

# השמירה על קרקע חקלאית ושטחים פתוחים בעקבות תיקון 43 לחוק התכנון והבנייה

אפרים שלאין\*

מדיניות השמירה על קרקע חקלאית הנה אחת מאבני היסוד של התכנון הפיסי במדינת ישראל. תיקון 43 לחוק התכנון והבנייה הרחיב את סמכות הוועדה לשמירה על קרקע חקלאית, אשר סמלה יותר מכל את מנגנון השמירה על קרקע חקלאית, וקבע כי כל תכנית החלה על שטחים פתוחים תהיה טעונה אישור של הוועדה לפני שתאושר במוסדות התכנון.

מטרת מאמר זה היא לעמוד על השינויים בחוק התכנון והבנייה בנוגע לשמירה על קרקע חקלאית בעקבות תיקון 43, ולבחון את עבודת הוועדה לשמירה על קרקע חקלאית ושטחים פתוחים מאז כניסת תיקון 43 לתוקף.

מאז תחילת שנות התשעים הולכת הקרקע החקלאית במדינת ישראל ונעשית למשאב במחסור. המשבר בחקלאות, עליית הביקוש למגורים, תנופת הבנייה והצמיחה הכלכלית שליוו את גל העלייה בראשית שנות התשעים, ערערו את המערך המוסדי המופקר על שמירת הקרקע החקלאית, והביאו לירידת מעמדה המיוחד של הקרקע החקלאית.<sup>1</sup>

הדבר הביא לשינוי בסדרי העדיפות הלאומיים. ולדוגמה, חל שינוי בתפיסת משאב הקרקע: חשיבות הקרקע כמשאב לפיתוח ולבנייה עלתה, ואילו ערך הקרקע כתשומה לייצור חקלאי

\* אפרים שלאין, גאוגרף ומתכנן סביבתי.

1 שלאין א' ופייטלסון ע' (1996), מדיניות השמירה על קרקע חקלאית התהוותה, מיסודה וערעורה, מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, ירושלים.

ירד. בשנות השישים קבעה הממשלה החלטות שבהן הושם דגש על ייעוד הקרקע לחקלאות, ואילו בשנות התשעים קיבלה ממשלת ישראל החלטות, לפיהן הקרקע החקלאית היא עתודה לבנייה, למגורים ולתעסוקה.

עם ירידת ערכה של הקרקע החקלאית כתשומה לייצור חקלאי, עלה ערכה כמשאב סביבתי. פעולות הבנייה והפיתוח, אשר בפועל הן פעולות בלתי הפיכות, העמידו בסכנה את המרחבים הפתוחים, במיוחד במרכז הארץ. את מקום התפיסה הישנה, שנשענה בעיקר על הטענה שיש לשמר קרקע למטרות חקלאיות, תופסת היום ההכרה כי יש לשמר שטחים פתוחים בלתי מבונים, וכי הקרקע החקלאית היא חלק ממארג השטחים הפתוחים.

חוק התכנון והבנייה – התשכ"ה–1965 הנו המכשיר העיקרי להסדרת השימוש בקרקע לפי תכניות מתאר, תכניות מפורטות והליכי רישוי. התיקונים שנעשו במשך השנים בחוק התכנון והבנייה נועדו להדביק את קצב ההתפתחויות החברתיות והכלכליות בארץ ולתת מענה לשאלות שונות שהתעוררו במשך השנים.

תיקון מס' 43 לחוק התכנון והבנייה (התשנ"ה–1995) כולל תיקון של סעיפים בחוק הכללי הנוגעים לשמירה על קרקע חקלאית, ותיקון של הוראות בתוספת הראשונה לחוק הנוגעות לוועדה לשמירה על קרקע חקלאית.

מטרת מאמר זה היא לעמוד על השינויים בחוק התכנון והבנייה בנוגע לשמירה על קרקע חקלאית בעקבות תיקון 43, ולבחון את עבודת הוועדה לשמירה על קרקע חקלאית ושטחים פתוחים מאז כניסת התיקון לחוק לתוקף.

## התיקונים בסעיפי חוק התכנון והבנייה

התיקונים שנעשו במשך השנים בחוק התכנון והבנייה, טיפלו בדרך-כלל בבעיות ספציפיות ולא טיפלו באופן כולל בהליכי התכנון. בניגוד להם, תיקון מס' 26 משנת 1989, ותיקון 43, אשר נכנס לתוקף ביום 1.1.96, הם תיקונים רחבים יותר, הן מבחינת מספר הסעיפים והן מבחינת הנושאים השונים שבהם הם עוסקים.<sup>2</sup>

בניסוח חוק התכנון והבנייה ניתן דגש לשאלת השמירה על קרקע חקלאית, דגש הבא לידי ביטוי בסעיפים השונים בהם מצוינת חובת השמירה על קרקע חקלאית והפיקוח עליה בכל רמות התכנון.<sup>3</sup>

2 לוי י' (1995), חוק התכנון והבנייה, הוצאת בורסי, תל-אביב.

3 פלור מ' (1980), "הוועדה לשמירה על קרקע חקלאית", קרקע, 19, עמ' 42-49.

