

הרשות לשמירת הטבע והגנים הלאומיים

פעולות הביקורת

ברשות לשמירת הטבע והגנים הלאומיים נבדקו בעיקר הנושאים הללו: תכנון גנים ושמורות והכרזתם, ובתוך כך נעשה גם מעקב אחר תיקון הליקויים שהובאו בדוח מבקר המדינה 52 משנת 2002; מעורבות הרשות בתהליכי תכנון ובנייה מחוץ לגנים ושמורות; ההגנה על ערכי טבע בשטחים המיוערים; טיפולה של הרשות באתרי מורשת; הכנת תיקי אתר לגנים ולשמורות; פעילות מליאת הרשות; כניסת חיילי צה"ל לאתרי הרשות; טיפול הרשות ברכבי שטח; טיפול בחשש לניגוד עניינים של מנכ"ל הרשות.

היבטים בפעילות הרשות לשמירת הטבע והגנים הלאומיים

תקציר

הרשות לשמירת הטבע והגנים הלאומיים (להלן - הרשות) היא תאגיד סטטוטורי הפועל על פי חוק גנים לאומיים, שמורות טבע, אתרים לאומיים ואתרי הנצחה, התשנ"ח-1998 (להלן - חוק גנים ושמורות). תפקידה של הרשות הוא לטפל בכל ענייני הגנים הלאומיים ושמורות הטבע (להלן - גנים ושמורות) ולקדם את ענייניהם וכן להגן על ערכי הטבע והמורשת, לפקח על שמירתם ולטפחם.

היקף שטחם של הגנים והשמורות המוכרזים הוא כ-25% מתוך כל שטחי המדינה. ישנם 346 גנים ושמורות מוכרזים, מתוכם 83 גנים לאומיים ו-263 שמורות טבע. 67 גנים ושמורות הוכשרו לקליטת מבקרים והכניסה אליהם בתשלום. באתרי הרשות מבקרים מדי שנה כ-7-8 מיליון מבקרים ומהם כ-30% תיירים.

הרשות אחראית גם להגנה על ערכי טבע מוגנים שהם מיני בעלי חיים וצמחים שהשר להגנת הסביבה (להלן - השר להג"ס) הכריז עליהם כערכי טבע מוגנים בשל הערך שבשמירתם או הסכנה להכחדתם. לרשות סמכויות פיקוח ואכיפה בכל שטחי המדינה ולפקחיה ניתנו סמכויות דומות לאלה של שוטרים, כמו מעצרים, חיפוש, תפיסת חפצים, רישום דוחות וכן חקירה של אנשים שעברו על החוקים שהיא אחראית לאכיפתם.

פעולות הביקורת

בחודשים מרץ-אוקטובר 2013 בדק משרד מבקר המדינה כמה היבטים בפעילותה של הרשות. בין היתר נבדקו הנושאים האלה: תכנון והכרזות של גנים ושמורות; מעורבות הרשות בתהליכי תכנון ובנייה מחוץ לגנים ולשמורות; טיפול הרשות באתרי מורשת; הגנה על ערכי טבע בשטחים המיוערים; הכנת תיקי אתר לגנים ולשמורות; מליאת הרשות; כניסת חיילי צה"ל לאתרי הרשות; טיפול ברכבי שטח; טיפול בזיקות של מנכ"ל הרשות וחשש לניגוד עניינים. הבדיקה נעשתה ברשות ונעשו בדיקות השלמה במשרד להגנת הסביבה, במינהל התכנון שבמשרד הפנים (להלן - מינהל התכנון), במשרד המשפטים, ברשות מקרקעי ישראל (להלן - רמ"י), ברשות העתיקות וברשות החברות הממשלתיות.

עיקרי הממצאים

תכנון והכרזות של גנים ושמורות

אחד מתפקידיה העיקריים של הרשות על פי חוק גנים ושמורות הוא לאתר, להקים, לנהל, להחזיק, להפעיל ולטפח גנים לאומיים ושמורות טבע.

בדוח מבקר המדינה משנת 2002¹ הועלה כי עשרות תכניות לגנים ולשמורות התעכבו במשך שנים הן בשלב הגשתן למוסדות התכנון הן במוסדות התכנון עצמם. כמו כן, ההרשאות של רשות מקרקעי ישראל הניתנות לרשות ומאפשרות לה לפעול בתחומי הגנים והשמורות ולפקח עליהם, גם הן התעכבו. בביקורת הנוכחית נמצא כי חל שיפור ניכר בצמצום העיכובים בשלב הגשת התכניות למוסדות, אבל במוסדות התכנון וברמ"י העיכובים נמשכים, ואף נוספו גורמי עיכוב חדשים בשלבים השונים בתהליך אישור תכניות והכרזה של גנים ושמורות.

נמצא כי במינהל התכנון מתעכבות בשלב ההכרזה עשרות תכניות לגנים ולשמורות, חלקן ללא כל סיבה מוצדקת. למשל, עיכוב בהעברת התכניות לאישור השרים הרלוונטיים או המתנה לאישורם של ראשי רשויות מקומיות מעבר למגבלת הזמן הקבועה בחוק (60 ימים) לקבלת תגובתם. זאת ועוד, מינהל התכנון, והרשות בעקבותיו בנוגע לחלק מהגורמים, אימצו כלל שאינו קבוע בחוק או בהנחיה פורמלית כלשהי, המגביל לחמש שנים את תוקף האישורים של הגורמים השונים להכרזות.

אשר לרמ"י, גם בטיפול שלה נמצאו עיכובים חמורים ומתמשכים במתן הרשאות לרשות לפעול בשטחים מוכרזים ולא מוכרזים. התנהלותה זו של רמ"י הביאה לידי כך שהרשות מחזיקה בהסכמי חכירה ובהרשאות רק לכ-25% מהגנים ומהשמורות שהיא פועלת בהם.

עיכובים בהכרזות של גנים ושמורות ובמתן הרשאות לפעול בשטחים מאושרים שטרם הוכרוזו מונעים מהרשות מלהפעיל את כל הסמכויות שניתנו בידיה המאפשרות לה למלא נאמנה את תפקידיה; לשמור על ערכי הטבע, על החי והצומח, על הנוף ועל

1 מבקר המדינה, דוח שנתי 52 (2002), עמ' 483-491.

אתרי המורשת בשטחים אלה וגם להבטיח את שלומם ורווחתם של המבקרים ושל המטיילים באתריה.

מעורבות הרשות בתהליכי תכנון ובנייה מחוץ לגנים ולשמורות

לתהליכי תכנון ובנייה השפעה מכרעת על מצב הטבע בישראל ועל היכולת לשמור עליו. אף שהיא הגוף האחראי על שמירת הטבע בישראל, הרשות אינה חברה בוועדות תכנון חשובות הרלוונטיות לפעילותה, כמו ועדות מחוזיות ומקומיות והוועדה הארצית לתשתיות לאומיות (להלן - הוות"ל). הרשות פעלה אמנם לתיקון המצב - במסגרת הצעת החוק לתיקון חוק התכנון והבנייה² (להלן - הצעת החוק) וישירות מול ועדות מחוזיות פרטניות - אך מעמדה עדיין אינו הולם את תפקידה על פי חוק גנים ושמורות.

בוות"ל נדונות ומאושרות תכניות המשנות את פני הארץ ובהכרח משפיעות על הטבע, לעתים באופן דרמטי ובלתי הפיך. היעדר ייצוג של הרשות בוועדה זו מצמצם את יכולתה לסייע במזעור הנזק לטבע כבר בשלבים המקדמיים של תכנון התשתיות.

הרשות אינה חברה בוועדות המחוזיות, אף שוועדות אלה ממלאות תפקיד מרכזי בתהליך התכנוני. יתרה מזאת, המגמה העולה מהצעת החוק היא להרחיב עוד את סמכויותיהן ואת סמכויות הוועדות המקומיות על חשבון הוועדות הארציות, לכן חברותה בוועדות אלה הופכת חיונית עוד יותר. הרשות קיבלה אמנם מעמד של יועץ בחלק מהוועדות המחוזיות, בנושאים הנוגעים בעיקר לשטחי גנים ושמורות, אבל מעמדה בוועדות אלה אינו שווה למעמד של חבר מן המניין; אין היא מקבלת את המידע על מכלול הנושאים והתכניות העולים לדיון ואין היא מוזמנת לכל הדיונים; וכשהיא כבר משתתפת בדיונים, אין ניתנת לה זכות ההצבעה בשלב קבלת ההחלטות.

כוח האדם שהרשות מקצה לנושא התכנון אין בו די. האגף האחראי ברשות לנושא תהליכי התכנון הכלל-ארציים - אגף שטחים פתוחים - מונה אדם אחד בלבד - מנהל האגף הנעזר בעובד חיצוני העוסק בתכנון (בהיקף של חצי משרה). בכל אחד ממחוזות הרשות ישנו אדם אחד או שניים העוסקים בתכנון, אבל רק חלק קטן מזמנם מוקדש לנושאי תכנון כלל-ארציים. יוצא אפוא שאין ביכולתה של הרשות להביע את עמדתה בכל המקרים שהיא סבורה כי ראוי שתעשה כן.

הגנה על ערכי טבע בשטחים המיוערים

יערות הם חלק בלתי נפרד מהטבע בישראל. מאחר שהקרן הקיימת לישראל (להלן - קק"ל) היא הגוף המופקד על הייעור בישראל, בין תחומי האחריות של הרשות לבין פעילותה של קק"ל ישנם תחומים החופפים זה לזה, ובהם הטיפול בערכי הטבע המוגנים בשטחים שקק"ל מנהלת, שעל שמירתם אחראית הרשות.

2 הצעת חוק התכנון והבנייה (תיקון מס' 102), התשע"ג-2013.

הגנה על ערכי טבע מוגנים

חוק גנים ושמורות קובע כי לא יפגע אדם בערך טבע מוגן אלא בהיתר כללי או מיוחד ממנהל הרשות. הועלה כי אף שקק"ל אינה נוהגת לבקש מהרשות היתרים לפגיעה בערכי טבע מוגנים, אין הרשות דורשת ממנה לעשות כן, ואין היא אוכפת את הוראות החוק בנוגע אליה.

בין הרשות לבין קק"ל מתקיים שיתוף פעולה המבוסס על אמנה והסכם תפעול יערוך שנחתמו ביניהן ועל מפגשים של צוות משותף המתכנס מדי פעם בפעם. נמצא כי נושא ההיתרים לפגיעה בערכי טבע מוגנים על ידי קק"ל לא הוסדר במסגרת האמנה והסכם התפעול, ואף לא נמצא שהנושא עלה לדיון במסגרת הצוות המשותף. עולה החשש שקק"ל בפעולותיה פוגעת לפעמים בערכי טבע מוגנים בלי שהרשות ממלאת את חובתה על פי דין ומונעת זאת ממנה.

הייעור בצפון הנגב

בשנים האחרונות מבוצעות במרחבי צפון הנגב ודרום הר חברון (להלן - צפון הנגב) על ידי קק"ל פעולות ייעור ונטיעת עצים אינטנסיביות בהיקפים של אלפי דונם בשנה. פעולות אלה מבוצעות בשני ערוצים סטטוטוריים: תכנית מתאר ארצית לייעור וללייעור מס' 22 (להלן - תמ"א 22) ונטיעות ביזמתה של רמ"י, מכוח סמכויותיה, כדי לתפוס חזקה בשטחים ולמנוע פלישות בלתי חוקיות אליהם. לדעת אקולוגים וארגונים העוסקים בשמירה על הסביבה בישראל, פעולות הייעור באזור זה זרות לו ופוגעות במערכת האקולוגית ובשני בתי גידול נדירים, מישורי הלס ובתת הספר, שכמעט שאינם מוגנים במסגרת שמורות טבע.

למרות חוות הדעת של אנשי המקצוע ברשות, היא לא עשתה די כדי להגן על ערכי הטבע באזור צפון הנגב, ובהם בתי גידול וערכי טבע מוגנים, מפני פעולות הייעור הנעשות באזור זה שנים רבות בין מכוח תמ"א 22 בין ביזמתה של רמ"י. כמו כן, אף שבין הרשות לקק"ל נחתמו הסכמים והוקם צוות משותף שיאפשרו את שיתוף הפעולה ביניהן בנושאים שפעילותן חופפת, לא נקבעו בין הצדדים מנגנונים להסדרת ההגנה על ערכי הטבע בצפון הנגב. יתרה מזאת, הרשות לא פנתה בעניין זה לשר החקלאות האחראי על פי פקודת היערות לפעילותה של קק"ל בתחום הייעור.

בשטחי תמ"א 22 קק"ל מחויבת להגיש תכניות מפורטות למוסדות התכנון לפני ביצוע הנטיעות. לפי החלטה של המועצה הארצית משנת 2002, עד שיוכנו ויאשרו כל התכניות המפורטות, ולמשך תקופת מעבר מוגבלת בזמן, את הבקשות לנטיעה בשטחי תמ"א 22 מאשרת ועדה שהוקמה לצורך העניין - הוועדה המקצועית למעקב ובקרה של תמ"א 22. הועלה כי בניגוד להחלטה של המועצה הארצית, לא דרשה הוועדה האמורה מקק"ל דוחות חצי-שנתיים על ביצוע הנטיעות בפועל, ואף לא ביצעה מעקב ובקרה מספיקים בשטח.

אתרי מורשת

מדינת ישראל היא אחת מהמדינות המשופעות ביותר בעולם באתרים ארכיאולוגיים ואתרי מורשת, לאומיים ובין-לאומיים. בישראל כ-30,000 אתרים ארכיאולוגיים, מתוכם כ-9,000 בתוך גנים ושמורות, הנמצאים באחריותה של הרשות. חוק גנים

ושמורות הטיל על הרשות להגן על ערכי המורשת, לפקח על שמירתם ולטפח אותם.³ מלבד הרשות, ישנם עוד גופים, ממשלתיים וחוף-ממשלתיים, העוסקים גם הם בטיפול באתרי מורשת.

מסוף 2010 עד אמצע 2013 התקיימו דיונים מעטים במליאת הרשות בנושא אתרי מורשת, שלא כמו בנושא שמירת הטבע, ומרביתם היו בנושאים כלליים ולא בנושאים מהותיים הנוגעים למדיניות הרשות ולגופם של אתרים אלה. גם ההנהלה המקצועית של הרשות כמעט שלא דנה בשנים 2011-2013 בנושא אתרי מורשת.

עד תחילת 2012 לא ישבו במליאת הרשות אנשי מקצוע מהתחומים הנוגעים לטיפול באתרי מורשת, כמו ארכיאולוגיה, היסטוריה ואדריכלות נוף ושימור, ורק במועד זה מונתה ארכיאולוגית כחברת מליאה.

לנוכח מספרם הרב של אתרי המורשת ובשל היקף המשימות הנדרשות מהרשות לצורך שימורם וטיפוחם, אין די בכוח האדם שהיא מקצה לכך. עד אוקטובר 2013 המשיך המחסור בכוח אדם לטיפול בנושא שימור אתרי מורשת בלי שניתן לו מענה הולם.

הקצאת תקציבי הרשות לטיפול באתרי מורשת, גם בה אין די כדי לתת מענה לצורכי ההגנה והשימור של האתרים, והרשות נסמכת בעניין זה על מקורות חיצוניים.

תיקי אתר

החוק הטיל על הרשות להכין תיק אתר לכל גן לאומי ולכל שמורת טבע. בכל תיק אתר עליה לתעד ולרשום מידע בתחומי שמירת הטבע וערכי הטבע, הנוגעים לגן או לשמורה. הועלה כי למרות חשיבותם של תיקי אתר ככלי לניהול ולתפעול של הגנים והשמורות ולטיפול בחי ובצומח בהם, הרשות הכינה תיקי אתר רק לכשליש מהשמורות המוכרות, ולגנים לא הכינה אף לא תיק אתר אחד.

הועלה כי בעניין הכנת תיקי אתר קיבלה הרשות החלטות שונות ולא עקביות. ניסיונות להכין תיקים חלופיים בתהליכים מקוצרים למיניהם (תיקי אפיון, תעודת זהות) לא הובאו לדיון במליאה, והיא לא קיבלה החלטות סדורות בנוגע אליהם. יתרה מזאת, התהליכים המקוצרים לא השיגו את מטרתם ולא הצדיקו את המשאבים שהושקעו בהם.

חלק ניכר מתיקי האתר שהעבירה חטיבת המדע לוועדה המקצועית-מדעית של המליאה נבדקו על ידי הוועדה ונמצאו בהם ליקויים שונים, שעיקרם מידע חסר ומידע שאינו מדויק ואף אינו מעודכן.

מליאת הרשות

חוק גנים ושמורות קובע כי מליאת הרשות תפעל בהרכב של 19 חברים - נציגים מהממשלה ומהציבור, אנשי מדע וגופים שפעילותם משיקה לפעילותה של הרשות.

3 על פי חוק רשות העתיקות, התשמ"ט-1989, הניהול, האחזקה וההפעלה של אתרי המורשת בתוך הגנים והשמורות מצויים בידי הרשות, בתיאום עם רשות העתיקות, אלא אם הוסכם ביניהן אחרת.

למרות הקבוע בחוק, משנת 2011 עד אוקטובר 2013 פעלה מליאת הרשות בהרכב חסר של 11-16 חברים בלבד. בהתנהלותה זו של הרשות נמנעו האיזונים הדרושים על פי החוק בין גופים ומוסדות שונים המבטיחים את האינטרס הציבורי כולו.

יתרה מזאת, השרים להגנת הסביבה שכיהנו בתקופה האמורה לא מינו יו"ר למליאה. רק בדצמבר 2013, לאחר הביקורת, אישרו הממשלה ומליאת הרשות את מינויו של מועמד שהציע השר להג"ס לתפקיד חבר המליאה המיועד להתמנות כיו"ר, אולם הוועדה לבדיקת מינויים ברשות החברות החליטה בינואר 2014 שלא לאשר את מינויו כיו"ר המליאה.

כניסת חיילי צה"ל לגנים לאומיים ולשמורות טבע

בפברואר 2013 הסתיימה התקשרות רבת-שנים בין משרד הביטחון לרשות, שאפשרה את כניסתם של חיילי צה"ל לאתרי הרשות בעלות סמלית. הועלה כי ממועד סיום ההתקשרות לא אפשרה הרשות את כניסתם לגנים הלאומיים ולשמורות הטבע, למעט במקרים שצה"ל פנה בבקשה מיוחדת לרשות.

במהלך הביקורת העיר משרד מבקר המדינה לרשות כי לנוכח החשיבות הערכית והלאומית של ביקור חיילי צה"ל בגנים הלאומיים ובשמורות הטבע, עליה לנקוט בהקדם צעדים להסדרת הנושא כדי לאפשר את כניסתם של חיילי צה"ל לאתריה. באמצע יולי 2013 הודיעה הרשות למשרד מבקר המדינה כי נחתם עם משרד הביטחון הסכם חדש, לשנה נוספת, שעניינו הסדרת כניסתם של חיילי צה"ל לאתרי הרשות.

טיפול ברכבי שטח

212 רכבי שטח עומדים לרשותם של פקחי הרשות בגנים ובשמורות. הועלה כי אף שכלי הרכב משמשים את הפקחים מצפון הארץ עד דרומה, רוב הטיפולים ברכבי השטח (כ-80%) נעשו במוסך בתל אביב, וזאת למרות העובדה שרק כ-42.5% מהרכבים משרתים את מחוז המרכז ומצויים בשטחו. התנהלות זו, שלא נקבע בעניינה נוהל מסודר, מביאה לידי תוספת ניכרת ומיותרת בעלויות בגין בזבוז ימי עבודה, צבירת שעות נוספות, תשלומי אש"ל ועוד.

טיפול בזיקות של מנכ"ל הרשות וחשש לניגוד עניינים

תהליך בדיקת כשירותו והתאמתו של מועמד לתפקיד מנכ"ל של גוף סטטוטורי, ובכלל זה מנכ"ל הרשות, כולל דרישות לגילוי מידע בדבר ניגוד עניינים.

מנכ"ל הרשות לא דיווח בשאלון שהעביר לוועדה לבדיקת מינויים על זיקות שהיו לו בין ענייניו האחרים לענייניה של הרשות. לכן, הוועדה לא התייחסה לעניינים אלה כשקבעה לו את ההסדר למניעת ניגוד עניינים. גם לאחר כניסתו לתפקיד לא דיווח מנכ"ל הרשות ליועצת המשפטית של הרשות, כפי שהתחייב, על העניינים האמורים ונטל חלק בפעולותיה של הרשות בעניינים אלה. נוסף לכך, הוא לא קיים את הודעתו למליאה כי העביר לממלאי תפקידים אחרים את סמכויותיו בנושאים שאין הוא יכול לטפל בהם מפאת החשש לניגוד עניינים.

בעקבות הביקורת העביר יו"ר הוועדה לבדיקת מינויים את הנושא לעיונו של היועץ המשפטי לממשלה. לאחר שימוע שערך המשנה ליועץ המשפטי לממשלה למנהל הרשות ביוני 2013, הוא ציין, בין היתר, כי קיבל את טענתו כי פעל בתום לב, כי גם אם היה נמסר המידע לא הייתה נפסלת מועמדותו, וכי המגעים שניהל בעניינים אלה עם גורם החוץ שהייתה לו זיקה אליו, לא היו מהותיים; בשל כל אלה לא מצא לנכון לנקוט פעולות נוספות בנושא. עם זאת המשנה ליועץ המשפטי לממשלה התריע לפני מנהל הרשות על כך שנפלו פגמים בהתנהלותו בנושא זה, והורה לו לעדכן בעניין זה בהקדם את ההסדר שלו למניעת ניגוד עניינים ולפעול כמתחייב ממנו. באמצע ספטמבר 2013 העביר מנהל הרשות לשר להג"ס הסדר מעודכן למניעת ניגוד עניינים.

סיכום והמלצות

הרשות לשמירת הטבע והגנים הלאומיים היא הגוף האחראי על פי חוק לנושא שמירת הטבע, הנוף ואתרי מורשת בישראל. רט"ג מנהלת שטחים של גנים לאומיים ושל שמורות טבע המשתרעים על יותר מרבע משטחה של מדינת ישראל.

לרשות הישגים רבים וחשובים, בין היתר בהכרזת שטחים טבעיים נרחבים כגנים לאומיים וכשמורות טבע, בהגנה על החי והצומח מפני פגיעה והכחדה, בהכשרתם של גנים לאומיים ושל שמורות טבע ובתחזוקתם לרווחת מטיילים ומבקרים, בשימור אתרי מורשת ובפעולות חינוך והדרכה לציבור הרחב.

לצד ההישגים האמורים הועלו בדוח זה ליקויים מהותיים בפעילותה של הרשות, בעיקר בתחומים אלה: תהליך ההכרזות של גנים ושמורות וההרשאות לפעילות הרשות בשטחים אלה; מעורבותה של הרשות בהליכי תכנון ובניה מחוץ לגנים ושמורות; ההגנה על ערכי טבע בשטחים המיוערים; הטיפול באתרי מורשת; הכנת תיקי אתר; פעילות מליאת הרשות; אי גילוי מידע על ידי מנכ"ל הרשות בדבר זיקות בתהליך מינויו; כניסת חיילי צה"ל לאתרי הרשות; והטיפול ברכבי הרשות.

לצורך תיקון הליקויים, על הרשות והגורמים הנוגעים בדבר לפעול, בין היתר, כלהלן:

על הרשות, על מינהל התכנון ועל משרד המשפטים לפעול לצמצום העיכובים והחסמים בתהליכי ההכרזות של גנים ושמורות. על הרשות ועל רמ"י לפעול ביחד ובהקדם למציאת דרכים לפתרון בעיית העיכוב המתמשך בכריתת הסכמי חכירה ביניהן ובמתן הרשאות פיקוח לרשות, שיאפשרו לה לפעול לפי צורכה בשטחים המאושרים כגנים וכשמורות.

בנושא מעורבותה של הרשות בתהליכי תכנון מחוץ לגנים ולשמורות, על משרד הפנים לבחון את האפשרות לצרף את הרשות כחברה בוועדה לתשתיות לאומיות ובוועדות התכנון המחוזיות. כל עוד הרשות אינה חברה בוועדות האמורות, יש לבחון הסדר שיאפשר השתתפות של נציגי הרשות בדיונים המתקיימים במוסדות התכנון האלה, העברת מידע חיוני ותיאום בינם לבין הרשות. על הרשות לבחון מחדש את היקף כוח האדם הנדרש לה לטיפול בנושא התכנון מחוץ לגנים ולשמורות.

אשר להגנה על ערכי טבע בשטחים המיוערים, על הרשות להסדיר מול קק"ל את נושא השמירה על ערכי טבע מוגנים על כל היבטיו, לרבות מתן היתרים לפגיעה בערכי טבע מוגנים במסגרת פעולות ייעור וטיפול ביערות. כמו כן עליה לפעול מול רמ"י ומול

קק"ל ולנקוט את כל הצעדים הנדרשים למזעור הנזקים לערכי הטבע בצפון הנגב עקב הנטיעות.

הכנת תיקי אתר היא משימה שהוטלה על הרשות מכוחו של חוק גנים ושמורות והיא חשובה ביותר למילוי תפקידיה. על הרשות לנקוט בהקדם את כל הפעולות הדרושות לתיעוד מקצועי של ערכי הטבע בגנים ובשמורות ולהשלים את הכנתם של תיקי אתר לכל גן לאומי ולכל שמורת טבע.

לפי חוק גנים ושמורות, מליאת הרשות היא הגוף הקובע את מדיניותה של הרשות ומכוון את פעילותה. עליה לנקוט בהקדם את הצעדים הדרושים להסדרת עבודתה ולקבוע באופן ברור את חובותיה, את סמכויותיה ואת סדרי עבודתה כדי שתוכל למלא באופן מיטבי את תפקידיה. על השר להג"ס להשלים את מינויים של חברים למליאה, ובראשם יו"ר המליאה, כדי שזו תוכל לפעול בהרכב מלא כנדרש בחוק.

הרשות אמונה גם על טיפול באתרי מורשת, דהיינו הגנה על ערכי המורשת, פיקוח ושמירה עליהם וטיפולם. על הרשות להקצות לנושא את תשומת הלב הראויה ואת המשאבים הדרושים להובלתו וניהולו על פי הקבוע בחוק גנים ושמורות.

בעניין הטיפול בזיקות של מנכ"ל הרשות מעיר משרד מבקר המדינה כי על מועמד לתפקיד ציבורי הממלא שאלון מוטלת החובה להקפיד במתן פירוט מלא ונכון בהתאם להצהרתו. על היועץ המשפטי לממשלה להנחות את הוועדה לבדיקת מינויים לרענן את ההוראות המטמיעות את חובת הגילוי מראש ותוך הדגשת החובה כי הגילוי שבו מחויב המועמד הינו רחב ומרבי וכן לבחון דרכים נוספות שיהיה בהן כדי להביא מועמדים לתפקידים ציבוריים להקפיד במילוי השאלונים בעת הגשת מועמדותם ולקיים כללים אלה גם בעת הכהונה.

רט"ג הופקדה על שמירתם ועל טיפוחם של ערכי הטבע, הנוף והמורשת בישראל, שלהם חשיבות לאומית מהמעלה הראשונה. עליה לפעול במרץ להפעיל את הסמכויות הנרחבות המצויות בידה ולנצל את כל הכלים שהעניק לה החוק כדי למלא נאמנה את תפקידיה.



מבוא

הרשות לשמירת הטבע והגנים הלאומיים (להלן - הרשות או רט"ג) הוקמה בשנת 1998 כתאגיד סטטוטורי על פי חוק גנים לאומיים, שמורות טבע, אתרים לאומיים ואתרי הנצחה, התשנ"ח-1998 (להלן - חוק גנים ושמורות). חוק זה איחד שתי רשויות שהיו עד אז נפרדות, רשות שמורות הטבע ורשות הגנים הלאומיים.

תפקידיה של הרשות לפי חוק גנים ושמורות הוא לטפל בכל הנוגע לגנים הלאומיים ולשמורות הטבע (להלן - גנים ושמורות) ולקדם את ענייניהם. כמו כן עליה להגן על ערכי הטבע והמורשת, לפקח על שמירתם ולטפחם.

המערכות הטבעיות מספקות לאדם שירותים רבי-ערך, כמו חמצן, מזון, מים, תרופות ומשאבים גנטיים, החיוניים לקיומו, לבריאותו ולרווחתו. אחד הכלים המרכזיים לשמירה על המערכות

הטבעיות הוא ייעוד שטחים בעלי חשיבות למערכת האקולוגית והטבעית לשמורות טבע וכן שמירה על ערכי הטבע באשר הם.

אתרי המורשת במדינה הם שרידי מבנים עתיקים מעשי ידי אדם, בעלי ערך היסטורי, ארכיאולוגי, אדריכלי, רוחני או חברתי מהמעלה הראשונה, הן ברמה המקומית הן ברמה העולמית⁴. שימורם של אתרי המורשת וטיפוחם לטובת הציבור נעשה בין היתר באמצעות ייעוד שטחים בעלי ערכי מורשת חשובים לגנים לאומיים⁵.

על פי חוק גנים ושמורות טבע היא "שטח שבו נשמרים חי, צומח, דומם, קרקע, מערות, מים או נוף, שיש בהם עניין מדעי או חינוכי, מפני שינויים בלתי רצויים במראם, בהרכבם הביולוגי או במהלך התפתחותם, ואשר שר הפנים הכריז עליו, בהתאם להוראות סעיף 22, שהוא שמורת טבע"⁶. גן לאומי הוא "שטח המשמש או המיועד לשמש לצורכי נופש לציבור בחיק הטבע או להנצחת ערכים שיש להם חשיבות היסטורית, ארכיאולוגית, אדריכלית, טבעית או נופית וכיוצא באלה, בין שנשאר בטבעו ובין שהותקן לשמש מטרות אלה ואשר שר הפנים הכריז עליו, בהתאם להוראות סעיף 22 לחוק, שהוא גן לאומי"⁷.

באוקטובר 2013, מועד סיום הביקורת, שטחם של הגנים והשמורות היה כ-25% מכלל שטחי המדינה. ישנם 346 גנים ושמורות מוכרזים - 83 גנים לאומיים ו-263 שמורות טבע - בשטח כולל של כ-5 מיליון דונם. נוסף לכך, ישנם 109 גנים ושמורות בשטח כולל של כ-353,000 דונם, שאושרו במוסדות התכנון אך שר הפנים טרם הכריז עליהם כאלה (להלן - שטחים מאושרים). כמו כן, ישנם עוד 260 אתרים המתוכננים לשמש גנים ושמורות ומצויים בשלבים שונים של תהליך התכנון, לרבות שמורות טבע ימיות, בשטח כולל של כ-2.8 מיליון דונם. בחלק מהשטחים המאושרים והמתוכננים הרשות פועלת באופן חלקי מכוח הרשאות פיקוח מרשות מקרקעי ישראל⁸ (להלן - רמ"י)⁹.

מתוך הגנים והשמורות שהוכרזו, 67 הוכשרו לקליטת מבקרים והכניסה אליהם בתשלום. כ-7-8 מיליון מבקרים, מהם כ-30% תיירים, מבקרים מדי שנה באתרי הרשות.

בידי הרשות מצויה הסמכות לעשות בגנים ובשמורות כל פעולה הדרושה לה למילוי תפקידיה, ובכלל זה פעולות לשימור ולשיקום ערכי טבע, נוף, מורשת ואתרים לאומיים; פעולות פיתוח וטיפוח, הסדרת דרכים והקמת מבנים ומתקנים, ניהולם, הסדרתם והפעלתם; מתן שירותים

- 4 על פי חוק גנים ושמורות, אין הכרזה על "אתר מורשת" אלא על "גן לאומי" המשמש על פי חוק גנים ושמורות גם "להנצחת ערכים שיש בהם חשיבות היסטורית, ארכיאולוגית, אדריכלית". על פי חוק העתיקות, התשל"ח-1978, אפשר להכריז על "אתר עתיקות". אתר מורשת הוא לעתים אתר עתיקות כמשמעו בחוק העתיקות.
- 5 "חוק גנים לאומיים ושמורות טבע בא להגן על נוף הארץ ואתרים בעלי חשיבות היסטורית ולשמרם למעננו ולמען ילדנו בדורות הבאים... אין לראות בכך דבר שבחנינת מותרות, אלא צורך חינוכי תרבותי חיוני הגורם לקשרים הדוקים יותר של העם לארצו. הקשר הבלתי-אמצעי לנופה הטבעי של הארץ להיסטוריה שלה הוא הנותן למתגוררים בה תחושה שהם אזרחיה ותושביה", ראש הממשלה לשעבר דוד בן גוריון, דברי הכנסת, 3 בדצמבר 1962, עמ' 331.
- 6 למשל, נחל חרמון (בניאס), תל דן, חוף דור הבונים, מערת הנטיפים, עין גדי, חי-בר יטבתה וחוף האלמוגים.
- 7 ישנם סוגים שונים של גנים לאומיים - ארכיאולוגיים והיסטוריים כמו מצדה, בית שאן וקיסריה; גני טבע ונוף כמו גן השלושה (הסחנה) וחורשת טל; אתרי לאום כמו חומות ירושלים ואחוות הקבר של דוד בן גוריון; גנים המשלבים אתר ארכיאולוגי ומרחב נופי, כמו ציפורי ועין חמד; גנים לאומיים שהם חופים מוגנים כמו בית ינאי ואכזיב; גנים לאומיים שהם נופי מים, נחלים, מעיינות וסביבתם כמו מקורות הירקון ומעיין חרוד; גנים לאומיים שהם שטחים פתוחים כמו פארק הכרמל ופארק השרון.
- 8 לשעבר מינהל מקרקעי ישראל.
- 9 ראו פירוט להלן בפרק "תכנון והכרזות של גנים ושמורות".

למבקרים ולמטיילים; ופעולות פיקוח, לרבות פיקוח למניעת עברות המפורטות בחוק גנים ושמורות.

תפקידי הרשות בנושא שמירת טבע אינם מצטמצמים רק לתחומי הגנים והשמורות אלא משתרעים גם על כל השטחים הפתוחים שמחוץ להם. על פי חוק גנים ושמורות על הרשות להגן על ערכי הטבע בכל שטחי המדינה, לשמרם ולשקמם.

לרשות סמכויות פיקוח ואכיפה שונות בכל שטחי המדינה. לפקחי הרשות ניתנו סמכויות דומות לאלה של שוטרים, דהיינו ביצוע מעצר, חיפוש, תפיסת חפצים, רישום דוחות וחקירה של אנשים שעברו על החוקים שהרשות אמונה על אכיפתם, והעיקריים שבהם הם חוק גנים ושמורות והחוק להגנת חייית הבר, התשט"ו-1955 (להלן - חוק הגנת חייית הבר)¹⁰.

חוק גנים ושמורות קובע כללים שנועדו להגן על ערכי טבע מוגנים - מיני בעלי חיים וצמחים - שהשר להגנת הסביבה (להלן - השר להג"ס) הכריז עליהם ככאלה בשל הערך שבשמירתם או הסכנה להכחדתם. חוק הגנת חייית הבר קובע כללים לציד, להחזקה, להעברה ולסחר של חיות בר. הרשות אחראית לאכיפת חוק זה, לרבות מתן רישיונות והיתרים על פיו. לרשות גם סמכויות ליתן היתרים לפגיעה בערכי טבע מוגנים אשר ככלל הפגיעה בהם אסורה.

הרשות פועלת באמצעות שש חטיבות מטה: א. חטיבת מדע - אחראית להיבטים המדעיים של שמירת ערכי הטבע ובראשה עומד המדען הראשי של הרשות; ב. חטיבת תכנון ופיתוח - אחראית לתכנון והקמה של אתרים חדשים, לעבודות פיתוח, לתשתית ובינוי באתרים קיימים, לתכנון הנוף ולשימור ושחזור העתיקות; ג. חטיבת קהל וקהילה - אחראית בין היתר לתפעולם של האתרים ולשיווקם, לחינוך והדרכה, לפעילויות ואירועים לקהל בגנים ובשמורות, לבטיחותם של המטיילים ולמתן שירותים למיניהם למבקרים; ד. חטיבת אכיפה ופיקוח - אחראית לפעולות הפיקוח והאכיפה במטרה להגן על ערכי הטבע המוגנים ועל חיות הבר; ה. חטיבת מינהל וכספים; ו. חטיבת משאבי אנוש.

