

התווית אזורי חיץ סביב אתרי מורשת תרבות עולם

עידן אבידן ואליהו שטרן

תקציר

אחת מהדרישות המרכזיות בעת רישום נכסי תרבות וטבע כאתרי מורשת עולם על ידי אונסקו, היא התוויית אזור חיץ כמרחב מגן הקולט את לחצי הפיתוח ושומר על קיימותו של האתר. על אף חשיבותו הרבה של אזור זה, הנחיות ועדת המורשת העולמית של אונסקו אינן מספקות שיטה ברורה להתוויית אזורי החיץ ואתרים רבים סובלים מבעיות שימור קשות עקב התוויה בלתי מתאימה. המטרה המרכזית של המחקר הנוכחי היא לבחון את מערכות השיקולים ושיטות ההתוויה של אזורי חיץ סביב אתרי תרבות שהוכרו על ידי אונסקו כאתרי מורשת עולם, על מנת לאתר קריטריונים ברורים כבסיס ליצירת שיטת התוויה אוניברסאלית. המחקר מתבסס על 80 תיקים של אתרי תרבות שנרשמו על ידי אונסקו בעשרים השנים האחרונות. הניתוחים הסטטיסטיים שנערכו הראו שונות גבוהה מאד בשיקולי ההתוויה. יחד עם זאת ניתוח מפלה אפשר לזהות את המאפיינים המשפיעים ביותר על השונות הכוללים את רמת הפיתוח במדינה, סוג האתר והקטגוריה להכרזה. ניתוח רב-גורמי הצביע על שלושה מימדים רלבנטיים בהתוויית אזורי החיץ: המימד החזותי, המימד של ייחודיות האתר ומימד המיקום. ממצאים אלה שוללים את האפשרות לבניית שיטת התוויה הנסמכת רק על שכיחות שיקולי התוויה ובהתאם פותח במקומה "הליך מובנה להתוויה אוניברסאלית". בשונה מ"שיטת התוויה", "הליך ההתוויה" מאפשר גמישות ויצירתיות הדרושים במקרה זה עקב השונות הרבה הקיימת בין מדינות, בין תרבויות, בין מערכות ארגון ומינהלה, ובין מערכות חקיקה שונות. "ההליך", הכולל מרכיב נכבד של שיתוף ציבור, נבחן על מקרה בוחן - אתר המורשת המוכרז של תל באר שבע והשווה בין אזור החיץ שהוגש בפועל לאונסקו לבין אזור חיץ שהותווה בהסכמה בהתאם ל"הליך" החדש שפותח. התוצאות הראו כי השימוש בהליך המובנה יצר אזור חיץ כמעט כפול בהיקפו מאזור החיץ שהוגש במקור לאונסקו, תוך שהוא משלב את כל בעלי העניין בתכנונו ובהתווייתו. ההליך יצר אזור חיץ של "מינימקס" - אזור בעל הגבול המינימאלי הגדול ביותר. מרחב החיץ הגדול יותר ושלילוב בעלי העניין מצמצמים מאד את התנגדות האוכלוסייה המקומית לאתר ומגבירים את קיימותו לאורך שנים.

מילות מפתח: אזורי חיץ, שיטת התוויה, תל באר שבע

במהלך שלושים השנים האחרונות עבר מושג 'אזור החיץ' סביב אתרים להם הוענק מעמד של מורשת עולם אבולוציה חשיבתית עמוקה כאשר הפך מכלי תכנוני משני בשימור מורשת טבע בלבד, לכלי תכנוני מרכזי בשימור נכסי מורשת תרבות המותווה תחת העקרונות של פיתוח מקיים, ומשמש להגנה על כלל אתרי מורשת העולם. על אף חשיבותו הרבה של איזור זה לקיימותו של אתר המורשת, הנחיות וועידת המורשת העולמית של אונסקו אינן מספקות

אבידן, ע., ושטרן, א. (2013). התווית אזורי חיץ סביב אתרי מורשת תרבות עולם. **תכנון**, 10(1): 149-162.

שיטה ברורה לתכנון מעשי ולהתוויה של אזורי החיץ. ההנחיות מורות כי יש להתוות 'אזור חיץ' סביב האתר לשימור על מנת לשמור על ערכיו (UNESCO, 2005), אולם שיטת ההתוויה המוצעת מבוססת על העקרונות הקיימים בשימור הסביבה הטבעית בלבד (למשל, (Rodger and Bainbridge, 2003; Schwikert, 2002; Ebregt and De Greve, 2000). המחקר שנעשה בשנים האחרונות (למשל, (Boccardi, 2006) מצא מגבלות לשימוש בעקרונות אלה לשימור נכסי תרבות בשל תפישה שונה של המרחב הטבעי סביב האתר וגישה שונה ל"מקומו" של האתר בסביבתו. כפועל יוצא של חוסר הבהירות הקיימת בתחום ההתוויה של אזורי החיץ, אתרי מורשת רבים סובלים מבעיות קשות בהגנתם ובניהולם השוטף.

העובדה שלא קיימת שיטת התוויה מקובלת לאזור חיץ סביב אתרי מורשת תרבות עולם, העלתה את הצורך בבחינת המצב הקיים ובפיתוח שיטה, או הצגה של הליך מובנה, לתכנון אזורי חיץ המותאמים לדרישות התכנון והייחודיות של מורשת התרבות. בחינת תיקי אתר של אתרי מורשת תרבות ישראלים שנכללים ברשימת המורשת העולמית מורה על שונות רבה במערך שיקולי ההתוויה וללא קו אחיד מנחה. במהלך הליכי ההכרה והרישום של אתרי המורשת בישראל היה צורך בשינוי תוואי החיץ של חלקם ולא נערכה כל ביקורת או הערכה על יעילותם ויכולתם של אזורי החיץ לשמר את הערכים עליהם הם אמורים להגן. מטרת המחקר המוצג במאמר זה לבחון את מערכות השיקולים והשיטות להתוויה של אזורי חיץ סביב אתרי מורשת תרבות עולם כבסיס לפיתוח הליך תכנון מיטבי ובר-קיימא של גבול תכנוני זה. כמו כן, להציע, בהתאם, הליך התוויה מובנה ולבחון את יעילותו על מקרה בוחן ישראלי.

