

דוח מבקר המדינה | אייר התשפ"ב | מאי 2022



רשות מקרקעי ישראל

מניעת מעילות והונאות ברשות מקרקעי ישראל



מניעת מעילות והונאות ברשות מקרקעי ישראל

רקע

מעילה והונאה הן פעולות לא חוקיות להפקת תועלת אישית באמצעות שימוש לא ראוי במכון במשאבי ארגון ובנכסיו. בישראל מקובל להבחין בין מעילה (embezzlement) - פעולה שמבצע גורם בתוך הארגון, לבין הונאה (fraud) - פעולה שמבצע גורם מחוץ לארגון. על פי מודל שפרסם ארגון COSO¹, שאומץ על ידי ארגונים רבים ברחבי העולם, ארגונים נדרשים לנקוט גישה פעילה למניעת מעילות והונאות באופן שיטתי, בין היתר באמצעות הערכת סיכונים ובקורות פנימיות. בהתאם, גם בהוראות תקנון הכספים והמשק של מדינת ישראל (הוראות תכ"ם) בנושא סיכונים תפעוליים, המבוססות על מודל COSO, ומחייבות את משרדי הממשלה ואת יחידות הסמך של משרדים אלו, צוינו סיכוני מעילות והונאות כחלק מהסיכונים התפעוליים שיש לפעול למזעורם.

רשות מקרקעי ישראל (רמ"י) מופקדת על ניהול אחד מנכסיה המשמעותיים ביותר של המדינה - מקרקעי ישראל, שהם כ-90% מקרקעותיה. ככלל, כל פעילות בנכס, ובכלל זה בקרקע, יוצרת סיכון. סיכון הוא אפשרות כי אירוע, פעילות או פעולה, פנימיים או חיצוניים, יגרמו לנזקים, לרבות הפסדים כספיים, ויפגעו ביכולת הארגון לעמוד ביעדיו ובמטרותיו. ככל שנכסים של ארגון הם מהותיים יותר, כגון ברמ"י, עולה החשיבות עבורו להקים ולהפעיל מנגנונים לניהול סיכונים בפעילותו. סיכונים בפעולות רמ"י שיפורטו בדוח זה, כוללים, בין היתר, סיכונים לפעולות במזיד או לטעויות בהליכים של הקניית בעלות, העברת זכויות והערכת שווי בקרקע, במתן פיצויים עודפים בגין השבת קרקע, בדיווחי חסר בתחומי הפיקוח על הקרקע ומניעת פלישות, בשימוש במערכת המידע בידי גורם לא מורשה ועוד.

1 COSO - The Committee Of Sponsoring Organizations ארגון אמריקאי שנחשב ארגון מוביל בתחום המתודולוגיות לניהול סיכונים.



נתוני מפתח

כ-15 מיליוני ש"ח שולמו כ"תוספת רוטציה" בשנים 2013 - 2020 (כ-1.9 מיליון ש"ח בממוצע לשנה) בשכר לעובדים ברמ"י אף שטרם הוחל ביישום הרוטציה ²	כ-3% בלבד מעובדי רמ"י עברו הדרכה בנושא אתיקה במגזר הציבורי ואתיקה מקצועית של עובד ציבור (30 עובדים מתוך כ-900)	כ-644 מיליוני ש"ח התמורה שרמ"י קיבלה בשנים 2018 - 2020 מהקניית בעלות על כ-4,000 נכסים שהם כ-3.6% מהנכסים שעליהם הוקנתה בעלות בשנים אלה	כ-23 וכ-18 מיליארדי ש"ח סך התקבולים שקיבלה והתשלומים ששילמה רמ"י בהתאמה בשנים 2019 - 2020
כ-16% שיעור הבקרה על העברת זכויות במוקדים לשירות מהיר בשנת 2020, לעומת 25% - שיעור שהוצע במפרט הבקרה	כ-35% מהשומות נמצאו בבקרה של אגף השמאות ברמ"י כשומות שנדרש לתקן	כ-26% ממפקחי רמ"י מפקחים על האזור שבאחריותם ברצף של חמש שנים ומעלה (13 מתוך 51)	כ-150 עובדי רמ"י ניתנו הרשאות למערכת מידע (SAP) ללא בחינה שיטתית של הצורך בהן לפי הגדרת התפקיד

פעולות הביקורת

בחודשים פברואר עד ספטמבר 2021 בדק משרד מבקר המדינה את המנגנונים למניעת סיכוני מעילות והונאות ברמ"י, לרבות הליך ארגוני של ניהול סיכונים הכולל ביצוע סקר סיכונים, קביעת מנגנונים לצמצום הסיכון למעילות והונאות ויישומם. בדיקת השלמה נעשתה באגף שומת מקרקעין שבמשרד המשפטים.



2 רוטציה במילוי תפקידים יכולה לשמש גם כמנגנון למניעה של מעילות והונאות.



תמונת המצב העולה מן הביקורת



מדיניות לניהול סיכונים - רמ"י לא השלימה הליך סדור של גיבוש מדיניות כלל-ארגונית לניהול סיכונים תפעוליים. הגם שרמ"י החלה בתהליך של גיבוש מדיניות לניהול סיכונים וביצעה סקר סיכונים ו-14 מפרטי בקרה שהתמקדו בתהליכי העבודה המהותיים - ההליך לא הושלם: רמ"י לא אישרה את סקר הסיכונים שבוצע ולא עדכנה אותו באופן שוטף; לא גיבשה תוכנית להפחתת הסיכונים; לא ביצעה את הבקורות שהיא תכננה לבצע בתוכנית הבקרה הרב-שנתית שהכינה ולא הקימה את יחידת הבקרה שהיא קבעה שתקים. כמו כן במועד סיום הביקורת לא מונה ברמ"י מנהל סיכונים תפעוליים. עוד עלה כי מועצת מקרקעי ישראל (המועצה) לא דנה בשש השנים האחרונות (2016 - 2021) בנושא ניהול הסיכונים ברמ"י.



מנגנוני בקרה מגלה ומיכון תהליכים - אף על פי שמערכות המידע מאפשרות לבחון ולבקר באופן שיטתי פעולות שבוצעו במרחבים, מנהלי המרחבים אינם מבצעים בקורות יזומות על בסיס דוחות חכמים וגם לא נעשה שימוש בהתראות מערכת. בפועל, הבקרה של מנהלי המרחבים על עסקאות מבוצעת "אד הוק", רק על עסקאות מסוימות שנדונות בפניהם או שמובאות לידיעתם. כמו כן רמ"י לא העבירה תהליכים מביצוע ידני לביצוע אוטומטי (ממוכן) בהליך פדיון קרקע חקלאית (מתחילת שנת 2019 ועד למועד סיום הביקורת רמ"י הסכימה לשלם במסגרת הסכמי השבה לפדיון קרקע חקלאית שעליהם היא חתמה פיצויים בסך כ-370 מיליון ש"ח).



מניעת ניגוד עניינים - מבין 122 עובדים שרמ"י החילה עליהם את הכללים לבחינת צורך בעריכת הסדר ניגוד עניינים, 102 עובדים חתמו על הסדר למניעת ניגוד עניינים (או שלאחר בדיקה רמ"י החליטה שאין צורך בכך) ו-19 עובדים מילאו את השאלון, אולם במועד סיום הביקורת טרם נערך איתם הסדר למניעת ניגוד עניינים, אף שרמ"י לא קבעה שאין בכך צורך. כמו כן, על אף הנקבע בהוראות התכ"ם, חברי ועדת המכרזים ברמ"י אינם נדרשים לחתום על ריענון הצהרה להיעדר ניגוד עניינים אחת לשנה, והם גם לא נדרשים לחתום על הצהרה להיעדר ניגוד עניינים בעת מינויים לוועדה.



מנגנונים כלל-ארגוניים למניעת מעילות והונאות - נמצא כי ברמ"י חסרים שורה של מנגנונים למניעת מעילות והונאות: רמ"י עדיין לא יישמה בפועל את נוהל סבב התפקידים ועובדים ברמ"י שעליהם חל הנוהל טרם עברו לתפקידים אחרים במסגרת סבב התפקידים; לא נקבע נוהל לטיפול בתקבולים; לא הוגדרו משרות שעבורן נדרשים המועמדים לבצע מבחני יושרה ואמינות; טרם גובש קוד אתי לכלל הארגון; רמ"י אינה מפעילה מנגנון לקבלת דיווחים אנונימיים מתוך הארגון או מחוץ לו על אי-סדרים בארגון עצמו; רמ"י לא הקימה מנגנון הפקת לקחים ממקרים של מעילות והונאות ובכלל זה מהכשלים בבקורות שאיפשרו את התרחשותם.



רוטציה בחטיבת השמירה - תפקיד המפקח בחטיבת השמירה ברמ"י הוא תפקיד אכיפה בעל רגישות מיוחדת ומשמש "כעיניים" של רמ"י בשטח. עלה כי מתוך 51 מפקחים בכל מרחבי השמירה שבתקופת הביקורת היה אזור פיקוח באחריותם, 13 (כ-26%) פיקחו על האזור באחריותם חמש שנים ומעלה, שישה מהם (12%) פיקחו על האזור באחריותם שבע שנים ומעלה. יצוין כי על פי נוהל הרוטציה, תקופת הכהונה באותו תפקיד של עובד בסבב תפקידים תהיה חמש שנים וכי שולמו בשכר לעובדים בכלל רמ"י כ-15 מיליון ש"ח בשנים 2013 - 2020 כ"תוספת רוטציה" (כ-1.9 מיליון ש"ח בממוצע לשנה) על אף שטרם יישמה בפועל את נוהל הרוטציה.

מנגנונים למניעת מעילות והונאות בתחום מערכות המידע - ניהול הרשאות - רמ"י גיבשה "מטריצת הרשאות על פי תפקיד", כדי שההרשאות יינתנו במערכת באופן שיטתי ומובנה לפי המבנה הארגוני ותפקיד העובד, אולם עלה כי ניתנו הרשאות למערכת מידע (SAP) לכ-150 עובדים ללא בחינה שיטתית של הצורך בהן לפי הגדרת התפקיד. עוד עלה כי מתוך כ-350 עובדים שהעסקתם ברמ"י הסתיימה בין ינואר 2018 ליוני 2021, נותרו תשעה עובדים במועד הביקורת בעלי הרשאות גישה למערכות מידע של רמ"י.

מנגנוני בקרה על ביצוע שומות - אגף השמאות ברמ"י לא קבע נוהל בדבר אופן ביצוע הבקורות על השומות במרחבים. עוד עלה כי שיעור השומות שנמצאו בבקרה של אגף השמאות כשומות שנדרש לתקן עמד על כ-35%.



מבדקים בנושא אבטחת מידע - רמ"י ביצעה מבדקים למרבית עובדיה, במטרה לוודא הטמעה ויישום של הדרכותיה בנושא אבטחת מידע.



עיקרי המלצות הביקורת

על רמ"י להשלים את גיבוש המדיניות הכלל-ארגונית לניהול סיכונים, ובכלל זה לעדכן ולאשר סקרי סיכונים, לגבש וליישם תוכנית הפחתה לסיכונים ולהקים מנגנון בקרה; לגבש תפיסת בקרה כוללת, לרבות הפעילות או התהליכים שעליהם תבוצע הבקרה, סוג הבקרה והיקפה; להשלים את הטיפול בהסדרי ניגוד עניינים ולפעול ליישם את הליך הרוטציה. כמו כן, מומלץ כי רמ"י תמנה מנהל סיכונים תפעוליים ותפעל לכינוסו של הצוות לניהול ובקרה של סיכונים באופן שוטף, תבחן הסדרת בקרה ממוכנת בהליכים המתאימים; ותבחן יצירת הפרדת תפקידים בהליכים שאינה מתקיימת. מומלץ גם כי המועצה תיתן את דעתה על נושא ניהול הסיכונים ברמ"י, ובכלל זה תבחן את הצורך להתוות בו אסטרטגיה או מדיניות כוללת ולוודא כי הנהלת רמ"י פועלת בנושא.

בעניין הטמעת מנגנונים כלל ארגוניים למניעת מעילות והונאות מומלץ כי רמ"י תבחן את כלל המשרות הקיימות בה ותשקול אם יש מקום להגדיר מתוכן משרות שהמועמדים להן יידרשו לבצע מבחני יושרה ואמינות; תקדם יצירת קוד אתי לכלל הארגון ותפרסם אותו לציבור, תשלים את ההדרכות לעובדים בנושא האתיקה ותכלול בתוכניות ההדרכה שלה התייחסות לסיכוני מעילות והונאות. כמו כן, מומלץ כי רמ"י תבחן הפעלת מנגנון לקבלת דיווחים (לרבות אנונימיים) - "קו חם" מתוך הארגון או מחוץ לו על אי-סדרים בארגון עצמו. מומלץ גם כי רמ"י תבצע הליך של הפקת לקחים בכל המקרים שבהם עולה חשד לביצוע או ביצוע בפועל של מעילה, הונאה וכדומה על ידי עובד הארגון, וזאת בלי לפגוע בכל דין.

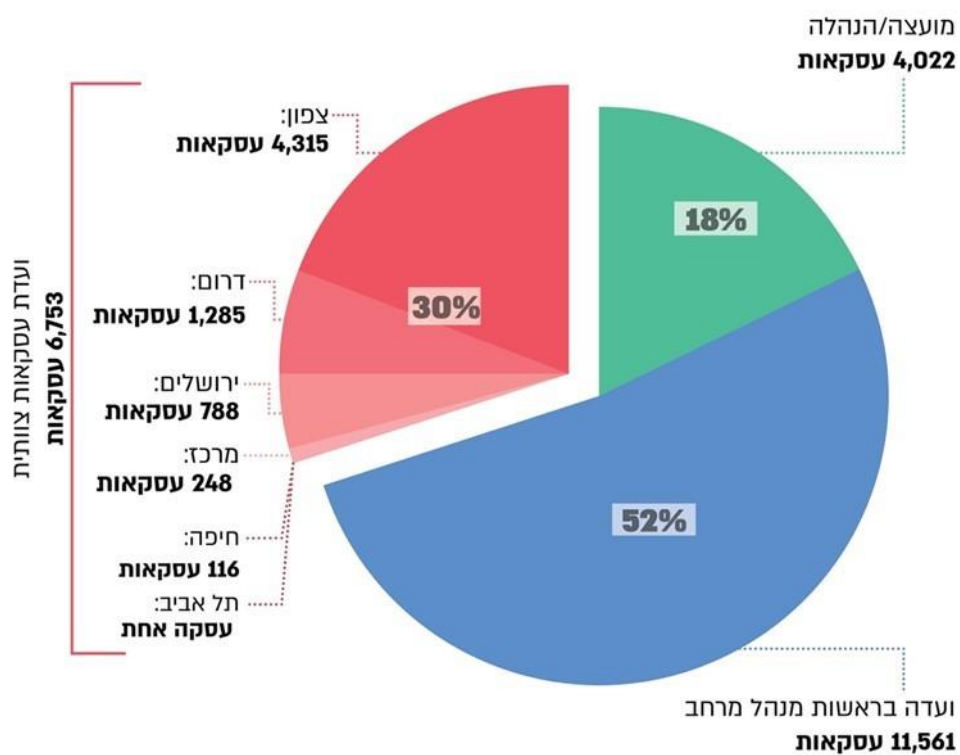
מומלץ שרמ"י תקפיד על קציבת משך זמן מרבי לאחריות של מפקח על אזור פיקוח ותפעל לביצוע סבב תפקידים בין המפקחים בהתאם.

על רמ"י להקפיד כי הרשאות של עובדים שסיימו את תפקידם, לרבות עובדים במיקור חוץ, יתבטלו ביום שבו הם עוזבים את רמ"י. כמו כן מומלץ כי רמ"י תמנע גישה של עובדים המתגוררים ביישובים חקלאיים לתיקים הנוגעים ליישובי מגוריהם באמצעות מערכת ההרשאות. עד להסדרת בקרה מונעת, מומלץ כי רמ"י תשקול קביעת בקרות מאתרות או מפצות להתמודדות עם הסיכון האמור.

מומלץ כי רמ"י תשלב מנגנון בקרה ממוחשב על תיקי העברת הזכויות שבוצעו או אושרו במוקד לשרות מהיר וזאת בשים לב למינון ולאיוון מתאים של המנגנון אל מול הצורך בהימנעות מעודף בירוקרטיה ושמירה על איכות השירות לציבור.



שיעורי העסקאות שבוצעו ברמ"י ומספרן, לפי הגורם המאשר, 2017 - 2019



על פי נתוני רמ"י, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



סיכום

רמ"י מופקדת על ניהול אחד ממשאביה המשמעותיים ביותר של המדינה - מקרקעי ישראל. ניהול משאב זה כרוך בסיכונים רבים, ובהם סיכונים להונאות ומעילות. לצורך הפחתת סיכונים אלה נדרש כי רמ"י תפעל כדי להקטין את ההסתברות להתממשותם ואת חומרת השפעתם, בין היתר באמצעות שיפור תהליכי העבודה והקמת מנגנוני פיקוח ובקרה.

על רמ"י להשלים את גיבוש המדיניות הכלל-ארגונית לניהול סיכונים, ובכלל זה לעדכן ולאשר סקרי סיכונים, לגבש וליישם תוכנית להפחתתם ולהקים מנגנון בקרה על פעולותיה ולמנות מנהל סיכונים תפעוליים. מומלץ שרמ"י תחזק ותשפר את המנגנונים שהיא מפעילה למניעת מעילות הונאות ואי-סדרים ותשקול להוסיף מנגנונים כאלה על בסיס המדיניות שתגבש. עוד מומלץ שרמ"י תגבש תפיסת בקרה כוללת שתקבע, בין היתר, את כלל האחראים לביצוע הבקורות, את הפעילות או התהליכים שעליהם תבוצע הבקרה, את סוג הבקרה והיקפה וכן סדרי דיווח ומעקב ובשים לב למינון ולאיוון המתאים של מנגנוני הבקרה אל מול הצורך בהימנעות מעודף בירוקרטיה ושמירה על איכות השירות לציבור. מומלץ כי מועצת מקרקעי ישראל תיתן את דעתה על נושא ניהול הסיכונים ברמ"י, ובכלל זה תבחן את הצורך להתוות בו אסטרטגיה או מדיניות כוללת ולוודא כי רמ"י פועלת בנושא.



מניעת מעילות והונאות ברשות מקרקעי ישראל

מבוא

מעילה והונאה הן פעולות לא חוקיות להפקת תועלת אישית באמצעות שימוש לא ראוי במכון במשאבי ארגון ובנכסיו¹. בישראל מקובל להבחין בין מעילה (embezzlement) - פעולה שמבצע גורם בתוך הארגון, לבין הונאה (fraud) - פעולה שמבצע גורם מחוץ לארגון². על פי מודל שפרסם ארגון COSO³, שאומץ על ידי ארגונים רבים ברחבי העולם, ארגונים נדרשים לנקוט גישה פעילה למניעת מעילות והונאות באופן שיטתי, בין היתר באמצעות הערכת סיכונים ובקורות פנימיות. בהתאם, גם בהוראות תקנון הכספים והמשק של מדינת ישראל (להלן - הוראות תכ"ם) בנושא סיכונים תפעוליים⁴, המבוססות על מודל COSO, ומחייבות את משרדי הממשלה ואת יחידות הסמך של משרדים אלו (להלן - המשרדים והיחידות)⁵, צוינו סיכונים מעילות והונאות כחלק מהסיכונים התפעוליים שיש לפעול למזעורם⁶.

