

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 הרוטציה²

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 ויישוםם. 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 לועדה.



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 הבקרות 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.

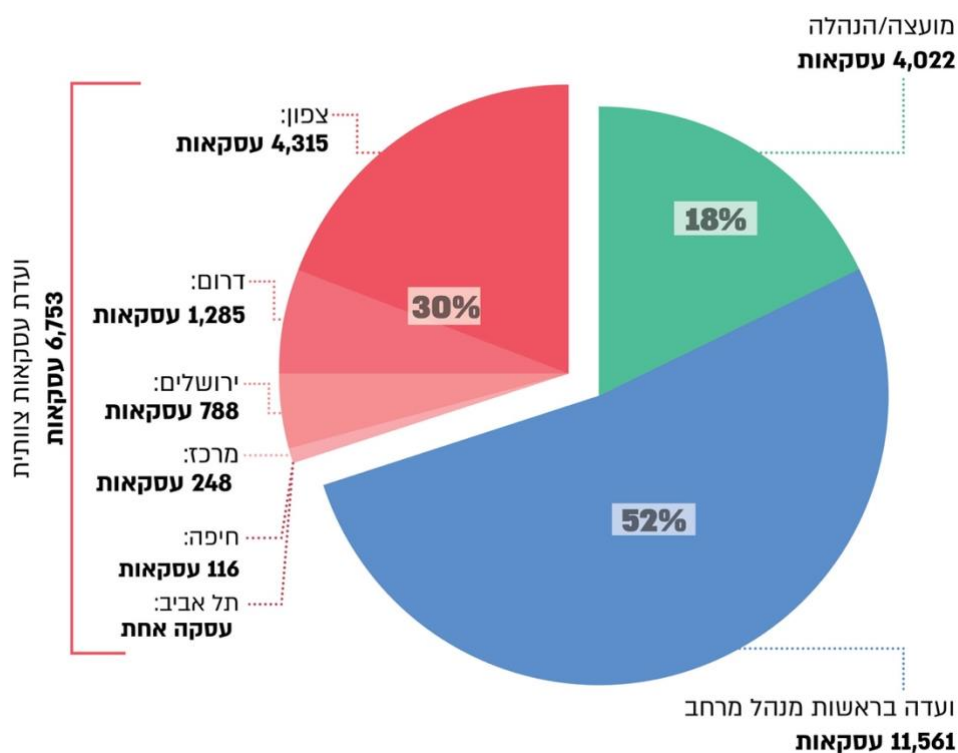
מומלץ שרמ"י תקפיד על קציבת משך זמן מרבי לאחריות של מפקח על אזור פיקוח ותפעל לביצוע סבב תפקידים בין המפקחים בהתאם.

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 הבקרות, 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.