

נציבות שירות המדינה

פעולות ביקורת

במחלקה לענייני עובדים נבדקו סדרי הטיפול של הנציבות במתן היתרים לעבודה פרטית.

בקורות ההשתלמות ובבנק יה"ב נערכה ביקורת על ניהולן הכספי של קרנות ההשתלמות.

היתר עבודה פרטית לעובד מדינה

חקנון שירות המדינה (התקשי"ר) קובע כעקרון, שעובד מדינה חייב להקדיש את מלוא תשומת לבו למילוי תפקידו, ולכן אינו רשאי לעסוק בעבודה פרטית, אלא אם קיבל לכך היתר. הטיפול בבקשות של עובדי מדינה עד דרגה י"ח בדירוג האחד — ובמקביל לזה בדירוגים המקצועיים — הוא במשרדים עצמם; וזה שבבקשות של עובדים בדרגה יותר בכירה, בידי נציבות שירות המדינה. הנציבות מקבלת מהמשרדים העתקים מן האישורים לעבודה פרטית, והיא רשאית לבטל אישורים, תוך חודש מנתינתם, אם נוכחה שאין הם תואמים את הוראות התקשי"ר בנדון. מקרים חריגים, שאינם בסמכות המשרד, מובאים להחלטה של רשות מרכזית למתן היתר לעבודה פרטית, הפועלת ליד נציב שירות המדינה וחבריה הם סגן נציב השירות למינהל כוח אדם (יו"ר), הממונה על תפקידים מיוחדים בנציבות והיועץ המשפטי של הנציבות. בשנת הכספים 1980 אישרה הנציבות 500 בקשות של עובדי מדינה בכירים; בשנת 1981 — 530; וב-1982 (עד אוקטובר 1982) כ-540*. הנתונים מתייחסים לכ-7,500 עובדי מדינה בכירים מכלל 50,000 העובדים המדורגים בדירוג האחד, המח"ר, המהנדסים והטכנאים.

בחודשים מאי-ספטמבר 1982 בדק משרד מבקר המדינה — על בסיס מדגם של כ-250 בקשות — את דרכי טיפולה של נציבות שירות המדינה בנושא זה** . הביקורת התייחסה למועדי הגשת הבקשות להיתרים, לדרך מילוי ולמידת הפיקוח המופעלת למילוי ההתניות שנקבעו בהן.

תנאים למתן היתר על פי תהירות

בשנת 1976 מינה נציב שירות המדינה ועדה לבדיקה מחדש של נושא ההיתרים לעבודה פרטית. לאחר שהגיע למסקנה, שההוראות והקריטריונים הקיימים לקו בחסר. הוועדה הגישה את מסקנותיה לנציב במאוס 1977, והן שימשו בסיס לניסוח מחדש של הוראות התקשי"ר — מינואר 1978.

התנאים למתן היתר לעבודה פרטית הם כדלקמן:

1. אין קשר בין תפקידו של העובד במשרד לבין עבודתו הפרטית ואין פגיעה ביכולתו לבצע את תפקידו ואף לא באינטרס של שירות המדינה או הציבור הרחב; אין בעבודה הפרטית משום תחרות בלתי הוגנת כאנשים שאינם עובדי מדינה ואף לא יצירת התקשרות עם יחיד או גוף העומדים בקשר כספי, מסחרי או ענייני עם היחידה שבה הוא מועסק. תנאים אלו יחולו בין שהעבודה הפרטית נעשית בשכר ובין שלא בשכר, בין שהעובד נמצא בחופשה בשכר או בחופשה ללא שכר. מלבד זאת, לא תיעשה העבודה הפרטית בשעות העבודה של העובד. בתקשי"ר אף נקבעה מכסת שעות מירבית לעבודה הפרטית — 25% משעות העבודה של העובד בשירות — והגבלה מקבילה של היקף ההשתכרות ממנה.

2. כל עובד, המבקש היתר לעבודה פרטית, ימלא טופס בקשה לפחות שלושים יום לפני מועד תחילתה, ויגישו באמצעות מנהל יחידתו לאחראי לענייני, מנגנון שבמשרדו. לגבי עובדים שהסמכות לאשר עבודה פרטית היא בידי המשרד, תינתן חוות דעת של היועץ המשפטי למשרד כל אימת שמתעורר ספק בדבר קיום התנאים שבהתאם להוראות התקשי"ר. החליט האחראי שלא לאשר

* מדובר בבקשות הן חדשות והן תחורות להידוש היתרים שניתנו בעבר.

