

קווים מנחים לרואה חשבון העוסק בראיית חשבונותיו של איגוד

הצורך ביזמה ממשלתית בפעילות הכלכלית במשק הורגש במדינת ישראל מראשית קיומה, לנוכח המטרות המיוחדות שהיא הציבה לעצמה בתחום הבטחון, הכלכלה, קליטת עליה, ופיתוח אזורי התיישבות חדשים. לכן, עוד בשנים הראשונות להקמתה, הוחלט שמדינת ישראל תשקיע משאבים כספיים בהיקף ניכר לביצוע משימות אלה, שהיזמה הפרטית לא ראתה בהן השקעה כדאית:

מאחר שהמבנה והנהלים של משרדי הממשלה לא תמיד הלמו את הצרכים לביצוע משימות אלה, הוקמו גופים במתכונת משפטית ואירגונית, המאפשרת את מידת העצמאות הדרושה לפעולתם. רובם הגדול של גופים אלה נוסד בצורת חברה, על פי פקודת החברות משנת 1929; מספר מועט הוקם על פי חוק מיוחד (כגון המועצות לייצור ושיווק ירקות, אגוזי אדמה ועוד, וקרנות החופשה); אחדים על פי החוק העותומני על האגודות (כגון האגודה למען החייל בישראל ומכון וינגייט לחינוך הגופני). גופים אלה חובקים חלק ניכר משטחי הפעילות הכלכלית-חברתית של הארץ, החל בתעשיות תשתית, ייצור, שיווק, תובלה ואספקת שירותים חיוניים וכלה במוסדות לחינוך גבוה ומוסדות מחקר.

החשיבות, שרוב מדינות העולם מייחסות לביקורת בתחום זה באה לידי ביטוי מעל כמה בינלאומית, כששתי ועידות בינלאומיות של המוסדות העליונים לביקורת המדינה – האחת בכריסל ב-1956 והאחרת בווינה ב-1962 – דנו באמצעים הנאותים להבטחת הביקורת הפיננסית על גופים מסוג זה. בהחלטות שנתקבלו צויין, שלשם השגת היעילות המלאה בביקורת, אין להסתפק בביקורת הנעשית על ידי רואי החשבון לפי חוקי החברות, אלא יש להפקידה גם בידי המוסד העליון לביקורת המדינה; עוד נאמר בהן, שביקורת מעין זו לא די לה שתעמוד על נכונות החשבונות, אלא היא חייבת להקיף גם את טיב ניהולו של הגוף ואת יעילותו הכלכלית.

במדינת ישראל הוחלט להעמיד את הגופים האמורים לביקורת ממלכתית, מתוך הכרה במעמדם הציבורי, ולנוכח האמצעים הרבים מקופת המדינה המושקעים בהם. ואכן, בין הגופים המפורטים בסעיף 9 לחוק מבקר המדינה, הקובע אלה שיעמדו לביקורתו של המבקר, מנויים:

כל מפעל מוסד או גוף אחר, שהממשלה משתתפת בהנהלתם (סעיף 9(5) לחוק); כל אדם, מפעל מוסד קרן או גוף אחר, שיועמדו לביקורת על פי חוק, על פי החלטת הכנסת או על פי הסכם ביניהם ובין הממשלה (סעיף 9(6) לחוק); כל מפעל, מוסד קרן או גוף אחר, שמפעל או מוסד של המדינה, רשות מקומית או גוף מהגופים המבוקרים המנויים לעיל משתתפים בהנהלתם (סעיף 9(7) לחוק);

כל מפעל מוסד, קרן או גוף אחר, הנתמכים, במישרין או בעקיפין על ידי הממשלה או על ידי מפעל או מוסד של המדינה, רשות מקומית או גוף מהגופים המבוקרים המנויים לעיל, בדרך הקצבה, ערבות וכיוצא באלה (סעיף 9(8) לחוק).

לגבי הגופים שבשתי הפסקות האחרונות לא תופעל הביקורת אלא אם המבקר או ועדת הכספים של הכנסת יחליטו על כך ובמידה שיחליטו.

מבין הגופים האמורים, העומדים לביקורתו של מבקר המדינה, חלק חשוב – מבחינת מספרם ומשקלם במשק – נמנה עם הגופים המפורטים בסעיף 9(5) ו-7 לחוק. אלה קרויים בחוק בשם הכולל "איגודים".

ביקורת האיגודים היוותה נושא חדש לביקורת הממלכתית בישראל, ומתוך כך ראה משרד מבקר המדינה לצורך להקדיש, עוד בתחילה, מאמצים לפיתוח מערכות שיטתיות ומקיפות למכלול הפעולות של האיגודים מבחינה מינהלית כלכלית וחוקית. בין הצעדים הראשונים הצביע מבקר המדינה על הצורך להסדיר את פעילותן של החברות הממשלתיות באמצעות חוק מיוחד. דרישה זו, שעליה חזר מבקר המדינה פעמים רבות, היא בין המניעים, שהביאו לכך שהממשלה הגישה לכנסת השביעית, את הצעת חוק החברות הממשלתיות והיא עברה בה את הקריאה הראשונה.

רוב האיגודים, שהועמדו לביקורת המדינה, חשבוונתיהם מבוקרים על ידי רואה חשבון. ביקורתם זו, הנעשית על פי תקנים מקובלים, מטפלת בהיבטים כספיים של האיגוד באופן ובמידה הדרושה לרואה החשבון, כדי לחוות את דעתו על הדו"חות הכספיים השנתיים של האיגוד.

יחד עם זאת, במהלך עבודתו מתאסף בידי רואה חשבון מידע רב ערך, שיש בו כדי לתת הבהרה לנתונים, המשתקפים בדו"חות הכספיים ואף לסוגיות שמחוץ למסגרת כספית טהורה. מאחר שלמידע זה יש חשיבות מרובה הן לאיגוד והן לביקורת המדינה, תוקן חוק מבקר המדינה כך, שנוצר קשר בין הביקורת של רואה החשבון לבין ביקורת המדינה. לפי תיקון זה, שנתקבל בכנסת בפברואר 1958, הוסמך מבקר המדינה לקבוע, לגבי רואה החשבון העוסק בראיית חשבוניותיו של גוף מבוקר לפי סעיף 59(5) או 9(7) לחוק, קווים מנחים בדבר ההיקף והאופן של בדיקותיו של הדין וחשבון שלו בקשר לאותו איגוד.

על פי סמכותו זו התווה מבקר המדינה לראשונה, בנובמבר 1958, קווים מנחים לרואי חשבון. מאחר שבאותה תקופה היו בארץ תקני הביקורת המקובלים ונהליה, בשלבי התהוות וגיווש, הושם בקווים מנחים אלה הדגש על נהליה והיקפה של הביקורת של רואה חשבון באיגוד; נקבע גם תוכן הדין וחשבון שיוכן עם סיומה, ושיתן פירוט משמעותי לסעיפים – להלן דין וחשבון מפורט.

הנתונים, שנתקבלו מרואה החשבון, באמצעות הדין וחשבון המפורט, שנערך על פי הקווים המנחים, היו לעזר רב להנהלות האיגודים עצמן ולביקורת המדינה כאחד. הקווים המנחים במתכונתם הראשונה הופעלו שבע שנים. לאור הנסיון שנצבר בפרק זמן זה ולנוכח התפתחות ניכרת בהיקף פעילותם של הגופים המבוקרים, התווה מבקר המדינה, בדצמבר 1965, קווים מנחים חדשים, בהם הושם הדגש על הרחבת התייחסותו של רואה החשבון להערות ולביאורים הכלולים בדינים וחשבוניות כספיים ולשינויים מהותיים, שחלו בנתוני הדו"חות הכספיים בתקופה המבוקרת; רואה החשבון נדרש גם לעמוד במיוחד על הפעולות העסקיות שבין איגוד לבין חברות הבת שלו, שמחוץ למהלך העסקים הרגיל של האיגוד וכן על קשרים פיננסיים או מסחריים החורגים מהמקובל בין האיגוד לבין גופים אחרים, אשר עלולים להשפיע על הנכסים, על התחייבויות האיגוד ועל התוצאות הכספיות של פעילותו.

ההתרחבות בפעילות הכלכלית של האיגודים מחד והלקח שנלמד במשך השנים מאידך, העלו את הצורך בהכנסת שינויים בדרגי הפיקוח הממלכתי על גופים אלה. בהקשר זה יש לראות את הכללים לדיווח כספי, שפורסמו באפריל 1969 על ידי רשות החברות הממשלתיות בשיתוף עם לשכת רואי החשבון.

