

בין המצוי לרצוי - יחס רשויות המדינה לשמירה על השטחים הפתוחים

מאת

איריס האן*

מבוא

השטחים הפתוחים הם ממשאביה היקרים והנדירים ביותר של ישראל; בהם מתקיים המגוון הביולוגי העשיר בו התברכה ישראל: מיני החי, הצומח ומכלול המערכות האקולוגיות, שהם הבסיס לכל מערכות החיים. במרחבי הנוף הפתוח נשמרת המורשת ההיסטורית-תרבותית, ודמות הארץ טבועה בהם. הם משמשים "ריאות ירוקות" לאוכלוסייה, מסייעים במיתון מפגעים סביבתיים, כמו זיהום אוויר, ובמיתון תופעת ההתחממות, ומתפקדים כאזורי נופש, בילוי וטיול. במרחבים אלו גם ניתן להנחיל את ערכי הכרת הטבע, הסביבה וידיעת הארץ. על גבי השטחים הפתוחים נפרסים שטחי החקלאות המעובדים, והם מהווים את עיקר עתודות הקרקע הנדרשות לצורכי הפיתוח למיניהם. המשך קיומם של שטחים פתוחים הוא צורך חיוני לרווחת הפרט והקהילה ותנאי לקיומה של חברה בריאה ויציבה.

הקצב המהיר של גידול האוכלוסייה בישראל ושטחה הקטן יחסית של המדינה מביאים לכך, שצפיפות האוכלוסייה במדינת ישראל היא מהגבוהות בעולם, וצפויה לעלות עוד בעתיד. בשנת 2020 צפויה ישראל להיות המדינה הצפופה ביותר מבין המדינות המפותחות, ולהחזיק בתואר זה שנים רבות. דרישות הפיתוח האזרחי והצרכים הביטחוניים גורמים לביקוש הולך וגובר לקרקע, ויוצרים לחץ מתמיד על השטחים הפתוחים.

השמירה על השטחים הפתוחים זוכה למקום מרכזי במדיניות התכנון הלאומית, שהפנימה את חשיבות השמירה על המרחב הפתוח ורציפותו, במסגרת תכניות המתאר השונות: תכנית האב לישראל לשנות האלפיים (ישראל 2020), תכנית המתאר הארצית לבנייה, פיתוח ושימור (תמ"א 35) ותכניות המתאר המחוזיות, הקובעות כללים ועקרונות שנועדו להגן על רצף השטחים הפתוחים בישראל ואיכותם. כך למשל, קובעת תמ"א 35 עקרון מנחה של "פיתוח צמוד דופן", לפיו פיתוח עתידי ייעשה בדרך של הרחבה ותוספת לפיתוח קיים, ולא בדרך של יצירת מוקדי פיתוח חדשים, הקוטעים את המרחב הפתוח. בשנים האחרונות אף נוסף רובד תכנון חדש: תכניות שעניינן תכנון המרחב הפתוח, לא כיעוד קרקע הנלווה ונספח לפיתוח, אלא כנושא ועיקר התכנית. במסגרת זו מקודמות תכנית המתאר המחוזית החלקית "סובב בקעת הנדיב", תכנית מרקמית למרחב השקמה ותכניות נוספות.

* המחברת היא מנהלת תחום תכנון ומחקר במכון ד"ר א (דמותה של ארץ), החברה להגנת הטבע.

עד כאן נדמה כי עתיד השטחים הפתוחים בישראל מסור בידיים נאמנות ובטוחות. אלא שלמרבית הצער, המצב רחוק מלהשביע רצון, וקיים פער גדול בין כוונות ועקרונות התכנון לבין מדיניות רשויות המדינה בפועל. בעבודה שנערכה במכון דש"א (דמותה של ארץ) נבחנו החלטות רשויות המדינה ביחס לשטחים הפתוחים בשלוש השנים האחרונות. במסגרת זו נבחנו החלטות ממשלה, מועצת מקרקעי ישראל, המועצה הארצית לתכנון ובנייה, הצעות חוק והחלטות בתי המשפט בנוגע לעבירות בנייה בשטחים הפתוחים.¹

ניתוח שיטתי של החלטות רשויות המדינה השונות מלמד, כי מדיניות השמירה על השטחים הפתוחים אינה נחלתם של כל מקבלי החלטות. בתחומים רבים ניכר מחדל של הרשויות השונות במימוש כלים להגנה על השטחים הפתוחים, ולא אחת מתקבלות החלטות שלטוניות המעודדות פיתוח פזרני בקרקע, העומד בסתירה לעקרונות התכנון. להלן פירוט קצר לגבי כמה מהתחומים המרכזיים בהם ניכרת הבעיה.

