

4. החשב הכללי הודיע ששיעור הרבית (5.75%) שנקבע לאגרות החוב הצמיתות מבטיח, שהערך הנוכחי של שני תזרימי הכספים - קרן וריבית בגין הפקדון באוצר, המייצג את המלווה מארצות הברית, והרבית בגין אגרות החוב הצמיתות - יהיה זהה, ובדרך זו תכסה, במרוצת השנים, הרבית על אגרות החוב, גם את סכום הקרן. החשב הכללי התבסס בעניין זה על חישובים שנעשו בחברת החשמל. בשני הגופים לא ניתן היה לקבל, לצורכי הביקורת, את החישוב המפורט.

לפי הסברי החברה והחשב הכללי, אמנם קיימת זהות בערך הנוכחי של זרמי הכספים ההדדיים, הנוכעים מצד אחד מפרעון הפקדון של החברה (קרן, הצמדה וריבית), ומצד אחר מתשלומי רבית על אגרות החוב הצמיתות; אולם בנסיבות העניין, מטרת ההסדר הייתה פריסת נטל הוצאות ההון של החברה כך, שבשנים הראשונות של תקופת ההסדר תינתן הקלה ממשית לחברה. לדעת הביקורת, ההסדר בכללותו חייב היה לקבל הרשאה תקציבית כדון, ומכחינת תקינות המינהל הציבורי היה מקום להביא את הנושא לוועדת הכספים של הכנסת עם הסבר כרוז בדבר ההשלכות הכספיות של ההסדר מבחינתן של המדינה ושל החברה.

## קרן ברוקדייל

### ריכוז ממצאים

באוצר מתנהל פקדון לזמן ארוך במטבע חוץ בסך 4.4 מיליון דולר, הנובע מהפקדות ארגון הג'וינט ישראל ומהפקדות מקבילות של הממשלה. סכומי הרבית, שהאוצר משלם על פקדון זה, מיועדים לתמוך במכון ברוקדייל לגרונטולוגיה. לבקשת הארגון הסכים האוצר להעלות את שיעור הרבית ל-11% כדי לסייע לו במניעת כרסום ריאלי של המקורות הנצברים של המכון. לדעת הביקורת, צריך היה לבצע את הסיוע בדרך של הקצבה עם הרשאה תקציבית, ולא בדרך של העלאת שיעור הרבית.

על שני פקדונות נוספים של ארגון הג'וינט בישראל, בסכום כולל של 2.35 מיליון דולר, שהופקדו באוצר לזמן קצר, שילם האוצר שיעור רבית זהה לזה המשולם על הפקדון לזמן ארוך, שהוא גבוה משיעור הרבית על פקדונות לזמן קצר.

שיעורי הרבית על הפקדונות של הארגון באוצר נקבעו על פי הסכם בין האוצר לבין הג'וינט, על בסיס שיעורי הרבית של אגרות חוב ממשלתיות של ארצות הברית. המידע בעניין שיעורים אלה נמסר לאוצר מדי פעם על ידי הארגון עצמו, והחשב הכללי חישב את סכומי הרבית שהוא משלם לארגון על יסוד מידע זה, בלא לערוך בקרה על נכונות השיעור.



בשנת 1975 הקים ארגון הג'וינט העולמי קרן בשם קרן ברוקדייל, (להלן - הקרן), שהכנסותיה יהיו מוקדשות לטובת מכון ברוקדייל לגרונטולוגיה ולהתפתחות האדם והחברה בישראל. הוסכם בין הממשלה לבין ארגון הג'וינט העולמי, כי הממשלה תעניק לקרן מענקים בדולרים על בסיס הקבלה וכי כספי הקרן יופקדו באוצר; הבעלות על הקרן תהיה בידי ארגון הג'וינט העולמי.

