

מכון ירושלים לחקר ישראל
מייסודה של קרן צ'רלס ה' רבסון

פארקים ואזורי-נופש מטרופוליניים בישראל

עיקרי הדברים, המלצות ליישום ומדריך למתכנן

עורכת: איריס האן

תשע"א — 2011

פרסומי מכון ירושלים לחקר ישראל מס' 416

פארקים ואזורי-נופש מטרופוליניים בישראל
עיקרי הדברים, המלצות ליישום ומדריך למתכנן

עורכת: איריס האן

© 2011, מכון ירושלים לחקר ישראל

בית חי אלישר

רח' רד"ק 20, ירושלים 92186

<http://www.jiis.org>

<http://www.jiis.org.il>

E-mail: machon@jiis.org.il

מחקר זה רואה אור בסיוע: קרן צ'רלס ה' רבסון, ניו-יורק, הקרן לסביבה ירוקה,
קרן קיימת לישראל, המשרד להגנת הסביבה, משרד הבינוי והשיכון
והרשות לפיתוח ירושלים.

הדברים הנאמרים הם על דעת המחברים בלבד.



שותפים לכתיבת המסמך

תכנון ברוח המקום: אדריכלית יערה רוזנר, מוטי קפלן – "מוטי קפלן – מתכננים"

הפן החברתי: ד"ר אהובה ווינדזור

תכנון פארקים מקיימי מערכות טבעיות: עמיר בלבן – התחנה לחקר ציפורי ירושלים
והחברה להגנת הטבע

עורכת: איריס האן – מכון דש"א ("דמותה של ארץ")

יו"ר ועדת היגוי: ולרי ברכיה, לשעבר סמנכ"לית בכירה למדיניות ותכנון, המשרד להגנת הסביבה

ועדת היגוי: כרמית אוחיון קניגסברג, ד"ר עמיר אידלמן, סופיה אלדור, ניר אנגרט, עינת גנון, דורון דרוקמן, אלה ובר, הלל זוסמן, מנחם זלוצקי, פנחס כהנא, תמר כפיר, עו"ד עזרי לוי, שחר סולר, משה פרלמוטר, אלון רוטשילד, יואב שגיא, לאה שניאור

יו"ר ועדת עבודה: מנחם זלוצקי, ראש אגף שטחים פתוחים, המשרד להגנת הסביבה

תודות

העבודה על פארקים ואזורי נופש מטרופוליניים בישראל, שבמסמך זה מופיעים עיקריה בלבד, ארכה מספר שנים, ורבים הם שהיו שותפים להכנתה. תודתינו נתונה לכולם, על אף שרק חלקם מוזכרים להלן בשמותיהם.

תודה עמוקה לכל מי שאיפשרו את כתיבת העבודה, וליוו את הכנתה: הקרן לסביבה ירוקה, המשרד להגנת הסביבה, משרד הבינוי והשיכון, הרשות לפיתוח ירושלים, קרן קיימת לישראל, החברה להגנת הטבע ומכון ד"ר. תודה מיוחדת לפנחס כהנא, קרן קיימת לישראל, על שסייע בהוצאה לאור של מסמך זה.

את הכנת העבודה ליוותה וועדת היגוי מסורה ומחוייבת. תודה לחבריה: ולרי ברכיה (יו"ר וועדת ההיגוי), מנחם זלוצקי (יו"ר וועדת העבודה), ד"ר עמיר אידלמן, סופיה אלדור, ניר אנגרט, כרמית אוחיון קניגסברג, עינת גנון, דורון דרוקמן, אלה ובר, הלל זוסמן, פנחס כהנא, תמר כפיר, עו"ד עזרי לוי, שחר סולר, אלון רוטשילד, יואב שגיא ולאה שניאור. תודה מיוחדת למשה פרלמוטר, החברה להגנת הטבע, שעבודה זו היא במידה רבה פרי יוזמתו.

תודה לשותפים לעבודת הכתיבה: ד"ר אהובה וינדזור, מוטי קפלן ויערה רוזנר, גדי רוזנטל, עמיר בלבן.

תודה לשלמה ארד על העריכה הלשונית של העבודה כולה.

תודה מקרב לב לצוות מכון ירושלים שליווה את העבודה שנים רבות עד הגעתה לשלב הפרסום: לאורה אחימאיר, מנהלת המכון לשעבר ולמאיר קראוס, מנהל המכון הנוכחי. לד"ר עמיר אידלמן, מנהל המרכז למדיניות סביבתית לשעבר, ולולרי ברכיה, המנהלת הנוכחית של המרכז. תודה מיוחדת לגלית חזן שליוותה באופן צמוד את הכנת העבודה לאורך כל אותן שנים, ולחמוטל אפל על ההפקה וההוצאה לאור.

תוכן העניינים

מבוא	7
1. פארקים ואזורי-נופש מטרופוליניים מהם?	8
2. מה בין פארקים לאזורי-נופש מטרופוליניים	9
3. חשיבותם של שטחים פתוחים במרחב הבינעירוני	11
4. הקמת הפארקים הגדולים בארצות המערב	13
5. פארקים ואזורי-נופש מטרופוליניים בישראל	22
6. היבטים של סביבה, חברה וכלכלה בפארקים: עיקרי הנושאים	30
7. המלצות ליישום	34
8. מדריך למתכנן	36
א. פארקים ואזורי-נופש: מאפיינים, מטרות ועקרונות כלליים לתכנון	36
ב. קווים מנחים לתכנון פארקים ואזורי-נופש מטרופוליניים	43
ג. פארקים ואזורי-נופש מטרופוליניים – ההליך התכנוני ותוצריו	50
ד. אזורי-נופש מטרופוליניים – מאפיינים מיוחדים וקווים ראשוניים לבחינת מימוש התכנית	53

מבוא

מזה מספר שנים נערכים מאמצים לקדם את הקמתם של פארקים ואזורי-נופש מטרופוליניים בישראל, אם באמצעות הכללתם של ייעודי קרקע אלו בתכניות השונות, ואם באמצעים אחרים למימוש הקמתם של פארקים, כדוגמת הקמת החברה הממשלתית להקמתו של פארק אריאל שרון, והפניית תקציבים ממשלתיים אליו ואל פארקים נוספים.

ואולם, אלו הם צעדים ראשוניים בלבד בדרך ארוכה. הקמת הפארקים המתוכננים בישראל נתקלת בקשיי מימוש ויישום, ובימים אלו נעשים מהלכים ראשוניים להקמה של כמה פארקים. נכון למועד פרסומו של מסמך זה, אין עדיין פארק מטרופוליני קיים ומתפקד בישראל.

מסמך זה מכיל את עיקרי הידע והנסיון שנצברו עד כה מלימוד ומחקר בנושא הפארקים המטרופוליניים בישראל ובמספר מדינות בעולם. החומר במלואו מצוי בגרסה אלקטרונית באתרים של מכון ירושלים לחקר ישראל, של קק"ל ושל מכון דש"א, ובמסמך זה מובאת תמצית הדברים בלבד.

המסמך כולל שני חלקים עיקריים: בחלקו הראשון יובאו עיקרי הדברים שנלמדו עד כה, ובכלל זה ידע תאורטי וגישות שונות לגבי תכנון, הקמה וניהול של פארקים, וחלקו השני הוא "מדריך למתכנן", המציע כלים ועקרונות לתכנון פארקים ואזורי-נופש מטרופוליניים.

לא נותר אלא לקוות כי מסמך זה יהווה נדבך נוסף במאמץ לקדם פארקים ואזורי-נופש מטרופוליניים בישראל.

1. פארקים ואזורי-נופש מטרופוליניים מהם?

בתכניות המתאר השונות מוגדרים בישראל מספר סוגים של ייעודי-קרקע שמטרתם העיקרית לשמש למטרות פנאי ונופש. שלושה פארקים מטרופוליניים ופארקים אזוריים מסומנים בתכנית המתאר של מחוז חיפה, שניים במחוז תל-אביב, שלושה במחוז ירושלים, שבעה אזורי-נופש מסומנים במחוז המרכז ופארק אחד מקודם במחוז הדרום: נחל באר-שבע שהוא בעל מאפיינים של פארק מטרופוליני.

לפארקים ולאזורי-נופש מטרופוליניים יש מספר מאפיינים המייחדים אותם מייעודי-קרקע אחרים עם תפקודי פנאי ונופש: מתן שירותי-פנאי למטרופולין – עיר גדולה ובנותיה – וסמיכות לעיר הראשה; תוכני פנאי רבים, שונים ומגוונים; שטחים רחבי-ידיים בהיקף של אלפי דונמים, המשמשים שטחי מסדרון אקולוגי ורצף פתוח; חץ בין מרחבים בנויים; וכן שימור ושיקום ערכי טבע ונוף בסמיכות לריכוזי-אוכלוסייה.

2. מה בין פארקים לאזורי-נופש מטרופוליניים

אחד הנושאים שליוו עבודה זו מראשיתה, היה ההבחנה בין פארקים מטרופוליניים המסומנים בתכניות המתאר המחוזיות של מחוזות חיפה, ירושלים ותל-אביב, לבין אזורי-נופש מטרופוליניים המסומנים בתכנית המתאר המחוזית של מחוז המרכז (תמ"מ 3/21). עיון בהוראות ארבע תכניות המתאר המחוזיות, הכוללות ייעוד-קרקע של פארק או אזור-נופש מטרופוליני, מעלה כי המטרות, התכליות והשימושים דומים בכולן. הן פארקים והן אזורי-נופש הם שטחים נרחבים שנועדו בעיקר לתת מענה לצורכי פנאי ונופש ברמה המטרופולינית. אך בשונה מפארקים מטרופוליניים במחוזות חיפה, תל-אביב וירושלים – מאפשרים אזורי הנופש במחוז המרכז לייעד עד 15% מן השטח להשלמת הבינוי העירוני הגובל.

אזורי הנופש המטרופוליניים¹ שסומנו בתמ"מ 3/21 הם שטחים נרחבים הגובלים עם ערים בטבעת התיכונה והחיצונית של מטרופולין ת"א (לדוגמא: סמוך לנתניה, לנס-צינה ולראשון-לציון), שזוהו כראויים להגנה, אך לא נמצאו מתאימים לשמש "נוף כפרי פתוח". בעת הכנת תכנית המתאר המחוזית, לא ניתן היה לזהות במדויק את גבולות השטחים הראויים להגנה, וזאת בין היתר בגין היעדר ניתוחים מפורטים של שטחים אלה והיעדר עבודות-רקע ראויות לגבי השימושים האפשריים בתחומם. זאת להבדיל מן הפארקים המטרופוליניים המצויים ברובם בתחומי גלעין המטרופולין והטבעת הפנימית וגבולותיהם ברורים וחדים. לאור תמונת-מצב זו הוצע לסמן את האזורים הללו כ"אזורי-נופש מטרופוליניים", שייעודם העיקרי לתת מענה לביקושי נופש של תושבי המטרופולין, חלקם פעילויות "רגועות" כטיולים, פיקניקים וכו' וחלקם פעילויות אינטנסיביות שלא ניתן למקם בקרבת אזורי-מגורים, כגון רכיבה על סוסים, טרקטורונים ועוד. מטרת אזורי הנופש המטרופוליניים היתה בראש וראשונה לנקז אליהם פעילויות שיש להן ביקוש מצד תושבי המטרופולין אך אין להן מקום בפארקים המטרופוליניים, ומאידך-גיסא אינן רצויות באזורים רגישים יותר או באזורים בעלי צביון כפרי.

עובדות אלו הן גם הרקע לקביעה שבמסגרת תכנון כולל של השטח כולו, ניתן ליעד 15% ממנו לבינוי למגורים או לתעסוקה, בצמידות דופן לשטח העירוני הקיים. הרווח הצפוי מבינוי זה אמור לשמש כתמריץ לתכנון כלל השטח על-ידי כל הרשויות הנוגעות בו, שכן בהיעדר תכנון כזה לא תוכל אף אחת מהן לממש את הבינוי המותר בתכנית

¹ פסקה זו והבאה אחריה, מבוססות על המסמך "אזורי-נופש מטרופוליניים: מהם ולשם מה?", פרופ' ערן פייטלסון, אוקטובר 2006.

המתאר המחוזית. במסגרת תכנון מפורט זה, ניתן לעשות גם את עבודות הרקע הדרושות כדי לקבוע את גבולותיו המדויקים של השטח המיועד לנופש, ואת דפוסי הנופש אשר ראוי ליעד לשטח.

האפשרות ליעד 15% משטח אזור הנופש למטרות פיתוח עירוני, אינה נקייה מביקורת. ראשית, במדינה דלה בשטחים פתוחים ובפארקים ואזורי-נופש בפרט, מתירה התכנית המחוזית לנגוס משטחים שתוכננו להישמר כשטחים פתוחים, וזאת מעבר להיקפי הפיתוח בתחומים המיועדים לפיתוח עירוני. פיתוח שטחים אלה למגורים, אינו עולה גם בקנה אחד עם מדיניות הפיתוח הלאומית, המעדיפה פיתוח בפריפריה על פני פיתוח נרחב למגורים באזור המרכז. גם כתמריץ לקידום התכנון נראית ההוראה המאפשרת לפתח 15% כבעייתית. לאחר שחלפו מספר שנים ממועד אישור התכנית המחוזית תמ"מ 3/21, נתקל קידום אזורי הנופש בבעיות רבות ובהן שאלות משפטיות לגבי האופן בו יחולקו אותם 15% מבין בעלי הקרקע, המנגנונים אשר יקשרו בין הפיתוח לבין הקמת הפארק, ועוד. יש לזכור כי מדיניות מוסדות התכנון דחתה את הגישה לפיה יש ליעד שטח לפיתוח מניב (מגורים, מסחר וכו') בתחומי הפארק כדי לאפשר את מימון הקמתו.²

עבודה זו רואה באזורי הנופש המטרופוליניים עתודת פארקים עיקרית במרחבים המטרופוליניים של מחוז המרכז. גישה זו קיבלה חיזוק בדוח החוקרת³ לתמ"מ 3/21. בהתאם לכך, התפיסה המוצעת כאן היא כי אזורי הנופש ייתנו בראש ובראשונה מענה לצורכי הפנאי והנופש ברמה המטרופולינית, ישמשו חיץ בין אזורים בנויים ויכללו שטחים לשימור ולשיקום ערכי טבע ונוף. כך יתפקדו אזורי הנופש למעשה ברובו המכריע של שטחם כפארקים מטרופוליניים ואילו השטח שייועד לבינוי, ישמש מנוף כלכלי לפיתוח החלק הירוק של האזור.

² הנושא עלה בעקבות התנגדות חברת "הזרע" לתכנית פארק איילון, אשר הציע ליעד חלק משטח הפארק למטרות מגורים, בין השאר כדי לממן את הקמתו.

³ המלצות חוקר להתנגדויות תמ"מ 3/21 – תכנית-מתאר מחוזית למחוז מרכז, ריכוז ההמלצות. הוגש לוועדת המשנה להתנגדויות של המועצה הארצית, ע"י תלמה דוכן, עו"ד, נובמבר 2001.

3. חשיבותם של שטחים פתוחים במרחב הבינועירוני

עוד בימי-קדם עמדו חז"ל על מצוקת הישיבה בעיר ואמרו: "ישיבת כרכים קשה"; ופירש רש"י: מפני "שהכול מתיישבין שם ודוחקים ומקרבים הבתים זו לזו, ואין שם אוויר", וזאת לעומת החיים ביישובים הכפריים, בהם "יש גינות ופרדסים סמוכים לבתים, ואווירן יפה". חיסרון זה של הסביבה העירונית הוא שהניע את תושבי הערים לשלב שטחים פתוחים, נופים ירוקים וגנים ציבוריים בסביבה העירונית.

השטחים הפתוחים במרחב המטרופוליני מעניקים תרומה של ממש לאיכות החיים, לשמירה על ערכי-טבע, נוף ומורשת ולהקלת תחושת הצפיפות העירונית. תרומה זו ניתן לחלק למספר מישורים:

תפקודי-פנאי – השטחים הפתוחים מאפשרים אתנחתא ורגיעה משאון העיר, הרגשה של רווחה בתוככי המרקם העירוני הצפוף, אפשרות בילוי ושהייה בתוכם, פעילויות של משחק וספורט, הליכה וישיבה נינוחה, בילוי משפחתי, מפגשים חברתיים, התבודדות במרחב שקט ותצפיות בטבע. לתפקודים אלה של השטחים הפתוחים נודעת חשיבות-יתר עקב העלייה בשיעור שעות הפנאי – הוא פרק הזמן שנותר לאדם לאחר עיסוקיו ה"פורמאליים" והתחייבויותיו בעבודה.

הצורך במרחב – זהו צורך אנושי בשקט ובמרחב פתוח הנוגד את הצפיפות, את הדוחק ואת האינטנסיביות העירונית. האפשרות להפוגה מחיי העיר הסואנים וליציאה למרחב הפתוח, אשר מאפשרת "ללכת לאיבוד". הפארק המטרופוליני, שהוא בהגדרתו רחב-ידיים, מאפשר יציאה כזו למרחב ולנוף הפתוח. סמיכותם של הפארקים לעיר במרחק הליכה או רכיבה על אופניים, יוצרת זמינות גבוהה מבחינת קהל היעד (כל אדם, בכל גיל ובכל מעמד כלכלי) ומבחינת האפשרות לצאת לטיול של אחר הצהריים בטבע ובמרחב הפתוח בלי להידרש לנסיעה ארוכה ולסידורי-לינה.

טבע, נוף ומורשת במרחב המטרופוליני – הפארקים ואזורי הנופש הם יחידות-שטח גדולות המיועדות להישמר, רובן המכריע, כמרחב פתוח בלב המרחבים העירוניים. שטחים אלה מאפשרים לשמור על מסדרונות ורצפים פתוחים בלב שטח המדינה, ולכך נודעת חשיבות נופית וסביבתית גבוהה ביותר. בחלק מן השטחים מצויים ערכי טבע, נוף ומורשת ראויים לשימור, ובאחרים ניתן לשקם ולשחזר בתי-גידול ונופים שהיו ואינם. הפארק המטרופוליני הוא נרחב דיו ומקושר לטבע הסובב, ובה בעת שולח אצבעות

לעומק העיר. בכך מעשיר הפארק המטרופוליני את המרחב כולו בתכנים של חי, צומח, מערכות אקולוגיות וכו', לתועלת האדם והסביבה כאחד.

עיצוב ודימוי עירוני – השטחים הפתוחים בונים ומעצבים את הנוף העירוני, מעניקים לעיר את דימויה וייחודה, ונותנים לאתרים החשובים שבה את זהותם. גניה הגדולים של לונדון הם בוני-נוף מובהקים – ציוני-דרך ומראי-מקום בעיר הגדולה. ה-Central Park של ניו-יורק הוא מן המקומות והמראות הידועים של העיר – אחד מסמליה ומרכז תפקודי למתרחש בה. גם בישראל דימוין של ערי דרום המטרופולין תל-אביב ושל הכניסה הדרומית למטרופולין ייצא נשכר מקיומו של פארק אריאל שרון.

