

הטיפול בגביית חובות

ריכוז ממצאים

הטיפול בחובות

בעד חלק מהקרקעות שבניהול מינהל מקרקעי ישראל (להלן - המינהל) שהוחכרו לבנייה, גובה המינהל מחוכרי הקרקע (להלן - החוכרים) דמי חכירה שנתיים (להלן - דח"ש). המינהל מנהל את חשבונותיהם של החוכרים באמצעות מערכת המידע הממוחשבת שלו (להלן - המערכת הממוחשבת). על פי נתוני המערכת הממוחשבת, הסתכמו חובות דח"ש של חוכרים למינהל, באמצע 1997, ביותר מ-417 מיליון ש"ח, כולל דח"ש לאותה שנה, שלא שולמו עד אותו מועד.

על פי נתוני המערכת הממוחשבת, ביוני 1997 היה סכום החוב בכל אחד מבין 24,255 תיקים גדול מ-2,000 ש"ח. החובות באותם תיקים הסתכמו ב-367 מיליון ש"ח. הועלה שהמינהל לא טיפל ב-77% מהתיקים האמורים, והם הוגדרו "לפני טיפול".

במשך שנים רבות לא רשם המינהל במערכת הממוחשבת חשבונות של עשרות אלפי חוכרים. כתוצאה מכך, לא דרש המינהל מאותם חוכרים לשלם לו דח"ש. בחודש יוני 1997 עדיין לא היו רשומים במערכת הממוחשבת חשבונות של יותר מ-10,000 חוכרים.

מבין 106,000 דרישות לתשלום דח"ש, שנשלחו לחוכרים ב-1997, לא הגיעו ליעדן והוחזרו למינהל על ידי הדואר יותר מ-18,000 אלף דרישות (17.3%). סכומי החובות שהיו נקובים בדרישות שהוחזרו הם עשרות מיליוני ש"ח.

כשני שלישים מסכומי החובות של חוכרים למינהל בכל אחת מהשנים 1994-1997 היו של חובות שלא שולמו שבע שנים ויותר, ודבר זה מעיד על הטיפול הכושל של המינהל בגביית חובות לאורך השנים.

אגף הכספים והחשבונות במשרד הראשי של המינהל (להלן - אגף הכספים) לא בדק מה הן הסיבות לגידול שהיה בסכומי החובות בשנים 1994-1997. אגף הכספים גם לא הכין תכנית פעולה להגברת הגבייה על ידי המשרדים המחוזיים של המינהל (להלן - המשרדים המחוזיים).

מתחילת שנות התשעים ועד מועד סיום הביקורת, לא דנה הנהלת המינהל בנושא מצבת החובות למינהל, הסיבות להצטברותם והדרכים שיש לנקוט כדי להגביר את גבייתם.

בדוחות השנתיים שמנהל המינהל מגיש למועצת מקרקעי ישראל לא נכללו בשלוש השנים האחרונות נתונים על מצבת החובות למינהל, ועקב כך נמנע מהמועצה מידע בנושא זה.

על אף מספרם הרב של החייבים והסכום הגדול של החובות, אין במינהל נוהל עבודה המסדיר את אופן טיפולם של המשרדים המחוזיים בגביית חובות.

אגף הכספים ואגף מידע, שליטה, ארגון ושיטות שבמשרד הראשי של המינהל סימנו תיקי חובות לטיפולם של המשרדים המחוזיים בלא שניתנה עדיפות לחובות גדולים ולחובות שנוצרו לפני זמן רב. גם ההחלטות של המשרדים המחוזיים להעביר תיקי חובות

לטיפולם של עורכי דין חיצוניים לא נעשו על פי אמות המידה של גודל החוב וגילו.

אין במינהל נוהל המסדיר את אופן העסקת עורכי דין חיצוניים בגביית חובות, ולא נקבעו אמות מידה לבחירת עורכי דין למטרה זו.

בידי המשרדים המחוזיים תל אביב, המרכז וחיפה לא היו נתונים מלאים על התיקים שהעבירו לטיפולם של עורכי דין חיצוניים, וגם על סכומי החובות שנגבו מחייבים בעקבות טיפולם.

בדיקת אופן טיפולו של המשרד המחוזי של המינהל בתל אביב בגביית שישה חובות גדולים - בסכום של מיליון ש"ח ויותר - העלתה, כי עד מועד גמר הביקורת לא גבה המשרד המחוזי אף אחד מהם. הטיפול ברובם נמשך שנים והיה לא יעיל ולא תכליתי. אגף הכספים ואגף הייעוץ המשפטי כמעט לא היו מעורבים בטיפול בגביית החובות על ידי המשרד המחוזי. רק נגד אחד מבין ששת החייבים שנבדקו, הגיש המינהל תביעה משפטית ואף זכה בה, בשנת 1989. אולם על אף שמאז מתן פסק הדין ועד מועד הביקורת עברו כשמונה שנים, לא גבה המינהל מהחייב את הכספים שנפסקו לזכותו.

גביית כספים מחוכרים ביישוב סביון

הקרקעות שבתחום המועצה המקומית סביון הן בניהולו של המינהל, ומרביתן בבעלותה של הקרן הקיימת לישראל (להלן - קק"ל). היישוב סביון נמצא בתחום טיפולו של המשרד המחוזי המרכז של המינהל. השטח שעליו עומד היישוב נמסר במהלך שנות ה-50 מקק"ל ליזם פרטי כדי לפתחו ולהקים עליו משקים זעירים ודירות. היזם פיתח את הקרקע והעביר את זכויותיו בחלקות בגודל שונה לחוכרים, והם הקימו עליהן וילות יוקרתיות. במשך השנים נתקל המינהל בבעיות רבות בקשריו עם החוכרים בסביון שהם בעלי "חוזה ירוק", בעיקר משום שתנאי החוזה יועדו מלכתחילה להתיישבות חקלאית ונוסחו לפני עשרות שנים, ואילו סביון נהפך ליישוב עירוני.

על פי נתוני המערכת הממוחשבת, חובו של כל אחד מ-106 חוכרים בסביון היה גדול מ-100,000 ש"ח; 20 מהם היו חייבים למינהל, כל אחד, יותר מחצי מיליון ש"ח. 74 תיקי חייבים בסביון, שהחובות בהם היו בסכום כולל של כ-13.6 מיליון ש"ח, נמצאו בשלב המוגדר "לפני טיפול".

הועלה, כי פרטיהם של 38 חוכרים בסביון אמנם כלולים במערכת הממוחשבת, אולם לא היה במערכת חשבון על שמם. כתוצאה מכך, לא חייב אותם המינהל במשך שנים בתשלומי דח"ש.

בידי המשרד המחוזי המרכז לא היו נתונים בדבר הכספים שגבה מחוכרים בסביון בשנים 1990 עד 1997; גם לא היתה בידי רשימה של תיקי חייבים שהעביר בשנים 1994-1997 לטיפולו של משרד עורכי הדין הפרטי, שהמינהל החל להעסיק בעקבות דוח שנתי 36 משנת 1986.

כדי לאתר חוכרים בסביון שאינם משלמים דח"ש למינהל ולגבות מהם את הכספים המגיעים לו, היה על המינהל לעשות סקר קרקעות בסביון. רק שמונה שנים לאחר חתימת החוזה עם משרד עורכי הדין הפרטי, הטיל המינהל על קבלן א' לעשות סקר קרקעות בסביון. הסקר הומצא למינהל בתחילת 1996. משרד מבקר המדינה העלה, כי

המינהל לא הגדיר בכתב לקבלן א' את מטרות הסקר. הסקר שקיבל המינהל לא נתן לו את מלוא הפרטים שהיו דרושים לו, אך הוא לא ביקש מקבלן א' להשלים את הנתונים.

בשנת 1996 הטיל המינהל את הכנת סקר נוסף על קבלן ב'. אולם גם הפעם לא הגדיר בכתב את מטרות הסקר. גם טיוטת הסקר שהמציא קבלן ב' למינהל, במאוס 1997, לא נתנה למינהל את מלוא הפרטים שהיו דרושים לו, אך גם מקבלן ב' לא ביקש המינהל להשלים את נתוני הסקר.

המערכת הממוחשבת

רבות מהפעולות שנעשות במערכת הממוחשבת יכולות להשפיע על הזכויות של החוכרים, על הכספים שהם חייבים למינהל ועוד. כדי לסייע בתהליך הבקרה והפיקוח על הפעולות הנעשות במערכת הממוחשבת, הותקנה בה תת-מערכת המפיקה קובץ המכונה "קובץ בקרת פעילויות". בקובץ זה נרשמים השינויים בנתוני המערכת הממוחשבת שנעשו בידי המשתמשים במערכת, בהקלדה ידנית, להבדיל מפעולות שהמערכת עושה אוטומטית.

הועלה כי מנהלי המשרדים המחוזיים, הגזברים המחוזיים ואגף הכספים עצמו אינם בודקים את הרישומים שבקובץ "בקרת פעילויות".

במינהל אין הוראות בכתב המנחות את הממונים המתאימים לבדוק את הפעולות הנרשמות בקובץ "בקרת פעילויות", וממילא לא נקבע סדר העדיפויות לבדיקה.

לא נמצאה אסמכתא, כי המינהל מינה אחראי לאבטחת המידע במאגרי המידע שבבעלותו.

המינהל לא קבע נוהלי אבטחת מידע נאותים, כנדרש.

ניהול הרשאות הגישה של המשתמשים במערכת הממוחשבת נמצא לקוי, ולא הונהגו פיקוח ובקרה נאותים על הגישה אליה.



1. בעבר, עם הקצאת קרקעות נהג מינהל מקרקעי ישראל לגבות מחוכרי קרקע עירונית דמי חכירה ראשוניים בשיעור מסוים מערך הקרקע (40%-80%). נוסף על כך המינהל גובה מאותם חוכרים דמי חכירה שנתיים (דח"ש). סכום הדח"ש נקבע בדרך כלל בתחילת תקופת החכירה - 49 שנים - בשיעור מסוים מהיתרה שלא שולמה של ערך הקרקע.

2. המינהל מנהל את חשבונותיהם של החוכרים באמצעות מערכת המידע הממוחשבת שלו. במערכת רשומים חשבונות של כ-182,000 חוכרים שעליהם לשלם למינהל דח"ש. המינהל מחייב את חשבונותיהם של חוכרים החייבים לו כספים, בריבית ובהפרשי הצמדה למדד המחירים לצרכן (להלן - המדד).

3. על ניהול הפעולות הכספיות של המינהל מופקד אגף הכספים והחשבונות שבמשרד הראשי של המינהל. בכל אחד מהמשרדים המחוזיים של המינהל פועלת מחלקת גזברות (להלן - גזברות מחוזית) שעליה לטפל, בין היתר, בגביית חובות. בין יתר תפקידיו על אגף הכספים להנחות את הגזברויות המחוזיות בטיפולן בגביית חובות.

4. בחודשים אפריל-ספטמבר 1997, לסירוגין, בדק משרד מבקר המדינה במשרד הראשי של המינהל בירושלים, בעיקר באגף הכספים ובאגף מידע, שליטה, ארגון ושיטות (להלן - אגף המידע), ובשלושה מהמשרדים המחוזיים -- תל אביב, המרכז וחיפה, את טיפולו של המינהל בגביית חובות דח"ש. על ביקורת קודמת בנושא טיפולו של המינהל בגביית חובות, ראה בדוח שנתי 36, עמ' 518-524.