רשות מקרקעי ישראל (להלן - רמ"י) מופקדת על ניהול אחד מנכסיה המשמעותיים ביותר של המדינה - מקרקעי ישראל⁷, שהם כ-90% מקרקעותיה. ככלל, כל פעילות בנכס⁸, ובכלל זה בקרקע, יוצרת סיכון. סיכון הוא אפשרות כי אירוע, פעילות או פעולה, פנימיים או חיצוניים, יגרמו לנזקים, לרבות הפסדים כספיים, ויפגעו ביכולת הארגון לעמוד ביעדיו ובמטרותיו⁹. ככל שנכסים של ארגון הם מהותיים יותר, כגון ברמ"י, עולה החשיבות עבורו להקים ולהפעיל מנגנונים לניהול סיכונים בפעילותו. סיכונים בפעולות רמ"י שיפורטו בדוח זה, כוללים, בין היתר, סיכונים לפעולות במזיד או לטעויות בהליכים של הקניית בעלות, העברת זכויות והערכת שווי בקרקע, במתן

- 1 על פי המדריך לביקורת בנושא מניעת שחיתות משנת 2019 של ארגון INTOSAI (ארגון עולמי של מוסדות ביקורת המדינה - International Organisation of Supreme Audit Institutions) Guideline for the Audit of Corruption Prevention, 2019 (להלן - GUID 5270), מעילות והונאות הן סוגים של שחיתות. זו מוגדרת במדריך (הגדרה של ארגון "שקיפות בין-לאומית" Transparency International-TI) כניצול לרעה של סמכות להפקת תועלת אישית. GUID 5270, section 1.1 The Concept of Corruption, p. 7-12. כמו כן ראו בקובץ דוחות זה את הפרק "מניעת מעילות במשרדי ממשלה ובחברות ממשלתיות".
- 2 ראו למשל: עופר אלקלעי, "המדריך השלם לביקורת חקירתית - חקירה, איתור ומניעת מעילות", עמ' 27.
- 3 The Committee Of Sponsoring Organizations - COSO ארגון אמריקאי שנחשב ארגון מוביל בתחום המתודולוגיות לניהול סיכונים הפועל לשיפור איכות הדיווח הפיננסי באמצעות אתיקה עסקית ובקורות פנימיות יעילות.
- 4 סיכונים תפעוליים - הסיכונים להפסדים כתוצאה מליקויים או כשלים בתהליכים פנימיים, בגורמים אנושיים ובמערכות או כתוצאה מאירועים חיצוניים.
- 5 הוראות התכ"ם מנחות את המשרדים והיחידות בנושאים כמו ביצוע התקציב, חשבונאות ממשלתית, התקשרויות ורכישות, ניהול סיכונים וביקורת.
- 6 הוראות תכ"ם, 5.2 - ניהול סיכונים תפעוליים.
- 7 מקרקעין השייכים למדינה, לרשות הפיתוח ולקרן קיימת לישראל.
- 8 פעולות של רמ"י בנכסים כוללות פעילות עסקית (תכנון, פיתוח, שיווק, הקניית בעלות), פעילות בתחום השירות (העברת זכויות) ובתחום השמירה (פיקוח).
- 9 ראו הערה 6.

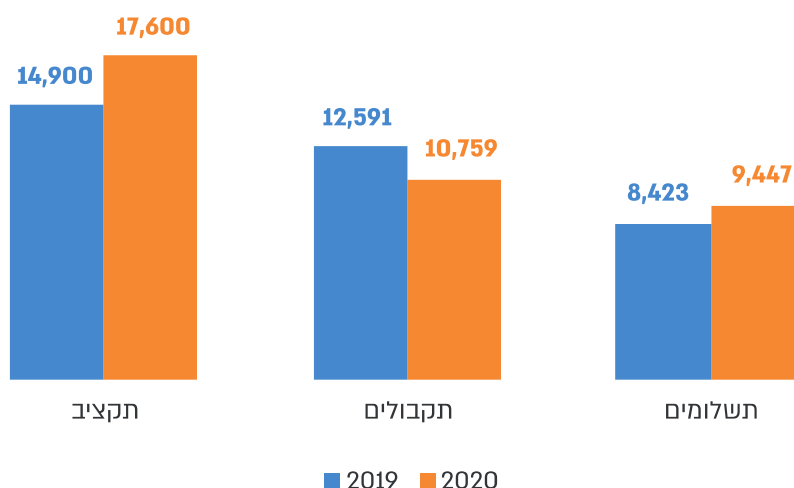


פיצויים עודפים בגין השבת קרקע, בדיווחי חסר בתחומי הפיקוח על הקרקע ומניעת פלישות ובשימוש במערכת המידע בידי גורם לא מורשה.

רמ"י מבצעת את עיקר פעולותיה באמצעות שלוש חטיבות: חטיבת השירות, שעוסקת במתן שירות לחוכרים¹⁰ של מקרקעי ישראל במגזר העירוני; החטיבה העסקית, האחראית ליצירת פתרונות דיור החל בשלב היזום, דרך שלב התכנון והפיתוח וכלה בשלב השיווק בפועל, ואחראית גם למתן שירות לחוכרים של קרקעות חקלאיות ושל קרקעות המיועדות לתעשייה ולמסחר; וחטיבת שמירה על הקרקע (להלן - חטיבת השמירה) שעוסקת בשמירה על מקרקעי ישראל. ברמ"י פועלים גם כמה אגפי מטה, ובהם אגף מערכות מידע ומחשוב (להלן - אגף מערכות מידע) המופקד על תכנון וניהול מערך המחשוב ומערכות המידע של רמ"י; אגף מינהל ומשאבי אנוש שאחראי לניהול האסטרטגי של כוח האדם ברמ"י, לגיוס והשמה של עובדים, להכנת חוזי עבודה, לטיפול במשמעת, להדרכות לעובדים וכן לרכש; אגף הכספים והחשבות המופקד על ביצוע ההיבטים הכספיים בתקציב רמ"י בהתאם למדיניותה ולכללי הביצוע החשבוטיים הנובעים מייעוד זה; אגף שמאות מקרקעין שאחראי להתוויית מדיניות בנושא שומות המקרקעין הנערכות ברמ"י ולביצוע בקרה עליהן; ואגף הפעלה האחראי להפעלה במיקור חוץ של המוקדים לשירות מהיר.

להלן בתרשים נתונים על תקציב רמ"י¹¹, סך התקבולים שהיא קיבלה והתשלומים שהיא שילמה בשנים 2019 - 2020.

תרשים 1: תקציב רמ"י, סך התקבולים שקיבלה והתשלומים ששילמה, (במיליוני ש"ח) 2020 - 2019



על פי נתוני רמ"י ותקציב המדינה לשנת 2019, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

10 על פי חוק המקרקעין, התשכ"ט-1969, חכירה היא זכות שכירות שהוקנתה בתמורה להחזיק במקרקעין ולהשתמש בהם שלא לצמיתות ולתקופה שלמעלה מחמש שנים.

11 תקציב מזומן והרשאה להתחייב.



התקציב מיועד בעיקרו למימון פעילויות רמ"י בתחומי תכנון הקרקע, פיתוחה, שיווקה והשמירה עליה, והוא כולל הוצאות כלליות ומטה, כגון הוצאות שכר, הוצאות תפעול, מחשוב ואמרכלות. עיקר התשלומים מיועדים לפעולות עסקיות והם מועברים לרשויות מקומיות (בגין חלף היטל השבחה¹² והשתתפות בהוצאותיהן לתכנון ולפיתוח קרקע) ולספקי שירותים בתחומי הפעילות של רמ"י, כגון שירותי תכנון ורישום זכויות במקרקעין, שמאות מקרקעין, שירותים משפטיים, שירותי מחשוב וטכנולוגיה. המקורות העיקריים לתקבולים הם תמורות מהקצאת קרקעות וגביית דמי חכירה.

פעולות הביקורת

בחודשים פברואר עד ספטמבר 2021 בדק משרד מבקר המדינה את המנגנונים למניעת סיכונים מעילות והונאות ברמ"י, לרבות הליך ארגוני של ניהול סיכונים הכולל ביצוע סקר סיכונים, קביעת מנגנונים לצמצום הסיכון למעילות והונאות ויישומם. בדיקת השלמה נעשתה באגף שומת מקרקעין שבמשרד המשפטים.

מניעת מעילות והונאות כחלק ממדיניות ניהול הסיכונים

על פי המדריך בנושא מניעת הונאות ומעילות של ארגון COSO מספטמבר 2016¹³, על מנת לרתום את כל בעלי התפקיד בארגון ליצירת הרתעה מביצוע מעילה, הארגון נדרש בין היתר לבנות תוכנית יעילה לניהול סיכונים הונאה המשקפת את ציפיות מועצת המנהלים (דירקטוריון) והנהלה הבכירה בארגון; לבצע הערכת סיכונים מקיפה על מנת לזהות שיטות הונאה וסיכונים הייחודיים לארגון, להעריך את השפעתם וסבירות התרחשותם, לבחון פעולות בקרה קיימות וליישם פעולות למזעור הסיכונים. כמו כן, הארגון נדרש לפתח וליישם פעולות בקרה יעילות למניעה וחשיפה של מקרים אלה.

בהוראות תכ"ם נקבע¹⁴ כי גיבוש מדיניות של ניהול סיכונים תפעוליים הוא חיוני לצורך מיסוד תהליכי ניהול הסיכונים במשרדים וביחידות, וכי הוא מבטא את תפיסת ניהול הסיכונים של הנהלתם. עוד נקבע כי מדיניות ניהול סיכונים תפעוליים תגובש לאחר השלמת סקר סיכונים תפעוליים¹⁵ וגיבוש תוכנית להפחתתם¹⁶. על המשרדים והיחידות (ובהן רמ"י), לבצע סקר

12 היטל השבחה הוא היטל שגובה ועדה מקומית לתכנון ובנייה מבעלי זכויות בקרקע שערכה עלה עקב אישור תוכנית מכוח חוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965, או עקב מתן הקלה או התרת שימוש חורג בה. בהתאם להסכם בין רמ"י לרשויות המקומיות, רמ"י משלמת במקרים כאלה לזוועדות המקומיות חלף היטל השבחה.

13 COSO's Anti-Fraud Management Guide 2016.

14 הוראות תכ"ם, 5.2 - ניהול סיכונים תפעוליים.

15 סקר סיכונים תפעוליים הוא תהליך שגרתי לגיבוש ותחזוקת מפת סיכונים תפעוליים המתמקד בסיכונים מהותיים במיוחד.

16 תוכנית ההפחתה היא מסמך המפרט את הצעדים המתוכננים לצורך מזעור הסיכונים שמופו במסגרת סקר הסיכונים ואת סדרי העדיפויות בהשקעת המשאבים הנדרשים להתמודד עם הסיכונים המהותיים.



סיכונים תפעולי מלא אחת לארבע שנים ולעדכנו באופן שוטף. עוד נקבע כי יש לגבש מפת סיכונים¹⁷ ולמנות מנהל סיכונים תפעוליים משרדי שיגבש וינהל תוכנית של הפחתת סיכונים.

הוראות תכ"ם¹⁸ גם קובעות כי על הנהלת המשרדים והיחידות להקדיש את כל המשאבים הנדרשים להבנה, הערכה וכימות של החשיפה לסיכונים, תוך קביעת מסגרות לניהולם וכלים לבקרתם, וכי עליהם להקדיש את המשאבים הנדרשים למזעור הסיכונים במסגרת תוכנית ההפחתה. עוד נקבע כי השלב האחרון בשלבי העבודה על סקר הסיכונים הוא אישור סקר הסיכונים בהנהלת המשרד.

1. במסגרת הביקורת בדק משרד מבקר המדינה את הליכי ניהול הסיכונים שנקטו ברמ"י ואת פעולותיה למיסודם, החל מהמועד שבו הוסב הארגון לרשות ממשלתית בשנת 2013¹⁹. להלן הפרטים:

א. **סקרי סיכונים:** בשנים 2014 - 2015 ביצעה רמ"י, באמצעות חברת ייעוץ חיצונית, סקר סיכונים שהתמקד בתהליכי העבודה המהותיים המבוצעים בחטיבה העסקית, בחטיבת השירות ובמערכות המידע התומכות (להלן - סקר הסיכונים משנת 2015). נוסף על כך, בשנת 2019 בוצעו באגף מערכות מידע שני סקרי סיכונים בעניין מערכת המידע החדשה (רמיטק) שרמ"י החלה להפעיל (ראו להלן).

במהלך שנת 2016 גובשה תוכנית עבודה רב-שנתית לביצוע בקורות מבוססת סיכון, בנוגע לתהליכי העבודה המפורטים במפת"ח²⁰ (המאגד את התהליכים בחטיבות השונות), וגובשו מפרטי בקרה עבור עשרה תהליכים שהוגדרו כמסוכנים. המפרטים מתארים את התהליך ומאפייניו, כולל החלטות ונהלים רלוונטיים, מערכות מידע שמשמשות בהן בתהליך והבקורות שמפעילה רמ"י להפחתת הסיכונים. בשנים 2017 - 2018 גובשו מפרטים עבור ארבעה תהליכים נוספים (14 התהליכים הם: פדיון קרקע חקלאית, מחיר למשתכן, טיפול בפלישות, היתר מקוון - בקשה להיתר בנייה, מוקדי שירות מהיר - העברה ואישור זכויות, מוקדי שירות מהיר - אישור תשלומים וביצועים, קידום תכנון, הקצאות בפטור ממכרז - מגורים, הקצאות בפטור ממכרז - תיירות, הקצאות בפטור ממכרז - תעשייה, הקצאות בפטור ממכרז - נימוקים מיוחדים, טבלאות איזון, שמאות, רישום זכויות. כמו כן גובשה טיוטת נוהל לבקרת סיכונים ברמ"י).

ב **יעדים ומשימות בתוכניות העבודה:** בשנת 2015 קבעה רמ"י כי אחד היעדים בתוכנית העבודה הוא מתן מענה לסיכונים התפעוליים. המשימות שנקבעו כללו הקמה של מערך בקרת סיכונים קבוע והטמעה של מסקנות סקר הסיכונים התפעוליים בתוכניות העבודה.

בתוכנית העבודה לשנת 2016, אחד מהיעדים שקבעה רמ"י היה מתן מענה ויצירת בקרה לסיכונים התפעוליים ברמ"י. המשימות שנקבעו כללו הנעת תהליך רב-שנתי

17 מפת סיכונים היא תרשים טבלאי המציג את הסיכונים שמופּו בארגון בסולם של דירוג השפעה והסתברות.

18 ראו הערה 14.

19 בעקבות רפורמה שבוצעה בשנת 2013 במינהל מקרקעי ישראל הוא הוסב לרשות מקרקעי ישראל.

20 "מפת"ח - מפת פישוט תהליכים חדשה", "מפת" תהליכים שמפרטת את מגוון הפעולות המבוצעות ברמ"י.



בנושא ניהול והפחתת סיכונים, הקמת מערך בקרת סיכונים קבוע, הקמת יחידת בקרה בחטיבת השירות כפיילוט למערך בקרה כלל-ארגוני והטמעת מסקנות סקר הסיכונים התפעוליים בתוכניות העבודה לשנת 2017.

בתוכנית העבודה לשנת 2018, אחד היעדים שקבעה רמ"י היה גיבוש מודל הבקרה בארגון. למימוש היעד קבעה רמ"י משימה של הפעלת יחידת בקרה בחטיבת השירות לצורך זיהוי אירועים פוטנציאליים שעלולים לסכן את השגת מטרות רמ"י. אולם בנוגע למועד סיום ביצוע המשימה צוין בתוכנית כי המשימה מותנית בהחלטות שיתקבלו עם סיום הפיילוט.

בתוכנית העבודה לשנת 2019, הוטלה על אגף הפעלה בחטיבת השירות משימה של ניהול סיכונים ובקרת סיכונים, ופורטו בה מדדי תפוקה שכללו הטמעת מודל בקרה והערכות לתוכנית עבודה רב-שנתית (לביצוע בקרות) והקמת יחידת בקרה. מועד הסיום למשימה זו נקבע לדצמבר 2019.

בדוח השנתי שפרסמה רמ"י לסיכום פעולותיה בשנת 2019, צוין כי במסגרת תוכנית בקרה שנתית ורב-שנתית פועל אגף הפעלה שבחטיבת השירות להפחתה ומניעה של סיכונים שאליהם חשופה רמ"י, בהיותה גוף עסקי. עוד צוין כי האגף עסק בהכנת מסמך עקרונות להטמעת מערך ניהול סיכונים ברמ"י, שבו הוצע להטמיע תהליך כולל של ניהול סיכונים תפעוליים, על פי מתודולוגיה מובנית ואחידה.

יוצא כי במהלך השנים 2014 - 2019 נקבעו בתוכניות העבודה של רמ"י משימות שונות שתכליתן הנעת תהליך רב-שנתי בנושא ניהול סיכונים והפחתתם, הכולל הקמת מערך בקרת סיכונים קבוע והטמעה של מסקנות סקר הסיכונים התפעוליים בתוכניות העבודה.

מינוי בעלי תפקידים: בשנת 2018 מינה מנהל רמ"י דאז את המשנה למנהל דאז כמוביל התהליך לניהול ובקרה של סיכונים, וכן החליט על הקמת צוות (פורום) לליווי התהליך. המשנה למנהל היה אחראי לטיפול בנושא עד 2019, ומאז לא מונה אחר במקומו. עד מועד סיום הביקורת הצוות התכנס פעמיים - ביולי 2018 ובינואר 2019.

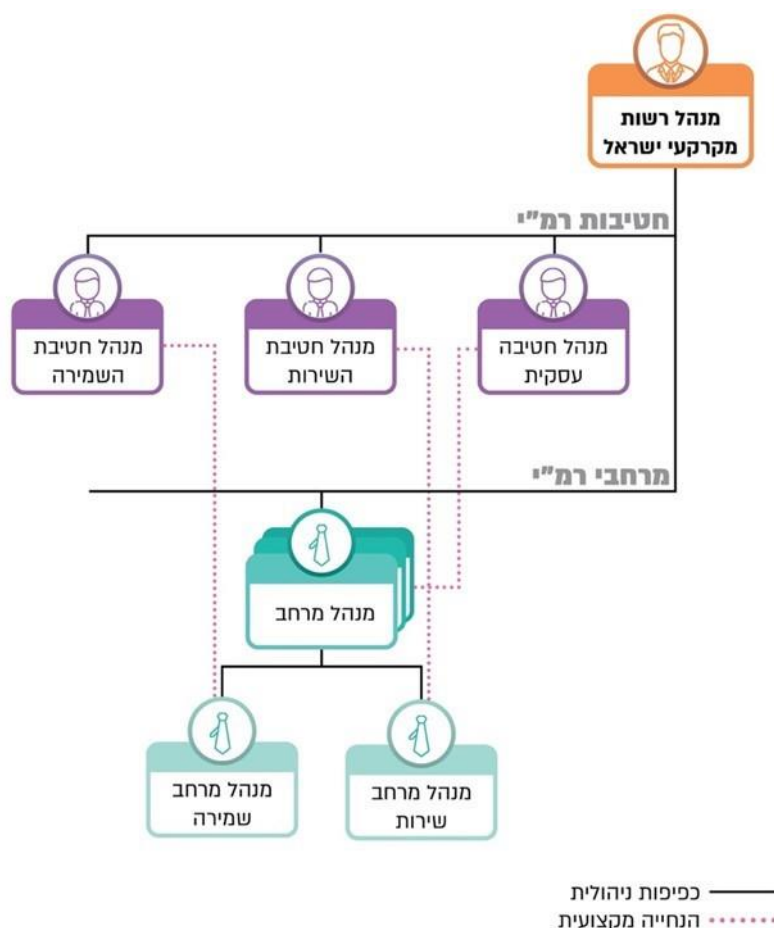
בביקורת עלה כי על אף מכלול פעולותיה של רמ"י שפורטו לעיל, רמ"י לא השלימה הליך סדור של גיבוש מדיניות כלל-ארגונית לניהול סיכונים תפעוליים. רמ"י החלה בתהליך של גיבוש מדיניות לניהול סיכונים וביצעה סקר סיכונים ו-14 מפרטי בקרה שהתמקדו בתהליכי העבודה המהותיים, אך ההליך לא הושלם: רמ"י לא אישרה את סקר הסיכונים שבוצע ולא עדכנה אותו באופן שוטף; לא גיבשה תוכנית להפחתת הסיכונים; לא ביצעה את הבקרות שהיא תכננה לבצע בתוכנית הבקרה הרב-שנתית שהכינה ולא הקימה את יחידת הבקרה שהיא קבעה שתקים. כמו כן במועד סיום הביקורת לא מונה ברמ"י מנהל סיכונים תפעוליים.

