

הסוכנות היהודית לארץ ישראל  
המחלקה לפתוח ולהתישבות  
החטיבה להתישבות

מדינת ישראל  
משרד החקלאות והפיתוח הכפרי

הרשות לתכנון ופיתוח החקלאות, ההתישבות והכפר

# השמירה על קרקע חקלאית מול לחצי העיור

האם ניתן ללמוד מניסיוןן של מדינות אחרות?

פרופ' רחל אלתרמן

עוזרת מחקר: נעה פרל

מחקר שהוזמן על ידי המדען הראשי, משרד החקלאות

המרכז לחקר העיר והאזור - הטכניון

חיפה, ינואר 1998

דוח מחקר אשר הוזמן על ידי משרד החקלאות, משרד המדען הראשי. יצא לאור על ידי משרד החקלאות.

הודפס בישראל.

(C) 1998 כל הזכויות שמורות ע"י החוקרת, פרופ' רחל אלטרמן ומוסד הטכניון למחקר ולפיתוח בע"מ.

למען הסר ספק, מודגש בזאת כי החוקרת ו/או הטכניון ו/או מוסד הטכניון למחקר ולפיתוח בע"מ לא יהיו אחראים לכל נזק ו/או להוצאה ו/או להפסד מכל מין וסוג אשר יגרמו ו/או עולים להגרם לכם או למי מטעמכם עקב דוח זה, או בהקשר אליו.

משרד החקלאות, משרד המדען הראשי

והמרכז לחקר העיר והאזור - הטכניון

הטכניון, חיפה, ינואר 1998

טל' 04-8294019 פקס 04-8294071

## תוכן העיניינים

1	מבוא ותקציר
5	חלק א: הרקע לסקירת המדינות הניבחרות
10	פרק 1: המאמצים לשימור קרקע חקלאית בארצות מערביות
10	היעדים לשימור קרקע חקלאית:
11	נתוני-רקע השוואתיים של שש מדינות מערביות
8	מדיניות השימור של קרקע חקלאית בשש מדינות מערביות
5	חלק ב: מדריך לכלים הנהוגים בארצות מערביות לשימור קרקע חקלאית
17	פרק 2: מיון סוגי הכלים ושיטת הסיקור
18	רשימת הכלים לשימור קרקע חקלאית
21	פרק 3: כלים לעידוד העיבוד של קרקע חקלאית
21	1. מיסוי הקרקע לפי ערך שימוש נוכחי
22	2. הנחות במיסים לחקלאים
24	3. רכישה או החכרה של קרקע לחקלאות ומתן סיוע כספי לחקלאים
24	4. קיבוץ של חלקות קטנות ליצירת חלקה בעלת גודל כלכלי
25	5. חקיקה בדבר "הזכות לעסוק בחקלאות" "The Right to Farm"
27	פרק 4: כלים לשמירה על קרקע חקלאית באמצעות רכישה ע"י הציבור
27	1. רכישה מלאה ע"י הציבור
28	2. רכישת זכויות הפיתוח
29	3. בנק קרקעות LAND BANKING
31	פרק 5: שימור קרקע חקלאית ע"י תוכניות עירוניות ואזוריות
31	1. היררכיה במוסדות התיכנון
32	2. תוכניות ארציות ואזוריות
33	3. הכללת היעד בתוכניות מקומיות
34	4. הנחיות לאומיות

37	פרק 6: שימור קרקע חקלאית באמצעות איזור (ZONING)
37	1. איזור בילעדי (EXCLUSIVE ZONING)
39	2. גודל חלקה מינימאלי ואיזור לא-בילעדי (AND NON-EXCLUSIVE ZONING) (MINIMUM LOT DENSITY)
40	3. קביעת אזורים חקלאיים (AGRICULTURAL DISTRICTING)
41	4. מערכות לסיווג שטחים פתוחים
43	5. חגורה ירוקה
45	פרק 7: אמצעים להכוונת הפיתוח - GROWTH MANAGEMENT
45	1. גבול גידול עירוני
46	2. סיפוח עירוני ANNEXATION
47	3. העברה של זכויות הפיתוח -- TRANSFER OF DEVELOPMENT RIGHTS-
49	4. התנייה של פיתוח חדש בקיום שירותים ציבוריים מספיקים
50	5. קביעה של שלבי גידול
51	6. רישיונות פיתוח
53	פרק 8: חקיקה פדראלית בארה"ב
5	חלק ג: לקחים מניסיון של מדינות מערביות
57	פרק 9: האם חסרים כלים לשימור קרקע חקלאית בישראל?
61	פרק 10: אילו לקחים מניסיון של מדינות אחרות ניתן ללמוד לישראל?
61	גורמי הצלחה ואי-הצלחה בהשוואה הבין-לאומית
63	המסקנות
64	השלכות על הניסיון הישראלי
65	סוף דבר
59	ניספח: תמצית של מיזכר הנחיות הלאומיות (PPG2) בדבר חגורות ירוקות בבריטניה
67	רשימת מקורות

## מבוא ותקציר

הניסיון מלמד, שהכלים לשימור קרקע חקלאית בישראל אינם מספיקים לשמור על קרקע חקלאית מפני לחצי הפיתוח. עד כה נשענה ישראל על כלים רבי-עוצמה לשימור קרקע חקלאית בדמות הסוללה החברתית והמשפטית שביסוד מרבית הישובים החקלאיים והתאגדויותיהם השיתופיות. כמו כן נשענה ישראל על כלי פיקוח של תיכנון מרחבי-הועדה לשמירת קרקע חקלאית. כלי זה היה בעבר רב-עוצמה, אך סמכויותיו ומעמדו נשחקו מאד. בד בבד עם שחיקת כלים אלה, גובר המשבר הכלכלי בחקלאות, השומט את הקרקע מתחת לרגלי טיעון הכדאיות הכלכלית שבשמירה על קרקע חקלאית. הועדה לשמירה על קרקע חקלאית - ועדה סטאטוטורית שעל פי חוק התיכנון והבנייה בעלת סמכויות-על כמעט ללא גבול- למעשה אישרה את רוב הפניות להפשרת קרקע חקלאית. אף שהייתה לוועדה ללא ספק תועלת במניעת בקשות מוגזמות, היו החלטותיה אד-הוק ויעילותה בשימור קרקע חקלאית מוגבלת. לפיכך אין די בכלים הנהוגים בישראל, אף כי במישור המשפטי הצרוף הם לכאורה כלים יעילים לעילא.

המשבר בחקלאות העובר על ישראל אינו ייחודי לנו. ניתן בהחלט ללמוד מניסיוןן של מדינות אחרות המתמודדות עם לחצי פיתוח, אף אם לא באותה עוצמה. דו"ח ביניים זה סוקר את הנעשה בתחום השמירה על קרקע חקלאית בחמש ארצות מערביות שונות (ארה"ב, קנדה, בריטניה, הולנד וצרפת) שנוצר בהן הצורך במאמץ תיכנוני לאומי לשימור קרקע חקלאית. בקשת לבדוק את קשת האפשרויות והניסיון המצטבר בתחום שימור קרקע חקלאית בקרב ארצות דמוקרטיות בעלות כלכלה מפותחת, ומתוך ניסיונם של אחרים לנסות להגיע למסקנות על ישימות כלים שונים לשימור קרקע חקלאית בישראל. את המדינות בחרתי כך שייצגו תנאים וגישות שונות לשימור קרקע חקלאית. במודע נבחרו לא רק מדינות בעלות "רקורד" מרשים בשימור כהולנד, אלא גם ארצות שעדיין לא עלו על דרך המלך, מתוך מחשבה שניתן ללמוד לקחים גם דרך הניסוי והטעייה שעוברות ארצות אלו.

בהתאם למטרות אלו, כולל דוח זה את המרכיבים הבאים:

חלק א' (הכולל את פרק מס' 1) מציג את תנאי הפתיחה - נתוני רקע השוואתיים על חמש מדינות מערביות בהשוואה לישראל, מבוא למצב השימור והפיתוח של קרקע חקלאית בכל מדינה, וכן סקירה היסטורית של מאמצי השימור בה.

חלק ב' מציג את מניין הכלים הנמצא בשימוש בחמש המדינות שסקרנו. ביחד הם יוצרים קשת של כלים מסוגים שונים, המשקפים מידות שונות של הצלחה. פרק 2 מציג את כל קשת הכלים שנסקרו, ואת צורת מיונם לקבוצות. פרקים 3 עד 8 מציגים את הכלים עצמם, את צורת הפעלתם ואת מידת ההצלחה שהניבו עד כה.

חלק ג' (פרקים 9 ו-10) מביא לקחים מהסקירה שערכנו, לתנאי ישראל - לתנאי הפיסיים, הכלכליים, המישפטיים, ולדרכי קבלת החלטות הנהוגות בה. במוקד של פרק 9 נציג את מינין הכלים הקיים בישראל ונציב את השאלה: האם בישראל חסרים אי-אילו מהכלים שנסקרו? מסקנתו תהייה, שבישראל, דווקא קיים מיגוון עשיר במיוחד של כלים לשימור קרקע חקלאית, וחסרים בה מעט מאוד כלים, שעליהם נצביע. לפיכך, בעיית השימור בישראל אינה במחסור בכלים, אלא היא נעוצה במקום אחר: בדרכי קבלת החלטות ובשימוש שעושים בכלים הקיימים. כאן יש מקום למחקר המשך, אודות אופן הפעלה של מיכלול הכלים המשפיעים על שימור של קרקע חקלאית או שטחים פחותים, או על הסבתם לפיתוח. פרק 10, המסכם, יביא ניתוח וסיכום של

הלקחים מההשוואה בין ש ש המדינות. נצביע על מסקנתנו בדבר הגורמים שתרמו להצלחה או אי-הצלחה במדינות שחקרנו, ומהן נסיק ש מסקנות לשיפור המדיניות של שמירת קרקע חקלאית ושטחים פתוחים בישראל.

## **חלק א' :**

# **הרקע לסקירת המדינות הניבחרות**





## פרק 1

# המאמצים לשימור קרקע חקלאית בארצות מערביות

פרק זה סוקר את המצב העכשווי של שמירה על קרקע חקלאית בחמש ארצות מפותחות, בהשוואה לישראל (סקירה מפורטת יותר מוצגת אצל Alterman 1997): ארה"ב, קנדה, בריטניה, הולנד וצרפת וכן את מדיניות האיחוד האירופאי. בסוף הפרק מובאת סקירה של המצב בישראל. ישנם הבדלים משמעותיים בין הארצות האלו מבחינת החוק, הכלים והמדיניות המופעלת לשימור קרקע חקלאית. הקונפליקט בין שימור לפיתוח קרקע קשור לרמת העיור, לקצב גידול האוכלוסייה, ולצפיפות האוכלוסייה. חמש הארצות הנידונות בסקירה זו שייכות לעולם המתועש, כפי שמראה התל"ג לנפש שלהן, אך קיימים ביניהן הבדלים משמעותיים בצפיפות האוכלוסייה, ובשיעור הקרקע החקלאית לנפש.

## היעדים לשימור קרקע חקלאית:

אף שמדינות אלו שונות מזו מזו, והכלים שפיתחו שונים, הרי שכל הכלים נועדות להשיג אחת או יותר מן המטרות באות, כפי שנוסחו ע"י Keene (1996):

- שמירה על הריווחיות הכלכלית של חקלאות באזורים אסטרטגיים.
- מניעת התפשטות זחילה אורבנית אל אזורים אסטרטגיים: איך למזער את הבנייה של מגורים לא-חקלאיים ושאר מבנים באזורים אלה.
- מציאת דרכים להקל על העברת חווה מחקלאי אחד למשנהו: איך לגדל דור חדש של חקלאים מדי שנה, בין אם הם שכנים, בניי צעירים במשפחתו של החקלאי או חקלאים חדשים.
- תיווך בין חקלאים לשכנים בנושא ההשפעות הסביבתיות של חקלאות מודרנית וצרכי החקלאים להתחרות מבחינה כלכלית בחקלאים בארצות אחרות.
- גיוס תמיכה פוליטית לתכניות המשמרות קרקע חקלאית ואורח חיים כפרי.

בצד הדיעה, שעל הממשלה המקומית או הארצית להתערב ולנקוט באמצעים כדי לשמר קרקע חקלאית, קיימת גם דיעה אחרת, המובעת ע"י Penington, 1996. לטענתו, המדיניות של עידוד העיסוק בחקלאות, ועידוד התפשטות שטחי החקלאות בבריטניה גרמה להרס משאבי טבע, ולעיוותים

תיכנוניים. לדעתו, מדיניות תיכנון ממשלתית תהיה תמיד מונעת ע"י אינטרסים של הגברת הביורוקרטיזציה, ולא תשיג את מטרותיה המוצהרות כמו כן, הוא מבדיל בין שימור הנוף הטבעי ושימור קרקע חקלאית: החקלאות המתועשת, עתירת המיכון וחומרי ההדברה פוגעת במגוון המינים, ומזיקה יותר משימושי-קרקע לא חקלאיים מסויימים, כגון מגורים בקנה-מידה קטן, ומתקני נופש ותיירות.

לדעתו של פנינגטון, הפיתרון לשימור הנוף הכפרי והטבע אינו בהתערבות ממשלתית ואינו בשימור קרקע חקלאית. הפיתרון הוא לאפשר לכוחות השוק לעבוד. לטענתו השוק מקצה את המשאבים בצורה היעילה ביותר. ככל שאנשים יעריכו ויהיו מוכנים לשלם עבור איכות הסביבה, כך היזמים ישמרו על הסביבה ויבנו פרויקטים המציעים איכות סביבה, שמירה על הטבע וכו'.

בחמש הארצות הניסקרות, בנוסף לישראל, מסתבר שלדעה זו אין אחיזה רבה, מכיוון שכולן מפעילות כלים שונים להתערבות מוסדית בשימור קרקע חקלאית. הניסיון מראה, שללא התערבות ציבורית, קרקעות חקלאיות אובדות לטובת פיתוח, בהיקף הולך וגדל.

## נתוני-רקע השוואתיים של שש מדינות מערביות

כמבוא לסקירת המדיניות הנהוגה בשש המדינות המערביות שבחרנו לסקירה, יש מקום להביא נתונים השוואתיים בתחום הדמוגרפי, כלכלי, ופיסי.

בטבלה מספר 1 מוצגים הנתונים ההשוואתיים הבאים: נתונים דמוגרפיים כללים -- גודל אוכלוסייה במיספרים מוחלטים לשנת 1993, שיעור גידול האוכלוסייה השנתי בשנת 1993, ושיעור האוכלוסייה העירונית; נתונים פיסיים בסיסיים -- שטח, צפיפות אוכלוסין, אחוז השטח שבשימוש חקלאי בהשוואה בין 1976 ל-1991, וקרקע חקלאית לנפש; ולבסוף – תוצר מקומי גולמי לנפש, כמדד כלכלי בסיסי לשנת 1993. הנתונים הם עבור השנה העדכנית ביותר שהייתה זמינה במשותף עבור כל המדינות הניסקרות בעת עריכת המחקר.

הנתונים המובאים בטבלה 1 נלקחו ממגרי-מידע בין-לאומיים רישמיים, על פי ההנחות והכללים הנהוגים שם, ולא הוכנו במקורם במטרה מיוחדת לשמש את צרכינו. על כן, ניתן לראות בהם מבט כללי בלבד. מבט מפורט יותר על מדינה מסויימת - כגון מבט מפורט יותר על נתונים המוכרים לנו מישראל – עשוי להוביל לנתונים שונים במיקצת, על פי ההנחות השונות שנניח (לדוגמה – הנתון בדבר קרקע חקלאית בישראל). לא ראינו לנכון "לתקן" אף אחד מהנתונים, משום שתיקון במדינה אחת המוכרת לנו, מבלי שנתקן בהתאם את נתונה של מדינה אחרת, שאינם נגישים לנו, ישבש את הכושר להשוות בין המדינות.

**טבלה 1 : השוואת נתוני רקע של המדינות הניסקרות**

תמ"ג לנפש (\$ ארה"ב) 1993	קרקע חקלאית לנפש (דונם לנפש)	אחוז השטח בשימוש חקלאי 1991	אחוז השטח בשימוש חקלאי 1976	% אוכלוסיה אורבנית	צפיפות אוכלוסין (נפשות/ קמ"ר)	שטח (קמ"ר)
22,520	16.1	46	45.9	75.2	28	9,372,614
21,710	21.4	6.7	6.7	76.5	3	9,970,610
20,490	3.1	75.7	75.8	87.7	240	244,100
27,600	1.4	52.3	56.1	89	381	40,844
27,000	5.7	59.9	58.5	74	106	551,500
16,320	2.1	58.4	59.2	90	275	20,770

## מדיניות השימור של קרקע חקלאית בשש מדינות מערביות

בחלק זה נציג סקירת רקע של מדיניות המצב בחמש ארצות מערביות נבחרות : ארה"ב, קנדה, בריטניה, הולנד וצרפת.

### ארה"ב

ארה"ב וקנדה הן ארצות בעלות שטח גדול, מיושבות בצפיפות נמוכה בהרבה מרוב ארצות אירופה, ובעלות שפע של קרקע חקלאית באיכות גבוהה. יחד עם זאת, אבדן קרקע חקלאית נעשה מושא לדאגה מאז שנות ה-70 המאוחרות. צפיפות האוכלוסייה בארה"ב מגיעה ל-27 נפשות לקמ"ר, בהשוואה ל-100 נפש לקמ"ר בצרפת, ול-366 נפש לקמ"ר בהולנד. בהשוואה, לארה"ב כמויות נדיבות של קרקע חקלאית לנפש - כ-17 הקטאר (1 הקטאר = 10,000 מ"ר). לאור הטכנולוגיה והידע החקלאי שלה, ארה"ב הייתה במשך עשורים רבים יצואנית מזון מרכזית, שארצות רבות אחרות תלויות בה. מאחר שקצב האובדן הלאומי של קרקע חקלאית כמעט ואינו נראה לעין במאקרו-סטטיסטיקה, יש הטוענים שקצב אובדן הקרקע הנוכחי לא יהיה לבעיה מרכזית בעשרות השנים הקרובות, ובקלות ניתן להתגבר עליו ע"י אינטנסיפיקציה או תיכנון יצור טוב יותר, להקטנת עודפי התוצרת החקלאית.

לאור תחושת השפע החקלאי, אין זה מפתיע שרק בסוף שנות ה-70 ותחילת שנות ה-80 החל נושא שימור קרקע חקלאית זוכה לתמיכת הציבור. בשנת 1981 פורסם המחקר הלאומי על קרקעות חקלאיות שמצא, שקצב אבדן קרקע חקלאית עלה כמעט פי 3 בין שנות ה-60 לשנות ה-70 מ-1.1 מליון אקר לשנה ל-3.1 מליון אקר לשנה. אף כי נשמעה הטענה שהמספרים האחרונים היו מוגזמים, הרי הם היו אפקטיביים מאד בהפניית תשומת הלב לממדי הבעיה.

בשנות ה-80 חלה התקדמות גדולה בפיתוח מדיניות לשימור קרקע חקלאית, ובחילופי מידע בנושא על פני ערים ומדינות. מאז שנות ה-80 המאוחרות תשומת לב רבה מופנית ל-"Growth Management" מונח חדש יחסית, המשמש בארה"ב לתאר מבנה מוסדי חדש לתיכנון, עם מעורבות מדינתית גדולה יותר, ושימוש בכלים מגוונים, חלקם חדשים, חלקם ישנים ומוכרים. מטרתם היא לרסן את הגידול העירוני ולהביא להקצאה הגיונית של הוצאות על תשתיות. כלי הניהול והכוונת הפיתוח השונים מתלכדים עם שימור קרקע חקלאית, בין אם ישירות ובמודע ובין אם לאו.

### קנדה

צפיפות האוכלוסייה בקנדה היא הנמוכה מבין כל הארצות בסקירה. עם צפיפות של 2.7 נפש לקמ"ר, אוסטרליה ואיסלנד הן הארצות המערביות היחידות עם צפיפות דומה. ברוב שטחה של קנדה האקלים אינו נוח, והקרקע החקלאית מהווה רק 8% משטח הארץ ורובה מרוכזת ברצועה לאורך הגבול עם ארה"ב, שם גם מרוכזת רוב האוכלוסייה. למרות זאת, השטח החקלאי לנפש גבוה מזה שבארה"ב והרבה יותר גבוה מאשר בארצות אירופה, כ-30 מייל רבועים לנפש. מאחר שקנדה היא יצואנית מזון בינלאומית, דאגתה לשימור קרקע חקלאית הינה מובנת.

בריי (Bray, 1984) מצטט מספרים של קצב המרת קרקע חקלאית לפיתוח. בין השנים 1966-1971 קצב ההמרה היה כ-31,620 אקרים לשנה. בהשוואה לארה"ב, ובהתחשב בהבדלים בגודל האוכלוסייה, שיעור זה מקביל לשיעור אבדן קרקע חקלאית של 1.8 מליון אקר בשנה בארה"ב.

המודעות הלאומית התעוררה בקנדה, כמו בארה"ב, בשנות ה-70. בעיית שימור קרקע חקלאית קיימת בעיקר באונטריו וקויבק בעלות שיעור העיור הגבוה, שם מרוכז חלק גדול מהקרקע החקלאית הטובה, וכמעט ואינה בעיה ב"פרובינציות הערבה" דלילות האוכלוסין שגידולן איטי. הבדל זה, טוען בריי, מסביר כמה מההבדלים בין הפרובינציות בגישה לשימור : אונטריו, קויבק וקולומביה

הבריטית פיתחו סוגי מדיניות מתוחכמים להסדרת שימושי הקרקע ברמת הפרובינציה, בדומה לאורגון. בפרובינציות הערבה, לעומת זאת, הנושא המרכזי אינו שימושי קרקע אלא נושאי החכרת קרקע, ונושא החקלאות המשפחתית לעומת חקלאות המנוהלת ע"י תאגידים.

השוואה בין הגישות של קויבק ואונטריו מראה, שקויבק נוקטת בגישה ישירה וצנטרליסטית, הכוללת איזור של חלק גדול מקויבק ע"י הפרובינציה, ויצירת מוסדות אדמיניסטרטיביים נפרדים. הגישה באונטריו היא מבוזרת ולא ישירה, ומשלבת את ההגנה על אדמות חקלאיות בחוק הכללי להסדרת שימושי קרקע. יחד עם זאת, המערכת ההיררכית בשתי השיטות מובילה למידה רבה של התלכדות.

## האיחוד האירופאי

באירופה תמונת המצב שונה: צפיפות האוכלוסין גדולה בהרבה, החוות הרבה יותר קטנות, יש הרבה פחות קרקע חקלאית לנפש, והערים הרבה יותר צפופות. יחד עם זאת, מערב אירופה ניצבת בפני בעיה קשה של עודפים חקלאיים, שהובילה בשנים האחרונות למדיניות של האיחוד האירופי, המהווה קריאת תגר ברורה על כמה מהרעיונות של שימור קרקע חקלאית.

