

# רשות שמורות הטבע

## פעולות ביקורת

הסיירת הירוקה היא מחלקה ברשות שמורות הטבע אשר תפקידה המרכזי הוא לפקח ולשמור על האדמות שבניהול מינהל מקרקעי ישראל בשטחים פתוחים שאינם מעובדים.

במהלך שנת 1979 נבדקו ברשות שמורות הטבע ובמשרד החקלאות נושאי הקמתה והפעלתה של הסיירת הירוקה. השלמות וברורים נעשו גם במינהל מקרקעי ישראל, במשרד הפנים ובמשטרת ישראל.

## הסיירת הירוקה

### הקמת הסיירת הירוקה

"הסיירת הירוקה" הינה מחלקה ברשות שמורות הטבע (להלן הרשות), שהוקמה באוקטובר 1976, כדי לפקח ולשמור על האדמות שבניהול מינהל מקרקעי ישראל (להלן המינהל ואדמות המינהל) לאחר שהרשות התריעה בפני שר החקלאות ובפני גורמים ממלכתיים שונים על הסגות גבול רבות באדמות המינהל שבשטחים פתוחים, דהיינו שטחים שלא הוקצו ולא עובדו ושהן מחוץ לתחומן של רשויות מקומיות. הסגות הגבול האמורות כללו תפיסת חוקה באדמות ועיבודן, רעייה והקמת מבנים. הסיירת הוקמה לאחר ששר החקלאות הביא את הנושא בפני ראש הממשלה ולאחר שהשר מינה ועדה בראשות מאיר זורע, מנהל המינהל דאז, לעניין "השמירה והפיתוח של שטחים שאינם מעובדים". על ועדה זו (להלן ועדת זורע) הוטל להגיש המלצות לפתרון הבעיה. הוועדה הגישה לשר החקלאות ב-12.10.76 דו"ח שסיכם את עבודתה ואת המלצותיה, והן אושרו על ידו ב-3.2.77\*.

ועדת זורע המליצה כי הסיירת הירוקה תפעל, בנוסף על מערכות הפיקוח הקיימות, כדי לאתר ולפנות במהירות מסיגי גבול וכן שהיא תופעל על ידי הרשות תוך תיאום מלא עם המינהל, משרד החקלאות ושני גופים ציבוריים שאינם ממשלתיים. פעולות הסיירת יתואמו גם עם משרד הפנים, משטרת ישראל ומשרד המשפטים.

הוועדה המליצה כי האחריות הכוללת לנושא השמירה והפיתוח של שטחים שאינם מעובדים תהיה על מנהל המינהל ואילו האחריות להפעלת הסיירת תהיה על מנהל הרשות, לצורך ביצוע המלצות הדו"ח ותיאום בין הגורמים הנוגעים בדבר יוקם צוות מתאם. עוד הומלץ כי תקציב הסיירת ימומן על ידי הגופים המיוצגים בצוות המתאם. בהחלטת הצוות המתאם נקבע כי שיעורי ההשתתפות יהיו כדלקמן:

באתוים	הגופים
30	משרד החקלאות
30	המינהל
30	שני גופים ציבוריים שאינם ממשלתיים
10	הרשות
100	סה"כ

\* בעניין הפיקוח על נכסי המינהל ראה דו"ח שבתי 28, עמ' 466, וכן בפרק: ממצאי מעקב - מינהל מקרקעי ישראל.

בפברואר 1979, בישיבה בהשתתפות יושבי ראש הרשות, מנהל הרשות והיועץ המשפטי שלה הוחלט כי מאותו מועד ואילך תקרא הסיירת הירוקה "יחידת פיקוח בשטחים פתוחים". בפועל המשיכו הן הרשות והן הסיירת עצמה ואף גופים שונים שקיימו קשרים עמה להשתמש לעתים גם בשם "סיירת ירוקה".

בספטמבר 1978 קיימה ועדת השרים לענייני פנים, שירותים ואיכות הסביבה דיון בנושא ההשתלטות הבלתי חוקית על אדמות המדינה והחליטה למנות ועדה בין משרדית אשר תביא בפני ועדת השרים הצעות למניעת ההשתלטות האמורה. בוועדה יוצגו משרד הפנים, משרת ישראל, צה"ל, היועץ המשפטי לממשלה, הירועץ לענייני ערבים והרשות. הוועדה החלה לפעול בספטמבר 1978 ובספטמבר 1979 הגישה לשר הפנים, בתפקידו כיושב ראש ועדת השרים האמורה את הדו"ח על עבודתה: "השתלטות בלתי חוקית על קרקעות המדינה — דו"ח מסכס". בין היתר המליצה הוועדה לחזק את הסיירת הירוקה. ועדת השרים דנה בדו"ח ביום 23.1.80 והחליטה לאשר את כל המלצות הכלולות בו.

כיושב ראש הצוות המתאם (ראה להלן) שימש יושב ראש הרשות — שעד לסוף מארס 1978 היה גם מנהל הרשות — ולא מנהל המינהל כפי שנקבע בדו"ח ועדת זורע. בפברואר 1977 מינה יושב ראש הרשות עובד קבוע של הרשות לתפקיד מנהל הסיירת. העובדים שהתקבלו לסיירת מועסקים על ידי הרשות ב"חווה מיוחדת". בינואר 1980 הועסקו בסיירת 27 עובדים, מהם 22 אנשי שדה — פקחים וחוקרים. באותו מועד היו ברשות הסיירת 21 כלי רכב ובכל אחד מהם מכשיר קשר. כל אחד מהפקחים מופקד על איזור פעולה מסוים. בתחום אזורו מטפל העובד בכל אחד מהנושאים שהוטלו על הסיירת. הרשות הנפיקה לכל אחד מהפקחים נשק אישי.

