

## ממצאי מעקב

# סדרי הטיפול ביער בישראל

## תקציר

במשך השנים עלתה המודעות הציבורית לנושאי איכות הסביבה, ובכלל זה המודעות לצורך בשימור ובשיקום של היערות בישראל. מלבד השפעתו של היער על הרכב האטמוספירה ועל אפקט החממה, מקטין היער את השפעתם של מזהמים, חוסם תנועת אבק ורעשים ומשמש חיץ בין אזורי תעשייה ובינוי צפופים ובין סביבתם. כמו כן, מגן היער על הקרקע מפני סחיפה והידלדלות ומונע נזקי שיטפונות, ונוסף על כך משמש הגנה ומחסה למינים רבים של צמחים ובעלי חיים, ובכך תורם לאיזון אקולוגי.

## פעולות הביקורת

בדוח ביקורת של מבקר המדינה משנת 2004 נכלל הפרק "סדרי הטיפול ביער בישראל"<sup>1</sup> (להלן - דוח הביקורת משנת 2004). בחודשים מאי-יולי 2013 עשה משרד מבקר המדינה מעקב אחר תיקון הליקויים שצוינו בדוח הביקורת משנת 2004. המעקב נעשה במשרד החקלאות ופיתוח הכפר (להלן - משרד החקלאות). בדיקות השלמה נעשו במשרד להגנת הסביבה, במשרד הפנים, ברשות הטבע והגנים הלאומיים ובחברה להגנת הטבע. כן נעשה בירור השלמה עם קרן קיימת לישראל (להלן - ק"ל).

## עיקרי הממצאים

1. באמנה<sup>2</sup> שנחתמה בין מדינת ישראל ובין ק"ל בשנת 1961 נקבע כי ק"ל תופקד על ביצוע מדיניות הייעור בישראל. האמנה קובעת כי ליד ק"ל תוקם מועצה לענייני הכשרת מקרקעים ופיתוחם (להלן - המועצה). בדוח הביקורת משנת 2004 צוין כי המועצה לא הוקמה, ועקב כך הממשלה אינה מעורבת בקביעת מדיניות הייעור ובפיקוח על יישומה. משרד מבקר המדינה העיר כי הצורך בפיקוח ממשלתי וציבורי על קביעת מדיניות הייעור וביצועה מחייב הקמת מועצה כזאת.

ואולם המועצה לא הוקמה עד למועד סיום המעקב.

2. נושא הייעור מוסדר בפקודת היערות, 1926 (להלן - פקודת היערות). מטרתה של פקודת היערות היא להגן על היערות וליצור ולנהל מקומות מיוחדים ליערות. שר החקלאות ופיתוח הכפר (להלן - שר החקלאות) הוא הממונה על ביצועה של הפקודה.

1 מבקר המדינה, דוח שנתי 654 (2004), עמ' 619-631.  
2 ילקוט הפרסומים מספר 1456 מ-7.6.68, עמ' 1567.

בדוח הביקורת משנת 2004 צוין כי לעומת הפירוט הנכלל בחוק גנים לאומיים, שמורות טבע, אתרים לאומיים ואתרי הנצחה, התשנ"ח-1998 (להלן - חוק הגנים הלאומיים), פקודת היערות אינה מפרטת בנוגע למטרות הייעור ובנוגע לסדרי קביעתה וביצועה של המדיניות הנוגעת לנטיעת היערות ופיתוחם. כמו כן, פקודת היערות אינה קובעת כי יש להקים מועצה שתייעץ לשר החקלאות בנושא הייעור. משרד מבקר המדינה הביע את דעתו כי מן הראוי שהממשלה תיזום הצעת חוק שיסדיר את הטיפול בייעור בישראל ואת אחריותם של הגופים הנוגעים לתחום זה.

נמצא כי עד למועד סיום המעקב, יולי 2013, לא הושלמו הפעולות הנדרשות לקידום חקיקת החוק, שהיה יכול לשמש בסיס חשוב לקביעת המדיניות לטיפול ביער וליישומה.

3. שר החקלאות אמור לממש את סמכויותיו, באמצעות המינהל לפיתוח קרקע שהוקם בק"ל ובאמצעות המועצה. הדבר מחייב את שר החקלאות לבצע פיקוח שוטף וסדור על קק"ל, וכן מחייב תפקוד מלא וסדור של המועצה. ואולם תכנית העבודה שמאשר משרד החקלאות לקק"ל לוקה בחוסר ואינה כוללת נתונים כספיים. לפיכך מערך העבודה הקיים חסר את התשתית שאמורה לאפשר לשר החקלאות לממש את אחריותו בכל הנוגע לניהול ולפיקוח על נושא הייעור.

4. באוגוסט 2001 ניתן פסק דין של בג"ץ, שבו נקבע כי פעולתה של קק"ל הייתה "שלא כדין ובניגוד לדין". בג"ץ חייב את קק"ל להפסיק כל פעילות הקשורה ביער, עד להכנת תכניות מפורטות בעניין, אולם קבע כי החלטתו תיכנס לתוקף שישה חודשים לאחר מועד מתן פסק הדין. בית המשפט הוסיף כי יש להניח שבתוך פרק זמן זה יהיה ניתן ליזום תיקון לתכנית מתאר ארצית ליער ולייעור מספר 22 (להלן - תמ"א 22) ולקבוע בה הוראת מעבר אשר תביא בחשבון את הקשיים והאילוצים הנלווים להכנתן של תכניות מפורטות, את הזמן הרב הנדרש להכנתן, ואת השאיפה כי פעולות ייעור יבוצעו על פי תכניות כאלה.

תקופת המעבר הזמנית שנקבעה בעקבות פסיקת בג"ץ, שלוש שנים, הוארכה על ידי המועצה הארצית לתכנון ולבנייה עד ל-15 שנים ממועד הפסיקה האמורה בשנת 2001 - ובסך הכול עד 21 שנים ממועד אישור תמ"א 22 בשנת 1995.

5. אף שמפסק דינו של בג"ץ עולה כי נטיעתו של יער טעונה היתר בנייה על פי חוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965, לא נמצא כי הגופים הנוגעים בדבר ובכלל זה משרד הפנים ומשרד החקלאות עמדו על המצאת היתר כזה לפני ביצוען של נטיעות יער.

## סיכום והמלצות

במועד סיום המעקב, יולי 2013, לא תוקנו הליקויים כנדרש בשלושה נושאים עיקריים: (א) הקמת מועצה משותפת לממשלה ולקק"ל לקביעת מדיניות הייעור; (ב) חקיקת חוק יער במתכונת דומה לחוק הגנים הלאומיים; (ג) נטיעות יער אך ורק על פי תכניות מפורטות, כנקבע בתמ"א 22. התשתית שעל פיה מנהל משרד החקלאות את הפעילות הקשורה ליערות היא אפוא חסרה ולקויה.

לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד החקלאות לפעול לאלתר לכינונה של המועצה המשותפת לממשלה ולקק"ל בעניין הכשרת מקרקעים ופיתוחם; על שר החקלאות

להגדיר לגורמי המטה במשרדו לוח זמנים להשלמת הפעולות לקידום חקיקת חוק להסדרת הטיפול בייעור בישראל; ועל גופי השלטון הנוגעים בדבר, ובכלל זה המועצה הארצית לתכנון ולבנייה, לנקוט את כל הצעדים הנדרשים לקידום אישורן של תכניות מפורטות, כדי שפעולות הייעור יבוצעו על פיהן, וכן לוודא כי הפעולות האמורות נעשות על פי היתר בנייה, כמתחייב מקביעתו של בית המשפט העליון.



## מבוא

תרומתו של היער לאיכות החיים ולאיכות הסביבה היא רבה. מלבד השפעתו של היער על הרכב האטמוספירה ועל אפקט החממה, מקטיין היער את השפעתם של מזהמים, חוסם תנועת אבק ורעשים ומשמש חיץ בין אזורי תעשייה ואזורי בינוי צפופים ובין סביבתם. כמו כן, מגן היער על הקרקע מפני סחיפה והידלדלות ומונע נזקי שיטפונות; משמש מחסה למינים רבים של צמחים ובעלי חיים, ובכך תורם לאיזון אקולוגי; משמש מקום קיט, נופש ומרגוע ותורם לפיתוח התיירות; משמש להספקת עץ; ותורם להשבחת המרעה. חשיבות טיפוחו של היער בישראל היא רבה, משום שישראל נמצאת על גבול המדבר, שטחה קטן, וצפיפות האוכלוסייה בה היא מהגבוהות בעולם.

