

מינהל מקרקעי ישראל

פעולות הביקורת

נעשתה ביקורת על ניהול מערכות המידע במינהל, ובעיקר: הכנת תכנית-אב ותכניות עבודה שנתיות; מערכת עסקות, כספים וארכיב; אבטחת המידע והשימוש במערכת הממוחשבת לגביית חובות.

ניהול מערכות המידע

תקציר

מינהל מקרקעי ישראל (להלן - המינהל) מופקד על ניהולם של מקרקעי ישראל, שהם כ-93% מהקרקעות שבשטח מדינת ישראל. המערכות הממוחשבות שלו אמורות להבטיח טיפול יעיל, סדור, אחיד, מקצועי ומתועד כהלכה; לתרום לקיצור משך הטיפול בפניות אליו ובקבלת השירותים; לשמש כלי לקיום פעולות בקרה; לשפר את אמינות הפעולות של עובדי המינהל; לאפשר בקרה שוטפת על תהליכים, על החלטות ועל הפקת נתונים ולאפשר את הצגתם בחתכים שונים לפי צרכים משתנים.

חלק ממערכות הליבה הממוחשבות של המינהל - כספים, חוכרים, ספר נכסים, פינאנסי, תכנון ומערכת משפטית - הן בנות 30 שנה. רק באוגוסט 2010 החל המינהל באפיון¹ מחדש של מערכות המידע האלה, פרט למערכת כספים, אך פיתוח המערכות החדשות ויישומן יארך שנים.

פעולות הביקורת

בחודשים מרס-אוגוסט 2010 עשה משרד מבקר המדינה ביקורת על מערכות המידע במינהל מקרקעי ישראל. נבדק ניהול המחשוב במינהל ובעיקר: הכנת תכנית-אב ותכניות עבודה שנתיות; מערכת עסקות, כספים, וארכיב; אבטחת המידע והשימוש במערכת הממוחשבת לגביית חובות. הביקורת נעשתה בעיקר באגף המידע של המינהל ובאגף הכספים.

1 אפיון הוא שלב במחזור החיים של מערכת מידע שבו מוגדרות דרישות המערכת, מהותה ותכניה, בעיקר מנקודת הראות של המשתמש.

עיקרי הממצאים

הנהלת המינהל לא קבעה מדיניות מחשוב ולא עקבה אחר עבודתו של אגף מידע באופן יסודי, ולפיכך חסר המינהל את התשתית הניהולית הדרושה לניהול מערך המחשוב בהתאם להחלטת הממשלה ממרס 2007.²

תכניות העבודה של אגף מידע לא היו מפורטות דיין, לא התאימו לדרישות נוהל מפת"ח³ ולא שיקפו במלואן את משימותיו. המינהל גם לא הכין תכנית-אב למחשוב מאז 2005. עד מועד תום הביקורת, אוגוסט 2010, לא הכין אגף מידע תכנית עבודה לשנת 2010.

הדרג הניהולי במינהל ובכלל מנהלי המחוזות לא בדקו את הפעולות הידניות הנעשות במערכת הממוחשבת באמצעות מערכת בקרת הפעילויות. התברר כי המערכת האמורה אופיינה ונכתבה ביזמת אגף מידע ככלי בקרה לדרג הניהולי, בלי ניתוח צרכים עם המשתמשים. היעדר הבקרה ומספרן הרב של הפעולות החריגות פתחו פתח לשגיאות או לשימוש לרעה במערכת.

פעולות חיוב וזיכוי ידניות, המוגדרות כפעולות חריגות, לא נבדקו ולא היו כלים ממוחשבים שיתריעו עליהן באופן שוטף. בניגוד לחוזר חשב המינהל ולסדרי בידוק, המערכת הממוחשבת מאפשרת לעובדים במינהל שאינם עובדי הגזברות, לבצע חיובים וזיכויים ידניים בחשבונות החוכרים. פעולות אלה בוצעו בידי פקידים שלא נזקקו לאישור הממונים עליהם לשם כך, ובלי שהמערכת התריעה על שינוי הנתון.

במערכת "חוכרים" נעשות פעולות הכרוכות בטיפול בעסקות עתירות כספים, ויש להן השפעה מכרעת על אלה: העברת זכויות; תוספת בנייה או שטח; היוון דמי חכירה שנתיים; התחייבות לרישום משכנתה. אולם הפרטים אומתו והושלמו בידי גורם אחד בלבד ללא דרישה לאישור של גורם נוסף, בניגוד לעקרון "הפרדת תפקידים" בין הגורם המבצע לגורם המאשר ובניגוד לסדרי בידוק מתאימים.

מערך הכספים של המינהל נוהל באמצעות מערכת מחשוב מיושנת בת עשרות שנים. הניסיונות שנעשו במשך חמש שנים לא הצליחו לשלב את מערכת מרכב"ה⁴ או חלקים ממנה במינהל.

המינהל לא השכיל להשתמש באפשרויות הגלומות במערכת הממוחשבת ובמידע האגור בה למעקב אחר גביית חובות, לקביעת סדרי עדיפויות לטיפול בחייבים ולייעול הטיפול בתיקים. המינהל לא נוהג להפיק דוח גיוול חובות⁵, אף שקיימת אפשרות טכנית להפקתו, והוא גם לא מפיק דוחות המרכזים את סכומי החובות והתפלגותם.

2 החלטה מס' בק/מ-9/20.3.97 בנושא "ועדות היגוי למחשוב".

3 נוהל מפת"ח (מסגרת פיתוח ותחזוקה) - נוהל מסגרת שקבע החשב הכללי במשרד האוצר לפיתוח ולתחזוקה של מערכות ממוחשבות במשרדי הממשלה. הנוהל מפרט את השלבים בחיי המערכת הממוחשבת ואת התוצרים הנדרשים בכל אחד מהם. הוא נקבע כנוהל מחייב במשרדי הממשלה, על פי החלטת ועדת השרים לכלכלה מאוקטובר 1991 שקיבלה תוקף של החלטת ממשלה, ועל פי הוראות תכ"ס.

4 מרכב"ה - מערכת רוחבית כוללת במשרדי הממשלה, הוא פרויקט שיזם אגף החשב הכללי במשרד האוצר בשנת 2000 להקמה ולהטמעה של מערכת מחשוב אחידה במשרדי הממשלה, לניהול המשאבים בתחומים האלה: כספים, כוח אדם, רכש (לוגיסטיקה) ונכסים ולביצוע פעולות נוספות כגון פניות לקבלת תמיכות והקצאתן.

5 דוח גיוול חובות - דוח זה מציג את חשבונות החייבים לפי גילם - משך הזמן שהחובות קיימים.

למנהל המינהל, לאחראי הגבייה או לחשב המינהל לא היה כל מידע על התפתחות החובות.

היו ליקויים רבים בטיפול המינהל באבטחת המידע ובכללם אלה: היעדר מדיניות לאבטחת מידע; אי-מינוי ממונה על אבטחת מידע הכפוף למנהל המינהל; אי-הקפדה על הפרדת סמכויות בין העוסקים בפיתוח המערכות הממוחשבות ובין העוסקים בהפעלתן; שימוש בסמאות שאינן תואמות את רמת האבטחה הנדרשת במערכת כספית המנהלת מידע רגיש⁶; אי-דירוג של תפקידים לצורך קביעת הרשאות גישה למערכת ואי-הגדרת הרשאות לפי תפקיד; אי-שימוש בנתוני יומן האירועים לצורך איתור פורצים למערכת; היעדר פיקוח ובקרה על פעולות הפקידים; היעדר תיעוד ממוחשב של קבלת מסמכים ושל האסמכתאות עצמן; אפשרות לשנות נתונים בקלות רבה. מכלול הליקויים האמורים מצביע על כשל יסודי בטיפול באבטחת המידע במינהל.

סיכום והמלצות

חלק גדול מהמערכות לניהול המקרקעין של המינהל הן מערכות מיושנות שפותחו בשנות השמונים של המאה העשרים ולא חודשו מאז. הדוח העלה ליקויים רבים בשימוש המינהל במערכות המידע בעבודתו, במיוחד לשם בקרה.

הביקורת שממצאיה מוצגים בדוח זה חושפת ניהול לקוי של מערכות המידע במינהל העלול לפגוע בזכויות המדינה במקרקעי ישראל, בקופה הציבורית ובאמון הציבור. הניהול של מערכות המידע עלול לפגוע בתשתית המידע שלפיה נקבעת המדיניות בנושא המקרקעין, בזכויותיהם של תושבי המדינה בשל גביית יתר וניהול לא תקין ובחובת הנאמנות של המינהל כלפי האזרחים.

בשנים האחרונות עומדות על הפרק רפורמות שנויות במחלוקת בעניין שימוש בקרקע חקלאית והפרטת קרקע. אלה עשויות להשפיע במידה ניכרת על עיצוב צביונה של המדינה ועל חיי אזרחיה ותושביה. כדי לקבוע מדיניות ולקדם רפורמות מערכתיות נחוץ בסיס מידע מדויק ואמין, ולכן חשוב מאוד שהמינהל ישפר את תשתית המידע שבידיו.

מ-1998 עד 2009 בדקו משרד מבקר המדינה, היחידה לביקורת של החשב הכללי במשרד האוצר, יחידת הביקורת הפנימית במינהל וחברה א' את המערכות הממוחשבות של המינהל ואת אבטחת המידע בו. בבדיקות אלה הועלו ממצאים והוגשו המלצות, אך הנהלת המינהל לא יישמה את רובן ולא תיקנה את רוב הליקויים, ולמעשה - המצב במינהל לא השתפר. התמונה המצטיירת היא כי הושקעו במינהל משאבים רבים בביקורות חוזרות ונשנות, אך בממצאיהן נעשה שימוש מועט.

האחריות לקיום מערך מחשוב ומידע בגוף כגון המינהל המופקד על ניהול אלפי עסקאות בסכום עתק מוטלת על ראשיו. לכן על מנהל המינהל להיות מעורב באופן אישי בפעולות אשר יביאו לתיקון הליקויים שמצוינים בדוח ובכללן אלה: (1) הכנת

6 מידע רגיש - לפי חוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981, מידע רגיש כולל "נתונים על אישיותו של אדם, צנעת אישיותו, מצב בריאותו, מצבו הכלכלי, דעותיו ואמונתו" וכן מידע ששר המשפטים קבע בצו באישור ועדת החוקה חוק ומשפט של הכנסת שהוא מידע רגיש.

תכנית-אב למחשוב שבה יפורטו מערכות המידע ומערכות התשתית הדרושות לו; (2) השלמת אפיון מערכות הליבה ופיתוחן מחדש; (3) הכנסת פעולות בקרה והתניות לביצוע פעולות במקרקעין; (4) השלמת פיתוח מרכז המידע בנושא חובות והפקת דוחות אמנים ומדויקים; (5) קביעה שכל פעילות עסקית וכספית במערכת תבוצע בשני דרגים - גורם מבצע וגורם מאשר - ותיעודה במערכת לצורך בקרה; (6) חקירת הסיבות לגידול במספר הפעולות החריגות במערכת, נקיטת צעדים לצמצומן, ניתוח הגורמים לכך ושכיחותם וקביעה מהן הפעולות החריגות שעליהן תקוים בקרה. על המינהל להכניס התרעות אוטומטיות על חריגים חמורים, על פי קריטריונים שייקבעו מראש.

מן הראוי שהמסקנות והלקחים של דוח זה יילקחו בחשבון בעת תהליך האפיון של מערכות המידע במינהל שמתקיים מאוגוסט 2010.



מבוא

על פי חוק יסוד: מקרקעי ישראל, חוק מקרקעי ישראל, התש"ך-1960 (להלן - חוק מקרקעי ישראל), חוק מינהל מקרקעי ישראל, התש"ך-1960, שתוקן באוגוסט 2009 לחוק רשות מקרקעי ישראל (להלן - חוק רשות מקרקעי ישראל), והאמנה שבין מדינת ישראל לקרן קיימת לישראל, התשכ"ב-1961, מופקד מינהל מקרקעי ישראל (להלן - המינהל) על ניהול מקרקעי ישראל השייכים למדינה, לרשות הפיתוח ולקרן הקיימת לישראל - שהם כ-93% מהקרקעות שבשטח מדינת ישראל (כ-22 מיליון דונם). לפי חוק רשות מקרקעי ישראל, מועצת מקרקעי ישראל קובעת את המדיניות הקרקעית שלפיה ינוהלו מקרקעי ישראל, מפקחת על פעולתו של המינהל ומאשרת את תקציבו.

לפי חוק רשות מקרקעי ישראל, האחריות למועצת מקרקעי ישראל ולביצוע חוק מקרקעי ישראל היא של שר הבינוי והשיכון. במהלך השנים עברה, לפי החלטות ממשלה, האחריות להם ממשדד ממשלתי אחד לאחר. ביוני 1996 התקבלה החלטת ממשלה למנות את שר התשתיות הלאומיות דאז, אריאל שרון, ליו"ר מועצת מקרקעי ישראל ולשר הממונה על ביצוע חוק מקרקעי ישראל. בספטמבר 2002 הוחלט למנות את ראש הממשלה דאז, אריאל שרון, ליו"ר מועצת מקרקעי ישראל ולשר הממונה על ביצוע חוק מקרקעי ישראל. במרס 2003 הוחלט למנות את שר התעשייה והמסחר דאז, אהוד אולמרט, ליו"ר מועצת מקרקעי ישראל ולשר הממונה על ביצוע חוק מקרקעי ישראל. ביולי 2007 הוחלט למנות את שר הבינוי והשיכון דאז, מר זאב בויס, ליו"ר מועצת מקרקעי ישראל ולשר הממונה על ביצוע חוק מקרקעי ישראל. בראש המועצה במועד הביקורת עמד שר הבינוי והשיכון, מר אריאל אטיאס, המכהן בתפקידו ממרס 2009. מנהל המינהל הוא מר ירון ביבי שמכהן בתפקידו מאוגוסט 2008. קדם לו מר יעקב אפרתי שהיה מנהל המינהל מאוקטובר 2001.

בתיקון לחוק רשות מקרקעי ישראל נקבע שהמינהל יהפוך לרשות מקרקעי ישראל (להלן - הרשות), אשר תבוא במקום המינהל. על פי חוק רשות מקרקעי ישראל, מועד הקמת הרשות נקבע ל-1.1.10, ואולם נקבע בחוק כי "רשות מקרקעי ישראל לא תחל לפעול אלא לאחר שנחתם הסכם קיבוצי המסדיר את זכויותיהם של עובדי מינהל מקרקעי ישראל". עד מועד סיום הביקורת טרם נחתם הסכם קיבוצי עם העובדים, והרשות עדיין לא הוקמה ולא החלה לפעול.

אלה תחומי הפעילות המרכזיים של המינהל: ניהול מלאי המקרקעין, יצירת עתודות לקרקע בבעלות ציבורית למטרות לאומיות, שיווק קרקעות והקצאתן לייעודים שונים, טיפול בחוכרים ובמשכנים ופיקוח על שימושי הקרקע. במינהל 12 אגפי מטה ושבעה מחוזות בכל חלקי הארץ האחראים

למימוש מדיניות המינהל; האגפים ויחידות המטה מכוונים ומדריכים את פעולת המחוזות. במינהל כ-780 עובדים וכ-100 עובדים חיצוניים.

פעולות הניהול כרוכות בטיפול בעסקות עתירות כספים, ויש להן השפעה מכרעת על קביעת שווי המקרקעין המוכר; על גביית דמי חכירה, דמי היוון ודמי היתר; על חתימה על הסכמים, על קיום מכרזים, על רישום ועל גביית של חובות, על מתן הנחות לפי הנחיות מועצת מקרקעי ישראל ועוד. במינהל מבוצעות בין 8,000 ל-8,500 עסקות בשנה.

