

מינהל מקרקעי ישראל

פעולות הביקורת

בהנהלה הראשית ובמחוזות חיפה והמרכז נבדקו פעולות הנוגעות לנכסי חוכרים במקרקעין עירוניים ואיכות הנתונים בתיקי הנכסים. במחוזות מרכז ות"א נבדק הפיקוח של ממ"י על השימוש בחלקות המגורים בנחלות והנתונים והמידע בעניין הזכויות בנחלות.

במסגרת ביקורת מעקב בנושא "מגזר המיעוטים - תשתיות פיזיות", שפורסם בדוח 52ב, נבדק יישום ממצאי הביקורת על סדרי הטיפול בסוגיית המגזר הבדואי בנגב.

העברת זכויות ורישום במקרקעין עירוניים

תקציר

הזכויות בכ-500,000 נכסים אשר משמשים למגורים (להלן - נכסים), המוכרים על ידי מינהל מקרקעי ישראל (להלן - המינהל), אינן רשומות בלשכות רישום המקרקעין (להלן - טאבו). לחלק ניכר מאלה משמש המינהל תחליף טאבו בהיותו הגוף המטפל בהעברת הזכויות בהם וברישומן בספריו. משרד מבקר המדינה בדק את טיפולו של המינהל בחוכרי נכסים אלה; הבדיקה כללה מדגם סטטיסטי מייצג של תיקי מקרקעין עירוניים במחוז מרכז ובמחוז חיפה.

תיקי נכסים רבים אינם מאותרים במינהל בזמן סביר. היות שהמינהל אינו מטפל בחוכר אם לא נמצא התיק, נאלצים חוכרים הבאים בשעריו לשוב ריקם לא אחת ולהגיע שנית במועד אחר בתקווה שהתיק יימצא. לפי ממצאי הבדיקה המדגמית ניתן לאמוד את מספר התיקים הבלתי מאותרים במחוזות האמורים בכ-3,800. נוסף על כך, מסמכים שהתקבלו במינהל, לא נמצאו בתיקים. במקרים כאלה נאלצים החוכרים או באי כוחם להגישם מחדש, ומשך הטיפול בבקשות מתארך.

משך טיפולו של המינהל בהליכי העברת זכויות בנכסים בלתי סביר. התברר, כי הן במחוז המרכז הן במחוז חיפה עלולות פניות ובקשות של חוכרים להעלות אבק בארכיב או על שולחנו של פקיד מינהל במשך שבועות ואף חודשים. חומרת התופעה בולטת במחוז המרכז; שם, על פי המדגם, מרבית הבקשות ממתינות לתחילת הטיפול יותר מחודש, וכשליש מהן ממתינות לכך יותר משלושה חודשים. משך זמן טיפולו של המינהל בהעברת הזכויות, לאחר קבלת כל המסמכים מהחוכרים, הוא כחודשיים

נוספים בממוצע. עוד עולה, כי משכי הטיפול מאופיינים בחוסר אחידות וברמת פיזור גבוהה, דבר המקשה על הנזקקים לשירותי המינהל לקבוע מועדים לעשיית עסקאות להעברת זכויות במקרקעין.

מחוזות המינהל אינם פועלים באופן אחיד בכל הנוגע לרישום עיקולים בנכסים. אף על פי שכבר בשנת 1997 החליט המינהל להכין נוהל לרישום עיקולים, נוהל כזה לא הוכן.

לפי תיקון מינואר 2000 לחוק מינהל מקרקעי ישראל, התש"ך-1960, המינהל אמור לנהל מאגר מידע פתוח לעיון הציבור בנוגע לנכסים שבניהולו; תקנות בנדון היו אמורות להיות מותקנות עד אפריל 2000. רק באפריל 2003 העביר המינהל אל השר הממונה נוסח מוצע של התקנות, והנוסח הועבר אל ועדת הכלכלה של הכנסת במאי 2003. עד דצמבר 2003 טרם הועמד המאגר לעיון הציבור.

אין בידי המינהל מידע בדוק באשר לאיכות הנתונים במאגרו. הערכותיו שניתנו מפעם לפעם הן לצרכים פנימיים הן לגופים חיצוניים, אף סתרו זו את זו. ממצאי המדגם של משרד מבקר המדינה מלמדים על אי-התאמות בין נתוני התיקים ובין נתוני המערכת הממוחשבת בכ-30% מן התיקים במחוזות חיפה והמרכז. מספר התיקים אשר זהות בעלי הזכויות בנכס לא הייתה ברורה בהם נאמד בכ-20,000.

פרויקט לטיוב נתונים שביצע המינהל, אשר העלויות של העסקת כוח האדם בו היו כ-14 מיליון ש"ח, נמשך כ-13 שנים ויעדיו לא הושגו. המינהל גילה אזלת יד בתכנון הפרויקט מצד אחד ובבקרה על ביצועו, מן הצד האחר. ממצאי המדגם עולה כי ב-50% מהתיקים שנבדקו במדגם ועודכנו נתוניהם, היו נתונים חסרים או שגויים.

הנהלת המינהל ומועצת מקרקעי ישראל גילו מעורבות מצומצמת בטיפול בחוכרים ובשירות הניתן להם. הן לא קיימו דיונים כוללים בנדון ולא נתנו את תשומת הלב הנאותה לבחינת משכי זמן הטיפול בעניינים השונים; המינהל גם לא גיבש אמנת איכות שירות ללקוחותיו ולא קבע מדדי ביצוע לפעולותיו, כמתחייב מתקנון שירות המדינה.



מבוא

לפי חוק מינהל מקרקעי ישראל, התש"ך-1960 (להלן - החוק), מינהל מקרקעי ישראל (להלן - המינהל) אחראי לניהול כ-90% מן הקרקעות במדינת ישראל, לרבות חלק ניכר מהקרקע העירונית. לפי החוק, הממשלה ממנה את מועצת מקרקעי ישראל, אשר בין היתר, קובעת את המדיניות הקרקעית שלפיה יפעל המינהל, ומפקחת על פעילותו. החלטה מס' 1 של מועצת מקרקעי ישראל קובעת כי המקרקעין האמורים יימסרו בדרך של חכירה בלבד.

לפי חוק המקרקעין, התשכ"ט-1969, עסקה במקרקעין, לרבות חכירה, טעונה רישום בלשכות רישום המקרקעין (להלן - טאבו), אולם מנתוני המינהל¹ עולה כי בכ-500,000 נכסים שהחכיר, זכות החכירה אינה רשומה כאמור. לחלק ניכר מאלה משמש המינהל תחליף לטאבו, בהיותו הגוף

המטפל בהעברת זכויות וברישומן בספריו. יצוין שנכסים רבים הוחכרו בשנים 1950-1990, כך שלמעשה משמש המינהל תחליף לטאבו בעבור החוכרים אותם, במשך עשרות שנים.

כמחצית מן הפעולות של עובדי המינהל נוגעות לנכסים שאינם רשומים בטאבו. עם פעולות אלה נמנים העברת זכויות, הנפקת אישור המעיד על הזכויות בנכס (להלן - אישור זכויות), רישום עיקולים, רישום שעבודים והתחייבויות לרישום משכנתאות. הנפוצות ביותר הן העברת זכויות והנפקת אישור זכויות; בשנת 2000 היה חלקן של פעולות אלה כ-16% וכ-18% (בהתאמה) מפעולות המינהל, ובשנת 2001 - כ-18% ו-21% (בהתאמה).