תרומה לכושר התחרות של העיר – להעלאת התדמית העירונית יש גם תועלת כלכלית שאין לזלזל בה. מן המפורסמות היא שקיומם של פארקים גדולים נושא תרומה של ממש לכושר התחרות של העיר שהפארק נמצא בתחומה או בקרבתה, הן בתחרות על אוכלוסייה והן על עסקים. בצד התועלת החברתית, יש לכך תועלת כלכלית משמעותית.

קריאות ובהירות במרקם המטרופוליני – השטחים הפתוחים מסייעים ביצירת "סדר עירוני" המסייע לקרוא ולהבין את מבנה העיר והמרחב ביתר קלות. כך הם מסייעים בשמירת הייחודיות העירונית וביצירת חיץ בין רצפים בנויים. מרחב פתוח בינעירוני דוגמת פארק איילון, מסייע בקריאת המטרופולין כולה, בהגדרת דופנותיה ובעיצוב היחס שבין הבנוי לפתוח.

קליטת מזהמים ושבירת איי-חום – שטחי הפארק הם בעיקרם שטחים פתוחים. רובם מכוסים צומח לסוגיו, כולל ריכוזים גדולים של עצים. בשל כך תורמים שטחים אלה תרומה חשובה בקליטת פחמן ומזהמים אחרים. לשטחים הירוקים נודעת השפעה חיובית על האקלים העירוני, והם תורמים תרומה של ממש להפחתת עומס החום בעיר. מעבר לתרומתם לאיכות האוויר ולאקלים המקומי, יש להם תרומה – גם אם צנועה – למאמץ הגלובלי מול המשבר האקלימי.

הפחתת נגר עילי והזנת אקוויפרים – רוב רובם של שטחי הפארק אינו בנוי ועל-כן הם מתפקדים גם כשטחי חלחול. בכך יש להם תרומה כפולה, שכן דרכם מחלחלים מים המעשירים את האקוויפרים, וכן הם מונעים זרימה של נגר עילי אל מערכת הניקוז וגרירתו ממשק המים הזמין.

4. הקמת הפארקים הגדולים בארצות המערב

הרעיון להקים פארקים מטרופוליניים קשור בטבורו לתנועה הכלל-עולמית להקמת פארקים ציבוריים, שראשיתה עוד במאות ה-18 וה-19, אשר תרמה לעיצוב פניהן של ערי המערב. הסקירה שלפנינו באה ללמד בקצרה על תולדות הקמת פארקים גדולים בערי אירופה ואמריקה, וזאת כרקע וכהקשר חברתי-פילוסופי לרעיונות שאותם מציעה התכנית שלפנינו.

בפרק זה יוזכרו ויידונו פארקים עירוניים ומטרופוליניים גם יחד, וזאת משני טעמים עיקריים: ראשית, ישנם קווי-דמיון רבים בין הרציונל, המטרות ודרכי ההתפתחות של פארקים מטרופוליניים ועירוניים. שנית, מסקירת הספרות העולמית עולה כי פארקים המוגדרים במדינות אחרות "פארקים עירוניים", מזכירים במספר מאפיינים את הפארקים המטרופוליניים בישראל, וזאת כנראה בשל סדר הגודל השונה של המדינות והערים שבהן.

א. התנועה לפארקים עירוניים

תנועת הפארקים העירוניים – The Municipal Park Movement – היתה פעילה במערב-אירופה ובארצות הברית החל מראשית המאה ה-19, אך פעלה ביתר-שאת מאמצע אותה מאה ועד סופה. תנועה זו, שפעלה בבריטניה, צרפת וגרמניה ומאוחר יותר גם בארצות הברית, דגלה בהקמתם ובטיפוחם של שטחים ציבוריים ירוקים גדולים בסמוך לערים הגדולות או בתוכם. התנועה נתמכה על-ידי אישי-ציבור מהשורה הראשונה במדינות השונות, בהם פוליטיקאים, אנשי-עסקים ובפרט עיתונאים ואדריכלי-נוף, שמצאו משמעויות חברתיות ופוליטיות בהקמת פארקים עירוניים פתוחים לכול המספקים נופש, רוגע, בריאות ומפלט מהמולת העיר לכל שדרות החברה.

למושג "פארק" נודעו משמעויות רבות בתקופות שונות, במקומות שונים. עם זאת, במרבית המקרים משמעותו שטח פתוח, נרחב למדי ובו עצים וצמחייה, הנתחם ומובדל משאר השימושים בעיר ומיועד לצורכי פנאי, רוגע, ספורט, שעשועים ומגע עם הטבע.

הפארק העירוני מוקדש על-ידי הציבור למען הציבור

גודלם של הפארקים שהוקמו על-ידי התנועה לפארקים עירוניים במערב-אירופה וארצות הברית, היה נרחב למדי. שטח של 500 אקר (כ-2,000 דונם) נחשב לגודל סביר. להקמת

הסנטרל-פארק בניו-יורק הוצע תחילה שטח אדמה של כ-160 אקר. שטח זה נדחה על-ידי נציגי-ציבור שונים שדרשו פארק שגודלו לפחות 500 אקר, היכול, לתחושתם, לספק את ההרגשה של התרחקות מהעיר ושל "הליכה לאיבוד" בתוך נוף טבעי וכפרי.

הפארק העירוני נבדל משטחים עירוניים פתוחים אחרים (הכיכר, הגן הציבורי, הטיילת או השדרה) לא רק בגודלו, אלא גם באופיו הבסיסי. בעוד החללים העירוניים האחרים נועדו לפעילויות בעלות אופי עירוני אינטנסיבי, נועד הפארק העירוני לפעילויות בעלות אופי "כפרי" ונינוח יותר: סיור וטיול רגוע, פינות שקט, שיט בגופי-מים גדולים, וכיוצא באלה. מכאן גם הצורך להבטיח שטחים נרחבים לצורכי הפארק, שכן רק שטח בעל היקף גדול יחסית יוכל ליצור את תחושת המפלט מהמולת העיר וליצור את האפשרות לפעילויות אחרות, הנעשות ברוגע ובשלווה, הכרוכות בנופים כפריים, הרחק מן העיר.

תנועת הפארקים העירוניים היתה אחת מתגובות הנגד למהפכה התעשייתית, ובאה להתמודד עם חלק מתוצאותיה השליליות. המהפכה התעשייתית גרמה להתפתחות מואצת של הערים במערב-אירופה. מרביתן "גידלו" שכונות-עוני גדולות, בהן הצטופפו בני מעמד הפועלים בשיכונים מגורים דחוסים, ללא מגע עם שטחים פתוחים. מעמד זה חש כי נגזלה ממנו האפשרות ליהנות מאוויר חופשי וצח בחיק הטבע, הרחק מהמולת העיר, בעוד שבני האצולה המשיכו ליהנות מאחוזותיהם רחבות הידיים ומן הגנים הגדולים והסגורים שטיפחו לעצמם בערים. הדאגה לבני המעמדות הנמוכים ולבריאותם הפיזית והנפשית, היתה אחד מעקרונות היסוד של התנועה לפארקים עירוניים.

עקרונות נוספים בהם דגלה התנועה:

1. תנועה ותרגול באוויר הפתוח הכרחיים לבריאות תקינה. הפארק העירוני הוא המקום בו פעילות כזו יכולה להתבצע בחופשיות.
2. הפארק העירוני הוא מקום שעשועים (play-ground) מחד-גיסא, אך גם מקום של רוגע ושלווה. בכך הוא ממלא פונקציות חברתיות ופסיכולוגיות חשובות.
3. גנים רחבי-ידיים תורמים ליופייה של העיר. אחת הטענות החוזרות ונשמעות מפי התומכים בפארקים עירוניים, היא שהדימוי העירוני יוצא נשכר מהקמתו של פארק עירוני גדול.
4. תפיסה חברתית של הדאגה לחלש, רואה בשלטונות המוניציפאליים אחראיים לאספקת שטחים פתוחים ברחבי העיר לרווחת כל שכבות האוכלוסייה.

5. תפיסה דמוקרטית רואה בקיום גנים ציבוריים פתוחים לכול, ללא הבדל מעמד, את אחת הדרישות הבסיסיות של החיים הדמוקרטיים. אדריכל הנוף Downing, אחד התומכים הבולטים בהקמת הסנטרל-פארק בניו-יורק, מציג את גרמניה של המאה ה-19 כארץ דמוקרטית יותר מארצות הברית, שכן ניתן למצוא בה גנים ציבוריים גדולים הפתוחים לציבור הרחב, בזמן שבערי ארצות הברית לא נמצאו אז גנים דומים.

במונחים מודרניים ניתן לראות בקיומם של פארקים, מילוי העיקרון הראשון של תפיסת פיתוח בר-קיימא, הדוגלת בדאגה לכלל הציבור ובשמירה על משאבי שטח, טיפוחם והכשרתם להנאת ציבור רחב ככל הניתן ולמען הדורות הבאים.

בחלוף השנים נוספו צרכים חדשים שהשפיעו על תכנון הפארקים. כך למשל, השיפורים הטכנולוגיים הביאו לשינויים בדפוסי הבילוי. מצד אחד גדל מרחב אפשרויות הבילוי האינדיבידואליות – טלויזיה, רדיו וקולנוע, ומצד שני – השימוש הנרחב ברכב פרטי הפך לאחד הגורמים המשמעותיים ביותר בכל הנוגע לבילוי בשעות הפנאי. הרכב הפרטי אפשר לקצר מרחקים, והבילוי בטבע הפך זמין יותר לציבורים רחבים יותר. כל אלה תרמו אף הם להתפתחות הפארקים, להכרה בנחיצותם ולדגשים חדשים בתכנונם. גם תהליכי ההתחדשות העירונית יוצקים תכנים חדשים לתכנון פארקים בעיר ובקרבתה.

בשורות הבאות נסקור את התפתחותה של התנועה לפארקים עירוניים במערב-אירופה וארצות הברית – תנועה שהביאה להקמתם של הפארקים העירוניים הגדולים הידועים בעולם כולו: הייד-פארק בלונדון, יער בולון בפאריס, סנטרל-פארק בניו-יורק, ואחרים.

ב. פארקים עירוניים בבריטניה

בריטניה היא מן החלוצות העולמיות בעיסוק ובפיתוח פארקים העירוניים. מקורם של הפארקים העירוניים בבריטניה בפארקים הפרטיים שהיו בבעלות בני האצולה והמלוכה ושימשו אותם לספורט ולציד. הפארקים הפרטיים שנתחמו בגדרות והכניסה אליהם נחסמה בפני הציבור, הציבו סוגיה בוויכוח הנמשך בין האצולה לפשוטי העם, שחשו כי הקרקע נגזלה מהם. לצד פארק הציד הנרחב שהשתייך באופן מסורתי למעמדות הגבוהים בלבד, היו בבריטניה חללים עירוניים פתוחים בפני הציבור כולו. חללים אלה כללו את הכיכר העירונית (שבמקרים רבים שימשה גם כיכר השוק) וכן ה-common,

שהוא כר-דשא פתוח ששימש למרעה משותף בקהילה הכפרית, אך גם לטיול ונופש. מבחינות רבות ניתן לראות בכך מקבילה של הפורום הרומי. שטחים פתוחים אלה נחשבו חלק בלתי-נפרד מהמהות העירונית.

עם הגידול באוכלוסיית הערים והכרסום המתמשך בשטחים הפתוחים בסביבת העיר, החלו בני האצולה והמלוכה לפתוח את שטחי הציד הגדולים לשימוש הציבור. ב-1592 הועבר בפרלמנט הבריטי חוק האוסר על חסימת שטחים פתוחים למעבר ציבורי, במרחק של עד שלושה מייל משערי העיר לונדון. על-פי חוק זה, יועדו שטחים אלה לצורכי טיול, נופש, נוחות ובריאות הציבור. נקודת-ציון חשובה בתהליך זה היתה העברתו של Richmond Great Park – שהיה רכושו של המלך צ'ארלס – לרשות העיר לונדון (1649). כדי להסיר כל ספק יצא הפרלמנט הבריטי שנה לאחר מכן בהצהרה כי פארק ריצ'מונד הועבר לעיר לונדון לא לשם פיתוח שכונות-מגורים ובינוי, אלא כדי לשמור כשטח פתוח להנאת הציבור. מאוחר יותר נפתחו באופן דומה הפארקים הגדולים של לונדון בפני הציבור הרחב, והם משמשים לכך עד היום: Green Park, St. James's Park, Hyde Park, Kensington Gardens. בסוף המאה ה-18 כבר נחשב השימוש החופשי בשטחי הפארקים ליכות ציבורית ממוסדת. בתקופה זו החל הפארק למשוך גם יוזמות נדל"ן. יזמים מפרסמים ומוכרים את נכסיהם באמצעות הקצאה ותכנון של פארקים עירוניים בקרבתם.

בעקבות ההסכמה הציבורית הנרחבת בדבר נחיצותם של פארקים עירוניים, קמה באנגליה בשנת 1833 ועדה ממשלתית במטרה לבדוק את הנושא ולהבטיח שטחים פתוחים בסמיכות לריכוזי אוכלוסייה, כטיילות פתוחות וכאתרי ספורט ופנאי, במטרה לתמוך בבריאות ובנוחות התושבים. ועדה זו מצאה כי פרט ללונדון נשמרו שטחים פתוחים לשירות הציבור רק בחמש ערים אחרות בבריטניה. פניות רבות לוועדה הביעו מחאה על מחסור במקומות לנופש פעיל – play-grounds – בתחומי הערים.

הוועדה המליצה להקים קרן ממשלתית שתסייע לערים במימון ובהקמת פארקים ציבוריים; לחייב יזמים להקצות שטחים פתוחים באזורים הנבנים על-ידם ולהפעיל שטחי פארק על בסיס תשלום דמי-כניסה שיממן את אחזקתם ועוד.

התפיסה הבריטית בדבר ההכרח לקיים פארקים ציבוריים גדולים בקרבה לריכוזי אוכלוסייה, הועברה גם לקולוניות הבריטיות. בהוראות הממשלתיות שניתנו ב-1836 למושל אוסטרליה על הקמת העיר אדלייד (Adelaide) כלולים סעיפים מנחים להקמת פארקים ציבוריים. הוראות דומות ניתנו כשהוקמה העיר Wellington בניו-זילנד (1839).

הפארקים העירוניים של בריטניה בכלל ושל לונדון בפרט, שימשו מוקד השראה לפארקים דומים ברחבי אירופה ובעולם כולו. אחד המניעים והתמריצים להקמת סנטרל-פארק בניו-יורק היתה ההשוואה עם העיר לונדון ומחסור בולט של שטחים ציבוריים פתוחים בניו-יורק, לעומת הגנים שהיו כבר בבירת בריטניה.

ג. התנועה לפארקים עירוניים בצרפת ובגרמניה

בדומה לבריטניה, גם הפארקים הציבוריים הראשונים בצרפת היו גלגול של פארקים פרטיים שהיו בבעלות האצולה. אך בניגוד לבריטניה, שם נפתחו הפארקים לציבור כתוצאה מתהליך תחיקתי ממושך, בצרפת נפתחו הפארקים הציבוריים במהפכה הצרפתית. כך נפתחו גני הטולרי (Tuileries) בפני הציבור; אך יער בולון (Boulogne) שהוא הפארק הגדול של העיר פאריס, כבר תוכנן מראש לרווחת הציבור הרחב והיוזמה להקמתו באה מאוחר יחסית, ב-1853.

שורשיה של התנועה לפארקים עירוניים בגרמניה נטועים בתחילת המאה ה-19. ב-1815 החלה תנועה ציבורית להקמת פארק עירוני במגדבורג, לאחר שהשטחים הפתוחים הסמוכים לעיר זו חרבו עד היסוד במלחמות נפוליון. ייחודם של הפארקים העירוניים בגרמניה בכך שמרביתם תוכננו מראש כפארקים ציבוריים פתוחים לכול. במגדבורג תוכנן הפארק הציבורי הראשון בגרמניה ב-1824 על-ידי אדריכל הגנים יוזף לנה (Lenne). ב-1840 תוכנן פארק ציבורי גדול בברלין, ומאוחר יותר תוכננו גנים דומים במינכן, פרנקפורט, דרזדן ולייפציג.

אחת האופנות המרכזיות בתכנון פארקים עירוניים בגרמניה, היתה הסבת שטחי ביצורים וחומות עתיקות ל"חגורת-ירק". שטח ציבורי פתוח כזה הקיף את המרכז העירוני הישן ויצר טבעת פתוחה וירוקה בלב המרקם העירוני. כך היה בפרנקפורט, בה קיימת טבעת ירוקה באורך כשני מייל. כך היה גם בווינה, בה השטח הירוק הטבעתי המכונה "רינג", הוקם על שטח הביצורים העתיקים של העיר, והוא כולל מבני-ציבור מרכזיים: בית העירייה, האוניברסיטה, תיאטראות ועוד.

ד. התנועה לפארקים עירוניים בארצות הברית

התנועה לפארקים עירוניים בארצות הברית החלה לפעול בשנות ה-50 של המאה ה-19. אדריכל הנוף Downing חזר אז מסיור באירופה והביא עמו את בשורת הפארקים הציבוריים. הוא פרסם סדרת מאמרים בעיתונו – the Horticulturist – בה תמך בהקמת פארקים עירוניים גדולים בערי ארצות הברית.

בתקופה זו סבלו הערים בצפון-אמריקה ממחסור חמור בשטחים פתוחים ציבוריים. המתיישבים האירופים הביאו עמם אמנם את עקרונות תכנון העיר ממדינות מוצאם, ואלה כללו גם התייחסות לשטחים פתוחים עירוניים. אך בשונה מהמציאות האירופית, ערים בארה"ב לא כללו בראשית התפתחותן שטחי-פארק פרטיים, כך שכל הפארקים העירוניים שהתפתחו בערים נועדו מלכתחילה לטובת ציבור הרחב. בבוסטון הוקצה ב-1634 שטח קרקע נרחב ל-common וב-1728 הוא שוקם וטופח למטרות נופש ציבורי. התכנון העירוני של פילדלפיה (William Penn, 1682) כלל חמש כיכרות ציבוריות, כל אחת על כשמונה אקר (כ-30 דונם). בסוואנה, העיר הדרומית שתוכננה ב-1733, הוקצו 24 גנים ציבוריים קטנים ברחבי העיר בנוסף ל-common ופארק ציבורי בגודל של 10 אקר. גם התכנון של וושינגטון הבירה כלל חזון של עיר טובלת בפארקים.