למהותם ותפקידם של אזורי חיץ

רשימת אתרי מורשת העולם העדכנית לקיץ 2012 כוללת 962 אתרים מוכרזים מהם 745 אתרי תרבות, 188 אתרי טבע ו-29 אתרים מעורבים הפרושים ב-157 מדינות. מושג אזור החיץ נמצא בכל ההנחיות של ועידת המורשת העולמית. בהנחיות הועידה הראשונה תואר אזור החיץ ככלי תכנוני בר ביצוע ולא מחייב שניתן להשתמש בו כדי להגביר את השמירה על אתר המורשת (UNESCO, 1972).

ההנחיות הנוכחיות כבר מחייבות הגדרה של אזור חיץ סביב כל אתר, לרבות הסבר על אופן הגנתו (UNESCO, 2008). מהותם ומטרתם של אזורי החיץ הוגדרו בתחילה ביחס לאתרי מורשת טבע בלבד. ככאלה הם הוגדרו כשטחים שמחוץ לאזור השימור ושמתרתם לשמור על אזורי השימור (Wind and Prins, 1989). מדובר באזורים היקפיים בהם ישנן הגבלות על השימוש במשאבים הטבעיים של האזור (Sayer, 1991), או באזורים היקפיים בהם פעולת השימור משפיעה על קהילות הסמוכות לאזור השימור וגם מושפעת מהם (Wild and Mutebi, 1996). גישה זו של Wild and Mutebi הפכה את הליך התכנון וההתוויה של אזור החיץ למורכב וחיובה הכרות מעמיקה של השיקולים הסביבתיים, החברתיים והכלכליים גם יחד. בדומה לאתרי מורשת הטבע, תפקיד אזור החיץ סביב אתרי מורשת תרבות אינו מסתכם בהגנה ישירה על האתר. אזורים אלה משמשים למטרות נוספות כגון, הגנה

על ממצאים היסטוריים הממוקמים בקרבת אתרי המורשת אך לא בשטח השימור המידי; שמירה על חתכי נצפות וחזות מהאתר ואליו; הגנה על תופעות טבעיות המתקיימות בסמוך לאתר; ושמירה על נופי המורשת של האתר (Boccardi, 2006; Brazil, 2005). Boccardi (2006) תפקיד מפתח בהגברת הקיימות של האתר. לדעתו, בשל מיקומו הייחודי של אזור החיץ, בין אזור הליבה הרגיש והפגיע של האתר לבין הקהילה האנושית הסובבת, התווסף לו תפקיד של מיצוי הליכי הפיתוח לרווחת הקהילה המקומית המושפע מעקרונות של פיתוח מקיים.

חרף, ואולי בשל כך, ההנחיות הכלליות הנוגעות להתוויית אזור החיץ והשונות הרבה בין האתרים יצרו בעיות שנבעו מהתווייה בלתי נכונה או מחוסר התווייה, וכן בעיות הנוגעות למערך הניהול של אתר המורשת כגון בניה בלתי חוקית בתחום החיץ, פגיעה בחזות ועוד (Staneva, 2006). בשנת 2008 נערך בעיר דבוס מפגש מומחים מטעם אונסק"ו שהניב נייר עמדה מפורט ומקיף (הידוע כמסמך דבוס 2008) בנושא אזור החיץ סביב אתרי מורשת התרבות (UNESCO, 2008). הבעיות העיקריות שנסקרו בנייר העמדה מתארות את הכשלים ואת הצורך בהתווייה נכונה ומתאימה של אזורי חיץ במטרה לאפשר גם את שימור המורשת וגם את פיתוח הקהילה החיה סביבו. מסמך דבוס הראה שישנם אתרי מורשת תרבות רבים שלא הוגדר להם כלל אזור חיץ, בין אם הנחיות ועידת המורשת באותה תקופה לא חייבו בהגדרת אזור חיץ ובין אם מתכנני האתר לא ראו צורך תכנוני בהגדרת אזור כזה. נמצא שאי הגדרתו של אזור חיץ מגבילה מאד את יכולת השליטה על תהליכי פיתוח לא רצויים סביב הליבה של האתר. כמו כן, ישנם אתרי מורשת תרבות בהם מערך ההגבלות על שימושי הקרקע ודפוסי הפיתוח המותרים הביאו לפגיעה בחוסן הכלכלי-חברתי של האוכלוסייה המקומית הפועלת באזורי הליבה והחיץ. במקרים אחרים, מערך ההגבלות היה כה קפדני, עד שנוצר בידוד בין אתר המורשת לבין המרחב הסובב והתנתקות האתר מההקשרים החברתיים-כלכליים שהתקיימו סביבו. במצב זה אתר המורשת עלול להפוך למוזיאון ולא למרחב תפקודי חי ופועל. מסמך דבוס מצא גם שבאתרים מסוימים הותוו אזורי חיץ צרים מכדי לשמור על מופע המורשת הייחודי ועל הקשר הפיזי שלו עם המרחב הטבעי המקורי. כתוצאה מכך נפגע מופע המורשת הייחודי של האתר. במקרים אחרים גבולות אזור החיץ לא תאמו גבולות סטטוריים או מנהליים. כתוצאה מכך נפגעה מלאכת השימור באתר. שהתווייה וגבולות אזור החיץ צריכים להיעשות תוך התייחסות רבה יותר לשיקולים הנובעים מהרצונות והצרכים של כל בעלי העניין וביניהם הסמכות השלטונית באזור החיץ ו/או סביבו.

מהותו ותפקידו של אזור החיץ משתקפים גם בקריטריונים המרכזיים לתכנונו כפי שהוגדרו על ידי Staneva (2006). לדעתו, התוויית האתר ותכנונו חייבים לעמוד בארבעה קריטריונים.

1. תפקודיות (פונקציונאליות) - הגדרת הקשרים, על ציר הזמן, בין האתר לקהילה המקומית והגדרת כל תפקודי האתר.
2. חזות ונצפות - שימור ערכים אסטטיים של נופ התרבות ואתר המורשת כחלק משלמות האתר והאוטנטיות הגלומה בו.

