

מינהל מקרקעי ישראל

פעולות ביקורת

במינהל מקרקעי ישראל נבדקו סדרי הפיקוח והשמירה על מקרקעי ישראל. בדיקות השלמה ובירורים נעשו במשרד המשפטים וביחידה לפיקוח בשטחים פתוחים (הסיירת הירוקה).

נבדקו פעולות המינהל בשנים 1995-1997 בכל הקשור לבדיקה, לגיבוש ולאישור של הסדר בעניין שינויי ייעודן של קרקעות המוחזקות בידי חברות המלח באילת ובעתלית. כן נבדקו סדרי הקצאת קרקע לסוכנות היהודית בפטור ממכרז להקמת יישובים קהילתיים ולהרחבתם וכן מידת הבקרה של המינהל על פעולות הסוכנות היהודית בתחום זה. בדיקת השלמה נעשתה גם באגף לאיגוד שיתופי שבמשרד העבודה והרווחה.

פיקוח ושמירה על מקרקעי ישראל

על פי חוק מינהל מקרקעי ישראל, התש"ך-1960, מופקד מינהל מקרקעי ישראל (להלן - המינהל) על ניהול מקרקעי ישראל, שהם מקרקעין של המדינה, של קק"ל ושל רשות הפיתוח. מקרקעין אלה הם יותר מ-90% משטחה של מדינת ישראל.

מתפקידו של המינהל לפקח על מקרקעין שבניהולו (להלן - קרקעות הלאום, או הקרקעות) ולמנוע בהם פעולות בלתי חוקיות, כגון פלישות, הסגות גבול, בנייה בלתי חוקית, כריית מחצבים בלתי חוקית; ואם נעשו פעולות כאלה, עליו לנקוט את האמצעים העומדים לרשותו על פי החוק.

המינהל מפקח ושומר על הקרקעות בעיקר באמצעות יחידות הפיקוח הפועלות במשרדיו המחוזיים (להלן - יחידות הפיקוח). יחידות הפיקוח כפופות למנהלי המשרדים המחוזיים. הסמנכ"ל למשאבי אנוש הוא האחראי על הנושא במשרד הראשי של המינהל. לצורך שמירה על הקרקעות וסילוק פולשים, מפעיל המינהל גם את היחידה לפיקוח בשטחים פתוחים (להלן - הסיירת הירוקה) הפועלת במסגרת הרשות לשמירת הטבע והגנים הלאומיים (להלן - הרשות). המינהל מעסיק עובד, לפי חוזה, הנותן לו בעיקר שירותי ייעוץ בנושאים הקשורים לפיקוח על הקרקעות (להלן - היועץ לפיקוח).

בחודשים אפריל-אוקטובר 2000, לסירוגין, בדק משרד מבקר המדינה במינהל את סדרי הפיקוח והשמירה על הקרקעות. בדיקות השלמה ובירורים נעשו במשרד המשפטים ובסיירת הירוקה¹

ניצולת הזמן של יחידות הפיקוח

1. לצורך פיקוח ושמירה על הקרקעות, מחולק שטחו של כל מחוז לכמה נפות, ועליהן מופקדים מרכזי נפות (להלן - המפקחים). שטחי הנפות שונים ממחוז למחוז, ואף בתוך המחוזות עצמם, בהתאם לאופיו של השטח. לפי נתוני המינהל, במועד הביקורת הועסקו 40 מפקחים. במחוז דרום נעזר המינהל נוסף על יחידות הפיקוח, בשישה מפקחים המועסקים במסגרת "המינהל לקידום מצב הבדואים בדרום", שהיא שלוחה של המינהל.
- על פי נוהל הפיקוח של המינהל, המשימות העיקריות של יחידות הפיקוח הן, בין היתר: לשמור על קרקעות הלאום; לאתר קרקעות שפלטו אליהן מסיגי גבול ופעולות בלתי חוקיות אחרות בקרקע; ולנקוט נגד מסיגי גבול צעדים על פי החוק, כולל הריסה, פינוי ותפיסת חזקה בשטח. יחידות הפיקוח מזינות למערכת המידע הממוחשב של המינהל (להלן - המערכת הממוחשבת) דוחות על הפעולות שעשו, לרבות גילוי פעולות בלתי חוקיות בקרקעות (להלן - אירועים).
2. ביקורים שיטתיים וסדירים של המפקחים בשטחי הנפות שעליהן הם מופקדים, ונוכחותם בשטח, חשובים מאוד למניעת פעולות בלתי חוקיות בקרקעות. הביקורת העלתה, כי עיקר זמנן של יחידות הפיקוח נוצל לאיסוף נתונים בשביל יחידות אחרות, בעיקר למחלקות העסקאות שבמחוזות. לפי נתוני המערכת הממוחשבת, בשנים 1996-1999 דיווחו יחידות הפיקוח על כ-161,000 פעולות כאלה, שאינן פעולות פיקוח גרידא. באותן שנים דיווחו יחידות הפיקוח למערכת הממוחשבת על כ-5,000 אירועים.
3. עוד הועלה, שיחידות הפיקוח נדרשות גם לבצע משימות אחרות, שביניהן לבין משימות הפיקוח והשמירה על הקרקע אין כל קשר, כמו איתור כתובות של חוכרים, מסירת הודעות לידי חוכרים או מחזיקים בקרקע; על יחידת הפיקוח במחוז צפון הוטל גם לטפל בשיווק מגרשים ביישובי מיעוטים, כולל עריכת הגרלות.