אגף מידע, שליטה, בקרה ואו"ש (ארגון ושיטות; להלן - אגף מידע) מספק שירותים ליחידות המקצועיות והארגוניות של המינהל. המערכות הממוחשבות של המינהל אמורות להבטיח טיפול יעיל, סדור, אחיד, מקצועי ומתועד כהלכה ולתרום לקיצור משך הטיפול בפניות אליו ובקבלת השירותים. כמו כן הן אמורות לשמש כלי לקיום פעולות הבקרה. כיוון שתהליך הניהול במינהל כרוך בחישובים רבים ומורכבים, תרומתן של המערכות הממוחשבות חשובה לא רק לקיצור התהליכים, אלא גם להגברת אמינות הפעולות ולבקרה שוטפת על תהליכים והחלטות. המערכות הממוחשבות הן גם כלי להפקת נתונים ולהצגתם בחתכים שונים, לפי צרכים משתנים. באגף מידע יש 94 עובדים - 26 עובדי תקן ו-68 עובדים חיצוניים. כמו כן עובדים באגף מידע כ-14 מפעילים שהם עובדי חברה פרטית אשר נותנת למינהל שירותי הפעלה. האגף כפוף למנהל המינהל.

אלה מערכות המידע במינהל: מערכות לניהול מקרקעין; מערכות מינהליות; מערכת מידע גאוגרפית (מ"ג) המאפשרת ניהול מידע גאוגרפי, אחזור וניתוח והפקת תרשימי עסקות; מערכת "הדמיה" המכילה כ-1.2 מיליון תיקים סרוקים ומערכת לניהול תוכן. בשנים 1996, 1997 ו-1998 עשה משרד מבקר המדינה ביקורות במינהל במגוון נושאים הקשורים למערכות המידע שלו ומצא ליקויים רבים.⁷

אלה מערכות המינהל לניהול המקרקעין:

1. מערכת עסקות, כספים, ארכיב (להלן - עכ"א) - מערכת שמטפלת בכ-1,370,000 נכסים ומחולקת לארבע תת-מערכות: עסקות, כספים, ארכיב וחוכרים (או משתכנים).
2. מערכת שמאות (משולבת מ"ג) - מערכת לרישום ולניהול של בקשות לשומה הכוללת את הערכותיהם של השמאים הפרטיים והממשלתיים.
3. מערכת חוזים - מערכת לעריכת חוזים בהתאם לנתוני תיק הנכס.
4. מערכת הוצאות פיתוח (משולבת מ"ג) - מערכת לרישום ולניהול של הוצאות הפיתוח בקרקע.
5. מערכת פינויים - מערכת לרישום, לחישוב ולניהול של פינויים מקרקעות.

7 1. הנהלת המינהל לא הכינה תכנית-אב למחשוב משנת 1993 ואף לא מינתה ועדת היגוי למחשוב - מבקר המדינה, דוח שנתי 46 (1996), עמ' 194 ואילך. 2. במינהל לא היו הוראות בכתב המנחות את הממונים המתאימים לבדוק את הפעולות הנדרשות במערכת "בקרת פעילויות", וממילא לא נבדקו; לא מונה אחראי לאבטחת המידע במאגרי המידע שבבעלותו; המינהל לא קבע נוהלי אבטחת מידע נאותים כנדרש; ניהול הרשאות הגישה של המשתמשים למערכות הממוחשבות היה לקוי - מבקר המדינה, דוח שנתי 48 (1998), עמ' 738 ואילך. 3. בשנים 1994-1996 עלו במינהל חששות רבים לפגיעה בטוהר המידות: חשש לזיופי מסמכים ולקבלת טובות הנאה; חשש לקבלת שוחד ודיווחים כוזבים; מתן אישורים שלא כדין; שינוי נתונים במערכת המידע; מסירת מידע פנים לגורמים שמחוץ למינהל; ליקויים בהרשאות גישה למערכת הממוחשבת וחשש לשינויים ידניים בנתונים הרשומים בה; חשש לשינויים בנתוני המערכת הממוחשבת ללא אישור מתועד של דרג נוסף וללא בקרה נאותה - מבקר המדינה, דוח שנתי 49 (1999), עמ' 443 ואילך.

6. מערכת ספר הנכסים - מערכת המטפלת במצאי המקרקעין שבניהול המינהל וברישום בעלויות על הקרקע, בהתחייבויות ובמעקב אחר רישום בטאבו.

7. מערכת תכנון (תכניות ומגרשים) - מטפלת במצאי התכניות המפורטות.

8. מערכת פיקוח - מטפלת בשמירה על הקרקע ובאירועי פיקוח.

9. מערכת משפטית - מטפלת בתיקים שהוגשו לתביעות משפטיות.

חלק גדול מהמערכות לניהול המקרקעין הקיימות במינהל פותחו לפני כ-30 שנה. המערכות הן: כספים, חוכרים, פיגויים, תכנון, ספר הנכסים והמערכת המשפטית. בסיס הנתונים שלהן הוא רשמי ומיושן; מערכות המידע כתובות בשפת COBOL והתממשקותן⁸ למערכות חדשניות כמו מערכת ניהול תוכן וממ"ג מורכבת; קיים קושי בהפקת מידע ניהולי מהן; חסרות בהן פעולות בקרה מובנות ויש קשיים בגיוס כוח אדם המיומן בשימוש בטכנולוגיה המיושנת.

בפברואר 2006 החליט חשב המינהל שכל מערכות המידע האמורות ומערכות אחרות יפותחו במסגרת פרויקט "מרכב"ה"⁹, מאחר שלדבריו ניהול מקרקעין כרוך בפעולות כספיות רבות ומהותיות, ואת אלה יש לבצע רק במערכת כספית, אך הדבר לא יצא לפועל (בעניין זה ראה להלן). במועד סיום הביקורת, אוגוסט 2010, היה המינהל בתחילת שלב האפיון¹⁰ מחדש של מערכות המידע האלה, פרט למערכת כספים. את האפיון עושה חברה חיצונית שזכתה במכרז. על פי הערכת מנהלת אגף מידע, האפיון לא יסתיים לפני אמצע 2011, ואז יידרשו כשלוש שנים נוספות לסיום פיתוח המערכות, בדיקתן והפעלתן.

בין מרס לאוגוסט 2010 עשה משרד מבקר המדינה ביקורת על מערכות המידע במינהל מקרקעי ישראל. נבדקו בעיקר הכנת תכנית-אב ותכניות עבודה; מערכת עכ"א (עסקות, כספים, וארכיב); אבטחת המידע והשימוש במערכת הממוחשבת לגביית חובות. הביקורת נעשתה בעיקר באגף המידע ובאגף הכספים של המינהל.

הכנת תכנית-אב ותכניות עבודה

1. החלטת ממשלה¹¹ בנושא "הקמת מערכות ממוחשבות" משנת 1997 קובעת שהמנהל הכללי בכל משרד ממשלתי יקים "ועדת היגוי לכל פעולות המחשוב" (להלן - הוועדה), שתפקידה יהיו אלה: הנחיית פעילות המחשוב והתקשורת; גיבוש סדרי תכנון, בקרה ופיקוח על פיתוח ועל רכש של מערכות מידע במשרד; גיבוש לוחות זמנים ותקציבים; קביעת תפישות מחשוביות לעבודת המשרד וסדרי קדימויות; קביעת מדיניות אבטחת מידע. בראש הוועדה יעמוד המנהל הכללי של המשרד או הסמנכ"ל למינהל, וחבריה יהיו מנהל מערכות מידע במשרד, קצין הביטחון, היועץ המשפטי, חשב המשרד, המבקר הפנימי ועוד.

8. התממשקות (Interfacing) - המונח המקובל לקשר ולחיבור בין מערכות ממוחשבות ולעבודה משותפת שלהן.

9. "מרכב"ה" - "מערכת רוחבית כוללת במשרדי הממשלה", הוא פרויקט שיוזם אגף החשב"ל בשנת 2000 להקמה ולהטמעה של מערכת מחשוב אחידה במשרדי הממשלה, לניהול המשאבים בתחומים האלה: כספים, כוח אדם, רכש (לוגיסטיקה) ונכסים ולפעולות נוספות כגון פניות לקבלת תמיכות והקצאתן.

10. אפיון הוא שלב במחזור החיים של מערכת מידע שבו מוגדרות דרישות המערכת, מהותה ותכניה, בפרט מנקודת ראות המשתמש.

11. החלטה מס' בק/מ-9/20.3.97 בנושא "ועדות היגוי למחשוב".

לפי נוהל מפת"ח¹², ועדת ההיגוי קובעת את מדיניות המשרד בנושאי ענ"א בכפוף למדיניות כלל-ממשלתית. הוועדה מאשרת את תכנית העבודה השנתית לענ"א במשרד ועוקבת אחר ביצועה. בראש הוועדה יעמוד עובד בכיר, לפחות סמנכ"ל, והרכבה ייקבע על ידי מנכ"ל המשרד.

בהחלטת הנהלת המינהל מס' 776 מאוגוסט 1997 נקבע כי ההנהלה המצומצמת של המינהל בראשות מנהל המינהל תהיה ועדת היגוי לנושאי מערכות המידע והמחשוב במינהל, ואלה יובאו הנושאים לדיון.

מאז 2005 לא דנה ההנהלה המצומצמת של המינהל בנושאים מרכזיים המפורטים בהחלטת הממשלה, ובכלל זה אישור תכנית העבודה השנתית של אגף מידע ותקציבו; מעקב אחר ביצועה; קביעת מדיניות אבטחת המידע; סיווג ומיפוי של "המידע הרגיש"; אישור תכנית אבטחת המידע, תקצובה ומעקב אחר יישומה. מ-2005 לא קבעה אפוא הנהלת המינהל מדיניות בנושא מחשוב ולא עקבה אחר עבודת אגף מידע באופן יסודי. לפיכך חסר המינהל את התשתית הדרושה לניהול מערך המחשוב בהתאם להחלטת הממשלה.

2. החלטת הממשלה משנת 1997 קבעה כי החשב הכללי במשרד האוצר (להלן - החשכ"ל) יעגן את עקרונות ההחלטה בעניין ועדת היגוי למחשוב בתכ"ס ובנוהל מפת"ח; העקרונות אכן עוגנו בהוראת תכ"ס - שלא חודשה באוגוסט 2008, כאשר פורסם תכ"ס חדש. עם זאת, בהוראת תכ"ס מ-2008¹³ נקבע ש"בכל מקרה" שאין בתכ"ס החדש הוראות רלוונטיות "לנושא מסוים" ניתן להסתייע ב"תכ"ס הישן ולהשתמש בו". מבירור שעשה משרד מבקר המדינה באגף החשכ"ל באפריל 2010 עלה כי ההוראה טרם פורסמה בתכ"ס החדש, משום שלדברי מרכז הוועדה המרכזית לענייני תקשוב במשרד האוצר, עבודת המטה בעניין טרם הסתיימה.

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח הזמן הרב שחלף מאז ביטול ההוראה הקודמת יש צורך בפרסום דחוף של הוראה כוללת ועדכנית בידי המופקדים על כך בחשכ"ל.

בתשובתו מנובמבר 2010 הודיע אגף החשכ"ל, כי ביולי 2010 מינה מר טל הרמתי, סגן בכיר לחשב הכללי, ועדת משנה לוועדה המרכזית בנושא מבנה ועדת התקשוב המשרדית, ועם השלמת עבודתה ייבחנו המלצותיה ויפורסמו הוראות תכ"ס חדשות ומעודכנות.

3. על פי נוהל מפת"ח, תכנון אסטרטגי של המידע בארגון (או בשמו האחר, תכנית-אב למחשוב) היא פעילות תכנון מרכזית בו, והיא מתקיימת אחת לתקופה מסוימת - כל שלוש עד חמש שנים, ומיועדת להציג לארגון תמונה מקיפה על המחשוב הנחוץ לו לטווח ארוך. תכנית-אב היא למעשה תכנית עבודה רב-שנתית ולפיה מכינים את תכניות העבודה השנתיות. התוצר הראשי שלה כולל אוסף מסמכי ייזום של כל המערכות המתוכננות במהלך התקופה שעליה חלה התכנית. תכנית-האב אמורה לפרט את מערכות המידע ומערכות התשתית הדרושות לארגון ואת המשאבים - כוח אדם, זמן ותקציב - הדרושים להקמתן ולתפעולן השוטף. בהכנת התכנית מעורבת ההנהלה הבכירה המגדירה את יעדיה ומאשרת אותה.

הביקורת העלתה כי בשנת 1999 הכין אגף מידע תכנית-אב למחשוב שכותרתה "תכנית אסטרטגית למערכות המידע לקראת 2005"; ההנהלה הייתה אמורה לאשרה, אך לא נמצא שהיא נדונה

12 נוהל מפת"ח (נוהל מסגרת לפיתוח ולתחזוקה) - נוהל מסגרת שקבע החשכ"ל לפיתוח ולתחזוקה של מערכות ממוחשבות במשרדי הממשלה. הוא מפרט את השלבים בחיי המערכת הממוחשבת ואת התוצרים הנדרשים בכל אחד מהם. הוא הנוהל המחייב במשרדי הממשלה, על פי החלטת ועדת השרים לכלכלה מאוקטובר 1991, שקיבלה תוקף של החלטת ממשלה, ועל פי הוראות תכ"ס.

13 הוראת תכ"ס מס' 0.0.0.1 מיום 1.8.08.

ואושרה. מאז לא הכין המינהל תכנית-אב למחשוב. התברר כי בפועל עבד המינהל באופן חלקי על פי התכנית האמורה.

משרד מבקר המדינה העיר למינהל כי הנהלת המינהל מחויבת לדון ולאשר תכנית-אב טרם התחלת יישומה.

לדעת משרד מבקר המדינה על הנהלת המינהל להכין, כמתחייב מנוהל מפת"ח, תכנית-אב למחשוב שבה יפורטו, בין השאר, מערכות המידע ומערכות התשתית הדרושות לארגון בחמש השנים שלאחר תכנונה, והמשאבים הדרושים להקמתן ולתפעולן השוטף. הכנת התכנית תבטיח הליך תכנוני מפורט שיקיף את כל מערך המחשוב במינהל.

4. נוהל מפת"ח קובע כי תכנית עבודה שנתית היא המכשיר המרכזי לתכנון ולניהול של פעילות יחידת המחשוב (מערכות המידע), לבקרה עליה ולבניית תקציבה. במשרדי הממשלה תכנית העבודה השנתית מוגשת לאגף התקציבים במשרד האוצר בשני מועדים: בחודש יולי ובחודש ינואר, עם תחילת שנת התקציב שבה תבוצע העבודה.

הוראת התכ"ם שלא חודשה באוגוסט 2008 ועדיין משמשת כלי ניהולי ומקצועי, קבעה שלא יאוחר מ-31 במרס בכל שנה יוגשו לחברי הוועדה המסמכים האלה: הצעה לתכנית עבודה שנתית לשנה שלאחריה שתוכן על ידי מנהל מערכות המידע; דוח על התקדמות המיזמים שאושרו על ידי הוועדה בשנה הקודמת - באחריות מנהל מערכות המידע, ודוח ביצוע התקציב בסעיפי המחשוב לשנה הקודמת - באחריות חשב המשרד וקצין תקציבים. הוועדה אמורה לדון בהצעה לתכנית העבודה ולהמליץ על תכנית המחשוב, שתובא לאישור אגף התקציבים במשרד האוצר. תכנית זו תוגש לאגף התקציבים לא יאוחר מ-30 ביוני בכל שנה.

אגף מידע מנהל עשרות פרויקטים בשנה: פרויקטים לזמן קצוב לתחזוקת מערכות מידע ופרויקטים שנמשכים מספר שנים. תכנית העבודה השנתית לכל הפרויקטים ומערכות המידע אמורה להיגזר מתכנית-האב, והיא כלי מרכזי בניהול הפעילות הארגונית ובהכוונתה ליעדים מוגדרים בהתחשב בסדר העדיפויות, במגבלות הזמן ובכוח האדם.