בשל בעיית העודפים החקלאיים, התחרות הקשה והירידה ברווחי החקלאות, האיחוד האירופי פיתח מערכת מדיניות "setaside" - הפרשת קרקע, שמטרתה לשדל חקלאים להקטין את היקף היצור. חקלאים יכולים להפסיק לעבד חמישית מאדמתם, ובתמורה מקבלים סובסידיות. בבריטניה נתנה סובסידיה להעברת קרקע לשימוש לא-חקלאי באופן זמני. מדיניות זו לא מנעה שינוי קבוע של שימוש הקרקע לאספלט ובטון. ההחלטה בדבר פיתוח הקרקע ש"הושמה בצד" הייתה תלויה בחוזה מדיניות שימור המרחב הכפרי של כל אחת ממדינות האיחוד האירופי.

בשנת 1992 הוסיף האיחוד האירופי תקנות עם "גוון ירוק" - נוספו תמריצים כספיים ל"השמה הצידה" מסיבות סביבתיות ולהגנה על משאבים טבעיים. מדיניות האיחוד האירופי מאירה ומדגישה את ההבדל בין **שימור מרחב כפרי** לבין **שימור קרקע חקלאית**. האחרון נעשה לא-רצוי, מנוגד למדיניות הכלכלית ברמה בינלאומית. מדיניות שימור קרקע חקלאית, שניטל ממנה ההיגיון הכלכלי, אינה יכולה יותר לשמש כמגן לקרקע חקלאית. ההצלחה במניעת פיתוח קרקע חקלאית תצטרך להסתמך על הכוח הפנימי של מדיניות עירונית ואזורית ומדיניות לשמירה על שטחים פתוחים.

## בריטניה

צפיפות האוכלוסייה בבריטניה היא מהגבוהות במערב אירופה - 237 נפש לקמ"ר. מערכת התיכנון בבריטניה מבוססת על תכניות גמישות שהן מעין-מחייבות. מחקר הערכה שנערך באחרונה (Pearce, 1992) קובע ש: "מכל מבחר המטרות שהושגו, ישנה כנראה הסכמה רבה ביותר על ההגנה המשמעותית שניתנה לנוף הכפרי. שטחים גדולים, שהיו אובדים לטובת פיתוח עירוני, נשמרו". למרבה ההפתעה, הישגים אלה נשמרים למרות תריסר שנות מדיניות שמרנית "תאצ'ריסטית" שבוקרה קשות על כך שלא צורך, הטתה את מערכת התיכנון לטובת השוק ואינטרסים של יזמים. התאצ'ריזם ניצל את הצנטרליזציה בכדי להתגבר על התנגדות הרשויות המקומיות. ניתן היה לחשוב שיהיה כירסום בשימור המרחב הכפרי, אך התברר שהממשלה המרכזית הייתה גורם ראשי בתמיכה בשימור המרחב הכפרי. טענתי היא, שהישג זה הושג פחות בשל כלי מדיניות המיועדים ישירות לשימור קרקע חקלאית, ויותר הודות לראיה נורמטיבית של מהי תרומת תיכנון טוב לקשר בין אזורים עירוניים והסביבה הכפרית המקיפה אותם. בבריטניה מדיניות שימור הקרקע והמרחב הכפרי מטופלת, כמו נושאי מדיניות אחרים, ע"י כל מערכת התיכנון.

## הולנד

הולנד היא מדינה קטנה ששטחה כ- 41 אלף קמ"ר, ובעלת צפיפות האוכלוסייה הגבוהה ביותר במערב אירופה: 377 נפש לקמ"ר. החוות בממוצע הרבה יותר קטנות מאשר אלו שבארה"ב או בקנדה. צרכיהם של שטחים עירוניים והשינוי באורח החיים הביאו להפיכה של שטח חקלאי לאזורים בנויים. קצב הפיתוח בקרקע חקלאית, שהיה 10,000 הקטאר לשנה עד לשנות ה-70 המוקדמות ירד ל-5000 הקטאר לשנה. בכל זאת הצליחה הולנד לשמור על מחצית שטחה בשימוש חקלאי עם יבולים גבוהים מאד, והחקלאות תופסת מקום של כבוד בין מוצרי היצוא של המדינה.

להולנד אין חקיקה ישירה המיועדת להגביל המרה של קרקע חקלאית. המכשיר העיקרי לשימור קרקע ומרחב כפרי הוא מערכת התיכנון הרגילה, על חוקיה, מוסדותיה ומדיניותה. מערכת התיכנון ההולנדית מאופיינת ע"י שילוב צמוד בין מדיניות מקומית, אזורית ולאומית, שאפשרה את ישוים מדיניות הגבול והקשר בין העיר למרחב הכפרי. הכלים המשמשים להנחיה לאומית ותאום שונים מאלה של בריטניה. בבריטניה קיימים אמנם קווי המדיניות של המשרד לאיכות הסביבה שהם רבי חשיבות, אך אין מדיניות לאומית. כמו כן, תכניות מקומיות ואזוריות בריטיות הן המלצות ואינן מחייבות למתן היתרי פיתוח. בניגוד לכך, רעיון התיכנון הלאומי בהולנד חזק ומשמש להנחיית תכניות אזוריות ומקומיות.

## צרפת

בצרפת התמונה שונה מאד מאשר בבריטניה והולנד, אולי משום ששטחה של צרפת גדול במונחים מערב-אירופיים, וצפיפות האוכלוסין נמוכה. כמות הקרקע החקלאית לנפש בצרפת גבוהה יותר מפי 3 מזו של הולנד, ואחוז האוכלוסייה החיה באזורים עירוניים היא הנמוכה ביותר מבין כל הארצות הנסקרות.

לצרפת חקיקה מועטה מאד המיועדת למנוע פיתוח בקרקע חקלאית. בנוסף, בצרפת השליטה הלאומית והאזורית על פיתוח חלשה מאד, בשל מבנה מערכת התיכנון שבזורה במידה דרסטית החל ב-1983. הזחילה העירונית היא בעיה הרבה יותר בולטת בצרפת מאשר בבריטניה או בהולנד. כפי שצינו שאליו ובוטיי, קצב ההמרה של קרקע חקלאית לשימושים עירוניים הוא גבוה. בוטיי מעריך שכ-5% מן הקרקע החקלאית אבדו בשלושים שנים האחרונות, תוך יצירת הזחילה העירונית הקרויה בצרפתית Mitage.

שימור הקרקע החקלאית צריך להישען על תכניות מקומיות, שהן כלים חלשים בהרבה מאשר מקבילותיהן בבריטניה או הולנד, משתי סיבות: ראשית, מאז שנת 1983 הכנת תכניות מקומיות אינה חובה. רשויות מקומיות רשאיות להכין תכניות, וכך זוכות לשליטה על הפיתוח. להרבה רשויות מקומיות קטנות אין עדיין תכניות. במקרה כזה השליטה על הפיתוח חוזרת לידי הממשלה המרכזית, אך זו אינה מונחית ע"י מדיניות של שימור קרקע חקלאית. שנית, לצרפת מספר גדול מאד יחסית של רשויות מקומיות, כ-36,000, רבות מהן קטנות ויכולת התיכנון שלהן חלשה. מאז הביזור בשנות ה-80 כל אחת מהרשויות המקומיות רשאית להפעיל שיקול דעת רחב מאד, בעניין תיכנון פיתוח. זהו מתכון מסוכן לשימור קרקע חקלאית. המדיניות הקיימת בצרפת המכוונת כלפי קרקע חקלאית עוסקת בשאלות החזקה בקרקע ופועלת בשני כיוונים: האחד, קיבוץ חלקות קטנות לחלקות גדולות בעלות גודל כלכלי. הכיוון השני הוא הדומיננטי ומונע ע"י מטרת חברתיות: פיצול אחוזות גדולות, מורשת מזמנים פיאודליים, ועידוד חוואות משפחתיות.

## ישראל

ישראל קטנה מכל שאר הארצות בסקירה, שטחה הוא כמחצית שטחה של הולנד. כמחציתו של שטח זה הוא מידבר שאינו מתאים להתיישבות, כך שצפיפות האוכלוסין האפקטיבית היא 500 נפש לקמ"ר. מכיוון שישראל בעלת שיעור הילודה הגבוה בין הארצות המתועשות, צופים שבעשור הבא תהפוך לאחת הארצות הצפופות ביותר בעולם. למרות הצפיפות הגבוהה, אין מחסור בקרקע חקלאית בישראל. ישנם עודפים גדולים של תוצרת חקלאית מקומית, ברוב מגזרי החקלאות. בשל

תנאי הכלכלה העולמית ובשל העלייה בתעשיות מתקדמות, חלקה של החקלאות בהכנסה מיצוא ירד לאחוזים ספורים.

מירקם הפיתוח בישראל הוא צפוף יחסית. כמו בצרפת ובהולנד, רובם הגדול של הישראלים חיים בבתי דירות. בכל זאת, לחצי הפיתוח בישראל נעשו כה חזקים, שהחציצה של שטח חקלאי בין אזורים עירוניים בגוש דן כמעט שנעלמה, וערכי הנדל"ן באזורים של ביקוש גבוה הינם גבוהים בסטנדרטים בין-לאומיים.

ועתה, לתיאור קצר של הסמכויות לשמירה על קרקע חקלאית (ולאו דווקא יישומן בפועל; על כך להלן).

חוק התיכנון והבנייה תשכ"ה בחר בשמירה על קרקע חקלאית כמטרה סטאטוטורית של תכניות בכל הרמות: מקומית, מחוזית וארצית. החוק מורה שהחלטות ותקבלנה "תוך שמירה על ייעוד חקלאי של קרקעות המתאימות לכך". מערכת התיכנון של ישראל ריכוזית מאד והרשויות בדרגים השונים מוסמכות - ואולי אף חייבות - להנחות את התיכנון על פי היעד של שמירה על קרקע חקלאית. כך, הוועדות המחוזיות, שהן בעיקר גוף של השילטון המרכזי, מוסמכות לאשר או לדחות את כל התכניות הסטאטוטוריות או התיקונים להן, המגיעים מהוועדות המקומיות, ולהכין תכניות מחוזיות אשר היו עשויות להכתוב מדיניות של שמירה על קרקע חקלאית. למועצה הארצית בישראל, סמכויות לתיכנון לאומית החזקות ביותר לאין ערוך לעומת כל האחרות שנסקרו כאן (ובעצם, לעומת כל מדינה מערבית אחרת; ראו אלטרמן, 1996). המועצה הארצית מוסמכת ליזום תוכניות ארציות אשר מחייבות לא רק את הרשויות הציבוריות (כמו בהולנד) אלא גם את כל הגופים המשתתפים בתהליכי התיכנון והפיתוח, פרטיים כציבוריים. יתר על כן: הבקרה על הפיתוח בישראל מחמירה מאד. הבנייה של כל דרך, או בניין, ואפילו כל גדר (בתיאוריה) זקוקה להיתר בנייה. שלא כמו בחלק מהארצות האחרות, מבנים כפריים אינם פטורים מהיתר בנייה.

בצד מערכת הניהול הקשוחה, קיימת מערכת של בעלות קרקע ציבורית רבת עוצמה, בפוטנציה. רוב שטחה של ישראל (כ-93%) הוא בבעלות ציבורית. כמעט כל הישובים החקלאיים (קיבוצים ומושבים) בנויים על קרקע ציבורית, וכן רוב משקי הבית העירוניים (ככל הנראה 70%-60). קרקעות ציבוריות מוחכרות ע"י מ"מ לגורמים ציבוריים ופרטיים. הסכם החכירה יש בו כדי לספק שכבת שליטה נוספת על הסבת קרקע מאחר שדרוש אישור של מ"מ ל"לכל הסבת קרקע ציבורית לשימוש לא-חקלאי.

כמו בבריטניה והולנד, לרשויות המקומיות בישראל אין, בעצמן, סמכויות סיפוח או הסתפחות. סמכויות אלו מוקנות לשר הפנים. אף שבשנים האחרונות רבו המיקרים של שינוי גבולות, ויש בהליכים אלה להיוועץ עם הרשויות המקומיות, הרי לפחות במישור של סמכויות, יש בכוחו של השילטון המרכזי לכוון החלטות של סיפוח בין השאר, על ידי היעד של שמירה על קרקע חקלאית.

בישראל אין חוק התיכנון והבנייה מקנה לבעל הקרקע זכות לפיצויים על סירוב לאשר פיתוח על קרקע שלא הוקנו לה זכויות פיתוח בעבר (אם כי בישראל, דווקא קיימות זכויות מפליגות לפיצויים במיקרה של נטילה או הקטנה של זכויות פיתוח קיימות).

לכאורה, לנציגי השילטון המרכזי יש סמכויות די והותר בכדי להנהיג מדיניות של שימור קרקע חקלאית באמצעות המערכת של בקרת התיכנון (הכללת יעד השימור על קרקע חקלאית בתוך תוכניות סטטוטוריות), יחד עם מערכת הבעלות הציבורית על מרבית הקרקע, מבלי להזדקק לאמצעים נוספים. אך נראה למחברת, שהמחוקק הבין, כבר ב-1965, שיש צורך באמצעי בקרה נוסף, אולי משוחם שבאותם ימים הממשלה עצמה הייתה גורם מרכזי בפיתוח בישראל. היה נחוץ אמצעי פיקוח חזק יותר מוועדות התיכנון הרגילות, שבהן שלטו נציגי הגופים שוחרי הפיתוח.

לכן המחוקק הוסיף לחוק התיכנון והבנייה הנוספת מיוחדת, שיכלה להיות - לו פעלה היטב כיום - חלומה הורוד של כל משמר קרקע חקלאית: התוספת הראשונה לחוק מקימה "ועדה לשמירה על קרקע חקלאית" בת 11 חברים (בשנת 1996 הוסף לשמה "ושטחים פתוחים" מבלי ששונה סמכויות אחרות). אף שחברים בה נציגים של משרדי ממשלה בע"ל אינטרס של פיתוח, הרי יש בה נציגות גדולה של גופים "ירוקים" או ירוקים-בכוח: משרד החקלאות, ונציגי המגזר החקלאי. הולק"ח

הייתה לגוף בעל כוח רב, ומקומה בהיררכיית התיכנון מקבילה לזה של המועצה הארצית. למעשה, ניתן לומר שהולק"ח אף חזקה יותר, משום שכל תוכנית ארצית זקוקה לאישור הולק"ח (עבור שינוי מסויים בכך, ראו להלן).

החוק קובע, שאין לגופי התיכנון סמכות לאשר תוכנית כלשהי אם היא כוללת קרקע שהוכרזה כחקלאית, אלא אם כן אושרה ע"י הולק"ח, בהתאם לתוספת הראשונה. בצורה זו החוק מכסה את כל הנתביים האפשריים של פיתוח, פרטיים וציבוריים, זמניים (למשל שימוש חורג) וקבועים.

לפי הנאמר עד כה, לכאורה נדמה שסמכויותיה של ולק"ח אינן שונות במידה משמעותית מאלו של מקבילותיה בקויבק, הוואי או אפילו אורגון. אולם קיים הבדל מרכזי: ההגדרה הרחבה מאד של קרקע חקלאית. בשנת 1968 ניצלה הולק"ח את סמכותה למפות את כל עתודות הקרקע של ישראל (למעט אזורים בלתי ניתנים לפיתוח בנגב), והכריזה על כל האזורים שהיו ללא זכויות בנייה קיימות, כשטח חקלאי, בין אם היו בשימוש חקלאי או מתאימים לחקלאות, ובין אם לאו. שלא כמו מערכות הסיווג בארצות אחרות, ההכרזה לא הבחינה בין רמות שונות של איכות קרקע. בית המשפט העליון פסק, שאין זכות לפיצויים עקב ההכרזה, אף במקום שהיו זכויות בנייה קיימות. הנימוק למיפוי כל הקרקעות היה, שבארץ קטנה כישאל, כל קרקע עשויה להידרש בעתיד לשם יצור חקלאי, וטכנולוגיות עתידיות עשויות לאפשר זאת. ענף החקלאות ומדיניות החקלאות בישראל כיום מוכיח את צידקתו של נימוק זה. אולם, היכולת הטכנולוגית הזו הפכה חלק מהקרקעות החקלאיות למיותרות (ראו דוח **צוות חקלאות**, פרויקט "תוכנית אב לישראל בשנות האלפיים")

למרות זאת, עד 1988 סמכויות ולק"ח נותרו בדיוק כפי שהיו. כל יום של שטח הגדול ממגרש עירוני, כל רשות מקומית הזקוקה לתוספת קרקע, כל גוף ממשלתי המבקש לאשר כביש, נזקקו לאישור ולק"ח. מימצאים של מחקר אמפירי (אלטרמן ורוזנשטיין 1991) מראים, שולק"ח וועדת הערר יחד, אישרו 93% מכל התכניות להפשרת קרקע, או 85% מן השטח שהתבקשו להפשיר. אולם מספר זה אינו מעיד שולק"ח לא היתה יעילה. לא ניתן לבדוק כמה יזמים וועדות תיכנון נמנעו מלהגיש בקשות לולק"ח ביודעם שסיכוייהם לקבל את אישור ולק"ח קלושים. יחד עם זאת, העובדות בשטח היום מעידות שולק"ח אישרה גם פרויקטים שנויים במחלוקת וזוללי-קרקע חקלאית, כגון מרכזים מסחריים שצצו בשולי הערים או בשטחים בין-עירוניים - תופעה שהחלה רק בתחילת שנות ה-80.

למרות שולק"ח לא היוותה גורם שמנע פיתוח, החלה להישמע ביקורת על כך שהיא קנאית מדי במילוי משימתה של הגנה על קרקע חקלאית. מנכ"ל משרד הפנים בעבר, מר חיים קוברסקי, אף כינה את חברי הוועדה "נטורי קרקע" על משקל "נטורי קרתא". הולק"ח נתפסה כ"לא בפאזה" עם הכלכלה המשתנה של הארץ. בעיני רבים הייתה הולק"ח הנאשמת העיקרית, האחראית לפרק הזמן הארוך מאד שנדרש לאשר תכניות פיתוח. ברגע שהולק"ח קבלה תדמית זו, החל תהליך של כרסום בכוחה.

תחילת השינוי הייתה בנושא הכבישים המהירים. רמת המינוע החלה לעלות בקצב מהיר, והממשלה ניצלה את התיקון הגדול לחוק התיכנון והבנייה שנערך בשנת 1988 (תיקון 26), כדי לתקן את התוספת הראשונה. התיקון אומר, שהסכמת הולק"ח אינה נחוצה לתוכניות של כבישים מהירים ארציים, וסמכות ולק"ח בעינין זה מסתכמת באפשרות להזות התוואי עד 750 מ' לכל כיוון (עדיין אמצעי יעיל למדי להגנה על קרקע חקלאית).

אך הנגיסה האמיתית בכוחה של ולק"ח יכולה הייתה להתרחש רק בזמן משבר לאומי אמיתי. משבר זה הגיע ב-1990, כאשר החל גל העלייה הגדול מבריה"מ דאז. ההערכה הייתה, שיגיעו מליון עד שני מיליון נפש תוך 3-5 שנים (Alterman 1995). מימד הזמן נעשה חשוב ביותר, כאשר הממשלה נכנסה להילוך גבוה בניסיונות לדרבן פיתוח תשתיות ציבוריות ובניית יחידות דיור בקנה-מידה שהארץ לא חוותה מאז שנות החמישים. באביב 1990 הממשלה גרמה לזעזוע ראשון במערכת, כאשר העבירה לולק"ח הנחיות חסרות-תקדים להפשיר 90 אלף דונם, שני שלישי מהם באזור המרכז.

טילטול שני הגיע כאשר אושר בכנסת **חוק הליכי תיכנון ובנייה תש"ן (הוראת שעה, המכונה "חוק הול"ל)**. חוק זה, שהתייחס לפרוייקטים של מעל 200 יחידות דיור ותעשייה, איפשר לוועדות מיוחדות (הועדות לבניה למגורים ולתעשייה) לאשר תוכניות על אדמה חקלאית ללא צורך באישור



הולק"ח. אומנם, לנציגי הולק"ח, שהפכו להיות חבר בול"ל, הייתה סמכות להעביר את התוכנית לדיון בולק"ח, אולם באווירה של הצורך בפיתוח מהיר, אין זה פלא שהיה רק שימוש נדיר בסמכות זו. מסלול הול"ל סיים את חייו בשנת 1995, אך אין ספק שהולק"ח עברה את תקופת הזוהר שלה.

שאר אמצעי השליטה על שמירת קרקע חקלאית נוטרלו אף הם. לאחר משבר העלייה ואווירת שיכרון הפיתוח, מועצת מקרקעי ישראל נכנעה ללחצי המגזר החקלאי ומאז סוף 1993 קיבלה סידרת החלטות חסרות תקדים, לפיהן מושבים וקיבוצים רשאים להפוך ליזמים של חלק משמעותי מהקרקע שבמישבצת החקלאית, או להעירה ליזמים אחרים לצורך פיתוח (כפוף, כמובן, לאישור סטאטוטורי של התוכניות). למרות המיסים הגבוהים, הנתיב הזה מבטיח כלכלית, וכבר מוכיח את יכולתו בכירסום ובליעה של חלק משמעותי מהעתודות החקלאיות באזור המרכז. חיוץ של תהליך זה יכול לנבא, רק מגמה של הגברתו משום שציפיותיהם של החקלאים לעיגון של זכויותיהם בקרקע, מקבלות תמיכה הולכת וגוברת בכנסת, במדיניותו של שר התשתיות הלאומיות, במועצת מקרקעי ישראל, במישרד האוצר, ובממשלה.



## **חלק ב':**

# **מדריך לכלים הנהוגים בארצות מערביות לשימור קרקע חקלאית**



## פרק 2

# מיון סוגי הכלים ושיטת הסיקור

פרק זה מציג את קשת הכלים השונים המופעלים בארצות השונות. הכלים מויינו לשש קבוצות :

1. כלים לעידוד העיבוד של קרקע חקלאית

2. כלים לשימור באמצעות רכישה ע"י ציבור

3. כלים לשימור באמצעות תוכניות עירוניות ואזוריות

4. איזור (Zoning)

5. אמצעים להכוונת הפיתוח

6. חקיקה פדרלית בארה"ב

אם נבחין בין הכלים בעזרת המטרות להם נועדו, נראה שבד"כ הכלים מיועדים להשיג יותר ממטרה אחת. לכן מיון הכלים נעשה לא לפי מטרותיהם, אלא לפי מאפייני האמצעי שהם נוקטים כדי לקדם את המטרות השונות. יוצא הדופן הוא הסיווג של "עידוד עיבוד קרקע חקלאית", המתייחס למטרה ולא לאמצעי פעולה. יחד עם זאת, ניתן להכליל ולומר לגבי קבוצת כלים זו, שיש לאמצעים שהיא נוקטת יחוד משלהם: הם אינם פועלים על הקרקע, אלא על בני אדם- החקלאים. שאר קבוצות הכלים מאופיינות ע"י עיקרון פעולה מסויים, וכל האמצעים בקבוצה מהווים פיתוח של העיקרון הבסיסי, ישום של העיקרון בתנאי המערכת המקומית.

