

איגודים ממשלתיים

תוצאות עבודתה של הביקורת על האיגודים באו, בדרך כלל, גם בשנה הנסקרת, על סיכומם בדו"חות נפרדים, הניתנים על כל איגוד ואיגוד לחד; רשימת הדו"חות, שהוצאו בשנה הנדונה, כלולה בסקירה זו. מלבד התיאור של פעולות הביקורת ושל הדיווח עליהם מכילה סקירה זו שלושה נושאים כלליים: גופים נתמכים; השקעות הממשלה באיגודים; פיקוח הממשלה על האיגודים.

א. פעולות הביקורת בתחום האיגודים

חוק מבקר המדינה והביקורת על איגודים
חוק מבקר המדינה, תשי"ח—1958 (נוסח משולב), קובע לגבי האיגודים, בין השאר, שמבקר המדינה רשאי לקבוע קווים מנחים בדבר ההיקף והאופן של בדיקותיו של רואה החשבון העוסק בראיית חשבונותיו של איגוד ושל הדין וחשבון שלו בקשר לאותו איגוד; החוק גם קובע, שמבקר המדינה רשאי לדרוש מכל איגוד, שיערוך תכנית פעולה שנתית.

1. חשיבות מיוחדת נודעת לשאלה, כיצד יובטחו באיגודים הנהלת ספרים סדירה ואחידה במידה הדרושה ודיווח כספי נאות, שיהיו את הבסיס לביקורת חשבונות ולניתוח כספי מעמקים ושישקפו בבהירות את המצב הכספי והמשקי של האיגוד. אחד האמצעים להשגת מטרה זו ראה מבקר המדינה בתיאום בין ביקורת המדינה לבין רואי החשבון, העוסקים בראיית החשבונות של האיגודים. על רואי חשבון אלה יוטלו — על פי קווים מנחים — תפקידי בדיקה מתאימים. על חשיבותו של תיאום זה עמד מבקר המדינה עוד בדו"חות שנתיים קודמים ולאחרונה בדו"ח מס' 10 (עמ' 304—305). בסוף 1958 הופעלו על פי סעיף 13 (1) לחוק מבקר המדינה הקווים המנחים לרואי החשבון העוסקים בראיית חשבונותיהם של האיגודים (שפורסמו במלואם בדו"ח השנתי מס' 9, עמ' 393 ואילך), ובאמצע שנת 1959 מסר מבקר המדינה לרואי חשבון אלה רשימה המראה, מה נראה לו כמינימום הדרוש לביקורת באיגודים ("תכנית מינימום"). שני מסמכים אלה הניחו את היסוד להפעלת הקשר בין הביקורת לבין רואי החשבון הלכה למעשה.

ההסדרים, שנקבעו בקווים המנחים ו"בתכנית המינימום", הביאו בשנה הנסקרת לידי הרחבה ניכרת של התיאום בין ביקורת המדינה לבין רואי החשבון העוסקים בראיית החשבונות של האיגודים: מ־20 רואי חשבון נתקבלו 52 תכניות ביקורת המראות, באיזה אופן ובאיזה היקף יערוך רואה החשבון את בדיקותיו באיגודים, שאליהן מתייחסות התכנית; מ־18 רואי חשבון נתקבלו 43 דו"חות מפורטים על תוצאות הביקורת. התכניות והדו"חות נותחו על ידי משרד מבקר המדינה לשם ניצולם בעת עריכת ביקורת המדינה באיגודים. בעקבות ניתוח זה התקיימו דיונים עם רואי החשבון, במטרה להגיע להעמקה נוספת של התיאום בין ביקורת המדינה לבין רואי החשבון וניצולו המכסימלי על ידי שני הצדדים.

2. סעיף 13(3) לחוק מבקר המדינה, תשי"ח—1958 (נוסח משולב), קובע: "המבקר רשאי לדרוש מכל איגוד, שיערוך תכנית פעולות שנתית, מבוססת על המצב הפיננסי—המשקי במשך השנה

השוטפת, וכוללת תחזית לפעולות הפיננסיות והמשקיות של האיגוד להבא, ושימציא אותה תכנית למבקר במועד שיקבע המבקר; כן רשאי המבקר לקבוע קווים מנחים לעריכת התכנית השנתית הנדרשת". בשנה הנסקרת ניגש משרד מבקר המדינה להפעלת סעיף זה של החוק, והוא פנה אל מספר ניכר של איגודים בדרישה להמציא לו את תכניות הפעולה שלהם. תכניות אלו לא רק שיהיו לתועלת בעת הביקורת השוטפת באיגודים הנדונים אלא גם יקלו את הכנת הקווים המנחים של מבקר המדינה לעריכת התכנית השנתית, שתידרש מהאיגודים בעתיד. הכוונה בפעולות אלה להוסיף ולחזק את הביקורת על האיגודים מצד משרד מבקר המדינה ואת הפיקוח עליהם מצד משרדי הממשלה הנוגעים בדבר.

מינוי רואי חשבון לאיגודים

בחודש אוגוסט 1958 פנה מבקר המדינה אל שר האוצר בעניין דרכי מינויים של רואי חשבון לאיגודים הממשלתיים, לאחר שהעניין נדון בוועדת הכספים של הכנסת בעקבות תיאור המצב בתחום זה על ידי מבקר המדינה. במכתבו לשר האוצר ציין המבקר, שבוועדה נסתמנה מגמה לשינוי המצב הבלתי מניח את הדעת; שנשקלו הצעות מסוימות להסדרים תחיקתיים בדבר דרכי המינוי של רואי החשבון; ושהחלט לבסוף להסתפק, לפי שעה, בהסדרים מינהליים מתאימים. מבקר המדינה הציע לשר האוצר כמה הצעות לשיפור המצב בדרך אדמיניסטרטיבית.

בהחלטת הממשלה מדצמבר 1958 נקבע, שכל רואה חשבון, שיעסוק בראיית החשבונות של איגוד ממשלתי, יתמנה באישורו של שר האוצר. כדי לייעץ לו בתפקידו זה מינה שר האוצר בחודש מאי 1960 ועדה בראשות המנהל הכללי של משרד המשפטים, המכהן גם כיו"ר מועצת רואי החשבון, ושחבריה הם: החשב הכללי והיועץ לענייני מסים במשרד האוצר. המנהל הכללי של משרד מבקר המדינה משתתף בדיוני הוועדה כנציג מבקר המדינה.

בישיבתה הראשונה קבעה הוועדה את סדרי עבודתה ואת הכללים, שעל פיהם תמליץ בפני שר האוצר על מינוי רואי חשבון לחברות ממשלתיות. עד סוף שנת 1960 נתכנסה הוועדה לישיבותיה בממוצע אחת לשבועיים והמליצה על מינויים של רואי חשבון ל-11 איגודים: 6 בתחום התעשייה והמלאכה; 2 בתחום המסחר; 2 בתחום התחבורה ו-1 בתחום הבנייה.

פעולות הביקורת באיגודים

1. בשנה הנסקרת הרחיב משרד מבקר המדינה את פעולות הביקורת בסניפי איגודים העומדים לביקורת המדינה, הפועלים בחוץ לארץ. הביקורת נערכה בסניפים הבאים:

בארצות הברית: סניף אל-על בשיקגו; סניפי החברה הממשלתית לתיירות בניו יורק ובשיקגו; ביתני החברה הישראלית לתערוכות וירידים בתערוכות בשתי ערים אלו. פעולות ביקורת אלו בוצעו על ידי נציג מבקר המדינה, ששהה בארצות הברית בשנים 1958 עד 1960.

באפריקה: סניף אל-על ביוהנסבורג; ביתן החברה הישראלית לתערוכות וירידים בתערוכה העולמית שנערכה בעיר זו; סניפי חברת דזונגו—מערב אפריקה בגאנה ובניגריה; וסניף החברה הישראלית לייצוא ונאמנות בע"מ בגינאה. פעולות ביקורת אלו שולבו עם הביקורת בנציגויות משרד החוץ במקומות הנזכרים.

באירופה: סניף אל-על בלונדון; סניפי החברה הממשלתית לתיירות בלונדון ובפאריס; ביתן החברה הישראלית לתערוכות וירידים במינכן. פעולות ביקורת אלו נערכו בחלקם על ידי נציגי משרד מבקר המדינה במשלחת השילומים בקלן ובחלקם בשילוב עם פעולות ביקורת אחרות, שנערכו בחוץ לארץ.