תיקון מספר 43 לחוק התכנון והבנייה ביטל את סעיפים 60 ו-65 בחוק התכנון והבנייה, שבהם נקבע כי במסמכי הלוואי של תכניות מחוזיות ותכניות מקומיות יכללו "מסמכי סקר הדרושים להסברתה (של התכנית, א"ש) והבהרתה, ובהם מפה המראה את טיב הקרקעות שבתכנית לעניין ניצולם למטרות חקלאיות והמאפשרת על-ידי מי ששר החקלאות מינה לכך". ביטול הסעיפים משקף את המצב בפועל, מפני שתכניות מחוזיות ומקומיות הוגשו למוסדות התכנון ונדונו בהם ללא הגשת המסמכים הנדרשים על-פי סעיפים אלו בחוק. הוויתור על הדרישה, שעה שצריך היה להקפיד עליה ואף להחמירה, מצביע על ירידה בחשיבות הפוטנציאלית של טיב הקרקע והפוטנציאל החקלאי שלה מבחינת התכנון הסטטוטורי, וכן על ירידה בערכה הפיסי של הקרקע ובתפיסתה כגורם ייצור שיש לשקללו במסגרת הבחינה המרחבית. ביטול סעיפים אלה תמוה נוכח העובדה שעל-פי חוק התכנון והבנייה – גם לאחר תיקון 43, השמירה על קרקע חקלאית נותרה המטרה הראשית של תכנית המתאר המחוזית (סעיף 57 [1] [2]) ותכנית המתאר המקומית (סעיף 61 [1]).

כרמה ההצהרתית לא נשתנה אפוא דבר, אולם הכלים לביצוע החוק בוטלו. כלומר, במקום שסעיפים אלה בחוק יהיו כסיס מקצועי לתכנון תכניות ויישומן והן יחלו גם על נושא השטחים הפתוחים, בוטלה הדרישה להציג את המסמכים הנדרשים.

### שינויים בתוספת הראשונה לחוק התכנון והבנייה

שאלת הקרקע החקלאית נדונה בצורה מפורטת בתוספת הראשונה לחוק התכנון והבנייה התשכ"ה–1965, העוסקת בנושא ההכרזה על קרקע כקרקע חקלאית, השמירה על הקרקע החקלאית המוכרזת, ושחרורה המבוקר לצורכי הפיתוח של המדינה. בתוספת זו יש הוראה להקים לצד המועצה הארצית לתכנון ולבנייה ועדה כלל ארצית שתפקידה יהיה לשמור על קרקע חקלאית וליישם את מדיניות השמירה עליה. הוועדה שהוקמה היא ועדת הולק"ח – הוועדה לשמירה על קרקע חקלאית. בתוספת מפורטים הרכב החברים בוועדה לשמירה על קרקע חקלאית, סדרי המינוי בה, נוהלי עבודתה והיקף סמכותה.

בתוספת הראשונה לחוק התכנון והבנייה התשכ"ה–1965 נקבע, שכל שינוי ייעוד של קרקע, אשר הוכרזה כחקלאית, חייב באישור הוועדה. קביעה זו נתנה בידי הוועדה מעין זכות "וטו" לגבי שינוי הייעוד של כל קרקע, שעליה הכריזה כחקלאית, לייעוד אחר.

תיקון 43 לחוק התכנון והבנייה הרחיב את סמכות הוועדה לשמירה על קרקע חקלאית והפקיד בידה את השמירה על שטחים פתוחים, בנוסף לשמירה על קרקע חקלאית. שינוי זה הוא אות לשינוי המהותי המתחולל מאז אמצע שנות התשעים במערכת התכנון הפיסי בישראל ולהכרתה בחשיבות שמירת השטחים המוכרזים כחקלאיים וייעודם בעתיד, והוא התחולל עקב השינויים המבניים במערך הכלכלה והחברה בישראל.

שמה של הוועדה שונה בעקבות סעיף 1 לתוספת הראשונה, המרחיב את סמכותה של הוועדה, וסעיף 11 לתוספת הראשונה, הדין במצבים שבהם יש להגביל את השימוש בסמכותה, והיא מכונה היום הוועדה לשמירה על קרקע חקלאית ושטחים פתוחים. עם זאת, תיקון 43 לחוק התכנון והבנייה אינו כולל בחוק הגדרה של מהם "שטחים פתוחים" ובכך מותיר את הנושא פתוח לפרשנויות, ולמעשה גורע מהתוקף שניתן היה להוסיף לנושא.

## הכרזה על קרקע חקלאית

ההכרזה על קרקע כקרקע חקלאית מוכרזת, על-פי סעיף 5 לתוספת הראשונה לחוק התכנון והבנייה, כפי שבוצעה בשטחי הערים והמועצות המקומיות ב-1968, ובשטחי המועצות האזוריות ב-1971 (ואח"כ ביותר מעשרים תיקונים להכרזה) – לא השיגה את היעד המוצהר שלה והוא – הכרזה על קרקעות בהתאם לפוטנציאל החקלאי. התוצאה הייתה הכרזה גורפת, ולא הכרזה על בסיס מידע מפורט ומיפוי מפורט של ערכי הקרקע לפי ערכים חקלאיים.<sup>4</sup> ההכרזה הגורפת פתחה עידן חדש בנושא השליטה במלאי הקרקעות החקלאיות והטיפול בהן.<sup>5</sup>

על-אף הרחבתו של תחום הפעילות של הוועדה והכנסתו של גורם חדש לשיקוליה – השטחים הפתוחים – לא תוקן במסגרת תיקון 43 לחוק התכנון והבנייה סעיף 5 לתוספת הראשונה הנוגע להרחבת סמכות ההכרזה של הוועדה על קרקע חקלאית, ולא ניתנה לה סמכות ההכרזה על שטחים פתוחים.