## ניהול הסיירת

1. קווי הפעולה להפעלת הסיירת נקבעו בפגישות בין שר החקלאות ויושב ראש הצוות המתאם. בדיקת הפרוטוקולים מדיוני הצוות המתאם לא העלתה שצוות זה אכן פעל כצוות מתאם. הפרוטוקולים לא נשאו מספר סידורי ולכן אין לדעת אם נרשמו פרוטוקולים מכל ישיבות הצוות המתאם.

2. יושב ראש הרשות עומד בראש הנהלת הסיירת הירוקה הפועלת מאז ינואר 1977. בהנהלת הסיירת ישבו — מלבד יושב ראש הרשות — מנהל הסיירת, עוזר שר החקלאות לתפקידים מיוחדים ששימש גם כרשות מוסמכת לעניין ביצוע חוק ההתיישבות החקלאית (ראה להלן) הממונה הארצי לפיקוח בהנהלת המינהל וכן היועץ המשפטי של הרשות. הנהגה קיבלה החלטות על הפעלת הסיירת ואף עסקה בתיאום כללי של פעולות הסיירת עם משרד החקלאות ועם המינהל. גוף זה מילא למעשה את התפקידים שיועדו בדו"ח ועדת זורע לצוות המתאם.

הנהלת הסיירת, אף כי הייתה גוף שהתכנס באופן קבוע וקיבל החלטות, לא ניהלה רישומים על דיוניה והחלטותיה.

משרד מבקר המדינה הצביע על החשיבות של ניהול רישומים דווקא בגלל חשיבותם ורגישותם של הנושאים שאליהם התייחסו ההחלטות וההנחיות שקיבלה הנהלת הסיירת הירוקה.

## הסמכויות החוקיות

1. מאחר שהרשות יזמה פעולות בנושאי שמירת נוף הארץ ואיכות הסביבה, והייתה מעוניינת לטפל באכיפת חוקים הנוגעים לתחום זה, ביקשה הרשות כי לאנשי הסיירת הירוקה יוענקו סמכויות פיקוח וביצוע לפי כמה חוקים, בעיקר: חוק הגנת הצומח (נוקי עיזים), תשי"א—1950; חוק התכנון והבנייה, תשכ"ה—1965; חוק ההתיישבות החקלאית (סייגים לשימוש בקרקע חקלאית ובמים), תשכ"ו—1967; וחוק גנים לאומיים ושמורות טבע, תשכ"ג—1963, והתקנות והצווים שלפיו. הסמכויות הוקנו לעובדי הסיירת באופן אישי. חלק מהן לא הוגבלו בתקופת זמן ואילו אחרות ניתנו לפרקי זמן קצובים.

הביקורת העלתה מקרים, שבהם לא נמצא שניתנו הסמכות לעובדים של הסיירת הירוקה על פי אותם חוקים שבאכיפתם עסקו. במקרים אחרים פג תוקפן של הסמכות שניתנו ולא נמצא שחודשו, אף על פי שאותם עובדים המשיכו בתפקידם.

כמה מבין אנשי הסיירת הירוקה קיבלו, כל אחד, כתב הרשאה מטעם הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה של מחוז הדרום של משרד הפנים שהסמיכה אותם, לביצוע פעולות; לפי סעיפים מסויימים לחוק התכנון והבנייה תשכ"ה—1965.

הועלה, שכמה עובדים של הסיירת הועסקו בשנים 1976 ו-1977 בפעולות בקשר לחוק התכנון והבנייה, במחוז הדרום של משרד הפנים, בלא שקיבלו לכך כתב הרשאה מהוועדה המחוזית\*.

לדעת הביקורת, היה על הנהלת הרשות לדאוג לכך שכל אנשי הסיירת יוסמכו כחוק במסגרת תפקידיהם וכן לקיים מעקב אחרי חידוש הסמכויות, כדי למנוע מקרים שבהם פעלו אנשי הסיירת לאחר שפג תוקף סמכותם.

2. בתוקף תפקידיהם מבצעים אנשי הסיירת פעולות המצריכות סמכויות הניתנות לשוטרים. ואמנם חלק מהתיקונים שעל פיהם הוסמכו אנשי הסיירת מעניקים להם סמכויות שוטר, לפי פקודת סדר הדין הפלילי (מעצר וחירוף) (נוסח חדש), תשכ"ט—1969. הנהלת הרשות התברר, כי על אף מהות התפקידים והסמכויות החוקיות, שהוטלו על אנשי הסיירת, לא הוענקו להם ההגנות והחסינויות מכוח החוק. מצב זה לא היה רצוי, כיוון שעובדי הסיירת היו חשופים לפגיעות תוך כדי מילוי תפקידיהם.

לפי יוזמת הנהלת הרשות סוכם ביוני 1977 בין המטה הארצי של משטרת ישראל לבין הנהלת הרשות כי עובדים של הרשות, כולל אנשי הסיירת הירוקה, יעברו השתלמות משטרתית שבעקבותיה ימונה כל עובד שסיים את ההשתלמות, כשוטר מיוחד בהתאם לפקודת המשטרה (נוסח חדש). תשל"א—1971.

בסעיף 37 לפקודת המשטרה נאמר:

"היה נראה שיש התקלות בלתי חוקיות, התפרעות או הפרת השלום, או שיש יסוד סביר לחשוש לכך וכי המשטרה המופקדת כרגיל על שמירת השלום אינה מספקת כדי שמירת השלום, הגנת התושבים ובטחון הרכוש במקום, רשאי כל שוטר שדרגתו אינה נמוכה מדרגת מפקח לפנות אל הממונה או אל השופט הקרוב ביותר, בבקשה שימנה תושבים מן הסביבה במספר הדרוש שישרתו כשוטרים מיוחדים במשך הזמן ובתחומים שיראה לנחוץ; הממונה או השופט יענה לבקשה, וזולת אם ראה סיבה שלא לעשות כן".

