

מבקר המדינה | דוח ביקורת שנתי 71ג | התשפ"א-2021

רשות מקרקעי ישראל

**רישום זכויות במקרקעין
שבניהול רשות מקרקעי
ישראל
ביקורת מעקב**





רישום זכויות במקרקעין שבניהול רשות מקרקעי ישראל – ביקורת מעקב

רקע

אחד מתפקידיה של רשות מקרקעי ישראל (רמ"י) הוא לפעול לקידום רישום הזכויות של הנכסים שבניהולה בפנקסי המקרקעין. אי-רישום הזכויות על נכסים עלול לפגוע בהגנה על זכות הקניין של רוכש הנכס, ולגרום להגבלת סחירותם, ואפשר שגם להפחתה במחירים, של נכסים כאמור, לעומת נכסים זהים שהזכויות עליהן נרשמו. חשיבות רישום הזכויות קיבלה משנה תוקף לאחר שבמאי 2009 החליטה הממשלה על המשך הרפורמה ברמ"י, שנדבק מרכזי בה הוא צמצום החיכוך שבין החוכרים לרמ"י על ידי העברתם מחכירה לבעלות, ורישום הזכויות בלשכת רישום המקרקעין הוא תנאי לכך.

נתוני מפתח

כ-72%

מיחידות הדיור הכלולות בתוכניות מפורטות שבאחריות רמ"י ושאושרו בשנים 2016 - 2018 טרם נרשמה פרצלציה.

כ-489,000

נכסים בניהול רמ"י מצויים במעמד חכירה נכון ליוני 2020.

כ-318,000

נכסים בניהול רמ"י אינם רשומים בלשכת רישום המקרקעין נכון ליוני 2020, לעומת כ-330,000 באוקטובר 2014.

כ-244,000

נכסים שעליהם הקנתה רמ"י בעלות בשנים 2016 - 2019.

כ-111 מיליון ש"ח

הוציאה רמ"י בשנים 2016 - 2018 בגין פעולות בעלות ורישום וקידום הרישום של בתים משותפים.

כ-36%

מיחידות הדיור הכלולות בתוכניות מפורטות שבאחריות משרד הבינוי והשיכון ושאושרו בשנים 2016 - 2018 טרם הוכנו תוכניות לצורכי רישום.



פעולות הביקורת

בשנת 2015 פרסם משרד מבקר המדינה דוח בעניין "רישום זכויות במקרקעין שבניהול רשות מקרקעי ישראל"¹ (הדוח הקודם) בעקבות ביקורת שביצע בנושא זה (הביקורת הקודמת). בחודשים מרץ-אוגוסט 2020 בדק משרד מבקר המדינה את פעולותיה של רמ"י לתיקון הליקויים העיקריים שצוינו בדוח הקודם (ביקורת המעקב). ביקורת המעקב נעשתה ברמ"י ובמשרד הבינוי והשיכון (משרד הבינוי). בדיקות השלמה נעשו במינהל התכנון שבמשרד הפנים ובמשרד המשפטים.

תמונת המצב העולה מן הביקורת

רישום הפרצלציה סמוך לאישור תוכנית מפורטת ברמ"י - בדוח הקודם צוין כי רמ"י לא פעלה להבטיח את רישום הפרצלציות סמוך לאישור תוכניות מפורטות במוסדות התכנון, כפי שנקבע בנהליה. בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי שצוין בדוח הקודם תוקן במידה מועטה - לגבי כ-42%, כ-84% וכ-89% מיחידות הדיור (יח"ד) שתכננה רמ"י בשנים 2016 - 2018 בהתאמה טרם נרשמה פרצלציה, אף שעברו בין שנתיים לארבע שנים מעת אישור התוכניות במוסדות התכנון.

