

פרק שישי

איגודים

ביקורת המדינה באיגודים

1. בשנת 1967 נערכה ביקורת ב-65 איגודים.

2. בדיון וחשבון זה נכללים ממצאי ביקורת על האיגודים הבאים:

בית הספר המרכזי למלונאות בע"מ

בית הספר לקציני ים, עכו

מועצה לגפן היין בישראל

מועצה לייצור ושיווק אגוזי אדמה

מועצה לייצור ושיווק של ירקות

מועצה לייצור ולשיווק של פירות

מועצה לענף החלב בישראל (ייצור ושיווק)

"מניב", חברה ישראלית להשקעות בע"מ

מקורות חברת מים בע"מ

קרן הלוואות לסטודנטים במוסדות להשכלה גבוהה בע"מ

3. בשנה הנסקרת פורסמו דו"חות ביקורת על האיגודים הבאים:

איגוד ערים איזור איילון

אגודת אכסניות נוער בישראל

ארקיע, קווי תעופה בישראל בע"מ

האוניברסיטה העברית

חברת המשקם לתעסוקת קשישים בעלי כושר עבודה מוגבל בישראל בע"מ.

חלפים חקלאיים בע"מ

יובל, חברת הביטוח לישראל בע"מ

מועצה דתית רמת-גן

פיתוח חוף ים המלח וחבל סדום בע"מ

רשות לפיתוח החולה, חברה בע"מ

רשות ניקוז מורד נחל אילון

רשות ניקוז נחל לכיש

רשות ניקוז נחל פולג

רשות ניקוז עמק זבולון

רשות ניקוז קישון — יזרעאל

תכנון המים לישראל בע"מ

ממצאים בעלי משמעות עקרונית בדו"חות על איגודים

להלן מספר ממצאים מדו"חות הביקורת על האיגודים, שהוצאו בשנת 1967, מהם הכוללים קביעות עקרוניות של מבקר המדינה העשויים להיות בעלי משמעות גם לגבי גופים אחרים.

המוסדות המנהלים

1. בתקנות התאגדות של חברה שבבעלות משותפת של איגוד ושל גוף ציבורי נקבע, כי מספר חברי הדירקטוריון יהיה תמיד זוגי: מחציתו תתמנה על ידי האיגוד, ומחציתו על ידי הגוף הציבורי. עוד נקבע, שבמקרה של חילוקי דעות בין הצדדים תימסר ההכרעה לבוררים, שיתמנו על ידי המשרד הממשלתי הממונה על החברה ועל ידי גורם המקורב לגוף הציבורי. אם הבוררים לא יבואו לכלל הכרעה, הם ימנו בורר מכריע.

בשיטה זאת עלולות החלטות בעניינים חשובים להתקבל על ידי בוררים, שאינם מצויים די הצורך במהלך שוטף של עסקי החברה. הביקורת המליצה לשקול אפשרות של מסירת זכות הכרעה ליור הדירקטוריון או לאחד מחברי הדירקטוריון; או מתן מניית הכרעה ונציגות בדירקטוריון לגורם שלישי, שהצדדים רוחשים לו אמון. בדרך זו ניתן להבטיח שהבורר יהא מצוי במהלך ענייניה של החברה.

2. דירקטוריון של חברה לא קבע את סמכויותיו, את תפקידיו ואת תחום פעולתו של המנהל הכללי, אף כי לפי תקנות החברה היה מתפקידו לעשות כן.

כללי המינהל מחייבים, שהדירקטוריון יגדיר את סמכויותיו ותפקידיו של המנהל, ובמיוחד יקבע, אלו סוגי פעולות טעונים אישורו המוקדם של הדירקטוריון.

הטבות

1. איגוד, שהוא מפעל תחבורה, נהג להעניק, כעניין של קידום עסקים, כרטיסי הולכה שלו, בעלי ערך כספי לא מבוטל, למוסדות ולאנשים שונים. הביקורת העלתה, שמספר כרטיסי חינוך הוענקו לעובדי מדינה ולעובדי ציבור אחרים ולבני משפחותיהם.

לעובד ציבור אסור לקבל טובת הנאה בקשר עם עבודתו. במקרים בודדים, שבהם איגוד מעוניין, בתום לב ומתוך מגמה לקדם את עסקיו, להעניק כרטיס חינוך לעובד ציבור, שתפקידו דורש זאת והוא קשור במישרין בפעולות האיגוד, צריך הדבר להיעשות על דעת הנהלת המשרד או הגוף, שבו מועסק העובד.

2. האיגוד העניק ללקוחותיו הנחות שונות. לא היו בידי הנמקות, שיסבירו את השיקולים של עובדיו בהענקת הנחות.

