

האוניברסיטה העברית
בית הספר למדיניות ציבורית
תכנית מצטיינים – מחזור ז'
תש"ע - 2010

נייר מדיניות בנושא:
"אכיפת דיני מקרקעין (תכנון ובניה)
על-ידי המדינה"

מוגש ליועץ המשפטי לממשלה
עו"ד יהודה ויינשטיין

הנחיה: ד"ר ענת גופן, מר רן כהן, גב' אילה הנדן
קורס: סדנא מתקדמת בניתוח מדיניות (59732)
תאריך הגשה: 5.7.2010
מגישה: ענת חולתא, 027434067
ספירת מילים: 4,571

תוכן עניינים

3	תקציר מנהלים
4	א. מבוא
4	1. ראשית דבר
4	2. מערך האכיפה של דיני מקרקעין בישראל – מבנה כללי
5	ב. בניה בלתי-חוקית בישראל תמונת מצב:
5	1. היקף התופעה
6	2. נזקי הבניה הבלתי-חוקית
8	3. בניה בלתי-חוקית והרפורמה במוסדות התכנון
9	ג. הבעיה: חוסר מקצועיות וניגוד עניינים מבני
9	1. תפוקות נמוכות למרות משאבים מרובים
10	2. ניגוד עניינים מבני בשלושה מישורים
11	3. חוסר מקצועיות
11	4. קריסת מערך התביעה
12	5. חוסר משמעת ארגונית
12	ד. חלופות לפיתרון
13	ה. הערכת החלופות
16	ו. המלצה
17	ז. נספח אסטרטגי
22	ח. נספח תמונות
26	ט. נספח מיפוי שחקנים
33	י. רשימת מקורות

תקציר מנהלים

תופעת הבניה הבלתי-חוקית בישראל מהווה "מכת מדינה" הן מבחינת היקפה והן מבחינת טיב הנזקים הנגרמים לציבור בגינה. לאורך השנים לא מצליחות הרשויות לרסן את התופעה. למערך האכיפה המדינתי סמכויות מקבילות לרשויות המקומיות באכיפת החוק, אך למרות משאבים לא מבוטלים פעולתו אינה אפקטיבית. הדבר נובע מחוסר מקצועיות ומניגוד עניינים מובנה במערכת האכיפה המדינתית שמוקדה במשרד הפנים. אנו מציעים להקים יחידת פיקוח וחקירות מקצועית במשרד לביטחון-פנים, על בסיס המשאבים המוקצים כיום ליחידת הפיקוח במשרד הפנים.

א. מבוא

1. ראשית דבר

החלק - 'תכנון' במושג 'תכנון ובניה' איננו מובן מאליו. בארה"ב, למשל, הוכר רק בשנות ה-20¹ שתפקיד המדינה כולל גם תכנון ('Zoning'). ואולם עד היום, ניתנת בארה"ב העדפה לניהול נושאי תכנון ובניה בהליכים אזוריים (כגון צווי הפסקה/מניעה), תוך שימוש מינימאלי באכיפה פלילית (דהיינו כתבי-אישום). בישראל, המצב הפוך: הקרקע נחשבת משאב לאומי; התכנון – יעד לאומי, וקיימים משטר רישוי והסדרה מלאה על כל פעולה בקרקע – פרטית או ציבורית. בשונה מתחומים אחרים בהם נקודת המוצא היא חירות הפרט, בתחום המקרקעין כל מה שאינו מותר במפורש - אסור. במציאות כזו גוברת שאלת תפקוד רשויות האכיפה. נוכח ייחודיותה של מדינת-ישראל בתחום זה, קשה מאד ללמוד מן הנעשה במדינות אחרות.

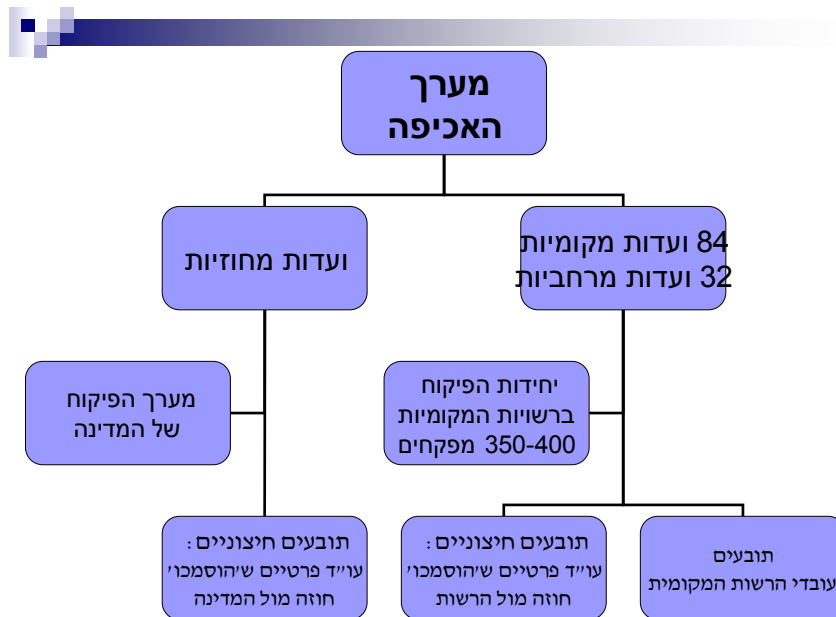
2. מערך האכיפה של דיני מקרקעין בישראל – מבנה כללי

מערך התכנון והבניה בישראל מחולק לזרוע ה'מקומית' וה'מדינתית'. הזרוע המקומית מורכבת מ-84 ועדות מקומיות לתכנון ובניה ו-32 ועדות מרחביות. הפיקוח נעשה באמצעות יחידות פיקוח ברשויות המקומיות - 350-400 פקחים בפריסה ארצית, שהם עובדי הרשות וכפופים לראש הרשות. התביעה נעשית באמצעות התובעים העירוניים - חלקם עובדי הרשות וחלקם עורכי-דין פרטיים שהתקשרו בחוזה עם הרשות והוסמכו לתבוע בשמה. בזרוע המדינתית שש ועדות מחוזיות לתכנון ובניה, שהרכבן פוליטי במידה מרובה: 12 נציגי משרדי ממשלה שונים ונציגי הרשויות שבתחום המחוז ועוד נציג 'מקצועי' (מהנדס או אדריכל)². האכיפה מבוצעת על-ידי מערך הפיקוח המדינתי (פירוט להלן) ועל-ידי תובעים 'חיצוניים', דהיינו תביעה פלילית מופרטת בדרך של 'מיקור חוץ': התקשרות חוזית של המדינה עם עורכי-דין פרטיים שהוסמכו לנהל הליכים פליליים בשמה.

מסמך זה יעסוק בזרוע המדינתית בלבד.

¹ פסק-הדין הראשון בנושא של בית-המשפט העליון האמריקאי משנת 1926 *Village of Euclid, Ohio v. Ambler Realty Co.*, 272 U.S. 365 (1926) הכיר בתכנון כשימוש לגיטימי בכוח ובסמכות ע"י המדינה - ולא התערבות בלתי חוקתית בקניין הפרטי.
² ראו סעיף 7 לחוק התכנון והבניה, תשכ"ה-1965 (להלן – החוק).

על-פי חוק למערך האכיפה המדינתית סמכות מקבילה ובלתי מוגבלת לזרוע המקומית. בפועל, נהוג לתפוס את תפקיד המדינה כאוכפת עיקרית בשטחים שאינם בתחומי הרשויות ובשטחים ה'פתוחים' שבתחומי הרשויות וכאוכפת שניונית בתחומים שאינם נאכפים כיאות על-ידי המערך המקומי, או שקיים בו אינטרס ציבורי מיוחד. שאלת היקף שימוש המדינה בסמכותה המקבילה ביחס לרשויות המקומיות היא שאלת מדיניות בפני עצמה, ומצויה לעתים במוקד המחלוקת בין גורמי האכיפה השונים.



תרשים 1 – מבנה מערך האכיפה

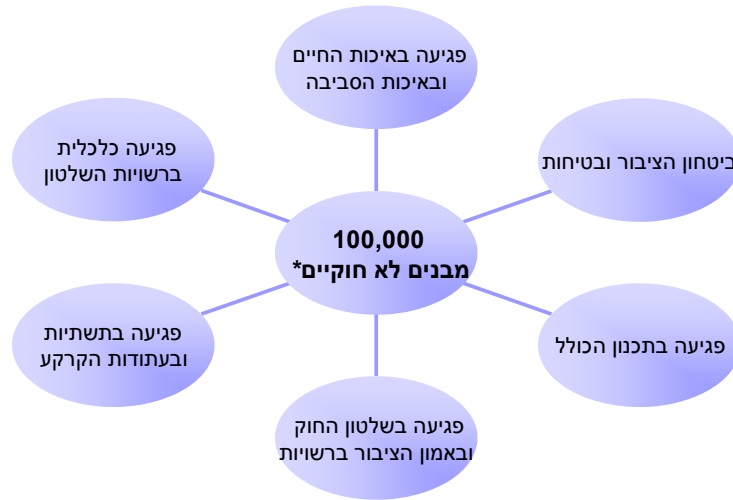
ב. בניה בלתי-חוקית בישראל³ תמונת מצב:

1. היקף התופעה

התופעה של בניה בלתי-חוקית בישראל הוגדרה זה מכבר על-ידי מבקר המדינה ובתי-המשפט כ"מכת מדינה". הערכת משרד הפנים מאוגוסט 2008 היא, כי בישראל 100,000 מבנים לא חוקיים - עלייה של כ-60% לעומת 2003. אמינות הערכה זו מוטלת בספק נוכח אופני המדידה, המעקב ושימור המידע הנהוגים במשרד הפנים וחוסר אחידות במדידה במחוזות השונים. ואולם, בין אם מספרים אלו מדויקים ובין אם לאו, אין חולק, כי לאורך שנים רבות לא זו בלבד שהרשויות לא הצליחו להביא להשפעה חיובית על התופעה, אלא שהיא מתפשטת והולכת.

³ הנתונים בפרק זה מבוססים בעיקר על דוח מבקר המדינה השנתי 59 לשנת 2008, בעמ' 45 ואילך; אתר משרד הפנים; דו"ח היחידה הארצית לאכיפת דיני מקרקעין בפרקליטות משנת 2009; מסמכים פנימיים בין משרדיים; ראיונות עם עו"ד חובב ארצי מנהל היחידה הארצית.

