

משרד הפנים  
מנהל התכנון  
האגף לתכניות מתאר  
מחוזיות ופרוגרמות

משרד האוצר  
אגף תקציבים  
תחום ממי"  
ומנהל התכנון






המשרד לאיכות הסביבה  
وزارة جودة البيئة  
Ministry of the Environment  
שלום עם הסביבה



**מדיניות וכלים לשמירה על שטחים פתוחים**

# **תיקי כלי, עקרונות פעולה והמלצות**

מרץ 2003

סביבותכנון בע"מ   
סדן לובנטל בע"מ   
לרמן אדריכלים בע"מ 

**חברי ועדת ההיגוי**

ד.ש.א, החברה להגנת הטבע	יואב שגיא – יו"ר
ד.ש.א, החברה להגנת הטבע	נורית דריאנגל
נציג הקרנות	דן פרי
קרן קרב	אהוד אפק
רשות הטבע והגנים	יובל פלד
רשות הטבע והגנים	הלל זוסמן
המשרד לאיכות הסביבה	מנחם זלוצקי
המשרד לאיכות הסביבה	ולרי ברכיה
המשרד לאיכות הסביבה	ישעיהו בראור
מנהל התכנון, משרד הפנים	איתמר בן דוד
מנהל התכנון, משרד הפנים	עופר גריידינגר
מנהל התכנון, משרד הפנים	שמעון בר שמעון
מינהל מקרקעי ישראל	דן סתיו
ייעוץ סביבתי מטעם רשות הטבע והגנים	צביקה מינץ
החברה להגנת הטבע	רענן בורל
הקרן הקיימת לישראל	עמנואל קאופשטיין
הקרן הקיימת לישראל	פנחס כהנא
אגף התקציבים, משרד האוצר	שי יפתח
אגף התקציבים, משרד האוצר	יהונתן גרט'
רשות התכנון, משרד החקלאות	יוסי ישי
רשות התכנון, משרד החקלאות	יורם פורת
ולקחש"פ	עדית בר יוסף
ייעוץ כלכלי	רן חקלאי
הקרן לסביבה ירוקה	סיגל יניב
ראש עיריית רעננה	זאב בילסקי
ראש מועצה אזורית חוף הכרמל	אריה שמחוני
יועץ מטעם משרד לאיכות הסביבה	ניר קדמי
מתכנן תכנית מרקמית "בקעת הנדיב"	מוטי קפלן
האוניברסיטה העברית	ד"ר ערן פייטלסון
אוניברסיטת בן גוריון	יוסף ג'בארין
הפקולטה לארכיטקטורה ובינוי ערים – הטכניון	פרופ' ארזה צ'רצמן
ייעוץ משפטי	עו"ד בנג'י היימן
אוניברסיטת חיפה	פרופ' מוטי שכטר
הקרן הקיימת לישראל	גדעון ויתקון
אוניברסיטת תל אביב	פרופ' תמר דיין

**חברי ועדת העבודה**

ד.ש.א, החברה להגנת הטבע	יואב שגיא – יו"ר
ד.ש.א, החברה להגנת הטבע	נורית דריאנגל
נציג הקרנות	דן פרי
רשות הטבע והגנים	יובל פלד
רשות הטבע והגנים	הלל זוסמן
המשרד לאיכות הסביבה	מנחם זלוצקי
המשרד לאיכות הסביבה	ישעיהו בראור
מנהל התכנון, משרד הפנים	איתמר בן דוד
ייעוץ סביבתי מטעם רשות הטבע והגנים	צביקה מינץ
החברה להגנת הטבע	רענן בורל
הקרן הקיימת לישראל	עמנואל קאופשטיין
אגף התקציבים, משרד האוצר	שי יפתח
רשות התכנון, משרד החקלאות	יורם פורת
ייעוץ כלכלי	רן חקלאי
הפקולטה לארכיטקטורה ובינוי ערים – הטכניון	פרופ' ארזה צ'רצמן
אוניברסיטת חיפה	פרופ' מוטי שכטר
אוניברסיטת תל אביב	פרופ' תמר דיין

**צוות התכנון**

פרופ' אליהו שטרן	ראש צוות העבודה
אדר' נינה רבינוביץ	ריכוז העבודה
גיאוג' חגית נעלי יוסף	
אדר' רפי לרמן – ראש הצוות	צוות פיזי
גיאוג' גדעון לרמן	
פרופ' עזרא סדן – ראש הצוות	צוות כלכלי
גב' רות לובנטל	
עו"ד יחזקאל לוי- ייעוץ משפטי	יועצים תחומיים
גב' עמליה רימלט – חברה ושיתוף ציבור	
דר' רון פרומקין – אקולוגיה וסביבה	
דר' תמר אחירון-פרומקין - אקולוגיה וסביבה	
דר' אדר' גיל הר-גיל – נוף וחזות	

## **תוכן עניינים**

5	1. רקע ומטרה
6	2. גישת העבודה
6	3. שיטת העבודה ומהלכה
8	4. היקף, פרישה ותהליכי "כירסום"
9	5. תפקודים ותחומי ייחוס למדיניות
11	6. מטרות השמירה על השטחים הפתוחים
12	7. עקרונות מדיניות
15	8. כלים, עקרונות פעולה והמלצות

## מבוא

### 1. רקע ומטרה

במהלך שנות ה-90 מדינת ישראל אופיינה בדפוס הפיתוח מן המהירים שהיו מאז קום המדינה. גל העלייה המסיבי של שנות ה-90 דרש פיתוח מוגבר לצורכי דיור, ואילו הצמיחה המחודשת של המשק יצרה דרישות וציפיות בתחום הבניה שלא למגורים. הביקוש הנדל"ני הגדול פרץ מגבלות חוקיות בתחום הפשרת הקרקעות ויצר לחצי פיתוח רבי-עצמה.

