



מודיעין לאכיפה בתחום המקרקעין

אסף עפרון³²⁰

המקרקעין בישראל הוא משאב לאומי מוגבל הנמצא בחסר מתמיד לאור שטחה הקטן יחסית של מדינת ישראל. על כן הוא מהווה פוטנציאל עברייני בקנה מידה ארצי, אליו מופנים כספים רבים ופעילות עבריינית רחבת היקף מעולמות של מרמה, זיוף, הונאה ושחיתות ציבורית. האינטרס הבסיסי בעבריינות המקרקעין הוא הפשיעה הכלכלית. כשמדברים על עבריינות בעולמות המקרקעין, נהוג להבחין בין שלושה היבטים מרכזיים:³²¹ ההיבט הקנייני, ההיבט התכנוני וההיבט הרגולטיבי.

- הפן הקנייני מתייחס בעיקר לתחומים של רישום זכויות וביצוע עסקאות שלא כדין. לדוגמה, הלבנת הון על ידי הסתרה או הסוואה של רכוש שמקורו בפשיעה והטמעתו בנכסי מקרקעין לגיטימיים, או השתלטות על מקרקעין בדרכי מרמה או הונאה, למשל, בתוך ניצול של אוכלוסיות חלשות.
- הפן התכנוני מתייחס בעיקר לקבלת זכויות בנייה שלא כדין. מדובר בדרך כלל בעבירות מרמה והונאה לצורך השבחת ערך הנכס, למשל, על ידי זיוף היתרי בנייה. נוסף על כך לא פעם אנו מתוודעים לעבירות של שחיתות שלטונית, למשל על ידי תשלום שוחד לקבלת היתרי בנייה בלתי חוקיים, הוספת אחוזי בנייה וכולי.
- הפן הרגולטיבי מתייחס בעיקר לשימוש הנעשה במקרקעין בניגוד לחוק. למשל, כאשר אדם מקבל היתר לבניית מחסן חקלאי בקרקע חקלאית אבל בונה במקום מפעל תעשייתי או גן אירועים. למעשים אלו השלכות הרסניות במעגלי נזק רבים ורחבים.

בבואנו לבחון כיצד ניתן לאתר את אותם מעשים לא חוקיים ולבצע פעילות אכיפה ממוקדת ויעילה כנגד אותן עבירות, אנו נתקלים בגופים רבים האמונים על הנושא, אשר לכל אחד מהם תחומי עניין שונים וסמכויות שונות. נוסף על כך הממשקים וקשרי העבודה בין הגופים אינם הדוקים מספיק.

המכנה המשותף הבסיסי בין כלל הגורמים הוא העיסוק בפשיעה כלכלית. פשיעה זו גורמת לנזק בקנה מידה נרחב ביותר המשפיע על כלל הציבור (כרסום שלטון החוק והסדר הציבורי, פגיעה בתכנון ארוך טווח, סיכון בטיחותי לאור העדר בדיקות איכות ואישורים נדרשים, פגיעה בשוויון ההזדמנויות ובחופש התחרות, פגיעה בחלוקת משאב הקרקע באופן צודק והוגן ועוד).

במאמר זה אציג מתווה להתמודדות מודיעינית עם תופעת הפשיעה הכלכלית בתחום המקרקעין

320 אסף עפרון – סא"ל מיל, עובד כראש אגף מודיעין ברשות למקרקעין במשרד האוצר.
 321 כפי שבא לידי ביטוי בטיזט סיכום עבודת הצוות המשותף לאיתור שיטות להלבנת הון באמצעות נדל"ן, בראשותה של עו"ד אורית קוטב, המשנה לפרקליט המדינה לעניינים אזרחיים (פברואר 2020).

כפי שגובש ברשות לאכיפה במקרקעין. לפיו, מאמץ מודיעיני בשלושה מישורי פעולה עיקריים תורם באופן משמעותי ומיידי לפעילויות האכיפה ומצמצם את תופעת העבריינות במקרקעין במדינה.