ניהול עסקיה של חברה מסחרית דורש לעתים מידה של גמישות בקביעת מחירים ובתשלום בעד שירותים; אולם ניהול תקין של איגוד דורש, שהכללים לקביעת מחירים ולמתן הנחות מהם ולשאר ההטבות ייקבעו על דעת הדירקטוריון. את ההחלטות השוטפות המתקבלות על פי כללים אלה יש לרשום, תוך ציון הנמקה המאפשרת את בדיקת סדירותן (בדבר נושא דומה ראה גם דו"ח שנתי 17, עמ' 723).

כללי ניהול עסקי

1. דירקטוריון של חברה עסק בעיקר באישור התקציבים והדו"חות הכספיים, בשמיעת דו"חות ובדיון על מצב העסקים השוטפים. מספר החלטות עסקיות חשובות לא הובאו לדיון ולאישור מוקדם של הדירקטוריון. בכמה נושאים עקרוניים בתחום מדיניות החברה לא נתקיים בדירקטוריון דיון שיטתי.

בעוד שלגבי ניהול הפעולות העסקיות הרגילות אין בדרך כלל צורך באישור הדירקטוריון, הרי לגבי עסקאות גדולות או בעלות חשיבות עקרונית, שתוצאותיהן עשויות להשפיע על מצב החברה במידה רבה, מן הצורך לשתף את הדירקטוריון בידעה ובהכרעה.

2. איגוד העוסק בעיבוד חקלאי, מכין בכל שנה תכנית כוללת של גידולים חקלאיים ותכניות נפרדות לכל גידול וגידול, המפרטות את העלויות התזויות וההכנסות המצופות. התכניות מתאשרות על ידי הדירקטוריון. בביצוע העבודה סטה האיגוד באורח ניכר מהתכניות המאושרות. הנימוקים לסטיות לא הובאו לידיעת הדירקטוריון.

משמעותו של התכנון המאושר בפגמת, אם אין אחריו מעקב משלים המאפשר לקבוע, באיזו מידה הוא קיים.

3. איגוד העוסק בעיבוד חקלאי, נהג למכור לקבלנים, לפי מכרו, יכול בשדה. במקרה אחד הורה מנהל האיגוד להעניק לקבלן שזכה במכרו הנחה מהמחיר שנקבע, כיוון שהיכול היה פגום עקב פגעי טבע. על מתן ההנחה לא מסר דו"ח לדירקטוריון. רצוי שפעולה מסוג זה יאשר הדירקטוריון מראש, והחברה תדווח עליה לאחר ביצועה.

4. איגוד, שערב לקבלנים כלפי מוסרי עבודות, הגיע לידי הסדר עם חברה קבלנית, שזו תשלם את הבנייה, במידה שאחד הקבלנים הערובים לא יוכל לעמוד בהתחייבויותיו. לפי ההסדר, על החברה הקבלנית לבצע את הבנייה במחיר ובתנאים של החווה המקורי בין הנערב לבין הקבלן. ההסדר נעשה על פי משא ומתן בין האיגוד לבין החברה הקבלנית.

לא היה מקום לכך, שאיגוד יתקשר לביצוע עבודות אלה באופן בלעדי עם חברה קבלנית אחת, ללא מתן אפשרות לקבלנים אחרים, בעלי כושר ביצוע, להציע, בדרך של התחרות, את שירותם.

5. חווה מטרה הוא שיטת מסירה של עבודה בקבלנות, שבה קובעים הצדדים, לפי אומדן, מחיר כולל לעבודה, והקבלן נהנה מפרמיה במידה שהוא מצליח לבצע את העבודה במחיר זול יותר; לעומת זאת, אם הוצאותיו עולות על האומדן, מוקטן שיעור הרווח שלו.

א. חברה, שמטרה עבודות בנייה בהיקף גדול בחווה מטרה, קבעה את אומדן המחירים של חלק מיחידות העבודה רק לאחר סיום העבודה.

קביעת מחירי היחידות לאחר סיום העבודות אינה ממצה מבחינת החברה את התועלת שמבקשים להשיג בהתקשרות בצורה של חווה מטרה, כיוון שהמחירים הנקבעים כך עלולים להיות גבוהים מאלה, שהיו נקבעים בשלב מוקדם יותר.

ב. החברה לא פיקחה בצורה סדירה אחר תנועת החומרים ואחר העסקת העובדים על ידי הקבלן.

אף כי בחווה מטרה יש תמריץ לקבלן לייעל את עבודתו, אין בזה כדי לשחרר את האיגוד המזמין מחובת פיקוח על העבודה, ועל דרך ביצועה: עלייה בהוצאות הקבלן אמנם

מביאה להקטנת הרווח שלו, אולם כלל התשלום, שעל המזמין לשאת בו, גדל כתוצאה מגידול בהוצאות.

6. איגוד, שהוא חברת ביטוח, נתן הלוואות מובטחות על ידי ערבויות מותנות של החשב הכללי. החשב הכללי התחייב לפרוע את סכום ההלוואה, אם לזכות הלווה יעמדו בספריו כספים. האיגוד הסביר, שהוא מקבל ערבויות כאלה רק מלווים, שהוא בטוח, שיש לזכותם כספים אצל החשב הכללי.