אגף מידע הכין תכניות עבודה לשנים 2007-2009, אך הנהלת המינהל דנה רק בחלק מהתכניות לשנים 2007 ו-2008. לא נמצא כי היא דנה בתכנית העבודה של אגף מידע לשנת 2009 וגם לא היה מעקב אחר ביצועה. עד מועד תום הביקורת, אוגוסט 2010, אף לא הכין אגף מידע תכנית עבודה שנתית לשנת 2010.

משרד מבקר המדינה העיר למינהל, כי באין תכנית עבודה שנתית אין להנהלת המינהל בסיס לבניית תקציב שנתי, ואין באפשרותה לבצע את עבודתה כראוי. עוד העיר לו משרד מבקר המדינה, כי מלבד העובדה שהדבר נוגד את דרישות נוהל מפת"ח והוראות תכ"ם, היעדר תכנית שנתית למחשוב הוא כשל יסודי בניהול מערכות המידע במינהל שכן בהיעדר תכנית עבודה שנתית לא ניתן לדעת מהן התשומות הדרושות לאגף, מהם התקציבים הנדרשים לו, מהם לוחות הזמנים לכל פרויקט ועוד.

נוהל מפת"ח קובע כי בתכנית העבודה השנתית יש לציין סוג, מטרה ועדיפות לכל משימה; את פירוט הבעיות במצב הקיים; את היחס עלות-תועלת; פירוט כללי, משתמשים צפויים וממשקים למערכות אחרות; את זהות המעורבים בפיתוח, לוחות הזמנים לביצוע התכנית, דרכי הטמעתה והמקור התקציבי לביצועה.

הביקורת העלתה כי תכניות העבודה של אגף מידע בשנים 2007-2009 לא היו מפורטות דיין ולא התאימו לדרישות נוהל מפת"ח: נרשמו בהן רק שמות המשימות ללא כל פירוט; כ"אחראי לביצוע, שותפים, ואחראי בקרה" הוגדרו אגף מידע ולפעמים גם אגף אחר בלי ציון פרטי הצוות האחראי לפיתוח באגף; כמו כן לא הוגדר תקציב לכל משימה; לא נקבע מועד התחלתה, אלא רק מועד סיומה, וגם לא הוגדרו משתמשים צפויים וממשקים למערכות אחרות. ממסמך שהכין אגף מידע בנובמבר 2008 התברר כי תכניות העבודה של אגף מידע אינן משקפות במלואן את המשימות המבוצעות בו; צוינו בו עשרות משימות בנושאים של תשתיות, מערכות מידע וטכנולוגיות שיושמו ב-2008 ולא נכללו בתכנית העבודה של אותה שנה.

בתשובת המינהל למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2010 טענה מנהלת אגף מידע כי "התכנית נערכת ומוגשת בהתאם לדרישות מנהל המינהל מכל מנהלי האגפים".

משרד מבקר המדינה העיר למינהל כי על אגף מידע להכין תכניות עבודה שנתיות מפורטות, כנדרש בנוהל מפת"ח, שישקפו את מלוא פעילותו. על ההנהלה לדון בתכניות ולאשר אותן, ועל המינהל לפעול לפיהן. בדרך זו גם יתאפשר לקיים בקרה נאותה על ביצוע תכניות העבודה.

מערכת עסקות, כספים, וארכיב (עכ"א)

מערכת עכ"א היא מערכת מידע מרכזית בעבודת המינהל שהחלה לפעול בשנת 1985. המערכת מתחלקת לארבע תת-מערכות:

1. מערכת עסקות (משולבת במערכת מידע גאוגרפית) - מלווה את הקצאת הקרקע במחוז ובכללה תהליך הכנת העסקה, אישורה, הפקת מכתבים וחוזים ומעקב אחר ביצועה.
 2. מערכת כספים - מטפלת בכל ההיבטים הכספיים של הקצאות הקרקע והפעולות העסקיות ובכללן דרישות תשלום, מעקב אחר גבייה, ניהול חובות, קליטת תקבולים והתאמת בנקים, ניהול תקציב וניהול הפרשה לרשויות המקומיות.
 3. מערכת ארכיב - מטפלת בארכיב של תיקים זמניים עד סריקתם.
 4. מערכת חוכרים (או משתכנים) - מטפלת בכל הפעילויות העסקיות בתקופת חוזה החכירה - העברת זכויות, היוון, תוספת בניה, תוספת שטח, אכלוס ועוד.
- כל עובד במינהל המתחבר למערכת עכ"א מקבל תפריט רלוונטי, האמור להיקבע בהתאם לתפקידו ולסמכויותיו, וביכולתו לבצע רק את הפעולות המופיעות בתפריט. נתוני התיקים מאוחסנים בבסיס נתונים של התכנה ובקבצים נוספים.

1. בקרת פעילויות: מערכת בקרת פעילויות אמורה לשמש למעקב, לבדיקה, לשחזור ולהפקת דוחות. במערכת זו נרשמת כל פעילות שמבוצעת במערכת עכ"א, וכפעילות "חריגה" נרשמים שינויים בנתונים שאינם נשמרים בבסיס הנתונים, עיבודי אצווה¹⁴ וכל פעולה שמבוצעת

14 אצווה (Batch) - עיבוד מספר רב של עסקות או הפקה של מספר דוחות "כבדים" מבסיס הנתונים.

ידנית ולא אוטומטית (כגון - שינוי פרטי אישיות משפטית, שינויים בפרטי עסקה, חיובים וזיכויים). הקביעה כי זוהי פעולה חריגה נובעת מהעובדה שהמערכת אמורה לחשב בעצמה הנחות, עדכון סכומים וכיו"ב, ולכן הפעולות הידניות הוגדרו "חריגות" ומחייבות בקרה של המנהלים.

הביקורת העלתה כי גורמי ניהול במינהל ובכללם מנהלי המחוזות אינם משתמשים במערכת בקרת הפעילויות, והפעולות הידניות אינן נבדקות. התברר כי מערכת בקרת פעילויות אופיינה ונכתבה ביזמת אגף מידע ככלי בקרה לגורמי ניהול במינהל בלי שבוצע ניתוח צרכים עם המשתמשים, ולדעתם המערכת אינה מתאימה להם. כל חודש נרשמות כ-40,000 פעולות חריגות חדשות, וריכוזן מקשה את בדיקתן. שנים רבות לא עשה אפוא המינהל שימוש בכלי לבקרת פעולות חריגות שפיתח אגף מידע, והוא מונח כאבן שאין לה הופכין. הנהלת המינהל המודעת זה שנים להימנעות מהשימוש במערכת בקרת פעילויות לא עשתה דבר בנדון.

בתשובתו מינואר 2011 הודיע מנהל המינהל למשרד מבקר המדינה כי במאי 2010 הנחה "לבצע אחת לחודש בקרה מדגמית בשיעור של 10% מסה"כ הפעילויות המבוצעות במחוז". התברר, כי ההנחיה בוצעה באופן חלקי.

משרד מבקר המדינה העיר למינהל כי אי-קיום בקרה על הפעולות הנעשות באמצעות המערכת הממוחשבת מונע גילוי של טעויות או שימוש לרעה. לפיכך על הנהלת המינהל לזיום בדיקה באשר לסיבות לא-השימוש במערכת ולפעול לתיקונה או לאפיונה מחדש בשיתוף עם המשתמשים; לחילופין, אם יתברר שאי-השימוש נובע מאי-הטמעה כנדרש - עליה לפעול לאלתר להטמעתה ולשימוש בה ככלי בקרה.

2. איחור בהזנת הוראות למערכת: הוראות המינהל משפיעות על חישובי התשלומים. התברר כי לעתים הן הוזנו לעכ"א באיחור רב, ובפרק הזמן שחלף משינוי ההוראה עד הזנתה במערכת חישבו התשלום לא התעדכן. במקרים אלו תוקן החישוב באופן ידני על ידי פקיד. לדוגמה, עד מועד סיום הביקורת, אוגוסט 2010, טרם הוזן תיקון ההחלטה של מועצת מינהל מקרקעי ישראל מינואר 2006 בנושא "ביטול עסקות ומתן ארכות לביצוען", אף שעברו כארבע שנים וחצי ממועד ההחלטה ושלוש שנים וחצי ממועד עדכון הנוהל בנושא. התוצאה היא שהפעולה בוצעה ידנית.

בתשובת המינהל מנובמבר 2010 הסבירה מנהלת אגף מידע כי האיחורים בהזנת ההוראות נובעים לרוב מאי-הטמעת ההחלטה בנוהל או בהוראת אגף מסודרת שאגף מידע הוא האמור למכן אותן. כמו כן טענה כי "אין התייחסות או לוקח זמן רב עד שבאגף מידע מתקבלות תשובות לשאלות המתעוררות במהלך עדכון המערכת".

משרד מבקר המדינה העיר להנהלת המינהל כי עליה להקפיד ולהטמיע בנהליה את כל החלטות המועצה והחלטות אחרות המשפיעות על החישובים במועד סמוך לקבלתן ולעדכן מיד לאחר מכן את מערכת עכ"א. אי-עדכון המערכת עלול לגרום לחישובים לא נכונים לפי ההוראות התקפות ולשמש פתח לניצול לרעה.

3. אי-התאמה בין המסמכים בתיק לבין הרישום הממוחשב: לנתונים שהוקלדו באופן שגוי כגון הערכת שמאי, התשלום השנתי שעל החוכר לשלם למינהל ועוד עשויה להיות השפעה על התשלומים למינהל. ייתכנו הפרשים בסכומים ניכרים שניתן יהיה לגלותם רק לאחר שתתקיים ביקורת שבה יושו המסמכים בתיק לרישום הממוחשב; כמו כן ייתכן שבשל

טעויות כאלה ייגבו תשלומי יתר מהציבור, ובכך יש חשש לפגיעה בזכויות של המדינה ושל הציבור. חברה פרטית (להלן - חברה א') התריעה על הבעיה כבר ב-2001 בדוח שהכנה למינהל על "פרויקט טיוב יישום רישום פעולות חריגות" והציעה פתרונות לבעיות שהועלו, ביניהם הכנסת בקרה ממוחשבת שתאפשר מתן התרעות במצבים מסוימים והוספת פרטים לקובץ "בקרת פעילויות" לגבי פעולות שבוצעו.

הביקורת העלתה כי רוב ההמלצות של חברה א' לא יושמו; לא נמצאו לכך נימוקים.

4. הפרדה ממוחשבת בין הגורם המקליד שינוי או עדכון לתיק לבין הגורם המאשר אותו: אחת ההמלצות הייתה הפרדת הגורם המקליד שינוי או עדכון לתיק מהגורם המאשר אותו.

הביקורת העלתה כי המלצה זו יושמה רק בחלקים ממערכת עכ"א ולא בכולה. בחלקים שבהם לא יושמה אין פיקוח ובקרה, והדבר יכול לשמש פתח לטעויות או לשימוש לרעה.

5. סכומים חריגים שאינם ניתנים לאיתור: הביקורת העלתה כי הנתון על סכום פעולה במערכת בקרת פעילויות מוצג כחלק מהערה¹⁵. מתכונת זו אינה מאפשרת למיין או לעבד נתונים לפי סכומים. כמו כן אין היא מאפשרת למנהל או לגורם פיקוח אחר לאתר פעולות חריגות בסכום מסוים.

על אגף מידע לתקן מצב זה בדחיפות ולהגדיר שדה מספרי לסכומים הכספיים, כדי שניתן יהיה לאתר פעולות לפי סכומיהן.

6. הגדרת פעולות חריגות בעכ"א: בעכ"א יש 78 תכניות מחשב שבאמצעותן מופק קובץ פעילויות חריגות. חריגים הוגדרו בעכ"א לפני כ-30 שנה וההגדרות לא עודכנו מאז. בהיעדר מסמכים עם נימוקים להגדרת החריגים אז, לא ניתן לדעת מה הטעם לכך.

בשל הזמן הרב שחלף מהגדרת החריגים ובגלל העובדה שבמינהל לא ניתן היה לברר את הסיבות לכך - על מנהלים ועל גורמי פיקוח ובקרה במינהל לבחון את הרלוונטיות של הרשימה ולעדכנה ולבחון אמצעים אוטומטיים להתרעה על חריגים חמורים במיוחד לפי מידת חומרתם, על פי קריטריונים שייקבעו מראש בידי גורמי הפיקוח. כמו כן יש להגדיר את הפעולות החריגות בכל המערכות החדשות.

7. מספר הפעולות החריגות: לבקשת משרד מבקר המדינה הפיק המינהל קובץ ובו כל הפעולות שבוצעו בעכ"א מינואר 2008 ועד אפריל 2010. הקובץ כלל נתונים לגבי כ-8.4 מיליון פעולות. הביקורת העלתה כי כ-860,000 פעולות - יותר מ-10% - נרשמו כחריגות.

בחשובת המינהל מנובמבר 2010 טענה מנהלת אגף מידע כי "מספר הפעילויות החריגות... נובע מהגדרה לא מדויקת של הנושא בקובץ בקרת פעילויות". עוד טענה כי חלק מהפעילויות שהוגדרו כחריגות "הינם עיבודי אצווה של תכניות שבאות לתקן ולטייב נתונים". הועלה כי גם מספר הפעולות החריגות הידניות בניכוי עיבודי אצווה גדול מאוד - כ-360,000.

משרד מבקר המדינה בדק את סוגי הפעולות החריגות והתפלגותן. הבדיקה העלתה כי כ-31% מהן מקורם באימות פרטים והשלמתם (18.3%), בהזנת "חיוכים וזיכויים" (להלן - חו"ז) (9%) ובהעברת סכומים (3.6%). אלה מבוצעות על ידי פקיד ללא צורך באישור פקיד בכיר יותר, ובלי שהמערכת מתריעה על שינוי הנתון. מספר הפעולות החריגות הרב מקשה את הבקרה ופותר פתח לשגיאות ולשימוש לרעה במערכת.

משרד מבקר המדינה העיר למינהל כי עליו לעקוב באופן שוטף אחר התפלגות הפעולות החריגות, לנקוט צעדים לצמצמן, לנתח את הגורמים להן ואת שכיחותן ולקבוע מהן הפעולות החריגות שעליהן תקיים בקרה כדי שתובטח בדיקתן הכוללת. כמו כן על המינהל לבדוק לעומק את הגדרת הפעולות החריגות הקיימת, לעדכנה במידת הצורך ולבנות תכניות ממוחשבות שיאפשרו לטייב את הנתונים, להקטין את מספר הפעולות החריגות ולייעל בכך את המעקב.

8. **חיוכים וזיכויים (חו"זים) :** (א) חו"זים הן פעולות ידניות המאפשרות לפקיד להזין אחד מארבעת הערכים הבאים: חיוב, זיכוי, ביטול חיוב או ביטול זיכוי בסכום כלשהו. את הפעולה עושים פקידי המינהל ואין היא מחייבת אישור ממונה. התברר כי כבר במרס 1988 פרסם סגן חשב המינהל חוזר בנושא "בקרת פעילות כספית ידנית במערכת עכ"א", ובו קבע כי חובה לפרט את סיבת השינוי בחו"ז, להחתים את האחראי לנושא ולתעד את המסמך בתיק החוכר.

הביקורת העלתה כי האמור בחוזר לא יושם במינהל. התברר כי כל פעולה של שינוי חיוב וזיכוי לא תועדה בתיק החוכר, ולא התקיימה בקרה כלשהי על סיווגה של הפעולה. עניין הסיווג יכול להיות כרוך בסכומי כסף ניכרים, ובהיעדר אסמכתה המלווה את הפעולה - אם בטעות בוצע זיכוי במקום חיוב או חיוב במקום זיכוי אין כל אפשרות לגלות את הטעות.

משרד מבקר המדינה העיר למינהל כי יש לראות בחומרה את אי-קיום הוראות החוזר שעליהן ניתן לבסס מערך בקרה כדי למנוע שימוש לרעה, ועל המינהל לקיים את ההנחיות המפורטות בו.

בעקבות הביקורת הנהיג המינהל בנובמבר 2010 שינוי בתכנה: אם נעשית פעולה של הזנת חו"ז, היא מועברת אוטומטית למערכת הדמיה ונשמרת כאסמכתה. ואולם המינהל טרם טיפל בנושא הבקרה על פעולות החו"ז.

