

קרנות ההשתלמות לעובדי ההוראה

תקציר

קרן השתלמות היא אפיק חיסכון לטווח בינוני מסוג קופת גמל, המיועד לתשלום דמי השתלמות לעובדים¹. הן העובד והן המעביד מפרישים כספים לקרן ההשתלמות בשיעורים קבועים משכרו של העובד. בעבר, תכליתם של כספי החיסכון בקרן ההשתלמות הייתה למטרת הכשרה מקצועית, אך מאז 1980 ניתנה לעובדים האפשרות למשוך תשלומים מהקרן לכל מטרה בדומה לכל חיסכון אחר (להלן - קרן השתלמות רגילה)².

קרנות ההשתלמות לעובדי ההוראה (להלן - עו"ה) מיועדות רק לעובדי הוראה שכירים. ייעודן המקורי של קרנות אלה (להלן - קרנות השתלמות לעו"ה או הקרנות) היה לאפשר לעו"ה לצאת בתום שש שנות חיסכון לשנת חופשה ללא תשלום, שתיוחד להכשרה, רענון והתחדשות מקצועית (להלן - שנת השתלמות), בשנה זו תשלם הקרן לעו"ה מענק חודשי ודמי השתלמות. שיעור הפרשת המעביד לקרן השתלמות לעו"ה הוא 8.4% משכר העובד, ואילו בקרן השתלמות רגילה שיעור הפרשת המעביד הוא 7.5% משכר העובד. שיעור הפרשת העובד הוא 4.2%-1 ו-2.5% בהתאמה.

שלוש קרנות ההשתלמות לעו"ה הוקמו בשיתוף האיגודים המקצועיים, המחזיקים במחצית מאחוזי השליטה בהן. בשאר אחוזי השליטה מחזיקים נציגי המעסיקים והממשלה: "קרן ההשתלמות למורים בבתי הספר העל-יסודיים במכללות ובסמינרים" (להלן - קרן העל-יסודיים) הוקמה עם ארגון המורים; "קרן ההשתלמות למורים וגננות" (להלן - קרן מו"ג) ו"קרן השתלמות למורים תיכוניים, מורי סמינרים ומפקחים" (להלן - קרן מו"ת) הוקמו עם הסתדרות המורים (להלן - קרנות ההסתדרות). הגוף המשמש המנהל התפעולי של שלוש הקרנות, החל משלב הגבייה ועד גמר התשלום לעו"ה, למעט ניהול ההשקעות, הוא הבנק הבינלאומי הראשון לישראל בע"מ (להלן - המנהל התפעולי של הקרנות).

פעולות הביקורת

בחודשים פברואר-אוגוסט 2012 בדק משרד מבקר המדינה היבטים שונים הנוגעים לקרנות ההשתלמות לעו"ה. הביקורת נערכה בחברות המנהלות את שלוש הקרנות ובמשרד החינוך (להלן גם - המשרד). בירורי השלמה נעשו במשרד האוצר: באגף שוק ההון, ביטוח וחיסכון (להלן - אגף שוק ההון), באגף שכר והסכמי עבודה, במינהלת הגמלאות וברשות החברות הממשלתיות. כמו כן, נעשו בירורים אצל המנהל התפעולי.

1 על פי חוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (קופות גמל), התשס"ה-2005 (להלן - חוק הפיקוח), קרן השתלמות היא "קופת גמל המיועדת לתשלום דמי השתלמות לעובדים, לעצמאים, לחברי קיבוץ, לחברי מושב שיתופי או למוטבים שלהם".

2 יצוין שבהתאם לפקודת מס הכנסה, הפרשת המעביד לקרן ההשתלמות של העובד זוכה להטבת מס עד התקרה שבפקודה; העובד רשאי למשוך את כספי החיסכון ללא תשלום מס על רווחי הון אם חלפו שש שנים ממועד התשלום הראשון לאותו חשבון.