אי התיקון, וליתר דיוק אי הרחבת סמכותה של הוועדה גם בנושא ההכרזה, מקבעים את השיטה של הכרזה גורפת ולא מנומקת, שלפיה עובדת הוועדה לשמירה על קרקע חקלאית זה שנים. אי התיקון מצביע על פגם בתיקון החוק, ועל חוסר עקיבות במגמה המוצהרת שלו להרחיב את תחום פעילותה של הוועדה ולהעלות את המודעות לנושא השטחים הפתוחים ולחשיבותם. ברמת ההצהרה והכותרות אמנם נעשתה הרחבה בתיקון 43, אך ברמה המעשית לא ניתנו בידי הוועדה כלים לשמירה על קרקע חקלאית ושטחים פתוחים בפרט ועל מוסדות התכנון בכלל.

עם זאת, צורך נציג של המשרד לאיכות הסביבה כמשקיף בוועדת המומחים הממליצה לוועדה לשמירה על קרקע חקלאית ושטחים פתוחים אלו קרקעות לכלול בהכרזה. אולם בכך לא נפתרה הבעיה. ראשית מפני שמבחינה מתודולוגית ההכרזה הגורפת לא השתנתה מאז

4 ראו שלאין ופייטלסון (1996), עמ' 17.

5 אלחרמן ר' ורוזנשטיין מ' (1992), קרקע חקלאית: שמירה או הפשרה? המרכז לחקר העיר והאזור, הטכניון, חיפה, עמ' 61.

התיקון לחוק,<sup>6</sup> ושנית, מפני שאין נציג המשרד לאיכות הסביבה יכול לחייב את ועדת המומחים לכלול בשיקוליה לגבי השטחים הפתוחים, כבואה להמליץ על הכרזה של קרקע כחקלאית, את שימורם בגלל חשיבותם כערכי טבע, ערכי נוף וערכי מורשת.

תיקון 43 לחוק התכנון והבנייה הכניס חידושים בנושא מוסדות התכנון והבנייה והרכבם, ובכלל זה הרכב הוועדה לשמירה על קרקע חקלאית ושטחים פתוחים. בתיקון 43 הורחב מספר חברי הוועדה לשמירה על קרקע חקלאית ושטחים פתוחים מ-11 ל-14, כמפורט בסעיפי משנה [9] [10] [11] לתוספת הראשונה. לוועדה נוספו נציג ממינהל מקרקעי ישראל, נציג מהמשרד לאיכות הסביבה, ונציג מארגון המהנדסים והאדריכלים.

נציג מינהל מקרקעי ישראל היה בפועל חבר הוועדה לשמירה על קרקע חקלאית מאז הקמתה. הוא מונה כאחד מנציגיו של שר החקלאות בוועדה, עפ"י סעיף 2 [2] לתוספת הראשונה לחוק התכנון והבנייה התשכ"ה-1965. אולם העברת מינהל מקרקעי ישראל ממשרד החקלאות למשרד השיכון ב-1990 חידדה את הצורך בקביעה חד-משמעית כי נציג מינהל מקרקעי ישראל, המנהל 93 אחוז מקרקעות המדינה, הוא חבר הוועדה בזכות היותו איש המייצג את מינהל מקרקעי ישראל ולא בזכות החלטתו של שר זה או אחר. ביטוי מוצלח לתיקון הייצוג של מינהל מקרקעי ישראל בוועדה לשמירה על קרקע חקלאית ושטחים פתוחים ניתן לראות בעובדה שלמרות העברת מינהל מקרקעי ישראל בראשית 1996 לאחריית המשרד לתשתיות לאומיות, הנציג בוועדה נשאר נציג מינהל מקרקעי ישראל ולא מונה נציג חדש מטעם השר.

הוספת נציג המשרד לאיכות הסביבה כחבר בוועדה היא המשך של מגמת תגבור מוסדות תכנון בנציג מטעם המשרד גם בוועדות המחוזיות, ובוועדות לבנייה, למגורים ולתעשייה אשר פועלות מאז 1990.<sup>7</sup> צירופו של נציג המשרד לאיכות הסביבה כמעמד של חבר בוועדות אלה נבע מעליית המודעות הציבורית לאיכות הסביבה, ומהצורך להתמודד עם נושאים סביבתיים בדיונים, ובהחלטות של מוסדות התכנון. לוועדה לשמירה על קרקע חקלאית, אשר תחום טיפולה הורחב גם לשטחים הפתוחים, צורף נציג המשרד לאיכות הסביבה גם כדי לתת ייעוץ מקצועי בנושא השטחים הפתוחים.

צירוף נציג המשרד לאיכות הסביבה בתור נציג יחיד לעניין השטחים הפתוחים אינו מספק. הוספה זו אינה מאזנת את הרכב הוועדה ומרחיבה את תחום סמכותה מפני שאין ייצוג של כלל הגופים העוסקים בקרקע להוציא המגזר החקלאי. ניתן היה להתאים את הרכב הוועדה ליעדיה החדשים על-ידי צירופם של נציגים מרשות שמורות הטבע, מרשות הגנים הלאומיים,

6 על-פי אופן תיקון ההכרזה על קרקע חקלאית למחוז המרכז שהוצע בשנת 1998.

7 הוועדות לבנייה, למגורים ולתעשייה (הול"ל) אשר פועלות על-פי חוק הליכי תכנון ובנייה (הוראת שעה), התש"ן-1990. בוועדה לתעשייה צורף נציג המשרד לאיכות הסביבה כחבר עם הקמתן, ובוועדות למגורים צורף כחבר בשנת 1993.