המישור הראשון מתייחס להכוונה מודיעינית לאחר מיפוי וניתוח תופעה או תא שטח, בתוך כדי פעולה בשלושה ערוצי מאמץ: מאמץ מניעת, מאמץ הרתעתי ומאמץ התקפי. המישור השני מדבר על הצורך בהגברת שיתופי הפעולה והיתוך מידע בין הגופים השונים האמונים על אכיפת החוק. המישור השלישי מכוון לשימוש ב"חוכמת ההמונים" באמצעות גיוס הציבור לצורכי איסוף מודיעין והתרה. ניתן בנקל להשית מאמצים מודיעיניים דומים לתרומה למאמצי אכיפה בתחומים אחרים, במיוחד מעולמות הפשיעה הכלכלית.

מיפוי והכוונה מודיעינית ממוקדת

כמו בכל תחום של עשייה מודיעינית, גם האכיפה בעולם המקרקעין מצריכה דיוק ומיקוד למול צי"חים (ציון ידיעות חיוניות) מוגדרים וברורים. הברור והטיפול במוקדי צ"ח אלה מתבצעים בעבודה מקצועית של מיפוי וניתוח תופעות או שטחים הדורשים התייחסות, בהתאם למדיניות אכיפה ברורה. פעולות המיפוי וניתוח הנתונים מבוצעים באופן שיטתי ובכמה רבדים, הן ברמה הארצית הן באופן ממוקד אל מול תאי שטח נבחרים או תופעות בלתי חוקיות ומטרידות בקנה מידה לאומי. לדוגמה: אזורים "מוכי" עבירות בנייה, מגרסות רכב בלתי חוקיות בשטחים פתוחים/ חקלאיים, מטמנות פסולת בלתי חוקיות המזהמות את הסביבה וכדומה.

להלן דוגמא למיפוי וניתוח מודיעיני שהובילו להתמודדות אכיפתית אפקטיבית עם תופעת מגרסות רכב ואתרי אחסנת רכבים בלתי חוקיים:

אתר באזור ראמה בצפון:

לפני:



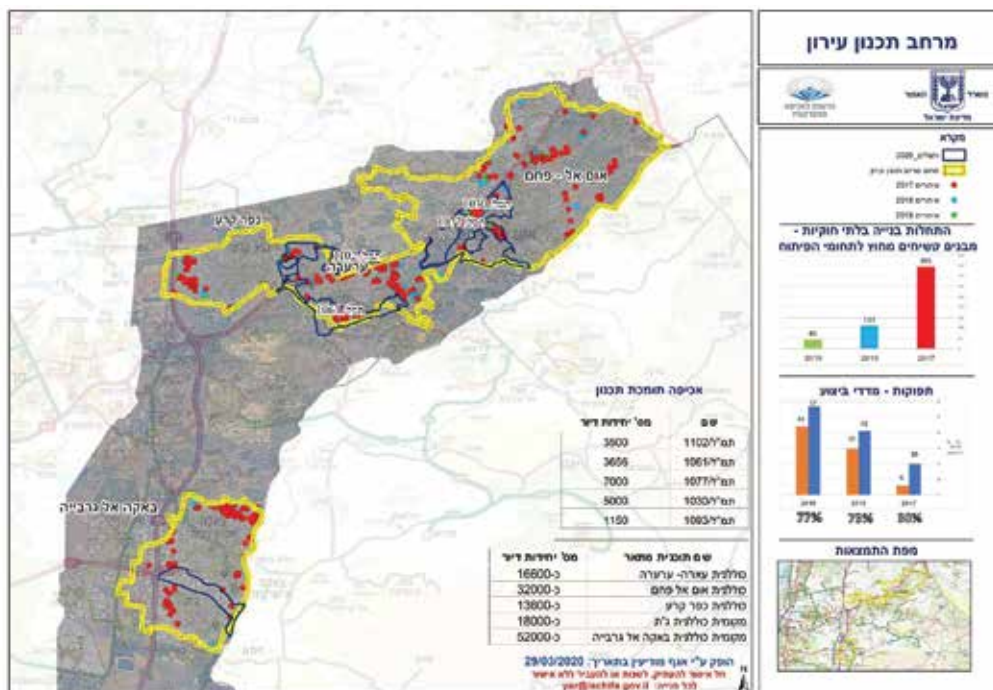
אחרי:



מודיעין לאכיפה בתחום המקרקעין

ברשות לאכיפה במקרקעין הושמו דגש ומיקוד לאכיפת התחלות בנייה חדשות בלתי חוקיות, במיוחד בשטחים חיוניים ובנסיבות מחמירות.³²² ישנה חשיבות רבה לאיתור מודיעיני מוקדם. ככל שאיתור העבירה מתבצע בשלב מוקדם יותר, כך פשוט וקל יותר לטפל ולאכוף, הן מבחינה משפטית והאפשרות להשתמש בכלים מנהליים, הן מבחינת העברין והמחירים שיהיה מוכן לשלם כדי "להילחם" במערכת אכיפת החוק.