הרשות פועלת בחמישה מחוזות ברחבי הארץ: צפון, מרכז, דרום, אילת ויהודה ושומרון (להלן - יו"ש). כל מחוז אחראי לגנים, לשמורות ולמגוון ערכי הטבע שבאזורו, ועבודתו נעשית באמצעות פקחים. לרשות זרוע נוספת, "הסיירת הירוקה", הפועלת בשטח בשיתוף עם גורמים נוספים¹¹, במטרה למנוע פגיעה בקרקעות המדינה והשתלטות לא חוקית עליהן (להלן - הסיירת הירוקה).

הרשות מנהלת באמצעות מליאה ומנהל הרשות (להלן גם - המנכ"ל). המליאה מונה על פי החוק 19 חברים שהממשלה ממנה בהמלצתו של השר להג"ס. בהרכב המליאה יושבים נציגי ממשלה, אנשים בעלי עניין במדעי הטבע ובהגנה על הטבע לרבות מומחים בתחומים רלוונטיים, ארבעה נציגי ציבור ונציג מרכז השלטון המקומי בישראל או נציג ארגון המועצות האזוריות בישראל. תפקידה של המליאה הוא לקבוע את המדיניות הכללית של הרשות בתחומי אחריותה, להתוות את קווי פעולתה של הרשות, לקבוע את תכניות העבודה שלה ולאשר את תקציבה. את המנכ"ל ממנה הממשלה, על פי המלצת השר להג"ס, והוא פועל על פי קווי הפעולה שהמליאה מתווה ולפי הנחיותיה.

על פי חוק גנים ושמורות הוקמה מועצה לגנים לאומיים, לשמורות טבע ולאתרי הנצחה, שתפקידה לייעץ לשר הפנים ולשר להג"ס בכל הנוגע ליישומם של חוק גנים ושמורות ולמוסדות התכנון ולרשויות המקומיות בדבר ייעוד שטחים לגנים ושמורות ולאתרים לאומיים. המועצה מיעצת להם גם בנוגע לרשות בכל הנושאים הנוגעים לתפקידיה.

10 בינואר 2013 הועסקו ברשות כ-300 פקחים.

11 רמ"י, הקרן הקיימת לישראל, משרד הביטחון; משרד החקלאות ופיתוח הכפר ומשרד התשתיות, האנרגיה והמים; החברה הלאומית לדרכים (לשעבר מע"צ) ומקורות.

תקציב הרשות לשנים 2010-2012 נע בין 375 מיליון ש"ח ל-445 מיליון ש"ח, מתוכו 103-108 מיליון ש"ח מתקציב המדינה והיתר מהכנסות עצמיות בגין ניהול אתרים, תרומות וכיוצא באלה. הצעת התקציב לשנת 2013 עמדה על כ-483 מיליון ש"ח, מתוכם 144 מיליון ש"ח מתקציב המדינה.

בשנת 2013 הועסקו ברשות כ-1,280 עובדים - 500 עובדים קבועים, 580 עובדים יומיים ו-200 עובדים בחוזה מיוחד ובהם עובדי מחוז יו"ש ועובדי הסיירת הירוקה.

לפי סעיף 9(2) לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב], הרשות לשמירת הטבע והגנים הלאומיים היא גוף המבוקר על ידי מבקר המדינה. בחודשים מרץ-אוקטובר 2013¹² בדק משרד מבקר המדינה כמה היבטים בפעילותה של הרשות. בין היתר נבדקו הנושאים האלה: תכנון והכרזות של גנים ושמורות; מעורבות הרשות בתהליכי תכנון ובנייה מחוץ לגנים ולשמורות; הגנה על ערכי טבע בשטחים המיוערים; טיפול של הרשות באתרי מורשת; הכנת תיקי אתר לגנים ולשמורות; מליאת הרשות; כניסת חיילי צה"ל לאתרי הרשות; טיפול ברכבי שטח; טיפול בזיקות של מנכ"ל הרשות וחשש לניגוד עניינים. הבדיקה נעשתה ברשות ובדיקות השלמה נעשו במשרד להגנת הסביבה (להלן - המשרד להג"ס), במינהל התכנון שבמשרד הפנים, במשרד המשפטים, ברמ"י, ברשות העתיקות וברשות החברות הממשלתיות.

תכנון והכרזות של גנים לאומיים ושמורות טבע

על פי חוק גנים ושמורות כמה מתפקידיה העיקריים של הרשות הם: (1) לאתר שטחים ואתרים לצורך הקמת שמורות טבע וגנים לאומיים; (2) ליזום ולתכנן הקמת שמורות טבע וגנים לאומיים, או שינוי בהם; (3) להקים, לנהל, להחזיק, להפעיל ולטפח שמורות טבע וגנים לאומיים.

החוק האמור קובע את המנגנון להכרזה על גנים ושמורות - הכרזה של שר הפנים, בהתייעצות עם השר להג"ס, ורק אם אושרה תכנית על פי חוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 (להלן - חוק התכנון והבניה), והתמלאו התנאים הנוספים הקבועים בחוק גנים ושמורות. בהתאם לכך, הרשות מכינה תכניות מפורטות לגנים ולשמורות ומגישה אותן לאישורם של מוסדות התכנון כקבוע בחוק התכנון והבניה¹³.

בחוק גנים ושמורות נקבע כי מרגע ששטח הוכרז כגן לאומי או כשמורת טבע "תהיה ההכרזה עדיפה על פני כל ייעוד אחר של אותו שטח", למעט ייעוד המותר על פי דין ולמעט זכויות קניין שהיו בו ערב ההכרזה. כמו כן, נקבע שלא תיעשה באותו שטח פעולת בנייה או כל פעולה אחרת שיש בה, לדעת הרשות, כדי לסכל את ייעודו של השטח כגן לאומי או כשמורת טבע.

נוסף לכך, בתחומי גנים לאומיים ושמורות טבע ניתנו לרשות סמכויות נרחבות הנוגעות לפיקוח ואכיפה לצורך הגנה על השטחים מפני פגיעות מסוגים שונים, לרבות השחתה, כריתה, קטיפה,

12 עדכונים שונים בוצעו עד דצמבר 2013.

13 ייעודם של שטחים לגנים ושמורות נקבע מתוקף תכניות מתאר מאושרות במוסדות התכנון, שהעיקריות שבהן הן: תמ"א/8 - תכנית מתאר ארצית לגנים לאומיים, שמורות טבע ושמורות נוף (להלן - תמ"א/8) שקיבלה תוקף בשנת 1981; תמ"א/35 - תכנית המתאר הארצית המשולבת לבנייה, לפיתוח ולשימור (להלן - תמ"א/35); תמ"א/13 - תכנית מתאר ארצית לסביבה החופית; תמ"א/22 - תכנית מתאר ארצית ליער ולייעור (כוללת גם שטחי יער המיועדים לשמורות טבע).

שינוי פני הקרקע כולל חפירה, הקמת מבנה או מתקן והשלכת פסולת. לכן, עיכובים בהכרזות של גנים ושמורות מונעים מהרשות להפעיל את סמכויותיה בשטחים אלה.

בשנת 2001 בדק מבקר המדינה את נושא "תכנון והכרזה של גנים לאומיים ושמורות טבע"¹⁴ על ידי הרשות (להלן - הדוח הקודם). הדוח הקודם העלה בין היתר שעשרות תכניות לגנים ושמורות התעכבו במשך שנים גם בשלב ההגשה למוסדות התכנון וגם במוסדות התכנון עצמם. עוד עלה כי הרשות רמ"י לרשות לפעול ולפקח בתחומי הגנים והשמורות, גם הן התעכבו.

בביקורת הנוכחית נעשתה גם בדיקת מעקב אחר תיקון הליקויים שצוינו בדוח הקודם. בדיקת המעקב העלתה כי במהלך השנים תוקנו כמה מהליקויים וחל שיפור ניכר בצמצום העיכובים בשלב הגשת התכניות למוסדות. אולם, למרות משך הזמן שחלף מפרסום הדוח הקודם, עדיין נותרו כמה נושאים מהותיים שלא חל בהם כל שיפור, ואף נוספו גורמים חדשים המעכבים הכרזות של גנים ושמורות, כפי שיפורט להלן.

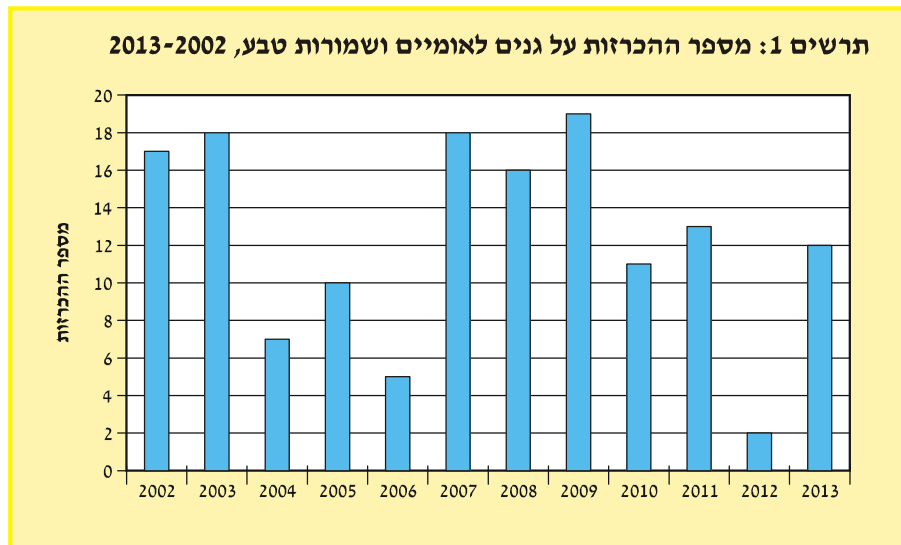
קידום הכרזות במוסדות התכנון

טיפול מינהל התכנון בהכרזות

1. בשנים 2002-2013 הוכרזו 148 גנים ושמורות חדשים בשטח כולל של כ-1.6 מיליון דונם - 134 שמורות בשטח של כ-1.52 מיליון דונם הוכרזו בשנים 2002-2011 ו-14 גנים ושמורות בשטח של כ-74,000 דונם בשנים 2012-2013.

לפי נתונים של מינהל התכנון במשרד הפנים (להלן - מינהל התכנון) ושל רט"ג, היו בשנת 2012 שתי הכרזות בלבד בשטח מצומצם של כ-323 דונם ובשנת 2013 הוכרזו 12 גנים ושמורות בשטח כולל של כ-73,000 דונם. להלן בתרשימים 1 ו-2 הנתונים על מספרי ההכרזות ועל שטחים מוכרזים בשנים 2002-2013:

14 ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 2002, עמ' 483-491.



בתשובתו מדצמבר 2013 מסר מינהל התכנון למשרד מבקר המדינה כי הוא מייחס חשיבות לנושא ההכרזות כחלק מהתפיסה של שמירה על שטחים פתוחים ערכיים. לשיטתו, הטיפול נעשה לאורך שנים וגם בשנים קודמות, למשל בשנים 1977-1999, מספר ההכרזות על פי רוב לא עלה על חמש הכרזות בשנה, ולעתים לא הוכרזה אף לא שמורה אחת. אשר להיקף השטחים המוכרזים הסביר המינהל כי סך כל גודל השטחים להכרזה הולך ויורד עם השנים משום שרוב השטחים הגדולים כבר הוכרזו. הוא ציין כי הוא אחראי למכלול נושאי התכנון בישראל, לכן כשהוא בא לבחון בקשת הכרזה עליו לשקול את כל השיקולים התכנוניים, לרבות הצרכים המשתנים.

על פי הדוח הקודם, בשנת 2001 היו 52 תכניות לגנים ולשמורות, בשטח כולל של כ-800,000 דונם, שאושרו בוועדות התכנון אבל המתינו, לעתים יותר מעשר שנים, לאישור מינהל התכנון ולחתימתו של שר הפנים. מנתוני המינהל עולה כי בדצמבר 2013 היו 57 תכניות כאלה בשטח כולל של כ-240,000 דונם.

משרד מבקר המדינה מעיר כי המינהל טרם הפיץ 35 מ-57 התכניות האמורות לשרים הרלוונטיים לקבלת תגובתם - 22 מצויות בכדיקה ראשונית ו-13 נמצאות בבירור עם גורמים שונים; 7 תכניות שראשי רשויות מקומיות מתנגדים להן; תכנית אחת שבעל עניין מתנגד לה; ל-10 תכניות כבר התקבלו הסכמות השרים הרלוונטיים, אך טרם התקבלה התייחסותן של הרשויות המקומיות; ו-4 תכניות שבשל חלוף הזמן או התניית מי מהשרים למגבלת זמן לאישורו, המינהל מתכוון להפיצן בשנית לשרים.

2. חוק גנים ושמורות קובע את תהליך ההכרזה על גן לאומי ועל שמורת טבע. אחד התנאים להכרזה הוא ש"ניתנה הזדמנות למועצה ולכל רשות מקומית שבתחומה נמצא שטח המיועד להכלל בגן הלאומי או בשמורת הטבע, לחוות את דעתן בדבר ייעודו... ובלבד שחוות הדעת לפי פסקה זו תוגש תוך שישים ימים מיום שהובאה לידיעת המועצה או הרשות המקומית". (ההדגשות אינן במקור).

הועלה כי למרות האמור בסעיף זה שינה מינהל התכנון את התנהלותו בעניין זה. עד לפני כשנתיים היה המינהל מקציב לרשות המקומית 60 ימים להגיב להכרזה, כקבוע בחוק, ומדגיש בפניה כי אם לא תתקבל התייחסותה יראו זאת כאילו אין לה הסתייגות. משלא הגיבה נתן לה הזדמנות נוספת, ואם גם זו לא נענתה הועבר החומר לשר הפנים בציון העובדה שראש הרשות המקומית בחר שלא להגיב. על פי הנחיית ראש מינהל התכנון, בשנתיים האחרונות המינהל עומד על כך שתתקבל תגובתו של ראש הרשות המקומית, גם אם נרשמת חריגה מהותית מ-60 הימים הקבועים בחוק, וכל עוד התגובה אינה מתקבלת מעוכב תהליך קבלת האישורים להכרזה¹⁵.

לאחרונה הוסכם בין מינהל התכנון ובין רט"ג כי היא זו שתבצע את הפניות לקבלת חוות הדעת של הרשויות המקומיות במקום מינהל התכנון. בפניותיה לרשויות המקומיות נמצא כי אין הרשות מציינת את מגבלת הזמן החוקית האמורה, ולמעשה מאפשרת להן לדחות את תגובתן הרבה מעבר ל-60 הימים הקבועים בחוק. כאמור, בדצמבר 2013 היו עשר תכניות שכבר אושרו להכרזה על ידי השרים הרלוונטיים, אך ממתניות להתייחסותן של הרשויות המקומיות.

משרד מבקר המדינה מעיר כי ההתעלמות של מינהל התכנון ושל רט"ג מהתנאי הקבוע בחוק המאפשר לרשויות המקומיות להגיב בתוך 60 ימים לתכנית העומדת לפני הכרזה, אינה עולה בקנה אחד עם החוק ומביאה לידי עיכובים שלא לצורך בהכרזות של גנים ושמורות.

בתשובתו מסר מינהל התכנון כי הוא סבור שקבלת עמדתן של הרשויות המקומיות חיונית, מכיוון שניהול השטח המוכרז עובר בפועל לידי רט"ג. עם זאת, הוא הודיע כי הוא מקבל את ההערה ומכתבי הפנייה יוגבלו ל-60 ימים כקבוע בחוק. בתשובתה מדצמבר 2013 הודיעה רט"ג למשרד

15 בנובמבר 2012 הציגה מנהלת אגף מקרקעין ברט"ג לפני מועצת גנים ושמורות מצגת בנושא "סטטוס הכרזת שמורות טבע וגנים לאומיים". במצגת היא ציינה כי מתוך 68 תכניות הממתניות להכרזתו של שר הפנים, ל-6 תכניות יש את "כל האישורים וההסכמות למעט אישור ראש המועצה המקומית על אף פניות חוזרות ונשנות".

מבקר המדינה כי היא הפנימה את ההערה האמורה בנוגע להקפדה על מתן זכות תגובה תוך 60 ימים, והדבר יעורכן בנוסח הפנייה לרשויות המקומיות.

3. חוק גנים ושמורות אינו קובע כי תוקף האישורים הנדרשים להכרזה פוקע לאחר תקופה מסוימת. למרות זאת, מינהל התכנון, ורט"ג בעקבותיו בנוגע לחלק מהגורמים, חוזרים ופונים לקבלת אישור מחודש לאחר שחלפו חמש שנים מהמועד שחתמו על האישור להכרזה. גורמים אלה כוללים את השר להג"ס, את מועצת גנים ושמורות, את ראשי הרשויות המקומיות, את שר הביטחון ואת שרי החינוך והדתות; הכול לפי העניין. יודגש כי בחוק לא נקבע סייג בעניין, ובאופן שהמינהל פועל בעצם נקבע "זמן תפוגה" המביא לידי עיכובים נוספים בהכרזתם של גנים ושמורות. הועלה כי התנהלות זו הביאה את מינהל התכנון לנקוט תהליך של אישור חוזר בהכרזות רבות. מסיבה זו, במועד סיום הביקורת היו כאמור ארבע תכניות הממתינות להפצה מחודשת לשרים.

באוגוסט 2013, וגם בתשובתו מדצמבר 2013, מסר מינהל התכנון שמקורו של סייג זה בבקשה של משרד המשפטים, במקרה ספציפי משנת 2007, להניח על שולחנה של מועצת גנים ושמורות את אישורה המחודש של שמורה שכבר אישרה להכרזה שבע שנים קודם לכן. בעקבות מקרה זה אימץ המינהל נוהל עבודה פנימי בלתי כתוב, ולפיו תיערך התייעצות מחודשת בחלוף 5-7 שנים ממועד מתן ההמלצה להכרזה. לעומת זאת, בספטמבר 2013 מסרה הממונה על חקיקת משנה במשרד המשפטים למשרד מבקר המדינה כי מטעם משרד המשפטים לא קיימת החלטה או הנחיה כללית הקובעת שלאחר חמש שנים יש לאשר מחדש, אלא כל מקרה צריך להיבחן לגופו. לדעתה, אישור מחודש עשוי לעתים להידרש במקרה של חילופי שרים¹⁶.

בתשובתו מדצמבר 2013 חזר משרד המשפטים על העמדה שהובאה לעיל כי יש לבחון כל מקרה לגופו. הוא הוסיף כי בכל מקרה שניתן אישור או התקיימה התייעצות עם גורם מוסמך, כמו שר או ועדה בכנסת, לא ניתן להסתמך על אותה החלטה עם חלוף השנים. לא ניתן לעשות זאת בין בשל שינוי בהרכב אותם גופים בין בשל חלוף הזמן שיכול להביא לשינוי בהחלטה, לעתים אף של אותו גוף.

לדעת משרד מבקר המדינה, הכללת התנאי הנוסף בהשלמת תהליך הכרזה של גנים ושמורות, הקובע מגבלה שרירותית של חמש שנים לתוקפו של אישור להכרזה של הגורמים הקבועים בחוק, בלי שיש לכך עיגון בחוק או בהנחיה מחייבת, פוגע ברציפות השלטונית ומביא לידי עיכובים בהכרזות. לפיכך, ראוי שמשרד המשפטים ומינהל התכנון ילבנו במשותף את הסוגיה ויפרסמו הנחיה ברורה ומחייבת בנושא.

בתשובתו מסר מינהל התכנון כי לנוכח חשיבות הנושא הוא יפעל על פי ההמלצה האמורה ויקיים התייעצות נוספת עם משרד המשפטים כדי לקבל מהם הנחיות כתובות בנושא.

4. לפי נתוני רט"ג, באוגוסט 2013 נמצאו במינהל התכנון 41 תכניות להכרזה שטרם הועברו לתגובת השרים הרלוונטיים, אף שהגיעו למינהל התכנון במועדים שונים בחודשים אוגוסט 2010 עד אפריל 2013, רובן במהלך השנים 2011-2012. ביולי 2013 מסרה רט"ג למשרד מבקר המדינה כי מספר זה הוא חסר תקדים ומעולם לא המתינו תכניות כה רבות להעברה לשרים. בהתייחס לטענה האמורה, באוגוסט 2013 נמסר ממנהל התכנון למשרד מבקר המדינה כי לפני שתכנית להכרזה מועברת להיועצות עם השרים הרלוונטיים, נבדק היטב שאין היא מתנגשת עם תכנון אחר וכן שהשיבות בנושא מתקיימות לפי סדרי העדיפויות של מינהל התכנון.

16 בעניין זה הממונה הפנתה לנוהל משנת 1987 שקבע היועץ המשפטי לממשלה לשעבר יוסף חריש, שכותרתו "חקיקת משנה - חילופי שרים - נוהל". הנוהל קובע כי "עם כינון ממשלה חדשה וכניסתו של שר חדש לתפקידו... על היועץ המשפטי של אותו משרד להביא בפניו את כל התקנות אשר נחתמו בידי השר היוצא וטרם פורסמו ברשומות... האמור לעיל חל גם בחילופי שרים במסגרת אותה ממשלה".

משרד מבקר המדינה מעיר כי על מינהל התכנון למנוע עיכובים בלתי סבירים בהפצת התכניות ובתהליך קבלת האישורים מהגורמים השונים לביצוע ההכרזות. כל זאת בלי לגרוע מחובתו לשקול את כל השיקולים הרלוונטיים טרם הפצתן של תכניות הנוגעות להכרזות של גנים ושמורות.

בתשובתו הודיע מינהל התכנון כי הוא פועל לקידום ההכרזות ויעשה כל מאמץ להעביר את התכניות לאישורם של השרים הרלוונטיים ולקדם את התהליכים הנדרשים בלוחות זמנים סבירים, ככל שניתן.

הרשאות רשות מקרקעי ישראל

כדי לפעול בגנים ובשמורות הנמצאים על קרקעות של המדינה, על רט"ג לקבל הרשאות מרמ"י¹⁷ (להלן - הרשאות). לפי החלטת רמ"י משנת 2005¹⁸, קרקעות המוכרזות לפי חוק גנים ושמורות יוחזרו לרט"ג לתקופה של 49 שנים¹⁹ בדמי חכירה סמליים. בנוגע לשטחים שטרם הושלמו תהליכי הכרזתם, אבל הסתיימו תהליכי התכנון הנדרשים על פי חוק התכנון והבנייה, רמ"י רשאית להחזירם לרט"ג בחוזי חכירה למשך 49 שנים. בנוגע לשטחים המצויים בתהליכי תכניות מוצעות או מתוכננות לגנים ולשמורות, רמ"י רשאית לתת לרט"ג "הרשאות פיקוח"²⁰ של שבע שנים (להלן - הרשאות פיקוח).

בהיעדר הרשאות בשטחים שאושרו או בשטחים המצויים בתהליכי אישור כגנים לאומיים או כשמורות טבע אך טרם הוכרזו ככאלה, אין הרשות רשאית לפעול בהם לצורך הסדרת שבילים ואמצעי בטיחות, הצבת שלטים וכיוצא באלה, בין היתר כדי לשמור על בטיחותם של המטיילים ורווחתם ולהגן על החי והצומח. היעדר הרשאה בשטחים מוכרזים ולא מוכרזים כאחד יוצר גם אי-ודאות בנוגע לגורם האחראי לשטח ולטיפול בו ופוגע ביכולת האכיפה של הרשות את הוראות החוק. הועלה כי היקף שטחים אלה נרחב ביותר - יותר ממיליון דונם.

בדוח הקודם נמצא כי בשנת 2001 ל-30 גנים ושמורות - 14 מוכרזים ו-16 שאינם מוכרזים - לא ניתנו הרשאות חדשות ולא חודשו הרשאות שתוקפן פג. מבקר המדינה העיר לרט"ג כי עליה לפעול באמצעות השר להג"ס להסדרת הטיפול שהונח בנושא ההרשאות.

- 17 אחת ממטרות רמ"י לפי חוק רשות מקרקעי ישראל, התש"ך-1960, היא לפעול "לניהול מקרקעי ישראל כמשאב לשם פיתוחה של מדינת ישראל לטובת הציבור, הסביבה והדורות הבאים".
- 18 החלטת מועצת מקרקעי ישראל מס' 1044 שתוקנה בשנת 2012 בהחלטת מועצת מקרקעי ישראל מס' 1242.
- 19 בעבר חתמה רמ"י עם רט"ג על הסכמי הרשאה לתקופות קצרות יותר - שבע שנים לקרקעות מוכרזות ושלוש שנים למאשרות שטרם הושלמו תהליכי הכרזתן.
- 20 הכוונה להסכמים המאפשרים לרט"ג להפעיל חלק מסמכויותיה על פי חוק גנים ושמורות.

כאמור, בשנת 2013 היו 346 גנים ושמורות מוכרזים ו-109 גנים ושמורות מאושרים שטרם הוכרזו, שרט"ג אחראית להם. בביקורת הנוכחית הועלה כי מצב הסכמים הוא כדלקמן: בידי הרשות רק כ-120 הסכמי חכירה ו-2 הסכמי הרשאה חתומים בתוקף, רובם באזור הצפון - כ-100 הסכמי חכירה במחוז צפון²¹ (מתוך 175 גנים ושמורות מוכרזים), 16 במחוז ירושלים (מתוך 28), 4 במחוז מרכז (מתוך 26), אחד במחוז חיפה (מתוך 47) ואף לא אחד במחוז דרום (מתוך 73). יצוין כי בעבור עשרות מהגנים ומהשמורות מעולם לא קיבלה רט"ג הרשאות מרמ"י לשטחים הכלולים בהם או שתוקף ההרשאות שלהם פג ולא חודש במשך שנים.

עוד הועלה כי ישנן יותר ממאה בקשות של הרשות לכריתת הסכמים חדשים או לחידוש הסכמים שתוקפם פג, התלויות ועומדות ברמ"י ללא כל התקדמות של ממש, חלקן כבר שנים רבות.

ביוני 2013 מסרה מנהלת אגף מקרקעין ברט"ג למשרד מבקר המדינה כי רמ"י האריכה אמנם את תקופת הסכמי החכירה עד 49 שנים, אבל כמעט שלא מתקבלים ממנה הסכמים, בין לשטחים מוכרזים בין למאושרים, וכמעט שאין מתקבלות הרשאות פיקוח. לדעתה, הדבר נובע מטיפולה האיטי של רמ"י בהכנתם של הסכמים ושל הרשאות הפיקוח. היא ציינה כי כדי להתמודד עם מצב זה מינתה הרשות עובדת בחצי משרה, הפועלת במשרדי רמ"י במחוז ירושלים שתפקידה לקדם את הכנתם של הסכמים באזור זה (מספר הגנים והשמורות באזור זה מועט יחסית), אבל משיקולי עלות לא נעשה הדבר גם בנוגע לאזורים אחרים²².

בתשובתה הוסיפה רט"ג כי במהלך השנים האחרונות פנתה לרמ"י כמה פעמים בבקשה להכין הסכמים חדשים ולחדש הסכמים שתוקפם פג. היא גם העלתה את הנושא בכמה פגישות שהתקיימו בינה לבין רמ"י, בחלקן אף השתתפו המנכ"לים של שני הגופים. משרד מבקר המדינה מעיר כי, מהמסמכים שצורפו לתשובה לא עולה כי מיוני 2012 הועלתה על הכתב בעיית העיכוב הרב בהכנת הסכמים בפני רמ"י. מתשובתה של רט"ג עולה עוד כי באוקטובר 2010 גובשה טיוטת הסכם מסגרת בין הצדדים הקובע את תנאי השימוש והחזקה בקרקעות שיימסרו לה. אולם עד דצמבר 2013 לא עלה בידיהן של רט"ג ושל רמ"י להגיע לידי הסכמה שתאפשר חתימה על הסכם.

מהאמור עולה כי למרות העיכובים שנמשכו לאורך שנים בקבלת הסכמי חכירה והרשאות פיקוח מרמ"י או בחידושם, רט"ג לא עשתה די כדי להסדיר נושא זה.

שטח במכתש רמון שאושר כגן לאומי (גן לאומי "דרך צבעי הרמון") אך טרם הוכרז הוא דוגמה טובה להתנהלות לקויה זו. למרות הצורך בהסדרי בטיחות ובסימון שבילים, אין הרשות פועלת בשטח משום שטרם קיבלה הרשאת פיקוח מרמ"י.

בתשובתה מדצמבר 2013 מסרה רמ"י למשרד מבקר המדינה כי משנת 2009 ועד היום אושרו כמאה הסכמים לשטחים הכלולים בגנים ושמורות בשטח כולל של כ-247,000 דונם. לטענתה העיכוב בהסכמי החכירה ובהרשאות הפיקוח נגרם מהסיבות האלה: (א) זמן הטיפול הממוצע בעסקות אלה יכול להגיע עד כדי יותר משנה, וזאת בגלל גודלם של השטחים ובשל סוגיות הדורשות פתרונות נקודתיים כמו שטחים חופפים (הקצאות לגורמים אחרים) ומקרקעי ייעוד; (ב) ההרשאות לרט"ג מותנות בפטור ממכרז לפי תקנה 3(7) לתקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993, המתנה את הפטור בקיומו של הסכם מסגרת. הסכם כזה טרם נחתם, לכן נעשה שימוש בתקנה 3(28) המיועדת

21 החלוקה היא לפי המחוזות ברמ"י.

22 למעט מחוז דרום שנעשה בו ניסיון לגייס עובדת בפורמט דומה, שלא צלח עד אוקטובר 2013.

למקרים בעלי "נסיבות מיוחדות ונדירות" ולה נדרש אישורו של שר האוצר. דרישה זו הביאה לידי עיכובים נוספים כמו עצירת הטיפול בכל ההסכמים עם רט"ג לתשעה חודשים. באוקטובר 2013 קיבלה רמ"י אישור חריג ממשרד האוצר, הפוטר אותה מהצורך באישורו של השר במקרים האמורים.

מהאמור עולה כי למרות ממצאי הדוח הקודם שהצביעו על הזנחה בתחום זה, הטיפול בנושא ההרשאות מרמ"י טרם הוסדר. יתרה מזאת, נראה שלא רק שלא חל כל שיפור בהתנהלות בנושא זה אלא המצב אף הידרדר. משרד מבקר המדינה מעיר כי על רט"ג ורמ"י לפעול במשותף ובהקדם למציאת דרכים לפתרון הבעיה המתמשכת.

בתשובתה מסרה רמ"י כי במסגרת הרפורמה בפעילותה, שהחלה במרץ 2013, היא מתכוונת להתמקד בעבודת הליבה של ניהול המקרקעין, כמו בעסקות מסוג ההסכמים עם רט"ג, ולשם כך הוקמו בכל אחד מהמרחבים העסקיים ברמ"י צוותים ייעודיים העוסקים בנושא ונקבע לוח זמנים של 84 ימים לביצוע עסקאות מסוג זה. כמו כן, היא הודיעה שתפעל ברמה הארצית לשיפור זמני התגובה שלה ולצמצום הפערים.

כתבי שיפוי

חוק התכנון והבנייה מטיל על הוועדה המקומית לפצות בעל מקרקעין שנפגע מתכנית שאישרה. לנוכח הוראה זו, מוסדות התכנון דורשים מדי פעם בפעם מרט"ג, בעת הגשת תכנית לגנים ולשמורות, להפקיד אצלם כתב שיפוי כדי להבטיח את עצמם מתשלום פיצויים שהם יידרשו לשלם לבעלי הקרקעות עקב ירידת ערך הקרקע.

1. בדוח הקודם נמצא שאם רט"ג אינה נענית לדרישת השיפוי כאמור, וזאת משום שאין מצוי בידה תקציב למימונה, קידום התכנית מעוכב והטיפול בה פוסק.

עוד נמצא בדוח הקודם כי בשנת 2001 הכין משרד הפנים "רשימת שיקולים לקביעת שיפוי בגין תכניות מתאר ארציות", וזאת בעקבות פסק דין של בית המשפט העליון משנת 1998²³, שהפנה את תשומת לבו של היועץ המשפטי לממשלה לצורך להסדיר אמות מידה וכללים בעניין דרישת השיפוי של מוסדות התכנון. אחד השיקולים שנקבע היה ש"מוסדות התכנון נדרשים לבחון במשנה זהירות את השלכות העברת הנטל מהוועדה המקומית לגוף ציבורי, על מכלול הבעייתיות הכרוכה בהעברת הנטל מכיס ציבורי אחד למשנהו".

על כך העיר מבקר המדינה בדוח הקודם כי "רשימת השיקולים" מותירה את הבעיה הנוגעת לרשות בעינה. שכן אם בכל תכנית שתיזום הרשות היא תיאלץ לשאת ולתת על סבירות דרישת השיפוי ולהתדיין על כך בערכאות מנהליות ושיפוטיות, כי אז יתעכב אישור התכנית לזמן רב עד כדי פגיעה ביכולתה של הרשות להגשים את תפקידה על פי החוק". מבקר המדינה המליץ כי "מן הראוי שהסוגיה הזאת תידון במשרד הפנים ובמשרד המשפטים, וייקבע על מי יוטל לשלם את הפיצוי או את השיפוי, ולפי זה יתוקצב החייב בתשלום".

23 בג"ץ 2122/97 ועדה מקומית לתכנון ובניה - חדרה נ' שר האוצר ואח' [פדאור (לא פורסם) 774(1)98].

הביקורת הנוכחית העלתה כי מאז הדוח הקודם לא חלה כל התקדמות בנושא זה, והסוגיה כלל לא נדונה במשרד הפנים ובמשרד המשפטים למרות פניותיה של רט"ג בנושא.

2. בשנים 2007-2008 פנתה רט"ג לכמה גורמים במשרדי הפנים והמשפטים כדי להסדיר את הנושא. פניות אלה נעשו בעקבות החלטותיה של הוועדה המחוזית לתכנון ובניה מחוז צפון (להלן - הוועדה המחוזית צפון) הנוגעות לשמורות הטבע הר עצמון, סלע עכברה ונחל חילוון. בהחלטות האמורות נקבע כי בהיעדר כתבי שיפוי יוצאו השטחים הפרטיים מתחומי השמורות המתוכננים באופן שתיווצר מובלעת בתוך הגן או השמורה.

במכתב מאוקטובר 2007 ששלחה רט"ג ליו"ר דאז של הוועדה המחוזית צפון נאמר כי "ההחלטה להוציא מתחום התכניות שטחים בעלי חשיבות ורגישות סביבתית רבה כבענייננו תגרום לקיטוע שמורות הטבע נשוא פניה זו ותפגע באופן מהותי ביכולת להגן עליהן בצורה אופטימאלית"²⁴... גם מהיבט נוסף - החוק אוסר לצוד בשמורות טבע... הוצאת השטחים הפרטיים מתחום שמורות הטבע תוביל למצב שבו ניתן יהיה לצוד בתחום השטחים הפרטיים... הדבר יוביל לפגיעה בחיות הבר".

במרץ 2008 פנתה רט"ג בנושא זה ליועץ המשפטי לממשלה דאז (להלן - היועמ"ש). במכתבה היא פירטה בפני היועמ"ש את הקשיים שדרישת השיפוי מעלה ואת המצב המשפטי. במכתב האמור היא ציטטה מפסקי דין חדשים²⁵ התומכים, לדעתה, בעמדה שאין דרישת השיפוי מעוגנת בחוק, וגם אם תותר, לא ראוי להטילה עליה כשהיא משמשת גוף ציבורי הפועל למען שמירת הטבע ולטובת הציבור כולו. עוד הלינה רט"ג בפני היועמ"ש על היעדר קריטריונים ברורים למקרים שניתן לדרוש בהם שיפוי והצביעה על קיומן של החלטות סותרות בין מוסדות התכנון בסוגיה זו²⁶. בעניין זה היא סיכמה כי "גם אם יקבע בסופו של דבר, חרף הפסיקה החלה בשנים האחרונות, כי מוסד תכנון מוסמך לדרוש מהרשות להפקיד כתבי שיפוי, עדיין קיים צורך לקבוע קריטריונים ברורים, מהם ניתן יהיה להבין באלו מקרים הדרישה להפקדת כתבי שיפוי היא לגיטימית ובאלו לא"²⁷. לבסוף ביקשה רט"ג מהיועמ"ש כי יקיים דיון בסוגיה עקרונית זו בנוכחות הצדדים הנוגעים בדבר שלאחריו ייקבעו הנחיות מפורשות למוסדות התכנון.

