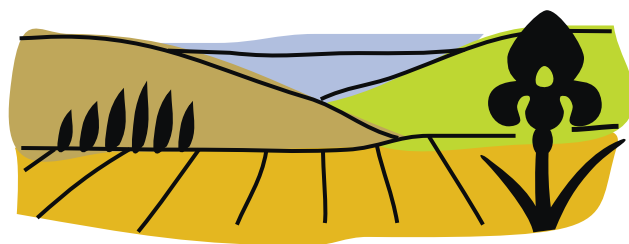


השמירה על השטחים הפתוחים

ניתוח החלטות רשויות המדינה



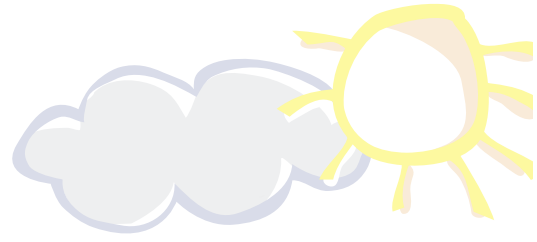
דו"ח שנתי
לשנת 2005



מכון צ"ש"א - צמורה של ארץ

דו"ח מס' 1

תשרי תשס"ז • אוקטובר 2006



משאבי הקרקע והנוף הפתוח הם מהיקרים והנדירים שבמשאבים. בהם מתקיים המגוון הביולוגי והנופי, ונשמרים המורשת ההיסטורית-תרבותית ודמות הארץ. הם משמשים כ"ראות ירוקות" לאוכלוסייה, מתפקדים כאזורי נופש, בילוי וטיול, ועל גביהם נפרשים שטחי החקלאות.

במרחב הקרקע הצפוף והמוגבל של מדינת ישראל, ניהול אחראי של השטחים הפתוחים ועתודות הקרקע הינו הכרח. קביעת מדיניות ברורה ויישומה חשובים על מנת לשמור על משאבי השטחים הפתוחים והנוף הפתוח למענינו ולמען הדורות הבאים.

דו"ח זה מחבר לראשונה בין קווי המדיניות הנדרשים לשמירה על השטחים הפתוחים לבין ניתוח המדיניות של הגופים המופקדים על קביעתה ומימושה. בנוסף, הדו"ח מנתח את מדיניות השמירה על השטחים הפתוחים ועתודות הקרקע בעת תהליך ההתנתקות ומפיק ממנו מסקנות משמעותיות.

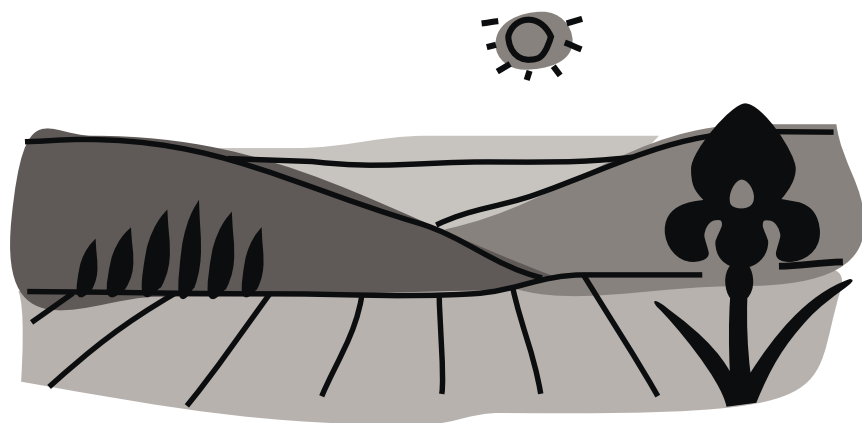
דו"ח זה הוכן והופק על ידי **מכון דש"א** (דמותה של ארץ) העוסק בגיבוש המלצות למדיניות וכלים לשמירה על שטחים פתוחים וערכיהם באמצעות צוות חשיבה מקצועי ובין-מגזרי, בקיום סדנאות וימי עיון, בעבודות מחקר יישומי ועריכת סקר והערכה של משאבי טבע, נוף ותרבות בשטחים הפתוחים.

אנו מקווים להפוך דו"ח זה למסורת, כך שסייע למקבלי החלטות להמשיך ולשפר את מצב השטחים הפתוחים, ויחשוף לעיני הציבור את הנעשה.



השמירה על השטחים הפתוחים ניתוח החלטות רשויות המדינה

דו"ח שנתי
לשנת 2005



מכון א"א-צמורה של ארץ

דו"ח מס' 1

תשרי תשס"ז • אוקטובר 2006

השמירה על השטחים הפתוחים

ניתוח החלטות רשויות המדינה

דו"ח שנתי לשנת 2005

כתיבה:

איריס האן ויואב שגיא

צילומים על הכריכה:

אייל ברטוב

עיצוב גרפי:

אורי קרמן

תודות:

תודה לעו"ד חגית לוז-און, לאריק טפיירו ולגיתית וייסבלום על ההערות המועילות לטיטות המסמך.

תודה לאביב אלחסיד על תרומתו לעריכת המסמך והבאתו לדפוס.

תודה מיוחדת לאיתמר בן דוד על הסיוע בכתיבת הפרק העוסק במדיניות מינהל מקרקעי ישראל.

מכון דש"א (דמותה של ארץ) עוסק בגיבוש המלצות למדיניות וכלים לשמירה על שטחים פתוחים וערכיהם באמצעות צוות חשיבה מקצועי ובין-מגזרי, קיום סדנאות וימי עיון, עבודות מחקר יישומי ועריכת סקר והערכה של משאבי טבע, נוף ותרבות בשטחים הפתוחים

מכון דש"א

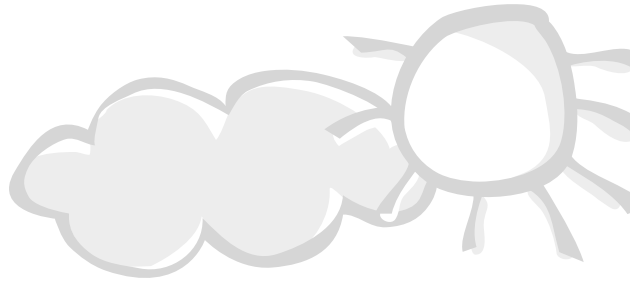
כתובת: רח' הנגב 2 תל אביב, מיקוד 66186

טלפון: 03-6388700

דוא"ל: deshe@deshe.org.il

אתר דש"א: www.deshe.org.il





עיקרי הדברים

רבות נכתב ונאמר על חשיבותם של השטחים הפתוחים במדינת ישראל, העתידה בשנת 2020 לשאת בתואר "המדינה הצפופה ביותר מכל מדינה מפותחת אחרת", ולהחזיק בתואר זה במשך שנים רבות. השמירה על השטחים הפתוחים אכן מקבלת מקום של כבוד במדיניות התכנון הלאומית, המבטאת את ההכרה בחשיבות השמירה על המרחב הפתוח ורציפותו. למרבה הצער, וכפי שיוצג בדו"ח זה, מדיניות זו אינה נחלת כל מקבלי החלטות. לא אחת מתקבלות החלטות שלטוניות המעודדות מדיניות פיתוח פזרנית, העומדת בסתירה לעקרונות התכנון. כמו כן, למרות ההכרה בחשיבות השמירה על השטחים הפתוחים, אין בידינו כלי מובנה וסדור לעקוב אחר מצבם. היעדר כלי כזה מקשה על היכולת לקבל החלטות מיטביות הנשענות על בסיס נתונים איתן.

מטרת דו"ח זה היא יצירת כלי למעקב מובנה ושוטף אחר השינויים במצב השטחים הפתוחים - הן בתחום המדיניות והכלים והן מבחינת נתוני שטח. דו"ח זה מתייחס לשנת 2005, ומהיותו הדו"ח הראשון, הוא מהווה מעין מהדורה ניסיונית.

מדיניות רצויה ועקרונות מנחים

הפרק הראשון של הדו"ח מפרט שורה של עקרונות מנחים לשמירה על השטחים הפתוחים, המבטאים את "חזון המדיניות" לשמירה על המרחב הפתוח. עקרונות אלו יהיו אבן בוחן, לאורה ייבחנו מידת ההתאמה של המדיניות בפועל ויישומה הלכה למעשה - לזו הרצויה. במסגרת חזון המדיניות נמנים העקרונות הבאים:

מדיניות ותכנון: הכוונת עיקר הפיתוח אל המרחבים המעויירים תוך שמירה על רצף השטח הפתוח, חיזוק מעמדם של שטחים פתוחים בכלל, ושימור שטחים בעלי חשיבות סביבתית גבוהה בפרט, שמירה על המגוון הביולוגי ועל קיומם של מסדרונות אקולוגיים. שמירה על הנוף והקרקע בשטחים החקלאיים ובכלל זה מתן תמרוץ חיובי לחקלאים המקיימים חקלאות ידידותית לסביבה ולנוף. הבטחת קיומם של שטחים ציבוריים פתוחים בכמות באיכות ובנגישות נאותים לכלל הציבור, כולל שטחי "טבע עירוני". הגדלת מעורבות הציבור בהליכי התכנון וקבלת החלטות. שימת דגש על שימור ערכי הטבע והנוף בנגב ובגליל נוכח הכוונה להפנות לאזורים רגישים אלה היקף גדול של פיתוח.

ניהול משאב הקרקע על פי עקרונות של פיתוח בר קיימא, תוך הפנמת הערכים הסביבתיים, החברתיים והכלכליים של השטח הפתוח, מיחזור ושיקום קרקעות מופרות ומזוהמות. מימוש תפקודו של מינהל מקרקעי ישראל כנאמן הציבור לניהול קרקעות המדינה לכל הצרכים, ובכלל זה צורכי החברה והסביבה שהמנהל מתעלם מהם. מתן ביטוי לעידוד השמירה על השטחים הפתוחים בצד העיסוק בפיתוח בהחלטות

מועצת מקרקעי ישראל והתנהלות המנהל, ובכלל זה הקצאת קרקע ו"גאולת קרקע" למטרות שימור ושטחי פנאי ונופש. דגש מיוחד יש להפנות לאכיפה כנגד הפרת חוק הגורמת לפגיעה בשטחים הפתוחים.

ניתוח המדיניות הקיימת

פרק ב' בדו"ח הוא ליבה של העבודה, ועוסק במדיניות קבלת החלטות בנושא השטחים הפתוחים בממשלה, במועצת מקרקעי ישראל ובמועצה הארצית לתכנון ולבנייה. פרק נפרד מוקדש לתכנית ההתנתקות.

החלטות ממשלה: בסקירה של כל החלטות הממשלה שהתקבלו בשנת 2005, אותרו כ-38 החלטות בעלות השלכות משמעותיות על השטחים הפתוחים. על שתיים מביניהן ניתן להצביע כעל בעלות חשיבות תקדימית חיובית לעניין השמירה על השטחים הפתוחים: החלטה בעניין הקמת פארק איילון, והחלטה על הקמת חברה ממשלתית מנהלת לפארק. החלטות אלו מבטאות את אחריות המדינה לקידום הפארק והתמודדות עם כמה היבטים המהווים אבן נגף בקידומם של פארקים ושטחים לשימור בישראל, ובכלל זה החלטה עקרונית להימנעות מבינוי בתחום הפארק והתחייבות למימון, שמשמעותם הכרה בחובת המדינה לציבור בנושא זה.

כמו כן אישרה הממשלה 4 תכניות מתאר ארציות: תכנית מתאר ארצית משולבת לבניה, פיתוח ושימור (תמ"א 35), תמ"א 13 לחופי מפרץ אילת, על פיה אין מקום לחקלאות ימית במימי המפרץ, תמ"א 39 למרחב חולות ניצנים המייעדת את מרבית שטחי החולות כשמורת טבע, ותמ"א 36 למתקני שידור קטנים (אנטנות סלולריות), המחזקת את מעמד האזרח בעת הקמת אנטנות. תכניות אלו מחזקות את ההיבטים הסביבתיים במדיניות התכנון הארצי, למעט כמה שינויים שהוכנסו בהן כתוצאה מלחצי קבוצות בעלי עניין.

בתחום ניהול המקרקעין ראוי לציין את אימוץ דו"ח וועדת גדיש, לפיו מינהל מקרקעי ישראל לא יעסוק בתכנון מתארי, תחום המופקד בידי מוסדות התכנון.

בצד החלטות אלו קיבלה הממשלה שורה של החלטות המקבעות נורמות מנוגדות למדיניות התכנון, הגורסת שמירה מיטבית על שטחים פתוחים. החלטות אלה יוצרות פתח לפריצת המדיניות לשמירה על השטחים הפתוחים. בין ההחלטות:

- סל החלטות שהתקבלו במסגרת הדיונים על תקציב המדינה לשנת 2006, שעוגנו בהמשך בחוק ההסדרים. במסגרת זו התקבלו החלטות בעניין צמצום ניכר בסמכויות הוועדה לשמירת קרקע חקלאית ושטחים פתוחים והרחבת סמכויות הוועדות המקומיות. בהתאם להחלטות הממשלה - אושרו שינויים אלו לחוק התכנון והבניה דרך חוק ההסדרים.
- החלטות הנוגעות לפיתוח הנגב והגליל מתאפיינות בחסר מהותי בכל הנוגע לשמירה על ערכי הטבע והנוף המצויים בהם ובגישה בזבזנית למשאב הקרקע.
- החלטות הנוגעות להקמת יישובים חדשים.
- החלטות הממשלה בעניין רפורמה במקרקעי ישראל אינן מתייחסות ליעדים הסביבתיים והציבוריים הקשורים בניהול הקרקע.

הדו"ח ממליץ כי הממשלה תגייס לקידום פארקים נוספים כדוגמת פארק איילון, תימנע משימוש בחוק ההסדרים כפלטפורמה לשינויי חקיקה אנטי סביבתיים, תאמץ יעדים של שמירה על השטחים הפתוחים במסגרת החלטות הממשלה על מדיניות מקרקעין, ותפנים את הגישה לפיה גם בנגב ובגליל אין מקום למדיניות פזרנית בקרקע.

מועצת מקרקעי ישראל: בחינת החלטות שנתקבלו בשנת 2005 במועצת מקרקעי ישראל חושפת התעלמות רועמת מנושא השמירה על השטחים הפתוחים. ניתן היה לצפות כי הגורם המנהל 93%

מהמקרקעין הציבורי ייתן את דעתו על שמירת השטחים הפתוחים כנכס ציבורי ולא כך הוא. מועצת מקרקעי ישראל קיבלה בשנת 2005 41 החלטות, במהלך 3 ישיבות ובמישאל טלפוני אחד. באופן כללי ניתן למיין את החלטות המינהל על פי מידת התאמתן לעקרונות המדיניות של שמירת השטחים הפתוחים. החלטות התואמות את עקרונות המדיניות הן, בין היתר, החלטות הנוגעות ליישובי הפזורה הבדואית, החלטה בעניין ועדה לשימור מבנים ואתרי התיישבות והחלטה בדבר פרסום החלטות המינהל באינטרנט. מולן עומדות החלטות הסותרות את עקרונות המדיניות, בהן אלו העוסקות בהארכת תוקף הוראות המעבר להחלטות 737, 717, 727 העוסקות בפיצוי בגין שינוי ייעוד קרקע חקלאית. רוב החלטות הן בעלות היבטים לכאן ולכאן. כך, למשל, החלטות העוסקות בהקצאת קרקע לשטחי יער ולשמורות טבע מקלות את ההסדרים הקרקעיים להבטחת מעמדם של שטחים אלו, אך בה בעת מתירות שורה ארוכה של שימושים מסחריים בשטחים המיועדים לשימור.

המועצה הארצית לתכנון ולבניה: כמדי שנה, עסקה המועצה בשני סוגים עיקריים של קבלת החלטות: (1) גיבוש והתוויה של מדיניות - ייזום ואישור תכניות מתאר ארציות, אישור תכניות מתאר מחוזיות, הכנת מסמכי מדיניות (2) אישור הקלות וחריגות מתכניות מתאר ארציות ושינויים נקודתיים לתכניות מתאר מחוזיות. שנת 2005 התברכה בריבוי מהלכים חיוביים מבחינת השמירה על שטחים פתוחים. בשנה זו נעשו צעדים לגיבוש, התוויה ועידכון של מדיניות התכנון הארצית ובהם אישור תמ"א 35, שינוי כולל לתמ"א 13 חופי תל אביב, שינויים בתמ"א 36 (מתקני תקשורת קטנים - אנטנות סלולריות) המחמירים את התנאים להקמת מתקנים כאלו, וכן הוראות להכנת שתי תכניות מתאר ארציות בתחום הכרייה והחציבה. כמו כן אושר נוהל להקמת יישובים חדשים, ונדונה הרפורמה לשינוי בחוק התכנון והבניה.

אך במקביל למהלכים אלו קודמו או אושרו תכניות החורגות מעקרונות המדיניות: תכנית ליישוב חדש קדיא, הרחבת ירושלים מערבה (תכנית ספדי), וגם שדה תעופה בינלאומי חדש (ציקלג) בלב מרחב חקלאי פתוח בצפון מערב הנגב. עם זאת, שתי תכניות אחרות, שתיהן בירושלים - נדחו: תכנית מתחם הרכס ותכנית למגדל תצפית בארמון הנציב.

ההתנתקות - תהליך קבלת החלטות והסקת מסקנות

בשנת 2005 הושלם מהלך ההתנתקות. במסמך זה נבחן היבט אחד בלבד של יישום התכנית - התנהלות המדינה בבואה לספק פתרונות דיור חלופיים למתיישיבי חבל עזה בתחומי מדינת ישראל, וההשפעות הישירות והעקיפות של ההתנהלות על מדיניות התכנון הדוגלת בשמירה על השטחים הפתוחים. זאת בכדי להפיק לקחים ולהיערך טוב יותר למהלכים מדיניים נוספים, אם וכאשר יהיו, למנוע תקדימים שיספיעו על כלל מדיניות המקרקעין, וכן להבטיח פתרונות דיור ראויים למתיישיבים תוך היצמדות לעקרונות התכנון, ומניעת פגיעה מיותרת בשטחים הפתוחים.

בדו"ח זה נבחן המהלך התכנוני שליווה את תכנית ההתנתקות. המהלך החל בהיצע יחידות דיור המאפשר לשמור על המסגרת הקהילתית - בתוך היישובים הקיימים וביישובים חדשים שאושרו לשם כך. למרות ההיצע הגדול, ההתנהלות בפועל הייתה שונה מכמה טעמים: דרישת המתיישיבים לתנאים זהים לאלו שהיו להם בחבל עזה (חולות וים, והקמת מועצה אזורית חדשה), ועמדת הכוח שלהם מול ממשלת ישראל. גורמים אלו סיכלו את הפתרונות שהוצעו, והעלו במקומם יוזמות חדשות. בראשן יוזמת ניצנים, שהחלה בתכנית להעסקת כל חבל עזה על יישוביו כחטיבה אחת אל חולות ניצנים, ובמסגרת זו להקים 11 יישובים חדשים ברחבי החולות. בעקבות ההתנגדות הציבורית הנרחבת אושרה לבסוף תכנית מאוזנת יותר, תמ"א 39, אשר במקביל לפתרונות הדיור מקנה לשטחי החולות מעמד של שמורת טבע. יוזמת ניצנים העלתה כמה נושאים עקרוניים כמו הקמת מועצה אזורית חדשה, וכן ההיבט התקדימי - הדרישה ליישובים וגושי התיישבות יעברו כמקשה אחת ליישובים חדשים במקום למערכת של יישובים קיימים.

בסיכומו של פרק זה ממליץ המסמך כי בכדי להימנע מקימם של מצבים בלתי ברורים, ה"מזמינים" יוזמות מיותרות ובלתי רצויות יש צורך בקביעה ברורה ומחייבת של כללים למהלכים דומים ככל שיהיו, להבהרת מראש ולהקפדה על ביצועם. במסגרת זו יש לקבוע כי אין מקום להקמת רשויות מקומיות נוספות, כי יש העדפה ברורה לקליטה בעתודות הרבות שבתחומי יישובים קיימים על פני פגיעה מיותרת בשטחים הפתוחים על ידי הקמת יישובים חדשים. כמו כן אין להשתמש בקרקע הציבורית כאמצעי לפיצויים, הטבות וסיוע למגזרים בחברה ובמשק, וזאת "תוך שמירה על אינטרס הציבור בהם, לרבות שמירה על המקרקעין לתועלת הציבור כולו, כולל הצורך להימנע ממתן טובות הנאה בלתי מוצדקות במקרקעין לאחרים" (בג"צ 244/00).

בחינת הפן הכמותי של השמירה על השטחים הפתוחים

בצד בחינה של החלטות מדיניות, נבחנו במסמך זה מספר היבטים כמותיים, המפורטים בפרק ג'. אין אפשרות להסיק מסקנות לגבי מצב השטחים הפתוחים רק על פי הפן הכמותי שכן אין הוא מבטא את מידת הפגיעה ברצף השטח הפתוח, ואת רגישות וחשיבות השטח המופר. במהלך הסקירה התברר כי למעט המעקב המדוקדק והבהיר שנערך בקק"ל לגבי שטח היערות, ישנו חוסר רב ובולט במידע זמין על מצב השטחים הפתוחים. כך למשל אין מידע מסודר על היקף הגריעות והתוספות שנערכו בשטחי שמורות הטבע בישראל לאורך השנים. המלצת המסמך היא כי ראוי שכל גורם שחלה עליו אחריות לשטחים פתוחים (כמו רשות הטבע והגנים, מינהל מקרקעי ישראל, הוועדה לשמירת קרקע חקלאית ושטחים פתוחים) יערוך תיעוד ומעקב מסודר ושקוף על מצבם, תוך התייחסות גם למדד הרצף של השטחים הפתוחים.

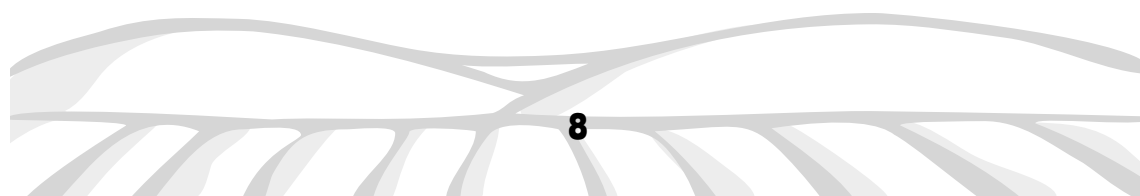
במהלך שנת 2005 קודמו שטחים נרחבים להכרזה כשמורות טבע על פי חוק גנים לאומיים ושמורות טבע, מהלך בעל חשיבות גדולה מבחינת שמירת השטחים הפתוחים בישראל. במקביל נגרעו שטחי שמורות מתמ"א 8, חלק ניכר מהן במחוז הצפון ובעיקר לצורכי הרחבות יישובים. עם זאת, בחלק גדול של המקרים נערכים חילופי שטחים, כך שבצד השטח שנגרע, מתווספים לשמורה שטחים חלופיים במקומות שנמצאו מתאימים לכך. התוצאה היא שסך השטח הכולל של השמורה נשמר, ולעיתים גם גדל. בינוי לצורכי הרחבות למגורים במרחב הכפרי הוא גם הסיבה העיקרית לגריעת שטחי יער, שסך הגריעות מהם בשנת 2005 עמד על 1,421 דונם שהם 0.09% משטחי היער בתכנית.

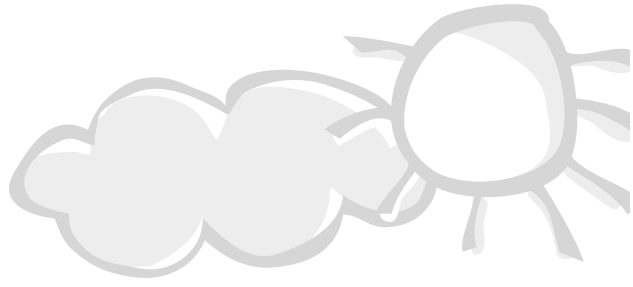
סקירה של שינויי הייעוד שנעשו בוועדה לשמירת קרקע חקלאית ושטחים פתוחים (ולקחש"פ) מלמדת כי שינויי הייעוד העיקריים של קרקע חקלאית ושטחים פתוחים נעשו לטובת שמורת טבע - 144,501 דונם מתוך 220,899 דונם ששונה ייעודם. מתוך השטח שייעודו שונה לפיתוח (כ-26,000 דונם) - בולטים שינויי הייעוד במחוזות הצפון והדרום, כאשר עיקר השינוי הוא למגורים. נתון מעניין נוגע לתחנות הדלק: הולקחש"פ אישרה בשנת 2005 שינוי ייעוד של 92 דונם לתחנות דלק, אך גם דחתה תכניות לשינויי ייעוד של 29 דונם לתחנות דלק. הדבר מבטא שינוי במדיניות הוועדה - מאישור גורף של תחנות תידלוק במרחב הפתוח, להחלת עקרונות של פיתוח צמוד דופן והימנעות מפגיעה בשטחים הפתוחים, עקרונות המעוגנים כיום בתכניות המתאר (כמו בתמ"א 35 ובתמ"א 18 - תחנות תידלוק)

הסכם רט"ג-קק"ל: בשינויי הייעוד של שטחי השמורות והיערות בשנת 2005 בא לידי ביטוי הסכם שנחתם בין רשות הטבע והגנים לבין הקרן הקיימת לישראל (הסכם רט"ג-קק"ל) בעניין חלוקת האחריות על שטחים שהיו שנויים במחלוקת בין שני הגופים. הסכם זה, שנערך בין שני גופים ביצועיים אלו, ולא בניהול גורם ממלכתי ציבורי ומקצועי המופקד על קביעת המדיניות - מעמיד את מועצת גנים ושמורות ואת מוסדות התכנון בפני עובדות מוגמרות. ייתכן שבשיקול כוללני ובלתי מוסדי ניתן היה להגיע להסדר שימנע את הצורך לוותר על שטחי שמורות טבע המעניקים הגנה מירבית לשטחים הפתוחים, כמו למשל חלוקת אחריות ביצועית בשטחים בין הגורמים במקום להעביר שטחים ממעמד של שמורה למעמד של יער.

