

ביקורת המדינה באיגודים

1. בשנת 1981 נערכה ביקורת ב־70 איגודים*.

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

הקרון לרכישת מכשירי כליה מלאכותית לטיפול ביתי	האגודה לקידום החינוך
מכון היצוא הישראלי	האגודה למען החייל
מכון התקנים הישראלי	המועצה למניעת תאונות
מועצת הפירות (ייצור ושיווק)	המועצה לייצור ולשיווק של אווזי אדמה
מקורות, חברת מים בע"מ	המועצה לייצור ולשיווק של צמחי נוי
עמידר — החב' הלאומית לשיכון עולים בישראל	המועצה לענף הלול

3. בחקופה 13.2.1981 עד 15.3.1982 הוצאו דו"חות על הביקורת באיגודים הבאים:

חברת הנדסת התפלה לישראל (תהליך זרחין בע"מ)	"אגד", אגודה שיתופים לתחבורה בישראל בע"מ
חברת ההשקעות לפיתוח התעשייה בישראל בע"מ	אל-על, נתיבי אוויר לישראל בע"מ
ח.ל.ד., חברה ממשלתית עירונית לשיקום ודיור פתח-תקוה	בנק לפיתוח התעשייה בישראל בע"מ
חברת החשמל לישראל בע"מ	בתי זיקוק נפט בע"מ
מפעל הפיס	האוניברסיטה העברית בירושלים
מפעלי ים המלח בע"מ	התעשייה האווירית לישראל בע"מ
מקורות, בינוי ופיתוח בע"מ	החברה לשיקום ולפיתוח הרובע היהודי בעיר העתיקה בירושלים בע"מ
מרגלית, מפעלי רמת גן לחינוך תיכון בע"מ	המוסד לבטיחות ולגיהות
קרן השתלמות למורים תיכוניים, מורים סמינרים ומפקחים	המועצה המקומית לתכנון ולבנייה "הדרים"
קרתא, חברה לפיתוח מרכז ירושלים בע"מ	חות דעת: סיום כהונתו של מנכ"ל מספנות ישראל

נמצאים בעלי משמעות עקרונית בדו"חות על איגודים

בדו"חות על הביקורת באיגודים, שניתנו ב־1981 נכללו ממצאים שיש בהם קביעות עקרוניות של מבקר המדינה, העשויות להיות בעלות משמעות גם לגבי גופים אחרים. להלן מבחר של ממצאים אלה:

כללי ניהול עסקי

ביטוח

א. איגוד שהוא מפעל תעשייתי מבטח את עצמו בפני סיכונים שונים, שהוא מעריך כי הם קיימים אצלו, בחברות ביטוח בארץ; למרבית ביטוחים אלה יש מבטחי משנה בחוץ לארץ. תשלומי

* גופים העומדים לביקורת המדינה לפי סעיף 9 (5) (7) ו־8 לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 (נוסח משולב).

הפרמיות בגין הביטוחים השונים הסתכמו בשנה שהסתיימה ב־1981 ב־23 מיליון שקלים בקירוב. לטיפול בנושא הביטוח מסתייע האיגוד, שנים רבות, בחברה המייעצת לו בתחום זה, שהיא גם סוכנת של מרבית החברות שביטחו את סיכוני האיגוד. כמו כן בבעלות החברה המייעצת, חברת ביטוח אחת, אצלה רכש האיגוד כמה מביטוחיו. במשך שנים רבות לא נבדקו נושאי הסיכונים והביטוחים של האיגוד על ידי גורם בלתי תלוי, כדי להיווכח אם הסיכונים מבוטחים ביטוח מיטבי ואם הביטוח נערך בתנאים הטובים מבין אלה שניתן להשיג. האיגוד הסביר, שלא עלה בידו לפצל את הטיפול בין "יועץ" לבין "סוכן" וכי מצב כזה שכיח ומקובל בתחום הביטוח.

מבחינת שמירת האינטרס של האיגוד, ריכוז הטיפול בביטוחים בידי גורם אחד איננו רצוי. אף אם קיימים קשיים בקיום שמירה על מרחק נאות בין התפקידים השונים במערך הביטוח, היה מקום שהאיגוד, על יסוד חוות דעת של גורם בלתי תלוי, יבחן מדי פעם את הצעדים הכלכליים והניהוליים של השירותים השונים שהוא מקבל בתחום זה.