2. בשנה הנסקרת נערכה ביקורת באיגודים הבאים :

חברות

א. פיתוח אוצרות הטבע וניצולם

תכנון המים לישראל בע"מ

מקורות בע"מ

מחצבי ישראל בע"מ

חברת פוספטים בנגב בע"מ

חברת חרסית וחול זך בנגב בע"מ

ב. תעשייה ומלאכה

חברת החשמל לארץ ישראל בע"מ

בתי הזיקוק בע"מ

מקורות, חברת מים, ציוד מכני בע"מ

יובל-גד, תעשיית צינורות בע"מ

"פשתן", חברה לייצור פשתן וסיבים בע"מ

ראן בע"מ, בית חרושת לסוללות חשמליות

ג. חקלאות

הדרי ישראל בע"מ

עלי טבק בע"מ

רשות לפיתוח החולה, חברה בע"מ

ד. תובלה

אל-על, נתיבי אויר בישראל בע"מ

ארקיע, קווי תעופה בישראל בע"מ

"עליזה", חברת הליקופטרים (ישראל) בע"מ

אפיקי נפט בע"מ

מספנות ישראל בע"מ

פי גלילות בע"מ

ה. שיכון ובנייה

עמידור, חברה לאומית לשיכון עולים

בישראל בע"מ

ו. מסחר ושיווק

חברת השילומים

"דלק", חברת הדלק הישראלית בע"מ

ים-סוף, חברה לתעשייה בע"מ

אגרסקו, חברה ליצוא חקלאי בע"מ

המועצה לשיווק פרי הדר

משכית, חברה לטיפוח תעסוקת בית בע"מ

החברה הישראלית ליצוא ונאמנות בע"מ

המועצה לייצור ושיווק כותנה בע"מ

חברת דיונגוף מערב אפריקה בע"מ

שק"ם בע"מ

החברה למלאכה בע"מ

"פיתוח", חברה לפיתוח ומחקר יהלומים בע"מ

החברה הישראלית לביטוח סיכוני סחר חוץ בע"מ

ז. חברות מימון

בנק לפיתוח התעשייה בישראל בע"מ

ח. ענפים שונים

החברה הישראלית לתערוכות וירידים בע"מ

החברה הישראלית לתערוכות חקלאיות

וסיתוח בע"מ

גפים בע"מ

החברה הכלכלית לירושלים בע"מ

החברה לבניין ולפיתוח אילת בע"מ

החברה לפיתוח חוף ים המלח וחבל סדום בע"מ

המשקם, אגודה לשיקום קשישים בעלי כושר

עבודה מוגבל בישראל

מוסדות וגופים שונים

המכון הגיאופיזי בישראל

חבל ימי לישראל

יד חיים ויצמן

המועצה הלאומית למניעת תאונות דרכים

גופים שהועמדו לביקורת מבקר המדינה

על פי חוק מיוחד

בנק ישראל

המוסד לביטוח לאומי

שירות התעסוקה

גופים שרשות מקומית משתתפת

בהנהלתם

יריד המזרח, חברה לתערוכות בע"מ

חברת חוף עכו, בע"מ

מפעלי חיפה לתעבורה בע"מ

החברה למעונות עולים בפתח תקוה

והסביבה בע"מ

מאפיה אזורית פרוזדור ירושלים בע"מ

החברה לניהול בית ספר יסודי כפר שמריהו—

רשפון בע"מ

לפי סעיף 9(7) לחוק מבקר המדינה, תשי"ח—1958 (נוסח משולב), מוסמך מבקר המדינה להחליט על הפעלת ביקורת על סוגי איגודים מסוימים. בשנה הנסקרת הפעיל המבקר את הביקורת על האיגודים הבאים :

איגודים שרשות מקומית משתתפת

בהנהלתם

החברה לפיתוח הגליל בע"מ

אגודת בית נועם

חברת גולות בע"מ

חברות בת של איגודים ממשלתיים

שה"ם, שירותי הים בע"מ

קו מוצרי דלק בע"מ

בתי הזיקוק בע"מ

פיתוח, חברה לפיתוח ומחקר יהלומים בע"מ

שייט כנרת בע"מ

מאז גמר עריכת הדו"ח השנתי מס' 10 (פברואר 1960) הוציא מבקר המדינה דו"חות נפרדים על האיגודים הבאים: מרכז השלטון המקומי; מפעלי ים המלח בע"מ; החברה הממשלתית לתיירות; קופת הפנסיה למורי מערכת החינוך בישראל (בפירוק) בע"מ; מטעי האומה בע"מ; יריד המזרח, חברה לתערוכות בע"מ; ים-סוף, חברה לתעשייה בע"מ; מוסד יד חיים ויצמן; החברה לבניין ולפיתוח אילת בע"מ; החבל הימי לישראל; החברה הישראלית לתערוכות חקלאיות ופיתוח בע"מ. בדין וחשבון שנתי זה נכללים דו"חות על בנק ישראל; חברת השילומים; מוסד לביטוח לאומי; שירות התעסוקה; והמשקם, אגודה לשיקום קשישים בעלי כושר עבודה מוגבל בישראל.

ב. גופים נתמכים

1. לפי סעיף 9(8) לחוק מבקר המדינה, תשי"ח—1958 (נוסח משולב), תופעל הביקורת על גופים נתמכים רק אם ועדת הכספים של הכנסת או מבקר המדינה יחליטו על כך ובמידה שיחליטו. ההיקף המתרחב של תפקידי ביקורת המדינה לא איפשר הפעלת ביקורת על גופים נתמכים. במקרים מסוימים אמנם חשוב היה להשיג נתונים, שמהם אפשר יהא ללמוד, אם ובאיזו מידה השתמש הגוף הנתמך בתמיכה, שניתנה לו, למטרה, לה נועדה. עד כה הראה הנסיון, שאפשר להשיג נתונים אלה במסגרת הביקורת על המשרד הממשלתי האחראי למתן התמיכה. אך אם יתברר, שלשם עריכת בירור כזה בגוף נתמך מסוים אי-אפשר יהיה לוותר על הפעלת ביקורת — שלפי החוק יכולה להיות חלקית ולהתייחס לעניינים מסוימים בלבד — יפעיל מבקר המדינה את הביקורת על הגוף הנתמך הנוגע בדבר.

2. בשנת 1953/54 דרש וקיבל משרד מבקר המדינה ממשרדי הממשלה נתונים על הגופים הנתמכים על ידיהם ועל סכומי התמיכות, שניתנו לגופים אלה. ריכוז הנתונים הראה, שבאותה שנה קיבלו 350 גופים תמיכות ממשרדי הממשלה ושהסכום הכולל של התמיכות הגיע לסך 6,264,000 ל"י (ראה דו"ח שנתי מס' 5, עמ' 192). בשנת 1955/56 פנה משרד מבקר המדינה במישרין אל הגופים הנתמכים לשם קבלת נתונים על מספר הגופים הנתמכים באותה שנה ועל הסכומים שהם קיבלו; נתקבלו נתונים מאת 155 הגופים הנתמכים העיקריים, ומריכוז הנתונים התברר, שסך כל התמיכות שהוענקו להם ע"י משרדי הממשלה באותה שנה הגיע ל-13,146,715 ל"י (ראה החוברת "ביקורת המדינה באיגודים ממשלתיים", 1957, עמ' 15—16 ועמ' 69 ואילך).

בשנים האחרונות, בד בבד עם ההתפתחות הכללית של המדינה ומוסדותיה, התרבו והלכו מספר הגופים, שקיבלו תמיכות כספיות מאת משרדי הממשלה, וגם גדלו סכומי התמיכות, הניתנים לגופים אלה מדי שנה בשנה. במחצית השנייה של שנת 1960 פנה משרד מבקר המדינה אל משרדי הממשלה בבקשה להמציא לו נתונים על הגופים, שנתמכו על ידיהם בשנת 1959/60 ועל סכומי התמיכות שניתנו. הטבלה הבאה מראה את מספר הגופים, שנתמכו על ידי משרדי הממשלה השונים, ואת סכומי התמיכות, שניתנו על ידי כל משרד בשנת 1959/60.

