

ודומות לה מן הראוי שיוסדרו במסגרת חוקית, שתביא בחשבון גם את הצרכים של יישובים אלה וגם תקבע את ההיקף ואת הגוהל לפעולות אלה כדי להבטיח חלוקה הוגנת של אמצעי המימון ופיקוח יעיל על החזרת ההלוואות. אחת האפשרויות למסגרת החוקית היא שיטת רישום בהנהלת חשבונות, שתתיר ניהול חשבונות סילוקין ("קלירינג") בין המועצה ובין הוועדים המקומיים בתחומה, ושתאפשר למועצה האזורית לתת מקדמות בלי הקצבה מיוחדת לכך בתקציב. שיטה כזאת מותנית בכך, שייקבע אחוז התשלומים, שהמועצה רשאית לתת לוועדים על חשבון הסכומים, שיעמדו לזכותם של הוועדים בחשבונות הסילוקין.

## ה. דירוג העובדים ברשויות המקומיות

על האחדת תנאי השירות של עובדי הרשויות המקומיות עם תנאי השירות של עובדי המדינה – לגבי משכורת, פיצויים וגמלאות – המליצה, בשנת 1955, ועדה לבחינת תנאי השכר בשירותים הציבוריים במדינה (ידועה בשם "ועדת גוריו"). בעקבות אותן המלצות מינה שר הפנים באוקטובר 1955 ועדה להתאמת שכרם של עובדי הרשויות המקומיות לשכרם של עובדי המדינה. הוועדה סיווגה את הרשויות המקומיות בארץ בהתאם לגודל האוכלוסייה, וקבעה לכל סוג וסוג של רשות מקומית לוח דרגות שכר. הדרגה הגבוהה ביותר, שנקבעה לעובדי הרשויות המקומיות הגדולות, הייתה דרגה 3 של הדירוג המינהלי לעובדי המדינה. עם "הדירוג מחדש" ("רי-דירוג") של עובדי המדינה בקיץ 1959, שתוקפו חל מאפריל 1958 על כל עובד, שהיה באותו תאריך 3 שנים תמימות בדרגה, עלתה דרגת המכסימום ברשויות אלה לדרגה 2 של הדירוג המינהלי.

עוד בדו"ח השנתי של מבקר המדינה לשנת הכספים 1954/55 (דו"ח מס' 6, עמ' 254) הודגש, שרשויות מקומיות מספר סוטות מדרגות המכסימום שנקבעו להן והן מוסיפות על שכר עובדיהן תוספות סמויות, אם על ידי הצמדת תואר או מעמד גבוה יותר משמחייב התפקיד ואם על ידי תוספת גמול תפקיד.

הביקורת העלתה בשנה הנסקרת, שעל אף אוהרותיו של משרד הפנים מוסיף חלק מהרשויות המקומיות לשלם לעובדיהן המינהליים בדרגה אחת ויותר מעל לדרגה שנקבעה כמכסימום.

## II. האיגודים הממשלתיים

סקירה כוללת על פעולות הביקורת בתחום האיגודים הממשלתיים ניתנת כאן, בעוד שתוצאות עבודת הביקורת בתחום זה כלולות בדרך כלל בדו"חות נפרדים המתפרסמים על כל איגוד ואיגוד לחוד; רשימת דו"חות אלה, שהוצאו בשנה הנסקרת, נכללת בסקירה זו.

מלבד התיאור של עיקר פעולות הביקורת על האיגודים ושל הדיווח עליהם מכילה סקירה זו שני נושאים כלליים: ייצוג הממשלה בהנהלת האיגודים ותפקידם של רואי החשבון במסגרת ביקורת המדינה באיגודים.

הקבוצה המקיפה והחשובה ביותר שבאיגודים הממשלתיים היא הקבוצה של האיגודים העומדים לביקורתו של מבקר המדינה לפי סעיף 9(5) בחוק, דהיינו כל מפעל, מוסד, קרן או גוף אחר, שהממשלה משתתפת בהנהלתם. (1)

