

פּרָק שִׁשִּׁי

אַיגוּדִים

ביקורת המדינה באיגודים

בתקופה הנסקרת נערכה ביקורת ב-90 איגודים.

1. בדין וחשבון זה נכללים ממצאי ביקורת על האיגודים הבאים.

בית החולים הכללי באשקלון	חברת המשקם לתעסוקת קשישים בעלי כושר עבודה מוגבל בע"מ
דיור למשוכרי מלחמה בע"מ	מבני תעשייה בע"מ
המועצה הלאומית למניעת תאונות דרכים	מוסד לניסוי והדגמה למשקי עזר ע"ש יוסף רבינוביץ
המועצה לגפן היין בישראל	מוסד התיאום למניעת מחלות ריאה בישראל
המועצה לייצור ושיווק אגוזי אדמה	מקורות, חברת מים בע"מ
המועצה לייצור ושיווק בקר וצאן לבשר	עמידר, החברה הלאומית לשיכון עולים בישראל בע"מ
המועצה לייצור ושיווק חלב ותוצרת חלב	שיכון ופיתוח לישראל בע"מ
המועצה לייצור ושיווק ירקות	תכנון המים לישראל בע"מ
המועצה לייצור ושיווק כותנה בע"מ	
המועצה לייצור ושיווק פירות	

2. בשנה הנסקרת פורסמו דו"חות על האיגודים הבאים.

ארגת, חברה לתעשיות בע"מ
 בנק החקלאות לישראל בע"מ
 בנק למלאכה בע"מ
 גולות בע"מ
 גפים בע"מ
 הדרי ישראל בע"מ
 חברה לפיתוח מפעלי תיירות בע"מ
 חברה לפיתוח קרית גת בע"מ
 חברה לפיתוח קרית שמונה בע"מ
 חברת ברום ים המלח בע"מ
 חברת הגג למפעלי יצוא בע"מ
 חברת החשמל לישראל בע"מ
 יריד המזרח, חברה לתערוכות בע"מ
 מוסד וייצמן לפרסומים במדעי הטבע והטכנולוגיה
 מטעי האומה בע"מ
 מכון התקנים לישראל (מת"י)

(המשך הרשימה בעמוד הבא)

מקורות, חברת מים בע"מ
משכית, חברה לטיפול תעסוקת בית בע"מ
עמידר, החברה הלאומית לשיכון עולים בישראל בע"מ
פרי הגליל בע"מ
פיתוח, החברה לפיתוח ומחקר תעשיית יהלומים בע"מ
שיט כנרת בע"מ
תעוש אזורי פיתוח בע"מ

ממצאים בעלי משמעות עקרונית בדו"חות על איגודים

בדין וחשבון על ביקורת באיגוד כלולים הממצאים העיקריים, שהועלו באותו איגוד; לגבי חלק מהליקויים נכללים בדו"חות הביקורת גם קביעות עקרוניות של מבקר המדינה. להלן ממצאי ביקורת וקביעות עקרוניות שבדו"חות על הביקורת באיגודים, שהוצאו השנה, העשויים להיות בעלי משמעות גם לגבי גופים מבוקרים אחרים.

החתמת משתכנים על חוזים

— איגוד העוסק בשיכון החתים את המועמדים לדירות על חוזה השתכנות, עוד לפני שהיה ביכולתם לראות את הדירה. נוסף על תנאי השכירות כלל החוזה מפרטים טכניים שונים של הדירה, והמשתכנים נדרשו לאשר, שקיבלו את המושכר במצב תקין. בכמה מהמקרים הכניסה החברה בחוזים לאחר חתימתם, פרטים עיקריים — כמו מחיר הדירה, גובה המשכנתה ותנאי התשלום — והמשתכנים טענו, שהנתונים היו שונים מאלה, שסוכם עליהם בעל פה.

החתמת משתכן על חוזה, שפרטיו אינם יכולים להיות ידועים לו בעת החתימה, אינה הולמת חברה ממשלתית, וגם אינה מועילה, כי החברה בסופו של דבר לא תוכל לעמוד על כך, שהאישור יחייב את המועמד.

ויתורים למשתכנים מטעמים סוציאליים

— מתוך חשבון הרווח והפסד של אחד האיגודים העוסקים בשיכון לא ניתן לעמוד על המשקיות, שבביצוע כל אחד מתפקידיה. אחת הסיבות העיקריות לכך היא, שבהחלטותיה, המשפיעות על הכנסותיה, לא היו לה רק שיקולים משקיים אלא, מתוך שיקולים הקשורים במעמדה כחברה ממשלתית, העניקה למשתכנים הענקות וויתורים בהתאם למצבם הסוציאלי. העומס הכספי הנגרם מחמת ההתחשבות בגורמים מהסוג האמור אינו צריך ליפול על החברה, אלא יש לכסותו מתוך הקצבות מהאוצר על פי הרשאות תקציביות מתאימות. רצוי להגדיר באופן ברור את ההנחות וההקלות, שהממשלה מוכנה להעניק לחברה, בדרכה למשתכנים, על חשבון המדינה (ראה גם דו"ח שנתי 13, עמ' 406).