מספר הגופים הנתמכים וסכומי התמיכות

בשנת 1959/60

המשרד	ס"ה הגופים הנתמכים על ידי	ס"ה התמיכות
		ל"י
הדתות	256	534,596
הסעד	183	309,402
החינוך והתרבות	125	13,674,531
החקלאות	45	913,509
הבריאות	26	9,213,246
העבודה	26	916,906
הבטחון	8	81,211
החוץ	5	14,200
ראש הממשלה	2	118,461
המסחר והתעשייה	2	24,000
הפיתוח	2	2,400
התחבורה	1	2,000

בשנה הנסקרת לא היו משרדי האוצר, הדואר, המשפטים והפנים בין נותני התמיכות. בטבלה לא נכללו סכומים, שניתנו לגופים כתמיכה ארעית או באופן חד פעמי ; גם לא נכללו הלוואות, ערבויות, שחרור ממכס או חזרתו.

מספר מסוים של גופים נתמכים מקבל תמיכות מיותר משרד אחד ; בספרי החשב הכללי שבמשרד האוצר אין רישום מרוכז של הגופים הנתמכים ושל ההקצבות הניתנות להם על ידי משרדי הממשלה השונים. בסקר זה, שנערך על פי נתונים, שנתקבלו ממשרדי הממשלה בלבד, לא ניתן אפוא לקבוע במדויק, מה סך הכול הגופים, שקיבלו בשנת 1959/60 תמיכות מתקציב המדינה.

הטבלה דלעיל מראה, ששלושה משרדים — משרד הדתות, משרד הסעד ומשרד החינוך והתרבות — תומכים במספר הגדול ביותר של גופים ; משרד הדתות תומך בעיקר במוסדות חינוך דתיים, כגון ישיבות ומוסדות ותלמודי תורה ; משרד הסעד תומך בעיקר במוסדות ובאגודות הנותנים שירות סוציאלי ובמוסדות נוער שונים ; משרד החינוך והתרבות תומך בעיקר במוסדות השכלה גבוהה, אמנות, ספורט ותרבות.

3. התמיכה של משרדי הממשלה ניתנה משלושה סוגי סעיפים (פרטי הוצאה) שבתקציב : מסעיפים מפורטים, מסעיפי תמיכה כלליים ומסעיפי פעולה כלליים. בסעיפים המפורטים נקובים במפורש שמות הגופים והסכומים, שהוקצבו להם, למשל התמיכה באוניברסיטה העברית ; סעיפי התמיכה הכלליים — הם סעיפים, שהסכומים שניקבו בהם מיועדים לתמיכות, הענקות והשתתפויות, בלא שצוינו שמות הגופים, בהם רשאי המשרד לתמוך, והסכומים, שהוא רשאי לתת לכל אחד מהם. למשל התמיכה לבתי ספר מקצועיים ; סעיפי פעולה כלליים — נועדים למימון הפעולות של המשרדים ומשמים להם, במקרים מסוימים, גם למתן תמיכות לגופים שונים, כיוון שהמשרדים יוצאים מההנחה, שפעולותיהם מחייבות תמיכות כאלו.

הטבלה הבאה מראה את התמיכות שניתנו על ידי משרדי הממשלה השונים בשנת 1959/60, ממוינים לפי סוגי סעיפים אלה.

חלוקת התמיכות בשנת 1959/60

לפי סוגי הסעיפים שבתקציב

ס"ה התמיכות	סכומי התמיכה בתקציב 1959/60			המשרד
	בסעיפי פעולה כלליים	בסעיפי תמיכה כלליים	בסעיפי תמיכה מפורטים	
ל"י	ל"י	ל"י	ל"י	
13,674,531	72,814	596,717	13,005,000	החינוך והתרבות
9,213,246	—	7,201,176	2,012,070	הבריאות
916,906	233,061	683,845	—	העבודה
913,509	4,425	909,084	—	החקלאות
534,596	—	534,596	—	הדתות
309,402	9,834	299,568	—	הסעד
118,461	—	—	118,461	ראש הממשלה
81,211	—	—	—	הבטחון
24,000	14,000	—	10,000	המסחר והתעשייה
14,200	14,200	—	—	החוץ
2,400	1,800	—	600	הפיתוח
2,000	2,000	—	—	התחבורה
25,804,462				ס"ה

4. סכומי התמיכות שונים הם, והם נעים בין עשרות לירות לבין סכומים העולים על מליון לירות. הטבלה הבאה מראה בצורה מרוכזת את התמיכות, שניתנו בשנת 1959/60 על ידי משרדי הממשלה, כשהן ממוינות לפי גודלן.

התמיכות לפי גודלן

בשנת 1959/60

שם המשרד	ס"ה הגופים הנתמכים	עד 10,000 ל"י	מ"10,000 עד 50,000 ל"י	מ"50,000 עד 100,000 ל"י	מ"100,000 עד 1,000,000 ל"י	מ"1,000,000 ועולה
הדתות	256	252	4	—	—	—
הסעד	183	175	7	1	—	—
החינוך והתרבות	125	104	16	2	—	3
החקלאות	45	24	14	6	1	—
הבריאות	26	9	8	4	4	1
העבודה	26	15	7	1	3	—
הבטחון	8	4	4	—	—	—
החוץ	5	5	—	—	—	—
ראש הממשלה	2	1	—	—	1	—
המסחר והתעשייה	2	1	1	—	—	—
הפיתוח	2	2	—	—	—	—
התחבורה	1	1	—	—	—	—

5. שתי הטבלאות דלהלן מפרטות את הגופים, שקיבלו בשנת 1959/60 את התמיכות הגדולות ביותר — האחת (א) מראה את הגופים שקיבלו מ־50,000 ל"י עד 100,000 ל"י והשנייה (ב) מראה את הגופים שקיבלו למעלה מ־100,000 ל"י.

(א) גופים שנתמכו בסכומים ש־50,000 ל"י עד 100,000 ל"י
בשנת 1959/60

המשרד	הגוף הנתמך	סכום התמיכה ל"י
החינוך והתרבות	תיאטרון "הבימה"	100,000
	ביה"ס למשפט ולכלכלה, תל אביב	85,000
	כפר הנוער גלים	88,470
	כפר הנוער בן־שמן	76,020
החקלאות	ביה"ס החקלאי, עיינות	75,448
	ביה"ס החקלאי "כנות", גדרה	61,460
	כפר הנוער הדתי, כפר חסידים	56,050
	ביה"ס החקלאי, חדרה	50,750
הבריאות	ביה"ח "עזרת נשים", ירושלים	85,931
	קופת חולים עממית, ירושלים	77,055
	האגודה לעזרת ילדים נכים, ירושלים	66,941
	הליגה למלחמה בשחפת	53,000
העבודה	בי"ס מקצועי ליד הטכניון	51,520

(ב) גופים שנתמכו בסכומים שמעל 100,000 ל"י
בשנת 1959/60

המשרד	הגוף הנתמך	סכום התמיכה ל"י
החינוך והתרבות	האוניברסיטה העברית, ירושלים	7,700,000
	הטכניון, מכון טכנולוגי לישראל, חיפה	3,480,000
	מכון ויצמן למדע, רחובות	1,715,000
	מוסד הכפר הירוק	177,500
החקלאות	קופת חולים הכללית (כולל קרן נכות)	7,668,370
	הסתדרות מדיצינית "הדסה"	495,110
	קופת חולים הלאומית	298,433
	ביה"ח "שערי צדק", ירושלים	126,971
הבריאות	ביה"ח "ביקור חולים", ירושלים	117,075
	ההסתדרות הכללית של הנוער העובד והלומד	330,000
	רשת אורט בישראל	220,450
	רשת "עמל"	134,580
העבודה	"אליום", עיתון ערבי, יפו	117,961
ראש הממשלה		

הגופים, שקיבלו בשנת 1959/60 את התמיכות הגדולות ביותר, הם אפוא: קופת חולים הכללית ; האוניברסיטה העברית ; הטכניון, מכון טכנולוגי לישראל ; ומכון ויצמן למדע.

