

רשות מקרקעי ישראל

שמירה ופיקוח על מקרקעי ישראל

תקציר

רקע כללי

רשות מקרקעי ישראל¹ (להלן - רמ"י) מופקדת על ניהול מקרקעי ישראל על פי חוק רשות מקרקעי ישראל, התשי"ד-1960 (להלן - החוק). תפקידיה של רמ"י לפי חוק זה הם, בין היתר, שמירת זכויותיהם של הבעלים של מקרקעי ישראל וכל תפקיד אחר הנוגע לניהול המקרקעין.

החטיבה לשמירת הקרקע ברמ"י (להלן - החטיבה) אחראית לשמירה הפיזית על מקרקעי ישראל, לשימושים בקרקע, לקיום התחייבויות של המשתמשים בה ולמניעת פגיעה בעתודות הקרקע. מפקחי החטיבה פועלים בעיקר מכוחם של החוק; ושל חוק המקרקעין, התשכ"ט-1969 (להלן - חוק המקרקעין); חוק נכסי המדינה, התשי"א-1951; חוק מקרקעי ציבור (פינוי קרקע), התשמ"א-1981 (להלן - חוק מקרקעי ציבור); ומכוח נוהלי רמ"י.

על פי הערכות של גורמים מקצועיים, עד לשנת 2015 יש במצטבר כ-800,000 עברות של תכנון ובנייה לרבות השתלטות על יותר ממיליון דונם של מקרקעי ישראל (כ-4.5% משטח המדינה). בינואר 2015 קבע היועץ המשפטי לממשלה כי "תופעה זאת מטרידה את רשויות אכיפת החוק מזה זמן רב, ובית המשפט אף ראה בה מעין 'מכת מדינה'...מאבק בתופעה זאת הוא יעד אסטרטגי שעל רשויות המדינה להוביל על-מנת לבצר את שלטון החוק ללא מורא וללא משוא פנים".

כדי למגר תופעה רווחת זו הוקמו במשרדי הממשלה, בייחוד משנת 2005 ואילך, מנגנונים אחדים ובהם: המחלקה לאכיפת דיני מקרקעין בפרקליטות המדינה; היחידה הארצית לפיקוח על הבנייה במשרד הפנים (להלן - היחידה הארצית לפיקוח על הבנייה); מינהלת תיאום פעולות האכיפה (להלן - מתפ"א) במשטרת ישראל (להלן - המשטרה), הפועלת משנת 2005; מתאם ההגנה על קרקעות המדינה במשרד לביטחון פנים. זאת, נוסף על המנגנונים הקיימים של היחידה לפיקוח על השטחים הפתוחים (הידועה כסיירת הירוקה) שפועלת - במסגרת רשות הטבע והגנים, והחטיבה ברמ"י - הן ביישובים והן בשטחים פתוחים שמחוצה להם ומשתפת פעולה עם מרבית הגורמים דלעיל במסגרת פעילות של פיקוח ואכיפה.

1 בעקבות רפורמה שבוצעה בשנת 2013 במינהל מקרקעי ישראל הוא הוסב לרשות מקרקעי ישראל.

פעולות הביקורת

בחודשים מרץ-ספטמבר 2015 בדק משרד מבקר המדינה את פעולות הפיקוח והאכיפה שביצעה החטיבה בעקבות הנהגת הרפורמה והקמת רשות מקרקעי ישראל, ואת התיאום בינה ובין גורמי הפיקוח והאכיפה המקבילים. הבדיקה התמקדה בכרייה הבלתי חוקית ובגנבה של מחצבים במרכז הארץ ובשימושים לא חקלאיים בחלקות המגורים או בשטח המחנה של מושבים וקיבוצים באותו אזור. הבדיקה נעשתה במטה רמ"י ובמרחב השמירה מרכז-תל אביב² שלה. בדיקות השלמה נעשו במשטרה, בסיירת הירוקה ובעיריית ראשון לציון.

הליקויים העיקריים

גיבוש מדיניות של פיקוח ואכיפה והכנת תכניות עבודה

מועצת מקרקעי ישראל (להלן - המועצה) לא גיבשה מדיניות ולא קיבלה החלטות בנושא הפיקוח והאכיפה, אף שבעקבות הנהגת הרפורמה במינהל מקרקעי ישראל יש לחטיבת השמירה על הקרקע חשיבות גדולה מבעבר והיא אחת משלוש החטיבות המרכיבות את הרשות במתכונתה החדשה. לדוגמה, בדוחות השנתיים על פעילותה של רמ"י המוגשים לכנסת מפורטת מטרות-העל של השמירה על מקרקעי ישראל, אולם כמעט לא מוגדרת מדיניות נוספת בנושאי הפיקוח והאכיפה.

רק ביוני 2015 פרסמה רמ"י, לראשונה, תכנית עבודה מפורטת בנושא הפיקוח במרחבי שמירת הקרקע לשנת 2015, שהוכנה בהתאם להנחיות מדריך התכנון הממשלתי. אולם תכנית זו אינה מפרטת סדרי עדיפויות, את התשומות שיוקצו ואת הגורמים האחראים לה והשותפים לביצועה. אין בתכניות העבודה הסבריים על אופן קביעת מכסות האכיפה ועל זיקתה ומידת התאמתה לתכניות עבודה ולפעילות המשותפת עם גופי אכיפה מקבילים כגון הסיירת הירוקה, מתפ"א והיחידה הארצית לפיקוח על הבנייה.

מתפ"א נקבעה בהחלטת ממשלה כגוף מתכלל של גופי הפיקוח והאכיפה, והיא מטילה עליהם משימות. נמצא כי תכנית העבודה של רמ"י במרחב השמירה מרכז-תל אביב לשנת 2015 כוללת רק חלק מהמשימות שהתוותה לה מתפ"א.

מתפ"א כוללת מינהלה ויחידה משטרתית ייעודית לאכיפה בתחום עברות של תכנון ובנייה ועברות במקרקעין. מנתוני מתפ"א לשנים 2013-2015 עולה כי שיעור הפעילויות שהיו קשורות במישרין לייעודה של היחידה המבצעית מכלל פעולותיה היה בשנת 2013 רק 47%, בשנת 2014 רק 33%, ובמחצית הראשונה של 2015 רק 35%. יוצא אפוא כי המשטרה פועלת שלא לפי החלטות הממשלה בנוגע להפעלתה של היחידה המבצעית הייעודית.

2 לאחר הרפורמה ביולי 2013 הומרו ששת המחוזות של מינהל מקרקעי ישראל בארבעה מרחבים ברשות מקרקעי ישראל: מרחב ירושלים, מרחב מרכז-תל אביב, מרחב חיפה-צפון ומרחב הדרום.

תיאום פעולות האכיפה עם המשטרה

על פי נתוני היחידה הארצית לפיקוח על הבנייה, בשנים 2012-2015 היא הגישה למשטרה 224 בקשות לסיוע בביצוע של צווי הריסה מינהליים ושיפוטיים, אולם הסיוע הנדרש ניתן רק לגבי 68 (30%) מהבקשות. על פי נתוני רמ"י, בשנים 2013 ו-2014 היא הגישה למשטרה 200 בקשות לסיוע בביצוע של צווי הוצאה לפועל, אולם קיבלה את הסיוע הנדרש רק לגבי 45 (23%) מהבקשות.

לדוגמה, המשטרה לא נענתה לבקשות של רמ"י לסייע בביצוע של צווי פינוי והריסה שיפוטיים הנוגעים למקרקעי ישראל בכפר קאסם. הנושא עלה בדיונים אחדים של מתפ"א בשנים 2013-2015, אולם לא הניב תוצאות של ממש. אי-היענותה של המשטרה במקרה זה לא עלתה בקנה אחד עם פסק דין של בית המשפט העליון ועם החלטת היועץ המשפטי לממשלה שבהם נקבע כי על המשטרה לתת לרמ"י את הסיוע המבוקש.

ההחלטות במרחב השרון של המשטרה בנוגע לאי-ביצוע הצווים בכפר קאסם התקבלו על בסיס חוות דעת מודיעינית על הפרות סדר חזויות, אולם ללא התייעצות עם גורמים משפטיים, לרבות פרקליטות המדינה, ועם גורמי הפיקוח הרלוונטיים, לרבות רמ"י.

ליקויים בטיפול בתביעות בגין עברות על דיני המקרקעין

על פי נתוני רמ"י לסוף אוגוסט 2015, במרחב השמירה מרכז-תל אביב יש כ-900 תיקים במעמד של "לפני תביעה" ו-58% מהם כלל לא הועברו לתובעים חיצוניים המטפלים בתביעות המשפטיות עבור רמ"י; יותר משליש מתיקים אלה נמצאים בטיפול של המרחב זה כעשור ואף יותר, ומוגדרים כ"תיקים שנפתחו" ושטרם הבשילו למעמד של "לפני תביעה". עקב כך הטיפול המשפטי בעברות הפך ל"צוואר בקבוק" השם לאל מאמצים של מפקחים זה שנים.

רמ"י קבעה בתכנית עבודתה לשנת 2014 שעל ארבעת מרחבי השמירה להגיש בסך הכל 37 תביעות להשבת הוצאות הפינוי של פולשים. בפועל, מרחבי השמירה הגישו רק 12 (כ-32%) מהתביעות מסוג זה.

מערך הפיקוח של רמ"י ועבודתו

מרבית פעילותם של מפקחי רמ"י כרוכה בהכנת דוחות פיקוח לקראת עסקות במקרקעין בין רמ"י ובין גופים אחרים. בשנים 2001 ו-2009 העיר מבקר המדינה לרמ"י כי "מפקחי המינהל משקיעים את רוב זמנם במתן שירותים ליחידות אחרות, דבר שפוגע במשימה העיקרית של יחידות הפיקוח, דהיינו השמירה על הקרקע". התברר כי גם בשנת 2015 לא חל שינוי בשיעור דוחות הפיקוח מסוג זה.

בספטמבר 2015, מועד סיום הביקורת, עדיין לא חוברו נהלים חדשים בתחום הפיקוח, לא גדלה מצבת המפקחים, לא נמסרו למפקחים אמצעים טכנולוגיים חדשים, לא הוקם מערך מודיעין תומך, ושיעור ניצול התקציב של החטיבה קטן יחסית.

אין לרמ"י ממשקי מידע ראויים עם הסיירת הירוקה ועם גורמי אכיפה אחרים, על אף נחיצותם, ולכן תהליכי העבודה שלהם לוקים בחסר.

היעדר תשתית מודיעינית ברמ"י

ראש תחום מודיעין בחטיבה אינו שותף בגיבוש תכניות העבודה שלה ושל מרחבי השמירה, הוא אינו מקבל די מידע רלוונטי מגורמי פנים וחוץ, אינו מכין תמונת מצב תקופתית בתחום המודיעין, ולכן במועד סיום הביקורת תרומתו לשמירת הקרקע היא שולית.

כרייה בלתי חוקית

בשנים 2007-2014 נעשו במתחם בדרום העיר ראשון לציון עבודות להנחת מסילות רכבת לאשדוד. התברר כי החברה שפינתה את עודפי העפר שמקורם בהכשרת התוואי למסילה כרתה כמויות גדולות מאוד של חול במתחם וגרמה נזקים כספיים וסביבתיים. רמ"י ועיריית ראשון לציון חידשו מפעם לפעם את ההרשאות וההיתרים המאפשרים לחברה להמשיך לפעול במתחם, בלי שבדקו תחילה את נפח עודפי העפר שיש לפנות ממנו, אף שמדובר בהליך חיוני, ואף שהכמויות שציינה החברה בבקשותיה היו בלתי סבירות בעליל. יתרה מזו, בשנת 2012 הושלמה המסילה לאשדוד בתוואי אחר, ולא במתחם, ולא היה עוד צורך בפינוי עודפי העפר מפרויקט המסילה. אף על פי כן רמ"י והעירייה אפשרו לחברה לפעול במתחם עוד כשנתיים וחצי (עד סוף שנת 2014) ולהעמיק את כריית החול שלא כדין בשטחים של יותר ממאה דונם ובעומקים משתנים של יותר מ-20 מטר. כמו כן, מפקחים של רמ"י ומנהליהם במרחב השמירה מרכז-תל אביב העלימו עין מהכרייה הבלתי חוקית ואישרו לחברה, בלא שהיו מוסמכים לכך, להמשיך לעבוד במתחם. הם אף הכשירו את הכרייה הבלתי חוקית באמצעות המרתה לעסקות לפינוי עודפי עפר ולכריית חול, ובסופו של דבר אישרו אותן בכירים, "שומרי סף", במרחב השמירה על הקרקע מרכז-תל אביב. הרחבה בנושא זה, לרבות פירוט הגורמים המעורבים והחשש לפגיעה בטוהר המידות - ראו בדוח זה בפרק "כריית חול בראשון לציון" בעמ' 1775.

שימושים לא חקלאיים בקרקע חקלאית

במסגרת הפיקוח במגזר החקלאי מפקחי רמ"י ממרחב השמירה מרכז-תל אביב פועלים על פי תכנית עבודה כללית ובלתי ממוקדת: הוגדרה בה רק מכסה כללית של עברות בתחום השימושים הלא חקלאיים והחורגים במושבים ובקיבוצים שאותן עליהם לחשוף. התכנית לא הוכנה על בסיס מידע במישור היישובי והנפתי, לא על פי סדרי עדיפויות שנקבעו מראש, והיא אינה מפרטת את היקף הפעילות שעל כל מפקח לבצע בכל יישוב חקלאי. היעדר השיטתיות בעבודת המפקחים באה לידי ביטוי, בין היתר, בתת-ביצוע של חשיפת מכסת העברות שנקבעו להם בתחום זה.

בשנת 2013 לא בוצע כל סקר לאיתור שימושים לא חקלאיים וחורגים במושבים; בשנת 2014 בוצעו רק ארבעה סקרים, אולם בידי מרחב השמירה מרכז-תל אביב יש מידע רק לגבי ממצאי הסקר ביישוב אחד, ועל שלושת הסקרים האחרים שלכאורה בוצעו אין בידי כל מידע, לרבות שמות המושבים שהסקרים בוצעו בהם. מכאן שמרחב השמירה המרכז-תל אביב הוריד לטמיון משאבים שהושקעו בביצוע סקרים בשלושה יישובים.

על פי החלטות של המועצה ונוהלי רמ"י - בגין שימושים חורגים בשטחי המגזר החקלאי יש לשלם מדי שנה 5% משומת השטח שבו בוצעו השימושים החורגים. בשנים 2003-2015 הצטברו במרחב השמירה מרכז-תל אביב 180 תיקי תביעות של דרישות לתשלום דמי השימוש בגין שימושים חורגים. כל התיקים האלה לא גובשו לכתבי תביעה, ולמותר לציין כי הם לא הוגשו לבית המשפט. הסיבה לכך היא שרמ"י כלל לא ביצעה את שומות הקרקע לחישוב סכומי התביעה שיש לתבוע מהחוכרים. זאת, עקב מחלוקת בין החטיבה העסקית ובין חטיבת השמירה, ועקב מחלוקת פנימית זו המדינה הפסידה ממון רב.

ההמלצות העיקריות

על הנהלת רמ"י ועל המועצה לגבש מדיניות לגבי השמירה על הקרקע ואכיפת דיני המקרקעין, ובהתאם למדיניות זו עליהן לקבוע יעדים וסדרי עדיפויות לפעילות של החטיבה לשמירה על הקרקע.

על רמ"י לבצע התאמה מלאה בין תכניות העבודה שלה בתחום הפיקוח ובין תכניות העבודה של הגוף המתכלל את הפיקוח והאכיפה של דיני המקרקעין- מתפ"א.

על המשטרה להפעיל את היחידה המבצעית של מתפ"א על פי ייעודה, כפי שנקבע בהחלטות הממשלה בנדון.

על רמ"י להפעיל את הפיקוח באופן שיטתי, ובין היתר - למפות את העברות שאותרו ואת השטחים המועדים לעברות, להציב את העברות לסוגיהן במערכת מידע גאוגרפי ולקבוע סדרי עדיפויות לפיקוח ולאכיפה על פי מדדים חוקיים, כלכליים, סביבתיים, הרתעתיים וכו'.

על רמ"י להגדיל את מצבת התובעים החיצוניים ובד בבד להגביר את הבקרה על פעולותיהם.

על רמ"י לפעול לכך שרוב זמנם של המפקחים ייוחד לשמירה על הקרקע ולא למתן שירותים ליחידות אחרות ברמ"י.

על רמ"י לפעול לשיפור ממשקי העבודה עם הסיירת הירוקה ועם גופי אכיפה אחרים ולסנכרון המידע בנושא עברות במקרקעין עם גופים אלה.

על רמ"י לשים דגש על הסדרת השימושים הלא חקלאיים במגזר החקלאי ולפעול לגבייה של דמי השימוש עבור פעילות לא חקלאית במגזר זה.

סיכום

תפקידה של רמ"י לנהל את מקרקעי ישראל לפיתוח המדינה ולטובת הסביבה והדורות הבאים. בעקבות הנהגת הרפורמה והקמת רמ"י בשנת 2013 גברה חשיבותה של החטיבה לשמירת הקרקע, והיו אמורות לחול בה תמורות שיחזקו אותה ויאפשרו לה למלא את תפקידה על הצד הטוב ביותר.

ממצאי הביקורת מלמדים כי אמנם לאחר הנהגת הרפורמה חל שינוי לטובה באופן תפקודה של החטיבה בהתחשב בכמה מדדים כמותיים, למשל גדל מספר מסירות הצווים לפינוי הקרקע ומספר הפינויים העצמיים, אולם בנושאים מהותיים לא חל שינוי: לרמ"י אין מדיניות של פיקוח ואכיפה המעוגנת בהחלטות של המועצה; רק ביוני 2015 פורסמה, לראשונה, תכנית העבודה השנתית של חטיבת השמירה במתכונת שעליה הורה משרד ראש הממשלה, והיא אינה שלמה ואינה הולמת במלואה את תכנית העבודה המתכללת של היחידה המשטרתית הפועלת במתפ"א, אשר מתאמת בין גופי האכיפה; רמ"י עדיין לא סיימה למפות את הנפות שבאחריות מפקחיה על פי פוטנציאל העברות שקיים בהן; הטיפול המשפטי בתביעות בגין עברות מקרקעין היה ונותר "צוואר בקבוק" ביישום האכיפה, אשר שם לאל מאמצים של מפקחים זה שנים; מפקחי רמ"י ממשיכים לייחד את רוב שעות פעילותם להכנת דוחות פיקוח לקראת עסקות במקרקעין ולא לתחום הליבה של השמירה על הקרקע; לא חוברו נהלים חדשים; לא גדל מספר המפקחים; ולא הוקם מערך מודיעיני התומך בפיקוח ובאכיפה. אשר לכריית החול שלא כדיון בראשון לציון - אופן תפקודם של הגורמים הנוגעים בדבר ממרחב השמירה מרכז-תל אביב ברמ"י היה למצער רשלני, והוא אפשר ביצוע מתמשך של עברות חמורות לאור היום שבגינן נגרמו למדינה הפסדים ניכרים.