3. הקשר המרחבי – איתור קשרים אורגניים עם הסביבה (קרקע, מים, אופק, צבע, צומח וכל הנוף ההיסטורי בהקשר לאתר, ישובים, תשתיות וכדומה).

4. פגיעות ורגישות האתר - זיהוי לחצי פיתוח, למשל תיירות, התערבות פוליטית או התערבות בלתי מקצועית אחרת.

סקר ספרות שנערך על ידי המחברים גילה שרובם הכמעט מוחלט של השיטות להתוויית אזור חיץ סביב אתרי מורשת תרבות התבססו על שיטות ההתווייה סביב אתרי מורשת טבע שבהם לא הייתה התחשבות בכל הקריטריונים והשיקולים הללו. לפיכך, המחקר פנה לבחינת השיקולים שהובילו בפועל להתווייתם של אזורי החיץ סביב אתרי מורשת התרבות שהוכרו בפועל על ידי אונסק"ו כאתרי מורשת עולם.

שיקולי ההתווייה של אזורי החיץ באתרי מורשת תרבות העולם המוכרזים

כיון שלא נמצאו שיטות התווייה אחידות ומקובלות, המטלה המתבקשת הייתה לאתר את שיקולי ההתווייה השכיחים ביותר לאזורי החיץ של אותם אתרים שהוכרו על ידי אונסק"ו כאתרי מורשת תרבות עולם כבסיס לפיתוח שיטת התווייה מובנית ומקובלת. לשם כך נערך חיפוש ממוחשב בתיקי הפרויקט המקוריים של 80 אתרי מורשת עולם שהוגשו והוכרו על ידי אונסק"ו. המחקר התבסס רק על תיקי אתרים שהוכרו משנת 2000 ואילך כיון שחלק נכבד מהאתרים שהוכרו קודם לכן לא כללו אזור חיץ כלל. מכלול התיקים היה בעל יחס זהה בין אתרים במדינות מפותחות לבין אתרים במדינות תת-מפותחות ובין אתרים המצויים באזורים עירוניים לאתרים המצויים באזורים פתוחים. התיקים הועברו בפורמט אלקטרוני ישירות ממשרדי הועדה למורשת עולם בפרזי ושיקולי ההתווייה שאותרו בהם הוכנסו למטריצת שיקולים כללית וקודדו בהתאם. התיקים כללו אתרי מורשת מ-38 מדינות באסיה, אירופה, אמריקה ואוסטרליה וכולם כתובים בשפה האנגלית. האתרים כללו את כל הסוגים הרשמיים של אתרי מורשת תרבות לפי הפילוח של 'אתר יחיד', 'אתר סדרתי', נוף תרבות, ערים עתיקות, תעלות מורשת ודרכים עתיקות. המידע כלל גם את הקריטריונים להגדרת הערך האוניברסלי על פיהם הוכרו האתרים על ידי אונסק"ו.

התפלגות שיקולי ההתווייה על פי שכחותם מוצגת בלוח 1. מסתבר ששימור הקשר הפיזי עם המרחב הטבעי ושמירה על חזות האתר היו שיקולי ההתווייה השכיחים ביותר (65.0%- ו-61.2%, בהתאמה).

התפלגות זו שימשה להבחנה כמותית ראשונית בלבד. מבט מעמיק יותר בוצע על ידי ניתוח הצלבת שכחות שיקולי ההתווייה מול מאפייני האתרים במדגם. הצלבה ראשונה נערכה ביחס לרמת הפיתוח של המדינה. במדינות תת-מפותחות השיקול העיקרי (ב-61.9% מכל האתרים במדגם) היה שמירה על חזות האתר ואילו במדינות המפותחות השיקול העיקרי (ב-62.8% מהאתרים) היה ההתאמה לתכנון סטטוטורי קיים. כאשר השיקולים נבחנו מול מיקום האתר, גם בשטחים העירוניים וגם בשטחים הפתוחים, ניתן משקל רב, וכמעט זהה, לשיקולי חזות ונצפות. יחד עם זאת באזורים הפתוחים נעשה

לוח 1: התפלגות השכיחות של כלל שיקולי ההתוויה לאזורי חיץ

שיקול ההתוויה	שכיחות	אחוז
הכלת שטח פתוח סמוך לאתר לשמירת הקשר הפיזי עם המרחב הטבעי	52	65.0
שמירה על חזות האתר	49	61.2
שמירה על הנצפות מהאתר ואילו	44	55.0
שמירה על שלמות האתר כיחידה המשמרת ערכי מורשת	42	52.5
התאמת תוואי החיץ למרכיבי נוף – חוף ים, נחל, מצוק, קו גובה	41	51.2
התאמה לתכנון סטטוטורי קיים	35	43.7
התאמה לקווי רחוב / כבישים ראשיים	35	43.7
הכללת מבנים ומופעים ייחודיים שאינם בשטח המידי לשימור	22	27.5
הימנעות מהכלת תשתיות שיש בהם לפגוע במופע המורשתי/באתר עצמו	19	23.7
הכללה/חפיפה עם שטחי שימור טבעיים או כאלה המוצעים לשימור	19	23.7
הימנעות מהכלת מבנים/אזורים/ישובים שאינם מיועדים לשימור	18	22.5
הגנה על תופעות טבעיות הקיימות בסמוך לאתר	8	10.0
הגדלת אזור החיץ להגברת שליטה על שימושי קרקע סביב האתר	6	7.5
צמצום ההשפעות של סביבתיות שלילית (למשל, זיהום אויר)	5	6.2
הימנעות מדרישות לפיצויים או התנגדות ציבורית מקומית	4	5.0

שימוש רב בשיקולים המבטאים קשר למרחב הטבעי, ואילו בשטחים העירוניים נעשה שימוש מוגבר בגבולות ברי הבחנה בשטח. בהתייחס לקטיגוריות על פיהן הוכרז האתר (המבטאות בעצם את ייחודו ותרומתו), התקבלו תוצאות כלליות מדי ולא נמצא בהן היגיון תכנוני ברור.