ב-14.7.76 נחתם בעניין זה הסכם בין הממשלה לבין ארגון הג'וינט העולמי, ובו צויין כי כספי הקרן יוחזקו באוצר בחשבון פקדון על שם הקרן. בהסכם נקבעו התנאים של הפקדון: הסכומים שיופקדו בקרן, לרבות הסכומים שיופקדו על ידי האוצר על בסיס הקבלה, ישאו רבית בדולרים בשיעור של

8.75% לשנה במשך תקופה של 7 שנים מיום פתיחת החשבון בתאריך הנ"ל; בתקופת 7 השנים הבאות, המתחילה ב-14.7.83, ישאו ההפקדות רבית בשיעור התשואה הממוצעת על אגרות חוב של ממשלת ארצות הברית ל-7 שנים, בתוספת 0.5%, כאשר שיעור הרבית האמור ייקבע על פי סדרת אג"ח שהוצאה לאחרונה לפני התחלת תקופת 7 השנים; לגבי תקופת 7 השנים שלאחר מכן, המתחילה ב-14.7.90, נקבעו תנאים הדומים לאלה החלים על תקופת 7 השנים השנייה; האוצר ישלם לג'וינט ישראל - תאגיד ישראלי - עבור מכון ברוקדייל בישראל, את הרבית כל שלושה חודשים, כאשר התשלום הראשון יהיה 3 חודשים מתאריך פתיחת חשבון הפקדון בספרי האוצר; תשלום הרבית ייעשה במטבע ישראלי לפי השער היציג של הדולר ביום התשלום; עד 1.7.1995 לא יאפשר האוצר משיכות מכספי הקרן, ולאחר תאריך זה יהיה ארגון הג'וינט העולמי רשאי למשוך את כספי הקרן בהודעה מוקדמת של 15 יום. על פי הסדר שנערך בזמנו בין ארגון הג'וינט העולמי לבין הממשלה ניוונה הקרן מתשלומים תלת-חודשיים בסך \$61,111 מהג'וינט העולמי ומאוצר המדינה בסכום מקביל, החל משנת 1975 עד שנת 1983 ועד ככלל. בדרך זו נצבר בקרן עד סוף שנת 1983 סכום של 4.4 מיליון דולר<sup>(1)</sup>.

למרות שהפקדון הבסיסי בסך 4.4 מיליון דולר הוא לזמן ארוך ולא ניתן למשיכה לפני 1.7.1995, לא נרשמו ההפקדות במשך השנים במסגרת מצבת חובות המדינה המתקוצבים, ולא נוקפו להכנסות המדינה, אלא נרשמו בהתחייבויות השוטפות. רק בשנת הכספים 1984, בעקבות הביקורת, תוקצב הפקדון של 4.4 מיליון דולר (ראה דו"ח שנתי 36, עמ' ס"ב).

בדיקת ההסדרים הקשורים לקרן המופקדת אצל החשב הכללי העלתה את הממצאים כלהלן:

1. הרבית לתקופת 7 השנים הראשונות (13.7.83 - 14.7.76) נקבעה כאמור בשיעור קבוע של 8.75%. לפני תום תקופה זו, באפריל 1980, פנה הג'וינט ישראל לאוצר, בבקשה להגדיל את שיעור הרבית, בהתחשב בעלית שיעורה בשוק הכספים העולמי עקב האינפלציה וירידת כוח הקנייה של הדולר. החשב הכללי דחה באוקטובר 1980 את הבקשה ונימק את הדחייה בכך, ששיעור הרבית האפקטיבי המשולם על ידי האוצר הוא כפול מהשיעור הנומינלי של 8.75%, וזאת בהתחשב בכך שהאוצר משלם רבית גם על הסכומים המקבילים שהוא מפקיד בקרן. גם אגף התקציבים דחה באותו זמן את הבקשה, תוך הנמקה, שלאור ההתפתחות בשיעורי הרבית בחודשים האחרונים, הבקשה אינה אקטואלית. למרות זאת הסכים האוצר במאי 1981 להעלות החל מ-1.4.81 את שיעור הרבית ל-11% ושילם את הרבית בשיעור זה עד ליום 31.12.83.

בביקורת לא נמצאה הנמקה לשינוי עמדת האוצר בענין העלאת שיעור הרבית ב-2.25% ארגון הג'וינט ישראל, בפנייתו הנ"ל מאפריל 1980, ציין, בין היתר, כי בלעדי העלאה זו, ייגרם כרסום ריאלי במקורות הנצברים של המכון ותיפגע פעילותו. לדעת הביקורת, אם בנסיבות אלה החליט האוצר לסייע לארגון, מן הראוי היה שהסיוע יעשה בדרך של הקצבה עם הרשאה תקציבית ספציפית ולא בדרך של העלאת שיעור הרבית.