עיקרי הממצאים

מימוש הזכאות לקרן השתלמות

עו"ה מועסקים הן על ידי הממשלה (משרד החינוך) והן על ידי הרשויות מקומיות, רשתות חינוך וגופי חינוך פרטיים (להלן - בעלויות). ההסכמים הקיבוציים של עו"ה קובעים את תנאי שכרם של עו"ה המאוגדים בארגוני המורים ומועסקים על ידי משרד החינוך ועל ידי חלק מהבעלויות. זכותו של עו"ה להצטרף לקרן השתלמות עוגנה בהסכמים קיבוציים אלה. מדובר בזכות מוקנית השמורה לעובד, ואין המעסיק רשאי להתעלם ממקרים שבהם זכות זו אינה ממומשת. זכותו זו של עו"ה והחובה לפעול על מנת להבטיח את מימושה עוגנה בהנחיית החשב"ל לגבי עו"ה המועסקים על ידי משרד החינוך וכן בתקנון שירות עו"ה ובנוהל משרד החינוך, לגבי כלל עובדי ההוראה.

1. נמצא כי בשנת הלימודים התשע"ב (2012)³ לא הפריש משרד החינוך תשלומים לקרנות עבור כ-11,000 עו"ה, שהם כ-10% מכלל עו"ה שהעסיק באותה שנה. אי-הפרשת הכספים היא פגיעה מתמשכת בזכויותיהם של עובדים אלו. לפי הערכת משרד מבקר המדינה, הסכום המצטבר שלא הופרש במשך השנים הגיע למאות מיליוני שקלים.

2. ארבע בעלויות, שכל אחת מהן מעסיקה אלפי עו"ה, מסרו למשרד מבקר המדינה נתונים שמהם עלה כי ל-17.6% מעו"ה המועסקים בהן לא הופרשו כספים לקרן השתלמות. יוצא אפוא שגם זכויותיהם של עו"ה בבעלויות נפגעו כתוצאה מאי-הפרשה לקרן השתלמות.

3. פעולות הפיקוח שמבצע משרד החינוך בבעלויות כוללות ביקורות יזומות שנועדו להבטיח את עמידתן של הבעלויות בהתחייבויותיהן כלפי עו"ה. אולם הלכה למעשה, לא הובילו פעולות אלה להשבת זכויותיהם של חלק ניכר מעו"ה שנפגעו.

תקצוב הבעלויות על ידי משרד החינוך

התקציב שמעביר משרד החינוך לבעלויות המעסיקות אלפי עו"ה כולל רכיב של הפרשת המעביד לקרנות השתלמות, המהווה 8.4% משכרם של עו"ה. יש בעלויות שאינן מפרישות כלל לעובדיהן עבור קרנות השתלמות, ואחרות שמפרישות רק עבור חלק מעו"ה המועסקים בהן.

נמצא כי בעלויות שלא הפרישו לקרנות ההשתלמות את חלק המעביד עבור עו"ה המועסקים בהן, לא השיבו למשרד החינוך את הסכום שקיבלו והותירו את הכסף אצלן.

3. שנת הלימודים של מוסדות החינוך, מתחילה ב-1 בספטמבר ומסתיימת בסוף אוגוסט בשנה שלאחריה. ברוח זה, לשם הבהירות, בצמוד לציון שנת הלימודים צוינה השנה הלוועזית.

יציאה לשנת השתלמות

מנתוני המנהל התפעולי של הקרנות עולה כי משנת הלימודים התשס"ב (2002) ועד התשע"ג (2013) חלה ירידה של כ-50% במניין עו"ה שיצאו לשנת השתלמות (להלן - משתלמים), אף על פי שבאותה תקופה חלה עלייה של כ-60% בזכאים לה⁴.

מבדיקת נתוני הזכאים ושיעור המשתלמים בשנת הלימודים התשע"ג (2013) בהשוואה לנתוני הזכאים ושיעור המשתלמים בשנת הלימודים התשמ"ד (1984)⁵ עולה שבעוד שמניין הזכאים עלה פי 8.5 (מ-8,755 ל-74,358), ירד מניין המשתלמים נומינלית מ-4,020 ל-3,643. שיעור המשתלמים מכלל הזכאים ירד מ-45.9% ל-4.9%.

תופעת הירידה המתמשכת בשיעור עו"ה המממשים את כספי הקרן לצורך יציאה לשנת השתלמות מעלה ספק בדבר מימוש יעדן המקורי והעיקרי של הקרנות - יציאת עו"ה לשנת השתלמות.

