

משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים

מעגלים - הקרן למען בעלי מקצועות שוחקים -

אפקטיביות וסדרי ניהול

תקציר

רקע כללי

בעקבות חקיקת חוק גיל פרישה, התשס"ד-2004, שבו הועלה גיל הפרישה לגברים מ-65 ל-67 ולנשים מ-60 ל-62, הגיעה ממשלת ישראל להסכמה עם לשכת התיאום של הארגונים הכלכליים (להלן - לשכת התיאום), ולפיה התחייבה הממשלה להקצות סך של 600 מיליון ש"ח בפריסה לעשר שנים, כדי לסייע בפתרון קשיים כספיים הנובעים מהעלאת גיל הפרישה. עוד סוכם כי את עקרונות השימוש בתקציב זה יקבעו במשותף לשכת התיאום, הסתדרות העובדים החדשה (להלן - ההסתדרות) ומשרד האוצר.

בשנת 2007 הקימו לשכת התיאום וההסתדרות במשותף קרן שהיא עמותה ושמה "מעגלים - הקרן למען בעלי מקצועות שוחקים" (להלן - הקרן או העמותה) כדי שתשמש מסגרת לביצוע הפעולות שהממשלה התחייבה להן. בנובמבר 2011 חתמה ממשלת ישראל על הסכם עם הקרן (להלן - ההסכם). בהסכם פורטה תכנית הפעולה של הקרן בשני מסלולים: מימון קורסים להכשרה, להסבה או לשדרוג מקצועי עבור בעלי מקצועות שוחקים העומדים בתנאי הגיל והוותק במקצועות שנקבעו בהסכם; או לחלופין תשלום דמי קיום לתקופה שלא תעלה על שנה לבעלי מקצועות שוחקים שאינם משתתפים בקורסים ומתקרבים לגיל הפרישה (להלן - פנסיה מגשרת). בהסכם הוגדרו גם אמות המידה לקביעת "מקצועות שוחקים". נקבע כי על ביצוע ההסכם יפקח משרד הכלכלה והתעשייה¹ (להלן - משרד הכלכלה).

נכון לשנת 2016 העסיקה הקרן כ-20 עובדים ובראשם יו"ר (בשכר) ומנכ"ל. בתקופת הביקורת כיהנה כיו"ר הקרן הגב' יפה ויגודסקי. ככל עמותה יש לקרן אסיפה כללית, ועד מנהל וועדת ביקורת. נוסף על כך, מכוח ההסכם עם הממשלה מלוות את פעילות הקרן שתי ועדות משותפות למייסדיה ולממשלה: ועדת היגוי וועדת מעקב עליונה.

פעולות הביקורת

בחודשים פברואר-אוגוסט 2016 בדק משרד מבקר המדינה היבטים בפעילותה של הקרן, ובכללם האפקטיביות של פעולותיה, סדרי הניהול, הארגון, הפיקוח והבקרה. הבדיקה נעשתה במשרדי הקרן ובמשרד הכלכלה (באגף להכשרה מקצועית ופיתוח כח אדם).

1 במועד הביקורת היה תחום התעסוקה באחריות משרד הכלכלה. בעקבות החלטת הממשלה 1754, מיולי 2016 עבר תחום התעסוקה (ובכללו תחום ההכשרה המקצועית) לאחריות משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים.

הליקויים העיקריים

אפקטיביות הקרן

היעדר ראייה מערכתית: אף שחלפו למעלה מארבע שנים מאז יצאה התכנית אל הפועל לא בדקו לא משרד הכלכלה ולא משרד האוצר מה ההשפעה של העלאת גיל הפרישה על קהל היעד של הקרן, ובאיזו מידה הכשרה והסבה מקצועית יכולות לשמש כלי אפקטיבי למזעור הפגיעה בו. בפועל התכנית מתנהלת ללא ראייה מערכתית ולאומית כנדרש זאת על מנת למצות את כספי הציבור שהוקצו לשם כך, באופן המיטבי.

היעדר יעדים ומדדים לבחינת האפקטיביות: בתכניות העבודה השנתיות של הקרן לא נקבעו מדדי תוצאה. בכלל זה, לא נדרש למדוד ולהעריך אם אכן שדרגו הקורסים את העובדים או הביאו להסבתם המקצועית באופן ששיפר את מצבם, ומה מבחינת הקרן נחשב בגדר הצלחה. זאת ועוד, משרד הכלכלה לא דרש מהקרן נתונים על השתלבות המשתתפים בקורסים אלו בעבודה לאחר סיום לימודיהם.

אי-יישום מסלול הפנסיה המגשרת: טרם עלה בידי הקרן להוציא לפועל את מסלול הפנסיה המגשרת, למעט בעניינם של חמישה עובדים בלבד. נכון ליוני 2016 נוצל רק חלק מזערי מהתקציב עבור מסלול זה: כ-5.2 מיליון ש"ח מתוך כ-102 מיליון ש"ח. בכך לא יושמה אחת ממטרות ההסכם.

היעדר חלוקת סמכויות בדרג המנהל

יו"ר הקרן עסקה בשגרה גם בהיבטים שמשמעותם ניהול שוטף של הקרן, שבהם עסקו גם מנכ"ל הקרן לאורך השנים. טשטוש הגבולות פגע ביציבות הניהול של הקרן: נמצא כי בתקופה של כחמש שנים בלבד התחלפו בקרן חמישה מנכ"לים. כמו כן נמצאו ליקויים בכל הנוגע להיקף העסקתה ולשכרה של יו"ר הקרן.

ליקויים בניהול הוצאות הקרן

הוצאות שכירות משרדי הקרן: בשנת 2012 שכרה הקרן את משרדיה בבניין "בית התעשיינים". אף שמדובר בהתקשרות רחבת היקף ביחס להתקשרויות אחרות של הקרן, לא בחנה הקרן חלופות אחרות למשרדים אלה, וכן לא ביקשה הערכת שמאי עבור חוזה השכירות בנוגע לסבירות דמי השכירות. כך גם בשנת 2016 כאשר שכרה הקרן משרדים חדשים מהתאחדות התעשיינים, שהינו תאגיד קשור לקרן, המצויים אף הם ב"בית התעשיינים".

הוצאות מחשוב: מאז הקמתה קיבלה הקרן שירותי מחשוב, לרבות תשתיות ורישיונות, מהתאחדות התעשיינים. הקרן וההתאחדות לא חתמו על הסכם המסדיר את קבלת השירותים האמורים. גם בדוחות הכספיים של הקרן לא ניתן ביטוי להתחייבות כלשהי כלפי ההתאחדות בגין שירותים אלו אף שבסופו של יום שילמה הקרן בגינם.

ליקויים בפיקוח ובבקרה של משרד הכלכלה על הקרן

בהסכם נקבע כי האחריות לפיקוח על הקרן תהיה נתונה למשרד הכלכלה. הביקורת העלתה כי פעולותיו בנושא זה לקו בחסר: ביוני 2013 שכר המשרד רואה חשבון מטעמו לבחינת התנהלותה הכספית של הקרן, אך לא קיבל החלטות בנוגע למסמך המלצותיו בעקבות בדיקתו. בנובמבר 2014 החל המשרד בבדיקה נוספת בקרן על ידי רואה חשבון אחר מטעמו, אך נכון למועד סיום הביקורת, דהיינו בחלוף כמעט שנתיים, טרם התקבל דוח סופי. נוסף על כך, המשרד לא עמד על קבלתם של דוחות ביצוע מהקרן אחת לחצי שנה, כמתחייב מן ההסכם, וגם לא בדק בדיקה שיטתית נתונים וקבלות שהוא מקבל באופן שוטף מהקרן.

ההמלצות העיקריות

על הקרן ומוסדותיה לבחון אם היא מגשימה את מטרותיה כפי שנקבעו בהסכם ובתקנון הקרן, ובכלל זה למדוד ולהעריך אם הקורסים הממומנים מכספי הציבור בהיקף של מאות מיליוני ש"ח, אכן עולים בקנה אחד עם סדר העדיפות כפי שנקבע בהסכם - קידום תכניות הסבה או הכשרה מקצועית שיש בהן כדי להאריך את תקופת ההעסקה של בעלי מקצועות שוחקים במקום עבודתם עד הגיעם לגיל פרישה.

לנוכח העיכוב הניכר והמתמשך ביישומם של מסלול הפנסיה המגשרת והניצול הזעום של תקציבו, על ועדת המעקב העליונה, המלווה את הקרן מכוח ההסכם עם הממשלה, לבצע עבודת מטה שתבחן את ישימותו של המסלול ואת הצורך לערוך בו שינויים.

על האסיפה הכללית לבחון מחדש את היקף ההעסקה של יו"ר הקרן, נוסף להעסקה של מנכ"ל במשרה מלאה, וכן עליה לבחון את גובה שכרה. ומכל מקום, על הקרן להבחין הבחנה ברורה בנוהליה בין תפקיד יו"ר הקרן לבין תפקידי המנכ"ל.

על הקרן לנהוג זהירות בכל הנוגע להתקשרויותיה כפי שנדרש מגופים הפועלים למען הציבור והעושים שימוש בכספי הציבור, ועל אחת כמה וכמה כשההתקשרויות נוגעות לצדדים הקשורים לקרן. יתר על כן, על הקרן לנהל את פעילותה ניהול מסודר ובשקיפות מירבית, זאת באמצעות הסכמים בכתב

המבהירים ומסדירים את טיב מערכת היחסים בין הקרן ובין הצד שעמו מתקיימת ההתקשרות, בייחוד אם צד זה הוא תאגיד קשור.

על משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים (להלן - משרד העבודה), אליו הועברה ביולי 2016, בין היתר, האחריות לפיקוח על הקרן, להעמיק את הליכי המעקב והבקרה על פעולות הקרן והתקשרויותיה ולעשותם באופן שיטתי וסדור יותר.