לדעת הביקורת, קיים ספק אם מתן מעמד של שוטר מיוחד לאנשי הסיירת הירוקה עולה בקנה אחד עם האמור בסעיף 37 לפקודת המשטרה.

בהמשך לסיכום האמור עברו עובדים של הרשות, כולל אנשים של הסיירת הירוקה, השתלמות בבית הספר הארצי של משטרת ישראל, על שם רב ניצב אהרון סלע, הנמצא בכפר אתא. בעקבות ההשתלמות מונו עובדים של הרשות כולל אנשי הסיירת כשוטרים מיוחדים. אחד עשר מבין 22 אנשי השדה שהועסקו בסיירת בינואר 1980 היו בעלי תעודת שוטר מיוחד.

המינוי שהעניקה המשטרה לעובדי הרשות ולאנשי הסיירת כאמור, הוקנה להם אך ורק לצורך השימוש בסמכויות שניתנו להם על פי התיקונים הספציפיים שהוסמכו לאכוף. בעת קבלת תעודת השוטר המיוחד חתם כל אחד מעובדים אלה על הצהרה, כי התעודה ניתנה לו אך ורק לצורך מילוי תפקידיו במסגרת הרשות לפי נהליה והוראות מנהל הרשות.

על פי סעיף 38 לפקודה יראו שוטר מיוחד "לכל דבר כנמנה עם משטרת ישראל, יהיו לו אותן סמכויות, חסינויות, והסינויות אשר לשוטר מן המניין, והוא יהיה נתון לאותה משמעת וסר לפקודתן של אותן רשויות...". ספק, איפוא, אם ההסמכה החלקית שניתנה על ידי המשטרה לעובדי הסיירת והצהרה עליה חתמו כאמור, תואמים את הוראות סעיף 38 הנ"ל.

הועלה כי משטרת ישראל לא קיימה פיקוח משמעותי על עובדי הסיירת הירוקה שהוסמכו כשוטרים מיוחדים.

3. בתיקי הסיירת שבהם החלטות לביצוע פינויים והריסות לא נמצאו האסמכתאות שמהן ניתן ללמוד מה היה הבסיס המשפטי לאותן פעולות ומה הייתה העילה לביצוען. הסיירת לא ביקשה ולא קיבלה מסמכים כאלה. לפיכך, לא ניתן לקבוע אם כל פעולתם של אנשי הסיירת נעשתה במסגרת החוק.

\* ראה גם הפרק ביצוע חוק התכנון והבנייה, עמ' 411 בדו"ח זה.

לדעת הביקורת, על הנהלת הסיירת היוקה היה לקבל מתגורם המעוניין בהפעלת הסיירת, לפני שהיא דנה ומחליטה בעניין, פרטים כגון, האם פינוי מסיג הגבול ייעשה על פי פסק דין שהוציא בית משפט, או שהמדובר בהסגת גבול "טרייה". במקרים שהפנייה להפעלת אנשי הסיירת באה מצד המחזיקים באדמות המינהל כדין והמבקשים לפנות מסיג גבול בתוקף זכותם, לפי סעיף 18 לחוק המקרקעין (ראה להלן) על הנהלת הסיירת לפעול לכך שתהיה בידי עובדי הסיירת, המשתתפים במבצע, הסמכה מאותם גופים.

### תקציב הסיירת הירוקה

להלן (בעמוד 360) טבלה על נתונים בדבר תקציב הסיירת והתפתחותו בשנות הכספים 1976—1979. נתוני הטבלה מראים, כי מאז שנת הכספים 1977 גדל תקציב הסיירת, מעבר למה שמשקף את ההתייקרויות, מסך של 2.9 מיליון ל"י בשנת הכספים 1977 לסך של כ-11.8 מיליון ל"י ב-1979.

עד סוף ינואר 1980 לא היה בידי הרשות דו"ח כספי לשנת הכספים 1978, מאושר על ידי רואה החשבון של הרשות.

הרשות לא דאגה להכין בתקציב הסיירת לשנת הכספים 1979 מימון לסעיף ההוצאה "רורבה להתייקרות", בסך של 500,000 ל"י.

בדו"חות הכספיים על הכנסות והוצאות הסיירת הירוקה בשנות הכספים 1976 ו-1977 כללה הרשות בסעיפי הוצאה כגון "אחזקת כלי רכב ומכשירי קשר" הוצאות בסכומים ניכרים, על רכישת כלי רכב ומכשירי קשר. כך למשל, מסכום של כ-1,508,000 ל"י שהוצא בשנת 1977 על אחזקת כלי רכב, כמיליון ל"י הוצאו על רכישת כלי רכב.

לדעת הביקורת, היה על הרשות לכלול את ההוצאות בגין רכישת כלי רכב ומכשירי קשר בסעיפי הוצאה נפרדים (בעניין זה ראה גם דו"ח שנתי 27, עמ' 850).

בספרי הרשות ובדו"ח הכספי שלה לשנת הכספים 1977, במסגרת הסעיף "פעילות הסיירת הירוקה", נרשמה הכנסה ממשדר החקלאות בסך של 600,000 ל"י ואילו בספרי משרד החקלאות נרשם סך של 60,000 ל"י בלבד.

הרשות הסבירה, כי בטעות נזקף לזכות חשבון הסיירת סך של 540,000 ל"י. סכום זה צריך היה לזקוף לזכות התקציב הרגיל של הרשות. בעקבות הביקורת תוקן הרישום.