אך כוונות תכנוניות אלו אבדו בחלק ניכר מהמקרים כתוצאה מלחצים כלכליים ומעלייה בערך הקרקע. דוגמא בולטת היא העיר ניו-יורק. במרכז הישן של ניו-אמסטרדם (דרום מנהטן של היום) לא הוקצו כלל שטחים פתוחים למטרות ציבוריות. הבתים היו צפופים והסמטאות צרות וחשוכות. בשולי היישוב הוגדר שטח פתוח שנודע בכינוי "The Fields" ושימש כ-common.

תכנית העיר מ-1807 כללה שמונה שטחים שיועדו לפארקים ציבוריים, בשטח כולל של 450 אקר. המתכננים עצמם התנצלו על ההיקף המצומצם של השטחים הפתוחים המיועדים, ביחס להיקף האוכלוסייה הצפוי בה, ותירצו זאת במחירי הקרקע הגבוהים בעיר ובנופי הים העוטפים את מנהטן מסביב ומשמשים לחלק מן הפונקציות של נופש ומרגוע. עם זאת, כבר ב-1838 צומצמו שטחי הפארקים הקיימים במנהטן ל-120 אקר בלבד. בהיעדר גנים ציבוריים, החלה האוכלוסייה להשתמש בבתי-קברות למטרות טיול ונופש.

באותם ימים היתה איכות החיים בערי אמריקה ירודה מאוד: ההערכה היא שמרבית האנשים עבדו למעלה מ-60 שעות בשבוע, ורק יום א' היה חופשי לבילויים. משפחה ממוצעת מנתה 5.5 נפשות, וגרה בצפיפות. פעילות מאורגנת של ספורט, פנאי ונופש, לא היתה חזון נפרץ באותם ימים⁴. על רקע מציאות זו ניתן להבין מדוע ברשימת המטרות שלשמן הוקמו הפארקים באותם ימים, היה משקל רב לנושאים החברתיים, לבריאות הציבור, לשוויון ולשיפור איכות החיים של מעמד הפועלים.

מאמצע המאה ה-19, עם פרסום מאמריו של Downing ב-The Horticulturist, צמחה תנועה ציבורית רחבה שכללה פוליטיקאים, אנשי-עסקים, עיתונאים ואדריכלי-

⁴ Garvin Alexander, *Parks, Recreation and Open Space*, 2002.

נוף, שתמכה ביצירת פארק עירוני גדול במנהטן. תנועה זו הונעה מהחשש שהאי מנהטן ייבנה כולו ולא יכלול שטחים פתוחים נאותים לרווחת האוכלוסייה. שכן, היותו של מנהטן אי, מונעת נגישות טובה של ריכוזי האוכלוסייה לשטחים פתוחים, אלא אם יובטחו שטחים כאלה בתחומי האי עצמו. התנועה הציבורית הונעה בתחושה חזקה של דחיפות ומחסור בזמן: תנופת הבנייה באי היתה גדולה, וחוסר-מעש בנקודת-זמן קריטית זו עלול היה להביא להחמצת הרכבת. בנייה בלתי-חוקית ובלתי-מבוקרת של אלפי המהגרים שצבאו על האי, איימה לגזול כל חלקה טובה של קרקע מן הציבור. נדרשה לפיכך פעולה שלטונית תקיפה של הקצאת שטח לצורכי פארק ובנייה מבוקרת והחלטית של תשתיות התומכות בפעילות נופש ופנאי. ואכן, נושא הקצאת שטחים למטרות פארק הפך לאחת הסוגיות המרכזיות בבחירות לראשות העיר ניו-יורק בשנת 1850 וראש העיר הנבחר הבטיח לעגן את מעמדם של הפארקים בחקיקה.

במחצית המאה ה-19 כבר היתה לכל עיר בארה"ב מערכת של פארקים, גני-משחקים ושדרות ירוקות. ניתן לומר כי משנתו של אולמסטרד, הוגה ומקים הסנטרל-פארק, הופנמה ומומשה. הצעד הבא היה ניסיון להתמודד עם השטחים הציבוריים שבבעלות פרטית ולהגיע להסדרים עם בעלי הקרקע, כך שכל הציבור יוכל ליהנות מהם. בניו-יורק לבדה ישנם 503 שטחים ציבוריים בבעלות פרטית, ששטחם המצטבר הוא 82 אקרים, חלקם הגדול על קרקע יקרה בתחומי מנהטן.

ה. הקמתו של סנטרל-פארק בעיר ניו-יורק

בשלהי המאה ה-19 היתה העיר ניו-יורק – ובעיקר האי מנהטן – מקום משכנם של מאות אלפי מהגרים שברחו מתלאות החיים באירופה. חלק ניכר מהם היו עניים מרודים והתגוררו בתנאי-חיים ירודים ביותר. תזונה לקויה, מחלות, זיהום מים ואוויר ותנאי סניטציה לקויים היו מנת חלקם של רבים מדרי העיר.

התרופה שנמצאה למצב זה על-ידי פרנסי העיר ונכבדיה היתה הקמת פארק ציבורי גדול. הבריאות נקשרה בתודעה הציבורית עם נופש בשטחים פתוחים. כבר ב-1844 הושמעה בעיתונות המקומית הדעה שיש למצוא שטח גדול ולייעדו לצורכי פארק ציבורי פתוח, בטרם יתפסו הביקושים לשטחי-בנייה את כל אדמות האי.

תחת לחצה של קואליציה נרחבת של אנשי-עסקים, פוליטיקאים ועיתונאים, הכריז ראש העיר ניו-יורק בשנת 1851 על יוזמה להקמת פארק ציבורי. כאן התגלעו חילוקי-דעות בנוגע למיקום הפארק: חלקה אחת בת 150 אקר (כ-600 דונם) נדחתה בשל ריחוקה ומחמת ממדיה המצומצמים. שנתיים מאוחר יותר נרכשה הקרקע שעליה

משתרע הפארק היום – חלקה בשטח של 778 אקר, שהורחבה מאוחר יותר לכדי 843 אקר (כ-3,400 דונם).

עבודות התשתית להקמת הפארק החלו בשנת 1856. השטח היה אזור ביצות, מכוסה סלעים ומוכה הצפות, ללא כל מאפיינים טבעיים שימשכו את העין. לשטח זה פלשו חסרי-בית שהקימו בו בקתות וצריפים. כ-1,600 בני-אדם גרו באזור זה כשהחלו ההכנות להקמת הפארק, ושלטונות הפארק נאלצו לפנותם, לעיתים תוך שימוש בכוח. ב-1857 התמנה פרדריק לאו אולמסטד (Olmsted) למפקח ראשי על העבודות בפארק. מאוחר יותר הוא זכה עם שותפו קלוור וו (Vaux) בתחרות לתכנון הפארק והתמנה לאדריכלו הראשי.

אולמסטד ווו האמינו בתפיסה דמוקרטית של הפארק, שעל-פיה יוכלו אנשים מכל שכבות החברה למצוא בו את מקומם ולהתרועע בו יחדיו. הם ראו בפארק יצירת אמנות המשלבת מראה טבעי לכאורה עם מוקדים של עיצוב מלאכותי פורמאלי. תכניתם לפארק כללה מגוון של מדשאות, גנים, אגמים, בריכות ומפלים הנקשרים זה בזה במערכת מורכבת של דרכים, שבילים, מנהרות וגשרים. הפארק תוכנן בסגנון הטבעי, האנגלי, לפיו הפארק הוא מקום מפלט ואנטי-תזה לעיר שסביבו. האלמנט המלאכותי המרכזי הוא שדרה ראשית ישרה המסתיימת במרפסת מרשימה הפונה לאגם. חלק מרעיונותיהם של השניים ניכר לעיני המבקר בפארק עד עצם היום הזה.

אחד ההיבטים המעניינים ביותר בתכנון סנטרל-פארק הוא מערכת הדרכים שתוכננה מתוך כוונה להפריד בין תנועת האנשים בפארק לבין התנועה המוטורית החוצה אותו. התנועה החוצה את הפארק משני עברי העיר, מופנית למעברים תחתיים באופן שפוגע מעט מאוד, אם בכלל, בחוויית השהייה בפארק. הקמתם של מעברים אלה ללא הכלים המכאניים העומדים לרשותנו כיום, היתה מטלה טכנית כבדה.

בצד תרומתו של אולמסטד לתכנון סנטרל-פארק עצמו, נודעת בהיסטוריה של הפארקים תרומה חשובה למאבקו המתמשך נגד הכנסת שימושים מסחריים ויוזמות-פיתוח פרטיות לפארקים.

מאז שהוקם הסנטרל-פארק, הוא זוכה לפופולאריות הולכת וגוברת. בשנת 1863 ביקרו בו 3.6 מיליון בני-אדם; בשנת 1865 – 7.5 מיליון, ובשנת 1871 – 11 מיליון. להקמת הפארק היתה השפעה ניכרת על הקמתם של פארקים נוספים ברחבי ארה"ב⁵. הקמתו של הפארק היא ללא ספק אבן-דרך מרכזית בהיסטוריה של הפארקים העירוניים

⁵ Taylor Dorceta A., *Central Park as a Model for Social Control: Urban Parks, Social Class and Leisure Behavior in 19 Century America*, Journal of Leisure Research, 1999, vol. 31, no. 4

בעולם כולו. כיום הפארק הוא אחד מסמליה התרבותיים של ניו-יורק, ובלעדיו אין להעלות על הדעת את אורחות-חייה, דמותה ומנהגיה של עיר זו.

ו. פארקים כחלק מתהליכים של התחדשות עירונית

גישות עדכניות בתכנון עירוני בכלל, ובתכנון שצפ"ים ופארקים בפרט, מציעות להתייחס לשטח הציבורי הפתוח כאל גורם-מפתח בהתחדשות עירונית⁶. הקמת פארקים היא אחת הדרכים המהירות והיעילות ביותר לשיפור איכות החיים וליצירה של זהות קהילתית. פארק המשמש מקום מרכזי ומבוקש למפגש, להתכנסות, להליכה ולמנוחה, יכול להחיות אזורי מגורים או מסחר הסמוכים לו. תהליכי התחדשות דורשים חזון, מנהיגות שתוביל אליו והשקעה רבה של זמן, התמודדות עם קשיים בניהול הפארק ועם סוגיות שונות כמו שמירת ביטחונם האישי של המשתמשים בפארק. אך אם התהליכים מבוצעים כראוי – תוך שיתוף רחב של הציבור – ההשקעה מוכיחה את עצמה כמקור-משיכה להשקעות נוספות. במובן הרחב של תפיסה זו, ניתן ואף רצוי להתייחס לשיקום ושחזור בתי-גידול טבעיים כאל חלק מן התהליך הרצוי של התחדשות עירונית.

⁶ ראו למשל: דפי העמדה של 2002, American Planning Association.

5. פארקים ואזורי-נופש מטרופוליניים בישראל

א. התפתחות הפארקים המטרופוליניים בישראל בראי התכנון הארצי

שטחים פתוחים היו מאז מתמיד חלק מהתכנון הלאומי בישראל. כך למשל בספרו של אריה שרון, "תכנון פיזי בישראל 1951", נזכרים שמירת הנוף, הייעור והפארקים הלאומיים, כזרוע אחת מתוך חמש זרועות התכנון העיקריות.

קודם לכן, בשנת 1950, כתב דוד בן-גוריון לחברי הממשלה על החשיבות שבהקמת "פארקים ציבוריים, על-מנת שלתושבי הישובים תהיה אליהם גישה נוחה וקרובה." הדברים נאמרו בלשון תמימה ופשוטה, אך לא נס לחם ובחלוף שני דורות מושקע היום מאמץ תכנוני במטרה להגשימם.

ארבעה מכתבים ששיגר בן-גוריון לחברי הממשלה ולחברי הוועדה שמינה לאיתור שטחים שישמשו פארקים ציבוריים, מובאים כאן כלשונם, כמבוא להתגבשותה של תפיסה כלל-ארצית בדבר מיקומם הראוי של הפארקים המטרופוליניים הגדולים והתכנים שעליהם לבטא.

ירושלים

י"ג בסיוון תש"י

29.5.1950

לראש עיריית תל-אביב

לראש עיריית רמת-גן

לראש מועצת גבעתיים

א.נ.,

ראש עיריית רמת גן מר קריניצקי הביא לפני אתמול הצעה יקרה: להקים על-יד רמת גן בשטח של אלף דונם מאודמת הרכוש הנטוש פארק לאומי.

גן ציבורי או גנים ציבוריים בשביל תושבי העיר המצופים בין חומות הבתים ברחובות העיר הוא צורך חיוני. בימי שלטון זרים לא יכלו בוני הערים שלנו לדאוג לגנים כי היה מחסור בקרקע. עיכוב זה סולק עם הקמת המדינה; אני רואה זכות רבה לראש עיריית רמת גן על הצעתו – יש לבחון את ההצעה מכמה בחינות: 1. צרכי הישוב בתל-אביב והישוב שבסביבותיה. 2. גישה קרובה לגן או לגנים המוצעים. 3. השטחים המתאימים למטרה זו.

והחלטתי למנות ועדה אשר תבדוק המקום או המקומות שמתאימים למטרה זו בסביבות תל-אביב ורמת גן ותציע הצעות.

הועדה תהיה מורכבת ממר שרון, ראש אגף תכנון במשרד ראש הממשלה, מר השמשוני, מנהל אגף תכנון במשרד הפנים, מר שפירי, האפוטרופוס לרכוש נטוש, מר יוסף וייץ מהקרן הקימת, ובאי כח עיריית תל-אביב, עיריית רמת גן ומועצת גבעתיים. ובזאת אתם מתבקשים למנות בא כוחכם לוועדה זו.

בכבוד רב

ד. בן גוריון

(חסרה תחילת המכתב)....בפארק יסללו כבישים ושבילים לתיירים ולמבקרים בכלי-רכב ובאופנועים, אולם שטח הפארק יהיה מגודר. סוגים ידועים של בעלי-חיים אולי יושמו בחצרות סגורות, או גם בכלובים.

תבררו המקום או המקומות המתאימים לכך ביותר (רצוי שהפארק יתפשט בהרים, אבל יהיו בו גם גאיות ועמקים), צרכי המים של הפארק והתקציב המשוער ליסודו ולהחזקתו.

הגישו מסקנותיכם לראש הממשלה.

יוסף וייץ ישמש יו"ר הוועדה.

בכבוד רב

ד. בן גוריון

ירושלים
כ"ח בסיוון תשי"י
13.6.1950

לכבוד: בן צבי, יו"ר מועצת גבעתיים
ב.צ. השמשוני, מנהל אגף התכנון במשרד הפנים
י. וייץ
י. ציז'יק, נציג ראש הממשלה
א. קריניצקי, ראש עיריית רמת גן
ס. שושני, ב"כ עיריית תל-אביב
ד. שפירא, האפוטרופוס לנכסים נטושים
א. שרון, ראש אגף תכנון במשרד ראש הממשלה

א.נ.
אתם מתמנים בזאת כחברי וועדה שעליה להציע לממשלה שטח או שטחים בקרבת תל-אביב, רמת גן וגבעתיים לסידור פארק או פארקים צבוריים, אם לא ימצא שטח גדול דיו הגובל עם שלושת הישובים העירוניים (תל-אביב, רמת גן וגבעתיים) – תציע שניים או שלשה שטחים, בני כמה מאות דונמים כל אחד, על מנת שלתושבי הישובים הנ"ל תהיה אליהם גישה נוחה וקרובה.
האדמה צריכה להיות לא אדמה פרטית.
י. ציז'יק ירכז פעולות הוועדה.

בכבוד רב
ד. בן גוריון

ירושלים
ט' באלול תשי"י
22.8.1950

לחברי הממשלה,
ב-13 ביוני 1950 מיניתי ועדה – מורכבת מיוסף וייץ, מקרן קימת לישראל, אברהם קריניצקי ראש עיריית רמת גן, סעדיה שושני, ב"כ עיריית תל-אביב, ש. בן-צבי, יו"ר מועצת גבעתיים, ד. שפירא, האפוטרופוס לנכסים נטושים, א. שרון, ראש אגף התכנון במשרד ראש הממשלה, השמשוני, מנהל אגף תכנון במשרד הפנים, י. ציז'יק, נציג ראש הממשלה, שיציעו לממשלה שטח או שטחים בקרבת תל-אביב רמת-גן וגבעתיים שישמשו פארקים ציבוריים, על מנת שלתושבי הישובים הנ"ל תהיה אליהם גישה נוחה וקרובה. האדמה צריכה להיות לא אדמה פרטית. הועדה בדקה הצרכים של תושבי האזור הצפון בתל-אביב ורמת גן, בחנה כל הבעיות הכרוכות בהקמת גנים ציבוריים, ביקרה בכל השטחים הבאים בחשבון, ופה אחד הציעה להקים שלושה פארקים נפרדים, אחד בצפון תל-אביב על השטח שבין שיד מוניס הירקון, תחנת הרכבת, שכונת המעביר על שטח כללי של 1750 דונם. פארק שני – דרומית מרמת גן ומזרחית מתל-אביב וגבעתיים, על שטח רצוף של 800 דונם. פארק שלישי בדרום תל-אביב, במזרחה של יפו, באזור תל ריש, שישתרע על שטח של 1000 דונם. כל האדמות בשטחים המוצעים הם רכוש נטוש. אני מציע לממשלה לאשר הצעת הועדה.

בכבוד רב
דוד בן גוריון

תכנית להקמת פארקים מטרופוליניים מגשימה אפוא את חזונו של בן-גוריון והיא נגזרת מן התפיסה התכנונית הכלל-ארצית, המתייחסת לשמירה על חיצים ירוקים בין המרחבים העירוניים, ובהם גם הנחלים העוברים במרכז הארץ.

ציון-דרך היסטורי מרכזי בהיסטוריה התכנונית של ישראל היא תכנית המתאר הארצית לבנייה, פיתוח וקליטת עלייה – תמ"א/31. התכנית ראתה במרחב הלאומי צירוף של מספר אזורים מטרופוליניים והתופעה המוכרת בעולם הפכה למסגרת התכנית. המרחב העירוני המטרופוליני מבטא את מרחב הבחירה האישי של האוכלוסייה העירונית המודרנית (שחר, 1998). החל מתמ"א 31 ואילך אומצה הגישה המטרופולינית בתכנון הארצי, והפארקים המטרופוליניים הפכו לפן חשוב ואינטגרלי בתכנון הארצי והמחוזי.

