

רשות מקרקעי ישראל

רישום זכויות במקרקעין שבניהול רשות מקרקעי ישראל

תקציר

רקע כללי

חוק המקרקעין, התשכ"ט-1969 (להלן - חוק המקרקעין), קובע כי עסקה במקרקעין¹ חייבת ברישום הזכויות בפנקס המקרקעין המתנהל בלשכת רישום מקרקעין (להלן - רישום הזכויות), ואם לא נגמרה ברישום זכויות רואים אותה רק כ"התחייבות לעשות עסקה".

רשות מקרקעי ישראל (להלן - רמ"י) מופקדת על פי חוק רשות מקרקעי ישראל, התש"ך-1960 (להלן - חוק רשות מקרקעי ישראל), על ניהול מקרקעי ישראל השייכים למדינה, לרשות הפיתוח ולקרן הקיימת לישראל (להלן - מקרקעי ישראל). בהתאם לחוק, אחד מתפקידיה של רמ"י הוא "קידום הרישום של הזכויות במקרקעי ישראל בפנקסי המקרקעין". כמו כן, בהחלטתה מיולי 1991 הטילה הממשלה על רמ"י את האחריות לקידום רישום הזכויות.

רישום הזכויות ניתן לביצוע רק לאחר שהושלמו שתי פעולות עיקריות: (א) רישום פרצלציה: חלוקת המקרקעין לחלקות רישום נפרדות התואמות את המגרשים לפי תכנית מפורטת, תהליך הכרוך בהכנת תכניות לצורכי רישום (להלן - תצ"ר) ורישומן בפנקסי המקרקעין. (ב) רישום בית משותף: כאשר על החלקה יש יותר מיחידת דיור אחת, יש להכין תשריט רישום בית משותף של המבנה והקרקע ליחידות דיור ולרשום כל יחידה ואת הזכויות שלה כתת-חלקה בפנקס הבתים המשותפים. במקרים רבים לא נעשו פעולות אלה, ולכן לגבי יחידות דיור רבות לא נרשמו הזכויות.

1 קרקע, כל הבנוי עליה וכל דבר המחובר אליה חיבור של קבע, לרבות דירת מגורים.

על פי אומדן של רמ"י מדצמבר 2013, על המקרקעין שבניהולה נבנו כ-1.05 מיליון יחידות דיור, מהן לגבי כ-330,000 לא נעשה רישום זכויות. זכויות באותן יחידות רשומות ומנוהלות בספר הנכסים² ובקובץ המשכנים³ של רמ"י - רישום שאמור להיות תחליף זמני לרישום זכויות על פי חוק המקרקעין.

חשיבות רישום הזכויות קיבלה משנה תוקף לאחר שבשנת 2009 החליטה הממשלה על המשך הרפורמה ברמ"י, שאחד הנדבכים המרכזיים בה הוא צמצום מתן השירות לחוכרים של רמ"י על ידי העברתם מחכירה לבעלות, לשם הקטנת החיכוך עמם. לשם כך יש לבצע קודם כול את הפעולות המאפשרות רישום זכויות; מקרקעין שלא הושלמו לגביהם פעולות אלה, אי-אפשר להעביר בעלות עליהם, ובכך יש פגיעה גם במטרות הרפורמה ברמ"י.

פעולות הביקורת

בחודשים פברואר-אוגוסט 2014 בדק משרד מבקר המדינה את פעולות רמ"י לקידום רישום הזכויות. כמו כן נבחנה מידת יישומן של המלצות הוועדות שעסקו ברישום הזכויות - המלצות שאומצו הן בידי הממשלה, הן בידי מועצת מקרקעי ישראל (להלן - המועצה). בדיקות השלמה נעשו במשרד הבינוי⁴, ברשם הקבלנים שבמשרד הבינוי, במרכז למיפוי ישראל (להלן - מפ"י), באגף לרישום והסדר מקרקעין שבמשרד המשפטים, במינהל התכנון שבמשרד הפנים ובאגף התקציבים שבמשרד האוצר.

- 2 ספר הנכסים הוא מאגר ממוחשב המכיל נתונים על בעלויות, שעבודים, התחייבויות, עסקאות, תכנון, הערות, הקצאות, רכישות, חליפין, מתן פיצויים בקרקע, תשלום פיצויים בגין הפקעות ופסקי דין ועוד. הספר מכיל גם מידע על זכויות המשתכנים, בעיקר בבנייה נמוכה ובנכסים המנוהלים בידי חברות משכנות שהתפרקו.
- 3 קובץ משכנים מכיל מידע הנוגע לזכויות רוכשי נכסים בעיקר בבנייה רוויה. המידע נמסר לרמ"י על ידי חברות משכנות.
- 4 על פי החלטת ממשלה מנובמבר 2014 שונה שם משרד הבינוי והשיכון למשרד הבינוי.

הליקויים העיקריים

תמונת המצב בנוגע לאי-רישום זכויות

בכ-330,000 לא נעשה רישום זכויות. זכויות באותן יחידות רשומות ומנוהלות בספר הנכסים ובקובץ המשכנים של רמ"י - רישום שאין די בו לעגן את זכויות הרוכשים. מצב שבו לא נעשה רישום זכויות ביחידות דיור נוגד את האינטרס הציבורי שכן, בין היתר, הוא פוגע ביציבות המשפטית והכלכלית של בעלי הזכויות ביחידות הדיור וגם עלול להגביר את הנטל הבירוקרטי. זאת ועוד, אי-רישום של זכויות בפנקס המקרקעין אינו מאפשר למדינה לנהל רישום מרוכז ומסודר של מארג הזכויות במקרקעין בישראל.

ליקויים ביישום של המלצות ועדות ממשלתיות והחלטות המועצה לקידום רישום הזכויות

בניגוד להמלצות "ועדת דליצקי"⁵ ולהחלטות המועצה, רמ"י אינה פועלת להבטיח כי לקראת אישור תכניות מפורטות יהיו בידיה תצ"רים המאפשרות רישום הפרצלציה בסמוך למועד שיווק הקרקע.

משרד הבינוי פרסם נוהל שנועד להבטיח כי לקראת אישור תכניות מפורטות שהוא מקדם יהיו בידי תצ"רים מאושרות, אך אינו עוקב אחר יישום הנוהל, ואין לו מידע מלא וזמין על שלבי הכנת הפרצלציה ורישומה בתכניות המפורטות שהוא מתכנן.

רמ"י פועלת בניגוד להחלטת המועצה ומשווקת את מרבית הקרקעות שכוללות יחידות דיור לפני רישום הפרצלציה. היא גם לא דיווחה למועצה על כך שפעלה בניגוד להחלטה, וממילא המועצה לא קיימה דיון בעניין.

5 הוועדה הבין-משרדית לרישום זכויות במקרקעין שהממשלה הקימה בשנת 1997 ואימצה את המלצותיה בשנת 2008.

חוק רישום שיכונים ציבוריים (הוראת שעה), התשכ"ד-1964 (להלן - חוק שיכונים ציבוריים), הוא כלי נוסף בידי רמ"י ומשרד הבינוי לקידום רישום הזכויות. על פי תיקון מס' 6 לחוק זה, הסמכות לאשר תכנית שיכון ציבורי למבנים שתכנונם אושר הופקדה בידי ועדות משנה לעניין תכניות לשיכונים ציבוריים. משרד הפנים אמור היה להקים את הוועדות במחוזותיו ועליהן היה לאשר רישום פרצלציות, רישום בתים משותפים ורישום זכויות, גם כאשר הבנייה לא נעשתה בהתאם לתכנית מפורטת מאושרת. ואולם עד מועד סיום הביקורת לא הוקמה אף ועדת משנה כזו ולא נעשה רישום זכויות באף יחידת דיור שתכנונה אושר בתקופה שבה תיקון מס' 6 האריך את תוקפו של חוק שיכונים ציבוריים (מ-1.1.99 עד 31.12.09; ושהבנייה החלה לא יאוחר מ-31.12.11). על פי נתוני משרד הבינוי אי-הקמת ועדות המשנה מונעת את קידום רישומן של כ-50,000 יחידות דיור שנבנו על פי פרוגרמות של המשרד. יצוין כי נתונים אלו אינם כוללים יחידות דיור שרמ"י שיווקה בתקופה שבה תיקון מס' 6 האריך את תוקפו של חוק שיכונים ציבוריים, ולכן למעשה מדובר במספר גדול יותר של יחידות דיור שהיה אפשר להשתמש בחוק זה לצורך קידום רישום הזכויות בהן.

ליקויים בארגון וניהול של רישום זכויות במקרקעין על ידי רמ"י

רמ"י הכינה, עבור השנים 2003-2012, שתי תכניות עבודה חמש-שנתיות (תכניות חומש) להדבקת הפיגור שהצטבר במשך שנים ברישום הזכויות, וקבעה את יעדיהן. בפועל כללו דיווחיה על הישגי תכניות החומש גם רישום ביחידות דיור ששיווקה בשנות החומש, ולכן לא שיקפו את העמידה ביעדי התכנית, וזו הייתה נמוכה משמעותית מן המדווח. כמו כן, רמ"י לא בחנה את הסיבות לאי-ההצלחה ברישום יחידות הדיור שנכללו בתכניות החומש - פעולה שיכלה להביא לגיבוש פתרונות לחסמים שמנעו את הרישום. התכנון הלקוי והיעדר הפקת לקחים שוטפת וגיבוש פתרונות לחסמים תרמו לכך שבשנים 2003-2013⁶ הצטמצם מספר יחידות הדיור שלא בוצע לגביהן רישום מכ-400,000 לכ-330,000 בלבד. מכאן שרמ"י לא השיגה את מטרת התכניות ולא השלימה את רישום הזכויות בכלל יחידות הדיור שנבנו על מקרקעי ישראל.

באוגוסט 1998 אימצה הממשלה את המלצות ועדת דליצקי בעניין הבטחת רישום זכויות רוכשים בדירות במועד אכלוסן וזירוז רישום הדירות שבנייתן הסתיימה בעבר, ובעקבותיהן הקימה ועדת היגוי לרישום זכויות. מטרת ועדת ההיגוי הייתה לבצע מעקב ובקרה על יישום המלצות ועדת דליצקי, ולגבש ולאשר דרכי פעולה ופתרונות לבעיות בעניין רישום הזכויות. ועדת ההיגוי מתכנסת מדי ארבעה חודשים ודנה בהתקדמות רישום הזכויות. הועלה כי הוועדה ניהלה דיונים ואף קיבלה החלטות ללא מידע בסיסי על סוגי החסמים המעכבים את רישום הזכויות ועל היקפי יחידות הדיור שהן מעוכבות רישום לפי כל אחד מהחסמים.

6 מאחר שאין בידי רמ"י נתונים לגבי שנת 2012 בדבר מצאי יחידות הדיור שהזכויות בהן לא נרשמו, מוצגים הנתונים לתקופה שעד שנת 2013.

רמ"י מפקחת בצורה לקויה ורופפת על התקדמות תהליך הפרצלציה, ובפרט בתכניות מפורטות שמקדמים גורמי חוץ, דבר שמונע ממנה מידע שלם, מדויק וזמין על מצאי תכניות על קרקעות המדינה שבהן טרם נעשתה פרצלציה. זאת ועוד, אף שרמ"י אחראית לתהליך קידום רישום הזכויות כולו, אין לה מערכת מידע המאפשרת לנהל את פעולות הרישום בכל השלבים ולפקח על אמינותן ושלמותן, ולכן אין לה גם תמונת מצב כוללת ומהימנה המאפשרת בקרה ומעקב אחר תהליכי הרישום, בכל אחד משלבי.

אכיפה רופפת של רישום הזכויות במקרקעין על ידי רמ"י

אף שבידי רמ"י אמצעי אכיפה יעיל להבטחת רישום הזכויות - הגשת תלוני לרשם הקבלנים נגד יזמים אשר הפרו את התחייבויותיהם לרישום הזכויות - משנת 2007 לא הגישה רמ"י ולו תלונה אחת לרשם הקבלנים, ובפועל שיתוף הפעולה בין שני הגופים הופסק. לרמ"י גם אין מנגנון המבטיח כי היזמים יירשמו את הזכויות כדון, ובשונה ממשרד הבינוי, היא אינה דורשת מהיזמים להפקיד ערבויות לביצוע התחייבויותיהם לרישום הזכויות, ובכך מוותרת על כלי הרתעה יעיל להבטחת פעולה זו.

עיכוב ביישום הרפורמה ברמ"י

אחת המטרות המרכזיות של הרפורמה ברמ"י היא הקניית בעלות לחוכרים על יחידות הדיור; אולם מאחר שהקניית הבעלות מותנית ברישום הזכויות כדון, העיכוב ברישום זה הוא חסם ביישום הרפורמה. נכון לאוקטובר 2014⁷, מבין 654,000 נכסים שרמ"י יכולה, על פי הרפורמה, להקנות עליהם בעלות, לגבי כ-330,000⁸ (כ-50%) לא ניתן לעשות זאת משום שלא נרשמו בהן זכויות כדון.

ההמלצות העיקריות

על רמ"י לאכוף על חברות מנהלות ומתכננות⁹ את העמידה בהתחייבויותיהן, לרבות אלו הנוגעות לרישום זכויות, אשר מעוגנות בהסכם עמון. עליה גם לפקח על התקדמות רישום הפרצלציה על פי לוחות הזמנים שנקבעו לכך ולהתריע בעוד מועד לפני החברות שאינן עומדות בהם.

- 7 רמ"י העבירה את הנתון לאחר מועד סיום הביקורת.
- 8 כולל 80,000 נכסים שנבנו על קרקעות קק"ל. נכון למועד סיום הביקורת לא ניתן להקנות בעלות על נכסים שנבנו על קרקעות אלה.
- 9 רמ"י מפעילה חברות אלה בעיקר לצורך תכנון הקרקע ופיתוחה.

על רמ"י לפעול בהתאם להחלטות המועצה - לשווק קרקעות אך ורק לאחר השלמת רישום הפרצלציה לגביהן, ובכך לקדם את תהליך רישום הזכויות.