התוצאות התכנוניות והמעשיות של פיתוח מואץ גרמו לדאגה גוברת בקרב מתכננים וגופים ציבוריים שונים. כבר בתחילת שנות ה-90 הוקם במסגרת החברה להגנת הטבע צוות חשיבה רב תחומי (דש"א - דמותה של הארץ) הפועל לגיבוש עקרונות לשמירה על השטחים הפתוחים. המשרד לאיכות הסביבה יחד עם הגופים הירוקים, יזם עבודה שמטרתה הכנת מפת רגישות וערכיות השטחים הפתוחים הכוללת חלוקה של הארץ ליחידות נוף ודירוג הרגישות הסביבתית של כל אחת מיחידות הנוף. בעיית אובדן שטחים פתוחים בגין פיתוח זוחל והשלכותיו נכנסה לסדר היום הלאומי.

מערך התכנון הלאומי של העשור האחרון הכולל את תכנית המתאר הארצית החדשה, תמ"א 35, ומספר תכניות קודמות - תמ"א 31 ותכנית האב לישראל 2020, התייחסו לסוגיית השטחים הפתוחים והביעו בצורות שונות את הצורך בשימורם. בתמ"א 35 הצורך קיבל ביטוי, בין השאר, בהגדרת ותיחום מרקמים מוטי שימור, בתמ"א 31 נקבעו תחומי השפעה עירוניים עם הבחנה בין ליבה ושוליים ובתכנית האב לישראל 2020 חולקה המדינה למרחבים מעויירים ולמרחבי ביניים ופריפריה ירוקה. השניים האחרונים כוללים את השטחים הפתוחים. מאמץ נוסף להבטחת שימורם של השטחים הפתוחים נעשה על פי החלטת המועצה הארצית לתכנון ובנייה ומנהל התכנון כמענה ליוזמה של צוות דש"א עם הזמנת מסמך מדיניות בנושא. השלב ראשון כלל סקר מקיף של שטחים פתוחים אולם שלב עיצוב המדיניות לא בוצע. לאחרונה חברו יחד צוות דש"א של החברה להגנת הטבע, רשות הטבע והגנים, המשרד לאיכות הסביבה, הקרן הקיימת לישראל, מינהל התכנון במשרד הפנים, ומשרד האוצר במטרה לחדש את הטיפול בשימור ובניהול מושכלים של השטחים הפתוחים. המטרה היא להציע כלים ואמצעים לשמירה על השטחים הפתוחים והשימוש בהם בדרך שתספק את צרכי האוכלוסייה ותבטיח שמירה על ערכי הטבע, הנוף, תפקודי הסביבה והמורשת.

המסמך הנוכחי כולל את עיקרו של הפרוייקט ומציג את הכלים המיועדים לסייע בשמירת השטחים הפתוחים. הכלים נחלקים לשני סוגים: א. תיקי כלי המהווים אמצעי לביצוע בפועל בטווח קצר ו/או בינוני ו - ב. עקרונות פעולה הכוללים המלצות להפעלה בטווח הארוך והעקרוני. הכלים נגזרו מתוך קווי פעולה (עקרונות מדיניות) שהותוו על בסיס תהליכי הכרסום בשטחים הפתוחים והשלכותיהם הצפויות. רקע זה, לרבות המדיניות המוצעת, פורסם בשני דו"חות ביניים קודמים המצויים בשלמותם באתר האינטרנט של השטחים הפתוחים ([www.ios.org.il](http://www.ios.org.il)).

## 2. גישת העבודה

מסמך המדיניות והכלים מתייחס אל כלל השטחים הפתוחים בישראל על פי הגדרתם הבאה:

**שטחים פתוחים הם כל השטחים הבלתי מבונים ואלה שאין עליהם  
תכנית בינוי מפורטת ומאושרת**

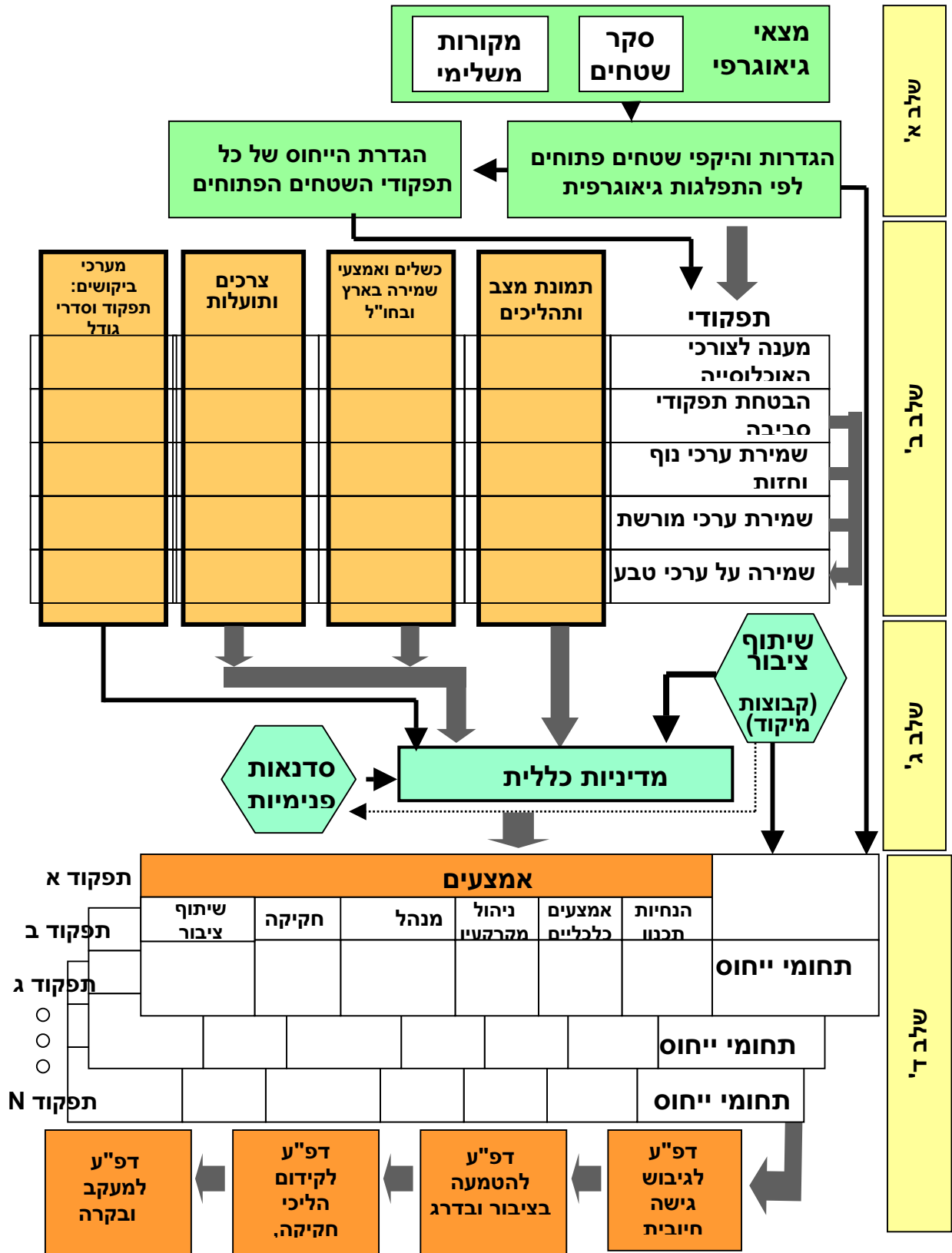
הגישה להכנת מסמך המדיניות היא מוטית מענה לצורכי הציבור ברמת הפרט וברמת הקולקטיב וזאת תוך שמירה על מדיניות סביבתית בת-קיימא גם בהיבטים הפיסיים וגם בהיבטים האנושיים. צרכים אלה כוללים למעשה את כל התפקודים של השטחים הפתוחים, לרבות: שימור ערכי טבע, חזות ונוף, צרכי השימור של אתרי מורשת, הבטחת תפקודי סביבה וכן מענים פרטניים (למשל, כאלה הנדרשים לצרכני נופש, חוויות רגשיות, וכיו"ב). מתוך ראייה זו הוערכו הפרמטרים של מרחבי הביקוש לכל אחד מתפקודי השטח הפתוח.