פיקוח ואכיפה הם אבני היסוד שעליהן מושתתת משילות, ורמ"י לא שיפרה את אופן תפקודה בתחום זה במידה ניכרת בעקבות הנהגת הרפורמה. הדבר גורם למדינה נזקים ואף הפסדים כספיים. לדעת משרד מבקר המדינה, על רמ"י לייחד מאמצים רבים לשדרוג תחום השמירה על הקרקע לנוכח השכיחות הרבה והבלתי נסבלת של עברות בתחום התכנון והבנייה ובתחום המקרקעין, שהיו למכת מדינה. שומה על רמ"י לטפל בליקויים בתפקודה בתחום המשפטי ולמצות את זכותה של המדינה לגבות כספים בגין עברות במקרקעין. משרד מבקר המדינה יבצע מעקב

אחר תיקון הליקויים ויבחן את אופן תפקודם של בעלי התפקידים האחראים לנושא בכל משרד ורשות הנוגעים בדבר.

אשר להחלטות כבדות המשקל לגבי הריסת בתים בגין פלישות במגזר הערבי, משרד מבקר המדינה מעיר בחומרה למשטרת ישראל על שאינה מסייעת במימוש של צווים והחלטות שיפוטיות חלוטות. על המשטרה, כזרוע אכיפה המייצגת את שלטון החוק, לפעול בהתאם להחלטות אלה, ויפה שעה אחת קודם.



מבוא

1. רמ"י מופקדת על פי החוק על ניהול מקרקעי ישראל המוגדרים בחוק יסוד: מקרקעי ישראל כמקרקעין השייכים למדינה, לרשות הפיתוח ולקרן הקיימת לישראל (להלן - מקרקעי ישראל), אשר שטחם הכולל הוא כ-93% משטח המדינה. על פי החוק, מטרתה של רמ"י כוללת את ניהול מקרקעי ישראל כמשאב לשם פיתוחה של המדינה ולטובת הציבור, הסביבה והדורות הבאים. על פי חוק זה נדרשת רמ"י למלא את כל התפקידים הנוגעים לניהול מקרקעי ישראל, ובהם שמירת זכויותיהם של הבעלים של מקרקעי ישראל.

2. החטיבה לשמירת הקרקע ברמ"י אחראית לשמירה הפיזית על מקרקעי ישראל, לשימושים בקרקע, לקיום התחייבויות של המשתמשים בה ולמניעת פגיעה בעתודות הקרקע. בכל אחד מארבעת מרחבי השמירה על הקרקע ברמ"י פועלים ממונים מרחביים המופקדים על 63 מפקחים³. עיקר פעולתם של המפקחים הוא חיבור דוחות פיקוח, איתור פלישות "טריות" והסגנת גבול, איתור בנייה בלתי חוקית, סיוע בפניוויים ובהריסות של מבנים בלתי חוקיים ומתן סיוע לפעילות משפטית נגד פלישות "ותיקות". נוסף על כך מפקחי החטיבה מדווחים לחטיבה העסקית ברמ"י על מצב המקרקעין ואחראים לגיבוש תמונת מצב שמשמשת להכנת חוזים ועסקות. מפקחי החטיבה פועלים בעיקר מכוחו של החוק; חוק המקרקעין; חוק נכסי המדינה, התשי"א-1951; וחוק מקרקעי ציבור; ומכוח נוהלי רמ"י.

יצוין כי רמ"י מתקצבת גופי אכיפה אחרים, וכי היא שותפה עיקרית בפעולות אכיפה (כגון הריסה, גידור ותפיסת ציוד וכלים) שמבצעים גופי אכיפה אלה. כמו כן היא משתפת, עם המשטרה ופרקליטות המדינה, בפורומים של תיאום פעולות האכיפה. למשל, פעולות האכיפה של כל גופי האכיפה בנגב ממומנות מתקציב רמ"י, ומתבצעות בידי קבלנים של רמ"י ובפיקוח וניהול של מפקחי רמ"י. כמו כן רמ"י מבצעת צווים של רשות שמורות הטבע והגנים ושל המשרד להגנת הסביבה בתחום מקרקעי ישראל.

3. על פי הערכות של גורמים מקצועיים, עד לשנת 2015 יש במצטבר כ-800,000 עברות של תכנון ובנייה לרבות השתלטות על שטח כולל של יותר ממיליון דונם של מקרקעי ישראל (כ-4.5% משטח המדינה)⁴. בינואר 2015 קבע היועץ המשפטי לממשלה⁵ כי דיני התכנון והבנייה משקפים הכרעה של המחוקק בנוגע לאופן הפעלתה של רגולציה על הקרקע, ויש להפעילה תוך שמירה על שלטון החוק, עקרונות של צדק טבעי והגינות שלטונית. עוד קבע כי "תופעת הבניה הבלתי חוקית בישראל מסכלת את היכולת לממש עקרונות אלה, שכן הפרט עושה דין לעצמו ורומס את עקרונות שלטון החוק. כידוע, תופעה זאת מטרידה את רשויות אכיפת החוק מזה זמן רב, ובית המשפט אף ראה בה מעין 'מכת מדינה'...מאבק בתופעה זאת הוא יעד אסטרטגי שעל רשויות המדינה להוביל על-מנת לבצר את שלטון החוק ללא מורא וללא משוא פנים".

כדי למגר תופעה רווחת זו הוקמו במשרדי הממשלה, בייחוד משנת 2005 ואילך, מנגנונים אחדים: בשנת 2005 הקים משרד המשפטים את המחלקה לאכיפת דיני מקרקעין בפרקליטות המדינה, וזו מגבשת את מדיניות התביעה בתחום התכנון והבנייה ומטפלת בתיקים של עברות

3 לאוקטובר 2015.

4 על פי נתוני רמ"י, בשנת 2015 יש כ-100,000 מבנים לא חוקיים: כ-80,000 מהם נמצאים בתחום הפזורה הבלתי מוסדרת בנגב, וכ-20,000 מהם נמצאים בעיקר בתחום הקרקעות הפרטיות במגזר הערבי. כ-4,000 מבנים חקלאיים נוספים הוסבו שלא כדין לשימושים מסחריים בתחומם של מושבים וקיבוצים. בעניין זה ראו גם: מבקר המדינה, דוח שנתי 2016, בפרק "היבטים באסדרת התיישבות הבדואים בנגב", עמ' 917.

5 בדיון שיזמה רמ"י בנושא הבנייה הבלתי חוקית בהשתתפות מפכ"ל המשטרה, פרקליט המדינה ובכירים מגופי פיקוח שונים.

פליליות בתחום הבנייה, בעברות סביבתיות ובעברות בתחום ההשתלטות על מקרקעי ציבור; במשרד הפנים ובשלטון המקומי משמשות היחידה הארצית לפיקוח על הבנייה⁶ ויחידות הפיקוח של הוועדות המקומיות לתכלית דומה. היחידה הארצית מטפלת בעיקר בעברות המתבצעות בשטחים פתוחים וגליליים⁷; במסגרת רשות הטבע והגנים פועלת היחידה לפיקוח על השטחים הפתוחים⁸ (הידועה כסיירת הירוקה) להגנה מפני פלישות; במשרת ישראל פועלת משנת 2005 ואילך מינהלת תיאום פעולות האכיפה⁹ אשר תפקידה העיקרי הוא לאפשר תכנון מתואם של פעולות אכיפה ולהגביר את האפקטיביות שלהן, להנחות את גופי האכיפה ולהפעיל אותם במבצעים ממוקדים; במשרד לביטחון הפנים פועל מתאם הגנה על קרקעות המדינה; ברמ"י פועלת החטיבה הן ביישובים והן בשטחים פתוחים שמחוצה להם, ומשתפת פעולה עם מרבית הגורמים דלעיל במסגרת פעילות פיקוח ואכיפה¹⁰.

4. בחודשים מרץ-ספטמבר 2015 בדק משרד מבקר המדינה את פעולות הפיקוח והאכיפה שביצעה החטיבה בעקבות הנהגת הרפורמה והקמת רשות מקרקעי ישראל, ואת התיאום בינה ובין גורמי הפיקוח והאכיפה כגון משרד הפנים והסיירת הירוקה. הבדיקה התמקדה בכרייה הבלתי חוקית ובגנבה של מחצבים¹¹ במרכז הארץ ובשימושים לא חקלאיים בחלקות המגורים או בשטח המחנה¹² של מושבים וקיבוצים באותו אזור. הבדיקה נעשתה במטה רמ"י ובמרחב השמירה מרכז-תל אביב שלה. בדיקות השלמה נעשו במשטרה, בסיירת הירוקה ובעריית ראשון לציון. יצוין כי בשנת 2014 בדק משרד מבקר המדינה עניינים הנוגעים לפיקוח ולאכיפה בתחום יהודה ושומרון¹³.

גיבוש מדיניות של פיקוח ואכיפה והכנת תכניות עבודה

מדיניות אכיפה

תכליתה של מדיניות האכיפה היא להגן על שלטון החוק ועל האינטרס הציבורי, וזאת בדרך של הסדרת הטיפול בעברות השונות, בחקירות ובפעולות המודיעין, בהגשת כתבי אישום ובעונשים בגין העברות. לצורך כך יש לבצע עבודת מטה, למפות את כלל העברות המתבצעות במרחבי השמירה על פי טיבן, מאפייניהן והמקומות שבהם בוצעו, להעריך את חומרתן ואת נזקיהן הכלכליים-החברתיים-הציבוריים ולקבוע סדר עדיפויות לטיפול בהן. מדיניות סדורה וכוללת תורמת להקצאה יעילה של המשאבים, מנחה את המפקחים ואת התובעים בפעולותיהם, והיא חיונית להצלחת האכיפה.

- | | |
|----|---|
| 6 | מפקחי היחידה משמשים גם כמפקחים של שש הוועדות המחוזיות לתכנון ובנייה. |
| 7 | שטח גלילי הוא אזור שאינו נמצא בתחום שיפוטה של רשות מקומית כלשהי. שיעורם הכולל של השטחים הגליליים הוא כ-5% משטחי מדינת ישראל. |
| 8 | רמ"י מממנת כ-70% מתקציבה של הסיירת הירוקה. |
| 9 | רמ"י מממנת את מלוא תקציבה של מתפ"א. |
| 10 | בעניין זה ראו: מבקר המדינה, דוח שנתי 59'ב' (2009), בפרק "אכיפת דיני מקרקעין". |
| 11 | בעניין זה ראו בדוחות מבקר המדינה: דוח שנתי 50'ב' (2000), בפרק "שיקום מחצבות"; דוח שנתי 51'ב' (2001) בפרק "אספקת חול"; בדוח מיוחד "כרייה בקרקע חקלאית" (מאי 2006); בדוח שנתי 57'ב' (2007) בפרק "כרייה וחקיבה". |
| 12 | שטח אזור הבינוי של הקיבוץ המיועד להקמת בתי מגורים, מבני משק וכד'. |
| 13 | בעניין זה ראו: מבקר המדינה, דוח שנתי 66'ב' (2016) בפרק "פעילות היחידה המרכזית לפיקוח של המינהל האזרחי באזור יהודה ושומרון". |

קביעת מדיניות פיקוח ואכיפה בידי מתפ"א: על מנת לטפל בכשלים המתממשים באכיפת חוקי התכנון והבנייה ודיני המקרקעין, הממשלה החליטה כבר בדצמבר 2004¹⁴ להוסיף שני רובדי פעילות למערך האכיפה: גוף בין-משרדי מתאם - מתפ"א וכן יחידה משטרתית מבצעית שאותה מתפ"א מפעילה (להלן - היחידה המבצעית), שתפקידה היחיד הוא לסייע באכיפת דיני המקרקעין. בראשה של מתפ"א עומד קצין משטרה בכיר, וחבריה הם מנהל היחידה הארצית לפיקוח על הבנייה, מנהל החטיבה לשמירת הקרקע מרמ"י, מנהל המחלקה לאכיפת דיני מקרקעין מפרקליטות המדינה, מנהל הסיירת הירוקה ומתאם מהמשרד לביטחון הפנים. תפקידה של מתפ"א הוא לקבוע סדרי עדיפויות לטיפול בעברות מקרקעין, לתאם בין היחידות הממשלתיות ולקיים מבצעי אכיפה ממוקדים.

בדוח של מבקר המדינה משנת 2009¹⁵ (להלן - הדוח הקודם) בפרק "אכיפת דיני מקרקעין" נקבע, בנוגע לתפקודה של מתפ"א, כי המינהלה לא הגדירה מדיניות אכיפה ולא גיבשה עבור גופי האכיפה תכנית מערכתית שנתית לטיפול בעברות בנייה הכוללת סדרי עדיפויות, לוחות זמנים ומודי תפוקות.

בביקורת הנוכחית הועלה כי חל שיפור בתפקודה של מתפ"א, והדבר בא לידי ביטוי, בין היתר, בקיום דיונים תדירים, בגיבוש מדיניות אכיפה ובמתן דגשים על פעילותם של גופים ממשלתיים שנציגיהם משתתפים בה. למשל, במסגרת מדיניותה לשנים 2013-2015 נקבע, בין היתר, כלהלן: מדיניות האכיפה היא אחידה וכלל-ארצית; יש לעודד הריסה עצמית של בנייה בלתי חוקית; יש לטפל בעברות בסמוך למועד גילויין; יש להגביר את היקף האכיפה בתחום השטחים הציבוריים הפתוחים; יש לתת לטיפול במקבצי בנייה בלתי חוקית עדיפות על פני הטיפול במבנים בודדים. עם זאת, בביקורת עלה כי בפרוטוקולים של מתפ"א ובמסמכי המדיניות שלה אין ביטוי למידע ולמתודה שעליהם התבססה מדיניות האכיפה שלה ולתכניות העבודה שנקבעו לפיה.

ליקויים בהפעלת היחידה המבצעית: כאמור, על פי החלטת הממשלה, תפקידה היחיד של היחידה המבצעית הוא לסייע באכיפת דיני המקרקעין. בנוהלי היחידה המבצעית נקבע כי היא מופקדת על התיאום המבצעי עם הגורמים הרלוונטיים במשטרה, ולכן על גופי הפיקוח להגיש למתפ"א את בקשותיהם לסיוע בפינוי פולשים ולהריסת מבנים, והיחידה המבצעית תתאם את המבצע עם מחוז המשטרה הנוגע בדבר. בדוח הקודם נקבע כי היחידה המבצעית מיעטה לעסוק באכיפת דיני מקרקעין; וכי לעתים קרובות מחוזות המשטרה לא שיתפו פעולה עם מתפ"א, לא סייעו במימוש צווי הריסה של בנייה בלתי חוקית, לא אפשרו למתפ"א לפעול בתחום שיפוטם ופגעו בתפקודה של היחידה המבצעית; כמו כן מתפ"א עסקה בחלק ניכר מזמנה בתגבור תחנות משטרה ובפעילות למניעת פשיעה. עקב כך רבים מצווי ההריסה של בנייה בלתי חוקית לא נאכפו.

נושא תפקודה הלקוי של מתפ"א הועלה לפני הממשלה, ובעקבות כך היא החליטה באוגוסט 2008¹⁶ כלהלן: מתפ"א תעסוק בסיוע באכיפת חוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 (להלן - חוק התכנון והבניה), ודיני המקרקעין, וכל משימה אחרת תהיה טעונה אישור פרטני של מפכ"ל המשטרה; לא יידחו מועדי ביצוע שנקבעו בצווי ההריסה אלא בנסיבות חריגות ובאישור המפכ"ל; הודעה על דחיית מועד ביצוע הצווים תינתן לגוף האחראי לאכיפתו בהתראה של 48 שעות. זאת ועוד, הממשלה קבעה כי אי-עמידתה של המשטרה בכל אחד מן הסעיפים שפורטו לעיל תביא לפירוקה של מתפ"א.

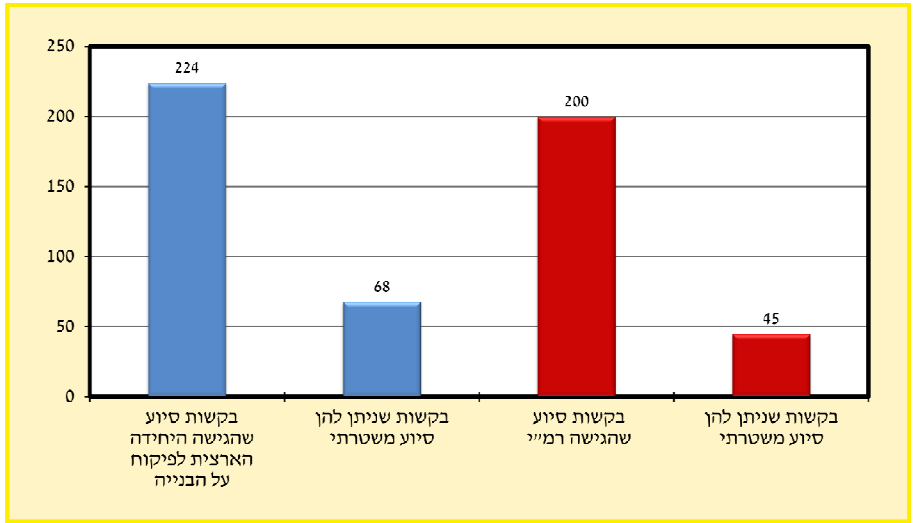
14	החלטה 2959.
15	ראו הערה 10.
16	החלטה 3997.

מנתוני מתפ"א עולה כי שיעור הפעילויות שהיו קשורות במישרין לייעודה של היחידה המבצעית מכלל פעולותיה היה בשנת 2013 רק 47%, בשנת 2014 רק 33%¹⁷, ובמחצית הראשונה של 2015 רק 35%.

התרשים שלהלן מציג את שיעור היענות המשטרה לבקשות לסיוע בביצוע של צווי הריסה מינהליים ושיפוטיים שהגישה היחידה הארצית לפיקוח על הבנייה בשנים 2012-2015¹⁸, ולבקשות לסיוע בביצוע של צווי הוצאת לפועל שהגישה רמ"י בשנים 2013 ו-2014.

