

הוועדה לשמירת קרקע חקלאית ושטחים פתוחים

בישראל התקיימה מדיניות של שמירה על קרקע חקלאית משיקולים אידיאולוגיים וגיאופוליטיים. מדיניות זו סייעה בעבר להשגת מטרת התכנון הלאומי, כגון: פיזור אוכלוסין ופריסת ההתיישבות בחבלי ארץ שוממים ותחימת ערים אגב הדגשת הפרדתן מעורפן הכפרי¹. מאז קום המדינה פותחו מנגנונים מגוונים ובעלי עוצמה לשמירה על הקרקע, ובהם חקיקה, ובעיקר חוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965 (להלן - החוק), ותכנון וניהול הקרקע. החוק הורה במפורש, כי בעת הכנת תכניות מתאר ארציות, מחוזיות ומקומיות ואף בבקשה להיתר בנייה, יש לשמור על ייעודן החקלאי של קרקעות המתאימות לכך.

התכנון הלאומי הוסיף נדבך לשמירה: לאחר חקיקת החוק ב-1965, הוכנו תכניות מתאר ארציות נושאות רבות שניתן בהן ביטוי סטטוטורי לשמירת קרקעות חקלאיות, וכך גם בתכניות מתאר ארציות לתפרוסת האוכלוסייה ובתכנית המתאר הארצית הכוללת שבתוקף - תמ"א 31. גם העובדה שכ-93% משטח המדינה נמסרו לניהולו של מינהל מקרקעי ישראל (להלן - המינהל), והמדיניות הקרקעית הלאומית נקבעת בידי מועצת מקרקעי ישראל, תרמו לשמירה על הקרקע. עד לסוף שנות השמונים היה שר החקלאות השר הממונה על המינהל, ובהחלטות רבות של מועצת מקרקעי ישראל עד לשנות התשעים ניתנה עדיפות לניצול החקלאי של קרקעות מדינה. שמירת הייעוד החקלאי באה לידי ביטוי בעיקר בחוזי החכירה בין המינהל לחקלאים.

מאז קום המדינה הגבילו החלטות ממשלה את שינוי הייעוד של קרקעות חקלאיות¹. עם החלטות אלה נמנות: החלטה מיוני 1953 (שאסרה על כל אזרח או מוסד להשתמש בקרקע חקלאית למטרות שאינן חקלאיות), החלטה מאוגוסט 1963 (העוסקת בשמירה על קרקע חקלאית ומניעת הפיכתה לשטח בנייה), והחלטה ממאי 1965 (הקובעת כי ייעודה ושימושה של קרקע חקלאית לא ישונו בידי הרשויות המוסמכות אלא במקרים יוצאים מהכלל). באמצע שנות התשעים, שינתה הממשלה למשך זמן קצר את מדיניותה בנדון, אולם בפברואר 1998, לקראת סוף אותו עשור, היא שבה וקבעה, כי יש לאמץ את המדיניות של שמירה על קרקעות חקלאיות ושטחים פתוחים.

על פי הוראות התוספת הראשונה לחוק, הוקמה הוועדה לשמירה על קרקע חקלאית (להלן - הוועדה), והיא החלה לפעול משנת 1966. מקומה של הוועדה במדרג התכנוני הוא ליד המועצה הארצית לתכנון ולבנייה (להלן - המועצה הארצית), ותפקידיה הם: להכריז, בהודעה הטעונה פרסום ברשומות, על קרקע פלונית כ"קרקע חקלאית", על יסוד חוות דעת של מומחים שממנה שר החקלאות; לדון ולאשר או לסרב לתכניות מכל הרמות שבהן קרקע שהוכרזה כחקלאית, וכך גם לגבי היתרי בנייה למבנה, מפעל או מוסד, ולשימוש לא חקלאי (שימוש חורג) על קרקע חקלאית. בתיקון 43 לחוק, שתחולתו מתחילת 1996, הוטל על הוועדה גם התפקיד של שמירה על השטחים הפתוחים. החוק אינו מגדיר מהם שטחים פתוחים, ולא קבע הליך של הכרזה על שטחים פתוחים. עם זאת, בתכניות מתאר ארציות ומחוזיות סווגו השטחים הפתוחים על פי מהותם ושימוש בהם, כגון: גן לאומי, שטח יער, שמורת טבע ונוף, ושטח כפרי פתוח. העיתוי להעברת תכניות לדיון בוועדה הוא כאשר מוסד תכנון מחליט להפקיד תכנית בתחום קרקע מוכרזת. על פי תיקון 43 לחוק, הוקמה ועדת משנה למיון מוקדם של התכניות המוגשות לאישור הוועדה, כדי לזרז את עבודתה (להלן - ועדת המיון). נוסף על אלה פועלת ועדת ערר הדנה בערר שמגיש מי שרואה עצמו נפגע מסירוב הוועדה לאשר תכנית שהציע.

