטח האמור שיטת TDR החדשנית – שכבר הזכרנו בקצרה בפרק קודם – אשר איפשרה את מכירת זכויות הפיתוח ליזמים באזורים המיועדים לפיתוח בתחום התוכנית. תוכנית העברת זכויות הפיתוח בתחום שמורת ה pinelands נחשבת לאחת התוכניות המוצלחות ביותר של העברת זכויות פיתוח (Pruetz, 1997).

קנדה

בקנדה פועלות 6 שמורות ביוספריות, במתכונת דומה לזו שבארה"ב. רק עבור חלק מן השמורות קיימת חקיקה ישירה להגנתן.

מקסיקו וארצות דרום אמריקה

במקסיקו הוכרזו 11 שמורות ביוספריות, וחוקק חוק לאומי לייסודן והסדרתן. במדינות מתפתחות כמו בדרום אמריקה, עידוד המדינה להקים שמורות ביוספריות נעשית על ידי "תן וקח" בין-לאומי, כאשר המדינות המפותחות הן המעוניינות העיקריות בשימור.

עקב מצבן הכספי הקשה של מדינות אלה, אחת הדרכים למימון התפעול של שמורות ביוספריות היא באמצעות הסכם בין-לאומי לסילוק של מיקצת מחובות המדינה. בשנת 1990 שילמו מספר מדינות מפותחות וגופים העוסקים בשמירת טבע כ-15 מליון דולר עבור "רכישת" החובות בסך 95 מליון דולר שצברו שש מדינות מתפתחות. בתמורה קיבלו המדינות המתפתחות 58 מליון דולר למטרות שמירת טבע ולקידום פיתוח בר-קיימא. בדרך זו הוקמו מספר שמורות ביוספריות, ביניהן השמורה החשובה של הארכיפלגו בגלפגוס באקוודור, וכן שמורות בבוליביה ובקוסטה ריקה (אשכנזי, 1996).



פרק 7:

כלים לשימור שטחי יער

פרק זה עוסק בשיטות הקיימות לשימור שטחי יער, ובו ארבעה חלקים עיקריים:

1. הזיקה בין יערות, שטחים חקלאיים ושמורות טבע
2. יעדים בשמירת שטחי יער
3. כלים לשמירת שטחי יער
4. המאמצים לשימור שטחי יער במספר מדינות מערביות.

יערות וזכויות במקרקעין

הפעילות הכלכלית ביערות היא בת אלפי שנים. לעומת זאת, השימוש הסביבתי חדש יותר. ההיסטוריה של הבעלויות במקרקעי היערות שונה מאוד ממדינה למדינה ותלוייה במערך ההיסטורי הכללי של ההתיישבות באותה מדינה. ישנן מדינות, כמו קנדה, שבהן מרבית היערות בבעלות המדינה, ולעומת זאת ישנן מדינות שבהן מרבית שטחי היערות הם בבעלות פרטית (בארה"ב למעלה ממחצית, והבדלים גדולים בין ארצות אירופה).

גם בארצות מתפתחות מתפתחות מדיניות של שימור יערות. בנוסף לטעמים הסביבתיים הידועים, עולות במדינות אלה גם שאלות של צדק חברתי: האם ניתן להבטיח גם למחוסרי כול גישה ליערות לצרכיהם? כך, לדוגמה, בתאילנד חוקק בשנות ה-90 חוק ה"ייעור הקהילתי". סביב חוק זה נבחנו חלופות שונות למתן נגישות לתושבים מעוטי יכולת (Johnson and Forsyth, 2000).

הזיקה בין יערות, שטחים חקלאיים, ושמורות טבע

שלא כמו בטיפול בסוגי השטחים האחרים, קיים קושי להפריד את השיטות לשימור שטחי יער מן השיטות לשימור שאר סוגי השטחים הפתוחים, וזאת משתי סיבות עיקריות:

היער כשטח חקלאי: במדינות רבות שטחי היער הם בראש ובראשונה שטחים חקלאיים לכל דבר, המנוהלים למטרות הפקה מירבית של תוצרת עץ. לפיכך קיים קושי להפריד את מדיניות השימור של היער כסוג של שטח פתוח המיועד בעיקר למטרות של נופש ושימור הסביבה, ממדיניות הניהול הכלכלי של היער. ההבחנה וההפרדה בין שני היעדים, אשר התבטאה במדיניות, חקיקה ובגופים המינהליים, התרחשה במהלך סוף המאה האחרונה, עם התפתחות התנועה הסביבתית.

יערות ושמורות טבע: במדינות רבות קיימת חפיפה בין שימור שטחי היער לבין שמורות הטבע, ושמורות טבע רבות הוקמו למטרות שימור של יערות טבעיים. משום כך קיימת חפיפה בין סוגי הכלים המשמשים להגנה על שטחי יער ושטחים אחרים בעלי ערכיות סביבתית גבוהה, וכן בין הגופים המנהלים. מעניין לציין כי בישראל ההפרדה בין הטיפול ביערות לטיפול בשמורות הטבע היא דווקא גבוהה יחסית לארצות אחרות שסקרנו. הפרדה זו מתבטאת הן בחקיקה והן בתוכניות הרלוונטיות (חוק היערות ותמ"א 22 מול חוק גנים ושמורות, תמ"א 8 ותוכניות אחרות לשמורות). ההפרדה הברורה בין הגופים האחראים (קק"ל מול רשות שמירת הטבע והגנים הלאומיים) אף מביאה מעת לעת, למצב בו עולים קונפליקטים בין שתי הרשויות לגבי שטחי יער המצויים בתחום שמורות טבע. קונפליקטים אלה מתבטאים לעיתים במצב בו גופים אלה מגישים התנגדויות לתוכניות ליער או לשמורה.

אולם גם בישראל, כמו במדינות אחרות שסקרנו, הכלים המהותיים לנטיעה ושימור יערות חופפים במידה לא מעטה עם כלים לשימורם של שטחים פתוחים אחרים. לפיכך, גם בפרק זה יחפפו חלק מן הכלים אשר נסקור כאן עם כלים אשר סקרנו בפרקים הקודמים. עם זאת, ברוב המדינות, למרות החפיפה, קיימים כלים נפרדים לשמירת שטחי היער. בפרק זה נשים דגש על היעדים והכלים הספציפיים הנוגעים לשמירה על היער¹⁸.

יעדים בשימור שטחי יער

מאז ומעולם משמש היער כמקור לאספקת עץ לשימוש ביתי ולשימושים מסחריים. במשך השנים נוספו ליער תפקידים נוספים ובכללם שימור קרקע, תרומה לעצירת מי נגר ועוד. במחצית השנייה של המאה הנוכחית התפתחה ההכרה בציבור הרחב בחשיבות החברתית והסביבתית של היער. לפני כ-30 שנה התפתח באירופה המושג של "שימוש רב תכליתי" (multiple use), ובו גלום הרעיון של ניהול המשלב הפקת עץ בד בבד עם מטרות כלכליות וחברתיות של היער (ויתקון, 1998).

מאמר שפורסם בישראל ע"י ויתקון (1998) סוקר את תפקיד היער לשירות הציבור. הוא מונה ארבעה תפקידים עיקריים ליער:

- ◆ ערכי נוף, סביבה וערכים אסתטיים.
 - ◆ ערכים היסטוריים וארכיאולוגיים.
 - ◆ תרומה לערכים רוחניים (עצים וחורשות עתיקות בעלי השראה דתית או חשיבות מיוחדת).
 - ◆ שירותי בילוי ונופש של זמן חפשי ותיירות.
- בצרפת**, מגדיר החוק (ה Code בנושא היערות משנת 1979) מספר יעדים להגנה על שטחי יער:
- ◆ ייצוב הקרקע, הגנה מפני ארוזיה, שיטפונות, ומפני גלישות וסחף של קרקע - בעיקר באזורים הרריים ומדרונות תלולים.
 - ◆ המשך הקיום של מערכות אקולוגיות חשובות ושימור של בתי גידול למגוון של מיני חי וצומח.
 - ◆ שטחי פנאי ונופש לרווחת הציבור, בעיקר בסמוך לאזורים עירוניים.

באוסטרליה, מדיניות שימור היערות באוסטרליה הגדירה את יעדי המדיניות במישור החברתי והסביבתי, כאשר בתוכם משתלבים שיקולי השוק ומדיניות תעשייתית מסחרית של הפקת מוצרי עץ. יעדי מדיניות לניהול היערות באוסטרליה הם¹⁹:

¹⁸ מאמץ רב, בעיקר במישור הבינלאומי, מוקדש לנושא שימור יערות הגשם. אולם נושא זה אינו נכלל בסקירה זו משום שהוא בעל עניין מובהק רק בקנה המידה העל-מדינתי ועל כן חורג ממסגרת מחקרנו.

¹⁹ מקורות: www.environment.gov.au/land/forests/nfps/obj.html, www.na.gov.au/nfps/imp.html

◆ שמירת המגוון הביולוגי, בתי גידול וערכי טבע המצויים בשטחי היער. שמירת ערכי מורשת ושטחי בראשית. שימת דגש על שימור שטחי יער בעלי תפקיד בחיבור מרחבי בין שמורות טבע (בהם המגוון הביולוגי הוא הרב ביותר).

◆ שמירה על איכות מים

◆ יעדים הקשורים בתפקידו הכלכלי של היער כמקור להפקת תוצרי עץ.

במדינות רבות אחרות מוזכר היער גם כמקור תעסוקה משמעותי.

בשוודיה בדו"ח שהוכן ביזמה ממשלתית, נבחנו ההשלכות הסביבתיות של פעולות הייעור. במסגרת זו הוגדרו התפקידים של היער בעיקר תחום שמירת הטבע. ביניהם נמנו²⁰:

◆ שמירה על המגוון הביולוגי והגנטי.

◆ שמירה על מינים נדירים: היער כמקום מקלט ומקום חיות בלעדי לחלק ממיני הצומח והחי.

◆ הגנה על הערכים האסתטיים והחברתיים של היער.

◆ הבטחת יכולת יערני בר קיימא ושמירת הפרודוקטיביות של שטחי היער.

כלים לשמירה של שטחי יער במבט כללי

במרבית המדינות אשר נסקור בסעיף הבא, הכלים העיקריים להגנה על שטחי יער הם חקיקה ישירה, מדיניות לאומית, תמריצים לעידוד הייעור כאשר המקרקעין הם בידדים פרטיות, וחקיקה בדבר אופן הפקת מוצרי היער. בסעיף זה נציג מבט כללי על כלים אלה:

חקיקה ישירה: בחלק מן המדינות שנסקור להלן (כדוגמת ארה"ב) החקיקה בנושא יערות חופפת עם ההגנה על שטחי השמורות והגנים. במדינות רבות החוקים הראשונים להגנה על היער היו למען הגנה וקידום של תעשיית העץ, ורק לקראת סוף המאה, נוספו לחקיקה היעדים הסביבתיים והחברתיים של שימור היער. החקיקה הישירה עשויה לחול הן על מקרקעין ציבוריים והן על מקרקעין פרטיים.

מדיניות לאומית: במספר מדינות גובשה מדיניות לאומית מיוחדת להגנה על שטחי היער. מדיניות זו משלבת תכנון מרחבי עם מדיניות של ניהול ומימשק יערני. ניתן לומר כי מדיניות זו משלבת בין הנחיות לאומיות לבין תכנון ארצי/אזורי. תוכנית מסוג כזה הוכנה ע"י הקונגרס האמריקאי לייעור בצפון-מערב ארה"ב בשנת 1993 (www.cnio.org/nfe/for-3.html). התוכנית הגדירה סוגים שונים של יערות ואת סוג המימשק המתאים לכל אחד מהם, וכן טיפלה בהיבטים הכלכליים של ניהול היער. בקנדה הוכנה תוכנית לאומית להגנת היערות אשר אומצה בשנת 1992, המנחה את תכנון היערות וניהולם ברמות האזוריות והמקומיות. תוכניות לאומיות חדשות לניהול היער מדגישות את ההיבטים הסביבתיים של שימור היערות, ומתייחסות לייעור בראש בראשונה כאל אחד מהמרכיבים של מערך השטחים הפתוחים. דוגמאות בולטות לכך הן אוסטרליה ובריטניה. דוגמא נוספת למדיניות ייעור לאומית בדגש של שמירת טבע קיימת בשוודיה. שם דרשה הממשלה מגופי שמירת הטבע וגופי הייעור לבחון את ההשלכות של מדיניות הייעור החדשה על המגוון הביולוגי בפרויקט הנקרא - Environmental Effects of Forestry. רובד נוסף בתחום המדיניות הוא המישור הבינלאומי. גם ברובד זה קיימים מסמכי מדיניות מנחים לניהול היער, כמו המדיניות שפירסם בשנת 1988 הפרלמנט האירופי (מקור: www.europarl.eu.int/dg4/factsheets/en/4_3_0.htm)

²⁰ מקור: www.svo.se/ENG/facts/biodiver.htm

תמריצים כלכליים לעידוד של פעולות ייעור: יש מדינות הנותנות תימרוץ כלכלי ע"י הקלות במיסוי או הענקת מענקים למען העידוד של המשך העיסוק ביערנות, תוך הכוונה לשיטות ייעור העונות על סטנדרטים סביבתיים. שיטות כאלו פועלות בבריטניה, איטליה, ארה"ב ועוד. מחקר שבחן את מידת ההצלחה של מדיניות הפחתת המיסים הנהוגה כיום בכל מדינות ארה"ב מצא, שהאפקטיביות של מדיניות זו אינה מיטבית ויש צורך לשכללה (Hibbard 2003).

חקיקה בדבר אופן הפקת תוצרת עץ מן היער: כלי זה קיים בארה"ב. עם הפרדה אשר נוצרה עם השנים בין היערנות לבין ענפי החקלאות האחרים, התפתחו בתחום היערנות, יותר מאשר בחקלאות בכלל, כללים וקווי מדיניות בדבר ניהול תוצרת היער. 38 מדינות בארה"ב חוקקו חוקים מדינתיים המתייחסים לאופן הפקת העצה מן היער, ובמספר הולך וגדל של מדינות נוסחו במסגרת " State Forest Practices Act ", קווים מנחים לניהול של תוצרת היער. (מקורות: <http://farm.fic.hlu.edu/cae/wp/wp98/html>).

מאמצים לשימור שטחי יער במספר מדינות מערביות

ארה"ב

ההיסטוריה של מערך ניהול היערות בארה"ב – אולי הוותיק בעולם – נותנת תמונה חיה של התהוותן של הגישות השונות. נביא כאן סקירה קצרה של היסטוריה זו בהסתמך בעיקר על מחקרו של Nelson (1995), בגיבוי של אתרי אינטרנט שכתובותיהם מובאות כאן.

מעניין הסיפור של הקמתה של מערכת ניהול היערות (National Forest System) בארה"ב. בשנת 1891 חלה רפורמה בחקיקה הפדראלית הנוגעת לקרקע ציבורית (The General Revision Act). במסגרת רפורמה זו הוסמך הנשיא להקצות שטחי יער לשימור בכל מדינה או טריטוריה. חקיקה זו הייתה הבסיס ליצירת מערכת ניהול היערות בארה"ב. הנשיא הריסון עשה שימוש בחקיקה זו על-מנת להקצות את 60 מליון הדונם הראשונים, והללו הוקצו לשמורות יער.

למעשה, המניעים הראשונים להכרזת שמורות יער היו זהים לאלו של הקמת הפארקים. בחקיקה של 1891 לא הוזכר דבר באשר לפעילות כלכלית-מיסחרית ביער, והכוונה למעשה הייתה כי היערות יישארו במתכונת זהה לאלו של הפארקים הלאומיים (Nelson, 1995).

ייתכן, כי העובדה ששטחי היער הוקצו לשימור מוחלט היא זו שהייתה להם לרועץ בהמשך, ובסופו של דבר לא היה אפשר לשמר את השטח. הדרישה לניהול ציבורי של היער למטרות הפקת תועלת מסחרית כלכלית ממנו הלכו וגברו, ובשנת 1897 נחקק חוק ניהול היערות (Forest Management Act). חוק זה היווה בסיס למערכת ניהול היערות. למרות שהחוק לא העניק מנדט מלא לניהול היער, הוא נתן לממשלה סמכות לווסת את השימושים ביער, סמכות שקיבלה ברבות הימים פרשנות רחבה מאוד, ובפועל אפשרה את הניצול של יבול היער למטרות מסחריות בהיקף נרחב.

החקיקה של 1897 הייתה למעשה ביטוי לתפיסה אשר הובלה על-ידי Gifford Pinchot. פינצ'וט, שהיה מן המקורבים לנשיא רוזוולט, ייסד את שירות היערות. חזונו של פינצ'וט היה כי בסיס הניהול של היערות יהיה המחקר המדעי. (יש לזכור כי בסוף המאה ה-19 הייתה למדע השפעה ניכרת על חיי האזרחים בארה"ב, עם גל הפיתוחים הטכנולוגיים שהוא הוליד – המעלית, הטלפון, ושיכלול התחבורה המסילתית). התפיסה הרווחת באותם ימים הייתה כי התשובה לבעיות החברה טמונה במקצוענות המדעית. תפיסה זו השתקפה גם בענף היערנות.

חלק מרכזי בתפקיד שירות היערות היה לתת הנחיה לבעלי הקרקע הפרטיים. מרבית היערות נוהלו אז כמשקים חקלאיים לכל דבר, שהתבססו על הפקת תוצרת עץ, ושירות היערות סיפק הדרכה והנחיה מקצועית לאותם חוואים. שירות היערות פעל למעשה כמעריך ניהול פדראלי של קרקעות ובעלות פרטית המשמשות לתועלתם המיסחרית של בעלים פרטיים. בבסיס תפיסה זו היה קושי

אירגוני, שנבע מקשר כמעט בלתי ישים בין הרמה הפדראלית לרמת האזרח, וכן קושי מהותי בתפיסת תפקיד המערכת הפדראלית.