פיקוח ומעקב לגבי ביצוע פרצלציות ברמ"י - בדוח הקודם צוין כי רמ"י אינה מבצעת פיקוח ומעקב יעילים לגבי רישום פרצלציה שנעשה בידי גורמי חוץ, דבר הפוגע בתהליך רישום הזכויות כולו. בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי שצוין בדוח הקודם תוקן במידה מועטה. בבדיקה של 103 תוכניות שתכננו חברות מתכננות ושאושרו בשנים 2016 - 2018, נמצא כי לגבי 32 (כ-31%) מהן, אגף התכנון ברמ"י לא עקב אחרי אבני הדרך הנוגעות להכנת תוכנית לצורכי רישום ורישומה, וממילא לא תיעד את ביצוען של אבני הדרך במערכת ניהול התכנון.

אכיפה של רישום הזכויות במקרקעין - בדוח הקודם צוין כי אף שבידי רמ"י יש אמצעי אכיפה יעיל להבטחת רישום הזכויות - הגשת תלונות לרשם הקבלנים נגד קבלנים אשר הפרו את התחייבותם לרישום הזכויות - משנת 2007 לא הגישה רמ"י ולו תלונה אחת לרשם הקבלנים. בביקורת המעקב עלה כי הליקוי שצוין בדוח הקודם תוקן במידה מועטה. בשנת 2014 העבירה רמ"י תלונות על ארבע חברות קבלניות לטיפול רשם הקבלנים, ובפועל משנת 2016 שיתוף הפעולה בין רמ"י ובין הרשם בנושא זה הופסק.

יישום ההמלצות בדבר השימוש בחוק רישום שיכונים ציבוריים (הוראת שעה), התשכ"ד-1964 - בדוח הקודם צוין כי משרד הפנים לא הקים את ועדות המשנה לרישום שיכונים ציבוריים שהיה עליו להקים, וכי בעקבות כך נמנע קידום הרישום של כ-50,000 יח"ד שנבנו על פי תוכניות של משרד הבינוי. בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי שצוין בדוח

1 מבקר המדינה, **דוח שנתי 2015** (2015), "רישום זכויות במקרקעין שבניהול רשות מקרקעי ישראל", עמ' 473 - 502.



הקודם לא תוקן. בפועל חל קידום חלקי ברישום של יח"ד, והפרצליציה בכ-24,000 מ-50,000 יח"ד שנבנו על פי תוכניות של משרד הבינוי ותרומה נרשמה. אשר לכ-26,000 יח"ד האחרות - הפרצליציה נרשמה, אך טרם בוצע רישומן של יח"ד אלה כבתים משותפים, לרבות רישום זכויות המשתכנים בהן.

תוכנית עבודה לרישום זכויות - גיבוש התוכנית ואופן ביצועה - בדוח הקודם צוין כי דיווחי רמ"י על הישגי תוכניות החומש כללו גם רישום זכויות על יח"ד ששיווקה בשנות התחולה של התוכניות, ולכן לא שיקפו את העמידה ביעדי התוכניות, שהייתה נמוכה מן המדווח. בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי שצוין בדוח הקודם בכל הנוגע להליכי גיבוש תוכנית העבודה לרישום הזכויות ואופן ביצועה תוקן במידה מועטה. לרמ"י עדיין אין מידע לגבי כמות יח"ד המצויות בכל שלב של תהליך הרישום, ולכן גיבוש תוכנית העבודה מתבצע ללא שלב בסיסי והכרחי של הערכת מצב לגבי יח"ד הלא רשומות, וממילא לא מתקיים ניתוח של המידע לשם הבנת משמעויותיו. כמו כן, בתוכנית העבודה השנתית אין פירוט של התוכניות הפרטניות שמתוכנן לכלול בהן רישום פרצליציה. על כן לא ניתן לדעת אם נתוני הביצוע של תוכנית עבודה זו כללו גם יח"ד שלא תוכנן לרישום באותה שנה, וייתכן שהביצוע בפועל, שהסתכם בשנת 2019 בכ-56,000 יח"ד, אינו משקף מהימנה את העמידה ביעד של שנת העבודה.