בניה בלתי חוקית – "מכת מדינה"



* משרד הפנים אוגוסט 2008. עלייה של 60% מאז 2003 [נתונים לא אמינים לגבי היקף התופעה]

תרשים 2 – נזקי הבניה הבלתי חוקית

נזקי הבניה הבלתי-חוקית מרובים ובמישורים שונים (ראו תרשים 2):

בניה בלתי-חוקית מסכנת את ביטחון הציבור ובטיחותו בהיעדר פיקוח על תקני הבניה, איכות התשתיות וקיומם של אמצעי מיגון;

הפלישה לשמורות טבע, לאזורים 'ירוקים' ולחופים פוגעת באיכות החיים והסביבה: ערכי טבע נהרסים, הציבור מוֹדָר משטחים אלו, ונגרמת חריגה מתקני צפיפות הבינוי. פלישות אלו מלוות גם בהתחברות מאולתרת לתשתיות דרך, ביוב, מים וחשמל הגורמים לפגיעה בתשתיות, לפגיעה בנוף ולזיהום האוויר, הקרקע והמים. כן נגרמים מטרדי רעש, ריח וכיוצא ב';

כתוצאה מבניה בלתי-חוקית נגרמים הפסדים כלכליים לרשויות ולציבור. הכוונה הן לעלויות עקיפות – עקב הנזקים שמנינו לעיל וכן עקב מניעת אפשרות השימוש החלופי בקרקע והן לעלויות ישירות – כמו הפסד ההכנסות מאגרות וממסים הקשורים להליכי התכנון וכן הפסד הכנסות מארנונה ומהתחברות לתשתיות והשימוש בהן. גם העלויות הכרוכות באכיפה, בפינוי או בהשבת המצב לקדמותו (שלעולם אינן מוטלות במלואן על העבריינים) הן עלויות ישירות;

הבניה הבלתי-חוקית פוגעת באפקטיביות התכנון הכולל. תוכניות המתאר – ברמותיהן השונות – הן פרי עבודת רשויות התכנון, המתחשבת במכלול שיקולים ומאזנות ביניהם ולציבור נגישות אליהן. בין היתר, מתחשבות התוכניות בצרכי ציבור לגווניו, בשיקולי פיתוח ודמוגרפיה, במצב

התשתיות, ביעדים לאומיים ועוד. בניה בלתי-חוקית נרחבת פוגעת בתוכניות המתאר וביכולת הרשויות לקדם יעדים שונים באמצעות התכנון. בנוסף, 'עובדות בשטח' כתוצאה מבניה לא-חוקית, יוצרות לעתים, כשלעצמן, אילוצי תכנון. בהקשר זה נזכיר, כי לעתים קרובות קשה מאד ויקר מאד, או אף בלתי אפשרי, להשיב את המצב לקדמותו לאחר שבוצעה עבירת בניה; הפרות חוק מתמשכות אף גורמות לפגיעה ביציבות השלטונית במובן הרחב, עקב הפגיעה בשלטון החוק והכרסום באמון הציבור ברשויות האכיפה. כמו כן נגרם פיצול במעמד מוסדות התכנון, החקיקה וההסדרה – הן מצד 'נפגעי העבירה' (בין אם הציבור הרחב ובין אם 'קורבנות' קונקרטיים) והן מצד העבריינים. היווצרותה של 'תרבות עבריינית', במיוחד כשהיא מזוהה עם קבוצות מובחנות, גם פוגעת בלכידות חברתית ובקשר שבין אותן קבוצות ובין יתר הציבור, או בין ובין המדינה. לעניין הנזקים ללכידות החברתית, אין הבדל מהותי אם מדובר בקבוצה המזוהה עם השוליים החברתיים-כלכליים החיה 'מחוץ לחוק' (כמו הבדואים בנגב) או בקבוצה אמידה וכוחנית, הנתפסת כמי שחיה 'מעל לחוק' (כמו טייקונים וגורמי הון).

תופעת הבניה הבלתי-חוקית לובשת פנים רבות ולמשל:

בניה בלתי-חוקית בשמורות טבע ובחופים – בין למטרות מגורים (כמו התיישבות 'יחידים' פיראטית, או 'התרחבות' לא מוסדרת של יישובים קיימים) ובין למטרות עסקיות-מסחריות (כמו מסעדות, צימרים, 'אטרקציות' תיירותיות);

גני אירועים, אולמות אירועים, מרכזי בילוי ומרכזי קניות – בין בדרך של פלישה לשטחים פתוחים, שימוש בשטחים חקלאיים בניגוד ליעודם, או הסבת/הרחבת מבנים קיימים באזורי תעשייה ללא היתר ובניגוד לתקני בניה ובטיחות;

הבניה הבלתי-חוקית בנגב היא תופעה קשה ומורכבת, המזמנת דיון במישורים רבים, שאכיפה הוא רק אחד מהם. המציאות המתמשכת של אי-אכיפה בנגב הוגדרה על-ידי ועדת גולדברג – "בעיה לאומית". נסיונות שונים במהלך השנים למציאת הסדר כולל לנושא ההתיישבות הבדואית לא צלחו עד כה, אך כולם הדגישו את חשיבות האכיפה ונקיטה במדיניות לא-טולראנטית לעבריינות עתידית בתחום זה⁴;

בניה בלתי-חוקית למגורים בערים – הן בניה פרטית והן בניה 'ממוסדת' על-ידי קבלנים. לעתים מדובר 'רק' בתוספות בניה ללא היתר ולעתים בבניה חדשה, עד כדי בניית שכונות שלמות ומרכזי מסחר בתוך הערים או בשוליהן, ללא היתר, בניגוד להיתר או בניגוד ליעוד הקיים של הקרקע

⁴ את דו"ח ועדת גולדברג להסדרת התיישבות הבדואים בנגב ניתן לקרוא, בין היתר, באתר משרד ראש הממשלה: www.pmo.gov.il

ולתוכניות המתאר. בתחום זה במיוחד ניכרת חיוניות סמכות האכיפה המקבילה, שכן אף שעקרונית מדובר בעבריינות שעל המערך המקומי לאכוף, בפועל לעתים קרובות מדובר בחקירות מורכבות שאינן בתחום יכולות יחידת הפיקוח עירונית, או שמעורבים בהם אינטרסים וגורמי כוח המחייבים מעורבות ברמה מדינתית. לעתים האכיפה מנוגדת לאינטרס המידי של ראש הרשות או שהמוטיבציה שלו להתמודד עם אותם גורמים נמוכה.

לתיאור נוסף של מגוון תופעות הבניה הבלתי-חוקית ראו גם נספח 1.

3. בניה בלתי-חוקית והרפורמה במוסדות התכנון

כידוע, עומדת מדינת ישראל בפני רפורמה במוסדות התכנון. אף שבשלב זה הצעת החוק עברה קריאה ראשונה בלבד, ניתן להעריך, כי במצב הפוליטי הנוכחי ולאור מעורבותו האישית של ראש הממשלה בקידום הרפורמה - היא תאושר. לכאורה, עניינה של הרפורמה הליכי התכנון והיא אינה נוגעת ישירות לנושא האכיפה.⁵ אלא שנוכח מטרות המוצהרות 'לפשט' את הליכי התכנון והמגמות המקודמות בה – העברת יתר-סמכויות לרשויות המקומיות מזה, ולמשרד הפנים מזה – נראה, כי הצורך במתן מענה משמעותי ומהיר לבעיית האכיפה רק יגבר. טענה זו מתחזקת נוכח אופי הביקורת הציבורית והפרלמנטארית ביחס לרפורמה, ולפיה הרפורמה מפרה את האיזונים שבין אינטרסים פרטיים ואינטרסים ציבוריים וחושפת את הליכי התכנון להשפעות יתר של גורמי הון ואינטרסנטים.⁶ נרחיב עוד בנושא זה במסגרת הנספח האסטרטגי.

ג. הבעיה: חוסר מקצועיות וניגוד עניינים מבני⁷

1. תפוקות נמוכות למרות משאבים מרובים:

בשנת 2004 החליטה ממשלת ישראל על הקמת "מנהלת תיאום פעולות אכיפה" שתשמש גוף היגוי לתיאום ולתכנון מדיניות אכיפת דיני מקרקעין.⁸ המנהלת (להלן - מתפ"א) הוקמה במשטרה והיא

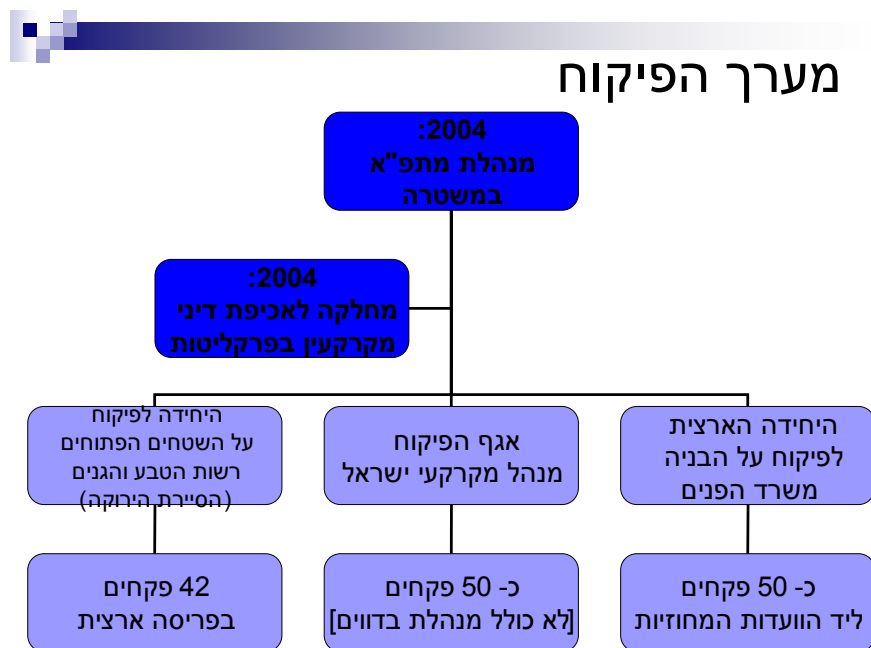
⁵ את עקרונות הרפורמה ניתן לקרוא בנוסחים שונים באתר משרד ראש הממשלה, באתר משרד הפנים (מנהל התכנון), באתר משרד האוצר ובאתר מנהל מקרקעי ישראל.