על רמ"י להביא לכך שתהיה לה מערכת מידע ממוחשבת אחודה לכל שלבי תהליך הרישום ולטייב את בסיס הנתונים שלה בתחום זה. עליה להבטיח שהמערכת תאפשר קבלת תמונת מצב עדכנית של התכניות לאורך ציר הזמן ועל פי השלבים השונים של הרישום; וכן תאפשר זיהוי של "צווארי בקבוק" בתהליך, תכניות שתהליך רישומן נעצר ובעיות מיוחדות ומקרים חריגים שהתעוררו ושעלולים להשפיע על המשך התהליך.

על רמ"י לנתח את הסיבות לאי-ההצלחה ברישומן של מאות אלפי יחידות דיור שנכללו בתכנית העבודה כדי לגבש פתרונות לחסמים שמנעו את הרישום.

על רמ"י לגבש תכנית אסטרטגית ומתכללת לקידום רישום הזכויות שתתבסס על המלצות הוועדות המקצועיות, לרבות ההמלצות הנוגעות להטמעת תהליך רישום הזכויות בתהליך התכנון ולשיווק קרקע למגורים לאחר רישום הפרצלציה. על התכנית גם לכלול כלים לייעול תהליכי הארגון והניהול של רישום הזכויות ולהגברת אכיפתו.

סיכום

רשות מקרקעי ישראל אחראית לקידום רישום הזכויות בפנקסי המקרקעין ליחידות דיור שמוקמות על מקרקעין שבניהולה. מועצת מקרקעי ישראל הטילה עליה גם את האחריות להדבקת הפיגור שהצטבר במשך שנים ברישום הזכויות במאות אלפי יחידות דיור. רישום הזכויות כדין מקנה לרוכש יחידת הדיור הגנה על זכות הקניין, וכן מאפשר למדינה לנהל רישום מרוכז ומסודר של מארג הזכויות במקרקעין בישראל. רישום הזכויות קיבל משנה חשיבות כשהוגדר כאחד הנדבכים המרכזיים ברפורמה ברמ"י, שמטרתה לצמצם את החיכוך בין החוכרים לבניה. ואולם רמ"י לא השיגה את המטרות שקבעה לה הממשלה ולא את היעדים שקבעה לעצמה בשתי תכניות חומש שביצעו נמשך כעשר שנים, קרי השלמת רישום הזכויות ביחידות דיור שבהן טרם נעשה הדבר.

בביקורת נמצאו ליקויים רבים הנוגעים לבסיס פעולות הניהול והארגון של רמ"י: אין לרמ"י מערכות ממוחשבות לשליטה ולבקרה על תהליך רישום הזכויות, ולכן לא איתרה חסמים בתהליך זה ולא גיבשה להם פתרונות. רמ"י גם לא אכפה על חברות מנהלות את התחייבויותיהן לקידום רישום הזכויות, ולא פעלה בהתאם להחלטת המועצה לשווק קרקעות למגורים רק לאחר שנרשמה בהן פרצלציה - פעולה שיכלה להקל מאוד על השלמת רישום הזכויות. ליקוי זה בשיווק אף הולך ומעמיק, שכן גם ביחידות דיור שנבנו בשנים האחרונות נוצר פיגור ברישום הזכויות והוא מתווסף על הפיגור הקיים ברישום זכויות ביחידות דיור שהוקמו בעבר. גם משרד הפנים כשל בתפקידו להקים ועדות משנה שיאפשרו קידום רישום הזכויות באמצעות חוק רישום שיכונים ציבוריים. התוצאה היא שמאז אומצו המלצות ועדת דליצקי בשנת 1998, במשך כ-16 שנים, הצטמצם מספר יחידות הדיור שלא נעשה להן רישום זכויות אך במעט: מ-420,000 יחידות לכ-330,000 בסוף שנת 2013.

על רמ"י לפעול להשגת המטרה שהציבה הממשלה - הדבקת הפיגור ברישום הזכויות ביחידות דיור שנבנו בעבר, והבטחת רישום הזכויות בקרקעות למגורים שישווקו בעתיד באמצעות הטמעת רישום הזכויות בתהליך התכנון והביצוע. לשם כך על רמ"י להתייחס לתחום זה כאל פרויקט שהמשאבים שיוקצו לו יותאמו לתכנית עבודה שתגובש ולה יעדים כמותיים, לוחות זמנים ודרכי פעולה סדורות שיביאו להשגת התוצאה בפרק זמן קצר. אחת הפעולות המשמעותיות שעשויות למנוע את הגדלת היקף יחידות הדיור שזכויותיהן אינן נרשמות היא שיווק הקרקע רק לאחר הפרצלציה. אשר לפיגור הקיים ברישום זכויות ביחידות דיור, על רמ"י לאתר חסמים בתהליך רישום הזכויות, להעריך מהו היקפם ולגבש להם פתרונות. בה בעת על תכניתה של רמ"י לתת את הדעת לצורך בפיתוח והפעלה של מערכת אכיפה אפקטיבית שתבטיח את רישום הזכויות כדין.



מבוא

חוק המקרקעין קובע כי עסקה במקרקעין חייבת ברישום הזכויות בפנקס המקרקעין המתנהל בלשכת רישום מקרקעין, ואם לא נגמרה ברישום זכויות, רואים אותה רק כ"התחייבות לעשות עסקה". רישום הזכויות ניתן לביצוע רק לאחר שהושלמו שתי פעולות עיקריות: (א) רישום פרצלציה: חלוקת המקרקעין לחלקות רישום נפרדות התואמות את המגרשים לפי תכנית מפורטת; תהליך הכרוך בהכנת תצ"רים ורישומן בפנקסי המקרקעין. (ב) רישום בית משותף: כאשר על חלקה יש יותר מיחידת דיור אחת, יש להכין תשריט רישום בית משותף של המבנה והקרקע ליחידות דיור ולרשום כל יחידת דיור וזכויותיה כתת-חלקה בפנקס הבתים המשותפים. במקרים רבים לא נעשו פעולות אלה, ולכן לגבי יחידות דיור רבות לא נרשמו הזכויות.

רישום הזכויות מבטיח כי מבצע עסקה במקרקעין יקבל מידע מלא ומדויק בדבר הזכויות שהוא רוכש ושעבודים או מגבלות אחרות החלים על המקרקעין. רישום הזכויות אינו ניתן לערעור, אלא במקרים נדירים, והוא בגדר הוכחה חותכת לבעלות קניינית על מקרקעין.

התוצאות המעשיות של אי-רישום הזכויות ביחידות דיור הן, בין היתר, פגיעה בהגנה על זכות הקניין של רוכש יחידת הדיור, הגבלת סחירותן של יחידות דיור שלא נרשמו הזכויות לגביהן והפחתה במחירן בהשוואה ליחידות דיור זהות שנרשמו בהן הזכויות. מצב שבו אין רישום זכויות בדירות נוגד את האינטרס הציבורי, שכן, בין היתר, הוא פוגע ביציבות המשפטית והכלכלית של בעלי הזכויות ועלול להגביר את הנטל הבירוקרטי. זאת ועוד, אי-רישום זכויות בפנקס המקרקעין אינו מאפשר לנהל רישום מרוכז ומסודר של מארג הזכויות במקרקעין בישראל.

ממשלות ישראל ראו חשיבות רבה בקידום רישום הזכויות. הדבר בא לידי ביטוי הן בהחלטות שקיבלו בעניין זה והן בוועדות שהקימו לבחינה וקידום של הסוגיה ובאימוץ המלצותיהן.

על פי חוק רשות מקרקעי ישראל, רמ"י מופקדת על ניהול מקרקעי ישראל, והמועצה קובעת את מדיניות הקרקעות שלפיה ינוהלו המקרקעין, מפקחת על פעולת רמ"י ומאשרת את תקציבה. החוק קובע כי אחד מתפקידיה של רמ"י הוא "קידום הרישום של הזכויות במקרקעי ישראל בפנקסי המקרקעין". כמו כן, בהחלטתה מיולי 1991 הטילה הממשלה על רמ"י את האחריות לקידום רישום הזכויות.

על פי אומדן של רמ"י מדצמבר 2013, על המקרקעין שבניהולה נבנו כ-1,050,000 יחידות דיור, ומהן בכ-330,000 יחידות (כ-31%) לא נעשה רישום זכויות. זכויות באותן יחידות דיור רשומות ומנוהלות בספר הנכסים ובקובץ המשכנים של רמ"י - רישום האמור להיות תחילף זמני לרישום זכויות על פי חוק המקרקעין.

יצוין כי הרישום בספר הנכסים ובקובץ המשכנים הוא מינהלי בלבד, ואין די בו לעגן את זכויות הרוכשים. מסמכים הנוגעים לתיאור המקרקעין ויחידות הדיור הבנויות עליהם, וכן זכויות הרוכשים במקרקעין, מנוהלים גם בידי חברות וקבלנים ועורכי דין מטעמם. רישום זה נועד להיות זמני, עד שאותן חברות ירשמו את הזכויות בפנקס המקרקעין.

חשיבות רישום הזכויות קיבלה משנה תוקף לאחר שבשנת 2009 החליטה הממשלה על המשך הרפורמה ברמ"י, שנדבך מרכזי בה הוא צמצום החיכוך שבין החוכרים לרמ"י על ידי העברתם מחכירה לבעלות. לשם כך יש לבצע קודם כול את הפעולות המאפשרות רישום זכויות; קרקעות שלא הושלמו לגביהן פעולות אלה, אי-אפשר להעביר בעלות עליהן, ובכך יש פגיעה גם במטרות הרפורמה ברמ"י.

פעולות הביקורת

בחדשים פברואר-אוגוסט 2014 בדק משרד מבקר המדינה את פעולות רמ"י לקידום רישום זכויות בפנקסי המקרקעין ולמימוש אחריותה לרישום זכויות החכירה בלשכות רישום המקרקעין, כפי שהטילה עליה הממשלה. כמו כן נבחנה מידת יישומן של המלצות הוועדות הנוגעות להבטחת רישום זכויות רוכשי יחידות דיור - המלצות שאומצו הן בידי הממשלה, הן בידי המועצה. בדיקות השלמה נעשו במשרד הבינוי, ברשם הקבלנים שבמשרד הבינוי, במפ"י, באגף לרישום והסדר מקרקעין שבמשרד המשפטים, במינהל התכנון שבמשרד הפנים ובאגף התקציבים שבמשרד האוצר.

מסד נורמטיבי

כאמור, חוק המקרקעין קובע כי עסקה במקרקעין טעונה רישום, וכי עסקה שלא נגמרה ברישום רואים אותה כהתחייבות לעשות עסקה. כמעט כל עסקאותיה של רמ"י (למעט הקצאות לזמן קצר) טעונות רישום. האחריות לקידום רישום הזכויות הוסדרה, כאמור, בחקיקה: בחוק רשות מקרקעי ישראל נקבע כי קידום רישום הזכויות בפנקסי המקרקעין הוא מתפקידיה של רמ"י.

בהחלטה מיולי 1991 הטילה הממשלה על רמ"י את האחריות לקידום רישום זכויות החכירה בלשכות רישום המקרקעין וקבעה כי רמ"י תיערך לקיום מעקב סדיר ומתועד על הרישום.

כדי לקדם את רישום הזכויות מינתה הממשלה בשנים 1996-2004 שלוש ועדות, ואלה המליצו על הדרכים לעשות כן ואף על הקצאת המשאבים המתאימים לכך, כמפורט להלן:

1. "הוועדה לרפורמה במדיניות מקרקעי ישראל" בראשותו של פרופ' בעז רוני (להלן - ועדת רוני) מונתה באוקטובר 1996 והגישה את המלצותיה באפריל 1997. אלו אומצו בידי הממשלה ביוני אותה שנה.
2. "הוועדה הבין-משרדית לרישום זכויות במקרקעין" בראשות מר אלי דליצקי (להלן - ועדת דליצקי) הוקמה על פי החלטת ממשלה בינואר 1997. הוועדה המליצה על דרכים להבטחת רישום זכויות רוכשים בדירות במועד אכלוסן וזירוז רישום הדירות שבנייתן הסתיימה בעבר, על ידי חקיקה ואמצעים אחרים. היא הגישה את המלצותיה לממשלה באפריל 1998, והממשלה אימצה אותן באוגוסט אותה שנה.
- בהתאם להמלצת ועדת דליצקי הוקמה ועדת היגוי, בקרה ומעקב¹⁰ (להלן - ועדת ההיגוי), שתפקידיה הם ליווי לצורך מעקב אחר יישום המלצות הוועדה בכל אחד מהתחומים; בקרה על יישומן; דיווח תקופתי לממשלה על התקדמות מצב הרישום; והמלצה לממשלה על תיקונים בהמלצות במהלך מימושו, אם ידרשו כאלה. ועדת ההיגוי הורכבה מנציגי משרד הבינוי, משרד הפנים, רמ"י ומפ"י, ובראשה עומד נציג משרד האוצר. במסגרת עבודתה מסתייעת ועדת ההיגוי בחברה פרטית (להלן - החברה).
3. "הוועדה הציבורית לרפורמה במינהל מקרקעי ישראל" בראשות מר יעקב גדיש (להלן - ועדת גדיש) הוקמה במאי 2004. ועדת גדיש הגדירה את מטרות הפעולה העיקריות של רמ"י (שנקראה באותה עת "מינהל מקרקעי ישראל"), את המבנה שלה ואת דרכי פעולתה, לרבות בחינת הדרכים לצמצום החיכוך שבין האזרח לרמ"י ולהגברת מערך השיווק וזמינות הקרקע לצורכי פיתוח במדינת ישראל. הוועדה אף הצביעה על יישום חלקי של המלצות ועדת דליצקי

10 ועדה זו קרויה גם "הוועדה הבין-משרדית לזירוז רישום זכויות במקרקעין".

והמליצה על פעולות לקידום רישום זכויות במקרקעין. ועדת גדיש הגישה לממשלה את המלצותיה במרץ 2005, וזו אישרה אותן ביוני אותה שנה.