סיכום

מדינת ישראל הקצתה לקרן מעגלים 600 מיליון ש"ח למשך עשור כדי שזו תסייע לעובדים המתקרבים לגיל הפרישה באמצעות מימון פנסיה מגשרת או באמצעות קורסי הכשרה מקצועית לשם שדרוג מקצועי או לשם הסבה מקצועית. מדובר בסכום נכבד בהשוואה לכלל התקציב הממשלתי המיועד להכשרה מקצועית למבוגרים, ומצופה היה כי הוא ינוהל בראייה ציבורית מערכתית, בשקיפות, ובמטרה למצות את כספי הציבור באופן המיטבי.

ממצאי הביקורת העלו: ספק ניכר בנוגע לאפקטיביות של פעולות הקרן; ליקויים בסדרי ניהול הוצאותיה ונתונייה; חוסר שקיפות של הקרן לגבי התחייבויותיה ל"צד קשור"; פגיעה ביציבותה הניהולית עקב היעדר חלוקה ברורה של סמכויות בין יו"ר הקרן לבין המנכ"ל ועקב תחלופת מנכ"לים לאורך השנים.

על ועדת המעקב העליונה של הקרן לדרוש לבצע איסוף וניתוח של נתונים הנוגעים לאפקטיביות של פעולות הקרן. כמו כן עליה לבחון מחדש, ללא דיחוי, את ההסכם בין ממשלת ישראל לקרן, לרבות את הנחות היסוד שלו, את מטרותיו, את תנאיו ואת עלותו לציבור - כל זאת לעומת התועלות הצפויות ממנו. במסגרת בחינה זו ראוי לתת את הדעת על מידת הרלוונטיות של הפתרונות שהקרן מציעה לקהל היעד שלה ועל מידת הביקוש להם. ללא קשר לבחינה זו, על משרד העבודה להעמיק את הפיקוח ואת המעקב על הקרן כדי להבטיח שהתקציבים הניכרים המועברים אליה מכספי הציבור, אכן משרתים את מטרותם.

מבוא

במרוצת השנים נערכו בישראל שינויים רבים במדיניות הנוגעת לחיסכון הפנסיוני, ועם המרכזיים שבהם נמנית העלאת גיל הפרישה. העלאה זו עוגנה בחוק גיל פרישה, התשס"ד-2004, ובו הועלה גיל הפרישה לגברים מ-65 ל-67 ולנשים מ-60 ל-62 (להלן - גיל הפרישה).

בעקבות החקיקה האמורה הגיעה ממשלת ישראל להסכמה עם לשכת התיאום של הארגונים הכלכליים² (להלן-לשכת התאום), ולפיה התחייבה הממשלה להקצות סך של 600 מיליון ש"ח בפריסה לעשר שנים משנת 2006 ואילך (להלן - כספי הסיוע), כדי לסייע בפתרון קשיים כספיים הנובעים מהעלאת גיל הפרישה. בין השאר מדובר בקשיים של מעסיקים ושל עובדים מחמת פרישה מוקדמת של עובדים שהתרחשה לפני חקיקת החוק בהנחה שלא יחול שינוי בגיל הפרישה, וכן מדובר בקשיים של מעסיקים ושל עובדים עקב הרצון לאפשר לעובדי כפיים העובדים עבודה פיזית מאומצת לפרוש פרישה מוקדמת או לממן עבורם הכשרות או הסבות מקצועיות. עוד סוכם כי את עקרונות השימוש בתקציב זה יקבעו במשותף לשכת התיאום, הסתדרות העובדים החדשה (להלן- ההסתדרות) ומשרד האוצר.

מאז 2004 במשך כמה שנים התקיימו מגעים בעניין יישום עקרונות השימוש בכספי הסיוע בין הגופים האמורים. בשנת 2007 הקימו לשכת התיאום וההסתדרות במשותף קרן שהיא עמותה ושמה "מעגלים - הקרן למען בעלי מקצועות שוחקים"³ (להלן- הקרן או העמותה), כדי שתשמש מסגרת לביצוע הפעולות שהממשלה התחייבה להן, על מנת לסייע בפתרון הקשיים הכספיים הנובעים מהעלאת גיל הפרישה. על פי תקנון הקרן, היא נועדה לפעול להקצאת כספי הסיוע לטובת המטרות האלה: (א) קיום הדרכות, הכשרות והסבות מקצועיות לעובדים שיימצאו זכאים לכך כדי שימשיכו לעבוד במקום עבודתם; (ב) מתן פתרונות שיאפשרו לעובדים זכאים לפרוש פרישה מוקדמת. הקרן תקבע תבחינים לקביעת זכאותו של עובד לקבל הכשרה או מענק מן הקרן. הקרן החלה לפעול בנובמבר 2011 לאחר חתימת הסכם בין ממשלת ישראל⁴ ובין הקרן (להלן-ההסכם). בהסכם מפורטת תכנית הפעולה של הקרן בשני מסלולים: (א) מימון קורסים להכשרה, להסבה או לשדרוג מקצועי עבור בעלי מקצועות שוחקים⁵ העומדים בתנאי גיל וותק במקצוע שנקבעו בהסכם; או לחלופין: (ב) פנסיה מגשרת: תשלום דמי קיום לתקופה שלא תעלה על שנה לבעלי מקצועות שוחקים שאינם משתתפים בקורסים והמתקרבים לגיל הפרישה (להלן- פנסיה מגשרת).

2 הלשכה היא ארגון גג של ארגוני המעסיקים העיקריים במגזר הפרטי, והמרכזי בהם הוא התאחדות התעשיינים. שמה הנוכחי של הלשכה הוא "נשיאות הארגונים העסקיים", ובראשה עמד בתקופת הביקורת (פברואר-אוגוסט 2016) נשיא התאחדות התעשיינים מר שרגא ברוש.

3 בעת הקמתה נקראה הקרן "הקרן למען בעלי מקצועות שוחקים", ובשנת 2012 שונה השם לשם הנוכחי.

4 את המדינה ייצגו המנכ"ל והחשב של משרד הכלכלה (לשעבר משרד התמ"ת).

5 בהסכם הוגדרו אמות המידה לקביעת "מקצועות שוחקים", ובהן עבודה הכרוכה בנשיאת משאות כבדים באופן ממושך, עבודה פיזית בתנאי אקלים קשים, עבודה בסביבת רעש הפוגע בשמיעה, עבודה בסביבת חומרים מסוכנים ועבודה בסיכון ביטחוני רב.

עוד נקבע בהסכם כי הקורסים יתקיימו במוסדות הכשרה שהקרבן תתקשר עמם, וכי לצורך מימון הקורסים והפנסיות המגשרות תקצה המדינה לקרבן תקציב שנתי של 60 מיליון ש"ח, ומתוכו ימומנו גם הוצאות הקרבן. נקבע כי על ביצוע ההסכם יפקח משרד הכלכלה והתעשייה (משרד התמ"ת דאז) (להלן-משרד הכלכלה).

מסוף שנת 2012, לאחר תקופת התארגנות שהחלה עם חתימת ההסכם ונמשכה כשנה, החלה הקרבן להוציא לפועל קורסים. נכון לשנת 2016 העסיקה הקרבן כ- 20 עובדים ובראשם יו"ר (בשכר) ומנכ"ל. בתקופת הביקורת כיהנה כיו"ר הקרבן גב' יפה ויגודסקי. ככל עמותה יש לקרבן אסיפה כללית (ובה 24 חברים - מחציתם נציגי לשכת התיאום ומחציתם נציגי ההסתדרות. בראשה מכהנים ברוטציה יו"ר לשכת התיאום ויו"ר ההסתדרות), ועד מנהל (ובו 14 חברים, גם הם בחלוקה שווה בין לשכת התיאום להסתדרות. בראשו מכהנים ברוטציה חבר ועד מטעם ההסתדרות או מטעם לשכת התיאום) וועדת ביקורת⁶. בתקופת הביקורת כיהן יו"ר ההסתדרות, מר אבי ניסנקורן, כיו"ר האסיפה הכללית, ונשיא התאחדות התעשיינים, מר שרגא ברוש, כיו"ר הוועד המנהל. לקרבן יש ועדה מנהלת⁷ שעסקה גם באישור התקשרויות ורכישות (להלן - ועדת התקשרויות).

נוסף על כך, מכוח ההסכם עם הממשלה מלוות את פעילות הקרבן שתי ועדות משותפות למייסדיה ולממשלה: ועדת היגוי וועדת מעקב עליונה. בוועדת ההיגוי חברים: נציג ארגוני המעסיקים, נציג ההסתדרות, נציג הקרבן, נציג משרד הכלכלה⁸ ונציג משרד האוצר. תפקידיה העיקריים הם אישור תכנית העבודה השנתית של הקרבן, קביעת סוגי הקורסים שיתקיימו במסגרת ההסכם והנחיית הקרבן בכל הנוגע לעניינים האלה. בוועדת המעקב העליונה חברים: מנכ"ל משרד הכלכלה, החשב הכללי במשרד האוצר (להלן - החשכ"ל), יו"ר ההסתדרות ויו"ר לשכת התיאום. תפקידיה העיקריים: דיון בחילוקי דעות בעניין יישומו של ההסכם או בכל עניין אחר על פי דרישת ועדת ההיגוי או על פי דרישת אחד הצדדים להסכם.

בפברואר 2016 החליט מבקר המדינה - בתוקף סמכותו על פי סעיפים 9(8) ו-9(9) לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב], כל אחד בנפרד ושניהם יחד - להחיל על הקרבן את ביקורת המדינה; זאת הואיל והקרבן היא גוף הנתמך על ידי הממשלה, הואיל וההסתדרות משתתפת בהנהלתה, והואיל והוא מצא שהדבר דרוש לצורכי ביקורת המדינה.