היעדר החלטות לטובת השמירה על השטחים הפתוחים

סוגייה עיקרית העולה מן הסקירה נוגעת לתחום המחדל - להיעדרן הצורם של החלטות ופעולות לטובת השמירה על השטחים הפתוחים. למעט שתי החלטות ממשלה שהתקבלו בשנת 2005 בעניין הקמת פארק אריאל שרון (פארק איילון),² בהן הוחלט להקים חברה ממשלתית מנהלת לפארק ולהקצות תקציב ממשלתי להקמתו - לא התקבלו בשנים האחרונות החלטות בעלות תרומה חיובית ישירה לשמירה על השטחים הפתוחים, כגון הקצאת משאבים להקמתם של גנים ופארקים, או עידוד העיסוק בנושא חקלאות ידידותית לסביבה, נושא הקיים ומקובל במדינות אחרות. לאור מצוקת הקרקע והיעדר שטחים נרחבים למטרות פנאי ונופש, ראוי היה כי תתקבל הכרה ותמיכה ממשלתית ברורה בנושאים אלו. ניכר כי השטחים הפתוחים לסוגיהם: חקלאות, יערות, שמורות טבע, גנים לאומיים ושטחי גנים ופארקים לרווחת הציבור - אינם נתפסים כחלק מן התשתית שעל המדינה לספק לתושביה, ובהתאם לכך התמיכה בהם והקצאת המשאבים עבורם לקויה מאוד.

תחום זה בולט לא רק בהחלטות הממשלה, אלא גם, ובעיקר - בהחלטות מועצת מקרקעי ישראל. על אף שרוב השטחים עליהם אמונה מועצת מקרקעי ישראל הם שטחים פתוחים, לא קיימה המועצה ולו דיון אחד שעניינו חשיבות השמירה על השטחים הפתוחים, אופן ניהולם והכלים לשמור על שטחים אלו ועל הערכים המצויים בהם. המחסור במהלכים לאימוצה של מדיניות ובכלים לשמירה על השטחים הפתוחים בולט הן ברמת ההצהרות

1. מכון דש"א (דמותה של ארץ) **השמירה על השטחים הפתוחים - ניתוח החלטות רשויות המדינה**, דו"ח שנתי לשנת 2005, 2006, 2007. הדו"חות בשלמותם נגישים באתר מכון דש"א - www.deshe.org.il. במסגרת העבודה נבחנו כל החלטות הממשלה, החלטות מועצת מינהל מקרקעי ישראל והחלטות המועצה הארצית לתכנון ובנייה בשנים 2006-2007 נוספה לכך בחינה של כל הצעות החוק שהוגשו ואלו שאושרו, וכן סקירה של החלטות בתי המשפט בתיקים של עבירות בנייה בשטחים הפתוחים.

2. החלטה 3562 של הממשלה ה-30 "פארק איילון" (20.4.05) והחלטה 4416 של הממשלה ה-30 "הקמת חברה ממשלתית מנהלת לפארק איילון" (20.11.05).

והן ברמת הכלים אשר יכולים לסייע בשמירת השטחים הפתוחים. בתחומים אחרים אותם מעוניינת מועצת מקרקעי ישראל לקדם, ניכר שימוש במגוון כלי מדיניות, כמו פטור ממכרז בהקצאת קרקע לתכליות מסוימות, גופים או אוכלוסיות, או לאזורים מועדפים; פיצויים עבור פינוי קרקע; חילופי מקרקעין ודמי חכירה מופחתים. ואולם, השימוש בכלים מסוג זה **לא נעשה עבור מטרה של שמירה על שטחים פתוחים או הגנה על שטחים בעלי רגישות סביבתית גבוהה**. ראוי היה, כי מועצת מקרקעי ישראל תעשה שימוש בכלי המדיניות הקרקעית הרבים העומדים לרשותה, גם להשגת יעדים סביבתיים.

