

נציבות שירות המדינה

פעולות ביקורת

באגף לקרנות ההשתלמות שבבנק יהב בירושלים נערכה בדיקה של חשבונות לא מזוהים.

חשבונות לא מזוהים

ריכוז ממצאים

בנק יהב, המטפל בניהול החשבונות של קרנות ההשתלמות והעמיתים שלהן, מקבל לעתים קרובות מן המעבידים בשביל העמיתים כספים שהפרטים המזוהים משובשים או לא מספיקים. כדי שלא למנוע מן העמיתים תשואה, אין הבנק מחזיר את הכספים למעבידים אלא זוקף אותם לחשבונות לא מזוהים (להלן - חל"מ). המגמה היא לאתר במהירות את הבעלים ולהעביר את הכספים לחשבוננו. הביקורת בבנק בנושא זה העלתה:

המערכת הממוכנת לניהול החשבונות לא הייתה ערוכה כראוי ולא במומחיות מספקת. לא הייתה התרעה על חשבונות, שבעליהם לא אותרו בחודש שלאחר התקבל הסכום; לא ניתן קוד מיוחד לכל קרן; ותחומי מספרי העמיתים, שהוקצו לכל קרן, היו קצרים מדי.

הועלו אלפי חל"מ, אשר המוטבים לא אותרו במשך תקופה שהגיעה לעתים לארבע ואפילו לחמש שנים; היו חל"מ שהועברו אליהם כספים באופן שוטף שנים רבות. בהעדר פרטים מזוהים אין הבנק שולח לעמיתים, שהכספים שייכים להם, הודעות בדבר התנועה בחשבונותיהם והכספים עלולים להימחק מתודעתם.

בפעולות האיתור שנקט הבנק לא נעשה תמיד זיהוי נכון של המוטב ולכן קרה, שהכספים זוכו בחשבונות של אחרים, ואף ניתן להם למשוך מן החשבונות הללו.



בנק יהב לעובדי המדינה בע"מ נותן אשראי לעובדי מדינה ומסייע בפעולות חיסכון; מקבל פקדונות ותשלומים מעובדי מדינה ומשתתף בעבורם במפעלים כלכליים. האגף לקרנות השתלמות של הבנק מטפל בניהול ענייניהן וחשבונותיהן של כמה קרנות השתלמות ועמיתיהן.

בשנים 1985 ו-1986, לסירוגין, ערך משרד מבקר המדינה ביקורת באגף לקרנות והשתלמות של בנק יהב בירושלים. הבדיקה נערכה בקרנות ההשתלמות למהנדסים, להנדסאים וטכנאים, לאקדמים במדעי החברה והרוח; ולעובדי המדינה בדירוג האחיד, ויוחדה לחשבונות לא מזוהים.

על פי הסכמים קיבוציים שנחתמו החל ב-1964 בין הממשלה והמעסיקים הציבוריים לבין ארגונים מקצועיים, הוקמו קרנות השתלמות, שמטרתן לצבור כספים לכיסוי הוצאות השתלמות מקצועית של העובדים החברים (עמיתים) בקרנות. מקורם של כספי הקרנות הוא תשלומי המעסיק וניכויים

משכרו של העובד, לפי שיעורים מהשכר, כפי שנקבעו לראשונה בהסכמי העבודה הקיבוציים ושונו במשך הזמן ל-7.5% מצד המעסיק, ול-2.5% מצד העובד⁽¹⁾.

הקרנות אושרו כקופות גמל על פי תקנות מס הכנסה (כללים לאישור ולניהול קופות גמל), התשכ"ד-1964. 92% מכספי הקרנות מושקעים, בהתאם להוראות שבתקנות האלה, באיגרות חוב של המדינה, הצמודות למדד המחירים לצרכן, ו-8% במניות, באיגרות חוב ובפקדונות. הכספים, המגיעים אל הקרן במשך החדש, מושקעים בתפ"סים (תעודת פיקדון סחיר) עד לרכישת ניירות ערך כאמור לעיל, בדרך כלל ביום האחרון של החדש.