יוצא, שרק חלק קטן מעבודת המפקחים מושקע בפיקוח ושמירה על הקרקעות ובמניעת השתלטות גורמים שונים עליהן. זאת, אף על פי שהשתלטות על קרקעות המתגלית לאחר זמן רב יחסית, מונעת מהמינהל לנקוט צעדים לפי החוק, המאפשרים לו לסלק פולשים בלי להיזקק להליכים משפטיים רגילים.

פיקוח באמצעות הסיירת הירוקה

1. הסיירת הירוקה מונה 32 מפקחים הפועלים בשלושה צוותים מרחביים - צפון, מרכז ודרום - המנוהלים בידי מטה מרכזי בירושלים. מפקחים של הסיירת הירוקה עובדים גם בשעות הלילה, בשבתות ובחגים. הסיירת הירוקה פועלת במסגרת המבנה הארגוני של הרשות.

¹ ביקורת קודמת בנושא ראו בדוח שנתי 50ב' בפרק "שימוש בקרקע חקלאית ליעודים עסקיים" (עמ' 417), ובפרק "תפיסה ושימוש חורג בקרקעות" (עמ' 597).

באוגוסט 1995 החליטה הממשלה לאמץ את ההמלצות של ועדה שמינה ראש הממשלה ביולי אותה שנה וקבעה, כי יש להמשיך את הפעלת הסיירת הירוקה במסגרת הרשות; וכי יש להקים ועדת מנכ"לים בראשות מנכ"ל משרד ראש הממשלה, שחבריה הם המנכ"לים של משרדי החקלאות, איכות הסביבה, הפנים, הביטחון, האוצר והמשפטים, של המינהל, קק"ל, הסוכנות היהודית והרשות; הוועדה תתאם את פעולות הסיירת הירוקה, ותבטיח שהסיירת תמשיך את מלאכת האכיפה, בהתאם לסמכויות החוקיות שניתנו למפקחיה.

2. בעקבות החלטת הממשלה נחתמה בדצמבר 1995 אמנה בין-משרדית לקביעת תקציבי הסיירת הירוקה ולהסדרת פעולתה (להלן - האמנה). באמנה נקבעו פעולות הפיקוח של הסיירת הירוקה בשביל המינהל, משרדי החקלאות, הביטחון והפנים, ובשביל הסוכנות היהודית, קק"ל והרשות. על האמנה חתומים בין היתר מנהל המינהל והמנכ"לים של משרד ראש הממשלה, של משרדי הביטחון והחקלאות ושל קק"ל. באמנה נקבע, כי הסיירת הירוקה תבצע בשביל המינהל, בין היתר, משימות אלה: מניעת פלישות והסגות גבול לקרקעות בשטחים הפתוחים, דהיינו שטחים שאינם שטחי הרשויות המקומיות; מניעת כרייה בלתי חוקית; מניעת פלישות ופינוי פולשים לאורך הקו הירוק; הגשת תביעות משפטיות לפינוי; ביצוע פסקי דין לפינוי, כולל הוצאה לפועל.

הגופים שהסיירת הירוקה מבצעת בעבורם פעולות פיקוח משתתפים במימון פעולותיה. המינהל מממן כשליש מעלות הפעולות. בשנים 1998-2000 (עד אוקטובר) העביר לה המינהל כ-3.66 מיליון ש"ח, 3.82 מיליון ש"ח ו-3.41 מיליון ש"ח, בהתאמה.

3. מפקחי הסיירת הירוקה פועלים למניעת פלישות והסגות גבול בעיקר בשטחים פתוחים, שבהם נוכחותם של מפקחי המינהל קטנה, וכן מסייעים ליחידות הפיקוח של המינהל בסילוק פולשים מהקרקעות. מפקחי הסיירת הירוקה מקיימים קשרי עבודה עם יחידות הפיקוח במחוזות, ומדווחים להן על פעולותיהם השוטפות.

הסיירת הירוקה מגישה אחת לשלושה חודשים דוח על פעולותיה לוועדת המנכ"לים שהוקמה לפי החלטת הממשלה מאוגוסט 1995. לפי דיווחי הסיירת הירוקה, בשנת 1998 היא איתרה כ-500 פלישות וביצעה כ-300 פינויים, ובשנת 1999 איתרה כ-640 פלישות וביצעה 377 פינויים, דהיינו היא פינתה כ-60% מהפלישות שאיתרה. שיעור זה מצביע שהפעולות לסילוק הפולשים לא תמיד צלחו. בדוחות הסיירת הירוקה אין כל נתונים על הגשת תביעות משפטיות, אף כי באמנה נקבע שעליה להגיש תביעות. לא נמצא שהמינהל נתן את דעתו על נושא זה.