תוכן העניינים

3	עיקרי הדברים
9	מבוא
11	מדיניות רצויה ועקרונות מנחים
11	1.א. מדיניות ותכנון
13	2.א. התנהלות מינהל מקרקעי ישראל והתנהלות קק"ל כבעלת מקרקעין
14	3.א. אכיפה
15	ניתוח המדיניות הקיימת
15	1.ב. החלטות הממשלה
16	1. בחינת החלטות הממשלה על פי מידת התאמתן למדיניות הדוגלת בשמירה מיטבית על שטחים פתוחים
21	2. המלצות
22	2.ב. החלטות מועצת מקרקעי ישראל
23	1. החלטות התואמות את עקרונות המדיניות
24	2. החלטות העומדות בסתירה לעקרונות המדיניות
25	3. החלטות בעלות היבטים לכאן ולכאן
28	3.ב. המועצה הארצית לתכנון ולבניה
28	1. גיבוש והתווייה של מדיניות
30	2. אישור חריגות והקלות מתכניות מתאר ארציות ומחוזיות
31	3. עיקרי הדברים העולים מן הסקירה
33	4.ב. ההתנתקות - לקחים בנושא שמירת השטחים הפתוחים
33	1. התנהלות המהלך ומידת התאמתו למדיניות התכנון הדוגלת בבניה רוויה ומרוכזת ושמירה מיטבית על שטחים פתוחים
34	2. הגורמים והמניעים לחריגות ממדיניות התכנון
35	3. מידת ההשפעה והסיכון שמשיתות חריגות אלה על מדיניות התכנון ועל שמירת השטחים הפתוחים
36	4. לקחים ומסקנות
39	הפן הכמותי: שינויי ייעוד של שטחים פתוחים לסוגיהם
40	1.ג. הפן הכמותי - עיקרי הממצאים ומסקנות:
42	2.ג. שטחי יער לפי תמ"א 22
43	3.ג. שמורות טבע וגנים לאומיים
43	1. מועצת גנים ושמורות
45	2. גריעות מתמ"א 8
47	4.ג. קרקע חקלאית ושטחים פתוחים
48	מקורות
49	נספחים
49	נספח מס' 1: החלטות הממשלה הנסקרות בדו"ח זה
58	נספח מס' 2: החלטות מועצת מקרקעי ישראל
60	נספח מס' 3: החלטות העיקריות בהתייחס לפתרונות הדיור למתיישבי רצועת עזה וצפון השומרון





מבוא

סוד גלוי הוא כי בשנת 2020 עתידה מדינת ישראל לשאת בתואר של המדינה הצפופה ביותר מכל מדינה מפותחת אחרת¹, ולהחזיק בתואר זה במשך שנים רבות. משנת 2004, בה מנתה ישראל כ-6.8 מיליון נפש, עד שנת 2025² (לפי תחזית בינונית), עתידה אוכלוסיית ישראל לגדול בכ-2.4 מיליון נפש (שהוא היקף האוכלוסייה בכל מחוז תל אביב ומרכז גם יחד, או אוכלוסיית תל אביב X 7.5 פעמים). משנת 1948 ועד שנת 2000 גדל היקף השטח הבנוי בישראל (במטרים רבועים) פי 17: מ-14 מיליון מ"ר בשנת 1948, לכ-240 מיליון מ"ר בשנת 2000. עד לשנת 2020 צפוי היקף השטח הבנוי כיום להגיע לכ-525 מיליון מ"ר, כלומר להכפיל את עצמו פי 2.2 מהקיים כיום³. קיימת משמעות גורלית לשאלה לאן יופנה הפיתוח הצפוי. ללא הכוונת הפיתוח בצורה מושכלת תוך ניצול יעיל של משאב הקרקע, צפויות עתודות השטח הפתוח של המדינה להתחסל תחת לחצי הפיתוח.

ואכן, השמירה על השטחים הפתוחים מקבלת מקום של כבוד במדיניות התכנון הלאומית. תכניות המתאר העדכניות - ארציות ומחוזיות - מדגישות את חשיבות השמירה על השטחים הפתוחים בכלל, ושטחים בעלי רגישות סביבתית גבוהה בפרט. המונח "פיתוח צמוד דופן" הפך לחלק בלתי נפרד משפת התכנון, ומבטא את ההכרה בחשיבות השמירה על רצף של מרחב פתוח - וכנגדו מכך - הכוונת עיקר הפיתוח אל השטח המפותח או בצמוד לו. למרבה הצער, וכפי שיוצג בדו"ח זה, מדיניות זו אינה נחלת כל מקבלי ההחלטות ולא אחת מתקבלות החלטות שלטוניות המעודדות מדיניות פיתוח פזרנית העומדת בסתירה לעקרונות אלו.

למרות ההכרה בחשיבות השמירה על השטחים הפתוחים, אין בידינו כלי מובנה וסדור לעקוב אחר מצבם - הן ברמת המדיניות והן בהתייחס למישור הכמותי. העדר כלי כזה מקשה על היכולת לקבל החלטות מיטביות הנשענות על בסיס נתונים איתן.

מטרת דו"ח זה היא יצירה של כלי למעקב מובנה ושוטף אחר השינויים במצב השטחים הפתוחים, ובמדיניות להגנה עליהם. הדו"ח יסייע להעלאות המודעות הציבורית, הפוליטית והמקצועית לנושא שמירת השטחים הפתוחים, ויתרום לקידום המדיניות לשמירה על השטחים הפתוחים וליישומה.

1. אדם מזור, הפרישה המרחבית והתשתיות כגורם לצמיחה, יוני 2001.

2. שנתון סטטיסטי לישראל, www.cbs.gov.il

3. אדם מזור, הפרישה המרחבית והתשתיות כגורמים לצמיחה, יוני 2001.

כוונת הדו"ח היא לבחון מגמות ושינויים שחלו במספר נושאים ולספק בסיס להשוואה רב-שנתית לגבי התקדמות או נסיגה במצב השטחים הפתוחים והשמירה עליהם. יודגש כי אין הכוונה לתת מאזן חשבונאי על מצב השטחים הפתוחים והיקפם, אלא, כאמור, להצביע על כיוונים ומגמות.

הסקירה בדו"ח זה נחלקת לשני תחומים עיקריים:

1. מצב השטחים הפתוחים - מדיניות וכלים

2. מצב השטחים הפתוחים - נתוני שטח

דו"ח זה מתייחס לשנת 2005. בהיותו הדו"ח הראשון, הוא מהווה מעין מהדורה נסיונית, ואין הוא מקיף בהכרח את כל התחומים שעל דו"ח מסוג זה להכיל - כמו התייחסות לנושא התקציב, ניתוח החקיקה והפסיקה, מצב האכיפה ועוד. מסקירה ראשונית של החקיקה שאושרו בשנת 2005 עולה כי לא אושרו חוקים המגבירים את ההגנה על השטחים הפתוחים.

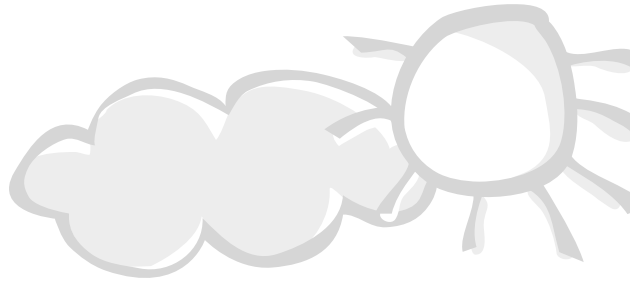
בחודשים הקרובים בכוונתנו לערוך פרק נוסף וחשוב במעקב השנתי אחר מצב השטחים הפתוחים, אשר יעסוק בנושא שטחים פתוחים כמדד להערכת מצב המגוון הביולוגי - ויתמקד בשנה זו במצב רכסי הכורכר.

דו"ח שלהלן כמה פרקים:

פרק א' מציב שורה של עקרונות מנחים לשמירה על השטחים הפתוחים, הן ברמת המדיניות והתכנון, והן בהתייחס באופן ספציפי למדיניות מינהל מקרקעי ישראל. אלו, אם תרצו, מבטאים את "חזון המדיניות" לשמירה על השטחים הפתוחים. מטרת פרק זה היא להוות אבן הבוחן, ה"מסננת" לאורה נבחן בפרקים הבאים את מידת התאמתה של המדיניות בפועל - לזו הרצויה כפי שהיא מפורטת בפרק זה.

פרק ב' מתמקד במדיניות קבלת ההחלטות בנושא השטחים הפתוחים, ומנתח את ההחלטות שהתקבלו בהתייחס לנושא זה בממשלה, במועצת מקרקעי ישראל ובמועצה הארצית לתכנון ולבנייה. פרק נפרד יוחד לאירוע שליווה אותנו במהלך שנת 2005 - ההתנתקות - תוך ניתוח נושא ההתיישבות החלופית מהפן של שמירת השטחים הפתוחים, הפקת לקחים והצגת המלצות לעתיד.

פרק ג' עוסק בפן הכמותי של השמירה על השטחים הפתוחים ומציג כמה נתונים כמותיים לגבי שינויי ייעוד בשטחים הפתוחים לסוגיהם בשנת 2005, בהתחשב במגבלות הבחינה הכמותית. ההמלצה המרכזית הנובעת מפרק זה היא הצורך בגיבוש מערכת למעקב אחר מצב השטחים הפתוחים, תוך התייחסות גם למדד רצף השטח הפתוח ומידת רגישותו הסביבתית.



פרק א' מדיניות רצויה ועקרונות מנחים

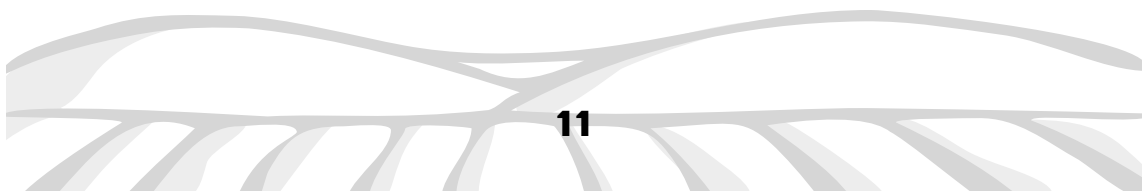
פרק זה מפרט את העקרונות המנחים, אותם זיהינו כמרכזיים, לשמירה על השטחים הפתוחים, תוך פירוט לגבי מינהל מקרקעי ישראל כגורם המנהל את מקרקעי המדינה. עקרונות אלו מבטאים, לתפיסתנו, את "חזון המדיניות" לשמירה על השטחים הפתוחים, ומטרתם היא להוות אבן הבוחן, ה"מסננת" לאורה נבחן בפרקים הבאים את מידת התאמתה של המדיניות בפועל - לזו הרצויה כפי שהיא מפורטת להלן.

חלק מעקרונות המדיניות שיפורטו להלן אומצו זה מכבר על ידי רשויות המדינה, כמנחים את קבלת ההחלטות. הדבר בולט בעיקר בכל הנוגע למוסדות התכנון, שהטמיעו את העקרונות להכוונת הפיתוח תוך שמירה על השטחים הפתוחים בתכניות המתאר לסוגיהן, במסמכי המדיניות ובהליכי קבלת ההחלטות. לכן, חריגה ממדיניות זו, למשל על ידי קבלת החלטות ממשלה והחלטות מועצת מקרקעי ישראל - חמורה מאוד.

בכל הנוגע לניהול משאב הקרקע, להתנהלות מינהל מקרקעי ישראל, לאכיפה ולהגדלת מעורבות הציבור - עוד ארוכה הדרך להטמעת עקרונות אלו במדיניות הרשויות המופקדות על נושאים אלו.

א.1 מדיניות ותכנון

- הכוונת הפיתוח אל תוך המרחבים המעויירים ובצמידות לפיתוח קיים בצורה כזו שיישמר רצף השטח הפתוח, על ערכי הטבע, הסביבה, הנוף והמורשת הגלומים בו.
- חיזוק מעמדם של השטחים הפתוחים בכלל, ושימור שטחים בעלי חשיבות סביבתית גבוהה בפרט (שמורות טבע, שמורות נוף, גנים לאומיים, יערות, חופים, מכלולים נופיים, רצועות נחל, רצועות נוף, רצועות חוף).
- שמירה על המגוון הביולוגי תהווה שיקול מרכזי בהתוויית התכנון הלאומי, המחוזי, והמקומי בישראל, כולל שמירה על רציפות שטחים פתוחים ואיתור ושמירה על מסדרונות אקולוגיים בישראל.



- שמירה מיטבית על השטחים הפתוחים החקלאיים בשל תרומתם לתפקודי סביבה וחברה ובשל היותם עתודה לשיקום אקולוגי ולשימושי פנאי ונופש.
- שמירה על שטחים בעלי רגישות מהיותם מעל אקוויפרים ומאגרי מים, בכדי לשמור על מקורות המים ואיכותם.
- ניצול יעיל של משאב הקרקע: הכוונת עיקר הפיתוח למרחבים המעויירים, תוך ביסוס מערכת הסעת המונים הנגישה לכלל הציבור, שמירה על רצפים של שטחים פתוחים שאינם מופרים בנקודות פיתוח חדשות ובקווי תשתית חדשים, והקפדה על צפיפות נטו ממוצעת בהתאם לתמ"א 35.
- קידום איכות החיים ואיכות הסביבה העירונית על כל היבטיה - איכות אוויר, סילוקם של מטרדי רעש ומזהמים אחרים, וקיומם של שטחים ציבוריים פתוחים בכמות, באיכות ובנגישות נאותים לכל תושבי הערים, כולל שטחי טבע בעיר.
- עידוד השמירה על הנוף והקרקע בשטחים החקלאיים על ידי מתן תמרוץ חיובי למקיימיה, כולל תמרוץ לקיומה של חקלאות בכלל, וחקלאות נופית בפרט, וכן תמריצים שליליים למי שאינם מקיימים את המדיניות.
- שכלול של תסקירי השפעה על הסביבה בדרך שתבטיח בחינה של נחיצות ומיקום של פרויקטים לפיתוח לפני הכנת תכניות מפורטות שקשה לשנותן

ניהול משאב הקרקע

- ניהול משאב הקרקע על פי עקרונות של פיתוח בר-קיימא המחייב שימוש במשאבים בכלל ובפרט במשאב הקרקע והשטחים הפתוחים, שהוא מהנדירים והיקרים במשאבינו - כמוצר ציבורי בדרך שתבטיח הנאה ורווחה לכלל הציבור ושמירה על ערכיהם לטובת הדור הנוכחי והדורות הבאים.
- מתן מענה לכלל צרכי הציבור לא רק בתחומי הפיתוח למגורים, תשתיות ותעסוקה, אלא גם בתחומים של תפקודי סביבה, שמירה על ערכי טבע, נוף, שטחים פתוחים, חקלאות, חזות ומורשת.
- הפנמת הערך הכלכלי של השטח הפתוח: מהלכי התכנון, ההקצאה והניהול של המקרקעין יתנו ביטוי רעיוני וכמותי לערך הרעיוני הגלום בקרקע ובשטחים הפתוחים ובערך השירותים שהם מעניקים לחברה, לסביבה, לאיכות החיים ולרווחת הציבור, כולל הערכים הסביבתיים והחברתיים החיצוניים (Externalities).
- הקרקע כמשאב מתחדש: מיחזור ושיקום קרקעות מופרות ומזוהמות, ניצול הקרקע ע"י פינוי מפעלי תעשייה, מחנות צה"ל ואתרים מזוהמים אחרים, שיקומם ושיוקם לייעודים חדשים, שיקום אתרי כרייה וחציבה, שיקום מטמנות שנסגרו, ניצול ומילוי בורות שנוצרו מכרייה בלתי חוקית. פיתוח ואיתור עתודות קרקע אלטרנטיביות לפיתוח (תת הקרקע, זכויות אוויר).
- הטמעת קריטריונים סביבתיים וחברתיים במתן אישורים לכרייה, חציבה, הטמנת פסולת, כמו גם בעת בחינת פרויקטים תחבורתיים (עדכון לנוהל פר"ת) ובשימושים אחרים, כולל חיוב חוזי המגובה בערבות כספית בכדי להבטיח את שיקום השטחים בתום השימוש.

שטחים ציבוריים פתוחים לרווחת הציבור

- הבטחת אישורם ומימושם של הפארקים המטרופוליניים והאזוריים בישראל, כולל הקצאת תקציבים מתאימים להשגת יעד זה.

- הקצאה וטיפוח של שטחים ציבוריים פתוחים בערים בכמות ובאיכות הנדרשת.
- פיתוחם של שטחי "טבע עירוני" בדרך התורמת לקירוב הציבור אל הטבע והשמירה עליו.

מעורבות הציבור:

- הגברת המעורבות הציבורית ברמה הארצית והמקומית בנושאי תכנון וסביבה.
- הגדלת שקיפות המידע לציבור הרחב, ושקיפות בהליכי קבלת החלטות בכלל, ובהקשר לשמירה על השטחים הפתוחים בפרט.

עמיד הנגב והגליל:

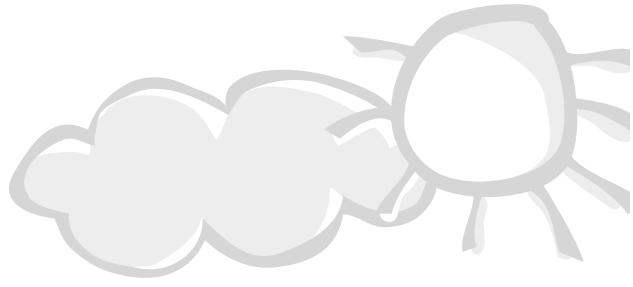
- עם ההפניה המתוכננת של משאבים לפיתוח הנגב והגליל, יש לתת דגש לשימור ערכי הטבע והנוף הייחודיים לחבלי ארץ אלה המשופעים במרחבים פתוחים ומשאבי טבע ונוף, ולהימנע ממדיניות תכנון מתירנית ומשולחת רסן. זאת בכדי לשמר את ייחודם של אזורים אלה: המרחבים של "ארץ בראשית" שרק בנגב עוד נותרו כמותם, ומשאבי הטבע והנוף הייחודיים של הגליל. לאזורים אלה משמעות אקולוגית עצומה וחשיבות עליונה בהיותם מפלט לאדם בארץ צפופה כמו ישראל.
- קידום פתרונות הולמים לפזורה הבדואית הן בתכנון (קידום ישובי קבע לפזורה) והן במדיניות קרקעית שיבטיחו תנאים הולמים, ואיכות חיים ראויה, ויעודדו מעבר אוכלוסייה מהפזורה ליישובים תוך שמירה מיטבית על השטחים הפתוחים

2.א התנהלות מינהל מקרקעי ישראל והתנהלות קק"ל כבעלת מקרקעין

- מינהל מקרקעי ישראל יתמקד אך ורק בתפקידיו כנאמן הציבור על כל מגזריו לניהול קרקעות המדינה ולהקצאת הקרקע הדרושה כדי לענות על כלל צורכי החברה, הסביבה והמשק. המנהל יפעל בהתאמה מלאה למדיניות התכנון המופקדת בידי מוסדות התכנון ולתכניות המתאר ולא יעסוק בתכנון המתארי המופקד כחוק בידי מוסדות התכנון.
- מועצת מקרקעי ישראל תקבל החלטות הנוגעות לעידוד השמירה על השטחים הפתוחים לסוגיהם, במקביל לעיסוקיה בפיתוח מקרקעין.
- שיווק קרקעות ייעשה רק בהתאם לתכניות המתאר ומדיניות התכנון.
- הקצאה ו"גאולה" של קרקע לשמורות טבע ונוף, גנים לאומיים ופארקים באמצעות רכישה או החלפה של קרקעות שיש בהן זכויות בינוי ופיתוח בשטחים המיועדים וראויים לשמש כשמורות טבע, גנים לאומיים ופארקים
- יצירת מאגרים לקליטת זכויות פיתוח ויישום מנגנונים אטרקטיביים לניוד זכויות פיתוח משטחים פתוחים ערכיים לאזורים אלה.

א.3. אכיפה

נקיטת צעדים כנגד אנשים וגורמים המפרים את החוקים והנהלים וגורמים לפגיעה בשטחים פתוחים כדי להגן על שטחים אלו ולהטמיע תרבות של קיום חוק ושמירה על משאבי הקרקע והשטח הפתוח.



פרק ב' ניתוח המדיניות הקיימת

פרק זה הוא לב הדו"ח ועיקרו, והוא מנתח את החלטות שהתקבלו בממשלה, במועצת מקרקעי ישראל ובמועצה הארצית לתכנון ולבנייה בהתייחס לשטחים הפתוחים - לאור העקרונות שפורטו בפרק א'. פרק מיוחד מוקדש לנושא ההתנתקות, תוך הפקת לקחים ומסקנות לקראת תהליכים עתידיים דומים, ככל שאלו יתרחשו. החלטות עליהן מתבסס הניתוח בפרק זה מצורפות כנספחים.

בפרק זה ארבעה תתי פרקים:

1. החלטות ממשלה

2. החלטות מועצת מקרקעי ישראל

3. החלטות המועצה הארצית לתכנון ולבנייה

4. ההתנתקות - לקחים בנושא שמירת השטחים הפתוחים

1.1 החלטות הממשלה

פרק זה בוחן את החלטות הממשלה שהתקבלו בשנת 2005, לאור המדיניות והעקרונות המנחים לשמירה על השטחים הפתוחים.

הליך העבודה כלל סקירה של כל החלטות הממשלה אשר התקבלו בשנת 2005 (עפ"י המפורט באתר משרד ראש הממשלה⁴). מתוכן נבחרו כל החלטות שיש להן השלכות על היכולת לשימור השטחים הפתוחים בישראל, סך הכל אותרו כ-38 החלטות כאלו, המפורטות בנספח מס' 1.

רשימת החלטות הנדונות בפרק זה אינה כוללת את החלטות העוסקות בנושא ההתנתקות ופתרונות הדיור למתיישבים, נושא שיוחד לו פרק נפרד בדו"ח זה. כמו כן, כמו בפרקיו האחרים של הדו"ח, לא נבחן היישום של החלטות - האם ומה מביניהן יושם וכיצד. בחינה זו היא נושא לעבודה נפרדת, בעוד דו"ח זה מתמקד בניית המדיניות כשלעצמה.

⁴ <http://www.pmo.gov.il/pmo/archive/decisions>

בפרק זה שני חלקים:

1. בחינת החלטות הממשלה על פי מידת התאמתן למדיניות הדוגלת בשמירה מיטבית על שטחים פתוחים.
2. המלצות.

1. בחינת החלטות הממשלה על פי מידת התאמתן למדיניות הדוגלת בשמירה מיטבית על שטחים פתוחים

במהלך שנת 2005 קיבלה הממשלה מספר החלטות בעלות השלכות משמעותיות על שמירת השטחים הפתוחים. על שתיים מהן - העוסקות בפארק איילון - ניתן להצביע כעל החלטות פורצות דרך, המהוות אבני דרך חשובות במאמץ לשימור השטחים הפתוחים בישראל. חשיבות רבה ותרומה חיובית יש גם להחלטות בדבר אישור תכניות מתאר ארציות והכרזה על מתחמים לפניו בינוי והתחדשות עירונית.

למרבה הצער, שורה ארוכה של החלטות ממשיכה לקבע נורמות מנוגדות למדיניות התכנון, ויוצרות פתח לפריצת המדיניות לשמירה על השטחים הפתוחים. החלטות אלו הן למשל סל ההחלטות שהתקבלו במסגרת הדיונים על תקציב המדינה לשנת 2006, החלטות הנוגעות לפיתוח הנגב והגליל, החלטות הנוגעות להקמת יישובים חדשים, והחלטות הנוגעות להקצאת תקציבים לפיתוח ולסלילת כבישים חדשים.

להלן פירוט על פי נושאי ההחלטות:

החלטות ממשלה המקדמות את השמירה על השטחים הפתוחים:

בשנת 2005 קיבלה הממשלה שתי החלטות בעלות חשיבות תקדימית לעניין השמירה על השטחים הפתוחים: החלטה מס' 3562 בעניין הקמת פארק איילון, והחלטה מס' 4416 בנושא הקמת חברה ממשלתית מנהלת לפארק איילון.

להחלטה בדבר הקמת הפארק משמעות תקדימית חשובה מעין כמוה, שכן היא נותנת ביטוי לאחריות שנוטלת המדינה בקידום הפארק, ומבטאת ניסיון להתמודד עם כמה היבטים המהווים אבן נגף מרכזית בקידומם של פארקים ושטחים לשימור בישראל ובראשם: הנכונות ליעד קרקע ציבורית לשימוש כפארק, ניהול ומימון. להלן הנקודות המרכזיות בהחלטה:

- החלטת הממשלה מעגנת את ההכרה בחשיבות הלאומית שיש בשמירה על שטחים ירוקים בכלל, ופארקים גדולים לתועלת כלל הציבור למטרות פנאי ונופש לדור הזה ולדורות הבאים בפרט.
- מכוח ההחלטה מוקם גוף מנהל לפארק. היעדר מנגנון ניהולי ידוע כמכשול במימושו של פארקים גדולים לטובת הציבור.
- ההחלטה מאמצת למעשה את התכנית המחוזית לפארק, שאושרה במועצה הארצית, וקובעת באופן ברור כי כל פיתוח וכל מיזם עסקי - יהיו בהתאם לתכנית זו.
- מההחלטה משתמעת גישה עקרונית וחשובה לפיה חלה חובה על הממסד לספק את צורכי הציבור לשטח פתוח תוך שמירה על ייעודו ואופיו. זאת בניגוד לעמדה לפיה יש מקום להקצות שטחים בתחומי הפארק עצמו לבינוי כדי ליצור אמצעי מימון להקמת הפארק ואחזקתו. גישה עקרונית זו הינה רבת משמעות בקביעת נורמה לאחריות המדינה לשמירה מיטבית על שטחים פתוחים ולחובתה לספק שירות זה לציבור. יש לציין כי מבחינה קופתית כללית המדינה איננה מפסידה מגישה זו שכן את פירות הפיתוח היא תקטוף בכל מקרה בלי קשר למיקומו. כזכור, לגבי פארק איילון הופעלו לחצים כבדים

לאישור תכניות ומיזמים העומדים בסתירה לתכנית זו, בראשם תכנית חברת "הזרע" לבניית 10,000 יח"ד בפארק אשר נומקו ותורצו בצורך למצוא מקורות מימון לפארק.

- ההחלטה כוללת השתתפות במימון הפארק, מתוך תקציב המדינה, בהיקף של עד 10 מליון ₪ מול כל שקל של תרומה שהוענקה למיזם ע"י קרן ברכה. לקרן ברכה יש חלק משמעותי חיובי בהקמת הפארק, ותרומתה הייתה גורם רב משקל בהנעת הממשלה להתחייב להקמתו. נושא המימון מהווה אבן נגף מרכזית בכל הנוגע למימושם של פארקים גדולים, ולעיון שמירתם של שטחים פתוחים בכלל.
- ההחלטה מטילה על יו"ר מועצת מקרקעי ישראל להגיש לאישור מועצת המינהל הצעת החלטה בדבר ההסדרים הקרקעיים הנוגעים למימוש הפארק. על אף היותם של מרבית הקרקעות בישראל מקרקעי מדינה - מהווה התחום הקרקעי, ובעיקר השגת הקרקע למטרות שימור מחסום מפני קידום של פארקים בישראל.

כחצי שנה מאוחר יותר, בנובמבר 2005, התקבלה נוספת, מס' 4416 בעניין הקמת חברה ממשלתית מנהלת לפארק איילון שמטרתה להגשים את מטרות הפארק כפארק ציבורי, ולא לשם השאת רווחים, וכן לפעול למימוש הפארק והפיכתו לנגיש לכל. ההחלטה מפרטת את מבנה ההון של החברה, את הרכב הדירקטוריון, וקובעת כי ייאסר על החברה לפעול לשינוי ייעוד שאינו עולה בקנה אחד עם קיומו של הפארק כריאה ירוקה לטובת הציבור כולו. לאורך כל ההחלטה זו מודגש הצורך בשמירתו של הפארק כשטח ציבורי פתוח לכלל הציבור, ובהתאמת המיזמים לאופי הפארק ומטרותיו.

יש לקוות כי החלטות הממשלה בנושא פארק איילון יהיו מפנה דרך בהתייחסות הממשלה לפארקים, שמצבם רחוק מלהשביע רצון. לפני למעלה מעשור, ב-4.2.95, החליטה הממשלה (החלטה 5181) על הקמת פארק השרון. הפארק טרם הוקם עד עצם היום הזה, ועדיין קיימים מכשולים רבים בדרך להיותו פארק מתפקד. כמוהו מיועדים שטחים נרחבים נוספים לייעוד כפארקים, ונדרש מאמץ מצד מוסדות המדינה בכדי שימלאו את ייעודם.

אישור תכניות מתאר ארציות:

הממשלה דנה ואישרה במהלך שנת 2005 4 תכניות מתאר ארציות:

- תכנית מתאר ארצית משולבת לבנייה, פיתוח ושימור - תמ"א 35.
- תכנית מתאר ארצית חלקית לחופים ומימי חופין, תמ"א 13 לחופי מפרץ אילת.
- תכנית מתאר ארצית לתקשורת - תמ"א 36.
- תמ"א 39 - תכנית מתאר ארצית למרחב ניצנים (נדונה בפרק בנושא ההתנתקות).

אישורן של תכניות אלו מהווה אימוץ של מדיניות התכנון אותה מובילה המועצה הארצית לתכנון ולבנייה. ואולם, לגבי שלוש מתוך ארבע התכניות ניתן לראות כיצד לחצים של קבוצות עניין גורמים לשינוי המדיניות הארצית:

תמ"א 13 מפרץ אילת - ביוני 2005 החליטה הממשלה, בעת אישור התכנית, כי גידול הדגים בכלובים ייפסק בהדרגה תוך 3 שנים. זאת לאחר שהיועמ"ש לממשלה המליץ כי פעילות זו תיפסק תוך 14 חודש. בתכנית המתאר, בהתאם להחלטת המועצה הארצית, כלובי הדגים אינם מסומנים כלל, ופעילותם נעשית בניגוד לחוק.

