

משרד המשפטים

טיפול האפוטרופוס הכללי בנכסים עזובים

תקציר

רקע כללי

חוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו, שחוקק בשנת 1992 מקנה לזכות הקניין הפרטי מעמד חוקתי, המבטיח את השמירה עליו מפני פעולות שלטוניות העלולות לפגוע בזכויותיו של אדם על רכושו. החובה המוטלת על המדינה לשמור על רכושו של אדם עומדת בבסיס חוק האפוטרופוס הכללי, התשל"ח-1978 (להלן - החוק או חוק האפו"כ), המקנה לאפוטרופוס הכללי מעמד של תאגיד סטוטורי וקובע את עיקר תפקידו בטיפול בנכסים עזובים. החוק האמור מגדיר "נכס עזוב" - אחד מאלה: נכס שלא נמצא גורם שרשאי ומסוגל לנהוג בו מנהג בעלים; נכס שלא נמצא גורם שרשאי ומסוגל לנהלו; נכס שבעליו אינם ידועים. החוק קובע עוד כי נכס עזוב הוא נכס שנמצא בישראל, ובתנאים מסוימים אף נכס שנמצא בחו"ל. מטרת הטיפול בנכסים עזובים היא למנוע את זניחתם, את הפקרתם ואת נפילתם בידיים זרות.

היחידה לאיתור נכסים עזובים ולהשבתם (להלן גם - היחידה) באגף האפוטרופוס הכללי וכונס הנכסים הרשמי במשרד המשפטים (להלן גם - האגף), מופקדת על הטיפול הכולל בנכסים העזובים. תפקידי היחידה העיקריים הם: איתור נכסים עזובים ואיתור בעלי הזכויות בנכסים אלה; ניהולם בנאמנות לטובת בעלי הזכויות בהם או יורשיהם; והשבת הנכסים לזכאים להם או העברתם לקניין המדינה. החל ביולי 2017 כיהנה בתפקיד האפוטרופוס הכללי וכונסת הנכסים הרשמית, עו"ד סיגל יעקבי.

היחידה מנהלת נכסים מסוגים שונים, ובהם נכסי מקרקעין, כספים ומיטלטלין. דירות ובתי עסק מנוהלים על ידי חברות חיצוניות המפוקחות על ידי עובדי היחידה. את כספי הנכסים העזובים מנהל האפוטרופוס הכללי ב"קרן הנעדרים", ואת מדיניות השקעת הכספים קובעת ועדת ההשקעות, אשר בה חברים האפוטרופוס הכללי, נציג בנק ישראל ונציג משרד האוצר.

פעולות הביקורת

בחודשים מרץ-אוגוסט 2017 בדק משרד מבקר המדינה את טיפול האפוטרופוס הכללי בנכסים עזובים, והתמקד בנושאים האלה: איתור הנכסים; איתור בעלי הזכויות בנכסים; היבטים ארגוניים באיתור הנכסים; ניהול הנכסים; השבת הנכסים לבעליהם; והעברת נכסים לקניין המדינה. הבדיקה נעשתה ביחידה במטה האפוטרופוס הכללי ובמחוז תל אביב. בדיקות השלמה נעשו בבנק ישראל, ברשות מקרקעי ישראל (להלן - רמ"י), ברשות המסים בישראל (להלן - רשות המסים) ובמשרד האוצר.

הליקויים העיקריים

פעולות האפטרופוס הכללי לאיתור נכסים עזובים ובעלי הזכויות בהם

ממסמכי היחידה עולה כי היא ביצעה מיפוי חלקי של חלקות מקרקעין שיש יסוד סביר להניח שהן בגדר נכסים עזובים וכן יזמה גילוי של נכסי מקרקעין בהיקף מצומצם ביחס לתכניות העבודה שהציגה להנהלת האגף, וזאת מחמת היעדר משאבים.

על פי החוק, יש לאפטרופוס הכללי סמכות לפעול לאיתור נכסים עזובים שנמצאים בחו"ל השייכים לישראלים, לאיתור בעלי הזכויות בהם ולניהולם. הלכה למעשה, האפטרופוס הכללי מפעיל סמכות זו במקרים נדירים בלבד.

משרד החוץ מתקשה לסייע לאפטרופוס הכללי לקבל מידע מהרשויות הזרות במדינות השירות במטרה לאתר את בעלי הזכויות בנכסים העזובים המתגוררים בחו"ל, והדבר מקשה על האפטרופוס הכללי לאתר את בעלי הזכויות כאמור.

לאפטרופוס הכללי אין ממשק עבודה פעיל וסדיר עם כמה גופים, ובהם רשות המסים ורמ"א, אשר ברשותם מידע חשוב על אודות נכסים עזובים. גופים אלה אף אינם מדווחים לאפטרופוס הכללי באופן רציף ושגרתי על נכסים הנחשדים כעזובים, אלא בדיעבד. כל זאת למרות החובה שמטיל עליהם החוק.

אף שיש בידי רמ"א נתונים היכולים לסייע במיפוי ובאיתור נכסים עזובים, היא לא דיווחה לאפטרופוס הכללי על נכסים אלה, שבעלי הזכויות בהם חשודים כנעדרים.

עד מועד סיום הביקורת לא גיבשו רמ"א והאפטרופוס הכללי מתווה משותף לאיתור נעדרים, שהם בעלי זכויות בנכסי מקרקעין, ומציאות זו עלולה לפגוע בזכויות אותם נעדרים.

הבנקים אינם מחויבים לדווח לאפטרופוס הכללי על פיקדונות ללא תנועה שברשותם (להלן - פקל"ת או חשבונות בנק רדומים) שהסכום המופקד בהם אינו עולה על 2,500 ש"ח.

היחידה לא קיבלה החלטה מעשית לגבי ניהול עשרות אלפי הדיווחים הבנקאיים שקיבלה, המצריכים איתור של בעלי הפקל"ת. המידע הכלול בדיווחים אלה אינו מסונן על ידי הבנקים, וליחידה אין את המשאבים הממוחשבים והאנושיים לטפל בהם.

מחלקת איתור נכסים עזובים ובעלי זכויות ביחידה (להלן - מחלקת האיתור) אינה מטפלת במידע בדבר עשרות אלפי נכסים שיש יסוד להניח שהם עזובים. נכסים אלו אינם נבדקים, ואין נעשות לגביהם פעולות איתור וניהול.

נוהלי היחידה אינם מגבילים בזמן את פעולות מחלקת האיתור. הגדרת לוח זמנים למיצוי פעילות האיתור נדרשת, בין היתר, לשם העברת הנכסים העזובים לניהול האפטרופוס הכללי באמצעות המחלקה האמונה על שמירת הנכסים, על שימור ערכם עבור בעלי הזכויות ועל אבטחת המידע הפרטי בנוגע אליהם, המוגן בדין. אי-העברת הנכסים לניהול גורמת לעיכוב ניכר גם בנושא העברתם העתידית לקניין המדינה בהתאם לתנאים שנקבעו בחוק האפו"כ.

ניהול נכסים עזובים

מתוך 29 דירות הראויות למגורים ללא דיירים שבניהול האגף, 18 דירות היו ריקות במשך יותר מחצי שנה. מצב זה, שבו דירות הראויות למגורים אינן מושכרות, מחטיא את מטרת ניהול הנכסים והעסקת חברות הניהול, שכן הדירות אינן מניבות הכנסה ועלולות למשוך פולשים אליהן.

כ-46% מהקרקעות שמנהלת היחידה סווגו במערכת הניהול הממוחשבת של האפטרופוס הכללי תחת "סיווג כללי", שייעודן אינו ברור. ואכן בעוד שכ-53% מהקרקעות החקלאיות וכ-41% מהקרקעות לבנייה מושכרות, רק כ-26% מהקרקעות המסווגות ב"סיווג כללי" מושכרות. מצב זה שבו חלק ניכר מהקרקעות אינן מושכרות אינו מתיישב עם מטרת ניהול הנכסים בעבור בעליהם הנעדרים, ומקשה לפקח ולשמור על נכסים אלה.

עד יולי 2017 לא פעל האגף כנגד פולשים בחלק מהקרקעות שהוא מנהל, לרבות ההליך הראשוני של בירור זהות הפולש ושיהוי זה מקשה על הסדרת השימוש בנכס. במצב זה קיים חשש שהאפטרופוס הכללי יאלץ לשאת בהוצאות הכרוכות בשינוי מצב הקרקע ובתשלום הוצאות גבוה יותר בעת פינוי המאוחר של הפולש.

סיום תהליך הטיפול בנכסים העזובים

האפטרופוס הכללי נאלץ להשקיע משאבים בניהול נכסים שאינם בהכרח עזובים, רק בשל העובדה שבעלי הזכויות בהם אינם פועלים להשבת הנכסים אליהם.

היחידה לא בחנה את הכדאיות הכלכלית הטמונה בניהול נכסים שבעליהם חדלי מעש בנוגע להשבתם אליהם, ואין ברשותה מידע בדבר שווי הנכסים הנמצאים בהליכי השבה, היקף הפעילות הנדרשת לשם ניהולם וגובה ההוצאות שהוצאו בגינה.

מבקשות ההשבה שמגיש הציבור ליחידה ניתן לדלות מידע מלא או חלקי על מידת נגישותו של המבקש למסמכים הנדרשים להוכחת בקשתו. אולם היחידה אינה מעבדת את המידע ואינה מפלחת את הנתונים. היעדר הנתונים

אינו מאפשר הפעלת שיקול דעת בדבר המסמכים שיידרשו מהמבקשים לצורך הוכחת בעלותם בנכס.

השיקולים שהוועדה לבדיקת זכויות שוקלת בבואה לאשר או לדחות את בקשות ההשבה אינם שקופים לציבור. בנוהלי האגף לא נקבעו כללים להבניית שיקול דעתה של הוועדה.

חוק האפו"כ תוקן ב-2005 וקבע מסגרת זמן קצובה לניהול נכסים כספיים ל-15 שנים. ביולי 2017 היו בניהול האפוטרופוס הכללי 7,940 תיקים כספיים שאותם ניהל יותר מ-15 שנים, ומהם רק בכ-9% הסתיים הטיפול, ורק 186 תיקים נמצאו מתאימים להעברה לקניין המדינה.

מרבית התיקים הכספיים שבטיפול האגף ושיש לבדוק טרם העברה לקניין המדינה ערכם נמוך מ-50,300 ש"ח¹, ואין צורך באישור בית המשפט להעברתם. עם זאת היחידה כלל לא החלה לטפל בהעברתם לקניין המדינה בניגוד להוראות החוק ואף לא כללה נושא זה בתכניות העבודה השנתיות.

מבין תיקי הנדל"ן שטופלו ונבדקו בשנים 2010-2017 העבירה היחידה מספר מצומצם של דירות וקרקעות לקניין המדינה. זאת ועוד, בניגוד ליעד שנקבע בתכניות העבודה לשנים 2010 עד 2016 הושלם הטיפול רק בכ-30% מתיקי המקרקעין. קיים פער גדול בין היעדים שהציבה היחידה בתכניות העבודה שלה במשך השנים לבין תוצאות פעילותה בתחום זה; אחת הסיבות העיקריות לאי-עמידה של היחידה ביעדי תכניות העבודה בהשוואה למספר התיקים שטופלו הייתה אי-הסדרה של התקנים שהוקצו ליחידה למימוש התכנית.

הגורמים המקצועיים ביחידה מעריכים כי בהתחשב בתפוקות המחלקה להעברת נכסים לקניין המדינה (כ-1,000 תיקים בשנה) הטיפול בתיקים הכספיים (מעל 50,300 ש"ח) ובתיקי הנדל"ן יחד יימשך כתשע שנים, חמש שנים יותר מהמועדים הקבועים בתכנית העבודה.

ההמלצות העיקריות

על היחידה לגבש תכנית פעולה לכל אחת ממחלקות הגילוי במחוזות האפוטרופוס הכללי, שבה יפורטו פעולות שיטתיות לאיתור עצמי של נכסים עזובים המצויים בתחום אחריותם של המחוזות.

על האגף לבחון את סמכותו לטפל בנכסי ישראלים בחו"ל בהיוועצות עם היועץ המשפטי לממשלה. אם בחינת הנושא תוביל למסקנה שהטיפול הנדרש לאיתור נכסים בחו"ל אינו ישים או אינו כדאי בראי טובת הציבור וחובת ההגנה על זכות הקניין הפרטי, אזי ראוי שהאפוטרופוס הכללי ישקול להציע תיקונים להגדרת "נכס עזוב" בחוק האפו"כ.

על האפוטרופוס הכללי ומשרד החוץ לבחון במשותף את האפשרויות המשפטיות לאיתור בעלי זכויות המתגוררים בחו"ל, כדי למנוע נזק הן לקניינם הפרטי והן לקניין המדינה במקרים שבהם אין אפשרות לאתרם לאחר ביצוע הליכי החקירה ובדיקה סבירה, כפי שנדרש בחוק האפו"כ. במידת הצורך עליהם לפנות לקבלת הנחיית היועץ המשפטי לממשלה בעניין זה.

על האפוטרופוס הכללי ובנק ישראל לקבל החלטות אופרטיביות שיסירו את החסמים הקיימים המונעים איתור יעיל של בעלי הפקל"ת וחליפיהם.

על היחידה לבחון עם חברות הניהול שהיא מפעילה את מספר החדשים שהנכסים עומדים ריקים, את הפעולות שנעשו להשכרת הנכסים הפנויים תקופות ממושכות ולבחון דרכי פעולה נוספות שאותן ניתן לנקוט, בייחוד באזורים שבהם הביקוש לדירות נמוך. בשים לב לכך שניהול הנכסים נועד, בין היתר, להגן על האינטרסים של הבעלים, על היחידה לשקול במקרים המתאימים אם להמשיך ולהחזיק בנכסי הנדל"ן שיש קושי להשכרם.

האפוטרופוס הכללי נדרש לפעול ככל הניתן לצמצום מספר הקרקעות הפנויות שבניהולו, ולהגדיר את דרכי הפעולה שיש לנקוט להשכרת הקרקעות בהתאם לסיווגן המתאים.

על היחידה לקיים מסד נתונים מפורט, אחד, אמין ומלא של נכסי המקרקעין שבניהולה, שיאפשר לה לטפל באופן מיטבי בנכסים שפלוש אליהם, לקבל החלטות לגבי הפעולות שיש לנקוט בנכסים אלה, לקבוע סדרי עדיפות ולקיים פיקוח ובקרה אחר הפעולות הננקטות.

על היחידה לאסוף ולעבד נתונים בדבר שווי הנכסים הנמצאים בהליכי השבה העשויים לסייע לה לקבוע במקרים המתאימים אם להמשיך לנהל את הנכסים במטרה להשיבם לבעלי הזכויות בהם.

במקרים שבהם אסף האגף די ראיות לביסוס זהותם וזכותם של בעלי זכויות שלא פעלו בעצמם ובנסיבות שבהן הם יתקשו לעמוד בדרישות הפורמליות לקבלת הנכסים, עליו לשקול לנקוט פעולה יזומה להשבת הנכסים אליהם.

על האפוטרופוס הכללי לשלב את בדיקת התיקים הכספיים שערכם נמוך מ-50,300 ש"ח בתכנית העבודה שלו להעברת נכסים לקניין המדינה.

על האפוטרופוס הכללי להתאים בין היעדים והמשימות שנקבעו בתכנית העבודה ובין המשאבים שהוקצו לביצוע כלל המשימות והיעדים של המחלקה להעברת נכסים. על האפוטרופוס הכללי להכין תכנית רב-שנתית שתסייע לו לעמוד בהוראות החוק להעביר לקניין המדינה נכסים שתקופת ניהולם הסתיימה ולא הושבו לבעליהם.

סיכום

חוק האפוטרופוס הכללי, התשל"ח-1978 מטיל על המדינה את החובה לטפל בנכסים עזובים. לשם כך הופקד אגף האפוטרופוס הכללי במשרד המשפטים על איתור בעלי זכויות נעדרים בנכסים הידועים לו - כסף, שווה כסף, מקרקעין ומיטלטלין - ולנהל אותם באישור בית המשפט. האפוטרופוס הכללי מנהל, מכוח תפקידו זה, נכסים עזובים הכוללים כ-4,000 נכסי מקרקעין וכן כספים בסכום של כ-1.8 מיליארד ש"ח - עבור בעלי זכויות פרטיים ולטובתם.

נמצאו ליקויים באופן שבו מנהל האפו"כ את הדירות, בתי עסק וקרקעות שבאחריותו. נהליו בנושא זה לא עודכנו זה שנים וחלקם אף אינו רלוונטי עוד, בייחוד בכל הנוגע לניהול, לפיקוח ולבקרה על חברות הניהול של בתי הדירות ובתי העסק. מסד הנתונים לגבי קרקעות במערכות המחשבים של היחידה הארצית אינו עדכני, וקרקעות רבות אינן מושכרות. נוסף על כך, האפוטרופוס לא הצליח לממש את כל היעדים שקבע בתכניות העבודה שהציג בשנים 2010-2017, להעביר נכסים כספיים ונכסי נדל"ן לקניין המדינה והוא ממשיך לנהל אלפי תיקים כספיים, דירות וקרקעות גם אחרי שחלפה תקופת הניהול הקבועה בחוק.

חשיבות פעילותו של האפוטרופוס הכללי בטיפול נאות בנכסים עזובים היא כפולה: בתחום זכויות הפרט - איתור הבעלים והגנה על רכושם מפני פעולות שלטוניות ואחרות העלולות לפגוע בהם או בפירותיהם, ובתחום זכויות הכלל - מניעת שימוש לרעה בנכסים אלה העלול לפגוע בסדר הציבורי והעברתם במקרים המתאימים לקניין המדינה ולתועלת הציבור. אך ממצאי דוח זה מעלים כי יש ליקויים בפעילות היחידה, וכי נדרש אפיון מחדש של יעדיה ושל דרכי פעולתה בעיקר בנושאים אלה: טיפול בדיווחים שהיא מקבלת בדבר חשד לנכסים עזובים; הפעלת סמכויות האכיפה המוקנות לאפוטרופוס הכללי בחוק; מניעת פלישה לנכסי מקרקעין; קידום הליכים להשבת הנכסים לבעלי הזכויות ולהעברת מקרקעין עזובים לקניין המדינה.

לאור ההמלצות המנויות בדוח זה, על האפוטרופוס הכללי להסדיר את פעילותה הכוללת של היחידה כדי למנוע את הזנחת הנכסים העזובים, הפקרתם ונפילתם לידיים זרות, זאת לצד השמירה על זכות הקניין הפרטי. במסגרת זאת, ראוי שהיחידה תפעל, בין היתר, לתגבר ולתחזק את ממשקי העבודה שלה עם גופים במערכת הממשלתית; לגבש מדיניות ברורה לגבי הפעלת סנקציות במקרים שבהם נמנע ממנה מידע על נכסים החשודים כעזובים; ולייעל את מנגנון העברתם לקניין המדינה בהתאם להוראות החוק.

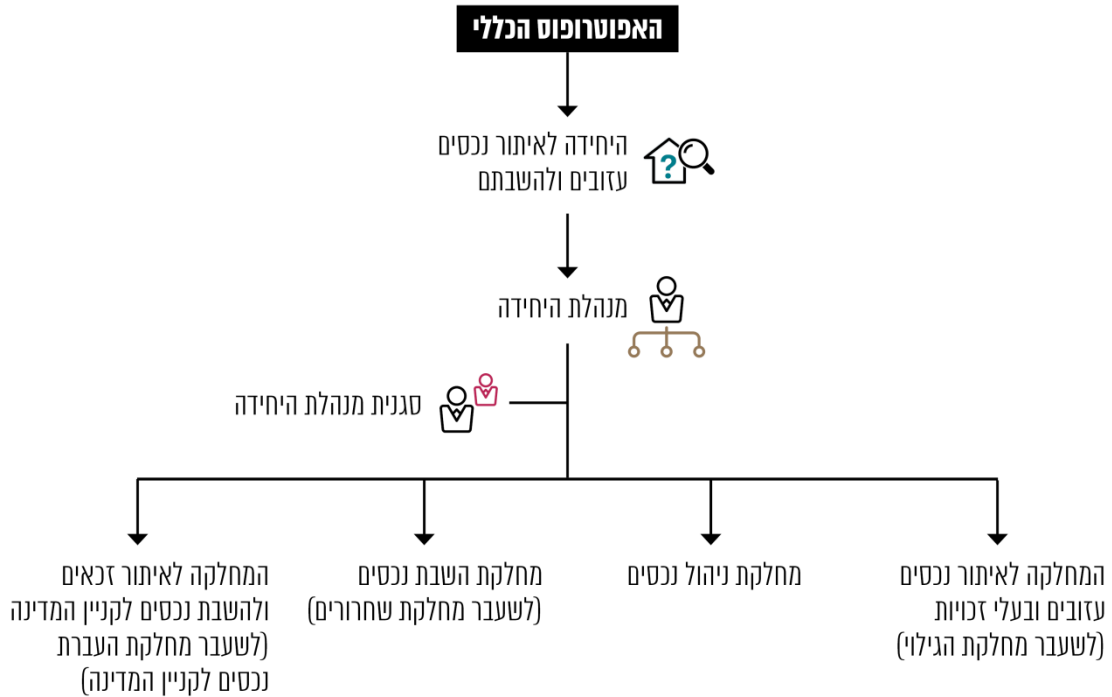
מבוא

חוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו, שחוקק בשנת 1992, מקנה ליזכות הקניין הפרטי מעמד חוקתי, המבטיח את השמירה עליו מפני פעולות שלטוניות העלולות לפגוע בזכויותיו של אדם על רכושו. החובה המוטלת על המדינה לשמור על רכושו של אדם עומדת בבסיס חוק האפוטרופוס הכללי, התשל"ח-1978 (להלן - החוק או חוק האפו"כ), המקנה לאפוטרופוס הכללי מעמד של תאגיד סטטוטורי וקובע את עיקר תפקידו בטיפול בנכסים עזובים. החוק האמור מגדיר "נכס עזוב" - אחד מאלה: נכס שלא נמצא גורם שרשאי ומסוגל לנהוג בו מנהג בעלים; נכס שלא נמצא גורם שרשאי ומסוגל לנהלו; נכס שבעליו אינם ידועים. החוק חל על נכס עזוב שנמצא בישראל, או על נכס עזוב שנמצא בחו"ל אם הוא שייך לאזרח ישראלי, לתושב ישראל, לתאגיד הרשום בישראל או לתאגיד שהוקם בישראל. מטרת הטיפול בנכסים עזובים היא למנוע את זניחתם, את הפקרתם ואת נפילתם בידיים זרות.

החוק מקנה לאפוטרופוס הכללי, הפועל במסגרת אגף האפוטרופוס הכללי והכונס הרשמי במשרד המשפטים (להלן - האפוטרופוס הכללי או האגף), מעמד מיוחד של "גוף ביניים" דו-מהותי. משמעות הדבר היא כי במסגרת פעולות שעושה האפוטרופוס הכללי עבור בעלי הזכויות בנכסים העזובים, הוא גם נושא בתפקיד ציבורי וחלים עליו כללי המשפט הציבורי בכל הנוגע לדרכי מילוי תפקידו ואופן הפעלת שיקול הדעת, בכפוף להוראות הניתנות לו על ידי בית המשפט המחוזי בעניינים שבסמכותו החוקית.

היחידה לאיתור נכסים עזובים ולהשבתם באגף מופקדת על הטיפול הכולל בנכסים עזובים (להלן גם - היחידה). תפקידי היחידה העיקריים הם: איתור נכסים עזובים ואיתור בעלי הזכויות בנכסים אלה; ניהול הנכנסים העזובים בנאמנות לטובת בעלי הזכויות בהם או יורשיהם; השבת הנכסים לזכאים להם או העברתם לקניין המדינה. היחידה מנהלת נכסים מסוגים שונים, ובהם נכסי מקרקעין, כספים ומיטלטלין. דירות ובתי עסק מנוהלים על ידי חברות חיצוניות המפוקחות על ידי עובדי האגף, ואילו מגרשים מנוהלים במישרין על ידי עובדי היחידה. את כספי הנכסים העזובים מנהל האפוטרופוס הכללי ב"קרן הנעדרים", ואת מדיניות השקעת הכספים קובעת ועדת ההשקעות, אשר בה חברים האפוטרופוס הכללי, נציג בנק ישראל ונציג משרד האוצר. בשנת 2017 העסיקה היחידה 46 עובדים בארבע מחלקות ייעודיות, והיא ניהלה כ-4,000 נכסי מקרקעין ברחבי המדינה וסכום של כ-1.8 מיליארד ש"ח ב"קרן הנעדרים". החל ביולי 2017 כיהנה בתפקיד האפוטרופוס הכללי וכונסת הנכסים הרשמית, עו"ד סיגל יעקבי. תרשים 1 מתאר את המבנה הארגוני של היחידה.

תרשים 1: המבנה הארגוני של היחידה



מקור: האפוטרופוס הכללי.

פעולות הביקורת

בחדשים מרץ-אוגוסט 2017 בדק משרד מבקר המדינה את טיפול האפוטרופוס הכללי בנכסים עזובים, והתמקד בנושאים האלה: איתור הנכסים; איתור בעלי הזכויות בנכסים; היבטים ארגוניים באיתור הנכסים; ניהול הנכסים; השבת הנכסים לבעליהם; והעברת נכסים לקניין המדינה. הבדיקה נעשתה ביחידה במטה האפוטרופוס הכללי ובמחוז תל אביב. בדיקות השלמה נעשו בבנק ישראל, ברשות מקרקעי ישראל (להלן - רמ"י)², ברשות המסים בישראל (להלן - רשות המסים) ובמשרד האוצר.

2 לשעבר מינהל מקרקעי ישראל (ממ"י), שהוקם בשנת 1960 מתוקף חוק מינהל מקרקעי ישראל, התש"ך-1960. במרץ 2013 הוסב שם המינהל לרשות מקרקעי ישראל (רמ"י).

פעולות האפוטרופוס הכללי לאיתור נכסים עזובים ובעלי הזכויות בהם

חוק האפו"כ מטיל על האפוטרופוס הכללי לעשות פעולות לגילוי ולאיתור של נכסים עזובים ושל בעלי הזכויות בהם בארץ ובחו"ל באמצעות קבלת דיווחים מרוכזים ממוסדות רלוונטיים ובחינת דיווחים אלה. מדיניות האפוטרופוס הכללי היא לאתר נכסים עזובים גם באופן יזום. מידע על אודות נכסים עזובים יכול שיגיע מגורם חיצוני המודיע על קיומו של נכס אשר קיים לגביו החשד לגבי היותו נכס עזוב, וכן בעקבות פעולות גילוי יזומות שנוקטות המחלקה לאיתור נכסים עזובים ובעלי זכויות (להלן - מחלקת האיתור) ומחלקות הגילוי במחוזות האפוטרופוס הכללי בירושלים, בתל אביב, בחיפה ובבאר שבע.