מקרה קימת לישראל ומהחברה להגנת הטבע לוועדה. יתרה מזאת, מזכירות הוועדה לשמירה על קרקע חקלאית ושטחים פתוחים אינה מזמינה נציגים מטעם גופים אלה להשתתף כמשקיפים בדיוניה השוטפים – כפי שהיא נוהגת, לדוגמה, עם נציג האיחוד החקלאי. בפועל, אין בדיוני הוועדה כמעט כל הברל במשקל שניתן לדברי חבר או לדברי משקיף בעת הדיון ובחינת התכניות. הרחבת נקודות המבט וההתייחסות, בעת הכרעה בתכניות הנדונות בוועדה, גם לתחום שמירת הטבע והנוף הייתה מממשת את הציפייה שחלו רבים בהרחבת תחום פעילותה של הוועדה. יחד עם זאת, יש לציין כי בעת האחרונה (סוף 1998) החלו לזמן את נציגי הגופים הירוקים לדיון בתכניות בודדות שעל סדר יומה של הוועדה.

ההצעה לצרף לוועדה נציג מטעם ארגון המהנדסים והאדריכלים נועדה לחזק את ההיבט המקצועי בתחום התכנון והבנייה הכלול בעבודת הוועדה, שמתפקדת כמוסד תכנון עצמאי לצד המועצה הארצית. יש לשקול גם את צירוף נציג הארגון כחבר בוועדות המחוזיות והמקומיות. כאמור, בפועל מאז תיקון 43 לחוק ועד היום לא צורף נציג מטעמם לוועדה.

### “ועדה ממיינת” – ברירת מחדל לאישור תכניות

הוועדה לשמירה על קרקע חקלאית לא יזמה במהלך שנות עבודתה דיון בתכניות, אלא דנה בתכניות כאשר הופנו אליה על-ידי מוסדות התכנון, מפני שתכניות אלו חלו על קרקע חקלאית מוכרות. צורת עבודה זו של הוועדה לשמירה על קרקע חקלאית הותוותה בהתאם לסעיף 6 לתוספת הראשונה, אשר קבע כי כל תכנית שחלה על קרקע חקלאית מוכרות תוגש לאישור הוועדה, אלא אם כן זוהי תכנית מפורטת המקיימת את כל ההוראות של תכנית מתאר שאושרה על-ידי הוועדה. לפיכך, כל תכנית שהועברה על-ידי מוסד תכנון לדיון בוועדה לשמירה על קרקע חקלאית נדונה במליאת הוועדה. תכניות רבות נדונו תחילה בוועדות משנה של מליאת הוועדה לשמירה על קרקע חקלאית (ועדת משנה ליישובים חקלאיים, ועדת משנה ליישובים ערביים ודרוזיים), ואישור החלטות ועדות המשנה היה במליאה. על כל תכנית שהועברה לוועדה לשמירה על קרקע חקלאית ונמצא שהיא חלה על קרקע חקלאית מוכרות, התקבלה החלטה מסכמת במליאת הוועדה לשמירה על קרקע חקלאית.

בתיקון 43 לחוק התכנון והבנייה, סעיף 9 [ב] לתוספת הראשונה, יש חידוש בנוגע להקמת ועדת משנה לוועדה לשמירה על קרקע חקלאית ושטחים פתוחים הנקראת “ועדת המשנה הסטטוטורית לקבלת תכניות”. תפקידה של ועדת משנה זו הקרויה בפועל “הוועדה הממיינת” הוא למיין את התכניות שהעבירו מוסדות התכנון לאישורה של הוועדה לשמירה על קרקע חקלאית ושטחים פתוחים, ולהחליט אם התכניות שהעבירו מוסדות תכנון אלה טעונות אישור. אם תכנית אינה טעונה אישור, הוועדה הממיינת מעבירה את החלטתה למוסד התכנון וזה ממשיך בקידומה הסטטוטורי של התכנית במסגרתו.

השמירה על קרקע חקלאית ושטחים פתוחים בעקבית תיקון 43 לחוק התכנון והבנייה

כלומר, לוועדת המשנה הממיינת יש סמכות להחליט שלמרות שהתכנית חלה בקרקע חקלאית מוכרזת, ולמרות שהיא מתאימה על-פי סעיף 6 לתוספת הראשונה, היא אינה טעונה כלל דיון או אישור של מליאת הוועדה.

החידוש הזה הוא למעשה ברירת מחדל מבחינת אישור תכניות. שכן, לפי סעיף 9 [ג] לתוספת הראשונה, אי דיון בוועדת המשנה הממיינת שקול לקביעה שתכנית לא טעונה אישור במליאת הוועדה.

הדיון בוועדת המשנה הממיינת נעשה במגמה לקצר את הליכי הדיון בתכניות שמופנות לאישור הוועדה לשמירה על קרקע חקלאית ושטחים פתוחים. בזכות צמצום המספר הכולל של התכניות המגיעות לדיון בוועדת המשנה ליישובים ובמליאת הוועדה לשמירה על קרקע חקלאית ושטחים פתוחים מקודם הטיפול בתכניות שכן יש צורך לדון בהן בוועדות אלה.

מגמת קיצור משך הזמן של דיון בתכניות מתבטאת בתיקון 43 לחוק התכנון והבנייה בקביעת לוחות זמנים למוסדות התכנון, ובהטיית ברירת המחדל לטובת היזם, אם מוסד התכנון לא דן במועד הקבוע בחוק. סעיף 9 [ב] לתוספת הראשונה קובע שלושים יום לדיון בוועדה הממיינת, וסעיף 9 [ד] קובע שישים יום לדיון במליאה.