בניסוח מדיניות השמירה על השטחים הפתוחים בהקשר לערכי טבע, ערכי מורשת ובמידה מסוימת גם ערכי נוף התבקשה זehירות על מנת להבטיח ישימות פוליטית-חברתית פרי אימוץ מירבי של עקרונות המדיניות על ידי קבוצות אוכלוסייה שונות ורבות ככל האפשר. כמו כן, התחייב סל אמצעים המתייחס, באמצעים חינוכיים, לספקטרום הערכי והנורמטיבי בחברה הישראלית

## 3. שיטת העבודה ומהלכה

העבודה כוללת ארבעה שלבים עיקריים כמפורט להלן. מרכיבי השלבים ומהלך העבודה מוצגים באיור 1.

שלב א - הגדרת היקפים וייחוס. זהו שלב שמטרתו להגדיר את המרחבים הגיאוגרפיים אליהם יתייחסו האמצעים השונים לשמירת השטחים הפתוחים ולהגדיר את פלחי האוכלוסייה להם יש לייחס את הביקושים לתפקודים השונים.



**שלב ב** – הגדרת צרכים, תועלות וניתוח אמצעים קיימים, לרבות תיאור תמונת המצב והתהליכים (הספונטניים והמוכוונים) העוברים על כל אחד מתפקודי השטחים הפתוחים.

**שלב ג** – הגדרת מדיניות כללית וקווי פעולה. שלב זה כלל הן סדנא ציבורית והן סדנאות פנימיות. הציבור היה שותף בשלב זה להגדרת קווי המדיניות.

**שלב ד** – הגדרת אמצעים וכלים פרטניים המתמיינים לשתי רמות: (1) רמת המצע (עקרונות פעולה והמלצות), ו-(2) רמת היישום (תיקי כלי). מכלול האמצעים מהם נבחרו/נבנו הכלים המוצעים במסמך הנוכחי התבסס על מספר מקורות: א. סקר ספרות וניסיון מצטבר בעולם, ב. סדנאות ציבוריות - סדנא מקצועית של אנשי מקצוע ובעלי עניין, ג. צוות התכנון- חוות דעת מקצועיות של יועצי התכנית וחברי צוות התכנון, ד. ועדת עבודה - הצעות והמלצות חברי ועדת עבודה. תהליך הגדרת הכלים, מיונם ובחירתם נעה במספר שלבים כמוצג בנספח לפרק המבוא הנוכחי.

להמחשת התוצאות שהתקבלו בשלושת השלבים הראשונים (המסמך הנוכחי מציג, כאמור, את תוצאות השלב הרביעי) מוצגים להלן תקצירים תואמים.

#### **4. היקף, פרישה ותהליכי "כרסום"**

השטחים הפתוחים מהווים כ- 94% (20,361,250 דונם) מכלל השטח היבשתי של ישראל. השטח הבנוי מהווה כ- 6% (1,309,750 דונם). כיוון שהנגב מהווה כמעט 66% מכלל השטח היבשתי ורק 2% משטחו בנויים, הוא משפיע על השיעור הכלל ארצי של השטח הבנוי. ללא הנגב מגיע כלל השטח הבנוי לכדי 13.8% מסך השטח היבשתי. השטחים הפתוחים כוללים שטחים חקלאיים, שמורות טבע וגנים לאומיים, יערות למיניהם, ו"שטחים פתוחים אחרים". היקף השטחים החקלאיים הוא כ- 5.6 מיליון דונם (כ- 26% מכלל השטח היבשתי) והיקף שמורות הטבע, הגנים הלאומיים והיערות (על פי תמ"א 8) הוא מעט גבוה יותר ועומד על 5.75 מיליון דונם (כ- 27%). מרבית השטחים הפתוחים "האחרים" הם שטחים המוגדרים בתמ"א 31 כ"שטח משאבי טבע" ורובם הם שטחי בור מסוגים שונים. כיוון שהיקף השטחים החקלאיים בנגב הוא קטן יחסית, מרבית השטחים הפתוחים ה"אחרים" הם למעשה שטחים הנכללים בקטגוריית "משאבי הטבע". חלקים גדולים בנגב של השטחים הפתוחים "האחרים" משמשים בפועל כשטחי אש ואימונים.

