

החשבונות התוצאתיים יביאו בתשכון את השינויים בכוח הקנייה, הוראות מס הכנסה ואופי הנכסים וההתחייבויות. בכדי להציג תמונה מציאותית ככל האפשר על נכסיהם ועסקיהם של האיגודים.

אין להתעלם מהקשיים בקביעת הנחיות אחידות להערכה מחדש, שיחולו על מספר רב של חברות, הפועלות בענפי משק שונים. אף על פי כן ניתן, לדעת הביקורת, לגבש הנחיות עקרוניות, שכותן יפה לגבי כל האיגודים, ולעמוד על כך, שכל איגוד יחיל אותן בצורה המותאמת לצרכיו המיוחדים. בלא קביעת הנחיות עלולים איגודים לדחות יתר על המידה את ההערכה מחדש, או אף לערוך אותה לפי שיטות בלתי מתאימות. במצב זה שוב לא תהיה המשמעות הדרושה לדו"חות הפינאנסיים שלהם.

## ממצאים בעלי משמעות עקרונית בדו"חות על איגודים

דו"חות הביקורת על האיגודים כוללים, לגבי חלק מהליקויים, קביעות עקרוניות של מבקר המדינה וממצאים, העשויים להיות בעלי משמעות גם לגבי גופים מבוקרים אחרים. בדו"ח השנתי 15, הובאו לראשונה קביעות וממצאים כאלה. להלן ממצאים וקביעות מסוג זה מהדו"חות על איגודים שהוצאו בשנת 1965.

### זכויות הצבעה של הממשלה

— עם ייסוד אחד הבנקים לא שמרה לעצמה הממשלה רוב, אלא הסתפקה ב-26% מהמניות המקנות זכות הצבעה. בהתחשב בחלקה של הממשלה בהון המניות, שהגיע ל-63.5%, ובחלקה הכולך וגדל בסיכונים שהבנק נושא בהם, היה על הממשלה לשמור על כוח הכרעה בבנק, אך היא לא הבטיחה לעצמה זכות זו מתוך שיקולים ענייניים. 26% מההון המקנה זכות הצבעה הבטיחו לממשלה לפחות את האפשרות למנוע קבלת החלטות מיוחדות, כגון החלטות בדבר שינוי ההון או התקנות, ללא הסכמתה. אך במשך הזמן, בעיקר על ידי הוצאת מניות בעלות זכות הצבעה נוספות, ללא הקצאה מקבילה של מניות כאלה לממשלה, ירד אחוז הממשלה בכלל זכויות ההצבעה ל-22%, וכך איבדה הממשלה אף את האפשרות הזאת.

האחראים על העניין בממשלה לא עמדו על מהות השינוי ומשמעותו מבחינת השמירה על זכויות המדינה (ראה גם דו"ח שנתי 15, עמ' 258). בעקבות הביקורת ביקשה הממשלה מהבנק להקצות לה מניות בעלות זכות הצבעה נוספות, כדי שתגיע שוב ל-26% מזכויות ההצבעה.

### כפיפותו של מבקר פנימי

— באחת החברות הלאומיות הגדולות מונה, עם ארגונה מחדש בשנת 1963, מבקר פנימי לראשונה מאז ייסודה. תפקידו וכפיפותו הוגדרו בנובמבר 1963 בהוראת ההנהלה. המבקר הפנימי כפוף במילוי תפקידו למנהל הפינאנסי, ועל פי הוראותיו עליו לבדוק את פעולות החברה. הוא מדווח למנהל הכללי של החברה, עם העתק למנהל הפינאנסי.

כפיפותו של המבקר הפנימי למנהל הכללי צריכה להיות ישירה, בלא לעבור דרג של פונקציה ביצועית; על ידי כך ניתן יהיה להבטיח יותר עצמאות למבקר הפנימי, הן מבחינת הבחירה של נושאי הביקורת והיקפה, והן מבחינת הדיווח על הממצאים. על המבקר הפנימי לבקר, כחלק חשוב של תפקידו, גם את פעילות המנהל הפיננסי וסדרי עבודתו (בעניין הכפיפות של המבקר הפנימי ראה גם הדו"חות השנתיים 14 (עמ' 68) ו-15 (עמ' 58) של מבקר המדינה).