2. הוראות תכ"ם קובעות כי יש לעדכן את מפת הסיכונים לפני הפעלת פעילויות, תהליכים ומערכות חדשים. במקרה של שינויים ארגוניים מהותיים נדרשים הגופים לשקול אם לבצע סקר סיכונים חדש.



במהלך שנת 2018 בוצע שינוי ארגוני משמעותי ברמ"י²¹ שבמסגרתו הוגדרו המרחבים הגיאוגרפיים כמרחבים אופרטיביים בעלי אחריות ניהולית מלאה. מנהל אחד, שלפני השינוי ניהל רק את המרחב העסקי, מנהל מאז את כל הפעילות בכל מרחב גיאוגרפי - פעילות עסקית, שמירה על הקרקע ופעולות השירות. כחלק מהשינוי הארגוני, הוגדרו החטיבות ברמ"י (החטיבה העסקית, חטיבת השמירה וחטיבת השירות) כגופי מטה המנחים מקצועית את בעלי התפקידים במרחבים הגיאוגרפיים. השינוי הארגוני יצר סמכות מטריכונית, שבה היחידות המרחביות כפופות ניהולית למנהל המרחב הגיאוגרפי ומונחות מקצועית באמצעות אגפי המטה הרלוונטיים. להלן בתרשים מטריצת סמכויות המרחבים והחטיבות.

תרשים 2: מטריצת סמכויות המרחבים והחטיבות



21 בהתאם לסמכויות שניתנו למנהל רמ"י בחוק רשות מקרקעי ישראל, התש"ך-1960, סעיף 2(ב) של נציב שירות המדינה בכל עניין הנוגע לרשות ולעובדיה ובהמשך להודעה בעניין זה שמסר לממשלה ונרשמה בהחלטת הממשלה 3501 מיום 1.2.18 (החלטה מספר דר/182 של ועדת שרים לענייני תכנון, בנייה מקרקעין ודיור - "קבינט הדיור", מיום 15.1.18 בעניין "המשך ישום הרפורמה ברשות מקרקעי ישראל").



עוד יצוין כי משנת 2015, החלה רמ"י בפעולות להחלפת מערכות המידע שהיא מפעילה במערכת מידע חדשה (רמיטק) שייעודה לתמוך בכל תהליכי העבודה בארגון. המערכת כוללת כמה מערכות משנה: מערכות ליבה, כגון ניהול ספר הנכסים, ניהול עסקות מקרקעין וניהול הכספים; הפעלת ערוצי שירות דיגיטליים, כגון אתר האינטרנט והאזור האישי; וניהול מסדי נתונים ובינה עסקית (BI). משנת 2020 הטמיעה רמ"י את מערכת רמיטק בפעילות המרחבים הגיאוגרפיים שלה. המרחב הראשון שבו הוטמעה המערכת היה מרחב דרום. בתקופת הביקורת הוטמעה המערכת במרחב חיפה.

עלה כי בהמשך לתהליכים המהותיים שביצעה רמ"י בשנים האחרונות, ובכללם השינוי הארגוני בשנת 2018 שבמסגרתו הוגדרו המרחבים הגיאוגרפיים כמרחבים אופרטיביים בעלי אחריות ניהולית מלאה והטמעת מערכת מחשוב חדשה החל משנת 2020, רמ"י לא בצעה סקר סיכונים חדש ולא גיבשה תוכנית מעודכנת להפחתתם. כאמור, אגף מערכות מידע ברמ"י ביצע בשנת 2019 שני סקרי סיכונים בעניין המערכת החדשה, אולם לא נערך סקר סיכונים מעודכן הבוחן את תהליכי העבודה המהותיים המבוצעים ברמ"י בראייה כלל-ארגונית.

על רמ"י להשלים את גיבוש המדיניות הכלל-ארגונית לניהול סיכונים, ובכלל זה לעדכן ולאשר סקרי סיכונים, לגבש וליישם תוכנית הפחתה לסיכונים ולהקים מנגנון בקרה. לפעולות אלה משנה חשיבות נוכח השינויים המשמעותיים שבוצעו ברמ"י בשנים האחרונות - השינויים הארגוניים והטמעת מערכת מידע מרכזית חדשה. עוד מומלץ כי רמ"י תמנה מנהל סיכונים תפעוליים ותפעל לכינוסו של הצוות לניהול ובקרה של סיכונים באופן שוטף.

בתשובת רמ"י למשרד מבקר המדינה מינואר 2022 (להלן - תשובת רמ"י) היא ציינה כי נושא ניהול הסיכונים הוא נושא חשוב, אף אם לא ניתנה לו תשומת לב מספקת, ובכוונתה לבחון אותו נוכח ממצאי הביקורת והמלצות הדוח. עוד ציינה רמ"י כי היא מצמצמת את הסיכונים בפעילותה באמצעות מדרג הסמכויות לאישור תהליכים עסקיים ולחתימה על מסמכים המובנה בליבת עבודתה העסקית ומפורט בכתב ההרשאה שעליו חתם מנהל רמ"י מכוח חוק נכסי המדינה, התשי"א-1951, וחוק רשות מקרקעי ישראל, התש"ך-1960.

מעורבות מועצת מקרקעי ישראל

על פי חוק רשות מקרקעי ישראל, התש"ך-1960 (להלן - החוק), ממנה הממשלה את מועצת מקרקעי ישראל (להלן - המועצה), שאחד מתפקידיה הוא לפקח על פעולותיה של רמ"י.

בכל הנוגע למעורבות מועצות מנהלים (דירקטוריונים) והנהלות בכירות בנושא ניהול סיכונים קבע המפקח על הבנקים²² כי לדירקטוריון ולהנהלה הבכירה של התאגידים הבנקאיים יש חלק משמעותי בהטמעת תרבות ארגונית לניהול סיכונים בכל הדרגים של הגופים הכפופים להם. כמו כן על הדירקטוריון של התאגיד להנהיג תרבות ניהול סיכונים איתנה, ובכלל זה להתוות את אסטרטגיית הסיכון הכוללת, לרבות קביעה ברמת-על מהו הסיכון שהתאגיד מוכן לקבל

22 חוזר מס' 06-2356-מ-27.12.12 - ניהול בנקאי תקין, הוראות מס' 310 ומס' 350.



("תיאבון הסיכון"); לאשר תקופתית, לפחות אחת לשנה, מסגרת עבודה לניהול סיכונים הכוללת את המדיניות, הנהלים, המגבלות והבקורות לניהול הסיכונים; ולפקח על ההנהלה הבכירה כדי לוודא שהמדיניות, התהליכים והמערכות מיושמים בצורה אפקטיבית בכל דרגי קבלת ההחלטות בתאגיד. כמו כן, הממונה על שוק ההון ביטוח וחסכון²³ קבע כי על דירקטוריון של גוף מוסדי²⁴ לקבוע מדיניות, לאשר אמצעים ושיטות הנוגעים לדרכי התמודדות עם הונאות ומעילות ולוודא את ביצועו של סקר סיכונים בנושא זה. המועצה אמנם אינה כפופה להנחיות המפקח על הבנקים או הממונה על שוק ההון אולם מכאן אפשר ללמוד על החשיבות של פיקוח-על בתחום זה בארגונים. יצוין כי בתקציב המדינה מסווג תקציב רמ"י כתקציב "מפעל עסקי"²⁵.

מבדיקת הנושאים שהיו על סדר יומה של המועצה בשש השנים האחרונות (2016 - 2021) עלה כי היא לא דנה בנושא ניהול הסיכונים ברמ"י.

נוכח התפקיד שהחוק קבע למועצה - לפקח על פעולות רמ"י, מומלץ כי המועצה תיתן את דעתה על נושא ניהול הסיכונים ברמ"י, ובכלל זה תבחן את הצורך להתוות בו אסטרטגיה או מדיניות כוללת ולוודא כי הנהלת רמ"י פועלת בנושא. עוד מומלץ לבחון את הצורך לקיים את הדיון בנושא בתדירות קבועה.

מנגנונים למניעת מעילות והונאות

לצורך הפחתת סיכונים ארגונים פועלים כדי להפחית את ההסתברות להתממשותם ואת חומרת השפעתם. אסטרטגיה זו כוללת שיפור של תהליכי עבודה והפעלת מנגנוני פיקוח ובקרה²⁶. בבקרה מקובל להבחין בין ארבעה סוגים: בקרה מונעת, שמטרתה למנוע התרחשות פעולה בלתי רצויה; בקרה מגלה, שמטרתה לגלות פעולות בלתי רצויות מוקדם ככל האפשר, תוך כדי התרחשותן או לאחר מכן, להפסיק את הפעולות ולבדוק מה אירע כדי לתקן את הנזק שנגרם; בקרה מתקנת, שכוללת תיקון, לרוב אוטומטי, של פעולות בלתי רצויות שהתרחשו; ובקרה מפצה, שהיא חלופית לבקרה אחרת שאינה קיימת בארגון או שאינה חזקה דייה.

23 רשות שוק ההון, ביטוח וחסכון היא רגולטור פיננסי עצמאי בישראל המפקח על גופים פיננסיים חוץ-בנקאיים, ובהם חברות ביטוח, קרנות פנסיה, גמל והשתלמות, וכן על מתן שירותים פיננסיים מוסדרים, כגון נותני אשראי חוץ-בנקאי, שירותי תשלום והעברת כספים, חברות פינטק ונותני שירותים פיננסיים במטבעות וירטואליים. כמו כן אחראית הרשות על רישוי סוכני ביטוח ויועצי פנסיה, והיא מפקחת על פעילותם מול המבוטחים והעמיתים.

24 רשות שוק ההון ביטוח וחסכון, חוזר גופים מוסדיים 15-9-2018. גופים מוסדיים הם גופים המנהלים כספים של הציבור, כגון כספי פנסיה וקופות גמל. הגופים המוסדיים המרכזיים בישראל הם חברות ביטוח ובתי השקעות.

25 על פי סעיף 8 לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985 - תקציב שבו סך ההוצאות אינו יכול לעלות על סך התקבולים לאותה שנת כספים.

26 משרד ראש הממשלה, "מדריך לניהול סיכונים ברגולציה ובמדיניות ציבורית" (יוני 2018), עמ' 18.



מנגנונים כלל-ארגוניים

מנגנון בקרה מגלה

בקרה מגלה מבוצעת באמצעות שימוש בכלי בקרה אוטומטיים. לדוגמה, התראות מערכת והפקת דוחות חכמים ממערכות המידע של הארגון באמצעות כלי בקרה ייעודיים, כגון השוואת נתונים בין המערכות התפעוליות למערכות הכספיות או איתור פעולות חריגות. מעבר לגילוי פעולות בלתי רצויות, לשימוש קבוע בבקרה באמצעות דוחות חכמים יש גם היבט הרתעתי שיכול להניא עובדים מביצוע מעילות²⁷.

שימוש בטכנולוגיית מידע מאפשר לעקוב אחר החלטות ופעולות ומצופה מהמנהלים לנטר ברציפות את פעילות ארגונם ולהגיב לממצאים בנוגע לפעילות חריגה. בנוסף, נחוץ שמנהלים בדרכי הביניים יקבלו דוחות מידע שסייעו להם לזהות פעולות חריגות ולמנוע שחיתות בתחומי אחריותם²⁸.

סוגיית הבקורות על הפעולות ברמ"י נידונה בארגון מעת לעת. כך למשל, בשנת 2008 הנחה מנהל רמ"י (מינהל מקרקעי ישראל דאז) בישיבת הנהלה את מנהלי המרחבים ברמ"י לבדוק אחת לחודש 10% מפעילויות המרחב ולמסור למנהל רמ"י דוח בקרת פעילויות. ביוני 2013 הוצע בישיבת הנהלה כי הנהלות המרחבים יבצעו בקורות על עסקאות ופעילויות של הצוותים במרחבים בשיעור של 5% מכלל העסקאות והפעילויות. עוד הוצע כי הבקורות יבוצעו בדיעבד על תיקים שייבחרו באופן אקראי, ובמהלכן ייבדקו תקינות התהליך וסבירות ההחלטה. הוצע גם כי יוקם צוות שיכלול נציגים ממרחב עסקי, מהאגף המשפטי ומהחשבות שיבצע בקרה על החלטות המרחב העסקי. יצוין כי לא התקבלו החלטות לגבי אותן הצעות.

בעניין הבקרה על הפעולות המבוצעות במרחבי רמ"י - בדצמבר 2019 נערך ברמ"י דיון בעקבות ביור שניעשה על מקרה שבו בוצעו פעולות בעסקה בנכס מסוים שלא בהתאם לנוהלי רמ"י²⁹ (ובכלל זה ביצוע שינויים בגודל המגרשים שלא בדרך של עסקה כמקובל, ללא קבלת כל המסמכים הנדרשים, וללא אישור של ועדת העסקאות). בדיון הנחה הסמנכ"ל למינהל ומטה לחדד את ההוראות בכל הנוגע לתהליך המעקב והבקרה של מנהלי היחידות ברמ"י על פעולות שמבצעים עובדיהם. בהקשר זה יצוין כי בתיאור התפקיד של מנהל מרחב נקבע כי הוא נושא ב"אחריות כוללת על בקרת איכות התהליכים והפעילויות המבוצעות במרחב".

במערכות המידע שבהן עובדי רמ"י מבצעים פעולות, ובהן פעולות עסקיות, ככלל, מתועדות כל הפעולות שהוגדרו בתהליך האפיון של המערכות. תיעוד זה מאפשר להתחקות אחר פעולות שבוצעו בעבר (ביצוע "נתיב ביקורת ממוחשב") באמצעות חיפוש על פי פרמטרים, כגון שם משתמש, זמן ביצוע פעולה או תיק שבו בוצעו פעולות. כמו כן במערכות המידע נשמרים נתונים על השינויים (לוג שינויים) וכך אפשר להתחקות אחר השינויים שבוצעו במערכות המידע.

27 עוד על שימוש בכלי ביקורת ממוחשבים לאיתור מעילות ראו למשל בעופר אלקלעי, "המדריך השלם לביקורת חקירתית - חקירה, איתור ומניעת מעילות", עמ' 181-188.

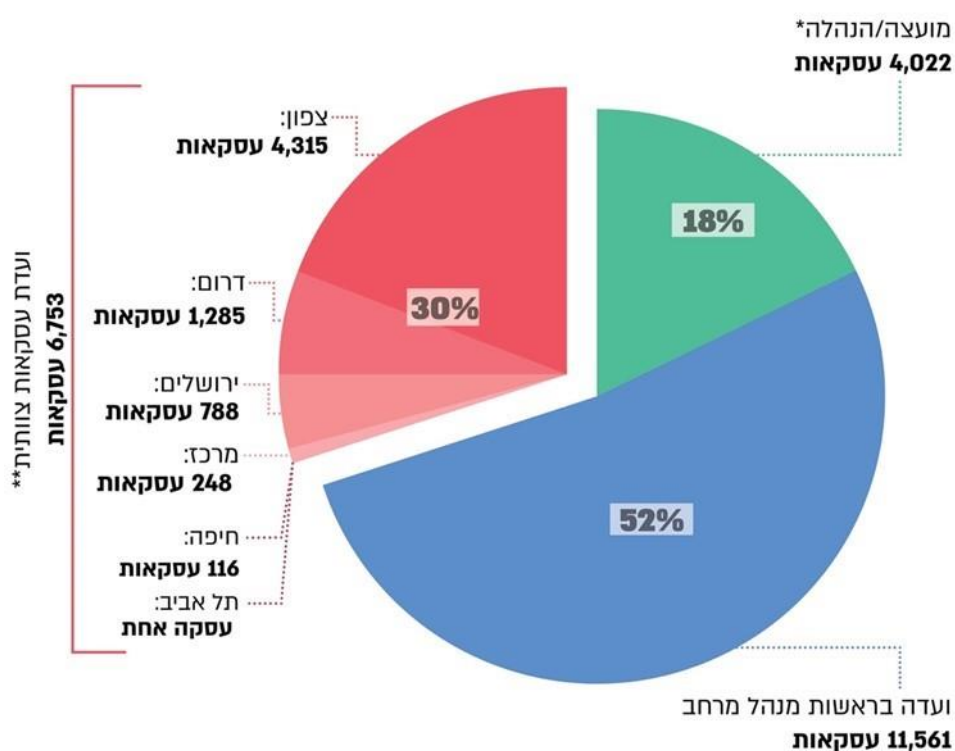
28 GUID 5270, section 2.5.1.5 p. 43, section 2.5.2 p. 43 and section 2.6.2 p. 50-51.

29 ראו להלן בסעיף "הפקת לקחים במקרים של חשש למעילות והונאות".



בתרשימים להלן מוצגים שיעורי העסקאות שבוצעו ברמ"י בשנים 2017 - 2019³⁰ ומספרן וכן הערכים, לפי הגורם המאשר:

תרשים 3: שיעורי העסקאות שבוצעו ברמ"י ומספרן, לפי הגורם המאשר, 2019 - 2017



על פי נתוני רמ"י, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

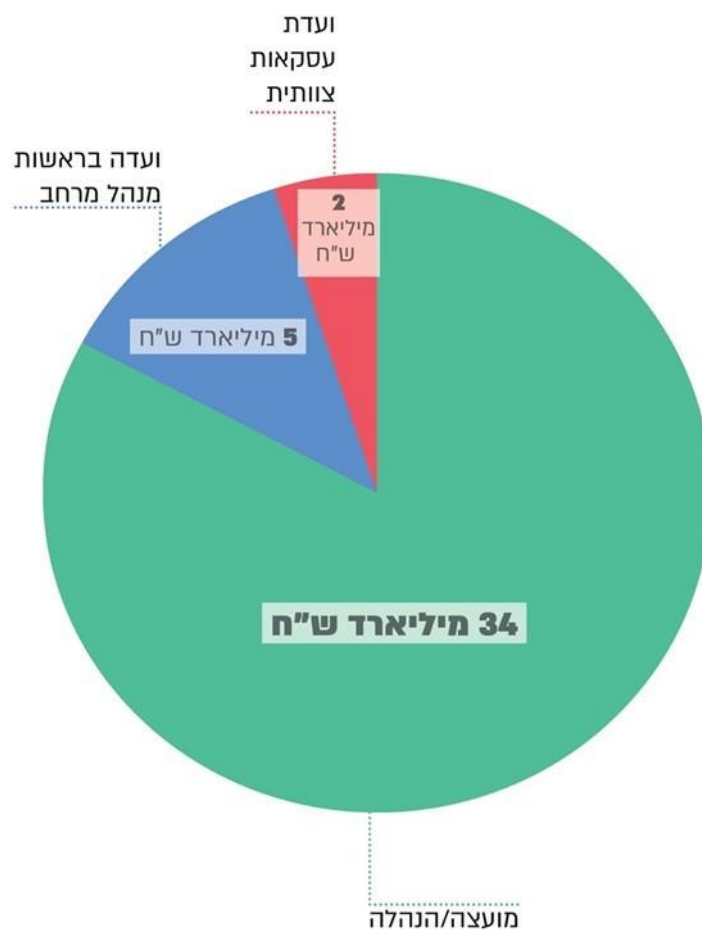
* מועצה - ועדת משנה וועדת הפטור של המועצה; הנהלה - הנהלת רמ"י כולל ועדת מכרזים.