הניסיון לאתר שיקולים שכיחים המותאמים לכל מקרה ומקרה, ובכל האתרים, כבסיס לשיטת התוויה לאזורי חיץ לא צלח. על מנת להבין מדוע התקבלו תוצאות אלה נערך ניתוח רב-גורמי (Principal Component Analysis) בניסיון לזהות שיקולי התוויה כלל עולמיים המהווים מכנה משותף בין האתרים כולם. הונח כי המשתנים יטענו בהצלחה לפחות על חלק מהגורמים (הפקטורים, או המימדים) בניתוח ויסבירו את מערך שיקולי ההתוויה שהתקבלו בניתוח השכיחות.

הניתוח בחן את האפשרות לצמצם את 29 המשתנים במדגם (מאפייני האתרים ושיקולי ההתוויה) לשלושה גורמים עיקריים. בהתאם לשיעורי ההטענה התקבלו שלושה מימדים: מימד חזותי עליו נטענו משתני נצפות, שמירה על חזות וכדומה, מימד ייחודיות הכולל משתנים הקשורים לייחודיות של האתר, ומימד המיקום עליו נטענו משתנים המצביעים על הקשר בין המיקום לבין שיקולי ההתוויה הרלבנטיים אליו. אולם, שיעור ההטענה המצטבר (השונות המוסברת) היה 30.6% בלבד (לוח 2), בחלוקה כמעט שווה לתרומתם

של כל אחד מהמימדים. תוצאות אלה מצביעות על שונות רבה בין האתרים הנגרמת ככל הנראה מהמגוון הרב של אתרי המורשת ומאפייניהם השונים.

לוח 2: סיכום שיעורי ההטענה על מימדי הניתוח הרב-גורמי

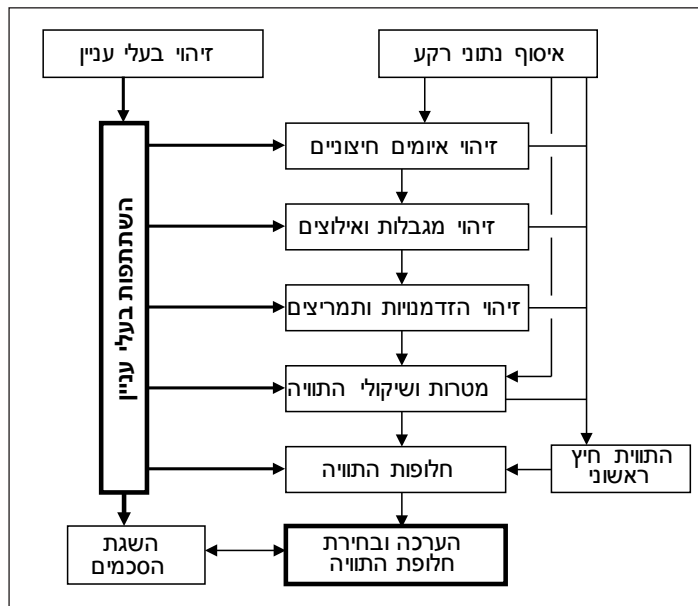
מימד מאפייני המיקום (Factor 3)	מימד ייחודיות האתר (Factor 2)	המימד החזותי (Factor 1)	
2.595	2.944	3.338	ערך עצמי (eigenvalue)
8.949	10.152	11.510	שיעור ההטענה (% total variance)
			סה"כ השונות המוסברת (%) 30.6

השאלה המתבקשת היא, מה הגורמים להבדלים בין האתרים. כדי לענות על שאלה זו, נערך ניתוח מפלה (Linear Discriminate Analysis) שבו מאפייני האתר היו משתנים מפלים ושיקולי ההתוויה שימשו כמשתנים מופלים. התוצאות הראו שניתן למצוא פרופילים של מאפייני אתר המפלים, ברמת מובהקות גבוהה, בין אתרים על פי רמת הפיתוח במדינה, על פי מיקום האתר ועל פי סוג האתר ברמות של 73%-87%, בהתאמה. לפיכך, את השימוש השונה שנעשה בשיקולי ההתוויה באתרים השונים אומנם ניתן להסביר, אך הבעיה הבסיסית נשארת בעינה - והיא המגוון הרב של אתרי מורשת התרבות והשונות שביניהם הנגרמת ככל הנראה מרגולציה וחקיקה מקומית במדינות השונות, וכן מהבדלים מהותיים בין המאפיינים התרבותיים והמאפיינים הגיאוגרפיים פיזיים. מגוון זה מקשה על מציאתו של מכלול שיקולים אחיד שיוכל לשמש בכל אתרי המורשת להתוויית אזור חיץ. אישוש למסקנה זו מובא במסמך דבוס בו נאמר כי "פיתוחה של שיטה אחת להגדרת אזור חיץ הינה בעייתית, לאור המגוון הרב של אתרי מורשת התרבות ולאור המורכבות והמגוון של מערכות הניהול, התרבות המקומית, והמצב החברתי-כלכלי בו האתר קיים" (UNESCO, 2008). לאור ממצאים אלה פנה המחקר לבנייה ובחינה של הליך כוללני ומובנה להתוויה המתווה שלבים אחידים בכל מקום, אך ניתן להשתמש בו בתמהילים שונים של שיקולי התוויה.

הליך מובנה להתוויית אזורי חיץ

הליך התוויה מובנה מהווה נוהל שיש לבצע את כל שלביו הנסמך על תשומות שוטפות והידברות עם בעלי העניין הישירים והעקיפים באתר. שלביו דומים לשלבו של כל הליך תכנון רציונאלי במסגרתו מגדירים מטרות ויעדים, חלופות, הערכה ותכנון מפורט. אולם ההנחה הבסיסית היא, ששימוש בהליך מובנה בו בעלי העניין יגדירו את מערך שיקולי ההתוויה הרלבנטיים, יזהו את הבעיות וההזדמנויות ויתוו חלופות, יאפשר להגדיר אזור חיץ מקיים גם אם לא תהיה הסכמה גורפת ביניהם. יתרה מזו, האזור שיוגדר יהיה גדול יותר, ו/או יעיל יותר מבחינת יכולתו למנוע, לבלום, או לשכך את השפעתם השלילית של גורמים חיצוניים על האתר, כמו גם לשמור על המכלול המרחבי כמקשה