עמית זכאי לקבל מלגה להשתלמות - בגבול הכספים העומדים לרשותו - בתום תקופת חברות ראשונה של שלוש שנים, שבהן הועברו הכספים לקרן בצורה סדירה. עמיתים המשתלמים בארץ רשאים לעשות זאת בכל עת ואלה המשתלמים בחוץ לארץ פעם בשלוש שנים. במאסר 1980 הושג הסכם עקרוני בין נציבות שירות המדינה לבין ההסתדרות הכללית של העובדים בארץ ישראל בדבר הפיכת קרנות ההשתלמות לדו-תכליתיות: עמיתים שירצו בכך יוכלו לצאת כבעבר להשתלמות, ויוכלו גם להפוך את הכספים שהצטברו לחיסכון, שתקופתו לא תפחת משש שנים. בתיקון לפקודת מס הכנסה מתחילת 1984 הוזכר הסדר זה של חיסכון למשך התקופה כאמור לשם מתן פטור ממס על כספים שעובד משך מחשבונו ושמקורם בתשלומי המעביד.

על פי הסכמים בין בנק יהב לבין קרנות ההשתלמות שבניהולו, הופקד ניהולן הכספי, בכלל זה השקעת כספי הקרן, ניהול חשבונות הקרן וניהול חשבונות העמיתים - התקבולים, התשלומים וההוצאות - בידי בנק יהב. עוד מופקד בידיו, הטיפול בתשלום המלגות לעמיתים היוצאים להשתלמות ושחרור החסכונות לאלה הזכאים לכך.

התפקידים, המוטלים במסגרת הסכמים אלו על בנק יהב, אחידים בדרך כלל. לשם מילויים הקים הבנק אגף לקרנות השתלמות. גם סדרי העבודה ונהליה, הנקטים במסגרת האגף, הם אחידים וכל דרג מינהלי מבצע פעולה זהה לגבי כל הקרנות כגון הטיפול בקבלת התשלומים מהמעסיקים לזכות העמיתים בלוויית רשימות המוטבים, בביטוח חיים של עמיתי הקרנות או בתשלום לעמיתים כמלגת השתלמות או כחיסכון. רשימות המוטבים של רבים מהמעסיקים מגיעות על גבי סרט מגנטי; מעסיקים אחרים ממצויים רשימות מודפסות או ידניות; רשימות שאינן על גבי סרט מגנטי מוקלדות לצורך העיבוד הממוכן.

המערכת הממוכנת, שבה משתמש בנק יהב לניהול החשבונות של כל הקרנות ושל העמיתים שלהן, מתנהלת בלשכת שירות. העיבוד הוא חודשי. המערכת משווה את הפרטים המזהים שעל הרשימות לפרטים המזהים המופיעים בקבצים. אם הפרטים זהים בשניהם הסכומים מועברים לזכות חשבון העמית, אם אינם זהים או שאינם מספיקים - לזכות החשבון שמספרו הוקלד. במקרה שאין מספר עמית כזה בקובץ, נפתח חשבון במספר שהוקלד, בלא שם, כתובת ופרטים מזהים, כדי לעמוד מוקדם ככל האפשר על הזהות הנכונה של המוטב ולהעביר את הסכום מן החשבון הזמני הלא מזהה (להלן - חל"מ) לחשבוננו של העמית. החשבון הזמני הלא מזהה נושא רווחים כמו כל חשבון אחר.

ביקורת משרד מבקר המדינה, שנערכה בשנת 1984 באגף לקרנות השתלמות של בנק יהב בקשר לקרן המהנדסים ולקרן עובדי המדינה בדירוג האחיד, העלתה, שביוני אותה שנה היו בקרן המהנדסים 664 חל"מ שיתרותיהם היו בסכום כולל של כ-44,000 ש"ח (שווה ערך ל-\$186,000) ובקרן לעובדי המדינה בדירוג האחיד 407 חל"מ שיתרותיהם היו בסכום כולל של כ-16,000 ש"ח (שווה ערך ל-\$67,000); באותו מועד היו גם בקרן לאקדמאים למדעי החברה והרוח 615 חל"מ שיתרותיהם היו בסכום כולל של כ-37,000 ש"ח (שווה ערך ל-\$156,000) ובקרן להנדסאים וטכנאים 850 חל"מ, שיתרותיהם היו בסכום כולל של כ-28,000 ש"ח (שווה ערך ל-\$118,000).