6. הרשימה הבאה משווה את הסכומים שניתנו, בשנת 1955/56 ובשנת 1959/60, ל־5 גופים, שהיו בשתי השנים בין מקבלי התמיכות הגדולות ביותר (הנתונים על התמיכות בשנת 1955/56 הובאו בחוברת "ביקורת המדינה באיגודים ממשלתיים", 1957, עמ' 16) :

שם הגוף		סכום התמיכה הממשלית	
		בשנת 1959/60 ל"י	בשנת 1955/56 ל"י
קופת חולים הכללית (כולל קרן נכות)		7,668,370	3,867,006
האוניברסיטה העברית		7,700,000	2,759,328
הטכניון, מכון טכנולוגי לישראל		3,480,000	1,035,000
מכון ויצמן למדע		1,715,000	1,475,147
ההסתדרות הכללית של הנוער העובד והלומד		330,000	145,770

ג. השקעות הממשלה באיגודים

בדין וחשבון השנתי מס' 9 (עמ' 397 ואילך) נכללה סקירה על האיגודים, שהראתה בין היתר את כלל אמצעי האיגודים ובתוכם חלקה של המדינה באמצעים אלה. להלן מובאת טבלה המראה את ההשקעות הישירות של הממשלה באיגודים בתקופה מ־31.3.1957 עד 31.3.1960, כפי שהן מופיעות בדו"חות הכספיים של האוצר. הטבלה מתייחסת ל־53 איגודים ; היא אינה כוללת : איגודים שהוקמו אחרי 31.3.1960 או חברות שהממשלה הצטרפה להנהלתן והן נהפכו על ידי זה לאיגודים אחרי תאריך זה (כגון "צים", חברת השייט הישראלית בע"מ) ; גופים סטטוטוריים (כגון בנק ישראל) ; איגודים שרשויות מקומיות משתתפות בהנהלתם ; איגודים שאין בהם השקעה ישירה מאוצר המדינה ואיגודים שאינם בעלי אופי כלכלי־משקי.

השקעות הממשלה באיגודים — במניות ובהלוואות

בשנים 1957/58 — 1959/60

ב אל פ ל " י

בסיס המדר (100) : 31.3.1957

המשקל היהסי של הקבוצות ב־31.3.1960	ליום 31 במארס 1960			ליום 31 במארס 1959			ליום 31 במארס 1958			ליום 31 במארס 1957			האיגודים לפי קבוצות
	ס"ה +הלוואות השקעות	השקעות	הלוואות	ס"ה +הלוואות השקעות	השקעות במניות	הלוואות	ס"ה +הלוואות השקעות	השקעות במניות	הלוואות	ס"ה +הלוואות השקעות	השקעות במניות	הלוואות	
26.8%	281,059 168	103,557 1,642	177,502 110	253,060 151	49,409 783	203,651 126	232,977 139	35,065 556	197,912 123	167,675 100	6,307 100	161,368 100	א. 9 איגודים לפיתוח אוצרות הטבע מדר ההתפתחות
18.3%	191,504 183	87,838 214	103,666 164	174,377 167	80,627 196	93,750 148	134,250 128	53,689 131	80,561 127	104,497 100	41,096 100	63,401 100	ב. 9 איגודים לתעשייה ומלאכה מדר ההתפתחות
0.9%	9,574 247	2,199 209	7,375 261	9,840 254	2,090 199	7,750 274	8,228 212	1,590 151	6,638 235	3,879 100	1,050 100	2,829 100	ג. 4 איגודים לחקלאות מדר ההתפתחות
4.0%	41,864 273	21,262 511	20,602 184	31,000 202	5,762 138	25,238 225	24,083 157	6,005 144	18,078 161	15,362 100	4,163 100	11,199 100	ד. 5 איגודים לתחבורה מדר ההתפתחות
20.5%	214,572 513	116,198 735	98,374 378	137,787 330	70,382 445	67,405 259	137,437 329	69,395 439	68,042 262	41,808 100	15,812 100	25,996 100	ה. 5 איגודים לשיכון ולבנייה מדר ההתפתחות
2.1%	21,948 1,654	12,639 1,683	9,309 1,616	6,462 487	5,677 756	785 136	3,155 238	2,655 353	500 87	1,327 100	751 100	576 100	ו. 9 איגודים למסחר מדר ההתפתחות
27.1%	283,775 329	69,512 615	214,263 286	221,571 257	49,172 435	172,399 230	154,973 180	16,662 147	138,311 184	86,268 100	11,300 100	74,968 100	ז. 7 איגודים למימון מדר ההתפתחות
0.3%	2,947 —	2,987 691	— —	1,937 —	1,937 448	— —	3,979 —	2,672 619	1,307 —	432 100	432 —	— —	ח. 5 איגודים בענפי כלכלה שונים מדר ההתפתחות

100%	ס"ה 53 איגודים			מדד ההתפתחות											
	1,047,283	416,192	631,091	836,034	265,056	570,978	699,082	187,733	511,349	421,248	80,911	340,337			
	249	514	185	198	328	168	166	232	150	100	100	100			
	211,249	151,136	60,113	136,952	77,323	59,629	277,834	106,822	171,012						
	626,035	335,281	290,754												

האיגודים בקבוצות השונות:

- מחצבי ישראל ; ברום — ים המלח ; מפעלי ים המלח ; פוספטים בנגב ; חרסית וחול זך ; מקורות ; תכנון המים לישראל ; פיתוח מקורות מים (ח"ל) ; חברת הנפט הלאומית.
- חברת החשמל לא"י ; דשנים וחומרים כימיים ; משכית ; תיעוש אזורי פיתוח ; ארגת ; החברה למלאכה ; פיתוח (יהלומים) ; פשתן ; שירותי נפט.
- מטעי האומה ; עלי טבק ; דגנים בנגב ; רשות לפיתוח החולה.
- אל-על ; מפעלי תובלה ; אפיקי נפט ; מספנות ישראל ; אוצר מפעלי ים.
- עמידר ; החברה הכלכלית לירושלים ; פיתוח ובניין אילת ; אפרירד ; דיור למשוכרי מלחמה.
- שק"ם ; יצוא חקלאי ; יצוא ונאמנות ; ביטוח סיכוני סחר חוץ ; דינונגוף מערב־אפריקה ; דלק ; ים סוף (אינקודה) ; המועצה לשיווק פרי הדר ; מקורות נפט.
- בנק החקלאות ; בנק למלאכה ; אוצר החייל ; יהב ; בנק לפיתוח התעשייה ; אוצר לתעשייה ; קופת הפועלים והפלחים.
- תערוכות וירידים ; מפעלי כלכלה ותרבות לעובדי המדינה ; פיתוח חוף ים המלח וחבל סדום ; פיתוח תעשיית תיירות ; פיתוח קיסריה.

במסגרת הסקירה, שהובאה בדו"ח השנתי מס' 9, הייתה כלולה טבלה (בעמ' 401), המסכמת את חלקה של הממשלה בהון המופעל (ס"ה הרכוש) של האיגודים ליום 31.3.1958 ב־770 מליון ל"י בקירוב. ההבדל בין סכום זה לבין הסכום של 700 מליון ל"י בקירוב, המופיע בטבלה הנוכחית בס"ה השקעות הממשלה באיגודים לאותו יום, מסתבר בעיקר מהעובדה, שבנתונים, שנתקבלו מהאיגודים בשנת 1958/59 ושהיוו בסיס לטבלה שבדו"ח השנתי מס' 9, נכללו ההתחייבויות הקשרות באספקת סחורות מגרמניה מכספי השילומים כהשקעות הממשלה, בעוד שבנתונים של החשב הכללי, עליהם מתבססת הטבלה הנוכחית, סכומים אלה אינם מופיעים כהשקעות לאותו תאריך.

1. הטבלה מראה, שבשנים 1957/58 — 1959/60 גדל ס"ה ההשקעות של הממשלה ב־53 האיגודים מ־421 מליון ל"י בקירוב ל־1,047 מליון ל"י, ז.א. ב־626 מליון ל"י או פי 2½ בקירוב. קצב גידול ההשקעות בתורת השתתפות בהון המניות היה מהיר בהרבה מקצב גידול ההלוואות. ההלוואות גדלו בשלוש השנים הנסקרות בפחות מפי 2 לעומת גידול ביותר מפי 5 של ההשתתפות בהון המניות — דבר הנובע בחלקו מהעובדה, שבתקופה הנסקרת הומרו חלק מההלוואות הקודמות במניות. גם במספרים אבסולוטיים הייתה העלייה בהשתתפות בהון המניות יותר גדולה מזו שבהל־וואות — כ־335 מליון ל"י לעומת כ־291 מליון ל"י.

מ־4 הקבוצות כבדות המשקל — שהן: האיגודים לפיתוח אוצרות הטבע וניצולם; האיגודים לתע־שייה ומלאכה; האיגודים לשיכון ובנייה; והאיגודים למימון — קצב הגידול המהיר ביותר היה באיגודים לשיכון ולבנייה ובאיגודים למימון. התוספת הגדולה ביותר בסכום ההשקעה הייתה באיגודים למימון — כ־198 מליון ל"י; התוספת בסכום ההשקעה באיגודים לשיכון ולבנייה הייתה כ־172 מליון ל"י. באיגודים לפיתוח אוצרות הטבע הייתה תוספת של כ־113 מליון ל"י ובאיגודים לתעשייה ולמלאכה תוספת של 87 מליון ל"י.