משיכת כספי החיסכון

1. מנתוני המנהל התפעולי של הקרנות עולה כי שיעור העמיתים שמשכו את כספיהם שנצברו בקרנות במהלך השנים התשס"ו-התשע"א (2006-2011) הוא כ-20% מכלל הזכאים. תופעה זו קיימת בצד מגמת ירידה של כ-30% בשיעור המשתלמים מכלל הזכאים בשנים אלה. יוצא אפוא שבמהלך השנים גדל הפער בין מספר עו"ה שמימשו את זכותם לצאת לשנת השתלמות ובין מספר עו"ה שמשכו את כספם.

2. בשנת 2011 שולמו לעמיתים שמשכו את כספם כ-618 מיליון ש"ח מכ-665 מיליון ש"ח שנצברו בחשבונם בקרנות. ההפרש - העודף של מרכיב כספי המעביד⁶, שסכומו כ-47 מיליון ש"ח - נותר בידי הקרנות. בכל שנה נצברים בקרנות עשרות מיליוני ש"ח מהעודף של מרכיב כספי המעביד. לדעת משרד מבקר המדינה, מהנתונים על השימוש בכספים אלו עולה שהם משמשים רק בחלקם ליעד העיקרי שלשמו הופרשו - מימון יציאתם של עו"ה לשנת השתלמות.

3. עמית בקרנות ההשתלמות לעו"ה אינו יכול למשוך את כספי החיסכון שנצברו לזכותו לאחר שש שנים כמו בקרנות ההשתלמות הרגילות, אלא אם כן הוא עומד בתנאים המאפשרים זאת על פי תקנון הקרן, או עקב מצב רפואי או כלכלי קשה באישורה של ועדת חריגים. יוצא אפוא שעו"ה הם המגזר היחיד בקרב כלל העובדים במשק שיש לו קרן השתלמות ואינו יכול למשוך את חסכוניותו בתום תקופה על פי רצונו.

4 זכאים הם עמיתים שהשלימו שש שנות חיסכון וזכאים בשנה זו לצאת לשנת השתלמות, או שהיו זכאים בשנים קודמות ולא מימשו את זכאותם.
5 הנתונים הובאו במבקר המדינה, דוח איגודים (1992), בנושא "קרנות השתלמות לעובדי הוראה", עמ' 13.
6 11% ממרכיב כספי המעביד. כאמור, הפרשות המעביד לקרנות השתלמות לעו"ה גדולות ממההפרשות לקרנות רגילות. אם העובד יוצא לשנת השתלמות, ההפרש משמש למימון ההשתלמות.

השינוי המבני

ב-1.11.11 ביצעו הקרנות שינוי מבני ולפיו בוצעה הפרדה חשבונאית ומשפטית בין החברות המנהלות לבין קרנות ההשתלמות בכל הנוגע לנכסיהן והתחייבויותיהן. כמו כן, בתקנוני הקרנות בוצעו שינויים מהותיים בעלי השפעה על הזכויות והכספים של העמיתים בקרנות.

תנאי ההצטרפות למסלול חיסכון מסוים: החברה המנהלת של קרנות ההסתדרות הוסיפה מסלול חיסכון לפי תשואת אג"ח, הנחשב למסלול השקעה בעל סיכון נמוך, המקטין את רף הסיכונים שקיים במסלול המתנהל לפי תשואות שוק. מסלול זה הוא לחיסכון בלבד ואינו מאפשר לצאת לשנת השתלמות. עמית יכול להצטרף למסלול זה רק אם הוא עומד באחד מן התנאים האלה: (א) הוא בן יותר מ-50 ויצא בעבר לשנת השתלמות; (ב) הוא בן יותר מ-50 ולזכותו שני מחזורי חיסכון מלאים; (ג) הוא פרש לגמלאות. יוצא אפוא שעו"ה שאינם עומדים בתנאים אלה מוגבלים בהצטרפות למסלול זה ובכך נמנע מהם חיסכון במסלול בעל סיכון נמוך. זאת בנוסף למגבלה על עו"ה לעבור בין קרנות במהלך שנות החיסכון ולמגבלות על משיכת כספי החיסכון בתום שש שנים.