עם הגורמים הבולטים במסירת הדיווחים השגרתיים לאפוטרופוס הכללי נמנים אלה: משטרת ישראל, תאגידי אפוטרופוסות³, חברות משכנות, בתי חולים, בתי אבות, חברות ביטוח ותאגידי בנקאיים. מידע בנושא זה עשוי להתקבל גם במהלך הליכים משפטיים שמנהלים גופים פרטיים לפירוק שיתוף או למתן הצהרה על זכויות במקרקעין, שבהם מעורב גורם נעדר, וכן בקשות לצו ירושה כאשר אי-אפשר לאתר את אחד היורשים. רשויות מקומיות וגורמים פרטיים, כגון שכנים או מכרים, מדווחים לרוב למחוזות האפוטרופוס הכללי על מבנה ריק או על נפטר ערירי⁴.

חשד לקיומו של נכס עזוב עשוי להתעורר במקרים רבים, כגון: נפטר ערירי שהותיר אחריו רכוש ללא דורש; נכס השייך לאדם שאינו נמצא בארץ ולא ידוע מה עלה בגורלו; נכס שבעליו אינם ידועים; נכס שהקשר עם בעליו נותק, לרבות פיקדונות בתאגידי בנקאיים וחשבונות במוסדות פיננסיים (ביטוחי מנהלים, קרנות השתלמות ופנסיה וקופות גמל) ללא דורש; ונכס מקרקעין שלגביו לא שולם מס רכוש⁵ במשך תקופה ארוכה.

הדיווחים שמקבל האפוטרופוס הכללי על חשד לנכס עזוב נבדקים באופן ראשוני כדי לבסס את החשד שהנכס אכן עזוב. אם לא אותרו בעלי הזכויות במהלך הבדיקה הראשונית, מבצעות מחלקת האיתור ומחלקות הגילוי במחוזות בדיקות מעמיקות בארכיונים בארץ ובחו"ל, בבנקים ובמוסדות פיננסיים, במרשתת וכן במאגרי מידע מקוונים העומדים לרשותן.

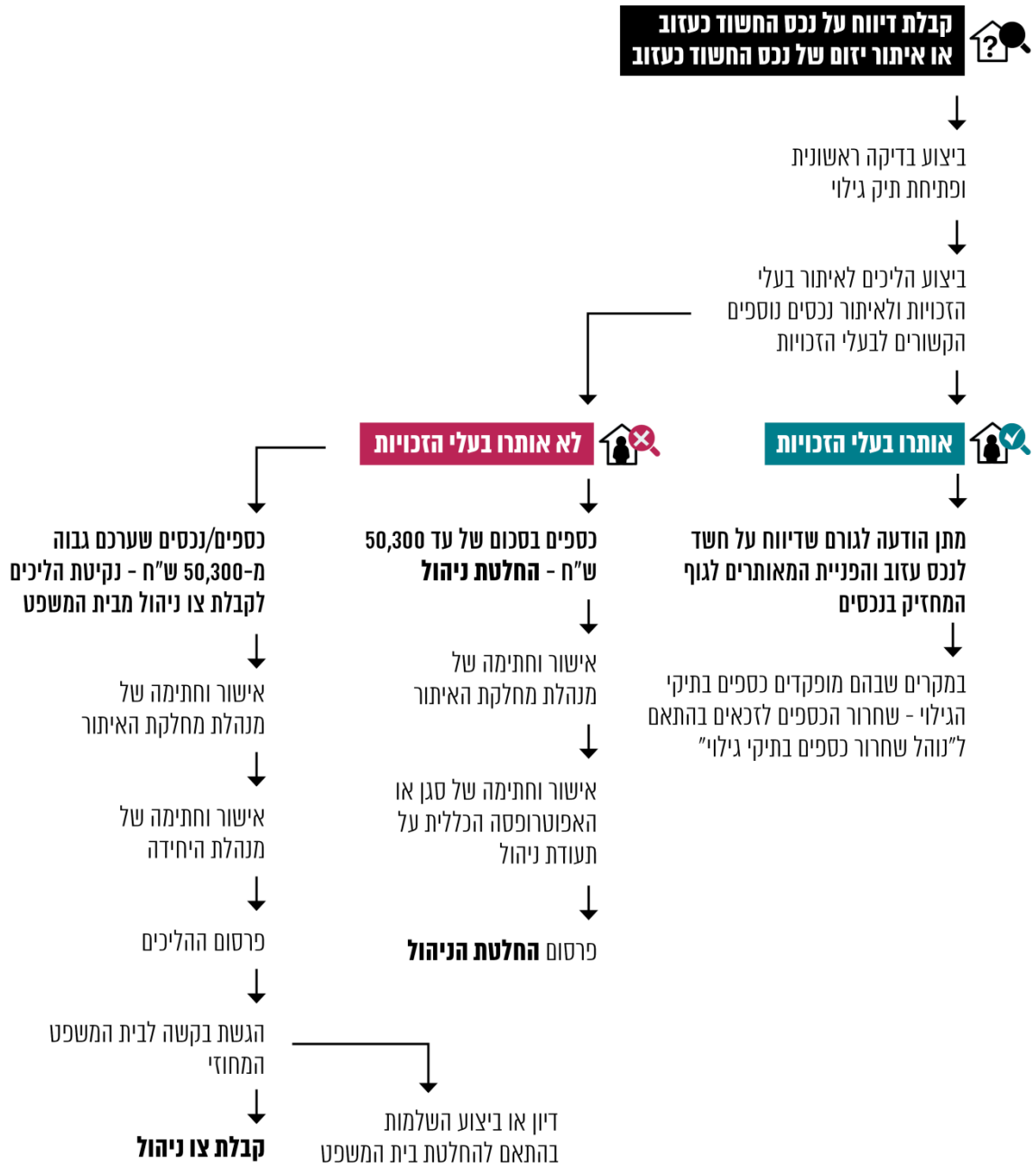
תרשים 2 מתאר את תהליך קבלת ההחלטות במחלקת האיתור, החל בקבלת הדיווח על חשד לנכס עזוב ועד קבלת צו שיפוטי המסמך את האפוטרופוס הכללי לנהל את הנכס (להלן - צו ניהול).

3 תאגיד המשמש כאפוטרופוס על ענייני האישים או הרכושים של אדם.

4 חובת הדיווח לפי סעיף 5(א) לחוק האפו"כ הזכרה בדוח של מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2016** (2016), "טיפול הרשויות המקומיות במבנים שאינם בשימוש", עמ' 437-438.

5 מראשית שנת 2000 שיעור המס הוא 0%, אך רשות המסים עודנה עוסקת בגביית חובות עבר.

תרשים 2: תהליך קבלת ההחלטות במחלקה לאיתור נכסים עזובים ובעלי זכויות





לנכסים עזובים שאינם מטופלים על ידי האפוטרופוס הכללי עלולים להיגרם בלתי הפיכים בעקבות השתלטות, הסגת גבול, גזל ומעילה. לפיכך, הן לציבור והן למדינה עשוי להיות רב בפעולות הזכויות לאיתור בעלי הזכויות בנכסים אלה ולניהולם

מקור: האפוטרופוס הכללי.

איתור נכסים עזובים

לנכסים עזובים שאינם מטופלים על ידי האפוטרופוס הכללי עלולים להיגרם נזקים בלתי הפיכים בעקבות השתלטות, הסגת גבול, גזל ומעילה. כך לדוגמה, נכסי מקרקעין שאין להם דורש עלולים לגרום למפגעים סביבתיים, חברתיים וכלכליים, בין היתר, עקב שימוש לא חוקי או לא הולם בנכסים, הפרעה לתושבים הגרים בקרבתם, אי-תשלום מסים ואגרות על פי דין לרשויות בגינם ואי-מימושם לטובת בעליהם או לטובת הציבור. אי לכך, הן לציבור והן למדינה עשוי להיות עניין רב בפעולות הרשויות לאיתור בעלי הזכויות בנכסים אלה ולניהולם מבעוד מועד. שיהיו באיתור נכסים עזובים גורם להוצאות מרובות בגין הליכים משפטיים שהאפוטרופוס הכללי נאלץ לנקוט כנגד פולשים (ראו להלן).

כאמור, חוק האפו"כ מחייב כל מי שמחזיק בנכס עזוב או בנכס שיש לו יסוד להניח שהוא עזוב להודיע על כך לאפוטרופוס הכללי ולמסור לו את הפרטים הידועים לו על הנכס. על פי הפסיקה, האפוטרופוס הכללי מחויב לדקדק בבדיקה הראשונית כדי לבסס את היסוד להנחה שהנכס עזוב. בשנת 2016 סיימה מחלקת האיתור את הטיפול בלמעלה מ-400 תיקי גילוי, ולאחר מגוון בדיקות הם לא הוגדרו נכסים עזובים.

1. על פי החוק, המידע על אודות נכסים עזובים יכול להתקבל באפוטרופוס הכללי באמצעות דיווחים חיצוניים או "בדרך אחרת", אולם החוק אינו מפרט באילו דרכים אחרות ניתן לקבל את המידע. יצוין כי בדוח שהוגש לשר המשפטים בשנת 1993 מאת ועדה שבדקה את התפקידים, המבנה ודרכי הפעולה של האפוטרופוס הכללי וכונס הנכסים הרשמי (להלן - דוח ועדת אברהמי)⁶, נקבע כי האפוטרופוס הכללי אינו יזום פעולות לאיתור נכסים, וכי "מרבית הנכסים העזובים מגיעים לניהולו בעקבות פנייה של גורם חיצוני כלשהו, כגון שכנים המוטרדים מדירה עזובה, המשטרה אשר נתקלה בנכס כאמור, או שותפים לנכס אשר מנועים מלפעול בהעדרם של שותפיהם". על פי המלצת דוח ועדת אברהמי, היה על האפוטרופוס הכללי לסקור פעם בחמש עד שש שנים את נכסי המקרקעין בכל שטח המדינה, כדי לאתר נכסים עזובים וכדי להעבירם לניהולו בהתאם להוראות החוק.

בשנת 2008 החליטה היחידה לזיום פעולות לגילוי מקרקעין עזובים. על פי החלטה זו, מדובר לרוב ברכישת קרקעות שבוצעה לפני עשרות שנים (לרוב לפני קום המדינה), והמקרקעין רשומים בדרך כלל על שם הבעלים ללא מספר זיהוי ועל כן קיים חשש רב יותר לזיופים. מדובר לרוב בזכויות שערכן גבוה ולהבדיל מכספים המוחזקים בבנקים או במוסדות פיננסיים בכפוף לרגולציה, בנושא המקרקעין - אין גורם אחר המחזיק בנכסים ומפקח עליהם. כדי לקדם את החלטתה הגישה היחידה להנהלת האגף תכניות עבודה בנושא זה בשנים 2009 ו-2014.

6 ראו בעניין זה דוח הוועדה לבדיקת התפקידים, המבנה ודרכי הפעולה של האפוטרופוס הכללי וכונס הנכסים הרשמי (1993).

בתכנית העבודה של היחידה להרחבת מערך הגילוי משנת 2014 נכתב בעניין זה כי היא ביצעה מיפוי דיווחים של מידע שהתקבל ואותרו כ-2,500 חלקות מקרקעין שלגביהן ראוי לבצע פעולות גילוי. עם זאת צוין שם, כי "מדובר במיפוי חלקי", וכי "ההערכה היא כי במיפוי שיטתי ניתן יהיה לאתר מאות חלקות נוספות".

גם באפריל 2015 קבעה היחידה במסגרת הערכת מצב שקיימה כי יש לפעול "להגדלת מספר הנכסים החשודים כעזובים", המטופלים על ידי האפוטרופוס הכללי.

בבקשת התקציב לשנת הכספים 2016, שהגישה הנהלת האגף במאי 2015 להנהלת משרד המשפטים, נכתב כי במגבלות כוח האדם הקיים "עיקר העבודה היא טיפול בדיווחים המתקבלים אצל האפוטרופוס הכללי באופן סביל מגורמי חוץ, להבדיל מביצוע איתור יזום של נכסים עזובים על-ידי האפוטרופוס הכללי תוך הצלבת מאגרי מידע שונים"; זאת הגם ש"קיימת חשיבות בביצוע איתור יזום של מקרקעין עזובים". לאור זאת ביקשה הנהלת האגף תוספת כוח אדם להקמת תת-מחלקה לגילוי יזום של מקרקעין שתאפשר "לאפוטרופוס הכללי למלא בצורה טובה יותר את תפקידו", ולממש "אינטרס ציבורי מהמעלה הראשונה, כחלק משמירה על הסדר הציבורי ועל מנת למנוע השתלטות שלא כדין" על קרקעות פרטיות.⁷

עד שנת 2017 אספה היחידה באופן יזום 3,600 רשומות של נכסי מקרקעין. אולם בבקשת התקציב לשנה האמורה נכתב כי נדרשים לה 4 תקני כוח אדם נוספים לשם הרחבת בסיס הנתונים בהסתמך על מקורות מידע נוספים.

ממסמכי היחידה עולה כי היא ביצעה מיפוי חלקי של חלקות מקרקעין שיש יסוד סביר להניח שהן בגדר נכסים עזובים וכן יזמה גילוי של נכסי מקרקעין בהיקף מצומצם ביחס לתכניות העבודה שהציגה להנהלת האגף, וזאת מחמת היעדר משאבים. הועלה כי בשנים האחרונות ביקש האגף מהנהלת משרד המשפטים מדי שנת כספים להגדיל את מערך איתור נכסי המקרקעין באמצעות גילוי יזום אולם בקשתו לא נענתה בחיוב.

בתגובת האגף מדצמבר 2017 על ממצאי הביקורת (להלן גם - תגובת האפוטרופוס הכללי) נכתב כי הרחבת הפעולות היזומות לאיתור נכסים עזובים מחייבת את הגדלת כוח האדם לטיפול בתחומים אלה עקב עומס רב המוטל על העובדים בביצוע המשימות הקיימות. עם זאת, היחידה פועלת באופן מתמיד להגדלת מספר תיקי המקרקעין שבהם היא מטפלת.

7 בקשת תקציב לשנת הכספים 2016, מיום 19.5.15; על דברים אלו חזרה הנהלת האגף גם בבקשת תקציב לשנת הכספים 2017, מיום 5.4.16.



על פי החוק, יש
לאפוטרופוס הכללי
סמכות לפעול לאיתור
נכסים עזובים בחו"ל
השייכים לישראלים,
לאיתור בעלי הזכויות
בהם ולניהולם. הלכה
למעשה, האפוטרופוס
הכללי מפעיל סמכות
זו במקרים נדירים
בלבד

לגישת היחידה, תפקידה כולל גם גילוי יזום של נכסי מקרקעין. אי לכך, על היחידה לגבש תכנית פעולה לכל אחת ממחלקות הגילוי במחוזות האפוטרופוס הכללי, שבה יפורטו פעולות שיטתיות לאיתור עצמי של נכסים עזובים המצויים בתחום אחריותם של המחוזות.

2. חוק האפו"כ מסמיך את האפוטרופוס הכללי לטפל בנכסים עזובים הנמצאים בחו"ל של אזרח ישראלי, של תושב ישראל ושל תאגיד שרשום בישראל או שהוקם בה (להלן - נכסי ישראלים בחו"ל).

א. היחידה אינה מנסה לאתר נכסי ישראלים בחו"ל, למעט במקרים בודדים שבהם נודע לה עליהם אגב איתור נכסים בארץ של נעדר מסוים. האפוטרופוס הכללי גם לא בחן את האמצעים המינהליים העומדים לרשותו לביצוע תפקידו האמור בהתייחס למשאבים החומריים והאנושיים הנדרשים לאיתור הנכסים הללו.

בתשובתו על ממצאי הביקורת כתב האפוטרופוס הכללי כי תפקידו אינו לאתר רכוש עזוב בחו"ל, וכי תכלית החוק לא הייתה להסמיכו לכך, אלא במקרים נדירים שבהם ניתן לו צו ניהול לגבי נכסים בארץ וקיים מידע נקודתי על נכס בחו"ל; ואכן טופלו מקרים ספורים כאלה. זאת ועוד, בדיקת היקף נכסים עזובים של ישראלים בחו"ל דורשת משאבים אדירים ואינה עומדת במבחני עלות-תועלת.

על פי החוק יש לאפוטרופוס הכללי סמכות לפעול לאיתור נכסים עזובים שנמצאים בחו"ל השייכים לישראלים, לאיתור בעלי הזכויות בהם ולניהולם. הלכה למעשה, האפוטרופוס הכללי מפעיל סמכות זו במקרים נדירים בלבד. אם האגף סבור שהעניין אינו בסמכותו, עליו לבחון את הנושא בהיוועצות עם היועץ המשפטי לממשלה. אם בחינת הנושא תוביל למסקנה שהטיפול הנדרש לאיתור נכסים בחו"ל אינו ישים או אינו כדאי בראי טובת הציבור וחובת ההגנה על זכות הקניין הפרטי, אזי ראוי שהאפוטרופוס הכללי ישקול להציע תיקונים להגדרת "נכס עזוב" בחוק האפו"כ.

ב. בכלל נכסי ישראלים בחו"ל ניתן למנות גם רכוש יהודי של נספי שואה שבעלי הזכויות בו מכוח דיני הירושה הם ישראלים. עם זאת, האפוטרופוס הכללי אינו מטפל בתחום זה ואף אינו מנהל מאגרי מידע על הנכסים הללו. יצוין כי ארגונים בין-לאומיים מנהלים מאגרי מידע העוסקים בהשבת נכסי נספי השואה והניצולים מכמה ממדינות אירופה, ואלה עשויים ללמד על זכויותיהם של צאצאי הנספים.

בדצמבר 2017 כתב האגף בתגובתו כי הטיפול בהשבת רכוש יהודי של נספי שואה נתון לסמכותו של המשרד לשוויון חברתי מכוח כמה

החלטות ממשלה. בפברואר 2018 הוסיף האגף בתגובתו למשרד מבקר המדינה כי סמכות הטיפול בנכסים עזובים בחו"ל מוקנית לו על פי חוק האפו"כ רק לגבי נכסים של אזרח, תושב או תאגיד ישראלי.

חוק האפו"כ מקנה לאפוטרופוס הכללי סמכות לטפל בנכסים עזובים של ישראלים גם בחו"ל. סמכות סטטוטורית זו אינה מתייגת מכוח החלטות ממשלה המטילות על גורמים אחרים לטפל ברכוש יהודי של נספי שואה, אלא משלימה אותן. לאור עמדת האפוטרופוס הכללי בעניין זה כאמור עליו להפעיל את סמכויותיו גם לגבי נכסים עזובים של נספי שואה בחו"ל השייכים לאזרחי ישראל, לתושביה ולתאגידים הרשומים בה.

יישום חובת הדיווח לאפוטרופוס הכללי

חוק האפו"כ מחייב עובד ציבור, שנודע לו אגב מילוי תפקידו על נכס עזוב או שיש לו יסוד להניח שהוא עזוב, להודיע על כך לאפוטרופוס הכללי ולמסור לו את הפרטים הידועים לו על הנכס. מידע על נכסים עזובים יכול להימצא בידי אחד או יותר מן הגורמים האלה: עובדי רשויות מקומיות, המופקדים על גביית ארנונה בגין נכסים בתחום הרשות המקומית; עובדי רשות המסים (מס רכוש), המופקדים על גביית חובות בגין בעלות בקרקע; גורמים במשטרת ישראל או במחלקת רווחה ברשות מקומית, המקבלים דיווח על מות אדם ערירי; גורמים ברמ"י שלעתים נתקלים במקרה שבו יש חשד לקיומו של נכס עזוב. כאשר בעליהם של נכס ניתקו את הקשר מרשויות המופקדות על גביית מסים, על הרשויות הללו לבדוק את סיבת הניתוק, ואם התברר שהנכס עזוב - עליהן להודיע על כך לאפוטרופוס הכללי.

הבדיקה העלתה כי לאפוטרופוס הכללי אין ממשק עבודה פעיל וסדיר עם כמה גופים שברשותם מידע חשוב על אודות נכסים עזובים. גופים אלה אף אינם מדווחים באופן רציף ושגרתי לאפוטרופוס הכללי על נכסים הנחשדים כעזובים, אלא בדיעבד. כל זאת למרות החובה שמטיל עליהם חוק האפו"כ בעניין זה.

להלן הפרטים:

1. **רמ"י:** שטח מדינת ישראל הוא כ-21 מיליון דונם, רק כ-7% מהם נמצא בבעלות פרטית. היתר, כ-93% משטחה, הם מקרקעי ישראל המנוהלים



אף על פי שיש בידי רמ"י נתונים היכולים לסייע במיפוי נכסים עזובים ובאיתורם, היא לא דיווחה לאפוטרופוס הכללי על נכסים שבעלי הזכויות בהם חשודים כנעדרים

בנאמנות בידי רמ"י: כ-70% מכלל השטח האמור נמצא בבעלות המדינה, כ-11% בבעלות רשות הפיתוח⁸ וכ-12% בבעלות קרן קימת לישראל.

רמ"י מתכננת, מפתחת ומשווקת את מקרקעי ישראל עבור בעליהם הרשומים. קרקעות שהוחכרו לדורות נרשמות ברמ"י על שם החוכרים, אולם רמ"י אינה מידעת בדבר גורל הקרקעות שחוכריהן נפטרו ולא הוצאו בגינן צווי ירושה או צווי קיום צוואה. קרקעות אלה עשויות להיכלל בגדר "נכסים עזובים" על פי חוק האפו"כ, אולם במאגרי המידע שברשותה אין תיעוד בדבר נכסי מקרקעין הנחשדים כעזובים.

א. בנובמבר 2017 המציאה רמ"י למשרד מבקר המדינה, לבקשתו, רשימה בת 40,000 חלקות קרקע שבעלי הזכויות בהן אינם מזוהים באמצעות מספרי תעודות זהות או מספרי תאגיד. לגבי חלק מנכסים אלה קיים יסוד סביר להניח שהם עזובים.

משרד מבקר המדינה העלה כי אף על פי שיש בידי רמ"י נתונים היכולים לסייע במיפוי נכסים עזובים ובאיתורם, היא לא דיווחה לאפוטרופוס הכללי על נכסים שבעלי הזכויות בהם חשודים כנעדרים.

האפוטרופוס הכללי כתב בתשובתו כי מאז שנת 2015 מסרה לו רמ"י דיווחים בודדים בלבד בדבר חשד למקרקעין עזובים שיש לה מידע עליהם.

בנסיבות המתוארות לעיל וכדי לאתר נכסים עזובים, על האפוטרופוס הכללי ועל רמ"י לגבש מתווה משותף לאיתור קרקעות שבעלי זכויות החכירה בהן אינם ידועים או שלא נהגו בהן מנהג בעלים במשך תקופה שיגדירו שני הגופים האלה.

ב. החוק לקידום הבנייה במתחמים מועדפים לדיור (הוראת שעה), התשע"ד-2014 (להלן - החוק לקידום הבנייה) מסדיר את הליך השבת זכויות החכירה בקרקע לרמ"י, במקרים שבהם החליטה מועצת מקרקעי ישראל לשנות את ייעודה של קרקע חקלאית לקרקע למגורים; זאת בהתאם לתכנית מועדפת לדיור שהוחלה על מתחם קרקע מסוים, אשר הממשלה או ועדת שרים שמינתה לעניין זה הכריזה עליו כעל מתחם מועדף (להלן - מתחם מועדף). נוסף על כך, על פי החלטות מועצת מקרקעי ישראל, אם שונה ייעוד קרקעות בתכנית למטרת מגורים או תעסוקה, והנהלת רמ"י החליטה כי הקרקעות

8 רשות הפיתוח הוקמה בשנת 1950 על פי חוק רשות הפיתוח (העברת נכסים), התש"י-1950, ראו: צו בדבר מינוי רשות פיתוח מתוקף חוק רשות פיתוח (העברת נכסים), התש"י-1950 (פורסם ב"פ, תש"א, עמ' 166, 24.10.50). רשות הפיתוח יועדה לנהל הן את האדמות שהופקדו בידי האפוטרופוס לנכסי נפקדים במשרד האוצר והן את הקרקעות שהופקעו על פי חוק רכישת מקרקעין (אישור פעולות ופיצויים), התש"ג-1953.

דרושות לשיווק מידי, היא תשלח לחוכר דרישת השבה עד המועד הנקוב בה. בתמורה להשבת זכויות החכירה בקרקע, זכאי החוכר לקבל פיצוי כספי עבור זכויותיו במקרקעין או לקבל זכות ייזום בקרקע. עניינה של זכות הייזום הוא היכולת לרכוש מרמ"י מגרש לבנייה בפטור ממכרז.

החוק לקידום הבנייה מקציב לכל היותר 60 יום לבעל זכויות במתחם מועדף לחתום על הסכם להשבת הזכויות לרמ"י תמורת פיצוי כספי בשיעור מוגדל⁹. תחילת התקופה האמורה היא במועד שבו הציעה רמ"י לבעל הזכויות להתקשר עמה בהסכם ההשבה. השבת זכויות החכירה לרמ"י מאפשרת לה לשווק את הקרקעות ליזמים ולקבלנים, ובלבד שאיתרה מבעוד מועד את בעלי הזכויות.

(1) כשנתיים לאחר תחילת החוק לקידום הבנייה, באוגוסט 2016, דיווחה רמ"י לאפוטרופוס הכללי על זכויות חכירה שיש יסוד להניח שהן בגדר נכסים עזובים, במתחם מועדף באשקלון. הדיווח נעשה עקב אי-יכולתה של רמ"י ליצור קשר עם בעלי הזכויות כאמור במטרה להציע להם את הסכם ההשבה. בשל סד הזמנים להתקשרות עם רמ"י ביקש האפוטרופוס הכללי מבית המשפט צו ניהול זמני על הנכסים הללו, טרם נקיטת פעולות לאיתור בעלי הזכויות.