2. ההשקעות באיגודים רשומות בספרי החשב הכללי בערך הנומינאלי, כפי שהן מופיעות גם בטבלה. בשים לב לשינויים, שחלו בערך המטבע הישראלי, מן העניין יהיה, במיוחד בהתחשב בהשקעות, שנעשו באיגודים בשנים הראשונות שלאחר קום המדינה, לערוך ריוואלואציה של השקעות אלו (ראה בדו"ח זה, עמ' 88). לפי המכפילים שנקבעו לשם עריכת הריוואלואציה, יגיע ליום 31.3.1960 ס"ה השקעות הממשלה באיגודים במקום 1,047 מליון ל"י בקירוב ל־1,255 מליון ל"י בקירוב.

3. הסכומים, שהופנו מתקציב הפיתוח ל־53 האיגודים, היוו חלק נכבד מתקציב זה בשלוש השנים הנסקרות. מכלל ההוצאות למעשה מתקציבי הפיתוח (למעט תשלום חובות והקצבות לדמי מחזור לפעולות מימון) היוו ההשקעות ב־53 האיגודים:

בשנת הספים 1957/58 — 80.1%

בשנת הספים 1958/59 — 37.2%

בשנת הספים 1959/60 — 55.5%

4. השקעות הממשלה באיגודים מופיעות, כאמור, בדינים וחשבוניות של הממשלה בסכומים נומינאליים, כפי שהן מופיעות גם בטבלה דלעיל. בדין וחשבון ה־31.3.1960 הצביע החשב הכללי (בעמ' ר') על העובדה, ש"הזכויות נרשמו בספרים לפי ערךן ההיסטורי בעת התשלום. אולם אין ספק כי ערכו הריאלי של חלק מהזכויות עולה בהרבה על ההשקעה הנומינאלית. ויש גם מקרים, שהערך ירד והחשבון עדיין לא נמחק. יש שהשקעת הממשלה בחברות היא בסכום סמלי בלבד, והיא מייצגת בעלות הממשלה על נכסים שערכם עולה בהרבה". הערכה חדשה של הזכויות והצגתן בערך הריאלי בעת המאזן תהיינה במקומן באותם מקרים, בהם ההפחתה בערך של ההשקעות היא ניכרת.

ד. פיקוח הממשלה על האיגודים

באפריל 1957 פירסם מבקר המדינה סקירה כוללת — "ביקורת המדינה באיגודים ממשלתיים" — על התפתחות האיגודים הממשלתיים בישראל. בסקירה זו עמד מבקר המדינה בין השאר על הבעיה, כיצד ניתן להבטיח את השפעתה של המדינה על פעולות האיגודים ועם זאת לשמור על עצמאות וגמישות בעבודתם השוטפת בדומה לזו שיש למפעלי המשק הפרטי. באותה סקירה כלל מבקר המדינה גם את המלצותיו להסדרת ענייניהם של האיגודים ולפיקוח הממשלה על האיגודים. המלצות מבקר המדינה היו בשני כיוונים עיקריים:

חקיקת חוק איגודים כללי, שיקבע הסדר חוקי כולל של מערכת היחסים בין המדינה לבין האיגודים, ויבטיח בדרך של קביעת דרישות מינימום מסוימות מידה נאותה של אחידות בנוהלי האיגודים;

קביעת הסדרים מינהליים שונים, העשויים, בהעדר הסדר חוקי כולל, להשיג תוצאות סבירות במרבית תחומי הפיקוח של הממשלה על האיגודים, ואף להשלים את החקיקה לאחר שתוגשם.

מבקר המדינה הציע שלא לחכות עד חקיקת חוק האיגודים הכללי אלא לבצע ככל האפשר את המלצותיו בדרכים מינהליות.

בסיכומיה והצעותיה לדו"ח השנתי מס' 9 (עמ' 53) ציינה ועדת הכספים של הכנסת, שעקב הרחבת סמכויותיו של מבקר המדינה על ידי קבלת סעיף 13 לחוק מבקר המדינה בדבר ביקורת האיגודים חלה התקדמות בשיפור דרכי הביקורת על האיגודים; התקדמות זו "יש לראותה כשלב ביניים" לקראת חקיקת חוק האיגודים, שהצורך בהכנתו ובהחשט אישורו בכנסת עומד בעיניו. "הוועדה מביעה לכן את משאלתה, כי החוק יוגש למושב הראשון של הכנסת הרביעית, לקריאה ראשונה".

בשנת 1959 עיבד משרד המשפטים הצעה לחוק החברות הממשלתיות התואמת במידה רבה את הצעות מבקר המדינה לחוק האיגודים. הצעה זו, שעוד לא הובאה לדיון בממשלה, נועדה להסדיר את הדינים המיוחדים, שיחולו על אותם האיגודים המאורגנים כחברות לפי פקודת החברות ושהם דינה שולטת בהם, אם בשל החזקת המניות כולן או רובן ואם בשל הזכות למנות את המנהלים כולם או רובם. בדומה להצעות מבקר המדינה אין ההצעה שבתזכיר חלה תחולה אוטומטית על חברות, שהממשלה שותפת להן בפחות מ-50%. אולם בתנאים מסוימים רשאית הממשלה להחיל את הוראות החוק, כולן או מקצתן, גם על חברות וגופים כאלה.

לקראת ההסדר החוקי הצפוי וכהשלמה להוברת "ביקורת המדינה באיגודים ממשלתיים" משנת 1957 נערך בשנת 1960 על ידי השירות לביקורת המשקיות שבמשרד מבקר המדינה סקר, שהתרכז בבחינת ההסדרים המינהליים הנוגעים לקשר השוטף בין הממשלה לבין האיגודים ובבחינת דרכי הפיקוח של משרדי הממשלה על האיגודים.

הסקר נערך באותם משרדי ממשלה, שאיגודים נתונים לפיקוחם, דהיינו: משרדי האוצר; הבטחון; הבריאות; החקלאות; המסחר והתעשייה; העבודה; הסעד; והתחבורה. במקביל לסקר זה נערכה גם במשרד הפיתוח בדיקה מיוחדת במטרה לעמוד על ההסדרים הקשורים בביצוע הפיקוח מצד משרד זה על החברות, שהוא אחראי להן. הסקר בוצע בדרכים הבאות: נבדקו התזכירים והתקנונים של האיגודים, הדו"חות והתכתובת במרבית משרדי הממשלה, שלפיקוחם נתונים איגודים, ודו"חות הלשכה לחברות ממשלתיות שבמשרד האוצר. נבדקה גם תדירות ההשתתפות של נציגי הממשלה בישיבות מוסדות האיגודים. נוסף על כך נערכו דיונים עם מנהלים כלליים של משרדי הממשלה וסגניהם ועם המנהלים, שמונו על ידי הממשלה באיגודים.

צורת הפיקוח

בישראל עומד כל איגוד תחת פיקוחו של שר מסוים (להלן "השר הנוגע בדבר") בהתאם לאופי פעולותיו של האיגוד וקירבתו לתחום הפעולה של המשרד המסוים.

אמצעי הפיקוח שבידי הממשלה הם בעיקר: ייצוג הממשלה בהנהלת האיגוד — מועצת המנהלים וההנהלה המצומצמת של האיגוד — על ידי מנהלים, שמונו או שהוצעו לשם כך על ידי השר הנוגע בדבר; ופיקוח שוטף של השר על פעולות האיגוד, בעיקר על ידי קבלה סדירה של דו"חות על פעולות האיגוד, של המאזן, חשבון הריווח והפסד ושל דו"ח על אמצעי האיגוד והשימוש בהם וכן על ידי אישור של התכניות לטוות ארוך ושל תכנית הפעולה השנתית של האיגוד.

הדרכים לקביעת נציגי הממשלה במוסדות האיגוד מוסדרות, על פי רוב, בתקנון האיגוד. מבדיקת תקנותיהם של כ־50 איגודים מענפי משק שונים התברר, שיש דרכים שונות לקביעת הנציגים במועצת המנהלים, אך שכיחות שתי הדרכים הבאות:

במספר ניכר של איגודים (כ־2/3 מן האיגודים שנבדקו) ניתנה בתקנון האיגוד לבעלי המניות השונים סמכות מפורשת למנות את נציגיהם במועצת המנהלים. במקרה זה מתמנים נציגי הממשלה בדרך כלל על ידי השר הנוגע בדבר ולעתים גם על ידי שרים אחרים, במידה שגם להם חלק בהנהלת האיגודים.

