

גם על שאר הפקדונות, שהאוצר עתיד להפקיד בב.ל.ת. עד 1973/74, ושיסתכמו יחד ב-466.75 מליון ל"י. המרווח של ב.ל.ת. לפי הסדר זה, המתייחס לפקדונות אלה, יהיה איפוא בשיעור של 4% מן הראוי לציין, כי במכתב אגף התקציבים מיום 25.1.1971 לוועדת הכספים בדבר אישור הוועדה לגבי השימוש בסכום של 127.75 מליון ל"י, לא ניקב כל שיעור ריבית שבו יחוייב ב.ל.ת. על ההלוואה שניתנה לו; האוצר הסביר את גובה המרווח של 4% בצורך להותיר בידי הבנק רווחים בשיעור כדי תשלום דיוידנד. לבעלי המניות — דבר שיעודד גם גיוס הון מניות נוסף לבנק. לדעת הביקורת מן הראוי שתמיכה כזו תינתן על פי הקצבה מפורשת מבחינת המטרה והסכום.

עסקאות האוצר בעקבות המכירה של חברת מניב

1. מניב, חברה ישראלית להשקעות בע"מ (להלן — מניב), הוקמה על-ידי הממשלה ב-1964 במטרה להנפיק מניות לציבור ולרכוש מהמדינה ניירות ערך של חברות ממשלתיות. האוצר העביר למניב מניות ואגרות חוב של חברות ממשלתיות שונות, ותמורתן הקצתה מניב למדינה את מניותיה היא בערך נקוב של 20 מליון ל"י. במסגרת פעולותיה רכשה מניב ניירות-ערך נוספים מהאוצר ומגורמים אחרים, ומכרה ניירות-ערך מתוך התיק, שהתרכזו בידה. ב-1965 הקימה מניב חברת בת, שעיקר פעולתה הייתה מסחר בניירות-ערך הרשומים בבורסה. בדבר פרטים על פעולות מניב והחברה הבת עד סוף 1967, ראה בדו"ח שנתי 18, עמ' 102—113.

מניב לא הגפיקה מניות לציבור, וביוולי 1968 מכר האוצר את מניב, שכל מניותיה היו בידי הממשלה, לחברת השקעות גדולה (להלן חברת ההשקעות), מחציתן במישרין לאותה חברה ומחציתן לידי חברה, שבשליטתה המלאה. תמורת המניות של מניב בסך 20 מליון ל"י ערך נקוב התחייבה חברת ההשקעות בחוזה מ-22.8.1968 לשלם לאוצר סך 22.5 מליון ל"י. סכום זה היה שווה ל-95% בקירוב מההון והעודפים של מניב, אשר יחד עם יתרות הרווח של חברת הבת הסתכמו בסוף 1967, לפי הרישומים בספרי שתי החברות, ב-23.65 מליון ל"י בקירוב. השקעות מניב, לפי מחירי העלות, שהיו רשומים בספריה ומוציגים במאזניה, כללו באותו מועד 14.4 מליון ל"י ניירות ערך רשומים למסחר בבורסה ו-6.7 מליון ל"י ניירות-ערך, שאינם רשומים בבורסה; חברת הבת החזיקה באותו מועד 6.8 מליון ל"י ניירות ערך רשומים בבורסה. מרבית ניירות הערך היו מניות ומיעוטם אגרות חוב; השווי הכולל, לפי שערי הבורסה של הניירות הרשומים בבורסה, היה ב-31.12.1967 גבוה כדי 4% מעלותם. המניות, שאינן סחירות בבורסה, נרכשו בשעתו לפי שערים שונים שהוסכם עליהם, בעת שהממשלה העבירה אותן למניב. מקורות המימון של מניב כללו גם פקדון של האוצר בסך 3 מליון ל"י. (ראה להלן).

בהתאם לחוזה המכירה שילמה חברת ההשקעות 2.5 מליון ל"י עם חתימת שטרי ההעברה של מניות מניב, ואת היתרה היא התחייבה לשלם לממשלה בהמשיה. תשלומים חודשיים מאוקטובר 1968 עד פברואר 1969, בתוספת ריבית בשיעור שנתי של 8% ממועד העברת המניות.

בסוף מאי 1968, שלושה חודשים לאחר זמן הפרעון של התשלום האחרון, עמדה יתרת החוב של חברת ההשקעות בגין העסקה על סך 4.3 מליון ל"י*; עקב מו"מ, שהתנהל בין הממשלה לבין חברת ההשקעות בדבר רכישה חוזרת, ע"י הממשלה, של מניות בבנק

* בעניין חוב זה ראה גם דו"ח שנתי 20, עמ' 49.

הספנות לישראל בע"מ, שהיו כלולות בתיק ההשקעות של מניב, סולק החוב רק באפריל 1971 במסגרת ההסדר להתזרתן של מניות אלה לממשלה (ראה להלן).

2. לשם מימון הרכישה של מניב אישר משרד האוצר לחברת ההשקעות להנפיק סדרת אגרות חוב בסך 15 מליון ל"י. אגרות החוב, שהיו מיועדות לשמש השקעה מוכרת לקופות גמל, הונפקו בנובמבר 1968 בתנאים המקובלים לגבי השקעה מסוג זה לתקופת פרעון של 17 שנה, בריבית של 5.5% ובהצמדה למדד המחירים לצרכן. לפי בקשת חברת ההשקעות הסכים האוצר לבטח את תשלום הפרשי ההצמדה למחזיקי אגרות החוב כנגד דמי ביטוח של 4% לשנה. בספטמבר 1970 סיכם עמה האוצר, שתשלום דמי הביטוח יחול החל מ-1.9.1970, והאוצר יכסה את הפרשי ההצמדה, שיתהוו בגין עליית המדד לעומת מדד מחירים לצרכן של יולי 1970.

