

פרק שישי

איגודים

ביקורת המדינה באיגודים

1. בשנת 1968 נערכה ביקורת ב-75 איגודים.

2. בשנת 1968 החליט מבקר המדינה להפעיל את הביקורת על הגופים דלהלן, לפי סעיף 9(7) לחוק מבקר המדינה:

כלית נידות ערך בע"מ
מרכז לבידור ולבילוי בע"מ
אלת"א תעשיות אלקטרוניות בע"מ

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

המועצה לענף החלב בישראל (ייצור ושיווק)	האגודה למען החייל בישראל
המועצה להסדר ההימורים בספורט	קרן ילדנו
מכון וינגייט לחינוך הגופני	חברה להדברת עשבי בר בע"מ
מקורות חברת מים בע"מ	המועצה לייצור ושיווק אגוזי אדמה
מפעל לאיווטופים ולקרנה (איסורד) בע"מ	המועצה לייצור ושיווק בקר וצאן לבשר
מינהל המלחת המשותפים לרשויות המקומיות	המועצה לייצור ושיווק כותנה בע"מ
פלאינדנט בע"מ	המועצה לייצור ולשיווק של פירות
התעשייה האווירית לישראל בע"מ	המועצה לייצור ושיווק של זיתים
	המועצה לייצור ושיווק של ירקות

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

החברה לשיקום המלאכה בתל אביב-יפו בע"מ	איגוד ערים איזור בית שמש (שירותי כבאות)
המכון הפדגוגי למדעי הטבע, ירושלים	איגוד ערים השרון (שירותי מכבי אש ומגן דוד אדום)
המועצה לשיווק פרי הדר ומועצת הפיקוח על פרי ההדר של ישראל	איגוד ערים איזור חיפה (שירותי כבאות)
הטכניון — מכון טכנולוגי לישראל	איגוד ערים איזור יזרעאל (שירותי כבאות)
יד ושם — רשות הזכרון לשואה ולגבורה	איגוד ערים איזור אשקלון (שירותי כבאות)
המועצה הדתית אשקלון	בתי ויקוק חיפה בע"מ
המועצה הדתית חדרה	החברה הישראלית לביטוח סיכוני סחר חוץ בע"מ
המועצה הדתית יקנעם.	החבל הימי לישראל
	החברה לפיתוח יפו העתיקה בע"מ

הטיפול הממשלתי בממצאי הביקורת באיגודים

נוהל הטיפול

בשנים האחרונות גדל בהתמדה מספר האיגודים העומדים לביקורת המדינה. בנובמבר 1964 הוצאו לראשונה כמה דו"חות ביקורת על איגודים בבת אחת בצורת קובץ והוא כלל דו"חות על 14 איגודים. באותה עת נקט שר האוצר צעדים לגיבוש נוהל לטיפול שיטתי בממצאי הביקורת בדו"חות מבקר המדינה על איגודים. מיד אחרי פרסום הקובץ הראשון מינה שר האוצר ועדה בינמשרדית בראשות המנהל הכללי של משרד האוצר ובהשתתפות עובדים בכירים של המשרדים, הממונים על מרבית האיגודים, לבדיקת הליקויים, שהועלו על ידי הביקורת. במאי 1965 הגישה הוועדה את המלצותיה, שנגעו הן לממצאים שבכל איגוד ואיגוד והן לכמה בעיות המשותפות לאיגודים בכללם (ראה דו"ח שנתי 16, עמ' 699).

בדצמבר 1966 פרסם מבקר המדינה קובץ שני של דו"חות, שכלל דו"חות על 15 איגודים. מלבדם ניתנו באורח שוטף דו"חות על איגודים נוספים (ראה דו"ח שנתי 18, עמ' 654).

צעד נוסף וחשוב בגיבוש שיטה לטיפול בממצאי הביקורת על ידי הרשות המבצעת היה, כשוועדת השרים לענייני כלכלה קבעה, בפברואר 1966, הנחיות לטיפול הממשלה בדו"חות הביקורת על איגודים, וזו לשון ההחלטה:

(א) עם התפרסם דו"ח על חברה, בה שותפה הממשלה ב-50% או יותר תוקם ועדה בהרכב מנכ"ל המשרד הממונה, יו"ר הדירקטוריון של החברה, מנהל רשות החברות הממשלתיות והמפקח הכללי במשרד האוצר או איש אחר, שיתמנה על ידי שר האוצר, במטרה לבחון, בקשר לאיזה מהממצאים יש מקום לנקוט בפעולה הן לתיקון פגמי העבר והן למניעת הישנותם בעתיד.

במקרה שמנכ"ל המשרד הממונה הוא גם יו"ר הדירקטוריון יתווסף לוועדה משנה למנכ"ל המשרד, ובאין משנה באותו משרד, סגן המנכ"ל.

(ב) בחברות, בהן הממשלה היא מיעוט, ייעשה הטיפול בדו"ח המבקר על ידי הדירקטוריון של החברה, אולם החברה תתבקש על ידי לשכת החברות הממשלתיות לשתף בטיפול בדו"חות המבקר את נציג משרד האוצר.