במשך השנים גברה המודעות הציבורית לנושאים הקשורים באיכות הסביבה, ובכלל זה לצורך בשימור ובשיקום של היערות בישראל. מימוש היעדים בתחום זה יכול להיעשות באמצעות תכניות פיתוח, המבוססות על מדיניות ייעור המכריעה בין היתר בין תפיסות שונות בנוגע לפיתוח החורש בישראל.

בדוח של מבקר המדינה משנת 2004 נכלל הפרק "סדרי הטיפול ביער בישראל"<sup>3</sup> (להלן - דוח הביקורת משנת 2004). ביוני 2004 קיימה הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת דיון בנוגע למעקב אחר תיקון הליקויים שצוינו בדוח ביקורת זה.

בחודשים מאי-יולי 2013 עשה משרד מבקר המדינה מעקב אחר תיקון הליקויים שהועלו בדוח הביקורת משנת 2004. המעקב נעשה במשרד החקלאות ופיתוח הכפר (להלן - משרד החקלאות). בדיקות השלמה נעשו במשרד להגנת הסביבה, במשרד הפנים, ברשות הטבע והגנים הלאומיים ובחברה להגנת הטבע. כן נעשה בירור השלמה עם קרן קיימת לישראל (להלן - קק"ל).

## הקמת מועצה להכשרת מקרקעים ולפיתוחם

הגוף המופקד על ביצוע מדיניות הייעור בישראל הוא קק"ל, על פי אמנה<sup>4</sup> שנחתמה בין מדינת ישראל ובין קק"ל בשנת 1961 (להלן - האמנה).

האמנה קובעת כי ליד קק"ל תפעל מועצה לענייני הכשרת מקרקעים ופיתוחם (להלן - המועצה). במועצה יהיו 13 חברים, ושישה מהם תמנה הממשלה. בראש המועצה ישב יושב ראש מועצת

3 מבקר המדינה, דוח שנתי 2004, עמ' 619-631.  
4 ילקוט הפרסומים מספר 1456 מ-7.6.68, עמ' 1567.

המנהלים של הקק"ל או מי שהקק"ל מינתה אותו לכך. תפקידיה של המועצה יהיו קביעת מדיניות בנוגע לפיתוח היערות, לפי תכנית הפיתוח החקלאית שקבע שר החקלאות ופיתוח הכפר (להלן - שר החקלאות); אישור הצעת התקציב של מינהל פיתוח קרקע (להלן - מפ"ק), שהוקם בקק"ל<sup>5</sup>; ופיקוח על פעולות מפ"ק ועל ביצועה את האמנה.

באמנה גם נקבע כי מפ"ק יבצע את הכשרת המקרקעים ואת ייעורם, וכי קק"ל תמנה את מנהל מפ"ק לאחר התייעצות עם שר החקלאות. עוד נקבע באמנה כי מפ"ק יכין אחת לשנה, בתיאום עם השר, תכנית לפיתוח מקרקעי ישראל וייעורם ויגיש אותה לממשלה ולקק"ל.

בדוח הביקורת משנת 2004 צוין כי המועצה לא הוקמה, ולפיכך הממשלה אינה מעורבת בקביעת מדיניות הייעור ובפיקוח על יישומה. עוד צוין בדוח ביקורת זה כי משרד החקלאות לא דרש ממפ"ק להכין, בתיאום עם שר החקלאות, תכנית שנתיית לפיתוח מקרקעי ישראל וייעורם.

בדוח הביקורת משנת 2004 הביע משרד מבקר המדינה את דעתו כי האמנה כרכה את הפקדת הטיפול ביער בידי מפ"ק בהקמתה של המועצה, כדי שזו תקבע את מדיניות הייעור ותפקח על פעולותיו של מפ"ק בתחום זה. עוד העיר משרד מבקר המדינה כי הקמת המועצה מתחייבת מהצורך בפיקוח ממשלתי וציבורי על קביעת מדיניות הייעור וביצועה.

בהערות ראש הממשלה לדוח הביקורת משנת 2004 נכללה תגובתו של משרד החקלאות, ולפיה הוא יפעל להקמת מועצה ציבורית לקביעת מדיניות הייעור<sup>6</sup>.

ביוני 2009 הגישה לשכת היועץ המשפטי במשרד החקלאות סקירה לשר החקלאות דאז מר שלום שמחון בנושא "קביעת מדיניות, הסדרה ופיקוח על הייעור בישראל - הצורך ביצירת מסגרת חוקית חדשה". בסקירה זו ציינה הלשכה בין היתר את דוח הביקורת משנת 2004 בדבר אי-יישום האמנה בכל הנוגע להקמת מועצה שתקבע את מדיניות הייעור בישראל. הלשכה ציינה כי קיים צורך בהקמת מועצה ציבורית מקצועית שתוכל להתוות דרך ולהמליץ לממשלה על מדיניות בתחום זה.

ואולם המועצה, שבאמצעותה היו נציגי הממשלה אמורים לאשר את מדיניות הייעור ולפקח על יישומה, לא הוקמה עד למועד סיום המעקב.

משרד החקלאות הודיע בתשובתו למשרד מבקר המדינה מאוקטובר 2013 כי יש צורך דחוף בפיקוח ממשלתי על מדיניות הייעור ועל ביצועה. משרד החקלאות הוסיף כי יש להקים מועצה ציבורית, אולם על הרכבה להיות שונה מההרכב שצוין באמנה, שכן ההרכב שצוין באמנה מבטיח רוב לנציגי קק"ל, שלא יאפשר פיקוח ממשלתי ראוי.

רשות הטבע והגנים הלאומיים עמדה בתשובתה מינואר 2014, בין היתר על החשיבות במינוי נציג של רשות הטבע והגנים באותה מועצה.

קק"ל הודיעה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2013 כי בדעתה לפעול לשם כינונה של המועצה בהקדם האפשרי. בתשובתה הנוספת מינואר 2014 הודיעה קק"ל כי לא נתנה את הסכמתה לכל שינוי בהרכב המועצה וכי כל עוד האמנה בתוקף, אין מקום לכל שינוי בהרכב המועצה כפי שנקבע באמנה.

לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד החקלאות לפעול לאלתר לכינונה של מועצה אשר על חבריה יימנו כלל הגורמים הנוגעים לתחום עיסוקה ולתפקידיה.

5 מפ"ק הוקם על פי זיכרון דברים שנחתם בין שר האוצר ובין נשיא קק"ל ב-1.8.60.  
6 משרד ראש הממשלה, הערות ראש הממשלה לדוח מבקר המדינה 2004, עמ' 184.

## חקיקת חוק להסדרת נושא הייעור

נושא הייעור מוסדר בפקודת היערות, 1926 (להלן - פקודת היערות). מטרתה של פקודת היערות היא להגן על היערות וליצור ולנהל מקומות מיוחדים ליערות. שר החקלאות הוא הממונה על ביצועה של הפקודה.

1. בחוק גנים לאומיים, שמורות טבע, אתרים לאומיים ואתרי הנצחה, התשנ"ח-1998 (להלן - חוק הגנים הלאומיים), נקבע בין היתר כי הממשלה תקים, לפי הצעת השר להגנת הסביבה, מועצה שתיעץ לשר הפנים ולשר להגנת הסביבה - כל אחד בתחום סמכותו - בעניינים הנוגעים לביצועו של החוק, וכן תיעץ למוסדות תכנון ולרשויות מקומיות בדבר ייעוד שטחים לשמש גנים לאומיים.