בשנות ה-90 של המאה ה-19 שינו אירגוני היערות את המסר העיקרי מדגש על הצלת עצים מפני השמדה למסר של ניהול בר-קיימא של תוצרת היער. כתוצאה מכך התפתח שיח בין האסכולה ה"שמרנית" לבין האסכולה המקצועית המדעית החדשה שהובלה ע"י פינצ'וט. הגישה השמרנית טענה כי יש לשמר במצבם הטבעי שטחים בעלי ערכיות גבוהה של משאבי טבע, נוף ומורשת. הקונסרבטיביים, לעומתם, צידדו בניצול תוצרת היער למטרות יצרניות, או כפי שניסח זאת פינצ'וט בשנת 1903: המטרה של מדיניות ניהול היער איננה לשמר יערות משום שהם יפים... או מכיוון שהם מהווים מפלט לחיות ולצמחי הבר.. אלא לצורך ניצולם למען האדם. כל שיקול אחר מעבר לזאת – הופך משני " (מתוך Nelson, 1995).

בתקופה שבין שנות ה-30 לשנות ה-60 - היו מספר מגמות עיקריות בניהול מערכת היערות:

1. השפעות המשבר הכלכלי של שנות השלושים נתנו את אותותיהם גם בשטחי היער, ותעסוקות יזומות רבות מצאו ביטוי בתחומי היער - הקמת תשתיות, נטיעות, מניעת שריפות יער ופעולות פיתוח שונות.
2. צמחה מודעות לתפקידו של היער בהגנה מפני ארוזיה של הקרקע, וכן תרומתו לאיכות המים. נושאים אלה החלו לזכות לטיפול מוסדי ולקבל ביטוי בחקיקה הרלוונטית לשטחי יער רבים.
3. הורחב הסיוע המקצועי ליערנים, בעיקר ברמת המדינה.

החל משנות ה-60 מתחיל ה"עידן הסביבתי" בניהול היערות. במדינות רבות בארה"ב נחקקים חוקים שונים המבטיחים ניהול בר-קיימא של תוצרת היער, תוך דגש על שמירת ערכים סביבתיים. החקיקה מתייחסת למיני העצים, לשיטות הייעור ועוד. במקביל ניתנת תמיכה טכנית ליערנים. לניהול היערות נוצק תוכן חדש, משמעותי ביותר - שימור יערות וניהולם כמערכות אקולוגיות, למטרות סביבתיות וחברתיות.

בתקופה זו חל שינוי נוסף בנושא היערות המוחזקים בבעלות פרטית: אם בעבר היה הגודל המינימאלי לחלקת יער רווחית כ-2,000 דונם, הרי שכיום מדובר בחלקות בנות כ-400 דונם בלבד, וגודל ממוצע של חלקה בבעלות פרטית כיום הוא כ-70 דונם. היקף היערות הכולל לא השתנה, אך כיום מדובר בבעלים רבים יותר, המחזיקים, כל אחד, חלקות קטנות יותר. כיום, עם ראשית המאה ה-21, מחזיק 1% מהבעלים 43% משטחי היער שבבעלות פרטית (תאגידים, חברות וכו'), בעוד 95% מהבעלים מחזיקים 38% מהקרקע. מצב זה מקשה על ניהול היערות הפרטיים, וישנם בעלי קרקע רבים שמידת התעניינותם בניהול ארוך טווח של היער היא מועטה.

מערכת הסיוע ליערנים, ה-American Tree Farm System, פועלת מאז 1941, ומעניקה סיוע ותמיכה מקצועית ל-70,000 חברים. אך בנוסף קיימים כ-150,000 בעלי חלקות יער נוספים, אשר אינם פועלים עפ"י הסטנדרטים הרצויים. על מנת להבטיח כי תתקיים הגנה על היער כמערכת טבעית, תוך שמירה על איכות המים, הגנה מפני ארוזיה, והגנה על מיני צומח וחי ביער, יש צורך במערך תמיכה יעיל ליערנים, אשר יהיה נגיש ויוענק חינם.

כיום, רק שליש מהיערות בארה"ב מצויים בבעלות פדראלית. שני שליש משטחי היער הם בבעלות אחרת (מדינות, מחוזות, רשויות מקומיות, איגודים ומיליוני בעלים פרטיים), והם לא מנוהלים ע"י המימשל הפדראלי. תפקידו של המימשל הפדראלי בהשגת יעדי פיתוח בר-קיימא ביערות מתבטאים בהפעלת תוכניות שונות, ייעוץ, גיבוש מדיניות מובילה לניהול היערות, וכן רכישת קרקעות בעלי עניין לאומי.

תקציב שירות היערות, המהווה חלק ממש' החקלאות, מורכב מ-24 מקורות שונים, לכל אחד מהם יעדים ודרישות משלו. חלק מן המקורות הם מתחום שימור הסביבה, וחלק מקורות לקידום תעשיית העץ.

בשנת 1993 הוכנה ע"י הקונגרס האמריקאי **תוכנית היערות לכלכלה וסביבה בנות קיימא** ליערות שבצפון- מערב ארה"ב. The Forest Plan for a Sustainable Economy and a Sustainable Environment). התוכנית אינה מציעה שינוי בחקיקה, ומתבססת על המציאות המשפטית הקיימת. התוכנית מגדירה שני סוגי יערות:

יערות לשימור: שטחי יער בעלי חשיבות לשימור, מוגדרים בד"כ ברמה של כל מדינה. הפעילות המותרת ביערות אלו מצומצמת.

שטחים למימשק מיוחד, "מסתגל" (Adaptive Management Areas): יערות בהם יפותחו שיטות חדשות לאינטגרציה בין יעדי השימור ביער לבין האינטרסים הכלכליים שבהפקת עצה, תוך מתן ביטוי למעורבות האוכלוסייה המקומית בקביעת עתיד היער. התוכנית מקדישה התייחסות מיוחדת להיבטים הכלכליים בניהול היערות, ולצורך בהצדקה כלכלית של היער.

במדינת קליפורניה קיימת שיטה מעניינת ליישום החקיקה הפדראלית לשימור יערות. מתוקף חוק הוקמה "המועצה המדינתית ליעור", (California State Board of Forestry), שבסמכותה קביעת מדיניות ניהול ליערות (פרטיים וציבוריים כאחד). מדיניות זו נועדה כדרך ליישום החקיקה והמדיניות הפדראלית לשימור היערות. המועצה מורכבת מ-5 אנשי ציבור, 3 נציגים של תעשיית העץ, וחואי אחד. המועצה משמשת כגוף מתכנן, מווסת ומתאם ומטרתה היא התוויה של מדיניות לאומית ליערות המדינה, וקידום יישומה בפועל. ממטרה זו נגזרו הפעולות הבאות:

1. קביעת קווי מדיניות לשירות היערות של המדינה.
 2. ייצוג של האינטרס של המדינה ברכישה וניהול של יערות המדינה.
 3. קביעה שנתית של צרכי המחקר, והמלצה של פרויקטים לעיגון בחקיקה.
 4. עדכון של תוכניות ניהול לכל יערות המדינה, וזיהוי הצורך ברכישת שטחים.
 5. גיבוש קווי מדיניות למימשק ולויסות הפעילות היצרנית של היער.
 6. הגדרת שטחים בעלי רגישות סביבתית גבוהה, הדורשים הגנה מוגברת.
- (מקורות: Nelson, 1995, ואתרי האינטרנט:

[http://ice.ucdavis.edu/guide to california programs for biodiversity c.../bof.htm](http://ice.ucdavis.edu/guide%20to%20california%20programs%20for%20biodiversity%20c.../bof.htm)

קנדה

בניגוד לארה"ב, מרבית שטחי היערות בקנדה הם בבעלות הפרובינציות (92%). רק כ 5% משטחי היער הם בבעלות פדראלית, ופחות מ - 3% בבעלות פרטית. ניהול היערות הוא באחריות הפרובינציות, ולכל אחת מהן יש חקיקה משלה, מדיניות בדבר זכויות הפקת עץ, שיטות ייעור, ועוד. שטחי היער הפדראליים – המיעוט – הם במקומות שיש בהם עניין לאומי - עניין מדעי או אחר. בשטחי יער לשימור נכללים שטחים בכל סוגי הבעלות. בנוסף, החוק מחיל מגבלות, כמו איסור כריתה, בשטחים רגישים כגון מדרונות, סביב אגמים ושטחי חייץ סביב כבישים.

בשנות ה-90 הוכנה תוכנית לאומית המתווה מדיניות לניהול היערות (National Forest Strategy). התוכנית אומצה בשנת 1992 ע"י כל רמות הממשל, המגזר התעשייתי וקבוצות העוסקות במחקר וחינוך.

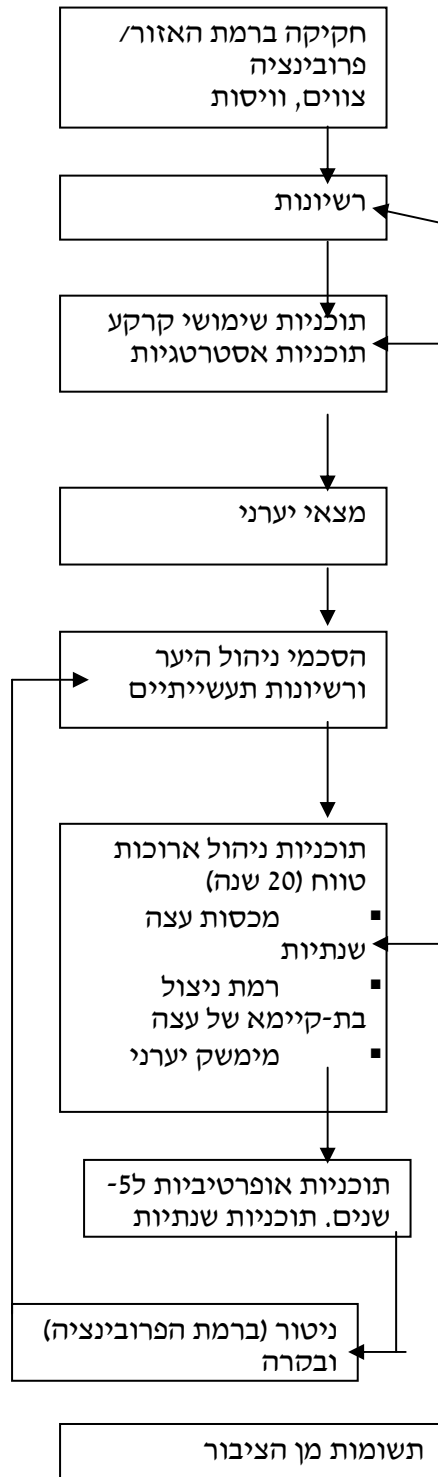
ניהול היערות בקנדה מבוסס על חקיקה ומדיניות ברמת הפרובינציות. על בסיסם ניתנים היתרים ורישיונות וכן נגזרים מהם תוכניות שימושי קרקע ואסטרטגיות פעולה. בנוסף קיימות תוכניות

ניהול ארוכות טווח (20- שנה), מהן נגזרות תוכניות לטווח קצר (תוכניות חומש). כל הכלים הנ"ל מצויים תחת מעקב ובקרה, ושלבם מסוימים מבוססים גם על תשומות מן הציבור. (ראו תרשים הזרימה באיור 7.1).

מקור: www-env.ccm.emr.ca/schoolnet/issues/boreainet/k_policy/policy.htm.

איור 7.1 מיסגרת לתכנון ניהול יערות בקנדה

מקור: אתר אינטרנט, Canada's Boreal Forest, sustainable development



שטחי היער בבריטניה מוגנים ע"י מגוון גדול של אמצעי מדיניות וחוקים. בניגוד למדיניות בארה"ב, בבריטניה החוק לא מבחין בין יערות לשימור ויערות אחרים. הגנה ניתנת לשטחי יער מתוקף אולם החוקים שסקרנו בפרק 6 (הגנים הלאומיים). בנוסף, החוק נותן הגנה למיני עצים ושטחי יער מסוימים. הגנה נוספת ליערות קיימת דרך פיקוח על הכריתה: יש צורך ברישיון מיוחד לפעילות כריתה הנעשית ביער. יתר על כן: חובת הוכחה, כתנאי לקבלת אישור לתוכנית פיתוח, היא שנגקטו כל הפעולות הנדרשות להגנת עצים ושטחי יער. באנגליה ובווילס האכיפה היא באחריות הרשות המקומית. בסקוטלנד האחריות היא של רשות התכנון. בסמכותם של הגופים הנ"ל גם להוציא צווים מיוחדים המתייחסים להגנת עצים או שטחי יער מסוימים.

מועצת הייעור בבריטניה (Forestry Commission) היא ותיקה למדי, אך צעירה מזו שבארה"ב, והוקמה בשנת 1919, מתוקף חוק הייעור (Forestry Act, 1919). מטרתה העיקרית הייתה לקדם את תעשיית העץ - לנהל את היערות הקיימים, לנטוע יערות חדשים, ולתמוך ביערנים פרטיים. בחוק הייעור המתוקן מ-1967 הורחבו המטרות והסמכויות של גוף זה, בכדי לכלול יעדים של שימור סביבה ונופש בחיק הטבע. בשנת 1985 עוגנו יעדי שמירת הטבע ביערות ביתר פירוט בחוק Countryside and Wildlife Act. מועצת הייעור נדרשה להשיג איזון בין מטרות הייצור ביער, לבין יעדי שימור הסביבה. בשנת 1991 פירסמה מועצת הייעור מדיניות לאומית שבה שתי מטרות משתלבות זו בזו: ניהול בר-קיימא של היערות הקיימים, ובה בעת, הרחבת שטחי היער על מנת לענות על הצרכים המגוונים של הציבור בשטחים המיוערים. התפתחותה של החקיקה בנושא היערות בבריטניה ממחישה היטב את המישקל ההולך וגובר של היעדים הסביבתיים.

חוקר בריטי ממליץ לרשויות להיוועץ עם הציבור הרחב בשיטות מתאימות של חשיבה כדי לזהות את הערכים השונים שהציבור מייחס לשימור של יערות (O'Brian 2003). הוא מנמק גישה זו בכך, שליערות יש חשיבות רבה בחברה הבריטית, ובעידן הנוכחי של תיכנון, יש טעם שהמתכננים יעגנו את תוכניות הייעור בערכים ובטעמים של קבוצות שונות בציבור.

ניהול היערות הוא בסמכות רשות הייעור (Forest Authority), המנחה את רשות הגנים הלאומיים בנוגע ליערות שבתחומה. במקרה של חילוקי דעות מכריעה מועצת הייעור. כפי שמבהיר ה- Planning Policy Guideline 7 בתוספת D, נטיעת עצים אינה בפיקוח של מערכת התיכנון הסטטוטורית²¹ (זאת, בניגוד למצב בישראל לאחר אישור תמ"א 22). בסמכות מועצת הייעור נמצאים שטחי יער נוספים לשימור, שאינם מעוגנים סטטוטורית:

יערות פארק (Forest parks): שטחים פתוחים נרחבים, מיוערים בחלקם, המשמשים למטרות פנאי ונופש.

שמורות יער: שטחים בעלי חשיבות גבוהה לשימור בשל ערכי הטבע המצויים בהם.

יערות קהילתיים – Community Forests – הללו קרובים לערים או בתוכן, ולמערכת התיכנון ישנן הנחיות לגביהם, אולם הנחיות אלה אינן מחייבות. הציפייה היא שלכל יער כזה תהייה תוכנית יער לא-סטטוטורית. היערות הללו מנוהלים בדרג המקומי בהנחיה משותפת של ה- Forestry Commission ושל ה- Countryside Commission.²²

יערות לאומיים – בעת כתיבת שורות אלה ב-2004 נמצאים בפיתוח שלושה יערות לאומיים – הראשונים בקטגוריה זו. הסעיף הרלבנטי ב-7 PPG הנ"ל אומר²³:

²¹ http://www.odpm.gov.uk/stellent/groups/odpm_planning/documents/page/odpm_plan_606917-10.hcsp

²² Planning Policy Guidance 7, Annex D – Community Forests, באתר האינטרנט הנ"ל, 2004.

²³ הנ"ל.

D8 - National Forest is a major new multi-purpose forest being established in Leicestershire, Derbyshire and Staffordshire. Planting there will promote economic regeneration in a landscape damaged by industrial dereliction, while creating new recreational opportunities and wildlife habitats. Similar principles apply to planning and the National Forest as to Community Forests.

שימור שטחי יער על-ידי תימרוץ היערנים: עד שנת 1988 פעלה בבריטניה שיטת תימרוץ ע"י הקלות במיסוי, לעידוד סוגים מועדפים של ייעור, ולהשגת סטנדרטים סביבתיים רצויים. מאז פועלת תוכנית תמיכה ומענקים (Woodland Grant Scheme), הנותנת מענקים להכנת תוכניות ניהול ליער, ולניהול בפועל של יערות המשלבים מספר ייעודים. בשנת 1992 פירסמה המדינה קווי מדיניות למחוזות ולרשות הגנים הלאומיים, בנוגע לאסטרטגיית הייעור הרצויה.