תמ"א 36 א' - במקביל לדיונים בתכנית במועצה הארצית, הוקמה וועדת מנכ"לים לבחינה של מספר נושאים. לאורך התהליך הופעלו לחצים כבדים מצד חברות הסלולר אשר התבטאו בהקלת התנאים להקמת מתקני שידור קטנים.

תמ"א 35 - בלחץ הלובי החקלאי, קיבלה הממשלה החלטה הנוגעת לשמירת אופיים של 44 יישובים כפריים המצויים בתוך מרקמים עירוניים, שתכנית המתאר הארצית ראתה אפשרות, בכפוף לרצונם של תושבי אותם יישובים, כי יהפכו בעתיד לחלק מהמרקם העירוני.

החלטות בעניין פיתוח הנגב והגליל

שנת 2005 התברכה בשורת החלטות שעניינן פיתוח הנגב והגליל. בינואר 2005 הוחלט להקים ועדת שרים לפיתוח הנגב והגליל, ולהעביר את סמכויות הרשויות לפיתוח הנגב והגליל למשרד רה"מ. במרץ הוקמה וועדת היגוי לעניין פיתוח הנגב והגליל, והתקבלה החלטה להנחות את רכבת ישראל להכין פרוגרמה לחיבור עיר הבה"דים ושדה התעופה נבטים לרשת מסילות הברזל. ביוני הוחלט להקים צוות בינמשרדי לגיבוש תכנית מפורטת לטיפול בכבישים הראשיים במרחבי הנגב והגליל, וכן החלטה בדבר המשך כביש 6 צפונה ודרומה, על הפגיעה הסביבתית הכרוכה בתוואי הכביש. בחודש יולי התקבלה החלטה להאיץ עידוד, פיתוח ושיווק אזורי תעשייה בפריפריה, ובחודש נובמבר אימצה הממשלה את המתווה, העקרונות ודרכי הפעולה המפורטים בתכנית האסטרטגית הלאומית לפיתוח הנגב 2006-2015. במסגרת הדיונים על תקציב 2006 התקבלה החלטה נוספת המפרטת את תקציבי המשרדים השונים שיוקצו לפיתוח הנגב והגליל.

ניתוח החלטות אלו, כמו גם בחינת התכנית האסטרטגית לנגב אותה אימצה הממשלה, מלמד כי קיים חוסר מהותי ויסודי בכל הנוגע להיבטים הסביבתיים. **הנגב:** הנגב הוא האזור היחיד בארץ בו נותרו עדיין מרחבים גדולים יחסית הנדרשים לאדם ולטבע, פיסות קטנות של "ארץ בראשית" (WILDERNESS) שבארצות אחרות משתרעות על פני שטחים גדולים בהרבה משטחה של מדינת ישראל כולה. למרחבים אלו, מעבר לחשיבותם האקולוגית העצומה, יש חשיבות עליונה בהיותם מפלט לאדם בארץ צפופה כמו ישראל.

למרבה הצער, החלטות הממשלה מתבססות על הגישה הרווחת כי הנגב "ריק", מרובים בו המרחבים, ויש בו די מקום לאפשר הקצאת קרקע נדיבה למטרות שונות, ובסטנדרטים שונים ונדיבים יותר מהמקובל בחלקי הארץ האחרים. אך לא כך הוא. עם המגמה של התקדמות הפיתוח דרומה, עתיד הנגב בייחוד בחלקיו הצפוניים, להיות צפוף לא פחות מהצפיפות המאפיינת חבלי ארץ אחרים (שעד לזמן הלא רחוק היו גם הם "ריקים").

מרחביו המצטמצמים של הנגב מאויימים כבר כיום ע"י מספר גורמים: שטחי אימונים של צה"ל, מבנים ומתקנים צבאיים (קיימים ומתוכננים). אתרי כריה וחציבה, מלונאות עתירת שטח, הרחבת שטחי חקלאיים חוות לולים ורפתות. התיישבות נרחבת ובלתי מתוכננת של הפזורה הבדואית, וכן יישובים חדשים והתיישבות הבודדים. החלטות הממשלה העוסקות בפיתוח הנגב מתעלמות מכל אלו, ומאמצות גישה לפיה כל פיתוח באשר הוא - רצוי ומבורך. גישה זו אינה מתמודדת עם תמונת העתיד בטווח הארוך, וחוזרת על טעויות שנעשו במרכז הארץ מימי הקמת המדינה. התעלמות התכנית האסטרטגית לנגב מחשיבות איכות הסביבה חמורה מאוד. ראשית - מפני שהיא עלולה לגרום לפגיעה בסביבה, ושנית, יש בכך התעלמות מהפוטנציאל החשוב והעיקרי הגלום במרחבים הפתוחים של הנגב ובמשאבי הטבע והנוף שבהם כמקור לרווחה לכלל האוכלוסיה בישראל וכמקור הכנסה לתושבי הנגב.

בגליל אמנם לא קיימת תחושה של שפע מרחבים פתוחים כמו בנגב, אך רגישותו הרבה של המרחב ותפקודו כריאה ירוקה לכלל הציבור בישראל מחייבים גישת פיתוח סביבתית וזהירה שאינה מקבלת ביטוי בהחלטות הממשלה, ולו ברמה של ניסוח מטרות ויעדים. ערכי הנוף והסביבה הם כוח משיכה עיקרי לאוכלוסיה, תירות ועסקים בנגב ובוודאי בגליל. מדיניות תכנון ופיתוח המתעלמת מכך סופה להכרית את הענף עליו מבוסס סיכוי לפיתוח איכותי ובר קיימא.

יש לצפות כי בצד תכניות הפיתוח, הממשלה תאמץ גם החלטות המגבירות את רמת השימור על נכסי הטבע, הנוף והמורשת בגליל.

החלטות בעניין מקרקעי ישראל

החלטות הממשלה בעניין מקרקעי ישראל עוסקות בשני נושאים מהותיים: רפורמה במקרקעי ישראל וזכויות החקלאים בחלקות המגורים. לגבי שניהם מאמצת הממשלה המלצות של וועדות אשר בחנו נושאים אלו: וועדת גדיש בנושא רפורמה במקרקעי ישראל, וועדת הבר שהגישה את המלצותיה בעניין זכויות החקלאים.

הרפורמה במקרקעי ישראל, כמו גם החלטות הממשלה האחרות העוסקות במקרקעין - מתמקדות בצד הפיתוח ונעדרת בהן התייחסות ליעדים הסביבתיים והציבוריים הקשורים בניהול מקרקעי ישראל, כמו התייחסות אל הקרקע והשטחים הפתוחים כאל "מוצר ציבורי" - נכס של כלל הציבור המחייב בין היתר הקצאת שטחים למטרות שימור, הקצאת שטחי פנאי ונופש בכמות ובאיכות הנדרשים, וכן הימנעות משימוש בקרקע כאמצעי לתשלום ולהטבות למגזרים מועדפים ועוד.

חריג יחיד לכך - ונקווה כי הוא החלון שלפני המחנה - הוא החלטה מס' 3562 שהוזכרה לעיל בעניין פארק איילון המטילה, בין היתר, על יו"ר מועצת מקרקעי ישראל להגיש לאישור המועצה הצעת החלטה בדבר הקצאת הקרקע הנדרשת לצרכי הפארק. החלטה זו טרם מומשה.

החלטות בנושא יישובים חדשים

בשנת 2005 קיבלה הממשלה 2 החלטות הנוגעות להקמת יישובים חדשים: בחודש יולי קיבלה הממשלה סקירה ודיווח בעניין הקמת יישובים חדשים, ביניהם היישובים מיכל, באר מילכה, חרוב, מרשם, עירא, חלוצית ושלומית. באוקטובר 2005 החליטה הממשלה לבחון הקמת יישוב חדש להנצחת שמו של ראש הממשלה יצחק רבין, שיתבסס על תכנית מאושרת.

בעקבות ביקורת נוקבת בדו"ח מבקר המדינה (מס' 355, דו"ח לשנת 2004) על ההליך הבלתי תקין בו מקבלת הממשלה החלטות בכל הנוגע להקמת יישובים חדשים תוך התעלמות ממדיניות התכנון ומוסדות התכנון, פירסם היועץ המשפטי לממשלה, בתאריך 6.12.04, הנחיה בעניין הקמת יישובים חדשים, ולפי "המועצה הארצית תגבש המלצתה לאחר שתבצע את הבדיקות הנדרשות על פי נהלי עבודה קבועים שייקבעו על ידה לעניין זה ותגיש המלצתה לממשלה, וזאת במסגרת תפקידה לייעץ לממשלה בהתאם לס' 2 לחוק התכנון והבניה". המועצה הארצית אכן גיבשה נוהל יישובים חדשים ואישרה אותו בתאריך 2.8.05.

בחינת שתי ההחלטות שהתקבלו בשנת 2005 מלמדת כי אכן החלטות הממשלה מתקבלות על פי הנוהל, אולם נראה כי הוא לא הופנם די הצורך: לגבי היישוב מרשם, שלא נדון עדיין במועצה הארצית, החליטה הממשלה להקים במקום היאחזות נח"ל עד להקמת יישוב הקבע. הליך זה, שאכן הוחל בקידומו, "זכה" לביקורת מצד היועץ המשפטי לממשלה, לאחר פניות של ארגוני הסביבה אליו. לגבי היישוב עירא, שמיקומו המוצע עומד בסתירה לכל תכניות המתאר, והוא ממקום בשטח בעל רגישות סביבתית גבוהה, מחליטה הממשלה כי "מיקומו הסופי יובא לדיון בפני ועדת שרים..", ניסוח ממנו ניתן להבין כי נפלה החלטה על הקמת היישוב וכעת נותרה רק שאלת המיקום. גישה זו אינה עולה בקנה אחד עם הביקורת שעלתה בדו"ח מבקר המדינה, שעימה נועדה הנחיית היועץ להתמודד. יו"ר וועדת השרים מסכם את ההחלטה ומציין כי בכוונת וועדת השרים להמשיך ולעקוב אחר התקדמות ההליכים בנושא הקמת יישובים בנגב ובגליל, אמירה המתעלמת מהצורך לבחון, לאור הנחיית היועץ המשפטי והחלטת המועצה הארצית, האם הקמת יישובים חדשים אלו ראויה בכלל לקידום.

החלטות במסגרת הדיונים על תקציב המדינה.

כמדי שנה, מפרסם משרד האוצר בראשית חודש אוגוסט את המדיניות הכלכלית לשנת התקציב הבאה. מסמך מדיניות זה מהווה את הבסיס לשורה של החלטות ממשלה בעניין תקציב המדינה ובעקבותיהן - שינויי חקיקה המקודמים בחלקם הגדול דרך חוק ההסדרים.

ב-9.8.05 קיבלה הממשלה שורה ארוכה של החלטות הנוגעות לתקציב 2006, מביניהן קובצו אלו הנוגעות לשמירת השטחים הפתוחים ונושאים סביבתיים אחרים: קביעת היטל על הטמנת פסולת מוצקה, מימון פרויקטים של הסעת המונים, הסרת חסמים בתחום התשתיות, סבסוד פיתוח תשתיות באזורי עדיפות לאומית, הקמת רשות מים, שינויים בחוק התכנון והבניה ובראשם הצעה לצמצום דרסטי בסמכויות הועדה לשמירת קרקע חקלאית ושטחים פתוחים (ולקחש"פ) שאכן אושרה במסגרת חוק ההסדרים, ועוד ועוד.

מן ההיבט הסביבתי חלק מהחלטות אלו ראויות אכן לקידום ולעיגון בחקיקה, אך לחלקן האחר, כמו צמצום סמכויות הולקחש"פ, פגיעה סביבתית קשה. אך מעבר לתוכן כל החלטה לגופה, קיימת בעיה מהותית בהליך החקיקה דרך חוק ההסדרים.

חוק ההסדרים החל את דרכו כחוק לשעת חירום, במסגרת התכנית הכלכלית לייצוב המשק בשנת 1985, בנסיון להתמודד עם משבר כלכלי חמור שעברה ישראל באותם ימים. מאז, זמן רב לאחר שהשתנו הנסיבות שהביאו לחקיקתו, השתרש החוק והפך לנתיב שגרתי לעקיפה והחלשה של חקיקה קיימת, ובמסגרתו אושרו מאות תיקוני חקיקה בתחומים שונים ומגוונים⁵.

את חוק ההסדרים מביאה הממשלה לאישור הכנסת בכל שנה לצד חוק התקציב, והוא מאגד חוקים ותיקוני חקיקה רבים שהממשלה רואה צורך באישורם בכנסת כדי ליישם את מדיניותה ותוכניותיה הכלכליות. הקישור של חוק ההסדרים לחוק התקציב מאפשר לממשלה ליצור מהלכים של מיקח וממכר וחלוקת הטבות למפלגות תמורת הסכמתם לשינויי חקיקה חפוזים תוך התגברות על מכשולים פרלמנטריים ועל עיכובים הנדרשים לצורך דיון פרלמנטרי מעמיק.

ואכן, מדי שנה, עם פרסום עיקרי מדיניות התקציב על ידי משרד האוצר, מתעוררת הביקורת על השימוש בחוק ההסדרים כפלטפורמה לקידום חוקים ותיקוני חקיקה שונים שההיבט התקציבי שלהם אינו חד משמעי, ושלגבי חלקם מתעורר ספק רב אם היו מאושרים בהליכי החקיקה הרגילים.

בחינה של ההחלטות שהתקבלו במסגרת הדיונים על תקציב 2006 מחזקת ביקורת זו, שכן ההיבט התקציבי של חלקן קלוש אם קיים בכלל, ולא ברורה ההצדקה לקדמן דווקא במסגרת הדוחקת של חוק התקציב. לגבי חלק מההחלטות - מדובר בנושאים שבאופן מובהק הם בעלי אופי של רפורמה וראויים להליך חקיקה רגיל. בין אלו ראוי להדגיש את החלטה 4103 של הממשלה בעניין קיצור וייעול הליכי תכנון ובניה, שלמרבה הצער אכן אושרה במסגרת חוק ההסדרים כשינוי לחוק התכנון והבניה. במסגרת ההחלטה, ובעקבותיה - בחקיקה, הוחלט להרחיב את סמכויות הוועדות המקומיות, להקים וועדות ערר מיוחדות לנושא פיצויים והיטלי השבחה, וכן לצמצם באופן ניכר את סמכויות הועדה לשמירת קרקע חקלאית ושטחים פתוחים (ולקחש"פ). סעיף הולקחש"פ "כיכב" כמעט ברצף מאז שנת 2000 במסמכי המדיניות הכלכלית ובחוקי ההסדרים - ועד כה נדחה. באופן אבסורדי, וכנראה גם מכוון, מעולם לא קודם בהליך חקיקה רגיל.

5. סקירה מקיפה על חוק ההסדרים - הסטוריה, ביקורת ויתרונות - ניתן למצוא במסמך עמדה "חוק ההסדרים: בין כלכלה לפוליטיקה", פרופ' דוד נחמיאס וערן קליין, המכון הישראלי לדמוקרטיה, 1999.

החלטות בנושא תחבורה

חלק מהחלטות הממשלה בנושא תחבורה נכללות בעיסוק בנושא פיתוח הנגב והגליל, וחלק התקבלו במסגרת ההחלטות בנושא תקציב המדינה לשנת 2006 (החלטה 4134 בנושא מימון פרויקטים של מערכות הסעת המונים).

החלטה 4568 מחודש דצמבר 2005 מאמצת למעשה את תכנית החומש של החברה הלאומית לדרכים. למרות שנאמר בהחלטה כי פיתוח הכבישים יהיה בכפוף לבדיקת כדאיות כלכלית של כל פרויקט, כוללת תכנית החומש שאומצה מספר פרויקטים שבחינה כזו הוכיחה כי אין להם הצדקה כלכלית. ביניהם נמצא כביש 9, החוצה את פארק השרון ואת השטחים החקלאיים הפתוחים שממזרח לחדרה, ואושר בוועדה הארצית לתשתיות לאומיות קודם ביצוע הבחינה כלכלית, ועל בסיס נתוני עלות נמוכים בהרבה מאלו שנוקבת בהם החברה הלאומית לדרכים כיום. יצוין כי בעת קבלת ההחלטה ע"י הממשלה כבר היו נמצא מסמכים ראשוניים המצביעים על חוסר כדאיות של כביש 9. טענות דומות יפות גם לגבי כביש 551 שהתוואי המוצע שלו מאיים לחצות את אגן נחל פולג, ושמצוי בהליכי בירור משפטיים מזה כמה שנים. ניכר כי הממשלה פועלת למעשה בשני כיוונים סותרים - היא מקדמת מערכות להסעת המונים ובה בעת גם כבישים חדשים, כאשר אלו פרויקטים שמתחרים במובהק אחד בשני.

כמו כן החלטת הממשלה אינה מתייחסת לנוהל פר"ת החדש, הכולל בין היתר בחינה של הפגיעה בערך השטחים הפתוחים כחלק מהערכת עלות הכביש.

2. המלצות

1. **התאמת מדיניות הממשלה למדיניות התכנון הלאומית:** החלטות ממשלה רבות יוצרות תמריצים ישירים ועקיפים לפיתוח הסותר את מדיניות התכנון הלאומית, כפי שהיא באה לידי ביטוי בתכניות מתאר ארציות שהממשלה עצמה אישרה. הנחיית היועץ המשפטי לממשלה בעניין הקמת יישובים חדשים היא דוגמה חיובית ורצויה לנוהל היוצר התאמה בין החלטות הממשלה לבין מדיניות התכנון. נוהל זה גובש ויושם כתוצאה מביקורת מבקר המדינה, והוא תקף לגבי יישובים חדשים בלבד, ואינו חל רטרואקטיבית גם לגבי תכניות שטרם אושרו סופית (דוגמת הישוב מיכל בגלבווע), על אף שההחלטה שהתקבלה לגביהם התקיימה בדרך שנפסלה ע"י מבקר המדינה והיועמ"ש לממשלה. כפי שצוין לעיל, גם נוהל זה טרם הופנם דיו ע"י הממשלה.

יש להבטיח התאמה של מדיניות הממשלה, כפי שהיא באה לידי ביטוי בהחלטותיה, למדיניות התכנון הלאומית - בכל התחומים הקשורים במשאב הקרקע.

2. **נדרשת התגייסות של המדינה להקמתם של פארקים נוספים, כדוגמת החלטות בעניין פארק איילון.** שתי החלטות הנוגעות להקמת פארק איילון הן ללא ספק החלטות פורצות דרך מבחינת השמירה על השטחים הפתוחים, כפי שפורט לעיל. ואולם, פארק איילון אינו הפארק, ובוודאי שלא המרחב הפתוח היחיד הממתין למימוש ולעיון השמירה עליו מפני פיתוח. פארק השרון ראוי לקידום דומה, לאחר שחלף יותר מעשור ממועד קבלת החלטת הממשלה על הקמתו, וכך גם שטחים פתוחים נוספים. ללא הצבת הנושא של שמירה על שטחים המיועדים לשימור, והכשרת שטחים המיועדים להקמת פארקים גדולים ככאלו במקום של כבוד בסדרי העדיפויות של הממשלה, ובכלל זה הקצאת תקציבים מתאימים להקמה והחזקה של השטח המוגן ממקורות ממשלתיים ולא מבינוי והשבחה בתוך השטח המוגן - לא תתאפשר ההגנה הנדרשת על שטחים לשימור, ולא תתאפשר הקמת פארקים גדולים לטובת הציבור.

3. גם בנגב ובגליל אין מקום למדיניות פזרנית בקרקע: בצפון ומרכז הארץ הונחו תהליכי פיתוח רבים על ידי התפיסה של "נלבישך שלמת בטון ומלט" ועל ידי הרצון "לכבוש את השממה" ולהפוך את הארץ מ"ישימון" לארץ נושבת. 57 שנות ניסיון ופיתוח צריכים היו לחייב שינוי מהותי שיניב גישה של פיתוח זהיר ובר קיימא ויבטיח את השמירה על דמותה של הארץ על טבעה, נופיה ועל ערכי התרבות הייחודיים הטבעיים בנוף עבור כלל הציבור בימינו ובדורות הבאים. לפיכך אנו סבורים כי אין מקום, גם בנגב ובוודאי בגליל, למדיניות תכנון מתירנית ומשולחת רסן. בראייה ארוכת טווח יש לנהוג בחסכנות גם בתכנון הקרקעות באזורי הפריפריה. בנוסף, במקביל להחלטות העוסקות בתכניות הפיתוח, על הממשלה לקדם גם החלטות המגדילות את ההיקף ורמת ההגנה על הנכסים הטבעיים בהם התברכו אזורים אלו.
4. הימנעות משימוש בחוק ההסדרים כפלטפורמה לשינויי חקיקה אנטי סביבתיים כשם שנעשה למרבית הצער בשנים האחרונות. שינויים מזיקים אלו, מקומם לא יכירם בחוק ההסדרים וכל יוזמה שכזו צריך שתידון בהליכי החקיקה הרגילים המאפשרים ומחייבים דיון מעמיק כנדרש בחוק. דרישה זו משתלבת היטב עם הביקורת כנגד השימוש הנרחב שעושה הממשלה בחוק ההסדרים כפלטפורמה לשינויי חקיקה שספק אם היו צולחים את מסלול החקיקה הרגיל.
5. אימוץ יעדים של שמירה על השטחים הפתוחים במסגרת החלטות הממשלה על מדיניות מקרקעין: בצד החלטות ורפורמות הנוגעות לצד הפיתוח - יש להציב נושאים כמו הקצאת שטחים למטרות שימור, הבטחת שטחי פנאי ונופש - כיעדים שיש להשיגם ולפתח כלים ליישומם.

2.1 החלטות מועצת מקרקעי ישראל

מועצת מקרקעי ישראל קיבלה בשנת 2005 41 החלטות במהלך 3 ישיבות, מתוכן החלטה אחת שהתקבלה במשאל טלפוני. רשימת כל ההחלטות מופיעה בנספח מס' 2.

במסמך זה ננתח את שורת ההחלטות שהתקבלה, על רקע התאמתן למדיניות ולעקרונות המנחים לשמירה על השטחים הפתוחים ועתודות הקרקע (כמפורט בפרק א'). להלן יובא פירוט קצר וניתוח של ההחלטות שלהערכתנו יש להן השלכה על היכולת לשמור על השטחים הפתוחים - בחלוקה על פי אופן השפעתן (תרומה חיובית, תרומה שלילית, והשלכות דו משמעיות). החלטות שמידת הרלוונטיות שלהן לנושא מצומצמת מאוד - מוזכרות רק בטבלה.

ההחלטות הנוגעות לנושא ההתנתקות - מוזכרות בפרק שיוחד לנושא זה.

יודגש כי הבחינה והניתוח מתייחסים להחלטות כשלעצמן בלבד, ללא בחינה של אופן יישומן, נושא הראוי לבחינה נפרדת.

בפרק זה 3 תתי פרקים:

1. החלטות התואמות את עקרונות המדיניות
2. החלטות העומדות בסתירה לעקרונות המדיניות
3. החלטות בעלות היבטים לכאן ולכאן

1. החלטות התואמות את עקרונות המדיניות

החלטה מס' 1049 מתאריך 18.5.05 - וועדה לשימור מבנים ואתרי התיישבות

תפקיד הוועדה ללבן את נושא שימור המבנים ואתרי התיישבות ולהמליץ על דרכים לפעולת מינהל מקרקעי ישראל בנדון. בוועדה 7 חברים. החלטה זו משנה החלטות קודמות באותו נושא.

ניתוח: להחלטה תרומה לשמירת ערכי מורשת וערכים היסטוריים המהווים חלק מדמות הארץ, לרבות כאלו המצויים בשטחים הפתוחים.

החלטות בנושא יישובי קבע לפזורה הבדואית

במהלך שנת 2005 התקבלו כמה החלטות הנוגעות לקידום יישובי קבע לפזורה הבדואית, כמעט כולן מעדכנות ומבטלות החלטות קודמות באותו נושא:

- החלטה מס' 1026 מתאריך 2.5.05 - מתן פיצויים עבור פינוי קרקע ומחבורים לבדואים בצפון. ההחלטה קובעת הסדרים לדיוור קבע ולפיצוי תושבי הפזורה (כ-1,500 נפש).
- החלטה מס' 1024 מתאריך 2.5.05 - הקצאת קרקע למגורים בפטור ממכרז ובדרך של הרשמה והגרלה ביישובי הבדואים בצפון.
- החלטה מס' 1025 מתאריך 2.5.05 - שיעור דמי חכירה מהוונים למגורים למשרתי כוחות הבטחון ביישובי הדרוזים, הצ'רקים הבדואים ובני מיעוטים אחרים במחוזות חיפה והצפון.
- החלטה מס' 1027 מתאריך 2.5.05 - הסדרת תביעות בעלות - הסדר פשרה עם משפחת אלקרינאווי: החלפת קרקע בשטח המיועד להרחבת רהט תמורת שטח בתביעות בעלות המיועד לבני שבט אחר.
- החלטה מס' 1028 מתאריך 2.5.05 - קביעת מחירי קרקע, פיצויים ומגרשי בנייה לבדואים בנגב.
- החלטה מס' 1032, מתאריך 2.5.05 - הקצאה לבני מקום, הרשמה והגרלה: ס' 5 בהחלטה מקצה שיעור גבוה של בני מקום ביישובי המיעוטים, על מנת לעודד בהם בנייה ולמנוע בנייה בלתי חוקית.

ניתוח: החלטות אלו מסייעות בקידום פתרונות דיוור ראויים לפזורה הבדואית, ובכך יש בכדי לסייע לצמצום המשך הבנייה הבלתי חוקית בשטחים שאינם מיועדים לכך.

החלטה מס' 1055 מתאריך 27.7.05 - פרסום הצעות החלטה המוגשות למועצת מקרקעי ישראל באינטרנט

המינהל יפרסם באתר המינהל שבאינטרנט את סדר היום ואת הצעות החלטה האמורות להידון במועצת מקרקעי ישראל, זאת מיד לאחר הפצתן לחברי מועצת מקרקעי ישראל.

ניתוח: החלטה זו מגדילה את השקיפות הציבורית, ומאפשרת ביקורת ציבורית על התנהלות המינהל. יצוין כי נוהל כזה לא קיים במועצה הארצית לתכנון ולבנייה או בשאר מוסדות התכנון, המפרסמים לציבור רק פרוטוקולים ללא סדרי יום והצעות החלטה.

החלטה מס' 1056 מתאריך 27.7.05 - הקצאת קרקע לתאגידים בפטור ממכרז

הקצאת קרקע לתאגיד שהינו בעל זיכיון או רשיון למתן שירות הניתן בפריסה ארצית ואשר מחיר השירות הניתן על ידו אחיד ואינו מושפע ממיקום מתן השירות, תיערך בתשלום מלא בשיעור 91% מערך הקרקעי בכל רחבי הארץ, ללא החלת הנחות אזורי עדיפות לאומית. זהות התאגידים תקבע על ידי הנהלת המינהל. האמור לעיל יחול על הקצאות הקרקע למיתקנים ולמשרדי החברה האזוריים.

ניתוח: החלטה זו מעודדת שימוש יעיל בקרקע באזורים מבונים, בכך שהיא מחייבת שיעור תשלום מלא על הקרקע.

החלטה מס' 1057 מתאריך 27.7.05 - ביטול עסקאות ומתן אורכות לביצוען

נהלים לביטול עסקאות כאשר מופר הסכם פיתוח לביצוע עסקה, או כאשר הביטול הוא לבקשת היזם (ובהסכמת המינהל) ולמתן אורכות בהסכמי פיתוח שבוצעו בפטור ממכרז.

