

פעולות ענבל, חברה לביטוח בע"מ

ריכוז ממצאים

ענבל, חברה לביטוח בע"מ, היא חברה ממשלתית בבעלות מלאה של המדינה, המספקת שירותי ביטוח, ניהול וייעוץ למשרדי הממשלה, ובעיקר לאגף החשב הכללי במשרד האוצר. בהסכמים שנחתמו בין החשב הכללי (להלן - החשכ"ל) לענבל בשנים 1982 ו-1986 ובנוהלי עבודה שהוצאו בעקבותיהם נקבע, בין היתר, כי על חברת ענבל לעשות התאמות בין יתרות ההלוואות הרשומות בספרי החשכ"ל לבין היתרות הרשומות בספרי הלוויים; להכין לוחות סילוקין להלוואות; ולרשום את הכספים שנגבו.

ב-35% מ-729 הלוואות שנבדקו נמצאו אי-התאמות בין היתרות הכספיות הרשומות בספרי החשכ"ל לבין היתרות הרשומות בספרי הלוויים.

ב-27% מ-498 הלוואות לא התאימו היתרות על פי לוחות הסילוקין שבספרי החשכ"ל ליתרות שעליהן דיווחו הלוויים.

לכ-30% מ-828 הלוואות לא היה לוח סילוקין, כדרוש.

בכשליש מ-568 הלוואות שהיו להן לוחות סילוקין, לא היתה התאמה בין היתרה הכספית הרשומה בספרי החשכ"ל לבין היתרה על פי לוח הסילוקין.

השוואה בין הסכומים שהיו צריכים להיגבות מלוויים בחודשים ינואר - מארס 1995 על פי לוחות הסילוקין לבין הסכומים שנגבו מהם בפועל באותם חודשים העלתה, שהיו אי-התאמות ב-60% ויותר מן המקרים שנבדקו. אי-התאמות אלה נותרו בעינן גם לאחר כמה חודשים.

באוגוסט 1995 לא היו דיווחים מהלוויים על היתרות ליום 31.12.94 של 382 (34%) מ-1,111 הלוואות שנבדקו. יתרת ההלוואות הכלולה בדין וחשבון הכספי של המדינה ליום 31.12.94 נערכה כאשר רק חלק מהלוויים אישרו את כל היתרות לאותו מועד.

העמלה שהאוצר משלם תמורת השירותים בתחום ההלוואות שהוא רוכש מענבל נזקפת להוצאות האוצר בגין ביטוח הצמדה למדד ולשער המטבע, ואינה מתוקצבת בתקציב הרגיל של משרד האוצר.

במסגרת השירותים שענבל מספקת לאגף החשכ"ל היא עוסקת גם בהתאמה בין היתרות של השקעות המדינה במניות ובשטרי הון של חברות הרשומות בספרי החשכ"ל לבין אלה הרשומות במאזני החברות. כמו כן היא עוסקת בהחזקה למשמרת של התעודות שבידי המדינה. בבדיקת הנתונים ליום 31.12.94 על החזקות המדינה במניות של 21 חברות נמצא, כי הנתונים על 15 מהן בספרי החשכ"ל לא תאמו את אלה הרשומים ברשות החברות הממשלתיות, אף שחלפה כשנה מתום שנת הכספים.

תעודות מניות של חברות שהמדינה השקיעה בהן, האמורות להיות מועברות לענבל, לא היו ברשותה.

ענבל אחראית לביצוע התשלומים בגין ביטוח ההצמדה והשער של הלוואות מיועדות שהמדינה נתנה בעבר. תשלומים אלה יסתכמו בשנים הקרובות ביותר מ-1 מיליארד ש"ח. לא כל ההסכמים והאסמכתאות שעליהם מתבססים התשלומים נמצאו בידי ענבל.



ענבל חברה לביטוח בע"מ (להלן - ענבל, חברת ענבל או החברה) היא חברה ממשלתית שהוקמה בשנת 1976. הממשלה מחזיקה בכל מניות החברה. בדירקטוריון החברה שמונה חברים מטעם המדינה, מחציתם עובדי משרד האוצר. יו"ר הדירקטוריון הוא החשב הכללי שבמשרד האוצר (החש"ל). בחברה מועסקים כ-80 עובדים. אלה עיסוקיה העיקריים של חברת ענבל: ניהול "הקרן הפנימית לביטוח רכוש הממשלה", ניהול מערך הלוואות המדינה, ניהול המערך הממוחשב של מרכז ההשקעות, ניהול ביטוח הצמדה למדד ולשער של הלוואות מיועדות שהמדינה נתנה בעבר, וסיוע למשרד האוצר במכירת נכסי המדינה (ראה להלן בפרק "יחידת הדיוור הממשלתי", עמ' קלא).

הכנסות חברת ענבל: החברה גובה עמלות עבור השירותים שהיא מספקת לממשלה. בשנת 1994 הסתכמו העמלות שגבתה ב-16.5 מיליון ש"ח, ובשנת 1993 - ב-16.9 מיליון ש"ח (מתואם לדצמבר 1994). לחברה הכנסות נוספות, בעיקר מביטוח השקעות של רוכשי דירות.

להלן נתונים על עמלות הניהול שענבל קיבלה מהממשלה בשנים 1993 ו-1994, על פי הדוחות הכספיים של החברה ליום 31.12.94 (במיליוני ש"ח):

<u>1994</u>	<u>1993</u>	<u>סוג העמלה</u>
8.2	8.1	ניהול "הקרן הפנימית"
2.9	3.0	ניהול מערך ביטוחי הצמדה (כולל ניהול מערך הלוואות המדינה ומניות שבידי המדינה)
4.8	5.1	ניהול המערך הממוחשב של מרכז ההשקעות
0.4	0.4	סיוע במכירת נכסי המדינה
0.2	0.3	שירותי ניהול אחרים
<u>16.5</u>	<u>16.9</u>	<u>ס"ה</u>

תוצאות עסקיות: להלן סעיפים עיקריים ממאזן החברה ליום 31.12.94 וליום 31.12.93 (מתואמים לדצמבר 1994):

החברה סיימה את שנת 1994 ברווח של 3.4 מיליון ש"ח לפני מס (1.5 מיליון ש"ח לאחר מס), לעומת 3.9 מיליון ש"ח בשנת 1993 (בערכי דצמבר 1994). ההון העצמי של החברה ליום 31.12.94 היה 22.9 מיליון ש"ח, ממנו כ-5 מיליון ש"ח עודפים המהווים זרבות כספיות ניכרות. בשנת 1994 שמרה החברה על יציבות בהוצאות הנהלה וכלליות: 15.4 מיליון ש"ח לעומת 15.5 מיליון ש"ח בשנת 1993.

בחודשים אוגוסט - אוקטובר 1995 בדק משרד מבקר המדינה את פעולות החברה, העומדת לביקורת על פי סעיף 9(5) לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב], כגוף שהממשלה משתתפת בהנהלתו. במסגרת הביקורת נבדק טיפולה של חברת ענבל בהלוואות המדינה (ביקורת קודמת בנושא המערכת הממוחשבת לניהול הלוואות המדינה ראה ברוח שנתי 39, עמ' צא); במניות שבידי המדינה; ובביטוח הצמדה. בדיקות השלמה נעשו באגף החשב הכללי שבמשרד האוצר.