גיבוש תוכנית אסטרטגית לרישום הרפורמה ברמ"י - בדוח הקודם צוין כי בהיעדר רישום זכויות אי-אפשר לרשום בעלות. עקב כך לא מצטמצם החיכוך בין רמ"י לחוכרים, ונפגע רישום הרפורמה. נוכח האמור הומלץ בדוח הקודם כי הנהלת רמ"י תגבש תוכנית אסטרטגית להשלמת רישום הזכויות על יח"ד הבנויות על קרקעות שבניהולה, להבטחת רישום הזכויות בעוד מועד על יח"ד שייבנו על מקרקעין שתשווק בעתיד. בביקורת המעקב עלה כי הליקוי שצוין בדוח הקודם תוקן במידה מעטה: תוכנית אסטרטגית של אגף הבעלות הוצגה להנהלת רמ"י, אולם המסמך שהוצג נעדר יעדים כמותיים, לוחות זמנים, התייחסות למשאבים וסדרי עדיפויות.

רישום הרפורמה ברמ"י - הקניית בעלות - בדוח הקודם צוין כי באוקטובר 2014 היו כ-654,000 נכסים שרמ"י יכלה, על פי הרפורמה, להקנות עליהם בעלות. בביקורת המעקב נמצא כי עד ליוני 2020 צומצמה כמות הנכסים שלא הוקנתה עליהם בעלות לכ-489,000, קרי ירידה של כ-25%. עם זאת, כאמור, הזכויות על כ-318,000 מנכסים אלה טרם נרשמו.



ארגון וניהול של רישום זכויות במקרקעין על ידי רמ"י - בביקורת המעקב עלה כי בתחום רישום הפרצליציות ובתחום רישום בתים משותפים עמדה רמ"י על פי רוב ביעדיה וגם מעבר לכך. אשר לתחום רישום זכויות המשתכנים, שיעור עמידתה של רמ"י ביעד לשנים 2016 - 2019 היה כ-90%.

איתור חסמים שמעכבים את תהליך הרישום - בדוח הקודם צוין כי רמ"י לא איתרה את החסמים שמעכבים את תהליך הרישום על כל שלביו, ולא גיבשה צעדים להסרתם. בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי תוקן במידה רבה וכי רמ"י נקטה פעולות שונות לאיתורם לשם קידום הסרתם.



עיקרי המלצות הביקורת

מומלץ כי רמ"י תרכז את הנתונים לגבי תהליך רישום הפרצלציה בנוגע ליח"ד שמתוכננות להיבנות על מקרקעי ישראל, תוסיף לבחון את החסמים המעכבים את תהליך הרישום ותפעל לגיבוש תוכנית פעולה להסרתם. 💡

מומלץ כי רמ"י תגבש תוכנית עבודה לרישום הזכויות, על כל שלביו של התהליך. התוכנית תושתת על הערכת מצב המבוססת על עובדות ומידע, לרבות ניתוח, הבנת המשמעות, ובחינה מחודשת לטיפול בנושא. 💡

מומלץ כי רמ"י תבחן עם רשם הקבלנים כיצד ניתן לחדש ולשפר את שיתוף הפעולה ביניהם, באופן שיביא לכך שהטיפול במקרים שבהם חברות קבלניות הפרו לכאורה את התחייבותן לרישום זכויות המשתכנים יהיה מיטבי. עוד מומלץ כי רמ"י תשקול להשתמש באמצעים נוספים העומדים לרשותה, כגון לקיחת ערבויות לביצוע התחייבויות היזמים לרישום הזכויות. 💡

מומלץ כי הנהלת רמ"י תגבש תוכנית אסטרטגית שתקבע את מכלול הצעדים שיש לנקוט להשלמת רישום הזכויות על יח"ד הבנויות על קרקעות שבניהולה, וגם תבטיח את רישום הזכויות בעוד מועד על יח"ד שייבנו על מקרקעין שתשווק בעתיד. מומלץ כי מועצת מקרקעי ישראל תקיים דיון ותבחן את מדיניותה בהמשך לתוכנית ההנהלה המוצעת, בדרך שתממש את החלטת הממשלה להעביר זכויות על קרקעות ממעמד חכירה למעמד בעלות. 💡

לנוכח שיווק הקרקעות המואץ בשנים האחרונות, במטרה למתן את העלייה במחירי הדיוור ולאור חשיבות רישום הפרצלציה, מומלץ כי מועצת מקרקעי ישראל תבחן את מדיניותה בעניין שיווק מקרקעין שטרם הושלם רישום הפרצלציה לגביהם או לחלופין תבחן דרכים נוספות להשלמת רישום הפרצלציה במועד הסמוך לשיווק המקרקעין. 💡