בתהליך העבודה במחוזות המינהל, משלב תכנון הקרקע עד רישום הנכס בטאבו, מעורבות כמה מחלקות אשר מונחות בידי אנפי המטה הממונים עליהן. עיקר המגע של המינהל עם ציבור החוכרים הוא במחלקת חוכרים ומשתכנים (להלן - מחלקת החוכרים) האחראית לטיפול בנכסים שבנוגע להם נחתם כבר חוזה חכירה. מחלקה זו אחראית, בין היתר, לטיפול בחוכרים במגזר העירוני - בבנייה רוויה² ובבנייה נמוכה - משלב החתימה על חוזה החכירה עד תום תקופת החכירה. במהלך תקופת החכירה מתמקד הטיפול בהעברת זכויות, בשינוי במטרת החכירה או בזכויות נשוא החכירה, בקביעת דמי חכירה שנתיים או בהיוון, בחידושי חכירה, בקליטת משתכנים חדשים ובניהול הרישום של מעמד המשפטי של הנכס.

מנתוני הרוח השנתי של נציגי תלונות הציבור שבמשרד מבקר המדינה לשנת 2002 עולה, כי המינהל כלול בחציון העליון של גופים אשר התקבלו עליהם תלונות. שיעור התלונות המוצדקות מהתלונות הנוגעות למינהל שהוכרעו לגופו של עניין, היה כ-50%. לעומת זאת, באותה שנה היה שיעור התלונות המוצדקות על כל הגופים הנילוונים, שהוכרעו לגופו של עניין, כ-36%. רק על שניים מהגופים שהתקבלו עליהם יותר מ-100 תלונות, היה שיעור גבוה יותר של תלונות מוצדקות.

אשר לנושאי התלונות - מבדיקת התלונות על המינהל שטופלו בנציבות תלונות הציבור במהלך שנת 2002, עולה כי חלק ניכר מהתלונות היו על סחבת, על שירות בלתי הולם ועל ליקויים אחרים הנוגעים לאופן הטיפול של מחלקת החוכרים של המינהל.

בחודשים אפריל-אוגוסט 2003 בדק משרד מבקר המדינה במינהל פעולות הנוגעות לנכסי חוכרים במקרקעין עירוניים ואת איכות הנתונים בתיקי הנכסים. הבדיקה נעשתה בהנהלה, במחוז המרכז ובמחוז חיפה. בירורי השלמה נעשו באגף התקציבים שבמשרד האוצר ובאגף ייעוץ וחקיקה שבמשרד המשפטים.

במסגרת בדיקה זו עשה משרד מבקר המדינה מדגם סטטיסטי מייצג במחוזות חיפה והמרכז בנוגע לנכסים המשמשים למגורים בקרקע עירונית, המוכרים על ידי המינהל, אשר עדיין אינם רשומים בטאבו. על פי קבצי המינהל, במחוז המרכז יש כ-109,000 נכסים, ובמחוז חיפה - כ-48,000 נכסים (יחד הם כ-30% מכלל הנכסים שאינם רשומים, כאמור). בכל אחד מהמחוזות דגם משרד מבקר המדינה 400 תיקים, שנוגעים לנכסים מסוגים שונים (נכסים בבנייה רוויה ובבנייה נמוכה, מהווים ושאינם מהווים). מהתיקים שאותרו נבדקו 172 במחוז המרכז ו-160 במחוז חיפה. הבדיקה כללה נושאים אלה: זמינות התיקים, משך זמן הטיפול בהעברת זכויות, עיקולים ואיכות הנתונים הממוחשבים הנוגעים להם.

פעולות בנכסי חוכרים במקרקעין עירוניים

זמינות השירות

שירות זמין פירושו, בין היתר, מתן אפשרות לציבור לקבלו במועד נוח. התברר כי על פי רוב, מתקיימת במחוזות המינהל קבלת קהל שלושה ימים בשבוע בשעות הבוקר והצהריים. זמני קבלה אלה מונעים מחלק מציבור החוכרים לקבל את השירות במועד הרצוי לו וגורמים לו לדחות את קבלתו למועד שבו הוא יכול להיעדר מהעבודה, גם אם השירות דרוש לו קודם לכן.³

בתשובתו למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2003 הודיע המינהל כי בדעתו לקבל קהל עוד יום בשבוע, תחילה במחוז המרכז (מסוף דצמבר 2003 עד מחצית 2004) ובהמשך ביתר המחוזות, במסגרת שירות חדש של הזמנת תור מראש. הדבר יתנה, בין השאר, בציון נושא הפגישה מראש ובלימוד מוקדם של התיק הנוגע לנכס.

זמינות התיקים והמסמכים

ככלל, הפעולות הנוגעות לנכסיהם של החוכרים נעשות במינהל באמצעות מערכת מידע ממוחשבת. מערכת זו היא גם מאגר ממוחשב של תיקי הנכסים. ואולם לדעת המינהל, מאגר זה אינו אמין דיו. לכן נאלצים העובדים, בדרך כלל, לאתר את התיקים ולבדוק את המסמכים המצויים בתיק הנכס (להלן - תיק) בדיקה פיזית. בדיקה זו מאיטה, מטבע הדברים, את הטיפול בתיקים.

א-איתור תיקים

1. אם עובדי המינהל אינם מסוגלים לאתר תיקים בזמן סביר או אם אינם יכולים לאתר תיקים מסוימים כלל, אין באפשרותם לתת שירות הולם לחוכר. גם עלול להיגרם לו נזק כספי בגין עיכוב העסקה. כאשר השירות ניתן בשעות קבלת הקהל המעטות, ולא עולה בידי המינהל לאתר את התיק בפעם הראשונה, נאלצים החוכרים לשוב כלעומת שבאו ולחזור אל המינהל במועד אחר. כל פנייה למינהל בשעות קבלת הקהל עלולה להיות כרוכה באבדן יום עבודה של הפונה.

2. בבדיקה המדגמית של משרד מבקר המדינה נמצא, כי 19 מ-800 תיקים (2.4%) שנתבקש איתורם במחוזות חיפה והמרכז, לא עלה בידי המחוזות (במשך חודשיים) לאתרם.

אם מחילים את תוצאות המדגם על כל התיקים (כ-160,000), מספר התיקים הבלתי מאותרים במחוזות אלה נאמד בכ-3,800.⁴

3. על התופעה ניתן ללמוד גם מתלונות שהתקבלו בנציבות תלונות הציבור. להלן דוגמה: באפריל 2003 התקבלה תלונתו של עו"ד פלוני, אשר במאי 2002 פנה בשם מרשו למחוז המרכז בבקשה לתיקון חשבון דמי היתר ולא זכה למענה. מן התלונה עולה עוד, כי עורך הדין הנ"ל פנה למחוז שבע פעמים נוספות, ואולם כל פניותיו לא נענו. מבירור התלונה עלה כי בקשתו אכן התקבלה אך לא טופלה, מאחר שהתיק הנוגע לעניין לא אותר עד חודש מאי 2003, דהיינו כשנה מיום הבקשה.

3 ראו דוח מבקר המדינה בנושא "השירות לציבור" שפורסם בדוח שנתי 53ב, עמ' 111, 121.
4 ברמת ביטחון של 95% נע מספר זה בין 2,000 ל-5,500.

4. הביקורת העלתה כי בחדרי העובדים במחלקות החוכרים במחוזות שנבדקו, מצויות דרך קבע ערמות על ערמות של תיקים מטופלים בידי עובדים אלה או ממתינים לטיפולם. התיקים יוצרים למעשה "ארכיב משני" במחלקה ומאריכים את זמן איתור התיקים. לפי נתוני המינהל באשר לתיקים אלה, ביולי 2003 היה מספרם במחוז חיפה כ-1,500, ובממוצע לעובד - כ-165 תיקים, ובמחוז המרכז כ-1,750⁵, ובממוצע לעובד - כ-160 תיקים.

מסמכי התיקים

1. בעת הדגימה נמצאו תיקים (בעיקר מהתיקים הנוגעים לחוזי חכירה משנות החמישים והשישים) עשויים אריזה שאיכותה נפגמה במשך השנים. המסמכים המצויים בהם, שלעתים הם העדות היחידה לזכותו של החוכר בנכס, אינם מחוברים כלל או שהם רבים מדי ועלולים להשטמ מן התיק.