החלטות ממשלה

כאשר בוחנים את החלטות הממשלה הנוגעות למצב השטחים הפתוחים שהתקבלו בשנים 2005-2007, מתגלות החלטות העומדות בסתירה למדיניות התכנון הלאומית. כך למשל, בעוד שמדיניות התכנון מעניקה העדפה ברורה לעיבוי ולחיזוק יישובים קיימים על פני הקמת יישובים חדשים, בוודאי כאשר מדובר בשטחים בעלי רגישות סביבתית גבוהה - ממשלת ישראל מקבלת שורה של החלטות בדבר הקמת יישובים חדשים ומתקצבת את הקמתם עוד קודם שאושרו. בשנת 2007 קיבלה הממשלה החלטה המכירה **בהתיישבות יחידים** כאמצעי למימוש מדיניות הממשלה לפיתוח הנגב והגליל.³ החלטת הממשלה לא רק מצהירה על צורת התיישבות זו כדגם פיתוח רצוי, בניגוד גמור להחלטת המועצה הארצית מיום 7.12.99,⁴ אלא גם כוללת את הגליל כאזור מתאים לצורת התיישבות זו, בעוד המועצה הארצית מצביעה על נפת באר שבע בלבד. יש להדגיש, כי מבין כ-100 חוות בודדים הקיימות בישראל, חוות ספורות מאושרות בתכנית כדון, כך שהחלטת הממשלה היא, למעשה, הצעה להכרה בדיעבד בפעילות בלתי חוקית.

למעשה, בכל הנוגע להתיישבות חדשה, דהיינו יישובים חדשים וחוות בודדים, **מעולם לא התקיים דיון אסטרטגי לבחינה של חלופות מיטביות להשגת מטרות, כגון איזון דמוגרפי, שמירה על קרקעות המדינה, חיזוק הפריפריה או הגברת הביטחון - המשמשות כהצדקות המקובלות לקידום התיישבות חדשה**. לאורך כל השנים התקבלו החלטות אופרטיביות קונקרטיביות על הקמת יישובים חדשים או חוות בודדים, על בסיס מיתוס אנכרוניסטי, מבלי שזה נבחן בחינה אמיתית.

רבות דובר בשנים האחרונות על פיתוח הפריפריה, ואכן, הממשלה הקדישה בשנים האחרונות מספר החלטות הנוגעות לפיתוח הנגב והגליל.⁵ למרבה הצער, כמו בשנים קודמות, נעדר מהדיון על פיתוח הנגב והגליל נושא השמירה על השטחים הפתוחים, וזאת

3. החלטה 2000 של הממשלה ה-31 "התיישבות יחידים בנגב ובגליל" (15.7.2007).

4. בהחלטת המועצה הארצית נכתב, כי "אין מקום להתיישבות בודדים לסוגיה, באשר צורת התיישבות זו אינה תואמת את עקרונות התכנון שגובשו בשנים האחרונות ועלולה ליצור פיזור של נקודות יישוב קטנות. יחד עם זאת, במקרים חריגים בודדים, בנפת באר שבע, יקויים דיון בכל מקרה לגופו במוסדות התכנון בהתאם להליכים הקבועים בחוק התכנון והבניה ובהתאם למדיניות זו".

5. ראו, למשל, החלטה 3489 של הממשלה ה-30 "מינוי ועדת היגוי לעניין פיתוח הנגב והגליל" (31.3.05), החלטה 513 של הממשלה ה-31 "תיקצוב תכניות לפיתוח הנגב" (12.9.06) והחלטה 747 של הממשלה ה-31 "תכנית לפיתוח הנגב" (27.11.06).

למרות קיומם של ערכי טבע, נוף וסביבה רבים באזורים אלו. חמור מכך, חלק מן ההחלטות, בעיקר אלו שנסקרו לעיל בעניין התיישבות חדשה בנגב - גורמות לפגיעה בשטחים הפתוחים. ראוי היה, כי בעת קבלת החלטות על פיתוח הנגב והגליל, יתקבלו גם החלטות המגדילות את ההיקף והרמה של ההגנה על השטחים הפתוחים והנכסים הטבעיים בהם התברכו חלקי ארץ אלו.