ב. אותו איגוד ביטח עצמו כנגד אובדן רווחים. הסכום המבוטח מייצג את אומדני הרווח הנחזה, הכנסות נטו של מימון שוטף, ההוצאות הקבועות, וסכומי הפחת; סכומי הפחת מתייחסים גם לנכסים שהוחלפו או נגרעו; וזאת ועוד, סכומי הפחת מבוטחים גם במסגרת ביטוח הרכוש שמבוטח לפי ערכו המלא. האיגוד הסביר שהוא עושה כך כדי להקל עליו את תזרים המזומנים במקרה של תקלה בפעילותו עקב נזקים במתקנים, שפוגעים ברמת ההכנסה מהם או ממתקנים הקשורים אליהם. בפוליסות הביטוח של האיגוד לא צויין מפורשות, שבקרות נזק למתקן או לכלל המתקנים יוחזרו לו, לצד הסכומים לכינונם מחדש, גם סכומי הפחת, במסגרת פיצויי ביטוח אובדן הרווחים שהוא יקבל.

נוכח הסכומים המשמעותיים של הפרמיות המשולמות בגין סכומי הפחת, על האיגוד לדאוג שבגוף הפוליסה תהיה הבהרה חריגה שמעית של העניין.

לפי הסכם בין איגוד לבין חברה, שהאיגוד מסר לה את ביטוחי החובה שלו, נתמנתה האחרונה לשמש יועצת לאיגוד בענייני ביטוח. בהסכם הודגשה התחייבותה של החברה להיות מודרכת במתן הייעוץ משקוליה המקצועיים הטובים ביותר, ונקבע שהשירותים לא יהיו מושפעים מהעובדה שהחברה המשיכה להשתתף כמבטח בביטוחיו של האיגוד.

כאשר היועץ אינו מוגבל להיבטים המקצועיים בלבד של הביטוחים — היקף החיטויים הדרושים, הסדרי בטיחות וכיו"ב — אלא נועד לעזור גם בהיבטים העיסקיים, הרי התמצאותו בתנאי השוק יכולה להיות לתועלת למבוטח. עם זאת אין להתעלם מכך, שהסדרים מסוג זה תוך יצירת חפיפה בין שירותי ייעוץ לבין ענייני העיסקי של היועץ עלולים להביא למקרים של ניגוד אינטרסים. על הנהלת האיגוד לשקול את האפשרות לקבל ייעוץ מגורם, שאין לו עניין עסקי ישיר בביטוחים.

יחס איגוד עם בעלי מניות שלו. מניותיו של איגוד, שהוא מוסד כספי גדול העוסק במתן הלוואות ענפיות, נמצאות מיעוטן בידי המדינה ורובן בידי מוסדות כספיים גדולים אחרים, העוסקים אף הם במתן הלוואות ללווים באותו ענף.

מבנה הבעלות, השליטה והמימון באיגוד מעלים בעייה עקרונית. מצד אחד, לממשלה עניין בהשגת תפוחה באיגוד, הואיל והדבר מאפשר לה להשפיע על הפעולות הנעשות לפיתוח הענף. העובדה שהמדינה היא בעלת מניות גדולה באיגוד, חשובה ליכולתו של האיגוד לגייס כספים מהציבור וממוסדות כספיים בחוץ לארץ בעבור הממשלה לצרכי פיתוח הענף. מצד שני, התברר כי לוויים רבים, שנזקקו למימון מהאיגוד, פנו, לצרכי מימון הפיתוח שלהם, למוסדות הכספיים האחרים, שהם מבעלי המניות של האיגוד, כך שהאיגוד מתרכז בעיקר במימוןם של מפעלים שמצבם מבוסס פחות ושל מפעלים חדשים.

אין אפשרות למנוע התפתחות זו, ועקרונית גם אין סיבה לכך שהממשלה תרצה למנוע אותה. אולם, בנסיבות אלה, יש צורך מיוחד לעמוד על כך שהחלטות הדירקטוריון יתקבלו באופן שישמר העניין הציבורי ותוך מודעות לאפשרות של ניגוד עניינים מפעם לפעם.

