

פרק ששי

איגודים

ביקורת המדינה באיגודים

1. בשנת 1975 נערכה ביקורת ב־75 איגודים*.

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

המרכז הישראלי לעיצוב המוצר	הבנק לפיתוח התעשייה
המועצה לייצור ולשיווק של אגוזי אדמה	החברה לפיתוח לוד
חברת לפיתוח אור עקיבא בע"מ	המועצה לייצור ולשיווק של דבש
חלג'ש, חברה ממשלתית עירונית לשיווק הדיוור בתל אביב יפו בע"מ	המועצה לייצור ולשיווק של בקר וצאן לבשר
כימיקלים לישראל	המועצה לייצור ולשיווק של זיתים
מועצת הפירות (ייצור ושיווק)	המועצה לייצור ולשיווק של טבק גולמי
מבני תעשייה בע"מ	המועצה לייצור ושיווק של פרחים, שקעות וצמחי נוי
נאמנות התיאטרון הלאומי הבימה	המועצה לענף החלב בישראל
הקרן המרכזית לקדום ולפתוח שירותי רווחה	המועצה לייצור ולשיווק של ירקות
שיכון ופיתוח בע"מ	המכון למוסיקה ישראלית
תה"ל — תכנון. המים לישראל	המכון לתרגום ספרות עברית

3. בתקופה 1.2.1975 עד 31.1.1976 הוצאו דו"חות על הביקורת באיגודים הבאים:

הפארק הזואולוגי רמת גן בע"מ	איגוד ערים באזור חולון שירותי כבאות**
המכון הישראלי לנפט ולאנרגיה	איגוד ערים אזור תל אביב-יפו—חולון (בית מטבחיים)**
לשכת עורכי הדין בישראל**	החברה הממשלתית למדליות ולמטבעות בע"מ
"עמידר" החברה הלאומית לשיכון עולים בישראל בע"מ	המועצה הדתית יקנעם עילית
קרן השתלמות למהנדסים בע"מ	המועצה הדתית קרית שמונה
רשות ניקוז נחל חדרה**	

ממצאים בעלי משמעות עקרונית בדו"חות על איגודים

להלן כמה ממצאים מדו"חות על הביקורת באיגודים, שניתנו ב־1975; בממצאים אלה יש משום קביעות עקרוניות של מבקר המדינה, העשויות להיות בעלות משמעות גם לגבי גופים אחרים.

* הכוונה היא לגופים שביקורת המדינה נערכה בהם לפי פיסקאות (5), (7), ו־(8) לסעיף 9 לחוק מבקר המדינה, תשי"ח—1958 (נוסח משולב).
 ** הביקורת בתאגידים סטטוטוריים אלה נערכה לפי סעיף 9(6) לחוק מבקר המדינה, והם צורפו כאן למניין האיגודים.

כללי ניהול עסקי

קבלת החלטות בדירקטוריון

בחברה מסחרית הקובעת לסוחרים, העומדים עמה בקשרי מסחר לרכישת מוצריה, מכסות המביאות לעתים הטבות כספיות ניכרות, לאותם סוחרים, החליטה ועדת המשנה של הדירקטוריון, שקביעת מכסות לסוחרים בחוץ לארץ תיעשה על ידי מנכ"ל החברה, אשר יציין על גבי רשימות את הכמות, שביקש הסוחר, ואת הכמות, שהוקצתה לו. כל אימת שתתקבל החלטה חריגה, תירשם הנמקה על כך; הרשימות יובאו לידיעת הדירקטוריון בתום הפעולה.

מאחר שמדובר בהחלטות בעלות משקל כספי רב, שאינן בגדר של מעשה שבכל יום, יש לקבוע, שההחלטה תתקבל בדירקטוריון או על ידי ועדה מטעמו, שתמונה לצורך זה.

מנכ"ל ומעמדו

מנכ"ל של חברה מסחרית, שהוא גם נציג של אחד ממשרדי הממשלה בדירקטוריון החברה, הושאל למילוי תפקידו בחברה על ידי המשרד, שבו כיהן כמנכ"ל. מינויו כמנכ"ל באותו משרד לא בוטל.

אין זה רצוי, שמנכ"ל של חברה גדולה, שהיא אמנם חברה ממשלתית, אבל לפעמי לותה אספקט עסקי מובהק, יהיה במעמד של סגן מנהל כללי של משרד ממשלתי. הדבר עלול לטשטש בעיני הבריות, בארץ ובמיוחד בחוץ לארץ, את ההבחנה בין פעולות שלטוניות, שהממשלה עוסקת בהן, לבין פעולות עסקיות, שמבצעת החברה.