### יחסים בין הממשלה לבין בנק

— אחד הבנקים, שתפקידו לעזור בפיתוח ענף כלכלי חשוב, נותן את רוב הלוואותיו על פי המלצת משרד ממשלתי כלכלי, ופועל בקשר הדוק עם משרדי הממשלה הנוגעים בדבר במסגרת המדיניות למתן הלוואות, שנקבעה מפעם לפעם על ידי הממשלה. הבדיקות הטכנולוגיות והכלכליות של התכניות, שלהן מיועדות הלוואות, מוטלות בעיקר על המומחים באחד המשרדים, ואילו בדיקת הבטוחות נעשית בעיקר על ידי הבנק. לא הוגדר די צורכו, על איזה תחום אחראי כל אחד משני הצדדים בבדיקת התכניות, שלמימון נדרשו הלוואות. ההחלטה בדבר ערבות הממשלה, במקרים שבהם היא דרושה, מתקבלת בדרך כלל על ידי עובד בכיר של משרד האוצר, שהוא אחד מנציגי הממשלה בדירקטוריון של הבנק.

רצוי, שבהערכה הכלכלית של תוצאות הבדיקות ייצור הבנק לעצמו בכל המקרים דעה משלו, ויאשר מתן הלוואות רק כשגם הוא רואה סיכוי סביר להצלחת תכנית ההשקעה. אף העובדה, שהערבות הממשלתית משתררת את הבנק במקרים של לזוים חלשים מעיקר סיכונן, אינה מחייבת את הבנק, ואפילו אינה מתירה לו, להסכים להשתתף בעסקאות שאינן מתקבלות על העתו לגופן. הבנקים, כנאמני הממשלה במתן הלוואות מתקציבי הפיתוח, רואים כחובתם להמעיט ככל האפשר — בהתחשב במשימות הפיתוח שהלוואות מיועדות לשרת — את הפסדי הממשלה, והפסדי המשק בכללותו. מהשקעות לא בריאות. גם במידה שהמלה האחרונה בהחלטות על מתן עזרה מתוך תקציבי הפיתוח מגיעה לממשלה, חייב הבנק להעמיד את הממשלה על דעתו כמומחה, ובמקרים בולטים אף לעמוד בתוקף סביר על דעתו זו.

אף לא נראית הדרך, שבה מתקבלות ההחלטות בעניין הערבות הממשלתית. מוטב היה, שהחלטות אלה יתקבלו בנפרד בבנק ובממשלה, שהאינטרס שלהם בעניין מטבע הדברים אינו זהה. על הבנק למצוא ככל האפשר את הדרך לתת את הלוואות על פי בדיקתו הוא, בהתחשב במוניטין של הלווה ובטיב בטחונותיו, כשהבנק יודע, שרק מחוסר כל ברירה אחרת הוא ישיג מהממשלה את ערבותה, וגם זו רק באחוז המינימאלי הדרוש, כדי לאפשר לבנק מתן הלוואה. הממשלה מצדה צריכה לדון בבקשת הבנק לערבות במסגרת של ועדה בינמשרדית, שלא תהא מושפעת מהשאיפה הלגיטימית של הבנק לתת הלוואות במינימום של סיכון, אלא תחליט בעיקר לפי השיקול, עד היכן על הממשלה לתמוך בתכנית מסוימת, ומה לדעת הוועדה אחוז הערבות הנמוך ביותר, שבו ניתן להשיג את המטרה. חלוקה ברורה זו של קבלת ההחלטות והאחריות יש לצפות ממנה לתוצאות האופטימאליות מכל בחינות העניין.

## פעולות מימון באמצעות פקדונות

— אחד הבנקים, שהממשלה משתתפת בהנהלתו, מממן את פעולותיו בין היתר מפקדונות, שהועמדו להשנותו על ידי האוצר. עם זאת מפקיד הבנק מצדו פקדונות אצל התשב הכללי, שמקורם בעיקר במכירת אגרות חוב של הבנק. תנאי ההצמדה והפרעון של הפקדונות, שהופקדו אצל החשב הכללי, שונים מתנאי הפקדונות שהבנק קיבל. עיקר מגמתו של שילוב פעולות אלה היא, שהבנק ישאב אמצעים לפעולותיו משוק ההון לפי התנאים השוררים בו, אך במתן התלוואות יתבסס על התנאים, שעל פיהם הוא משיג כספים מהאוצר.