החלוקה הגיאוגרפית, לפי מחוזות, של התפלגות השטחים הפתוחים והבנויים מצביעה על פער בולט בין שיעור השטח הבנוי במחוז תל אביב (68.2% מכלל שטח המחוז), לשיעורו המקביל במחוז הדרום (2%). אולם, מבחינת היקף השטח בדונם, השטח הבנוי במחוז הדרום הוא יותר מכפליים של השטח הבנוי במחוז תל אביב, בעיקר בשל השטחים הגדולים לכרייה וחציבה בדרום. היקף השטח הבנוי הגדול ביותר הוא במחוז הצפון, בעיקר בשל ההיקף הנרחב של בניה כפרית ושיעורו גדול מ- 23% מסך השטח הבנוי בארץ. חרף העובדה ששיעורי השטחים הפתוחים מסך שטחי המחוזות נעים בין 98% במחוז הדרום לבין 31.8% במחוז תל אביב, השיעור הכלל ארצי הוא עדיין גבוה (94.0%).



יחד עם זאת ניכרת מצוקה של מחסור בשטחים פתוחים ואחת הסיבות העיקריות לכך היא חוסר רציפותם המרחבית הנוצר בשל ה"כרסום" המתמשך בהם.

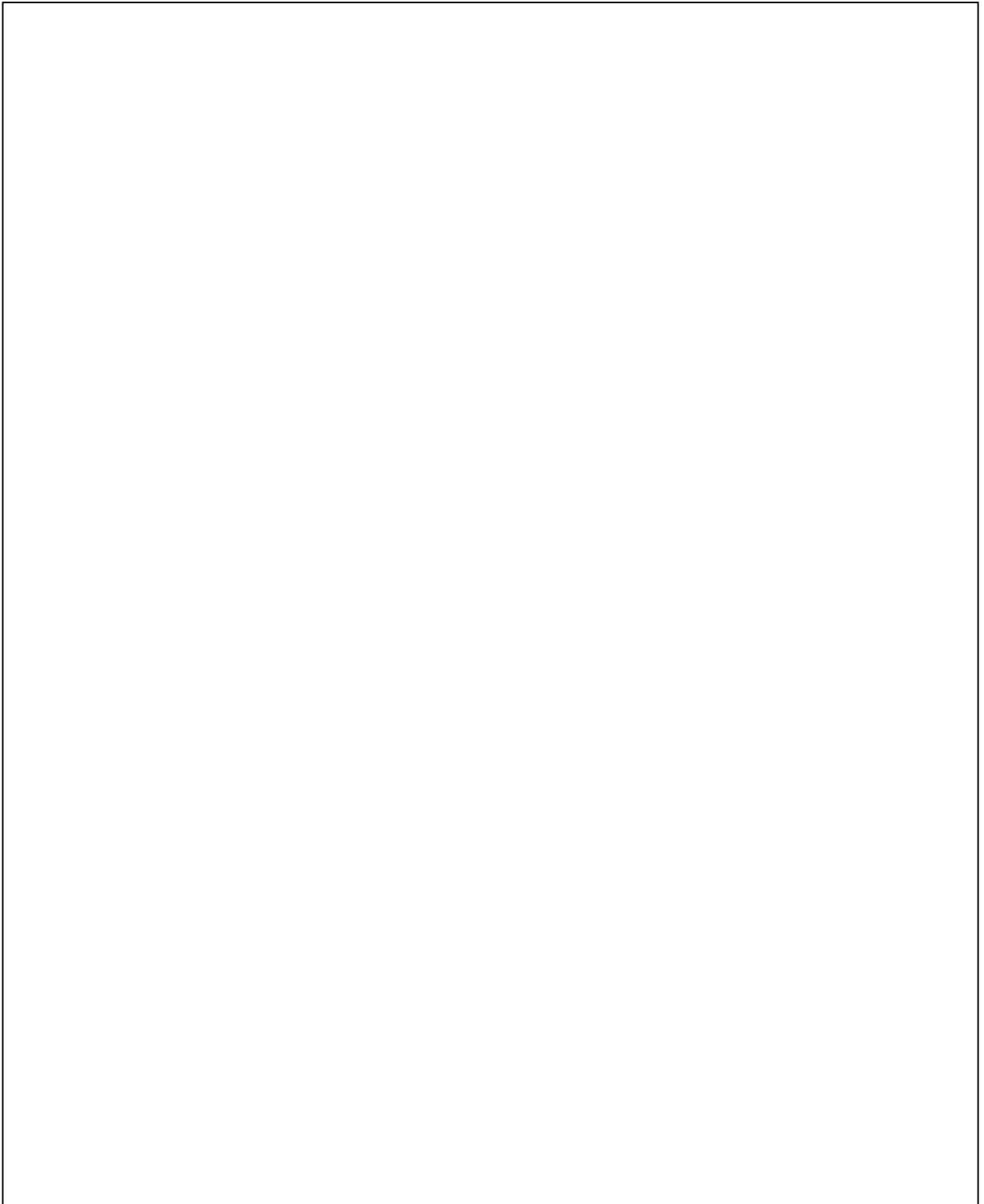
### **תהליך הכרסום בשטחים הפתוחים מוגדר כתהליך שינוי יעוד הקרקע החקלאית ושטחים פתוחים**

**אחרים ליעודים שונים של בינוי ופיתוח פיזי.** תהליך שינוי היעוד ידוע גם כתהליך הפשרת הקרקע החקלאית והשטחים הפתוחים. בעשור האחרון הפשירו הועדות המוסמכות שטח בהיקף של כ- 642,000 דונם, מהם כ- 40% (למעלה מ- 255,000 דונם) בתקופה 1997-2000. עיקר ההפשרות היו במחוזות המרכז והצפון. כמחצית מכלל השטחים שהופשרו נועדו לבינוי ופיתוח ומחציתם האחרת לשימושים פתוחים. שיעורים גבוהים במיוחד למטרות בינוי ופיתוח היו במחוזות תל אביב (75.3% מכלל השטחים ששונה ייעודם במחוז) והצפון (71.4% מכלל השטחים ששונה ייעודם במחוז). במחוז ירושלים ניכר שיעור גבוה במיוחד (כ- 88%) של שינוי יעוד משימוש חקלאי לשימושים פתוחים אחרים.