2. מתלונות שהתקבלו ומתכתובות שנמצאו בתיקים עולה, כי לא אחת מסמכים שנשלחו למינהל, לא נמצאו בתיקים. במקרים כאלה החוכרים או באי כוחם נאלצים להגישם מחדש, ומשך הטיפול בבקשות מתארך. על התופעה ניתן ללמוד גם ממכתבו של האחראי הארצי לניהול רשומות במינהל אל מנהל מחוז המרכז מפברואר 2002. לדבריו, מגיעות תלונות בליווי העתקי המסמכים הנושאים חותמת "נתקבל", המוכיחה שהמסמכים אכן התקבלו במשרדי המחוז. לדעתו, הבעיה העיקרית היא במסמכים אשר בעת קבלתם לא היו בארכיב התיקים שהיו אמורים לכלול אותם, והם הוסטו הצידה לערמות הממתנות לטיפול.

3. התברר, כי בשני המחוזות לא מוזנת למערכת הממוחשבת עובדת קבלתם של מסמכים בדלפקי המחוז. לפיכך כל עוד לא החל הטיפול בתיק, אין המינהל יכול להשיב במהירות לחוכר המבקש לוודא שהמסמך אכן התקבל.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2003 הודיע המינהל, כי החל לסרוק את כל תיקיו במדיה מגנטית (להלן - הדמייה); התהליך אמור להסתיים במחוזות תל אביב והמרכז בשנת 2004, ובשאר המחוזות - ביוני 2006. לדברי המינהל, ההדמייה תאפשר, בין היתר, לעיין מיידית במסמכי התיקים ללא צורך באיתור התיק הפיזי, וכך תיפתר בעיית אי-איתור התיקים ואבדן המסמכים.

לדעת משרד מבקר המדינה, גם תיקים שנסרקו יש לשמור כראוי, מאחר שהמינהל עשוי להיזקק למסמכי המקור המצויים בהם.

העברת זכויות

איכות השירות של המינהל לציבור לקוחותיו נמדדת ומשתקפת במידה רבה בטיפולו בהעברת זכויות בנכסים שהוא מחזיר. העברת הזכויות היא אחת הפעולות השגרתיות והנפוצות של המינהל; בדרך כלל היא איננה כרוכה במעורבות של מחלקות רבות ואין היא דורשת את אישורם של דרגים רבים או בכירים במינהל. סביר אפוא שפעולה מעין זו תסתיים בתוך פרק זמן קצר.

העברת זכויות היא העברת זכות חכירה במקרקעין מן החוכר אל אחר, ועל פי רוב היא טעונה הסכמת המינהל⁶. הימשכות הטיפול בבקשה להעברה עלולה לגרום לצדדים לה נזקים כספיים

5 יש לציין כי כ-700 תיקים נוספים טופלו או היו מיועדים לטיפול באותה עת במחוז המרכז ביחידת שירות לקוחות, שהוקמה בו בשנת 2001. היחידה כפופה למחלקת החוכרים, והיא מבצעת חלק ממימונת המחלקה הנוגעות לנכסים מהוונים.

6 למעט העברות בנכסים מהוונים בבנייה רוויה למגורים, הרשומים גם בטאבו.

ואחרים דוגמת עיכובים בקבלת משכנתה, תשלום פיצויים בגין אי-עמידה בתנאי חוזה, הוצאות בגין שכירת מגורים חלופיים עד השלמת ההעברה והשגת אישורים עדכניים מרשויות אחרות. זאת ועוד, נחוץ טיפול מהיר בבקשה כדי למנוע אפשרות שייעשו בנכס עסקאות נוגדות, בין היתר, הואיל ואין באפשרותו של רוכש הזכויות בנכס לרשום הערת אזהרה בספרי המינהל.

הליך הטיפול בהעברת הזכויות

על פי נוהלי המינהל, חוכר המבקש להעביר את זכויותיו בנכס יגיש למחלקת החוכרים במחוז מגוריו בקשה בצירוף מסמכים המפורטים בטופס הבקשה. אם אין מניעה להעביר את הזכויות, ישלח פקיד המינהל למבקש שטורות לחתימה, הודעה על גובה תשלום דמי הסכמה - אם נדרש תשלום כזה - ובקשה להשלמת מסמכים, במקרה שיש צורך בכך. לאחר קבלת כל המסמכים והשטורות החתומים ישלים העובד את ההעברה וישלח לחוכר שטר העברת זכות חתום על ידי המינהל המאשר את העברת הזכויות.

1. בטיפול בבקשות להעברת זכויות מעורבים כאמור המינהל מצד אחד, והחוכר או בא כוחו מן הצד האחר. לכן רק חלק מתהליך הטיפול בבקשה מצוי בשליטתו המלאה של המינהל.

לדעת משרד מבקר המדינה, כדי לקצר את משך זמן הטיפול אשר באחריותו על המינהל לקבוע, בין השאר, זמני תקן להעברת זכויות ולנתח את הסטיות מהם. הועלה שהמינהל לא קבע לעצמו זמני תקן כאמור.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה הודיע המינהל, כי בעקבות הביקורת יגובשו בשנת 2004 זמני תקן להעברת זכויות כחלק ממהלך לקביעת מדדים למתן שירות.

2. משרד מבקר המדינה בדק 69 תיקי נכסים שהזכויות בהם הועברו בשנת 1998 או שהוחל בהעברתן מאותה שנה ואילך: נבדקו משכי הזמן של הטיפול בשלבים שונים בתהליך.

(א) משך הזמן ממועד קבלת בקשה להעברה עד ראשית הטיפול בה: משך הזמן נמדד ממועד קבלת הבקשה במינהל עד לרגע אשר בו החל עובד מחלקת החוכרים בטיפול בה. פעולה זו מצויה אפוא בשליטתו המלאה של המינהל. ב-62 תיקים היה אפשר ללמוד על משך הזמן האמור מן התיעוד שהיה בהם.

במחוז המרכז נמצא כי משך זמן זה היה שבוע עד כשנה וארבעה חודשים, ובממוצע - 86 יום. סטיית התקן⁷ הייתה 89 יום. במחוז חיפה היה משך זמן זה יום אחד עד כחמישה חודשים, ובממוצע - 38 יום. סטיית התקן הייתה 35 יום. בהתחשב במשכי הזמן הממוצעים שנמדדו לעיל, מדובר ברמת פיזור גבוהה של זמני הטיפול, והיא מעידה על חוסר אחידות בטיפול.

יוצא אפוא, כי הן במחוז המרכז הן במחוז חיפה פניות ובקשות של חוכרים עלולות להמתין בארכיב או על שולחנו של עובד המחלקה משך שבועות ואף חודשים עד תחילת הטיפול בהן. חומרת התופעה בולטת יותר במחוז המרכז, שם, על פי המדגם, מרבית הבקשות ממתינות לטיפול יותר מחודש, וכשליש מהן - יותר משלושה חודשים. לדעת משרד מבקר המדינה, משכי זמן אלה בלתי סבירים.

7 סטיית תקן היא מדד למידת הפיזור של קבוצת הערכים הנמדדים סביב הממוצע שלהם. ככל שסטיית התקן גדולה יותר, הקבוצה מפוזרת והטרוגנית יותר.

(ב) משך הזמן ממועד קבלת כל המסמכים הנדרשים להעברת הזכויות עד השלמתה: גם משך זמן זה מצוי בשליטתו המלאה של המינהל. אשר למחוז המרכז, נמצא, כי משך זמן היה יומיים עד כ-9 חודשים, ובממוצע - 58 יום. סטיית התקן הייתה 66 יום. במחוז חיפה נע משך זמן זה בין שלושה ימים ובין כ-9 חודשים, ובממוצע - 52 יום. סטיית התקן הייתה 74 יום. גם כאן סטיות התקן ניכרות בהתחשב בזמנים הממוצעים שנמדדו.