נושא נוסף שעלה במספר דיונים, ואף עורר הד ציבורי נרחב, הוא עתיד ים המלח ויוזמת מובל השלום (תעלת הימים מים סוף לים המלח, על תכניות הפיתוח הנלוות לה). בשנת 2007 נתנה הממשלה "אור ירוק" לקידומו של הפרויקט⁶ והוקמה עבורו ועדה ציבורית. כל זאת בעת שמובל השלום מצוי בעיצומו של הליך בחינה, אשר נועד להעריך את השלכותיו העצומות של פרויקט כה גדול על המערכות האקולוגיות והאופי היחודי של האזור, ואת מידת התרומה הממשית שלו לשיקום ים המלח.

החלטות המועצה הארצית לתכנון ובנייה

סביב שולחן המועצה הארצית לתכנון ובנייה, מוסד התכנון העליון במדינת ישראל, מתקיימים שני סוגים עיקריים של קבלת החלטות: גיבוש והתוויה של מדיניות (כמו גיבוש תכניות מתאר ארציות והכנת מסמכי מדיניות), ודיון בשינויים ובהקלות מתכניות מתאר ארציות ומחוזיות. השנים האחרונות מתאפיינות בפעילות תכנונית נמרצת מן הסוג הראשון: בסוף שנת 2005 אושרה תמ"א 35⁷, והוכנה שורה של תכניות מתאר ארציות בנושא המים והנחלים (תמ"א 2/ב34, תמ"א 3/ב34, תמ"א 4/ב34 ותמ"א 5/ב34). בעקבות תכנית ההתנתקות, ולאחר שהועלתה "יוזמת ניצנים" להעתקת יישובי גוש קטיף אל מרחב חולות ניצנים, הוכנה ואושרה בזמן שיא, תוך פחות מחצי שנה, תכנית מתאר ארצית למרחב ניצנים (תמ"א 39), שנועדה לתת מענה לצרכי המתיישבים, תוך שימור מרחב החולות. ההשלכות התכנוניות של תכנית ההתנתקות נדונו רבות במוסדות התכנון בשנים אלו, על רקע ריבוי יוזמות פיתוח, חלקן בדרך של יישובים חדשים, לטובת ציבור המתיישבים. בעת כתיבת שורות אלו, הדיון בנושא זה טרם תם, שכן המחלוקת על הקמת יישובים חדשים בחבל לכיש טרם הגיעה להכרעה סופית. בכדי למנוע קידומן של יוזמות פיתוח פוגעניות, העומדות בסתירה לעקרונות התכנון - אם וכאשר יעלה צורך עתידי בקליטה בהיקף נרחב של אוכלוסייה, ראוי להיצמד למערכת ברורה ומחייבת של כללים, הקובעים העדפה של עיבוי יישובים קיימים על פני הקמתם של חדשים, והימנעות מהקמת רשויות מקומיות חדשות. בהקשר זה יש לציין את פרשת **הקשת המזרחית**,⁸ אשר בהתאם לעקרונות שנקבעו בה, אין לעשות שימוש בקרקע ציבורית כאמצעי לפיצויים, הטבות וסיוע.

6. החלטה 1366 של הממשלה ה-31 "מסדרון השלום - פרויקטים לפיתוח כלכלי-אזורי" (11.3.2007).

7. התכנית אושרה בהחלטה 4467 של הממשלה ה-30 "תוכנית מיתאר משולבת לבנייה, לפיתוח ולשימור - תמ"א 35" (27.11.05).

8. בג"ץ 244/00 עמותת שיח חדש - למען השיח הדמוקרטי נ' שר התשתיות הלאומיות, פ"ד נו(6) 25 (2002), מקרקעין א/5 653 (2002).

נושא נוסף אשר זכה לטיפול תכנוני הוא עודפי עפר, שהעיסוק בו יצא לדרך בשנת 2006.⁹

כמו כן, שינוי מהותי בוצע גם בנורמות התכנון של תחנות תדלוק,¹⁰ המחיל לראשונה את העיקרון של פיתוח צמוד דופן גם על תחנות תדלוק שצצו עד כה ברחבי השטחים הפתוחים.

בנוסף, בשנת 2007 החלה המועצה הארצית לעסוק בשני מרחבים חדשים בהם לא עסקה עד כה - **המרחב התת קרקעי**¹¹ ו**איים מלאכותיים**.¹² העיסוק בנושאים אלו נובע, בין היתר, מהמצוקה החריפה בקרקע ומהצורך בגישות פיתוח חדשניות. מגמה זו חשובה ביותר לצורך ייעול השימוש במשאב הקרקע, אך בקידומה יש לנקוט בזהירות תוך התחשבות בהשלכות הסביבתיות, בעיקר בכל הנוגע להקמת איים מלאכותיים שהשפעתם על הסביבה החופית גדולה מאוד.