בעקבות ממצאי הביקורת כתבה האפוטרופוסה הכללית בינואר 2018 למנהל רמ"י, כי החוק לקידום הבנייה קובע לוחות זמנים מצומצמים ולכן כל עיכוב בטיפול האגף באיתור בעלי הזכויות בנכסי המקרקעין עקב אי-קבלת המידע הדרוש על אודותם מרמ"י, עלול לגרום לפגיעה משמעותית בזכויות הבעלים. זאת "באופן לא הוגן ולא מוצדק, ובניגוד לתכלית חוק האפוטרופוס הכללי והחוק לקידום הבנייה, גם יחד".

זכות הייזום שמורה אך ורק לבעל זכויות בקרקע שחתם על הסכם השבה עם רמ"י במועד הקבוע בחוק, ולכן מסירת דיווח מאוחר לאפוטרופוס הכללי על אודות נכסי מקרקעין החשודים כעזובים עלולה לקפח את זכותם של בעלי זכויות לגבי הקרקע לפיצוי מוגדל חלף השבתה.

בדצמבר 2017 כתבה רמ"י למשרד מבקר המדינה כי החוק לקידום הבנייה נועד להגדיל את היצע הדירות בשוק המקרקעין בלוח זמנים קצר, בהתאם למדיניות הממשלה. "במצאיאות זו בלתי סביר שרמ"י תעכב שיווק של מאות יחידות דיור, ושמרבייתו נפד[ת]ה, משום שקיימות מספר חלקות שהן ככל הנראה נכסים עזובים". בפברואר 2018 הוסיפה רמ"י וכתבה כי היא אינה יודעת

בראשיתה של קביעת מקרקעין כמועדפים אם קיימים במתחם נכסים עזובים, אם לאו. "רמ"י מבצעת בדיקת בעלות מקדמית ראשונית, שממנה לא ניתן לקבוע האם מדובר בנכס עזוב וכי רק לאחר יצירת קשר עם בעלי הזכויות הרשומים ובמידה ומתגלה נכס עזוב מקפידה רמ"י לעדכן את האפוטרופוס הכללי.

לנוכח מציאות זו, על רמ"י למפות את הנכסים הרשומים במאגריה אשר אין לבעליהם סממני זיהוי כלל, טרם הגדרת קרקע כמתחם מועדף ולדווח על כך לאפוטרופוס הכללי מבעוד מועד. כך אפשר יהיה לאתר את הבעלים, והם יוכלו לממש את זכותם לפיצוי מוגדל חלף השבתה. התנהלות כזו גם תאפשר לרמ"י לשווק את המגרשים בלוח הזמנים שקבע החוק לקידום הבנייה.

(2) בדצמבר 2016 העבירה רמ"י לאפוטרופוס הכללי רשימה נוספת של נעדרים הרשומים כבעלי זכויות במקרקעין במתחם המיועד לדיוור באשקלון, לשם איתורם זמן קצר לפני תום המועד לחתימה על הסכם השבה. הרשימה האמורה כללה שמות ומספרי זהות בלבד, ללא מידע נוסף.

בדיעבד התברר כי חלק מהחוכרים האמורים היו תושבי חוץ שיוצגו בפני רמ"י על ידי עורך דין. אך מידע זה לא נמסר לאפוטרופוס הכללי.

על רקע זה פנתה המחלקה המשפטית באפוטרופוס הכללי (להלן - המחלקה המשפטית) לרמ"י וקבלה על התנהלותה בנושא, לרבות: אי-היערכותה מבעוד מועד לאיתור בעלי הזכויות בקרקעות; העברת דיווח חסר על כלל בעלי הזכויות הנעדרים; ואי-מסירת כל הפרטים הרלוונטיים הנוגעים לבעלי הזכויות האמורים המתועדים בתיקי רמ"י.

(3) גורמי האפוטרופוס הכללי ביקשו מרמ"י לגבש "מתווה עבודה משותף ביחס לבעלי זכויות שאינם מאותרים בתכניות עתידיות ו/או אחרות שמקודמות מכוח החוק לקידום הבנייה". בפגישה שקיימו הצדדים בעניין זה בינואר 2017 סוכם כי רמ"י תשקול להעביר מראש לאפוטרופוס הכללי את כל המסמכים הרלוונטיים לאיתור בעל זכויות חכירה נעדר, לרבות דיווח בדבר חובות כספיים בתיק ופרטי זיהוי אישיים. נוסף על כך התבקשה רמ"י להימנע מלפגוע בזכויותיהם של חוכרים נעדרים ולהאריך את המועד שנקבע בחוק לחתימה על הסכמי השבה בין רמ"י וביניהם.



רשות המסים לא
הצליחה ליצור במשך
עשרות שנים קשר עם
בעלי זכויות ב-3,078
יחידות קרקע, והם
מוגדרים "מנותקים".
חובם הצבור של
המנותקים בגין
אי-תשלום מס רכוש
מסתכם בכ-210
מיליון ש"ח

עד מועד סיום הביקורת לא גיבשו רמ"י והאפוטרופוס הכללי מתווה משותף לאיתור נעדרים, שהם בעלי זכויות בנכסי מקרקעין. מציאות זו עלולה לפגוע בזכויותיהם של אותם נעדרים.

ג. פקודת הקרקעות (רכישה לצורכי ציבור), 1943, מסמיכה את שר האוצר להפקיע מקרקעין מידי בעלי הזכויות בהם לשם שימוש בקרקע לצורכי ציבור, תמורת מתן פיצוי לבעלי הזכויות ועל פי התנאים הקבועים בפקודה.

כבר בתכנית העבודה של היחידה לביצוע פעילות יזומה לאיתור נכסי מקרקעין עזובים משנת 2009 נכתב כי היחידה תפנה לרמ"י בדרישה לקבל "דיווחים ביחס למקרקעין שהופקעו ובעליהם לא קיבלו פיצוי".

בתשובתה על ממצאי הביקורת כתבה רמ"י כי במרבית המקרים בדקה המדינה את זהותם של בעלי הזכויות בקרקעות טרם ההפקעה, אך במקרים שבהם לא היה רישום של מספרי הזהות במסמכי הזכויות, לא הייתה אפשרות לאתר את בעלי הזכויות בנכסים אלה.

חוק האפו"כ קובע כי נכס עזוב הוא, בין היתר, נכס שבעליו אינו ידוע, ולכן במקרים שבהם רמ"י מתקשה לזהות את בעלי הזכויות בנכסי המקרקעין שהיא מנהלת, לרבות נכסים המועמדים להפקעה לטובת הציבור, עליה לדווח עליהם לאפוטרופוס הכללי.

2. **רשות המסים:** ממסמכי היחידה עולה כי אחת הדרכים לאתר נכסי מקרקעין עזובים היא לאתר את בעלי החובות בנכסים אלה. הנחת המוצא היא שהרשויות האמונות על המיסוי והגבייה אוצרות מידע אמין, הכולל פרטי זיהוי של החייבים ושייכותם האישי-קנייני לנכסים שעליהם רובץ החוב.

בעל קרקע פנויה שאינה קרקע חקלאית חויב בעבר לשלם מס רכוש מכוח חוק מס רכוש וקרן פיצויים, התשכ"א-1961. החל בשנת 2000 בוטל מס רכוש אך הוא חל על שנות המס שקדמו לה¹⁰, ולכן רשות המסים עוסקת בגביית חובות העבר המסתכמים ביותר מ-4 מיליארד ש"ח.

א. מנתוני רשות המסים עולה כי בעלי זכויות ב-3,078 יחידות קרקע מוגדרים "מנותקים", שהרשות לא הצליחה ליצור עמם קשר במשך עשרות שנים ואשר חובם הצבור מסתכם בכ-210 מיליון ש"ח בגין אי-תשלום מס רכוש. מדובר בהגדרה פנימית של הרשות שאינה תואמת בהכרח את הגדרתם של "נכסים עזובים" לפי חוק האפו"כ ולפי נוהלי האפוטרופוס הכללי.

בתכנית העבודה של היחידה באפוטרופוס הכללי מאוגוסט 2014 להרחבת מערך הגילוי, נכתב כי המידע הנמצא אצל רשות המסים "בדבר נכסים 'מנותקי קשר' הוא בסיס חשוב לאיתור נכסים עזובים".

עם זאת, בסיכום ישיבה פנימית שהייתה ביחידה בפברואר 2017, נכתב כי הממשק בין האפוטרופוס הכללי ובין רשות המסים טרם קודם, וכי קידומו אינו כלול בעת הזאת בתכנית העבודה.

בדצמבר 2017 מסרה רשות המסים בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי מערכת מקוונת, שתאפשר התחברות קלה באמצעות המרשחת למאגרי המידע שברשותה, נמצאת בשלבי פיתוח מתקדמים אשר צפויים להסתיים במהלך שנת 2018, וכי המערכת תועמד לרשות האפוטרופוס הכללי.

סיוע מצד האפוטרופוס הכללי באיתור בעלי הזכויות "מנותקי הקשר" עשוי לקדם הן את גביית חובות מס רכוש והן את איתור בעלי הזכויות במקרקעין. אי לכך, על רשות המסים לוודא כי המערכת המקוונת החדשה תוקם ותופעל, ועל האפוטרופוס הכללי לוודא כי היחידה תעשה בה שימוש. ראוי גם ששני הגופים האמורים יקבעו מתווה לשיתוף פעולה סדור ביניהם, לצורך קבלה ומסירה של מידע הדרוש להם.

ב. פקודת המסים (גביה) קובעת כי חוב בגין מיסוי מקרקעין שלא נפרע יהיה שעבוד ראשון על אותם מקרקעין, אם נרשם בגינו עיקול בלשכת רישום המקרקעין. במקרה שבו נשלחו דרישות תשלום לבעלי הזכויות במקרקעין, אשר לא נענו, מפעילה רשות המסים את סמכותה למימוש השעבוד הרובץ על הנכס האמור באמצעות פנייה ללשכות ההוצאה לפועל ברשות האכיפה והגבייה בבקשה למנות כונס נכסים לשם מכירת הנכס ושימוש בתקבולי המכירה לכיסוי החוב.

ביוני 2013 פנה מנהל המחלקה המשפטית באפוטרופוס הכללי ליועץ המשפטי של רשות המסים בבקשה לעכב את הליכי הגבייה בגין חובות מס רכוש עקב חשד סביר להיות המקרקעין נשוא החובות בגדר נכסים עזובים על פי חוק האפו"כ: "מדובר בנכסים אשר החובות שלהם הצטברו ונשכחו במשך שנים רבות, וכל ניסיונות הרשות ליצור קשר עם החייב עלו בתוהו". מנהל המחלקה המשפטית קבל על כך כי "במספר לא מבוטל של מקרים, לא רק שנציגי הרשות אינם מיידעים את האפוטרופוס הכללי בדבר נכס עזוב... אלא הם ממהרים למנות כונס ולפעול למכירת הנכס, ולאחר מכן לא ניתן להשיב את הגלגל לאחור".

בפנייתו האמורה ביקש מנהל המחלקה המשפטית כי רשות המסים תמלא את החובה המוטלת עליה בחוק האפו"כ באמצעות קביעת נוהל פנימי שיחייב את עובדי הרשות לדווח באופן מדי לאפוטרופוס הכללי

על נכס החשוד כעזוב שקיים בגינו חוב מס, כדי למנוע פגיעה חמורה ובלתי הפיכה בזכויות הקניין של הנעדרים, בעלי הנכסים העזובים.

כעבור שנה, ביוני 2014, שב מנהל המחלקה המשפטית ופנה ליועץ המשפטי של רשות המסים עקב אי-טיפול הרשות בנושא זה והמשך ניהול הליכים למימוש נכסים באמצעות כונסי נכסים שממנים רשמי ההוצאה לפועל. פגישה בנושא זה נערכה בין הגורמים האמורים במרץ 2016, אך טרם גובש נוהל משותף בין הגופים, ורשות המסים אף לא מסרה לעובדיה הנחיות מתאימות בכתב.

בתגובתה על ממצאי הביקורת מדצמבר 2017 כתבה רשות המסים כי במסגרת הליכי מימוש מקרקעין של חייבי מס רכוש נעדרים היא אינה מנועה מלפעול לאיתורם באמצעים העומדים לרשותה, אף שהמידע על נכסיהם מועבר לאפטרופוס הכללי. כמו כן, לא ידוע לרשות המסים על החלטה המחייבת אותה לוותר על מיצוי הליכי הגבייה בנושא חובות מס רכוש של חייבים שאין לגביהם פרטים מזהים המאפשרים את איתורם המידי, כל עוד לא ניתן לאפטרופוס הכללי צו ניהול על נכסיהם.

נמצא כי רשות המסים נהגה בעבר לגבות חובות מס רכוש מנכסים עזובים בצל מחלוקת משפטית שהייתה לה עם האפטרופוס הכללי בנוגע להיקף סמכותה החוקית מכוח פקודת המסים (גביה) בנושא זה.

על רשות המסים מוטלת חובת דיווח לאפטרופוס הכללי כנדרש בחוק. משום כך עליה לגבש עם האפטרופוס הכללי נוהל משותף שיסדיר בבירור את התנאים לעיכוב הליכי הגבייה מנכסים עזובים בגין חובות מס רכוש, עד איתור בעלי הזכויות; וזאת בטרם מתן צו ניהול לאפטרופוס הכללי על נכסים אלה. על רשות המסים להפיץ בקרב עובדיה הנחיות בנושא זה בהתאם לנוהל שיגובש כאמור.

איתור בעלי הזכויות בנכסים

חוק האפו"כ קובע כי כאשר נודע לאפטרופוס הכללי על קיומו של נכס עזוב לכאורה, עליו לערוך חקירה כדי לברר אם יש מקום לניהולו של הנכס על ידיו, והוא אף מוסמך לאסוף ראיות לשם כך. לשם יישום הוראות החוק ומכוח האחריות שהוטלה עליו פיתח האפטרופוס הכללי כלים מקצועיים, מומחיות ומיומנות לאתר יחידים וקבוצות שיש להם זכויות בנכסים שיש יסוד להניח שהם עזובים.

איסוף הראיות מתמקד בראש ובראשונה באיתור הבעלים ויורשיהם, והאפטרופוס הכללי רשאי בעניין זה להגיש בקשה לבית המשפט המחוזי



בשנת 2017 היו
רשומים במערכת
הבנקאית 476,000
חשבונות בנק
ופיקדונות ללא תנועה
של יחידים, בסך של
5.2 מיליארד ש"ח

להזמין ולחקור כל אדם. מחלקת האיתור האמונה על הליך החקירה נעזרת לצורך עבודתה במקורות מידע שונים. עם מקורות אלה נמנים: הרשות המקומית הרלוונטית; המאגר הממוחשב של רשות האוכלוסין ותיקיהם האישיים של הבעלים וקרוביהם; נציגויות ישראל בחו"ל; ולשכות רישום המקרקעין.

מדי שנה נפתחים במחלקת האיתור ובמחלקות הגילוי במחוזות יותר מ-1,000 תיקי גילוי חדשים. נוסף על כך, בשנת 2017 היו רשומים במערכת הבנקאית 476,000 חשבונות בנק ופיקדונות ללא תנועה של יחידים¹¹ (להלן ביחיד וברבים - פקל"ת) בסך מצטבר של 5.2 מיליארד ש"ח; מתוכם כ-78,000 פקל"ת על שם נפטרים, בסך מצטבר של כ-1.3 מיליארד ש"ח.

איתור בעלי זכויות בחשבונות בנק ובפיקדונות רדומים

החוק להגנת רכוש מופקד, התשכ"ה-1964, מחייב כל מי שנמסר נכס כלשהו להנהלתו או לשליטתו (להלן - בעל השליטה) לטובתו של אחר (להלן - בעל הזכות) - על פי הרשאה או מינוי או בחזקת נאמן - למסור לאפוסטרופוס הכללי הודעה על כך הכוללת את תיאור הנכס, שם בעל הזכות בו ומענו הידוע לאחרונה; וזאת, בין היתר, בחלוף עשר שנים מיום שבעל הזכות נתן לבעל השליטה את ההוראה האחרונה בעניין הנכס.

פקודת הבנקאות, 1941 (להלן - פקודת הבנקאות) מטילה על תאגיד בנקאי את החובה ליצור קשר עם בעלי פקל"ת, סמוך למועד פירעונו של הפיקדון ולהשקיע את כספי הפקל"ת לזכות בעל הפיקדון באופן שקבע נגיד בנק ישראל באישור שר האוצר, אם בעל הפיקדון לא אותר בתוך חודשיים. נוסף על כך, החל בשנת 1981 הוטלה חובה סטטוטורית על הבנקים מכוח פקודת הבנקאות ליצור קשר מדי חצי שנה עם בעלי הפקל"ת.

ממסמכי היחידה עולה כי על פי סיכום בין הצדדים, הסכימו הבנקים לדווח לאפוסטרופוס הכללי על פקל"ת שבעליהם לא אותרו כעבור עשר שנות ניתוק, ובלבד שהסכום המופקד בחשבון הבנק עולה על 2,500 ש"ח. דיווחי הבנקים לאפוסטרופוס הכללי מוזנים למערכת הממוחשבת של מחלקת האיתור, והיא מקצה משאבי זמן וכוח אדם לאיתור בעלי החשבונות.

בדצמבר 2017 הודיע איגוד הבנקים¹² למשרד מבקר המדינה כי אין לו התנגדות כי ייקבע הסדר עדכני שיאפשר דיווח של הבנקים לאפוסטרופוס הכללי על פקל"ת בכל סכום שהוא.

11 פיקדון ללא תנועה מוגדר בפקודת הבנקאות, 1941: "פקדון, בין במטבע ישראלי ובין במטבע חוץ, שלגביו עברו עשרה חודשים מהיום שנתקבלה ההוראה האחרונה מבעל הפקדון". חובה זו עוגנה גם בצו הבנקאות (פיקדונות ללא תנועה), התשס"ה-2000.

12 איגוד הבנקים בישראל הוא עמותה רשומה שבה חברים 15 תאגידי בנקאיים מסחריים (שלושה מהם הם בנקים זרים בעלי סניפים בישראל), ומטרתו העיקרית היא לסייע בקידום ענייניו של המגזר הבנקאי (לעיל ולהלן - איגוד הבנקים).

ראוי אפוא כי האפטרופוס הכללי ובנק ישראל יסדירו את דיווחי הבנקים על פקל"ת שהסכום המופקד בהם אינו עולה על 2,500 ש"ח.

1. בישיבה שהייתה במשרד המשפטים בנוגע לקידום הליכי חקיקה באוקטובר 2013 בנושא איתור בעלי הפקל"ת, הדגישה מנהלת היחידה "את חוסר היעילות והזמן הרב שמתבזבז בעבודה מבוצרת אל מול סניפי הבנק השונים". לנוכח זאת סוכם בישיבה כי תוטל בחוק חובה על הבנקים למנות "רפרנט מקצועי בנושא אשר יהיה איש הקשר למול האפטרופוס הכללי", שיוסמך לרכז את הטיפול באיתור בעלי הפקל"ת בכל סניפי הבנק ולהעביר את המידע הרלוונטי.

בעקבות ממצאי הביקורת כתב בנק ישראל לאגף בנובמבר 2017, כי לשם טיוב ממשק העבודה שביניהם נשוא הליקוי שמצאה הביקורת כאמור, הוא יכול, בין היתר, להסתייע ברפרנט הייעודי שמינו הבנקים מכוח הוראות בנק ישראל לטיפול בפניות של לקוחות בענייני הפקל"ת, לצורך ריכוז פעולות התיאום והדיווח לאפטרופוס הכללי. לדעת בנק ישראל, הסתייעות בגורם זה מייתרת את הצורך בתיקון חקיקה.

לאור האמור בפניית בנק ישראל, ראוי שהאפטרופוס הכללי יבוא בדברים עם איגוד הבנקים כדי להסדיר את קשריו השוטפים עם הבנקים, וכדי לבחון אם ניתן לעשות זאת באמצעות הרפרנט הייעודי שמינו הבנקים לטיפול בלקוחות בענייני הפקל"ת.

2. בשנת 2014 יזם בנק ישראל שינוי חקיקה שנועדו להרחיב את חובות האיתור המוטלות על תאגידים בנקאיים של בעלי הפקל"ת ושינוי דרכי ההשקעה של כספים אלה.

בעקבות זאת אף גיבש בנק ישראל, בתיאום עם האפטרופוס הכללי, טיוטת הוראות של המפקח על הבנקים בדבר ניהול פקל"ת (להלן - טיוטת ההוראות). הטיוטה כוללת הוראות בדבר הפעולות שעל הבנקים לבצע לשם איתור בעלי הזכויות בפקל"ת וכן הוראות הנוגעות ליישום חובת הדיווח לאפטרופוס הכללי על ידי הבנקים¹³.

על אף הסכמת כל הגורמים הנוגעים בדבר לטיטת ההוראות, היא לא אושרה, ומשום כך לא הוסדר אופן העברת הדיווחים של הבנקים לאפטרופוס הכללי. במועד סיום הביקורת היחידה עדיין מקבלת מהבנקים מידע חסר על אודות הפקל"ת.

13 על פי טיוטת ההוראות, הדיווח ייעשה בטבלה המפרטת את נתוני הפקל"ת הנדרשים ליחידה, לרבות: מספר החשבון; סוג החשבון; שם בעל החשבון; מספר זהותו; מענו; תאריך הגדרת החשבון כפקל"ת; תאריך פטירת בעל החשבון; סכום הכספים המופקדים בחשבון; אישור שהבנק נקט את הפעולות הנדרשות לאיתור בעל החשבון או יורשיו; וכן פרטי אנשי הקשר בבנק שאליהם יוכל נציג היחידה לפנות בנושא הנתונים האמורים.

**בדיקות מדגמיות
שעשתה מחלקת
האיתור העלו, כי
בנוגע לשליש
מהדיווחים הבנקאיים
על אודות פקל"ת
ניתנים הבעלים
לאיתור "בקלות רבה"**

בנק ישראל כתב בתגובתו מדצמבר 2017, כי בעקבות ממצאי הביקורת בעניין זה הוא הבהיר לאפוטרופוס הכללי כי אין מניעה מצדו לקדם את יישום ההוראות ואת דגם הדיווח שגובש כאמור באמצעות ממשק ישיר בין האפוטרופוס הכללי ובין איגוד הבנקים. זאת גם ללא צורך בשינויי חקיקה.

על האפוטרופוס הכללי ובנק ישראל להסדיר את שיתוף הפעולה הרצוי בין הבנקים לבינו במסגרת יישום חובת הדיווח הקבועה בחוק האפו"כ. על בנק ישראל להמשיך ולקדם שינויי חקיקה בנושא זה, אם יגיע למסקנה שהנחיותיו לא השיגו את התוצאה הרצויה.

3. פקודת הבנקאות אינה מפרטת את הדרכים ליצירת קשר עם בעלי הפקל"ת, אולם חוזר המפקח על הבנקים משנת 1998 קבע כי על הבנקים לנקוט לשם כך אמצעים שונים, לרבות בדיקת פרטי הזיהוי והכתובת של בעלי הפקל"ת באמצעות מרשם האוכלוסין. בעקבות פסיקת בג"ץ משנת 2004, שבה נקבע כי השמירה על צנעת הפרט מחייבת את הגבלת הרשאות הבנקים לקבלת מידע מהמאגרים ברשות האוכלוסין¹⁴, תוקן חוק מרשם האוכלוסין, התשכ"ה-1965 (להלן - חוק מרשם האוכלוסין), ונקבעה בו במפורש הסמכות להעביר פרטי רישום ממרשם האוכלוסין לגוף הפועל מכוח חיקוק¹⁵.

בדיון פנימי שהיה באגף ביולי 2016 אמרה מנהלת היחידה כי ברשות מחלקת האיתור יותר מ-50,000 דיווחים מהבנקים בנוגע לפקל"ת, אך המחלקה אינה יכולה לטפל בהם: "אם אנחנו רוצים לקדם פרויקטים לטיפול בחשבונות עזובים צריך מערכת מחשוב שתתן כלים גם לניתוח". בתגובה לכך אמר האפוטרופוס הכללי דאז כי בהנחה שליכולות האיתור של היחידה אין ערך ייחודי, למעט במקרים מורכבים, הרי שיש להטיל את חובת האיתור של בעלי הפקל"ת על הבנקים. האפוטרופוס הכללי ציין כי טיפול היחידה בנושא זה כרוך בעלויות כספיות המושגות על הציבור, היות שרוב בעלי הפקל"ת מאותרים טרם הוצאת צו ניהול שבגיניו רשאי האפוטרופוס הכללי לגבות דמי ניהול: "המצב אנומלי שכן אנחנו מבצעים פעולות ראשוניות וגם לא מקבלים בגינן כסף", ולכן במצב הקיים "יתכן שכדאי להטיל אגרת תשלום [על הבנקים] על כל דיווח של הבנק".

בדיקות מדגמיות שעשתה מחלקת האיתור העלו כי בשליש מהדיווחים הבנקאיים על אודות פקל"ת ניתנים הבעלים לאיתור "בקלות רבה", כגון: אחזור מסמכי הלקוח ובירור כתובת עדכנית במרשם האוכלוסין. שלישי נוסף מהדיווחים "מצריך פעולות נוספות אך גם בו ניתן לאתר [את בעלי הזכויות] בקלות יחסית". רק בשליש מהדיווחים מדובר במקרים מורכבים

14 בג"ץ 8070/98 האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' משרד הפנים ואח', פ"ד נח(4) 842 (2004); דנג"ץ 4907/04 איגוד הבנקים בישראל נ' האגודה לזכויות האזרח בישראל ואח' (פורסם במאגר ממוחשב, 12.8.04).

15 ראו סעיף 29 בחוק מרשם האוכלוסין ותקנות מרשם האוכלוסין (מסירת פרטי רישום לגוף הפועל מכוח חיקוק), התשס"ט-2009.

הדורשים מחקר גנאלוגי מעמיק המתחקה בין השאר אחר היורשים, שבו מתמחה היחידה.

אף על פי כן, בדצמבר 2017 כתב איגוד הבנקים למשרד מבקר המדינה כי הבנקים אינם רשאים על פי דין להשתמש במידע ממרשם האוכלוסין לצורך ביצוע פעולות האיתור.

משום כך ראוי שהיחידה תפנה לבנק ישראל כדי שהוא יוכל להסדיר בנוהל מתואם את סינון המידע הראשוני, שיכלול את הפעולות שהבנקים יורשו לבצע לאיתור בעלי הזכויות באמצעות מרשם האוכלוסין ומקורות מידע נגישים נוספים; הנוהל יכלול מתן הכשרה ייעודית לבנקים לבצע פעולות איתור בסיסיות באמצעים הנגישים להם. במידת הצורך ראוי גם שבנק ישראל ישקול לזום תיקוני חקיקה שיאפשרו לבנקים לקבל מידע ממאגרי מידע רלוונטיים לשם איתור פרטיהם של בעלי הזכויות בפקל"ת.