רט"ג לא קיבלה מענה לאף לא אחת מהפניות האמורות. עם זאת, משנת 2008 לא עשתה די למציאת פתרון כולל לנושא דרישת השיפוי ולא חזרה ופנתה לגורמים המוסמכים האמורים, והמצב נותר כשהיה. גם היועמ"ש לא פעל לפתרון הבעיה שהונחה לפתחו. הוא לא קיים דיון בנוכחות הצדדים הנוגעים בדבר, ולא ניתנו הנחיות מפורשות למוסדות התכנון כיצד להתמודד עם נושא זה.

- 24 יצוין כי ככל שגודלו ורציפותו של השטח גדולים יותר, כך גדל עושר המינים וסיכויי התפתחותם ושרידותם.
- 25 עת"מ 2461/04 חברת פרטנר תקשורת בע"מ נ' ועדה מחוזית לתכנון ובניה הרצליה ואח' [תקדין-מח 1927 (1) 2005]; עת"מ (ירושלים) 657/02 סברנסקי נ' יו"ר הוועדה המחוזית לתכנון ובניה ירושלים ואח' [תקדין-מח 2003 (2) 30342].
- 26 החלטות ועדת המשנה לנוף הגליל של הוועדה המחוזית צפון, בעניין התכניות לשמורות טבע הר עצמון (תכנית ג/15099), סלע עכברה (תכנית ג/16440) ונחל חילוון (תכנית ג/16818), להוציא שטחים בבעלות פרטית מתחום התכניות בהיעדר כתב שיפוי מרט"ג, לעומת החלטתה של ועדת המשנה לעררים שליד המועצה הארצית לתכנון ובניה בעניין תכנית הרחבת הגן הלאומי בכרמל לשטחי הר שוקף (תכנית ג/1209), שבמסגרתה סירבה הוועדה לגרוע משטח התכנית שטחים בבעלות פרטית של תושבי העיר כרמל (כשמה דאז) וכלל לא דרשה מרט"ג להפקיד כתב שיפוי.
- 27 בעניין זה הפנתה הרשות גם לדוח הקודם שגם הוא הצביע כאמור על הצורך בקביעת קריטריונים להחלטה על מי להטיל את חובת השיפוי.

בעניין שמורת הטבע מצד אבירים פעלה רט"ג בשנים 2008-2011 לביטול החלטה של הוועדה המחוזית צפון להוציא שטחים פרטיים משטח השמורה. ועדת משנה לעררים קיבלה את עמדת רט"ג, והוועדה המחוזית שינתה את החלטתה בהתאם. בעלי השטחים הפרטיים הגישו לבית המשפט המחוזי בחיפה עתירה מינהלית נגד החלטות אלה. באוגוסט 2011 החליט בית המשפט לדחות את העתירה, ובפסק הדין התייחס לדרישת השיפוי במקרים מסוג זה: "ככלל, הפסיקה הכירה בהסדרי שיפוי במקרים בהם התכנית נושאת אופי פרטי והיזום אמור להפיק רווחים מהתוכנית... לא כך הדברים כאשר מדובר ביזם ציבורי ובתכנית שנועדה לתועלת הציבור בלבד, כתוכנית שלפנינו. אם אכן נגרם לעותרים נזק כתוצאה מיישום התוכנית, התרופה לכך היא בהליך לפי סעיף 197 לחוק התכנון והבנייה"²⁸.

כאמור, הביקורת הנוכחית העלתה כי מאז הדוח הקודם ועד אוקטובר 2013 לא חל כל שינוי בנושא השיפוי. מוסדות התכנון ממשיכים לדרוש מרט"ג לחתום על כתבי שיפוי או להוציא שטחים פרטיים משטחי שמורות טבע מתוכננות, ללא קריטריונים אחידים, ורט"ג ממשיכה לעמוד בסירובה להתחייב לשיפוי. בעטייה של התנהלות מוסדות התכנון ושל רט"ג מתעכב תהליך אישורן של כמה תכניות לגנים ולשמורות. לעתים אף נגרעים שטחים ניכרים משטחי הגנים והשמורות המתוכננים, תוך כדי פגיעה בערכי הטבע המצויים בהם, רק כדי לאפשר את אישור התכניות. למרות המלצתו של מבקר המדינה בדוח הקודם לא פעלו משרדי הפנים והמשפטים להסדרת הנושא.

בתשובתו מסר מינהל התכנון כי הוועדות המחוזיות לא דורשות כתבי שיפוי מרט"ג כתנאי לקידום תכניות של גנים ושל שמורות. אשר להוצאת שטחים פרטיים מתחומי השמורות, נושא זה מצוי בגדר שיקול דעתו של מוסד התכנון על פי נסיבותיה של כל תכנית ותכנית. המינהל מוסיף כי ניתן להגיש ערר על החלטות הוועדה המחוזית ומצייין כי כל החלטותיהם של מוסדות התכנון נתונות לביקורת שיפוטית.

בתשובתו כתב משרד המשפטים כי לאחר עיון מחודש בסוגיה, המשרד נוכח כי היא אכן דורשת דיון מעמיק עקב מורכבותה. לדעתו, הדרישה להפקיד כתב שיפוי כתנאי לדיון בתכנית אמנם מעמידה את הרשות בפני קושי מסוים בקידום תכניות, אבל ייתכנו מקרים שבהם יהיה זה ראוי לקבוע כי ככל שייבצעו פיצויים הם ישולמו מקופת המדינה או מקופתה של רט"ג ולא מקופת מוסד התכנון. משרד המשפטים הוסיף כי מובן לו שיש מקום לברר את הסוגיה בנוגע לכל המקרים שבהם היא עשויה להתעורר. כמו כן, דחיפות הנושא ברורה לו, והוא יפעל בהקדם לזמן ישיבה עם כל הגורמים הרלוונטיים כדי לסייע בעניין.

לדעת משרד מבקר המדינה, על משרדי הפנים והמשפטים לפעול בהקדם לפתרון הבעיה המתמשכת, בין היתר באמצעות קביעת קריטריונים לדרישת השיפוי ולאופן יישומה. לצורך כך, מן הראוי שישקלו גם את הצורך להגן ולשמר שטחים טבעיים למען הציבור כולו, בשים לב למטרות רט"ג ותפקידיה, מול הצורך להגן על זכותם של בעלי מקרקעין פרטיים לפיצוי במקרה של ירידת ערך עקב הכרזה על שטחיהם כגנים לאומיים או כשמורות טבע.



28 עתמ (חי) 11-10-16137 סמעאן נ' המועצה הארצית לתכנון ולבניה [תקדין-מח 2011(3) 7801]. [16.8.2011]

מהאמור בפרק זה מתקבלת תמונה ולפיה אין רט"ג יכולה להפעיל את מלוא סמכויותיה בשטחים נרחבים ביותר שמוסדות התכנון קבעו שיש לייעדם לגנים ולשמורות. הכול בעטיים של הסמים למיניהם ושל עיכובים בלתי סבירים בשלבים השונים בתהליך אישורם והכרזתם במוסדות התכנון, ובראשם מינהל התכנון, ובגלל עיכובים ממושכים במתן הרשאות מרמ"י לפעול בשטחים לא מוכרזים. מצב זה עלול להעמיד בסכנה את המבקרים והמטיילים בשטחים אלה ואת ערכי הטבע, המורשת, החי והצומח.

משרד מבקר המדינה מעיר לרט"ג כי חלק מההמלצות בדוח הקודם לא יושמו עד לביקורת זו, ובחלק מהנושאים המצב אף הידרדר. לדעת משרד מבקר המדינה, רט"ג, השר להג"ס, מינהל התכנון, משרד המשפטים ורמ"י צריכים לנקוט בהקדם, כל גוף בתחומו ובשיתוף פעולה עם הגורמים האחרים ככל שנדרש, את הצעדים הדרושים כדי להסיר את אותם החסמים המקשים על רט"ג לקדם ולהשלים את תהליכי ההכרזה של הגנים והשמורות ולהבטיח את שמירתם של ערכי הטבע ושל המורשת ואת ביטחונם של המבקרים והמטיילים.

מעורבות הרשות בתהליכי תכנון ובנייה מחוץ לגנים ולשמורות

לתהליכי תכנון ובנייה השפעה מכרעת על מצב הטבע בישראל ועל היכולת לשמור עליו. הם קובעים את התכנון של כל שטחי המדינה בכל הנוגע לייעודי הקרקע ושימושיה, לרבות מיקומם, סוגם וגודלם של יישובים, שטחים חקלאיים, אזורי תעשייה, מתקני תשתיות לאומיות, דרכים ראשיות, מסילות ברזל, קווי אספקת מים ומתקנים לאגירתם, תחנות כוח, שדות תעופה, שטחי נופש וייעור, עתיקות, מקומות קדושים וערכי נוף וטבע. לעתים קרובות שינוי ביעוד קרקע ושימושיה כרוך בפגיעה בטבע.

כאמור, הרשות היא הגוף הממלכתי הראשי האחראי לנושא שמירת הטבע, הנוף ואתרי מורשת בישראל. לפיכך, יש חשיבות עליונה לכך שהיא תהיה מעורבת בתהליכי תכנון ובנייה כלל-ארציים ותינתן לה הזכות להשפיע עליהם ברמה הארצית, המחוזית והמקומית, גם מחוץ לשטחי הגנים והשמורות.

חברות בוועדות תכנון ארציות ומחוזיות

ועדות התכנון הארציות

לפי חוק התכנון והבנייה, הרשות חברה בכמה ועדות תכנון ארציות, לרבות בוועדות משנה: (א) המועצה הארצית לתכנון ובנייה (להלן - המועצה הארצית)²⁹; (ב) הוועדה לשמירת הסביבה

29 תפקידה של המועצה הארצית הוא בין היתר לקבוע הוראות לתכנית מתאר ארצית הקובעת את התכנון של שטח המדינה כולה מבחינת ייעודי הקרקע ושימושיה.

החופית; (ג) ועדת המשנה לנושאים תכנוניים עקרוניים; (ד) ועדת המשנה לעררים שליד המועצה הארצית.³⁰

לעומת זאת, הרשות אינה חברה בוועדות ארציות אחרות בעלות השלכה ישירה על שמירת ערכי טבע ומורשת: (א) הוועדה לתשתיות לאומיות (להלן - הוות"ל) - לוועדה זו נתונות כל הסמכויות והתפקידים של המועצה הארצית בכל הנוגע לענייני תכנון ובנייה של תשתיות לאומיות; (ב) הוועדה לשמירה על קרקע חקלאית ושטחים פתוחים. אשר לוועדה זו, במאי 2013 מסרה הרשות למשרד מבקר המדינה שבעקבות החלטה של המועצה הארצית נציג הרשות משתתף בשייכות הוועדה כנציג המועצה הארצית המשמשת חברה מן המניין בוועדה.³¹

משרד הפנים הפיץ להערות את הצעת חוק התכנון והבניה (תיקון מס' 102), התשע"ג-2013 (להלן - הצעת חוק התכנון והבנייה), הכוללת שינויים ניכרים בחוק הקיים, ובהם נושאים הנוגעים במישרין לפעילותה של רט"ג. בהצעת חוק התכנון והבנייה לא נמצאה כל התייחסות לסוגיית חברותה של הרשות במסודות תכנון. ביולי 2013 שלחה הרשות למשרד הפנים מסמך הערות להצעת חוק התכנון והבנייה (להלן - מסמך ההערות), ואף הציעה שינויים נוספים לחוק הקיים שלדעתה נחוצים למילוי תפקידיה.

במסמך ההערות כתבה הרשות, בין היתר, כי "לנוכח הצעת החוק והשלכותיה ביחס לאיזונים הקיימים היום, נכון יהיה כי הרשות תצורף כחברה בוועדות המחוזיות ובוועדה לתשתיות לאומיות, על מנת לאפשר לה למלא באופן מיטבי את תפקידה על פי חוק".

בוות"ל נדונות ומאושרות תכניות המשנות את פני הארץ ובהכרח משפיעות על הטבע, לעתים באופן דרמטי ובלתי הפיך. לדעת משרד מבקר המדינה, מאחר שנוכחות הרשות בוות"ל עשויה לסייע במזעור הנוק לטבע בשלבים המקדמיים של תכנון התשתיות, הרי בקשתה לצרפה כחברה בוועדה זו ראוי שתיבחן בידי משרד הפנים.

לתשובתו לביקורת צירף מינהל התכנון את התייחסותה של הוות"ל, ולפיה למרות העובדה שאין הרשות חברה בוועדה זו, יושבים בה חברים אחרים מתחום הסביבה והטבע (נציגי המשרד להג"ס ונציג ארגון הגג של הגופים הציבוריים שעניינם שמירת איכות הסביבה³²). כמו כן, לוועדה ישנם יועצים סביבתיים מתחומי סביבה מגוונים, העומדים בקשר מקצועי עם הרשות באמצעות דו-שיח, התייעצות ושיתוף פעולה הדוק בתכניות השונות.

חזקה על הגופים האמורים כי הם משרתים נאמנה את עניינם של הטבע והסביבה בוות"ל. עם זאת, לאנשי הרשות, המנהלים את השטחים, אמורים להיות ידע רלוונטי נוסף וכן ראייה כוללת של שיקולי שמירת הטבע וניסיון במציאת דרכים לצמצום הפגיעה בטבע. לכן, לדעת משרד מבקר המדינה, יש לשקול את צירופם של אנשי הרשות כחברים בוות"ל.

- 30 הרשות חברה בוועדות נוספות שהוקמו מכוח החלטות של המועצה הארצית לנושאים ספציפיים הנקראות "ועדות עורכים". חלק מהוועדות האלה קבועות כמו הוועדה העוסקת בתכנית לתחבורה יבשתית, וחלקן הוקמו אד-הוק כמו הוועדה העוסקת בתכנית להגנה על המצוקים והוועדה העוסקת בתכנית לפיתוח הכינרת וסביבתה.
- 31 צירוף זה נעשה בעקבות תיקון 43 לחוק התכנון והבניה משנת 1995 שהוסיף לתפקידי הוועדה לשמירה על קרקע חקלאית את השמירה על השטחים הפתוחים.
- 32 חיים וסביבה - ארגון גג של שוחרי איכות החיים והסביבה בישראל (ע"ר), המאגד כ-130 ארגונים סביבתיים.

הוועדות המחוזיות לתכנון ולבניה

הוועדות המחוזיות ממלאות תפקיד מרכזי בתהליך התכנוני, והמגמה העולה מהצעת חוק התכנון והבנייה היא להרחיב עוד יותר את סמכויותיהן ואת סמכויות הוועדות המקומיות לתכנון ולבניה (להלן - הוועדות המקומיות) על חשבון הוועדות הארציות. כאמור, הרשות אינה חברה בוועדות המחוזיות.

ממלאי תפקידים במשרד להג"ס, בחברה להגנת הטבע (להלן - החלה"ט) ובעמותת אדם טבע ודין מסרו למשרד מבקר המדינה כי, לדעתם, העובדה שאין הרשות חברה בוועדות המחוזיות מקשה עליה את מילוי תפקידיה. לדבריהם, הבעיה מתעוררת בעיקר בשטחים שמחוץ לגנים ולשמורות מוכרזים, משום שבניגוד לשטחים המוכרזים, אין מוסדות התכנון מבקשים על פי רוב את עמדת הרשות בנוגע אליהם. באפריל 2013 כתבה החלה"ט למשרד מבקר המדינה כי "נציגי רט"ג בוועדות בהן הם חברים (מועצה ארצית, ולנת"ע...) עושים עבודתם נאמנה, במקצועיות רבה ובמידה רבה בתיאום רב עם ארגוני הסביבה האחרים. הבעיה המרכזית קשורה בכך שלרט"ג אין נציגות בוועדות המחוזיות, בניגוד לארגוני הסביבה הלא ממשלתיים ולהגנת הסביבה, ובהן מרוכז חלק משמעותי מהליכי התכנון. אין ספק שנציגות שלהם באותן הוועדות היתה מקנה להם כלים משמעותיים לייצג את האינטרסים להם הם מחויבים".

יצוין כי אף על פי שאין הרשות חברה בוועדות המחוזיות, במקרים מסוימים הן צריכות לקבל את עמדתה, וזאת מכוח תכניות מתאר ארציות.

1. תמ"א 35 - (א) מוסד תכנון הדין בתכנית מקומית החלה בשטח בעל רגישות נופית-סביבתית גבוהה נדרש להזמין את נציגי הרשות להביע את דעתו על התכנית; (ב) הפקדתה של תכנית מתאר מחוזית המייעדת שטח לפיתוח, שהוא בעל רגישות נופית-סביבתית גבוהה, מותנית בהגשת נספח נופי-סביבתי שמועבר לקבלת חוות דעת, בין היתר של הרשות.

2. תמ"א 8 - ביוני 2013, במהלך הביקורת, בעקבות שינוי מוצע בתמ"א 8³³ שנועד לאפשר העברת חלק מסמכויות המועצה הארצית בנושא גנים לאומיים ושמורות טבע לוועדות המחוזיות למטרת קיצור הליכי תכנון וייעולם וכן בעקבות בקשתה של הרשות, החליטו הוועדות המחוזיות דרום, מרכז וצפון לצרף לדיונים בנושאים אלה נציג של הרשות. הוועדה המחוזית דרום החליטה למנות את נציגי הרשות כמשיקף בדיוני הוועדה הנוגעים לשינוי המוצע לתמ"א 8; הוועדה המחוזית מרכז קיבלה החלטה למנות את נציגי הרשות כיועץ. בפרוטוקול הוועדה מיוני 2013 נאמר: "נציגת המשרד להג"ס ביקשה להוסיף להוראות התכנית כי נציג רט"ג ימונה כיועץ הוועדה ויהיה בעל דעה מקצועית מייעצת בדיוני הוועדה בעת קבלת החלטות בדיונים לעניין תכניות אשר תמ"א 8 חלה עליהן וזאת מכיוון שצירופו כחבר מחייב שינוי חקיקה ולא אפשרי... הבקשה להיות יועץ הינה בקשה רוחבית לכל המחוזות"³⁴; הוועדה המחוזית צפון מינתה את נציגי הרשות, כמו גם נציגים של גופים אחרים העוסקים בנושאים סביבתיים, כיועץ בענייני פיתוח ושימור בשטחים פתוחים בעלי ערך נופי-סביבתי גבוה. בספטמבר 2013 מסרה הרשות למשרד מבקר המדינה כי טרם פנתה בעניין זה לוועדות המחוזיות תל אביב וירושלים, והיא מתכוונת לעשות זאת לאחר שהשינוי המוצע לתמ"א 8 ייכנס לתוקף.

נוסף לכך, בחלק מתכניות המתאר המחוזיות, לדוגמה תמ"מ מס' 6, קיים סעיף הקובע שיש לאפשר לרט"ג להביע את עמדתה בשטחים בעלי רגישות סביבתית. חלק מהוועדות המחוזיות גם נוהגות

33 תמ"א 3/8 גנים לאומיים, שמורות טבע ושמורות נוף - העברת סמכויות.

34 ההחלטה שהתקבלה חלה רק על מחוז מרכז.

ליידע אותה מדי פעם בפעם על תכניות שהן דנות בהן. במקרים שהן רואות לנכון הן מזמינות אותה להביע את עמדתה או שהיא מוזמנת כמשקיפה, בלי שניתנת לה זכות הצבעה.³⁵

משרד מבקר המדינה מצייין כי למרות האמור, אין מעמדה של הרשות בוועדות המחוזיות שווה למעמד של חבר מן המניין, לא מבחינת קבלת המידע על מכלול הנושאים והתכניות העולים לדיון, לא מבחינת זכות ההשתתפות בכל הדיונים ולא מבחינת זכות ההצבעה בשלב ההחלטות.

בתשובתו מדצמבר 2013 למשרד מבקר המדינה קיבל המשרד להגנת הסביבה דברים אלה ואף הוסיף כי הקושי של הרשות למלא את תפקידיה במצב זה מתגבר בימים אלו והמצב הולך ומחמיר. זאת, כיוון שבועדות המחוזיות נעשה מהלך נרחב לקידום תכניות מתאר כוללות ליישובים רבים, שברוב המקרים משתרעים על שטחים פתוחים שבהם ערכי טבע רבים. יוצא אפוא שכל קביעה תכנונית ברמה המתארית, בלי שהרשות תהיה שותפה לתהליך הדיון עד שלב קבלת ההחלטה, עלולה להיות בעלת משמעות סביבתית שלילית וכמעט בלתי הפיכה. בתשובתו הביא המשרד החלטה שהתקבלה בקבינט הדיור בנובמבר 2013 שעניינה הקמת מוסד תכנון ייעודי חדש, הוותמ"ל (הוועדה לתכנית מועדפת לדיור), העתיד לקדם תכניות למגורים, שיוכלו לגבור על תכניות ארציות ומחוזיות, ובו לא יהיה לרשות נציג.

כאמור, במסמך ההערות להצעת חוק התכנון והבנייה ביקשה הרשות להוסיפה כחברה בוועדות המחוזיות. יצוין כי היא ביקשה זאת גם במסגרת הצעת חוק התכנון והבניה, התש"ע-2010 (להלן - הצעת החוק הקודמת). באוקטובר 2013 מסרה הרשות למשרד מבקר המדינה כי באותה עת הוסכם על ידי משרד הפנים כי היא וגורמים נוספים יהיו חברים בוועדות המחוזיות. הצעת החוק הקודמת לא הבשילה לכדי חקיקה, אבל נאמר לה כי במסגרת תיקונים נוספים שמשרד הפנים מתכנן לבצע בחוק התכנון והבנייה בעתיד הוא מתכוון לצרף גורמים נוספים למוסדות התכנון, והרשות בינייהם.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2013, שהובאה גם בתשובתו של מינהל התכנון מדצמבר 2013, מסר ממלא מקום הממונה על מחוז צפון במשרד הפנים שלדעתו אין לצרף את הרשות כחברה בוועדות המחוזיות, בין היתר מהסיבה שבנוסף ליועץ מטעמה ישנו חבר ועדה המייצג את הגופים הירוקים. מאחר שישנה חשיבות רבה לאיזון בין הדעות והעמדות השונות בוועדה, צירופה של הרשות כחברה עלול להפר איזון זה ולחזק את הגורמים המתנגדים לפיתוח המביאים לידי עיכוב בלתי נסבל של תכניות לבנייה ולפיתוח. בתשובתו שלו הביא מינהל התכנון גם את התייחסותן של מתכננות מחוז מרכז ודרום במשרד הפנים. מתכננת מחוז מרכז הביעה דעתה שיש גופים רבים אחרים מלבד הרשות האחראים לתחומים שונים במדינה, שאינם חברי הוועדה המחוזית ואין הם צריכים להיות. עם זאת, היא ציינה כי ייתכן שיש לבחון מחדש מהו ההרכב הנכון של הוועדה ומהו יחס הכוחות המוקצה לכל גוף החבר בה. מתכננת מחוז דרום ציינה כי מעמדה של הרשות אכן אינו שווה למעמדו של חבר מן המניין לעניין זכות ההשתתפות בדיונים פנימיים וזכות ההצבעה בשלב קבלת ההחלטות.

35 לרוב, מעמד של משקיף מאפשר השתתפות בדיון הראשי בוועדה, אבל לא בדיון הפנימי ובהצבעה שהם השלבים המכריעים בתהליך קבלת ההחלטות.

לדעת משרד מבקר המדינה, תפקידה של הרשות על פי חוק כגוף האחראי לשמירת הטבע, הנוף ואתרי מורשת ומעורבותה המקצועית הנדרשת הלכה למעשה בתהליכי תכנון בוועדות המחוזיות, וכן טעמים של ייעול תהליכי התכנון, מניחים תשתית לכאורית לצורך שהיא תשמש חברה בוועדות המחוזיות; מנגד עומדים גורמים הסבורים אחרת. לפיכך, בנושא זה מתבקשות בחינה והחלטה של משרד הפנים, בהמשך לבדיקה שכבר עשה בנושא בשנת 2010, שלא הגיעה לכדי מימוש.

על כל פנים, עד שתתקבל החלטה סופית בעניין וכדי למנוע אי-ודאות ובלבול, משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד הפנים ליצור אחידות בהחלטות הוועדות המחוזיות בנוגע למעמדה של הרשות כיועצת או כמשקיפה בהן ובנושאים שהיא תהיה שותפה להם.

אשר לוועדות המקומיות, ביולי 2013 מסרה הרשות למשרד מבקר המדינה שבקשתה לתקן את הצעת חוק התכנון והבנייה באופן שיאפשר את צירופה לרשימת הגורמים בעלי דעה מייעצת בוועדות המקומיות שבמרחבן מצויה מועצה אזורית נענתה, ונוסח הצעת החוק תוקן בהתאם.

תיאום בין מוסדות התכנון ובין הרשות

במוסדות התכנון השונים, ברמה הארצית, המחוזית והמקומית, נדונות באופן שוטף אלפי תכניות ובקשות בשנה, וחלקן משפיעות במישרין על תחומי פעילותה של הרשות. בחלק מהמקרים הרשות כלל אינה יודעת על תכניות ובקשות המגיעות אל שולחנם של מוסדות התכנון, ואינה יודעת על הדיונים בעניינן ואילו החלטות התקבלו.

חוק התכנון והבנייה קובע כללים לעניין משלוח החלטות של מוסדות התכנון, זכות עיון במסמכיהם וניהול פרוטוקולים ופרסומם. במסמך ההערות ביקשה הרשות להוסיף להצעת חוק התכנון והבנייה הוראות שיחייבו את כל מוסדות התכנון. היא ביקשה שיועברו אליה סדר היום של הישיבות, לרבות חומר רקע, והעתק מהחלטותיהם של מוסדות התכנון. כמו כן, היא ביקשה להקנות לה את כל הזכויות המפורטות בחוק הנוגעות לקבלת פרוטוקולים, תמלילים וכיוצא באלה. עוד ביקשה כי הוועדות המקומיות ישלחו לה הודעות על קבלת בקשות לאישור תכניות עם קבלתן בוועדות.

על פי חוק גנים ושמורות, המבקשים לבצע עבודות המצריכות היתר בנייה נדרשים לעתים, נוסף לחובה לקבל היתר בנייה לפי חוק התכנון והבנייה, לקבל היתר מהרשות לביצוע פעולות בשטח שאושר כגן לאומי או כשמורת טבע או לפגיעה בערך טבע מוגן. במקרים אלה ישנה חשיבות רבה לתיאום בין מוסדות התכנון ובין הרשות, וזאת כדי למנוע החלטות סותרות שתוצאותיהן עלולות להיות חמורות.

למשל, בשנת 2009, על פי היתר בנייה שקיבל כדין על פי תכנית מתאר מקומית, החל אדם לבנות בשטח באזור נחל התנינים, שבאותה עת אושר כשמורת טבע אך טרם הוכרו, בלי שקיבל את אישורה של הרשות לבנות בשטח האמור. על פי חוק גנים ושמורות, בנייה מעין זו עשויה להיות עבירה פלילית. הרשות הגישה בקשה לצו מניעה נגד אותו אדם כדי למנוע את הבנייה בשטח. בפברואר 2010, על פי החלטת בית המשפט, הוצא צו מניעה זמני לעצירת הבנייה. בהחלטתו התייחס בית המשפט לחפיפה בין חוק התכנון והבנייה ובין חוק גנים ושמורות: "אין סתירה ולא אמורה להיות סתירה בין שני החוקים האלו, רק עדיף, בכבוא העת, להסדיר את יחסי הגומלין ביניהם, כדי לא להימצא במצב שבו נמצא המשיב, שמבחינתו, עשה את כל המוטל עליו על מנת לבנות כדת וכדין, אך באותה נשימה, הוא חשוד בביצוע עבירה פלילית. ראוי, במקרים כאלה, כאשר יש תחולה לסעיף 25(א) לחוק הגנים ושמורות טבע, לא לתת היתר בלי הסכמת רשות הטבע

והגנים, על מנת למנוע את הכפילות, שנדרש אדם לקבל הן היתר מאת רשויות התכנון והבנייה והן אישור מאת שמורות הטבע והגנים³⁶.

בהצעת חוק התכנון והבנייה נכלל סעיף הקובע כי לא תוגש בקשה להיתר הטעונה אישור או חוות דעת של גורם מאשר, בין היתר לפי חוק גנים ושמורות, אלא לאחר שניתנו האישור או חוות הדעת של אותו גורם.

לדעת משרד מבקר המדינה, הסעיף בנוסחו המוצע אינו תחליף מלא לצורך ליידע את הרשות על כל התכניות והבקשות בעלות השלכות סביבתיות, ואין הוא נותן מענה לכל המצבים. על הרשות לשוב ולפנות למשרד הפנים בבקשה לתקנו.

בתשובתו הביא מינהל התכנון את תשובותיהם של המחוזות במשרד. ממלא מקום ממונה מחוז צפון מסר כי נציג הרשות, המוגדר כיום כיועץ, מוזמן לכל הישיבות ומספק את התיאום הנדרש בין מוסד התכנון לרשות. מתכנת מחוז דרום מסרה כי בכל התכניות המקומיות שבהן במסגרת התנאים למתן היתר בנייה עולה צורך בתיאום, בהסכמה או בהיוועצות עם הרשות, הוטמע סעיף רלוונטי בהוראות התכנית. היא הוסיפה שהרשות מקבלת דרך קבע סדרי יום, החלטות ומידע רלוונטי, כפי שמקבלים אותם חברי הוועדה המחוזית דרום. מתכנת מחוז מרכז מסרה כי נציגי הרשות מוזמנים לישיבות בנושאים הנוגעים לתחומה. היא הוסיפה כי אף שלא נראה שכיום אין הם חשופים למידע, בעידן האינטרנט אפשר לדאוג שהרשות תוכל לראות את התכניות שהוגשו לוועדה המחוזית דרך מערכת מחשוב ייעודית שכבר מופעלת.

לדעת משרד מבקר המדינה, כדי למנוע מצב שבו יינתנו היתרי בנייה על פי חוק התכנון והבנייה בלי שהתקיימו הוראותיו של חוק גנים ושמורות, וכדי למנוע סרבול והתמשכות של הטיפול בבקשות לקבלת היתר בנייה, ישנה חשיבות עליונה לכך שמוסדות התכנון יקפידו לקבל את הסכמתה של הרשות, כאשר זו נדרשת, טרם מתן היתר הבנייה.

זאת ועוד, כל זמן שאין נציגי הרשות משמשים חברים בוועדות המחוזיות, עליהם להיחשף למידע הרלוונטי הנוגע להחלטותיהן לפני הדיונים שהן מקיימות, כפי שנעשה במחוז דרום של משרד הפנים. מידע זה יאפשר לרשות לבחון מבעוד מועד את התכניות והבקשות להיתרים ואת משמעותן. באופן הזה היא תוכל להציג בפני מוסדות התכנון את המידע הרלוונטי על ההיבטים הסביבתיים הנוגעים לתכניות ולבקשות להיתרים ולהציע חלופות למניעת הנזק לטבע או למוזעורו. מומלץ כי מוסדות התכנון יפעלו בהתאם להעברת המידע הרלוונטי לרשות.

כוח אדם

כאמור, למוסדות התכנון השונים מוגשות אלפי תכניות ובקשות בשנה המתייחסות לכל שטחי המדינה. אין חולק על החשיבות הרבה שבמעורבותה של הרשות בתהליכי תכנון כלל-ארציים. מעורבות ברמה נאותה מחייבת היערכות מתאימה בתחום כוח האדם המקצועי.

36 תא (קריית) 11218-04-09 הרשות לשמירת הטבע והגנים הלאומיים נגד אחמד עמאש [נבו (2010)], עמ' 6.

התייחסותה של הרשות לתכנית מצריכה כתיבת חוות דעת או התנגדות מנומקת, ולעתים אף הצעת תכנית אלטרנטיבית שהכנתה דורשת השקעה ניכרת של זמן ושל משאבים. השתתפות בישיבות של מוסדות תכנון, בין כחברה בין כיועצת בין במעמד אחר, לרבות לימוד חומרי הרקע וגיבוש עמדה בקשר לתכניות הנדונות, מצריכה אף היא הקצאה ניכרת של כוח אדם ושל זמן.

הועלה כי האגף האחראי ברשות לנושא תהליכי התכנון הכלל-ארציים - אגף שטחים פתוחים - מונה אדם אחד בלבד - מנהל האגף הנעזר בעובד חיצוני העוסק בתכנון (בהיקף של חצי משרה). ככל אחד ממחוזות הרשות ישנו אדם אחד או שניים העוסקים בתכנון, אבל רק חלק קטן מזמנם מוקדש לנושאי תכנון כלל-ארציים. יוצא אפוא שאין ביכולתה של הרשות להביע את עמדתה בכל המקרים שהיא סבורה כי ראוי שתעשה כן.

ממידע שנמסר למשרד מבקר המדינה ביוני 2013 עולה כי היו מקרים שהרשות התעכבה בהגשת התנגדויות לתכניות או שנציגיה לא הופיעו לדיונים או שלא הכירו את הנושא. במקרים אלה נפגעה יכולתה למלא נאמנה את תפקידה. לדוגמה, בנוגע לתכנית לפיתוח שטחי תע"ש השרון, מ/ש/1 "קדמת השרון", במסגרת הדיון בוועדה המחוזית מרכז, לא הגישה הרשות התנגדות בשלב הראשון כי לא הכירה את האזור. מאוחר יותר שינתה את עמדתה אבל נציגיה לא הגיעו לדיונים בהתנגדות, וגם כשנקבעה להם ישיבה מיוחדת גם אז לא הגיעו. כשבסופו של דבר הופיעו לישיבה במועד אחר, נעדרו ממנה היועצים הרלוונטיים מהצד השני ושוב לא התאפשר דיון ענייני בנושא.

באוקטובר 2013 מסרה הרשות למשרד מבקר המדינה כי מעורבותה ונוכחותה בתהליכי התכנון אינן קבועות ואחידות. ברמת התכנון הארצית ישנה נוכחות גבוהה של נציגיה, והם מגיעים כמעט לכל דיון בוועדות שהיא חברה בהן והשתתפותם פעילה ומשפיעה. ברמת התכנון המחוזית נוכחותה ומעורבותה חלקית בלבד גם משום שאין היא חברה בוועדות אלה כאמור. ברמת התכנון המקומית אין אחידות. בחלק מהוועדות המקומיות היא מעורבת באופן פעיל, בחלקן מעורבותה חלקית ונעשית באמצעות עובדים שאינם בקיאים בנושאי תכנון ובנייה ובחלקן מעורבותה מעטה או שאין היא מעורבת כלל. חוסר האחידות נובע מההבדלים בין המחוזות ברשות בין היתר בנושא כוח האדם, מספר ההליכים הרלוונטיים בוועדות התכנון שבתחומם ומידת התיאום בינם לבין ועדות אלה.

לדעת משרד מבקר המדינה, על הרשות לבחון את מידת ההתאמה בין כל המשימות והאתגרים העומדים בפניה במסגרת תהליכי תכנון כלל-ארציים ובין מערך כוח האדם העומד לרשותה בתחומים אלה. במידת הצורך עליה לבצע שינויים במערך זה או לקיים עבודת מטה מסודרת לקביעת סדר העדיפויות ואופן הקצאת כוח האדם לפעולותיה בתחום זה.