תרשים 1

מספר בקשות לסיוע משטרה שהגישו רמ"י והיחידה הארצית לפיקוח על הבנייה מול מספר הבקשות שנענו



על פי נתוני רמ"י והיחידה הארצית לפיקוח על הבנייה

מהתרשים עולה כי היחידה הארצית לפיקוח על הבנייה הגישה למשטרה 224 בקשות לסיוע בביצוע של צווי הריסה מינהליים ושיפוטיים, אולם המשטרה סייעה לה לטפל רק ב-68 (30%) מהבקשות. למשל, בשנת 2014 היחידה ביקשה מהמשטרה סיוע באכיפתם של 58 צווים בכל המחוזות, אולם המשטרה סייעה לה באכיפתם של תשעה צווים בלבד, כולם במחוז ירושלים; רמ"י הגישה למשטרה 200 בקשות לסיוע בביצוע של צווי הוצאת לפועל, אולם קיבלה את הסיוע המבוקש רק ב-45 (23%) מהם.

17 אחת הסיבות להצטמצמות הפעילות הייעודית בשנה זו היא הירתמות היחידה לסיוע לפעילות המשטרה במסגרת מבצעי "שובו אחים" ו"צוק איתן".
 18 עד אמצע שנת 2015.

מהאמור לעיל עולה אפוא כי כעשר שנים לאחר הקמת היחידה המבצעית במתפ"א המשטרה עדיין פועלת שלא בהתאם להחלטות הממשלה בנוגע להפעלתה, והדבר פוגע בתפקודה ובתכלית שלשמה הוקמה היחידה - התמודדות מערכתית עם תופעת הבנייה הבלתי חוקית ועם תופעת הפלישה למרקעי ישראל.

משטרת ישראל הסבירה למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2015 (להלן - תשובת המשטרה) כי היא מפעילה את היחידה המבצעית במתפ"א באירועים של הפרות סדר וביטחון עקב אילוצים מבצעיים דחופים, וכי היא משתדלת להימנע מכך.

משרד מבקר המדינה מעיר למשטרה כי מתפ"א הוקמה מכוח החלטות ממשלה למטרה מוגדרת, וכי יועד לה תפקיד חשוב בשדרוג ובתכלול של מערך אכיפת דיני המקרקעין. על כן, ניצול משאבי יחידה זו בעיקר למטרות אחרות וכן מניעת מתן סיוע לגופי פיקוח לממש צווים של פינויים והריסות פוגעים באכיפה בתחום המקרקעין.

קביעת מדיניות פיקוח ואכיפה בידי מועצת מקרקעי ישראל ורמ"י: על פי החוק, הממשלה ממנה את מועצת מקרקעי ישראל, והמועצה קובעת את המדיניות הקרקעית שלפיה תפעל רמ"י. על מנהל רמ"י להגיש למועצה דין וחשבון על פעולות הרשות אחת לחצי שנה, ועל הממשלה להגיש לוועדת הכלכלה של הכנסת דוח שנתי על פעולות רמ"י.

הביקורת העלתה כי המועצה לא גיבשה מדיניות ולא קיבלה החלטות בנושא הפיקוח והאכיפה, אף שבעקבות הנהגת הרפורמה במינהל מקרקעי ישראל יש לחטיבת השמירה על מקרקעי ישראל חשיבות גדולה מבעבר, והיא אחת משלוש החטיבות המרכיבות את הרשות במתכונתה החדשה. לדוגמה, בדוחות השנתיים של רמ"י כמעט לא מוגדרת מדיניות של פיקוח ואכיפה: בדוח המסכם שלה לשנת 2013 נקבעה מדיניות של הסדרת השימושים בקרקע חקלאית, אולם רק כפילוט, ובדוח המסכם שלה לשנת 2014 נקבעה מדיניות רק לגבי תגובה מהירה לפלישות - מדובר בקביעות שאין לראות בהן מדיניות פיקוח ואכיפה כוללת של רמ"י.

מאחר שהמועצה אינה קובעת עבור רמ"י מדיניות פיקוח ואכיפה, ראוי היה כי המדיניות, היעדים והמשימות שקבעה מתפ"א, ושגיבשה בשיתוף החטיבה, ינחו את פעילות הפיקוח של מרחבי השמירה של רמ"י, אולם בפועל ההלימה בין תכניות העבודה של המשטרה ורמ"י היא חלקית בלבד, כפי שיתואר בהמשך.

רמ"י השיבה למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2015 (להלן - תשובת רמ"י) כי מדיניות האכיפה שלה מתמקדת בפלישות למרקעי ישראל ובשימושים חורגים במגזר החקלאי. יתר פעולות האכיפה שהיא מבצעת נקבעות בהתאם למדיניותה של מתפ"א. משרד מבקר המדינה מעיר לרמ"י כי תשובתה אינה עולה בקנה אחד עם ממצאי הביקורת, כפי שיתואר בהמשך.

היעדר בסיס מידע משולב לשימוש של גופי הפיקוח והאכיפה: בהחלטת הממשלה מדצמבר 2004 נקבע, בין היתר, כי מתפ"א "תתאם שילוב בסיסי מידע המצויים בידי מינהל מקרקעי ישראל ומשרד הפנים, ותיצור בסיס מידע גיאוגרפי משולב ועדכני אשר ישמש למיפוי ולמעקב אחר עברות על חוקי המקרקעין תוך התמקדות בעברות על חוק התכנון והבנייה ותפיסת מקרקעי ציבור שלא כדיון".

בדוח הקודם נקבע כי אין בידי מתפ"א נתונים על עברות שאיתרו גופי הפיקוח, והיא לא הקימה בסיס מידע גאוגרפי עדכני אשר ישלב את הנתונים שבידי משרד הפנים ורמ"י. עוד נקבע כי "במצב זה אין ביכולתה של המינהלה לעקוב אחר עברות על חוקי המקרקעין ולגבש תכנית מערכתית שנתית, לרבות קביעת תכנית עבודה לגופי הפיקוח במסלול הממוקד, כנדרש בהחלטת הממשלה". המשטרה מסרה בתשובתה מאוקטובר 2008 על ממצאי של הדוח הקודם כי "אכן לא קיימת מערכת מחשוב שתכלול ותשלב את המידע הקיים בידי רשויות האכיפה ומשטרת ישראל. להקמת מערכת המחשוב הקצה משרד האוצר שלושה מיליון ש"ח, אך התקציב טרם הועבר. באין ברירה, מנהלת מתפ"א בשיטה ידנית את המידע על הצווים שעוברים דרכה ועל ביצועם".

במועד סיום הביקורת, כשש שנים לאחר שהצהירה המשטרה על כוונתה להקים מערכת ממוחשבת שמשלבת את מלוא המידע של כלל גופי הפיקוח והאכיפה בנושא עברות מקרקעין - מתפ"א עדיין לא הקימה את המערכת.

המשטרה הסבירה בתשובתה כי מערכת המחשוב אופיינה כבר בשנת 2006 וכאמור הוקצו להקמתה כ-3 מיליון ש"ח, ומאלה כמיליון ש"ח היו אמורים להיות מועברים לה כבר בשנת 2007. אולם משיקולים ברורים עם משרד האוצר טרם הועבר לה התקציב. עוד הסבירה כי חשיבות מערכת המחשוב ברורה לכל העוסקים בנושא, ואין ספק כי לאחר שתוקם היא תאפשר לראש מתפ"א לתכנן את פעילות כלל גורמי האכיפה הן לטווח הקצר והן לטווח הארוך. במועד סיום הביקורת, בליט בררה, מתפ"א עדיין מזינה במערכת הפנימית שלה באופן ידני מידע שגופי האכיפה מוסרים לה.

אגף התקציבים במשרד האוצר מסר למשרד מבקר המדינה בתשובתו מאוקטובר 2015 כי אין כל חסם מצדו המונע את הקמתה של המערכת הממוחשבת במתפ"א, אשר תשמש כבסיס מידע משולב לכלל גופי הפיקוח והאכיפה.

משרד מבקר המדינה מעיר לאגף התקציבים שבמשרד האוצר, לרמ"י, אשר מתקצבת את פעילות מתפ"א, ולמשטרה כי נדרש מהם לפעול בתיאום ולקיים הידברות על מנת להביא בהקדם להקמת בסיס המידע המשולב לכלל גופי הפיקוח והאכיפה. עד להשלמת מערכת זו, על רמ"י, היחידה הארצית לפיקוח על הבנייה והסירית הירוקה לבחון שילוב של ממשקי המחשוב הקיימים ביניהם וכן בינם ובין מתפ"א.

תכניות עבודה

1. מדריך התכנון הממשלתי¹⁹ קובע כי תכנית העבודה השנתית של גוף ממשלתי אמורה לשקף את הפעולות שהגוף מתכנן לבצע בתקופה נתונה, כדי להגיע למצב עתידי רצוי. לשם כך יש להגדיר מטרות כלליות, יעדים פרטניים להשגת המטרות, ומשימות לביצוע הנקבעות לפי היעדים. כמו כן יש לקבוע מדדי תפוקות כדי לבחון אם המשימות אכן בוצעו והיעדים הושגו. תכנית העבודה חשובה לקביעת הליך עבודה מסודר, להצגת הפעילות ואישורה בידי הדרג המנהל של הגוף הממשלתי, ולבחינה של מידת השגתם של היעדים והמטרות לאחר סיום הפעילות המתוכננת.

19 צוות בין-משרדי בראשות האגף לתכנון מדיניות במשרד ראש הממשלה הכין את מדריך התכנון הממשלתי שנועד לשמש כלי מרכזי לחיזוק עבודת המטה במשרדי הממשלה ולשפר את אפשרויות הניהול והבקרה של המשרדים. המדריך משמש גם כלי מנחה להכנת תכניות עבודה. בעניין זה ראו גם: מבקר המדינה, דוח שנתי 2015' (2015), בפרק "תכנון עבודה במשרד ראש הממשלה".

2. על פי נוהלי רמ"י, מנהל החטיבה לשמירה על הקרקע אחראי להכנת תכנית העבודה השנתית של כל מערך הפיקוח, והמנהלים של מרחבי השמירה אחראים להכנת תכנית עבודה למפקחים בכל מרחב המתבססת, בין היתר, על הדגשים שנקבעים ועל המאפיינים של כל מרחב.

הועלה כי רק ביוני 2015, באמצע שנת העבודה, פרסמה רמ"י לראשונה תכנית עבודה מפורטת לפיקוח במרחבי שמירת הקרקע לשנת 2015, שהוכנה בהתאם להנחיות מדרך התכנון הממשלתי. תכנית העבודה מפרטת יעדים כמותיים של איתורים, פינויים והליכים משפטיים המשמשים למעשה כמכסות וכמדדי הצלחה. אולם תכנית העבודה אינה מתייחסת ליעדים ולמשימות של המפקחים על פי הנפות שהם אחראים להן, אינה מפרטת את סדרי העדיפויות, את שלבי ההתארגנות לביצוע המשימות וגם לא את הגורמים האחראים והשותפים לביצוען. אין בתכנית העבודה הסברים המלמדים כיצד נקבעו המכסות ומהי זיקתן ומידת התאמתן לתכנית עבודה ולפעילות המשותפת עם גופי אכיפה כגון הסיירת הירוקה, מתפ"א והיחידה הארצית לפיקוח על הבנייה.

למשל, בתכנית העבודה לשנת 2015 הוטל על מרחב השמירה מרכז-תל אביב לאתר 100 עברות במקרקעין במושבים ובקיבוצים במרכז הארץ. יעד כמותי זה נקבע בלא שרמ"י ביצעה ניתוח שיטתי של התופעה וללא מתודולוגיה מסודרת: על פי נתוני משרד הפנים, עד לשנת 2015 הצטברו כ-15,000 עברות מסוג זה במרכז הארץ, ומכאן שאין הלימה בין היקף העברות ובין ההתמודדות אתן במסגרת תכנית העבודה של רמ"י. יתרה מזו, רמ"י הסבירה בתשובתה כי איתור העברות במגזר החקלאי הוא אחד משני היעדים הניצבים בראש סדר העדיפויות שלה בתחום הפיקוח והאכיפה. יוצא שגם בהיבט זה תכנית העבודה במרכז הארץ אינה משקפת את סדר העדיפויות של החטיבה לשמירה על הקרקע. עוד יצוין כי חלק מהמכסות שנקבעו בתכנית העבודה לשנת 2015 נוגעות לעברות שטרם בוצעו ואי אפשר לחזות את היקפן מראש: למשל איתור 265 פלישות "טריות" ו-19 עברות של כרייה בלתי חוקית.

רמ"י הוסיפה בתשובתה כי היעד המרכזי במרחב השמירה מרכז-תל אביב הוא איתור ופנייה של פלישות למתחמים שעומדים לפני שיווק. משרד מבקר המדינה מעיר כי מטרה זו כלל אינה נכללת בתכנית העבודה של מרחב זה, גם אם מרחב השמירה פועל להשגתה (כגון במתחם "נס לגויים" בתל אביב; במתחם הקרוונים בבת ים; ובמתחם מחלף השבעה בחולון).

יוצא אפוא כי תכנית העבודה במתכונתה הקיימת אינה משמשת כלי ניהולי מרכזי להשגת מטרות החטיבה, וספק אם היא תורמת במידה רבה לפיקוח ולאכיפה אפקטיביים במקרקעי ישראל.

3. על פי החלטת הממשלה מדצמבר 2004, מתפ"א אמורה להיות גוף היגוי בעל סמכויות ניהוליות - עליה לגבש תכנית פעולה מערכתית שנתית של גופי האכיפה ולהגישה לאישורו של היועץ המשפטי לממשלה. על מתפ"א הוטל להפעיל את גופי האכיפה, ובהם חטיבת השמירה ברמ"י, ולקיים מעקב אחר פעולתם. עוד נקבע בהחלטת הממשלה כי על גופי האכיפה להקצות לפעילות זו לפחות 40% ממשאביהם מדי שנה.

בדיקת תכניות העבודה של רמ"י בשנים 2013 ו-2015 העלתה כי רמ"י אינה פועלת על פי תכניות העבודה המתכללות של מתפ"א. למשל, בשנת 2013 הוטל על רמ"י להיות גוף האכיפה המתכלל בנושא השימושים החורגים בשטחים החקלאיים, ולהוביל את הפעילות לאיתור השימושים החורגים, למיפוי שלהם, לזיהוי המחזיקים בשטחים אלה ולטיפול בפנינים. כמו כן

הוטל עליה לבצע סיוורים משותפים עם מפקחי הוועדות המקומיות והיחידה הארצית לפיקוח על הבנייה לאיתור מבנים לא חוקיים בתחומי היישובים ומחוץ להם.

לטענת רמ"י הסיבה לכך שלא פעלה על פי תכניות העבודה המתכללות של מתפ"א בשנת 2013 היא שנבצר ממנה לעשות כן בשל השינוי הארגוני שעברה באותה שנה.

בתכנית העבודה לשנת 2015 שפרסמה מתפ"א הוטל על מרחב השמירה מרכז-תל אביב של רמ"י להתמקד בנושאים האלה: איסוף מידע על מעורבות עבריינים בתחנות דלק פירטיות, אכיפה בנושאי מטמנות אשפה ותחנות מעבר, כרייה בלתי חוקית במחצבות, שימוש לא חוקי במקרקעי ציבור המיועדים לתכנון עתידי או הנמצאים בהליכי תכנון (בחמש ערים נבחרות), גני אירועים בלתי חוקיים, בנייה בלתי חוקית בחופי הים²⁰ (מנתניה עד ראשון לציון) וסיום הטיפול ב-20% מצווי הריסה שיפוטיים ישנים שטרם טופלו.

הועלה כי תכנית העבודה של מרחב השמירה מרכז-תל אביב כוללת רק מקצת מהמשימות שבתכנית העבודה של מתפ"א - אין בה התייחסות לנושא תחנות הדלק, לשימוש הבלתי חוקי במקרקעי ציבור בערים ולבנייה הבלתי חוקית בחופים. גם כשיש התאמה בין שתי התכניות היא מועטה: למשל על פי התכנית של מתפ"א היה על מרחב השמירה להגיש בשנת 2015 תביעות כנגד מפעיליהם של גני האירועים הבלתי חוקיים ואילו בתכנית העבודה של מרחב השמירה נקבע יעד של הגשת שלוש תביעות בלבד בנושא זה. מכאן שרמ"י פועלת על פי סדרי עדיפויות משלה ואינה שותפה מלאה לריכוז מאמצים על פי סדר עדיפויות לאומי. הדבר עלול לגרום להיעדר תיאום, להפחתת האפקטיביות של מאמצי האכיפה של מנגנוני פיקוח ואכיפה אחרים, לחלוקת המשימות בין גופי האכיפה שלא בהתחשב ביתרון היחסי של כל גוף, ולא-ניצולו של היתרון הגלום באכיפה מערכתית ורחבת היקף.

4. בדוח המסכם של הנהלת רמ"י לשנת 2013 שהוגש לכנסת צוין כי בעקבות הנהגת הרפורמה חלו בחטיבה שינויים ובהם הגדרה מחדש של הנפות במרחבי השמירה על פי אמת המידה של שיעור הפלישות הפוטנציאליות בהן. עוד צוין כי בשנת 2014 יקיימו המפקחים סיוורים בנפות על פי תכנית עבודה שיטתית, תוך מתן דגש לאזורים המועדים לפלישות ולהפרות דין. מתכנית העבודה השיטתית הייתה אמורה להיקבע תכנית עבודה רבעונית ושבוועית לכל מפקח בנפות שבאחריותו.

מתשובת רמ"י עולה כי בשלהי שנת 2015 היא השלימה את תהליך מיפוי הנפות על פי שיעור העברות הפוטנציאליות שעלולות להתבצע בהן.

20 ראו בעניין זה: מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2015, בפרק "ניהול נכסים מושכרים-עיריית בת ים-ביקורת מעקב", עמ' 401.

הביקורת העלתה כי רמ"י לא הזינה את המידע על העברות המוכרות לה במערכת של מידע גאוגרפי (gis), ולא ביצעה ניתוח שיטתי של הנתונים על הפלישות ועל עברות אחרות במקרקעין כדי לאפיין את הנפוחות. עוד העלתה כי תכנית העבודה של מרחב השמירה מרכז-תל אביב לשנת 2015 היא כללית, ולא בוצעה על פי מיפוי של הפרות הדין הפוטנציאליות בנפוחות. יוצא שהמפקחים במרחב שמירה זה פועלים על פי סדרי עדיפויות שנקבעו לפי מידע אישי שלעתים אינו מבוסס דיו על נתונים שאינם מערכתיים, וללא תכנית עבודה מפורטת ותקופתית שנקבעה לפי רמת הסיכון לפלישות ולעברות אחרות בנפוחות שבאחריותם.