4. לפי מסמכי המינהל והסיירת הירוקה, גברה בשנים האחרונות התופעה של פלישות של ערביי יו"ש למקרקעי ישראל בתחום הקו הירוק. בתחילת יוני 2000 התקיים דיון בנושא זה אצל סגן שר הביטחון, ובו השתתפו מנהל המינהל, מנהל הסיירת הירוקה ונציגים של מערכת הביטחון. לקראת הדיון הכינה הסיירת הירוקה במאי 2000 מסמך ובו נאמר, בין היתר, כי "במהלך השנה האחרונה חל שינוי בהתנהגותם של ערביי יו"ש כלפי קרקעות שבתחומי מדינת ישראל, וזאת ככל הנראה לצורך קביעת עובדות לקראת הסכמי הקבע", וכי מדובר ברעייה, עיבוד חד-שנתי, עיבוד רב-שנתי ובנייה.

בעקבות הדיון, הכין מנהל הסיירת הירוקה מסמך נוסף, ב-2.7.00, והגיש אותו לסגן שר הביטחון. במסמך נסקר האופן שבו תפסו ערביי יו"ש קרקעות בתחומי המדינה, בשטח כולל של 3,350 דונם. במסמך צוין, כי "ניתן להצביע בבירור על מגמת התפשטות הכפר לתחומי מדינת ישראל".

בינואר 2001 המציאה הסיירת הירוקה למשרד מבקר המדינה מסמכים שמהם עולה, כי בחודשים אוקטובר-דצמבר 2000 קיימו משרד הביטחון, המשרד לביטחון פנים, המשטרה והסיירת הירוקה, תכתובת ודיונים לצורך הושטת סיוע משטרתי לפינוי פולשים מהקרקעות האמורות. כמו כן, הודיע

מנהל הסיירת הירוקה למשרד מבקר המדינה, כי באותו מועד " (א) מספר נושאים נמצאים בטיפול משפטי. (ב) מספר נושאים נמצאים בבדיקת משטרת ישראל לקראת ביצוע". לדעת משרד מבקר המדינה, בגלל חשיבות הנושא ורגישותו וכן מעורבותם של גופים מספר, מן הראוי שיוכן נוהל עבודה שבו ייקבעו סדרי הטיפול בנושא ודרכי התיאום בין הגופים.

5. הסיירת הירוקה תרמה רבות להגברת הפיקוח על קרקעות הלאום בשטחים פתוחים, בייחוד משום שמספר המפקחים של המינהל קטן מהדרוש. עם זאת, לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי שהמינהל יבחן דרכים ושיטות להפעלתם של מפקחי הסיירת הירוקה בפיקוח על הקרקעות גם באזורים שאינם שטחים פתוחים, ושהשמירה והפיקוח עליהם אינם מספיקים בגלל המחסור בכוח האדם.

שימוש חורג בקרקעות לאורך חופי הכינרת

שימושים חורגים בקרקעות הם תופעה נפוצה מאוד. משרד מבקר המדינה בחן באיזו מידה קיימת התופעה לאורך חופי הכינרת.

1. בדיקת פעולות המינהל הנוגעות לפיקוח ולשמירה על הקרקעות לאורך חופי הכינרת העלתה, שכתוצאה מליקויי פיקוח ושמירה השתלטו במשך שנים גורמים שונים על שטחים נרחבים והקימו עליהם מתקנים מסחריים, כגון גני אירועים, מסעדות, מזנונים. מקצתם אף גידרו חופים וגובים דמי כניסה אליהם בלא אישור או הסכמה של המינהל. חלק מהשטחים נתפסו בידיעה ובהסכמה של רשויות מקומיות שהחופים נמצאים בשטח השיפוט שלהן, ונמסרו להן בדמי חכירה סמליים לשימוש הציבור הרחב.

כך לדוגמה, לפי מסמכי המינהל, בשנת 1987 נמסר לעיריית טבריה (להלן - העירייה) בדמי חכירה סמליים שטח של כ-65 דונם, כדי לשמש חוף רחצה פתוח לציבור. לאחרונה נחתם עם העירייה חוזה הרשאה לשלוש שנים, עד מאי 2001.

בסוף נובמבר 1999 הודיעה יחידת הפיקוח למחלקה המשפטית, כי העירייה העבירה את החוף לידי חברה, ובכך הפירה העירייה את חוזה ההרשאה שבין המינהל לבניה.

ביולי 2000 העבירה המחלקה המשפטית את הטיפול לעורך דין חיצוני, וביקשה ממנו להגיש תביעה נגד העירייה והחברה לסילוק יד ולתשלום דמי שימוש ראויים. בספטמבר 2000 הוגשה תביעה נגד העירייה. לפי הזמנת המינהל, עשה שמאי מקרקעין פרטי אומדן הקובע, שדמי השימוש הראויים בשטח האמור לשנת 2000 מסתכמים ב-200,000 ש"ח, לא כולל מע"מ.

2. הביקורת העלתה, כי התופעה של תפיסת חופי הכינרת ללא רשות או שימוש חורג בהם, ידועה למינהל זה שנים; אף על פי כן, עד אמצע שנת 1999 הוא לא נקט צעדים נמרצים לבלמתה. במועד האמור החלה יחידת הפיקוח במחוז צפון לטפל בנושא, דהיינו לאסוף נתונים על פלישות, הסגות גבול או שימוש חורג וכיו"ב שנעשו בחופים שנועדו לרצח לציבור הרחב, ולהעביר את הנתונים למחלקה המשפטית לצורך נקיטת צעדים משפטיים. לפי רשימה שהמציאה בסוף יולי 2000 יחידת הפיקוח במחוז צפון למשרד מבקר המדינה, מאמצע שנת 1999 ועד לאותו מועד איתרה היחידה 25 אירועים של גידור וסגירת חופי רחצה, ללא היתר של המינהל; על 9 מהם היא העבירה נתונים ומסמכים לטיפול המחלקה המשפטית לצורך נקיטת צעדים משפטיים; על 16 היא אספה נתונים והשלימה מסמכים לצורך העברתם למחלקה המשפטית.

