

פרק שישי

איגודים

ביקורת על איגודים

1. התוצאות מעבודת הביקורת על האיגודים, שהועמדו לביקורת המדינה לפי חוק מבקר המדינה או לפי חוק מיוחד, באו גם השנה ברובן על סיכומן בדו"חות נפרדים, שהתפרסמו על איגודים מספר.

דו"חות נפרדים הוצאו על האיגודים הבאים: משכית, חברה לטיפול תעסוקת בית בישראל בע"מ; יהב, קופת עובדי המדינה בע"מ; מאפיה אזורית לפרוודור ירושלים בבית שמש בע"מ; החברה הישראלית ליצוא ונאמנות בע"מ; חברת הפוספטים בנגב בע"מ; פשתן, חברה לייצור פשתן וסיבים בע"מ; איגוד ערים אזור דן (ביוב); קרן חופשה לעובדי בניין ועבודות ציבוריות; קרן חופשה לעובדים בחקלאות; קרן חופשה כללית "מבטחים"; מכון היצוא הישראלי; החברה לתעשיית אבנים יקרות בע"מ.

בדין וחשבון זה נכללים ממצאי הביקורת על האיגודים הבאים: בנק ישראל; המוסד לביטוח לאומי; שירות התעסוקה; המכון לפריון העבודה והייצור; המועצה לייצור ושיווק בקר וצאן לבשר; בית הספר לקציני ים, עכו; הוועד הארצי למען החייל; שקם בע"מ.

2. בשנה הנסקרת נערכה ביקורת גם באיגודים, שרשימתם ניתנת להלן; על חלק מהם יפורסמו דו"חות בשנת 1963/64. הרשימה מחלקת את האיגודים לשלוש קבוצות: חברות ומוסדות (רשימתם ערוכה לפי סדר משרדי הממשלה שבתחום סמכותם הם פועלים); גופים שהועמדו לביקורת מבקר המדינה על פי חוק מיוחד; וגופים שרשות מקומית משתתפת בהנהלתם.

חברות ומוסדות

(א) החברה הישראלית למדליות ומטבעות בע"מ

מפעל תרגומי המדע הישראלי בע"מ

קרן מוזיאון ישראל—אמריקה

החברה לפיתוח תעשיית התיירות בע"מ

חברת שייט כנרת בע"מ

החברה הממשלתית לתיירות

(ב) בתי זיקוק בע"מ

מפעל הפיס

חברת הנפט הלאומית לישראל בע"מ

חברת השילומים

(ג) קלוב התעופה לישראל

תדיראן, תעשיות ישראל לאלקטרוניקה בע"מ

(ד) נאמני א.מ.ל.י. בישראל (אמריקאנס פור מוזיקל לייבראריז אין ישראל)

(ה) אגרסקו, חברה ליצוא חקלאי בע"מ

המועצה לייצור ושיווק ביצים ועופות

המועצה לייצור ושיווק פירות

מטעי האומה בע"מ

מינהל פיתוח הקרקע

מקורות, חברת מים בע"מ

רשות לפיתוח החולה, חברה בע"מ

תכנון המים לישראל בע"מ

(ו) ארגת, חברה לתעשיות בע"מ

בנק למלאכה בע"מ

בנק לפיתוח התעשייה בישראל בע"מ

דיזנגוף מערב-אפריקה בע"מ

החברה הישראלית לביטוח סיכוני סחר חוץ בע"מ

החברה למלאכה בע"מ

חברת פיתוח בע"מ, חברה לפיתוח ולמחקר תעשיית יהלומים

תיעוש אזורי פיתוח בע"מ

(ז) המוסד לבטיחות ולגיהות

(ח) דשנים וחומרים כימיים בע"מ

חברת החשמל לישראל בע"מ

מחצבי ישראל בע"מ

מתקנים להתפלה (מפתחי תהליך זרחין) בע"מ

(ט) אוצר השלטון המקומי

(י) אפרידר בע"מ

עמידר, החברה הלאומית לשיכון עולים בישראל בע"מ

(יא) אל-על, נתיבי אויר לישראל בע"מ

מספנות ישראל בע"מ

צי"ם, חברת השיט הישראלית בע"מ

שירותי ים אילת בע"מ

גופים שהועמדו לביקורת מבקר המדינה על פי חוק מיוחד

13 איגודי ערים לכבאות

איגוד ערים אזור חיפה (ביוב)