** ועדת עסקאות צוותית - ועדה במרחב בראשות ראש צוות בכיר לקידום עסקות או סגנו, בה חברים: ראש תחום בכיר כספים, יועץ משפטי של המרחב, מקדם עסקאות, מתכנן המרחב, מודד המרחב, מנהל מרחב השמירה, ראש תחום מידע מקרקעין במרחב ושמאי המרחב.

30 נבדקו השנים טרם "שנת הקורונה" בה היה מיעוט עסקאות.



תרשים 4: ערכי הקרקעות שבהן בוצעו העסקאות ברמ"י, לפי הגורם המאשר, 2017 - 2019



על פי נתוני רמ"י, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מתרשימים 3 - 4 עולה כי כ-30% מהעסקאות שבוצעו בשנים 2017 - 2019 אושרו במרחבי רמ"י בפורום ועדת עסקאות צוותית וערך הקרקעות בהן הסתכם בכ-2 מיליארד ש"ח.

בביקורת עלה כי אף על פי שמערכות המידע מאפשרות לבחון ולבקר באופן שיטתי פעולות שבוצעו במרחבים, מנהלי המרחבים אינם מבצעים בקורות יזומות על בסיס דוחות חכמים וגם לא נעשה שימוש בהתראות מערכת. בפועל, הבקרה של מנהלי המרחבים על עסקאות מבוצעת "אד הוק", רק על עסקאות מסוימות שנדונות בפניהם או שמובאות לידיעתם.



בתשובתה ציינה רמ"י כי לא נקבעה מדיניות בקרה כלל ארגונית, אך יחד עם זאת תהליכי הליכה העסקיים כוללים בקורות ממוחשבות ותהליכיות ותהליכי בקרה נוספים, למשל אגף עסקאות מבצע באופן עיתי בדיקה מדגמית של עסקאות שבוצעו במרחבים, ונבחנות במרחבים תכניות שמקדם צוות התכנון.

מומלץ כי הנהלת רמ"י תגבש תפיסת בקרה כוללת, בהמשך לזו שהוצעה בהנהלת רמ"י ביוני 2013 שבה ייקבעו האחראים לביצוע הבקורות (מטה, יחידת בקרה במטה, מנהלי מרחבים), הפעילות או התהליכים שעליהם תבוצע הבקרה, סוג הבקרה והיקפה - בהתחשב גם בשווי העסקאות, וסדרי הדיווח והמעקב בנדון וכי תפעל לממשה. עוד מומלץ כי רמ"י תפעיל מנגנון של התראות מערכת וכי התראת מערכת שתוגדר, תחייב בדיקה ומעקב ע"י גורם ממונה זאת בשים לב למינון ולאיוון המתאים של מנגנוני הבקרה אל מול הצורך בהימנעות מעודף בירוקרטיה ושמירה על איכות השירות לציבור.

הקניית בעלות בתמורה ובלא תמורה

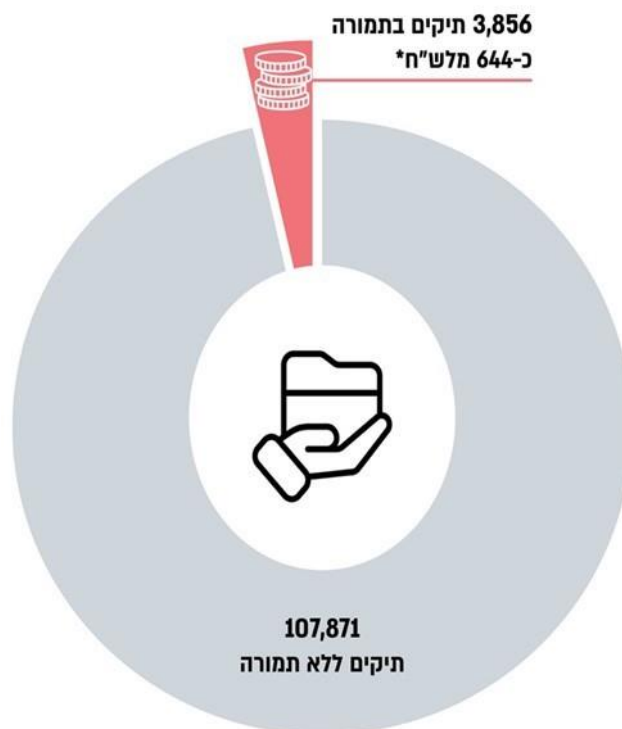
במאי 2009 החליטה הממשלה³¹ על המשך יישום רפורמה ברמ"י, שאחד הנדבכים המרכזיים בה הוא צמצום החיכוך בין החוכרים לבין רמ"י, באמצעות הקניית בעלות בתמורה או בלא תמורה על מקרקעין המיועדים למגורים או לתעסוקה לבעלי חוזי חכירה שרכשו זכויות מהוונות³². בתרשים להלן נתונים בנוגע לנכסים עליהם רמ"י הקנתה בעלות בשנים 2018 - 2020.

31 החלטה מס' 123.

32 בעלי חוזה חכירה שדמי החכירה למקרקעין שולמו מראש.



תרשים 5: נכסים שרמ"י הקנתה בעלות עליהם בשנים 2018 - 2020



על פי נתוני רמ"י, בעיבוד משרד מבקר המדינה.
* ללא מע"ם.

מהתרשים עולה כי בשנים 2018 - 2020 הקנתה רמ"י בעלות על כ-112,000 נכסים, מהם כ-4,000 נכסים בתמורה (כ-3.6%), שהסתכמה בכ-644 מיליוני ש"ח.

בהליך הקניית הבעלות עלולה הזנת נתונים שגויים, בטעות או בזדון, לסווג הליך שבו נדרש תשלום מהחוכר כהליך שבו החוכר פטור מתשלום ולהיפך. נתונים שעלולים להיות שגויים הם לדוגמה גודל נכס המקרקעין בבנייה נמוכה - יותר או פחות מ-280 מ"ר. הסמכות ברמ"י להחליט אם הקניית הבעלות לנכס מקרקעין מסוים תיעשה בתמורה או שלא בתמורה, נתונה לכ-170 עובדים במרחבים - שהם כל העובדים שמתוקף תפקידם עוסקים בביצוע עסקאות מכל סוג, הן בעלי התפקידים הזוטרים יחסית - "מקדמי עסקאות" והן הממונים עליהם - "ראשי הצוותים לקידום עסקאות". סיווג שגוי עלול להוביל לכך שרמ"י לא תקבל תמורה על הקרקע עליה היא הקנתה בעלות.

בסקר הסיכונים משנת 2015 עלה כי בהליך הקניית בעלות יש סיכון לביצוע עסקה ללא תמורה, גם אם על פי הנתונים נדרש בפועל תשלום עבור הקניית הבעלות. במסמך תמצית סקר הסיכונים הומלץ להטמיע בקרות של גורם שמזין את הנתונים של ההליך וגורם שמאשר את



ביצעו או לכל הפחות הפקת דוחות חריגים במקרים בהם מבוצע שינוי אשר צפוי להשליך על גובה התשלום (לרבות אל מתחת לרף המעניק פטור מתשלום).

בתשובתה ציינה רמ"י כי בפעולות שהיא מבצעת במערכת המחשוב הישנה יש בקורות חלקיות: בנוגע להקניית בעלות על שטח של יותר מדונם - יש תהליך מובנה של הרשאות, אישור וחתימה על מסמכים, ובנוגע להקניית בעלות על שטח של עד דונם - יש תהליך ממוחשב עם בקורות חלקיות, והבקרה המפצה כוללת תהליכי אישור ידניים לפי מדרג הסמכויות. רמ"י הוסיפה כי הקניית בעלות במערכת המחשוב החדשה (רמיטק) היא תהליך מובנה וממוכן הכולל מדרג הרשאות לאישור וחתימה על מסמכים.

מומלץ כי רמ"י תבחן יצירת מנגנון בקרה מקוון למעקב וניטור אחר פעולות שתוגדרנה כחריגות בהליך של הקניית בעלות, וזאת בהמשך להמלצת סקר הסיכונים. עוד מומלץ כי רמ"י תבחן יצירת הפרדת תפקידים בהליכים שאינה מתקיימת, וזאת בשים לב למינון ולאיוון המתאים של מנגנוני הבקרה אל מול הצורך בהימנעות מעודף בירוקרטיה ושמירה על איכות השירות לציבור.

מיכון תהליכים

ביצוע תהליכים באופן ידני אינו כולל מנגנוני בקרה מובנים, ולכן הוא מגדיל את הסיכון לטעויות, מעילות והונאות. מכאן, שלהעברת תהליכים מביצוע ידני לביצוע אוטומטי (ממוכן) יכולה להיות תרומה להפחתת הסיכונים בהליכים ובפרט לסיכוני מעילות והונאות.

הליך פדיון קרקע חקלאית

כרבע מקרקעות המדינה המנוהלות על ידי רמ"י הן קרקעות המשמשות לחקלאות³³. ככלל, קרקע חקלאית שהייעוד שלה השתנה וכבר אינה מיועדת לשימוש חקלאי - תושב לרמ"י. משיב הקרקע עשוי להיות זכאי לפיצוי כספי בעד השבתה, בגין הפסד ההכנסה העתידי שנגרם בשל סיומו המוקדם של הסכם החכירה מול רמ"י או בשל השקעתו בקרקע ובמבנים שהוקמו עליה כחוק (להלן - פיצוי). בחלק מהמקרים המשיב את הקרקע זכאי גם לתמריצים עבור השבת הקרקע.

לפי נתוני רמ"י, מתחילת שנת 2019 ועד למועד סיום הביקורת רמ"י הסכימה לשלם במסגרת הסכמי השבה לפדיון קרקע חקלאית שעליהם היא חתמה פיצויים בסך כ-370 מיליון ש"ח.

בסקר הסיכונים משנת 2015 עלה כי בהליך פדיון קרקע חקלאית קיים סיכון לטעויות במתן פיצוי עודף בגין הקרקע. גורם הסיכון הוגדר כ"היעדר תמיכה מיכונית בביצוע חישוב הפיצוי בעת עסקת פדיון קרקע, וכתוצאה מכך ביצוע חישובים ידניים (מבוססי אקסל)". הסיכון השורשי³⁴

33 gov.il < רשות מקרקעי ישראל > אגף שימושים חקלאיים.

34 "סיכון שורשי" - הגדרה תיאורטית של השפעת הסיכוי להתממשות האירוע, בהתעלם מהתגובות הקיימות בארגון לטיפול בסיכון.



הוערך בסקר כגבוה³⁵. בקרה מונעת שהוצעה בסקר הייתה ביצוע תהליך חישוב הפדיון באמצעות מערכת ממוכנת וגיבוש תוכנית בקרות לצמצום החשיפה לטעות בעת קביעת הפיצוי. התגובה הוערכה בסקר כאפקטיבית מאוד, והסיכון השוירי³⁶ הוערך כנמוך מאוד.

בתוכנית העבודה הרב-שנתית לביצוע בקרות, שגובשה במהלך שנת 2016, הוצע לבצע בקרה על 46 תהליכים, בתדירות משתנה לכל תהליך (בין אחת לשנה לאחת לחמש שנים), לפי רמת הסיכון השורשי שהוערכה לכל הליך. ככל שרמת הסיכון על הליך הוערכה כגבוהה, עלתה תדירות הבקרה שהוצעה בתוכנית. רמת הסיכון השורשי של תהליך פדיון הקרקע החקלאית קיבלה את הציון הגבוה ביותר מבין 46 התהליכים שנכללו בתוכנית הבקרה הרב-שנתית, ולכן הוצע בתוכנית לבצע בקרה על התהליך בתדירות של פעם בשנה.

מאחר שהליך פדיון קרקע חקלאית נמצא בסקר הסיכונים משנת 2015 כאחד מההליכים המסוכנים יחסית, הוא נבחן לעומק בשנים 2017 - 2018 וגובש עבורו מפרט בקרה. במסגרת זו נמצא כי הסכם ההשבה הסטנדרטי³⁷ אינו ממוכן והחישוב של סכומי התשלומים מבוצע באופן ידני ולא מבוקר, להבדיל מהסכמים אחרים שהם ממוכנים וכוללים פירוט סכומי תשלום עבור הקרקע בהסכם. עוד נמצא כי הליך השבת הקרקע החקלאית ותשלום הפיצוי עבורה אינו מתועד במערכות הממוחשבות כעסקה ואינו עובר אישור ובקרה של ועדת עסקאות. בעניין זה הומלץ שוועדת עסקאות תדון בתהליכי פדיון קרקע חקלאית בדומה לתהליכים אחרים ברמ"י.

בביקורת עלה כי רמ"י לא עיגנה בהליך את הבקרות שהומלצו בסקר הסיכונים, ובמועד סיום הביקורת תהליך חישוב הפדיון, אשר כלל התחייבויות בהיקפים של כ-370 מל"ח משנת 2019 עוד למועד סיום הביקורת, נעשה באופן ידני (באמצעות גיליונות אקסל) ולא באמצעות מערכת ממוכנת, הסכם ההשבה אינו ממוכן, הליך השבת הקרקע החקלאית ותשלום הפיצוי עבורה אינו מתועד במערכות הממוחשבות כעסקה ואינו עובר אישור ובקרה של ועדת עסקאות³⁸. עולה מכך חשש שתהליך חישוב פדיון הקרקע יהיה נתון לסיכונים אם בשל טעויות ואם בשל פעולות בזדון. עוד עלה כי רמ"י אינה מבצעת את הבקרה על התהליך שתוכננה בתוכנית הבקרה הרב-שנתית.

רמ"י ציינה בתשובתה כי תהליך חישוב הפדיון אכן אינו ממוחשב, אולם הוא מבוקר על ידי נציגי חשבונות רמ"י במרחבים, נוסף על הבקרה הממוחשבת שנעשית בעת קליטת התחשיב במערכת הכספית. עוד ציינה רמ"י כי ההנהלה שלה מאשרת עקרונית את תהליך פדיון הקרקע, ולעיתים האישור כולל גם את התחשיב הכספי. רמ"י הוסיפה כי התהליך לפדיון הקרקע החקלאית מתבצע עם תהליך הקצאת הקרקע (לייעוד החדש שאינו חקלאי), אשר מבוצע במערכות ממוכנות שיש בהן תהליכי אישור ובקרה ממוחשבים.

35 סיכון ברמה גבוהה - סיכון שעלול לגרום לנזק בין 1% ל 3% מתקציב המשרד השנתי או שיש לנושא השפעה ברמת המשרד, לאור פגיעה בהשגת יעדי המשרד בכללותו; קיימת חשיפה לביקורת ציבורית.

36 "סיכון שוירי" - השפעת הסיכוי להתממשות האירוע בהתחשב בתהליכי הבקרה ובתגובות הקיימות בארגון לטיפול בסיכון. סיכון זה הוא הסיכון המרכזי שנמדד ומנוהל במסגרת מפת הסיכונים.

37 ההסכם שמסדיר את השבת הקרקע החקלאית ואת תשלום הפיצוי על ידי רמ"י עבור הקרקע שהושבה.

38 הליך נבדק באופן פרטני במרחב דרום שהוא היחיד שבמועד הביקורת עבד עם מערכת המידע החדשה - רמיטק למעלה משנה.



מומלץ כי רמ"י תפעל להסדרת בקרה ממוכנת על הליך פדיון קרקע חקלאית ובמסגרת זו גם תבחן אם קיימים הליכים נוספים אשר נדרשת לגביהם הסדרת בקרה ממוכנת שמחד תגביר את אפקטיביות הבקרה ומאידך לא תייצר עודף ביורוקרטיה.

אשר למיכון התהליכים ציינה רמ"י בתשובתה כי בשנה האחרונה (2021) היא פיתחה מסדות (פלטפורמות) ממוחשבות שבהן יתבצעו פעולות עסקיות באופן ממוכן, בלי שיידרשו פעולות ידניות. עוד ציינה רמ"י כי היא פיתחה אזור אישי לאזור ולמייצג שבו ניתן לבצע מגוון רחב של פעולות, ובהן אישור זכויות. רמ"י הוסיפה כי ניתן להגיש הצעות למכרזי קרקע באמצעות אתר המרשתת שלה, ובעתיד התהליך כולו יהיה דיגיטלי - מהגשת ההצעה, דרך הפקדת הערבות ועד החתימה על החוזה.

הסדרי מניעת ניגוד עניינים

עובד ציבור שבידו הופקדה סמכות חייב להפעילה רק מתוך שיקולים הרלוונטיים להפעלתה, ושיקולים אלה בלבד ולכן אסור שיימצא במצב של חשש לניגוד עניינים³⁹. הסדר למניעת ניגוד עניינים הוא מנגנון שמטרתו למנוע מעובד הציבור להימצא במצב של חשש לניגוד עניינים, וכך יכול לסייע למניעת מעילות, הונאות ופגיעה בטוהר המידות שעלולות להתרחש בהתקיים חשש כאמור. בהנחיות היועץ המשפטי לממשלה⁴⁰ ובתקשי"ר נקבעו כללים בדבר אופן עריכת הסדרים למניעת ניגוד עניינים ועל אילו עובדים הם יוחלו. משרד מבקר המדינה בדק כמה היבטים ביישום הנחיות היועץ המשפטי לממשלה והתקשי"ר בעניין ברמ"י.

עריכת ההסדרים

לעריכת הסדרים למניעת ניגוד עניינים שני שלבים עיקריים: בשלב הראשון יש לאתר את הנושאים שבהם עלול להיווצר ניגוד עניינים בין תפקידו של המועמד למשרה בשירות הציבורי לבין ענייניו האחרים, ולברר את מהותו של ניגוד העניינים בכל אחד מנושאים אלה. מועמד יכול להיות עובד מתוך השירות הציבורי המתמנה למשרה אחרת בשירות, אך גם עובד בשירות שהתעורר לגביו צורך בהסדר. דרך מקובלת ויעילה לחשיפת התחומים שבהם עלול להיווצר ניגוד עניינים היא באמצעות שאלון שעליו נדרש המועמד או העובד להשיב. בשלב השני יש למצוא פתרון הולם לנטרול ניגוד העניינים שאותר. אם הפתרון אינו כרוך בפסילתו של המועמד לכהן בתפקיד או בניתוק מוחלט מעניינו האחר, הוא יקבל ביטוי בהסדר למניעת ניגוד עניינים. בהסדר הוא מתחייב לקבל על עצמו מגבלות מסוימות בעבודתו הציבורית או בתחום האישי, שימנעו את ניגוד העניינים⁴¹.

בנוגע לעיתוי החתימה על הסדר ניגוד העניינים קובע התקשי"ר כי תנאי לכניסתו לתפקיד של מועמד או העובד שייבחר הוא בחינת סוגיית ניגוד העניינים ומילוי שאלון מתאים לאיתור חשש לניגוד עניינים, ואם יש צורך על פי החלטת היועץ המשפטי של הגוף, עריכת הסדר למניעת ניגוד

39 ראו הנחיה מספר 1.1555 להנחיות היועץ המשפטי לממשלה: "עריכת הסדרים למניעת ניגוד עניינים בשירות הציבורי".

40 כאמור, הנחיה מספר 1.1555 להנחיות היועץ המשפטי לממשלה וכן הנחיה 3.1005: "מתן פומבי להסדרים למניעת ניגוד עניינים של עובדי מדינה".

41 הנחיה מספר 1.1555 להנחיות היועץ המשפטי לממשלה.



עניינים; יש לבצע את הפעולות האלה טרם המינוי לתפקיד, חתימת חוזה העסקה או כניסה לתפקיד בפועל, לפי העניין ולפי המוקדם מביניהם; מועמד לא יחל לעבוד בשירות המדינה או למלא את תפקידו החדש בטרם מולאו הוראות אלה.