נפרט כל כלי בניפרד, כאשר הפרמטרים הם:

● מטרת הכלי

● אופן העיגון במערכת התיכנון

● אופן הישום המעשי של הכלי

● מידת הצלחתו בשימור קרקע חקלאית

במהלך הדברים מובאות דוגמאות לשימוש בכלי במדינות הניבחרות.

להלן מובאת רשימת הכלים שניסקרו, אשר ישמשו לנו כתפריט שעליו בנוי המדריך הסוקר את הכלים השונים.

## רשימת הכלים לשימור קרקע חקלאית:

### א. כלים לעידוד העיבוד של קרקע חקלאית

1. מיסוי קרקע לפי ערך נוכחי של שימוש חקלאי (ארה"ב)
2. הנחות במס לחקלאים (ארה"ב)
3. רכישה או החכרה של קרקע לחקלאות ומתן סיוע כספי לחקלאים ( ססקצ'ואן , צרפת)
4. קיבוץ חלקות קטנות יחד ליצירת חלקה בעלת גודל כלכלי (צרפת, הולנד)
5. חקיקה בדבר "הזכות לעסוק בחקלאות" (ארה"ב)

### ב. רכישה ע"י הציבור:

1. רכישה מלאה ע"י הציבור (ססקצ'ואן, הולנד, ארה"ב)
2. רכישת זכויות הפיתוח (ארה"ב, האיחוד האירופי)
3. בנק קרקעות (הולנד)

### ג. שימור ע"י תוכניות עירוניות ואזוריות:

1. היררכיה במוסדות התיכנון, המאפשרת אכיפת מדיניות (הולנד, בריטניה, אורגון, אונטריו)
2. תוכניות ארציות ואזוריות (הולנד, הוואי)
3. הכללת היעד בתכניות מקומיות (הולנד, בריטניה, אורגון)
4. הנחיות לאומיות (בריטניה, אונטריו)

### ד. איזור (zoning)

1. איזור בלעדי (ארה"ב, קנדה)
2. איזור לא-בלעדי (ארה"ב, קנדה)
3. קביעת אזורים חקלאיים - Agricultural Districting (ארה"ב)
4. מערכות לסיווג שטחים פתוחים (בריטניה, אונטריו)
5. חגורה ירוקה (בריטניה)

**ה. אמצעים להכוונת הפיתוח (Growth Management)**

1. גבול גידול עירוני (ארה"ב)

2. סיפוח עירוני (ארה"ב)

א. הגבלות על סיפוח עירוני ככלי לשימור קרקע חקלאית  
ב. סיפוח עירוני ככלי לשימור קרקע חקלאית

1. העברה של זכויות הפיתוח (T.D.R.) (ארה"ב)

2. התנייה של פיתוח חדש בקיום שרותים ציבוריים מספיקים (ארה"ב)

3. קביעה של שלבי גידול (ארה"ב)

4. רשימות פיתוח (ורמונט)

**ו. חקיקה פדראלית בארה"ב**

1. The U.S. Farmland Policy Protection Act

בפרקים הבאים נסקור כל אחד מסוגי הכלים לפי רשימת הפרמטרים המובאת לעיל, תוך התייחסות לנסיון בעולם בהפעלת הכלי. יש לזכור, כפי שמצויין לא אחת בסקירת הכלים, שבד"כ תכנית שימור קרקע חקלאית כוללת חבילה של אמצעים, ואופן הישום ומידת ההצלחה של כלי תלויים במסגרת התכנית הכללית, ובשאר הכלים המופעלים.





## פרק 3

# כלים לעידוד העיבוד של קרקע חקלאית

קבוצה זו של כלים כוללת חמישה כלים שמטרתם - שמירה על הריווחיות הכלכלית של החקלאות באזורים אסטרטגיים. בארה"ב, הכלים של הטבות במיסוי וחקיקה בדבר הזכות לעסוק בחקלאות זוכים ליישום נרחב ברוב המדינות. כלים אחרים לעידוד החקלאות מיושמים בהולנד, צרפת, ובפרובינציות ססקצ'וואן בקנדה.

למעט החקיקה בדבר הזכות לעסוק בחקלאות, שהוא כלי חשוב בארה"ב (בשל "תרבות התביעות" האמריקאית), מידת ההצלחה של הכלים אינה גבוהה. אין בהם לתת מענה לבעיות שהחקלאות נתקלת בהן בשל לחצי פיתוח, ובשל הירידה בריווחיות החקלאות. להלן רשימת הכלים:

\* \* \* \* \*

### 1. מיסוי הקרקע לפי ערך שימוש נוכחי

**מטרת הכלי:** יצירת תמריץ כלכלי לעיסוק בחקלאות, וע"י כך להקטין את הרצון למכור קרקעות חקלאיות למטרות פיתוח. הערכה לפי ערך נוכחי מבוססת על כך, שערכה של קרקע חקלאית נמוך מזה של קרקע לבניה, ולכן הערכה לפי שימוש קרקע חקלאי משמעה מס נמוך יותר.

**עיון:** 48 מתוך 50 מדינות ארה"ב הנהיגו אמצעי זה, ועיגנו אותו בחקיקה מדינתית. לפחות מחצית המדינות ערכו שינויים בחוקת המדינה כדי לאפשר חקיקה זו. הוא מיושם ע"י המדינה, ומעניק הנחה לחקלאים על מס רכוש מדינתי.

#### אופן היישום:

העיקרון הבסיסי כולל שני מרכיבים:

- א. עיון בחקיקה מדינתית, ואם יש צורך, אף בחוקת המדינה.
- ב. הערכת קרקע חקלאית לצורכי מס לפי ערך נמוך יותר, מאשר קרקע לפיתוח.

על מבנה בסיסי זה יש ואריאציות שונות, לדוגמא:

1. על הבעלים להחזיק בקרקע פרק זמן מינימלי בכדי להיות זכאים להנחה במס.
2. בקליפורניה ובניו המפשייר בעל הקרקע נדרש לחתום על הסכם ויתור על זכות הפיתוח לתקופה מוגבלת.

3. וייסקונסין ומישיגן- בנפות בהן קיים איזור חקלאי, חקלאים זכאים להנחה במס הכנסה בסכום השווה למס הרכוש המלא המוטל על הקרקע שבבעלותם, או לפחות להנחה בגובה ההפרש בין ערך השוק לערך החקלאי. בוויסקונסין קיים גם שילוב של הסכמים עם יזמים, המתחייבים להמשיך לעבד את הקרקע ל עוד מספר שנים ובתמורה הם זכאים להערכת קרקע למיסוי לפי שימוש נוכחי.
4. במדינות רבות, (הוואי, פנסילבניה וושינגטון ואחרות) אם הבעלים מוכרים את הקרקע, עליהם לשלם למדינה את מלוא סכום הנחת המס שקיבלו בשנים עברו.
5. החוק בפלורידה קובע, שאם הבעלים מוכר קרקע חקלאית במחיר הגבוה פי שלושה ויותר מערכה החקלאי, יתכן שיש כוונה לשנות את יעוד הקרקע לפיתוח, והזכאית להנחת מס בטלה. על הבעלים להוכיח, שהקרקע תישאר קרקע חקלאית.
6. תנאי נוסף בפלורידה להנחה במס היה, שעם הגשת בקשה לחלוקת הקרקע למגרשים לפיתוח (subdivision plan), הקרקע מוערכת מחדש כקרקע לפיתוח, והמס עולה בהתאם. תנאי זה נפסל ע"י ביהמ"ש כנוגד את החוקה.

### מידת ההצלחה:

מחקר שנערך עבור המועצה על איכות הסביבה בארה"ב קובע, שמידת ההצלחה של אמצעי זה היא שולית. השוטה פועלת ע"י הגדלת הרווחיות של החקלאות, וע"י כך הקטנת היצע הקרקע לפיתוח בשוק. אין לאמצעי זה השפעה על החלטות למכור מסיבות לא- כלכליות, כפרישה או מוות. באזור השוליים העירוניים, שם לחץ הפיתוח גבוה, חקלאים עוזבים בעיקר בשל פלישת אורח החיים העירוני, והקושי בהשגת עובדים חקלאיים. הדרישה מהחקלאים לשלם את סכום הנחת המס בעת מכירה לצור כי פיתוח אינה מרתיעה, מכיוון שסכום המס קטן בהרבה ממחיר השוק של הקרקע. תוצאה לא- רצויה היא עידוד ביקוש וספסרות בקרקעות: ליזמים כדאי לקנות ולהציע מחירים גבוהים יותר, כיוון שהם יודעים, שכל זמן שהם משאירים את הקרקע בשימוש חקלאי, הוצאותיהם על מיסים תהיינה נמוכות.

### מקורות:

Alterman 1997 \* Brennman & Bates Editors 1984 \* Coughlin & Keene 1981 \* Daniels & Nelson, 1986

## 2. הנחות במיסים לחקלאים

**מטרה הכלי:** עידוד העיסוק בחקלאות.

**עיון:** בחוק פדרלי ובחוק מדינה בארה"ב.

**אופן היישום:**

**מיסים פדראליים:**

חקלאות נחשבת עסק והכנסה מחקלאות חייבת במס ככל עסק אחר. החוק הפדראלי tax Reform Act 1976 מפרט את האפשרויות שבידי החקלאי להקטין תשלומי מיסים, ולנכות הוצאות ממס הכנסה.

**1. העברת הכנסות**

חקלאי הנמצא במדרגת מס גבוהה רשאי להעביר נכסים ללא תמורה לבני משפחה ואחרים, הנמצאים במדרגת מס נמוכה יותר, וכך להקטין את תשלומי מס הכנסה שהוא חייב בהם.

**2. הוצאות:**

הוצאות עסק ניתן לנכות ממס הכנסה. הוצאות עסק מתחלקות לשניים: הוצאות שוטפות, אותן ניתן לנכות ממס הכנסה, והוצאות על הון, הכוללות שני סוגי הוצאות: הוצאות שניתן לנכות ממס הכנסה כפחת- מבנים, ציוד, מכונות. הוצאות שבד"כ לא ניתן לנכות ממס הכנסה כפחת- קרקע חקלאית ורוב ההוצאות על טיוב קרקע. הסיבה לכך היא, שלקרקע משך חיים בלתי- מוגבל, ולכן אין בה בלאי ופחת. למרות האמור לעיל, ניתן לפחת מספר סוגי הוצאה על קרקע, הקשורים לשיפור הקרקע והסדרת ניקוז והשקיה.

**3. הטבות אחרות:**

אם חקלאי משלם מראש עבור מוצרים מסוימים, הוא רשאי לנכותם כהוצאות שוטפות. - ההוצאות הרגילות והחיוניות ניתנות לניכוי גם אם ההוצאות עולות בהרבה על ההכנסות. גודל ההפסד שניתן לנכות בכל שנה מוגבל לסכום שהחקלאי "מחזיק בסיכון" בסוף שנת המס. מחזיק בסיכון פירושו: מזומנים ובסיס הרכוש (adjusted basis of property) וכן הלוואות שהוא חייב.

**4. קואופרטיבים**

קואופרטיבים חקלאיים, לצורכי שיווק תוצרת חקלאית או רכישת ציוד לחקלאות זכאים לפטור ממיסים פדראליים.

**מיסים מדינתיים:**

המדינה מעניקה הקלות במיסים, למשל פטור ממיסי מכירה (sales tax) על ציוד מיכון חקלאי.

**מידת ההצלחה:**

החוקרים מעריכים את מידת ההצלחה במניעת ההסבה של קרקע חקלאית כ"פושרת". יחד עם זאת, לחוקי מס הכנסה חשיבות רבה בסיכויי ההצלחה של העיסוק החקלאי. קיימת אופטימיות לגבי סיכויי ההצלחה של סוגי הנחות חדשים המופעלים לאחרונה, ואשר להם סיכוי גבוה יותר להצלחה, כיון שהם פונים באופן ספציפי אל אנשים שהנחות במס עשויות לסייע להם. למשל, ויסקונסין ומישיגן מעניקות הנחה במס הכנסה על חלק ממס הרכוש של החקלאי, ובכך פונות אל חקלאים בעלי הכנסה ממוצעת, הסובלים ממס רכוש גבוה (ר' גם הערכה לפי שימוש נוכחי).

**מקורות:**

Redfield 1984 \* Juergensmeyer & Wadley, 1982

### 3. רכישה או החכרה של קרקע לחקלאות ומתן סיוע כספי לחקלאים

**מטרת הכלי :** עידוד העיסוק בחקלאות.

**עיגון :** [לא מצאנו מידע]

**אופן היישום :**

הכלי מופעל בססקצ'ואן (קנדה) ובצרפת. בססקצ'ואן ממשלת הפרובינציה מפעילה תוכנית של קניית קרקעות ומשכירה אותן לחקלאים שאין להם האמצעים לקנות חווה משלהם. בצרפת הפעילות הזו מבוצעת ע"י חברות מעין ציבוריות, אך בעלות מעמד של חברות פרטיות, (הקשורות לאיגודים המקצועיים) הקונות אחוזות פאודליות גדולות, מחלקות אותן, ומציעות סיוע כלכלי לחקלאים צעירים על מנת שיעבדו אותן.

**מידת ההצלחה :**

[לא מצאנו מידע]

**מקורות :**

Alterman 1997 \* Bray, 1984

### 4. קיבוץ של חלקות קטנות ליצירת חלקה בעלת גודל כלכלי

**מטרת הכלי :** שמירה על רווחיות החקלאות.

**עיגון :** בצרפת הכלי מעוגן ב- Code Rural, החוק העוסק במדיניות בניה ושימושי קרקע בסקטור הכפרי. בהולנד הכלי מעוגן החוק שימור הקרקעות.

**אופן היישום :**

בצרפת הכלי קרוי remembrement. אירגונים כמו ה SAFER, שהם אגודה מעין-ממלכתית, מקבצים חלקות קטנות לחלקות בעלות גודל כלכלי. בהולנד קיים כלי דומה. ב- 1985 נחקק "חוק שימור הקרקע", המרחיב את המטרות שלשמן ניתן לקבץ חלקות קטנות לחלקות גדולות יותר, לא רק ליצירת חוות רווחיות מבחינה כלכלית, אלא גם לשימור הנוף ושטחי נופש.

**מידת ההצלחה:**

זהו כלי נקודתי ומידת הצלחתו בהתאם. הכלי זוכה להישגים כאשר הוא מופעל ע"י גורם ארגוני כגון חברת תשתיות גדולה (למשל TGV, חברת הרכבות המהירות) או אירגון שמטרתו ייעול החקלאות כגון SAFER בצרפת.

**מקורות:**

Alterman 1997 \* Gilli 1978 \* De Lanversin 1984 \* Sayagh, 1992

**5. חקיקה בדבר "הזכות לעסוק בחקלאות" "The Right to Farm"**

**מטרת הכלי:** להגן על החקלאים מפני תביעות בשל מיטרדים הנגרמים ע"י העיסוק בחקלאות (בד"כ מצד שכנים עירוניים), ולאסור חקיקה עירונית והסדרים המגבילים את החקלאות במידה לא סבירה.

**עיון:** העיון הוא בחוק מדינה. 43 מדינות בארה"ב אימצו חוק של "הזכות לעסוק בחקלאות", כדי להגן על החקלאים, ולמנוע בריחה מהחקלאות.

**אופן היישום:**

בחלק מהמדינות ההגנה על הזכות לעיסוק חקלאי תקפה בכל המדינה, ובחלקן היא תקפה באזורים חקלאיים בלבד (ר' אזורים חקלאיים). אשר להגנה מתביעות- במדינות מסוימות היא מצומצמת להגנה רק מפני מי "שבא אל המטרד" ("coming to the nuisance", כלומר מי שעובר לגור בשכנות לפעילות חקלאית קיימת) ובמדינות אחרות היא מקיפה יותר.

**מידת ההצלחה:**

החוקים הללו נחקקו לפני זמן קצר ולכן השפעתם עדיין אינה ידועה. מסקרים שנערכו במדינת ניו-יורק עולה, שההשפעה על חוקי עזר עירוניים הינה מיזערית. יחד עם זאת, ההערכה היא (של מקורותינו) שכנראה תהיה לחוק חשיבות רבה בשמירה על המשך העיסוק בחקלאות.

**מקורות:**

Brennman & Bates Editors 1984 \* Redfield 1984



## פרק 4

# כלים לשמירה על קרקע חקלאית באמצעות רכישה ע"י הציבור

הקבוצה כוללת שלושה כלים, שמטרתם הבסיסית למנוע התפשטות של זחילה אורבנית אל אזורים אסטרטגיים. שיטת בנק הקרקעות נהוגה בהולנד מאז נבנתה מחדש בסיום מלחמת העולם השנייה, וזכתה להצלחה רבה. שיטת הרכישה מיושמת גם בארה"ב ובקנדה, אך רק בצורה נקודתית, פה ושם. בהכללה ניתן לומר שהשיטה אפקטיבית מאד. הבעיות המשמעותיות העשויות להפריע בישומה הן מגבלות תקציב, ומחירי קרקע גבוהים.

\*\*\*\*\*

### 1. רכישה מלאה ע"י הציבור

**מטרת הכלי:** מניעת פיתוח הקרקע באופן מוחלט, ובשליטה מלאה של הרשויות.

**עיון:** בארה"ב הזכות לרכישה ע"י רשויות ציבוריות מעוגנת בחוק. הרכישה ע"י הציבור היא חוקית אם הרכישה היא למטרה ציבורית.

#### אופן היישום:

דוגמא היא העיר בולדר (Boulder), שרכשה 22 אלף אקרים של קרקע ב-59 מיליון דולר כדי ליצור חגורה ירוקה סביב העיר. המימון בא ממס קניה מיוחד שהטילה העיר, ומאגרות חוב. העיר משכירה חלק מהקרקעות לחקלאים לעיבוד חקלאי, וחלק אחר מוקצה לפארקים ואזורי נופש. כדי לשמור על החגורה הירוקה, תושבי העיר אישרו שינוי ב"כתב ההתאגדות" (חוקת העיר) של העיר, הקובע הליך שמקשה על מכירת קרקע בחגורה הירוקה. אפילו לאחר אישור ע"י העירייה, תושבי העיר רשאים לדרוש מישראל- עם בנושא.

#### מידת ההצלחה:

גבוהה מאוד, כאשר הרכישה משולבת אמצעים להכוונת הפיתוח (growth management). הבעיה הגדולה ברכישה היא, שהתקציב השנתי מוגבל, כך שהשפעת הרכישה בטווח הקצר היא קטנה. פתרון אפשרי לבעיה הוא הכנת מפת רכישה - סימון השטחים אותם מתכוונת הרשות לרכוש, וכך כאשר מאיימת עליהם סכנת פיתוח, הרשות תזדרז לרכושם.

בארה"ב נרשמה הצלחה לשיתוף פעולה בין סוכנויות ממשלתיות ומלכ"רים שמטרתם שימור קרקע חקלאית. למלכ"רים מספר יתרונות: ברשותם כוח אדם המקדיש את כל זמנו למשימה, הם משיגים מידע על חוואים המעוניינים למכור קרקע, והם מסוגלים לפעול ולהשיג מימון לרכישה הרבה יותר מהר מהגורמים הממשלתיים. המלכ"ר לווה כסף ורוכש את הקרקע, והממשלה מאוחר יותר, רוכשת את הקרקע מהמלכ"ר. לאחר שהממשלה רוכשת את הקרקע, המלכ"ר מסוגל להחזיר את ההלוואה שקיבל.

**מקורות:**

Brower et al. 1984 \* Endicott 1993 \* Kelly 1994

**2. רכישת זכויות הפיתוח**

**מטרת הכלי :** מניעת פיתוח על קרקע חקלאית באופן מוחלט , בלי למנוע מהבעלים את המשך העיבוד החקלאי.

**עיגון:** ישנן שתי אפשרויות עיגון עקרוניות: האחת עיגון ע"י חוק, הנותן לממסד את הסמכות לרכוש קרקע. האפשרות השנייה (קיימת בארה"ב) היא שהעיגון אינו בחוק אלא במדיניות ציבורית, והממסד נעזר בשרותי מלכ"רים שמטרתם שימור קרקע חקלאית. תכנית לרכישת זכויות פיתוח יכולה להיות ברמה בין-לאומית (השוק המשותף), ברמה מדינתית או ברמת הרשות המקומית.

**אופן היישום:**

הרעיון הוא לא לרכוש את הקרקע, כלי יעיל אך יקר, אלא לרכוש את זכות הפיתוח בלבד. הקרקע עצמה וזכות העיבוד החקלאי נשארים בידי בעלי הקרקע. זכות הפיתוח נשארת בידי הרשויות גם כאשר הבעלים מוכרים או מעבירים את זכויותיהם בקרקע לאחר. מחיר זכויות הפיתוח שווה למחיר הקרקע בשוק פחות מחיר שוק של קרקע חקלאית.

קיימות שתי דרכים להפעלת הכלי:

1. רכישת זכות הפיתוח מהבעלים. זו הדרך הנפוצה.

2. רכישה מלאה של הקרקע, ואז הרשות שבה ומוכרת את הקרקע לשימוש חקלאי בלבד.

הרכישה יכולה להיות בהסכמת הבעלים או בכפייה. כאשר הרכישה היא בהסכמה, יש צורך בתמריצים לבעלי הקרקע. לחקלאים המעוניינים בהמשך עיבוד יש תמריץ ברור: הם יכולים לקבל תשלום עבור זכויות הפיתוח וגם להמשיך לעבד את הקרקע. למשקיעים ויזמים אין תמריץ למכור את זכויות הפיתוח, אלא אם כן ערכי הקרקע בירידה, ואז זו אפשרות להציל את מרבית השקעתם. רוב תכניות הרכישה מאפשרות לבעלים לקנות חזרה את זכויות הפיתוח אם נוצר מצב, שלא ניתן להמשיך לעבד את הקרקע עקב ירידה בפוריותה או תנאי השוק. התכניות מתנות את השבת הזכויות לבעלים בהסכמת העיר ייה או רשות ציבורית אחרת הממונה על העניין, או משאל-עם עירוני. האיחוד האירופי הנהיג ואריאציה מעט שונה: כאן ניתן תשלום שנתי עבור שמירה על שטח פתוח, אלא שהבעלים מתבקשים גם לא לעבדו (בניסיון לשמור על רווחיות החקלאות בשוק המערב אירופי המוצף).