31.12.94		31.12.93		
אחוזים	מיליוני ש"ח	אחוזים	מיליוני ש"ח	
				נכסים
33.0	13.1	25.8	9.7	רכוש שוטף
59.5	23.6	66.2	24.9	השקעות
7.5	3.0	8.0	3.0	רכוש קבוע
100.0	39.7	100.0	37.6	ס"ה
				התחייבויות והון
4.8	1.9	3.7	1.4	התחייבויות
37.5	14.9	39.3	14.8	עתודות
57.7	22.9	57.0	21.4	הון עצמי
100.0	39.7	100.0	37.6	ס"ה

המערכת הממוחשבת לניהול הלוואות המדינה

ההלוואות מתקציב המדינה ניתנות לחברות ולמוסדות ישירות בידי משרד האוצר או באמצעות בנקים ומוסדות כספיים שמשרד האוצר מפקיד בהם פיקדונות המיועדים לכך (להלן - הלווים).

היתרה המשוערכת של ההלוואות שמשרד האוצר נתן, כפי שהיא רשומה בדין וחשבון הכספי של המדינה ליום 31.12.94, היתה 48,991 מיליון ש"ח. "הלוואות עומדות" בסך 5,272 מיליון ש"ח, שניתנו כמענק המותנה בקיום תנאים מסוימים, אינן כלולות ביתרה זו.

כדי להתגבר על בעיות ותקלות שהיו בעבר במערכת הרישום של הלוואות ופיקדונות המדינה - ובהן טעויות ברישום, שיבושים בנתוני זיהוי הפיקדונות בבנקים והעדר לוחות סילוקין - חתם החשכ"ל בשנים 1982 ו-1986 על הסכמים עם חברת ענבל שבהם היא התחייבה לספק שירותים הקשורים לביצוע השוטף של מתן הלוואות המדינה והפקדת פיקדונות. בהסכמים ובנוהלי עבודה שהוצאו בעקבותיהם נקבע, בין היתר, שהחברה תתאים את יתרות ההלוואות, הפיקדונות ולוחות הסילוקין במערכת הלוואות המדינה בחשכ"ל לנתונים הרשומים אצל הלווים והמדווחים על ידיהם; תערוך לוחות סילוקין להלוואות ולפיקדונות שוטפים; תסייע בחישוב הפרשי הצמדה על הפיקדונות וההלוואות; תעקוב אחר קבלת תשלומים מהלווים; ותרשום גבייה שוטפת וגבייה משנים קודמות.

התשלום שענבל גובה ממשרד האוצר בתמורה לשירותים בתחום ההלוואות כלול בתשלום האוצר בגין ניהול ענייני ביטוח ההצמדה. החשכ"ל נוהג זה שנים לזקוף לסעיף ההוצאה על ביטוח הצמדה את דמי העמלה שהוא משלם לחברת ענבל תמורת שירותיה בניהול התחייבויות אלו. בשנת 1994 שילם האוצר בעד שירותים אלה 2.9 מיליון ש"ח ובשנה שקדמה לה - כ-3 מיליון ש"ח.

כבר בעבר (לאחרונה בדוח שנתי 45, עמ' קיא) העיר משרד מבקר המדינה שההוצאה על ניהול ההתחייבויות בגין ביטוח הצמדה היא הוצאה מינהלית שמקומה בתקציב הרגיל של משרד האוצר. ביקורת זו נכונה גם לגבי נושא מערך הלוואות המדינה,

שלהוצאה בגין ניהולו אין ביטוי בדוח ביצוע התקציב, וגם הוא מובלע בהוצאות החשכ"ל על ביטוח הצמדה.

התאמת יתרות ליום 31.12.94

לצורך התאמת יתרות לסוף שנת כספים, אמורה ענבל לקבל מהלווים רשימה המפרטת את היתרות של ההלוואות והפיקדונות הרשומות בספריהם, נומינליות ומשוערכות, נכון לשנה שהסתיימה. הרשימה אמורה לכלול פירוט של מצאי לוחות הסילוקין להלוואות ולפיקדונות לפי "מספר פיקדון" של החשכ"ל (ראה להלן), וכן של ריבית והפרשי הצמדה שנצברו בגין כל אחד מהלוחות. חברות ומוסדות נדרשים גם לצרף אישור רואה חשבון לדוח היתרות לסוף שנת הכספים. את המידע שמתקבל, על ענבל לבדוק מול היתרות הרשומות בספרי החשכ"ל, ולהעביר לחשכ"ל את הנתונים המותאמים לצורך הכנת הדין וחשבון הכספי של המדינה לשנה שחלפה.

משרד מבקר המדינה בדק:

1. דוחות "התאמת יתרות" ל-31 בדצמבר 1994 שענבל הפיקה ביום 7.6.95 ובהם פירוט היתרות של ההלוואות ושל הפיקדונות בבנקים ובמוסדות כספיים המיועדים למתן הלוואות (להלן - ההלוואות) הרשומות בספרי החשכ"ל לפי "מספרי פיקדון"¹: יתרת החשכ"ל, יתרת לוח סילוקין (בהלוואות שבהן נקבע, על פי הוראות החשכ"ל, הכנתו של לוח סילוקין, וענבל ערכה את הלוח) ויתרה משוערכת ללוח הסילוקין. כל מספר פיקדון עשוי לציין הלוואה יחידה, ללווה אחד, שלה לוח סילוקין אחד, או לרכז יותר מהלוואה אחת, ולעתים אף עשרות רבות של הלוואות בתנאים זהים שלכל אחת מהן לוח סילוקין נפרד. הבדיקה נעשתה לפי היתרות של מספרי הפיקדון.

2. דוחות שהלווים שלחו לענבל, ובהם פירוט של יתרות ההלוואות הרשומות בספריהם, כשהן מעודכנות ל-31 בדצמבר 1994, מצאי לוחות הסילוקין, ריבית והפרשי הצמדה, לפי מספר פיקדון בחשכ"ל.

הבדיקה הקיפה 32 בנקים מסחריים ובנקים למשכנתאות (מבין 44 שהיו רשומים בדוחות ענבל) ו-72 חברות ומוסדות (מבין 85 שהיו רשומים בדוחות ענבל); נבדקו 1,481 הלוואות (995 של בנקים ו-486 של חברות ומוסדות). בדוחות אלה נבדקו: (א) קיומם של לוחות סילוקין; (ב) התאמה בין היתרות הכספיות הרשומות בספרי החשכ"ל לבין היתרות הצפויות על פי לוחות הסילוקין; (ג) התאמה בין יתרות ההלוואות בספרי הלווים לבין היתרות הכספיות שבספרי החשכ"ל; (ד) התאמה בין יתרות ההלוואות בספרי הלווים לבין היתרות על פי לוחות הסילוקין בחשכ"ל.

(א) לוחות סילוקין: ל-828 מבין 1,481 ההלוואות שנבדקו היה אמור להימצא לוח סילוקין, על פי קביעת אגף החשכ"ל. נמצא כי לכ-30% מהן לא היה לוח סילוקין.