ביזמת שר החקלאות והייעור, מתגבשת מדיניות ייעור ממשלתית חדשה, ולה דגש אקולוגי עוד יותר מובהק. האסטרטגיה החדשה תגובש ע"י מועצת הייעור בשיתוף עם אירגון שמירת הטבע English Nature. התוכנית, הנקראת A New Focus for England's Woodlands, מתייחסת לשימור חיי הבר כאל אחת ממטרותיה העיקריות, ומתווה שלוש דרכים עיקריות להשגת יעד זה²⁴:

1. מיפוי שטחים בעלי חשיבות לשימור בשל ערכם הביולוגי (כנגזר מתוכנית הפעולה הממשלתית בנושא המגוון הביולוגי BAP), תוך דגש על שמירת מסדרונות רציפים פתוחים בין שטחים אלו.

2. אסטרטגיה לשימור שטחי יער עתיקים טבעיים והפעלת תוכניות לניהול בר קיימא.

3. העדפה של שימוש במינים מקומיים לצורכי ייעור.

צרפת

לצרפת מסורת ארוכה של שימור יערות, המוכרת עוד מימי הביניים. שטחי יער נשמרו כשמורות טבע החל משנת 1853, וכבר בשנת 1904 היו מוגנים 10% משטחי היער בצרפת כשמורות טבע. שטחי היער מוגנים באמצעות מספר חוקים. 1922 - חוק (Code) לשמירה על היערות, שעודכן בשנת 1979 ו-1985. הסמכויות לניהול היער הן בידי משרד החקלאות, ומאז 1984 קיים אגף נפרד לטיפול ביערות, תחת סמכות שר החקלאות.

איטליה

באיטליה חוקקו מיספר חוקים ברמה הלאומית הנוגעים לייעור ויערנות. החוק הכוללני ביותר הוא משנת 1923, ומהווה עד היום מסגרת מרכזית לשימור יערות. בשנת 1985 נחקק החוק לניהול היערות, המתייחס להיבט התיכנוני, למניעת שריפות, ליעדי שמירת טבע ביער ולוויסות כמות העצה המופקת. החוק דורש מכל מחוז להכין תוכנית פיתוח ליערות שבתחומו, שתכלול גם מגבלות והנחיות באשר לניהול היער.

בנוסף לחקיקה ניתנות הנחות במיסוי ותמריצים כספיים לבעלים פרטיים של שטחי יער לעידוד המשך פעילות הייעור, וכן כפיצוי במקרים בהם נפגעת הפעילות הכלכלית של היער כתוצאה ממגבלות סביבתיות על ניהול היער. בשנת 1988 הושלמה תוכנית לאומית לנושא הייעור, תוכנית

²⁴ (מקורות: The National Park Authority, 1993, Planning Policy Guidance, 1992, דפי עמדה של Countryside Commission, 1991, דו"ח IUCN, 1991, English Nature, 1999).

בעלת תוקף חוקי. התוכנית מנתחת את המצב הקיים, ואת מקומם של היערות בכלכלה ובשמירת הטבע. היא כוללת הצעות להרחבת תחומי הפעילות היערנית, הרחבת שטחי יער, וכן כוונת מחקר בתחום הכלכלה, הסביבה המימשק עוד.

ניהול היערות נעשה ע"י שירות היערות הלאומי, שהוא בסמכות משרד החקלאות והייעור. בשנת 1972 עברו סמכויות הניהול למחוזות, ושירות היערות הפך לגוף מתאם בלבד (דו"ח ה-IUCN, 1992).

אוסטרליה

ניהול היערות באוסטרליה הוא חלק ממדיניות כוללת ומובהקת של פיתוח בר קיימא. היערות מנוהלים, על תועלותיהם הסחירות והבלתי סחירות - לטובת הדור הנוכחי והדורות הבאים. היעדים המוצהרים הם לא רק להבטיח בסיס לשמירת הטבע והמגוון הביולוגי, אלא גם לתרום לפיתוח הכלכלי וליצור הזדמנויות תעסוקה בסקטורים שונים - תיירות, מרעה, תעשיית עץ ועוד. ניהול היערות נעשה מתוך ראייה חברתית וסביבתית, שבתוכה משולבים השיקולים המסחריים והתעשייתיים.

במבט היסטורי נלמד שהיערות לשימור הוגדרו באוסטרליה ראשית בקרקעות ציבוריות. רכישת קרקעות יער מבעלים פרטיים בוצעה רק כאשר היה מדובר בשטח בעל ערכיות סביבתית גבוהה מאוד, שלא ניתן למצוא לו ייצוג או תחליף בשטח בבעלות ציבורית.

היעדים והמדיניות הנוכחית לניהול היערות באוסטרליה הוגדרו במסגרת מסמך לניהול לאומי של היערות. המסמך מציג את הדרישות לניהול ומימשק יערי ומציע מגוון דרכי תימרוץ להשגת יעדי ניהול היער. בין היעדים לשימור יערות נמנים הבאים: שימור מיני צומח וחי ביערות, שמירה על איכות מים, שמירה על בתי גידול, יערות כמקום לפנאי ונופש, שימור ערכי מורשת ושימור שטחי בראשית.

ה"חזון" של תוכנית זו יכול לשמש כדוגמה ל"מילה האחרונה" בניהול בר-קיימא של יערות. הוא מכיל מספר מרכיבים עיקריים:

- שמירת האופי הטבעי של נופי היער של אוסטרליה והערכים הטבעיים שהם מכילים.
- השטח הכולל של יערות באוסטרליה יגדל.
- גישה "הוליסטית" לניהול היערות.
- גם ניהול יערות שבבעלות פרטית יעשה תוך הטמעת שיקולים אקולוגיים.
- תעשיית עץ בת קיימא תבוסס על חדשנות ותתרום לפיתוח הכלכלי האזורי.
- הקהילה המקומית תשותף בתכנון ובקבלת החלטות בכל הנוגע ליערות.

מסמך המדיניות האוסטרלי הוא מפורט ומקיף. הוא מטפל באסטרטגיה לשימור יערות ותיקים ושטחי בראשית, ניהול בר קיימא של היער ודרכים ליישום, יערות טבעיים - ציבוריים ופרטיים, איסוף וניתוח נתונים, הפקת עץ ופיתוח תעשייתו. המסמך הנ"ל מתווה קווים מנחים לפעולתן של המדינות בקביעת ייעודי הקרקע. לגבי כל אחד מן התחומים, נמנים עקרונות מדיניות וכן דרכי יישום. למשל, הדרכים העיקריות להשגת יעדים הקשורים בשמירת הטבע הן:

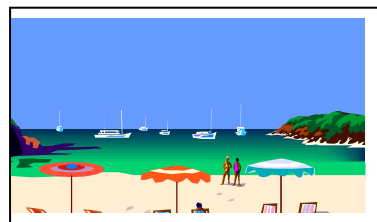
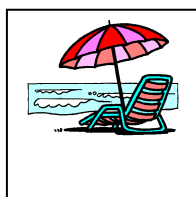
◆ ליצור קשר בין שמורות טבע קיימות, ולהבטיח מסדרונות בהם יישמר המגוון הביולוגי ויישמרו ערכי טבע גם מחוץ לשטחים המוגנים. (חשיבות שמירה על "מסדרונות" פתוחים וקשר בין שטחים שמורים הוא נושא שעלה בעת האחרונה גם על סדר היום של הגופים הירוקים בארץ).

◆ לשמור על הטבע גם מחוץ לשטחי השמורות, בשטחי יער טבעיים שבבעלות ציבורית המוחכרים להפקת עץ או פעילות מסחרית אחרת. זאת באמצעות כלי מימשק מתאימים.

◆ להשיג את יעדי שמירת הטבע גם ביערות שבבעלות פרטית, ע"י קידום מימשק מתאים ביערות אלו.

◆ להגן על שטחי יער טבעיים עתיקים כשמורות טבע, בתוספת מימשק מתאים מחוץ לשטח השמור. עד שיוגדרו כל השטחים הראויים לשימור במסגרת זו ימנעו הרשויות המנהלות את היער לבצע פעולות פיתוח משמעותיות בשטחים המועמדים לשימור.

(מקורות: דו"ח ה-IUCN, <http://www.environment.gov.au/land/forests/nfps/obj.html>, www.na.gov.au/nfps/imp.html).



פרק 8 :

כלים לשימור אזורי חוף

השטחים הפתוחים השונים הוגדרו עד כה על פי ייעוד הקרקע - חקלאי, גן לאומי, יער. מבחינה זו העיסוק בשימור שטחי חוף מעט חורג מצורת מיון זו, שכן חוף ים אינו ייעוד קרקע העומד בפני עצמו, אלא הגדרה הנובעת ממצב גיאוגרפי מסויים. בראייה בין-לאומית, חשוב לציין שלפי אומדני המכון העולמי למשאבים למעלה מ- 60% מאוכלוסיית העולם מתגוררת באזורים הסמוכים לחופי הים, ולמעלה ממחצית השטחים מאוימים מבחינה סביבתית (Lakshmi and Rajagopalan 2000; www.wri.org) עם זאת, בשל המאפיינים המיוחדים של אזורי החוף - רגישותם הסביבתית הגבוהה והחשיבות הציבורית מול לחצי הפיתוח הגבוהים - התפתחו בכמה מדינות חוף שיטות שימור ייחודיות לחופים. מטרת פרק זה היא לסקור את השיטות המיוחדות שפותחו לשימור אזורי חוף, מעל ומעבר לשיטות האחרות לשמירה על שטחים פתוחים.

ניהול חופים משולב

במדינות רבות הגיעו לכלל הכרה כי התכנון המסורתי ושיטות הניהול הרגילות נכשלו בטיפול אפקטיבי ומערכתי בחופים ובשימורם. כך התפתחה מדיניות שונה לתכנון וניהול אזורי החוף – Integrated Coastal Zone Management, או בקיצור המוכר ICZM. בעברית מקובל התרגום ל"ניהול חופים משולב" – נח"ם. מדיניות זו קיבלה הכרה רשמית באו"ם בשנת 1992, ככלי להשגת פיתוח בר-קיימא באזור החוף ונהוגה במדינות רבות (Meulen and Haes 1996; Lakshmi and Rajagopalan 2000).

קיימת ספרות מחקרית לא קטנה על גישת ICZM. כתב העת Ocean and Coastal Management הקדיש מקום רב בשנים 1996-8 לסקירת השיטה במדינות שונות, ביניהן אירופה בכללותה (Meulen and Haes 1996), דנמרק (Worm 1997), טורקיה (Ozhan 1996), צפון-מערב אפריקה (Snoussi and Tabet-Aoul 2000), אמריקה המרכזית (Windevoxhel et al, 1999), סין – אזור שח'י (Shi et al 2001). ניתן למצוא גם סקירה של אינדונזיה (Kusuma- and Purwaka 1996) Atmadja

בשונה ממסגרות התכנון והניהול הרגילות, העוסקות לרוב בסקטור או בנושא אחד, מציעה ה-ICZM מסגרת ניהולית אינטגרטיבית ומתואמת, המשלבת התייחסות להיבטים סביבתיים, פיזיים, חברתיים וכלכליים גם יחד. ICZM הוא תהליך ממשלתי הכולל מסגרת חוקית ואירגונית, ומבטיח שהתוכניות לפיתוח וניהול החוף ייעשו בשיתוף האוכלוסייה המושפעת (Clark 1998; Fabbri 1998).

עיקרון השילוב בתוכניות ICZM מתייחס למגוון של גורמים ורמות :

סקטורים: יצירת תכנון וניהול משולבים ע"י שיתוף כל הסקטורים הרלוונטיים - חברתיים, סביבתיים, כלכליים.

גופים מעורבים: שיתוף פעולה בין גופים ממשלתיים ברמה הבינלאומית, הלאומית, האזורית והמקומית. שיתוף פעולה עם גופים בלתי-ממשלתיים (NGO) ועם הציבור הלא-מאורגן.

היבט גיאוגרפי מרחבי: התייחסות לאזור הים, החוף ופנים היבשת אשר יש להם השפעה על התהליכים בחוף. ההתייחסות חוצה גבולות מוניציפאליים.

נושאים: שילוב של נושאים קרקעיים, סביבתיים, כלכליים וחברתיים.

הגדרת "אזור החוף" בתוכניות ICZM משתנה ממדינה למדינה, וכוללת בדרך כלל את האזור העיקרי ביבשה המושפע מן הים, וכן שטח משמעותי בתוך הים, לעיתים עד גבול המים הטריטוריאליים. בקליפורניה לדוגמה, נע גבול תוכנית החוף ממספר עשרות מטרים באזורים העירוניים, ועד 5 מיילים באזורים אחרים.

היוזמה להכנת תוכניות לניהול משולב של אזורי חוף: ברוב המקרים היוזמות הכנת התוכנית הגיעו "מלמעלה", ביוזמת הממשלה. לעיתים היוזמה מגיעה מ"למטה" - ביוזמת קבוצות מקומיות או אירגונים ללא מטרות רווח. במקרים רבים הכנת תוכנית לניהול החופים באה כתגובה לנוק חמור שנגרם לחופים כתוצאה משימוש אינטנסיבי. אסון סביבתי עשוי לגרום לציבור לפעול, ובדרך כלל מהווה תנאי לשיתוף פעולה של המימסד.

המיבנה והתוכן של תוכניות ICZM שיישמו עד כה, משתנה מאוד בין מדינה למדינה, ובין אזור לאזור. נציג עתה הלן סקירה קצרה לגבי מגוון המסגרות הארגוניות והמישפטיות ומיקבץ הכלים המופעלים במסגרת תוכניות לניהול משולב של אזורי החוף.

כלים להשגת יעדים בתוכניות ICZM

חקיקה ואירגון

קיימות מספר גישות בדבר סוג החקיקה הדרושה לתוכניות ניהול חופים. מדינות אחדות (כגון מערב אוסטרליה) או רשויות מקומיות החליטו שאין צורך בחוק חדש, אלא ניתן להשיג את מטרות ניהול החופים דרך תיאום בין חוקים וקווי מדיניות קיימים, ע"י פיתוח הנחיות בין-ארגוניות. על דרך זו המליץ מסמך המדיניות של הוועדה למימי חופין בישראל. מדינות אחרות חוקקו חוקים מיוחדים מסוגים שונים להגנה על החופים, כפי שיפורט להלן.

גם בנושא המסגרת הארגונית להפעלת התוכנית קיימות תפיסות שונות. על פי הניסיון של מדינות שונות ברחבי העולם, נראה כי תוכניות ICZM המוצלחות ביותר הן אלו שבהן הקימה הממשלה מוסד חדש עם תחום שיפוט רחב באזור החוף, בעל סמכות לרכז מדיניות קיימת וליצור מדיניות וחקיקה חדשה, וכן ליישם ולאכוף את הכלים שבתוכנית. עם זאת, תוכנית מוצלחת איננה בהכרח כרוכה בהקמת אירגון חדש, כל עוד התוכנית מוגדרת היטב וכוללת אינטגרציה ברורה בין הגופים הקיימים היא עשויה להצליח (Clark 1998; Fabbri 1998; פיירסטון והאן, 1998).

סוגי חקיקה וזיקתה למדיניות התיכנון:

קיימים מספר סוגים של חקיקה לניהול חופים.

ניהול חופים לאומי כוללני: נחקק חוק מיוחד ליישומה של תוכנית ICZM. החוק מתייחס לסביבת החוק הימית והיבשתית כאחד, ועוסק בוויסות פעילות הפיתוח ניהול משאבים ושמירת טבע. הדוגמה המוצלחת ביותר לסוג זה של חקיקה היא תוכנית ICZM בארה"ב: בשנת 1972 חוקק חוק פדראלי חדש להגנה על החופים - The Federal Coastal Zone Management Act. חוק זה קובע שהשתתפות המדינות בתוכנית תהיה על בסיס התנדבותי, אך החוק מעניק תמריצים לכך

הכוללים מימון ממשלתי. מדינה בארה"ב הבוחרת להשתתף בתוכנית חייבת להכין תוכנית לניהול החוף, הכוללת התייחסות למדיניות שמירת טבע, ניהול של פיתוח החוף וייעול תהליכים של קבלת החלטות ממשלתיות.

מאחר שחופים הם לעיתים תכופות מערכות אקולוגיות המשותפות למדינות אחדות, ניתנת בספרות תשומת לב מיוחדת לנושא הרב-לאומי. כאן לא נסקור נושא מעניין זה, אך נציין שסוגייה מיוחדת היא אופן הניהול במצב של מדינה פדראלית כמו ארה"ב, קנדה ואוסטרליה (Huggett (1998). באירופה הוותיקה והמתחדשת (מזרח) ישנן מדינות עם הבדלים רבים בניהן בגישות לניהול החופים ובמיוחד, במידת ההצלחה בביצוע החקיקה או המדיניות. ישנן מספר מדינות עם חקיקה לאומית לעניין ניהול כוללני של החופים. לפי החוקרים (Meulen and Haes (1998 ישנו קו ברור המפריד בין מדינות דרום אירופה – יוון, איטליה, דרום-צרפת, ספרד ופורטוגל, לבין מדינות מרכז וצפון אירופה; וכן יש קו המפריד בין הללו לבין המדינות של מזרח אירופה אשר בעת כתיבת שורות אלה עומדות להצטרף לאיחוד האירופי. ללא ספק נראה בשנים הקרובות תשומת לב גוברת של האיחוד בשאיפה להשיג רמה אחידה יותר של ניהול החופים באירופה.