עוד העלתה הביקורת שרבים מן החל"מ התנהלו תקופה ארוכה - שלוש שנים ויותר - ולעתים אנב הפקדה סדירה של כספים נוספים. כהיעדר פרטים מזהים אין הקרן ובנק יהב שולחים הודעות לעמיתים שהכספים שייכים להם, והכספים עלולים להימחק מתודעתם של

(1) בקרן השתלמות לעובדי המדינה בדירוג האחיד השיעורים שונים.

העמיתים האלה. מבקר המדינה קבע, שעל הקרנות ובנק יהב לעשות סמוך לקבלת הכספים את מירב המאמצים, כשיתוף עם הגורמים הנוגעים בדבר וכמיוחד עם המעסיקים, להשגת פרטים מספיקים, שיאפשרו זקיפת הכספים לחשבונות הנכונים. משרד מבקר המדינה הפנה את תשומת לבם של הקרנות ושל בנק יהב להשפעות של המצב הזה על הבקרה והחשבונאית, ולתוצאות מקיום חל"מ רבים.

להלן היתרות שעמדו לזכות העמיתים ב-31.12.85 (במיליונים), על פי הדו"חות הכספיים של הקרנות:

מיליוני ש"ח	מיליוני דולר	
177.0	118.7	הנדסאים
126.8	85.0	מהנדסים
90.2	60.5	אקדמאים
88.7	59.5	דירוג אחיד

במסגרת הביקורת נבדקו הליכי העבודה באגף לקרנות השתלמות, נסקרו כל החל"מ בקרן השתלמות אחת (קרן השתלמות למהנדסים) ביוני ובדצמבר 1981, ביולי ובדצמבר 1982, ביוני ובדצמבר 1983, במהלך כל שנת 1984 ובדצמבר 1985. הואיל ובכל הקרנות נקוטים אותם הליכי עבודה, הרי שהליקויים שנמצאו אופייניים גם לשאר הקרנות.

היווצרות החל"מ

המעסיקים מעבירים לבנק יהב רשימות של עובדיהם בציון שם העובד, מספר העמית שלו בקרן, הסכום שהמעביד מפריש בשביל העובד והסכום שנוכה ממשכורת העובד כהשתתפותו. לעתים הרשימות כוללות פרטים נוספים, כגון מספרי זיהוי ומספר העובד במקום העבודה.

התברר, שמעסיקים רבים אינם מקפידים תמיד להעביר רשימת מוטבים נפרדת לכל קרן וכוללים ברשימה של קרן מסוימת גם עמיתים של קרנות אחרות או מעבירים רשימה אחת כללית. יש שהמעסיק טועה ברישום מספר העמית ברשימה או שהקלדנית של הבנק טועה בעת העלאת הנתונים על המחשב. המערכת קולטת את כל ההעברות, כולל ההעברות בציון מספרי העמית הלא נכונים; בודקת אם קיים מספר כזה של עמית במערכת; משווה את השמות של המוטבים ושל המעסיקים. כאשר אין התאמה בין שם המוטב שבקובץ העמיתים לבין שם המוטב שהוקלד או בין שם המעסיק שבקובץ לבין זה שהוקלד - יזוכה מספר החשבון כפי שהוקלד גם אם הוא שגוי.

במסגרת העיבוד החדשי מערכת הנתונים של קרנות ההשתלמות מפיקה דו"ח שגויים של אותו חודש כשבועיים לאחר תום החודש. דו"ח שכזה מתריע על מספרי חשבון שאינם קיימים בקובץ, ועל אי-התאמות בשמות המוטבים או המעסיקים. יוצא, שהטיפול יכול להתחיל רק מאמצע החודש שלאחר החודש שבו אירוע השגויים.

לדעת הביקורת, היה על הבנק לעשות את מירב המאמצים כדי לגלות את השגויים, למצוא את החשבון הנכון של העמית ולהעביר אליו את הסכומים עוד במהלך החודש ולדאוג לכך, שבאין ברירה יוסיף השגוי וישתקף גם בדו"חות השגויים הבאים, כל עוד לא נמצא פתרון נאות. בעקבות הביקורת מופק בכל חודש דו"ח, כולל אותם שגויי העבר שטרם נמצא להם פתרון.