מכירות למוסדות ציבור

חברה מסחרית נענתה לבקשותיהם של משרדי ממשלה ומוסדות ציבור למכור להם ממוצריה, שעה שמחירים בשוק היה גבוה בהרבה ממחיר המכירה שלה, ולאחר שמכירתם החופשית לציבור הופסקה. חלק מן הבקשות הופנו על ידי עובדי מדינה, שלא הוסמכו לכך על פי הוראות התכ"ם. הפניות נומקו בדרך כלל בצורך להעניק מזכרות לאישים ולאורחים חשובים מחוץ לארץ.

אין לנהוג במוסדות ציבור ובעובדיהם אחרת מאשר כלפי הציבור הרחב. משהח" ליטה החברה על הפסקת המכירה של המוצרים לציבור, שומה עליה שלא להמשיך במכירתם; כל אימת שישנם שיקולים סבירים להעניק מזכרות לאורחים מכובדים מחוץ לארץ או למטרות מיוחדות, חייב הדבר לקבל את אישורו של הדרג הבכיר של הגוף המזמין, והמכירה תיעשה על פי אישור זה.

קיום קשרים עסקיים

חברה מסחרית, המשווקת חלק ניכר ממוצריה באמצעות סוחרים, סיפקה לאחד מהם, במשך שנים, כמויות ניכרות מהמוצרים, על פי חוזה בינה לבינו לאספקת כמות קבועה. סוחר זה, נהנה מתנאים מיוחדים לגבי הכמויות שנמכרו לו ולגבי שיעור ההנחה שהוא קיבל. לגבי מוצרים מסוימים הוא היה היחיד מבין כל הסוחרים, שהחברה אפשרה לו את רכישתם אף כי יוצרו בכמויות קטנות, ובשל נדירותם עלה מחירם בשוק בצורה

ניכרת. הקשרים העסקיים בין החברה לבין הסוחר החלו עוד בשנים הראשונות לפעילות החברה, כאשר היה לה, לדבריה, עניין מיוחד בקשר חוזי עם סוחר, המתחייב לרכוש כמות קבועה, לא קטנה כשלעצמה, יחסית לכמויות שהיא שיווקה באותה תקופה. אולם בינתיים התחזק מעמדה והביקוש למוצריה גדל מאוד.

במערכת היחסים בין החברה לבין הסוחר, כפי שהתפתחה במשך השנים, לא נשמר די הצורך המרחק הנאות, שגוף עסקי ממלכתי חייב לקיים בקשריו עם גופים עסקיים, שבינו לבינם יש ניגוד אינטרסים; נוצר גם שוני יותר מדי גדול בין המעמד, שניתן לסוחר ובין זה שניתן לכל גורם מסחרי אחר בארץ. גם אם היה לחברה עניין מוצדק לעודד את הסוחר למאמץ מירבי להפצת מוצריה, חייב אותה מעמדה הבלעדי כחברה ממלכתית לחפש ולמצוא דרכים יותר רבות להתחשבות בעניינם של גורמים מסחריים נוספים לעשות עסקאות בהיקף פחות מצומצם.

סדרי בקרה

1. באיגוד, שבו מערך ניהול העניינים הכספיים, ובמיוחד סדרי הבקרה, היה לקוי מאד, עלה בידי עובד ותיק ובכיר מאד, בעל תפקיד מרכזי בכל הנוגע לענייני כספים, באמצעות תחבולות מורכבות ומתוחכמות, להחזיק מדי פעם בפעם בכספי האיגוד, שנועדו להעברה לאחרים. לעובד עמדה התדמית של אדם ראוי לאמון מלא, שאורח חייו והליכותיו יצרו אותה.

טעות יסודית היא לראות באמון, שרוחשים לממלא תפקיד, הצדקה לחולשה בסדרי בקרה; מובן מאליו הוא, כי לתפקיד אחראי יש למנות רק מי שרוחשים לו אמון, אך אמון זה הוא תנאי הכרחי בלבד; אין הוא גורע מהצורך בסדרי בקרה ואינו יכול לבוא במקומם.