תכנית לניהול החוף במסגרת של תכנון כלכלי לאומי או ניהול משאבים: במקרה זה נכלל ה-ICZM כפרק בתוך מסגרת רחבה יותר של תכנון, המיועד להסדיר פיתוח וניהול משאבים. הסמכות נשאבת מחוק תכנון כללי. היתרון בשיטה זו נובע מן העובדה כי התוכנית מעוגנת במסגרת לאומית רחבה וכוללת.

תכנון כלכלי לאומי: מדינות מסוימות (כגון אינדונזיה ותאילנד) הכירו בגישה של פיתוח בר-קיימא, וכללו את ה-ICZM במסגרת מערכת חוקים של פיתוח כלכלי לאומי. לכל מגזר כלכלי (כגון דיג, ספנות, תיירות, תחבורה..) קובע החוק מטרות, הן להשקעה ושימושי קרקע. כך נוצרת זיקה כלכלית בין הסקטורים השונים.

ניהול משאבים לאומי: בניו זילנד נחקק בשנת 1991 חוק לניהול משאבים (Resources - RMA - Management Act). חוק זה ביטל או תיקן 50 חוקים אחרים שהתייחסו לחוף ולסביבה הימית. חוקם מבנה אירגוני חדש שמטרתו יצירת שיתוף פעולה בין המדינות והוועדות האזוריות. ברמה הלאומית נקבעים סדרי העדיפויות ונקבעת המדיניות הכללית לגבי סוגיות מסוימות, וברמות האחרות מגובשות תוכניות בהתאם. החוק המיוחד מחייב להעריך את חיוניות התוכניות לפני יישומן, לבחון חלופות אפשריות, ולנטר את היעילות של כל תוכנית ותוכנית לאחר יישומה ולהעריכה מחדש תוך עשור.

קביעת שימושי הקרקע המותרים באמצעות תוכניות סטטוטוריות

שמירת השטח דרך תוכניות מתאר היא דרך המוכרת היטב בישראל. דרך זו מבוססת על תכנון וויסות שימושי הקרקע באזור החוף, ע"י הגדרת הפיתוח לכל מיתחם ומיתחם. במקרים בהם נבחר כלי זה, מתייחסת בדרך כלל התוכנית לכל רצועת החוף של המדינה ולא לחלקים בלבד. נביא דוגמאות ממיספר ארצות (ונוזכיר, שגם סקירה זו אינה מתיימרת להיות ממצה):

צרפת היא דוגמה מובהקת לשימוש נרחב בכלי זה. בצרפת ניהול החוף מתבצע בעזרת שני הסדרים עיקריים:

- תוכנית ייעודי קרקע לאזור החוף: הצרפתים בחרו לגשת לניהול החוף דרך הרחבת השיטה הקיימת והחוקים הקיימים לתכנון שימושי קרקע. במשך הזמן הכינו תיקונים חלקיים, במקום להכין תוכנית ניהול כוללת חדשה. החיסרון בגישה זו הוא חוסר בהירות שנוצר בין היחס לשטחים הימיים והיבשתיים, וחוסר אינטגרציה בניהול החוף.

- תוכנית לניצול ושימור משאבי המים עפ"י אזורים: הגדרת אזורים בים ובשפת הים עפ"י שימושים. כל תוכנית מקומית חייבת להתאים לתוכנית כוללת זו.

גואטמלה: הוכנה תוכנית ארצית לרצועת חוף ברוחב של 3 ק"מ מקו המים לכיוון היבשה.

קליפורניה: חוקי מדינה זו קובעים שכל עיר חופית מחויבת להכין תוכנית מקומית לרצועת החוף שבתחומה, בכפוף ובהתאמה למדיניות הכוללת של קליפורניה לגבי כל רצועת החוף. מדיניות זו כוללת עקרונות של גישה חופשית לציבור, ושימור משאבי הטבע. גם באירלנד, ניגריה ומדינות נוספות ישנה מדיניות ארצית דומה המיושמת ובאה לידי ביטוי בתוכניות מקומיות.

שוודיה: המדינה מוסמכת להגדיר אזורי חוף בעלי עניין מיוחד, ולדרוש מהרשות המקומית להכין או לעדכן את התוכנית לאזורים אלה. המדינה רשאית לדרוש הפסקה של פעילות הפיתוח בחוף עד השלמת התוכנית. צעד זה ננקט בתגובה למספר מקרים של הרס ופגיעה בחופים.

יתרונותיה של שיטת תוכניות המתאר בהגנה על החופים נובעים מן היכולת למתן ניגודים בין שימושי הקרקע השונים לאורך החוף (כגון חקלאות, תיירות, שימור...). אולם, במקרים רבים, בעקבות לחצים מקומיים נעשים שינויים מהותיים בתוכנית, כך שהתוצאה שונה באופן מהותי מתוכנית המתאר המקורית. מצב זה מאפיין בעיקר את המדינות המתפתחות, בהן יישום ברור ועקבי של תוכניות מתאר הוא כמעט בלתי אפשרי. חסרון נוסף של השיטה הוא חוסר היכולת להתמודד עם סוגיות כמו דיג, תחבורה ימית, וסוגיות אחרות הנוגעות לאזור המגע הפנימי של היבשה והים.

קביעה בחוק של רצועה אסורה לבנייה (או עם מגבלות רבות):

כלי נוסף הוא הגדרה של רצועה לאורך החוף, שרוחבה במדינות שונות נע בין 100 ל-1,000 מ', ובתחומה אסורה הבנייה כלל או שמוחלות מגבלות פיתוח חמורות. במספר מדינות (כדוגמת דרום קרוליינה בארה"ב ומערב אוסטרליה) רוחב הרצועה משתנה בהתאם לתנאי החוף.

באורוגוואי מוגדר שטח רחב בן 250 מ' לאורך החוף למטרות של שמירה על טבע ותיירות, וחלות הגבלות על כריית חול ומשאבי טבע אחרים. בקוסטה ריקה מוגדרת רצועה בת 400 מ', מהם 200 מ' בתחום היבשה. רצועה בת 50 מ' הסמוכה לים מוגדרת כ"אזור ציבורי" האסור לפיתוח מסחרי, למעט שימושים מותני מים (כמו פעילות נמלית). 150 מ' נוספים מוגדרים כ"אזור מוגבל".

רכישת הזכויות בקרקע:

ניתן למנות עוד שלושה כלים אשר הוזכרו בפרקים הקודמים, ומשמשים כלים נפוצים בתוכניות של ניהול חופים משולב. הללו הם:

1. רכישה מלאה של החוף על ידי המדינה או גוף ציבורי אחר. לדוגמה, בצרפת קיים אירגון אשר רוכש, מתוקף חוק משנת 1975, קרקעות שיש עניין לשמרם, וממלא תפקיד חשוב בהגנה על חופי הים והאגמים.
2. החלת מגבלות על שימושים בקרקע פרטית לאורך החופים, על ידי שמירת זיקות הנאה למעבר לציבור.
3. דרישה של תמורה סביבתית (mitigation) של "רצועת חוף כנגד רצועת חוף" כל אימת שחוף פתוח מוסב לבנייה.

מדיניות השואפת להגן על חופי הים מפני פיתוח באופן יעיל לאורך זמן, לא תסתפק באף אחת מבין הגישות שמנינו לעיל, ותשלב בין השיטות השונות.

חלק שלישי

הכלים הניתנים להפעלה בישראל



פרק 9:

סקירה מסכמת של הכלים הנהוגים בחו"ל ובישראל וזיהוי כלים ל"יבוא"

בפרק זה נציג סקירה מסכמת של כל הכלים המשמשים לשמירה על שטחים פתוחים שזיהינו בספרות הבין-לאומית. בטבלה 9.1 נסקור את הכלים שהצגנו בפרקים הקודמים לפי תפקיד וסוג השטח לשימור, תוך ציון המדינות שבהן מצאנו דיווח על שימוש בכל כלי וכלי.

טבלה 9.1: סיכום של הכלים לפי סוג, ייעוד קרקע, ומדינות שלגביהן מצאנו דוח על יישום (הרשימה לא ממצה) [המשך הטבלה בשני העמודים הבאים]

| סוגי הכלים | ייעוד הקרקע | | קרקע חקלאית | שמות טבע וגנים לאומיים | שטחי יער | חופים |
|--|-------------------------------|--|--|---|------------------------------------|--------------------------|
| | פירוט הכלים | | | | | |
| <u>שינוי ישיר</u> <u>בבעלות או</u> <u>בזכויות</u> <u>במקרקעין</u> | רכישה מלאה ע"י הציבור | | ארה"ב, אירופה- רכישה ע"י קרנות | ארה"ב, צרפת, איטליה, קנדה, הולנד | ארה"ב, הולנד | ארה"ב, צרפת |
| | רכישת זכויות פיתוח | | ארה"ב | | | |
| | בנק קרקעות | | הולנד, סטוקהולם | | | |
| תיכנון | היררכיה במוסדות תיכנון | | הולנד, בריטניה, אונטריו (קנדה), אורגון | | | |
| תכניות ארציות ואזוריות | תוכניות ארציות ואזוריות | | הולנד, הוואי | הולנד, איטליה, אנגליה, הוואי, סקוטלנד | ארה"ב, סקוטלנד, קנדה, איטליה | צרפת, שוודיה, גואטמלה |
| | תכניות מקומיות | | הולנד, אורגון | הולנד, אנגליה, קנדה, סקוטלנד | סקוטלנד, אנגליה, קנדה | קליפורניה |

טבלה 9.1: סיכום של הכלים לפי סוג, ייעוד קרקע, ומדינות שלגביהן מצאנו דווח על יישום (המשך)

| | | | | | |
|-----------|----------------------------------|--------|------------------------|---|-----------------------|
| קליפורניה | אנגליה, קליפורניה, קנדה, איטליה. | אנגליה | מסצ'וסטס | הנחיות לאומיות | |
| | ארה"ב, אונטריו, צרפת | | | איזור בלעדי | איזור "zoning" |
| | | | ארה"ב | איזור לא בלעדי | |
| | | | ארה"ב (15 מדינות) | קביעת אזורים חקלאיים | |
| | אנגליה | אנגליה | אנגליה, אונטריו | מערכות לסיווג שטחים פתוחים | |
| | אנגליה | | | חגורות ירוקות | |
| | | הוואי | הוואי | גבול גידול עירוני | |
| | | | ארה"ב | סיפוח עירוני | |
| | ארה"ב | | | העברת זכויות פיתוח | |
| | | | ארה"ב | התניית פיתוח חדש בקיום שירותים ציבוריים | |
| | | | ארה"ב (חוק עזר עירוני) | קביעת שלבי גידול | |
| | | | וורמונט | רישיונות פיתוח | |
| | | | קליפורניה, וושינגטון | שיפוי סביבתי לציבור | נטל יזמים |
| | | | ארה"ב | זיקות הנאה לשימור | |

טבלה 9.1: סיכום של הכלים לפי סוג, ייעוד קרקע, ומדינות שלגביהן מצאנו דווח על יישום (המשך)

| | | ארה"ב | | <u>מיסוי דיפרנציאלי</u> | |
|-------------------------|--|--|--------------------------|----------------------------------|------------------------------------|
| | ארה"ב, איטליה | | ארה"ב | הנחות במס לחקלאים | <u>עידוד העיבוד של קרקע חקלאית</u> |
| | ארה"ב | | קנדה, צרפת | רכישת קרקע חקלאית ומתן סיוע כספי | |
| | | | צרפת, הולנד | קיבוץ חלקות קטנות | |
| | | | ארה"ב (כמעט בכל המדינות) | חקיקה בדבר הזכות לעיסוק בחקלאות | |
| ארה"ב, ניו-זילנד, צרפת. | צרפת, אנגליה, ארה"ב, קנדה, איטליה, גרמניה. | גרמניה איטליה בריטניה ארה"ב צרפת, קנדה מקסיקו (שמורות ביוספריות) | | | <u>חקיקה ישירה המכתיבה שימור</u> |
| | | סקוטלנד, צרפת | | | <u>הסכמים עם בעלי הקרקע</u> |
| | ארה"ב, אנגליה, איטליה. | אנגליה | | | <u>תימרוץ של פעילות ייעור</u> |

טבלה 9.1 מרכזת את הכלים העיקריים שנסקרו במסגרת עבודה זו. באמצעות טבלה זו ניתן להתרשם מאופן השימוש בכלים השונים, בהתייחס לייעודים השונים של השטחים הפתוחים. המדינות הנזכרות בגוף הטבלה הן המדינות העיקריות בהן מיושמים כלים אלו - כפי שנסקרו במסגרת מחקר זה. המדינות המוזכרות מהוות דוגמא בלבד, ולפיכך אין זו רשימה מלאה. צירופים נוספים של הכלים השונים לשמירת השטחים הפתוחים השונים קיימים בפועל במדינות נוספות.

החלק השלישי יתמקד בכושר לייבא מיקצת מהכלים החסרים לשמירה על קרקע חקלאית והנהוגים בארצות אחרות. בפרק 10 נסקור את מידת הנוכחות בישראל של הכלים השונים שסקרנו כאן. שם נציג טבלה שתובילנו למסקנות בדבר כלים שטרם נוסו או נטמעו באופן מספיק בישראל, ושראו לביחוסם ביתר עומק לקראת יישומם האפשרי. הפרקים האחרונים - פרק 10 ופרק 11 - יציגו מדיניות מומלצת לשמירה על השטחים הפתוחים בישראל, תוך "ייבוא" מסויים, אך מוגבל, של כלים שאינם נהוגים עדיין בישראל.

פרק 10:

בחינת ישימותם של כלים חדשים מעבר לאלה המקובלים בישראל

בחלק השלישי, הפותח בפרק זה, נבחן את מידת נוכחותו בישראל כיום של כל אחד מסוגי הכלים שסקרנו בחלק השני. בפרק הנוכחי נשאל, האם יש מקום לייבא כלים כלשהם שאינם בשימוש נרחב כיום. נמייך את הכלים שסקרנו בפרקים דלעיל על פי מידם נוכחותם והפעלתם כיום בישראל, ונצביע על הכלים שאותם נמליץ "לייבא" לישראל.

אילו מבין הכלים שסקרנו קיימים בישראל ואילו מתאים לייבא?

בטבלה 10.1 נציג את מידת התאמתם של הכלים השונים שזיהינו בחלקים הקודמים של המחקר-ליישום בישראל. כללנו בטבלה רק את הכלים המרכזיים, אשר התגלו כיעילים במדינות אחרות. מטרת הטבלה אינה להעניק ציון של שביעות רצון לאופן יישומו של כלי מסויים בישראל כיום, אלא לציין רק באם הוא קיים או לא. מאחורי הסיווגים שבטבלה זו בדבר מידת הנוכחות של כל כלי וכלי בישראל, עומד מחקר מפורט שבחן את הכלים הקיימים בישראל וסקר את הידוע על השימוש בכל אחד מהם ועל מידת השגת היעדים של שימור שטחים פתוחים. הסקירות המפורטות של הכלים הנהוגים בישראל משמשים כחומר רקע והם נכללים בדוח נפרד (האן בהנחיית אלטרמן 2001). בפירסום הנוכחי נביא רק את מסקנות המחקר לגבי כל כלי וכלי.

בטבלה 10.1 ציינו את נוכחותו של כל כלי ומידת ישימותו לישראל על פי סיווג הבא והסימולים הבאים:

כלי קיים (הכלי כבר מצוי בשימוש);

לא רלבנטי (מסומן כד: -)

לא מתאים - בציון הסיבה שבגינה מסתמנת אי התאמה.

כלי אפשרי - מתאים ליישום מלא או חלקי בישראל (מסומן ע"י ריבוע כמודגם).

כלי המומלץ במיוחד ל"ייבוא" - מסומן על ידי כוכבית-ריבוע.

בהמשכו של פרק זה נציג, בקצרה, את דברי ההסבר לגבי מסקנתנו לגבי כל אחד מהכלים שבטבלה. נזכיר, שהפרטים לגבי הידע הקיים אודות אופן הפעלת הכלים השונים בישראל אינם נכללים במחקר זה אלא בדוח נפרד וכן במחקרים קודמים של רחל אלטרמן (אלטרמן 1999, אלטרמן 1997), ואלטרמן ורוזנשטיין (1992).

בטבלה לא כללנו את הכלים לשמירת חופים משום שהללו הם בעלי הגדרה גיאוגרפית ולא הגדרה של ייעודי קרקע. על כן אין הטבלה מתאימה לנושא זה.