פעולות המחלקות המשפטיות

1. בכל אחד מהמשרדים המחוזיים פועלת מחלקה משפטית שתפקידה העיקרי הוא לספק ליווי משפטי לעסקאות שהמינהל עושה ולתת חוות דעת עליהן. המחלקות המשפטיות מופקדות גם על הטיפול המשפטי באירועים. לפי נתוני המינהל, הועסקו במועד הביקורת 18 עורכי דין במחלקות המשפטיות המחוזיות.

שני חוקים עיקריים מאפשרים למינהל לפעול נגד מי שמחזיק שלא כדין בקרקעותיו:

(א) חוק המקרקעין, התשכ"ט-1969, המאפשר למחזיק במקרקעין כדין להשתמש בכוח במידה סבירה כדי למנוע הסגת גבולות או שלילת שליטתו בהם שלא כדין; ואם נתפסו המקרקעין שלא כדין, רשאי המחזיק בהם כדין, בתוך 30 יום מיום התפיסה, להשתמש בכוח במידה סבירה כדי להוציא את הפולש.

(ב) חוק מקרקעי ציבור (סילוק פולשים), התשמ"א-1981, המאפשר, בין היתר, למנהל המינהל או למנהל מחוז של המינהל, בסייגים שפורטו בחוק, לפעול לסילוק פולשים מהמקרקעין באמצעות צו סילוק יד מינהלי, בלי להזדקק להליכים משפטיים רגילים, בתנאי שהצו הוצא בתוך שלושה חודשים מיום שהתברר כי התפיסה היתה שלא כדין ולא יאחר משנים עשר חודשים מיום תפיסת המקרקעין. צו כאמור דינו כפסק דין לסילוק יד ובמידת הצורך אפשר להגישו לביצוע למשרד ההוצאה לפועל.

אם יחידת הפיקוח אינה מצליחה לסלק בעצמה את הפולש או להחזיר את המצב לקדמותו, היא מעבירה את העניין לטיפול המחלקה המשפטית. לקראת העברת הטיפול למחלקה המשפטית מכינה יחידת הפיקוח את כל הנתונים והמסמכים הדרושים הנוגעים לאירוע ולשטח שמדובר בו, ולמחזיק שלא כדין בקרקע (להלן - המחזיק). לפני הגשת תביעה משפטית נגד המחזיק שולח אליו המשרד המחוזי התראה, ובה הוא נדרש לפנות את השטח שתפס, או לתקן את הפעולה שעשה שלא כדין, בתוך פרק זמן מסוים, בדרך כלל 14 ימים. לאחר שהמחלקה המשפטית ריכזה את המסמכים והנתונים הנוגעים לפעולה בלתי חוקית בקרקע, ולאחר החלטת היועץ המשפטי במחוז על הגשת תביעה משפטית, מעבירה המחלקה את הטיפול לעורך דין חיצוני לצורך הגשת התביעה.

2. מנתוני המינהל לשנים 1996-1999 על פעולות בעניין הגשת תביעות משפטיות נגד מחזיקים, הוצאת צווים לפינוי פולשים, והוצאת צווי מניעה (להלן - פעולות משפטיות), עולה כי מספרן הלך ופחת עם השנים, בשנת 1999 הסתכם מספרן ב-236 בלבד - פחות ממחצית מספרן בשנת 1996. כאמור, יחידות הפיקוח דיווחו באותן שנים על כ-5,000 אירועים. לדברי היועצים המשפטיים במשרדים המחוזיים ירושלים, צפון ומרכז, מספר עורכי הדין המועסקים במחלקות המשפטיות אינו מספיק למשימות הרבות המוטלות עליהן. כתוצאה מעומס העבודה הרב, אין המחלקות המשפטיות מסוגלות לעמוד בקצב הנדרש לטיפול בכל העניינים המועברים אליהן מיחידות הפיקוח.

3. ממסמכי המינהל עולה, כי במחוז דרום קיימת תופעה נרחבת של השתלטות על קרקעות הלאום. על כך אף עמד מנהל המינהל במכתב ששיגר לשר האוצר ולשר התשתיות הלאומיות באוקטובר 2000, ובו כתב בין היתר, כי "היקף התחלות הבנייה הבלתי חוקיות באזור הסייג בדרום הוא כ-3-4 בתים חדשים ביום, בבנייה קשיחה". חרף המצב החמור הזה, בשנים האחרונות הועסק במחלקה המשפטית במחוז עורך דין אחד בלבד, ובעת הביקורת אף לא אחד. מנתוני המינהל עולה, כי מספר הפעולות המשפטיות במחוז האמור היה קטן מאוד בכל אחת מהשנים הנדונות. מכל האמור לעיל עולה, כי פעולות המינהל לסילוק ידם של פולשים מקרקעות הלאום הן מצומצמות ביותר, וכי אין המינהל שומר כראוי על הנכסים ששמירתם הופקדה בידיו.