מידת תיקון עיקרי הליקויים מהדוח הקודם

רישום זכויות במקרקעין שבניהול רשות מקרקעי ישראל - עיקרי ממצאי ביקורת המעקב				פרק הביקורת	הליקוי / ההמלצה בדוח הביקורת הקודם
תוקן באופן מלא	תוקן במידה רבה	תוקן במידה מועטה / חלקית	לא תוקן		
				הטמעת תהליך רישום הפרצלציה בתהליך התכנון ברמ"י	רמ"י אינה פועלת להבטיח כי לקראת אישור תוכניות מפורטות יהיו בידיה תצ"ר המאפשרות את רישום הפרצלציה.
					רמ"י אינה מקיימת מעקב הדוק אחר השלמת רישום הפרצלציות.
					למשרד הבינוי אין מידע מלא וזמין על שלבי הכנת הפרצלציה ורישומה בתוכניות מפורטות שהוא מקדם.
				ארגון וניהול של רישום זכויות במקרקעין על ידי רמ"י	הדיווחים על ביצוע שתי תוכניות עבודה חמש-שנתיות להדבקת הפיגור שהצטבר במשך שנים ברישום הזכויות כללו דיווחים על רישום יח"ד שרמ"י שיווקה בשנות תחולתן של התוכניות, ולכן לא שיקפו את העמידה ביעדי התוכניות. כמו כן, רמ"י לא בחנה את הסיבות לאי-הצלחה ברישום יח"ד שנכללו בתוכניות.



				רמ"י לא איתרה את החסמים שמעכבים את תהליך הרישום על שלביו.	
				בשנים 2007 - 2014 לא הגישה רמ"י ולו תלונה אחת לרשם הקבלנים, ובפועל שיתוף הפעולה בין שני הגופים הופסק.	אכיפה של רישום הזכויות במקרקעין ע"י רמ"י
				על מקרקעי ישראל היו כ- 330,000 נכסים שלא נרשמו בהם הזכויות.	יישום רפורמה ברמ"י
				בניגוד להוראות חוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965, לא הקים משרד הפנים ועדות משנה לרישום שיכונים ציבוריים.	יישום ההמלצות בדבר השימוש בחוק רישום שיכונים ציבוריים

סיכום

לרישומן של הזכויות על הנכסים בפנקסי המקרקעין יש חשיבות רבה - הרישום מקנה לרוכש הנכס הגנה על זכויות הקניין ומאפשר למדינה לנהל רישום מרוכז ומסודר של מארג הזכויות במקרקעין בישראל. על אף חשיבות הרישום, במשך שנים מצב הדברים במקרקעי ישראל הוא שתהליכי הרישום נמשכים זמן רב, ובביקורת הקודמת נמצא כי הזכויות על כ-330,000 נכסים אינן רשומות כלל בפנקסי המקרקעין.

ביקורת המעקב העלתה כי טרם חל מפנה משמעותי בנושא זה. רמ"י אומנם פעלה לרישום זכויות על יותר מ-150,000 נכסים משנת 2014, אך עקב חסמים, התמשכות הליכים והתווספות נכסים חדשים מספר הנכסים שהזכויות בהם לא היו רשומות באוגוסט 2020 עודנו רב - כ-318,000. על כן בעינה עומדת ההמלצה לרמ"י, המופקדת בחוק על קידום הנושא, להקצות לכך משאבים בהתאם לתוכנית עבודה המבוססת על נתונים והכוללת יעדים כמותיים ולוחות זמנים למימושם, בשים לב לצורך בהדבקת הפיגור ברישום הזכויות על נכסים שנבנו בעבר. במקביל ראוי להגביר את האכיפה בנושא, בין היתר בדרך של בחינת קבלת ערבויות מהיזמים ובחינת דרכים לשיתוף פעולה עם רשם הקבלנים.

מבקר המדינה | דוח ביקורת שנתי 71ג | התשפ"א-2021



פרק רביעי השלטון המקומי