## **5. תפקודים ותחומי ייחוס למדיניות**

המדיניות והכלים לשמירת השטחים הפתוחים נועדו להבטיח את המשך תפקודיהם. תפקודים אלה כוללים את צורכי האוכלוסייה (צרכי קיום ופיתוח, צרכי פנאי ורווחה), את שירותי המערכת הסביבתית (היבטים אקולוגיים וטבע) כן תפקודי נוף וחזות. התפקודים הנוגעים לצורכי האוכלוסייה הם אלה המשפיעים על כל התפקודים האחרים. צרכים אלה כשלעצמם מניעים מספר רב של תהליכים ומגמות, ואלה מניעים תהליכים נוספים הקשורים לתפקודים האחרים של השטחים הפתוחים. למכלול התהליכים והמגמות ישנן השלכות הנוגעות להיקף, לרצף, ולאיכויות השונות (למשל, האקולוגיות והחזותיות) של השטחים הפתוחים. התהליכים עצמם מתרחשים בשלושה מרחבי ייחוס המהווים תחומים אליהם מתייחסת המדיניות המוצעת בעבודה הנוכחית (פירוט מוצג באיור 2).

**מרחב הייחוס הראשון** קשור לתהליכים הפוגעים בנוף הארץ והוא כולל שינויים ציריים (לאורך קווי ממשק בין שימושי קרקע שונים ולאורך צירי תשתיות) ושינויים ברמה המרחבית (למשל, פגיעה נופית על פני שטח נרחב כתוצאה של היעלמות מרכיבי נוף, בינוי נרחב, וכיוצא בזה). **מרחב הייחוס השני** מתייחס לכל התהליכים (והשלכותיהם) המתרחשים משני צידי "קו התפר" שבין השטחים הפתוחים לשטחים הבנויים. בכלל זה התחום עוסק בתופעות של התפתחות עזובה בשטחים הפתוחים,



**איור 2: סיכום אינטגרטיבי להדגמת הקשר בין תפקודי השטחים הפתוחים לבין תחומי הייחוס למדיניות השמירה עליהם.**

כרסום בשטחים חקלאיים וכרסום בשטחים פתוחים אחרים כתוצאה של גלישה עירונית ואחרת למרחב הפתוח הסמוך. מרחב הייחוס השלישי עוסק בתהליכי כרסום המתרחשים בתוך המרחב הפתוח ובכלל זה כל הקשור לפיתוח ובינוי נקודתי (בהתרחבות ישובים קיימים, בפיתוח אזורי

סביבתכנון בע"מ  
סדן לובנטל בע"מ  
לרמו אדריכלים בע"מ

*מדיניות וכלים לשמירה על שטחים פתוחים*

תעסוקה, בפיתוח אזורי מסחר, בינוי באזורי זיכיון, וכיוצא בזה), ההתיישבות הספונטנית – הן של המגזר היהודי והן של מגזרים אחרים (למשל, הקמת ישובים ו/או מאחזים חדשים, התיישבות בודדים, וכיוצא בזה), וכל הקשור לבינוי בתוך שטחי אש שלצבא יש חזקה עליהם. חלוקה זו לתחומי ייחוס משמשת בסיס להגדרת מדיניות וכלים לשמירה על השטחים הפתוחים. סיכום גרפי של תחומי הייחוס מוצג באיור 3 שלהלן.

רמת הגנה		מרחב תהליכי
שטחים לא מוגנים	שטחים מוגנים	
התפתחות עזובה בשטח ששונה ייעודו לבינוי		בתוך העיר
התפתחות עזובה בשטח שייעודו שטח פתוח (פארק מטרופוליני, אזור נופש מטרופוליני, אזור נחל וסביבותיו וכדומה) התפתחות עזובה בשטחים חקלאיים כרסום בשטחים חקלאיים כרסום פורמלי ובלתי פורמלי בשטח שייעודו שטח פתוח (פארק מטרופוליני, אזור נופש מטרופוליני, אזור נחל וסביבותיו וכדומה) פגיעה חזותית בנוף		בשטחים "צמודי דופן" בשולי ישובים ולאורך מערכות לינאריות מרחב גיאוגרפי
פיתוח ובינוי נקודתי התיישבות ספונטנית בינוי בשטחי אש פגיעה חזותית בנוף	התיישבות ספונטנית בינוי בשטחי אש	

איור 3: תחומי הייחוס למדיניות השמירה על שטחים פתוחים.

## 6. מטרות השמירה על השטחים הפתוחים

לגבי כל אחד מתפקודי השטחים הפתוחים הוגדרו המגמות והתהליכים והוערכו ההשלכות של מגמות אלה. ההשלכות שימשו בסיס להגדרת המטרות לשמירה על השטחים הפתוחים. קווי הפעולה להשגת מטרות אלה מכונים בשם 'עקרונות מדיניות' והם מוצגים בהמשך. בהתאם נוסחה מטרות על וארבע מטרות משנה כדלקמן.

## מטרת על

שמירה מיטבית על ההיקף, הפרישה, הרצף ומכלול תפקודי הסביבה של השטחים הפתוחים בישראל ובכללם מענה לצורכי האוכלוסייה הקיימת והעתידית, ותפקוד המערכת האקולוגית.

## מטרות משנה כלליות

1. שימור הטבע בישראל תוך ייצוג מגוון המערכות האקולוגיות המצויות ושמירה על רציפותן.
2. שימור המראה והמורשת המאפיינים ו/או המייחדים את חבלי הארץ השונים וניהולם כמשאב חזותי ערכי.
3. הבטחת מצאי מגוון של שטחים פתוחים בהתאם לגידול ואפיון צרכי האוכלוסייה.
4. יצירת הכרה ציבורית בחשיבות מערכת השטחים הפתוחים לאיכות החיים של תושבי המדינה ומעורבותם בשמירה עליהם.