הגנה על ערכי טבע בשטחים המיוערים

רט"ג היא כאמור הגוף המופקד על שמירתם ועל שיקומם של ערכי טבע בכל שטחי המדינה. מחוץ לגנים ושמורות היא אחראית בעיקר לשמירה על ערכי טבע מוגנים, שהם מיני בעלי חיים וצמחים, שהשר להג"ס הכריז עליהם כערכי טבע מוגנים בשל החשיבות שבשמירתם או בעטייה של סכנה להכחדתם. פגיעה בערכי טבע מוגנים, החזקתם או סחר בהם אסורה על פי החוק, אלא בהיתר ממנהל הרשות.

הקרן הקיימת לישראל (להלן - קק"ל)³⁷ היא הגוף המופקד על הייעור בישראל מכוח אמנה בין מדינת ישראל ובניה משנת 1961. החוק המסדיר כמה מההיבטים בנושא הייעור הוא פקודת היערות, 1926³⁸, ועל יישומה ממונה שר החקלאות. תכנית מתאר ארצית לייעור ולייעור מס' 22 (להלן - תמ"א 22) משנת 1995 הגדירה כ-1.6 מיליון דונם וקבעה את ייעודם לשטחי יער - היער הקיים והשטח המיועד לייעור - ופירטה את סוגיו השונים.

מאחר שיערות הם חלק בלתי נפרד מהטבע בישראל, בין תחומי האחריות של רט"ג ובין פעילותה של קק"ל מצויים תחומים החופפים זה לזה. בעבר התגלעו בין שתיהן מחלוקות קשות הנוגעות לתכניות שנועדו לקבוע מי יהיה הגוף שינהל את שטחי היער הנמצאים בתוך גנים ושמורות ואת השטחים שיעודם גנים או שמורות הנמצאים בתוך שטחים שהוגדרו כיערות. גם רט"ג וגם קק"ל התקשו לקבל את אישורם של מוסדות התכנון לתכניות שהגישו עקב התנגדותו של הגוף השני, דהיינו כשקק"ל הגישה רט"ג התנגדה ולהיפך. בעבר הביאו מחלוקות אלה לידי עיכוב תכניות רבות לגנים, לשמורות וליערות.

בשנת 2003 חתמו רט"ג וקק"ל על הסכם שנועד להסדיר את יישוב המחלוקות האמורות, ובו שני מסמכים: מסמך "שיתוף פעולה קק"ל-רט"ג" (להלן - האמנה) והסכם לתפעול יערות בתוך גנים ושמורות (להלן - הסכם התפעול). כמו כן, הוקם צוות משותף שהורכב מנציגי שני הגופים והתכנס מדי פעם בפעם (להלן - הצוות המשותף).

האמנה סללה את הדרך להכרזתם של שטחים נרחבים כגנים וכשמורות והביאה לידי שיפור ניכר ביכולתן של רט"ג ושל קק"ל לעבוד בשיתוף פעולה. עם זאת, עדיין נותרו נושאים מהותיים המעוררים מחלוקת בין שני הגופים וכן קשיים מצדה של רט"ג למלא נאמנה את תפקידיה על פי חוק גנים ושמורות.

הגנה על ערכי טבע מוגנים

חוק גנים ושמורות קובע כי לא יפגע אדם בערך טבע מוגן אלא בהיתר כללי או מיוחד ממנהל הרשות. פעולות ייעור הכוללות על פי רוב עליית כלים כבדים על הקרקע, ריסוס ושינוי מהותי של בית הגידול ופעולות טיפול ביערות הכוללות נטיעות, דילול צמחייה וכיוצא באלה, כרוכים לעתים קרובות גם בפגיעה בצומח ובחי שהם ערכי טבע מוגנים³⁹.

1. הסכם התפעול בא להסדיר את "כל הקשור והכרוך בטיפול, תחזוק ופיתוח שטחי היער שבשמורות ובגנים באופן שיאפשר תפעול כולל מלא ועצמאי של שטחים אלו על ידי קק"ל, בנושאים המפורטים בהסכם".

37 קק"ל הוקמה בשנת 1901 על פי החלטת הקונגרס הציוני החמישי בבזל כדי לרכוש קרקעות בארץ ישראל בשם העם היהודי ולמענו. לאחר הקמת המדינה נרשמה קק"ל כחברה ישראלית פרטית מוגבלת בערבות על פי חוק קרן קיימת לישראל, התשי"ד-1953. כיום מחזיקה קק"ל ביותר מ-2.5 מיליון דונם שהם כ-13% מכל הקרקעות בישראל.

38 ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 2004, בפרק "סדרי הטיפול ביער בישראל", עמ' 619; ראו גם בקובץ זה את הפרק "סדרי הטיפול ביער בישראל - מעקב", עמ' 1039 (להלן - דוח המעקב בנושא היער).

39 גיא רותם, פרופ' עמוס בוסקילה, אלון רוטשילד, "השפעות אקולוגיות של הייעור בנגב הצפוני ובדרום הר חברון" (אוגוסט 2013), החברה להגנת הטבע, עמ' 12 (להלן - חו"ד החלה"ט). בשנים 2011-2012 נטעה קק"ל יערות חדשים בהיקף של כ-27,000 דונם (מתוך אתר האינטרנט של קק"ל מאוקטובר 2013).

הסכם זה מפקיד בידי קק"ל, באופן עצמאי ועל פי שיקול דעתה, את הטיפול בשטחי היערות שבתוך הגנים והשמורות, לרבות הרכב המינים שיינטעו, הכנת השטח לנטיעה, טיפול יערני וריסון צמחייה מתחרה. אשר לערכי טבע, נאמר בהסכם ש"הפעילות בשטח היער תעשה תוך שמירה וטיפול ערכי טבע יהודיים", אבל גם פעולה זו כפופה לשיקול דעתה של קק"ל, ואין היא מחייבת פנייה כלשהי לרט"ג. יתרה מזאת, אין האמנה מתייחסת כלל לצורך בקבלת היתרים מרט"ג לפגיעה בערכי טבע מוגנים.

הועלה כי אף שקק"ל אינה נוהגת לבקש היתרים לפגיעה בערכי טבע מוגנים, אין רט"ג דורשת ממנה לעשות כן ואין היא אוכפת את הוראות החוק בנוגע אליה.

2. בכמה מקרים תיעדה החלה"ט פגיעות מהותיות בערכי טבע מוגנים שביצעה קק"ל. במקרים אלה לא ביקשה קק"ל היתרים לפגיעה ורט"ג מצדה לא פעלה למניעת הפגיעות או למניעת הישנות מקרים כאלה. במכתב מינואר 2013 בנושא זה ביקש מנכ"ל החלה"ט ממנכ"ל הרשות לנקוט פעולות אכיפה למניעת פגיעה בערכי טבע מוגנים בשטחים שבניהולה של קק"ל ולגבש עמדה, בשיתוף הוועדה המקצועית-מדעית של מליאת הרשות, בנוגע למימוש חובתה של רט"ג הנוגעת לאכיפה ולבקרה על פגיעה בערכי טבע מוגנים בשטחים שקק"ל מנהלת.

בינואר 2013 השיב מנכ"ל הרשות למכתבו האמור של מנכ"ל החלה"ט כי מימוש סמכויותיה של רט"ג רחב מאוד ואין הוא נוגע רק לשטחי קק"ל. בין היתר ציין כי הרשות פועלת לאכיפת החוק בכל מקום, ללא כל קשר למצבו הסטטוטורי, ובכל מיני דרכים כמו פעולות בשטח, הוצאת היתרים שונים והשתתפות פעילה כבר בשלבי התכנון בוועדות השונות. הוא הוסיף כי בימים אלה רט"ג מגבשת נייר עבודה שיבחן את הנושא לא רק בנוגע לקק"ל אלא בכללותו מהיבטים של תכנון ושל אקולוגיה ומשפט.

בתשובתה מדצמבר 2013 למשרד מבקר המדינה כתבה החלה"ט בהקשר זה כי רט"ג צריכה לעמוד על הפעלת סמכויותיה בשטחי קק"ל, כמו גם בשטחי חקלאות ובמסגרת פעולות דיג, בין השאר באמצעות מנגנון תיאום של מניעת פגיעה בערכי טבע על פי תכנית עבודה שנתית לפעולות ייעור, דיג וחקלאות מול הגופים הרלוונטיים במשרד החקלאות.

כאמור, רט"ג וקק"ל משתפות פעולה על פי הקבוע באמנה ובהסכם התפעול ובאמצעות מפגשים של הצוות המשותף. מהממצאים עולה כי נושא ההיתרים לפגיעה בערכי טבע מוגנים על ידי קק"ל לא הוסדר במסגרת האמנה והסכם התפעול, ואף לא נמצא שהנושא עלה לדיון בפורום הצוות המשותף. מכאן עולה החשש שקק"ל בפעולותיה פוגעת מפעם לפעם בערכי טבע מוגנים בלי שרט"ג ממלאת את חובתה על פי דין ומונעת זאת ממנה.

יצוין כי במישור התכנוני רט"ג פועלת להכנסת סעיפים בתכניות מפורטות ליערות שיחייבו שמירה על ערכי טבע מוגנים, ובמקרים מסוימים יחייבו גם שילוט וסימון שטחים עם ערכי טבע מוגנים בתיאום עמה.

3. אשר לשיתוף הפעולה בין רט"ג וקק"ל אמר מדען הרשות בישיבת הצוות המשותף במרץ 2013 כי ההתנהלות בנושאי תכנון מתבצעת "כמו שצריך", אבל בעיות מקצועיות תמיד נדחקו ולא לובנו, ויש לעדכן את האמנה בנוגע אליהן. הוא הלין על כך שתמיד ניתן מקום לקיום הדיונים המקצועיים אבל לא למימוש ההמלצות והמסקנות שהגיעו אליהן. הוא הוסיף כי השטחים הפתוחים מאוימים, ורט"ג וקק"ל צריכות לאחד כוחות ולהגיע להבנות, ולשם כך צריך לחדש את ההסכמים ביניהן. המדען הראשי של קק"ל השיב כי היום יש כלים טובים יותר מבעבר כדי לגשר על הפערים המקצועיים בנושא.

הועלה כי גורמים מקצועיים ברט"ג הצביעו על הצורך לתקן את האמנה ואת הסכם התפעול עם קק"ל בתחומי הטיפול בערכי טבע מוגנים בשטחים שקק"ל מנהלת. למרות זאת, לא פנתה הרשות לקק"ל כדי להסדיר נושא מהותי זה אם באמצעות תיקון ההסכמים הקיימים אם באמצעות הסכם נוסף.

בתשובתה מסרה רט"ג כי כבר לפני תחילת הביקורת ביקש מנכ"ל הרשות לשנות את האמנה, ולשם כך התקיימו סיורים הדדיים והוחל בליבון בעיות מקצועיות, לרבות נושא הטיפול בערכי טבע. היא הוסיפה כי בימים אלו הצוות המשותף מוקם מחדש⁴⁰ והנהלת רט"ג כבר קיימה דיון ראשוני בנושא.

משרד מבקר המדינה מעיר כי על רט"ג לפעול בהקדם מול קק"ל להסדרתם של כל ההיבטים הנוגעים לנושא השמירה על ערכי טבע מוגנים ועל מתן היתרים לפגיעה בהם במסגרת פעולות ייעור וטיפול ביערות. ראוי שהדבר ייעשה בין במסגרת ההסכמים הקיימים עם קק"ל בין במסגרת אחרת, ובלבד שיעשה תוך שמירה על הוראות חוק גנים ושמורות ויאפשר לה למלא את תפקידיה המוגדרים בחוק.

לדעת משרד מבקר המדינה, חילוקי הדעות המהותיים והבדלי הגישות בין רט"ג לקק"ל, השבים ועולים במהלך השנים, מחייבים מציאת פתרון כולל להסדרת תחום הייעור בישראל. פתרון שבמסגרתו תיקבע מדיניות ציבורית שתכריע בנושא האיזון הראוי בין האינטרסים העומדים בבסיס ערכי שמירת טבע ובין האינטרסים שבבסיס הייעור שגם בו גלומים יתרונות לטבע ולשמירתו.

הייעור בצפון הנגב

בשנים האחרונות קק"ל מבצעת במרחבי צפון הנגב ודרום הר חברון (להלן - צפון הנגב) פעולות ייעור אינטנסיביות בהיקפים של אלפי דונם בשנה. חלקים נרחבים מאזור זה כבר יוערו במהלך השנים⁴¹. יעדים שונים הובילו לתפיסות שונות ביחס לייעור בצפון הנגב - עצירת תהליכי המדבור⁴² לצורך פיתוח למרעה, לחקלאות ולתיירות⁴³, לתפיסת קרקעות למניעת פלישות⁴⁴ (ראו להלן) ולשמירת בתי הגידול וערכי הטבע.

לדעת אקולוגים וארגונים העוסקים בשמירה על הסביבה בישראל, לרבות רט"ג, פעולות הייעור באזור זה זרות לו ופוגעות במערכת האקולוגית ובשני בתי גידול נדירים האוצרים בתוכם מגוון

-
- 40 עקב שינויים פרסונליים ברט"ג הושהתה פעילותו של הצוות למשך כמה חודשים.
- 41 משנות השישים קק"ל מבצעת פרויקטים של נטיעת יערות באזורים מדבריים. למשל, יער יתיר (היער הנטוע הגדול בישראל), יער מיתר (3,000 דונם), יער כרמים (7,000 דונם) ויער להב (11,000 דונם). חוו"ד החלה"ט, עמ' 12.
- 42 תהליך שבו האדמה מאבדת מייעילותה כקרקע חקלאית. באזורי ספר המדבר תהליך זה גורם להתפשטות המדבר.
- 43 מסמך המדיניות לתמ"א 22 מציין כי הייעור בנגב מסייע ל עצירת תהליכי המדבור ולהגדלת פוטנציאל הפיתוח למרעה, לחקלאות ולתיירות. מוטי קפלן, תמ"א 22 - מסמך המדיניות, הרחבה ועדכון 2010.
- 44 פעילות ביזמת רמ"י.

ביולוגי ייחודי שהוא חלק מדמותה של ארץ ישראל - מישורי הלס ובתת הספר⁴⁵. בתי גידול אלה כמעט שאינם מוגנים במסגרת שמורות טבע⁴⁶.

במכתב עמדה מאוגוסט 2012⁴⁷ שכתבו 6 אקולוגים העוסקים בשמירת הטבע בישראל, ואליו הצטרפו עוד 15 אקולוגים באוגוסט 2013, נאמר: "פעולות הייעור, המבוצעות בהיקפים ניכרים של אלפי דונמים לשנה, משפיעות דרמטית על הנוף הטבעי של בתת הספר ומישורי הלס, בתי גידול המצויים בסיכון ברמה לאומית, וכמעט שאינם מוגנים במסגרת שמורות טבע. המערכת האקולוגית במרחב נפגעת מפעולות הייעור, בעקבות תהליכים הכוללים פעולות חישוף ושינוי פני הקרקע, חדירת מינים זרים וים תיכוניים לאזור, ושינוי מרחבי מנוף מדברי של צומח נמוך לנוף יער זה... ספק אם יש הגיון בנטיעה של עצים הזרים למרחב, והדורשים השקעה מאסיבית של עבודות עפר והשקיה בשנים הראשונות לנטיעתם... אנו קוראים לגופי התכנון וניהול הקרקע להתנות את המשך פעולות הייעור בבחינה של ההשלכות האקולוגיות, בשיתוף רשות הטבע והגנים והאקדמיה, במתכונת של 'תסקיר אסטרטגי למרחב צפון הנגב'".

קק"ל מצדה שוללת טענות אלה וטוענת בין היתר כי צפון הנגב אינו מערכת יציבה ומתפקדת אלא מערכת בתהליכי מדבור משמעותיים כתוצאה מגורמים אנושיים כמו רעייה וכריתה של עצים ושיחים; פעילויות קק"ל באזור זה נלחמות ועוצרות את תהליכי המדבור ומעלות את פוריות הקרקע, המגוון הביולוגי והשירותים האקולוגיים (עלייה בייצור ביומסה, שימור משאבי מים וקרקע, עלייה בשירותי נופש ותיירות)⁴⁸. היא הוסיפה כי ככלל אין לצפות שהיערות הנוטעים ושטחי קק"ל ישמרו את כלל המינים הנמצאים בשמורות טבע, אולם היערות, בנוסף לאספקת השירותים האקולוגיים האמורים, משמרים ערכי מגוון ביולוגי גבוהים הרבה יותר משטחים פתוחים אינטנסיביים אחרים, כמו שטחי חקלאות. אשר לאופן הראוי לטיפול במגמות מדבור היא טענה שמדיניותה נמצאת בלב הקונצנזוס המקצועי בארץ ובעולם.

פעולות הייעור של קק"ל באזור צפון הנגב מבוצעות בשני ערוצים סטטוטוריים: תמ"א 22 ונטיעות ביזמת רמ"מ מכוח סמכויותיה על פי חוק רשות מקרקעי ישראל, התש"ך-1960 (להלן - חוק רמ"מ). להלן הפרטים:

1. פעולות ייעור מכוח תמ"א 22: בשטחי תמ"א 22 קק"ל מחויבת להגיש תכניות מפורטות למוסדות התכנון לפני שהיא מתחילה בנטיעות⁴⁹. בשנת 2002 קבעה המועצה הארצית, במסגרת שינוי לתמ"א 22 (מס' 2)⁵⁰ (להלן - הוראת המעבר), כי עד שיוכנו ויאושרו כל התכניות המפורטות, ולמשך תקופת מעבר מוגבלת בזמן, את הבקשות לנטיעה בשטחי תמ"א 22 תאשר ועדה שתוקם לצורך העניין - הוועדה המקצועית למעקב ובקרה של תמ"א 22 (להלן - ועדת המעקב)⁵¹.

45	מתוך חו"ד החלה"ט.
46	בשטחי צפון הנגב היקף השטחים בניהולה של קק"ל הוא כחצי מיליון דונם, מתוכם כ-229,000 דונם של יער, לעומת כ-170,000 דונם שבהם שמורות טבע שרט"ג מנהלת (מתוכם כ-43,000 דונם שבהם נמצאת שמורת פארק הלס שרט"ג וקק"ל מנהלות במשותף) (מתוך חו"ד החלה"ט, עמ' 14).
47	מסמך בנושא "השלכות אקולוגיות של פעולות ייעור בצפון הנגב" מיום 28.8.12 החתומים עליו האקולוגים ד"ר אורי שיינס ופרופ' גידי נאמן מאוניברסיטת חיפה - אורנים, ד"ר יובל ספיר ופרופ' יורם יום טוב מאוניברסיטת תל אביב וד"ר דרור הבלנה מהאוניברסיטה העברית.
48	לתמיכה בטענות אלה הפנתה קק"ל לשורה של מאמרים מקצועיים.
49	למעט בשטחי "יער נטע אדם קיים" ו"יער פארק קיים" כהגדרתם בתמ"א 22.
50	תכנית מתאר ארצית ליער ולייעור (שינוי מס' 2) - תמ"א 22/2.
51	הרקע להחלטה על הוראת המעבר היה החלטת בית המשפט העליון - בג"צ 288/00 אדם טבע ודין נ' שר הפנים, פ"ד נה(5) 673 (להלן - בג"ץ אט"ד) - ובה נקבעה חובתה של קק"ל לערוך תכניות מפורטות לפעולות הייעור בשטחי תמ"א 22 ולהגישן לאישורם של למוסדות התכנון, כפי שנעשה לגבי שימושים אחרים כמו בינוי וסלילת כבישים. הוראת המעבר נועדה לאפשר לקק"ל להיערך לפרויקט רב-ההיקף של הכנת תכניות לכל שטחי תמ"א 22 ובד בבד להמשיך בפעולות ייעור מסימות תוך כדי בקרה מקצועית. עבודתה של ועדת המעקב תוחמה לשלוש שנים.

בוועדה יהיו חברים נציגים מהמשרד להג"ס, ממשרדי החקלאות והפנים, מרט"ג, מקק"ל, מהחלה"ט וכן אנשי אקדמיה.

שינוי נוסף לתמ"א 22 (שינוי מס' 4) קבע כי פעולות על פי התמ"א יבוצעו "תוך שמירה מיטבית על המגוון הביולוגי והמגוון הנופיי" ולתכניות שיוגשו על פי התמ"א יצורף "נספח ממשק יערי". הנספח יכלול בין היתר את מיני העצים, את צפיפות הנטיעה, את פעולות הכנת השטח לנטיעה ואת פעולות ממשק ושימור, והוא יוגש לוועדת המעקב.

2. פעולות ייעור מכוח סמכויות רמ"י: רמ"י יוזמת מפעם לפעם נטיעת עצים, באמצעות קק"ל כקבלן ביצוע, כדי לתפוס חזקה ולמנוע פלישות בלתי חוקיות⁵². על פי רמ"י, פעילות הנטיעה מבוצעת במסגרת תפקידי החטיבה לשמירה על הקרקע הקבועים בחוק רמ"י, המטיל עליה לשמור על זכויות הבעלים בקרקע. את פעילות הנטיעה רמ"י מסווגת כ"פעילות חקלאית" שאינה דורשת תכנית מפורטת ואינה מחייבת קבלת היתרי בנייה ממוסדות התכנון⁵³. את איתור השטחים לנטיעה מבצעים מפקחי רמ"י בשיתוף הסיירת הירוקה.

למרות היקפיו הניכרים של היער והשפעתו הרבה על הטבע בישראל ושמירתו, למעט הפקודה המנדטורית, לא הוסדרו בחוק קביעת מדיניות הייעור וסדרי הטיפול ביער, ובעצם קק"ל היא זו שקובעת אותם. על כך נאמר בדוח מבקר המדינה משנת 2004 על נושא "סדרי הטיפול ביער בישראל"⁵⁴ (להלן - דוח הייעור): "מדיניות הייעור בישראל היתה אמורה להיקבע בידי מועצה משותפת לממשלה ולקק"ל. המועצה לא הוקמה, ולמעשה מדיניות הייעור נקבעת בידי קק"ל".

עוד נאמר בדוח הייעור כי בניגוד לתחומי מקרקעין אחרים, כמו גנים לאומיים ושמורות טבע, לא הוקמה מועצה ציבורית לצורך קביעת מדיניות ייעור, שתבטיח מתן ביטוי הולם לגישות שונות בתחום הייעור בגוף המנהל את מדיניות הייעור, וכן שקיפות מלאה בתהליך קבלת ההחלטות⁵⁵. דוח המעקב בנושא היער⁵⁶ העלה כי המועצה שבאמצעותה היו נציגי הממשלה אמורים לאשר את מדיניות הייעור ולפקח על יישומה, עדיין לא הוקמה.

משרד מבקר המדינה מעיר כי על רט"ג, כגוף המופקד על שמירת הטבע בישראל, לפעול לא לתר למימוש תפקידיה אלה גם בנוגע לפעולות הייעור. עליה להפעיל את סמכויותיה על פי חוק גנים ושמורות ולנצל את מעמדה בפורומים השונים, ובראשם מוסדות התכנון, כדי להפוך גורם משפיע ופעיל יותר בתהליך קבלת ההחלטות בכל הנוגע לייעור. עליה לשמש גם גורם מפקח ומנחה בקשר להיבטים הנוגעים לשמירת הטבע ולערכי הטבע בעת ביצוע פעולות הייעור ובטיפול השוטף ביער. מעורבות זו חשובה במיוחד כל עוד לא הוקמה מועצה ציבורית משותפת לממשלה ולקק"ל לקביעת מדיניות הייעור.

- 52 בשנת 2010 היה תקציב רמ"י לנטיעות לצורך תפיסת חזקה בדרום, רובן בנגב, 30 מיליון ש"ח (מתוך דו"ח שנתי רמ"י 2010, עמ' 60).
- 53 ראו פסק הדין בבג"ץ אט"ד, ולפיו פעולות ייעור מצריכות קבלת היתרי בנייה; ראו גם דוח המעקב בנושא היער.
- 54 ראו מבקר המדינה, דוח 54 ב (2004), עמ' 624.
- 55 ביוני 2011 ארגנה קק"ל סדנת סיכום בנושא "קידום חוק יער חדש בישראל". בסדנה העלה מנהל אגף שטחים פתוחים במשרד להג"ס, מר מנחם זלוצקי, המשמש גם יו"ר ועדת המעקב, הצעה להפוך את מועצת גנים ושמורות למועצה משותפת שתכלול גם את היערות. לדבריו, "יש הרבה מאוד ממשק משותף בין השמורות לבין היערות... אם מסתכלים כלפי העתיד, אז יהיה בכלל טשטוש אולי בין החורש הטבעי, שהיער הנטוע הרבה פעמים חודר לתוכו בלי רשות וההיפך, שבתוך היער הנטוע, החורש הטבעי, שלמעשה היה שם קודם, הוא גם כן חי, בועט ומפגין נוכחות".
- 56 ראו הערה 38 לעיל.

ועדת המעקב

ועדת המעקב, שבה חברה גם רט"ג, פועלת כאמור משנת 2002 ותפקידה בין היתר לדון בבקשות לנטיעות בשטחי תמ"א 22 שטרם הוכנו להן תכניות מפורטות וכן ב"נספח הממשק היעירני" שעל קק"ל להגיש לה בנוגע לכל הנטיעות⁵⁷. על פי החלטה של המועצה הארצית מאוגוסט 2002, ולפי הוראת המעבר, על קק"ל להגיש לאישור ועדת המעקב את כל תכניות הנטיעה השנתיות, מראש ואחת לשנה או לחצי השנה לפי עונת הנטיעות, וכן דוח חצי שנתי על היקפי הנטיעות שנעשו בפועל על פי החלטתה של הוועדה.

באפריל 2012 סיירה הוועדה המדעית-מקצועית של מליאת הרשות (להלן - הוועדה המדעית) בשטחי צפון הנגב כדי להכיר את פעילותה של קק"ל באזור זה, בשימת דגש על שמירת הטבע. יו"ר ועדת המעקב מהמשרד להג"ס שהשתתף גם הוא בסיור אמר: "לצערי, לא תמיד יש בסופו של דבר הלימה בין עבודת הרקע ומסמך הממשק היעירני לתכנית הנטיעה בפועל. יש הבנה מצד קק"ל שקיים צורך בסקר אקולוגי טרום נטיעה ויש גם מסמך 'טיוטא להנחיות' הסקר. יש צורך בהסברה על תוצאות התמרה של שטח טבעי פתוח לשטח מיוער. היום בסיור ראינו חלק מן ההשלכות האקולוגיות בשטח... יש להגיע להסכמות על הוראות לצמצום הפגיעות בערכי טבע ובמערכת האקולוגית המקומית". לשאלה מיהו הגוף המפקח והבודק מה מתרחש בשטח, השיב יו"ר ועדת המעקב כי הוועדה מקיימת סיורים בשטח, אבל אין היא מפקחת על עבודות הנטיעה בזמן אמת. הוא הוסיף כי כל אחד מהגופים היושבים בוועדה מסייר באופן עצמאי בשטח.

ביוני 2013 מסר יו"ר ועדת המעקב לנציגי משרד מבקר המדינה כי לדעתו נושא הייעור בצפון הנגב דורש יותר בקרה, בין היתר מצד רט"ג.

בפברואר 2013 פנו נציגי רט"ג ונציגי החלה"ט בוועדת המעקב ליו"ר הוועדה במכתב, ובו התריעו על "חשש להעדר מעקב ובקרה על פעילות הנטיעה והייעור בשטחי תמ"א 22". כחברי הוועדה הם הלינו על כך ש"במהלך השנים האחרונות לא דנה הוועדה כמעט באף תכנית נטיעה, ולמעשה לא התכנסה כלל לדיון מאז נובמבר 2011. בנוסף, ועדת המעקב והבקרה לא עמדה על הגשת תכניות עבודה ודוחות חצי שנתיים על ביצוע הנטיעות", וביקשו לזמן דיון דחוף בוועדה. בסופו של המכתב ציינו כי "אין מדובר בעניין טכני אלא בנושא מהותי לשמירת המגוון הביולוגי בישראל נוכח ההשפעה הבעייתית של נטיעות ושל חלק מפעולות ממשק יערניות על בתי גידול ייחודיים כמו בתות, לס וחולות"⁵⁸.

הועלה כי מיום הפנייה האמורה חלפו כחמישה חדשים עד התכנסותה של ועדת המעקב ביולי 2013.

בתשובתה מסרה קק"ל כי אין היא מבצעת נטיעות בלי לקבל אישור תכנית נטיעה מוועדת המעקב. בתשובתו השיב המשרד להג"ס כי בעקבות המכתב האמור פנה יו"ר ועדת המעקב למנהל מחלקת התכנון בקק"ל לבדיקת הטענות. הוא נענה שקק"ל נוטעת בתחומי תמ"א 22 רק על פי התכניות שוועדת המעקב אישרה לה. המשרד להג"ס הוסיף כי ועדת המעקב לא הקפידה בעבר לדרוש מקק"ל דוחות על ביצוע הנטיעות. הוועדה עורכת מדי פעם בפעם סיורים באתרים שנטיעות מתוכננות או נעשות בהם, אך היא חסרה את הכלים ואת כוח האדם לבצע בעצמה פעולות מעקב בשטח לאחר הנטיעות. בתשובתו גם מסר המשרד להג"ס כי בשנת 2013 הוא הגיש בקשה לקרן לשמירה על שטחים פתוחים, הפועלת במסגרת רמ"י, לבצע סקר טבע ונוף בצפון הנגב בין השאר

57 לרבות לפי שינוי מס' 4 לתמ"א 22.

58 על עבודת ועדת המעקב ראו גם בדוח המעקב בנושא היער, הנזכר בהערה 38 לעיל.

לצורך מעקב אחר היקף הנטיעות בשטחים בצפון הנגב. הוא ציין כי התקציב לסקר אושר והוא יבוצע בשנת 2014.

משרד מבקר המדינה מעיר כי על ועדת המעקב להקפיד ולמלא את תפקידה על פי דין ולבחון דרכים לשיפור מנגנוני הבקרה על הנטיעות בשטח. עליה גם לדרוש מק"ל להגיש לה לאישור מראש, אחת לשנה או לחצי שנה לפי עונת הנטיעות, את כל תכניות הנטיעה השנתיות וכן דוחות חצי-שנתיים על ביצוע הנטיעות, בהתאם להוראת המעבר.

לדעת משרד מבקר המדינה, אין די בפנייתה האמורה של רט"ג, ביחד עם החלה"ט, ליו"ר ועדת המעקב במטרה לשפר את הבקרה על נטיעות קק"ל. מן הראוי שהרשות, שבידה הסמכות והיכולת⁵⁹ לאמוד את היקפן ואת טיבן של פעולות הייעור הנעשות בשטח ולפקח עליהן, תמלא תפקיד פעיל יותר במסגרת ועדת המעקב כדי למנוע נטיעות עצים, שלא אושרו כדין.

תיאום פעולות בין רט"ג לקק"ל

1. רט"ג וקק"ל מקיימות כאמור מערכת יחסים המבוססת בעיקר על הסכמים הכוללים גם מנגנון ליישוב מחלוקות ועל מפגשים של הצוות המשותף לצורך תיאום פעולות. כמו כן, קק"ל מזמנת מדי פעם בפעם דיונים בתכניות הנטיעה שלה בפורום המכונה "ועדת שיפוט נטיעה", והיא זו הקובעת מי יוזמן לפורום. בתשובתה מסרה קק"ל כי היא נעזרת בוועדה זו, שאינה מחויבת על פי כל דין, כדי לערוך תכנון נכון ומדויק של הנטיעות המתוכננות, תוך כדי התחשבות בכל ההיבטים הרלוונטיים לשם קבלת החלטה. היא ציינה שגם נציגי הרשות מוזמנים לישיבות הפורום האמור.

הועלה כי למרות מנגנוני התיאום האמורים ולמרות הסמכויות שניתנו לרט"ג על פי חוק גנים ושמורות לשמור על ערכי טבע מוגנים, כמפורט לעיל, לא הצליחה רט"ג להגיע לידי הסכמות עם קק"ל, בכל הנוגע להגנה על ערכי טבע במסגרת פעולות הייעור בצפון הנגב, באופן שיאזן כראוי בין כל האינטרסים המונחים על כף המאזניים.

בסיוור שערכה כאמור הוועדה המדעית הביעו חלק מהמשתתפים את התרשמותם מהפגיעה בערכי הטבע באזור צפון הנגב עקב פעולות הייעור. הם הצביעו גם על הצורך להגביר את שיתוף הפעולה בין הרט"ג לקק"ל ולהגיע לידי הסכמות על פעולות שימזערו את הפגיעה בטבע באזור זה.

בתשובתה טענה קק"ל כי האזורים שנציגי מליאת הרשות סיירו בהם סובלים מפגיעה מתמשכת ומנזק סביבתי חמור בגלל רעייה פרועה ובלתי מוסדרת, כריתה בלתי חוקית של עצים ושיחים ושימוש חקלאי בקרקע באופן פיראטי ולא מושכל; הכול בעטיין של פעולות שתושבי האזור ביצעו במשך עשרות שנים. היא ציינה כי היא עושה מאמץ ניכר לתקן נזקים אלה באמצעות שיקום של מערכות אקולוגיות ושמירה עליהן, למשל פעולות ייעור.

59 מכוח חוק גנים ושמורות וכחברה בוועדת המעקב.

הועלה כי למרות חוות הדעת של אנשי המקצוע ברט"ג, היא לא עשתה די כדי להגן על ערכי הטבע באזור צפון הנגב, ובהם בתי גידול וערכי טבע מוגנים, גם מפני פעולות הייעור הנעשות באזור זה שנים רבות בין מכוח תמ"א 22 בין ביזמת רמ"י. עוד הועלה כי אף שבין רט"ג לקק"ל נחתמו הסכמים והוקם צוות משותף כדי לאפשר את שיתוף הפעולה ביניהן בנושאים שבהם פעילותן חופפת, לא נקבעו בין הצדדים מנגנונים להסדרת ההגנה על ערכי הטבע בצפון הנגב. יתרה מזאת, רט"ג לא פנתה בעניין זה לשר החקלאות האחראי על פי פקודת היערות לפעילותה של קק"ל בתחום הייעור. המחלוקת בינה לבין קק"ל מעכבות את העשייה ועלולות להוביל לתוצאות שליליות, שייזקפו לחובת רט"ג, כגוף הציבורי האחראי בשטח⁶⁰.

נטיעות ביזמת רמ"י

כאמור, לפני קרוב לעשור החליטה רמ"י לזוּם נטיעות עצים בהיקפים גדולים באזור צפון הנגב כדי למנוע פלישה לקרקעות המדינה. את פעילותה זו רמ"י מסווגת כ"פעילות חקלאית" שאינה דורשת תכנית מפורטת ואינה מחייבת קבלת היתרי בנייה.

1. הסיירת הירוקה⁶¹ שותפה לאיתור השטחים לנטיעה בעבור רמ"י. לא נמצא שבפעילותה של הסיירת הירוקה מוטמעים שיקולים של הגנה על ערכי הטבע באזור, לרבות חיפוש חלופות לנטיעות עצים בין היתר באמצעות היוועצות עם אקולוג המחוז של רט"ג.

בתשובתה מסרה רמ"י כי את פעולות איתור השטחים עושים עובדי מרחבי שמירת הקרקע ברמ"י, ופקחי הסיירת הירוקה משולבים בצוותי האיתור אבל אין הם מנהלים אותם. קק"ל טענה בתשובתה כי היא מקיימת תהליך סדור וראוי בין איתור השטח ובין השלמת הנטיעה, והשמירה על ערכי טבע זוכה בו למעמד מהותי ביותר.

בישיבת מליאת הרשות במרץ 2013 שבה הוצגה פעילותה של הסיירת הירוקה, ציין מנכ"ל הרשות כי "בנושא נטיעות בקרקע - הסיירת המליצה על נטיעות בצפון הנגב למורת רוחה של הרשות". במכתב ששלח מנכ"ל החלה"ט למנכ"ל הרשות ביולי 2013, שכותרתו "הסיירת הירוקה וכפיפותה למנכ"ל רט"ג בעניין הייעור בנגב", הוא כתב כי "המבנה הייחודי של הסיירת הירוקה, לפיה היא כפופה גם לוועדת המנכ"לים (ביניהם רמ"י וקק"ל) וגם כפופה מנהלית למנכ"ל רשות הטבע והגנים היא הזדמנות להטמיע שיקולי שמירת טבע ומגוון ביולוגי בהליכי קבלת ההחלטות הנוגעים לנטיעות, למשל, באמצעות נהלים וסדרי עבודה שייקחו בחשבון את ערכיות השטח ותפקודה של המערכת האקולוגית, ויבחנו אמצעים חלופיים במקרים הנדרשים".