הפארק המטרופוליני הוא כיום מרכיב מרכזי בתכנון העירוני והמטרופוליני בישראל. פארקים מטרופוליניים מתוכננים לשמש כמרחבים לנופש בחיק הטבע עבור האוכלוסייה החיה בצפיפות בסמוך להם. בקנה-מידה ארצי, הפארקים המטרופוליניים הם חלק מן החיצים הירוקים שבין המערכים האורבאניים, ונודעת להם חשיבות בהגדרת זהות הערים ובקביעת דופןותיהן. לפארקים יש חשיבות יתרה על רקע הגידול בשיעור הזמן הפנוי שבידי האוכלוסייה, והעלייה בתודעה ובביקוש לשירותי נופש, בילוי וביציקת תוכן לשעות הפנאי של האזרח.

צירי הנחלים העוברים בסמוך לעיר, מזמנים גרעין טבעי ליצירת פארקים מטרופוליניים רחבי-ידיים בשולי הסביבה העירונית הצפופה. כך נוצר שילוב מיטבי בין הפוטנציאל של נחל זורם (ושיקומו בחלק מן המקרים) וסביבתו, לבין צרכים חברתיים. גם השטחים החקלאיים המקיפים את הערים הם עתודה אפשרית לפארק, הן כשטח פתוח שעליו ניתן לתכנן פארק והן כשטחי-חקלאות המשולבים בפארק.

ככלל, עם הצטופפות הערים בישראל והתרחבותן, יש להגן על השטחים הפתוחים הנמצאים בסמוך להן כדי ליצור חיצים ירוקים ומרחבי-נופש בין הערים וכדי למנוע מצב לא-רצוי של רצף בנוי. מן ההיסטוריה ניתן ללמוד שהאינטרס הציבורי עמד מאז ומעולם מול האינטרס הכלכלי המיידי, וערים שהשכילו להגן לפני 100 שנה ויותר על השטחים הפתוחים שבהן ומסביבן, הן הערים הנחשבות היום לערים מוצלחות.

ב. פארקים ואזורי-נופש מטרופוליניים בתכניות המתאר המחוזיות

שטח פתוח שנועד לנופש ברמה האזורית-מטרופולינית זוכה לביטוי כיעוד-קרקע רק בחלק מן התכניות המחוזיות: "פארק מטרופוליני", "אזור-נופש מטרופוליני" או "פארק אזורי", קיימים כיעודי-קרקע בארבע מתוך שש תכניות המתאר המחוזיות: חיפה, תל-אביב, המרכז וירושלים. במחוז הדרום ובמחוז הצפון מוגדרים סוגים שונים של שטחים פתוחים, הכוללים בחלקם פיתוח למטרות פנאי ונופש, אך אינם זוכים להגדרה של פארק מטרופוליני. עם זאת, במחוז הדרום מקדמים תכנית-אב ומתאר לנחל באר-שבע, שרבים ממאפייניה עונים להגדרה ולתכליות של פארק מטרופוליני, אף שיעוד הקרקע אינו כזה.

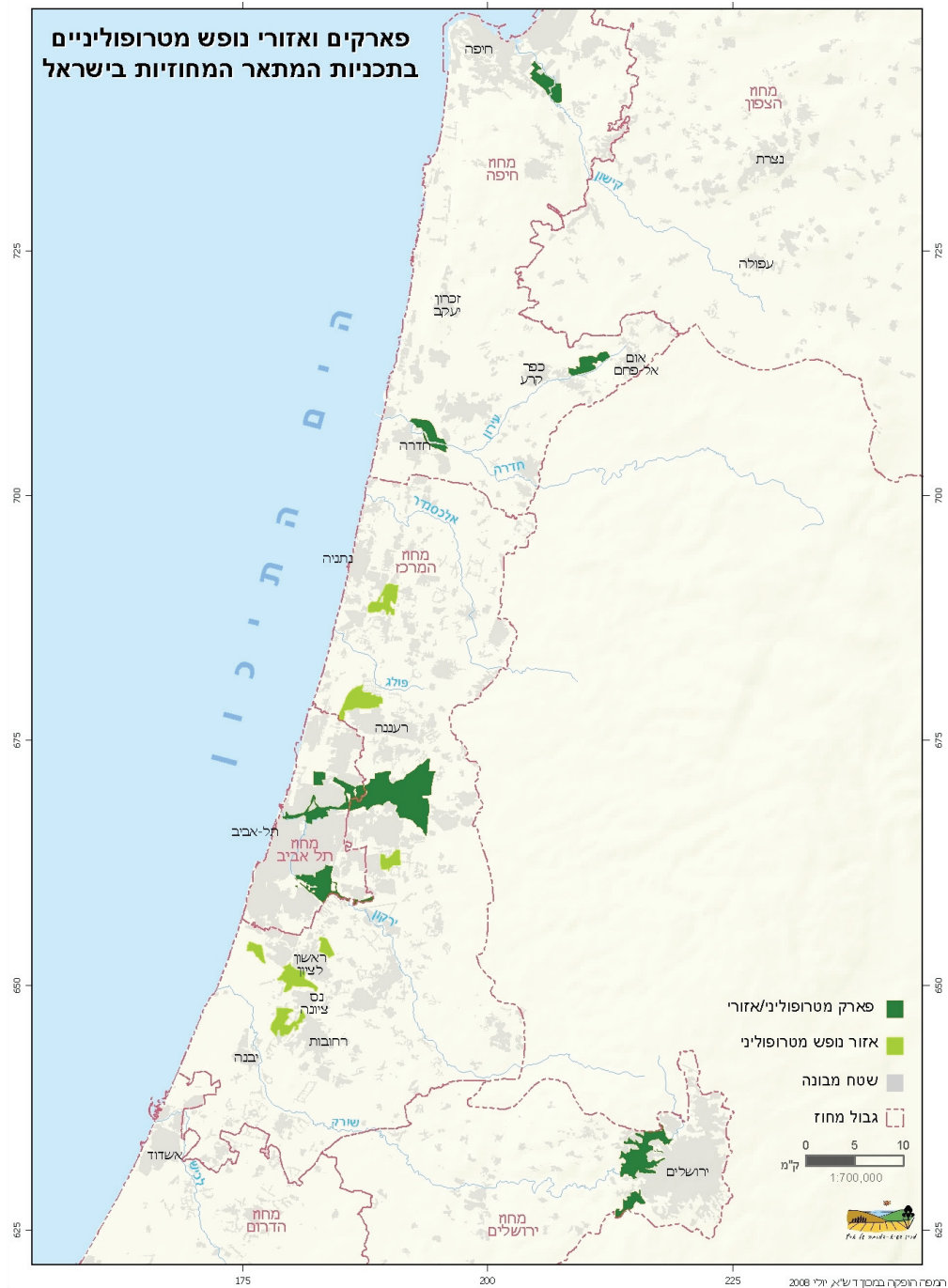
להלן השטחים המוגדרים פארקים ואזורי-נופש מטרופוליניים בתכניות המתאר המחוזיות:

טבלה מס' 1: פארקים ואזורי-נופש בישראל

מחוז	שם הפארק	שטח הפארק בדונם	רשויות מקומיות בתחום הפארק או גובלות עמו	מאפיינים עיקריים של השטח
חיפה	פארק מטרופוליני נחל הקישון	7,700	חיפה, מועצה אזורית זבולון, נשר	נחל הקישון וגדותיו, פיתולים בחלק המזרחי וכן צומח גדות נחלים, צומח מליחות. שטחים חקלאיים בעלי ערך נופי, תפקוד חיץ.
	פארק אזורי נחל חדרה	4,700	חדרה, מועצה אזורית מנשה	הנחל וגדותיו, אזורים לחים וביצתיים ייחודיים בסביבותיו, שטחים חקלאיים פתוחים, גבעות כורכר ודיונות במערב. מספר אתרי מורשת ואתרים ארכיאולוגיים.
	פארק אזורי עירון	2,700	אום אל פחם, כפר קרע, ערה	מדרונות רמת מנשה בכיוון ואדי ערה, שרידי יער אלון תבור, בתות סירה וכרמי זיתים. בחלק המזרחי מדרונות תלולים חרוצים בגאיות.
מרכז	אזור-נופש מטרופוליני מזרח-נתניה	5,305	נתניה, מ.א. לב השרון, מ.א. חוף השרון, קדימה, אבן-יהודה	שטחים חקלאיים בעלי ערך נופי רב הגובלים ביער אילנות המכיל אוכלוסיות צומח ייחודיות. סמוך לשמורות-טבע, חשוב כאזור-חיץ.
	אזור-נופש מטרופוליני צפון רעננה חוף השרון	7,007	רעננה, מ.א. חוף השרון	שטחים חקלאיים בעלי ערך נופי גבוה, עם זיקה לרכס כורכר וחמרה חרוצים ולמרחב נחל פולג. חשוב כאזור-חיץ.
	אזור-נופש מטרופוליני בקעת אונו	3,928	גני-תקווה, סביון, מ.א. דרום השרון, פתח-תקווה	שטחים חקלאיים בעלי ערך נופי רב המהווים ליבה של שטחים פתוחים בלב אזור בנוי המיועד לפיתוח אינטנסיבי.
	אזור-נופש מטרופוליני צפון-מזרח ראשל"צ	1,961	ראשון-לציון	שטחים חקלאיים בעלי ערך נופי רב. חלק מהחיץ הפתוח ממזרח לראשון-לציון.
	אזור-נופש מטרופוליני מערב ראשל"צ	1,970	ראשון-לציון	שטחי חולות, מיוצבים בחלקם, בין השפד"ן לראשל"צ. חלקם נתפס על-ידי "הסופרלנד" ויוזמות נוספות.

מחוז	שם הפארק	שטח הפארק בדונם	רשויות מקומיות בתחום הפארק או גובלות עמו	מאפיינים עיקריים של השטח
מרכז	אזור-נופש מטרופוליני נס-ציונה-דרום	5,475	נס-ציונה, רחובות, מ.א. גן-רווה	גבעות כורכר שבחלקן השתמרה צמחיית כורכר אופיינית וביניהן שטחים חקלאיים. האזור קרוב מאוד לקצה הדרומי של שמורת רכס הכורכר של נס-ציונה, ובגבולו המערבי מרחב נחל שורק.
	אזור-נופש מטרופוליני נס-ציונה צפון	5,854	ראשון-לציון, נס-ציונה, מ.א. גן-רווה	גבעות כורכר וביניהן גבעת האירוסים, בין שטחים חקלאיים. האזור יוצר רצף אחד עם הגן הלאומי נס-ציונה ועם אזור הנופש הדרומי.
	פארק הירקון במחוז מרכז	29,000	הוד השרון, פתח-תקווה, מ.א. דרום השרון, גילגוליה	מרחב נחל וגדותיו, כולל צמחיית נחלים עשירה. בחלקו העליון זרימה של מים שפירים. שטחים חקלאיים ואתרים היסטוריים ואתרי מורשת והתיישבות. הפארק כולל שני גנים לאומיים.
תל-אביב	פארק מטרופוליני ירקון	כ-9,000	תל-אביב, רמת השרון, בני-ברק, רמת-גן	נחל וגדותיו, פארק מגוון אשר גובלים בו שטחים חקלאיים. כולל פארק גני-יהושע.
	פארק מטרופוליני אריאל שרון	כ-8,000	תל-אביב, רמת-גן, יהוד, חולון, אזור, רמת-אפעל	שטחים חקלאיים בעלי ערך נופי רב הסובבים את נחל איילון, כוללים את שטחי מקווה-ישראל ואתר חירייה.
ירושלים	פארק מטרופוליני מערב (מעמק הארזים ועד נחל רפאים בדרום)	כ-20,000 דונם.	ירושלים, מבשרת-ציון, מועצה אזורית מטה-יהודה	הרי יהודה על ערכי הטבע, הנוף והמורשת שבהם, נופי נחלים, עמקים וטרסות.

מפה מס' 1: פארקים ואזורי-נופש בתכניות המתאר המחוזיות בישראל



6. היבטים של סביבה, חברה וכלכלה בפארקים: עיקרי הנושאים

א. טבע ונוף במרחב המטרופוליני

בחלק מן השטחים המיועדים לפארקים ולאזורי-נופש בישראל, קיימים נופים וערכי-טבע בולטים וחשובים שנועדו לשימור ולשילוב בפארק אשר יקום בהם. גם בשטחים בהם נופים אלה אבדו, ראוי לשלב שיקום ושחזור של נופי העבר, כגון יער-פארק של אלוני-תבור באזור השרון, שיקום אזורי החולות או יצירה של בתי-גידול לחים. שיקומם ושחזורם של בתי-גידול טבעיים, התפתח מאוד בשנים האחרונות בעולם המערבי ואף נוצרה התמחות המתמקדת בעבודות פיתוח ובאספקת שירותים לשיקום בתי-גידול. לשימור, שיקום ושחזור של בתי-גידול טבעיים יש יתרונות חינוכיים ונופשיים הנובעים מקיומם של נופים ושטחים טבעיים בקרבה לריכוזי-אוכלוסין וזאת לצד התרומה הסביבתית האפשרית של בתי-גידול חדשים ושמירה על מסדרונות ורצפים פתוחים. שטחים טבעיים הם גם מרכיב מרכזי של רוח המקום של פארק וכלי מרכזי במיתוגם ובייחודם של פארקים והערים הסמוכות להם. בכדי להשיג יעדים אלו, חשוב כי תכנית לפארק או לאזור-נופש מטרופוליני תלווה בנספח נופי ואקולוגי כרקע וכבסיס לתכנון.

ב. הפן החברתי בפארקים המטרופוליניים

הפן החברתי של תכנון הפארק המטרופוליני מתמקד בציבור משתמשי הפארק ועוסק בדרכי השימוש והבילוי המועדפות בביקורים מתוכננים ואקראיים של ציבור זה. שני מרכיבים אלה – זיהוי הציבור לקבוצותיו ואופי המגע בין הציבור לבין הפארק – מעשירים את התכנון הפיזי והפונקציונאלי של הפארק ומוסיפים לו ממד איכותי. ברמה הפרטנית מתייחס הפן החברתי של התכנון לאופן הבילוי בפארק, למעורבות התושבים בתכנון ובניהול וכן להשפעות התכנון הפיזי על איכות הביקור בפארק. מן הפן החברתי נועד התכנון ליצור מקום שהמבקרים ייהנו בו ויירצו לשוב אליו – מקום שתושבי הסביבה יחוו אליו שייכות ויהיו מעורבים במתרחש בו. צעד ראשוני וחיוני בכיוון זה הוא בניית זהות מוגדרת לפארק המתוכנן, כדי להפוך את השטחים הפתוחים שעליהם הוא יקום לישות ברורה.

קביעת השימושים בפארק תיעשה בין היתר באמצעות סקר צרכים וביקושים בקרב כל אוכלוסיית היעד של הפארק – הן במרחב המטרופוליני כולו והן בקרב האוכלוסייה

הסמוכה אליו. כדי להשיג תוצאות מיטביות, על הליך התכנון להתבצע תוך שיתוף הציבור הרלוונטי ומתן משקל נכבד לצורכי האוכלוסייה המתגוררת בסמיכות. כמו כן יש להותיר בתחומי התכנית שטחים לתכנון עתידי לפנאי ונופש, כמענה לצרכים ולביקושים שמעבר לעתיד הנראה לעין.

ג. תכנון ברוח המקום

העצמת רוח המקום היא יסוד מרכזי בתכנונם של פארקים ואזורי-נופש מטרופוליניים. על-פי תפיסה זו, פארקים יתוכננו ויוקמו על יסוד הפוטנציאל והאיכות המקומית האופיינית אשר יעשירו את תוכני הפארק וישתתפו ביצירת נופו וחזותו. בסופו של תהליך ובראייה ארצית, ניתן יהיה לזהות פארקים מטרופוליניים שונים זה מזה, בכל רחבי הארץ, שיבטאו בצורה הטובה ביותר את רוח המקום של כל אזור וידגישו את המגוון ואת עושר התכנים של ארץ-ישראל. תכנון ברוח המקום מחייב היכרות מעמיקה עם המקום המתוכנן: התנאים הפיזיים – מבנה השטח, הצומח, האקלים, ממשק המים; ההיבטים התרבותיים – החקלאות, התפתחות היישוב, התרבות, ההיסטוריה והארכיאולוגיה. לצד לימוד הפרטים תידרש הבנת המכלול ומערכות הקשרים השונות בין מרכיביו. מתוך המכלול המורכב של התנאים הטבעיים ומעשי-ידי-אדם, יש לזהות את המוטיבים המרכזיים ואת האלמנטים הבולטים והמובילים המגדירים את רוח המקום בתודעת המבקרים בפארק.

ד. אינטנסיביות הפיתוח בפארקים

אחת הסוגיות המרכזיות העולות בתכנון פארקים ואזורי-נופש מטרופוליניים היא מידת האינטנסיביות הראויה בפיתוח השטח. עבודה זו גורסת כי על רוב רובו של השטח המיועד לפארק או לאזור נופש להיות שטח פתוח – אקסטנסיבי ואינטנסיבי – שטחים לשימור ולשיקום ערכי טבע ונוף ושטחים חקלאיים. שטח הפארק או אזור הנופש, צריך להיות פתוח למעבר חופשי של הציבור. הפארקים ואזורי הנופש מיועדים לכלול גם שימושים מסחריים, כולל בינוי למטרות שונות, כחלק מן הייעוד האינטנסיבי, אך שימושים אלה יתפסו חלק קטן משטח הפארק, ומיקומם ייקבע כך שלא ימנעו מעבר חופשי מכלל הציבור.

ה. שילוב שטחים חקלאיים בפארקים ובאזורי-נופש מטרופוליניים⁷

הפארקים ואזורי הנופש המטרופוליניים בישראל כוללים, רובם ככולם, שטחים חקלאיים. לפיכך יישאו התכנים, הדימויים ואופי שירותי הפנאי שיסופקו בהם, תכנים ומשמעויות הצומחים מן הנוף וההקשר החקלאי שלו. מניסיון שנרכש באירופה ובארה"ב אנו למדים כי תכנים חקלאיים אכן משמשים בפועל לבנייתן של מערכות פנאי ונופש בתחומי פארקים גדולים הסמוכים לערים. קיימות מספר דרכים לשילוב החקלאות בפארקים ובאזורי הנופש המתוכננים בישראל, הן בשלב התכנון והן בשלב היישום: החקלאות יכולה לשמש יצירת-נוף המלווה פעילויות-נופש ומסלולי-טיול, להעניק רקע פסטוראלי לאתרי בילוי, פיקניק ופנאי, ולתת תצורת-גינון המזילה את אחזקתם של פארקים מטרופוליניים גדולים כעיבוד חקלאי אשר ישתלב בפארק. השדה החקלאי ימשיך לשאת פרי שתועלתו והתמורה לו יתבטאו בקונטקסט של תפקודי הפארק המטרופוליני וישמש גם חיץ ידידותי ונקי בין העיר לסביבתה. משילוב תצורות-חקלאות ידידותיות לסביבה בקרבת הערים, צפויה תרומה בריאותית בזכות ההפחתה בכמויות הדישון וההדברה וכמקור לתוצרת-חקלאית בעלת זיקה ישירה לתושבי העיר, כמו חלקות המציעות את תוצרתן בשוקי העיר, בשוקי-איכרים מסורתיים, בהפצה ישירה לבתי התושבים, בנקודות-ממכר בשטח הפארק וכו' וכן כחלק מתכנית הלימודים בבתי-ספר יסודיים ותיכוניים, בהדגמת חילופי העונות וצורות העיבוד המסורתיות והמודרניות, בהדגמת דרכי העיבוד החקלאי וקירובן לתודעת הציבור הרחב ובהפיכת החקלאות למוקד-עניין בפני עצמו. למימוש של רעיונות אלה יידרשו כלים כלכליים אשר יתמכו בתכנים החקלאיים שיתקיימו בתחומי הפארקים.