שימוש בכספים לא מנוצלים

— אחד האיגודים לפיתוח התעשייה השקיע חלק גדול מרכושו השוטף, מרבית כלל נכסיו, במלווה ממשלתי קצר מועד, וכיסה מההכנסה ממלווה זה חלק ניכר מהוצאותיו. כספים מתקציב המדינה, המושקעים במניות איגוד, לא נועדו לחזור לאוצר המדינה בצורת הלוואה בריבית גבוהה. חשבון רווח והפסד של האיגוד נותן תמונה בלתי ריאלית של התוצאות מהפעולה, שלמענה קיים האיגוד, כאשר ההוצאה מתאזנת במידה רבה על ידי הכנסה, שאין לה קשר לפעולה זו.

עסקאות משותפות

— איגוד לפיתוח ענף תעשייה ניהל חלק מעסקיו המסחריים לרכישת חומרי גלם באמצעות שותף, שפעל בחוץ לארץ. בידי האיגוד לא הייתה אפשרות לפקח על מחירי הקנייה של החומרים, שנרכשו על ידי משרדי הקנייה של השותף, ועל ההוצאות הכרוכות בעסקה. הנתונים נרשמו על פי דו"חות השותף בלבד. אין זה רצוי, שאיגוד ייכנס לעסקאות בעלות היקף ניכר, כאשר אין לו האפשרות לוודא באורח אחראי את התוצאות (ראה גם בדו"ח זה, עמ' 307).

מסירת תביעה לבוררות

— איגוד הקים מפעל משותף עם בעל מקצוע, שקיבל על עצמו את ניהול המפעל והשקיע בו סכום של 40,000 ל"י בקירוב, כולו בציוד ממפעלו הקודם. השקעות האיגוד במפעל עלו על מליון ל"י. המפעל לא הצליח, והשותפות פורקה. השותף תבע תשלום של כ-350,000 ל"י כפיצוי על הנוק, שנגרם לו. התביעה נמסרה להכרעת בורר יחיד, אישיות בעלת מעמד מכובד. הבורר שוחרר מהוראות החוק המטריאלי ומדיני פרוצדורה וראיות, והיה חופשי לפסוק בכל דרך, שימצא לנכון וצודק, ולא חויב לנמק החלטתו. בפסק הבורר הוטל על החברה לשלם סכום של 200,000 ל"י בקירוב, שהוקטן לאחר מכן, בדרך של משא ומתן, בסך 18,500 ל"י.

אמנם נכון, שדווקא בעניינים עסקיים או מקצועיים מובהקים עדיפה לפעמים בוררות על התדיינות בבתי המשפט, מסיבות של חסכון בזמן ובהוצאות, וכבר קבע בית המשפט העליון, שבדרך כלל יש יתרון בזה, שבוררים יפסקו ללא מתן הנמקה. אולם, לדעת הביקורת, כאשר מדובר במינהל הממלכתי, יש להתחשב בשיקולים נוספים, ועל פי אלה לא היה זה נכון לתת לבורר לפסוק על הוצאת כספים ממקור ציבורי, ומה גם בסכומים גדולים, ללא סייג כלשהו מבחינת הזיקה לזכויות הצדדים על פי חוק. אם עשיית סייג כזה הייתה מבטלת את היתרונות שבבוררות, מוטב היה להשאיר את ההכרעה לבית משפט.

השקעות המדינה באיגודים

1. בדו"ח שנתי 13, עמ' 401, עמד מבקר המדינה על היקף הפעילות המשקית של הממשלה באמצעות איגודים ומגמת הגידול של השקעות המדינה באיגודים. מגמה זו נמשכת.

בסוף שנת 1964 הגיע מספר האיגודים העומדים לביקורת המדינה לפי סעיף 9(5) לחוק מבקר המדינה, תשי"ח—1958 (נוסח משולב), כגופים שהממשלה משתתפת בהנהלתם, ושל אלה שלגביהם הופעלה הביקורת לפי סעיף 9(7) לאותו חוק, בהיותם חברות שאיגוד או רשות מקומית משתתפים בהנהלתן, ל-194. יש 44 איגודים מה-194 שבכל אחד מהם עולה השקעת הממשלה במניות ובהלוואות — ליום 31.3.1964 — על 2 מליון ל"י. באיגודים אלו הושקעו 99% מההשקעה הישירה של המדינה באמצעות איגודים. משרד מבקר המדינה ריכז בטבלה בעמ' 659 נתונים על איגודים אלה, לפיהם ניתן לעמוד על ההתפלגות של השקעה זו לפי ענפי הכלכלה העיקריים.

גם השקעות הממשלה בבנקים ובמוסדות פיננסיים אחרים אמנם ניתן לייחס לענפי המשק השונים, אותם הם משרתים, אולם הכספים הניתנים באמצעות מוסדות אלה אינם מיועדים דווקא לאיגודים אלא לכלל החברות ויתר היחידות המשקיות הפועלות בענפי הכלכלה השונים. לכן הוצגו השקעות המדינה ב-11 איגודים, בנקים ומוסדות פיננסיים אחרים, בנפרד.