סימן ההיכר הקובע, שאיגוד מסוים יועמד לביקורתו של מבקר המדינה לפי סעיף זה, הוא אפוא, שהממשלה משתתפת בהנהלת האיגוד ולא שהיא משתתפת בהונו. ייתכן, שהממשלה תשתתף בהונו של איגוד מסוים בלא שתשתתף בהנהלתו—דבר שכשלעצמו אינו רצוי בדרך כלל—ואז לא יהא אותו איגוד בבחינת איגוד, שהממשלה משתתפת בהנהלתו. מאידך, גם מעצם העובדה, ששר או עובד מדינה נמנה עם חברי ההנהלה של איגוד, אין להסיק בכל מקרה את המסקנה, שהממשלה משתתפת בהנהלת האיגוד. כששר או עובד מדינה חברים בהנהלת איגוד, בלי לייצג בה את הממשלה, אין לראות בכך השתתפות הממשלה בהנהלת איגוד. ההשתתפות של שר או עובד מדינה היא סימן היכר רק באותם המקרים, כשההשתתפות היא מטעמה של הממשלה והמשתתפים בהנהלה הם נציגיה למטרה זו.

#### 1. חשיבותו של ייצוג הממשלה בהנהלות האיגודים

על חשיבות ייצוגה של הממשלה בהנהלות האיגודים עמד מבקר המדינה בהצעות הכלולות בכמה מהדו"חות השנתיים שלו ובמיוחד בחוברת על "ביקורת המדינה באיגודים ממשלתיים", שהוצאה באפריל 1957. לייצוג הממשלה בהנהלת איגוד נודעת חשיבות, מפני שעצם ייצוגה של הממשלה הוא הקובע, אם איגוד מסוים הוא איגוד העומד לביקורתו של מבקר המדינה—ובמיוחד מפני שייצוג הממשלה בהנהלות האיגודים הוא אחד האמצעים כדי לפקח, שפעולות האיגוד יעלו בקנה אחד עם המדיניות, שקבעה הממשלה, ויבוצעו בדרך היעילה ביותר.

תפקידם של נציגי הממשלה בהנהלות האיגודים הוא כפול: חובתם היא להשתתף בדיוני מועצות המנהלים כדי להפעיל השפעתם בהתאם למדיניות הממשלה ובהתאם להוראות השוטפות, שניתנו להם; וכן חובתם היא לדווח לממשלה באופן שוטף על פעולותיהם של האיגודים ועל פעולות האיגודים.

#### 2. דרכי ייצוג הממשלה בהנהלות האיגודים

בחוברת "ביקורת המדינה באיגודים ממשלתיים" (עמ' 26) הצביע מבקר המדינה על המצב, ששרר בהקמת איגודים: בהעדר רשות עליונה, שבהחלטתה או בהסכמתה תהא תלויה הקמת איגוד, היו משרדי ממשלה שונים מחליטים על הקמת איגודים במסגרת פעולותיהם, אם לדעתם היה רצוי הדבר ואם הייתה המסגרת התקציבית מתירה את ההוצאות הכרוכות בכך. אותם משרדים היו גם קובעים את נציגיהם בהנהלות האיגודים.

(\*) המונח "איגודים" הונהג בדו"חות מבקר המדינה כמושג כולל לכמה סוגי גופים, העומדים לביקורתו של מבקר המדינה בשל העניין הציבורי שבהם. מונח זה הופיע לראשונה כמונח משפטי בחוק מבקר המדינה (תיקון), תשי"ח—1958, (סעיף 13). בחוקים אחרים אינו מופיע אמנם המונח "איגודים" כשלעצמו, אך בהגדרה: "איגודים שהממשלה משתתפת בהנהלתם" משתמשים גם בכמה חוקים אחרים; לדוגמה: בחוק לתיקון דיני העונשין (עובדי הציבור), תשי"ז—1957, מיגדר "עובד הציבור", בין השאר, כ"עובד מפעל, מוסד, קרן או גוף אחר, שהממשלה משתתפת בהנהלתם", ואותו חוק תיקן בהתאם לכך את ההגדרה של "עובד הציבור" בפקודת החוק הפלילי, 1936, ובחוק לתיקון דיני העונשין (עבירות שוחד), תשי"ב—1952.

מאז יוני 1959 אין מקימים איגוד חדש ואין הופכים גוף לאיגוד אלא על פי החלטת הממשלה בשיבותיה או בוועדת השרים לעניינים כלכליים. בהחלטותיה גם קובעת הממשלה בדרך כלל, מי יהיו נציגיה.