תהליך רישום זכויות במקרקעין

שיטת הרישום הנהוגה בארץ משנת 1928 היא שיטה המחלקת את הקרקעות במדינה לגושי רישום ולחלקות. לכל חלקה מוסדרת יש דף זכויות בפנקס הזכויות ושם נרשמים בעלי הזכויות. רישום זכויות המשתכן כרוך בשלושה שלבים: רישום הפרצלציה, רישום בית משותף ורישום זכויות המשתכן בנכס.

תהליך רישום הזכויות מורכב ומחייב שיתוף פעולה של כלל המעורבים בו, ובהם גופים ממשלתיים כמו רמ"י, משרד הבינוי, מפ"י, משרד הפנים (הוועדות המקומיות לתכנון ובנייה) ולשכת רישום המקרקעין שבאגף לרישום והסדר מקרקעין (להלן - לשכת הרישום)¹¹, וכן גורמים פרטיים כמו יזמים, קבלנים וחברות משכנות.

סוגיית המורכבות של תהליך הרישום, כמו גם שיתוף הפעולה הנדרש בין הגופים והגורמים המעורבים, עמדה לפתחה של ועדת דליצקי. בעניין זה ציינה הוועדה: "לנוכח היקפי הרישום המוגברים והתהליכים אותם יש לערוך במקביל על מנת לקצר את לוחות הזמנים ולייעל את התהליך, נדרש תאום באשר לתכניות העבודה ולקצב הביצוע של כל אחד מהגופים, והקשר בינו לבין הגופים האחרים".

לשם שיפור התיאום בין המעורבים בפעולות הרישום הוקמה בשנת 1998 ועדת ההיגוי. הוועדה מתכנסת אחת לארבעה חודשים ודנה בסוגיות המעכבות את תהליך הרישום ובפתרונות האפשריים להן. הוועדה גם שותפה לגיבוש תכניות העבודה של הגופים שנציגיהם חברים בוועדה בתחום הרישום ועוקבת אחר ביצועיהם.

סוגיית החשיבות והמורכבות של תהליך הרישום עלתה בדיוני הנהלת רמ"י, ועמדתה בעניין זה משתקפת בהחלטת מיוני 2002¹² שדנה בהמלצות ועדת דליצקי. בהחלטה הדגישה הנהלת רמ"י את השלכות אי-הרישום, בייחוד על רמ"י עצמה: "הגופים, אשר נגרם להם נזק ישיר כתוצאה מאי-רישום פרצלציה, הם: מינהל מקרקעי ישראל [רמ"י], ציבור האזרחים, קבלנים/יזמים ובנקים למשכנתאות. הנזק שנגרם לקבלנים/יזמים ולבנקים למשכנתאות, כמו גם זה הנגרם לאזרחים, מופנה ישירות ובאופן המעשי כלפי המינהל [רמ"י]. לגופים האחרים המעורבים ברישום פרצלציה, ואשר יישום ההמלצות מונח לפתחם, אין נזק ישיר: משרד הפנים, משרד הבינוי והשיכון [משרד הבינוי] (מרכז מיפוי ישראל) ומשרד המשפטים (אגף רישום והסדר מקרקעין). המסקנה המתבקשת היא שהמינהל [רמ"י] חייב להגדיר אצלו כאינטרס ראשון במעלה נושא רישום הפרצלציה" (ההדגשות במקור). עוד צוין כי "על המינהל [רמ"י] לשכלל את תהליך המעקב והבקרה כמומלץ ע"י הוועדה (ומבלי להמתין ליישום ההמלצות ע"י הגופים האחרים)" (ההדגשה אינה במקור).

אגף התקציבים שבמשרד האוצר ציין בתשובתו מנובמבר 2014 כי לרישום הזכויות חשיבות כלכלית רבה, וכי הוא שותף לתפיסה שבבסיס פעולות הביקורת אשר לחשיבות האצת הליכי הרישום, שכן זו חיונית לעידוד הפעילות הכלכלית במשק בכלל ובמקרקעין שבניהול רמ"י בפרט.

11 לשכת הרישום אחראית לניהול פנקסי המקרקעין ותיקי הפעולה המכילים את אוסף התעודות והמסמכים ששימשו יסוד לרישום.

12 החלטה 577 מיום 3.6.02.

ליקויים ביישום המלצות ועדות ממשלתיות והחלטות המועצה לקידום רישום הזכויות

נכון לשנת 1998 היו על מקרקעי ישראל כ-420,000 יחידות דיור שבהן טרם נרשמו הזכויות. ועדת דליצקי העריכה שיישום המלצותיה ישיג שתי מטרות: הזכויות ביחידות דיור אלו יירשמו בתוך שלוש עד חמש שנים; ותימנע הצטברות יחידות דיור בלתי-רשומות נוספות.

ואולם הביקורת העלתה כי אף שחלפו כ-16 שנים מאז אימצה הממשלה את המלצות הוועדה, נכון לדצמבר 2013 עמד מצאי יחידות הדיור שבהן טרם נרשמו הזכויות על כ-330,000. זאת ועוד, משרד מבקר המדינה העלה שהמלצות של ועדת דליצקי ושל ועדת גדיש בעניין רישום הזכויות לא יושמו במלואן (ראו פירוט בהמשך).

בתשובתה לממצאי הביקורת מנובמבר 2014 ציינה רמ"י (להלן - תשובת רמ"י): "תהליך הרישום על כל שלביו, תלוי באישור וחתימה של גורמים נוספים במשק... רמ"י נתקלת בקשיים בעבודה השוטפת והסדרה מול גורמים אלה, והמשמעות היא עיכובים ברישום ואי יכולת לאכוף ביצוע על השותפים לתהליך". רמ"י הוסיפה כי לא ניתן יהיה לקדם את הרישום באופן משמעותי ללא שיתוף פעולה והעלאת הנושא לראש סדר העדיפויות אצל כל הגורמים השותפים לתהליך, ובכלל זה התחייבות ללוחות זמנים, פישוט תהליכים ויעולם.

לדעת משרד מבקר המדינה, מורכבותו של תהליך רישום הזכויות דורשת שיתוף פעולה והתגייסות של כל הגופים המעורבים בתהליך. אולם ראשית לכול נדרשת רמ"י, שנקבעה בהחלטת הממשלה כאחראית לתהליך הרישום, לבצע אצלה את כל הפעולות המתחייבות מאחריותה לשם יישום המלצות הוועדות הממשלתיות והחלטות המועצה והחלטותיה של רמ"י עצמה. נדרש שרמ"י תחזק את השליטה והבקרה על המידע הנוגע לניהול תהליכי הרישום שלה, על כל שלביהם; שתגבש ותיישם תכנית עבודה אפקטיבית כדי להשלים את רישום הזכויות בכל יחידות הדיור שנבנו על מקרקעי ישראל; ושתמשיך ותעמיק את פעילותה כדי לאכוף את רישום הזכויות על הגורמים השונים. יישום פעולות אלו עשוי לתרום משמעותית לשכלול תהליך רישום הזכויות ולקידומו.

אשר לקשיים שרמ"י נתקלת בהם בעבודתה עם הגופים ועם הגורמים המעורבים בתהליך הרישום, משרד מבקר המדינה מעיר לרמ"י כי מתוקף אחריותה לקידום רישום הזכויות היה עליה לבחון ולחשוף את החסמים בתהליך הרישום וליזום פעולות להסרתם. ועדת ההיגוי היא צומת משמעותי שבו יכולה רמ"י, כמו כל אחד מהגופים החברים בוועדה, להציף את אותם בעיות וחסמים המעכבים את רישום הזכויות, כדי לגבש פתרונות בשיתוף כלל הגופים ולעקוב אחר יישומם.

ליקויים בהטמעת תהליך רישום הזכויות בתהליך התכנון

תהליך התכנון והבנייה כולל פעולות מורכבות רבות המבוצעות בידי מהנדסים, אדריכלים, מודדים ועוד. אף שהשלב הסופי של התהליך הוא רישום הזכויות, נמצא שלעתים שלב זה מוזנח. במצב שכזה, יש שרוכשי יחידות דיור קובעים בשטח עובדות (סיפוח שטחים, הרחבות וכדומה) לאחר שכבר הושלמה הבנייה והתקבל אישור אכלוס, ובטרם הושלם הרישום. מדובר בעובדות שבמסגרת תהליך רישום אי-אפשר להכשירן, זאת בשל הפער בין המצב הקיים למצב המתוכנן; זאת ועוד, לעתים, בהיעדר רישום גם הפרצלציה אינה מדויקת, וכאשר היא נעשית מתברר שהבנייה בפועל

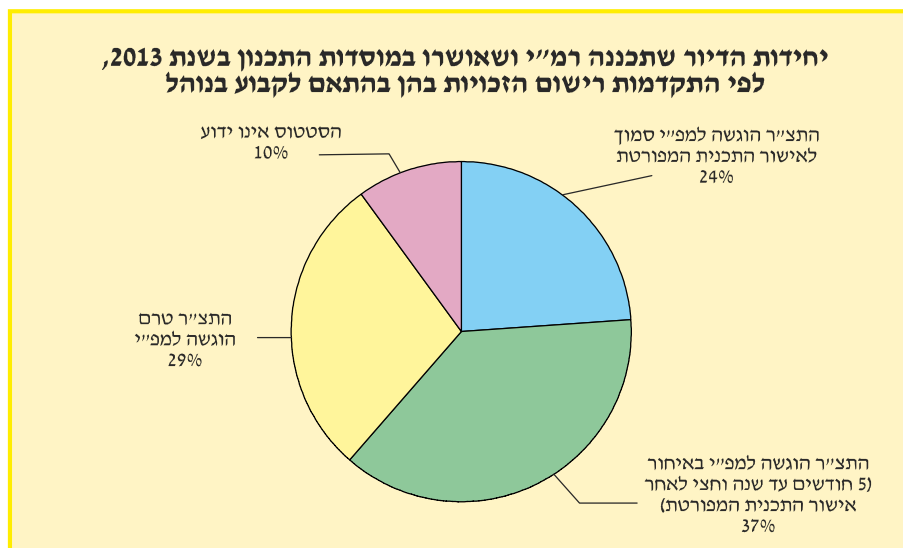
סותרת תכניות סטטוטוריות או שאינה מתיישבת עם מבנים ומגרשים אחרים בשטח. במקרים כאלו נדרש לעתים לבצע תהליך תכנון מחדש הכולל תכנית מפורטת מעודכנת ואישורה כדין, תהליך שמטבעו הוא מורכב וממושך.

ועדת דליצקי בחנה סוגיה זו וקבעה כי הסיבה העיקרית לה היא שתהליך הרישום אינו משולב בתהליך התכנון, ואין מעקב ובקרה על ביצועו. עוד צוין כי לא נקבע אחראי לתהליך רישום הפרצלציה במהלך התכנון, וחסר גוף בצוות התכנון שילווה את תהליך התכנון המפורט מתחילתו, ירכז את השינויים החלים בו ועדכן בהתאם ומוקדם ככל האפשר את התכניות המיועדות לרישום הזכויות. הוועדה המליצה כי תהליך רישום הזכויות יוטמע בתהליך התכנון משלביו הראשונים. על רמ"י ועל משרד הבינוי הוטל לגבש נהלים לקידום נושא זה.

בעקבות המלצות ועדת דליצקי פרסמה רמ"י בשנת 2000 נוהל משולב למדידות ולרישום תצ"רים לחברות מנהלות ומתכננות (להלן - הנוהל). הנוהל קובע אבני דרך להתקדמות רישום הפרצלציה בפרק זמן קצר, מיד לאחר אישור תכנית מפורטת במוסד התכנון. הנוהל גם מגדיר את אחריותה של חברה מנהלת ומתכננת להכנת התצ"ר וקובע לוחות זמנים לכך, כך שבבד עם אישור התכנית המפורטת. הוא גם קובע כי החברות המנהלות והמתכננות יגישו את התצ"ר לאישור מפ"י כ"כשרה לרישום¹³ לא יאוחר מיום אישור התכנית המפורטת - הכול כדי להביא לאישור תצ"ר ותכנית מפורטת כמעט בעת ובעונה אחת, ובכל מקרה לפני פרסום הקרקע לשיווק. נקבע כי אי-עמידה בלוחות הזמנים ייחשב כהפרה יסודית של ההסכם בין רמ"י לחברות המנהלות והמתכננות.

בינואר 2009 קיבלה המועצה את החלטה 1169, שעסקה בשינוי במדיניות הקצאת הקרקעות וקבעה כי במקביל לקידום הליך התכנון הסטטוטורי, תהיה רמ"י אחראית להכנת תצ"ר באופן שמועד הרישום בפנקסי המקרקעין יהיה קרוב ככל האפשר למועד אישור התכנית המפורטת.

משרד מבקר המדינה ניתח נתונים שהתקבלו מרמ"י על תכניות מפורטות שתכננה ושמוסדות התכנון אישרו בשנת 2013. התרשים שלהלן מציג את התפלגות יחידות הדיור בתכניות לפי מועד הגשת התצ"ר שלהן לאישור של מפ"י כ"כשרה לרישום:



13 שלב אחד לפני הגשת התצ"ר לרישום הפרצלציה בלשכת הרישום.

מהנתונים עולה כי בשנת 2013 רמ"י תכננה ומוסדות התכנון אישרו תכניות מפורטות שבהן 23,217 יחידות דיור, שחלק הארי שלהן - 17,661 יחידות (כ-76% מהיחידות שאושרו) - לא עמד בהוראות הנוהל, כמפורט להלן:

8,806 יחידות דיור (כ-37%) נכללו בקרקעות שתצ"ר שלהן הוגשה למפ"י לאישור באיחור - חמישה חודשים עד שנה וחצי לאחר אישור התכנית המפורטת; 6,649 יחידות (כ-29%) נכללו בקרקעות שבמועד סיום הביקורת התצ"ר שלהן טרם הוגשה למפ"י לאישור ונמצאת בשלב מוקדם של אישורה; ו-2,206 יחידות (כ-10%) נכללו בקרקעות שלא ידוע כלל באיזה שלב נמצאת התצ"ר שלהן ואם בכלל החל תהליך הפרצלציה.