טבלה 10.1 – מידת הנוכחות של הכלים השונים והתאמתם ליישום בישראל (המשך בעמוד הבא)

| שטחי יער | שמורות טבע וגנים לאומיים | קרקע חקלאית | שימושי הקרקע — הכלי המפורט | הכלי הכללי |
|---|--|---|--|--|
| כלי אפשרי, אם כי מידת הצורך קטנה מהקודמים | כלי אפשרי | לא מתאים לשטח נרחב, יכול להתאים לשטחים מוגבלים | <ul style="list-style-type: none"> רכישת הקרקע ע"י גוף ציבורי או עמותה (בישראל: גם רכישת חוזה חכירה לדורות) | רכישה או תרומה של "זכויות פיתוח" או רכישת הבעלות המלאה |
| כלי אפשרי [כנ"ל] | כלי אפשרי | כלי אפשרי | <ul style="list-style-type: none"> רכישת זכויות פיתוח | |
| כלי אפשרי בנסיבות של ייעור לתקופה מוגבלת ולהסרה חלקית בעתיד | לא מתאים כי מיועד בעיקר לעתודות לפיתוח | כלי אפשרי | בנק קרקעות | |
| | | קיים | היררכיה במוסדות התכנון | תיכנון |
| | | קיים | תוכניות ארציות ואזוריות | |
| | | קיים | תוכניות מקומיות | |
| | | קיים במידה מסויימת | איזור | איזור |
| - | - | בעייתי ליישום. יעיל רק בהעדר לחצי פיתוח | קביעת אזורים חקלאיים | |
| | | קיים במידה מסויימת במסמכי הרקע לתכניות מיתאר ארציות ומחוזיות ("מיסמך רגישות סביבתית"). יש מקום לשקול מתן מעמד סטטוטורי. | סיווג שטחים פתוחים | |
| | | זוהי תפיסה חדשה יחסית בישראל, ומוצעת בתמ"א 35 (רצועות נוף). | חגורות ירוקות | |
| | | מסתמן כבעייתי. מכיוון שהכלים הם בידי הרשויות המקומיות, התנאי להצלחה הוא הפנמת התפיסה כי שמירת השטחים הפתוחים היא אינטרס של הרשויות המקומיות עצמן. | גבול גידול עירוני, תנאים לשינוי גבולות עירוניים, קביעת שלבי גידול, התניית פיתוח חדש באספקת שירותי ציבור, רישיונות פיתוח. | אמצעים להכוונת הפיתוח |

| שטחי יער | שמורות טבע וגנים לאומיים | קרקע חקלאית | שימושי הקרקע _____ _____ הכלי המפורט | הכלי הכללי |
|---|--|---|---|--------------------------------|
| כלי אפשרי | כלי אפשרי | כלי אפשרי | העברת זכויות פיתוח | |
| שיפוי סביבתי עוגן במיסגרת שינוי לתמ"א 22 – ייעוד שטח ליער בתמורה לגריעת שטח אחר. | בעייתי כאשר שטח מסוים דווקא הוא החשוב לשימור ואין לו תחליף. | כלי אפשרי | שיפוי סביבתי לציבור | נטל יזמים |
| לא כ"כ רלוונטי, מיעוט של זכויות פיתוח לפרטיים. | בעייתי, מבוסס על חוזים וולונטריים. | כלי אפשרי, אך בעייתי ליישום בטווח הקרוב. | זיקות הנאה לשימור | |
| - | קיים | קיים, אך גם מנוצל לרעה | | מיסוי דיפרנציאלי |
| - | - | קיים | הנחות במס לחקלאים | עידוד העיבוד של קרקע חקלאית |
| - | ניתן ליישום בשטחי חקלאות בתוך שמורות | קיים חלקית, ניתן ליישום רחב יותר | רכישת קרקע חקלאית ומתן סיוע כספי | |
| - | - | כלי אפשרי | הזכות לעסוק בחקלאות | |
| קיים בחוקים אחדים (קשיים דומים לגנים לאומיים אך ברמה פחותה) | קיים בחוק גנים לאומיים ושמורות טבע אך נתקל במחסומי ביצוע בגין זכויות במקרקעין | קיים בחוק התיכנון והבנייה אך ההפעלה לא מספקת | | חקיקה ישירה |
| כלי אפשרי | אפשרי אך יישום נרחב בעייתי עקב מגבלות השימוש בקרקע ע"פ החוק. | כלי אפשרי | | הסכמים עם בעלי הקרקע |
| אגד של כלים אפשריים אך היישום מורכב | אגד של כלים אפשריים אך היישום מורכב | אגד של כלים אפשריים אך היישום מורכב | | שמורות ביוספריות |

ההיתכנות של יישום הכלים השונים בישראל

בחלק זה של הפרק זה נסקור את הכלים העיקריים המופיעים בטבלה 10.1 ונבחן את מידת ישימותם המשוערת לישראל. הכלים המומלצים ל"יבוא" לישראל מסומנים בטבלה על ידי כוכבית-ריבוע.

רכישה או תרומה ע"י הבעלים

הכלים מקבוצה זו מסתמנים לא רק כמתאימים, אלא אף כנחוצים ככלים משלימים לשמירת שטחים פתוחים בישראל. ברור כי במקרים רבים לא ניתן יהיה לשמור על שטח פתוח רק מתוקף איסורים, ויש צורך בהשקעה ישירה למימון ההגנה. קיימות מספר עבודות אשר בחנו את נושא מימון שמירת השטחים הפתוחים בכלל ורכישת קרקעות או זכויות בקרקע בפרט. בין עבודות אלו ניתן להזכיר את תמ"מ 5 למחוז תל אביב (טרם אושרה), הכוללת הצעה להקמת קרן לשטחים פתוחים (אמנם עירוניים), ואת הצעות רשות שמירת הטבע והגנים להקמת קרן לרכישת קרקע. לאחרונה נערכה ע"י אדם טבע ודין והחברה להגנת הטבע בדיקה²⁵ באזור סובב רמת הנדיב. במסגרת עבודה זו זוהו שטחים בעלי ערכיות סביבתית גבוהה, ברובם חקלאיים, שאינם מוגנים על ידי תוכניות סטטוטוריות. עורכי החלק הכלכלי של העבודה מציעים מספר דרכי פעולה להגנת שטחים אלו (בהיקף של כ-49,000 דונם) כהשלמה לכלים הרגולאטיביים. אחת מהדרכים המוצעות היא לפצות את בעלי הקרקעות על הימנעות מפיתוח. נמצא כי אם תוטל אגרה של 2% מערך הנכס הסופי (כ- \$ 4,000 ליח"ד), ניתן יהיה לפצות את בעלי הקרקעות ולהבטיח את שמירת השטח.

בפני אימוץ כלים מסוג זה בישראל עומדת דרך ארוכה, הכוללת גיוס משאבים כספיים, ארגון שונה וכמובן, ואולי גם חקיקה מתאימה. בראש ובראשונה, יש צורך בשינוי תפיסתי. ניתן לזרז את יישומם של כלים אלו על ידי שיתוף פעולה בין אירגונים ציבוריים-סביבתיים ובין רשויות ממשלתיות על פי מודלים הפועלים ככל הנראה בהצלחה בארצות שסקרנו לעיל.

בנושא זה, יש לקרן הקיימת לישראל מקום מיוחד. זרוע היסטורית זו של העם היהודי וכיום, גם של מדינת ישראל, ראתה את ייעודה בעבר, ועוסקת גם כיום על "אש קטנה", ברכישת הבעלות על קרקעות מתוך יעדים של נוכחות לאומית. האם לא הגיע הזמן שגוף זה, שלו היוקרה, הניסיון האירגוני, והמשאבים (מתוך התקבולים על קרקעותיו המוחכרות), ייקח על עצמו לרכוש קרקעות או "זכויות פיתוח" במקרקעין, כך שימשו את היעדים של שמירה על הסביבה, המורשת הפיסית-נופית, והמשאבים, לדורות הבאים?

כלים של תיכנון סטטוטורי

קבוצת כלים זו קיימת ודומיננטית ביותר בשימוש בישראל. מחקר השוואתי שערכה החוקרת הראשית (Alterman 2001) הראה שאין בין מדינות המערב מדינה שבה הכלים של שליטה על השימוש בקרקע הם ברמה מחייבת והדוקה יותר מאשר בישראל, ואין מדינה אחרת שבה כלי התיכנון הסטטוטורי מאפשרים – ואף מחייבים – תיאום דווקני בין הדרג הארצי, המחוזי והמקומי. אולם אליה וקוף בה: מסתבר שחרף חוזקם-לכאורה של כלים אלה, אין הם מספיקים להגנה על שארית השטחים הפתוחים בישראל.

כלי אחד מקבוצה זו הקיים במדינות אחרות מומלץ ליישום בישראל – דווקא כלי "רך" יותר מאשר תוכניות סטטוטוריות המחייבות ציות מוחלט. מדובר בניסוח של מדיניות לאומית בדבר השמירה על שטחי כמיסמך מדיניות מנחה. גם אם התרומה תהיה במישור ההצהרתי בעיקר – מומלץ על

²⁵ רוזנטל גדי, שלמה אפרתי, אורלי נור בן-חיים ושאל צבן, סובב רמת הנדיב, מגמות בהתפתחות הכלכלית, מכשירי מדיניות לשמירה על שטחים פתוחים, מרץ 1999.

ניסוח של הנחיות לאומיות בדבר הקריטריונים המנחים לשמירה על שטחים פתוחים שוועדות התיכנון יידרשו לשים כנר לרגליהן.

העדרה של מערכת הנחיות לאומיות בולטת בעיקר לגבי הקרקע החקלאית. הוועדה לשמירה על קרקע חקלאית ושטחים פתוחים מקבלת החלטות שוטפות, אד הוק, אך לא פיתחה אמות מידה מוצהרות וידועות מראש שיוכלו לשמש כמדיניות לאומית לשמירת השטחים הפתוחים. כפי שהראינו בפרק החלטות מינהל מקרקעי ישראל בנושא, שהן סוג של מדיניות לאומית, יצרו מגמה הפוכה דווקא – עידוד של הפשרת קרקע חקלאית, לעיתים ללא התאמה למדיניות התכנון הלאומית כפי שמתבטאת בתוכניות המיתאר הארציות והמחוזיות. הדיון בנושא החלטות המינהל ועיגון זכויות החקלאים, המצוי כיום בעיצומו, יכול להוות הזדמנות טובה לגיבוש ופירסום מדיניות ברורה והחלטית של המינהל, כגוף המופקד על קרקעות המדינה, לגבי הצורך בשימור קרקע חקלאית.

כלי איזור (zoning) – סיווג השטחים הפתוחים לפי דרגת החיוב בשימור

הכלים המוכרים מקבוצה זו במדינות אחרות קיימים במוטנציה גם בישראל, אך עד לאחרונה, לא היו בשימוש רב. הכוונה היא שבישראל, כלי השימור העיקרי הוא (או אולי ניתן לומר, בתקווה, היה) ההכרזה על קרקע חקלאית לפי חוק התיכנון והבנייה. אולם כלי זה אינו מבחין בין רמות שונות של שימור על פי המאפיינים השונים של השטח ואיכותיו הסביבתיות. ההכרזה היא "הכול או לא כלום", ועל כן, אינה מצליחה לשמש ככלי מספיק להגנה על השטחים הפתוחים, כפי שהראתה החוקרת הראשית במחקר אמפירי בישראל (אלתרמן ורוזנשטיין 1992) ובמחקר בין-לאומי השוואתי (Alterman 1997).

בשנים האחרונות כן נערך שימוש הולך וגובר בכלי זה של סיווג שטחים פתוחים, והוא נכלל בתוכניות הארציות והמחוזיות שהוכנו בשנים האחרונות: בתוכניות שכבר אושרו - תוכנית מיתאר 31 (כלל ארצית), ובתוכניות שבהליכי אישור - תמ"א 35 (כלל ארצית) תמ"מ 2/9 למחוז הצפון (לאחר שמיעת התנגדויות). בתוכניות הללו יש לשכבה של רגישות השטחים הפתוחים משמעות סטטוטורית, ונגזרות ממנה הוראות ייחודיות. בתוכניות אחרות (תכנית מחוזית למחוז חיפה, תכנית למחוז ירושלים) נעשה סיווג השטחים הפתוחים כחלק מהליך התכנון, אך שיכבה זו לא עוגנה כבעלת מעמד חוקי משל עצמה.

כמו כן קיים במשרד החקלאות מיסמך בדבר טיב הקרקע החקלאית באזורי הארץ השונים, אם כי גם למסמך זה אין תוקף חוקי. גם התפיסה של החגורות הירוקות, המעוגנת באנגליה בחקיקה, שולבה בתמ"א 35 בהגדרה של רצועות נוף. אולם מרבית התוכניות שהזכרנו טרם זכו לתוקף משפטי – ומי יודע אם אי פעם יזכו לו...

אמצעים להכוונת הפיתוח

כלים מקבוצה זו אינם בשימוש מספיק בישראל, ומתוך ראייה לטווח הארוך יש צורך ופוטנציאל רב ליישומם בארץ. הכלים העוסקים בהכוונת הפיתוח העירוני - קביעת גבול גידול, התניית פיתוח חדש בקיום שירותי ציבור, קביעת שלבי גידול וכו' – כלים מסוג זה מעבירים את האחריות לשמירת השטחים הפתוחים לידי תושבי הרשויות העירוניות. לתפיסה זו הגיון רב, ראשית מפני שתושבי הערים הם מרבית האוכלוסייה, וכן מפני שהשטחים הפתוחים נחוצים להם יותר מאשר למגזר הכפרי, שהנוף הכפרי הוא מנת יומו. שילוב של כלים אלו עם הכלים העוסקים ביעילות ניצול הקרקע בתחום העירוני מטיל למעשה חלק ניכר ממאמצי השימור על מדיניות הערים עצמן. ככל שהפיתוח העירוני יעיל יותר וגבולותיו ברורים - יקטן הלחץ על השטחים הפתוחים. למשוואה זו פן נוסף - ככל שהפיתוח העירוני איכותי ואטרקטיבי יותר, יתרכז גם הביקוש למגורים ותעסוקה בעיר ולא יאיים על השטחים הפתוחים שסביבה.

קבוצת כלים זו היא מפתח מרכזי בשימור שטחים פתוחים לטווח הארוך, בייחוד לאור מגמות ביזור הסמכויות לרשויות המקומיות. התנאי להצלחת כלים אלו הוא הפנמת המודעות של הרשויות העירוניות בדבר הצורך בשימור השטחים הפתוחים לטובת תושבי העיר עצמה.

כלים של העברת זכויות פיתוח

את הכלי של העברת זכויות פיתוח זיהינו כאחד הכלים המועילים ביותר (בפוטנציה) בהגנה על שטחים פתוחים שאינו בשימוש נפוץ בישראל. כלי זה הוא מועמד מוביל ל"יבוא". לאמצעי זה מעלות רבות ככלי משלים לכלים התיכנוניים, כמסייע בהתמודדות עם מצבים של זכויות של פרטיים בקרקע הראוייה לשימור. במישטר המקרקעין הישראלי, הזכויות בקרקע יכללו לא רק בעלות מלאה (זהו דווקא מצב המיעוט) אלא גם זכויות של חוכרים לדורות ושל "בני רשות" למיניהם שהשיגו חזקה על מקרקעי ישראל.

העברת זכויות פיתוח דומה במקצת לכלי הנמצא דווקא בשימוש נפוץ מאוד בישראל – חלוקה חדשה (רפרצלציה). אולם, כפי שמוסבר בחלק ב', העברת זכויות הוא כלי הפועל אחרת, ויש בו כדי לענות על מצבים תיכנוניים ומישפטיים שבהם חלוקה חדשה אינה בת-יישום. יש מקום לבחון יישום של כלי זה בישראל.

במחקרה על מקרקעי ישראל, אלתרמן (1999) מציגה ניתוח משפטי המראה, שאפילו כאשר מדובר ב"קרקע מינהל" ללא תוכניות בניין עיר מאושרות, הכרזה על שמורות טבע וגנים לאומיים עלולה להיתקל בתביעות פיצויים על ציפיות לזכויות פיתוח. כיום נושא זה מהווה חסם לפיתוח פארק הירקון ופארק השרון הסמוכים למוקדי פיתוח עירוניים. ניתן להניח בביטחון, שקושי משפטי-כלכלי זה רק ילך ויגבר בעתיד, עם התמעטות השטחים הפתוחים מחד, ועליית מחירי הקרקע מאידך.

המיכשולים לאימוצו של כלי זה הם העדר מסגרת משפטית סדורה ומוכנה, המתאימה ליישום מיידי. אולם להערכתנו, אין הדרך סגורה וטעונה "יצירתיות" משפטית ותיכנונית. לא פחות חשוב מכך – יש צורך בהליך סבלני של שיתוף הציבור בהליכי תכנון כדי להקטין את הקונפליקטים סביב העברת הזכויות – קונפליקטים שישתקו את תהליכי התיכנון והביצוע. למרות הקשיים, ניתן לשאוב עידוד מכך שתהליכים של ניווד זכויות כבר נמצאות בשימוש ברשויות עירוניות אחדות בישראל, ובראשן עיריית תל-אביב – אם כי בינתיים, בעיקר לצורכי שימור של מבנים היסטוריים ולא להגנה על שטחים פתוחים נרחבים. לא מן הנמנע כי עם חסות מתאימה של גוף ממלכתי, ציבורי (כמו הקק"ל) או אזרחי-וולונטרי (עמותה סביבתית), ניתן ליישם שיטה זו, ולו גם במסגרת מצומצמת חלוצית גם בישראל.

כלים של נטל יזמים

הולכת וגוברת גם בישראל הנכונות לראות את היזמים כנושאים בנטל של ההשפעות החיצוניות שהם גורמים לסביבה הפתוחה או הבנויה. התפיסה העומדת בבסיס השיטות השונות של נטל היזמים היא **הצורך לשפות את הציבור בגין פעולות פיתוח**. עד כה, השימוש הנפוץ ביותר בשיטה זו הוא לצורך אספקה של תשתיות ומבני ציבור (מרגלית ואלתרמן 1998). כשם שתפיסה זו יעילה בהספקת שירותים שונים בתוך התחום הבנוי, מומלץ כאן להרחיבה גם לשטחים הפתוחים שסביב העיר. הרעיון הוא לדרוש מהיזמים לשפות את הציבור על ידי רכישה, או הענקה, של שטחים שישמרו פתוחים לצמיתות, או לטווח ארוך, כשיפוי על ידי מפתח מסויים, עבור השטחים שייבנו.