** בדבר ביקורת קודמת על היתר לעבודה פרטית לעובדים בחופשה לקראת פרישה, ראה דו"ח שנתי 29, עמ' 204.

בקשה, ינמק זאת בכתב. החליט לאשר, יעביר העתק מן האישור לנציבות. בקשות של עובדים בכירים יועברו יחד עם חוות הדעת של היועץ המשפטי ובצירוף המלצתו של האחראי לנציבות. אישור לעבודה פרטית יינתן לתקופה מירבית של שנה. עובד המעוניין להמשיך בעבודה הפרטית מעבר לשנה, חייב לבקש את חידוש ההיתר.

ממצאי ביקורת

1. בהוראות לא נקבעו הליכים, שיאפשרו לעובד שהסמכות לאשר את בקשתו היא בידי המשרד, לערוך בפני הנהלת המשרד, אם סירב האחראי בדרך כלל הסמנכ"ל למינהל — לאשר את בקשתו. הנציבות הודיעה למשרד מבקר המדינה בנובמבר 1982, שתפורסם הוראה מתאימה.
2. 64% מהבקשות שנבדקו אושרו רק לאחר המועד שהעובד ציין בבקשתו כמועד התחלת עבודתו הפרטית. בחלק מהמקרים נבע הדבר מכך, שהעובדים לא הגישו בקשותיהם לפחות חודש לפני ההתחלה כדרוש, ובחלק מהמקרים — מהליכי טיפול ממושכים מצד המשרדים הנוגעים לדבר. רק במקרים מעטים העירה הנציבות למשרדים על הגשת הבקשות באיחור. לפי זה, ניתנים אישורים רבים בדיעבד. הנציבות הודיעה, שתוציא הוראת שינון למשרדים, כדי שיוקפד על כך, שבקשות מסוג זה יוגשו על ידי העובדים במועד שנקבע וגם יבואו לכלל טיפול בהקדם.
- נמצאו מקרים אחדים שנדונו ואושרו בקשות של עובדים, אף כי שהנתונים שפורטו כאותן בקשות היו כלליים, בלא שכללו פרטים על מקום העבודה, מחלתה והיקפה כמונחי זמן ושכר — פרטים שהיו על העובדים למלא בהתאם לטופס הבקשה דלעיל, רשחם רלוונטיים לגבי קבלת ההחלטה על מתן ההיתר.
3. כפי שצויין, קובעות ההוראות שלא יינתן היתר לעבודה פרטית במסגרת שעות העבודה של העובד בשירות המדינה. נמצא שבכל זאת ניתנו אישורים כאלה תוך התנייה, שהשכר המשולם בעד הזמן, שבו נעדר העובד מעבודתו בשירות, ינוכה ממשכורתו. הנציבות הודיעה, שהמדינה בעובדים בדירוג עובדי המחקר, והאישורים ניתנו בכפיפות להסכם שכר שנחתם עמם. תיקון מתאים ייכלל בתקשי"ר לשם עדכון ההוראות בנדון.
4. הנציבות מאשרת בקשות של עובדים מדרגה י"ח ומעלה שבדירוג האחד — ומהדרגה המקבילה שבדירוגים האחרים, זאת על פי הסדר משנת 1978. עקב ההעלאות התכופות שחלו מאז בדרגות של עובדי המדינה המליצה הביקורת בפני הנציבות לשקול מטעמי יעילות את העלאת הרמה של הדרגות, אשר היתרים לבעליהן לעסוק בעבודה נוספת טעונים אישור על ידיה. הנציבות הודיעה בנובמבר 1982 שהיא מקבלת את המלצת הביקורת ותתקן בהתאם את הוראות התקשי"ר.
5. דרכי הטיפול בבקשות של רופאים לעסוק בפרקטיקה פרטית נקבעו בהוראות פנימיות של משרד הבריאות בנובמבר 1975. נציבות שירות המדינה אינה עוסקת בהיתרים כאלה, הניתנים מכוח הסכמי עבודה בין הרופאים ולבין המדינה. היא מטפלת רק בבקשות של רופאים לעבודה נוספת כשכירים במקום עבודה אחר. בתחילת 1979 נדון הנושא בין הנציבות ולבין הנהלת משרד הבריאות, ובעקבות זאת מינה נציב שירות המדינה ועדה משותפת שתקבע קריטריונים לאחר בדיקת מכלול הבעיות המתעוררות ממתן היתרים לרופאים שבשירות המדינה, לעסוק בפרקטיקה פרטית.
- הוועדה הפסיקה עבודתה בסוף 1979, בלא שהגישה כל מסקנות. הביקורת עמדה על הצורך, שהנציבות תיזום פעולה לחידוש הטיפול בנושא. הנציבות הודיעה למשרד מבקר המדינה שהיא פועלת בכיוון זה.