2. תנאי הקרן כפי שנקבעו בהסכם מ-14.7.76, שונו בהסכם בין שני הצדדים מיום 2.6.85, בתוקף למפרע מיום 1.1.84, כלהלן.

החל מ-1.1.84 ישא הפקדון בסך 4.4 מיליון דולר (להלן - הפקדון הבסיסי) רבית בשיעור של 0.5% מעל שיעור הרבית של אגרות החוב הממשלתיות של ארצות הברית ל-7 שנים; הרבית תשולם פעמיים בשנה במועדים הבאים: 30 ביוני (לפי שער הרבית על אג"ח הנ"ל כפי שהיה ב-1 לינואר) וב-31 בדצמבר (לפי שער הרבית על אג"ח הנ"ל כפי שהיה ב-1 ביולי).

סכומי הרבית ששולמו לג'וינט ישראל על הפקדון הבסיסי ושהוחזקו על ידיו בבנק מסחרי, הצטברו לסך של 1.6 מיליון דולר וסכום זה הופקד אצל החשב הכללי ב-31.1.84 לפי

(1) מלבד סכום זה הפקידו האוצר וארגון הג'וינט העולמי בקרן, כל אחד, סכום של \$300,000 ששימשו לצורך רכישת בנין למכון ברוקדייל בקרית האוניברסיטה העברית בירושלים.

התנאים של הפקדון הבסיסי. גם סכומי הרבית על הפקדון הבסיסי, אשר שולמו על ידי האוצר לג'וינט ישראל, החל ב-1.1.84 ועד 31.12.84 ושהצטברו לסך 0.75 מיליון דולר ליום 2.6.85, יועבר ב-1.7.85 לאוצר, להפקדה באותם תנאים שצויינו דלעיל. האוצר ימשיך לשלם לג'וינט ישראל על ההפקדות של 1.6 מיליון דולר ושל 0.75 מיליון דולר רבית כל ששה חודשים. לג'וינט ישראל תהיה זכות משיכה של שני פקדונות אלה בתום שנה מיום הפקדתם ובתום כל שנה שלאחר מכן.

הרבית על הפקדון הבסיסי של 4.4 מיליון דולר לחצי שנה מ-1.1.85 עד 30.6.85 תושקע בחשבון הפקדון הבסיסי, ובמידה שלא יקבל האוצר הוראה אחרת, ימשיך האוצר להשקיע את סכום הרבית החצי-שנתית בחשבון הפקדון הבסיסי; ג'וינט ישראל יהיה רשאי למשוך בתום כל שנה חלקים מסכום הרבית ואף את סכום הרבית במלואו שנצבר בחשבון הפקדון הבסיסי.

נוכח האמור לעיל פתח החשב הכללי בספריו שני חשבונות חדשים - לפקדון של 1.6 מיליון דולר ולפקדון של 0.75 מיליון דולר. החשב הכללי העביר לג'וינט ישראל את הרבית החצי-שנתית על שני הפקדונות עד 31.12.86. הרבית בסך \$890,008 על הפקדון הבסיסי מ-1.1.85 עד 31.12.86 הושקעה בחשבון הפקדון הבסיסי, כך שיתרתו ליום 31.12.86 הסתכמה ב-5.29 מיליון דולר. בסוף 1986 ביקש ג'וינט ישראל לשחרר סכום של 3.2 מיליון דולר. הסכום שוחרר ב-13.5.87 והוא מורכב משני הפקדונות בסך של 1.6 מיליון דולר ושל 0.75 מיליון דולר בתוספת סכום של \$850,008 מתוך הרבית של \$890,008, כך שהיתרה בחשבון הפקדון הבסיסי ליום 13.5.87 הסתכמה ב-4.4 מיליון דולר.