4. פלישה לקרקעות הלאום שנתגלתה בידי יחידת הפיקוח בתוך חודש ממועד הפלישה, מכונה במינהל "פלישה טרייה"; פלישה שהתגלתה בתוך 12 חודשים ואיננה פלישה טרייה, מכונה במינהל "פלישה חדשה"; פלישה שנתגלתה לאחר למעלה מ-12 חודשים ממועד הפלישה היא "פלישה רגילה" או "פלישה ישנה". כאמור, הפעלת הסמכויות לטיפול בפלישות תלויה בפרק הזמן שעבר ממועד הפלישה.

מכאן, שיש חשיבות רבה לאיתור הפלישות בתוך זמן קצר, שכן הטיפול המשפטי בפלישה ישנה הוא הליך הנמשך בדרך כלל שנים מספר ומצריך השקעת משאבים רבים. לפי נתוני המינהל, כ-95% מן הפלישות והסגות הגבול שגילו יחידות הפיקוח הן פלישות ישנות. לפי נתוני המערכת הממוחשבת, מתחילת שנת 1995 ועד סוף אוגוסט 2000 הוציאו כל המשרדים המחוזיים בסך הכול 107 צווים לסילוק יד, בממוצע כ-19 צווים בשנה.

5. על המחלקות המשפטיות להזין למערכת הממוחשבת מידע על הפעולות שנקטו בעקבות פניותיהן של יחידות הפיקוח. המידע אמור לשרת אותן, את יחידות הפיקוח ואת הנהלת המינהל לצורך ניהול ובקרה על ביצוע הפעולות של המחלקות המשפטיות. הועלה, כי המחלקות המשפטיות, מלבד במחוז צפון, לא הזינו למערכת הממוחשבת נתונים על אופן הטיפול בכל פנייה ושלבי הטיפול, או שההזנה לא היתה מלאה ושיטתית. בנסיבות אלו אין בקרה ומעקב של ההנהלה, ונפגמת היכולת הניהולית השוטפת. המחלקות המשפטיות עצמן אינן מסוגלות לעקוב כנדרש אחר הטיפול במאות התיקים שהועברו לטיפולן ואחר הטיפול בתיקים שהן העבירו לעורכי דין חיצוניים לצורך הגשת תביעות משפטיות.

פינוי פולשים מהקרקעות

1. המינהל מפנה את מי שפלש לקרקעות הלאום, בדרך כלל לאחר הליך משפטי ומתן פסק דין לסילוק יד; ביצוע פסק הדין נעשה בדרך כלל באמצעות קבלן המטפל בפינויים וקבלן להריסה, ובליווי שוטרים.
2. כדי לעמוד על היקף הפעולות של המינהל לסילוק מסיגי גבול מהקרקעות, פנה ביוני 2000 משרד מבקר המדינה למשרדים המחוזיים של המינהל בבקשה לרכז ולהמציא לו נתונים על פסקי הדין ועל ביצועם, לרבות מועדיהם, משנת 1996 ואילך, אולם עד מועד סיום הביקורת המציאו לו נתונים רק המחוזות ירושלים, צפון ומרכז.
- (א) מחוז ירושלים המציא למשרד מבקר המדינה רשימה חלקית, בכתב יד, בדבר 47 פסקי דין לפינויים, שהוצאו מסוף 1999 ואילך. עד מועד הביקורת בוצעו רק כמחציתם (24).
- (ב) מהנתונים שהמציא מחוז צפון עולה, כי המחלקה המשפטית במחוז מנהלת רישום ומעקב בעניין פסקי הדין וצווי הפינוי שהוצאו נגד פולשים ומסיגי גבול. מהרישום עולה, כי מאז סוף שנות השבעים הוצאו 704 פסקי דין וצווי פינוי, אולם המחוז ביצע פינויים או הגיע להסדר עם הפולשים רק בקשר ל-276 (כ-39%) מהם.
- (ג) יחידת הפיקוח במחוז מרכז המציאה למשרד מבקר המדינה רשימה, בכתב יד, בדבר 118 פסקי דין שהעבירה משנת 1994 עד אוגוסט 2000 לקבלן שהמינהל מעסיק לצורך ביצוע פינויים. מהרשימה עולה, כי באותה תקופה בוצעו 75 (כ-64%) פינויים. ברשימה לא צוינו מועדי פסקי הדין, מועדי מסירת הטיפול לידי הקבלן ומועדי ביצוע הפינויים, לפיכך אין לדעת כמה זמן עבר ממועד פסק הדין או ממועד מסירת הטיפול לקבלן ועד לביצוע הפינוי.

דחיית פינויים

לקראת ביצוע פינוי נקבע מועד לפינוי; נעשה תיאום עם המשטרה; ומוזמנים קבלנים להריסה וגידור. ממסמכי מחוז מרכז עולה, כי חלק מהפינויים נדחו זמן קצר לפני המועד שנקבע לביצועם, מקצתם לפי הוראת המשטרה. אי-ביצוע פינוי במועד שנקבע, גורם בדרך כלל נזקים כספיים למינהל. בעניין זה פנה מנהל יחידת הפיקוח של מחוז מרכז ביולי 1998 למנהל המחוז וציין, כי מתחילת אותה שנה נדחו 13 פינויים, שעלותם למינהל היתה כ-185,000 ש"ח, ואילו תקציב הפינויים השנתי הוא 300,000 ש"ח. לא נמצא שהנהלת המינהל, או גורם אחר מטעמה, קיימו דיון לצורך מציאת פתרון נאות לסוגיה האמורה.