(ב) מינואר 2008 ועד אפריל 2010 בוצעו כ-77,000 פעולות חו"ז ידניות. במחוז המרכז היה שיעור פעולות החו"ז הידניות הגבוה ביותר (25.8%).

משרד מבקר המדינה העיר למינהל כי עליו לצמצם במידה רבה את פעולות החו"ז הידניות החריגות של העובדים במחוזות, למחשב את כל ההוראות החדשות ולבחון את הסיבות לריבוי פעולות החו"ז הידניות בכלל ובמחוז מרכז בפרט. לאחר תוצאות הבחינה יש לנקוט את הצעדים הנדרשים להקטנת מספר הפעולות הידניות.

(ג) משרד מבקר המדינה ניתח את פעולות החו"ז שסכום כל אחת מהן גדול מ-5,000 ש"ח. מהניתוח עולה כי סכום כל פעולות הזיכוי וביטול החיוב היה גדול מעשרה מיליארד ש"ח.

לדעת משרד מבקר המדינה - בשל המספר הגדול של פעולות חו"ז הידניות וערכן הגבוה ובהיעדר בקרה מספקת על כך - מחובתו של המינהל לפתח כלים ממוחשבים שיתריעו באופן שוטף על פעולות חו"ז ידניות בסכומי כסף גדולים.

(ד) על פי חזון חשב המינהל מינואר 2001 בעניין "פעולות חו"ז ידניות בחשבונות המנוהלים במערכת עכ"א", נדרשו עובדי המחוזות שלא להשתמש בפעולות חו"ז ידנית לעדכון חשבונות החוכרים, אלא אם כן אין פעילות ממוחשבת מתאימה במערכת, ובמקרה כזה "פעולה זו תבצע אך ורק ע"י עובד גזברות". חשב המינהל דאז, מר אבי ברף, קבע גם ש"הודעה זו תקבל ביטוי לוגי במערכת עכ"א לאחר עבודת מטה המבוצעת ע"י מחלקת ביקורת כספים בחשבות והמלצותיה בנדון".

הביקורת העלתה כי המערכת הממוחשבת מאפשרת לעובדים במינהל שאינם עובדי הגזברות לבצע פעולות חו"ז ידניות בניגוד לחזון החשב. עובדה זו מתבטאת גם בהרשאות גישה הניתנות לעובדים במחלקות שמחוץ לגזברות. נמצא שמינואר 2008 ועד אפריל 2010 נעשו יותר מ-20% מפעולות חו"ז ידני עובדי מחלקות אחרות - עובדי מחלקות עסקות, חוזים, משפטים ואף עובדי אגף מידע.

משרד מבקר המדינה העיר למינהל כי ביצוע פעולות חו"ז ידני עובדים שאינם עובדי גזברות עומד בניגוד מוחלט להוראת חזון החשב הנזכרת לעיל, ויש לפעול לאלתר להפסקת התופעה על ידי חסימת האפשרות לביצוע פעולות חו"ז במערכת הממוחשבת בידי עובדים שאינם עובדי גזברות.

9. הפרדת תפקידים : (א) הפרדת תפקידים (Segregation of Duties) וסמכויות היא אחד מסוגי הבקרה החשובים למניעת טעויות, השמטות ושימוש לרעה במערכת. היא מבוססת על חלוקת פעולה לכמה פעולות כך שאת הפעולה מתחילתה ועד סופה עושים כמה אנשים. כך ניתן למנוע טעויות בשוגג או שימוש לרעה בהיעדר עובד שיאתר פעולות כאלה בתהליך העשייה כגורם מפקח ומבקר. כדי להבטיח את הפרדת התפקידים יש לקבוע תחומי פעילות של כל בעל תפקיד. פירוש הדבר הוא שלכל עובד לא יהיה יותר מתפקיד אחד: ניהול, אחזקת נכסים, רישום חשבונאי ובקרה ופיקוח.

כתנאי לעשיית פעולה כספית במערכת כספית ממוחשבת יש להגדיר במערכת רמה נוספת של אישור, כנדרש על פי סדרי בידוק מתאימים ועקרון הפרדת תפקידים, בייחוד במקרים שבהם הסכום של החיוב או של הזיכוי גבוה. תת-מערכת "חוכרים" שבמערכת עכ"א, תומכת בין היתר בפעולות הבאות: העברת זכויות; תוספת בנייה או שטח; היוון דמי חכירה שנתיים; התחייבות לרישום משכנתה; אימות והשלמה של פרטים; אכלוס משתכנים.

הביקורת העלתה כי עקרון הפרדת התפקידים לא מתקיים במערכת חוכרים - בפעולות כספיות רבות הנעשות במערכת יכול אותו פקיד גם לבצע עסקה וגם לאשרה, והמערכת אינה דורשת אישור בדרג גבוה יותר כתנאי לביצוע. הדבר יכול לשמש פתח לטעויות או לשימוש לרעה. לדוגמה: בעסקה מסוימת התברר שאישור העסקה והחיוב הכספי בוצעו ברמת הרשאה אחת, והדבר אפשר טעות שבה חויב החוכר רק בגין הקרקע בסך כ-10 מיליון ש"ח, בלי שחויב בגין המבנים הממוקמים שעליה ב-31 מיליון ש"ח נוספים¹⁶.

16 בעניין זה ראו מבקר המדינה, דוחות ביקורת, המכללה האקדמית להנדסה ירושלים, האגודה למען החייל (2009).

בתשובתו מנובמבר 2010 אישר המינהל, כי אף שבמערכת יש אפשרות להפריד בין פעולות ביצוע לפעולות אישור, "עקרון הפרדת התפקידים לא קיים בפועל במינהל ולכן גם לא בא לידי ביטוי במערכת".

משרד מבקר המדינה העיר להנהלת המינהל כי כדי להבטיח פיקוח ובקרה על העסקות שיש להן השפעה ניכרת על הקופה הציבורית, בייחוד במקרים שבהם סכום החיוב או הזיכוי גבוה, על המינהל לקבוע שכל פעילות עסקית וכספית במערכת עכ"א תבוצע בשני דרגים - גורם מבצע וגורם מאשר, כנדרש על פי סדרי בידוק מתאימים, זאת - למעט פעולות מינוריות וטכניות שייקבעו על ידי הגורמים המקצועיים במינהל ובאישור הנהלתו. עוד העיר משרד מבקר המדינה, כי על הנהלת המינהל לקבוע בנוהל את עקרון הפרדת תפקידים בין הגורם המבצע לגורם המאשר בכל מערכות המידע שלו ולהקפיד על אכיפתו.

(ב) מנהל תחום ביקורת חשבויות באגף הכספים של המינהל הכין בשנת 2003 תכנית עבודה משותפת לאגף הכספים ולאגף מידע שתטפל בנושאים הבאים: יצירת שתי רמות - עורך ובדוק - בפעולות חו"י ידני (לפי גודל הסכום), אימות והשלמה של פרטים (בשדות שלשינוי נתונים יש משמעות כספית ניכרת; למשל אם משנים ציון מקום של נכס מרחוב שמחירי הנדל"ן בו גבוהים לרחוב שמחיריו נמוכים), ובפעולות עסקיות (כגון העברת זכויות, היוון, תוספת בנייה, תוספת שטח); כמו כן נדרשו בה מיון הרשאות לפי תפקיד ויצירת מערך הרשאות חדש וטיפול בשוכרים שהם חשבוניות מס (בעניין ניהול הרשאות גישה ראה להלן). התכנית הוכנה על דעת החשב דאז.

משטרת ישראל חקרה במהלך 2008 חשדות בדבר ביצוע עברות פליליות לכאורה הנוגעות לטוהר המידות של כמה בעלי תפקידים במינהל (בעניין זה ראו להלן). בעקבות החקירה פנה מנהל המינהל, מר ירון ביבי, בנובמבר 2008 במכתב לכל מנהלי המחוזות וביקש מהם הצעות התייעלות כדי לצלוח את המשבר שאליו נקלע המינהל עקב התוצאות של חקירת המשטרה. מנהל תחום ביקורת חשבויות שלח לו את תכנית העבודה והסביר לו שהיא תואמה בזמנו עם אגף מידע שהתחייב לבצעה, אך היא לא יושמה. הוא הוסיף ש"כל עוד לא יהיה אגף שיתאם [את התכנית], יעקוב אחר ביצועה, ויבקר online הכל יישאר בגדר עוד נייר ועוד דוח".

הביקורת העלתה כי גם במהלך השנתיים שחלפו מאז הפנייה לא יישם המינהל את התכנית שנועדה לשפר את הבקרה על פעולות עובדיו.

(ג) הביקורת העלתה כי בשלוש השנים שלפני הביקורת היה משובץ בתחום של ביקורת חשבויות עובד אחד בלבד, הממונה על התחום. באחריותו מגוון משימות ובכללן בקרה על פעילויות עסקיות וכספיות שמתקיימות במחוזות המינהל; תיאום בין המחוזות והאגפים לבין אגף מידע; אחריות למחשוב החלטות המועצה ולקליטת נהלים והוראות במערכת עכ"א; בקרה על עסקות המאושרות בוועדת עסקות מחוזית ועוד.

לדעת משרד מבקר המדינה - נוכח ריבוי הליקויים שהועלו מן הראוי שהמינהל יבחן את היקף כוח האדם הנדרש לביצוע ביקורת בחשבויות, כדי להבטיח קיום בקרה נאותה על פעולותיו.

10. מערכת הדמיה: עד ראשית שנות האלפיים היו למעלה ממיליון תיקים בארכיב המינהל, ובכל שנה נוספו עוד עשרות אלפי תיקים. במינהל הוחלט לסרוק את התיקים באמצעות מערכת הדמיה. עד מועד הביקורת נסרקו כ-1.1 מיליון תיקים ובהם כ-60 מיליון דפים.

הביקורת העלתה כי לא כל הפעולות שנעשו במערכת עכ"א מתועדות, ולא כל סוגי המסמכים המופקים במערכת מועברים למערכת הדמיה באופן אוטומטי ומתויקים בתיק החוכר, בכללם מסמכים המתעדים פעולות כספיות. התברר כי ב-2006 מונתה ועדה בראשות היועץ המשפטי של המינהל שקבעה אילו מסמכים יועברו אוטומטית למערכת, אילו יודפסו ויועברו אליה לאחר חתימה, ואילו לא יועברו מכיוון שאינם משמשים אסמכתה או מתעדים פעילות. על פי החלטת הוועדה, רק 40% מסוגי המסמכים אמורים להיסרק אוטומטית, ו-20% מהם אינם אמורים להיסרק כלל. 40% הנותרים - ההחלטה אם לסרוק אותם היא בסמכות של פקיד מינהל.

משרד מבקר המדינה העיר למינהל כי כל פעולה כספית חייבת להיות מתועדת במערכת הדמיה לצורך בקרה עתידית. כמו כן יש לסרוק את כל המסמכים הנוגעים לענייני כספים, מאחר שהמסמך הסרוק הוא אסמכתה לפעולה במערכת. בעת קליטת נתון על קבלת מסמך במערכת הממוחשבת, מן הראוי לסרוק את המסמך ולציין את מועד הגעתו ברישום ממוחשב. בדרך זו לא ניתן יהיה להגיש מסמכים ולטעון כי הוגשו מוקדם יותר או מאוחר יותר.

מתשובת המינהל מנובמבר 2010 עולה כי הוא החל בהעברה אוטומטית של חלק מהמסמכים למערכת, וביניהם העברת סכומים בין תיקים של אותו חוכר ופעולות חו"ז ידניות.

מערכת מרכב"ה ומחשוב מערכות כספיות במינהל

פרויקט "מרכב"ה הוא פרויקט שיזם אגף החשכ"ל בשנת 2000 להקמתה ולהטמעתה של מערכת מחשוב רוחבית, כוללת ואחידה במשרדי הממשלה, לניהול המשאבים בתחומים: כספים, כוח אדם, רכש (לוגיסטיקה) ונכסים ולביצוע פעולות נוספות כגון פניות לקבלת תמיכות והקצאתן. המערכת נועדה לשפר את יכולת הממשלה לממש את מטרותיה, ליצור סטנדרטיזציה בניהול המשאבים במגזר הממשלתי, להקטין את ההוצאות בנושא רכש ולנהל נכסים וכוח אדם ברמה כלל-ממשלתית. אגף החשכ"ל החליט ליישם את מרכב"ה באמצעות תכנה לניהול משאבי הארגון. באמצע שנת 2004 הובאה מרכב"ה לאישור הממשלה. עד נובמבר 2006 הופעלה ("עלתה לאוויר") מערכת מרכב"ה ב-22 יחידות ומשרדים ממשלתיים.

בתכנית שאושרה בהחלטת הממשלה¹⁷ ב-2004 פורטו היחידות והמשרדים הממשלתיים שבהם תוטמע מרכב"ה בשנים 2003-2006, לרבות המינהל. הטמעתה במינהל והחלפת המערכת הכספית ששימשה אותו עד אז הייתה אמורה להסתיים עד סוף שנת 2006. בפברואר 2006 החליט חשב המינהל שמערכות המידע החדשות יפותחו במסגרת מרכב"ה או יועברו אליה.

הביקורת העלתה כי עד מועד תום הביקורת, אוגוסט 2010, שש שנים מאז החלטת הממשלה האמורה, לא צלחו הניסיונות לשלב את מערכת מרכב"ה או חלקים ממנה במינהל. להלן פרטים:

ב-2005 החלו בדיקות ודיונים בין החשכ"ל ונציגיו לבין המינהל - אגף מידע ואגף כספים, כדי ליישם את מודול הנדל"ן של מרכב"ה במינהל. ביוני 2005 הכין צוות מטעם פרויקט מרכב"ה

במשרד האוצר מסמך שכותרתו "בחינת היתכנות ליישום מודול הנדל"ן של מערכת מרכב"ה במינהל מקרקעי ישראל". על פי המסמך תהיה מערכת מרכב"ה הפלטפורמה העיקרית של המינהל לניהול הנתונים והמידע ביישומים המשמשים אותו, והמודולים השונים שלה יותאמו לצרכיו ויחליפו את המערכות שיוחלט להחליפן. במסמך נקבע שהמינהל ישתמש גם במודולים הבאים: ניהול הקרקעות, ניהול העסקות וניהול נכסי דיור. עוד נכתב במסמך, כי הזמן המוערך ליישום הפרויקט (כולל האפיון המפורט) יהיה כשנתיים וחצי מהתחלת עבודת הצוותים.

בנובמבר 2005 מינה מנהל המינהל דאז ועדת היגוי משרדית בראשותו כדי להתחיל את תהליך שילובו של פרויקט מרכב"ה במינהל. בנובמבר 2007 פרסם החשכ"ל בקשה בינלאומית לקבלת הצעות (RFP) לייעוץ בעניין מערכת מידע משולבת לנדל"ן Consulting Services Integrated (Land) Information System. הבקשה הוגשה לתשעה גורמי ייעוץ בינלאומיים. מן המסמכים עולה כי תהליך הסתיים ללא תוצאות: רוב החברות הודיעו כי לא עלה בידן לאתר יועצים מתאימים לנושא. יועץ החשכ"ל שהיה המנהל הקודם של אגף מידע הציע להטיל על האגף להקים את המערכת העתידית שתשולב במרכב"ה. הצעתו לא התקבלה.

באוגוסט 2008 כתב חשב המינהל דאז לסגן החשכ"ל כי "ניהול מקרקעין טומן בחובו שורה ארוכה של פעולות כספיות ו/או פעולות בעלות שווי כספי ובהן הוצאות והכנסות שיש לנכס לקרקע המסוימת, חישובי התמורה בגין הקרקע, תשלומים שוטפים... אין זה סביר שפעולות כספיות מהותיות כל כך יבוצעו במערכת שאינה מערכת כספית". הוא העריך כי יישום מרכב"ה במינהל יביא לפיקוח ובקרה איכותיים ואפקטיביים של אגף הכספים על הפעולות הכספיות של המינהל.