60 ראו: דוח מבקר המדינה משנת 2012 בנושא השריפה בכרמל: "במקרה של השרפה בכרמל במשך כחמש שנים כריתת העצים בפארק הכרמל, שהינה כאמור אמצעי למניעת שרפות, הייתה מזערית, בין השאר עקב בעיות של היעדר שיתוף פעולה בין קק"ל ל[רשות], שהתבטא במחלוקת בין דרגים נמוכים [ברשות] מול פקיד היערות של אזור הכרמל מטעם קק"ל, שלא נמצא לה פתרון ממשי. היעדר העשייה, ופעמים היעדר ההכרעה במחלוקות שעלו, הביאו לכך שבמועד השרפה בכרמל עמדה [הרשות] במצב שבו לא ביצעה חלק ניכר מתכניותיה למניעת שרפות". דוח מבקר המדינה (יוני 2012) בנושא: "דוח ביקורת על השרפה בכרמל, דצמבר 2010 - מחדלים, כשלים ומסקנות", עמ' 343.

61 את מדיניות הסיירת הירוקה קובעת ועדת מנכ"לים של משרדי ממשלה, של רמ"י ושל רט"ג. לצד ועדת המנכ"לים פועלת ועדת חשבים לאישורם של תקציביה ובקרה עליהם. תקציב הסיירת לשנת 2013 הוא כ-18 מיליון ש"ח. הגורמים השותפים לפעילותה ומממנים אותה הם רמ"י, קק"ל, משרדי הביטחון, החקלאות והאנרגיה והמים, החברה הלאומית לדרכים (לשעבר מע"צ) ומקורות.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שרט"ג תקבע מנגנון שיאפשר תיאום בין הסיירת הירוקה העוסקת במניעת פלישה לקרקעות המדינה, ובין הגורמים המקצועיים ברשות העוסקים בשמירה על הטבע והגנה על ערכי הטבע, ובראשם אנשי המקצוע במחוז הרלוונטי.

2. במאי 2013 התקיימה ישיבה בעניין "שמירת קרקעות הנגב רמ"י-קק"ל-רט"ג" בהשתתפות נציגים משלושת הגופים האמורים. בפרוטוקול הישיבה נכתב שרט"ג הציגה את עמדתה בנושא הנטיעות לשמירת קרקעות, לאופן הביצוע ולשמירת ערכי הטבע בשטחים, וביקשה לכלול גם אותה כגוף היכול לסייע בנושא באמצעות ייעוד השטח לגנים ולשמורות מוגנים. נציג רמ"י ציין כי היא פתוחה לרעיונות שונים היכולים לסייע להשגת המטרה שעניינה שמירת הקרקעות. כמו כן, רמ"י מוכנה לקבל ולאמץ אמצעים כמו ניהול שטחים בידי רט"ג בממשק דומה לשמורות טבע. עוד נכתב שרמ"י רואה במפגש זה פתיחת נתיב הידברות בין רמ"י, רט"ג וקק"ל במטרה לשמור על הקרקעות בנגב.

משרד מבקר המדינה רואה בחיוב את שיתוף הפעולה בין הגופים האמורים. עם זאת, הועלה כי ממאי 2013 עד דצמבר 2013 לא נקטה רט"ג צעדים מעשיים נוספים מול רמ"י לקידום החלופות שהוצעו. יצוין כי הצעות אלה הועלו לאחר שניטעו כבר מאות אלפי עצים שלדעת הדרג המקצועי ברשות הביאו לידי נזק בלתי הפיך לבתי הגידול באזור. כמו כן, רט"ג לא העלתה בפני רמ"י את הצורך בתיאום בינה לבין קק"ל בדבר הנטיעות ופעולות הטיפול בשטח.

בתשובתה מסרה רט"ג כי שימור הקרקע בצפון הנגב ראוי שיתבצע בשיטות שאינן מסכות נזק לטבע, ולשיטתה יש לאסור ככלל על נטיעת עצים בבתות עשבוניות בכל רחבי הארץ. היא הצרה על כך שאף על פי שהסמכות החוקית לקבוע מהי שמירת טבע מצויה בידיה על פי כל דין, בפועל הפקידה המדינה את הטיפול בייעור בידי גוף ששמירת טבע אינה אחת מהמטרות להקמתו, מה שמקשה לגשר על הפערים.

לדעת משרד מבקר המדינה, על רט"ג לפעול בהקדם מול רמ"י כדי למזער את נזקי הנטיעות, הנעשות ביזמת רמ"י, לערכי הטבע בצפון הנגב. עליה לעשות זאת הן בדרך של קידום הכרזה על שמורות טבע במקומות הראויים לכך, הן באמצעות מציאת חלופות אחרות במסגרת סמכויותיה על פי דין והן באמצעות הקפדה על תיאום בינה לבין קק"ל באזורים שקק"ל כבר נטעה בהם או ככאלה המיועדים לנטיעה.



יערות הם חלק נכבד ובלתי נפרד מהטבע בישראל. הם גם חלק מהמערכות האקולוגיות ומבתי הגידול הייחודיים, ובתוכם מתקיימים מספר רב של מיני בעלי חיים וצמחים. לכן, לדעת משרד מבקר המדינה, על רט"ג, כמי שמופקדת על שמירת הטבע בישראל, להיות גורם משפיע ופעיל יותר בכל הנוגע לאופן ביצוע פעולות הייעור בשטח ולטיפול השוטף ביערות מההיבטים הנוגעים לשמירת הטבע. מעורבותה זו חשובה במיוחד כל עוד לא הוקמה מועצה ציבורית משותפת לממשלה ולקק"ל לקביעת מדיניות הייעור.

טיפול רט"ג באתרי מורשת

אחד מתפקידי רט"ג על פי חוק גנים ושמורות הוא "להגן על ערכי הטבע והמורשת, לפקח על שמירתם ולטפח אותם", ובכלל זה "לפקח על ערכי טבע ומורשת... ליוזם, לקיים ולעודד פעולות חינוך, הסברה והדרכה בתחומי שמירת הטבע וערכי הטבע והמורשת... ופעילויות להגברת התודעה בתחומים האמורים בקרב הציבור בכלל ובקרב תלמידים ובני נוער בפרט"⁶².

לנוכח ההיסטוריה העשירה ורבת הרבדים שלה, מדינת ישראל היא אחת המדינות המשופעות ביותר בעולם באתרים ארכיאולוגיים ובערכי מורשת, לאומיים ובין-לאומיים⁶³ (להלן - אתרי מורשת). בישראל כ-30,000 אתרים ארכיאולוגיים, מתוכם כ-9,000 בתוך גנים ושמורות, הנמצאים באחריותה של רט"ג. רשות העתיקות (להלן - רע"ת) אחראית לטיפול בכל ענייני העתיקות במדינה לפי חוק רשות העתיקות, התשמ"ט-1989 (להלן - חוק רשות העתיקות). מתוך 30,000 האתרים הארכיאולוגיים, רע"ת הגדירה 763 אתרים כחשובים ביותר, מתוכם 213 אתרים בתוך גנים ושמורות. בחוק גנים ושמורות ובחוק רשות העתיקות נקבע כי ניהולם, אחזקתם והפעלתם של אתרי המורשת בתוך גנים והשמורות ייעשו בידי רט"ג בתיאום עם רע"ת, אלא אם הוסכם ביניהן אחרת. בשנים 2000, 2005 ו-2008 חתמו רט"ג ורע"ת על אמנות שנועדו להסדיר את חלוקת התפקידים ביניהן. שימורם והורשתם של אתרי המורשת לדורות הבאים הם אינטרס לאומי וציבורי מהמעלה הראשונה⁶⁴.

חוק גנים ושמורות לא הגדיר מהו "ערך מורשת"⁶⁵ וכיצד יש לשמרו. בהיעדר הגדרה בחוק הגדירה רט"ג את המורשת כך: "מורשת התרבות האנושית מיוצגת על ידי השרידים הפיסיים מעשי ידי אדם מהעבר, שרידים אלו מטופחים עבור הציבור בהווה, תוך שמירתם והעברתם בצורה המיטבית לדורות הבאים בעתיד" (ההדגשה במקור). את עקרונות שימור המורשת הגדירה כהגנה על נכסי מורשת תרבות האדם בישראל באמצעות שימור מגוון האתרים הארכיאולוגיים בגנים הלאומיים ובשמורות הטבע ושימור ארכיאולוגי והיסטורי לפי כללי האתיקה המקצועית והאמנות הבין-לאומיות, ובאמצעות הגנה על השטחים הנופיים⁶⁶ שסביב הממצאים הפיזיים וחיוך הקשר בין הציבור והמורשת בדרך של חינוך, הדרכה, המחשה, המחזה ופעילויות ואירועים הקשורים לתרבות האתר⁶⁷.

מלבד רט"ג ישנם גופים נוספים, ממשלתיים וחץ-ממשלתיים, העוסקים גם הם בטיפול באתרי מורשת: רע"ת האחראית לשימור עתיקות במדינה, משרד החינוך, הרשויות המקומיות, משרד

62 חוק גנים ושמורות קובע הוראות הנוגעות גם ל"אתרים לאומיים", דהיינו מבנים "בעלי חשיבות לאומית היסטורית בהתפתחות הישוב בארץ", שהוכרו ככאלה.

63 ישנם סוגים שונים של אתרי מורשת: מבנים היסטוריים, שרידים ארכיאולוגיים, אנדרטאות, מוזיאונים. מורשתו של האתר יכולה לנבוע מעצם מיקומו - למשל, אתר שבו התרחשה פעילות היסטורית, או מזיכרון היסטורי כגון מוזיאון שנבנה הרחק ממקום ההתרחשות.

64 לשימור עשירות להיות מטרות לאומיות, דתיות, חינוכיות, תכנוניות ותיירותיות, והוא מאפשר היכרות של החברה עם העבר. שימור המבנים והאתרים מעידים על יחסה של החברה לערכיה ולעברה. חומי נובנסטרן, "למען עתידו של עברנו", בתוך: לגעת בעבר ולשמרו למחר, שימור מבנים ואתרים היסטוריים - היבטים חינוכיים, המועצה לשימור מבנים ואתרי התיישבות, משרד החינוך והתרבות, החלה"ט, 1991, עמ' 11.

65 בניגוד ל"ערך טבע" ול"ערך טבע מוגן" שהוגדרו בחוק.

66 רט"ג מגדירה נופים אלו כ"נופי תרבות" שיש בהם "זירת סיפור היסטורי", ואף הם חלק מהמורשת שיש לשמר.

67 בנובמבר 2012 הציגו ארכיאולוג הרשות ומנהל אגף שימור ופיתוח את ההגדרה ל"ערך מורשת" ואת העקרונות לשימורו לפני מליאת הרשות במסגרת הצגת מדיניות שימור ומורשת ברט"ג.

התיירות, המשרד להג"ס, משרד ראש הממשלה, חברות לפיתוח עירוני, הוועד הישראלי לאונסק"ו⁶⁸, המועצה לשימור אתרים ומבנים⁶⁹, קק"ל ומוסדות אקדמיים.

מבין 67 הגנים והשמורות קולטי הקהל שרט"ג מטפלת בהם, 52 אתרים הם אתרי מורשת בעלי חשיבות רבה מהבחינה הלאומית, הבין-לאומית והארכיאולוגית; למשל קיסריה, מצדה, בית שאן, בית אלפא, מבצר נמרוד ומגידו.

משרד מבקר המדינה בדק כמה היבטים בפעולותיה של רט"ג להגנה, לפיקוח ולטיפוח של אתרי מורשת. להלן עיקרי הממצאים:

התוויית מדיניות וקווי פעולה

1. על פי חוק גנים ושמורות, אחד מתפקידיה של מליאת הרשות הוא לקבוע את המדיניות הכללית של רט"ג ולהתוות את קווי פעולתה בתחומים שהופקדו בידיה, לרבות הגנה על ערכי מורשת.

הועלה כי מסוף 2010 עד אמצע 2013 התקיימו במליאת הרשות דיונים בנושא הטיפול במורשת, אולם מרביתם היו בנושאים כלליים. לעומת זאת, התקיימו דיונים ספורים בלבד⁷⁰ בנושאים מהותיים הנוגעים למדיניות רט"ג ולגופם של אתרי מורשת. הרוב המכריע של הדיונים במליאה נסבו על נושאים הנוגעים לשמירת הטבע.

כמה חברי מליאה התריעו על כך כמה פעמים בפני המליאה והיושב בראשה. להלן כמה דוגמאות:

(א) בישיבת המליאה בנובמבר 2010 אמר חבר מליאה המכהן כסמנכ"ל בכיר למשאבי טבע (משרד להג"ס - להלן - חבר המליאה) כי "באיחוד הרשויות [רשות שמורות הטבע ורשות הגנים הלאומיים] נעשה נזק לעניין המורשת, אין איזון בין שמירת טבע למורשת... יש פער אדיר בין כמות כוח אדם המועסק בשמירת טבע למול כוח אדם לשמירת המורשת וארכיאולוגיה". (ההדגשה במקור).

(ב) במאי 2012 כתבה חברת מליאה, ארכיאולוגית במקצועה (להלן - חברת המליאה), למלא מקום יו"ר המליאה ולחבריה: "ברט"ג עשרות אתרי מורשת... שברבים מהם מתקיימות תוכניות פיתוח ושימור, בחלקן בעלויות של מליוני שקלים. התוכניות הללו אינן נדונות במליאה או בועדות המליאה... אני פונה אליכם להעלות את הנושא לדיון בהקדם האפשרי".

(ג) בישיבת המליאה ביוני 2012 הלינה שוב חברת המליאה כי בחצי השנה שחלפה לא היה ולו דיון אחד בנושא אתרי מורשת. "צריכה להיות כאן הבשלה לטיפול באתרי מורשת, לפחות כפי שמתנהלים כאן דיונים בנושאי טבע". מנכ"ל הרשות ציין באותה ישיבה כי "אין לנו כלים מספקים עתה לדון בנושא ארכיאולוגיה ומורשת. בהחלט נקיים דיון, אך עדיין לא מתאים".

68 אונסק"ו (ארגון החינוך, המדע והתרבות של האו"ם) מכריז על אתרי מורשת עולמית לשימור מכוח אמנה בין-לאומית, World Cultural and Natural Heritage Convention the Protection of the Concerning, שאשררה מדינת ישראל בשנת 1999. בישראל ישנם עשרה אתרים כגנים לאומיים ובשמורות טבע, שהוכרזו כאתרי מורשת עולמית ובהם מצדה, מגידו, חצור, דרך הבשמים ועבדת.

69 החלה"ט הקימה את המועצה בשנת 1984. בשנת 2008 הפכה המועצה לעמותה עצמאית העוסקת בשימור אתרים ומבנים היסטוריים.

70 5 דיונים בלבד מתוך 24 דיונים במליאה.

בתשובתה מדצמבר 2013 ציינה רט"ג כי בהשוואה לשנים קודמות, מתחילת 2012 מספר הדיונים במליאה בנושאי מורשת גדל באופן ניכר והעיסוק בנושא רב יותר. לעומת זאת, בתשובתה מדצמבר 2013 למשרד מבקר המדינה ציינה חברת המליאה כי במהלך השנתיים האחרונות, מאז הצטרפה למליאה, עדיין לא התקיים בה אף לא דיון אחד שעניינו אתרי מורשת של הרשות. עוד ציינה כי לא הוגשה למליאה לא תכנית כספית ולא תכנית פיתוח לאף לא אתר אחד.

2. על פי חוק גנים ושמורות, במליאת הרשות צריכים לשבת שבעה חברים ובהם מומחים מבין התחומים האלה: זואולוגיה, בוטניקה, אקולוגיה, ארכיאולוגיה, גאולוגיה, גאוגרפיה, היסטוריה, כלכלה ואדריכלות נוף ושימור.

הועלה כי עד תחילת 2012 כלל לא ישבו במליאת הרשות אנשי מקצוע מהתחומים הנוגעים לטיפול באתרי מורשת, כמו ארכיאולוגיה, היסטוריה ואדריכלות נוף ושימור, ורק במועד זה מונתה ארכיאולוגית אחת כחברת מליאה.

משרד מבקר המדינה מעיר כי מאחר שאחד מתפקידיה של רט"ג על פי החוק נוגע כאמור גם להגנה על ערכי המורשת וטיפוחם, מן הראוי שבמליאת הרשות יהיה ייצוג הולם לאנשי מקצוע מתחום המורשת. על השר להג"ס הממליץ על מינוי חברי מליאה ועל הממשלה הממנה אותם לוודא כי לתחומים הרלוונטיים לעניין זה יהיה ייצוג הולם בקרב חברי המליאה.

3. בישיבת המליאה ביולי 2012 הציג מבקר הרשות (להלן גם - המבקר הפנימי) ממצאי דוח ביקורת שערך בנושא מורשת וארכיאולוגיה. בין היתר צוין באותו דוח כי המליאה לא קבעה כל מדיניות בנושא. מבקר הרשות המליץ לקבוע איזו ועדה מועדוה המשנה של המליאה תטפל במורשת ומה יהיו סמכויותיה ודרכי פעולתה; לקיים דיון להצגת מדיניות הרשות בנושא המורשת; לקבוע סדרי עדיפויות בנושא המורשת; ולהעלות לדיון ולאישור תכניות עבודה רב-שנתיות של חטיבת תכנון ופיתוח בנושאי המורשת.

4. (א) באוקטובר 2012, לקראת דיון שתוכנן במליאה בנושא מדיניות הטיפול באתרי מורשת, שלחה חברת המליאה לחברי המליאה מכתב, ובו פירטה את דעתה בנושא אתרי ארכיאולוגיה⁷¹ ומורשת ברט"ג, כפי שלמדה אותו בשנה שכינה כחברה במליאה. במכתבה היא הלינה על הפער שבין אחריותה של הרשות לטיפול באתרי ארכיאולוגיה ומורשת על פי חוק גנים ושמורות ובין המצב בפועל. כמו כן, היא צירפה "הצעה לשיקום הטיפול באתרים ארכיאולוגיים ברט"ג (תקציר)", ובה הציעה למנות ועדה מקצועית-מדעית לנושאי ארכיאולוגיה ומורשת המקבילה לוועדה הקיימת בנושאי טבע וכן להקים חטיבת ארכיאולוגיה-מורשת, שתכלול צוות מקצועי קבוע ומיומן של ארכיאולוגים ומשמרי ארכיאולוגיה, ופירטה את מבנה החטיבה המוצע.

(ב) בנובמבר 2012 הציגו מנהל אגף ארכיאולוגיה ומנהל אגף שימור ופיתוח בחטיבת תכנון ופיתוח (להלן - תו"פ) ברשות לפני המליאה הצעה למדיניותה של רט"ג בנושא שימור ומורשת. ההצעה אושרה בישיבת המליאה בדצמבר 2012, והוחלט על הקמת ועדת מורשת של המליאה. בדיון שוב הביעו כמה חברי מליאה את מורת רוחם מהטיפול של הרשות בנושא המורשת. בין היתר הם טענו שבנושא המורשת רט"ג פועלת באמצעות מיקור חוץ, בלי לפתח התמחות וכלי להעסיק כוח אדם בעל התמחות מתאימה. עוד טענו כי אין בידם נתונים על מספר עובדי הרשות העוסקים בנושא. מנכ"ל הרשות אמר: "רשות הטבע והגנים אחראית על נושא הטבע ארכיאולוגיה זה לא תפקידנו". לעומת זאת, מנהל אגף שימור ופיתוח בחטיבת תו"פ ציין כי רט"ג כבר מנהלת את אתרי

71 אתר ארכיאולוגי הוא אתר עתיקות.

המורשת החשובים בישראל עשרות שנים וברמה הגבוהה ביותר, וכבר נרשמו הישגים רבים, אבל הודה שיש מקום לשיפור רב.

בתשובתה ציינה רט"ג כי המדיניות שאישרה כאמור המליאה בנובמבר 2012 היא מדיניות סדורה בנושא מורשת. היא ציינה כי ברור שבנושא השימור היא זו האחראית לאתריה.

ועדת מורשת של המליאה

בדצמבר 2012 הוקמה כאמור ועדת מורשת של המליאה. בפברואר 2013 התכנסה בפעם הראשונה, ומאז ועד אוקטובר 2013 התכנסה שלוש פעמים נוספות.

בדיון באפריל 2013 הציגה חברת המליאה את הניהול המקצועי של אתרי מורשת ברט"ג. בין היתר טענה כי הרשות חסרה מדיניות ומנגנון מסודר לטיפול באתרי מורשת, אין די אנשי מקצוע בתחום ואין בנמצא תיקי אתר ברמה מקצועית גבוהה. הוועדה החליטה להמליץ למליאה להקים חטיבת ארכיאולוגיה ושימור ברשות ולקבוע חזון מעודכן בנוגע לניהול אתרים ארכיאולוגיים בגנים ובשמורות.

יצוין כי רט"ג מורכבת משש חטיבות שאף לא אחת מהן עוסקת באופן בלעדי בנושא המורשת. הועלה כי הטיפול בנושא זה נעשה בו-זמנית בידי שתי חטיבות שונות: בחטיבת תו"פ, באמצעות אגף ארכיאולוגיה ואגף שימור ופיתוח, ובחטיבת קהל וקהילה האחראית לנושאי שיווק, קליטת מבקרים, חינוך והסברה.

לדעת משרד מבקר המדינה, טיפול מבוזר של רט"ג בנושא חשוב ומרכזי כזה בין אנשים וחטיבות עלול לפגוע ביעילות טיפולה ובמועילותו בנושא.

בדיון המליאה במאי 2013 דיווח יו"ר ועדת המורשת למליאה על הדיון שקיימה כאמור הוועדה חודש קודם לכן ועל הסיכום שהגיעה אליו. הוא אמר כי "התברר, שנושא היחידה המתמחה בנושאי אתרים ארכיאולוגיים, מצוי בחסר... מה שנדרש עתה, שהמליאה תאשר את האמור בסיכום [הוועדה]". מנכ"ל הרשות בירך על המהלך, אך ציין כי לא יוכל בתוך כחודשיים להציג בפני המליאה את הצרכים הארכיאולוגיים והחינוכיים של הרשות על פי מסמך החזון שתגבש ועדת המורשת, בין היתר משום שהוא מגבש חזון כולל לרט"ג, בהתייעצות עם גורמים רבים, והנושא נמצא עדיין בתהליך עבודה. המליאה החליטה כי תקציב 2014 של רט"ג יכלול תקציבים ותכנית פעולה בעניין הטיפול באתרי המורשת. יצוין כי על פי דיווח שנמסר למליאה באוגוסט 2013, מסמך חזון הרשות, לרבות בנושאי המורשת, יהיה מוכן רק באמצע 2014.

הועלה כי מהדיון האמור ועד אוקטובר 2013 לא קיימה המליאה דיון, וגם לא התקבלה כל החלטה בעניין המלצתה של ועדת המורשת להקים חטיבה לטיפול בנושאי ארכיאולוגיה ושימור אתרי מורשת ברט"ג.

בתשובתה מסרה רט"ג כי בתחום המורשת, כמו בתחום שמירת הטבע, פועלת חטיבה מקצועית (חטיבת תו"פ) המגדירה את הצרכים ומרכזת את עבודות השימור. כמו כן, ישנן חטיבות אחרות המעניקות שירותים נוספים כמו אכיפה, הסברה, הדרכה וכוח אדם. עם זאת, במסגרת בחינת המבנה הארגוני היא בוחנת גם נושא זה.

לדעת משרד מבקר המדינה, קיומה של ועדת מורשת הוא צעד ראשון לקראת קידום הטיפול בנושאי המורשת בידי רט"ג, ומן הראוי שהוועדה תמשיך להתכנס ולקדם את הנושא. משרד מבקר המדינה מעיר כי מאחר שגיבוש מסמך חזון הרשות נמשך זמן רב, התליית יישום המלצות ועדת המורשת בגיבוש מסמך זה מעכבת את יישום ההמלצות. מן הראוי שמנכ"ל הרשות יחיש את פעולותיו לגיבוש מסמך החזון וכד בכד תקיים מליאת הרשות דיון בהמלצתה של ועדת המורשת להקים חטיבה לטיפול בנושאי מורשת לנוכח החזון המתגבש.

פעולות הנהלת רט"ג בנושא המורשת

רט"ג אחראית כאמור לכ-9,000 אתרי מורשת הנמצאים בגנים הלאומיים ובשמורות הטבע ברחבי הארץ, מהם 213 אתרים שרע"ת הגדירה כאתרים חשובים.

הועלה כי את נושא המורשת כרשות מנהלים בעיקר שני אנשים, מנהל אגף ארכיאולוגיה ומנהל אגף שימור ופיתוח, והנהלת רט"ג⁷² כמעט שאינה מקדישה זמן לנושא זה. עוד הועלה כי בשנים 2011-2013 דנה הנהלת רט"ג פעמים ספורות בלבד בנושאים הקשורים לטיפול מורשת. בשנת 2011 לא קיימה ההנהלה אף לא דיון אחד בנושא, בשנת 2012 קיימה שלושה דיונים ובמחצית הראשונה של 2013 התקיים דיון אחד בלבד.

בתשובתה ציינה רט"ג כי פעולות התכנון והביצוע של השימור נעשות בשקיפות מלאה ולאחר דיונים רבים עם בעלי מקצוע רב-תחומיים וקיום תהליכי קבלת החלטות מסודרים מתוך שמירה על עיקרון של שיתוף פעולה עם גורמים שונים בתוך הרשות ומחוצה לה. הגוף החיצוני העיקרי בהקשר זה היא רע"ת שהיא לדעת רט"ג שותפה נאמנה לשימור המורשת. בעבר קיימה הרשות שימועים ציבוריים בנוגע לכמה נושאים מהותיים, ולאחרונה גם בנושא שחזור קבר הורדוס בגן לאומי הרודיון. הרשות מקבלת את הביקורת הנוגעת לכמות גורמי המטה והדיונים בהנהלה בנושא, אבל מציינת כי לא כל הפרויקטים המקומיים מובאים לאישור הנהלה אלא הם מאושרים ברמת המחוז. לעמדת רט"ג, אתרי מורשת לאומית ובין-לאומית בגנים ובשמורות מנוהלים ברמה טובה, הם מטופחים והשימור בהם נעשה מתוך תחושת נאמנות ושליחות של העוסקים בתחום למרות כל המגבלות העומדות בפניהם.

כוח אדם

העיסוק הדל של הנהלת רט"ג בנושא המורשת בא לידי ביטוי גם בכוח האדם ובתקציבים המצומצמים שהרשות מקצה לנושא.

72 הנהלת רט"ג מורכבת ממנכ"ל וסמנכ"ל, מנהלי חטיבות, אגפים ומחוזות.

הועלה כי לנוכח מספרם הרב של אתרי המורשת כאמור ובשל היקף המשימות הנדרשות מרט"ג לצורך שימורם וטיפוחם, אין די בכוח האדם שהיא מקצה לכך.

1. הרשות מבצעת את פעולות השימור של אתרי מורשת באמצעות מספר מצומצם של צוותי שימור קבועים ומפעם לפעם היא שוכרת את שירותיהם של גופים חיצוניים. ישנם 11 גופים הפועלים כקבלני משנה של הרשות בנושא זה, כמו תחום שימור ברע"ת והמכון לארכיאולוגיה באוניברסיטת תל אביב. צוותי השימור הקבועים של הרשות הם צוות במחוז דרום בניהולה של מנהלת שימור מחוזית, צוות בבית שאן וצוות בקיסריה. בכל יתר האתרים אין מענה קבוע, והשימור נעשה על פי הצורך באמצעות שכירת שירותיהם של צוותים חיצוניים.

באפריל 2013 מסר מנהל חטיבת תו"פ למשרד מבקר המדינה שיש ברשות מחסור באנשי שימור, בייחוד בתחום השימור התחזוקתי של האתרים, ובמצב הזה היא מתקשה לתת מענה לצורכי השימור של אתרי המורשת שהיא אחראית להם.

בתשובתה מסרה רט"ג כי לאחרונה, במהלך הביקורת, גויס לרשות ארכיאולוג למחוז צפון וכן נמצאים בהקמה ארבעה צוותי שימור, הכול בהשקעה של כ-7 מיליון ש"ח.

2. בשנת 2008, ביזמתו של משרד האוצר, בדקה חברה חיצונית את המבנה הארגוני של רט"ג ואת פעילותה. בדוח שכותרתו "תכנית אסטרטגית לרשות הטבע והגנים" נגעה החברה החיצונית גם בנושא הטיפול באתרי מורשת. היא הציעה להקים שלושה צוותי שימור לתחזוקה ולשימור שוטפים של אתרי העתיקות. עוד הוצע בדוח להוסיף לרשות צוותים מחוזיים, מהלך שיאפשר קפיצת מדרגה בתחום הארכיאולוגיה והמורשת.

הועלה כי בחמש השנים שחלפו מאז שקיבלה הנהלת רט"ג את דוח החברה החיצונית, היא לא בחנה את המוצע בו בנושא המורשת ולא שינתה דבר במבנה הארגוני שלה בעקבותיו. יוצא אפוא כי עד אוקטובר 2013 עדיין נרשם מחסור בכוח אדם לטיפול בנושא שימור אתרי המורשת, ולכן, בין היתר, לא ניתן מענה הולם בנושא.

תקציב

1. תקציב רט"ג לשנת 2012 הסתכם בכ-356 מיליון ש"ח, מתוכם 115 מיליון ש"ח לשמירת הטבע והמורשת. נמצא כי בתקציב לא נעשית הפרדה בין התקציב לשמירת הטבע ובין התקציב לשמירת אתרי המורשת. לכן, לא ניתן לדעת מהו התקציב שיעדה הרשות לנושא אתרי מורשת וכיצד התנהל.

ביולי 2013 מסרה מנהלת אגף כלכלה ותקציבים ברט"ג למשרד מבקר המדינה כי "תקציבי המורשת ושימור ברשות מנוהלים הן במסגרת התקציב הרגיל (לדוגמה הוצאות שכר צוות שימור, ארכיאולוגים, הוצאות שימור שוטפות באתרים) והן בתקציבי פרויקטים המנוהלים על פי רוב בחטיבת תו"פ, מבחינה תקציבית אין הפרדה בין התקציב לטבע לתקציב שימור ומורשת, כך לדוגמה אין הפרדה בין אתרי שימור לאתרי שמירת טבע (שניהם תחת קטגוריית תחום המבקרים)".

משרד מבקר המדינה מעיר לרט"ג כי לנוכח האמור לא ניתן לראות את השקעתה בנושא המורשת ושימורה, לא בהצעת התקציב ולא בכיצועו, ולעקוב אחר מימושו של יעדים ושל מדדים. מן הראוי שיהיה סעיף תקציבי ברור המשקף את השקעתה בטיפול באתרי מורשת, כפי שנעשה בנושא שמירת הטבע.

2. הועלה כי תקציבי הרשות לנושא הטיפול באתרי מורשת לא נותנים מענה לצורכי ההגנה והשימור של האתרים, והרשות נסמכת בעניין זה על מקורות חיצוניים.

(א) בנובמבר 2010 פנה חבר המליאה ללשכת מנכ"ל הרשות דאז והתריע כי "תכנית העבודה ותקציבי הרשות לשמירת הטבע והגנים הלאומיים הינם בלתי מאוזנים בעליל. תשומת לב רבה (כולל הקצאת זמן עבודה ומשאבים) ניתנת (בצדק) לשמירת הטבע, בעוד המשאבים המופנים ע"י הנהלת רט"ג לשימור מורשת וטיפוחה (ארכיאולוגיה וחינוך בויקה לגנים לאומיים) הינם זניחים יחסית. אמת, יש תקציבים ניכרים המתקבלים מגורמי חוץ לפיתוח פרויקטים ארכיאולוגיים, אך עדיין אין זה מאזן את התמונה הכוללת. וכי אין נושא הגנים הלאומיים ראוי לתקצוב הולם גם מתקציבים פנימיים! במצב עניינים זה שאני מתריע עליו בישיבות מליאת הרשות כבר מספר שנים, וללא תועלת, יש בכוונתי להצביע נגד הצעת התקציב... כל עוד לא יוכנסו שינויים מהותיים כאמור לעיל".

בנובמבר 2011 העביר מנהל חטיבת ת"פ לחבר המליאה תכנית עבודה לשנת 2011, שגובשה ברט"ג ועניינה שימור המורשת. בתכנית העבודה נכתב כי "גם השנה ככל שנה מקצה הרשות באופן ישיר כ-1 מיליון ש"ח לשימור". בדיון המליאה בדצמבר 2012 התייחס מנכ"ל הרשות לתקציב המוקצה לצוותי השימור וציין: "כל שנה מביאים כסף מן הגורן ומן היקב, כמו למצדה. ביקשתי מכל המחוזות לצמצם תקציב בנושאים אחרים ולייעד לשימור". מנהל חטיבת ת"פ אמר באותו דיון כי היקף השימור מסתכם במיליונים רבים בשנה, "אך הדבר לא מספיק ואנחנו פועלים לגיוס של משאבים נוספים. נשמח לכל סיוע".

(ב) אשר לתחום שימור המורשת, הומלץ בדוח החברה החיצונית להגדיל את תקציב התפעול השוטף ולהוסיף בשנים הראשונות עלויות חד-פעמיות כדי לשפר את יכולותיה של הרשות לפעול לשימור ערכי המורשת. עוד הומלץ להוסיף לתקציב השוטף כ-2 מיליון ש"ח למימון צוותי השימור.

הועלה כי גם בנושא התקציב המלצותיה של החברה החיצונית לא נבחנו, ולמותר לציין כי הרשות גם לא יישמה אותן.

(ג) ביולי 2012 בדק המבקר הפנימי את טיפולה של הרשות בנושא המורשת. ממסמכים שהוגשו לו עלה כי חטיבת ת"פ תכננה לשנת 2012 "פעולות שימור אתרי תרבות ב-26 אתרים שונים בהיקף כספי כולל של כ-26.5 מיליון ש"ח... רק כ-2 מלש"ח (כ-7.5%) הם מתקציבה הישיר של הרשות וכל שאר הסכום הינו מתקציבים חיצוניים. בהיעדר של תקציבים פנימיים, מבוססת תוכנית העבודה של הרשות באופן מהותי על ניצול הזדמנויות ושיתוף פעולה עם גורמים מממנים חיצוניים לרשות".

בין היתר המליץ המבקר הפנימי על הקמתה של ועדה שתטפל בנושא המורשת, על גיבוש מדיניות ועקרונות הנוגעים לנושא המורשת ועל קביעת סדרי עדיפויות בנושא המורשת. עוד המליץ להעלות לדיון ולאישור את תכנית העבודה הרב-שנתית והשנתית של חטיבת ת"פ בנושאי מורשת ולקבוע מנגנוני דיווח תקופתיים של החטיבה לוועדת המליאה בעניינים הנוגעים לנושא.

הועלה כי אף שחלפה יותר משנה מאז הגיש המבקר הפנימי את המלצותיו, רוב המלצותיו בנושא זה טרם יושמו, למעט הקמתה של ועדת מורשת. בתשובתה מסרה רט"ג כי המליאה עדיין לא דנה בדוח המבקר הפנימי, אבל היא מקבלת את עיקרי המלצותיו. משרד מבקר המדינה מעיר לרט"ג כי עליה לקבוע דיון בדוח המבקר הפנימי ולוח זמנים לביצוע המלצותיו.