המשטרה הודיעה בינואר 2001 למשרד מבקר המדינה, כי היא מסייעת למינהל ולגופים אחרים בביצוע פינויים, אולם לפני כן היא בודקת כמה עניינים, ובהם: האם הפינוי שהמינהל מבקש לבצע תואם לזה הנקבע בפסק הדין; שיקולים מודיעיניים ומבצעיים; והערכת סיכון. עוד הודיעה, כי היא מסייעת לבצע מאות פינויים, ו"אכן יש מקרים בעייתיים ואף הם מטופלים במלוא הרצינות והאחריות".

איכות הדיווח

הביקורת העלתה שהדיווחים של יחידות הפיקוח והמחלקות המשפטיות למערכת הממוחשבת מוזנים בצורה פגומה:

- מבין 2,475 פעולות שעליהן דיווחו המחלקות המשפטיות מתחילת 1995 ועד סוף אוגוסט 2000 הוזנו 1,126 (כ-56%) תחת הכותרת "אחר", דהיינו פעולות שלא נקבעו להן הגדרות במערכת הממוחשבת. אולם מהנתונים שהוזנו למערכת על אותן פעולות עולה, כי לרובן הגדול נקבעו הגדרות מדויקות. יתר על כן, רבות מהן אינן פעולות משפטיות, אלא אירועים, כגון הסגת גבול, בנייה בלתי חוקית, כריית מחצבים בלתי חוקית ושימוש חורג בקרקע. שיעור הדיווחים תחת הכותרת "אחר" שונה ממחוז למחוז: במחוז מרכז, למשל, כ-84% מפעולות המחלקה המשפטית הוזנו תחת הכותרת "אחר" ואילו במחוז דרום - כ-3.5% בלבד.
- יחידת הפיקוח של מחוז מרכז איתרה בשנים האחרונות עשרות שימושים חורגים בקרקעות חקלאיות במושב מסוים. אולם בדיווחים למערכת הממוחשבת לא הוגדר האירוע כשימוש חורג בקרקע חקלאית, ולכן לפי נתוני המערכת הממוחשבת מתחילת 1995 ועד סוף אוגוסט 2000 היו רק שני אירועים כאלה במושב.

מעורבות הנהלת המינהל ומועצת מקרקעי ישראל

- לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח ההיקף הגדול של הפעולות הבלתי חוקיות בקרקעות הלאום, שהלך וגדל בשנים האחרונות, ונוכח הבעיות המעסיקות את מחוזות המינהל בטיפולם בנושא, היה על הנהלת המינהל לייחד לכך דיון ממצה ומקיף על כל היבטיו, לשם מציאת פתרונות ראויים לבעיות הדחופות וקבלת החלטות בנושא. אף על פי כן, לא קיימה הנהלת המינהל דיון מיוחד לכך.

2. חוק מינהל מקרקעי ישראל, התש"ך-1960, קובע כי מועצת מקרקעי ישראל (להלן - המועצה) " ... תקבע את המדיניות הקרקעית שלפיה יפעל המינהל, תפקח על פעולות המינהל ותאשר את הצעת תקציבו שייקבע בחוק". בכל שנה מגיש מנהל המינהל למועצה דוח על פעולות המינהל. בדוח כלול פרק על פעולות יחידות הפיקוח, ובו מובאים נתונים על היקף הפעולות שהן ביצעו בשנה הנדונה, אולם הפרק אינו עוסק בבעיות ובקשיים של המינהל בכל הקשור לשמירה על קרקעות הלאום.

הביקורת העלתה, כי זה שנים רבות לא הגיש המינהל למועצה דוח הכולל נתונים על היקף הפלישות, הסגות הגבול והפעולות הבלתי חוקיות האחרות שנעשו בקרקעות; ומצביע על הקשיים והבעיות המעסיקים את יחידות הפיקוח. גם לא נמצא, שהמועצה עצמה דרשה מהמינהל להמציא לה דוח כזה.

יצוין, כי בסוף יולי 2000 כתב אחד מחברי המועצה למנהל המינהל מכתב שכותרתו "פלישות והשתלטות על קרקעות ממ"י - שאילתה לדיון במועצת המינהל", וביקש להמציא למועצה דוח בנושא, לצורך דיון. במכתב צוין, כי הנושא "חשוב ובעל חיוניות ממדרגה ראשונה וראוי לה למועצה לדון בו ואף לקבוע כללים ודרכי פעולה במסגרת חובתה לפקח ולקבוע מדיניות". 3. רק בעקבות המכתב האמור, באוקטובר 2000 הכין היועץ לפיקוח, לפי הנחיית מנהל המינהל, מסמך שכותרתו "פלישות והשתלטות על קרקעות ממ"י" (להלן - הסקירה). במסמך נסקרו מערך הפיקוח של המינהל, הבסיס החוקי לפעולות הפיקוח, היקף הפעולות ועוד.