הטיפול בחובות

היקף החובות וגילם

1. מדי שנה בשנה, בדרך כלל בחודשים אפריל-מאי, המינהל שולח לחוכרים דרישות לתשלום דח"ש. בדרישה לתשלום נכלל סכום הדח"ש השוטפים, ואם יש לחוכר חוב משנים קודמות - גם סכום החוב.
2. להלן נתוני המערכת הממוחשבת בדבר התפלגות החובות, כולל הפרשי הצמדה וריבית, על פי מגזרי חוכרים שונים, בסוף יוני 1997. הסכומים כוללים דח"ש לשנת 1997 שלא נגבו עד אותו מועד:

המגזר	מספר החייבים	סך החובות (במיליוני ש"ח)	החוב הממוצע (בש"ח)
בנייה רוויה	63930	87.0	1362
בנייה נמוכה	26293	108.2	4116
תעשייה ומסחר	8455	107.3	12694
מוסדות*	3467	89.1	25687
שונות**	531	25.7	48427
ס"ה	102676	417.3	4065

* מוסדות - חוכרים מהמגזר הממשלתי וחוכרים של קרקעות למטרות מלונאות, שירותים ציבוריים, שירותי תרבות ועוד.
* שונות - בעיקר חוכרים שהם חברות ציבוריות וקבלנים פרטיים.

מהטבלה עולה כי מספר החייבים גדול ביותר, יותר מ-102,000, וכך גם הסכום הכולל של החובות - יותר מ-417 מיליון ש"ח.

3. במהלך הביקורת מסר אגף הכספים למשרד מבקר המדינה שמקצת יתרות החוב בחשבונות המנוהלים במערכת הממוחשבת אינן משקפות בהכרח את סכומי החוב האמיתיים, דהיינו יתכן שסכום החוב הנכון יכול להיות קטן או גדול מזה הרשום במערכת הממוחשבת. לכן במסגרת פעולותיהם לגביית חובות המשרדים המחוזיים נוהגים לבדוק בכל מקרה אם סכום החוב הרשום במערכת נכון.

מן הראוי להדגיש כי עוד בדוח שנתי 36, לפני יותר מ-11 שנים, נקבע כי "יתרות החוב המופיעות בחשבונותיהם של חוכרים רבים אשר מנוהלים במערכת הממוחשבת

אינן משקפות את סכומי החוב האמיתיים". מכך עולה כי הליקוי שהובא בדוח שנתי 36 לא תוקן במלואו עד עתה.

4. בטבלה שלהלן סכומי החובות על פי נתוני המערכת הממוחשבת, בסוף חודש יוני של כל אחת מהשנים 1994-1997, וסכומי הדח"ש השוטפים שנקבעו לכל אחת מאותן שנים (במיליוני ש"ח ובמחירים שוטפים):

השנה	סכומי החובות*	סכומי הדח"ש השוטפים	היחס בין החובות לדח"ש השוטפים
1994	255.1	106.7	2.39
1995	325.1	127.0	2.56
1996	356.7	140.6	2.54
1997	417.3	146.2	2.85

* הסכומים כוללים דח"ש לכל אחת מהשנים שבטבלה שלא נגבו עד סוף חודש יוני באותה שנה.

עיון בטבלה מלמד כי בפרק הזמן האמור עלו בהתמדה סכומי החובות. יצוין שבאותו פרק זמן עלו סכומי הדח"ש השוטפים בשיעור של 37%, ואילו סכומי החובות עלו ביותר מ-63.5%.

5. להלן נתוני המערכת הממוחשבת בדבר שיעור החובות הישנים, דהיינו חובות שלא נגבו שבע שנים ויותר, מסך כל החובות. הנתונים נכונים לסוף יוני של כל אחת מהשנים 1994-1997 (במיליוני ש"ח ובמחירים שוטפים):

השנה	סך כל החובות	החובות הישנים	שיעור החובות הישנים מסך כל החובות (באחוזים)
1994	255.1	162.2	63.6
1995	325.1	205.8	63.3
1996	356.7	236.0	66.2
1997	417.3	284.5	68.2

עיון בטבלה מלמד שהסכום הכולל של החובות שלא נגבו שבע שנים ויותר היה כשני שלישים מסך כל החובות בכל אחת מהשנים האמורות.

ראוי להדגיש כי על פי חוק התיישנות, התשי"ח-1958, התקופה שבה מתיישנת תביעה כספית שלא הוגשה עליה תובענה מהיום שבו נולדה עילת התובענה היא שבע שנים. עקב שיעורם הגדול של החובות הישנים מכלל סכום החובות למינהל, עלולות להיפגע קשות הכנסות המינהל - שכן סביר להניח שהמינהל לא יוכל לגבות חלק מאותם חובות, כי תועלה טענה שחלה עליהם התיישנות על פי החוק.

התפלגות חובות הדח"ש על פי גובה החוב

בטבלה שלהלן נתוני המערכת הממוחשבת בדבר התפלגות החובות על פי סכומם, בסוף חודש יוני של כל אחת מהשנים 1994-1997 (באלפי ש"ח ובמחירים שוטפים):

השנה	סכום כולל	מספר החובות	חובות עד 10000 ש"ח		חובות שבין 10000 ש"ח ל- 100000 ש"ח		חובות גדולים מ- 100000 ש"ח	
			סכום כולל	מספר החובות	סכום כולל	מספר החובות	סכום כולל	מספר החובות
1994	102441	156161	36345	1317	116343	298		
1995	123803	174315	43727	1667	157597	368		
1996	110446	101919	50018	1937	196233	402		
1997	133681	99761	58373	2488	225303	427		

מהנתונים שבטבלה עולה כי בכל אחת מהשנים האמורות, הסכום הכולל של החובות שכל אחד מהם היה גדול מ-100,000 ש"ח (להלן - החובות הגדולים), היה הגדול ביותר. ביוני 1997 היה סכום כל החובות הגדולים כ-53% מכלל סכום החובות, ואילו מספר החובות האלה היה רק 0.4% ממספרם של כלל החובות באותה עת.

גביית חובות

1. בטבלה שלהלן שיעור סכומי החובות הגדולים מכלל החובות, על פי נתוני המערכת הממוחשבת, בכל אחד מהמשרדים המחוזיים של המינהל, בסוף יוני 1997 (באלפי ש"ח):

המשרד המחוזי	כלל החובות	החובות הגדולים	שיעור החובות מכלל החובות (באחוזים)
ירושלים	52731	25853	49
צפון	23311	6057	26
חיפה	94731	62467	66
מרכז	123763	72517	59
תל אביב	105566	52707	50
דרום	25228	7982	52

מעיון בטבלה עולה שסכומי החובות הגדולים היוו שיעור גדול מכלל סכומי החובות למינהל בכל אחד מהמשרדים המחוזיים. שיעור החובות הגדולים במשרד המחוזי חיפה היה גדול במיוחד - שני שלישים מסך כל החובות (על האופן שבו טיפל המשרד המחוזי תל אביב בגביית כמה חובות גדולים, ראה להלן).

2. לבקשת משרד מבקר המדינה, הפיק המינהל מהמערכת הממוחשבת, באוגוסט 1997, רשימה של כל תיקי חייבים שחובם באותו מועד היה יותר מ-2,000 ש"ח. הרשימה כללה 24,255 חשבונות של חייבים, שהסכום הכולל של חובותיהם היה כ-367 מיליון ש"ח. יצוין, כי כאמור,

על פי נתוני המערכת הממוחשבת מספרם הכולל של החייבים היה יותר מ-102,000. מיון נתוני הרשימה העלה:

(א) כ-77% מכלל החשבוניות שברשימה, לא טופלו כלל בידי המינהל והוגדרו "לפני טיפול"; סכומם הכולל של חובות אלה היה כמחצית מהסכום הכולל של החובות שברשימה.

(ב) רק 253 חשבוניות, דהיינו כ-1% מכלל החשבוניות שברשימה, נמצאו באותו מועד בשלב של "תביעה משפטית". סכומם הכולל של חשבוניות אלה היה 9.5% מהסכום הכולל של החובות שברשימה.

(ג) בחשבוניותיהם של 90 חייבים היה סכום החוב של כל חייב גדול מחצי מיליון ש"ח. סך כל החובות בחשבוניות אלה היה כ-147 מיליון ש"ח. הועלה שכ-31% מהחובות האלה לא טופלו כלל והוגדרו "לפני טיפול".

(ד) רק 13 מבין 90 החשבוניות, שסכום החוב בכל אחד מהם היה גדול מחצי מיליון ש"ח, נמצאו באותו מועד בשלב של "תביעה משפטית".

3. המערכת הממוחשבת מסמנת חשבוניות של חוכרים שהחוב בכל אחד מהם גדול מסכום מסוים (להלן - חובות חריגים). המשרדים המחוזיים אמורים לטפל בחשבוניות אלה ולגבות את החובות המגיעים למינהל. מתחילת שנת 1997 סכום החוב החריג המזערי הוא 5,000 ש"ח. הטיפול של משרד מחוזי בחשבון מסומן כולל, בין היתר, עיון בתיקו של החייב, בדיקת נכונות הנתונים שבתיק, משלוח חשבון מעודכן לחייב והתראה כי יסדיר חובו.

משרד מבקר המדינה העלה, כי החלטותיהם של אגף הכספים ואגף המידע בדבר סימון חשבוניות לצורך טיפולם התקבלו בלא שניתנה עדיפות לחובות גדולים במיוחד ולחובות שנוצרו לפני זמן רב.

לדעת משרד מבקר המדינה, על המינהל לרכז את מאמציו בגביית החובות הגדולים שסכומם הוא שיעור ניכר מכלל החובות, מה גם ששיעור החייבים בקבוצה זו מכלל החייבים קטן מאוד יחסית. גורם נוסף שיש להתחשב בו כשקובעים את סדר העדיפות של חובות לגבייה הוא גיל החוב, וזאת כדי למנוע הפסד כספים למינהל בגלל התיישנות של חובות. כל זאת על המינהל לעשות בלי להזניח את הטיפול בגביית החובות האחרים.

4. בטבלה שלהלן נתוני המערכת הממוחשבת בדבר מספר החובות החריגים שסומנו ומספר החובות החריגים שהמינהל גבה בשנים 1994-1997:

החובות החריגים

השנה	שסומנו	שנגבו
1994	3945	794
1995	515	45
1996	56	7
1997*	14321	91
ס"ה	18837	937

* הנתונים נכונים עד ליוני 1997.

מעיון בטבלה עולה כי בפרק הזמן האמור טיפלו המשרדים המחוזיים רק בשיעור קטן מהתיקים שסומנו לטיפול.

יצוין, שסימון החובות החריגים במערכת הממוחשבת נועד לא רק לקידום הטיפול של המשרדים המחוזיים בגביית החובות, אלא גם לצורך מעקב אחר הטיפול. אולם לא נמצא כי הנהלת המינהל, או אגף הכספים, נתנו את דעתם על כך ששיעור הטיפול בחובות החריגים כה נמוך.

5. במשך שנים רבות לא דרש המינהל דח"ש מעשרות אלפי חוכרים, בעיקר במגזר המגורים. למשרד מבקר המדינה התברר שהסיבה למצב דברים לא תקין זה היא שבמערכת הממוחשבת לא היו חשבוניות לאותם חוכרים. איתורם של חוכרים כאלה וקליטתם במערכת הממוחשבת נעשו בעיקר במסגרת פעולות מיוחדות שעשה המינהל בשנים האחרונות לצורך השלמת נתונים או תיקון נתונים של החוכרים במערכת הממוחשבת. על פי נתוני המינהל, עד יוני 1997 התגלו יותר מ-37,000 תיקים שבמערכת הממוחשבת לא היו רשומים להם חשבוניות (להלן, כהגדרת המינהל - תיקים חסרי דח"ש), והמשרדים המחוזיים פתחו ל-27,260 מהם חשבוניות במערכת הממוחשבת.