אין פגם בכך, שאוצר המדינה מווסת ומיטיב את התנאים — תנאי ההצמדה והפרעון — שבהם עומדים לרשות הבנק אמצעים לפעולות, שאת קוויהן הכלליים קובעת הממשלה. אולם לא נראה לביקורת, שלהשגת מטרה זו יש צורך בהפקדת פקדונות ופקדונות נגדיים בהיקף גדול. הדבר כרוך ברישומים מרובים, גורע מבהירות ההצגה החשבונאית ואף פותח פתח לבעיות משפטיות, משום שתנאי העסקאות של שני הצדדים אינם חופפים. כצורה מתאימה יותר להשגת המטרה נראה ניהול חשבון השוואה, שישקף את ההפרשים הנובעים מתנאי ההצמדה השונים של הפקדונות, והקצבת אמצעים תקציביים לכיסוי גרעון אפשרי בחשבון זה ולפרעון אגרות החוב, במידה שאין לדרוש את פרעונן מהבנק, משום שהוא קיבל על עצמו חובות, שמועדי פרעונם קצרים מאלה של התלוואות, שהוא נתן מצדו.

### מתן התלוואות על ידי בנק למטרות, שלא למענו הוא נועד

— על פי הצעתם של כמה מבעלי המניות שלו הקצה בנק, שהממשלה משתתפת בהנהלתו, לבעלי מניות אלה מניות מסוגים שונים בסכום גדול, רובן בתוספת פרמיה. לעומת זאת ביקשו בעלי המניות, שהבנק יתן לחברת השקעות, שהם היו מעוניינים בה, התלוואות בלתי צמודות ביותר ממחצית סכום ההשקעה האמורה. הבנק אישר את העסקה והסכים להשקיע סכום נוסף. גם במניות החברה. הבנק לא הבטיח, שהחברה, שעסקה אותה עת בהשקעות בענפים שונים, תשתמש באמצעים אלה למטרה, שלקידומה נועדו כספי הבנק.

גם אם מובן הקשר הענייני בין ההגדלה, הרצויה כשלעצמה, של הון המניות של הבנק לבין התלוואות, שהוא נתן, מוטב היה, מבחינת דמותו הציבורית של הבנק, לתת התלוואות רק בתנאי, שימננו בהן פעולות, שהבנק מיועד לקידומן. רצוי היה, שמועצת המנהלים של הבנק תקבע, באילו גבולות, באילו צורות ותוך איזו מידה של הבטחת השפעתו של הבנק יש להשתמש בחברה הנזכרת, ובהשקעות עקיפות בכלל, להשגת המטרות, שלהן מיועד הבנק.

### עסקאות, שבוצעו ללא אישור המוסדות המוסמכים

1. בינואר 1962 אישרה מועצת המנהלים של איגוד בקווים כלליים עסקה עם חברת השקעות פרטית, בדבר הקצאת מניות בכורה צמודות לדולר של האיגוד, תמורת מניות בכורה של מפעל תעשייתי, שהיו צמודות למחיר התוצרת של אותו מפעל. לפני שנחתם ההסכם על העסקה, השתנה שוויין של שני סוגי המניות והתשוואה שלהן במידה לא אחידה,

בעקבות שינוי שער הלירה מיום 9.2.1962 והשינוי במחיר המוצר של החברה, ומתוך כך התהווה הפרש ניכר ביניהן. אחרי משא ומתן על אופן הכיסוי של הפרש זה נחתם בסוף אוגוסט 1962 הסכם בין האיגוד לבין חברת ההשקעות על ביצוע העסקה. על פי הסכם זה גשא האיגוד בחלקו הגדול של הפרש שהתהווה. ההסכם הובא לאישור המועצה רק אחרי חתימתו.

— זכון היה, שהנהלה, לאחר השינוי היסודי בנסיבות עקב שינוי שער הלירה, לא תתחייב בעניין זה מחדש ללא אישור מוקדם מאת מועצת המנהלים, מאחר שלכל הדעות היה העניין מסובך, וכל ויתור לגביו מצד ההנהלה היה עלול להיות נושא לחילוקי דעות בדבר הצדקתו.