באיגודים אחרים צורת המינוי השכיחה שנקבעה לגביהם היא בחירת המנהלים על ידי האספה הכללית של בעלי המניות בהתאם לפקודת החברות, 1929. במקרה זה מוצעים נציגי הממשלה בדרך כלל על ידי השר הנוגע בדבר ולעתים גם על ידי שרים אחרים, במידה שגם להם חלק בהנהלת האיגודים.

במטרה לקיים פיקוח מרכזי על כלל החברות הממשלתיות הוקמה בשנת 1958 על פי החלטת הממשלה הלשכה לחברות ממשלתיות ומקומה נקבע במשרד האוצר. על הלשכה הוטלו תפקידים של פיקוח ושל טיפול בשאלות מרכזיות הנוגעות לכל החברות הממשלתיות. הקמת הלשכה לא הביאה לידי הסדרת הפיקוח של השרים הנוגעים בדבר על האיגודים ולא להסדרת דרכי הקשר ביניהם לבין האיגודים. בטיפול של הלשכה לא נכללו למעשה החברות, הנתונות לפיקוחו של משרד הפיתוח. משרד זה הקים בשנת 1954 אגף לפיקוח על החברות, שתפקידיו העיקריים הם: לבדוק ההוצאות של החברות — במיוחד ההשקעות — ולקבוע, אם הן נעשו בהתאם לתכנית ההשקעות; לבדוק תכניות המימון של החברות; לדאוג לקבלתם ולניתוחם של הדו"חות החדשיים — המאזן, חשבונות הריווח והפסד — ודו"חות פיננסיים אחרים של החברות; לסייע ולייעץ לעובדי המשרד בהנהלתן של החברות ולציידם בנתונים הדרושים להם. נוסף על כך הקים משרד הפיתוח בשנת 1957 "מועצת המפעלים", שנועדה לדון ולהיוועץ בעניינים משותפים של החברות שבפיקוח המשרד. המועצה מורכבת מבאי כוח משרד הפיתוח וממנהלים הכלליים של החברות.

במשרדי הממשלה האחרים אינו קיים נושא פונקציה (Desk), שתפקידו לרכז את הפיקוח של המשרד על האיגודים הקשורים בו ובכלל זה לרכז ולנתח באורח שיטתי את הדו"חות, שהמשרד מקבל על פעולותיהם של האיגודים. במרבית משרדי הממשלה נעדרים אפוא כיום כלים מינהליים, שישמשו להם אמצעי לפיקוח על האיגודים ולמעקב אחר דרך עבודתו והתפתחותו של האיגוד.

ייצוג הממשלה בהנהלות האיגודים

באיגודים רבים מקימות מועצות המנהלים, הקיימות בכל איגוד לפי פקודת החברות 1929, — בדרך כלל מבין חבריהן — הנהלה מצומצמת (הנקראת לעתים הנהלה פעילה, ועד מנהל, ועד פועל או מינהלה — להלן הנהלה בפועל).

בחברת "ביקורת המדינה באיגודים ממשלתיים" (עמ' 29) ציין מבקר המדינה, שעל הממשלה "למנות את נציגיה במועצת המנהלים ובהנהלה בפועל של האיגוד, ולעקוב אחר השתתפותם בניהולו. תפקידם של נציגים אלה הוא כפול: מצד אחד חייבים הם להשתתף בדיוני מועצת המנהלים כדי להפעיל השפעתם בהתאם למדיניות הממשלה, להוראות השוטפות שניתנו להם ולפי שיקול דעתם; מצד אחר הם חייבים לדווח לממשלה באופן שוטף על פעולותיהם שלהם באיגוד ועל פעולות האיגוד".

התכנסות מוסדות האיגוד

והשתתפות נציגי הממשלה בישיבותיהם

לשם קבלת תמונה על מידת ההשתתפות של נציגי הממשלה בישיבות מוסדות האיגודים — מועצת המנהלים והנהלה בפועל — נבדק, מה הייתה מידת השתתפות זו בשנת 1958 ב־35 איגודים ובשנת 1959 ב־37 איגודים. לצורכי הבדיקה נבחרו לגבי כל משרד ממשלתי החשובים שבאיגודים הפועלים בתחומו של אותו משרד.

(1) התכנסות מועצות המנהלים והשתתפות נציגי הממשלה בישיבותיהן. בשנת 1958 נתכנסו 35 מועצות המנהלים של החברות שנבדקו בממוצע 8 פעמים; בשנת 1959 נתכנסו 37 מועצות המנהלים שנבדקו בממוצע 7 פעמים.

להלן התפלגות האיגודים לפי מספר הישיבות של מועצת המנהלים, שנתקיימו בשנים 1958 ו־1959:

התפלגות האיגודים לפי מספר הישיבות של מועצת המנהלים

בשנים 1958 ו־1959

מספר האיגודים		מספר הישיבות שהתקיימו במשך השנה
1959	1958	
5	4	1
14	13	2 — 5
12	8	6 — 10
5	8	11 — 20
1	2	מעל 20
37	35	ס"ה

מספר נציגי הממשלה ב־35 מועצות המנהלים הנ"ל בשנת 1958 היה 219 ומספר נציגי הממשלה ב־37 מועצות המנהלים הנ"ל בשנת 1959 היה 240. להלן טבלה על השתתפות נציגי הממשלה בישיבות מועצות המנהלים.

השתתפות נציגי הממשלה בישיבות מועצת המנהלים

בשנים 1958 ו-1959

1959		1958		אחוז הישיבות שבהן השתתפו נציגי הממשלה
%	מספר נציגי הממשלה שהשתתפו בישיבות	%	מספר נציגי הממשלה שהשתתפו בישיבות	
12	29	11	25	אף לא ישיבה אחת
2	5	7	16	פחות מ-20%
11	26	9	19	21% — 40%
13	32	16	34	41% — 60%
16	38	17	36	61% — 80%
46	110	40	89	81% — 100%
100	240	100	219	ס"ה

מהטבלה מתברר, שכ-40% בלבד, בשנת 1958, וכ-46% בלבד, בשנת 1959, מנציגי הממשלה השתתפו ביותר מ-80% מהישיבות. חלק ניכר מנציגי הממשלה לא השתתפו כלל בישיבות מועצת המנהלים או השתתפו רק במידה מועטה.

יתכן, שבמספר מקרים מיוצג המשרד בישיבות מועצת המנהלים על ידי אחד או אחדים מתוך נציגיו, אך מאידך לא קטן גם מספר המקרים, בהם נציגי המשרד נעדרים בכלל.

(2) התכנסות ההנהלות בפועל והשתתפות נציגי הממשלה בישיבותיהן. מתוך 35 האיגודים שנבדקו בשנת 1958 היו הנהלות בפועל ב-21 איגודים; מתוך 37 האיגודים שנבדקו בשנת 1959 היו הנהלות בפועל ב-23 איגודים. בשנת 1958 קיימו 21 ההנהלות בפועל בממוצע 20 ישיבות; בשנת 1959 קיימו 23 ההנהלות בפועל בממוצע 18 ישיבות.

להלן התפלגות האיגודים לפי מספר הישיבות של ההנהלות בפועל שנתקיימו בשנים 1958 ו-1959.

התפלגות האיגודים לפי מספר הישיבות של ההנהלות בפועל

בשנים 1958 ו-1959

מספר האיגודים		מספר הישיבות שהתקיימו במשך השנה
1959	1958	
2	1	1
6	5	2 — 10
8	9	11 — 20
7	6	מעל 20
23	21	ס"ה

מספר נציגי הממשלה ב-21 ההנהלות בפועל, שנבדקו בשנת 1958, היה 78. מספר נציגי הממשלה ב-23 ההנהלות בפועל שנבדקו בשנת 1959, היה 88. להלן טבלה על השתתפותם בישיבות ההנהלות בפועל.

השתתפות נציגי הממשלה בישיבות ההנהלה בפועל

בשנים 1958 ו-1959

1959		1958		אחוז הישיבות שבהן השתתפו נציגי הממשלה
%	מספר נציגי הממשלה שהשתתפו בישיבות	%	מספר נציגי הממשלה שהשתתפו בישיבות	
2	2	10	8	פחות מ-20%
12	11	10	8	21% — 40%
11	9	20	16	41% — 60%
19	17	25	19	61% — 80%
56	49	35	27	81% — 100%
100	88	100	78	ס"ה

מתברר אפוא, ש-35% בלבד, בשנת 1958, ו-56% בלבד, בשנת 1959, מנציגי הממשלה השתתפו ביותר מ-80% מהישיבות. חלק ניכר מנציגי הממשלה השתתפו רק במידה מועטה בישיבות ההנהלה בפועל.