מעקב ופיקוח

1. נמצא שאין הנציבות מפעילה פיקוח על כך, באיזו מידה ממלאים העובדים אחר תנאי ההיתרים. במיוחד אמור הדבר לגבי היקף העבודה הפרטית ובנוגע לניכוי ממשכורתם של העובדים שבדירוג עובדי המחקר. הנציבות הודיעה למשרד מבקר המדינה כי ניתנו הנחיות למשרדים הנוגעים בדבר להעביר לגובריותיהם הוראה מתאימה בנדון.
2. אין בנציבות רישום על היקף ההיתרים לעבודה פרטית, שנתנו המשרדים לעובדיהם במסגרת סמכותם, למרות שהיא מקבלת מהמשרדים העתקים מהאישורים שנתנו. כמצב זה

חסר לנציבות כלי חשוב, שיאפשר לה מעקב ובקרה על הנעשה במשרדים בתחום זה ובאלו ממדים, בכלל זה העברת התראות מקדמות למשרדים לגבי אישורים, שתוקפם עומד לסוג.



המטרה העיקרית של מערכת ההוראות בנושא האישורים לעובדי המדינה לעבודה פרטית הוא למנוע מצב שעיסוק בעבודה פרטית יפגע בעבודתו הרגילה של עובד מדינה. הביקורת, עמדה על כך שבמשרדים ובנציבות שירות המדינה אינו מופעל פיקוח שיטתי לשם מעקב אחרי מילוי התנאים מצד עובדי המדינה, אשר בהם הוטנו ההיתרים שניתנו להם לעסוק בעבודה פרטית.

קרנות השתלמות *

על פי הסכמים קיבוציים, שנחתמו החל ב־1964 בין הממשלה ומעסיקים ציבוריים לבין ארגונים אקדמיים ואחרים הוקמו קרנות השתלמות, שמטרתן לצבור כספים לשם כיסוי ההוצאות להשתלמות מקצועית של העובדים החברים בקרנות (להלן — עמיתים); הכספים מקורם בהפרשות מצד המעביד ובניכויים משכרו של העובד, לפי שיעורים מהשכר, שנקבעו בהסכמי העבודה הקיבוציים. הקרנות אושרו כקופות גמל על פי תקנה 6 מתקנות מס הכנסה (כללים לאישור ולניהול קופות גמל) התשכ"ד—1964, (להלן — תקנות קופות גמל); כספי הקרנות מושקעים, כפוף להוראות שבתקנות אלה, בעיקרם באגרות־חוב צמודות מדד של המדינה.

מרבית קרנות ההשתלמות הנן חברות משלתיות: המדינה מחזיקה במחצית כוח ההצבעה ובמניות הכרעה, כשהמחצית השנייה בידי האיגוד המקצועי הנוגע בדבר. הקרנות מנוהלות בידי דירקטור־יונים, המורכבים שווה בשווה מנציגי המדינה ומנציגי האיגוד המקצועי. הקרנות עומדות לביקורת מבקר המדינה לפי סעיף 5(9) לחוק מבקר המדינה, התשי"ח—1958 (נוסח משולב), כגופים שהממשלה משתתפת בהנהלתם.