משרד מבקר המדינה העלה, שבקרן המהנדסים בלבד היו 61 חל"מ, שנפתחו עוד לפני יוני 1981, ועד דצמבר 1985, במשך לפחות ארבע וחצי שנים, לא עלה בידי הבנק לאתר את החשבון של המוטב הנכון; יתרתן הכוללת של חל"מ אלה בסוף דצמבר 1985 הייתה 134,000 ש"ח (שווה ערך ל-\$90,000).

נמצאו עוד 22 חשבונות, שאליהם הייתה זרימת תקבולים שוטפת רגילה מהמעסיקים במשך כמה שנים ולא רק העברה יחידה או כמה העברות כאמור - ונוסף עליהם, הרווחים שהצטברו במשך

התקופה. היתרה של חשבון מסוג זה הגיעה לעתים עד סוף דצמבר 1984 לסכום השווה לאלפי דולרים.

עוד העלתה הביקורת שהתנהלו עשרות ומאות חשבונות חל"מ כסכומים קטנים מאד (כמה ל"י או שקלים) במשך תקופה ארוכה. ניהול חשבונות אלו העלה בלא צורך את עלויות ההפעלה של קרנות ההשתלמות.

משרד מבקר המדינה הביא לתשומת לב הבנק שהואיל והכספים נמצאים זמן רב בחל"מ, שאינו נושא כתובת, אין הבנק מודיע על כך לעמיתים, והכספים עלולים להימחק מתודעתם.

העברת כספים לא לאלה שמגיע להם

כאמור, הבנק פועל באופן שוטף למציאת פתרונות לחל"מ, שנוצרו כמרוצת השנים בכל הקרנות בגלל שיבוש במספר המוטב. יש שנגקטו פעולות לא נאותות לזיהוי החל"מ. במקום לאתר את העמית, שהכספים שייכים לו, הוסיף הבנק לחשבון החל"מ את שמו של העמית לשעבר שבשעתו היה מספר חשבונו כמספר החל"מ בחשבון הרגיל שנשא אותו המספר. בדרך זו העמיד הבנק כספים לזכותם של עמיתים, שהכספים אינם שייכים להם ואיפשר אפוא בכך לאותם עמיתים למשוך כספים לא להם. משרד מבקר המדינה בדק מדגמית כמה פתרונות כביכול שמצא הבנק, והעלה כמה מקרים כאלה. הביקורת רואה בחומרה רבה את האפשרות שבכסף, המצטבר רבות בחשבון חל"מ, יווכו אחגים, שלא הגיע להם, ויוכלו אף למשוך אותו. להלן דוגמאות:

א. חשבון 136: עמית א' בקרן ההשתלמות למהנדסים.

העמית פרש מן הקרן ב-1972. ב-1979 פתח הבנק חשבון זמני, שנשא מספר זה וזיכה אותו בספטמבר אותה שנה בסך של 1,994.24 ל"י ובאוקטובר עוד בסך של 2,404.44 ל"י - סכומים שהועברו בשביל עמית ב'. בשנת 1982 הוסיף הבנק, משום מה, לחשבון הזמני את שמו של עמית א'. ביולי 1983 שילם הבנק לעמית א' בשיק סך של 10,897.93 שקלים ישנים מן החשבון, וביוני 1984 בשיק נוסף סכום של 322.54 שקלים ישנים.

ב. חשבון 448: עמית ג' בקרן ההשתלמות למהנדסים.

עמית ג' נפטר, ובאוגוסט 1969 שולם לאלמנתו הסך של 3,294.04 ל"י שהיה בחשבונו. בספטמבר 1979 הועבר לטובת עמית ד' (מספר עמית 488) סך של 920 ל"י: הבנק רשם סכום זה בחשבון 448. כ-14 שנה לאחר פטירתו של עמית ג' הוציא הבנק במאי 1983 לפקודת אלמנתו של עמית ג' שיק על סך 24,159.64 שקלים ישנים.

ג. חשבון 14129: עמית ה', בקרן ההשתלמות למהנדסים.