לפעמים אינם מתמנים הנציגים במישרין על ידי הממשלה או על ידי משרדי הממשלה השונים. במקרים אלה יש אשר תקנון האיגוד קובע, מי יהיו נציגי הממשלה, ויש אשר נציגי הממשלה נעשים חברים בהנהלה על ידי כך, שהם נבחרים אם על פי החלטת מועצת המנהלים של האיגוד ואם באסיפה הכללית שלו.

מרביתם של נציגי הממשלה בהנהלות האיגודים הם שרים או עובדי מדינה. אך לעתים נציגי הממשלה הם עובדי מדינה לשעבר, בעיקר אנשים, שהיו עובדי מדינה בשעת מינויים, אולם לאחר זמן חדלו להיות עובדי מדינה ועדיין רואים אותם כנציגי הממשלה. יש בין הנציגים גם אישי ציבור או מנהלי האיגודים עצמם, המתמנים על ידי הממשלה או אחד ממשרדיה כדי לייצג את הממשלה.

מן הצורך, שהממשלה תקבע לגבי כל איגוד ואיגוד, אם החלפת נציגים או מינוי נציגים נוספים טעונים החלטה של הממשלה או של שר.

### 3. רואי החשבון ותפקידם במסגרת ביקורת המדינה באיגודים

החידוש המכריע בביקורת המדינה באיגודים ממשלתיים, הנובע מתיקון חוק מבקר המדינה, שנתקבל בכנסת בפברואר 1958, בא לידי ביטוי בסעיף 13 לחוק זה; סעיף זה מאפשר למבקר לקבוע לגבי רואה החשבון, העוסק בראיית חשבוניתו של איגוד, קווים מנחים בדבר ההיקף והאופן של בדיקותיו ושל הדין וחשבון שלו בקשר לאותו איגוד וכן לקבוע קווים מנחים לגבי מערכת החש-בונות של האיגודים ולגבי עריכת תכניות פעולות שנתיות שלהם.

על סמך הוראה זו שבחוק הוציא מבקר המדינה בנובמבר 1958 את "הקווים המנחים לרואי החשבון העוסקים בראיית חשבונית של איגודים ממשלתיים" (קווים מנחים אלה הובאו במלואם בדרך-השנתי מס' 9, עמ' 393 ואילך). הם דנים בין היתר: בהיקף הבדיקות של רואה החשבון; באופן הבדיקות; בדין וחשבון שימציא רואה החשבון עם סיום בדיקותיו לאיגוד; בפרטים הכלליים, שיכלול אותו דו"ח, כגון פרטים על מבנהו החוקי של האיגוד, הונו, ההשתתפות הכספית של הממשלה באיגוד, וכן פרטים בדבר ניהול העסקים והמצב הכספי ופרטים בדבר מינהל וחשבונות.

בסעיף א (1) של הקווים המנחים נאמר, שמבקר המדינה ימסור לרואי החשבון רשימה המראה, מה נראה לו כמינימום של היקף הביקורת, שיש לערוך באיגוד ממשלתי. ביולי 1959 נמסרה רשימה זו לרואי החשבון העוסקים בראיית החשבונית של איגודים ממשלתיים. הרשימה מותאמת לצרכים של איגודים, בהם קיים מבדק פנימי טוב ומקיף. אם תנאים אלה אינם קיימים באיגוד מסוים, יש להגדיל את היקף הבדיקות מעל למינימום זה. הרשימה מפרטת נושאי פעולותיו השונות של איגוד, שעליהם יש לערוך את הבקורת; את התקופה, שלגביה יש לבדוק את כל הפעולות, שנעשו על ידי האיגוד; ואת האחוז מסוג פעולות מסוים (כגון הכנסות, הוצאות, קניות, מכירות), שיש לכלול בביקורת. הרשימה גם מפרטת אותם סוגי פעולות, שלדעת משרד מבקר המדינה רצוי להתחיל לגביהם בביקורת לפני תום שנת העסקים של האיגוד ולערוך בדיקות ביניים ובדיקות חלקיות, כהכנה לקראת בדיקת המאזן השנתי.