2. בנק ממשלתי נתן ערבות בסך 7.2 מיליון דולר לתקופה של 13 שנה לבנק ליבוא ויצוא של ארצות הברית בעד הלוואה, שניתנה לאיגוד אחר. ההנהלה הביאה את העניין בפני הוועדה הנוגעת בדבר רק חודש אחרי מתן הערבות וציינה, כי בגלל דחיפות העניין כבר חתמה על הערבות, אף לפני שנתקבלה הערבות הנגדית של האוצר, שצריכה להבטיח את הבנק, שבידו נמצא בינתיים רק האישור של מנהל אגף מטבע חוץ, האומר, שהערבות תינתן. ערבות האוצר הושגה רק כשנה לאחר מכן, אחרי מתן אישור ועדת הכספים של הכנסת.

— הנהלת הבנק לא פעלה בהתאם לדרישות המינהל העסקי התקין, כאשר ביצעה עסקה בהיקף כה גדול ולזמן ארוך ללא סידור מוקדם של הערבות בדרך מחייבת מבחינה חוקית, ובלא לדאוג לאישור מוקדם של הגורם המוסמך בבנק לקבלת החלטות כה חשובות.

### דמי תיווך

— חברה עשתה עסקאות במשותף עם הממשלה ושימשה במסגרתן נאמן לממשלה. היא הומינה ציוד בעל ערך רב בחוץ לארץ, והתקשרה עם כמה מייצרי הציוד באמצעות מתווכים. למתווכים שולמו, בידיעתה של הנהלת החברה, דמי תיווך בסכום כולל גדול יחסית. חלק מסוים מדמי התיווך הוחזר לחברה. את התקבולים לא ניכתה החברה בחשבונותיה ממחיר הציוד, כפי שהייתה צריכה לעשות, כדי להראות את המחיר למעשה, אלא כללה אותם בהכנסותיה השוטפות. החברה הסבירה, שהחזר דמי התיווך איפשר לה לכסות הוצאות פיקוח על ייצור הציוד, שהיו גדולות מהמשוער. החברה לא הייתה רשאית לזקוף את דמי החזר לזכותה אלא בהסכמת הממשלה.

### מכרז לרכישת בית

— חברה, שפרסמה מכרז פומבי לרכישת בניין למשרדה, קיבלה 16 הצעות. מועצת המנהלים דנה, לאחר מיון ההצעות, בשתיים מהן והחליטה, שנציג הממשלה במועצת המנהלים יקבל פרטים מלאים על שתי ההצעות מוועדת הדיור הפנימית שליד הנהלת החברה, ועל פי הכרעתו תתקשר החברה עם הקבלן, שהצעתו תועדף. נציג הממשלה בדק את פרטי שתי ההצעות והציע לוועדת הדיור לקבל הצעות נוספות. בעקבות זה קיבלה החברה את הצעתה של חברה קבלנית, שלא השתתפה במכרז המקורי.

אם לחברה היו סיבות סבירות, לאור בירור נוסף על פרטי ההצעות, לא להתקשר עם אחד משני המציעים, שהשתתפו במכרז, ולהעדיף מציע אחר, שלא השתתף בו, היה עליה

לפרט את נימוקיה ולהביאם לדיון בפני מועצת המנהלים (ראה גם בדו"ח זה, עמ' 700). אמנם, דיור משרדי איננו נושא להכרעה על פי נתונים של מחיר במספרים מוחלטים בלבד, שכן יש להתחשב בגורמים של מיקום הנכס, שיקולים אדריכליים וכו'. לפיכך לא תמיד יש מקום לפרסם מכרו על ביצוע של תכנית דיור משרדי. אולם, מאחר שהחברה הלכה בדרך של עריכת מכרו והחליטה לבסוף להעדיף מציע, שלא השתתף בו, היא הייתה חייבת לקבל החלטה סופית בעניין בדרג של הגורם הניהולי העליון, מועצת המנהלים, שעל דעתה נערך המכרו. כן היה על החברה לנמק בפרוטרוט את החלטתה, שלא להתקשר אף עם אחד מהמשתתפים במכרו.

### תנאי מימון

— חברה גדולה, הזקוקה לביצוע פעולותיה לציוד בעל ערך רב, המוזמן בדרך כלל בחוץ לארץ, התפתחה בקצב מהיר, ומקורות המימון שלה גדלו במשך השנים במידה ניכרת. התוספת של מקורות המימון לא תאמה את צרכיה של החברה. חלקו של ההון העצמי של החברה מכלל אמצעי המימון ירד. רווחי החברה במשך כל התקופה הספיקו רק לתשלום הדיבידנד ולא ליצירת קרנות. הפחת היווה את המקור העיקרי למימון עצמי, אך הציוד מופחת בשיעור שנתי בין 4% ל-5%, והמקורות המצטברים מהפחת אינם מספיקים לכיסוי ההתחייבויות הנובעות מהלוואות, שתקופת פרעונן מתחילה זמן קצר אחר קבלתן, והיא נעה בין 6 ל-10 שנים. חלק מהרכוש הקבוע מומן אף מהלוואות קצרות מועד.

