

פרק שישי

איגודים

ביקורת המדינה באיגודים

1. בשנת 1973 נערכה ביקורת ב-53 איגודים.

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

החברה הממשלתית להיירות.	כ"ג יורדי הסירה - בית הספר לקציני ים עכו.
החברה לפיתוח מפעלי תיירות בע"מ.	מעלה, חברה להשקעות בע"מ.
החברה הבינלאומית לבזק בע"מ.	גכסים מ.י. בע"מ
החברה לארועים ותערוכות לציון יובל מאה שנות התיישבות יהודית בארץ ישראל	עמדר החברה הלאומית לשיכון עולים בישי- דאל בע"מ (ביקורת מעקב)
המועצה לענף החלב (ייצור ושיווק).	פי גלילות בע"מ.
המועצה לייצור ולשיווק של פרחים, פקעות וצמחי גוי בע"מ.	קרן לניהול מוסדות לחוסים.
חברת הגאמנות למקרקעין באשדוד בע"מ.	קרן לשיקום מוגבלים.
חברת נכסי חיל-ג"ח.	

3. בתקופה 1.2.1973 עד 31.1.1974 הוצאו דו"חות על הביקורת באיגודים הבאים:

איגוד ערים איזור רמת גן, בני-ברק וגבעתיים (בתי מטבחיים, בתי שחיטה ופיקוח וטרינרי).	"מעש יפו" מפעלי עיסוק שיקום בע"מ.
"גחלת" גמול חסכון לחנוך תיכון בע"מ.	מפעלי תובלה בע"מ.
הארכיון המרכזי לתולדות העם היהודי.	"מרגלית" מפעלי רמת-גן לחינוך תיכון בע"מ.
הוועדה המקומית להכנון ובניה "מטה יהודה".	נחיבי נפט בע"מ.

ממצאים בעלי משמעות עקרונית בדו"חות על איגודים

להלן מספר ממצאים מדו"חות על הביקורת באיגודים שהוצאו ב-1973. ממצאים אלה כוללים קביעות עקרוניות של מבקר המדינה העשויות להיות בעלות משמעות גם לגבי גופים אחרים.

המוסדות המנהלים

אישור מוקדם של הדיקטוריון לפעולות האיגוד

באיגוד העוסק בניצול אוצרות טבע מטעם ממונה, שנקבע על ידי הממשלה כאחראי על הנכסים שנמסרו לאיגוד ושהאיגוד משמש כנאמן שלו בהפעלתם, העלתה בדיקת סדרי קבלת החלטות במוסדות המנהלים של האיגוד מספר לא מבוטל של מקרים, שעניינם

חשובים, בעיקר בתחום חכירת נכסים ורכישתם ובתחום השיוק, לא הובאו לדיון בדירקטוריון ולאישורו, או שהובאו בפניו בדיעבד. כאותם מקרים שפעולות האיגוד הובאו לידעת הדירקטוריון בדיעבד, היה המנהל הכללי מודיע לו, בדרך כלל, כי העניין אושר קודם לכן על ידי הממונה. הדירקטוריון מצדו לא הסתייג מהבאת העניין לאישורו לאחר מעשה.

גם אם האיגוד פעל כנאמן מטעם הממונה, ורוב פעולותיו החשובות קיבלו את אישורו מראש, לא היה בכך כדי להצדיק את העובדה, שהחלטות חשובות לא הובאו לדיון ולאישור מוקדם של הדירקטוריון, שהוא המוסד המנהל העליון של האיגוד, וחבריו נושאים על פי החוק באחריות אישית לפעולותיו.

יחסים בין איגוד לבין בעלי מניותיו

אישור לייסוד חברת בת

לאיגוד חברות בנות בבעלותו המלאה, ולהן לא נועדה פעילות עצמאית. החברות רשומות בחוץ לארץ, והן נוסדו בעיקר לשם רכישת ורישום של כלי שיט שבבעלות האיגוד. לפי החלטת ועדת השרים לענייני כלכלה מיום 9.2.1969, ייסוד חברת בת, על ידי איגוד ממשלתי, טעון אישור ועדת השרים לענייני כלכלה. חברות הבנות של האיגוד הוקמו משנת 1970 ואילך ונרשמו בחוץ לארץ, בלא שנתקבל לכך האישור הנדרש של ועדת השרים.

אישור ועדת השרים היה דרוש, אף אם מדובר בגופים, שאינם מיועדים לפעילות עצמאית משלהם.

כללי מינהל ציבורי

חתימה על הסכמים כבסיס לפעולות האיגוד

בזכרון דברים שנערך בין איגוד העוסק בפיתוח אוצרות טבע לבין מי שנקבע מטעם הממ"ש שלה כממונה על הנכסים שבידי האיגוד ואשר האיגוד משמש כנאמן שלו בהפעלתם נקבע, בין השאר, כי האיגוד רשאי, בהסכמת הממונה, להשקיע כספים בהחזקה ובפיתוח של הנכסים. עוד נקבע, שהאיגוד ידווח לממונה באופן שוטף על פעולותיו, והאחרון יקבע את הייעוד של כל עודף התקבולים, שיישאר בידי האיגוד לאחר ניכוי הוצאותיו. ספרי החשבונות של האיגוד יהיו פתוחים לעיונו של הממונה והוא זכאי גם לקבל את הדוחות הכספיים של האיגוד. על פי דרישת הממונה ייחתם הסכם מלא ומפורט בין הצדדים, ועד לחתימת הסכם זה ינהגו הצדדים לפי זכרון הדברים. בין הצדדים לא נחתם הסכם. ההתחשבנות ביניהם נערכת מזה כמה שנים על פי תנאי זכרון הדברים.