ניתוח: החלטה זו מאפשרת למינהל לקיים בקרה על קרקע שהוקצתה לפיתוח, ומאפשרת לבטל עסקה במידת הצורך.

2. החלטות העומדות בסתירה לעקרונות המדיניות

החלטות המאריכות את תוקף הוראות המעבר להחלטות 717,727,737 - החלטות שנמצאו כבלתי סבירות ובטלות בבג"צ הקרקעות (הקשת המזרחית)

במהלך 2005 התקבלו 3 החלטות שעניינן הארכת תוקף הוראות המעבר לביצוע עסקאות עפ"י החלטות 737, 717, 727:

החלטה מס' 1040 מתאריך 2.5.05 - הארכת מועד בהוראות מעבר לביצוע עסקות עפ"י החלטות מועצה 717, 727, 737.

הארכת המועד לביצוע עסקות עפ"י הוראות המעבר להחלטות 717, 727, אשר בקשות לביצוען בתנאי החלטות אלה התקבלו במינהל עד יום 10.4.05. המועד החדש לביצוע עסקות אלה יהיה עד יום 31.12.2005. הארכת המועד הקבוע לעסקאות על פי סעיף 4', להוראות המעבר להחלטות מועצה 737, בהחלטת מועצה 972, עד ליום 31.12.2005. זהו עידכון להחלטות 972, 1003.

החלטה מס' 1063 מתאריך 27.7.05 - הארכת מועד בהוראות מעבר לביצוע עסקות עפ"י החלטות מועצה 717, 727, 737.

תיקון החלטה 1040 - "להאריך את המועד לבצוע עסקות עפ"י הוראות המעבר להחלטה 737 סעיף 4, א, להחלטת מועצה 972, עד 31.12.05, ובלבד שהוגשה בקשה לבצוע עסקה לא יאוחר מ- 30.11.05".

החלטה מס' 1065 אושרה טלפונית בתאריך 13.12.05 - הארכת מועד להוראת המעבר עפ"י החלטה 972

בהחלטת מועצה 1063 מיום 27.7.05 (נוסח משולב) נקבע כי ביצוע עסקות לפי הוראות המעבר להחלטות 717 ו-727 יוארך עד ליום 31.12.05, וביצוע עסקות לפי סעיפים 1, א, 2 ו-3א להוראות המעבר להחלטה 737 יוארך אף הוא לאותו מועד. היות ובמחוזות המינהל תלויות ועומדות עשרות בקשות לביצוע עסקות עפ"י הוראות המעבר הנ"ל, אשר טרם טופלו בשל כוח האדם המצומצם, המינהל לא יוכל להשלים ביצוע העסקות עד למועד שקבעה המועצה, קרי עד ליום 31.12.05.

לפיכך, ועל מנת ליתן מענה לפניות הרבות שהוגשו כדין, מוצע להאריך את המועד לביצוע העסקות לפי החלטות 717, 727 וסעיפים 1, א, 2 ו-3א להחלטה 737 בשנה נוספת, קרי, עד ליום 31.12.06.

ניתוח: ההחלטה הראשונה עוסקת בהארכת המועד לביצוע עסקאות לפי החלטות 717, 727 (תעסוקה), ההחלטה השנייה - בשינוי ייעוד למגורים (החלטה 737). יצוין כי ההחלטה הראשונה בעניין הוראות המעבר (החלטה 972 מתאריך 2.9.03) נקבה בתאריך 2.10.03, כמועד הקובע האחרון

לשלושת החלטות. כנגד החלטה זו הוגשו 15 עתירות, שנדחו ע"י ביהמ"ש העליון בתאריך 10.5.04. בעקבות זאת, הוארך המועד הקובע בהחלטות שלעיל. ככלל ניתן לומר כי לאור פסיקת בג"ץ (בג"צ הקרקעות), הארכת מועד ביצוע עסקאות לפי החלטות שנפסלו ע"י בג"צ אינה משרתת לטובה את השמירה על השטחים הפתוחים.

3. החלטות בעלות היבטים לכאן ולכאן

החלטה מס' 1021 מתאריך 2.5.05 - התנאים לפיהם תימסר קרקע למשמורת לתקופות קצרות טווח.

עיקרי ההחלטה: ההחלטה קובעת תנאי תשלום עבור מי שמחזיק קרקע לצורכי שמירה בנגב ובגליל (מועצות אזוריות או אגודות של יישובים חקלאיים), בהמשך להחלטה עקרונית בעניין זה מתאריך 21.1.03. מסירת הקרקע היא לצורכי שמירה של מקרקעין בנגב ובגליל, שלמינהל יש עניין בשמירתם מפני שימוש ע"י מי שאינו מורשה לכך. למקבלי ההרשאות לא תהיינה זכויות במקרקעין, לרבות זכויות קנייניות למעט הזכויות עפ"י הסכם ההרשאה. ההרשאה היא לתקופות של שנה. מקבל ההרשאה יחוייב לנקוט בכל הצעדים הדרושים לשמירה על שטח מפני מסיגי גבול. תשלום למינהל עבור ההרשאה - 1 ₪ לשנה עבור כל דונם. תוקף ההחלטה - 3 שנים.

החלטה זו מיישמת את החלטת הממשלה (מס' 2697, מיום 8.11.02) בה המליצה הממשלה בפני מועצת מקרקעי ישראל להעביר קרקעות לקיבוצים, מושבים וליחידים במגמה לשמור על הקרקעות מפני פלישות והשגות גבול. מועצת מקרקעי ישראל בישיבתה מיום 21.1.03 אישרה עקרונית את ההחלטה, למעט גובה התשלום ומטלות השמירה לרבות שאלת עיבוד הקרקע שייקבעו ע"י ועדת המשנה.

ניתוח: מטרת ההחלטה היא, בין היתר, שמירה על קרקעות המדינה מפני בנייה ופעילות בלתי חוקית. מטרה זו עולה בקנה אחד עם היעד של שמירת השטחים הפתוחים מפני פעילות פיתוח שאינה תואמת את מדיניות התכנון, שבנייה בלתי חוקית בשטחים הפתוחים נמנית עליה ללא ספק. יש להדגיש כי בשונה מהחלטת הממשלה שכללה העברת קרקע גם ליחידים, על ההיבטים השליליים הנלווים לכך מבחינת השמירה על השטחים הפתוחים - הרי שהחלטת מועצת המינהל עוסקת רק בהעברת קרקע למועצות אזוריות או לאגודות של יישובים חקלאיים.

ואולם, יעד מרכזי נוסף הוא שמירה על השטחים הפתוחים כנכס ציבורי עבור כלל הציבור. העברת שטחים נרחבים לידי מועצות אזוריות או יישובים חקלאיים עשויה לגרום את סגירתם של שטחים אלו בפני הציבור, כפי שהדבר ארע בהתיישבויות הבודדים.

היבט נוסף הוא העברת השמירה על שטחים פתוחים מידי גורמי אכיפה מוכרים דוגמת פיקוח ממ"י, הסיירת הירוקה ופיקוח רט"ג לטובת "פיקוח בידי חוכרים", על הסיכונים ואי הוודאות הכרוכים בכך.

בנוסף לכך קיים כמובן סיכון שהגורמים החוכרים יעשו בעצמם שימוש לא ראוי בשטח ובכלל זאת בניה ופיתוח של מבנים (חקלאיים ואחרים כולל מגורים) כמו במקרים של התיישבות הבודדים ובמקרים אחרים. לכן, בצד שמירה על קרקעות המדינה מפני בנייה בלתי חוקית, יש להבטיח כי שטחים אלו יישמרו פתוחים כנכס ציבורי.

החלטה מס' 1033 מתאריך 2.5.05 - תנאים לחידוש חוזה לקרקע חקלאית לזמן ארוך למטעים, שלא בדרך של נחלה

עיקרי ההחלטה: עפ"י החלטות קודמות של ממ"י, הותאמה תקופת החכירה לסוג העיבוד (מטעי נשירים, פרדס, בננות). במשך השנים ביקשו חוכרים לשנות את סוג הגידול. בשל כך הוחלט לא לקשור בין סוג

העיבוד החקלאי לבין משך חוזה החכירה ולאפשר לחקלאי להחליט על סוג הגידול, משכו וכו', בתנאי שיישמר רצף עיבוד הקרקע. על מנת לאפשר לחקלאי לעבד ביעילות את הקרקע תותר הקמת מבנים חקלאיים עפ"י תכניות תקפות, בהתאם לגודל השטח ולמטרות חקלאיות בלבד.

הערכה: החלטה זו מקלה על קיומה של פעילות עיבוד חקלאית, וחוסכת הליכים בירוקרטיים הכרוכים בפעילות זו. זהו הפן החיובי בהחלטה זו.

הקושי הטמון בה הוא העדר מנגנון וויסות להכוונה של השקעה במחוברים/ מבנים חקלאיים. בשל הארכת משך החכירה, ההחלטה מהווה תמריץ להשקעה רבה במבנים חקלאיים. לכן, בצד החלטה זו, נכון היה להחריג ולציין כי בחוזים בהם ישנה התייחסות למבנים חקלאיים, ובפועל הופסק הגידול החקלאי כאמור למעלה מ-3 שנים ו/או התבצע שימוש חורג במבנים אלו ייחשב הדבר כהפרת החוזה עם המינהל.

החלטה מס' 1044 מתאריך 18.5.05 - החלטה בדבר תנאי מסירת קרקע לגנים לאומיים ולשמורות טבע לפי חוק מינהל מקרקעי ישראל התש"ן - 1960.

עיקרי ההחלטה: ההחלטה מאריכה את משך תקופת החכירה (מ-7 שנים ל-49 שנים), וכן מתאימה את החלטת מועצת ממ"י 656, שאושרה בשנת 1994, וקבעה תנאים למסירת קרקע לרשות שמורות הטבע - לחוק גנים ושמורות החדש (משנת 1998) בו אוחדו רשות הגנים הלאומיים ורשות שמורות הטבע לרשות אחת. כמו"כ ההחלטה מאריכה (מ-3 שנים ל-7 שנים) את תקופת ההרשאות הניתנות מהמינהל לצורך שמירה ופיקוח על שטחים המיועדים לשמורות וגנים שהליכי הכרזתם טרם הסתיימו.

שימושים: ההחלטה מאפשרת לרשות לקבל קרקע ולהקים מיזמים מסחריים תיירותיים העולים בקנה אחד עם אופי וחווית הביקור בשמורות ובגנים ללא מכרז, תמורת דמי החכירה, מהוונים או שנתיים עפ"י שומת השמאי הממשלתי לקרקע ללא פיתוח. יש לציין כי בהחלטה הקודמת (656) לא פורטו ייעודי קרקע מסחריים כלל, וכל שימוש כזה היה טעון הסכמת ממ"י. ההחלטה הנוכחית מפרטת שני סוגים של שימושים מותרים: שימושים ציבוריים ושימושים מסחריים, כל זאת בכפוף לתכנית מאושרת. שימושים ציבוריים כוללים: דרכים, שבילים, נטיעות, מצפורים, מבני שירותים, משרד לניהול האתר, שטחי אחסנה וטיפול שוטף (עד 200 מ"ר), פינות מידע שלא לשימוש מסחרי, מרכזי מבקרים.

שימושים מסחריים: שירותים תיירותיים חיוניים כגון קיוסק/מזנון; שירותים תיירותיים משלימים כגון מסעדה, חנות מזכרות, תכשיטים, גלריה, וחנות למכר ציוד משלים; אטרקציה; אכסון משלים כגון בונגלוס וחניון לילה וכן אירועים על בסיס ארעי הצריכים סגירת שטח בשמורת טבע או בגן לאומי לזמן מוגבל ומתואם מראש עם המינהל.

ניתוח: להחלטה זו תרומה חיובית מכמה היבטים: הארכת תקופת החכירה, הארכת תקופת ההרשאות הניתנות לפיקוח קודם להשלמת ההכרזה, וההתאמה לחוק שמורות וגנים משנת 1998.

ואולם, להחלטה זו היבט בעייתי המתייחס לייעודים המסחריים שהיא מתירה בשמורות וגנים. בהחלטה הקודמת, כל ייעוד מסחרי היה טעון הסכמת ממ"י. בהחלטה הנוכחית המינהל מתיר שורה ארוכה של שימושים מסחריים. אמנם כל אלו טעונים אישור תכנית כדין, אך כידוע היקף ואופי הפיתוח בשמורות הטבע מצוי בעיצומה של מחלוקת ערה, כאשר במספר מקרים מקודמות על ידי רשות הטבע והגנים יוזמות פיתוח שלדעת גורמים מקצועיים וציבוריים, חורגות מההיקף הרצוי בשטח המיועד לשימור. חלק מיוזמות אלו אף נדחות במוסדות התכנון. הכפפת היקף וסוג השימושים לאופי וחווית הביקור בשמורות ובגנים (כנדרש בהחלטה) אינה מועילה, מכיוון שסוגיה זו עומדת בלב הויכוח. החלטת המינהל המסדירה את מסירת הקרקע לרשות הטבע והגנים מוסרת למעשה לרשות הטבע והגנים "צ'ק פתוח" לסל מגוון ועתיר שימושים מסחריים, כולל סגירת שטחים לצורך אירועים מסחריים. דבר זה עומד בסתירה מוחלטת ליעד

המרכזי של שימור שטחים מוגנים ובעלי רגישות סביבתית מפני יתר פיתוח.

לתפיסתנו, אין להתיר סל שימושים זה באופן גורף, וכל אישור לשימוש מסחרי צריך להיעשות רק לאחר אישור המוסדות. כמו כן אין להעניק שימושים אלה בתנאים מועדפים אשר מהווים תמריץ להקמתם דווקא בשמורות במקום לעודד הקמתם מחוץ לשמורות.

החלטה מס' 1045 מתאריך 18.5.05: תנאי מסירת קרקע לקרן הקיימת לישראל

עיקרי ההחלטה:

מטרת ההחלטה היא לקבוע תנאים והסדרים למסירת קרקע למטרות ייעור ולביצוע פעולות לשמירת הטבע והנוף לידי קק"ל. מסירת הקרקע תהיה בהתאם לכתב האמנה שבין מדינת ישראל לבין הקרן הקיימת לישראל, לתקנות חובת מכרזים, ולנוהלי המינהל.

ההחלטה מאפשרת רישום מוסדר של הקצאות המקרקעין ליער: לגבי מקרקעי ייעור שיש להם תכנית תקפה המינהל רשאי לחתום על חוזה חכירה ל-49 שנים, ולאילו שאין להם תכנית תקפה - לתקופה של 4 שנים ו-11 חודשים. ההקצאה תבוצע בדמי חכירה סמליים.

קק"ל תשתמש בשטחים הנמסרים לה למטרות ייעור ונופש. המינהל מסכים כי קק"ל תבצע את כל הפעולות הדרושות למטרת היער ושמירה על הנוף והטבע, וכן שרותי נופש לרווחת הציבור, ולא ייגבה תשלום בגינם.

ההחלטה קובעת שורה של שימושים ציבוריים מותרים: מתקנים הדרושים למטרת היער, פיתוח ושמירתו, וכן שמירה על הנוף והטבע. קק"ל לא תרשה לכל אדם להתגורר ביער ו/או להקים בו מבנה או סידור אחר לשימוש כלשהו שאינו מיועד לייעור או לנופש. המינהל נותן הסכמתו לשירותי הנופש הניתנים ע"י קק"ל לרווחת הציבור כגון מחנות נוער ופעולות דומות שאינן למטרות רווח והינן לרווחת הציבור. כל זאת, ובלבד שיהיו כולם פתוחים לציבור, ולא ייגבה תשלום בגינם מכל אדם. בנוסף, מפרטת ההחלטה שורה של שימושים ציבוריים נוספים (בדומה לאלו המפורטים בהחלטה הנוגעת לשמורות טבע - דרכים ושבילים, מגרשי חנייה ועוד), וכן שימושים מסחריים - בדומה לאלו המותרים בשמורות וגנים (מסעדה, חנות מזכרות, אירועים וכו'). ביצוע הפרוייקטים המסחריים יהיה בכפוף לתכנית מאושרת עפ"י חוק התכנון והבניה תשכ"ה 1965 ובאמצעות פרסום מכרז ע"י המינהל וקק"ל.

ניתוח:

להחלטה תרומה חיובית מעצם מיסוד פעולות הקק"ל ביערות, למטרות שמירת היער, ערכי הנוף והטבע ושימושי פנאי ונופש - וכל זאת ללא גביית תשלום מן הציבור.

עם זאת, בדומה לנאמר לגבי שמורות טבע וגנים לאומיים, גם החלטה זו מעניקה מגוון שימושים מסחריים, כולל סגירת שטחים לצורך אירועים ברחבי היערות. שורת השימושים המותרים גדולה ומגוונת, ומאפשרת פיתוח יתר בשטח שאינו מיועד לכך עפ"י עקרונות המדיניות. אמנם הסכמת המינהל כפופה לאישור תכנית כדן, אך עצם הסכמתו מראש לשורה ארוכה של שימושים מסחריים ביער, עומדת בסתירה לעקרונות המדיניות, ומהווה תמריץ לפיתוח.

יש טעם במתן הקלות לשימושים ביער נטע אדם, וזאת בכדי להפנות שימושים אינטנסיביים של פנאי ונופש ליערות נטועים ולהקל על העומס בשטחים רגישים יותר כמו שמורות טבע ושטחי יער לשימור, בהם יש להגביל את השימושים לשירות החיוני לציבור המשתמש.

3.ב המועצה הארצית לתכנון ולבניה

המועצה הארצית לתכנון ולבניה היא מוסד התכנון העליון בפירמידת מוסדות התכנון בישראל, וככזו היא מהווה גורם מפתח בעיצוב ובהתוויה של מדיניות התכנון. מטבע הדברים, למרבית החלטותיה ישנן השלכות ישירות ועקיפות על היכולת לשמור על השטחים הפתוחים.

להלן נבחן את ההחלטות העיקריות שהתקבלו במליאת המועצה הארצית לתכנון ולבניה, בהתייחס לשמירה על השטחים הפתוחים. לא נפרט את כל החלטות המועצה, וגם לא נבחן את השורה הארוכה של ההחלטות שהתקבלו בוועדות המשנה וועדות ההיגוי של המועצה, שכן ההחלטות הסופיות הן בסמכות מליאת המועצה. עוד נזכיר, כי הגוף המאשר את תכניות המתאר הארציות, ושינויים להן - הוא הממשלה, ולכן ביכולתה להשפיע על התכנון הארצי. גם להחלטות הממשלה (כמו בנושא יישובים חדשים) השפעה על מדיניות התכנון. על נקודה זו עמדנו בהרחבה בפרק העוסק בהחלטות הממשלה.

ההחלטות הנוגעות לפתרונות דיור למתיישבי גוש קטיף נכללות בפרק העוסק בהתנתקות: תמ"א 39 למרחב ניצינים, הרחבת היישוב בת הדר, ותקנות לפטור מהיתר למגורים ומבנים חקלאיים עבור המפונים.

ככלל, ניתן לומר כי המועצה הארצית עוסקת בשני סוגים עיקריים של קבלת החלטות:

1. גיבוש והתוויה של מדיניות:

- מתן הוראה, ליווי התכנון (כולל דיון בהשגות והערות הוועדות המחוזיות) ואישור תכניות מתאר ארציות לקראת אישור הממשלה.
- אישור תכניות מתאר מחוזיות
- דיונים עקרוניים (כמו למשל בנושא הרפורמה בחוק התכנון והבניה)
- ליווי הכנתם של מסמכי מדיניות

2. אישור הקלות וחריגות מתכניות מתאר ארציות ושינויים נקודתיים לתכניות מתאר מחוזיות.

בפרק זה 3 תתי פרקים:

1. גיבוש והתוויה של מדיניות
2. אישור הקלות וחריגות
3. עיקרי הדברים העולים מן הסקירה

1. גיבוש והתוויה של מדיניות

תמ"א 35: 4.1.05ב אישרה המועצה הארצית את תכנית המתאר הארצית המשולבת החדשה לבניה, פיתוח ולשימור - והעבירה אותה לאישור הממשלה. תכנית זו תיקבע במידה רבה את דמות הארץ בשנים הקרובות, על פי ההבחנה שהיא יוצרת בין מרקמים מוטי פיתוח (המרקם העירוני, המרקם הכפרי) לבין המרקמים מוטי השימור (מרקם שמור משולב, מרקם שמור ארצי ומרקם חופי). בצד הבחנה חשובה זו, המציבה גבולות ברורים בין שטחים המיועדים לשימור לכאלו המיועדים לפיתוח, יצרה תמ"א 35 שפת תכנון חדשה, שאינה עוד שפת ייעודי הקרקע אלא שפת המרקמים. זוהי מעין תכנית גמישה, המתווה כללי משחק, ואינה קובעת באופן ברור ומוחלט, כקודמתה תמ"א 31, מה מותר ומה אסור בכל ייעוד קרקע.

השנים הראשונות ליישום התכנית יגידו האם שפת תכנון זו תעצים את היכולת להגן על השטחים הראויים לשימור, או שגמישותה תנוצל להחדרת פיתוח לשטחים שאינם מיועדים לכך.

1.2.05 תמ"מ 3/10 הודעה לפי ס' 98, **תנאים למתן היתר בנייה בתחום תכנית הירקון**. תכנית הירקון היא תכנית מתאר מחוזית חלקית המייעדת שטחים נרחבים למטרות שימור, לפנאי ולנופש. החלטת המועצה הארצית בדבר תנאים למתן היתר בנייה בתחום התכנית בעת ההפקדה מונעת פיתוח שלא בהתאם לתכנית הירקון, ומבטיחה כי שטח התכנית יישמר למטרות פארק מטרופוליני.

1.3.05: **תכנית מתאר ארצית למתקני שידור קטנים וזעירים (אנטנות סלולריות)**, תמ"א 36 א 2 - יידוע הציבור, הרחבת סמכות וועדות מקומיות. הוחלט כי כל בקשה להקמת מתקן שידור קטן באזור המיועד למגורים, ו־50 מ' מאזור כזה - תחוייב בפרסום.

5.4.05: בפני המועצה הארצית הוצג מסמך מדיניות לאזור ים המלח שהוכן ע"י המשרד לאיכות הסביבה והמכון הגאולוגי. המועצה החליטה לתת הוראה לעריכת תכנית מתאר ארצית לים המלח (תמ"א 13 - חופי ים המלח). מטרת התכנית היא להסדיר את ייעודי הקרקע, את פעולות הפיתוח, השימור, ההסדרה והשיקום בחופי ים המלח, ולקבוע הנחיות שיבטיחו את שימור ייחודיות האזור תוך התאמה לתנאים הפיסיים-גאולוגיים שלו ותנאי השטח המשתנים. ב-5.7.05 נערך דיון המשך בהשתתפות נציגי המועצות האזוריות ונערכו שינויים קלים בהוראה.

10.5.05: **תמ"א 36 א' 2 מתקני שידור קטנים וזעירים** - דיון לקראת העברת התכנית לאישור הממשלה. המועצה אישרה מספר שינויים בתכנית: הרחבת חובת הפירסום לכל מתקני השידור באזורי מגורים ובמרחק של עד 50 מ' מהם, הרחבת שיקול הדעת של הוועדות המקומיות בהחלטה האם לאשר הקמתם של מתקני שידור, וקביעת חובת שיפוי בהיקף של 80% על החברות הסלולריות. שינויים אלו מגבילים את יכולתן של החברות הסלולריות לאשר ולהקים אנטנות בכל אתר שהן מבקשות.

7.6.05 **תמ"א 15 א' - תכנית מתאר ארצית לפריסת שדות תעופה** - שדה תעופה בינלאומי נוסף. המועצה דנה בחלופות לשדה תעופה בינ"ל שני למדינת ישראל, ובמתן הוראה להכנת תכנית לשדה תעופה נוסף. המועצה החליטה ברוב קולות לעגן שני אתרים לשדה תעופה בינ"ל נוסף במדינת ישראל - שדה נבטים ושדה ציקלג, כשני אתרים חלופיים. שדה ציקלג, מדרום לכביש בית קמה-נתיבות, הוא איתור חדש לשדה תעופה בינלאומי (בשונה משדה נבטים), וממוקם כולו בלב מרחב פתוח של שטחים חקלאיים, מרחב המכונה "אסם התבואה" של מדינת ישראל.

5.7.05 **תמ"א 13 / 4 - תכנית מתאר ארצית חלקית לחופי הים התיכון, שינוי במחוז ת"א**, דיון בהעברה להערות הוועדות המחוזיות. התכנית מעדכנת ומפרטת את תמ"א 13 בהתייחס למחוז תל אביב ולתכנית המחוזית החדשה. התכנית קובעת ייעוד קרקע חדש לאורך חופי הים - פארק חוף, וכן מסמנת טיילת חוף ומצוק, צירים ירוקים, מוקדים של שירותי חוף, שטחים לתיירות ונופש ועוד.

5.7.05 **תמ"א 14 - תכנית מתאר ארצית לכרייה וחציבה** - מתן הוראה לעריכת התכנית. התכנית מהווה עידכון של תמ"א 14 התקפה. במסגרת תכנית העידכון תיערך חשיבה חדשה ומעמיקה לתכנון מקורות האספקה הסדירה של חומרי גלם, ויוצגו פתרונות סביבתיים וכלכליים לטווח הארוך.

2.8.05 המועצה דנה ומאשרת נוהל הקמת יישובים חדשים, שמטרתו להסדיר ולקבוע נהלי עבודה לצורך בדיקה וגיבוש עמדת המועצה הארצית במקרים בהם היא נדרשת ליעץ לממשלה בכל הנוגע להצעת החלטה שהוגשה לממשלה להקמת יישוב חדש, וזאת בהתאם לס' 2 לחוק התכנון והבנייה.

6.9.05 **הרפורמה בחוק התכנון והבניה**. בפני חברי המועצה הוצגה הרפורמה בחוק התכנון והבניה, הכוללת שני שלבים: השלב הראשון הוא שינויים לחוק במסגרת חוק ההסדרים, ובשלב השני הקמת צוות בינמשרדי לבחינה של מספר סוגיות בחוק. ב-6.12.05 הוצגה שוב הרפורמה בפני מליאת המועצה.

27.9.05 תמ"א 14 ג' תכנית מתאר ארצית לכרייה ולחציבה של מינרלים תעשייתיים, דיון בבקשה למתן הוראה לעריכת התמ"א. התכנית מתייחסת לחומרי גלם שאינם כלולים בתמ"א 14 ב' - פוספטים, פצלי שמן, חרסיות, חול מיוחד, מלח ונחושת. קודם לתכנית יוכן מסמך מדיניות. מטרת התכנית היא להבטיח איזון בין צורכי המשק הכלכלי בטווח הבינוני והרחוק לבין הרגישויות הסביבתיות ושימושי קרקע אחרים.

27.9.05 תמ"א 14 / 2 / א תמ"א מפורטת לכרייה חול במישור החוף הדרומי, הארכת תוקף התכנית לגבי חלק מהמגרשים עד אוגוסט 2006 או עד מיצוי כרייה החול, המוקדם מביניהם. שטח זה מיועד לשיקום ונכלל בתמ"א 22.

2. אישור חריגות והקלות מתכניות מתאר ארציות ומחוזיות

1.2.05 תמ"א 10, תכנית מתאר ארצית חלקית לתחנות כח ורשת החשמל, תוספת שתי יחידות ייצור במחזור משולב בתחנת הכח צפית. המועצה הארצית החליטה לבטל את השטח המבוקש לפיתוח ולתכנון עתידי בחלק הצפוני של התכנית.

5.4.05: אושרה הקלה מתמ"א 31 (הרחבת שטח הפיתוח העירוני) - הרחבת היישוב להבים (שלב ג'), והקלה מתמ"א 31 (הרחבת הפיתוח העירוני), במסגרת תמ"מ 2 שינוי 49 הרחבת שטח היישוב אל שאגור.

10.5.05 תמ"מ 2/44 הרחבת השטח העירוני של היישוב יפיע - הקלה מתמ"א 31 לעניין השטח העירוני והחברה לשטח משאבי טבע. כמו כן גריעת שטח שמורת נוף.