גופים שרשות מקומית משתתפת בהנהלתם

חוף עכו בע"מ

יריד המזרח, חברה לתערוכות בע"מ

דינים וחשבונות כספיים של האיגודים

לפי סעיף 9(5) לחוק מבקר המדינה תשי"ח—1958, (נוסח משולב), חלה הביקורת על חברות, שבהנהלתן משתתפת הממשלה (להלן — איגודים). מספרם של האיגודים גדל משנה לשנה והגיע ביום 31.12.1962 לכ-130. האיגודים ממלאים תפקידים שונים: מתפקדים ממלכתיים טהורים עד תפקידים בעלי אופי משקי-מסחרי מובהק. יש איגודים בבעלותה הבלעדית של הממשלה; יש איגודים בבעלות משותפת של הממשלה עם גופים ציבוריים אחרים; ויש איגודים בהם גם משתתף הון פרטי.

כמאה מהאיגודים הקיימים ניתן לסווגם כמשקיים (או "מסחריים", כמקובל לכנותם), בהיותם גופים המוכרים את מוצריהם או שירותיהם במחיר המבוסס בדרך כלל על העלויות.

1. משרד מבקר המדינה ריכז נתונים על שלושים מהאיגודים המשקיים, הנראים החשובים ביותר מבחינת היקף פעולותיהם ומבחינת משקלם הכולל בחיים הכלכליים של הארץ. נכללו רק איגודים, בהם מימון הממשלה הוא משני מליון ל"י ומעלה והקיימים שלוש שנים לפחות.

ההון המופעל באיגודים אלו הסתכם במארכ 1962 בסך 2,714 מליון ל"י והשקעות הממשלה בהם הגיע לסך 1,500 מליון ל"י. ליום 31.3.1960 הסתכמה השקעת הממשלה באיגודים אלו בסך 1,100 מליון ל"י וליום 31.3.1961 בסך 1,300 מליון ל"י בקירוב; הגידול הוא אפוא כ-200 מליון ל"י בכל אחת מהשנים 1960/61 ו-1961/62. על החשיבות הנודעת למשק מתוספת זו בהשקעות מצביעה גם העובדה, שהיא מהווה 50% מכלל השקעות המדינה החדשות מתקציב הפיתוח בשנת 1960/61 ו-40% בשנת 1961/62.

כלל המחזור הכספי באיגודים העוסקים בייצור וסחר הסתכם בשנת 1960/61 בסך 376 מליון ל"י ובשנת 1961/62 בסך 417 מליון ל"י. ההכנסה הכוללת של האיגודים שהם בנקים הסתכמה בשנת 1960/61 בסך 28 מליון ל"י ובשנת 1961/62 בסך 33 מליון ל"י. הטבלה הבאה מראה את כלל ההון המושקע ב-30 איגודים אלו לפי ענפים כלכליים ואת חלקה של הממשלה בהון זה.

* מזה באיגודים שהם בנקים 438 מליון ל"י; 154 מליון ל"י במניות ו-284 מליון ל"י בהלוואות. אופיין של השקעות הממשלה בבנקים בהון מניות אינו שונה מההשקעות באיגודים אחרים; לעומת זאת השקעות הממשלה בבנקים בצורת הלוואות אינן מכוונות למעשה לבנקים עצמם, כי אם לאותם ענפי משק, להם נותנים הבנקים — לפי הנחיות הממשלה — הלוואות מכספים אלו.