(ג) המלצות הגופים המטפלים, כנ"ל, יוגשו לשר הממונה ולשר האוצר תוך 90 יום מפרסום דו"ח המבקר. במקרים שייראו להם יביאו השרים את ההמלצות לידיעת ועדת השרים לענייני כלכלה.

החלטה זו של ועדת השרים מתייחסת לחברות בלבד. לא נקבעו הנחיות מקבילות לגבי איגודים, שאינם חברות, כגון אגודות עותומניות וגופים סטטוטוריים, שהממשלה משתתפת בהנהלתם; מלשון ההחלטה לא ברור, מה דינן של חברות מוגבלות בערבות ללא הון מניות. אשר לחברות בת של חברות ממשלתיות, שבהן לחברות הממשלתיות 50% ויותר מהון המניות שלהן, קבעה מועצת רשות החברות בפברואר 1968 את ההנחיה הבאה: "מנהל רשות החברות, לאחר התייעצות עם מנכ"ל המשרד הממונה על חברת הבת או בהעדר שר ממונה ישירות על חברת הבת — מנכ"ל המשרד הממונה על חברת האם, יקים ועדה, שתדון בדו"ח מבקר המדינה, ואשר הרכבה יהיה זהה להרכב הוועדה שהייתה קמה, לו היה דו"ח מבקר המדינה מתייחס לחברת האם, בצירוף יו"ר הדירקטוריון של חברת הבת". לא נקבע אופן הטיפול בחברות שלובות, שבהן לחברה הממשלתית פחות מ-50% מההון.

אשר לחברות, שבהן הממשלה היא במיעוט, מוטל הטיפול בממצאי הביקורת על הדירקטוריון של החברה. לדעת הביקורת, אין הדירקטוריון יכול לשמש כמסגרת נאותה לטיפול בממצאי ביקורת בנושאים כגון: הצורך בהגנה על זכויות המדינה כבעל מניות בחברה; סטייה ממטרות האיגוד, כפי שנקבעו על ידי הממשלה; או פעילות, שאינה הולמת איגוד, שהממשלה משתתפת בהנהלתו. רצוי שהממשלה תתן דעתה על עניינים אלה.

היקף הטיפול

בתקופה שבין ההחלטה של ועדת השרים בפברואר 1966 ועד ינואר 1969 פירסם מבקר המדינה 26 דו"חות על חברות: 16 דו"חות על חברות, שבהן שותפה הממשלה ב-50% או יותר; 4 דו"חות על חברות, שבהן הממשלה שותפה בשיעור קטן מ-50%; 4 דו"חות על חברות בת של חברות ממשלתיות, שבהן לחברות הממשלתיות 50% ויותר מהון המניות שלהן; ו-2 דו"חות על חברות מוגבלות בערכות ללא הון מניות.

בעקבות החלטתה של ועדת השרים הוקמו ועדות לבחינת הליקויים, שהעלתה הביקורת בדו"חות האמורים, פרט לדו"חות על שלוש חברות: חברה אחת הייתה בעת פרסום הדו"ח בתהליך של העברת הבעלות עליה לגורם ציבורי; חברה שנייה הייתה נושא לדיונים בדבר מכירתה זמן קצר לאחר הוצאת הדו"ח; על חברה שלישית הוצא דו"ח זמן רב לפני שהורחבה החלטת הממשלה, על ידי מועצת רשות החברות, על הטיפול בחברות בת, שבהן לחברות הממשלתיות 50% ויותר מהון המניות שלהן.

דרכי הטיפול

בנובמבר-דצמבר 1968 ערך משרד מבקר המדינה בדיקה כדי לקבוע, באיזו מידה קוימו ההנחיות, שנקבעו על ידי ועדת השרים לענייני כלכלה. באותה עת נערכה בדיקת מעקב בארבעה איגודים כדי לעמוד על כך, באיזו מידה קידמה עבודת הוועדות את תיקון הליקויים, שהעלתה הביקורת.

(א) הועלו כמה מקרים, שהרכב הוועדות לא תאם את ההנחיות. במקרה אחד השתתף כחבר הוועדה, במקום יושב ראש הדירקטוריון, חבר אחר של הדירקטוריון, במקרה שני במקום מנכ"ל המשרד — המשנה למנכ"ל, ובמקרה השלישי במקום המנכ"ל — היועץ המשפטי של המשרד.

שלושה דו"חות של מבקר המדינה על חברות, שבהן שותפה הממשלה בשיעור קטן מ-50%, נדונו בדירקטוריון של החברה; בשניים מהדו"חות הועלו ליקויים. לא נמצאו ברשות החברות דו"חות על סיכום הדיונים ותיעוד בדבר העברת המסקנות לשר הממונה ולשר האוצר. בשניים מהמקרים האלה לא שותף בדיונים עובד רשות החברות כנציג האוצר.