ביולי 1959 נפגש מבקר המדינה עם רואי החשבון הנוגעים בדבר, כדי ללבן אתם שאלות מספר, שהפעלת סעיף 13 לחוק מבקר המדינה עוררה בהם. כן נערכו פגישות אחדות בין עובדי משרד מבקר המדינה ובין רואי החשבון לשם דיון בבעיות, שנתעוררו בקשר לקווים המנחים ולרשימת המינימום. עובדי משרד מבקר המדינה כבר השתתפו בכמה מקרים ב"שיחות המסכמות" בין רואי החשבון ובין הנהלות האיגודים – שיחות, בהן מוסרים רואי החשבון רשמים על פי תוצאות ביקורתם ומביעים דעתם על פעולותיה של הנהלת האיגוד בתחום הארגון והמינהל. מתוך הנסיון הקצר העומד לרשות משרד מבקר המדינה נראה, שהשתתפות עובדי המשרד בשיחות אלה מסייעת להכרת פעולותיו ובעיותיו של איגוד.

קטן עדיין מספר הדו"חות, שהגיעו אל משרד מבקר המדינה מאת האיגודים, ושערוכים כנדרש בקווים המנחים. מבין הדו"חות של רואי חשבון, שנערכו בתקופה קצרה זו, היו שניים על איגודים חשובים, שהיו ערוכים לפי הדרישות, שפורסמו על ידי מבקר המדינה בקווים המנחים וברשימת המינימום.

## ב.

1. גם בשנה הנסקרת הרחיבה הממשלה את פעולותיה באיגודים בדרכים שונות. היא החליטה על הקמת איגודים חדשים – ביניהם איגודים, שהממשלה הטילה עליהם את התפקיד לרכז פעולות, שנעשו בעבר במשותף על ידי יחידות ממשלתיות וארגונים כלכליים שונים. יש מפעלים וחברות, שנהפכו לאיגודים על ידי החלטת הממשלה להצטרף להנהלתם – במטרה להכניס למסגרת ציבורית פעולות, שנעשו בעבר על ידי גופים פרטיים, ויש אשר הממשלה הרחיבה פעולותיהם של איגודים קיימים בהטילה עליהם תפקידים, שבעבר היו בידי הממשלה או אחד ממשרדיה.

מגמה חדשה בהקמת איגודים היא הקמת חברות גג – חברות, שבהן ירוכו מספר מפעלים, פרטיים וממשלתיים כאחד, שהממשלה השקיעה בהם בתורת הלוואות את רוב הכספים הדרושים למימון פעולותיהם. הממשלה כבר הקימה חברות גג אחדות, בעיקר חברות הפועלות בתחום התעשייה או המלאכה.

2. בשנה הנסקרת נערכה ביקורת באיגודים הבאים:

### (א) חברות

#### (1) פיתוח אוצרות הטבע וניצולם

תכנון המים לישראל בע"מ;

מקורות בע"מ;

דשנים והומרים חימיים בע"מ;

מפעלי ים המלח בע"מ;

חרטית וחול זך בנגב בע"מ.

#### (2) תעשייה ומלאכה

חברת החשמל לארץ ישראל בע"מ.

#### (3) חקלאות

מטעי האומה בע"מ;

דגנים בנגב;

עלי טבק בע"מ.

#### (4) תובלה

אל-על, נתיבי אויר בישראל בע"מ;  
ארקיע, קוי תעופה בישראל בע"מ;  
אפיקי נפט בע"מ;  
מפעלי תובלה בע"מ.

#### (5) שיכון ובנייה

עמידרי, החברה הלאומית לשיכון עולים בישראל בע"מ.

#### (6) מסחר ושיווק

חברת השילומים;  
"דלק", חברת הדלק הישראלית בע"מ;  
ים-סוף, חברה לתעשייה בע"מ;  
חברה ליצוא חקלאי בע"מ;  
המועצה לשיווק פרי הדר;  
משכית - חברה לטיפוח תעסוקת בית בע"מ;  
החברה הישראלית ליצוא ונאמנות בע"מ;  
המועצה לייצור ושיווק כותנה;  
חברת דיונגוף מערב אפריקה בע"מ;  
שק"ם בע"מ;  
"פיתוח", החברה לפיתוח מחקר תעשיית יהלומים בע"מ.

#### (7) חברות מימון

בנק החקלאות לישראל בע"מ;  
החברה להשקעות בחקלאות בע"מ;  
בנק למלאכה בע"מ;  
אוצר החייל בע"מ.