⁶ התייחסויות ביקורתיות לרפורמה המתוכננת ניתן למצוא בכל העיתונים היומיים לאורך השנתיים האחרונות וכן באתרי האינטרנט של ארגוני זכויות-אזרח וארגונים 'ירוקים' שונים כגון ולמשל: אתר החברה להגנת הטבע, מכון דש"א, אדם טבע ודין, עבודה שחורה ועוד.

⁷ האמור בפרק זה מבוסס בעיקר על המקורות המצוינים בהערה 3 לעיל.

⁸ החלטת הממשלה 2286 מיום 12.12.2004.

כוללת את נציגי כל הגופים העוסקים בתחום. בפועל, הוקמה המנהלת רק בשנת 2006, והגישה תוכנית עבודה ממשית ראשונה רק ב- 2008, כך שהמציאות המתמשכת של עבודת אכיפה לא מתוכננת ולא מתואמת נמשכה. כמו-כן הוקמה בפרקליטות המחלקה לאכיפת דיני מקרקעין, האחראית להנחיה, לפיקוח ולמעקב מקצועי על ההליכים המשפטיים בתחום (להלן – "המחלקה בפרקליטות"). תרשים 3 מתאר באופן סכמטי את מבנה מערך הפיקוח. בהקשר זה יודגש, כי אגף הפיקוח והסיירת הירוקה אינם עוסקים באכיפה פלילית אלא באכיפה אזרחית והיבטים קנייניים בלבד.



תרשים 3 – מבנה מערך הפיקוח

בעקבות התבססות עבודת המחלקה בפרקליטות ודו"ח מבקר המדינה הלכה והתבהרה התובנה, כי במוקד חוסר האפקטיביות של האכיפה הפלילית מצויה היחידה הארצית לפיקוח על הבניה שבמשרד הפנים (להלן – "היחידה"). כפי שנראה להלן, היחידה סובלת זה שנים רבות מחוסר מקצועיות ומניגוד-עניינים מובנה.

2. ניגוד עניינים מבני בשלושה מישורים:

א. אי-הפרדה בין רשות התכנון ובין רשות האכיפה (במצב מתמשך של ליקויים הן בתכנון והן באכיפה) מולידה תופעות של ניצול לרעה של הכוח הטמון בשתי הסמכויות הללו. כך, למשל, במצבים בהם מחדלים בתחום התכנון 'מטופלים' בדרך של העלמת עין מעבריינות ; במצבים בהם

יעדים תכנוניים במהותם מושגים בדרך של אכיפה-מוגברת וסלקטיבית ; או במצבים בהם הליכים תכנוניים מותנים או נקשרים באכיפה או באי-אכיפה של תופעות עברייניות אחרות. מצב זה פוגע הן במהות הליכי תכנון – שאמורים להיות פוליטיים באופיים⁹ והן בתקינות האכיפה – שאמורה להיות נטולת משוא-פנים, מקצועית ואחידה.

ב. הזהות בין האחריות הכוללת של משרד הפנים לרשויות המקומיות ובין סמכויות האכיפה יוצרת מערכות לחצים סותרות. אלו באות לידי ביטוי מוגבר נוכח מצוקה כלכלית משמשת, משברי הניהול ואתגרים דמוגרפיים של רבות מהרשויות. כתוצאה מכך קיימים לעתים תמריצים לאי-אכיפה של עניינים מהותיים או לאכיפת-יתר של עניינים שוליים. כן קיימת 'זליגה' של שיקולים לא ענייניים לקבלת ההחלטות בנושא האכיפה או בהפעלת הסמכות המקבילה באכיפה. אלו גורמים גם לפגיעה בעיקרון בסיסי של אכיפה שוויונית ובלתי-תלויה.

ג. מעורבות של גורמים פוליטיים בסוגיות של אכיפת חוק, בין היתר עקב כפיפות מערך הפיקוח לשר הפנים ולמנכ"ל, סותרת את הפרדת הרשויות המתחייבת מצורת המשטר בישראל. כאמור, הפרדת רשויות מחייבת שיקול-דעת עצמאי ובלתי-תלוי באכיפת החוק, והפקדת סמכויות האכיפה (קרי, הסמכות להפעיל כוח וסנקציות כלפי האזרחים) בידי גורמים מקצועיים, שאינם מושפעים או מונעים משיקולים המאפיינים את התהליך הפוליטי. טשטוש התחומים והתפקידים מובילים לפוליטיזציה של האכיפה ולשיקולים זרים. המצב אף מחמיר במצב בו הפקחים 'מוצמדים' למחוזות ולעתים מונחים בפועל על-ידי הממונה על המחוז, או הוועדות המחוזיות, הנושאות במקביל פונקציות תכנוניות ושיפוטיות ואשר הרכבן, כאמור, פוליטי בעיקרו. כך הופכים הפקחים לזרוע 'ביצועית' של גורמים פוליטיים - במקום של החוק¹⁰.

3. חוסר מקצועיות

חוסר ההכשרה והמקצועיות ניכרת בכל הדרגים ביחידת הפיקוח במשרד הפנים : מבקר המדינה הגדיר את נושא הכשרת הפקחים "מחדל מתמשך" של משרד הפנים. מבחינה רשמית, הפקחים הם בעלי סמכויות של שוטרים. אך בפועל, תהליך הכשרתם מצומצם ביותר והם אינם מיומנים ואף אינם מכירים את הסמכויות והכלים שבידיהם. הכשרת הפקחים אינה כוללת פרקים בסיסיים באכיפה ובדין. הם אינם מכירים את החוקים שעל ביצועם הם מופקדים והם מחוסרי אמצעי חקירה מתאימים. כתוצאה מכך, רמת החקירות ירודה, ובהתאם גם הרמה

⁹ במונח 'פוליטי' אנו מכוונים לתהליך המאפיין בין היתר ב – דיאלוגיות, ייצוגיות, משא-ומתן, יחסי 'תן וקח', פשרות וויתורים, אינטרסים ומאבק-כוח וכיוצב' מנגנונים באמצעותם מנוהלת חברה אזרחית הטרונגית.
¹⁰ דווקא: הרפורמה המתוכננת ברשויות התכנון אליה התייחסנו לעיל צפויה להחריף עוד יותר את התופעות הללו.

המקצועית של התיקים המטופלים על-ידי התובעים והמוגשים לבית-המשפט. היחידה אינה מסוגלת מבחינה מקצועית להתמודד עם פרשיות מורכבות, לא כל שכן לתת מענה לעבריינות מתוככמת, בעלת אמצעים והמלווה על-ידי עורכי-דין מיומנים. הדבר קיבל ביטוי חוזר בפסיקת בתי-המשפט והוא מסכל בפועל מיצוי הדין עם העבריינים, ענישה מרתיעה, והטלת אמצעים להפסקת אי-החוקיות.

4. קריסת מערך התביעה

ביטוי נוסף לחוסר המקצועיות, הוא קריסת מערך התובעים החיצוניים בשנת 2006, שהיה עד אז באחריות הניהולית של משרד הפנים. מערך זה סבל משך שנים מכשלים שיצרו תמריצים כלכליים של התובעים חיצוניים לפעול בניגוד לאינטרס הציבורי בניהול משפטים פליליים. כמו כן לא התקיימו פיקוח והכוונה של עבודת התובעים – בין משום שהגורמים הרלוונטיים ביחידה אינם אנשי מקצוע בתחום, בין בהיעדר תפיסה וכישורים ניהוליים מתאימים וכן עקב התנגדות בכירי היחידה להנחיית היועץ המשפטי לממשלה, כי המחלקה בפרקליטות תשמש גורם מנחה מקצועי לתובעים. שילוב הכשלים הוביל לתהליך שבשיאו הפסיקו את התקשרותם עם המדינה כ-60% מהתובעים החיצוניים, מה שהביא לשיתוק מוחלט של המערכת בחלק מהמחוזות. בעקבות זאת, החליט היועץ המשפטי לממשלה דאז, מני מזוז, להפקיד את האחריות הכוללת על מערך התביעה על המחלקה בפרקליטות. אף שלא הוקצו למחלקה משאבים לשם ביצוע מטלה זו, המערך שוקם והוא כיום מתפקד ומונחה מקצועית על-ידי המחלקה, בשים לב לשורת בעיות שטרם באו על פתרונן¹¹.

נוכח שינויים אחרונים אלו והבנתנו, כי מערך התביעות אינו מהווה כיום המכשול העיקרי בקידום אכיפה אפקטיבית, מסמך זה לא יעסוק במערך התביעה. עם זאת, כפי שיוצג להלן במסגרת הנספח האסטרטגי, אנו רואים בעיבוי מערך התביעה נדבך הכרחי במיצוי הפוטנציאל הגלום במדיניות המוצעת.

5. חוסר משמעת ארגונית

כמוזכר גם לעיל, במהלך השנים השתמשו ביחידה תופעות של חוסר משמעת ארגונית. הכוונה להפרה והתעלמות מהנחיות היועץ המשפטי לממשלה ופרקליט המדינה, חוסר התייחסות להערות

¹¹ הכוונה לבעיות כגון: 'ברירת מוחות' עקב הצטברות כל הידע והניסיון המקצועיים מחוץ לשירות המדינה ותמריצים כלכליים מבניים לעשות שימוש בידע זה; שליטה על רמת ייצוג המדינה בבתי-המשפט; התאמת כוח-האדם לצרכי הפיקוח; חוסר במערך ממוחשב לדיווח, מעקב ובקרה אחר ניהול התיקים, ביצוע פסקי הדין וכיוצא ב.

בפסיקת בתי המשפט וחוסר בתרבות של דיווחיות ושל אחריותיות¹². את תת-האכיפה והסירוב של היחידה לעשות שימוש בסמכות האכיפה המקבילה ניתן להבין גם בהקשר זה.

ד. חלופות לפיתרון:

1. יחידה ארצית

עיקר החלופה - הקמת יחידה ארצית ייעודית במשרד המשפטים. היחידה תכלול מטה שיחליף את מתפ"א, מחלקת חקירות שתחליף את יחידת הפיקוח במשרד הפנים, ומחלקת תביעות שתבוסס על המחלקה בפרקליטות.