(ב) ההוראה בדבר המצאת המלצות הוועדות לשר האוצר ולשר הממונה תוך 90 יום מפרסום דו"ח מבקר המדינה לא קוימה. המלצות הוועדות לגבי 11 דו"חות הביקורת, שפורסמו בדצמבר 1966 בקובץ השני של דו"חות על איגודים, הועברו לשר האוצר ולשר הממונה כעבור 10 חודשים מפרסום הדו"ח; בשלושה מקרים נוספים — לאחר תקופה של 7 חודשים מפרסומם. ב-2 מקרים אחרים, לא סיכמו הוועדות שהוקמו את עבודתן עד לינואר 1969: לאחר טיפול במשך 13 חודש במקרה אחד ו-7 חודשים במקרה שני.

(ג) לאחדים מחברי הוועדות היה לעתים, בתוקף תפקידם, חלק בטיפול באותם נושאים שמהם הסתייגה הביקורת. הרכב הוועדות, כפי שנקבע, יש בו אפוא כדי להקשות על הפעלתן.

(ד) כל ועדה בחרה לעצמה לפי דרכה ועל פי שיקוליה את הממצאים לדיון. מהפרוטוקולים עולה, שנשארו ממצאי ביקורת, שהוועדות לא דנו בהם כלל, מהם אף ממצאים בעלי משקל.

כיוון שהחלטתה של ועדת השרים לענייני כלכלה קובעת, שהוועדות יוקמו "במטרה לבחון בקשר לאיזו מהממצאים יש מקום לנקוט בפעולה הן לתיקון פגמי העבר והן למניעת הישנותם בעתיד", הרי לדעת הביקורת הן אינן פטורות מלדון בכל הממצאים: ההחלטה, אם לגבי ממצא זה או אחר יש מקום לנקוט פעולה, אינה יכולה להתקבל ללא קיום דיון בממצא.

מן הנכון היה, שרשות החברות תקבע נהלים מתאימים לדיוני הוועדות ולדרכי טיפול בממצאי הביקורת.

(ה) לדעת הביקורת עיקר כוונתה של החלטת הממשלה בהטילה על הוועדות את הטיפול היא להפעילן למציאת דרכים לתיקון הליקויים, שהועלו על ידי הביקורת, ומניעת הישנותם. ואכן רוב עבודתן של הוועדות התרכזה בגיבוש המלצות כאלה. נמצאו מקרים, אם כי לא רבים, שבהם קבעו הוועדות דעה שלא כדעת הביקורת — אף במקרים שוועדת הכספים של הכנסת, בסיכומי דיוניה, קיבלה במפורש את עמדת הביקורת.

יש צורך לקבוע נוהל המבטיח, שבמקרים כגון אלה יובא הדבר להחלטה מפורשת של השרים במסגרת אחריותם הפרלמנטרית.

המעקב אחר תיקון הליקויים

(א) בבדיקת מעקב שנערכה בארבעה איגודים נמצא, שמספר ליקויים שהועלו באותם האיגודים ואשר הוועדות מצאו שיש צורך בתיקונם, עדיין לא חוקנו. מצב זה נתגלה בתחומים הבאים: דיונים ואישורים של הדירקטוריון לביצוע פעולות בהיקף כספי ניכר או פעולות בעלות חשיבות עסקית; קביעת הנחיות על ידי הדירקטוריון ומעקב אחר ביצוען; מינוי יושב ראש קבוע לדירקטוריון; רישום נאות של פרוטוקולים משיבות הדירקטוריון; מינוי ועדות על ידי הדירקטוריון; ביצוע פעולות תיקונים ותחזוקה על ידי החברות; והתייעצות עם גורמים מקצועיים מחוץ למפעל בקביעת נורמות ייצור.

(ב) נתברר, שעד למועד סיום הביקורת לא היה מעקב שיטתי מטעם רשות החברות אחר טיפול החברות הממשלתיות בהמלצותיהם של הוועדות ושל הגופים המטפלים בעניין. בינואר 1969 הודיעה רשות החברות, שהיא הנהיגה לאחרונה שיטה חדשה — באמצעות רפרנטים מקצועיים — המבטיחה לדעתה טיפול שיטתי ועקיב לביצוע מסקנות הוועדות והגופים המטפלים. עוד הודיעה רשות החברות, שהיא החלה בהכנת נהלים מפורטים להפעלתן הסדירה של הוועדות.

*

מבדיקות הביקורת עולה, שהסידורים, שהונהגו ברשות החברות, עדיין אינם מבטיחים במידה מספקת את תיקון הליקויים, שביקורת המדינה מצביעה עליהם בדו"חות על איגודים. בינואר 1969 הודיעה רשות החברות, שהיא בוחנת הצעות שונות, שיש בהן כדי להביא לטיפול נמרץ יותר בממצאי ביקורת המדינה באיגודים. עם גיבושן הסופי של הצעות אלה יש בדעתה להביאן לדיון בוועדת השרים לענייני כלכלה.