על פי נתוני המינהל, ביוני 1997 עדיין היו במשרדיו המחוזיים יותר מ-10,000 תיקים חסרי דח"ש, מהם 9,738 (כ-97%) של חוכרים במגזר המגורים.

מכיוון שהמינהל לא כלל את חשבוניות החוכרים במערכת הממוחשבת במשך שנים רבות, כאמור, נגרם לו הפסד הכנסה בסכום ניכר מאוד. יצוין, שעל פי חישובים שעשה משרד מבקר המדינה, הפסד ההכנסה בגלל כ-10,000 התיקים חסרי דח"ש שהיו במינהל במועד הביקורת, נאמד בכ-16 מיליון ש"ח לשנה; הפסד ההכנסה המצטבר שנגרם למינהל במשך שנים רבות נאמד במאות מיליוני ש"ח, במחירי יוני 1997.

6. כאמור, מדי שנה בשנה, בדרך כלל בחודשים אפריל--מאי, המינהל שולח לחוכרים שעליהם לשלם לו דח"ש, דרישה לתשלום דח"ש. בדרישת התשלום נקוב סכום דמי החכירה לשנה השוטפת, ואם יש לחוכר חוב משנים קודמות - גם סכום החוב.

על פי נתוני המינהל, מבין 106,000 דרישות התשלום ששלח לחוכרים בשנת 1997, לא הגיעו ליעדן והוחזרו לו על ידי הדואר יותר מ-18,000 דרישות (17.3%). אם דרישות התשלום אינן מגיעות לידי החוכרים, הדח"ש אינם נגבים במועד וסכום החובות גדל. יצוין כי בדרישות התשלום שהוחזרו למינהל ב-1995, היו נקובים כ-24.2 מיליוני ש"ח.

על המינהל לבדוק את הסיבות להחזרת מספר כה גדול של דרישות תשלום בכל שנה ולחפש דרכים לתיקון המצב.

7. עד שנת 1993 נהג המינהל, מדי שנה בשנה, לשלוח כעבור מספר חודשים ממועד משלוח דרישות התשלום, תזכורות לחוכרים שעד אותו מועד לא שילמו את הכספים שנדרשו מהם.

הביקורת העלתה, כי מאותה שנה אין המינהל שולח עוד תזכורות לחוכרים. משרד מבקר המדינה לא מצא במינהל אסמכתאות שיעידו מי החליט להפסיק לשלוח תזכורות ומה היו הנימוקים לכך.

הטיפול המשפטי בגביית חובות

1. כאמור, הטיפול בגביית החובות מוטל על הגזברויות המחוזיות. אם החייב אינו משלם את חובו למינהל גם לאחר משלוח התראה, הגזברות המחוזיות מבקשת מהיועץ המשפטי המחוזי לנקוט צעדים משפטיים לגביית החוב. אם המחלקה המשפטית מחליטה כי יש מקום לנקוט צעדים משפטיים, היא שולחת לחייב התראה, ואם הוא אינו משלם את החוב, המשרד המחוזי מעביר את הטיפול בגביית החוב לאחד מעורכי הדין הפרטיים המועסקים בידי המינהל (להלן - עורכי דין חיצוניים).

כאמור, מנתוני המערכת הממוחשבת מתברר כי המשרדים המחוזיים לא טיפלו במרבית המכרעת של תיקי החייבים, לצורך גביית החובות, וכי מבין התיקים שטופלו רק מספר קטן יחסית הועברו לטיפולם של עורכי דין חיצוניים.

2. משרד מבקר המדינה בדק בשלושה משרדים מחוזיים: תל אביב, המרכז וחיפה, את אופן הפעלת עורכי דין חיצוניים לגביית חובות:

(א) הביקורת העלתה כי בידי אף אחד מהמשרדים המחוזיים לא היו נתונים מדויקים בדבר מספר תיקי החייבים שהעביר לטיפולם של עורכי דין חיצוניים, ובדבר סכומי החובות שגבה בשנים האחרונות באמצעות עורכי דין חיצוניים.

(ב) המשרדים המחוזיים המציאו למשרד מבקר המדינה נתונים חלקיים על התיקים שהעבירו לטיפולם של עורכי הדין החיצוניים. מנתונים אלה עולה כי בשנים האחרונות הועברו לטיפולם של עורכי דין חיצוניים רק כמה מאות תיקים של חייבים, וברבים מהם היו סכומי החוב קטנים יחסית.

(ג) הועלה כי המשרדים המחוזיים מסרו תיקי חובות לטיפולם של עורכי דין חיצוניים, בלא לתת עדיפות לטיפול בגביית חובות בסכומים גדולים וחובות שנוצרו לפני זמן רב יחסית.

(ד) משרד מבקר המדינה לא מצא כי המשרדים המחוזיים, אגף הכספים, אגף הייעוץ המשפטי והנהלת המינהל, ניסו להעריך את יעילות העסקת עורכי הדין החיצוניים בגביית החובות.

לדעת משרד מבקר המדינה, מספרם הזעום של תיקי החובות שהמשרדים המחוזיים העבירו לטיפולם של עורכי דין חיצוניים, חייב שאגף הכספים והנהלת המינהל ינקטו צעדים להגברת הגבייה. אולם לא נמצא שאגף הכספים והנהלת המינהל נתנו את דעתם לכך.

לדעת משרד מבקר המדינה, הדיווחים החלקיים שחלק מעורכי הדין החיצוניים המציאו למשרדים המחוזיים אינם יכולים לשמש תחליף למעקב שיטתי ומסודר. על המינהל לעשות מעקב כזה, כדי שיהיה בידיו מידע עדכני על השלב של הטיפול בכל תיק; על הקשיים שהתעוררו בתיקים שונים; על פסקי הדין שהוצאו בתיקים; על הסכומים שהצליח המינהל לגבות ועוד. הנהגת מעקב אף תסייע למינהל להעריך את יעילות הטיפול של עורכי הדין החיצוניים בגביית חובות.

3. הועלה, כי אין במינהל נוהל כתוב המסדיר את אופן העסקת עורכי דין חיצוניים בגביית חובות. המינהל גם לא קבע בכתב את אמות המידה שלפיהן יש לבחור את עורכי הדין החיצוניים; על פי אילו שיקולים יעביר משרד מחוזי תיק לטיפול של עורך דין חיצוני; איזו יחידה או איזה בעל תפקיד במשרד המחוזי יהיו אחראים לקשר עם עורכי הדין ולמעקב אחר עבודתם.

עוד בדוח שנתי 36 הצביע מבקר המדינה על ממצאים דומים בעניין העסקת עורכי דין חיצוניים בגביית חובות למינהל. בדוח נאמר בין היתר, כי "המינהל לא הסדיר בנוהל כתוב את אופן

הפעלת עורכי הדין החיצוניים בגביית חובות ... המינהל לא פעל להערכת התועלת שבהעסקת עורכי דין חיצוניים בגביית חובות. גם לא נמצא, שיש במינהל מידע שיטתי ומרוכז על היקף סכומי החובות, שזרמו בגין זה לקופת המינהל ועל מספר התיקים, שבהם טיפלו באופן ממשי אותם עורכי דין".

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את העובדה שבמשך יותר מ-11 שנים לא הסדיר המינהל את הנושא.

מעורבות הנהלת המינהל והמועצה בנושא גביית החובות

1. הביקורת העלתה שמאז תחילת שנות התשעים לא דנה הנהלת המינהל בנושא מצבת החובות של המינהל, הסיבות להצטברותם והדרכים שיש לנקוט כדי להגביר את גבייתם.
 2. לא נמצא שאגף הכספים בדק מהן הסיבות לגידול שחל, כאמור, בשנים 1994-1997, בסכומי החובות, כדי למצוא דרכים לייעול גביית החובות ולהגברתה. אגף הכספים גם לא הכין תכנית פעולה להגברת הגבייה על ידי המשרדים המחוזיים.
 3. משרד מבקר המדינה העלה, כי למרות מספרם הרב של החייבים והסכום הגדול של החובות, אין במינהל נוהל עבודה כתוב המסדיר את אופן טיפולם של המשרדים המחוזיים בגביית חובות.
 4. על פי חוק מינהל מקרקעי ישראל, התש"ך-1960 אחד מתפקידיה של מועצת מקרקעי ישראל (להלן - המועצה) הוא לפקח על פעולות המינהל. באותו חוק נקבע כי על מנהל המינהל להגיש למועצה, לפחות פעם בשנה, דין וחשבון ובו, בין היתר, נתונים על תקציב המינהל וביצועו ונתונים כספיים אחרים.
- הביקורת העלתה כי בדוחות השנתיים של המינהל לשנים 1994, 1995 ו-1996, לא נכללו נתונים על מצבת החובות למינהל. לדעת משרד מבקר המדינה, בכך נמנע מהמועצה מידע בדבר מצבת החובות. גם המועצה לא העלתה נושא זה לדיון ביוזמתה.

הטיפול בחובות גדולים במשרד המחוזי תל אביב

משרד מבקר המדינה בדק במשרד המחוזי תל אביב (להלן - המשרד המחוזי) את הטיפול בגביית חובות גדולים. להלן ממצאי הבדיקה על אופן הטיפול בשישה חובות:

אגודת בעלי מקצוע חופשי

בחווה חכירה מ-1950 החכירה הקרן הקיימת לישראל (קק"ל)¹ לאגודה של בעלי מקצוע חופשי (להלן - האגודה) חלקת קרקע בתל אביב ששטחה כ-3,680 מ"ר (להלן - החלקה) לפרק זמן של 49 שנה. על פי החווה, מטרת החכירה - הקמת בית האגודה. בחווה נקבע כי לצורך עדכון הדח"ש קק"ל זכאית לעשות הערכה מחודשת של הנכס בכל שבע שנים מתחילת תקופת החכירה.

¹ על פי חוק יסוד: מקרקעי ישראל, מקרקעי קק"ל הם בגדר מקרקעי ישראל. לפי חוק מינהל מקרקעי ישראל, התש"ך-1960, מינהל מקרקעי ישראל ינהל את מקרקעי ישראל.

על מרבית שטחה של החלקה בנתה האגודה את ביתה. על פי מסמכים שבמשרד האוצר השכירה האגודה ללשכת העיתונות הממשלתית (להלן - לשכת העיתונות) שטח של כ-580 מ"ר מהחלקה ועליו בנתה הממשלה את בניין לשכת העיתונות. על פי המסמכים האמורים האגודה גובה מלשכת העיתונות מדי שנה בשנה דמי שכירות. דמי השכירות שנדרשה לשכת העיתונות לשלם לשנת 1996 היו כ-300,000 ש"ח.

באפריל 1993 שלח המשרד המחוזי לאגודה חשבון דח"ש מעודכן בסכום של כ-304,000 ש"ח. החשבון כלל את הדח"ש לשנים 1992 ו-1993 בסכום של 118,644 ש"ח לשנה בתוספת הפרשי הצמדה למדד וריבית. הדח"ש נקבעו לפי שומה שעשה השמאי הממשלתי באפריל 1992.