4. ביולי 2016 הקים האפוטרופוס הכללי דאז צוות שימליץ על "כללים וקווי פעולה מעודכנים, בחשיבה מסודרת על איתור בעלי זכויות בחשבונות בנקים, לרבות המלצות על תיקוני חקיקה אם ידרשו".

א. על מרבית הפקל"ת אינה חלה הגדרת "נכס עזוב" לפי חוק האפו"כ, ולכן "הגישה העקרונית היא להפחית למינימום הנדרש את המעורבות של האפוטרופוס הכללי ביחסי בנק-לקוח כאשר שני הצדדים הסדירו ביניהם את מערכת היחסים והאנשים חיים וקיימים".

ב. במקרים שיוורשי הלקוחות אינם פועלים למימוש זכותם על הפקל"ת עקב הסכומים הנמוכים המופקדים בחשבונות הבנק "הרי מבחינה רעיונית ניתן לראות בהתנהגות היורשים ויתור על זכותם", והתייחסות זו הולמת גם מקרים שבהם מדובר בפקל"ת של תאגידים שחוסלו. במקרים אלה "ועל מנת שהכסף לא יישאר כאבן שאין לה הופכין בבנק, יש הצדקה רעיונית להעברת הכספים לטובת כלל הציבור... דרך אוצר המדינה או 'בנק חברתי' על מנת שכלל הציבור ייהנה מהנכס ושלא יהיה הפקר".

ג. בכל מקרה, יש לשקול את זכות הבעלים לתבוע את הכספים המגיעים להם ולבחון אם להגביל את הזכות לפרק זמן מסוים.

ד. במקרים שבהם יטפל האפוטרופוס הכללי ניתן לשקול גביית אגרה למימון פעולות האיתור של בעלי הפקל"ת.

ה. תוקם מערכת מחשוב לצורך קליטת הדיווחים מהבנקים ואיתור בעלי הפקל"ת באמצעות ממשקים עם הגורמים העמיתים באגף ובמשרד המשפטים (רשם הירושה, הכונס הרשמי, מערכת הפיקוח על האפוטרופוסים ורשם החברות), ועם הרשויות הרלוונטיות במרחב הממשלתי. נדרש גם כוח אדם מיוחד לביצוע הליכי האיתור וטיפול

בפניות הציבור, בהנחה שעובד במחלקת האיתור מצליח לטפל בכ-100 תיקים לכל היותר בשנת עבודה.

1. בנוגע לתושבי חו"ל תבצע היחידה הליכי איתור רק לגבי פקל"ת שהסכומים המופקדים בהם עולים על סך מסוים, ובעל הפקל"ת היה מנותק קשר במשך תקופה שתוגדר מראש. בחלוף התקופה האמורה יועברו כספי הפקל"ת לניהול האפוטרופוס הכללי, או ישירות לאוצר המדינה או לחלופה אחרת לטובת הציבור, כפי שייקבע.
2. המתווה המוצע מותנה כולו בתיקוני חקיקה נדרשים ובהנחיות בנק ישראל שיגדירו במפורש מהו פקל"ת הדורש פעולות איתור - אילו פעולות איתור בסיסיות על הבנק לבצע טרם העברת הדיווח לאפוטרופוס הכללי, ואילו מסמכים ומידע נוסף עליו לשמור.

בחלוף שנה מהדיון האחרון שהיה באפוטרופוס הכללי בנוגע לדיווחי הבנקים, טרם התקבלה החלטה כמפורט לעיל לגבי ניהול עשרות אלפי הדיווחים הבנקאיים שקיבלה היחידה, המצריכים איתור של בעלי הפקל"ת. המידע הכלול בדיווחים אלה אינו מסונן על ידי הבנקים באמצעות מאגרי מידע נגישים לאיתור בעלי הזכויות, וליחידה אין המשאבים הממוחשבים והאנושיים לטפל בהם. ראוי אפוא שהאפוטרופוס הכללי ובנק ישראל ידונו במתווה שהציע הצוות שכונס לגבש המלצות בנושא זה, ויקבלו החלטות אופרטיביות שיסירו את החסמים הקיימים המונעים איתור יעיל של בעלי הפקל"ת וחליפיהם.

5. נוהל איתור עמיתים ומוטבים שפרסם הממונה על שוק ההון, ביטוח וחיסכון במשרד האוצר בפברואר 2012 (להלן - נוהל האיתור) מטיל על מוסדות פיננסיים לעשות פעולות לאיתור עמיתים בקופות גמל, בפוליסות ביטוח ובקרנות נוספות, שהקשר עמם נותק, ולאיתור מוטבים לאחר פטירתם של עמיתים.

בשנת 2013 השיק משרד האוצר מערכת מקוונת בשם "הר הכסף", המופעלת באמצעות מנוע חיפוש אינטרנטי שנועד לשימוש חופשי על ידי כל אדם המעוניין לאתר חסכונות פנסיוניים ופוליסות ביטוח חיים על שמו או על שם מי מקרוביו בחברות ביטוח ובגופים פיננסיים פרטיים. אולם הפעלתה של מערכת זו אינה מייצרת את חובות הדיווח לאפוטרופוס הכללי שנקבעו כאמור בנוהל האיתור.

באוגוסט 2014 הגישה היחידה להנהלת האגף תכנית להרחבת מערך איתור בעלי הזכויות בנכסים הפיננסיים העזובים. יעדי התכנית היו, בין היתר, אלה: טיפול בכ-2,000 פקל"ת המדווחים למחלקת האיתור מדי שנה בסכומים של יותר מ-50,000 ש"ח; וסגירת כ-1,600 תיקי גילוי פעילים עד קיץ 2016. התכנית הותנתה בתוספת משאבי אנוש ומשאבים חומריים.

האגף ציין בתשובתו מפברואר 2018 כי היעדים הושגו באופן חלקי עקב היעדר משאבים.

נמצא כי היעדים הכמותיים שנקבעו בתכנית הושגו חלקית בלבד עקב מחסור במשאבים.

בשנת 2016 השיק בנק ישראל את המיזם "הר הכסף 2", שנועד להרחיב את המערכת המקוונת של משרד האוצר האמורה. השקת המערכת המקוונת המורחבת הביאה לירידה ניכרת במספר חשבונות הבנק הרדומים, ובכלל זאת הפקל"ת. ירידה זו נובעת הן מאיתור כספים על ידי הציבור והן מטיוב נתונים על ידי הבנקים.

ממסמכי היחידה עולה כי למערכות המחשוב שבשימוש - הכוללות מידע נרחב בדבר יורשיהם של בעלי הנכסים העזובים - אין חיבור ישיר לממשק הממוחשב של המערכות המקוונות של "הר הכסף" ושל "הר הכסף 2", שאותן מפעילים משרד האוצר ובנק ישראל. ממשק דומה נדרש כדי לאפשר לאפוטרופוס הכללי לקבל מידע בזמן אמת על פקל"ת שאותר, ואף לסייע למאמצי האיתור באמצעות שיתוף המידע שברשותו בדבר שמות המוטבים של בעלי הפקל"ת שנפטרו.

בדצמבר 2017 כתבה רשות שוק ההון, ביטוח וחיסכון למשרד מבקר המדינה כי אין באפשרותה להקים ממשק ממוחשב עם המערכת שברשות האפוטרופוס הכללי, בגלל צורת ניהול מאגר הנתונים במערכת המקוונת, ולאור ההסכמות שנתנה הרשות להגנת הפרטיות טרם הקמת המערכת. עם זאת הוסיפה, כי אם תתקבל הסכמת הרשות להגנת הפרטיות, ניתן יהיה להקים ממשק כאמור.

בינואר 2018 כתבה הרשות להגנת הפרטיות למשרד מבקר המדינה, כי אם תקבל פניות מרשות שוק ההון, האפוטרופוס הכללי או משרד האוצר בסוגיות שבתחום סמכותה, היא תבחן אותן ותיתן להן מענה.

היעדר סנכרון מלא של המידע בין "הר הכסף" ובין מערכת המחשוב של היחידה מעכב את איתור בעלי הזכויות בנכסים עזובים ומכביד על עבודת מחלקת האיתור. כדי לייעל ולשפר את מלאכת האיתור, על האפוטרופוס הכללי ועל משרד האוצר לשקול להרחיב את הממשק הממוחשב החלקי הקיים בין שתי המערכות האמורות, בכפוף לדיני הגנת הפרטיות ולחובת הסודיות המעוגנת בפקודת הבנקאות ובתיאום עם הרשות להגנת הפרטיות.

בספטמבר 2017 מסר בנק ישראל למשרד מבקר המדינה כי מאז השקת מערכת "הר הכסף 2" נכנסו 2.5 מיליון גולשים לאתר המערכת במרשתת, ואותרו 600,000 בעלי זכויות בחשבונות בנק עזובים שהיו ברשות הבנקים. עם זאת, עדיין קיימים במערכת הבנקאית כ-0.5 מיליון פקל"ת של יחידים,



לאחר השקת מערכת "הר הכסף 2" עדיין קיימים במערכת הבנקאית כ-0.5 מיליון פקל"ת של יחידים, בסך של כ-5.2 מיליארד ש"ח, מהם כ-78,000 פקל"ת של נפטרים בסך של כ-1.3 מיליארד ש"ח

בסך מצטבר של כ-5.2 מיליארד ש"ח; מתוכם כ-78,000 פקל"ת של נפטרים בסך מצטבר של כ-1.3 מיליארד ש"ח.

בתשובתו על ממצאי הביקורת כתב בנק ישראל כי מטרת המיזם האמור איננה להשיב את הכספים בחשבונות הבנק ללקוחות אלא "לתת בידם כלי לאיתור אותם כספים". יתרה מזאת, בנק ישראל הטיל על התאגידיים הבנקאיים חובה לקבוע נהלים לעניין תהליך זיהוי לקוח, המבקש למשוך את הכספים ולעניין האופן שבו הם יועברו לרשותו. בנק ישראל הוסיף בתשובתו כי לא ידוע לו על חסמים להשבת הכספים לאחר איתורם.

ניכר אפוא כי הפעלת המערכת המקוונת איננה מייצרת את חובתו של בנק ישראל לפעול בדרכים נוספות לאיתור בעלי הפקל"ת, לרבות באמצעות הנחיית הבנקים לשתף פעולה עם האפוטרופוס הכללי כמפורט לעיל. יתר על כן, כניסת 2.5 מיליון גולשים לאתר "הר הכסף" ו"הר הכסף 2" במרשתת אינה מבטיחה שבסופו של דבר יושבו הנכסים העזובים לבעלי הזכויות בהם גם לאחר איתורם. אי לכך, על בנק ישראל ועל משרד האוצר לוודא כי אין חסמים, המונעים את השבת הכספים לבעליהם אחרי שאותרו באמצעות המערכות המקוונות האמורות.

איתור בעלי זכויות בתעודות מלווה חובה של המדינה

חוק בנק ישראל, התש"ע-2010, מסמיך את בנק ישראל לנהל כספים שהלוו אזרחים ותושבי חוץ למדינת ישראל עד תחילת שנות השמונים של המאה העשרים (להלן - הזכאים) תמורת תעודות מלווה חובה (להלן - תעודות המלווה), שהמדינה הנפיקה והפיצה לזכאים על פי הוראות נציבות מס הכנסה מכוח חוקים ייעודיים (להלן - חוקי המלווה), עד לפדיון הכספים. תעודות המלווה הונפקו על שם יחידים - בחלקם תושבי חוץ - ועל שם תאגידיים, שחלקם כבר פורקו. בספטמבר 2016 נותרו כ-850,000 תעודות מלווה שהן 5% בלבד מסך התעודות האמורות, אשר לא נדרשו ולא נפדו על ידי הזכאים בחלוף מועדי הפדיון שנקבעו בחוקי המלווה, בסכום מצטבר של יותר מ-0.5 מיליארד ש"ח. מדובר בסכום רעיוני (לא ריאלי) בלבד.

מנתוני בנק ישראל עולה כי יש כ-0.5 מיליון זכאים שלא דרשו לפדות את תעודות המלווה מסיבות שונות, ואשר חלקם רשומים במאגרי בנק ישראל באופן המקשה לזהותם, לרבות זכאים חסרי תעודות זהות וזכאים שזהותם אינה מותאמת לפרטים במרשם האוכלוסין. במרוצת השנים השקיע בנק ישראל משאבים ומאמצים באיתור הזכאים ויורשיהם, וניסיונותיו צלחו ב-95% מן המקרים.

על רקע הפעולות רחבות ההיקף שביצע בנק ישראל, הוא פנה בשנת 2007 לאפוטרופוס הכללי בבקשה להעביר אליו את הטיפול בתעודות המלווה, על בסיס הגדרתן השיוויונית בתור נכסים עזובים על פי חוק האפו"כ. תכתובת

שהתנהלה בין בנק ישראל ובין האפטרופוס הכללי ודיונים שהתנהלו עם אגף החשב הכללי במשרד האוצר (להלן - החשכ"ל) בנושא זה לא הביאו במרוצת השנים לשינוי כלשהו במצב הקיים.

יוצא אפוא כי העברת הטיפול בזכויות שנובעות מתעודות המלווה מבנק ישראל לניהולו של האפטרופוס הכללי מעלה קשיים משפטיים וכלכליים, ועד תום הביקורת לא נמצא פתרון לקשיים האלה.

בתגובת האגף נכתב כי נושא זה אינו נתון בסמכותם ובאחריותם, עם זאת הוא הביע נכונות עקרונית לסייע בכך לבנק ישראל, בכפוף לתיקוני חקיקה ולתוספת תקציב.

בנק ישראל ציין בתגובתו כי ניהול תעודות המלווה צריך לעבור לידי האפטרופוס הכללי, מפני שבידיו הכלים המתאימים לצורך איתור הזכאים. עוד הוסיף כי בפגישה, שהתקיימה בין בנק ישראל ובין החשב הכללי בעקבות הביקורת, ציין החשב הכללי כי ראוי שהטיפול בתעודות המלווה יועבר לאפטרופוס הכללי, בכפוף להסדרה חוקית מתאימה ולתנאים נוספים.

בשים לב לכך שהתכתובות והדיונים הבין-משרדיים בדבר ניהול תעודות המלווה נמשכים כבר יותר מעשור, על בנק ישראל, על משרד האוצר ועל האפטרופוס הכללי לגבש מתווה מוסכם שיביא לאיתור בעלי המלוות הנעדרים, ואשר ישחרר בסופו של דבר את המדינה מהתחייבויותיה הלא מוגבלות בזמן כלפי בעלי תעודות מלווה, שלא פדו אותן בהתאם לחוקי המלוות. ראוי שהמתווה יכלול, במידת הצורך, תיקוני חקיקה.

איתור בעלי זכויות במיטלטלין

השירותים שמספקים תאגידי בנקאיים ללקוחותיהם כוללים השכרת כספות לשם אחסון רכוש פרטי. הנחיות המפקח על הבנקים קובעות כי אם נותק הקשר בין הבנק ובין שוכר כספת או בא כוחו, והבנק סבור שהוא זכאי ליטול לעצמו בחזרה את השליטה בכספת, אזי הוא רשאי לפתוח אותה בנוכחות גורם חוץ, כגון: רואה חשבון או עורך דין. זאת ועוד, על הבנק לקבוע נהלים פנימיים לגבי דרך הטיפול בפתיחת הכספת ובתכולתה, ולהגדיר את הנסיבות שבהן יש יסוד להניח כי על תכולת הכספת חלה הגדרת "נכס עזוב" שבחוק האפו"כ.

1. הביקורת העלתה כי בנק ישראל אינו מפקח בשגרה על מילוי הנחיות המפקח על הבנקים בעניין הכספות, וכי אין ברשותו מידע על אודות הנהלים שקבעו הבנקים בנושא זה ועל אופן יישומם.



בשנת 2017 היה
במחלקת האיתור
מידע על כ-65,000
נכסים כספיים ועל
כ-3,600 נכסי
מקרקעין, אך רק
1,993 מהנכסים
האמורים היו רשומים
כתיקי גילוי פעילים

בעקבות הביקורת פנתה ביולי 2017 חטיבת הפיקוח על הבנקים בבנק ישראל בשאלון מפורט לבנקים בעניין הכספות האמורות.

בעניין זה כתב בנק ישראל למשרד מבקר המדינה, בדצמבר 2017, כי מהתשובות שהתקבלו על השאלון האמור עלה כי ככלל הוראת המפקח על הבנקים בנושא הקשר עם בעלי כספות מיושמת, וכי אינה נדרשת מצדו "השקעת משאבי ביקורת שוטפת בנושא זה".

ראוי כי בנק ישראל יודא שהבנקים יקבעו נהלים בנושא הכספות, שיש יסוד להניח שתכולתן היא בגדר נכס עזוב, וכי הנהלים יתואמו עם האפוטרופוס הכללי.

2. מחלקת האיתור באפוטרופוס הכללי מופקדת על הטיפול בדיווחי הבנקים על נכסים עזובים שנמצאו בכספות שנותק הקשר עם שוכריהן. המידע שמדווח למחלקה בנושא זה מתועד באופן ידני.

בהיעדר מאגר נתונים ממוחשב מתקשה מחלקת האיתור לאגם ולאחזר מידע על אודות תכולת הכספות. יתר על כן, תכולת כספות הכוללת חפצים נטולי ערך כלכלי מובהק - אך שעשוי להיות להם ערך אישי, היסטורי או תרבותי - אינה מטופלת בדרך כלל, גם במקרים שבהם הבנק מעביר אותה לרשות האפוטרופוס הכללי.

משך הזמן לאיתור בעלי זכויות בנכסים העזובים

1. בשנת 2017 היה במחלקת האיתור מידע על כ-65,000 נכסים כספיים ועל כ-3,600 נכסי מקרקעין, אך רק 1,993 מהם היו רשומים כתיקי גילוי פעילים.

מחלקת האיתור אינה מטפלת במידע בדבר עשרות אלפי נכסים שיש יסוד להניח שהם עזובים. נכסים אלה אינם נבדקים ואין נעשות לגביהם פעולות איתור וניהול.

מסמכי מחלקת האיתור מלמדים כי חסרים בידיה משאבים חומריים ומשאבי אנוש בהיקפים ניכרים, וכי אין באפשרותה לטפל במידע הרב על אודות הנכסים הנחשדים כעזובים שהיא מקבלת מדי שנה. כמו כן עולה מן המסמכים, כי משאביה הקיימים אינם מאפשרים לה לנקוט פעילות יזומה לאיתור נכסים נוספים.

כך לדוגמה, בשנת 2014 דיווחה היחידה להנהלת האגף כי נדרש לה תקציב בסך 0.5 מיליון ש"ח לביצוע פעולות איתור, וכן תוספת של 14 עובדים למחלקת האיתור. בנושא המחשוב דיווחה היחידה על תקלות חמורות



בשנת 2017 היו ידועים
למחלקת האיתור
ביחידה 8 נכסים
שבעליהם לא אותרו
במשך כ-25 שנים
ומעלה; 14 נכסים
שבעליהם לא אותרו
במשך כ-20 שנה;
וכ-200 נכסים
שבעליהם לא אותרו
במשך כ-10 שנים.
משך הטיפול בתיקי
הגילוי נע בין שנה
ל-11 שנים

בביצוע פעולות מחשוב פשוטות עקב השימוש המתמשך במערכות מיושנות שאינן תומכות בהיקף הפעילות הקיים והנדרש.

מחלקת האיתור סובלת לטענתה ממחסור חמור במשאבים ובמערכות מחשוב לביצוע עבודתה. עקב המחסור במשאבים, על היחידה לקבוע כללים לסינון המידע המדווח, לרישום, למיון ולתיעודו. על היחידה גם לגבש הנחיות בכתב הקובעות את סדרי העדיפויות לטיפול בדיווחים שמתקבלים במחלקת האיתור, כדי למנוע פגיעה בשקיפות ההחלטות הניהוליות המתקבלות במחלקה בנושא זה.

2. חוק האפו"כ קובע כי לפי בקשה של האפוטרופוס הכללי, של מעוניין או של היועץ המשפטי לממשלה, רשאי בית המשפט לצוות על האפוטרופוס הכללי לנהל נכס עזוב מסוים או את הנכסים העזובים של פלוני או של עזבונו ("צו ניהול"). לפי החוק, נכסים עזובים ששוויים אינו עולה על 50,300 ש"ח, רשאי האפוטרופוס הכללי לנהלם ללא צו שיפוטי כאמור (ראו להלן). עם זאת, במקרים מסוימים לאחר העברת הנכס לניהול האפוטרופוס הכללי תוגבל תקופת הניהול, ובסופה יועבר הנכס העזוב לקניין המדינה, בכפוף לתנאים שנקבעו בחוק.

בשנת 2017 היו במחלקת האיתור ביחידה 8 נכסים שבעליהם לא אותרו במשך כ-25 שנים ומעלה; 14 נכסים שבעליהם לא אותרו במשך כ-20 שנה; וכ-200 נכסים שבעליהם לא אותרו במשך כ-10 שנים.

נכסים אלו - הכוללים נכסים פיננסיים ונכסי מקרקעין - לא הועברו למחלקת הניהול, ולכן ערכם עלול להישחק. מאחר שלא ניתן לגביהם צו ניהול, הרי שמועד העברתם לקניין המדינה על פי ההליך שנקבע לשם כך בחוק האפו"כ, נדחה לזמן בלתי ידוע.

נכס עזוב שלא הועבר לטיפול מחלקת הניהול ממילא אינו מפקח על ידה, אף שמחלקת האיתור יודעת על אודותיו ומנסה לאתר את בעליו. אולם בשלב זה האפוטרופוס הכללי אינו מבצע פעולות העשויות לתרום לשימור ערך הנכס ולהשאת רווחים הנובעים ממנו.

יצוין כי בשנת 2016 סגרה מחלקת האיתור 460 תיקי גילוי, 31 (כ-7%) מהם הועברו למחלקת הניהול אחרי שבעלי הזכויות לא אותרו. משך הטיפול הממוצע בהם במחלקת האיתור היה 6.8 שנים.

3. חוק האפו"כ לא קבע מועדי תפוגה לפעולות האיתור של בעלי הזכויות בנכסים העזובים, ולא הגדיר את המועדים שבמהלכם יש להעביר את הטיפול בנכס משלב האיתור לשלב הניהול.

משך הטיפול בתיקי הגילוי נע בין שנה ל-11 שנים. זמן הטיפול הממוצע בתיקי הגילוי הפתוחים בשנת 2016 נמשך ביחידה כ-6.5 שנים, במחוז באר שבע כ-5 שנים ובמחוז תל אביב כ-3.3 שנים (אין נתונים על מחוז ירושלים).

הגדרת לוח זמנים למיצוי פעילות האיתור נדרשת, בין היתר, לשם העברת הנכסים העזובים לניהול האפוטרופוס הכללי באמצעות המחלקה האמונה על שמירת הנכסים, על שימור ערכם עבור בעלי הזכויות ועל אבטחת המידע הפרטי בנוגע אליהם, המוגן בדין. אולם נוהלי היחידה אינם מגבילים בזמן את פעולות מחלקת האיתור. אי-העברת הנכסים לניהול גורמת לעיכוב ניכר גם בנושא העברתם העתידית לקניין המדינה בהתאם לתנאים שנקבעו בחוק האפו"כ.

4. נמצא כי היחידה לא גיבשה נוהל להגבלת משך חייו של תיק גילוי פעיל טרם ניתן צו ניהול כאמור ולביצוע פעולות האיתור של בעלי הזכויות בתקופת ניהול הנכס. להלן הפרטים:

א. חוק האפו"כ מטיל על האפוטרופוס הכללי לאתר את בעלי הזכויות בכמה תחנות בזמן: (1) עם קבלת המידע על חשד לנכס עזוב; (2) פעם בחמש שנים מיום קבלת הנכס לניהול היחידה (ראו להלן); (3) לפני העברתו לקניין המדינה. עם זאת, בפסיקה נקבע כי על האפוטרופוס הכללי "להתמיד בחובתו לאתר את בעלי הזכויות"¹⁶. כלומר, החובה לנסות לאתר את הזכאים היא תמידית, ועליה להיות מיושמת לכל הפחות במועדים שנקבעו בחוק.

בתכנית העבודה לשנת 2014 נכתב בעניין זה כי על פי הוראות חוק האפו"כ, "יש חשיבות לאיתור מתמיד של נכסים עזובים וטיפול בהם, תוך סיום הניהול של נכסים לאחר פרק הזמן שנקבע בחוק. באופן זה יוכל האפוטרופוס הכללי... למלא את ייעודו כראוי".

הביקורת העלתה כי על אף האמור בתכנית העבודה שלה, היחידה אינה מבצעת במשך כל תקופת ניהול הנכס העזוב ועד לתקופה שלפני העברתו לקניין המדינה פעולות רציפות לאיתור בעלי הזכויות בנכס, ואינה מקיימת מחקר גנאלוגי מתמשך.

ב. בתיקון לחוק האפו"כ, משנת 2013, נקבע כי על האפוטרופוס הכללי לעשות בנכסים "מה שעשוי, לדעתו, להועיל למעוניינים בהם", ובין השאר, ליזום הליך של חקירה ובדיקה אקטיבית לאיתור בעלי הזכויות בנכס, "אחת לחמש שנים מיום תחילת ניהולו של נכס". במסגרת חקירתו נדרש האפוטרופוס הכללי לבצע, בין היתר, את הפעולות האלה: לפרסם הודעה לציבור באתר המרשתת של משרד המשפטים שיכלול את סוג הנכס ואת שמו של בעל הזכויות האחרון בנכס; ולפנות לרשות האוכלוסין ולרשם לענייני ירושה לשם בירור מידע העשוי לסייע

באיתור בעלי הזכויות בנכס. יצוין כי המועד הראשון שבו יש ליזום את הליך החקירה והבדיקה הוא דצמבר 2018.

בדצמבר 2017 כתב האפוטרופוס הכללי למשרד מבקר המדינה כי הוא החל בפעולות האיתור הנדרשות כאמור.