בביקורת גם עלה כי רמ"י אינה מפעילה את הסנקציות שנקבעו בחוזים עם החברות המנהלות והמתכננות לאי-עמידה בלוחות הזמנים, אף שהדבר נחשב להפרה יסודית של ההסכמים עמן.

משרד מבקר המדינה מעיר לרמ"י שכדי לעמוד ביישום החלטת המועצה וביישום הנוהל שקבעה לעצמה, עליה לאכוף את דרישתה מחברות מנהלות ומתכננות לעמוד בהתחייבויותיהן, המעוגנות בהסכמים עמן. על רמ"י לפקח על התקדמות רישום הפרצלציה על פי לוחות הזמנים שנקבעו לכך, ולהתריע בעוד מועד לפני החברות שאינן עומדות בהם.

אשר לוועדת ההיגוי, שהממשלה הטילה עליה ללוות את יישום המלצות ועדת דליצקי, משרד מבקר המדינה מעיר כי אף שהוועדה ראתה בהטמעת תהליך רישום הזכויות בתהליך התכנון תנאי לקידום רישום הזכויות, היא לא עקבה אחר יישום הנוהל שרמ"י גיבשה לשם כך. הדבר מלמד על מעקב ופיקוח לקויים של הוועדה על יישום המלצות. קביעת נוהלי עבודה כשלעצמה אינה מבטיחה את קיומם, ונדרש כי ועדת ההיגוי תעקוב באופן שוטף אחר יישום המלצות, דבר שלא נעשה.

אי-יישום החלטות המועצה בדבר שיווק קרקע למגורים לאחר רישום הפרצלציה

שיווק קרקע שהושלם לגביה רישום הפרצלציה עשוי להאיץ את הליכי רישום הזכויות, על ידי כך שכבר במהלך הבנייה יירשם המבנה כבית משותף, ועד האכלוס יירשמו זכויות המשתכנים.

המועצה קבעה בהחלטה 1066 מינואר 2006 בעניין רפורמה במקרקעי ישראל (כחלק מיישום המלצות ועדת גדיש) כי מקרקעין למטרת מגורים, ככלל, ישווקו לאחר שעברו פרצלציה.

בהחלטת המועצה 1169 מינואר 2009 שאוזכרה לעיל, היא גם קבעה שמינואר 2010 תשווק רמ"י 50% מכלל הקרקעות רק לאחר השלמת רישום הפרצלציה לגביהן, ומינואר 2011 תשווק באופן זה את כלל הקרקעות.

בביקורת עלה כי אין לרמ"י מידע מלא ואמין על מספר יחידות הדיור ששווקו לאחר פרצלציה בשנים 2010-2012. הדבר מלמד על פיקוח ומעקב רופפים על ביצוע החלטת המועצה בתחום זה ועל חוסר שליטה של רמ"י בתפוקת פעולותיה. משמעות הדבר היא ליקוי בסדרי הניהול שלה.

עם זאת, מתכנית העבודה לשנת 2013 שהכין אגף בעלות ורישום ברמ"י בדצמבר 2012 עולה כי מבין 29,292 יחידות הדיור שאושרה להן תכנית מפורטת ותוכננו לשיווק בשנת 2013, רק כ-6,393 (כ-22%) הושלם רישום הפרצלציה. יוצא אפוא כי רמ"י פועלת בניגוד להחלטות המועצה ומשווקת את מרבית הקרקעות לפני השלמת רישום הפרצלציה. זאת ועוד, עלה כי רמ"י לא דיווחה למועצה על אי-עמידתה בהחלטתה, וממילא המועצה לא קיימה דיון בעניין.

משרד מבקר המדינה מעיר לרמ"י כי פעולותיה אינן מתיישבות עם נהליה ועם החלטות הנהלתה, ועומדות בניגוד למדיניות שקבעה המועצה, דבר הגורם להתמשכות תהליך רישום הזכויות. בכך נוצר דפוס פעולה של רמ"י המנציח את בעיית הצטברות יחידות הדיור שאינן רשומות - בעיה שפתרונה הוטל על רמ"י. עוד עולה מהנתונים כי לרמ"י אין מידע על סטטוס הפרצלציה בכ-10% מיחידות הדיור שאושרו, דבר המלמד על מעקב לקוי שלה אחר התהליך.

רמ"י מסרה בתשובתה כי "החלטה 1066 לשיווק רק בקרקע שעברה פרצלציה אכן לא יושמה במלואה", וגם כי "החלטה מיום 5.1.09 [החלטה 1169 של המועצה] - עסקה בשינוי מדיניות ההקצאות וקבעה כי במקביל לקידום הליך התכנון יוכן תצ"ר שמועד רישומו יהיה קרוב ככל הניתן למועד אישור התכנית, וכך ניתן יהיה לרשום פרצלציה ולרשום זכויות מיד לאחר השיווק. לאור החסמים ביישום ההחלטה של רישום פרצלציה במקביל לתכנון... נראה כי לפחות בשלב זה ההחלטה אינה ישימה ואנו שוקלים הבאת תיקון להחלטה זו למועצה" (ההדגשות במקור). רמ"י הוסיפה כי נדרשות הסכמה עם מינהל התכנון או חקיקת חוק "שייקבע שהתצ"ר הינו חלק בלתי נפרד ממסמכי התכנית... קשה יהיה לאכוף את הרישום במקביל לתכנון ולהגיע למצב של רישום פרצלציה מייד לאחר אישור התכנית". רמ"י הדגישה גם שאין לוחות זמנים מחייבים לטיפול בתצ"רים המגיעות מהגופים השונים, ולכן התהליך מתארך בכל אחת מהתחנות.

בתשובתה גם ציינה רמ"י, אשר לשינוי הארגוני שביצעה במסגרת הרפורמה, כי "במסגרת שת"פ בין אגף התכנון לאגף הרישום והקמת יחידה ארצית לפרצלציות ברמ"י מתקיימת בשנה האחרונה אכיפה הדוקה יותר של החברות המתכננות לביצוע הרישום, וכן נעשית חשיבה נוספת לעניין שינוי באבני הדרך, כך שמרכז הכובד יוטה לטובת הרישום והתהליך יותאם למבנה הארגוני ולתהליכי העבודה לאחר הרפורמה".

משרד מבקר המדינה מעיר לרמ"י כי מתשובתה בדבר חוסר ישימות החלטות המועצה מינואר 2006 ומינואר 2009 עולה כי לא פעלה על פי החלטות אלה, אשר ביקשו לקדם את תהליך הרישום ולהסדירו. רמ"י זיהתה חסמים בתהליך שמנעו ממנה את יישום החלטות, אך לא פעלה לצמצומם כך שתוכל למלא את תפקידה ולעמוד באחריות שהוטלה עליה לקידום רישום הזכויות. בכלל זה היא לא יזמה פעולות שיאפשרו את אכיפת הרישום בתהליך התכנון ורישום פרצלציה לאחר אישור התכנית ולפני יציאה לשיווק, כפי שהתבקש מהחלטות המועצה.

לדעת משרד מבקר המדינה, היה על רמ"י לבחון לעומקה את האפשרות לקיים במקביל את תהליך התכנון ותהליך רישום הזכויות, ולאפיין את החסמים העולים - אלו התלויים בה ואלו התלויים בגופים אחרים; להסיר את החסמים התלויים בה, ולהעלות בוועדת ההיגוי את הצורך בהסרת החסמים אצל הגופים האחרים, תוך תיאום בין כלל הגופים. היה עליה גם ליידע את המועצה על חוסר היכולת לטענתה ליישם את החלטותיה בשל חסמים שונים, כדי שהמועצה תדון בדבר.

אגף התקציבים, העומד בראש ועדת ההיגוי, מסר בתשובתו כי חלק מהליקויים שנמצאו נובעים ממדיניות רמ"י לשווק במהירות האפשרית, מדיניות שהביאה לכך שחלק מיחידות הדירור שווקו בקרקעות בחכירה ולא בשיטת מכר. האגף מסר כי רמ"י תבחן, בשיתוף משרדי האוצר והמשפטים, רכיבים שיאפשרו לבצע את רישום הזכויות תוך פעילות נמרצת להאצת שיוקים.

מעקב משרד הבינוי על הטמעת תהליך הרישום בתהליך התכנון: גם משרד הבינוי יוזם תכנון ופיתוח של שימושי קרקע. בעקבות המלצות ועדת דליצקי פרסם המשרד בפברואר 2003 את נוהל "מודד אתר", אשר מטרתו להגדיר את עבודת המודד משלב התכנון של תכנית מפורטת ועד רישום הפרצלציה בלשכת הרישום. בנוהל נקבע בין היתר כי מודד האתר יגיש לאישור הוועדה המקומית את התצ"ר לא יאוחר מ-60 יום מאישור התכנית המפורטת במוסדות התכנון.

הביקורת העלתה כי משרד הבינוי אינו עוקב אחר יישום הנוהל, ואין לו מידע מלא וזמין על שלבי הכנת הפרצלציה ורישומה בתכניות המפורטות שהוא מתכנן.

יישום ההמלצות בדבר השימוש בחוק רישום שיכונים ציבוריים

חוק שיכונים ציבוריים מקל על רישום זכויות ביחידות דיור שהוקמו בידי המדינה, מטעמה או מיוזמתה, על מקרקעין שבניהול רמ"י. החוק חל על בניינים שנכללו בתכנית שאושרה לפי חוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 (להלן - חוק התכנון והבניה), עד 31.12.09, ושבנייתם החלה בתוך שנתיים ממועד אישור התכנית, קרי עד 31.12.11.

ההקלה בתהליך רישום הזכויות נובעת מכך שחוק שיכונים ציבוריים מאפשר, בין היתר, רישום פרצלציות, רישום בתים משותפים ורישום זכויות גם כאשר הבנייה לא נעשתה בהתאם לתכנית מפורטת מאושרת לפי חוק התכנון והבניה. החוק משמש כלי בידי רמ"י ומשרד הבינוי לקידום רישום הזכויות באופן שיש בו להקל על התהליך.

במרץ 2010 נכנס לתוקפו תיקון מס' 6 לחוק שיכונים ציבוריים¹⁴ (להלן - תיקון מס' 6), העוסק בסמכות האישור של תכנית שיכון ציבורי. לפני התיקון הייתה תכנית כאמור מופקדת בידי ועדת תיאום¹⁵; לאחריו, הסמכות לאשר תכנית שיכון ציבורי הופקדה בידי ועדת משנה לעניין תכניות לשיכונים ציבוריים (להלן - ועדת משנה לתכנון) אשר משרד הפנים היה צריך להקים בכל אחת מהוועדות המחוזיות לתכנון ולבנייה. לוועדות משנה אלה ניתנו כל הסמכויות של ועדה מחוזית ושל ועדה מקומית לתכנון ולבנייה, הדרושות לאישור תכניות שיכונים ציבוריים. יודגש כי על פי פרשנות משרד הבינוי לתיקון מס' 6, כל עוד לא הוקמו ועדות משנה לתכנון כאמור, נותרת סמכות האישור של תכנית שיכון ציבורי בידי ועדת התיאום, אך היא מוגבלת למבנים שתכנונם אושר עד 31.12.98 ובנייתם החלה בתוך שנתיים ממועד האישור.

14 התיקון שולב בסעיף 1א11 לחוק התכנון והבניה.

15 ועדת תיאום מורכבת משבעה חברים וכוללת את נציג שר הבינוי והשיכון - יו"ר הוועדה, נציג שר הפנים, נציג שר המשפטים, נציג רמ"י, נציג השר לאיכות הסביבה ונציג מפ"י.

הביקורת העלתה כי בניגוד להוראות חוק התכנון והבנייה, שבו שולב תיקון מס' 6, הרי שעד מועד סיום הביקורת, אוגוסט 2014, לא הקים משרד הפנים ועדת משנה לתכנון באף אחד ממחוזות המשרד; בעקבות זאת ראו עצמם משרד הבינוי ורמ"י מנועים מלהכריז על תכניות¹⁶ כשיכון ציבורי, וממילא לא יכלו לקדם את רישום הזכויות במסגרת חוק שיכונים ציבוריים בתכניות אלו. בפועל לא נעשה רישום זכויות באף יחידת דיור שתכנונה אושר בתקופה שבה תיקון מס' 6 האריך את תוקפו של חוק שיכונים ציבוריים (מ-1.1.99 עד 31.12.09; ושהבנייה החלה לא יאוחר מ-31.12.11).

על פי נתונים שמסר משרד הבינוי למשרד מבקר המדינה, אי-הקמת ועדות המשנה מונעת קידום רישומן של כ-50,000 יחידות דיור שנבנו על פי פרוגרמות של המשרד. יצוין כי נתונים אלו אינם כוללים יחידות דיור שרמ"י שיווקה בתקופה שבה תיקון מס' 6 האריך את תוקפו של חוק שיכונים ציבוריים (מ-1.1.99 עד 31.12.11), כך שלמעשה מדובר במספר גדול יותר של יחידות דיור שהיה אפשר להשתמש בחוק זה לצורך קידום רישום הזכויות בהן.

עוד הועלה כי אף שנושא אי-הקמת ועדות המשנה לתכנון עלה בדיוני ועדת ההיגוי, היא לא פעלה להביא להקמתן. לדעת משרד מבקר המדינה, היה על ועדת ההיגוי לנקוט פעולות מעשיות, כגון יידוע גורמים בכירים במשרד הפנים כמנכ"ל המשרד או השר, כדי להבטיח את הקמת הוועדות האמורות, פעולות שלא נעשו.

בתשובתו מנובמבר 2014 מסר משרד הפנים כי "מבדיקה שנערכה עם מחוזות משרד הפנים נמצא כי התקבלה החלטה על הקמת ועדה לשיכונים ציבוריים בכל מחוזות משרד הפנים לרבות הרכב חבריה. בהתאם לחוק שר הפנים ימנה חבר לוועדה מבין נציגי הרשויות המקומיות, בימים אלו משרד הפנים פועל במידי על מנת לבחון ולהשלים את אישור מינוי נציגי הרשויות המקומיות מול שר הפנים".