מן האמור לעיל מתברר שהאוצר שילם רבית על הפקדונות של 1.6 מיליון דולר ושל 0.75 מיליון דולר בשיעורים המשולמים על פקדונות לזמן ארוך (7 שנים) למרות שעל פי ההסכם מ-2.6.85 הופקדו הסכומים לשנה אחת, עם זכות של חידוש ההפקדה כל שנה לאחר מכן. לדעת ארגון הג'וינט ישראל רשאי הוא למשוך את הפקדונות האמורים בכל עת שירצה לאחר מתן הודעה מוקדמת של 15 יום. בנסיבות אלה מן הראוי היה שהאוצר יסכם מלכתחילה עם הארגון, שעל שני הפקדונות האמורים תשולם רבית בשיעורים הנהוגים לגבי הפקדות לתקופה קצרה של שנה אחת<sup>(2)</sup>.

3. בהסכם מ-14.7.76 צויין כי שיעור הרבית שישא הפקדון הבסיסי בסך 4.4 מיליון דולר בתקופה השנייה של 7 שנים, יהיה 0.5% מעל התשואה הממוצעת של אגרות חוב של ארצות הברית ל-7 שנים, ואילו בהסדר מ-2.6.85 צויין "0.5% מעל הריבית של אגרות החוב הממשלתיות של ארה"ב ל-7 שנים". יש להניח שגם בהסדר מ-2.6.85 הכוונה הייתה לשיעור התשואה הממוצעת, כמו שצוין בהסכם מ-14.7.76. מתברר שהחשב הכללי מחשב את סכומי הרבית על הפקדון הבסיסי ועל שני הפקדונות הנוספים, על יסוד הודעה המתקבלת מג'וינט ישראל בדבר שיעור הרבית של אגרות חוב ממשלתיות של ארצות הברית. החשב הכללי לא בדק את נכונות המידע שקיבל. מתוך נוסח ההסכם מ-14.7.76 אינו ברור, אם קביעת הרבית על הקרן צריכה להסתמך על שיעור התשואה בעת ההנפקה לשוק הראשוני או על התשואה בשוק המשני בתאריך הקובע (1 בינואר ו-1 ביולי). האוצר לא בירר את המשמעות המדויקת של הקביעה בענין זה בהסכם, וממילא אינו יודע לפי איזו שיטה קובע הג'וינט את שיעור הרבית. לפיכך יש מקום להבהיר את המשמעות של האמור בהסכם מ-14.7.76 בדבר קביעת שיעור הרבית על הקרן. כן יש לבקש מהג'וינט שיוודיע, מהו מקור המידע, עליו הוא מסתמך בקביעת שיעור הרבית, כדי לאפשר לאוצר לקיים בקרה על נכונות השיעור. כן העיר משרד מבקר המדינה, כי רצוי, שהחשב הכללי יוודא לגבי כל תשלום, באמצעות נציגות האוצר בניו-יורק, את שיעור הרבית בתאריך הקובע, וזאת לאחר שיובהר איזה נתון צריך היה לשמש יסוד לקביעה.

(2) שיעורי התשואה על אגרות חוב ממשלתיות אמריקאיות לשנה אחת נמוכים בדרך כלל ב-1.5% מהתשואה על אגרות חוב ממשלתיות אמריקאיות ל-7 שנים.

בעקבות הביקורת הודיע החשב הכללי בנובמבר 1987, כי מחדש זה ואילך שיעור הרבית המגיעה לקרן ייבדק לפני כל תשלום, באמצעות נציג האוצר בניו יורק.

## אבטחת נתונים במערכות ענ"א באגף החשב הכללי

### א. הגישה לנתוני המערכת החשבונאית הממוחשבת

יחידת המיכון באגף החשב הכללי במשרד האוצר מספקת שירותי עיבוד נתונים הן למערכת הנהלת החשבונות של משרדי הממשלה והן לביצוע הפעולות שבאחריות הנהלת האגף, כיחידת מטה. באגף פותחה מערכת חשבונאית ממוחשבת לשרות מטה האגף. החשבונאי הראשי הוא הממונה על מערכת זו. על פי דרישתו, כל גישה למערכת החשבונאית נעשית דרך מערכת של הרשאות, אשר מאפשרת לסווג את העובדים לפי קבוצות ולפי כפיפותם לרפרנטים, ולמדר את הגישה כך שיוכלו לבצע פעילויות ו/או לגשת לנתונים על פי תפקידיהם באגף ועל פי סיסמאות גישה אישיות. אחד מסגני החשב הכללי ממונה על הקצאת הרשאות גישה למערכת הממוחשבת ועל ביטולן.