ההון המושקע ב־30 האיגודים

ליום 31.3.1962 או לתאריך המאזן האחרון

חלקה של הממשלה מההון המשקי		מזה מיסון ממשלתי			ההון המושקע		מספר האיגודים	הענף הכלכלי
מהמניות	מכלל ההון	הלוואות	מניות	ס"ה	מזה מניות	ס"ה		
ב אחוזים		ב אלפי ש"י			ב אלפי ש"י			ס"ה
70	55	892,740	607,600	1,500,340	859,000	2,713,890	30	
80	90	10,410	1,950	12,360	84,320	14,830	2	א. חקלאות
57	48	59,320	48,010	107,330	2,450	224,390	5	ב. מכרות ומחצבים
80	27	11,760	27,350	39,110	33,900	147,560	3	ג. תעשייה
98	77	167,510	158,200	325,710	159,660	418,510	2	ד. בנייה
50	48	229,590	162,520	392,110	326,360	802,930	2	ה. חשמל ומים
97	53	400	20,250	20,650	20,730	38,830	3	ו. מסחר
68	37	130,430	35,060	165,490	51,500	451,670	5	ז. תחבורה ותובלה
67	50	609,420	453,340	1,062,760	678,920	2,098,720	22	(א.ז.) ס"ה
85	72	283,320	154,260	437,580	180,080	615,170	8	ח. בנקים

האיגודים שנכללו בענפים השונים

- רשות לפיתוח החולה ; מטעי האומה.
- פוספטים בנגב ; מפעלי ים המלח ; מחצבי ישראל ; חברת הנפט הלאומית ; מקורות נפט.
- דשנים וחומרים כימיים ; תיעוש אזורי פיתוח ; בתי הזיקוק.
- אפרידר ; עמידר.
- חברת החשמל לישראל ; מקורות.
- החברה הכלכלית לירושלים ; חברת הגג למפעלי יצוא ; החברה לפיתוח תעשיית התיירות.
- צי"ם ; אל-על ; מפעלי תובלה ; אפיקי נפט ; שירותי נפט.
- בנק לפיתוח התעשייה ; אוצר לתעשייה ; בנק החקלאות ; בנק למלאכה ; אוצר החייל ; אוצר השלטון המקומי ; טפחות ; יהב.

השקעות הממשלה באיגודים מופיעות בטבלה בערך הנומינאלי. בעקבות השינויים, שחלו במרוצת הזמן בערך הריאלי של המטבע הישראלי, מן העניין הוא, במיוחד בשים לב להשקעות, שנעשו באיגודים בשנים הראשונות לאחר קום המדינה, לערוך שיערוך (ריוואל-לואציה) של השקעות הממשלה; את השיערוך יש לבסס על עדכון המכפילים, שנכללו בדו"ח מבקר המדינה מס' 11 (עמ' 88) * , ולפי זה יגיעו השקעות הממשלה ליום 31.3.1962 לכ-1,940 מליון ל"י, דהיינו כ-440 מליון ל"י בקירוב מעל לסכום הנומינאלי. המספרים המובאים להלן הם נומינאליים.