אחת המעניקה לו את ערכו המיוחד. תכונות אלה תתאפשרנה על ידי קיום הליך התוויה מובנה המבוסס על ניתוח SWOT (ניתוח חזקים, חולשות, הזדמנויות ואיומים) עם ציבור בעלי העניין. ההליך המוצע מוצג באיור 1. ניתן להערכתנו לקיים את כל שלביו בכל מקום. במידה וחלק מהשלבים אינו רלבנטי באתר, המתכננים יהיו מודעים לקיומו של השלב ולמשמעותו, ובהתאם לכך יחליטו על גריעתו מההליך הספציפי. אפשרות זו מקנה לשלבי ההליך מעמד של 'רשימת ביקורת' – הנבחנת לאור נחיצותם בכל מקרה ומקרה



איור 1: הליך מוצע להתוויית אזור חיץ סביב אתר מורשת תרבות עולם

ההליך יחל באיסוף מידע שיכלול את המערכת הפיזית וההידרולוגית במרחב אתר המורשת, את הדגם והארגון של המערכת ההתיישבותית באזור, את דגם שימושי הקרקע והיעודים השונים, את האוכלוסייה ומאפייניה, את התשתיות הקיימות והמתוכננות, את מערך בעלויות הקרקע, את המאפיינים הסביבתיים-הנופיים-החזותיים, את המערכת הביוטית, את המצאי ההיסטורי-ארכיאולוגי וכל מרכיב שהוא ייחודי באזור הספציפי. במקביל, יוגדרו בעלי העניין הרלבנטיים, הישירים (תושבים, בעלי עסקים ועמותות מתגוררים באזור ופועלים בו והעקיפים (משרדי ממשלה ושלטון מקומי). מרביתם של השלבים הבאים ייערך בהשתתפותם הפעילה של כל בעלי העניין, גם אם מדובר במפגשים אישיים עמם. בתחילה יזומנו בעלי העניין לזיהוי האיומים החיצוניים על האתר. מהלך זה ייערך במתכונת של ניתוח SWOT וייקח בחשבון את מערך המידע שנאסף ואת תפישתם הסובייקטיבית של בעלי העניין. המשכו, גם הוא במתכונת של ניתוח SWOT, יעסוק בזיהוי המגבלות

והאילוצים במרחב הסובב את אתר המורשת, הן בהיבטים האובייקטיביים (למשל אילוצים סטטוטוריים) והן בסובייקטיביים (המבוססים על הניסיון האישי, כל אחד בתחומו).

חלקו השני של תהליך ה-SWOT ישמש לזיהוי הזדמנויות ותמריצים, בעיקר על בסיס היכרותם האישית של בעלי העניין את האזור. עיבוד ממצאי ההליך עם בעלי העניין ישמש את המתכנן המתווה את אזור החיץ ביצירת תוואי חיץ ראשוני. תוואי ראשוני זה, שישורטט בפועל על מפה, יהווה בסיס לשרטוט חלופות התוויה סובייקטיביות של בעלי העניין. החשש הוא שללא בסיס חזותי-מרחבי יקשה על בעלי העניין להתוות את חלופת אזור החיץ המיטבית מבחינתם. התווית חלופות סובייקטיביות תתבקשנה מכל אחד מבעלי העניין השותפים לתהליך. החלופה הסובייקטיבית תותווה על גבי מפה בהתייחס לתוואי החיץ הראשוני המשורטט עליה. כלל ההתוויות יוצגו בחפיפה וישמשו מסד למפגשי הערכה ובחירת אזור חיץ מוסכם. במקרה של חוסר הסכמה, החלופות תשמשנה להגדרת מינימקס מרחבי (הגבול המינימאלי הגדול ביותר) המהווה מרחב מינימאלי מוסכם נטול קונפליקטים. מרחב זה, אף אם יהיה קטן יחסית, יהיה מרחב שאין עליו חילוקי דעות ובכך יהיה בר-קיימא מעצם הגדרתו על ידי כל בעלי העניין הרלבנטיים. חשוב לציין, כי חפיפת החלופות תאפשר לאתר מרחבי קונפליקט שהם כשלעצמם מהווים מרכיב חשוב בדיונים על השגת גבול חיץ מוסכם.

בחינת הליך ההתוויה: מקרה בוחן

להערכת תפקודו של הליך ההתוויה במציאות ובחינת אזור החיץ המתקבל בהיבטים של גודל והגנה על ערכי המורשת של האתר, נבחר תל באר שבע שהוכרז כאתר מורשת עולמי בשנת 2005 כחלק מאתר סדרתי של התלים המקראיים מגידו, חצור ובאר שבע. האתר נבחר בשל מיקומו בתוך מרחב פתוח השייך מוניציפאלית לרשות עירונית וסביבו מגוון צפוף של שימושי קרקע וייעודי קרקע הטומנים בחובם אילוצים ומגבלות אך גם הזדמנויות. כמו כן, המרחב ההתיישבותי הסובב את האתר מגלם בתוכו שיקולים ואינטרסים כלכליים וחברתיים מגוונים.

- אזור החיץ המוכרז ושיקולי התווייתו

תל באר שבע הוכרז בשנת 1986 כגן לאומי, מתוקף תמ"א 8 (תכנית מתאר ארצית לגנים לאומיים, ולשמורות טבע), הכולל שטח של 180 דונם בתוך שטחה המוניציפאלי של העיר באר שבע. לאתר, שהוגש להכרה באונסק"ו בשנת 2003, הותווה אזור חיץ שלוש פעמים. בתחילה הוצמד אזור החיץ לשטח הגן הלאומי בלבד (איור 2). לאחר הערות ראשוניות של אונסק"ו, הורחב תוואי החיץ והוצמד לשטח תכנית המתאר לשמורות טבע וגנים לאומיים על פי תמ"א 8. בשני המקרים השיקול המרכזי בהתוויית אזור החיץ היה בהצמדתו לאזור מוגן מתוקף חוק (חוק גנים לאומיים ותמ"א 8) ולהימנע מהכלתו על שטחים בהם אין לרשות הטבע והגנים שליטה מלאה. מאוחר יותר, בעקבות ביקורו של מעריך אתרים מטעם אונסק"ו (במקרה זה, ד"ר הנרי קליר) נדרשה הרחבת אזור החיץ לרדיוס של קילומטר אחד לפחות מסביב לליבת האתר. בעוד שבשתי ההתוויות הראשונות שיקולי ההתוויה המרכזיים היו 'התאמה לתכנון סטטוטורי קיים' ו'חפיפה עם שטחים המיועדים לשימור', הרחבת