תיקון 43 בסעיף 11 [א] לתוספת הראשונה, קיצר גם את תקופת הדיון בתכניות לדרכים לשישים יום במקום תשעים יום. תיקון זה נעשה כנראה ברוח תיקון 37 לחוק התכנון והבנייה שמקצר את פרק הזמן לדיונים בתכניות לדרכים, למרות שאין כל יחס בין קיצור הזמן לבין משך הזמן שנדרש ממילא לתכנון הדרכים ולביצוע התכניות.

### פעילות הוועדה לשמירה על קרקע חקלאית ושטחים פתוחים לאחר תיקון 43

תיקון 43 לחוק התכנון והבנייה נכנס לתוקף ב-1.1.96. פעילות הוועדה לשמירה על קרקע חקלאית ושטחים פתוחים בעקבות התיקון נבחנת בפרק זה ביחס להיקף פעולותיה, החלטותיה, ופעולות ועדת המשנה הממיינת, מאז כניסת התיקון לתוקף ועד אמצע שנת 1998.

המקור שממנו נלקחו הנתונים לבחינה זו הוא דו"חות הפעילות של הוועדה בשנים 1996, 1997 ועד יוני 1998.<sup>8 9 10 11</sup>

8 אמ"ן יועצים בע"מ (1997), מעקב על יישום תיקון מס' 43 לחוק התכנון והבנייה, דו"ח שנתי – 1996, מינהל התכנון משרד הפנים, ירושלים.

9 אמ"ן יועצים בע"מ (1998), מעקב על יישום תיקון מס' 43 לחוק התכנון והבנייה, דו"ח שנתי – 1996, מינהל התכנון משרד הפנים, ירושלים.

בטבלה מוצגים גם נתונים על אודות פעילות הוועדה לשמירה על קרקע חקלאית בשנים קודמות כדי לספק מקור להשוואה.<sup>12 13</sup>

### 1. היקף פעילות הוועדה לשמירה על קרקע חקלאית ושטחים פתוחים

שנה / תכניות	1994-1990 <sup>14</sup> ממוצע שנתי	1995 <sup>14</sup>	1996	1997	1998 <sup>15</sup>
מס' תכניות שנדונו והוחלט לגביהן	299 (364)	286 (332)	310	368	168
מס' תכניות שהוחלט לאשרן	285 (350)	283 (329)	303	362	162
שיעור התכניות שאושרו	95% (96%)	99% (99%)	98%	98%	96%

הנתונים של השנים 1990-1995 בטבלה לעיל כוללים גם נתונים של תכניות שנדונו בוועדה לשמירה על קרקע חקלאית ובוועדות לבנייה למגורים ולתעשייה. הנתונים מצביעים על כך שבשנת 1996 הייתה עלייה במספר התכניות שנדונו בוועדה לשמירה על קרקע חקלאית ושטחים פתוחים וחלה עלייה נוספת בשנת 1997. הנתונים לחציון 1998 מצביעים על ירידה צפויה בכמות התכניות השנתית. כמות הבקשות בחציון ב' של שנת 1997 נמוכה לעומת כמות הבקשות שהוגשו בחציון א' של שנת 1998.<sup>16</sup>

תיקון 43 מקנה מעמד חוקי עצמאי למגישי תכנית כך שאינם תלויים ברצונה הטוב של הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה. המעמד החוקי שהוענק ליוזמה המקומית ושחרורה מתלות בגורמים מקומיים או בתנאים בלתי רלוונטים, הוא שינוי מהותי ביחס לכר היזמות

10 הוועדה לשמירה על קרקע חקלאית ושטחים פתוחים, דו"חות שנתיים לשנים 1996-1997, משרד הפנים, ירושלים.

11 זייד אוריניב בע"מ (1998), מידע תכנוני חצי שנתי, פעילות מוסדות התכנון, דו"ח מורחב, מינהל התכנון, משרד הפנים, ירושלים.

12 הוועדה לשמירה על קרקע חקלאית, דו"ח לשנת 1995, משרד הפנים, ירושלים.

13 עפ"י ריכוז נתונים לשנים 1990-1994 אצל שלאין א' (1995), השפעת מגבלות חוקיות ומינהליות על שינוי ייעוד קרקע חקלאית מוכרות בעקבות גל העלייה 1990-1994, עבודת גמר לתואר מוסמך, המחלקה לאגרונומיה, האוניברסיטה העברית, ירושלים.

14 בסוגריים מספר תכניות כולל של הוועדה לשמירה על קרקע חקלאית וועדות לבנייה למגורים ולתעשייה.

15 הנתונים לחציון ינואר-יוני 1998.

16 ראו הערה מס' 11.



בקרקע חקלאית משני טעמים: האחד, אי תלות במנגנון הממשלתי – מינהל מקרקעי ישראל; והשני, אי תלות במנגנון המקומי – ועדה מקומית. שני מנגנונים אלה הם משוכות בהליך הסטטוטורי שעובר כל יזם בבואו ליזום הפשרת קרקע חקלאית.

הגידול בכמות התכניות השנתיות בשנים 1995-1998 לעומת שנים קודמות, משקף גידול ביזמות בקרקע חקלאית עקב תהליכים המתרחשים במגזר החקלאי כמו הוספת יחידות דיור, הסבת שטחים לשימושים שאינם חקלאיים, הסבת מבנים חקלאיים לעיסוקים לא חקלאיים, שימושים חורגים וכמובן זחילת השטח הבנוי למרחב הכפרי הסמוך לו וצמיחתו.