בחודשים פברואר-אוגוסט 2016 בדק משרד מבקר המדינה היבטים בפעילותה של הקרבן, ובכללם: האפקטיביות של פעולותיה, סדרי הניהול, הארגון, הפיקוח והבקרה. הבדיקה נעשתה במשרדי הקרבן ובמשרד הכלכלה (באגף להכשרה מקצועית ופיתוח כח אדם).

6 לפי תקנון הקרבן האסיפה הכללית - הממנה את ועדת הביקורת- רשאית למנות במקומה גוף מבקר.

7 הוועד המנהל ממנה את חבריה, והיא מדווחת לו.

8 במועד הביקורת היה תחום התעסוקה באחריות משרד הכלכלה. בעקבות החלטת הממשלה 1754 מז'ולי 2016 עבר תחום התעסוקה (ובכלל זה תחום ההכשרה המקצועית) לאחריות משרד העבודה הרווחה והשירותים החברתיים.

אפקטיביות הקרן

אף שלמעלה מארבע
שנים מאז יצאה
התכנית אל הפועל,
לא בדקו לא משרד
הכלכלה ואף לא
משרד האוצר באיזו
מידה מתן הכשרה
וביצוע הסבה
מקצועית הן כלי
אפקטיבי

כאמור, לפי ההסכם, על הקרן להוציא אל הפועל תכנית בשני מסלולים: קורסים להכשרה, להסבה או לשדרוג מקצועי (להלן - מסלול הקורסים) או פנסיה מגשרת. בפועל, המסלול המרכזי שהוציאה הקרן אל הפועל היה מסלול הקורסים. לצורך זה התקשרה הקרן עם מוסדות הכשרה. את הקשר עם המועמדים להשתתפות בקורסים יצרה הקרן: (א) באמצעות פנייה ישירה לציבור - בפרסום בתקשורת (עיתונות, אינטרנט וכיוצא באלה) על אודות הקרן והקורסים והזמנת מי שעומד לכאורה בתנאי הזכאות לפנות אליה; (ב) באמצעות פנייה יזומה של הקרן או של מוסדות ההכשרה אל המעסיקים כדי שאלה יפנו מועמדים מקרב עובדיהם אל הקרן. הבקשות להשתתפות בקורסים מועברות לקרן, ומי שעומדים בתנאי הזכאות משובצים בהם.

לפי נתוני הקרן, מאז יצאו לפועל הקורסים הראשונים במימונה בסוף 2012 ועד סוף 2015 השתתפו בהם כ-16,700 עובדים. הקורסים הם במגוון רחב של תחומים ובהם: ניהול ופיקוח (כגון מנהלי עבודה, אחזקה או תפעול); מקצועות טכניים (כגון טכנאות וחשמלאות); ביטוח, טיפוח ויופי (כגון קוסמטיקה); עיצוב ואמנויות (עיצוב אופנה, עיצוב פנים, צורפות, צילום שזירת פרחים); מקצועות משרד ושפות (מזכירות, הנהלת חשבונות, נדל"ן, שימושי מחשב, אנגלית ועברית).

נמצא כי אף שלמעלה מארבע שנים מאז יצאה התכנית אל הפועל, לא בדקו לא משרד הכלכלה ואף לא משרד האוצר מה ההשפעה של העלאת גיל הפרישה על קהל היעד של הקרן, מהם הכלים הייעודיים שהקרן משתמשת בהם כדי למזער את הפגיעה בקהל היעד, באיזו מידה מתן הכשרה וביצוע הסבה מקצועית הן כלי אפקטיבי לכך, האם ההכשרות מתאימות, האם קיים ביקוש להן של קהל היעד, והאם קיימת ישימות לעיסוק חדש שנרכש. בפועל התכנית מיושמת ללא ראייה מערכתית ולאומית, כדי לסייע לעובדים במקצועות שוחקים בפתרון קשיים כלכליים הנגרמים מהעלאת גיל הפרישה, זאת על מנת למצות את כספי הציבור, שהוקצו לשם כך, באופן המיטבי.

מאחר שמדובר בתכנית ארוכת טווח הכרוכה בהתחייבות תקציבית כבדת משקל של 600 מליון ש"ח, היה ראוי כי במהלך יישומה יבחנו משרד הכלכלה או משרד האוצר את הסוגיות האלה. הצורך בבדיקה עקבית ושוטפת של סוגיות אלו מתחדד בייחוד נוכח נתונים מהשנים האחרונות. מנתונים אלו עולה בבירור כי נטייתם של עובדים בגיל טרום-פרישה להפסיק לעבוד אינה עולה על נטייתם של צעירים מהם לעשות כך, וכי שכר העובדים הוותיקים אינו יורד עם השנים.⁹

9 כך עולה ממסקנות הוועדה לשילוב מבוגרים בתעסוקה וקהילה מאוקטובר 2014, המבוססות על נתוני דוח בנק ישראל משנת 2012. את הוועדה הקים המשרד לאזרחים ותיקים בשיתוף המועצה הלאומית לכלכלה. ראו גם אגף הכלכלן הראשי במשרד האוצר, "סקירה כלכלית שבועית בעניין שיעורי האבטלה בגילאים 62-66" (21.8.16), עמ' 11. בסקירה צוין כי אין הבדל בין שיעורי האבטלה בגילים אלו לבין שיעוריהם בגילים צעירים יותר.

היעדר יעדים ומדדים לבחינת האפקטיביות

1. ניהול מיטבי של תכנית הממומנת מכספי ציבור, ובוודאי תכנית רב-שנתית, מצריך לקיים מעקב ובקרה על יישומה, כדי לבחון את שנעשה עד כה בהשוואה לתכנון, ללמוד ולהפיק לקחים מהתהליך, להעריך את התכנית ולבחון אם היא מספקת את הצרכים שעמדו בבסיס ייזומה. לשם כך צריך לקבוע יעדים וכן מדדי תוצאה שימדדו את הצלחת התכנית בהשוואה ליעדים שנקבעו מראש. אם הושגו היעדים, משמע שהביצוע היה אפקטיבי; אם לא הושגו, יש לבחון מחדש את המדיניות, את הכלים ואת דרכי הפעולה.

משרד מבקר המדינה מדגיש כי הצורך בבחינת האפקטיביות של עבודת הקרן מתחדד לנוכח המשאבים הניכרים שהמדינה התחייבה להקצות לה, כ-60 מיליון ש"ח בשנה במשך עשור. לשם השוואה, התקציב השנתי שהקצתה המדינה בשנת 2015 לאגף להכשרה מקצועית ופיתוח כוח אדם (להלן – האגף להכשרה מקצועית) במשרד הכלכלה לצורך הכשרות מקצועיות לכלל המבוגרים (חוץ מאוכלוסיות מיוחדות, כגון חרדים ומיעוטים) הסתכם גם הוא בכ-60 מיליון ש"ח. לפי דוח של OECD¹⁰ משנת 2014, מימון לימודי ההכשרה המקצועית בישראל הוא במגמת ירידה משנת 2002, שלא כמגמה העולמית. עוד נכתב בדוח כי ישראל נמנית עם עשר מדינות OECD המקצות את הסכומים הנמוכים ביותר להכשרתם המקצועית של מובטלים¹¹.

נמצא כי בתכניות העבודה השנתיות של הקרן לא נקבעו מדדי תוצאה¹² אלא יעדי תפוקות, קרי צפי של מספר העובדים שישתתפו בקורסים. בכלל זה, לא נדרש למדוד ולהעריך אם ובאיזה אופן אכן שדרגו הקורסים את העובדים או הביאו להסתבתם המקצועית באופן ששיפר את מצבם, ומה מבחינת הקרן נחשב בגדר הצלחה.

2. מאז חתימת ההסכם ובמהלך הפעלת התכנית הועלה הצורך לבחון את תוצאות פעולות הקרן. כך למשל, בישיבת היערכות בשנת 2012 לקראת תחילתה של פעילות הקרן, בהשתתפות נציגי משרד הכלכלה ונציגי הקרן, סוכם כי "בהמשך ייעשה מעקב אחר בוגרי הקורסים השונים", וכן נדרש בישיבות של ועדת ההיגוי ושל האסיפה הכללית בשנים 2012-2013. גם מההסכם עצמו משתמע הצורך לבחון את תוצאות פעולותיה של הקרן שכן נקבע בו כי הקרן מתחייבת להעביר לבדיקת רואה חשבון, לפי דרישה של משרד הכלכלה, נתונים שונים על הקורסים ועל המשתתפים בהם, ובכלל זה נתונים על השתלבותם של המשתתפים בעבודה לאחר סיום לימודיהם בקורסים.

10. Organisation for Economic Co-operation and Development

11. "A Skills beyond School: Review of Israel" (2014), pp. 35-37 OECD,

12. מדדי תוצאה מודדים את ההצלחה בהשוואה ליעדים שנקבעו מראש. עמידה בהם מראה שהביצוע היה אפקטיבי, ואי-עמידה בהם מחייבת בחינה מחדש של המדיניות, של הכלים ושל דרכי הפעולה.

הקרן אינה בוחנת את
התאמתו של כל עובד
ועובד לקורס שבו
ביקש להשתתף
(למעט תנאי סף
כלליים) ואת
ההיתכנות לכך
שהקורס יאפשר את
שדרוגו המקצועי.
עולה החשש
שהעובדים בחרו
באותם הקורסים
וההכשרות לצורך
העשרה ופעילות פנאי

הועלה כי משרד הכלכלה לא דרש מהקרן במהלך שנות פעילותה נתונים על השתלבות המשתתפים בקורסים אלו בעבודה לאחר סיום לימודיהם. גם הקרן לא אספה נתונים בנדון כדי לנתח את האפקטיביות של פעילותה, למעט במסגרת מדגם אחד מיולי 2015 שעשתה כחלק מסקר שביעות הרצון בקרב בוגרי הקורסים.