בספרי הרשות לשנת הכספים 1978, במסגרת שירותים וטרינריים, נרשמה הכנסה בסך של 66,600 ל"י ובמסגרת חוק התיישבות החקלאית — סך 80,000 ל"י, ואילו בספרי משרד החקלאות נרשם סך 151,000 ל"י במסגרת שירותים וטרינריים וסך 209,000 ל"י — במסגרת חוק התיישבות החקלאית.

הרשות הסבירה כי רישומי משרד החקלאות הם הנכונים וכי הרישומים בספריה נעשו בטעות.

מהממצאים המובאים בטבלה עולה, שהנהלת החשבונות של הרשות, ובכלל זה הנהלת החשבונות של הסיירת הירוקה, דורשת שיפור, במיוחד כיוון שהדו"ח הכספי על פעולות הסיירת לא תמיד נתן תמונה נכונה ומלאה על ההכנסות, ההוצאות והגרעון, בגין פעולותיה.

### חוק הגנת הצומח (נזקי עיזים), תש"י—1950

חוק הגנת הצומח (נזקי עיזים) תש"י—1950 (להלן חוק נזקי עיזים) אוסר על רעיית עיזים בכל שטח שאיננו בחוקת' בעליהן ומגביל את מספר העיזים שמתור לבעל עדר להחזיק בשטח שהוא בחזקתו. שר החקלאות ממונה על ביצוע החוק.

ענף גידול העיזים השחורות, הנמצא בעיקר בידי נוודים הרועים את צאנם ברחבי הארץ התפתח ללא כל וויסות והכוונה. גידול העיזים השחורות פוגע בכיסוי הצמחי של נוף הארץ וגורם להרס ולסחף קרקעות.

כבר חכמינו ז"ל עמדו על נזקים לגידולי שדה מקיום עדרי צאן. כך למשל, נאמר במסכת בבא קמא ע"ט, עמ' ב': "אין מגדלים בהמה דקה בארץ ישראל"; אומר רש"י — משום יישוב בארץ ישראל, שמבערים את השדות. ואילו במסכת סוכה כ"ט, עמ' א' נאמר: "בשביל

ארבעה דברים מאורות לוקים: על כותבי פלסתר ועל מעידי עדות שקר ועל מגדלי בהמה דקה בארץ ישראל ועל קוצצי אילנות טובים".

אורח החיים של נוודים כרוך בשימוש בקרקעות שאינן שלהם ותוך כדי כך בהשתתף של שטחים מעובדים. גם נגרמו נזקים למתקנים שונים וככל שיישוב הארץ התקדם, הביא הדבר לחיכוכים בין הנוודים בעלי העדרים לבין תושבי הקבע של האזורים שבהם רעו את עדריהם.

מאז נכנס חוק נזקי עיזים לתוקפו, בינואר 1951, ועד לנובמבר 1977, דהיינו, תקופה של כ-26 שנים, לא התקינו שרי החקלאות תקנות לביצוע החוק ולמעשה לא היה מנגנון שהיה אמור להתמודד עם הנזקים והתוצאות השליליות, שהיו כרוכות בקיום ענף גידול העז השחורה. רק בנובמבר 1977, בהמשך ליוזמות של הרשות ושל משרד החקלאות התקין השר תקנות לביצוע חוק העז השחורה, "תקנות להגנת הצומח (נזקי עיזים — מכירה) תשל"ח-1977" (להלן התקנות). בתוקף סמכותו מינה השר עובדים של הסיירת כמפקחים לעניין החוק.

בסוף 1977 החלה הסיירת בפעולות לביצוע החוק. בשלב ראשון הופצו בין בעלי עדרי העיזים השחורות ותושבי האזורים שהדבר נוגע אליהם אלפי עותקים של חוברת בשפה הערבית, שכללה את החוק והתקנות, ונמסרו התראות לבעלי העדרים, אשר רעו עדרים בניגוד לחוק. לאחר אזהרה זו החלה הסיירת בפעולות לתפיסת העיזים, שרעו שלא כחוק.

על תפיסת עדר והבאתו למקום המכירה מופקדת הסיירת ואילו המכירה עצמה — בהתאם לתקנות — באחריות משרד החקלאות.

העמדת העיזים למכירה על ידי עובד משרד החקלאות, שמונה לעניין זה, הייתה נעשית בדרך של מרכז מצומצם בין כמה סוחרי מקנה. הסוחר שזכה במכרו היה מתחייב בכתב למסור את העדר לשחיטה. בדרך כלל גם מסר לעובד הסיירת שטר התחייבות בצורת המחאה, על שם הרשות, על סכום שנקבע. נמצא, שלא נערך רישום של המחאות אלה.

במהלך המבצעים נתפסו ונמכרו למעלה מ-3,000 עיזים. עובד הסיירת הירוקה היה מקבל לידיו את התמורה ממכירת העיזים, נותן קבלה לקונה ומפקיד את הכסף בבנק בחשבון הרשות. הסכום הכולל של התמורה, בסך של כ-1.5 מיליון ל"י הופקד בקופת הרשות.

בהתאם לתקנות יש להפקיד את התמורה שנתקבלה ממכירת העיזים בקופת המדינה. נמצא, שברוב המקרים נשארו הכספים תקופה ארוכה בידי הרשות בטרם הועברו למשרד החקלאות.

לכיסוי ההוצאות על מיבצעי הסיירת הירוקה לתפיסת עיזים העביר משרד החקלאות לרשות מקדמות בסכום כולל של מיליון ל"י. מאז סוף 1977 ועד סוף ספטמבר 1979 נערכו על ידי הסיירת 25 מבצעים כאלה בהוצאה של כ-640,000 ל"י.