בפרק "היקף הפעולות המדווחות" שבסקירה, מובאים נתוני המערכת הממוחשבת על דיווחי יחידות הפיקוח והמחלקות המשפטיות בשנת 1988 לעומת דיווחיהן בשנת 1999. לפי הנתונים האמורים, במהלך אותן שנים היה גידול ניכר במספר הדיווחים על כל סוגי הפעולות של יחידות הפיקוח, ובדיווחים על אירועים היה גידול של יותר מ-220%. לעומת זאת, בדיווחים על הפעולות המשפטיות באותה תקופה היתה ירידה בשיעור של 70%.

בסקירה צוין, כי מערך כוח האדם העומד לרשות המינהל לצורך פיקוח ושמירה על הקרקעות הוא "דל ואינו מסוגל להתמודד עם מלוא היקף בעיית הפלישות והסגות הגבול"; ולא זו בלבד שיש צורך להגדיל את כוח האדם פי שניים לפחות, אלא שיש "להקנות לו שיניים" בחקיקה, ללוותו במערכת תמיכה משפטית, חקירתית וכלכלית, נוסף על מערכות התמיכה שעומדות לרשותו: קבלני הריסה ופינוי, קבלני הוצאה לפועל וכו'.

בסיכום הסקירה צוין, כי היכולת לממש את הסמכות הדלה שהחוק מקנה למפקח מוגבלת, וכי המפקחים אינם מקבלים סיוע משטירתי בפעולות אכיפה רבות. כתוצאה מכך "נאלצים אנשי הפיקוח לפעול לעיתים תכופות כ'גנבים בלילה'. וזאת כדי לקיים את החוק, תוך הימנעות ממפגש אלים עם עברייני החוק מצד אחד, ומחשש 'הקפאת מצב' ע"י המשטרה כאקט שמירת הסדר הציבורי, זאת עד לבירור משפטי".

הקמת גוף פיקוח ואכיפה ארצי

גופים ממשלתיים וציבוריים רבים עוסקים כיום במשימות של פיקוח, הנוגעות למקרקעין, תכנון ובנייה, תשתיות, נוף וטבע. הגופים האלה מונים, בין השאר, את המינהל, משרדי הפנים, החקלאות,

ואיכות הסביבה, וכן את הרשות, הסיירת הירוקה, קק"ל והרשויות המקומיות. בגופים האמורים מועסקים מאות מפקחים.

בהחלטת הממשלה מאוגוסט 1995 נקבע בין השאר שיש "להטיל על ועדת השרים לענייני חקיקה ואכיפת החוק למנות צוות שיבחן את הקמתה של רשות פיקוח ארצית במסגרת משרד המשטרה, שתאגד תחתיה גופי פיקוח ואכיפה, במטרה לייצל את הליכי אכיפת החוק ולחסוך בהוצאות". החלטה זו לא יושמה.

בהחלטה שקיבלה הממשלה בדצמבר 1999 נקבע, כי בהתאם להחלטת הממשלה מאוגוסט 1995, ועדת שרים לענייני חקיקה תמנה צוות לעניין זה והוא יגיש את המלצותיו בתוך שישה חודשים.

בעקבות החלטת הממשלה מדצמבר 1999, קיים שר המשפטים בינואר 2000 דיון בנושא, בהשתתפות היועץ המשפטי לממשלה, פרקליטת המדינה ועובדים בכירים ממשרד המשפטים. בתחילת פברואר אותה שנה הכינה הממונה על ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים מסמך שישמש מצע לדיון עם גורמי הפיקוח ומשרדי הממשלה בעניין הקמת רשות אכיפה ארצית לעבריינות סביבתית. במסמך נאמר, בין היתר, כי בשל ההיקף העצום של תופעת העבריינות הסביבתית יש לעשות מאמץ מוגבר של כל כוחות האכיפה העוסקים בתחום האמור, במסגרת רשות אכיפה ארצית אחת. עד מועד סיום הביקורת לא הוקם צוות שיבחן הקמת רשות פיקוח ארצית.

בדצמבר 2000 הסביר משרד המשפטים למשרד מבקר המדינה, כי אכן היה עיכוב בכל הקשור להקמת גוף פיקוח ואכיפה ארצי, אולם מאז התקבלה החלטת הממשלה האמורה, התקיימו התייעצויות רבות, לא רשמיות, בין משרדי הממשלה השונים; התיאומים בין הגופים האלה הושלמו, ובכוונת משרד המשפטים להביא לפני ועדת השרים לחקיקה, באחת משיבותיה הקרובות, הצעת החלטה בעניין הקמתו של צוות כאמור.



מינהל מקרקעי ישראל מופקד, על פי החוק, על ניהול מקרקעי ישראל שהם יותר מ-90% משטחה של ישראל. במסגרת זו, הוא שומר על המקרקעין שבניהולו באמצעות 40 מפקחים, המועסקים ביחידות הפיקוח שבמשרדיו המחוזיים, ונעזר במפקחים של יחידה לפיקוח בשטחים פתוחים (הסיירת הירוקה) הפועלת במסגרת הרשות לשמירת הטבע והגנים הלאומיים. יחידת הפיקוח במשרד המחוזי דרום נעזרת גם בשישה מפקחים המועסקים במסגרת המינהל לקידום מצב הבדואים בדרום.