5. על פי נתוני רמ"י, בשנת 2014 מספרם הגדול ביותר של השימושים החורגים במגזר החקלאי היה במרחב ירושלים; מספר הפלישות (ה"טריות", ה"חדשות" וה"ישנות") הגדול ביותר היה במרחבי הדרום והצפון; מספרן הגדול ביותר של עברות הכרייה שלא כדן היה במרחבי ירושלים והדרום; ומספר הפרות החוזים הגדול ביותר היה במרחבי הדרום והמרכז-תל אביב.

מנגד, בתכניות העבודה של מרחבי השמירה של רמ"י לשנת 2015 עיקר מכסת האיתורים של שימושים חורגים במגזר החקלאי הוטלה דווקא על מרחב הצפון; מכסות איתור העברות של כרייה בלתי חוקית נחלקה בין כל המרחבים באופן כמעט שווה; ומכסת איתור העברות של הפרות חוזים הייתה הקטנה ביותר דווקא במרחב מרכז-תל אביב. מכאן שלא הייתה הלימה בין תכנית העבודה ובין הנתונים על העברות הידועים לרמ"י, ועקב כך היא אינה אפקטיבית.

6. בתכנית העבודה של מתפ"א נקבע, בין היתר, כי רמ"י והיחידה המבצעית יקיימו סיורים משותפים במסגרת פעילויות שונות בכל רבעון. למשל, בתכנית העבודה לשנת 2013 נקבע כי בכל רבעון יתקיימו במרחב הדרום 16 ימי איתורים משותפים ובמרחב הצפון 12 ימי איתורים כאלה.

נמצא כי בחודשים ינואר-יוני 2013 בוצעו שמונה סיורים משותפים במרחב הדרום ושישה סיורים משותפים במרחב הצפון בכל רבעון. כלומר, שני הגופים עמדו רק ב-50% מהיעדים שקבעה מתפ"א. חמור מכך, למתפ"א ולרמ"י אין מסמכים המתעדים סיורים משותפים שבוצעו במחצית השנייה של שנת 2013 ובשנת 2014. אי-העמידה בתכנית העבודה והיעדר מסמכים בנושא יש בהם כדי ללמד על כשל של מתפ"א כמתכללת נושא האכיפה במקרקעין.

תיאום פעולות האכיפה בין רמ"י למשטרה

על פי חוק המקרקעין, המחזיק במקרקעין כדין רשאי להשתמש בכוח במידה סבירה כדי לפנות מהם פולש בתוך שלושים יום מיום הפלישה. מכאן שמפקחי רמ"י מוסמכים לפעול בעצמם לסילוקן של כל הפולש למקרקעי ישראל בתוך שלושים יום ממועד הפלישה. על פי חוק מקרקעי ציבור מנהל רמ"י או מנהל המרחב מוסמכים להוציא צו מינהלי לסילוק יד של הפולש בתוך שישה חודשים מהיום שנודע להם על הפלישה, ולא יאוחר משלוש שנים מיום הפלישה עצמה. אם עבר מועד פינוי

הפלישה שנקבע בצו מינהלי, מנהל רמ"י, באישור מנהל החטיבה ובאישור היועץ המשפטי של הרשות המקומית, יורה למפקח לאכוף את הצו בתוך שישים יום מהמועד לפינוי שנקבע בצו.

אם צפויה התנגדות אלימה לביצוע הצווים - על פי חוק מקרקעי ציבור המפקח רשאי לבצע את הפינוי, להשתמש בכוח סביר, ולקבל לשם כך עזרה מתאימה מהמשטרה. הדבר אף נקבע בהחלטת הממשלה על הקמת מתפ"א, שבה צוין כי שוטרי מתפ"א ילוו את מפקחי הגופים המשתתפים בביצוע של פעולות אכיפה.

יוצא שלמהירות התגובה על פלישה או על בנייה בלתי חוקית ולמהירות הוצאת צווי פינוי או הפסקת הבנייה או הריסה יש חשיבות ניכרת באשר היא מרתיעה, אפקטיבית ויכולה לייצר הליכים משפטיים ממושכים ויקרים המתבצעים כאשר הפלישה היא "ישנה"²¹. מנגד, אי-ביצוע של צווים מינהליים ושיפוטיים יש בו כדי לפגוע במידה ניכרת בהליך האכיפה כולו.

אי-מתן סיוע משטרה בכפר קאסם

משרד מבקר המדינה בדק אירוע מתמשך שבמסגרתו לא נענתה המשטרה לבקשות של רמ"י לסייע במימוש צווים משפטיים ומינהליים לסילוק יד של מפרי חוקי המקרקעין בעיר כפר קאסם:

1. בנובמבר 2001 ובאפריל 2004 אושרו שתי תכנית מתאר מקומית לעיר כפר קאסם ובהן חלוקה ל-2,378 מגרשים לבנייה למגורים, לרבות בבנייה רוויה. לפי שתי התכניות אפשר לבנות במקום כ-11,700 יחידות דיור בסך הכול, ולכן יש בהן משום פתרון לביקושי הדיור בעיר לטווח הארוך ואף משום פתרון לסוגיית מצוקת הדיור בה, בייחוד בקרב הזוגות הצעירים.

על פי נתוני רמ"י, בין ינואר 2012 לפברואר 2015 בוצעו יותר מ-40 פלישות למקרקעי ישראל בכפר קאסם במגרשים שהותוו בתכניות דלעיל. הפלישות התגלו בסיוורים של מפקחי רמ"י לקראת שיווק המגרשים לתושבי העיר. המפקחים מצאו כי הפולשים הם תושבי העיר שהחלו בבניית בתים במגרשים ללא היתר. במסגרת צעדי האכיפה רמ"י הוציאה נגד הפולשים צווים לסילוק יד. חלק מדיירי הבתים שהוגדרו כפולשים פנו לערכאות משפטיות בבקשה לביטול הצווים שהוצאו נגדם, אך טענותיהם נדחו בכל הערכאות, והצווים לסילוק יד שהוציאו מפקחי רמ"י נותרו בעינם.

ביולי 2014 פסק כבוד השופט רובינשטיין בכית המשפט העליון²² בעניין זה כי "תהא לנגד עינינו תכלית צווי הפינוי - שמירה על קרקעות ציבור בפני פולשים - ולא מילתא זוטרתא היא. בית משפט זה רואה בתפקידו להגן על קרקעות הציבור ועל חלוקתם השוויונית, תוך תמיכה באכיפה כנגד העושים בהם כבתוך שלהם וגוזלים את הציבור. על רקע זה יש לראות גם את המקרה שלפנינו... המבקשים אינם בעלי זכויות במקרקעין ופלושו אליהם שלא כדין... על הרשות [רשות מקרקעי ישראל], מיום הוצאת צו הפינוי, להחיש עד כמה שניתן את ביצועו, וזאת לשם הגשמת האינטרס הציבורי בפינוי מהיר של פולשים ממקרקעי ציבור, וכן כדי למנוע הישנותם של מקרים מעין אלה, בהם מנצלים פולשים את הזמן כדי לקבוע עובדות בשטח".

לצורך אכיפת הצווים לסילוק יד בכפר קאסם נדרש סיוע משטרה. התברר שהמשטרה לא נענתה לבקשות לסייע באכיפה, והנושא עלה בדיונים אחדים של מתפ"א בשנים 2013-2015, אולם ללא תוצאות מעשיות. למשל, בדיון ביוני 2014 העלה נציג רמ"י את עניין אי-מתן הסיוע המשטרה לטיפול בפלישות בכפר קאסם, ובהמשך לדבריו גם נציג פרקליטות המדינה העלה

21 פלישה "ישנה" היא הסגת גבול שבוצעה לפני יותר משנה. אם בוצעה פלישה מסוג זה, הפינוי שלא מרצון מתבצע בהליך תביעה משפטית לסילוק יד ופינוי באמצעות הוצאה לפועל, בהתאם לפסיקת בית המשפט.

22 רע"א 4088/14 סנא בדיר ואח' נ' רשות מקרקעי ישראל.

את סוגיית אי-מימוש הצווים ואת העובדה שמסתמנת "מגמה מדאיגה" במשטרה שאינה עולה בקנה אחד עם החלטות של בתי המשפט. בישיבת מתפ"א באוגוסט 2014 אמר נציג המשרד לביטחון הפנים בעניין כפר קאסם כי מדובר בתקדים מסוכן של אי-קיום החלטות בית המשפט בידי המשטרה. במצגת לסיכום שנת העבודה של החטיבה ממרץ 2014 אף נקבע כי "בכפר קאסם התופעה חרגה מעל לכל פרופורציה וקרוב ל-20 צווים לא נסתייעו [בידי המשטרה]".

מתשובת רמ"י לביקורת עולה כי גם ניסיונות של המשנה ליועץ המשפטי לממשלה ושל המשנה לפרקליט המדינה להשפיע על המשטרה לתת את הסיוע המבוקש לא צלחו. בתחילת שנת 2015 אף הוקמה ועדה בראשות המשנה ליועץ המשפטי לממשלה ובהשתתפות גורמי פרקליטות בכירים ונציגי בכיר של המשטרה, אך גם זו לא הביאה לכך שהמשטרה תסייע לרמ"י באכיפת הצווים.

2. בחודשים נובמבר 2014 - פברואר 2015 פנו מפקד של רמ"י ומנהל מרחב השמירה מרכז-תל אביב (להלן - מנהל המרחב ברמ"י) פעמים אחדות לתחנת המשטרה קדמה ולמפקד מרחב השרון במשטרת ישראל (להלן - מפקד המרחב במשטרה) בבקשה לקבל סיוע משטרי באכיפת הצווים לסילוק יד של הפולשים בכפר קאסם. במכתביו למפקד המרחב במשטרה מינואר ופברואר 2015 ציין מנהל המרחב ברמ"י כי המועד לאכיפת הצווים עומד לפוג, וכי עשרות צווים נוספים לא נאכפו בכפר קאסם עקב אי-קבלת סיוע של המשטרה, והדבר תרם לקיומן של פלישות חדשות שהיו נמנעות לו מומשו הצווים הקודמים.

הועלה שמכתבים אלה לא זכו לתגובה של מפקד המרחב במשטרה.

בנובמבר 2014 כתב מפקד מחוז המרכז של המשטרה למפקד כי רמ"י הוציאה כמועדים שונים 18 צווים מינהליים להריסת מבנים בכפר קאסם, לרבות שני בתי מגורים מאוכלסים ו-12 שבבנייה. תוקפם של צווים אלה כבר פג ולא ניתן ליישם ללא החלטת בית משפט. פרקליטות המדינה מבקשת להאריך את תוקפם, ובכוונת המחוז "לאשר את ביצועם של כל הצווים" בשלבים, אף על פי שלפי הערכת מודיעין יש חשש להפרות סדר בהיקף גדול עקב כך. מפקד המחוז אף צירף למכתבו את עקרונות התכנית המבצעית לאכיפת הצווים. בפועל, הצווים לא מומשו בימים שלאחר כתיבת המכתב.

אולם באמצע דצמבר 2014 כתב מפקד מחוז המרכז של המשטרה ללשכת המפקד כי אין הוא ממליץ לפי שעה לאשר את אכיפת צו ההריסה מתוך תפיסה שיש למצות את ההידברות עם הפולשים ולמצוא פתרון המסדיר את הנושא מול הרשות המקומית ורמ"י. באותו יום אישר המפקד המלצה זו.

בינואר 2015 קיים היועץ המשפטי לממשלה דיון בנושא המאבק בבנייה הבלתי חוקית והגדיר אותו כיעד אסטרטגי אשר על כל רשויות המדינה להוביל על מנת לשמור על שלטון החוק. בדיון הובאה פסיקתו של כבוד השופט רובינשטיין דלעיל בעניין כפר קאסם.

בפברואר 2015 כתב ראש ענף מודיעין של מחוז המרכז במשטרה ללשכת המפכ"ל כי חלק מצווי ההריסה שהוציאה בשעתו רמ"י כבר נאכפו באמצעות הריסה עצמית של הפולשים, לאחר הידברות של נציגי המשטרה עם נציגי העירייה. אשר לצווים האחרים, אם הם ייאכפו צפויות הפרות סדר קשות ביותר וממושכות, וכן צפויה פגיעה במסכת הקשרים החיובית שנוצרה בין המשטרה לעירייה. בהתייחס לחוות דעת זו כתב מפקד מחוז מרכז ללשכת המפכ"ל בשתי הזדמנויות כי הוא ממליץ שלא לבצע את צווי ההריסה במועד שנקבע לכך. לא נמצא כי המפכ"ל אישר את המלצותיו בשתי הפעמים האמורות.

3. בפברואר 2015 פנה גם מנהל החטיבה לשמירה על הקרקע ברמ"י למפקד מחוז המרכז במשטרה במכתב ובו ציין כי בעוד כשבוע יפוג תוקפם של שני צווים לסילוק יד שהוצאו לשני פולשים בכפר קאסם, כי פניות קודמות למפקד המרחב במשטרה כלל לא נענו, וכי לנוכח דחיפות העניין יש לפעול ללא דיחוי. עוד כתב כי עמידה נחרצת על אכיפת צווים מסייעת לרמ"י להתמודד עם הפלישות הרבות שנוספו מאז הפסיקה המשטרה לסייע באכיפתם, יותר משנתיים קודם לכן.

מפקד המחוז במשטרה השיב למנהל החטיבה ברמ"י כי אכיפתם של צווי הריסה במגזר הערבי מחייבת שיקול דעת ואיזון בין האינטרס הציבורי של אכיפת החוק ובין החשש לשלום הציבור וביטחונו, וזאת על פי הערכות מצב ומודיעין עדכניים, והם טעונים אישור של מפכ"ל המשטרה.

רמ"י הוסיפה בתשובתה כי מעולם לא קיימה המשטרה דיון עם גורמי האכיפה בנושא הצווים בכפר קאסם; כי המשטרה אינה לומדת בזמן אמת על מהות הצווים; וכי החלטות המשטרה שלא לאכוף את הצווים התקבלו ערב המועד האחרון למימושם. בעקבות כך "פורעי חוק משתלטים על אדמות ציבור ואנשים ישרים המחכים להקצאת מקרקעין באופן חוקי נותרים ללא מגרשים לשיווק".

משרד מבקר המדינה מעיר למשטרה כי ההחלטות של מרחב השרון בנוגע לאי-אכיפת הצווים במועדים שנקבעו לכך התקבלו ללא התייעצות עם גורמים משפטיים, לרבות פרקליטות המדינה, וללא שיתוף של גורמי הפיקוח הרלוונטיים, לרבות רמ"י. הדבר מעורר ספק אם ההחלטה על אי-הסיוע התקבלה על סמך הערכה מקיפה, ולא ניתן לוודא שהחלטת המשטרה היא אכן ההחלטה המיטבית המאזנת בין האינטרס הציבורי של אכיפת החוק ובין החשש לשלום הציבור ולביטחונו.

כפועל יוצא מסירובה בפועל של המשטרה לסייע ביישום הצווים שאושרו בערכאות משפטיות, לרבות בבית המשפט העליון, לא פונו הפולשים מהמגרשים ונבצר מרמ"י לשווקם לתושבי העיר כפר קאסם בתנאים שוויוניים. יודגש שלא זו בלבד שאי-אכיפת הצווים גורמת לפגיעה בתושבי העיר עצמה, אשר מתקשים להיחלץ ממצוקת הדיור בעיר, אלא שהדבר מעודד פלישות נוספות. ואכן, על פי נתוני רמ"י, מינואר 2015 ועד ספטמבר 2015 אירעו עוד 12 פלישות למקרקעי ישראל בכפר קאסם.

לדעת משרד מבקר המדינה, מאחר שמדובר בדפוס פעולה זהה של הפולשים - תפיסת מקרקעין בסמוך למועד שיווקם - מצופה כי המשטרה תפעל ביתר נחישות למיגור ה"שיטה" מבעוד מועד ותיתן לזאת עדיפות גבוהה. בהתאם לכך היה על משטרת ישראל להיערך לביצוע המשימות שהוטלו עליה מכוח החוק, מכוח פסקי דין ומכוח החלטות ממשלה. עליה לפעול לביצוע המשימות ב"חלונות הזמן" המתאימים, כדי שלא יושמו לאל מאמציהם הרבים של גופי הפיקוח ושל פרקליטות המדינה, וכדי לאפשר את אכיפת פסקי הדין של בית המשפט העליון.

כמו כן, הן המשטרה והן רמ"י יכלו לפעול באופן פרטני נגד הפולשים למקרקעין עצמם, שכן לפי הוראות חוק מקרקעי ציבור ניתן להטיל עליהם קנס ואף עונש מאסר כל עוד הם מחזיקים במקרקעין שלא בהתאם לצו שהוצא נגדם.

משרד מבקר המדינה מעיר בחומרה למשטרת ישראל על שאינה מסייעת במימוש של צווים והחלטות שיפוטיות חלוטות. על המשטרה, כזרוע אכיפה המייצגת את שלטון החוק, לפעול בהתאם להחלטות אלה, ויפה שעה אחת קודם.