עד סוף 1979 הוגשו לבתי משפט תביעות נגד בעלי עדרים, אשר עדריהם נתפסו במהלך 16 מבצעים וניתנו פסקי דין בתביעות לגבי 13 מהם. בשישה מפסקי הדין נקבע, שיש להתזיר לבעלי העדרים את התמורה ממכירת העיזים ללא ניכוי הוצאותיה של הסיירת, על תפיסתן ובשבעה — בניכוי כל ההוצאות או חלק מהן.

בעקבות הביקורת סוכס, בנובמבר 1979, בין משרד החקלאות לבין הרשות שהרשות תגיש למשרד עד אמצע דצמבר אותה שנה, דו"ח מפורט על הוצאותיה בקשר למבצעים לתפיסת העיזים; תחזיר למשרד את הפרש בין המקדמה בסך של מיליון ל"י שקיבלה לבין הוצאותיה בגין אותם מבצעים עד 31.3.79; ותעביר למשרד את כל התמורה שנתקבלה ממכירת העיזים וטרם הועברה אליו.

הסיירת הירוקה פעלה להקטנת מספר העיזים בישראל גם על ידי פעולות הסברה שנעשו בעיקר בכנסים של בעלי עדרים, שהיא זימנה, ושבהם הוסבר הנזק שגורמות העיזים לטבע ולנוף. במהלכם החתימו עובדי הסיירת בעלי עדרים על התחייבויות לחסל עדרים או לצמצמם. הסיירת העדיפה להסתייע בפעולות הסברה, שכן בדרך זו נמנעים מבצעי עיזים הכרוכים בהוצאה גדולה ואילו בעלי העדרים מעדיפים דרך זו כיוון שבעל עדר המחסל בעצמו את עדרו משיג בעבור העיזים מחיר גבוה מזה שהיה מקבל במכירה בעקבות מבצע.

בעקבות מבצעי העיזים ופעולות ההסברה קטן מספר העיזים השחורות שבידי הבדואים בנגב, לפי הערכת הסיירת מ-100,000 ראש בקירוב, בנובמבר 1977, ל-43,000 בקירוב; ביוני 1978.

**תקציב הסיירת הירוקה לשנות הכספים 1976—1979 (בל"י)**

1976		1977		1978		1979	סעיפי התקציב
ביצוע	תקציב	ביצוע	תקציב	ביצוע (2)	תקציב	תקציב	
95,173	250,000	683,892	560,000	1,379,590	1,265,000	2,496,000	<b>א. הוצאה</b>
(4) 315,896	(6) 350,000	(4) 1,507,962	360,000	2,791,576	917,000	1,609,000	שכר עבודה ונלוות
—	10,000	261,918	80,000	137,556	425,000	640,000	אחזקת רכב ומכשירי קשר
—	—	—	1,000,000	—	—	480,000	הוצאות משרד ומינהלה
75,435	—	271,980	—	—	—	—	רכישת כלי רכב ומכשירי קשר
—	—	—	—	1,285,969	372,000	100,000	החזקת שמורות, הגנת ערכי טבע
—	—	—	—	—	—	—	הובלות וציוד כבד להריסה וחריסה
—	—	—	—	276,293	—	—	הוצאות סימון כבישים — קדחת השקע
—	—	—	—	—	—	—	האפריקאי (א)
—	—	—	—	—	—	—	פיקוח על חוק התכנון והבנייה
—	—	(5) —	600,000	574,085	826,000	1,106,000	במחוז הדרום
—	—	22,152	300,000	460,971	700,000	2,130,000	הפעלת חוק נוקי עזים
—	—	—	—	146,226	—	610,000	חקירות — חוק ההתיישבות החקלאית
—	—	—	—	1,017,620	693,000	1,518,000	חקירות — מינהל מקרקעי ישראל (ממ"י)
—	—	—	—	—	200,000	—	רכישות כלי רכב ומכשירי קשר — ממ"י
—	—	—	—	1,297	—	639,000	פיקוח על קווי מים בדרום —
—	—	—	—	—	—	(1) 500,000	חברת מקורות (ב)
—	—	—	—	—	—	—	רורבה להתייקרות
486,468	610,000	2,747,904	2,900,000	8,071,183	5,398,000	11,828,000	<b>ס"ח תקציב ההוצאה</b>

הערות בסוף הטבלה בעמ' הבא

**תקציב הסיירת הירוקה לשנות הכספים 1976—1979 (בל"י) (המשך)**

1976		1977		1978		1979	ב. מקורות המימון
ביצוע	תקציב	ביצוע	תקציב	ביצוע (3)	תקציב	תקציב	
100,000	100,000	1,085,000	600,000	—	900,000	1,666,000	משרד החקלאות — הסיירת, פעילות כללית
—	—	—	300,000	700,000	700,000	2,130,000	משרד החקלאות — חוק נוקי עזים
—	—	—	—	80,000	—	610,000	משרד החקלאות — חקירות חוק ההתיישבות החקלאית
—	—	—	—	1,000,000	—	—	משרד החקלאות — רכישת כלי רכב
—	—	—	—	378,000	—	—	משרד החקלאות — חיסון צאן ובקר — קדחת השקע האפריקאי (א)
25,000	60,000	209,980	600,000	800,870	826,000	1,106,000	משרד הפנים — חוק התכנון והבנייה מינהל מרקעי ישראל — סיירת, פעילות כללית
350,000	350,000	600,000	600,000	(3) 2,875,714	900,000	1,688,000	מינהל מרקעי ישראל — חקירות חברת מקורות — פיקוח מים (ב)
—	—	—	—	619,792	893,000	1,323,000	גופים ציבוריים שאינם ממשלתיים
—	—	—	—	90,000	—	639,000	הכנסות מהובלת כבשים
—	100,000	640,000	600,000	(3) —	900,000	1,666,000	הרשות — מינהלת הסיירת
—	—	—	—	432,613	—	—	
—	—	—	200,000	—	300,000	500,000	
475,000	610,000	2,534,980	2,900,000	6,976,989	5,419,000	11,328,000	ס"ה מקורות המימון
(11,468)		(212,924)		(1,094,194)		(500,000)	גרעון בסך