7.6.05 הרחבת היישוב כמאנה - פטור מתסקיר השפעה על הסביבה להרחבת היישוב לשטח משאבי טבע, הקלות מתמ"א 22, והחלטה על הפקדת שינוי לתכנית המתאר המחוזית למחוז הצפון (שינוי 51 לתמ"מ 2). הרחבת היישוב שלומי שינוי 46 לתמ"מ 2, הרחבת השטח העירוני לפי תמ"א 31 והקלות מתמ"א 22.

5.7.05 הרחבת מחצבת עמיעד ב215 דונם (שינוי 54 לתמ"מ 2).

2.8.05 תכנית מתאר מחוזית חלקית יישוב חדש קדיתא (שינוי 36 לתמ"מ 2), דיון בהפקדת התכנית. המועצה החליטה לשוב ולדון בתכנית לאחר שיוצגו נתונים נוספים וחלופות להסדרת ההתיישבות במקום. היישוב קדיתא ממוקם בהר כותר, לא הרחק מצפת. מדובר ב4 התיישבויות בודדים שקיבלו הבטחות שלטוניות כאלו ואחרות לאורך השנים לגבי ישיבתם במקום, ואליהם נוספו מבני מגורים נוספים לאורך השנים באופן לא חוקי.

6.9.05 תכנית ג/9778 מחצבת הר קוץ. הוחלט להשהות את ההחלטה בעניין המחצבה לצורך בחינת השלכות המחצבה על הסביבה, ונחיצות האתר לאור קיומן של חלופות אחרות.

6.9.05 תכנית 4711 מתחם הרכס בארמון הנציב - שינוי ייעוד (70 דונם, סה"כ 1,400 חדרים) משטח פרטי פתוח למוסד, מלונאות, מוסד ציבורי ועוד. התכנית ממוקמת בצמוד לטיילת שרובר בארמון הנציב. המועצה החליטה ברוב קולות כי יש מקום להתייחס אופן זהיר לתכניות באזור זה, לאור הרגישות הנפית, ההיסטורית והדתית, ולכן היא מנחה את הוועדה המחוזית לבחון שינויים בבינוי המוצע. באותה ישיבה נדונה גם תכנית למגדל תצפית בארמון הנציב, לאור התמשכות הדיון המועצה לא קיבלה החלטה, אך ב1.11.05 החליטה לאמץ את החלטת וועדת המשנה לעררים שלא לאשר את המגדל בתצורתו הנוכחית.

1.11.05 תמ"מ 42/1 מסעדה, יקב וחוות תבלינים באשתאול, מטרת התכנית: שינוי ייעוד משטח חקלאי ליקב, חוות תבלינים ומסעדה. התכנית נדחתה ברוב קולות בוועדה לנושאים תכנוניים עקרוניים (ולנת"ע) והובאה לדיון במליאה עפ"י סעיף 6ב' לחוק התכנון והבניה. המועצה אישרה ברוב קולות את התכנית להפקדה. יש לציין כי המיזם קיים ופעיל כבר ברובו בשטח.

6.12.05 תכנית מתאר מחוזית ירושלים שינוי מס' 37 - מערב ירושלים (תכנית ספדי), דיון בהמלצות דו"ח החוקר שמונה לשמיעת אלפי ההתנגדויות שהוגשו לתכנית. תכנית מערב ירושלים מייעדת שטחים לבנייה למגורים ולתעסוקה ממערב לירושלים בהר חרת, ברכס לבן על המערכת התחבורתית הנדרשת לשם כך. התכנית שנויה במחלוקת ציבורית עמוקה הן בשל השלכותיה הסביבתיות, והן בשל השפעתה השלילית הצפויה ממימושה על חוסנה של העיר הפנימית הותיקה. המועצה דחתה ברוב קולות את בקשת הקואליציה לשימור הרי ירושלים לזמן נציגים מבין המתנגדים להופיע בפני המועצה הארצית. לא התקבלה הכרעה לגבי המלצות החוקר לגופה של התכנית.

במהלך שנה זו נדונו תכניות רבות לכבישים ומסילות ברזל, להלן איזכור שלהן:

מסילות: תמ"א חלקית מסילה לירושלים, קטע נתב"ג ירושלים - תוואי שער הגיא קטע מערב.

דרכים: תמ"א 3 שינוי 11 דרכים במחוז הצפון, כביש 39, כביש 6 מיקנעם למחלף עמקים, קטע 3 כביש 6.

מחלפים: מחלף צריפין על דרך 44 - תמ"א 3/86, תמ"מ 3/83 תוספת מחלף ראש העין מזרח, תמ"א 11/1/א/31 מחלף נחלים.

הסעת המונים: תמ"מ 5/1/1 הסעת המונים שינוי 1, תמ"מ 3 / 12 / 2 רכבת קלה מטרופולין ת"א גישה למת"מ קריית אריה.

כמו כן נדונו תכניות למערכות תשתית: תמ"א 37 (גז טבעי), תמ"א 32 (גפ"מ), שלא פורטו בדוח זה.

בוועדה הארצית לתשתיות לאומיות נדונו גם כן תכניות לדרכים ומסילות ברזל:

רכבת העמק, כולל תוואי בית שאן שיח' חוסיין, כביש 85, מסילת השרון וכביש 531, מסילת אשקלון בארבע, כביש 4, כביש הטבעת המערבית בירושלים, מסילת עכו כרמיאל, כביש 16.

3. עיקרי הדברים העולים מן הסקירה

שנת 2005 התברכה בריבוי יחסי של מהלכים לגיבוש, התוויה ועידכון של מדיניות התכנון הארצית. ראשית, תמ"א 35 אושרה לאחר שחלפו כ-7 שנים מראשית הכנתה, תכנית שהשפעתה על נוף הארץ היא ללא ספק מכרעת. תכניות מתאר ארציות אחרות עוברות הליכי עדכון חשובים: שינוי לתמ"א 13 לחופי תל אביב, וגם שינוי תמ"א 13 לחופי חיפה (שלא צויין בסקירה זו, כיוון שנדון בוועדת המשנה של המועצה הארצית - הולנת"ע). שינוי חשוב נערך בתכנית המתאר הארצית לתקשורת, תמ"א 36, שיישם לקחים משנות הפעלתה של התכנית. השינוי שנערך בתמ"א 36 משפר ללא ספק את הבקרה הציבורית והמקצועית על הקמת אנטנות סלולריות ברחבי הארץ ואולם התכנית איננה החלטית ומחייבת דיה בנושא איחוד תשתיות של מתקני שידור בכלל, והתקנת אנטנות על עמודי חשמל בפרט. תכנית נוספת שנדונה לאחר כמה שנות תרדמה היא תכנית המתאר הארצית לשדה תעופה בינלאומי נוסף בישראל, תמ"א 15 א'.

המועצה נתנה הוראה לעריכת שתי תכניות מתאר ארציות מתחום הכרייה והחציבה: תמ"א 14 ב' שנועדה לעדכן את התכנית התקפה, ותמ"א 14 ג' למינרלים תעשייתיים, שהכנתה תשלם לקונה תכנונית.

תכנית מתאר ארצית נוספת שבשנת 2005 החלה וסיימה את הליך התכנון שלה היא תמ"א 39 - תכנית מתאר ארצית למרחב ניצנים. פירוט לגבי תכנית זו ראו בפרק הבא העוסק בנושא ההתנתקות.

תכנית חשובה נוספת שנדונה בשנת 2005 במועצה היא תכנית מתאר מחוזית חלקית לפארק הירקון. מלבד חשיבותה הרבה לתושבי אזור המרכז כמרחב איכותי לפנאי ונופש, וחשיבותה הסביבתית הגדולה - יש למאמצים לקידומה משמעות תקדימית חשובה (לחיוב ולשליטה) בקידום פארקים מטרופוליניים במחוז המרכז בפרט ובישראל בכלל. לחיוב - מעצם קידומה של תכנית המבטיחה שטחים נרחבים למטרות שימור, פנאי ונופש בלב אזור המרכז, ולשליטה - מפני שהתכנית כוללת היקפי פיתוח נרחבים בתוך תחום הפארק.

שני נושאים מהותיים נוספים נדונו בשנת 2005 ע"י המועצה: נדון ואושר נוהל לאישור יישובים חדשים, המיישם, לפחות מן הפן התכנוני, את לקחי מבקר המדינה בעניין זה. יש לקוות כי יישום הנוהל יצמצם את המעורבות הפוליטית בהליך קבלת החלטות לגבי הקמת יישובים חדשים, מעורבות שגרמה בכמה מקרים לתוצאות המנוגדות בעליל למדיניות התכנון.

עוד נדונה הרפורמה בחוק התכנון הבנייה, שבמהלך 2006 כבר אושר חלקה הראשון במסגרת חוק ההסדרים. אין חולק על משמעותה של הרפורמה בתחום התכנון, אך יכולתה של המועצה הארצית להשפיע על תוצאות מהלך זה הן מצומצמות יחסית, שכן הזירה המרכזית לקבלת החלטות בנושא זה היא הכנסת.

ככלל, ניתן לומר כי מרבית התכניות שלעיל מדגישות את יעדי השמירה על השטחים הפתוחים, ומטמיעות נושאים אלו בתוצרי העבודה - החל משלב מתן ההוראה ועד לתכנית הסטטוטורית. גם כאשר התכנית עוסקת בנושא שהקונפליקט והאיום על השטח הפתוח הם חלק מובנה בה - קיבל ערך השמירה על משאבי הנוף והטבע משקל נכבד.

חריגה מכלל זה היא תמ"א 15 א', שהמועצה הארצית החליטה ברוב קולות לסמן במסגרתה עתודה לשדה תעופה בינלאומי נוסף, חדש, בלב מרחב חקלאי רציף ופתוח.

הדברים שונים כאשר סוקרים את חלק ב' בסקירה שעניינו הקלות ושינויים לתכניות המתאר הארציות והמחוזיות.

חלק מהתכניות שקיבלו הקלות בשנה זו הן תכניות מתאר ליישובים קיימים, המאפשרות את הרחבת היישוב, ולשם כך נותנות לו הקלה מתמ"א 31, תמ"א 22 ועוד. תכניות אלו הן למשל תכנית המתאר לשלומי, יפיע, כמאנה, להבים ואל-שאגור. כפי הנראה אין זה מקרה שרוב היישובים הם ממחוז צפון, מחציתם מן המגזר הערבי המצוי בתנופת תכנון, וכולם הם יישובי פריפריה.

תכנית נוספת השייכת לקבוצה זו היא התכנית להרחבת מערב ירושלים (תכנית ספדי), שקשה להפריז במידת השפעתה על הנוף הפתוח במרחב הרי ירושלים. בשונה מאחיותיה בפריפריה היא מעוררת מחלוקת ציבורית ומקצועית עמוקה, לגבי עצם נחיצותה, ועד קיץ 2006 טרם התקבלה הכרעה בעניינה.

תכניות נוספות שאושרו במועצה תוך שנחלקו לגביהן הדעות - הן התכנית ליישוב חדש קדימית, ותכנית ליקב, מסעדה וחוות תבלינים באשתאול. בשני המקרים מדובר במיזמים שהוקמו באופן בלתי חוקי, ואישור מוסדות התכנון הוא לגביהן לגליזציה ("הכשרת השרץ"). שתי התכניות הללו עוסקות בהקמת מוקד פיתוח חדש בשטח הפתוח (תכנונית, שכן בפועל הנקודות קיימות), בשטח שלא היה מיועד לכך בתכניות המתאר הארציות והמחוזיות - משמע בסתירה למדיניות התכנון. בשני מקרים אלו, כמו במקרים אחרים שנדונו בשנים אחרות - מדובר בבנייה בפועל בשטח, שהכריעה בסופו של דבר את מדיניות התכנון והביאה לאישור החריגות ממנה בכדי "להלבין" את שנעשה בניגוד לחוק ואף להרחבה ניכרת של הבינוי.

שתי תכניות נוספות שחשוב להצביע עליהן הן תכניות "ירושלמיות" - תכנית מתחם הרכס ותכנית מגדל התצפית, שתיהן באזור טיילת שרובר בארמון הנציב. בשני מקרים אלו התארגנה פעילות ציבורית נמרצת כנגד התכניות, שהסתיימה באימוץ הביקורת המקצועית שהושמעה נגדן, והן לא אושרו על ידי המועצה

הארצית כפי שהוגשו על ידי יזמיהן. שתי תכניות אלו הן חלק ממגמה מבורכת הניכרת בעיקר בערים הגדולות בשנים האחרונות, של התארגנות ציבורית כנגד תכניות הפוגעות בערכי הסביבה, הנוף והמורשת במרחב העירוני. מאבקים אלו, כמו בשתי הדוגמאות שלעיל, נושאים פרי ברוב המקרים.

4.2 ההתנתקות - לקחים בנושא שמירת השטחים הפתוחים

בחודש יוני 2004 החליטה ממשלת ישראל לבצע מהלך ליציאה משטחי רצועת עזה, מהלך שהושלם בחודש אוגוסט 2005. בתאריך 16/2/05 אושר חוק יישום תכנית ההתנתקות תשס"ה - 2005, מכוחו ניתן היה ליישם את החלטות הממשלה.

במסגרת דו"ח זה, העוסק במעקב אחר מדיניות השמירה על השטחים הפתוחים, נתמקד בבחינה של היבט אחד בלבד של תכנית ההתנתקות - התנהלות המדינה בבואה לספק פתרונות דיור חלופיים למתיישבי חבל עזה בתחומי מדינת ישראל, וההשפעות הישירות והעקיפות של ההתנהלות על מדיניות התכנון הדוגלת בשמירה על השטחים הפתוחים. מטרת הניתוח שלהלן היא בחינה של ההשפעה הישירה של המהלך על השטחים הפתוחים והפקת לקחים ממהלך ההתנתקות כדי שניתן יהיה להיערך טוב יותר למהלכים מדיניים נוספים, אם וכאשר יהיו, בדרך שתבטיח פתרונות דיור ראויים למתיישבים תוך היצמדות לעקרונות התכנון ומניעת פגיעה מיותרת בשטחים הפתוחים ושמירה על איזון בין צורכיהם ורווחתם של המיעוט (המפונים) והכלל (כלל הציבור).

נושאי הבחינה:

1. התנהלות המהלך ומידת התאמתו למדיניות התכנון הדוגלת בבניה רוויה ומרוכזת ושמירה מיטבית על שטחים פתוחים.
2. הגורמים והמניעים לחריגות ממדיניות התכנון.
3. מידת ההשפעה והסיכון שמשיתות חריגות אלה בפועל ובכוח על מדיניות התכנון ועל שמירת השטחים הפתוחים בכלל (מעבר לטיפול במפונים ובפינוי ישובים).
4. התייחסות עקרונית לדרכים להתמודדות עם מצבים דומים בעתיד ככל שיהיו ולהיערכות הנדרשת לשם כך.

1. התנהלות המהלך ומידת התאמתו למדיניות התכנון הדוגלת בבניה רוויה ומרוכזת ושמירה מיטבית על שטחים פתוחים

החלטת הממשלה לביצוע ההתנתקות לוותה בחקיקה ובהקמת מינהלה (מינהלת סל"ע) עליה הוטל לטפל באספקת פתרונות דיור חלופיים למפונים.

במשך התהליך הועלו פתרונות דיור רבים התואמים את מדיניות התכנון ובהם: שימוש בעתודות דיור קיימות ביישובים קיימים ברחבי הארץ (כולל אשקלון בה קיימת עתודה רבה של דירות מוכנות בהיקף שיכול לענות על כל הדרישות); וזירוז ביצוע של הרחבות ביישובים כפריים קיימים. בנוסף, גם אושרה הקמתם של

ישובים חדשים באזור ניצנה, תוקנו תקנות פטור מהיתר לבניית מבני מגורים וחממות ביישובים שבמחוז הדרום, התקבלו החלטות והופנו תקציבים לעבודות תשתית בכמה יישובים, ובמועצת ממ"י הוחלט להעניק פטור ממכרז ביישובים המיועדים לקליטת המפונים. בעת הפינוי עמדו לרשות המפונים שפע יחידות דיור, בהיקף המאפשר שמירה על המסגרת הקהילתית, ברחבי הנגב. מידע זה הופיע באתר מינהלת סלע בכדי שהמתיישבים יוכלו לדעת את האפשרויות השונות לקליטה. הדברים באו לידי ביטוי גם בישיבה הראשונה של המועצה הארצית אשר דנה בתכנית ניצנים, בה הוצגו על ידי מינהל התכנון כמה וכמה חלופות בתחומי מחוז דרום - במיגזר הכפרי והעירוני - לאיכלוס כל מתיישבי חבל עזה כגוש אחד, תוך שמירה על המסגרת הקהילתית.

2. הגורמים והמניעים לחריגות ממדיניות התכנון

היצע האכלוס הקיים יכול היה לענות על מלוא הצרכים ואולם, ההתנהלות בפועל הייתה שונה וזאת בין היתר מהסיבות שיתוארו להלן.

2.1. רצון המתיישבים איננו תואם את הפתרונות הקיימים - מהלך ההתנתקות התנהל נוכח התנגדות עזה של המתיישבים ומנהיגיהם וניסיונות שלהם לסכלו. המתיישבים שקיוו שהמהלך יעצר לא שיתפו פעולה עם רשויות המדינה במציאת פתרונות דיור חלופיים.

2.2. דרישת המתיישבים לתנאים דומים לאלו שהיו להם בחבל עזה ובכללם: המשך קיומה של מסגרת כפרית קהילתית אליה הם מורגלים ובנוף דומה לחבל עזה (חולות וים) שתורגמה לתכנית להקמת יישובים חדשים רבים ונרחבים ומועצה אזורית חדשה בחולות ניצנים. רבים מתושבי היישובים ברצועת עזה עבדו במגזר הציבורי, בעיקר כעובדי מערכת החינוך ועובדי המועצה האזורית. נושא זה והטבות נוספות שהמדינה מעניקה למועצות אזוריות הוביל לדרישה של המפונים להקים עבורם מועצה אזורית חדשה למרות שמספרם המצומצם איננו מצדיק זאת ועומד בסתירה למדיניות הממשלה לאיחוד וצמצום של מספר הרשויות המקומיות;

2.3. עמדת הכוח של המפונים אל מול ממשלת ישראל ששאפה להשיג הסכמה של התושבים לפינוי שקט ככל הניתן ונכונותה להיכנע לשם כך לדרישות העומדות בסתירה למדיניות התכנון ולהתנהלות ציבורית ראויה.

יזמת ניצנים

הגורמים שתוארו לעיל סיכלו למעשה את הפתרונות הראויים שהוצעו והעלו במקומם פתרונות שאינם עולים בקנה אחד עם מדיניות התכנון. התכנית שהתממשה בסופו של דבר היא **יזמת ניצנים**. יזמה זו החלה בתכנית שעמדה בסתירה בוטה למדיניות התכנון ולביטוייה בתכניות המתאר, ואימה לפגוע באופן קשה וחמור בשטחים הפתוחים ובאינטרס של הציבור הרחב. לנוכח ההתנגדות נרחבת, סופה של היזמה הוא בתכנית מאוזנת יותר אשר מקימה מכלולים כפריים חדשים אך במקביל מקנה לשטחי החולות מעמד של שמורת טבע המגן על ערכיהם ועל זכות הציבור להינות מהם.

הגרסה הראשונה של תכנית ניצנים, נחשפה במהלך חודש אפריל 2005.

מקורה של התכנית בדרישה של המפונים להעתקת של כל חבל עזה על יישובי ותושבי כחטיבה אחת אל חולות ניצנים. היזמה קיבלה ביטוי בתכנית של אדריכל סעדיה מנדל להקמה של כ- 11 (!) יישובים חדשים ברחבי חולות ניצנים שעל פי תכנית המתאר היו מיועדים לשמש כשמורת טבע ופארק חולות. ההנמקות

לדרישה היו הרצון להעברת הגוש כחטיבה אחת והטענה שמאפייניו הטבעיים של האזור (חולות וקרבה לים) דומים לאלו של גוש קטיף אליהם התרגלו התושבים. בראשית הדרך היו אף כאלו שהציעו לקדם את התכנית בהליך אישור מזורז, או בדרך של חקיקה. תכנית ניצנים המקורית גררה התנגדות עזה מצד ארגוני סביבה, תושבי האזור וציבור רחב שנרתם למאבק כנגד פגיעה במרחב החולות שמהלכים של שנים הביאו להכרה בשמירה עליו כנכס המשרת את כלל הציבור.

מרגע שהטיפול בתכנית עבר לידי המועצה הארצית לתכנון ולבנייה, נכנסה התכנית למסלול תכנון מסודר ומזורז, תוך התאמתה לעקרונות התכנון המקובלים. התוצאה הסופית היא תכנית שלא רק שכמעט ואינה חורגת מתחומים של שטחים שהיו מיועדים ממילא לפיתוח, אלא שהיא מגדירה שטחים נרחבים שלא היו מוגנים עד כה - כשמורת טבע.

3. מידת ההשפעה והסיכון שמשיתים חריגות אלה בפועל ובכוח על מדיניות התכנון ועל שמירת השטחים הפתוחים בכלל (מעבר לטיפול במפונים ובפינוי ישובים)

יוזמת ניצנים נותבה, אמנם, לדרך המלך התכנונית, אך בצד התוצאה הסבירה, נציין להלן מספר היבטים של התכנית וכאלה שעלו במהלך קידומה הראויים להדגשה, ללימוד ולהפקת לקחים לעתיד לבוא.

3.1. הקמת יישובים חדשים - ב־23.6.05 החליטה הממשלה לאפשר את הקמתם של יישובים חדשים במרחב ניצנים, ככל שהדבר יידרש על פי התכנית. החלטה זו סותרת את מדיניות התכנון הדוגלת בהרווית הבניה ביישובים קיימים. ההחלטה התעלמה מההיצע הדירות והשטחים הקיימים באשקלון שעשוי היה לענות על כל צורכי המפונים החפצים לגור באזור אשקלון (חולות וים) ומפתרונות מצויים אחרים. יתרה מזאת, החלטות הממשלה גם כיוונו את מוסדות התכנון להעדיף הקמת מתחם ישובי קהילתי חדש בשטח שנועד בתכניות לבניה עירונית רוויה של העיר אשקלון.

3.2. הקמת רשות מקומית חדשה - ב־26.6.05 החליטה הממשלה כי אם מספר התושבים בגוש ניצנים יעלה על 5,000, תוקם במקום מועצה אזורית חדשה. בכך ניתן ביטוי (מותנה אמנם) לרצון התושבים להעתיק את המסגרת המוניציפלית המקורית אל מרחב ההתיישבות החדש. מהלך זה מנוגד למדיניות הממשלה בנוגע לאיחוד רשויות, צעד אותו מנסה הממשלה להעביר כחלק מתוכנית ההבראה של המשק.

3.3. ההיבט התקדימי - לתהליך ההתנתקות ולנגזרותיו התכנוניות יש השלכות תקדימיות על תהליכים עתידיים דומים, אם וכאשר יתרחשו. יתרה מכך, ההתנהלות בנושא של פינוי יישובים היא אמנם ייחודית וחריגה, ואולם אין זה מקרה ראשון או אחרון בו על הממשלה לפצות מגזר כזה או אחר שהוא בעל עמדת כוח מתוקף מעמדו או מתוקף הנסיבות. משום כך יש להתנהלות המדינה במהלכים שכאלה מימד תקדימי אשר עשוי או עלול להתוות את הדרך למקרים דומים. בשונה מהגישה שנקטה בראשית הדרך לפיה היו המתיישבים אמורים לעבור ליישובים קיימים וליישובים חדשים מאושרים - יוזמת ניצנים, במתכונתה המקורית, טרפה את הקלפים, והביאה להקמת מכלולי התיישבות כפרית בשטחים שנועדו לבנייה עירונית רוויה. מהלך זה עלול להוות תקדים בעייתי ביותר, אם וכאשר יתרחשו מצבים דומים בעתיד. הכניעה לדרישה שיישובים וגושי התיישבות מפונים יעברו כמקשה אחת למערכת של יישובים חדשים מסכנת את מדיניות התכנון הדוגלת בבניה עירונית מרוכזת ורוויה ושמירה מיטבית על השטחים הפתוחים. מעבר ליישובים לאזורים דומים במאפייניהם הטבעיים מחמיר את המצב שכן הוא מסכן את מעט השטחים הפתוחים שנותרו במדינה שחלק ניכר מהם מצוי באזורים רגישים מבחינה אקולוגית ונופית.

3.4. ההיבט הסביבתי - הגרסאות הראשונות של תכנית ניצנים השיתו סיכון חמור ביותר על השטח הפתוח ועל ערכי הטבע והסביבה באזור הייחודי של חולות מישור החוף הדרומי. התכנית שהתקבלה בסופו של דבר גילתה התחשבות רבה בצורך לשמור על ערכים אלה. השינוי נבע והתאפשר כתוצאה ממספר גורמים. המודעות הציבורית הרחבה שנבנתה במהלך השנים לנדירות ולחשיבות של החולות אשר נותבו ללחץ ציבורי ככוח נגדי לתביעות המתפנים הניבו מחויבות של מקבלי ההחלטות לשמירה על אזור החולות. המידע המקצועי הרב שנאסף על מרחב החולות בעבר ואשר תורגם לתכנית המתחשבות בצורכי השימור תרם תרומה רבה להכנה המזורזת להפליא של תכנית ניצנים ולאיכותה הסביבתית הגבוהה. לאלה נוספה ההערכות הטובה של מנהל התכנון ששם לו למטרה לתת מענה שקול ומאוזן לכלל הצרכים.

4. לקחים ומסקנות - התייחסות עקרונית לדרכים להתמודדות עם מצבים דומים בעתיד ולהערכות הנדרשת לשם כך

4.1. רצון התושבים המפונים (ומגזרים אחרים) וחובת המדינה - הכוונה להעביר מהלכים קשים כפינוי ישובים ואוכלוסיה בדרך של צמצום התנגדות היא ברורה וראויה. כזוהי גם החובה להתחשבות מירבית ברצון המפונים שעצם המהלך הוא עבורם קשה וטראומתי. ואולם, כדי להתמודד עם מצבים בלתי ברורים, בלבול או חוסר שיתוף פעולה מצד המפונים (הנובע מסיבות אובייקטיביות או מכוונות) וכדי להימנע מטיפוח תביעות בלתי סבירות הפוגעות במדיניות התכנון ובהתנהלות ציבורית ראויה, חובה על המדינה להיערך ולהגדיר מראש את כללי המשחק וגבולותיו. חוסר הבהירות והעדר ההחלטיות של הממשלה יצרו ציפיות והזמינו דרישות ותביעות מיותרות, ולכן, לטובת כל הצדדים, יש צורך בקביעה ברורה ומחייבת של כללים למהלכים דומים ככל שיהיו, להבהרתם מראש ולהקפדה על ביצועם.

4.2. ההיבט המוניציפלי: רשויות מקומיות חדשות מול רשויות קיימות - במדינה המתאפיינת גם כך בריבוי רשויות מקומיות, אין מקום להקים רשויות מקומיות חדשות עבור האוכלוסייה המתוספת. יש להיערך לקליטת תוספת האוכלוסייה, גם כאשר מדובר בשמירה על המסגרת הקהילתית, תוך שמירה על המבנה המוניציפלי הקיים. מעבר להיבט הכלכלי, יש לחלוקה המוניציפלית השלכה ישירה על השטחים הפתוחים: כל רשות מקומית מבקשת ליצור בסיס כלכלי רחב ככל האפשר באמצעות פיתוח והרחבה של מקורות ייצור שונים, המתבססים בין היתר על ניצול משאב הקרקע ושינוי ייעוד של שטחים פתוחים טבעיים וחקלאיים למטרות מסחר, תעסוקה, תשתיות תיירות ועוד. במקרים רבים יוזמות אלו מקודמות במקביל לעודף היצע של שטחים המיועדים לפיתוח לאותן מטרות בתחומי רשויות סמוכות.