ליקויים בטיפול בתביעות בגין עברות על דיני המקרקעין

1. לפני שנת 2013, השנה שבה יושמה הרפורמה ברמ"י, האחריות לטיפול בהגשת כתבי תביעה בגין עברות על דיני המקרקעין הייתה מוטלת על היועצים המשפטיים בשש הלשכות המשפטיות במחוזות של ממ"י דאז. בדוח הקודם בדק משרד מבקר המדינה את אופן הטיפול בהגשת כתבי התביעה והעלה ליקויים חמורים בתפקודן של הלשכות המשפטיות המחוזיות, לרבות ליקויים בשליחת מכתבי התראה, בהעברת תיקים לטיפולם של תובעים חיצוניים, בארגון המידע ובמעקב אחר מצב התיקים שהועברו לתובעים החיצוניים. הליקויים גרמו לכך שמאות תיקים לא הגיעו לידי כתב תביעה.
- אי לכך משרד מבקר המדינה העיר לרמ"י כבר בשנת 2009 (במסגרת הדוח הקודם) כי הוא "רואה בחומרה את התפקוד הלקוי של הלשכה המשפטית של ממ"י בטיפול בתיקים שהועברו אליה. על הלשכה המשפטית לערוך בדיק בית בסדרי עבודתה ולהגביר את הפיקוח והמעקב על עורכי הדין החיצוניים המועסקים על ידה".
2. בעקבות הנהגת הרפורמה והקמת החטיבה שודרג מערך התביעה במרחבי השמירה על הקרקע של רמ"י: למטה החטיבה ולכל אחד מארבעת מרחבי השמירה מונו יועצים משפטיים שהוטלה עליהם האחריות לטיפול המשפטי בעברות המקרקעין בכל מרחב שמירה, לרבות טיפול בהוצאת צווים לפינוי פולשים וליווי משפטי של הליכי הפינוי ושל התביעות, מתן ייעוץ משפטי שוטף לממונה על כל מרחב שמירה והעברת תיקים משפטיים לטיפולם של תובעים חיצוניים. המדובר בעורכי דין חיצוניים שנבחרו במכרז של רמ"י והוסמכו בידי היועץ המשפטי לממשלה, המגישים בשמה לבית המשפט כתבי תביעה בגין עברות על חוק המקרקעין (להלן - תובעים חיצוניים). כל אלה נועדו לקצר באופן ניכר את פרקי הזמן הנדרשים להגשת תביעות ולשיפור המעקב אחר תיקי התביעה. בשנת 2014 רמ"י אף קבעה כי בליבת העשייה של החטיבה נמצאת האחריות "על כלל התיקים המשפטיים המטופלים שמספרם נאמד באלפים".
3. את המדיניות וסדרי העדיפויות בנושא הטיפול בתביעות משפטיות בתחום השמירה על הקרקע קובעים היועץ המשפטי של רמ"י, מנהל החטיבה לשמירה על הקרקע ופרקליטות המדינה,

והיועץ המשפטי לממשלה קובע אם לאשרם. לכל מרחב יש סדר עדיפויות משלו לטיפול בתיקים המשפטיים וכך בבר יש נושאים הנקבעים כיעדי תביעה ארציים.

משרד מבקר המדינה חזר וברך בשנת 2015 את אופן הטיפול בהגשת כתבי התביעה נגד מפרי דיני המקרקעין. הבדיקה נעשתה במרחב השמירה המרכז-תל אביב, והיא העלתה כדלקמן:

א. במרחב השמירה מרכז-תל אביב מיוחסת חשיבות מרובה להגשת תביעות בשני נושאים: תביעות הנוגעות לאתרים אשר פינוי פולשים מהם וטיפול בהפרות דין שנעשו באתרים אלה מאפשר שיווק של אלפי דירות מתוכננות, וכן תביעות בגין שימושים חורגים במגזר החקלאי. במישור הארצי מיוחסת חשיבות לתביעות להחזר הוצאות שמקורן בהריסה ופינוי של פולשים. כמו כן המדיניות הכללית היא כי כל הפרת דין במקרקעין המאותרת בידי המפקחים ומועברת ליועץ משפטי מחייבת טיפול משפטי.

כפי שיפורט בהמשך, הביקורת העלתה כי במרחב השמירה מרכז-תל אביב אכן הוגשו תביעות נגד פולשים במתחמים המוצעים לשיווק, אך הטיפול המשפטי במרחב זה לוקה בחסר בכל הנוגע לתביעות בגין שימושים חורגים במגזר החקלאי, בגין השבת עלויות הריסה ופינוי, ובייחוד בנוגע לטיפול המשפטי בכל ממצאי המפקחים.

ב. על פי נוהל של רמ"י בנושא פעולות משפטיות, הגשת תביעות משפטיות נועדה להבטיח את זכויותיה של רמ"י על המקרקעין שבניהולה ולהרתיע את הפוגעים בהן. לשם הגשת כתב תביעה לבית המשפט, על מפקח להכין תיק נתונים על כל עברה שחשף ולהגישו ליועץ המשפטי של המרחב. היועץ המשפטי בוחן את המסמכים ושולח לחשוד בביצוע העברה מכתב התראה בדרישה שיסלק את ידו מהמקרקעין וישיב את המצב לקדמותו בתוך פרק זמן מוגדר. אם בתום פרק הזמן שנקבע נמצא כי החשוד לא ביצע את הנדרש, על היועץ המשפטי המרחבי להעביר את התיק לפרקליטות המדינה או לאחד התובעים החיצוניים.

בביקורת עלה כי משנת 2010 מחוזות המרכז ותל-אביב, אשר בעקבות הנהגת הרפורמה מוגדרים כמרחב השמירה מרכז-תל אביב ברמ"י, התקשרו לצורך הגשת תביעות משפטיות עם שלושה תובעים חיצוניים בלבד. הדבר גרם להיווצרות עומס בלתי סביר על התובעים ול"צוואר בקבוק" בפעולות האכיפה. לדוגמה, בשנת 2013 מרחב השמירה המרכז-תל אביב העביר לטיפולם של התובעים החיצוניים רק 21 תיקים, ובאוגוסט 2015 שמונה תיקים (38%) מאלה עדיין נמצאו בסטטוס של "לפני תביעה", אף שהם נמסרו לתובעים החיצוניים יותר משנה לפני כן.

רק בשנת 2015 פרסמה רמ"י מכרז חדש כדי לגייס תובעים חיצוניים נוספים. ביולי 2015 זכו במכרז שבעה תובעים חיצוניים שיסייעו לטפל בתביעות של מרחב השמירה המרכז-תל אביב, במקום שלושה שניהנו בתפקיד לפני כן.

ג. הליך האכיפה של דיני מקרקעין מסתיים באכיפת הצווים השיפוטיים והמינהליים, קרי - בשלב ההוצאה לפועל. גם את השלב הזה מבצע קבלן חיצוני.

בביקורת עלה כי בשנים 2003-2015 הצטברו במרחב השמירה המרכז-תל אביב כ-170 תיקים שהיו אמורים לעבור לביצוע הליך של הוצאה לפועל. אף על פי כן, משנת 2014 לא התקשר מרחב שמירה זה עם קבלן הוצאה לפועל, והדבר הביא להקפאת ההליכים.

רק ביולי 2015 נבחר קבלן הוצאה לפועל לעבוד במרחב השמירה של המרכז-תל אביב, אך במועד סיום הביקורת, ספטמבר 2015, הוא עדיין לא החל בעבודתו.

ד. על פי תכנית העבודה לשנת 2015 שפרסמה מתפ"א, הוטל על רמ"י לפתוח תיקים, להוציא צווים ולהגיש תביעות משפטיות בתוך פרק זמן קצר ביותר; כמו כן, על פי תכנית העבודה שקבעה מתפ"א למרחב המרכז-תל אביב הוטל עליו לאתר פסקי דין ישנים שלא נעשה דבר בעניינם, לבצע הליך של הוצאה לפועל כדי לממשם, ולנהל הליכים למניעת ביזיון בית המשפט במקרים המתאימים. בהתאם לכך הוטל על רמ"י להגיש את כל גזרי הדין בצירוף כתבי האישום לפרקליטות המדינה בחודשים ינואר-פברואר 2015, למפותם ולקבוע סדרי עדיפויות לטיפול בהם בחודשים מרץ-אפריל, ולהתחיל בביצוע פסקי הדין ממאי אותה שנה.

בביקורת עלה כי רמ"י לא קבעה ליעדים כמו "הוצאת צווים והגשת תביעות משפטיות בפרק זמן קצר יותר" מדדי ביצוע כדי שניתן יהיה לקבוע אם היא עמדה בהם, ולמותר לציין כי היא לא שילבה את המדדים האלה בתכנית העבודה שלה. כמו כן, רמ"י לא הגישה את כל גזרי הדין בצירוף כתבי האישום לפרקליטות המדינה, לא מיפתה אותם ולא קבעה סדר עדיפויות לקידומם. הדבר מלמד על אי-הלימה נוספת בין תכנית העבודה של מתפ"א ובין זו של מרחב השמירה מרכז-תל אביב, והדבר עלול לגרום לאי-ניצולו של היתרון הגלום באכיפה ובתביעה מערכתית ורחבת היקף.

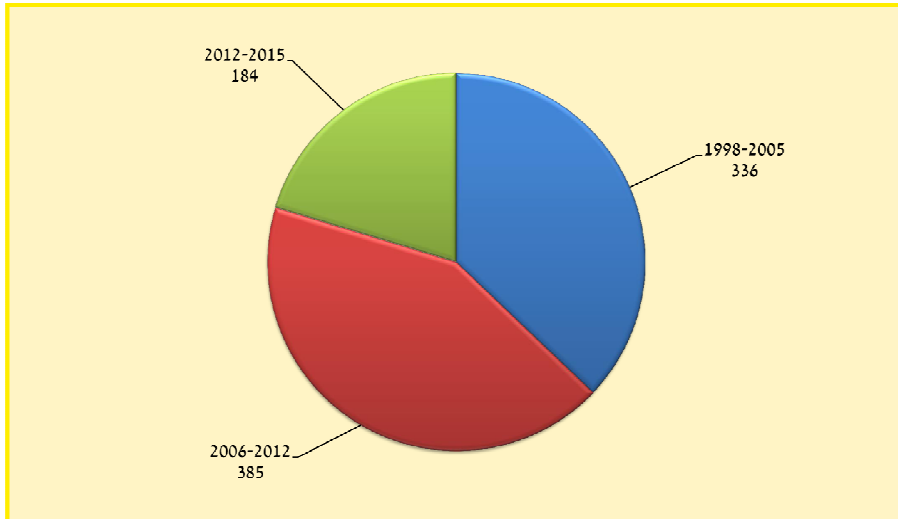
ה. הועלה כי תכנית העבודה השנתית של רמ"י חושפת רק את "קצה הקרחון" של הבעיה: מרבית העברות על דיני המקרקעין שעליהן דיווחו מפקחי רמ"י למחלקה המשפטית במרחב השמירה מרכז-תל אביב במשך שנים רבות אינן מקודמות לתביעות: על פי נתוני רמ"י לסוף אוגוסט 2015, במרחב השמירה המרכז-תל אביב יש 905 תיקים במעמד של "לפני תביעה" אשר 526 (58%) מהם כלל לא הועברו לתובע חיצוני. כמו כן, לעתים הוגשו תביעות שהסתיימו בפסקי דין, אך לא מומשו.

בנספחים לתשובתה של רמ"י מובאות דוגמאות להתמשכות בלתי סבירה של הליכים משפטיים שבאחריותה, לאי-אכיפה בתחום המקרקעין, ולנזקים הנגרמים בעקבות כך: במתחם "מוסך הגבעה" בחולון בוצעה פלישה למקרקעין ששטחם עשרות דונמים. בעקבות כך התקיימו הליכים משפטיים נגד הפולשים לפני עשרות שנים ואף ניתן פסק דין לפינוי, אולם הוא לא מומש. עקב כך גדל שטח הפלישה; בכפר גבירול ברחובות בוצעה פלישה למתחם של 20 דונם, התקיימו הליכים משפטיים, הוצא בעבר פסק דין לפינוי, אולם הוא לא מומש. גם במקרה זה היקף ההשתלטות רק התרחב; בשכונת שביב בהרצלייה נתפס מתחם לפני עשרות שנים בידי פולשים, ההליכים המשפטיים נגדם שהתנהלו משנת 2006 ואילך לא נשאו פרי, ובסופו של דבר בית המשפט הפסיק את ההליך המשפטי. בעקבות כל אחד מהמקרים האלה היה צורך להגיש תביעות חדשות לפינוי הפולשים.

עוד הועלה כי הטיפול ברוב התיקים מעוכב לזמן לא סביר. התרשים שלהלן מציג את התפלגות התיקים שבמעמד "לפני תביעה" על פי השנים שהם הועברו לטיפול של המחלקה המשפטית ברמ"י.

תרשים 2

מספר התיקים שבמעמד של "לפני תביעה" שהועברו למחלקה המשפטית לפי שנים



על פי נתוני רמ"י

מהתרשים עולה כי 336 (כ-37%) מהתיקים הועברו לגיבוש ולהגשת תביעה משפטית בשנים 1998-2005, קרי לפחות עשר שנים לפני מועד סיום הביקורת, והם עדיין נמצאים בסטטוס של תיקים ש"לפני תביעה"; 385 (כ-43%) מהתיקים הועברו לטיפול המשפטי בשנים 2006-2012, כלומר לפני שלוש עד תשע שנים לפני מועד סיום הביקורת, וגם הם נמצאים במעמד של "לפני תביעה"; ו-184 (כ-20%) מהתיקים הועברו לגיבוש תביעות בשנים 2012-2015, וגם אלה במעמד של "לפני תביעה".

רמ"י מסרה בתשובתה כי ההגדרה של "לפני תביעה" במערכת המשפטית שלה עלולה להיות מטעה ואינה מעידה כי בוצע טיפול משפטי כלשהו, אלא כי בוצעו הפרות דין במקרקעין, בלי שהתיקים נמסרו פיזית ליועץ משפטי ברמ"י. לגבי רובם המוחלט של תיקים אלה יש להכין דוח פיקוח חדש ומעודכן בעניינם. רמ"י אף הציגה בתשובתה עשר דוגמאות של תיקים כאלה שמרביתם נפתחו 10-16 שנים לפני כן, אשר מוגדרים כ"לפני תביעה", ועל המפקחים להשלים את המידע בעניין רוב התיקים האלה כדי להכין תשתית ראייתית שניתן יהיה לגבשה לתביעה של ממש.

עוד השיבה רמ"י כי מאז המכרז האחרון לתובעים חיצוניים היא מחייבת כל עורך דין חיצוני לעדכן את מצב התביעות המשפטיות שבטיפולו במערכת המחשוב של הייעוץ המשפטי ברמ"י, וכי לא ניתן לשלם לו שכר טרחה בלא לוודא שהתביעות עודכנו כראוי.

משרד מבקר המדינה מעיר לרמ"י כי היה על היועצים המשפטיים בחטיבת השמירה ברמ"י לבצע מעקב שוטף אחר מצב התיקים שבמערכת המשפטית, להתריע מבעוד מועד לפני המפקחים ומנהליהם על תיקים שהטיפול בהם מתעכב שנים רבות, ואף להנחות אותם בנושא. מאחר שהם לא עשו זאת, לא הועברו רוב התיקים לתובעים החיצוניים לצורך הגשת תביעות לבית המשפט.

1. התקנות שמכוחן ניתן לסלק פולשים ממקרקעי ישראל מאפשרות לחייב את הפולשים בהוצאות הפינאנסיים שנגרמו לרמ"י - הוצאות ישירות (למשל תשלומים לקבלני הוצאה לפועל) והוצאות עקיפות (למשל עלות ימי עבודתם של המפקחים שעסקו בפניו, וכן הוצאות מינהלה). חיוב זה נועד להיות גורם מרתיע נוסף למניעת פלישות. על פי נתוני מתפ"א, בחודשים ינואר-יוני 2015 היא הגישה, בשיתוף גופי פיקוח ואכיפה אחרים לרבות רמ"י, 61 תביעות בגין הוצאות הפינאנסיים. הטיפול ב-28 מאותן תביעות כבר הסתיים, והפולשים חויבו בסכום כולל של כ-6.07 מיליון ש"ח, קרי כ-217,000 ש"ח לפולש בממוצע.

נמצא, כי רמ"י קבעה בתכנית עבודתה לשנת 2014 שעל מרחבי השמירה להגיש בסך הכול 37 תביעות להשבת הוצאות הפינאנסיים. בפועל, מרחבי השמירה הגישו רק 12 (כ-32%) מהתביעות. מכאן שגם בנושא זה לא עמדה רמ"י ביעד שקבעה לעצמה.

לדעת משרד מבקר המדינה, מטרת חיובם של הפולשים בהוצאות בגין הפינאנסיים אינה מצטמצמת לכדי ענישת מפרי חוק. יש לה גם אפקט של פעילות מניעתית, שיש בה כדי לסייע ולעודד אכיפה עצמית ואגב כך לתרום לקופה הציבורית. אי לכך, כל אימת שיש לפנות פולש ממקרקעי ישראל על רמ"י לשקול להחיל בעניינו את סעיף גביית ההוצאות.

2. רמ"י נותנת שירותים משפטיים לסיירת הירוקה. מתכנית העבודה של הסיירת הירוקה לשנת 2015 עולה כי בשנת 2014 לא נפתחו תיקים הכוללים צווים לסילוק יד של פולשים ואף לא בוצעו פסקי דין ופינאנסיים שיזמו מפקחי הסיירת, וזאת עקב מחסור בעורכי דין חיצוניים ובקבלני הוצאה לפועל ברמ"י.



מכל האמור לעיל עולה שעל אף הרפורמה וייחוד הפעילות המשפטית לטיפול בעברות המקרקעין ליועצים משפטיים המתמחים בכך - לא חל תיקון יסודי של הליקויים משנת 2009, השנה שבה העיר משרד מבקר המדינה לרמ"י כי הוא רואה בחומרה את הטיפול הלקוי בתיקים משפטיים. משך הזמן הלא סביר להשלמת המידע בתיקים שלפני תביעה והעיכובים בטיפולם של התובעים החיצוניים בתביעות פוגעים באכיפה ככלל ובעבודתם ובמאמציהם של המפקחים בפרט, ונותר "צוואר הבקבוק" בתחום פעולות האכיפה. האחריות הכוללת למצב זה מוטלת על יחידת הייעוץ המשפטי של רמ"י, ובראשה היועץ המשפטי של רמ"י, עו"ד יעקב קווינט, שלא מנעה את המשבר המתמשך שגרם לאותו "צוואר בקבוק". משרד מבקר המדינה מעיר לרמ"י כי היה עליה לפעול נמרצות לתיקון הליקויים בעניין זה שהועלו עוד בדוח הקודם על ידי נקיטת צעדים כגון קביעת לוחות זמנים לגיבוש התביעה ולהגשתה לבית המשפט וקביעת סנקציות בעניין זה.

מערך הפיקוח של רמ"י ועבודתו

1. על פי הגדרת התפקידים של מפקח ברמ"י, הוא אחראי לפיקוח על אזור מוגדר במקרקעי ישראל, ועליו לפעול לכך שמקרקעי ישראל יהיו זמינים לשימושה של רמ"י. תפקידי הפיקוח והשמירה כוללים איתור של פלישות וזיהוי אזורים המועדים לפלישות, איתור גנבת מחצבים, ואיתור שימושים שלא כדין במקרקעין. תפקידי האכיפה של המפקח הם, בין היתר, מתן התראות, הגשת תלונות במשטרה, הכנת צווים לסילוק יד של פולשים וסיוע בהכנת תיקים לתביעות משפטיות.