מקור ההשראה לחלופה זו הוא מח"ש (המחלקה לחקירות שוטרים בפרקליטות), שהוקמה ב-1992 במטרה להוציא את תחום חקירות השוטרים מידי המשטרה, לאור התובנה כי המשטרה מצויה בניגוד עניינים בתחום חקירות השוטרים, כי היא אינה מסוגלת לחקור באופן אפקטיבי את שוטריה וכי המצב מחייב שינוי מבחינת ההיראות הציבורית והתקינות.

2. יחידת חקירות במשרד לביטחון-פנים

תמצית החלופה - הקמת יחידת פיקוח וחקירות מקצועית במשרד לביטחון-פנים, שתחליף את יחידת הפיקוח במשרד הפנים. קשרי העבודה בין היחידה למחלקה בפרקליטות יהיו דומים ליחסי העבודה המקובלים בין הפרקליטות ליחידות המשטרה, או ליחידות חוקרות במשרדי ממשלה אחרים. תוכניות העבודה, יעדי האכיפה והתיאום בין הגופים יבוצעו במסגרת מתפ"א (או יחידת מטה דומה שתוקם במשרד לביטחון פנים).

3. רה-ארגון במשרד הפנים

במסגרת חלופה זו יישאר מערך הפיקוח באחריות הניהולית של משרד הפנים, אך הכפיפות המקצועית תהיה למחלקה בפרקליטות. אחריות מקצועית זו תכלול הן תוכנית הכשרה מקיפה והן תכנון האכיפה, הגדרת יעדים, מעקב אחר ביצועם והנחייה שוטפת. כמו-כן יינקטו שינויים פרסונאליים בדרגי הניהול של היחידה. המחלקה בפרקליטות תעובה לצורך ביצוע המשימות הנוספות, באמצעות העברת משאבי כח-האדם שהתפנו במשרד הפנים.

¹² חלק מן התופעות מתוארות בדוח המבקר הנ"ל. על חלקן למדנו ממסמכים פנימיים ומראיונות עם גורמים רלוונטיים.

ה. הערכת החלופות:

1. כללי

האבחנה שהובאה לעיל, בדבר התפוקות הירודות ביחס למשאבים המושקעים מצויה בבסיס הרציונאל המנחה בבחירת כל החלופות: שינויים שהם בעיקרם במסגרת המשאבים הקיימים. אנו מבקשים להראות, כי ניתן להביא לשינוי משמעותי ללא תוספת משמעותית במשאבים¹³. ממילא, גם אין הבדל משמעותי בין החלופות המוצעות מבחינת עלותן. לאור זאת, לא הזדקקנו לקריטריון של עלות בהערכת החלופות¹⁴. על כך נוסיף את העובדה, כמתואר לעיל, כי כל שיפור באפקטיביות האכיפה כרוך, מני ובי, גם בעלייה בהכנסות או, למצער, בצמצום הפסדים. על כן, הקריטריון של עלות לא ייכלל בין הקריטריונים להערכה במקרה זה.

2. הקריטריונים להערכה:

א. ישימות בירוקרטית בטווח הקצר (שינויים הנדרשים לצורך ביצוע החלופה)

לכל החלופות יתרונות וחסרונות על-פי מדד זה: חלופת משרד הפנים אינה כרוכה בסגירת ופתיחת יחידות חדשות או בניוד משאבים בין משרדים ולכן היא נראית כפשוטה ביותר ליישום. אולם עומק השינויים שידרשו בתוך היחידה - הן מבחינה פרסונאלית והן מבחינת דרכי העבודה – עלולים להקשות על הישימות. חלופת המשרד לביטחון-פנים מחייבת הקמת יחידה חדשה במשרד שעד כה לא עסק בנושאי תכנון ובניה. מאידך גיסא, המשרד מיומן ומנוסה במשימות אכיפה בכלל והקשר למשטרה יקלו על בניית התשתית המקצועית הנחוצה בתחום החקירות. חלופת היחידה הארצית תחייב הקמת מערך פיקוח וחקירות חדש במשרד, וכן מטה. אף שקיימת במשרד המחלקה - בה מושרשים זה מכבר המוטיבציה ותפיסת העולם הנחוצים - אין משרד המשפטים מתמחה בחקירות ואין מצויים בו גורמי המקצוע המתאימים לעניין, ומירב התשתית המקצועית תצטרך להבנות ממשרדים אחרים.

¹³ עם זאת יתכן, כי בשלב הבא, ולאחר הפקת לקחים מתוכנית ההערכה שתוצע להלן, יהיה מקום לתוספת משאבים לצורך קידום נוסף של יעדי האכיפה.

¹⁴ מבוסס על שיחה עם יורם אריאב מיום 25.5.2010. העלויות הצפויות בכל אחת מהחלופות הן תוצאה של הצורך בניוד כוח אדם ממשרד למשרד (ועל כן גם מעבר בין דירוגים), בניית תוכנית הכשרה, ועיבוי שולי של כוח האדם לצורך טיוב הבקרה.

ב. ישימות פוליטית - צפי לגיוס שחקנים מרכזיים וקשיים הכרוכים במאבקי כוחות

שלוש החלופות כרוכות בנטילת סמכויות ממשד הפנים ובצמצום עוצמתם של גורמים חזקים ביחידה. בכולן טמונה ההכרזה על כישלון ארגוני של משרד הפנים וכישלון פרסונאלי ומקצועי של העומדים בראש היחידה. על כן, כל החלופות עומדות בפני קושי בישימות הפוליטית. עם קשיים אלו נתמודד בנספח האסטרטגי.

חלופת משרד הפנים מחייבת עקירה מן השורש של דפוסי עבודה וחשיבה, והטמעתם של חדשים. הדבר צפוי לגרור התנגדויות שיהיה קשה במיוחד להתמודד איתם נוכח הותרת הסמכות הארגונית בתוך משרד הפנים. נראה, כי סגירת היחידה והקמת מערך פיקוח חדש במשרד אחר, תחת הנהלה אחרת תקל על הישימות הפוליטית. עם זאת, ברור, כי ניווד כוח-אדם, משאבים וסמכויות בין משרדים עלולים לעורר קשיים פוליטיים הן מצד שחקנים מרכזיים במשרד (ובראשם שר הפנים) והן מצד העובדים וארגוני העובדים.

בנוסף, שתי חלופות אלה נהנות מהיראות ציבורית חיובית וקלות ל'מיתוג' בתקשורת כ'רפורמה' או 'מהפכה'. על כן הן צפויות להנות מחשיפה תקשורתית חיובית. על כן, תמיכה בהן צפויה להניב רווח פוליטי משני לשחקנים התומכים – דבר שיקל על הישימות הפוליטית.

חלופת משרד הפנים סובלת אמנם מ'היראות' נמוכה, אך במצבים פוליטיים מסויימים, דווקא הפרופיל הנמוך עשוי להבטיח את הישימות הפוליטית. כפי שנראה גם בנספח האסטרטגי, אנו סבורים, כי תקופה זו של רפורמות בתחום התכנון והבניה, בצירוף הבשלות הציבורית לשינויים בתחום בעקבות פרשיות השחיתות שנחשפו לאחרונה מזמנות יתרונות דווקא למדיניות אקטיבית.

ג. יעילות הליך האכיפה בשגרת העבודה (בדגש על הקשר סמכות-אחריות)

לחלופת היחידה הארצית יתרון על-פי מדד זה: ריכוז כל שלבי האכיפה בארגון אחד, ויצירת חפיפה בין כל מישורי הסמכות והאחריות מקדמים יעילות. שתי החלופות האחרות יחייבו תיאום בין-משרדיים, הטומנים סיכון לסרבול ולחוסר יעילות. חלופת משרד הפנים היא הנחותה ביותר על-פי מדד זה, הן משום הידוע לנו על קשרי העבודה המתוחים וחילוקי הדעות בין היחידה במשרד הפנים למשרד המשפטים, והן משום הפיצול בין האחריות הארגונית לאחריות המקצועית על הפקחים – מצב הטומן ביסודו סיכונים למחלוקות ולבזבוז משאבים. חלופת המשרד לביטחון-

פנים אמנם מפצלת בין החקירות והתביעות, אך זו חלוקת עבודה שהמערכות רגילות בהן: המשטרה חוקרת, הפרקליטות מעמידה לדין.

ד. תקינות (מבחינת הפרדת הרשויות ועצמאות גורמי האכיפה)

חלופת המשרד לביטחון-פנים היא העדיפה על-פי מדד זה, מאחר שהיא שומרת על ההפרדה המקובלת בין חקירות ובין העמדה לדין, במשרדים המופקדים על המלאכות הללו באופן מסורתי. נוכח המציאות שתוארה לעיל, חלופת משרד הפנים היא הנחותה על-פי מדד זה, אף שהשינויים המוצעים בחלופה צפויים לשפר משמעותית את המצב הקיים. חלופת היחידה הארצית אמנם מנטרלת השפעות פוליטיות על-ידי הפקדת המלאכה כולה במסגרת מקצועית הרמטית אחת. ואולם, בהיעדר ההפרדה בין חקירות ותביעות טמונים סיכונים לחפיפת-יתר בין שיקול הדעת בחקירות ובתביעות, הפוגע גם במקצועיות וביכולת הבקרה העצמית של מערכת האכיפה. קשיים אלו מוכרים גם בתפקוד מח"ש, וגם במערכת התביעה המשטרית. ניתן לטעון, כי בשונה ממח"ש, שם לא קיימת אפשרות אמיתית לפצל בין החקירות והתביעות משום טיבו של ניגוד העניינים, בנושא הבניה קיימת אפשרות כזו ועל כן יש לקיימה.