ענבל הסבירה למשרד מבקר המדינה בינואר 1996, כי יש הלוואות שאף שקוד הזיהוי שלהן מחייב הכנת לוח סילוקין, הן מנוהלות בלי לוחות כאלה בשל סיבות שונות, ובהן סיבות טכניות (למשל, הלוואות שניתנו במטבע חוץ או הלוואות שניתנו בריבית משתנה); ויש הלוואות שעדיין בטיפול ולא כל תנאיהן סוכמו. עוד מסרה החברה, כי בישיבה שהתקיימה במשרד האוצר

¹ מספרי הפיקדון ממוינים על פי קוד סדרת ההלוואה המציין את סוג ההלוואה, ומבדיל, לדוגמה, בין הלוואות לבנקים לבין הלוואות לחברות ובין הלוואות שתנאיהן נקבעו לבין אלו שתנאיהן לא נקבעו.

בספטמבר 1995 הוחלט שיופק לוחות סילוקין להלוואות מסוימות שנוהלו עד כה בלי לוחות כאלה. יצוין שהסברים האמורים נגעו רק לחלק מההלוואות שהביקורת העלתה שלא הוכנו להן לוחות סילוקין. להעדרם של לוחות סילוקין לכ-10% מ-828 ההלוואות האמורות לא ניתן כל הסבר.

לדעת משרד מבקר המדינה, על אגף החשכ"ל לפעול לכך שיוכנו לוחות סילוקין להלוואות שניתנו, ושהלוואות שאין צורך להכין להן לוח סילוקין, או שלא ניתן להכין להן לוח כזה, לא ייכללו בין ההלוואות שיש להכין להן לוח סילוקין (למשל, על ידי קביעת קודי זיהוי נוספים ונפרדים להלוואות כאלה).

(ב) התאמה בין יתרות החשכ"ל ליתרות לוחות הסילוקין: בכשליש מ-568 הלוואות שהיו להן לוחות סילוקין לא היתה התאמה בין היתרה הכספית הרשומה בספרי החשכ"ל לבין היתרה על פי לוח הסילוקין.²

(ג) התאמה בין יתרות הלווים ליתרות החשכ"ל: הדיווחים על היתרות של 370 מ-1,481 הלוואות שנבדקו נמסרים, לדברי חברת ענבל, מהלווים ישירות לאגף החשכ"ל בירושלים. אשר לשאר ההלוואות (1,111): ל-382 מהן (34%) לא נמצאו במועד הביקורת בענבל דיווחי יתרות ליום 31.12.94; ול-729 הלוואות מסרו הלווים דיווחי יתרות, אך כ-35% מהיתרות המדווחות לא התאימו ליתרות החשכ"ל.

(ד) התאמה בין יתרות הלווים ליתרות לוחות הסילוקין: במועד הביקורת נמצאו דיווחי יתרות של הלווים ל-498 מ-568 הלוואות שהוכנו להן לוחות סילוקין. כ-27% מיתרות אלו לא התאימו ליתרות לוחות הסילוקין.

(ה) דיווחי יתרות מהלווים: מבדיקת הדיווחים שקיבלה ענבל מהלווים עולה, כי בקצתם לא פורטו כל הנתונים הנוגעים להלוואות (הפרשי הצמדה וריבית שנצברה, מספר פיקדון בחשכ"ל בשלמותו) ובקצתם היה רק דיווח חלקי על יתרות ההלוואות. בתחילת 1995 דרשה חברת ענבל לראשונה לקבל מהחברות ומהמוסדות יתרות מאושרות בידי רואה חשבון ליום 31.12.94. בסוף אוגוסט 1995 נמצאו יתרות מאושרות בידי רואה חשבון רק לשניים מבין 72 החברות והמוסדות שנבדקו.

בינואר 1996 הסבירה ענבל למשרד מבקר המדינה, כי מקצת הלווים העבירו אליה דיווחים על היתרות לאחר מועד הבדיקה שעשה משרד מבקר המדינה, ומקצתם לא העבירו אליה דיווחים על אף דרישתה.

כמו כן מסרה ענבל למשרד מבקר המדינה, כי בעתיד לא יהיה עוד פיצול בדיווח, ויתרות הלווים המדווחות ישירות לאגף החשכ"ל ירוכזו במשרדיה בתל אביב.

מן האמור לעיל עולה, כי הדוח המרכז את יתרות ההלוואות שענבל העבירה לחשכ"ל בספטמבר 1995, לצורך הכנתם של נתוני ההלוואות בדין וחשבון הכספי של המדינה ליום 31.12.94, נערך כאשר רק חלק מהלווים אישרו את כל היתרות לאותה שנה.

גביית הלוואות

לאחר שאגף החשכ"ל מאשר הלוואה לגוף כלשהו ותנאיה נקבעים (תקופת החזר, שער ריבית, תנאי הצמדה וכו'), מכינה ענבל להלוואה לוח סילוקין, ובו פרטים על סכום הלוואה ותנאי

² בכל הבדיקות המוזכרות ברוח זה נקבע, שההפרש המזערי שייחשב כחוסר התאמה יהיה 100 ש"ח, אך נמצא שרבים מההפרשים היו גדולים הרבה יותר מההפרש המזערי והגיעו אף למיליוני ש"ח.

הפירעון, כדי להבטיח גביית קרן, ריבית והצמדה במועדים ובסכומים המתחייבים מהסכם ההלוואה.

ענבל מפיקה דוח חריגי גבייה (להלן - דוח חריגים). הדוח מצביע על אי-התאמה בין יתרות לוחות הסילוקין הנומינליות לבין יתרת החוב הכספית הנומינלית של כל לווה הרשומה בהנהלת החשבונות של החשכ"ל (להלן - הפרש יתרות) ועל אי-התאמה בין תחזית הגבייה לחודש מסוים על פי לוח הסילוקין, לגבייה בפועל מאת כל לווה, באותו החודש (להלן - הפרש גבייה). ענבל מפיקה את הדוח לגבי החודשים שפעולות הגבייה שנעשו במהלכם רשומות, ועליה לברר את הסיבות לאי-התאמות ולפעול לתיקונן.

משרד מבקר המדינה בדק שלושה דוחות חריגים שהופקו באפריל ובמאי 1995, והנוגעים לגבייה בחודשים ינואר, פברואר ומארס של אותה שנה.

כדי לבדוק אם לאחר כמה חודשים תוקנו האי-התאמות שנתגלו, הושושו שלושת הדוחות האמורים לדוחות שהופקו בחודש יולי 1995 והנוגעים גם הם לגבייה באותם שלושה חודשים³.

1. הנתונים שבדוח החריגים שהופק בחודש אפריל, לגבי הגבייה בחודש ינואר 1995, הראו, כי בחשבונות של 37 מבין 57 לווים (חברות, מוסדות ובנקים) שנגבו מהם החזרים באותו חודש היו הפרשי יתרות, ובחשבונות של 31 לווים היו הפרשי גבייה (הפרשי היתרות לאחר גביית חודש ינואר 1995 מכל הלווים האלה הסתכמו ב-776.2 מיליון ש"ח). תחזית הגבייה לחודש ינואר היתה 484.6 מיליון ש"ח, והגבייה בפועל הסתכמה ב-501.8 מיליון ש"ח.