הרחבה מהותית נוספת בתחום הדיווח משתקפת בתקנות שפורסמו ביולי 1969 וביולי 1970 על פי חוק ניירות ערך, תשכ"ח–1968. הוראות תקנות אלה חלות על חברות – לרבות חברות ממשלתיות – שמניותיהן או אגרות החוב, שהוצאו על ידן נסחרות בבורסה בישראל.

לדעת הביקורת יש מקום לבדוק את האפשרות שגם לגבי חברות ממשלתיות אחרות, שמניו-תיהן או אגרות החוב שלהן אינן נסחרות בבורסה בישראל, אולם היקף פעילותן מחייב זאת, יונהגו שיטות דומות של דיווח כספי.

התקדמות נוספת, במישור התחקיתי, יש לראות בחקיקת חוק רואי חשבון (תיקון) תשל"א—1971, לפיו רשאי שר המשפטים לקבוע בתקנות את דרך פעולתו של רואה חשבון ובכלל זה דרך מתן חוות דעת וכן תקנים לביקורת חשבוניות ונהלי ביקורת. בתיקון זה נקבע גם שקווים מנחים שנקבעו לפי סעיף 13 לחוק מבקר המדינה רואים אותם כחובה שהוטלה בתקנות על רואה חשבון העוסק בביקורת גוף מבוקר, וכי הוא חייב, לענין אותו עיסוק, למלא אחר הוראות הקווים המנחים. הפרת הקווים המנחים תיחשב להתנהגות שאינה הולמת את כבוד המקצוע ותהווה אפוא עילה לפעולה משמעתית נגד רואה החשבון.

המגמה להעמקת הביקורת של רואה החשבון מצאה את ביטוייה בהוראות תקנות רואה חשבון (דרך פעולתו של רואה חשבון) תשל"ג—1973, שהתקין שר המשפטים ביולי 1973, על פי סמכותו האמורה. בהוראות אלו נקבעו התקנים והנהלים של הביקורת שרואה החשבון ישתית עליהם את חוות דעתו על דו"ח כספי של חברה. כן הוגדרו בהן בהרחבה, הפרטים שייכללו בחוות הדעת, המקרים המחייבים אותו להסתייג מהדו"ח הכספי, או להימנע ממתן חוות דעת והדרך שבה עליו לבטא את הסתייגותו ולהביע את הימנעותו.

גם לשכת רואי חשבון בישראל פעלה במשך השנים לעידכון של נוהלי הביקורת והדיווח, שעובדו על ידי הוועדות המקצועיות-הפרועלות במסגרתה.

לנוכח ההתפתחויות האמורות והענין הציבורי הגובר והולך שבביקורת האיגודים ובהתחשב במשימות הממלכתיות, שהם ממלאים, בחן משרד מבקר המדינה לאחרונה את האפשרות והצורך של עיבוד חדש ומעודכן של הקווים המנחים לרואה החשבון, תוך התחשבות בכעיות המיוחדות של הענף הכלכלי שבו פועל האיגוד, בהוראות שהותקנו בינתיים על פי חוקים אחרים ובשינויים שחלו בנהלים המקובלים במקצוע. בהקשר זה מעבד כעת משרד מבקר המדינה מערכת חדשה של קווים מנחים.

נושא לתשומת לב מיוחדת בתחום הדיווח הכספי מהווה הדיווח של מוסדות הפועלים שלא למטרת הפקת רווחים, או לשם הפקת רווחים מוגבלים או מוגדרים. מאחר שהגורמים המקצועיים המוסמכים בתחום החשבוניות לא הגיעו לדעה מוסכמת בדבר מערכת החשבוניות וצורת הדיווח של הנתונים הפיננסיים ביחידות מעין אלה, בודק משרד מבקר המדינה את הדרכים, שבהם ניתן יהיה לכלול בקווים המנחים חלק מהדרישות לדיווח המפורט, בצורה שתאפשר לקבל גם מרואי החשבון של גופים אלה יתר מידע על פעילותם ומצבם הכספי.

מבקר המדינה מודע לעובדה, שאמנם על פי הקווים המנחים נדרש רואה חשבון לכלול בדו"ח המפורט שלו נתונים בהיקף רחב יותר מאשר היה נוהג לעשות קודם. עם זאת, מאחר שכיום חובת הדיווח המפורט על איגודים חלה כאמור לא רק בהתאם לקווים המנחים שהותקנו על פי חוק מבקר המדינה, אלא גם על פי חוקים אחרים, נותן מבקר המדינה את דעתו על השאלה באיזו מידה הנתונים הכלולים בדו"חות של האיגוד, שבוקרו ואושרו על ידי רואה חשבון על פי דרישות אלה, עשויים לענות גם על צרכי ביקורת המדינה, מתוך מגמה למנוע כפילות בדרישות המופנות לרואה החשבון.

בעיה אחרת לגבי הדרישות מרואה החשבון של איגוד, במסגרת הקווים המנחים היא העירנות המיוחדת המבוקשת מרואה החשבון במהלך עבודתו באיגוד לדברים שיש לציבור הרחב עניין מיוחד בהם. בין עניינים אלה יש לתת את הדעת על כל הקשור במקרים של התגלות

חשש מפגיעה בטוהר המידות של האיגוד עצמו או של עובדיו; על הקשור בכעיות הכרוכות בהתנהגות, ההולמת עובד ציבור או איגוד, שהממשלה משתתפת בהנהלתו; ועל שאלות בתחום חסכון, יעילות ושמירה על החוק.

משקל מיוחד מייחס מבקר המדינה לאיזון הנכון בין השמירה של אי תלות רואה החשבון והגמישות המקצועית הדרושות לו לביצוע עבודתו במסגרת אחריותו החוקית, לבין הדרישות לדיווח מצדו למבקר המדינה.

טיטת הקווים המנחים — במתכונתם החדשה — שמכין משרד מבקר המדינה כעת, תומצא — לפני פירסומה — לגורמים הממשלתיים והציבוריים שיש להם זיקה לאיגודים ולמקצוע ראיית החשבון.

קבלת החלטות של איגודים בדבר השקעה

הפעילות הממלכתית בתחומי הכלכלה בישראל, כמו בהרבה ארצות אחרות, מבוצעת בחלקה על ידי הממשלה ומוסדות המדינה במישרין ובחלקה באמצעות איגודים, שמשותפים בהם הממשלה או הרשויות המקומיות. ככל שמתרחב והולך היקפה של פעילות כלכלית זו וככל שהיא נעשית מתוחכמת יותר כן מתרבים המקרים, שבהם צריכים הממשלה או האיגוד, שבו היא משתתפת, לקבל החלטות בדבר השקעות, שהיקפן הכספי גדול, ויש שאף הוצאתן לפועל מתמשכת זמן רב, לפעמים שנים מספר. בנסיבות אלה מתרבים ההיבטים של חוסר ודאות ועמם גם הסיכונים, שהמתכננים חייבים להביאם בחשבון לגבי כל המרכיבים של תכנית השקעה מוצעת, לפני קבלת החלטה; חוסר ודאות זה עשוי להיגרם על ידי שינויים טכנולוגיים בשיטת ייצור המוצר או השירות המבוקש, שינויים בדרישה הבסיסית למוצר או השירות ותנודות בהיצע של כוח העבודה המקצועי וחומרי הגלם הדרושים.

בבדיקת סדרי קבלתן של החלטות על תכניות השקעה של האיגודים רואה ביקורת המדינה צורך לברר אם אמנם נשקל הנושא, במידת האפשר, מהבחינה הציבורית, הכלכלית והטכנולוגית, ומבחנית האמצעים הדרושים להשקעה ולוח הזמנים, שתוכנן לביצועה; אם ובאילו מידה נלקח בחשבון כל המידע הנוגע לעניין ואם ניתן משקל סביר לכל אחד מהגורמים העשויים להשפיע על עלות ההשקעה ועל תוצאותיה. עוד בודקת הביקורת, בכל מקרה, אם ההחלטות נתקבלו ואושרו על ידי הגוף המוסמך באיגוד — בדרך כלל הדירקטוריון בהרכבו המלא — כדי להבטיח מידה מירבית של גיוון דיעות, ולפיכך גם יתר שיקול דעת בקבלת ההחלטה ונשיאה באחריות אישית לה; אם נמסר למוסדות המנהלים כל המידע הנוגע לעניין, ואם הובאו בפניהם ונידונו הצעות חלופות להשגת אותה מטרה, על יתרונותיהן וחסרונותיהן. במקרים, שבהם הדבר דרוש, בעיקר בהתחשב בהיקף ההשקעה שמדובר בה ובמטרותיה, בודקת ביקורת המדינה אם גם נתקבלה בעניין החלטה מוקדמת של הממשלה או ועדת שרים מתאימה, אם הומצא להן כל המידע, שהיה דרוש להן לצורך קבלת החלטה, ומה הכיסוי התקציבי לפעולה. הביקורת עומדת גם על כך, שהאיגודים ינהלו רישום מפורט ומסודר של הדיונים, בכדי שניתן יהיה לאחר מעשה לעמוד על כל השיקולים שהנחו את המוסדות המנהלים בקבלת ההחלטה.