1 שלאין א. ופייטלסון ע. (1996) מדיניות השמירה על קרקע חקלאית - התהוותה, מיסודה וערעורה. מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, ירושלים; אלטרמן ר. ורוזנשטיין מ. (1992) קרקע חקלאית: שמירה או הפשרה? המרכז לחקר העיר והאזור, הטכניון, חיפה.

ב-1968, בעקבות בדיקה של ועדת מומחים, הוכרזו כקרקע חקלאית כ-15 מיליון דונם (כ-70% משטח המדינה). רוב השטח המוכרז נמצא מצפון לנפת באר-שבע, וכולל את השטחים הבלתי מבוזנים בערים ובמועצות אזוריות, גם אם בחלקם אינם מתאימים לעיבוד חקלאי. לאלה נוספו כמה שטחים מוכרזים קטנים בערבה וברמת הנגב. עקב כך, רב מספרן של תכניות ובקשות להיתר הנידונות בוועדה. מאז הקמתה, דנה הוועדה בתכניות המשנות את ייעודן של קרקעות חקלאיות לתכליות שאינן חקלאיות (להלן - הפשרה), ואחת לכמה שנים מודיעה ועדת המומחים לקרקע חקלאית בהודעה ברשומות על רשימה עדכנית של החלקות המוכרזות כחקלאיות, לאחר שהוצאו ממנה החלקות שהופשרו ונבנו. משרד מבקר המדינה בדק בחודשים פברואר-אוגוסט 2000 את פעולת הוועדה ואת פעולותיהן של ועדת המיון וועדת הערר הפועלות לצדה. הבדיקה נעשתה במשרד הפנים, במשרד החקלאות ופיתוח הכפר (להלן - משרד החקלאות), במשרד לאיכות הסביבה ובמינהל מקרקעי ישראל.

הביקושים לקרקע חקלאית ולשטחים פתוחים ומדיניות שימורם

1. בעשורים האחרונים פחתה חשיבות החקלאות, אך גברה חשיבות הקרקע החקלאית כאמצעי לשימור השטחים הפתוחים. על פי נתוני משרד החקלאות, לא צפוי מחסור בקרקע לצורכי חקלאות בעשרים השנים הבאות. השטחים הפתוחים, לעומת זאת, הם משאב ההולך ומתכלה בד בבד עם הגידול בביקושים לצורכי הפיתוח². מנתונים רב-שנתיים של צילומי לוויין (landsat) ומנתוני תכנית מטרופולין תל-אביב עולה, כי בשנים 1993-1995 הצטמצמו השטחים הפתוחים במרכז הארץ בכ-1.4% בממוצע לשנה. בתכנית המטרופולינית אף נקבע, כי כבר משנות התשעים יש מחסור בשטחים פתוחים במטרופולין, והמצב ילך ויחמיר. אם יימשכו המגמות הנוכחיות, יותר משני שלישים מתחום המטרופולין יהיו מבוזנים עד לשנת 2020, והשטח הפתוח יצטמצם לפחות ממחצית שיעורו הנוכחי. מהאמור לעיל עולה, כי יש לשים דגש מיוחד בשמירה על השטחים הפתוחים ההולכים ואוזלים, תפקיד שהמחוקק הוסיף לוועדה בתיקון 43 לחוק. מבין מנגנוני השמירה הקיימים בישראל, הוועדה היא המנגנון המשלב כיום את שמירת הקרקע החקלאית עם שמירת השטחים הפתוחים.