בהחלטת הנהלת המינהל מספטמבר 2008 נאמר, כי סוכם עם החשכ"ל ש"מערכת מרכב"ה תוכנס למינהל במתכונת המקובלת בכל המשרדים, כלומר בתחום הלוגיסטי, הפיננסי ומשאבי אנוש. המערכות הייעודיות האחרות יפותחו על ידי אגף מידע של המינהל". במרס 2009 החליט מנהל המינהל ש"כל נושא הקרקע יתנהל במערכות הייעודיות ומערכת המרכב"ה תהווה את התמיכה הכספית". כמו כן מינה ועדת היגוי למערכת המרכב"ה וצוותי היגוי לקליטת שלושה מודולים שלה במינהל: מודול פיננסי, מודול לוגיסטי ומודול פרויקטים.

בספטמבר ובנובמבר 2009 התקיימו דיונים בנושא אצל סגן בכיר לחשכ"ל, וסוכם בהם כי תגובש רשימת התהליכים הכספיים במינהל על בסיס המסמך שהכין הצוות, שימשיך במיפוי עד יוני 2010. לאחר מכן יועמד לרשות המאפיינים את המערכת במינהל צוות של מרכב"ה ופעילותו תשמש בסיס גם לדרישות החשכ"ל למודול הגבייה במרכב"ה. הביקורת העלתה, כי לא התפרסמו סיכומים לדיונים אחרים של הצוות. באוגוסט 2010 הודיעה סגנית החשב של המינהל שבספטמבר אמורות להיות עוד ישיבות "במטרה להגדיר מה תכלול מרכב"ה".

בתשובת המינהל מנובמבר 2010 נאמר כי "מסוף שנת 2005, במשך 3 שנים, לא ניסו לשלב חלקים ממערכת מרכב"ה במינהל כי חשב המינהל סבר שאין להפעיל את מערכת המרכב"ה במתכונתה הרגילה, אלא יש להעביר את כל המערכות הייעודיות של המינהל למרכב"ה". כתוצאה מכך ממשיך מערך הכספים שלו להתנהל באמצעות מערכת מחשוב מיושנת בת עשרות שנים.

בתשובת החשכ"ל מנובמבר 2010 הסביר מר אושיק בן-עטר, סגן בכיר לחשב הכללי, שהדיונים בנוגע לתיחום (מרכב"ה קרקעית או תמיכה כספית בלבד) התנהלו משנת 2005 ועד ספטמבר 2008 ולא הגיעו לכלל סיכום. זאת - עקב מחלוקות מקצועיות הנובעות בין היתר מהקושי האמיתי להגדיר את הגבול שבין מערכות ייעודיות-מקצועיות לבין מערכות כספיות. הוא הוסיף כי אנשי מרכב"ה שוקדים יחד עם אנשי מינהל מקרקעי ישראל למצוא פתרון איכותי ונכון.

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח ההיקף הכספי הנרחב של פעולות המינהל, היה ראוי להעלות לראש סדר העדיפויות את פיתוח המערכת הכספית כדי שהפעולות יפוקחו ויבוקרו באופן יעיל. על החשכ"ל ועל המינהל לנקוט את כל הצעדים הדרושים ולהטמיע במינהל מערכת כספית באמצעות מרכב"ה או מערכת אחרת ולסיים את הסחבת בעניין שנמשכת כבר למעלה מחמש שנים.

השימוש במערכת הממוחשבת לגביית חובות

משרד מבקר המדינה העלה כי המינהל לא השכיל להשתמש באפשרויות הגלומות במערכת הממוחשבת ובמידע האגור בה למעקב אחר גביית חובות ולייעול הטיפול בתיקים. להלן פרטים:

הכנסות המינהל מתחלקות ל"הכנסות שוטפות" - הכוללות הכנסות מניהול נכסים ומדמי חכירה שנתיים (להלן - דח"ש) ול"הכנסות הון" - הכוללות הכנסות מדמי היוון, ממכירת נכסים ומפיתוח. החובות למינהל נובעים מאי-תשלום דמי חכירה ומאי-עמידה בהסכמים שנחתמו בין המינהל לבין החוכרים. המינהל גובה חובות באמצעות משלוח התראות לחייבים והגשת תביעות משפטיות נגדם על ידי עורכי דין חיצוניים. החובות מתחלקים לשני סוגים: חוב שגילו נמוך משבע שנים - הניתן לגבייה, וחוב ישן שגילו גבוה משבע שנים אשר התיישן מבחינה משפטית, אך לגביו קבע המינהל כי ניתן לגבותו¹⁸.

אגף הכספים התריע בתכנית העבודה לשנת 2006 כי מערכת עכ"א, המנהלת, בין היתר, את מאגר החייבים, "ישנה ומורכבת, בת למעלה מ-30 שנה ונבנתה טלאי על טלאי, והשימוש בה לצרכים ניהוליים סטטיסטיים מסורבל, יש עיכובים בהפקת דוחות, תורי עבודה ארוכים, זמני שימוש מוגבלים, מסכים לא ידידותיים למשתמש, והיעדר מחולל דוחות הגורם לתלות גבוהה באנשי אגף מידע".

ביולי 2008 הגיש רואה חשבון פרטי מטעם החשכ"ל לחשב המינהל ולמנהל יחידת הביקורת של החשכ"ל דוח על ביקורת כספים במינהל לשנת 2007 שעסק גם בטיפול בהכנסות ובגביית חובות. הדוח קבע שיש לדאוג באופן דחוף להחלפת המערכת או לשדרוגה בנושאים הנוגעים לניהול החובות של המינהל.

הביקורת העלתה כי עד אוגוסט 2010 לא שדרג המינהל את המערכת.

מנהלת אגף מידע הסבירה ביולי 2010 למשרד מבקר המדינה, כי "שדרוג או החלפת המערכת הכספית לא בוצעו, מאחר שחשב המינהל סבר החל מסוף שנת 2005 שכל הניהול יתבצע במערכת מרכב"ה", ואולם הדבר לא התממש (ראו לעיל).

18 על פי נוהל מס' 31.23 של המינהל שפורסם באפריל 2006, "תקופת ההתיישנות לעניין דרישה כספית, שלא הוגשה בגינה תביעה, היא שבע שנים... אף שניתן להגיש תביעה משפטית רק בגין חובות שטרם עברו שבע שנים ממועד גיבושם, אין משמעות הדבר כי לא ניתן לגבותם..." בביצוע עסקות מסוימות "יש להתנות את ביצוע העסקה בתשלום חובות דמי חכירה וחובות אחרים גם אם חלפו למעלה משבע שנים מיום גיבוש החוב".

על פי תכנית העבודה של חשבות המינהל לשנת 2009, החוב של חוכרים שלא שילמו דמי חכירה שנתיים (דח"ש) למינהל היה כמיליארד ש"ח בכ-61 אלף תיקים. החשבות קבעה יעד בתכנית העבודה לשנת 2009 - צמצום חובות בגין דח"ש ב-15% לעומת סכומם בינואר 2009. היא תכננה להגיע ליעד זה באמצעות נקיטת מספר צעדים, וביניהם בניית מרכז מידע ממוחשב עד יוני 2009 שיכלול את המידע הרלוונטי לגבי החובות ויאפשר הפקת דוחות בחתכים שונים.

ביולי 2010 הסתכם החוב למינהל בכ-926 מיליון ש"ח בכ-47 אלף תיקים - סכום המשקף שינוי מזערי לעומת סכום החוב בשנת 2009. על פי נתוני המינהל, 71% מסכום החוב חייבים חוכרים במחוזות תל אביב, מרכז וחיפה (26%, 24% ו-21% בהתאמה). זאת ועוד, על פי דוח שהפיק המינהל במועד הביקורת המפרט את התפלגות החובות לפי מחוזות, הסתכם החוב הכולל למינהל בכמיליארד ש"ח; 41% ממנו הוא חוב שאי-אפשר לגבות (חוב אבוד)¹⁹.

עד מועד תום הביקורת, אוגוסט 2010, טרם סיים המינהל את בניית מרכז המידע האמור. לדברי ראש תחום כספים באגף מידע, במערכת קיים מרכז מידע בנושא חובות דח"ש ו"לא אחראי גבייה ישנה גישה למאגר זה". התברר כי מרכז המידע הקיים מיושן ונותן מידע חלקי בלבד; לדוגמה, הוא לא כולל חובות שאינם בנושא דמי חכירה שנתיים וגם לא את גיל החובות. הממונה הארצית לגבייה עזבה את המינהל ב-2007 ומשרתה טרם אוישה.

מבירור שעשה משרד מבקר המדינה עולה, כי בסוף 2010 הופעלה גרסה ראשונה של מרכז המידע בנושא חובות דח"ש, אך טרם פותחו בו נושאים עיקריים כגון חובות שאינם חובות דח"ש וגיל חובות.

משרד מבקר המדינה העיר למינהל כי עליו לפעול לזירוז הפיתוח של מרכז המידע. כמו כן עליו למנות לאלתר אחראי ארצי לגביית חובות, ולחדש את התכנית לגביית החובות תוך שימוש במרכז המידע החדש. עוד העיר משרד מבקר המדינה כי ניהול החובות חייב להיות מעודכן ולשקף את מצבם האמתי. שדרוג ניהול החובות במערכת עכ"א הוא חיוני ועשוי לתרום לשיפור הגבייה של המינהל.

דוח "גיל חובות": דוח זה מציג את חשבונות החייבים לפי משך הזמן שהחוב קיים ("גיל החוב"). לבקשת משרד מבקר המדינה, הפיק המינהל דוח גיל חובות. עולה ממנו כי יותר משני שלישים מהתיקים של החייבים במינהל (כ-71%) הם תיקים שבהם רשומים חובות של חוכרים בני יותר משבע שנים, שהם כ-80% מכלל החובות.

מהדוח עולה כי ב-645 תיקים נרשם שחובות החוכרים הם בני 60 עד 99 שנה. מבדיקת שני תיקים שבכל אחד מהם היה החוב הרשום כבן 90 שנה, התברר שגיל כל חוב היה כמחצית השנים שנרשמו בדוח. הדבר מעורר ספקות בנוגע לאמינות הנתונים הרשומים במערכת.

בתשובתו מנובמבר 2010 הסביר המינהל כי שנות החוב החריגות נקבעו במקרים שבהם הייתה התערבות של פקיד בעדכון ידני של יתרת הדח"ש ללא עדכון מכסת הדח"ש ובתיקים ישנים מאוד שבהם חסר לעתים תאריך רכישת הזכויות והוא מאופס.

19 חוב אבוד הוא חוב כספי שבעליו סבורים כי לא יצליחו לגבותו, לדוגמה: חוב של חייב שננקטו לגביו הליכי הוצאה לפועל או שהוכח שהחייב נפטר ובעיזבונו אין רכוש בר-מימוש בארץ.

משרד מבקר המדינה העיר למינהל כי ריבוי הנתונים השגויים הרשומים במערכת ובדוחות המופקים על ידי מחייב, מחד גיסא, את צמצום מספר מקרי ההתערבות ידנית בבסיס הנתונים, ומאידך גיסא - בחינה לוגית של המערכת הקיימת עד שדרוגה או החלפתה למניעת כשלים כגון איפוס תאריכים בצורה אוטומטית, ללא התרעה על חריגים.

כדי לשפר את המעקב אחר חובות החוכרים על המינהל להשתמש בדוח גיול חובות תקופתי. התברר שהמינהל אינו נוהג להפיק דוח כזה, אף שקיימת אפשרות טכנית להפקתו. כתוצאה מכך אין למנהל המינהל, לאחראי הגבייה או לחשב המינהל מידע על התפתחות החובות. כמו כן אין מפיקים במינהל דוחות חיוניים למעקב אחר הגבייה כגון דוח שמרכז את סכומי החובות והתפלגותם. יצוין כי בביקורת שעשה במינהל ב-2003 המליץ החשכ"ל לספק לאחראית הגבייה הארצית מחולל דוחות שיאפשר לה להפיק בעצמה דוחות גבייה שונים ולעדכןם.

משרד מבקר המדינה העיר למינהל כי עליו לשפר את פעולות המעקב והבקרה על מצב החובות וגילם. יש להפיק דוחות אלו באופן קבוע, לנתח את הנתונים שנמצאים בהם ולקבל החלטות בדבר מדיניות הגבייה ותכנית הגבייה. המינהל לא עשה פעולות אלו ומן הראוי לקיימן כחלק מתהליכי העבודה שלו.

עסקות פטורות ממכרז: המינהל מקצה מקרקעין בשלוש דרכים עיקריות²⁰: במכרז, בהרשמה ובהגרלה או ללא מכרז. הקצאת קרקע ללא מכרז נעשית בהתאם לחוק חובת מכרזים, התשנ"ב-1992, והתקנות שהותקנו על פיו. על פי תקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993, התקשרות של המינהל לביצוע עסקה במקרקעין של המדינה, של רשות הפיתוח או של קרן קיימת לישראל אינה טעונה מכרז כאשר נושא ההתקשרות הוא אחד מאלה: הענקת זכויות במקרקעין למי שהוא בעל זכויות באותם מקרקעין או למי שיורה בעל הזכויות להעניקן; לעניין זה, "בעל זכויות במקרקעין" - הוא צד לחוזה פיתוח, לחוזה חכירה או לחכירת משנה לתקופה של עשרים ואחת שנים לפחות; מי שזכאי כדין להיות צד לחוזה כאמור; וכן מי שהיה צד לחוזה כאמור או מחזיק במקרקעין באופן רצוף עשר שנים לפחות בהסכמת המינהל.

על פי נוהל של המינהל שפורסם באוקטובר 2006, לאחר אישור המפרט הכספי על ידי היום - יקלוט המחוז את העסקה במעמד אישור סופי. ביום זה תקבל העסקה תוקף וישלח ליום שובר תשלום ובו יינתנו לו 60 יום לתשלום מיום תוקף העסקה. אם לא תתקבל תגובת היום למפרט הכספי בפרק הזמן שהוקצב לכך, או אם לא ישולם שובר התשלום בתוך 60 יום לאחר אישורה הסופי של העסקה, היא תבוטל, והמערכת תנפיק ליום הודעה על כך.

לבקשת משרד מבקר המדינה הפיק המינהל דוח על עסקות בפטור ממכרז בשנים 2007-2010 שבהן הסתיימה הארכה שניתנה לתשלום. מהדוח עולה כי היו יותר מ-1,300 עסקות פטורות ממכרז שלגביהן חלפה יותר משנה מאז הסתיימה הארכה לתשלום, ולגבי כ-800 מהן אף חלפו שנתיים. למרות שעל פי הנוהל, עסקות אלה היו אמורות להתבטל מאחר שלא שולם עבורן שובר התשלום בתוך 60 יום מיום תוקף העסקה, במערכת הממוחשבת הן לא בוטלו. סכום החובות בגין עסקות אלה היה יותר מ-442 מיליון ש"ח; ב-152 עסקות היו דמי החכירה בכל עסקה גבוהים מחצי מיליון ש"ח, וסכומן המצטבר היה כשני שלישים מהסכום הכולל של החוב.

20 על פי נוהל 31.01 בנושא הכנת עסקה שפורסם באוקטובר 2006.

משרד מבקר המדינה העיר למינהל כי ראוי שיעשה שימוש במערכת המידע שברשותו המאפשרת קיום מעקב ובקרה. על המינהל לבנות תכנית גבייה ולהפיק דוחות מעקב שיאפשרו לו לשפרה.

העברת זכויות לחייבים: העברת זכויות משמעותה העברת זכות חכירה במקרקעין בשלמותה או בחלקה או הסבתה בדרך כלשהי לאחר, בתמורה או ללא תמורה. על פי נוהלי המינהל, העברת זכויות חכירה כרוכה בתשלום דמי הסכמה²¹ אלא אם כן שולמו דמי היוון; העברת זכויות בקרקע של חוכר לחוכר אחר טעונה הסכמת המינהל, והיא נעשית בתנאי שלחוכר אין כל חובות כלפי המינהל.