בדוח הביקורת משנת 2004 צוין כי לעומת הפירוט הנכלל בחוק הגנים הלאומיים, פקודת היערות אינה מפרטת בנוגע למטרות הייעור ולסדרי קביעתה וביצועה של המדיניות הנוגעת לנטיעת היערות ופיתוחם, וכן אינה קובעת כי יש להקים מועצה שתיעץ לשר החקלאות בנושא הייעור. משרד מבקר המדינה הביע את דעתו בדוח האמור כי מן הראוי שהממשלה תיזום הצעת חוק שיסדיר את הטיפול בייעור בישראל ואת אחריותם של הגופים הנוגעים לכך. כן נכתב כי ראוי שהסדר החקיקתי יקבע את חובת הקמתה של מועצה ציבורית, אשר תתווה את המדיניות בתחום הייעור. הקמת מועצה כזאת עשויה להבטיח דיון ראוי בגישות שונות בנושאי ייעור, כגון אופי היער וסוגי הנטיעות בו, וכן את שקיפתו של תהליך קבלת ההחלטות בנושא זה.

2. בהערות ראש הממשלה לדוח הביקורת משנת 2004 נכללה תגובתו של משרד החקלאות, ולפיה יפעל המשרד לפי המלצת המבקר ויזום הצעת חוק חדשה להסדרת הטיפול בנושא הייעור. עוד ציין משרד החקלאות כי בהצעת החוק יושם דגש על נושאים הנוגעים לטיפול ביער - לרבות קביעת סדרי עדיפויות ולוחות זמנים, בנושאים הנוגעים לנטיעות בו - לרבות סוגי העצים וצפיפות הנטיעה, וכן בעניינים הנוגעים לפיקוח ואכיפה, למרעה ביער ולטיפול בשרפות הפורצות בו.<sup>7</sup>

3. מנכ"ל משרד החקלאות לשעבר מר יוסי ישי מסר בישיבת הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת שהתקיימה ביוני 2004, כי שר החקלאות דאז ח"כ ישראל כץ הגיע למסקנה כי לניהול מדיניות ייעור אין די בפקודת היערות ובאמנה, וכי צריך לעדכן הן את הבסיס החוקי והן את הבסיס הניהולי בעניין זה. מנכ"ל משרד החקלאות הוסיף כי השר דאז הורה להגיש הצעה לחוק יער, וכי הוא מניח שבתוך חודשיים עד שלושה חודשים תהיה הצעת החוק מוכנה. לדבריו, בחקיקה תעוגן הקמתה של המועצה.

4. בהערות ראש הממשלה לדוח מבקר המדינה משנת 2007<sup>8</sup> בנוגע לתיקון הליקויים שהועלו בדוח הביקורת משנת 2004, נכללה הודעתו של משרד החקלאות, ולפיה הוא החל בהכנת חוק יער מעודכן שיחליף את פקודת היערות, וכי טיוטת החוק תובא לאישור שר החקלאות. בהערות ראש הממשלה לדוח מבקר המדינה ממאי 2008<sup>9</sup> בנוגע לתיקון הליקויים שהועלו בדוח הביקורת משנת 2004, מסר משרד החקלאות דברים דומים, וציין כי בטיטת החוק החדש באה לידי ביטוי המלצתו של משרד מבקר המדינה להסדיר את הטיפול ביער ואת אחריותם של הגופים הנוגעים לתחום זה.

עד למועד סיום המעקב, יולי 2013, לא הושלמו הפעולות הנדרשות לקידום חקיקת החוק, וטרם הוחל בהליך החקיקה בכנסת.

7 שם, עמ' 185.

8 משרד ראש הממשלה, הערות ראש הממשלה לדוח מבקר המדינה 57 (2007), עמ' 508.

9 משרד ראש הממשלה, הערות ראש הממשלה לדוח מבקר המדינה 58 (2008), עמ' 524.

5. משרד מבקר המדינה סקר במעקב את ההתפתחויות שחלו בהסדרת נושא הייעור בשנים 2008-2012. להלן פירוט:

(א) בנובמבר 2008 תוקן חוק התכנון והבניה, התשכ"ח-1965 (להלן - חוק התכנון והבניה), וכן תוקנה פקודת היערות. בהוראה שנוספה לחוק התכנון והבניה נקבע כי יש לסמן בתכנית הבניה את כל העצים הבוגרים בשטח שהתכנית נוגעת לו, וכי יש לקבל לפני אישור התכנית במוסד התכנון את חוות הדעת של פקיד היערות בנוגע לצעדים שיש לנקוט כדי לשמור על העצים המצויים בשטח התכנית. בד בבד נקבע בפקודת היערות כי פקיד היערות לא ייתן רישיון לכריתת עצים בוגרים, אלא אם השתכנע כי יינטעו במקומם עצים אחרים, כפי שייקבע בתנאי הרישיון.

(ב) בסקירה שהגישה כאמור, לשכת היועץ המשפטי במשרד החקלאות לשר החקלאות דאז ביוני 2009, צוינה בין היתר הערת משרד מבקר המדינה בדוח הביקורת משנת 2004, ולפיה חסרות בפקודת היערות הוראות בדבר קביעתה של מדיניות הייעור וכדבר נטיעת יערות ופיתוחם. כמו כן ציינה הלשכה את המלצת משרד מבקר המדינה לממשלה ליוזם חקיקת חוק שיסדיר את הטיפול בייעור בישראל ואת אחריותם של הגופים הנוגעים בדבר.

כמו כן צוין בסקירה כי יש לקבוע בחקיקה החדשה חלוקת תפקידים ברורה בין הגופים העוסקים במתן רישיונות ובין הגופים העוסקים בפיקוח (משרד החקלאות, הרשויות המקומיות וק"ל).

הלשכה עמדה בסקירתה על הצורך בחקיקת חוק יער שיסדיר בין היתר את הקמתה של רשות יער ואילנות במשרד החקלאות, שתפקידה לוודא, באמצעות קביעת תקנות ונהלים, כי מדיניות הייעור יוצאת אל הפועל וכן לפקח על עבודת ק"ל והרשויות המקומיות.

(ג) במשרד החקלאות הוכנה טיוטת הצעת חוק, וזו קיבלה באוקטובר 2009 את אישור שר החקלאות דאז והוגשה לק"ל לקבלת הערותיה.

(ד) בפרק הזמן ינואר 2010 - יולי 2011 התקיימו כמה פגישות בין נציגי משרד החקלאות לנציגי ק"ל, לליבוץ חילוקי הדעות בין שני הגופים בנוגע לטיטוט הצעת החוק. בפגישה שהתקיימה בינואר 2012 בהשתתפות המנכ"לים של שני הגופים, סוכם על קיום פגישות קבועות, כדי לדון בקידום הצעת החוק. כמו כן סוכם בפגישה כי במרץ 2012 תתקיים סדנה לגיבוש עקרונות החקיקה המתוכננת. הסדנה תתקיים בשיתוף המשרד להגנת הסביבה, מינהל מקרקעי ישראל, משרד החקלאות ורשות הטבע והגנים.

(ה) באפריל 2012 פנו היועץ המשפטי של משרד החקלאות ופקיד היערות (ראו להלן) לשרת החקלאות דאז הגברת אורית נוקד (להלן - שרת החקלאות דאז) בנושא "אחריות שרת החקלאות לפי פקודת היערות והצורך ברפורמה דחופה למימוש האחריות". בפנייה צוינה המלצת משרד מבקר המדינה ליוזם הצעת חוק שבו יוסדרו הנושאים החסרים בחקיקה הקיימת.

(ו) ביוני 2012 פנה יו"ר ועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת דאז ח"כ אמנון כהן לשרת החקלאות דאז בנושא חקיקת חוק היער, וציין לפניה כי חצי שנה קודם לכן סיימה הוועדה לדון בהצעת החוק לתיקון פקודת היערות, וזו התקבלה בכנסת בינואר 2012. יו"ר הוועדה דאז ציין בפנייתו כי בדיונים שקיימה הוועדה בהצעת החוק עלו נושאים הדורשים הסדרה, ובהם סמכויות עובדי ק"ל, סמכויות רשות הטבע והגנים באזורים השמורים ליער (להלן - שמורות יער), וחובת הפרסום ויידוע הציבור. נציגי משרד החקלאות הודיעו לוועדה כי המשרד שוקד על הכנת חוק יער חדש ומקיף אשר יחליף את פקודת היערות המנדטורית ויסדיר סוגיות אלה, וביקשו מהוועדה לאשר ביניים את התיקון הנקודתי בהצעת החוק לתיקון פקודת היערות. הנציגים התחייבו להביא את הצעת חוק היער החדש לאישורה של הוועדה בתוך זמן קצר.