מאמצי המודיעין לאיתור וניתוח בנייה חדשה במרחבים ממוקדים אפשרו לגבש תמונת מצב מדויקת של התחלות בנייה בלתי חוקיות. מאמצים אלו הניבו יכולת פעולה אכיפתית יעילה שהפחיתה באופן משמעותי את עבירות הבנייה במרחב ואפשרו למוסדות התכנון להוציא אל הפועל תוכניות בנייה לטובת הציבור הרחב.



ניתן לראות בדוגמה של מרחב התכנון עירון (אזור ואדי ערה) כיצד שילוב של עבודת מודיעין ממוקדת למיפוי התחלות בנייה חדשות בלתי חוקיות ופעולות אכיפה נחושות (תפוקות), הפחיתו בצורה ניכרת את מספר עבירות הבנייה (התחלות בנייה בלתי חוקיות) ואפשרו תכנון ומימוש של עשרות אלפי יחידות דיור חדשות במרחב (אכיפה תומכת תכנון).

322 חוק התכנון והבנייה (1965) מגדיר שטחים אלו כמקרקעין רגישים: תשתיות לאומיות, סביבה חופית, קרקע חקלאית, גן לאומי, שמורת טבע, יער, שטחים ציבוריים פתוחים.

לתפיסתי, נכון להתמקד בשלושה מאמצים מרכזיים לאיתור מודיעיני של פעילות עבריינית במקרקעין - מניעה, הרתעה והתקפה. בכל סוגי המאמצים הללו, יש הסתמכות על מודלים למתן התרעה בזמן רלוונטי שיאפשרו פעילות איסוף ואופרציה מסכלת. מודלים כאלה צריכים להכיל סימנים מעידים אופייניים (אינדיקטורים) לפעילות עבריינית בתחום. אחרי שהועלו חשדות לפעילות בלתי חוקית, על גופי האכיפה לפעול באופן שיטתי ומהיר לבדיקה וטיפול בחשדות.

מאמץ מניעה - מטרתם של מאמצי המניעה היא לאתר פעילות עבריינית טרם ביצועה ולהפעיל את גורמי האכיפה למניעת התרחשותה.

נדיר להגיע לכדי "מודיעין כוונות"³²³ בתחום המקרקעין, למעט במקרים חריגים ביותר וכשיש מידע מקדים ומדויק, אמצעים ומשאבים מתאימים.³²⁴ לטובת פעילות אכיפה שוטפת, יש להתמקד באיתור מוקדם של העבירה בשלבי התכנון וביצוע העסקה. בשלבים אלו העבריינין ושותפיו מבצעים פעולות אקטיביות,³²⁵ גלויות וסמויות, שאותן ניתן לאתר בכלים חוקיים הקיימים, בין היתר, במערכות המידע במוסדות התכנון, הרישוי והמס. דוגמאות: מערכת רישוי זמן של מנהל התכנון, פרוטוקולים של ישיבות בוועדות תכנון ובנייה, פרסומים רשמיים של שלבים לאישור תוכניות חדשות ועוד.

לשם כך מומלץ לפעול על פי **מודל התרעה** לאיתור סימנים מעידים לפעילות הונאה, מרמה, זיוף ושחיתות ציבורית. סימנים מעידים אפשריים לפעילות עבריינית בעולם המקרקעין, בדגש לשלבי התכנון ועסקאות נדל"ן, כוללים: תכנון או עסקה המבוצעים על שטח/קרקע ללא אופק תכנוני, מתן היתר בניגוד לעמדת גורמי המקצוע, קידום מהיר של תוכנית על ידי ועדה מקומית³²⁶ לטובת גורם פרטי, היתר לשימוש חורג והקלות יוצאות דופן, עסקאות בעלות אופי פיננסי חריג/מחשיד ועוד.