לאור האמור לעיל, ראוי שהיחידה תשקול לקצוב את תקופת הטיפול הבלעדית של מחלקת האיתור בנכס, ולהסדיר בנוהל שיטת עבודה דו-שלבית שתכלול את המשך הפעולות לאיתור בעלי זכויות בנכסים עזובים, בד בבד עם ניהול הנכסים על ידי מחלקת הניהול. הפעילות המשולבת של איתור בעלי הזכויות וניהול הנכסים תאפשר לאפוטרופוס לממש את סמכותו על פי החוק לעשות בנכסים העזובים את כל מה שניתן ועשוי "להועיל למעוניינים בהם".

איתור בעלי זכויות בנכסים המתגוררים בחו"ל

חוק האפו"כ קובע כי טרם העברת נכס עזוב לקניין המדינה, על האפוטרופוס הכללי ליזום הליך של חקירה ובדיקה ולפעול בשקידה סבירה במטרה להשיב את הנכס לבעלי הזכויות בו. במסגרת הליך החקירה והבדיקה מוטל על האפוטרופוס הכללי לפנות לכמה גופים במדינה אשר "עשוי להיות להם מידע שיכול לסייע באיתורם של בעלי הזכויות בנכס".

לשם יישום סמכויותיו כאמור, נדרש האפוטרופוס הכללי במקרים מסוימים לפנות, בין השאר, לנציגויות ישראל במדינות שונות בבקשת סיוע לקבלת מידע מגופי ממשל ומארגוני הקהילות היהודיות המקומיות, כדי לזהות בעלי זכויות שהם אזרחים או תושבים של המדינות האמורות. יצוין כי ברשות המדורים הקונסולריים בנציגויות בחו"ל קיימים מאגרי מידע ייחודיים בנוגע לאזרחים ישראלים המתגוררים במדינות שבהן פועלות הנציגויות שקיבלו שירות קונסולרי. המידע כולל בין היתר, שמות, תאריכי לידה ופטירה, תעודות זהות, מספרי דרכונים, כתובות ופרטים אישיים נוספים.

בינואר 2014 פנתה היחידה מטעם האפוטרופוס הכללי לסמנכ"ל למינהל במשרד החוץ בתלונה על קשיים בקבלת הסיוע הנדרש, אף שמדובר ב"סיוע חיוני - ולעתים קרובות" לאיתור בעלי הזכויות בנכסים העזובים. מנהלת היחידה כתבה בתלונתה האמורה כי בקשות הסיוע מופנות לנציגויות "במיוחד במקומות בהם הנגישות... למידע נמוכה... בשל מגבלות השפה, או שמדובר במידע שקשה להשיגו ללא נוכחות פיזית במדינות הרלבנטיות, או בהעדר נגישות למאגרים המקומיים ואי הכרת החוק המקומי". נוסף על כך ציינה מנהלת היחידה כי "אי השלמת הליך האיתור מעמידה [את האפוטרופוס הכללי] בפני שוקת שבורה, שכן מחד, לא ניתן לשחרר את הנכס לבעל הזכויות, ומאידך, לא ניתן להעביר את הנכס לקניין המדינה כי לא הושלמה 'השקידה הסבירה' הנדרשת לאיתור בעל הזכויות". משרד החוץ השיב באותה עת לפנייה זו כי הוא מודע לנושא, וכי בכוונתו לפעול להסדרה כוללת של מתחם הסיוע שייתן



יש לבחון את
האפשרויות
המשפטיות בעניין
איתור בעלי זכויות
המתגוררים במדינות
השירות, כדי למנוע
מק הן לקניינם הפרטי
והן לקניין המדינה

לאפוטרופוס הכללי, בכפוף ל"בדיקת המגבלות המשפטיות ובדיקת המסוגלות של הנציגויות בחו"ל לסייע באיסוף המידע".

בסיכום דיון מדצמבר 2014 בהשתתפות נציגי האפוטרופוס הכללי ומשרד החוץ עלה, בין היתר, כי לסיוע הנדרש ממשרד החוץ יש יתרון מובהק על פני קבלת מידע מגורמים פרטיים בהיבט הכלכלי ובחיסיון הקונסולרי על פי אמנת וינה¹⁷, אולם משרד החוץ לא גיבש נהלים והנחיות לנציגויות לשתף פעולה עם האפוטרופוס הכללי.

בנובמבר 2017 מסר משרד החוץ למשרד מבקר המדינה כי הוא טרם קיבל מהאפוטרופוס הכללי חוות דעת משפטית המבססת את סמכויות הנציגויות בחו"ל לקבל מידע על אזרחים זרים מהרשויות הרלוונטיות במדינות שבהן הן פועלות (להלן - מדינות השירות). עם זאת, משרד החוץ נכון לבחון עם האפוטרופוס הכללי דרכים חוקיות, שבאמצעותן יוכל לסייע לו לאתר בעלי זכויות בנכסים עוזבים המתגוררים בחו"ל, נוסף על שיתוף הפעולה הקיים.

הביקורת העלתה כי משרד החוץ מתקשה לסייע לאפוטרופוס הכללי לקבל מידע מהרשויות הזרות במדינות השירות במטרה לאתר את בעלי הזכויות בנכסים העוזבים המתגוררים בחו"ל, והדבר מכביד על האפוטרופוס הכללי לאתר את בעלי הזכויות כאמור. רצוי אפוא שהאפוטרופוס הכללי ומשרד החוץ יבחנו במשותף את האפשרויות המשפטיות לאיתור בעלי זכויות המתגוררים במדינות השירות, כדי למנוע נזק הן לקניינם הפרטי והן לקניין המדינה במקרים שבהם אין אפשרות לאתרם לאחר נקיטת הליכי החקירה ובדיקה סבירה, כפי שנדרש בחוק האפו"כ. במידת הצורך עליהם לפנות לקבלת הנחיית היועץ המשפטי לממשלה בעניין זה.

היערכות האפוטרופוס הכללי לפירוק החברה להשבה

ועדת החקירה הפרלמנטרית לאיתור ולהשבה של נכסי נספי שואה הנמצאים בישראל קבעה בדוח משנת 2004, כי טיפול האפוטרופוס הכללי באיתור הנכסים שהיו בבעלות יהודים שנספו בשואה ובאיתור בעלי הזכויות בהם, עד לאותה עת, לא היה מספק. בעקבות ממצאי הדוח הוקם תאגיד סטטוטורי ייעודי - החברה לאיתור ולהשבה של נכסי נספי שואה בע"מ (להלן - החברה להשבה) מכוח חוק נכסים של נספי השואה (השבה ליורשים והקדשה למטרות סיוע והנצחה), התשס"ו-2006 (להלן - חוק נכסי נספים) - לצורך השגת המטרות האלה: הגברת הפעילות לאיתור נכסים הנמצאים בישראל שיש יסוד להניח כי בעלי הזכויות בהם נספו בשואה; איתור יורשים ובעלי זכויות אחרים



 בשנות פעילותה של

 החברה להשבה היא

 קיבלה מהאפוטרופוס

 הכללי 3,614 נכסים.

 בעלי הזכויות ב-2,442

 מהם לא אותרו

בנכסים האמורים; והשבת הנכסים ליורשים ולבעלי הזכויות שאותרו. החוק הסמיך את החברה להשבה להביא לכך שנכסים, שבעליהם לא אותרו (למרות מאמצים שנעשו לאיתורם), ישמשו למטרת סיוע לניצולי השואה וכן למטרות הנצחת זכר השואה וזכרם של הנספים בשואה.

בשנת 2014 יזמה החברה להשבה תיקון לחוק האמור הקובע כי ב-31.12.17 תסיים החברה את פעילותה, כדי לחסוך בהוצאותיה ולהפנות את המשאבים שהוקצו להפעלתה לסיוע לניצולי השואה. ביוני 2017 פורסם חוק נכסים של נספי השואה (השבה ליורשים והקדשה למטרות סיוע והנצחה) (תיקון מס' 4 - הוראת שעה) (סיום פעילות החברה להשבה והעברה לאפוטרופוס הכללי), התשע"ז-2017 (להלן - חוק ההעברה), הכולל את ההסדרים הנדרשים לקליטת תיקי נכסי הנספים באפוטרופוס הכללי, וזאת עד תום תקופת פעילות החברה.

במרץ 2017 ניהלה החברה להשבה נכסים בשווי מוערך של 545 מיליון ש"ח שטרם הושבו לבעלי הזכויות - מהם נכסים בשווי מוערך של 277 מיליון ש"ח, שלא הצליחה החברה לאתר את יורשיהם. שווי הנכסים שנועד לעבור למפרק החברה לצורך סיוע לניצולי שואה, הוערך באפריל 2017 ב-122 מיליון ש"ח משווי הנכסים שיורשיהם לא אותרו; היתר, בסך 423 מיליון ש"ח יועברו לניהול האפוטרופוס הכללי.

חוק ההעברה מטיל על האפוטרופוס הכללי את החובה ליזום הליך של "חקירה ובדיקה" ולפעול "בשקידה סבירה לאיתור היורשים או בעלי הזכויות האחרים" בנכסי הנספים שיקבל מהחברה להשבה (להלן ביחד - נכסים מועברים), אשר הם אחד מאלה: נכס שהחברה להשבה נענתה בחיוב לבקשת השבה בגינו (או שהתנתה את החלטתה בתנאים מסוימים), אך טרם הושב לטוען לזכות בו; נכס שהחברה להשבה דחתה בקשת השבה בגינו, אך טרם חלף מועד הגשת ערר (לועדת הערר) או ערעור (לבית הדין המינהלי) על החלטתה, או שההליכים בעניינו תלויים ועומדים; נכס מקרקעין שתלויה ועומדת בקשת השבה בגינו או שהחברה להשבה פתחה בחקירה לאיתור בעלי הזכויות בו, ויש לה יסוד סביר להניח כי הם יאותרו; וכן נכס שלא יועבר לניהול האפוטרופוס הכללי אלא לביצוע פעולות איתור בלבד, היות שהחברה להשבה לא פתחה בהליך חקירה לגביו או שההליך לא מוצה. תקופת היישום של חובות החקירה והבדיקה הוגבלה לחמש שנים, עד סוף דצמבר 2022.

1. בנכסים המועברים כלולים נכסים, שנוהלו בידי האפוטרופוס הכללי ביום תחילת חוק נכסי נספים (ינואר 2006) והועברו בעבר לניהול החברה להשבה על פי הוראות החוק.

ממסמכי החברה להשבה עולה כי במהלך שנות פעילותה היא קיבלה מהאפוטרופוס הכללי 3,614 נכסים שלגבי 2,442 מהם לא אותרו בעלי הזכויות. יתר על כן, רשימת הנכסים העזובים שקיבלה החברה להשבה מהאפוטרופוס הכללי כוללת 585 נכסים שלא היו שייכים לנספי שואה. בתיקי הנכסים הללו לא עשתה החברה להשבה פעולות לאיתור בעלי הזכויות.

הנכסים המועברים כוללים סוגים שונים של נכסי נספים המצריכים תכנון רב-שנתי להקצאת משאבים דיפרנציאלית. אי לכך, על היחידה להקפיד על אפיון תיקי הנכסים שתקבל לאחריותה מהחברה להשבה ועל סיווגם המדויק, כדי למנוע עיסוק מיותר בנכסים שכבר טופלו בעבר, ואשר החברה להשבה סבורה כי פחת הסיכוי לאתר את יורשיהם. כמו כן, על היחידה לאפיין נכסים עזובים שהועברו בעבר לטיפול החברה להשבה, ואשר התבררו כנכסים שאינם נכסי נספים, ולכן עליה להמשיך לנסות לאתר את בעלי הזכויות בהם.

2. בדוח שפרסם מבקר המדינה באוגוסט 2016 (להלן - דוח מבקר המדינה משנת 2016), ובו הוצגו ממצאים בדבר איתור נכסי הנספים והשבתם, נכתב כי אין מיפוי מקיף של מוזאונים ושל גופים ציבוריים ופרטיים אחרים בישראל המחזיקים יצירות אמנות ותרבות בזווית העשויות להימנות עם נכסי הנספים¹⁸. מהדוח עלה עוד כי מרבית המוזאונים בארץ חקרו את מוצא היצירות שברשותם, אך לא במטרה לבדוק את שיוכן של יצירות לתקופת השואה.

בדצמבר 2016 הפנה מנכ"ל החברה להשבה בקשה לשרת המשפטים בשם דירקטוריון החברה, לקדם חקיקה שתטיל את האחריות על הגורם המטפל שייקבע בה, ותקבע את מנגנון הטיפול באוצרות אמנות שנבזזו בשואה ושנמצאים בישראל.

בדצמבר 2017 כתב האפטרופוס הכללי למשרד מבקר המדינה כי חוק נכסי נספים לא הסמיך אותו לטפל בנכסי תרבות ואמנות. אם יוחלט להטיל עליו את הטיפול בנושא זה, הוא יקבל על עצמו לעשות זאת, לאחר בחינת המשמעויות המקצועיות, הארגוניות והתקציביות הכרוכות בכך.

חוק ההעברה מקנה את סמכויות החברה להשבה לאפטרופוס הכללי, אך אינו קובע הוראות מפורשות לגבי איתור נכסי תרבות ואמנות שנבזזו מנספי שואה הנמצאים בחזקתם של גופים שונים בישראל, ובייחוד לגבי נכסים הנמצאים ברשות מוזאונים ומוסדות תרבות. נוכח העובדה שטרם נקבעו בחקיקה מיהותו של הגורם המטפל ומנגנון הטיפול כאמור, ראוי שהאפטרופוס הכללי ישקול להמשיך את פעילות החברה גם בתחום האמור. במסגרת זאת על האגף להגדיר את המשמעויות המקצועיות הנובעות מהפעילות האמורה, ובייחוד את המשאבים העומדים לרשותו, ולהציג משמעויות אלה להנהלת משרד המשפטים. כל זאת בשיתוף עם שאר הגורמים העוסקים בעניין זה ובהתאם להמלצות דוח מבקר המדינה משנת 2016.

18 מבקר המדינה **דוח שנתי 67א** (2016), "החברה לאיתור והשבת נכסים של נספי השואה בע"מ ופעולות המדינה לאיתור ולהשבה של נכסי הנספים", עמ' 132-138.

הפעלת סמכויות חקירה ואכיפה על ידי האפוטרופוס הכללי

האפוטרופוס הכללי
אינו מפעיל את
סמכויותיו החוקיות
כלפי גורמים שאינם
מוסרים לו מידע
הנמצא ברשותם
בדבר נכסים
הנחשדים כעזובים

1. חוק ההעברה מקנה לאפוטרופוס הכללי את סמכויותיה הנרחבות של החברה להשבה לשם השלמת הליכי האיתור והשבת הנכסים שבהם היא החלה, אך זאת לתקופה מוגבלת בת חמש שנים. אמצעי החקירה האמורים כוללים הצגת דרישה לאדם למסור לאפוטרופוס הכללי מידע בנוגע לבעלי זכויות בנכסי נספים ולהציג לפניו מסמכים, ידיעות והסברים בתוך 30 יום ממועד קבלת הדרישה. האפוטרופוס הכללי אף מורשה לפנות לוועדת הערר כדי לחייב אדם למלא אחר דרישתו, בין היתר, באמצעות זימון עדים והטלת קנסות על סרבנים.

במצב החוקי הקיים אין בידי האגף סמכויות חקירה כאמור לאיתור בעלי זכויות בנכסים שלא היו בבעלות נספי שואה. הדבר תקף אפילו למקרים שבוכים, שבהם מלאכת האיתור של הזכאים כמעט בלתי אפשרית.

הסמכויות הייחודיות שהקנה המחוקק לחברה להשבה – שהועברו בינואר 2018 לאפוטרופוס הכללי למשך חמש שנים – היו עשויות לסייע לו גם באיתור בעלי זכויות בנכסים עזובים אחרים שהוא מתקשה לאתרם, שעליהם אינו חל חוק נכסי נספים. ראוי אפוא שהאפוטרופוס הכללי ישקול ליזום הרחבה של סמכויות החקירה הקבועות בחוק האפו"כ לגבי נכסים שאין אפשרות לאתר את יורשיהם עקב חסמים בלתי עבירים, בשים לב לנסיבות המיוחדות של כל נכס שהוכח לגורמי היחידה שהוא עזוב.

2. חוק האפו"כ קובע עונשי מאסר וקנסות שוטלו על אלה: המפר בידועין את חובת הדיווח לאפוטרופוס הכללי בנוגע לנכס עזוב שברשותו או בידיעתו, לרבות עובד מדינה אגב מילוי תפקידו; המסרב למסור לאפוטרופוס הכללי לדרישתו מידע על נכס עזוב או הנמנע מלמסור מידע שברשותו; המסרב למסור לאפוטרופוס הכללי לדרישתו נכס עזוב הנמצא בחזקתו; התופס נכס עזוב, המנהלו, המעבירו או מוסרו לאדם אחר, בלי שהורשה לכך כדין, בידעו שמדובר בנכס עזוב או שעשוי לחול עליו חוק האפו"כ.

האפוטרופוס הכללי אינו מפעיל את סמכויותיו בהתאם להוראה האמורה בחוק כלפי גורמים שאינם מוסרים לו מידע הנמצא ברשותם בדבר נכסים הנחשדים כעזובים.

בתשובתו על ממצאי הביקורת כתב האפוטרופוס הכללי כי הדרך המתאימה לבירור המחלוקת בינו ובין גורם שמחזיק בנכס שיש יסוד להניח שהוא עזוב היא בהליך משפטי אזרחי ולא פלילי, "כפי שאכן נעשה בלא מעט מקרים".

תשובת האגף אינה עולה בקנה אחד עם הוראות החוק ותכליתו - למצות את אפשרויות החקירה לאיתור בעלי זכויות בנכסים עזובים ולהגן על זכות היסוד של הקניין הפרטי. היעדר אכיפת החובות הנוגעים לנכסים עזובים עלול לגרום לפגיעה בנכסים עזובים ובסביבתם, לתפיסת הנכסים בידי מי שאינם מורשים לכך, לסחר אסור בהם ולהתעשרות שלא כדין.

ניהול נכסים עזובים

מחלקת ניהול נכסים
ניהלה ביולי 2017
כ-11,500 נכסים
כספיים וכ-2,900 נכסי
נדל"ן

האפטרופוס הכללי, וכן מי שמעוניין בנכס או היועץ המשפטי לממשלה¹⁹ - רשאים לבקש מבית המשפט לצוות על האפטרופוס לנהל נכס עזוב מסוים או נכסים עזובים של פלוני או את עיזבונו. כמו כן רשאי האפטרופוס הכללי לבקש צו ניהול זמני לנכסים שיש יסוד להניח שהם עזובים כדי לשמור עליהם וכדי למנוע ביצוע פעולות בנכסים. האפטרופוס הכללי רשאי לנהל נכסים עזובים שערכם אינו עולה על 50,300 ש"ח ללא אישור בית המשפט²⁰, וניהול הנכסים נעשה על ידו באמנות ומתוך ראיית טובת הבעלים של הנכס.

האפטרופוס הכללי חייב לכנס את הנכסים שבניהולו, לנהל אותם ולעשות בהם מה שעשוי לדעתו להועיל למעוניינים בהם, ובין היתר, לבצע פעולות תחזוקה שוטפות של הנכסים ולהקפיד על תקינותם.

נוהלי העבודה של האפטרופוס הכללי קובעים כיצד יש לנהל את הנכסים, ולפיהם 180 ימים לאחר הוצאת צו הניהול מועברים הנכסים מהמחוז ליחידה. מחלקת ניהול נכסים (להלן - מחלקת הניהול) מנהלת את הנכסים העזובים, וביולי 2017 היא ניהלה כ-14,400 נכסים: כ-11,500 נכסים כספיים וכ-2,900 נכסי נדל"ן.

לגבי הנכסים הכספיים יצוין שבאפריל 2013 נחתם הסכם בין האפטרופוס הכללי ובין חשבות מטה החשכ"ל להקמה ולניהול פיקדון נושא תשואה המנוהל במשרד האוצר. בהסכם נקבע, בין היתר, כי האפטרופוס הכללי ישקיע חלק מהנכסים הכספיים המנוהלים על ידיו ב"קרן הנעדרים" כדי לשמור על הקרן וכדי להבטיח תשואה באמצעות הפקדת הכספים בפיקדון בהתאם למנגנון השקעה שנקבע בתקנות האפטרופוס הכללי (השקעת כספים), התשע"ד-2014²¹. לגבי יתרת הכספים שאינם מופקדים בפיקדון זה, רשאית ועדת השקעות שמינה שר המשפטים, לבחור את דרכי ההשקעה שלהם לפי טובת בעלי הזכויות בנכסים ותפקידי האפטרופוס הכללי על פי חוק. מדי שישה חודשים נדרש האפטרופוס הכללי לדווח לוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת על פעולות ההשקעה של הכספים המנוהלים.

במחלקת הניהול מועסקים 11 עובדים²², הכוללים שמונה מפקחי נכסים²³, מהם שישה מפקחים על נכסי נדל"ן (דירות, בתי עסק ומגרשים), מנהל אחד לתחום

- 19 חוק האפו"כ מגדיר "מעוניין" בנכס עזוב, כמי שיש לו זכות בנכס או זיקה קיימת או צפויה בו לרבות נושה של אדם כזה.
- 20 הסכום מתעדכן ב-1 בינואר בכל שנה ונכון לינואר 2018 הוא 50,450 ש"ח.
- 21 ב-5.11.14 הפקיד האפטרופוס 750 מיליון ש"ח בפיקדון; פעם בחמש שנים רשאי האפטרופוס להשקיע חלק מהכספים המנוהלים בפיקדון נושא תשואה במשרד האוצר לפי נוסחה שנקבעה בתוספת לתקנות.
- 22 עשרה עובדים בתקן וציג אחד - חוק האפו"כ מאפשר לאפטרופוס לבצע תפקידים גם באמצעות אדם שאינו עובד מדינה, המכונה "נציג". הסמכות למינוי נציגים נועדה לאפשר לאפטרופוס לפעול גם באמצעות עובדים שאינם נמנים עם סגל העובדים הקבוע, ובהם אנשי מקצוע במגוון עיסוקים שהאפטרופוס נדרש להם; והוא רשאי לאצול לנציג סמכות מסמכיותו.
- 23 פקיד שהוסמך על ידי האפטרופוס הכללי לטפל בנכסים שבניהולו לפי כל דין.

המקרקעין ומנהל אחד לנכסים כספיים (להלן - המפקחים או מפקחי הנכסים). האפוטרופוס הכללי פיצל את הטיפול בנכסי מקרקעין למחוזות, ועל כל מפקח הטיל לטפל בנכסים במחוז שאליו שויך²⁴.

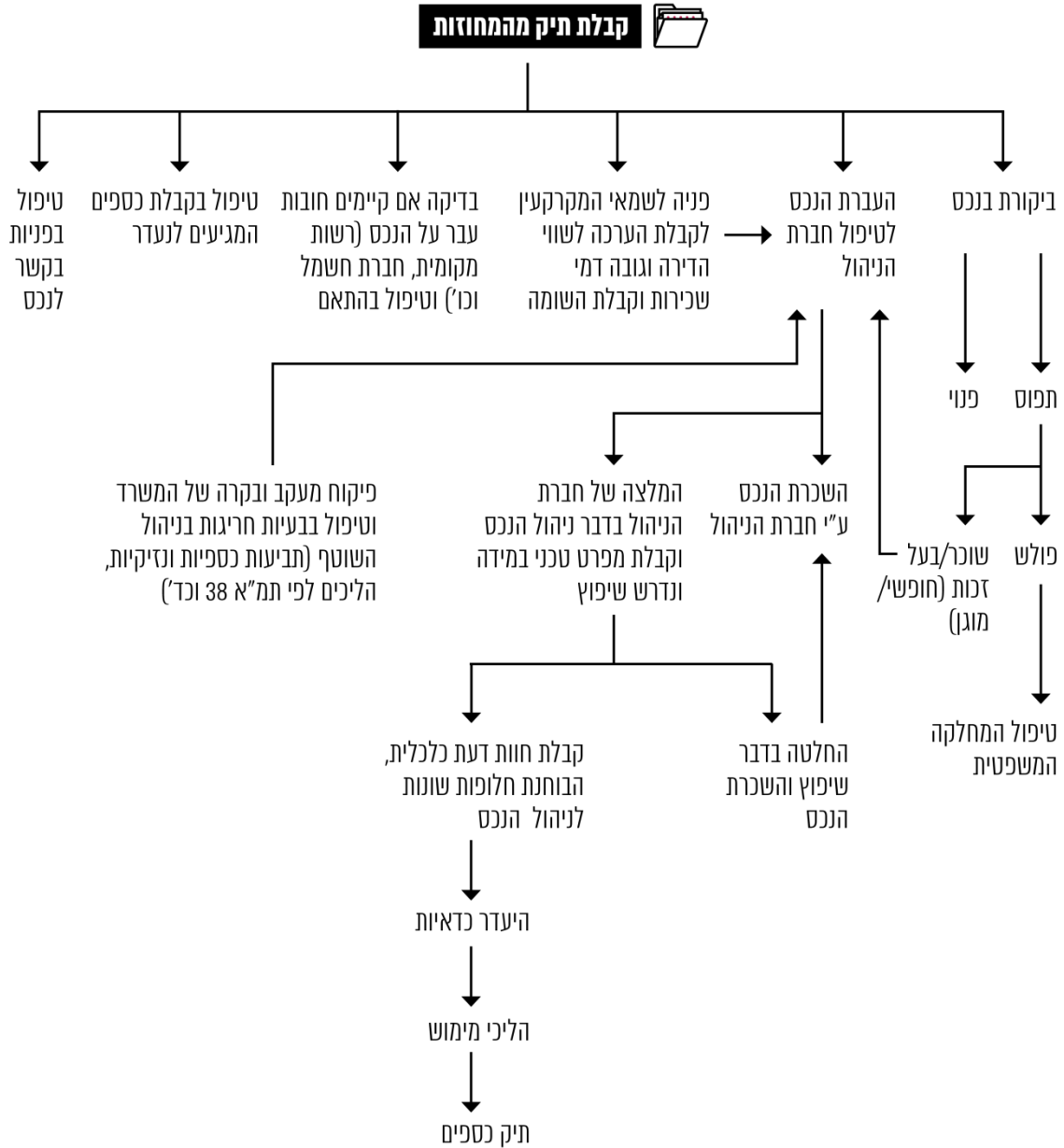
ניהול נכסי נדל"ן

ניהול הנכסים נועד לשמור עליהם לטובת בעליהם, להגן על האינטרסים של הבעלים ולבצע פעולות לשמירה ולפיתוח הנכסים, כגון: תחזוקה שוטפת; תשלום מסים; פינוי פולשים; וחתימת עסקות להשכרת נכסים. פעולות הניהול נמשכות עד סיום תקופת ניהול הנכסים הקבועה בחוק. עבור הניהול זכאי האפוטרופוס הכללי לקבל שכר והחזר הוצאות ניהול.