עמית ה' נפטר. בדצמבר 1972 שילמה הקרן לאלמנתו את יתרת חשבונו בסך 498.63 ל"י. בינואר 1981 פתח הבנק חשבון זמני 14129 והפקיד בו סך של 224.30 שקלים ישנים, שהועבר בשביל עמית ו' (עמית 48414). כל אותה שנה המשיכו לזרום כספים לחשבון זה בשביל עמית ו'. בתחילת 1982 הוסיף הבנק, משום מה, את שמו של עמית ה' לחשבון ויתרת החשבון שולמה לאלמנתו של עמית ה'.

ד. חשבון 2240: עמית ז', בקרן ההשתלמות למהנדסים.

בדצמבר 1972 פרש עמית ז' מן הקרן וקיבל את היתרה המגיעה לו בסך 3,076.56 ל"י. באפריל 1979 פתח הבנק חשבון זמני הנושא מספר 2240 והכניס בו סך של 370.30 ל"י, שהועבר בשביל עמית ח'. בשנת 1981 הוסיף הבנק, משום מה, את שמו של עמית ז' לחשבון, וכתוצאה מזה נשלח לו במארס 1982 שיק על סך 4,031 שקלים ישנים וביוני 1983 שיק על סך 3,049 שקלים ישנים. שני השיקים נפדו בידי עמית ז'.

בעקבות הביקורת הודיע הבנק למשרד מבקר המדינה, שהוא תיקן את הטעויות והעביר את הכספים המגיעים, כולל הפרשי הצמדה - לדברי הבנק, לפני משורת הדין - לעמיתים.

הביקורת העלתה גם מקרה, שנוהל חשבון אחד לשלושה עמיתים. לחשבון זה זורמות העברות המעביד לשלושת העמיתים. הבנק הודיע, שבעקבות הביקורת הוא פנה אל המעביד וביקש, שיציין את מספרי העמיתים הנכונים, כפי שקבעה הקרן ליד שמותיהם של שלושת העמיתים. עד סוף ינואר 1987 לא נענה הבנק.

הבנק הודיע למשרד מבקר המדינה שכדי למנוע אפשרות של ביצוע תשלום לא מבוקר מחל"מ הוכנסה בתכנית חסימה, שאינה מאפשרת לבצע תשלום מחשבון שאינו נושא פרטים אישיים. הסמכות לאישור העברות בין הקרנות נמסרה לדרג בכיר בבנק.

משרד מבקר המדינה מייחס לתהליך האיתור והביקורת הקפדניים והמידיים חשיבות מרובה, כי כיום כמעט שאי אפשר לבדוק את נכונותם של מאות אלפי פעולות תיקון, שנעשו בכל הקרנות למן תחילתן במשך כל תקופת קיומן, ונשאר לברר אם היו עוד מקרים שבהם קיבלו כספים אנשים שלא היו זכאים להם, לעמוד על נסיבות המקרים ולמנוע את הישנותם.

זיהוי עמיתים

הבנק היקצה למספור חשבונות העמיתים סדרות מספרים קטנות יחסית. הוא הוסיף מפעם לפעם, לפי הצורך, סדרות נוספות שלא ברציפות. גם אי-השימוש בקוד מיוחד לכל קרן השתלמות, מצורך למספר העמית, תרם לא מעט להיווצרות החל"מ.

הואיל וסדרות חשבונות העמיתים לא היו רצופות וכל מספר חשבון אינו כולל קוד של הקרן, אין המערכת יכולה לזהות את הקרן, שבה העמית. מאחר שהמערכת מתריעה על מספר שאינו קיים בקרן, כגון מספר חדש, ובה בעת מקבלת אותו, קלטו קרנות שונות גם מספרי עמיתים מסדרות מספרים שהוקצו לקרנות אחרות. כך קרה, שלעמית מסוים נפתחו חשבונות בכמה קרנות, וההעברות החודשיות יש שהועברו לסירוגין לקרן הנכונה ולקרנות הלא נכונות. הקצאת מספרים לחשבונות הקרן כמתואר לעיל תרמה במידה לא מעטה לטעויות, כפי שהועלו בביקורת.