תוצאות המדגם : במדגם השתתפו 151 בוגרי קורסים שתכליתם הייתה שדרוג מקצועי ו-200 בוגרי קורסים שתכליתם הייתה הסבה; כל הקורסים התקיימו בשנת 2014. בוגרי הקורסים נשאלו אם תפקידם השתנה בעקבות הקורס. מתשובותיהם עולה שרק 14% מהמשתתפים בקורסי השדרוג ו-9% מהמשתתפים בקורסי ההסבה דיווחו כי תפקידם השתנה בעקבות הקורסים. מתוך כך מתברר כי תפקידם של רוב מוחלט ממשתתפי הקורסים וההכשרות לא השתנה כל עיקר.

הביקורת העלתה כי למרות תוצאותיו הנוקבות של המדגם שיזמה הקרן עצמה, לא דנו בהן המוסדות והגופים המלווים את הקרן והמפקחים על פעילותה השוטפת - האסיפה הכללית, הוועד המנהל וועדת ההיגוי- ובכלל זה הם לא ניתחו את תוצאות הסקר, לא הפיקו לקחים ולא בחנו אם תוצאותיו מצריכות שינוי באופן התנהלותה כדי להגביר את האפקטיביות של פעילותה.

3. **היעדר בחינת התאמה של מועמד לקורס:** כדי להגביר את האפקטיביות של ההכשרות והקורסים וכדי שלא ישמשו להעשרה בלבד¹³, נחוצה התאמה בין סוג הקורס או ההכשרה ובין המועמד להשתלמות מבחינת גילו, מצבו הרפואי, השכלתו, כישוריו ורצונותיו. כך יושפרו סיכוייו של המועמד להתאים לקורס, ותעלה הסבירות שבעקבות הקורס ישתדרג תפקידו או תוכתר בהצלחה הסבתו למקצועות אחרים. בחינה כזו מתבקשת לאור הקביעה בהסכם כי ראוי להעדיף הכשרות שיש בהן כדי להאריך את תקופת העסקתו של העובד אצל אותו המעסיק.

נמצא כי הקרן אינה בוחנת את התאמתו של כל עובד ועובד לקורס שבו ביקש להשתתף (למעט תנאי סף כלליים) ואת ההיתכנות לכך שהקורס יאפשר את שדרוגו המקצועי. ובפועל עלה מבדיקת נתוני הקרן שבמקרים מסוימים יצאו יחדיו כמה מעובדיו של מעסיק לאותם הקורסים בדיוק. היות שהקרן לא בדקה את ההתאמה של כל קורס למשתתף בו, עולה החשש שהעובדים בחרו באותם הקורסים וההכשרות לצורך העשרה ופעילות פנאי.

13 כפי שעלה בישיבה של האסיפה הכללית בסוף שנת 2012. בישיבה זו ציין יו"ר ההסתדרות כי: "יש להיזהר שחלילה הקרן לא תיהפך לקרן שמספקת העשרה כללית לעובדים".

כך למשל בשנת 2013 השתתפו יחדיו 27 עובדי חברת תחבורה ציבורית בקורס ביטוח, ו-11 עובדי מפעל יצרני השתתפו בקורס נדל"ן. בשנת 2014 השתתפו 13 עובדי מרכז קהילתי בקורס צילום ו- 13 עובדי חברת דפוס השתתפו בקורס מנהלים.

ביוני 2015 החליט הוועד המנהל של הקרן כי הקרן תוודא שההכשרה שהעובד מבקש יכולה לשדרגו או שהיא מתאימה לצורכי המעסיקים במשק. במקביל החליטה הקרן להפסיק לקיים קורסים שהעריכה כי אינם מתאימים לצורכי המעסיקים במשק (כגון איפור, נדל"ן, עיצוב הבית, שזירת פרחים, צילום, מנהלנות, ליצנות רפואית, חלק מקורסי הביטוח ועוד). עם זאת, היא עדיין אינה בוחנת את התאמת המועמד לקורס שבו הוא מבקש להשתתף.

למרות ההחלטה האמורה של הוועד המנהל, גם נתונים מן השנים 2015 ו-2016 מעלים חשש שחלק מהקורסים נועדו לצורכי העשרה ופעילות פנאי. לדוגמה: חמישה עובדי חברת העוסקת בייצור השתתפו יחדיו בקורס סוכני נסיעות, וחמש עובדות בית חולים השתתפו בקורס קוסמטיקה.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2016 הסבירה הקרן, כי לגישתה היא לא נועדה לקדם מטרות ציבוריות או למצות את כספי הציבור באופן המיטבי, אלא לנהל כספים שנועדו לשמש את המעסיקים ואת העובדים, וזאת כדי להקל את עול הגזירה של חקיקת חוק גיל הפרישה. דרך מינסרה זו יש לבחון את מטרות הקרן ופעילותה. כל פעילות שהקרן מצאה כי היא מקיימת תנאי זה הנה פעילות לגיטימית. לדעתה, הפרוגטיבה והסמכות הבלעדית לקביעת מדדי ההצלחה נתונים לקרן בלבד. הקרן אינה בוחנת את הצלחתה לפי היקף הסבתם או שדרוג תפקידם של בוגרי הקורסים, כי אם לפי הביקוש לקורסים ולהכשרות ולפי יכולתה לשמור על בוגרי ההכשרות במקום העבודה - בין במקום עבודתם המקורי, בין בעיסוק צדדי בשכר במקביל לעבודתם ובין בהסבה מקצועית. לדוגמה, קורס קוסמטיקאיות לעובדות פס ייצור במזון אין מטרות להכשיר עובדות אלה למקצוע חדש, אלא להוסיף עניין חדש לחייהן, להעלות את כושר השתכרותן לקראת הפרישה ולאחריה ולתרום למעגל העבודה במשק, ובכך להפיג במעט את השחיקה ולהגביר את המוטיבציה של עובדות פס הייצור להישאר במקום עבודתן.

בתשובתו מדצמבר 2016 מסר אגף החשכ"ל למשרד מבקר המדינה כי הוא מקבל את הערותיו בדבר היעדר יעדים ומדדים לבחינת האפקטיביות של הקרן. משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים (להלן - משרד העבודה), מסר בתשובתו מאותו החודש, כי בכוונת האגף להכשרה מקצועית בתיאום עם אגף החשכ"ל להביא לפני ועדת המעקב העליונה את הצורך לבחון את אפקטיביות ההסכם, כפי שעולה מדוח הביקורת.

טרם עלה בידי הקרן
להוציא לפועל את
מסלול הפנסיה
המגשרת, למעט
בעניינם של חמישה
עובדים בלבד, אף
שעברו כחמש שנים
ממועד הקמת הקרן

משרד מבקר המדינה שולל את תשובת הקרן מכל וכל. הקרן נשענת על כספי הציבור בהיקף של מאות מיליוני ש"ח. המדינה מקצה כספים אלו לקרן במטרה שתבצע תכניות לצורך הכשרה מקצועית, הסבה מקצועית ושדרוג מקצועי כמתחייב מההסכם.

על מוסדות הקרן לבחון אם קורסי ההכשרה המקצועית שהיא מקיימת מגשימים את מטרותיה כפי שנקבעו בהסכם ובתקנון. בכלל זה עליהם למדוד ולהעריך אם הקורסים עולים בקנה אחד עם סדר העדיפות כפי שנקבע בהסכם - קידום תכניות הסבה או הכשרה מקצועית שיש בהן כדי להאריך את תקופת ההעסקה של בעלי מקצועות שוחקים במקום עבודתם עד הגיעם לגיל פרישה.

אי-יישום מסלול הפנסיה המגשרת

המסלול השני בתכנית שהקרן הייתה צריכה להוציאו אל הפועל הוא תשלום פנסיה מגשרת שתאפשר פרישה מוקדמת לבעלי מקצועות שוחקים שלא בחרו במסלול הקורסים לפי ההסכם. מסלול זה נועד לספק פתרון למקרים שבהם העובד נמנע מלצאת לפנסיה מוקדמת בשל שיקולים כלכליים, ובכך עלול לפגוע בבריאותו ובתפוקת הארגון. על פי מסלול זה תהיה הקרן רשאית לשלם קצבה חודשית לבעלי מקצועות שוחקים העומדים לפני פרישה והזכאים לקבל קצבה מקרן פנסיה ותיקה שבהסדר¹⁴. סכום הקצבה (דמי קיום) הוא עד 5,000 ש"ח לחודש, וזאת למשך שנה או עד הגעה לגיל הפרישה - המוקדם שבהם. לצורך תשלום דמי הקיום - הן למי שמשותף בקורסים (מסלול הכשרה והסבה) והן למי שאינו משותף בהם (מסלול פנסיה מגשרת) - הוקצה לקרן סכום של 20 מיליון ש"ח לשנה (מכלל התקציב השנתי בסך 60 מיליון ש"ח).

במועד סיום הביקורת טרם עלה בידי הקרן להוציא לפועל את מסלול הפנסיה המגשרת, למעט בעניינם של חמישה עובדים בלבד, אף שעברו כחמש שנים ממועד הקמת הקרן. עד ליוני 2016 נוצל חלק מזערי מהתקציב שהוקצה למסלול זה: כ-5.2 מיליון ש"ח בלבד מתקציב של כ-102 מיליון ש"ח. כחמישה מיליון ש"ח מסכום זה שימשו להוצאות התקורה ולהוצאות השיווק של הקרן; היתרה, כ-200,000 ש"ח בלבד, שימשה לתשלום פנסיה מגשרת לעובדים שפרשו. בכך למעשה לא יושמה אחת משתי מטרות ההסכם שנקבעה כחלופה למסלול הקורסים.