בטבלה שלהלן דוגמאות מדוח החריגים לחודש ינואר 1995, אשר הופק באפריל אותה שנה (הסכומים במיליוני ש"ח).

הלווה	היתרה לפי לוח הסילוקין	היתרה הכספית בספרי החשכ"ל	הפרש היתרות	תחזית הגבייה	הגבייה בפועל	הפרש הגבייה
א'	62.2	105.9	43.7	0.3	1.3	1.0
ב'	773.7	772.3	(-)1.4	43.4	45.1	1.7
ג'	494.3	574.1	79.8	34.9	40.2	5.3
ד'	109.3	111.7	2.4	26.1	25.6	(-)0.5
ה'	425.0	425.1	0.1	53.6	57.6	4.0

הדוח הנוגע לחודש ינואר 1995 אשר הופק שנית בחודש יולי אותה שנה, הראה כי במהלך החודשים שחלפו, שבהם היתה ענבל אמורה לקבל הסבר להפרשים ולפעול לתיקון האי-התאמות, נותרו הפרשי יתרות בחשבונות של 37 לווים והפרשי גבייה בחשבונות של 31 לווים.

2. דוח החריגים הנוגע לגבייה בחודש פברואר 1995 שהופק בחודש מאי אותה שנה, הראה כי בחשבונות של 32 מבין 45 לווים שנגבו מהם החזרי הלוואות בחודש פברואר 1995 היו הפרשי

³ הפרשי היתרות המובאים להלן אינם כוללים הפרשים הנובעים מהלוואות שלא היתה בהן גבייה בחודשים האמורים. הבדיקה גם לא כללה הלוואות הקרויות הלוואות שיכון "במידת הגבייה" שהן הלוואות הניתנות למשתכנים באמצעות בנקים למשכנתאות. הבנקים מעבירים לחשכ"ל כספים בגינן רק אם הם גובים אותם מהמשתכנים. לפי ההסדרים הנהוגים כיום, להלוואות אלה אין לוחות סילוקין (ראה לעיל בפרק "הלוואות ופיקדונות", עמ' ע).

יתרות (בסכום כולל של 60.7 מיליון ש"ח); והגבייה בפועל מ-33 לווים היתה גדולה מזו שנחזתה, בסכום כולל של 16.6 מיליון ש"ח. בדוח הנוגע לגבייה באותו חודש אשר הופק ביולי 1995, עדיין היה הפרש יתרות בחשבונות של 32 הלווים האמורים, והפרש הגבייה נשאר בעינו.

3. בדוח החריגים לחודש מארס 1995 שהופק באפריל אותה שנה נמצא כי בחשבונות של 38 מבין 55 לווים היו הפרשי יתרות (בסכום כולל של 437.9 מיליון ש"ח) והפרשי גבייה (בסכום כולל של 45.6 מיליון ש"ח). בדוח ההשוואתי שהופק ביולי אותה שנה, עדיין היו הפרשי יתרות בחשבונות של 38 לווים, והפרש הגבייה נשאר בעינו.

מדוחות החריגים עולה, כי הפרשי היתרות והפרשי הגבייה הם רבים, ותיקונם אינו מתבצע גם בחלוף כמה חודשים. יצוין שהיתרה לפי לוח הסילוקין והיתרה הכספית הרשומה בהנהלת החשבונות של החשכ"ל הן יתרות נומינליות; הצמדת היתרות הללו למדד המחירים לצרכן, כפי שהיה ראוי לעשות, היתה מצביעה על הפרשים גדולים עוד יותר. ביוני 1995 ביקש סגן החשכ"ל מחברת ענבל להכין דוח ובו יתרות משוערכות למדד, אך עד ינואר 1996 לא הושלמה הכנת דוח זה.

הביקורת העלתה, כי יש אי-התאמות רבות בין היתרות הרשומות בספרי החשכ"ל (היתרה בפועל והיתרה על פי לוחות הסילוקין) ובינן לבין היתרות שהלווים דיווחו עליהן. במערכת ההלוואות חסרים לוחות סילוקין רבים, וכן חסרים דיווחי יתרות רבים מלווים.

בדיון שהתקיים בספטמבר 1995, בהשתתפות נציגי אגף החשכ"ל (ובהם סגן החשכ"ל) ונציגי ענבל, הוצגו ההפרשים בדוחות החריגים לחודשים ינואר, פברואר ומארס 1995 והסיבות להפרשים אלה: לוחות סילוקין שאינם מושלמים; לוחות סילוקין חסרים; פירעונות מוקדמים של הלוואות שאינם באים לידי ביטוי בלוחות הסילוקין ויוצרים פער בין התשלום בפועל לתחזית; דיווחים לא נכונים של לווים, הנובעים, בין היתר, מהצמדה שגויה; שיוך הלוואות שאין צורך להכין להן לוח סילוקין לסדרות של הלוואות שחובה להכין להן לוח כזה; שער התחשבנות בפועל השונה מהשער שעל פיו נקבעת תחזית הגבייה (בהלוואות צמודות דולר); פיגורי גבייה. בישיבה הוחלט שענבל ואגף החשכ"ל יטפלו בבעיית האי-התאמות.

בינואר 1996 הסבירה ענבל למשרד מבקר המדינה, כי בסוף 1995 שופר מבנה דוח החריגים, וההלוואות מוינו וחולקו לפי קבוצות כדי להבליט את הנושאים החשובים שיש לטפל בהם. הפרשי היתרות לחודש ינואר הוסברו בעיקר בחוסר יכולת לבנות לוחות סילוקין להלוואות שניתנו במטבע חוץ או בריבית ניידת. עוד הסבירה ענבל, כי למקצת ההלוואות נקלטו במהלך 1995 לוחות סילוקין, מקצת הבעיות שהועלו בישיבה בספטמבר 1995 טופלו, אך למקצתן טרם נמצאה דרך טיפול מתאימה.

הוראות תכ"ם בנושא הלוואות המדינה קובעות, כי יש להפיק דוח מעקב חודשי אחר קבלת לוחות הסילוקין, וכן דוח רבעוני על מתן הלוואות שיש פיגור של יותר משלושה חודשים בקבלת לוחות סילוקין בגינן. הדוחות יועברו לסגן החשכ"ל המטפל בנושא, והוא יהיה אחראי למעקב אחר קבלת לוחות הסילוקין החסרים. הביקורת העלתה, כי הוראה זו לא מולאה. ענבל מסרה למשרד מבקר המדינה, כי להבא תקפיד על העברה שוטפת של דוחות המעקב לרפרנטים ולסגן החשכ"ל.

לדעת משרד מבקר המדינה, כיוון שענבל מטפלת בניהול הרישום של הלוואות המדינה כבר יותר מעשר שנים ועדיין יש אי-התאמות רבות ברישומי ההלוואות, והן אינן מתוקנות בתוך פרק זמן סביר, על החשכ"ל לבחון את טיב ההתקשרות עם ענבל,

ולנקוט צעדים כדי לפתור את הבעיות בהתאמת ההלוואות בהקדם (ובפרט בהלוואות שניתנו בשנים קודמות, כשהזמן שחלף מקשה על תיקונן). ההתאמות בין ספרי החשכ"ל לספרי הלוויים צריכות להיות והן ביתרות הקרן הנומינליות הן בהפרכי ההצמדה ובריבית שנצברה.