2. הסדרה (רגולציה) תכנונית היא ביטוי ותוצר של מדיניות משרד הפנים (ומשרדי ממשלה נוספים), שיכולה, כפי שהוכח במדיניות המערב, לשמש מנגנון יעיל להכוונת הפיתוח. בשלהי 1996 החליטה המועצה הארצית על הכנת תכנית מתאר ארצית כוללת חדשה - תמ"א 35, שתושלם בתוך כשנתיים ותחליף את תמ"א 31 שבתוקף. במהלך שנת 2000 נמצאה התכנית בשלבים ראשונים של אישורה. התכנית קובעת כללים לפיתוח שטחים בנויים ולשמירה על השטחים הפתוחים לפי ערכם הנופי, מאתרת אזורים שבתחומם ניתן להוסיף בינוי, ואזורים שבהם יש לשמור על שטחים פתוחים ועל ערכי נוף, טבע ותרבות. ההבחנה בין אזורים שנועדו לפיתוח לבין אזורים שנועדו לשימור, נעשית באמצעות הגדרת מרקמים, שבהם מותרים מינונים שונים של פיתוח ושימור. ארבעה מבין ששת סוגי המרקמים נועדו לשימור הסביבה ולתחזמת קווים אדומים שיגבילו את הזחילה האורבנית. בכל המרקמים יהיה הבינוי החדש בצמוד לגבולות הבינוי הקיים. המרקמים לבינוי עירוני יתפסו בעתיד כ-11% משטח המדינה, ותתגורר בהם כ-90% מהאוכלוסייה. יתרת השטח, 89%, נועדה למרקמים לשימור ולשטחים כפריים. בכך תתרום התכנית, לכשתאושר, לשמירה על השטחים פתוחים.

2 בעניין זה ראו בפרק "ההגנה על השטחים הפתוחים", ברוח שנתי 48 (עמ' 577).

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2000 הסביר משרד הפנים, כי תכניות המתאר הארציות הכוללות (תמ"א 31 ותמ"א 35 שבהכנה), תכנית האב הלאומית ישראל 2020, וכן תכניות אב מטרופוליניות ותכניות המתאר המחוזיות שבהכנה, נתנו תשומת לב מיוחדת לנושא השטחים הפתוחים, עד כדי הפיכתם למוקד מרכזי בתכנון הישראלי. מדיניות משרד הפנים בנדון באה אפוא לידי ביטוי בתכניות שבהכנה, ובעיקר בתמ"א 35. תרגומה המעשי של תכנית מתאר ארצית כוללת ומימוש המדיניות הגלומה בה נעשים באמצעות תכניות המתאר המחוזיות.

הועלה, כי מבין ששת מחוזות משרד הפנים, רק למחוז הדרום (שברובו אין קרקע חקלאית מוכרזת) יש תכנית מתאר מחוזית סטטוטורית חדשה, שאושרה בתחילת שנת 2000. תכניות מתאר למחוזות תל-אביב, חיפה וירושלים נמצאות בהכנה (במחוזות תל-אביב וחיפה לא היתה מעולם תכנית מתאר מחוזית בתוקף), למחוז הצפון הוכנה תכנית ב-1992, אולם היא לא הופקדה, ואילו תכנית המתאר למחוז המרכז, שהכנתה החלה כבר בשנות השמונים נמצאת בהפקדה. יתר על כן, אישור תמ"א 35 יחייב עשיית שינויים בתכניות המתאר המחוזיות שנמצאות בשלבים שונים של הליכי תכנון ואישור סטטוטורי. מכאן, שאף כי המדיניות בנושא הגנת השטחים הפתוחים כבר גובשה בתכניות שבהכנה או בהליכי אישור, עדיין אין לה תוקף מחייב. למצב זה של העדר הסדרה תכנונית בעלת תוקף סטטוטורי במדינה צפופה כישראל, המאופיינת בלחצי פיתוח, בייחוד במרכז הארץ, שהוא אזור הביקוש העיקרי, עלולות להיות השלכות שליליות³, בין השאר על עתיד השטחים הפתוחים.