**מידת הצלחה:**

השיטה טובה במקומות שערך הקרקע החקלאית גבוה, ולחץ הפיתוח אינו חזק.

הבעיה היא, כמו ברכישה, שהתקציב השנתי מוגבל, כך שהשפעת הרכישה בטווח הקצר היא קטנה. פתרון אפשרי הוא שוב, מפת רכישה. בעיה נוספת היא, שמדרך הטבע נוטים להפנות תקציבים לרכישת קרקע שבסכנת פיתוח, ומושמעת בקורת שהרכישה מתגמלת את הספקרים ולא את החקלאים.



**מקורות:**

Brower et al. 1984 \* Coughlin & Keene 1981 \* Kelly 1994

**3. בנק קרקעות LAND BANKING**

**מטרת הכלי:** רכישת שליטה מלאה בקרקעות ע"י הציבור, לשם שימוש בעתיד ע"י הרשות או לשם מכירה בעתיד לגופי פיתוח פרטיים.

**עיגון:** נחוץ עיגון בחוק מדינה, המאפשר לרשות הציבורית (ותהא זו המדינה או רשות אזורית או מקומית) לרכוש קרקעות בכפיה, אחרת ספסרים יוכלו להחזיק בקרקעות ולהכשיל את עבודת בנק הקרקעות.

**אופן היישום:**

בנק קרקעות הוא שיטה של רכישת קרקעות ע"י הציבור, לשם שימוש בעתיד ע"י הרשות או לשם מכירה בעתיד לגופי פיתוח פרטיים. הממשלה או העירייה רוכשת מלאי קרקעות, ואז היא יכולה להשפיע על קצב וצורת הפיתוח, ע"י החלטה על עיתוי מכירה, למי למכור, ואילו מיגבלות להטיל על הפיתוח.

לבנק הקרקעות פוטנציאל במספר תחומים:

1. שמירה על ערכי קרקע נמוכים.
2. הגבלות על פיתוח מאפשרות שמירה על איכות הסביבה.
3. הגבלות מאפשרות שמירה על סטנדרטים בפיתוח.

**מידת ההצלחה:**

בשום מדינה בארה"ב אין בנק קרקעות. ברוב הארצות האחרות בהן פעלו בנקי קרקעות הם הצליחו. הצלחה בולטת נרשמה בשטוקהולם, בהולנד (בה הקרקע נרכשת ע"י הציבור מייד לפני הפיתוח לפי ערכה הנוכחי כקרקע חקלאית) ובעיר ססקטון SASKATOON בססקצ'ואן, שם נשמרו ערכי קרקע נמוכים מאשר בערים הסובבות.

**בעיות ומגבלות:**

1. השיטה מונעת יזמים וספסרים מלהרוויח על עליית ערכי הקרקע, וכן היא מנמיכה את מחירי הקרקע שבבעלות פרטית, ולכן קמו לה מתנגדים.
2. השיטה דורשת הרבה מאד מומחיות בהשקעות ותיכנון: שיטות אופטימיזציה בהשקעות, הערכת השפעת ההשקעה על השוק, וכו'.

3. דרושים תקציבים גדולים. ההוצאות על קניית קרקע נעשות גבוהות מההכנסות על מכירה, ויש צורך בתמיכה ממשלתית לכיסוי הפער.

4. בארה"ב זכות הרשות המקומית לרכישה בכפיה מוגבלת לתחומה המוניציפלי, ולא בהכרח שם מרוכזות הקרקעות לפיתוח.

#### **מקורות:**

Brower et al. 1984 \* Needham, 1992

## פרק 5

# שימור קרקע חקלאית ע"י תוכניות עירוניות ואזוריות

לעיתים המטרה של שמירה על קרקע חקלאית מושגת באמצעות עיגון בתוכניות עירוניות. עיגון באופן זה עשוי למנוע התפשטות זחילה אורבנית, ולתווך בין חקלאים ושכנים, תוך מיתון והסדרת ההשפעות הסביבתיות של חקלאות.

כלים אלו מיושמים במידה רבה בהולנד ובריטניה, בפרובינציית אונטריו בקנדה, ובמספר קטן של מדינות בארה"ב. מידת הצלחתם גבוהה. עובדה זו ראויה לציון במיוחד לגבי אורגון והוואי. אולם התמונה השלטת בארה"ב הינה, שהפעלת יוזמות תיכנון מימסדי נתקלות לא פעם בקשיים חוקתיים ואחרים.

\* \* \* \* \*

## 1. היררכיה במוסדות התיכנון

היררכיה במוסדות התיכנון הוא מצב שבו החלטות הדרגה מקומי כפופות לאישור הדרגה שמעליו. השיטה מאפשרת ביצוע הלכה למעשה של מדיניות המוכתבת מגבוה.

**מטרת הכלי:** ניתן כמובן להשתמש בכלי זה למטרות שונות ומגוונות. בבריטניה, הולנד, ומיספר מדינות בארה"ב נעשה בו שימוש לצורך שימור שטחים פתוחים.

**עיגון:** בהולנד, באורגון, אונטריו ובהוואי, הכלי מעוגן בחקיקה ארצית מחייבת. בבריטניה אין חוק מחייב, אלא יש מסורת ארוכה (שהיא עיגון מעולה) של הנחיה ממשלתית לרשויות המקומיות.

### אופן היישום:

**הולנד -** לממשלה המרכזית הכוח לשנות החלטות תיכנון של רשויות מקומיות, או לחייב את הרשויות לכלול החלטות מסוימות בתכניותיהן, אם כי יש לציין שבד"כ הממשלה מעדיפה לפעול ע"י מו"מ ושכנוע. כמו כן קיימות תכניות ארציות, (ר' כלי נפרד).

**בריטניה -** מזכיר המדינה לענייני סביבה סמכות לבקר ולשמוע עירעורים על החלטות תיכנון של רשויות מקומיות. המשרד לענייני סביבה גם מפיץ בין הרשויות המקומיות חוזרים ובהם הנחיות מדיניות (ר' כלי נפרד). מאחר שמעמד השלטון המקומי בבריטניה חלש יחסית, להנחיות השפעה רבה.

**אונטריו, קנדה** - בניגוד לבריטניה, התיקון המוצע לחוק התיכנון (Planning Act) של אונטריו קובע רשימה מחייבת של יעדי מדיניות, הכוללת בין השאר "הגנת משאבים חקלאיים" של הפרובינציה. החוק מסמך את השר לעניינים עירוניים ושיכון להוציא הנחיות מדיניות, אשר כל מערכת התיכנון מחויבת להתחשב בהן. כל מערכת התיכנון משמע: שרי ממשלה ומשרדי ממשלה אחרים, עיריות ורשויות מקומיות, סוכנויות ממשלתיות וכו'. הנחיות המדיניות משנת 1996 הן הוראות ולא המלצות. החוק מחייב במפורש את השר ואת רשויות התיכנון המקומיות להתייחס למטרה של שימור משאבים חקלאיים, בכל דרגי התיכנון.

**אורגון, ארה"ב** - בשנת 1975 הוקמה באורגון המועצה הארצית לשימור קרקע ופיתוח The State Land Conservation and Development Commission. המועצה קבעה רשימת מטרות ארציות, שכל חוקי העזר ותכניות הרשויות המקומיות מחויבות לעמוד בהן.

למועצה סמכויות אחדות לגבי הרשויות המקומיות:

1. המועצה בודקת את התאמת תכניות הרשויות המקומיות אל המטרות הארציות.
2. המועצה רשאית לאסור פעילויות הנוגדות את המדיניות הארצית.

רשות מקומית / אזורית "סוררת", שאינה ממלאה אחר הוראות המועצה עלולה לאבד תקציבים המוענקים ע"י המדינה. כמו כן, המועצה רשאית לקבוע לרשות הסוררת מגבלות פיתוח ולהכין תכנית מקומית במקום הרשות.

## מידת הצלחה:

הניסיון מראה הצלחה רבה. בכל הארצות הנ"ל נרשמה הצלחה רבה בשימור קרקע חקלאית.

## מקורות:

Alterman 1997 \* Beatley 1982 \* Ontario Provincial policy statement 1996 \*  
Ontario Unofficial Office Consolidation of the Planning Act 1996 \* Ontario- Bill 163, 1994

## 2. תוכניות ארציות ואזוריות

**מטרת הכלי**: עשוי לשמש למטרות שונות, ביניהן הגדרת אזורים שהפיתוח בהם אינו רצוי או אסור לחלוטין, או תכניות הקובעות אזורים בהם תהיה התמקדות בפיתוח החקלאות.

**עיגון**: כלי זה עשוי להיות מחייב או בגדר הנחיה בלבד. כאשר הכלי הוא תכנית מתאר ארצית היא עשויה לחייב את המגזר הציבורי בלבד (כמו בהולנד) או את כל מיגזרי המשק. תכניות הזקוקות לשיתוף פעולה של חקלאים עשויות להיות מחייבות או וולונטריות.

**אופן היישום:**

**הולנד** - אחד האמצעים ליישום מדיניות ממשלתית הוא תכניות ארציות. תכניות אלו מהוות הנחייה לתכניות אזוריות ומקומיות. התכניות הארציות והאזוריות כאחד מחייבות את משרדי הממשלה השונים, אך לא את האזרח הפרטי. יחד עם זאת, מכיוון שהקרקע לפיתוח בד "כ נקנית ע"י המדינה לפני תחילת הפיתוח, אין משמעות רבה לכך שגורמים פרטיים אינם כפופים לתכניות. עיקרון הפיתוח הלאומי הוא ריכוז הפיתוח העירוני בערי הליבה (ה-Randstad). האזורים החקלאיים מיועדים לפיתוח חקלאי ושימור נוף ומשאבי טבע, ובתנאים מסוימים לפיתוח משולב.

**הוואי:** המועצה הארצית לשימושי קרקע חילקה את כל שטח המדינה ל 4 שימושים: חקלאות, שימור, כפרי ועירוני. בתחום השיפוט של המועצות המקומיות מצוי רק השטח העירוני המהווה 3.9% משטח המדינה.

**מידת ההצלחה:**

בשילוב עם מרכיבים אחרים, המאפיינים תיכנון מרכזי (היררכיה במוסדות התיכנון והכללת היעד הארצי בתכניות מקומיות), ההצלחה רבה.

**מקורות:**

אפלבוים 1995 \* Callies 1996 \* Alterman 1997

**3. הכללת היעד בתוכניות מקומיות**

**מטרת הכלי:** שימור קרקע חקלאית ע"י הכללת היעד בתכניות הפיתוח. כלומר, תכניות הפיתוח מתחשבות מראש בנושא.

**עיגון:** משתנה ממקום למקום. בהולנד, ובאורגון הכלי קבוע בחוק. באונטריו העיגון נעשה בהנחיות לאומיות מחייבות. בבריטניה, ישנה מסורת ארוכה (יחסית) של תכנון לפי העיקרון של ריסון אורבני "urban containment", אך אין חוק מחייב.

**אופן היישום:**

**בריטניה** - מוסדות התיכנון הבריטיים פועלים לפי עיקרון "הריסון האורבני". התיכנון העירוני בבריטניה מטרתו להבטיח תיכנון עיר טוב ויעיל מחד, ושימור הנוף הכפרי מאידך שימור קרקע חקלאית הוא תוצר לוואי של שימור הנוף. אחד האמצעים הנפוצים ביותר בתכניות מקומיות להשגת מטרה זו הוא החגורה הירוקה-ר' כלי נפרד.

**הולנד** - התכניות המקומיות כוללות שני יסודות של שימור קרקע חקלאית ושטח פתוח:

1. התכניות מציינות את השטחים לשימור.
2. שמירה על צפיפות בינוי גבוהה.

**אורגון** - כל הרשויות המקומיות חייבות להכין תכניות מקיפות המיישמות את היעדים הארציים, ביניהם שימור קרקע חקלאית. התכניות חייבות לכלול איזור של קרקעות מתאימות, לשימוש חקלאי בלבד.

**אונטריו** - הרשויות המקומיות מחויבות לערוך סקר ולמפות את כל הקרקעות החקלאיות (כולל קרקעות שאינן בשימוש חקלאי אך בעלות פוטנציאל לחקלאות) בתחומי הרשות המקומית. בקרקעות אלו יותרו שימושים חקלאיים ונילוויים להם בלבד. האזורים החקלאיים מופיעים במפת שימושי הקרקע של הרשות המקומית.

### מידת ההצלחה:

בהולנד ההצלחה, בשילוב עם אמצעים אחרים, יפה מאד. בבריטניה מושמעת ביקורת הטוענת שקצב הכללת החגורות הירוקות בתכניות מקומיות הוא איטי מדי (Elson 1993), ראו גם על חגורות ירוקות), אם כי האמצעי עצמו עשוי להיות יעיל.

### מקורות:

Beatley 1982 \* Elson 1993 \* Ontario-Food Land Guidelines, 1978  
Ontario-Implementation Guidelines- Policy D- Draft, 1994

## 4. הנחיות לאומיות

**מטרת הכלי:** קביעת מדיניות לרשויות המקומיות, תוך שמירה על גמישות, המאפשרת לרשות המקומית ליישם את המדיניות בצורה הנראית לה מתאימה בשטח.

**עיון:** בבריטניה יש מסורת ארוכה, לפיה משרדי הממשלה מוציאים הנחיות מדיניות. באונטריו, לעומת זאת, הכלי מעוגן בחוק התיכנון של הפרובינציה.

### אופן היישום:

**בריטניה** - ההנחיות הלאומיות בבריטניה הן מסמך הקובע מדיניות גמישה, ועם זאת נוקט לשון ציווי ביחס לחובת הרשויות המקומיות להתייחס אליו. המיסמך כולל מספר חלקים:

1. מטרת כלליות
2. אמצעים להשגת המטרות

3. הנחיות מפורטות יותר ליישום האמצעים והוראות לנושאים ספציפיים. (דוגמא ראו ניספח).

ההנחיות מותירות בידי הרשויות המקומיות מרחב ל שיקול דעת. לדוגמא, כל רשות מקומית קובעת לעצמה את רשימת שימושי הקרקע המותרים בחגורה הירוקה שלה. הקריטריונים לקביעת השימושים המותרים מופיעים בהנחיות הלאומיות.

מכיוון שהשלטון בבריטניה ריכוזי, וכוחן של הרשויות המקומיות קטן, השילטון המרכזי מסוגל לפקח על ישוים ההנחיות. למזכיר המדינה לענייני סביבה סמכות לבקר את התכניות המקומיות, והוא מצויד לשם כך במספר גדול של מפקחים.

**אונטריו-** הנחיות המדיניות משנת 1978 קובעות מטרות וכללים עקרוניים. הן מפורטות בכל הנוגע לצדדים הטכניים של סיווג הקרקעות החקלאיות (ר' כלי נפרד), ומשאירות בידי הרשויות המקומיות שיקול דעת בעניין מיקום שימושי קרקע. באמצע שנות ה-90 ניסחה ממשלת אונטריו הצעה להנחיות לאומיות חדשות לשימור קרקע חקלאית. ההצעה החדשה הייתה הרבה יותר נוקשה והותירה מעט מאד שיקול דעת בידי הרשויות המקומיות: תפקידן של הרשויות המקומיות לאתר את הקרקעות החקלאיות ולשמרן. אין להן סמכות להתיר שימושי קרקע לא-חקלאיים על קרקעות חקלאיות. הסיבה לכך היא, שמסתבר שההנחיות הגמישות לא שמרו על קרקע חקלאית במידה הרצויה. (הערה: זהו פן אחר של "איזור בלעדי" לעומת "איזור לא-בלעדי" ר' פרק 4).

הנחיות לאומיות נוספות, משנת 1996, (Ontario Provincial Policy Statement) מתוות תנאים לפיתוח. בין השאר, פיתוח חדש ימלא אחר התנאים הבאים:

- פיתוח בקרקע חקלאית מותר רק אם אין שום חלופה הגיונית.
- צפיפות הבינוי תהיה במידה ש"תנצל את הקרקע ביעילות".
- הפיתוח ימוקם באזורים בהם קיימות או מתוכננות תשתיות ציבוריות. (ר' גם פרק 7 -- כלים להכוונת הפיתוח).

### מידת ההצלחה:

בבריטניה בשילוב עם כלים אחרים מידת ההצלחה היא גבוהה, לא מעט בשל מסורת התיכנון הקיימת. באונטריו הנחיות לאומיות גמישות לא הצליחו במידה מספקת. מוקדם לקבוע את מידת השינוי שנוצר ע"י ההנחיות החדשות, המחמירות יותר.

### מקורות:

\* (ראו ניספח) PPG2, 1995 \* Grant, 1992 \* Elson, 1986 \* Alterman, 1997 \* Ontario- Provincial Policy Statement, 1996 \* Ontario-Implementation Guidelines Policy D - Draft, 1994 \* Ontario- Bill 163, 1994 \* Ontario- Land Food Guidelines, 1978





## פרק 6

# שימור קרקע חקלאית באמצעות איזור (ZONING)

על קבוצה זו נמנים חמישה כלים, המצויים בשימוש נרחב. השימוש באיזור החל עוד בגרמניה עוד במאה שעברה, כאמצעי להסדיר את הפיתוח ולמתן מפגעים. מטרתו בשימור קרקע חקלאית הן מניעת התפשטות זחילה אורבנית, ותיווך בין חקלאים לשכניהם. מגדיל לעשות הכלי האמריקאי "קביעת אזורים חקלאיים", אשר מטרתו כוללת בנוסף גם שמירה על ריווחיות החקלאות וגיוס תמיכה פוליטית לתוכניות המשמרות קרקע חקלאית.

מידת ההצלחה של כלי האיזור משתנה מכלי לכלי ותלויה בתוכן הכלי ובתנאים בהם הוא מופעל. איזור לא-בלעדי (Non-exclusive zoning) וקביעת אזורים חקלאיים (agricultural districting) מגלים יכולת עמידה קטנה יותר ללחצי פיתוח.

\* \* \* \* \*

### 1. איזור בילעדי (EXCLUSIVE ZONING)

איזור מסדיר שימושי קרקע, צפיפות שימוש (מס' משתמשים ליח' קרקע) וממדים פסיים (גובה מבנה, קו בניין וכד').

**מטרת הכלי:** אחת או יותר מן המטרות הבאות:

1. שמירה על קרקע חקלאית או על שטח פתוח.
2. הגנה על העיסוק בחקלאות מפני הפרעה ע"י שימושים אחרים.
3. הקטנת עלויות תשתיות (ע"י מניעת פיתוח דליל ומפוזר)
4. הגנה על השקעות שנעשו בחקלאות.
5. הגנה על שטחים פתוחים ואיכות הסביבה.

**עיון:** חיוני בתכניות ברמה העירונית כדי לאפשר הוצאה לפועל של המטרות. במספר מדינות בארה"ב (הוואי, אורגון, ויסקונסין) ובאונטריו, איזור ע"י המדינה או חובת איזור ברשויות מקומיות מעוגנים בחוק מדינה.

## אופן היישום:

**ארה"ב-** במפת האיזור העירונית מוגדרים אזורים לשימוש חקלאי בלעדי. בנייני המגורים היחידים המותרים הם מגורים של חווה. הקריטריונים להגדרת שימוש חקלאי הם קריטריונים של ביצוע בלבד- על המבקש להתיישב באזור להראות שהוא עושה בקרקע שימוש חקלאי. בקשות להיתרי בנייה נבדקות ע"י מפקחי הרשות המקומית, לוודא שאכן מדובר בבתי- חווה (Farm houses). מספר שימושים שאינם מתנגשים עם חקלאות מותרים, או מותרים כשימוש חורג, למשל: אתרי קבורה סניטרית, בתי קברות, כריה. כמו כן מותרים שימושים שהם שירותים קהילתיים, כמיבני-דת, בתי ספר ופארקים. שימוש תעשייתי ומסחרי אסורים בד"כ.

**אונטריו:** האיזור באונטריו הוא בקנה- מידה מדינתי (של כל הפרובינציה). שטחים חקלאיים מאיכות גבוהה (prime agricultural land) מוגנים מפיתוח. רשימת השימושים המותרים בהם מוגבלת מאוד וכוללת:

1. שימושים חקלאיים ראשוניים, כגון גידול בע"ח למזון וגידול יבולים.
2. שימושים חקלאיים שניוניים, כגון תעשיות ביתיות ושימושים היוצרים ערך מוסף למוצרים חקלאיים המיוצרים ע"י במקום.
3. שימושים אחרים, כולל שרותי ציבור אינם מותרים בתוך אזורים חקלאיים מאיכות גבוהה.
4. תשתיות חדשות מותרות רק לאחר תסקיר השפעה על הסביבה.

יצירת מגרשים אינה רצויה, ומוגבלת למקרים הבאים:

1. לשימושים חקלאיים ראשוניים, כאשר המגרשים מתאימים לסוג החקלאות הנפוץ באזור.
2. לשימושים קיימים, הקשורים לחקלאות.
3. מגורים עודפים כתוצאה ממיזוג של מספר חוות.
4. מגרש אחד לחקלאי בגיל פרישה, הפורש מעבודה, ושהחווה הייתה בבעלותו מספר שנים נכבד.
5. היכן שלא ניתן לנצל זכויות דרך להעבירן.
6. סיבות טכניות או חוקיות.

הרחבת אזורי ישוב קיימים תותר רק בתנאי של יצירת פיתוח צפוף וניצול יעיל של תשתיות קיימות.

## מידת ההצלחה:

לזכות האיזור הבלעדי נזקפת הצלחה מסוימת. ראייה לכך נמצאה בירידה חדה, כמעט לאפס של פעילות ספקולטיבית באזורי איזור חקלאי. הספקולציה והפיתוח מופנים לאזורים שיועדו לשימושים אחרים. איזור בלעדי מצליח גם במקומות שיש לחץ לפיתוח, בתנאי שהוא זוכה לתמיכת החוואים המקומיים.

**מקורות:**

Coughlin & Keene 1981 \* Juergensmeyer & Wadley, 1982 \* Understanding Ontario's Planning Reform, 1994 \* Ontario Comprehensive set of Policy Statements, 1994 \* Ontario-Draft Report - Planning and development Reform, 1992

## 2. גודל חלקה מינימאלי ואיזור לא-בילעדי (NON-EXCLUSIVE) (AND MINIMUM LOT DENSITY ZONING)

**מטרת הכלי:** המטרות זהות למטרות איזור בלעדי:

1. שמירה על קרקע חקלאית או על שטח פתוח.
2. הגנה על העיסוק בחקלאות מפני הפרעה ע"י שימושים אחרים.
3. הקטנת עלויות תשתיות (ע"י מניעת פיתוח דליל ומפוזר)
4. הגנה על השקעות שנעשו בחקלאות.
5. הגנה על שטחים פתוחים ואיכות הסביבה.