מאחר שכל עודף הכנסותיו של האיגוד על הוצאותיו מועבר לתקציב המדינה, ובמיוחד בהתחשב בכך שתחום פעולתן אינו שגרתי, אין זכרון דברים יכול לבוא במקום הסכם מלא ומפורט בין הצדדים. הסכם כזה דרוש, בין היתר, כדי להסדיר בנוהל מפורט את תחומי מסירת המידע של האיגוד לממונה ולשאר הגורמים הממ"שיתיים וכדי להבטיח, כי בידי הממונה יימצא כל המידע, שהוא זקוק לו כדי לעמוד על ההתפתחויות באיגוד, הן לגבי העניינים השוטפים והן לגבי אירועים מיוחדים.

הקפדה של נוהלי מכרז תקינים

איגוד, העוסק בהובלת מטענים, מכר כלי רכב במשך כמה שנים בסכום כולל של כ-4.4 מיליון ל"י. האיגוד פרסם מכרזים למכירת כלי הרכב וההצעות הובאו בפני ועדת מכרזים

פנימית. הוועדה לא הקפידה על נוהלי מכרז תקינים, אלא נתנה עדיפות לעובדי האיגוד בכך, שהמחיר המירבי במכרז על ידי מציע כל שהוא שימש כקנה מידה למכירת הרכב לעובד המעוניין. האיגוד הסביר, שהסדר זה נעשה כדי להקל על פרישתם של עובדים, בעת שצומצם כוח האדם באיגוד.

הסדרי עדיפות אלה לטובת העובדים אינם תואמים נוהלי מכרז תקינים. הם אינם הוגנים לגבי מציע בתום לב, הזכאי לצפות מהאיגוד שהצעתו תתקבל, אם תהיה הגבוהה ביותר, ולא רק תשמש קנה מידה לקביעת מחיר הרכב כמכירתו לעובדי האיגוד. הידיעה על הסדרים כאלה עלולה גם להרתיע קונים פוטנציאליים מהגשת הצעות.

סדרי תיעוד

באיגוד שולמו פיצויי פטורין גם כאשר העובדים פרשו מעבודתם מרצונם. בתקופה של שלוש שנים פרשו מעבודתם באיגוד 81 עובדים, מהם 16 קיבלו פיצויים בשיעורים גבוהים מאלה שנקבעו בהסכם העבודה. 21 מבין העובדים שפרשו קיבלו פיצוי נוסף בגובה של שכר עד שלושה חודשים הנחשבים לחודשי התראה. ההחלטות על גובה התשלומים התקבלו על ידי מנהל האיגוד ומנהל כוח האדם, בלא שנרשמו הנמקות, כאשר שולמו פיצויי פרישה מוגדלים או פיצויים עבור חודשי התראה.

כל מקרה של תשלום פיצויים מעל המכסה הקבועה בחוזה העבודה מחייב החלטה בכתב על ידי גוף המוסמך לכך באיגוד, תוך ציון מפורט של הנימוקים לגודל התשלום.

דו"חות כספיים

הצגה מאוזנת של נכסי חברת בת

חברות בנות של איגוד שנוסדו לצורך רכישה ורישום של כלי שיט שבבעלותו, אינן מנהלות ספרי חשבונות נפרדים, והאיגוד מציג במאזניו את נכסי חברות הבנות כנכסים שלו, כפי שנוהגות חברות אם העורכות דו"חות כספיים מאוחדים עם חברות הבנות. האיגוד לא ציין במאזן, כנהוג במקרים אלו, שהמדובר במאזן משולב. ההתחייבויות שהיו דרושות למימון רכישת כלי השיט האמורים, נתקבלו על ידי האיגוד ובשמו. לפי הסברי האיגוד, חברות הבנות שלו אינן מנהלות ספרי חשבונות נפרדים הואיל ואין להן פעילות עצמאית משלהן, וכל רישומן כגוף משפטי נפרד נעשה רק מטעמים של נוחיות עסקית של האיגוד.

החזקת נכסים והפעלתם במסגרת חברת בת מחייבת ניהול ספרי חשבונות נפרדים לחברת הבת ולחברת האם. גם כאשר חברות בנות רשומות בחוץ לארץ, ומוקמות לצרכים פורמליים בלבד, יש לנהל עבורן ספרי חשבונות ויש להסדיר ביקורת חשבונות אלה. חברת הבת היא אישיות משפטית נפרדת ויש צורך בקיום כל ההוראות בדבר הצגת חשבונות החלות על חברה; לכל תיווצר אפשרות של חריגה מגבולות תפקידה.