הוועדה נוטה לאשר את רוב הבקשות שמוגשות לה. במשך שנות התשעים עמד שיעור האישורים על כ-96-99 אחוז. הנטייה לאשר מאפיינת את שנות התשעים, לעומת זאת בשנים 1973-1988 אושרו בממוצע רק 92 אחוז מהבקשות שהגיעו לדיון בוועדה לשמירה על קרקע חקלאית. בניגוד למנגנון "הסינון" שהיה חזק יותר עד 1990 נראה שמאז ראשית שנות התשעים וגם לאחר תיקון 43 המגמה לאשר ביד רחבה יחסית נמשכת.

תיקון 43 הפקיד בידי הוועדה את הסמכות לרון בשטחים הפתוחים ולבוחנם לצורכי תכניות. בנוסף לכך, הפתיחות ליזמות עצמאית ללא חסות ועדה מקומית פותחת פתח לבקשות "חריגות" ולאישורן עקב מדיניות הוועדה לאישור תכניות. אך למרות זאת, אין צמצום בשיעור אישור התכניות.

2. היקף השטח שנדון בוועדה לשמירה על קרקע חקלאית ושטחים פתוחים והוחלט לאשרו

שנה	1994-1990	1995	1996	1997	1998
שטח כולל לדיון (ברונם)	56,100	78,264	71,117	72,080	14,588
שטח שאושר (ברונם)	55,485	75,304	68,829	69,365	14,330
שיעור שטח שאושר	99%	96%	97%	96%	98%

הנתונים לעיל מצביעים על הגידול שחל עם השנים בהיקף השטח הנדון בוועדה לשמירה על קרקע חקלאית ושטחים פתוחים. הגידול בהיקף השטח אשר לגביו הוגשו בקשות לשינוי

17 הנתונים כוללים שטח שאושר בוועדה לשמירה על קרקע חקלאית ובוועדות לבנייה למגורים ולתעשייה.

18 הנתונים לחציין ינואר-יוני 1998 לתכניות שהדיון בהן הסתיים.

ייעוד החל ב-1995, והוא משקף את התמורות החברתיות והמגמות השינוי ייעוד הקרקע החקלאית משטח בלתי מבונה לשטח מבונה.

בשנים 1996-1997 היקף הבקשות היה מצומצם יחסית לעומת היקפן הגדול ב-1995, עת נראה באופן סיום עבודתן של הוועדות לבנייה למגורים ולתעשייה, ויזמים שונים הגישו תכניות בשיטת תפוס ככל יכולתן.

הנתונים לחציון 1998 מצביעים על ירידה חדה בהיקף השטח הנדון בוועדה לשמירה על קרקע חקלאית ושטחים פתוחים ואין ספק שנתון זה דורש בחינה כאשר יפורסם סיכום הנתונים לשנת 1998.

הירידה בשיעור האישור מ-99 אחוז ל-96-97 אחוז. אולי מצביעה על ניסיון כן להחמיר, אולם נקודה זו צריכה להיבחן באופן מרוקדק על בסיס דיון בכל תכנית ועל בסיס עבודת מיפוי. אי אפשר לקבוע שיש ירידה מובהקת במגמת האישור של שינוי ייעוד קרקע חקלאית, ובפרט כשבשנים 1973-1988 עמד שיעור האישור של שינוי ייעוד שטח קרקע חקלאית על 82 אחוז.

בעקבות תיקון 43 לחוק, קיבלה ועדת המשנה הממיינת סמכות להחליט אלו תכניות טעונות אישור במליאה ואלו אינן טעונות אישור במליאה. תכנית שהוחלט לגביה שאיננה טעונה את אישור המליאה, דינה כאמור, כתכנית שאושרה ע"י המליאה.

### 3. פעילות ועדת המשנה הממיינת של הוועדה לשמירה על קרקע חקלאית ושטחים פתוחים

נושא	שנה	1996	1997	1998 <sup>19</sup>
מספר ישיבות ועדה ממיינת		22	24	12
מספר תכניות שנדונו בוועדה הממיינת		303	382	205
מספר תכניות טעונות אישור במליאת הוועדה		157	187	121
מספר תכניות באישור הוועדה הממיינת		146	195	84
שיעור אישור הוועדה הממיינת		48%	51%	41%

הנתונים לעיל מצביעים על כך שתיקון 43 והקמת ועדת המשנה הממיינת בעקבותיו הביאו אכן לקיצור בהליך אישורן של תכניות בקרקע חקלאית מוכרות.

19 הנתונים לחציון ינואר-יוני 1998.

כ-50 אחוז מהתכניות הן תכניות שלא נדרש לגביהן דיון כמליאה בעקבות החלטת ועדת המשנה. לגבי תכניות אלה הושג קיצור משמעותי במשך הזמן שנדרש לאישור. הישיבות הדו-חודשיות של ועדת המשנה, בניגוד למליאה המתכנסת אחת לחודש, הביאו לכך שהאישור של הוועדה לשמירה על הקרקע החקלאית ושטחים פתוחים לתכנית ניתן תוך שניים-שלושה שבועות מיום קבלת התכנית במזכירות הוועדה. לעומת זאת, הליך האישור כמליאת הוועדה לשמירה על קרקע חקלאית ושטחים פתוחים נמשך עד שלושה חודשים.