לפי בקשה מצד חברת ההשקעות הסכים האוצר בדצמבר 1970 להנמיך את שיעור דמי הביטוח ל-2.5%, ובעקבות המשך המגעים בין האוצר לבין האוצר בנושא זה הסכים האוצר ביוני 1971 להקדים את התאריך הקובע לצורך ביטוח ההצמדה למועד, שבו הוצעה האמיסיה לציבור — נובמבר 1968. באוגוסט 1971 נערכה ההתחשבנות בין האוצר לבין חברת ההשקעות, אשר חוייבה בדמי ביטוח בסך 662,500 ל"י, לתקופה מ-24.11.1968 עד 31.8.1970 וזכותה. בהפרשי הצמדה בסך 1,052,690 ל"י בגין העלייה במדד המחירים לצרכן מאוקטובר 1968 (המדד שאליו צמודה האמיסיה) עד יולי 1970, לרבות הפרשי הצמדה על הריבית, שכבר שולמה, העודף בסך 390,190 ל"י שולם לחברת ההשקעות.

הסכמת האוצר לבטח את הפרשי ההצמדה בגין אגרות החוב מן האמיסיה הנ"ל תמורת דמי ביטוח של 2.5%, העמידה את מחיר המימון של מרבית האמצעים, ששימשו לרכישת מניב, על 8% ללא הצמדה; אם מביאים בחשבון גם את הוצאות ההנפקה, עשויה העלות להתקרב ל-9% לשנה.

לפי חישובים, שנערכו על-ידי משרד מבקר המדינה, יכסו דמי הביטוח בשיעור של 2.5% לגבי אגרות חוב, שהונפקו בתנאים האמורים, את הפרשי ההצמדה שיצטרך האוצר לשלם על קרן וריבית רק במידה שבמשך 17 שנות הפרעון לא יעלה מדד המחירים לצרכן בשיעור ממוצע הגבוה מ-2%—3% לשנה. על-ידי ההזולה של ביטוח ההצמדה אחרי גמר העסקה, ירד עוד יותר שווי התמורה, שהשיגה הממשלה בעד השקעותיה במניב — תמורה, שמלכתחילה הייתה נמוכה מהשווי של השקעות אלה, על-פי חישובים, שערכה רשות החברות הממשלתיות לקראת המכירה.

3. בין המניות, שאינן סחירות בבורסה ושהוחזקו על-ידי מניב, נמצאו 1.5 מליון ל"י ע"ג מניות רגילות של בנק הספנות לישראל בע"מ (להלן הבנק). * מניות אלה מכרה הממשלה למניב בשתי חבילות — 800,000 ל"י ע"ג בפברואר 1966 לפי שער של 102% ו-700,000 ל"י ע"ג בפברואר 1967 לפי שער של 105%. אישור הדירקטוריון של הבנק לרישום המניות, שהועברו בחבילה השנייה על שם מניב, נדחה מפעם לפעם. ממסמכים שבידי האוצר מסתבר, שמשרד התחבורה התנגד למכירה.

בדצמבר 1968 הודיע החשב הכללי למניב על רצונו של האוצר לחזור ולרכוש את מניות הבנק, ומניב הביעה את נכונותה למכור את המניות לפי שער של 385%, בעוד שרשות החברות במשרד האוצר העריכה את שוויין ב-160%—180% מערכן הנקוב. לאחר שהצדדים לא יכלו להגיע לעמק השווה הוסכם למסור את קביעת המחיר להכרעתו של מומחה.

* בנק זה נוסד ב-1962 על ידי הממשלה במטרה לשמש מכשיר מימון לעידוד ולסיוע בהקמתם ובהרחבתם של מפעלי ספנות בישראל; את חברי הדירקטוריון מטעם הממשלה בבנק זה ממנים שרי האוצר ושר התחבורה (ראה גם דו"ת על הביקורת בבנק בחוברת דו"חות על הביקורת באוגוסט בדצמבר 1966).

ביוני 1970 נחתם חוזה בין הממשלה לבין מניב בדבר העברת המניות בבנק לממשלה תמורת מחיר, שייקבע על ידי המומחה, והוחלט, שהתמורה, המגיעה למניב, תקוזזו כנגד יתרת החוב של חברת ההשקעות בגין רכישת מניות מניב.

הבירורים הסופיים בין הצדדים לבין המומחה התקיימו בסוף 1970 ובתחילת 1971, ובאפריל 1971 פסק המומחה, שמחיר המניות יהיה בשיעור של 240% מערכן הנקוב, דהיינו 3.6 מליון ל"י; נוסף על כך, על הממשלה לשלם למניב סך 375,000 ל"י, שהוא חלקה של מניב ברווחי הבנק, שנוקפו לזכות הממשלה כריבית עבור תקבולים על חשבון מניות. הסכום הכולל של 3,975,000 ל"י, בתוספת חלק מהדיבידנד, ששילם הבנק לממשלה בגין המניות, שרישומן על שם מניב התעכב, שימש לכיסוי יתרת החוב של חברת ההשקעות בגין המניות של מניב (ראה לעיל).

חוסר התיאום המוקדם בין האוצר לבין משרד התחבורה בעניין מכירת המניות בבנק הספנות למניב וחוסר ההקפדה על קביעת מחיר ריאלי באותה עסקה, הביאו לכך, שהממשלה נאלצה לחזור ולרכוש אותן מניות במחיר גבוה כמעט פי שניים וחצי מן המחיר, שבו מכרה אותן שנים מועטות מלפני כן למניב, וזאת בלא שניתן להצביע על שינויים מרחיקי לכת במעמדו הכספי וברווחיותו של הבנק בין שני המועדים. ההפסד הכספי של אוצר המדינה, לרבות הפסד הדיבידנד, כתוצאה מפעולה זו מסתכם ב-2.6 מליון ל"י בקירוב.

4. מלבד המניות בבנק הספנות התעורר הצורך לחזור ולרכוש ממניב גם מניות רגילות באוצר השלטון המקומי בע"מ בסך 686,000 ל"י ע"נ שאותן מכר משרד האוצר למניב לפי שער של 90% ב-1967. במקרה זה הייתה התנגדות מצד משרד הפנים ומצד מרכז השלטון המקומי* להעברת המניות, והיא לא אושרה על ידי הדיקטטוריון של אוצר השלטון המקומי.