הוועדות לשמירת קרקע חקלאית ושטחים פתוחים

כאמור, על פי התוספת הראשונה לחוק, יש שלושה גופים סטטוטוריים העוסקים בהפשרת קרקע חקלאית: העיקרי שבהם הוא הוועדה, והאחרים הם ועדת המיון וועדת הערר. בבג"ץ 601/75⁴ קבע בית המשפט העליון, כי נוכח צורכי הפיתוח של המדינה, קרקע שהוכרזה בעבר כחקלאית תופשר לטובת צרכים חיוניים המצדיקים שינוי. עם זאת, תפקידה המרכזי של הוועדה הוא שמירה על קרקע חקלאית, והחלטת הוועדה בדבר שינוי ייעוד של קרקע כזאת צריכה לבוא רק לאחר שינוי מהותי בנסיבות. גישה דומה עולה גם בבג"ץ 445/71⁵ בו נאמר, כי "יסוד היסודות של סמכות הוועדה הוא לשמור על ייעודה של קרקע שתישאר חקלאית ושתנוצל למטרה זו... 'איזון' בין הצרכים החקלאיים החיוניים של המדינה והצרכים העירוניים הדוחקים הוא המונח ביסוד פעולתה של הוועדה...". גם בבג"ץ 41/78⁶ קבע בית המשפט העליון כי "יחסה של ועדת השמירה חייב להיות מחמיר יותר לצד שמירת הקרקע החקלאית, כאשר היא באה לדון בבקשה לביטולה של הכרזה...". אפיון נוסף של

3 בעניין זה ראו בפרק "תכנון ערים חדשות בישראל", ברוח על הביקורת בשלטון המקומי התשנ"ח-1998, (עמ' 74).

4 בג"ץ 601/75 ועד מקומי סביון נ' הוועדה לשמירה על קרקע חקלאית ואח', פ"ד לא (1), 103.

5 בג"ץ 445/71 נה מדור השקעות בע"מ ואח' נ' הוועדה לשמירה על קרקע חקלאית ואח', פ"ד כו (1), 296.

6 בג"ץ 41/78 איתן נאמן ואח' נ' הוועדה לשמירה על קרקע חקלאית ואח', פ"ד לב (3), 128.

סמכות הוועדה נעשה גם בפסק דין של בית המשפט המחוזי בנצרת ה"פ 234/99⁷ בו נאמר כי סמכותה של הוועדה "היא במידה רבה שלילית". היא אינה יוזמת תכניות כוועדות תכנון אחרות, אלא שומרת על הקרקע החקלאית והשטחים הפתוחים, ומשגיחה שלא ייעשה בהם שימוש הנוגד את ייעודם. "משמעות סמכותה בנקודה זו היא שמקום שהוועדה אינה מתנגדת לתכנית פלונית ניתן להמשיך בהליכים לפי חוק, הא ותו לא".

מהאמור לעיל עולה, שתפקיד הוועדה לשמור על איזון בין צורכי הפיתוח הגדלים עם גידול האוכלוסייה והפעילויות הכלכליות, לבין הצורך לשמור על שטחים חקלאיים ופתוחים. לפיכך, על הוועדה להפשיר קרקעות חקלאיות לצורכי פיתוח בצורה מבוקרת ומאוזנת.

פעולות הוועדה

1. בשנים 1995-1999 דנה הוועדה ב-1,364 בקשות להפשרה, ואישרה 1,324 מהן. רק 40 מהבקשות, (2.9%) נדחו. הביקורת העלתה, כי בשנים 1995 - 1999 דנו הוועדה וועדת המיון מדי שנה (בממוצע) בבקשות להפשרת כ-73,350 דונם, ומאלה אישרו כ-71,830 דונם (כ-98%). עוד הועלה, כי השטח שהופשר בכל שנה בממוצע לצורכי פיתוח (מגורים, תעשייה ומסחר, מוסדות ציבור, מתקנים הנדסיים וכו') היה כ-40,700 דונם. יתרת השטח שהופשר הומרה משטח פתוח חקלאי לשטח פתוח מסוג אחר (פארקים, שמורות טבע ויערות).

בתשובתו למשרד מבקר המדינה הסביר משרד הפנים, כי שיעור הדחיות הנמוך של תכניות המוגשות לוועדה הוא הסביר והרצוי. זאת מאחר שתכניות המגיעות לוועדה מתאימות לתכנון, וכבר נבדקו בידי ועדות תכנון אחרות. מאחר שהוועדה שותפה להליכי תכנון ואישור של תכניות מתאר ארציות ומחוזיות, התייחסותה לבקשות להפשרה הנה השגחה על יישום הפרטים ברוח תכניות אלה.