מהטבלאות הנ"ל ניתן להסיק מסקנות מסוימות :

(א) מספר ישיבות מועצות המנהלים באיגודים שנכללו בסקר היה 7 עד 8 ישיבות בממוצע לשנה. אולם במספר לא קטן של איגודים נתקיימו 2 עד 3 ישיבות בלבד של מועצת המנהלים של האיגוד. מכל מקום יש לדרוש, שבאותם איגודים, בהן אין הנהלה בפועל, יתקיימו ישיבות מועצת המנהלים באופן תדיר ולפחות אחת לחודש.

(ב) ההשתתפות של נציגי הממשלה בדיוניהן של מועצות המנהלים ושל ההנהלות בפועל היא אחת הדרכים החשובות להבטחת השפעתה של הממשלה על האיגודים. הנתונים, שהובאו בטבלאות לעיל, אמנם מראים התקדמות מסוימת בשנת 1959 לעומת שנת 1958, אולם התקדמות זו עוד אינה מספקת.

אחת הסיבות העיקריות למיעוט השתתפותם של נציגי הממשלה במוסדות המנהלים של חברה היא שמרבית נציגי הממשלה במועצות המנהלים ובהנהלות בפועל הם עובדי מדינה, שעומס העבודה המוטל עליהם בתוקף תפקידם הרגיל הוא כשלעצמו גדול, ושחלקם של עובדי מדינה אלה משמש נציגי הממשלה במספר רב של איגודים. בהקשר זה מאלפים הנתונים, שנקבעו לגבי 30 מבין עובדי מדינה בכירים, ששימשו מנהלים באיגודים: בעוד שלגבי 17 העובדים, ששימשו מנהלים ב-3 עד 4 איגודים, יש להניח, שיוכלו למלא את תפקידם כנציגי הממשלה באיגודים אלה, הרי 13 העובדים, ששימשו מנהלים ב-5 עד 8 איגודים, קרוב לוודאי שהיו נתונים לעומס רב מדי.

יש אמנם יתרון ענייני בכך, שהשר הנוגע בדבר מיוצג בכמה איגודים על ידי אותו מנהל, אך מאחר שנציגי הממשלה במוסדות האיגודים הם, כאמור, על פי רוב פקידים בכירים, שנציגות זו היא להם תוספת לעבודתם השוטפת, מוצע להגביל את החברות של נציגים אלה באיגודים אחדים כדי לאפשר להם השתתפות פעילה. במידה מסוימת יכול לבוא בחשבון, שהממשלה תמנה כנציגה איש שאינו עובד מדינה אלא איש ציבור. ייצוגה של הממשלה על ידי אנשים שאינם עובדי מדינה יבוא בחשבון במיוחד באיגוד, שבהנהלתו מיוצגת הממשלה במספר גדול של נציגים.

דיווח נציגי הממשלה על פעולותיהם

במשרדי הממשלה שנסקרו, לרבות משרד הפיתוח, אינם נוהגים נציגי הממשלה באיגודים לתת אינפורמציה בכתב על פעולותיהם באיגודים ועל השאלות הכרוכות בפעולות האיגודים. הקשר בין הנציג לבין השר, במידה שהוא קיים, הוא בעל פה, תוך מגעו השוטף של הנציג עם השר או עם הנהלת המשרד. מן הדרוש לקבוע הוראות נוהל על צורות המגע, מתן האינפורמציה, וההיוועצות בין נציגי הממשלה באיגודים ובין השר הנוגע בדבר או מי שימונה על ידי לצורך זה. רצוי היה לקבוע גם דיווח תקופתי בכתב מצד הנציג. אשר לעיון בדו"חות המתקבלים מן האיגוד (ראה להלן) וניתוחם, חשובים הם למשרד מבחינת הפיקוח הענייני על האיגוד ועשויים לתרום הרבה להנחיית נציגי הממשלה באיגוד, במיוחד במקרה של חילופי גברא.

הפיקוח השוטף של השר הנוגע בדבר על האיגוד

בקביעת מידת הפיקוח והתחומים, בהם יתחל הפיקוח, הבחין מבקר המדינה בהצעותיו משנת 1957 ("ביקורת המדינה באיגודים ממשלתיים", עמ' 27) בין שני תחומים. יש תחום, שאינו צריך לחול עליו הפיקוח, והוא תחום העבודה היומיומית, בו חייב האיגוד להיות חופשי מהסדרים נוקשים. התחום האחר כולל אותן הפעולות החורגות ממסגרת העבודה היומיומית של האיגוד, כגון קביעת מדיניות האיגוד ותכניות פעולותיו; בתחום זה צריכה השפעת הממשלה להבטיח, שהאיגוד ינהג בהתאם לאינטרס הציבור.

אמצעי הפיקוח שבידי השר הנוגע בדבר — נוסף על שיגור נציגי הממשלה למוסדות האיגוד — הם בדרך כלל שניים: אישור תכניות הפעולה של האיגוד ודיווח האיגוד על פעולותיו!

תכנית פעולה שנתית

בשנת 1957 ("ביקורת המדינה באיגודים ממשלתיים", עמ' 28) קבע מבקר המדינה, "שניהול תקין של משק מחייב, שאיגוד ממשלתי, ככל גוף בעל תפקיד מקיף, יפעל לפי תכנית מחושבת לטווח ארוך, שבה ישתלבו ואליה יתואמו תכניותיו לכל שנה ושנה, הבאות להתוות את דרכי פעולתו באותה שנה. בדיקת התכנית השנתית תאפשר עם הגשתה לפקח על כך, שהמדיניות של האיגוד — כפי שהיא מתבטאת בתכנית — תהא הולמת את האינטרס הציבורי". בהצעתו לחוק האיגודים הציג מבקר המדינה, שבחוק ייקבע בין היתר, שכלפי סוגים מסוימים של איגודים תהיה לממשלה זכות מניעה (ווטו) בדבר תכניות הפעולה של האיגוד, שתופעל תוך התייעצות בין השר הנוגע בדבר לבין שר האוצר. חשיבותן של תכניות אלו גם הניעה את מבקר המדינה להציע, שעד חקיקת חוק האיגודים תונהג הגשת התכניות באורח מינהלי.

הסקר העלה, שאמנם נוהגים רוב האיגודים להכין תכנית הכוללת תיאור של הפעולות המתוכננות לשנה הקרובה ותחזית המימון הצפוי, המשמשת ברוב האיגודים כבסיס להצעת התקציב של האיגוד. אולם במידה שתכניות אלו לא נתנו תמונה שלמה, לא עמדו בדרך כלל משרדי הממשלה על השלמתן.

משרד מבקר המדינה החל בשנה הנסקרת להפעיל את הוראות סעיף 13 (3) לחוק מבקר המדינה בדבר הכנת תכנית פעולה שנתית והגשתה (ראה לעיל, עמ' 348); הפעלת סעיף זה היא בה כדי לעזור, בין השאר, למשרדי הממשלה, שלפיקוחם נתונים איגודים, להשלים את דרישות מבקר המדינה בדבר תכנית הפעולה על ידי דרישות נוספות הרצויות להם לפי צרכיהם המיוחדים.

כיוון שהתכנית צריכה להוות כאמור את הבסיס לפעולות החברה, מן הצורך, שהיא תיבדק — לאחר שמועצת המנהלים של האיגוד תאשר אותה — על ידי המשרד הנוגע בדבר, המשרד יקבע

את התנאים להסכמתו לאישור תכנית זו; כל עוד אין הוראות חוק בכיוון זה, מצטמצמת אפשרות המשרד להתנות תנאים כאלה להסכמתו לתכנית לאותם איגודים, שבמוסדותיהם יש לממשלה רוב של 51% או יותר.

דיווח האיגוד על פעולותיו

דיווח האיגוד על פעולותיו למשרד הנוגע בדבר נועד "לאפשר לממשלה לעקוב אחר התפתחות האיגוד, לעמוד על טיב הביצוע של תכניותיו ולהעריך כראוי את תוצאות הפעולות" ("בקורת המדינה באיגודים ממשלתיים", עמ' 30). הדו"חנת, שעל המשרד לקבלם מהאיגודים הקשורים בו מלבד המאזן וחשבון הריווח והפסד הם: דו"חות המראים את האמצעים שנוספו למפעל והשיי מוש שנעשה באמצעים אלה; דו"חות על ההתפתחות העסקית של האיגודים — ובאותם איגודים שפעולותיהם מסועפות ורבגוניות — דו"חות שוטפים נוספים.