ארגון וניהול של רישום זכויות במקרקעין על ידי רמ"י

תכניות עבודה

מדריך התכנון הממשלתי¹⁷ קובע כי תכניות עבודה הן כלי עזר בתהליך חשיבה אסטרטגית, המגדיר את המצב שאליו שואף הגוף הממשלתי להגיע ומציין אבני דרך למימושו. ככלל, התכניות כוללות את המטרות העומדות בבסיס עבודת הגוף, את היעדים המרכזיים שהשגתם תשרת מטרות אלו, ואת המשימות העיקריות אשר הגוף יפעל לבצע לשם השגת היעדים.

16 תכניות שאושרו לפי חוק התכנון והבנייה בתקופה שמ-1.1.99 עד 31.12.09 ושהבנייה לפיהן החלה בתוך שנתיים ממועד האישור.

17 מדריך התכנון הממשלתי הוכן על ידי צוות בין-משרדי בראשות האגף לתכנון מדיניות במשרד ראש הממשלה. המדריך נועד לשמש אחד הכלים המרכזיים לחיזוק עבודת המטה במשרד הממשלה ולשיפור אפשרויות הניהול והבקרה של המשרדים. המדריך משמש גם כלי מנחה להכנת תכניות עבודה. ראו גם בעניין זה מבקר המדינה, דוח שנתי 2015 (2015), בפרק "תכנון עבודה במשרד ראש הממשלה", עמ' 287-304.

בשנים 2003-2012 הכינה רמ"י בשיתוף עם ועדת ההיגוי שתי תכניות חומש לרישום פרצלציות, בתים משותפים וזכויות חוכרים. מטרת התכניות הייתה להשלים את רישום הזכויות בכלל יחידות הדיור שנבנו על מקרקעי ישראל. התכנית הראשונה הוכנה בשנת 2003 וכללה תכנון לשנים 2003-2008 (להלן - התכנית הראשונה). בתחילת שנת 2007 זיהתה רמ"י שאינה משיגה את יעדי התכנית הראשונה, ולכן הפסיקה אותה וגיבשה תכנית חומש שנייה לשנים 2007-2012 (להלן - התכנית השנייה), אך גם יעדיה לא הושגו. הביקורת העלתה ליקויים הנוגעים לתכנון תכניות החומש, לביצוען ולמעקב אחריהן. להלן הפירוט:

בתכניות החומש הוגדרו יעדים שנתיים אשר עמידה בהם הייתה אמורה להוביל להשגת המטרה. תכניות העבודה כללו גם את רשימת התכניות המפורטות שעל רמ"י היה לרשום בכל שנה, בכל אחד משלבי הרישום, דבר אשר שיקף את סדר העדיפות לרישום. הנהלת רמ"י וועדת ההיגוי אישרו את התכניות.

תכנית החומש 2003 - 2008 : בשנת 2003 בחנה רמ"י את מצאי יחידות הדיור שנבנו על מקרקעי ישראל ולא נרשמו הזכויות לגביהן ואמדה את מספרן בכ-400,000 : 245,000 יחידות דיור לפני רישום פרצלציה (מהן 45,000 בהסדר קרקעות¹⁸), 100,000 יחידות לאחר שלב הפרצלציה ולפני רישום בתים משותפים, ו-55,000 יחידות לאחר רישום בתים משותפים ולפני רישום זכויות המשתכן בנכס.

כדי לסיים את תהליך הרישום של מצאי זה היה על רמ"י להכין תכנית שתקבע יעד כמותי לרישום חלק מהמצאי בכל שנת עבודה, ולהביא בחשבון את יחידות הדיור שתכנונן ובנייתן יסתיימו במהלך אותן שנים - יחידות שגם לגביהן יהיה צורך ברישום זכויות, כדי למנוע הצטברות של מצאי חדש לא רשום. בפועל הכינה רמ"י תכנית חומש מדורגת שקבעה כי בתוך שלוש שנים (2003-2006) יסתיים שלב רישום הפרצלציה ב-245,000 יחידות דיור; שנה לאחר מכן - בשנת 2007 - היה אמור להסתיים רישום בתים משותפים ב-300,000 יחידות דיור, ולאחר שנה נוספת (2008) היה אמור להסתיים רישום זכויות על שם המשתכנים ב-400,000 יחידות דיור¹⁹.

הביקורת העלתה שבעת קביעת יעדי תכנית החומש רמ"י לא הביאה בחשבון את מספר יחידות הדיור שתשווק בשנות תכנית החומש (להלן - הדירות החדשות) ושגם הזכויות בהן יירשמו, וכך בדיווחיה על הישגי תכנית החומש הוסיפה את הדירות החדשות למספר יחידות הדיור שרשמה בהן זכויות. רישום הדירות החדשות יצר מצג מוטעה, כאילו הישגי תכנית החומש גבוהים מכפי שהיו בפועל.

מהנתונים שהציגה החברה למשרד מבקר המדינה עלה כי בסוף שנת 2006 רשמו רמ"י ומשרד הבינוי פרצלציות ב-236,348 יחידות דיור. אולם מהן רק 148,119 הן יחידות דיור שנכללו בתכנית העבודה, ואילו היתר הן יחידות שבנייתן הסתיימה בשנים 2003-2006 ושלא היו חלק מהתכנית אלא חלק מהפעילות השוטפת. יוצא אפוא כי בפועל רמ"י עמדה רק בכ-60% מהיעד שנקבע בתכנית החומש.

18 הסדר זכויות הקניין עפ"י פקודת הסדר זכויות במקרקעין [נוסח חדש], תשכ"ט-1969. ההסדר מבוסס על יחידת רישום, המהווה חלקה בגוש רישום שתכלול בתוכה את כל זכויות הקניין ומבוססת על מדידה מדויקת שניתנת לזיהוי ושיחזור בכל עת. בסיום פעולת הסדר בכל גוש הזכויות נרשמות בפנקס הזכויות.

19 על פי הנתונים שרמ"י הציגה בדוחות "דין וחשבון על פעולות רשות מקרקעי ישראל" לשנים 2006-2003.

עוד עלה כי ברישום בתים משותפים וברישום זכויות המשתכנים בלשכת הרישום רמ"י עמדה רק בכ-46% ובכ-44% (בהתאמה) מהיעדים שנקבעו. יצוין כי בתחומים אלו אין לרמ"י יכולת להפריד בין יחידות הדיור שנכללו ביעדי תכנית החומש ונרשמו במסגרתה לבין אלו שהיו חלק מהפעילות השוטפת.

משרד מבקר המדינה מעיר לרמ"י כי כדי להשלים את תהליך הרישום כפי שתכננה, היה עליה לבחון את הסיבות לאי-ההצלחה ברישום יחידות הדיור שנכללו בתכנית העבודה ולגבש פתרונות לחסמים שמנעו את הרישום, אולם רמ"י לא עשתה זאת. בהיעדר בחינה שכזאת ובהיעדר תהליך של גיבוש פתרונות לחסמים, מספר יחידות הדיור שבהן לא נרשמו הזכויות פחת אך במעט, ולא כפי שהוגדר במטרת התכנית הראשונה.

תכנית החומש 2007-2012: אף שרמ"י לא ניתחה את החסמים שמנעו את השגת יעדי התכנית הראשונה, היא החלה כבר ב-2007 להכין תכנית שנייה בתחום זה. רמ"י וועדת ההיגוי אישרו אותה ביוני 2007. על פי נתוני רמ"י היו בעת הכנת התכנית השנייה כ-285,000 יחידות דיור ללא רישום זכויות: בכ-200,000 מהן טרם נרשמה פרצלציה (מהן 45,000 יחידות בהסדר קרקעות), 70,000 יחידות היו לאחר שלב הפרצלציה ולפני רישום בתים משותפים, ו-15,000 היו בשלב רישום זכויות המשתכן בנכס. תחילתה של תכנית החומש במאי 2007 וסיומה באפריל 2012²⁰, והיא מבוססת על רישום הפרצלציות/הסדר הקרקעות, רישום בתים משותפים ורישום זכויות משתכנים בהיקף שנתי קבוע. בביקורת הועלו ליקויים בגיבוש התכנית ובביצועה. להלן הפרטים:

במסגרת גיבוש היעדים לתכנית השנייה הועלה לפני ועדת ההיגוי כי בהכנת התכנית הובא בחשבון רק מצאי יחידות הדיור שלא נרשמו לגביהן זכויות, בלי לכלול את אלה שיתווספו באופן שוטף בשנות התכנית (2007-2012). הוצע להגדיל את היעדים השנתיים לרישום זכויות, כדי לעמוד במטרת התכנית ולהשלים בסוף שנת 2012 את רישום יחידות הדיור על מקרקעי ישראל.

להלן היעדים השנתיים שהוצעו: רישום הפרצלציות/הסדר הקרקעות - 50,000 יחידות דיור, רישום בתים משותפים - 45,000 יחידות דיור, רישום זכויות משתכנים - 85,000 יחידות דיור. צוין כי יידרש מאמץ מיוחד כדי להשיג את היעדים ולעמוד במטרת התכנית.

הביקורת העלתה כי היעדים הכמותיים של התכנית השנייה לא עודכנו למרות המידע שהוצג לפני רמ"י וחברי ועדת ההיגוי האחרים, שלפיו התכנית אינה אפקטיבית, משום שאין התאמה בין היעדים השנתיים שנקבעו בה לבין מטרתה להשלים את רישום הזכויות בכלל יחידות הדיור שנבנו על מקרקעי ישראל; בכך נמנעו הגשמת מטרת התכנית וסגירת הפיגור ברישום יחידות הדיור.

משרד מבקר המדינה מעיר לחברי ועדת ההיגוי, ובייחוד לרמ"י, כי אף אם היו מושגים כל יעדי התכנית השנייה, לא היה נשלם רישום הזכויות בכלל יחידות הדיור שנבנו על מקרקעי ישראל. על כן היה ראוי שהוועדה ורמ"י יבחנו שוב אם היעדים המוגדרים בתכנית עונים על המטרה שהוגדרה, ואם יש צורך לעדכןם, בטרם יפעלו ליישומה.

20 על פי הנתונים שהציגה רמ"י בדוחות "דין וחשבון על פעולות רשות מקרקעי ישראל" לשנת 2007.

מהנתונים שהציגה החברה למשרד מבקר המדינה עולה כי בשנות תכנית החומש השנייה רשמו רמ"י ומשרד הבינוי פרצלציות ב-208,345 יחידות דיור (כ-91% מהיעד). אולם מבין אלה רק 150,860 נכללו בתכנית העבודה של התכנית השנייה; היתר נוספו בשנים 2007-2012 במסגרת הפעילות השוטפת. יוצא אפוא כי בפועל עמדה רמ"י רק בכ-66% מיעדי התכנית השנייה. עוד עולה כי ברישום בתים משותפים וברישום זכויות המשתכנים בלשכת הרישום עמדה רמ"י רק בכ-21% ובכ-22% (בהתאמה) מהיעדים שנקבעו. מכאן עולה כי רמ"י לא עמדה ביעדים שנקבעו בתכנית עבודתה.

אף שתכניות החומש לא השיגו את יעדיהן, בביקורת עלה כי בשנות יישומן - כעשר שנים - רמ"י לא קיימה תהליך הפקת לקחים סדור, ובכלל זה לא איתרה את החסמים שמעכבים את תהליך הרישום על שלביו ולא גיבשה צעדים לפתרון כדי לשפר את הביצועים; היא גם לא עשתה הערכת מצב שוטפת לרישום הזכויות, שיכלה להשפיע על השגת יעדי תכניות החומש.

רמ"י ציינה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי היא מודעת לחסמים ומנסה למצוא פתרונות, אך הדבר דורש גיוס של כל הגורמים במשק האחראים לתהליך הרישום ומשפיעים עליו.

משרד מבקר המדינה מעיר לרמ"י כי בבדיקה עלה שרמ"י לא מיפתה את החסמים באופן כולל ושיטתי שמנתח את בסיס הנתונים המלא, אלא בחנה אותם באופן נקודתי וחלקי, בהתבסס על פגישות מועטות שקיימה עם גורמים המעורבים בתהליך הרישום, שבהן עלו כמה דוגמאות לחסמים הידועים לגורמים מניסיונם האישי. בהיעדר ניתוח מלא של החסמים, המידע גם לא הובא לידיעת המועצה ולכן היא קיבלה את החלטותיה באופן המנותק מניתוח תמונת המצב הנכונה.

יצוין כי רמ"י הפעילה תכנית חומש שלישית לשנים 2013-2017, אשר נכון למועד סיום הביקורת עודנה מבוצעת, אך גם היא גובשה ללא הפקת לקחים מהתכניות הקודמות.

האפקטיביות של ועדת ההיגוי

באוגוסט 1998 אימצה הממשלה את המלצות ועדת דליצקי²³, ובהתאם לכך הקימה את ועדת ההיגוי בראשות נציג משרד האוצר.

ועדת ההיגוי שותפה לגיבוש ולאישור של תכניות עבודה בעניין רישום הזכויות של הגופים החברים בה, לרבות רמ"י ומשרד הבינוי. אחת לארבעה חודשים מתכנסת הוועדה ודנה בהתקדמות הרישום על פי התכניות. משרד מבקר המדינה בחן היבטים בפעילותה של ועדת ההיגוי. להלן הפרטים:

דיוני ועדת ההיגוי: במסגרת דיוני הוועדה בוחנים חבריה את ביצוע התכנית לסיום תהליכי הרישום אל מול היעדים שנקבעו בה, ודנים בחסמים המעכבים את התהליך ובפתרונות האפשריים. כדי להעריך את סוגי החסמים והיקפם וכן את המשאבים הנדרשים כדי להתמודד עמם, ועדת ההיגוי זקוקה למידע שלם ואמין בנוגע למספר יחידות הדיור שרישומן מתעכב בשל כל אחד מהחסמים.