נוכח האמור ונוכח חשיבות העניין ביקש יו"ר הוועדה דאז משרת החקלאות דאז לפעול להבאת הצעת חוק היער לאישורה של הוועדה בהקדם.

(1) בספטמבר 2012 קיימו יו"ר דירקטוריון קק"ל מר אפי שטנצלר, יו"ר עמית של קק"ל מר אלי אפללו, נציגי קק"ל והנהלת משרד החקלאות פגישת עבודה. בסיכום הפגישה, שעסקה בין היתר בחקיקת חוק היער, ציין יו"ר קק"ל כי המשתתפים בה החליטו להתכנס פעם בחודשיים, כדי לעקוב אחר מכלול הנושאים שנדונו ואחר נושאים אחרים, לפי הצורך.

משרד החקלאות מכיר בקיומו של צורך מהותי לחוקק חוק יער, שיסדיר את פעולות הרשויות שנוגעות בדבר ויהיה בסיס לקביעת מדיניות וליישומה. עוד בשנות השישים של המאה העשרים נקבע באמנה כי תוקם מועצה שתעסוק בגיבוש מדיניות בנושא הייעור והאילנות, והדבר מבטא אף הוא את ההכרה בצורך להסדרת הטיפול בנושא. ואולם במועד ביצוע המעקב עדיין לא הושלמו הפעולות לקידום חקיקת החוק, ובכך נשמט הבסיס לקביעת מדיניות ייעור וליישומה. על שר החקלאות לקבוע לגורמי המטה במשרדו לוח זמנים להשלמת המלאכה בנושאים אלו ולוודא כי יוחל בהליך החקיקה בהקדם האפשרי.

קק"ל הודיעה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי לדעתה יש לייחד בהליך החקיקה תשומת לב לא רק לקביעת תחומי הסמכות וגבולות האחריות של המדינה בנוגע לייעור, אלא גם למשמעויות התקציביות והתפעוליות הכרוכות במתן סמכויות אלה ולמקורות התקציביים למימושן. קק"ל הוסיפה כי לאורך השנים לא הקצתה המדינה כסף לטובת מימון תכנית העבודה המתייחסת למקרקעי הייעור. עוד ציינה קק"ל בתשובתה הנוספת מינואר 2014 כי לדעתה על הצעת החוק החדש לעלות בקנה אחד עם הוראות האמנה.

## תכנון רב-שנתי

כדי להשיג את מטרות הייעור נדרש לבצע תכנון ארוך טווח. המטרות הן בין היתר שמירה על רצף של שטחים פתוחים; אספקת שירותי נופש וטיולים; שימור נופי מורשת ונופים ייחודיים; יצירת אזורי חיץ למניעת התפשטות שרפות; שמירה על ערכי טבע, למשל בתי גידול ייחודיים; והקצאת שטח ביער שיהיה שמור למחקר<sup>10</sup>.

על פי האמנה בין מדינת ישראל לקק"ל, מוטל על מפ"ק לבצע את הכשרת המקרקעים וייעורם, וכן להכין פעם בשנה, בתיאום עם שר החקלאות, תכנית לפיתוח מקרקעי ישראל וייעורם ולהגישה לממשלה ולקק"ל.

בדוח הביקורת משנת 2004 צוין כי שרי החקלאות לא ביקשו ממפ"ק להגיש הצעה לתכנית ייעור רב-שנתית הקובעת סדרי עדיפויות ולוחות זמנים לביצוע, בין היתר בנוגע לנטיעות חדשות לעומת טיפוח היער הקיים ושימורו, וכן בנוגע לפיתוח אזוריים וסוגי יער.

קק"ל הודיעה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי בשנת 2012 אישר הדירקטוריון שלה את תכנית ניהול היער החדשה ואת תחילת יישומו של פרויקט ארוך טווח, שבמסגרתו יוכנו תכניות אב לטיפול ביערות ישראל, שיהוו בסיס להכנת תכניות רב-שנתיות. קק"ל הוסיפה כי הכינה בשנת 2012, במסגרת ניסוי חלוץ (פיילוט), תכנית אב ל"יער הקדושים", וכי היא נמצאת בתהליך של הכנת תכניות אב לעוד שלושה יערות. לדבריה, בכוונתה להכין בשנים הבאות תכניות אב למרבית היערות העיקריים.

10 יגאל אסם, דוד ברנד, ישראל טאובר, אבי פרובולוצקי וחנוך צורף, תורת ניהול היער בישראל - מדיניות והנחיות לתכנון ולממשק היער, אקולוגיה, יולי 2012, גיליון 2, עמ' 129-130.

משרד החקלאות הודיע בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי בשנים האחרונות נעשתה בק"ל עבודה שמטרתה להסדיר את ניהול היערות בישראל, וכי בשנת 2012 פורסם, לאחר אישורו בדירקטוריון קק"ל, מסמך מדיניות בשם "תורת הייעור". לדברי משרד החקלאות, פקיד היערות הממשלתי פועל לאמץ מסמך זה.

לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד החקלאות לבסס את פעולותיו בתחום הייעור על תכנון ארוך טווח, שיכלול קביעת יעדים רב-שנתיים מאושרים. תכנון זה אמור להיות בסיס לגיבוש ואישור התכניות השנתיות, אשר אמורות להיעשות בתיאום עם שר החקלאות ומשרדו.

## הפיקוח של משרד החקלאות על פעילות קק"ל בנושא היער

1. שר החקלאות ממונה על ביצועה של פקודת היערות. הפקודה מטילה על השר למנות פקיד יערות, כדי להוציא לפועל את מטרות הפקודה, וכן מסמיכה אותו להכריז על אזורי יער סגורים ועל אילנות מוגנים שאסור לכרות או להעתיק למקום אחר, אלא על פי רישיון של פקיד היערות. עוד נקבע בפקודה כי השר יכול "להעמיד כל אדמות יער שאינן רכוש פרטי להשגחתה ולהנהלתה של הממשלה כשמורות יער".

כאמור, האמנה שנחתמה בין ממשלת ישראל לקק"ל קבעה כי מפ"ק אחראי להכשרת המקרקעים ולייעורם, וכי עליו להכין אחת לשנה, בתיאום עם שר החקלאות, תכנית לפיתוח מקרקעי ישראל וייעורם ולהגישה לממשלה ולקק"ל. האמנה גם קבעה כאמור כי תפקידי המועצה הם לקבוע את מדיניות הפיתוח, לפי תכנית הפיתוח החקלאית של שר החקלאות; לאשר את הצעת התקציב של מפ"ק; ולפקח על פעולותיו ועל אופן ביצועה את האמנה. עוד נקבע באמנה כי שר החקלאות יוסף להיות הממונה על ביצוע פקודת היערות, באמצעות מפ"ק.

שר החקלאות אמור אפוא לממש את סמכויותיו באמצעות מפ"ק והמועצה. כדי לבצע זאת על השר לבצע פיקוח שוטף וסדור על קק"ל, ועל המועצה לתפקד תפקוד מלא.

ממסמכים שנבחנו במהלך ביקורת המעקב עולה, כי גם הליכי הדיווח והפיקוח המתקיימים בין משרד החקלאות וקק"ל לוקים בחוסר. להלן דוגמאות:

2. (א) בסקירה שהגישה לשכת היועץ המשפטי במשרד החקלאות ביוני 2009 צוין בין היתר כי לרוב לא בוצע פיקוח של הממשלה על קק"ל בנוגע להכשרת מקרקעים וייעורם.

(ב) בסיכום הדיון בתכנית עבודה שנתית הנוגעת ל"ממשק יער 2012" של קק"ל, צוין בין היתר כי התכנית הוכנה בעיקר לפי היכולת לבצעה, ולא לפי הדרוש לטיפול מיטבי ביער. כמו כן צוין בסיכום, הצורך להציג דוח שיכלול השוואה בין תכנית העבודה לביצועה בפועל, נושאים שהתווספו לתכנית, עניינים שהוחלל בביצועם, ועניינים שביצועם נדחה לשנה הבאה.

(ג) בפניית היועץ המשפטי של משרד החקלאות ופקיד היערות לשרת החקלאות דאז מאפריל 2012, צוין בין היתר כי קק"ל מחליטה בעצמה על היקף התקציב שתקצה לנושא הייעור. לדברי הפונים, בשנים האחרונות צומצם כוח האדם בקק"ל המטפל בנושא הייעור, ונפגעה מאוד איכותו המקצועית.