רישום השקעות המדינה במניות

1. במסגרת השירותים שחברת ענבל מספקת לאגף החשכ"ל, היא עוסקת גם בהתאמה בין היתרות של השקעות המדינה ובשטרי הון של חברות הרשומות במערך הממוחשב של החשכ"ל לבין אלה הרשומות במאזני החברות ואצל רשם החברות; שיערוך החזקות המדינה בחברות על בסיס השווי המאזני בכל שנה (השיערוך מוצג בנספח לדין וחשבון הכספי); והחזקה למשמרת של כל תעודות המניות ושטרי ההון שבידי המדינה. לתעודות שבמשמרת, ענבל מנהלת רישום נפרד.

2. משרד מבקר המדינה בחר 21 חברות שהמדינה השקיעה בהן, והשווה בין היתרות ליום 31.12.94 של השקעות המדינה בערך נקוב כפי שהן רשומות בענבל, בספרי החשכ"ל, בדוח רשות החברות הממשלתיות ובדוחות כספיים של מקצת החברות.

הבדיקה העלתה:

(א) ביתרות של השקעות המדינה בערך נקוב ב-17 חברות לא היתה התאמה בין נתוני ענבל לבין נתוני החשכ"ל. השקעת המדינה בשתי חברות, הרשומה בדוח רשות החברות הממשלתיות ובמאזני החברות, לא היתה רשומה בספרי ענבל ובספרי החשכ"ל, אף שחלפו שנים מספר מאז המדינה השקיעה בשתי החברות האמורות. רק ביתרות של השקעות המדינה בשתי חברות נמצאה התאמה בין נתוני ענבל לבין נתוני החשכ"ל.

(ב) ביתרות של ההשקעות ב-17 חברות לא היתה התאמה בין נתוני ענבל לנתוני רשות החברות.

(ג) ביתרות של ההשקעות ב-15 חברות לא היתה התאמה בין נתוני החשכ"ל לנתוני רשות החברות.

(ד) נבדקו גם הרישומים בדוחות הכספיים של 7 מ-21 החברות, ונמצא כי הנתונים על השקעות המדינה בערך נקוב הרישומים בהם לא תאמו את אלה הרישומים אצל ענבל ואצל החשכ"ל.

רשות החברות הסבירה למשרד מבקר המדינה בינואר 1996, כי נתוני הערך הנקוב של המניות הרשומים בדוח השנתי שלה אמורים להיות תואמים לאלה הרשומים בדוחות הכספיים של החברות, המבוקרים והחתומים בידי רואי החשבון של החברות.

ענבל הסבירה למשרד מבקר המדינה בינואר 1996 כי האי-התאמה בין רישומיה לבין רישומי החשכ"ל נוצרה בעיקר בשל תעודות מניות שעדיין לא התקבלו אצלה, והיא פעלה ופועלת לקבלתן, או בשל תעודות שהועברו לרשות החברות הממשלתיות ולבנק ישראל במסגרת הליך ההפרטה של החברות.

ענבל ציינה, כי התהליך של המעקב, הרישום והעדכון של החזקות המדינה במניות ושטרי הון של החברות הוא ארוך ותלוי ביחידות סמך, ברפרנטים ובמזכירי חברות. הנתונים שענבל אמורה לקבל מגורמים שונים - כגון רשות החברות הממשלתיות, החשכ"ל והחברות - אינם מתקבלים

באופן שוטף. חלק מהאי-התאמות מתגלה רק בעת קבלת מאזני החברות או עם קבלת הדוח של רשות החברות.

הביקורת העלתה, כי ברוב המקרים שנבדקו, נתוני החזקות המדינה במניות ליום 31.12.94 בשני מאגרי המידע הקיימים במשרד האוצר (באגף החשכ"ל וברשות החברות הממשלתיות) לא היו זהים, אף שחלפה כשנה מתום שנת הכספים. עוד הועלה, כי הנתונים הרשומים באגף החשכ"ל אינם תואמים את אלה הרשומים בדוחות הכספיים של החברות שנבדקו, וכי חסרות תעודות מניות שהיה צריך להעבירן לענבל.

מן הראוי שמשרד האוצר יפעל לכך שרישום המניות ושטרי ההון שבידי המדינה ישקף נכונה את החזקת המדינה בחברות ויתאים לרישום במאזני החברות. כמו כן ראוי שתהיה התאמה בין הרישומים של נתונים אלה בספרי היחידות השונות של משרד האוצר.

ביטוח הצמדה

1. בשנים 1962 - 1979 העניקה הממשלה, מחוץ למסגרת התקציב, ביטוח הצמדה על הלוואות ועל אמצעים שיועדו למתן הלוואות, כשאלה ניתנו בהכוונת הממשלה לצורכי פיתוח המשק הלאומי, לסיוע ברכישת דירות ולסיוע למפעלים ולמוסדות נתמכים. במסגרת זו קיבלה עליה הממשלה התחייבות לשאת בהפרשי ההצמדה שיצטברו בשל עליית מדד המחירים לצרכן או עקב שינוי בשער החליפין של המטבע, על האמצעים שמוסדות כספיים העמידו לרשות הלווים בלא תנאי הצמדה; התחייבות האוצר לתשלום הפרשי ההצמדה ניתנה הן על הקרן והן על הריבית.

מבקרי המדינה הסתייגו מהשימוש בביטוח הצמדה כשיטה למתן הלוואות ומתנאי ההסדרים שנקבעו, והעלו ליקויים רבים בניהול ההתחייבויות בגין ההסדרים. ב-1979 החליטה הממשלה שלא לאשר עוד הסדרי ביטוח הצמדה כלליים לענפי המשק (חוץ ממקרים חריגים, בכפוף להוראות שנקבעו בעניין זה בחוקי התקציב). על פי המלצת משרד מבקר המדינה, פרע משרד האוצר בשנים 1987 - 1988 חלק מההתחייבויות היקרות הללו פירעון מוקדם (ראה דוח שנתי 38, עמ' 1).

על פי הסכם מ-1981 בין החשכ"ל לבין ענבל, אחראית ענבל לניהול ביטוח ההצמדה וביטוח השער, לבקרה ולמעקב אחר חשבונות ההתחייבויות, לביצוע התשלומים עבור משרד האוצר ולהפעלת מערכת המידע הממוחשבת שהיא הקימה לצורך זה. בתמורה לשירותיה מקבלת ענבל מהחשכ"ל עמלה. בשנת 1994 היתה העמלה 2.9 מיליון ש"ח ובשנת 1993 - כ-3 מיליון ש"ח (בערכי דצמבר 1994).

לפי הנתונים במאזן המדינה ליום 31.12.94, יתרת ההתחייבויות לתשלום הפרשי הצמדה בגין הקרן של הלוואות הלא-צמודות שנועדו לפירעון בשנים 1995 ואילך הגיעה לכ-992 מיליון ש"ח. אין במאזן אומדן של הפרשי ההצמדה שמשרד האוצר יצטרך לשלם בגין הריבית.