סטיות התקן הגדולות שנמדדו בשני המחוזות במשכי הזמן הללו מעידות על חוסר אחידות מובהק בטיפול. מכאן שאין באפשרותו של האזרח להעריך כמה זמן ימתין לתשובת המינהל לפנייתו, שהרי זמן ההמתנה עשוי להיות ימים ספורים או יותר משנה. מטבע הדברים מקשה אי-הוודאות על הציבור הנזקק לשירותי המינהל לקבוע מועדים לעשיית עסקאות להעברת זכויות במקרקעין.

לדעת משרד מבקר המדינה, על המינהל לשקוד על קיצור ההליכים. המינהל הוא רשות שלטונית המחויבת למתן שירות יעיל לציבור בזמן סביר.

(ג) משך הזמן הכולל של העברת הזכויות: הוא נמדד מיום קבלת בקשה ראשונה להעברת הזכויות עד השלמתה, והוא כולל את פרק הזמן של התהליכים שתוארו לעיל ואת משך הזמן שהחוכר או בא כוחו זקוקים לו לצורך חתימה על שטרות, השלמת מסמכים, דין ודברים נוסף עם המינהל וכיו"ב; לפיכך משך זמן זה אינו מצוי כולו בשליטתו המלאה של המינהל.

ב-49 תיקים היה ניתן לאתר תהליך מלא של העברת זכויות. בבדיקת תיקים אלה נמצא, כי במחוז המרכז היה משך הזמן הכולל כ-50 יום עד כשלוש שנים, ובממוצע - 322 יום, דהיינו כ-11 חודשים. במחוז חיפה היה משך הזמן הכולל ארבעה ימים עד כשנתיים וחצי, ובממוצע - 271 ימים, כלומר כ-9 חודשים.

לאור האמור לעיל, ניתן להעריך את חלקו של המינהל בפרק הזמן של העברת זכויות בו בכ-40% מן הזמן הכולל הממוצע. חלק ניכר של תהליך העברת הזכויות מצוי אפוא בשליטתו של המינהל. אשר על כן ניתן להניח, כי אם המינהל ישיביל לקצר את פרק הזמן של הטיפול המצוי בשליטתו, הדבר יגרור אחריו קיצור ניכר של משך הזמן הכולל של העברת זכויות, ותוצאה מכך - גם את הקטנת הנזקים ואי-נוחות הנגרמים לציבור. מן הממצאים עולה גם כי במקרים מסוימים ארך תהליך העברת הזכויות ימים ספורים בלבד. לכן ניתן להניח כי קיצורו אפשרי.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2003 הסביר המינהל כי הימשכות הטיפול במחוז המרכז נבעה מבעיות מיוחדות ששררו בו, ומשנת 2001 שופר תהליך במידה ניכרת.

לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי שצעדים לקיצור משכי הטיפול ייקטו בכל מחוזות המינהל, היות שממצאי המדגם מצביעים על טיפול ממושך מדי גם במחוז חיפה.

קליטת הבקשה במערכת הממוחשבת

במהלך הטיפול בבקשה להעברת זכויות קולט העובד המטפל את הבקשה בתיק הפיזי ובמערכת הממוחשבת. למועד קליטת הבקשה במערכת הממוחשבת עשויה להיות חשיבות, במקרה שהמינהל יתבקש לספק מידע על מצב הזכויות בנכס (באמצעות אישור זכויות, הודעה על רישום זכויות בנכס או בכל דרך אחרת).

התברר כי אין אחידות באופן קליטת הבקשה במחוזות. במחוז חיפה נקלטת הבקשה על ידי הפקיד המטפל עם עשיית פעולתו הראשונה בתיק (הווה אומר, על פי רוב, שליחת שטרות לחתימה ובקשה להשלמת מסמכים). במחוז המרכז נקלטת בקשה במערכת רק לאחר קבלת כל המסמכים. יוצא אפוא, כי במחוז חיפה יהיה מידע על בקשה להעברת זכויות בנכס עוד בטרם הוגשו למינהל כל המסמכים הנוגעים לה; במחוז המרכז, לעומת זאת, יהיו הפרטים זמינים למבקשי מידע רק בשלב מאוחר יותר, לאחר הגשת כל המסמכים.

לדעת משרד מבקר המדינה, על המינהל לשקול להנחות את כל המחוזות לקלוט בקשות להעברת זכויות במערכת הממוחשבת בעת ביצוע הפעולה הראשונה הנוגעת לבקשה. כך יהיה אפשר לתת מידע על העברת זכויות בנכס במועד מוקדם יותר, ותימנע אפשרות של התקשרות בעסקה נוגדת.

בתשובתו בדצמבר 2003 הודיע המינהל כי גם במחוז המרכז החלו לקלוט את הבקשות במערכת הממוחשבת בראשית הטיפול.

אישור על זכויות במקרקעין

כאמור, ציבור החוכרים מבקש גם מידע על הזכויות בנכס מסוים, והוא נמסר לו ב"אישור זכויות". אישור זה הוא עדות לזכויות בנכסים המנוהלים על ידי המינהל אשר טרם נרשמו בטאבו.

הצורך באישור זכויות הוא נחלתו של ציבור רחב - זקוק לו חוכר החפץ למכור נכס אשר אינו רשום בטאבו, והוא נדרש לשם כך להביא אישור המעיד כי הוא אכן בעל הזכויות באותו נכס. עשוי להידרש לו גם חוכר המבקש, למשל, להעמיד את הנכס כבטוחה לצורך קבלת הלוואה מן הבנק. גם מי שרוצה לרכוש נכס אשר אינו רשום בטאבו, והוא מעוניין לברר את זהותם המדויקת של בעלי הזכויות בנכס, ואם הנכס מעוקל וכיו"ב זקוק לאישור זכויות.

הנפיקת האישור: בארגון המשרת את הציבור ומנהל את נתוניו באמצעות מערכת מידע ממוחשבת יש לצפות כי המידע האגור במערכת יהיה זמין, אמין ונגיש בקלות ובכל עת. החלטת הנהלה בנוגע ל"עבודה ללא תיק" קובעת כי ככלל, לנכסים שחכירתם החלה בשנת 1997⁸ או לאחר מכן ניתן להנפיק אישור זכויות במגזר העירוני בהסתמך על נתוני המערכת הממוחשבת בלבד. עוד קובעת ההחלטה כי תינתן הנחיה למנהלי הארכיב לרשום עיקולים במועד קבלתם ולחסום תיקים אשר סומנו במערכת למעקב.

בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה, כי במחוז המרכז ובמחוז חיפה לא יושמו הנחיות אלה בכל הנוגע להנפקת אישור זכויות, וכפועל יוצא מונפק, בדרך כלל, אישור זכויות רק לאחר בדיקה פיזית של המסמכים בתיק הנכס. בדיקה זו כרוכה מטבע הדברים באיתור התיק (פעולה אשר עלולה לעתים להימשך מספר שעות, ימים ואפילו, כאמור, שבועות) ובעיון בו.

רישום עיקולים בתיקי נכסים

פעולה נוספת הנוגעת לזכויות בנכסים המוחכרים על ידי המינהל היא רישומם של עיקולים. לרישומם המדויק והמהיר של העיקולים חשיבות רבה: מדובר במימוש של צו בית משפט שאכיפתו מחויבת. אי-רישום של עיקול שהיה צריך לרשמו, רישומו הלקוי או עיכוב ברישומם של

עיקול, עלולים להביא לכך שהמינהל יאשר העברת זכויות בניגוד לצו או יספק מידע שגוי על מצב הזכויות בנכס.

עם קבלת בקשה להעברת זכויות בנכס נדרש פקיד המינהל, בין היתר, לבדוק אם הנכס הנדון מעוקל או אם יש מגבלה משפטית אחרת המונעת את ההעברה. אם אכן יש מגבלה כלשהי, מעכב הפקיד את ביצוע ההעברה, והעניין מועבר לבירור במחלקה המשפטית.