המניות באוצר השלטון המקומי הוחזרו לממשלה ביוני 1971 כחלק מהתמורה עבור 1.5 מליון ל"י ע"נ מניות בחברה לשיקום המלאכה בתל-אביב-יפו. בע"מ, שהממשלה העבירה לטפחות, בנק משכנתאות לישראל בע"מ במסגרת עסקה משולשת בין הממשלה לבין חברת ההשקעות ולבין בנק טפחות. בהתחשב באופי המורכב של העסקה, שבה המניות באוצר השלטון המקומי היוו רק חלק מהנכסים, שעברו מיד ליד, ובהעדר נתונים על הערכתן של המניות, שהועברו במסגרת העסקה, לא ניתן היה לעמוד על המחיר ששילם האוצר, תמורת רכישתן החוזרת של המניות באוצר השלטון המקומי.

5. עוד בתקופה, שמניב הייתה בבעלות המדינה, הפקיד בה האוצר ופקדון בסך 3 מליון ל"י לשם מימון פעולות, שנועדו לעודד את סחירותם של סוגי מניות בבורסה לניירות ערך בתל-אביב. פעולות אלה בוצעו מאז 1965 באמצעות החברה הבת של מניב**. ביולי 1966 הוסכם, שהפקדון ישא ריבית של 5% לשנה ויעמוד לפרעון לפי דרישה בהודעה מוקדמת של שישה חודשים.

באוגוסט 1968, לאחר מכירת מניב, דרש החשב הכללי את פרעון הפקדון. מניב לא נענתה לדרישה תוך שישה חודשים, כפי שנקבע בתנאי הפקדון, ובאוקטובר 1969 הסכים האוצר, שמניב תפרע את מחצית הפקדון עד מארס 1970 ותמורת המחצית השנייה תעביר לאוצר אגרות-חוב ארוכות מועד (ל-17 שנה), צמודות למדד המחירים לצרכן ונושאות ריבית של 5.5%, שאותן עמדה מניב להנפיק. מחצית הפקדון אמנם נפרעה כמוסכם, ובסוף 1970 הנפיקה מניב סדרת אגרות חוב בתנאים האמורים בסך כולל של 5 מליון ל"י. אולם עד.

* הדיקטטוריון מורכב מ-11 מנהלים : 4 מטעם הממשלה (2 נציגים של משרד האוצר ו-2 נציגים של משרד הפנים), 4 מטעם מרכז השלטון המקומי ו-3 מטעם מוסדות בנקאיים.

** ראה גם דו"ח שנתי 18, עמ' 111.

סוף 1971 לא נפרעה המחצית השנייה של הפקדון באגרות חוב מהנפקה זו. בפברואר 1972, לאחר השלמת הביקורת, הודיע משרד האוצר למשרד מבקר המדינה על פרעון יתרת הפקדון במסגרת עסקאות אחרות עם חברת ההשקעות.

בשעה שלמשרד האוצר לא היה עוד עניין בפעולות, שלמימון הפקיד בשעתו את הפקדון הבלתי-צמוד בריבית נמוכה, היה על החשב הכללי לעמוד בתוקף על פרעונו בהתאם לתנאי ההפקדה. הואיל ובאותו זמן התנהל משא ומתן בין הצדדים על החזרת המניות של בנק הספנות ואוצר השלטון המקומי לממשלה, יכול היה החשב הכללי לדאוג לפרעון הפקדון במסגרת עסקאות אלה, ולא היה מקום להסכים לדחיית הפרעון, בלא להתאים את תנאי הפקדון לתנאים המקובלים לגבי ריבית והצמדה.

בעיית הרכישה החוזרת של המניות בבנק הספנות ובאוצר השלטון המקומי התעוררה, משום שמשרד האוצר לא שיתף בהחלטה על מכירת המניות למניב את משרדי הממשלה, שנשא יחד עמו באחריות לפעולתם של איגודים אלה. לדעת הביקורת, חייב היה האוצר להקפיד על תיאום מלא עם הגורמים הממשלתיים הנוגעים בדבר בכל הקשור במכירת המניות בחברות, שהממשלה משתתפת בהנהלתן, אפילו הייתה ההעברה לידי חברה ממשלתית אחרת.

הואיל והרווח או ההפסד הגלום במחירים, שלפיהם הועברו המניות מהאוצר למניב, נשאר באותו זמן רווח או הפסד של המדינה, כבעלת מניות יחידה באותה חברה, לא הייתה מן הסתם הקפדה יתרה על קביעת מחירי ההעברה. אולם סביר להניח, שעלות הנכסים, שהייתה רשומה בספריה של מניב, שימשה בסיס או לפחות אחד הגורמים לקביעת המחיר, שבו נמכרה מניב על כל נכסיה, ומכאן החשיבות שצריך היה לייחס למחיר ריאלי גם בהעברת נכסים לחברה שבעלותה המלאה של המדינה.

בהקשר זה קבעה ועדת הכספים של הכנסת בהצעותיה לדו"ח השנתי 20 של מבקר המדינה, כפי שאושרו ע"י הכנסת: "הוועדה מפנה את תשומת לב האוצר לכך שמן הראוי היה, לפני ההחלטה על מכירת חברת מניב, לערוך בדיקה מפורטת יותר של הרכב ההשקעות. לדעת הוועדה, אף אם המדובר ביחסים הכספיים, שבין האוצר לבין איגוד, שהוא בבעלות מלאה של המדינה, מן הצורך שיושתתו על סדרי התחשבות ברורים ומוגדרים, זאת במיוחד, לאור מדיניות הממשלה למכור מניות בחברות ממשלתיות".

עיבוד נתונים אוטומטי של החשבונות בחשב הכללי

הביקורת בשנת 1967

משרד מבקר המדינה ערך בדיקות בנושא מיכון חשבונות הממשלה מאז השלבים הראשונים להפעלתו, במשרדי הממשלה ובאגף החשב הכללי. ביקורת מקיפה נערכה בשנת 1967, וממצאיה העיקריים הובאו בדו"ח השנתי 18 (עמ' 82). נושאי הביקורת היו: ההכנה הארגונית והמינהלית לקראת קליטתו של המחשב ומיכון אחר וסדרי הרישום והדיווח בעקבות הפעלתו של מחשב נוסף, שנרכש באפריל 1967. הבדיקות נערכו: באגף החשב הכללי, המנהל את החשבונות של פעולות, שהוא מבצע במישרין, ופעולותיו הנוגעות לייכוז חשבונותיהם של המשרדים. כן נערכו בדיקות במשרדי הממשלה ויחידותיהם המרכזיות.