כפי שעולה מממצאים, הנוגעים לסדרי קבלת החלטות בדבר השקעה, בדוחות של מבקר המדינה על האיגודים; במקרים רבים. למדי לא קיבלו תכניות השקעה חשובות של איגודים את הטיפול המתאים במוסדות המנהלים שלהם.

בחלק מהמקרים לא הובאו כלל תכניות ההשקעה לדיון ולאישור המוסדות המנהלים, או שהובאו לאישורם בדיעבד. יש שהעניין נדון בפורום מצומצם של המוסדות המנהלים, אף שהיה מתבקש דיון ואישור של מליאת הדירקטוריון. פעמים נמצא כי החלטות השקעה הוצעו ואושרו, בלא שנאסף תחילה כל המידע הנוגע לעניין, או בלא שהובא מידע חשוב שהיה מצוי בידי מכיני ההצעה, בדרך כלל ההנהלה הפעילה, בפני המוסדות המנהלים, אשר קיבלו את ההחלטה. במקרים לא מעטים התחילו איגודים בביצוע תכניות השקעה נרחבות לפני שהוכטחו כדבעי מקורות המימון הדרושים; יש שהאיגוד אינו שולט בעניין זה על גורלו, הואיל והוא נשען על תקציב המדינה, אולם הממשלה לא העמידה לרשותו את האמצעים הדרושים לפעולותיו בהיקף ובמועד הדרוש. בכמה מקרים נתברר בשלבים מאוחרים, לאחר שהושקעו כבר סכומי נסף גדולים, כי הפרוייקט לא ימלא את הציפיות שתלו בו, ואף עתיד הוא לגרום הפסדים ניכרים; אולם, בהתחשב בהיקף האמצעים, שכבר הושקעו, הועמדו האיגוד והממשלה במקרים אלה בפני ברירה קשה — להפסיק את ביצוע תכנית ההשקעה ולראות בסכומים הגדולים שכבר הוצאו הפסד, או להמשיך ולהשקיע בפרוייקט, על אף ההפסדים הצפויים מהפעלתו, מתוך תקווה שבדרך זו יקטן טווח ארוך ההפסד הכולל של המדינה. לעתים תכנית השקעה ציבורית, כמוה כפרטית, נשללת בשל התפתחויות, שלא ניתן לצפותן מראש; אולם יש מקרים, שבהם סדרים נאותים יותר בקבלת ההחלטות, יתר זהירות מצד מקבליהן ודיווח שוטף למוסדות המנהלים, ובמידת הצורך גם לממשלה, בדבר התפתחות הפרוייקט מבחינה פיסית ומבחינה כספית והשינויים שחלו בביצועו לעומת התכנון, עשויים היו לתרום לצמצום ההפסדים ואפילו להביא למניעתם.

לממצאים עקרוניים אלה, כמו לממצאים עקרוניים בנושאים אחרים הנוגעים לאיגודים, שעליהם עמדה ביקורת המדינה, נודעת בדרך כלל חשיבות גם מעבר לתחומי פעולתו של האיגוד, שלגביו ניתנו. יש צורך לחזור ולעמוד על מאפייניהם העיקריים של ממצאים אלה, ולפי העניין, על הממשלה והרשויות הפעולות מטעמה לעשות להסקת המסקנות המתבקשות מהם לגבי פעולות דומות של כל האיגודים הממשלתיים הנמצאים בפקוחם.

להלן דוגמאות:

אישור מוקדם של הדירקטוריון לפעולות האיגוד

בביקורת על איגוד העוסק בחיפושי נפט הועלו מקרים, שהחלטות לביצוע קידוחים לא הובאו לאישור מוקדם של הדירקטוריון. בחלק מהמקרים נמסר דו"ח לדירקטוריון על הקידוח לראשונה תוך ניצורו ובחלקם רק לאחר שהקידוח הושלם. באיגוד לא היה קיים תכנון שנתי לביצוע קידוחים, הכולל סדרי עדיפויות.

ביצוע קידוחים הוא מן הפעולות החשובות ביותר של האיגוד, ובהתחשב בגודל ההשקעות הכרוכות בהוצאתם אל הפועל, מן הראוי היה, שיערך דיון מפורט בדירקטוריון. לפני שהאיגוד ניגש לביצוע כל קידוח. בכך תינתן הזדמנות לחברים לשמוע את חוות הדעת המקצועית, שעליה מבוסס כל קידוח, ולהחליט על העיתוי המתאים ביותר לביצועו בהתחשב במשאבים העומדים לרשות האיגוד ובעדיפותו של הקידוח המוצע לעומת קידוחים אחרים.

תכנית השקעות המאפשרת בחירה בין חלופות

איגוד, בעל מפעל לתעשייה כימית, הקים מתקן נוסף על המתקנים, שהיו קיימים במפעל לייצור אחד ממוצרי. אישור להקמת המתקן ניתן על ידי ועדה של המוסדות המנהלים, לאחר שהיא דנה בתכנית ההרחבה, שהכינה הנהלת האיגוד. תכנית זו

התבססה על תחזית שיווק, שנערכה על סמך מגעים עם לקוחות פוטנציאליים, אולם בלא שהיו בידי האיגוד חזוי שיווק ואף לא הסכמים עקרוניים. בחקופת הדיון על תכנית ההרחבה הציע מנהל מתקני הייצור למנהל הכללי של האיגוד לבצע שינויים במתקנים הקיימים – ועל ידי כך להגדיל את כושר הייצור – בהיקף מצומצם, המותאם לתחזית זהירה של מכירות, ובהשקעה הרבה יותר קטנה. חלופה זו נדונה בהנהלת האיגוד, אך נפסלה על ידי ולא הובאה לידיעתה של ועדת המוסדות המנהלים, כשהיא דנה בהקמת המתקן.

הנהלת האיגוד לא פעלה בנושא זה בדרך, שהייתה מאפשרת למוסדות המנהלים לקבל החלטות שקולות. תחזית השיווק, שהוגשה כיסוד לתכנית ההרחבה, לא הייתה מבוססת בעת הגשתה. לו הוכהרו הספקות לגבי תחזית זו, הייתה מן הסתם מתעוררת השאלה אם יש בכלל מקום להרחבה, או אם יש להסתפק בהרחבה יותר מצומצמת. ההנהלה הגישה רק תכנית מירבית, בלא שציינה את דבר קיומה של תכנית חלופה, זולה ממנה בהרבה. גם אם התפתחות מאוחרת דרשה הרחבת כושר הייצור, הרי הנתונים, שהיו בידי האיגוד בעת קבלת ההחלטה בדבר ההרחבה, לא היה בהם כדי לבסס את ההחלטה על כך. הריבית הריאלית על ההשקעה המוקדמת התבטאה במאות אלפי ל"י, והעובדה, שהחברה ממומנת בהון מוזל, לא הייתה צריכה לשמש כשלעצמה תמריץ להשקעה בטרם עת.

שימוש בהמלצות מקצועיות

באחד הבנקים, שתפקידו לעזור בפיתוח ענף כלכלי חשוב, קיים נוהל שלפני שמתנהל דיון על כל בקשה להלוואה בוועדת ההלוואות, מכינות המחלקה הכלכלית והמחלקה ההנדסית שלו סקר על כדאיות הפרוייקט, שלמימונו מבוקשת ההלוואה. בכמה מקרים אישרו ועדות הבנק מתן הלוואות וערבויות למפעלים, כשחוות הדעת של המחלקות המקצועיות על סיכויי ההצלחה של הפרוייקט היו שליליות או שהייתה הסתייגות מצד הנהלת הבנק למתן ההלוואה או הערבות. עמדת האיגוד היא, שהסקרים של המחלקות המקצועיות משמשים בסיס לדיון בוועדות, המוסמכות לאשר הלוואות, אולם אין בהם כדי לגרוע מסמכותן הבלעדית של הוועדות לקבל החלטות, לפי מיטב ראייתן.

אמנם נכון, שוועדות האיגוד הן הן שצריכות, לאחר דיון מעמיק לגופו של עניין, להחליט סופית בדבר מתן ההלוואה. עם זאת, כשמגיעות הוועדות להחלטות השונות ממסקנות הסקרים או כשהנהלת האיגוד מסתייגת ממתן ההלוואה, יש להקפיד, שהשיקולים, שהביאו את מוסדות האיגוד לקבלת החלטות אלה, ימצאו את ביטויים הנאות בפרוטוקולים.