בוועדת המשנה הממיינת יושבים חמישה חברים בהם יושב ראש הוועדה, נציגי שר החקלאות, נציג המשרד לאיכות הסביבה, נציג המועצה הארצית ונציג התאחדות האיכרים. הוועדה מקפידה להתכנס אחת לשבועיים, לאחר ישיבת מליאת הוועדה לשמירה על קרקע חקלאית ושטחים פתוחים, ולאחר ישיבת ועדת המשנה ליישובים חקלאיים. בהתכנסויות אלה הוועדה דנה בכל התכניות שהגיעו למזכירות הוועדה לשמירה על קרקע חקלאית ושטחים פתוחים. אין לוועדה קריטריונים חד-משמעיים לסינון תכניות והעברתן למליאה אולם ההיכרות של חברי הוועדה הממיינת עם עבודתה השוטפת של המליאה, ועם מאות התכניות שכבר עברו דיון כמליאה, מאפשרת לוועדה הממיינת לדון בתכניות מתוך שיקול דעת ענייני והחלטי. ולראיה, 50 אחוז מהתכניות מאושרות והדיון בהן כמליאה נחסך. ועדה הססנית יותר, או פחות בטוחה בהיותה מייצגת נאמנה של המליאה, הייתה מאשרת שיעור נמוך יותר של תכניות.

יחד עם זאת, יש לציין כי הוועדה הממיינת מקפידה להעביר למליאה תכניות רחבות היקף מבחינת שטחן וברמת תכנון גבוהה (מחוזית, ארצית), גם אם ההחלטה הצפויה ברורה לוועדה הממיינת. כלומר, הוועדה משתמשת בסמכות שהואצלה לה במינון, ותוך בקרה עצמית.

## **קווים מנחים לפעולת הוועדה לשמירה על קרקע חקלאית ושטחים פתוחים בעקבות תיקון 43**

הוועדה לשמירה על קרקע חקלאית פועלת לצד המועצה הארצית כוועדה סטטוטורית ליישום מדיניות שמירת קרקע חקלאית אשר הותוותה במשך השנים על-ידי סעיפי חוק התכנון והכנייה (על תיקוניו השונים), על-פי התוספת הראשונה לחוק, ועל-פי תקנות ופסיקות של בג"צ. הוועדה דנה בכל תכנית לגופה ואינה נוהגת לקיים דיוני עומק תקופתיים לשם קביעת מדיניות הוועדה. בשנים 1974 ו-1975 ניסתה הוועדה לשמירה על קרקע חקלאית, בעזרת המועצה הארצית ובסיוע יועצים משפטיים, לגבש קווים למדיניותה. בשנת 1983 התבקשה הוועדה לשמירה על קרקע חקלאית להגיש למועצה הארצית לתכנון ולכנייה הצהרה על מדיניות השמירה על קרקע חקלאית.

סקר נוסף שנערך במטרה לגבש קווים למדיניות חברי הוועדה לשמירה על קרקע חקלאית הסתיים בשנת 1990.<sup>20</sup>

מדיניותה של הוועדה לשמירה על קרקע חקלאית במהלך שנות פעילותה הושתתה על מספר עקרונות, שהעיקריים שבהם היו:<sup>21</sup>

1. שמירה על קרקע חקלאית מפני שינוי ייעודה.
2. שמירה על קרקע חקלאית בהתאם לייצור החקלאי.
3. שמירה לצורך יישום מדיניות פיזור אוכלוסין, ובמיוחד הגבלה על גידול הערים במישור החוף.
4. שמירה על קרקע לצורך הבטחת עתודות קרקע לפיתוח תשתיות לאומיות.
5. שמירה על קרקע לצורך הבטחת איכות חיים – ריאות ירוקות ומרחב.
6. שמירה לצורך הבטחת עתודות קרקע לתכנון ולפיתוח בעתיד.
7. שמירה מטעמי רגישות אקולוגית ואיכות סביבה.

תיקון 43 נחשב לתיקון הרחב והמקיף ביותר שנעשה בחוק התכנון והבנייה מאז נחקק. השינויים המהותיים שהוכנסו בתיקון 43 לטובת הוועדה לשמירה על קרקע חקלאית ושטחים פתוחים והרחבת סמכותה לשטחים הפתוחים לא הביאו לדיון מעמיק ומקיף בוועדה על קביעת מדיניותה בהתאם לתנאים החדשים שנוצרו.

ביום העיון היחיד לחברי הוועדה, שנערך ביום 10.3.97, הוצגו ההיבטים האקדמיים ותמונת המצב הכללית של מערכת התכנון ביחס לחקלאות וביחס לשטחים פתוחים. לא נערך באותו יום עיון, או בעיתוי כלשהו אחריו, דיון לצורך קביעת מדיניות הוועדה ברוח מגמות הזמן והתקופה.

נושא השטחים הפתוחים ונושא הפשרת הקרקע החקלאית נבחנו על-ידי משרד מבקר המדינה. בדין-וחשבון נכתב: "הולך ונמשך תהליך ההפשרה של קרקעות בלי שיקבע גודל השטחים הנדרשים שעל-פי התחזיות בדבר גידול האוכלוסייה יהיה צורך לפתח, וכלי שיקבעו קריטריונים שינחו את הוועדה לשמירה על הקרקע החקלאית כבואה לדון בבקשות ולהחליט אילו שטחים יש לשמר".<sup>22</sup>

20 אלחרמן ר' ורוזנשטיין מ' (1992), שם, עמ' 106.

21 שלאין א' ופיילסון ע' (1996), שם, עמ' 22.

22 מבקר המדינה, דו"ח מבקר המדינה 48, עמ' 580.