ו. היתכנות כלכלית להקמת פארקים ודרכי מימון לפארק

לצד התועלות החברתיות והסביבתיות העולות מקיום פארקים, יש גם תועלות כלכליות רבות הניתנות לכימות: עליית ערכי הנדל"ן במרחב הבנוי הסובב, תועלות הנובעות מפעילויות של טיול ונופש, משיכת אוכלוסייה חזקה, קיום ריאות ירוקות, שבירת איי-חום עירוניים, צמצום הנגר העילי, הזנת האקוויפרים, ועוד. עלויות ההקמה והאחזקה של פארקים כוללות שלושה שלבי-מימון עיקריים: גאולה ושחרור השטח, פיתוח והקמת הפארק ותחזוקתו השוטפת. בהתבסס על ניסיון שנצבר במדינות אחרות ועל ידע שנאגר בישראל, מסתבר כי לא ניתן להקים ולתחזק פארק ציבורי גדול בגישה של "משק סגור"

⁷ להרחבה בנושא זה ראו: שילוב שטחים חקלאיים בפארקים ואזורי-נופש מטרופוליניים, מוטי קפלן, נירית ויטמן, אדרי' ענת הורביץ, בהנחיית מנחם זלוצקי, הוכן עבור המשרד להגנת הסביבה, 31.8.2008.

בלבד וכי יש לגייס לו מקורות-מימון חיצוניים. הפארק במהותו הוא מוצר ציבורי נתמך, וכך גם יש לתכננו. יש להימנע מגדישתו בשימושים מסחריים רק מתוך כוונה להרחיב את בסיסו הכלכלי. תכנון הפארק חייב להיעשות מתוך ראייה בת-קיימא שאינה מחייבת לפתחו בתקופה קצרה ולהעמיס עלויות נוספות על אלו הכרוכות בהקמתו. באזורי הנופש המטרופוליניים של מחוז המרכז מאפשרת התכנית המחוזית לייעד עד 15% מהשטח להשלמת בינוי עירוני גובל. אם יוחלט על מימוש שטחים אלה בהתאם לצורכי ויעדי הפיתוח והשימור במרחב, יוכלו פירות הפיתוח לשמש מנוף-פיתוח ראשוני למימוש השלבים הראשונים של הפארק. שלביות המימוש של אזור הנופש צריכה להתייחס גם לקשר שבין פירות הפיתוח לבין גאולת השטח; כלומר, העמדתו לטובת כלל הציבור.

7. המלצות ליישום

- ♦ מסמך זה – ובעיקר העקרונות המותווים ב"מדריך למתכנן" – ישמשו בסיס להכנה ולבחנה של תכניות בתחומי פארקים ואזורי-נופש מטרופוליניים בישראל.
- ♦ כדי להשלים את תשתית הידע הקיימת לגבי תכנון ומימוש פארקים ואזורי-נופש, יש להשלים בהקדם עבודות-המשך בנושאי שילוב החקלאות בפארקים, ניהול ארגוני ומימון של פארקים גדולים.
- ♦ יש לקדם פיילוטים בכמה מן הפארקים ואזורי הנופש, בשיתוף עם הרשויות המקומיות והקהילות המקומיות. מהלך זה ידרוש מינוי פרויקטור לכל פארק.
- ♦ מאחר שהשטחים המיועדים לפארקים ולאזורי-נופש נועדו לטווח הארוך של עשרות שנים, יש להציב בעדיפות עליונה את השמירה על עתודות אלו מפני פעולות בלתי-הפיכות אשר תפגענה בהן. המדיניות התכנונית בשטחים המיועדים לאזורי-נופש מטרופוליניים תקפיד על ראייה כוללת של כל שטח קרקע שזהו ייעודו. יש להימנע ממתן היתרים לשימושים חורגים ויש לפעול לאכיפה קפדנית נגד עבירות בנייה, על-מנת להשאיר את מרב הגמישות לתכנון אזור הנופש ועל-מנת לשמר את ייחודו לקראת התכנון והמימוש. כמו כן מוצע לבצע פעולות למיצוב מעמדם של הפארקים, כמו למשל נטיעת חורשות-צל והסדרת שבילי-הליכה במקומות בהם הדבר אפשרי מבחינה תכנונית וקרקעית. יש לשים דגש מיוחד על זמינות הפארקים לתושבי היישובים הסובבים אותם.
- ♦ כדי להבטיח שהפארקים יהיו בעלי איכות לטווח הארוך, על מוסדות התכנון להימנע מאישור תכניות המייעדות שטחים מסחריים ניכרים בשטחים המיועדים לפארקים ולאזורי-נופש. על התכניות לשמור על ראייה ארוכת-טווח, רחבה וכוללת, תוך התייחסות לשלכיות הפיתוח והותרת מרווח-פעולה רחב לדורות הבאים.
- ♦ ממשלת-ישראל תכיר בחובתה לתמוך בהקמת פארקים מטרופוליניים בישראל, כשם שעשתה בתקצוב ובהקמת חברה ממשלתית לפארק אריאל שרון. טוב תעשה ממשלת-ישראל אם תכיר בפארקים כשירות חברתי וכתשתית הנדרשת לציבור טוב יעשו גם שאר רשויות המדינה – ארציות ומקומיות כאחת – אם יכירו בנחיצותם של הפארקים ואזורי הנופש לרווחת הציבור.

- ♦ יש לפעול מבעוד מועד לגיוס תרומות ומקורות-מימון חיצוניים אחרים לצורך מימושם של הפארקים ואזורי הנופש.
- ♦ על משרד התיירות להגביר את מעורבותו בתכנון ובניהול פארקים ואזורי-נופש מטרופוליניים, בהיותם תשתית תיירותית ראשונה במעלה.
- ♦ יש חשיבות להשתתפות משרד החקלאות לצורך המשך המחקר והפיתוח לשילוב החקלאות בפארקים ואזורי-נופש מטרופוליניים. במסגרת זו יפותחו כלים כלכליים לקיומה ולשילובה של החקלאות בתחומי הפארקים.
- ♦ על ממשלת-ישראל להכיר בחובתה לתמוך בחקלאות ידידותית לסביבה גם בתחומי הפארקים, כפי שנעשה במדינות מפותחות אחרות בעולם.

8. מדריך למתכנן

א. פארקים ואזורי-נופש מטרופוליניים – מאפיינים, מטרות ועקרונות כלליים לתכנון

א.1. פארקים ואזורי-נופש – מאפיינים

מספר מאפיינים עיקריים מבדילים פארקים ואזורי-נופש מטרופוליניים משטחים פתוחים אחרים:

- ❖ פארקים משתרעים על שטחים רחבי-ידיים בסדר-גודל של אלפי דונמים;
- ❖ פארקים מיועדים לענות בעיקר על צרכי פנאי ונופש, ובכלל זה שימושים בעלי סף-כניסה אזורי גבוה;
- ❖ פארקים משרתים ריכוז אוכלוסייה גדול, בקנה-מידה מטרופוליני – בדרך-כלל עיר ראשה ובנותיה;
- ❖ פארקים צמודים, לפחות בדופן אחת, לשטח עירוני מבונה.

א.2. פארקים ואזורי-נופש – מטרות

- ❖ מענה לצורכי הפנאי והנופש ברמה המטרופולינית ובזיקה מיידית לתושבים המתגוררים בסמוך לפארק;
- ❖ השלמת מערכת השטחים הפתוחים ברמה העירונית והמטרופולינית;
- ❖ מענה לצורך האנושי במרחב פתוח בליבו ובשוליו של אזור מטרופוליני מבונה;
- ❖ מענה לשימושים "מטרידים" של נופש בחיק הטבע, שלא ניתן להצמידם לשטחי-מגורים (פעילויות רעשניות וכו');;
- ❖ תרומה לקריאות ולבהירות המרחב ול"סדר העירוני" והמטרופוליני, על-ידי הבחנה ברורה בין הבנוי לבין הפתוח, ויצירת חֵץ בין מרחבים עירוניים בנויים;
- ❖ תרומה לתדמית העיר והאזור, לעיצוב ולדימוי העירוני, ובכלל זה מינוף השטחים הגובלים עם הפארק;
- ❖ יצירת מקום-מפגש חברתי, חיזוק הקהילה ברמה המקומית והאזורית;

- ◆ יצירת מקום בעל ערך חינוכי גבוה: חינוך סביבתי וחקלאי, ופעילות-ספורט;
- ◆ שמירה והשבה של מינים ובתי-גידול, ערכי טבע ונוף ושמירת מסדרונות למעבר צומח ובעלי-חיים;
- ◆ הבטחת קיומם של שטחים טבעיים בסמיכות מיידית לערים ולריכוזי-אוכלוסייה;
- ◆ תרומה לחלחול מי-נגר;
- ◆ קיומה של פעילות חקלאית בסמיכות לערים.

א.3. עקרונות ודגשים כלליים לתכנון

1. תכנון "רוח המקום"

העצמת "רוח המקום" היא יסוד מרכזי בתכנונם של פארקים ואזורי-נופש מטרופוליניים. "רוח המקום" (Genius Loci) היא מושג ששורשיו רומיים: לכל מקום "רוח" משלו, המשקפת את דמותו, תכונותיו ומאפייניו. על-פי תפיסה זו יתוכננו ויוקמו פארקים מטרופוליניים על יסוד האילויות והפוטנציאל המקומי האופייני אשר יעשירו את תוכני הפארק וישתתפו ביצירת נופו וחזותו. בסופו של תהליך, בראייה ארצית, ניתן יהיה לזהות פארקים מטרופוליניים שונים זה מזה בכל רחבי הארץ, ואלה יבטאו בצורה הטובה ביותר את רוח המקום של כל אזור וידגישו את מגוון ועושר תכניה של ארץ-ישראל. לאמירה זו שתי פנים המשולבות זו בזו:

- ◆ במישור הארצי – רשת הפארקים הארצית תשקף את המגוון המאפיין את ארץ-ישראל.
- ◆ במישור המקומי – הפארק המטרופוליני ישקף, יבטא ויעצים שני ערכים: את "רוח המקום" של המרחב הפתוח ואת "רוח המקום" של העיר והקהילה שאליהן הוא צמוד.

תכנון על-פי רוח המקום מחייב היכרות מעמיקה עם המקום המתוכנן. היכרות זו תכלול בראש ובראשונה את התנאים הפיזיים – מבנה השטח, הצומח, האקלים, ממשק המים, ההיבטים התרבותיים – החקלאות, התפתחות היישוב, ההיסטוריה והארכיאולוגיה המקומית, התרבות המודרנית – המרקמים ההתיישבותיים, מוקדי פעילות ועניין, ועוד. לצד הפרטים תידרש הבנת המכלול והבנת מערכות הקשרים השונות בין מרכיביו, בבחינת השלם העולה על סכום מרכיביו. מתוך המכלול המורכב של התנאים הטבעיים ומעשה-

ידי-אדם, יש לזהות את המוטיבים המרכזיים ואת האלמנטים הבולטים והמובילים המגדירים את "רוח המקום" בתודעת המבקר בפארק.

- ♦ במובן הפיזי – מהם המרכיבים הפיזיים האופייניים;
- ♦ במובן התוכני – מהם התכנים והרעיונות העיקריים העולים מן השטח; מהם מוקדי העניין והנושאים שאותם ראוי להדגיש ולפתח ומהם ערכי התרבות והמורשת שהפארק מגלם.

2. תכנון כולל של כל שטח הפארק/אזור הנופש

לתכנון הכולל של הפארק יש חשיבות רבה בשני מובנים:

א. תכנון הפארק כחלק מהתכנון המטרופוליני: תכנון הפארק ישתלב במערך הכולל של השטחים הפתוחים במרחב ויקושר למערכת השטחים הציבוריים הפתוחים (שצ"פים) של העיר הסמוכה. כך יושגו התועלות הבאות:

- ♦ רצף איכותי להגדלת מגוון השימושים האנושיים והגדלת אפשרויות הפנאי והנופש;
- ♦ שיפור הנגישות והקשר בין הפארק לבין תושבי העיר הסמוכה;
- ♦ תועלות סביבתיות: הבטחת קיומם של מעברים אקולוגיים ושל רציפות נופית.

ב. תכנון הפארק עצמו כיחידה אורגנית שלמה: בתכנון-כולל ניתן לשלב התניות מתאימות בין שלבי הפיתוח השונים, תוך הפניית משאבים מפירות הפיתוח של שטחים המיועדים לפיתוח במטרופולין ו/או בפארק, לטובת השטחים המיועדים לשימור ולטיפול כמרחבי-נופש.

יש להדגיש כי תכנון כולל לכל שטח הפארק, מחויב על-פי הוראותיהן של התכניות המחוזיות. במסגרת התכנון הכולל ניתן ורצוי לייעד שטחים לתכנון עתידי, לצרכים ורצונות שיעלו בעתיד.

3. הפן החברתי בתכנון פארקים מטרופוליניים

הפן החברתי בתכנון הפארק המטרופוליני עוסק במשתמשי הפארק (מבקרים, תושבי שכונות סמוכות, בעלי-עסקים בסביבה) ובמי שמושפעים בדרך זו או אחרת מקיומו.

בנוסף, פן זה עוסק ביחסים שבין הפארק העתידי לבין הקהילות שסביבו. בכך משלים הפן החברתי את התכנון הפיזי והפונקציונאלי ומעשיר אותו.

ברמה הפרטנית מתייחס הפן החברתי של התכנון לאופני הבילוי בפארק, לאופי המעורבות של תושבים בתכנון ובניהול וכן להשפעות התכנון הפיזי על איכות הביקור בו. המטרה היא ליצור מקום שמבקרים ייהנו בו ויירצו לשוב אליו; שתושבי הסביבה יחוו שייכות אליו ויהיו מעורבים במתרחש בו ובפיתוחו, ושהשפעותיו על חייהם תהיינה חיוביות, גם אם אינם מבקרים בו בפועל, אלא מושפעים מעצם קיומו בסביבתם.

הפארק המטרופוליני מוקף במספר קהילות – בדרך-כלל עיר גדולה ולצידה יישובים קטנים יותר שחלקם חקלאיים וחלקם פרבריים. הפארק והחלטות תכנוניות שונות שמתקבלות ביחס אליו, עשויים להשפיע על קהילות שלמות. למשל, נגישות טובה לפארק עשויה להביא לשגשוגה של תרבות-ספורט, הליכה או רכיבה על אופניים. אירועים שמתרחשים בפארק וזוכים לחסות מארגון מקומי של עסקים, עשויים לשמש מנוף להתפתחות עסקית וחברתית לקהילה השכנה.

צעד ראשוני וחיוני הוא בניית זהות מוגדרת לפארק המתוכנן, כדי להפוך את השטחים הפתוחים (שחלקם חקלאיים) שעליהם יוקם הפארק, לישות ברורה. זהות זו תאפשר התייחסות של התושבים (לדוגמה, בסקרי צרכים והעדפות) ופעילות בו ולמען הקמתו בפועל (במסגרת תהליכים לשיתוף תושבים בתכנון). במלים אחרות, לפני פיתוח הפארק או במקביל לכך, חשוב לקדם את השינוי בתפיסת הפארק, משטחים סתמיים פתוחים למקום מזוהה ומוגדר.

4. זיהוי ביקושים לשימושי פנאי ונופש ברמה המטרופולינית

כאמור, התכלית העיקרית של פארקים ואזורי-נופש היא לתת מענה לצורכי פנאי ונופש לתושבי המרחב המטרופוליני כולו, בזיקה מיידית לתושבי הסביבה. על תכנית הפארק/ אזור הנופש, להתבסס על פרוגרמה לצורכי-נופש. קביעת השימושים בפארק תיעשה על בסיס סקר-ביקושים בקרב כל אוכלוסיית היעד של הפארק – הן במרחב המטרופוליני כולו והן בקרב האוכלוסייה הסמוכה לפארק, כמפורט לעיל. על התכנית למנוע קונפליקטים אפשריים בין צורכי המשתמשים מכל המרחב, לבין רצונות האוכלוסייה הצמודה לפארק, וזאת באמצעות הליך של שיתוף הציבור ותכנון מרחבי שיתחשב בגורמים השונים. בנוסף, יש להותיר בתחומי התכנית שטחים לתכנון עתידי לפנאי ונופש, כמענה לביקושים עתידיים שמעבר לטווח הנראה לעין.

5. תכנון המקיים מערכות טבעיות

שטחה המצומצם של ישראל ועושרה הביולוגי והנופי גורמים לכך שבכל יחידת-תכנון נמצא מערכות טבעיות בעלות ייחוד אזורי, ארצי ולעיתים גם בינלאומי. מציאות זו, יחד עם תהליכי פיתוח מואצים, מחייבים תכנון רב-ממדי המשמר ערכי טבע, מורשת וסביבה. השטחים המיועדים לפארקים ולאזורי-נופש מטרופוליניים הם חלק ממארג השטחים הפתוחים הבינעירוניים, ויש חשיבות רבה בשימור ובשיקום ערכי הטבע והנוף בהם, וכן בתכנונם כחלק ממערך המסדרונות האקולוגיים הארצי. שטחים טבעיים – קיימים או משוקמים – המתאימים לפעילות-פנאי-ונופש אקסטנסיבית לתושבי המטרופולינים בזמינות ובנגישות גבוהה – מספקים תוכן זמין וזול לפעילות ציבורית ומשמשים כלי מרכזי למיתוג ולייחוד הפארקים והערים הסמוכות להם.

הפארקים המטרופוליניים אינם מקיימים רק מערכות טבעיות קיימות, אלא ניתן וחשוב להכשיר בהם שטחים טבעיים חדשים ובהיקף נרחב. בדרך זו ניתן להבטיח שטחים טבעיים בסמיכות מיידית לערים ולריכוזי האוכלוסייה, בנוסף לשטחים הטבעיים המצויים כיום במרחק שעות-נסיעה. לשטחים אלה נודעת חשיבות ציבורית רבה. יש להם גם חשיבות חינוכית לדור הנוכחי ולדורות באים בשימור המורשת הנופית והתרבותית של אזורי הארץ השונים.