(ד) בפברואר 2010 החליטה הממשלה⁷³ להפעיל תכנית ל"העצמת תשתיות מורשת לאומית" (להלן - תכנית תמ"ר). בהחלטה נקבע כי סך עלות ביצוע התכנית למשך שש שנים יהיה 399 מיליון ש"ח שיוקצו מתקציב המדינה. במסגרת התכנית אושרו לרט"ג 15 מיזמים בתחום שימור המורשת בסכום כולל של 55.6 מיליוני ש"ח, מהם 34.5 במימון הממשלה והיתרה במימונה שלה. יצוין כי כל האתרים בתכנית תמ"ר הם אתרים של מורשת יהודית ואין היא נוגעת לאתרים של דתות אחרות.

הועלה כי עיקר הפעולות המהותיות המתוכננות של רט"ג בתחום שימור המורשת בשנים הקרובות ימומנו באמצעות תכנית תמ"ר הנוגעת רק ל-15 מאתרי מורשת שלה. לדעת משרד מבקר המדינה, על הרשות להבטיח כי התקצוב הגבוה שניתן לה במסגרת תכנית תמ"ר לא יביא לידי פגיעה במימוש פעולות שימור באתרי המורשת שלא נכללו בתכנית. עליה לפעול לתקצוב טיפולה באתרי המורשת על פי סדרי העדיפויות המקצועיים ולפי צורכי השימור של כל אתר ואתר.

תיקי אתר

חוק גנים ושמורות קובע כי אחד מתפקידי הרשות הוא "לרכז תיעוד ורישום מידע בתחומי שמירת הטבע וערכי הטבע, ובכלל זה להכין תיק אתר לכל שמורת טבע וגן לאומי, באופן שיקבע השר להג"ס, על פי המלצת ועדת המשנה המקצועית-מדעית".

על פי הגדרות רט"ג, ישנם ארבעה סוגי סטטוס לגנים הלאומיים ולשמורות: מוכרז - שטח שייעודו גן לאומי או שמורת טבע, ששר הפנים הכריז עליו כגן לאומי או כשמורה וההכרזה פורסמה בקובץ התקנות; מאושר - שטח שייעודו גן לאומי או שמורת טבע לפי תכנית שאושרה על פי חוק התכנון והבנייה אך טרם הסתיימו תהליכי הכרזתו; מופקד - שטח שייעודו גן לאומי או שמורת טבע לפי תכנית שנדרשה והופקדה על ידי מוסדות התכנון לצורך אישור ייעוד הקרקע; מוצע - שטח המיועד על פי תכנית להיות גן לאומי או שמורת טבע אבל התכנית טרם הוגשה למוסדות התכנון או טרם הופקדה על ידם. החוק מחייב את רט"ג להכין תיקי אתר רק לגנים ולשמורות בסטטוס מוכרז.

ביולי 2001, כשלוש שנים לאחר חקיקת חוק גנים ושמורות, גיבשה רט"ג מסמך שכותרתו "מסמך הנחיות להכנת תיק ממשק לשמורת טבע וגן לאומי", ובו קבעה הנחיות לכתיבת תיקי אתר (להלן - מסמך ההנחיות)⁷⁴. ההנחיות קובעות כי "תיק האתר הוא המסמך הכולל של השמורה/הגן המבוסס על המצאי הקיים, ניתוחים והערכות של פוטנציאל האתר לשמר ערכי טבע, נוף ומורשת המצויים בו", ומטרתו "לייצר תוכנית לממשק ולתפעול השמורה/גן, שתספק פתרון מיטבי לקיום ולהשגת יעדי הגן והשמורה".

לתיק אתר חשיבות רבה בביצוע תפקידיה של רט"ג בתחום השמירה על ערכי הטבע והמורשת בגנים ובשמורות. התיק מכיל מידע על הגן או השמורה ועל האזור שהם נמצאים בו. תיק אתר שנכתב על פי ההנחיות הוא תיק מעודכן המכיל תיעוד שוטף של כל הפעולות המבוצעות באתר ושל ניטור השפעותיהן על ערכי הטבע, והוא משמש כלי ניהולי חשוב ביותר בתפעול הגן או

73 החלטת ממשלה מס' 1412 מיום 21.2.10. החלטה זו התקבלה לאחר שבדצמבר 2009 הטיל ראש הממשלה מר בנימין נתניהו על מזכיר הממשלה דאז מר צבי האזור לעמוד בראש צוות היגוי לתכנית פעולה לקידום ולהעצמה של פרויקטים שהם תשתיות המורשת הלאומית-ציונית של מדינת ישראל, בראייה ממשלתית כוללת.

74 מסמך זה עדיין הנחיות קודמות שנקבעו בשנות התשעים של המאה הקודמת.

השמורה. התיק כולל איסוף מידע קיים, גיבוש מטרות לגן או לשמורה, קביעת הפעולות להשגתן וניטור לבדיקת תוצאותיהן. חשיבותו של תיק אתר רבה במיוחד כאשר מדובר בגנים לאומיים קולטי קהל בעת אישור תכניות פיתוח לגן או לשמורה ובעת שנדרשת העברה מסודרת של אוזר הפיקוח מפקח שעוזב את עבודתו לפקח חדש.

מסמך ההנחיות מורכב משמונה פרקים. בששת הפרקים הראשונים מובאות הנחיות לתיאור המצאי בגן או בשמורה - פירוט מטרות הגן או השמורה וחשיבותם, תיאור פיזי וסטטוטורי (מיקום, שטח ושימושים בו ובסביבתו), פירוט ערכי הטבע, המורשת והנוף (מהבחינה הגיאוגרפית, הביולוגית והארכיאולוגית), תפקוד האתר (לרבות יחסי גומלין אדם-טבע ומורשת), תפעול וניהול האתר (תכנית שנתית, פיקוח, אחזקה, נוהל קליטת מבקרים ותפעול במצבי חירום), ארגון האתר (מבנה ארגוני וכוח אדם), חינוך והדרכה. שני הפרקים הנותרים כוללים תכניות ממשק - הגדרת יעדים אופרטיביים בנושאי שמירת ערכי טבע, עתיקות, מורשת ונוף, תיירות ומדע וכן הנחיות לביצועם (לוח זמנים, משאבים וכוח אדם) (להלן - הממשק).

האחריות להכנת תיקי אתר מצויה בידי חטיבת המדע ברט"ג, והכנתם נעשית על פי המלצת הוועדה המדעית.

הכנת תיקי אתר

מספר תיקי אתר

להלן נתונים שהעבירה רט"ג למשרד מבקר המדינה באוגוסט 2013 על הגנים הלאומיים ושמורות הטבע ועל תיקי האתר שהיא הכינה עבורם לפי מסמך ההנחיות ועל פי מעמדם הסטטוטורי:

גנים לאומיים

מעמד	מספר גנים	מספר תיקי אתר קיימים
מוכרז	83	—
מאושר	29	—
מופקד	11	—
מוצע	56	—
סך הכול	179	—

שמורות טבע

מעמד	מספר שמורות	מספר תיקי אתר קיימים
מוכרז	263	98
מאושר	80	6
מופקד	22	12
מוצע	171	10
סך הכול	536	126

1. מהנתונים עולה כי למרות חשיבותם של תיקי אתר, עד אוגוסט 2013 הוכנו תיקי אתר לכשליש משמורות הטבע המוכרות וכלל לא הוכנו תיקי אתר לגנים לאומיים מוכרזים.

2. כאמור, אחת מהמלצות הוועדה המדעית מאפריל 2010 לרשות הייתה "להכין את התיקים ואת רמת הפירוט שלהם על פי סדר עדיפויות שייקבע מראש בהמלצת הוועדה [המדעית]". בפברואר 2011 גם סוכם במליאת הרשות כי תעדוף הכנת תיקי אתר יסוכם בין חטיבת המדע לוועדה המדעית "עד לדין המליאה הבאה".

הועלה כי למרות המלצת הוועדה והחלטת המליאה האמורות, לא התייעצה חטיבת המדע עם הוועדה המדעית בעניין קביעת סדר העדיפויות לתיקי אתר שבהכנה. לדוגמה, לרוב הגנים והשמורות המוכרזים שהרשות מחויבת על פי חוק להכין להם תיקי אתר טרם הוכנו תיקים כאמור. לעומת זאת, הכינה הרשות תיקי אתר לשמורות במעמד מאושר, מופקד ומוצע, אף שאין היא מחויבת בכך לפי החוק, והכול בלי להיוועץ בוועדה המדעית. משרד מבקר המדינה מעיר לר"ג כי יש מקום שחטיבת המדע תיוועץ בוועדה המדעית כדי לקבוע סדר עדיפויות להכנת תיקי אתר.

ביולי 2013 מסרה ר"ג למשרד מבקר המדינה, וכך גם בתשובתה מדצמבר 2013, כי היא מכינה תיקי אתר "במקרים ספציפיים בהם היה צורך בהגנה על מין או בית גידול", בזמן שנושאי פיתוח איימו על השמורה, וכן "בשל אילוצים הקשורים לפיתוח שטחים הסמוכים לשמורות כדי להגן על שטח השמורה המיועדת, ולמנוע בו פגיעה".

לדעת משרד מבקר המדינה, אף שעשויה להיות הצדקה להכנת תיקי אתר גם לגנים ולשמורות בתהליך הכרזה מתוך שיקולים של שמירת הטבע שהרשות אמונה עליה, מן הראוי שגם במקרים אלה תתייעץ חטיבת המדע עם הוועדה המדעית בעניין קביעת סדרי העדיפויות להכנת תיקי אתר.

3. באפריל 2010 המליצה הוועדה המדעית בפני הרשות להשלים את הכנתם של תיקי אתר לכל השמורות על פי מסמך ההנחיות עד 2014. בנובמבר אותה שנה החליטה גם המליאה כי הרשות תשלים בחמש השנים הקרובות את הכנתם של תיקי אתר, 20% מהתיקים בכל שנה.

נושא החוסר בתיקי אתר שב ועלה בדיוני הוועדה המדעית שמצדה החזירה אותו אל שולחנה של המליאה. מהמסמכים עולה כי החלטות שהתקבלו במליאה לא מולאו והבעיות הכרוכות בהכנת תיקי אתר נמשכו. בנובמבר 2012 דיווחה יו"ר הוועדה המדעית למליאה כי "איסוף חומר הרקע המדעי לתיקי ממשק הוא ליבת המטלות של חטיבת המדע. חטיבת המדע הפגינה נרפות תמוהה והתחמקה בתואנות שונות מהכנת התיקים שהם הבסיס המדעי לממשק והם התיעוד להצלחתו. חברי הוועדה המקצועית מדעית בקשו בתחילת 2008 לקבל את כל תיקי האתר לבחינה... בחלק גדול מן התיקים שנבדקו נמצאו ליקויים חמורים ביותר... בלי 'תיקי אתר' אין תיעוד שמירת טבע, אין תיעוד של ניהול שמורות וגנים, אין מידע על שינויים באופי השמורה והגן. לא יתכן שלאחר 40 ויותר שנות טבע אין לרשות תיקי אתר מסודרים אפילו לחלק מן השמורות הגדולות קולטות הקהל. ר"ג חסרה את הבסיס המדעי המקצועי להחלטות ממשק. אין תיעוד מגוון. הר"ג מחויבת על פי חוק להכין תיק אתר לכל שמורה וגן על פי המלצת הוועדה. הוועדה קבעה שמשמך ההנחיות... הוא המסמך על פיו יוכנו התיקים. המליאה אישרה את המלצת הוועדה... במשך חמש השנים האחרונות בהן דנה הוועדה וחזרה ודנה בתיקים, אין ניכר מאמץ לסגירת הפער".

באוגוסט 2013 מסר מדען הרשות למשרד מבקר המדינה כי הוא לא יצליח לעמוד בהחלטת המליאה האמורה מנובמבר 2010. הוא לא יצליח להשלים את הכנתם של תיקי אתר במתכונת הישנה (לפי מסמך ההנחיות) בתוך חמש שנים, שיהיה התקציב כמה שיהיה, מכיוון שהזמן העומד לרשותו של הצוות העוסק בנושא אינו מאפשר לו לעמוד במשימה.

בתשובתה מסרה רט"ג כי היא האיצה את קצב הכנת תיקי אתר ל-30 אתרים בשנה, אבל כדי שתיק אתר יהיה איכותי ומועיל נדרש זמנם של הפקח, של ביולוג המחוז, של מנהל המרחב, לרוב גם של מנהל המחוז, של שלושה עובדי חטיבת המדע ושל המדען הראשי. לכן, לא ניתן להגביר את הקצב מעבר לכך. בשנה האחרונה גובשה מתכונת חדשה, בשיתוף המנכ"ל ובכרכת המליאה, ומאחוריה עומדת הכנתו של בסיס גנרי (ראו להלן) לכל הארץ. יצוין כי לא נמצא בפרוטוקולים של מליאת הרשות שהמתכונת החדשה להכנת תיקי אתר כאמור הובאה לדיון במליאה, וממילא לא התקבלה כל החלטה בנושא (ראו להלן).

בנובמבר 2012 קיימה מליאת הרשות דיון בדוח שהגיש המבקר הפנימי, שכותרתו "נושאים עיקריים שעלו בדוחות". בפרוטוקול הדיון צוין כי "יש לוודא שלכולם [כל השמורות והגנים הלאומיים] יהיה תיק אתר/שמורה/ממשק מסודרים, כדי לוודא שאכן האתרים פועלים בהתאם למדיניות הרשות ובדרך המינהל התקין". בדיון ציינה יו"ר הוועדה המדעית כי אין הרשות מיישמת את החלטות המליאה ואת המלצותיו של המבקר הפנימי בנושא מלפני כמה שנים והוסיפה כי לא חל השיפור הנדרש במצב.

מהאמור עולה כי גם דוחות המבקר הפנימי וגם אימוץ המלצותיו לא הניעו את רט"ג לנקוט את האמצעים הנדרשים להשלמת תיקי אתר לכל גן לאומי ולכל שמורת טבע, כקבוע בחוק.

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את התנהלותה של רט"ג שהביאה לכך שהיא לא עמדה בחובתה החוקית להכין תיקי אתר לגנים לאומיים ולשמורות טבע מוכרזים. במסמכים לא נמצא כי אושרו הקריטריונים שלפיהם קבעה הרשות את סדר העדיפויות בהכנת תיקי אתר.

הכנת תיקי אתר שלא לפי מסמך ההנחיות

1. תיק אפיון: כדי להתגבר על החוסר בתיקי אתר, משנת 2010 עשתה הרשות ניסיונות לקצר את תהליך הכנת תיקי אתר באמצעות הכנת תיקים חלופיים - תיקי אפיון שטח (להלן - תיק אפיון). תיקי האפיון נכתבו במתכונת מקוצרת מזו של תיקי אתר ונועדו לאפשר לפקחים להכין תכנית עבודה מסודרת.

בדוח המבקר הפנימי משנת 2010 צוין כי בהתייחסותה לדוח הביאה הרשות לידיעתו כי היא פועלת להכנת "אפיון אתר" לכל אתרי הרשות. בתגובתה להתייחסות זו ציין המבקר הפנימי כי הוא חזר והתריע בפניה על אי-יישומו של חוק גנים ושמורות בנושא זה, ולעמדתו "הרשות טעתה בקביעת סדרי העדיפויות שבין הכנת 'אפיוני שטח', ובין תיקי אתר. הרשות הייתה צריכה להשקיע תחילה מאמצים לקיים את החוק הקשור להכנת תיקי אתר ורק לאחר מכן לטפל באפיוני שטח, אשר לדעת הביקורת הינו נושא אחר מהותית מתיקי אתר ומטרתו שונה".

ביוני 2010 קיימה ועדת הביקורת של המליאה דיון בדוח הביקורת האמור. בדיון צוין כי "למרות החוק רט"ג לא פעלה די כדי להכין תיקי אתר לכל שמורה וגן לאומי. רט"ג השקיעה מאמצים רבים

להכין אפיוני שטח במקום להכין תיק אתר. לדעת הביקורת סדרי העדיפויות שנקבעו לא היו נכונים". בדיון הוחלט כי הנהלת רט"ג תדווח לוועדת הביקורת כעבור שלושה חודשים על ההתקדמות בהכנת תיקי אתר.

בינואר 2012 דיווח המבקר הפנימי למליאה כי "הטיפול בתיקי אתר/ממשק לא קודם".

בתשובתה ציינה רט"ג כי העיסוק בתיק אפיון היה ביזמת המנכ"ל הקודם של הרשות ועיסוק זה הסתיים כשסיים את תפקידו בשנת 2011.

מהמסמכים עולה כי רט"ג לא גיבשה נוהל או מסמך להכנת תיק אפיון, וממילא נוהל כזה לא הובא לדיון במליאה ולאישורה, אף שמדובר בשיטה השונה באופן מהותי ממסמך ההנחיות שהתקבל ומשמש קו מנחה.

2. תעודת זהות : הועלה כי בכמה מקרים הכינה הרשות מסמך שכונה "תעודת זהות". המסמך מכיל נתונים בסיסיים על הגן או השמורה (מצב סטטוטורי, גיאולוגיה, אקולוגיה בסיסית ואיומים אקולוגיים) וקווים מנחים עיקריים לטיפול בהם. מדובר בפורמט מצומצם עוד יותר מתיק האפיון. ביוני 2013 מסר מדען הרשות למשרד מבקר המדינה כי לא גובש נוהל "תעודת זהות", מכיוון ש"הקו המנחה ברשות הוא שמבנה תיק האתר נכון. הדגש הוא על תיאור קצר של המצאי על פי הפרקים הקיימים... ועקרונות לממשק על פי הידע הקיים".

בינואר 2012 קבע מנכ"ל הרשות כי מסמך ההנחיות הוא "א"ב בשמירת הטבע וכי יש למצוא את השיטה הנכונה לבחירת צוות שיכתוב 'תיק אתר'". בנובמבר 2012 הוא הודיע למליאה: "בדקנו מספר מודלים אפשריים ולבסוף החלטנו על הכנת תיקים גנרית שיטה שגם דווחה לכם". ביוני 2013 מסר מדען הרשות למשרד מבקר המדינה כי "הנוהל הקיים לתיקי אתר לא השתנה". בתשובתה ציינה רט"ג כי מאז כניסתו לתפקיד דיווח המנכ"ל למליאה על השינוי באופן העבודה בנושא והתקיימו דיונים מקיפים בעניין זה בפורומים שונים.

מהאמור עולה כי בעניין הכנת תיקי אתר החליטה רט"ג, לאורך השנים, החלטות שונות ולא עקביות. עוד עולה כי למרות הניסיונות להכין תיקים חלופיים בתהליכים מקוצרים שונים, כמו תיקי אפיון ותעודות זהות, התוצרים הסופיים לא השיגו את מטרתם, לכן גם לא הצדיקו את המשאבים שהושקעו בהם, כפי שהרשות כבר ציינה זאת במסמך של חטיבת המדע משנת 2013 שכותרתו "פרוייקט תיקי ממשק".

3. תיק גנרי : בשנת 2013 החלה הרשות בביצועו של פרויקט חדש שנועד לקדם את השלמתה של כתיבת תיקי אתר לכל השטחים שבניהולה, במינימום זמן ובאיכות מקסימלית. מטרת הפרוייקט שהוצע היו שינוי גישה ואפיון פורמט אחיד, גנרי, רציף לתיקי אתר. הפורמט יאפשר להציג באופן ממוחשב תכנית נפרדת לכל תחום פעולה עיקרי (תכנית ממשקים אקולוגיים, תכנית לשימור ארכיאולוגי, תכנית לקליטת מבקרים, תכניות אכיפה וכולי) ולהגדיר לכל גן או שמורה אילו תכניות רלוונטיות אליהם ורק הן יוצגו (להלן - תיק גנרי). התיק הגנרי יאפשר להתאים לכל גן או שמורה את פעולת הממשק המתאימה להם ויחסוך את הצורך לכתוב מחדש את המצאי והממשק לכל גן או שמורה בנפרד. התיק הגנרי יועלה על פלטפורמה אינטרנטית כדי לאפשר לכל מתעניין להכיר את הגנים הלאומיים ואת שמורות הטבע ואת הפעולות המתבצעות בהם (להלן - פרויקט התיק הגנרי).

באוגוסט 2013 מסר מדען הרשות למשרד מבקר המדינה כי יש להניח שהגדרת התיק הגנרי תפתח ותשתנה ככל שיתקדם הפרויקט, משום שתהליך גיבוש הפרויקט בעיצומו וכמעט מדי יום עלולת אפשרויות חדשות.

הועלה כי פרויקט התיק הגנרי, כמו התהליכים החלופיים האחרים לכתיבת תיקי אתר שרט"ג עשתה, לא הובאו לדיון במליאה וממילא היא לא החליטה החלטות סדורות בנוגע אליו. לדעת משרד מבקר המדינה, לנוכח חשיבות הנושא ומהותו שרט"ג צריכה לדווח למליאה על פעולותיה בעניין זה ולבקש את הנחיותיה.

בתשובתה מנובמבר 2013 למשרד מבקר המדינה כתבה יו"ר הוועדה המדעית לשעבר כי "הצעת הרשות להחליף את תיק האתר ב'תיק הגנרי' כהצעות קודמות... תכליתה התחמקות מן האחריות המוטלת על הרשות על פי חוק לתיעוד המצאי בשמורות ובגנים, החלטות הממשק, ביצוען, וניטור תוצאותיהן".

לדעת משרד מבקר המדינה, השינוי המהותי בגישתה של שרט"ג ויצירת פורמט חדש במסגרת פרויקט התיק הגנרי, לרבות ההיבטים התקציביים והאופרטיביים הכרוכים בו, חייבו אותה לקבל חוות דעת בעניין זה, לקיים דיונים מקיפים ולבצע תהליך סדור של קבלת החלטות תפעוליות בוועדה המדעית, במליאה ובכל פורום רלוונטי אחר, בטרם החליטה על השינוי; הדבר לא נעשה.

תקציב וכוח אדם להכנת תיקי אתר

עמידה בדרישות החוק בנוגע להכנת תיקי אתר חייבה את שרט"ג להיערכות מקצועית וארגונית, לרבות כוח אדם ותקציבים.

1. תקציב : מנתוני שרט"ג עולה כי התקציב שהקציבה חטיבת המדע להכנת תיקי אתר בכל אחת מהשנים 2011-2013 היה 200,000 ש"ח.

נושא התקצוב להכנת תיקי אתר חזר ועלה בישיבות המליאה, ובמהלכן העירו חברים במליאה בנוגע לתקצוב המועט שאותו הגדירו כבלתי הולם לרמת חשיבות המשימה ולדחפיותה. בישיבת המליאה בדצמבר 2010 צוין כי התקציב להכנת תיקי אתר לשנת 2011 הוא 200,000 ש"ח ולשנת 2012 - 250,000 ש"ח. בישיבתה בדצמבר 2011 שוב דנה הוועדה המדעית בתכנית העבודה לשנת 2012 ובתקצובה וביקשה "לקבל פירוט של ההוצאה התקציבית ופרוט מלא של תיקי אתר המבוצעים בשנה זו, כולל נוהל בחירת מבצעי העבודה". הוועדה גם ביקשה לדעת מדוע בתקציב 2012 הוקצו רק 200,000 ש"ח ולא 250,000 ש"ח. לא נמצא במסמכים כי הוועדה קיבלה את מבוקשה.

בישיבת המליאה בנובמבר 2012 הביעה יו"ר הוועדה המדעית את עמדתה, ולפיה "יש להגדיל הסכום [להכנת תיקי אתר] פי 5 ולהעמיד צוות ייעודי שזו משימתו בעזרת חוקרים מן החוץ... נדרשים הגדלת התקציב וצוות אנשים חיצוניים ופנימיים שזו משימתם".

באוגוסט 2013 מסרה שרט"ג למשרד מבקר המדינה כי התקציב להכנת תיקי אתר בשנת 2013, שעמד כאמור על 200,000 ש"ח, נועד ברובו (כ-150,000 ש"ח) לכיסוי עלות שכרו של העובד הנוסף העוסק בפרויקט התיק הגנרי כאמור, והיתרה נועדה לכיסוי הוצאות תפעוליות.

2. כוח אדם: ממידע שמסרה רט"ג למשרד מבקר המדינה עולה כי מאז החלת חוק גנים ושמורות עסקו עשרות גורמים בהכנת תיקי אתר, ובהם פקחים, ביולוגים מחוזיים, מדענים בחטיבת המדע וכותבים חיצוניים. נוסף לכך, עשרות רבות של גורמים אחרים ליוו את הכנת התיקים בכל הקשור לריכוז נתונים. עם זאת, היקף כוח האדם לא תמיד תאם להיקף העבודה הנדרש להכנת תיקי אתר אם מהבחינה המקצועית אם מבחינת הזמן.

עוד מסרה רט"ג כי גם כיום הכנת תיק אתר היא חלק ממשימה כוללת של פקח, של אקולוג ושל בעלי תפקידים נוספים. היא הוסיפה כי מינואר 2013 היא החלה להעסיק, "בחווה מותנה תקציב", אדם נוסף מקרב פקחיה לפרויקט התיק הגנרי (ראו להלן).

בתשובתה כתבה יו"ר הוועדה המדעית כי "תיקי אתר הם ליבת העשייה המקצועית ברשות. התיקים הם תיעוד המצאי בשמורות ובגנים, החלטות הממשק, ביצוע, וניטור תוצאותיהן. תיק ממשק הוא מדד לעבודת הרשות ולהצלחתה בשימור ערכי טבע. העדר תיקי אתר למרבית השמורות ולכלל הגנים הלאומיים מונע אפשרות לבדוק את תפקודה של הרשות בהגנה על ערכי טבע ומורשת... שורש העיכוב הרב בהכנת התיקים ואיכותם הירודה של מרבית התיקים הקיימים, רק חלקו בהעדר תקצוב ועיקרו בחוסר רצון בולט להעמיד את עבודת חטיבת המדע והרשות לביקורת... וכיון שתיקי אתר הם למעשה 'בקרת איכות' תפקוד הרשות בהגנה על ערכי טבע ומורשת, יש להפקיד את בקרתם בידי גוף חיצוני כדי להבטיח שאכן יוכנו תיקי אתר מלאים, אמין ומעודכנים".

לדעת משרד מבקר המדינה, העיכוב הרב בהכנת תיקי אתר והפער המספרי שנוצר בין התיקים שהיו צריכים להיות ובין התיקים הקיימים, מצביע על כך שהיערכותה של רט"ג בכל הקשור לכוח האדם ולתקציב הדרושים לכך לא תאמה את הנדרש למילוי דרישות החוק. בהתחשב בחוסר הניכר בתיקי אתר כאמור, עליה לנקוט בהקדם את הפעולות הנדרשות כדי להתאים את ההיערכות הנדרשת לה לעמידה בדרישות החוק ולמיושם החלטות המליאה להשלמת החסר בתיקי האתר. כמו כן, עליה לקבוע לוח זמנים לטיפול בנושא.

איכותם של תיקי אתר

1. באפריל 2010, בעקבות מיעוט תיקי אתר ואיכותם המקצועית הירודה, גיבשה הוועדה המלצות (להלן - ההמלצות משנת 2010) ולפיהן על הרשות לתקן את הליקויים והחוסרים בתיקים הקיימים ולהכין נוהל לניהול תיקי אתר, הכולל דרישה לעדכון שוטף של התיק וכן ביצוע בחינה כוללנית לכל תיק אחת לחמש שנים.

2. בישיבת הוועדה המדעית באפריל 2010 נימק מדען הרשות מדוע איכותם המקצועית של תיקי האתר ירודה. הוא מנה כמה סיבות: התיקים נכתבו בידי הגורם הלא-נכון, בקיאותם של הפקחים שאין בה די לכתיבת תיק אתר והעברת כתיבתם לגורמים חיצוניים וכן מחסור בזמן, בתקציב ובכוח אדם מקצועי היכול לבצע זאת.

3. בדוח שהגיש המבקר הפנימי ביוני 2010, שכותרתו "מעקב יישום המלצות הביקורת", צוין כי "הביקורת מעלה זה שנים את הצורך לוודא קיום תיקי אתר מסודרים בכל שמורה וכל גן לאומי... רוב מנהלי האתרים מודעים לצורך בתיק אתר, אך אין להם מידע מה תיק כזה צריך לכלול... למרות הבקשות של הביקורת במשך 3 השנים האחרונות לקבל לידיה נוהל כזה, הוא טרם התקבל... [נוהל כזה אמור] לשרת ולהנחות את מנהלי האתרים לארגן ולהחזיק תיק אתר מסודר ומלא" (ההדגשה במקור).

4. מהמסמכים עולה כי הוועדה המדעית בדקה חלק ניכר מתיקי אתר שהעבירה חטיבת המדע אליה ונמצאו בהם ליקויים שונים שעיקרם מידע שאינו עדכני ואינו מדויק. למשל, מדיון שקיימה הוועדה המדעית באפריל 2011 עולה כי מומחים שבחנו את תיקי אתר שהוגשו לוועדה בינואר 2011 מצאו בהם ליקויים רבים. מהתייחסויות המומחים עולה כי "התיקים ישנים ונעשו לפני כעשור... אין עדכונים לגבי מצב השמורות בשנים האחרונות". כמו כן, אין נספחים עם רשימות מצאי חי וצומח והועלו ליקויים בעניינים האלה: קביעת מטרות הגן או השמורה, פירוט פעולות הממשק להשגת המטרות, חוסר נגישות לדרג המקצועי וחוסר בנספחים ובמפות.

5. בעקבות הדיון האמור באפריל 2011, שבו התברר לוועדה המדעית כי המלצותיה מאפריל 2010 לא מולאו, היא חזרה עליהן במשנה תוקף, ובייחוד על המלצתה שרט"ג תעביר את תיקי האתר, לאחר הכנתם, לבחינתם של מדענים מומחים.

6. בנובמבר 2011 העלתה יו"ר הוועדה המדעית לדיון במליאה את נושא "בקרת ביצוע לגבי תיקי אתר". בדיון צויין כי "לכולנו ברור שיש אי סדר וחוסר אחידות בתיקי האתר הישנים, וחלק מהם דורש כתיבה מחדש... צריך להתמקד בתיקים שנכתבו מאז, איכותם, ואיך אפשר ליעל את כתיבת תיקי האתר החסרים". בתום הדיון אישרה מליאת הרשות את ההמלצות משנת 2010.

במהלך הביקורת מסר מדען הרשות כי רט"ג לא בחנה את הליקויים בתיקי האתר, לא דנה בהם ולא נקטה צעדים לתיקונם על פי המלצות הוועדה המדעית. עם זאת, הוא ציין כי הליקויים מטופלים היום תוך כדי הכנת תיקי אתר במתכונת החדשה (ראו לעיל) והוסיף כי "תמיד יישארו ליקויים בגלל שהמידע שיש מהשטח תמיד יהיה מוגבל, ולרוב לא נספיק לעקוב אחרי כל השינויים בשטח". בתשובתו מדצמבר 2013 כתב מדען הרשות כי "אין מספיק מדענים מומחים בשמירת טבע בישראל" ובקרת ביצוע בידי מדענים מומחים תייקר מאוד את התהליך ו"תאריכו על פני שנים".

משרד מבקר המדינה מעיר לרט"ג כי עליה לנקוט את הפעולות הנדרשות לביצוע המלצותיה של הוועדה המדעית שאישרה המליאה אך לא יושמו. זאת, הן בנוגע לאיכותם של תיקי האתר ובקרה עליהם, והן בנוגע להעברת תיקי אתר, לאחר כתיבתם, לבחינתם של מדענים מומחים כדי להבטיח את רמתם המקצועית הנאותה והיותם עדכניים לעת הזאת.



מהאמור עולה כי עד אוקטובר 2013 לא מילאה רט"ג כראוי את אחד מתפקידיה על פי חוק גנים ושמורות, דהיינו להכין תיק אתר לכל גן לאומי ולכל שמורת טבע. לדעת משרד מבקר המדינה, עליה לנקוט בהקדם את הצעדים הנדרשים להשלמתם של תיקי אתר חסרים ולטיפול בליקויים שנמצאו בתיקי אתר קיימים. פעולות אלה הן חלק בלתי נפרד ממילוי תפקידיה על פי חוק, הכוללים ניטור ותייעוד של ערכי הטבע ושל המורשת בגנים ובשמורות. על מליאת הרשות לעקוב אחר התקדמות הנושא ולוודא את השלמתו בהקדם.

מליאת הרשות

1. חוק גנים ושמורות קובע כי לרט"ג תהיה מליאה (להלן - המליאה). הוא קובע את הרכבה, את תפקידיה, את סדרי עבודתה ואת מינוי ועדות המשנה.
2. עוד החוק קובע שהמליאה תקבע לעצמה את סדרי עבודתה, את מועדי ישיבותיה ואת נוהלי דיוניה. במסמכים שהעבירה רט"ג למשרד מבקר המדינה במהלך הביקורת נכלל נוהל מיוני 2002 שכותרתו "מליאת הרשות וועדותיה" (להלן - נוהל המליאה). בנוהל צוין כי הוא "מפרט את כל ההוראות החלות על מליאת הרשות בעבודותיה" ומטרתו "לעגן את נהלי עבודת המליאה וועדותיה ולקבוע את חלוקת הסמכויות והתפקידים".

הועלה כי המליאה לא פעלה על פי נוהל המליאה האמור משנת 2002. עוד הועלה כי הנוהל לא הומצא לחברי המליאה בעת מינוים, וגם לא הובאו לידיעתם הוראות כלשהן הנוגעות לסדרי עבודתה של המליאה; למשל, נוכחות בישיבות, מניין חוקי לישיבות, העלאת נושאים לדיון המליאה, הגשת חומר רקע לדיון ומצבים של ניגוד עניינים.

לדעת משרד מבקר המדינה, בהתחשב בכך שהחוק מורה למליאה לקבוע לעצמה את סדרי עבודתה אך אינו מפרט סדרים אלה, היה עליה לפעול לפי נוהל המליאה האמור או לקבוע לעצמה בהקדם סדרי עבודה אחרים ולהביאם לידיעת חברי המליאה בעת מינוים, כדי לייעל ולשפר את עבודתה.

בספטמבר 2013 מסרה מרכזת המליאה למשרד מבקר המדינה כי בעקבות הביקורת החליטה מליאת הרשות בישיבתה מאותו חודש להקים צוות שיטפל בעדכון נוהל המליאה. בפרוטוקול ישיבת המליאה שהתקיימה בספטמבר 2013 צוין כי הנוהל המעודכן יוצג למליאה בנובמבר 2013. בפרוטוקול ישיבת המליאה שהתקיימה בנובמבר 2013 צוין כי ניתנה ארכה להכנת הנוהל. בסוף ינואר 2014 טרם הוכן הנוהל אולם רט"ג הודיעה למשרד מבקר המדינה כי הנוהל אמור להיות מוצג בישיבת המליאה בסוף פברואר 2014.

משרד מבקר המדינה בחן כמה היבטים בעבודת המליאה לנוכח הוראות חוק גנים ושמורות והוראות נוהל המליאה האמור. להלן הממצאים העיקריים:

תפקידי המליאה כקובעת מדיניות

קביעת מדיניותה של רט"ג והתוויית קווי פעולתה

חוק גנים ושמורות קובע כי המליאה תקבע את המדיניות הכללית של רט"ג בתחום תפקידיה, תתווה את קווי פעולתה, תקבע את תכניות עבודתה, תאשר את הצעת התקציב ותדון בדוחותיה הכספיים, תעקוב אחר ביצוע המדיניות, התכניות והתקציבים של הרשות, תנחה את מנהל הרשות ותדון ותחליט בכל עניין אחר שנראה לה דרוש לביצוע תפקידי הרט"ג.

עוד נקבע בחוק כי הממשלה, על פי המלצתו של השר להג"ס, תמנה את מנכ"ל הרשות. המנכ"ל ינהל את הרשות על פי קווי הפעולה שהמליאה מתווה ולפי הנחיותיה, יהיה אחראי ליישום החלטות המליאה וימלא כל תפקיד אחר שהמליאה תטיל עליו.

מהפרוטוקולים של מליאת הרשות מתחילת 2012, מועד כניסתו של מנכ"ל הרשות הנוכחי לתפקיד, לא ניתן לראות כי המליאה אכן קבעה את המדיניות הכללית של רט"ג, התוותה את קווי פעולתה ליישום מדיניותה וקבעה את תכנית עבודתה, כנדרש בחוק.