מאמץ הרתעה - אם מאמצי המניעה לא צלחו, יש להתמקד במאמץ הרתעת, במטרה להניא את העבריינין מהשלמת ביצוע העבירה. הרתעה אפקטיבית ניתנת להשגה בעיקר על ידי הישגים משמעותיים ורציפים בפועל. כאשר אדם נורמטיבי נחשף לפעילות אכיפה ניכרת לעין, הוא מפתח מודעות לחוק ונרתע מפני הפרתו.

בשנים האחרונות אנו עדים להצלחה ניכרת בבלימת התחלות הבנייה הבלתי חוקית באזורים נרחבים בארץ. מדובר בירידה דרמטית של כ-40% בסך כל התחלות הבנייה וירידה של כ-75% מהתחלות הבנייה המשמעותיות במרחבי המניעה הנבחרים.³²⁷

323 הערכת מודיעין כדי להעריך מה כוונותיו של הריב/העבריינין ומה צפוי בהתנהגותו.

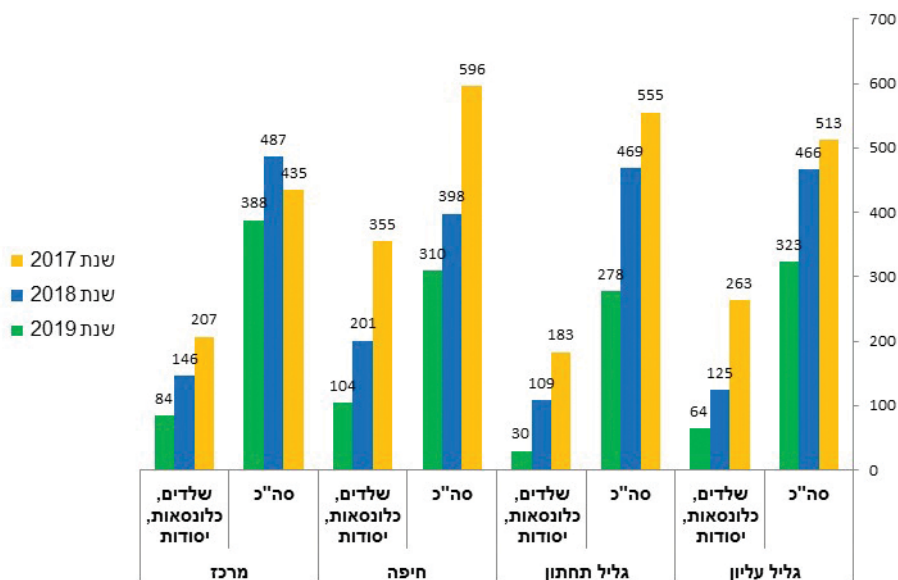
324 שימוש באמצעים ובכלים כגון האזנות סתר, סייבר, עדי מדינה וכו'.

325 כגון הגשת תוכנית חריגה לשינוי ייעוד קרקע, ביצוע עסקת מקרקעין בהיקפים חריגים ועוד.

326 ועדה מקומית לתכנון ולבנייה היא ועדת התכנון הנמוכה ביותר במסגרת הסדרת התכנון והבנייה בישראל. סמכויות רישוי הבנייה בישראל מחולקות בין שלוש ערכאות מרכזיות: ועדות מקומיות, ועדות מחוזיות ועדה ארצית. ועדה מקומית אחראית על מרחב תכנון מקומי אשר לרוב חופף את שטחה של רשות מקומית אחת. ייתכנו מקרים שבהם מרחב התכנון המקומי הוא שטח של כמה רשויות מקומיות, ובמקרה כזה תכונה הוועדה המקומית ועדה מקומית מרחבית. בישראל קיימות 131 ועדות מקומיות.

327 מרחב מניעה - אזור "מוכה" עבירות בנייה שנבחר בקפידה לאחר תהליכי מיפוי, ניתוח ובידוד נתונים מודיעיניים של עבירות בנייה בכל שטח המדינה.

מודיעין לאכיפה בתחום המקרקעין



הישג זה נבע בעיקר ממעבר לאכיפה יזומה המבוססת על איסוף מודיעיני קבוע, עיבוד שיטתי של הנתונים, מיפוי והכוונה ממוקדת של פעולות האכיפה.