החיץ בעקבות דרישתו של מעריך אונסק"ו נערכה ללא כל שיקול ברור מלבד מניעת קונפליקטים כגון חדירה לתוך יער מוכרז (מתוקף תמ"א 22 – ליער ולעיור בישראל), חדירה לשטחו הבנוי של הישוב תל שבע ושימוש בקו מתח קיים כגבול מתווה. נראה כי לא נלקחו כלל בחשבון ערכי המורשת של תל באר שבע ש"חולצו" בהמשך מתוך תיק האתר (רשות הטבע והגנים וחבריהם, 2003) וכוללים את הערך החזותי של האתר, הערך האקולוגי-סביבתי, ערך הנוף התנ"כי, הערך הארכיאולוגי, הערך הכלכלי והתיירותי, והערך החינוכי.

- בעלי העניין ומהלך שיתופם

בחינת הליך ההתוויה המוצע התבסס על השיחות וההתוויה של בעלי עניין ישירים ועקיפים, אם כי כולם היו נציגים מוסדיים בלבד. דהיינו, לא שותפו בהליך תושבים מהאזור, למעט בעל עסקים שבסופו של דבר סרב לשתף פעולה. מצב זה נבע אמנם ממגבלת תקציב, אך יותר מכך שמבחינה מעשית היה חשוב יותר לשתף בהליך יחידים או קבוצות הפועלים ומנהלים את שימושי וייעודי הקרקע באתר ובאזור החיץ הפוטנציאלי במסגרת זו כל בעל עניין יוצג על ידי נציג אחד שהיה מעורה בנושאי תכנון סטטוטורי. בהתאם, שותפו בהליך ההתוויה מהנדסי הרשויות המקומיות והאזוריות של היישובים עומר, באר שבע, תל שבע ובני שמעון, רכזי התכנון של משרדי הממשלה – פנים (אגף התכנון), חקלאות והגנת הסביבה, רכזי התכנון של מנהל מקרקעי ישראל (בעל הקרקע), רשות הטבע והגנים (המפעילה את האתר), רשות העתיקות, רשות הניקוז שקמה-בשור, פארק נחל באר שבע, ונציג רכבת ישראל (החוצה את אזור החיץ הפוטנציאלי). בשל מיקומו של תל באר שבע בצומת תשתיות אזורי ונחלים ראשיים, ועקב היותו שטח בין-יישובי, חלק נכבד מבעלי העניין היו למעשה בעלי עניין ראשיים.

שיתוף בעלי העניין נעשה במסגרת ממוקדת שהתבססה על ראינות עומק במסגרתם נחקרו ולובנו מספר שאלות מפתח שמטרתן הייתה לזהות איומים קיימים ועתידיים על אתר המורשת, זיהוי מגבלות שיש להטיל על שימושי הקרקע באזור, זיהוי מגבלות לתכנון תוואי החיץ הנובעים מצרכיו של בעל העניין הספציפי, זיהוי הזדמנויות ותמריצים לאוכלוסייה המקומית מאזור החיץ, וכן זיהוי איומים חיצוניים על האתר. במסגרת הריאיון הוגדרו מטרות ושיקולי התוויה ספציפיים על ידי בעלי העניין. לאור המטרות ושיקולי ההתוויה ועל בסיס התשומות הפרטניות של המשתתפים, הוגדר תוואי חיץ ראשוני. בהמשך הליך השיתוף, כל מרואיין התבקש לחוות דעה על אזור החיץ הראשוני, ובהתייחס אליו, להתוות באופן מעשי את תוואי החיץ המועדף עליו על גבי אותה מפה. מכלול המפות שהתקבלו על ידי כל בעלי העניין שימש בסיס להגדרת חלופה מוסכמת.

- התווית חלופות וניתוחן

בהתאם למהלך שהוצג לעיל, כל בעל עניין התווה את גבול אזור החיץ המקובל עליו בהתייחס לתוואי החיץ הראשוני. חפיפת כל ההתוויות (איור 3), מאפשרת לאתר ולהגדיר את אזורי הקונפליקט בין בעלי העניין, ובהתאם לכך, לשמש בסיס להליך של השגת הסכמים. כמו כן, חפיפת ההתוויות מאפשרת להגדיר בקלות רבה את "הגבול המינימאלי הגדול ביותר" של אזור נטול קונפליקטים. דהיינו, הגדרת גבול "מינימקס" המוגדר כתוואי חיץ של

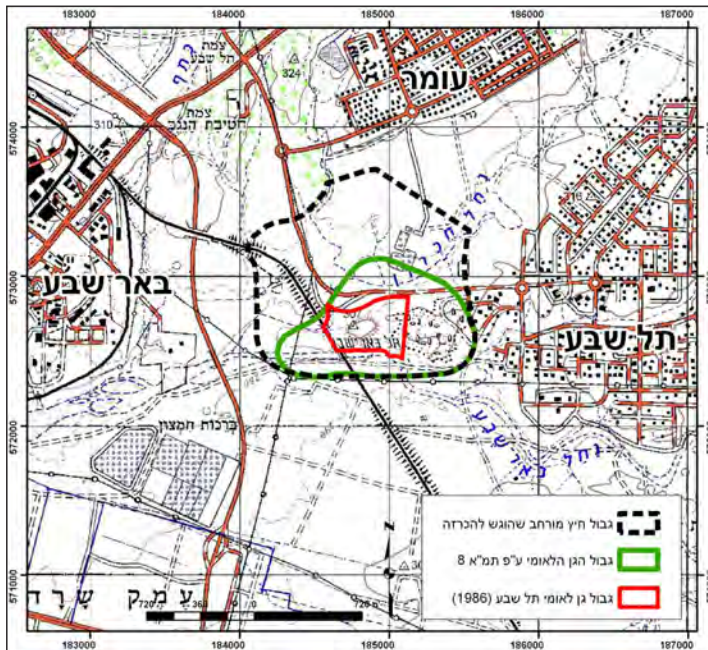
גבול מינימאלי עליו יש הסכמה של כל בעלי העניין, כמוצג באיור 3. כל הליך שבעקבותיו תושגנה הסכמות בין בעלי העניין רק יגדיל את אזור המינימקס. כיוון שאזור המינימקס גדול מאזור החיץ המקורי שעל בסיסו הוכרז תל באר שבע כאתר מורשת עולמי, לא נערך הליך להשגת הסכמים, כנדרש על פי תהליך ההתוויה המוצע.