הודעות על עיקולי נכסים מתקבלות במחוזות המינהל מדי יום, ועל רישומם בתיקיו ממונה, על פי רוב, אחד מפקיד המחלקה המשפטית. הבדיקה באשר להליכי רישום העיקולים העלתה את המצאים המפורטים להלן:

1. באוקטובר 1999 בדק המינהל את הליכי רישום העיקולים במחוזותיו והעלה שכל מחוז פועל בצורה שונה. בעיקר אמורים הדברים באופן הטיפול בעיקולים המוטלים על נכסים המנוהלים ביד החברות המשכנות הגדולות⁹. לאור ממצאי הבדיקה, הנחתה הלשכה המשפטית את המחוזות לרשום את העיקולים במינהל וגם להעביר את צווי העיקול לחברות המשכנות.

בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כי גם במועד הביקורת עדיין לא טיפלו המחוזות בהליכי רישום העיקולים בצורה אחידה: במחוז המרכז נוהג המינהל לרשום את כל העיקולים. במחוז חיפה, לעומת זאת, לא נרשמים עיקולים על נכסים המנוהלים על ידי החברות המשכנות הגדולות, וצו עיקול מועבר אל החברה המשכנת להמשך טיפולה. אשר ליתר העיקולים במחוז חיפה, רישום העיקול נתון לשיקול דעת הפקיד, שאינו מבוסס על אמות מידה כלשהן.

2. בשנת 1997 הטיל מנהל המינהל דאז על סגן היועץ המשפטי דאז ועל סגן מנהל אגף חוכרים, להכין נוהל לרישום עיקולים; ואולם נמצא כי במועד סיום הביקורת, ספטמבר 2003, דהיינו בחלוף שש שנים, טרם השכיל המינהל לעגן בנהליו נוהל כאמור; טיוטות שגובשו לא הבשילו למסמך מוגמר.

3. המערכת הממוחשבת מוגבלת, והיא יכולה לקלוט רישום של עשרה צווים על הנכס בלבד. בתיקים שבהם נרשמו כבר עשרה צווים בתיק, לא ניתן לרשום באופן ממוחשב צווים נוספים, אם הוצאו, והם נרשמים ידנית בלבד. לכן במקרים אלה הפקת מידע ממוחשב (לרבות אישור זכויות) לא תשקף נכונה את הזכויות בנכס, ולשם כך יידרשו איתור התיק והשלמה ידנית של הנתונים, הכרוכים כמובן בהשקעת זמן.

יוצא אם כן, כי בכל הנוגע להליכי רישום של עיקולים אין אחידות בין המחוזות; בהעדר נוהל נוהג כל מחוז אחרת, ואין ודאות שרישומי המינהל משקפים את העיקולים על הנכסים שהוא מחכיר. לדעת משרד מבקר המדינה, לאור המתואר לעיל, שומה על המינהל להכין נוהל שייקבעו בו כללים אחידים וברורים לטיפול בצווי העיקול.

בדצמבר 2003 הודיע המינהל למשרד מבקר המדינה כי הצעת נוהל בנדרן תובא בתוך זמן קצר לאישור הנהלת המינהל.

העמדת מידע לרשות החוכרים

המידע על הנכסים שאינם רשומים בטאבו ועל הזכויות בהם מצוי במינהל ומרכזו בתיקי החוכרים (בארכיבי המחוזות) ובמערכת המידע הממוחשבת. ראוי לציין, כי אין מדובר בנכסים חדשים בלבד אשר הוחכרו בשנים האחרונות, אלא בנכסים שנכנסו והוחכרו לפני שנים רבות ועדיין לא נרשמו בטאבו. על כך ניתן ללמוד, בין היתר, ממועד החכרתם של הנכסים שנבדקו במדגם: כ-50% מן הנכסים שתיקיהם נבדקו הוחכרו בשנים 1950-1990, ולמרות זאת טרם נרשמו.

תיק הנכס מכיל על פי רוב את חוזה החכירה עם המינהל ואת יתר המסמכים והתכתובות הנוגעים לאותה חכירה. במערכת הממוחשבת, שהיא גם מאגר ממוחשב של תיקי הנכסים, אמור להימצא מידע בעניין בעלי הזכויות בנכס, מיקומו (גוש, חלקה, תת חלקה, כתובת), שטחו, תקופת החכירה ועוד. נוסף על כך, אמור המאגר לכלול פרטים בדבר עיקולים, צווי בית משפט, התחייבויות לרישום משכנתה, בקשות להעברת זכויות וכיו"ב - אם יש להם נגיעה לנכס מסוים.

מאגר מידע פתוח לציבור

בתיקון מס' 2 לחוק מינהל מקרקעי ישראל, התש"ך-1960, אשר פורסם בינואר 2000, נקבע, כי על המינהל לנהל מאגר מידע שיהיה פתוח לעיון הציבור, ויכלול בו פרטים על התקשרויות חוזיות של המינהל לגבי מקרקעין שבניהולו אשר אינם רשומים בפנקסי המקרקעין המתנהלים לפי חוק המקרקעין, התשכ"ט-1969. עוד נקבע, כי השר הממונה על ביצוע החוק (שר התשתיות הלאומיות - בעת התיקון לחוק, ושר התעשייה, המסחר והתעסוקה - בתקופת הביקורת), רשאי לקבוע תקנות לביצוע התיקון בהתייעצות עם שר המשפטים. בין יתר ההוראות, ניתן לקבוע גם את פירוט הזכויות לגבי מקרקעין שייכללו במאגר, וכן ניתן לקבוע כי מקרקעין שביחס אליהם נעשו התקשרויות חוזיות שונות יכללו במאגר בהדרגה, במועדים שונים שייקבעו. לגבי אלה נקבעה חובת התקנת תקנות, כך שתקנות ראשונות יובאו לאישור ועדת הכלכלה של הכנסת בתוך שלושה חודשים מיום פרסום התיקון לחוק, והיינו עד אפריל 2000. בעקבות התיקון החל המינהל בגיבוש הצעה לתקנות.

רק באפריל 2003 העביר המינהל אל השר הממונה נוסח מוצע של התקנות, והנוסח הועבר אל ועדת הכלכלה של הכנסת במאי 2003.

הועלה כי המאגר שהמינהל אמור לנהל לפי התקנות (שטרם אושרו עד דצמבר 2003), לא יכלול את כל הנכסים שהוא מחכיר אשר טרם נרשמו בטאבו, אלא יוגבל למספר נכסים מצומצם יותר הנאמד בכ-150,000, אשר המינהל סבור כי ניתן להציג את נתונייהם ברמת אמינות סבירה. אשר ליתר, ממכתב ששלח המינהל ביולי 2001 אל משרד המשפטים ואל משרד התשתיות הלאומיות (אשר במסגרתו פעל המינהל באותה עת), עולה כי המינהל סבר שהמידע שביכולתו להציג על כ-250,000 נכסים הוא ברמת דיוק נמוכה; בעניין כ-100,000 תיקים נוספים המנוהלים על ידי החברות המשכנות הגדולות יפנה המינהל את מבקש המידע לחברה הנוגעת בדבר. יצוין כי לאחר הצגת הנתונים האמורים, בישיבה שהתקיימה באוקטובר 2001, והשתתפו בה נציגים מהמינהל, ממשרד המשפטים, ממשרד האוצר וממשרד התשתיות הלאומיות, סוכם, בין היתר, כי לאור הנתונים האמורים, "המינהל יציג תכנית רב-שנתית (5 שנים) ובה שלבי עבודה מדורגים לעניין טיוב תיקים וניהול פתיחת מאגר בהתאם למצוות החוק".