#### (8) ענפים שונים

החברה הממשלתית לתיירות;  
החברה לפיתוח תעשיית חיירות בע"מ;  
החברה הישראלית לתערוכות וירידים בע"מ;  
חברה ישראלית לתערוכות חקלאיות בע"מ;  
קופת הפנסיה למורי מערכת החינוך בישראל בע"מ;  
מקוה ישראל, כל ישראל חברים בע"מ;  
מפתן, מפעלי תעסוקה לנוער בע"מ, ירושלים;  
גפים בע"מ;  
החברה הכלכלית לירושלים בע"מ;  
החברה לבניין ולפיתוח אילת בע"מ;  
בית הספר לקציני ים עכו;  
החברה למפעלי כלכלה ותרבות לעובדי המדינה.

#### (ב) מוסדות וגופים שונים

המכון הגיאופיזי בישראל;  
חבל ימי לישראל;  
יד ושם, רשות הזכרון לשואה ולגבורה;  
הוועד הארצי למען החייל;  
מכון לפיריון העבודה והייצור;  
מכון וינגייט לחינוך הגופני;  
איגוד למחקר קרמי;  
איגוד למחקר הגומי בע"מ;  
אגודה למען אכסניות נוער בישראל;  
המכון הפדגוגי למדעי הטבע, ירושלים.

## (ג) גופים שהועמדו לביקורת מבקר המדינה על פי חוק מיוחד

בנק ישראל;  
המוסד לביטוח לאומי;  
אגודת שירות התעסוקה;  
מגן דוד אדום בישראל;  
מכון התקנים הישראלי.

## (ד) גופים שרשות מקומית משתתפת בהנהלתם

חברת יריד המזרח, החברה לתערוכות בע"מ;  
איגוד ערים אזור דן (כיום);  
3 רשויות נוסף;  
המאפייה האזורית לפרוודור ירושלים בע"מ, בית שמש.

3. לפי סעיף 9(7) לחוק מבקר המדינה, תשי"ח-1958 (נוסח משולב) מוסמך מבקר המדינה להחליט על הפעלת ביקורת על איגודים מסוימים. בשנה הנסקרת הפעיל המבקר את הביקורת על האיגודים הבאים:

## (א) חברות בת של איגודים ממשלתיים

נכסי ירדן בע"מ;  
ירקון, חברה להשקעה בע"מ;  
מעברות ירדן בע"מ;  
חברת החשמל והשירות הציבורי לירושלים בע"מ;  
רוממה, חררה לאספקת חומרים וציוד בע"מ;  
"יהב", קופת עובדי המדינה בע"מ;  
כתית בע"מ;  
ארקיע, קוי תעופה בישראל בע"מ;  
טפחות בע"מ;  
פיתוח מקורות מים (ארצות חוץ) בע"מ;  
מקורות, חברת מים ציוד מיכני בע"מ;  
יובל גד תעשיית צינורות בע"מ;  
החברה למלאכה בע"מ;  
פי גלילות בע"מ.

## (ב) איגודים שרשות מקומית משתתפת בהנהלתם

חברה למעונות עולים, פתח תקוה;  
חסך, קופת חסכון לחינוך תיכון בע"מ;  
יריד המזרח, חברה לתערוכות בע"מ;  
החברה לגיהול בית ספר יסודי כפר שמריהו-רשפון;  
חוף עכו בע"מ;  
מאפייה אזורית לפרוודור ירושלים בע"מ, בית שמש.

4. בתקופה הנסקרת הוציא מבקר המדינה דו"חות נפרדים על האיגודים הבאים: חברת ברום ים המלח בע"מ; מכון התקנים הישראלי; בנק התקלאות לישראל בע"מ; דשנים וחומרים כימיים בע"מ; חברה להשקעות בחקלאות בע"מ; החברה הישראלית לתערוכות וירידיים בע"מ; תכנון המים לישראל בע"מ; מפעלי תובלה בע"מ; בית הספר לקציני ים, עכו; חברה לפיתוח תעשיית תיירות בע"מ; האגודה למען אכסניות נוער בארץ ישראל; איגוד למחקר קרמי; איגוד למחקר הגומי בע"מ; יד ושם, רשות הזכרון לשואה ולגבורה; אגודת מגן דוד אדום בישראל.

הדו"חות על בנק ישראל, חברת השילומים, מוסד לביטוח לאומי, שירות התעסוקה, ומכון וינגייט לחינוך גופני וכללים בדו"ח שנתי זה, ואילו באותו חלק מדו"ח זה הודן במערכת הבטחון כוללים דו"חות על שק"ם בע"מ ועל הוועד הארצי למען החייל.