לוח 3: בחינת התאמת תוואי החיץ המינימאלי המוסכם לשמירה על ערכי המורשת

ערך מורשת המיוצג על ידי האתר	בחינת הגנתו של תוואי החיץ המינימאלי המוסכם על ערכי המורשת של האתר
ערך חזותי	אזור החיץ כולל שטחים בנויים ופתחים בגבולו המערבי והדרומי של הישוב תל שבע ומונע פיתוח בלתי מבוקר, שיש בו לפגוע בערך החזותי של האתר. אזור החיץ המוסכם אינו כולל את נקודת הגובה 324 דרומית לעומר. אזור החיץ המוסכם אינו כולל שטחים חקלאיים גדולים מדרום מזרח ובכך מצטמצמת האפשרות למניעת בינוי חקלאי, כפרי ועירוני, המפר חזות ומפר "תחושת מקום" ייחודית בשטחים אלה.
ערך אקולוגי סביבתי	אזור החיץ כולל את הנחלים המרכזיים חברון, באר שבע ופשטי הצפתם. אזור החיץ כולל שטח מוגבל מהמישורים החקלאיים ואינו כולל את מישורי הלס הגדולים מדרום-מזרח לאתר.
ערך הנוף התנ"כי	אזור החיץ המוסכם אינו מגן מספיק על נקודות הגובה המרכזיות סביב התל ובמיוחד גבעה 324 שמדרום לעומר. אזור החיץ כולל את מרבית הממצאים הארכיאולוגיים סביב התל וחלק מאזורי החיפוש. אזור החיץ כולל את רצועת הנחלים חברון ובאר שבע ומגן עליהם מפיתוח מפר נוף.
מערכת הנחלים ומפעל המים	אזור החיץ המוסכם כולל את מערכת הנחלים חברון ובאר שבע, אך אינו כולל את נחל בתרים.
ערך תיירותי/כלכלי	אזור החיץ מתחבר באופן חיובי, מכיוון דרום, לפרויקט נחל באר שבע. אזור החיץ אינו כולל חלקים מציר הכניסה הראשי לישוב תל שבע.

אזור החיץ המינימאלי המוסכם (2,008.7 דונם) הגדיל את שטח החיץ המקורי 1,116.2 (דונם) של אתר המורשת המוכרז פי 1.8. בנוסף, האזור המוסכם נותן מענה למרבית צרכי המורשת של האתר כפי שהוצג בלוח 3. החיץ המורחב מגביר את השמירה על מכלול רחב יותר של ערכי מורשת האתר ובו זמנית מצמצם מראש התנגדויות (קיימות ועתידיות) של האוכלוסייה המקומית בשל הליך שיתוף הציבור המובנה בתהליך. עיון באיור 3 ובלוח 3 מורים כי הגדלת שטח החיץ צפונה ודרומה לאורך נחלי חברון ובאר שבע, הגבירה את השמירה על מערכת הנחלים. הרחבת אזור החיץ על שטחים חקלאיים הגבירה

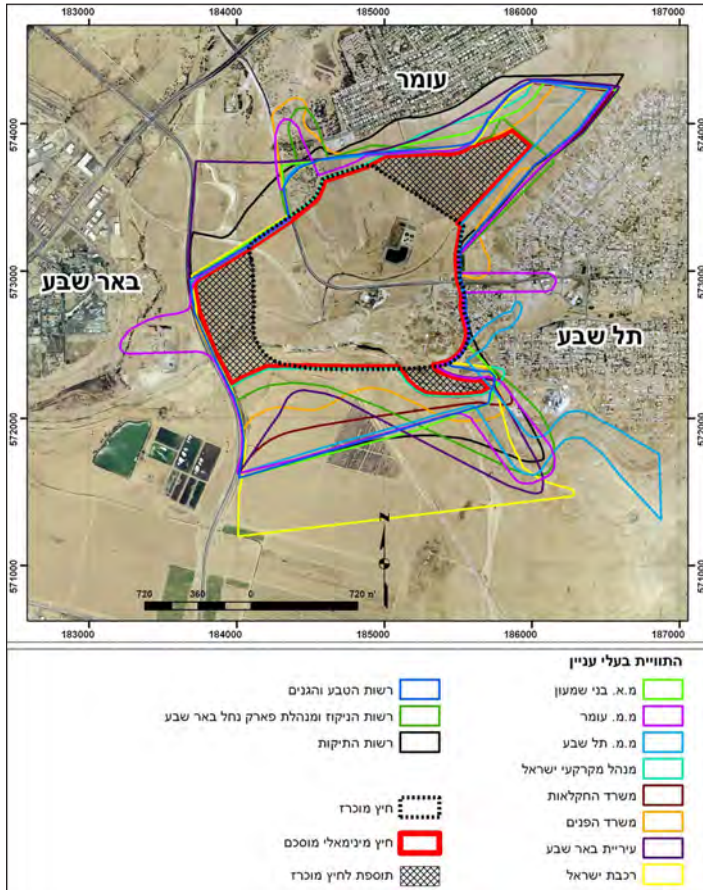
גם את השמירה על ערך החזות, הערך האקולוגי סביבתי וערך הנוף התנייכי של האתר. חיבור אזור החיץ עם פארק נחל באר שבע, פיזית וקונצפטואלית, הבטיח כי הערך התיירותי של האתר יגבר ובו זמנית יישמרו מגבלות תכנון וביצוע בפרויקט נחל באר שבע, הנובעים מצרכי המורשת. בנוסף, הכללת שטחים משטחו המוניציפאלי של הישוב תל שבע באזור החיץ, מאפשר שליטה רחבה יותר על בינוי עירוני ותורם בכך לשמירת החזות הנוכחית של האתר בסביבתו.