להלן תחזית ההתפלגות על פני השנים הבאות של פירעון ההתחייבויות של ביטוח הצמדה בגין הקרן הצמודה הרשומה בדיון וחשבון הכספי של המדינה ליום 31.12.93 וליום 31.12.94. נוסף על הפרשי ההצמדה על הקרן משרד האוצר מחויב לשלם הפרשי הצמדה על הריבית.

שנת התשלום	הסכום ביום 31.12.93 (במיליוני ש"ח)	הסכום ביום 31.12.94 (במיליוני ש"ח)	שיעור השינוי
1995	209.7	248.0	18.3%
1996	171.6	215.3	25.5%
1997	105.7	114.9	8.7%
1998	195.1	200.0	2.5%
1999 ואילך	275.8	213.7	(-) 22.5%
ס"ה	957.9	991.9	

מעיון בנתונים עולה כי שיעורי השינוי בסכומי תחזית פירעון הקרן הצמודה לפי שנים בין 1993 ל-1994, אינם דומים לשיעור השינוי במדד המחירים לצרכן ב-1994, שעלה באותה שנה ב-14.35%. בתשובתה ציינה ענבל כי ב-1995 נמצאה טעות בתחזיות, שלא התגלתה בשנים קודמות, ועם גילוייה הפיקה ענבל תחזית תשלומים מתוקנת.

על פי דוח האוצר על ביצוע התקציב לשנת 1994, התשלומים מתקציב המדינה ששילם האוצר באמצעות חברת ענבל בגין ביטוח הצמדה (לרבות הפרשי הצמדה על הריבית) הגיעו לכ-417.6 מיליון ש"ח; מזה 365.7 מיליון ש"ח בגין ביטוח הצמדה למדד המחירים לצרכן ו-51.9 מיליון ש"ח בגין ביטוח הצמדה לשער המטבע.

יתרת התחייבויות הקרן הצמודה ליום 31.12.94 לפי נתוני החשכ"ל היא כ-992 מיליון ש"ח: 653 מיליון ש"ח התחייבויות ביטוח הצמדה למדד המחירים לצרכן ו-339 התחייבויות בגין ביטוח הצמדה לשער המטבע. הנתונים מבוססים על מערכת המידע הממוחשבת של ענבל ואינם כוללים הפרשי הצמדה על הריבית שהצטברה ופרמיות לא צמודות (בסכומים זניחים) שהצטברו לזכות האוצר.

עם האצת האינפלציה בשנים עברו, סכומי הקרן הנומינליים שניתנו במקור בלי תנאי הצמדה, ואשר בגינם מחויב האוצר בהפרשי הצמדה, נהפכו לזניחים בהשוואה ליתרת הפרשי הצמדה שהצטברה לחובת האוצר. ביום 31.12.94 הסתכמה הקרן בערכי בסיס ב-1.8 מיליון ש"ח (2.6 מיליון ש"ח ב-1993) והיא מהווה 0.18% בלבד מהקרן הצמודה. "פרמיית ביטוח ההצמדה" שמשלמים הלווים איננה צמודה, ושיעוריה זניחים בהשוואה לשיעור האינפלציה; כך הפכו ההלוואות כמעט למענק.

ביטוח ההצמדה, שמטרתו היתה לאפשר העמדת אשראי מסובסד ללווים, נהפך למעין מערכת פיקדונות צמודים באוצר, כאשר לכל אחת מההתחייבויות הצמודות יש זיקה המעוגנת בהסכם ספציפי או בהסכם מסגרת או בחוזר חשכ"ל, להלוואה לא צמודה שניתנה בזמנה באמצעות בנק או מתווך פיננסי, ושערכה זניח.

2. במסגרת הביקורת בחברת ענבל נבדק קיומה של הזיקה בין התחייבויות הממשלה הרשומות במערכת הממוחשבת של ענבל והתשלומים בפועל על פי לוחות הסילוקין הקיימים, לבין ההסכמים שנחתמו בעבר, ובהם התנאים המקוריים למתן ההלוואות.

משרד מבקר המדינה ביקש מחברת ענבל להמציא לו העתקים מההסכמים הראשוניים שנחתמו בשנות השבעים בין משרד האוצר לבין בנקים, בגין תשע התחייבויות ביטוח הצמדה שנכללו ברשימת ההתחייבויות הקיימות במערכת הממוחשבת. בחלק מההתחייבויות האמורות שיעורי

הריבית הצמודה, שבגינה מחויב האוצר לשלם הפרשי הצמדה (נוסף על הפרשי הצמדה על הקרן) היו גבוהים עד כדי 9% בשנה.

החברה הציגה לפני משרד מבקר המדינה שלושה הסכמים ספציפיים ושישה הסכמי מסגרת, חוזרים כלליים מהחשכ"ל וכן מסמכים נוספים שעל פיהם שונו תנאי ההלוואות במהלך השנים. החברה ציינה כי לא כל ההסכמים הראשוניים והמסמכים שעל פיהם נעשו השינויים בתנאי ההלוואות במהלך השנים נמצאים בתיקי ההלוואות.

לדברי ענבל, בשנים 1978 - 1981 הוקמה מערכת ממוחשבת שבאמצעותה הפיקה ענבל את לוחות הסילוקין של התחייבויות ביטוח ההצמדה. החברה אספה מהבנקים ומהחשכ"ל את המסמכים שהיו דרושים לשם כך, ובעת הקמת המערכת בדקה את תנאי ההלוואות ואת תנאי ההתחייבויות לביטוח הצמדה לפי המסמכים האמורים והזינה את הנתונים למערכת. עם זאת, יש שלא נמצא באותה עת ההסכם הראשוני אלא שינויים ותוספות לחוזר כללי או להסכם ראשוני. החברה הסבירה שבמשך כשנה היא בדקה גם הסכמים ספציפיים והסכמי מסגרת (להלוואות שאין להן הסכם ספציפי), בהשוואה לדרישות התשלום שמסרו לה הבנקים. ב-1981 היתה המערכת שהוקמה בענבל כשירה לעבודה ואושרה בידי החשכ"ל. רואה חשבון חיצוני מטעם החשכ"ל ליווה את הקמת המערכת ופעילותה עד שנת 1985, בדק ביצועים ושיוך הלוואות למסגרות ולהסכמים ספציפיים, וכן בדק התאמת יתרות. החברה הודיעה למשרד מבקר המדינה כי אין בידיה העתקים מדוחות רואה החשבון. מסוף שנות השבעים המערכת פועלת כמערכת סגורה ואין בה שינויים. ענבל ציינה כי כיום היא מבצעת תשלומים על פי נתוני המערכת שהוקמה בעבר.

מדובר במערכת שנועדה לאפשר בקרה על תשלומים שבשנים הקרובות יגיעו ליותר מ-1 מיליארד ש"ח (כולל הריבית, שגם בגינה מחויב האוצר לשלם הפרשי הצמדה). מאחר שלא כל ההסכמים הראשוניים, התוספות להסכמים ודוחות רואה החשבון האמורים, נמצאים ברשות ענבל, נמנעת ממנה האפשרות לבדוק, אם התשלומים שהיא משלמת תואמים את ההסכמים שנחתמו בעבר.