כמו כן, המועצה הארצית נתנה הוראה להכנת תכנית מתאר ארצית בשני נושאים שהראייה הארצית בהם לוקה בחסר - תחבורה יבשתית, כבישים ומסילות ברזל¹³ - שתוכננו עד כה בשתי תכניות נפרדות, וכן תכנית מתאר ארצית לתשתיות אנרגיה.¹⁴

גם החופים זכו לטיפול תכנוני מקיף במועצה הארצית: נערך שינוי כולל לחופי תל אביב, שטרם הושלם, אושרה תכנית לשביל סובב כנרת, וכן תכנית מתאר ארצית לחופי חיפה וטירת הכרמל, המסמנת את ראש הכרמל כפארק חופי. בכך הגיע הקץ לתכנית מרינה חיפה, אשר איימה על ערכי הטבע והנוף, ועל זכות הציבור ליהנות מאתר ייחודי זה.

בשנים 2005-2007 נדחו מספר תכניות, במידה רבה בשל פגיעתן הסביבתית הצפויה. ביניהן ניתן למנות את התכניות להקמת היישובים החדשים - מיכל שבגלבע¹⁵ ורמת ארבל שבגליל.¹⁶ כן נדחתה התכנית להרחבת ירושלים מערבה (תכנית ספדי).¹⁷ עם זאת, מספר תכניות אושרו למרות שהן חורגות ממדיניות התכנון הארצית ופגיעתן בסביבה - כמו התכנית להקמת היישובים החדשים בחבל לכיש (גבעות חזן ומרשם), ואישורם בדיעבד של היישוב קדיא בגליל¹⁸ ושל מצפה אילן בוואדי ערה.¹⁹

-
9. ב-7.2.06 ניתנה הוראת המועצה הארצית להכין סקר ומסמך מדיניות לטיפול בעודפי עפר כמשאב לאומי.
 10. הכוונה לשינוי מס' 4 לתמ"א 18 - תכנית מתאר ארצית לתחנות תדלוק. התכנית אושרה על ידי המועצה הארצית והועברה לאישור הממשלה ב-7.3.06.
 11. הוראה להכנת תכנית מתאר ארצית למיגון ולפיתוח המרחב התת קרקעי בישראל ניתנה בישיבת המועצה הארצית מיום 3.7.07.
 12. מסמך מדיניות בנושא זה הוצג בפני המועצה הארצית ב-7.8.07.
 13. ההוראה ניתנה ב-3.7.07.
 14. ההוראה המקורית של המועצה הארצית בעניין זה ניתנה ב-6.6.06, וכללה הכנת תכנית אב בלבד. ב-5.6.07 תוקנה ההוראה, כך שתוכן גם תכנית סטטוטורית.
 15. התכנית נדחתה בשלב הדיון בהתנגדויות ב-5.9.06.
 16. התכנית נדחתה ב-7.4.07.
 17. התכנית נדחתה ב-6.2.07.
 18. האישור ניתן על ידי ועדת המשנה לנושאים תכנוניים עקרוניים (ולנת"ע) ב-18.3.08.
 19. התכנית אושרה בישיבת המועצה הארצית מיום 3.6.08.

חקיקה

בתחום החקיקה ניכרה בשנים האחרונות מגמה מעודדת של שיפור בחקיקה הסביבתית, עם אישורם של חוק אוויר נקי, התשס"ח-2008, הרחבת תחולתו של חוק שמירת הסביבה החופית, התשס"ד-2004 לחופי ים סוף,²⁰ קביעת היטל ההטמנה במסגרת תיקון לחוק שמירת הניקיון, התשמ"ד-1984,²¹ שיש לקוות כי יצמצם את היקף השטח הנדרש להטמנת אשפה, החוק לסילוק ולמיחזור צמיגים, התשס"ז-2007, תיקון מס' 80 לחוק התכנון והבנייה,²² לפיו יירשמו פרוטוקולים גם לדיונים הפנימיים של מוסדות התכנון, חוק הקרינה הבלתי מייננת, התשס"ו-2006 ועוד. הצעות חוק רבות נוספות הוגשו ולא הבשילו לכלל חקיקה, כגון הצעות בעניין שיקום קרקעות מזוהמות, חיסכון באנרגיה ועוד.