**עיגון:** בחוק העזר העירוני.

**אופן היישום:**

איזור לא- בלעדי מתיר בנוסף לשימושים חקלאיים גם בתי מגורים , כשימוש מותר בזכות או כשימוש מותנה (Conditional use). בתי המגורים הלא- חקלאיים חייבים למלא אחר תנאי צפיפות נמוכה.

ישנם מספר סוגי תנאים להבטחת צפיפות נמוכה:

1. גודל חלקה מינימלי . הרשות המקומית קובעת גודל מינימלי של מיגרש לבנייה . (הכוונה לגודל מיגרש לבנייה של בית מגורים בודד למשפחה אחת , צורת המגורים הסטנדרטית של המעמד הבינוני בארה"ב, בלשונו "וילה"). יוצר מירקם פיתוח דליל.
2. הקצאה קבועה לפי שטח (fixed area -based allocation) - בשיטה זו ישנה הקצאה קבועה של מספר יחידות מגורים ליחידת שטח , אך בחלקה גדולה מהמינימום מותר לקבץ את כל יחידות המגורים יחד, כך שיתרת השטח תישאר פנויה לעיבוד חקלאי.
3. הקצאה הולכת וקטנה ביחס לגודל החלקה (Sliding scale area -based allocation): ככל שהחלקה גדולה יותר , הצפיפות המותרת קטנה יותר . מותר לקבץ את כל המגורים לחלק אחד של החלקה , ולהשאיר את כל השאר פנוי לעיבוד חקלאי.

בשתי השיטות ישנו שטח מיגרש-בנייה מינימלי, שהוא קטן (לעיתים בהרבה) משטח החלקה הכללי. לשתייה מתלווים לעיתים תנאים נוספים: למשל, הצבת הבתים על אדמה פחות טובה לחקלאות.

4. התרת מגורים שאינם בתי חווה בתנאים מסוימים (Conditional use). בתי מגורים מותרים בתנאי שהם ממלאים אחר רשימת תנאים. הרשות המקומית בודקת כל בקשה להיתר בנייה בנפרד, ובוחנת האם הבקשה עומדת בתנאי האיזור. מדובר בתנאים כמו למשל: שטח חלקה מינימלי, (שהוא בד"כ קטן למדי ואינו בעייתי) שהבית לא יפריע לשימושים חקלאיים קיימים, מיקום על קרקע שאינה מתאימה לחקלאות. ישנם שיקולים נוספים, כמו: השפעה על שירותים עירוניים, איכות המים.

### מידת ההצלחה:

**גודל חלקה מינימלי-** מצליח כאשר גודל החווה הדרוש לחקלאות (וגודל חלקה מינימלי בהתאם) הוא גדול מאד: כ-120 דונם ומעלה. אם שטח החלקה המינימלי הוא 1-5 ואף 10 אקר (1 אקר = 4 דונם), הרי האמצעי זולל שטח יותר מאשר משמר, מכיוון שהביקוש אינו יורד בהרבה, ויש הסבה של קרקע חקלאית רבה למגורים. שנית, ההוצאות על תשתיות גבוהות מאד, עד שלעיתים התושבים אינם מסוגלים לממן לעצמם את מחיר התשתיות ותחזוקתן. ושלישית, נוצרת בעיה חברתית של ישובים לעשירים בלבד, מכיוון שמי שאינו יכול לרכוש מיגרש גדול, אינו יכול לגור בישוב.

**הקצאה קבועה לפי שטח-** היתרון הוא שניתן לקבץ בתים על שטח קטן ולשמר חלקות גדולות לעיבוד חקלאי. חיסרון: מעט יותר זמן וכסף לנהל. מצליחה לטווח הקצר. בטווח הארוך- השיטה לא תצליח לשמר קרקע חקלאית אלא אם כן הצפיפויות המותרות יורדו בצורה משמעותית.

**הקצאה הולכת וקטנה ביחס הפוך לגודל החלקה-** יתרונות: כמו השיטה הקודמת, מאפשרת לקבץ בתים על שטח קטן ולשמר חלקות גדולות. אותה ביקורת כמו על השיטה הקודמת: בטווח הארוך- השיטה לא תצליח לשמר קרקע חקלאית אלא אם כן הצפיפויות המותרות יורדו בצורה משמעותית.

Coughlin & Keene, טוענים שההצלחה טמונה בהתרת שימושים על תנאי, או באיזור בלעדי.

### מקורות:

Coughlin & Keene 1981 \* Juergensmeyer & Wadley, 1982

## 3. קביעת אזורים חקלאיים (AGRICULTURAL DISTRICTING)

**מטרת הכלי:** הענקת יציבות לכלכלה החקלאית ובכך הקטנת ההמרה לשימושים לא חקלאיים.

**עיגון:** בחוק מדינה המאפשר לחקלאים להתאגד וליצור אזורים מיוחדים. בד"כ החוק מתנה את יצירת האזורים המיוחדים בהסכמת הרשות המקומית או האזורית.

### אופן היישום:

בחמש-עשרה מדינות בארה"ב יש חוקים לאזורים חקלאיים. העיקרון אומר, שחקלאים המעוניינים בכך מתארגנים יחד ויוצרים אזור חקלאי. רשאים להשתתף בתכנית חקלאים בעלי שטח קרקע גדול ממנימום מסוים. החקלאי מתחייב בהסכם עם הרשויות המקומיות להשתמש בקרקע לחקלאות בלבד למשך מספר שנים מסוים. בתמורה הוא מקבל הערכת מס לפי שימוש נוכחי והתחייבות שלא יופקעו לו אדמות. אם הקרקע מוסבת לשימוש לא- חקלאי בתוך תקופת ההסכם, בעל הקרקע משלם מס מוגדל שהוא מעין קנס.

עבור המדינה זהו כלי מינהלי להפעלת אמצעים לטיפול בבעיית ריווחיות החקלאות ושמירה על שטחים חקלאיים. המדינות השונות מפעילות אמצעים שונים לתמיכה באזורים החקלאיים, והרשימה ארוכה:

1. מיסוי לפי ערך נוכחי.
2. הגבלות על קצב העלאת מיסים.
3. פיצויים לרשויות המקומיות על אבדן הכנסות ממיסים.
4. בעלי קרקע זכאים להשתתף בתכנית למכירת זכויות הפיתוח.
5. הגבלות על סיפוח עירוני.

ועוד כהנה וכהנה.

### מידת ההצלחה:

מכיוון שהאמצעי הוא וולונטרי לחלוטין, הוא מאוד פופולרי בהגנה על קרקע חקלאית. בשנת 1978 כמחצית מהקרקע החקלאית של מדינת ניו- יורק נכללה באזורים חקלאיים. קשה למדוד את מידת ההצלחה של הכלי, כיוון שהוא מופעל רק באזורים בהם אין לחצי פיתוח- שהם הזקוקים פחות מכל להגנה.

בעיות נוספות של כלי זה:

1. ההנחות המיוחדות במיסים מכבידות על הרשויות המקומיות ומספקות תמריץ חלש לשמירה על קרקע חקלאית.
2. הרשות המקומית מוגבלת במיקום תשתיות ומתקנים- הדבר מכביד על תיכנון מקיף ויוצר בטווח הארוך צורות פיתוח פחות רצויות.

### מקורות:

Juergensmeyer & Wadley, 1982 \* Keene, 1996

## 4. מערכות לסיווג שטחים פתוחים

**מטרת הכלי:** בסיס להתערבות ממשלתית בתהליכי תיכנון, כדי להגביל פיתוח באזורים בעלי ערך חקלאי, נופי או רגישים סביבתית.

**עיגון:** **בבריטניה** חוק החקלאות 1947 (Agriculture Act) מטיל על משרד החקלאות את האחריות על המרחב הכפרי, וקובע קו מדיניות של עידוד הפיתוח החקלאי. הכלי הוא אמצעי של משרד החקלאות ליישום החוק.

### אופן היישום:

**בבריטניה** יש מספר מערכות סיווג שטחים פתוחים ועבור כל סוג שטח פתוח יש הנחיות שימור. מערכת סיווג אחת כוללת: פארקים לאומיים, אזורים בעלי יופי מיוחד, חגורות ירוקות, קרקע חקלאית ואזורים רגישים מבחינה סביבתית.

מערכת סיווג אחרת של משרד החקלאות, דייג ומזון: יש חמש דרגות. גופי תיכנון נדרשים להתייעץ עם שר החקלאות כאשר ברצונם לאשר פיתוח באזורים מדרגה 1,2,3a.

**אונטריו**- ממשלת אונטריו פרסמה בשנת 1978 סדרת הנחיות מדינתיות לשמירה על קרקע חקלאית. ההנחיות כללו הוראות לרשויות המקומיות להכין סיווג של הקרקעות בתחומי הרשות לפי ערך החקלאי, וכן הנחיות לאופן השימוש בסיווג.

להלן עיקרי ההנחיות:

- על הרשויות המקומיות להכין מצאי של הקרקעות בעלות פוטנציאל חקלאי. במצאי הקרקעות יכללו הקטגוריות הבאות: קרקע עם כושר גידול יכולים הדורשים תנאים מיוחדים, קרקעות מתאימות לגידול גידולי שדה, קרקעות עם הגבלות קלות על גידולי שדה, קרקעות עם מגבלות חמורות יותר לגידולי שדה, וקרקעות המתאימות לגידול מספוא אך לא לגידולי שדה. כמו כן, יכללו במצאי הקרקעות החקלאיות גם קרקעות שאינן פוריות במיוחד, אך מצויות בעיבוד חקלאי בשל טכנולוגיות מיוחדות או קרבה לשוק מקומי.
- לפי איכות הקרקעות, יש לקבוע סדר-עדיפויות לשימור שטחים שונים. קרקעות לגידולים מיוחדים הן בעדיפות גבוהה ביותר יחד עם קרקעות המתאימות לגידולי שדה. עדיפות הקרקע לשימור יורדת ככל שערכה החקלאי יורד.
- על הרשויות המקומיות להראות את השימושים החקלאיים במפת האיזור העירונית. בזמן מיקום שימושי הקרקע בשטח יש להתחשב בסדר העדיפויות לשימור קרקע החקלאית. לדוגמה, בד"כ אין צורך למקם מבני ציבור או מסחר על קרקע חקלאית, ויש להעבירם למקום אחר, לקרקע לא חקלאית. לעומת זאת, לכריית חול או חצץ ניתנת עדיפות על פני שימור קרקע חקלאית, משתי סיבות: א. ישנו קשר הכרחי בין השימוש למיקום מסוים. ב. ניתן לשקם את האיזור לאחר סיום פעילות הכרייה ולהשיבו לחקלאות.

### מידת ההצלחה:

ההצלחה עשויה להיות גבוהה בשילוב נכון עם כלים אחרים.

### מקורות:

אפלבויס 1995 \* Food Land Guidelines 1978

## 5. חגורה ירוקה

**מטרת הכלי :** לכלי זה מוגדרות חמש מטרות עיקריות :

1. לבלום זחילה אורבנית לא-מבוקרת .
2. למנוע מערים שכנות להתמזג.
3. לשמור על האזור הכפרי מפני "פלישה" של שימושי קרקע ומראה עירוני . מטרה זו חופפת במידה רבה עם שתי המטרות הראשונות.
4. לשמור על הסביבה והאופי המיוחד של ערים היסטוריות.
5. לסייע התחדשות עירונית ע"י הגבלת הפיתוח מחוץ לעיר.

**עיון :** זהו האמצעי הנפוץ ביותר לתיחום גבולות הערים בבריטניה . חוק משנת 1955 מסמך רשויות מקומיות לקבוע חגורות ירוקות סביב עריהן . רוחבן של החגורות האלו מגיע לפעמים למספר עשרות מיילים, ושימושי הקרקע המותרים בהן כוללים חקלאות ושימושים מיוחדים לא- עירוניים הנחוצים לאזור . העיון נעשה ברמת הנפה (county) ברמת התכנית המקומית (district) וברמת מנהלת הרובע (ה-borough).

### אופן היישום :

מדיניות החגורה הירוקה מופיעה במדיניות המקומית וב structure plan . לא תמיד התכניות המקומיות (local plans) כוללות במפורש את מטרות החגורה הירוקה . הבעיה המרכזית ביישום היא שקצב הכללת החגורות הירוקות בתכניות מקומיות הוא איטי .

כל רשות מקומית קובעת את רשימת שימושי הקרקע המותרים בחגורה ירוקה , לפי ההנחיות הבסיסיות של המשרד לענייני סביבה . הקריטריונים החשובים להכללת שימושים ברשימה הינם :

1. האם השימוש חיוני לתמיכה בשימוש קיים .
2. האם ניתן למקמו בתוך האזור העירוני .
3. האם הוא עלול, בסבירות גבוהה לפגוע במראה הפתוח של החגורה הירוקה .

ניתן לומר, שיש שימושים ההולמים חגורות ירוקות (למשל חקלאות, פיתוח לצורכי חקלאות, נופש) ויש שימושים שהם קבילים- למשל כריית מינרלים, תשתיות ציבוריות, אתרי סילוק פסולת. קיימים שני כיווני מדיניות באשר לפיתוח למגורים בתוך החגורות הירוקות . כיוון אחד הוא הקפאת פיתוח בתוך החגורה , ולכן פיתוח למגורים יעשה מעבר לחגורה הירוקה . זוהי המדיניות הנהוגה בחגורות סביב הערים הגדולות . כיוון שני הוא להתייך בנייה לצרכים מקומיים בכפרים היותר גדולים בתוך תחומי החגורה הירוקה. מדיניות זו מאפיינת ערים קטנות יותר .

### מידת ההצלחה:

הניסיון מראה שהחגורות מצליחות מאד במילוי תפקידן . לעתים רחוקות בלבד מאשרים פיתוח בתוך החגורה . Elson בדק חגורות ירוקות ברחבי בריטניה ומצא שבשמונה השנים האחרונות לא שונה ייעודם של יותר מ 0.3 אחוז משטח החגורות הירוקות . עם זאת, כפי שצוין, קצב אישור גבולות החגורות הוא איטי .

Penington מותח ביקורת קשה על החגורות הירוקות . לדבריו, החגורות גרמו לכך שפרברים חדשים נבנו מחוץ לתחום החגורות, במרחק גדול מהעיר . התוצאה הייתה בנייה של כבישים ארוכים יותר, וזמני יוממות ארוכים יותר, שהוסיפו להרס הסביבה.

### מקורות:

Elson et al , 1993 \* Elson , 1986 \* Penington, 1996



## פרק 7

# אמצעים להכוונת הפיתוח - GROWTH MANAGEMENT

בפרק זה נסקור את קבו צת כלים חדשה יחסית ומגוונת (ששה אמצעים שונים), המופעלת בארה"ב, בד"כ ברמה העירונית. הכלי מופעל בצורה שונה באונטריו, שם הכוונת הפיתוח הינה חלק ממדיניות הממשלה, ומיושמת ע"י הרשויות המקומיות. מטרתה הראשונית היא הקניית שליטה לרשויות על עיתוי ומיקום הפיתוח. אמצעים להכוונת הפיתוח מיושמים במקומות שונים ברחבי ארה"ב, בד"כ באופן נקודתי ע"י רשויות מקומיות. ניתן לנצל כלים אלה למטרות שימור קרקע חקלאית, בעיקר למניעת התפשטות של זחילה אורבנית. נראה שיש הבדל בין פוטנציאל ההצלחה של הכלי, (שהוא גבוה, באשר הוא מצויד ב"שיניים") לבין מידת הצלחתו בשימור קרקע חקלאית, שהיא משתנה. ההבדל נעוץ בכך, שלא תמיד שימור קרקע חקלאית הוא מטרה מוצהרת של כלי. כמו כן, מידת ההצלחה גבוהה כאשר מתקיימים שני תנאים:

- א. שימור קרקע חקלאית הינו מטרה מוצהרת.
- ב. הכלי מופעל ברמה אזורית ולא עירונית.

\* \* \* \* \*

### 1. גבול גידול עירוני

**מטרת הכלי:** יצירת גבול גידול סביב העיר למניעת התופעה של התפשטות זוחלת של העיר, תוך כירסום בשטחים הפתוחים.

**עיגון:** יתכן עיגון ע"י הרשות המקומית בחוק העזר העירוני. עיגון חזק ויעיל יותר מבוצע ע"י המדינה בחוק מדינה.

#### אופן היישום:

דוגמא היא הוואי: המדינה הגדירה אזורי עירוניים, כפריים, אזורי לשימור ואזורי חקלאיים, והגבולות שקבעה המדינה יציבים בהרבה מגבולות שנקבעים ע"י ערים.

**מידת ההצלחה:**

מחד גבולות גידול מצמצמים למינימום את הזחילה העירונית . מאידך, הם גורמים לקפיצות נחשונות של פיתוח מעבר לגבולות העיר . בהוואי, שבה גבול הגידול העירוני הוא חלק ממדיניות כוללת, גבול הגידול העירוני נוחל הצלחה.

**מקורות:**

Brower et all 1984 \* Callies 1996

**2. סיפוח עירוני ANNEXATION****2.א הגבלות על סיפוח עירוני ככלי לשימור קרקע חקלאית.**

**רקע:** בארה"ב עיר יכולה לספח אליה שטחים שמחוץ לתחום שיפוטה . לעיתים קרובות באה היוזמה לסיפוח מיזמים ומקבלנים , המבקשים מהעיר לספח שטח שבבעלותם , בכדי לזכות בשירותים העירוניים המאפשרים פיתוח (הנפות בד"כ אינן מספקות שירותים עירוניים). במדינות מסויימות, קבוצת יזמים יכולה להגיש בקשה למדינה להקים עיר , אך בחלק מהמדינות זהו תהליך קשה ומסובך , הדורש בחינה ע"י גוף שיפוטי או מעין שיפוטי . לעיר עצמה יש מספר סיבות משלה לספח שטחים :

1. להבטיח רזרבות של קרקע לפיתוח בעתיד.
2. להגדיל את בסיס המס.

מכיוון שהסיפוח מקנה לעיר שליטה על שטחים נוספים הוא עלול להוות גם מכשיר לפיתוח ולכירסום בקרקע חקלאית , לפי מדיניות הרשות המקומית . בשל מצב זה נוצר כלי תכנוני נגדי , המגביל את אפשרות הסיפוח.

**מטרת הכלי :** מניעת פיתוח ע"י מניעת סיפוח עירוני.

**עיון :** הגבלת סיפוח באזורים חקלאיים (ר' "אזורים חקלאיים") בחוק מדינה.

**אופן היישום :**

מהווה אחד האמצעים בקביעת אזורים חקלאיים.

**מידת ההצלחה :**

הצלחת הכלי מהווה חלק מסך כל ההצלחה של קביעת אזורים חקלאיים. ר' אזורים חקלאיים.

## 2.2 סיפוח עירוני ככלי שימור קרקע חקלאית

**מטרת הכלי:** שליטה עירונית על המיקום של פיתוח חדש וקצב הפיתוח בעתיד.

**עיון:** בחוק מדינה המאפשר לעיר לספח אליה שטחים גובלים.

### אופן היישום:

הליך הסיפוח שונה ממדינה למדינה. בחלקן הוא פשוט מאד, ובאחרות הוא קשה הרבה יותר, ודורש בחינה ע"י גוף שיפוטי או מעין שיפוטי. לעיר עצמה יש מספר סיבות משלה לספח שטחים:

1. להבטיח רוברות של קרקע לפיתוח בעתיד.
  2. להגדיל את בסיס המס.
  3. לרכוש שליטה על איזור ופיתוח בשולי העיר- להבטיח שמגרשי גרוטאות, מועדוני מין, חוות גידול בע"ח ושאר מטרדים אינם ממוקמים בשולי העיר.
- העיר יכולה לכוון את מיקום הפיתוח ע"י סיפוח סלקטיבי: שטחים מסוּפחים, שמובטחים להם שירותים עירוניים, יהיו האזורים אשר יפותחו ע"י יזמים.

### מידת ההצלחה:

הכלי אפקטיבי בהקניית שליטה לעיר על שטחים שהיא מעוניינת בהם.

### מקורות:

Porter, 1986 \* Kelly, 1994 \* Keene, 1996 \* Brower et all, 1984

## 3. העברה של זכויות הפיתוח -- TRANSFER OF DEVELOPMENT RIGHTS-

העיקרון הבסיסי ב- T.D.R הוא שהבעלות על הקרקע מקנה חבילת זכויות, שכל אחת מהן ניתנת להפרדה והעברה לאדם אחר.

### מטרת הכלי:

לכלי זה שלוש מטרות:

- לבטל את אי השיוויון של איזור בחלוקת זכויות הפיתוח.
- למנוע פי תוח בקרקעות מסוימות בלי לפגוע בזכויות הבעלים , אלא לאפשר העברת זכויות הפיתוח לקרקע אחרת.
- משמש למטרות שימור חקלאי, היסטורי ושימור טבע.

**עיון:** החלטה מחייבת של הרשות המקומית או , כמו בעיר ניו יורק , אפשרות הנתונה לשיקול דעתם של בעלי הקרקע.

### אופן היישום:

הממשלה או הרשות המקומית מחלקת זכויות פיתוח , לפי גודל החלקה או ערך הקרקע . המערכת בנויה כך , שאף אחד מבעלי הקרקע אינו יכול לפתח את כל הקרקע שבידו מבלי לרכוש זכויות פיתוח מאחד מבעלי הקרקע האחרים . בעלי הקרקעות מנהלים מקח ומימכר של זכויות פיתוח בשוק חופשי.

דוגמא: לאי יש ארבעה דונם . זכויות הבנייה שלו מאפשרות בנייה על 2 דונם בלבד . אי יכול לעשות אחד משלושה הדברים הבאים :

1. לפתח שני דונם בלבד, ולהשאיר שני דונם ללא פיתוח.
2. לקנות זכויות פיתוח ל- 2 דונם בשוק החופשי ולפתח את כל ארבעת הדונמים שלו.
3. למכור את זכויותיו ולא לפתח את הקרקע.

כדי להשתמש ב- TDR, היזם נדרש לבצע מספר פעולות : עליו לקנות זכויות פיתוח , עליו לקבל אישור להשתמש בהן בעיסקה מסוימת, ורק אז הוא רשאי לממש את העיסקה סופית.

Glickfeld (1990) DiMento מציינת מספר תנאים להפעלה נכונה של TDR :

- התוכנית העירונית צריכה לה גדיר אזורים הרשאים למכור זכויות פיתוח ואזורים הרשאים לקנות זכויות פיתוח.
- חוק העזר העירוני צריך להגדיר בבהירות את "זכויות הפיתוח הבסיסיות" - במגרשים שרשאים לקנות זכויות פיתוח.
- חשוב להגדיר את " שער החליפין" - כמות הפיתוח שניתן להוסיף באזור כתוצאה מרכישת יחידת זכות- פיתוח.
- הרשות המקומית חייבת לספק תמריצים לעודד שימוש ב- TDR. התמריץ הנאה ביותר שהרשות יכולה להציע הוא טיפול מהיר בבקשת הפיתוח וסיכוי מוגדל לאישור הבקשה.