2. הוועדה הפשירה בחמש השנים האחרונות בממוצע כ-40,700 דונם בשנה לצורכי פיתוח. על פי תחזיות תמ"א 35, צורכי הפיתוח לשנים 1995-2020 (לא כולל תשתיות ככבישים לא עירוניים ומכוני טיהור), מחייבים תוספת שטח של כ-26,000 דונם בממוצע בשנה.

3. בוועדה 14 חברים: שני נציגים של שר הפנים; שני נציגים של שר החקלאות; שני נציגים של החקלאים, שממנה שר הפנים; נציג שר השיכון; נציג שר הביטחון; נציג המוסדות המיישבים, שממנה שר הפנים על פי המלצת הסוכנות היהודית לארץ ישראל; נציג המועצה הארצית, שממנה שר הפנים; נציג הרשויות המקומיות, שממנה שר הפנים; נציג מינהל מקרקעי ישראל; נציג השר לאיכות הסביבה; ואדריכל (או מהנדס), שממנה שר הפנים על פי המלצת הארגון היציג העיקרי של המתכננים. יצוין, כי בארבע השנים האחרונות לא מונה אדריכל לוועדה, בהעדר ארגון מקצועי יציג ומוסכם אחד, והוועדה מונה בפועל 13 חברים (הבעיה שרירה גם בוועדות תכנון נוספות). חברי הוועדה מייצגים גופים בעלי אינטרסים שונים: מחד גופים המעוניינים בהגדלת היצע הקרקע ובתכנון יוזם שיביא להפשרת שטחים חקלאיים ופתוחים, ומאידך, גופים שתפקידם שימור הקרקעות. יצוין, כי נציג הרשויות המקומיות אינו מייצג את המגזר העירוני אלא דווקא את מגזר המועצות האזוריות, ולפיכך ראוי לדעת משרד מבקר המדינה, לשקול אם אין בכך לשנות את האיזון הנכון בהרכב הוועדה.

⁷ ה"פ 234/99 בבית המשפט המחוזי נצרת-סילון אחזקות נכסים 1987 בע"מ נ' המועצה הארצית לתכנון ולבנייה ואח' (לא פורסם).

בתשובתו למשרד מבקר המדינה הסביר משרד הפנים, כי ניתן לגוון את הרכב הוועדה בלי לשנות את החוק, כגון באמצעות מינוי ראש עירייה כנציג הרשויות המקומיות במקום ראש מועצה אזורית, כמקובל כיום.

4. הביקורת העלתה, כי עדכון רשימת הקרקעות שהוכרזו קרקעות חקלאיות, אגב גריעת החלקות שהופשרו ואושרו לבנייה בוועדות התכנון, נעשה בידי ועדת המומחים לקרקע חקלאית רק אחת לכמה שנים, ורק לאחר שתכניות מאושרות אכן מומשו. כתוצאה מכך, הוועדה נדרשת לשוב ולדון בתכניות שבהן קרקעות שעדיין מוגדרות כחקלאיות, אף שהיא כבר אישרה את הפשרתן. הדבר גורם להטרחת המערכת התכנונית שלא לצורך ולשיהוי באישור תכניות. לדוגמה: ב-1996 נידונו 65 בקשות כאלה (21% מכלל הבקשות באותה שנה) בשטח כולל של 23,750 דונם, כשליש מכלל השטח שהופשר באותה שנה. תוצאה נוספת היא, שבדרך כלל גם אין ברשות הוועדה מפה עדכנית ומידע כמותי, אשר יתנו תמונה כוללת של הפשרות שכבר נעשו במרחב הכולל את התכניות הנדונות, וישמשו את הוועדה לבקרה על ההשפעה המצטברת של החלטותיה.

התברר, כי אין כיום ברשות הוועדה וברשות נציגי משרד החקלאות מפה המסווגת את הקרקעות לפי הפוטנציאל החקלאי שלהן (במועד הביקורת היתה מפה כאמור למחוז המרכז), ואין "קווים אדומים" התוחמים קרקעות חקלאיות חיוניות שאין להפשימן. לדעת משרד מבקר המדינה, זהו כלי הכרחי למילוי תפקידה של הוועדה.