חישוב העודף הכספי של הקרנות: עודף כספי מוגדר כהפרש חיובי בין שווי נכסי הקרן ובין התחייבויותיה לפדיון כספים לעמיתה, והוא המדד ליכולת עמידתן של הקרנות בהתחייבויותיהן. במסגרת השינוי המבני נקבעה שיטה לחישוב העודף הכספי, והיא מבוססת על תחשיב שלפיו כלל העמיתים ימשכו את חסכוניהם וישאירו בקרן 11% מהפרשות מרכיב כספי המעביד. אולם התברר כי תחשיב זה אינו עולה בקנה אחד עם העובדות; כך לדוגמה בשנת הלימודים התשע"א יצאו כ-4,000 עו"ה לשנת השתלמות שעלותה הממוצעת הייתה כ-115% מחסכוניהם, ויותר מ-3,000 עמיתים נוספים משכו את כספם וקיבלו 100% ממרכיב כספי המעביד. במועד סיום הביקורת הסתכם העודף הכספי הנובע ממרכיב כספי המעביד בכמיליארד ש"ח.

המנגנון לאיזון אקטורי: איזון אקטוארי מתקיים כאשר יש די בנכסים הצבורים בקרן כדי לכסות את ההתחייבויות - הקיימות והצפויות - של הקרן לעמיתה. מנגנון האיזון האקטוארי הוא כלי ניהולי ומקצועי להערכת איתנותן הפיננסית של הקרנות.

מנגנון האיזון האקטוארי בקרנות מבוסס על העודף הכספי, שכאמור אין זה ברור אם הוא משקף במדויק את מצבן. לפי המנגנון, שיעור מסוים של העודף הכספי אמור היה לשמש מרווח ביטחון שלמטה ממנו היה על החברות המנהלות לפעול לשמירה על זכויות העמיתים. מרווח הביטחון בוטל ומשכך, עלול להיווצר מצב שבו יהיה קשה להעריך את מצבן האקטוארי האמיתי של הקרנות, אלא אם הן ייקלעו לגירעון מהותי.

נוסחת היציאה לשנת השתלמות: נוסחת היציאה של עמית להשתלמות היא גירעונית, ולפיכך הכסף שהצטבר בחשבונו במשך שש שנים אינו מספיק לכיסוי עלותו בשנת השתלמות. מנתונים שהעביר המנהל התפעולי של הקרנות עולה כי עלויות שנת השתלמות התשע"א (2011) עלו על סך החיסכון שנצבר למשתלמים בשלוש הקרנות ביותר מ-50 מיליון ש"ח. הקרנות איזנו את מרבית הגירעון באמצעות מרכיב כספי המעביד שנותר בקרנות בגין עו"ה שלא יצאו להשתלמות (ראו לעיל בנושא חישוב העודף הכספי של הקרנות).

היבטים בזכויות עמיתים

חיסכון בקרן השתלמות רגילה: לפי חוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (קופות גמל), התשס"ה-2005, עובד הזכאי להצטרף כעמית לקופת גמל (קרן השתלמות) רשאי לבחור בכל קרן המיועדת לאותה מטרה⁷. בביקורת נמצא שיש אי-בהירות בעניין זכאותם של עו"ה לבחור בקרן השתלמות רגילה ובשאלה אם קרן השתלמות רגילה וקרן השתלמות לעו"ה הכוללת זכות לשנת השתלמות מיועדות "לאותה מטרה" כפי שקובע חוק הפיקוח.

אישור זכאות לשנת ותק: שנת ותק מהווה רכיב לחישוב שכרם השוטף של עו"ה ולצבירת זכויות לקראת הפרישה לגמלאות. עו"ה שיצא לשנת השתלמות זכאי להכרה בשנה זו כשנת ותק. אישור על שנת השתלמות כשנת ותק ניתן לעו"ה על ידי קרן ההשתלמות לאחר שהשלים את תכנית הלימודים לאותה שנה, כפי שאושרה על ידי הקרן, והעביר לה את האישורים הנדרשים.

בביקורת נמצא שמכלל כ-59,000 עו"ה שהשתלמו בעשור האחרון (2002-2012), יותר מ-8,500 (כ-14%) לא קיבלו מהקרנות אישור זכאות לשנת ותק: מבין עמיתי קרנות ההסתדרות שיצאו לשנת שבתון כ-9% לא קיבלו אישור ותק, ויותר משליש מעמיתי קרן העל-יסודיים לא קיבלו אישור זה. עובדים שהשלימו את מחויבויותיהם בשנת ההשתלמות ולא קיבלו אישור ותק נפגעים הן בשכרם השוטף והן בזכויות הפרישה. יצוין כי ייתכן שחלק מעו"ה שלא קיבלו אישור ותק לא השלימו את מחויבויותיהם בשנת ההשתלמות ולכן אינם זכאים לאישור.