ה. מקצועיות (בדגש על ניצול מיטבי של משאבים קיימים – ידע וניסיון)

אנו מבחינים בין מקצועיות בתחום התכנון והבניה ובין מקצועיות בחקירות. חלופת משרד הפנים עדיפה מבחינת שימור הידע והניסיון בתחום התכנון והבניה. עם זאת, היא סובלת מנחיתות רבה בתחום החקירות. אמנם ההכשרה והליווי המקצועיים המוצעים בחלופה צפויים לשפר משמעותית את המצב הקיים, אך הדבר יעשה תוך התבססות על גורמים חיצוניים. בנוסף, תיתכן פגיעה באפקטיביות הכשרה זו נוכח דפוסי העבודה הקיימים שיש צורך בעקירתם. חלופת המשרד לביטחון-פנים תאפשר ניצול מיטבי של הידע והניסיון בחקירות המצויים במשרד - שעיקר עיסוקו במשימות אכיפה ויאפשר נגישות מרובה למשאבים הקיימים במשרד ובמשטרה. משאבים קיימים אלו יאפשרו את פיתוח אמצעי ושיטות החקירה הנחוצים לתחום ספציפי זה, על-ידי למידה מתחומי אכיפה דומים. חלופת היחידה הארצית תאפשר ניצול הידע והניסיון הצבורים במחלקה, ויישומם גם ברמת הפיקוח והחקירות, אך היא תחייב הקמה מראשית של מערך חקירות, ו"יבוא" כח-האדם המתאים, המיומן בחקירות, שאינו בנמצא כרגע בתוך המשרד.

3. השוואת החלופות

בהתאם לניתוח הנ"ל, דירגנו את המדדים השונים ביחס לכל חלופה בסרגל 1-5. החלופה המועדפת היא זו שתקבל את הציון הגבוה ביותר.

<u>שימו</u>	<u>שימו</u>	<u>יעילות</u>	<u>תקינות</u>	<u>מקצועיות</u>	<u>סה"כ</u>
<u>בירוקרטית</u>	<u>פוליטית</u>				
2	3	4	4	3	16
3	3	3	5	5	19
4	3	2	2	3	14

ו. המלצה:

נוכח תמונת המצב כפי שתוארה לעיל ולאחר שקילת המדדים הרלוונטיים, נמצא, כי חלופת המשרד לביטחון-פנים תיתן את המענה הטוב ביותר לבעיה שהוגדרה, ותצמצם במידה הרבה ביותר את התופעות הבלתי-רצויות.

עם כינוסו של גוף ההיגוי במתכונתו החדשה ניתן יהיה לגבש תוכנית עבודה ומדיניות אכיפה מתואמת בין כל הגורמים העוסקים בתחום. יודגש, כי הגדרת סדרי העדיפויות באכיפה ותוכנית הפעולה מהווה שאלת מדיניות בפני עצמה.

ז. נספח אסטרטגי:

1. כללי

מטרת הנספח האסטרטגי להקל על יישום החלופה הנבחרת ולאפשר מיצוי מירבי של הפוטנציאל הגלום בה. במקרה זה צפויים קשיי יישום בעיקר במישור הפוליטי. האסטרטגיה המוצעת מתמקדת ברכיבים הבאים:

- ניצול חלון ההזדמנויות של הרפורמה המתוכננת בתכנון ובניה והצבת המדיניות כהשלמה חיונית לרפורמה.
- השתלבות במומנטום הציבורי והתקשורתי סביב חשיפת פרשיות השחיתות האחרונות בתחום הבינוי.
- במסגרת מארז מדיניות – שיפור תנאי העבודה והדימוי המקצועי והקבוצתי של הפקחים כאמצעי לנטרול התנגדותם לשינויים, לגיוס תמיכת ארגון העובדים ולפיצול בין העובדים ובין הדרג הניהולי ביחידה במשרד הפנים – הצפוי להפגע ביותר מן המדיניות המוצעת.
- במסגרת מארז מדיניות – עיבוי מערך התביעה כך שיתאים לאתגרים המגוונים העומדים בפניו – בבניית מערך קשרי עבודה אפקטיביים עם יחידת החקירות שתוקם; בהתמודדות עם האתגרים המשפטיים שטומנת בחובה הרפורמה המתוכננת; ובביסוס מערך התביעה הן במישור הניהולי והן במישור המקצועי נוכח הגידול הצפוי במספרי התיקים ובאיכותם כפועל יוצא מיישום המדיניות המוצעת.
- מדידה והערכה.

להלן נתייחס לשחקנים המרכזיים בתהליך ולקשר שלהם לרכיבים האסטרטגיים השונים.

2. הלקוח – היועץ המשפטי לממשלה, מר יהודה ויינשטיין

היועץ המשפטי לממשלה הוא בעל אחריות כוללת לאכיפת החוק בישראל ולהתנהלות התקינה של הממשל כולו. כגורם מקצועי ועצמאי, הוא מציב משקל-נגד לאינטרסים נוגדים המניעים לעתים את פעולת הממשל. הנחיותיו מחייבות את כל הדרג הציבורי. היועץ נהנה מיוקרה ומלגיטימציה ציבורית גבוהה. מצב מתמשך של זלזול בהנחיותיו פוגעים בסמכותו ובמעמדו.

מר ויינשטיין הוא בעל מוניטין בעולם המשפט אך חדש לשירות הציבורי. הוא מזוהה עם המגזר המשפטי-הפרטי שלעתים מקושר דווקא עם גורמים המבקשים לסכל אכיפה אפקטיבית בתחום

עתיר-ההון של מקרקעין, תכנון ובניה. על כן, מר ויינשטיין זקוק להישגים 'ציבוריים' לביסוס מעמדו וכדי לזכות באמון הציבור ובהערכת האליטה המקצועית שהוא עומד בראשה. דווקא העובדה, שיועצים משפטיים קודמים לא הציבו נושא זה במוקד עבודתם, עשויה להפוך את הנושא לאתגר רצוי מבחינתו של מר ויינשטיין.

הביקורת הציבורית האופפת את הרפורמה המתוכננת בתכנון ובניה מתמקדת בעיקר בחשש מפני הפקרת האינטרס הציבורי לאינטרסים פרטיים והפרת האיזונים בהגנה על ערכים כלליים. זאת, בצירוף פרשיות השחיתות בתחום הבינוי שנחשפו לאחרונה, עשויים להוות מנוף עבור היועץ לדרוש את קבלת המדיניות המוצעת כנדבך הכרחי של הרפורמה. ברור, כי היועץ לבדו אינו יכול להביא ליישום החלופה. אך הוא יכול להיות מחולל השינוי, אשר יביא אותה לשולחן הממשלה בתיאום עם משרד ראש הממשלה ומנכ"ל המשרד.

3. ראש הממשלה, בנימין נתניהו

ראש הממשלה מזוהה עם הרפורמה המתוכננת. תומכיו מאמינים, כי מהלכיו נועדו להסיר חסמים לפיתוח ולצמיחה בישראל לטובת הציבור כולו. מתנגדיו טוענים, כי הוא מונע משיקולים זרים למחויבותו הכלל-ציבורית ומושפע מאינטרסים של הון פרטי ומוטיבציות לחיסול השירות הציבורי. כך או כך, תמיכה פומבית בתוכנית מקיפה לשיפור האכיפה והציות לחוק תחזק את מעמדו ותמצב אותו לימין שלטון החוק אל מול מבקריו ולעומת חלק מיריביו הפוליטיים שנקשרו לאחרונה – במישרין או בעקיפין – בשערוריות שחיתות. התנגדות להצעה שנועדה לקדם שוויון וציות לחוק ו'הסתבכות' עם האוטוריטה המקצועית של היועץ המשפטי לממשלה יגרמו לו נזק רב מבחינה ציבורית, שנראה, כי לעת הזו, הוא אינו יכול להרשות לעצמו. בהקשר זה נזכיר, כי פרשות השחיתות האחרונות, הביאו את מר נתניהו להצהיר, כי בכוונתו לבחון מחדש את המענה הניתן ברפורמה המתוכננת לשאלות אכיפה ובקרה¹⁵.

מלבד ראש הממשלה, נראה כי צפויה קואליציה ממשלתית למדיניות המוצעת של כל השרים הנוגעים בדבר, למעט שר הפנים.

¹⁵ ראו למשל ברשימתו של קול ג', "מנגנוני הבקרה ברפורמה בבניה ייבחנו מחדש" פורסם באתר Ynet ביום 21.4.10. קישור לידיעה: <http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-3878853,00.html>

4. השר לביטחון פנים – יצחק אהרנוביץ'

נראה, כי השר צפוי לתמוך במדיניות המוצעת נוכח תוספת המשאבים והיוקרה שהיא מביאה למשרדו. הקמת יחידה חדשה אף מהווה הזדמנות למינויים ולקידום גורמים מקצועיים במשרד – מימוש של עוצמה פוליטית שכל שר צפוי ליהנות ממנה. כמו כן, הקמת היחידה טומנת בחובה הזדמנות לחשיפה תקשורתית ולזיהוי השר עם משימות בעלות חשיבות לאומית.

5. שר הפנים – אלי ישי

משמעות המדיניות המוצעת כרסום בסמכויות המשרד והכרזה על כישלון ארגוני של היחידה וכישלון פרסונאלי של בכירים במשרד. ניגוד העניינים שפורט בהרחבה לעיל, טומן בחובו גם הזדמנויות להפקת רווחים פוליטיים לשר ולגורמים אחרים במשרד וסביר, כי אף שר לא ישמח לוותר על כך, גם אם במישור הגלוי יצהיר על מחויבותו לשלטון החוק. ייתכן, כי עיבוי הסמכויות והאתגרים העומדים בפני משרד הפנים במסגרת הרפורמה המתוכננת יכולים לשמש כלי לריכוך ההתנגדות. שימוש טקטי מושכל ביחסי-הציבור עשויים לסייע בטשטוש המשמעות המזיקות מבחינתו של השר של המדיניות המוצעת והבלעתן בתוך המכלול החיובי מבחינתו של קידום הרפורמה. אף ייתכן, כי לאחר ההתנגשויות האחרונות של השר עם מערכת המשפט בעניינים אחרים (כמו פרשת ההפרדה בחינוך בעימנאל ופרשת הקברים באשקלון) יעדיף השר שלא לפתוח חזית נוספת אל מול רשויות האכיפה והיועץ.