ביולי 1993 פנתה האגודה לשר הבינוי והשיכון דאז וציינה כי האגודה היא מוסד ציבורי שאינו עוסק בפעילות רווחית וביקשה ממנו לפעול לכך שהמינהל יסכים לגבות ממנה דח"ש בסכום שהיה לפני העדכון - כ-15,500 ש"ח לשנה. לשכת השר העבירה את הבקשה למינהל, הנהלת המינהל דנה בבקשה באוקטובר 1993 והחליטה שלא להיענות לה. בפרוטוקול הדיון פורטו, בין היתר, הכנסותיה של האגודה מהשכרת חלקים מהנכס, המגיעות לכ-466,000 ש"ח בשנה.

בינואר 1994 הודיע המשרד המחוזי לאגודה כי הנהלת המינהל החליטה שלא להיענות לבקשתה, ובמאוס אותה שנה דרש מהאגודה לסלק את חובה למינהל, שהגיע באותו מועד לכ-349,000 ש"ח. במכתב ציין המשרד כי "אם לא ייפרע החוב עד ליום 29.4.94, נאלץ לפנות לבית המשפט...", אולם המינהל לא מימש את התראתו.

בפברואר 1997 העלה המשרד המחוזי את הנושא לפני הנהלת המינהל, והיא החליטה בשיבתה מאותו חודש כי "המחוז יוביל למהלך משפטי בנושא זה". עד מועד סיום הביקורת, בספטמבר 1997, לא נקט המינהל כל הליך לגביית החוב.

על פי נתוני המערכת הממוחשבת, במועד סיום הביקורת, בספטמבר 1997, הגיע החוב של האגודה למינהל לכ-1.6 מיליוני ש"ח.

מוסד לאומי

על פי חוזה חכירה, משנת 1950, החכירה קק"ל למוסד לאומי (להלן - המוסד) ל-49 שנה חלקת קרקע בתל אביב לשם הקמת בניין משרדים לשימוש המוסד. בחוזה נקבע כי הדח"ש שישולמו לקק"ל יהיו בשיעור של 4% מערך הנכס המוחכר, וקק"ל זכאית להעריך את הנכס לצורך עדכון הדח"ש בכל שבע שנים מתחילת תקופת החכירה.

על פי המסמכים שבמינהל הקים המוסד על החלקה האמורה, ששטחה 3,274 מ"ר, בניין של שבע קומות. על פי דיווח של מחלקת הפיקוח של המשרד המחוזי, מאפריל 1995, יש בבניין 282 חדרים, המוסד משתמש ב-236 מהם, והיתר 46 - חדרים - מושכרים ברובם לכמה משרדי ממשלה.

על בסיס שומה שעשה השמאי הממשלתי חישב המשרד המחוזי במאי 1993 דח"ש מעודכנים לשנת 1992, שהסתכמו ב-680,000 ש"ח. באוגוסט 1993 שלח המשרד המחוזי למוסד דרישה לתשלום דח"ש בסך 753,000 ש"ח, כולל ריבית והפרשי הצמדה למדד.

באותו חודש כתב נציג המוסד למינהל כי עד אז חויב המוסד בדח"ש בסך 9,680 ש"ח, וביקש שהמינהל ישקול להמשיך ולגבות מהמוסד דח"ש בסכום סמלי.

בנובמבר 1993 פנה המשרד המחוזי שנית אל המוסד בדרישה להסדיר את חובו, וציין שאם לא יוסדר התשלום ייאלץ המינהל להעביר את התיק לטיפול משפטי.

משנת 1993 ועד מועד סיום הביקורת ניהל המינהל תכתובת ענפה עם המוסד, אולם לא נקט הליכים לגביית החוב.

על פי נתוני המערכת הממוחשבת הגיע חובו של המוסד למינהל במועד סיום הביקורת, בספטמבר 1997, לכ- 6.2 מיליוני ש"ח.

ארגון ספורט

בחווה משנת 1955 החכירה קק"ל לארגון העוסק בענייני ספורט (להלן - הארגון) שטח של כ-80 דונם ברמת גן (להלן - השטח) להקמת מתקנים הקשורים לחינוך וספורט ומרכז נופש והבראה. תקופת החכירה היא 49 שנים.

על פי המסמכים שבמינהל הקים הארגון בשטח מבנים המשמשים, בין היתר: מרכז קונגרסים, בית מלון, חדרי הארחה, כיתות לימוד, מוזיאון, אולם אירועים, אולם ספורט, משרדים ומחסנים. על פי המסמכים שבתיקי המינהל, סך כל השטח הבנוי הוא 18,825 מ"ר. כמו כן, יש בשטח בריכות שחייה, מגרשי טניס, כדורסל, כדור עף וכדורת.

בפברואר 1989 הודיע גזבר המשרד המחוזי למחלקת העסקות של המשרד המחוזי, כי סכום הדח"ש שעל הארגון לשלם למינהל עודכן לאחרונה בשנת 1981, וכי על פי החווה יש לעדכן אותו, על בסיס הערכה חדשה של השטח, בכל שבע שנים. לא נמצא שנעשה דבר בעקבות פנייתו של הגזבר. ביולי 1992 פנה גזבר המשרד המחוזי שוב למחלקת העסקות והזכיר כי יש לעשות הערכה חדשה של השטח לצורך עדכון סכום הדח"ש, אולם לא נמצא שהסכום עודכן.

בינואר 1996, דהיינו שבע שנים לאחר פנייתו הראשונה של הגזבר, ביקש המשרד המחוזי מהלשכה המחוזית של השמאי הממשלתי להמציא למינהל שומה של השטח. בסוף מארס אותה שנה העריכה הלשכה המחוזית את ערכו של השטח למועד דצמבר 1988, על פי מצב הבנייה בו, ב-9.6 מיליון ש"ח.

על פי השומה האמורה קבע המשרד המחוזי דח"ש החל בשנת 1988 בסך 250,435 ש"ח בתוספת מע"מ. באותו חודש שלח המשרד המחוזי לארגון דרישה לתשלום דח"ש לפרק הזמן שמדצמבר 1988 עד יוני 1996, שהגיעו לכ-4.7 מיליון ש"ח, כולל הפרשי הצמדה למדד וריבית.

עורך דין כתב בשם הארגון למשרד המחוזי ביוני 1996 וטען, בין היתר, כי "לא רשאי המינהל לערוך הערכה רטרואקטיבית; ההערכה האחרונה שהיה רשאי המינהל לערוך, לכאורה, היתה ליום 1.12.95, ואולם - משלא נערכה שומה מתאימה במועד זה, לא רשאי המינהל לדרוש כיום דמי חכירה מעודכנים על בסיס הערכה רטרואקטיבית למועד זה". כמו כן, העלה עורך הדין טענת התיישנות, ושלח למינהל בתור דח"ש לשנים 1989-1996 שיק בסך של 9,142 ש"ח - 844 ש"ח לשנה בתוספת ריבית שנתית בשיעור של 9%.

ראוי לציין כי על פי שומה שעשתה הלשכה המחוזית של השמאי הממשלתי בספטמבר 1996, היה שווי השטח ב-1.12.95 39.5 מיליון ש"ח. יוצא כי דח"ש בשיעור של 3% משוויו, הם 1.185 מיליון ש"ח לשנה.

על פי נתוני המערכת הממוחשבת הגיע חובו של הארגון למינהל, במועד סיום הביקורת, בספטמבר 1997, לכ- 8.5 מיליוני ש"ח.

מהמסמכים עולה, כי המינהל לא נקט צעדים של ממש לגביית חובו של הארגון.

מכללה טכנולוגית

על פי חוזה חכירה מפברואר 1946, החכירה קק"ל לאגודה לחינוך ולמחקר תעשייתי (להלן - אגודת החינוך) שטח של 4,694 מ"ר ברמת גן (להלן - הקרקע) להקמת בית ספר מקצועי. תקופת החכירה נקבעה ל-49 שנה. בחוזה נקבע, כי דח"ש לעשר שנות החכירה הראשונות הם 70 לא"י (לירות ארץ-ישראלית) לשנה; בתום 10 השנים, ולאחר מכן בכל חמש שנים, קק"ל רשאית לעשות הערכה חדשה של ערך הנכס ולעדכן את דח"ש לסכום השווה ל-2% מהערך החדש; ערך הנכס ייקבע בידי ועדת הערכה. על פי הסכם הנמצא בתיקי המינהל התחייבה אגודת החינוך להעביר את הקרקע למכללה טכנולוגית (להלן - המכללה).

מהמסמכים שבמינהל עולה כי במשך שנים ניהל המשרד המחוזי תכתובת ומשא ומתן עם המכללה בעניין הדח"ש המגיעים לו, אולם רק חלק קטן מהחוב שולם.

ביוני 1989 הגיש המינהל לבית המשפט המחוזי בתל אביב תביעה נגד אגודת החינוך ודרש תשלום חוב דח"ש שהגיע במועד 16.5.89 לכ-183,000 ש"ח (לא כולל מע"מ). בדצמבר 1989 פסק בית המשפט לטובת המינהל וקבע כי על אגודת החינוך לשלם את החוב בתוספת הפרשי הצמדה למדד וריבית החל במועד הגשת התביעה.

גם לאחר מתן פסק הדין לא שילמה אגודת החינוך את החוב, אך המינהל לא נקט הליכים של הוצאה לפועל לגביית החוב.

מאז פסק הדין האמור, ניהל המינהל דיונים רבים ותכתובת ענפה עם המכללה ועם עיריית רמת גן, שלטענת אגודת החינוך משתמשת במרבית הקרקע. לאחרונה נדון חובה של אגודת החינוך למינהל בישיבת הנהלת המינהל ממאוס 1997. באותה ישיבה צוין כי מבחינת המינהל פסק הדין נגד אגודת החינוך בעינו עומד; ההנהלה אישרה פריסת תשלומים לתשלום החוב, והחליטה כי יש לזמן לדיון את נשיא המכללה כדי להביא לסיום העניין.

הועלה כי עד מועד סיום הביקורת, בספטמבר 1997, לא נקט המינהל הליכים לגביית החוב.

על פי נתוני המערכת הממוחשבת הגיע חובה של אגודת החינוך למינהל במועד סיכום הביקורת, בספטמבר 1997, לכ-1.7 מיליוני ש"ח.

המכללה הודיעה למשרד מבקר המדינה, בדצמבר 1997, שהיא ועיריית רמת גן מנסות להגיע להסדר עם המינהל "שיפתור אחת ולתמיד את הבעיה שנוצרה".

משרד מבקר המדינה העיר למינהל שעליו לפעול, בלא דיחוי, לגבות את הכספים המגיעים לו ולהסדיר את קשריו עם אגודת החינוך, עם המכללה ועם עיריית רמת גן.

הפארק הלאומי גני יהושע בתל אביב

בחוזה חכירה מיולי 1970 החכיר המינהל לעיריית תל אביב-יפו (להלן - העירייה) כ-1,531 דונם להקמת פארק לאומי (להלן - אדמות הפארק). תקופת החכירה על פי החוזה היא 49 שנים, מ-1.4.51.

בחוזה נקבע כי העירייה תשלם למינהל דח"ש בסך 1 ל"י לכל דונם מאדמות הפארק. נוסף על כך תשלם העירייה למינהל בעד "מפעלים שהוקמו ושיוקמו על ידי אחרים באדמות הפארק, בהסכמתה של העירייה, 5% מההכנסות ברוטו של העירייה מדמי חכירת המשנה השנתיים, או מתשלומים אחרים שקיבלה או שתקבל העירייה בצורה אחרת כל שהיא בעד מסירת השימוש באדמות הפארק", ואילו "לגבי מפעלים שהוקמו ושיוקמו ע"י העירייה באדמות הפארק" תשלם

העירייה למינהל "5% מהמחזור של המפעלים" (שני סוגי התשלומים האמורים יכנון להלן - תשלומים בגין פרויקטים).