תפקיד נוסף שמוטל על מפקחי רמ"י הוא הפקה של דוחות על המצב הקיים במגרשים לפני שבוצעו בהם עסקות. התברר כי המפקחים משקיעים את רוב זמנם בפעילות זו: בשנת 2013 הוכנו כ-32,000 דוחות פיקוח בנושאים שונים בכל הארץ ומאלה כ-25,000 דוחות לצורכי ניהול מקרקעין ולפני עסקות, ורק כ-7,000 (28%) מהדוחות נגעו לשמירת המקרקעין ולאכיפה. אי לכך הנהלת רמ"י החליטה במאי 2013 לוותר על מרבית הדיווחים האלה כדי שהמפקחים יוכלו להקצות זמן רב יותר לשמירה על הקרקע. בפועל, מינואר 2014 ועד אוגוסט 2015 נמשכה תופעה זו. למשל, בשנת 2014 נמסרו 4,500 דיווחים שלפני עסקות, ששיעורם כ-89% מכלל 5,060 פעולות הפיקוח שבוצעו במרחב השמירה מרכז-תל אביב, ובשנת 2015, על פי המתוכנן, היה שיעור הדיווחים דומה. יוצא שמפקחי החטיבה משקיעים יותר בביצוע הפעילות העסקית של רמ"י מאשר בביצוע תפקידם העיקרי - שמירת הקרקע. יצוין כי מרחבי השמירה אינם מוסמכים לקבוע על פי שיקול דעתם אם להיענות להזמנת דוחות מצב בידי החטיבה העסקית, גם אם הם מיותרים על פי נוהלי רמ"י.

העסקתם של המפקחים בתפקיד שאינו בליבת עשייתם משבש את פעילותם ופוגע במילוי תפקידם העיקרי. כבר בשנים 2001 ו-2009²³ העיר מבקר המדינה לרמ"י כי "מפקחי המינהל משקיעים את רוב זמנם במתן שירותים ליחידות אחרות, דבר שפוגע במשימה העיקרית של יחידות הפיקוח, דהיינו השמירה על הקרקעות".

23 מבקר המדינה, דוח שנתי 51ב (2001), בפרק "פיקוח ושמירה על מקרקעי ישראל" עמ' 731, דוח שנתי 59 (2009) בפרק "אכיפת דיני מקרקעין" עמ' 72.

בביקורת הנוכחית עלה כי גם בשנת 2015 לא חל שינוי בסדר העדיפויות שלפיו פועלים מפקחי רמ"י, ויש לראות זאת בחומרה. הנושאים באחריות לכך הם מנהלי רמ"י ומנהל החטיבה לשמירה על הקרקע ברמ"י, מר ישראל סקופ.

משרד מבקר המדינה מעיר לרמ"י כי עליה לקיים ברור בנושא ולבצע לאלתר את השינוי המתחייב בדבר הסטת משאבי הפיקוח מפעולות של מתן שירותים לעסקאות לפעולות של שמירה על הקרקע.

2. הדוחות של מפקחי רמ"י נחלקים לשתי קטגוריות עיקריות: (א) דוחות הנכתבים לפני ביצוע עסקאות ומתארים את המצב הקיים במגרשים שמוצעים לשיווק. דוחות אלה הם, כאמור, רוב הדוחות שמפיקים המפקחים; (ב) דוחות הנוגעים לשמירה על הקרקע בהיבטיה השונים. הועלה כי הדוחות מהקבוצה הראשונה הם לקוניים מאוד והמידע שבהם מינימלי. אולם גם דוחות השמירה על הקרקע לוקים בחסר: תיאור הממצאים והעברות בשטח קצר והדוחות אינם מפרטים את מהות העברות או את החוקים שהופרו; בחלק מהדוחות מצוין שבוצע טיפול משפטי בתיק אולם אין מידע שאפשר ללמוד ממנו אם אכן יש תביעה אשר דוח הפיקוח יוסיף לה נדבך או אם הוצא צו כלשהו; אין פירוט של הוראות התכנית המפורטת שחלה בשטח שנבדק; אם הוגשו תלונות למשטרה - לא צורפו עותקים שלהן לדוחות הפיקוח; בתשריטים המצורפים לדוחות הפיקוח אין מידע על העברות עצמן, ולכן תועלתם מוגבלת.

מהשוואת דוחות פיקוח אחדים של מפקחי הסיירת הירוקה לדוחות של מפקחי רמ"י עולים פערי איכות ניכרים בין הדוחות. מפקחי הסיירת הירוקה כותבים דוחות מפורטים מאוד ובהם תיאור האירוע, פרטי האירוע המשטרתי (אם התרחש), הסנקציות שננקטו ופירוט תפיסת הכלים, פרטי המעורבים בעברות, פירוט החוקים שהופרו, עותקים של תלונות במשטרה, תצלומים ברורים מאתרי העברות, דוחות של גורמים אחרים (למשל של המפקח על המכרות) ועוד. למעשה דוחות פיקוח אלה יכולים לשמש מצע להליכים משפטיים בהמשך.

לדעת משרד מבקר המדינה, על רמ"י לקבוע מתכונת סדורה של דוחות הפיקוח באופן שיובא בהם מלוא המידע הדרוש לתיעוד המקרה. ראוי שרמ"י תשקול לאמץ נורמות הנהוגות בדוחות הפיקוח של הסיירת הירוקה, אשר עבודתה דומה לזו של רמ"י.

3. בדוח השנתי של הנהלת רמ"י לשנת 2013 נקבע כי בעקבות הנהגת הרפורמה והסבת מינהל מקרקעי ישראל לרשות מקרקעי ישראל, חלו בחטיבה לשמירת הקרקע שינויים, ובהם: הגדלת מצבת כוח האדם והסמכת המפקחים לפעול על פי חוק מקרקעי ציבור, כתיבת נהלים חדשים, הקמת מערך תומך לנושאי האכיפה והמודיעין, קידום האמצעים הטכנולוגיים העומדים לרשות המפקחים, אבחון הנפות במרחבים העסקיים של רמ"י והגדרתן מחדש על פי אמת המידה של פוטנציאל הפלישות בהן.

בפועל, בספטמבר 2015, מועד סיום הביקורת, עדיין לא הוכנו נהלים חדשים, לא גדלה מצבת המפקחים, לא נמסרו למפקחים אמצעים טכנולוגיים חדשים, ולא הוקם מערך מודיעין תומך (כפי שיתואר להלן). כמו כן, המידע שמסרה הנהלת רמ"י לוועדת הכלכלה של הכנסת בשנת 2014 על מכלול פעולותיה בשנת 2013 לא היה מדויק. עוד נמצא כי גם לאחר הנהגת הרפורמה שיעור ניצול התקציב של החטיבה לשמירת הקרקע היה קטן: על פי נתוני אגף התקציבים במשרד האוצר לשנים 2013 ו-2014 הוא היה כ-63% וכ-70%²⁴, בהתאמה, מכלל תקציבה.

4. מרחבי השמירה נבדלים זה מזה מבחינת מספר המפקחים הפועלים בהם, מבחינת אופי הבינוי וצפיפותו ומבחינת המספר והאופי של עברות המקרקעין המבוצעות בהם, ולכן קשה להשוות בין פעילויות הפיקוח בהם. עם זאת, על פי הדוח השנתי של רמ"י לשנת 2014, לאחר שהושלמה הנהגת הרפורמה, בולט הפער הניכר בין מספר העברות (פלישות, כרייה בלתי חוקית, הפרות חוזה, שימושים חורגים) שאותרו במרחב המרכז-תל אביב ובין מספר העברות שאותרו ביתר המרחבים: במרחב המרכז-תל אביב, שהוא הצפוף והמאוכלס ביותר מבין המרחבים וערכי הקרקע שלו הם הגבוהים ביותר, אותרו בשנה זו בסך הכול 282 עברות, במחוז ירושלים 379 עברות, במחוז הדרום 667 עברות ובמחוז הצפון 722 עברות. גם בתחום פינוי הפלישות (לרבות פינוי עצמי ופינוי בעקבות צווים) שיעור הפלישות שאותרו במרחב מרכז-תל אביב הוא הקטן ביותר: 130 בסך הכול בשנת 2014, לעומת 148 במרחב ירושלים, 266 במרחב הדרום ו-338 במרחב הצפון. יוצא שהיקף פעילותם של המפקחים במחוז המרכז-תל אביב קטן מזה של המפקחים במחוזות הצפון והדרום.
5. על פי נוהלי רמ"י, על המפקחים לקיים מגע הדוק עם גורמי פיקוח אחרים, כגון מפקחים של רשויות מקומיות, הסיירת הירוקה, קק"ל ומשרד הפנים. התיאום הזה הוא באחריות מנהל החטיבה, והוא צריך לבוא לידי ביטוי בחילופי מידע על עברות, בסיוע הדדי, בפעילות משותפת לסילוק פולשים, בהריסת מבנים בלתי חוקיים ובפעילות לשמירת הרכוש.

הועלה כי רבים ממפקחי רמ"י אינם מקיימים קשרים עם המפקחים של הרשויות המקומיות לצורכי תיאום והעברת מידע, ועקב כך נגרע מהם מידע רב ערך על פגיעות במקרקעי הציבור.

רמ"י השיבה למשרד מבקר המדינה באוקטובר 2015 כי בחטיבה לשמירה על הקרקע הוקם מנגנון מתאם בין משרדי הממשלה ובין יחידות האכיפה שלהם בדגש על משרד הפנים והמשרד להגנת הסביבה (המשטרה הירוקה). נוסף על כך, אף שמרבית הרשויות המקומיות אינן נוטות לשתף גורמים ממשלתיים בעניינים הנוגעים לפיקוח בתחום שיפוטן, הידוק שיתוף הפעולה הזה הוא יעד אסטרטגי של רמ"י.

24 לדוגמה, על פי נתוני החשב הכללי במשרד האוצר לשנת 2014 תקציב החטיבה הסתכם ב-101.5 מיליון ש"ח ומכלל זה נוצלו רק 69.7 מיליון ש"ח.

היעדר תשתית מודיעינית ברמ"י

1. מפקחי רמ"י מבצעים פיקוח בשני אופנים: (א) סיורים בנפות הפיקוח שבאחריותם לאיתור הפרות דין במקרקעין ולטיפול בהן. ממצאי סיורים אלה אינם ידועים מראש. (ב) פעולות יזומות, כגון קיום סיורים משותפים עם גורמי אכיפה אחרים, ביצוע סקרים לאיתור שימושים חורגים ביישובים וביצוע פינויים משותפים של פולשים ממקרקעי ישראל. כלי מרכזי המסייע הן לתכנון הסיורים והן לפעילות היזומה הוא איסוף מודיעין ועיבודו באופן שיאפשר להשתמש בו לתכנון העבודה של המפקחים. המידע המודיעיני תורם להקצאת משאבים יעילה יותר ולאפקטיביות באיתור ובסילוק של הפרות הדין, שכן הוא יכול להביא להגדלת מספר הסיורים היזומים ולאפשר התמקדות בעברות שנחשפו ובתאי שטח המועדים לפלישות.

עבודת המודיעין כוללת איסוף של מידע על חשודים בביצוע הפרות דין במקרקעין ועל אזורים המועדים לעברות, הצלבה של מידע עם גורמי פיקוח ואכיפה אחרים לרבות מתפ"א והסיירת הירוקה ועם רשויות אחרות, וכן עיבוד וניתוח של מידע פנימי ברמ"י, המבוסס על דוחות פיקוח קודמים ועל תלונות שמתקבלות מהציבור.

למשל, על פי נתוני מתפ"א לשנת 2015, מרכז הארץ מאופיין בעברות כדלקמן: בחופי גוש דן, מנתניה ועד ראשון לציון, הוקמו מבנים בלתי חוקיים רבים; יש 11 מקבצים של התיישבויות בלתי חוקיות של בדואים בצמוד ליישובים קיימים (כגון סביב רחובות, נס ציונה וראשון לציון) המחוברים באופן בלתי חוקי לתשתיות קיימות; כ-2,400 בתים נבנו באופן בלתי חוקי בערי המשולש, ולפי ההערכה, מדי שנה נבנים ביישובים אלה מאות מבנים בלתי חוקיים חדשים. על פי מידע זה ניתן לקבוע מדיניות ותכניות עבודה, סדרי עדיפויות ושיתופי פעולה בין גופי האכיפה, ולחשב את העלות הכלכלית של העברות ואת ההוצאות בגין הטיפול בהן.

2. הנהלת רמ"י הכירה בחשיבות איסופו של המידע המודיעיני לשמירה על הקרקע, ובמסגרת הרפורמה והקמת רשות מקרקעי ישראל הוקם בחטיבה לשמירת הקרקע אגף אכיפה, מבצעים ומודיעין. בשנת 2013 מונה באגף זה ראש תחום מודיעין שאחראי לריכוז, לעיבוד, לניתוח ולהפצה של מידע בעל ערך מודיעיני; כמו כן מוטל עליו להפעיל גורמי איסוף חיצוניים, לרבות נותני שירותים חיצוניים וגופים ממשלתיים; עליו להשתתף בגיבוש תכניות העבודה של החטיבה והמרחבים; עליו להשתתף בפורומים רלוונטיים בנושא מידע ומודיעין; הוטל עליו גם להכין תמונת מודיעין עתידית. נוסף על ראש תחום מודיעין מכהנים סגני המנהלים בכל אחד מארבעת המרחבים של רמ"י כאחראים לתחום המודיעין במרחב שלהם.

הועלה כי מנהלי המרחבים וסגניהם נותנים עדיפות נמוכה לתחום המודיעין; כי אין ממשק מידע מוסדר בין מערכת הדיווח של מפקחי רמ"י ובין מערכת הדיווח של מפקחי הסיירת הירוקה, אף שרמ"י מממנת את עיקר תקציבה של הסיירת ואף שתחומי הפעולה של שני הגופים דומה; מקור המידע העיקרי של ראש תחום מודיעין הוא דוחות של מפקחים, אם הם משתפים אותו, והדבר אינו מובנה בנהלים או בהוראות כלשהן; אין לראש תחום מודיעין מערכת מידע גאוגרפית שבה יצוינו הפגיעות במקרקעין לפי מידת חומרתן, סוגן ומקומן; ראש תחום המודיעין אינו שותף לפורום של מתפ"א ואין חילופי מידע בינו ובין ראש תחום מודיעין במתפ"א; אין לראש תחום מודיעין ממשק פעולה עם מפקחים של הרשויות המקומיות ועם הוועדות המקומיות.

כפועל יוצא מכל אלה ראש תחום מודיעין אינו שותף בגיבוש תכניות העבודה של החטיבה, של מרחבי השמירה על הקרקע ושל הנפות, הוא אינו מקבל די מידע רלוונטי מגורמי פנים וחוץ, אינו מכין תמונת מודיעין תקופתית, ולכן תרומתו לשמירת הקרקע כמועד סיום הביקורת היא שולית.

לשם השוואה, בתכנית העבודה לשנת 2015 של מתפ"א הועלה הצורך בהקמת זרוע חקירות ומודיעין. על פי ההצעה שבתכנית, זרוע זו יכולה לסייע בחקירות עומק של עברות תכנון ובנייה, לזיהוי הרווחים הכלכליים הגלומים בעברות אלה מחד גיסא, ולהגדלת הכנסות המדינה מהיתרי בנייה, תשלומי ארנונה, היטלי השבחה ואגרות פיתוח שיושטו על המעולים מאידך גיסא. על פי ההצעה שבתכנית, זרוע כזאת יכולה לסייע לרמ"י, אשר מבצעת הליכים מינהליים-אזרחיים ממושכים ויקרים נגד פולשים ובונים שלא כדין, באמצעות פתיחת הליכים פליליים מקבילים נגד גורמים אלה. הדבר יאפשר לרמ"י לחסוך מאות מיליוני ש"ח ולהקצותם לביצוע של מבצעי פינויים והריסות רחבות היקף.

רמ"י מסרה בתשובתה כי ראש תחום מודיעין אינו צריך להיות מעורב בגיבוש תכנית העבודה; כי אין צורך בעיבוד נתונים שלו (מלבד עיבוד סטטיסטי); כי אין מקום להקמת מאגרי מידע על חשודים פוטנציאליים; וכי אין צורך בכך שיכין תמונת מודיעין ארצית, כאשר הדבר אינו בתחום דין. מנגד, עליו להכין תמונת מצב של השטח וכן תמונת מצב בנושא הטיפול בהפרות דין ובהסגות גבול על פי דרישה, ולנהל את המידע מהשטח. כמו כן תפקיד מערך המודיעין הוא לזהות מגמות שונות הנוגעות להפרות הדין במקרקעין ולאתר אזורים המועדים להשגות גבול, וכן לסייע באיתור פעילות בלתי חוקית בקרקע חקלאית.

משרד מבקר המדינה מעיר לרמ"י כי תפיסתה לגבי תפקיד ראש תחום המודיעין אינה ברורה ואינה עולה בקנה אחד עם תיאור תפקידו שאותו קבעה בעצמה, אשר בו נקבע, בין היתר, כי הוא אחראי לעיבוד ולניתוח של כלל המידע שנאסף והתקבל כדי לזהות פוטנציאל להפרות דין במקרקעין בעתיד. מכאן שאין מדובר בסטטיסטיקה גרידא אלא בניתוח כמותי ואיכותי שבאמצעותו ניתן לגבש תמונת מודיעין של עברות פוטנציאליות ושל המעולים. עוד קבעה רמ"י כי על ראש התחום להכין תמונת מודיעין חודשית, רבעונית ושנתית. משרד מבקר המדינה מעיר לרמ"י כי איסוף מודיעין והנגשתו אמורים להיות חלק מהותי מכל פעילות של גוף פיקוח ואכיפה, וכי יש לצקת תוכן ממשי בתפקיד החדש. אי-מיצוי המידע פוגע ביעילות השמירה על הקרקע. המבנה הארגוני שהתוותה רמ"י בעקבות הנהגת הרפורמה היה אמור לאפשר את מילוי הצורך במודיעין, אך במועד סיום הביקורת, ספטמבר 2015, עדיין אין ברמ"י גוף מודיעין אפקטיבי.

כרייה בלתי חוקית

1. עם נכסי המדינה נמנים, בין היתר, כל המכרות והמחצבים למיניהם במקרקעין - מעל או מתחת לפני הקרקע. על פי החוקים הנוגעים בדבר²⁵, הפעלה של מכרה וניצול המשאבים שבו טעונה רישיון שאותו מקבל המפעיל מהמפקח על המכרות במשרד התשתיות הלאומיות, האנרגיה והמים, אישור של מוסדות התכנון לתכנית מפורטת לכרייה והיתר בנייה²⁶, תסקיר השפעה על הסביבה, רישיון עסקים מהרשות המקומית הנוגעת בדבר, והסכמה מוקדמת והרשאה של רמ"י לכרייה במקרקעי ישראל. רמ"י אף גובה תמלוגים בגין הכרייה, אם זו מתבצעת במקרקעי

25 בין היתר - פקודת המכרות, 1925, וחוק נכסי המדינה, התשי"א-1951.