ב־1978 החלו לפעול מספר קרנות השתלמות, המיועדות בעיקר לעובדים בתחום הרפואה; קרנות אלה אוגדו ונרשמו ב־1982, כחברות פרטיות, כשבעלי המניות שלהן בנק יהב לעובדי המדינה בע"מ וההברה למפעלי כלכלה ותרבות לעובדי המדינה בע"מ. לפיכך, קרנות אלה אינן חברות ממשלתיות, אולם בדרכי הפעולה שלהן אין הן נבדלות משאר הקרנות.

להלן נתונים כלליים ליום 31.12.81 ** על קרנות ההשתלמות, שהן חברות ממשלתיות.

השינוי באופי הקרנות

בדו"ח שנתי 28 של מבקר המדינה (עמ' 209), במסגרת סקירה על מספר היבטים בפעולותיהן של קרנות ההשתלמות, הצביע מבקר המדינה על כי 90% מכספי מלגות ההשתלמות ששולמו לעמיתים הוקצו להשתלמויות בחוץ לארץ, תוך ציון שהמוסדות של הקרנות לא הקפידו די הצורך על כך, שהמלגות ישמשו במלואן למטרות השתלמות מקצועית. בהקשר זה העיר מבקר המדינה, על פי ניתוח התפתחות פעולותיהן של הקרנות, שאם העמיתים ינצלו את מלוא הכספים שהצטברו להשתלמויות, ובהנחה ש־90% בקירוב מן ההוצאה היא — על פי נסיון העבר — במטבע חוץ, תמיר אוכלוסיית הקרנות מדי שנה סכומים ניכרים מאוד למטבע חוץ והדבר יהווה הכבדה ניכרת על מאזן התשלומים.

במאוס 1980 הושג הסכם עקרוני בין נציבות שירות המדינה לבין ההסתדרות הכללית של העובדים בארץ־ישראל, בדבר הפיכת קרנות ההשתלמות לדו־תכליתיות: העמיתים יכולים לצאת להשתלמות בהתאם לתקנות ולכללים של הקרנות כבעבר; אולם לחילופין הם רשאים להוריד את הכספים שהצטברו לזכותם בקרן גם לחיסכון, בתנאי שתקופת החיסכון לא תפחת משש שנים; לגבי עמיתים שיצאו להשתלמות בחוץ לארץ מטעם הקרן, תקופת החיסכון נחשבת ממועד היציאה האחרונה להשתלמות.

* פרק זה אינו דן בקרנות ההשתלמות של עובדי הוראה, הנבדלות משאר קרנות ההשתלמות במבנה ובדרכי הפעולה שלהן.

** שנת הכספים של הקרנות מסתיימת ב־31 בדצמבר.

נתונים כלליים ליום 31.12.81 על קרנות ההשתלמות שהן חברות ממשלתיות

שם הקרן	שנת היסוד	מספר העמיתים	יתרת הכספים הצבורים (באלפי שקלים)	מנהל כספי הקרן
1. קרן התשלמות למהנדסים	1967	21,770	860,394	בנק יהב לעובדי המדינה בע"מ
2. קרן השתלמות לאקדמאים במדעי החברה והרוח	1968	16,538	584,658	בנק יהב לעובדי המדינה בע"מ
3. קרן השתלמות להנדסאים ולטכנאים	1970	35,931	1,230,625	בנק יהב לעובדי המדינה בע"מ
4. קרן השתלמות למשפטים	1970	1,304	64,015	מוסד בנקאי אחר
5. קרן השתלמות לביוכימאים ולמיקרוביולוגים	1973	4,608	123,601	מוסד בנקאי אחר
6. קרן השתלמות לרוקחים	1974	1,318	44,146	מוסד בנקאי אחר
7. קרן השתלמות לשופטים	1976	226 ⁽¹⁾	19,926	מוסד בנקאי אחר
8. קרן השתלמות לעובדים סוציאליים	1977	3,250	73,034	בנק יהב לעובדי המדינה בע"מ
9. קרן השתלמות לעובדי המדינה בדירוג האחיד	1981	41,801	494,956	בנק יהב לעובדי המדינה בע"מ

(1) הנתון מתייחס ל-1.7.82.

מאז ההסכם האמור הולך ומצטמצם מדי שנה מספר העמיתים, המנצלים את כספי הקרן למטרות השתלמות, וגובר מספר העמיתים הרואים בקרנות קופות חיסכון.