2. גזבר של איגוד ניהל למעשה את ענייני המשכורת של האיגוד, דבר שהיה כרוך במתן הוראות בנושא זה שכגזבר היה תפקידו לבצען. תקופה ארוכה שימש גם גזבר ועד העובדים.

מבחינת סדרי בידוק נאותים אין להטיל בעת ובעונה אחת על אדם אחד צירוף תפקידים כאמור. אין גם מקום לכך, שגזבר של איגוד ינהל קופה נוספת, שיש לה קשר כספי כלשהו עם אותו איגוד.

3. על פי הוראות נוהל של איגוד, פתיחת חשבונות בבנקים וסגירתם הייתה צריכה להיעשות על ידי הגזבר, תוך תיאום עם עובדים נוספים ובאישור הממונה עליו. בפועל קיים הגזבר לבדו את המגע עם סניפי הבנקים, שבהם נעשו הפעולות, לגבי פתיחת החשבוניות, לגבי תנאי הפקדת כספים אצלם ולגבי היקף הסכומים שיונתבו דרכם.

נוהל תקין דורש, שלא יפתח חשבון בבנק על ידי החברה אלא על פי החלטת הדירקטוריון שלה, שהעתק מאושר ממנה נמסר לבנק.

4. ועדת משנה של דירקטוריון בחברה מסחרית החליטה למחוק מספרי החברה חוב של אחד מהסוחרים שהוא בנק. ממסמכי החברה עולה, כי הבנק טען שהחזיר את הסחורה לחברה, אולם בחברה אין רישום בדבר הכנסת הסחורה למחסן. החברה הסבירה, כי מאחר

שהסחורה לא נרשמה במחסן עם החזרתה, היא נכללה בין עודפי המלאי, שנמצאו בו בעת הספירה בסוף השנה, ונרשמה במאזן.

סדרי מינהל תקין דורשים עריכת בדיקה יסודית בכל מקרה שמתגלה עודף או חוסר; אם מגלה הבדיקה, כי העודף נוצר כתוצאה מהחזרת סחורה למחסן ללא רישום, חייב הדבר למצוא את ביטויו במסמכים המלווים את ספירת המלאי. מכל מקום מידע זה חייב היה להיות בפני ועדת המשנה בעת שקיבלה את ההחלטה בדבר מחיקת החוב.

5. עובד של חברה מסחרית החזיק בכספת החברה מוצרים, שהחברה משווקת אשר היו, לפי הצהרתו, חלק מרכושו הפרטי. אותו עובד היה מופקד, בתוקף תפקידו, על מכירתם של המוצרים לציבור.

נוהל תקין של החזקת חפצים בעלי ערך מחייב, שלא תהייה קרבת מקום בין המצאם של מוצרים השייכים לחברה, לבין מוצרים זהים השייכים לאחד מעובדיה, ללא ציוני זיהוי בולטים בדבר. הבעלות עליהם.

מתן הטבות

1. חברה מסחרית המייצרת ומשווקת מוצרים מבוקשים, שמחירם בשוק נמצא בעלייה מתמדת, מאפשרת לעובדיה לרכוש ממוצריה בתנאים מיוחדים מבחינת הכמות ושיעור ההנחה.

בתקופה של רגישות לגבי הטבות לשירות הציבורי בכל צורותיו, הן לגופו של עניין והן מבחינת צרכי חישוב מס ההכנסה, הולכת ומתגבשת נורמה של התנהגות שלפיה אין לאיגודים ממשלתיים להעניק לעובדיהם הטבות בגין סוג הפעילות, שבה עוסק האיגוד, מעבר לתנאי עבודה המקובלים בענף הכללי שאליו שייך האיגוד.

2. דירקטוריון של חברה מסחרית החליט להעניק לחבריו את הזכות לרכוש בהנחה ובתנאים שונים מאלה, שהציבור הרחב יכול לרכוש מבחינת הזמן והכמות. מוצרים שהחברה משווקת, ויש להם ביקוש רב בשוק.

מתן ההטבה לא אושר באסיפה הכללית והוא נוגד את החלטת הממשלה מדצמבר 1971, שלפיה לא יקבל דירקטור, נציג הממשלה בחברה הממשלתית, טובת הנאה מהחברה שבה הוא מכהן. רצוי גם שחברי הדירקטוריון, לא ירכשו מהחברה מוצרים בתנאים השונים מאלה שלפיהם קונה אותם הציבור הרחב.