לחברה שתי בעיות מימון עיקריות — אחת ברכישת ציוד חדש ואחת במציאת מקורות להתזרת הלוואות משנים קודמות. אשר למימון הציוד הדרוש לה, רק חלק ממנו יכול לבוא מגידול ההון העצמי וממקורות פנימיים; השאר צריך לבוא ממקורות חיצוניים, בייתוד מהלוואות לזמן ארוך. כל אימת שהנהלת החברה תחליט על רכישת ציוד חדש, מן הראוי שתבהיר לעצמה מתוך גישה מציאותית ובכירור, מה הם המקורות לכספים העומדים לרשותה לשם כך; אחרת, כאשר השאיפה להוסיף על הציוד עוברת את אפשרויות המימון, תיאלץ החברה לממן את הרכישה גם ממקורות בלתי מתאימים, דהיינו מההתחייבויות שוטפות. אשר להחזר ההלוואות מסתבר, שהלוואות כאלה, במיוחד בחברה צעירה יחסית, אין בטחון שניתן להחזירן תוך תקופת קצרות ממקורות פנימיים של החברה. חישוב פחת לפי שיעור של 4% או 5% לשנה אמנם אינו בלתי סביר לגבי ציוד מהסוג, שהוזמן על ידי החברה, אך אין להשיג בדרך כלל הלוואות, שניתן להחזירן בקצב איטי, המקביל לקצב זה של ניכוי הפחת. נוצר או פער, שהחברה צריכה לסתום אותו בדרך של חידוש הלוואותיה.

### הצגת תקבולים בעד עודפי רכוש

— לחברה, שהכנסותיה לא הספיקו לכסות את הוצאותיה, היו קרנות קפיטאליות ועודפים משנים קודמות. הממשלה הצטרפה לחברה ושילמה את חלקה היחסי בתגדלת הון המניות של החברה, וגם פרמיה בעד חלקה היחסי בקרנות ועודפים שהצטברו. החברה השתמשה ברובם של סכומי הפרמיה לכיסוי הפסד שוטף. כדי לשקף נכונה את התוצאות העסקיות של אותה שנה, הייתה החברה צריכה לזקוף את הפרמיה לקרנות הון ולהעביר מהן, במידה שזו רצוי, סכומים לכיסוי ההפסד השוטף.

## זקיפת חשבונות על פי הערכה

— הוצאות המינהל של מחלקת המכירות והוצאות פרסומת של חברה הסתכמו בשנה מסוימת בסך כולל של 1.4 מיליון ל"י. לפני סגירת החשבון העבירה החברה 370,000 ל"י לחשבון חברת בת ולחשבון תכנית פיתוח חדשה. היא זקפה סכומים אלה על סמך הערכה כללית והסבירה, שלדעתה משקפים הם את השקעתה בפיתוח שווקים חדשים למוצרים, שיוצרו כתוצאה מתכנית הפיתוח, ובקידום מכירותיה של חברת הבת במסגרת תכנית זו.

זקיפות בסכומים כה גדולים היו צריכות להתבסס על נתונים ממשיים ובדוקים, ולא על הערכה כללית בלבד.

## הטיפול בממצאי הביקורת באיגודים

כדי להחיש את קצב המחזוריות של הדיווח על האיגודים העומדים לביקורת המדינה ולדווח בהקדם האפשרי, במיוחד על ממצאים בעלי משמעות עקרונית או חשובים מבחינה אחרת, פרסם מבקר המדינה בנובמבר 1964, כחידוש בתחום הדיווח, בבת אחת דינים וחשבונות על הביקורת ב-14 איגודים במסגרת של ספר; בספר זה נכלל גם סקר על מצב השכר של העובדים הבכירים באיגודים הממשלתיים העיקריים, שנערך, על פי בקשת ועדת הכספים של הכנסת, בשנת 1964.