מתן המלצה. איגוד שהוא מוסד כספי גדול נתן הלוואות לא צמודות בריבית נמוכה למפעלים, שענו על קריטריונים שקבע משרד התמ"ת. כדי לקבל את הלוואה היה על הלווה להמציא המלצה מהתאחדות התעשיינים, שניתנה לו תמורת עמלה.

לא היה מקום להתנות מתן הלוואות מסובסדות רק למי שהמציא המלצה של התאחדות התעשיינים, שהינו גוף וולונטארי המייצג את חבריו. אין לשלול את זכותו של לווה לקבל הלוואה, בתנאים הנתמכים על ידי המדינה, כל עוד הוא עומד בכל הקריטריונים העסקיים והאחרים המצדיקים לתת לו אותה.

מכירת השקעה. 1. חברה להשקעות שהיא חברה בת של איגוד, שהוא מוסד כספי גדול, מכרה חבילת מניות באחד מהמפעלים שלה. מכירת המניות שינתה באורח משמעותי את הרכב תיק ההשקעות שלה. על ביצוע העסקה החליטה ועדה לניירות ערך של החברה. שבוע לאחר שהסכם המכירה נחתם הובאה העסקה לאישור בדיעבד בפני הדירקטוריון.

בהתחשב בהיקף העסקה ובסוגה, המקום לדון בה הינו הדירקטוריון. נוכח חשיבות העסקה היה אף מקום לדון בה, עוד לפני אישורה הסופי, גם במוסדות המנהלים של חברת האם.

2. באותה חברה, ניהל את המשא ומתן עם הגוף הקונה, במידה רבה, המנהל הכללי של החברה, שהיה בעל מניות, בשיעור של כחצי אחוז בגוף הקונה, והוא אף הודיע על כך לוועדת הדירקטוריון בבואה לאשר את העסקה.

לא היה זה מן הנכון שהמשא ומתן עם הגוף הקונה ינוהל במידה רבה על ידי המנהל הכללי. אף אם חלקו של המנהל הכללי בגוף הקונה היה באחוז נמוך והוא הודיע עליו במפורש, הרי במונחים כספיים ערך המפעל שבמכירתו היה מדובר היה גבוה.

רכישת ציוד. 1. איגוד, רוכש מיצרן מקומי ציוד אלקטרוני בהיקף כספי ניכר. הרכישות מהיצרן המקומי מתבצעות, בדרך כלל, ללא מכרזים. מחיר הציוד נקבע על סמך הסכם רב שנתי בין האיגוד לבין היצרן המקומי, אשר כבסיס לו משמשת נוסחה האמורה לשקף את מרכיבי הייצור של הציוד ועלותם. מחיר הציוד לא נבדק מאז שנות השישים בדרך של ניתוח מעורבן של התשומות הכלולות בנוסחה תוך היעזרות בהשוואות מעודכנות למחירים בינלאומיים.

נוכח התפתחויות בייצור, לרבות ההתמחות הגדלה ביצור חוזר וכיו"ב התשומות אינן קבועות לצמיתות; לפיכך דרוש מעקב אחר התשומות ועלויות היצור בפועל וכן קביעת מתכונת של רישום ודיווח, שתאפשר למזמין לבחון את העלויות למרכיביהן, כמקובל בהזמנות הנמסרות ללא תחרות.

2. באותו איגוד הלך וגדל במשך השנים חלקן של תשלומי המקדמות לאותו ספק. תשלום המקדמות לא מנע המשך חישוב ההתייקרויות והפרשי שער לגבי מלוא מחיר הציוד, בכלל זה אותו חלק שכבר שולם. בהזמנה מסויימת אף שולמה המקדמה עצמה, תוך חישובי הצמדה, וההתייקרות חושבה במקרה זה על מחיר הציוד במלואו. יש ששולמו מקדמות, לפני שהוצאו הזמנות.