(ד) בפנייה של פקיד היערות ליערן הראשי של קק"ל ממרץ 2013 בנוגע לתכנית העבודה לשנה זו, ציין פקיד היערות בין היתר כי מרחב מרכז עמד, על פי ההערכה, ב-55% מהיעדים שנקבעו לו



בתכנית העבודה לשנת 2012, וכי מרחב הדרום עמד ב-60% מיעדים אלה. פקיד היערות הוסיף כי בתכנית לשנת 2013 מתוכנן קיצוץ של כ-50% בתקציב העומד לרשות אגף הייעור. לדברי הפקיד, נוכח אי-השלמת ביצועה של תכנית העבודה בכל שנה, על קק"ל לקבוע מראש סדר עדיפויות בנוגע לביצוע התכנית (בפועל התברר כי שיעור הביצוע בכל הארץ הגיע ל-48% ובמרחב מרכז - ל-31% בלבד).

קק"ל הודיעה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי תכניות העבודה השנתיות שלה מובאות לדיון לפני פקיד היערות בתחילת כל שנה, וכי העבודה ביערות הקק"ל לפי תכניות אלה מתחילה רק לאחר שמשרד החקלאות אישר אותן. לדברי קק"ל היא זכאית בהתאם להנחיות האמנה, להחזר ההוצאות שהוציאה על הטיפול בשטחי הייעור שאינם בבעלותה ובדעתה לדרוש השבת סכומים אלה. עוד ציינה קק"ל בתשובתה כי תכניות הנטיעה שלה מובאות לאישור ועדת המעקב והבקרה בראשות המשרד להגנת הסביבה, שהוקמה מכוח השינויים שהוספו לתכנית מתאר ארצית לייעור וליעור מספר 22 (ראו להלן).

בתשובתה הנוספת מינואר 2014 ציינה קק"ל כי בשנת 2013 חל שיפור ניכר בהיקף הביצוע ביחס לתכנון ונכון לסוף הרבעון השלישי בשנת 2013 עמד היקף הביצוע על 64%, כאשר לדעתה לאחר בדיקת נתוני שנת 2013 כולה, יצביעו הנתונים על אחוזי ביצוע שנתיים של כ-80%.

משרד החקלאות הודיע בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי הוא פועל על פי הנוהל שקבע היועץ המשפטי לממשלה במאי 2000, וכי קק"ל מגישה את תכנית הכריתות השנתית שלה ביערות מדי שנה בשנה לאישורו של פקיד היערות הממשלתי. לאחר אישור התכנית, ועל פי הנקבע בה, קק"ל מוסמכת לתת רישיונות כריתה. משרד החקלאות הוסיף כי הוא מסכים שהפיקוח והבקרה על מדיניות הייעור של קק"ל אינם מספקים ובפברואר 2012 הכין פקיד היערות מסמך המציין בין היתר כי תכנית העבודה של קק"ל מתייחסת רק לכריתות עצים ביער ואינה כוללת פירוט לגבי פעולות נטיעה חדשות או חלופיות לכריתה, התכנית הינה חד-שנתית ואינה משקפת מדיניות ארוכת טווח לטיפול ביער והיא אינה כוללת סדרי עדיפויות לפעילות ממשק ביער. משרד החקלאות הוסיף בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי בסיום כל שנה מוגש דוח "תכנון מול ביצוע" אשר מציג תמונת מצב של פערים גדולים בין התכנון המקורי לביצוע בפועל ולפקיד היערות הממשלתי אין כלים להתמודד עם הפערים שמוציגים לו והם נותרים בגדר ידיעה בלבד. כן הוסיף משרד החקלאות כי בוועדת המעקב הבוחנת את תכניות הנטיעה יש לו רק נציג אחד ואין למשרד יכולת להשפיע ברמת המדיניות.

משרד מבקר המדינה מעיר כי משרד החקלאות מאשר לקק"ל תכנית עבודה אשר אינה כוללת נתונים כספיים; כי הגשת תכניות הנטיעה של קק"ל לאישור ועדת המעקב אינה תחליף לפיקוח שוטף ויעיל של משרד החקלאות; וכי במצב דברים זה מערך העבודה הקיים חסר את התשתית שתאפשר לשר החקלאות לממש את אחריותו בכל הנוגע לפיקוח על הייעור. נוסף על כך, יש לבצע שינוי יסודי בנוגע לשני נושאים מרכזיים - אי-פעילות של המועצה והיעדר סדרי דיווח ופיקוח שוטפים.

## אישור נטיעות חדשות

1. (א) בנובמבר 1995 אישרה הממשלה תכנית מתאר ארצית לייעור ולייעור מספר 22 (להלן - תמ"א 22). תמ"א 22 הגדירה כ-1.6 מיליון דונם של שטחי יער - יער קיים ושטח המיועד לייעור,

ופירטה את הסוגים של היערות<sup>11</sup>. כן קבעה תמ"א 22 בין השאר כי פעולות הייעור יבוצעו בלי לפגוע בנוף המגוון של הארץ ובמרחב הפתוח, וכי היער יישמש גם מחסה ומפלט לבעלי חיים. בתמ"א 22 צוין כי אין בה כדי למנוע ייעוד עוד שטחים לייעור, לפי הוראות חוק התכנון והבנייה.

תמ"א 22 קובעת כי "ליער נטע אדם מוצע, יער פארק מוצע, יער טבעי לטיפול, יער טבעי לשימור, יער פארק חופי ונטיעות בגדות נחלים, יוכנו תכניות מפורטות אשר יקבעו את ייעודי הקרקע, השימושים וחלוקתם בהתאם לתכנית זו, את הפעילות היעורנית המתוכננת, דרכי הגישה אל היער, הדרכים ביער, והפירוט המדויק של גבולות השטח". עוד קובעת תמ"א 22 כי שרטוטים של תכנית מתאר מקומית או מפורטת ייערכו בקנה מידה של 1:10,000 או בקנה מידה מפורט יותר (קנה המידה של שרטוט בתמ"א הוא 1:50,000) ויוגשו לאישור ועדות התכנון והבנייה.

לפני שנת 2000 לא נהג משרד הפנים לדרוש מקק"ל להפקיד תכניות ייעור מפורטות, על פי דרישות תמ"א 22, אלא רק תכניות שעניינן בינוי, סלילת כבישים וכיוצא בזה. עמדת משרד הפנים הייתה כי אם כוונת קק"ל היא לנטיעות בלבד, אין צורך בהפקדת תכניות מפורטות, משום שהדרישה להפקיד תכניות כאלה היא רק בנוגע לפעולות הטענות היתר, כגון בניית מתקני ספורט ונופש והקמת מחנות נוער, ואילו נטיעה אינה פעולה הטעונה היתר.

(ב) בשנת 2000 עתרו אגודת אדם טבע ודין - אגודה ישראלית להגנת הסביבה ואחרים, לבית המשפט העליון בשבתו כבית המשפט הגבוה לצדק (בג"ץ) נגד שר הפנים, מינהל התכנון במשרד הפנים, מינהל מקרקעי ישראל, שר החקלאות וקק"ל<sup>12</sup>. העותרים טענו בין היתר כי קק"ל פועלת לייעור שטחים נרחבים ללא הפקדת תכניות מפורטות וללא אישורן בידי ועדות התכנון והבנייה, כנדרש בתמ"א 22.

באוגוסט 2001 ניתן פסק דין של בג"ץ בנוגע לעתירה, ובו נקבע כי פעולתה של קק"ל הייתה "שלא כדין ובניגוד לדין", וכי "עד היום [יום מתן פסק הדין] לא הופקדה ולו תכנית מפורטת אחת שעניינה ייעודי הקרקע, השימושים וחלוקתם בהתאם לתכנית תמ"א 22, ופעילות יעורנית מתוכננת (למעט תכניות שעניינן בינוי, סלילת דרכים וכיו"ב) והכל כהוראת סעיף 5 לתמ"א 22".