הבדיקה העלתה כי על פי הנתונים שבמערכת הממוחשבת, בין ינואר 2005 למאי 2010 העביר המינהל זכויות של 12,573 חוכרים למרות שסכום החובות שלהם למינהל הסתכם בכ-252.5 מיליון ש"ח.

ב-2.1% מהמקרים האמורים הועברו זכויות אף שלחוכרים היה חוב גדול למינהל - מ-100,000 עד 13 מיליון ש"ח - ובסה"כ כ-196 מיליון ש"ח שהם 78% מכל החובות בתיקים אלה. עוד העלתה הבדיקה כי רוב התיקים (38) שבהם היה החוב גדול ממיליון ש"ח היו במחוז המרכז. בתיקים אלו הסתכם החוב ביותר מ-114 מיליון ש"ח. לדוגמה: המינהל השלים את העברת הזכויות בקרקע של חברה ב' לחברה ג' על אף חוב למינהל של 1.3 מיליון ש"ח.

לדעת משרד מבקר המדינה, על המינהל לשפר את הפיקוח והבקרה של עובדיו בתחום זה ולהיעזר במערכת הממוחשבת לבקרה שוטפת. כמו כן עליו לשלב פעולות בקרה ממוחשבות בתהליך מתן האישורים ולנקוט את כל האמצעים הדרושים למניעת הישנות תופעות כאלה.

אישור תשלום דמי היוון: דמי היוון הם תשלום חד-פעמי מראש של דמי החכירה השנתיים, והם מחושבים לפי תקופת החכירה, שיעור דמי החכירה וריבית הניכיון. הביקורת העלתה, כי המינהל אינו מפיק באופן שוטף דוחות שבהם נתונים על נכסים שהונו למרות שדמי היוון לא שולמו או שולמו רק באופן חלקי.

לבקשת משרד מבקר המדינה, הפיק המינהל דוח כזה לתקופה ינואר 2005-אפריל 2010, וממנו עולה כי מ-2,017 חוכרים שקיבלו אישור על תשלום דמי היוון - 592 (כ-29%) לא שילמו אותם כלל, והאחרים שילמו רק חלק מהם. התברר כי ההפרש שבין סכום ההיוון שנקבע לבין התשלום בפועל היה כ-21.7 מיליון ש"ח.

לפי הנתונים שבדוח, רשם המינהל נכסים כנכסים מהוונים למרות שלא שולמו עבורם דמי היוון. בשני מקרים שנבדקו שולמו דמי ההיוון - בניגוד לנתונים שבדוח. נתון זה מעורר ספקות באשר למהימנות נתוני הדוח.

משרד מבקר המדינה העיר למינהל כי עליו לשפר את מערכות המידע שברשותו כדי שיוכל להקפיד על מעקב ובקרה על החובות האמורים. מידע זה חייב להיות זמין בעת קבלת ההחלטות על מתן אישור ההיוון, ובכל מקרה יש להשתמש בו לקביעת תכנית גבייה של חובות אלו, לרבות קביעת יעדי גבייה תקופתיים.

21 דמי הסכמה: הסכום שעל מעביר הזכויות לשלם למינהל בגין עליית ערך הקרקע.

ח י י ב י ם : מדוח חייבים במערכת עכ"א של חובות דח"ש עולה כי ביולי 2010 היו 68,226 תיקים של 49,014 חייבים. על פי הדוח, החוב הסתכם בכ-1.57 מיליארד ש"ח - סכום הגבוה ביותר מ-50% מחובות הדח"ש שצוינו בדוחות האחרים של המינהל (כמיליארד ש"ח). בין החובות היו "חובות מומלצים למחיקה" של כ-87 מיליון ש"ח. ב-283 תיקים לא צוין שם בעל הנכס והחובות שצוינו בהם הסתכמו בכשני מיליון ש"ח.

נמצא כי דוח החייבים במערכת עכ"א כולל חובות שהושמטו בדוחות אחרים. כמו כן היו אי-התאמות בין הדוחות לבין הנתונים במערכת. העובדה שבשני מאגרי מידע של המינהל נמצאים נתונים שיש ביניהם הבדלים ניכרים בנוגע לסכומי חובות הדח"ש מעוררת ספקות בנוגע למדיניותם.

משרד מבקר המדינה העיר למינהל כי עליו לדאוג לכך שנתוני חובות הדח"ש הרשומים במאגרי יהיו זהים בכל המאגרים.

עסקות המאושרות ב"מסלול ירוק" : עסקות המאושרות ב"מסלול ירוק" הן עסקות שוועדת עסקות מחוזית מעבירה לוועדת עסקות ארצית כיוון שאינן בסמכותה, או עסקות שהן בסמכותה אך היא מצאה לנכון להעבירן לוועדת העסקות הארצית. ועדת עסקות ב"מסלול ירוק" מטפלת גם במתן ארכה לתשלום של עד עשר שנים (כולל) לבנייה שאינה צמודת קרקע. הוועדה מתכנסת פעם בשבוע ומאשרת בממוצע 12 עסקות בפגישה - והחלטותיה אמורות להתפרסם במערכת מידע "החלטות".

נמצא כי במערכת רשומות החלטות שהתקבלו בשבעה חודשים בלבד - מספטמבר 2008 עד מרס 2009 - ומאז ועד מועד סיום הביקורת, אוגוסט 2010, לא נרשמו בה כל סיכומי החלטות. יצוין כי מאפריל 2009 ועד אוגוסט 2010 התקבלו 71 החלטות בנושא, שלא נרשמו במערכת.

משרד מבקר המדינה העיר למינהל כי אי-רישום ההחלטות במערכת פוגע בבקרה ובפיקוח של ממלאי תפקידים במינהל שאמורים להיעשות לפי ההחלטות של ועדת עסקות ב"מסלול ירוק". יש להקפיד על רישום מדויק של ההחלטות ולהשלים את רישום ההחלטות שהתקבלו.

א ב ט ח ת מ י ד ע ב מ י נ ה ל

התפתחות עולם המחשבים מאפשרת לאחסן בהם מידע רב. במערכת עכ"א נמצא מידע רב על נכסי המדינה ועל חוכריה, ואי-הקפדה על אבטחת המידע עלולה לגרום לפגיעה בנכסי המדינה ובזכויות החוכרים. היות שמאגרי מידע מכילים פרטים אישיים, עלולה להיגרם פגיעה בפרטיות האדם אם הנתונים נמסרים לאדם אחר, ולכן יש לאבטח את המידע.

במערכות ממוחשבות המידע מאובטח בשתי שיטות מקבילות ומשולבות: אבטחה פיזית הכוללת פעולות שיש לבצע בחמרה ובתשתיות כדי למנוע פגיעה פיזית במאגר המידע, ואבטחה לוגית על ידי הפעלה של מנגנוני תכנה ייעודיים כמו שם משתמש וססמה המוזנים כתנאי כניסה למחשב. אמצעי בקרה מקובלים אחרים הם, בין היתר, הפרדת סמכויות; ניהול הרשאות גישה; הצפנת המידע וניתוק אוטומטי של מסופים כשאינם בשימוש.

עכ"א היא מערכת מקוונת²² הפועלת בכל המחוזות ומשמשת לניהול עסקות ופעולות כספיות. במערכת מותקנים מאגרי מידע כמשמעותם בחוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981 (להלן - חוק הגנת הפרטיות), המכילים נתונים על זהותם של חוכרים, על זכויותיהם במקרקעין, על תשלומיהם ועל חובותיהם למינהל. נתונים אלה הם בחלקם בגדר "מידע רגיש"²³ כמשמעותו בחוק הגנת הפרטיות. לפי חוק הגנת הפרטיות אבטחת מידע היא "הגנה על שלמות המידע, או הגנה על המידע מפני חשיפה, שימוש או העתקה, והכול ללא רשות כדין". החוק מטיל על בעל מאגר המידע את החובה להגן עליו. אבטחת מערכת מידע כספית מקוונת אמורה גם למנוע טעויות או שימוש לרעה. ככל שגדל מספר המשתמשים במערכת, יש להגביר ולשכלל את אמצעי האבטחה שלה ואת בקרת הגישה אליה. כמו כן יש למנוע שימוש לא מורשה במערכת וחידירה לא מורשית אליה ולהתקין אמצעים לגילוי ניסיונות לפעולות כאלה.

הממונים על הפעלת עכ"א חייבים להקפיד על יישום הוראות הדין והנהלים בעניין בקרה ואבטחה - על הגישה למערכת להיות מבוקרת כיאות כדי למנוע גישה לתכניות ולנתונים ממי שאינם מורשים לכך; כדי להבטיח את תקינות פעולות המינהל והטיפול בלקוחותיו ולמנוע ניצול לרעה של המערכת הממוחשבת על ידי חיובים וזיכויים בידי מי שאינם מוסמכים לכך; כדי למנוע רישום לא נכון של זכויות בקרקעות ועוד.

מנגנון פיקוח ובקרה ראוי חייב לכלול מחויבות לאיתור הליקויים ותיקונם בכמה שלבים - ביקורת, דיון בתוצאותיה, החלטה על אימוץ המסקנות וההמלצות, תיקון ליקויים ווידוא שאכן תוקנו. הכנת דוחות והזמנת מומחים מחייבת נכונות להשתמש במסקנות בדרך שתבטיח את שמירת המידע והגנתו.

הביקורת העלתה כי מ-1998 עד 2009 בדקו משרד מבקר המדינה, היחידה לביקורת של החשב"ל, יחידת הביקורת הפנימית במינהל וחברה א' את מערכת עכ"א בכלל ואת בקרת הפעולות בפרט, וכן את אבטחת המידע במינהל. הבדקים העלו ממצאים והמליצו המלצות, אך הנהלת המינהל לא יישמה את רוב ההמלצות ולא תיקנה את רוב הליקויים, ולמעשה - המצב במינהל לא השתפר. התמונה המצטיירת היא כי הושקעו במינהל משאבים רבים בביקורות חוזרות ונשנות, אך בממצאיהן נעשה שימוש מועט. להלן פרטים:

סקר סיכונים

על פי נוהל מפת"ח, נועד סקר סיכונים לזהות סיכונים לנכסי המידע ולמערכות המחשב של הארגון בהתבסס על איומים ידועים, על חולשות במערכות ועל אמצעי אבטחה קיימים. לאחר זיהוי הסיכונים מעריכים את השפעתם על הדרישות העסקיות של הארגון מהיבטים של אמינות (Integrity), חיסיון (Confidentiality) וזמינות (Availability) של המידע. במסגרת התהליך נקבע סדר עדיפויות (Prioritization) של הנכסים לפי ערכם העסקי ורמת ההגנה הנדרשת עליהם. סקר הסיכונים הכרחי להגדרת מדיניות אבטחת מידע התואמת את מטרות הארגון.

בעקבות הדוחות של מבקר המדינה והדוח "בקרת פעילויות חריגות" שהכינה בשנת 1998 מנהלת האגף לביקורת פנים במינהל ובשל העובדה שהטיפול באבטחת מידע במינהל לא נבחן תקופה

22 מערכת מקוונת (On line) - היא מערכת ממוחשבת שבה עיבוד התנועות מקוון, ז"א הן מעובדות ישירות בידי המשתמשים העובדים עם המערכת באופן אינטראקטיבי.

23 מידע רגיש - לפי חוק הגנת הפרטיות, מידע רגיש כולל "נתונים על אישיותו של אדם, צנעת אישיותו, מצב בריאותו, מצבו הכלכלי, דעותיו ואמונתו" וכן מידע ששר המשפטים קבע בצו באישור ועדת החוקה חוק ומשפט של הכנסת שהוא מידע רגיש.

ארוכה בידי גורם חיצוני - החליט המינהל להתקשר בשנת 2000 עם חברה א' והזמין אצלה סקר סיכונים לאבטחת מידע.

הסקר הוגש למינהל בדצמבר 2000. להלן ממצאיו העיקריים: אבטחת המידע במינהל מנוהלת באופן מבוזר בין גורמי התכנון, הביצוע והפיקוח; אין במינהל מסמך המגדיר את מדיניות האבטחה הנחוצה; לא מתקיים דו-שיח בנושא אבטחת מידע עם שאר גורמי המינהל, והוא נתפס כעניין טכני בלבד שהוא בתחומי הבלעדי של אגף מידע; הממונה על אבטחת המידע במינהל כפוף לראש אגף מידע ומטפל בנושאים שוליים בפתחום; האחריות לאבטחת המידע, לססמאות או להרשאות היא בידי איש המערכת (ה-System); איתור ורישום של חריגים (בקרת פעילויות) ככלי לגורמי ניהול במינהל אופייני ונכתב בידי אגף מידע בלבד; מרכיבי פיקוח ובקרה מחולקים על פי נוהל אבטחת מידע בין גורמים מקצועיים באגף מידע, קצין אבטחת מידע ומנהלי מחוזות; מנהלי המחוזות מתקשים להשתמש בכלי הפיקוח, ולפיכך רבים מהם מתעלמים ממנו; למרות שמאגרי המידע במינהל כוללים מידע רגיש, אין אחראי לטיפול בתרחיש שונים הדורשים כלים ממוחשבים לאבטחת המידע לצורך הטיפול בהם.

בעקבות הסקר המליצה חברה א' להנהלת המינהל לנקוט את הפעולות הבאות: הגדרת מדיניות לאבטחת מידע במינהל שתאשר ותאומץ על ידי הנהלתו; קביעת אחראי לאבטחת מידע שתהיה לו הסמכות המתאימה ויטפלו לו האמצעים הנדרשים לביצוע תפקידו על פי יעדי אבטחת המידע שייקבעו במינהל; הרחבת אחריותו של קצין הביטחון גם לתחום של אבטחת מידע ושקילת האפשרות כי האחריות להגדרת הדרישות, להכוונה ולפיקוח ובקרה תוטל עליו; הגדרת פרויקט ליישום, פיקוח ובקרה על חריגים כדי לזהות מאפייני שימוש בלתי-מוסמך במערכות המידע ושיתוף המנהלים והעובדים המשתמשים במערכות בפרויקט זה; הגדרה מחודשת של האחריות והסמכויות של הגורמים הנוטלים חלק באבטחת מאגרי המידע ומערכות התקשוב במינהל בכל התחומים הרלוונטיים; ביצוע פרויקט ארגון ושיטות יחד עם מנהלי המחוזות שבו יוגדרו דרישות השימוש של בעלי התפקידים השונים במשאבי המערכת, ובהמשך - בניית מערך מעודכן של פרופילי משתמשים.

הביקורת העלתה כי למרות הנחיצות שביישום המלצות חברה א' לפעילותו התקינה והיעילה של המינהל - רובן לא יושמו. חלק ניכר מן הליקויים שצוינו היו קיימים גם בזמן הביקורת. עוד העלתה הביקורת כי מאז שנת 2000 לא עשה המינהל סקר סיכונים נוסף ולא נקבע אחראי לאבטחת המידע, כנדרש.

מדיניות אבטחת המידע

החלטת הממשלה²⁴ בנושא "הקמת מערכות ממוחשבות" משנת 1997 קובעת שתכנית העבודה של ועדת ההיגוי לענייני מחשוב בכל משרד תכלול, בין היתר, את קביעת מדיניות אבטחת המידע; את הסיווג והמיפוי של "המידע הרגיש"; את אישור תכנית אבטחת המידע של המשרד ותקצובה ומעקב אחר יישומה.

המועצה המייעצת לביקורת ולאבטחת מידע שבאגף בכיר לביקורת המדינה וביקורת פנימית במשרד ראש הממשלה פרסמה בספטמבר 2005 "נוהל מסגרת לאבטחת מידע" (להלן - נוהל המסגרת) שבו 38 נהלים ופירוט העקרונות והכללים לאבטחת מידע במשרדי הממשלה. הוא כולל את הפרקים האלה: קביעת מדיניות ומיפוי מידע; הגורם האנושי ואבטחת המידע; אבטחה לוגית;

אבטחה פיזית; גיבוי, שחזור והתאוששות; אבטחת תקשורת ושימושי אינטרנט ואבטחת מידע במחשבים המנותקים מרשתות המשרד.