עם זאת, בצד המגמה החיובית בולטות מספר הצעות חוק המבקשות לקצר הליכי תכנון תוך פגיעה באינטרסים ציבוריים, מקצועיים ותכנוניים. הצעות מסוג זה הן ההצעה לפיה, לעניין הפרדה מפלסית (בין כביש למסילה), יהיה שר התחבורה מוסד התכנון,²³ הצעה לפיה גני אירועים יאושרו בסמכות ועדה מקומית בלבד,²⁴ וההצעה לקיצור הליכי התכנון והליכי הפיתוח ליישובי הקבע עבור מפוני חבל עזה, על ידי יצירת מנגנון עוקף למוסדות התכנון הקיימים.²⁵ הצעות אלו לא אושרו, אך במסגרת חוק ההסדרים משנת 2006,²⁶ אושר שינוי לחוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965, לפיו צומצמו מאוד סמכויות הוועדה לשמירת קרקע חקלאית ושטחים פתוחים.

פסיקה

תחום חשוב במיוחד בו ניכר הפער בין הרצוי למצוי הוא עבירות הבנייה. מדיניות תכנון, טובה ככל שתהיה, תיוותר ריקה מתוכן אם בפועל יבוצעו בשטח פעולות פיתוח המנוגדות לחוק. מן המפורסמות היא, כי עבירות בנייה בישראל הן "מכת מדינה", ובמסגרת זו לא נפקד גם מקומם של השטחים הפתוחים. עבירות בנייה פוגעות באיכות ובכמות השטחים הפתוחים וברצף המרחב הפתוח. במסגרת הסקירה שנערכה על ידי מכון דש"א נבחנה **התייחסות בתי המשפט לעבירות בנייה בשטחים הפתוחים**, דרך בחינה שיטתית של פסקי הדין שניתנו בגין עבירות אלו בשנים 2006-2007.

-
20. חוק שמירת הסביבה החופית (תיקון), התשס"ח-2007, ס"ח 2114 (24.10.07).
 21. חוק שמירת הניקיון (תיקון מס' 9), התשס"ז-2007, ס"ח 2079 (23.1.07).
 22. חוק התכנון והבניה (תיקון מס' 80), התשס"ח-2007, ס"ח 2113 (15.10.07).
 23. הצעת חוק התכנון והבניה (תיקון - מפגש מסילת ברזל ונתיב תחבורה של רכב מנוע), התשס"ז-2007 - הצעה מס' פ/17/2047 של חברי הכנסת רן כהן וראובן ריבלין, הונחה על שולחן הכנסת ביום 29.1.07.
 24. הצעת חוק התכנון והבניה (תיקון - הקלות במתן רישיון עסק לגן אירועים), התשס"ז-2006 - הצעה מס' פ/17/1849 של חברי הכנסת רוברט אילטוב ויוסף שגל, הונחה על שולחן הכנסת ביום 18.12.06.
 25. הצעת חוק אזור התיישבות מזרח לכיש, התשס"ז-2007 - הצעה מס' פ/17/1937 של חבר הכנסת מיכאל איתן ו-19 חברי כנסת נוספים.
 26. חוק הסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנת הכספים 2006), התשס"ו-2006, ס"ח 2057 (15.6.06).

עיון בפסקי הדין²⁷ מלמד, כי בהיבטים של מדיניות מוצהרת, נוקט בית המשפט בקו מחמיר. פסקי הדין מדגישים את חומרתן של עבירות הבנייה והיותן מכת מדינה, ואת הצורך בהכבדת הענישה בכדי לצמצם תופעה מזיקה זו. בתי המשפט גם מעניקים פרשנות מרחיבה בשאלה, מהן עבודות הטעונות היתר, ופרשנות מצמצמת לגבי הפעולות המותרות בקרקע חקלאית ללא היתר. אלא שכאשר בוחנים את גזרי הדין ואת העונשים שנגזרו בגין עבירות הבנייה עולה, כי העונשים אינם כבדים דיים, כך שביצוע העבירות - ברובן עבירות כלכליות - ממשיך להיות כדאי. רוב הקנסות אינם עולים על 30,000 ש"ח, גם כאשר מדובר בבנייה או בפיתוח נרחבים למדי, ומיעוט מבין הקנסות מגיעים לשיעור של 100,000 ש"ח. עונשי המאסר הקבועים בחוק מומרים לרוב לעבודות שירות.