26 אין חובה בהיתר בנייה אם עבודות הכרייה מתבצעות מכוח רישיון שניתן לפי פקודת המכרות.

ישראל²⁷. כרייה שלא כדין היא עברה פלילית ויש לה השפעות שליליות רבות: פגיעה בשלטון החוק, פגיעה בתשתיות, פגיעה במשאב הקרקע ובפיתוח בר קיימא, פגיעה בתכנון הפיזי ארוך הטווח, פגיעה כלכלית ברשויות שלטוניות וגרימת מטרדי רעש וזיהום.

2. על פי נוהלי רמ"י בנוגע לכרייה, חציבה ושינוע של עודפי עפר, על מרחב השמירה לנהל מאגר של נתוני הכרייה המאושרת, רשימת אתרים המועדים לגנבת מחצבים ותכנית עבודה לביקורת על הטיפול בעברייני כרייה ולמעקב בנושא; על הממונה המרחבי על הפיקוח ליוזם מבצעי בדיקה לאיתור כרייה שלא כדין; ועל המפקח המאתר כרייה בלתי חוקית להגיש במסגרת תלונה על כך. ככלל, הטיפול באתרי כרייה בלתי חוקית ידמה לטיפול בהסגת גבול ובפלישה, ואם אותרה הוצאת חומר יטופל האירוע כגנבה. להלן דוגמה להתייחסות מפקחי רמ"י לכרייה שלא כדין:

כרייה בלתי חוקית בראשון לציון

בשנים 2007-2014 פעלה בראשון לציון חברה קבלנית (להלן - החברה) לפינוי עודפי עפר שנוצרו בעקבות הכשרת תוואי מסילת הרכבת מתל אביב לאשדוד במתחם העובר בדרום העיר (להלן - המתחם). החברה קיבלה מפעם לפעם היתרי בנייה מהוועדה המקומית ראשון לציון והרשאות לשימוש בקרקע מרמ"י. יודגש כי מדובר בפינוי של עודפי עפר שנערמו מעל פני הקרקע, ולא בכרייה החול שמתחת לערמות העפר. כבר כשהחלו העבודות התברר לעירייה, ולאחר מכן גם לרמ"י, כי החברה כורה חול במתחם ובקברתו שלא כדין.

רמ"י והעירייה לא בדקו את נפח עודפי העפר שיש לפנות מהמתחם, אף שמדובר בצעד ראשון ומחויב המציאות שהיה עליהן לנקוט לפני חידוש ההרשאות לחברה מפעם לפעם, ואף שכמויות העפר שבהן נקבה החברה בבקשותיה היו בלתי סבירות.

בשנת 2012 הושלמה המסילה לאשדוד בתוואי אחר, ולא במתחם, ולא היה עוד צורך בפינוי עודפי העפר מפרויקט המסילה. אף על פי כן רמ"י והעירייה אפשרו לחברה לפעול במתחם עוד כשנתיים וחצי (עד סוף שנת 2014) ולהעמיק את כריית החול שלא כדין בשטחים של יותר ממאה דונם ובעומקים משתנים של יותר מ-20 מטר.

רמ"י לא הפעילה אמצעי פיקוח ואכיפה קפדניים כגון: מדידות תכופות של גובה הקרקע במתחם, חילוט ערבויות ופיקוח הדוק ותדיר יותר. מסוף שנת 2012 עד סוף שנת 2014 רמ"י לא שלחה מפקחים למתחם, אף שידעה על גנבת החול ואף שתוקף ההרשאה שנתנה לחברה פג כבר באמצע שנת 2013.

מפקחים ומנהליהם במחוז המרכז של רמ"י (משנת 2013 - במרחב השמירה מרכז-תל אביב) לא פעלו להפסקת הכרייה הבלתי חוקית ואף אישרו לחברה מפעם לפעם להמשיך לעבוד במתחם, בלי שהיו מוסמכים לכך.

27 כרייה בקרקע פרטית אינה חייבת בתשלום תמלוגים למדינה, אולם יש לעדכן את יחידת המכרות בנוגע לכל חפירה והוצאה של יותר מ-50,000 מ"ק ולהציג למפקח על המכרות היתר בנייה.

הממונה על המפקחים במחוז המרכז של רמ"י פעל להכשיר את הכרייה הבלתי חוקית באמצעות המרתה לעסקות לפינוי עודפי עפר ולכריית חול. ואכן, ועדת העסקות של מחוז המרכז של רמ"י אישרה מפעם לפעם, בדיעבד, את כריית החול הבלתי חוקית, נוסף על פינוי של עודפי עפר. בעלי תפקידים בכירים במרחב, "שומרי סף", היו אחראים למתן אישורים אלה. האישורים של ועדת העסקות לכרות חול ניתנו ללא אישור של המפקח על המכרות, ללא מכרז, וללא תכנית מפורטת כמתחייב מדינים, ואף בלי שהחברה ביקשה זאת במפורש.

באפריל 2011 ביקשה החברה מרמ"י להאריך את ההרשאה שלה לפעול במתחם במשך ארבעה חודשים בלבד להשלמת כל העבודות. במקום זאת הממונה על המפקחים במחוז המרכז אישר לחברה לעבוד עוד שישה חודשים, וועדת העסקות של המרחב אישרה לה לעבוד שנה נוספת. גם לאחר שפגה הרשאה זו פנתה החברה לרמ"י בבקשה להארכת נוספות ותמיד נענתה בחיוב.

מרחב השמירה המרכז-תל אביב מסר לעיריית ראשון לציון כי נקט צעדים משפטיים נגד החברה בעקבות כריית החול שלא כדין, אולם בפועל באוקטובר 2015, לאחר מועד סיום הביקורת, מרחב השמירה עדיין לא נקט כל צעדים משפטיים נגד החברה ולא תבע תקבולים ופיצויים בגין הנזקים שגרמה, המסתכמים בעשרות מיליוני ש"ח.

גם אופן תפקודה של העירייה היה תמוה: העירייה הפסיקה את העבודות חמש פעמים ותבעה את החברה בגלל עברות על חוק התכנון והבנייה, אך בד בבד העירייה אפשרה לחברה לעבוד במתחם גם לאחר פקיעת תוקפו של היתר הבנייה שנתנה לחברה, באמצע שנת 2013.

במשך רוב תקופת פעילותה של החברה לא התקיימו בין העירייה ובין רמ"י כל תיאום וחילופי מידע בנושא כריית החול שלא כדין, ועקב כך הם חידשו לחברה מפעם לפעם את ההרשאות לפעול.

הרחבה בנושא זה, לרבות פירוט הגורמים המעורבים והחשש לפגיעה בטוהר המידות - ראו ברוח זה בפרק "כריית חול בראשון לציון" בעמ' 1775.

כרייה בלתי חוקית בצומת קיבוץ גבעת ברנר

מאבק יעיל בעברות מקרקעין מותנה בשיתוף פעולה בין גורמי האכיפה: קביעת יעדים ותהליכי עבודה משותפים, החלפת מידע ביניהם וסיוע מבצעי הדדי. משרד מבקר המדינה בדק את אופן הטיפול של רמ"י בכרייה בלתי חוקית בקרבת צומת ברנר (ליד קיבוץ גבעת ברנר). הביקורת העלתה ליקויים הנוגעים לממשקי העבודה בין רמ"י ובין הסיירת הירוקה.

בעקבות קבלת מידע על כרייה בלתי חוקית של חול איכותי בקרבת צומת ברנר, מפקח של הסיירת הירוקה סייר באתר הכרייה בפברואר, באפריל ובמאי 2014, עצר את החשודים במעשים והגיש במשטרה תלונות נגדם. כמו כן הוא עיכב את הכלים ששימשו לביצוע העברה - משאיות, עגלות נגררות ומחפרון. בתום כל אחד מהאירועים הכין המפקח של הסיירת הירוקה דוח מפורט ובו תיאר את הפעולות שנקט על מנת לעצור את החשודים, את זהותם המלאה ואת הכלים שנלקחו מהם. לדוחות הוא צירף את התלונות שהגיש למשטרת רחובות בגין כרייה שלא כדין, קשירת קשר לבצע פשע, סחיטה באיומים וגנבה²⁸, ותמונות שמהן ניתן להתרשם מחומרת התוצאות של הכרייה.

28 לפי חוק העונשין, התשל"ז-1977.

באירועים מאפריל וממאי 2014 צורפו לדוחות גם חוות דעת של נציגי המפקח על המכרות לגבי סוג המחצבים שנכרו במקום, והן נוסחו כתצהירים לבית המשפט. יצוין כי הכרייה הבלתי חוקית התגלתה בשיתוף פעולה בין הסיירת הירוקה ובין המשטרה הירוקה של המשרד להגנת הסביבה, משמר הגבול ומשטרת ישראל. יודגש כי בתום כל אירוע המפקח של הסיירת הירוקה הגיש לרמ"י את דוחות הפיקוח ואף עדכן בעל פה את המפקח של רמ"י שאחראי לאותה נפה לגבי השתלשלות האירועים.²⁹

הביקורת העלתה כי רמ"י לא קלטה ולא הזינה את פרטי האירועים בצומת ברנר במערכת הפיקוח של החטיבה לשמירת הקרקע ולמותר לציין כי לא הכינה תיק נתונים הדרושים להגשת כתב תביעה, על אף מצע הראיות שקיבלה. עוד התברר כי לרמ"י אין ממשקי מידע ראויים עם הסיירת הירוקה ועם גורמי אכיפה אחרים, על אף נחיצותם. עקב כך לא עומד לרשות רמ"י מידע שלם ועדכני על עברות מקרקעין מהסוגים שבאחריותה אשר גורמים אחרים איתרו וטיפלו בהם. מידע זה נדרש למקבלי ההחלטות לצורך ניתוח המצב הקיים וקביעת סדרי עדיפויות ולצורך אכיפה וענישה.

רמ"י השיבה כי אירוע זה טופל בשיתוף היחידה הכלכלית במשטרת ישראל, כי רמ"י היא שהזמינה קבלן וציווד לתפיסת הכלים, וכי הוגש כתב אישום נגד הכורה ולאחרונה נפסקה לו שנת מאסר. עוד השיבה רמ"י כי נפתח תיק לתביעת נזיקין והשבת עלויות אשר היועץ המשפטי של מרחב השמירה המרכז-תל אביב מגיש "בימים אלו" לבית המשפט. עם זאת, יש מקום לשיפור, ובכלל זה יש לתעד את ממשקי העבודה ולשפר את שיתוף הפעולה עם הסיירת הירוקה וגורמי האכיפה האחרים.

בבירור שעשה משרד מבקר המדינה בינואר 2016, לאחר מועד סיום הביקורת, עלה כי מרחב השמירה מרכז-תל אביב לא גיבש תביעה אזרחית בגין התמלוגים שצריכים להשתלם למדינה עקב החול שנכרה שלא כדין בצומת ברנר. זאת, אף שהכרייה נחשפה לראשונה כמעט שנתיים לפני כן, אף שבעקבות פעילות הסיירת הירוקה הוגש כאמור כתב אישום פלילי נגד הכורה, ואף שזהותו ידועה.

שימושים לא חקלאיים בקרקע חקלאית

1. חוק ההתיישבות החקלאית (סייגים לשימוש בקרקע חקלאית ובמים), התשכ"ז-1967 (להלן - חוק ההתיישבות), חל על קרקע חקלאית שהיא מקרקעי ישראל ומוחכרת לשימושים חקלאיים. החוק נועד לקדם את ערך העיבוד העצמי: על המקבל קרקע חקלאית והקצאת מים מהמדינה לצורך שימוש חקלאי לעבד את הקרקע ולא להעבירה לשימושם של אחרים; הקניית זכויות לאחר בקרקע, יצירת שותפויות, הקניית זכות מגורים בקרקע חקלאית, שעבוד היבול ועוד - כל אלה מוגדרים בחוק ההתיישבות כ"שימוש חורג"³⁰, והדבר מותר רק באישור של שר החקלאות או של מי שהשר הסמיך לכך; שר החקלאות ופיתוח הכפר אחראי לביצוע חוק זה, ומפקחי משרד החקלאות אמורים לאכוף אותו.

29 על פי בדיקה של רמ"י מינואר 2015, במקום זה נכרו כ-23,000 מ"ק של חול שלא כדין.
30 להבדיל משימוש חורג כמשמעותו בחוק התכנון והבנייה.

החלטות מועצת מקרקעי ישראל בעבר, החל בהחלטה מס' 31¹ ממאי 1965, עולות בקנה אחד עם חוק ההתיישבות: בהחלטה מס' 1 נקבע כי קרקע חקלאית תימסר באמצעות החכרת נחלות למתיישב במושב או בקיבוץ לשם ייצור חקלאי ולמגורי החקלאים, וייעודה לא ישונה אלא בהסכמת הממשלה; אם ישונה ייעודה של הקרקע החקלאית - יסתיים הסכם החכירה והקרקע תוחזר למינהל מקרקעי ישראל; מתיישב לא יחזיק ביותר מנחלה אחת, והוא חייב להתגורר בה ולעבדה באופן סדיר. אם המתיישב הזניח את עיבוד הקרקע - הנחלה תוחזר למינהל מקרקעי ישראל; נאסר על חוכר להחכיר בהחכרת משנה קרקע חקלאית שנמסרה לו.

2. בעקבות המשבר במגזר החקלאי שפרץ כבר בשנות השמונים של המאה העשרים, חלו ביישובים השיתופיים תמורות מבניות, ועקב כך השתנתה המדיניות של משרד החקלאות ושל המועצה בנוגע להתרת השימושים הלא חקלאיים בקרקעותיהם. להלן דוגמאות: החלטת מועצה 1265 מאוקטובר 2012 מתירה תעסוקה לא חקלאית (לרבות הפעלת מבני קיט כפרי) בחלקת המגורים של הנחלה³² במבנה ששטחו עד 500 מ"ר (להלן - שימוש לא חקלאי³³). על פי החלטה זו, בגין שימוש לפעילות לא חקלאית שהותרה והוגבלה בזמן, בעל הזכויות בנחלה ישלם דמי שימוש בשיעור של 5% לשנה משומת הקרקע המשמשת לביצוע פעילות זו; החלטת מועצה 1279 מיוני 2013 עוסקת במבני מגורים ארעיים להלנת פועלים זרים בחלקה א' בנחלה וב"שטח המחנה" בקיבוץ³⁴; בהחלטת מועצה 1316 מדצמבר 2013 נקבע כי כדי לאפשר פעילות תעסוקתית משלימה, שאינה חקלאית, תתיר רמ"י לבעלי זכויות בנחלה לקיים שימושים נלווים בחלקה א' כגון גידול בעלי חיים, עיבוד ראשוני של תוצרת חקלאית וקיום פעילות תיירותית; בדצמבר 2013 התקבלה החלטת מועצה 1311 המאפשרת לבעל נחלה שהסדיר את השימושים החורגים בנחלתו לחתום על הסכם חכירה אישי ארוך טווח לגבי חלקת המגורים (לפרק זמן של 196 שנים).

בספטמבר 2014 מינה מנכ"ל משרד החקלאות ועדה לבחינה של מדיניות חדשה ביישום חוק ההתיישבות (בנושאים כגון: אמות מידה להחכרת משנה, אי-יכולתו של המחזיק בקרקע לעבדה במשך תקופה ממושכת והיחס לחברות המעבדות שטחים נרחבים). ממכתבו של מנכ"ל משרד החקלאות למשרד מבקר המדינה באוגוסט 2015 עולה כי באותו מועד הוועדה טרם סיימה את עבודתה.

3. מפקחי רמ"י פועלים במגזר החקלאי מכוח החלטות המועצה שתורגמו להחלטות ולנהלים של האגף החקלאי ברמ"י ומכוח הסכמי החכירה של הקרקע. הפיקוח והאכיפה בחלקות א' של מושבים ובשטח המחנה של קיבוצים מתבצעים בשתי דרכים עיקריות: סיוורם מתוכננים או אקראיים של המפקחים ביישובים בנפות שבאחריותם לאיתור הפעילות הלא חקלאית ולטיפול אכיפתי בהן; ומבצעי אכיפה יזומים, כגון ביצוע סקר מקיף באחד היישובים לאיתור השימושים הלא חקלאיים בכל הנחלות שבו, או מבצעי אכיפה המתבצעים בשיתוף נציגים של גופי אכיפה רבים.

כאמור לעיל, מתשובת רמ"י עולה כי האכיפה בנושא השימושים החורגים במגזר החקלאי היא אחת משתי המטרות החשובות ביותר של החטיבה לשמירת הקרקע. משרד מבקר המדינה בדק את הפיקוח והאכיפה של רמ"י בחלקות א' של מושבים ובשטח המחנה של קיבוצים במרכז הארץ, ולהלן ממצאי הבדיקה:

- 31 אושרה בהחלטת ממשלה מ-489 מ-1965.
- 32 בכל נחלה שתי חלקות לפחות: חלקה א' המיועדת למגורים על פי תכנית (בדרך כלל שטחה כ-2.5 דונם) ושטח נוסף המיועד לעיבוד חקלאי ולמבני משק של בעל הזכויות בנחלה; חלקה ב' היא השטח העיקרי של הנחלה ובו עשרות דונמים המיועדים לעיבוד חקלאי. בחלק מהמושבים שטח המשבצת כולל גם חלקה ג', שהיא שטח לעיבוד משותף של בעלי הנחלות באותו מושב.
- 33 השימוש הלא חקלאי עשוי להיות שימוש חורג על פי הגדרות חוק התכנון והבנייה.
- 34 שטח הקיבוץ המיועד בתכנית תקפה למגורים ולמתן שירותים שונים.

סיורים ובדיקות שגרתיות לאיתור שימושים לא חקלאיים

בתחום מרחב השמירה של המרכז-תל אביב שוכנים 131 מושבים ו-27 קיבוצים. כאמור לעיל, על פי נתוני משרד הפנים, ביישובים שיתופיים אלה באזור המרכז בוצע מספר גדול של עברות בנייה ושימושים חורגים, כ-15,000, בעיקר בניית מחסנים שלא כחוק. לנוכח מספרם הגדול של היישובים והעברות מחד גיסא ושל המשאבים המוגבלים של חטיבת השמירה על הקרקע מאידך גיסא, יש צורך לקבוע סדרי עדיפויות לביצוע פעולות פיקוח ואכיפה באזור זה ולהקצאה יעילה של משאבים. לשם כך נדרש לבצע ניתוח שיטתי ומקיף ולמפות את היישובים על פי היקף העברות, לקבוע מהי הסבירות לביצוע עברות מסוג זה בכל מושב וקיבוץ, ובהתאם למיפוי ניתן לגבש תכנית עבודה לכל מפקח בתחום הנפה שעליה הוא מופקד.