2. לפי הטבלה הגיעו כלל השקעות הממשלה ב-44 האיגודים ב-31.3.1964 ל-2,500 מליון ל"י בקירוב, מזה כ-750 מליון ל"י במניות והיתר בהלוואות לזמן ארוך ובינוני. סכומים אלה אינם משקפים את עזרת הממשלה לאיגודים בצורת מתן ערבויות להתחייבויותיהם. לפי נתוני החשב הכללי ליום 31.3.1964 הסתכמו כלל הערבויות, שניתנו על ידי הממשלה לאיגודים לפי חוק ערבויות מטעם המדינה, תשי"ח—1958, לפי חוק אגרות חוב חברת החשמל לא"י בע"מ (ערבויות ופטור ממס), תשט"ז—1955, לפי חוק עידוד התסכון ערבות למלוות והנחות ממס הכנסה, תשט"ז—1955, ולפי חוק ערבויות לסחר חוץ, תשי"ט—1959, לסך 570 מליון ל"י.

השוואת הטבלה לנתונים שבדו"ח שנתי 13 מראה, שמספר האיגודים, שבכל אחד מהם עולה ההשקעה הישירה של הממשלה על 2 מליון ל"י, גדל מ-30 ל-44. כלל השקעות הממשלה באיגודים אלה גדלו מ-31.3.1962 ל-31.3.1964 ב-1,000 מליון ל"י — עלייה ב-60%; ההשקעה בהון מניות עלתה בכ-150 מליון ל"י — 23% — וההשקעה בהלוואות בכ-850 מליון ל"י — 94%. יותר ממחצית הגידול חל בבנקים ומוסדות פיננסיים אחרים; הגידול ביתר האיגודים היה בעיקר בענפי חשמל ומים ובנייה. חלקם של הבנקים ומוסדות פיננסיים אחרים בכלל ההשקעה הישירה של הממשלה באיגודים בתקופה הנזכרת עלה מ-29% ל-39%.

3. ההשקעות באיגודים, המופיעות בטבלה, הן בחלקן בערך הנומינלי ובחלקן בערך משוער, בעיקר בעקבות שינוי שער הלירה בשנת 1962.

השיעור באיגודים לא נערך בשיטה אחידה, ובחלקו עדיין לא נערך כלל. מבחינה זאת אינם מבטאים הנתונים, עליהם מבוססת הטבלה, את היקף ההשקעה של המדינה בדיוק הדרוש. בהתחשב בשינויים הגדולים בכוח הקנייה של הכסף, רצוי, שהגורמים הנוגעים בדבר יתנו את דעתם על החשת הטיפול בשיעור של הנכסים וההתחייבויות של האיגודים השונים כדי להגיע להצגה מציאותית ככל האפשר. דרישה להצגה מציאותית יותר של הנכסים וההתחייבויות של האיגודים (אמנם לא דווקא בקשר לשיעור) — השמיעה ועדת הכספים בסיכומיה והצעותיה לדו"ח שנתי 13, שאושרו על ידי הכנסת.

האמצעים של 44 האיגודים וחלקה של הממשלה במקורות
 ליום 31-3-1964 או לתאריך המאזן האחרון (במיליוני ל"י)

ה מקורות					ס"ה הון המניות	ס"ה האמצעים	מספר האיגודים	הענף הכלכלי
חלקה של הממשלה במקורות								
באחוזים	מכלל האמצעים	ס"ה	בהלוואות	בהון המניות				
מהון המניות								
33 (א) איגודים								
76	90	13.3	11.1	2.2	2.9	14.8	2	חקלאות
70	40	147.5	84.3	63.2	90.4	364.9	7	מכרות ומחצבים
90	38	76.4	36.6	39.8	44.3	199.2	4	תעשייה
80	75	464.8	278.4	186.4	232.6	617.1	7	בנייה
57	56	675.4	549.2	126.2	221.3	1,204.3	3	חשמל ומים
86	17	45.8	15.1	30.7	30.8	91.0	6	מסחר ושירותים
86	17	105.4	42.8	62.6	72.9	618.6	4	תחבורה ותובלה
73	49	1,528.6	1,017.5	511.1	695.2	3,109.9	33	ס"ה (א)
11 (ב) בנקים ומוסדות פיננסיים								
98	66	191.2	137.0	54.2	55.5	289.5	2	חקלאות ומים
67	50	320.9	153.0	167.9	250.9	643.3	4	תעשייה, חשמל, מכרות ומחצבים
80	40	153.7	142.9	10.8	13.7	385.3	2	בנייה
21	69	41.7	41.0	0.7	3.3	60.4	2	מסחר ושירותים
100	80	242.8	239.6	3.2	3.2	304.3	1	תחבורה ותובלה
73	56	950.3	713.5	236.8	326.6	1,682.8	11	ס"ה (ב)
44 (ג) האיגודים								
73	52	2,478.9	1,731.0	747.9	1,021.8	4,792.7	44	ס"ה (א + ב)