יצוין כי גם מנכ"ל הרשות מצדו לא העביר את תכנית העבודה של הרשות לשנים 2012-2013 לדיון במליאה ולאישורה. במהלך הביקורת מסר מנכ"ל הרשות למשרד מבקר המדינה כי הוא שוקד על גיבוש חזון לרט"ג, על קביעת מדיניותה ועל תכנית העבודה ליישומה. אולם עד אוקטובר 2013 עדיין לא גובשה לרשות מדיניות כוללת, וגם לא נקבעה תכנית עבודה ליישומה.

בתשובתה ציינה רט"ג כי "תהליך החזון אותו מוביל מנכ"ל הרט"ג הינו עמוק ויסודי... [ו]יסתיים לקראת אמצע 2014".

משרד מבקר המדינה מעיר כי ראוי שהמליאה תקיים בקרוב דיון על מדיניותה של רט"ג ועל קביעת תכנית עבודה ותגדיר את אחריותה ואת אחריות המנכ"ל ליישומן. על המליאה לוודא כי עבודתה של הרשות בשנת 2014 תיעשה על פי תכנית עבודה שהיא אישרה.

עדכון המליאה בנושאים מהותיים

בכמה ישיבות מליאה⁷⁵ טענו חבריה שנושאים מהותיים לא הוכאו לדיונה ולהחלטתה של המליאה. הם דרשו שכל הנושאים המצויים בסמכותה של המליאה יובאו לידיעתה.

הועלה כי במהלך 2013 היו נושאים נוספים שהנהלת רט"ג בחרה שלא ליידע את המליאה בנוגע אליהם: מחלוקות כספיות בין הרשות ובין צה"ל ומשרד הביטחון שבעקבותיהן החליט מנכ"ל הרשות שלא לאפשר את כניסתם של חיילי צה"ל לגנים ולשמורות⁷⁶; דוח ביניים שהזמין המנכ"ל מחברה לייצור אסטרטגי לשם מיפוי ארגוני ראשוני בסוגיות שונות הקשורות למבנה הפעילות של רט"ג, שהוצג להנהלה ביוני 2013, והצביע על שורה ארוכה של נושאים ארגוניים שבהם פעילות הרשות לקויה וטעונה שיפור⁷⁷.

בתשובתה ציינה רט"ג כי "המנכ"ל רואה במליאה את הפורום העליון להתוויית המדיניות ולכן רוצה להביא בפניהם כל נושא נדרש. לא תמיד המליאה מרימה את הכפפה".

משרד מבקר המדינה מעיר כי אי-יידוע המליאה בנוגע לנושאים מרכזיים בפעילותה של רט"ג ואי-הבאתם לדיון בפניה פוגעות ביכולתה למלא נאמנה את תפקידיה המרכזיים הקבועים בחוק גנים ושמורות. לפיכך, על הנהלת רט"ג, ובראשה המנכ"ל, להקפיד ולדווח למליאת הרשות על כל הנושאים המהותיים הנוגעים לפעילותה. על מליאת הרשות לקבוע כללים בעניין חשוב זה ולוודא את יישומם.

75 בינואר, ביוני ובאוגוסט 2013, בינואר 2011 ובפברואר 2010.

76 בעניין זה ראו גם להלן בפרק "כניסת חיילי צה"ל לאתרי הרשות".

77 דוח חברה לייצור אסטרטגי בנושא "מיפוי ראשוני - הצעה לתוכנית עבודה וכיווני פעולה, הצגה להנהלה", יוני 2013.

הרכב המליאה

1. חוק הגנים והשמורות קובע כי "לרשות תהיה מליאה של תשעה עשר חברים שתמנה הממשלה, בהמלצת השר [להג"ס] בהרכב הזה: (א) שבעה נציגי ממשלה שהם עובדי מדינה, דהיינו נציג מכל אחד משרדי הממשלה האלה: האוצר, הג"ס, החינוך, החקלאות, הפנים, התיירות, האנרגיה והמים; (ב) שבעה חברים שימונו לאחר התייעצות עם מוסדות מדעיים שיש להם עניין במדעי הטבע, בהגנה על הטבע ושימורו, ובהם מומחים מבין התחומים האלה: זואולוגיה, בוטניקה, אקולוגיה, ארכיאולוגיה, גאולוגיה, גאוגרפיה, היסטוריה, כלכלה ואדריכלות נוף ושימור; (ג) ארבעה נציגי ציבור: נציג קק"ל, נציג החלה"ט, נציג ציבור שיש לו עניין בתחומי פעילות של רט"ג ונציג אחד של הגופים הציבוריים שעניינם בשמירת איכות הסביבה; (ד) נציג מרכז השלטון המקומי בישראל או נציג ארגון המועצות האזוריות בישראל.

הועלה כי משנת 2011 עד אוקטובר 2013 היו במליאה פחות חברים מהנדרש. באוגוסט 2013 כיהנו במליאה 12 חברים בלבד, ברבעון הראשון של 2013 כיהנו 14 חברים, בשנת 2012 כיהנו 15-16 ובשנת 2011 כיהנו 11-16 חברים. יוצא אפוא שבמשך תקופה ארוכה פעלה המליאה בהרכב חסר.

2. הרכב המליאה כולל נציגי ממשלה, נציגי ציבור, אנשי מדע ונציגי גופים שפעילותם משיקה לפעילותה של הרשות. הרכב המליאה נקבע גם בהתחשב בצורך לשמור על איזון בין גופים ומוסדות שונים לשם הבטחת האינטרס הציבורי בכללותו.

להלן טבלה המראה את התפלגות חברי המליאה המכהנים בפועל, לפי נתוני רט"ג ליוני 2013, לעומת הנדרש:

מכהנים	נדרש על פי חוק	
4	7	נציגי משרדי ממשלה
5	7	חברים מומחים
3	4	נציגי ציבור
-	1	נציג מרכז השלטון המקומי או נציג המועצות האזוריות
12	19	סך הכול

מהנתונים האלה ומנתונים על זהות הנציגים עולה כי ההרכב החסר היה בכל אחד ממגזרי הייצוג. לדעת משרד מבקר המדינה, למצב זה עלולות להיות השלכות על יכולתה של המליאה למלא את תפקידה באופן נאות.

תחומי פעילותם של חלק משרדי הממשלה משיקים לתחומים רבים בפעילותה של הרשות, ולכן יש חשיבות מיוחדת להשתתפותם של נציגיהם בהרכב המליאה. למשל, היעדרו של נציג משרד התיירות בעיית מכיוון שפעילות הרשות לרווחת המבקרים מהארץ ומחוצה לה קשורה באופן הדוק לפעילותו של משרד התיירות לצורך פיתוח תיירות הפנים והחוץ⁷⁸. יתרה מזאת, על פי חוק גנים ושמורות נציג משרד התיירות משמש יו"ר ועדת המשנה של המליאה לנושאי קליטת מבקרים בגנים ובשמורות. אשר למומחים, מונו רק חמישה מומחים במקום שבעה כנדרש. לכן, לא מן הנמנע

78 שיתוף הפעולה בין שני הגופים חיוני לשניהם. לדוגמה, הכללת מידע על אתרי רט"ג בפרסומי משרד התיירות, שניתן לקבלו בדלפקי משרד התיירות, כמו כנמל התעופה בן גוריון, ובלשכות התיירות בחו"ל.

שהיבטים הנוגעים לתחומי מדע מסוימים שהרשות עוסקת בהם לא נבחנו דיים ולא קיבלו את ההתייחסות הראויה.

בתשובתו מנובמבר 2013 מסר מנכ"ל משרד התיירות למשרד מבקר המדינה כי נושא מינוי נציג המשרד נבדק ומטופל כעת בלשכות השר והמנכ"ל.

מפרוטוקולים של דיוני המליאה עולה כי נושא ההרכב החסר של המליאה עלה כמה וכמה פעמים בדיוני המליאה, והוא גם הובא בפני השר להג"ס. למשל, במאי 2009 הצביע יו"ר המליאה דאז בפני השר להג"ס דאז (להלן - השר הקודם) על חוסר בחברי מליאה - שלושה נציגי ממשלה, שלושה נציגי ציבור, שלושה אנשי מדע ונציגי השלטון המקומי; בפברואר 2010 ציין מנכ"ל הרשות דאז כי "הנהלת הרשות מצרה על העדר יו"ר וחברי מליאה נוספים, עובדה המקשה על תפקודה של הרשות... בכדי לאשר את תקציב הרשות [לשנת 2010] כפי שנדרש על פי החוק"; בפברואר 2011 דיווח יו"ר המליאה דאז למליאה כי הוא עושה מאמצים רבים להשלמת המינויים החסרים במליאה. כאמור, באוקטובר 2013 עדיין פעלה המליאה בהרכב חסר.

בתשובתו מינואר 2014 למשרד מבקר המדינה מסר השר הקודם כי בתקופת כהונתו הוא פעל רבות לחיזוק המליאה ולשיפור עבודתה, בין היתר באמצעות שינוי חקיקה שמאפשר להאריך את כהונתם של חברי המליאה. ואולם, פעולותיו למינוי חברי מליאה נתקלו בקשיים שהערימו גורמים שונים, בין היתר משום שנדרשה לכך פעילות משולבת של הגורמים הממנים לפי החוק, לשכת השר כגורם מתאם ומזרז והוועדה לבדיקת מינויים.

משרד מבקר המדינה מעיר כי בהיעדר ייצוג הולם במליאה של כל הגופים שפורטו בחוק גנים ושמורות, נמנעים האיזונים הדרושים הקבועים בו שמטרתם העיקרית היא תהליך קבלת החלטות הנוגעות לאינטרסים ציבוריים מגוונים. על השר להג"ס לפעול בהקדם להשלמת המינויים החסרים ולהבאתם לאישור הממשלה, על פי הקבוע בחוק.

בתשובתו ציין המשרד להג"ס כי "עם כניסתו של השר להגנת הסביבה לתפקידו בחודש מרץ 2013, שקד השר לאיתור מועמדים ראויים לתפקיד דירקטורים במליאת רט"ג".

גמול לחברי המליאה על השתתפות בישיבות

בדיקת נושא נוכחות חברי המליאה בדיונים משנת 2011 עד אמצע 2013 העלתה כי בחלק מהישיבות נכחו פחות ממחצית חברי המליאה שכינה באותה עת - בחמש מתוך שבע בשנת 2011, בשתי ישיבות בשנת 2012 ובישיבה אחת במחצית הראשונה של 2013. בשלוש מהישיבות האמורות (בישיבה אחת בשנת 2013 ובשתי ישיבות בשנת 2011) נכחו רק ארבעה או שישה חברים. בפברואר 2011, כאשר נכחו ארבעה חברים בלבד, העיר יו"ר המליאה דאז כי החברים החסרים לא הודיעו על היעדרותם, אף שאישרו את הגעתם. הוא ציין כי "התנהלות זו אינה ראויה ואינה מקובלת ומבזה את הנוכחים".

סעיף 17א לחוק גנים ושמורות, שהוסף בשנת 2011, קובע כי השר להג"ס, בהסכמתו של שר האוצר, רשאי לקבוע תקנות בדבר תשלום גמול והחזר הוצאות לשבעה חברי המליאה המומחים, לארבעת נציגי הציבור וכן ליו"ר המליאה אם מונה מבין חברי המליאה האמורים. עוד נקבע כי תקנות בעניין זה יותקנו עד יום 10.9.11.

הועלה כי התקנות האמורות לא הותקנו עד אוקטובר 2013, כשנתיים לאחר המועד שנקבע בחוק. יוצא אפוא שחברי המליאה אינם מתוגמלים ואין הם מקבלים החזר של הוצאותיהם בגין השתתפותם בדיוני המליאה.

בתשובתו מסר השר הקודם בעניין גמול ליו"ר המליאה ולחברי המליאה המכהנים כנציגי הציבור, כי בפועל, עקב מחלוקת בנושא "לא ניתן היה לגשר על הפערים ולהעניק ליו"ר המליאה שכר ותנאים נוספים, בשל קריטריונים לתשלום גמול והוצאות לפי סיווג תאגידים ציבוריים".

משרד מבקר המדינה מעיר כי נוכחות חלקית של חברי מליאה בדיוניה יש בה כדי לפגוע בתפקודה במישורים שונים - איכות הדיונים, שמירה על איזונים בהחלטות המתקבלות בתחומי הפעילות השונים ופיקוח ומעקב אחר קיום ההחלטות, לרבות פיקוח על פעילותן של ועדות המשנה. עוד יוער כי יש מקום לקבוע בנוהל המליאה כללים הנוגעים להשתתפותו של חבר מליאה בשיבותיה באופן שימנע היעדרויות חוזרות ונשנות ויתמרץ השתתפות רציפה ככל האפשר.

בתשובתה מסרה רט"ג כי "לאחר התערבות המנכ"ל, יש החזרי הוצאות לחברי המליאה שאינם עובדי מדינה". ממלא מקום יו"ר המליאה ציין בתשובתו כי "רק לאחרונה, אישר המנכ"ל החזר הוצאות נסיעה לחברי המליאה. איש מחברי המליאה אינו מתוגמל עבור זמנו או הוצאות על טלפונים וכו'".

משרד מבקר המדינה מעיר כי לא מן הנמנע שהנוכחות הדלה בשיבות קשורה לעובדה שחברי המליאה אינם מקבלים גמול והחזר הוצאות. אפשר שמתן גמול והחזר הוצאות יהיו תמריץ להשתתפותם הרציפה בשיבות. לפיכך, על השר להג"ס לבחון את הצורך להתקין תקנות בנושא ולפעול להתקנתן אם ימצא לנכון לעשות זאת.

מינוי יו"ר מליאה

כאמור, חוק גנים ושמורות קובע כי את חברי מליאת הרשות ממנה הממשלה בהמלצת השר להג"ס וכי "השר, לאחר התייעצות עם המליאה, ימנה מבין חבריה, יושב ראש".

הועלה כי ממרץ 2011 עד אוקטובר 2013 (כ-30 חודשים) לא מינו השרים להג"ס יו"ר למליאה. לשיבות שקיימה המליאה בתקופה האמורה, בסיומה של כל ישיבה בחרו חברי המליאה מקרבם ממלא מקום ליו"ר בישיבה הבאה. בינואר 2012 דיווח המבקר הפנימי למליאה כי המחצית השנייה של 2011 התאפיינה בכך שרט"ג פעלה ללא מנכ"ל וללא יו"ר מליאה, "דבר שהקשה על פעילות סדירה של הרשות. המצב הגיע עד כדי כך שהרשות ביקשה שהמבקר, כנציג המליאה, יאשר את הדוחות הכספיים של הרשות לשנת 2010, כי לא היה כל גוף אחר שהיה יכול לאשר דוחות אלה".

עוד הועלה כי חברי מליאה יזמו פניות⁷⁹ לשר להג"ס להחיש את תהליך מינוי יו"ר קבוע למליאה. בישיבת המליאה בפברואר 2010 ציין אחד מחבריה כי "ברור להנהלת הרשות ולמליאה כי המצב הנוכחי בהיעדר יו"ר בלתי תקין". בינואר 2012 ביקשה המליאה מהיו"ר הזמני לשמש ממלא מקום קבוע ליו"ר מליאה ונענתה בחיוב. בישיבת המליאה ביולי 2012 מסר חבר מליאה אחר כי הממשלה צפויה למנות יו"ר מליאה קבוע עד סוף יולי 2012. בנובמבר 2012 ציין ממלא מקום יו"ר המליאה באותה ישיבה: "אנו מתנהלים בהיעדר יו"ר מליאה קבוע", וחזר על ההצעה למנות ממלא מקום קבוע ליו"ר מליאה, שימשיך בתפקיד זה עד שהממשלה תמנה יו"ר מליאה קבוע. המליאה לא קיבלה את הצעתו.

לדעת משרד מבקר המדינה, יש חשיבות למינוי יו"ר מליאה קבוע לרשות על ידי הממשלה בהמלצת השר להג"ס ולא די במינוי יו"ר זמני, בין היתר בשל האחריות והמחויבות המוגברת החלה על ממלא תפקיד יו"ר המליאה. בנוסף, קשר ישיר בין יו"ר המליאה לשר להג"ס שמינה אותו, יש בו כדי לתרום לקידום נושאים שעל סדר יומה של המליאה.

במרץ 2013 דיווח מנכ"ל הרשות למליאה כי השר הקודם בחר אמנם מועמד לתפקיד יו"ר מליאת הרשות, אבל את תהליך המינוי עצר היועץ המשפטי לממשלה "בגין התזמון של חילופי שרים במשרד".

בתשובתו מדצמבר 2013 למשרד מבקר המדינה כתב היועץ המשפטי לממשלה כי "על אף שלא נמצאה מניעה פורמאלית לאשר את כשירותו של [המועמד]", הוא סבר כי לא היה מקום לקדם את המינוי בתקופה של חילופי ממשלות שבה "נדרשת הממשלה לאיפוק בנקיטת פעולות שלטוניות, לרבות מינויים".

בתשובתו מינואר 2014 מסר השר הקודם למשרד מבקר המדינה כי סוגיית המינוי של יו"ר למליאה הייתה בעייתית ביותר, ולהסדרתה נדרשה פעילות משולבת של הגורמים הממנים על פי החוק.

בתשובתו ציין המשרד להג"ס כי "עם כניסתו של השר להגנת הסביבה לתפקידו בחודש מרץ 2013, שקד השר לאיתור מועמדים ראויים... לרבות לתפקיד יו"ר מליאת רט"ג". הוא הוסיף שביוני 2013 העביר השר לאישור רשות החברות שם של מועמד לתפקיד יו"ר המליאה, אבל נענה בשלילה.

בדצמבר 2013, לאחר מועד סיום הביקורת, אישרה הממשלה את מינויו של מועמד שהציע השר להג"ס לתפקיד חבר מליאת הרשות, שבשלב מאוחר יותר התכוון למנותו ליו"ר המליאה. באותו חודש אישרה מליאת הרשות את מינויו של מועמד זה לתפקיד יו"ר המליאה. בינואר 2014 דנה הוועדה לבדיקת מינויים ברשות החברות והחליטה שלא לאשר את מינוי המועמד לתפקיד יו"ר המליאה.

ביצוע החלטות המליאה

כאמור, המליאה היא הגוף המופקד על קביעת המדיניות הכללית של רט"ג, ועל הרשות להוציא לפועל את החלטותיה. לפי החוק, המליאה תעקוב אחר יישום המדיניות, התכניות והתקציבים של הרשות.

79 לפי פרוטוקולים של ישיבות המליאה בינואר וביולי 2012.

באוקטובר 2011, לבקשתו של ממלא מקום יו"ר המליאה, הגיש ראש לשכתו של מנכ"ל הרשות דאז מסמך שעניינו יישום החלטות המליאה בתקופה שמילוי 2009 עד אוקטובר 2011. מהמסמך עולה כי לא כל החלטות המליאה בתקופה הנדונה יושמו⁸⁰.

בישיבות המליאה⁸¹ חזר והעיר המבקר הפנימי שהמעקב אחר יישום החלטות המליאה, לרבות החלטות של ועדות המשנה שלה, לוקה בחסר. הוא הוסיף כי "יש חשיבות מרבית להסדיר הנושא וזאת לצורך ניהול תקין של הרשות". גם יו"ר הוועדה המדעית קבלה על העניין הזה.

בתשובתה כתבה יו"ר הוועדה המדעית כי "רט"ג בעקביות ולאורך זמן אינה מיישמת החלטות מליאה ואינה מיישמת את בקורתו של מבקר הרשות".

משרד מבקר המדינה מעיר כי על מליאת הרשות להקפיד ולבצע מעקב שוטף אחר יישום החלטותיה, הן על ידי ועדות המשנה הן על ידי הנהלת רט"ג, ועל הרשות מצדה להקפיד וליישם החלטות אלה.

הפצת חומר רקע לישיבות מבעוד מועד

המליאה דנה בנושאים מקצועיים רבים, חלקם מורכבים ביותר, המצויים בליבת העשייה של רט"ג. תהליך קבלת החלטות תקין שבסופו תתקבל החלטה מושכלת מחייב דיון, החלפת דעות ושקילה חלופות שבבסיסן עמד מידע מלא ושלם שהועבר למקבלי החלטות מבעוד מועד.

מפרוטוקולים של חלק מדיוני המליאה עולה כי חברי המליאה לא קיבלו חומרי רקע מבעוד מועד כדי שיוכלו להתכונן כראוי לישיבות. בפברואר 2010 ציין חבר מליאה כי הוא "רואה את התקציב לראשונה היום ועדיף היה לראותו קודם". אחת מחברי המליאה העירה כי "דעת[ה] לא נוחה משורה ארוכה של דברים. העיקריים: קבלת התקציב באיחור שבוע לפני הישיבה - המליאה כבר העירה בעבר שכך לא עובדים. החברות... חולקו לנו לאחר תחילת הישיבה הנוכחית. נוהג פסול ולא ראוי". בדיון המליאה באוגוסט 2013 העיר חבר מליאה אחר: "לא יכול להיות, שאני יו"ר ועדת הכספים, אראה את הדוחות הכספיים, כמו יתר החברים, רק כשבוע לפני שהמליאה מתבקשת לאשרם. הערת זו גורפת ומתייחסת לכל ועדות המשנה של המליאה, שנושאים שלהם עומדים להיות מוצגים להתייחסות המליאה. כלומר, יש להעביר המסמכים ליושבי הראש וחברי הוועדה הרלוונטית, זמן רב לפני שחברי המליאה האחרים מקבלים החומר לעיונם".

משרד מבקר המדינה מעיר כי אי-המצאתם של חומרי הרקע הרלוונטיים לדיון מבעוד מועד לחברי המליאה פוגעת ביכולתה של המליאה למלא נאמנה את תפקידיה על פי החוק. על הנהלת רט"ג להקפיד ולהמציא מבעוד מועד לחברי המליאה חומר רקע על נושאי הדיון, כדי לאפשר להם ללמוד את הנושאים באופן מעמיק ולקבל החלטות מושכלות. לנוכח הליקויים החוזרים והמתמשכים בתחום חשוב זה, על הנהלת רט"ג לקבוע נוהל בנושא ולוודא את יישומו ועל המליאה לעקוב אחר אופן יישומו.

80 לדוגמה, החלטה מאפריל 2010 שעניינה הצגת מדיניות רט"ג בנושא מורשת לפני המליאה; החלטה מדצמבר 2010 הקובעת כי יש להעביר לאישורה של הוועדה המקצועית רשימה של אתרים שהרשות אישרה להפעילם מעבר לשעות הפעילות הרגילות.

81 באוקטובר ובנובמבר 2011 וביואר 2012.

חברות בכמה ועדות

ביוני 2013 פעלו לצד המליאה שש ועדות משנה: ועדה מדעית-מקצועית, ועדת ביקורת, ועדת מורשת⁸², ועדת מבקרים, ועדת חינוך וועדת כספים.

הועלה כי שניים מארבעת חברי ועדת הביקורת מכהנים בוועדות נוספות. אחד מחברי ועדת הביקורת מכהן כחבר בשתי ועדות משנה נוספות - ועדת המבקרים (יו"ר) וועדת החינוך. חבר אחר (ממלא מקום יו"ר המליאה) מכהן גם כחבר הוועדה המדעית-מקצועית.

משרד מבקר המדינה מעיר כי כהונה של חבר ועדת הביקורת בוועדות נוספות, בו-זמנית, עלולה להעמיד אותו במצב של ניגוד עניינים משום שכחבר בוועדת הביקורת הוא עשוי להידרש לבקר את פעילותן של הוועדות האחרות שהוא מכהן בהן. מן הראוי שמליאת הרשות תבחן את הנושא ותקבע כללים ברורים בעניין.

כניסת חיילי צה"ל לגנים לאומיים ולשמורות טבע

רבות מיחידות צה"ל משלבות ביקורים בגנים הלאומיים ובשמורות הטבע במסגרת פעולות חינוך לחיילים לצורך הקניית ערכי ידיעת הארץ ואהבת הארץ, סיורי מורשת קרב, נופש, טקסים מסוגים שונים ועוד. בשנים האחרונות ביקרו באתרי הרשות כ-150,000 חיילים בשנה.

במשך שנים רבות הוסדרו ביקורים אלה בהסכם בין משרד הביטחון ובין רט"ג. ההסכם אפשר את כניסתם של חיילים לאתרי הרשות בעלות סמלית הממומנת מתקציב קצין חינוך ראשי (להלן - קח"ר). בפברואר 2013 פג תוקפו של ההסכם האמור וכדי לחדשו דרשה הרשות מהקח"ר להעלות את מחיר הכניסה הנקוב בהסכם, וגם ביקשה ממנו לפרוע חוב בגין כניסות שנעשו בעבר בסך של כ-300,000 ש"ח שלטענתה לא שולמו לה. הקח"ר לא הסכים לתנאים אלה וההסכם לא חודש. בתשובתו מדצמבר 2013, בהתייחס לחוב האמור, טען משרד הביטחון בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי החוב נוצר משום שהרשות המשיכה לקיים פעילות לחיילים גם בתקופה שהתקציב בהזמנה נגמר, על אף הנחיה שלו שלא לעשות כן.

בתשובתו מדצמבר 2013 טען צה"ל כי בגלל המציאות התקציבית שצה"ל נתון בה ובעטיו של הקיצוץ במשאבים לפעילות חינוכית, לא התאפשר לחדש את ההסכם בעלות גבוהה יותר. הוא הוסיף שבכל ניסיון לנהל משא ומתן כדי להסדיר סוגיה זו הוא נתקל בסירוב מצדה של רט"ג.

הועלה כי ממועד סיומו של ההסכם בפברואר 2013 לא אפשרה הרשות, בהנחייתו של מנכ"ל הרשות, את כניסתם של חיילי צה"ל לגנים הלאומיים ולשמורות הטבע, למעט במקרים בודדים שיחידות צה"ל פנו לרשות לפנים משורת הדין כדי לקבל את אישורה להיכנס לאתרים.

עוד הועלה כי למרות רגישותו של הנושא, הכרוך בהפסקת כניסתם של חיילי צה"ל לאתרי הרשות, לא העלה אותו מנכ"ל הרשות לדיון במליאה, והיא לא דנה בו על היבטיו השונים.

82 בעניין מינויה של ועדה זו ראו גם בפרק בנושא "הטיפול באתרי מורשת" לעיל.

במהלך הביקורת, במאי 2013, העיר משרד מבקר המדינה לרט"ג כי לנוכח החשיבות הערכית והלאומית של ביקור חיילי צה"ל בגנים הלאומיים ובשמורות הטבע ובשל תרומתם של ביקורים אלה לחיילים המבקרים, הבאים לידי ביטוי גם במטרות הרשות ויעדיה, עליה לנקוט בהקדם צעדים להסדרת הנושא כדי לאפשר כניסה מיידית ורציפה של חיילי צה"ל לאתרים אלה.

רט"ג הודיעה למשרד מבקר המדינה כי באמצע יולי 2013 נחתם הסכם חדש לשנה נוספת עם משרד הביטחון שעניינו כניסתם של חיילי צה"ל לאתרי הרשות.

לדעת משרד מבקר המדינה, על רט"ג ועל צה"ל לפעול מבעוד מועד ליישוב המחלוקת ביניהם בנושא, כך שגם לאחר פקיעת תוקף ההסכם שנכרת לשנה, ביולי 2014, לא ישובו ויתעוררו מחלוקות ושוב תימנע כניסתם של חיילי צה"ל לאתרים.

טיפול ברכבי שטח

בשימוש רט"ג 212 רכבי שטח (להלן - כלי הרכב) המיועדים לשימושם של פקחיה בגנים ובשמורות. עם רכישת כלי הרכב חתמה הרשות על הסכם אחזקה עם החברה המייבאת אותם. על פי הסכם האחזקה היה ניתן בעבר לבצע את הטיפולים בכלי הרכב במוסכים מורשים של היבואן בתל אביב, בעפולה, בחיפה, בקריית שמונה, בבאר שבע ובאילת.

בספטמבר 2013 כתבה רט"ג למשרד מבקר המדינה כי במהלך 2012 היא בחנה, לפי קריטריונים מסוימים שקבעה, את כל המוסכים המורשים של היבואן בפריסה ארצית. לאחר הבדיקה אישרה הרשות מוסכים בתל אביב, בעפולה, בבאר שבע ובחיפה. את המוסכים המורשים באילת ובקריית שמונה פסלה הרשות מכל מיני סיבות.

במכתבה היא ציינה כי על פי שיטת העבודה הנהוגה ברט"ג (לא קיים נוהל) כלי הרכב מטופלים באופן שגרתי מאזור הדרום בבאר שבע עד אזור הצפון בעפולה. הטסט השנתי לכל הרכבים נעשה בתל אביב משום שעל קצין הבטיחות לבחון את כלי הרכב לפחות פעם בשנה כמתחייב על פי חוק. כשנדרש טיפול מקיף בכלי הרכב הוא נעשה בתל אביב עקב הצורך בבקרה של קצין בטיחות בתעבורה. היא מסרה כי בנובמבר 2013 הרשות אמורה לקלוט קצין בטיחות בתעבורה נוסף כדי לאפשר בעתיד ביצוע בחינת רישוי שנתי גם בצפון וגם בדרום, כמו גם טיפולים מקיפים במוסכים שבאזורים אלה.

להלן נתונים שריכזה רט"ג לבקשת משרד מבקר המדינה הנוגעים להתפלגות הארצית של כלי הרכב, לפי האזורים שהרכב נמצא בשירותיהם ומקום הטיפול:

שם הדוח: הרשות לשמירת הטבע והגנים הלאומיים
 מסגרת הפרסום: דוח שנתי 2014
 שנת פרסום: התשע"ד-2014

מקום טיפול	מספר כלי הרכב	שיוך (מחוז/חטיבה)
מרכז	12	חטיבת אכיפה
צפון	48	מחוז צפון
מרכז	30	מחוז מרכז
דרום	30	מחוז דרום
מרכז	14	מחוז יו"ש
דרום	9	מחוז אילת
מרכז	25	יחידה סביבתית
צפון	12	סיירת צפון
מרכז	9	סיירת מרכז
דרום	23	סיירת דרום
	212	סך הכול

מנתונים נוספים שהמציאה רט"ג למשרד מבקר המדינה עולה כי התפלגות הטיפולים בכלי הרכב של הרשות משנת 2010 עד אוקטובר 2013 לפי אזורים הייתה כדלהלן⁸³:

מיקום המוסך	כמות כניסות 2010	כמות כניסות 2011	כמות כניסות 2012	כמות כניסות *2013
תל אביב	1,499	1,678	1,663	1,009
עפולה	67	58	84	92
באר שבע	232	247	257	224
סך הכול	1,798	1,983	2,004	1,325

* בחודשים ינואר-אוקטובר 2013.

מהנתונים עולה כי אף שהפיזור של מקום השימוש בכלי הרכב ברשות הוא כאמור כלל-ארצי, מהצפון עד הדרום, רוב הטיפולים (76%-84%) בשנים האמורות נעשו במוסך בתל אביב, וזאת למרות העובדה שרק כ-42.5% משרתים את מחוז המרכז.

משרד מבקר המדינה העלה כי אין ברשות נוהל עבודה בנושא, והיא גם לא ביקרה את הנושא כדי לוודא שעובדיה אכן מיישמים את שיטת העבודה הנהוגה ברשות בעניין הטיפול בכלי הרכב.

משרד מבקר המדינה מעיר לרט"ג כי ביצוע טיפולים ובדיקה שנתית לכלי הרכב דווקא בתל אביב, כשאין הדבר אכן מתחייב, מביא לידי תוספת ניכרת ומיותרת בעלויות בגין בזבוז דלק, ימי עבודה, צבירת שעות נוספות, תשלומי אש"ל ועוד. לפיכך, עליה לקבוע בהקדם נוהל בנושא וסדרי בקרה על יישומו שיביאו לידי סיומה של ההתנהלות הבלתי תקינה הזאת.

בתשובתה מסרה ר"ג כי עד סוף 2013 היא תשלים את תהליך בחינת המוסכים ואישורם, שבסיומו יעודכנו ההנחיות ויפורסם נוהל בנושא מדיניות הטיפול שיש לכלול גם את אופן הבקרה. היא ציינה כי בשל היקף צי הרכב שלה וכדי שניתן יהיה לשמור על בטיחות כלי הרכב באופן מיטבי, החליט מנכ"ל הרשות לגייס קצין בטיחות בתעבורה נוסף מנובמבר 2013. לדבריה, בעקבות הבאתו יצטמצם מאוד הצורך להביא את כלי הרכב לטיפול באזור המרכז.

טיפול בזיקות של מנכ"ל הרשות וחשש לניגוד עניינים

בסיס נורמטיבי

1. תהליך בדיקת מועמד לתפקיד מנכ"ל של גוף סטטוטורי: תהליך בדיקת כשירותו והתאמתו של מועמד לתפקיד מנכ"ל של גוף סטטוטורי, ובכלל זה מנכ"ל הרשות, כולל בין היתר דרישות לגילוי מידע בדבר ניגוד עניינים.

בתחילת התהליך נדרש המועמד למלא שאלון הכולל מידע הנחוץ לבחינת מועמדותו, לרבות פרטים על השכלתו ועל ניסיונו המקצועי, ולמסור אותו לשר האחראי. בשאלון נדרש המועמד לציין אם יש לו עיסוקים או זיקות, שהם בתחום פעילותו של הגוף שלגביו נבחנת מועמדותו. על המועמד להצהיר לפני עורך דין על שלמותו ועל אמיתותו של המידע שמסר.

להצעת מינוי של מועמדים נדרש השר האחראי לצרף מכתב בחתימתו, ובו כתוב כי הסב את תשומת לבו של המועמד לכך שעל השאלון לשקף כיאות ובאופן מלא את כל המידע הדרוש וכי הפנה אותו לסעיפי החוק, להנחיות היועץ המשפטי לממשלה ולחוזרי רשות החברות הנוגעים לעניין. כמו כן, על השר לצרף חוות דעת משפטית מטעם משרדו הקובעת כי המינוי המוצע תואם את הוראות הדין והנהלים הנוגעים לנושא זה.

השאלון וצירופותיו, לרבות חוות הדעת המשפטית מטעם המשרד, נמסרים לרפרנט החברה ברשות החברות הממשלתיות (להלן - רשות החברות) וללשכה המשפטית שלה כדי לקבל את חוות דעתם בנוגע למועמד (כאשר מדובר בתאגיד ציבורי, לרוב נדרשת קבלת חוות דעת הלשכה המשפטית בלבד). בין היתר הם נדרשים לבחון, כל אחד בנפרד, אם עלול להיווצר מצב של ניגוד עניינים בשל עיסוקיו או קשריו האחרים של המועמד. לאחר מכן נמסרים המסמכים והמידע בעניין המינוי לוועדה לבדיקת מינויים לפי חוק החברות הממשלתיות התשל"ה-1975 (להלן - הוועדה לבדיקת מינויים), הנדרשת לבחון את כשירותו של המועמד לתפקיד. על הוועדה לבחון אם המועמד עלול להימצא במצב של ניגוד עניינים בשל עיסוקיו האחרים ולקבוע במידת הצורך הסדרים למניעתו. כמו כן, היא נדרשת לייעץ לשר הרלוונטי (בעניינינו השר להג"ס) בדבר מידת התאמתו של המועמד לתפקיד. יצוין כי סמכות הוועדה לעניין העמידה בתנאי הכשירות היא סמכות החלטה ואילו סמכותה לעניין מידת ההתאמה לתפקיד היא סמכות ייעוץ בלבד.

באוגוסט 2003 שלח היועץ המשפטי לממשלה מכתב לראש הממשלה, לחברי הממשלה, למנהל רשות החברות, ליו"ר הוועדה לבדיקת מינויים ולעוד כמה בעלי תפקידים רלוונטיים, ובו שב והדגיש את החשיבות הרבה לכך שמועמדים לכהונה ציבורית ימסרו מידע שלם ונכון, הן כאשר הם נדרשים לעשות זאת הן כאשר מדובר במידע נוסף שהם מחויבים למסור שעשויה להיות לו נגיעה כלשהי למינוי. בין היתר צוין במכתב כי "מסירת מידע לא נכון או לא שלם על ידי מועמד למשרה

ציבורית היא חמורה ביותר, ולה השלכות הן במישור הפלילי והן במישור הציבורי... הסתרת מידע או מסירת מידע בלתי שלם עשויה כשלעצמה להצדיק פסילת המועמדות"⁸⁴.