הביקורת העלתה כי המפקחים פועלים על פי תכנית עבודה כללית של הנהלת מרחב השמירה מרכז-תל אביב שבה הוגדרה מכסה כללית לאיתור שימושים לא חקלאיים וחורגים במושבים ובקיבוצים בכל המרחב. התכנית לא הוכנה על בסיס מידע ממוקד במישור היישובי ועל פי סדרי עדיפויות כלשהם, ואינה מפרטת את היקף הפעילות שעל כל מפקח לבצע בכל מושב. היעדר שיטתיות בעבודת המפקחים באה לידי ביטוי, בין היתר, בתת-הביצוע של היעדים שנקבעו למפקחים בתחום זה: על פי תכנית העבודה של מרחב השמירה המרכז-תל אביב לשנת 2014 היה על מפקחי המרחב לאתר 160 שימושים לא חקלאיים במושבים, אולם בפועל המפקחים איתרו רק 36 (24%) מהשימושים הללו. אשר לקיבוצים - תכנית העבודה כלל אינה מתייחסת אליהם.

משרד מבקר המדינה מעיר לרמ"י כי שומה על מרחבי השמירה לכלול בתכניות עבודה של המפקחים פרק שיטתי ומפורט בנושא איתור השימושים הלא חקלאיים והחורגים במושבים ובקיבוצים, לקבוע סדרי עדיפויות לטיפול בעברות מסוג זה, ולהגדיר מדי הצלחה למפקחים.

סקרים שיטתיים לאיתור שימושים לא חקלאיים במושבים

הכנת סקר שמטרתו לאתר שימושים לא חקלאיים וחורגים ביישוב חקלאי-שיתופי אחד ממקדת את האיתור והאכיפה. ביצוע הסקר הוא פעולה מורכבת הדורשת גיוס של כמה מפקחים (תלוי בשטחו של המושב), תיאום פעולות ביניהם, והסטת משאבי פיקוח ואכיפה ממשומות אחרות. במהלך ביצוע הסקר מפקחי רמ"י בודקים את המצאי של הבנייה והשימושים בחלקה א' בכל נחלה וממפים, על בסיס תכניות והיתרי בנייה שבתוקף, את הבנייה ואת השימושים שהותרו כדין ואת אלה שמתבצעים שלא כדין. על פי תכנית העבודה של מרחב השמירה מרכז-תל אביב לשנים 2013 ו-2014, היה על המפקחים לבצע שישה סקרים יישוביים בכל שנה. הועלה כי מפקחי רמ"י ומנהליהם לא בחרו את המושבים בהתבסס על מידע מוקדם וניתוח של נתונים אלא באופן שרירותי. תפקידם של הממונים הסתכם באשרור ביצועו של כל סקר.

יתרה מזו, בביקורת עלה כי בשנת 2013 לא בוצע כל סקר בנושא; ובשנת 2014 בוצעו ארבעה סקרים, אולם בידי מרחב השמירה מרכז-תל אביב יש מידע רק על ממצאי הסקר ביישוב אחד (מושב בן זכאי) ואין כל מידע על שלושת הסקרים האחרים שבוצעו לכאורה, ואפילו אינם יודעים את שמות שלושת היישובים. לפיכך לא ניתן ללמוד על הטיפול בעברות שאותרו בהם. יוצא אפוא שלא זו בלבד שמרחב השמירה לא עמד בתכנית העבודה שלו ולא ביצע את מכסת הסקרים שהוטלה עליו, הוא גם גרם לכך שירדו לטמיון משאבים שהושקעו בביצוע סקרים בשלושה יישובים. הדבר הוא בגדר בזבוז כספי הציבור ויש לראותו בחומרה.

מושב בן זכאי נחשב ליישוב המאופיין בשימושים חורגים רבים במיוחד, שבגינם הוסב מאזור חקלאי לאזור תעשייה שבו מפגעים סביבתיים רבים, ומתבצעות בו הסגות גבול ופלישות לתחומי נחלות אחרות. כל הפעילויות האלה הן בגדר עברות על דינים רבים, ויש בהן משום פגיעה כוללת וחמורה בשלטון החוק. בשנים 2014 ו-2015 חברו נציגים מגופים שונים - מהיחידה המבצעית של מתפ"א, מרמ"י, מהמשרד להגנת הסביבה, מרשויות המס, מחברת החשמל, מהמוסד לביטוח לאומי, מרשות הכבאות, ממשד הבריאות, מרשות האוכלוסין וההגירה וממשרד הפנים - לכמה מבצעים של אכיפה. המבצעים המשולבים הניבו פירות מידיים כגון: חובות שגבו רשויות המס, חבירת החשמל והמוסד לביטוח לאומי, סגירת המפעל למצות עקב בעיות תברואה קשות ומעצר של שוהים בלתי חוקיים. כמו כן נאספו ראיות להגשת תביעות אורחיות ופליליות.

במועד סיום הביקורת, ספטמבר 2015, נמצא כי מפקחי רמ"י ואחרים הכינו תיקי נתונים לצורך גיבוש תביעות משפטיות בעניינן של חמש מתשע הנחלות שעליהן פשטו רשויות האכיפה. תיקים אלה הועברו לתובעים חיצוניים להגשת תביעות בעניינם, ואחד התיקים שטופלו הועבר להליך הוצאה לפועל.

ביצוע סקרים במסגרת יישום החלטה 823: לפי החלטה 823 של המועצה מפברואר 1998, בעלי נחלות במושבים רשאים לחכור את הקרקע של חלקה א' למשך ארבע תקופות רצופות שכל אחת מהן נמשכת 49 שנים. על פי נוהלי רמ"י, ניתן להוציא לפועל את ההחלטה אך ורק בנחלות שמתבצעים בהן שימושים חקלאיים בלבד, ולחלופין אם השימושים הלא חקלאיים כבר הוסדרו על פי החלטות המועצה דלעיל. מפקחי חטיבת השמירה מבצעים אפוא סקרים במושבים המעוניינים בחכירה ארוכת טווח כדי לוודא כי אכן הוסדרו כל השימושים הלא-חקלאיים.

סקרים במושב אמץ ובמושב קדרון - בשנת 2013 ביצע מרחב השמירה מרכז-תל אביב סקרים בשני המושבים האמורים לאיתור פעילות לא חקלאית ושימושים חורגים, לקראת יישום החלטה 823. בסקר במושב אמץ, שבו יש 63 נחלות, נמצאו שימושים חורגים ב-18 נחלות. בסקר במושב קדרון, שבו יש 136 נחלות, נמצאו שימושים חורגים ב-20 נחלות (כגון שימוש בקרוונים ובמכולות למגורי עובדים זרים, הפעלת חנות, השכרת משרד לחברה חיצונית, ואף שימוש במכולה כחדר תקשורת).

רמ"י שלחה מכתבי התראה לחוכרים ב-38 הנחלות בשני המושבים שנמצאו בהן השימושים הלא חקלאיים ודרשה להפסיקם ולחלופין להסדירם בתוך 45 יום. התברר כי במחצית מהנחלות המשיכו החוכרים לבצע את השימושים הלא חקלאיים בלי לנסות להסדיר אותם, ועל מרחב השמירה מרכז-תל אביב היה להכין מצע ראיות לתביעות של החוכרים האלה.

על פי נתוני רמ"י, באוגוסט 2015, כשנתיים לאחר שבוצעו הסקרים, מרחב השמירה עדיין לא מסר את ממצאי הסקרים ליועץ המשפטי של מרחב השמירה כדי שיגבש תביעות בעניינן של תשע נחלות במושב אמץ ועשר נחלות במושב קדרון שבהן נותרו שימושים לא חקלאיים שלא הוסדרו. עקב כך ייתכן שגם לאחר מועד סיום הביקורת ממושימים החוכרים ליהנות מהשימושים הלא חקלאיים בלי לנסות להסדרם, ובלי לשלם את דמי השימוש ששיעורם 5% משומות הקרקע של המבנים החריגים, אשר סכומם המצטבר היה עשוי לשמש למדינה מקור הכנסה ניכר.

זאת ועוד, הועלה כי בעת שביצעה רמ"י את הסקר במושב אמץ לא היה לה מידע תכנוני על 11 מהנחלות שבמושב, ובכלל זה על היתרי הבנייה, ולפיכך לא יכלה להסתמך על נורמה מחייבת כדי להשוות בין המצב הקיים למתוכנן, ואף לא יכלה לברר אם הוסדרו השימושים הלא חקלאיים בנחלות אלה. עקב כך נאלצה רמ"י לשלוח לחוכרים מכתבים בדרישה שימציאו לה את תכניות הבנייה. התברר כי החוכרים של שמונה מ-11 הנחלות האמורות לא המציאו את התכניות, ועקב כך רמ"י אינה יכולה לקבוע אם נעשה בנחלות שימוש בהתאם לתכניות התקפות.

משרד מבקר המדינה מעיר לרמ"י כי אכיפה יעילה ואפקטיבית אפשרית רק לאחר מיצוי הליכי חקירתם של מפרי החוק והגשת תביעות נגדם. פעילותו של מרחב השמירה מרכז-תל אביב בנושא השימושים הלא חקלאיים לוקה למצער בחסר, והדבר עלול לגרום לכך ששימושים חורגים רבים במושבים לא יופסקו ולא יוסדרו ומספרם אף יגדל. הדבר מוביל לפגיעה באמון הציבור במערכת האכיפה.

גביית דמי שימוש בגין שימושים לא חקלאיים

בהחלטת המועצה 1265 מאוקטובר 2012 שצוינה לעיל נקבע, כאמור, כי חוכר ישלם לרמ"י תשלום בסך 5% משומת הקרקע³⁵ המשמשת לשימושים החורגים, בגין כל שנה שבה נעשה השימוש החורג. בעל זכויות בנחלה אשר יסדיר את השימושים הלא חקלאיים בתוך שנתיים ממועד קבלתה של החלטה זו (קרי - עד אוקטובר 2014) ישלם את דמי השימוש רק עבור ארבע השנים האחרונות, קרי - 20% מערך הקרקע. על מנת לחייב את החוכרים שביצעו שימוש חורג בנחלותיהם בתשלום דמי השימוש, רמ"י צריכה להזמין את שומות הקרקע ולגבש, באמצעות יועצים משפטיים, את התביעות להסדרת התשלומים.

הביקורת העלתה כי בשנים 2003-2015 הצטברו במרחב השמירה מרכז-תל אביב 180 תיקים של תביעות לדמי השימוש בגין שימושים חורגים. כל התיקים האלה לא גובשו לכתבי תביעה ולמותר לציין כי לא הוגשו לבית המשפט. הסיבה לכך היא שרמ"י לא ביצעה את שומות המקרקעין שלפיהן ייקבעו סכומי התביעה. מקור העיכוב בהכנת השומות היה מחלוקת בין החטיבה העסקית לחטיבת השמירה בנוגע לזהות מזמין השומות. עוד עלה כי הטיפול המשפטי ב-139 (77%) מהתיקים התחיל כבר בשנים 2003-2013, והטיפול המשפטי ב-16 (9%) מהתיקים התחיל בשנים 2003-2006, קרי כעשר שנים לפני מועד סיום הביקורת ואף למעלה מכך, והדבר מלמד על עיכובים בלתי סבירים בגיבושן ובהגשתן של התביעות המשפטיות בגין דמי השימוש.

35 שומת הקרקע נקבעת בידי השמאי הממשלתי.

סקרים ואכיפה בקיבוצים

נמצא כי שלא כמו במושבים, רמ"י מטפלת בשימושים לא חקלאיים בקיבוצים: בשנים 2013 ו-2014 מרחב השמירה המרכז-תל אביב ביצע סקרים לאיתור שימושים לא חקלאיים בשטח המחנה של 12 קיבוצים שבתחום אחריותו. בקיבוצים שבהם אותרו שימושים כאלה רמ"י קיימה פגישות עם נציגי הקיבוצים ובכל המקרים הצדדים הגיעו להסדרים ולפיהם השימושים יופסקו או יוסדרו. במסגרת ההסדרים הכינה רמ"י שומות וחייבה את הקיבוצים בתשלום דמי שימוש לקרקע ששימשה אותם לתעסוקה לא חקלאית. מדובר בהכנסות ניכרות לקופת המדינה. לדוגמה, רמ"י חייבה את קיבוץ בחן בכ-1.95 מיליון ש"ח בגין שימושים לא חקלאיים (כגון מפעל אבן, מפעל פלסטיק, ומשרדים).

עם זאת, נמצאו ליקויים בטיפול של רמ"י בהסדרת השימושים הלא חקלאיים בקיבוץ איל: באוקטובר 2008 ביצעה רמ"י סקר לאיתור שימושים לא חקלאיים בקיבוץ זה. הסקר העלה כי בקיבוץ פועלים מפעלים ומחסנים שאינם חקלאיים של חברות מסחריות שונות. רמ"י דרשה מהקיבוץ להפסיק את השימושים או להסדירם. בדצמבר 2008 נעתר הקיבוץ לדרישה והציע מתווה להסדרה שייושם במשך שלוש שנים, וההסדר קיבל תוקף ביולי 2009. להבטחת ביצוע ההסדר העמיד הקיבוץ לטובת רמ"י ערבות בנקאית על סך 2 מיליון ש"ח, ובמועד סיום הביקורת היא נותרה תקפה. כמו כן, ביצוע ההסדר הותנה בכך שרמ"י תכין ותמציא לידי הקיבוץ שומה לקרקע ששימשה לתעסוקה הלא חקלאית, וזאת בתוך שישה חודשים ממועד תחילת ההסדר (בסוף שנת 2009).

הביקורת העלתה כי ביולי 2010 שב וביקש הקיבוץ מרמ"י להכין עבורו את השומה, שהרי בלעדיה לא ניתן ליישם את מתווה ההסדרה. אף על פי כן רמ"י הכינה את השומה המבוקשת רק לאחר חמש שנים - ביולי 2015 - ובמועד סיום הביקורת היא עדיין לא חישבה את סך דמי השימוש המחושבים מהשומה שעל הקיבוץ לשלם. יוצא אפוא כי זה חמש שנים רמ"י מונעת מהקיבוץ להסדיר את השימושים הלא חקלאיים בשטחו ואף פוגעת בהכנסות המדינה.

משרד מבקר המדינה מעיר לרמ"י כי אופן טיפולה בכל הנוגע להסדרת השימושים הלא חקלאיים בקיבוץ איל אינו עולה בקנה אחד עם תפקידה כמאסדר במקרקעי ישראל שאמור למנוע שימושים לא חוקיים בקרקע.

סיכום

תפקידה של רמ"י לנהל את מקרקעי ישראל לפיתוח המדינה ולטובת הסביבה והדורות הבאים. בעקבות הנהגת הרפורמה והקמת רמ"י בשנת 2013 קיבלה החטיבה לשמירת הקרקע משנה חשיבות יחסית לעבר, והיו אמורות לחול בה תמורות שיחזקו אותה ויאפשרו לה למלא את תפקידה על הצד הטוב ביותר.

ממצאי הביקורת מלמדים כי אמנם לאחר הנהגת הרפורמה חל שינוי לטובה באופן תפקודה של החטיבה בהתחשב בכמה מדדים כמותיים, למשל גדל מספר מסירות הצווים לפינוי הקרקע ומספר הפינויים העצמיים, אולם בנושאים מהותיים לא חל שינוי: לרמ"י אין מדיניות של פיקוח ואכיפה המעוגנת בהחלטות של המועצה; רק ביוני 2015 פורסמה, לראשונה, תכנית העבודה השנתית של חטיבת השמירה במתכונת שעליה הורה משרד ראש הממשלה, והיא אינה שלמה ואינה הולמת במלואה את תכנית העבודה המתכללת של היחידה המשטרתית (מתפ"א), המתאמת בין גופי האכיפה; רמ"י עדיין לא סיימה למפות את הנפות שבאחריות מפקחיה על פי פוטנציאל העבירות שקיים בהן; הטיפול המשפטי בתביעות בגין עברות מקרקעין היה ונותר "צוואר בקבוק" ביישום האכיפה, והוא שם לאל מאמצים של מפקחים זה שנים; עיקר עבודתם של מפקחי רמ"י היה ונותר בתחום של הכנת דוחות פיקוח לקראת עסקות במקרקעין ולא בתחום הליבה של השמירה על הקרקע; לא חוברו נהלים חדשים; לא גדל מספר המפקחים; ולא הוקם מערך מודיעיני התומך בפיקוח ובאכיפה. בעניין של כריית החול שלא כדין בראשון לציון - אופן תפקודם של הגורמים הנוגעים בדבר ממרחב השמירה מרכז-תל אביב ברמ"י, היה למצער רשלני, ואפשר ביצוע מתמשך של עברות חמורות לאור היום שבגינן נגרמו למדינה הפסדים ניכרים.

פיקוח ואכיפה הן אבני היסוד שעליהן מושתתת המשילות, ורמ"י לא שיפרה את אופן תפקודה בתחום זה במידה ניכרת בעקבות הנהגת הרפורמה. הדבר גורם למדינה נזקים ואף הפסדים כספיים. לדעת משרד מבקר המדינה, על רמ"י לייחד מאמצים רבים לשדרוג תחום השמירה על הקרקע לנוכח השכיחות הרבה והבלתי נסבלת של עבירות בתחום התכנון והבנייה ובתחום המקרקעין, שהיו למכת מדינה. שומה על רמ"י להביא לפתרון תפקודה בתחום המשפטי ולמצות את זכותה של המדינה לגבות כספים בגין עברות במקרקעין. משרד מבקר המדינה יבצע מעקב אחר תיקון הליקויים ויבחן את התנהלותם של בעלי התפקידים האחראים לנושא בכל משרד ורשות הנוגעים בדבר.

באשר להחלטות כבודות המשקל לגבי הריסת בתים בגין פלישות במגזר הערבי, משרד מבקר המדינה מעיר בחומרה למשטרת ישראל על כך שאינה מסייעת במימוש של צווים והחלטות שיפוטיות חלוטות. על המשטרה, כזרוע אכיפה המייצגת את שלטון החוק, לפעול בהתאם להחלטות אלה, ויפה שעה אחת קודם.