- (1) הרשות לא דאגה להכין בתקציב לשנת כספים זו מימון לסעיף ההוצאה "רזרבה להתיקרויות" בסך 500,000 ל"י.
- (2) עד סוף ינואר 1980 לא היה בידי הרשות דין וחשבון כספי, לשנת כספים זו, מאושר על ידי רואה החשבון שלה; הגתונים רוכזו מתוך ספרי החשבונות של הרשות.
- (3) החל משנת כספים זו העביר המינהל לרשות הן את חלקי מימון תקציב הסיירת והן את חלקם של משרד החקלאות ושל שני הגופים הציבוריים שאינם ממשלתיים וגבה מהם, במהלך השנה, את חלקו היחסי של כל אחד מהם; (4) כולל רכישת כלי רכב ומכשירי קשר.
- (5) משכורת והוצאות נלוות וכן הוצאות אחזקת רכב — כולל רכישת כלי רכב — נכללו לעיל בסעיפים מקבילים.
- (6) בסעיף נכללו גם הוצאות על מדים, מפות, ועל שכירת משאיות להובלת מיקנה.
- (א) מחלה הנפוצה במיקנה והפוגעת גם בבני אדם. בשנת כספים זו געור משרד החקלאות בסיירת הירוקה לביעור הנגע.
- (ב) חברת מקורות געזרת בסיירת הירוקה החל משנת הכספים 1978 בפיקוח על קווי המים בדרום.

## חוק ההתיישבות החקלאית (סייגים לשימוש בקרקע חקלאית ובמים), תשכ"ז—1967

חוק ההתיישבות החקלאית (סייגים לשימוש בקרקע חקלאית ובמים), תשכ"ז—1967, (להלן חוק ההתיישבות החקלאית), בא להבטיח כי המחזיק או הנוכחי להחזיק קרקע חקלאית ממקרקעי ישראל כמשמעותם בחוק יסוד מקרקעי ישראל, על פי הסכם הכירה או על פי רשות (להלן המחזיק), לא יעשה בקרקע חקלאית שימוש חורג כהגדרתו בחוק כגון העברה או הקניית זכות בקרקע, בתנאים מסויימים, הקניית זכות רכישה הייבול בשדה או שיעבודו (להלן שימוש חורג). עוד קובע החוק, כי מחזיק שנקבעה או שהוקצתה לו מכסת מים (להלן מכסת מים אישית) לא יעביר את מכסתו האישית לאחר ולא ישתמש בה ולא יניח לאחר להשתמש בה לצורכי קרקע שנוגעים בה שימוש חורג.

כמה היבטים של ביצוע חוק ההתיישבות החקלאית שימשו נושא לבדיקה של משרד מבקר המדינה, במסגרת בדיקת המינהל. ראה הדו"חות השנתיים של מבקר המדינה: דו"ח 26 (עמ' 504 ו-505) ודו"ח 28 (עמ' 466 ו-467 וכן עמ' 477).

המינהל אמר לשמור על מקרקעי ישראל ולפקח על כך שהמחזיקים בקרקע חקלאית, שהוחכרה להם על ידי, אכן משתמשים בה רק לאותן מטרות שלשמן נמסרה להם בחכירה; לכן מתפקידו להיות גורם מרכזי המספק לרשות המוסמכת לעניין החוק מידע על שימוש חורג.

עד שנת 1975 נעזר משרד החקלאות גם בחברת חקירות פרטית, לצורך השגת מידע על מחזיקים בקרקע חקלאית שנהגו בה שימוש חורג. הואיל והשירותים שקיבל המשרד מהחברת החקירות לא השביעו את רצונו ובעקבות המלצות דו"ח ועדת זורע הוטל על הסיירת הירוקה, מיד עם הקמתה, לאסוף ולהעביר לרשות המוסמכת מידע על שימוש חורג.

מתיקי משרד החקלאות מתברר, כי המינהל, רואה עצמו רק כגורם מסייע בביצוע חוק ההתיישבות החקלאית ומדורי הפיקוח המחוזיים של המינהל — מחוז המרכז, מחוז חיפה ומחוז ירושלים — אינם עושים מאמצים מספיקים להמצאת מידע על שימוש חורג בקרקע חקלאית.

הועלה, שהסיירת הירוקה הינה הגורם הראשי האוסף ומעביר מידע לרשות המוסמכת בדבר שימוש חורג. לפי נתונים שמסרה הסיירת למשרד מבקר המדינה בנובמבר 1979, היא העבירה בשנות הכספים 1976, 1977 ו-1978 כ-2,550 דו"חות על שימוש חורג; על יסוד דו"חות אלה שלחה הרשות המוסמכת כ-1550 התראות.

## חוק התכנון והבנייה, תשכ"ה—1965

שיתוף הפעולה בין מחוז הדרום של משרד הפנים (להלן מחוז הדרום) לבין הרשות בנושא חוק התכנון והבנייה, תשכ"ה—1965 (להלן חוק התכנון והבנייה), בשטחים פתוחים בתחום המחוז החל עוד בשנת הכספים 1976. באוקטובר אותה שנה החלה הסיירת הירוקה לתת שירותים למחוז הדרום וזה בעקבות סיכום בין מנהל הרשות לבין מנכ"ל משרד הפנים.\*

לא נמצא שהצוות המתאם אישר את פעילות הסיירת הירוקה בשביל משרד הפנים.