אומדן להשקעות

(א) איגוד ניגש לפיתוח של מוצר מתוחכם, שהיה כרוך בהשקעה כספית גדולה. לאחר שכבר הושקעו סכומים ניכרים, הובאה תכנית הפיתוח לדיון בוועדת השרים לענייני כלכלה. לוועדה הוגש אומדן שלפיו הוצאות הפיתוח יגיעו ל-24 מיליון ל"י. האיגוד הגדיר את האומדן כ"הערכה כספית זהירה" בהדגישו את התוצאות, שכבר השיג עד אז – השלמת שני שלישים מעבודות התכנון. הוועדה אישרה את התכנית על בסיס אומדן זה והבטיחה מימון מתקציב המדינה. למעשה תגיע ההשקעה בפיתוח לפחות לסכום כפול מזה. מתברר, שלא הובאו בחשבון אפשרות של סטיות ביכרות בהיקף ההוצאות ובלוח הזמנים והצורך ברזרבות לכיסוין.

אומדן ההוצאות לעבודות פיתוח של מוצר מתוחכם – דוגמת זה שבו עסק האיגוד – לעתים קרובות אינו מדויק. אחד הגורמים החשובים, שיש להתחשב בהם באישור של כל תכנית פיתוח, ובמיוחד של מוצר המיועד למכירה, הוא ההיקף הצפוי של ההשקעה. לא ניתן לקבוע, באיזו מידה – על אף הצגת האומדן כזהיר – הושפעה החלטתה של ועדת השרים משיקולים נוספים, מלבד כדאיותה של התכנית על בסיס האומדן, כפי שהוגש. צריך היה אפוא לשים דגש על הסטיות מהאומדן, שהן בעלות המשקל ועלולות להתהוות בפעולת הפיתוח. דבר זה היה עשוי להשפיע על החלטת כולה או על פרטיה.

(ב) בנתונים, שהגיש לממשלה איגוד העוסק בכרייה ובעיבוד של מחצבים, בעת תכנון מתקנים חדשים, הוא הצביע על רווחיות גבוהה החזויה לפעולותיו במתכונתן החדשה. כיוון שההשקעה למעשה עלתה על 13 מיליון ל"י, לעומת האומדן בסך 6.3 מיליון ל"י בעת קבלת החלטתה, התערערה תחזית זאת. אף אם יתאמתו ההנחות של האיגוד בדבר עלויות הייצור, איכות החומר, שיופק ותנאי השוק, הרווחיות הצפויה היא נמוכה. מסתבר, שאומדן האיגוד לא היה מבוסס כדבעי, הרבה מעבר למה שגרמו ההתייקרויות ואי-הוודאות בשל תנאי המקום. הביקורת עמדה לא אחת על התוצאות השליליות שנגרמו בשל אומדנים בלתי מציאותיים, ששימשו בסיס להחלטות בנושאים חשובים.

תכנית פעולה לטווח ארוך

תכניות העבודה של איגוד, העוסק בחיפושי נפט, נעשו בתיאום עם האוצר והתבססו על קבלת מימון ממשלתי לצורך ביצוען. חיפושי נפט כרוכים בעבודות מחקר ובפעולות הכנה אחרות, המתמשכות על פני תקופה ארוכה. כדי להבטיח את ביצוען התקין, חשוב שבידי האיגוד המחפש תימצא תכנית פעולה לטווח של שנים מספר, ובצידה תכנית כספית מפורטת למימון פעולות אלו. האוצר נהג לאשר לאיגוד את הסכומים, שנדרשו למימון פעולותיו לשנת הכספים השוטפת בלבד, וגם זאת לאחר משא ומתן ממושך, שנסתיים בדרך כלל זמן רב אחרי תחילת שנת הכספים. בהעדר מסגרת מימון מובטחת מראש לכמה שנים, התרכז האיגוד בפעילות, שאינה מצריכה בדרך כלל השקעות מוקדמות בהיקף כספי גדול וכמשך תקופה ארוכה. כתוצאה ממהלך עניינים זה הגיע האיגוד למצב, שבו לא היו בידיו, לדעת מומחיו המקצועיים, מספר מספיק של פרויקטים מוכנים לקדיחה. לפיכך היה מצומצם גם מספר הקידוחים האלטרנטיביים, שהמוסדות המנהלים יכלו לדון בהם לצורך קבלת החלטות על תכניות העבודה של האיגוד.

אמצעי המימון של האיגוד היו מועטים, ותקציבי הממשלה, שאפשר היה להעמיד לרשותו, היו מצומצמים אף הם. אולם, דווקא בתקופות, שבהן המימון למטרות כה חשובות הוא מוגבל, נודעת חשיבות מיוחדת לכך, שהפעולות יוכלו להתבסס על תכנית מימון מצופה – תהא זו אפילו תכנית המותנית בקבלת תקציבים ממשלתיים מעבר למסגרת של שנה אחת.

קבלת החלטות בדבר הקמת תשלובת תעשייתית

בתחילת שנות הששים נדונו במשרדי הממשלה תוכניות להקמת תשלובת כימית גדולה בדרום הארץ לשם ניצול האוצרות הכימיים המצויים באותו איזור. במסגרת תכנית זו נועד מקום נכבד למפעל, שיעבד חומר גלם חשוב לתעשיות הדשנים ולתעשיות אחרות. הדיונים על הקמת המפעל נמשכו זמן רב. במהלכם נתגבשה דעה,

כי יש לגשת להקמת המפעל רק לאחר שיימצא גורם חוץ. בעל ידע מקצועי, שישתתף בהשקעה, ויהיה מוכן לסייע בשיווק המוצר. בהתאם לכך נחתמו בשנת 1965 חוזים בין ממשלת ישראל לבין חברה מחו"ל בדבר ייסודה של חברה משותפת בארץ (להלן האיגוד), אשר תקים את המפעל. החברה הזרה עמדה על כך, שהמוצר העיקרי ייוצר לפי תהליך, שהזכויות לשימוש בו היו בידיה, אף כי לא הפעילה תהליך זה בקנה מידה תעשייתי לפני כן. תוך בדיקת התהליך המוצע הצביעו מומחים ישראליים על הסיכון הרב שביישומו המידי והמלא בקנה מידה תעשייתי. גם אותן חוות הדעת המקצועיות, שחייבו את התהליך, הדגישו את הצורך בשימת לב נאותה על פרטי התכנון; בעיקר הומלץ על הקמתו בשלב ראשון של אחד מבין שני מתקנים, שהקמתם תוכננה, ואילו הקמתו של המתקן השני תידחה לפי ההמלצה עד לאחר שיופק דינסיון.

ועדת השרים לענייני כלכלה החליטה להסכים להשתתפות החברה מחו"ל במפעל, ובכך הייתה כרוכה למעשה גם ההסכמה לשימוש בתהליך, שהוצע על ידה. כאשר נתקבלה ההחלטה, עדיין לא נערכו ולא נחתמו הסכמים על אחריותה של החברה השותפת ליישומן היעיל של התהליך ולהקמת המתקנים לפיו. הסכמים כעניין זה נחתמו רק שנה לאחר מכן, כאשר עבודות ההקמה כבר היו בעיצומן. אולם מאז הוסכם לקבל את דרישתה של החברה השותפת ועד חתימת ההסכם, השלים הצד הישראלי עם סחף במידת האחריות, שהייתה מוטלת על החברה השותפת, בעיקר בקשר ליישומו התקין והיעיל של התהליך בקנה מידה תעשייתי: בהסכמים שנחתמו לא נכללו התחייבויות ממשיות מצד החברה השותפת בדבר יעילות התהליך ואף לא בדבר הקמת המפעל בכללותו. על אף השינויים מרחיקי הלכת, לא הובא הנושא לאישור חוזר של ועדת השרים. הקמת המפעל הושלמה בתחילת שנות השבעים; שנה לפני השלמתו פרשה החברה הזרה משותפותה באיגוד, לאחר שנתגלעו חילוקי דיעות בינה לבין הממשלה על דרכי המימון של תוספת ההשקעות, שהייתה דרושה למפעל.

האיגוד לא ביצע את המלצת המומחים והקים כמעט במקביל את שני המתקנים. במהלך ההרצה, נקבעו ליקויים חמורים בתפעולם השוטף ומגבלות כבושר התפוקה. לתקלות ולפיגורים בהקמת המפעל ולהתמשכות תקופת ההרצה בהרבה מעבר למתוכנן היו השפעות גם בתחום השיווק; האיגוד לא היה מסוגל לעמוד בהתחייבויות חוזיות לאספקה, שנוצרה כאשר עוד לא הוחל בהקמת המפעל, ואף לא בהתחייבויות נוספות, שקיבל על עצמו בהנחה, שהקמת המפעל תושלם במועד שתוכנן או בסמוך לו. לפי השתלשלות העניינים לא היה מקום לכך, שהאיגוד יתבסס על הנחה זו. גם הנחה חשובה בדבר תכונותיו של המוצר הייתה בלתי מבוססת, ומתוך כך עלו ההוצאות הקשורות בשינוע המוצר, ובהובלתו.