בחודשים אוגוסט - נובמבר 1987 לסירוגין בדק משרד מבקר המדינה את הסדרי הגישה לנתוני המערכת החשבונאית הממוחשבת של מטה האגף.

על פי בקשת משרד מבקר המדינה, הופקה בחודש אוקטובר 1987 רשימה של כל ההרשאות שהיו בתוקף באותה עת (להלן - דו"ח הרשאות) ובה מספר העובד ושמו, שמות וסמלי היישומים בהם הוא מורשה לפעול והפעילויות המותרות לו בכל יישום.

כדי לבדוק אם העובדים ששמותיהם נכללו בדו"ח ההרשאות הם אכן עובדי האגף, כחן משרד מבקר המדינה נתונים מכמה מקורות: רשימה של עובדי האגף שהוכנה בידי המחלקה לכוח אדם שבאגף ובה שם העובד ומספרו; כרטיסי הנוכחות של עובדי האגף; נתונים המוצגים במערכת הממוחשבת - רשימת העובדים באגף ורשימה של עובדי האגף שהם במעמד של רפרנטים.

בהשוואה של הנתונים מן המקורות השונים נמצאו שגיאות ואי-התאמות רבות: שמותיהם של עובדים, שפרשו מן העבודה, טרם נמחקו מדו"ח ההרשאות ואף לא מן הנתונים המוצגים במערכת הממוחשבת.

בדו"ח ההרשאות הייתה רשומה הרשאה לעובדת אשר נמצאה כחופשה ללא תשלום. הביקורת העלתה, שהעובדת המחליפה אותה אינה רשומה כלל בדו"ח ההרשאות ומשתמשת בסיסמת הכניסה של העובדת הראשונה. לדעת הביקורת אין להרשות מסירת הסיסמה האישית מעובד לעובד.

המידע שבנתונים המוצגים במערכת הממוחשבת עשוי להטעות את מי שינסה להעזר בהם כדי לדעת מי ביצע פעולות מסוימות או מי הרפרנט האחראי לפעולות בחשבון מסוים.

אין באגף הסדרים מחייבים באשר לעדכון ההרשאות והתאמתן למצבת העובדים ולשינויים בתפקידיהם. העדכון נעשה בזימת המשתמשים, ולא כתוצאה ישירה מן האירועים.

במערכת ההרשאות מוגדרות שלוש רמות: קלידת נתונים, תיקון הקלידה ואישור פעולות. התפיסה המונחת ביסוד מערכת ההרשאות היא של הפרדת תפקידים, דהיינו שאין לתת לעובד אחד הרשאה לרישום פעולות וגם לתיקון או לאישור אותן פעולות. מבדיקת דו"ח ההרשאות עולה, שמידור זה לא נשמר. נמצאו עובדים שהיו מורשים לרשום וגם לאשר הרשאות תשלום ופקודות יומן.

למספר עובדים מצומצם יש הרשאה להכניס שינויים בקלידה שנעשתה בידי עובדי המחלקה שהם ממונים עליה או בקלידה של כל עובדי האגף, ונוסף לכך הרשאה לאישור הפעולות. צירוף של שתי הרשאות כאלה מאפשר לעובדים אלה קלידה ואישור, בניגוד לדרישת המידור.

בעקבות הביקורת הודיע החשב הכללי בנובמבר 1987, כי מחדש זה ואילך שיעור הרבית המגיעה לקרן ייבדק לפני כל תשלום, באמצעות נציג האוצר בניו יורק.