הביקורת עמדה על כך, שאף כי החשב הכללי הפעיל מחשב אחד בשנת 1962 ומחשב נוסף בשנת 1967, לא נערכה לקראת הפעלתם תוכנית אב כוללת, לרבות תכנון היישומים, הן לגבי הצרכים של המחלקות באגף החשב הכללי והן לגבי אלה שבמשרדי הממשלה; הביקורת עמדה גם על כך, שהפעלת שני המחשבים לא השיגה את יעודה אלא במידה מוגבלת; נמשך הפיגור בהכנת הדו"חות החודשיים של המשרדים ובהעברת הנתונים לחשב הכללי, ואילו באגף החשב הכללי לא חלה התקדמות בהסבה למיכון של נושאים חשובים כמו אמיסיות, הלוואות המדינה והדו"חות הכספיים התקופתיים.

בסיכום הביקורת הומלץ לערוך ניתוח מערכות, ובמידת הצורך, בסיוע מומחה מן החוץ, ועל פי תוצאות הניתוח ולאור הנסיון שנרכש, תיקבע מערכת דיווח כוללת, שתהווה את צורכי המשרדים הממשלתיים והמחלקות שבאגף החשב הכללי.

הביקורת על התפתחות ענ"א עד שנת 1971

בעקבות המלצת מבקר המדינה מינה החשב הכללי שתי ועדות לעיבוד נתונים אוטומטי (להלן ענ"א): (א) ועדה לבדיקת סדרי העבודה במיכון בכל הקשור לחשבונות המתנהלים במחלקות אגף החשב הכללי. על ועדה זו הוטל גם להציע תוכנית עיבוד חדשה (להלן — הוועדה הראשונה); (ב) ועדה לבדיקת תהליכי העבודה והנהלים הקשורים בביצוע התשלומים וניהול החשבונות במחלקות הכספים שבמשרדי הממשלה (להלן — הוועדה השנייה).

לקראת שנת הכספים 1971/72 שונה ארגון ענ"א באגף החשב הכללי וסגן החשב הכללי מונה אחראי על פיתוח האוטומציה ביחידות החשב הכללי ובגזברויות המשרדים. התקן כלל 50 משרות והתקציב היה מליון ל"י בקירוב. בשנת 1968 החליט החשב הכללי לרכז אצלו את התשלומים וניהול החשבונות של משרדי הממשלה (ראה להלן).

בשנת 1970 החל משרד מבקר המדינה לערוך בדיקות שהושלמו בחודשים ספטמבר—נובמבר 1971. נבדקו ההתארגנות לקראת הפעלת המחשב החדש; רכישת המחשב; ההסבה לשיטה החדשה; ריכוז התשלומים וניהול חשבונות; וסדרי בקרה.

התארגנות לקראת הפעלת המחשב החדש

1. — הוועדה הראשונה, שמונתה בדצמבר 1967, הפסיקה לפעול ביוני 1968, בלא שסיימה את תפקידה ומבלי שהציעה שיטה חדשה. אחת התוצאות מכך היתה, שלא נוצר שילוב בין המערכות של משרדי הממשלה לבין המערכת של החשב הכללי (ראה להלן).

2. הוועדה השנייה מונתה בפברואר 1968. ועדה זו החליטה לערוך סקר בשלושה גופים ממשלתיים המיצגים פעולות בעלות אופי שונה: משרד שירותי רגיל (משרד ראש הממשלה); משרד עם סניפים (משרד הבריאות); ויחידה עסקית (המדפים הממשלתי); הוועדה החליטה גם לאסוף ביתר המשרדים נתונים כמותיים לפי סוגי הפעולות הכספיות.

— הסקר לא בוצע במלואו: נבדק רק המשרד השירותי ונאספו נתונים כמותיים לגבי חלק מהמשרדים. על סמך חומר מצומצם זה הגישה הוועדה באוקטובר 1968 דו"ח מסכם, שלפיו אין עוד מקום לשיטת הביזור, שהונהגה ב-1953 בניהול החשבונות וביצוע התשלומים. מגרעותיה העיקריות, לדברי הדו"ח, היו: פיגור מתמיד ובהיקף גדול ברישום נתונים של משרדי הממשלה וריכוזם על ידי החשב הכללי; העדר פיקוח יעיל על קצב הביצוע של תקציבי המדינה וחוסר מידע מעודכן על סוגי העסקאות במשרד ועל הספקים המעורבים בהן.

נוכח ריכוזם של רוב משרדי הממשלה בירושלים מחד והציוד המתקדם לעיבוד נתונים, שהוצא בינתיים לשוק מאידך, המליצה הוועדה לעבור לשיטה של ריכוז התשלומים, התקבולים, הרישום והדיווח בעבור כל משרדי הממשלה באגף החשב הכללי, על פי נתונים, שהם יעבירו אליו.

הוועדה עמדה על יתרונותיה הצפויים של השיטה החדשה המוצעת, כדלהלן: "שיטה של החשב הכללי בביצוע התשלומים וההתחייבויות, והתאמתם למצב המימון מפעם לפעם; אפשרות של עריכת מאזן קופה יום-יומי של החשב הכללי; פיקוח יעיל יותר על ביצוע התקציב השנתי; אפשרות של הפעלת כוחה המונופסוני של המדינה (monopson — קונה גדול); אפשרות לקביעת סטנדרדים ופיקוח על ביצועם בתחומים שונים; עריכת השוואות בין-משרדיות; שחרור הגזברויות ממכונות לניהול חשבוניות; חסכון בכוח אדם ובחומרים; חסכון בהוצאות של הממשלה לרישום ודיווח; וחסכון הפיגור ברישום בגזברויות".