איור 2: אזורי החיץ המקוריים ואזור החיץ המוכרז של תל באר שבע

דיון, מסקנות והמלצות

ממצאי חלקו הראשון של המחקר הצביעו על כך שתהליך התווית אזור חיץ סביב אתרי מורשת תרבות עולם חייב להיות גמיש דיו כדי להתמודד עם מערכות שיקולים ואילוצים הנובעים ממאפייני המורשת של כל אתר, כמו גם הצרכים הכלכליים והחברתיים של האוכלוסייה המקומית, צרכי הסביבה, חיבור האתר לסביבתו הטבעית, ומגבלות תכנון סטטוטורי. בחינת שיקולי ההתוויה בתיקי הפרויקטים הצביעה על מספר שיקולי התוויה מרכזיים המהווים שיקולי מפתח בתכנון אזורי חיץ: שיקולי חזות ונצפות ושיקולים הנובעים מהרצון להכלת הסביבה הטבעית הסובבת בתוך אזור החיץ.



איור 3: חלופות בעלי העניין להתוויית אזור חץ סביב תל באר שבע

במקביל, זוהתה המורכבות שבבניית שיטה התווייה אחת שהולידה את הצורך בניסוח חלופי של הליך התווייה.

תוואי החיץ ומגבלות התכנון של חלופות התווייה שנוצרו על פי הליך זה, מבטאות את מכלול השיקולים והרצונות של בעלי העניין. כל בעל ענין דאג שהאינטרסים השונים שלו, לרבות הפוליטיים, יעוגנו בחלופת התווייה אותה הוא הציג. יחד עם זאת, הוגדר אזור חיץ נטול קונפליקטים העשוי לשמש, במקרים מסוימים, כפתרון טוב יותר מאשר זה המותווה ללא הליך התווייה מובנה. אולם יש לזכור כי גישת המינימקס אינה ממצה את הליך השגת ההבנות וההסכמים עם בעלי העניין. כל הצלחה בהליך השגת ההבנות יגדיל את אזור המינימקס.

הליך התכנון המובנה מייצג גישה גמישה המותאמת להתוויית אזורי חיץ סביב אתרי מורשת תרבות. מקרה הבוחן המוצג במחקר זה מדגים את יתרונותיו היחסיים של ההליך המוצע על פני הליכי ההתווייה השונים והבלתי אחידים הקיימים במקומות שונים בעולם. במקרה הנבחן במחקר הנוכחי, השימוש בהליך המוצע הניב אזור חיץ גדול יותר המבטיח את קיימות ערכי המורשת של האתר למשך זמן ארוך יותר מאשר תהליך ההתווייה שעל בסיסו הוכרו האתר במקור. יחד עם זאת יש להמשיך ולבחון את יישומו של ההליך המוצע: א. באתרים נוספים ובסביבות מגוונות, ב. בשילובן של סדנאות שיתוף ציבור הפתוחות לכל בעלי העניין הישירים – לא רק המוסדיים, ו-ג. בהשוואת גבול המינימום עם הגבול שיושג על ידי מיצוי הליך ההסכמות על בסיס הקונפליקטים המזוהים בתהליך ההתווייה.

מקורות

- רשות הטבע והגנים, אוניברסיטת תל אביב, האוניברסיטה העברית, (2003), התילים המקראיים ומערכות מים עתיקות – מגידו, חצור ובאר שבע, מדינת ישראל, ירושלים.
- Brazil, S.J. (2005), "Well added? A Case study of a Buffer Zone", paper presented at the ICOMOS 15th General Assembly and Scientific Symposium, Xi'an, China.
- Bainbridge, W.R. (2003), "Establishment of Buffer Zone in the Peripheries of Wilderness Areas in the Ukhahlamba-Drakensberg Park World Heritage Site, KwaZulu-Natal Province, Republic of South Africa", *USDA Forest Service Proceedings*, RMRS-P-27, 20-25.
- Boccardi, G. (2006), "The Establishment of Buffer Zones: Integrating Sustainability in the Management and Conservation of World Heritage Properties", Unpublished paper, Unesco, Paris.
- Ebregt, A. and De Greve, P. (2000), Buffer Zones and their Management: Policy and Best Practices for Terrestrial Ecosystems in Developing Countries, Theme Study Series 5, National Reference Centre for Nature Management, International Agricultural Center, The Netherlands.
- Rodgers, J.A. Jr., and Schwikert, S.T. (2002), "Buffer-zone distances to protect foraging and loafing waterbirds from disturbance by personal watercraft and outboard-powered boats", *Conservation Biology*, 16, 216-224.
- Sayer, J. (1991), *Rainforest Buffer Zones - Guidelines for protected area managers*. Unesco, Paris.
- Stavena, H. (2006), "World Heritage Committee in 2006 and the Buffer Zone Issue", paper presented at the World Heritage Convention and the Buffer Zone ICOMOS Symposium, Hiroshima, Japan.
- UNESCO (1972), *The World Heritage Convention*, translated to Hebrew by Bareli, D. (2005), Ministry of Education. Jerusalem.
- UNESCO (2005), *Operational Guidelines for the Implementation of the World Cultural and Natural Heritage*, Paris, and also online: whc.unesco.org/archive/opguide05-en.pdf.

UNESCO (2008), *World Heritage and Buffer Zones, International Expert Meeting on Buffer Zones*, Davos, Switzerland, also online: <http://whc.unesco.org/uploads/events/documents/event-473-1.pdf>.

Wild, R.G. and Mutebi, J. (1996), Conservation through community use of plant resources, *People and Plants Working paper, no. 5*, Unesco, Paris.

Wind and Prins (1989), as cited (p. 12) in Ebregt, A. and De Greve, P. (2000), *Buffer Zones and their Management: Policy and Best Practices for Terrestrial Ecosystems in Developing Countries*, Theme Study Series 5, National Reference Centre for Nature Management, International Agricultural Center, The Netherlands.