נכון למועד סיום הביקורת, מבין 122 עובדים שרמ"י החילה עליהם את הכללים לבחינת צורך בעריכת הסדר ניגוד עניינים⁴², 102 עובדים חתמו על הסדר למניעת ניגוד עניינים או שלאחר בדיקה רמ"י החליטה שאין צורך בכך ו-19 עובדים (כ-16%) מילאו את השאלון, אולם אף כי רמ"י לא קבעה שאין בכך צורך, במועד סיום הביקורת טרם נערך איתם הסדר למניעת ניגוד עניינים; ועובד אחד כלל לא מילא שאלון. יצוין כי 15 מ-19 העובדים שמילאו את השאלונים וטרם הוחלט האם נדרש לגבש בעניינם הסדר למניעת ניגוד עניינים, עשו זאת לפני למעלה משנה וחצי (נכון למועד סיום הביקורת)⁴³, ארבעה העובדים הנוספים מילאו את השאלונים ביולי 2021.

בתשובתה ציינה רמ"י כי מ-19 העובדים האמורים נותרו שבעה שהטיפול בעניינם טרם הושלם.

על רמ"י להשלים את הטיפול בהסדרי ניגוד העניינים של העובדים שהטיפול בעניינם טרם הושלם ולסיים את הסדרת עניין זה לגבי עובדים טרם כניסתם לתפקידים רלוונטיים.

ריענון להסדרי ניגוד עניינים

התקשי"ר קובע כי בכל שנה, במהלך חודש ינואר, תועבר פנייה כללית לעובדים שתכלול תזכורת בדבר העיקרון האוסר עליהם להימצא במצב של ניגוד עניינים והצורך לפנות ליועץ המשפטי של הארגון בכל מקרה שבו מתעורר חשש לניגוד עניינים. במסגרת זו יתבקשו העובדים שנדרשו למלא שאלון לאיתור חשש לניגוד עניינים, לבחון אם חלו שינויים בנתונים שמסרו במסגרת זו, ואם כן לדווח על כך ליועץ המשפטי של המשרד.

בביקורת עלה כי משנת 2013 ובמשך כשמונה שנים, לא הופצה פנייה כזו לכלל עובדי רמ"י - וכי באפריל 2021 פורסמה לעובדים תזכורת לעניין ניגוד העניינים.

על רמ"י להקפיד על העברת תזכורת, בכל שנה, לכלל העובדים לעניין ניגוד העניינים.

בתשובתה מסרה רמ"י כי במהלך שנת 2022 היא תפיץ לעובדיה הנחיה בעניין.

42 רמ"י החילה את הכללים על העובדים בדרגה הבכירה מבין שבע הדרגות בה מדורגים עובדיה, על היועצים והעוזרים בלשכת מנהל רמ"י ועל עובדים במשרות נוספות שלנוכח היקף האחריות והסמכויות של הנושא בהם, היא קבעה שמן הראוי להחיל עליהם את הכללים האמורים.

43 המוקדם מבין 15 השאלונים התקבל ברמ"י ביולי 2018 והמאוחר מבין ה-15 שאלונים התקבל בינואר 2020.



מניעת ניגוד עניינים - חברי ועדות מכרזים

ברמ"י מתבצעים תהליכי רכש רבים. לפי נתוני רמ"י הסתכם הרכש ברמ"י בשנת 2019 ב-5.3 מיליארד ש"ח ובשנת 2020 ב-6.1 מיליארד ש"ח.

על פי הוראות תכ"ם, ביצוע תקין של הרכש מחייב, בין היתר, מינוי של ועדת מכרזים אחת או יותר שתהיה אחראית לכל ההתקשרויות שבהן מעורב המשרד או היחידה. ברמ"י פועלות כמה ועדות מכרזים, כגון ועדת המכרזים המרכזית שאחראית למרבית ההתקשרויות והרכש של רמ"י; ועדת מכרזים שאחראית להתקשרויות ורכש של ציוד מחשוב ושירותים של נותני שירות וייעוץ בתחום המחשוב; ועדת מכרזים בנושא תכנון שאחראית להתקשרויות למסירת עבודות תכנון לנותני שירות וייעוץ בתחום התכנון.

על פי הוראות תכ"ם, בתחילת כל שנה יחתום כל חבר בוועדת מכרזים על טופס "התחייבות חבר ועדת מכרזים להיעדר ניגוד עניינים, עצמאות שיקול הדעת, שמירה על תקינות הליכים ועל סודיות".

בביקורת עלה כי חברי ועדת המכרזים ברמ"י אינם נדרשים לחתום על ריענון ההצהרה להיעדר ניגוד עניינים אחת לשנה, והם גם לא נדרשים לחתום על הצהרה להיעדר ניגוד עניינים בעת מינויים לוועדה.

על רמ"י לבצע ריענון ההצהרה להיעדר ניגוד עניינים אחת לשנה בקרב חברי ועדת המכרזים, ומומלץ כי תשקול להחתים את חברי ועדות המכרזים על הצהרה להיעדר ניגוד עניינים בעת מינויים לוועדה.

הדרכה לעובדים בנושא מניעת ניגוד עניינים

התקשי"ר קובע כי פעולות הדרכה לעובדים בנושא מניעת ניגוד עניינים יפותחו ויאורגנו מעת לעת, רצוי בתדירות של פעם בשנה. אפשר להקדיש את פעולות ההדרכה לנושא זה בלבד, אך אפשר גם לשלבן בפעולות למידה אחרות המתקיימות במסגרת תוכנית הלמידה השנתית.

בביקורת עלה כי רמ"י לא גיבשה תוכנית הדרכה בנושא מניעת ניגוד עניינים וטרם העבירה לעובדים הדרכות בעניין זה.

על רמ"י לפתח ולארגן פעולות הדרכה לעובדים בנושא מניעת ניגוד עניינים כנדרש בתקשי"ר.

בתשובתה מסרה רמ"י כי בתכנית העבודה השנתית של צוות ההדרכה נכלל גיבוש תכנית הדרכה בנושא ניגוד עניינים.



חילופי אישים ("רוטציה") במילוי תפקידים

רוטציה במילוי תפקידים היא שיטה לתכנון משרות המקצה באופן שיטתי עובדים למשרות ולמחלקות שונות למשך תקופה מוגדרת. רוטציה כאמור יכולה לתרום להעברת ידע הנצבר במהלך כהונה בתפקיד, ליצור עוררות אישית וארגונית ולמנוע שחיקה⁴⁴.

רוטציה במילוי תפקידים יכולה גם לשמש כמנגנון למניעה של מעילות והונאות. אמנת האומות המאוחדות נגד השחיתות⁴⁵ (להלן - UNCAC או אמנת האו"ם נגד השחיתות), שממשלת ישראל אשררה⁴⁶, קוראת, בין היתר, למדינות החברות בה לאמץ נהלים לקביעה של רוטציה בתפקידים של עובדי ציבור שנחשבים "פגיעים במיוחד לשחיתות"⁴⁷. תחלופה של עובדים בתפקידים אלה יכולה להקשות על טכניקות של ביצוע מעילות והונאות ואף לסייע בגילויין המוקדם⁴⁸. כך לדוגמה, היא יכולה להקשות על יצירת קשר אישי בין עובד הארגון לבין גורם מחוץ לארגון שמולו הוא עובד⁴⁹. יתרה מכך, עובד יודע כי בעתיד יוחלף בתפקיד ומישהו אחר יבדוק את נאותות פעילותו, מה שתורם ליצירת הרתעה⁵⁰.

בהקשר של תאגידים בנקאיים הנחה המפקח על הבנקים את הדירקטוריונים של התאגידים הבנקאיים לקבוע מדיניות רוטציה בתפקידים של מנהלים ועובדים, וכי מדיניות זו תתייחס בין היתר לזיהוי תפקידים רגישים שראוי לבצע בהם רוטציה ומשך הזמן המרבי שבו ימלא מנהל או עובד כל אחד מתפקידים אלה, זיהוי תפקידים רגישים שאי אפשר לבצע בהם רוטציה וקביעת בקורות פנימיות מיוחדות למקרים אלה.

גם ברמ"י נקבע נוהל של סבב תפקידים (להלן - נוהל הרוטציה) במסגרת ההסכם הקיבוצי ממאי 2011⁵¹. הנוהל כולל רשימת משרות שאישן יעשה על בסיס סבב תפקידים⁵². על פי הנוהל, תקופת הכהונה באותו תפקיד של עובד בסבב תפקידים תהיה חמש שנים⁵³. עם סיומה ישובץ העובד לתפקיד חדש הדומה במהותו ובטווח השכר הצמוד לו לתפקידו הקודם, ובכפוף

44 ראו דוח ועדת הרפורמה לשיפור מנגנוני ניהול ההון האנושי בשירות המדינה, יוני 2013, עמ' 31. יצוין כי הממשלה החליטה בהחלטה מספר 481 מיום 30.06.2013 לקבל את המלצותיה של הוועדה ואת מתווה היישום שהוצע בדוח.

45 United Nations Convention Against Corruption.

46 האמנה אומצה על ידי העצרת הכללית של האומות המאוחדות בהחלטה 58/4, ב-31.10.03. מדינת ישראל חתמה על האמנה ב-29.11.05 ואשררה אותה בהחלטת ממשלה מס' 4355 מ-22.12.08.

47 UNCAC, Article 7. Public sector; section 1(b).
דוגמאות לתפקידים שנחשבים "פגיעים במיוחד לשחיתות": קניינים, מנהלי כספים, חשבים, מנהלי חשבונות. עופר אלקלעי, "המדריך השלם לביקורת חקירתית - חקירה, איתור ומניעת מעילות", עמ' 170.

48 בנק ישראל, הפיקוח על הבנקים, תחום הסדרה, רוטציה וחופשה רציפה, ניהול בנקאי תקין, הוראה מס' 360, ינואר 2004.

49 עופר אלקלעי, "המדריך השלם לביקורת חקירתית - חקירה, איתור ומניעת מעילות", עמ' 170.

50 שם.

51 הנוהל צורף כנספח להסכם הקיבוצי שנחתם במאי 2011 בין נציגי המדינה לנציגות העובדים.

52 הנוהל קובע כי להנהלת הרשות נתונה הסמכות להוסיף לרשימת המשרות שעליהן חל הנוהל משרות חדשות שלא היו קיימות ביום חתימת ההסכם, על פי צורכי העבודה. עוד נקבע כי הוספה או גריעה של משרה מרשימת המשרות שעליהן חל הנוהל "מחייבת את הסכמת נציגות העובדים".

53 בנוהל נקבע כי בסבב התפקידים הראשון ובו בלבד חלק מבעלי התפקידים ימונו לתקופה של ארבע וחצי שנים, חלק לתקופה של חמש שנים וחלק נוסף לתקופה של חמש וחצי שנים.



לתנאים שפורטו בנוהל. בהסכם נקבע כי עובד רמ"י המכהן במשרה שנוהל הרוטציה חל לגביה, יהיה זכאי לתוספת שכר חודשית בשיעור של 5% משכר הבסיס (להלן - תוספת רוטציה).

מאז החתימה על ההסכם הקיבוצי קבעה רמ"י כמה עקרונות בנוגע ליישום נוהל הרוטציה: הוגדרו "אשכולות עיסוקים", ונקבע כי בעת סבב התפקידים אפשר לעבור מתפקיד לתפקיד רק בתוך אשכול העיסוק; יישום הנוהל יבוצע בשני שלבים - בשלב ראשון בקרב העובדים בשני הרבדים העליונים הבכירים בדירוג רמ"י⁵⁴ ובשלב שני בקרב שאר העובדים שעליהם הוא חל; לעובדים המשתתפים בסבב התפקידים תינתן אפשרות לציין את העדפותיהם לגבי חלופות לשיבוץ שיוצעו להם; סבב התפקידים ימומש בתנאי שהמרחק בין מקום מגוריהם של העובדים למקום העבודה שלהם לא יעלה על 40 ק"מ; כהונת עובדים שלא נמצא להם תפקיד בסבב התפקידים תוארך בשנתיים נוספות; עובדים שעתידיים לפרוש לגמלאות בחמש השנים הקרובות לא ישתתפו בסבב התפקידים, אלא בהסכמה בלבד.

עלה כי לאחרונה, במהלך החודשים פברואר-מרץ 2021, קיימה רמ"י פגישות עם עובדים שעתידיים להשתתף בשלב הראשון של סבב התפקידים בכל המרחבים, למעט במרחב ת"א מרכז.

נמצא כי במועד סיום הביקורת, כעשר שנים מאז נחתם ההסכם הקיבוצי (מאי 2011), רמ"י לא יישמה בפועל את נוהל סבב התפקידים, ועובדים ברמ"י שעליהם חל הנוהל טרם עברו לתפקידים אחרים במסגרת סבב התפקידים. עם זאת, מאז 2013 - עובדי רמ"י שנקבעו בהסכם כזכאים לכך כבר מקבלים תוספת רוטציה. במועד סיום הביקורת קיבלו 326 עובדים ברמ"י תוספת רוטציה. לפי נתוני רמ"י סך תוספת הרוטציה ששילמה רמ"י בשנים 2013 - 2020 הסתכמה בכ-15 מיליון ש"ח⁵⁵ (כ-1.9 מיליון ש"ח בממוצע לשנה).

רמ"י ציינה בתשובתה כי מנגנון הרוטציה הוא פתרון ראוי למניעת מעילות, ויש להחילו בצורה אפקטיבית. ואולם יש תפקידים רבים ברמ"י אשר נוכח המגבלות שנקבעו בהסכם הקיבוצי, אין אפשרות מעשית ליישם לגביהם את המנגנון, ונדרש לשם כך לבצע שינויים בהסכם.

נוכח התרומה הניכרת שיש לרוטציה, אשר בכוחה להפחית סיכונים למעילות ולהונאה ובד בבד להביא להתחדשות ולריענון של בעלי התפקידים ושל תהליכי העבודה בארגון, על רמ"י לפעול ליישום הליך זה, תוך מתן מענה בנוגע לתפקידים שיש חשיבות לבצע בהם רוטציה, אך נדרשים להתייחסות פרטנית. כמו כן, יש לבחון את הצורך בהמשך תשלומי תוספת הרוטציה עד ליישום ההליך.

54 בהסכם הקיבוצי נקבע כי עובדי רמ"י ידורגו בדירוג ייעודי - דירוג רשות המקרקעין ("דירוג רמ"י"). ההסכם קבע שבע דרגות לדירוג זה.

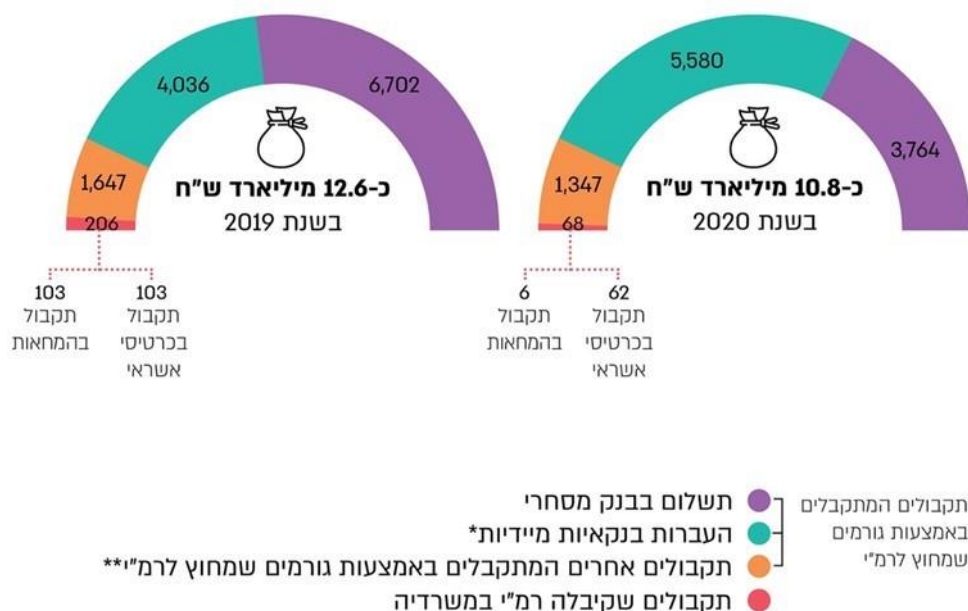
55 סך התוספת ששולמה בשנת 2020 היה כ-2.3 מיליון ש"ח.



נהלים לטיפול בתקבולים

המשרדים של מרחבי רמ"י מקבלים כספים ממקורות שונים לצורך מטרות מגוונות (כגון דמי חכירה מחוכרים ותמורות מיזמים עבור הקצאות קרקע למגורים, תעשייה, תיירות ועוד). יש לנהלם בקפידה, הן משיקולים פיננסיים הנוגעים לתקציב המדינה והן משיקולי שקיפות והקפדה על טוהר המידות הציבורי⁵⁶. בתרשים להלן מוצגים התקבולים שרמ"י קיבלה בשנים 2019 - 2020 על פי אמצעי התשלום.

תרשים 6: התקבולים שקיבלה רמ"י בשנים 2019 - 2020, על פי אמצעי התשלום (במיליוני ש"ח)



על פי נתוני רמ"י, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

* העברות זה"ב.

** תשלום בבנק הדואר, העברות בנקאיות, הרשאות לחיוב ואתר התשלומים הממשלתי (באמצעות כרטיסי אשראי).

מהתרשים עולה כי עיקר התקבולים התקבלו בהעברה בנקאית מיידית ובתשלום בבנק מסחרי.

הוראות תכ"ם קובעות⁵⁷ כי חשב משרד או יחידה (להלן - החשב) יקבע נוהל מפורט בעניין טיפול בתקבולים ביחידתו. הנוהל יפרט, בין היתר, את מינוי עובדי המשרד הרשאים לטפל בתקבולים,

56 הוראות תכ"ם, 1.7 תקבולים.

57 שם.



הנחיות עבודה בהתאם לסוגי התקבולים המתקבלים במשרד, כולל הרשאות שונות לטיפול בסוגי התקבולים השונים, ריכוז התקבולים, טיפול בהם והפקדתם, נוהלי פיקוח, בקרה וביקורת. עוד נקבע בהוראות תכ"ם כי החשב יקבע נוהל מפורט למתן קבלה, כדי להבטיח שכל גורם המעביר תקבולים למשרד יקבל אסמכתה שהמשרד קיבל את התקבול, בהתאם לאמצעי קבלת התקבולים הקיימים במשרד. כמו כן חשב המבקש להיתיר קבלת תקבולים באמצעות המחאה, יקבע ויפרסם במשרדו נוהל המפרט תנאים ומגבלות לקבלת תקבולים באמצעות המחאה.

בבדיקה עלה כי ברמ"י לא נקבע נוהל לטיפול בתקבולים וכן לא נקבע נוהל לקבלה של תקבולים באמצעות המחאה. בפועל כל מרחב ברמ"י פועל בעניין ההמחאות בהתאם לנהוג במרחב. בהיעדר כללים למשל בדבר אופן שמירתן ומשך הזמן להפקדתן קיים סיכון לאובדן ההמחאה.

על חשב רמ"י לקבוע נוהל לטיפול בתקבולים כנדרש בהוראות התכ"ם וזאת כדי ליצור אחידות ארגונית בהליכי הטיפול בתקבולים ולאפשר פיקוח ובקרה יעילים על הליכים אלה ובכך לצמצם את הסיכונים הטמונים בטיפול בתקבולים כגון אובדן ואי-קבלת התשלום.

בתשובתה ציינה רמ"י כי בשנת 2022 תגבש החשבות שלה נוהל עבודה בנושא.

מבחני יושרה ואמינות

על פי כללי שירות המדינה (מינויים) (מכרזים, בחינות ומבחנים), התשכ"א-1961, והתקשי"ר, מבחני הקבלה של מועמדים למשרות מסוימות בשירות המדינה יכולים לכלול בחינה של כישורי יושרה ואמינות. על פי התקשי"ר, נציב שירות המדינה (וברמ"י⁵⁸ - מנהל רמ"י) יקבע לכל משרה או לכל קבוצת משרות, בין היתר, את הכישורים הנדרשים שייבדקו במבחן ואת רמתם, ולאחר מכן יקבע לכל כישור מבחן בהתאם לדרישות המשרה או קבוצת המשרות.