4.3. הצורך להעדיף פיתוח וקליטה בתחומי היישובים הקיימים במקום פגיעה בשטחים פתוחים ורגישים. מספר היישובים והמתיישבים שאולי יפוננו בעתיד, אם וכאשר יוחלט על כך, עשוי להיות גדול בהרבה ממספר המפונים מחבל עזה. ההתנחלויות ביהודה ושומרון ממוקמות בסמיכות למטרופולין ירושלים, לשפלת יהודה וצפון הנגב, ועמקי הצפון ונפת חדרה ובאזורים בעלי אפיון של נוף טבעי פתוח ורגיש. הליכה על פי העיקרון שמתווה יוזמת ניצנים עלולה להציב אותנו בפני תביעות להקמת יישובים חדשים בשטחים הפתוחים הטבעיים והרגישים סביבתית המעטים שנותרו ברחבי הארץ, ובהם: הרי ירושלים, שטחי המרחב הביספרי בשפלת יהודה, רמת מנשה, הגלבע, ובגליל. זאת ועוד, הימצאות של קבוצות לחץ מגזריות ופוליטיות ביתרון מיקוח הינה תופעה ידועה ונפוצה במקומנו. כניעה לרצון לרצות קבוצות

כאלה על חשבון נכסי הציבור כדי ליצור שקט ותמיכה פותחת פתח חמור ביותר ומסכנת את זכויות הציבור. לכן, במציאת פתרונות דיור חלופיים, יש להיצמד לעקרונות התכנון המקובלים, ובתחומי היישובים הקיימים. במרבית אזורי הארץ קיים היצע גדול של יחידות דיור המאפשר שמירה על המסגרת הקהילתית.

4.4. הבינוי בתחומי מדינת ישראל חייב להיעשות בחיסכון מירבי של משאב הקרקע - היישובים מעבר לקו הירוק נבנו בפיזור רב באתרים ובסטנדרטים החורגים במידה ניכרת ממדיניות התכנון הנהוגה בתחומי המדינה המקפידה על חיסכון בקרקע ושמירה על ערכי טבע ונוף. כך למשל, יישובים דוגמת רפיח ים ודוגית, אשר ישבו בסמיכות לקו המים, לא היו מקבלים אישור להקמה בישראל, אפילו בתקופה בה הוקמו. החלת תנאים כאלו בתחומי המדינה יש בה כדי לשבש לחלוטין את מדיניות התכנון ואת כללי ההתנהלות שהונהגו במדינה. אם וכאשר יינתן בינוי חלופי למפונים יש להחיל עליו את כללי מדיניות התכנון הקיימת במלואם בכל הנוגע לחיסכון בקרקע וזכויות בקרקע כנהוג לכל תכנית במדינה.

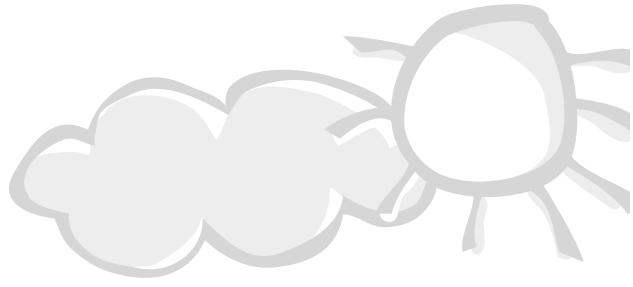
4.5. אין להשתמש בקרקע הציבורית כאמצעי לפיצויים, הטבות וסיוע למגזרים בחברה ובמשק - קרקעות המדינה בשטחים הפתוחים הינן נכס ציבורי חיוני הנמצא במחסור חמור. שימוש בקרקע לצורך הענקת בעלות וזכויות לפרטים או מגזרים פרטניים פוגע בזכויות כלל הציבור. לית מאן דפליג שהמדינה רשאית להחליט על מתן פיצוי למפונים על אובדן רכוש, על סבל ועוגמת נפש או על כל נזק אחר שנגרם להם. ואולם, תשלום הפיצוי ראוי שיעשה בכסף ולא בדרך של הענקת זכויות בקרקע. כבר קבע בית המשפט הגבוה לצדק כי יש לנהל את המקרקעין "תוך שמירה על אינטרס הציבור בהם, לרבות שמירה על המקרקעין לתועלת הציבור כולו, כולל הצורך להימנע ממתן טובות הנאה בלתי מוצדקות במקרקעין לאחרים".

השימוש בקרקע ציבורית כאמצעי תשלום פסול כיוון שיש בו משום שיעבוד של מוצר ציבורי שהוא נכס הכלל לטובת פרטים או מגזרים מסוימים תוך קיפוח שאר בעלי הזכויות בקרקע. הערך האמיתי של הקרקע כולל בתוכו שורה של ערכים והנאות לציבור אשר אינן ניתנות לכימות כלכלי. עולה מכך שהעברת הקרקע מידי הציבור לידיים פרטיות לעולם איננה יכולה להעריך נכונה את הערך האמיתי של הקרקע ואת גודל הנזק שנגרם בכך לציבור. פיצוי כספי לעומת זאת ניתן לכימות חד ערכי ואין בו מימדים נסתרים. גם מבחינת הפרט והמגזר המפוצה זהו הסדר ראוי והוגן שכן הפיצוי שקול באופן ברור כנגד הערכים עליהם רוצה המדינה לפצות. הפרט יכול לעשות בפיצוי הכספי כעולה על רוחו ובכלל זה לרכוש קרקע או דיור במקום בו יחפוץ אם בעצמו או באמצעות התארגנות מגזרית. יש לציין כי כפי שנבדק ונמצא במהלך ההערכות לפינוי חבל עזה ועל פי נתוני מנהל התכנון, אין כלל מחסור באפשרויות דיור ומגורים ביישובים קיימים ומתוכננים והדבר נכון גם לגבי האפשרות לפינוי יישובים ביהודה ושומרון. זאת ועוד, יישובים חדשים מטבע הגדרתם לעולם יגזלו שטחים פתוחים בעוד שפתרונות במסגרת יישובים קיימים ומתוכננים ימנעו את הבזבוז במשאב הקרקע הנדיר.

4.6. הגדרה מוקדמת ומובנית של השטחים הפתוחים הערכיים וחיובות השמירה על ערכיהם - יש לזרז ולחזק את איסוף המידע ואת ההגדרה של השטחים הפתוחים הערכיים בהתאם ולהעניק להם מעמד מוגן דיו כדי למנוע את השימוש בהם כאמצעי תשלום במשא ומתן עם מגזרים כאלה ואחרים בחברה ובמשק.

6. בג"צ 244/00 עמותת שיח חדש למען השיח הדמוקרטי ואח' נגד שר התשתיות הלאומיות ואח', פ"ד נו (6) 25.

4.7. חיזוק התמיכה הציבורית בשמירה על השטחים הפתוחים - נוכח הנטייה הקיימת עדיין לדרישה והענקה של זכויות בשטחים פתוחים במהלך משא ומתן של מגזרים בחברה ובמשק עם המדינה יש להגביר את המאמצים להשיג הכרה בייעוד שטחים אלה כנכס של כלל הציבור ולהגביר את מעורבותו של הציבור בשמירה עליהם.



פרק ג' הפן הכמותי: שינויי ייעוד של שטחים פתוחים לסוגיהם

חלק זה של המסמך מתמקד בפן הכמותי של השמירה על השטחים הפתוחים, דהיינו בהיקפים של שינויי הייעוד של שטחים פתוחים לפיתוח במהלך שנת 2005.

יש להדגיש ולומר כי הפן הכמותי, על אף חשיבותו, אין בו כשלעצמו כדי לאפשר להסיק מסקנות לגבי מצב השטחים הפתוחים.

נקודה מרכזית היא שאלת המיקום של אותם שטחים ששונה ייעודם ופריסתם במרחב. כך למשל, אין דינה של הפשרת קרקע להרחבת יישוב קיים, כדין הקמת נקודת פיתוח חדשה, על התשתיות הנלוות לה. כל נקודת פיתוח חדשה, ולו מוגבלת בהיקפה, יוצרת קווי מגע רבים חדשים עם המרחב הפתוח, ולמעשה יוצרת "הילת פיתוח" חדשה בשטח בלתי מופר. נקודת פיתוח חדשה, כמו גם קו תשתית - קוטעת ומבתרת את מרחב השטח הפתוח, ואת השפעתה השלילית לא ניתן לאמוד רק בספירת מספר הדונמים שהיא גורעת מיתרת המרחב הפתוח, אלא יש לאמוד את השפעתה תיפקודו של השטח כמרחב פתוח מבחינה נופית וסביבתית.

כמו כן, ניתוח זה אינו מבטא במלואו את סוג השטח ששונה ייעודו ומידת רגישותו. אמנם ניתן להניח כי גריעת שטח המיועד לשמורת טבע היא בדרך כלל גריעה של שטח בעל רגישות סביבתית גבוהה, וכך גם שטחי יער לשימור ויער טבעי לטיפוח, אך לעיתים גם גריעות אלו נעשות במסגרת תכנון, תוך ביצוע חילופי שטחים.

למרות הסתייגות מהותית זו, בחרנו להביא כמה נתונים מרכזיים לגבי שינויי ייעוד של שטחים פתוחים במהלך שנת 2005, שכן למרות מגבלות המידע, במבט רב שנתי ניתן ללמוד מהם על תהליכים ומגמות בנושא שמירת השטחים הפתוחים.

1.ג הפן הכמותי - עיקרי הממצאים ומסקנות:

העדר מעקב מספק אחר מצב השטחים הפתוחים

למעט המעקב המדוקדק והבהיר שנערך אחר היערות בקק"ל, קיים חסר רב במידע זמין על מצב השטחים הפתוחים. כך למשל אין מידע מסודר על היקף הגריעות והתוספות שנערכו בשטחי שמורות הטבע בישראל לאורך השנים. המבקש לדעת כמה מתוך השטחים המסומנים בתמ"א 8 - נגרעו ממנה במהלך השנים, ומנגד - כמה שטחים התווספו - יגלה כי נתונים אלו אינם בנמצא, ונדרשת עבודת איסוף בכדי ללקטם ולעבדם.

ראוי שייערך תיעוד ומעקב מסודר אחר מצב השטחים הפתוחים, כשם שקק"ל עורכת מעקב כזה אחר המצב ביערות. מעקב כזה ראוי שיתייחס גם למדד הרצף של השטחים הפתוחים ולא יתמקד בחשבונאות בלבד. המחסור בתיעוד ובמעקב בולט במיוחד בעבודת הולקחש"פ והוא פוגע ביכולת הוועדה לקבל החלטות שקולות וראויות (מחסור זה והמלצות להתגברות עליו צוינו בצורה מפורטת כתיק כלי במסמך "מדיניות וכלים לשמירה על שטחים פתוחים" שהוכן ע"י גורמי הסביבה ב 2003). התיעוד והמעקב צריכים להתנהל אצל הגורמים הרלוונטיים ובהם הוועדה לשמירת קרקע חקלאית ושטחים פתוחים, רשות הטבע והגנים, מינהל מקרקעי ישראל - והחומר חייב להיות זמין ופתוח לציבור בשקיפות מלאה.

קידום שטחים להכרזה

כפי שניתן לראות בטבלה מס' 5, קודמו במהלך שנת 2005 שטחים נרחבים להכרזה, בעיקר במחוז הדרום. הליך של הכרזה על שטח כגן לאומי או שמורת טבע הוא המהלך המקנה את רמת ההגנה הסטוטוטורית הגבוהה ביותר על שטח פתוח ככזה, ולכן למהלך זה של קידום שטחים להכרזה יש חשיבות גדולה מבחינת שמירת השטחים הפתוחים בישראל.

גריעת שטחי שמורות

ממעקב אחר גריעות שנעשו בשטחים המוגנים עפ"י תמ"א 8 עולה כי חלק ניכר מהן נעשה במחוז הצפון, ובעיקר לצורכי הרחבות יישובים. הדבר תואם את המתרחש בגריעת שטחי יער. עם זאת, בחלק גדול של המקרים נערכים חילופי שטחים (גריעה תמורת תוספת שטח אחר), כך שסך השטח הכולל של השמורה נשמר, ולעיתים גם גדל.

גריעת שטחי יער

בשנת 2005 נגרעו מתמ"א 22 סה"כ 1,421 דונם, שהם 0.09% משטחי היער בתכנית. בינוי לצרכי הרחבות מגורים באזור הכפרי מהווה עדיין במצטבר את הסיבה המרכזית למתן ההקלה, והגורם בעל שיעור הפגיעה הגבוה ביותר בשטחי תמ"א 22, הן מבחינת מספר התכניות והן מבחינת כמות השטח המהווה הקלה. עיקר שינויי הייעוד הללו נעשו במחוז הצפון (79%). קק"ל עורכת מעקב קפדני אחר שינויי הייעוד בשטחי היער, מה שמאפשר בקרה שוטפת, בהירה ומדויקת.

שינוי ייעוד של קרקע חקלאית ושטחים פתוחים

כמו בשנים קודמות, עיקר שינויי הייעוד מקרקע חקלאית נעשו לייעודים של שמורות טבע או שינוי מייעוד לייעוד - סה"כ 194,430 דונם מתוך 220,899 דונם ששונה ייעודם.

מתוך השטח שייעודו שונה לפיתוח (כ־26,000 דונם) - בולטים שינויי הייעוד במחוזות הצפון והדרום, כאשר עיקר השינוי הוא למגורים. נתון מעניין הוא תחנות הדלק: בשנת 2005 אישרה הולקחש"פ 92 דונם לתחנות דלק, וסירבה ל־29 דונם. בנקודה זו ניכר שינוי במדיניות הולקחש"פ - מאישור גורף של תחנות תידלוק במרחב הפתוח, להחלת עקרונות של פיתוח צמוד דופן והימנעות מפגיעה בשטחים הפתוחים, עקרונות המעוגנים כיום בתמ"א 35 ובתמ"א 18.

הסכם רט"ג קק"ל

כפי שניתן לראות בטבלה מס' 6, חלק מהגרועות משטחי שמורות לפי תמ"א 8 נעשה למטרות יער וייעור. גרועות אלו נערכות במסגרת הסכם שנחתם בין רשות הטבע והגנים לבין הקרן הקיימת לישראל בעניין חלוקת האחריות על שטחים שהיו שנויים במחלוקת בין שני הגופים. על פי ההסכם מועברים שטחי יער ערכיים הנכללים בתמ"א 22 ומצויים באחריות הקק"ל, למעמד של שמורות טבע ולאחריות רט"ג, ובתמורה מועברים שטחים ממעמד של שמורות טבע לתמ"א 22.

ככלל אין בהעברת השטחים ממעמד אחד לשני פגיעה בשטחים הפתוחים, שכן בצד החלשת מעמדם של שטחים שעברו ממעמד של שמורת טבע למעמד של יער, יש שיפור בהגנה על שטחים בהיקף רחב שעברו ממעמד של יער למעמד של שמורה. עם זאת יש מקום לציין שמהלך מהותי ועקרוני מסוג זה ראוי היה שהשיקול וההחלטה לגביו יתקיימו ע"י גורם ממלכתי ציבורי ומקצועי המופקד על קביעת מדיניות (דוגמת מועצת גנים לאומיים ושמורות טבע) ולא במסגרת של משא ומתן וחלוקת נכסים בין הגורמים המופקד בפועל על החזקת השטחים וניהולם אשר באופן טבעי מייצגים אינטרס מוסדי.

בנוסף, חלוקת השטחים איננה בהכרח הפתרון היחיד והנכון לישב את המחלוקת שהתגלעה בין רט"ג לקק"ל. ייתכן שבשיקול כוללני ובלתי מוסדי ניתן היה להגיע להסדר שימנע את הצורך לוותר על שטחי שמורות טבע המעניקים הגנה מירבית לשטחים הפתוחים. ניתן היה למשל לקבוע חלוקת אחריות ביצועית בשטחים בין הגורמים במקום להעביר שטחים ממעמד של שמורה למעמד של יער. גם במקרה זה הועמדו מועצת גנים לאומיים ושמורות טבע ומוסדות התכנון בפני עובדה מוגמרת בדמות הסכם חתום שקשה היה לשנותו.

הסכמות עם רשויות מקומיות - המעבר מתמ"א 8 להכרזה על שמורת טבע וגן לאומי מחייב הכנה ואישור של תכנית מפורטת, ומשום כך מחייב תהליך ההכרזה השגת הסכמה של הרשות המקומית לתכנית לקראת הגשתה לוועדה המקומית, המנוהלת ע"י הרשות המקומית. השגת ההסכמה היא תהליך קשה הכרוך במו"מ ממושך ובדרישות לויתורים.

במקרים רבים הוביל תהליך ההידברות עם הרשויות המקומיות להישגים חשובים בקידום שמורות טבע, כאשר נגרעו שטחים שערכם וחשיבותם לשמירת הטבע והנוף נמוכים תמורת תוספת של שטחים ערכיים. במקרים אחרים, בראשם התכנית ליישוב מיכל, שלמרבית השמחה נדחתה בסופו של דבר - התחייבה רשות הטבע והגנים להסכמה על גריעת שטח מהשמורה, תוך העמדת מועצת גנים ושמורות ומוסדות התכנון במצב בלתי סביר של מתח הפוגע שלא לצורך בשמירת השטחים הפתוחים.

בכדי להימנע ממצבים כאלו יש להבטיח כי כל מו"מ עם רשויות מקומיות ייערך על בסיס בחינה מקצועית ממצה, מובנית ושקופה למוסדות הרשות ולציבור שתנחה את המו"מ, ותוך הקפדה על תהליך הקבוע בחוק לגריעת שטחי שמורה: אישור מוסדות התכנון לאחר היוועצות עם מועצת גנים ושמורות.

2.2 שטחי יער לפי תמ"א 22

כל הנתונים בפרק זה הם מתוך תכנית מתאר ארצית ליער ולייעור, תמ"א 22, תכנית מעקב ובקרה 2005 - 1995, אגף תכנון ואסטרטגיה, באדיבות פנחס כהנא, מנהל אגף תכנון מתארי בקרן קיימת לישראל.

יש להדגיש כי כל הנתונים שלהלן אינם מתייחסים להעברה של תשתיות ביערות, המותרת על פי תמ"א 22, ולפיכך אינה מחושבת כהקלה. זאת למרות שבמקרים רבים העברת התשתיות מהווה פגיעה בפועל ביער.

טבלה מס' 1: סך השטח (בדונמים) המהווה גריעה מתמ"א 22 - במהלך שנת 2005, ומצטבר עד 2005

מחוזות	סה"כ שטח בתמ"א 22	סה"כ שטח ששונה ייעודו במהלך שנת 2005	שיעור השינוי (אחוזים) בשנת 2005	סה"כ שטח ששונה ייעודו מצטבר עד 2005	שיעור השינוי (אחוזים) מצטבר עד 2005
צפון	518000	526	0.10%	7110	1.37%
חיפה	119000	503	0.42%	711	0.60%
מרכז	102000	156	0.15%	1271	1.25%
ירושלים	205000		0.00%	1612	0.79%
דרום	660000	236	0.04%	3626	0.55%
סה"כ	1604000	1421	0.09%	14330	0.89%

במחוז ת"א ישנם 2,000 דונם של יער בתמ"א 22, בעיקר נטיעות בגדות נחלים. מאז אישור התכנית לא נגרעו שטחים משטחי יער במחוז ת"א.

מספר התכניות המהוות הקלה מתמ"א 22

עד סוף שנת 2005 אושרו 239 תכניות הפוגעות ביערות. 54% מהם במחוז הצפון.

בשנת 2005 48% מהתכניות היו במחוז הצפון.

בהשוואה ל-2004, יש עליה במספר התכניות שאושרה בהם הקלה מתמ"א 22, 19 בשנת 2004 ו-25 בשנת 2005.

טבלה מס' 2: התפלגות השטחים (בדונמים) שנגרעו לפי סוג היער, בשנת 2005 ומצטבר עד 2005

סוג יער	צפון	חיפה	מרכז	י"ם	דרום	סה"כ גריעה ליער מצטבר 1995-2005	סה"כ גריעה לסוג יער - 2005
יער נטע אדם קיים	186	213	10		4	6367	413
יער פארק קיים	2				5	565	7
יער לשימור	86	290			176	2770	552
יער פארק חופי						149	
יער נטע אדם מוצע	25		56		33	824	114
יער פארק מוצע	65				18	1844	83
יער טבעי לטיפוח	162					1634	162
נטיעות בגדות נחלים			90			174	90
סה"כ	526	503	156		236	6367	1421

ייעודים שהחליפו את ייעודי תמ"א 22

בינוי לצרכי הרחבות מגורים באזור הכפרי מהווה עדיין במצטבר את הסיבה המרכזית למתן ההקלה, והגורם בעל שיעור הפגיעה הגבוה ביותר בשטחי תמ"א 22, הן מבחינת מספר התכניות והן מבחינת כמות השטח המהווה הקלה - 45% ממספר התכניות, ו- 46% מהיקפי השטחים.

בשנת 2005 מתוך 660 ד' שטחי יער בתמ"א 22 שיועדו לבינוי עירוני וכפרי, 520 ד' הם במחוז הצפון - 79%. עד כה נגרעו מתמ"א 22, 2241 ד' לייעוד תעשייה, 33% מזה (728 ד') בשנת 2005.

טבלה מס' 3: סה"כ השטח (בדונמים) שנגרע מתמ"א 22 בדרך של הקלה, בחלוקה לפי ייעודים, בשנת 2005 ומצטבר 1995-2005

סיבות להקלה	צפון	חיפה	מרכז	ירושלים	דרום	סה"כ - 2005	סה"כ - מצטבר 2005-1995
בינוי עירוני	279		70			349	3534
בינוי כפרי	241	60	10			311	6228
תעשייה		443	76		209	728	2241
תיירות					27	27	394
מוסד	6					6	209
תשתיות							657
מחצבה							743
שמורת טבע וגן לאומי							274
סה"כ	526	503	156		236	1421	14330

3.2 שמורות טבע וגנים לאומיים

כאמור, המידע בנושא המעקב אחר שטחי השמורות והגנים הוא מידע חסר, ורובו אינו מרוכז. הנתונים שלהלן הם משני מקורות: מועצת גנים לאומיים ושמורות טבע - סיכום פעילות המועצה לשנת 2005, המשרד לאיכות הסביבה, וכן נתונים ממינהל התכנון לגבי שטחים שקיבלו הקלה מתמ"א 8 במהלך שנת 2005.

1. מועצת גנים ושמורות

מועצת גנים לאומיים ושמורות טבע פועלת מתוקף חוק גנים לאומיים ושמורות טבע ומתוקף חוק התכנון והבניה. על פי חוק גנים ושמורות מוסמכת המועצה להחליט על הכרזה וגריעה של שמורות טבע וגנים לאומיים ועליה לייעץ לשר הפנים ולשר לאיכות הסביבה ולממשלה בכל הנוגע לביצועו של חוק זה. על פי חוק התכנון והבניה חלה חובה על המועצה הארצית לתכנון ולבניה ועל שאר מוסדות התכנון להיוועץ במועצה בכל הנוגע לייעוד ובעיקר לגריעה של שטחי שמורות, גנים ואתרים לאומיים.

לכן, החלטות המועצה הן חלק מהליך התכנון על פי חוק גנים לאומיים ושמורות טבע ועל פי חוק התכנון והבניה. מועצת גנים לאומיים ושמורות טבע התכנסה בשנת 2005 ל-5 ישיבות, ודנה ב-45 תכניות, רובן הגדול - 31 מתוך 45 - הן ממחוזות חיפה והצפון. בנוסף, קיימה המועצה 4 דיונים עקרוניים בנושאים: הסכם רט"ג-קק"ל, רציפות שטחים פתוחים, תיק אתר - תכנית מימשק לשמורת טבע ולגן לאומי, וכן בנושא אתרי מורשת.

קידום להכרזה של שמורות טבע וגנים לאומיים

שמורות טבע וגנים לאומיים יכולות לקבל הגנה מכוח שני חוקים עיקריים: חוק התכנון והבניה, וחוק גנים לאומיים ושמורות טבע. שמורה או גן לאומי המתאשרים במסגרת תכנית מתאר מקבלים מעמד של שמורה/גן מאושרים. בכדי לשנות את ייעודם - נדרש שינוי של התכנית (ע"י מוסדות התכנון בהתייעצות עם מועצת גנים לאומיים ושמורות טבע). רמת הגנה גבוהה יותר היא באמצעות הכרזה מכוח חוק גנים לאומיים ושמורות טבע. שמורה מוכרזת רק לאחר שיש לגביה תכנית מאושרת, ולאחר ששר הפנים חתם על ההכרזה. כאשר שמורה/גן מוכרזים יש לרשות הטבע והגנים את מלוא הסמכויות המוקנות לה בחוק. בכדי לשנות ייעוד של שטח שהוכרז נדרש ביטול הכרזה על ידי מועצת גנים ושמורות טבע וכן נדרשת החלטה של וועדת הפנים ואיכות הסביבה של הכנסת.

טבלה מס' 4: הוספה וגריעה משמורות טבע (בדונמים) בחלוקה לפי מחוזות - 2005

מחוזות	הוספה	גריעה
שמורות טבע	דרום/אילת	4,000
	מרכז	6
	צפון/חיפה	13,459
	סה"כ	17,465
גנים לאומיים	דרום/אילת	25,700
	מרכז	1,198
	צפון/חיפה	453
	סה"כ	1,651
שמורות נוף ואתרי מורשת	דרום/אילת	
	מרכז	39
	צפון/חיפה	1,297
	סה"כ	1,336

טבלה מס' 5: קידום שטחים להכרזה כשמורות וגנים

מחוז	שמורת טבע	שטח כולל (בדונמים)
דרום	נחלים גדולים 1	27,440
	נחלים גדולים 2	50,570
	נחלים גדולים 3	43,485
	צוקי שיירות	141,000
	הר הנגב הרחבה 1	16,860
	הר הנגב הרחבה 3	28,558
	עשור	100,000
צפון	כלח גלים	571
	עיינות פחם	512
מחוז	גנים לאומיים	שטח כולל (דונמים)
דרום	גן הפסלים	25,700
צפון	ברעם	7

מקור: דפנה גימון, המשרד להגנת הסביבה, רכזת מועצת גנים לאומיים ושמורות טבע.

2. גריעות מתמ"א 8

תמ"א 8 היא תכנית המתאר הארצית לשמורות טבע וגנים לאומיים הקיימת מתוקף חוק התכנון והבניה. מאז אושרה בשנת 1983 נעשו תוספות וגריעות משטחים המוגדרים כשמורת טבע בתכנית. להזכיר, בכדי להשלים הליך של הכרזה על פי חוק גנים לאומיים ושמורות טבע של שמורת טבע או גן לאומי יש להכין ולאשר תכנית מפורטת. במעבר מהרובד התמ"א לרובד המפורט יש במקרים רבים שינויים כתוצאה מהתאמת קנה המידה, הערכה מחודשת בדבר גבולות השטח השמור או הסכמים הנעשים עם מוסדות התכנון המקומיים.

למרבה הצער אין מעקב מסודר אחר מכלול השינויים שנעשו בתמ"א 8 עם השנים. להלן טבלה המפרטת את ההקלות שניתנו מהתכנית בשנת 2005 במועצה הארצית ובוועדה לנושאים תכנוניים עקרוניים של המועצה הארצית (ולנת"ע), וכן הקלות משמורות וגנים המסומנים בתכניות המחוזיות (נמצאו הקלות ספורות כאלו). זאת עפ"י מידע שהתקבל ממזכירות מינהל התכנון, וכן סקירה של כל הפרוטוקולים משיבות המועצה הארצית והולנת"ע משנה זו. הטבלה שלהלן לא כוללת את סקירת ההקלות מתמ"א 31, למשל של בנייה בשטח משאבי טבע.

יש להדגיש כי קיימת חפיפה בין ההקלות הניתנות ע"י המועצה הארצית, לבין החלטות מועצת גנים ושמורות (המייצגת למוסדות התכנון).