על המזמין להימנע מתשלומים מוקדמים כאלה. יש מקום לכך, שהמזמין יגדיר את ייעוד המקדמה ויבטיח שהחלק ממחיר ההזמנה, שאותו מכסה המקדמה, לא יהיה עוד צמוד להת-ייקרויות. תשלומי התקדמות — מקדמות בשיעורים שונים במהלך ביצוע ההזמנה — מן הראוי שישקפו את ההשקעה בפועל של התשומות בשלב ההתקדמות הנתון.

כללי מינהל ציבורי

תנאי שכר של נציגים בחוץ לארץ

איגוד קבע את משכורתם של נציגיו בחו"ל, ורוב התנאים הנלווים — השתתפות בשכר דירה ובאחזקת הבית ובחינוך ילדים, מענקים והלוואות — בדרך כלל על פי הסדרי הוועדה לתנאי שירות בחוץ לארץ שליד משרד האוצר. חלק מהנציגים היו בעלי דרגות גבוהות בשירותם הקודם ועם שליחתם לחוץ לארץ אושרו להם דרגות מעבר כמקובל בתפקידים מקבילים בשירות החוץ, והם זכו על ידי כך לתנאי שכר גבוהים במיוחד. למספר נציגים אישר האיגוד השתתפות בשכר דירה דמי ייצוג, החורגים מאלה המקובלים לגבי דיפלומטים בכירים ביותר.

היה רצוי להבחין ביתר הבחנה בקביעת גובה ההשתתפות בשכר הדירה של נציגים בחוץ לארץ בין עובדים בכירים, אשר תפקידם המדיני דורש במידה ניכרת אירוח של אישים רמי מעמד בביתם; לבין עובדים אחרים. עם זאת, גם בדרג הבכיר ניתן לצפות מצד המתארחים להבנה למצבה המיוחד של המדינה; ההפסד מתמת מגבלות חיצוניות של הייצוג ייצא בשכרה של התרשמות חיובית מהצניעות* (דעת המבקר אומצה על ידי הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת. ראה הצעות הוועדה לענייני ביקורת המדינה, דו"ח שנתי 31, עמ' 1043).

רכישת טובין

באיגוד הרוכש מדי שנה בשנה ציוד מדעי והומרים בסכומים ניכרים, אחראית מחלקת האספקה לרכישת הטובין בארץ ובחוץ לארץ ולהנפקתם ליחידות האיגוד. בשנת התשמ"א היה תקציב המחלקה 2.1 מיליון שקלים. רכישות בהיקף ניכר — עד כדי 20% מכלל הרכישות — לא בוצעו באמצעות מחלקת האספקה כנדרש בהוראות האיגוד. אחרי שהטובין סופקו והספקים הגישו את חשבונותיהם, נרשמו ההזמנות לגבי רכישות אלו בדיעבד על ידי מחלקת האספקה. היחידות לא הקפידו על קבלת הצעות מחירים מספקים ולא פעלו למען עריכת מכרזים, וגם נמנעה האפשרות לקיים פיקוח תקציבי של מחלקת האספקה על הרכישות, כפי שמתחייב מהוראות האיגוד. גם נפגמו סדרי הבידוק הפנימי, כיוון שלעתים קרובות טיפל עובד אחד בכל שלבי הרכישה — קביעת הספק, ניהול המשא ומתן אתו על המחירים ותנאי הרכישה ואישור החשבוניות לתשלום. הועלו גם מקרים לא מעטים של פיצול רכישות לסכומים הנופלים מהתקרה המותרת לרכישה ללא מכרז. הרכישות המפוצלות, שנבעו גם מהעדר תכנון נאות של הרכישות, התייחסו בין היתר לחומרים המיובאים מחוץ לארץ. ההקפדה על ריכוז נאות של הזמנות חשובה בפרט ברכישות מחוץ לארץ, שבהן יש להוצאות הנלוות הקבועות משקל ניכר. ברכישות שבוצעו על ידי מחלקת האספקה עצמה, הועלו מקרים של רכישות בסכומים המחייבים עריכת מכרז והדבר לא נעשה, ואף לא נתקבלו הצעות מספקים מתחרים; היו גם מקרים שלעריכת הרכישה לא קדמה הזמנה.