על פי נתוני סקר שעשתה מחלקת הפיקוח של המשרד המחוזי, בנובמבר 1995, היו באותו זמן בתחום הפארק כמה פרויקטים, וביניהם: פארק מים, אמפיתיאטרון, גן בוטני, מועדון ומסעדה.

מהמסמכים שבתיקי המשרד המחוזי עולה, כי במשך שנים גבה המינהל מהעירייה דח"ש נומינליים של 1 ל"י לדונם. ביולי 1991 הודיע המשרד המחוזי לעירייה כי על פי חוות הדעת של המחלקה המשפטית של המשרד המחוזי, המינהל רשאי לגבות מהעירייה דח"ש צמודים למדרד. העירייה לא הסכימה לעמדת המינהל וטענה שעליה לשלם למינהל דח"ש בסך 1 ל"י לדונם בלבד.

באוגוסט 1992 כתב מנהל המשרד המחוזי דאז לראש העירייה דאז, כי למרות פניות רבות של המינהל אל העירייה, היא אינה משלמת למינהל דח"ש ותשלומים בגין פרויקטים על פי החוזה שביניהם, אלא על פי החלטתו של מנהל הפארק. מנהל המשרד המחוזי ביקש מראש העירייה לטפל בנושא, אך העניין לא הוסדר והצדדים המשיכו לנהל תכתובת ומשא ומתן בעניין זה.

ביולי 1996 פנה שוב המשרד המחוזי לעירייה וציין כי עד אותו מועד לא נענו בקשותיו מהעירייה להמציא למינהל את הדוחות הכספיים לשנים 1993, 1994 ו-1995, הדרושים לצורך חישוב תשלומים בגין פרויקטים שעליה לשלם לו.

במאוס 1997 כתב המשרד המחוזי לעירייה, כי זה שנים לא העבירה העירייה למינהל דוחות כספיים כמתחייב מחוזה החכירה, וכי לא שילמה לו את המגיע לו. כמו כן דחה המשרד המחוזי את טענת העירייה כי עליה לשלם בעד אדמות הפארק דח"ש סמליים בלבד - 1 ל"י דונם.

יצוין כי בשנים 1992-1997 קיזז המינהל כמה פעמים כספים מכספי היטל השבחה שהיה עליו לשלם לעירייה; הקיזוזים נעשו על חשבון חובות דח"ש של העירייה למינהל. על פי הודעת העירייה למשרד מבקר המדינה בנובמבר 1997, הסתכמו הקיזוזים בכ-2.12 מיליון ש"ח. עוד הודיעה העירייה, כי לדעתה הקיזוזים "הם מעשה שהינו חד-צדדי ושרירותי בעליל ואינו מלווה בכל אסמכתא חוקית".

על פי נתוני המערכת הממוחשבת, הגיע חובה של העירייה למינהל במועד סיום הביקורת, בספטמבר 1997, ל-920,000 ש"ח. יצוין שסכום זה אינו כולל תשלומים בגין פרויקטים שעל העירייה לשלם למינהל לשנים 1993 ואילך. עוד יצוין, שהתשלומים בגין פרויקטים שחויבה בהם העירייה לשנת 1992, הגיעו לכ-253,000 ש"ח.

לדעת משרד מבקר המדינה על העירייה להמציא למינהל, בלא דיחוי, את הדוחות הכספיים הדרושים לו לצורך חישוב התשלומים בגין פרויקטים וגבייתם.

מוסד ציוני

על פי העתק של חוזה חכירה הנמצא בתיק שבמשרד המחוזי, החכירה קק"ל למוסד ציוני (להלן - החוכר) חלקת קרקע בתל אביב (להלן - חלקת הקרקע) למטרת הקמת בניין או בניינים שיאכסנו מועדון ומרכז תרבותי של החוכר. תקופת החכירה היא 49 שנים עד אפריל 1999. בחוזה נקבע כי הדח"ש יהיו בשיעור של 2% מערך הקרקע. עוד נקבע בחוזה שקק"ל רשאית לעדכן את הדח"ש פעם בשבע שנים ממועד תחילת תקופת החכירה, על פי הערכה חדשה של הקרקע, שתיעשה בידי ועדת הערכה.

על פי המסמכים שבתיקי המשרד המחוזי, הוקם על חלקת הקרקע, ששטחה כ-2,400 מ"ר, בניין של שתי קומות וקומת מרתף. השטח הבנוי מגיע לכ-2,970 מ"ר, והוא משמש, בין היתר, למשרדים, אולם קולנוע, אולמות לימודים, מזנון ומסעדה.

במכתב מדצמבר 1987 דרש המשרד המחוזי מהחוכר לפרוע את חובו למינהל, שעל פי נתוני המינהל, הגיע באותו מועד לכ-193,000 ש"ח. המשרד המחוזי ציין, כי אם לא ישולם החוב ייאלץ המינהל לנקוט אמצעים משפטיים.

החוכר לא הסכים לשלם את החוב מפני שהדח"ש לא נקבעו בידי ועדת הערכה, כפי שנקבע בחוזה, אלא על פי שומה. במאוס 1992 קבעה ועדת הערכה שהוקמה את שווי הנכס, ועל פי הערכה זו קבע המינהל כי הדח"ש למועד 1.5.85 יהיו 11,547 ש"ח.

בעקבות קביעת ועדת ההערכה, שלח המשרד המחוזי לחוכר ביולי אותה שנה דרישת תשלום לפרק הזמן 31.3.92-1.4.85. לפי הדרישה הגיע חובו של החוכר למינהל לכ-178,000 ש"ח, כולל הפרשי הצמדה למדד וריבית, אולם נציג החוכר כתב למשרד המחוזי, כי על פי החוזה אין לחייב את החוכר בהפרשי הצמדה למדד וריבית.

באוקטובר 1992 שלח המשרד המחוזי לחוכר, על פי הנחיית יועצת משפטית במשרד המחוזי, חשבון חדש שבו לא נכללו הפרשי הצמדה למדד וריבית. החשבון הגיע לכ-28,000 ש"ח בלבד וצורף לו מכתב בחתימת היועצת המשפטית האמורה, שבו נאמר כי המינהל שומר לעצמו את הזכות לדרוש הפרשי הצמדה וריבית.

הביקורת העלתה, כי אף שבהודעתה של היועצת המשפטית לחוכר צוין, כי זכותו של המינהל לדרוש ממנו ריבית והצמדה, לא מימש המינהל זכות זו.

בנובמבר 1993 החל המשרד המחוזי לנהל מגעים עם החוכר בדבר הרכבת ועדת הערכה לקביעת שווי חלקת הקרקע, לצורך חישוב הדח"ש שעל החוכר לשלם למינהל לתקופה של שבע שנים, החל ב-1992.

מהמסמכים שבתיקי המינהל עולה כי עד מועד סיום הביקורת, בספטמבר 1997, לא הגיעו המינהל והחוכר לכלל הסכמה בדבר ערך הקרקע שעל פיו יחושבו הדח"ש לשבע השנים החל ב-1992 ואילך.

על פי נתוני המערכת הממוחשבת, הגיע חובו של החוכר במועד סיום הביקורת, בספטמבר 1997, לכ-1.64 מיליון ש"ח.

אופן טיפולו של המשרד המחוזי בקביעת הדח"ש שעל החוכר לשלם למינהל, הן לשבע השנים החל ב-1985 והן לשבע השנים החל ב-1992, מצביע על ליקוי בעבודתו של המינהל בעניין זה.

חוב של משרד הביטחון למינהל

דוח שנתי 36 עסק, בין היתר, בחוב של משרד הביטחון למינהל. בדוח נאמר כי על פי רישומי המינהל הסתכם החוב, בנובמבר 1985, בסך כ-55 מיליארד שקלים ישנים, שהם כ-55 מיליון ש"ח, וכי משרד הביטחון הודיע למשרד מבקר המדינה בינואר 1986, כי הוא חולק על סכום החוב שהמינהל תובע ממנו. לדברי משרד הביטחון, במרבית סכום החוב אין הוא מכיר; תשלום חלק אחר מהחוב חל על משרד האוצר; חלק קטן מהסכום, שמשרד הביטחון הגדיר "חוב שוטף", הוא כבר שילם, לדבריו, ברובו למינהל.

עוד נאמר בדוח שנתי 36, כי המינהל לא נקט פעולות שיטתיות ונמרצות כדי לקבוע את היקף חובו של משרד הביטחון ולברר אם הסכומים שהוא אינו מכיר בהם אכן מגיעים למינהל, ואם כן

- לפעול בהקדם לגבייתם; בינואר 1986 הודיע המינהל למשרד מבקר המדינה כי השהה את פעולותיו לגביית החובות השנויים במחלוקת, עקב הודעת מנכ"ל משרד הביטחון ממאי 1985, כי עניין החובות נמצא בבדיקה וכי עקב מורכבות הנושא תארך הבדיקה עוד זמן מה.

במחצית הראשונה של ספטמבר 1997 פנה משרד מבקר המדינה למינהל וביקש להודיעו מה עשה אגף הכספים מאז שנת 1986 כדי לקבוע את סכום חובו של משרד הביטחון למינהל, והאם פעל לגביית החוב.

מתשובת אגף הכספים למשרד מבקר המדינה, מספטמבר 1997, עולה כי עד אותו מועד לא היה בידי המינהל נתון כולל בדבר סכום חובו של משרד הביטחון למינהל, וכי המינהל לא נקט כל פעולה לבידור הדבר.

משרד הביטחון הודיע למשרד מבקר המדינה, בדצמבר 1997, כי ברישומי אגף הכספים של המשרד אין אזכור לחוב כלשהו למינהל.



מסקירת אופן טיפולו של המינהל בגביית חובות גדולים עולה כי:

1. עד מועד גמר הביקורת לא הסתיים טיפולו של המשרד המחוזי תל אביב בגביית אף אחד מששת החובות הגדולים האמורים. בדרך כלל נמשך הטיפול שנים והיה לא יעיל ולא תכליתי.

2. אגף הכספים ואגף הייעוץ המשפטי כמעט לא היו מעורבים בטיפול בגביית החובות על ידי המשרד המחוזי.

3. רק נגד בעלי אחד מששת החובות האמורים הגיש המינהל תביעה משפטית, ואף זכה בה, בשנת 1989. אולם, אף שמאז ניתן פסק הדין ועד מועד הביקורת עברו כשמונה שנים, לא גבה ממנו המינהל את הכספים המגיעים לו.

מהנתונים שהובאו בטבלה שלעיל על מצבת החובות הגדולים במשרדים המחוזיים עולה כי נוסף על החובות שבתחום טיפולו של המשרד המחוזי תל אביב, הצטברו חובות גדולים בהיקף ניכר גם ביתר המשרדים המחוזיים.

לדעת משרד מבקר המדינה, מצב הדברים המתואר מצביע על טיפול לא שיטתי ולא יעיל של המינהל בגביית החובות. עקב כך נגרם למינהל הפסד הכנסה במיליוני ש"ח, ולו בגלל התיישנותם של חלק מהחובות. על הנהלת המינהל לתת את דעתה לנושא ולעשות, בלא דיחוי, פעולות נמרצות להגברת הגבייה ולייעולה.