כללי מינהל ציבורי

מתן תרומה

איגוד, שהיה זקוק למימון גרעונו, קיבל תרומה. התרומה התאפשרה לאחר שבמסגרת עסקה משותפת של האוצר ושל איגוד אחר, על בסיס חלוקה שווה של הרווחים וההפסדים ביניהם, נוצר רווח בלתי צפוי בסכום ניכר. הואיל והרווח לא הובא בחשבון בתחילת העסקה, הוחלט לחלקו בחלקים שווים בין האוצר, בין האיגוד, השותף לעסקה, ולבין האיגוד האחר, שחלקו ניתן לו כתרומה.

אין מקום לכך שהאוצר יוותר על כספים, המגיעים לו מכוח הסכם עסקי, לטובת גוף כלשהו, ואף לא בדרך של תרומה למטרה ציבורית. האוצר, רשאי להוציא כספים רק על פי הרשאה תקציבית; הרשאה כזו לא ניתנה למטרה הנדונה. הייתה כאן איפוא הוצאת כספים שלא בהתאם לחוק התקציב.

פרסום מידע

איגוד, שכל מניותיו — פרט לאחת שבידי חברה ממשלתית — הן בידי הממשלה, מודיע בפרסומיו, כי הכנסותיו מוקדשות לפעולות מוגדרות, בעלות אופי ממלכתי; האיגוד עצמו אינו עוסק בפעולות אלה והן ממומנות מדי שנה בשנה מתקציבי המדינה. בשנים הראשונות לפעולותיו של האיגוד היה היקף הרווחים שלו, שהועברו בכל שנה לידי האוצר, שווה פחות או יותר לסכומים, שיועדו בתקציבי המדינה לפעולות האמורות. אולם בשנים האחרונות גדלו במידה רבה רווחי האיגוד, בלא שחל גידול מקביל בסכומים, שהוקצו בתקציב המדינה לפעולות האמורות. עם זאת לא שינה האיגוד את הנאמר בפרסומיו, כי הכנסותיו מוקדשות לפעולות הממלכתיות האמורות.

מן הדרוש להבטיח את דיוקו של המידע הנמסר לציבור בפרסומיו של האיגוד ובמידת הצורך, באמצעות הסדר עם האוצר.

מסירת עבודות

1. איגוד העוסק בבנייה, בנה במקרים רבים ללא קבלת היתרים לכך, והיו מקרים שבהם הופסקה בשל כך העבודה על פי צו מינהלי.

על איגוד ממשלתי חלה חובה מיוחדת להקפיד על קיום הוראות החוק. בנוסף לנזק העלול להגרם לציבור בשל פעולות, שיש בהן משום עבירה על החוק, נודעת לכך חשיבות גם מבחינת הדוגמא הניתנת לקהל הרחב. הפסקת העבודות גם גורמת להוצאות מיותרות ולפעמים אף לאבדן ההשקעות שכבר נעשו.

2. חוק רישום קבלנים לעבודות הנדסה בנאיות תשכ"ט—1969 קובע תנאים מפורטים של כשירות לרישום בפנקס הקבלנים לעבודות הנדסה, המתנהל לפי החוק, ואוסר ביצוע עבודות בסוג ובהיקף שנקבעו, אלא על ידי קבלן רשום. כל זאת כדי להבטיח, כי העבודות יבוצעו רק על ידי קבלנים, שנבדקו כישוריהם הטכניים, מצבם הפיננסי ונוהגי עבודתם. איגוד, העוסק בבנייה, העסיק קבלנים בלתי רשומים.

בהעסיקו קבלנים בלתי רשומים, מונע האיגוד מעצמו וממשתכניו את ההגנה, שהחוק בא להעניק למזמיני עבודות בנייה, ומעודד הפרת החוק.

השתלמות

איגוד, שהוא קרן השתלמות, הוקם במטרה לאפשר לעובדים החברים בו לשפר את רמתם המקצועית. עמיתי הקרן נהנים מהטבות בצורת הקלות במסים והקצבה מוגדלת של מטבע חוץ. בחירת דרכי ההשתלמות נתונה ליוזמתו של העמית. האיגוד מצידו הכין תקנות לסיורים קבוצתיים שלפיו יש להקדיש לפחות שליש מימי הסיור להשתלמות. על פי המסמכים, המתמייחים לסיורים שאורגנו, לא ניתן לעמוד אם נשמר כלל זה. אף לא ניתן ללמוד, לפי המסמכים, באיזו מידה תכנית הביקורים במפעלים ובמוסדות עונה

על צרכי ההשתלמות של המשתתפים. לעתים גם לא היה קשר בין נושא ההשתלמות ומקצועותיהם של המשתלמים.