על האיגוד להשלים נהלים לרכישת טובין ושירותים, שלפיהם הוא יוכל לנצל את היתרונות לגדול, בהתחשב בהיקף רכישותיו הגדול, תוך שמירה על כללי הבידוק הפנימי; יחידת האספקה היא שצריכה לבצע את הרכישות, תוך התייעצות, במידת הצורך, עם היחידות המזמינות את הטובין והשירותים; כעקרון אין היחידות צריכות לעסוק במישרין ברכישות; על האיגוד גם לדאוג לכך, כי הנהלים שייקבעו וקווי הפעולה שיתוו על ידיו, יאפשרו שילוב המומחיות של המשתמשים בציוד והטובין האחרים בתחום המקצועי בו של מחלקת האספקה בתחום הרכישה, כדי להשיג את מירב היתרונות, שניתן להשיג בדרך זו.

אוסף דברי אומנות

במשרדיו של איגוד ובאולמי הישיבות שלו מצויות תמונות אמנותיות ופסלים. חלק מהאוסף התקבל במתנה במשך השנים, וחלקו נרכש. התמונות והפסלים בוטחו לתקופה 31.3.82—1.4.81 בערך כולל של 800,000 שקלים בקירוב. בשנים 1981—1978 נתן המפעל, לפי החלטה בכל מקרה, לשלושה חברי דירקטוריון שכיהנו תקופות ממושכות, בעת פרישתם מתפקידם, תמונות במתנה.

אין מקום לכך, שאיגוד יעניק לבעלי תפקידים מתנות מאוסף דברי האמנות שלו, ויש להקפיד, שמתנות לרגל אירועים יארו בגבולות סבירים ונצועים. זאת ועוד. מן הראוי הוא, שהדירקטוריון של האיגוד ידון בשאלת המשך החזקת אוסף של דברי אמנות גם בהתחשב בהעדרם של הסדרים לטיפול פיזי באוסף אמנותי.

ניהול משא ומתן

לאיגוד שהוא מפעל תעשייתי, עיסקאות של מכירת מתקנים הן בעלות משמעות כספית גדולה. המשא ומתן בדבר מכירת המתקנים מתנהל עם לקוחות ממדינות שונות ולעתים הוא כרוך בהוצאות שיווק בסכומים גדולים. עיסקאות אלה מחייבות, בדרך כלל, משא ומתן ממושך ולוקחים בו חלק לפעמים מספר נציגים של האיגוד ולעתים קרובות נציג שלו. האיגוד אינו מנחה את נציגיו בכתב בדבר תנאי המשא ומתן, והוא מתנהל בלא רישום פרוטוקולים.

* ראה דו"ח שנתי 26, עמ' 381 ודו"ח שנתי 30, עמ' 123.

מבחינת מינהל ציבורי ועסקי תקין אין זה רצוי שניהול משא ומתן — במיוחד כשמדובר בסכומים גדולים — ייעשה מבלי קביעת הנחיות מראש בכתב ובלא רישום פרוטוקול של כל דיון. עריכת פרוטוקול חשובה לקיום פיקוח על אופן ניהול המשא ומתן, לקבלת מידע על התקדמות המשא ומתן וכן בתור אסמכתא לגביו והסיכומים שהושגו.

עתודה לפיצויי פרישה

איגוד המעסיק כמה אלפי עובדים מעדיף להפריש בגין עובדיו את ההפרשות לפיצויי פיטורין לקרנות פנימיות במקום להעביר את הכספים לקופות גמל. האיגוד צבר בשנים האחרונות הפסדים כבדים. על פי התחיקה הקיימת ניתן תמריץ למפעלים רווחיים, המפקידים את כספי הפרשות הפיצויים שלהם בקופות גמל בכך, ששלטונות המס מכירים בהפרשות אלה כהוצאה. מפעלים רווחיים, הכוללים הפרשות אלה בין התחייבויותיהם, ואינם מפקידים את הכספים הללו בקופות הגמל, אלא משתמשים בהם למימון פעולותיהם, אינם נהנים מתמריץ זה.