דו"ח זה מצביע בבהירות על כך שאין לוועדה לשמירה על קרקע חקלאית ושטחים פתוחים מדיניות מנחה לגבי התחומים שבסמכותה. תיקון 43 לחוק התכנון והבנייה חיוני לרענון עבודת הוועדה ולקביעת מדיניות ברורה אשר תענה על מגמות הפיתוח והבינוי, תוך הגנה מרבית על שטחים בעלי ערך כמשאב חקלאי או שטחים בעלי ערך מבחינת הטבע, הנוף, המורשת ואיכות הסביבה. הוועדה, שהייתה בעבר גוף-על החולש על תכנון מרבית הרזרבה הקרקעית של מדינת ישראל, גוף בעל עוצמה אשר זכה לכינוי "נטורי קרקע", הפכה בעקבות חקיקת חוק הליכי תכנון ובנייה (הוראת שעה) התש"ן-1990 לגוף אשר מעמדו נחלש עד כדי כך שעלה חשש כי, "אם יערך בעתיד שינוי מבני יסודי של מערכת התכנון והבנייה, ספק אם הוועדה לשמירה על קרקע חקלאית תשוב ותרכוש את הסמכויות שנלקחו ממנה; ייתכן שתבוטל או תוסב לגוף שונה מאוד מהמוסד הקיים".<sup>23</sup>

תיקון 43 לחוק התכנון והבנייה אמנם לא מימש תחזית זו, אולם הוועדה לשמירה על קרקע חקלאית ושטחים פתוחים לא השכילה לנצל לעיצוב דימויה ולהשבת המעמד הגבוה אשר היה לה בעבר בין מוסדות התכנון.

## סיכום

תיקון 43 לחוק התכנון והבנייה שנכנס לתוקף ב-1.1.96 נעשה בתקופה שבה הקרקע במדינת ישראל נתפסת כמשאב ההולך ואוזל. המשבר בחקלאות, עליית הביקוש למגורים, תנופת הבנייה והצמיחה הכלכלית שליוו את גל העלייה בראשית שנות התשעים הביאו לירידת ערכה של הקרקע החקלאית כתשומה לייצור החקלאי ולעליית ערכה כמשאב סביבתי, וכחלק ממארג השטחים הפתוחים.

תיקון 43 לחוק התכנון והבנייה כלל שינויים רבים בסעיפי חוק התכנון והבנייה ובמסגרתו שונה שמה ל"וועדה לשמירה על קרקע חקלאית ושטחים פתוחים" והורחבה סמכותה גם לשטחים הפתוחים.

שינוי שם הוועדה מסמל לכאורה את חיווק מעמדה של הקרקע הבלתי מבונה כשטח פתוח וכמשאב סביבתי. אך בחינה מדוקדקת יותר של התיקון מצביעה על כך שבתיקון 43 לחוק התכנון והבנייה לא נוספה הגדרה של מהם לפיו "השטחים הפתוחים", לא הורחבה סמכות הוועדה להכריז על קרקע חקלאית, ולא ניתנה לה סמכות הכרזה על שטחים פתוחים.

הגדלת מספר חברי הוועדה לא נעשתה בצורה רחבה דיה ואינה מאזנת את הרכב הוועדה באופן שמאפשר לה לשמור על השטחים הפתוחים.

23 אלתרמן ר' ורוזנשטיין מ' (1992), שם, עמ' 2.

תיקון 43 לחוק התכנון והבנייה קיצר את משך זמן הדיון בתכניות שהופנו ממוסדות התכנון לוועדה באמצעות הקמת ועדת משנה ממיינת, קוצר מועד קבלת ההחלטות באמצעות קביעת ברירת המחדל שלפיה ניתן אישור לתכנית אם לא נדונה במועד.

בחינת הפעילות של הוועדה בעקבות התיקון לחוק מגלה, כי הוועדה לא ניצלה את הרחבת סמכותה, גם לשטחים הפתוחים לצורך גיבוש קווי מדיניות ולצורך שמירה על קרקע חקלאית ושטחים פתוחים. מדיניות זו צריכה לקחת בחשבון את השינויים שחלו במדינת ישראל בתפיסת משאב הקרקע.

הוועדה קיימה מאז כניסתו של התיקון לחוק לתוקף דיון בתכניות רבות יותר, ששטחן הכולל גדול יותר, ושיעור אישור התכניות נותר גבוה מאוד.

התיקון לחוק לא תרם בפועל לחיזוק השמירה על קרקע חקלאית ושטחים פתוחים, ולא למימוש היכולת לשמור על המרחב הבלתי מבונה כשטח פתוח בעל ערך כשלעצמו.

התרומה היחידה של התיקון הייתה בשיפור נוהלי העבודה של הוועדה שמשמשת כחולייה בירוקרטית במערכת התכנון והבנייה. הקמת הוועדה הממיינת קיצרה בצורה משמעותית את משך הזמן שנדרש לאישור תכניות בוועדה לשמירה על הקרקע החקלאית ושטחים פתוחים בכ-50 אחוז מהתכניות שהגיעו לשולחן הוועדה. מאחר והתרומה היא באישור מהיר יותר של תכניות בקרקע חקלאית מוכרות, פירושה הוא הפשרה מהירה יותר של שטחים בקרקע חקלאית מוכרות.

על אף שהתיקון לחוק הרחיב את סמכות הוועדה גם ל"שטחים פתוחים", הוא לא נתן בידיה כלים מתאימים לשמירה על שטחים פתוחים אלה, והוועדה עצמה לא ניסתה לפתח כלים לשמירתם.