ועדת המיון

על פי הוראות תיקון 43 לחוק, הקימה הוועדה ועדת משנה ובה חמישה חברים, אשר תפקידה למיין את התכניות ואת הבקשות להיתרי בנייה ולשימוש חורג בקרקע חקלאית המועברות ממוסדות התכנון לאישור הוועדה. על ועדת המיון להחליט בתוך 30 יום מקבלת התכנית, אם הן טעונות אישור במליאת הוועדה. אם ועדת המיון מחליטה, כי תכנית אינה טעונה דיון בוועדה - רואים את התכנית כמאושרת להפשרה, והיא מוחזרת למוסד התכנון שממנו התקבלה. גם אם ועדת המיון אינה דנה בבקשה בתוך 30 יום מקבלת תכנית, היא אינה טעונה אישור של הוועדה. ועדת המיון החלה לפעול בתחילת 1996, ועד לסוף שנת 1999 פטרה מדיון 643 (42%) מבין 1,526 הבקשות שהיא דנה בהן. בכך תרמה ועדת המיון, אשר מתכנסת בתדירות כפולה משל הוועדה, לקיצור משך הטיפול בתכניות.

1. הביקורת העלתה, כי אף שמדובר בוועדה סטטוטורית האחראית בארבע שנות קיומה לאישור הפשרת קרקע חקלאית במאות תכניות, היתרים ושימושים חורגים, היא אינה רושמת פרוטוקולים של דיוניה, אשר יצביעו על דרך קבלת ההחלטות ועל עמדות חבריה. בהעדר פרוטוקולים לא ברור מהן אמות המידה לפטור תכניות מדיון במליאת הוועדה, ולא ניתן להתחקות אחר המדיניות שבבסיס החלטותיה.

רק משלהי 1998 החלה ועדת המיון לנמק, אם כי לקונית, חלק מהחלטותיה שלא להעביר תכניות למליאת הוועדה, בהתבסס בעיקר על שני מדדים: "התאמה לדוח קדמון"⁸ בכל הנוגע לשימושים חורגים, או מסיבה של "פרויקט נקודתי" (משמע - קטן בהיקפו). אולם, גם הנמקות אלה ניתנו רק לחלק מההחלטות. לדוגמה: בשנת 1999 דנה ועדת המיון ב-398 בקשות, והחליטה על כשליש מהן

8 דוח קדמון - דוח ועדה לעניין "פעילות יצרנית נוספת במשק המשפחתי" מ-1994, שנועד להסדיר הקמה והפעלה של מבנים ועסקים שהם בגדר שימוש חורג, אם הם עומדים בקריטריונים שקבעה ועדה זו. הדוח אושר בממשלה, במועצה הארצית, בידי היועץ המשפטי לממשלה ובוועדה לשמירת קרקע חקלאית ושטחים פתוחים.

כי אינן טעונות דיון במליאת הוועדה, אך להחלטות על כרבע מבקשות אלה (32 מקרים) לא ניתן נימוק.

2. החוק קבע כי בוועדת המיון יכהנו חמישה חברים, והגדיר שלושה מהם: יושב ראש הוועדה, נציג שר החקלאות ונציג השר לאיכות הסביבה. ועדת המיון החליטה (על פי סמכותה להשלים את הרכבה) על צירוף נציג התאחדות האיכרים ונציג המרכז החקלאי. מכאן, שבוועדה זו יש רוב לנציגי המגזר החקלאי. יצוין, כי ביותר משני שלישים מהערים בישראל יש קרקעות שהוכרזו חקלאיות, וכל תכנית חדשה (שעניינה שכונות מגורים, אזורי תעסוקה, מבני ציבור ושטחי ציבור) המועברת לאישור הוועדה, נדונה לראשונה בוועדת המיון. אף על פי כן, המגזר העירוני אינו מיוצג בה (בדומה למליאת הוועדה). לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי לבחון גם לגבי ועדת המיון אם האיזון בין הגופים המיוצגים בה נשמר, והאם אין מקום לשנות את הרכבה.