כאיגוד שיש לו הפסד מצטבר ניכר, אין לדבר משמעות כלפיו, אפילו היה מפקיד את כספי ההפרשות בקופת גמל לפיצויים, משום שתמריץ זה הוא חיובי רק כאשר החברה הינה רווחית. עם זאת מן הרצוי שתבחן דרך לאפשר למפעלים שאינם רווחיים, ליהנות מתמריץ מסוים להפקיד את כספי הפיצויים בקופות גמל, על מנת להבטיח את התחייבויות המפעלים כלפי עובדיהם, ואת הערך הריאלי של כספי הפיצויים.

מסירת עבודות

ניהול הקמה של פרויקט

איגוד שהוא מפעל תעשייתי מסר את ניהול הקמתו של מתקן, לחברה, להלן חברה א'. לדברי האיגוד הוא עשה כך כיוון שלחברה א' היה נסיון בהקמה ובהפעלה של מתקן שלה מאותו סוג, והיא גם עשתה בומנו צעדים להקמת מתקן חדש, אולם בשל ההשקעה הכספית הגדולה, ויתרה על התכנית; חברה א' היא גם הצרכן העיקרי של התפוקה המיוצרת במתקן, והאיגוד סבר שבמשך הזמן תרכוש חברה א' חלק מהבעלות עליו. כמו כן, באותה עת התכוון האיגוד להרחיב את כושרם של מתקניו האחרים, דבר שלפי הערכתו לא היה מותיר לו כח אדם מתאים לניהול ההקמה של הפרוייקט. ממסמכי האיגוד לא עולה, שבצד שיקולים אלה נבחנו מידת יכולתה של חברה א' לנהל את הפרוייקט מבחינת נסיונה בעבר של אותה החברה בעבודות בהיקף כזה, ואם המסגרת וההערכות הארגוניות שנקבעו לכך היו המתאימות ביותר כדי לנהל כראוי את הפרוייקט.

הביקורת העלתה שמהלך הקמתו של המתקן היה רצוף ליקויים, שפיקוח נאות היה מאפשר למונעם, והצביעה על כמה מהליקויים, שמשמעותם הכספית ניכרת.

גוכח ליקויים אלה, היה על האיגוד לקבל ייעוץ משפטי בדבר מימוש זכויותיו לקבלת פיצוי בגין הנוקים, שנגרמו לו כתוצאה מדרך ניהול ההקמה, דבר שלא נעשה. בישיבת דירקטוריון האיגוד צויין, שהאיגוד לא ימסור עוד לגופים אחרים ניהול עבודות פיתוח שלו. עוד צויין, שחברה א' תתבקש להמציא דו"ח על כל פעולותיה בניהול הקמת המתקן, שעל פיו יופקו לקחים; עד למועד סיום הביקורת לא דווח לדירקטוריון על לקחים כאלה. אמנם כוונת האיגוד שלא למסור לאחרים ניהול עבודות פיתוח שלו מהווה כשלעצמה הפקת לקח; יחד עם זאת בשל חשיבות הנושא היה מקום, שהדירקטוריון יתן דעתו ללקחים מפורטים.

מסירת עבודות בדרך של משא ומתן

ועדת הקבע של איגוד, שהיא הגוף המוסמך למסור עבודות בנייה מטעמו החליטה למסור הקמתו של פרויקט בדרך של משא ומתן וללא מכרז. האיגוד ביקש הצעות משלוש חברות קבלניות וחברת הפיקוח שעמה היה קשור ניהולה משא ומתן עם שתיים מהחברות, שהצעותיהן היו הזולות מבין השלוש. הוועדה, שעליה הוטל לקבוע את הקבלן, החליטה למסור את העבודה לקבלן א', למרות שהצעתו הייתה יקרה בכ- 5% מזו של החברה השנייה, אך בתנאי שהמחיר שייקבע עימו יהיה יותר קרוב למחיר שהוצע על ידי החברה השנייה; בפרוטוקול לא צויינו הנימוקים להעדפת קבלן א' על החברה השנייה.

כפנתו אל החברה השנייה להגיש הצעתה, הכיר האיגוד בהתאמתה לביצוע העבודה; הואיל ומחיריה היו יותר זולים, לא היה זה נכון להעדיף עליה את קבלן א' ולהשתמש

בהצעתה רק כדי לבחון לכאורה את הצעתו. פעולה מעין זו עלולה לערער את אמינות השיטה של פנייה לכמה קבלנים לקבלת הצעותיהם.