עוד נמצא כי במהלך השנים עלה הנושא מפעם לפעם בוועדות השונות, ובכלל זה בין השנים 2013-2015 הן בוועדת המעקב העליונה והן בוועד המנהל, אך לא זכה לקידום של ממש. בשנת 2016 ציינה יו"ר הקרן באחת הישיבות של הוועד המנהל כי קיימים כמה חסמים המעכבים את מימוש המסלול, ובהם התניית התשלום של

14 קרנות פנסיה שהיו ברובן בניהולה של ההסתדרות ועברו לניהולה של המדינה, לאחר שבבדיקה שבוצע משרד האוצר התברר כי הן נמצאו בגירעון אקטוארי.

הפנסיה המגשרת בהשתתפות המעסיק בתשלום הפנסיה וגובה תקרת השכר שהוא תנאי לזכאות. באותה ישיבה החליט הוועד המנהל כי יו"ר ההסתדרות ונשיא לשכת התיאום יפעלו להכנת הצעה לשינוי התנאים הקבועים בהסכם כדי להביא למימוש המסלול. בישיבה לא נקבע מועד להגשת ההצעה למשרד האוצר.

נמצא כי ועדת המעקב העליונה לא התכנסה בשנתיים וחצי האחרונות, מאז ראשית 2014, ולא דנה בסיבות לכישלון מימושו של מסלול הפנסיה המגשרת.

בחלוף כחמש שנים מאז החתימה על ההסכם, על ועדת המעקב העליונה לבדוק באופן יסודי, באמצעות גוף מקצועי, את הסיבות לאי-הוצאתו לפועל של מסלול הפנסיה המגשרת, ובין היתר לנתח את הביקושים למסלול, ולבחון את הטענות שהועלו בדבר החסמים המעכבים את מימושו. על ועדת המעקב העליונה להסיק מסקנות מבדיקה זו ולקבל החלטות בהתאם.

הקרן מסרה בתשובתה מדצמבר 2016 כי: "מסלול הפנסיה המגשרת הנו חלופה שאינה אטרקטיבית עבור העובד והמציאות מוכיחה כי אכן לא ניתן היה לרתום עובדים למסלול זה במתכונתו הנוכחית... בהיעדר נכונות מצד משרדי האוצר והכלכלה להגדיל משמעותית את דמי הקיום ולפטור את המעסיק מתשלומים משמעותיים במסלול פנסיה גישור, דומה כי ההיענות למסלול זה תמשיך להיות זעומה".

ההסתדרות מסרה בתשובתה מדצמבר 2016 כי היא והקרן שוקדות בימים אלו על יחזמה לשינוי הקריטריונים ולהרחבתם. עוד ציינה כי החסמים המעכבים את מימושו של מסלול זה נובעים מהכללים שכפתה המדינה, והם מקווים כי אלה יוסרו לאחר שינוי הקריטריונים.

אגף החשכ"ל מסר בתשובתו מדצמבר 2016 כי מוסכם שיש צורך לעדכן את תנאי הזכאות, וזאת בהסכמת כל הגורמים המעורבים. עוד ציין האגף כי הוא ביקש מראש מטה שר האוצר לבחון הקמת צוות בראשות מנכ"ל משרד האוצר כדי שידון בשינוי הכללים שנקבעו.

לנוכח החסמים שגרמו לאי מימוש מסלול הפנסיה המגשרת, ולניצול הזעום של התקציב המיועד אליו בחמש השנים שבהן אמור היה לפעול, על ועדת המעקב העליונה לבחון ולנתח לאלתר את ישימותו של המסלול ולבחון חלופות שיאפשרו את מימושו בהקדם האפשרי.

היעדר חלוקת סמכויות בדרג המנהל

באוקטובר 2011 מינה הוועד המנהל מנכ"ל לקרן. בדצמבר 2011 החליטה האסיפה הכללית של הקרן לשנות את תקנון הקרן כך שיתווסף בה גם תפקיד של יו"ר העמותה בשכר (שינוי התקנון נעשה באישור רשות התאגידים). בתקנון נקבע כי את



טשטוש גבולות זה
השפיע על היציבות
הניהולית של הקרן:
בתקופה של כחמש
שנים בלבד, התחלפו
בקרן חמישה
מנכ"לים. שלושה
מחמשת המנכ"לים
שעזבו מסרו לצוות
הביקורת כי אחת
הסיבות לסיום
עבודתם הייתה
שחלוקת הסמכויות
בין יו"ר הקרן לבין
המנכ"ל לא הייתה
ברורה

יו"ר העמותה תבחר האסיפה הכללית, והוא יהיה זכאי לשכר ראוי על פי החלטת האסיפה ובכפוף לכל דין. היועץ המשפטי דאז של הקרן הציג כך את הנימוק לשינוי התקנון: "התנעת פעילותה של הקרן... וכן חתימת ההסכם הסופי בין הקרן לבין המדינה, הובילו לצורך בהתאמת תקנון העמותה לפעילותה המעשית של הקרן... ובהם יצירת מוסד יו"ר העמותה". לתפקיד מונתה באותה ישיבה הגב' יפה ויגודסקי, והיא ממלאת אותו מאז (בחצי משרה). בעקבות שינוי התקנון משתתפים אפוא בניהול הקרן בעלי התפקידים האלה: מנכ"ל (שכיר בקרן), יו"ר העמותה (בשכר) וועד מנהל, שבראשו יו"ר משלו.

1. נמצא כי בנוהלי הקרן, הכוללים תיאורי תפקידים בקרן, אין תיאור של תפקיד יו"ר הקרן ושל תפקיד מנכ"ל. בתקנון הקרן מוגדר תפקיד יו"ר העמותה אך תפקיד המנכ"ל לא מוגדר בו. נקבע בתקנון כי יו"ר העמותה ירכז את פעילותה, יוביל את ביצוע מדיניותה ויפעל לקידום מטרותיה ולפעילות מיטבית של מוסדותיה. בפועל את התפקידים האלה ביצע במקביל ליו"ר העמותה גם המנכ"ל. יתרה מכך, יו"ר העמותה עסקה כבשגרה גם בהיבטים שמשמעותם ניהול שוטף של הקרן, למשל היא עסקה בהסכמים עם ספקים ועם נותני שירותים, בהעסקת עובדים, בבחינת תכניות לימוד, בקביעת מתכונת לקיום קורסים, בשיווק, בפרסום ובנושאי מינהל שונים.

זאת ועוד, טשטוש גבולות זה השפיע על היציבות הניהולית של הקרן: נמצא כי מאז סוף שנת 2011, שבה החלה הקרן לפעול, ועד סוף שנת 2016, דהיינו בתקופה של כחמש שנים בלבד, התחלפו בקרן חמישה מנכ"לים¹⁵. שלושה מחמשת המנכ"לים שעזבו מסרו לצוות הביקורת כי אחת הסיבות לסיום עבודתם הייתה שחלוקת הסמכויות בין יו"ר הקרן לבין המנכ"ל לא הייתה ברורה, והדבר הקשה עליהם למלא את תפקידם.

מבקר המדינה כבר העיר בעבר בנוגע לתחלופה רבה של מנכ"לים בתאגידים מסוימים, כי היא משפיעה על יכולת המנכ"ל להתמקצע בתפקידו ומקשה עליו למצות תהליכים ארוכי טווח. עוד ציין כי במצב זה עלולה להיפגע יכולת הניהול התקין של התאגיד, ועל כן מן הראוי שדירקטוריון התאגיד ייתן על כך את דעתו ויפיק את הלקחים הנדרשים¹⁶. דברים אלה כוחם יפה גם לכאן. על הוועד המנהל לתת את דעתו להשפעות השליליות שיש לתחלופה התכופה של המנכ"לים בקרן ולפעול ליציבות עבודתם של נושאי המשרה הבכירים, בין היתר באמצעות הגדרה ברורה של תחומי האחריות של נושאי המשרה בקרן.

15 המנכ"לית האחרונה כיהנה בתפקיד ממרץ 2016 וסיימה את תפקידה לאחר כעשרה חודשים.

16 ראו מבקר המדינה, **דוח שנתי 2008** (2008), "החברה לאוטומציה במינהל השלטון המקומי", עמ' 1481; ראו גם מבקר המדינה, **דוח שנתי 2016** (2016), "המרכז הרפואי הדסה - היבטים בניהול ובהסכם ההבראה ופיקוח המדינה על בתי חולים ציבוריים", עמ' 547-548.

2. בשנת 2011 קבעה האסיפה הכללית כי שכרה של יו"ר העמותה יהיה בשיעור של 50% משכרו של מנכ"ל הקרן, וזאת בהתאמה לחוזר רשות החברות הממשלתיות, המאפשר תגמול ליו"ר דירקטוריון בחברה ממשלתית. בשנת 2014 הסתכמה עלות המעביד של שכר המנכ"ל בכ-400 אלף ש"ח, ושל יו"ר העמותה הסתכמה בכ-230 אלף ש"ח¹⁷, כך שסה"כ עלות שכרם היתה כ-35% מהוצאות התקורה של הקרן בשנה זו¹⁸. בשנת 2015 הסתכמה עלות המעביד של שכר המנכ"לים בכ-400 אלף ש"ח ושל יו"ר העמותה הסתכמה בכ-373 אלף ש"ח¹⁹, כך שסה"כ עלות שכרם היתה למעלה מ-40% מהוצאות התקורה של הקרן בשנה זו²⁰.