נוהל המסגרת קובע כי על המנהל הכללי במשרד חלה אחריות כוללת להכנת "מסמך מדיניות לאבטחת מידע רגיש, מערכי מידע, שליטה ובקרה" ולפיקוח על יישום המדיניות שנקבעה. על הממונה על אבטחת המידע חלה אחריות להכנת מסמך המדיניות של המשרד (בהיוועצות עם מנהל מערכות המידע) אשר לא יגרע מהאמור בנוהל המסגרת, ולהבטחתו לאישור ולחתימה של המנהל הכללי. כל אחד מעובדי המשרד, ללא יוצא מהכלל, חייב לפעול על פי ההנחיות המפורטות במסמך המדיניות של המשרד ולפי נוהלי האבטחה המשרדיים הנגזרים ממנו.

בפברואר 2008 פרסם מנהל המינהל דאז, מר יעקב אפרתי, "נוהל אבטחת מידע ממוחשב". בנוהל לא נקבעו ועדת היגוי לאבטחת מידע ופורום אבטחת מידע.

הביקורת העלתה כי המינהל לא קיים את מה שנקבע בהחלטת הממשלה בעניין אבטחת מידע. במינהל לא היה מסמך שבו הוגדרה מדיניות האבטחה הנחוצה מתוקפם של חוקים ותקנות להגנה על מערכי המחשוב ולפי יעדי המינהל בתחום זה; כמו כן לא נקבעו הגורמים האחראים לכך מבחינה ניהולית וביצועית והזיקה ביניהם, ולא נקבעו פורומים ניהוליים לקידום העניין. הנוהל שפרסם המינהל קבע את הגורמים האחראיים לאבטחת המידע, אך הוא אינו תחליף למסמך מדיניות. המינהל גם לא בנה תכנית אבטחת מידע מתוקצבת כנדרש.

משרד מבקר המדינה העיר למינהל כי עליו להגדיר מדיניות לאבטחת מידע שתובא לאישור הנהלתו ולעגנה בנוהל. יש לקבוע בה את יעדי אבטחת המידע; את האחראים לה; סדרי פיקוח ובקרה; מסגרות לדיון ופעולה כגון ועדת היגוי לאבטחת מידע. גיבוש המדיניות ויישומה אמורים להפוך את אבטחת המידע לחלק מהתרבות הארגונית של המינהל. מן הראוי שהמינהל יבחן לאמץ את נוהל המסגרת כנוהל מחייב לאבטחת מידע בהתאמות המחייבות.

הממונה על אבטחת המידע

החוק להסדרת הביטחון בגופים ציבוריים, התשנ"ח-1998 (להלן - חוק הסדרת הביטחון), מטיל חובה על גוף ציבורי למנות ממונה ביטחון האחראי במסגרת תפקידו לפעולות אבטחה אלה: "פעולות אבטחה פיזית" לרבות שמירה על רכוש; "פעולות לאבטחת מערכות ממוחשבות חיוניות" הכוללות את כל הפעולות הנדרשות לשמירה על המערכות הממוחשבות על המידע שנמצא בהן ופעולות למניעת פגיעה בהן; "פעולות לאבטחת מידע" לשם שמירה על מידע מסווג ומניעת פגיעה בו. חוק הסדרת הביטחון קובע כי גופים ציבוריים המנויים בתוספת השנייה ובכללם רשות מקרקעי ישראל²⁵ חייבים במינוי אחראי לאבטחת מערכות ממוחשבות חיוניות ולפיקוח עליהן. בשנת 2005 הוספה רשות מקרקעי ישראל לתוספת לחוק להסדרת הביטחון, ומכוח זה הוחלו עליה כללי שירות הביטחון הכללי (אבטחת מידע), התשס"ד-2004, אשר קובעים את האחריות של ממונה הביטחון לפעולות אבטחה ואת סמכותו בעניין.

לפי נוהל המסגרת - לאבטחת מידע בגוף ציבורי אחראי "הממונה על אבטחת מידע", והוא הגורם המוסמך ליישום המדיניות בעניין במשרד. באחריותו של הממונה לבקר את הפעולות הממוחשבות

25 בתיקון לחוק מינהל מקרקעי ישראל נקבע שהמינהל יהפוך לרשות מקרקעי ישראל אשר תבוא במקום המינהל.

כדי לוודא שהמשרד עומד בדרישות לאבטחת המידע הנובעות מהחוקים, מהתקנות ומהנהלים העוסקים בכך.

בפברואר 2008 פרסם מנהל המינהל דאז "נוהל אבטחת מידע" (להלן - נהל המינהל). מטרת נהל המינהל הייתה לקבוע את הטיפול במידע ממוחשב כדי להבטיח את שלמותו ואבטחתו; למנוע שינוי, חשיפה, השמדה של נתונים או מסירתם ללא הרשאה במזיד או בשוגג; הסדרתה של העברת מידע ממוחשב לחברות הפועלות מטעם המינהל, לגופים פרטיים ולגופים ציבוריים; הסדרת הטיפול בתיקון מידע על פי בקשת גופים ציבוריים וקבלת המידע מהם.

על פי נהל המסגרת, הממונה הישיר על ממונה אבטחת המידע הוא מנכ"ל המשרד, המשנה למנכ"ל או הסמנכ"ל הבכיר למינהל. עוד נאמר בנהל כי הממונה על אבטחת מידע רגיש (להלן - הממונה) מכוון את בעלי התפקידים ואת כל המשתמשים ליישום נוהלי אבטחת מידע רגיש ומערכי המידע. הוא לא יהיה כפוף מינהלית או מקצועית למנהל מערכות המידע בשל ניגוד עניינים של ממלאי שני התפקידים. הממונה יהיה במשרדו גורם מנחה מקצועי-אבטחתי הפועל על פי המדיניות של משרדו ונוהלי המסגרת שלו. הוא יהיה מוסמך לערוך ביקורות לבחינת יישום הנהלים האבטחתיים המחייבים ולקבוע אירועים ופעילויות מסוימים כ"חריגים אם יסכנו בפועל או בכוח את הניהול התקין של המשרד או את משק המדינה".

בהתאם לנוהל המינהל, "מנהל אגף מידע אחראי על אבטחת ניהול מאגרי המידע הממוחשבים ומערכות המידע של המינהל". על פי הנהל הממונה כפוף אפוא למנהל אגף מידע שאותו הוא אמור גם לבקר, ולא למנהל המינהל.

משרד מבקר המדינה העיר למינהל כי הטיפול באבטחת מידע חייב להיות מחוץ לאגף המידע ולא באחריותו. אין להסכים שהאחראי לפעילות מערכות המידע יהיה אחראי גם לאבטחתן. על המינהל לפעול לתיקון הנהל כדי להבטיח כי הטיפול בנושא אבטחת המידע לא יהיה באחריות מנהל אגף המידע במינהל.

על פי נהל המינהל, מנהל אגף מידע ימנה "ממונה אבטחת מידע", והוא אמור להכין תכנית רב-שנתית לשם כך; הוא אחראי שאבטחת המידע תהיה כמפורט בהוראות אגף מידע ולהדרכת עובדי המינהל והעובדים מטעמו למודעות לבעיות בתחום זה.

הביקורת העלתה כי גם הנהל שפרסם המינהל לא קוים: במבנה הארגוני של אגף מידע יש בתקן משרה של ראש "תחום בקרה, אבטחת מידע ומשימות מיוחדות", ואולם תפקידיו העיקריים של העובד המשובץ בה הם סיוע בהעסקת כוח אדם חיצוני באגף ותיאום בין המינהל לבין גופים ציבוריים המעוניינים לקבל ממנו מידע על פי חוק חופש המידע, כך שלמעשה הוא אינו מטפל באבטחת מידע.

בספטמבר 2005 העביר מנהל אגף בכיר לביקורת המדינה וביקורת פנימית במשרד ראש הממשלה למינהל שאלון על אבטחת מידע. בעקבות פנייתו כתב קב"ט המינהל למנהל המינהל דאז, מר יעקב אפרתי, כי "כיום אין ממונה אחראי על אבטחת המידע במשרד. העוסק בנושא היום הינו רכז תכניתנים ... אשר קיבל כתב מינוי על אבטחת המידע ממנהל אגף מידע ...". עוד טען כי "לא קיימת הפרדת סמכויות בין אחראי על האבטחה לבין מנהל אגף מידע". באפריל 2010 מסר הקב"ט למשרד מבקר המדינה כי פנה שוב בנושא האמור למנהל המינהל, מר ירון ביבי, אך לא נענה.

משרד מבקר המדינה העיר למינהל כי מן הראוי שהנהלתו תמנה אחראי לאבטחת מידע, בעל הכשרה מתאימה בנושא, שזה יהיה עיסוקו העיקרי, והוא יהיה כפוף ישירות למנהל המינהל. העובדה שאין עובד שזה עיסוקו העיקרי בגוף שעוסק בעניינים כל כך רגישים ובטיפול בסכומי כסף עצומים - הוא בגדר מחדל של ממש.

ניהול הרשאות גישה

בסקר הסיכונים הציעה חברה א' לבצע פרויקט שבו יוגדרו דרישות השימוש במשאבי המערכת של בעלי התפקידים השונים כדי לבנות מערך מעורב של פרופילי משתמשים, שיישמר בו עקרון המידור של משאבי המערכת על בסיס "הצורך לדעת" (need to know), כלומר לכל עובד תהיה גישה אך ורק למידע ולכלים שהוא זקוק להם בעבודתו.

הביקורת העלתה כי המינהל לא דירג את התפקידים לצורך קביעת הרשאות גישה למערכת ולא קבע הגדרה של הרשאות לפי תפקיד. אגף מידע נוהג לתת לעובד חדש הרשאות גישה על פי בקשתו של מנהל המחוז, מנהל אגף או מי שהוסמך על ידם. התברר כי הרשאות הגישה ניתנות על פי הרשאות הגישה של עובד אחר במחלקה בלי לבדוק אם הן נחוצות לו. לדוגמה - עובדת במינהל מטעם משרד של רואה חשבון שתפקידה אינו כולל עיבוד נתונים אלא רק פיקוח, קיבלה ביולי 2009 הרשאות נרחבות כמו אלה של מנהלת מדור בגזברות.

משרד מבקר המדינה העיר למינהל כי ההרשאות הניתנות לכל עובד צריכות להיות מותאמות לתפקיד שאותו הוא ממלא ובאישורו של הממונה עליו.

להרשאות שמקבל עובד יכולות להיות השפעות מרחיקות לכת. לדוגמה: במינהל אין נוהל המפרט מי מהעובדים מוסמך לבצע שינויים בפרטי התיקים של המשתכנים במערכת "חוכרים", ולכן כל עובד יכול לבצעם; בעת פתיחת תיק ניתן לקלוט אותו במעמד של תיק מהוון ללא כל צורך במסמכים מבססים, דבר המאפשר להימנע מתשלום דמי חכירה שוטפים. היעדרם של כללים למתן הרשאות ואי-קיומה של בקרה תהליכית מאפשרים לכל עובד בעל הרשאה לבצע פעולות העלולות להשפיע על זכויות החוכרים בנכס ועל חובותיהם למינהל.

חשבוניות מ-26: עקרונות של אבטחת מידע קובעים כי יש למחוק חשבוניות שאין בהם שימוש, כדי למנוע את ניצולם לרעה. על המינהל לבדוק מי מבין בעלי חשבוניות המחשב הפעילים פרשו מהמינהל ולבטל את חשבונותיהם. בידי המינהל אין נתונים מדויקים ומעודכנים על עובדים שפרשו ממנו. כמו כן נמצאו אי-דיוקים במועדי הפרישה הרשומים באגף האמרכלות.

לצורך בדיקת בעלי ההרשאות קיבל משרד מבקר המדינה מהמינהל בשני מועדים שונים שתי רשימות של בעלי חשבוניות מחשב שיש להם הרשאות פעילות, ומצא שלא הייתה חפיפה מלאה ביניהן: 58 בעלי חשבוניות שהופיעו ברשימה א' לא הופיעו ברשימה ב', ו-16 אחרים הופיעו ברשימה ב' ולא ברשימה א'. הדבר מעיד על אי-אמינות הנתונים של בעלי ההרשאות.

נמצא כי בין חשבוניות המחשב הפעילים שהמינהל לא ביטל היו חשבוניות של עובדים שלא עבדו בו כבר שנים, וביניהם עובד בכיר בעל הרשאות רבות במיוחד.

בתשובתה מנובמבר 2010 הסבירה מנהלת אגף מידע, כי "במשך שנים אגף מידע ביקש לקבל מידע שוטף ולא צלח בידו. עובד אגף שהיה בודק רשימות כאלה פרש לגמלאות והתקן בוטל. כיום מערכת טפסים שהוקמה לדיווח על קליטת/מעבר או עזיבה של עובדים ומיושמת מיולי 2007 אמורה לסגור את הפרצות".

בתשובתו מינואר 2011 הודיע מנהל המינהל, כי הנחה בנובמבר 2008 את הסמנכ"ל לאמרכלות, את מנהלת אגף מידע ואת הקב"ט לבטל את ההרשאות של עובדים ששינו את תפקידיהם, יצאו לחופשה ללא תשלום או פרשו.

הביקורת העלתה כי הפרצות טרם נסגרו. משרד מבקר המדינה העיר למינהל כי הותרת הרשאות פעילות שניתנו בעבר לעובדים שפרשו היא בגדר פרצה בעייתית המחייבת מענה מיידי, מאחר שהרשאות אלו יכולות להיות מנוצלות שלא כדין. על המינהל לבדוק מי מבעלי החשבוניות האמורים אינם עובדים במינהל, לבטל את חשבונו ולבדוק אם נעשו פעולות חריגות באמצעותם. על היחידה למשאבי אנוש, על האגפים ועל המחוזות להעביר לאגף מידע דיווח שוטף על עובדים שמפסיקים לעבוד כדי שחשבוניהם ייסגרו מיד עם הפסקת עבודתם.

יומן אירועים (log file): יומן אירועים הוא קובץ המתעד את כל הפעולות המקוונות שנעשו במערכת הממוחשבת כגון ניסיונות כניסה באמצעות ססמה לא תקפה, המסוף שבו נעשתה הפעולה, מועד הפעולה ופרטי המשתמש שעשה אותה כביכול. הוראות תכ"ם²⁷ קובעות שמערכת המידע תרשום את כל ניסיונות הגישה הבלתי-מורשים. גם נוהל "אבטחת תוכנה ברשתות מקומיות" שבנוהל המסגרת קובע כי כדי להגביל את הכניסה למאגרי הנתונים ברשתות תקשורת מקומיות יש לנקוט צעדים וביניהם "תופעל אופציה של רישום LOG של כל הניסיונות הכושלים להיכנס למערכת כמפורט בנוהל 'מעקב ופיקוח לוגי' בו יירשמו: התחנה, הזמן והמשתמש".

על פי נוהל המסגרת, מנהל רשת התקשורת יבדוק וינתח את יומני האירועים באמצעות כלים ממוחשבים מדי שבוע ויעביר את הממצאים החריגים מיד לממונה על אבטחת המידע ולמנהל מערכות המידע. הממונה על אבטחת המידע, בתיאום עם מנהל מערכות המידע, יערוך בירור מדי לגבי הממצאים החריגים שאותרו וינקוט צעדים כנדרש. ממצאים המעידים על פעילויות חריגות שבוצעו בכוונה תחילה על ידי העובדים או בידי גורמי חוץ הפועלים במשרד - יועברו בדחיפות ובדיסקרטיות להנהלה ויטופלו טיפול משמעי בהתאם.