6. עובדי היחידה במשרד הפנים ומנהלה – אבי דותן

כמנהל היחידה מזה שנים רבות, דותן הינו גורם בעל עוצמה במשרד. המדיניות המוצעת חושפת את קלונו וגורמת לו השפלה ואובדן מעמד. איננו סבורים כי תיתכן אפשרות לרכז את התנגדותו וסביר, כי הוא יעמיד אל מול המדיניות המוצעת את מלוא אונו הארגוני והמקצועי וינסה לגייס לזכותו כמה שיותר גורמים. ואולם, נקיטה באסטרטגיה מתאימה ביחס ליתר עובדי היחידה עשויה להביא לבידודו ולמנוע ממנו להציג חזית אחידה של היחידה בהתנגדות למדיניות המוצעת. התוכנית לנייד עובדים ממשרד למשרד צפויה להוליד התנגדות טבעית נוכח חשש מפני הלא-נודע ונאמנות ארגונית. אך הדבר יכול גם להוות הזדמנות לשיפור בתנאי העבודה ובדימוי המקצועי והאישי (למשל, השוואת תנאי שכר לשוטרים). ביצוע המהלך בשיתוף עם העובדים ולא 'מעל לראשם' (למשל בבניית מערך ההכשרה) עשוי להניב תוצאות חיוביות. הנחת העבודה שלנו היא, כי עובדים מעוניינים להצליח בתפקידם ולהיות מתוגמלים (כספית ורגשית) על עבודה טובה.

ההזדמנות להיות חלק מ'סיפור הצלחה', תחת הכישלון המתמשך והידוע ברבים בו הם שרויים שנים, עשויה להביא לגיוס העובדים. אנו מציעים, איפוא, במסגרת מארז מדיניות, לשפר את תנאי השכר וההעסקה של הפקחים ולהקים מנגנון דיאלוגי לקביעת דרכי יישום החלופה.

7. פרקליט המדינה, משה לדור ומנהל המחלקה בפרקליטות, חובב ארצי

שני השחקנים הללו יתמכו בכל שינוי שיגביר את אפקטיביות האכיפה ויצמצם פוליטיזציה שלה. הם נאמנים לאתוס המקצועי של הפרדה מוסדית בין דרגים ממשלתיים ובין רשויות אכיפה; וכן להפרדה מקצועית בין חקירות ותביעות. מקום בו התשתית החקירתית לקויה, גם הפרקליטות אינה יכולה לבצע את מלאכתה. כישלונות בניהול משפטים לעולם ייוחסו מבחינה ציבורית לפרקליטות, גם אם בבסיסם ליקויים בחקירה. הפרקליטות היא גם זו שעומדת בחזית הביקורת בבית-המשפט.

במאי 2010 פנה פרקליט המדינה במכתב למנכ"ל משרד ראש הממשלה והתריע בפניו על המשמעויות הקשות של חידלון מתמשך באכיפה בתחום הבניה וכן על הכשלים המבניים והמקצועיים במשרד הפנים אשר מונעים שיפור במצב ומחייבים הפקדת הסמכויות בידי גורם מקצועי אחר.

חובב ארצי מנהל את המחלקה בפרקליטות מאז הקמתה, וצבר לזכותו הישגים מקצועיים וארגוניים. חילוקי הדעות בין המחלקה ובין משרד הפנים מהווים מבחינתו מכשול עיקרי להצלחה בתפקיד והוא זקוק לגיבוי ולהבעת עמדה ברורה של פרקליט המדינה והיועץ המשפטי לממשלה גם כביטוי למעמדו אל מול גורמים אחרים במערכת. העברת ניהול התובעים למחלקה, הוכיחה את עצמה מבחינת תפקוד המערכת וההישג נרשם לזכותו. המהלך היווה הבעת אמון בו ובמחלקה, שהוכיחה את עצמה. עם זאת, לא ניתנו למחלקה המשאבים הנחוצים לשיקום מערך התביעה ולניהולו. בנוסף, השיפור הצפוי באכיפה בעקבות יישום המדיניות צפוי להגדיל את מספר התיקים ואת מורכבותם ולהגביר את העומס על המחלקה. אף הרפורמה הצפויה בתכנון ובניה טומנת אתגרים משפטיים שעל המחלקה יהיה להתמודד עימם. ללא תגבור מתאים של כח האדם, לא תוכל המחלקה לעמוד באתגרים הצפויים ולא יהיה מיצוי של פוטנציאל השינוי הגלום במדיניות המוצעת. לכן מוצע, במסגרת מארז מדיניות, לתגבר את המחלקה בפרקליטות בשני היבטים: א. תוספת פרקליטים לצורכי ליטיגציה, ליווי חקירות והנחיית תובעים. ב. תוספת כוח אדם מנהלי לניהול אפקטיבי וחסכוני של מערך התובעים החיצוניים.

8. ראשי ערים ומועצות

המדובר בקבוצה לא הומוגנית של נבחרים ציבור המתמודדים עם אתגרים שונים בהתאם למיקומם, לאוכלוסיות בשטחן ולאינטרסים הנלווים לכל אלו. הם מושפעים ברמות שונות משיקולים סביבתיים, דמוגרפיים וכלכליים. חלקם מפיקים תועלת אישית וציבורית מהליקויים הקיימים המאפשרים שימוש בכלי האכיפה לצבירת עוצמה פוליטית; לחלקם המצב הנוכחי נוח מאחר שהוא מאפשר להם לא להתמודד עם גורמים עבריינים, שהם לעתים עתירי הון ועוצמה; חלקם יתמכו בשינוי שדווקא יחזק את יכולת עמידתם מול גורמים אלו, שבמצב הנוכחי הם מרגישים חלשים וחסרי אונים מולם. אלו יפיקו תועלת פוליטית דווקא מאכיפה נמרצת, מהגברת הציות לחוק ומהגנה על ערכים כלל-ציבוריים.

9. מדידה והערכה

אי-אפשר להפריז בחשיבות המעקב אחר ביצועים למדידה עצמית ולתכנון מדיניות. למרבה הצער, בשירות הציבורי קיימת נטייה לא לעשות שימוש מספק בכלי זה או לא לתקצב אותו כראוי. אנו ממליצים לא לוותר על מדידה והערכה במקרה זה. חשוב להדגיש, כי היכולת להציג הישגים מוכחים טומנת גם תועלות עתידיות, ומקשה על התעלמות מדרישות לתקציבים ולמשאבים או לעריכת שינויים. אף טמונה בה האפשרות להפקת רווחים משניים מהפרסום החיובי. נדרשת מומחיות בתחום ההערכה. יחד עם זאת, טיבה של תוכנית ההערכה לעולם תלויה במעורבות גורמים מקצועיים בתחום המוערך. יש לזכור, כי בחירת הקריטריונים עלולה, כשלעצמה, להשפיע על היישום ולהסיטו, משום הנטייה לציית למדד ולא בהכרח למטרות שהוא אמור לשרת. אלו דקויות שלדעתנו רק אנשי המקצוע, בשילוב עם מומחים להערכה, יכולים לעמוד עליהן. כך, למשל, התמקדות במספר תיקי החקירה שנפתחים עלולה להוביל לטיפול-יתר בעניינים שוליים וקלים והזנחה של נושאים מורכבים וחשובים; התמקדות במספר ההרשעות עלולה ליצור תמריץ-יתר להסדרי טיעון מקלים תחת ניהול הוכחות יסודי; התמקדות במת הענישה היא אפשרית למדידה רק בטווח הארוך שכן היא מחייבת מדגם גדול; הוא הדין ביחס להתמקדות בהיקף העבריינות, מה גם שמדד זה חשוף לקשיי מדידה, והוא עלול להיות מושפע גם מגורמים אחרים שאינם נושא מסמך מדיניות זה. לכן אנו מציעים, כי תוכנית ההערכה תהיה מורכבת ממספר מדדים משולבים, תגדיר מדדים שונים לטווחי זמן שונים ובעיקר: תיבנה על-ידי מתפ"א (או גוף ההיגוי שיחליף אותו).

ח. נספח 1:

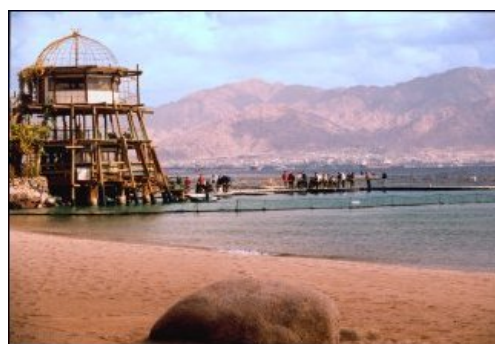
בניה בלתי חוקית בשמורות טבע



בניה פרטית בלב שמורת 'הר מירון': חוות הפרפרים על נחל שוקק

- ניכוס פרטי של שטח פתוח ציבורי
- הרס של ערכי טבע מוגנים
- זיהום סביבתי ומפגעים, היעדר תשתיות מתאימות למגורים

בניה בלתי חוקית בחופים



אתר 'מפרץ האהבה' בחוף מכמורת, רמת הגולן: פרויקט האילת

- השתלטות יזמים פרטיים ובעלי-הון על שטח פתוח
- גרימת נזק לערכי טבע ונוף
- הדרת הציבור משטח ציבורי

בניה בלתי חוקית בחופים



בניה לא חוקית והשתלטות על חופים בינרת

- נזק כלכלי לרשויות
 - הדרת הציבור ממרחב ציבורי
-

גני אירועים ואולמות אירועים



הטירה בש"ש, חוף פלאמחים, יאזי הנחל

- פגיעה בביטחון הציבור ובבטיחות
 - פגיעה באיכות הסביבה [זיהום, מפגעים, מטרדים]
-

גני אירועים ואולמות אירועים



אולם 'ורסאי' בתלפיות ירושלים

בניה בלתי חוקית בנגב



- עשרות אלפי מבנים לא-חוקיים. אלפים נוספים מדי שנה.
- פגיעה במערך התכנון הכולל,
 - חוסר יכולת של המדינה לספק שירותים בסיסיים לאזרחיה
 - פגיעה בתשתיות
 - פגיעה בביטחון הציבור ובבטיחות
 - השתלטות על אדמות מדינה, סכסוכי בעלות כמציאות קבועה
-

בניה לא חוקית למגורים בערים



בניה לא חוקית בלודז [אט בבני-ברק, קרית-ספר, ירושלים]

- השתלטות על אדמות מדינה ופרטיות
 - פגיעה בתכנון הכולל ובתשתיות
 - פגיעה באיכות הסביבה, מפגעים, זיהום ומטרדים
-

מרכזי קניות



ביל"ו סנטר, חוצות שפיים, אשד, צומת ירקונים

- פגיעה במערך התכנון [שולי הערים, אדמות חקלאיות]
 - פגיעה בביטחון הציבור ובבטיחות
 - פגיעה באיכות הסביבה, יצירת מטרדים ומפגעים
-

ט. נספח מיפוי שחקנים:

שחקן	אינטרסים	עמדות	משאבים
לקוח המסמך:			
(1) יהודה ויינשטיין היועץ המשפטי לממשלה	- שיפור וייעול אכיפת החוק במדינה - ביסוס מעמדו וסמכותו כראש התביעה הכללית והמערך המשפטי בשירות הציבורי	- תמיכה ברפורמה שתצמצם הפרות חוק - תמיכה בצמצום השפעות פוליטיות על אכיפת החוק - תמיכה בשיפור הציות הארגוני בשירות הציבורי	- נהנה מלגיטימציה ציבורית גבוהה - מערך מקצועי ופקידותי רחב העובד תחתיו - הנחיותיו מחייבות את כל הדרג הציבורי - בר-סמכא בשאלות חוק ומשפט בממשלה ומחוצה לה (רשויות מקומיות, בתי משפט)
נבחרי ציבור:			
(2) ראשי ערים/ ראשי מועצות	- שמירה על מעמד פוליטי (היבחרות מחדש) - הישרדות פוליטית - שיפור מצב האוכלוסיות והמרחב באחריותם	אינם קבוצה הומוגנית. מתמודדים עם אתגרים מסוגים שונים בהתאם לשטח/אוכלוסיות תחת אחריותן. מושפעים ברמות שונות משיקולים שונים: סביבה, צפיפות, הגדלת הכנסות, קשרי הון ושלטון. חלקם נהנים מהמצב הקיים המקנה להם כח פוליטי ושליטה. חלקם יתמכו ברפורמה שתחזק כח עמידתם מול גורמים פוליטיים/כלכליים שונים ותגביר שקיפות וציות לחוק.	כתלות במצב הרשות, מיקומה ומעמדה: - תקציבי הרשות (אך גם תלויים בתקציבי השלטון המרכזי) - מייצגים כח פוליטי כלפי השלטון המרכזי (אך גם תלויים בגורמים בעלי עוצמה פוליטית וכלכלית) - סמכות ושליטה ע"פ חוק בקרקעות (אך גם כפופים להנחיות היועץ)
(3) שר הפנים – אלי ישי	- השגת רווחים פוליטיים - קידום מגזרים פוטנציאל האלקטורט של המפלגה - שמירה על עוצמת המשרד	- יתקשה לתמוך ברפורמה שתחליש את מעמד משרדו ותיטול ממנו סמכויות ותקציבים. - יתקשה להתנגד לרפורמה שמשמעותה קידום שוויון והפסקת גזל משאבים ושימוש לרעה בהם. - חלק מהנהנים מהמצב הנוכחי – הן ברמה הפוליטית המקומית והן גורמים כלכליים מהווים פוטנציאל אלקטוראלי שלו.	- למפלגתו עוצמה פוליטית רבה בממשלה - משרדו הוא מהגדולים במגזר הציבורי - כח אלקטוראלי ציבורי רב - השפעה מרובה על דעת הקהל במגזרו - שליטה גוברת והולכת ברשויות מקומיות

(4) ראש הממשלה – בנימין נתניהו	- ביסוס מעמדו הפוליטי כמקדם רפורמות לטובת הציבור במגזר הציבורי - ריצוי מגזרים/גורמים התומכים בו פוליטית - שימור הקואליציה - הישרדות פוליטית	- יתקשה להתנגד לרפורמה שמשמעותה קידום שוויון והגברת הציות לחוק. מצד שני, אינו מעוניין בחיזוק מעמד השירות הציבורי וכוחו ומקדם מגמות של פירוק. - חלקם נהנים מהמצב הנוכחי – הן ברמה הפוליטית המקומית והן גורמים כלכליים מהווים פוטנציאל אלקטוראלי שלו. - יחשוש מרפורמה שעלולה 'להרגיז' גורמים בקואליציה, אך לא יסתכן בהסתבכות עם היועץ המשפטי לממשלה.	- כח אלקטוראלי רב - מקדם דעת קהל - שליטה בממשלה, במינויים ובתקציבים
(5) שר האוצר – יובל שטייניץ	- שימור מעמדו בממשלה - שימור מעמדו במפלגה - שימור מעמדו במשרד האוצר - קידום כלכלת ישראל - שמירה על הקופה הציבורית (צמצום הוצאות, הגדלת הכנסות)	- מצד אחד, יתמוך ברפורמה שצפויה להגדיל הכנסות (מקנסות, ממסים...) וכן למנוע אובדן שליטה על משאבי מדינה מצד שני, יתקשה לתמוך ברפורמה ככל שמשמעותה הגדלת הוצאות המדינה, ובפרט הגדלת מספר העובדים בשירות הציבורי	- שליטה מרובה בתקציב המדינה באמצעות אגפי משרדו - כח אלקטוראלי רב - מקדם דעת קהל
(6) שר המשפטים – יעקב נאמן	- שיפור מעמדו כשר ממלכתי המקדם רפורמות לטובת כלל הציבור - חיזוק מעמד ועוצמת משרד המשפטים - הישרדות פוליטית	- יתמוך ברפורמה שמשמעותה הגדלת תקציבי משרדו וחיזוק כוחו - יתמוך ברפורמה שתמצב אותו כשומר חוק ומקדם טוהר המידות - חלק מהנהנים מהמצב הנוכחי – הן ברמה הפוליטית המקומית והן גורמים כלכליים מהווים פוטנציאל אלקטוראלי שלו.	- כח בינוני יחסית למשרדים אחרים: איננו משרד 'ביצועי', הפרדה בין ניהול מקצועי וארגוני במשרד. - מייצג אלקטורט משמעותי ומקדם דעת קהל במגזרו.

בירוקרטים - עובדי ציבור בכירים (מנהלים):

(7) מנהל המחלקה בפרקליטות לאכיפת דיני מקרקעין – עו"ד חובב ארצי	- הגברת אכיפת דיני המקרקעין בישראל - מיצוב מעמד המחלקה בתוך המשרד ומחוצה לו - ביסוס מעמדו המקצועי והניהולי	- נלהב לקדם כל רפורמה שתקטין השפעות פוליטיות על אכיפת החוק - יתמוך בכל רפורמה שתגביר מקצועיות באכיפת החוק	- מוניטין מקצועי מרובה ובר-סמכא בתחום עליו מופקד - משאבים מוגבלים מבחינה פוליטית-ארגונית
---	---	--	---

(8) מנהל היחידה הארצית לפיקוח על הבניה במשרד הפנים – מר אבי דותן	- הישרדות בתפקידו - שימור העוצמה שלו ושל היחידה - כבעלי הסמכות בתחום	- בכל החלופות הנבחנות מעמדו ייחלש/יאבד ולכן יתנגד בנחרצות לרפורמה.	- גורם ניהולי בכיר במערכת ובעל קשרים רבים בדרגים השונים. נתפס כאדם בעל עוצמה. - מנהל יחידה מרובת עובדים, שכל שינוי יהיה בעל השפעה עליהם. - בעל ידע רב בתחום והיכרות טובה עם השטח. - כיום נהנה מרמה מוגבלת ביותר של מוניטין מקצועי.
(9) פרקליט המדינה – עו"ד משה לדור	- קידום המאבק בפשיעה - ביסוס וחזוק מעמדה של הפרקליטות כגורם משמעותי ומוביל באכיפת החוק - ביסוס מעמדו האישי בצמרת המשפט והניהול בישראל	- יתמוך בכל רפורמה שתגביר את אכיפת החוק ותנטרל גורמים עבריינים. - יתמוך בכל רפורמה שמשמעותה תוספת משאבים לפרקליטות. יתקשה לתמוך בה אם יתרשם שאין הלימה בין תוספת המשימות ובין תוספת המשאבים. - שאלת התמיכה במערך אכיפה ביזורי או ריכוזי היא אידיאולוגית-מקצועית. עמדתו האישית של לדור בסוגיה לעת הזו אינה ברורה.	- מוניטין מקצועי רב. - מנהל ארגון מרובה עובדים בעלי שיעור קומה מקצועי. - בעל מעמד ציבורי משמעותי, המסוגל להוביל דעת קהל.

בירוקרטים – גופים מקצועיים/פקידותיים בשירות הציבורי:

(10) פקחי משרד הפנים	- שיפור מצבם התעסוקתי (הלימה בין משימות למשאבים ולסמכויות; תגמול) - קידום אכיפת החוק	- יתנגדו לרפורמה שתוצאתה פיטורים או פגיעה במעמדם ובתנאי העסקתם. יתמכו ברפורמה שתקדם אותם מבחינה מקצועית ותעסוקתית ותגביר את יכולתם לבצע עבודתם - בשל המצב הקיים, נתונים להשפעת גורמים מקומיים ותלויים בהם. אף שחלקם אולי מפיקים מכך תועלת, ברור שכבוצה מעדיפים לשאוב כוחם וסמכותם ממקור מרכזי ולגיטימי	מועטים: בעלי עוצמה מקומית, תלויית מקום ומצב. כעובדי מדינה הם מאוגדים ולכן יוכלו באופן עקרוני להתנגד לרפורמה שתשפיע לרעה על מעמדם ותנאי העסקתם.
(11) מנהלת מתפ"א במשטרה	- קידום אכיפת החוק ויכולת המנהלת לעמוד ביעדיה. - הגעה להישגים ניהוליים ובניית מעמדו בצמרת הניהולית במשטרה.	- יתמוך בכל רפורמה שתנטרל שיקולים לא ענייניים באכיפת החוק ושתצמצם פשיעה - יתמוך ברפורמה שתקל על הישימות של ביצוע המשימות עליהן מופקד	- המשטרה היא גוף בעל עוצמה ועתיר משאבים בשירות הציבורי - לעמדת המשטרה מעמד משמעותי בקבלת החלטות מקצועיות