להלן נתונים על תשלום מלגות השתלמות בשנים 1979—1981 בשלוש מן הקרנות הוותיקות, ולעומת זאת תנועת המשיכה של החסכוניות, החל משנת 1980, שבה נתאפשר הדבר על פי ההסדר החדש:

קרן השתלמות	תשלום מלגות השתלמות									משיכת חסכוניות	
	מספר המלגות			הסכום באלפי שקלים			מספר המשיכות		הסכום באלפי שקלים		
	1979	1980	1981	1979	1980	1981	1980	1981	1980	1981	
למהנדסים	2,435	1,850	1,015	10,382	21,789	31,406	680	1,051	13,478	45,801	
לאקדמאים במדעי החברה והרוח	1,289	790	470	4,675	8,414	10,978	406	881	8,347	33,907	
להנדסאים ולטכנאים	2,402	1,856	967	9,386	20,864	24,796	1,250	1,595	23,146	64,913	
ס"ה	6,126	4,496	2,452	24,443	51,067	67,180	2,336	3,527	44,971	144,621	

ב־1981, השנה השנייה להפעלת ההסדר החדש, כבר עלה בשלוש הקרנות, שנתונין מובאים לעיל, הסכום שנמשך כחיסכון על סכום מלגות ההשתלמות. דבר זה אינו נובע רק מהמספר הגדול יותר של עמיתים, שבחרו באותה שנה במשיכת כספי החיסכון במקום להשתמש בהם להשתלמות, אלא גם משום שהסכום הממוצע שנמשך בחיסכון גדול במידה ניכרת מהמלגה הממוצעת (ב־1981 כ־41,000 שקלים לעומת כ־27,000 שקלים, לפי הנתונים דלעיל). הבדל זה נובע בין השאר מכך ששחרור כספי החיסכון מותנה בתקופת צבירה מינימלית של שש שנים, בעוד שהזכות לקבל מלגות השתלמות נוצרת כעבור שלוש שנות צבירה, ולא בהכרח מנצל העמית את כל הסכום שצבר בעת צאתו להשתלמות.

ניהול קרנות ההשתלמות והשקעת כספיהן נעשים כאמור על יסוד תקנות קופות גמל, ולכן רווחי הקרן מהשקעת הכספים המצטברים בה פטורים ממס על פי סעיף 9(2) לפקודת מס הכנסה; תשלומי המעבידים לקרן מוכרים כהוצאה לצורך מס הכנסה על פי סעיף 17(5) לפקודה; ותשלומי העובדים מקנים להם זיכוי ממס הכנסה על פי סעיף 45א' לפקודה.

לפי פקודת מס הכנסה, הסכומים שהמעביד שילם לקרן השתלמות בשביל עובדיו, בגבולות שנקבעו בהסכם הקיבוצי, רואים אותם כהכנסת עבודה של העובד בעת שיקבל אותם (דהיינו, בעת מתן מלגת ההשתלמות). מהכנסה זו, החייבת במס (ושאינה כוללת ריבית, הפרשי הצמדה ורווחים אחרים שמקורם בתשלום המעביד, הפטורים לפי הפקודה) מותר לעובד, לנכות את ההוצאות המוכרות, הכרוכות בהשתלמות.

ההסכם האמור ממאס 1980, בין נציבות שירות המדינה להסתדרות העובדים הכללית, שיצר את האפשרות להפוך את הצבירה בקרן לחיסכון, שאינו מיועד אך ורק להשתלמות, חייב תיקון בחוק כדי להחיל פטור מס על הפרשות המעביד, הכלולות בכספי החיסכון. משרד האוצר קבע ב־1980, שהתוסכים בקרן שש שנים ומעלה יכולים למשוך את הכספים שהצטברו לזכותם בלא ניכוי מס מהפרשות המעביד, אולם עליהם לחתום על התחייבות לשלם את המס, באם הליכי החקיקה הדרושים לא יבוצעו. עד מועד גמר הביקורת בסוף 1982 לא נסתיים הטיפול בעניין זה במשרד האוצר. אף כי משקלו של הסכום החייב במס בכלל הצבירה של העמית הולך ופוחת כתנאי האינפלציה, עקב הפטור המוענק להפרשי ההצמדה על סכום זה, יש לדעת הביקורת, להסדיר את הבסיס החוקי של הסדר זה ללא דיחוי.