נוכח משקלם של ממצאי הביקורת מינה שר האוצר, מיד אחרי פרסומם של הדינים וחשבונות, ועדה בינמשרדית, בראשות המנהל הכללי של משרד האוצר ובהשתתפות שבעה עובדים בכירים של המשרדים הממונים על מרבית האיגודים. הוועדה נתבקשה לבדוק מה הם הממצאים, שבקשר אתם יש מקום לנקוט בפעולות לתיקון פגמי העבר ולמניעת הישנותם בעתיד. הוועדה קיימה במספר ישיבות בירורים עם חברי הדירקטוריון ונציגים של הנהלות האיגודים, שעליהם דווח בספר האמור, ועם פקידים בכירים של משרד מבקר המדינה. היא הגישה במאי 1965 את המלצותיה, שהתייחסו הן לממצאים שבכל איגוד ואיגוד והן למספר בעיות הנוגעות לאיגודים בכללם.

1. לפי חוק מבקר המדינה, תשי"ח—1958 (נוסח משולב), עומדים לביקורת המדינה כל מפעל, מוסד וגוף אחר, שהממשלה משתתפת בהנהלתם, גם אם אין לממשלה, לפי כוח ההצבעה שבידיה, שליטה על פעולות אותו הגוף; אולם הוועדה, בהמלצותיה לגבי מספר בעיות עקרוניות הנוגעות לאיגודים בכללם, הבחינה בין איגודים, שבהם יש לממשלה שליטה של 50% או יותר, לבין אלה, שבהם אין שליטה כזו לממשלה. מאידך, רוב האיגודים מוקמים, לפי המצב החוקי הקיים, על פי פקודת החברות; על פי פקודה זו דין הממשלה באיגודים כדין כל בעל מניות אחר; מתוך כך מוגבלת שליטת הממשלה בהתאם לחלקה בכוח ההצבעה באסיפה הכללית ובדירקטוריון. הוועדה המליצה, שהממשלה תשקול, אם לא מן הראוי שהיא תקים חברות או תצטרף לחברות קיימות, רק אם תובטח לה שליטה נאותה בניהול ענייני החברה. אם הממשלה מעוניינת להשתתף בהונה הקבוע של חברה, בלא שניתן להשיג השפעה כזו, עליה לבצע את ההשקעה כך, שיהיה ברור לציבור, שאין הממשלה שותפה בניהול ענייני החברה. עוד המליצה הוועדה, שהמסקנות,

שאליהן היא הגיעה לגבי האיגודים, שבהם יש לממשלה שליטה — ובאיגודים אלה יש לה אפשרות להפעיל בכוח השפעתה את המלצות הוועדה — ישמשו כהנחיות לחברי הדירקטוריון, שנתמנו על ידי הממשלה בחברות, שבהן היא במיעוט.

2. המלצות הוועדה לאיגודים בכללם נסבו בעיקר על הנושאים הבאים: הגדרת יעדי האיגודים בכתב; מינוים של אנשים המקיימים קשרים עסקיים עם איגוד כנציגי הממשלה בדירקטוריון; הקשר של נציגי הממשלה בדירקטוריון עם השר הממונה על האיגוד ועם רשות החברות שבמשרד האוצר בעניינים עקרוניים; נקיטת עמדה במקרה של התנגשות בין מדיניות הממשלה לאינטרס האיגוד; מתן הנמקה בכתב של החלטות חשובות; התקשיר והתכ"ם כדוגמה לקביעת גוהלים של איגוד; כיסוי הוצאות הכרוכות במטלות מיוחדות, שהממשלה מטילה על איגוד; הקמת ועדה מיוחדת לטיפול בממצאי מבקר המדינה בביקורת האיגודים.

עוד המליצה הוועדה לזרז את חקיקת חוק האיגודים, שהוצעה כבר על ידי מבקר המדינה מאז שנת 1954 (ראה דו"ח שנתי 5 עמ' 55, ובעיקר "ביקורת המדינה באיגודים ממשלתיים", אפריל 1957, עמ' 25).

3. בין המלצות הוועדה הנוגעות במיוחד לממצאים באחד מהאיגודים, שעליהם דווח בקובץ, יש לציין: איגוד חייב להקפיד, שלא יתנהלו שום עסקאות בינו לבין עובדים, אלא אם כן העובדים הם לקוחות רגילים של האיגוד, וברור שאין להם טובת הנאה מיוחדת מהעסקה; לא ימסור איגוד עסקה לקבלן, שלא השתתף במכרו, לאחר שהמכרו התקיים (ראה גם בדו"ח זה, עמ' 697); התשלום על ידי האיגוד של קנסות, שהוטלו על נהגים בגלל עבירות תנועה, פוגע במטרתו של הקנס להרתיע את הנהגים מלעבור על חוקי התנועה, ויש לפסול נוהג זה.