(12) עובדי היחידה הארצית לפיקוח על הבניה במשרד הפנים	- שיפור מצבם התעסוקתי (הלימה בין משימות למשאבים ולסמכויות; תגמול) - ביצוע איכותי של תפקידם וקידום מטרות הארגון	- יתנגדו לרפורמה שתוצאתה פיטורים או פגיעה במעמדם ובתנאי העסקתם. יתמכו ברפורמה שתקדם אותם מבחינה מקצועית ותעסוקתית ותגביר את יכולתם לבצע עבודתם - עלולים להתגלות כבעלי נאמנות למנהל הנוכחי שלהם ולמבנה הארגוני הקיים, אך עשויים לתמוך ברפורמה שתשפר את מצבם האישי/קבוצתי וככל שסובלים מהליקויים במצב הנוכחי	בעלי משאבים מועטים. אך כקבוצת עובדים מאוגדת, יוכלו לנהל מו"מ על תנאי העסקתם או להתנגד למהלכים שיפגעו בהם.
(13) הסיירת הירוקה (רשות הטבע והגנים)	- הגברת האכיפה בתחום דיני המקרקעין תוך דגש על שיקולים סביבתיים - נטרול שיקולים חיצוניים ולא-ענייניים באכיפת החוק - שיפור מעמדם בקרב הגופים העוסקים בשמירה על מקרקעין ואכיפת החוק	- יתמכו ברפורמה שתשפר את יכולת העבודה שלהם בתחום המקצועי - יתמכו ברפורמה שתשפר את מעמדם כארגון אל מול הגופים האחרים בתחום	מצד אחד בעלי עוצמה כיוון שממומנים על-ידי תקציבים ממספר משרדי ממשלה מצד שני יחידה יחסית קטנה שאף משרד אינו לוקח עליה אחריות באופן מובהק

קבוצות אינטרס:

(14) ארגונים סביבתיים, כמו 'אדם, טבע, ודין'; החברה להגנת הטבע; מגמה ירוקה	- קידום ערכים סביבתיים במדיניות ובקבלת החלטות בשירות הציבורי - מעורבות בתהליכי קבלת החלטות וביסוס מעמדם כמבטאי האינטרס הציבורי בתחום - הגברת האכיפה נגד הפוגעים בקרקעות ובערכי טבע ונוף	- יתמכו ברפורמה שתוצאתה הגברת האכיפה ונטרול שיקולים לא ענייניים בקבלת ההחלטות - תמיכתם תגבר ככל שיהיו מעורבים בעיצוב המדיניות או שהרפורמה תכלול מנגנונים למעורבות שלהם	- בעלי יכולת ומיומנות ביחסי ציבור - מובילי דעת קהל, נתפסים בציבור כבני סמך ואובייקטיביים בתחומים סביבתיים - אנשי מקצוע בעלי ידע וכישורים בתחום והיכרות טובה עם השטח
(15) ארגוני צדק חלוקתי, מנהל תקין וקידום שוויון, כמו התנועה לאיכות השלטון; הקשת הדמוקרטית	- קידום האג'נדה הספציפית של ארגונם - קידום שקיפות בתהליכי קבלת החלטות בשירות הציבורי - מעורבות בתהליכי קבלת החלטות וביסוס מעמדם כמבטאי האינטרס הציבורי/ כנציגים הלגיטימיים של	קבוצה לא הומוגנית ולעתים קרובות בעלת עמדות מנוגדות. ככל שמדובר בארגון אוניברסאלי יותר, כך יטה לתמוך ברפורמות שמשמעותן הגברת הציות לחוק ונטרול שיקולים לא ענייניים באכיפה. ככל שמדובר בארגון אוניברסאלי יותר, כך יטה	- מייצגים אלקטורט פוליטי בהתאם לתחום עיסוקם - מובילי דעת קהל בתחומם - בעלי ידע וכישורים בתחומי יחסי ציבור וככלל, בעלי נגישות לאמצעי תקשורת - בעלי היכרות טובה עם האוכלוסיות אותן

המזרחית ; האגודה לזכויות האזרח ; עדאללה ; ארגוני סינגור בדואים וכו'	הסקטורים אותם מייצגים	לתמוך/להתנגד לרפורמה על-פי ההערכה של מידת התרומה/הפגיעה בסקטור המיוצג על ידו.	מייצגים (או מתיימרים לייצג) - בעלי מעמד והכרה בפני בתי-משפט
(16) קבלנים, גופים עסקיים וגורמי הון המעורבים בנדל"ן (מפרים שיטתיים פוטנציאליים)	- רווחים כלכליים - המשך המצב הנוכחי, ללא תשומת לב ציבורית ותקשורתית לתחום - ככלל, הידוק הקשרים בין הון ושלטון / מעורבות גורמים עסקיים בתהליכי קבלת החלטות	קבוצה לא הומוגנית ולא מאורגנת. עמדתם תשתנה בהתאם למצבם הרגעי והמקומי והבנתם את מעמדם הצפוי לא יביעו עמדה פומבית נגד רפורמה שתגביר אכיפת חוק, אך ייתכן שיפעילו לחצים 'מאחורי הקלעים'	- הרבה כסף - יכולת להשפיע על פיתוח/ הפסקת פיתוח באיזורים שונים - בעלי קשרים פוליטיים

אחר:

(17) שופטים	- קידום השמירה על החוק והפחתת הפשעה - הקלה על עבודתם וייעול הליכים משפטיים	- יתמכו ברפורמה שתגביר את אכיפת החוק ותביא להחמרת העונשים המוטלים על עבריינים - יתמכו ברפורמה שתשפר את רמת הייצוג המשפטי בפניהם	מועטים. רק במסגרת הכלים המשפטיים במסגרת תיק מסויים: הערות בפסקי דין, הטלת הוצאות וכיוצב'
(18) תובעים חיצוניים	- רווחים כלכליים - מעמד ומוניטין מקצועי	לא קבוצה מאורגנת. - יתמכו ברפורמה שתגדיל את מספר התיקים המועברים לטיפולם ואת הרווחים הכספיים כתוצאה מכך - יתמכו ברפורמה שתוצאתה שיפור מעמדם והמוניטין שלהם בבתי המשפט - יתנגדו לרפורמה שתגדיל את הדרישות המקצועיות מהם, ללא תמורה הולמת - יתנגדו לרפורמה שמשמעותה העברת נתחים משמעותיים מהעבודה לעובדי מדינה	מועטים. המשאב היחיד שיש להם הוא 'הצבעה ברגליים' במקרה של אי-שביעות רצון מההתקשרות איתם
(19) מבקר המדינה – מיכה לינדנשטראוס	- קידום שלטון החוק, טוהר המידות היעילות והאפקטיביות בשירות הציבורי - ביסוס מעמדו כבר סמכות באיתור ליקויים במגזר הציבורי והתראה עליהם	- יתמוך ברפורמה שתשפר את הליקויים בתחום עליהם הצביע בדוחותיו - יתמוך ברפורמה שתחליש מעורבות גורמים פוליטיים ועסקיים וניגודי עניינים בתחום המקרקעין	בעל נגישות מרובה לאמצעי התקשורת בעל יכולת להשפיע על הגדרת 'סדר היום' הציבורי נתפס בציבור כבר סמכא אובייקטיבי בתחומים

	- הגברת האפקטיביות של דוחות מבקר המדינה על המציאות במגזר הציבורי	בכלל והאכיפה בפרט - יתמוך ברפורמה שתשפר את ההתנהלות היעילה במשרדי ממשלה	עליהם מופקד לביקורת מצדו יכולה להיות השפעה פרסונאלית על מעמד גורמים בשירות הציבורי
(20) וועדות מחוזיות ומקומיות לתכנון ובניה	- חיזוק האוטונומיה שלהם בסוגיות תכנון ובניה - קידום הפיתוח של האיזורים עליהם מופקדים - הפקת רווחים פוליטיים ממדיניות הוועדות	קבוצה לא הומוגנית ולא מאורגנת – הן בתוך הוועדות והן בין הוועדות מורכבות מגורמים פוליטיים ומקצועיים שונים בעלי עמדות שונות בנושאים הנדונים וועדות שונות מצויות בעמדות שונות ביחס לתועלת/הפסד שיופקו מאכיפה מאומצת, התמקצעות המערכת והגברת האפקטיביות שלה	מייצגים אלקטורט פוליטי ברמות משתנות ברמה המקומית והארצית בעלי קשרים עם גורמים עתירי ממון ברמות משתנות מרכזים ידע וניסיון רב בנושאים ובאיזורים עליהם מופקדים

י. רשימת מקורות:

פסיקה וחקיקה:

1. Village of Euclid, Ohio v. Ambler Realty Co., 272 U.S. 365 (1926)

2. חוק התכנון והבניה, תשכ"ה-1965

החלטות ממשלה:

3. החלטת הממשלה 2286, מיום 12.12.2004.

דוחות ציבוריים:

3. דוח מבקר המדינה השנתי 59 לב לשנת 2008

4. דו"ח ועדת גולדברג להסדרת התיישבות הבדואים בנגב

מסמכים פנימיים ובין-משרדיים:

5. דו"ח היחידה הארצית לאכיפת דיני מקרקעין בפרקליטות לשנת 2009 [הוגש לפרקליט המדינה]

6. הצעת תקציב היחידה הארצית לאכיפת דיני מקרקעין בפרקליטות לשנת 2010 [הוגש לפרקליט המדינה]

7. מכתב פרקליט המדינה למנכ"ל משרד ראש הממשלה, אייל גבאי, ממאי 2010

8. תכתובות פנים-משרדיות ובין-משרדיות שונות

אתרי אינטרנט:

9. אתר משרד הפנים: www.moin.gov.il

10. אתר משרד ראש הממשלה: www.pmo.gov.il

11. אתר משרד האוצר: www.mof.gov.il

12. אתר מנהל מקרקעי ישראל: www.mmi.gov.il

13. אתר החברה להגנת הטבע: www.teva.org.il

14. אתר מכון דש"א: www.deshe.org.il

15. אתר עמותת 'אדם טבע ודין': www.adamteva.org.il

16. אתר 'עבודה שחורה': www.blacklabor.org

מקורות בעיתונות:

17. קול ג', "מנגנוני הבקרה ברפורמה בבניה ייבחנו מחדש" פורסם באתר Ynet ביום 21.4.10.

קישור לידיעה: <http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-3878853,00.html>

ראיונות:

18. ראיונות עם עו"ד חובב ארצי, מנהל היחידה הארצית לאכיפת דיני מקרקעין

19. שיחת רקע עם עו"ד אלעד רוזנטל, ראש תחום ניהול בפרקליטות המדינה

20. שיחת רקע עם עו"ד יהושע למברגר, המשנה לפרקליט המדינה (עניינים פליליים)

21. שיחת רקע עם עו"ד אפרת ברזילי, מנהלת המחלקה הפלילית בפרקליטות המדינה

22. שיחת רקע עם מר יורם אריאב בנושא תקצוב וניוד משאבים