## אבטחת נתונים במערכות ענ"א באגף החשב הכללי

### א. הגישה לנתוני המערכת החשבונאית הממוחשבת

יחידת המיכון באגף החשב הכללי במשרד האוצר מספקת שירותי עיבוד נתונים הן למערכת הנהלת החשבונות של משרדי הממשלה והן לביצוע הפעולות שבאחריות הנהלת האגף, כיחידת מטה. באגף פותחה מערכת חשבונאית ממוחשבת לשרות מטה האגף. החשבונאי הראשי הוא הממונה על מערכת זו. על פי דרישתו, כל גישה למערכת החשבונאית נעשית דרך מערכת של הרשאות, אשר מאפשרת לסווג את העובדים לפי קבוצות ולפי כפיפותם לרפרנטים, ולמדר את הגישה כך שיוכלו לבצע פעילויות ו/או לגשת לנתונים על פי תפקידיהם באגף ועל פי סיסמאות גישה אישיות. אחד מסגני החשב הכללי ממונה על הקצאת הרשאות גישה למערכת הממוחשבת ועל ביטולן.

בחודשים אוגוסט - נובמבר 1987 לסירוגין בדק משרד מבקר המדינה את הסדרי הגישה לנתוני המערכת החשבונאית הממוחשבת של מטה האגף.

על פי בקשת משרד מבקר המדינה, הופקה בחודש אוקטובר 1987 רשימה של כל ההרשאות שהיו בתוקף באותה עת (להלן - דו"ח הרשאות) ובה מספר העובד ושמו, שמות וסמלי היישומים בהם הוא מורשה לפעול והפעילויות המותרות לו בכל יישום.

כדי לבדוק אם העובדים ששמותיהם נכללו בדו"ח ההרשאות הם אכן עובדי האגף, כחן משרד מבקר המדינה נתונים מכמה מקורות: רשימה של עובדי האגף שהוכנה בידי המחלקה לכוח אדם שבאגף ובה שם העובד ומספרו; כרטיסי הנוכחות של עובדי האגף; נתונים המוצגים במערכת הממוחשבת - רשימת העובדים באגף ורשימה של עובדי האגף שהם במעמד של רפרנטים.

בהשוואה של הנתונים מן המקורות השונים נמצאו שגיאות ואי-התאמות רבות: שמותיהם של עובדים, שפרשו מן העבודה, טרם נמחקו מדו"ח ההרשאות ואף לא מן הנתונים המוצגים במערכת הממוחשבת.

בדו"ח ההרשאות הייתה רשומה הרשאה לעובדת אשר נמצאה כחופשה ללא תשלום. הביקורת העלתה, שהעובדת המחליפה אותה אינה רשומה כלל בדו"ח ההרשאות ומשתמשת בסיסמת הכניסה של העובדת הראשונה. לדעת הביקורת אין להרשות מסירת הסיסמה האישית מעובד לעובד.

המידע שבנתונים המוצגים במערכת הממוחשבת עשוי להטעות את מי שינסה להעזר בהם כדי לדעת מי ביצע פעולות מסוימות או מי הרפרנט האחראי לפעולות בחשבון מסוים.

אין באגף הסדרים מחייבים באשר לעדכון ההרשאות והתאמתן למצבת העובדים ולשינויים בתפקידיהם. העדכון נעשה בזימת המשתמשים, ולא כתוצאה ישירה מן האירועים.

במערכת ההרשאות מוגדרות שלוש רמות: קלידת נתונים, תיקון הקלידה ואישור פעולות. התפיסה המונחת ביסוד מערכת ההרשאות היא של הפרדת תפקידים, דהיינו שאין לתת לעובד אחד הרשאה לרישום פעולות וגם לתיקון או לאישור אותן פעולות. מבדיקת דו"ח ההרשאות עולה, שמידור זה לא נשמר. נמצאו עובדים שהיו מורשים לרשום וגם לאשר הרשאות תשלום ופקודות יומן.

למספר עובדים מצומצם יש הרשאה להכניס שינויים בקלידה שנעשתה בידי עובדי המחלקה שהם ממונים עליה או בקלידה של כל עובדי האגף, ונוסף לכך הרשאה לאישור הפעולות. צירוף של שתי הרשאות כאלה מאפשר לעובדים אלה קלידה ואישור, בניגוד לדרישת המידור.