4. בקשר לממצאי הסקר על מצב השכר של העובדים הבכירים בחברות הממשלתיות, המליצה הוועדה לקבוע את השכר "בהתאם לשני עקרונות: לפי מידת ההשתתפות של הממשלה בתקציבה השוטף של החברה, ולפי המקובל בסקטור בו פעילה החברה. בחברות, בהן הממשלה מממנת את התקציב השוטף או חלק ניכר ממנו, אין הצדקה לכך, שהשכר חתנאי העבודה יעלו על המקובל בשירות המדינה. בחברות המתנהלות על בסיס עסקי תיקבע מדיניות שכר, שתהיה תואמת את הסקטור בו פועלת החברה. יש לקחת בחשבון, שחברה כזו מתחרה על עובדים מסוימים בסקטור בו היא פועלת, ומותר להביא בחשבון מצב זה בעת קביעת השכר בחברה. בכל מקרה אין חברה, שהממשלה שותפה בה, רשאית לזוּם הטבות שכר החורגות ממדיניות השכר הכללית או מהמקובל בסקטור. הוועדה מתנגדת בכל תוקף, שבתברות ממשלתיות תינתנה הטבות שכר בדרכים מוסוּת. להטבות כאלה אין הצדקה בחברה בה הממשלה שותפה, אפילו אם הדבר מקובל בסקטור הפרטי".

5. בסוף יולי 1965, סמוך לתום מושבה האחרון של הכנסת החמישית, קיימה ועדת הכספים של הכנסת, בהשתתפות מבקר המדינה, דיון ראשוני על הדין וחשבון של הוועדה ומסקנותיה.

6. חלק מהנושאים, שבהם דנה הוועדה, שהוקמה על ידי שר האוצר, נמצאו גם בטיפול של ועדת המחקר לבעיות ניהול המפעלים העסקיים של המדינה בראשותו של ד"ר ז. מוּס, מבקר המדינה הקודם (ראה דו"ח 14, עמ' 579). ועדה זו סיכמה את מסקנותיה

בתחילת 1966, בעיקר לגבי הנושאים הבאים: בחירת המסגרת המשפטית של איגוד לביצוע פעולות עסקיות של הממשלה; טיפול הממשלה באיגודים, הפיקוח עליהם בדרך של מינוי נציגים לדירקטוריון, והקשר בין השר הממונה על האיגוד והדירקטוריון; תפקידי הדירקטוריון; חברות, שבהן הממשלה במיעוט; וניהול גופים סטאטוטוריים. הוועדה המליצה, שעד לחקיקת חוק איגודים תבצע הממשלה את מסקנות הוועדה בדרך של הוראות אדמיניסטרטיביות.

הוועדה, שהוקמה כאמור אחרי פרסום דו"ח מבקר המדינה על ידי שר האוצר בראשות המנהל הכללי של משרד האוצר, המליצה לשלב מסקנות אלה עם המלצותיה היא.

7. לאחר שבסוף שנת 1965 הוציא מבקר המדינה מספר דו"חות על איגודים בעלי חשיבות כלכלית, התקיים דיון בוועדת השרים לענייני כלכלה, ובו התגבשה הצעה, שכל דין וחשבון של מבקר המדינה על איגוד ייבחן על ידי ועדה, שתהא מורכבת ממנהל רשות החברות הממשלתיות במשרד האוצר, יושב ראש הדירקטוריון של האיגוד, והמנהל הכללי של המשרד הממונה על האיגוד; אם מנהל כללי זה הוא גם יושב ראש הדירקטוריון, ימונה תחתיו אדם אחר כחבר הוועדה. ועדה זו תגיש לשר הנגוע בדבר, תוך תקופה שתיקבע, את המלצותיה בעקבות ממצאי הביקורת. הדו"חות האמורים היו נושא לדיון גם בכנסת ובוועדת הכספים החל מדצמבר 1965.

## קווים מנחים לרואה חשבון בהתאם לסעיף 13(2) לחוק מבקר המדינה

רובם של האיגודים העומדים לביקורת המדינה הם חברות, המאוגדות על פי פקודת החברות, וחייבות לפי סעיף 105 לפקודה למנות רואה חשבון. תפקידו העיקרי של רואה החשבון הם: לבקר את חשבונות החברה, לוודא את מצבה הכספי הנכון ולדווח עליו לבעלי המניות.