מטרת העל מתייחסת לנושא השטח הפתוח בכללותו ומנסה לאגד בתוכה את כל ההיבטים התפקודיים של המרחב הפתוח. שלוש מטרות המשנה הראשונות מפרטות את מטרת העל לתחומים העיקריים של סביבה וטבע, נוף וחזות וצרכי האוכלוסייה. השגת המטרות שהוגדרו בתחומים אלה תבטיח את תפקודו התקין של השטח הפתוח ושמירתו לדורות הבאים. למטרת המשנה הרביעית יש למעשה, השפעה על שלוש המטרות הראשונות. ללא הפנמת חשיבות השמירה על שטח פתוח בכל היבטיו בקרב הציבור הרחב, לא ניתן יהיה להגיע לרמה המיוחלת של שמירת וטיפוח השטחים הפתוחים. מנגנוני הבקרה והשמירה על השטח הפתוח הנקבעים ו"מונחתים" רק "מלמעלה", ללא הגברת מודעות ותמיכה ציבורית רחבה, יובילו, במקרה הטוב, להישגים מוגבלים בשמירה על השטח הפתוח.

## 7. עקרונות מדיניות

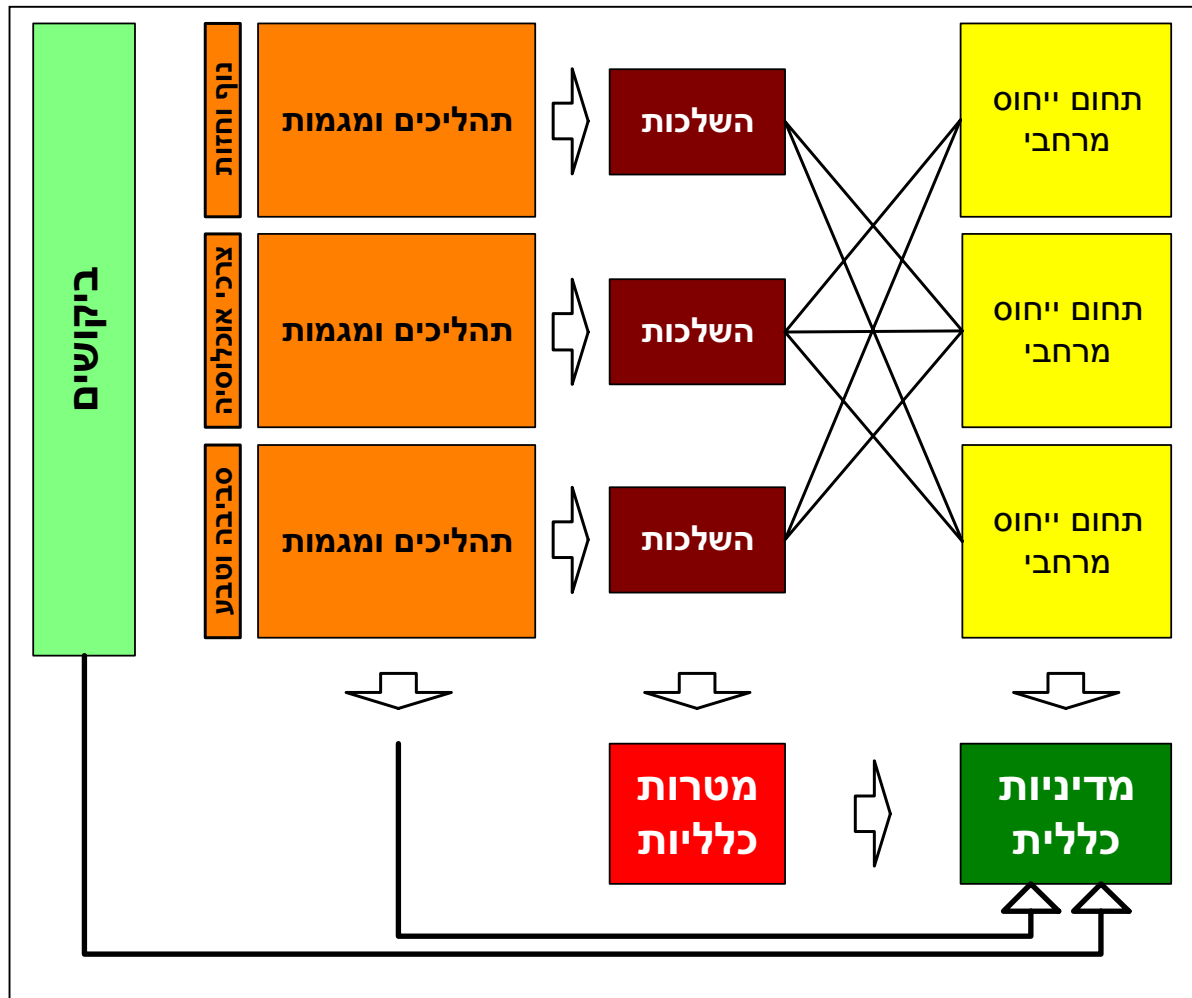
לצורך השגת המטרות, הוגדרו כאמור, עקרונות מדיניות כללית. מדיניות זו נוגעת ומכסה את כל אחד מתחומי הייחוס שהוגדרו לעיל. באופן פרטני יותר, המדיניות אמורה לטפל בהשלכות של התהליכים השונים המתרחשים בשטחים הפתוחים וסביבתם. בנוסף, המדיניות אמורה להתחשב במערך הביקושים לשטחים הפתוחים על מנת שהיא תהיה ברת השגה.