תנאים נוספים להצלחה :

- שוק פעיל של קונים ומוכרים רבים . מצב חוסר איזון בשוק עלול לגרום לעיוותים.
- על "שער החליפין" לקחת בחשבון קריטריונים תיכנוניים וכלכליים : עליו להיות מבוסס על ערכי הקרקע לשימור ועל הערך השולי של הפיתוח על הקרקע המיועדת לפיתוח.

### מידת ההצלחה:

הכלי מופעל, כנראה בהצלחה, בסט. ג'ורג', ורמונט, עירונת בת 500 תושבים. ה-TDR ניכשל בשימור בניינים הסטוריים בניו-יורק, והכשלון עלול לחול גם על TDR לשימור קרקע חקלאית. בניו-יורק החליטה העיר, שבעליו של בניין היסטורי רשאי למכור אחוזי בנייה לבעל קרקע אחר כדי לעודד שמירה על מבנים שהם מונומנטים היסטוריים. כלומר, במקום שיהרסו את הבניין הישן, ויבנו במקומו בניין גדול יותר, הבעלים יכולים להעביר את הזכויות. הקונה את זכויות הבנייה רשאי לבנות בניין עם אחוזי בנייה גבוהים מכפי שמתירה מפת האיזור (ZONING MAP). הרעיון נכשל, והרי השערה לסיבות:

1. ניתוח והערכה חלקיים בלבד של המשא שבניין היסטורי מטיל על בעליו.
  2. תהליך מינהלי מכביד של ביצוע ה-TDR.
  3. חוסר ודאות בעניין חוקיות התהליך (ישנם פסקי דין סותרים של בתי משפט אמריקאיים).
  4. הסתמכות על השתתפות וולונטרית של בעלי הבתים.
- בסך הכל הצלחת ה-TDR מועטה. מידת שימושיותו של הכלי קטנה. הסיבות לכישלון לפי Glickfeld:

1. רבות מתוכניות ה-TDR נוצרות כדי למנוע פיתוח בשטחים מסוימים. יוזמי התכנית אינם מבינים, שמניעת פיתוח בשטח מסוים פרושה התרת פיתוח בשטח אחר. על מפעילי התוכנית להתחייב ליישומה ולאפשר ליזמים לפתח שטחים שרכשו במסגרת עסקות TDR.
  2. הרשות המקומית צריכה להיות פעילה בישום התכנית, ולא להישאר פאסיבית.
  3. תוכניות רבות נכשלות מסיבות כלכליות-לפעמים ערך הקרקעות שמיועדות לשימור כה גבוה, שאי אפשר להמריץ בעלי קרקעות להשתתף.
- במקרים אחרים, התכנית העירונית הכללית כבר חילקה זכויות פיתוח מעבר לדרישות השוק, ואין טעם ב-TDR.
- למרות שברוב הניסיונות ש נעשו עד כה ה-TDR נכשל, Glickfeld מעריכה שבתנאים נכונים ובישום נכון ה-TDR עשוי להצליח.

#### מקורות:

Brower et all, 1984 \* DiMento, 1990

## 4. התנייה של פיתוח חדש בקיום שירותים ציבוריים מספיקים

**מטרת הכלי:** לאפשר לעירייה לכוון את מיקום הפיתוח וקצב הפיתוח.

### עיגון:

**ארה"ב:** בחוק העזר העירוני הקובע, שאם יזם מבקש לפתח קרקע, ובאותו זמן אין לעירייה האמצעים לספק שירותים לפיתוח המוצע, העירייה לא תאשר את הפיתוח.

**אונטריו:** הצהרת המדיניות של הפרובינציה משנת 1996.

### אופן היישום:

לכל רשות מקומית רשימת השירותים של ה, שעשויה לכלול מיגוון שירותים שונים, למשל: אספקת מים, מכון טיהור שפכים בעל קיבולת מספקת, מערך כבישים מספיק לכל התנועה הנוספת, איסוף אשפה, כיתות לימוד, כוח אדם מישטירתי, שרותי כבאות, ועוד. בעזרת כלי זה ניתן לכוון פיתוח: היכן שהרשות הציבורית בונה תשתיות, הסיכוי לקבל אישור פיתוח יהיה גבוה יותר, וערכי הקרקע שם יהיו גבוהים יותר.

**מורטוריום** - החלטה של תושבי הישוב לאסור על כל פיתוח נוסף, לתקופה מוגבלת. מטרתו של המורטוריום לאפשר שיפור מערך השירותים לרמה הדרושה, לפני שמאפשרים לאכלוסיה נוספת להצטרף.

הבעיה במורטוריום: זהו אמצעי חירום, החלטה המתקבלת לאחר שאושר התיכנון, בשלב של הוצאת היתר בניה, ולפעמים לאחר שהיזם השקיע לא מעט בהכנת האתר לפיתוח.

**אונטריו** - ממשלת אונטריו פירסמה שורת הנחיות, הכוללות תנאים להתרת פיתוח חדש. אחד התנאים הוא הימנעות מהרחבה לא נחוצה או בזבזן ית של תשתיות. פריסת שימושי הקרקע צריכה להיקבע, בין השאר ע"י התשתיות הקיימות או המתוכננות. רשויות עירוניות גובלות מצוות לתאם ביניהן את נושאי התשתיות והשירותים הציבוריים.

### מידת ההצלחה:

הכלי צינן מעט את התיאבון לגמיעת קרקע. קיימת ביקורת על צורת השימוש בכלי:

1. שימוש לרעה למניעת פיתוח באזור, בזמן שקיים צורך אמיתי בפיתוח.
2. אין גישה תיכנונית אזורית, ואין מערך סיוע אזורי, למשל: סובסידיות לתשתיות, תמריצים ליצירת יחידות דיור וכו'.
3. תוצר לוואי של הכלי הוא עלייה במחירי הדיור.

### מקורות:

Brower et all, 1984 \* Porter, 1986 \* Ontario-Provincial Policy Statement, 1996

## 5. קביעה של שלבי גידול

שיטה זו דומה לשיטת התניית פיתוח בקיום שירותים, אך באופן מעשי היישום שונה מעט.

**מטרת הכלי:** לאפשר לעירייה לשלוט בקצב הפיתוח ובמיקומו .

**עיגון:** ארה"ב-בחוק עזר עירוני.

### **אופן היישום:**

בשיטה זו, בד בבד עם הדרישה לקיום שרותי ציבור כתנאי לאישור הפיתוח, הרשות המקומית מכינה תכנית לפיתוח השירותים הציבוריים על ידיה. בהתאם לתכנית פיתוח השירותים, הרשות מחליטה על מיכסת יחידות דיור שמותר ליזמים לבנות במשך תקופת זמן מסויימת (בד"כ המיכסה היא שנתית), ולא תאשר בנייה מעבר למיכסה. קצב הפיתוח של היזמים הפרטיים מוכתב איפה, ע"י קצב העבודות של הרשויות המקומיות. הרשות המקומית יכולה לקבוע כך גם היכן יהיה הפיתוח, ולמנוע פיתוח בקפיצות נחשוניות, המכלות אדמה חקלאית. הכלי הזה עשוי למנוע גם זחילה עירונית (URBAN SPRAWL) של פיתוח ביעילות רבה יותר מאשר שיטת קיום שירותים ציבוריים מספיקים. בשיטת השירותים המספיקים עלול להיווצר מצב, שהעיר מושכת קו תשתיות אחד החוצה, אל שדה-תעופה או מיפעל מבודד, ולאורך הציר הזה צץ פיתוח.

### **מידת הצלחה:**

כמו התניית הפיתוח בשירותים עירוניים גם כלי זה מצמצם במידת מה את צריכת הקרקע. ישנה ביקורת על צורת השימוש בכלי:

1. עלול לשמש לקביעת קצב גידול נוח לשוב, אך שאינו מספק את הצורך הקיים האמיתי.
2. בארה"ב אין מערך סיוע אזורי, שימריץ רשויות מקומיות לפתח תשתיות, ליצור שירותים ליחידות דיור נוספות וכו'.
3. הגבלת קצב הפיתוח מביאה לעלייה במחירי הדיור.

### **מקורות:**

Brower et all, 1984 \* Porter, 1986

## **6. רישיונות פיתוח**

**מטרת הכלי:** שמירה על קרקע חקלאית מפני פיתוח.

**עיגון:** חוק של מדינת ורמונט The Vermont Environmental Control Act

### **אופן היישום:**

פרוייקטים מעל גודל מסוים זקוקים לאישור של המדינה, כתנאי לאישור לחלוקה למיגרשים (subdivision plan) ע"י הרשות המקומית. על הפרוייקט לעמוד במספר דרישות, ביניהן דרישות הבאות לשמר קרקע חקלאית. על היזם להראות:

1. שהדרך היחידה שבה הוא יכול לקבל החזר סביר על השקעתו היא בבנייה על קרקע חקלאית.
2. שמבקש הבקשה אינו מחזיק בשום קרקע לא- חקלאית או חקלאית סוג ב' המתאימה לפרוייקט המוצע.
3. שהתכנית מקטינה את ההשפעה השלילית על קרקע חקלאית בעזרת אמצעים תיכנוניים.
4. שהפרוייקט לא יפריע להמשך השימוש החקלאי או העירוני בשטחים הגובלים בו.

### **מידת ההצלחה:**

ההצלחה מוגבלת, בשל מיגבלות של גבולות שיפוט ושל אי קיומן של תכניות אחרות תומכות. ישנם גם כשלים של מועצות מנהלות (administering boards) בישום החוק לפי רוחו וכוונותיו.

### **מקור:**

Redfield 1984



## פרק 8

# חקיקה פדראלית בארה"ב

פרק קצר זה מתאר חוק פדראלי, שנחקק כתגובה לבעיית ההסבה של קרקע חקלאית, וכן חוק מוצע שטרם נחקק, ועל כן השפעתו אינה ידועה. החוק שנתקבל מאד פושר, ומידת השפעתו בהתאם.

## The U.S. Farmland Policy Protection Act

**מטרת הכלי :** להקטין את ההסבה של קרקע חקלאית לשימושים לא- חקלאיים בשל פרויקטים פדראליים.

**עיגון:** חוק פדראלי.

**אופן היישום:**

החוק מורה למשרד החקלאות "לפתח קריטריונים לזיהוי ההשפעות של תוכניות פדראליות על ההסבה של קרקע חקלאית לשימושים לא חקלאיים". משרדים וסוכנויות פדראליות אחרים ישתמשו בקריטריונים כדי:

1. לזהות את כמות הקרקע החקלאית המוסבת ע"י פרויקטים פדראליים.
2. לזהות ולהתחשב בהשפעות השליליות של תוכניות פדראליות.
3. לשקול פעולה חלופית שעשויה להקטין את ההשפעה.
4. להבטיח שתוכניות פדראליות, מתאימות לתוכניות של המדינה, רשויות מקומיות ותוכניות פרטיות לשימור קרקע חקלאית.

כמו כן, על הסוכנויות הפדראליות לפתח הצעות להתאמת פעילותם לדרישות החוק. קיימת הצעה אחרת לחוק פדראלי, המציעה לפעול ע"י סיוע פדראלי לתוכניות שימור של המדינות.

**מידת ההצלחה:**

החוק אינו מאפשר לממשלה הפדראלית להסדיר את שימושי הקרקע בקרקע שאינה בבעלות פדראלית. סוכנויות פדראליות אינן נדרשות לבטל פיתוח הפוגע בקרקע חקלאית, אלא רק לקחת את הפגיעה בחשבון, ולפתח דרכים להקטין את הפגיעה. לכן מראש מידת ההשפעה של החוק מיזערית.

**מקורות:**



## חלק ג':

# לקחים מניסיוןן של מדינות מערביות



## פרק 9

# האם חסרים כלים לשימור קרקע חקלאית בישראל?

בפרקים הקודמים סקרנו עבור המתכננים ומקבלי ההחלטות בישראל, קשת רחבה של כלים מסוגים שונים המופעלים הלכה למעשה בחמש מדינות מערביות אחרות. שאלת "מיליון הדולרים" היא, האם חסרים כלים לשמירה על קרקע חקלאית בישראל? כלום חסר בישראל, כלי כלשהו מבין הכלים שמיינו? האם אין לנו בישראל מיניין עשיר ומגוון של כלים "תוצרת כחול לבן"? בפרק זה נסקור את הכלים הקיימים בישראל, ונצביע על מעט החסרים. ואילו בפרק הבא נשאל, מה ניתן ללמוד מניסיוןן של המדינות האחרות שסקרנו, מעבר לשאלת הכלים: מה, מבחינת מיקבץ המדיניות, דרכי ההפעלה, ותנאי הרקע האובייקטיביים, הם הדברים שבאמת "עושים את ההבדל".

כדי לענות על השאלה שהצבנו לפרק זה, נציג בטבלה מספר 2 את מיגוון הכלים לשימירת קרקע חקלאית הקיימים כיום בחוק או במדיניות הציבורית בישראל. ברשימה כללנו כלים המיועדים במישרין או בעקיפין לשמירה על קרקע חקלאית, ולא כללנו כלים, שמטרתם העיקרית אחרת, אלא שיש להם השפעות – לחיוב או לשלילה – על הכושר לשמר קרקע חקלאית. אלא מה? כלים אלה, בחלקם, הם בגדר חרב- פיפיות: מצד אחד, הם מיועדים לקדם את הכושר לשמר, ואף פועלים במידה מסויימת לכיוון זה; אך מצד שני, השימוש בהם או ההשפעות של יישומם, פועלים בהילוך ההפוך: הם מסייעים דווקא להסבת הקרקע החקלאית ליעודי פיתוח לא- חקלאיים ומכרסמים בכושר להמשיך בעיסוק בחקלאות לאורך זמן. כלים אלה באו, לכאורה לברך, אך מצאו עצמם מקללים. ניתוח מעמיק של כלים אלה ואופן השפעתם, הוא מעבר למחקר הנוכחי וראוי למחקר המשך.

מתוך סקירת טבלה 2 ניתן לראות, שיש גם יש בישראל "כתובת" למרבית הכלים עם ניחוח של חו"ל שסקרנו לעיל, אף אם בש מות שונים. יתר על כן: דווקא בישראל ישנם כלים עם פוטנציאל רב- עוצמה לשימור קרקע חקלאית, שהם נדירים מאוד בארצות מערב אחרות. כוונתי בעיקר לכלי הבעלות הלאומית על מרבית הקרקע החקלאית, ולסוללת החוזים המישפטיים, ההסדרים הכלכליים, והמיבנים החברתיים, המבצרים – או יותר נכון לומר, עד לשנים האחרונות, ביצרו – את הסקטור החקלאי בפני נגיסת העירוניים והערים. אולם סוללת הכלים המישפטיים המרשימה, אינה עומדת עוד בפני פרץ הלחצים להסבת קרקע חקלאית לפיתוח עירוני, אלא היא עצמה משמשת כדרך להסבת קרקע חקלאית לפיתוח; ואילו כלכלת החקלאות והמיבנה החברתי, אינם משמשים עוד כערובה.

מתוך כל הכלים הנהוגים באחת או יותר מבין המדינות שסקרנו, ניתן להצביע רק על מעטים החסרים בישראל. ביניהם בולט הכלי המכונה באנגלית אמריקאית Right to Farm Legislation -- דהיינו, חקיקה המקנה לחקלאית מעין חיסון בפני תביעות נזיקין מצד משתכנים חדשים שאינם עוסקים בחקלאות. משתכנים חדשים אלה עשויים לראות במכונות, בשעות העבודה, בריחות, ובחומרים המשמשים לחקלאות, משום מיטרד, ואלמלא החקיקה המחסנת, החקלאים חשופים לתביעות לפיצויים או לצוי סגירה. ההגנה שמקבלים החקלאים באמצעות חקיקה כזו אינה, כמובן,

מעודדת חקלאות בפני עצמה, אך היא מסירה, ולו באופן חלקי, את אחד המיכשולים העומדים בפני החקלאים המעוניינים להמשיך ולעסוק בחקלאות, באזור העובר שינוי ומושך אליו דיירים חדשים שאינם חקלאים.

אם המצבים של התנגשות פוטנציאלית בין חקלאי ס לבין דיירים חדשים הם היוצא מן הכלל בארצות רחבות-ידיים כמו ארה"ב וקנדה, שם נפוצים מאוד חוקים כאלה (שתחולתם בעיקר בשולי הערים הגדולות), הרי בישראל הם נחוצים על אחת כמה וכמה, ובאופן דחוף. שהרי שמפאת מימדיה של המדינה, אזורי חקלאיים רבים נמצאים במסלול הפיתוח הפוטנציאלי של יישובים עירוניים, ומצבי ההתנגשות בין חקלאים למחפשי "דירה בכפר" הם חריפים כבר היום, וצפוי שיגברו מאוד, עם שיחזור עוד ועוד קרקע חקלאית. חקיקה כזו אינה קיימת כיום בישראל, ומומלץ מאוד לפעול לקדמה.

כלי נוסף הבולט בארה"ב ובקנדה, אך חסר או חלש בישראל, הוא גודל החלקה המינימאלי. הכוונה בכלי זה היא, לכפות על כל מי שמוכר חלקה כפרית, למכור חלקה שלמה וגדולה. אגב, המושג "חלקה" אולי אינו מתאים להקשר הצפון-אמריקאי משום שמדובר בדרך כלל בשטח גדול בין 5-10 אקרים – דהיינו, עשרות דונם. המטרה היא שכל מי שירצה לקנותה יאלץ לעסוק בחקלאות, או לפחות, להשאיר את השטח פתוח, ללא בנייה של יותר מיחידת מגורים ראשית אחת ושיטחי עזר לחקלאות. כך גם מחיר החלקה (מיתחם) גבוה, והביקוש נמוך. התוצאה כמובן היא, שכאשר נמכרת חלקה כזו לעירוניים, הם עשויים להפוך למה שמכונה "איכר ג'נטלמן" – בני עשירים היכולים להרשות לעצמם לגור בכפר ולעסוק בחקלאות רק כהובי, אם בכלל. לכלי זה יש רמת הצלחה בינונית, אך גדולה יותר מאשר רוב הכלים האחרים הנהוגים שם.

היישומות של כלי זה ברורה, אך מעוררת דילמה קשה: אם היעד הוא שימור השטחים הפתוחים שבמושבים ובקיבוצים, אזי יש למנוע את חלוקת החלקות ככל שניתן. אולם בישראל הצפופה שבה הנגישות הטובה היא לרועץ לשמירת השטחים הפתוחים, מתחרים עם יעד זה, שני יעדים אחרים, שיש הרואים אותם כחשובים באותה המידה: היעד של יצירת מאגר קרקעות גדול יותר עבור תושבי הערים, והצורך (הפוליטי, כלכלי, פיננסי, או חברתי) לתת לחקלאים זכויות פיתוח במקרקעין, כפיצוי או כאמצעי של ניידות בין-דורית. שמירה על חלקות גדולות תקטין את ה"נזילות" של הנדל"ן במושבים ובקיבוצים. יתר על כן: למדיניות החלקות הגדולות יש גם מחיר בתחום החברתי – המושבים באזורים עם לחצי עיור, יהיו שמורים "לעשירים בלבד", ויש המגיבים לתסריט זה בריגשיות, יש לומר, אפילו בקינאה.

בעת כתיבת דוח זה, אוגוסט 1997, הקדישה המועצה הארצית לתיכנון ולבנייה ישיבה מיוחדת להתמודדות עם הקושיות הקשות שמציבה ההתנגשות בין שימור לפיתוח. לדילמה שבפנינו אין פיתרון המשיג את כל היעדים. אם היעד העיקרי העומד בפני מקבלי החלטות הוא שימור של השטחים החקלאיים או פתוחים, כך שלדור הבא תשמר הזכות להחליט מה יהיה גורל מעט השטחים הפתוחים שבאזורים עם לחצי עיור, הרי הכלי של חלקות-מינימום גדולות עשוי להיות כלי יעיל למדי, אף אם יש לו צדדים לא מרנניים, מבחינת יעדים אחרים. למחברת נראה שהויכוח טרם הגיע לחידוד. בסוגייה של גדלי החלקות אין מנוס מבחירה בין שתי אפשרויות של הרע במיעוטו: יצירת שכבה של עירוניים עשירים במושבים, לצד משפחות שמושב אשר יבחרו להישאר (בינתיים, עד למימוש חלקותיהם), אך תוך הבטחה שהנוף הכפרי ישמר, במידה סבירה, או הפיכה של המושבים ליישובים פרבריים מעין-עירוניים כבר בשנים הקרובות.