מערך המחשוב בחברת ענבל

בהמלצתה של חברת ייעוץ חיצונית למערכות מידע החליטה ענבל ב-1993 לרכוש שירותי מחשוב (לרבות תחזוקה, תפעול ופיתוח) מספק חיצוני חדש ולמנות בחברה בעל תפקיד שיבחן את עבודת הספק. ענבל העריכה כי בדרך זו ישופר השירות והיא תחסוך בהוצאות.

במכרז סגור שהוציאה ענבל בסוף 1993 נבחרה חברה חיצונית לשמש ספק המחשוב ונחתם עמה חוזה לתקופה ינואר 1994 - אפריל 1998, למתן שירותים ולתפעול המערך הממוחשב (בהיקף של כ-4.1 מיליון ש"ח בתוספת מע"מ) ולפיתוח מערכת ממוחשבת "קרן פנימית" (בהיקף של כ-0.5 מיליון ש"ח בתוספת מע"מ). בד בבד עם חתימת החוזה מונה בענבל בעל תפקיד שיבחן את עבודת הספק.

ממסמכים ומשיחות שקיים משרד מבקר המדינה עם נציגי ענבל עולה כי כבר בראשית ההתקשרות גילתה ענבל כי הספק מתקשה במילוי התחייבויותיו לפי ההסכם, היתה אי-שביעות רצון מתפקודו, ולענבל נגרמו נזקים מההתקשרות עמו.

כדי למזער את הנזקים החליטה ענבל באוגוסט 1995 לשנות את ההתקשרות עם הספק, ולהעביר לידיה את האחריות לנושא המחשוב (כולל פיתוח, תפעול ותחזוקה) אגב שימוש בידע שנצבר אצל ספק המחשוב ובכוח האדם שלו ושל ספקים נוספים. החלטה זו יושמה בהסכמת הספק החל בספטמבר אותה שנה.

פיתוח המערכת היה אמור להסתיים במאי 1995, אולם עד מועד שינוי ההתקשרות עם הספק לא הסתיים אפילו האפיון המפורט של המערכת. ענבל העריכה בספטמבר אותה שנה כי עלות הפיתוח של המערכת היישומית תגיע לכ-1.4 מיליון ש"ח (לעומת כ-0.5 מיליון ש"ח בהסכם המקורי), וכי עלויות התחזוקה בטווח הארוך לא ישתנו; ענבל סברה שהאומדן לעלות הפיתוח של המערכת הממוחשבת "קרן פנימית" שספק המחשוב הגיש במכרז היה נמוך מהעלות הריאלית.

המערך הממוחשב של מרכז השקעות

על פי החוק לעידוד השקעות הון, התשי"ט-1959, המדינה מעניקה מענקים, הטבות מס וערבות מדינה למשקיעים בתכניות השקעה שאושרו בידי מינהלת מרכז ההשקעות. הטבות אלו ניתנות באמצעות הבנקים. מינהלת מרכז ההשקעות מתנה את מתן ההטבות בעמידת המשקיעים בתנאים מיוחדים (כגון ביצוע ההשקעה במלואה). אי-עמידה בתנאי האישור עלולה לגרום לביטול האישור.

בחוק נקבע שמפעל מאושר חייב להמציא למרכז ההשקעות, לפי דרישתו, את כל המסמכים, הנתונים והראיות הנוגעים לביצוע התכנית המאושרת. כדי לשכלל את המעקב אחר ביצוע תכניות מאושרות הקים מרכז ההשקעות, באמצעות חברת ענבל, מערכת מידע ממוחשבת, שהחלה לפעול ב-1984. על פי הסכם מ-1988 בין מרכז ההשקעות לבין משרד האוצר וענבל, ענבל בודקת את הדרישות הכספיות לתשלום מענקים לפני ביצוע התשלום ומפקחת על ביצוע תכניות ההשקעה לפי הנחיות מרכז ההשקעות. לפי ההסכם, ענבל אחראית לתפעול מערך המחשוב של מרכז ההשקעות וכן לתכנון, לניתוח ולכתיבה של תכניות מחשב.

תמורת הפעלת המערך הממוחשב ושירותים נוספים שנותנת ענבל למרכז ההשקעות, שילם מרכז ההשקעות ב-1994 לענבל 4.85 מיליון ש"ח.

במהלך שנת 1994 בחנה חברת הנדסה וייעוץ חיצונית (להלן - היועץ) את המבנה הארגוני ותהליכי העבודה במרכז ההשקעות. בדוח שהגיש היועץ למרכז ההשקעות בספטמבר אותה שנה, הוא המליץ לעשות שינויים במבנה הארגוני ולשפר את המערך הממוחשב באופן שיתמוך במבנה החדש ויספק בצורה טובה יותר את הדרישות של המשתמשים במרכז ההשקעות ושל משתמשים אחרים.

היועץ ציין כי העלות של שירותי המחשוב שענבל נותנת למרכז ההשקעות היא יקרה, בין היתר, כיוון שהמערכת ישנה מאוד ואינה מתאימה לדרישותיו, כך שנדרשים שינויים ושיפורים תמידיים הכרוכים בהחזקת כוח אדם בהיקף ניכר.

מרכז ההשקעות וענבל סברו כי דרוש שיפור במערך המחשוב של מרכז ההשקעות ושיפור יסודי במערכת התוכנה היישומית, שנכתבה לפני כעשר שנים.

מרכז ההשקעות החליט במהלך שנת 1995 להקים מערכת מחשוב חדשה. היועץ העריך כי הפעלת המערכת החדשה תביא לחיסכון של כ-1.5 מיליון ש"ח בשנה, והאגף למערכות מידע של משרד התעשייה והמסחר העריך כי הפעלתה תחסוך יותר מ-1 מיליון ש"ח בשנה. ענבל הסתייגה מכמה מסקנות בדוח היועץ, ובין השאר, מהערכת החיסכון הצפוי. להערכתה יהיה אפשר לנקוב בסכום החיסכון הצפוי רק לאחר שיסתיים אפיון המערך הממוחשב החדש.

בישיבה שהתקיימה במרכז ההשקעות במאי 1995 הביעו אנשי מרכז ההשקעות, משרד האוצר וחברת ענבל את רצונם כי פיתוח המערכת היישומית החדשה ותפעולה יימסרו לענבל כחלק מההתקשרות הקיימת ובלי מכרז (בכפוף לתקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993, ועל פי נוהל

מפת"ח⁴). בישיבה הוחלט כי ייבדק ההיבט המשפטי של יישום הפיתוח של המערכת למרכז ההשקעות במסגרת החוזה הקיים, כדי לקבל פטור ממכרז.

בסוף שנת 1995 עמד היועץ לפני סיום האפיון של המערך הממוחשב החדש, בהנחיית מרכז ההשקעות, באופן שיספק את צורכי מרכז ההשקעות ומשרד האוצר. יישום דרישות האפיון אמור להביא בין היתר לפיתוח שיפורים ושינויים טכנולוגיים במערכת ולהחלפת תשתיות. מרכז ההשקעות רואה חשיבות רבה בהקמת המערכת החדשה על פי האפיון וביישום השיפורים והשינויים במערכת במהירות האפשרית, וצופה שהם יקטינו את עלויות תחזוקתה ותפעולה השוטף.