2. בידי האיגודים הנ"ל היו ליום 31.3.1961 סך 1,950 מליון ל"י וליום 31.3.1962 סך 2,714 מליון ל"י הון כולל. מחיר השימוש בהון זה היא הריבית התחשיבית. אין קנה מידה מוחלט, לפיו ניתן לקבוע, מה צריכה להיות הריבית התחשיבית לאיגודים; אינדיקאציה מסוימת ניתן לראות בשיעור הריבית. עליו מתבסס האוצר כשהוא בוחן את הכדאיות של התכניות הבודדות בהצעות לתקציב הפיתוח. שיעור זה הוא 8% לשנה. למרות אופיים המסחרי של רוב האיגודים, אין הרווחיות מהווה את השיקול העיקרי לייסודם; המניע להקמתם של איגודים הוא בדרך כלל הרצון לקדם מטרות חברתיות ומדיניות, שהשגתן על ידי יחידה ממשלתית עשויה להיתקל בקשיים. מבחינת צורת הארגון מוצדק להקים איגוד, כאשר ניתן לכסות את כל ההוצאות הכרוכות בהשגת מטרות אלו תוך ביצוע פעולות מסחריות, והאיגוד יוכל אפוא לשאת את עצמו. אם בכל זאת יעלו — בתקופה התחלתית או בשעת משבר חולף וכדומה — העלויות להשגת המטרות החברתיות והמדיניות על ההכנסות המסחריות של האיגוד, הרי יש לעתים, מתוך רצון לשמור על עצם קיומו של האיגוד, מקום לכסות עלויות יתר אלו מתקציב המדינה.

הדו"חות של האיגודים במתכונתם הנוכחית, המצטמצמת כרגיל, לפי דרישותיה הצנועות מאוד של פקודת החברות, למאזן וחשבון רווח והפסד, אינם יכולים לשקף את כל האספקטים של פעילותם.

כדי לבחון, באיזו מידה הצליחו האיגודים לשאת את עצמם וכדי לראות את העלות להשגת המטרות, החברתיות והמדיניות, שלשמן הוקמו, חשוב, שדו"חות האיגודים ישקפו במהימנות לא רק תוצאות נומינאליות מפעולותיהם אלא גם את המצב הריאלי ואת ההישגים האמיתיים אחרי התחשבות בכל הגורמים — גם אלה, שאינם יכולים להשתקף במאזניהם.

הדו"חות של האיגודים במתכונתם ממלאים רק בחלקם תפקיד זה.

הביקורת באיגודים העלתה, שהסיבות העיקריות לכך הן: 1. ההערכה של נכסי האיגודים במאזניהם אינה תמיד מציאותית; 2. תנאי המימון המיוחדים, מהם נהנים האיגודים בדרך כלל, אינם באים לביטוי בדו"חותיהם; 3. המטלות המיוחדות המוטלות מפעם לפעם על האיגודים מצד גורמים ממשלתיים והמכבידות על רווחיותם, אינן משתקפות תמיד בנפרד בדו"חות אלו.

* מכפילים אלו מבוססים על מדדים, המשקפים את מחירי הצריכה הפרטית, מחירי הצריכה הציבורית ומחירי ההשקעה הגולמית, כשהמדדים משוקללים לפי משקלה של כל אחת מצריכות אלו תוך השימוש באמצעים העומדים לרשות המשק. בשיערוך ליום 31.3.1962 הובאה אפוא בחשבון השפעת השינוי של שער הלירה הישראלית מפברואר אותה שנה, במידה ששינוי זה הספיק להשפיע על רמת המחירים הכללית בארץ.

1. הערכת הנכסים במאזן

התחשבות בלתי מספקת בגורם הפחת והיוון יתר של הוצאות הם הגורמים העיקריים לכך, שהפחת והוצאות אחרות אינם מופיעים לחובת חשבון רווח והפסד של השנה, שבסימנה נערך המאזן. כתוצאה מזה מופיעים נכסי האיגודים במאזניהם בערך העולה על הערך, שהיה צריך להופיע, וההוצאות הכספיות נראות טובות יותר משהיו למעשה. בעקבות זה יהיה צורך לספוג בחשבונות רווח והפסד של שנים באות פחת והפחתות מוגדלים ולגלות על ידי כך באיחור גורמים של הקטנת רווחים, או אף של הפסד, מהעבר.

פחת

תפקיד חישוב הפחת הוא לשקף את ירידת ערכם של הנכסים המופיעים במאזן. בהתחשב בהתיישנותם על ידי גורם הזמן, בשינויים פסיים במיוחד עקב השימוש בהם, או בשינויים כלכליים באפשרויות ניצולם, חשוב, שהפחת יובא בחשבון בממדיו האמיתיים, בעקבות ובהתמדה.