21	143,938	מבין 240,000 יחידות דיור.
22	191,104	מבין 250,000 יחידות דיור.
23	4164.	החלטה

הביקורת העלתה כי ועדת ההיגוי ניהלה דיונים ואף קיבלה החלטות ללא מידע בסיסי אשר לסוגי החסמים המעכבים את רישום הזכויות ולהיקפי יחידות הדיור מעוכבות הרישום לפי כל חסם.

לדוגמה, נכון לשנת 2010 המחינו לרישום בתים משותפים כ-155,000 יחידות דיור בבנייה רוויה שטרם נרשם לגביהן בית משותף. מהן כ-85,000 יחידות שייכות ל"בניית עבר", כלומר בנייתן הסתיימה לפני 2004 (מועד פרסום התכנית הראשונה). במסגרת דיוניה זיהתה ועדת ההיגוי האטה משמעותית ברישום בתים משותפים, ובישיבתה מדצמבר 2010 החליטה להקים ועדת משנה בנושא קידום רישום בתים משותפים (להלן - ועדת המשנה), אשר תורכב מצוות מקצועי שמכיר את התחום על בוריו. תפקיד הוועדה היה לבחון את סוגי החסמים המונעים רישום צו בית משותף ביחידות דיור ולגבש הצעות שיכולות לשמש כבסיס לפתרונם.

הדיון הראשון בוועדת המשנה התקיים בינואר 2011, ובמהלכו עלה הצורך במיפוי סוגי החסמים המעכבים את רישום הבתים המשותפים והיקפם. בדיון השני, במאי 2011, הציג נציג החברה לפני הוועדה את מיפוי החסמים שהחברה עשתה. ממצאיו העלו כי במדגם של 11,276 יחידות דיור שנבדקו (כ-7% מהיחידות שטרם נרשם לגביהן בית משותף), בכ-30% מהיחידות נדרשת בדיקה נוספת מעמיקה יותר של החסמים, בכ-35% הרישום מתעכב מסיבות משפטיות, והיתר (35%) נמצאות בתהליך רישום ובעצם אינן מעוכבות. יוצא אפוא כי בחלק בלתי-מבוטל של יחידות הדיור (30%) לא אותרו סוגי החסמים ומהותם, דבר שאינו מאפשר להתמקד בטיפול המתאים לצורך הסרת החסמים ורישום יחידות הדיור.

אף שמדובר בשיעור משמעותי של יחידות דיור שנדרש להעמיק את בדיקת החסמים המונעים את רישומן, ועדת ההיגוי לא העמיקה את בדיקתה גם בשנים 2013-2014, וממילא לא גיבשה כלים מתאימים שיוכלו לסייע לה בהסרת החסמים.

עולה מכך שעבודת ועדת ההיגוי לגיבוש פתרונות לחסמים שמעכבים את רישום הזכויות לקתה בחסר. הוועדה לא בחנה באופן יסודי את סוגי החסמים לרישום יחידות הדיור, ולכן אין בידיה מידע על מספר היחידות שרישומן מעוכב בשל כל חסם, זאת אף שהיה בידיה אינדיקטור לכך שבכשליש מהיחידות נדרשת בדיקה מעמיקה של חסמים. בהיעדר מידע מלא על סוגי החסמים והיקפם הוועדה לא יכולה לקבוע את סדרי העדיפויות לטיפול בהם ולהקצות את המשאבים הנדרשים להסרתם. לפיכך עולה צורך שוועדת ההיגוי תבחן ותמייין את כלל החסמים בכלל יחידות הדיור שרישום הזכויות בהן מעוכב.

בתשובתה מנובמבר 2014 ציינה החברה שנבחרה לסייע לוועדת ההיגוי כי המדגם הוצג ונדון בוועדת ההיגוי וגם בוועדת המשנה, ובהנחייתה הוחלט לקיים פגישות שוטפות ברמ"ע עם החברות הרלוונטיות מעוכבות הרישום כדי לעמוד מקרוב על הבעיות ברישום יחידות הדיור ולסייע בפתרון. החברה ציינה שפגישות אלה מתקיימות לפחות מחדש פברואר 2014 ועד היום.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הבינוי, המנחה את החברה בפעילותה, כי מאחר שמדובר במידע חשוב מהמעלה הראשונה שמשמש בסיס לפעילותן של ועדת ההיגוי ושל ועדת המשנה, היה עליו לוודא שהחברה תעמיק את בדיקתה ללא דיחוי. ממצאי המיפוי היו יודעים לחברה ולמשרד הבינוי עוד במאי 2011, אולם החברה החלה לפעול בעניין העמקת הבדיקה רק בפברואר 2014. על משרד הבינוי היה להבטיח כי החברה תפעל על פי לוח זמנים סביר כדי לסיים את איתור החסמים מוקדם ככל שניתן ולהביא את המידע המלא עליהם לידיעת הוועדות, כדי שניתן יהיה לגבש דרכי פעולה להסרתם.

שליטה רופפת על המידע הנוגע לניהול תהליכי רישום זכויות

מורכבות תהליך רישום הזכויות ביחידות דיור דורשת שימוש רב בנתונים ובמידע אשר נוגעים לתחומים מקצועיים שונים. לכן חשוב שתהיה בידי רמ"י, האחראית לקידום תהליך הרישום, מערכת מידע מרכזית אשר תתמוך בתהליך על כל שלביו. משרד מבקר המדינה בדק את פעולות רמ"י בתחום זה. להלן הממצאים:

היעדר מרכז מידע, מעקב ובקרה בין-משרדי לרישום זכויות: ועדת דליצקי המליצה על הקמת מרכז מידע, מעקב ובקרה שתפעיל ועדת ההיגוי (להלן - מרכז המידע): מערכת שתכלול נתונים עדכניים ואחידים שיעמדו לרשות כל הגופים המעורבים בתהליך רישום הזכויות וגם לרשות ועדת ההיגוי, ותספק לוועדה תמונת מצב מלאה של כלל התיקים בשלבים שונים של הרישום. על פי המלצות הוועדה, "מערכת המידע תבנה כך שתוכל לתת נתונים על המעבר מתהליך לתהליך, זיהוי צווארי בקבוק, זיהוי תיקים אשר נעצרו בתהליך, על בעיות מיוחדות שהופיעו והשפעתן על המשך התהליך... מערכת המידע תכלול נתונים על אתרים שנבנו בעבר ואשר רישומם טרם הסתיים".

הביקורת העלתה כי ועדת ההיגוי לא הקימה את מרכז המידע.

מערכת לניהול רישום הפרצלציה ברמ"י: המרכז לרישום פרצלציות והסדר קרקעות ברמ"י (להלן - המרכז) אחראי לייזום כל הפרצלציות במקרקעי ישראל, טיפול בהן, מעקב אחריהן ובקרה עליהן. המעקב מתבצע באמצעות מאגר מידע ממוחשב המכונה "מערכת מעקב פרצלציות והסדר קרקעות" (להלן - מערכת הפרצלציות). את רישום הפרצלציות בפועל מבצעים הן המרכז, בעיקר ב"אתרים ללא אב"²⁴, הן גורמי חוץ כגון יזמים, חברות מתכננות ומשרד הבינוי (להלן - גורמי חוץ), ובאחריות רמ"י להבטיח כי גורמים אלו יבצעו את הרישום כמתחייב מהחוזים עמם.

המערכת הממוחשבת של רמ"י אמורה להבטיח טיפול יעיל, סדור, אחיד, מקצועי ומתועד בתכנון שבהן נדרש לבצע רישום של הפרצלציה. כמו כן היא אמורה לשמש כלי לבקרה ולמעקב אחר תהליך רישום פרצלציה שנעשה בידי גורמי חוץ. מערכת לניהול, שליטה ובקרה שאינה אמינה ועדכנית עלולה לגרום לכך שתכנון שבהן נדרש לבצע פרצלציה לא ייקלטו בה, או שייפלו גמלים במעקב אחר קידומן והטיפול בהן יתעכב או לא ייעשה כלל.

רמ"י קבעה נוהל²⁵ שמטרתו להגדיר את פעולותיה בנושא יזום הפרצלציה, הכנת תצ"רים ורישומן וניהול המעקב והבקרה על הכנת תצ"רים ורישומן באמצעות גורמי החוץ. בנוהל נקבעו סדרי קליטת הנתונים הנוגעים לתהליך הפרצלציה. על פי הנוהל, רמ"י תפעל לאיתור תכנון מאושר או הרשאות לתכנון שניתנו לגורמי חוץ, ותפתח עבורן תיק פרצלציה במערכת הפרצלציות. רמ"י תעקוב אחר התקדמות הרישום ותעדכן באופן שוטף את שלב ביצוע הפרצלציה. כך נקבע לגבי מקרים שבהם מסרה רמ"י הרשאות לתכנון לגורמי חוץ: "ייפתח, באופן אוטומטי, תיק פרצלציה חדש עם קליטת הרשאה חדשה לידי אגף התכנון ברמ"י במערכת לניהול פרויקטים²⁶". שלבי התקדמות תהליך התכנון, כפי שיעודכנו במערכת לניהול פרויקטים, יקלטו במערכת מעקב הפרצלציות".

24 שיכון שנבנה על מקרקעי ישראל ושהוקצה על ידי רמ"י, אולם אין לגביו גוף שיטפל בפעולות הנדרשות שיאפשרו לו את רישום הזכויות, לרבות אתרי בנה ביתך, חברות שפשטו רגל וכו'.

25 נוהל 48.01 שפורסם ב-15.4.12.

26 מערכת שבאמצעותה רמ"י מנהלת את תהליך התכנון על מקרקעי ישראל.

בביקורת עלה כי בפועל אין אפשרות טכנית ליישם את הוראת הנוהל: בין מערכת הפרצלציות לבין המערכת לניהול פרויקטים אין מישק (interface) מקוון המאפשר פתיחת תיק פרצלציה בעת פתיחת הרשאה לתכנון. לכן מידע על תהליך הפרצלציה עבור תכניות מפורטות שתוכננו בידי גורמי חוץ מגיע למערכת הפרצלציות ברמ"י בשלבים מאוחרים של התכנון, או אפילו בשלב אישור התכנית המפורטת במוסדות התכנון. לעתים מידע זה אינו מגיע כלל. הדבר מונע מרמ"י לבצע פיקוח ומעקב אחר רישום הפרצלציה שנעשה בידי גורמי חוץ, לזהות חסמים ועיכובים בתהליך ולזרז אותו אם נדרש לעשות כן, ופוגע בתהליך רישום הזכויות כולו.

כדי לעמוד על מידת השליטה של רמ"י בפרצלציות שנמצאות בתהליך עבודה, סקר משרד מבקר המדינה את כל 60 התכניות שאושרו במוסדות התכנון על מקרקעי ישראל בשנת 2013.²⁷ בתכניות אלו נכללו 44,511 יחידות דיור. להלן הממצאים:

1. המרכז לא הזין למערכת הפרצלציות 19 מבין 60 התכניות; בסך הכול היו בהן 5,657 יחידות דיור, והן ממילא לא הופיעו כלל במערכת.

2. לגבי 10 תכניות אחרות, הכוללות 8,880 יחידות דיור, המרכז אמנם הזין את פרטיהן הראשוניים למערכת הפרצלציות אך לא עדכן מידע על שלב הפרצלציה שבו הן נמצאות, ובחלקן אף לא הזין מידע זה כלל.

מהנתונים שלעיל עולה כי לרמ"י אין מידע על התקדמות תהליך רישום הפרצלציה ב-29 מבין 60 תכניות (48%) אשר תכנון אושר בשנת 2013, הכוללות 14,537 יחידות דיור (32%). יצוין כי 28 מ-29 תכניות אלו תוכננו בידי גורמי חוץ, ומאחר שלרמ"י אין שליטה על תהליכי העבודה בגופים אלו, חיוני שהיא תפקח על התקדמות הפרצלציה בצורה הדוקה יותר.

מערכת לניהול רישום בתים משותפים ברמ"י: לצד רישום פרצלציות והסדר קרקעות, אחראית רמ"י לבדיקת מסמכי הבתים המשותפים שמגישים לה גורמים שונים ולחתימה עליהם. בנוגע לקרקעות שרמ"י משווקת ישירות לחברות משכנות²⁸, היא מטילה עליהן את ביצוע הפעולות הללו בחוזים שהיא חותמת עמן. כמו כן רמ"י מפעילה מיקור חוץ לרישום בתים משותפים בלשכת הרישום; במועד סיום הביקורת העסיקה לשם כך שתי חברות.

לצורכי ניהול תהליך רישום בתים משותפים, תיעודו ומעקב אחריו רמ"י מפעילה מערכת ממוחשבת נפרדת מזו של תחום פרצלציות והסדר קרקעות. הנתונים למערכת רישום הבתים המשותפים מוזנים בידי החברות שרמ"י מעסיקה במיקור חוץ לאחר קבלת המסמכים המאשרים את רישום הפרצלציה בלשכת הרישום.

27 למעט שתי תכניות ביהודה ושומרון.

28 חברה שבונה ומוכרת יחידות דיור על קרקע של רמ"י.

נמצא כי אי-אפשר להזין למערכת רישום הבתים המשותפים את השלב שבו נמצא תהליך רישום הבית המשותף, וגם לא מידע מפורט על חסמים המעכבים את הרישום. לכן רמ"י אינה יכולה להפיק מהמערכת דוחות מנהלים שישקפו את תמונת המצב לאשורה; אין באפשרותה להתעדכן בדבר חסמים בתהליך ולגבש להם פתרון, וגם לא להפיק מידע ניהולי על כלל התכניות שבתהליך, על הזמן שאורך כל שלב וכדומה. מידע זה חשוב כדי לבחון את מידת עמידתה של רמ"י בתכניות העבודה שלה ואת מידת יכולתה ליישם את החלטות הממשלה בתחום זה.

בתשובתה ציינה רמ"י כי אינה אחראית לרישום בתים משותפים, וכי האחריות לרישום מוטלת על החברות המשכנות, הקבלנים או הזימים. לכן אין בידיה מידע מפורט על השלב שבו נמצא תהליך רישומו של כל בית משותף, אלא רק מידע כולל על החסמים ברישום בתים משותפים.