6. חקלאות בפארקים

בישראל תופסים השטחים החקלאיים חלק ניכר משטחם של פארקים ואזורי-נופש מטרופוליניים. יש שהחקלאות היא עתיקה, כמו המדרגות החקלאיות בהרי-ירושלים שבפארק שורק ויש שהחקלאות משקפת ערכי מורשת והיסטוריה, כמו הפרדסים בשרון. בשני המקרים החקלאות היא חלק חשוב מרוח המקום. שטחים חקלאיים נרחבים בפארקים מעובדים בפועל, ומכאן שעתידם של הפארקים ועתידם של שטחי החקלאות קשורים זה בזה.

אחד המודלים הרווחים לקיומה של חקלאות במדינות אירופה, הוא "חקלאות פרי-אורבאנית"⁸ (פריפריה אורבאנית) משולבת בפארקים מטרופוליניים סביב הערים הגדולות. לחקלאות פרי-אורבאנית תפקודים רבים ויתרונות הנובעים מסמיכותה לעיר – הקרבה לצרכנים המעדיפים תוצרת טרייה ואיכותית, תיירות חקלאית, חינוך סביבתי, פנאי ונופש. חקלאות משולבת בפארקים מטרופוליניים תישא דגשים שונים

⁸ להעמקה בנושא זה, ראו: הערה 7 לעיל.

מאלה שנושאת החקלאות "הרגילה", והיא תניב תועלת לטובת החקלאים ומשתמשי הפארק גם יחד, תוך סבסוד הפעילות החקלאית במקרה הצורך.

החקלאות יכולה להשתלב בפארקים ובאזורי-נופש בכמה דרכים:

(א) כיצירת-נוף המלווה פעילויות-נופש ומסלולי-טיול ומוסיפה רקע פסטוראלי לאתרי בילוי, פיקניק ופנאי;

(ב) כתצורת-גינון המוזילה את אחזקתם של פארקים מטרופוליניים גדולים וכעיבוד חקלאי אשר ישתלב בפארק. השדה החקלאי ימשיך להניב פרי, שתועלתו והתמורה לו ייתפסו מעתה בקונטקסט של תפקודי הפארק המטרופוליני.

(ג) כחיץ ידידותי ונקי בין העיר לסביבתה;

(ד) כמקור לתוצרת חקלאית עם זיקה ישירה לתושבי העיר, כמו חלקות המציעות את תוצרתן בשוקי העיר, בשוקי-איכרים מסורתיים, בהפצה ישירה לבתי התושבים, בנקודות-ממכר בשטח, וכו';

(ה) כחלק מתכנית הלימודים במסגרות חינוכיות, בבתי-ספר יסודיים ותיכוניים, בהדגמות של חילופי העונות ושל צורות העיבוד המסורתיות והמודרניות, בהוראת הפרקטיקה החקלאית וקירובה לציבור הרחב, ובהפיכת המעשה החקלאי לאטרקציה ולמוקד-עניין בפני עצמו.

7. הפארק כמוצר ציבורי נתמך

מניסיון של מדינות אחרות מסתבר כי לא ניתן להקים ולתחזק פארק ציבורי גדול בגישה של "משק סגור" בלבד. פארק פתוח, גם אם הוא קולט מיליוני מבקרים בשנה, אינו יכול לשאת את עצמו מבחינה כלכלית. הפארק במהותו הוא מוסד ציבורי נתמך, ולכן יש לקדם את תכנון השטחים המסחריים בראייה של טובת משתמשי הפארק ולא כמנוף-כלכלי בלבד.

8. דרכים ותשתיות

יש להימנע ככל הניתן מהעברת כבישים בשטח הפארק לתנועה עוברת. בתוך הפארק יש להבטיח רצף של שבילים להולכי-רגל, לרוכבי-אופניים ולרוכבי-סוסים, תוך הפרדה בין סוגי התנועה השונים, כמתחייב מהצורך לשמור על בטיחות הולכי הרגל. יש להימנע ככל האפשר מחציית הפארק בתשתיות עיליות (כגון קווי-חשמל). תכנון של תשתיות

הכרחיות ייעשה כחלק מהתכנון הכולל של הפארק, ובהתאם לעקרונות המתווים של מסמך זה. מאחר שבחלק מן הפארקים ישנה מערכת תשתיות שאושרה כבר, מוצע לשלב בתכנית הפארק הוראות המטילות על יזמי התשתית מטלות ציבוריות בהקמה ובאחזקה של שטחים ציבוריים בפארק, ובטיפול נופי שישלב את התשתית בסביבתה.

9. קו המגע בין העיר (או הערים) לבין הפארק

מעצם הגדרתו, הפארק המטרופוליני גובל בריכוז-אוכלוסייה גדול ומשרת אותו. הפארק והיישובים הסמוכים לו יתוכננו כמכלול, וקו המגע בין העיר לבין הפארק יתוכנן כחלק מן המערכת המטרופולינית הרחבה.

(א) **הקשר בין הפארק למערכת השטחים הפתוחים בעיר** – בתכנון כולל ייתפסו הפארק ומערכת השטחים העירונית כמכלול המשכי ורצוף, בעוד שהפארק יאפשר שימושים הדורשים שטחים פתוחים נרחבים.

(ב) **אמצעי הגעה ונגישות** – בתכנון קו המגע בין הפארק לבין העיר הסמוכה, יש לשים דגש על נגישות באמצעות תחבורה ציבורית ושבילים להולכי-רגל ולרוכבי-אופניים, שיתחברו אל נתיבי ההליכה הקיימים באזור.

(ג) **דופן הפארק** – לפארק יש לפחות דופן משותפת אחת עם ריכוזי האוכלוסייה הסמוכים אליו. חשיבות גדולה נודעת לתכנון קו המגע שבין העיר לבין הפארק:

”אצבעות ירוקות” – הגדלת קו המגע בין הפארק לבין העיר באמצעות ”אצבעות ירוקות” שהפארק שולח אל תוך העיר, כך שיתחברו אל מערכת השטחים הפתוחים העירוניים. בדרך זו יוכלו תושבים רבים יותר ליהנות ממגע ישיר עם השטח הפתוח, הן מבחינת איכות החיים והן מבחינת ערכי הנדל”ן.

בינוי לאורך גבול הפארק – קיימים כמה חתכים עיקריים אפשריים, שלכל אחד מהם יתרונות וחסרונות. קו הבינוי הצמוד לפארק יכול להיות אקסטנסיבי (בנייה נמוכה) ובכך ליצור מעין חִיץ בין השטח העירוני האינטנסיבי לבין הפארק. קו הבינוי הצמוד לפארק יכול להיות גם אינטנסיבי וגבוה (בדומה לסנטרל-פארק בניו-יורק). כמו כן ניתן ליצור עירוב שימושים בצמוד לפארק: שילוב של מגורים, מסחר ומבני-ציבור. מובן שניתן לשלב לאורך קו המגע עם הפארק חתך מסוגים שונים.

בתכנון קו המגע עם הפארק יש לתת את הדעת, בין היתר, לנושאים הבאים: יצירת קשרים הולמים בין הפארק לסביבתו; השפעה נופית של השטח המבונה על הפארק

הפתוח ועל תחושתם של המשתמשים בו; יצירת תנועה ונגישות אל הפארק וממנו ויצירת דופן בנויה איכותית לפארק.⁹

ב. קווים מנחים לתכנון פארקים ואזורי-נופש מטרופוליניים

1.ב. קווים מנחים לתכנון פארקים ואזורי-נופש מטרופוליניים המקיימים מערכות טבעיות

פארקים ואזורי-נופש הם מטבעם שטחים פתוחים נרחבים בלב אזורים עירוניים. לכן יש הזדמנות ליישם בתכנונם עקרונות חשובים לשימור רצף של שטחים פתוחים, כמו מסדרונות אקולוגיים. מכאן שהצעד הראשון בתכנון הפארק או אזור הנופש המטרופוליני, יהיה לבחון את השתלבותו במרחב הפתוח הסובב אותו ולתכננו מזווית הראייה של המרחב הפתוח המצוי בתוך הפארק ומחוצה לו כמכלול אחד.

1. סקירת משאבי-טבע ויצירת מסד משולב של נתוני-תכנון

סקירת משאבי הטבע היא שלב ראשון והכרחי, שבלעדיו לא ניתן ליצור תכנית פארק המקיימת מערכות טבעיות. יש לוודא שסקירה זו תבוצע ע"י גופים בעלי ניסיון ויכולת מוכחת. סקירת המשאבים תיתן אפיון ומיפוי של המערכות הטבעיות בתחום התכנית ורשימת מצאי בוטאני וזואולוגי. ממצאי הסקר חייבים להיות משולבים ומוצלבים עם שאר נתוני התכנון, על-מנת שקונפליקטים פוטנציאליים יזוהו עוד בשלבי התכנון הראשונים.

2. הגדרת שימושי-קרקע לשימור מערכות טבעיות קיימות

בתחום התכנית חייבים להופיע שטחים שמורים שמטרתם קיום המערכות הטבעיות העיקריות בתחום הפארק. בין שטחים אלה לבין שימושי-קרקע אחרים חייבים להפריד אזורי-חיץ – בד"כ אזורים ברמת-פיתוח אקסטנסיבית, המאפשרים מיתון פעילות-אדם שעלולה לפגוע או להפריע לתפקודם של האזורים השמורים. אזורי החיץ נועדו גם לשמש מקום המפגש בין הבאים לפארק לבין העושר הטבעי שבו. בשטחי החיץ ניתן להקים טיילות, מרפסות, שבילי-תצפית, מסתורים, מגדלי-תצפית וכד'.

⁹ ראו לדוגמא מסמך עקרונות לתכנון אזורים בנויים הגובלים למרחב נחל הירקון, הוועדה המחוזית לתכנון ובנייה מחוז תל-אביב, 4.12.05.

3. זיהוי הזדמנויות ליצירה ולשדרוג מערכות טבעיות

הקמת פארקים מטרופוליניים מעניקה הזדמנות ליצור מערכות טבעיות יש מאין. יש לשאוף שבכל תכנית יופיעו הזדמנויות לפיתוח מערכות טבעיות בזיקה למרחב הגיאוגרפי. הזדמנויות אלו כוללות שטחים מוזנחים שדורשים שיקום נופי ובהם פוטנציאל ליצירת מערכות טבעיות, כגון מחצבות, גופי-מים, שטחים חקלאיים נטושים, מזבלות וכד'. ההזדמנויות לפיתוח מערכות טבעיות יהיו שונות בכל מרחב גיאוגרפי; לדוגמא, בשפלת החוף מדובר בבתי-גידול לחים ובאזורים הרריים מדובר בבתי-גידול כגון מצוקים, יערות, שטחי-בתה וכד'.

4. פיתוח תשתיות המקיימות מערכות טבעיות

בתחומי פארקים מטרופוליניים מצוי מגוון תשתיות בנויות, הכוללות דרכים, חניונים, גדרות ומבנים מסוגים שונים. קיומן של תשתיות אלו והצורך לשלבן בשטח ציבורי פתוח, מחייבים שילוב של טכניקות-בנייה ידידותיות לסביבה במערכות הטבעיות שבתחום הפארק.

5. דוגמאות למענה תכנוני בתחום התשתיות

תחום	היבט אקולוגי	דוגמאות למענה תכנוני
דרכי הפארק	סכנה לקטיעת בתי-גידול	♦ שמירה על מעברים פתוחים לחיות הבר ♦ גידור או מעברים ייעודיים למניעה של דריסת חיות-בר ♦ מיתון התנועה ♦ שילוט הדרכים
גידור	פוטנציאל ליצירת בתי-גידול לחיות-בר קטנות	♦ בנייה בחומרים מקומיים ♦ בנייה חופשית (ללא מלט) ♦ גידור בעזרת מערכות-צומח
מבני-ציבור	הזדמנות ליצור תשתיות לחיות הבר	♦ גגות ירוקים\חומים ♦ קירות ירוקים (מערכות-צומח אנכיות) ♦ תשתיות לקינון (תיבות, דרגשים)
תאורה	סכנה לדחיקת פעילות חיות הבר	♦ הגבלת תאורה לתחומים האינטנסיביים של הפארק

6. כלים לבדיקת תכניות המקיימות מערכות טבעיות

שלב	פעולה נדרשת	פירוט
א	תחקיר	האם בוצע תחקיר מכין על מרחב התכנון? בספרות ובידי גופים ציבוריים העוסקים בשמירת הטבע, קיים מידע רב על מרחבי-תכנון שונים. מידע זה ישמש להכנת סקירת המשאבים והפיתוח הרעיוני של הפארק.
ב	סקירת משאבי-טבע	האם בוצע סקר מקיף של משאבי הטבע שבתחום התכנית? סקירה זו נועדה לזהות ולמפות מערכות טבעיות ערכיות בתחום התכנית. מטרת הסקר לזהות אזורים לשימור ואזורים בעלי פוטנציאל לפיתוח מערכות טבעיות חדשות בתחום התכנית. כמו כן על הסקר לזהות נקודות-חיכוך אפשריות עם שימושי-קרקע נוספים בתחום התכנית. הסקר חייב להיערך בעונות מתאימות (בד"כ בחורף ובאביב).
ג	תכנון המשלב מערכות טבעיות	האם התכנית משלבת בתחומה מערכות טבעיות? כבר בשלב תכנית האב יש להקפיד על קיומם של אזורים המיועדים לשימור מערכות טבעיות. בתכנון יופיעו קווים מנחים לשימור. גם אם לכאורה לא אותרו בתחום התכנית מערכות טבעיות בעלות ייחוד, יש לוודא כי בתכנית מופיעים שטחים לפיתוח מערכות טבעיות בעלות זיקה לחבל הגיאוגרפי הנידון.
ד	שימור, מיתון, השבחה ופיצוי	האם נעשו כל המאמצים לקיים מערכות טבעיות בתחומי התכנית? בעת הכנת או בדיקת התכנית, יש לוודא שעקרונות השימור, המיתון, ההשבחה והפיצוי מקוימים. שימור: שימור של מערכות-טבע קיימות ומתפקדות בתחום התכנית. מיתון: מיתון השפעתם של שימושים נוספים על מערכות טבעיות קיימות (יצירת אזורי-חיץ). השבחה: זיהוי הזדמנויות לשדרוג מערכות קיימות או יצירת מערכות טבעיות איכותיות שישתלבו במרחב הגיאוגרפי. פיצוי: כשאין ברירה וישנה פגיעה כלשהי במערכת טבעית בתחום התכנית, יש לוודא שהוקצה בה שטח לפיצוי וליצירת חלופה.
ה	ניטור וניהול	האם התכנית עונה על צורכי הניהול של המרחב והמערכות הטבעיות שבתחומה? תכנית לפארק מטרופוליני המקיים מערכות טבעיות, מחייבת הכנת תכנית-ממשק שתפרט את דרכי הניטור (מעקב) והניהול של מרחב הפארק כולו והמערכות הטבעיות שבתחומה. הכנת תכנית הממשק חייבת להיות חלק אינטגרלי מעלות הפרויקט בשלב המרכז.

2.2. הפן החברתי בתכנון פארקים ואזורי-נופש מטרופוליניים

יישום הפן החברתי בתכנון פארקים מטרופוליניים, יכול את שלבי העבודה ואת המרכיבים הבאים:

1. סקר לאפיון ובדיקת צרכים בקרב משתמשים פוטנציאליים

סקר חברתי למיפוי ובדיקת צרכי משתמשים הוא צעד חיוני לפני ביצוע פעולות נוספות. הסקר יאפשר:

- ♦ אפיון אוכלוסיות המשתמשים על-פי משתנים דמוגרפיים, תרבותיים, חברתיים וכד'. בראש וראשונה יש לאפיין את תושבי הקהילות הסמוכות לפארק, תוך הקפדה על מגוון של תת-קבוצות;
- ♦ זיהוי צרכי המשתמשים ייעשה באמצעות תרגום מאפיינים שזוהו בשלב הקודם למונחי תכנון פיזי ופונקציונאלי (לדוגמא, ריבוי קשישים ידגיש את הצורך בסידורי נגישות לאנשים עם מגבלות פיזיות בתכנון נתיבי התנועה והמתקנים בפארק).

כך תתקבל תמונת המבקרים בפארק בעתיד, השותפים האפשריים לפעילויות שונות (כולל נותני חסויות) על צורכיהם והעדפותיהם לגבי אווירת הפארק ותכולתו וכן הגורמים המאפשרים והמכשילים תכנון מוצלח.

במקביל ובנפרד מסקר זה, ייערך גם סקר-ביקושים (כפי שהוזכר בפתיחה למסמך זה) שיתמקד בכל האזור המטרופוליני שבו נמצא הפארק, ואולי אף מחוצה לו.

2. חינוך סביבתי: היכרות עם הפארק ומשאביו ומעורבות פעילה בו

המטרה המרכזית בחינוך סביבתי היא חיזוק הקשר בין האדם לסביבה. הפארק המטרופוליני יכול לסייע בהשגת מטרה זו בפעולות שמכוונות לכלל האוכלוסייה, וזאת בזכות גודלו ותכניו המגוונים. לדוגמא:

- ♦ טיולים מודרכים למשפחות, כולל תחנות-הדרכה לאורך המסלול באתרים בעלי ערך היסטורי וסביבתי;
- ♦ צפייה בציפורים בעונות הנדידה;
- ♦ סיורי-מיניבוסים לקשישים;
- ♦ תכנית לבני-נוער, לשיקום אתרי-מורשת בשטח הפארק.

החינוך הסביבתי מכוון לכלל תושבי הקהילה, משפחות עם ילדים, בוגרים חובבי ספורט וטבע, ותלמידים ובני-נוער בחינוך הפורמאלי והלא-פורמאלי (תנועות-נוער, חוגי טבע וספורט).

רוב פעולות החינוך הסביבתי נעשות לאחר תכנון הפארק והקמתו. עם זאת, ניתן ורצוי להתחיל להפעיל לפחות חלק מהן כבר בשלבי התכנון. לדוגמא, סיורי-אופניים להיכרות עם אזורים בעלי ערך נופי או סביבתי, או טיולי משפחות באזורי הפארק המיועדים לשימור וטיפוח.