הבעייה היא, שבפועל, שמגמת בתי המשפט בפסיקתם במשך שני העשורים האחרונים, היא להקטין את הטווח שבו מותר לרשויות המקומיות להטיל על יזמים המבקשים הענקה של זכויות בנייה נוספות, נטלים ציבוריים נוספים (ראו מרגלית ואלתרמן 1998). יחד עם זאת, יש מקום לבחון את האפשרות ליישם שיטה זו לגבי שטחים פתוחים מסויימים, על בסיס של הוכחה ישירה של השפעות חיצוניות שליליות שגורם הפיתוח, או על ידי הסכמה עם היזמים המבקשים לפתח מיתחם סמוך. אולם כלי זה איננו מתאים במקרים בהם השטח המוצע לבינוי הוא איכותי מאוד מבחינה סביבתית ואינו "בר שיפוי" או תחליף.

זיקות הנאה לשימור

כלי נוסף של נטל יזמים הוא זיקות הנאה לשימור עשוי להיות כלי קרקעי משלים, אך העובדה כי הוא מבוסס על חוזים הנחתמים בין בעלי הקרקע לקרנות שימור (מצב המצריך אמון מלא של הציבור בגופים הציבוריים), וכי דרוש מנגנון שיעניק הנחות במס למשתתפים בפרויקט - הופכים אותו לקשה ליישום בטווח הקרוב.

כלים לעידוד עיבוד הקרקע החקלאית

למעט חקיקה בדבר הזכות לעבד, קיים בישראל מגוון רחב של כלים לעידוד עיבוד הקרקע החקלאית. חלק מכלים אלו הפכו עם הירידה במעמדה של החקלאות - למעודדים פעילות לא חקלאית והפשרת קרקע בפועל לבנייה, תוך ניצול ההטבות על הקרקע. הרצון לשמור שטחים ירוקים כנוף חקלאי, בייחוד על רקע הקיצוצים הנמשכים במכסות המים לחקלאות - יחייבו בעתיד השקעה בתמיכה בעיבוד החקלאי. מגמה כזו תהיה הכרח במקומות בהם יוטלו מגבלות על אופי העיבוד החקלאי מסיבות סביבתיות (כגון איסור הקמת מבנים חקלאיים וחממות), עידוד חקלאות אורגנית מטעמי שמירת טבע, עידוד חקלאות מותג מסורתית). האמצעי המתאים לכך במקומות בהם לא תתבצע רכישת קרקע או זכויות על הקרקע, היא על ידי כלים לעידוד העיבוד החקלאי מבין הללו שסקרנו בחלק ב'.

חקיקה ישירה

מדובר במצב שבו הפרלמנט מחוקק חוק שמכוחו, באופן ישיר, זוכים שטחים פתוחים להגנה בפני פיתוח. יש להבחין בין חוק כזה לבין חוק המסמיך את הרשויות לפעול - כמו בחוק התיכון והבנייה בכלל ובנושא של הכרזה על קרקע חקלאית בפרט. בישראל, כמו בעוד מדינות שסקרנו, קיימת חקיקה ישירה להגנת שמורות טבע ויערות. השימוש בחקיקה ישירה בנושא שמורות טבע וגנים לאומיים רב יותר ודינאמי יותר מזה שנעשה בפקודת היערות.²⁶

מעבר לגנים וליערות, אין בישראל כיום חקיקה ישירה להגנת יתרת השטחים הפתוחים, ובהם השטחים החקלאיים. אולם בעבר נערכה יוזמה כזו שצעדה צעדים ראשונים בלבד.²⁷ היה מדובר בחוק שייעודו השמירה על השטחים הפתוחים. החוק שהוצע הוא הצהרתי במהותו, הוא מבטא את ההכרה בחשיבות הלאומית של השטחים הפתוחים ומנחה את הרשות המבצעת לפעול בדרך שתבטיח יעילות מירבית וחסכון במשאב הקרקע ושמירה על השטחים הפתוחים וערכיהם. החוק שהוצע לא בא לגרוע מהוראות חוקים אחרים המגנים על השטחים הפתוחים.

לחוק מעין זה, גם אם לא יתורגם להגנה ממשית על שטח מסויים - עשויה להיות תרומה הצהרתית חשובה בהתוויית סדרי העדיפויות הלאומיים ובמסר שיעביר למתכננים, למקבלי ההחלטות ולציבור כולו. חוק כזה עשוי לסייע בקידום המודעות לנושא שמירת השטחים הפתוחים בישראל, שיש לה עדיין דרך ארוכה לעבור עד להפנמה מלאה.

דרך ארוכה יותר לקראת חקיקה עשו החברה להגנת הטבע ועמותת אדם טבע ודין, באמצעות מספר חברי כנסת, שיזמו בשנת 2000 הצעת חוק פרטית להגנה על החופים. תשובתם של הוועדה למימי חופין ומינהל התיכנון במשרד הפנים היא כי אין צורך בחקיקה ישירה כזו כי סמכויות תכנון מספיקות כבר קיימות בחוק התיכנון והבנייה.

²⁶ כחלק מחוק גנים לאומיים ושמורות טבע, מהווה ההגנה על שטחים פתוחים חלק ממערכת השיקולים להכוננת הפיתוח. כך, תסקירי השפעה על הסביבה, בפרק בחינת החלופות, מהווה הקריטריון של מספר המינים המוגנים אחד מהשיקולים לבחירת חלופה כזו או אחרת. לעיתים משמש החוק ככלי יעיל להגנה על שטח שמצוי בו ריכוז גדול של מינים מוגנים, בדרך כלל מיני צומח. אולם, למרות שהרס בתי גידול וצמצום השטחים הפתוחים הם בין הגורמים המרכזיים המאיימים על חיות הבר בישראל, ההגנה על חיות הבר אינה כלי מרכזי בהגנה על שטחים פתוחים.

²⁷ הכנת החוק וקידומו היא ביוזמת יואב שגיא, העומד בראש מכון דש"א בחברה להגנת הטבע.

ניתן גם לשדרג או לשכלל את יישומם של חוקים קיימים, כגון חוק הניקוז וההגנה מפני שיטפונות, התשי"ח, 1957. חוק זה עשוי לסייע בשמירת שטחים בהם קיימת חשיבות במניעת סחף. חוק זה יושם באזור פורייה במורדות העיר טבריה, שם נשמר שטח פתוח שהפיתוח בו מוגבל.

במיסמך שהוכן ע"י רשות שמירת הטבע והגנים נבחנה גם האפשרות להרחיב את החוקים הקיימים להגנה על שטחים פתוחים: להרחיב את תחולת החוק למניעת מפגעים סביבתיים התשנ"ב, 1992 כך שיכלול בהגדרת "מפגע סביבתי" גם פגיעה באופי השטחים הפתוחים; ולהרחיב את חוק עידוד השקעות הון בחקלאות, התשמ"א 1980, כך שניתן יהיה להגן באמצעותו לשמר פעילויות חקלאיות רצויות.²⁸

שמורות ביוספריות

ניסיונות לקידום שמורות ביוספריות בישראל כבר קיימים, כפי שכבר הוזכר בחלק הקודם של המחקר. לתפיסה העומדת מאחרי השמורה הביוספרית יתרונות רבים. היא קובעת ההיררכיה במידת האינטנסיביות של השימור (בין הגלעין, החיץ ואזורי המעבר), ומאפשרת לרכז את מאמצי השימור במקומות הקריטיים, תוך הכוונת לחצי הפיתוח לאזורים הפחות רגישים. גישה זו מאפשרת גם לספק הגנה מסויימת ולקבוע עקרונות תכנוניים לשטחים פתוחים נרחבים, בחלקם חקלאיים, שאינם מוגנים כשמורות טבע.

בטווח הקרוב ניתן ליישם את עקרונות השמורה הביוספרית בכלים הקיימים - דרך הכנת תכניות אזוריות בשיתוף הציבור ועיגון בחוק התכנון והבנייה. הניסיון ממדינות אחרות מלמד כי המפתח להצלחה בטווח הארוך מצוי במידת המודעות והרצון של תושבי השמורה הביוספרית לשמר את השטחים הפתוחים שבה ועל כן, יש צורך לחזק את המידה הנמוכה (יחסית למדינות מערביות אחרות) של שיתוף הציבור בתיכנון בישראל. כאשר תנאים אלה קיימים, ניתן להסדיר ולעגן את ההגנה על השטח באמצעות כלים משלימים כגון העברה או רכישה של זכויות ועוד.

חינוך סביבתי ומודעות הציבור

הצורך הדחוף בפיתוח מודעות ציבורית רחבה לשמירת השטחים הפתוחים בישראל עובר כחוט השני לאורך הדיון בסוגיית הכלים השונים הניתנים ליישום בישראל. הפנמת הצורך בשמירת המרחב הפתוח בקרב תושבי הרשויות העירוניות והמתכננים היא הכרחית להצלחת הכלים העוסקים בניצול יעיל של הקרקע והכוונת הפיתוח. רצונם של התושבים במרחבים הכפריים לשימור הנוף הפתוח היא תנאי הכרחי לדו קיום בין הפעילות אנושית לשמירת הטבע, ליישום כלים המבוססים על הסכמים ולמניעת הפרה בוטה של מדיניות התכנון. מודעות גבוהה היא כר נוח לאימוץ כלים חדשניים ביוזמות של גופים ציבוריים כמו רכישת קרקעות והבטחתם מפני פיתוח, בדומה למדינות אחרות. פעילות נרחבת של חינוך והסברה למקבלי החלטות, למתכננים ולציבור הרחב היא, אם כך, שלב הכרחי בדרך להגשמת יעדי השימור מול לחצי הפיתוח בשנות האלפיים (אלתרמן, 1999).

הגופים העוסקים בשמירה על השטחים הפתוחים

בשאלת יישום הכלים המתאימים בישראל, חשוב לנתח גם את הצד האירגוני של הגופים העושים במלאכה. ניתוח כזה לא היווה חלק ממחקר זה, ויש מקום לעסוק בו בהרחבה במחקר אחר.

יחד עם זאת, ניתן כבר לציין מסקנה חשובה שעלתה מסקירת הספרות הבין-לאומית, בדבר מקומם החשוב של האירגונים הבלתי-ממשלתיים כחלק מה"חברה האזרחית", והחשיבות של הגברת שיתוף הפעולה בינם לבין הגופים הממשלתיים. לאירגונים החוץ-ממשלתיים תפקיד חשוב בראש ובראשונה בתחום החינוך ופיתוח מודעות הציבור, וכן כסוכנים לקידום היישום של כלים חדשניים. הניסיון מלמד כי אירגונים בלתי ממשלתיים, כמו גם הסקטור הפרטי, מתאפיינים ביתר מהירות, יעילות וחופש פעולה לעומת הגופים הממשלתיים. הגופים האזרחיים יכולים לסייע בגיוס תמיכה

²⁸ מכתב מאת עו"ד מירב קנולר, הלישכה המשפטית של רשות הגנים ליובל פלד, צוות טווח ארוך, רשות שמירת הטבע והגנים, פברואר 2000.

ציבורית ויצירת תשתית של שיתוף ציבור בתהליכי השימור. כאשר יתרונות אלו חוברים ליכולת הכלכלית והראייה הכוללת המאפיינת את פעולת המימסד, נוצרים תנאי פתיחה טובים ליישום כלים חדשים לשמירת השטחים הפתוחים. דוגמא טובה למהלך בכיוון זה היא היוזמה של מינהל התיכונן שבמשרד הפנים, לערוך תיכונן משותף למירקמים מוטי שימור שבו יפעלו יחדיו כל הגופים הירוקים – הממלכתיים והחוץ-ממלכתיים כאחד.

בישראל פועלים מספר אירגונים סביבתיים ללא מטרות רווח, היכולים לקחת חלק בתהליך ההגנה על השטחים הפתוחים הן בתחום החינוכי-ציבורי והן כשותפים פעילים בהחדרת כלים חדשים. עד כה התמקדו גופים אלה בישראל, בתחום החינוך וההסברה. הם טרם עסקו בפעולות הדורשות מימון רב, כמו רכישת קרקעות לצורכי שימור, או יישום ממשי של כלים אחרים. לאור מימצאינו אודות תקדימים מוצלחים במספר מדינות אחרות, יש מקום להגברת המעורבות של גופים בלתי ממשלתיים במאמצי שימור אקטיביים, ולשיתוף פעולה בינם לבין הגופים הממשלתיים הפועלים בנדון.²⁹

בין הגופים האזרחיים, החוץ-ממלכתיים, ניתן לכלול את הקק"ל. בפרק העוסק ביערות הוזכר היתרון של קרן קימת לישראל לקחת חלק בתהליכי רכישת קרקע למטרות שימור. מן הראוי שהקק"ל תגביר את מעורבותה בהגנה על השטחים הפתוחים בכלל, ולא תסתפק עוד בתפקידה המסורתי כמקימת ומגינת היערות.

בפרק הבא נציג את ההמלצות לגבי המדיניות לשמירה על השטחים הפתוחים בהקשר הישראלי המיוחד.

²⁹ דברים ברוח דומה נאמרו גם ע"י גדעון ויתקון "שמירה יעלה על שטחים פתוחים תוכל להתבצע אם אלו יימסרו לסוכנים ציבוריים..." (מתוך אלטרנטיבות למדיניות ניהול מקרקעין בישראל, החוג למדיניות קרקעית, מאי 1996).

פרק 11:

עיקרי ההמלצות

בצד המשך הפעלתם של הכלים התיכנוניים-רגולאטיביים, יש לאמץ בישראל **כלים חדשים** לשימור שטחים פתוחים, בעיקר מקבוצת הכלים המטפלת ישירות בסוגיות של זכויות בקרקע. הפעלת כלים מסוג זה נחוצה ביותר במצבים המייצגים את רמת השימור הגבוהה ביותר (גן לאומי או שמורה), בין אם מדובר בבעלות פרטית, או בזכויות חכירה לדורות או זכויות שימוש של בני-רשות. מקרים אלו יכולים לשמש כפיילוט.

כלים שנמצאו מתאימים ליישום הם: ריכוז זכויות בעלי הקרקע באזורים פחות רגישים ע"י הכנת תכנית לחלוקה חדשה (כלי שבשימוש נפוץ בישראל לצרכים אחרים), רכישה של הקרקע או רכישת זכויות הפיתוח על ידי גוף ממלכתי או וולונטרי, העברת זכויות פיתוח, ובמקרים נקודתיים, שיפוי סביבתי על ידי היזמים. שיתוף פעולה בין ארגונים סביבתיים לא ממשלתיים לממשלתיים עשוי להחיש את יישומם של כלים אלו, ולסייע בגיוס מקורות המימון הנדרשים. לקרן קיימת לישראל יש נקודת פתיחה טובה לקחת חלק בתהליכים מעין אלו.

מערכת התכנון היא כלי מרכזי וחשוב בישראל לשמירת שטחים פתוחים בישראל. במערכת זו ישנן בשנים האחרונות מגמות של הגמשה בהגדרות החלות על שימור שטחים פתוחים ב"שפת התכנון" – מגמות מבורכות בשל עצמן לו היינו בסביבת קבלות החלטות שבהן השמירה על שטחים פתוחים זוכה לקדימות. אולם במציאות של ישראל הצפופה ובעלת קצב הפיתוח המואץ (יחסית למדינות מערביות אחרות), יש צורך לאמץ אמירות ברורות וחד משמעיות יותר לגבי שטחים שהוגדרו כבעלי ערך גבוה לשימור. כמו כן מוצע לפתח כלי של "**הנחיות לאומיות**" – החלטות מדיניות שמעבר לתוכניות הסטטוטוריות. גם אם אין לכלי זה משמעות יישומית מיידית לשימור שטח מסוים, הוא כלי זמין, קל יחסית ליישום, ובעל תפקיד הצהרתי העשוי להיות חשוב בקידום המודעות הציבורית בקרב הבוחרים ומקבלי ההחלטות.

כמו כן מוצע לבצע **שינויים במבנה ופעולת הוועדה לשמירת קרקע חקלאית ושטחים פתוחים**, כך שתואם לתפקידה המורחב, הכולל מאז 1996 את השמירה של שטחים פתוחים. מומלץ להרחיב את הוועדה כך שתכלול נציגות רחבה יותר של גופים העוסקים בשמירת השטחים הפתוחים, הכנה של מדיניות תכנון מנחה לשמירת השטחים הפתוחים וגיבוש קריטריונים לבחינת תכניות על פי מידת הפגיעה בשטחים פתוחים בעלי איכויות שונות.

כלים לניצול יעיל של הקרקע כמוצע בתכניות המיתאר החדשות - ערכי מינימום לצפיפות, חובת פיתוח צמוד דופן, הוכחת מיצוי עתודות קודם לפיתוח חדש: כלים אלו מבוססים על המערכת הקיימת של חוק התכנון והבנייה ואינו דורש שינוי בחקיקה, ומומלץ לאמצם וליישם בהקדם (פירוט של דרכים מוצעות, ללא צורך בחקיקה או אישור סטטוטורי, ראו באלתרמן וצ'רצ'מן, 1998).

כלים מקבוצת **האמצעים להכוונת הפיתוח**, יחד עם הכלים לניצול יעיל של הקרקע, הם מפתח חשוב לשימור השטחים הפתוחים, כמו גם להגברת היעילות והאיכות של המרחב העירוני עצמו. תנאי להצלחת כלים אלו הוא הפנמת המודעות והאחריות של הרשויות העירוניות והכפריות לשימור השטחים הפתוחים הסובבים אותם. כלי בולט בין קבוצת כלים זו הוא **קביעת שלבים לפיתוח** – כלי תכנון שאינו בשימוש מספיק במערכת התיכנון הסטטוטורית בישראל.