דוגמה להצלחה של מאמצי מניעה והרתעה בתא שטח באזור הגליל אשר הובילו להפחתה משמעותית בהתחלות בנייה חדשות לאחר תהליך מיפוי וניתוח מודיעיני סדור:



במקרה זה גובש מודל התרעה המבוסס על ניסיון והיכרות מקדימה של שלבי הבנייה והפעולות הנדרשות לביצוע בשטח לשם בניית מבנה. שימוש באמצעי איסוף מתקדמים, כגון תצלומי אוויר, בשילוב טכנולוגיות ושיטות פענוח ועיבוד נתונים מהיר, הוביל לשינוי מהותי של שיטות הפעולה שהיו נהוגות לפני כן. למעשה המודיעין הוביל לשינוי דפוסי הפעולה, מאכיפה תגובתית לאכיפה יזומה מוכוונת מודיעין. כאקט משלים לפעולות המודיעין, גובשו שיטות פעולה יעילות ותכליתיות לטיפול מהיר ואפקטיבי בהסרת העבירה מהשטח.

מודל ההתרעה הנהוג ברשות לאכיפה במקרקעין מתבסס על סימנים מעידים אפשריים לפעילות עבריינית בדגש לעבודות בנייה חדשה. לדוגמה: עבודה אסורה, כגון הכשרת קרקע או קידוח יסודות למבנה, פעילות בשטח המועד לפורענות (על סמך ידע וניתוח מקדים של אזורים בעלי פוטנציאל גבוה לפעילות בלתי חוקית) וללא אופק תכנוני, בנייה בסופי שבוע, בחגים ובשעות חריגות, ועוד.

ההרתעה נוצרת ברגע שהמודיעין אפקטיבי (רלוונטי ובזמן) ופעולות האכיפה המשלימות מתבצעות במהירות וביעילות. הגורמים העבריינים או בעלי הכוונות העברייניות מזהים זאת ומגיבים מיידית. שימור ההרתעה מחייב פעילות נחושה, התמדה, המשך מעקב רציף והתאמת הכלים המודיעיניים והאכיפתיים למציאות המשתנה.

מאמץ התקפי – אם מאמצי המניעה וההרתעה אינם מועילים, יש ליזום פעילות מודיעינית "התקפית" נגד אותם יעדי פשיעה שעברו על החוק הלכה למעשה, בהתבסס על מודיעין מדויק מגובה בנתונים שנחקרו ונבדקו. בחוק התכנון והבנייה ישנן כמה אפשרויות לפעולות אכיפה, הן בערוץ הפלילי הן בערוץ המנהלי. המודיעין ההתקפי נדרש להיות ספציפי אל מול יעד קונקרטי ותואם לערוץ הפעולה האכיפתי שנבחר בארגון לטיפול באותו היעד. ערוצי הפעולה נבחרים בהתאם למדיניות האכיפה שלפיה פועל הארגון.

בשנים האחרונות קיימת מגמה ברורה ברשות לאכיפה במקרקעין של מעבר מאכיפה פלילית לאכיפה מנהלית, הודות לתיקוני חקיקה שבוצעו בחוק התכנון והבנייה. היתרונות העיקריים בשימוש בכלים מנהליים כנגד עבירות תכנון ובנייה:

- שיפור ויעול תהליכי אכיפה - מעבר מהליכים פליליים שנמשכים שנים להליכים מנהליים שנמשכים שבועות ספורים.
- הפחתת העומס על מערכת התביעה ובתי המשפט.
- מאפשר לנאשם לשאת בעונש ללא הכתמת שמו ברישום פלילי.

כדי שמאמצי המודיעין יהיו אפקטיביים ויישאו פרי בפעולות אכיפה עוקבות, יש צורך במערכת תומכת מתקדמת הכוללת כלי ניתוח ועיבוד נתונים לטובת שיקוף תמונת מצב (BI),³²⁸ ויכולות הכוונה, הצפת התרעות והמלצות לפעולה (AI).³²⁹

328 בינה עסקית (Business Intelligence) - טכנולוגיית מידע המסייעת לארגון להפיק מידע משמעותי מבחינה עסקית מתוך מכלול הנתונים הנאספים על ידיו. מערכות בינה עסקית מספקות מידע היסטורי, מידע עכשווי ותחזיות בנוגע לפעילות העסקית, ובעזרתן ניתן לאתר דפוסים ולזהות מגמות לניהול של ארגון, וליצור דוחות התראות ואיתותים לצורך קבלת החלטות ניהוליות.