קבלת החלטות על הרחבת פעילות

איגוד, שהוקם במטרה לייצא לארצות חוץ שירותים הנדסיים, ידע וציוד, הרחיב במידה רבה את היקף עסקיו בחוץ לארץ. הרחבה זו התייחסה בעיקר לעבודות, שבהן לא היה לאיגוד גסיון קודם, ובאתרים מרוחקים וקשים מבחינת אקלים וקרע. האיגוד קיבל עליו במשך תקופת זמן קצרה יחסית את ביצוען של עבודות אלו, שהיו בהיקף כספי ניכר. כיוון שכך, נכנס האיגוד לביצוע פרויקטים רבי-היקף, בלא שקדמו לכך הכנות ופעולות ארגון מתאימות ומספיקות. נגרמו פיגורים בביצוע, ופירושו של דבר היה ברוך המקרים הגדלת ההוצאות. האגף ההנדסי של האיגוד

לא תוגבר ולא הותאם למשימות החדשות. במרוצת הזמן הלכו והתריפו בעיות כוח האדם מחמת המחסור בעובדים מבוססים. ההון העצמי בכללותו לא גדל, ולכן הודקק האיגוד לביצוע פעולותיו למימון בדרך של הלוואות בהיקף רחב, שהייתה כרוכה בנטל ריבית כבד. בסופו של דבר נגרמו לאיגוד הפסדים כספיים בממדים גדולים מאוד.

לקח חשוב ביותר, שניתן ללמוד מכך – כפי שניתן ללמוד אותו מכמה עניינים אחרים גדולי היקף, שהביקורת עסקה בהם לאחרונה – הוא, שאין לבסס החלטה על כניסה לפעולות גדולות רק על רעיון יסודי משכנע בתור שכזה, כפי שקרה כאן. הרעיון עשוי להיות טוב ובכחינת דבר בעתו, וזהו תנאי הכרחי, אבל אין זה מספיק. לצדו יש לבדוק באופן יסודי – ואף על הגורמים, שבפניהם מובאת הצעה לפעולה לשם אישור, להיווכח – אם מצויים המשאבים הדרושים ומה מחירים, מה הן הדרכים הנכונות להפעיל אותם, ואם מידת הסיכון היא סבירה. בתוצאות של בדיקות אלה תלויה המסקנה, איך ובאיזה היקף ניתן לבצע את הפעולה, ולעיתים אף ההחלטה, אם לגשת אליה בכלל. ללא ביסוס חזק מבחינות אלה אין הצדקה לקבלת החלטות ככדות משקל בעניינים כלכליים, אף כאשר המטרה היא רצויה לכל הדעות.

סיום פעולות והליכי פירוק של איגודים

יש שבתוקף הנסיבות מחליטים בעלי המניות של החברה לפרקה. שלוש סיבות עשויות להביא לפירוק כזה של חברה: החברה סיימה את המשימה המיוחדת, שהוטלה עליה; המשימה חדלה להיות חיונית או הועברה לחברה אחרת; החברה נכשלה במילוי משימתה.

בחודשים נובמבר ודצמבר 1973 בדק משרד מבקר המדינה את אופן ביצוע תפקידי רשות החברות הממשלתיות בקשר לסיום פעולותיהן והליכי פירוקן של חברות ממשלתיות. את השפעת מעורבות משרדי הממשלה הנוגעים בדבר על הליכים אלה, ואת סדרי הפיקוח בחברות עצמן, בעת חיסול פעולותיהן, המכוונים לשמירת אינטרס המדינה ולמניעת הפסדים או צמצומם⁹⁹.

⁹⁹ בהחלטת הממשלה מיום 18.12.71 בקשר לתפקידי הרשות נאמר:

רשות החברות בוחנת חברות הפועלות באותו ענף ומציעה לשרים הממונים דרכים רציונליות בחלוקת העבודה, הגברת שיתוף פעולה ואף מיזוג ביניהן. כמו כן בוחנת הרשות מפעם לפעם, לגבי חברות בודדות, אם יש צורך והצדקה בהמשך הבעלות הממשלתית על חברות אלו.

הרשות מודיעה על מסקנות בחינותיה כאמור לעיל לשר האוצר ולשר הממונה, והיא תהיה מוסמכת, לאחר אישור ועדת השרים לענייני כלכלה ובכפוף להחלטתה והוראות שר האוצר, לטפל בהגשמת פירוק, מיזוג, פשרה, סידור וארגון מחדש ומכירת מניות בחברות ממשלתיות.

מנהל רשות החברות ימסור מומן לזמן, ולא פחות מאחת לשישה חודשים, דו"ח בכתב על עבודת הרשות ועל הפעולות החברות הממשלתיות לרבות תמצית הדינים והחשבונות שהוגשו לו, לשר האוצר, אשר יעביר את העתק הדו"ח לוועדת השרים לענייני כלכלה וועדת הכספים של הכנסת.

¹⁰⁰ מבקר המדינה ערך בעבר ביקורת על פעולותיה של רשות החברות הממשלתיות ובהודמנויות שונות חיווה את דעתו על יחסיה עם חברות ממשלתיות. ממצאים על ביקורת, שנערכה ברשות עצמה, הובאו לאחרונה בדו"ח שנתי 21 עמ' 156.

הבדיקה נערכה בעיקר על פי מסמכי רשות החברות הממשלתיות. נבדקו תיקים הנוגעים ל-10 חברות ממשלתיות, אשר לפי מסמכי הרשות חשע מהן נמצאו בשלבי חיסול פעולתיהן במועד עריכת הביקורת. ואלה החברות:

מעון לעובד – חברה לשיכון מפונים
החברה הממשלתית עירונית לשיקום משכנות עוני פתח תקוה בע"מ
המכון לתכנון ופיתוח (1970) בע"מ
מטעי האומה בע"מ
רשות לפיתוח החולה – חברה בע"מ
בית החולים הכללי באשקלון
החברה לפיתוח מגדל העמק בע"מ
חברת הגג למפעלי יצוא בע"מ
החברה לפיתוח קרית גת בע"מ
של – גז בע"מ.

ברוב החברות הללו, ערך משרד מבקר המדינה ביקורת והוציא דו"חות עליהן. בחלק מהן נסקרה תקופה הסמוכה לגמר הפעילות. כל אימת שממצאי הביקורת, לדעת המבקר, יחייבו זאת, ידווח על הממצאים, לגבי כל חברה, במסגרת המתאימה.

1. ההצעה להפסיק את פעולותיהן של החברות האמורות באה במרבית המקרים על פי המלצה של הרשות או המשרד הממונה, בדרך כלל מאחר שחל שינוי בפעולותיהן, ושוב לא תאמו את המטרות, שלשמן החברה הוקמה או בשל צבירת הפסדים ניכרים.

הבדיקה העלתה, כי בשמונה מהחברות לא הסתיימו עדיין הליכי החיסול. מהן בחמש הם נמשכים בין שלוש לארבע שנים, בשתיים – בין חמש לשבע ובאחת אף יותר מזה. רק בארבע מהחברות מומשו רוב נכסיהן אם כי טרם נסתיימו ההליכים הפורמליים, הקשורים בהפסקת פעולותיהן. בשתי חברות, שעל פירוקן הוחלט בשעתו, הגדילה הממשלה את השקעותיה.

2. בשלושה מקרים הגיעה רשות החברות למסקנה, שהחברה צריכה להתפרק, אולם לא הגישה את מסקנותיה לכל הגורמים המוסמכים להחליט על כך. בשני מקרים, על אף החלטת המשרדים הממונים על החברות לפרקן, המשיכו אותם המשרדים להזרים כספים מתקציבי הפיתוח שלהם, והליכי הפירוק נמשכים זה שנים. במקרים אלא לא דיווחה רשות החברות לגורמים המוסמכים, וגם הטיפול של המוסדות המנהלים של החברה לא היה נאות. בשלושה מקרים קיבלו כל הגורמים הנוגעים בדבר החלטה לפרק החברה ואף נקטו צעדים לביצועה, אולם בשל סיבות ניהוליות מתעכב הפירוק כמה שנים, בלא שהמשרד הממונה והרשות עשו לזירוז ההליכים. במקרה אחד חדלה החברה כבר שנים מספר למלא את התפקידים שלשמן הוקמה, אף על פי כן לא גיבשו רשות החברות והמשרד הממונה עמדה לגבי עתידה. להלן דוגמאות:

"מעון לעובד" חברה לשיכון מפונים

החברה הממשלתית עירונית לשיקום משכנות עוני פתח תקוה בע"מ

חברת מעון לעובד הוקמה ב-1962 והחברה הממשלתית עירונית לשיקום משכנות עוני פתח תקוה ב-1961, כדי לתת שיכון מתאים לתושביהן של שכונות עוני. האחת הוקמה בשותפות עם חברת העובדים וחברת שיכון עובדים, והאחרת בשותפות עם עיריית פתח תקוה*.