כלים לניצול יעיל של הקרקע מצויים בישראל בחיתוליהם, אף כי ההמלצות כבר ידועות (ראו, בין השאר, אלתרמן 1999). בין כלים אלה נכללים עידוד הניצול של המרחב התת-קרקעי, עידוד

תהליכים של פינוי בינוי והתחדשות עירונית, ובדיקת כלי המיסוי הקיימים והשפעתם על ניצול הקרקע כך שהמיסוי לא תהווה מיכשול אלא תמריץ לניצול יעיל של הקרקע (ארנונה, מס שבת, והיטל השבחה).

לחקיקה ישירה להגנה על השטחים הפתוחים עשויה להיות תרומה בעיקר במישור ההצהרתי, בדומה לתרומה של הנחיות לאומיות.

מאמץ גדול מן הראוי להפנות אל עיקר השטחים הפתוחים – הללו שעדיין בשימוש **השטחים החקלאיים**. אלה הם רוב השטחים מהבחינה הכמותית, אך גם ה"בטן הרכה" שלהם מבחינת מידת ההגנה הנוכחית עליהם. כלים לעידוד המשך החקלאות כוללים:

- כלים לעידוד העיבוד החקלאי וסבסוד ישיר של הפעילות החקלאית יהיו הכרח המציאות במקומות בהם יש ערך לשימור הפעילות החקלאית, ובמיוחד בשטחים בהם מסיבות סביבתיות תוגדר פעילות מסוימת כרצויה - כגון שטח חקלאי ללא חממות, חקלאות אורגנית, חקלאות מותג.
- על מנת לשמר שטחים חקלאיים בעלי ערכיות נופית, סביבתית או תרבותית גבוהה, כאשר הם מוגבלים בגודלם, ניתן לעשות שימוש בכלים של רכישה מלאה או רכישת זכויות פיתוח.
- מוצע לאמץ כלים של "הזכות לעבד", במטרה להגן על הפעילות החקלאית בסמוך למרכזי אוכלוסייה.
- אכיפת חקיקה קיימת בדבר שימושים לא חקלאיים בקרקע חקלאית
- בחינה מחודשת של מדיניות המיסוי הנהוגה במיגור החקלאי, כך שהיא תהווה מקור לתמיכה בשמירת שטחי חקלאות, ולא תעודד את המטרות הפוכות. (למשל מדיניות היטל השבחה).

כדי להרחיב את השטחים המוגדרים כשמורות טבע וגנים לאומיים, מוצע לאמץ כלים שיסייעו בפתרון הבעיות המעכבות את קידום ההכרזה של חלק מן השמורות והגנים: איחוד וחלוקה בטווח הקצר, והעברת זכויות פיתוח, רכישת זכויות או רכישה מלאה בטווח הארוך.

בשטחים שבין שמורות הטבע ניתן להעלות את רמת השמירה על המרחבים הפתוחים ע"י קידום התפיסה של שמורות ביוספריות - שמירה על מסדרונות פתוחים ושטחי חיץ סביב השטחים הערכיים, והפניית הפיתוח באופן מבוקר אל אזורי המעבר. גישה זו יש לבסס על מעורבות ציבור התושבים המתגוררים באזור. את התפיסה של השמורה הביוספרית ניתן ליישם בטווח הקצר בכלים התיכנוניים המוכרים, ובטווח הארוך להסתייע גם בכלים משפטיים וכלכליים חדשניים.

כמו כן ניתן לבחון את האפשרות להרחיב את השימוש בחוקים קיימים לשמירה על שטחים פתוחים - הגנה על ערכי טבע מוגנים, חוק הניקוז, חוק למניעת מפגעים סביבתיים ועוד.

בשטחי היער לא איתרנו בעיות קריטיות. במקרים של קשיים להגדיר שטחי יער מוצעים, ניתן לעשות שימוש בשיפוי סביבתי כפתרון נקודתי. לטווח הארוך המגמה הקיימת של תכנון מפורט ליערות עשויה לתרום לגיבוש הסכמה כללית בדבר הצורך בשמירת שטחי היער.

הצלחתם של הכלים הקיימים והמוצעים טמונה בראש ובראשונה במודעות ציבורית רחבה והפנמה של הצורך בשמירת השטחים הפתוחים. **לחינוך סביבתי ופיתוח מודעות** כזו תפקיד מרכזי בשמירה על השטחים הפתוחים לטווח הארוך. בקהל היעד נמנים מקבלי החלטות, מתכננים וכמובן - הציבור הרחב.

בפני **הגופים העוסקים בשמירת טבע** בכלל והגנה על השטחים הפתוחים בפרט עומדים אתגרים חדשים. נושאים שהיו בעבר מובנים מאליהם נתקלים לעיתים כיום בקשיים, במקרים רבים על רקע זכויות קיימות במקרקעין, ויש צורך להתמודד עימם ולמצוא דרכי פתרון חדשות ויצירתיות. במסגרת זו לא מן הנמנע כי ארגונים ציבוריים המעוניינים לסייע במאמץ להגן על שטח פתוח מסויים, או על שטחים פתוחים בכלל, יחלו להיות מעורבים באופן ישיר ברכישת קרקעות, או

ב"רכישת" זכויות פיתוח. הניסיון מארצות אחרות מלמד כי קיימים יתרונות בלתי מבוטלים לשיתוף פעולה בין גופים כאלו לבין הגופים הממלכתיים העושים במלאכה.

יש צורך להגדיר מחדש את **מקומה של הבעלות הלאומית על הקרקע**, לצמצמה באמצעות הפרטה של מרבית המקרקעין העירוניים. את המשך הבעלות הלאומית מומלץ לכוון כך שתקלע טוב יותר ליעדים העיקריים המהווים הצדקה טובה לבעלות ציבורית על מקרקעין. במקום להתפזר ולחול על כל סוגי המקרקעין, עם מעט מאוד הבחנה על פי יעדים, על המדיניות הקרקעית הלאומית להתמקד בעיקר - ביעדים שעבורם יש הצדקה מוכחת ונזק מיזערי. שהרי היום, הבעלות הלאומית על המקרקעין חלה למעשה על חיי היום-יום של מרבית תושבי ישראל בפעולות המגורים, המיסחר, והפיתוח הכלכלי השוטפים, וחרף הניסיונות בעשורים האחרונים לצמצם את נוכחותה המכבידה של התערבות בקנה מידה כזה בפעולת שוק המקרקעין, אין ספק שהיא גורמת לנזקים. לבעלות לאומית בהיקף כזה ולמיכלול נושאים אלה לא מצאנו הצדקות טובות, להוציא השמירה על השטחים הפתוחים והנכסים הסביבתיים האחרים לדורות הבאים (אלתרמן 1999).

לקק"ל ראוי שיהיה תפקיד מיוחד – מעין חזרה למקורותיה ההיסטוריים כגוף הרוכש קרקעות. הפעם, לא להקמת המדינה, אלא להישרדות דמותה הפיסית-סביבתית.

רשימת מקורות

מקורות בשפה העיברית

- אדם טבע ודין, רבעון לענייני הגנת הסביבה, גיליון מס' 36, מרץ 2000.
- איכות הסביבה בישראל, דו"ח מס' 22 לשנת 1998, המשרד לאיכות הסביבה, 1999, ירושלים.
- אלתרמן רחל, בין הפרטה להמשך הבעלות הלאומית, מדיניות קרקע עתידית לישראל, מכון פלורסהיים למחקרי מדיניות, 1999, ירושלים.
- אלתרמן רחל, שמירה על קרקע חקלאית מול לחצי העיור: פיתוח כלים חדשים על-פי מחקר בין-לאומי, המרכז לחקר העיר והאזור, 1997, חיפה.
- אלתרמן רחל ומימי רוזנשטיין, קרקע חקלאית: שמירה או הפשרה, המרכז לחקר העיר והאזור, 1992.
- אלתרמן רחל וארזה צ'רצ'מן (בשיתוף מאיר גרון), צפיפות הבנייה למגורים: מדריך להגברת יעילות הניצול של קרקע עירונית. המרכז לחקר העיר והאזור, הטכניון, 1998.
- אפרת אלישע, השמירה על קרקע חקלאית לנוכח מדיניות מינהל מקרקע ישראל, קרקע 41, אפריל 1996.
- אשכנזי שושנה, שמורות ביוספריות - משמעותן, ערכן בשמירת הטבע ותפקודן, אקולוגיה וסביבה, כרך 3 גיליון 4, דצמבר 1996.
- בדש אורי וגדי דגני, פארק נחל חדרה - היבטים שמאיים וכלכליים מנקודת ראות הרשות המקומית, עבודה במסגרת התכנית לשמאות מקרקעין וניהול נכסים, הפקולטה למדעי החברה, אוני' ת"א, 1993.
- בן שטרית גילת ודניאל צ'ימנסקי, זכויות מוקנות בשיטת החכירה מתקרבות מאוד לזכויות של בעלות פרטית, קרקע להשלים, 1999.
- גולדנברג, אמנון. 1987. מדיניות קרקעית וזכות הקניין. קרקע 29: 12-17.
- גונן, ענת ותה"ל, סקר השטחים הפתוחים, מטרות וסקירת ספרות, צוות תכנון בראשות ענת גונן ותה"ל, משרד הפנים מינהל התכנון, אוקטובר 1998.
- גנים לאומיים ושמורות טבע סקירה סטטוטורית, הרשות לשמירת הטבע והגנים הלאומיים, חטיבת תכנון ופיתוח - אגף המקרקעין, יוני 2000, ירושלים.
- גרבר שלמה ויחיאל לקט, מדיניות הקרקעית של קרן קיימת לישראל, החוג למדיניות קרקעית, המכון לשימושי קרקע, ינואר 1999, ירושלים.
- גרון מאיר וברי צ'ריניאבסקי, שטחים פתוחים - היבטים שמאיים, עבודה סמינריונית במסגרת החוג לשמאות מקרקעין, אוני' תל אביב, 1987.
- דו"ח ביניים בנושא פינוי בינוי ועיבוי הבנייה, הועדה לשיקום פיסה של מרכזי ערים, 1998.
- האן איריס, שטחים פתוחים בישראל - היבטים קרקעיים, עבודה סמינריונית במסגרת הקורס מדיניות קרקעית, המסלול לתכנון ערים ואזורים, הטכניון, חיפה, 1996.
- האן איריס, שימושים חורגים בקרקע חקלאית, מכון ירושלים לחקר ישראל, עומד להתפרסם 2004.
- היער והיעור כשימושי קרקע בישראל - תמ"א 22, המכון לחקר שימושי קרקע, החוג למדיניות קרקעית, 1995.
- וייץ יוסף, מדיניות הייעור בישראל, ירושלים, תש"י.
- וייץ יוסף, היער והיעור בישראל, מסדה, 1970, רמת גן.
- ויסמן, יהושע. 1987. חכירה המתחדשת לצמיתות: תרופת פלא או אחיזת עיניים? קרקע 29: 2-11.

ויתקון גדעון, היער לשירות הציבור, קרקע, 1998.

ויתקון גדעון, מדיניות קרקע במיגור הכפרי, מינהל מקרקע ישראל, 1991.

ויתקון גדעון, הזכויות בקרקע חקלאית, חושן למשפט, 1996.

ויתקון גדעון, חלופות למדיניות קרקע עתידית, מתוך אלטרנטיבות למדיניות ניהול מקרקעין בישראל, המכון לחקר שימושי קרקע, החוג למדיניות קרקעית, מאי 1996.

לחמן אסתר, שמורות ביוספריות וניהולן, הוכן עבור הרשות לשמירת הטבע והגנים הלאומיים, 1999.

לפידות, אבי ואפרת הדס. (עורכים), החקלאות והכפר בישראל: מדיניות ואסטרטגיה לקראת 2020, דו"ח מס' 20 בשלב ג', פרסומי "ישראל 2020" - תכנית אב לישראל בשנות האלפיים. הטכניון, 1996.

מדינת ישראל, לשכה המרכזית לסטטיסטיקה. שנתון סטטיסטי לישראל, מס' 49.

מדינת ישראל, משרד החקלאות, הרשות לתכנון ופיתוח החקלאות והכפר, דין וחשבון על החקלאות והכפר 1993, מש' החקלאות, 1994.

מדינת ישראל, משרד החקלאות ופיתוח הכפר. דו"ח הוועדה לגיבוש המלצות למדיניות החקלאית והכפרית של ישראל 2000 - 1995, הרשות לתכנון ופיתוח החקלאות ההתיישבות והכפר, 1995.

מדינת ישראל, משרד מבקר המדינה. דו"ח מבקר המדינה השנתי מס' 48.

משרד ראש הממשלה, ועדת שרים נגב גליל, פברואר 2003. התיישבות יחידים מחוז צפון ומחוז דרום. מדינת ישראל, פקודת היערות, 1926.

מזור, אדם ומיכל סופר. תכנית אב לישראל בשנות האלפיים - "תמונת העתיד": תכנית לארגון המרחב הלאומי, פרסומי "ישראל 2020" - תכנית אב לישראל בשנות האלפיים. הטכניון, חיפה, 1997.

מינהל מקרקעי ישראל, משרד התשתיות, 2001. דו"ח מצב יישובים חדשים ומתחדשים.

מרגלית, לירית ורחל אלתרמן. מהיטלים ועד הסכמים: דרכים לשיתוף יזמים בנטל הפיתוח וההקמה של שירותי ציבור. המרכז לחקר העיר והאזור, הטכניון, 1998.

נמדר אהרון, שינוי ייעוד קרקע חקלאית, חושן למשפט, 1996.

סדן עזרא, רפורמה בהקצאה, ובהחזקה - נחלת המתיישב במיגור הכפרי, 1998.

פירסטון סטפני ואיריס האן, מדיניות משולבת לניהול ותכנון אזורי חוף (ICZM), מבט בינלאומי, החברה להגנת הטבע, 1998.

פלסנר יקיר ופנחס זוסמן, קרקע חקלאית, תדפיס ללא תאריך.

פפאי ניר, חופי ישראל 2000, דו"ח החברה להגנת הטבע על מצב חופי הים התיכון, מאי 2000.

פרייזלר צבי (עורך), חוקי חקלאות, הוצאת כתובים, ירושלים, 1998.

צביקל עדי, שווי זכויות חכירה בקרקעות מ.מ. המיועדות לחקלאות, מקרקעין וערכים, יולי 1999.

צוות דש"א, המלצות להרוויית הבנייה, החברה להגנת הטבע, תל אביב, 1996.

צוות דש"א, הצעת החלטה בעניין ציפוף הבנייה בהתיישבות, החברה להגנת הטבע, תל אביב, 1994.

צ'סלר דורי וישי קורן, תכנון ובנייה, קובץ חיקוקים, מחשבות, 1992.

קפלן מוטי, דפוסי השימוש בשטחים הבנויים בישראל, מכון ירושלים לחקר ישראל, המרכז למדיניות סביבתית והמשרד לאיכות הסביבה אשכול שטחים פתוחים, טרם פורסם.

קפלן מוטי ואורן דיון, מערכת השטחים הפתוחים, תכנית אב לישראל בשנות האלפיים, ישראל 2020, הטכניון, 1996.

רוזנטל גדי, שלמה אפרתי, אורלי נזר בן-חיים ושאל צבן, סובב רמת הנדיב, מגמות בהתפתחות הכלכלית, מכשירי מדיניות לשמירה על שטחים פתוחים, מרץ 1999.

רויטל שמואל, חיקוקי תכנון ובנייה, סדן, 1984.

רזין, ערן. "מדיניות ארגונית-מרחבית להגשמת 'תמונת העתיד': מפת השלטון המקומי בישראל לשנת 2020", בתוך שחר, אריה ואחרים, מדיניות התכנון הכולל: היבטים מרחביים, כלכליים ומוניציפליים, פרסומי "ישראל 2020" - תכנית אב לישראל בשנות האלפיים, הטכניון, חיפה 1997.

רצ'בסקי דינה, הוועדה לשמירה על קרקע חקלאית ושטחים פתוחים - לא כשלה, קרקע, המכון לחקר שימושי קרקע, יולי 1999.

שגיא יואב, בינת שוורץ מילנר, עמית שפירא וכרמית לובנוב (עורכים), פיתוח בר-קיימא תוך שמירה על הקרקע והנוף, החברה להגנת הטבע, תל אביב, 1996

שוורץ, יהושע. 1996. ניר רקע למדיניות משק המים, דו"ח מס' 19 בשלב ג', פרסומי "ישראל 2020" - תכנית אב לישראל בשנות האלפיים.

שקדי יהושע, הערכת השטחים הפתוחים הטבעיים במרחב שבין נצרת לבאר שבע לצורכי שמירת טבע האספקט הביולוגי, רשות שמורות הטבע, 1997.

שקדי יהושע ואלי שדות, מסדרונות אקולוגיים בשטחים הפתוחים, 2000, רשות הטבע והגנים.

שלאין אפרים, השמירה על קרקע חקלאית ושטחים פתוחים בעקבות תיקון 43 לחוק התכנון והבנייה, קרקע, המכון לחקר שימושי קרקע, אפריל 1999.

שלאין אפרים וערן פייטלסון, מדיניות השמירה על קרקע חקלאית - התהוותה, מיסודה וערעורה, מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, ירושלים, 1996.

חקיקה ופסיקה בישראל

הצעות חוק והצעות החלטה לממשלה בדבר מדיניות החכרת קרקע חקלאית, 1998/9.

חוק גנים לאומיים, שמורות טבע, אתרים לאומיים ואתרי הנצחה, התשנ"ח - 1998.

חוק ייצוג גופים ציבוריים שעניינם בשמירת איכות הסביבה (תיקוני חקיקה), התשס"ג, 2002.

פקודת היערות, 1926.