ביקורת המדינה במכלול תפקידיה הממלכתיים שמה את הדגש בביקורת האיגודים על השאלות, באיזון מידה הולמת פעילותו של האיגוד את היעדים, שהתוו לו הממשלה או הרשות המקומית, ואם האיגוד פועל בהתאם לחוק, ביעילות ובחסכון ושומר על טוהר המידות. תוך כדי כך על ביקורת המדינה להעריך את טיב ניהולו של האיגוד ולנתח את משמעותן של התוצאות העסקיות והכספיות הממשיות של פעולות האיגוד.

כדי להשיג מטרות אלה, ללא כפילות בבדיקות, נעזרת ביקורת המדינה בבדיקותיו של רואה החשבון באיגוד, ושומרת על האפשרות לקבל את הנתונים הנמצאים תחת ידו בקשר לבדיקת הדו"חות הכספיים השנתיים של האיגוד. החוק מסמיך את מבקר המדינה — בהתאם לסעיף 13(2) של חוק מבקר המדינה, תשי"ח — 1958 (נוסח משולב) — לקבוע קווים מנחים בדבר ההיקף והאופן של הבדיקות והדו"ח של רואה החשבון העוסק בראיית חשבונותיו של האיגוד. על פי סמכותו זו קבע מבקר המדינה לראשונה בנובמבר 1958 קווים מנחים לרואי החשבון. הנתונים, שנתקבלו לפי קווים מנחים אלה, שימשו חומר רב ערך בביקורת האיגודים.



מאז פרסום הקווים המנחים חלה התפתחות ניכרת בהיקף הפעולות, במבנה הכספים ובמינהלם של האיגודים, ומתוך כך בדרכי המדינה לגביהם ובהיקפה. לשכת רואי החשבון פרסמה בינתיים גם תקני ביקורת והנחיות לנהלי ביקורת, המהווים מעין קודיפיקאציה של הכללים המקובלים בראיית החשבון.

התפתחויות אלו והנסיון, שהצטבר בהפעלת הקווים המנחים משנת 1958, חייבו תיקון הקווים המנחים, ולאחר שמיעת העתה של לשכת רואי החשבון קבע מבקר המדינה בדצמבר 1965 תחתם קווים מנחים חדשים. קווים מנחים אלה חלים על ראיית החשבון באותו האיגוד, שלגביו קובע מבקר המדינה את תחולתם על פי סעיף 13 (2) לחוק, ואמנם החיל אותם המבקר ביום 27.12.1965 על 175 איגודים.

הקווים המנחים במתכונתם הנוכחית מאפשרים לעמוד ביתר בהירות על שלבי הבדיקות של רואה החשבון ועומקן ולפעול בעת הצורך להרחבתן; עוד מאפשרים הקווים לקבל, לשם הערכה משמעותית של תוצאותיו הכלכליות והכספיות של האיגוד, אינפורמאציה שיטתית בצורה אחידה על מכלול פעולותיו וביטוייו בדו"חות הפינאנסיים.

לפיכך הושם בקווים המנחים דגש על קבלת נתונים בדבר הפעולות העסקיות של האיגודים עם חברות מסונפות או גופים אחרים, שאתם בא האיגוד בקשרים מסחריים וכספיים מיוחדים, שהתרחבו בשנים האחרונות; על הערכות מחדש של הנכסים, המתחייבות בעיקר משינויים בערך המטבע ובמחירים; ועל חשיפת ההיוונים השונים. הקווים המנחים לוקחים בחשבון את התמורות החלות באיגוד, כשהוא עומד להנהיג שיטות ממוכנות מתקדמות בניהול חשבונותיו. הם נועדו גם לתרום לצמצום פרקי הזמן בעריכת הדינים והחשבונות הכספיים השנתיים ובדיקתם.

הדו"ח המפורט, שעל רואה החשבון להכינו בהתאם לקווים המנחים החדשים, מוגש גם להנהלת האיגוד ועשוי להיות מקור אינפורמאציה חשוב — הבא מגורם בעל מעמד סטטוטורי בלתי תלוי — אף לדירקטוריון של האיגוד, ודרכו לשר הממונה על האיגוד ולמשרדו.