תקופת חייו של נכס והפחת הדרוש להצגת ירידת ערכו משנה לשנה נקבעים ראשית כל לפי הבלאי הפיסי. אולם עם ההתקדמות המהירה של הטכנולוגיה חשובה יותר ויותר גם ההתיישנות מבחינה כלכלית. נכס, שלמוצר הנוצר בעזרתו אין עוד ביקוש, או המייצר את המוצר בדרך, שיש כבר טובה ממנה, דורש הפחתה מואצת. כשחלים שינויים במשקיות השימוש בנכס, דרושה החלטה מהירה בדבר התאמת שיעורי הפחת למציאות. מרכיב הפחת בעלויות הייצור גם נעשה חשוב יותר, ככל שהייצור נעשה "עתיר נכסים", ובאותה מידה כל התעלמות ממשקלו הממשי של הפחת מעוותת יותר את הדו"חות הכספיים.

היוון הוצאות

(א) האיגודים נוהגים להוון את הוצאות ההרצה של מתקניהם החדשים, להציג אותן — כולן או מקצתן — כהוצאות דחיות ולהוסיף אותן בחישוב ערך הנכסים. דבר זה מקובל כל עוד הוצאות ההרצה רגילות וסבירות, אך אין להוון בדרך כלל הוצאות הרצה, שלא תוכננו מראש או שנגרמו על ידי נסיונות שלא הצליחו. יוצא מהכלל, כשהגורם הנסיוני היה בלתי נמנע ולמפעל האפשרות לכסות את ההוצאות הנובעות מנסיון כזה על ידי הכנסות מפעולותיו המסחריות. אמנם קשה לקבוע סימן ברור, לפיו ניתן להפריד בכל המקרים בין הוצאות הרצה רגילות וסבירות לבין הוצאות כאלה הנגרמות על ידי תקלות; רצוי בכל אופן להוון הוצאות הרצה בזהירות ובמגמה להימנע מהעלאה בלתי מוצדקת של ערך הנכס בהצגתו במאזן.

(ב) יש איגודים הנוהגים להוון חלק מההוצאות הכלליות באותם מקרים, בהם עוסק האיגוד, במקביל לייצור השוטף, גם בהתרחבות ובפיתוח המפעל.

חלק מהאיגודים נמצא בתהליך פיתוח מתמיד, המבוצע במקרים רבים על ידי מנגנונים עצמיים, העוסקים בעיקר בתחום התכנון ההנדסי והפיקוח. באיגודים אחדים הוקמו יחידות קבע, שתפקידן העיקרי הוא הפיתוח. במקרים אלו הייתה הצדקה להוון את ההוצאות על יחידות אלו כחלק מההוצאות הכלליות ולהוסיף אותן בחישוב ערך הנכסים שנוצרו. אולם במקרים רבים לא חולקו ההוצאות הכלליות בין ההוצאות שנוקפו להוצאות שוטפות לבין אלה שנוקפו לנכסים בפיתוח, על פי אבחנה מציאותית.

נוסף על המקרים, בהם מייחסים חלק גדול מדי של הוצאות כלליות לפעולות פיתוח ומהווים הוצאות אלו, קיימים גם מקרים, בהם המפעל מחזיק מנגנון פיתוח — כדי לא לפזר אותו — ללא תעסוקה מספקת או מעסיק אותו בתפקידים הקשורים בייצור שוטף, וממשיך להוון את ההוצאות הכרוכות במנגנון זה בגלל זיקתו הקודמת לפיתוח. גם במקרים אלו מתעוות חשבון רווח והפסד והמאזן.