לא נמצא, כי המינהל הציג תכנית רב-שנתית כאמור. זאת ועוד, בשנים 2000-2003 לא התבצע שינוי של ממש בבסיס המאגר של המינהל, ולמעשה את המידע המוגבל אשר הציג המינהל לפתוח לעיון הציבור על פי התקנות, היה ניתן להעמיד לעיונו כבר בשנת 2000, כפי שהורה החוק.

עוד העלה משרד מבקר המדינה, כי הנתונים אשר מסר המינהל במכתבו בעניין אי-אמינות של נתונים, הנוגעים לכ-250,000 תיקי נכסים במאגר המידע שלו, אינם עולים בקנה אחד עם נתונים, שמסר המינהל לנציבות שירות המדינה בדצמבר 2000 בעניין בקשתו לאשר את המשך ביצועו של הפרויקט לטיוב הנתונים¹⁰. מבקשתו עולה, כי נותרו במינהל רק כ-35,000 תיקים שטרם עודכנו נתוניהם במסגרת פרויקט זה, ולאחר עדכוןם ניתן יהיה להתבסס על נתוני המערכת הממוחשבת.

התאמת נתוני התיק לנתוני המערכת הממוחשבת

שלמותם ומהימנותם של הנתונים האגורים במערכת הממוחשבת חשובות כדי להבטיח את אמינות המידע המופק מהם. נתונים שגויים שנקלטו במערכת או נתונים לא מעודכנים, אשר אינם עולים בקנה אחד עם מסמכי התיק (או היעדרם של נתונים בכלל), פוגמים באמינות קבצי המערכת ומאריכים את הטיפול בכל בקשה אשר ציבור לקוחות המינהל נזקק למענה עליה, שכן פקיד המינהל נזקק לתיק הפיזי כדי לבדוק אם נתוני המסמכים מתאימים לנתוני המערכת, ואם אינם מתאימים, מהן הסיבות לכך.

בבדיקה המדגמית שעשה משרד מבקר המדינה נבדקה ההתאמה בין הנתונים שבמסמכים אשר בתיקי הנכסים ובין הנתונים של אותם נכסים במערכת הממוחשבת. על בסיס הנוסח המוצע של התקנות נבדקו הנתונים האלה: בעלי הזכויות; תאריך חכירת הנכס; שטח הנכס וכתובת הנכס. אי-התאמה יכולה להתבטא בנתונים סותרים, בנתונים חלקיים בלבד או בהעדר נתונים במערכת הממוחשבת. כאמור, נבדקו לצורך כך 172 תיקים במחוז המרכז ו-160 תיקים במחוז חיפה. להלן ניתוח הממצאים:

בכ-30% מהתיקים שנבדקו, לפחות נתון אחד מנתוני המערכת הממוחשבת לא התאים לנתון בתיק.

אם מחילים את תוצאות המדגם על כל התיקים שמהם נדגמו תיקי המדגם (כ-160,000), מספר התיקים שבנתוניהם לפחות אי-התאמה אחת נאמד בכ-47,700. עם זאת יש להעיר, כי אין ליחס משקל שווה לאי-ההתאמות: רישום שגוי של בעלי הזכויות בעייתי יותר מרישום לא מעודכן של הכתובת. להלן יובאו דוגמאות מ-332 תיקי המדגם:

1. בעלי הזכויות בנכס: לנתונים אלה חשיבות רבה, היות שלפיהם מנפיק המינהל לציבור אישור זכויות, שהפקתו היא אחת הפעולות הנפוצות של המינהל. נתונים סותרים או משובשים על בעלי הזכויות בנכס מעוררים ספק בעניין הזכויות בו. מספר הנכסים אשר הרישומים על בעלי הזכויות בהם לא התאימו זה לזה נאמד בכ-18,900 (כ-12%).
2. תאריך החכירה: נתוני תאריכי חכירה משובשים או חסרים עלולים לגרור קביעות מוטעות של תשלומים דוגמת דמי הסכמה, דמי היוון, דמי חכירה שוטפים. יש להם גם השפעה על

מועד חידוש חוזה החכירה. מספר הנכסים אשר תאריכי החכירה שלהם לא התאימו זה לזה נאמד בכ-11,300 (כ-7%).

3. **שטח הנכס**: נתוני שטח משובשים או לוקים בחסר עלולים לגרור קביעות מוטעות של תשלומים דוגמת דמי היתר ודמי חכירה שוטפים. מספר הנכסים אשר בנוגע להם היו אי-התאמות בשטח הנכס נאמד בכ-11,300 (כ-7%).

4. **כתובת הנכס**: כתובת לא נכונה עלולה להאריך שלא לצורך את זמני הטיפול. מספר הנכסים אשר בנוגע להם היו אי-התאמות בכתובת הנכס נאמד בכ-16,700 (כ-11%).

פרויקט לטיוב נתוני המינהל

ב-1989 החליט המינהל על ביצוע פרויקט לטיוב נתונים על מנת להעמיק את גביית החובות, לעדכן את רשימת מצאי הקרקעות של המינהל ולייעל את השירות לאזרח. לצורך כך החליט המינהל לעדכן כ-162,000 תיקים שחסרו נתונים בסיסיים. בשנת 1990 הוחל במינהל בביצוע הפרויקט; עד סיום הביקורת, בחלוף 13 שנים ממועד תחילתו, טרם הגיע הפרויקט לסיומו.

להלן יובאו ממצאים בעניין זה:

1. **לוח הזמנים**: כבר בתחילת הפרויקט לא נקבע מועד משוער לסיומו. אשר להמשכו, כל שנקבע הוא כי הפרויקט יימשך עד שנתונים של 162,000 התיקים יעודכנו. רק לאחר כעשר שנים החל המינהל במתן הערכות מסוימות, ואולם גם אלה לא עמדו במבחן המציאות. בדצמבר 1999 העריך המינהל כי דרושות לו עוד שנתיים-שלוש לסיום הפרויקט; שנה לאחר מכן, בדצמבר 2000, שוב העריך המינהל כי דרושות לו שנתיים-שלוש לסיומו; לאחר שנתיים נוספות, בדצמבר 2002, העריך המינהל כי המועד החדש לסיום הפרויקט הוא דצמבר 2005.

2. **שינוי היעדים הכמותיים**: מדוח שהכין המינהל בדצמבר 1993 עלה כי כ-80,000 תיקים, עודכנו נתונים. מדוח שהוכן בשנת 1998 עלה, כי עודכנו נתונים של כ-172,000 תיקים. לכאורה, הפרויקט היה אמור להסתיים אז, אולם באותו דוח נאמר כי אומדן התיקים שיש לעדכן את נתוניהם גדול יותר, ונותרו עוד כ-63,500 תיקים להשלמת הפרויקט. בשנת 2001 הכין המינהל שוב דוח בנדרון; לפיו, מכ-160,000 תיקים שהיה צורך לעדכן בתחילת הפרויקט הושלם העדכון רק ב-117,300, כך שנותרו עוד כ-39,000 תיקים שהיה צורך לעדכן את נתוניהם.

3. **אופן העסקת עובדים**: המינהל החליט כי את המלאכה יעשו כשבעה עד עשרה עובדים בכל מחזור (ובסה"כ כ-50 עובדי מינהל) בימי שישי, לאחר שהתקבל אישור מנציבות שירות המדינה להעסקתם ביום זה, שבו המערכת הממוחשבת פנויה, ומשרדי המינהל סגורים לקהל. הואיל ועובדי המינהל הועסקו ביום שישי, סיכמו המינהל ונציבות שירות המדינה כי מי שייטלו חלק בפרויקט יועסקו באותו יום בתנאי שכר מיוחדים (פרמיה של כ-300% על כל שעת עבודה). בסה"כ הסתכמו עלויות ההעסקה בגין הפרויקט במשך השנים בכ-14 מיליון ש"ח. התברר, כי במשך השנים עסקו עובדי המינהל שהיו אמורים לעבוד בעדכון הנתונים, במשימות שונות אשר לא היה להן דבר עם טיוב הנתונים, ואשר לא היה הכרח לבצען בעלויות שכר גבוהות יותר בימי שישי על חשבון שעות אשר היו מיועדות לטיוב הנתונים.