* על פעולות החברות עמד מבקר המדינה בדיון וחשבון שנתי מס' 14 בפרק על חיסול משכנות עוני. דו"ח על הביקורת בחברה הממשלתית עירונית לשיקום משכנות עוני פתח תקוה ניתן בינואר 1970. ראה גם דו"ח שנתי 23 עמ' 60.

בראשית 1970, בעקבות המלצת רשות החברות הממשלתיות, החליט שר השיכון על פירוק החברות והטיל את ביצוע ההחלטה על הרשות. על פי תזכיר ההתאגדות של חברות אלה, דרושה היתה הסכמת כל בעלי המניות לפירוקן.

בגלל התנגדות השותפים לפירוק, העלה משרד השיכון הצעת פשרה שלפיה יבוצע בכל אחת מהחברות ארגון מחדש ופעילותן תוגבל; החברות לא יעסקו בהקמת שיכונים, והלוואות למשכנתאים יינתנו באמצעות בנקים אפוטיקאים, אך היזמה לשיקום של דיירי משכנות העוני תשאר בידי החברות. המשך השתתפותה של הממשלה בחברות תותנה בהתחייבות השותפים לקבל לניהולם את החברה תוך תקופת מעבר של שנתיים שלוש.

רשות החברות הסכימה, באוגוסט 1970, להצעות, בתנאי שמשרד השיכון יקבע את הזכאים להלוואות ולא יוריים לחברות כספים לבנייה עצמית.

מתיקי החברות במשרד השיכון וברשות החברות מתברר, שהצעות הפשרה לא הוגשמו ומשרד השיכון המשיך להזרים להן כספים מתקציבו. לחברה הראשונה הוזרם מ-1970 עד לסוף מארס 1973, סך של 2.3 מליון ל"י. אשר לחברה השנייה, הפקיד משרד השיכון בבנק, באותה תקופה, סכום של 0.6 מליון ל"י מתוך התחייבות שלו ל-0.9 מליון, כהשתתפותו בקרן למתן הלוואות על ידי אותה חברה.

המכון לתכנון ופיתוח (1970) בע"מ

ביוני 1962 החליטה ועדת השרים לענייני כלכלה על הקמת חברה לביצוע עבודות תכנון ופיתוח במדינות מתפתחות. בעלי החברה היו ממשלת ישראל באמצעות משרד החוץ, משרד השיכון, משרד העבודה ומשרד הפנים - 95% והסוכנות היהודית - 5%.

במרוצת הזמן פנתה החברה לעבודות בארץ, למען משרדי הממשלה. בדין וחשבון שנתי 16 מ-1966 (עמוד 198) ציין מבקר המדינה, שלנוכח ההיקף הצנוע של פעולות החברה בחו"ל ופנייתה לעבודות בארץ למען משרדי הממשלה - אשר ניתן לעשותן במסגרתן המקובלת, ללא ההקלות מהן נהנה איגוד ובלא תוספת ההוצאה הכרוכה בניהולו - רצוי שהממשלה תבדוק מחדש ותבהיר את ייעודה של החברה ובאלו דרכים עליה להשיגו.

ב-1970.21.6 החליטה ועדת השרים לענייני כלכלה על ייסוד חברה חדשה - המכון לתכנון ופיתוח (1970) בע"מ - שתרכוש את החברה הישנה. בעלי מניותיה של החברה החדשה הם ממשלת ישראל ואגודת האינג'נרים בישראל - 50% כל אחד. הרכישה תיעשה בדרך של פירוק החברה הישנה והעברתם של הון המניות, הזכויות והחובות שלה לחברה שתוקם; בעד המניות ישולם תשלום סמלי לממשלה. במסגרת ההחלטה נקבע גם, שהקרן לעידוד יבוא שירותי הנדסה אשר פעלה במסגרת החברה הישנה, תפורק, והונה יועבר לחברה החדשה. בעקבות הסדר שקיבל תוקף של פסק דין לא פורקה הקרן, וגם הונה לא הועבר לחברה החדשה. הביקורת שנערכה על פעולות הקרן סוכמה בדין וחשבון שנתי 22 של מבקר המדינה עמ' 244. באותו דיוח עמד מבקר המדינה גם על עמדת רשות החברות הממשלתיות לגבי הקמת החברה החדשה.

המטרה העיקרית להקמת החברה החדשה הייתה עידוד יצוא ידע ישראלי בתחומי התכנון וההנדסה, על ידי העסקת צוותי מומחים אינטרדיסציפלינאריים; ריכוז מידע על עבודות ברחבי העולם והפצתו בישראל; מתן עזרה במימון פעולות הקשורות ביצוא בתחומי התכנון וההנדסה.

ממסמכי רשות החברות יוצא שהחברה החדשה החלה בפעילותה באמצע 1971; בחברה מועסקים 14 איש, מהם 5 מהנדסי שיווק לרבות המנכ"ל. החברה לא נועדה לבצע עבודות בעצמה אלא לשמש נוף להשגת עבודות בחו"ל ולמסרן לגופי תכנון ישראליים. החברה פועלת ב-50 ארצות ומייצגת את כל החברות הישראליות בכל תחומי ההנדסה.

מיום היווסדה של החברה ועד לינואר 1973 הסתכמו הוצאותיה בלמעלה ממליון ל"י, בעיקר לשכר עבודה ונסיעות. הסכום מומן כמעט כולו מכספי הקרן לעידוד יצוא שירותי הנדסה והשאר מדמי חבר ששולמו על ידי גורמים העוסקים בעבודות תכנון והנדסה.

עד למועד סיום הביקורת נחתם מספר מועט של חוים, וגם אלה מצומצמים בהיקפם. לגבי כל העבודות, כ-130 מקרים, שעליהן היה לחברה מידע נוצר קשר בין מומין העבודה לגורם התכנון; מהם ב-30 מקרים לא זכתה ההצעה הישראלית במכרז; לגבי היתר קיימת פעילות מעקב מצומצמת מצד החברה.

בראשית 1973 בחנה רשות החברות את השאלה בדבר הצורך וההצדקה בהמשך קיומה של החברה. מסקנת הרשות הייתה, כי את המטרה לשמה הוקמה החברה – עידוד יצוא ישראלי בתחומי התכנון וההנדסה – ניתן לבצע בדרכים אחרות ביתר יעילות, ולפיכך אין צורך בהמשך קיומה של החברה. באמצע 1973 התקבלה החלטה במשרד האוצר להקטין את היקף פעילות החברה.

מטעי האומה בע"מ

חברת מטעי האומה בע"מ, שהוקמה בשנת 1951 על ידי משרד האוצר, משרד החקלאות ומשרד העבודה, עסקה בשיקום מטעים נטושים ועיבודם. החל משנת 1956 טיפלה החברה גם בהכשרת קרקע ונטיעת מטעים חדשים. בשנת 1958 התחילה מחלקה מיוחדת בחברה – מפעלי עץ ותאית – בנידול נסיוני של עצי צפצפה. ב-1959 הקימה החברה, ברמלה, מפעל לניסור וחיסון סמוכות.

ביוני 1960 נתן משרד מבקר המדינה דין וחשבון שני על הביקורת בחברה. ביום 25.10.1960 הודיע שר החקלאות לכנסת, שהוחלט להפסיק את פעילות החברה. השטחים, שהיו ברשות החברה, הועברו לידי מינהל מקרקעי ישראל (שבא במקומו של האפוטרופוס לנכסי נפקדים). פעולות החיסול של החברה נסקרו בדו"ח שנתי 12 של מבקר המדינה, שהוצא בשנת 1962 (עמ' 276). שר האוצר ציין בהערותיו לדו"ח השנתי 12 (עמ' 192), שבעקבות הביקורת נדרש משרד החקלאות לפעול לחיסול מהיר ותקין של יתרת הרכוש של החברה. בביקורת, שערך משרד מבקר המדינה בשנת 1964, התברר, שמשרד החקלאות והחברה לא עשו את הצעדים הדרושים לחיסול המהיר של ענייני החברה.

ביקורת נוספת נערכה ב-1972.