נהלי התקשרות

מנהליו של איגוד הסמיכו את מנהלה של אחת ממחלקותיו להתקשר במשא ומתן ישיר, ללא הגבלת עלות השירות, לשם רכישת שירותי ייעוץ, תכנון, פיקוח ותיאום בנייה; ההתקשרות טעונה אישור של יושב ראש ועדת המכרזים או של המנכ"ל.

ההוראות גם הסמיכו את מנהל המחלקה — באישור יושב ראש ועדת המכרזים או המנכ"ל — למסור עבודות, ללא הגבלת עלות, במקרים שלא הוגשה הצעה למכרז או שהוגשה הצעה אחת ולא נתקבלה על ידי ועדת המכרזים.

עדיף לבחור נותני שירותים מסוג זה על ידי ועדה, שבה מיוצגים גם אנשי ציבור ובעלי מקצוע, מתוך רשימה, שאושרה מראש על ידי האיגוד. מן הנכון שגם במקרים, שלא הוגשה הצעה למכרז או שהוגשה הצעה אחת ולא התקבלה ע"י ועדת המכרזים, יידרש אישור של ועדת המכרזים למסירת העבודה.

מסירת עבודות ללא מכרז

1. איגוד מסר עבודות בנייה, שמחירן התבסס על מחירים של עבודות אחרות, שנמסרו על פי מכרז או על פי הצעות מחיר ממספר קבלנים, אך עבודות אלה לא תמיד היו בנות השוואה. העבודות ללא מכרז נמסרו ברובן לחברה ציבורית גדולה, כאשר המשא ומתן למסירת העבודה נוהל עימה בלבד. חברה זו השתתפה במכרזים אחרים שהוציא האיגוד ולא זכתה בהם, להוציא אחד, כי הצעותיה היו יתר יקרות. האיגוד הסביר, כי נסיונו עם חברה זו היה טוב ובסופו של דבר אף נמצאה עבודתה יותר זולה.

אין בטענה זו כדי לשחרר את האיגוד מהצורך בקיום מכרזים, המאפשרים בחינת הצעות רבות ככל האפשר, שהוגשו תוך מתן הודמנות שווה לחברות מתחרות.

פיקוח על הבנייה

איגוד העוסק בשיקום בנייה ופיתוח שכר את שירותיה של חברת מהנדסים (להלן חברת הפיקוח) לתיאום ולפיקוח על הבנייה ובמשך הזמן העביר לה תפקידים נוספים בתחום מסירת עבודות, לרבות סמכויות החלטה וסמכויות השמורות בדרך כלל למומין של שירותי תיאום ופיקוח ובניהם: קביעת רשימות הקבלנים שאליהם תפנה החברה, גיהול משא ומתן עם קבלנים, קביעת מחירים של תוספות לעבודות ושינויים בלוח זמנים של עבודות. כן ניהלה חברת הפיקוח את הרישומים של המקדמות ששולמו לקבלנים ושל הפקדונות בגין אחריותם לטיב הביצוע, שנוכו מהתשלומים להם.

היה צורך, שהאיגוד יקיים מעורבות יותר גדולה בתהליך בחירת הקבלנים ובקביעת מחירים לעבודות. מטעמים של מינהל תקין, מן הראוי שהמשא ומתן עם קבלנים ישאר בתחום סמכותו של האיגוד בלבד, ויגוהל לפחות על ידי שניים מעובדיו.

מינוי בוררים

בעקבות חילוקי דעות שהתגלעו בין קבלן לבין איגוד שמסר לו עבודות, בגין תשלום התייקרויות וחשוב מחירי יחידה, מינה מנכ"ל האיגוד על דעת הקבלן, כבוררים את מנהלה של חברת הפיקוח עימה קשור האיגוד ואת היועץ ההנדסי של החברה לשעבר — שניהם גיהלו בזמנו את המשא ומתן עם הקבלן ואף המליצו למסור לו את העבודה.

מן הראוי היה להסתייע במנהל חברת הפיקוח וביועץ ההנדסי להצגת עמדת החברה בבוררות, אולם לא למנותם כבוררים.