סוג אחר של הרשאות עוסק בעדכון או בשינוי של לוחות תשלומים ושל טבלאות, כמו טבלת שערי מטבע חוץ וטבלת מדדי מחירים. עדכון כזה יכול להתייחס לנתונים השוטפים וגם לנתונים מן העבר. לדעת הביקורת, יש להפריד בין הרשאה להוספת נתונים שוטפים לטבלאות לבין הרשאה לתיקון נתונים שנרשמו בטבלאות אלה בעבר. מוצע, שתיקון נתונים שנרשמו בעבר יירשם בידי העובד המטפל בטבלאות, ויאושר על ידי עובד בכיר.



במערכת הממוחשבת נתונים בערכים כספיים גבוהים ובעלי חשיבות רבה לפעולות מטה האגף. הביקורת העלתה, כי הסדרי הגישה לנתונים אינם נאותים וכי הפיקוח השוטף על הרשאות הפעולה לקוי.

לדעת הביקורת, יש להכין נוהל כתוב, שיבהיר את סדרי הגישה לנתונים ומתן הרשאות לפעולה במערכת הממוחשבת, ולהקפיד על ביצועו השוטף. ההסדרים שיקבעו צריכים להבטיח התאמה מלאה ועריכון שוטף של ההרשאות ורשימות העובדים המתנהלות באגף.

## ב. אבטחת נתוני הפקדונות במערכת האמיסיות

בחדשים נובמבר – דצמבר 1987 ערך משרד מבקר המדינה בדיקות במערכת הממוחשבת לעניין פקדונות באוצר של כספי התמורה של איגרות חוב לא-ממשלתיות ושל "כספי בנקים" (להלן – מערכת האמיסיות). מערכת זו מקיפה פקדונות בהיקף כספי גדול מאד, ולוחות הסילוקין הרשומים בה משמשים כסיס להפקה אוטומאטית של הוראות תשלום בגין פרעון הקרן והרבית. שיטה זו מחייבת פיקוח הדוק על נכונותן של כל הרשומות במערכת. עוד בדק המשרד את מערכת המחשב לרישום הלוואות שנתנה המדינה – מערכת המשמשת להפקת דו"חות לבדיקת שלמותה של גביית הקרן והרבית בגין ההלוואות.

משרד מבקר המדינה העיר לאגף החשב הכללי, שנקודת התורפה של שתי המערכות האלה היא האפשרות הקיימת להכניס שינויים בנתונים שברשומות – בעיקר סוג ההצמדה, שיעור הרבית והמדד היסודי – בלי להשאיר כל עקבות ברשומות. הביקורת הצביעה על הצורך לשלב במערכות אלו מנגנון קבוע ולא-ניתן לעקפה, אשר ירשום כל שינוי ויפרט – לגבי כל רשומה שנעשה בה שינוי ובכל הוראת תשלום או דו"ח הנובעים מרשומה ששונתה – את העובדה שנעשה שינוי ואת מהות השינוי.

משרד מבקר מדינה מסר לאגף החשב הכללי רשימה של בדיקות שעל בסיסן ניתן ליצור תכנית מחשב קצרה לאיתור תנאים חריגים בפקדונות של כספי התמורה של אג"ח לא-ממשלתיות ושל "כספי בנקים". הבדיקות התמקדו בעיקר בתאריכים שבהם הקטין החשב הכללי, בהוראות כלליות שהוא נתן במהלך שנות השבעים והשמונים, את שיעורי הרבית ואת שיעורי "עמלת ההפקדה" בגין פקדונות של כספי אג"ח לא-ממשלתיות ו"כספי בנקים". לגבי כל קבוצה משתי הקבוצות נכללו בתכנית שמונה סוגים של תנאים חריגים מבחינת שיעור הרבית או עמלת ההפקדה. אגף החשב הכללי הכין תכנית מחשב כפי שהציע משרד מבקר המדינה, ובדק לפיה את קובץ האמיסיות כולו.