משרד מבקר המדינה מעיר לקרן כי מחזור רשות החברות הממשלתיות בנושא היקף פעילותו של יו"ר דירקטוריון בחברה ממשלתית, עולה כי העסקת יו"ר דירקטוריון בשכר תאפשר רק בחברות הממשלתיות הגדולות, למעט מקרים חריגים כגון חברה בהקמה²¹. מדובר בחברות המעסיקות מאות ואף אלפי עובדים, ותקציבן השנתי עומד לכל הפחות על מאות מיליוני ש"ח; זאת להבדיל מהקרן, שמעסיקה כאמור כ-20 עובדים, תקציבה השנתי כ-60 מיליון ש"ח, ושלבי הקמתה הסתיימו זה מכבר. לפיכך ההנחיות שמאפשרות לקבוע שכר ליו"ר דירקטוריון של חברה ממשלתית ביזקה לשכרו של מנכ"ל החברה - אינן רלוונטיות לקביעת שכרו של יו"ר העמותה.

לאור הכלל האמור ובחלוף חמש שנים מאז החלה הקרן לפעול, על האסיפה הכללית לבחון את היקף העסקתה של יו"ר הקרן ואת גובה שכרה, וזאת גם בהתחשב במגבלות שנקבעו בחוזר רשות החברות הממשלתיות שעליו הסתמכה בהחלטתה משנת 2011. כאמור, בגלל עלותה הגבוהה של העסקה זו עלו במידה ניכרת הוצאות התקורה של הקרן ולא ברור אם יש לה הצדקה עניינית. זאת ועוד, כל עוד תפקידו של יו"ר הקרן מאויש, בין בשכר ובין שלא בשכר, נדרש ליצור הבחנה ברורה בנוהלי הקרן בין תפקיד היו"ר לבין תפקיד המנכ"ל.

17 מתוך רשימת חמשת מקבלי השכר הגבוה בעמותה לשנת 2014.

18 בשנת 2014 הוצאות התקורה הסתכמו בכ-1,915 אלפי ש"ח.

19 מתוך רשימת חמשת מקבלי השכר הגבוה בעמותה לשנת 2015.

20 בשנת 2015 הוצאות התקורה הסתכמו בכ-1,830 אלפי ש"ח.

21 בשנת 2016 מתוך כלל החברות הממשלתיות בישראל רק עשר חברות, שהן הגדולות והמורכבות ביותר, מעסיקות יו"ר דירקטוריון בשכר (במשרה מלאה או בחצי משרה). בחברות: רכבת ישראל, דואר ישראל, נמל חיפה, עמידר ונמלי ישראל מועסק יו"ר דירקטוריון בחצי משרה.

הביקורת העלתה כי
למרות זאת הייתה יו"ר
הקרן מעורבת
בממשקים של הקרן
עם חלק מהגופים
שבהם היא מכהנת
כדירקטורית כאמור

אי-הסדרת ניגודי עניינים של יו"ר הקרן

יו"ר הקרן ממלאת תפקידים ציבוריים רבים. בין היתר היא מכהנת כדירקטורית בכמה גופים. לחלק מגופים אלה יש קשרים עסקיים עם הקרן בהיותם בין היתר מוסדות הכשרה, ועל כן המעורבות של יו"ר הקרן בעניינים הנוגעים אליהם עלולה להעמיד אותה במצב של ניגוד עניינים.

בהנחיות רשות התאגידים להתנהלות עמותות (להלן-הנחיות רשות התאגידים) נקבע כי ככל שיש לעמותה מאפיינים ציבוריים רבים יותר, כך גובר הצורך להימנע ממצבים שיש בהם חשש לניגוד עניינים. נקבע כי אם בעל תפקיד בעמותה נמצא בניגוד עניינים בעניין פרטי שאינו מונע את כהונתו בעמותה, עליו להימנע מהשתתפות בדיונים ומהבעת עמדה באותו עניין. יצוין כי בפסיקה כבר נקבע בעבר כי מטרת הכללים בדבר ניגודי עניינים למנוע פעולות במצב של ניגוד עניינים, ועל כן אסורה גם עצם ההימצאות במצב שבו עלול להיות ניגוד עניינים²², וזאת בין אם מדובר בניגוד עניינים אישי, ובין אם מדובר בניגוד עניינים מוסדי, בין שני אינטרסים שונים עליהם מופקד בעל התפקיד.

הביקורת העלתה כי למרות זאת הייתה יו"ר הקרן מעורבת בממשקים של הקרן עם חלק מהגופים שבהם היא מכהנת כדירקטורית כאמור. הדבר בא לידי ביטוי למשל בפגישות עבודה שלה במסגרת פעילותה כיו"ר הקרן עם נציגי אותם גופים ובנוכחותה בישיבות שבהן התקבלו החלטות הנוגעות להם.

משרד מבקר המדינה מעיר ליו"ר הקרן כי כמתחייב מהדין ומכללי המינהל התקין היה עליה להימנע מלעסוק בעניינים הנוגעים לגופים אלה כדי למנוע חשש שתיקלע למצב של ניגוד עניינים. למען הסר ספק יצוין כי בביקורת לא נמצא שיו"ר הקרן נהגה בפועל במשוא פנים כלפי מי מהגופים האמורים.

זאת ועוד, נוכח עיסוקיה הרבים של היו"ר, אשר לחלקם כאמור יש זיקה לפעילות הקרן, נדרש היה מלכתחילה לערוך לה הסדר, כדוגמת ההסדר למניעת ניגוד עניינים הקיים בשירות הציבורי, ולקבוע בו את המגבלות שיחולו על היו"ר.

בתשובת הקרן מדצמבר 2016, נמסר כי הקרן החליטה לאמץ נוהל למניעת ניגוד עניינים אשר יובא בהקדם לאישור הוועד המנהל.

ליקויים בניהול הוצאות הקרן

לקרן מאפיינים ציבוריים רבים: מטרותיה ציבוריות, היא פועלת בשיתוף הממשלה, והמימון שלה כולו מכספי המדינה. לכן עליה לפעול על פי העקרונות הנדרשים

22 ראו למשל: בג"ץ 531/79 סיעת הליכוד בעריית פתח תקווה נ' עיריית פתח תקווה, לד' (2) 566 (1980).

מגופים ציבוריים, ובכלל זה לנהוג בשוויון, בשקיפות, ביעילות ובחיסכון ולהקפיד על תקינות ההליכים הנוגעים להוצאותיה.

בשנים 2014 ו-2015 הסתכמו הכנסות הקרן בכ-50 מיליון ש"ח ובכ-60 מיליון ש"ח בהתאמה, רובן ככולן מכספי המדינה, והוצאותיה בשנים הללו הסתכמו בסכומים דומים. במסגרת הביקורת נבדקו כמה היבטים הנוגעים להוצאות הקרן, ולהלן הליקויים שהועלו.

הוצאות שכירות משרדי הקרן

לפי כללי המינהל התקין, עמותה הרוכשת שירותים תעשה זאת על פי אמות מידה אובייקטיביות ומתוך התחשבות בטובת העמותה. אמנם חוק חובת המכרזים, תשנ"ב-1992, ככלל אינו חל על עמותות אולם, בהנחיות רשות התאגידים נקבע כי עמותה המזמינה שירות או מוצר צריכה לבדוק אם מבחינת המחיר והאיכות מדובר בהצעה הטובה ביותר שבאפשרותה לקבל. אין הכוונה כי העמותה תהא מחויבת בקיום הליך מכרז, אלא אם הדבר מתחייב מנסיבות העניין, מאופי העמותה ומאופי ההתקשרות. מהקרן נדרש אפוא שתפעל בשוויון, ביעילות ובחיסכון, זאת כגוף שתכליתו ציבורית, הפועל למען הציבור והמתקצב כל כולו מכספי הציבור. משכך, עליה להתקשר עם ספקים לפי עקרונות דיני המכרזים, ולכלל הפחות לפנות לכמה מציעים כדי להשיג את ההצעה המתאימה, האיכותית והזולה ביותר. ככלל, הקרן אכן נוהגת כך בהתקשרויותיה, והצורך לפנות לכמה מציעים מעוגן בנהליה.

1. לצורך פעילותה שכרה הקרן בשנת 2012, מכמה משכירים, משרדים בבניין "בית התעשיינים" שבתל אביב-יפו (להלן - המשרדים הישנים). הקרן מסרה למשרד מבקר המדינה כי בחירתה לשכור את משרדיה דווקא בבית התעשיינים נעשתה מטעמים מעשיים בלבד, וזאת כדי להקל את עבודתה עם ההתאחדויות השונות שמשרדיהן ממוקמים אף הם בבית התעשיינים. חוזה השכירות העיקרי נחתם לתקופה של שמונה שנים וכלל תשלום מראש עבור כל התקופה. דמי השכירות החדשיים של הקרן עבור כלל משרדיה הסתכמו בכ-189,000 ש"ח (נכון ל-2015).

הביקורת העלתה כי אף שמדובר בהתקשרות רחבת היקף ביחס להתקשרויות אחרות של הקרן, היא לא בחנה חלופות למשרדים אלה - לא בסמוך לבית התעשיינים, לא באזורים אחרים בתל אביב-יפו וגם לא באזורים אחרים, שבהם מחיר השכירות יכול להיות נמוך הרבה יותר. יתרה מכך, אף שבישיבת ועדת ההתקשרויות של הקרן נקבע כי הקרן תבקש הערכת שמאי עבור דמי השכירות כדי לבחון את סבירותם, היא לא עשתה זאת. בהתנהלותה זו פעלה הקרן שלא על פי אחד מעקרונות המינהל הציבורי: עקרון היעילות והחיסכון.