ברמ"י לא הוגדרו משרות שעבורן נדרשים המועמדים לבצע מבחני יושרה ואמינות, ורמ"י לא בחנה מועמדים לשום משרה במבחנים לבדיקת כישורי יושרה ואמינות.

מומלץ כי רמ"י תבחן את כלל המשרות הקיימות בה ותשקול אם יש מקום להגדיר מתוכן משרות שהמועמדים להן יידרשו לבצע מבחני יושרה ואמינות.

בתשובתה ציינה רמ"י כי בכוונתה לבצע מיפוי מקיף של המשרות שהמועמדים להן יידרשו לבצע מבחנים כאמור.

58 חוק רשות מקרקעי ישראל, תש"ך-1960, סעיף 2(ב).



קוד אתי והדרכות

1. קוד אתי הוא מסמך המפרט עקרונות ודפוסי התנהגות המבטאים ערכים של פעילות תקינה ומוסרית. קוד אתי צריך להיות מותאם לארגון בכל הקשור לנסיבות קיומו, הסביבה שבה הוא פועל, הצרכים והערכים שלו. קוד אתי הוא גם משאב של הארגון, שכן הוא מגדיר את דרכי ההתנהגות הראויות בארגון ומאפשר לפתור דילמות מקצועיות הפוגעות בארגון. הקוד יוצר לכידות ארגונית ומתווה מסגרת בכל הנוגע להתנהגות מקצועית ולאחריות, ערכים המשביחים את פעילות הארגון, מונעים בזבוז משאבים עקב ביצוע עבירות, ומעלים את אומן הציבור בארגון⁵⁹.

קוד אתי יכול לתרום למניעת מעילות והונאות. ראוי שכל גוף ציבורי יהיה מצויד בקוד אתי שמטרתו, בין היתר, לשמור על אמינות אישית וארגונית. עליו לבטא הימנעות מקבלת יתרונות שלא בצדק ומשימוש במידע של המדינה לטובת אינטרסים אישיים⁶⁰.

ביוני 2013 החליטה הממשלה⁶¹ לקבל את המלצותיה של הוועדה לתכנון רפורמה מקיפה בניהול ההון האנושי בשירות המדינה⁶² ואת מתווה היישום שהוצע בו. דוח הוועדה קבע, בין היתר, כי נציבות שירות המדינה (להלן - נש"ם) תוביל תהליך לעיצוב קוד אתי לשירות המדינה שיבטא את ערכי היסוד לפעילותו. עוד נקבע כי יגובש קוד אתי גנרי ההולם את שירות המדינה, ועל בסיסו יפותחו קודים אתיים וכללי אתיקה ההולמים ארגונים או קבוצות מגזריות ומקצועיות בעלות מאפייני פעילות ייחודיים⁶³. במתווה ליישום הדוח נקבע כי יתקיים תהליך בכל משרדי הממשלה ליצירת קוד אתי משרדי וכי נש"ם תלווה ותנחה אותו מקצועית⁶⁴. במאי 2017 פרסמה נש"ם את הקוד האתי הגנרי לשירות המדינה.

נמצא כי רמ"י קבעה קוד אתי לחטיבה לשמירה על הקרקע, חטיבה בעלת סיכונים ייחודיים (ראו להלן), אך היא לא גיבשה קוד אתי לכלל הארגון. מומלץ כי רמ"י תקדם יצירת קוד אתי לכלל הארגון ותפרסם אותו לציבור.

בתשובתה ציינה רמ"י כי בכוונתה לפעול לגיבוש קוד אתי כלל-ארגוני.

2. אמנת האו"ם נגד השחיתות קוראת, בין היתר, למדינות החברות בה לספק לעובדי הציבור הכשרה מתאימה, כדי לשפר את המודעות שלהם לסיכוני השחיתות הטמונים בביצוע תפקידיהם⁶⁵. בעניין זה יצוין כי על כל גוף ציבורי לגבש תוכנית הדרכה שתעלה את מודעות

59 ראו: מבקר המדינה, **דוח שנתי 71א** (2020), "הפיקוח והבקרה על התאגידים הציבוריים", עמ' 80 - 81.

60 GUID 5270, section 2.5.1.2 Code of Ethics.

61 החלטה מספר 481 של הממשלה מיום 30.06.2013.

62 הוועדה הוקמה בהתאם להחלטה מס. 3993 של הממשלה מיום 18.12.2011.

63 למשל משרדי ממשלה, סגל בכיר בשירות המדינה, קבוצות מקצועיות, כגון יועצים משפטיים או מנהלי הון אנושי.

64 דוח ועדת הרפורמה לשיפור מנגנוני ניהול ההון האנושי בשירות המדינה, יוני 2013.

65 UNCAC, Article 7. Public sector; section 1(d).



העובדים בנוגע לסכנת השחיתות, וכי יש לחזור על ההדרכה מפעם לפעם. מומלץ גם כי עובדים חדשים יעברו הדרכה ממוקדת למניעת שחיתות⁶⁶.

נש"ם מנחה את המשרדים והיחידות בתחום ההדרכה, כולל בקביעת תוכניות ההדרכה. הנציבות קבעה ב-2017 בחוזר בנושא "תכנית עבודה בתחום הלמידה, ההדרכה וההשכלה לשנת 2018" כי פיתוח מודעות לנושא האתיקה בשירות המדינה ושמירה על טוהר המידות הוא אחד הנושאים שלגביהם יחידת ההדרכה במשרד או ביחידה צריכים לתכנן תוכנית למידה ייעודית או לשלב במסגרות ההדרכה אחרות.

עלה כי רמ"י קיימה בשנת 2019 הדרכות לכ-30 עובדים במטה ובאחד המרחבים (שהם כ-3% מעובדי רמ"י - כ-900 במספר⁶⁷) בנושא אתיקה במגזר הציבורי ואתיקה מקצועית של עובד ציבור.

מומלץ כי רמ"י תשלם בשאר המרחבים את ההדרכות לעובדים בנושא האתיקה; עוד מומלץ, כי רמ"י תכלול בתוכניות ההדרכה שלה התייחסות לסיכונים מעילות והונאות הטמונים בביצוע תפקידי העובדים והדרכה בעניין זה לעובדים חדשים.

רמ"י מסרה למשרד מבקר המדינה כי בכוונתה להעביר הדרכות בעניין גם לעובדים בשאר המרחבים.

מנגנון לקבלת דיווחים על חשדות לאי-סדרים והתנהלות לא תקינה ("קו חם")

"קו חם" הוא מנגנון לקבלת דיווחים של עובדי ארגון ושל גורמים מחוץ לארגון על מעשי הונאה, הפרת יושרה והתנהלות לא נאותה או חריגה שמבצעים עובדי ארגון⁶⁸ (להלן - מנגנון דיווח). המנגנון יכול לקבל דיווחים על נקודות תורפה וכשלים באמצעי הבקרה כנגד מעילות, גם במקרים שבהם לא אירעו מקרי מעילה. הדיווח ייעשה באמצעות תיבת דואר, טלפון, תיבת דואר אלקטרוני, אתר אינטרנט או כל אמצעי אחר המאפשר מידור ושמירה על סודיות.

סעיף 301 של החוק האמריקאי לאחריות תאגידית המכונה "SOX"⁶⁹ קובע כי ועדת ביקורת של ארגון ציבורי תקבע נהלים לקבלה, שמירה וטיפול בתלונות על חשבונאות, בקורות חשבונאיות פנימיות או ענייני ביקורת, כמו גם הגשה חסויה ואנונימית של תלונות עובדים בדבר אי-סדרים בענייני חשבונאות או ביקורת בארגון.

66 GUID 5270, section 2.5.1.3 Appropriate Human Resources (HR) - Management

67 לא כולל עובדים חיצוניים.

68 GUID 5270, section 2.5.2.1 Whistleblowing Mechanism

69 Sarbanes-Oxley Act of 2002, TITLE III--CORPORATE RESPONSIBILITY,

SEC. 301. PUBLIC COMPANY AUDIT COMMITTEES

החוק חל על חברות ציבוריות הכפופות לתקנות רשות ניירות ערך האמריקאית (ה-SEC) ואינו חל על חברות פרטיות.



בישראל, הממונה על שוק ההון ביטוח וחיסכון קבע⁷⁰ כי אחת מהחובות שחלות על דירקטוריון גוף מוסדי⁷¹ היא "לדא ערוץ תקשורת ישיר (כגון קו חם, תיבת תלונות) לעובדי הגוף המוסדי המעוניינים לדווח על חשדות לאי סדרים, ולהבטיח שמירת סודיות הדיווח"⁷².

יצוין כי מנגנון דיווח כזה יעיל יותר מבקורות אחרות כנגד מעילות, כגון ביקורות פנימיות וחיצוניות או פעולות של ההנהלה⁷³, והוא האמצעי האפקטיבי ביותר לגילוי מעילות בארגון.

מסקר בין-לאומי של איגוד חוקרי ההונאות הבין-לאומי⁷⁴ שפורסם באפריל 2020⁷⁵ עלה כי כ-43% מהמקרים של מעילות (בהפרש גדול משיטות אחרות לגילוי מעילות⁷⁶) התגלו כתוצאה ממידע שהתקבל מעובדים, לקוחות וספקים. מנגנון הדיווח משמש בפועל גם בקרה מונעת וקיומו מעביר מסר לעובדי הארגון ולגורמים מחוץ לארגון שאפשר לדווח בקלות על מעילות והונאות⁷⁷. מהסקר עלה כי בארגונים שבהם היה מנגנון של קו חם, הנזק החיצוני שנגרם בעקבות מעילה היה נמוך בכ-50% לעומת גופים שאין בהם מנגנון של קו חם⁷⁸.

מבדיקת הקיים ברמ"י עלה כי היא מפעילה ערוץ אינטרנטי המאפשר לכל גורם שהוא לדווח (גם בעילום שם) על חשד לעבירות מקרקעין כגון פלישות. עם זאת, היא אינה מפעילה מנגנון לקבלת דיווחים אנונימיים מתוך הארגון או מחוץ לו על אי-סדרים בארגון עצמו או על נקודות תורפה וכשלים באמצעי הבקרה גם במקרים שבהם לא אירעו מקרים של אי-סדרים.

מומלץ כי רמ"י תבחן הפעלת מנגנון לקבלת דיווחים (לרבות אנונימיים) - "קו חם" מתוך הארגון או מחוץ לו על אי-סדרים בארגון עצמו, וכן על נקודות תורפה וכשלים באמצעי הבקרה גם במקרים שבהם לא אירעו מקרים של אי-סדרים.

רמ"י מסרה בתשובתה כי בכוונתה לבחון את הצורך ביצירת מנגנון כאמור ואת אופן הפעלתו.

- | | |
|----|--|
| 70 | רשות שוק ההון, ביטוח וחיסכון, "תיקון החוזר המאוחד: מעילות והונאות מצד גורמים בתוך הארגון וגורמים מחוץ לארגון", מאי 2018. |
| 71 | גופים מוסדיים הם גופים המנהלים כספים של הציבור, כגון כספי פנסיה וקופות גמל. הגופים המוסדיים המרכזיים בישראל הם חברות ביטוח ובתי השקעות. |
| 72 | יצוין כי הוראה זו נכללה גם בחוזר של אגף שוק ההון ביטוח וחיסכון, "מעילות והונאות מצד גורמים בתוך הארגון וגורמים מחוץ לארגון", אוקטובר 2006. |
| 73 | GUID 5270, section 2.5.2.1 Whistleblowing Mechanism. |
| 74 | Association of Certified Fraud Examiners. |
| 75 | איגוד חוקרי ההונאות הבין-לאומי מפרסם אחת לשנתיים סקר בנושא עבריינות תעסוקתית (Fraud and Abuse) המוגדרת כניצול מכוון של מקום העבודה לצורך תועלת אישית מהנכסים או מהמשאבים של הארגון, ובכלל זה הונאות, מעילות, גניבת ידע, קבלת שוחד ועוד. ב-16 לאפריל 2020 פורסם הסקר הדו-שנתי של הלשכה לשנת 2020. סקר זה מבוסס על 2,504 מקרי הונאות שהתרחשו ב-125 מדינות ברחבי העולם במהלך התקופה 1.2018 עד 9.2019. |
| 76 | ב-15% מהמקרים התגלו העבירות על ידי הביקורת הפנימית וב-12% מהמקרים הגילוי היה תוצאה של תהליכי בקרה פנימיים. |
| 77 | GUID 5270, section 2.5.2.1 Whistleblowing Mechanism. |
| 78 | 100,000 לעומת 198,000 דולר ארה"ב. |



הפקת לקחים במקרים של חשש למעילות והונאות

1. ניתוח מקרים של מעילות והונאות ובכלל זה את הכשלים בבקורות שאיפשרו את התרחשותם, הפקת לקחים ועדכון אמצעי הבקרה, עשויים להפחית את האפשרות להישנותם בעתיד⁷⁹.

מאסדרים (רגולטורים) בישראל של גופים פיננסיים הנחו את הגופים הנמצאים בפיקוחם לבצע הפקת לקחים במקרים שבהם מגלים הגופים הללו כי התרחשה מעילה או הונאה. המפקח על הבנקים קבע⁸⁰ כי דיווח של תאגיד בנקאי על חשש סביר למעילה יכול, בין היתר, תיאור מלא של האירוע, לרבות השיטה: "בתיאור השיטה יובהרו הליקויים בבקרה הפנימית, אם היו, שאפשרו את האירוע. כמו כן, תפורט בדיווח הדרך בה נתגלה האירוע"⁸¹.

הממונה על שוק ההון ביטוח וחסכון הנחה את הגופים המוסדיים לדווח לו על כל גילוי של הונאה או מעילה בגוף המוסדי, וכי "עם סיום בדיקת האירוע, ישלח הגוף המוסדי לממונה דוח מסכם מטעם ועדת הביקורת שלו על האירוע, לרבות הפקת לקחים למניעת הישנות אירועים דומים בעתיד"⁸².

בשירות המדינה קובע התקשי"ר שמשרד או יחידה רשאים להקים ועדה משרדית שיוטל עליה להציע מסקנות מינהליות או ארגוניות-כלליות מעבירות משמעת או מעבירות פליליות שביצעו עובדי המשרד או שנתגלו תוך כדי דיון בבית הדין למשמעת.

בבדיקה עלה כי רמ"י לא הקימה מנגנון הפקת לקחים כאמור: היא לא הקימה ועדה משרדית כפי שמאפשר התקשי"ר; גם בנוהל רמ"י, הקובע את פעולות הארגון כאשר עולה "חשד לביצוע או לניסיון לבצע מעשה פלילי על ידי עובד הארגון" אין התייחסות לצורך בקיום הפקת לקחים בנדון.

יצוין כי בכל הנוגע לאירועי סייבר - ברמ"י נוסחה טיוטת נוהל בנושא "ניהול אירועי הגנת סייבר" שבה נקבע כי התהליך העקרוני של תגובה לאירועי אבטחת מידע (אירועי סייבר) שבהם עלול להתרחש גם ניסיון להונאה, יכול בין היתר הפקת לקחים. על פי הטיוטה, השלבים העיקריים להפקת לקחים הם איסוף נתונים, ובכלל זה נתונים על רצף הפעולות שגרם לאירוע ונקודות כשל שהתגלו במהלך האירוע; ניתוח של האירוע שמטרתו לזהות את כל הסיבות להתרחשות האירוע ובכלל זה תהליכים נוהליים שכשלו, הגנות שכשלו או לא היו מתאימות, טעויות אנוש או פעולות זדוניות; הפקת דוח אירוע ומעקב ביצוע אחר

79 GUID 5270, section 2.5.3 Reaction to Corruption

80 פקודת הבנקאות, 1941 (סעיף 178) קובעת כי אם נודע לתאגיד בנקאי כי קיים חשש סביר שעובד מעובדיו או נושא משרה בו היה מעורב במעילה, שסכומה עולה על סכום שקבע המפקח על הבנקים, ידווח התאגיד בהקדם האפשרי על המעילה, בין היתר, למפקח וכי הדיווח למפקח יכול לפרט כי שקבע המפקח; כן יקבע המפקח את אופן הדיווח, את מועדו וכל פרט אחר שימצא לנכון.

81 בנק ישראל, הפיקוח על הבנקים, אגף מדיניות והסדרה, "מעילות של עובדים ונושאי משרה", ניהול בנקאי תקין, הוראה מס' 351, ספטמבר 2016.

82 רשות שוק ההון, ביטוח וחסכון, "תיקון החוזר המאוחד: מעילות והונאות מצד גורמים בתוך הארגון וגורמים מחוץ לארגון", מאי 2018. יצוין כי הוראה זו נכללה גם בחוזר של אגף שוק ההון ביטוח וחסכון, "מעילות והונאות מצד גורמים בתוך הארגון וגורמים מחוץ לארגון", אוקטובר 2006.



החלטות הכולל, בין היתר, סקירה וניטור של פתרונות ובחינת האפקטיביות של הפעולה המתקנת לאחר זמן ובדיקת אפקטיביות הפתרון. עם זאת, עלה כי הנוהל טרם אושר.

משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את ההכללה של הליך הפקת הלקחים בנוסח טיוטת נוהל רמ"י הקובע את פעולות הארגון בתגובה על אירועי אבטחת מידע (אירועי סייבר). מומלץ כי רמ"י תפעל להשלמת אישור הנוהל והטמעתו.

2. בביקורת עלה כי בשנים 2018 - 2020 התעוררו חמישה מקרים ברמ"י בהם עלה חשד לכאורה כי בוצעו פעולות שהובילו או היו עלולות להוביל למעילה או הונאה. עלה כי במקרה אחד מחמשת המקרים הללו בוצע הליך של הפקת לקחים, בנוסף להליך המשמעותי שבוצע בהם וכי בארבעת המקרים הנותרים לא בוצע הליך הפקת לקחים.

באותו מקרה התקיים, בין היתר, דיון בראשות סמנכ"ל מינהל ומטה של רמ"י, והוא הנחה לחדד את ההוראות בכל הנוגע לתהליך המעקב והבקרה של מנהלי היחידות ברמ"י על פעולות שמבצעים עובדיהם. כמו כן הוא הדגיש כי יש לבצע חסימה במערכות המידע, כך שלא יתאפשר ביצוע פעולות בניגוד לנהלים וללא קבלת אישור.

מומלץ כי רמ"י תבצע הליך של הפקת לקחים בכל המקרים שבהם עולה חשד לביצוע או ביצוע בפועל של מעילה, הונאה וכדומה על ידי עובד הארגון, וזאת בלי לפגוע בכל דין. כמו כן מומלץ כי רמ"י תסדיר מנגנון של הפקת לקחים באמצעות ועדה ייעודית או במסגרת נוהל.

רמ"י מסרה בתשובתה כי בכוונתה לבחון את אופן הפקת הלקחים במקרים שבהם עולה חשד לביצוע או שבוצעה בפועל מעילה או הונאה על ידי עובד רמ"י.

מנגנונים למניעת מעילות והונאות בחטיבת השמירה

חטיבת השמירה על הקרקע עוסקת בשמירה על מקרקעי ישראל, ואחד מתפקידיה הוא טיפול בפלישות למקרקעין אלה. בסקר הסיכונים משנת 2015 נמצא הליך "טיפול בפלישות" כאחד מההליכים המסוכנים יחסית. עקב כך הוא נבחן לעומק בשנים 2017 - 2018 וגובש עבורו מפרט בקרה. על פי המפרט, סיכון המעילות וההונאות המרכזי בחטיבת השמירה הוא סיכון של הונאת מפקח שמתבטאת באי-דיווח, דיווח לא מדויק או דיווח מטעה מצד המפקח על פלישות או על הפרה אחרת, כגון בנייה לא חוקית או כריית חול ללא היתר.