טבלה מס' 6: גריעות משטחי שמורות לפי תמ"א 8 (ההחלטות של הולנת"ע אלא אם נכתב אחרת)

שם ומס' תכנית	תאריך	מהות הבקשה והחלטה
מחוז הצפון		
ג/13801 תדלוק הולידיי אין	18.1.05	גריעה מגן לאומי חמת טבריה, התכנית מתבססת על מבנה קיים. אושרה גריעה של 7.7 דונם.
ג/12279 שינוי תקנוני קיבוץ גניגר	18.1.05	גריעת שטחים משטח שמורת נוף "רכסי נצרת". הגריעה אושרה.
ג/14494 תמ"מ 2/44 יפיע - הרחבת היישוב	8.3.05	גריעת שטח שמורת נוף לצורך הרחבת היישוב. לא התקבלה החלטה שכן נדרש דיון במועצת גנים לאומיים ושמורות טבע.
תמ"מ 2/49 הרחבת היישוב אל-שאגור	22.3.05	גריעת 1,100 דונם שמורת נוף לפי תמ"מ 2, 1801 דונם שמורת טבע לפי תמ"מ 2. תתקבל עמדת מועצת גנים.
ג/13445 מתחם יער גבעת המורה	14.6.05	גריעת שטח משמורת טבע מוכרזת ושמורת נוף למטרות יער. הגריעה אושרה.
ג/13710 יערות פארק גורן	14.6.05	גריעת 692 דונם משמורת טבע לפי תמ"א 8 למטרות יער, בהתאם להסכם רט"ג-ק"ל. הגריעה אושרה.
ג/13565 מתחם יער כברי	14.6.05	גריעת 146 דונם משמורת טבע נחל כזיב לטובת יער, בצמוד לדרך נופית המנוהלת ע"י ק"ל. הגריעה אושרה.
ג/13616 ג/13353 שמורות טבע נ. חרוד מזרח ונ. חרוד מערב	28.6.05	גריעה והוספה של שטחים לתמ"א 8 עבור גן לאומי בית שאן, שמורת טבע גאון הירדן, שמורת טבע נחל הקיבוצים, שמורת טבע הגלבוש וגן לאומי מעיין חרוד.
ג/13449	12.7.05	מתחם יער קריית אתא

שם ומס' תכנית	תאריך	מהות הבקשה והחלטה
ג/13903 מושב שפר	11.10.05	גריעת 6 דונם משמורת טבע הר מירון הוחלט לשוב ולדון.
ג/13450 יער ברעם מלכיה	11.10.05	גריעת 136 דונם למטרות שמורת טבע. הגריעה אושרה.
ג/15091 קיבוץ ראש הנקרה	11.10.05	גריעת 100 דונם מגן לאומי ראש הנקרה הגריעה אושרה.
ג/14001 יערות עין דור	8.11.05	גריעת 130 דונם משמורה לשטח חקלאי. הגריעה נדחתה, ניתן לייעד לשטח חקלאי מבלי לגרוע את השטח.
ג/14610 שמורת טבע נחל תבור	8.11.05	הרחבת שמורת נחל תבור והעברת תשתיות ברצועת הגז הטבעי. ההרחבה וההקלות אושרו.
ג/14476 יער רזים ונחל לימונים	13.12.05	גריעת 83.4 דונם משמורת טבע הר מירון למטרות יער. הגריעה אושרה.
ג/14729 קבר יתרו	20.12.05	גריעת 34.5 דונם מגן לאומי קרני חיטין לפי תמ"א 8 והוספת 37.3 לגן הלאומי. הגריעה אושרה.
תמ"מ 2/49 הרחבת היישוב אל-שאגור	4.5.05 מליאת המועצה	אימוץ החלטת הולנת"ע (22.3.05)
יפיע ג/14494 תמ"מ 2/44	10.5.05 מליאת המועצה	גריעת שטח של 118 דונם משמורת נוף לפי תמ"א 8. הגריעה אושרה

מחוז חיפה

ג/1273/זב/כ	12.7.05	מתחם יער קריית אתא
חפאג/1310 קרית ספורט	8.11.05	גריעת 130 דונם מגן לאומי פארק הכרמל להקמת קריית ספורט לעדה הדרוזית. הגריעה אושרה. טרם ניתן אישור מועצת גנים.

מחוז המרכז

נת/2/396 הרחבת מכון וינגייט	28.6.05	גריעת 6 דונם שמורת טבע מוכרזת נחל פולג, ו-10.5 דונם מגן לאומי חוף השרון, וכן גריעות משטחי שמורת טבע ושמורת נוף לפי תמ"מ 3/21. הולנת"ע החליטה לאמץ את המלצת מועצת גנים ושמורות בדבר החלפת שטחים בין שמורת הטבע והמכון: לאשר גריעה משמורת טבע מוכרזת בצפון נחל פולג, ולהרחיב השמורה בצפ"מע'. לא לאשר גריעה משטח הגן הלאומי שכן השימוש המבוקש אינו סותר את ייעוד השטח כגן לאומי.
--------------------------------	---------	---

מחוז הדרום

ד/279/02/6 דרך שומריה - שקף	25.1.05	הקלה לפי תמ"א 8 - העברת תוואי דרך בתחום שמורת נוף. ההקלה אושרה ברוב קולות.
גן לאומי אשקלון 4/160/101/02	14.6.05	גריעה של 654 דונם מחלקו הצפוני של הגן הלאומי המוכרז למטרות מגורים, והוספה במקביל של 1037 דונם של שטחי חולות בחלק הדרומי. ההקלה אושרה.
177/03/12 בקעת תמנע	13.12.05	הוספת שימוש שאינו מופיע בתמ"א 8 למתקן ודרך גישה למט"ש בשטח אתר תיירות ונופש בבקעת תמנע. ההקלה אושרה.

4.2 קרקע חקלאית ושטחים פתוחים

טבלה מס' 7

הוועדה לשמירה על קרקע חקלאית ושטחים פתוחים - שינוי ייעוד מקרקע חקלאית לייעודים אחרים (בדונמים) במהלך שנת 2005

סה"כ מחוזי	שינוי ייעוד לבנייה	שינוי לשטח פתוח או מיעוד לייעוד	סך הכל	מגורים ברוטו	תעשייה	מסחר	תיירות	תחנות דלק	לאומיים	שמורות טבע וגנים	שימושים חקלאיים	שינוי מיעוד לייעוד	מתקן הנדסי	כריה וחציבה
סה"כ	26,155	194,430	220,899	18,902	1,765	425	459	92	144,501	1,843	41,159	5,192	1,668	
דרום	9,446	161,188	170,915	4,086	324	113	43	6	124,734	233	34,129	4,644	27	
חיפה	1,646	1,950	3,602	1,610	15	0	5	17	940	0	784	44	0	
ירושלים	486	525	1,012	745	38	0	0	0	21	119	50	0	0	
מרכז	2,950	553	3,513	912	958	43	0	59	98	20	194	142	189	
צפון	9,696	27,083	36,798	8,512	264	217	411	5	18,708	1,471	4,496	348	1,452	
תל אביב	1,928	3,130	5,058	3,036	166	53	0	4	0	0	1,505	14	0	

שטח תכניות שסורבו (בדונמים) לפי ייעודים עיקריים - שנת 2005

שטח	ייעוד מבוקש
0	תעשייה
0	מסחר
81	תיירות
177	מגורים ברוטו
29	תחנות דלק
0	שמורות טבע וגנים לאומיים
0	שימושים חקלאיים
7	שינוי מיעוד לייעוד
0	מתקן הנדסי
0	כריה וחציבה
294	סה"כ

מקור: הוועדה לשמירת קרקע חקלאית ושטחים פתוחים.

מקורות

בג"צ 244/00 עמותת שיח חדש למען השיח הדמוקרטי ואח's נגד שר התשתיות הלאומיות ואח', פ"ד נו (6) 25.

דו"ח מבקר המדינה 55ב', לשנת 2004

מזור אדם, הפרישה המרחבית והתשתיות כגורמים לצמיחה, יוני 2001.

נחמיאס דוד וערן קליין, חוק ההסדרים: בין כלכלה לפוליטיקה, המכון הישראלי לדמוקרטיה, 1999.

אתרי אינטרנט:

משרד ראש הממשלה: <http://www.pmo.gov.il/pmo/archive/decisions>

המשרד להגנת הסביבה: www.sviva.gov.il

משרד הפנים: www.pnim.gov.il

מינהל מקרקעי ישראל: www.mmi.gov.il

שנתון סטטיסטי לישראל: www.cbs.gov.il

נספח מס' 1: החלטות הממשלה הנסקרות בדו"ח זה

טבלה מס' 8: החלטות הממשלה הנסקרות בדו"ח זה - עיקרי הדברים

מס' החלטה, נושא ותאריך	עיקרי ההחלטה
החלטות בעלות תרומה חיובית ניכרת לשמירה על השטחים הפתוחים	
החלטה 3562 פארק איילון 20.4.05	<p>א. לאור ההכרה בחשיבות הלאומית הרבה שיש לשמירה על השטחים הירוקים, מברכת הממשלה על אישור תוכנית המתאר המחוזית תמ"מ 3/5, שעניינה הקמת פארק איילון אשר ישמש כ"ריאה ירוקה" במטרופולין תל-אביב ויועד לתועלת כלל הציבור למטרות פנאי ונופש, לדור זה ולדורות הבאים.</p> <p>ב. להטיל על צוות בינמשרדי בראשות משותפת של מנכ"לית המשרד לאיכות הסביבה ומנכ"ל משרד הפנים ובהשתתפות נציגי משרד ראש הממשלה, משרד הפנים, המש' לאיכות הסביבה, משרד המשפטים, משרד האוצר, מינהל מקרקעי ישראל, נציג קק"ל, נציג עיריית תל-אביב-יפו ונציג מקרב השויות המקומיות שסביב הפארק, להמליץ לממשלה בתוך 3 חודשים בדבר מבנה ארגוני משפטי מתאים ובדבר תפקידי גוף מנהל.</p> <p>ג. להכין ולקדם תוכניות הדרושות להקמת פארק איילון ופיתוחו, באופן שיכלול, בין השאר, שטחים פתוחים לפעילות פנאי ונופש, שיקום הר הפסולת בחירייה, הקמת פארק המיחזור ושיקום נחל איילון ונחל שפירים, תוך הסדרת ניקוזם ואיגום מי שטפונות למניעת הצפה, באופן התואם את תמ"מ 3/5, ומשתלב בה תוך שיתוף פעולה עם הגופים הקיימים.</p> <p>ד. תפקיד הגוף המנהל, כאמור בסעיף ב' לעיל, יהיו בין השאר לשמר את שטח פארק איילון כשטח פתוח, באופן שיבטיח כי יהווה "ריאה ירוקה" לרווחת תושבי מדינת ישראל בכלל, ותושבי מטרופולין תל-אביב בפרט, ולנקוט אמצעים למניעת פעילות או שימושים העלולים לפגוע בייעודו ומטרות הקמתו. לתכנן להקים, לנהל ולשמר את פארק איילון בהתאם לתמ"מ 3/5 לשם פעילות נופש ופנאי, לתועלת כלל הציבור; לנהל את תקציב פארק איילון במשק כספים סגור ונפרד, שיתבסס על תרומות, הקצבות מתקציב המדינה וכן מהכנסות ממיזמים ההולמים את אופי המקום כפארק פתוח, בהתאם לתמ"מ 3/5;</p> <p>ה. להטיל על יו"ר מועצת מקרקעי ישראל להגיש לאישור המועצה הצעת החלטה בדבר הקצאת הקרקע הנדרשת לצורכי הפארק, לניהול הגוף המנהל עם הקמתו, בהתאם למתחם הקבוע בתמ"מ 3/5 למעט שטחי מקווה ישראל.</p> <p>ו. השתתפות תקציב המדינה בפיתוח פארק איילון בחמש השנים הקרובות תהייה ביחס של שקל תקציב מול שקל תרומה עד לתקרה של 10 מלש"ח לשנה. המקורות למימון השתתפות הממשלה יהיו מתקציב משרד הממשלה הנוגעים בדבר על פי סיוע בין מנכ"ל משרד ראש הממשלה לבין מנכ"לי המשרדים, באישור הממונה על התקציבים.</p>

עיקרי החלטה	מס' החלטה, נושא ותאריך
<p>הקמת חברה ממשלתית לתועלת הציבור בבעלות מלאה של המדינה שתפקידה לתכנן, לפתח, לנהל, לתאם ולתחזק את פארק איילון. הקמץ החברה היא לשם השגות המטרות הציבוריות בלבד, ולא לשם השאת רווחים. מטרת החברה, בין היתר: לפעול לתכנון, פיתוח, הקמה, ניהול ואחזקה של פארק איילון כשטח ציבורי פתוח (שצ"פ) ו"ריאה ירוקה" במטרופולין תל-אביב, שייועד לתועלת כלל הציבור למטרות פנאי ונופש, בהווה כמו גם לדורות הבאים. לפעול לעידוד השימוש בפארק איילון על-ידי כלל הציבור ולהפיכתו לנגיש לכל, ובכלל זה, ליזום, לקיים ולעודד פעילויות בתחום פארק איילון, בכפוף לתוכניות החלות על הפארק מעת לעת ולשימושים שהותרו על-פי דין. החברה לא תפעל למטרות נוספות. מבנה ההון של החברה ייקבע על-ידי מנהל רשות החברות הממשלתיות בהתייעצות עם הממונה על התקציבים במשרד האוצר. החברה לא תחלק רווחים לבעלי מניותיה. מקורות המימון: תקציב פארק איילון יתנהל כמשק כספי סגור ונפרד, שיתבסס על תרומות, עזבונות, מתנות, מענקים, הקצבות מתקציב המדינה, מרשויות מקומיות ומאיגוד ערים דן לתברואה, וכן מהכנסות ממיזמים ההולמים את אופי המקום כפארק פתוח לציבור ואת מטרות החברה, בהתאם לתוכניות החלות על שטח הפארק. לחברה יוקם דירקטוריון בן 12 דירקטורים. מביניהם תמונה וועדה שתהיה אחראית על הטיפול בקבלת תרומות, עזבונות, מתנות ומענקים, תוך התייחסות בין היתר לזהות התורם, ונושא ניגוד העניינים. לדירקטוריון תהיה מועצה שתייעץ לדירקטוריון לפי בקשתו, בכל העניינים הקשורים לניהול, שימור, פיתוח ואחזקה של פארק איילון, קידום וביצוע מטרותיה. בתקנון החברה ייקבע איסור על החברה לפעול לשינוי ייעוד מקרקעי הפארק בהתאם לתוכניות החלות עליו, כפי שיהיו מעת לעת, וכן ייאסר לתמוך בשינוי ייעוד שאינו עולה בקנה אחד עם קיומו של הפארק כולו כ"ריאה ירוקה" לטובת הציבור כולו.</p>	<p>החלטה 4416 הקמת חברה ממשלתית מנהלת לפארק איילון 20.11.05</p>
פיתוח הנגב והגליל	
<p>הקמת ו.שרים לפיתוח הנגב והגליל בראשות המשנה לרוה"מ. הוועדה תעסוק בכלל הסוגיות הנוגעות לנגב ולגליל ולפיתוחם. החלטה זו מבטלת החלטה קודמת (מס. 695 מיום 10.8.2003) בעניין מינוי ו. שרים לענין הקמת ישובים חדשים ופיתוח הישובים הקהילתיים בנגב ובגליל. רוח"מ מבהיר כי ועדת השרים לעניין פיתוח הישובים הכפריים והמרחב הכפרי בישראל, בראשות שר החקלאות ופיתוח הכפר, תפעל במסגרת סמכויותיה שנקבעו עם הקמתה וכי לשתי הוועדות כר נרחב לפעולה, כל אחת כל אחת במסגרת סמכויותיה, מבלי שתהיה התנגשות ביניהן.</p>	<p>החלטה 3107 - הקמת וועדת שרים לפיתוח הנגב והגליל 23.1.05</p>

עיקרי ההחלטה	מס' החלטה, נושא ותאריך
<p>להעביר למשרד ראש הממשלה ממשרד התשתיות הלאומיות את שטחי הפעולה: הרשות לפיתוח הגליל, הרשות לפיתוח הנגב.</p>	<p>החלטה 2994 - העברת סמכויות ושטחי פעולה - הרשויות לפיתוח הנגב והגליל 2.1.05</p>
<p>להנחות את רכבת ישראל בע"מ, בשיתוף גורמי התכנון להכין לקראת הדיונים הבאים בוועדת השרים לפיתוח הנגב והגליל פרוגרמה שתציג תכנית לחיבור עיר הבה"דים (בסיסי הדרכה), המתוכננת לקום בצומת הנגב ושדה התעופה נבטים לרשת מסילות הברזל."</p>	<p>החלטה 3490 פיתוח מסילות ברזל בנגב ובגליל 31.3.05</p>
<p>הקמת ועדת היגוי לעניין פיתוח הנגב והגליל</p> <ul style="list-style-type: none"> ● להטיל על ועדת ההיגוי לטפל ולעקוב אחרי פרויקטים הקשורים לפיתוח הנגב והגליל, שאושרו זה מכבר על ידי הממשלה, ושיאושרו בעתיד, וזאת בסיועם של אגף תיאום, מעקב ובקרה במשרד ראש הממשלה ונציג משרד המשנה לראש הממשלה. ● להטיל על ועדת ההיגוי לבחון באופן שוטף פרויקטים לצורך פיתוח הנגב והגליל, ולהמליץ בפני ועדת השרים לפיתוח הנגב והגליל על הפרויקטים שיש לקדם, וכן לבצע מטלות כפי שיוגדרו ויוטלו עליה על ידי ועדת השרים בהמשך להחלטות הממשלה בנושא פיתוח הנגב והגליל. ועדת ההיגוי תרכז את הטיפול בנושא פיתוח הנגב והגליל מול כל הגורמים הרלבנטיים לצורך תיאום והתווית מדיניות אחידה ומובנית בעניין פיתוח הנגב והגליל - בהתאם להחלטות הממשלה בנדון. ● להטיל על ועדת ההיגוי להכין ולהביא לאישור ועדת השרים, עד לחודש ספטמבר 2005, תכנית לאומית אסטרטגית לעשר השנים הבאות (2006-2015) לפיתוח הנגב והגליל, אשר יישומה יחל בשנת 2006, וזאת לאור החשיבות הרבה שהממשלה רואה בפיתוח הנגב והגליל, ולאור מחויבות הממשלה להקצות משאבים בסדר עדיפות גבוה לפיתוח הנגב והגליל. ● החזון שיעמוד בבסיס התוכנית הלאומית הינו פיתוחם, קידומם וביסוסם של אזורי הנגב והגליל, הצבתם במרכז מפת האינטרסים הלאומיים, הפיכתם לאזורים מושכי אוכלוסיה תוך שיפור איכות החיים הכוללת ופיתוח קהילה פעילה, איכותית ותורמת. התכנית הלאומית תתמקד, בין היתר, בתחומים הבאים: תעשייה ותעסוקה, ויצירת תנאים תומכים לכך; הקמת מערכת חינוך ומערכת השכלה גבוהה איכותית; שדרוג ופיתוח התשתיות הפיזיות, לרבות הקמת מערכת כבישים ומסילות ברזל שיאפשרו תנועה מהירה בין הפריפריה לבין המרכז; פיתוח התיירות, ויצירת תנאים תומכים לכך; בנין קהילה חזקה וטיפוח מנהיגות מקומית; ופתרונות מגורים ואיכות חיים ויצירת תנאים תומכים לכך. ● לצורך יישום התכנית הלאומית כאמור החל משנת 2006, להטיל על יושבי ראש ועדת ההיגוי והממונה על התקציבים במשרד האוצר בתיאום עם משרדי הממשלה הנוגעים בדבר, להכין עד למועד הדיון בממשלה בנושא יעדי התקציב לשנת הכספים 2006, מסגרת תקציב שתועמד לביצוע יעדי התכנית. 	<p>החלטה 3489 מינוי ועדת היגוי לעניין פיתוח הנגב והגליל 31.3.05</p>

מס' החלטה, נושא ותאריך	עיקרי החלטה
3650 נג 5 שלוחה צפונית ודרומית של כביש חוצה ישראל (כביש 6) וכבישי מע"צ מרכזיים בנגב ובגליל - סקירה ודיווח 2.6.05	להקים צוות בין-משרדי תחת סמכותו של שר התחבורה, אשר בראשו יעמוד מנכ"ל משרד התחבורה וישתתפו בו נציגי משרד ראש הממשלה, משרד המשנה לראש הממשלה ומשרד האוצר. הצוות הבין-משרדי יגבש תוכנית מפורטת לטיפול בכבישים הראשיים במרחבי הגליל והנגב על בסיס התוכנית שהוצגה על ידי משרד התחבורה בפני ועדת השרים לפיתוח הנגב והגליל, ויגיש אותה לשר התחבורה. שר התחבורה יציג את מסקנות הצוות הבין-משרדי בנושא כבישים ראשיים בגליל ובנגב בפני ועדת השרים בתוך 60 יום התוכנית תכלול ותפרט את רשימת הפרוייקטים, תקציבים לביצועם ולוח זמנים להתחלתם ולהשלמתם בין השנים 2005-2009, לפי סדרי עדיפויות, וכן תכלול התייחסות לתכנון של פרוייקטים נוספים, שאינם מיועדים לביצוע בתקופת החומש. התוכנית תכלול ותתייחס, בין היתר, לצירים הבאים: כביש 6 - חיבור לצפון ולדרום; כביש 90 - קרית שמונה-עמיעד; כביש 85 כרמיאל-עמיעד; כביש 65 - צומת גולני-נחל עמוד; כביש 77 - טבריה-המוביל-צומת ישי; כביש 70 - סומך-תמרה-אחיהוד-כברי; כביש 79 - קרית-נצרת; כביש 40 - מרחב באר שבע-צומת הנגב; כביש 31 - אשל הנשיא-להבים-ערד; כביש 35 - אשקלון-קרית גת - חיבור לכביש 6; כביש 232 - שדרות-צומת מעון."
החלטה 3968 עידוד פיתוח ושיווק אזורי תעשייה בפריפריה 24.7.05	להאיץ את פיתוחם ושיווקם של קרקעות לתעשייה ומסחר באזורי תעשייה הנמצאים באחריות משרד התעשייה המסחר והתעסוקה באזורי עדיפות לאומית א' ו-ב', כמשמעותם בחוק לעידוד השקעות הון, ואזור קו עימות.
תקציב המדינה לשנת 2006 (כל ההחלטות בסעיף זה מתאריך 9.8.05)	
החלטה 4156 הצעת תקציב המדינה לשנת 2006	להתאים את תקציבי המשרדים כפועל יוצא מהחלטות הממשלה שהתקבלו במסגרת דיוני התקציב לשנת 2006.
החלטה 4155 חקיקה ליישום ההחלטות	שר האוצר יכין ויגיש לוועדת שרים מיוחדת בראשות שרת המשפטים, ובהשתתפות שר האוצר, השר לאיכות הסביבה, השר לביטחון הפנים והשר במשרד ראש הממשלה, צחי הנגבי, הצעת חוק שבה ייקבעו תיקוני החקיקה הנדרשים ליישום ההחלטות שנתקבלו, וכן הצעות חוק נוספות הנחוצות ליישום החלטות שנתקבלו ושלא ייכללו בחוק האמור. הצעות החוק כאמור, יופצו להערות המשרדים זמן סביר מראש.
החלטה 4134 מימון פרויקטים של מערכות הסעת המונים	להטיל על שר האוצר להציע תיקון חקיקה לפיו, בהעדר הסכם אחר, על רשות מקומית שבתחומה עוברת מערכת הסעת המונים - תחוייב לשלם 15% מעלות מענק ההקמה של הפרוייקט או מהקמתו, הנמוך מביניהם, ורק עבור החלק העובר בתחום הרשות.

מס' החלטה, נושא ותאריך	עיקרי ההחלטה
החלטה 4120 הסרת חסמים בתחום התשתיות	תיקון חוק התכנון והבניה בכל הנוגע לתביעות פיצויים לפי ס' 197 א'. העלות של פינוי ובטל העתקה של נכס המצוי בתחום תכנית דרך מאושרת (הכוללת הוראות של תכנית מפורטת) - תחול במלואה על בעל מתקן התשתיות, אלא אם הסכימה הרשות בכתב אחרת.
החלטה 4107 סבסוד פיתוח תשתיות באזורי עדיפות לאומית	משרד הבינוי והשיכון יקבע מנגנון פיצוי אחיד לכל המגזרים, כנהוג בבניה עירונית. המשרד יסבסד הוצאות פיתוח לבניה חדשה ביוזמה פרטית ביישובי המיעוטים, על פי קריטריונים המפורטים בהחלטה (צפיפות והיקף יח"ד). קביעת סבסוד הוצאות פיתוח תשתית לבניה חדשה עבור חיילים משוחררים במיגזר הבדואי בצפון, במיגזר הדרוזי והצ'רקסי.
החלטה 4106 השקעה בתשתית לשדרוג מי קולחין	הקצאת 200 מליון ₪ נוספים בהרשאה להתחייב כסיוע מתקציב המדינה לחברות למתן שירותי מים וביוב שיוקמו במשותף ע"י מספר רשויות מקומיות, למטרת השקעות בתשתית המים והביוב. המענקים יינתנו בהתאם לכללים שייקבעו ע"י מנכ"ל מש' הפנים והממונה על התקציבים באוצר. קביעת מחיר לצרכן עבור קולחים בהשקיה ללא מגבלות. קרן השיקום וחידוש מערכות המים ברשויות המקומיות תהווה קרן לשיקום מערכות המים והביוב הפנים עירוניות. הקמת צוות לבחינה של שינויי חקיקה הנדרשים לשיפור הרגולציה על איגודי ערים לביוב באמצעות הסבתם לתאגידים. עבודות שדרוג מתקני הטיהור הקיימים יחל לא יאוחר מינואר 2007.
החלטה מס' 4103 קיצור וייעול הליכי תכנון ובניה	שינויים בחוק התכנון והבניה במטרה לפשט, ליעל ולקצר את הליכי התכנון והבניה: הרחבת סמכויות הוועדות המקומיות הגדרת מעמדו של מנהל מינהל התכנון צמצום בסמכויות הולחש"פ הקמת וועדת ערר מיוחדת לנושא פיצויים והיטל השבחה גביית אגרה בדבר היוועצות מוקדמת הקמת מנגנון בדבר בדיקת היתכנות מקודמת הקמת וועדת משנה מתמחות לטיפול מואץ בפרויקטים של התחדשות עירונית.
החלטה 4092 תכנית לפיתוח הנגב והגליל	בהתאם להחלטת ממשלה מס' 3489 בנושא גיבוש תכנית לאומית אסטרטגית לנגב והחלת יישומה בשנת 2006, ההחלטה מפרטת את היקפי התקציבים שיפנו המשרדים השונים לפיתוח הנגב תוכן תכנית אסטרטגית לפיתוח הגליל
החלטה מס' 4101 הקמת רשות מים	הקמת רשות מים ממשלתית, ברשות שר התשתיות הלאומיות, אשר תעסוק בניהול משק המים והביוב ותרכז א הסמכויות הרגולטיביות בתחום.
החלטה 4091 סדרי עדיפויות - מנועי צמיחה	לגבש תוכנית רב שנתית לפיתוח מערכת כבישים בינעירונית שתבוצע על-ידי החברה הלאומית לדרכים בישראל בע"מ - מע"צ בהיקף של לפחות 15 מיליארד ש"ח בהרשאה להתחייב. התוכנית המפורטת תובא לאישור ועדת השרים לענייני חברה וכלכלה בתוך 30 יום. להקצות למשרד התיירות תקציב לעידוד התיירות הנכנסת לישראל, תוך שימת דגש על אזור הנגב וירושלים"