הסקר העלה, שמשרדי הממשלה מקבלים מהאיגודים מאזן וחשבון ריווח והפסד ומרוב האיגודים גם דו"חות נוספים. אך נתברר, שאין סדירות בהמצאת הדו"חות. אף נמצא, שנציגי המשרד אינם מעבירים, בדרך כלל, דו"חות אלה לגורמים נוספים במשרד, וברוב המקרים לא נערכו ניתוחים שיטתיים בדו"חות אלה. הסיבה העיקרית לכך היא, שאינו קיים במשרדים מלבד במשרד הפיתוח, נושא פונקציה, הנועד לרכז ולנתח באורח שיטתי את החומר המתקבל מהאיגודים הקשורים במשרד. דבר זה משאיר למעשה לנציגים של המשרד את ההחלטה, אם ובאיזו מידה יש לטפל בחומר מסוג זה. גם במשרד הפיתוח, שבו קיים אגף מיוחד לפיקוח על החברות, נתקבלו בדרך כלל הדו"חות החודשיים בפיגור, והם לא עובדו באופן שיטתי וסמוך לקבלתם.

תיחום הפיקוח בין משרדי הממשלה

בשנת 1957 עמד מבקר המדינה ("ביקורת המדינה באיגודים ממשלתיים", עמ' 30), על העדר הגדרה ברורה של סמכויות משרדי הממשלה השונים לגבי האיגודים. בענייני האיגודים עסקו — ובלא תיחום תחומים קבוע — גם משרד האוצר וגם המשרדים, שפעולות האיגוד שייכות לתחום תפקידיהם. מבקר המדינה הצביע על העקרון, שהסמכויות של המשרדים בתחום הפיקוח על האיגודים יתחלקו לפי הסמכויות הכלליות, שיש למשרדים אלה: בידי משרד האוצר יהא הפיקוח הפיננסי ובידי המשרד הנוגע בדבר הפיקוח המקצועי-ענייני.

החלטת הממשלה בשנת 1958, שעל פיה הוקמה הלשכה לחברות ממשלתיות במשרד האוצר, הטילה על הלשכה שורה ארוכה של תפקידים, לרבות פיקוח פיננסי מקיף. על הלשכה הוטלו במסגרת זו למעשה תפקידי פיקוח שוטף, הנחשבים כתפקידיהם של השרים הנוגעים בדבר. משרד הפיתוח עמד על הוצאת האיגודים הנתונים לפיקוחו מתחום טיפולה של הלשכה, ובכלל זה הפיקוח הפיננסי עליהם, וריכוז אותם בידו.

הלשכה אספה נתונים הקשורים לשורת נושאים מרכזיים הנוגעים לכלל האיגודים הממשלתיים, עיבדה חלק מהם ואף גיבשה הצעות מסוימות, כגון לעניין השכר ותנאי העבודה של עובדי האיגודים, לקביעת עקרונות לתיקצוב ולביקורת התקציבית ולקביעת עקרונות אחידים לדו"חות השנתיים של האיגודים הממשלתיים.

לגבי חלק מן הנושאים הקשורים בפיקוח הממשלה על האיגודים דרושים הסדרים חוקיים, עליהם עמד מבקר המדינה בהרחבה בדו"חות השנתיים שלו, ובמיוחד בחוברת "ביקורת המדינה באיגוד דים" משנת 1957. אולם, עד לחקיקת חוק האיגודים, שבהכנתו עוסק משרד המשפטים, עשויים הסדרים מינהליים מתאימים להשיג תוצאות נאותות בחלק ניכר מתחומי הפיקוח.

מהסקר הסתבר, שבתחומים רבים של פיקוח הממשלה על האיגודים חסרים כיום סדרים מינהליים נאותים להפעלתו של פיקוח זה. ברוב משרדי הממשלה אינו קיים מעקב אחר מידת ההשתתפות של נציגי הממשלה בניהול האיגודים, ואין נוהלים בדבר הדיווח והאינפורמציה, שעל נציגי הממשלה להמציא, וההיוועצות, שעליהם לקיים.

(א) הנסיון לרכז בידי הלשכה לחברות ממשלתיות חלק חשוב מן הפיקוח על החברות הממשל-תיות לא הצליח במידה המקווה; קביעת מסגרת רחבה מדי לתפקידי הלשכה הייתה אולי אחת הסיבות לקשייה של הלשכה להשתלט על תחום נרחב זה.

מן הצורך יהיה לקבוע, אם בחוק האיגודים הנמצא בעיבוד ואם על ידי הסדרים מינהליים, את תיתום הפיקוח בין משרדי הממשלה לבין משרד האוצר (והלשכה לחברות ממשלתיות שבו), אך גם לאחר מכן יהיו נושאים מסוימים, בעלי אספקטים פיננסיים הנוגעים לפעולות האיגוד, טעונים החלטה משותפת של משרד האוצר והמשרד הנוגע בדבר, במיוחד כשהמדובר באותן החלטות של האיגוד, העשויות להביא לידי התחייבויות פיננסיות של המדינה, ובתכניות המסקיות-בסיסיות של האיגוד לטווח ארוך. כדוגמה אחרת לצורך בשיתוף פעולה והסדר בין משרדי הממשלה לבין משרד האוצר יכול לשמש עניין שחרור ההקצבות המוקצבות לאיגודים במסגרת תקציב המדינה. כעת משוחררים, לעתים לא רחוקות, הכספים בלא ידיעת המשרד הנוגע בדבר. יצוין, שבמקרים רבים תלויה השאלה, אם מוצדק לשחרר כספים שהוקצבו לאיגוד בתקציב המדינה, בבדיקה מוקדמת של התקדמות העבודה או במילוי תנאים מיוחדים. במקרים אלה דרוש, שהמשרד הנוגע בדבר, על סמך ידיעותיו הענייניות, יתן את אישורו המוקדם לשחרור הכספים.

(ב) הפיקוח השוטף על האיגוד הוא מתפקידו של המשרד, שבתחומו פועל האיגוד. לצורך ביצוע פיקוח זה מוצע לקבוע באותם משרדי הממשלה, שבתחומם פועלים איגודים, נושא פונקציה, שירכו ויתאם את פעולות הפיקוח של המשרד על האיגודים הנתונים לפיקוחו. נושא פונקציה זה ישמש כרפרנט לענייני האיגודים של המשרד. בין תפקידיהם העיקריים של הרפרנטים לענייני איגודים יש למנות:

לוודא השתתפות סדירה של נציגי המשרד במוסדות האיגוד;

להבטיח, שמסירת האינפורמציה לשר או לראשי המשרד והדיונים עמם יסוכמו בכתב, במיוחד אם בדיונים אלה יש משום מתן הנחיות או החלטות חשובות ועקרוניות;

לשקוד על קבלה סדירה של דו"חות מהאיגודים ודו"חות מהנציגים על פעולותיהם ועל פעולות האיגודים ולרכז כל חומר הקשור באיגודים;

לבדוק ולנתח את הדו"חות המתקבלים מהאיגוד ומהנציגים ולהביא סיכומים בפני השר ונושאי משרה מתאימים במשרד;

לרכז ולהביא בפני השר את ההצעות להנחיות לאיגודים ולהוראות לנציגי הממשלה באיגודים;

לדאוג לתיאום עמדת נציגי המשרד עם עמדותיהם של נציגי משרדים אחרים באותו איגוד.

נכון יהיה לקיים פגישות תקופתיות של הרפרנטים המשרדיים לענייני האיגודים, במגמה להחליף נסיון ומחשבות בנושאים המשותפים לכלל האיגודים ולפיקוח הממשלה עליהם.

(ג) מן הראוי, ששר האוצר יבדוק את הצורך בהגדרה מחדש של תפקידי הלשכה ובקביעת דרכי פעולתה בעתיד. במיוחד ראוי לקבוע, אלו תפקידים יוטלו על הלשכה בתוקף אחריותו הפיננסית הכללית של שר האוצר ומה יהיו שאר תפקידיה לגבי האיגודים ומשרדי הממשלה. דעתה של הני-קורת היא, שחשוב היה להגביר את הפעילות של הלשכה בתחום הנושאים המשותפים לחברות הממשלתיות ולמשרדי הממשלה.