החשב הכללי קיבל את המלצות הוועדה, וביקש הקצבה לרכישת מחשב חדש, שיבוא במקום שני המחשבים הקודמים, תוך הנמקה, כי הפיצול המופרז בניהול החשבוניות בשיטה הקיימת גורם עיכוב רב בהשגת הנתונים הדרושים ומכביד על הסקת מסקנות וקבלת החלטות לצורך ניהול פעולות האגף. החשב הכללי הודיע גם, שבדעתו להגיע לאינטגרציה של כל ההליכים הקשורים בניהול החשבוניות הממשלתיים ובדיווח עליהם.

רכישת המחשב

1. - ביוני 1968 — עוד לפני שסיימו הוועדות את פעולתן ולפני שהוחל בתכנון מפורט של השיטה החדשה — ביקש החשב הכללי הצעות לאספקת מערכת ענ"א עם קבצים מגנטיים. החשב פנה לשלושה יצרנים. התקבלה רק הצעה אחת למחשב מסדר גודל קטן. נציג היצרן הסכים לרכוש בחזרה את שני המחשבים היותר קטנים, שפעלו עד אז. ההצעה נתקבלה וביוני 1968 הוזמנה המערכת בתנאי קנייה ונציג היצרן נחבקש לספק ולהתקין את המחשב החדש בספטמבר 1969.

- קבלת ההצעה נעשתה כשלושה חודשים, לפני שנתקבלו מסקנות והמלצות הוועדה ולפני שהוחל בתכנון המפורט של השיטה החדשה.

- תוך תקופת ההספקה התברר לחשב הכללי, שהמערכת שהוזמנה לא תספיק לעיבודי השיטה המוצעת ושינה באופן יסודי את ההזמנה. הוזמן מחשב בעל זכרון פנימי של 32 אלף תאי זכרון, שלושה כוננים לסרטים מגנטיים וכונן לתקליטים מגנטיים. המערכת הופעלה בדצמבר 1969, וחודשים מספר לאחר מכן התעורר צורך להרחיב שוב את המערכת והוזמן כונן נוסף לסרטים מגנטיים, שהותקן והופעל באוקטובר 1971.

2. ביולי 1968 הציע היצרן את המערכת על פי פירוט, שהמציא לו החשב הכללי לגבי השיטה וכמות הנתונים, שהתבססו כאמור על הסקר החלקי. היצרן הוסיף לכמות אף רזרבה של 20% והעריך, כי יהיה צורך להפעיל את המחשב בשני שליש משמרת — כחמש שעות ביום.

- כיוון שניתוח המערכת לקראת הפעלת המחשב לא נערך כדבעי, התברר לאחר מכן, שאף כי כתוצאה מהרחבת המערכת, הוכפל כושר תפוקתו היה צורך להפעילו שתיים וחצי עד שלוש משמרות ביממה בשנת 1970/71. בתקופת אפריל — נובמבר 1971 הוכנסו בתכניות עיבוד מסוימות שינויים ושיפורים, שהגדילו את יעילותן, ולכן לא עלה בתקופה זו מספר שעות ההפעלה על שתיים וחצי משמרות ביממה.

כדי ליעל עוד יותר את עבודת המחשב ולחסוך, לפי חישובי האגף, ב-130 שעות מחשב בקירוב בחודש, שוב הורחבה מערכת הציוד. בדצמבר 1971 נרכש ציוד מיוחד לקליטת נתונים ולהדפסת דו"חות.

עקב רכישות הציוד הנוספות גדל מחיר הקנייה של המערכת מחצי מליון ל"י למליון ל"י בקירוב, וכלל ההשקעה לקליטת המחשב השלישי הגיעה למליון וחצי ל"י בקירוב; דמי האחזקה של המערכת למשמרת אחת בחודש גדלו מ-1,800 ל"י ל-3,500 ל"י.

ההסבה לשיטה החדשה

התכנון המפורט של השיטה החדשה ותכנותה נעשו בידי צוות המחלקה לרישום ולמיכון של החשב הכללי.

— החשב הכללי לא דאג לכך, שעבודת הצוות תלווה על ידי ועדה מנחה ברמה מקצועית נאותה. ועדה כזו צריכה הייתה לכלול נציגים של המחלקות השונות באגף, ונציגים של משרדי הממשלה, כדי לתאם את דרישותיהן של היחידות השונות; לקבוע סולם עדיפויות; ולפקח באופן בלתי תלוי על עבודתו של הצוות (ראה בעניין זה דו"ח מבקר המדינה על הביקורת, שנערכה ב-1971 באגרסקו — חברה ליצוא חקלאי בע"מ עמ' 95). העדר ועדה מנחה גרם, בין היתר, למספר תקלות:

1. היה צורך לשנות תוכניות מסוימות פעמים מספר, כאשר עדיין היו בשלב תכנות; נעשו שינויים בתכניות אחרות אחרי שתכנותן כבר נסתיים, כדי להתאימן לדרישות של היחידות השונות. כתוצאה מכך חל פיגור בהשלמתן ובהסבה לשיטה החדשה. חל גם פיגור בהחזרת שני המחשבים הקודמים ליצרן ושולם בעד תקופת הפיגור בעבור אחזקתם סך של 24,000 ל"י בקירוב.

2. לא הוכנה תוכנית מחשב לעריכה אוטומטית של התאמת בנק, בין חשבונות החשב הכללי לבין אלה שנוהלו במחשב של בנק הדואר. לאחר שהוכנה והופעלה תכנית כזו, היה צורך לרכוש בשיטה ידנית נתונים מהוראות תשלום ולהזרימן מחדש למחשב. כתוצאה מתקלות בתהליך זה וליקוי בתכנית לא נסתיימה ההתאמה עם חשבון הבנק ליום 31.3.1971 עד לסיום הביקורת בנובמבר 1971. התאמה זו נערכה כסדרה החל מאפריל 1971 על פי תוכנית חדשה.