אין לשלול את האפשרות שתוצאה חיובית מהשתלמות תושג גם אם לא תהיה חפיפה מלאה בינה לבין תחום עבודתו של המשתלם; אולם כדי למנוע שימוש לרעה בהכנסה, הפטורה ממס, רק בזכות היותה מיועדת להשתלמות יש צורך, שייקבע תחום לגבי נסיעות, שבהן לא מדובר בעליל בהשתלמות.

תכנית הפיתוח של מפעלים שייצורם מתבסס על תזקיית נפט

צרכי המשק לדלקים ולחומרי זיגה לתעשיות הכימיות והפטרוכימיות מסופקים על ידי חברת בתי זיקוק לנפט בע"מ (להלן בוז"ן), שהיא בעלת שני בתי זיקוק: בית הזיקוק בחיפה, שהוקם ב-1939, שופץ והורחב במשך השנים, תוך הוספת מתקנים לשיפור המוצר; כיום הוא מסוגל לזקק עד שישה מליון טון דלק גולמי בשנה, בהתאם לסוג הדלקים; ובית הזיקוק באשדוד, שהקמתו גסתיימה ב-1973, והמסוגל לזקק עד ארבעה מליון טון דלק גולמי לשנה, בהתאם לסוג הדלקים. על פי חישובי החברה מסוף שנות ה-60 היה מיועד הפוטנציאל של שני בתי הזיקוק, לספק את הדרישות המקומיות עד 1977, תוך ניצול 80% מכושר תפוקתם של המתקנים.

בתחזיות צריכה, שערכה בוז"ן ב-1972, הונח קצב גידול בצריכה הארצית של דלקים קלים במשך 10 השנים הקרובות, בשיעור של 12%—13% לשנה בשלוש השנים הראשונות, ו-10%—11% לאחר מכן; הגידול בצריכת המזוט נחזה ל-9% לשנה בקירוב. המסקנה מתחזיות אלה הייתה, שיש צורך בהפעלת כושר זיקוק נוסף עוד ב-1976. זאת ועוד, לאחר בחינת צורכי המשק לעתיד הוברר, שהרכב הצריכה ישתנה בכיוון של דרישה מוגברת לתזקיית הקלים על חשבון התזקיית הכבדים. על דרישות אלה ניתן יהיה לענות על ידי עיבוד נוסף של מזוט. שיקולים נוספים, שעמדו בפני המתכננים, היו פיתוח תעשייה פטרוכימית בארץ והצורך לספק לה חומרי זיגה, תוך ניצול פוטנציאל הידע הקיים, ובדרך זו להגביר את כושר תחרותה.

לאור מסקנות אלה ערכה בוז"ן ב-1972 תכנית אב לתקופה 1973—1980 לפיתוח מערכות הזיקוק שלה ולפיתוח התעשיות הכימיות והפטרוכימיות, המשתמשות בחומר הזיגה המתקבל מבוז"ן לצורכי הייצור שלהם. תכנית זו מתייחסת בחלקה להרחבות ותוספות של מתקנים במפעלים בבעלות מלאה של בוז"ן, בחלקה לתוכניות פיתוח של מפעלים בבעלותן של חברות הבת וחברות המסונפות של בוז"ן, וכן לחברות אחרות שבהן הבעלות היגה פרטית. ההשקעה במתקנים אלה נאמדה ב-326 מליון \$.

מחמת מורכבות התכנית והתלות ההדדית הרבה שבין המוצרים, מינו באוגוסט 1973 שר האוצר ושר המסחר והתעשייה והפיתוח, את המנהל הכללי של בוז"ן לתאם, בעזרת צוות מקצועי, את ביצוע התכניות (להלן הפרוייקט).

תכנית זו נערכה קודם משבר הדלק העולמי, דבר שהצריך לאחר מכן בדיקות חוזרות, נוכח השינויים הניכרים שחלו, בין היתר, במחירים של הדלק הגולמי, של תזקייתם ושל המוצרים של התעשיות הכימיות והפטרוכימיות, המשתמשות בתזקיית דלק כחומר בסיסי. נוכח עובדות אלה וההאטה המהותית בגידול בצריכה למעשה (בעוד שהצריכה ב-1973