3. שיתוף והשתתפות תושבים בתכנון ובניהול הפארק

שיתוף תושבי הקהילות הסמוכות בתכנונו הפיזי של הפארק – חשוב כמו פעולות-חינוך-סביבתי לביסוס הקשר והשייכות אליו. כמו בכל תהליך של שיתוף הציבור בתכנון, לגורמים המקומיים יש השפעה מכרעת בשאלות הקשורות לזהות התושבים השותפים, לייצוג בעלי העניין ולשיטת השיתוף הרצויה. למשל, קיומם של ארגונים סביבתיים באזור, יכולים לסייע בארגון ובשיתוף התושבים בתכנון. תהליך השיתוף יתבסס במידה רבה מאוד על ממצאי הסקר שהוזכר בסעיף 1 לעיל.

שיתוף תושבים בתכנון הפארק, מאפשר את מעורבותם בהחלטות הנוגעות לתכנון ולניהול ואת השפעתם עליהן. במובן זה, שיתוף הציבור הוא חלק מנושא הנגישות החברתית לפארק.

4. נגישות חברתית וסביבתית

התכנון הפיזי והפונקציונאלי של הפארק, משפיע על נגישותו לקבוצות חברתיות רחבות. נושא הנגישות מורכב ממספר תחומים וביניהם:

- ♦ התאמות לאנשים עם מגבלות פיזיות וחושיות, קבועות או זמניות, שכן למעשה כל האוכלוסייה נזקקת בשלב זה או אחר להתאמות פיזיות ואחרות בעיצוב הסביבה;
- ♦ מניעת מחסומים כלכליים באמצעות:
 - ◊ כניסה ללא תשלום, שמאפשרת ביקור משפחתי בפארק גם לבעלי הכנסות נמוכות;
 - ◊ תחבורה ציבורית נוחה שמאפשרת גישה למי שאינם בעלי רכב פרטי ולמי שאינם נוהגים.

♦ תחושת ביטחון אישי שמתקבלת כתוצאה מכך ששטחים בפארק גלויים לעין מבחוץ וממרכזי-הפעילות, תאורה ונתיבי-תנועה יעילים. כך לא יחששו לבקר בפארק גם בני קבוצות חברתיות מוחלשות, כמו קשישים, נשים, מיעוטים אתניים וכד', שהם החשופים יותר לפגיעה בפארקים ובשטחים הפתוחים.

3.ב. קווים מנחים לתכנון ברוח המקום

תכנון ברוח המקום יכול את שלבי העבודה הבאים:

1. סקר מצב קיים

סקירה מפורטת של המצב הקיים – איכויות, תכונות, מאפיינים, רקע היסטורי, אסוציאציות, תיעוד ויזואלי, יצירות אמנות הקשורות למקום, שירה, ספרות, משמעות היסטורית, משמעות ערכית, תכנים רוחניים ותרבותיים.

סקירה

- (א) **סקירת התשתית הטבעית** – מורפולוגיה, ליתולוגיה, צומח, הידרולוגיה;
- (ב) **סקירת מעשי-ידי-אדם** – התיישבות עתיקה ומודרנית, חקלאות, אתרי-מורשת, טיפולוגיות-בנייה אופייניות;
- (ג) **סקירת ספרות, שירה, אמנות** – הנוגעות לשטח הנידון ולעברו;
- (ד) **תיעוד ויצירת מאגר ויזואלי** – ציור, צילום או כל דרך אחרת לתיעוד השטח. איסוף חומר קיים (ציורים עתיקים וחדשים, צילומי אמנים, תצלומי-אוויר, מפות) והתרשמות אישית – סיור בשטח, צילום ורישום;
- (ה) **תיעוד אישי** – בכתב או בכל דרך אחרת; נקיטת עמדה אישית ויצירת חיבור אישי בין המתכנן לבין הנוף והתכנים המקומיים.

אפיון

אפיון-מחדש של המקום לאור הנלמד בחלק הראשון: זיהוי המהות הערכית-רוחנית הקשורה במקום, המטען התרבותי-רוחני הקיים, מערכת הערכים הניתנת ללימוד בעקבות ההיכרות עם המקום – באיזה אופן מעשיר הביקור דווקא במקום זה את חיי המבקר.

2. זיהוי מרכיבי רוח המקום

זיהוי האלמנטים היוצרים את "רוח המקום", מתוך סך כל המרכיבים של המצב הקיים. זיהוי התכנים והנושאים המרכזיים, החומרים, הצבעוניות והמרקמים הבולטים, אלמנטים נופיים ובנויים.

(א) בחירת המרכיבים ההכרחיים לקיומה של רוח המקום בפארק, בשני מובנים:

◆ מה יוצר את "רוח המקום" – האלמנטים שהופכים שטח סתמי לכאורה למקום שלם, עשיר בתכנים ומובהק;

◆ מהו המבדיל והמייחד את המקום משאר המקומות.

(ב) הגדרת האלמנטים הנוספים המעשירים את האווירה והתכנים בפארק – גופי-מים, אתרים ואטרקציות.

3. מיפוי

המרכיבים של "רוח המקום" יועלו על מפה מפורטת ובה:

◆ מיפוי מרחבי של מרקמים אופייניים, תצורות-נוף, אלמנטים בולטים, טבעיים ומעשי-ידי-אדם, צמחייה וערכי-טבע המדגישים את אופיו הייחודי של המקום. כלל האתרים, המרקמים וחלקי הפארק הראויים לשימור, ובכלל זה ערכי-טבע מוגנים ואתרי-מורשת, נופים אופייניים (כגון שדות ומטעים), מבנים (מגדלי-מים, בתי-אריזה), טיפולוגיות (שדרות-ברושים, טרסות, פסיפס החלקות החקלאיות), נופים מופרים הטעונים שיקום והשבה;

◆ מיפוי אתרים ושטחים בעלי פוטנציאל מקומי, הנושאים בחובם את "זרע רוח המקום", אך רוח זו עדיין אינה מפותחת או שהיא מופרת מאוד וזקוקה לשיקום.

4. הגדרת שפה תכנונית ייחודית

לאחר היכרות ומיפוי מרכיבי "רוח המקום" בפארק והאלמנטים הראויים לשימור ולהדגשה, יש ליצור שפה תכנונית מקומית שעל-פיה יתוכנן הפארק. השפה תתייחס למספר מישורים:

- (א) "שלד הפארק": בניית "שלד תכנוני" לפארק – מפה בסיסית המתייחסת למרכיבים הבסיסיים של "רוח המקום" שזוהו בשלבי העבודה הראשונים: מבנה מורפולוגי, ערוצי הנחלים, פעילות אדם, אלמנטים בולטים בנוף וכן הלאה;
- (ב) זיהוי אופי הפארק ועוצמתו ("פארק המדרגות", "פארק הגבעות", "הפארק המישורי", חלוקה לחלקות וכן הלאה);
- (ג) היצמדות לקנה המידה המקומי האופייני;
- (ד) שימוש בטיפולוגיות-בנייה אופייניות: צמחייה, צבע, חומר ומרקם מקומיים ואופייניים.

5. יצירת מערכת עקרונות תכנוניים-מקומיים

"תכנון ברוח המקום" אין משמעו קפיאה על שמרים. לא רק מה שהיה הוא שיהיה. שימושי הפארק המודרני שונים במהותם מן הפעילות המסורתית בתחומי הפארק שיקום בעתיד. כדי להמשיך ולפעול "ברוח המקום" ומתוך אופיו הייחודי של המקום, ניתן לגזור מערכת-עקרונות מופשטת ולאמצה כמנחה להמשך הפעילות המודרנית שתתקיים בתחומי הפארק. המשך פעולה לאור עקרונות אלה, עשוי להגשים את התכנון ברוח המקום.

ג. פארקים ואזורי-נופש מטרופוליניים – ההליך התכנוני ותוצריו

בחלק זה נציג את:

ג.1. הליך התכנון

ג.2. תוכן התכנית

הגישה הבסיסית המנחה מסמך זה היא גישת התכנון "ברוח המקום". גישה זו, מעצם מהותה, מחייבת תכנון ייחודי לכל פארק על-פי מאפייניו הייחודיים. לכן, אין בכוונת פרק זה ליצור מסגרת נוקשה המחייבת תוצר תכנוני אחד. תכליתו להציע מתווה של מרכיבים לתכנון כל פארק או אזור-נופש, מתוך מטרה להגיע לתכנית ייחודית, איכותית ובת-מימוש של כל פארק.

מובן שלא מדובר ברשימה סגורה, אלא בארגז-כלים בסיסי בלבד.

ג.1. הליך התכנון

הליך התכנון של פארק או אזור-נופש מטרופוליני, יתבסס בראש ובראשונה על היכרות עם המצב הקיים, כמפורט להלן:

סקירת משאבי הטבע כמפורט בפרק ב.1 במדריך זה.

מיפוי הפן החברתי בתכנון הפארק – כמפורט בפרק ב.2, ובין היתר:

- ♦ סקר חברתי ובדיקת צרכים בקרב המשתמשים הפוטנציאליים;
- ♦ שותפות ראשי רשויות ותושבי האזור בהליך התכנון, עוד משלביו הראשונים.

סקירה ואפיון מרכיבי "רוח המקום" כמפורט בפרק ב.3 במדריך זה:

- ♦ סקירת התשתית הטבעית;
- ♦ סקירת מעשי-ידי-אדם;
- ♦ חקלאות;
- ♦ סקירת ספרות, שירה, אמנות;
- ♦ תיעוד ויצירת מאגר ויזואלי.

סקר ביקושים לשימושי פנאי ונופש: סקירת הביקוש לשימושי פנאי ונופש, כולל שימושים היוצרים מטרדים (כגון מטרדי-רעש) שלא ניתן למקמם בקרבת אזורי-מגורים. כבסיס לתכנון אזורי-נופש מטרופוליניים, יש לבצע סקר ביקושים לשימושי פנאי ונופש בקרב כל אוכלוסיית המטרופולין.

רקע סטטוטורי: סקירת התכניות החלות על השטח והכנת טבלה שתפרט את השימושים המותרים בתכניות ואת הזכויות המותרות על-פיהן, כולל זכויות למבנים חקלאיים.

בעלויות: תרשים-בעלויות שיכלול חלוקה לבעלים פרטיים ובעלות המדינה (כולל חלוקת-משנה – קק"ל, מנהל וכו'). בטבלה יש לפרט את זהות החוכרים של קרקעות המדינה, את סוג החוזים ואת מועד סיומם.

גבולות שטחי השיפוט של הרשויות המקומיות;

על-סמך ממצאי הסקר יוגדרו המטרות, הנושאים המרכזיים, השימושים הרצויים, השטחים לשימור, ייעודי הקרקע וכן הלאה. שלבים אלה ייערכו תוך שיתוף התושבים ובהשתתפותם.

ג.2. תוכן התכנית

בחלק זה נפרט מספר מרכיבים שעל-פי תפיסתנו יש לכלול בתכנית לפארק מטרופוליני. כאמור, אין זו רשימה סגורה, אלא רק דגשים על מרכיבים שהם לדעתנו מרכיבי המפתח בתכנון פארקים. תוכנם של מרכיבים אלה משתנה מפארק לפארק בהתאם לאופיו וזהותו.

1. ייעודי הקרקע בתכנית יגדירו, בין השאר, את התכנים הבאים:

- ♦ שטחים אקסטנסיביים (כולל שטחים חקלאיים) הם חלק הארי של הפארק;
- ♦ שטחים למוקדי-נופש אינטנסיביים בעלי "סף-כניסה" מטרופוליני/אזורי. מאחר ועל אזורי הנופש והפארקים לתת מענה לצרכים אלה לטווח הארוך, לא יעלה בשלב ראשון היקף השטחים המסחריים (המגודרים) שבפארק על 10% משטחו. את היקף השטח המסחרי ניתן יהיה להרחיב עד 15% אם יוכח כי שלב א' מוצה וכי הרחבת שטחים (ושימושים) אלה תיטיב עם משתמשי הפארק;
- ♦ היקף השטח הבנוי במוקדי הפיתוח שבפארק לא יעלה על 1% משטחו הכולל;
- ♦ תכנית לכל שטח הפארק/אזור הנופש, תגדיר מרחקים בין מוקדי הפיתוח האינטנסיביים, כדי שהמרחב הפתוח לא ייחסם ע"י שטחים מגודרים ולא יופר ע"י נקודות-פיתוח רבות מדי;
- ♦ שימושי הקרקע בפארק יכילו תפקודים של פארק שכונתי/עירוני עבור העיר הסמוכה;
- ♦ יוגדרו שימושי-קרקע לשימור מערכות טבעיות ערכיות קיימות;
- ♦ יוגדרו שימושי-קרקע לשיקום וליצירה מחדש של מערכות טבעיות;
- ♦ באזורי-נופש מטרופוליניים בלבד יוגדר שטח לפיתוח עירוני עד 15% משטח התכנית, וזאת כהשלמה לשטחי הבינוי העירוני הקיים.

2. תכנית ליצירת קשר בין הפארק לקהילות הסמוכות, כולל חינוך סביבתי, והוראות בעניין השתתפות התושבים בניהול הפארק (ראו פרק ב.2);

3. תנאים להבטחת הנגישות החברתית והסביבתית לפארק (ראו פרק ב.3);

4. פרוגרמה לשימושי פנאי ונופש, שתוכן על בסיס סקר-ביקושים שייעשה במרחב המטרופוליני כולו ובקרבת האוכלוסיות הצמודות לפארק;

5. תכנית לניטור ולניהול מערכות טבעיות בפארק (ראו פרק ב.1);
6. תנאים להפקדה ולאישור של תכניות מתחמיות ומפורטות;
7. תנאים המבטיחים את מימוש שטחי הפארק בתכנית, כולל מנגנון להעברת שטחי-פארק נרחבים לידיים ציבוריות, וכן הוראות להקמת הפארק בפועל ואחזקתו;
8. שלביות בתכנון ובמימוש הפארק, כולל השטחים המסחריים.

ד. אזורי-נופש מטרופוליניים – מאפיינים מיוחדים וקווים ראשונים לבחינת מימוש התכנית

אחד הנושאים שליוו את העבודה מראשיתה הוא ההבחנה בין פארקים לאזורי-נופש מטרופוליניים המסומנים בתמ"מ 3/21 (מחוז המרכז). עבודה זו מתייחסת לשני סוגי השטחים, אך עם התקדמותה עולה הצורך להבהיר ולחדד את ההיבטים המשותפים להם והמפרידים ביניהם. הבחנה זו תועמק בעבודה מתוכננת, שתעסוק בהיבטים הניהוליים של פארקים ואזורי-נופש.

פרק זה מתייחס לאזורי-נופש מטרופוליניים בלבד, על הסדרי הפיתוח המיוחדים אותם מכוח תכנית המתאר המחוזית, תמ"מ 3/21.

כמוגדר בתמ"מ 3/21, מטרת אזורי הנופש המטרופוליניים "לייעד את מרבית השטח למטרות שטחים פתוחים ושימושים נלווים להם, כדי שייתנו מענה לנופש בחיק הטבע, ואת יתרת השטח למטרות בינוי ופיתוח המותאמים לאזורי פיתוח גובלים". במהלך הכנתה של תמ"מ 3/21 אותרו השטחים הפתוחים החקלאיים הראויים להגנה כשטחים פתוחים, ורובם סומנו כ"נוף כפרי פתוח". אזורי הנופש המטרופוליניים, המצויים רובם ככולם בגבולות הערים, זהו במסגרת התכנית כראויים להגנה, אך בעת הכנתה של תכנית המתאר לא ניתן היה לזהות במדויק את גבולות השטחים הראויים להגנה. זאת בין היתר בהיעדר ניתוחים מפורטים של שטחים אלה ובהיעדר עבודות-רקע ראויות לגבי השימושים האפשריים בהם כשטחים פתוחים.¹⁰

עובדות אלו הן הרקע לכלל הקובע שבמסגרת תכנון כולל של כלל השטח ניתן ליעד 15% ממנו לבינוי למגורים או תעסוקה. זו הסיבה שבגינה ניתן ליעד באזורי-נופש מטרופוליניים (בשונה מן הפארקים המטרופוליניים המסומנים ביתר המחוזות) עד 15% משטחם להשלמת הבינוי העירוני הגובל. הרווח הצפוי מבינוי זה אמור לשמש תמריץ

¹⁰ אזורי-נופש מטרופוליניים: מהם ולשם מה הם? פרופ' ערן פייטלסון, אוקטובר 2006.

לתכנון כלל השטח על-ידי כל הרשויות הנוגעות בו, שכן בהיעדר תכנון מעין זה לא תוכל אף אחת מהן לממש את הבינוי המותר על-פי תכנית המתאר המחוזית. במסגרת תכנון מפורט זה, ניתן לערוך גם את עבודות הרקע הדרושות כדי לקבוע את גבולותיו המדויקים של השטח המיועד לנופש ואת דפוסי הנופש שראוי ליעד לו.¹¹

יודגש כי אנו רואים באזורי הנופש המטרופוליניים את עתודת הפארקים היחידה במרחבים המטרופוליניים של מחוז המרכז. גישה זו אף זכתה לחיזוק בדו"ח החוקרת¹² לתכנית המחוזית. בהתאם לכך, תפיסתנו היא כי על אזורי הנופש לתת בראש ובראשונה מענה לצורכי הפנאי והנופש ברמה המטרופולינית וכי עליהם ליצור חיץ בין אזורים מבויגים ולשרת מטרות סביבתיות. למעשה ישמשו אזורי הנופש ברוב שטחם המכריע כפארקים מטרופוליניים לכל דבר.

אזורי-נופש מטרופוליניים – קווים ראשוניים לבחינת מימוש התכנית

1. הקניית/רכישת השטח לטובת הציבור

קרקעות פרטיות

הכנת תכנית איחוד וחלוקה על בסיס פיתוח עירוני של 15% – שתי חלופות לבחינה:

(א) **איחוד וחלוקה "רגילים" על חלק מן השטח:** תהליך זה יחול רק על חלק מאזור הנופש, מאחר שלא ניתן להפקיע את יתרת השטח עם 15% פיתוח עירוני. מתהליך כזה ייהנו רק חלק מהמחזיקים בקרקע – אלה שבתחומם נערך הפיתוח של 15% ואלה ששטחים שבבעלותם יופרשו לצורכי-ציבור כשטחים לשימור ולהשבה של ערכי-טבע או כפארק עירוני אינטנסיבי. שאר בעלי הקרקע עשויים לפעול משפטית בטענת "קיפוח". כמו כן יש לחפש פתרון אשר ימנע הקמת מבנים חקלאיים על כל שטח התכנית.

(ב) **איחוד וחלוקה "כוללים":** תכנית איחוד וחלוקה תחול על כל שטח אזורי הנופש (האנ"מ). לאחר האיחוד והחלוקה יקבל כל מחזיק בקרקע את זכויות הפיתוח המגיעות לו (מתוך סך 15% המותרים לפיתוח) באופן יחסי לגודל שטחו. כמו כן יפריש כל מחזיק בקרקע חלק משטחו לטובת הציבור, באופן יחסי לגודל השטח. מאחר ש-15% פיתוח אינם מספיקים להקניה מלאה של יתרת השטח לטובת

¹¹ שם.