הגדרת המדיניות נסמכה על פורום ציבורי של בעלי עניין ומקצוע, דיונים, סיעור מוחות ואינטגרציה בצוות העבודה. המהלך המתודי להגדרת המדיניות מוצג באיור 4. תוצאות הפורום הציבורי והמארג

סביבותכנון בע"מ  
סדן לובנטל בע"מ  
לרמו אדריכלים בע"מ

מדיניות וכלים לשמירה על שטחים פתוחים

הכללי המוצע של עקרונות המדיניות כפי שנקבע לאחר מכן על ידי הצוות, מוצגים באיור 5. המארג מציג עקרונות מול מטרות. ישנם עקרונות העונים על מספר מטרות בעת ובעונה אחת ואחרים העונים על מטרות אחת בלבד. מבין העקרונות העונים על מספר מטרות קיימת השפעה של מטרות אחת על מספר מטרות, כך למשל, העקרון המתייחס להקטנת היקף השינוי החוקי של ייעודי הקרקע הפתוחים למטרות בינוי עונה על מטרות הרואה חשיבות בשימור השטח הפתוח מתוך רצון לענות על צרכי האוכלוסייה, ובשעה שצרכי האוכלוסייה בנושא יקבלו מענה, תתאפשר השגת שימור נוף וחזות ושימור טבע וסביבה. מארג העקרונות מצביע על הדומיננטיות של העקרונות השונים בכל אחת מהמטרות ועל ההשפעה הקיימת בין העקרונות ובין המטרות. לכך יש חשיבות בכך שכלי נתון עשוי לשרת יותר מעקרון מדיניות אחד ובכך גם יענה על מספר מטרות.



איור 4: המהלך המתודי להגדרת מדיניות כללית.

4 הכרה ציבורית	3 צרכי אוכלוסייה	2 שימור נוף וחזות	1 שימור טבע וסביבה	מטרות	
				עקרונות מדיניות/קווי פעולה	
				1	התאמת התכנון והפיתוח לעקרונות השימור הביוספרי (מדרג של שימור ופיתוח)
				2	הקטנת היקף השינוי החוקי של ייעודי הקרקע הפתוחים למטרות בינוי
				3	שילוב שיקולים של שמירת טבע בתכנון ובקבלת החלטות
				4	שימור פיזי של איכות הקרקע והמים בשטחים חקלאיים ואחרים
				5	התחשבות בערך הכלכלי של השטחים הפתוחים בתכנון ופיתוח
				6	מניעת פיתוח עודף ברשויות סמוכות
				7	שילוב שיקולים של שמירת נוף ומורשת בתכנון ובקבלת החלטות
				8	הפרדה ברורה בין אזורי עיר לאזורי כפר
				9	מיצוי השטח העירוני הפנוי והמופר (סטטוטורי ואחר)
				10	מניעת התפתחות מוקדי פיתוח בשטחים פתוחים
				11	שמירה ושיקום של בתי גידול חיונים לשמירת המגוון הביולוגי
				12	עידוד העיבוד של חקלאות שדה ומטעים (באופן ידידותי לסביבה)
				13	שמירת רצף שטחים פתוחים וכן שמירת רציפותם לאורך צירי דרכים ראשיות והשטח הנצפה מהן
				14	איחוד תשתיות תוך השתלבותם בנוף
				15	שימור חייצים פתוחים בין ישובים עירוניים
				16	פיתוח מלווה בשימור
				17	מניעת היווצרות שטחי עזובה
				18	הבטחת נגישות מיטבית של האוכלוסייה לשטחים פתוחים
				19	הגנה מירבית על חופי הים כשטח פתוח מועדף על קבוצות אוכלוסייה שונות בישראל
				20	יצירת קשר שוטף עם הציבור ומשוב חוזר בנושאי תכנון ופיתוח
				21	חיזוק חינוך לזהות מקומית הנשענת על המשאב המקומי
				22	חיזוק חינוך מהגיל הרך לחשיבות הטבע והנוף
				23	שיתוף הציבור בייזום, בתכנון וביישום
				24	הפיכת הנוף הפתוח לרכיב ציבורי המקבל ביטוי במערכות הפוליטיות

**איור 5: מארג המטרות ועקרונות המדיניות לשמירת השטחים הפתוחים.**

על בסיס עקרונות אלה נבנו הכלים האופרטיביים והעקרוניים המוצגים בהמשך המסמך.

## 8. כלים, עקרונות פעולה והמלצות

הכלים המוצעים (ראה רשימה להלן) נחלקים, כאמור, לשני סוגים: א. תיקי כלי המהווים אמצעי לביצוע בפועל בטווח קצר ו/או בינוני ו - ב. עקרונות פעולה הכוללים המלצות להפעלה בטווח הארוך והעקרוני. תיקי הכלי כוללים רקע ומטרה, תיאור של מרכיבי הכלי,