## טבלה 2: כלים המיועדים לשמירה על קרקע חקלאית בישראל --

### א. שימור על ידי תיכנון

1. שמירה על קרקע חקלאית עד חוק התכנון והבנייה	
2. שמירה על קרקע חקלאית בחוק התכנון והבנייה.	
2.1 שמירה על קרקע חקלאית במטרות לתכניות המתאר	
2.2 הכרזה על קרקע חקלאית על ידי הולק"ח	
2.3 הצורך בקבלת אישורה של הולק"ח לכל תוכנית החלה על קרקע חקלאית	
2.4 חוק הליכי תיכנון ובנייה (הוראת שעה) התש"ן 1990	
2.5 פטור מהחובה לקבל היתר בנייה בהקצת מיבנים חקלאיים	

### ב. בעלות לאומית על הקרקע כגורם בשימור קרקע חקלאית

1. החלטות מועצת מ"י, הקק"ל והאמנה ביניהם, בנושא השמירה על קרקע חקלאית (וכללי מסירת קרקע חקלאית)
2. עיגון השמירה על קרקע חקלאית בחוזה החכירה עם המינהל
  - 2.1 הנחלה: הנחיות והגבלות בדבר שמירת ייעודה החקלאי
  - 2.2 דמי חכירה מופחתים
  - 2.3 עיקרון הסיום של חוזה החכירה עם שינוי ייעוד
  - 2.4 מקומה של הסוכנות היהודית כצד בחוזה החכירה

### ג. מיסוי על עסקאות שינוי של ייעוד קרקע.

1. דמי היתר מממ"י בעת שינוי ייעוד הקרקע
2. מס שבח מקרקעין ומס רווחי הון
3. היטל השבחה כתוצאה מעליית ערך הקרקע עם שינוי הייעוד
4. מס ערך מוסף

### ד. שימור קרקע חקלאית דרך עידוד של הרוויית הבנייה.

1. גורמים המקשים על הרוויית הבנייה במיגזר העירוני.
2. המלצות לעידוד הרוויית הבנייה

במישרין או בעקיפין (המשך בעמוד הבא):

## טבלה 2 - המשך

### ה. עידוד העיבוד של קרקע חקלאית

#### 1. תמיכה במשאבי הייצור לחקלאות

##### 1.1 קרקע

- 1.1.1 דמי חכירה מופחתים
- 1.1.2 דמי הסכמה על קרקע חקלאית
- 1.1.3 מס רכישה מופחת על קרקע חקלאית
- 1.1.4 פטור ממס שבח מקרקעין בעת העברת זכויות במק' למטרות חקלאיות
- 1.1.5 פטור ממס רכוש על קרקע חקלאית
- 1.1.6 פטור מארנונה

##### 1.2 מים

- 1.2.1 סיבסוד המים לחקלאות
- 1.2.2 השקעה בטיהור מי קולחין לחקלאות

##### 1.3 הון

- 1.3.1 חוק עידוד השקעות הון בחקלאות
- 1.3.2 אשראי בנקאי לחקלאות

2. שליטה על כמות ומחיר התוצרת החקלאית

3. תקציבים למחקר ופיתוח חקלאי

4. הקרן לניזקי טבע

5. טיפול נקודתי ביישובים חקלאיים – תוכנית "מיפנה 2000" ודומיה

### ו. חוקים נוספים המהווים כלים לשמירה על קרקע חקלאית

- 1. חוק מקווה ישראל
- 2. קרקעות חקלאיות בתחומי גנים לאומיים שמורות טבע המוגנות על פי החוק
- 3. חוק המועמדים להתיישבות חקלאית
- 4. חוק ההתיישבות: חובת עיבוד הקרקע ומניעת ניווד הקרקע
- 5. פקודת היערות: איסור גדיעת עצים
- 6. חוק הניקוז
- 7. החלטת מועצת ממ"י לפטור מדמי חכירה בחוזי רעייה
- 8. הסיירת הירוקה: אכיפת חוקים שונים בשטחים הפתוחים



## פרק 10

# אילו לקחים מניסיון של מדינות אחרות ניתן ללמוד לישראל?

הדוגמא של ישראל מראה, שמערכת מוגזמת של כלים לשמירה על קרקע חקלאית, שאינה עולה בקנה אחד עם המציאות הכלכלית ונורמות סוציאליות משתנות, עלולה לחזור כבומרנג ולהחליש את הפוטנציאל של שמירת קרקע חקלאית. מעבר לכך, ההצלחה בשימור אינה תלויה באופן הדוק במבנה של מערכת של תיכנון סטאטוטורי זו או אחרת. כמו כן ההצלחה אינה פועל יוצא ישיר של מערכת של סמכויות משפטיות לשימור קרקע חקלאית.

## גורמי הצלחה ואי-הצלחה בהשוואה הבין-לאומית

מהו אם כן, סודה של הצלחה בשימור קרקע חקלאית? בטבלה מספר 3 נביא את סיכום הממצאים שלמדנו מחקר המדיניות הנקוטה בשש מדינות מערביות – ישראל וחמש האחרות. הטבלה מסכמת את המדיניות הנקוטה בכל אחת מהמדינות מול שישה משתני מפתח, ולכל משתנה מוקדש טור. הטור האחרון מציג את "השורה האחרונה" של מידת ההצלחה או אי-ההצלחה אשר אני מייחסת לניסיון המצטבר של כל אחת מהמדינות, במבט כולל.

### שישה המישתנים להשוואה בין מדינות:

- קיומם של אמצעים ישירים לבקרה של הסבת קרקע חקלאית
- סוג מערכת התיכנון ורמת המימשל
- סמכות הסיפוח והמיזוג של הרשויות המקומיות
- מידת ההגדרה מחדש של קרקע חקלאית כשטח פתוח לשימור
- מחויבות לפיתוח עירוני קומפקטי, והעלאת צפיפויות
- הזכות לפיצויים על סרוב לאשר פיתוח

והתוצאות:

- מידת ההצלחה בשימור אזורים כפריים

### טבלה 3: היבטים השוואתיים ניבחרים

Source: Rachelle Alterman, 1997 . The Challenge of Farmland Preservation: Lessons from a Six - Nation Comparison ( C) 1997

מחויבות לפיתוח עיור קומפקטי, והעלא צפיפויות	מידת ההגדרה מחדש של קרקע חקלאית כשטח פתוח לשימור	סמכות הסיפוח והמיזוג של הרשויות המקומיות	סוג מערכת התיכנון ורמת המימשל	קיומם של אמצעים ישירים לבקרה של הסבת קרקע חקלאית	ארץ
מחויבות נמוכה מאד בהשוואה לארצות אחרות.	בד"כ נמוכה. דגש למראית עין על קרקע חקלאית עדיין דומיננטי.	במדינות רבות קיימת אפשרות של מיזוג "מלמטה" וסמכויות סיפוח.	רשות מקומית דומיננטית, למעט בכמה מדינות של "הכוונת הפיתוח" שם מעורבות המדינות גברה רק מעט. מעורבות פדרלית נמוכה.	בד"כ חלשים. חזקים רק במספר מדינות. במקומות אחרים, דגש על תמריצים כלכליים ותמריצים שליליים.	ארה"ב
מחויבות לפיתוח קומפקטי בינונית וג מחויבות להגדלת צפיפויות- נמוכה בע גדלה במקצת כיום.	בד"כ נמוכה. עדיין דגש על קרקע חקלאית. (ענף יצוא מרכזי)	סמכות מוגבלת. מעורבות פרובינציאלית חזקה	קוובק-היררכית, דומיננטיות של הפרובינציה. אונטריו-היררכית, משולבת: מקומי ופרובינציאלי	בקוובק- כן, מחמירים, באונטריו - בלתי ישירים בלבד	קנדה (אונטריו וקוויבק)
גבוהה בכל מערכת התיכנון, ונתמכת ע"י אזורי הבחירה.	גבוהה בשנים האחרונות. מחויבות גבוהה לשמירת שטחים פתוחים בכל מערכת התיכנון.	סמכות מוגדרת ע"י החלטות ברמה הלאומית בלבד	היררכית. סמכויות מקומיות ולאומיות. הנחיה לאומית דומיננטית.	כן, אך רק דרישת התייעצות. חשיבות פוחתת	בריטניה
מחויבות גבוהה מאד לשניהם, וקבלה ע"י חלקי מערכת התיכנון	גבוהה מאד. מדיניות לאומית חדשה של רכישת חוות בהיקף גדול לשם שימור שטחים פתוחים.	סמכות מוגדרת ע"י החלטות ברמה הלאומית בלבד	היררכית. לאומית-אזורית- מקומית. הנחיה לאומית דומיננטית.	לא. הסתמכות בעיקר על מערכת התיכנון.	הולנד
בינונית- גבוהה, אך ירידה מסוימת בש הביקוש הגובר לצמ קרקע.	נמוכה. המחויבות הכללית לשימור קרקע חקלאית או אזורים כפריים נמוכה.	סמכויות חזקות של הגדרה עצמית ומיזוג מלמטה. עשרות אלפי רשויות מקומיות, לעיתים קרובות קטנות מאד.	מאז 1983 ביזור קיצוני. הנחיה לאומית ואזורית חלשה.	אין (פרט לחזקה של חקלאים). הסתמכות על תיכנון מקומי.	צרפת
גבוהה, אך יורדת. יו ביקוש לבתים דו- משפחתיים וישובים חדשים.	נמוכה. שימור קרקע חקלאית נחשב לתחליף לשימור אזורים כפריים.	סמכות מוגדרת ע"י החלטות ברמה הלאומית בלבד, אולם גדלה ההשפעה של הרצון המקומי	היררכית, משקל רב למימשל המרכזי, אך תיכנון אזורי חלש.	כן. סמכויות אדירות, הגבוהות בהיררכיית התיכנון. הגדרה רחבה של קרקע חקלאית. החלטות בזמן האחרון.	ישראל

## המסקנות

מתוך המחקר, הסקנו שש מסקנות עיקריות:

**מסקנה ראשונה: האילוצים האובייקטיביים אינם חורצים גורל.** ראינו, שדווקא מדינות אלה, הצפופות הרבה יותר מרוב מדינות אירופה לא כל שכן, מצפון אמריקה, השיגו הצלחות מרשימות יותר מאשר צרפת, ארה"ב, או קנדה. מכך ניתן ללמוד, שהתנאים האוקייבטיביים שעליהם עמדנו בפרק מספר 1, ובו הצגנו את תנאי האוכלוסייה, השטח, העיור, והקרקע החקלאית, אינם בגדר גזירה המכתיבה את מידת ההצלחה של מדיניות השימור של קרקע חקלאית ושטחים פתוחים. לאילוצים מעין אלה יש כמובן חשיבות לא מבוטלת, אך עדיין אין הם, בפני עצמם, גוזרים את גזר דינה של הקרקע החקלאית והשטחים הפתוחים, לשבט או לחסד. אומנם לא הכל ביד יוצר המדיניות, אך הרשות נתונה בידי מעצבי המדיניות, לגבשה כך שתאזן בין צורכי הפיתוח לצורכי השימור. הסוד הוא, כניראה, בשימוש בתמהיל מסויים של כלים המתאים לתנאי-היסוד ולמבנה של כל מדינה ומדינה, ויותר מכך - של כל מקום ומקום. כך, ראינו שלבריטניה ולהולנד מערכות כלים שונות מאד, אך שתיהן מצליחות מאד.

**מסקנה שנייה: מפתח להצלחה – לשנות בעוד מועד, את היעד של שימור קרקע חקלאית, לשימור שטחים פתוחים.** בריטניה והולנד לא היו מסוגלות להפגין הצלחה כפי שראינו בתנאי הכלכלה החקלאית העולמית כיום, אילו החזיקו בגישה של שימור קרקע חקלאית ככזו, כלומר לשימוש חקלאי בלבד. בשתיהן שונתה ההגדרה של שימור קרקע חקלאית בעוד מועד, משימור לצורך עיבור חקלאי בלבד, לשימור של נוף כפרי פתוח. בהקשר זה יש לציין את המערכות לסיווג שטחים פתוחים בבריטניה, ככלי המבטא את שינוי התפיסה, ומהווה כלי להגדרה ויישום של המדיניות.

**מסקנה שלישית: ההישענות על חוקים אינה תנאי להצלחה, ועדיפה הישענות על מדיניות תיכנון, לאו דווקא סטטוטורית.** שתי הארצות בעלות רמות ההצלחה הגבוהות, השיגו את יעד השימור ע"י מדיניות תיכנון, ולא דווקא על ידי תוכניות פיסיות המחייבות בחוק והקובעות מראש את האזורים לשימור. מדיניות זו מיושמת באפקטיביות ע"י רשויות מקומיות ואזוריות ללא שימוש בכלים משפטיים מחייבים. הכלים להעברת המדיניות מהדרג הלאומי לדרגי התיכנון הנמוכים הם רבים, ומופיעים בפרק מס' 5 - "שימור ע"י תכניות עירוניות ואזוריות". כפי שניתן לראות, רוב כלי התיכנון האלה קיימים בישראל, בין אם בפועל או בכוח. הסיבה לאי הצלחתם כאן היא, שבעיני העומדים בראש פירמידת התיכנון, שמירה על קרקע חקלאית היא רק מטרה אחת מני רבות, ולעיתים, חשיבותה בעיני הדרג המקומי והמחוזי, נמוכה. השמירה העיקבית על קרקע חקלאית נתפסת כתפקידה של ולק"ח, לא כתפקידה של מערכת התיכנון הכללית, שסולם העדיפויות שלה משתנה בהתאם לצרכים המיידים.

**מסקנה רביעית: ההתמקדות במחולל הסבת הקרקע (ההתפשטות העירונית) יעילה יותר מאשר ההתמקדות בשמירה על הקרקע החקלאית.** בהולנד ובבריטניה, מדינות ההצלחה, מושם דגש על Urban Containment - הגבלה על התפשטות הערים והעלאה של צפיפות הבינוי בתוכן. הכלי הנהוג בבריטניה ואשר הוכיח את עצמו הוא החגורה הירוקה סביב רבות מן הערים. הדרך היעילה ביותר להתמודד עם גמיעת קרקע חקלאית (ונוף כפרי פתוח) היא ע"י התמקדות ב"מבצע הפשע" במקום ב"קורבן" - בפיתוח העירוני המתפשט, במקום בקרקע החקלאית הפגיעה. העלאת הצפיפות כמדיניות לאומית של מערכת התיכנון תיצור שינוי במידת השימור של קרקע חקלאית. בנושא זה יש, לאחרונה (מאז 1995), עלייה רבה במודעות בישראל, והממשלה עצמה כבר נתנה הוראה, לפתח אמות-מידה והנחיות להרוויית הבנייה בתוך ערים ויישובים עירוניים.

**מסקנה חמישית: תנאי הכרחי להצלחה הוא הטמעת היעד על ידי קבוצות בציבור המקומי ועל ידי הרשויות המקומיות.** אולי מסקנה זו היא הקריטית, כפי שמראה ניסיון של הולנד ובריטניה. שם נהנית המדיניות של שמירת קרקע חקלאית/ שטחים פתוחים מתמיכה רחבה של ציבור הבוחרים, הן במישור המקומי והן במישור הלאומי. ספק רב, אם השימור של קרקע חקלאית בבריטניה היה עמיד בפני מתקפת התטצ'רים נגד כל מה שרומז על מדיניות של תיכנון מטעם המדינה, לולא הייתה לנושא של הטבעות הירוקות, תמיכה רחבה עד מאוד בשילטון המקומי אשר שיקף את רצונות הבוחרים. כאשר שטחים פתוחים בשולי ערים נתפסים כנכס לתושבי העיר דווקא, ולא דווקא לחקלאים או לשילטון המרכזי, סיכויי השמירה עליהם גדלים עד מאוד.

**מסקנה שישית: יש צורך בבקרה קפדנית של גבולות השילטון המקומי.** בארצות המצליחות בשימור קרקע חקלאית, מקבלי ההחלטות נוהגים להשאיר רק מירווח קטן מאד ליוזמות של פיתוח פרברי חוץ-עירוני ספורדי, וכך גם מונעות התהוות של רשויות מקומיות חדשות. מספרן וגודלן של הרשויות המקומיות נקבע ע"י הממשלה המרכזית. ואומנם, בצרפת, שבה התיכנון המקומי, האזורי והלאומי חלש, גם נצפית הצלחה פושרת בשימור קרקע חקלאית.

## השלכות על הניסיון הישראלי

על רקע הנאמר לעיל, ניתן להבין את גורמי הכישלון של הולק"ח בישראל. לדעתי, לולק"ח הייתה באופן אירוני, לא רק השפעה חיובית, אלא גם שלילית, דווקא בשל עוצמתה. במשך הזמן, עם החלטות הכדאיות הכלכליות של חקלאות מול ערך הקרקע לפיתוח, הולק"ח החלה לתמוך במטרות מישניות, תוך שהיא רואה עצמה כמקדמת מבחר של מטרות של "תיכנון עירוני טוב", כגון אספקה הולמת של קרקע לשירותים ציבוריים (באותה עת, הרוויית הבנייה העירונית למגורי עדיין לא הייתה יעד כולל). הכוונות היו טובות, אך ההחלטות שהתקבלו היו אד-הוק, ללא מדיניות לאומית ברורה בנושא של שטחים פתוחים או מדיניות חגורות ירוקות.

עד שנת 1992, המדיניות הלאומית היחידה בעניין שטחים פתוחים עסקה בגנים לאומיים, שמורות טבע וחופים. כל שאר גופי התיכנון נמו על משמרתם, בהרגשה שולק"ח תעשה (ויותר מתעשה) את העבודה. כך ארע, שבישראל דווקא, שבעבר הרחוק שמה לה את החקלאות כערך וכסמל, גופי התיכנון השונים, טרם הפנימו את הנורמות של שימור הנוף הכפרי במידה מספקת. בניגוד להולנד, בה שימור הנוף הכפרי הוא מדיניות המיישמת את עצמה בתוקף ההסכמה הרחבה סביבה, בישראל נבחרו הציבור ברשויות המקומיות, פקידי רשויות התיכנון, נציגי השלטון המרכזי, ואפילו קבוצות אזרחים, טרם הבינו כראוי את הצורך במדיניות לאומית של שימור הנוף הכפרי.

בינתיים, משבר העלייה גרם לאווירה חזקה של עידוד פיתוח. אולם באופן פרדוקסאלי, בד בבד עם מתן לגיטימציה לכירסום נוסף במעמדה של קרקע חקלאית כערך לשימור, יצר המשבר את תודעת התיכנון שהביאה לתוכנית המיתאר הארצית המקיפה הראשונה - תמ"א 31, שבה שטחים פתוחים אכן זכו לתשומת הלב הראויה. אולם תמ"א 31 לא הצליחה לעמוד בכול הלחצים, ובמיוחד לא בהחלטות של מועצת מקרקעי ישראל בדבר הסבת קרקעות חקלאיות, וממילא תקפה עומד לפוג.

התוצאה הסופית היא, שולק"ח נחלשה בהרבה דווקא בזמן שהנחייתה הממתנת הייתה עשויה להועיל ביותר. אף כי גלי העלייה שככו, עדיין מגיעים 60-70 אלף עולים מדי שנה. הנורמות של שמירה על נוף כפרי הן עדיין בחיתוליהן, הן חלשות מכדי לעמוד באתגרים. בינתיים, הפשרה בקנה-מידה גדול הפכה לציפייה רחבת היקף, הן של משרדי הממשלה (בינוי ושיכון, תשתיות, תמ"ס, תיירות, והאוצר), והן של בעלי הזכויות בקרקע - חברי המושבים והקיבוצים, חקלאים פרטיים, ויזמים למיניהם.

בימים אלה נראים סימנים לכך, שחלק מגורמי התיכנון מתחילים להפנים את התפיסה בדבר חשיבות מניעת הבנייה על שטחים פתוחים. אולם מוקדם עדיין לדעת באיזו מידה גורמים מכריעים בקבלת החלטות (כמו משרד האוצר וממ"י) אמנם יתמכו בגישות אלו.

עבודה זו מציגה אסטרטגיה חדשה: במקום להמשיך ולהישען על הדרג הממלכתי כמכתוב של מדיניות השימור וכמפעיל של כלי השימור, מציע דוח זה, מיבחר של כלים לשימוש אפשרי, דווקא על ידי הדרג המקומי או האזורי.

\* \* \* \* \*

## סוף דבר

בדוח זה הצגנו מיבחר גדול של כלים לשימור קרקע חקלאית שנוסו והופעלו בארצות מערביות שונות. מיכלול זה, אף אם ברובו קיים במישור הלאומי (כפי שהראינו בפרק 9), הרי אינו זוכה להפעלה מספקת. הגיעה העת להישען על היצרנים והצרכנים שבאמת קרובים לשאלת השטחים הפתוחים, וצפויים להרוויח או להפסיד משי מורם. מיכלול הכלים מוצע כאן, אפוא, כתפריט לבחירה של רשויות מקומיות ואזוריות, קבוצות עיניין של יזמים, וכמובן – התארגנויות של חקלאים המעוניינים להמשיך ולעסוק בחקלאות, בינתיים. התארגנויות כאלה הן עדיין נדירות.

לא כל הכלים מתאימים ל"יבוא" לישראל כפי שהם, ולא כולם מתאימים ישירות לנסיבות המקומיות של רשות מקומית או קבוצת תושבים זו או אחרת. אולם הנחתנו היא, שניתן להרכיב מהם – תוך עריכה ההתאמות הדרושות – מערכת כלים המתאימה לצרכים השונים, של מצבים שונים, רשויות מקומיות שונות, ועמדות שונות של בוחרים וניבחרים, לפי הצרכים הייחודיים של כל אזור ואזור. בתקופה של תמורות דמוגרפיות וחברתיות גדולות, גמישות במערכת הכלים עשויה להועיל הן במישור המקומי והן הארצי.

## ניספח:

# תמצית של מיזכר הנחיות הלאומיות (PPG2) בדבר חגורות ירוקות בבריטניה

מיזכר הנחיות המדיני יות (PPG) מציגות את מדיניות הממשלה בנושאים טכנוניים שונים. רשויות טכנון מקומיות חייבות להתחשב בתוכן ההנחיות בזמן הכנת תכניות הפיתוח שלהן. ההנחיות עשויות להיות רלוונטיות להחלטות בעניין בקשות פרטניות לפיתוח ועירעורים.

תוכנו של PPG זה:

- מציג את הכוונות הכ לליות של מדיניות החגורות הירוקות, כולל תרומתן למטרות פיתוח בר-קיימא.
- חוזר ומאשר את המטרות להכללת קרקע בחגורות ירוקות, בשינויים קלים.
- מגדיר לראשונה את היעדים לשימוש בקרקע בשטח החגורות הירוקות.
- מאשר שיש להגן על החגורות הירוקות בעתיד הנראה לעין, ומייעץ בעניין הגדרת גבולות ושמירת זרבות קרקע לצרכים ארוכי-טווח.
- ולבסוף, מקיים את הנחת "ברירת המחדל" נגד פיתוח לא- הולם בתוך החגורות הירוקות, ומחדד את הקטגוריות של פיתוח הולם.

## תוכן עיניינים של מיזכר הנחיות:

### 1. מבוא

היסטוריה

היקף

כוונות המדיניות

מטרות של הכללת קרקע בחגורות ירוקות

השימוש בקרקע בחגורות ירוקות

### 2. יעודן של חגורות ירוקות

הנחיות אזוריות ותכניות פיתוח

הגדרת גבולות

קרקע מוגנת

חגורות ירוקות חדשות

### 3. שליטה על הפיתוח

הנחה מראש נגד פיתוח לא הולם  
מבנים חדשים  
שינוי יעוד לבניינים  
פעולות כרייה ופיתוח אחר  
יעדים לשימושי קרקע  
ערך ויזואלי  
יערות קהילתיים

**נציג להלן את תמצית הסעיפים הנ"ל, על פי סדר הופעתם:**

#### 1. מבוא

1.1 הממשלה מייחסת חשיבות רבה לחגורות ירוקות. מטרת המדיניות של חגורות ירוקות משנת 1955 תקפות גם היום, בשינויים קלים ביותר.

#### היסטוריה

1.2 ההצעה הרשמית הראשונה " לספק מלאי של שטחים פתוחים ציבוריים ושטחי נופש, ולבסס חגורה ירוקה של שטח פתוח" הוצעה ע"י ועדת התיכנון של לונדון רבתי ב-1935.

#### היקף

1.3 החגורות הירוקות שאושרו ע"י structure plans מכסים כיום 1,556,000 הקטאר, כ- 12% משטחה של בריטניה. ישנן 14 חגורות ירוקות נפרדות, שגדלן נע בין 486,000 הקטאר סביב לונדון ל-700 הקטאר בברטון-און-טרנט.

#### כוונות המדיניות

1.4 המטרה הבסיסית של החגורות הירוקות היא למנוע "זחילה אורבנית" ע"י החזקת קרקע כשטח פתוח באופן תמידי. חגורות ירוקות יכולות לעצב את דפוסי הפיתוח העירוני בקנה מידה תת-אזורי ואזורי, ולסייע בהגבלת הפיתוח לאתרים שנועדו לכך בתכניות פיתוח (development plans).