בעניין זה יצוין כי קיים סיכון מוגבר לביצוע מעילות והונאות בחטיבת השמירה, בין היתר, בשל כך שבעוד רוב הפעולות העסקיות שמבצעים עובדי רמ"י במערכות המידע מתועדות, מה שמאפשר להתחקות אחר פעולות שבוצעו בעבר (ביצוע "נתיב ביקורת ממוחשב"), באמצעות חיפוש על פי פרמטרים כשם משתמש, זמן ביצוע פעולה או תיק שבו בוצעו פעולות, הרי שאי אפשר לדעת על חריגות שהמפקח איתר אך לא דיווח עליהן במערכת.



רמ"י ציינה בתשובתה כי היא נמצאת בהליך של בניית מנגנון הפעלה חדש לביצוע הפיקוח אשר יקבע את כמות הביקורים של המפקחים, "וחובה לדווח גם על שטח תקין". לדברי רמ"י, מנגנון זה והתחלופה של המפקחים יוכלו למזער את הסיכון.

מניעת חשש לניגוד עניינים בחטיבת השמירה (פיקוח ביישוב מגוריו של המפקח)

בסיומו מפרברואר 2016 בין רמ"י למשרד המשפטים (מחלקת ייעוץ וחקיקה) בנושא ניגודי עניינים ברשות מקרקעי ישראל, נקבע, בין היתר, כי עובד רמ"י לא יעסוק בעניינו של יישוב חקלאי שבו הוא גר. צוין כי תפקידם של המפקחים רגיש במיוחד בשל העובדה שהם "העניינים" של רמ"י בשטח.

בביקורת עלה כי מתוך 51 מפקחים בכל מרחבי השמירה שבתקופת הביקורת היה אזור פיקוח באחריותם, שניים (4%) הופקדו על הפיקוח, בין היתר, ביישוב חקלאי שבו הם מתגוררים.

יצוין כי שני מפקחים נוספים הופקדו על הפיקוח, בין היתר, ביישוב שבו הם מתגוררים. אומנם לא מדובר ביישובים חקלאיים אך היות ומדובר ביישובים קטנים קיים חשש דומה של היקלעות למצב של ניגוד עניינים.

על רמ"י להקפיד על כך שמפקחי חטיבת השמירה המתגוררים ביישובים חקלאיים לא יהיו אחראים לפיקוח ביישוב מגוריהם. עוד מומלץ כי רמ"י תשקול שלא לשבץ מפקחים כאחראים על הפיקוח ביישובי מגוריהם גם כאשר אין מדובר ביישובים חקלאיים, בייחוד כאשר מדובר ביישובים קטנים.

בתשובתה ציינה רמ"י כי היא תחדד את ההנחיות שלפיהן מפקחים לא יהיו אחראים לפיקוח ביישוב מגוריהם.

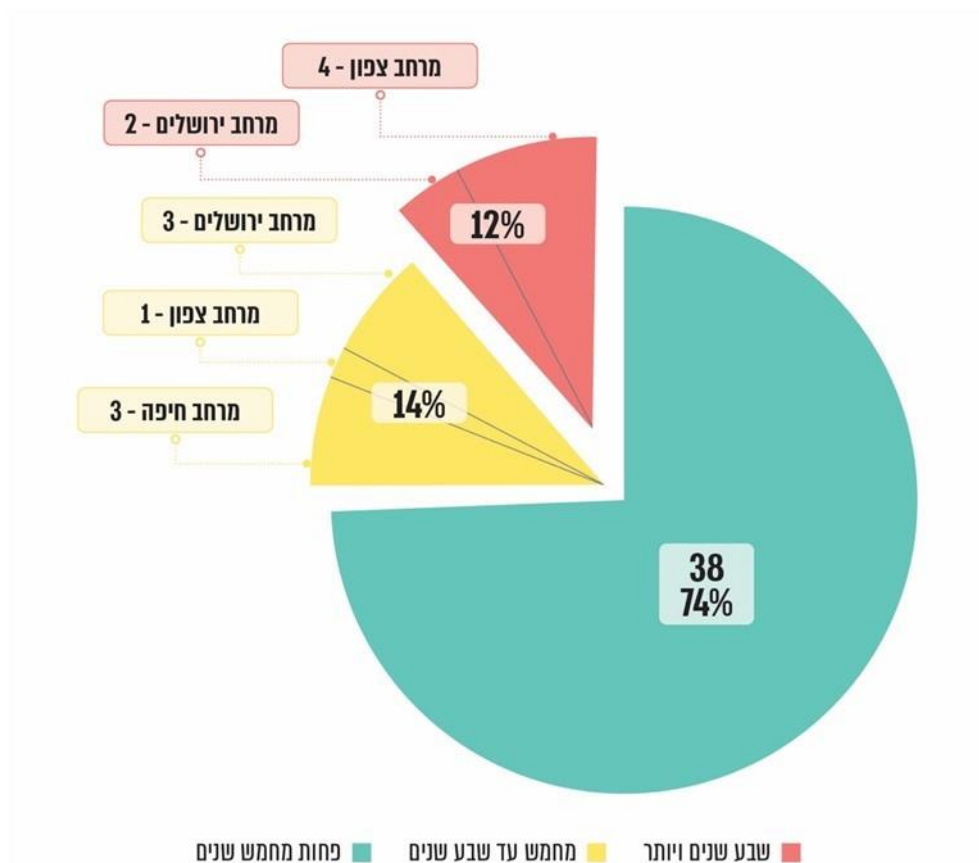
סבב תפקידים - "רוטציה" בחטיבת השמירה

במפרט הבקרה להליך הטיפול בפלישות עלה היעדר הרוטציה בין המפקחים כמוקד סיכון. על פי נוהל הרוטציה, תקופת הכהונה באותו תפקיד של עובד בסבב תפקידים תהיה חמש שנים. משרד מבקר המדינה בדק את רצף הזמן שבו המפקחים בחטיבת השמירה מפקחים על אזור הפיקוח שבאחריותם. להלן הממצאים:

בתרשים להלן נתונים בנוגע למספר המפקחים לפי רצף זמן הפיקוח באזורי הפיקוח שבאחריותם, בשנת 2021, על פי מרחבי רמ"י.



תרשים 7: מספר המפקחים לפי רצף זמן הפיקוח באזורי הפיקוח שבאחריותם, על פי מרחבי רמ"י, 2021



על פי נתוני רמ"י, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהבדיקה עלה כי מתוך 51 מפקחים, בכל מרחבי השמירה שבתקופת הביקורת היה אזור פיקוח באחריותם, 13 (כ-26%) פיקחו על האזור באחריותם חמש שנים ומעלה, שישה מהם (12%) פיקחו על האזור באחריותם שבע שנים ומעלה.

רמ"י ציינה בתשובתה כי במרבית המרחבים נעשים סבבים, וכי המפקחים מבצעים פיקוח על אזור מסוים עד חמש שנים לכל היותר, למעט מקרים ספורים שבהם קיים קושי בקיום רוטציה (לדוגמה, במרחב צפון מאוישת משרה על ידי עובד יותר משבע שנים, משום שהיא "משרה ייעודית" שאין אפשרות לבצע לגביה רוטציה).



תפקיד המפקח בחטיבת השמירה הוא תפקיד אכיפה בעל רגישות מיוחדת, וכפי שצוין בסיכום מפברואר 2016 בין רמ"י למשרד המשפטים - הם "העיניים" של רמ"י בשטח, על כן מומלץ שרמ"י תפקיד על קציבת משך זמן מרבי לאחריות על אזור פיקוח ותפעל לביצוע סבב תפקידים בין המפקחים בהתאם.

מנגנונים למניעת מעילות והונאות בתחום מערכות מידע - ניהול הרשאות

תקנות הגנת הפרטיות (אבטחת מידע), התשע"ז-2017 (להלן - תקנות אבטחת מידע), קובעות כי בעל מאגר מידע יקבע הרשאות גישה של בעלי הרשאות למאגר המידע ולמערכות המאגר וינקוט אמצעים מקובלים בנסיבות העניין ובהתאם לאופי המאגר וטיבו, כדי לוודא שהגישה למאגר ולמערכות המאגר נעשית בידי בעל הרשאה המורשה לכך בלבד, לפי רשימת ההרשאות התקפות.

בסקר הסיכונים משנת 2015 צוין כי בתחום מערכות המידע ברמ"י קיים סיכון של חשיפה למעילות והונאות - שימוש לא מורשה או לא נאות במשאבי המחשוב של הארגון (אפליקציות, בסיסי נתונים ומערכות הפעלה). גורמי הסיכון היו, בין היתר, היעדר מנגנון הרשאות התומך בעקרון "הצורך לדעת"⁸³ והיעדר תהליך סדור של ניהול משתמשים הכולל מתן הרשאות לעובדים חדשים, ביטול הרשאות לעובדים שעזבו ועדכון הרשאות לעובדים ששינו תפקיד. הסיכון השורשי של היבט זה הוערך כקריטי.

סנכרון בין מערכות מידע לניהול משתמשים

בסקר הסיכונים שהוגש בדצמבר 2019, ושנערך לפעילות המעבר למערכת רמיטק התומכת בליבת הפעילות של רמ"י, עלה סיכון של "אבטחת מידע, לרבות ניהול הרשאות". סיכון זה הוא היעדר סנכרון מלא בין שתי מערכות מרכזיות לניהול משתמשים - מערכת Active Directory⁸⁴ (להלן - מערכת A.D.) ומערכת Central User Administration SAP (להלן - מערכת ה-SAP). הסיכון התפעולי שצוין הוא אפשרות כי עבור משתמש שהוגדרו עבורו במערכת A.D. הרשאות במערכת ה-SAP לצפייה בלבד, יוגדרו בפועל הרשאות גם לעדכון נתונים. בסקר הוצע להפחית את הסיכון באמצעות ביצוע סנכרון מלא בין המערכות.

בביקורת עלה כי רמ"י לא נתנה מענה להיעדר הסנכרון בין מערכות ה-SAP וה-A.D., מה שמעלה את הסיכון בתחום אבטחת המידע וניהול ההרשאות. כך עלה כי משתמש שהוגדרו עבורו במערכת אחת הרשאות לצפייה בלבד יכול לקבל הרשאות גם לעדכון נתונים על פי המערכת השנייה.

83 עקרון הצורך לדעת (Need to know principle) מוגדר כהגבלת הגישה לעדכון המידע ולצפייה בו לבעלי התפקידים הווקים לו לצורך מילוי תפקידם.

84 מערכת לניהול רשתות מחשב בארגונים.



מנגנון הגדרת הרשאות לביצוע תפקיד

תקנות אבטחת מידע קובעות כי הרשאת הגישה לכל תפקיד תהיה בהתאם להגדרות תפקיד ובמידה הנדרשת לביצוע התפקיד בלבד.

לצורך יצירת פרופיל משתמש לכל העובדים, הקימה רמ"י ועדת הרשאות בראשות אגף משאבי אנוש. הוועדה אחראית ליצירת פרופילים ומאשרת את רשימת ההרשאות הנדרשות לכל תפקיד.

רמ"י גיבשה "מטריצת הרשאות על פי תפקיד", כדי שההרשאות יינתנו במערכת באופן שיטתי ומובנה לפי המבנה הארגוני ותפקיד העובד. עם זאת, בבדיקת המטריצה להרשאות למערכת ה-SAP, עלה כי היא אינה כוללת 147 עובדים שקיבלו בפועל הרשאות במערכת ה-SAP, רובם (131 עובדים) מאגף מערכות מידע והיתר מיחידות במטה (מבקר פנים וייעוץ משפטי) ובעלי הרשאות לארכיב במרחבים דרום וחיפה⁸⁵.

יוצא אפוא כי ניתנו הרשאות למערכת ה-SAP ל-147 עובדים ללא בחינה שיטתית של הצורך בהן לפי הגדרת התפקיד.

יצוין כי מתן הרשאות הגישה למערכות מידע שלא על פי הגדרת תפקיד עלה גם בדוח ביקורת בנושא "אבטחת מידע וסייבר" של האגף לביקורת הפנימית ברמ"י משנת 2020. צוין בו כי הבקשה למתן הרשאות גישה לעובדים חדשים נעשית "באמצעות ציון שמו של עובד קיים, ובקשה להגדרת הרשאות העובד החדש בדומה להרשאות עובד קיים, ולא על פי הגדרות של בעל תפקיד גנרי".

בתשובתה מסרה רמ"י כי היא הקימה צוות ייעודי שמטרתו העיקרית היא לבחון את כלל התפקידים ברמ"י ולהגדיר לגבי כל תפקיד את ההרשאות הנדרשות. רמ"י הוסיפה כי היא קבעה הרשאות לביצוע פעולות כספיות רק לבעלי תפקידים מסוימים וחסמה זאת לכל יתר העובדים. רמ"י ציינה כי ההרשאות שניתנו נבחנות באופן שוטף, וכי כל בקשה להוספת הרשאה לעובד נבחנת בהתאם למרכיבי תפקידו ולסמכויותיו.

ביטול הרשאות לעובדים שפרשו

תקנות אבטחת מידע קובעות כי בעל מאגר מידע ידאג לביטול ההרשאות של בעל הרשאה שסיים את תפקידו מייד עם סיום תפקידו של בעל ההרשאה.

רמ"י קבעה ב"נוהל אבטחת משאבי אנוש" כי עם קבלת הודעה על עזיבת עובד יבוטלו הרשאותיו בכל המערכות, וכי על מנהל הגנת הסייבר לדאוג שחשבונו של בעל תפקיד העוזב ייחסם ביום עזיבתו.

משרד מבקר המדינה בדק אם רשימות בעלי ההרשאות ברמ"י כוללות עובדים שהעסקתם ברמ"י הסתיימה בין ינואר 2018 ליוני 2021, לרבות עובדים במיקור חוץ.

85 ייעוץ משפטי במטה - 4 עובדים, יחידת מבקר פנים - 4 עובדים, ארכיב במרחב חיפה - 5 עובדים וארכיב במרחב דרום - 3 עובדים.



בבדיקה עלה כי מתוך 353 עובדים שהעסקתם ברמ"י הסתיימה בין ינואר 2018 ליוני 2021, נותרו תשעה עובדים במועד הביקורת בעלי הרשאות גישה למערכות מידע של רמ"י. מתוך תשעה מקרים אלה, חמישה עזבו את רמ"י כשנה לפחות לפני מועד סיום הביקורת, ושניים עזבו כשנתיים לפני מועד סיום הביקורת.

יצוין שבמקרים של הונאות ומעילות אין הכרח של ריבוי מקרים על מנת שיגרם נזק, גם מקרים מעטים עלולים לגרום נזק כבד.

על רמ"י להקפיד כי הרשאות של עובדים שסיימו את תפקידם, לרבות עובדים במיקור חוץ, יתבטלו מייד עם פרישתם - ביום שבו הם עוזבים את רמ"י. מוצע גם כי רמ"י תכלול במסגרת "טופס טיולים", שאותו יש לבצע עם עזיבת עובד, גם שלב הודעה לאגף מערכות מידע על עזיבת העובד, וכי הדבר יתורגם באגף לסדרת פעולות הקבע שיש לבצע במקרה זה.

מניעת חשש לניגוד עניינים - בשל מגורים ביישוב חקלאי - באמצעות מערכת ההרשאות

כאמור, בסיכום מפברואר 2016 בין רמ"י למשרד המשפטים (מחלקת ייעוץ וחקיקה) בנושא ניגודי עניינים ברשות מקרקעי ישראל נקבע, בין היתר, כי עובד רמ"י לא יעסוק בעניינו של יישוב חקלאי שבו הוא גר. אמצעי יעיל למניעת מצב זה הוא הגבלת הגישה לתיקים העוסקים ביישוב זה במערכות המידע.

בביקורת עלה כי במערכת המחשוב של רמ"י אין מנגנון הרשאות המאפשר למנוע מעובדים המתגוררים ביישובים חקלאיים את הגישה לתיקים הנוגעים ליישובי מגוריהם.

בתשובתה ציינה רמ"י כי ייתכן שיהיה ניתן לשלב במערכות המחשוב החדשות מנגנון שימנע מעובדים המתגוררים ביישובים חקלאיים את הגישה לתיקים הנוגעים ליישובי מגוריהם, ואולם "מדובר בתהליך פיתוח ייחודי, שאינו בראש סדר העדיפות למימוש".

מומלץ כי רמ"י תמנע גישה של עובדים המתגוררים ביישובים חקלאיים לתיקים הנוגעים ליישובי מגוריהם באמצעות מערכת ההרשאות. עד להסדרת בקרה מונעת, מומלץ כי רמ"י תשקול קביעת בקורות מאתרות או מפצות להתמודדות עם הסיכון האמור.

הדרכות בעניין אבטחת מידע

על פי תקנות אבטחת מידע יש לבצע לבעלי הרשאות גישה למאגרי מידע הדרכות על החובות החלות עליהם לפי חוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981, ולפי תקנות אלה.



נמצא כי רמ"י קיימה הדרכות בנושא אבטחת מידע. הדרכות אלה כללו, בין היתר, שבוע מרוכז של הדרכה שהתקיים בדצמבר 2020, ולאחר שבוע ההדרכה רמ"י ביצעה מבדקים ל-960 עובדים (כ-80% מעובדי רמ"י⁸⁶) במטרה לוודא את ההטמעה והיישום של החומר שנלמד בהדרכות.

משרד מבקר המדינה מציין את ביצוע המבדקים לוודא ההטמעה והיישום של החומר שנלמד.

מומלץ כי רמ"י תבצע הדרכה מקוונת תקופתית בנושא אבטחת מידע לכלל עובדי רמ"י.

רמ"י ציינה בתשובתה כי היא תבחן את האפשרות לבצע את ההדרכה התקופתית בנושא אבטחת מידע גם באמצעות לומדה ממוחשבת.

מנגנונים בפעילות שמבוצעת במיקור חוץ

שמאות מקרקעין

ככלל, בעסקאות ובפעילויות שמבצעת רמ"י נקבע הסכום לתשלום על הקרקע באמצעות שומה. בהתאם להחלטת ממשלה 4796 מינואר 1999, מבוצעים שירותי שומת מקרקעין עבור משרדים ויחידות באמצעות השמאי הממשלתי הראשי (להלן - השמאי הממשלתי) או שמאי מטעמו. השמאי הממשלתי מנהל מאגר שמאים פרטיים שנבחרו במכרז לביצוע עבודות בתחום שמאות מקרקעין⁸⁷ (להלן - מאגר השמאים). לצורך ביצוע השומות, מקצה השמאי הממשלתי למשרדים וליחידות, ובכלל זה לרמ"י, שמאים מתוך מאגר השמאים.

בתרשים להלן נתונים בנוגע לשומות שבוצעו במרחבי רמ"י⁸⁸ מיולי 2018 ועד יוני 2021 והשווי שנמצא בשומות⁸⁹, במיליארדי ש"ח בחלוקה למרחבי רמ"י.

86 מתוך 1,224 עובדים, כולל עובדים חיצוניים.

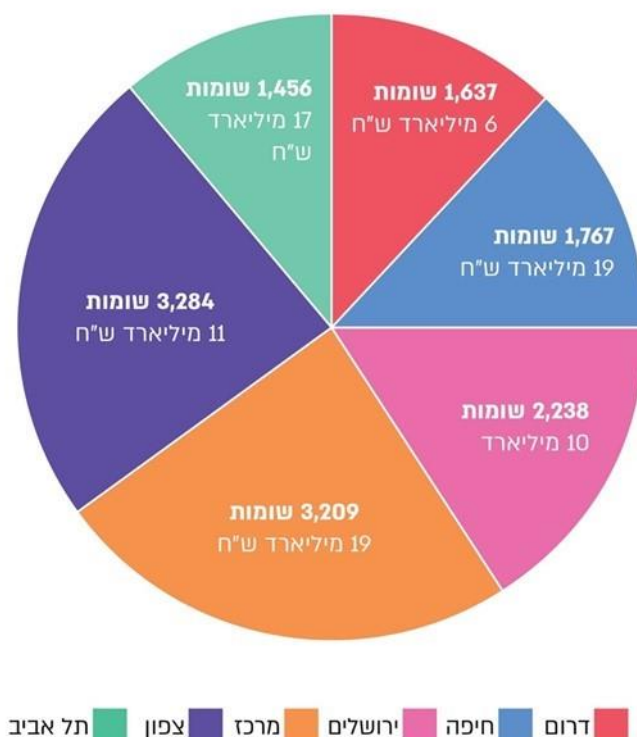
87 רשימת השמאים נקבעה בהתאם להליכים שנערכו על ידי הוועדה הבין-משרדית לבחירת שמאים שמונתה על ידי החשב הכללי על-פי תקנה 8(ד) לתקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993.