(ג) יש איגודים הנוהגים להוון את הוצאות המחקר השימושי שנעשה על ידיהם. בדרך כלל מוצדק להוון הוצאות אלו אך ורק, כאשר תוצאות המחקר הוכתרו בהצלחה ותרמו במיוחד לייעול תהליכי הייצור, לגילוי שימושים חדשים למוצרים קיימים או לגילוי מוצרים חדשים בעלי ערך כלכלי. במקרים כאלה יש סיכויים לקבל תמורה בעבור ההוצאות הכרוכות במחקר, ולכן יש הצדקה להציג את ההוצאות הכרוכות בו כנכס במאזן, ולהפחיתו בדומה ליתר ההוצאות הדחיות. אולם קיימת הסכנה, שיהוונו גם הוצאות מחקר שלא יביאו תוצאות בעלות ערך כלכלי. דרושה אפוא תמיד בדיקה זהירה, באיזו מידה ניתן לראות במחקר, שלא הצליח עדיין, חולייה בשרשרת של מחקרים, שיביאו בסופם הצלחה כלכלית, שתאפשר כיסוי מלא של ההוצאות.

2. תנאי המימון

(א) בניתוח התוצאות הכספיות מפעולות האיגודים יש לקחת בחשבון גם את התנאים, לפיהם משיגים האיגודים את הכספים למימון פעולותיהם.

הרכב ההון — הון עצמי בעיקר מניות, והון זר בעיקר הלוואות — בצורתיו השונות הוא לא פעם תוצאה מהתפתחות מקרית, או — בנוגע להשקעות הממשלה — לפעמים אף ממשא ומתן המתנהל, לאחר שהכספים כבר הושקעו. הבדל בולט בין מימון על ידי קבלת הלוואות ובין זה על ידי הנפקת מניות הוא בכך, שתשלומי הריבית על ההלוואות — אם הם חלים באופן שוטף ונרשמים כהלכה, מחדירים לתוך חשבון רווח והפסד את גורם עלות ההון. לעומת זאת יכול מפעל, אף בלא להרוויח תמורה סבירה בעבור השימוש בהון המניות, לסכם חשבון רווח והפסד ללא הפסד ואף ברווח מסוים; בניתוח התוצאות המש" תקפות בחשבון רווח והפסד יש אפוא להתחשב במחיר השימוש בהון המניות.

השפעה לא קטנה על התוצאות הפיננסיות מפעולות האיגודים נודעת לשיעורי הריבית על ההלוואות הניתנות ברובן על ידי הממשלה. ההלוואות ניתנות לאיגודים בדרך כלל בריבית בשיעור 5% עד 7% לשנה, ואף בשיעור נמוך יותר לאיגודים בענפים מסוימים, כגון משק המים ושיכון. כשיעור הריבית נמוך מהשיעור המקובל בתנאי השוק הרגילים, יש לראות בהפרש בין הריבית הרגילה לבין הריבית, שהממשלה גובה מהאיגוד, כעין תמיכה סמויה בפעולת האיגוד, הניתנת בהתחשב באופייה של פעולה זו.

השפעה נוספת על התוצאות הפיננסיות מפעולות האיגודים נודעת לתנאי ההצמדה של ההלוואות הממשלתיות. לאיגודים רבים ניתנו הלוואות בשיעורי ריבית נמוכים — כפי שנקבעו לגבי מלוות צמודים — בלא שנקבעו תנאי ההצמדה במפורש. 90% בקירוב מיתרת ההלוואות, שניתנו לאיגודים עד יום 31.3.1962, סווגו על ידי החשב הכללי מבחינת תנאי ההצמדה כ"טרם נקבע" (ראה גם לעיל, עמ' 34). לתנאים בדבר אחוז ההלוואות, עליו תחול ההצמדה, ולסוג ההצמדה יש לרוב השפעה מכרעת על התוצאות הכספיות מפעולות

האיגודים, ובקביעתם קשורה גם האפשרות של הצגה נכונה של עומס ההתחייבויות במאזנים. קושי מיוחד מתעורר כעת עקב שינוי שער הלירה ביום 9.2.1962; חוסר קביעה סופית של תנאי ההצמדה מכביד על ההצגה הנכונה של ההתחייבויות במאזני האיגודים.