גביית כספים מחוכרים ביישוב סביון

1. הקרקעות שבתחום המוקמה סביון הן בניהול של המינהל, ומרביתן בבעלותה של קק"ל. היישוב סביון נמצא בתחום טיפולו של המשרד המחוזי המרכז. השטח שעליו עומד היישוב נמסר במהלך שנות ה-50 מקק"ל ליזם פרטי כדי לפתחו ולהקים עליו משקים זעירים ודירות. היזם פיתח חלק גדול מהקרקע והעביר את זכויותיו בחלקות בגודל שונה לחוכרים; החוכרים הקימו על רוב החלקות וילות יוקרתיות, והמקום היה ליישוב עירוני. באותן שנים הפנה היזם את

חוכרי הקרקעות לקק"ל ועם הקמת המינהל - אל המינהל, כדי שייחתם עמם חוזה חכירה למשק חקלאי זעיר לתקופה של 49 שנה (להלן - "חוזה ירוק").

2. במשך השנים נתקל המינהל בבעיות רבות בקשריו עם החוכרים בסביון שהם בעלי "חוזה ירוק", בעיקר משום שתנאי החוזה יועדו מלכתחילה להתיישבות חקלאית ונוסחו לפני עשרות שנים, ואילו סביון נהפך ליישוב עירוני. אחת הבעיות הקשות שבהן נתקל המינהל, היתה ועודנה נושא גביית הדח"ש מבעלי "חוזה ירוק" לתקופה שלאחר שנת 1977.

3. בדוח שנתי 36 משנת 1986, נכלל הפרק "טיפול בקרקעות סביון" (עמ' 524 ואילך). בעקבות דוח שנתי 36 התקשר המינהל, בספטמבר 1987, בחוזה עם משרד עורכי דין פרטי (להלן - משרד עוה"ד הפרטי) ובו ייפה את כוחו של המשרד לפעול בשמו ולתת לו שירותים משפטיים בכל הקשור ליחסים שבין המינהל לבין תושבי סביון. הקשר בין המינהל לבין משרד עוה"ד הפרטי מתקיים בעיקר באמצעות המשרד המחוזי המרכז.

על פי המידע שמסר משרד עוה"ד הפרטי למשרד מבקר המדינה, במאי 1997, הוא ייצג את המינהל ואת קק"ל ב-64 הליכים משפטיים, מהם שהסתיימו ומהם שעדיין התנהלו באותו מועד.

4. במסגרת הביקורת הנוכחית בדק משרד מבקר המדינה גם את טיפולו של המינהל בגביית התשלומים המגיעים לו מחוכרים של קרקע בסביון.

5. בשנים 1988-1997 קיבלה המועצה, על פי הצעות המינהל, כמה החלטות, שכל אחת מהן היתה בתוקף לפרק זמן מוגדר, בדבר הסדר היוון מיוחד לחוכרים בעלי "חוזה ירוק" בסביון. הסדרי ההיוון אפשרו לחוכרים אלה להמיר את החוזים הירוקים בחוזי חכירה מהוונים תמורת תשלום חד-פעמי למינהל המכונה "דמי היוון" ותמורת הסדרת חובותיהם למינהל, אם יש כאלה.

אמנם מבחינת המינהל היתה משמעות הסדרי ההיוון ויתור על חלק מן הכספים המגיעים לו, אולם ההסדרים אפשרו לו לגבות במהירות חובות בסכומים גדולים מחוכרים בעלי "חוזה ירוק", בלי צורך בהליכים משפטיים.

משרד מבקר המדינה לא מצא בתיקי המינהל נתון בדוק ומבוסס בדבר מספר תושבי סביון שהיו בעלי "חוזה ירוק" והצטרפו להסדרי ההיוון. על פי אומדן של המינהל, מבין כ-650 בעלי "חוזה ירוק" בסביון, הצטרפו להסדרי היוון עד ינואר 1997 בין 450 ל-500 חוכרים.

6. לא נמצא שהיתה בידי המשרד המחוזי המרכז רשימה של תיקי חייבים שהמשרד העביר בשנים 1994-1997 (עד סוף יוני) לטיפולו של משרד עוה"ד הפרטי והנושא שבגללו הועבר כל תיק. בידי המשרד המחוזי המרכז גם לא היה נתון בדבר סכום הכספים שגבה המינהל מחוכרים בסביון בשנים 1990-1997.

7. על פי נתוני המערכת הממוחשבת, במועד הביקורת, כל אחד מ-158 חוכרים בסביון היה חייב למינהל סכום גדול מ-2,000 ש"ח, והסכום הכולל של חובות אלה הגיע לכ-40 מיליון ש"ח. חובו של כל אחד מ-106 מבין 158 החוכרים האמורים היה גבוה מ-100,000 ש"ח; 20 מהם היו חייבים, כל אחד, יותר מחצי מיליון ש"ח.

על פי נתוני המערכת הממוחשבת, רק 38 מתיקיהם של חוכרים (כ-24%), שהסכום הכולל של חובותיהם היה כ-14 מיליון ש"ח, היו במועד הביקורת בשלב טיפול, שהמינהל מגדיר "תביעה משפטית"; 74 תיקי חוכרים (כ-47%), שסך חובותיהם הגיע

לכ-13.6 מיליון ש"ח, נמצאו בשלב המוגדר "לפני טיפול". תיקיהם של 46 החוכרים הנתורים (כ-29%), שסך חובותיהם הגיע לכ-12.4 מיליון ש"ח, היו באותו מועד בשלב זה או אחר של טיפול, אולם טרם הוגשה בהם תביעה משפטית לצורך גביית החוב.

8. משרד מבקר המדינה העלה כי פרטיהם של 38 חוכרים בסביון אמנם היו כלולים במערכת הממוחשבת, אך בלא שהיתה במערכת רשומה בדבר פרטי חשבון שלהם. כתוצאה מכך לא חייב אותם המינהל במשך שנים בתשלומי דח"ש (בעניין זה ראה גם לעיל - "חוכרים חסרי דח"ש").

9. לצורך איתור חוכרים בסביון שאינם משלמים דח"ש למינהל כדי לגבות מהם את הכספים המגיעים לו, היה על המינהל לעשות סקר קרקעות בסביון.

רק בשנת 1995, שמונה שנים לאחר חתימת החוזה עם משרד עוה"ד הפרטי, החליט המינהל לעשות סקר קרקעות בסביון, והטיל את עשיית הסקר על קבלן א'. הקבלן עשה את הסקר והמציא אותו למינהל, בתחילת 1996.

משרד מבקר המדינה העלה, כי המינהל לא הגדיר בכתב לקבלן א' את מטרות הסקר. כתוצאה מכך לא סיפק הסקר למינהל את מלוא הפרטים שהיו דרושים לו; אולם לא נמצא שהמינהל ביקש מקבלן א' להשלים את נתוני הסקר.

עקב כך נאלץ המינהל לעשות סקר קרקעות נוסף. בשנת 1996 הטיל המשרד המחוזי המרכז את הכנת הסקר הנוסף על קבלן ב'; אולם גם הפעם לא הוגדרו בכתב מטרות הסקר. קבלן ב' המציא למשרד המחוזי המרכז, במאוס 1997, טיוטת סקר.

מהמסמכים שבתיקי המינהל עולה, כי גם הסקר השני לא נתן למינהל את מלוא הפרטים שהיו דרושים לו. עד למועד סיום הביקורת, לא ביקש המינהל מקבלן ב' להשלים את נתוני הסקר.

לדעת משרד מבקר המדינה, ממסכת העובדות שהובאה לעיל, עולה כי המינהל התרשל בטיפולו בכל הכרוך באיסוף הנתונים על החוכרים והמחזיקים בקרקעות שבניהולו בסביון. עקב כך לא יכול המינהל לגבות את כל הכספים המגיעים לו ונמנעה ממנו הכנסה הנאמדת בעשרות מיליוני ש"ח.



1. בינואר 1998 הודיע המינהל למשרד מבקר המדינה, כי בעקבות ממצאי הביקורת, דנה הנהלת המינהל במצבת חובות החוכרים והחליטה לנקוט את הצעדים האלה: (א) על דעת אגף התקציבים שבמשרד האוצר, יוקצו משאבים לטיפול כולל בהגברת הגבייה. נוסף על עובדי המינהל יועסקו בגבייה עורכי דין ורואי חשבון חיצוניים. (ב) בשלב המידי יטפל המינהל, באמצעות התקשרות עם עורכי דין חיצוניים, בגבייה של כ-450 חובות גדולים, שכל אחד מהם גדול מ-100,000 ש"ח. (ג) המינהל יגיש עד סוף מאוס 1998, תביעות משפטיות נגד חייבים, שמספר שנות החוב שלהם רב יחסית, כדי למנוע התיישנות של חובות.

2. אגף החשב הכללי שבמשרד האוצר הודיע למשרד מבקר המדינה, בינואר 1998, כי בעקבות הביקורת קיים דיונים עם מנהל המינהל כדי להפיק מסקנות לשיפור גביית החובות. עוד הודיע האגף, כי בכוונתו לתגבר את אגף הכספים של המינהל בעובד נוסף בתקן של סגן חשב, שירכוז בידיו, בין היתר, את נושא גביית החובות.

המערכת הממוחשבת

קובץ בקרת פעילויות

1. המערכת הממוחשבת מטפלת בשלושה תחומי פעילות עיקריים של המינהל: עסקאות, כספים וארכיב. מערכת זו מסייעת ברישום נתונים, אגירת מידע וביצוע חישובים במגוון נושאים, ובהם: חישוב חיובים כתוצאה מעשיית עסקאות; הקצאת קרקעות ושינויים בתנאי עסקאות; חישוב דח"ש, חישוב חובות דח"ש והפקת אגרות דח"ש; פתיחת תיקי משתכנים ועדכונם; חישוב גובה התשלום בעד היוון דמי חכירה, תוספת בנייה או תוספת שטח.

רבות מהפעולות שנעשות במערכת הממוחשבת יכולות להשפיע על הזכויות של החוכרים, על הכספים שהם חייבים למינהל ועוד. כדי לסייע בתהליך הבקרה והפיקוח על הפעולות הנעשות במערכת הממוחשבת, הותקנה בה תת-מערכת הרושמת את השינויים בנתוני המערכת הממוחשבת שנעשו בידי המשתמשים במערכת, בהקלדה ידנית, להבדיל מפעולות שהמערכת עושה אוטומטית.

התת-מערכת מפיקה דוח המכונה "קובץ בקרת פעילויות", ובו נרשמות פעולות שהוגדרו "פעולות חריגות", והן, בין היתר: העברת סכום מחשבון לחשבון; הקלדה של סכומי חיוב וזיכוי שאינם תוצאה של חישוב שעשתה המערכת הממוחשבת; שינוי ותיקון של נתונים מהותיים בתיק של חוכר עקב אימות והשלמת נתונים, כגון: תאריך תחילת החכירה, תאריך רכישת הזכויות בידי החוכר, אחוז הזכויות בקרקע, פרטי הגוש, החלקה והאזור, שיעור דמי החכירה הראשונים ששולם למינהל, גודל הקרקע שהוקצתה, גודל השטח הבנוי.