88 לא כולל מרחב יו"ש.

89 כולל פיתוח ומע"ם.



תרשים 8: מספר השומות שבוצעו במרחבי רמ"י מיולי 2018 ועד יוני 2021 והשווי שנמצא בשומות, במיליארדי ש"ח, בחלוקה למרחבי רמ"י



על פי נתוני רמ"י, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

בקרה על השומות

אחד הסיכונים שעלו בסקר הסיכונים משנת 2015 הוא עריכת שומה בערך נמוך מהערך הריאלי של הקרקע, בשוגג או במזיד. גורמי הסיכון הם עריכת שומה שגויה, עריכת שומה תוך ניגוד עניינים או שיתוף פעולה בין השמאי לבין בעל הקרקע. הסיכון השורשי הוערך בסקר כקריטי.

שלושה גורמים מבצעים בקרה על השומות שמבצעים השמאים מהמאגר: שני גורמים ברמ"י עצמה - השמאים במרחבים ואגף שמאות מקרקעין במטה רמ"י (להלן - אגף השמאות); והשמאי הממשלתי.

1. **בקרה במרחבים:** בסקר הסיכונים עלה כי הבקורות המבוצעות ברמ"י על השומות אינן קבועות או מעוגנות בהליך עבודה סדור. בסקר הוצעו כמה בקורות בנוגע לסיכון זה, ובהן קביעת נוהל בקורות שיפרט את אופן ביצוע הבקורות של השמאים במרחבים, לרבות הגדרת דיווחים רלוונטיים, מספר הבקורות שיש לבצע ומיקוד התשומות בהתאם לחשיפות. הסיכון השירי הוערך כנמוך מאוד.



בביקורת עלה כי אגף השמאות לא קבע נוהל בדבר אופן ביצוע הבקורות במרחבים שבו ייכלל המוצע בסקר הסיכונים, למרות הסיכון שאותר בסקר הסיכונים והבקורות שהוצעו בו.

2. **בקרה מחוץ למרחבים:** ככלל, ביצוע בקרה באמצעות גורמי בקרה חיצוניים מקטין את הסיכון למעילות והונאות.

א. אגף שמאות עורך בקרות מדגמיות באמצעות שמאים חיצוניים מטעמו לשומות שמבוצעות במרחבים (לעסקאות המאושרות ברמת המרחב), וכן מועברים לבקרתו כל השומות שבהן ערך הקרקע נקבע מעל 5 מיליון ש"ח ושומות לצורך ביצוע עסקאות מסוימות⁹⁰ בכל סכום. בנוסף, אגף השמאות עורך בקרה על שומות שבוצעו בעסקאות בהן נדרש אישור הנהלת רמ"י⁹¹ או ועדת פטור של המועצה. כלל הבקורות מתבצעות בהתאם להנחיות מקצועיות ממרץ 2014 שמטרתן להבטיח את עמידת השומה בתקינה השמאית ובהנחיות שמאי רמ"י. כמו כן, המרחבים מעבירים שומות לבקרה של השמאי הממשלתי על פי הנחיות אגף השמאות.

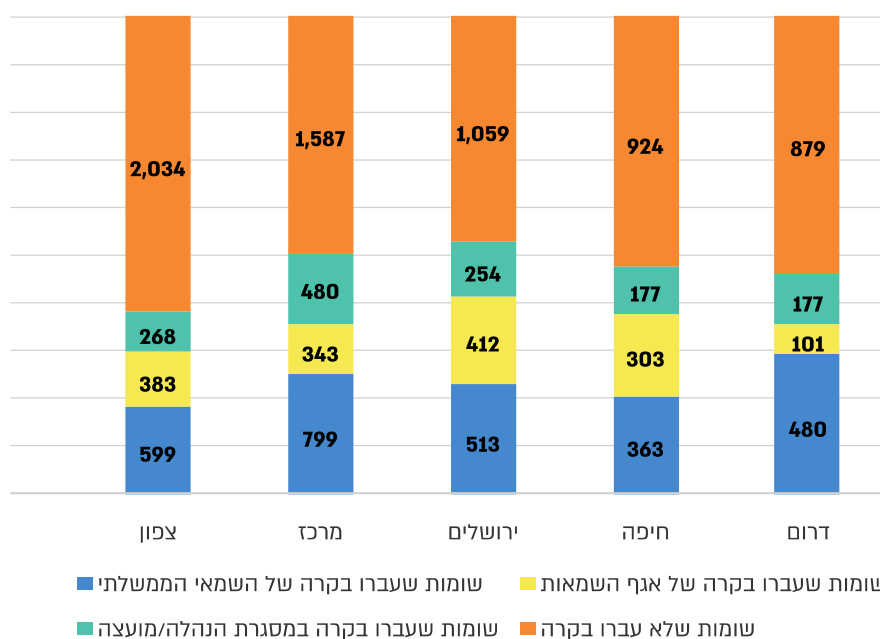
בתרשים להלן נתונים בנוגע למספר השומות שעברו בקרה מכלל השומות שבוצעו במרחבי רמ"י על פי גורם הבקרה, מיולי 2018 ועד יוני 2021.

90 ביצוע עסקאות בקרקע במושבים ובקיבוצים בחוזה חכירה לדורות, מיזמי אנרגיה סולרית על קרקע חקלאית, התחדשות עירונית.

91 אישור עסקאות בהנהלה ב"מסלול ירוק" ו"מסלול אדום".



תרשים 9: מספר השומות שעברו בקרה מכלל השומות שבוצעו במרחבי רמ"י, על פי גורם הבקרה, יולי 2018 ועד יוני 2021



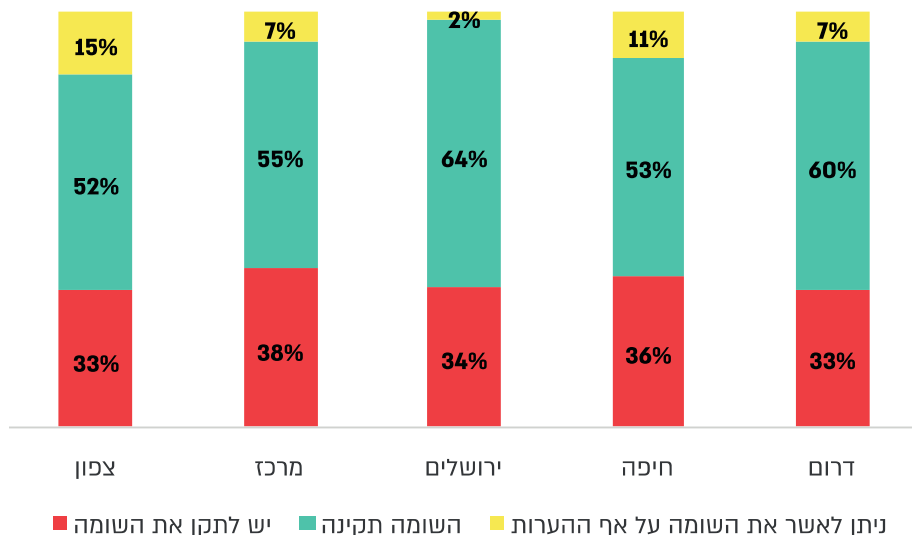
על פי נתוני רמ"י, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מנתוני התרשים עולה כי שיעור השומות שעוברות בקרה חיצונית מחוץ למרחבי רמ"י נע בין כ-38% מהשומות במרחב צפון לכ-53% מהשומות, במרחב ירושלים, מהן כ-23% עוברות לבקרת השמאי הממשלתי.

ב. ממצאי הבקרה המדגמית של אגף שמאות יכולים להיות - השומה תקינה; ניתן לאשר את השומה על אף הערות; יש לתקן את השומה (מסיבות כגון: סוגיות מקצועיות, טעויות חישוב, טעויות סופר). להלן בתרשים התפלגות של ממצאי הבקרות על השומות של אגף השמאות לפי מרחבי רמ"י מיולי 2018 ועד יוני 2021.



תרשים 10: התפלגות ממצאי הבקורות על השומות של אגף השמאות לפי מרחבי רמ"י מיולי 2018 ועד יוני 2021



על פי נתוני רמ"י, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי שיעור השומות שנמצאו בבקרה של אגף השמאות כשומות שנדרש לתקן נע בין כ-33% מהשומות במרחבים צפון ודרום לכ-38% מהשומות במרחב מרכז ושיעור הכלל ארצי הוא כ-35% מהשומות. מדובר בשיעור לא מבוטל של שומות, דבר המצביע על הצורך בחידוד סדרי עבודה והידוק הבקרה.

בהקשר לשומות יצוין כי על פי החלטת מועצה שהתקבלה בספטמבר 2020⁹² על רמ"י בתיאום עם אגף התקציבים ואגף החשב הכללי במשרד האוצר והשמאי הממשלתי לקדם מודל ומערכת ממוחשבת לקביעת ערכי קרקע באופן ממוכן. במקביל לקידום המודל, מומלץ לפעול להתאים לו גם הליך ממוחשב של בקרה מונעת ומגלה.

רמ"י מסרה בתשובתה כי שיעור השומות שנמצא בבקרה שנדרש לתקן נובע מכך שככלל, תהליך הכנת שומת מקרקעין כולל "הנחות, שיקולים ועקרונות שונים", וכי המסקנות לגבי שווי השומות מהוות אומדן המושפע במידה ניכרת מהעקרונות האמורים. בנוגע לשומות שנערכות עבור רמ"י, נדרשת אחידות כלל-ארצית לגבי עקרונות השומה, מקדמי ההתאמה ומגוון השיקולים העומדים בבסיס השומה. רמ"י ציינה כי על שמאי המאגר המכונים שומות עבור רמ"י, המוחלפים אחת לכמה שנים, להיות בקיאים בהנחיות רבות ובהחלטות רמ"י וליישמן בנוגע לשומות. רמ"י הוסיפה

92 קובץ החלטות המועצה, סימן ג': ערכי קרקע ממוכנים, 4.20.18 מערכת ממוחשבת לקביעת ערכי קרקע.



כי אגף שמאות הנהיג בשנים האחרונות מדיניות בקרה חדשה ומחמירה שלא הייתה קיימת בעבר, והפחית במידה ניכרת את רמת הסיכון בשומות.

השמאי הממשלתי ציין בתשובתו מדצמבר 2021 כי עריכת שומות עבור רמ"י היא מורכבת, וכי מרחב שיקול הדעת של השמאי שמבצע את השומה הוא לעיתים גדול. השמאי הממשלתי הוסיף כי קיימת חשיבות לבקרה של השמאי הממשלתי, שהוא גורם בלתי תלוי מאחר שאינו צד בעסקת המקרקעין.

מומלץ כי רמ"י והשמאי הממשלתי יפעלו במשותף לקביעת עקרונות עבודה שיאפשרו את חיזוק וטיוב הבקורות על שומות המקרקעין.

מוקדים לשירות מהיר

בשנת 2013 החלה רמ"י להפעיל באמצעות מיקור חוץ חמישה מוקדי שירות מהיר. מוקדים אלה מספקים שירות פנים אל פנים בביצוע כמה פעולות שירות, כל עוד הן אינן כרוכות בחיוב החוכרים בתשלומים נוספים מלבד אגרת ביצוע פעולה.

ביצוע העברת זכויות במוקד לשירות מהיר

פעולות השירות במוקדי השירות המהיר כוללות, בין היתר, העברת זכויות המבוצעת במוקד עצמו וקליטה של העברת זכויות שבוצעה במשרדי חברה משכנת⁹³ (ראו להלן). המועצה קבעה⁹⁴ כי בעל זכויות בקרקע המבקש להעביר זכויות לאחר, חייב לקבל לכך את הסכמת רמ"י בכתב. העברת זכויות יכולה להתבצע במוקד או באמצעות חברה משכנת (וקליטת ההליך במוקד), בתנאים הללו: הנכס מהווה ותקופת החכירה המהוונת בתוקף, אין מניעה משפטית לטיפול בתיק, אין חובות כספיים, אין חריגות בנייה וחובה החכירה אינו מורה על גביית כספים בגין העברת זכויות בנכס. במקרים שבהם מתקיימות מניעות אלה, המוקד לשירות מהיר אינו יכול לטפל בהעברת הזכויות, אלא רק מרחבי רמ"י. לכן עם קבלת בקשה להעברת זכויות בנכס, על עובדי המוקד לבדוק כי תקופת החכירה המהוונת טרם הסתיימה, וכי אין לנכס את המניעות האמורות ואין הגבלה להעברת זכויות בהתאם לתנאים הכלליים והמיוחדים בחוזה. לפי נתוני רמ"י, 86% מהעברות הזכויות למגורים בשנים 2018 - 2020 בוצעו במוקדים לשירות מהיר.

בסקר הסיכונים משנת 2015 עלה כי בפעולות המוקדים לשירות מהיר קיימים כמה סיכונים. אחד מהסיכונים הוא העברת זכויות שגויה או לא מורשית. גורמי הסיכון הם הצגת מסמכים חסרים, מזויפים או נתונים שגויים; העברת זכויות על ידי פקיד מוקד השירות עבור מקורב, בתמורה לטובות הנאה; העברת זכויות בנכס, על אף קיומם של חובות או ללא תשלום דמי הסכמה⁹⁵. הסיכון השורשי הוערך בסקר כגבוה. בסקר צוין כי הבקורות הקיימות על התהליך הן חתימה של עובד המוקד על תצהיר כי בדק את המסמכים הנדרשים ובדיקה שמבצע מנהל

93 חברה שבונה ומוכרת יחידות דיור על קרקע שרמ"י מנהלת.

94 קובץ החלטות המועצה, סעיף 5.4.1 (א).

95 "דמי הסכמה" - תשלום שעל החוכר לשלם לרשות עבור עליית ערך הקרקע בנכס לא מהווה בעת בקשה להעברת זכויות.



המוקד או היועץ המשפטי של המוקד של כל העברת זכויות שבוצעה. הסקר כלל הסתייגות בעניין בקרה זו עקב היותה בקרה ידנית.

תהליך העברה ואישור זכויות במוקדי השירות המהיר נמצא בסקר הסיכונים משנת 2015 כאחד מההליכים המסוכנים יחסית; לכן הוא נבחן לעומק בשנים 2017 - 2018 וגובש עבורו מפרט בקרה. במפרט הבקרה הוצע כי במדגם של 25% מהתיקים יבוצעו בדיקות שונות, כגון האם טופס הבקשה להעברת זכויות כולל את כל הפרטים הנדרשים; האם הוא תקין; האם בוצע אימות נתוני החוכר אל מול תיק הנכס; ובדיקה בתיקי הנכסים אם יש מניעה לביצוע העברת זכויות.

בביקורת קודמת של משרד מבקר המדינה על הפעילות של המוקדים לשירות מהיר ברמ"י⁹⁶, עלה כי אחת לחודש מעבירה רמ"י לבדיקת החברות שמפעילות את המוקדים לשירות מהיר בממוצע כ-10% מהתיקים שבהם טיפלו המוקדים בחודש שקדם לבדיקה, ונבדק אם הפעולות שבוצעו בהם עמדו בכל ההנחיות של רמ"י. בדוח הביקורת צוין כי בדיקות אלה אינן בגדר חלופה מספקת למנגנון בקרה ממוחשב על כלל התיקים.

בביקורת הנוכחית עלה כי בשנת 2020 בוצעה בקרה על כ-16% מתיקי העברת הזכויות שבוצעו או אושרו במוקדים לשירות מהיר באותה שנה⁹⁷, דהיינו פחות משהוצע במפרט הבקרה (25%) וכי הבקרה מבוצעת באופן ידני.

מומלץ כי רמ"י תשלב מנגנון בקרה ממוחשב על תיקי העברת הזכויות שבוצעו או אושרו במוקד לשרות מהיר וזאת בשים לב למינון ולאיוון מתאים של המנגנון אל מול הצורך בהימנעות מעודף בירוקרטיה ושמירה על איכות השירות לציבור.

96 מבקר המדינה, **דוח שנתי 171** (2021), "היבטים בשירות לציבור ברשות מקרקעי ישראל", עמ' 1793.

97 בשנת 2020 בוצעו או אושרו במוקדים לשירות מהיר 9,064 פעולות של העברת זכויות. מתוכן נבדקו 1,468.



סיכום

רמ"י מופקדת על ניהול אחד ממשאביה המשמעותיים ביותר של המדינה - מקרקעי ישראל. ניהול משאב זה כרוך בסיכונים רבים, ובהם סיכונים להונאות ומעילות. לצורך הפחתת סיכונים אלה נדרש כי רמ"י תפעל כדי להקטין את ההסתברות להתממשותם ואת חומרת השפעתם, בין היתר באמצעות שיפור תהליכי העבודה והקמת מנגנוני פיקוח ובקרה.

בדוח זה נבדקו הליכי הניהול של הסיכונים והמנגנונים ברמ"י בקשר למניעת מעילות והונאות. נמצא כי רמ"י החלה בתהליך של גיבוש מדיניות ניהול סיכונים וביצעה כמה סקרי סיכונים ומפרטי בקרה שהתמקדו בתהליכי העבודה המהותיים, אך לא השלימה חלק ניכר ממנו. רמ"י לא אישרה את סקר הסיכונים שגיבשה ולא עדכנה אותו, לא גיבשה תוכנית להפחתת הסיכונים ולא ביצעה את הבקורות שתכננה על תהליכי עבודה שנמצאו בעלי סיכון. נוסף על כך, רמ"י אינה עושה שימוש בסוגים שונים של מנגנונים שיכולים לסייע לה להפחית סיכונים של מעילות והונאות, ובכמה מהמנגנונים הקיימים השימוש הוא חלקי. כך למשל, היא לא גיבשה מנגנון לביצוע תהליכי בקרה על פעולות שהיא מבצעת במרחבים שלה, ובפועל אין מתבצעות בקורות יזומות על בסיס של דוחות חכמים ולא נעשה שימוש בעניין זה בהתראות מערכת.

על רמ"י להשלים את גיבוש המדיניות הכלל-ארגונית לניהול סיכונים, ובכלל זה לעדכן ולאשר סקרי סיכונים, לגבש וליישם תוכנית להפחתתם ולהקים מנגנון בקרה על פעולותיה ולמנות מנהל סיכונים תפעוליים. מומלץ שרמ"י תחזק ותשפר את המנגנונים שהיא מפעילה למניעת מעילות הונאות ואי-סדרים ותשקול להוסיף מנגנונים כאלה על בסיס המדיניות שתגבש. עוד מומלץ שרמ"י תגבש תפיסת בקרה כוללת שתקבע, בין היתר, את כלל האחראים לביצוע הבקורות, את הפעילות או התהליכים שעליהם תבוצע הבקרה, את סוג הבקרה והיקפה וכן סדרי דיווח ומעקב ובשים לב למינוח ולאיון המתאים של מנגנוני הבקרה אל מול הצורך בהימנעות מעודף בירוקרטיה ושמירה על איכות השירות לציבור. מומלץ כי מועצת מקרקעי ישראל תיתן את דעתה על נושא ניהול הסיכונים ברמ"י, ובכלל זה תבחן את הצורך להתוות בו אסטרטגיה או מדיניות כוללת ולוודא כי רמ"י פועלת בנושא.