עיקרי החלטה	מס' החלטה, נושא ותאריך
מדיניות מקרקעין	
<p>אימוץ עקרונות דו"ח גדיש, ולהטיל על משרדי הממשלה הנוגעים בדבר לפעול ליישומו, בין היתר בנושאים הבאים: מניעת החיכוך בין ממ"י לחוכרים בכל הנוגע לקרקע למגורים ולתעסוקה, חלוקה מחדש של האחריות לייזום תכנון מתארי, שיפור מנגנוני הפיתוח והשיווק, האצת הליכי ההסדר ורישום הזכויות במקרקעי ישראל, הסדרה מחדשת של מע' היחסים בין המדינה לקק"ל בכל הנוגע למדיניות מקרקעין ולניהול מקרקעי ישראל, הגדלת השקיפות ופישוט מדיניות המקרקעין ותהליכים במינהל, שינוי המבנה בארגוני של המינהל. על יו"ר מועצת מקרקעי ישראל להביא לאישור מועצת מקרקעי ישראל הצעת החלטה בדבר שינוי במדיניות הקצאת הקרקע ע"י המינהל.</p>	<p>החלטה 3759 רפורמה במקרקעי ישראל 19.6.05</p>
<p>בהמשך להחלטת הממשלה מיום 3759 מיום 19.6.05 בדבר הרפורמה במקרקעי ישראל, ועל מנת להתחיל את ביצועה של הרפורמה בהקדם, לקבוע בחוק הוראת שעה לחמש שנים בעניין הקלות בהעברת בעלות העברת בעלות במקרקעי ישראל שהוקצו למטרות מגורים בניה רוויה.</p>	<p>החלטה מס' 4102 צעדים משלימים לרפורמה במקרקעי ישראל 9.8.05</p>
<p>לאמץ את דו"ח הוועדה לבחינת הזכויות בחלקת המגורים ביישובים החקלאיים (בראשות קובי הבר) להטיל על יו"ר מועצת מקרקעי ישראל, ממלא-מקום ראש הממשלה ושר האוצר להביא לאישור מועצת מקרקעי ישראל, הצעת החלטה המעגנת את ההמלצות כאמור</p>	<p>החלטה 4571 זכויות חקלאים בחלקת המגורים ביישובים החקלאיים 11.12.05</p>
תחבורה	
<p>למנות וועדה בינמשרדית בראשות מנ"כ משרד רוה"מ, ולהטיל עליה להגיש תוך 30 יום תכנית מפורטת לקידום תכניות לביצוע פרויקטים בטיחותיים בתחום התחבורה. אישור תכנית רב שנתית בהיקף של 19 מיליארד ₪ לשנים 2006-2010 לתכנון, פיתוח, אחזקה, בטיחות וניהול התנועה של דרכים בינעירוניות בישראל באמצעות החברה הלאומית לדרכים. פיתוח הכבישים יהיה בכפוף להערכת הפרויקט ולבדיקת כדאיות כלכלית של כל פרויקט על פי נוהל פר"ת ומציאותו כדאי כלכלית בהתאם לבדיקה זו. בהערכת פרויקטים המצויים באזורי עדיפות לאומית בנגב ובגליל, יישקל השיקול הלאומי של פיתוח הנגב והגליל כמרכיב נוסף למרכיב הכלכלי, במגמה לאפשר ביצוע פרויקטים אלו, גם אם אינם עומדים במדדי הכדאיות הכלכלית.</p>	<p>החלטה 4568 ביצוע פרויקטים בטיחותיים בתחום התחבורה תכנית רב שנתית לתכנון, פיתוח, בטיחות ואחזקת תשתית הכבישים הבינעירוניים 11.12.05</p>

מס' החלטה, נושא ותאריך	עיקרי ההחלטה
תכניות מתאר ארציות	
<p>החלטה 3688 תכנית מתאר ארצית חלוקת לחופים ומימי חופין תמ"א 13 חוף מפרץ אילת. 5.6.05</p>	<p>לאמץ את החלטת המועצה הארצית בנושא תמ"א 13 לחופי מפרץ אילת - לאשר את התכנית. הפעילות החקלאית של גידול דגים בכלובים במפרץ אילת תיפסק בתוך 36 חודשים. הפסקת הפעילות תהיה בהדרגה, תוך צמצום כמות המזון הניתנת לדגים ב1/3 בכל שנה. צוות מנכ"לים יגבש מתכונת של סיוע שיאפשר הקמת מיזמים אשר יציעו תעסוקה חלופית לעובדים וסיוע לגורמים שייפגעו ישירות מסגירת חוות הדגים.</p>
<p>החלטה 3969 תכנית מתאר ארצית לתקשורת 24.7.05</p>	<p>להטיל על ועדת מנכ"לים לבחון את הנושאים שהועלו בדיון ולהציג, תוך חודש ימים, הצעה מתואמת ומסוכמת. בתקופת הביניים (עד לסיום הדיון בממשלה) החברות הסלולריות תתחייבנה לא להקים אנטנות חדשות מעבר ל-3 מטר גובה. הרכב וועדת המנכ"לים: המנהלת הכללית של המשרד לאיכות הסביבה - יושבת-ראש, משרד האוצר, משרד הביטחון, משרד הבריאות, משרד הפנים, משרד התקשורת, משרד התעשייה המסחר והתעסוקה.</p>
<p>החלטה 4267 וועדת המנכ"לים בעניין כלובי הדגים באילת תמ"א 13 - הארכת מועדים. 29.9.05</p>	<p>להאריך לצוות המנכ"לים שהוקם בהתאם להחלטת הממשלה מס. 3688 מיום 5.6.2005 את המועד להגשת המלצותיו עד ליום 1.12.2005.</p>
<p>החלטה 4467 תכנית מתאר ארצית משולבת לבנייה, לפיתוח ולשימור - תמ"א 35 27.11.05</p>	<p>אישור תמ"א 35. משרדי הממשלה וגופי הסמך שלה יפעלו, ככל הניתן, להטמעת אמצעי המדיניות המצורפים לתמ"א. ההחלטה מפרטת 44 יישובים כפריים הנכללים במרקמים עירוניים בתכנית, וקובעת כי מתוך הכרה בחשיבות פיתוח הנגב והגליל, ושמירת צביונם הכפרי/חקלאי של יישובים אלו יימנעו משרדי הממשלה וגופי הסמך שלה, ככלל, מפעולות שיש בהן כדי לשנות את אופיים הכפרי/קהילתי של יישובים אלו במהלך 4 השנים הקרובות (עד מועד עידכון התמ"א). אז תיבחן האפשרות לגרוע יישובים אלו מהמרקם העירוני. יעד האוכלוסיה ויחידות הדיור בישובים כפריים בנגב ובגליל ייבחנו במסגרת העידכונים לתמ"א 35.</p>
<p>החלטה 4570 המלצות ועדת המנכ"לים בנושא פריסת מתקני שידור סלולאריים לפי תמ"א 36/א 11.12.05</p>	<p>הממשלה רושמת לפניה את המלצות ועדת המנכ"לים לעניין פריסת מתקני שידור סלולאריים. בהתאם להוראות סעיף 53 לחוק התכנון והבנייה - להחזיר את תוכניות תמ"א 36/א 1 ותמ"א 36/ב' לדיון חוזר במועצה הארצית לתכנון ולבנייה אשר במסגרתו יבחנו המלצות ועדת המנכ"לים</p>

מס' החלטה, נושא ותאריך	עיקרי החלטה
התחדשות עירונית	
4323 חכ 172 אכרזת מתחמים לפינוי ובינוי במסלול מיסוי 26.10.05	אכרזה על מתחם בקריית אונו כמתחם לפינוי בינוי במסלול מיסוי.
1714322 חכ אכרזת מתחמים להתחדשות עירונית 26.10.05	אכרזת 9 מתחמים להתחדשות עירונית בהתאם להמלצות הוועדה הבינמשרדית בנושא. המתחמים מצויים בהוד השרון, חיפה, ירושלים, נהריה, נתניה, פתח תקווה.
1844555 חכ אכרזת מתחמים להתחדשות עירונית 8.12.05	אכרזת 5 מתחמים להתחדשות עירונית בהתאם להמלצות הוועדה הבינמשרדית בנושא. המתחמים מצויים ב: חיפה, בית שאן, עתלית, טירת כרמל, קרית ים.
יישובים חדשים ותכניות נקודתיות	
16 נג 4074 דיווח בעניין הקמת יישובים חדשים 18.7.05	<p>שר הבינוי והשיכון וראש המינהל לבניה כפרית, הגב' שרה אהרון, מדווחים על התקדמות הקמת היישובים עליהם החליטה הממשלה והנמצאים באחריות משרדם כדלקמן:</p> <p>מיכל - ישוב המתוכנן לקום על הגלובע בתחום המועצה האיזורית בקעת בית שאן. אושרה תוכנית להפקדה ומונתה חוקרת מטעם רשויות התכנון לשמיעת ההתנגדויות שהוגשו לתוכנית</p> <p>באר מילכה - ישוב הנמצא בשלבי הקמה בתחום המועצה האיזורית רמת הנגב. משרד הבינוי והשיכון יפעל לסיום עבודות התשתית לישוב במקביל להתחייבות המתיישבים להגיש היתרי בניה.</p> <p>חרוב - ישוב המתוכנן לקום בחבל לכיש. קיימים קשיים בנושא תשתיות המים, הביוב ובדרכי הגישה ליישוב. יועץ רוח"מ לענייני התיישבות יפעל לסיוע בקידום התכניות להקמת היישוב.</p> <p>מרשם - ישוב המתוכנן לאוכלוסיה דתית בחבל לכיש. נקבע כי עד להקמת ישוב הקבע תוקם במקום היאחזות נח"ל בסיוע החטיבה להתיישבות בהסתדרות הציונית.</p> <p>חלוצית/ שלומית - יישובים המתוכננים לקום בתחום המועצה האיזורית אשכול באיזור פיתחת ניצנה. מינהל מקרקעי ישראל הגיש תוכניות לתב"ע, שאושרו על ידי רשויות התכנון, אך קיימת התנגדות מצד משרד הביטחון. ישנה הסכמה כי אם יישובים אלו ישרתו את תוכנית ההתנתקות, תהיה מוכנות של משרד הבטחון לדון בנושא עירא - ישוב המתוכנן לקום באיזור ערד. מיקומו הסופי יובא לדיון בפני ועדת השרים, בכפוף להנחיות היועמ"ש לממשלה בנושא.</p> <p>יושב-ראש וועדת השרים מסכם ומציין כי בכוונת ועדת השרים להמשיך ולעקוב אחר התקדמות ההליכים בנושא הקמת יישובים חדשים בנגב ובגליל."</p>

עיקרי ההחלטה	מס' החלטה, נושא ותאריך
<p>להטיל על מש' הפנים לרכז עבודת מטה, בשיתוף משרדי הממשלה הנוגעים בדבר, לבחינת הקמת יישוב בשטח המועצה האזורית דרום השרון, להנצחת שמו של ראש הממשלה יצחק רבין. שטח היישוב יתבסס, ככל הניתן, על תכנית "צור יצחק" שאושרה במוסדות התכנון. עבודת המטה תוצג בפני המועצה הארצית לתכנון ובניה, אשר תגיש את המלצתה לממשלה, וזאת במסגרת תפקידה לייעץ למשלה עפ"י חוק התכנון והבניה. הפעולות יתבצעו בהתאם ל"נוהל קבלת החלטה בעניין הקמת יישובים חדשים", שנקבע בהנחיית היועמ"ש לממשלה.</p>	<p>החלטה 4275 הקמת יישוב להנצחת שמו של ראש הממשלה יצחק רבין ז"ל 2.10.05</p>
<p>אין פירוט</p>	<p>234549 הקמת כפר שיקומי חוויתי בגלגל - כפר "נהר הירדן" 8.12.05</p>
<p>לסייע למועצה האזורית רמת נגב בהקמת כפר שיקומי לנגמלים מסמים ומאלכוהול - "רוח מדבר". להקים ועדת היגוי בין-משרדית בראשות מנ"כל משרד המשנה לראש הממשלה שתכלול נציגים של משרדי ממשלה (11 במספר) וכן של הרשות הלאומית למלחמה בסמים והמוסד לביטוח לאומי. ועדת ההיגוי תקדם את הקמת הכפר השיקומי שתתפרס על פני שלוש שנים, ותמומן על ידי הממשלה, גורמים פרטיים וגופים אחרים. ההחלטה מפרטת את תפקידיו וחלקו התקציבי של כל אחד ממשרדי הממשלה הנוגעים בדבר.</p>	<p>החלטה 4075 נג 17 רוח מדבר - כפר שיקומי לנגמלים מסמים ומאלכוהול 4.8.05</p>
<p>ממשלת ישראל רואה חשיבות רבה בקידום ובפיתוח הפרויקטים של המרכז הבהאי העולמי בעכו ובסביבותיה כמנוף לפיתוח איזור הגליל בכלל, ועיר עכו וסביבותיה בפרט. הוחלט להטיל על ממ"י, ראש מינהל התכנון במשרד הפנים, הממונה על מחוז הצפון במשרד הפנים, המנכ"ל, מש' התיירות, מש' האוצר והמש' לאיכות הסביבה - לפעול לקידום הפרויקטים של המרכז הבהאי העולמי ולהביא למימושם בהקדם.</p>	<p>החלטה 4073 נג 15 פרויקטים של המרכז הבהאי העולמי בעכו ובסביבותיה 4.8.05</p>

נספח מס' 2: החלטות מועצת מקרקעי ישראל

טבלה מס' 9: החלטות מועצת מקרקעי ישראל משנת 2005

מס' החלטה	תאריך	שם ההחלטה
1021	2.5.05	התנאים לפיהם תימסר קרקע למשמורת לתקופות קצרות טווח
1022	2.5.05	נמל יפו - הסכם עקרונות בין המינהל לבין עיריית תל אביב
1023	2.5.05	הפסקת חכירה בקרקע חקלאית - כללים לקביעת פיצוי בעד קרקע חקלאית המוחזרת לחזקת מינהל מקרקעי ישראל
1024	2.5.05	הקצאת קרקע למגורים בפטור ממכרז ובדרך של הרשמה והגרלה ביישובי הבדואים בצפון
1025	2.5.05	שיעור דמי חכירה מהוונים למגורים למשרתי כוחות הבטחון ביישובי הדרוזים, הצ'רקסים הבדואים ובני מיעוטים אחרים במחוזות חיפה והצפון
1026	2.5.05	מתן פיצויים עבור פינוי קרקע ומחברים לבדואים בצפון
1027	2.5.05	הסדרת תביעות בעלות - הסדר פשרה עם משפחת אלקרינאווי
1028	2.5.05	מחירי קרקע פיצויים ומגרשי בנייה לבדואים בנגב
1029	2.5.05	הפסקת חכירה בקרקע חקלאית שיעודה שונה למטרה אחרת
1030	2.5.05	הקפאת דמי חכירה שנתיים בחכירה למטרת מגורים
1031	2.5.05	דחיית תשלום דמי היתר לנכים
1032	2.5.05	הקצאה לבני מקום, הרשמה והגרלה
1033	2.5.05	תנאים לחידוש חוזה לקרקע חקלאית לזמן ארוך למטעים, שלא בדרך של נחלה
1034	2.5.05	מינוי יו"ר לוועדת משנה
1035	2.5.05	מינוי חבר לוועדת תקציב
1036	2.5.05	מינוי חבר לו. פטור
1037	2.5.05	מנוי חבר לו. משנה
1038	2.5.05	מינוי יו"ר לו. ערר
1040	2.5.05	הארכת מועד בהוראות מעבר לביצוע עסקות עפ"י החלטות מועצה 717,727,737
1042	18.5.05	פיצוי תושבי שבלי -אום אל-ע'אנם
1043	18.5.05	החברה לפיתוח לוד- רמלה - ביטול החלטה 591

מס' החלטה	תאריך	שם ההחלטה
1044	18.5.05	תנאי מסירת קרקע לגנים לאומיים ולשמורות טבע לפי חוק מינהל מקרקעי ישראל התש"ן - 1960
1045	18.5.05	תנאי מסירת קרקע לקרן הקיימת לישראל
1046	18.5.05	חידוש חוזי חכירה - חברת יכין חק"ל
1047	18.5.05	דמי חכירה סמליים
1048	18.5.05	מינוי נציג למועצת הרשות לפיתוח הגליל
1049	18.5.05	וועדה לשימור מבנים ואתרי התיישבות
1050	18.5.05	כפר חיטים - פרויקט הגולף
1051	18.5.05	קביעת הזכויות למתיישבים המיועדים לפינוי במסגרת ישום תוכנית ההתנתקות
1052	18.5.05	השגות על שומות
1054	27.7.05	תחולת החלטות מועצת מקרקעי ישראל על חוזי חכירה פרטניים
1055	27.7.05	פרסום הצעות החלטה המוגשות למועצת מקרקעי ישראל באינטרנט
1056	27.7.05	הקצאת קרקע לתאגידים בפטור ממכרז
1057	27.7.05	ביטול עיסקאות ומתן אורכות לביצוען
1058	27.7.05	הנחות בהקצאות קרקע למגורים ביישובי קו התפר
1059	27.7.05	הנחות בקרקע למגורים בישובים בגליל ובצפון
1060	27.7.05	מבצע היוון דמי חכירה שנתיים ודמי הסכמה
1062	27.7.05	העברת זכויות ושינוי יעוד או ניצול נכסים שהוחכרו למטרות ציבוריות ללא מכרז
1063	27.7.05	הארכת מועד בהוראות מעבר לביצוע עסקות עפ"י החלטות מועצה 717, 737
1064	27.7.05	הליכי המלצה על קבלת מועמדים לרכישת זכויות חכירה במקרקעין בישובים חקלאיים ובישובים קהילתיים
1065	13.12.05 - משאל טלפוני	הארכת מועד להוראת המעבר עפ"י החלטה 972

נספח מס' 3: ההחלטות העיקריות בהתייחס לפתרונות הדיר למתיישיבי רצועת עזה וצפון השומרון

החלטות ממשלה:

יישום תכנית ההתנתקות - היערכות הממשלה בתחום הסיוע למתיישיבים והתיישבות חלופית, החלטה מס' 3549 מיום 17.4.05. ההחלטה מטילה על וועדת שרים לתאם ולקדם את יישום תכנית ההתנתקות בתחום הסיוע למתיישיבים והתיישבות חלופית. על וועדת מנכ"ל"ם הוטלה משימה דומה, בהתאם להחלטות ועדת השרים והממשלה. משרדי הממשלה נקראים, כל אחד בתחומו, להמשיך ולבצע את תכנית ההתנתקות בתחום הסיוע למתיישיבים והתיישבות חלופית, ולמנות עובד בכיר כממונה על נושא זה. על וועדת המנ"כלים הוטל להמשיך ולהשלים בחינת היתכנות של הקמת אתרים המיועדים להתיישבות קהילתית/עירונית עבור מתיישיבי חבל עזה - במרחב ניצנים, בתחום המוניציפלי של אשקלון ובאזורים נוספים. להטיל על יו"ר מועצת מקרקעי ישראל להביא לאלתר לאישור המועצה הצעת החלטה שתכלול בין היתר התייחסות לנושא פטור ממכרז בביצוע עסקאות במקרקעין עם מתיישיבי חבל עזה, והקצאה מיידית של מקרקעין בישובים המיועדים לקלוט את מתיישיבי חבל עזה וצפון השומרון המעוניינים לגור במסגרת קהילתית בתקופת הביניים שתאפשר להיערך לרכישה ו/או בנייה של בית מגורים קבוע. על מינהלת סל"ע ומשרד הבינוי והשיכון הוטל להכין תכנית לפתרונות מגורים זמניים עבור מתיישיבים המעוניינים להמשיך ולהתגורר במסגרת קהילתית מיד לאחר הפינוי.

תכנית משרד הבינוי והשיכון לבנייה למגורים ביישובי הנגב המערבי המיועדת לקליטת מתיישיבי חבל עזה. ההחלטה מתאריך 19.4.05, מאמצת את החלטת וועדת השרים ליישום תכנית ההתנתקות, מוסיפה 3 יישובים לרשימת היישובים בהם מתוכננת להתבצע בניה למגורים עבור מתיישיבי חבל עזה, ומאשרת את הצעת משב"ש בדבר התקשרות עם חברת עמיגור לקבלת אופציה לשכירת דירות

ביצוע עבודות תשתית בישובים המיועדים לקליטת מתיישיבי חבל עזה - החלטת וועדת השרים שקיבלה תוקף של החלטת ממשלה בתאריך 17.4.05. במסגרת ההחלטה הוסמך משרד הבינוי והשיכון להתקשר לצורך הוצאות פיתוח ביישובים הבאים: כרמיה, מבקיעים, בת הדר, אור הנר, זיקים.

דיווח שרת המשפטים בדבר המגעים שנוהלו עם מתיישיבי חבל עזה בהקשר לתוכנית ניצנים - החלטת וועדת שרים שקיבלה תוקף של החלטת ממשלה בתאריך 15.5.05. ההחלטה מנחה את משרדי הממשלה לפעול לקידום תכנון פרויקט ההתיישבות החלופית באזור ניצנים למתיישיבי חבל עזה וצפון השומרון, במסגרת המועצה הארצית לתכנון ולבניה. על משרד הפנים, מינהל מקרקעי ישראל, משרד הבינוי והשיכון להתחיל באופן מידי בהכנת התכנית.

קרקע חקלאית המיועדת להקמה מחדש של משקי חקלאות המועתקים מחבל עזה - החלטה מס' 3601 מיום 8.5.05. ההחלטה קובעת כי חקלאי הזכאי לקבל קרקע חליפית על פי חוק יישום תכנית ההתנתקות, יהיה זכאי להקצאת קרקע למטרת הקמה מחדש של המשק החקלאי באחת משלוש חלופות: נחלה פנויה ביישוב חקלאי באזור עדיפות לאומית א' או בנגב או בגליל. או - שטח חקלאי בגודל דומה לתקן הנהוג באזור, כאשר לא יותר מ-40 דונם מפותחים לחממות, באתרים באזור עדיפות לאומית א' בהם קיימת קרקע אשר הוקצתה לעיבוד זמני וניתן להקצותה מחדש. או - רכישת זכויות בקרקע חקלאית מפותחת. על שר החקלאות הוטל לקבוע כללים שיבטיחו עיבוד הקרקע ע"י החקלאי וימנעו העברת זכויות העיבוד.

עקרונות הסכם בדבר התיישבות במיתחם ניצנים - החלטה מס' 3804 מיום 26.6.05: ההחלטה דוחה את העררים של שר הפנים והשר לאיכות הסביבה, ומאמצת את עקרונות נוסח הסכם העתקת קבוצת מתיישבים במסגרת קהילתית אחת, אשר נערך לבקשת קבוצה של מתיישבים. מיתחם ניצנים כולל את היישוב ניצן, וכן מיתחם בצפון אשקלון. הקמת יישובים חדשים, ככל שיוקמו, תהיה בהתאם למספר המצטרפים להסכם, איפיונם וצביונם. אם יצטרפו להסכם פחות מ-5,000 תושבים, יהיו היישובים חלק מהמועצה האזורית חוף אשקלון. אם יצטרפו יותר מ-5,000 תושבים, תוקם מועצה אזורית נפרדת

תכנון יישובים חדשים במרחב ניצנים: החלטת וועדת השרים שקיבלה תוקף של החלטת ממשלה ביום 23.6.05. ההחלטה מאפשרת תכנון של יישובים חדשים במסגרת האמור בהוראת המועצה הארצית לתכנון ובניה בדבר הכנת תכנית מתאר ארצית ברמה מפורטת במרחב ניצנים.

בניה זמנית ובניית קבע עבור מתיישבי חבל עזה וצפון השומרון - החלטת ועדת השרים שקיבלה תוקף של החלטת ממשלה בתאריך 18.8.05, במסגרתה צורפו היישובים בוסתן הגליל, מגן שאול ועין צורים לרשימת היישובים בהם ייתן סיוע ממשלתי לבניית מגורי קבע/או מגורים זמניים עבור מתיישבי רצועת עזה וצפון השומרון. ההחלטה מפרטת את התקציבים שיוקצו למשרד הבינוי והשיכון לתכנון ולהקמה של תשתיות, ושל מבני ציבור, את התקציבים למשרד הבטחון ולסוכנות היהודית עבור מבנים יבילים, ותקציבים למינהל מקרקעי ישראל לפיתוח ביישוב יד בנימין כמו כן כוללת ההחלטה סעיף בדבר הרחבת הדיר הזמני בניצן.

תיקצוב נוסף לפיתוח אתרי דיר זמני בניצן, ביד בנימין ובמבקיעים: החלטת וועדת השרים שקיבלה תוקף של החלטת ממשלה בתאריך 3.8.05

אתרים למגורים זמניים ולמגורי קבע למתיישבי רצועת עזה וצפון השומרון: החלטה מס' 4277 מיום 2.10.05. החלטה לפעול להקמתם של היישוב שלומית וחלוצית 4 בהתאם לתכניות שאושרו במוסדות התכנון. בשלב הבניים יוקם אתר מגורים זמני למתיישבים המיועדים ליישובים האמורים ביתד וביבול. ההחלטה מפרטת את התקציבים המיועדים למימושה, על פי החלוקה למשרדים והגפים השונים.

תוכנית מתאר ארצית חלקית למרחב ניצנים וצפון אשקלון הכוללת הוראות תוכנית מפורטת: החלטה מס' 4466 מיום 27.11.05. הממשלה מחליטה לאשר את התוכנית.

סיוע להקמת צימרים ביישוב בוסתן הגליל: החלטת ועדת השרים שקיבלה תוקף של החלטת ממשלה בתאריך 24.11.05. ההחלטה היא בדבר סיוע לקבוצת מתיישבים המבקשים להקים את מגורי הקבע שלהם במושב בוסתן הגליל בהקמת צימרים, בהתאם למתכונת, לגודל ולתקן המקובלים במשרד התיירות. היקף הסיוע לא יעלה על 3 מליון ₪.

הכשרת קרקע ופיתוח תשתיות חקלאיות ביישובים חלוצית 1 וחלוצית 4: החלטת וועדת השרים שקיבלה תוקף של החלטת ממשלה בתאריך 24.11.05.

החלטות מועצת מקרעי ישראל

החלטה 1019 מתאריך 18.4.05 : החלטה בעניין קביעת הזכויות למתיישבים המיועדים לפינוי במסגרת ישום תכנית ההתנתקות.

עיקרי ההחלטה: ההחלטה עוסקת בפטור ממכרז להקצאת קרקע למטרות מגורים, תעסוקה או חקלאות - למתיישבים שיועדו לפינוי במסגרת תכנית ההתנתקות. המגרשים להצבת מבנים זמניים למגורים יהו

בשטח הרחבה עליו חלה תכנית תקפה או בשטח צהוב המיועד למגורים של הקיבוץ. ההחלטה חלה באזורי עדיפות לאומית, ועפ"י רשימת יישובים המופיעה בנספח, עם אפשרות להוסיף יישובים נוספים. היא מתייחסת למתחמים שימשו דיור שמני בבניה מתועשת לזכאים (מתיישרים) בלבד. במקרה שנדרשת השבת קרקע חקלאית שטרם שינתה ייעודה לצורך מתן פתרונות מגורים ותעסוקה - יחולו החלטות המועצה 969,343.

החלטה מס' 1020 מתאריך 2.5.05 - החלטה בעניין קביעת הזכויות למתיישרים המיועדים לפינוי במסגרת יסום תכנית ההתנתקות.

תיקון אחד הסעיפים בהחלטה 1019, העוסק בנוהל להוספת יישובים נוספים לאלו שבנספח, ובנוהל קביעת שיעור ההיוון עבורם.

החלטות המועצה הארצית לתכנון ולבנייה

4.1.05 פטור מהיתר למבנים למגורים וחקלאות למפונים מרצועת עזה: התייעצות שר הפנים עם המועצה הארצית לתכנון ולבנייה.

10.5.05 מתן הוראה להכנת תמ"א 39 - תכנית מתאר ארצית למרחב ניצנים.

7.6.05 שינוי 62 לתמ"מ 4 ישוב כפרי בת הדר - תכנית המאפשרת מתן פתרונות דיור למתיישרי גוש קטיף.

2.8.05 דיון בתמ"א 39 - תכנית המתאר הארצית למרחב ניצנים.

27.9.05 העברת תמ"א 39 (ניצנים) לאישור הממשלה.