מתברר, כי החל מ-1964/65 ועד 1970/71 העמידה הממשלה לרשות החברה, בכל שנה, הלוואות מתקציב הפיתוח, לשם גידול נסיוני של עצי צפצפה, בסכומים, שנעו בין 200,000 ל"י – 366,000 ל"י. סך ההלוואות הגיע ב-1972 ל-4.4 מיליון ל"י; 3.9 מיליון מהסכום כלולים במאזן החברה ל-31.9.1971 כמיצגים את השקעותיה בניסוי גידול צפצפות.

ב-1968 סוכם בין משרד החקלאות, רשות החברות הממשלתיות ומועצת המנהלים של החברה להעביר את הניסויים במטעי הצפצפות והידע שנצבר בנושא זה, למוסדות המתאימים במשרד החקלאות, לפרק את החברה ולמכור את המנסרה.

בינואר 1972 התקיים דיון בהשתתפות נציגי משרד החקלאות ומכון וולקני. בישיבה הוסכם, כי מינהל המחקר החקלאי יקלוט את נושא הצפצפות החל מ-20.1.1972. עד למועד סיום הביקורת בינואר 1974 לא בוצעה ההחלטה. עיבוד הגומנים, שהצטברו בחברה במשך השנים, שבהן עסקה בנסיגות לא הסתיים ובשל כך אין מינהל המחקר יכול להעריך את אפשרויות היישום של הידע שנצבר ואת ערכו.

לדעת הביקורת, אם משרד החקלאות הגיע למסקנה, שלשם המשכת הגידול הנסיוני של עצי צפצפה, יש צורך בהוצאה מתקציב הפיתוח, היה גם מקום שהמשרד יבחן, לנוכח ההחלטה על הפסקת פעילות החברה, מי הוא הגורם המוסמך, שצריך להמשיך את הטיפול בנושא זה, ומה גובהה של ההקצבה הדרושה. בחינה כזאת לא נערכה. רק ב-11.11.1971 החליטה מועצת המנהלים על מינוי מפרק לחברה, אולם גם אז לא קבעה. הנחיות ולוח זמנים לחיסול הפעולות. מדצמבר 1971 ועד נובמבר 1973 לא התכנסה מועצת המנהלים.

* בדיון וחשבון שלהם ל-30.9.1971 ציינו רואי החשבון של החברה, כי בשל חוסר ידיעות בדבר אפשרויות השימוש בידע, אין ביכולתם לקבוע את שווי הניסויים.

מאז ההחלטה על הפירוק לא הוכנו דו"חות תקופתיים, שישקפו את המצב הכספי ויכללו הסברים על התוצאות של פעולות החיסול שבוצעו.

ב-8 במאי 1972 ביקש מפרק החברה את הסכמתו של החשב הכללי לוותר על תביעות המדינה מהחברה בסך 7,460,000 ל"י (6.01 מיליון ל"י הלוואות, ו-1.45 מיליון ל"י השקעה במניות). החשב הכללי נתן את הסכמתו העקרונית לויתור על תביעות אלה אך התנה את מחיקת החוב בספריי בהגשת דו"ח ביצוע, שיאושר על ידי הוועדה העליונה למחיקת חובות. עד דצמבר 1973 לא הוגש דו"ח הביצוע.

רשות לפיתוח החולה – חברה בע"מ

הרשות לפיתוח החולה הוקמה בשנת 1956 על ידי הממשלה, הסוכנות היהודית והקרן הקיימת לישראל, כדי לפתח אותו חלק מהשטח המיושב של החולה שלא הוקצה למשקים החקלאיים שבסביבה, וכן לרכז את הנסיון והידע שיצטברו בעיבוד אדמות הכבול, המהווה את החלק העיקרי של אדמות החולה; לתת מעסקה ליישובי הסביבה ולפתח גידולים, שיש להם ביקוש בשוקי חוץ.

ההון הנפרע של החברה ל-31.3.1973 היה 1.5 מיליון ל"י. מ-1969 מחזיקה מדינת ישראל במניות בסך 1.2 מיליון ל"י, שהם 80% מההון הנפרע, והקרן הקיימת לישראל בשאר המניות.

ועדות ממשלתיות רבות דנו במבנה החברה ובהרכבה (ראה שני דו"חות קודמים של מבקר המדינה על החברה). בשנת 1968 הועלו במשרד החקלאות ובמועצת המנהלים של החברה הצעות לחיסולה. התנגדות העובדים להפסקת הפעילות ובעיות שהתעוררו סביב חלוקת הקרקעות היו בין הגורמים לכך, שעבר זמן רב עד שנתקבלה החלטה סופית על מועד החיסול. גם לאחר קבלת ההחלטה נתעכבו פעולות החיסול. רק בסוף מארס 1973 חולקו אדמות החברה בין הישובים שבסביבה, והחברה הפסיקה את העסקתם של עובדיה.

במשך שנות קיומה צברה החברה הפסדים ניכרים. במארס 1973 אישרו בעלי המניות של החברה את הדו"חות הכספיים שלה לשנת 1969. לפי דו"חות אלה הגיע הפסד החברה באותה שנה ל-2.4 מיליון ל"י וההפסד המצטבר ל-7.7 מיליון ל"י. עד לסיום הביקורת בראשית 1974 לא סוכמו הדו"חות הכספיים לשנים אחרי 1969.

באפריל 1973, לאחר העברת הקרקעות למשקים, ערכה החברה דו"ח מוקדם להערכת התחייבויותיה. לפי דו"ח זה, סך כל התחייבויות החברה הן כ-23 מיליון ל"י. ימומשו ההתחייבויות של הגורמים, שקנו את האדמות ואת הרכוש, יגיעו תקבולי החברה ממימוש נכסיה ל-8 מיליון ל"י בקירוב, ואם כן ההפסד המצטבר הצפוי שלה למועד הפסקת פעולותיה הוא 15 מיליון ל"י בקירוב. סכום זה אינו סופי, והוא יושפע בעיקר ממידת הנבייה של הכספים המגיעים לה ומתוצאות של משפטים ותביעות, שהוגשו נגדה. בינואר 1974 עדיין לא הסתיימו פעולות אלה.

בית החולים הכללי באשקלון

החברה נוסדה בשנת 1957 באישור הממשלה, על ידי משרד הבריאות, עיריית אשקלון וארגון ציוני מחו"ל, כדי להקים בית חולים, שישמש את העיר אשקלון והסביבה. צורת התאגדותה – חברה פרטית מוגבלת בערבות ללא הון מניות.

הקמת בית החולים, באמצעות חברה ולא במסגרת פעולותיו של משרד הבריאות, נבעה מן הרצון לשתף את הארגון הציוני בנטל הכספי של ההקמה ולעודד עליית מומחים בתחום הרפואה. בית החולים הוקם בשלבים; ההשקעה הכוללת לסוף מארס 1973 הסתכמה ב-11.3 מיליון ל"י בקירוב (נתונים ארעיים).^{*} ליד בית החולים הוקם בית ספר לאחיות בהשקעה כ-1.4 מיליון ל"י.

* ראה דו"ח מס' 15 עמוד 129 – סדרי התחשבות עם הקבלנים.

החל מ-1963/64 הלך וגדל בהתמדה חלקה של הממשלה במימון פעולות החברה. לפי הדו"ח הכספי האחרון, שנערך לסוף מארס 1970, הסתכמו התקבולים ב-7.8 מיליון ל"י; מהם 5.8 מיליון ל"י (74%) מתקציב הפיתוח של משרד הבריאות, 1.3 מיליון ל"י (17%) מעזבונו ותרומות ו-0.7 מיליון ל"י (9%) מטופים ציבוריים. באמצע 1965 המליצה רשות החברות לפרק את החברה ולהמשיך בבניית בית החולים במסגרת פעולותיו של משרד הבריאות.

ההחלטה על ביצוע הפירוק נדחתה עקב הליכים הקשורים בשחרור כספי עזבונו. במארס 1970 החליט שר הבריאות לפרק את החברה, ובאוגוסט 1971 התכנסה האסיפה הכללית וקיבלה החלטה על פירוק מרצון ומינוי מפרק. באותו מועד נתן החשב הכללי את הסכמתו, שמשרד הבריאות יתחייב והא אחראי לתשלומי החברה בעד הבנייה והוצאות הפירוק.

משך שנת פעולותיה לא ניהלה החברה רישומים עצמאיים, וספרי החשבונו שלה התבססו על רישומי משרד הבריאות. בהעדר אסמכתאות להתחייבויות, שהחברה נטלה על עצמה, מתעכבת עריכת מאזן סגירה. רואה החשבון של החברה ביקש מהמפרק הבהרות, אישורים והחלטות במספר נושאים. עד למועד סיום הביקורת, בינואר 1974, לא הושלמו הבירורים.