חלק ניכר מפסקי הדין הרבים שנסקרו, עוסק **בבקשות לדחיית המועד לביצוע צווי הריסה, צווי איסור שימוש וכו'.** למעט מקרים בודדים וחריגים, בתי המשפט בכל הערכאות דוחים את הבקשות לדחיית מועד הביצוע של הצווים וקובעים, כי עיכוב כניסת צווים לתוקף צריך להישמר למקרים חריגים ויוצאי דופן. עם זאת, מעיון בפרטי המקרים ניתן לראות, כי בקשות רבות נדונות לאחר שהבנייה הבלתי חוקית מתקיימת זה זמן בפועל בשטח.

התוצאה היא, כי בפועל עבריינות הבנייה משתלמת. עבירות בנייה הן, במידה רבה, עבירות כלכליות, וראוי כי הענישה תהא כזו אשר תמנע מראש את קיומן, או למיצער תמנע את הימשכותן בהיקף ובזמן המוכרים לנו במציאות הנוכחית. החקיקה הקיימת מאפשרת החמרת הענישה וראוי כי זו תיושם, עד כדי הפיכת העבירה לבלתי כדאית מבחינה כלכלית. בשנת 2008 הונחה על שולחן הכנסת הצעת חוק ממשלתית, שעניינה ייעול מערכת האכיפה, ואף התקבלה החלטת ממשלה בנושא זה.²⁸ ניכר, כי הממשלה מכירה בחומרת הבעיה של עבירות הבנייה בשטחים הפתוחים, ובצורך לקדם עבודה פתרונית במישורים שונים - הן במישור הכלכלי והן בדרכים של ייעול מנגנוני האכיפה והחמרת הענישה.

לפני סיום

סוגייה חשובה העולה מן הסקירה נוגעת לעניין **המעקב והבקרה אחר המזדדים הכמותיים של השטחים הפתוחים:** כמה שטחים הופשרו לבנייה כל שנה וכמה נבנו בפועל, ומנגד - מה היקף השטחים שרמת ההגנה עליהם עלתה בדרך של אישור או הכרזה כשמורת טבע או כשטח מוגן אחר. מפתיע ומצער לגלות, כי למרות ההכרה בנדירותו ובחשיבותו של משאב הקרקע, אין בידינו כלי מובנה ומסודר למעקב אחר מצבו - הן ברמת המדיניות והן בהתייחס למישור הפיזי-כמותי. היעדר כלי כזה מקשה על היכולת לקבל החלטות מיטביות הנשענות על בסיס מידע איתן.

27. סך הכל נבחנו למעלה מ-200 פסקי דין - ראו פירוט בדוחות השנתיים של מכון דש"א לשנים 2006-2007, לעיל ה"ש 1.

28. הכוונה להצעת חוק התכנון והבניה (תיקון מס' 87), התשס"ח-2008, ה"ח הממשלה 406 (28.7.08), ולהחלטה 3997 של הממשלה ה-31 "הגברת האכיפה של חוק התכנון והבנייה" (24.8.08).

סיכום

בשורות שלעיל ניסינו לתאר בקצרה את התייחסות רשויות המדינה השונות לשמירה על השטחים הפתוחים, כפי שזו מתבטאת בהחלטות מוסדות המדינה בשנים האחרונות - החלטות ממשלה, מועצת מקרקעי ישראל, המועצה הארצית לתכנון ובנייה, כנסת ישראל ובתי המשפט. בסקירה זו בולט היעדרה של מדיניות אקטיבית להגנה על השטחים הפתוחים, ואף ניכר כי רשויות המדינה השונות פועלות בניגוד למדיניות התכנון, המפנימה את הצורך בשמירה על השטחים הפתוחים. עם הפנים לעתיד, ראוי כי מדינת ישראל, על זרועותיה השונות, תכיר בחשיבות משאב הקרקע ובערכיו הסביבתיים והציבוריים הרבים, ותפנים את הסכנה שבאזילתו. הגיעה העת להכיר בכך, כי שטחים פתוחים הם חלק מן התשתית ההכרחית שעל המדינה לספק לתושביה, ולהקצות את המשאבים השונים הנדרשים לשם כך.