2. לפי הנחיות רשות התאגידים, על עמותה להיזהר בעסקאות עם גופים הקשורים אליה כדי להימנע ככל האפשר מניגודי עניינים אסורים. לפיכך אם הקרן מחליטה לבצע עסקאות עם גופים קשורים, ראוי כי לכלל הפחות תבחן כמה

מהתנהלות הקרן
במקרה זה עולה
התעלמות מהזהירות
הנדרשת מגופים
הפועלים למען
הציבור והעושים
שימוש בכספי הציבור
בכל הנוגע
להתקשרויות, ועל
אחת כמה וכמה
כשיש לגורמים
הקשורים לקרן עניין
בהן

מציעים לאותה עסקה ותוודא כי העסקה שבחרה מקדמת באופן מיטבי את האינטרסים של העמותה.

כאמור, נציגי התאחדות התעשיינים חברים באסיפה הכללית ובוועד המנהל של הקרן, ונשיא ההתאחדות מכהן כיו"ר הוועד המנהל. לפיכך ההתאחדות היא בבחינת "תאגיד קשור", ובעסקאות עמה מצופה מהקרן שתפעל ביתר זהירות. בשנת 2015, כשלוש שנים בלבד לאחר שכירת המשרדים ב"בית התעשיינים", הציע נשיא התאחדות התעשיינים ליו"ר הקרן לשכור מההתאחדות משרדים שבבעלותה המצויים אף הם ב"בית התעשיינים" (להלן - המשרדים החדשים) במקום המשרדים הישנים. יתרה מכך, ההתאחדות התחייבה לשלם את שכר הדירה של הקרן עבור המשרדים הישנים עד שאלה יושכרו לגוף אחר, כך שהקרן לא תיאלץ לשלם עבור המשרדים דמי שכירות כפולים, אלא תשלם רק עבור שכירת המשרדים החדשים. יו"ר הקרן קיבלה את ההצעה, והקרן עברה אל המשרדים החדשים בפברואר 2016. העלות החדשית של שכירות המשרדים החדשים עומדת על כ-22,000 ש"ח.

ועדת ההתקשרויות של הקרן אישרה את ההתקשרות עם ההתאחדות, אולם מסמך האישור של הוועדה אינו נושא תאריך, ולכן אין לדעת מתי ניתן.

הביקורת העלתה כי גם הפעם לא בחנה הקרן חלופות להחלטתה לעבור למשרדים החדשים: לא נמצאו מסמכים המתעדים פנייה לגופים אחרים לקבלת הצעות חלופיות בבניינים או באזורים אחרים. נוסף לכך, גם הפעם לא ביקשה הקרן הערכת שמאי בנוגע לסבירות גובה דמי השכירות ודמי הניהול. אי - נקיטת פעולות אלה מצד הקרן היא בניגוד לכללי המינהל התקין, בייחוד משום שמדובר בעסקה עם "צד קשור" לקרן - התאחדות התעשיינים, ובעסקה מסוג זה מצופה מהקרן לנהוג במשנה זהירות.

עוד נמצא כי באפריל 2016, כלומר כחודשיים לאחר המעבר למשרדים החדשים, המליצה היועצת המשפטית של הקרן ליו"ר הקרן להביא את ההסכם לבחינת הגוף המבקר של הקרן, וזה המליץ בדיעבד לאשר את ההסכם.

משרד מבקר המדינה מעיר לקרן על כך שהיא ויתרה על בדיקת חלופות להצעה לעבור דווקא למשרדים אלו, בניגוד לאופן התנהלותה לגבי עסקאות רכש מצומצמות היקף בהרבה - אז היא מקפידה לקבל הצעות מכמה גופים ובוחרת בהצעה שהיא מעריכה כמיטבית. מהתנהלות הקרן במקרה זה עולה התעלמות מהזהירות הנדרשת מגופים הפועלים למען הציבור והעושים שימוש בכספי הציבור בכל הנוגע להתקשרויות, ועל אחת כמה וכמה כשיש לגורמים הקשורים לקרן עניין בהן.

הוצאות מחשוב

לפי כללי המינהל התקין, כאשר עוסקים בכספי ציבור נדרש שהסכמות והסדרים לקבלת שירותים יעוגנו בכתב במפורט ובמפורש, כדי להבטיח את בהירות הפרטים, לעקוב אחר הביצוע ולאפשר פיקוח ובקרה. על פי הנחיות רשות התאגידים, יש לדאוג לחתימת הסכמים בכתב בנוגע לכל התחייבות כספית של העמותה, ויש לתעד בכתב כל הוצאת כספים וקבלתם.

מאז הקמתה קיבלה הקרן שירותי מחשוב, לרבות תשתיות ורישיונות, מהתאחדות התעשיינים. בפועל בשנת 2016 שילמה הקרן להתאחדות סך של כ-25,000 ש"ח בגין שירותים אלו אשר התקבלו בשנים קודמות וטרם שולם בעבורן.

בביקורת נמצא כי לא נחתם בין הצדדים הסכם שהסדיר את קבלת השירותים האמורים. גם בדוחות הכספיים של הקרן לא ניתן ביטוי להתחייבות כלשהי כלפי ההתאחדות בגין השירותים האלה.

עוד עלה בביקורת כי הקרן אף לא ביקשה אישור מוועדת ההתקשרויות בטרם שילמה להתאחדות בגין שירותים אלו. זאת ועוד, בהודעת דואר אלקטרוני בנושא זה ששלחה היועצת המשפטית של הקרן לעוזרת יו"ר הקרן באפריל 2016 היא ציינה: "אינני יכולה לראות איך אפשר לאשר דרישת תשלום שנים אחורה כאשר את לא מצרפת הזמנת עבודה/הסכם/אישור... מצד הקרן או ועדת הרכש שלה או הוועד המנהל שלה... במיוחד לא עם צד קשור... צריך להביא זאת בפני ועדת הביקורת. על פי החוק חברה אמורה להביא לאישורה של האסיפה הכללית וועדת הביקורת כל עסקה עם צד קשור".

משרד מבקר המדינה מעיר לקרן כי בהתאם לעקרונות הכלליים של המינהל התקין, המתחייבים מאופייה הציבורי, עליה להבטיח כי תפעל באופן מסודר ובשקיפות מירבית - זאת באמצעות הסכמים בכתב המבהירים ומסדירים את קבלת השירותים ואת התמורה בגינם ואת תנאי ההתקשרות, בייחוד כשמדובר בהתקשרות עם תאגיד קשור. התנהלות הקרן בדרך זו גם תאפשר פיקוח ובקרה וגם תמנע אי-בהירות ומחלוקות שעלולים להיגרם בהיעדר הסכם.

הקרן מסרה בתשובתה מדצמבר 2016 כי לאחר דין ודברים עם התאחדות התעשיינים (שארכו כשנה) ובשל שינוי במדיניותה של ההתאחדות בנוגע לדרישת תשלום בגין הענקת שירותים לגופים שונים הגיעו הצדדים להסכמה בדבר מתן שירותי המחשוב, והסכם בנדון נחתם בנובמבר 2016.

ליקויים בניהול הנתונים בקרן ובבקרה עליהם

במסגרת עבודתה השוטפת הקרן נדרשת לאסוף מידע ולנהל נתונים רבים, ובכללם נתונים על מוסדות ההכשרה ועל הקורסים, פרטי המשתתפים בקורסים ופרטי

מעסיקהם. נתונים אלה משמשים אותה בין היתר לבדיקת הזכאות להשתתף בקורס, לקבלת כספים ולהוצאתם, לדיווח לגופים מנהלים ועוד. ריכוזם, עיבודם וניתוחם של נתונים אלה אמורים לשמש אותה כתשתית לקבלת החלטות וגם לצורך מעקב ובקרה.

עם תחילת פעילותה של הקרן בשנת 2012 היא החלה לנהל את הנתונים באמצעות קובצי גיליון חישוב אלקטרוני (להלן - אקסל), ובמקביל היא פנתה לכמה חברות בתחום מערכות מידע בבקשה להקים מערכת מידע שתאפשר לה לנהל את הנתונים באופן יעיל ואמין יותר. צורך זה בא לידי ביטוי בתכנית העבודה של הקרן לשנת 2013, ובה צוין כי קיים צורך מידי בפיתוח ובהטמעה של מערכת ניהול ומידע ממוחשב שתאפשר בין היתר: ניהול הידע והמידע הארגוני, שיפור הניתוחים הסטטיסטיים ומעקב ארוך טווח על פעילות הקרן.

במאי 2013 העלה סקר סיכונים שנעשה בקרן כי היא נחשפת לסיכון של טעויות בסבירות גבוהה בגלל ניהול המידע הרב שבה באמצעות תוכנות משרדיות ובגלל בקרתה הידנית של הקרן.

בהמשך שנת 2013 התקשרה הקרן עם חברה כדי שזו תפתח עבורה מערכת מידע לצרכיה. מאז 2013 ועד סוף 2015 הסתכמו הוצאות הקרן בגין מערכת המידע בכ-300,000 ש"ח; ולשנת 2016, לפי דוח התקציב, היא הקצתה לכך עוד כ-320,000 ש"ח.

משרד מבקר המדינה העלה כי נכון למועד סיום הביקורת, אוגוסט 2016, דהיינו למעלה משלוש שנים ממועד ההתקשרות לפיתוח מערכת המידע, ועל אף המשאבים הרבים שהוקצו לכך, המערכת עדיין אינה משמשת כלי יעיל לניהול ולתפעול, אין ביכולת הקרן לנתח את פעולותיה ניתוח מקצועי ואמין על בסיס נתוני אמת, ותהליך קבלת החלטותיה לוקה בחסר. כך, חלק ממרכיבי המערכת אינם פועלים באופן מלא, בכלל זה טרם הוזנו אליה כל נתוני העבר, ועדיין נעשה שימוש ידני בקובצי אקסל. על הקרן לפעול ללא דיחוי נוסף לסיום הפיתוח וההטמעה של מערכת המידע בהתאם ללוח זמנים שייקבע מראש.