כאשר מתקבלת החלטה לנהל נכסי נדל"ן, מעריך השמאי הממשלתי את שוויים הכספי. לאחר מכן, מחלקת הניהול שוקלת כיצד עדיף לה לפעול - האם להמשיך ולהחזיק בנכסי הנדל"ן או לממשם. עוד נדרשת המחלקה להקפיד על תקינותם, ולבצע מפעם לפעם פעולות תחזוקה שוטפות של הנכסים. לגבי נכסים מושכרים, עליה לפעול לחידוש הסכמי שכירות או חכירה ולקבל דמי שכירות או חכירה, לפי העניין.

האפוטרופוס הכללי מנהל נכסי נדל"ן בשני אופנים, בהתאם לסוג הרכוש: דירות ובתי עסק מנוהלים באמצעות שתי חברות חיצוניות המטפלות בהשכרת הנכסים, ואלה פועלות בפיקוח היחידה; קרקעות מנוהלות במישרין על ידי המפקחים ביחידה. בתחילה נדרשים המפקחים במחוזות לדווח על פרטי הנכסים, על מצבם ועל כל פרט אחר שמצאו לציין וכן עליהם לדווח לבעלי מרשמים רלוונטיים ולרשום בהם הערה על ניהול הנכסים. בהמשך נדרשים המפקחים במחלקת הניהול לבקר בנכסים כדי לוודא שנוסף על המחזיקים החוקיים בנכס או לגבי נכסים פנויים אין פולשים; במקרים שבהם נמצאו פולשים - עליהם להודיע על כך למנהל מחלקת הניהול. המפקחים אחראים, בין היתר, לגבות שכר דירה או דמי חכירה, ועליהם לחדש את חוזה השכירות או החכירה לפי העניין או להפסיק את ההתקשרות החוזית בהם. בתרשים 3 מתואר תהליך ניהול דירות ובתי עסק באמצעות חברות הניהול:

תרשים 3: תהליך ניהול דירות ובתי עסק באמצעות חברות הניהול



מקור: תיק חפיפה של היחידה.

ניהול דירות ובתי עסק באמצעות חברות ניהול

נוהלי האפוטרופוס הכללי מחייבים את המפקחים לבצע פיקוח, מעקב ובקרה על הדירות ועל בתי העסק המנוהלים. בין היתר עליהם לבקר בנכסים פעם בשלוש שנים לפחות.

האפוטרופוס הכללי גיבש ב-1998 את נוהלי העבודה של היחידה. באותה עת העסיקה היחידה חברה חיצונית לניהול דירות ובתי עסק (להלן - חברת ניהול א').²⁵ ב-2002 החלה לנהל את הדירות ואת בתי העסק חברת ניהול אחרת שהחליפה את חברת ניהול א' (להלן - חברת ניהול ב'), וב-2016 נשכרו שירותיה של חברת ניהול נוספת (להלן - חברת ניהול ג'), והדירות ובתי העסק חולקו בין שתי החברות.

נוהלי העבודה של האפוטרופוס הכללי מתייחסים רק לאופן שבו חברת ניהול א' נדרשת לנהל את הנכסים. הנהלים מתייחסים לחובות שהוטלו בעבר על חברה א', אף על פי שבהסכמים שנחתמו עם חברות ב' וג', הוגדרו חובות נוספים שאין להם ביטוי בנהלים הקיימים.

כך לדוגמה בהסכם ההתקשרות נדרשות חברות ב' וג' לנהל את נכסי האפוטרופוס הכללי באמצעות שתי מערכות ממוחשבות: מערכת ניהול נכסים אינטגרטיבית עם ממשק אינטרנטי שתכלול מערך נכסים, מערך פיננסי ומערך תחזוקתי; ומערכת גבייה ממוחשבת. נדרש ששתי המערכות יאפשרו להפיק דוחות מפורטים רבים, ובהם: דוחות הכנסות והוצאות חודשיים ושנתיים; דוח חובות שוכרים; ודוח ביקורת בנכסים. לחובות אלה אין זכר בנהלים. דוגמאות לדרישות נוספות שאינן מתבטאות בנהלים הן החובות המוטלים על חברות ב' וג' לפעול עצמאית להשכרת נכסים פנויים וכן לבצע פעולות מקדימות לסילוק פולשים מדירות ובתי עסק.

האפוטרופוס הכללי כתב בתשובתו כי נוהלי האגף הם משנת 1998, והם אינם משקפים את ההנחיות העדכניות, אשר הופצו לעובדים, בין היתר, באמצעות הרשת הפנימית, ואשר יאוגדו לקובץ נהלים שעל כתיבתו שוקד האגף בחודשים האחרונים. עוד הוסיף כי נקבעו הנחיות פרטניות לפיקוח ולבקרה, והן מיושמות על ידי שני מפקחים שתפקידם לפקח על חברות הניהול בצומתי עבודה שונים.

משרד מבקר המדינה מעיר לאפוטרופוס הכללי כי במסגרת הכנת אוגדן הנהלים החדש עליו לוודא שהנהלים העדכניים יסדירו ויתעדו את כלל החובות: הן את אלה הנובעים מהנהלים הקיימים משנת 1998 לגבי חברה א', והן את החובות הנוספים החלים על חברות ב' וג' ואינם מופיעים בנהלים הקיימים.

השכרת נכסי נדל"ן פנויים

לגבי 90 הנכסים הפנויים המטופלים על ידי שתי חברות הניהול - 5 מהם הרוסים; 12 דירות אינן בנות השכרה; ו-29 דירות הן ללא דיירים, אף שהן ראויות למגורים

בנובמבר 2015 פרסם האגף לביקורת פנימית ופניות ציבור במשרד המשפטים דוח ביקורת לגבי תפקודה של חברת ניהול ב' (להלן - דוח הביקורת הפנימית), ובו התייחס, בין היתר, לממשק העבודה של החברה עם האפוטרופוס הכללי וכן לניהול נכסים פנויים באמצעות החברה. בדוח הביקורת הפנימית נכתב כי בין הנכסים המנוהלים על ידי החברה נמצאו נכסים שנשארו פנויים לאורך זמן רב (ארבע עד עשר שנים), וכן נמצאו מקרים שהנכסים נשארו ריקים חודשים מספר עד מציאת דיירים חדשים, אף שהדירות ראויות למגורים.

על פי נתוני חברות הניהול, חברת ניהול ב' מנהלת 588 נכסים, ומהם 65 נכסים פנויים; וחברת ניהול ג' מנהלת 286 נכסים, ומהם 25 נכסים פנויים²⁶. לגבי 90 הנכסים הפנויים המטופלים על ידי שתי חברות הניהול, 9 דירות בהליכי תמ"א 38 או פינוי בינוי; 12 דירות נוספות ממתונות לשיפוץ; 5 נכסים הרוסים; 12 דירות שמסיבות שונות אינן בנות השכרה; ו-29 דירות הן ללא דיירים, אף שהן ראויות למגורים²⁷.

מתוך 29 דירות ללא דיירים הראויות למגורים, 18 דירות היו ריקות במשך יותר מחצי שנה: דירה אחת כשש שנים, 3 דירות כשנתיים, 7 דירות כשנה אחת ו-7 דירות נוספות כחצי שנה. מצב זה, שבו דירות הראויות למגורים אינן מושכרות, מחטיא את מטרות ניהול הנכסים והעסקת חברות הניהול, שכן הדירות אינן מניבות הכנסה ועלולות למשוך פולשים אליהן.

בתגובתיהן של חברות ב' וג' למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2017 הוסבר כי הנכסים שאינם מושכרים נבנו בשנות השישים של המאה העשרים, והם אינם משופצים. רוב הנכסים ממוקמים באזורי פריפריה שבהם יש היצע גדול של דירות, וקשה לאתר שוכרים העומדים בדרישות האפוטרופוס הכללי להשכרתן. חברה ג' הוסיפה כי יש בניהולה מעט דירות פנויות מעל שישה חודשים, והן אינן מושכרות מסיבות שאינן תלויות בה, וכי דירות נוספות עברו שיפוץ ויושכרו בקרוב.

האפוטרופוס הכללי הוסיף בתגובתו כי הדירות הפנויות הניתנות להשכרה הן רק 3% מהנכסים, וכי קיימים קשיים אובייקטיביים להשכרת כל הדירות. עם זאת, ציין כי הטיפול בנכסים פנויים עומד בראש סדר היום של היחידה: מקרים של נכסים פנויים ללא הצדקה מטופלים מול החברות, מתקיימות עמן ישיבות תקופתיות בנושא ומעת לעת נערכים ביקורים בחלק מהנכסים הפנויים.

26 105 נכסים לא נמסרו לניהול חברות הניהול מסיבות שונות, ובהן: נכסים הנמצאים בהליכים משפטיים, נכסים בהליכי השבה, נכסים שלאפוטרופוס חלק קטן מהזכויות בהם, נכסים אטומים ונכסים חדשים.

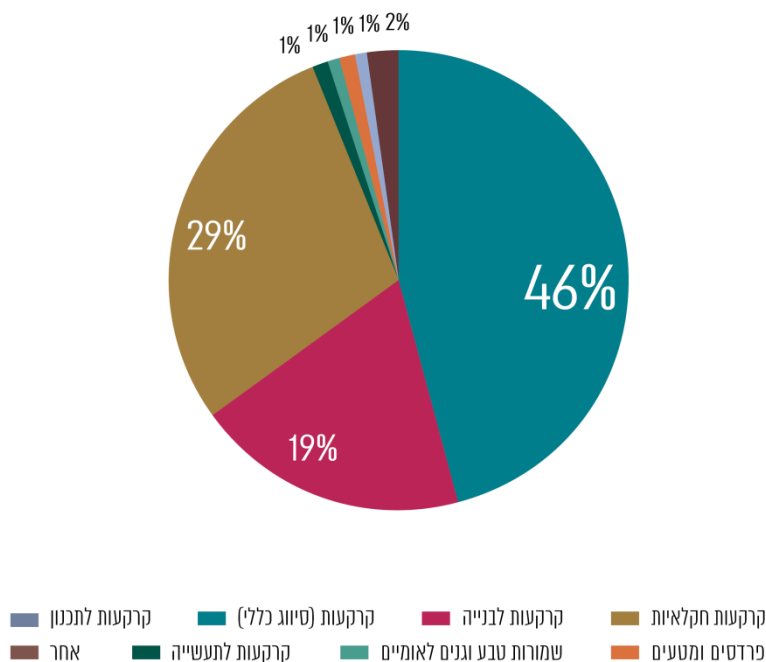
27 כמו כן נמצאו 10 דירות בהליכי שחרור, 3 דירות בהליכים להעברה לקניין המדינה, 2 מחסנים מנוהלים ו-8 נכסים עם שותפים.

על היחידה לבדוק יחד עם חברות הניהול שהיא מפעילה את מספר החודשים שהנכסים עומדים ריקים, את הפעולות שנעשו להשכרת הנכסים הפנויים תקופות ממושכות ולבחון דרכי פעולה נוספות שאותן ניתן לנקוט, בייחוד באזורים שבהם הביקוש לדירות נמוך. בשים לב לכך שניהול הנכסים נועד, בין היתר, להגן על האינטרסים של הבעלים, על היחידה לשקול במקרים המתאימים אם להמשיך ולהחזיק בנכסי הנדל"ן שיש קושי להשכירם.

ניהול קרקעות על ידי האפוטרופוס הכללי

מחלקת הניהול מנהלת 1,942 קרקעות הנמצאות באחריותם של ארבעה מפקחי נכסים. פילוח הקרקעות לפי סיווגן במערכת הממוחשבת הוא: 889 מגרשים - סיווג כללי; 568 מגרשים - קרקעות חקלאיות; 369 מגרשים - קרקעות לבנייה; 25 מגרשים - קרקעות לתעשייה; 22 מגרשים - קרקעות לתכנון; 22 שמורות טבע וגנים לאומיים; 18 פרדסים ומטעים; ו-29 מגרשים למטרות אחרות. תרשים 4 מתאר את פילוח הקרקעות המנוהלות ביחידה.

תרשים 4: פילוח קרקעות המנוהלות ביחידה



מקור: נתוני היחידה.



 כ-53% מהקרקעות

 החקלאיות וכ-41%

 מהקרקעות לבנייה

 מושכרות; לעומת זאת

 מושכרות רק כ-26%

 מהקרקעות המסווגות

 ב"סיווג כללי"

1. נמצא כי סיווג הקרקעות במערכת הניהול הממוחשבת של האפוטרופוס הכללי נעשה בעת פתיחת תיק הניהול של הקרקעות, וכ-46% מהקרקעות סווגו תחת "סיווג כללי", שיעודן אינו ברור.

האפוטרופוס הכללי הודיע בתגובתו שהוא מקבל את הערת הביקורת שעליו לעדכן את סיווג הקרקע במערכות המידע שהוא מנהל. עם זאת, ציין כי המערכת הממוחשבת ביחידה מיושנת, היא אינה כלי ניהולי יעיל דיו, ודרישות היחידה לעדכון המערכת טרם בוצעו בגלל תעדוף משימות אחרות באגף. האפוטרופוס הכללי הדגיש שלרישום הקרקעות במערכת הממוחשבת אין השפעה על הטיפול בהן, מפני שהוא מתבצע באופן פרטני וללא קשר לסיווג הקרקעות.

יוער, כי מערכת ממוחשבת עדכנית הכוללת מסד נתונים תקף מאפשרת מעקב ובקרה על פעולות המשתמשים בה והפקת מידע ונתונים סטטיסטיים מדויקים ואמינים והינה כלי ניהולי חיוני.

משרד מבקר המדינה מעיר לאגף כי בעוד שכ-53% מהקרקעות החקלאיות וכ-41% מהקרקעות לבנייה מושכרות, רק כ-26% מהקרקעות המסווגות ב"סיווג כללי" מושכרות. על האפוטרופוס הכללי לבדוק את מצבן התכנוני של הקרקעות שבאחריותו, ובעיקר את אלה המסווגות ב"סיווג כללי". בהתאם לממצאים עליו לעדכן את סטטוס הקרקעות במערכות המידע שהוא מנהל ולפעול למקסום הרווח מהן.

2. על פי נתוני המערכת הממוחשבת, שנמסרו למשרד מבקר המדינה ותקפים למאי 2017, כ-37% (693) מהקרקעות מושכרות; כ-50% (889) מהקרקעות אינן מושכרות לא לחקלאות ולא לתעשייה; וכ-10% (182) מהקרקעות הן קרקעות שפלוש אליהן²⁸. יצוין כי בניגוד לקרקעות מרבית הדירות (86%) המנוהלות על ידי האפוטרופוס הכללי מושכרות.

האפוטרופוס הכללי הסביר למשרד מבקר המדינה כי פוטנציאל ההשכרה של הקרקעות מצומצם לאור ייעודן והשימוש המותר בהן. כמו כן היחידה מוגבלת באפשרויות הפרסום של חלקות להשכרה מחשש שיעשה במידע שימוש פסול או שהמידע יביא לפלישה לחלקות או להוצאתן במרמה מניהול האפוטרופוס הכללי וכי נעשים ניסיונות לעניין שוכרים פוטנציאליים במקרים המתאימים.


**מציאות שבה חלק
 ניכר מהקרקעות אינן
 מושכרות אינה
 מתיישבת עם מטרת
 ניהול הנכסים
 שבעליהם נעדרים,
 ומקשה לפקח ולשמור
 על הנכסים הללו**

משרד מבקר המדינה מעיר כי לגבי השכרת דירות נקבעו בהסכמים שנחתמו עם חברות ב' וג' כללים כיצד עליהן לפעול כדי להשכיר, אך האפוטרופוס הכללי לא קבע כללים ודרכי פעולה שיש לנקוט כדי להשכיר קרקעות פנויות. האפוטרופוס הכללי נדרש לבחון ולהגדיר את דרכי הפעולה שיש לנקוט להשכרת הקרקעות בהתאם לסיווגן המתאים ולשלב את הממצאים בנוהלי העבודה. כן עליו לפעול ככל הניתן לצמצום מספר הקרקעות הפנויות.

האפוטרופוס הכללי הודיע בתגובתו שהוא מקבל את הערת הביקורת בעניין קביעת הנהלים, אך הוסיף כי לגישתו אין עליו לפעול לצמצום מספר הקרקעות הפנויות, הואיל ודמי השכירות בגין הקרקעות הללו הם נמוכים, ולהבדיל מדירות פנויות, לא נגרם נזק לקרקע מעצם היותה פנויה.

יצוין כי כבר בדוח ועדת אברהמי נכתב בעניין השכרת מגרשים כך: "המצב הרצוי הוא שנכסי מקרקעין עזובים לא יעמדו ריקים אלא יושכרו. מצב זה עדיף כמובן הן כלכלית והן לצורך פיקוח ושמירה על הנכס".

משרד מבקר המדינה מעיר לאפוטרופוס הכללי כי מציאות שבה חלק ניכר מהקרקעות אינן מושכרות אינה מתיישבת עם מטרת ניהול הנכסים בעבור בעליהם הנעדרים, ומקשה לפקח ולשמור על הנכסים הללו.

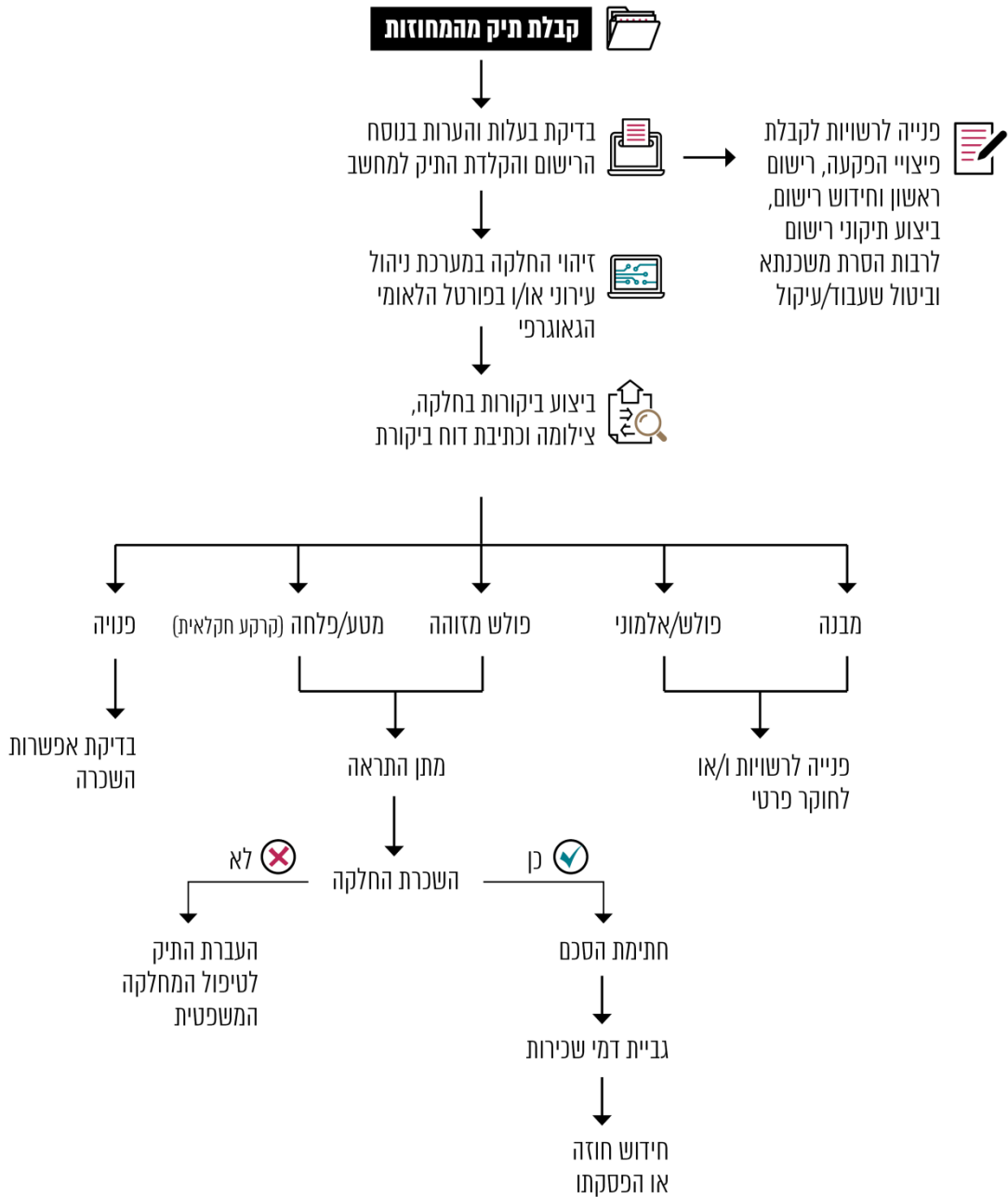
דרכי הטיפול בפולשים לקרקעות

1. חוק האפו"כ נועד, בין היתר, לאפשר לאפוטרופוס הכללי לנהל נכסים שאיתר, אך לא נמצא מי שרשאי ומסוגל לנהוג בהם מנהג בעלים או לנהל אותם או שבעליהם אינם ידועים. החוק מאפשר לאפוטרופוס הכללי לתפוס חזקה בנכסים אלה, ובמסגרת פעולות הניהול הוא רשאי לסלק פולשים ולהסדיר את השימוש בנכסים²⁹ עד השבת הנכס לידי הנעדר או העברתו ליורשיו או העברתו לקניין המדינה.

על פי נוהלי האפוטרופוס הכללי נדרשים מפקחי הנכסים לבדוק את מצב הנכסים ולפעול למניעת פלישה והסגת גבול בהם. באזורים צפופי אוכלוסין נדרשים המפקחים לבקר בקרקעות פעם בשלוש שנים, ובאזורים שאינם מיושבים פעם בחמש שנים, ועליהם לעדכן את מסד הנתונים של האפוטרופוס הכללי בהתאם לממצאי הביקור (להלן - מסד הנתונים). במגרשים שלגביהם יש חשש לפלישות עקב מידע שנאסף או בגלל מיקום המגרש וסביבתו, תיעשה הביקורת של המפקחים לעתים תכופות יותר. דרישה זו עולה גם ממסמכי ההתקשרות עם חברות הניהול שנדרשות לבקר בדירות המנוהלות ולוודא שאין בהן פולשים.

במקרים של פלישות המפקחים נדרשים לברר, בין היתר, את שם הפולש ואת משך הזמן שבו הוא מחזיק בנכס, ולדווח על כך למנהלת היחידה. המנהלת נדרשת לפעול לפינוי הפולש, ובמקרים שבהם הפולש לא פינה את הנכס, עליה לשקול לנקוט צעדים משפטיים לפינוי בתיאום עם המחלקה המשפטית. בתרשים 5 מוצג תיאור של הפעולות העיקריות שיש לבצע ממועד קבלת התיק מהמחוזות בעת שמתברר כי יש פולש במגרש:

תרשים 5: תהליך הטיפול בנכסים שפלוש אליהם



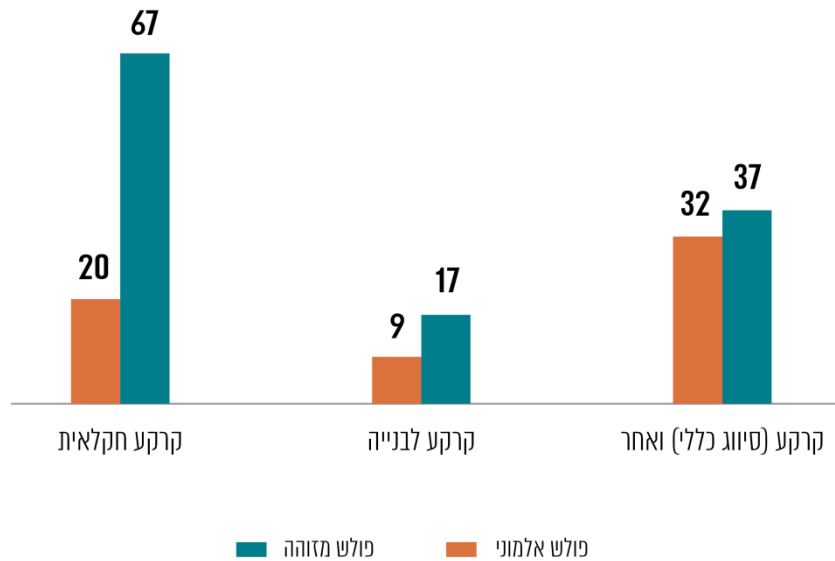
מקור: תיק חפיפה של היחידה.



מספר הקרקעות שפלושו אליהן הוא 110. 59 מקרקעות אלה הן בטיפול היחידה, 26 מהן בטיפול משפטי, 8 מהן בטיפול ההוצאה לפועל ולגבי 17 מהן הושגו הסכמי פשרה

2. ממסד הנתונים הממוחשב שנמסר למשרד מבקר המדינה במאי 2017 עולה שקיימות 182 קרקעות, ובהן פולשים אלמונים ופולשים מזוהים כמתואר בתרשים 6:

תרשים 6: מספר הקרקעות שפלושו אליהן וסוגיהן



מקור: נתוני היחידה.

משרד מבקר המדינה הצליב בין נתונים ומידע לגבי פלישות לקרקעות משלושה מקורות - מחלקת הניהול, המחלקה המשפטית ומסד הנתונים - ומצא פער בנתונים. בעוד שלפי מסד הנתונים של האפ"כ יש 182 קרקעות שפלושו אליהן, לפי נתוני היחידה יש רק 70 קרקעות כאלה (פער של כ-160%); כמו כן לפי נתוני המחלקה המשפטית היא מטפלת רק ב-35 קרקעות שפלושו אליהן, אך לפי נתוני היחידה מטופלות 39 קרקעות על ידי המחלקה המשפטית.