329 בינה מלאכותית (Artificial Intelligence) - היכולת של מחשבים לפעול, לחשוב ולהסיק מסקנות בדומה לבינה האנושית.

שיתופי פעולה והיתוך מידע

מישור פעולה מודיעיני נוסף אשר יש בכוחו לתרום משמעותית ליעילות האכיפה ולצמצום העבריינות הוא מיסוד והידוק שיתופי מידע ופעולה בין הגורמים המעורבים בתחום. תחום המקרקעין מאופיין בריבוי גורמים מעורבים, ריבוי מאגרי מידע אשר אינם מקושרים זה לזה, וכתוצאה מכך, גם חוסר תיאום וחוסר שיתוף מידע.

הניסיון מלמד שמה שאינו חוקי בתחום מסוים, למשל בתחום המקרקעין, אינו חוקי גם בתחומים נוספים, כגון רישוי, מיסוי, דיני עבודה ועוד. היתוך של מאגרי ומקורות מידע ממשלתיים יתרום לגיבוש תמונה מודיעינית רחבה ומלאה, ויתרום למיצוי וייעול של מאמצי אכיפה ברמה הלאומית.

תחום המקרקעין נוגע לתחומים נוספים רבים שבהם מתבצעת אכיפה מדינתית באופן שוטף. היתוך מידע הקיים במערכות המידע של גורמי האכיפה השונים ישפר משמעותית את יכולת האכיפה, הן ברמה הנקודתית עבור מקרה ספציפי, הן ביכולת לחסל תופעה, ברמה הלאומית.

לדוגמה, כאשר אנו מתייחסים לעסק שנמצא במבנה לא חוקי, ניתן לבצע הצלבות של סוגי מידע המטופלים על ידי גורמי אכיפה שונים, כגון מידע תכנוני (תכנון ורישוי המבנה), מידע קנייני (בעלויות של המבנה/העסק, עסקאות רכישה/חכירה, שותפויות וכולי) ומידע רגולטיבי בהתאם לשימוש במקרקעין (רישוי העסק, מידע שקשור לדיני העבודה ועוד). לשם כך יש צורך למסד ממשקים מקוונים בין מערכות המידע השונות ואף לשקול להקים מערכת ממשלתית משותפת המכילה את המידע המודיעיני הנדרש לשימוש כלל גופי האכיפה הרלוונטיים, תחת מגבלות אבטחת מידע הולמים כמובן.

כדי להגביר את התיאום ושיתוף הפעולה בין הגורמים השונים, יש צורך להסדיר מגבלות משפטיות שקיימות כיום³³⁰ ולעורר מודעות והיכרות בין הגורמים. ראוי לתאם מאמצי אכיפה בשיתוף מידע, אמצעים וטכנולוגיות. כיום, אחד הכלים היעילים ביותר לטיפול בתופעה בתוך כדי מיקוד ביעד קונקרטי, הוא מנגנון שנקרא "שולחן עגול". מדובר בכינוס של כלל הגורמים המדינתיים הרלוונטיים לטיפול ביעדים משותפים באופן מתואם ואפקטיבי. עם זאת, מנגנון זה אינו נמצא בשימוש תדיר דיו, בין היתר מפאת קושי ברתימת הגופים הרלוונטיים, קושי בתיאום הפעילות וסנכרון מאמצי האכיפה.

לאחרונה נוסד פורום "עץ הדעת" שמתכנס מעת לעת להעמקת ההיכרות ולהגברת שיתופי הידע והפעולה בין אנשי המודיעין בגופי אכיפה שונים במדינה.³³¹ יש מקום להקמת רשת או קהילת ידע לריכוז המידע בתחום, וכן שילוב של עמיתים מומחים מחו"ל להרחבת הידע ולהפריה הדדית. יתרה מזו: חשוב ליצור קשרים כדי ללמוד את שיטות הפעולה הנהוגות בגופים מקבילים במדינות מפותחות אחרות.

330 כגון חוק הגנת הפרטיות, חובת סודיות וחיסיון.
331 בין הגופים המשתתפים בפורום "עץ הדעת": הרשות לאכיפה במקרקעין, רשות התחרות, משטרה ירוקה, רשות מקרקעי ישראל, הסיירת הירוקה, רשות האוכלוסין וההגירה, רשות המיסים, חברת חשמל, משרד החינוך, משרד העבודה והרווחה, הרבנות הראשית, משטרת ישראל ועוד.