הניהול הכספי של קרנות ההשתלמות באמצעות בנק יהב לעובדי המדינה בע"מ

לפי תקנות ההתאגדות שלהן, מנועות קרנות ההשתלמות מלהעסיק עובדים, ורוב הקרנות הפקידו את ניהול ענייני הכספים שלהן בידי בנק יהב לעובדי המדינה בע"מ (להלן — בנק יהב). שאר הקרנות התקשרו לצורך זה עם מוסדות בנקאיים אחרים.

הפעולות של בנק יהב עבור הקרנות כוללות את קבלת הכספים מהמעבידים (הפרשות המעביד והעובד), ניהול חשבונות הקרן לרבות החשבונות האישיים של עמיתי הקרן, השקעת כספי הקרן, הישוב ורישום של הפרשי הצמדה והרווחים המגיעים לעמיתים, וביצוע התשלומים לעמיתים בגין השתלמויות, משיכות חסכונות, פרישה מהקרן וכו'.

במסגרת ביקורת שמשדר מבקר המדינה עורך ב־כנ * נבדקו ב־1982 בין השאר גם נושאים הנוגעים לניהול הכספי של קרנות ההשתלמות ובכלל זה: ניהול החשבונות של עמיתי הקרנות, המבוצע באמצעות מערכת ענ"א; סדרי הדיווח לעמיתים על מצב החשבונותיהם; פעולות הקשורות בהשקעת כספי הקרנות; גביית דמי ניהול מהקרנות תמורת שירותי הבנק.

1. בתחום הניהול של החשבונות האישיים לעמיתי הקרנות העלתה הביקורת מקרים של טעויות בזקיפת תשלומים לעמיתים של תקבולים, מעמיתים אשר בחלקם ארעו משום שנתוני הזיהוי המוזנים למערכת ענ"א אינם מספיקים. משרד מבקר המדינה העיר כי ניהול תקין של מערכת זו מחייב שימוש במספר תעודות זהות למטרת זיהוי החשבונות בתהליך העיבוד; בעקבות הביקורת הודיע הבנק שהוא פועל בכיוון זה.

2. בדיקת ספרי הדיווח הרבע-שנתי לעמיתי הקרנות על התנועה והיתרות בחשבונותיהם, העלתה שבנק יהב הפסיק לגבי עמיתים רבים את משלוח הדו"חות משום שהדואר החזיר אותם עקב שיבושים או שינויים בכתובות, וכן במקרים של פרישה מהקרן, וזאת אף כאשר עוד נותרו בחשבון העמית יתרות לזכותו (שנוצרו עקב הפרשי הצמדה ורווחים, שהגיעו לעמית ונוקפו לחשבון לאחר תשלום הכספים שנצברו בו).

הדו"ח הרבע-שנתי מאפשר לעמית לעקוב אחר התנועה בחשבונו ולגלות טעויות אפשריות בזקיפה או בהעברת הכספים על ידי מעבידו; דו"ח זה משמש גם כמקור מידע יחיד על יתרות וזכות שנותרו לאחר ביצוע תשלום לעמית שפרש או ליורשי עמית שנפטר.

על מנת להבטיח שהדו"ח יישלח לכל עמית כל עוד יש יתרה בחשבונות, עמד משרד מבקר המדינה על הצורך להגביר את פעולות הבנק לאיתור הכתובות של העמיתים במקרה של שיבושים ושינויים.

3. בתחום קבלת הכספים מהמעבידים העיר משרד מבקר המדינה לבנק יהב על העדר טיפול שיטתי במקרים שבהם לא דייקו המעבידים בסכומי הפרשות לקרנות, בהתאם לשיעורים שנקבעו בהסכמים הקיבוציים, אף כאשר הסטיות היו מהותיות.