חשבונות החשבונות של משרדי הממשלה

על פי התכנון צריכות היו להיקלט בשיטה החדשה של ריכוז התשלומים וניהול החשבונות הנתונים של 34 חשבונות וגזברויות של משרדי הממשלה (להלן — "יחידות"). ההסבה תוכננה לביצוע בשלושה שלבים:

- (א) קליטתם של הנושאים שבטיפולן של חלק מן היחידות האמורות למחשב הקודם;
- (ב) קליטתם של הנושאים שבטיפול יחידות אלו במחשב החדש עם הפעלתו; וקליטתן של היחידות הנותרות לפי לוח זמנים שבקבע מראש.
- (ג) תכנון קליטתם במחשב של נושאים שבטיפול יחידות עסקיות ויחידות השדה (לשכות מחוזיות ובתי חולים).

תהליך ההסבה של הנושאים שבטיפול הגזברויות של משרדי הממשלה פיגרה אחר התכנון, ומדי פעם שונו מועדי סיומה. בדברי הסבר לתקציב לשנת 1970/71 נאמר, כי הסבתן של 34 היחידות תסתיים עד סוף שנת 1970. ההסבה לא נסתיימה במועד זה ובדברי הסבר

לתקציב לשנת 1971/72 נאמר, שההסבה תסתיים עד סוף שנת 1971. עד לסוף שנת 1971 הושלמה הסבתו של 26 מבין 34 יחידות שתוכננו להסבה והוחל בתכנון הסבתו של יחידות שדה (לשכות מחוזיות ובתי חולים).

הוחל גם בטיפול בשלוש יחידות עסקיות במטרה להגיע לכך, שהדיווח הכספי שלהן יהיה משולב בדיווח פונקציונלי ותמחירי. היחידות הן: משרד השיכון, מינהל המחקר החקלאי (מכון וולקני) והמכון לפיריון העבודה. סוכם כי תוצאות העיבוד של שתי היחידות האחרונות יועברו לחשב הכללי על גבי סרטים מגנטיים. בדצמבר 1971 הופסקה הסבתו של חמש היחידות הנותרות עקב החלטת החשב הכללי לתכנן מערכת עיבוד נתונים חדשה על פי עקרונות אחרים.

עקב נסיבות שהזמן גרמן הוסבו למחשב נושאים, שלא היו בתכנון: החזר הפקדות יבואנים במכס, גיכוי במקור מתשלומים לספקים על חשבון מס הכנסה, ותשלום גימלאות לעובדים, שפרשו משירות ממשלת המנדט.

חשבונות החשב הכללי

היה פיגור גם בהסבתה של מערכת החשבונות של המחלקות השונות של אגף החשב הכללי. עד לסיום הביקורת נמצאו בשלבי תיכנות, ועוד לא הוסבו, הנושאים: מלוות המדינה, אמיסיות, וחלק מתקציב המדינה; בדצמבר 1971 הוחל בעיבוד נתונים במחשב של האמיסיות, ובינואר 1972 הוחל בהסבה למחשב של הנושא מלוות המדינה.

עיבוד נתוני ההלוואות, שניתנו על ידי משרד האוצר, מבוצע בחלקו במחשב של אגף החשב הכללי ובחלקו במחשב של המרכז למיכון משרדי. לקראת הפעלת המחשב החדש הוזמנה מיועץ בספטמבר 1969, תוכנית לביצוע העבודה במחשב של החשב הכללי בלבד. היועץ נדרש להכין את התוכנית עד 1.4.1970, אולם עד לסיום הביקורת לא הייתה מוכנה התוכנית.

הביקורת התייחסה לנושא ההלוואות בדו"ח השנתי, 18 (עמ' 87), והמליצה לכלול בדו"חות השנתיים על יתרות ההלוואות פרטים חשובים נוספים.

באוגוסט 1971 נמסרה למשרד רואי חשבון, העוסק גם בענ"א, עריכת סקר מקיף בנושא הלוואות. המשרד התבקש, להציע הצעה לשיטת עיבוד חדשה של נושא זה. המשרד הגיש הצעה מפורטת.

בינואר 1972 הודיע החשב הכללי למשרד מבקר המדינה, כי קיבל את ההצעה ומקיים דיונים בדבר התכנון המפורט והתכניות של המערכת המוצעת.

השיטה החדשה – ריכוז תשלומים וניהול החשבונות

בשיטת הריכוז ממשיכה יחידה ממשלתית שפעולותיה הכספיות הוסבו למחשב לשאת באחריות לפעולות שהיא מבצעת, ויחד עם זאת מתפקדה לבדוק מסמכי מקור ואישורם; להכין פקודות יומן והוראות לתשלום, ולהעבירם לרישום ולביצוע באגף החשב הכללי.

כדי לווסת את ניצול הכספים העומדים לרשות החשב הכללי הוצאה הוראה, שיחידה ממשלתית רשאית להעביר הוראות תשלום לביצוע עד לגובה ה"הרשאות לתשלום" שניתנו לה מספר פעמים באותו חודש. כדי להגביר את היעילות ואת הבטחון בביצוע התשלומים, הם נעשים, חלקם באמצעות בנק ישראל על ידי זיכוי חשבונות הספקים בבנקים, וחלקם באמצעות בנק הדואר מחשבון מרכזי של החשב הכללי. לצורך זה מכינים במחשב של האגף 7,000 שיקים בקירוב בחודש.

1. בעת התכנון המפורט של השיטה החדשה לא נוצלו כראוי יתרונותיו של מחשב חדיש, והיה צורך ברישומים ידניים רבים נוספים:

- נוהלו שתי מערכות בחשבוניות הממשלה: האחת של החשב הכללי, והשנייה של היחידות הממשלתיות, שהיתה מורכבת מ-34 מערכות נפרדות. בין שתי המערכות לא היתה אינטגרציה ולכן התנהלו חשבוניות מעבר בכל אחת מהן. לצורך התאמה בין המערכות היה צריך לערוך כל חודש באגף החשב הכללי רישומים ידניים רבים ולהזרימם למחשב. הרישומים בספרי האוצר נערכו על פי מאזנים, שנתקבלו מכל אחת מהיחידות. המאזנים נערכו בשיטה ידנית, על פי הדו"ח החודשי, שהתקבל מהמחשב של החשב הכללי.