משרד מבקר המדינה בדק את רישום יומן האירועים והעלה שנתוני האירועים נרשמו ביומן אך ורק במערכות הישנות (VMS), והמינהל שמר את היומנים במערכת במשך שלוש שנים; למינהל אין נוהל ואין אחראי לבדיקות של יומן האירועים. במערכות החדשות (Windows) כגון מערכות מינהליות ומערכת "כוכב" (עסקות) לא נרשם כל יומן אירועים. בעקבות הביקורת מאוגוסט 2010 מופעל יומן אירועים גם במערכות ה-Windows אך גם אותו אין המינהל בודק.

מנהלת אגף מידע מסרה למשרד מבקר המדינה, כי "אין נוהל מסודר לבדיקת יומני האירועים. צוות ה-SYSTEM מבצע מדי פעם בדיקה מדגמית. מפאת חוסר בכוח אדם הנושא לא נבדק באופן שיטתי".

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

משרד מבקר המדינה העיר למינהל כי הימנעות מבדיקה שוטפת של יומני האירועים עלולה לאפשר חדירה למערכות המידע של המינהל, לשימוש בנתונים או לשיבושם. על המינהל לבדוק את ניסיונות הכניסה הכושלים למערכת, ובייחוד את הניסיונות שהוגדרו כפריצה, באמצעות יומני האירועים. כמו כן, עליו למנות אחראי לבדיקת היוםנים, להוסיף נוהל לבדיקתם ולאכוף אותו, לעקוב אחר הפעולות הנעשות במערכת הממוחשבת ולנתח את מאפייניהן. מן הראוי שהמינהל יבצע מבדקי חדירה²⁸ תקופתיים כדי להעריך את רמת האבטחה של המערכת, לזהות כשלי אבטחה ולאמוד את היכולת של תוקף פוטנציאלי למעול בכספיו או להסב לו נזק כלכלי או תדמיתי.

ה שי מ ו ש ב ס ס מ א ו ת : תקן ישראלי 1495, שכותרתו "אבטחת מערכות מידע ממוחשבות - שימוש בסמאות", קובע דרישות לסממת כניסה למערכת מידע ממוחשבת בהתאם לרמת האבטחה שנקבעה לה (בסיסית, בינונית או גבוהה). על פי רמת האבטחה, קובע התקן את אורך סממת הכניסה (ארבעה עד שמונה תווים), את זמן היותה בתוקף (30 עד 180 יום) ואת מספר ניסיונות הכניסה הכושלים הרצופים שלאחריהם תינעל הגישה של המשתמש למערכת ולמסופים (שלושה עד חמישה ניסיונות). כמו כן קובע התקן שהרכב התווים בסממה יהיה שילוב של אותיות ומספרים.

הביקורת העלתה כי במינהל נקבע שמספר התווים המזערי בסממת הכניסה יהיה ארבעה, לא נדרש בה צירוף של אותיות ומספרים, והתוקף שנקבע לכל הסממות הוא 90 יום. הדרישות הללו נקבעו גם לפעולות שרמת האבטחה הנדרשת בהן גבוהה.

משרד מבקר המדינה העיר למינהל כי מן הראוי שיקבע רמות אבטחה, ועל בסיס קביעה זו יגדיר את מספר התווים המזערי לכל סממה, את הרכבה ואת תוקפה, כנדרש בתקן.

ה פ ר ד ת ת פ ק י ד י מ : הביקורת העלתה, כי עובדים אחדים בתפקידי פיתוח ביצעו פעולות בסביבת הייצור²⁹, בניגוד לעיקרון של הפרדת תפקידים. אחדות מהן הוגדרו במינהל כפעולות חריגות.

ח ק י ר ת מ ש ט ר ה

במהלך שנת 2008 ניהלה היחידה הארצית למאבק בפשיעה הכלכלית במשטרת ישראל ביזמת הנהלת המינהל חקירה בנוגע לחשדות לעברות פליליות לכאורה הנוגעות לטוהר המידות של מספר בעלי תפקידים במינהל. לאחר סיום החקירה נמצאו ראיות למתן שוחד ולקבלת שוחד, למרמה, להפרת אמונים, להפחתת תשלומים המגיעים למינהל ולמתן אישורים שלא כדין לחוכרים. נמצא כי בביצוע חלק מהעברות נוצלה העובדה שלא התקיימה בקרה במערכת הממוחשבת. בינואר 2011 מסרה משטרת ישראל למשרד מבקר המדינה כי "מבירור עם הפרקליטות עולה כי בתיקים שבגדרן הוגשו כתבי אישום ונקבעו מועדים להוכחות". להלן דוגמאות שהועלו בחקירת המשטרה:

1. ש י נ ו י נ ת ו נ י מ : היעדר בקרה מתאימה הביא לידי כך שניתן לשנות נתונים במערכת ללא כל קושי, בלי אישור של בעל תפקיד ובלי התרעת המערכת על שינוי של נתון קיים. לפיכך יכול כמעט כל פקיד במינהל לשנות נתונים כרצונו - ולעשות בעובדה זו שימוש לרעה. לדוגמה, בתיק

28 מבדקי חדירה (Penetration Tests) בוחנים את פוטנציאל הנזק העלול להיגרם לאתרי האינטרנט ולמערכות המידע ברשת הפנימית.

29 סביבת הייצור - סביבת הייצור הוא המחשב שעליו המערכת פעולת באופן שוטף, בשונה מסביבת הפיתוח, שהוא מחשב ואמצעים טכנולוגיים אחרים שאתם עובדים אנשי פיתוח (מתכנתים, מנתחי מערכות ועוד).

אחד שונה הסכום לתשלום בשובר דמי היוון: סכום החוב המקורי היה כ-205,000 ש"ח, אך לחוכר הונפק שובר חדש, והסכום לתשלום שנכתב בו היה 125,000 ש"ח. במקרה אחר שונו נתוני השטח הבנוי של נכס מ-376 מ"ר ל-298 מ"ר, ולאחר מכן הופק שובר היוון לנכס על פי הפרטים המתוקנים כך שהסכום שהיה על החוכר לשלם היה נמוך בהרבה.

2. היעדר תיעוד ממוחשב על קבלת מסמכים: התברר כי מסמכים ותכניות המוגשים למינהל מוחתמים בחותמת "נתקבל" עם תאריך, ואולם לא תמיד מוחתם התאריך האמתי. לדוגמה: בתיק מסוים שהגיע למינהל בשנת 2008 שונה התאריך בחותמת ותכניות הבנייה הוחתמו בחותמת עם תאריך משנת 2004.

3. פיקוח ובקרה: פקידים בדרגים שונים במינהל יכולים לבצע פעולות מהותיות, לרבות פעולות המשנות נתונים, בלי בקרה ופיקוח או ביקורת כלשהי על פעולותיהם. חקירת המשטרה הניבה את הדוגמאות הבאות: בתיק אחד היו נתוני נכס שהיו בו חריגות בנייה. עובדה זו הייתה אמורה למנוע הוצאת שובר היוון, אך למרות זאת הוצא השובר. כך היה גם בשני תיקים נוספים. בתיק אחר היו נתונים על שטח שבו נמצא מבנה בלתי-חוקי; החוכרים רצו לבנות במקום, והיתר הבנייה הותנה בפניו המבנה הבלתי-חוקי או בהמצאת ערבות בנקאית. למרות שלא התקיים אף אחד משני התנאים האמורים, הונפק לחוכרים שובר תשלום עבור היתר הבנייה. בתיק של נכס אחר העביר החשוד זכויות בנכס לחוכרים, אף שבתיק חסרו המסמכים הדרושים להעברת זכויות (ייפוי כוח, אישורי מסים) וצוין שבשטח יש מבנה בלתי-חוקי. בתשובתו מנובמבר 2010 הסביר המינהל כי "המערכת לא מאפשרת ביצוע העברת זכויות אם חסרים מסמכים, אלא אם כן דיווח הפקיד על קבלתם".

מממצאי החקירה ומתשובת המינהל עולה כי הענקת סמכויות רחבות לפקיד המינהל ללא בקרה ממוחשבת למניעת שינויים ללא פיקוח והיעדר תיעוד ממוחשב ופיקוח ובקרה של הדרג הניהולי - אפשרו או הקלו את כל החריגות שהועלו בחקירת המשטרה והביאו להפסדים כספיים ניכרים למינהל. סביר להניח כי פעולות בקרה ממוחשבות היו יכולות למנוע את הפחתת דמי ההיוון ואת הוצאת היתר הבנייה ולהקשות את ביצוע שאר הפעולות החריגות.

במאי 2009 הכינה היחידה הארצית למאבק בפשיעה הכלכלית מסמך המפרט את התובנות העולות מהחקירה בנוגע לכשלים קיימים; המסמך הוגש למנהל המינהל כדי שינקוט צעדים לצמצום האפשרות לביצוע עברות פליליות ואחרות במינהל. הכשלים העיקריים היו: "תוכנת מחשב המאפשרת שינוי נתונים משמעותיים ללא פיקוח והיעדר תיעוד ממוחשב למסמכים מתקבלים... קיומן של סמכויות משמעותיות לפקיד המינהל, והיעדר פיקוח וביקורת של הדרג הניהולי".

במאי 2010 התקיים בלשכת מנהל המינהל דיון בעקבות החקירה. בדיון הציג מנהל המינהל, מר ירון ביבי, את נוהל סמכויות חתימה של המינהל הקובע את מספר החותמים בכל מקרה ומקרה, לפי גובה הסכום, ואת בעלי התפקידים הרשאים לחתום. מנהל המינהל ציין כי עובדי המינהל אינם מקיימים את דרישות הנוהל ובפרט את הדרישה של שני חותמים משתי מחלקות שונות - שאחת מהן היא החשבונות.

הביקורת העלתה כי המינהל לא נקט פעולות ממשיות לתיקון הליקויים והכשלים שהועלו במסמך התובנות של המשטרה. הנהלת המינהל אומנם קיימה כמה דיונים בנושא, ואולם הליקויים לא תוקנו. בפועל עדיין חשופים המערכות הממוחשבות של המינהל והמידע האגור בהן לטעויות, למעשים חריגים ולשימוש לרעה. לדעת משרד מבקר המדינה, על המינהל להפיק לקחים מהמקרים שציננה המשטרה, לקבל החלטות מעשיות לשינוי המצב ולתיקון הכשלים לאלתר ולפעול למימושן המידי כדי למנוע הישנות מקרים דומים.

ביונאר 2011 מסר מנהל המינהל למשרד מבקר המדינה, כי לאור לקחים מחקירת המשטרה הוא קיים דיון במאי 2010 שבו הורה על שורה של צעדים שיש לנקוט; הודגשה ההנחיה לגבי נוהל סמכויות חתימה על חוזים והסכמים ומחודש יולי 2010 נחתמים החוזים כמתחייב מהנוהל; כל מעבר של עובד מתפקיד לתפקיד ידווח לאגף מידע כדי שיבוטלו הרשאותיו הישנות ועל מנהלי המחוזות לבצע בדיקה מדגמית של 10% מהפעילויות מידי חודש.



בפרק "אבטחת מידע במינהל" מתואר מכלול רחב של ליקויים בטיפול המינהל באבטחת המידע: אי-קביעת מדיניות של אבטחת מידע; אי-מינוי ממונה על אבטחת מידע הכפוף למנהל המינהל; אי-הקפדה על הפרדת סמכויות; ניהול ססמאות שלא בהתאם לרמת האבטחה הנדרשת במערכת כספית המנהלת מידע רגיש; ניהול הרשאות גישה בלתי-ראוי; אי-שימוש בנתוני יומן האירועים לצורך איתור פורצים למערכת; היעדר פיקוח ובקרה על פעולות הפקידים; היעדר תיעוד ממוחשב של קבלת מסמכים ושל האסמכתאות עצמן; אפשרות לשנות נתונים בקלות רבה ועוד. ממצאים אלו מצביעים על כשל יסודי. לדעת משרד מבקר המדינה, על המינהל לנקוט בדחיפות את כל הצעדים הדרושים לתיקון הליקויים ולמניעת טעויות או שימוש לרעה במערכת הממוחשבת.

בנובמבר 2010 הודיע מנהל המינהל למשרד מבקר המדינה כי הוא "רואה חשיבות מרובה להפעלה תקינה של מערכות המידע, ועל כן יפעל לתיקון הליקויים שהתגלו בדוח". בינואר 2011 הוסיף מנהל המינהל כי "יש לערוך רוויזיה במערכות המידע של המינהל, ולכן נקט המינהל בפעולות שנקט".

סיכום

חלק גדול מהמערכות לניהול המקרקעין של המינהל הן מערכות מיושנות שפותחו בשנות השמונים של המאה העשרים ולא חודשו מאז. בסיס הנתונים מיושן; יש קושי בהפקת מידע ניהולי מהן; אין בהן פעולות בקרה מובנות; יש קשיים בגיוס עובדים שבקיאים בטכנולוגיה המיושנת. כל אלה גורמים לליקויים רבים בשימוש המינהל במערכות המידע בעבודתו, במיוחד לשם בקרה.

הביקורת שממצאיה מוצגים בדוח זה חושפת ניהול לקוי של מערכות המידע במינהל שעלול לפגוע בזכויות המדינה במקרקעי ישראל, בקופה הציבורית ובאמון הציבור. אופן הניהול של מערכות המידע עלול לפגוע בתשתית המידע שלפיה נקבעת המדיניות בנושא המקרקעין, בזכויותיהם של תושבי המדינה בשל גביית יתר וניהול לא תקין ובחובת הנאמנות של המינהל כלפי האזרחים.

בשנים האחרונות עומדות על הפרק רפורמות שנויות במחלוקת בעניין שימוש בקרקע חקלאית והפרטת קרקע. אלה עשויות להשפיע במידה ניכרת על עיצוב צביונה של המדינה ועל חיי אזרחיה ותושביה. כדי לקבוע מדיניות ולקדם רפורמות מערכתיות נחוץ בסיס מידע מדויק ואמין, ולכן חשוב מאוד שהמינהל ישפר את תשתית המידע שלו.

מ-1998 עד 2009 בדקו משרד מבקר המדינה, היחידה לביקורת של החשב הכללי במשרד האוצר, יחידת הביקורת הפנימית במינהל וחברה א' את המערכות הממוחשבות של המינהל ואת אבטחת המידע בו. בבדיקות אלה הועלו ממצאים והוגשו המלצות, אך הנהלת המינהל לא יישמה את רוב ההמלצות ולא תיקנה את רוב הליקויים, ולמעשה - המצב במינהל לא השתפר. התמונה המצטיירת היא השקעת משאבים רבים בביקורות חוזרות ונשנות שבממצאיהן נעשה שימוש מועט.

האחריות לקיום מערך מחשוב ומידע במינהל, המופקד על ניהול אלפי עסקאות בסכומי עתק, מוטלת על ראשיו. לכן על מנהל המינהל להיות מעורב באופן אישי בפעולות אשר יביאו לתיקון הליקויים שמצוינים בדוח: (א) הכנת תכנית-אב למחשוב שבה יפורטו מערכות המידע ומערכות התשתית הדרושות לו; (ב) השלמת אפיון מערכות הליבה ופיתוחן מחדש; (ג) הכנסת פעולות בקרה והתניות לביצוע פעולות במקרקעין; (ד) השלמת פיתוח מרכז המידע בנושא חובות והפקת דוחות אמנים ומדויקים; (ה) קביעה שכל פעילות עסקית וכספית במערכת תבוצע בשני דרגים - גורם מבצע וגורם מאשר - ותיעודה במערכת לצורך בקרה; (ו) חקירת הסיבות לגידול במספר הפעולות החריגות במערכת, נקיטת צעדים לצמצומן, ניתוח הגורמים לכך ושכיחותם וקביעה מהן הפעולות החריגות שעליהן תקום בקרה. על המינהל להכניס התרעות אוטומטיות על חריגים חמורים, על פי קריטריונים שייקבעו מראש.

מן הראוי שהמסקנות והלקחים של דוח זה יילקחו בחשבון בעת תהליך האפיון של מערכות המידע במינהל שמתקיים מאוגוסט 2010.