¹² המלצות חוקר להתנגדויות תמ"מ 3/21 – תכנית מתאר מחוזית למחוז מרכז, ריכוז ההמלצות. מוגש לוועדת המשנה להתנגדויות של המועצה הארצית, ע"י תלמה דוכן, עו"ד, נובמבר 2001.

הציבור, ימשיך כל מחזיק בקרקע להחזיק באותו חלק של השטח אשר לא הפך לפיתוח עירוני ולא הופרש לצורכי-ציבור. תהליך כזה הוא שוויוני יותר ונהנים ממנו כל המחזיקים בקרקע, בהתאם לגודל היחסי של שטחם. ייתכן שתהליך כזה ייתן גם פתרונות מסודרים יותר לבעיית ההקמה של מבנים חקלאיים בשטח.

שני המסלולים כאחד אינם מאפשרים הקניה מלאה לציבור של כל שטח הפארק (85% המותרים לפיתוח) ולכן יהיה צורך בפתרונות משלימים. עם זאת, יש לזכור כי הפארק מיועד לטובת הציבור לדורי-דורות ולכן יש חשיבות בקידום מידי של החלקים האפשריים, תוך שמירה על שאר חלקי הפארק לטובת הדורות הבאים.

קרקע מדינה

בתכניות שבהן יש בעיקר קרקע מדינה, ניתן לבצע את תהליך הקניית הקרקע לציבור במסלול כדלקמן: חוכר המקבל זכויות-פיתוח במסגרת 15% המותרים לפיתוח ימסור שטחים נרחבים המיועדים לפארק בתכנית אזור הנופש, בתיאום עם מנהל מקרקעי ישראל (ממ"י) ועל בסיס הנוהג הקובע כי קרקע אשר שונה ייעודה (למשל, משטח חקלאי לפארק) אפשר להעבירה לידי רשות ציבורית. היקף השטח שאמור להפוך לציבורי, נתון להתדיינות דרך הוראות התכנית ובתיאום עם ממ"י כבעל הקרקע. המנהל הוא זה שיקבע את הפיצוי עבור העברת הקרקע המיועדת לפארק מידי החוכר לידי הרשות הציבורית.

2. מקורות המימון להקמת הפארק ותחזוקתו

- ♦ ככלל יש להקצות חלק מהיטלי ההשבחה שנגבו בגין הפיתוח העירוני, למימון הקמת חלק מהפארק;
- ♦ מימון התחזוקה יכול להגיע מכספי הארנונה של אותם שטחי פיתוח עירוני ומארנונה והיטלים הנובעים ממיזמים שיוקמו בתוך הפארק.

- ❖ The government should acknowledge its duty to support metropolitan parks in Israel, as it did when budgeting for and constructing the Ariel Sharon Park. It would be a positive step for the government to recognize parks as a social service and as a necessary public infrastructure. Likewise, it would be a positive step for other state authorities – national and local – to recognize the importance of parks and recreation areas for social welfare.
- ❖ Fundraising and identification of external funding sources for the purpose of establishing parks and recreation areas is a matter of priority.
- ❖ The Ministry of Tourism should increase its involvement in the planning and management of metropolitan parks and recreation areas in light of their excellent tourist potential.
- ❖ The Ministry of Agriculture should be engaged in ongoing research and development to integrate agriculture with metropolitan parks and recreation areas. In this context, economic tools for implementation and integration of agricultural activity within parks should be developed.
- ❖ The government should acknowledge its responsibility to support environmentally friendly agriculture within park boundaries, in a way similar to that in developed countries.

Operational Recommendations

- ❖ This document – *Planning Manual* – serves as a basis for preparation and evaluation of plans for metropolitan parks and recreation areas in Israel.
- ❖ In order to complete the existing information base for planning and establishing parks and recreation areas, ongoing work that addresses integration of agriculture, organizational management, and funding for large parks must be completed as a matter of priority.
- ❖ Pilot projects should be promoted in a number of parks and recreation areas, undertaken in cooperation with regional authorities and local communities. This process requires appointing a project director for each park.
- ❖ Given the long-term nature of land allocation for parks and recreation areas – decades into the future – protecting these lands against irreversible activities that would harm them is a priority of the highest order. Planning policy for lands allocated as metropolitan recreation areas should ensure comprehensive oversight of these lands. Granting permits for inconsistent uses should be prohibited, and rigorous enforcement to prevent planning and construction violations is required, in order to maintain maximum flexibility in planning the recreation area and to preserve its unique nature in preparation for planning and implementation. In addition, ensuring the park's status is recommended, for example by planting shady groves and creating pedestrian pathways where logistically and physically feasible. Special attention should be placed on making the park conveniently accessible for nearby residents.
- ❖ In order to ensure that parks maintain their quality in the long term, planning institutions should refrain from approving plans that allocate substantial commercial zones within lands allocated as parks or recreation areas. Plans should maintain a long-term, broad, and comprehensive outlook, taking into account the gradual stages of development and ensuring that future generations have ample flexibility in their course of action.

9.2 Accessibility and Means of Access

In planning the borderline between the park and adjacent city, emphasis should be placed on accessibility through public transportation as well as pedestrian and bicycle paths that connect with existing pathways.

9.3 The Park's Edges

The park shares at least one of its edges with an adjacent population center. Planning for this borderline between the city and the park is very important:

“Green Fingers” – The borderline between the park and the city can be expanded by enabling the park’s “green fingers” to reach into the city and connect to municipal open spaces. This approach will allow a greater number of residents to benefit from direct contact with the open space, in terms of both quality of life and real estate value.

Building Along the Park Border – There are several basic approaches, each one of which has advantages and disadvantages. Construction adjacent to the park could be extensive (buildings of limited height), thereby creating a type of buffer between the intensive urban area and the park. The building line adjacent to the park could also be intensive and composed of tall buildings (similar to Central Park in New York). Alternatively, the area adjacent to the park can be used for a combination of purposes: a mix of residential, business, and public buildings. The borderline itself can likewise include a cross-section of various types of construction.

In planning the park’s borderline, the following aspects, among others, must be taken into consideration: creating a positive relationship between the park and its surroundings; the effect of the built-up area on the landscape of the open park and on the perceptions of park visitors; generating traffic and accessibility to and from the park; and ensuring the quality of buildings’ in the area adjacent to the park.²

² See, for example, the planning principles for construction of areas adjacent to the Yarkon River region, prepared by the Tel Aviv Regional Council for Planning and Construction, 4 December 2005.

7. The Park as a Publicly Supported Entity

The experience of other countries indicates that a large public park cannot be created and maintained solely on the basis of a “closed economy” approach. An open park, even if it receives millions of visitors per year, cannot sustain itself financially. A park is in its very essence a publicly supported entity, and the planning of its market-oriented lands must, therefore, be based on the benefits for park users rather than purely economic considerations.

8. Roads and Infrastructures

Through-traffic motorways within park territory should be avoided to the extent possible. The park should include a linked network of paths for pedestrians as well as bicycle and horse riders, ensuring separation among the different types of traffic as required for pedestrian safety. Above-ground infrastructures (such as electricity lines) across the park should be avoided to the extent possible. Plans for necessary infrastructures should form part of the overall planning of the park, in accordance with the guiding principles of this document. Since some of the parks already have an approved infrastructure network, it is recommended that park plans impose conditions on the infrastructures’ contractors for the benefit of the public use of the park, such as constructing and maintaining the park’s public areas and landscaping in a way that helps integrate the infrastructure into the park environment.

9. The Borderline Between the City (or Cities) and the Park

By definition the metropolitan park borders and serves a densely populated area. The park and adjacent communities should be planned as a whole entity, with the borderline between the city and the park planned as part of the larger metropolitan network.

9.1 The Link Between the Park and Network of Open Space in the City

Comprehensive planning conceives of the park and network of public open spaces as a continuous whole, with the park accommodating those activities that require wide open spaces.

A salient example of agriculture in European countries is the “peri-urban agriculture”¹ (“peri-urban” indicates the urban periphery) incorporated into metropolitan parks surrounding large cities. Peri-urban agriculture has a multitude of functions and advantages because of its proximity to the city: convenience for consumers who prefer fresh, quality produce; agricultural tourism; environmental education; and leisure and recreational opportunity. Agriculture incorporated into metropolitan parks will have different points of emphasis from “regular” agriculture and will benefit both farmers and park visitors, with subsidization of agricultural activity if necessary.

Agriculture can be incorporated into parks and recreation areas in a number of ways:

- (1) As a landscape to complement recreational activities and hiking trails and to add a pastoral background to entertainment events, picnics, and leisure sites;
- (2) As produce from gardening that reduces the costs of maintenance of large metropolitan parks; agricultural fields will continue to yield harvests, whose value and compensation will now be considered part of the functioning of the metropolitan park;
- (3) As a friendly and unpolluted link between the city and its surrounding environment;
- (4) As a source of agricultural produce with a direct link to the city’s residents, for example via fields whose harvest is offered in city markets, in traditional farmers’ markets, through direct sales to residential homes, at points of sales in the field, and the like;
- (5) As part of an educational program in various contexts: elementary and high schools, demonstration of the change of seasons and traditional and modern forms of agriculture, practical agricultural training made accessible to the general public, and transformation of *agricultural operations* into an attraction and focus of interest in its own right.

¹ For further information, see Moti Kaplan, Nirit Witman, and Anat Horowitz with Menachem Zalutski, *Integration of Agricultural Lands in Metropolitan Parks and Recreation Areas*, 31 August 2008. This document was prepared for the Ministry of Environmental Protection.

5. Planning That Preserves Natural Systems

Israel's small size in combination with its biological and landscape diversity creates a situation in which every single planning unit contains unique regional, national, and occasionally even international natural systems. This situation – alongside accelerated development activities – requires multi-dimensional planning that preserves the assets of nature, heritage, and the environment. Areas allocated for metropolitan parks and recreation areas form part of the fabric of inter-city open areas, and the preservation and rehabilitation of their natural and landscape assets, as well as their incorporation into plans for national ecological corridors, is very important. Natural areas, existing or rehabilitated, that accommodate extensive leisure and recreational activity for metropolitan residents in an immediate and accessible way provide an inexpensive and convenient form of public activity and serve a key role in defining and distinguishing the parks and their adjacent cities.

Metropolitan parks sustain not only the existing natural systems. It is also possible and important to establish new natural systems on a large scale within these parks as a means of ensuring the existence of natural areas immediately adjacent to cities and population centers, in addition to natural areas currently located a few hours' drive away. Such natural tracts of land have great importance for the public. They also have educational value for current and future generations in the preservation of the landscape and cultural heritage of the country's various regions.

6. Agriculture Within the Parks

In Israel agricultural lands represent a significant portion of the territory of metropolitan parks and recreation areas. In some cases, such as the graded agricultural terraces of the Jerusalem hills in the Soreq Park, the agricultural use is from ancient times, while in other cases, such as the orchards of the Sharon, the agriculture reflects heritage and historical values. Both types of agriculture are an important element of the *genius loci*. Broad tracts of agriculture land within parks are in active use, thereby linking the future of these parks with the future of the agricultural lands.

The metropolitan park is surrounded by a number of communities – typically a large city with adjacent, smaller communities, some of which are agricultural and some of which are suburban. The park as well as various planning decisions regarding the park are likely to affect entire communities. For example, good access to the park could lead to a flourishing culture of sports, walking, or bicycle riding. Events that take place in the park with sponsorship of local business groups are likely to serve as leverage for the business and social development of the nearby community.

A first and essential step is the creation of a clear identity for the planned park in order to turn the open spaces (some of which are agricultural) on which the park will be built into a distinct entity. This identity will enable nearby residents to relate to the park (for example, through surveys on needs and preferences) and to take action on behalf of its establishment (in the framework of engaging residents in planning the park). In other words, before or simultaneous to the planning of the park, it is important to promote a change in perspective from mere open space to a clearly delineated and well defined space.

4. Identifying Leisure and Recreational Needs at the Metropolitan Level

As noted, the main purpose of parks and recreation areas is to address the leisure and recreational needs of residents of the entire metropolitan area, with special attention to immediate neighbors. Plans for the park or recreation area should be grounded in a program for recreational needs. The various uses of the park should be determined on the basis of a *survey of needs* among all the target audiences of the park in both the metropolitan area as a whole and among the communities adjacent to the park, as detailed above. The plan should avoid potential conflict between the needs of visitors from the entire metropolitan area and the wishes of the adjacent communities through a process of public engagement and regional planning that takes into account various relevant factors. In addition, the program should set aside spaces for future leisure and recreational planning to address future requests beyond the foreseeable.

- Improving the access and links between the park and residents of the adjacent city;
- Environmental benefits: ensuring ecological corridors and landscape continuity.

B. Planning the park itself as a whole organic entity: Comprehensive planning enables appropriate conditionality among the various stages of development, using the resources that result from development of areas allocated for development within the metropolis and/or park for the benefit of areas allocated for preservation and enhancement as recreational areas.

It should be emphasized that comprehensive planning for the entire park area is required by the guidelines of the regional plans. In the context of comprehensive planning, *it is possible and desirable to allocate spaces for future planning* for the purpose of serving needs and objectives that arise in the future.

3. The Social Aspect of Planning Metropolitan Parks

The social aspect of metropolitan-park planning takes into account those who use the park (visitors, residents of nearby neighborhoods, local business owners) and those who are affected in any way by its existence. Moreover, this aspect of planning takes into account the relations between the future park and surrounding communities. In this way the social aspect complements and enriches physical and functional planning.

At the individual level, the social aspect of planning addresses modes of recreation within the park, the nature of local residents' engagement in planning and management, and the effects of physical planning on the quality of visits to the park. The goal is to create a place that visitors will enjoy and to which they will want to return, a place to which local residents will feel connected and in whose development they will feel involved, and a place whose influence on their lives will be positive even if they do not actually visit it but are still affected by its very existence within their surroundings.

- ❖ At the local level, the metropolitan park will reflect, express, and enhance two values: the *genius loci* of the open space and the *genius loci* of the city and the community adjacent to it.

Planning on the basis of *genius loci* requires intimate familiarity with the area involved. This familiarity entails, first and foremost, its physical conditions (landscape, vegetation, climate, and water system), cultural aspects (agriculture, process of settlement, history, and local archeology), and modern culture (social fabric, centers of activity and interest, and the like). Alongside these details, planning requires *holistic understanding* and appreciation of the various systems linking its elements, in the sense of the whole being greater than the sum of its parts. Amidst this whole, which is comprised of natural and man-made circumstances, planners must identify the core motifs and the salient and defining elements of the *genius loci* in a way that makes visitors to the park aware of the spirit of the place.

- ❖ In the physical sense: What are the distinct physical elements?
- ❖ In the substantive sense: What are the principal qualities and ideas that have emerged from this area? What are the foci of interest and the issues that deserve emphasis and attention? What are the cultural values and heritage that the park embodies?

2. Comprehensive Planning of the Entire Park / Recreation Area

Comprehensive planning of the park is very important in two respects:

- Park planning as part of metropolitan planning:* The planning of the park accords with the overall system of open spaces in the area and is linked to the network of public open spaces of the adjacent city. In this way the following benefits are realized:
 - Qualitative continuity in order to increase the variety of human uses and leisure and recreational options;

- ❖ Enhancing the image and urban design of the city and its surroundings, including harnessing the potential of built areas that border parks;
- ❖ Creating space for social activities and the strengthening of local and regional communities;
- ❖ Creating space with high educational value in the environmental, agricultural, and physical education sectors;
- ❖ Preserving and restoring species and habitats as well as natural and landscape values; preserving Eco-corridors for the growth of vegetation and wildlife;
- ❖ Ensuring continued existence of natural areas immediately adjacent to cities and to centers of population;
- ❖ Enabling the infiltration of surface run-off water;
- ❖ Enabling agricultural activity near urban areas.

A.3. General Planning Principles and Points of Emphasis

1. Planning According to *Genius Loci*

Enhancing the *genius loci* of a place is a core principle in the planning of metropolitan parks and recreation areas. *Genius loci* (“spirit of place”) is a concept with Roman roots: every place has a “spirit” of its own, which reflects its image, qualities, and characteristics. Following this perspective, metropolitan parks will be planned and built on the basis of distinctive local qualities and potential, which will be used to enhance the park and shape its scenery and panorama. Upon conclusion, it will be possible – from a national perspective – to identify distinct metropolitan parks throughout the country, each distinguishable from the others, which will serve as the best expression of the *genius loci* of each region and collectively reflect the variety and richness of Israel. This claim has two interrelated aspects:

- ❖ At the national level, the national network of parks will reflect the variety that characterizes Israel.

A. Metropolitan Parks and Recreation Areas: Characteristics, Objectives, and Basic Planning Principles

A.1. Parks and Recreation Areas: Characteristics

Several basic characteristics of metropolitan parks and recreation areas distinguish them from other open spaces:

- ❖ Parks cover large tracts of land, on the order of magnitude of thousands of dunam (1 dunam = 1,000 square meters);
- ❖ Parks are primarily intended to address leisure and recreational needs;
- ❖ Parks serve densely populated areas on a metropolitan order of magnitude, typically a city and its surrounding suburbs or townships;
- ❖ Parks have at least one border that is adjacent to an urban area.

A.2 Parks and Recreation Areas: Objectives

- ❖ Addressing the leisure and recreational needs of residents living near the park at the metropolitan and local levels;
- ❖ Contributing to a systematic framework for open spaces at the urban and metropolitan levels;
- ❖ Addressing the human need for open space in the center and margins of a built-up metropolitan area;
- ❖ Providing for disturbing forms of recreation within open spaces, which cannot take place near residential areas;
- ❖ Contributing to the clarification of land use and avoiding ambiguity concerning space by distinguishing clearly between built-up and open areas and by demarcating separate urban areas within metropolitan and urban “order”;

The JIIS Studies Series no. 416

Metropolitan Parks and Recreation Areas in Israel
Basic Principles, Recommendations for Implementation, and Planning Manual

Edited by Iris Hann

© 2011, The Jerusalem Institute for Israel Studies
The Hay Elyachar House
20 Radak St., 92186 Jerusalem

<http://www.jiis.org>
E-mail: machon@jiis.org.il

This research was made possible through funding by the Charles H. Revson Foundation, New York, Green Environment Fund, Ministry of Environmental Protection, Jewish National Fund, Ministry of Construction and Housing, and Jerusalem Development Authority.

The statements made and the views expressed are solely the responsibility of the authors.



The Jerusalem Institute for Israel Studies

Established by the Charles H. Revson Foundation

Metropolitan Parks and Recreation Areas in Israel

***Basic Principles, Recommendations for Implementation,
and Planning Manual***

Edited by Iris Hann

2011