- בשיטת עיבוד הנתונים החדשה במחשב לא חל למעשה שינוי, ואותם נתונים מוזרמים למחשב פעמים מספר כמספר הרישומים הדרושים, בעוד ששימוש נכון במחשב דורש הזרמה של נתונים אלו פעם אחת בלבד, והללו נרשמים אוטומטית בכל המקומות הדרושים לכך בספרי החשבוניות.

2. מועד הסגירה החודשית של החשבוניות שונה בכל אחת משתי המערכות: לגבי היחידות הממשלתיות — ב-26 בחודש, כדי שהנתונים יגיעו למחשב עד לסוף כל חודש; ולגבי החשב הכללי — ביום האחרון של החודש. דבר זה גורם לכך, שיש צורך להזרים בשיטה ידנית נתונים נוספים, כדי לתאם בין הרישומים.

- בהעדר אינטגרציה בין המערכות ועקב השוני במועדים של סגירת החשבוניות, הסתיימה הכנת המאזן החודשי של אגף החשב הכללי במחשב ארבעה עד שישה שבועות לאחר התאריך, שאליו הוא מתייחס, יחד עם זאת לא שיקף המאזן — בסעיפי ההוצאה למשכורת ושכר — את ההוצאה הממשית: הוא כלל את ההוצאה הממשית, שהצטברה מתחילת שנת התקציב עד לחודש המאזן, אולם הוצאות אלה על שכר ומשכורת בחודש שבו נערך המאזן, נכללו על פי אומדן בלבד, והן התבססו על נתונים של חודשים, שקדמו לחודש המאזן. הסיבה לכך היתה, שסגירת החשבוניות ב-26 בחודש לא איפשרה ליחידות הממשלתיות להזרים בעוד מועד לחשב הכללי את הנתונים שנתקבלו ביחידות מהמרכז למיכון משרדי, המעבד נושא זה במחשב שלו.

הביקורת הצביעה על כך, שניתן לקלוט במישרין כל חודש במערכת החשבוניות של החשב הכללי את הנתונים המלאים מסרט מגנטי, שיוכן במרכז למיכון משרדי. כך יראה המאזן החודשי בסעיפים אלה את ההוצאות במלואן, והגזברויות ישוחררו מהכנת פקודות יומן לצורך רישום האומדן ולצורך תיקונו על ידי הזרמת נתונים נוספים על ההוצאה למעשה.

בינואר 1972 הודיע החשב הכללי, כי החל בתכנון האינטגרציה בין המערכות ובנקיטת צעדים, כדי לקבל נתונים מהמרכז למיכון משרדי במישרין, כפי שהציעה הביקורת.

3. - כל יחידה ממשלתית מנהלת חשבון לכל אחד מספקי הטובין והשירותים שלה, וקובעת לפי שיטה שבחרה לעצמה את מספר הספק במערכת החשבוניות שלה. בהעדר מספר-ספק אחיד, מתנהלים במחשב לעתים מספר חשבוניות לאותו ספק, ואין מידע מרוכז על היקף העסקאות עמו. מידע מרוכז על הספקים הוא בין היתרונות העיקריים של שיטת ריכוז החשבוניות והתשלומים: דבר זה היה מאפשר לממשלה להופיע בפני הספק כ"קונה גדול" ובכך לעזור בניהול משקי יותר יעיל של פעולות הרכישה שלה, ולהגביר את הבקרה והתיאום בין המשרדים. הוועדה השנייה התייחסה לנושא זה בדו"ח שלה, שהוגש באוקטובר 1968, אולם רק ביוני 1971 החל החשב הכללי בתכנון הנושא.

4. אגף החשב הכללי הכין במחשב שלו דו"חות חודשיים ועמם כרטיסי חשבון, על פי הנתונים שעל גבי סרטי נייר, שנוצרו במכוניות להנהלת החשבוניות. מכוניות אלה הופעלו בגזברויות, שלא היו מוסבות לשיטה החדשה. בעבור הגזברויות, שהוסבו לשיטה החדשה,

הוכן במחשב גם דו"ח חצי-חודשי. הדו"חות האלה משופרים מאלה, שהוכנו במחשב הקודם, והגזברויות מקבלות אותם יותר מהר מבעבר.

להכנת הדו"חות שהמציא החשב הכללי ליחידות, נדרשו 70 שעות מחשב בחודש. הביקורת ניתחה את סעיפי ההוצאות של שבע יחידות ממשלתיות, שהוסבו לשיטה החדשה לגבי התקציב לשנת 1971/72. הניתוח הראה, שסעיפי התקציב, המתיחסים להוצאות קבועות וחוזרות באופן סדיר מדי חודש — כמו משכורת ושכר, אחזקת רכב ואחזקת מבנים — מהווים כ-70% בממוצע מהתקציב הכולל של כל אחת מהן. חלק הארי מהוצאות אלה כ-80% — הוא על משכורת ושכר. על משכורת ושכר מדווח בלאו הכי מדי חודש גם המרכז למיכון משרדי ליחידות.

כתוצאה מבדיקת הדו"חות ולאור תוצאות הניתוח האמור המליצה הביקורת לערוך סקר ולסווג על פיו נתונים, שרצוי לספק לכל יחידה, לרבות מידת התדירות לגבי כל סוג של נתונים. הביקורת המליצה גם לנקוט בדרך של דיווח על פי חריגים והגשת שאילתות למחשב.

סדרי בקרה

1. במערכת חשבוניות מסועפת, כמו זו המתנהלת באגף החשב הכללי, חיוני קיומו של אינדקס חשבוניות מעודכן, מחולק לפי נושאים לצורך פעולה ובקרה.