לתקופה נובמבר 1977 עד סוף מארס 1980 התמו הרשות ומשרד הפנים שלושה הסכמים בסכום כולל של 4,149,000 ל"י. מטרת ההסכמים הייתה, כאמור במבוא להסכמים, מניעת חדירה ופלישה לשטחי המדינה במחוז הדרום, פיקוח על קיום הוראות חוק התכנון והבנייה במחוז וביצוע צווי הריסה.

נמצא שההסכמים השני והשלישי נחתמו חודשים מספר אחרי שהרשות התחילה במתן השירותים, שהיה עליה לתת בהתאם להסכמים אלה.

לא נמצא, שמליאת הרשות אישרה את שלושת ההסכמים האמורים לפני חתימתם, ואף לא בדיעבד. לא נמצא, שמידע בדבר הסכמים אלה הובא בפני המליאה. גם לא נמצא, שהסכמים אלה הובאו לאישור הצוות המתאם ואף לא לידיעתו.

אנשי הסיירת הירוקה אף נטלו חלק במבצעי הריסה בהתאם לצווי הריסה מינהליים או שיפוטיים, שהוצאו על פי חוק התכנון והבנייה. לצורך מבצע הריסה הייתה הסיירת מרכוזת כוח

\* ראה גם הפרק ביצוע חוק התכנון והבנייה, עמ' 411 בדו"ח זה.



של כמה מאנשיה על כלי רכבם ולעתים הקצתה גם משטרת ישראל כוח משטרת בקשר עם מבצע הריסה.

משרד הפנים לא נהג להעביר לסיירת הירוקה, לפני שיתופה במבצעי הריסה, את המסמכים המשפטיים המתייחסים להריסות ואילו הרשות והסיירת כלל לא הקפידו לקבל מסמכים אלה.

מנהל מחוז הדרום ציין במהלך הביקורת, כי מאז החלה הסיירת לעסוק באכיפת חוק התכנון והבנייה במחוז, קיבל הנושא תנופה משמעותית וחל שיפור ניכר באכיפת החוק.

## שיתוף פעולה עם מינהל מקרקעי ישראל

השירותים שנתנה הסיירת הירוקה למינהל היו בעיקר אלה:

1. העברת מידע ליחידות הפיקוח המחוזיות של המינהל על הסגות גבול כגון הקמת מבנים, חדירת עדרים והציבה ללא רשות.

2. פינוי מסיגי גבול, לעתים תוך הפעלת הזכות החוקית של המחזיק בקרקע כדין להשתמש בכוח סביר, כאשר הסגת הגבול החלה בסמוך למועד התגלותה. פינויים מסוג זה כללו לעתים גם הריסת מבנים.

3. הכנת תיקים (כולל גביית עדויות ואיסוף ראיות) נגד מסיגי גבול והגשת תביעות בשם המדינה נגדם.

4. ביצוע צווי הוצאה לפועל נגד מי שהסיגו גבול לאחר שניתן נגדם צו סילוק יד על ידי בתי משפט.

על מנת שיוכלו לפקח ולשמור על אדמותיו הסמיך המינהל בכתב את עובדי הסיירת הירוקה כפקחים שלו.

1. בהתאם לכתבי יפוי כח, שנתן היועץ המשפטי לממשלה לעורך דין המשמש יועץ משפטי של הרשות ולעורכי דין המועסקים במשרדו הגישו היועץ המשפטי של הרשות ועורכי הדין האמורים לבתי משפט, בשם המדינה, תביעות לסילוק יד מאדמות המינהל.

במאוס 1978 החל היועץ המשפטי של הרשות בהגשת תביעות לסילוק יד כנגד מי שהחזיקו שלא כדין באדמות המינהל. על פי נתונים שנתקבלו מהיועץ המשפטי הגיש משרדו מאותו מועד ועד לסוף נובמבר 1979, 123 תביעות. באותה תקופה ניתנו פסקי דין ב־84 מהן, והמינהל זכה בכלן.

2. הסיירת הירוקה ביצעה פעולות לפינוי מסיגי גבול מאדמות המינהל כולל הריסת מבנים, פינוי מטלטלים וכן פינוי עדרים צאן (להלן — מבצע פינוי). לצורך מבצע פינוי הייתה הסיירת מרכות קבוצה מאנשיה על כלי רכבם ואמצעים מתאימים, כגון ציוד מכני כבד ומשאיות.

חלק ממבצעי הפינוי בוצעו על פי סעיף 18 לחוק המקרקעין, תשכ"ט—1969, המתיר למחזיק במקרקעין כדין לפנות מסיג גבול תוך שימוש בכוח במידה סבירה ותוך פרק זמן סביר. חלק ממבצעי הפינוי נעשו לאחר שבית משפט הוציא כנגד מסיג הגבול צו לסילוק יד, ומסיג הגבול לא ביצע את פסק הדין והיועץ המשפטי של הרשות ביקש וקיבל מבית המשפט צו הוצאה לפועל.

מחוז הדרום של המינהל היה מביא לידיעת מחוז הדרום של משרד הפנים דבר קיומם של מבנים שהוקמו בניגוד לחוק. הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה, בהתאם לנסיבות של כל מקרה, הוציאה צו הריסה מינהלי בתוקף חוק התכנון והבנייה או קיבלה, בתוקף אותו חוק, צו הריסה מבית משפט. אם לאחר שנמסרה הודעה לבעל המבנה, הוא לא הריס בעצמו את המבנה, ארגן המינהל בשיתוף עם משרד הפנים, מבצע הריסה, שבו לקחה חלק גם הסיירת הירוקה. אולם נמצא, כי לסיירת לא הומצאו המסמכים המהווים את הבסיס המשפטי להריסה או לפינוי.