משרד מבקר המדינה מעיר לרמ"י כי היעדר מידע מפורט בנוגע לשלב שבו נמצא תהליך רישומו של כל בית משותף מעלה ספקות לגבי אמינות המידע הכולל המצוי בידיה אשר לחסמים ברישום בתים משותפים. בהיעדר מידע אמין נפגעת יכולת הניהול של רמ"י, ובכלל זה ניתוח המידע לגבי היקף יחידות הדיור שבהן תהליך הרישום מעוכב, אפיון החסמים הגורמים לכך וקביעת סדר עדיפויות מיטבי להסרתם.

הפגיעה ביכולת הניהול של רמ"י גוברת בשל היעדר מישק בין מערכת המידע של רישום הבתים המשותפים ובין מערכת הפרצלציות. לכל מערכת מסד נתונים נפרד והן בלתי-תלויות זו בזו, ומשמעות הדבר היא חוסר תאימות של הנתונים ופערי מידע המביאים לפגיעה ביכולתה של רמ"י לפקח על הטיפול בתכניות ולעקוב אחריהן לאורך כל תהליך הרישום עד סיומו, קרי רישום הזכויות.

לדעת משרד מבקר המדינה, מאחר שרמ"י היא האחראית לתהליך של קידום רישום הזכויות והיא המתקשרת עם הגורמים הפרטיים - חברות משכנות, קבלנים וזימים - ראוי שהיא תקיים מנגנון מעקב ובקרה על עמידתם במחויבויותיהם, לרבות אלו הנוגעות לתהליך הרישום.

כדי לבחון את ההשלכות של היעדר המישק בין המערכות בדק משרד מבקר המדינה עשר תכניות שנבחרו אקראית מבין 200 התכניות שנרשמה בהן פרצלציה בשנת 2013 ושהיו אמורות לעבור לשלב הבא בתהליך - תחום רישום הבתים המשותפים.

הבדיקה העלתה כי בשתיים מבין עשר התכניות שלחה רמ"י הודעה לחברה המשכנת שלפיה אפשר לעבור לשלב הבא, אך עשתה זאת רק שמונה חודשים לפחות לאחר רישום הפרצלציה. לגבי אחת מעשר התכניות רמ"י כלל לא הזינה את הפרטים למערכת רישום הבתים המשותפים ולכן הטיפול בה כלל לא החל.

היעדר מישקי מידע עם הגופים המעורבים בתהליך הרישום: רישום הזכויות הוא תהליך מורכב שברובו מתנהל ב"טור", ובכל אחד משלבי מעורבים גופים ממשלתיים ופרטיים שונים - תחילת פעולות הרישום של גוף אחד מותנית בסיום פעולות הרישום של גוף אחר. לעתים קרובות יש בידי חלק מהגופים מידע שעשוי לשמש בסיס נתונים מהימן לפעילות הגופים האחרים ולפעילותה של רמ"י בפרט.

הביקורת העלתה כי אין לרמ"י מישקי מידע עם הגופים המעורבים בתהליך רישום הזכויות על אף נחיצותם, הנובעת ממורכבותו של התהליך, כפי שפורט לעיל.

מן המקובץ יוצא אפוא כי רמ"י מפקחת בצורה לקויה ורופפת על התקדמות תהליך הפרצלציה, ובפרט בתכניות מפורטות שמקדמים גורמי חוץ, דבר שמונע ממנה מידע שלם, מדויק וזמין על מצאי תכניות על קרקעות המדינה שבהן טרם נעשתה פרצלציה. זהו מידע בסיסי הנדרש למקבלי ההחלטות לצורך ניתוח המצב הקיים, והוא הבסיס לתכנית העבודה של רמ"י בתחום זה וליכולתה להתערב בתהליך במידת הצורך.

זאת ועוד, אף שרמ"י אחראית לתהליך של קידום רישום הזכויות כולו, אין לה מערכת מידע המאפשרת לה לנהל את פעולות הרישום בכל השלבים ולפקח על אמינותן ושלמותן; זו הסיבה לכך שאין לה גם תמונת מצב כוללת ומהימנה המאפשרת מעקב ובקרה על תהליכי הרישום, בכל אחד משלבי הרישום. במצב זה אין באפשרות רמ"י לזהות "צווארי בקבוק" בתהליך, תכניות אשר תהליך רישומן נעצר ובעיות מיוחדות העלולות להשפיע על המשך התהליך.

בהקשר להיעדר מישקי מידע עם הגופים המעורבים בתהליך רישום הזכויות, ראוי שרמ"י תשקול את הדרכים העומדות לפניה לשיתוף מידע עם הגופים הללו, ובהם לשכת רישום המקרקעין ומשרד הפנים - מידע הנדרש לה לאימות הנתונים שעל בסיסם היא פועלת, לעדכוןם באופן שוטף ולזירוז הטיפול בשלבים השונים של רישום הזכויות.

רמ"י ציינה בתשובתה כי אין בידיה מישק מקוון בין מערכת הפרצלציות למערכת לניהול פרויקטים של אגף התכנון שכן המערכת מיושנת, ואין מערכת אחת שנותנת תמונת מצב של התהליך מתחילתו ועד סופו. לדברי רמ"י, הנושא נמצא בתכנית העבודה של אגף מערכות מידע בה ויש לתקצבו כנדרש ולהעמיד לכך כוח אדם ייעודי. עוד צוין: "עדכון לגבי כל התכניות המתוכננות על מקרקעי ישראל, וכל הפרצלציות המבוצעות על ידי גורמי חוץ, יעשה במסגרת השינוי הארגוני ושיפור המישקים - בכלל, ומול אגף התכנון - בפרט, כך שמחלקות התכנון יעדכנו את יחידת הפרצלציות באגף בעלות ורישום לגבי כל תכנית הידועה להם". רמ"י הוסיפה בתשובתה כי היא מודעת לחשיבות יצירתה של מערכת מידע מרכזית לניהול כל תהליך הרישום מתחילתו עד סופו, ולצורך להשקיע בכך משאבי תקציב וכוח אדם בתחום מערכות המידע במסגרת התכנית הרב-שנתית של עבודת אגף מערכות המידע ברמ"י.

משרד מבקר המדינה מעיר לרמ"י כי מודעותה לחשיבות הקמת מערכת מידע מרכזית לניהול תהליך רישום הזכויות על שלביו טרם תורגמה לשפת המעשה: טרם נקבעה תכנית רב-שנתית מפורטת, וממילא טרם הוקצו משאבים - תקציבים וכוח אדם - להפעלתה.

לדעת משרד מבקר המדינה, הניהול הלקוי של המידע בתהליך רישום הזכויות על ידי רמ"י נותן משנה תוקף לצורך בהקמת מרכז מידע בעל מישקים בין הגופים הנוגעים בדבר, כפי שהמליצה ועדת דליצקי - מרכז שטרם הוקם, כאמור.

אכיפת רישום הזכויות במקרקעין על ידי רמ"י

בעניין שיווק הקרקע מתקשרת רמ"י עם יזמים, קבלנים וחברות משכנות (להלן - היזמים) בשלושה סוגים עיקריים של חוזים - חוזי פיתוח, חוזי חכירה וחוזי מכר. בחוזים אלו מטילה רמ"י על היזמים אחריות לרישום הזכויות, ולרשותה מגוון כלים כלכליים ומשפטיים לאכיפתה. משרד מבקר המדינה בדק כיצד השתמשה רמ"י בכמה כלים כאלה. להלן הפרטים:

הגשת תלונות לרשם הקבלנים במשרד הבינוי: על פי חוק רישום קבלנים לעבודות הנדסה בנאיות, התשכ"ט-1969, לרשם הקבלנים שבמשרד הבינוי סמכויות לנקוט מגוון אמצעים כנגד יזמים שהפרו את התחייבויותיהם, כגון התראה, נזיפה, קנס והתליית תוקפו של הרישום.

מנתוני רמ"י עולה כי בשנים 2003-2006 היא הגישה 46 תלונות נגד יזמים שלא עמדו בהתחייבויותיהם כאמור, ורשם הקבלנים נקט אמצעי משמעת נגד חלקם. לדוגמה, בשנת 2006 הגישה רמ"י 15 תלונות לטיפול הרשם. בתשעה מהמקרים הביאה התלונה לזירוז פעולות הזום לרישום הזכויות או לסיומן, ובשישה מקרים התקדם הטיפול בנושא. בשני מקרים נקט רשם הקבלנים התליית רישום וביטול רישום בפנקס הקבלנים. במסגרת פעילות זו נרשמו באותה שנה הזכויות ב-1,304 יחידות דיור. תוצאות אלו מעידות על האפקטיביות של כלי זה - הוא הביא לזירוז היזמים במילוי התחייבויותיהם. על כן ניתן היה לצפות שרמ"י תרחיב את השימוש בו.

ואולם בביקורת עלה כי משנת 2007 לא הגישה רמ"י ולו תלונה אחת לרשם הקבלנים, ובפועל שיתוף הפעולה בין שני הגופים הופסק.

רמ"י ציינה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי שיתוף הפעולה שלה עם רשם הקבלנים נפסק מאחר שההליכים היו ארוכים מדי, ולא תמיד היו לרשם הקבלנים אמצעי אכיפה אפקטיביים וברוב המקרים ניתנו ארכות לרישום בתים משותפים; עם זאת, ציינה, שהיא פועלת בימים אלה לחידוש שיתוף הפעולה עם רשם הקבלנים בנושא אכיפת הרישום.

לדעת משרד מבקר המדינה, מאחר שאמצעי אכיפה זה הוכח כיעיל, על רמ"י להסדיר את שיתוף הפעולה עם רשם הקבלנים ולהחדש את הגשת התלונות נגד כל היזמים אשר הפרו את התחייבויותיהם לרישום הזכויות. על שני הגופים לגבש סדרי עבודה ביניהם כדי לקצר את הליכי הפעולה ולייעל את כלי האכיפה הנתון בידי רשם הקבלנים.

רמ"י ציינה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי החליטה להגביר את האכיפה נגד קבלנים על ידי תביעות משפטיות, הליך שלדבריה היה מוצלח יותר ופורסם באמצעי התקשורת ובאתר האינטרנט של רמ"י, ולכן גם עורר הד ציבורי והניע את הקבלנים לפעול. היא ציינה כי אמצעי אכיפה נוסף שהפעילה הוא מניעה מקבלנים שהגישה נגדם תביעה על אי-רישום להשתתף במכרזי שיווק שלה עד הסדרת הנושא.

ערכויות להבטחת רישום הזכויות: במסגרת תפקידו של משרד הבינוי כממונה על ייזום וביצוע של מדיניות הממשלה בתחום הבנייה למגורים, גם הוא משווק קרקעות לבניית יחידות דיור באמצעות מכרזים ליזמים.

בחוזים שעליהם חותם משרד הבינוי הוא מטיל על היזמים את חובת רישום הזכויות ביחידות הדיור על שם רוכשיהן, ואף קוצב פרקי זמן מרביים: רישום המבנה כבית משותף תוך שישה חודשים ממועד רישום הפרצלציה, ורישום זכויות הרוכשים תוך שלושה חודשים ממועד רישום הבית המשותף. כדי להבטיח שהיזמים יעשו כן, המשרד מקפיא 10% מערבויות הביצוע; שחרורן מותנה ברישום הזכויות.²⁹

29 שחרור הערבות מותנה ברישום זכויות של רוכשי יחידות הדיור לגבי 50% מהיחידות במתחם לפחות.

בביקורת נמצא כי בשונה ממשרד הבינוי, רמ"י אינה דורשת מהיזמים להפקיד ערבויות לביצוע התחייבויותיהם לרישום הזכויות, ובכך מוותרת על כלי הרתעה יעיל להבטחת פעולה זו.

לדעת משרד מבקר המדינה, מאחר שנטילת ערבות כספית עשויה לשמש אמצעי אכיפה יעיל לדרכון היזם לעמוד בהתחייבויותיו, לרבות קידום רישום הזכויות, ראוי שרמ"י תשקול את אימוצו כחלק ממנגנון האכיפה של רישום הזכויות שהיא מפעילה.

מנגנון להבטחת רישום זכויות המשתכן: כאמור, חובת רישום הזכויות מוטלת על היזמים, והם גובים מרוכשי יחידות הדיור תשלום מראש עבור הוצאות הרישום. חובה זו מעוגנת בחוזה בין רוכשי היחידות לבין היזמים. מאחר שרישום הזכויות בדרך כלל לא נעשה בסמוך למכירת היחידות, היזמים מנהלים רישום פנימי בספריהם, האמור לשקף את המכירה לרוכש הראשון וכן את העברת הזכויות מרוכש אחד למשנהו, אך אינו תחליף לרישום זכויות כדין.

חוק המכר (דירות) (הבטחת השקעות של רוכשי דירות), התשל"ה-1974, מתנה את שחרור הערבות שנגבתה מהיזם כדי להבטיח את כספי הרוכש ברישום הזכויות, זאת כאשר מדובר בבנייה על קרקע פרטית. בבנייה על מקרקעי ישראל, ערבות המכר משתחררת עם חתימת רוכש יחידת הדיור על חוזה חכירה עם רמ"י, דבר שאינו תלוי בפעולת רישום הזכויות.

משמעות הדבר היא כי בפועל, בקרקע של המדינה, ערבות חוק המכר אינה מבטיחה לרוכש יחידת הדיור את רישום הזכויות כדין.

רמ"י מחייבת את היזמים, במסגרת חוזה פיתוח או חוזה חכירה, לסיים את רישום הפרצלציה³⁰ ואת רישום הבית המשותף בתקופה קצובה, אך אינה מטילה עליהם חובה להשלים את התהליך עד רישום זכויות רוכש יחידת הדיור בלשכת הרישום.

יוצא אם כן כי לרמ"י אין מנגנון המבטיח את רישום הזכויות כדין.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה הציגה רמ"י עמדה שלפיה גם החברה, היזם או הקבלן וגם החוכרים נושאים באחריות לבצע רישום, ורמ"י מנסה - על ידי פרסום באמצעי התקשורת - להעלות את מודעות הציבור לחשיבות הרישום ולהניעו לפעולה מול החברה, היזם או הקבלן.