מצב חשבונם של הלווים אצל החשב עלול להשתנות. לפי הוראות המפקח על הביטוח, רשאית חברת ביטוח להלוות, רק אם קיבלה ערבות "ישירה מלאה ומוחלטת" להבטחת ההלוואה. הערבות המתוארת איננה עונה על דרישות אלה.

ביצוע עסקה

איגוד, שהוא חברה לביטוח, קיבל הלוואה מבנק מקומי והעביר אותה לזכות החשב הכללי. החשב הכללי ערב להלוואה וסילק אותה במועד הפרעון.

אין זה נכון להשתמש באיגוד לביצוע עסקאות החורגות מצרכיו הוא.

הטיפול בדו"חות על איגודים

בדצמבר 1966 פרסם מבקר המדינה קובץ הכולל דינים וחשבונות על הביקורת ב-15 איגודים. הקובץ הראשון של דו"חות ביקורת באיגודים פורסם בנובמבר 1964. נוסף על דו"חות הכלולים בקבצים, הוצאו באורח שוטף דו"חות נפרדים על ביקורת באיגודים שונים. בעקבות פרסום הקובץ הראשון של דו"חות הביקורת באיגודים מינה שר האוצר בדצמבר 1964 ועדה בינמשרדית, בראשות המנהל הכללי של משרד האוצר ובהשתתפות עובדים בכירים של המשרדים הממונים על מרבית האיגודים, לבדיקת הליקויים, שהועלו על ידי הביקורת. הוועדה סיכמה את מסקנותיה והמלצותיה במאי 1965 (ראה דו"ח שנתי 16, עמ' 699).

בפברואר 1966 קבעה ועדת השרים לענייני כלכלה הנחיות לטיפול הממשלה בדו"חות על הביקורת בחברות ממשלתיות. נקבע, שהטיפול בדו"ח הן בחברה, שבה שותפה הממשלה ב-50% או יותר, יימסר לוועדה, המורכבת ממנכ"ל המשרד הממונה על אותה חברה, יושב ראש הדירקטוריון של החברה, מנהל רשות החברות הממשלתיות והמפקח הכללי במשרד האוצר או אדם אחר, שיתמנה על ידי שר האוצר. אם המנהל הכללי של המשרד הממונה הוא יושב ראש הדירקטוריון של החברה, יצורף לוועדה גם המשנה למנהל הכללי או סגנו. הטיפול בדו"חות הדנים בחברות, שהממשלה שותפה בהם בשיעור הקטן מ-50%, יהיה נתון בידי הדירקטוריון של החברה וישותף בו נציג משרד האוצר.

החלטתה של ועדת השרים מתייחסת לחברות. לא נקבעו הנחיות מקבילות לגבי איגודים שאינם חברות, כגון אגודות עותומניות וגופים סטטוטוריים, שהממשלה משתתפת בהנהלתם.

בהתאם להחלטתה של ועדת השרים מינה שר האוצר ועדות לבחינת הליקויים, שהעלתה הביקורת בדו"חות הכלולים בקובץ מדצמבר 1966. נתמנו 12 ועדות לדיון בממצאים לגבי איגודים, שבהם שותפה הממשלה ב-50% או יותר. מנהל רשות החברות הממשלתיות שימש כיושב ראש של כל הוועדות, והמפקח הכללי של האוצר היה חבר בהן. סיכומי 11 מהוועדות פורסמו על ידי רשות החברות באוגוסט 1967. עם סיכומי הוועדות והמלצותיהן לגבי כל איגוד פירסמה רשות החברות גם המלצות לגבי האיגודים בכללם.

ההמלצות לגבי האיגודים בכללם, שפירסמה רשות החברות, נוגעות לנושאים בעלי חשיבות עקרונית בדבר מבנהו של איגוד, דרכי פעולתו ומערכת יחסיו עם הממשלה. על חלק מנושאים אלה נתנו את הדעת בשעתן הוועדה, שמונתה על ידי שר האוצר לדיון בקובץ ראשון של דו"חות על איגודים, וועדת המחקר לבעיות ניהול המפעלים העסקיים של המדינה בראשותו של ד"ר ז. מוזס (ראה דו"ח שנתי 16, עמ' 700). במסגרת בדיקותיה באיגודים השונים תעמוד הביקורת על תרומת פעולתן של הוועדות לתיקון הליקויים, שהעלתה הביקורת.

ביולי 1967 הניחה ועדת הכספים של הכנסת על שולחן הכנסת את סיכום דיוניה בדו"חות מבקר המדינה על החברה הממשלתית למדליות ולמטבעות בע"מ ועל בנק הספנות לישראל בע"מ מדצמבר 1966.