3. לפי הסכם משנת 1978 בין משרד החקלאות לבין הרשות, העמיד המשרד לשימושה בקשר לפעולות הסיירת הירוקה, חלק מתחנת ההסגר לבעלי חיים שבבעלות המשרד בבאר שבע (להלן הקרנטינה). לפי הסכם מאותה שנה בין הרשות לבין קבלן פרטי, הוא מפעיל את הקרנטינה בעבורה. בהסכם נקבע תעריף ליום אחזקה של בעל חיים בקרנטינה, שעודכן מפעם לפעם.

הדין הישראלי מכיר בזכותו של בעל מקרקעין לתפוס ולעכב תחת ידו בעל חיים שנכנס ללא רשות למקרקעין שלו וגרם להם נזק, כגון על ידי אכילת הצומח, עד שתשולם לו תמורת הנזק.

בפעולותיה לפינוי מסיגי גבול מאדמות המינהל ומאדמות המחוזיקים בהן תפסה הסיירת עדרי מיקנה שרעו ללא היתר באדמות אלה, והעבירה אותם לקרנטינה.

הבעלים של עדר שנתפס והובל לקרנטינה היה מקבל את עדרו רק לאחר ששילם לסיירת בעבור ההובלה וכן הוצאות אחזקתו בקרנטינה.

בכל מקרה של תפיסת עדר מיקנה הגישה הסיירת לתחנת משטרה סמוכה, תלונה נגד בעל העדר על הסגת גבול ועל גרימת נזק. התלונות לא כללו הערכה כספית של הנזק כיוון, שלדברי הרשות, קשה היה למחזיקים לאמוד אותו.

4. מאז שנת 1977 פעלה הסיירת גם באדמות המינהל בתחומי רשויות מקומיות (להלן שטחים סגורים).

לא נמצא, שהחלטת הנהלת הסיירת לפעול בתחומי השטחים הסגורים הובאה לאישור מליאת הרשות ואף לא לידיעתה. גם לא נמצא שהעניין הובא לידיעת הצוות המתאם.

אף כי המינהל מקבל שירותים מהסיירת הירוקה מזה ארבע שנים ברציפות, הוא לא ערך הסכם בכתב עם הרשות בעניין היחסים שביניהם בקשר לשירותים אלה, פירוטם, אופן נתינתם וההסדרים הכרוכים בכך כגון תיאום והגשת דיווח תקופתי. בעניין הפיקוח על נכסי המינהל ראה דו"ח שנתי 28 עמ' 466 וכן דו"ח זה בפרק: ממצאי מעקב — מינהל מקרקעי ישראל.

5. שטחי האימונים של צה"ל כולל שטחים שבהם הוא מתאמן באש חיה. הם ברובם אדמות המינהל שהוקצו לצה"ל על ידי המינהל (להלן שטחי אימונים).

במהלך סיוריהם בשטח איתרו אנשי הסיירת הירוקה מקרים של כניסה בלתי חוקית לשטחי אימונים. הסגת גבול אלה היו לעתים זמניות ולעתים נשאו אופי קבוע, כגון על ידי הקמת מבנים, או קבוע למחצה כגון בדרך של זריעה או נטיעה של שטחים.

מתיקי הסיירת הירוקה עולה כי בחלק מהסגות הגבול האמורות נגרם נזק לצה"ל ונתגלו מקרים של גניבת ציוד צבאי והפרעות למהלך סדיר של אימונים, שכן בהתאם להוראות צה"ל אין לקיים ירי אש בשטחי אימונים אם אותרו בהם אורחים או בעלי חיים.

בהמשך ליוזמות של הסיירת הירוקה ושל מחוז הדרום של המינהל, ערך צה"ל בשנים 1977—1979 כמה מבצעים לפינוי מסיגי גבול משטחי אימונים. במבצעים אלה לקחו חלק עובדים של הסיירת, מפקחים של המינהל ושוטרים ממשטרת ישראל.

\*

"הסיירת הירוקה" היא מחלקה ברשות שמורות הטבע אשר קיבלה על עצמה גם תפקידים אשר החוק לא הטיל את ביצועם על הרשות, כולל גם שימוש באמצעים פסיים לאכיפת חוק. לדעת הביקורת, כפי שכבר התבטאה בעבר (דו"ח שנתי 21, עמ' 237) הרי שבמידה שהרשות סבורה שיש למסור לה תפקידים נוסף על אלה המנויים בחוק, עליה ליוזם תיקון בו.

עיסוקה של הסיירת באכיפת חוקים נעשה על פי הסדרים שנערכו בין הרשות לבין גורמים — משרדי ממשלה, גופים ממלכתיים וגופים ציבוריים שאינם ממשלתיים — שהיו מעוניינים להיעזר בשירותי הסיירת נוכח חוסר האונים של מנגנוניהם.

הנהלת הסיירת הירוקה לא ניהלה רישומים מדיוניה והחלטותיה. כללי המינהל מחייבים כל גוף ציבורי ברישומים כאלה; גם נתיקי המבצעים לא תמיד נמצאו אסמכתאות משפטיות הנדרשות מפעולות שלכאורה היה כדי לפגוע בזכויות של אורחים.

הסיירת הירוקה עסקה בנושא בעל חשיבות אך לא ניתנה די תשומת לב לנושא ההסדרה החוקית של הפעילות.