האפוסטרופוס הכללי אישר בתשובתו כי נמצאו פערים בנתונים של הקרקעות שפלושו אליהן בשלושת המקורות שהוצלבו הנובעים משלבי טיפול שונים בכל מחלקה, וכי בעקבות הביקורת עודכן מסד הנתונים של היחידה והמחלקה המשפטית. בהתאם למסד הנתונים המעודכן מספר הקרקעות שפלושו אליהן הוא 110 קרקעות, ומתוכן 59 קרקעות בטיפול היחידה, 26 בטיפול משפטי, 8 בטיפול ההוצאה לפועל ו-17 שלגביהן הושגו הסכמי פשרה, והן נותרו במעקב היחידה עד יישום ההסכמים. הוא ציין כי המערכת הממוחשבת של היחידה מיושנת ואינה נותנת ליחידה מענה מיטבי בניהול הרכוש, אולם כל הנכסים היו מטופלים, ועודם מטופלים, באופן

פרטני. האפוטרופוס הכללי הוסיף בתשובתו כי במהלך הביקורת עודכנו נוהלי העבודה לשיפור המעקב השוטף והבקרה הניהולית אחר הטיפול בפלישות לנכסים המנוהלים.

משרד מבקר המדינה מעיר לאפוטרופוס הכללי כי גם לאחר עדכון הנתונים נותרו קרקעות שפלשו אליהן שאינן מעודכנות ברישומיו: באחד היישובים, לפי מסד הנתונים היו 47 קרקעות שפלשו אליהן, והאפוטרופוס הכללי עדכן את מספרן ל-38 קרקעות, אולם מהנתונים שבידי הביקורת עולה כי עדיין נותרו ביישוב קרקעות שפלשו אליהן שאינן מופיעות ברישום המעודכן.

משרד מבקר המדינה מעיר כי הצורך לטפל באופן מיטבי בנכסים שפלשו אליהם מחייב לקיים מסד נתונים מפורט, אחד אמין ומלא של הנכסים שיאפשר ליחידה לקבל החלטות לגבי הפעולות שיש לנקוט בנכסים אלה, לקבוע סדרי עדיפות ולקיים פיקוח ובקרה אחר הפעולות הננקטות.

3. ביולי 2017, במהלך הביקורת, העביר האפוטרופוס הכללי מידע לגבי 22 קרקעות שפלשו אליהן לחוקר פרטי כדי לברר בהן את זהות הפולש. לגבי ארבע קרקעות נוספות הוא הודיע כי תיערך ביקורת לבירור זהות הפולש, ולגבי בניין ובו שלוש חנויות וכמה דירות שבהן פולשים - טרם התקבלה הכרעה איזו פעולה יש לנקוט.

על פי מסד הנתונים החדש 59 קרקעות נתונות בטיפול המחלקה וטרם עברו לבחינה משפטית. כמו כן עד יולי 2017 לא פעל האגף כנגד פולשים בחלק מהקרקעות שהוא מנהל, לרבות ההליך הראשוני של בירור זהות הפולש ושיהוי זה מקשה על הסדרת השימוש בנכס. במצב כזה קיים חשש שהאפוטרופוס הכללי יאלץ לשאת בהוצאות הכרוכות בשינוי מצב הקרקע ובתשלום הוצאות גבוהות יותר בעת פינויו המאוחר של הפולש.

סיום תהליך הטיפול בנכסים העזובים

השבת נכסים עזובים לבעלי הזכויות

על פי חוק האפו"כ, בסיום תקופת הניהול של הנכסים העזובים עוברים הנכסים לבעליהם באחת משתי חלופות (להלן - שתי החלופות): (א) התייצב אדם המוכיח להנחת דעתו של האפוטרופוס הכללי כי הוא רשאי לקבל את הנכס. במקרה זה נטל ההוכחה מוטל על הטוען לזכויות בנכס (להלן - החלופה הראשונה); (ב) התברר לאפוטרופוס הכללי כי הנכס חדל להיות נכס עזוב. במקרה זה נטל ההוכחה מוטל על האפוטרופוס הכללי (להלן - החלופה השנייה).

1. פרק ד' לתקנות האפוטרופוס הכללי (סדרי דין וביצוע), התשל"ח-1978 (להלן - התקנות) מסדיר את הליך סיום הניהול בנסיבותיהן של שתי החלופות. על פי החלופה הראשונה, השבת הרכוש אמורה להתבצע באמצעות הגשת בקשת השבה לאפוטרופוס הכללי, שבה יפרט המבקש את מהות זכויותיו בנכס ואת מקורן בצירוף ראיות מתאימות המאומתות בתצהירים. על פי החלופה השנייה, אם הוברר לאפוטרופוס הכללי שהנכס חדל להיות עזוב, והזכאי לקבלו נמנע מכך חרף הודעה בכתב שנשלחה אליו, מוסמך האפוטרופוס הכללי לבקש מבית המשפט תעודת שחרור בתנאים הקבועים בתקנות.

על פי הפסיקה, על האפוטרופוס הכללי לחתור בהתמדה לשחרר את הנכס מניהולו³⁰. על פי חוות דעת משפטית פנימית של האגף, "גם בשלב בו מוגשת לאפוטרופוס הכללי בקשת אדם הטוען להיות זכאי לרכוש, מוטלת על האפוטרופוס הכללי החובה לערוך בירורים ולשחרר את הרכוש לטוען רק במידה והונחה דעתו כי מדובר בזכאי האמיתי לרכוש".

האגף הסביר בהתייחסו למקרים שבהם הזכאי לנכס עזוב נמנע מלקבלו, כי לגישתו אין מקום לפעול לשחרור חד-צדדי של הנכס מניהולו, לבל יחטא למטרת החוק בנוגע לשמירה על הסדר הציבורי ולבל יהיו הנכסים הפקר, אלא יש להעביר נכס זה לקניין המדינה; וכי הוא יזם תיקון חקיקה שיאפשר לו לעשות כן (ראו להלן).

עד למיצוי הליכי החקיקה שיזם האפוטרופוס הכללי בעניין זה, על נוהלי האגף לבטא את החובה הסטטוטורית הקיימת המטילה עליו לפעול לסיום ניהול הנכס, גם אם הזכאים עצמם לא פעלו להשבתו. זאת במקרים שבהם סיום הניהול לא יגרום לפגיעה בסדר הציבורי.

בשנת 2017 טיפלה מחלקת השבת נכסים ב-135 תיקים פתוחים של בקשות השבה שהוגשו בשנים 2011-2015. האפוטרופוס הכללי ממשיך לנהל את הנכסים ללא הגבלת זמן ובלי להתייחס לשווי הנכסים ולערכם

2. חוק האפו"כ מקנה לאגף האפוטרופוס הכללי מעמד של תאגיד, הכשר לכל חובה, זכות ופעולה משפטית. מעמדו זה נועד כדי להפרידו מהמדינה, כישות משפטית העומדת בפני עצמה. הפרדה זו מסייעת לאפוטרופוס לבצע את חובותיו על פי החוק בדרך של הפעלת שיקול דעת עצמאי בניהול נכסים עזובים. אולם כבר בעבר הוכר כי "קורה לעתים, שנוצר עימות בין האינטרסים שהאפוטרופוס הכללי מגן עליהם לבין אינטרסים אחרים, ובכלל זה של המדינה"³¹.

עימות בין האינטרסים, כאמור, עלול להתרחש כאשר הטוען לזכויות בנכס עזוב אינו מספק די ראיות לזכאותו או כשהוא אינו מוכן לקבל את הנכס לרשותו. במקרים אלה מנוע האפוטרופוס הכללי מלהעביר את הנכס לקניין המדינה, על אף חלוף הזמן שנקבע בחוק האפו"כ לניהול הנכס בידי האפוטרופוס הכללי.

בשנת 2016 הפיץ האגף תזכיר חוק לתיקון חוק האפו"כ. בתזכיר החוק נקבע, בין היתר, כי האפוטרופוס יורשה להעביר לקניין המדינה נכס שבעליו אינו פועל להשבתו אליו או להוכחת זכותו, בתוך שלוש שנים מיום שנודע לו על כך.

א. בשנת 2017 טיפלה מחלקת השבת נכסים (להלן - מחלקת ההשבה) ב-135 תיקים פתוחים של בקשות השבה שהוגשו בשנים 2011-2015. רוב התיקים היו במעמד של "דרישת פרטים", שהוא שלב הביניים שבו נדרש מגיש בקשת ההשבה לספק ראיות נוספות התומכות בבקשתו. בשלב זה האפוטרופוס הכללי ממשיך לנהל את הנכסים ללא הגבלת זמן ובלי להתייחס לשווי הנכסים ולערכם.

מתברר אפוא כי האפוטרופוס הכללי נאלץ להשקיע משאבים בניהול נכסים שאינם בהכרח עזובים, רק בשל העובדה שבעלי הזכויות בהם אינם פועלים להשבת הנכסים אליהם.

ביולי 2017 כתבה מנהלת מחלקת ההשבה למשרד מבקר המדינה כי הליכי ההשבה "בבקשות הוותיקות טרם הושלמו אכן בשל חוסר מעש מצד המבקשים".

יצוין כי במקרים מסוימים רשאי האפוטרופוס הכללי לבקש את אישור בית המשפט להגדלת שכר הניהול. בעניין זה נקבע בהלכה הפסוקה כי "מידת האינטנסיביות והתדירות הנדרשת בטיפול בנכסים המצויים ברשותו של האפוטרופוס הכללי, מהותן של פעולות הניהול שהתבצעו וכיוצא באלה, יכולים להוות שיקולים לגיטימיים לשימוש בסמכות שניתנה לבית המשפט להגדיל שכרו של האפוטרופוס הכללי או להפחיתו"³².

31 מתוך נאומו של ח"כ חיים צדוק, שהיה שר המשפטים בעת הגשת הצעת חוק האפו"כ לקריאה ראשונה במליאת הכנסת, **דברי הכנסת**, כרך 79 (1977), עמ' 1331-1332.

32 ע"א 395/80 **האפוטרופוס הכללי נ' פירג'ון**, פ"ד לה(3), 427, 432 (1981).

הביקורת העלתה כי היחידה לא בחנה את הכדאיות הכלכלית הטמונה בניהול נכסים שבעליהם חדלי מעש בנוגע להשבתם אליהם, וכי אין ברשות מחלקת ההשבה מידע בדבר שווי הנכסים הנמצאים בהליכי השבה, היקף הפעילות הנדרשת לניהולם וגובה ההוצאות שהוצאו בגינה. ראוי אפוא כי מחלקת ההשבה תאסוף ותעבד נתונים אלה, העשויים לסייע להנהלת היחידה לקבוע במקרים המתאימים אם להמשיך לנהל את הנכסים במטרה להשיבם לבעלי הזכויות בהם, או אם עדיף בנסיבות שנוצרו לפעול להעברתם לקניין המדינה.

ב. כאמור, נוהלי העבודה של מחלקת ההשבה קובעים כי על המבקש להוכיח את בקשתו בשני מישורים: (1) קיימת זהות אישית בין בעל הנכס המתועד ברישומי האגף ובין המבקש, או בין בעל הנכס הרשום ובין קרובו המנוח של המבקש; (2) המבקש הוא בעל זכויות הקניין בנכס, ואם הוא טוען לזכות הירושה עליו להוכיח גם את חלקו בירושה.

ממסמכי היחידה עולה כי מבקשים רבים מתקשים להוכיח את זכויות הקניין שלהם או של מורשיהם בנכסים העזובים. חלקם בשל קשיי נגישות למסמכים היסטוריים - משפטיים ומינהליים. אולם אפילו במקרים שבהם יש ליחידה מידע מלא על אודות בעל הזכויות בנכס או יורשיו, הנכס לא יושב להם עד שידרשו אותו; למעט במקרים חריגים שבהם אותרו יורשים ודאיים של הנכס אשר הביעו התנגדות לקבלו.

על האגף לשקף בנהליו את המדרג הקיים של סוגי הקשיים שבהם נתקלים מבקשי השבת הנכסים, ולשנות את נטלי הראייה שבהם הם נדרשים לשאת, בהתאם למידת נגישותם של המבקשים למסמכים הנדרשים מהם.

בדצמבר 2017 כתב האפוסטרופוס הכללי כי מחלקת ההשבה מטפלת הלכה למעשה באופן פרטני בכל בקשה להשבת נכס, בהתאם לנסיבותיה המיוחדות, וכי רמת השונות בין הבקשות אינה מאפשרת קביעת נהלים קשיחים באשר להיקף הראיות וסוגיהן שידרשו בכל בקשה.



השיקולים שהוועדה
לבדיקת זכויות
שוקלת בבואה לאשר
או לדחות את בקשות
ההשבה אינם שקופים
לציבור. בנוהלי האגף
לא נקבעו כללים
להבניית שיקול דעתה
של הוועדה

מבקשות ההשבה שמגיש הציבור ליחידה ניתן לדלות מידע מלא או חלקי על מידת נגישותו של המבקש למסמכים הנדרשים להוכחת בקשתו. אולם מחלקת ההשבה ביחידה אינה מעבדת את המידע ואינה מפלחת את הנתונים. לאור תשובת האפוטרופוס הכללי, ראוי כי מחלקת ההשבה תאסוף מידע רלוונטי, תוך הצגתו בחתך האמור של מידת נגישותם של המבקשים לראיות, באופן שיאפשר לה במקרים המתאימים להפעיל שיקול דעת בדבר המסמכים שיידרשו מהמבקשים לצורך הוכחת בעלותם בנכס.

לנוכח תפקיד הליבה שמועיד החוק לאפוטרופוס הכללי בנושא ההגנה על זכויות הקניין הפרטי, ראוי שבמקרים שבהם אסף האגף די ראיות לביסוס זהותם וזכותם של בעלי זכויות שלא פעלו בעצמם, ובנסיבות שבהן הם יתקשו לעמוד בדרישות הפורמליות לקבלת הנכסים, הוא ישקול לנקוט פעולה יזומה להשבת הנכסים אליהם. זאת למעט במקרים שבהם סירב בעל הזכויות לקבל את הנכס, ואז יועבר הנכס לקניין המדינה.

האפוטרופוס הכללי כתב בתשובתו כי ההמלצה דלעיל מחייבת את תיקון החקיקה הקיימת.

לפיכך, על האפוטרופוס הכללי לגבש הצעה לתיקוני חקיקה שייתנו מענה לצורך הקיים לסיים באופן יעיל ומועיל את הליכי הטיפול בנכסים עזובים.

ג. הוועדה לבדיקת זכויות רשאית לאשר את הבקשה להשבת הנכס, לדחותה או לדרוש מהמבקש מסמכים משלימים. אם החליטה הוועדה על השבת הנכס, תעביר את המלצתה לאישור האפוטרופוס הכללי, המוסמך לאשר את החלטת הוועדה ולחתום על פרוטוקול הדיון בוועדה.

השיקולים שהוועדה לבדיקת זכויות שוקלת בבואה לאשר או לדחות את בקשות ההשבה אינם שקופים לציבור. בנוהלי האגף לא נקבעו כללים להבניית שיקול דעתה של הוועדה.

3. חוק הסדרי משפט ומינהל (נוסח משולב), התש"ל-1970 (להלן - חוק הסדרי משפט ומינהל) קובע כי ניהול נכסי המקרקעין העזובים במזרח ירושלים, שהיו ברשות הממונה הירדני על נכסי אויב, יועבר לאפוטרופוס הכללי. בניגוד ליתר הנכסים המנוהלים על פי חוק האפו"כ, אין הגבלה של משך הזמן שבו ינוהלו נכסים אלה בידי האפוטרופוס הכללי, והוא אף אינו מוסמך להעבירם לקניין המדינה. בשנת 2016 טיפל האגף בכ-600 נכסי מקרקעין במזרח ירושלים מכוח סמכותו על פי החוק האמור.

כבר בדוח משנת 1991³³ העיר מבקר המדינה לאפוטרופוס הכללי בעניין הצורך להסדיר באופן פרטני את הטיפול בנכסים עזובים במזרח ירושלים, לשם הבטחת זכויות הנעדרים בעלי הנכסים. נמצא כי האפוטרופוס הכללי לא קבע עדיין כללים ייחודיים בנושא זה. משרד מבקר המדינה מעיר כי על האגף להידרש לעניין זה.

העברת נכסים עזובים לקניין המדינה

על פי חוק האפו"כ, האפוטרופוס הכללי נדרש להעביר לקניין המדינה נכסים שתקופת ניהולם הסתיימה ולא הושבו לבעליהם, ובלבד שביצע את הפעולות המנויות בחוק. המחלקה לאיתור זכאים ולהשבת נכסים לקניין המדינה (להלן - המחלקה להעברת נכסים) גיבשה רשימת פעולות מקדימות לבדיקת התיקים שחלף מועד ניהולם (כספים ונדל"ן) ולשחרור הנכסים המתאימים לכך - לבעלי הזכויות שנמצאו או לקניין המדינה.

לפני שחרור נכסים או העברתם נדרש האפוטרופוס הכללי לבצע הליכים שונים, ובהם פרסום כוונתו להעביר נכסים לקניין המדינה ויזום הליכי חקירה ובדיקה ב"שקידה סבירה" לאיתור בעלי הזכויות בנכסים. לעניין המונח "שקידה סבירה" קבע בית המשפט כי הוא לא הוגדר בחוק, וכי: "סבירות השקידה תושפע ממשך הזמן שבו נעשה המאמץ ומרצינותו... בנוסף, סבירות המאמץ תהיה פועל יוצא גם של גודלו של העיזבון. היקף החיפוש והמאמץ שעה שעל הפרק עומדים סכומי כסף נכבדים ביותר, צריך שיהיה משמעותי יותר יחסית למצב שמדובר בו בעיזבון ששיעור נכסיו אינו כה גדול"³⁴.

דוגמה לחשיבותם של הליכי חקירה ובדיקה בשקידה סבירה מובאת במקרה הזה: ביישוב בצפון מנהל האפוטרופוס הכללי 76 קרקעות מאז שנות השמונים של המאה העשרים התפוסות על ידי פולשים. במהלך 2010 הגיעו האפוטרופוס הכללי והפולשים להסכם פשרה שאושר על ידי בית המשפט³⁵, ובו נקבע, בין היתר, כי האפוטרופוס יפעל להעברת הקרקעות לקניין המדינה, לנעדרים או ליורשיהם, ועד אותו מועד יחזיר את הקרקעות ליישוב.

בדיקת מבקר המדינה העלתה כי האפוטרופוס הכללי אינו מבצע פעולות כדי לאתר את בעלי הזכויות בקרקעות שפלשו אליהן ביישוב האמור.

33 מבקר המדינה דוח שנתי 41 (1991), 386-393.

34 ע"א מחוזי 9694/01 האפוטרופוס הכללי נ' פרידמן, פ"ד נח(2) 65 (2003); ת"א 2717/07 סלע חיים ואח' נ' מדינת ישראל ואח' (2013), (פורסם בבנו, 30.1.13).

35 בהסכם הפשרה ניתנה אפשרות ליישוב או לחבריו לרכוש את המקרקעין במחיר מופחת משומת הקרקע.



בהצעה משנת 2005
לתיקון חוק האפו"כ
נכתב כי האפוטרופוס
הכללי מנהל נכסים
עזובים במשך עשרות
שנים, בלי שנעשית
שום פעולה
להעברתם לקניין
המדינה. באותה שנה
הוערך כי יועברו
לקניין המדינה נכסים
בשווי של כ-700
מיליון ש"ח

בתגובתו הסביר האפוטרופוס הכללי כי הסכם הפשרה שנחתם לגבי הקרקעות ביישוב לא יצר חובה מיוחדת לאתר את בעליהן, וכי בעלי הקרקעות יאותרו בהתאם לתכנית העבודה להעברת נכסים לקניין המדינה.

כאמור, התיקון לחוק האפו"כ משנת 2013 מורה לאפוטרופוס הכללי להתמיד בביצוע פעולות איתור של הנעדרים או יורשיהם גם בתקופת ניהול נכס עזוב, לנוכח הזמן הרב שחלף ממועד מתן צווי ניהול הקרקעות ביישוב (כ-30 שנים) וממועד הסכם הפשרה (כשמונה שנים), על האפוטרופוס הכללי לפעול כדי לאתר את בעלי הזכויות בקרקעות אלה.

העברת נכסים כספיים לקניין המדינה

ב-2005 תוקן חוק האפו"כ וקבע מסגרת זמן קצובה לניהול נכסים כספיים ל-15 שנים. בדברי ההסבר להצעת החוק נכתב כי האפוטרופוס הכללי מנהל נכסים עזובים במשך עשרות שנים, בלי שנעשית שום פעולה להעברת נכסים אלה לקניין המדינה. חלק נכבד מנכסים אלה הוא מזומנים ושווי מזומנים, אשר העברתם למדינה לא תפגע בשום צורה שהיא בבעלי הזכויות אם ימצאו, והם רשאים לפנות לאפוטרופוס ולבקש לקבל את הנכסים חזרה לידיהם. באותה שנה הוערך כי יועברו לקניין המדינה נכסים בשווי של כ-700 מיליון ש"ח³⁶.

1. ב-2006 פורסם מכרז לבחירת ספק חיצוני שיטפל בהליך העברת הנכסים הכספיים לקניין המדינה של תיקי נעדרים. במרץ 2007 זכה ספק חיצוני במכרז (להלן - הספק), ותקופת ההתקשרות עמו נקבעה לשלוש שנים והוארכה חמש פעמים, עד שלבסוף הסתיימה ביוני 2017³⁷. בשנים 2017-2007 טיפל הספק ב-1,861 תיקים.

בדיקת מבקר המדינה העלתה כי עד ספטמבר 2010 (תום תקופת ההתקשרות הראשונה עם הספק) הועברו לטיפול הספק 1,062 תיקים³⁸, ומהם המליץ הספק להעביר לקניין המדינה נכסים כספיים שנוהלו במסגרת 712 תיקים. התיקים שהומלצו להעברה לקניין המדינה נבדקו בידי עובדי המחלקה להעברת נכסים, וב-81 מהם (כ-11%) שונתה המלצת הספק להעביר נכסים לקניין המדינה.

בעקבות הבדיקה שביצעה המחלקה להעברת נכסים המליצו עובדיה באוקטובר 2010 שלא להמשיך לטפל בתיקים הכספיים באמצעות מיקור

36 הצעת חוק המדיניות הכלכלית לשנת הכספים 2005 (תיקוני חקיקה), התשס"ה-2004; הצעת חוק הממשלה מס' 143, עמ' 446.

37 הארכת ההתקשרות התקיימה בשנים 2010, 2011, 2013, 2014, 2016.

38 נוסף על תיקים אלה נמצאו 20 תיקים כפולים.

חוץ. עובדי המחלקה להעברת נכסים הסבירו כי הליך של מיקור חוץ מתאים לביצוע עבודה כלכלית או חשבונאית, ולא לפעילות הדורשת חקירה, חיפוש בעלי זכויות פוטנציאליים ומחקר גנאלוגי³⁹. לדבריהם הפעילות הנדרשת כרוכה בשימוש במאגרי מידע שאינם זמינים לספק שעמו התקשר האפוטרופוס הכללי. עוד הוסבר כי בתיקים רבים יחסית לא ביצע הספק פעולות נדרשות ומתאימות, וכי "המספר הגבוה מאד של תיקים בהם נאלץ האפו"כ לתקן את המלצתו ולבצע בעצמו את הפעולות הנדרשות, הינה [תוצאה של] העדר המומחיות והכלים". לאור מציאות זו רוב הפעולות מבוצעות על ידי עובדי המחלקה להעברת נכסים עצמם, אף שהיו אמורים רק לפקח עליהן. יצוין כי האפוטרופוס הכללי האריך את ההתקשרות עם הספק חמש פעמים נוספות.

בתגובתו לביקורת הסביר האפוטרופוס הכללי כי הארכת ההתקשרות עם הספק התקבלה לאחר דיון והתייעצות עם כל הגורמים הרלוונטיים במשרד המשפטים, והיא נעשתה אחרי שהאפוטרופוס הכללי השתכנע שזו הדרך הטובה ביותר לביצוע הפעילות הנדרשת שתיטיב עם בעלי הזכויות הנעדרים ובמגבלות כוח האדם באפוטרופוס הכללי. עוד הוסיף האפוטרופוס כי ביצע בקרה קפדנית ביחס לכל התיקים שבהם המליץ הספק להעביר נכסים לקניין המדינה.

בתגובתו לביקורת הסביר הספק כי ביותר ממחצית התיקים שבהם טיפל אותרו יורשים שרשויות המדינה לא הצליחו לאתר בעבר, בחלקם תיקים משנות החמישים של המאה העשרים. לדבריו, בתחילת העבודה היו "חריקות" מסוימות שנבעו, בין היתר, משינויים תכופים בדרישות המקצועיות, אך בהמשך חל שיפור בעבודתו מול האפוטרופוס הכללי. כמו כן יעילות העבודה של עובדי הספק, שינוי שיטות העבודה וחשיפה למקורות מידע נוספים סייעו לאתר את היורשים. לדבריו, לאחר 2010 שונו המלצותיו להעביר נכסים לקניין המדינה במספר זעום של תיקים. עוד הוא הוסיף כי שיעור התיקים שבהם שונתה המלצתו זניח לעומת שיעור ההמלצות שהתקבלו.

משרד מבקר המדינה מעיר לאפוטרופוס הכללי כי בכל מקרה שבו יחליט לבצע פעולות דומות בעתיד באמצעות מיקור חוץ, עליו לוודא שביכולתו לספק את כל האמצעים הדרושים עבור חקירה ודרישה בשקידה סבירה. עליו לשלב את רשימת הפעולות כחלק מדרישות ההתקשרות ולבצע פעולות בקרה ופיקוח עתיים במהלך תקופת ההסכם.

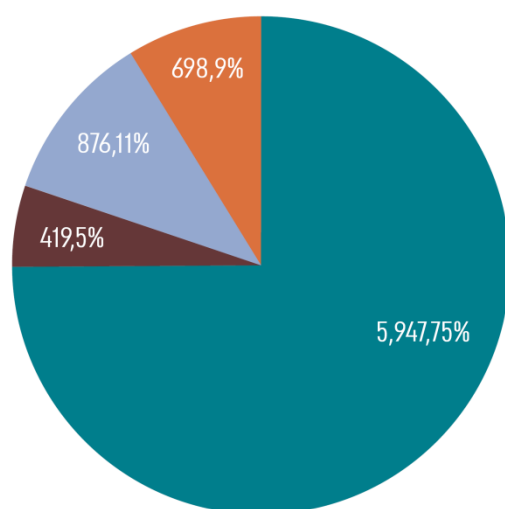
2. מנתוני האפוטרופוס הכללי עולה כי נכון ליולי 2017, היו בניהולו 7,940 תיקים כספיים שניהל יותר מ-15 שנים, בסכום כולל של כ-755 מיליון ש"ח. מכלל התיקים 1,993 (25%) הם בסכום הגבוה מ-50,000 ש"ח ובסך הכול

39 מתוארות 14 פעולות, ובהן עריכת חיפושים במאגרי מידע ובדיקה מדוקדקת ותיקון הדוחות שמכין הספק בשם האפוטרופוס לפני העברת התיקים לאישור בית המשפט.