— אינדקס כזה לא הונהג באגף החשב הכללי, ובהעדרו נפגמה הבקרה על פתיחת חשבוניות, מספר החשבוניות שבטיפול וסיווגם, והבקרה על סגירת החשבוניות. לדוגמא: (א) בחודש אפריל 1971 נפתחו החשבוניות בשיטה ידנית, ולא נערכה בדיקה של מספר החשבוניות שנפתחו; (ב) חשבוניות חדשים נפתחו על ידי המחשב באישור מחלקת הדיווח בלבד, אולם מחלקה זו לא קיבלה דו"ח מהמחשב על חשבוניות שנפתחו למעשה; (ג) לא נעשה דיווח על חשבוניות שנסגרו. לדיווח כזה משנה חשיבות נוכח העובדה, שהסמכות לסגור חשבוניות, שהתנהלו במחשב, לא היתה מרוכזת.

2. לצורכי ניהול, פיקוח ובקרה מן הדרוש שבאגף החשב הכללי תקויים מערכת דיווח במטרה לעזור לממונים באגף במילוי תפקידיהם. דיווח מכיוון כזה עוד לא הונהג. לדוגמא:

החשב הכללי גותן ליחידות הממשלה מספר פעמים בחודש, לפי בקשותיהן, הרשאות להעביר אליו הוראות לתשלום בגבולות הסכום שנקבע על ידו; לא הונהג דיווח, שיצביע על מידת ניצולן של ההרשאות לתשלום.

— בתקופה אפריל-אוגוסט 1971 לא נוצלו על ידי 23 יחידות ממשלתיות הרשאות בסך כולל של 9.2 מליון ל"י. מיחע על הרשאות לתשלום שלא נוצלו יכול לסייע לממונים בוויסות אישורן של ההרשאות תוך השוואה של מידת הניצול בתקופה קודמת, ועל ידי כך למנוע מתן הרשאות נוספות ליחידות, שלא ניצלו הרשאות קודמות.

הביקורת הצביעה על כך, שניתן לקבל דו"ח כזה על פי הנתונים המתנהלים במחשב. בינואר 1972 הודיע החשב הכללי, כי ינהיג דו"ח כזה.

— לא הונהגה מערכת דיווח על המקרים המחייבים נקיטת פעולה ופיקוח, למשל ריכוז חריגות מהתקציב, לפי יחידות הממשלה; דיווח על חשבוניות ספקים ביתרות חובה; ופיגורים בפרעון הלוואות.

— לא התנהל דיווח על חשבוניות, שלא היתה בהם תנועה זמן רב, לא התנהל גם דיווח מרוכז על חשבוניות, שנכללו במאזן של החשב הכללי ובדו"חות שונים, בלא ציון שמותיהם.

3. ביחידת המחשב של האגף נמצאו כ-200 סרטים מגנטיים ו-26 תקליטים מגנטיים. בספריית הסרטים לא היו כונניות במספר מספיק לאיתסונם. כמחצית מהסרטים היו מאוחסנים, כשהם מונחים זה על גבי זה בארון, דבר שהכביד על הפיקוח עליהם ולעתים גם הקשה לאתר את הסרט הדרוש לעבודה.

סרטים ותקליטים מגנטיים פגיעים במידה רבה במקרה של דליקה, שטפון, והם רגישים להשפעות אקלימיות ולחומרים כימיים. פגיעה רצינית או השחתה של סרטים אלה יכולה לגרום הפרעות ניכרות ואף השבתה חלקית או מלאה של העבודה. כדי שאפשר יהיה במקרים כאלה להמשיך ולנהל את מערכת החשבונות בצורה תקינה, מן הראוי שתהיה קיימת אפשרות לשחזר נתונים ותוכניות שנפגעו. לצורך זה יש לדאוג לאחזקת עותקים של קובצי נתונים חיוניים ותכניות עיבוד עיקריות ולשמור אותם במקום מתאים ובטוח מחוץ לבניין, שבו נמצא המחשב, ולדאוג לעדכוןם הסדיר.

הביקורת הצביעה על ליקויים בתחום זה, והחשב הכללי הודיע בינואר 1972, כי ינקוט צעדים לתיקונם.

*

רכישתו של המחשב החדש בשנת 1968 לעיבוד יותר מהיר ומקיף של הנתונים הכספיים של משרדי הממשלה, במיוחד על רקע החלטתו של החשב הכללי לרכוש אצלו את התשלומים וניהול כלל החשבונות של המשרדים, הייתה מוצדקת בעיקרה. השלב היסודי, שנדרש ברכישת מערכת ציוד מסוג זה — עריכתה של תכנית אב — בוצע הפעם. ריכוז התשלומים והרישומים בוצע בחלקו הגדול — אף כי לא בקצב ובהיקף המתוכנן — ובכך חלה התקדמות לקראת פיקוח מוגבר על ביצוע התקציב ועל האמצעים הכספיים שברשותו של החשב הכללי.

הממצאים מצביעים על כך, שהגם שהחשב הכללי רכש מחשב זה הפעם השלישית, לא נערכו מראש וכדבעי ניתוח של מערכות העיבודים והליכי ההתארגנות לקליטתו של המחשב. ההשקעות בפועל ברכישת מערכת הציוד היו גדולות ובהיקף ניכר בהשוואה להערכה המקורית.

בעת הכנת תוכניות העיבוד לא נוצלו במלואם כישוריו של מחשב מדגם חדש. כתוצאה מכך ההסבה עדיין איננה מקיפה את כל משרדי הממשלה ומחלקות של אגף החשב הכללי, ולכן לא הושגו כמה מן היתרונות העיקריים, שהונחו ביסוד רכישת המחשב החדש ובהנהגת השיטה החדשה. נוכח התפתחות זו מן הצורך שהחשב הכללי ימנה ועדה מנחה בדרג מקצועי נאות, שתנחה את התכנון לכל שלביו ותפקח על ביצועו.

בהתחשב בליקויים בתחום פיקוח ובקרה במתקני ענ"א, שהועלו בדו"ח זה ובדו"חות קודמים, ובחסדרים המינהליים הדרושים במתקני ענ"א (ראה גם מתקני ענ"א — סדרי בטיחות לשעת חירום בדו"ח זה, עמ' 69), מן הדרוש שהחשב הכללי — כאחראי על המשק הממשלתי — יכין הוראות לגופים ממשלתיים בדבר סדרי הכספים והמשק במתקני ענ"א.