התפקיד העיקרי של יחידות הפיקוח הוא למנוע מעשים בלתי חוקיים במקרקעי ישראל, כגון הסגות גבול, בנייה בלתי חוקית, שימוש חורג בקרקע וגניבת מחצבים; ואם נתגלו מעשים כאמור, לפעול לתיקון המצב. מפקחי המינהל משקיעים את רוב זמנם במתן שירותים ליחידות אחרות, דבר שפוגע במשימה העיקרית של יחידות הפיקוח, דהיינו השמירה על קרקעות. השמירה על הקרקעות רופפת ולקויה, ודבר זה מעודד מעשים בלתי חוקיים בקרקעות הלאום.

שיעור הפעולות המשפטיות שנקט המינהל קטן לעומת היקף הפעולות הבלתי חוקיות בקרקעות, שעליהן דיווחו יחידות הפיקוח. נמצא, שמחלקות משפטיות במשרדים המחוזיים לא דיווחו באופן מלא ושיטתי על הפעולות שנקטו בעקבות פניות של יחידות הפיקוח אליהן.

חרף התגברות המעשים הבלתי חוקיים בקרקעות הלאום, והקשיים של יחידות הפיקוח והמחלקות המשפטיות להתמודד כראוי עם התופעה, לא קיימה הנהלת המינהל במשך שנים רבות דיון בנושא. גם מועצת מקרקעי ישראל, שהחוק הפקיד בידיה את הפיקוח על פעולות המינהל, לא קיימה שנים רבות כל דיון בנושא.

לדעת משרד מבקר המדינה, שומה על המינהל המופקד על ניהול קרקעות הלאום, ועל המועצה, המפקחת עליו, לדון ולהיערך בכל הקשור להגברת השמירה על הקרקעות. להשגת מטרה חשובה זו על המינהל להכין, ללא דיחוי, תכנית פעולה מקיפה. כמו כן, עליו להקצות משאבים מתאימים להשגת המטרה ולפעול, בשיתוף פעולה הדוק עם גופים ומוסדות ממלכתיים אחרים העוסקים בהיבטים שונים של פיקוח, שמירה ואכיפה.

הסדר בעניין שינוי ייעודן של קרקעות המוחזקות בידי חברות המלח

גל העלייה הגדול שהחל בראשית שנות התשעים, אילץ את מינהל מקרקעי ישראל (להלן - המינהל) להתמודד עם הצורך בהעמדת מלאי גדול של קרקעות זמינות לבנייה, בלוח זמנים מהיר. במסגרת פעילות זו, החל מנהל המינהל באותה עת¹ לקדם תכנון של חטיבות קרקע באילת ובעתלית במסגרת שתי תכניות אב שיוזם: 1. תכנית אב לעתלית לפיתוח לצורכי תיירות ומגורים (30,000 יחידות דיור); 2. תכנית אב "אילת-אילות", המיועדת קרקע למגורים (12,000 יחידות דיור), לתיירות ולמסחר; תכנית זו הוכנה גם על רקע חתימת הסכם השלום עם ירדן וחזון לפיתוח אתר מיוחד לתיירות בים סוף אגב שיתוף פעולה אזורי.

מקצת מקרקעות התכנית בעתלית מוחזקות בידי חברה א', וחלק ניכר מקרקעות התכנית באילת מוחזקות בידי חברה ב'. שתי החברות השתמשו בקרקעות אלה לצורך הפקת מלח (להלן יכוננו החברות - חברות המלח).² קרקעות חברה א' באזור עתלית משתרעות על שטח של כ-1,300 דונם, ורוב זכויותיה בהן הן מכוח חוזה חכירה עם חברת פיק"א.³ קרקעות חברה ב' באזור החוף הצפוני באילת, אשר לפי התכנית מיועדות למגורים, מסחר ותיירות, משתרעות על כ-905 דונם, וזכויותיה בהן הן חלקן (כ-680 דונם) מכוח חוזה חכירה עם המינהל, וחלקן (כ-225 דונם) מכוח "הרשאה" לתקופה של שבע שנים. לחברה ב' קרקעות נוספות צפונית לאילת, באזור עין עברונה, בשטח של כ-900 דונם, המשמשות לתעשיית המלח, ומוחזקות אף הן מכוח הרשאה. אזור זה מיועד לפי תכנית האב לחקלאות ימית. מנהל המינהל סבר, שפינוי הקרקעות המוחזקות בידי חברות המלח חיוני לקידום התכנון, ויחד עם עוזרו הבכיר נשא ונתן עם חברות המלח על פינוי הקרקעות. ביוני 1996 נחתם בין המינהל לבין

¹ כהונת מנהל המינהל היתה בין השנים 1994-1996.

² במועד ההסדר עליו ידובר היו חברה א' וחברה ב' חברות אחיות.

³ קרקעותיה של פיק"א, החברה להתיישבות היהודים בארץ ישראל, הועברו בשנות ה-60 לקרן הקיימת לישראל, וכיום המינהל מנהל אותן.

חלק מקרקעות עתלית נחכרו ע"י פיק"א מממשלת המנדט, ומעמדה של חברה א' בהן הוא של חוכר משנה; חלקן היו בעלותה של

פיק"א, והוחכרו לחברה א' בחכירה ראשית.