ע"א 8116/99 אדם טבע ודין נ' הוועדה המקומית שומרון ואחרים.

בג"צ 288/00 אדם טבע ודין ואחרים נ' שר הפנים ואחרים.

בג"צ 244/00 עמותת שיח חדש למען השיח הדמוקרטי ואחרים נ' מינהל מקרקעי ישראל ואחרים ("ג"צ הקרקעות").

בג"צ 8350/00 החברה להגנת הטבע נ' מינהל מקרקעי ישראל ואחרים (פסה"ד ניתן יחד עם בג"צ הקרקעות).

תוכניות ומקורות מינהליים פנימיים

אזור נופש מטרופוליני הוד השרון וגן לאומי ירקון, תכנית רעיונית, פלסנר אדריכלים בע"מ, החברה להגנת הטבע, פברואר 2000.

תכנית מתאר למחוז הצפון, שינוי מס' 9 לתמ"מ 2, המרכז לחקר העיר והאזור, הפקולטה לארכיטקטורה ובינוי ערים, הטכניון, 1999.

תכנית מתאר למחוז ירושלים, תמ"מ 1, 1977

תכנית מתאר מחוזית למחוז הצפון, תמ"מ 2, 1983.

תכנית מתאר מחוזית למחוז המרכז, שינוי מס' 21, י. הרץ, א. פוגל, ד. שוורץ אדריכלים ומתכנני ערים בע"מ, דצמבר 1997.

תכנית מתאר ארצית ליער וייעור, תמ"א 22, עורכים: מוטי קפלן, אדרי' שלמה אהרונוסון, אילן בארי, המועצה הארצית לתכנון ובנייה, 1995.

תכנית מתאר ארצית משולבת לבנייה, פיתוח וקליטת עלייה, תמ"א 31.

תמ"א 35, תכנית מתאר ארצית לבנייה, לפיתוח ושימור, דברי הסבר להוראות התכנית 9/99, דו"ח ביניים סיכום שלב א', מרץ 1998, הוראות התכנית אוקטובר 1999.

תכנית אב ארצית לפיתוח תיירות ונופש ביערות, קרן קיימת לישראל מינהל פיתוח הקרקע, אגף הייעור, 1998.

תכנית מתאר ארצית לגנים לאומיים, שמורות טבע ושמורות נוף, תמ"א 8.

טיוטות מסמכי התכנון של המרחב הביוספרי בשפלת יהודה, סביבותכנון, 1999 - 1998. תמ"א 22, שינוי מס' 1.

תכנית מתאר מחוזית מחוז חיפה - תמ"מ 6, צוות תכנון בראשות פרופ' יגאל צמיר ופרופ' אדם מזור. התכנית סיימה את תקופת ההפקדה בסוף אפריל 2004.

תוכנית מתאר מחוזית למחוז הדרום, תמ"מ 4 שינוי מס' 14, צוות תכנון בראשות נחום דונסקי. התכנית בתוקף.

תכנית מתאר מחוזית למחוז ירושלים, תמ"מ 1/30, צוות תכנון: עדנה ורפאל לרמן - אדריכלים ומתכנני ערים, מוטי קפלן - תכנית מתאר וסביבה, ישראל קמחי - מכון ירושלים לחקר ישראל, ארי כהן - אדריכלים. התכנית בהכנה (מחצית 2004).

תכנית מתאר מחוזית מחוז מרכז, תמ"מ 3, מאושרת משנת 1982.

חומר מינהלי פנימי:

במהלך המחקר נעשה שימוש במיסמכים פנימיים שונים כגון פרוטוקולים, מכתבים, מסמכי עמדה, מסמכי רקע לדיונים, מסמכי מדיניות ועוד, עפ"י הפירוט בגוף העבודה.

Abbott, Carl, Sy Adler and Deborah Howe, 2003. A Quiet Counterrevolution in Land Use Regulation: The origins and impacts of Oregon's Measure 7. Housing Policy Debate Vol. 14: 3: 383-425.

Alterman, Rachelle. 2001a. National-level planning in democratic countries: A cross-national perspective. Chapter 1 in National-Level Planning in Democratic Countries: A Reexamination, edited by Rachelle Alterman. Liverpool University Press - Town Planning Review book series.

Alterman, Rachelle. 2001b. National-level planning in Israel: Walking the tightrope between centralization and privatization. Chapter 11 in National Planning for Cities and Regions in Democratic Countries: A Comparative Perspective, edited by Rachelle Alterman. Liverpool University Press - Town Planning Review book series.

Alterman Rachelle, Is Farmland Preservation Losing Ground? Lessons from a Six Nation Comparative Perspective, Journal of the American Planning Association, Spring 1997.

Alterman, Rachelle, "Exactions American style: The context for evaluation". In R. Alterman (Ed.), Private Supply of Public Services: evaluation of real-estate exactions, linkage and alternative land policies". New York University Press, 1988, pp. 3-21.

Alterman, Rachelle and Jerold Kayden, "Developer provisions of public benefits: Toward a consensus vocabulary". In R. Alterman (Ed.), 1988 (above), pp. 22-32.

Bates, Laurie J. and Rexford E. Santerre, 2001. The Public Demand for Open Space: The case of Connecticut Communities. Journal of Urban Economics Volume 50, Issue 1, July, Pages 97-111

Beatley Timothy, Ethical Land Use Principles of Policy and Planning, The Johns Hopkins University Press, 1994, London.

Bioret Frederic, Catherine Cibien, Jean-Claude Genot and Jacques Lecomte, A Guide to Biosphere Reserve Management: A Methodology Applied to French Biosphere Reserves, UNESCO, Paris, 1998.

Bromley Daniel W., Environment and Ecology, Blackwell, 1991, Massachusetts.

Bromley, Daniel W., 1999. Rousseau's Revenge: The Demise of the Freehold Estate. In: Who Owns America? Edited by Harvey H. Jacobs. Madison, WI: University of Wisconsin Press 1999, pp. 3-28.

Bunce, Michael, 1998. Thirty Years of Farmland Preservation in North America: Discourses and Ideologies of a Movement. Journal of Rural Studies 14 (23): 233-247.

Burchell, Robert W., David Listokin and Catherine C. Galley, 2000. Smart Growth: More than a ghost of urban policy past, less than a bold new horizon. Housing Policy Debate Vol. 11 (4): 821-879.

Callies, David L. and Calvert G. Chipchase, 2003. Moratoria and Musings on Regulatory Takings: Tahoe-Sierra Preservation Council v. Tahoe Regional Planning Agency. University of Hawaii Law Review Volume 25 (2): 279-294.

Clark, John R., 1997. Coastal zone management for the new century. Ocean & Coastal Management, Volume 39, Issues 1-2, 1998, Pages 51-62

Conservation and Recreation Lands (CARL), Annual Report, 1997.

Cordes, Mark W. 2002. Agricultural Zoning: Impacts and future directions. Northern Illinois University Law Review Summer 419.

Countryside Commission - Position Statement, Countryside Commission, 1991.

Cuciti, Peggy L. 1988. Exactions through Annexation Agreements: A case study. In: Rachelle Alterman (Ed.), Private Supply of Public Services: evaluation of real-estate exactions, linkage and alternative land policies". New York University Press, p, 234-249.

Curry, Nigel and Michael Winter, 2000. The transition to environmental agriculture in Europe: Learning processes and knowledge networks
European Planning Studies, Vol. 8 (1): 107-121, Feb.

Demuth, Owen, 2002. Sweetening the pot: the conservation and reinvestment act reignites the property rights/land conservation debate for the twenty-first century. Buffalo Law Review Spring/Summer, 755- 807.

Dennison, Joel P. 2001. New Tricks for an Old Dog: The changing role of the comprehensive plan under Pennsylvania's "Growing Smarter" land use reforms. Dickinson Law Review Spring 385- 422.

Digest of Social Legislation, Volume 3, Citizens' Advice Notes Service.

Dysart C. Benjamin and Marion Clawson (editors), Managing Public Lands in the Public Interest, 1986.

Elson Martin J., Green Belts, Heineman, 1986, London.

Endicott Eve (editor), Land Conservation through Public/ Private Partnerships, Lincoln Institute of Land Policy, 1993.

Fabbri, Karen E. 1998. A Methodology for Supporting Decision Making in Integrated Coastal Zone Management. Ocean & Coastal Management, Volume 39, Issues 1-2 : 51-62

Feitshans, Theodore A. 2002. PDRs and TDRs: Land preservation tools in a universe of voluntary and compulsory land use planning tools. Drake Journal of Agricultural Law. 305-340.

Fenner Randee Gorin, Land Trust: An Alternative Method of Preserving Open Space, Vanderbilt Law Review, V.33, N. 5, 1980.

Fortmann, Louise, 1999. Bonanza! The Unmasked Questions: Domestic Land Tenure through International Lenses. In: Who Owns America? Edited by Harvey H. Jacobs. Madison, WI: University of Wisconsin Press 1999, pp. 3-15.

Freyfogle T. Eric, Ownership and Ecology, Land Use & Environment Law Review, 1995.

Freyfogle T. Eric, The Owning and Taking of Sensitive Lands, Land Use Environment Law Review 1996.

Gathen Kari 2002. 7 Albany Law Environmental Outlook: 188.

Goldstein, Robert J. 1998. 25 Boston College. Environmental. Affairs Law Review 347

Goor A.Y., Department of Forests, List of forest reserves by categories, Jerusalem, 1947, A246 / 335 , Central Zionist Archives, Jerusalem.

Hague, Cliff (in preparation). Research to evaluate the green-belt policy for the Government of Scotland. Chapter 6 – "International Perspectives".

- Hibbard C.M.; Kilgore M.A.; Ellefson P.V., 2003. Property Taxation of Private Forests in the United States: A National Review. *Journal of Forestry*, pp. 44-49(6)
- Huggett, Duncan 1998. The role of federal government intervention in coastal zone planning and management. [Ocean & Coastal Management, Volume 39, Issues 1-2](#) , 1998, Pages 33-50
- Jacobs, Harvey H. (ed.) 1999. [Who Owns America?](#) Madison, WI: University of Wisconsin Press 1999.
- Johnson, Craig and Timothy Forsyth, 2000. In the Eyes of the State: Negotiating a "Rights-Based Approach" to Forest Conservation in Thailand. [World Development](#). Vol. 30 (9), Sept. Pages 1591-1605
- Kube Hanno, [Private Property in Natural Resources and The Public Weal in German Law – Latent Similarities to the Public Trust Doctrine?](#), *Natural Resources Journal*, vol. 37, 1997.
- Kusuma-Atmadja, Mochtar and Tommy H Purwaka, 1996. Legal and institutional aspects of coastal zone management in Indonesia. [Marine Policy, Volume 20, Issue 1](#) , January, Pages 63-86
- Lakshmi, Ahana and R. Rajagopalan, 2000. Socio-economic implications of coastal zone degradation and their mitigation: a case study from coastal villages in India. [Ocean & Coastal Management](#) , Volume 43, Issues 8-9, Pages 749-762
- Lehman Michael J., [Government and Environmental Politics: Essays on Historical Development since World War Two](#), The Woodrow Wilson Center Press, 1991, Washington.
- Lehmann Scott, [Privatizing Public Lands](#), Oxford University Press, 1995, New York.
- Liegel, Konrad and Gene Duvernoy, 2002. Land Trusts: shaping the landscape of our nation. [Natural Resources and Environment Fall. Internet download](#)(A periodical of the American Bar Association)
- Lowry R. William, (1998), [Preserving Public Lands for the Future: The politics of intergenerational goods](#), Georgetown University Press, Washington D.C.
- Malone, Linda A. 2004. [Environmental Regulation of Land Use](#). Lexis (annual updates)..
- [Management Policies, U.S Department of the Interior National Park Service](#) ,1988
- Meck, Stuart (general editor), 2002. [Growing Smart Legislative Guidebook: Model Statutes for the Planning and Management of Change](#). Chicago: American Planning Association.
- Meulen, F. van der and H.A. Udo de Haes, 1996. Nature conservation and integrated coastal zone management in Europe: Present and future. [Ocean & Coastal Management](#) Volume 39, Issues 1-2 , Pages 51-62
- Morrisette, PeterM. 2001. Conservation Easements and the Public Good: preserving the environment on private lands. [Natural Resources Journal, Spring: 373 - 430](#).
- Nelson H. Robert, [Public lands and Private Rights, The failure of scientific management](#), Rowman & Little field Publishers inc. , 1995.
- O'Brian, E. N. 2003. Property Taxation of Private Forests in the United States: A National view. [Journal of Forestry](#), April May no. 101, pp. 44-49(6)

Parks, Peter J. and James P. Schorr, 1997. Sustaining Open Space Benefits in the Northeast: An Evaluation of the Conservation Reserve Program. Journal of Environmental Economics and Management Volume 32, Issue 1 , January, Pages 85-94

Planning Policy Guidance: The Countryside and the Rural Economy (PPG7), Environment Welsh Office, 1992 U.K.

Pruetz Rick, AICP, Saved by Development, Arje Press Burbank, California, 1997.

Sax L. Joseph, Property Rights and The Economy of Nature: Understanding Lucas v. South Carolina Coastal Council, Land Use and Environment, 1994.

Saving American Farmland: What Works, American Farmland Trust, American Farmland Trust Publication, 1997.

Sawer E. R, Department of agriculture and fisheries in Palestine, A Review of the agricultural situation in Palestine, 1923.

Shi, C., S. M. Hutchinson, L. Yu and S. Xu, 2001. Towards a sustainable coast: an integrated coastal zone management framework for Shanghai, People's Republic of China. Ocean & Coastal Management Volume 44, Issues 5-6 , 2001, Pages 411-427.

Snoussi, Maria and El Hafid Tabet Aou, 2000. Integrated coastal management program: northwest africa region case. Ocean & Coastal Management Volume 43, Issue 12 , Pages 1033-1045

Synge Hugh, Paul Kremer and Eva Pongratz (editors), 1994, Proceedings of the 1993 FNNPE General Assembly and Symposium on Protected Area Systems - The European Experience, The Federation of Nature Parks of Europe (FNNPE).

Thompson, Barton H. 2002. Conservation options: Toward a greater private role. Virginia Environmental Law Journal: 2002: 245.

Thompson, Catherine Ward, 2002. Urban open space in the 21st century. Landscape and Urban Planning Volume 60, Issue 2 , 30 July, Pages 59-72

United Kingdom, Countryside Commission, Manchester. Areas of Outstanding Natural Beauty, A Policy Statement 1991.

U.K. Planning Policy Guidance: General Policy and Principles (PPG1), Department of the Environment Welsh Office, 1992.

United Kingdom. The National Park Authority, Purposes, powers and administration: a guide for members of National Park Authorities, Countryside Commission, Suffolk, England, 1993.

Vandlik M. John, Waiting for Uncle Sam to Buy the Farm... Forest or Wetland? A Call for New Emphasis on State and Local Land Use Controls in Natural Resource Protection, Fordham Environmental Law Journal, 1997.

Watson John, Regional Planning and Protected Areas in South Western Australia, Parks, vol. 7, no.1, IUCN, 1997.

Windevoxhel, Néstor J., José J. Rodríguez and Enrique J. Lahmann, 1999, Situation of integrated coastal zone management in Central America: Experiences of the IUCN wetlands and coastal zone conservation program, Ocean & Coastal Management Volume 42, Issues 2-4 , February 1999, Pages 257-282.

English Nature Magazine, Wildlife - Friendly Forestry Strategy, no. 42, 1999.

אתרי אינטרנט:

www.possibility.com/landtrust
www.cnie.org/nle/for-10.html
www.cnie.org/nle/for-3.html
www-env.com.ccm.emr.ca/schoolnet/issues/borealnet/k_policy/policy.htm
[www.ice.ucdavis.edu/guide to california programs for biodiversity c.../bof.ht](http://www.ice.ucdavis.edu/guide_to_california_programs_for_biodiversity_c.../bof.ht)
www.environment.gov.au/land/forests/nfps/obj.html
www.svo.se/ENG/facts/biodiver.html
www.europarl.eu.int/dg4/factsheets/en/4_3_0.htm
www.odpm.gov.uk/stellent/groups/odpm_planning/documents/page/odpm_plan_606917-10.hcsp
www.europarc-deutschland
www.countryside.gov.uk
www.wri.org
www.parks.org.il
www.kkl.org.il
www.mevaker.gov
www.parks.it
www.europarc-deutschland
www.parcs-naturels-regionaux.tm.fr

תודות לבעלי תפקידים שרואיינו:

ערכנו מיספר ראיונות ושיחות עם מספר בעלי תפקיד (כתוארם בעת הראיון), לכולם נתונה תודתינו:

ורד אולומיזקי, אגף תיאום מעקב ובקרה, קרן קיימת לישראל
מירה אבנרי, מתכנתת מחוז מרכז, רשות שמירת הטבע והגנים
אילן בארי, אגף תאום בקרה ומעקב, קרן קיימת לישראל
אלי בן ארי, עמותת אדם טבע ודין.
יגאל ויינר, מנהל מחוז מרכז, רשות שמירת הטבע והגנים.
רזיה זהבי, רשות שמירת הטבע והגנים
יסמין טלמון, ראש אגף מקרקעין, רשות שמירת הטבע והגנים.
צביקה מינץ, רשות שמירת הטבע והגנים.
עמנואל קאופשטיין, מנהל אגף תכנון, קרן קיימת לישראל
עמיקם ריקלין, שמורות יער, קרן קיימת לישראל.
לאה שניאור, שטחים פתוחים, קרן קיימת לישראל
יואב שגיא, ראש מכון דש"א, החברה להגנת הטבע.