4. את השקעה של כספי קרנות ההשתלמות מבצע בנק יהב באמצעות מוסד כספי, הממשש קופה מרכזית להשקעות של קופות הגמל ההסתדרותיות (להלן — חברת השקעות), וזה רוכש עבור הקרנות אגרות-חוב של המדינה, מחזיק אותן במשמרת, וגובה את הריבית ואת תשלומי הפריון בגינן. לפי תקנות קופות גמל על קרנות ההשתלמות להשקיע באגרות-חוב של המדינה 92% מכספיהן; היתרה של 8% מהכספים הושקעה בעבר כמניות ובאגרות-חוב שהנפיקה חברת ההשקעות, ובאז 1981 הושקעה היתרה בפקדונות צמודים בבנק למשכנתאות הנמנה על קונצרן בנקאי שאליו קשורה גם חברת ההשקעות ** משרד מבקר המדינה העיר לבנק יהב ששאלת אפיקי ההשקעה של הכספים. שאינם חייבים להיות משקעים באגרות-חוב של המדינה, לא נדונה מראש עם הנהלות הקרנות.

5. משרד מבקר המדינה העיר לבנק יהב שהוא מנהל את הפעולות הכספיות של קרנות ההשתלמות, שהמחזור הכספי השנתי שלהן הסתכם בשנת 1982 בסך 2 מיליארד שקל בקירוב, לא תחזית של תזרימי מזומנים (תקבולים מהמעבידים, תקבולים סדירים בגין ההשקעות, תשלומי מילגות השתלמות וכו').

העדר תחזיות גרם לעיתים למשיכות יתר בחשבונות השוטפים של הקרנות בבנק, כדי לעמוד בתשלום מילגות השתלמות לעמיתים בחודשי הקיץ, שבהם מתרכזות בדרך כלל היציאה להשתלמויות; אולם באותו זמן עמדו לא פעם לרשות הקרנות פסושים ניכרים בחברת השקעות, עקב תקבולי ריבית ופריון חלקי מהשקעות באגרות חוב. בגין משיכות היתר חייב הבנק את הקרנות כריבית לפי השיעור הנהוג אצל החשב הכללי במשרד האוצר (ב־1981 102% וב־1982 — 86%) בעוד ששיעור הריבית שהתקבל מחברת השקעות כאותה עת עבור הכספים המוחזקים עד להשקעתם באגרות-חוב, היה נמוך יותר במידה ניכרת.

* בנק יהב הוא גוף מבוקר על פי סעיף 9(7) לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 (נוסח משולב), הואיל וגוף מבוקר לפי סעיף 9(5) לחוק — החברה למפעלי כלכלה ותרבות לעובדי המדינה בע"מ — משתתפת בהנהלתו, ובבקר המדינה החליט להפעיל עליו את הביקורת.

** גם מחצית המניות של בנק יהב מוחזקות בידי מוסד בנקאי הנמנה על אותו קונצרן.

6. בדיקת נושא הריבית ביחסים שבין בנק יהב לקרנות העלטה שהבנק נהג לקזז לגבי החשבונות השוטפים של הקרנות את סכומי הריבית הקרדיטורית (על יתרות זכות) מהריבית הדביטורית (על יתרות חובה). שיעור הריבית הדביטורית היה נמוך במידה משמעותית משיעור הריבית הקרדיטורית בשנת 1981 42%—54.33% לעומת 102%, ובמשך רוב שנת 1982 66% לעומת 86%. אולם בעוד שעודף ריבית דביטורית נזקף לחובת הקרנות, לא זקף הבנק לזכותן עודף של ריבית קרדיטורית. חישובי הריבית נערכו בלא להתחשב בימי "ערך", כך שלצורך החישוב לא הובא בחשבון המועד בו נתקבלו הכספים מהמעבידים אלא המועד בו נרשמה הפעולה, בדרך כלל מספר ימים אחרי ההעברה.

משרד מבקר המדינה העיר לבנק יהב על היבטים אלה של נושא הריבית וכן על כך שחישובי הריבית עצמם אינם עוברים בדיקה כבנק. מכיוון שלקרנות אין מנגנון משלהן, יש חשיבות יתר לבדיקה חוזרת של החישובים. הבנק אף לא בדק את זיכויי הריבית שקבלו הקרנות מחברת ההשקעות בגין כספים המוחזקים אצלה בחשבון שומף או בתעודות פקדון סחירות, עד להשקעתם באגרות-חוב.