חוכמת ההמונים

גופי האכיפה במדינה מוגבלים במשאבים וביכולת לנטר את הנעשה בכל מקום ובכל עת. לכן יש להיעזר בציבור כמשאב לאיתור ודיווח על פעולות חשודות. דיווחים שכאלה יכולים להגיע ממגוון גורמים, ביניהם תושבי האזור, בעלי מקצוע מתחום התכנון והבנייה (אדריכלים, מהנדסים, קבלנים), בעלי עניין מקומיים, נושאי משרה ונבחרי ציבור. דיווח כזה עשוי להוביל לפתיחת חקירה והליכי אכיפה על ידי הגורמים המוסמכים לכך.

טיבה של עבירת בנייה הוא היותה גלויה לעין וקשה להסתרה מהסביבה. לדוגמה, בנייה חדשה בשטח חקלאי, הקמת גדר לתיחום מתחם חדש לבנייה בשטח ריק ועוד. לשם כך צריך לחזק את ההסברה לציבור כדי שידע לזהות טוב יותר מהי עבודה אסורה המנוגדת לחוק. היבט חשוב נוסף בהסברה

צריך להתמקד בשיקוף ובהבנת הציבור לגבי הנוק שנגרם לו בשל עבירות אלה. לדוגמה, שימוש בשטח ציבורי פתוח על ידי גורם פרטי לטובתו האישית בלבד, גורע ממשאבי הציבור (הכלכליים והסביבתיים) לטובת בודדים העוברים על החוק. ישנם כלים רבים שבהם הציבור יכול לדווח על עבירות בנייה: מוקד עירוני (מוקד 106), משטרה, כתובת מייל של גופי האכיפה הרלוונטיים, אפשרות לדיווח תלונה באתרי האינטרנט של גופי האכיפה ועוד.

סיכום

תופעת הבנייה הבלתי חוקית הוגדרה זה מכבר כ"מכת מדינה", בשל היותה רחבת היקף ונפוצה בכל הארץ ובכלל המגזרים. חלק מהחזון של הרשות לאכיפה במקרקעין הוא לכוון שינוי תרבותי במדינה "מבנייה ותכנון, לתכנון ובנייה". דהיינו, לשנות את הרגלי הבנייה והתכנון בישראל באופן שיש לקבל היתר בנייה לפני שמתחילים לבנות. תרומתו של מודיעין איכותי ורלוונטי למימוש חזון זה תושג באמצעות שלושה עקרונות פעולה מרכזיים: מיפוי נרחב ועיבוד מודיעיני שיטתי, הגברת שיתופי הפעולה והמידע בין הגורמים העוסקים בתחום, וגיוס הציבור כמקור מודיעיני באופן נרחב. השקעה מתמדת באפיקים אלה תוכיח עצמה כמשתלמת כלכלית ותרבותית.

לשם כך יש לפעול במגוון מישורים מודיעיניים, המרכזיים ביניהם: ניתוח מקדים המבוסס על תרחישים רלוונטיים בהתאם למדיניות אכיפה מדויקת וברורה; איסוף שיטתי ותדיר בתוך שימוש באמצעים מתאימים ובטכנולוגיות מתקדמות; מיסוד שיטות פעולה יעילות בזמן ובמשאבים; שיתוף ידע נרחב ושוטף בין גורמי אכיפה; ופרסום, הסברה והנגשת המידע לציבור. נוסף על כך יש חשיבות ללמידה מעמיקה של שיטות הפעולה והאמצעים הננקטים במדינות העולם להתמודדות עם תופעת הבנייה הבלתי חוקית.

מודיעין לאכיפה בתחום המקרקעין

אין ספק שאכיפה אפקטיבית של עבירות פשיעה כלכלית, בדגש על תחום המקרקעין, מציבה אתגר מורכב, רווי גורמים מעורבים, בעלי מניעים וסדרי עדיפויות שונים. טיפול אפקטיבי בתופעה מצריך התייחסות רחבה בסדר גודל לאומי, בתוך הסרת חסמים משפטיים ותודעתיים, והגברת שיתופי פעולה ומידע בין גופים.