2. בחודשים מארס-מאי 1997 בדקה חברה פרטית בעבור המינהל את הנתונים שנרשמו בקובץ בקרת פעילויות. החברה בדקה במשרדים המחוזיים של המינהל כ-750 תיקים, וב-40% מתיקים אלה נמצאו ליקויים. הממצאים העיקריים שהועלו: "העדר בקרה על פעולות העובדים; חוסר נוהלי עבודה מפורטים לביצוע פעולות ידניות...; העדר פעולות מיכוניות לחיובים כספיים, דבר המאלץ עובדים לבצע פעולות באופן ידני; חוסר הדרכה מסודרת ועקבית של העובדים ובעיקר לפעולות כספיות".

3. המינהל המציא למשרד מבקר המדינה, לבקשתו, את הנתונים שנרשמו בקובץ בקרת פעילויות בפרק זמן שמספטמבר 1996 עד פברואר 1997. התקבלו נתונים על כ-106,000 פעולות. משרד מבקר המדינה ניתח את הנתונים ולהלן הממצאים:

כ-30% מן הפעולות שנרשמו היו פעולות כספיות, וביניהן: הזנה ידנית של חיובים, זיכויים ותקבולים. הזיכויים וביטול החיובים שנעשו בפעולות האלה הגיעו לסכום של כ-4.1 מיליארד ש"ח, ואילו החיובים וביטול הזיכויים שנעשו הגיעו לכ-1.8 מיליארד ש"ח. סך כל התנועות הכספיות שנרשמו בפעולות אלה היה כ-2.3 (-) מיליארד ש"ח.

4. כ-43% מן הפעולות הכספיות שנרשמו בקובץ (שהן כ-14% מכלל הפעולות שנרשמו) היו בסכום של יותר מ-1,000 ש"ח כל אחת. זאת ועוד, 190 מהפעולות היו בסכום שנע בין כמה מיליוני ש"ח לבין כמה מאות מיליוני ש"ח כל אחת.

5. כאמור, ברבים מן הנתונים המוקלדים ידנית למערכת הממוחשבת יש כדי להשפיע על מצב זכויותיהם של החוכרים בקרקע ועל סכום התשלומים המגיעים למינהל. הרישומים בקובץ בקרת פעילויות אמורים לסייע בתהליך הבקרה והפיקוח על הפעולות הנעשות במערכת הממוחשבת

ולבחון עניינים כגון: האם היה מקום לבצע חיוב או זיכוי בחשבון שתוקן; האם החישוב שנעשה היה נכון; האם יש אסמכתא לשינוי נתונים מהותיים שהוכנסו בחשבון החוכר; האם מגיע לחוכר החזר כספי מהמינהל. אולם מן הראוי להדגיש, כי בעצם הרישום האוטומטי של השינויים והתיקונים האמורים בקובץ, אין כל תועלת, אם אין הוא משמש לפעולות של פיקוח ובקרה.

בירור שעשה משרד מבקר המדינה באגף הכספים העלה, כי מנהלי המשרדים המחוזיים, הגזברים המחוזיים ואגף הכספים עצמו, אינם בודקים את הרישומים בקובץ בקרת פעילויות.

6. הביקורת העלתה, כי רישום הנתונים בקובץ הוא רציף, ואינו מפריד בין פעולות כספיות לפי היקפן הכספי, ואף לא בין סוגי פעולות - כספיות ולא כספיות. כך לדוגמה, בצד פעולות של מיליוני ש"ח, כ-28% מהפעולות הכספיות שנרשמו היו בהיקף כספי קטן (פחות מ-100 ש"ח). אופן הצגת הנתונים אינו מבליט פעולות חריגות ולכן אינו מסייע לבקרה יעילה ותכליתית.

7. עוד הועלה, שבמינהל אין הוראות בכתב המנחות את הממונים המתאימים לבדוק את הפעולות הנרשמות בקובץ, וממילא לא נקבע סדר העדיפויות לבדיקה.

לדעת משרד מבקר המדינה, כדי לקיים בקרה ופיקוח על הפעולות הכספיות הנרשמות במערכת הממוחשבת, גדולות כקטנות, אין להשאיר לשיקול דעתם של מנהלים וממונים במינהל את ההחלטה אם להשתמש בקובץ בקרת פעילויות. עוד מן הראוי לשפר את אופן הצגת הרישומים שבקובץ לפי סדר החשיבות שלהם.

יש חשיבות רבה לקביעתם של נהלים ברורים בעניין פעולות בקרה, בייחוד במערכות מידע הרושמות ומנהלות נתונים שיש להם משמעות כספית. חוסר נהלים בעניין זה אינו עולה בקנה אחד עם סדרי מבדק פנימי ומינהל תקין.

אבטחת המערכת הממוחשבת

1. המערכת הממוחשבת היא מערכת מקוונת הפועלת בכל המשרדים המחוזיים. נקיטת אמצעי אבטחה במערכת מידע נועדה לסייע במידה המרבית בשמירת תפוצה האמין, לשמור על סודיות המידע שבה ולהגן עליו ועל התכניות שבמערכת, להבטיח את זמינותה ושרידותה ולשמור על החומרה מפני פגיעה מכוונת או מקרית. אבטחת מערכת מידע כספית מקוונת אמורה גם למנוע מעשי מרמה או טעויות. ככל שגדל מספר המשתמשים במערכת, יש להגביר ולשכלל את אמצעי האבטחה שלה ואת בקרת הגישה אליה. יש למנוע, במידת האפשר, שימוש לא מורשה במערכת וחדירה לא מורשית אליה ולהתקין אמצעים לגילוי ניסיונות לפעולות לא מורשות ולא רצויות, אם בשגגה ואם בזדון.

2. במערכת הממוחשבת מאגרי מידע כמשמעותם בחוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981 (להלן - חוק הגנת הפרטיות)², המכילים נתונים על זהותם של חוכרים, על רכושם במקרקעין, תשלומיהם וחובותיהם למינהל. נתונים אלה הם בחלקם בגדר "מידע רגיש" כמשמעותו בחוק

² חוק הגנת הפרטיות מגדיר "מאגר מידע": "אוסף נתוני מידע, המוחזק באמצעי מגנטי או אופטי והמיועד לעיבוד ממוחשב".

הגנת הפרטיות.³ החוק מטיל על בעל מאגר המידע חובה לאבטחת מידע, שלפי חוק הגנת הפרטיות היא: "הגנה על שלמות המידע, או הגנה על המידע מפני חשיפה, שימוש או העתקה, והכול ללא רשות כדין".

כאמור, המערכת הממוחשבת משמשת את המינהל לניהול עסקאות ופעולות כספיות, ולכן הממונים על הפעלתה חייבים להקפיד וליישם את ההוראות והנהלים בנושא בקרה ואבטחה. על הגישה למערכת להיות מבוקרת כיאות, כדי למנוע גישה לתכניות ולנתונים ממי שאינם מורשים לכך; להבטיח את תקינות פעולות המינהל והטיפול בלקוחותיו, ולמנוע ניצול לרעה של המערכת הממוחשבת על ידי ביצוע חיובים וזיכויים בידי מי שאינם מוסמכים לכך; רישום לא נכון של זכויות בקרקעות ועוד. אמצעי בקרה מקובלים במערכות ממוחשבות הם, בין היתר: הפרדת סמכויות; ניהול הרשאות גישה; זיהוי משתמשים באמצעות סיסמאות; הצפנת המידע; בקרה על הגישה הפיזית; ניתוק אוטומטי של מסופים כשאינם בשימוש.

3. השימוש בסיסמאות: תקן ישראלי 1495⁴, חלק 3, "אבטחת מערכות מידע ממוחשבות - סיסמאות", קובע דרישות לסיסמת כניסה⁵ למערכת מידע ממוחשבת בהתאם לרמת האבטחה שנקבעה למערכת המידע (בסיסית, בינונית וגבוהה). על פי רמת האבטחה נקבעים אורך סיסמת הכניסה -- ארבעה עד שישה תווים; משך תוקף הסיסמה - 60 עד 180 יום; מספר ניסיונות הכניסה הכושלים הרצופים שלאחריהם ננעלת הגישה למערכת ולמסופים - שלושה עד חמישה ניסיונות.

גם הוראות תכ"ם⁶ קובעות שסיסמת הכניסה היא אישית, וכי תוחלף לפחות פעם ב-90 יום. עוד נקבע, שיש לרשום במערכת הממוחשבת את כל ניסיונות הגישה הלא-מורשים למערכת.

משרד מבקר המדינה בדק את יישומן של ההוראות האמורות, וניתח את הנתונים שנאספו במערכת הממוחשבת על הרשאות הגישה אליה ועל השימוש בה. להלן הממצאים:

(א) ביולי 1997 הכילה המערכת הממוחשבת 948 חשבונות מחשב⁷. ברובם המכריע של החשבונות - 930 (98%) - נקבע שמינימום התווים בסיסמת הכניסה הוא ארבעה תווים בלבד. זאת ועוד, ל-942 מהחשבונות (99%) לא נקבע משך חיי הסיסמה, ואף לאחד מהחשבונות לא נקבע מועד תפוגת הסיסמה.

(ב) ב-164 מהחשבונות (17%) לא הוחלפה סיסמת הכניסה במשך שנה וחצי ויותר; ב-224 חשבונות (24%) לא הוחלפה הסיסמה במשך חצי שנה ויותר. חשבונות המחשב האמורים כוללים גם חשבונות של בעלי פריבילגיות⁸, שמן הראוי להחמיר בניהול הרשאות הגישה וסיסמאות הכניסה אליהם.

³ "מידע רגיש" לפי חוק זה הוא "נתונים על אישיותו של אדם, צנעת אישיותו, מצב בריאותו, מצבו הכלכלי, דעותיו ואמונתו".

⁴ תקן ישראלי 1495 מוזכר בנוהל מפת"ח, שהוא נוהל מסגרת לפיתוח מערכות מידע ולתחזוקתן, שקבע משרד האוצר ליחידות ענ"א ממשלתיות (באישור ועדת השרים לענייני כלכלה מאוגוסט 1991).

⁵ סיסמת כניסה - מחרוזת תווים המיועדת לאימות זהותו של משתמש, כדי לאפשר לו את הגישה המותרת לו למערכת מידע.

⁶ "הרשאות כניסה למחשב - הוראת שינון" (הוראת שעה 95/13 כספי), שבתוקף מ-13.7.95.

⁷ חשבון מחשב: מכלול משאבי המחשב שהוקצו למשתמש.

⁸ בעלי פריבילגיות הם משתמשים שניתנה להם הרשאה לעקוף מגננוני הגנה המיושמים במחשב והם בעלי הרשאות רחבות.

(ג) מומחים לאבטחת מידע ממליצים כי חשבונות של משתמשים שהשימוש בהם מצומצם יסומנו במערכת מידע בסימון מיוחד: "עוף־קִיָּה". סימון זה נועד לחסום את השימוש בחשבונות, ורק מנהל המערכת יכול להסירו לצורך השימוש בהם. יתר על כן, כדי למנוע את ניצולם לרעה של חשבונות שאין בהם שימוש מומלץ למחקם.

הועלה, כי במערכת הממוחשבת 173 חשבונות מחשב (18%) שלא נעשה בהם כל שימוש במשך חצי שנה ויותר, בהם חשבונות שלא נעשה בהם שימוש מאז התקנת המערכת הממוחשבת בשנת 1986. רק 19 מחשבונות אלה סומנו בסימון disuser

משרד מבקר המדינה העיר למינהל כי עליו לבטל כליל את חשבונות המחשב של מי שהיו עובדי המינהל וחדלו להיות עובדיו. בתשובתו מינואר 1998 הודיע המינהל, כי אגף המידע יבקש מהאמרכלות לקבל עדכונים שוטפים על עובדים המפסיקים את עבודתם, כדי שחשבונותיהם ייסגרו בסמוך למועד הפסקת עבודתם.