בשים לב לתנאים השונים, לפיהם מוזרם המימון הממלכתי לאיגודים, יש לקבוע עקרונות לתנאי הריבית וההצמדה לפי סוגי האיגודים ולבחירת הזכאים ליהנות ממימון ממלכתי בצורתיו השונות. עקרונות אלו יחולו לא רק על המימון הבא במישרין מהממשלה, כי אם גם על זה המגיע לאיגודים באמצעות מכשירים פיננסיים, בהם משתמשת הממשלה. יש גם לקבוע, מי מוסמך להחליט על סטיות מהעקרונות; זכות זו תוענק רק לעובדים בדרגים הגבוהים ביותר, שיחויבו לתת בכתב הנמקה מליאה להחלטותיהם.

(ב) למען השלימות יש להזכיר, שעצם השגת המימון ביד רחבה יחסית מהווה הקלה לאיגודים, שגם היא חייבת להשתקף בניתוח התוצאות הכספיות מפעולותיהם. חשיבות מיוחדת להקלה זו, כשבעלים פרטיים משתתפים בהון המניות של האיגודים, כי במקרים אלו נהנים הבעלים הפרטיים מהון הלוואות, שבדרך כלל קשה להשיגו בשוק הכספים ואשר ניתן לאיגודים בהיקף רחב מהמקובל ביחס להון העצמי.

3. ביצוע תפקידים ממלכתיים

על חלק מהאיגודים מוטלות מטלות ממלכתיות מיוחדות, שאינן עסקיות באופיין וביצוען כרוך בהוצאות, שאינן משאירות רווח או אף גורמות הפסד, או בסיכונים גדולים יותר מהסביר מבחינה עסקית. כל עוד הטלת תפקידים אלו מלווה הקצבות מיוחדות לכיסוי ההפסד המיוחד הנגרם ממילויים, אין ממנו סכנה לתוצאות הכספיות של האיגוד. אולם במידה שהתפקיד הממלכתי מוטל עליו, בלא שהממשלה נושאת בהפסד המיוחד הכרוך בו, מתעוררת התמונה על תוצאות פעולות האיגוד. במקרים אלו קורה לא פעם, שכשלון עסקי רגיל והפסד מביצוע תפקידים ממלכתיים משמשים בערבוביה ולא ניתן להבחין בין שניהם. כדי למנוע תופעות אלו רצוי שתפקידים ממלכתיים מיוחדים, הכרוכים בהפסד או סיכון, יוטלו על האיגוד, כשהם מוגדרים הגדרה ברורה, היקפם והעול הכספי הקשור בביצועם מחושבים ונקבעים במידת האפשר מראש, ונקבעת גם הדרך לכיסוי ההפסד, במידה שיווצר.

*

התפקידים הכלכליים והציבוריים החשובים של האיגודים במשק המדינה ומשקל המשאבים, בהם הם משתמשים, מחייבים המצאת אינפורמציה מלאה לגופים, שבסמכותם ומתפקידם להעריך את פעילות האיגודים. עיקר האינפורמציה מרוכזת בדו"חות השנתיים. במידה שדו"חות אלו אינם משקפים את המצב הכספי, את התוצאות הכספיות מהפעולות ואת ההתפתחות הכלכלית לאשורם, נפגע כושרם של גופים אלו לשפוט את מידת ההצלחה של האיגודים במילוי המשימות בתחום מטרותיהם.

לדעת הביקורת תהיה הכנת דו"חות מלאים המשקפים את המצב לאשורו אחת הדרכים, שיביאו את האיגודים לייעול פעולותיהם ולשיפור דרכי התכנון, הן לטווח קצר והן לטווח ארוך, ותחזק את אפשרות הפיקוח עליהם.