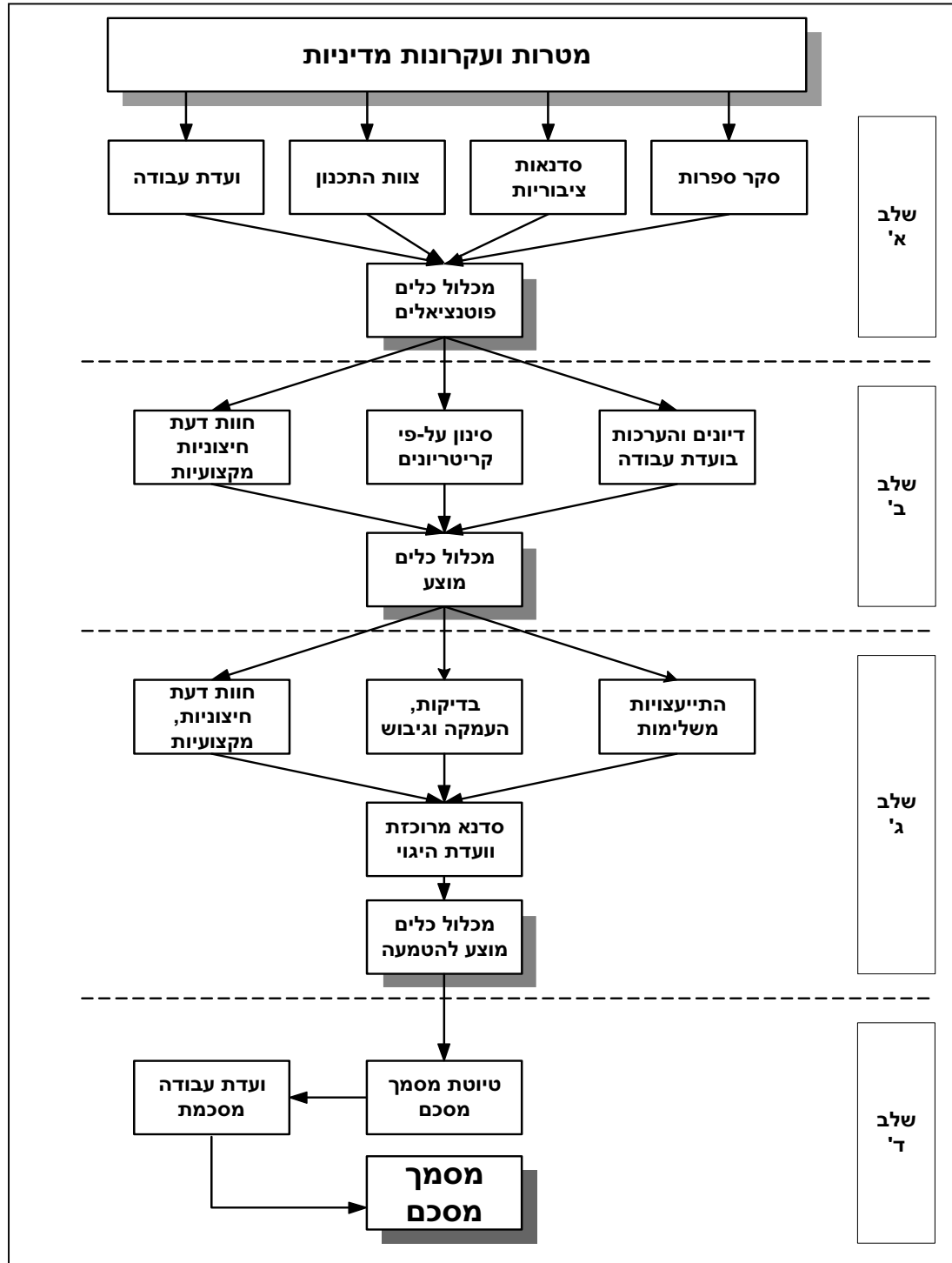
### מכלול הכלים המוצעים לשמירת השטחים הפתוחים

שם כלי	סוג הכלי
<b>כלים בתחום הכלכלי</b>	
אמצעי הרתעה פיסקלי מפני הזנחת שט"פ	תיק כלי
תימרוץ מתקצב לתחזוקת שט"פ ראוי לעיבוד ו/או שימור אקולוגי פעיל	תיק כלי
סיוע פיסקלי לתימרוץ מתקצב	תיק כלי
הליך הקצאת שט"פ לבינוי תשתיות ומבנים ציבוריים	תיק כלי
מינוי מינהלת-וועדה בינמשרדית-ציבורית לטיפול בכינון והפעלה של סל האמצעים הכלכליים	תיק כלי
התייחסות לשטח פתוח המנוהל על ידי ממ"י כאל מקור שירותים של "מוצר ציבורי"	עקרונות פעולה והמלצות
<b>כלים בתחום המינהלי-תכנוני</b>	
מסמך מנחה למערך השטחים הפתוחים	תיק כלי
תסקיר השפעה נופי	תיק כלי
תכניות קצה	תיק כלי
אמנה סביבתית ותכניות אב יישוביות לאיכות סביבה ופנאי	תיק כלי
מעברים לבעלי חיים	תיק כלי
שיפור עבודת הולקחש"פ	תיק כלי
בדיקה מוקדמת לתכנון יוזם על שטחים פתוחים	תיק כלי
חוק הצהרתי לשמירת השטחים הפתוחים	תיק כלי
הסדרי פיצויים במסגרת ניווד זכויות	תיק כלי
מיסוי רב-רשותי (כמדיניות מינהל התכנון)	עקרונות פעולה והמלצות
בחירת הפוטנציאל לתכנון ביוספרי	עקרונות פעולה והמלצות
קידום הטמעת הכלים	עקרונות פעולה והמלצות
<b>כלים בתחום המחקר והפיתוח</b>	
מערך מידע וניטור אקולוגי בשטחים הפתוחים	עקרונות פעולה והמלצות
שיקום וטיפול אקולוגי של שט"פ באמצעות צמחייה מקומית	עקרונות פעולה והמלצות
<b>כלים בתחום החברתי-חינוכי</b>	
שיתוף הציבור בתכנון	תיק כלי
חיזוק לובי ירוק בממסד הפוליטי	עקרונות פעולה והמלצות
תמיכה בקבוצות תושבים מקומיות לשמירה על שט"פ	עקרונות פעולה והמלצות
פיתוח תכניות לימוד והסברה	עקרונות פעולה והמלצות
מסע פרסום ארצי לשמירה על שטחים פתוחים	עקרונות פעולה והמלצות

הגדרות מפורטות הכוללות נוסחי נהלים ונוסחי חקיקה כמתבקש בכל כלי, וכן פירוט של דרכי פעולה מומלצות. דרכי הפעולה כוללות את הגורמים המעורבים בהפעלת הכלי (גורם יוזם, גורם מפעיל וגורם מאשר/מחליט), פירוט הפעולות הנדרשות, ומקורות מימון אפשריים (היכן שרלבנטי). הכלים מתייחסים לארבעה תחומים עיקריים: 1. התחום הכלכלי, 2. התחום המינהלי-תכנוני, 3. תחום

המחקר והפיתוח, ו-4. התחום החברתי-חינוכי. בכלל זה יש לציין כי בתחום המנהלי נכלל כלי-על שנועד לקדם את כלל תהליך הטמעת הכלים.

חלקם של הכלים כוללים עקרונות פעולה והמלצות בלבד. הבנייתם המפורטת והפעלתם מותנים בגורמים חיצוניים שאין בידנו להתערב, או להשפיע עליהם, בנקודת הזמן הנוכחית. כלים אלה נותרים כמשימות לטווח הרחוק יותר.



**נספח:** מהלך העבודה להגדרת הכלים ועקרונות הפעולה.