#### המטרות של הכללת קרקע בחגורות ירוקות

1.5 ישנן חמש מטרות להכללת קרקע בחגורות ירוקות:

- - לבלום זחילה לא מרוסנת של אזורים בנויים גדולים
- - למנוע התמזגות של ערים שכנות
- - לסייע בשמירה על הנוף הכפרי מפני כירסום הפיתוח

- - לשמר את הרקע והאופי המיוחד של ערים היסטוריות
- - לסייע להתחדשות עירונית ע"י עידוד של מיחזור שטחים עירוניים נטושים ואחרים.

### השימוש בקרקע בחגורות ירוקות

1.6 לאחר שהוגדרו החגורות הירוקות , לשימושי הקרקע המצויים בהם תפקיד בהשגת היעדים הבאים :

- - לספק גישה לנוף הכפרי הפתוח לתושבי העיר
- - לספק הזדמנויות לספורט ונופש ליד אזורים עירוניים
- - לשמר נופים נאים ליד מושב בני אדם
- - לשפר קרקעות פגועות ונטושות ליד ערים
- - להבטיח שמירת טבע
- - לשמר קרקע בשימוש חקלאי, יערני ושימושים קרובים

## 2. ייעודן של חגורות ירוקות

2.1 המאפיין ההכרחי של חגורות ירוקות הוא הקביעות . יש להגן עליהן לטווח הרחוק ככל שניתן לצפות מראש.

### הנחיה אזורית ותוכניות פיתוח

2.2 הנחיה אזורית ואסטרטגית בתיכנון יוצרות את המסגרת למדיניות החגורות הירוקות , כולל כיווני הפיתוח לטווח ארוך . הנחיה אזורית מתמקדת בנושאים בעלי חשיבות אזורית , הנחיה אסטרטגית משמשת לאותה מטרה באזורים מטרופוליניים.

2.3 חגורות ירוקות ממוקמות באמצעות תכניות שלד (structure plans), המכתיבות את ההקשר של מדיניות אסטרטגית לתכניות מקומיות.

2.4 גבולות מעודכנים ומאושרים הינם חיוניים לשם הבהרה באשר להיכן חגורות ירוקות תקפות והיכן לא, ולאפשר שיקול והתייחסות נאותים לחלופות לפיתוח בעתיד.

### הגדרת גבולות

2.6 לאחר אישור היקפה של חגורה ירוקה, ניתן לשנותה רק בנסיבות יוצאות דופן . אם מוצע שינוי כזה, מזכיר המדינה יוודא שהרשות שקלה אפשרויות לפיתוח בתוך גבולות האזורים העירוניים ומעבר לחגורה הירוקה אין לשנות גבולות או להתיר פיתוח רק בשל היות הקרקע עזובה.



2.8 במקום שעוד לא נקבעו גבולות לחגור הירוקה, יש לקבוע גבולות שיאריכו ימים. יש לקבוע גבולות שלא יכללו קרקע שאין צורך לשמרה כשטח פתוח, כיון שאז עלול להיווצר מצב שחובה להרשות כירסום בחגורה הירוקה לשם פיתוח עתידי. מצב כזה יגרום לפיחות במעמדה של החגורה הירוקה ושל תכניות מקומיות כתכניות לטווח ארוך.

2.9 בכל מקום שניתן, על החגורה להיות בעלת רוחב של מספר מילין. הגבולות צריכים להיות מוגדרים בבירור, ולהשתמש ככל האפשר בסימנים שניתן לזהותם בקלות בשטח, למשל כבישים, פלגי מים חגורות עצים או קצה יער. גבולות מוגדרים היטב מסייעים להבטיח את הערך החקלאי, הנופי וערך הנופש של החגורה הירוקה, ואילו גבולות פחות בטוחים מקשים על חקלאים ושאר בעלי קרקע לתחזק ולשפר את אדמותיהם.

2.10 בהגדרת הגבולות, רשויות התיכנון המקומיות צריכות להתחשב בצורך לקדם צורות - פיתוח בנות-קיימא.

2.11 התייחסות לכפרים המצויים בתוך חגורות ירוקות:

תכניות פיתוח יתייחסו אל כפרים בתוך החגורות הירוקות באחת הדרכים הבאות:

- החלת עקרונות החגורה הירוקה על הכפר, כלומר הרשאת בניה חדשה רק בהתאם להוראות סעיף 3.4 הבא בהמשך.
- במידה ומותר מילוי שטחים בתוך המירקם הקיים (infilling), הכפר יכלל בתכנית הפיתוח או יוצא מתחום החגורה הירוקה.
- אם מוצע פיתוח מוגבל או הרחבה מוגבלת, הכפר יוצא מתחום החגורה הירוקה. יש לכלול בתכנית המקומית מדיניות לשליטה בפיתוח בישובים כאלה.

### קרקע לשימור

2.12 כאשר רשויות תכנון מקומיות מכינות תכניות חדשות, או משנות תכניות קיימות, הצעות המתייחסות לחגורות ירוקות יתייחסו לטווח זמן ארוך מזה המשמש לשאר חלקי התכנית. כדי להבטיח הגנה על חגורות ירוקות, בטווח הזמן הארוך יותר, דרושה בחלק מן המקרים שמירת הקרקע בין האזור העירוני ובין החגורה הירוקה, שעשויה להיות דרושה למילוי דרישות פיתוח ארוכות טווח. הנחיה אזורית היא המסגרת האסטרטגית לשיקול בעניין.

### חגורות ירוקות חדשות

2.14 הצעות לחגורות ירוקות חדשות צריכות להישקל דרך ההליך להנחיה אזורית/אסטרטגית או תוכנית השלד בערכאה ראשונה. אם רשות מקומית מציעה לייסד חגורה ירוקה חדשה, עליה להראות מדוע תיכנון רגיל ומדיניות שליטה על פיתוח אינם מספיקים, והאם שינויים בנסיבות הפכו אמצעי מיוחד זה להכרחי.

### שליטה על הפיתוח

הנחת-יסוד נגד פיתוח לא-מתאים:

3.1 המדיניות הכללית בדבר פיתוח באזורים הכפריים תקפה גם בחגורות הירוקות , אך ישנה גם הנחה מראש נגד פיתוח לא הולם בהן. אין לאשר פיתוח כזה אלא בנסיבות מאד מיוחדות.

3.3 מדיניות החגורות הירוקות בתכניות פיתוח תבטיח שבקשות לפיתוח- לא הולם לא תהיינה בהתאמה לתכנית. מקרים מיוחדים אלו יטופלו כשינויים לתכנית הפיתוח, ויופנו אל מזכיר המדינה, לפי הוראות לתיכנון העיר והאזור 1992.

### מבנים חדשים

3.4 בניית מבנים חדשים בתוך גבולות החגורות הירוקות היא בלתי- הולמת, אלא אם כן נועדה למטרות הבאות:

- - חקלאות ויערנות
- - מתקנים חיוניים לספורט ונופש, לבתי קברות ולשימושים אחרים המשמרים את האופי הפתוח של החגורה הירוקה.
- - הרחבה מוגבלת, שינוי או החלפה של מגורים קיימים.
- - מילוי מוגבל בכפרים קיימים, בתנאי שאינו משפיע לרעה על אופיו של הכפר.
- - מילוי מוגבל או פיתוח מחדש של אתרים המזוהים בתכניות המקומיות כראשיים ומפותחים, והעונים לקריטריונים של 3C, 4C, בנספח C.

### שינוי ייעוד למבנים

3.7 אין מניעה לשינוי ייעוד של בניינים, מאחר שהם כבר שם, בתנאי שנקטים אמצעי בטחון מתאימים. הסבה לשימוש אחר יכולה לסייע בשמירה על הקרקע, במיוחד בעזרה לחקלאים לגוון את יוזמותיהם. האלטרנטיבה לשינוי ייעוד עשויה להיות בניין ריק, מועד לונדליזם והרס.

3.8 שינוי הייעוד למבנים בחגורות ירוקות הוא הולם בתנאי:

- א. אינו משפיע יותר מהשימוש הקודם על אופיו הפתוח של השטח
- ב. קיים פיקוח הדוק על הרחבה ושימוש שעשויים להתנגש עם אופיו הפתוח של השטח.
- ג. הבניינים הינם קבועים בשטח.
- ד. הצורה, המימדים ועיצוב הבניינים מתאימים לסביבתם.

3.10 רשויות תכנון מקומי ות תיכלולנה בתוכניות הפיתוח שלהן קווי מדיניות לשינוי ייעוד למבנים בחגורות ירוקות.

### פעולות כרייה ופיתוח אחר

3.11 כריית מינרלים יכולה להתבצע, בתנאי שנשמרים סטנדרטים סביבתיים גבוהים, והאתר משוקם היטב.

### יעדיהם של שימושי קרקע

3.13 כאשר מתבצע פיתוח בקנה- מידה גדול בחגורה ירוקה , (כולל כריית מינרלים , קבורת אשפה , ופיתוח כבישים ותשתיות אחרות) עליו לתרום ככל האפשר להשגת היעדים לשימוש בקרקע בחגורות ירוקות. (ר' סעיף 1.6)

3.14 התחייבויות תיכנון עשויות לשמש כדי לאזן אבדן או השפעה על תכונות חיוביות הקיימות באתר לפני הפיתוח.

### סגולות ויזואליות

3.15 הסגולות הויזואליות של החגורה הירוקה אסור שתיפגענה ע"י הצעות לפיתוח בתוך תחומי החגורה או הנראות לעיר מן החגורה הירוקה , אשר עלולות להיות מזיקות ויזואלית בשל מיקומן , חומריהן , או עיצובן.

### יערות קהילתיים

3.16 תכנית מאושרת של יער קהילתי עשויה להיות שיקול מהותי בהכנת תכניות פיתוח ובישום פיתוח. כל הצעה לפיתוח בתחום יער קהילתי בחגורה הירוקה תהיה נתונה למדיניות השליטה הרגילה על פיתוח בחגורות ירוקות, ומן הראוי שתכבד את סביבת היער.

### ניספח א' (של ההנחיות)

1א רשויות מקומיות יכולות לסייע לבעלי קרקע בתחזוקה ושיפור אדמתם בעבודה משותפת עימהם ועם ארגונים התנדבותיים ועם גופים סטאטוטוריים כגון ה- Countryside Commission. המטרה היא לשפר את הנוף הכפרי, במיוחד אזורים פגועים או מוזנחים בתוך תחומי החגורה הירוקה.

2א. הדבר חשוב במיוחד באזורים הקרובים לאזורים עירוניים קיימים , או בתוך קונורבציות , העלולים להיות חשופים במיוחד להזנחה או פגיעה . אך בשיקוליה אם להכליל אזורים אלה בחגורה ירוקה, על הרשות לשקול אם עדיף להקצות את הקרקע לפיתוח בעתיד וכך להקטין את לחץ הפיתוח על קרקע אחרת, שמן הראוי שתזכה להגנה ארוכת הטווח של חגורה ירוקה.

### ניספח ב'

הנחיה זו משלימה את הנחיות סעיף 2.12.

### זיהוי קרקע לשימור

2ב קרקע לשמירה כוללת קרקעות שעשויות להידרש לצורכי פיתוח בטווח הרחוק, מעבר לטווח הזמן של תכנית הפיתוח.

3ב קרקע לשמירה תמוקם היכן שפיתוח עתידי יהיה שימוש יעיל בקרקע , וממוקם היטב יחסית לתחבורה ציבורית ושאר תשתיות קיימות ומתוכננות, וכך יקדם פיתוח בר-קיימא.

### מדיניות לשליטה על פיתוח

5ב תכניות פיתוח תצהרנה בבירור כי הקרקע אינה מוקצית לפיתוח בהווה ותשמורנה עליה פנויה לפיתוח בעתיד. לא יורשה פיתוח שיפריע לפיתוח מקיף בעתיד. נופים בעלי ערך, חיי בר ואזורי נופש יהיו מוגנים.

### ניספח ג': עתידים של אתרי פיתוח עיקריים בחגורות הירוקות

1ג חגורות ירוקות מכילות אתרי פיתוח מרכזיים, כגון בתי חרושת ותחנות - כוח, שלעיתים קרובות קדמו למערכת התיכנון ולהכרזת החגורה הירוקה.

2ג אתרים אלה כפופים למדיניות השליטה על הפיתוח. מותר פיתוח העונה על הקריטריונים בסעיפים ג'3, ג'4.

### מילוי מירווחים

3ג מילוי מוגבל של פיתוח באזורי פיתוח מרכזיים עשוי לסייע לפיתוח כלכלי ללא פגיעה בחגורה הירוקה. רשויות התיכנון המקומית רשאיות לזהות אתרים כאלה, להגדיר גבולות לפיתוח האתר, ולהגדיר מדיניות למילוי מוגבל לשימוש הקיים בתוך תחום האתר. מילוי כזה:

1. לא תהיה לו השפעה גדולה יותר על מטרות הכללת שטח בחגורות הירוקות מאשר הפיתוח הקיים.
2. לא יעבור את גובה הבניינים הקיים.
3. לא יוביל להגדלה יחסית משמעותית של השטח המפותח.

### פיתוח מחדש

4ג בין אם הם בשימוש או חסרי שימוש, פיתוח מחדש של אתרי פיתוח מרכזיים עשוי להציע הזדמנויות לשיפור סביבתי ללא הוספת השפעה על החגורות הירוקות. במקרה כזה, רשויות תיכנון מקומיות רשאיות לזהות את האתר, ולקבוע מדיניות לפיתוחו בעתיד. פיתוח מחדש:

- א. לא תהיה לו השפעה גדולה יותר מאשר הפיתוח הקודם על האופי הפתוח של החגורה הירוקה.
- ב. יתרום להשגת מטרות שימושי הקרקע בחגורות ירוקות.
- ג. לא יעבור את גבהי המבנים הקיימים.
- ד. לא יתפוס שטח גדול יותר מהבניינים הקיימים.

5ג השטח הרלוונטי לצורך סעיף ג' 4 הוא שטח סך כל ק ומת הקרקע של המבנים הקיימים, ללא מבנים ארעיים, ושטח פתוח בין אגפי בניין.

6ג יש לשקול את התפרסות ואופי הפיתוח מחדש, כמו גם את החותם שהוא יוצר. לדוגמא, בתיים קטנים רבים עשויים להשאיר חותם קטן בהרבה מבניין גדול אחד, אך עלולים להיות בלתי-קבילים, בגלל השפעתם השלילית הגדולה על החגורה הירוקה, בהשוואה לפיתוח הקיים.

ג'7 התיכנון יתייחס אל כל השטח כיחידה אחת, בין אם כל המבנים יפותחו מחדש ובין אם לאו.

ג'9 במקרה שהורסים מבנים, יש לשמור תיעוד לצורך מטרות סעיף ג'5.

### **עיניין היסטורי וארכיטקטוני**

ג'11 כאשר למבנים ערך היסטורי או ארכיטקטוני, יש להעדיף שימוש מתאים על פיתוח מחדש.

## **ניספח ז**

### **מיבנים חקלאיים**

1ד חשוב לדכא שימוש לרעה בזכויות פיתוח . רשויות התיכנון תבדוקנה בזהירות מיוחדת בקשות לשינוי יעוד למבנים חקלאיים, המוגשות תוך 4 שנים ממועד השלמת הקמת המבנים . עליהן להיות ערות לאפשרות, שבזמן השלמת הבניין, הייתה כבר הפרה של הוראות חוק, כיון שלא הייתה לבניין הצדקה חקלאית אמיתית.

2ד בהענקת רשיון לשימוש בבניינים חקלאיים לשימוש לא חקלאי, רשויות התיכנון המקומיות תשקולנה האם שיגשוג של בתי חווה הנבנים בשל זכויות פיתוח מאושרות עלולות ליצור השפעה מזיקה ביותר על האופי הפתוח של חגורות ירוקות. אם כן, עליהן לשקול שמא יהיה זה סביר להתנות מימוש זכויות אלו ביחס ליחידה החקלאית המסויימת.

### **שינוי ייעוד של מגורים**

3ד העצה הבאה ב- PPG7 "הסביבה הכפרית והכלכלה הכפרית" רלוונטית לשינוי היעוד של מבנים בחגורות ירוקות למטרות מגורים:

" בחלק מהכפרים, הלחץ לשנות יעוד של מבנים קיימים למגורים הוא גדול, ואישור בקשות לשינוי יעוד עלול להוליך להשפעות שליליות על הכלכלה הכפרית המקומית. הצורך להקצות מקום עבור המיסחר והתעשייה המקומיים עשוי להיות שיקול ממשי בהחלטה בעניין בקשות כאלו."

## רשימת מקורות

- אלטרמן, רחל ומימי רוזנשטיין, 1992. קרקע חקלאית: שמירה או הפשרה? בהוצאת המרכז לחקר העיר והאזור, הטכניון, חיפה.
- אפלבוים לביאה, 1995. מערכות ממלכתיות וטיפולן במרחב הכפרי. משרד החקלאות, הרשות לתיכנון ופיתוח החקלאות, ההתיישבות בכפר והמרכז ללימודי הפיתוח.
- Alterman Rachelle 1997. The Challenge of Farmland Preservation: Lessons from a Six-Nation Comparison. Journal of the American Planning Association, Spring 1997: 220-243.
- Beatley Timothy 1982. State Participation in the Protection of Farmland: Learning from Oregon. Presented to a Conference on: Land: Renewable Resources, Institutions and Use 1982, Virginia Polytechnic Institute and State University Blacksburg, Virginia.
- Bray, C.E. 1984 Canadian Provincial Farmland Protection Programs. pp 243-261 in Protecting Farmlands. Edited by Frederick R. Steiner and John E. Theilacker. Westport, Conn. AVI Publishing Co.
- Brennman Russell L. and Bates M. Sara Editors 1984. Land Saving Action- A written Symposium By 29 Experts on Private Land Conservation in the 80s Covelo, California: Island Press
- Brower David J. and Carraway Candace, Pollard Thomas and Propst C. Luther 1984. Managing Development in Small Towns. Washington D.C., Chicago Illinois: Planners Press, American Planning Association
- Callies David L. 1996. Land Use Planning and Development Control in Hawaii pp 15-17 in: Rachelle Alterman (editor) Towards the Implementation of the "Israel 2020" Plan: National Level Planning Institutions and Decisions in Ten Countries. Revised reports originally presented at the International Workshop held at the Technion, January 1996.
- Coughlin Robert & Keene John C. Senior Authors and Editors 1981. The Protection of Farmlands: A Reference Guidebook for State and Local Governments Report to the National Agricultural Lands Study from the Regional Science Research Institute, Amherst Massachusetts. U.S. government Printing Office Washington D.C.
- Cullingworth J. Barry 1993. The Political Culture of planning: American Land use Planning in Comparative Perspective. New York & London: Routledge.
- Daniels Thomas L. & Nelson Arthur C., 1986. Is Oregon's Farmland Preservation Program Working? APA Journal Winter 1986, pp. 122-132
- Di-Mento Joseph Editor 1990/ wipe outs and their Mitigation: The Changing Context for Land Use and Environmental Law. Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, Massachusetts.

Elson M., Walker S., MacDonald R. in Association with Edge J. 1993. The Effectiveness of Green Belts- A Report Prepared for the Department of the Environment , Planning Research Program, London: H.M.S.O.

Elson M. 1986. Green Belts- Conflict Mediation in the Urban Fringe. London: William Heineman Ltd.

Endicott Eve Editor 1993. Land Conservation through Public / Private Partnerships Lincoln Institute of Land Policy. Washington D.C., Clovelo California: Island Press

Gilli Jean-Paul, De Lanversin Jacques 1978. Lexique Droit de L'Urbanisme. Paris, Presse Universitaires de France

Grant Malcolm M. 1982 Urban Planning Law. London: Sweet & Maxwell

Jurgensmeyer Julian Conrad and Wadley James Bryce 1982. Agricultural Law Boston , Toronto: Little, Brown & Company

Keene John C. . An Overview of Two U.S. Programs Designed to Keep Farmers Farming and Conserve Farmland In Metropolitan Areas: Agricultural Districts and Agricultural Protection Zoning

De Lanversin Jacques 1984. Code Pratique de L'Urbanisme. Paris: Centre D'etudes D'Urbanism .

Kelly Eric Damien 1994. Managing community Growth - Policies , Techniques and Impacts Westport, Conneticut, London: Praeger.

Mandelker Daniel R, Cunningham Roger A. , Payne john M. 1995. Planning and Control of Land Development- Cases and Materials. Charlottesville, VA: Michie-Law Publishers

Needham Barry ,1992 A Theory of Land Prices when Land is Supplied Publicly: The Case of the Netherlands. Urban Studies 29 (5): 669-686.

Ontario- Bill 163, 1994 Government Bill, Printed by the Legislative Assembly of Ontario.

Ontario-Commission on Planning and Development Reform 1992. Draft Report on Planning and Development Reform in Ontario

Ontario, Government of 1978. Food Land Guidelines- A Policy Statement of the Government of Ontario on Planning for Agriculture.

Ontario-Ministry of Agriculture, Food and Rural Affairs, Land Use Planning Branch 1994. Draft- Implementation Guidelines, Policy D, Agricultural Land Policies.

Ontario- Ministry of Municipal Affairs 1994. Comprehensive Set of Policy Statements.

Ontario-Ministry of municipal Affairs, Communications Branch 1994/ Understanding Ontario's Planning Reform. Queen's Printer for Ontario

Ontario Provincial Policy Statement 1996

Ontario Unofficial Office Consolidation of the Planning Act 1996 Chapter p.13 R.S.O 1990 as amended by: S.O. 1991 c.9 and c.15 , S.O. 1993, c. 26 S.O. 1994 c.2, 4 and 23 and S.O. 1996, c.4

Pennington Mark 1996. Conservation and the Countryside : By Quango or Market? IEA Studies on the Environment No. 6 , Published by the IEA Environment Unit.

Porter Douglas R. 1986. Growth management - Keeping on Target? ULI- The Urban Land Institute in Association with the Lincoln Institute of Land Policy.

Redfield Sara E. 1984. Vanishing Farmland - A legal Solution for the States. Lexington Massachusetts , Toronto: P.C. Heath & Company pp. 95-103

Sayagh Nicole 1992. Aménagement Agricole: Nuances, Perspectives. Etudes Foncières, 55, June: 15-18

Stein Jay M. Editor 1993. Growth Management - The Planning Challenge of the 1990's Newburn Park, London, New-Delhi: Sage Publications

Steiner Frederick R. Editor and Theilacker John E. 1984. Protecting Farmlands Westport , Connecticut :Avi Publishing Company Inc.

Ward Robert M. 1991. The US Farmland Protection Policy Act: Another Case of Benign Neglect. Land Use Policy, Jan. : 63-68