2. האיסור על ניגוד עניינים: האיסור על ניגוד עניינים הוא מעקרונות היסוד של השיטה המשפטית בישראל, והוא חל הן בתחום המשפט הציבורי הן בתחום המשפט הפרטי. על פי עיקרון זה אסור לבעל תפקיד להעמיד את עצמו במצב שבו עלול לעלות ניגוד עניינים בין חובת הנאמנות שלו לתפקיד ובין אינטרס אחר שלו או של גורם הקשור אליו. עובד ציבור או ממלא תפקיד ציבורי עלול להימצא במצב שיש בו חשש לניגוד עניינים כאשר עניין שהוא מופקד עליו בתוקף תפקידו הציבורי עלול להתנגש עם עניין אחר שיש לו או עם תפקיד אחר שהוא ממלא. על פי פסיקת בית המשפט העליון, "האיסור אינו רק על שיקול הדעת עצמו בביצוע הפעולה או התפקיד. האיסור הוא על הימצאות במצב בו עלול להיות ניגוד עניינים. מטרת הכלל היא למנוע את הרע בטרם יארע. הכלל צופה פני העתיד. אין זה מעלה ואין זה מוריד אם בפועל שיקול הדעת הוא ראוי... על כן אין צורך להוכיח בפועל קיומו של ניגוד עניינים. די בכך שקיימת אפשרות ממשית של ניגוד עניינים. אפשרות ממשית זו נמדדת באמות מידה אובייקטיביות, ולא על פי חששותיו הסובייקטיביים של צד זה או אחר"⁸⁵. הפרת הכלל תיתכן כאמור גם כאשר העובד הנמצא במצב של ניגוד עניינים ממלא את תפקידו בתום לב ואין הוא מושפע מהאינטרס הזר.

מאחר שבמצב של ניגוד עניינים ישנה חשיבות מיוחדת למראית העין, על בעל התפקיד לדווח לגורמים הרלוונטיים על כל חשש לניגוד עניינים שהוא יודע עליו⁸⁶. כל אימת שמתעורר ספק או עולות סוגיות שלא נצפו מראש, יש להיוועץ ביועץ המשפטי של הגוף ולפעול על פי הנחיותיו. כמו כן, יש להצהיר על שינוי בזיקות עם התרחשותו.

על פי הכללים המחייבים בעניין ניגוד עניינים ולפי נוסח כתב ההתחייבות להימנעות מניגוד עניינים הכולל התחייבות להימנע מעיסוק, במישרין או בעקיפין, בכל נושא היוצר ניגוד עניינים אפשרי, על הנושא בתפקיד ציבורי לדווח על כל זיקה ליועץ המשפטי של הגוף, לפעול על פי הנחיותיו ולהימנע מכל מעורבות בנושאים העלולים ליצור ניגוד עניינים עד לקבלת הנחיות כאמור.

הנחיות ופתרונות למצבי ניגוד עניינים נקבעים לפי מידת ניגוד העניינים ולפי חומרתם. מצבים כאלה יכולים לנוע מפסילה מוחלטת של העיסוק בתפקיד דרך קביעת הסדר למניעת ניגוד עניינים הכולל הגבלות, כמו החובה לשתף גורמים נוספים בתהליך קבלת החלטות, עד הסתפקות בעצם גילוי הזיקה במקרים שבהם החשש לניגוד עניינים אינו חמור מבחינת כמות העניינים שקיים בהם חשש לניגוד עניינים, סוג הנושאים שמדובר בהם והאינטנסיביות של המגע בין שתי המערכות.

84 יצוין כי העקרונות שבמכתב שולבו בהנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 6.5000 מנובמבר 2003.
85 בג"ץ 531/79 סיעת הליכוד בעיריית פתח-תקווה נ' מועצת עיריית פתח-תקווה, פ"ד לד(2) 566, עמ' 569, 572; הנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 1.1500 בנושא "בדיקת מינויים על ידי היועצים המשפטיים למשרדי הממשלה"; הנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 6.5000 שעניינה "מינויים בחברות ממשלתיות ובתאגידים ציבוריים"; הנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 1.1555 בנושא "עריכת הסדרים למניעת ניגוד עניינים בשירות המדינה".
86 ראו גם הנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 6.5000 שעניינה "מינויים בחברות ממשלתיות ותאגידים ציבוריים".

תהליך מינויו של מנכ"ל הרשות

1. ביוני 2011 מינה השר הקודם ח"כ גלעד ארדן את חברי הוועדה לאיתור מועמדים לתפקיד משרת מנכ"ל הרשות. באוקטובר 2011 החליטה פה אחד ועדת האיתור להמליץ בפני השר להג"ס על מר שאול גולדשטיין כמועמד המתאים ביותר לתפקיד (מתוך 78 מועמדים).

2. בנובמבר 2011 דנה הוועדה לבדיקת מינויים במועמדותו של מר גולדשטיין לתפקיד מנכ"ל הרשות ומצאה כי הוא כשיר לכהונה בתפקיד זה, בכפוף לסיום כהונתו בכמה תפקידים ולהתחייבותו להימנע מלהימצא במצב של ניגוד עניינים לפי הוראות החוק. בעקבות החלטה זו החליטה הממשלה, בדצמבר 2011, למנותו לתפקיד למשך חמש שנים (החלטה מס' 3978).

משרד מבקר המדינה העלה כי בשאלון שמילא מנכ"ל הרשות, שנתמך בתצהיר, הוא נשאל על קיומם של עיסוקים בתחום פעילותה של רט"ג. בשאלון צוין כי הוא מתבקש להשיב על השאלות הן ביחס אליו הן ביחס למי שקשור אליו כמו בן משפחה או גוף שיש לו נגיעה אליו. בשאלון הוגדר כי "בן משפחה" כולל בין היתר אח. בשאלון נשאל מנכ"ל הרשות "האם אתה או מי שקשור אליך עוסק בתחום עיסוקיו של הגוף/התאגיד אליו אתה מועמד?" ; "האם קיימים קשרים בינך או בין מי שקשור אליך, לבין הגוף/התאגיד אליו אתה מועמד (יחסי ספק לקוח, מתן שירותים או קבלתם, קיום פיקוח או בקרה)?" ; ו"האם קיים קשר אחר אשר עלול לגרום לחשש לניגוד עניינים בין הגוף/התאגיד אליו אתה מועמד ותחומי פעילותו, לבינך או לבין מי שקשור אליך?" לכל השאלות האלה השיב מנכ"ל הרשות בשלילה.

על בסיס הפרטים שמילא מנכ"ל הרשות בשאלון ועל בסיס חוות הדעת של הלשכה המשפטית של המשרד להג"ס גיבשה הוועדה לבדיקת מינויים, בדצמבר 2011, מסמך "הימנעות מניגוד עניינים". במסמך האמור התחייב מנכ"ל הרשות להימנע מכל פעולה שיש בה ניגוד עניינים בין מילוי תפקידו כמנכ"ל הרשות ובין תפקידיו האחרים או ענייניו האישיים. כמו כן, הוא התחייב להימנע מטיפול בנושאים שמעורבים בהם גורמים הנמצאים בקשר אישי או עסקי עם אחד הגופים שהוא מכהן בהם וכן לא לעסוק בשנה הראשונה לכהונתו בנושאים שיש להם השפעה ישירה או מיוחדת על גופים שהיה קשור בהם. זאת ועוד, הוא התחייב כי "היה ויתעורר חשש לניגוד עניינים, אודיע על כך ליועץ המשפטי לרשות ואנהג לפי הנחיותיו".

משרד מבקר המדינה העלה כי מנכ"ל הרשות לא ציין בשאלון את העובדות האלה:

(א) בשנת 2009 מונה אחיו של מנכ"ל הרשות לתפקיד סמנכ"ל תשתיות בחברת מפעלי ים המלח הנשלטת על ידי חברת כימיקלים לישראל בע"מ (להלן - כ"ל). מתוקף תפקידה, לרט"ג ישנם קשרי עבודה משמעותיים עם מפעלי ים המלח, לרבות קשרי עבודה ישירים עם האח, בכמה נושאים: כריית חומרי גלם מים המלח לסוללות של הבריכות שמפעלי ים המלח בונים ושיקום שטחי הכרייה, תכנית שיקום ים המלח שרט"ג מעורבת בה, תכנון תחנות השאיבה בים המלח, ניהול ופיתוח שמורות טבע במרחב ים המלח ותכנית תעלת "מובל השלום" בין ים סוף לים המלח. זאת ועוד, לרט"ג נציג במועצה הארצית העוסקת מדי פעם בפעם גם בסוגיות הנוגעות לשטחים שחברת מפעלי ים המלח פועלת בהם.

(ב) עד כניסתו של מנכ"ל הרשות לתפקיד הוא שימש, במסגרת תפקידו כראש המועצה האזורית גוש עציון, יו"ר ועדת ההיגוי של הגן הלאומי הרודיון המצוי באחריותה של רט"ג. במסגרת תפקידו כיו"ר הוועדה הוא קיים קשרי עבודה עם עובדי הרשות, לרבות עם מנהל מחוז יו"ש ומנהל אגף הפיתוח. בקורות החיים שצירף לשאלון צוין אמנם ניסיון ב"ניהול צוות ההיגוי לגן לאומי הרודיון", אך לא הובהר כי מדובר בתפקיד שהוא עדיין מכהן בו בעת שמילא את השאלון.

היעדר המידע בעניינים האמורים מהשאלון מנע מהוועדה לבדיקת מינויים לדון בו כשהיא באה לבחון את כשירותו לתפקיד מנכ"ל הרשות, לכן לא קיבלו הדברים האלה, וכל המתחייב מהם, כל ביטוי במסמך "הימנעות מניגוד עניינים" שהכינה הוועדה כאמור.

(ג) נמצא כי במהלך השנים 2012-2013 השתתף המנכ"ל בכמה פגישות וסיורים של הרשות עם גורמים בכי"ל ובמפעלי ים המלח⁸⁷. אולם בעת מילוי תפקידו הסתפק המנכ"ל בדיווח בעל פה על הזיקה בישיבת מליאת הרשות בינואר 2012, ולא דיווח בכתב על הזיקה האמורה לא ליועצת המשפטית של הרשות שכינה באותה עת (שלא נכחה בדיון המליאה) ולא ליועצת המשפטית שהחליפה אותה בנובמבר 2012, ולא ביקש את הנחיותיהן, כנדרש על פי התחייבותו במסמך "הימנעות מניגוד עניינים".

(ד) בעניין כהונתו כיו"ר ועדת ההיגוי של הגן הלאומי הרודיון, תפקיד שמילא כאמור לפני כניסתו לתפקיד מנכ"ל הרשות, הועלה כי הוא המשיך למלא תפקיד זה בד בבד עם תפקידו כמנכ"ל הרשות. במסגרת תפקידו כיו"ר ועדת ההיגוי הוא הוביל את הטיפול בפעולות פיתוח ובנושאי מורשת בעניין הגן הלאומי הרודיון בלי שדיווח כאמור ליועצת המשפטית על הזיקה, כנדרש.

את המידע הנוגע לזיקה של מנכ"ל הרשות למפעלי ים המלח ולתפקידו כיו"ר ועדת ההיגוי של הגן הלאומי הרודיון, שלא ציין בשאלון, כמו גם את הפרטים האמורים בעניין הפגישות והסיורים שקיים לאחר כניסתו לתפקיד עם גורמים בכי"ל ובמפעלי ים המלח, העביר משרד מבקר המדינה בפברואר, אפריל ומאי 2013 לידיעת הוועדה לבדיקת מינויים שהתבקשה לבחון את הממצאים האלה ואת השלכותיהם. בעקבות זאת ערך הייעוץ המשפטי ליועדה בירורים רלוונטיים מול מנכ"ל הרשות ומול גורמים נוספים לצורך גיבוש עמדה בנושא.

3. במאי 2013 כתב יו"ר הוועדה לבדיקת מינויים למנכ"ל הרשות כי בעקבות המידע האמור שהתקבל בוועדה ובהמשך לבירורים שערכה הוועדה מולו ומול גורמים נוספים, התכנסה הוועדה לדון בעניין מועמדותו "פעם נוספת, והחליטה להעביר את הנושא לידיעת ולטיפול היועץ המשפטי לממשלה".

באותו חודש כתב יו"ר הוועדה לבדיקת מינויים ליועץ המשפטי לממשלה כי בעקבות מידע שהתקבל בוועדה "בדבר פגמים לכאורה, אשר נפלו במילוי השאלון (הנתמך בתצהיר) [שמנכ"ל הרשות] מילא לצורך בדיקתו על ידי הוועדה, ועל התנהלותו בהקשרים אלה לאחר שמונה לתפקיד מנכ"ל [הרשות]", נערכו כמה בירורים עם מנכ"ל הרשות, עם היועצת המשפטית למשרד להג"ס ועם היועצת המשפטית לרשות, והוועדה דנה בנושא באותו חודש.

יו"ר הוועדה ציין במכתבו כי "בעניין הנדון, מצאה הוועדה לנכון להעביר את המידע שהצטבר בידי לידיעתך ולהמשך טיפולך... זאת, בשים לב להנחיית היועץ הקובעת כי עניין כאמור הינו בעל היבט ציבורי... ובהתחשב בכך שנראה כי קיים קשר בין התנהלותו של [מנכ"ל הרשות] לפני מינויו ולאחריו, בכך שקיימים גורמים רלוונטיים נוספים המעורבים בעניין, ובכך שאין בידי הוועדה את הכלים לחקירת הנושא כנדרש".

87 בדצמבר 2013 כתב אחיו של מנכ"ל הרשות למשרד מבקר המדינה כי הוא לא השתתף בפגישות ובסיורים האמורים. עוד ציין כי בשנת 2012 הוא מונה לתפקיד מנהל קציר המלח במפעלי ים המלח והוא משמש סמנכ"ל החברה. הוא הוסיף כי במסגרת תפקידו זה "קיים מספר מצומצם של תחומי פעילות בהם מעורבת הרט"ג. אני פועל במסגרת תפקידי [במפעלי ים המלח] באופן שאין מתקיים קשר, ישיר או עקיף, עם אחי בנושאים כלשהם המשותפים [למפעלי ים המלח] ולרט"ג".

4. (א) ביוני 2013, בעקבות פנייתו של יו"ר הוועדה, פנה המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (כלכלי-פיסקלי) (להלן - המשנה ליועמ"ש) למנכ"ל הרשות וביקש את התייחסותו המפורטת לנושא. בתשובתו למשנה ליועמ"ש מאותו חודש ציין מנכ"ל הרשות כי כשמילא את השאלון לא עמדו לפניו הנתונים על הקשר בין הרשות למפעלי ים המלח: "ידעתי כמובן שיש היכרות אבל לא הייתי ער לחשש לניגוד העניינים... לאחר שנבחרתי הבנתי שיש לנו נגיעה [בנושאים מסוימים]. הממשק קטן אך עשוי להיות בעייתי ולכן, מיד במליאה הראשונה דיווחתי עליו והצהרתי כי מיניתי את סגני לטיפול בנושא... למעשה מי שטיפל ומטפל בנושאי מפעלי ים המלח הם [נושאי תפקידים במחוז דרום של הרשות]".

משרד מבקר המדינה מצייין כי מבדיקה שערך עלה כי מנכ"ל הרשות המשיך להיות מעורב בפועל בכמה מקרים במהלך 2012-2013 בענייניה של הרשות עם מפעלי ים המלח; וזאת, על אף הדיווח שמסר כאמור למליאת הרשות בישיבתה בינואר 2012 בעניין העסקתו של האח בתפקיד בכיר במפעלי ים המלח ולמרות הודעתו על העברת סמכויות הטיפול בנושא לסגנו ולנושאי תפקידים במחוז דרום של הרשות.

היועצת המשפטית לרשות דאז מסרה למשרד מבקר המדינה כי היא לא קיבלה את המסמך "הימנעות מניגוד עניינים", שהכינה כאמור הוועדה לבדיקת מינויים, לרבות התחייבות המנכ"ל בו לדווח לה על כל חשש לניגוד עניינים שיתעורר ולנהוג לפי הנחיותיה. עוד ציינה כי מנכ"ל הרשות לא דיווח לה על ההודעה האמורה שמסר למליאה בישיבה שקיימה בינואר 2012, בה לא השתתפה ועל כן גם לא יכלה להנחות אותו לגבי אופן התנהלותו בעניין הקשר עם מפעלי ים המלח.

(ב) בעניין הגן הלאומי הרודיון ציין מנכ"ל הרשות בתשובתו למשנה ליועמ"ש כי בהיותו ראש מועצת גוש עציון גילה "שהאתר מוזנח לגמרי", לכן "תפשתי יוזמה והקמתי מנהלת לקידום האתר מתוך התעניינותי הרבה בנושא" ופעל רבות לקידום האתר. עוד ציין כי משמונה לתפקיד מנכ"ל הרשות המשיך לשמש בתפקיד יו"ר ועדת ההיגוי מכיוון שסבר כי משום שהאתר מצוי באחריותה של רט"ג, עכשיו הוא "סוף סוף... יו"ר ועדת ההיגוי בדיון".

מנכ"ל הרשות גם ציין כי בשני המקרים לא הסתיר דבר והוסיף: "ולא הייתה לי כוונה להסתיר - מקסימום הייתה לי חוסר הבנה או חוסר העמקה בפרט המסוים הזה בשאלון שכלל עשרות רבות של שאלות. בשניהם הייתי שמח לפרט עוד קודם להיבחרי ולענות על כל שאלה".

משרד מבקר המדינה מעיר כי מנכ"ל הרשות פעל שלא כנדרש כמה פעמים. תחילה, כשלא ציין את העובדות האמורות בעת שמילא את השאלון, אף שנדרש למלא אותו בקפידה. לאחר מכן, כשכבר כיהן בתפקיד מנכ"ל הרשות לא מסר בכתב ליועצת המשפטית של הרשות בדבר הזיקות, כנדרש ממנו על פי התחייבותו במסמך "הימנעות מניגוד עניינים". ולבסוף, כשלא נמנע מכל פעולה שיש בה חשש מניגוד עניינים, למשל כשלא קיים בפועל את הודעתו למליאה על העברת סמכויות הטיפול בכל ענייני הרשות מול מפעלי ים המלח לנושאי תפקידים אחרים ברשות.

5. (א) בעקבות מכתבו האמור של מנכ"ל הרשות וישיבה שקיים עמו ענה המשנה ליועמ"ש ביולי 2013 למנכ"ל בעניין אי-דיווח על ניגוד העניינים מול כי"ל ומול תפקידו של האח בחברת מפעלי ים המלח שכי"ל שולטת בה:

(1) "אחיך מועסק בתפקיד בכיר בחברת מפעלי ים המלח בע"מ הנשלטת בעקיפין על ידי החברה לישראל. לחברה כולה אינטרסים רבים וחשובים באזור ים המלח וביניהם גם אינטרסים הנוגעים לתפקיד שממלא אחיך... אשר לממשקים מול החברה לישראל לאחר מינויך, ציינת

[בישיבה עימי] מספר מקרים בהם היית מעורב בענייני החברה לישראל, אולם לטענתך לא הבנת כי מדובר בקשר בעייתי".

(2) "אני סבור כי נפלו פגמים בהתנהלותך. היה עליך לדווח על מעמדו של אחיך בשאלון שמילאת. כאדם בעל ניסיון רב בשירות הציבורי היה עליך לברר סוגיות אלה קודם למינוי. זאת בעיקר על רקע החשיבות הרבה שיש למילוי תקין של השאלון לצורך בחינת המועמדות בוועדה. אולם גם אם פעלת בתום לב, ולאור הסברייך אני מקבל טענתך זו, הרי שלאחר כניסתך לתפקיד היה עליך לפעול לניתוק מוחלט בינך לבין הקבוצה בה מועסק אחיך. זאת בעיקר לאור מעמדו הבכיר והזיקה בין תפקידו של אחיך לפעילות הרשות. אלא שלמרות הצהרתך כי כך תעשה בפועל המשכת בפעילות מסוימת מול החברה לישראל. כמו כן היה עליך לדאוג לחלוקת עבודה ברורה בינך לבין הכפופים לך בעניין זה".

(3) "על כן, הוריתי לך וקיבלת עליך, להפסיק באופן מידי את כל קשרי העבודה מול החברה לישראל. כמו כן הוריתי כי יוכן באופן מידי הסדר ניגוד עניינים מסודר שבו יינתן ביטוי מפורש להימנעותך, ככלל, מטיפול בכל עניין שיש לו השפעה ישירה או עקיפה על החברה לישראל, על החברות שבשליטתה ועל בעל השליטה בה. כמו כן, על ההסדר לציין זהות הגורם שימלא את מקומך בטיפול בנושאים אלה. ההסדר יכול לקבוע תנאים מסוימים שבהם יותר לך, למרות האיסור הכללי, לטפל בעניינים הקשורים לחברה לישראל אם מדובר בנושא בעל השלכות על כלל הציבור או חלק גדול ממנו או במקרים אחרים שייקבעו בתיאום עם היועצת המשפטית כפי שנעשה בהסדרי ניגוד עניינים דומים בשירות המדינה".

(4) לסיכום נושא זה ציין המשנה ליועמ"ש במכתבו: "בחנתי האם יש מקום לנקוט בפעולות נוספות בענייניך. זאת לאור ההוראה המופיעה בהנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 6.5000 בעניין מינויים בחברות ממשלתיות ובתאגידים ציבוריים... לאחר בחינת העובדות סברתי שאין מקום לפעולות נוספות בענייניך. החלטתי מתבססת על מספר טעמים: ראשית, טענתך כי לא ידעת על קיומו של חשש לניגוד עניינים וההסברים שנתת לכך בישיבה עימי נראים לי סבירים; שנית, העובדה כי גם אם היית מוסר מידע זה בשאלון לא היה מדובר במידע מהותי שהיה פוסל אותך מלמשמש בתפקיד, אלא לכל היותר היה מביא להסדר ניגוד עניינים מתאים; שלישי, העובדה שחשפת את ניגוד העניינים בפני מליאת הרשות, וכן העובדה שהמגעים שניהלת מול החברה לישראל לא היו מהותיים".

(ב) אשר לניגוד העניינים בעניין הגן הלאומי הרודיון כתב המשנה ליועמ"ש למנכ"ל הרשות כי הפגם בהתנהלותו אינו מהותי והוסיף: "אכן היה עליך לציין פרט זה בשאלון בשל חשיבותו של השאלון. ציון הנושא בקורות החיים אינו מספק. לגבי פעילותך הנוכחית בצוות ההיגוי אני סבור כי קיים ניגוד עניינים מוסדי מסוים בין שני התפקידים ולכן עליך להתפטר מוועדת ההיגוי. גם כאן קיבלת עליך לעשות זאת באופן מיידי. מובן כי אין כל מניעה שתמשיך לעסוק בפעילות החשובה של שיקום הגן הלאומי כמנכ"ל הרשות ועל פי מדיניות מליאת הרשות על פי חוק הגנים הלאומיים".

לסיכום עניין זה כתב המשנה ליועמ"ש למנכ"ל הרשות: "לאור הפסקת פעילותך, כיוון שלא היה מדובר בנתון בעייתי שהיה לך אינטרס כלשהו בהסתרתו (ההיפך הוא הנכון), וכיוון שהנושא הופיע בקורות חייך, לא ראיתי מקום לנקוט כל צעדים נוספים בענייניך גם בהיבט זה".

בתשובתו מנובמבר 2013 למשרד מבקר המדינה חזר וציין מנכ"ל הרשות: "בזמן מילוי השאלון לא ציינתי קונפליקט אפשרי עם חברת ים המלח, זאת בתום לב מוחלט. חשוב להדגיש כי הרשות פועלת במאות אלפי אתרים בכל רחבי הארץ, ואין כל קשר בין רוב רובה של העבודה הכרוכה בתפקיד לבין חברת כ"ל" (ההדגשה במקור).

בעניין מעורבותו בעניינים ובקשרים של הרשות עם מפעלי ים המלח הוא מסר בתשובתו: "יש הבדל בין טיפול לבין שמיעת דיווח הבדל משמעותי. כמנכ"ל רשות לאומית העוסקה באיסוף

נושאים שהם פי כמה וכמה יותר גדולים ומשמעותיים מהעסוק במפעלי ים המלח, עלי להיות מודע לתהליכים המתרחשים. לשם כך אני מסייר ולומד גם עניינים בהם אין לי דעה או שאסור לי להביעה".

"סמכויות הטיפול הועברו לסמנכ"ל, ואין זה נכון שלא מלאתי אחר ההתחייבויות שלי, שכן אכן לא טיפלתי בענייני כי"ל. לא קיבלתי שום החלטה בעניינים. באופן אמיתי, למיטב ידיעתי, מי שטיפל בנושאים אלו הם מנהל וסגן מנהל מחוז דרום... [יש] הבדל בין לשבת במסגרת רחבה של כלל ההנהלה ביום בו מוצגים נושאים שונים כדי ללמוד להבין ולהכיר אותם לבין טיפול בנושא לגופו". הוא הוסיף כי, לדעתו, בפעולותיו בנושא מפעלי ים המלח לא התקיים מצב של ניגוד עניינים ולאורך כל הדרך פעל בתום לב (ההדגשה במקור). בפגישה שקיים מבקר המדינה עם המנכ"ל בינואר 2014 לבקשת המנכ"ל, שב המנכ"ל ואמר כי פעל בתום לב בנושא וכי הוא עושה רבות לקידום הרט"ג ולשיפור המצב וכי יפעל לתיקון הליקויים שבדוח הביקורת ויפקי ממנו את הלקח הנדרש.

משרד מבקר המדינה שב ומעיר למנכ"ל הרשות כי היה עליו להקפיד ולדווח ליועצת המשפטית של הרשות על החשש לניגוד העניינים עקב תפקידו של האח במפעלי ים המלח ועל כהונתו כיו"ר ועדת ההיגוי של הגן הלאומי הרודיון, כפי שהתחייב במסמך "הימנעות מניגוד העניינים" שגובש בהמשך לנתונים שמילא בשאלון, ולפעול לפי הנחיותיה; דבר שכאמור לא נעשה. בהקשר זה עליו לתת את הדעת גם להערות שהובאו במכתבו של המשנה ליועמ"ש, ובין היתר לאלו הנוגעות להמשך פעילותו מול החברה לישראל לאחר כניסתו לתפקיד ולאחר הודעתו במליאה.

6. במחצית ספטמבר 2013 העביר מנכ"ל הרשות לשר להג"ס הסדר מעודכן למניעת ניגוד עניינים הכולל את התיקונים כפי שקבע כאמור המשנה ליועמ"ש במכתבו מיוני 2013.



הסדרים למניעת ניגוד עניינים מתבססים הן על עבודתו של גוף מסוים והן על נתוני מועמד מסוים המפורטים בשאלון שמילא. מממצאי הביקורת עולה כי מנכ"ל הרשות לא נקט, מבעוד מועד, את כל הצעדים הנדרשים כדי למנוע מצב שהוא עלול להימצא בו בניגוד עניינים. גם לאחר הודעתו למליאה על העברת סמכויות הטיפול בענייני הרשות מול מפעלי ים המלח לנושאי תפקיד אחרים ברשות, הוא לא נמנע כליל מהעיסוק בהם, וזאת כאמור עד להערת משרד מבקר המדינה בנושא.

משרד מבקר המדינה מעיר כי על מועמד לתפקיד ציבורי הממלא שאלון מוטלת החובה להקפיד במתן פרטים מלאים ונכונים על פי הצהרתו. ראוי כי במקרה שמתעורר אצל המועמד ספק, יפרט את הזיקה הרלוונטית, או יברר מבעוד מועד עם הגורם המתאים בוועדה לבדיקת מינויים את העניין, ורק לאחר מכן ימלא את השאלון באופן מלא ומדויק. דיווח מלא ומדויק מאפשר לגורמים הבודקים את השאלון לבחון כראוי את מכלול הנתונים ואת כל המתחייב מהם, בין היתר לעניין קביעת הסדר למניעת ניגוד עניינים. מאחר שמנכ"ל הרשות הנושא בתפקיד ציבורי לא פירט בשאלון את כל הנתונים כנדרש, מנע הדבר את הבחינה האמורה במועדה.

כללים אלה, בדבר החובה לפרט באופן מלא ומדויק, חלים גם בעת כהונה בתפקיד. גם אז הנושא בתפקיד צריך להיוועץ ביועץ המשפטי של הגוף שהוא מכהן בו ולדווח לו על כל זיקה קיימת, חדשה או שינוי בזיקה, לרבות במקרים שמתעורר ספק אצל הנושא בתפקיד, דבר אשר לא נעשה על ידי מנכ"ל הרשות.

לדעת משרד מבקר המדינה, על היועץ המשפטי לממשלה להנחות את הוועדה לבדיקת מינויים לרענן את ההוראות המטמיעות את חובת הגילוי מראש, תוך כדי הדגשת החובה כי הגילוי שהמועמד מחויב בו רחב ומרכזי. יש אף להטמיע את הגישה שלפיה במקום שמתעורר אצל המועמד ספק בעניינים אלו, הוא נדרש לפרש את הספק לחומרה ולהעביר את המידע המלא בנושא לגורם המתאים ברשות החברות. נוסף לכך, על היועץ המשפטי לממשלה לבחון דרכים נוספות כדי לוודא שמועמדים לתפקידים ציבוריים יקפידו למלא את השאלון כנדרש ויישמו את הכללים הנוגעים למצב של ניגוד עניינים גם בעת הכהונה בתפקיד.

בתשובתו מדצמבר 2013 כתב המשנה ליועמ"ש למשרד מבקר המדינה כי הנחיות היועץ המשפטי לממשלה בעניין "מינויים בחברות ממשלתיות ובתאגידים ציבוריים" מתייחסות לחשיבות שבמסירת כל המידע הרלוונטי במילוי השאלון. הוא הוסיף: "בקרוב תתווסף לעמוד ההנחיות של השאלון הבהרה שלפיה על המועמדים להקפיד על גילוי מלא של כל זיקה, בכל שלב במילוי השאלון. תוספת זו נעשתה בתיאום עמנו".

סיכום

הרשות לשמירת הטבע והגנים הלאומיים היא הגוף האחראי על פי חוק לנושא שמירת הטבע, הנוף ואתרי מורשת בישראל. רט"ג מנהלת שטחים של גנים לאומיים ושל שמורות טבע המשתרעים על יותר מרבע משטחה של מדינת ישראל.

לרשות הישגים רבים וחשובים, בין היתר בהכרזת שטחים טבעיים נרחבים כגנים לאומיים וכשמורות טבע, בהגנה על החי והצומח מפני פגיעה והכחדה, בהכשרתם של גנים לאומיים ושל שמורות טבע ובתחזוקתם לרווחת מטיילים ומבקרים, בשימור אתרי מורשת ובפעולות חינוך והדרכה לציבור הרחב.

לצד ההישגים האמורים הועלו בדוח זה ליקויים מהותיים בפעילותה של הרשות, בעיקר בתחומים אלה: תהליך ההכרזות של גנים ושמורות וההרשאות לפעילות הרשות בשטחים אלה; מעורבותה של הרשות בהליכי תכנון ובניה מחוץ לגנים ושמורות; ההגנה על ערכי טבע בשטחים המיוערים; הטיפול באתרי מורשת; הכנת תיקי אתר; פעילות מליאת הרשות; אי גילוי מידע על ידי מנכ"ל הרשות בדבר זיקות בתהליך מינוי; כניסת חיילי צה"ל לאתרי הרשות; והטיפול ברכבי הרשות.

לצורך תיקון הליקויים, על הרשות והגורמים הנוגעים בדבר לפעול, בין היתר, כלהלן:

על הרשות, על מינהל התכנון ועל משרד המשפטים לפעול לצמצום העיכובים והחסמים בתהליכי ההכרזות של גנים ושמורות. על הרשות ועל רמ"י לפעול ביחד ובהקדם למציאת דרכים לפתרון בעיית העיכוב המתמשך בכריתת הסכמי חכירה ביניהן ובמתן הרשאות פיקוח לרשות, שיאפשרו לה לפעול לפי צורכה בשטחים המאושרים כגנים וכשמורות.

בנושא מעורבותה של הרשות בתהליכי תכנון מחוץ לגנים ולשמורות, על משרד הפנים לבחון את האפשרות לצרף את הרשות כחברה בוועדה לתשתיות לאומיות ובוועדות התכנון המחוזיות. כל עוד הרשות אינה חברה בוועדות האמורות, יש לבחון הסדר שיאפשר השתתפות של נציגי הרשות בדיונים המתקיימים במוסדות התכנון האלה, העברת מידע חיוני ותיאום בינם לבין הרשות. על הרשות לבחון מחדש את היקף כוח האדם הנדרש לה לטיפול בנושא התכנון מחוץ לגנים ולשמורות.

אשר להגנה על ערכי טבע בשטחים המיוערים, על הרשות להסדיר מול קק"ל את נושא השמירה על ערכי טבע מוגנים על כל היבטיו, לרבות מתן היתרים לפגיעה בערכי טבע מוגנים במסגרת פעולות ייעור וטיפול ביערות. כמו כן עליה לפעול מול רמ"י ומול קק"ל ולנקוט את כל הצעדים הנדרשים למזעור הנזקים לערכי הטבע בצפון הנגב עקב הנטיעות.

הכנת תיקי אתר היא משימה שהוטלה על הרשות מכוחו של חוק גנים ושמורות והיא חשובה ביותר למילוי תפקידיה. על הרשות לנקוט בהקדם את כל הפעולות הדרושות לתיעוד מקצועי של ערכי הטבע בגנים ובשמורות ולהשלים את הכנתם של תיקי אתר לכל גן לאומי ולכל שמורת טבע.

לפי חוק גנים ושמורות, מליאת הרשות היא הגוף הקובע את מדיניותה של הרשות ומכוון את פעילותה. עליה לנקוט בהקדם את הצעדים הדרושים להסדרת עבודתה ולקבוע באופן ברור את חובותיה, את סמכויותיה ואת סדרי עבודתה כדי שתוכל למלא באופן מיטבי את תפקידיה. על השר להג"ס להשלים את מינויים של חברים למליאה, ובראשם יו"ר המליאה, כדי שזו תוכל לפעול בהרכב מלא כנדרש בחוק.

הרשות אמונה גם על טיפול באתרי מורשת, דהיינו הגנה על ערכי המורשת, פיקוח ושמירה עליהם וטיפוחם. על הרשות להקצות לנושא את תשומת הלב הראויה ואת המשאבים הדרושים להובלתו וניהולו על פי הקבוע בחוק גנים ושמורות.

בעניין הטיפול בזיקות של מנכ"ל הרשות מעיר משרד מבקר המדינה כי על מועמד לתפקיד ציבורי הממלא שאלון מוטלת החובה להקפיד במתן פירוט מלא ונכון בהתאם להצהרתו. על היועץ המשפטי לממשלה להנחות את הוועדה לבדיקת מינויים לרענן את ההוראות המטמיעות את חובת הגילוי מראש ותוך הדגשת החובה כי הגילוי שבו מחויב המועמד הינו רחב ומרבי וכן לבחון דרכים נוספות שיהיה בהן כדי להביא מועמדים לתפקידים ציבוריים להקפיד במילוי השאלונים בעת הגשת מועמדותם ולקיים כללים אלה גם בעת הכהונה.

רט"ג הופקדה על שמירתם ועל טיפוחם של ערכי הטבע, הנוף והמורשת בישראל, שלהם חשיבות לאומית מהמעלה הראשונה. עליה לפעול במרץ להפעיל את הסמכויות הנרחבות המצויות בידה ולנצל את כל הכלים שהעניק לה החוק כדי למלא נאמנה את תפקידיה.