פנסיה: לפי תקנוני הקרנות, מאז הקמתן רכשו הקרנות את זכויות הפנסיה עבור עמיתים הנמצאים בשנת השתלמות לפי המסלול שאליו שויכו. לפיכך, עבור עמיתים עובדי מדינה המבוטחים בפנסיה תקציבית הן שילמו את ערך זכויות הפנסיה לאוצר המדינה.

היות שבתחילת שנות התשעים של המאה העשרים נקלעו קרנות ההשתלמות למצב של גירעון אקטוארי עמוק, סוכם עם נציגי משרד האוצר כי לגבי עו"ה שהם עובדי משרד החינוך תהיה רכישת זכויות הפנסיה בשנת ההשתלמות על חשבון משרד האוצר. מאז ההסכם חלפו יותר מ-20 שנה ומצב הקרנות השתפר, בייחוד מצב קרנות ההסתדרות, והן מצטיגות בדוחותיהן עודף כספי ניכר העומד על כ-3 מיליארד ש"ח. על אף השינוי בנסיבות, ההסדר לא נבחן מחדש.

מענק היובל: מענק היובל ניתן אחת לשנה לעו"ה שצבר תקופת ותק של 25 שנים בשירות הציבורי (כולל ותק בשירות צבאי); המענק הוא בגובה 60% מהשכר ומשולם לעו"ה הזכאים בחודש יוני של כל שנה. גם עו"ה בשנת השתלמות זכאים לקבל מענק יובל אם צברו את הוותק המתאים (לעו"ה בבעלויות נדרש ותק של 30 שנים).

עד שנת 2010 שילמו הקרנות לעו"ה בשנת השתלמות את מענק היובל ומשרד החינוך זיכה אותם על כך. בין השנים 2003-2010 העביר המשרד לקרנות רק חלק מחובו. ביולי 2011 המשרד היה חייב לשלוש קרנות יותר מ-14 מיליון ש"ח בגין מענק היובל ששילמו למשתלמים. במועד סיום הביקורת שילם המשרד לקרנות רק חלק מהחוב שהצטבר.

7 למעט עו"ה שאינם רשאים להצטרף לקרן השתלמות לעו"ה בהתאם לתקנוני הקרנות.

משנת 2011 חדלו הקרנות לשלם את מענק היובל לעו"ה הנמצאים בשנת השתלמות. משרד החינוך שילם את המענק לשנים 2011 ו-2012 באיחור של חצי שנה עד שנה ושלושה חודשים. בכך יש משום הפרה של זכויות עו"ה.

מוסדות ונושאי משרה בחברות המנהלות

השתתפות באספה הכללית ובדירקטוריון: כתב המינוי מטעם המדינה שנמסר על ידי השרים לדירקטורים בחברות המנהלות הוא לתפקיד דירקטור בלבד, ואין בו אזכור לסמכות אחרת, בכלל זה השתתפות והצבעה באספה הכללית. בשלוש החברות המנהלות השתתפו הדירקטורים בדיוני האספה הכללית והצביעו בנושאים השייכים לסמכויות האספה בלבד, כמו מינוי של דירקטורים ותנאי העסקתם, בלי שקיבלו ייפוי כוח מבעלי אמצעי השליטה בקרנות. במשך שנים, רשות החברות הממשלתיות לא עמדה במפורש על כך כי לדירקטורים מטעם המדינה אין סמכות להשתתף ולהצביע באספות הכלליות.

דירקטורים מטעם המדינה: היות שהמדינה מחזיקה באחוזי שליטה בקרנות, היא מוסמכת למנות בהן דירקטורים מטעמה; על פי תקנוני הקרנות, שר החינוך ימנה בכל אחת משלוש הקרנות שני דירקטורים ושר האוצר - אחד.