4. **הבקרה על תקצוב הפרויקט**: התברר כי למרות האמור לעיל המשיך אגף התקציבים שבמשרד האוצר לתקצב את הפרויקט מדי שנה, מבלי שבחן אם המינהל עמד ביעדיו. רק בפברואר 2003 ביקש אגף התקציבים מן המינהל להציג בפניו לוח זמנים לסיום הפרויקט.

5. **איכות הטיוב של תיקי המדגם**: היה אפשר לצפות כי נתוני המערכת של תיקי נכסים שעודכנו, יהיו מלאים ויתאימו לנתוני התיקים. בתיקי המדגם נכללו 86 תיקים שנתונים עודכנו. בתיקים אלה היו אי-התאמות בשיעור של 50% (43 מקרים), לעומת שיעור של 24% בקרב

יתר תיקי המדגם (58 מקרים מתוך 246). יוצא אפוא כי שיעור אי-ההתאמות גדול יותר דווקא בתיקים אשר נתוניםם עודכנו.

פרק הזמן הבלתי סביר של הפרויקט, אי-השגת יעדיו, ההערכות השגויות לגבי מועד סיומו והנתונים הסותרים לגבי העבודה שנעשתה והעבודה שנותרה, כל אלה מצביעים על אזלת-יד בתכנון הפרויקט, באופן ניהולו ובתהליכי הבקרה על ביצועו ועל התקדמותו במהלך כל אותה תקופה מראשיתו ועד מועד סיום הביקורת, ספטמבר 2003. יתר על כן, ממצאי המדגם עולה, כי בחלק ניכר מן התיקים שנבדקו בו ועודכנו נתוניםם, היו נתונים שגויים או חסרים.

בתשובתו בדצמבר 2003 ציין המינהל כי הוא מודע לכך שבסיס הנתונים שלו לוקה בחסר, והוא פועל לשיפורו. אשר לפרויקט טיוב נתונים, מסר המינהל כי בסמוך למועד תשובתו קיים בחינה מחודשת שלו, ובעקבותיה יש בידי לראשונה נתונים בדוקים על היקפו, על העבודה שצריכה עוד להיעשות ועל התקציב הדרוש לכך. נוסף על כך, המינהל הודיע כי הכין תכנית עבודה שבה נקבע שבמסגרת הפרויקט ייעשו פעולות מוגדרות, בכללן העמקת הגבייה וטיוב נתוני התיקים, אשר אותן יסיים בתוך שלוש שנים. נקבע גם כי פעם ברבעון יפיק המינהל דוח מעקב, שיועבר גם לאגף התקציבים שבמשרד האוצר.



אין למינהל מידע ברור באשר לאיכות הנתונים במאגריו. ההערכות שנתן מפעם לפעם הן לצרכים פנימיים הן לגופים חיצוניים לא היו עקביות ואף סתרו זו את זו; ממצאי המדגם שעשה משרד מבקר המדינה מצביעים אף הם על אי-ההתאמות בין נתוני התיקים ובין נתוני המערכת הממוחשבת במחוזות שנבדקו, אם כי בשיעור נמוך מזה שהציג המינהל בעניין התקנות המוצעות.

לדעת משרד מבקר המדינה, כיוון שהמחוקק הטיל על המינהל לנהל מאגר מידע, עליו לפעול לשיפור איכות נתוניו ולהפיק לקחים מניסיון העבר כדי להגדיל את מספר הנכסים שהציבור יוכל לקבל עליהם מידע. אשר על כן, ראוי כי בד בבד עם פתיחת המאגר לציבור עם נתונים על חלק מן הנכסים, יגבש המינהל תכנית מפורטת בעניין שאר הנכסים. על התכנית לכלול יעדים ברורים, סדרי הקצאת משאבים, לוחות זמנים, מדדי ביצוע וסדרי עדיפויות לטיפול. לנוכח האומדנים השונים, ראוי גם כי המינהל יעשה הערכה מעודכנת של מספר הנכסים אשר אמינות נתוני המערכת שלהם מוטלת בספק.

יש להעיר עוד כי ממצאי המדגם התבססו על מסמכים המצויים בתיקים. משמעות הדבר היא, שעל פי רוב הייתה בידי פקידי המינהל שטיפלו בתיקים האפשרות לעדכן את הנתונים במערכת ולהתאימם לנתוני התיקים, לפחות בתיקים שטיפלו בהם במהלך העבודה השוטפת.

מעורבות ההנהלה והמועצה

על הקשיים אשר בהם נתקל הציבור המבקש את שירותי המינהל הצביעו ועדות שונות. בדוח הוועדה הציבורית לבחינת יעדי המדיניות הקרקעית ("ועדת גולדנברג") שפורסם בשנת 1986, ציינה הוועדה כי "במסגרת ניהול הקרקעות שבשימוש החוכרים התפתחה במשך השנים מערכת תנאים וכללים שהכבידו על החוכרים, יצרו נקודות חיכוך רבות במערכת היחסים שבינם לבין המינהל וגרמו סבל, טירדה וקשיים מנהליים מיותרים. מערכת זו הכבידה גם על המינהל עצמו והעמיסה קשיים על הניהול התקין ועל המערכת הארגונית". כפי שתואר לעיל, קשיים אלה מצאו את ביטויים גם בעת הביקורת בתלונות רבות של אזרחים על שירות לקוי בטיפול בבקשות.

ועדה נוספת שעסקה בבעיות בין המינהל והחוכרים הייתה הוועדה לרפורמה במדיניות מקרקעי ישראל ("ועדת רונן"). הוועדה הגישה את המלצותיה באפריל 1997, והממשלה אישרה אותן. הוועדה הצביעה בין השאר על עומס בירוקרטי הבא לידי ביטוי בכך שלצורך מכירה, תוספת בנייה ומשכון בנכסים שאינם רשומים בטאבו, "משרכים רוב התושבים את דרכם למערכות נפרדות וכפולות". בין השאר, המליצה הוועדה להשקיע מאמצים בהשלמת ביצוע הפרצלציה לרבות בשינויים ציבוריים וברישום הנכסים בטאבו כדין.

לנוכח האמור לעיל ולאור העובדה כי המינהל מקדיש חלק ניכר מזמנו לטיפול בפניות הציבור, ניתן היה לצפות כי שיפור השירות יהיה על סדר יומה של הנהלת המינהל ושל מועצת מקרקעי ישראל (להלן - המועצה).

התברר כי מעורבותן של הנהלת המינהל ושל המועצה בנושאים אלה הייתה מצומצמת.

מעורבות ההנהלה

1. בבדיקת משרד מבקר המדינה התברר, שהנהלת המינהל לא העניקה את תשומת הלב הנאותה לאופן השירות לציבור, לא קיימה דיון מקיף בנושא זה וממילא גם לא גיבשה תפיסה כוללת בנדון.

בפרק הנוגע לאיכות ולמצוינות קובע תקנון שירות המדינה, בין היתר, כי על היחידה הממשלתית לגבש אמנת איכות שירות אשר יוגדרו בה ההתחייבויות ללקוחותיה החיצוניים, וישולבו בה מדדי ביצוע כמותיים ואיכותיים.

התברר, כי המינהל לא גיבש אמנה כזו וממילא לא קבע מדדי ביצוע לפעולותיו.