לדעת משרד מבקר המדינה, אמנם יש חשיבות לפרסום באמצעי התקשורת לשם העלאת מודעות הציבורי לחשיבות הרישום, אולם אין בכך די. ראוי שרמ"י תשקול לפתח מנגנון אפקטיבי שיאפשר לחייב את היזמים להשלים את רישום זכויות הרוכשים בזמן קצוב.

היעדר אפקטיביות של פעולות שנקטה רמ"י לקידום רישום הזכויות

בחנית מגמות הרישום בשנים 1998-2013 העלתה כי בשנים 1998-2007 הצטמצם מספר יחידות הדיור שלא בוצע לגביהן רישום מכ-420,000 לכ-245,000, אולם בתקופה 2007-2013 התהפכה המגמה - חלה עלייה במספר יחידות הדיור שלא בוצע לגביהן רישום, מכ-245,000 לכ-330,000.

30 בחוזה חכירה, אם ביצוע פרצלציה מוטל עליהם.

בתשובתה הציגה רמ"י מגוון פעולות שנקטה, בתחומים שונים, לקידום רישום הזכויות. להלן הפרטים:

רמ"י דיווחה כי פעלה לקידום רישום הפרצלציה, בין היתר על ידי הידוק האכיפה של חובת החברות המתכננות לרישום פרצלציה במקביל לתהליך התכנון; קיום פגישות תכופות עם מרבית הוועדות המקומיות לקידום אישור התצ"רים; איתור אתרים ללא אב וביצוע הכנה ורישום של הפרצלציה; הידוק שיתוף הפעולה עם הגורמים המעורבים בתהליך רישום הזכויות; והעלאת רעיונות לקיצור הליכים והסרת חסמים.

כמו כן דיווחה רמ"י על פעולותיה לקידום רישום בתים משותפים, ובהן: הגשת תביעות משפטיות נגד יזמים שאינם רושמים בתים משותפים (להלן - סרבני רישום); פרסום רשימת סרבני רישום בעיתונות ובאתר רמ"י; מניעת השתתפות סרבני הרישום במכרזים של רמ"י³¹; קיום מפגשים יזומים עם נציגי יזמים המנהלים יותר מ-100 יחידות דיור לצורך מעקב, דיווח ומתן עזרה לקידום רישום הזכויות; והקמת פורום עורכי דין ונציגי יזמים ברמ"י לדיון בחסמי הרישום ואף יצירת קשר ישיר לטיפול מידי במקרים דחופים ובעייתיים.

משרד מבקר המדינה מעיר לרמ"י כי מגוון הפעולות שמנתה לא הצליח, בסופו של דבר, לצמצם בצורה משמעותית את מצאי יחידות הדיור שבהן רישום הזכויות לא הושלם. יתרה מזו, בשנים 2007-2013 חל גידול במספר יחידות הדיור שהזכויות בהן לא נרשמו, מכ-245,000 לכ-330,000, דבר שמלמד על אפקטיביות מוגבלת, אם בכלל, של אותן פעולות שנקטה רמ"י במסגרת קידום רישום הזכויות.

אין די בפעולות שנוקטת רמ"י לצמצום מספר הדירות שבהן רישום הזכויות לא הושלם; נדרש כי הנהלת רמ"י תגבש תכנית אסטרטגית ומתכללת לקידום רישום הזכויות, שתתבסס על המלצות הוועדות המקצועיות, לרבות ההמלצות הנוגעות להטמעת תהליך רישום הזכויות בתהליך התכנון ולשיווק קרקע למגורים לאחר רישום הפרצלציה. על התכנית גם לכלול כלים ליעול תהליכי הארגון והניהול של רישום הזכויות ולהגברת אכיפתו.

עיכוב ביישום הרפורמה ברמ"י

בשנים 1986-2004 מינתה הממשלה שלוש ועדות³² לבחינת יעדי המדיניות הקרקעית במדינת ישראל. המלצות הוועדות אומצו בידי הממשלה והמועצה. במאי 2009 החליטה הממשלה על המשך יישום הרפורמה ועל הקמת רשות מקרקעי ישראל.

אחד הנדבכים המרכזיים של הרפורמה הוא צמצום החיכוך בין החוכרים לבין רמ"י באמצעות הקניית בעלות על מקרקעין עירוניים המיועדים למגורים ולתעסוקה לבעלי חוזי חכירה אשר רכשו זכויות מהוונות³³. שחרור רמ"י מהניהול השוטף של חוזי החכירה במקרקעין שייעודם למגורים, על ידי הקניית בעלות לחוכר ורישום הבעלות בלשכת הרישום, אמור היה להוביל לצמצום השירותים הישירים שעליה לתת לחוכרים, וכך לאפשר לה להתרכז בפעולות הליכה שנקבעו לה: שיווק מקרקעין ושמירה עליהם.

31 רמ"י מאפשרת לסרבני רישום להשתתף במכרז רק אם יפקידו ערבות לרישום על סך 100,000 ש"ח.
 32 ועדת גולדברג משנת 1986, ועדת רונן וועדת גדיש.
 33 על פי חוזה חכירה שבו שולמו מראש דמי החכירה (תשלום שנתי בגין שימוש במקרקעין בהתאם למטרת ההקצאה) בעבור יתרת תקופת החכירה.

הקניית הבעלות ורישומה בלשכת הרישום נעשים, כאמור, בכמה שלבים, ובהם רישום הפרצלציה, רישום הבית המשותף ורישום הזכויות. בהיעדר רישום הזכויות אי-אפשר לרשום בעלות ולא מתבטל הצורך לקבל שירות עבור הנכס ברמ"י, דבר שלא מאפשר את צמצום החיכוך בין רמ"י לחוכרים, ובעקבות זאת פוגע גם ביישום הרפורמה.

יצוין כי הקניית בעלות על פי הרפורמה הוגבלה לנכסים שנבנו על קרקעות שבבעלות המדינה ורשויות הפיתוח, ואינה כוללת נכסים שנבנו על קרקעות קק"ל (ראו פירוט להלן). מכאן שאף שהיעדר שנקבע הוא צמצום היקף השירות שרמ"י צריכה לתת לחוכרים, חלק ניכר מהם ימשיכו לקבל שירות ממנה ולא תוקנה להם בעלות על הקרקע³⁴.

נכון לאוקטובר 2014, העריכה רמ"י את מצאי הנכסים המועמדים להקניית בעלות בכמיליון נכסים, שהבעלות על כ-352,000 מהם כבר הוקנתה. בלוח שלהלן מפורט הרכבם של כ-654,000 נכסים שעדיין יש להקנות את הבעלות עליהם:

לוח 1

פירוט הנכסים על מקרקעי ישראל שיש להקנות את הבעלות עליהם

מספר הנכסים	סוגי הנכסים
311,000	נכסי קק"ל (מהם בכ-80,000 טרם נרשמו הזכויות)
250,000	נכסים שבהם טרם נרשמו הזכויות*
93,000	נכסים שאפשר להעביר את הבעלות עליהם (בתמורה וללא תמורה)
654,000	סה"כ

* לא כולל 80,000 נכסים שנבנו על קרקעות קק"ל וטרם נרשמו בהם זכויות.

יוצא אפוא כי מבין 654,000 הנכסים רמ"י יכולה, על פי הרפורמה, להקנות מיד את הבעלות על כ-93,000, שהם רק כ-14% מן הנכסים. לגבי יתר הנכסים, כ-561,000, עומדים לפני רמ"י חסמים המעכבים את העברת הבעלות עליהם. להלן הפרטים:

מהנתונים המוצגים לעיל עולה כי בכ-330,000³⁵ יחידות דיור (כ-47%) אי-אפשר להקנות בעלות מאחר שטרם נרשמו בהן הזכויות. זאת בין היתר בשל הליקויים הרבים שעלו בדוח זה הנוגעים לפעילות רמ"י בעניין רישום הזכויות: ליקויים בארגון ובניהול של נתונים בתהליך הרישום, ליקויים בתכנון ובביצוע של תכניות העבודה לרישום הזכויות ואף אי-יישום או יישום חלקי של החלטות הממשלה והמועצה הנוגעות לקידום רישום הזכויות. במשך יותר מעשור מאז הוחלט לקדם את רישום הזכויות, היקף יחידות הדיור שטרם נרשמו זכויותיהן צומצם אך במעט.

לדעת משרד מבקר המדינה, נדרש כי הנהלת רמ"י תגבש תכנית אסטרטגית שתקבע את מכלול הצעדים להשלמת רישום הזכויות ביחידות דיור על קרקעות שבניהולה, וגם תבטיח רישום הזכויות בעוד מועד ביחידות דיור על מקרקעין שתשווק בעתיד. הדבר עשוי לתרום ליישום הרפורמה כמתוכנן.

34 ראו גם מבקר המדינה, דוח שנתי 2014 (2014), בפרק "בחינת יישום הרפורמה ברשות מקרקעי ישראל", עמ' 319-349.

35 250,000 נכסים שבהם טרם נרשמו הזכויות, בתוספת של 80,000 נכסי קק"ל שבהם טרם נרשמו הזכויות.

נכסים בבעלות קק"ל

בדוח מבקר המדינה 64ג³⁶, בהתייחסו לנושא הקניית הבעלות על קרקעות קק"ל, ציין משרד מבקר המדינה כי רמ"י אמנם ביקשה לצמצם את החיכוך עם החוכרים בנוגע לקבלת אישור להיתר בנייה, אולם בכל הנוגע לשאר הנושאים - כגון קבלת משכנתה, העברת זכויות והארכת תוקף החוזה - היא עדיין מחויבת לתת שירות, עובדה המטילה עומס כבד על עובדיה. משרד מבקר המדינה העיר כי ביצוע הרפורמה ללא חתימה על הסכם עם קק"ל אינו מאפשר העברת בעלות בכ-311,000 יחידות דיור, שהיו אז כ-40% מכלל היחידות שנתרו להקניית בעלות.

בביקורת עלה כי עדיין לא חל שינוי בעניין זה.

משרד מבקר המדינה שב ומעיר כי ביצוע הרפורמה ללא חתימה על הסכם עם קק"ל מונע העברת בעלות בכ-311,000 יחידות דיור³⁷.

סיכום

רשות מקרקעי ישראל אחראית לקידום של רישום הזכויות בפנקסי המקרקעין ליחידות הדיור שמוקמות על מקרקעין שבניהולה. מועצת מקרקעי ישראל הטילה עליה גם את האחריות להשלמת הפיגור שהצטבר במשך שנים ברישום הזכויות במאות אלפי יחידות דיור. רישום הזכויות כדין מקנה לרוכש יחידת הדיור הגנה על זכות הקניין, וכן מאפשר למדינה לנהל רישום מרוכז ומסודר של מארג הזכויות במקרקעין בישראל. רישום הזכויות קיבל משנה חשיבות כשהוגדר כאחד הנדבכים המרכזיים ברפורמה ברמ"י, שמטרתה לצמצם את החיכוך בין החוכרים לבניה. ואולם רמ"י לא השיגה את המטרות שקבעה לה הממשלה ולא את היעדים שקבעה לעצמה בשתי תכניות חומש שביצוען נמשך כעשר שנים, קרי השלמת רישום הזכויות ביחידות דיור שבהן טרם נעשה הדבר.

בביקורת נמצאו ליקויים רבים הנוגעים לבסיס פעולות הניהול והארגון של רמ"י: אין לרמ"י מערכות ממוחשבות לשליטה ולבקרה על תהליך רישום הזכויות, ולכן לא איתרה חסמים בתהליך ולא גיבשה להם פתרונות. רמ"י גם לא אכפה על חברות מנהלות את התחייבויותיהן לרישום הזכויות, ולא פעלה בהתאם להחלטת המועצה לשווק קרקעות למגורים רק לאחר שנרשמה בהן פרצלציה - פעולה שיכלה להקל מאוד על השלמת רישום הזכויות. ליקוי זה בשיווק אף הולך ומעמיק, שכן גם ביחידות דיור שנבנו בשנים האחרונות נוצר פיגור ברישום הזכויות והוא מתוסף על הפיגור הקיים ברישום זכויות ביחידות דיור שהוקמו בעבר. גם משרד הפנים כשל בתפקידו להקים ועדות משנה שיאפשרו קידום רישום הזכויות באמצעות חוק רישום שיכונים ציבוריים. התוצאה היא שמאז 1998 אומצו המלצות ועדת דליצקי בשנת 1998, במשך כ-16 שנים, הצטמצם מספר יחידות הדיור שלא נעשה להן רישום זכויות אך במעט: מ-420,000 יחידות לכ-330,000 בסוף שנת 2013.

36 ראו הערה 34.

37 נכון למועד סיום הביקורת כ-48% מכלל הנכסים שיש להקנות את הבעלות עליהם.

על רמ"י לפעול להשגת המטרה שהציבה הממשלה - הדבקות הפיגור ברישום הזכויות ביחידות דיור שנבנו בעבר, והבטחת רישום הזכויות בקרקעות למגורים שישווקו בעתיד באמצעות הטמעת תהליך הרישום בתהליך התכנון והביצוע. לשם כך על רמ"י להתייחס לתחום זה כאל פרויקט שהמשאבים שיוקצו לו יותאמו לתכנית עבודה שתגובש ולה יעדים כמותיים, לוחות זמנים ודרכי פעולה סדורות שיביאו להשגת התוצאה בפרק זמן קצר. אחת הפעולות המשמעותיות שעשויות למנוע את הגדלת היקף יחידות הדיור שזכויותיהן אינן נרשמות היא שיווק הקרקע רק לאחר הפרצלציה. אשר לפיגור הקיים ברישום זכויות ביחידות דיור, על רמ"י לאתר חסמים בתהליך רישום הזכויות, להעריך מהו היקפם ולגבש להם פתרונות. בה בעת על תכניתה של רמ"י לתת את הדעת לצורך בפיתוח והפעלה של מערכת אכיפה אפקטיבית שתבטיח את רישום הזכויות כדין.