נמצא כי בין השנים 2000-2012 לא אוישה מצבת הדירקטורים מטעם המדינה במלואה, כלהלן: בחלק מהתקופה כיהנו רק שני דירקטורים מטעם המדינה בכל אחת מהקרנות או החברות המנהלות, בחלקה כיהן דירקטור אחד, והיו חודשים שבהם לא כיהן אף דירקטור מטעם המדינה. במציאות שבה הדירקטוריון פועל תקופות ממושכות בהרכב חסר ובהיעדר נציגות של המדינה, מופר האיזון הנדרש בין נציגי העובדים למעסיקים ונפגעת פעילותו התקינה והסדירה של הדירקטוריון.

בין השנים 2000-2012 נמצאו ארבעה מקרים שבהם המשיכו דירקטורים שמונו על ידי השרים לכהן בתפקידם בדירקטוריון, על אף שתקופת כהונתם תמה. כמו כן, נמצא כי ארבעה דירקטורים שמונו לקרן אחת מקרנות ההסתדרות בלבד השתתפו והצביעו בלא סמכות גם בישיבות דירקטוריון של הקרן האחרת.

סיכום והמלצות

קרנות ההשתלמות לעו"ה נוסדו במטרה ליצור מסגרת רשמית לחיסכון שייעודו הרחבת ההשכלה, העשרה, רענון והתחדשות עצמית ומקצועית של עו"ה. החיסכון בהן מאפשר לעו"ה לצאת לשנת חופשה שתיוחד להשתלמויות ולהכשרה מקצועית במימון הקרנות.

אף על פי שזכותם של עו"ה לקרן השתלמות עוגנה בהסכמים קיבוציים, בהנחיית החשב"ל, בתקנון שירות עו"ה ובנוהל משרד החינוך, לא הפרישו משרד החינוך והבעלויות עבור אלפי עו"ה המועסקים על ידם כספים לקרן השתלמות. אי-הצטרפות של עו"ה לקרן אינה גורעת מחובת המעסיקים לפעול כדי שכל עו"ה יממש את זכויותיו במלואן, ועל המשרד והבעלויות להסדיר זאת לאלתר.

במרוצת השנים גדל הפער בין עו"ה המנצלים את החיסכון בקרנות לצורכי השתלמות לפי ייעודן המקורי לבין אלו שהחיסכון בקרן משמש להם למטרות אחרות. לאור הירידה המתמשכת במספר עו"ה היוצאים לשנת השתלמות, על משרד החינוך, משרד האוצר, החברות המנהלות ונציגי המורים לתת את דעתם למגמות אלה ולבחון את תרומת פעילות הקרנות במתכונתן הנוכחית למימון העשרה מקצועית לעו"ה, ואת הצורך ביצירת תמריצים ליציאה לשנת השתלמות.

על עו"ה מוטלות מגבלות בעניינים דוגמת בחירת קרן ההשתלמות, בחירת מסלולי החיסכון ומשיכת כספים מהקרן. על אגף שוק ההון במשרד האוצר בשיתוף החברות המנהלות, משרד החינוך ונציגי המורים לבחון את הסרת המגבלות האלה, בד בבד עם שמירת האפשרות לעו"ה המעוניינים בכך לצאת לשנת השתלמות.

בקרנות נצבר עודף כספי בסכום של כמיליארד ש"ח שמקורו בכספים שהפרישו המעבידים לטובת עו"ה שלא ניצלו את זכאותם. נוסחת היציאה לשנת השתלמות היא גירעונית וכספים אלה משמשים למימונה, דבר הגורם לסבסוד בין-דורי. משרד מבקר המדינה ממליץ לגורמים המעורבים בהקצאת רכיב כספי המעביד ובשימוש בו, משרד האוצר, משרד החינוך והחברות המנהלות של הקרנות לבחון מחדש את נוסחת היציאה לשנת השתלמות ואת הצטברות העודפים בקרנות.

שיתוף המדינה בחברות המנהלות מחייב שנציגיה יהיו נוכחים בישיבות האספה הכללית. נציגות חסרה מפרה את האיזון הנדרש בין נציגי העובדים למעסיקים. על משרד החינוך, משרד האוצר ורשות החברות להקפיד על מינוי דירקטורים במועד ולבחון את כלל הנושאים הקשורים להתנהלות החברות המנהלות על פי הכללים המחייבים ממשל תאגידי תקין.