4. **משתמשים בעלי פריבילגיות:** כאמור, במערכת הממוחשבת יש חשבונות מחשב של בעלי הרשאות רחבות. שימוש לא מוסמך בהם עלול לסכן את מערכת המידע, ולכן יש להתקין הגנות מיוחדות כדי להבטיח שהשימוש בהם ייעשה רק למטרה שלשמה ניתנו ורק בידי המורשים לכך. כדי לפקח על השימוש בחשבונות אלה יש להקפיד לשנות את סיסמאות הכניסה אליהם בתכיפות.

הבדיקה העלתה, כי בחשבונות האמורים לא שונתה הסיסמה זמן רב, ובכמה מהם אף 11 שנים - מאז התקנת המערכת הממוחשבת ב-1986. עוד הועלה, כי נקבע שסיסמת הכניסה בחשבונות אלה תהיה של ארבעה תווים לפחות. לדעת משרד מבקר המדינה, מאחר שמדובר על הרשאות רחבות, היה צריך לקבוע לחשבונות אלה סיסמאות של שישה תווים לפחות. בתשובתו מינואר 1998 הודיע המינהל, כי לפי המלצת משרד מבקר המדינה שינה את האורך המזערי של הסיסמה בחשבונות פעילים של בעלי פריבילגיות.

5. **שימוש לא מורשה במערכת הממוחשבת:** המינהל המציא למשרד מבקר המדינה, על פי בקשתו, רשימה שהפיקה המערכת הממוחשבת, ובה פורטו כל ניסיונות הגישה הכושלים למערכת במחצית השנייה של חודש יוני 1997. ניתוח נתוני הרשימה העלה, כי בכל אחד מהמשרדים המחוזיים של המינהל יש מסופים מסוימים שבהם נעשה מספר גדול יחסית של ניסיונות גישה כושלים למערכת הממוחשבת. במשרד המחוזי ירושלים היו יותר ניסיונות כושלים מאשר במשרדים המחוזיים האחרים: במסוף אחד במשרד המחוזי בירושלים היו 13,860 ניסיונות כושלים ביום אחד, במסוף שני - 819, ובמסוף שלישי - 359.

לדעת משרד מבקר המדינה, חשוב ביותר שהמינהל ינקוט לאלתר צעדים לבירור ניסיונות הגישה הלא-מורשים למערכת הממוחשבת ויקיים פיקוח ובקרה שוטפים בנושא זה.

6. **יומן אירועים (log file):** יומן האירועים הוא קובץ המתעד את כל הפעולות המקוונות שנעשו במערכת הממוחשבת, כגון ניסיונות כניסה באמצעות סיסמה לא תקפה: המסוף שבו נעשתה הפעולה, מועד ביצוע הפעולה ופרטי המשתמש שעשה אותה.

משרד מבקר המדינה ביקש לבדוק את קובץ יומן האירועים. הועלה, כי המינהל אינו שומר את נתוני יומן האירועים אלא ליום אחד בלבד. באין נתונים מצטברים אי אפשר לעקוב אחר הפעולות הנעשות במערכת הממוחשבת ולנתח את מאפייניהן. לא נבדקו ניסיונות כניסה באמצעות סיסמה לא תקפה, או ניסיונות כניסה שלא בשעות העבודה הרגילות. לדעת משרד מבקר המדינה, על המינהל להיעזר בנתוני יומן

האירועים ולנתחם באופן שוטף. בתשובתו מינואר 1998 הודיע המינהל, כי היתה תקלה בשימוש ביומן האירועים, אך היא תוקנה וכעת הקובץ נשמר במשך חצי שנה.

7. **מינוי ממונה לאבטחת המידע:** לפי תקנות הגנת הפרטיות (תנאי אחזקת מידע ושמירתו וסדרי העברת מידע בין גופים ציבוריים), התשמ"ו-1986, מנהל מאגר מידע אחראי לאבטחת המידע שבמאגר בתחומים המפורטים בתקנות, ובהם: קביעת סדרי הניהול של מאגר המידע וכללים להרשאת גישה למידע. גם הוראות תכ"ם מחייבות למנות אחראי לאבטחת הנתונים, התוכנה והמידע.

משרד מבקר המדינה לא מצא אסמכתא, כי מונה במינהל אחראי לאבטחת מידע. המינהל הודיע בתשובתו למשרד מבקר המדינה, כי יש עובד הממונה על אבטחת מידע, אך המינהל לא המציא את כתב המינוי של העובד.

8. **נוהל אבטחת מידע:** על פי הוראות תכ"ם, על נוהל אבטחת מידע לעסוק בתחומים האלה: "1. בקרת מתקנים ואבטחה פיזית: בטיחות פיזית - מבנה וציוד משלים; כוח אדם - נהלים והדרכה; אבטחת החומרה; אבטחת התוכנה ואבטחת התיעוד; 2. בקרת נתונים ועיבודים".

באוגוסט 1996 הוציא המינהל נוהל עבודה בנושא "אבטחת מידע ממוחשב ומסירתו". הנוהל אינו עוסק באבטחת התוכנה והחומרה ובבטיחות פיזית של המערכת. בתשובתו מינואר 1998 הודיע המינהל, כי ירחיב את הנוהל ויוסיף את הפרקים החסרים.



1. **ממסכת העובדות שהעלתה הביקורת עולה, כי מינהל מקרקעי ישראל הזניח, במשך שנים, את הטיפול בגביית חובות של דמי חכירה שנתיים. היקף החובות, כולל ריבית והפרשי הצמדה למדד המחירים לצרכן, הלך ותפח עם השנים והגיע, לפי נתוני המינהל, בסוף יוני 1997, לסכום של יותר מ-417 מיליון ש"ח.**

הזנחת הטיפול בגביית חובות בהיקף כספי של מאות מיליוני ש"ח, משמעה הפסד הכנסה בסכום ניכר לבעלי הקרקעות שבניהולו של המינהל - מדינת ישראל, רשות הפיתוח והקרן הקיימת לישראל. להזנחת הטיפול בגביית החובות היו שותפים הן דרגי הניהול שבמינהל - הנהלת המינהל, ובעיקר אגף הכספים - והן דרגי הביצוע - המשרדים המחוזיים.

מרבית סכומי החובות הם חובות של מספר קטן של חייבים שכל אחד מהם היה חייב למינהל במועד סיום הביקורת מאות אלפי ש"ח. כמו כן, כשני שלישים מהסכום הכולל של החובות הם חובות שגילם שבע שנים ויותר. משום כך על המינהל לרכז את מאמציו בגביית החובות הגדולים וכן חובות שנוצרו לפני שנים, כדי למנוע הפסד ניכר של כספים למינהל בשל טענת התיישנות. כל זאת עליו לעשות בלי להזניח את הטיפול בגביית החובות האחרים.

2. **במינהל אין תכנית פעולה מקיפה לטיפול בגביית החובות, ואין בו נוהל עבודה מסודר המנחה את משרדיו המחוזיים כיצד לטפל בנושא. המינהל גם לא הסדיר בנוהל כתוב את אופן הפעלת עורכי הדין החיצוניים בגביית חובות בעבורו; הוא לא פעל להערכת התועלת שבהעסקת עורכי הדין האמורים בגביית החובות; ואין לו מידע מרוכז על היקף הכספים שנכנסו לקופתו עקב העסקת עורכי הדין החיצוניים.**

3. זה שנים לא קיימה הנהלת המינהל דיון כולל במצבת החובות, ולכן גם לא קיבלה החלטות בנושא. ההנהלה גם לא דיווחה על כך למועצת מקרקעי ישראל. זאת ועוד, מאז שנת הכספים 1993 הפסיקו מנהלי המינהל לכלול בדוחות השנתיים שהם מגישים למועצה נתונים כלשהם בדבר מצבת החובות, ובכך נמנע מהמועצה לעסוק בנושא.

המועצה עצמה, שאחד משלושת התפקידים שקבע לה חוק מינהל מקרקעי ישראל, התש"ך-1960, הוא לפקח על פעולות המינהל, לא נתנה את דעתה לחובות המינהל -- דהיינו, לא דנה בנושא ביוזמתה, וממילא לא קיבלה החלטות בעניינו.

4. אגף הכספים, המשרדים המחוזיים של המינהל ומנהלים בדרגים השונים, לא השתמשו בכלי הפיקוח והבקרה שהמערכת הממוחשבת מעמידה לרשותם. עקב כך היתה וקיימת אפשרות להשתמש לרעה במערכת הממוחשבת.

5. יש לראותו בחומרה יתרה את העובדה שחלק ניכר מהממצאים שהועלו בביקורת הנוכחית הועלו עוד בביקורת קודמת בנושא טיפולו של המינהל בגביית החובות, שתוצאותיה נכללו בדוח שנתי 36, שהונח על שולחן הכנסת במאי 1986, דהיינו לפני כ-11 שנים.

6. לדעת מבקר המדינה, בשל חומרת הליקויים שהובאו לעיל בטיפולו של המינהל בגביית חובות, מן הראוי שמועצת מקרקעי ישראל תדון בקרוב בנושא ותטיל על המינהל להכין בלא דיחוי נוהל עבודה לטיפול בגביית החובות ותכנית לייעול פעולות הגבייה והגברתה, כולל לוח זמנים. על המינהל לדווח למועצה באופן סדיר על פעולותיו בעניין זה.

משרד מבקר המדינה ימשיך לעקוב אחר הנושא.

פרויקט יפו

ריכוז ממצאים

"פרויקט יפו", הוא פרויקט ראשוני וגדול ממדים לשיקומו והחייאתו של אזור עירוני ביפו. הפרויקט משתרע על שטח של כ-2,000 דונם ובו כ-5,400 דירות בנויות. פוטנציאל תוספת הבנייה הוא כ-5,400 דירות; כמחציתן במגרשים פנויים וכמחציתן בבנייה על גגות. הפרויקט החל במחצית השנייה של שנת 1994 והוא עתיד להימשך עד שנת 2002. בפרויקט מעורבים בעיקר מינהל מקרקעי ישראל (להלן - המינהל), עיריית תל אביב-יפו (להלן - העירייה), משרד האוצר וחברה פרטית אשר לה מסר המינהל את ניהול הפרויקט. היקף ההוצאות מוערך בכ-815 מיליון ש"ח (במחירי ינואר 1996), מהם 450 מיליון ש"ח לפיתוח תשתיות וכ-365 מיליון ש"ח לשיפוץ נכסי רשות הפיתוח (להלן - ר"פ). האוכלוסייה המתגוררת בתחום הפרויקט מוערכת בכ-17,000 נפש - חלקה מבני מיעוטים; רמתה החברתית-הכלכלית של כלל האוכלוסייה היא נמוכה מאד. מצבם הפיזי של רוב המבנים גרוע, בשל הזנחה שנמשכה כ-50 שנה. במשך שנים העלו התושבים טענות קשות על קיפוח, היו צד לחיכוכים עם מוסדות השלטון ופלשו למבנים שבבעלות ר"פ.

ביולי 1994 מינו שר האוצר ושר הבינוי והשיכון ועדה, בראשות מנהל המינהל, כדי שזו תקבע, בין היתר, את שיטת ניהולו של הפרויקט. לניהול פיקוח ובקרה על פרויקט מעין