מספר חשבון העמית נועד לשימושם של גורמים רבים, וביניהם קרנות להשתלמות, האגף לקרנות השתלמות של בנק יהב, המעסיקים והעמיתים. לכן ראוי היה, לדעת הביקורת, לקבוע נהלי עבודה שיש בהם כדי להביא לידי יתר הקפדה בשימוש במספר עמית נכון. מספר של חשבון עמית חייב לכלול את הרכיבים הדרושים, בכלל זה קוד לכל קרן. בכך ניתן למנוע טעויות במספרי העמיתים ואת התקלות החמורות שחלו בעטיין באי-זקיפת הסכומים לזכות המוטבים הנכונים.

הביקורת העלתה, שהתיקונים של העברות שגויות הוצגו בדו"חות על התנועה בחשבונות בתוך יתרות הפתיחה. יש להציג את סכומי התיקונים בנפרד, כדי שהעמית ידע שבסופו של דבר זוכה בסכומים המגיעים לו.

בעקבות הביקורת עשה הבנק פעולה מקיפה שבמסגרתה נמצאו פתרונות למרבית החל"מ של העבר; בקרן ההשתלמות להנדסאים ולטכנאים נותרו בתחילת 1987 8 חל"מ בהשוואה ל-850 ביוני 1984 ובקרן ההשתלמות לעובדי המדינה בדירוג האחד 4 חל"מ לעומת 407 ביוני 1984.

הבנק הודיע למשרד מבקר המדינה, שעוד בשלב הפקדת ההמחאות נבדקות הרשימות - שמות העמיתים וזיהויים - ומופרד בין הקרנות השונות, אם ברשימה אחת כלולות הפקדות השייכות לכמה קרנות. כן הוקם צוות קבוע לאיתור שוטף של השגויים.

הבנק הודיע למשרד מבקר המדינה, שהוא קיבל לעבודה עובד בכיר, מומחה בתחום עיבוד נתונים אוטומטי. בשיתוף עם כל הגורמים הוכנה תכנית מקיפה, שביסודה קליטת התנועות הכספיות באמצעות מערכת לדיווח בזמן אמיתי כדי שניתן יהיה לטפל בתנועות שגויות בסמוך להזנתן למחשב. אותן תנועות שגויות, שלא ניתן היה לתקן עד למועד העיבוד החודשי, ייכללו, באישורו של עובד בכיר אחר בדו"ח שגויים. לדו"ח זה תינתן עדיפות כטיפול בכמה לברר את כל הטעון בירור במהלך החודש העוקב.



קרנות ההשתלמות ממלאות תפקיד חשוב בעירוד העובדים כמזורים השונים להשתלמות ולחיסכון. בהנהלותיהן של כמה מן הקרנות משתתפים גם נציגי המדינה. בנק יהב מנהל את העניינים והחשבונות של כמה קרנות השתלמות ועמיתיהן.

מערכת הניהול של חשבונות הקרנות הביאה לידי כך, שכספים, שלא אותרו בעליהם, היו שנים ארוכות בבנק כחשבונות בלא בעלים מזוהים. לא נעשה די למצוא את המוטבים הנכונים. נעשו טעויות כאיתור המוטבים הנכונים, וכתוצאה מכך שולמו כספים למוטבים הלא נכונים. הביקורת הצביעה על התוצאות החמורות שיש להימצאות סכומים גדולים כמשך תקופה ארוכה, בלא בעלים כביכול, על הבקרה החשבונאית; ועל החשיבות הגדולה הנודעת לאיתור הטעויות בסמוך מאוד להיווצרותן, כדי שהבנק יוכל למלא כראוי את תפקידיו בניהול הקרנות.

בעקבות הביקורת עשה הבנק פעולה מקיפה, וכמסגרתה נמצאו פתרונות למרבית החל"מ. הוכנה תכנית לתיקון הליקויים במערכת הניהול והרישום, והיא כבר הופעלה בשלבים: בין היתר, נחסמה האפשרות לשחרר או להעביר כספים מחשבונות לא מזוהים כלי אישור הנהלת האגף לקרנות השתלמות. אשר למקרים שהעלתה הביקורת, הבנק העביר לזכות המוטבים הנכונים את הכספים שהועדו להם.