בג"ץ קבע שעל קק"ל להפסיק כל פעילות הקשורה ביער עד להכנת תכניות מפורטות בעניין, אולם קבע שהחלטתו זו תיכנס לתוקף שישה חודשים אחרי מתן פסק הדין. בג"ץ דחה בעניין זה הצעה של המדינה להקציב שלוש עד חמש שנים להכנת תכניות מפורטות, ועד אז להמשיך בפעולות הייעור כרגיל. לטענתו, אי-אפשר לראות בפרק זמן של שלוש עד חמש שנים "פרק זמן סביר ממועד אישור התמ"א", מכיוון שעד תום פרק זמן זה יעברו 11 שנים מאישור תכנית המתאר. בג"ץ הוסיף כי יש להניח שבתוך ששת החודשים שהקציב יהיה אפשר לזיזם תיקון לתמ"א 22 ולקבוע בה הוראת מעבר אשר תביא בחשבון את הקשיים הנלווים להכנתה של תכנית מפורטת, את הזמן הרב הנדרש להכנתה ואת השאיפה כי פעולות הייעור יבוצעו על פי תכנית כזאת.

(ג) בעקבות פסיקת בית המשפט העליון באוגוסט 2001 גיבשה ועדה המורכבת מעורכי תמ"א 22 הצעה להוראות מעבר "תכנית מתאר ארצית ליער ולייעור (שינוי מס' 2) מספר תמ"א 22/2". ההצעה הייתה כי תכניות מפורטות יוכנו בתוך שלוש שנים, וכי עד לאישורן, ולא יותר משלוש שנים לאחר אישור ההצעה, תותר פעילות לשימור ולשיקום של הצמחייה הקיימת. כמו כן נקבע כי ביער נטע אדם מוצע, ביער פארק מוצע, ביער פארק חופי ובנטיעות בגדות נחלים, מותר יהיה בתקופה של שלוש שנים טרם אישור תכניות מפורטות לבצע פעילות של חידוש יערות שניטעו בפועל טרם אישורה של התכנית הנדונה והמצריכים חידוש, וכן ביצוע פעילות יעורנית של נטיעות בשטח שלא יעלה על 15% מתוך אותו סוג יער באותו תחום יער ובשטח שלא יעלה על 25% מתוך אותו סוג יער

11 יער טבעי לטיפול, יער טבעי לשימור, יער פארק קיים, יער פארק מוצע, יער פארק חופי, נטיעות בגדות נחלים.

12 בג"ץ 288/00 אדם טבע ודין ואח' נ' שר הפנים ואח', פ"ד נה(5) 673 (2001).

באותו תחום יער במרחב התכנון של הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה דרום. בישיבת ועדת ההיגוי של תמ"א 22 מ-6.02.06 סוכם על הגשת ההצעה להוראות המעבר לאישור המועצה הארצית לתכנון ולבנייה, בכפוף להקמת ועדת מעקב ובקרה מקצועית (להלן - ועדת המעקב). עוד סוכם כי על קק"ל יהיה להביא לאישורה של ועדת המעקב את כל תכניות הנטיעה השנתיות, וכן להגיש לוועדה דוח על היקף הנטיעות שבוצעו על פי האישור ודוח על התקדמות הכנת התכניות המפורטות, שיש להכין על פי הוראות תמ"א 22. ב-3.06.03 אישרה המועצה הארצית לתכנון ובנייה את הוראות המעבר, והן אושרו בממשלה ב-9.10.2003.

בתשובתה של קק"ל מספטמבר 2003, שנכללה בדוח הביקורת משנת 2004, נמסר כי היא נרתמה במרץ להכנה של התכניות המפורטות. לדבריה, כבר אושרו 11 תכניות, ו-145 תכניות אחרות נמצאו בשלבים שונים של ההליך הסטטוטורי.

(ד) בדוח הביקורת משנת 2004 צוין כי באוקטובר 2003, כשנתיים לאחר פסיקת בג"ץ, היה הליך הכנתן של התכניות המפורטות בעיצומו. ועדת המעקב, שהוקמה כדי לאפשר לקק"ל להמשיך בחלק מעבודות הייעור בתקופת המעבר, טרם החלה באותו מועד בבדיקת תכניות הנטיעה השנתיות של קק"ל.

(ה) יו"ר קק"ל דאז הודיע לוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת ביוני 2004 כי 70 צוותים של קק"ל עוסקים בהכנתן של 153 תכניות, וכי הסדרתן של עניין זה נמצאת בשלב מתקדם. היו"ר הוסיף כי הוא מקווה שקק"ל תסיים להכין את התכניות בתוך שלוש שנים, כפי שנקבע בפסיקת בג"ץ.

(ו) בפברואר 2007 אישרה ועדת השרים לענייני פנים ושירותים להאריך את תקופת המעבר בעוד שלוש שנים, וכן קבעה כי בתום מועד זה יהיה אפשר להאריך את התקופה עוד פעמיים - שלוש שנים בכל פעם, "בהתאם לצורך" ועל פי שיקול דעתה של המועצה הארצית לתכנון ולבנייה. בהוראת המעבר מפברואר 2007 התירה הממשלה לבצע במרחבי התכנון שבאחריותן של הוועדות המחוזיות לתכנון ולבנייה דרום וצפון, פעילות נטיעות. ההיתר ניתן בתנאי שהעצים שיינטעו יהיו מאותו סוג של העצים שמצויים ביער, ובתנאי שהנטיעות ייעשו בשטח השווה ללא יותר מ-50% משטח היער. ההיתר ניתן לאחר שוועדת המעקב בחנה את תכנית הנטיעות ונימקה את הצורך בהרחבת שטח הנטיעה. כמו כן נקבע בהוראת המעבר כי תכנית נטיעות המוגשת לאישור ועדת המעקב, תוגש גם לוועדה המקומית שבתחומה יבוצעו הנטיעות.

(ז) באוקטובר 2010 פנתה קק"ל למינהל התכנון במשרד הפנים בבקשה להאריך את תקופת המעבר בעוד שלוש שנים. נציג קק"ל דיווח למועצה הארצית לתכנון ולבנייה כי קק"ל מקדמת כ-200 תכניות מפורטות ליער, הנוגעות לכשליש מהשטח שחלה עליו תמ"א 22. הנציג הוסיף כי כ-65 תכניות אושרו, וכי יתרו התכניות נמצאות בהליכי תכנון. בנובמבר 2010 אישרה המועצה הארצית את הארכת תקופת המעבר עד 25.2.13.

(ח) בפברואר 2013 אישרה המועצה הארצית לתכנון ולבנייה להאריך את תקופת המעבר עד לשנת 2016. נציג קק"ל דיווח כי עד למועד ישיבת המועצה אושרו כמחצית התכניות, וכי שאר התכניות נמצאות בהליכי תכנון.

משרד הפנים הודיע בתשובתו למשרד מבקר המדינה מאוקטובר 2013 כי המועצה הארצית לתכנון ולבנייה האריכה את תוקף הוראת המעבר רק לאחר שהוצגו לפניו הפעולות הננקטות לאישור תכניות מפורטות ליער ולאחר שבחנה אותן. משרד הפנים הוסיף כי המועצה הארצית נתנה את דעתה לכמות התכניות שנדרש להכין ולאשר והחליטה להאריך את הזמן שהוקצב לאישור התכניות. לדברי משרד הפנים, מינהל התכנון שוקד על הסדרת נושא זה, במסגרת גיבושה של תמ"א אשר תאחד תכניות מתאר ארציות רבות ככל הניתן ותשמש כלי עיקרי להקצאת שטחים לשימושים ציבוריים עתידיים.

החברה להגנת הטבע הודיעה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מאוקטובר 2013 כי לדעתה משך הזמן שחלף מאז פסיקת הבג"ץ אינו סביר, וכי תקופת המעבר הוארכה דיה.