3. החוק קובע, כי חבר מוסד תכנון הנעדר משלוש ישיבות רצופות או מיותר משליש מהישיבות שהיו בשנה, ואיש לא מילא את מקומו, יחדל להיות חבר באותו מוסד תכנון. הועלה, כי בשלוש השנים הראשונות מארבע שנות קיומה של הוועדה נעדרו חלק מחבריה, ובייחוד נציגי התאחדות האיכרים והמרכז החקלאי, ברבע עד מחצית מהדיונים, לפעמים אף ביותר משלושה דיונים רצופים.

ועדת הערר

על פי הוראות החוק, ממנה המועצה הארצית מבין חבריה ועדת ערר של חמישה חברים, אשר דנה בעררים שמגישים מי שרואים עצמם נפגעים מסירוב הוועדה לאשר תכנית, או היתר או שימוש חורג. החוק מקנה לוועדת הערר מעמד ייחודי בקביעתו כי "אין אחרי החלטת ועדת הערר... ולא כלום". רק כשהערור הוא אחד ממוסדות המדינה, מכריעה הממשלה בערר במקום ועדת הערר, לאחר התייעצות עם המועצה הארצית.

1. בשנים 1995-1999 דנה ועדת הערר ב-28 עררים (באותן שנים דחתה הוועדה 40 בקשות, כאמור לעיל). 16 (57%) מהעררים אושרו (חלקם בתנאים); 7 (25%) עררים סורבו; ו-4 (18%) עררים הוחזרו לדיון חוזר בוועדות תכנון אחרות.

2. חברי ועדת הערר, שבחברה המועצה הארצית הם: יו"ר המועצה הארצית, ראש מועצה אזורית, נציג שר החקלאות, נציג מע"ץ ואדריכל. נציג השר לאיכות הסביבה משמש ממלא מקום בהעדרו של אחד מחברי ועדת הערר. יצוין, כי במועצה הארצית חברים גם מנהל הרשות לשמירת הטבע והגנים הלאומיים ונציג ארגון הגג של הגופים הציבוריים שעניינם שמירת איכות הסביבה, אך אלה אינם חברים בוועדת הערר, אף כי הארגונים שהם מייצגים אמונים על שמירת השטחים הפתוחים.

3. בכמה מקרים, התקבלו החלטות ועדת הערר, אשר שינו את החלטות הוועדה לסרב לתכנית, ללא הנמקה כלשהי. זאת, על אף שהכרעה בהתנגדות או בערר היא הליך מנהלי מעין שיפוטי.

שמירת השטחים הפתוחים בערים

מהשוואה בין הקצאות של קרקעות לשטחים ציבוריים פתוחים בערים בישראל ובערים בעולם המערבי עולה, שבארץ ההקצאות מצומצמות הרבה יותר מאשר בעולם המערבי. על פי נתוני המשרד לאיכות הסביבה, בערים בישראל יש בפועל רק 2-6 מ"ר שטח ציבורי פתוח לנפש, לעומת 20-40 מ"ר בעולם המערבי. יצוין, שהנורמות בישראל אינן סטטוטוריות, ולכן אינן מחייבות.



הוועדה לשמירת קרקע חקלאית ושטחים פתוחים היא מנגנון תכנוני ייחודי להגנת הנוף הכפרי, לשימור הסביבה ולתרומה לתכנון הלאומי. חברי הוועדה אמורים לשמור על איזון בין הצורך לשימור הקרקע החקלאית לבין צורכי הפיתוח. נמצא, כי אין בידי הוועדה מפה המסווגת את הקרקעות לפי הפוטנציאל החקלאי שלהן, ואין בנמצא "קווים אדומים" התוחמים קרקעות חקלאיות שאין להפשירן. לדעת משרד מבקר המדינה, יש לעדכן את מפת ההפשרות של הקרקע החקלאית בתדירות גדולה מהנוכחית, כדי שתשמש לחברי הוועדה לבקרה על ההשפעה המצטברת של החלטותיה, וכדי לצמצם דיונים חוזרים ונשנים על קרקע שכבר הופשרה. על ועדת המיון לנהל פרוטוקולים מדיוניה, ועל ועדת המיון וועדת הערר לנמק את החלטותיהן, כדי שתהיה שקיפות, ותתאפשר בקרה עליהן.