מבין יותר מ-1,500 חשבונות בגין כספי אג"ח לא-ממשלתיות איתרה התכנית ב-213 חשבונות חריגים לכאורה, דהיינו חשבונות שתנאי ההפקדה שלהם לא תאמו את אלה שקבע החשב הכללי בהוראות הכלליות שהוא נתן מפעם לפעם (במקרים רבים היו כמה חריגים לכאורה לגבי חשבון אחד); מבין יותר מ-200 חשבונות בגין "כספי בנקים", נמצאו חריגים לכאורה ב-12 חשבונות. מתברר, שברבים מן המקרים נבעו הפקדונות, שבגינם היו תנאים חריגים לכאורה, מאג"ח שהונפקו זמן רב לפני שהופקדו באוצר, ושבתקופת הביניים שימשו, בדרך כלל, למימון הלוואות מוכוונות מחוץ למסגרת התקציב; הם הופקדו באוצר, כפי שהוסכם מראש, לפי תנאי הרבית ועמלת ההפקדה

ששררו בעת הנפקת איגרות החוב ולא לפי אלה שהיו נהוגים בעת ההפקדה. לגבי שאר החריגים לכאורה ערך משרד מבקר המדינה בדיקה מדגמית של כל סוג וסוג של חריג: לא נמצאה הפקדה שתנאיה כפי שהיו רשומים במערכת הממוחשבת חרגו מאלה שנקבעו בהסכמי ההפקדה המקוריים: התנאים החריגים לכאורה נבעו מהסכמים מיוחדים, שלא חלו עליהם ההוראות הכלליות של החשב הכללי.

נמצא שהיו הפקדות אחדות שתנאיהן – כגון אישור השיעור הישן, והגבוה יותר, של עמלת ההפקדה – מעוגנים רק במכתב לאוצר מאת החברה המפקידה, ואשר העתקו, המצוי בתיקי אגף החשב הכללי, אינו נושא את חתימת עובדי האגף. משרד מבקר מדינה העיר לאגף החשב הכללי כי בכל מקרה כזה דרוש שעובדי האוצר המורשים יחתמו גם על העותק המתווק באגף, ולא רק על העותק המוחזר לגוף החיצוני.

משרד מבקר המדינה המליץ בפני אגף החשב הכללי להגדיר ולשלב במערכת הממוחשבת בקרות, לפי מיפרט הדומה לזה ששימש בסיס לתכנית הביקורת האמורה, כאמצעי הגנה קבוע בפני כל שינוי בתנאיהם של החשבוניות הקיימים במערכת האמיסיות.

אגף החשב הכללי הודיע למשרד מבקר המדינה בפברואר 1988, כי בדעתו להפעיל תכנת בקרה מתאימה במערכת האמיסיות ובמערכת ההלוואות.

## ממצאי מעקב

### מינהל הגמלאות

דו"ח שנתי 36, עמ' 88

הביקורת במינהל הגמלאות, המבצע את התשלומים לגמלאי שירות המדינה ושאייריהם, נעשתה בחודשים יוני – אוגוסט 1985 ופורסמה בדו"ח שנתי 36, עמ' 88.

הביקורת התמקדה בעיקר בהסדרים ההדדיים להבטחה של רציפות זכויות פנסייה לעובדים העוברים ממעביד אחד לאחר. על פי הסדרים אלה, הגמלאי מקבל את גמלתו ממקום העבודה האחרון שבו עבד ועל המעסיקים לערוך התחשבות ולהעביר כספים ביניהם. הביקורת העלתה ליקויים בטיפול המינהל בגביית ההשתתפות של גופים אחרים בקצבאות שהמינהל משלם, לגמלאים שפרשו משירות המדינה אבל עבדו בשנים קודמות אצל מעבידים שעמם קיימים הסדרים של רציפות זכויות.

בנובמבר 1987 עשה משרד מבקר המדינה בדיקת מעקב, שתכליתה לבדוק באיזו מידה תוקנו הליקויים שהועלו בדו"ח 36.

ואלה ממצאי המעקב:

### השתתפויות

1. לאחר הביקורת הקודמת הנהיג מינהל הגמלאות בקובץ הנתונים הממוחשב של הגמלאים סימול המבדיל בין הגמלאים שיש לגבות בגינם השתתפות מגופים אחרים בתשלומי הגמלה לבין אלו שעל הממשלה להעביר בגינם תשלומים לגופים אחרים. כמו כן, הוכנס לקובץ נתון בדבר שיעור ההשתתפות. המדובר ב-370 גמלאים שעליהם הצביעה הביקורת הקודמת.