בד בבד, יש לציין, שהמינהל החל לנקוט צעדים אשר מטרתם גם שיפור השירות לציבור. הוקמה מחלקת שירות לקוחות ונעשה מבדק ארגוני (במחוז המרכז), פרטי מידע מסוימים הנוגעים לתיקי נכסים מתקבלים באמצעות האינטרנט (במחוז חיפה), והוחל בפרויקט של הדמיית תיקים (ב-2001 במחוז תל אביב, ובשנת 2003 - גם במחוז המרכז). אשר להדמייה, יצוין, כי זו מאפשרת צפייה מיידית (ובמקביל) במסמכי התיקים; ההדמייה אמורה לפתור את בעיית אי-איתור התיקים ושימור המסמכים שתוארה לעיל, וכתוצאה מכך היא אמורה גם לקצר במידה מסוימת את זמני הטיפול בבקשות, אך לא יהיה די בה כדי לשפר את איכות הנתונים.

לדעת משרד מבקר המדינה, מהלכים אלה חשובים, אולם ראוי כי יהיו חלק מתכנית כוללת.

2. ביולי 2002 החליטה הממשלה¹¹ להטיל על המינהל לפעול לצמצום החיכוך בינו ובין החוכרים; הוחלט כי לצורך כך יוקם צוות בין-משרדי (בהשתתפות נציגיו ונציגים ממשרד האוצר), שיבחן ויגבש הצעות החלטה למועצה או הצעות לתיקון נוהלי העבודה במינהל עד סוף דצמבר 2002, ומסקנותיו יוטמעו בהחלטות מועצה או בנוהלי המינהל עד סוף ינואר 2003.

התברר כי הצוות לא הוקם.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2003 ציין משרד האוצר, כי במסגרת הדיונים על המדיניות הכלכלית לשנת 2004 קיבלה הממשלה מספר החלטות שעניינן צמצום החיכוך בין המינהל ובין החוכרים, אך החלטות אלה טעונות עדיין אישור של מועצת מקרקעי ישראל.

3. אשר להמלצת ועדת רונן בעניין האצת רישום הנכסים בטאבו, בדיקת נתוני המינהל מעלה כי, משנת 1997 ועד ראשית 2003 נרשמו בטאבו (על ידי המינהל או באמצעות גורם משכן) זכויות חוכרים בכ-105,000 יחידות דיור, דהיינו כ-17,500 יחידות דיור בממוצע לשנה. באותה תקופה אישר המינהל עסקאות בכ-128,000 יחידות דיור חדשות למגורים, דהיינו כ-21,300 יחידות דיור בממוצע לשנה. יוצא אפוא כי עד תום הביקורת לא חל שינוי ניכר במספרם של הנכסים הבלתי רשומים בטאבו, ולכן - במספרם של החוכרים שלהם דין ודברים עם המינהל.

בשנים שחלפו מאז פרסום דוח ועדת רונן לא צומצם אפוא מספר הנכסים שאינם רשומים בטאבו, והעומס על המינהל לא פחת.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2003 מסר המינהל כי הוא מקבל את ממצאי הדוח, והוא מודע לליקויים ברמת השירות שתוארו בו. על כן הציב לעצמו כמשימה אסטרטגית ראשונה במעלה את שיפור השירות לציבור. המינהל הגדיר מספר מטלות מרכזיות שעליו לעמוד בהן בשנים 2003 עד 2005: גמר תהליך ההדמייה; מתן מידע ואפשרות לתשלום באמצעות האינטרנט (עד דצמבר 2003); גיבוש אמנת שירות (עד דצמבר 2003); הטמעת אמנת שירות והגדרת מדדי ביצוע כמותיים (במהלך 2004); הקמת מרכז שירות לקוחות במחוז מרכז וקביעת אבני דרך להרחבתו ליתר המחוזות לאחר הפקת לקחים; התאמת המבנה הארגוני של המינהל ליעדיו וביצוע רפורמה ארגונית בו. נוסף על כך, ציין המינהל כי החל לפעול למען מינוי מנהל אגף שירות לקוחות אשר ירכז וינחה את הטיפול בנושא. עוד מסר המינהל, כי החליט לרכז מאמץ כדי לרשום בטאבו את יחידות הדיור שטרם נרשמו, ולשם כך גיבש נוהל לרישום פרצלציה לפני שיוק המקרקעין או בסמוך לאישור תכנית בניין הערים (תב"ע) כדי למנוע את הגדלת מספר יחידות הדיור שאינן רשומות. הוא הכין גם תכנית חומש לרישום כ-400,000 יחידות הדיור שטרם נרשמו. לפי התכנית, עד תום שנת 2005 יירשמו כ-100,000 יחידות, והיתר - עד תום שנת 2008.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2003 מסר משרד האוצר כי המינהל, בתיאום עם אגף התקציבים שבמשרד האוצר, מקדם שינוי במבנה הארגוני של מחוזותיו, שיתאפשר לאחר סיום פרויקט ההדמייה. לאחר השינוי הארגוני לא ירוכזו השירותים לחוכרים במחוז אלא במספר לשכות שירות שימוקמו ברחבי המחוז.

מעורבות המועצה

המועצה אף היא לא הקדישה את תשומת הלב הראויה לנושא. על פי החוק, עליה לקבוע את מדיניות המינהל ולפקח על פעולותיו, ואולם היא לא העלתה נושא זה לדין וממילא לא התוותה לו מדיניות כוללת.

יצוין, כי המועצה קיבלה מספר החלטות שיוזם המינהל, אשר תכליתן צמצום החיכוך עם החוכרים. לדוגמה, החלטת מועצה מס' 921 משנת 2002, המאפשרת לדיירי השיכון הציבורי לרכוש בהנחה דירות שבבעלות המדינה אשר הם מתגוררים בהן, והחלטה מס' 931 משנת 2002, הקובעת כי בכפוף לתנאים מסוימים המינהל לא יגבה דמי היתר בגין תוספות בבנייה רוויה מהוונת בפרויקטים עירוניים שמגדילים בהם זכויות בנייה. אולם החלטות אלה של המועצה לא נגעו לפעולות השגרתיות של המינהל, שעיקר העומס נגרם בגינן.



מאות אלפי חוכרים זקוקים לשירותי מינהל מקרקעי ישראל לצורך פעולות שונות הנוגעות לנכס העיקרי שלהם - יחידת המגורים; חלקם נזקקים לשירותי המינהל שנים רבות. ציבור החוכרים זכאי לטיפול מהיר ויעיל בפניותיו.

השירות לציבור של המינהל ארוך ומסורבל ומלווה בעיכובים בירוקרטיים לעתים קרובות. איכות הנתונים אשר הוא מספק לציבור לקוחותיו אינה טובה. קבלת הקהל במשרדיו מוגבלת לשעות הבוקר והצהריים. פעולות שגרתיות הנוגעות להעברת זכויות בנכסים אשר טרם נרשמו בטאבו, עלולות להימשך שבועות, חודשים ואף יותר; המינהל לא איתר תיקי נכסים (דבר שהיה נחוץ לעשותו כאשר איכות הנתונים לקחה בחסר) בזמן סביר, ועובדה זו הקשתה על מתן שירות הולם. בבדיקה מדגמית שעשה משרד מבקר המדינה במחוזות חיפה והמרכז, נמצא שבכ-30% מהתיקים לא התאימו נתוני התיקים לנתוני המערכת הממוחשבת; מספר המקרים שבהם התעורר ספק באשר לזהותם של בעלי הזכויות בנכס נאמד בכ-20,000.

לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי כי המינהל, המשרת מאות אלפי אזרחים, יפעל מתוך תפיסה כוללת של שירות ויקבע לעצמו אמות מידה לטיפול בציבור. ראוי כי המועצה והנהלת המינהל יגבשו מדיניות, יציבו יעדים ויקבעו סדרי עדיפויות לשיפור השירות ולהפחתת העומס במחוזות המינהל. עם רישומם של נכסיו בטאבו יזדקק הציבור פחות לשירותי המינהל; ראוי כי תהליך זה יואץ ככל האפשר, ואולם כל עוד נזקק הציבור לשירות המינהל, חובתו לספקו בצורה הטובה ביותר.