7. תמורת שירותיו גבה בנק יהב מהקרנות, דימי ניהול בשיעור 1% מהתקבולים מהמעבידים והעמיתים, ובנוסף לכך חלק מעמלת הפצה שבנק ישראל מעניק לרוכשי אגרות-חוב במקור (מאז 1975 נוטל בנק יהב 1/3 מעמלת ההפצה של 2%, דהיינו כ-0.67% מהערך הנקוב של אגרות-חוב הנרכשות עבור הקרנות). משרד מבקר המדינה העיר לבנק על גביית חלק זה מעמלת ההפצה, בשעה שכל שירותי הרכישה והטיפול בהקשעות עבור הקרנות אינם מבוצעים על ידו אלא באמצעות חברת ההשקעות, שאינה גובה תמורת שירותים אלה שכר טרחה.

לגבי קרנות ההשתלמות שהוקמו מ-1978 ואילך, הגהיג בנק יהב החל מ-1981 הסדר חדש של דמי ניהול: הוא גובה מהן — במקום דמי הניהול בשיטה המתוארת לעיל ובמקום החלק מעמלת ההפצה — דמי ניהול בשיעור 0.5% מסכום הכספים שנצברו בקרן, לפי היתרה המאוזנת. ככל שהסכומים הצבורים גדלים לעומת זרם התקבולים השוטף, הולך שכרו של הבנק לפי שיטה זו ונעשה יקר יותר לקרנות לעומת שכרו בשיטה הקודמת. לעניין זה יש חשיבות מיוחדת נוכח המגמה של עמיתים רבים שלא להוציא את הכספים העומדים לרשותם לצורכי השתלמות, אלא להחזיק בקרן כחיסכון (ראה לעיל).

לפי נתוני בנק יהב הגיעו הכנסותיו מניהול הקרנות לסכומים ניכרים (ב-1981 ל-14 מיליון שקלים וב-1982 ל-33.7 מיליון שקלים בקירוב)⁶; ההוצאה הישירה והעקיפה של הבנק על ניהול הקרנות הגיעה לפי חישובים שערך משרד מבקר המדינה לגבי השנים 1980—1982 ל-60% בקירוב מההכנסה.



בנק יהב משמש כנאמן של קרנות ההשתלמות ככל ענייני הכספים שלהן; מצב דברים זה מחייב את הבנק להקפיד הקפדה יתרה על ניהול תקין ויעיל, ועל דיווח שוטף ומפורט להנהלת הקרנות. הממצאים העיקריים שהביקורת העלתה בבדיקת פעולות הבנק בנושאים אלה, היו:

(א) העדר תחזיות של תורמי מזומנים שגרם לעתים למשיכות יתר בחשבונות השוטפים של הקרנות כבנק יהב. הבנק חישב בגין היתרות בחשבונות אלו ריבית קרדיטורית וריבית דביטורית וקיוז אותן. אולם, בעוד שעודף ריבית דביטורית נזקף לחובת הקרנות לא זקף הבנק לזכותן עודף של ריבית קרדיטורית.

(ב) הכנסות הבנק מדמי ניהול ומעמלת ההפצה של השקעה באגרות חוב הותירו לו רווח ניכר.

(ג) הפסקת משלוח דוחים לחלק מהעמיתים בעיקר עקב שבושים בכתובות.

בנק יהב אמנם ממלא את תפקידו תוך חתימה לשיפור השירות לקרנות ולעמיתיהם, וניגש לתיקון הליקויים שהועלו בביקורת, אולם היעדר מרחק נאות בין הפונקציה של הבנק כנאמן הקרנות בתחום הכספי לבין הפונקציה שלו כמוכר שירותים לקרנות, מחייב, לדעת הביקורת, שהנהלות הקרנות יקדישו תשומת לב רבה יותר לענייני הכספים ויקימו מעקב אחר פעולות הבנק עבורן. נציבות שירות המדינה, שנציגיה מכהנים מטעם המדינה בהנהלות של הקרנות השונות, חייבת להדריך את הנהלות בנושא זה ולסייע בידן למלא את המשימה.

* סכומים אלו אינם כוללים ריבית דביטורית שנגבתה מתקרנות.