ליקויים בפיקוח ובבקרה של משרד הכלכלה על הקרן

כדי להבטיח שהקרן אכן פועלת לפי ההסכם, על הממשלה או על מי מטעמה לקיים פיקוח ובקרה על ביצועו. בהסכם נקבע כי האחריות לפיקוח על הקרן נתונה למשרד הכלכלה. בבדיקת פעולותיו של המשרד בנדון הועלו הליקויים כדלקמן:

1. בהסכם נקבע כי משרד הכלכלה או מי שימונה מטעמו יהיה רשאי לקיים בכל עת ביקורת ובדיקה בקרן בכל הקשור בביצוע פעולותיה או בתמורה הכספית, וכן נקבע כי הוא יכול לדרוש מהקרן להעביר לבדיקת רואה חשבון מטעמו

נתונים על הקורסים שהתקיימו מכוח ההסכם: מספרם, מספר המשתתפים בהם וכיצא באלה.

ביוני 2013 אכן שכר משרד הכלכלה רואה חשבון מטעמו כדי שיבדוק במשרדי הקרן את "מנגנון התקורה" ויישמו בידי הצדדים להסכם ואת התנהלותה הכספית של הקרן. בסיום בדיקתו הגיש רואה החשבון לחשבות המשרד מסמך ובו המלצות לשינויים בשיטת חישוב התקורה, אך המשרד לא העביר לתגובת הקרן את סיכום רואה החשבון. נמצא גם שהמשרד לא קיבל החלטות בנוגע להמלצותיו של רואה החשבון ובפועל הן לא יישמו.

בנובמבר 2014 החל משרד הכלכלה בבדיקה נוספת בקרן, בדיקת רואה חשבון אחר מטעמו, שמטרתה בקרה על תהליכי העבודה בקרן. בטיט דוח הבדיקה המליץ רואה החשבון בין היתר: להוסיף בהסכם הוראות בדבר תהליכי העבודה של הקרן במסלול הקורסים, לבחון את האפשרות לשינוי הגדרתן של מטרות הקרן ועוד. בנובמבר 2015 הועברה טיט הדוח לתגובת הקרן, וזו העבירה למשרד את תגובתה בסוף אותו החודש. נכון לסוף 2016, דהיינו למעלה משנה מאז הועברה תגובת הקרן, המשרד טרם עמד על קבלתו של דוח סופי מרואה החשבון.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הכלכלה כי ככל שחולף זמן רב יותר ממועד סיום הבדיקה, פוחתות הרלוונטיות והאפקטיביות שלה. בכך גם יורדים לטמיון הכספים ששולמו עבורה ונפגע האינטרס הציבורי מהעדר הבחינה ומאי-היישום של ההמלצות המקצועיות שהוגשו.

2. כחלק מהליכי הפיקוח והבקרה על הקרן נקבע בהסכם כי על הקרן להגיש למשרד הכלכלה אחת לחצי שנה דוח ובו פירוט של ביצוע תכנית העבודה שאושרה, לרבות פירוט הקורסים שאושרו, הפעולות ועלויותיהן בתקופה המדווחת ופרטי התלמידים בכל אחד מהקורסים (להלן - דוח ביצוע).

בביקורת נמצא כי למרות האמור לא העבירה הקרן למשרד דוחות ביצוע שוטפים אחת לחצי שנה כנדרש, והמשרד עצמו לא עמד על קבלתם.

על פי תנאי ההסכם, הקרן זכאית לקבל תשלום גם עבור הוצאותיה לתפעול קורסים, ואלה נגזרות מעלות הקורסים בפועל. בשנת 2015 אושר לקרן סכום של עד כ-5 מיליון ש"ח עבור תפעול קורסים. הסכום נגזר מעלות הקורסים שתכננה הקרן לקיים באותה השנה - כ-70 מיליון ש"ח. בפועל הזמינה הקרן ממוסדות הכשרה קורסים בעלות של כ-31 מיליון ש"ח בלבד, אך בהיעדר דוח ביצוע חצי שנתי לא היה למשרד הכלכלה מידע בעוד מועד על צמצום ניכר זה בהיקף הקורסים באותה השנה. אילו היה למשרד הכלכלה מידע שכזה, היה הדבר אמור להביא להפחתת יותר ממחצית הסכום שהוא משלם לקרן. יצוין כי המשרד שילם לקרן במהלך שנת 2015 כ-4.7 מיליון ש"ח. מסיכום דיון אשר התקיים במהלך שנת 2016 ובו השתתפו נציגי אגף החשכ"ל, נציגי האגף להכשרה מקצועית, נציגי משרד הכלכלה ונשיא התאחדות התעשיינים, עלה כי הקרן לא מסרה למשרד הכלכלה דוחות ביצוע שוטפים ולא עדכנה אותו לגבי ההפחתה של מחזור הקרן ב-50%; עקב כך קיבלה הקרן תשלום עודף בגין הוצאות תפעול הקורסים. נציגי הממשלה ביקשו מהקרן להשיב את הכספים אשר שולמו ביתר, ובתגובה טענה הקרן כי הסכום שקיבלה אינו חורג מהנקבע בהסכם. בסופו של דבר לא חויבה הקרן להשיב כספים אלה.

3. עוד נקבע בהסכם כי משרד הכלכלה רשאי לבקש מהקרן, והקרן מתחייבת למסור למשרד בכל עת שתידרש לכך, דיווחים ונתונים הקשורים בביצוע פעולותיה, לרבות קבלות בדבר הוצאותיה.

בביקורת נמצא כי המשרד אמנם מקבל מהקרן נתונים וקבלות בדבר הוצאותיה, אולם הוא בודק אותם רק באקראי, ללא שיטה או תכנית. משרד מבקר המדינה מעיר כי הפיקוח והבקרה של משרד הכלכלה על פעילות הקרן לקויים.

מנהל האגף להכשרה מקצועית (האגף שבאחריותו הפיקוח השוטף על הקרן) כתב במאי 2016 מכתב לסמנכ"ל למינהל ומשאבי אנוש במשרד בנושא הבקרה על הקרן. במכתבו הוא ציין כי "לא קיימת פרופורציה בין היקפי פעילות הקרן לבין כח האדם המוקצה באגף לעניין תהליכי הבקרה... הנעשים מטעם המשרד" וכי "נושא הבקרה בהיבט התקציבי והפדגוגי אינו מטופל באופן המקצועי והראוי שהיינו רוצים לבצע ולא עם כמות ואיכות כח האדם הנדרשת לכך, במיוחד לנוכח... תקציבים כה גבוהים המוקצים לקרן".

לנוכח האמור לעיל ולנוכח הממצאים בדבר הוצאות השכירות של משרדי הקרן ובדבר ניהול הנתונים בקרן, על משרד העבודה להעמיק את המעקב והבקרה על פעולות הקרן והתקשורותיה ולעשותם באופן שיטתי וסדור יותר.

משרד העבודה אליו כאמור הועברה ביולי 2016, בין היתר, האחריות לפיקוח על הקרן, מסר בתשובתו מדצמבר 2016, כי: "ככלל המשרד מקבל את ביקורת המבקר בדבר הצורך בחיזוק מערך הפיקוח והבקרה של המשרד על פעילות הקרן... עם זאת, המשרד מעיר על המגבלות הפיקוח שבהסכם והעובדה שאין בהסכם סעיף שמאפשר להטיל סנקציות כגון עיכוב תשלומים לקרן גם אם היא לא מעבירה נתונים כמתבקש ממנה... בהמשך לממצאי הדוח, בכוונת האגף להכשרה מקצועית, בתיאום עם החשכ"ל (היכן שזה נדרש) לפעול לטובת חיזוק מערך הבקרה והפיקוח לטובת ניהול תקין של ההסכם".

סיכום

מדינת ישראל הקצתה לקרן מעגלים 600 מיליון ש"ח למשך עשור כדי שזו תסייע לעובדים המתקרבים לגיל הפרישה באמצעות מימון פנסיה מגשרת או באמצעות קורסי הכשרה מקצועית לשם שדרוג מקצועי או לשם הסבה מקצועית. מדובר בסכום נכבד בהשוואה לכלל התקציב הממשלתי המיועד להכשרה מקצועית למבוגרים, ומצופה היה כי הוא ינוהל בראייה ציבורית מערכתית, בשקיפות, ובמטרה למצות את כספי הציבור באופן המיטבי.

ממצאי הביקורת העלו: ספק ניכר בנוגע לאפקטיביות של פעולות הקרן; ליקויים בסדרי ניהול הוצאותיה ונתונייה; חוסר שקיפות של הקרן לגבי התחייבויותיה ל"צד קשור"; פגיעה ביציבותה הניהולית עקב היעדר חלוקה ברורה של סמכויות בין יו"ר הקרן לבין המנכ"ל ועקב תחלופת מנכ"לים לאורך השנים.

על ועדת המעקב העליונה של הקרן לדרוש לבצע איסוף וניתוח של נתונים הנוגעים לאפקטיביות של פעולות הקרן. כמו כן עליה לבחון מחדש, ללא דיחוי, את ההסכם בין ממשלת ישראל לקרן, לרבות את הנחות היסוד שלו, את מטרותיו, את תנאיו ואת עלותו לציבור - כל זאת לעומת התועלות הצפויות ממנו. במסגרת בחינה זו ראוי לתת את הדעת על מידת הרלוונטיות של הפתרונות שהקרן מציעה לקהל היעד שלה ועל מידת הביקוש להם. ללא קשר לבחינה זו, על משרד העבודה להעמיק את הפיקוח ואת המעקב על הקרן כדי להבטיח שהתקציבים הניכרים המועברים אליה מכספי הציבור, אכן משרתים את מטרותם.