כ-691 מיליון ש"ח (91% מהכספים המנוהלים); יתר 5,947 תיקים (75%) הם בסכום של עד 50,300 ש"ח ובסך הכול כ-64 מיליון ש"ח (8% מהכספים המנוהלים).

א. תרשים 7 מתאר את שלב הטיפול בכלל התיקים הכספיים המנוהלים מעל 15 שנים על ידי האגף.

תרשים 7: טיפול בתיקים כספיים המנוהלים יותר מ-15 שנה (באחוזים ומספר התיקים)



לא טופלו עד 50,000
 לא טופלו מעל 50,000 ש"ח
 בטיפול מעל 50,000 ש"ח
 הסתיים הטיפול מעל 50,000 ש"ח

מקור: נתוני היחידה.

מן התרשים עולה שהטיפול הסתיים רק בכ-9% מן התיקים. מתוך התיקים האלה רק כ-2.3% (186 תיקים) נמצאו מתאימים להעברה לקניין המדינה.

בתגובת האפוטרופוס הכללי מדצמבר 2017 נכתב כי על פי סדרי העדיפות של היחידה היא החלה לטפל רק בתיקים שמעל 50,000 ש"ח וב-35% מתיקים אלה הסתיים הטיפול; כ-44% מתיקים אלה נמצאים בשלבי טיפול שונים; וב-21% מהתיקים טרם החל הטיפול. עוד הסביר האגף כי הוא משקיע את מרב מאמציו בפעולות לאיתור בעלי הזכויות והיורשים, והמדד שנקבע בתכניות העבודה הוא מספר התיקים

האפוטרופוס הכללי ממשיך לנהל אלפי תיקים כספיים; לגבי חלקם הגדול אף לא החל בפעולות לאיתור בעלי הזכויות בהם, כנדרש בחוק

שהטיפול בהם הסתיים ולא כמות הנכסים שיועברו לקניין המדינה. לדבריו, הפעולות שנקט הביאו לאיתור של כ-54% (485) מהזכאים הפוטנציאליים בתיקים הכספיים שנבדקו.

האפוטרופוס הכללי הוסיף בתגובתו מפברואר 2018 כי החלטתו לטפל קודם כל בתיקים מעל 50,000 ש"ח הביאה למעשה לטיפול בתיקים בהם מצוי 91% מהשווי הכספי של כלל התיקים. לדבריו ביחס לשווי הכולל של התיקים מעל 15 שנה הוא טיפל או מטפל ב-79% מהם (בשווי כולל של 594 מיליון ש"ח).

משרד מבקר המדינה מעיר לאפוטרופוס הכללי כי הוא ממשיך לנהל אלפי תיקים כספיים, לגבי חלקם הגדול, אף לא החל בפעולות לאיתור בעלי הזכויות בהם, כנדרש בחוק.

ב. כאמור האפוטרופוס הכללי רשאי לנהל נכסים שערכם נמוך מ-50,300 ש"ח ללא צו ניהול של בית משפט. לאחר 15 שנים של ניהול הנכסים, שבמהלכן לא נמצאו בעלי הזכויות, עליו להעבירם לקניין המדינה ללא צורך באישור בית המשפט לכך. על האפוטרופוס הכללי לפרסם הודעה לציבור על כוונתו להעביר את הנכסים הללו לקניין המדינה וכן לפנות לגופים במדינה שעשוי להיות להם מידע מסייע באיתור בעלי הזכויות בנכסים בהם: מינהל האוכלוסין במשרד הפנים והרשם לענייני ירושה. אישור האפוטרופוס הכללי להעברת הנכסים לקניין המדינה מהווה חלופה לאישור בית המשפט.

נמצא כי נכון ליולי 2017, היו בניהול האפוטרופוס הכללי 5,947 תיקים כספיים בשווי של עד 50,300 ש"ח (בסכום כולל של כ-64 מיליון ש"ח), יותר מ-15 שנים, ומהם כ-3,800 תיקים בסכום של עד 10,000 ש"ח, אך היחידה כלל לא החלה לטפל בהעברתם לקניין המדינה, בניגוד להוראות החוק ואף לא כללה נושא זה בתכניות העבודה השנתיות. נוהלי היחידה אינם מתייחסים לדרכי הפעולה הנדרשות באשר לתיקים האמורים, ולפיכך הנכסים ששוויים נמוך כלל אינם נבדקים.

האפוטרופוס הכללי הודיע בתשובתו כי טרם החל לטפל בנכסים שערכם נמוך מ-50,300 ש"ח, וטרם נקבעו נוהלי עבודה בגינם; לדבריו, הנהלים הקיימים מתייחסים רק לנכסים בשווי גבוה יותר. עם תחילת הטיפול בתיקים בסכומים הנמוכים יקבע האפוטרופוס הכללי נהלים מתאימים בנושא.

משרד מבקר המדינה מעיר לאפוטרופוס הכללי כי מרבית התיקים הכספיים שבטיפולו, ושיש לבדוק אותם טרם העברתם לקניין המדינה, ערכם נמוך מ-50,300 ש"ח. האופן שיש לנהוג בתיקים אלה נקבע בחוק, והימנעות מטיפול בתיקים אלה מעמיסה על מערך ניהול התיקים. על האפוטרופוס הכללי לשלב את בדיקת התיקים הכספיים האלה בתכנית העבודה שלו להעברת נכסים לקניין המדינה.

העברת נכסי מקרקעין לקניין המדינה

בשנת 2009 תוקן חוק האפו"כ והגביל את תקופת ניהולם של נכסי המקרקעין ל-25 שנים. בדברי ההסבר להצעת החוק נאמר כי הלכה למעשה כמעט שלא נעשה שימוש במנגנון שבחוק לגבי נכסי מקרקעין, וכי מרבית הנכסים המנוהלים יותר מ-15 שנים אינם מועברים לקניין המדינה⁴⁰. עוד נקבעה תקופת היערכות בת שבע שנים עד יוני 2016, שבמהלכה יועברו לקניין המדינה נכסים המנוהלים 32 שנים. לאחר תקופת ההיערכות תקוצר תקופת הניהול בחזרה ל-25 שנים⁴¹. נקבע שאת נכסי המקרקעין יש להעביר לשני גורמים: קרקעות יועברו לרמ"י, ודירות יועברו למינהל הדיור הממשלתי.

1. **תכניות עבודה להעברת מקרקעין לקניין המדינה:** בשנים 2010-2017 הכינה היחידה שלוש תכניות עבודה שבהן נקבעו יעדים להעברת נכסים לקניין המדינה.

ב-2010 הוכנה תכנית עבודה, ובה יעדים להעברת נכסי מקרקעין לקניין המדינה. היעדים העיקריים הם: הגדלת תקן כוח האדם ל-8 תקנים; גיוס סטודנטים לביצוע משימות; והתקשרות במיקור חוץ עם משרד רואה חשבון שיטפל בהעברת נכסים לקניין המדינה. בתכנית נקבע כי עד סוף ינואר 2015 ישלים האפוטרופוס הכללי את הטיפול ב-1,000 תיקי מקרקעין, וכי עד ינואר 2016 יעביר כ-500 נכסים לקניין המדינה⁴².


אחרי שהיחידה לא עמדה ביעדי התכנית היא הכינה תכנית חדשה לשנים 2012-2016, שבמסגרתה נקבעו היעדים האלה: הגדלת תקן כוח האדם ל-9 תקנים; וקביעה כי בסוף שנת 2016 יהיו 1,000 תיקים של נכסי מקרקעין בשלבי סיום, ועד אוגוסט 2017 ישוחררו הנכסים לבעלי זכויות וכ-400 נכסים יועברו לקניין המדינה⁴³.

40 הצעת חוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום התכנית הכלכלית לשנים 2009 ו-2010, התשס"ט-2009, פרק כט, עמ' 639-644.

41 בהוראות המעבר לתיקון לחוק נקבע, "במקום 25 שנים יבוא 32 שנים עד יוני 2016".

42 במהלך 2010 תוקנו התכנית ויעדיה על ידי האפוטרופוס.

43 האפוטרופוס העריך כי 400 נכסים, שהם 40% מהנכסים, יימצאו מתאימים להעברה לקניין המדינה.


**במועד ביצוע
 הביקורת טיפלה
 היחידה ב-1,226 תיקי
 נדל"ן המנוהלים יותר
 מ-30 שנים. אף
 שבתכניות העבודה
 לשנים 2010 עד 2016
 נקבע כי יושלם
 הטיפול ב-1,000 תיקי
 מקרקעין, הושלם
 הטיפול רק ב-288
 תיקים (כ-30%)**

גם ב-2017 נוכחה היחידה שהיא אינה עומדת ביעדי התכנית לשנים 2016-2012 והיא הכינה תכנית חדשה לשנים 2017-2020, המבוססת על הוספת שישה נציגים. היעד שנקבע בתכנית הוא לסיים בשנת 2017 את הטיפול ב-120 תיקים, ובכל שנה להגדיל את סיום הטיפול ב-20%. לפי התכנית בדצמבר 2020, יהיו בשלבי טיפול שונים 1,550 תיקים.

במועד קיום הביקורת טיפלה היחידה ב-1,226 תיקי נדל"ן המנוהלים יותר מ-30 שנים⁴⁴: 729 תיקי נדל"ן בשלב ההכנה; 209 בשלב האיתור ו-288 תיקים שבהם הסתיים הטיפול, וההמלצה ב-55 מהם הייתה להעבירם לקניין המדינה. כמו כן יש כ-160 תיקים, שהועברו לטיפול המחלקה להעברת נכסים אך בהם טרם החל הטיפול, ו-145 תיקים שטרם הועברו לטיפול המחלקה.

מבין תיקי הנדל"ן שטופלו ונבדקו בשנים 2010-2017 העבירה היחידה רק 37 דירות ו-14 קרקעות לקניין המדינה. זאת ועוד, אף שבתכניות העבודה לשנים 2010 עד 2016 נקבע כי יושלם הטיפול ב-1,000 תיקי מקרקעין, במועד ביצוע הביקורת הושלם הטיפול רק ב-288 תיקים (כ-30%). נתונים אלה מלמדים על פער גדול בין היעדים שהציבה היחידה בתכניות העבודה שלה במשך השנים לבין תוצאות פעילותה בתחום זה.

האפוסטרופוס הכללי הודיע בתשובתו כי המדד לעמידה ביעדים בתכנית העבודה הוא מספר התיקים שנסגרו ולא מספר הנכסים שהועברו בפועל לקניין המדינה, וכי שיעור התיקים שנסגרו ונמצאו מתאימים להעברה לקניין המדינה היה נמוך בכ-50% מההערכה בתכנית העבודה.

על היחידה לבחון את הסיבות שהביאו לפער האמור, לקבוע דרכי פעולה שיאפשרו לה לשפר את יכולותיה בתחום זה ולהנחות את הגורמים המקצועיים ביחידה כיצד לפעול.

2. **תקנים ייעודיים למימוש תכנית העבודה:** אחת הסיבות העיקריות לאי-עמידה של היחידה ביעדי תכניות העבודה בהשוואה למספר התיקים שטופלו הייתה אי-הסדרה של התקנים שהוקצו ליחידה למימוש התכנית. להלן הפרטים:

לאחר פרסום תכנית העבודה לשנת 2010, פנה בנובמבר 2010, סגן בכיר בחשכ"ל למנכ"ל משרד המשפטים והתריע בפניו כי בהתאם ללוחות הזמנים בתכנית העבודה, יהיה איחור של חמש שנים וחצי מהמועד שנקבע בחוק להעברת הנכסים לקניין המדינה, זאת אף שלצורך מימוש התכנית תוקצב האפוסטרופוס הכללי ב-9 תקנים נוספים, וב-4 מיליון ש"ח לרבות

קיים חשש שמשרד
האוצר הקצה ותקצב
תקנים ייעודיים
למימוש התכנית, אך
אלה לא הגיעו ליעדם
במלואם

עלויות שכרם. מנגד בישיבה מינואר 2011 הסביר האפוטרופוס כי מספר התקנים שיועדו לתכנית קוצץ ל-2 תקנים בלבד. דיונים נוספים בנושא מספר התקנים שהוקצו לאפוטרופוס התקיימו במשרד האוצר ובמשרדי האפוטרופוס הכללי.

בינואר 2011 כתב סגן החשב במשרד המשפטים לאפוטרופוס הכללי דאז כי בעקבות קיצוץ רוחבי של תקציב משרד המשפטים צומצמו מספר התקנים שהוקצו לאפוטרופוס, והוחלט על הקצאת 6 תקנים בלבד.

בפנייה של רפרנטית ממשל ומינהל באגף התקציבים במשרד האוצר ללשכת מנכ"ל משרד המשפטים, מפרוואר 2011, נכתב כי תכנית העבודה של האפוטרופוס הכללי אינה מקובלת וכי "בעיית התמשכות לוח הזמנים בתכנית האפ"כ נובעת בין היתר מהעובדה שהאפ"כ לא העמיד מספר העובדים כפי שנסגר עם אג"ת [אגף תקציבים]". עוד נכתב כי לטענת נציג אגף התקציבים הוקצו לנושא 9 תקנים, ו"בשום שלב לא ניתנה הסכמתנו כי התקנים הללו יוקצו למטרות אחרות ואנו מתנגדים לכך בתוקף".

המחלוקת בין חשבות משרד המשפטים לבין אגף התקציבים במשרד האוצר נסבה על אופן יישום קיצוץ התקנים. בעוד שמשרד המשפטים סבר כי מ-9 התקנים יש לקצץ 3 תקנים, אגף התקציבים סבר שקיצוץ התקנים אמור להתבצע מכלל התקנים של האפוטרופוס הכללי. ואכן מדיון נוסף, מיוני 2011, עלה שמשרד המשפטים הקצה לאפוטרופוס 6 תקנים חדשים.

יוער כי במאי 2012 פנתה סגנית האפוטרופוס הכללי דאז אל סגן חשב משרד המשפטים בטענה כי סוכם שהקיצוץ הרוחבי לא יוחל על המשרות שהוקצו למשימות העברה לקניין המדינה, אולם מספר המשרות המוקצות לא השתנה.

לצורך מימוש תכנית העבודה להעברת נכסים לקניין המדינה תוקצב האפוטרופוס הכללי ב-9 תקנים נוספים, אולם בפועל הוקצו לאפוטרופוס 6 תקנים בלבד. יוצא אפוא שקיים חשש שמשרד האוצר הקצה ותקצב תקנים ייעודיים למימוש התכנית, אך אלה לא הגיעו ליעדם במלואם. החסר בתקנים גרם לפגיעה במימוש יעדי התכנית.

בתשובתו של אגף התקציבים לביקורת מדצמבר 2017 אישר אגף התקציבים את העובדה שהקצה בשנת 2010 לאפוטרופוס הכללי 9 תקנים למימוש תכנית עבודה הכוללת יעדים להעברת נכסי מקרקעין לקניין המדינה. בתגובתו הבהיר אגף התקציבים "כי כאשר מוטל על המשרד קיצוץ רוחבי בתקציב השכר, המשרד בהתאם לשיקול דעתו הבלעדי בוחר מאלו יחידות להפחית את הכמויות הנדרשות. עם זאת ביצוע הפחתה לא מבטל את המחויבות של המשרד לעמוד בתכניות העבודה".

3. **העסקת נציגים:** באוקטובר 2016 החליט האגף כי פעולות לגילוי רכוש ולאיתורו יתבצעו עצמאית על ידי המחלקה להעברת נכסים באמצעות

העסקת 6 נציגים⁴⁵. ואכן במועד סיום הביקורת, הועסקו במחלקה 15 עובדים: 4 עובדים בתקן, 6 נציגים⁴⁶ ו-5 סטודנטים. יוצא אפוא שנציגים וסטודנטים ממלאים את התפקידים שעבורם יועדה ההקצאה הנוספת של כוח האדם.

יודגש כי העסקת נציגים נידונה כבר בשנת 1993 בדוח ועדת אברהמי שקבע כי הסמכות למנות נציגים הפכה להיות תחליף להקמת מערכת נדרשת של כוח אדם ערוכה ומותאמת למילוי תפקידיה. המלצות הדוח היו לצמצם את השימוש בסמכות למינוי נציגים ולייחד את מינויים לפתרון של מצוקת כוח אדם זמנית ולמילוי תפקידים מקצועיים שאינם יכולים להתבצע על ידי עובדי האפוטרופוס הכללי. בעקבות דוח ועדת אברהמי הנחתה המנהלת הכללית של משרד המשפטים באוקטובר 1996 כי העסקת נציגים בעתיד תתוחם לתקופות קצובות ולמשימות מיוחדות בלבד. ואכן, ההסכמים שעליהם חתם האפוטרופוס הכללי עם 6 הנציגים מוגבלים לתקופה של 12 חודשים, ולהיקף שלא יעלה על 200 שעות חודשיות.

לפי דוח ועדת אברהמי לנציגים זמניים אין תמריץ להתמיד בעבודתם, ובשל כך נבצר מהאפוטרופוס הכללי לטפח סגל הצובר ידע, מיומנות וניסיון. משרד מבקר המדינה מעיר לאפוטרופוס כי קיים חשש שהסתמכות על נציגים המועסקים לתקופת זמן קצובה תביא לתחלופה גבוהה שלהם ותחייב זמן רב להכשרות כל שנה מחדש. מציאות כזו עשויה למנוע עמידה ביעדי תכנית העבודה של האפוטרופוס הכללי.

בתשובתו הוסיף אגף התקציבים כי מאחר שהיחידה לא עמדה בתכניות העבודה ובעקבות בחינה נוספת הוחלט כי הפעולות לגילוי הנכסים ואיתורם ייעשו בתוך היחידה ולא במיקור חוץ, ובהתאם גויסו 6 נציגים לביצוע הפעולות. הנציגים גויסו, כאמור, במקום העובדים במיקור חוץ ועבודתם "לא נועדה להחליף את העבודה הנעשית באמצעות עובדי מדינה". בתשובה גם צוין כי המשאבים שהוקצו ליחידה מספיקים לצורך עמידה ביעדי התכנית הנוכחית.

האפוטרופוס הכללי כתב בתשובתו כי ההנחה שיש תחלופה גבוהה בהעסקת נציגים אינה משקפת את מציאות העסקתם, וכי בעבר הייתה מדיניות של העסקת נציגים לתקופות קצובות שאינן רלוונטיות במקרה הזה.

משרד מבקר המדינה מעיר לאפוטרופוס הכללי כי הסכמי העבודה שנחתמו עם הנציגים קצובים ל-12 חודשים בלבד, ולא צוינה בהם תקופת העסקה אחרת. תקופה שכזו בוודאי מבטאת תחלופה גבוהה ומחייבת הכשרות רבות.

45 הנציגים החלו את עבודתם בתחילת 2017.

46 ששת הנציגים נקלטו במחלקה להעברת נכסים במהלך החודשים יוני-יולי 2017.

4. בלוח 1 מוצג הספק הטיפול בתיקים לפי צורת העסקת העובדים במחלקה להעברת נכסים בביצוע עבודת איתור:

לוח 1: מספר ממוצע של תיקים המטופלים על ידי עובדי המחלקה להעברת נכסים בהתאם לצורת העסקתם

מספר תיקים בשנה לכל העובדים (בממוצע)	מספר תיקים בשנה לעובד (בממוצע)	מספר עובדים במחלקה	
20	5	4	עובד תקן*
162	27	6	נציג
65	13	5	סטודנט
247	45	15	סה"כ

מקור: נתוני המחלקה בהתייחסות לממוצע רב-שנתי.
* תפקידים של העובדים בתקן כולל פעילויות נוספות ביחידה.

מהנתונים בלוח עולה כי הספק הטיפול המרבי של 15 עובדי המחלקה והנציגים להעברת נכסים מוגבל בממוצע ל-247 תיקים בשנה אחת.

תכנית העבודה לשנים 2017-2020 קבעה יעד, ולפיו עד סוף דצמבר 2020 יטופלו כ-1,550 תיקי נדל"ן⁴⁷, אולם בהתחשב בתפוקת המחלקה להעברת נכסים בשנים האחרונות ובכוח האדם שהוקצה למשימה - היא תוכל לטפל בכ-1,000 תיקים בלבד בשנים האמורות.

בתשובתו הסביר האפוטרופוס הכללי כי לפי תכנית העבודה עד סוף דצמבר 2020 יהיו בשלב הכנה כ-1,550 תיקי נדל"ן, ומהם כ-895 תיקים יהיו בשלב סיום. לפיכך תכנית העבודה תואמת את יכולות הביצוע של היחידה.

ואולם, תכנית העבודה לשנים 2017-2020 עוסקת בתיקי נדל"ן בלבד ואינה כוללת את הטיפול באלפי תיקים כספיים, כאלה המטופלים על ידי היחידה וכאלה שטרם החלו לטפל בהם.

בתשובתו מפרוואר 2018 הוסיף האפוטרופוס הכללי כי הטיפול בתיקי כספים הוסדר בתכנית עבודה פנימית של היחידה.

47 בתכנית העבודה לשנים 2010-2017 נקבע כי מבין נכסי הנדל"ן המטופלים 196 צפויים לעבור לקניין המדינה.



הגורמים המקצועיים
ביחידה מעריכים כי
הטיפול בתיקים
הכספיים (מעל
50,300 ש"ח) ובתיקי
הנדל"ן יימשך כתשע
שנים, חמש שנים יותר
מהמועדים הקבועים
בתכנית העבודה

במצב הקיים יכולה היחידה לטפל בכ-250 תיקים בשנה (כספים ונדל"ן). לפיכך פעולות האיתור של הנכסים יימשכו שנים רבות ובחריגה ניכרת מהמועדים שהוגדרו בתכניות העבודה. ואכן, הגורמים המקצועיים ביחידה מעריכים כי הטיפול בתיקים הכספיים (מעל 50,300 ש"ח) ובתיקי הנדל"ן יימשך כתשע שנים, חמש שנים יותר מהמועדים הקבועים בתכנית העבודה.

בתשובתו הסביר האפוטרופוס הכללי כי בעקבות תיקון החקיקה הוא נדרש לטפל במלאי תיקים גדול, וכי קצב הטיפול תלוי בכמות המשאבים המוקצית למשימה. לדבריו תכנית העבודה שנקבעה תואמת את המשאבים, אגב מיצוי מרבי.

משרד מבקר המדינה מעיר לאפוטרופוס הכללי כי עליו להתאים בין היעדים והמשימות שנקבעו בתכנית העבודה לבין המשאבים שהוקצו לביצוע כלל המשימות והיעדים של המחלקה להעברת נכסים. ככל שתכנית העבודה של היחידה נשענת על פער בין שני רכיבים אלה הרי שהדבר פוגע בכלל הליכי התכנון והביצוע של היחידה ומחייב פעולות תיקון. על האפוטרופוס הכללי להכין תכנית רב-שנתית שתסייע לו לעמוד בהוראות החוק להעביר לקניין המדינה נכסים שתקופת ניהולם הסתיימה ולא הושבו לבעליהם.

סיכום

חוק האפוטרופוס הכללי, התשל"ח-1978 מטיל על המדינה את החובה לטפל בנכסים עזובים. לשם כך הופקד אגף האפוטרופוס הכללי במשרד המשפטים על איתור בעלי זכויות נעדרים בנכסים הידועים לו - כסף, שווה כסף, מקרקעין ומיטלטלין - ולנהל אותם באישור בית המשפט. האפוטרופוס הכללי מנהל, מכוח תפקידו זה, נכסים עזובים הכוללים כ-4,000 נכסי מקרקעין וכן כספים בסכום של כ-1.8 מיליארד ש"ח - עבור בעלי זכויות פרטיים ולטובתם.

נמצאו ליקויים באופן בו מנהל האפו"כ את הדירות, בתי עסק וקרקעות שבאחריותו. נהליו בנושא זה לא עודכנו זה שנים, וחלקם אף אינו רלוונטי עוד, בייחוד בכל הנוגע לניהול, לפיקוח ולבקרה על חברות הניהול של בתי הדירות ובתי העסק. מסד הנתונים לגבי קרקעות במערכות המחשבים של היחידה הארצית אינו עדכני, וקרקעות רבות אינן מושכרות. נוסף על כך, האפוטרופוס לא הצליח לממש את כל היעדים שקבע בתכניות העבודה שהציג בשנים 2010-2017, להעביר נכסים כספיים ונכסי נדל"ן לקניין המדינה והוא ממשיך לנהל אלפי תיקים כספיים, דירות וקרקעות גם אחרי שחלפה תקופת הניהול הקבועה בחוק.

חשיבות פעילותו של האפוטרופוס הכללי בטיפול נאות בנכסים עזובים היא כפולה: בתחום זכויות הפרט - איתור הבעלים והגנה על רכושם מפני פעולות שלטוניות ואחרות העלולות לפגוע בהם או בפירותיהם, ובתחום זכויות הכלל - מניעת שימוש לרעה בנכסים אלה העלול לפגוע בסדר הציבורי והעברתם במקרים המתאימים לקניין המדינה ולתועלת הציבור. אך ממצאי דוח זה מעלים כי יש ליקויים בפעילות היחידה, וכי נדרש אפיון מחדש של יעדיה ושל דרכי פעולתה בעיקר בנושאים אלה: טיפול בדיווחים שהיא מקבלת בדבר חשד לנכסים עזובים; הפעלת סמכויות האכיפה המוקנות לאפוטרופוס הכללי בחוק; מניעת פלישה לנכסי מקרקעין; קידום הליכים להשבת הנכסים לבעלי הזכויות ולהעברת מקרקעין עזובים לקניין המדינה.

לאור ההמלצות המנויות בדוח זה, על האפוטרופוס הכללי להסדיר את פעילותה הכוללת של היחידה כדי למנוע את הזנחת הנכסים העזובים, הפקרתם ונפילתם לידיים זרות, זאת לצד השמירה על זכות הקניין הפרטי. במסגרת זאת, ראוי שהיחידה תפעל, בין היתר, לתגבר ולתחזק את ממשקי העבודה שלה עם גופים במערכת הממשלתית; לגבש מדיניות ברורה לגבי הפעלת סנקציות במקרים שבהם נמנע ממנה מידע על נכסים החשודים כעזובים; ולייעל את מנגנון העברתם לקניין המדינה בהתאם להוראות החוק.