בינואר 1996 הודיע מרכז ההשקעות למשרד מבקר המדינה כי עדיין לא נבחר הגוף שישם את האפיון ויפתח את מערך המחשוב החדש, וכי נשקלה האפשרות שתועדף התקשרות עם ענבל, בלי מכרז, כיוון שענבל מעורבת בביצוע הבקרה על תשלום מענקים והלוואות בערבות המדינה.

לדעת משרד מבקר המדינה אין הצדקה לכרוך את פיתוח המערכת היישומית עם הפעלתה השוטפת לאחר גמר הפיתוח. מן הראוי שמרכז ההשקעות יפרסם מכרז לפיתוח המערכת היישומית בידי גוף מקצועי. הדבר נדרש בייחוד לנוכח תקנה 42 לתקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993, הקובעת: "משרד, חברה ממשלתית, חברת בת ממשלתית ותאגיד שהוקם בחוק יעדיפו, ככל שמוצדק וסביר בנסיבות העניין לבצע אף את ההתקשרויות האמורות בתקנות 3, 4, 5, 7, ו-25 בדרך של מכרז...". אשר לשימוש במערכת שתפותח ובהפעלתה השוטפת, ניתן לשקול פטור ממכרז לנוכח הידע שרכשה ענבל בהפעלת המערכת הנוכחית.



חברת ענבל, שהיא חברה ממשלתית בבעלות מלאה של המדינה, מספקת שירותי ביטוח, ניהול וייעוץ למשרדי הממשלה ובעיקר לאגף החשכ"ל. החברה מעסיקה כ-80 עובדים. העמלות שגבתה החברה מהממשלה בשנת 1994 בעבור השירותים שסיפקה הגיעו לכ-16.5 מיליון ש"ח.

השירותים שהחברה מספקת כוללים: ניהול הרישום של הלוואות המדינה; התאמה בין היתרות של השקעות המדינה במניות ובשטרי הון של חברות הרשומות בספרי החשכ"ל לבין אלה הרשומות בספרי החברות; ניהול ביטוח הצמדה למדד ולשער של הלוואות שנתנה המדינה בעבר; וניהול המערך הממוחשב של מרכז ההשקעות. חלק מהשירותים שעושה החברה עבור החשכ"ל נעשו בעבר בידי עובדי אגף החשכ"ל במישרין. בדברי ההסבר לתקציב המדינה לא נאמר דבר על כך שהשירותים האמורים נעשים בידי החברה. התשלומים לענבל מובלעים בפרטי תקציב שונים הכוללים הוצאות בסכומים גדולים לנושאים שענבל מטפלת בהם, והתשלומים שמשרד האוצר ומרכז ההשקעות משלמים לענבל בעד השירותים שהיא מספקת אינם מוצגים בנפרד.

היתרה המשוערכת לסוף 1994 של הלוואות שנתן משרד האוצר הגיעה לכ-49 מיליארד ש"ח. כדי להתגבר על תקלות בניהול הרישום של הלוואות חתמו החשכ"ל וענבל לפני

⁴נוהל מסגרת להנדסת תוכנה שקבע משרד האוצר ליחידות ענ"א ממשלתיות, לפיתוח מערכות מידע ולתחזוקתן.

כעשר שנים על כמה הסכמים, שבהם ובנוהלי עבודה שהוצאו בעקבותיהם, נקבע, בין היתר, כי על ענבל לעשות התאמות בין יתרות ההלוואות הרשומות בספרי החשכ"ל לבין היתרות שהלווים מדווחים עליהן ולהכין לוחות סילוקין.

משרד מבקר המדינה העלה כי היו אי-התאמות בין תחזית הגבייה לבין הגבייה בפועל; בין היתרות הכספיות של ההלוואות לבין היתרות על פי לוחות הסילוקין בחשכ"ל; בין יתרות ההלוואות הרשומות בספרי החשכ"ל לבין היתרות שהלווים דיווחו עליהן. עוד הועלה כי לא הוכנו לוחות סילוקין להלוואות ופיקדונות, וכי ענבל לא הקפידה כי הלווים יעבירו אליה במועד דוחות על היתרות.

נתוני החזקות המדינה במניות לסוף שנת 1994 הרשומים באגף החשכ"ל לא תאמו את הנתונים שבדוחות הכספיים של החברות שנבדקו, וכמו כן חסרו תעודות מניות שהיה צריך להעבירן לענבל.

הביקורת העלתה ליקויים רבים בעניינים בעלי היקף כספי גדול ביותר שענבל מטפלת בהם כבר יותר מעשר שנים. מן הראוי שהחשכ"ל יבחן את יעילות הטיפול של החברה בעניינים אלה וידאג לתיקון הליקויים בהקדם האפשרי.

יחידת הדיור הממשלתי

ריכוז ממצאים

יחידת הדיור הממשלתי שבמשרד האוצר פועלת בשלושה תחומים עיקריים: שוכרת מבנים לדיור ממשלתי; מטפלת בהקמת מבנים למשרדי ממשלה; ומוכרת נכסי דלא נידי שבבעלות המדינה. משרד מבקר המדינה בדק שתי עסקאות שעשתה יחידת הדיור הממשלתי: שכירת בניין משרדים ברחובות ומכירת נכס באמצעות ענבל, חברה לביטוח בע"מ (להלן - חברת ענבל).

ב-1988 חתמו סגן החשב הכללי (להלן - סגן החשכ"ל) וחשב משרד האוצר בשם המדינה עם חברה לבנייה (להלן - החברה) על הסכם שלפיו החברה תרכוש מעיריית רחובות חלקת קרקע (להלן - החלקה) בשביל המדינה; החברה תממן את הרכישה מאמצעיה. לאחר הרכישה תחכיר המדינה לחברה את הזכויות בחלקה ל-999 שנה (עם אופציה ל-999 שנה נוספות); הסכום ששילמה החברה בעד רכישת החלקה מהווה תשלום מראש של דמי החכירה למלוא תקופתה. החברה תבנה על החלקה, על חשבונה, בניין משרדים; למדינה זכות לפדות את זכויות החכירה בחלקה על כל הבנוי עליה, ועד אז היא תשכור את הבניין מהחברה.

בשנת 1989 התברר למשרד האוצר, כי המדינה כבר רכשה מעיריית רחובות את החלקה ב-1959. על אף זאת לא נקט המשרד צעדים המתחייבים מגילוי מידע זה, שמשנה את כל בסיס ההתקשרות עם החברה, כדי לבטל את ההסכם עקב טעות או לפעול לשינוי תנאי העסקה לעסקת בנייה בלבד בשביל המדינה.

נציגים של משרד המשפטים ומשרד האוצר באו בדברים עם עיריית רחובות החל ב-1989 להשבת הכספים שהעירייה גבתה מהחברה בתמורה למכירת קרקע שכבר שייכת ממילא למדינה. אולם עד מועד סיום הביקורת לא נעשה הסדר עם העירייה להשבת הכסף ולרישום הזכויות בקרקע על שם המדינה.