קק"ל הודיעה בתשובתה למשרד מבקר המדינה שהיא מכינה תכניות מתאר מפורטות ליערות. קק"ל ציינה כי עד אוקטובר 2013 אושרו 110 תכניות מתאר (54% מכלל התכניות הנדרשות). עם זאת, מדובר בהליך מורכב אשר לא ניתן להשלימו בן לילה, ונוכח מורכבות זו יש לשבחה על פעילותה הנמרצת לקידומו. בתשובתה הנוספת מינואר 2014 ציינה קק"ל כי היא סיימה את הכנתן של 178 תכניות מפורטות המהוות כ-87% מכלל התכניות ביחס לכלל שטחי תמ"א 22. עוד ציינה קק"ל כי חשוב ביותר לאבחון בין שלב ההכנה וההגשה של תכנית מפורטת ליער לבין שלב הדיון והאישור של תכנית מפורטת כזו שהוכנה והוגשה למוסדות התכנון אשר לגביה חלה האחריות על מוסדות התכנון. הנתונים המפורטים לעיל מלמדים לדעת קק"ל כי היא עומדת באופן מוצלח ביותר בכלל העניינים שבתחום אחריותה, בכלל הנוגע להכנת תכניות מפורטות למקרקעי תמ"א 22. עוד הוסיפה קק"ל בתשובתה כי חלק מהתכניות המפורטות שטרם הוגשו מתייחס לשטחי יער קיים אשר אין חובה להגיש תכניות מפורטות לגביהם.

תקופת המעבר שנקבעה בעקבות פסיקת בג"ץ לשלוש שנים, הוארכה עד ל-15 שנים ממועד פסיקת הבג"ץ ב-2001 - ובסך הכול עברו 21 שנים ממועד אישור תמ"א 22. הארכה זו של תקופת המעבר נעשתה אף שבג"ץ ראה אפילו ב-11 שנים ממועד אישור התמ"א - פרק זמן שאינו סביר.

לדעת משרד מבקר המדינה, אין מקום לאשר עוד הארכה להשלמת ההכנה של התכניות המפורטות, מכיוון שמתן ההארכה האחרונה משמעותה דחייה של 15 שנים בכיצוע החלטת בג"ץ.

2. כאמור ביוני 2002 החליטה ועדת ההיגוי של תמ"א 22 על הקמת ועדת המעקב, וכן קבעה שעל קק"ל יהיה להביא לאישורה של ועדת המעקב את כל תכניות הנטיעה השנתיות ולהגיש לה דוח חצי שנתי על היקף הנטיעות שבוצעו על פי האישור. בפברואר 2007 אישרה ועדת השרים לענייני פנים ושירותים את הארכתן של הוראות המעבר בתשע שנים בסך הכול, "בהתאם לצורך" ועל פי שיקול דעתה של המועצה הארצית לתכנון ולבנייה<sup>13</sup>.

במכתב ליו"ר ועדת המעקב מפברואר 2013 התריעו נציגי רשות הטבע והגנים ונציגי החברה להגנת הטבע בוועדה, שקק"ל ציינה בדוחות השנתיים שלה כי ביצעה בשנתיים האחרונות נטיעות ועבודות ייעור אחרות בשטח של כ-27,000 דונם, אף שוועדת המעקב לא התכנסה לדיון מנובמבר 2011 ולא עמדה על הגשת תכניות עבודה בנוגע לביצוע הנטיעות, כנדרש בהחלטת המועצה הארצית לתכנון ולבנייה. הכותבים ביקשו לכנס את ועדת המעקב בדחיפות, בין היתר כדי לדון בעבודות הייעור ובנטיעות אשר בוצעו בחמש השנים האחרונות בשטחים המיועדים ליער לפי תמ"א 22 ובשטחים שלא אושרה בעניינם תכנית מפורטת, וכן כדי לדון בהרחבה בתכניות הנטיעה לשנים הבאות. עוד הדגישו הכותבים את החשיבות בשמירה מיטבית על המגוון הביולוגי והנופי, כנדרש בהוראות תמ"א 22.

החברה להגנת הטבע הודיעה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי למרות דרישת נציגה בוועדת המעקב, טרם נמסרו לה הנתונים לגבי נטיעות קק"ל בתקופת המעבר ולגבי תכניות הנטיעה לעתיד. החברה הוסיפה כי טרם התקיים בוועדה דיון עקרוני בנושא פעולות ייעור בשטחים רגישים, כמו שטחי פְּתָה, שטחי לֶס ושטחי חולות. החברה הוסיפה כי פעולות ייעור בהיקפים נרחבים ובשטחים

13 ראו התייחסות לעבודת ועדת המעקב גם בפרק: "היבטים בפעילות הרשות לשמירת הטבע והגנים הלאומיים", עמ' 1513.

רגישים מקודמות, אף שהדבר אינו עולה בקנה אחד עם הכרעותיו העקרוניות של בית המשפט, שהן לדברי החברה "כאות מתה בכל הנוגע לייצור בצפון הנגב".

רשות הטבע והגנים הלאומיים ציינה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מאוקטובר 2013 שהיא סבורה כי יש מקום לשיפור ניכר בעבודת ועדת המעקב.

המשרד להגנת הסביבה הודיע בתשובתו למשרד מבקר המדינה מאוקטובר 2013 כי ועדת המעקב סיירה בדצמבר 2011 ביער ברקת ובאוקטובר 2012 בכרמל, כדי להחליט על תכניות הנטיעה בשטחים אלה. המשרד להגנת הסביבה הוסיף כי התכנסותה האחרונה של הוועדה הייתה ביולי 2013. לדברי המשרד, שנציגו משמש כיו"ר ועדת המעקב הוא ביקש מקק"ל דוח על ביצוע החלטות הוועדה ונמסר לו מקק"ל שהדוח נמצא בהכנה.

**עולה אפוא כי ועדת המעקב לא הקפידה די הצורך לבצע פיקוח אפקטיבי על הפעילות של קק"ל.**

קק"ל הודיעה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מינואר 2014 כי היא פועלת בהתאם להוראות תמ"א 22, לרבות שינויים שנוספו לתמ"א ואושרו במהלך השנים. ככל שמדובר בתכניות המוגשות על פי הוראות המעבר, אלה מוגשות לוועדת המעקב כנדרש בשינוי מס' 2 של התמ"א; ככל שמדובר בתכניות מפורטות שאושרו, מועברות תכניות אלה לוועדה המקצועית שנקבעה לכך ובהתאם להוראות תמ"א 22.

בתשובה נוספת של המשרד להגנת הסביבה מינואר 2014 ציין המשרד כי ועדת המעקב פועלת לביצוע תפקידיה על פי הוראות התמ"א. עוד ציין המשרד להגנת הסביבה כי נכון לינואר 2014 לא התקבלה תגובת קק"ל לבקשת יו"ר ועדת המעקב ממרץ 2013 לקבל ממנה דוח בנושא סטטוס ביצוע התכניות שאושרו בשטח וכי נערכו פניות חוזרות ונשנות לקבלת הנתונים וכן הוגשה בקשה לקק"ל לקבלת תכניות נטיעה לשנת 2014. לדברי המשרד להגנת הסביבה קק"ל השיבה כי תכניות הנטיעה המפורטות לשנת 2014 יהיו מוכנות להגשה לוועדת המעקב רק בקיץ 2014.

**לדעת משרד מבקר המדינה ככל שוועדת המעקב נתקלת בקשיים בביצוע תפקידיה עליה לדווח על כך למועצה הארצית לתכנון ובנייה שממנה קיבלה את המינוי למילוי משימותיה.**

3. בג"ץ קבע כי עבודות ייעור ועבודות הכשרת קרקע לייצור שונות בתכלית מעבודות חקלאיות, נוכח ההשפעה הרבה שיש להן על פני הקרקע, ולפיכך הן אינן פטורות כולן מהחובה לקבל היתר בנייה לפני ביצוען, הגם שיש פעילויות יער שאינן נדרשות להיתר. על פי בג"ץ, נטיעתו של יער ועבודות ההכנה לנטיעת יער טעונות היתר בנייה על פי סעיף 145 לחוק התכנון והבנייה והתקנות שהותקנו על פירו<sup>14</sup>.

**אף שמפסק דינו של בג"ץ עולה כי נטיעתו של יער טעונה היתר בנייה, לא עמדו הגופים הנוגעים בדבר ובכלל זה משרד הפנים ומשרד החקלאות על המצאת היתר כזה לפני ביצוען של נטיעות יער.**

14 בג"ץ 288/00 אדם טבע ודין ואח' נ' שר הפנים ואח', פ"ד נה(5) 673, 709 (2001).