עיקוב נוסף, כפי שעולה מתיקי החברה, בא בשל בירורים עם מינהל מקרקעי ישראל בדבר הצורך להעביר לבעלות המדינה את זכויות החברה על שש דירות מגורים באשקלון, שנרכשו ע"י החברה ב-1961 והמשמשות כדירות שרד לעובדי בית החולים.

באפריל 1970 הודיע מנהל רשות החברות לחברה, כי אחד מעובדי הרשות ילווה את הליכי פירוקה. מהתיקים ברשות החברות עולה, כי עובד הרשות לא ליווה את הליכי הפירוק ואף לא נמצא בהם מדע מעודכן על הבעיות החשבונאיות והמשפטיות, המעכבות את סיום ההליכים. משרד מבקר המדינה ממשיך לעקוב אחר ההתפתחויות.

החברה לפיתוח מגדל העמק בע"מ

החברה נוסדה בשנת 1966 על פי החלטת ועדת השרים לענייני כלכלה מסוף 1965, כדי להקים מבנים לתעשייה, למלאכה ולמסחר, לגייס כספים, ליוזם מפעלי תעשייה ולהשתתף בהם. בעלי המניות בחברה הם מדינת ישראל, המיוצגת על ידי משרד המסחר והתעשייה, חברת העובדים, המועצה האזורית "קישון" והמועצה המקומית "מגדל העמק".

הון המניות הנפרע ל-31.7.1972 היה 300,004 ל"י; 38% בידי המדינה, 38% בידי חברת העובדים, והשאר התחלק שווה בשווה בין שתי המועצות.

החברה הפעילה מפעל לייצור חביות עץ, מתפרה, ומפעל אריגה.

בשל ההפסדים שנרמזו בשניים מן המפעלים החליטה מועצת המנהלים, בפברואר 1970, למנות ועדה מצומצמת לשם קביעת הליכי חיסול עסקיה של החברה ומכירת רכושה; רואה חשבון נתמנה לטפל בחיסול העסקים ובמימוש רכושה של החברה.

החל משנת 1968 אין החברה מעסיקה עובדים. עד ינואר 1971 היא מכרה את מפעליה ואת רכושה וחיללה את עסקיה.

הדו"ח הכספי האחרון, שאושר על ידי מועצת המנהלים, הוא ליום 31.3.1970; הדוחות הכספיים לשנים 1970/71 ו-1971/72 הוכנו, אך עד למועד סיום הביקורת לא הובאו לאישור מועצת המנהלים. לפי חשבונו הרווח וההפסד של החברה ל-31.3.1972 היה לה הפסד בסך 983,528 ל"י.

בסוף 1972 הועלו הצעות לרכוש מידי הממשלה את חלקה במניות, אולם נציגי הממשלה דחו הצעות אלו, כדי למנוע מצב, שבו ניתן יהיה להשתמש בהפסד המצטבר של החברה לצורך קיוון הכנסות של מפעלים אחרים החייבות במס. מאז לא ידוע על טיפול בנושא.

החברה לפיתוח קרית גת בע"מ

החברה לפיתוח קרית גת בע"מ נוסדה באוגוסט 1961 על ידי המועצה המקומית קרית גת וקבוצת משקיעים פרטיים, במטרה לפתח את המלאכה, התעשייה והמסחר במקום בדרך של ייסוד מפעלים חדשים בקרית גת ומתן עזרה למפעלים קיימים, והקמת מרכזי בידור ושיעורים. ב-1962 החליטה ועדת השרים לענייני כלכלה לאשר את השתתפותה של הממשלה

בהונה ובהנהלתה של החברה, ובאותה שנה רכשה המדינה מניות בחברה. ב־1963 פרשו מהחברה המשקיעים הפרטיים, חוץ מאחד, ואת מניותיהם רכשה חברת העובדים; באוגוסט 1964 פרש המשקיע הפרטי הנותר ואת מניותיו רכשה חברת בנייה המסונפת לחברת העובדים.

מהקמתה ועד להפסקת פעולותיה השתתפה החברה בניהולם של שמונה מפעלים בקרית גת: שישה אונדו כחברות מניות ושניים ניהלה החברה בעצמה, ללא מסגרת משפטית נפרדת*.

באוגוסט 1967 החליטו נציגי הממשלה וחברת העובדים בוועדת התיאום לחברות פיתוח בע"מ רות פיתוח, המשותפות לממשלה ולחברת העובדים, להביא להפסקת פעולותיה של החברה בדרך של מכירת נכסיה ותשלום התחייבויותיה על ידי בעלי המניות, פרט למועצה המקומית קרית גת. הטיפול בעניינים אלה הועבר לידי רשות החברות הממשלתיות במשרד האוצר.

במשך שנת 1968/69 מכרה החברה את מרבית הנכסים, שנתרו בידיה בנובמבר 1967, ואשר ערכם בספרי החברה לאותו תאריך הסתכם ב־330,000 ל"י בקירוב; הנכסים נמכרו במחיר נמוך מערכם הפונקטני, אולם מאחר שהחברה השיגה ויתור של נשים על חלק מחובותיה, לא גדלה יתרת ההפסד שלה במידה ניכרת. ההפסד המצטבר ליום 31.3.1973 הגיע לסכום של 2.2 מליון ל"י בקירוב.

בראשית 1974 עדיין לא הושלמה גביית חוב מקונה הנמצא בחוץ לארץ, אשר רכש אחד המפעלים. באותו מועד לא נסתיימה גם העברת הבעלות על מבנים למלאכה לרוכשים, הכרוכה בהליכים משפטיים.



בעניין חיסול פעולותיהן של חברות ממשלתיות ופירוקן מעניקה החלטת הממשלה מ־1971 לרשות החברות סמכויות של ייזום, הגשת הצעות ואף מטילה עליה את הטיפול בהגשמת ההצעות. הצעת חוק החברות הממשלתיות ממאי 1973, שעברה קריאה ראשונה בכנסת השביעית, לכשתתקבל, יהא גם בה כדי לקדם את הנושא.

מתברר שלפעמים מתנגדים המשרדים הממונים על חברות לפירוקן. המעורבות של המשרדים הממונים בהחלטות על חיסול פעולות ועל פירוק, וטיפולם בנושא, מאיטה לעתים את קצב החיסול ומגדילה בצורה ניכרת את ההוצאות. לפיכך חשוב שהרשות, ובמידה שיש צורך בכך לפי הנחיותיו ובתמיכתו של שר האוצר הממונה עליה, תייצג את האינטרס הכללי, בהתאם למדיניות הממשלתית בכללותה, מול ייצוג אינטרס ספציפי, שעליו מופקד המשרד הנוגע בדבר, ותפעל במקרה של צורך ביתר תוקף להבאת ההליכים לידי גמר.

לצד החשיבות, הנודעת לפעולות המעקב והדיווח של רשות החברות על מצבן של חברות פעילות ורווחיות, יש חשיבות גם למעקב ודיווח שלה על חברות, שהוחלט להפסיק את פעילותן; שכן הגורמים המוסמכים – שר האוצר, ועדת השרים לענייני כלכלה וועדת הכספים של הכנסת – יכולים לעקוב אחר התקדמות פעולות החיסול והפירוק לרבות הקשיים המתעוררים במהלכם, על פי דיווחיה של הרשות. בהקשר זה ראוי לציין, שהדין וחשבון הראשון, שהיה על מנהל רשות החברות – בהתאם להחלטת הממשלה מ־1971 – להגיש לשר האוצר ביוני 1972, ושצריך היה לכלול גם דיווח על חברות אלה, לא הוגש עד למועד סיום הביקורת בפברואר 1974.

* דין וחשבון אחרון על הביקורת בחברה זו ניתן בקובץ דו"חות על הביקורת באיגודים, תשכ"ט–1969, עמ' 701–725.

סיום מהיר ככל האפשר של הליכי חיסול של חברה מביא לחסכון בהוצאות מיותרות, אולם הוא חשוב עוד יותר גם מבחינה אחרת: עצם קיומה של מסגרת משפטית שעליה חלה אחריות ביהולית ואף כספית של המדינה, אף כי שוב אין בה צורך, ועליה לכן המעקב והפיקוח פחות עירני, עלולה להביא לכך שמסגרת זו תשמש למטרות שונות מאלה שלהגשמתן הוקמה החברה ואף לשימוש שלא כראוי על ידי פעולות כספיות או אחרות.

הפרק דן במקרים של חיסול פעולות: בעיות דומות – מכמה בחינות ענייניות ויחד עם זה שונות במיוחד מבחינה פורמלית – מתעוררות לגבי חברות, ששינו את יעדיהן לעומת אלה שנקבעו להן בעת הקמתן. כאן יש צורך להיכנס לבסיבות העניין בכל מקרה ומקרה, כדי לקבוע, אם שינוי היעד הוא מוצדק ורצוי.