## אכרזה על שמורות יער

פקודת היערות קובעת כי שר החקלאות מוסמך, באכרזה שתפורסם ברשומות, להעמיד כל אדמות יער שאינן רכוש פרטי להשגחתה ולהנהלתה של הממשלה, ומשהתפרסמה אכרזה כזאת יחולו הוראות פקודת היערות על כל אדמות היער המפורטות בה. אכרזה על שמורת יער אמורה להגן מפני ייזום תכניות בינוי ופיתוח שאינן תואמות לתכנית שהתקבלה ולסייע בשמירה על ערכי טבע מוגנים.

1. תמ"א 22 הגדירה כאמור כ-1.6 מיליון דונם של שטחי יער, מהם כ-1.3 מיליון דונם של יער קיים, וכ-300,000 דונם המיועדים לייעור. על פי נתוני קק"ל, השטח הכולל של שמורות היער בישראל שעליהן הכריזו שרי החקלאות הוא 528,000 דונם (ב-343 שמורות מוכרות).

2. בדוח הביקורת משנת 2004 צוין שלא נמצא כי שרי החקלאות שקלו משנת 1982 להפעיל את הסמכות שניתנה להם בפקודת היערות, ולהכריז על עוד שטחים שנכללו בתמ"א 22 - שטחי יער.

בתשובתו של משרד החקלאות מאוקטובר 2003, שנכללה בדוח הביקורת משנת 2004, נמסר כי שר החקלאות הורה לאתר שטחים חדשים הראויים לאכרזה כשמורות יער.

3. בדיון הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת מיוני 2004 הודיע שר החקלאות דאז ח"כ ישראל כץ כי: "בעקבות הדיון כאן, אני הבהרתי ואני בהחלט יאיץ את נושא הכרזת שמורות היער".

4. בדוח בנוגע לתיקון הליקויים שצוינו בדוח הביקורת משנת 2004, שנכלל בהערות ראש הממשלה לדוח מבקר המדינה ממאי 2008<sup>15</sup>, הודיע משרד החקלאות כי הוחלט להמליץ לשר החקלאות להכריז על "שטחי יער כשמורות יער".

5. מהמסמכים עלו הפרטים האלה:

(א) בנובמבר 2007 הכין מנהל אגף הייעור בקק"ל דאז מצגת למנכ"ל משרד החקלאות דאז ולמנהל מפ"ק דאז, בנושא "עדכון שמורות יער בישראל". במצגת צוינו הממצאים שנכללו בדוח הביקורת משנת 2004, וכן צוינו הסיבות לאי-עדכון האכרזה על שמורות היער, ובכלל זה "ייעור אכרזות גנים לאומיים, שמורות טבע ושמורות נוף בשטחי שמורות יער... העברת הייעור לידי קק"ל בעוד הסמכות נותרה אצל שר החקלאות כך שאף יער שניטע מאז האמנה לא הוכרז". עוד ציין מנהל אגף הייעור כי שמורות היער המוגדרות כוללות שטחים המשמשים לייעודים אחרים, ובהם 406 שטחים המשמשים גנים לאומיים, שמורות טבע ושמורות נוף, בהיקף של כ-207,000 דונם בסך הכול, וכן שטחים בנויים, שטחים המיועדים לפיתוח ובינוי, שטחי עיבוד חקלאי ושטחי מרעה. לדברי מנהל אגף הייעור, יש להכין תכנית מפורטת שבה יוכרז על שטחים המיועדים לייעור, לאחר שתיעשה בדיקה אם הם אינם משמשים כבר לייעודים אחרים. עלות הפרויקט נאמדה בכ-2.5 מיליון ש"ח, ולוח הזמנים לביצועו נאמד בכארבע שנים.

(ב) בעקבות תמונת המצב שהוצגה, ולפיה אכרזת שמורות היער אינה מעודכנת, התקיימה בנובמבר 2007 ישיבה בהשתתפות מנכ"ל משרד החקלאות דאז ומנהל מפ"ק דאז. בישיבה סוכם כי תבוטל האכרזה על כל שמורות היער הקיימות, ובד בבד יוכרז מחדש על שמורות יער שנכללו באכרזה הקודמת, אשר לגביהן קיימת תכנית מאושרת או תכנית המצויה בהליכי תכנון ואישור. עלות הפרויקט נאמדה בכחצי מיליון ש"ח.

(ג) מנתוני משרד החקלאות עולה כי בשנת 2009 הוכרזו ארבע שמורות יער, בשטח כולל של כ-25,000 דונם.

(ד) ממסמך שכותרתו "סיכום וועדת שמורות יער 20.6.2013" עולה כי ועדה בין-משרדית שתפקידה לבחון בקשות לאכרזה על שמורות יער ולביטול אכרזה כזאת, המליצה לשר החקלאות

15 ראו הערת שוליים מס' 9.

להכריז על שטח של 139,000 דונם שייועד ליערות חדשים. המסמך אינו מציין את שמותיהם של המשתתפים בדיון וכן פרטים אחרים, אלא רק את ההמלצה.

משרד החקלאות הודיע בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי משנת 2009 עד אוקטובר 2013 הוכרוזו 19 שמורות יער בשטח כולל של כ-160,000 דונם, וכי בשנת 2012 הוחל בביצוע השלב הראשון של פרויקט לעדכון מלא של שמורות היער. משרד החקלאות הוסיף כי הוא שיישא בעלות הפרויקט - 500,000 ש"ח. לדברי משרד החקלאות, סיום הפרויקט ואכרזת שמורות היער צפויים להיות באפריל 2014, וכי באכרזה ייכללו כ-70 שמורות יער חדשות.

רשות הטבע והגנים הלאומיים ציינה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי חשוב להסדיר את נושא האכרזה על שמורות היער, על מנת שלא ליצור התנגשות עם שמורות טבע וגנים לאומיים. הרשות ציינה שעל מנת לקבל תמונה שלמה בעניין זה, היא ממליצה לבחון את כלל שמורות היער שהוכרוזו.

מן האמור לעיל עולה כי תהליך האכרזה על שטחי יער נוספים כשמורות יער מתקדם באטיות, אף שעוד בנובמבר 2007 סוכם כאמור על אכרזה מחדש של שמורות יער, בעלות של כחצי מיליון ש"ח. משרד מבקר המדינה ממליץ לשר החקלאות לקדם תהליך זה.

## סיכום

בסיכום דוח הביקורת משנת 2004 צוין בין היתר כי את מדיניות הייעור בישראל הייתה אמורה לקבוע מועצה משותפת לממשלה ולק"ל, בדומה להסדרה הקיימת בנוגע לשמורות הטבע ולגנים הלאומיים. ואולם המועצה, שבה היה אמור להינתן ביטוי לגישות שונות בנוגע למדיניות הייעור, לא הוקמה, וק"ל היא שקובעת למעשה את מדיניות הייעור. בדבר יש פגיעה בשקיפותו של תהליך קבלת ההחלטות בנוגע למדיניות הייעור, וממילא ביכולתו של הציבור להשפיע על מדיניות זו. השקיפות בנוגע למדיניות הייעור ויכולתו של הציבור להשפיע בעניין זה נפגעו גם משום שחלק מן הפעילות היעורנית עדיין נעשית על פי הוראות מעבר, ולא על פי תכניות מפורטות.

במועד סיום המעקב, יולי 2013, לא תוקנו הליקויים כנדרש בשלושה נושאים עיקריים: 1. הקמת מועצה משותפת לממשלה ולק"ל לקביעת מדיניות הייעור; 2. חקיקת חוק יער במתכונת דומה לחוק הגנים הלאומיים; 3. נטיעות יער אך ורק על פי תכניות מפורטות, כנקבע בתמ"א 22.

התשתית שעל פיה מנהל משרד החקלאות את הפעילות הקשורה ליערות בישראל, היא אפוא חסרה ולקויה. הדבר מחייב את שר החקלאות לנקוט פעולות לקידום חוק היער; להקמת מועצה משותפת למדינת ישראל ולק"ל; להסדרה וחזוק של הפיקוח שמבצע משרד החקלאות על עבודת ק"ל בנושא זה; ולהסדרת נטיעות יער חדשות על פי תכניות מפורטות.

יש מקום לקדם גם את שיתוף הפעולה והתיאום בין הרשויות השונות העוסקות בטיפול ביער. עניין זה ראוי שייבחן גם בקשר לאירועי סופת השלג בחודש דצמבר 2013.