על משרד החינוך, משרד האוצר (אגף שוק ההון, החשב הכללי והממונה על השכר) ורשות החברות הממשלתיות לתת דעתם למכלול ההיבטים והנושאים שהועלו בדוח זה.



מבוא

קרן השתלמות היא אפיק חיסכון לטווח בינוני מסוג קופת גמל, המיועד לתשלום דמי השתלמות לעובדים⁸. הן העובד והן המעביד מפרישים כספים לקרן ההשתלמות בשיעורים קבועים משכרו של העובד⁹. קרנות ההשתלמות הראשונות לעובדים בשירות הציבורי הוקמו באמצע שנות השישים של

8 על פי חוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (קופות גמל), התשס"ה-2005, קרן השתלמות היא "קופת גמל המיועדת לתשלום דמי השתלמות לעובדים, לעצמאים, לחברי קיבוץ, לחברי מושב שיתופי או למוטבים שלהם".

9 יצוין שעל פי סעיף 3(ה) לפקודת מס הכנסה, הפרשת המעביד לקרן ההשתלמות של העובד זוכה להטבת מס עד התקרה שבפקודה; על פי סעיף 9(א16), העובד רשאי למשוך את כספי החיסכון ללא תשלום מס על רווחי הון אם חלפו שש שנים ממועד התשלום הראשון לאותו חשבון.

המאה העשרים במסגרת הסכמים קיבוציים¹⁰, ומשנת 1978 נחתמו הסכמים קיבוציים נוספים שהרחיבו את מעגל הזכאים - הן לעובדים נוספים במגזר הציבורי והן לעובדים במגזרים אחרים.

בעבר, תכליתם של כספי החיסכון בקרן ההשתלמות הייתה לעודד עובדים להשקיע בהכשרה מקצועית ובהשקעת הון האנושי ועד 1980 ניתן היה למשוך את כספי החיסכון רק לצורך השתלמויות בארץ או בחו"ל. אולם מאותה שנה הפכו קרנות ההשתלמות לקרנות רב-תכליתיות; לפיכך, נוסף על המטרה המקורית ניתנה לעובד האפשרות למשוך תשלומים מהקרן לכל מטרה, בדומה לכל חיסכון אחר (להלן - קרן השתלמות רגילה).

קרנות ההשתלמות המיועדות לעובדי הוראה¹¹ (להלן - עו"ה) נוסדו בתחילת שנות השישים, במסגרת הסכמים בין הממשלה לבין ארגוני עו"ה. בבסיסן נועדו קרנות אלו (להלן - קרנות השתלמות לעו"ה) ליצור מסגרת רשמית ומובחנת לחיסכון, שתעודד את המורים להרחיב את השכלתם, להעשיר ולרענן את עולמם המקצועי. קרנות אלה מיועדות לשכירים, והחברות בהן מוגבלות ופתוחה אך ורק לעו"ה. החיסכון בהן מיועד כדי לאפשר לעו"ה לצאת לשנת השתלמות - שנה שתוקדש להשתלמויות ולהכשרה מקצועית (להלן - שנת השתלמות).

שיעור ההפרשות לקרן ההשתלמות לעו"ה, הן של העובד והן של המעביד, נקבע בהסכמים הקיבוציים לעו"ה שנחתמו מפעם לפעם. להלן שיעור ההפרשות באחוזים משכרו של העובד, בהשוואה לקרן השתלמות רגילה:

סוג הקרן	עובד	מעביד	סה"כ
קרן השתלמות לעו"ה	4.2%	8.4%	12.6%
קרן השתלמות רגילה*	2.5%	7.5%	10.0%
ההפרש	1.7%	0.9%	2.6%

* שיעור ההפרשה של רוב הקרנות הרגילות.

עו"ה שהשלים שש שנות חיסכון בקרן השתלמות לעו"ה ראוי לצאת לשנת חופשה ללא תשלום (להלן - חל"ת) שתוקדש להשתלמות, בכפוף לאישור מעסיקו. תנאי היציאה לשנת ההשתלמות וזכויותיו של המשתלם מפורטים בתקנונים ובתכניות של הקרנות, כלהלן: בשנת ההשתלמות יקבל עו"ה מהקרן, מדי חודש, מענק בשיעור 66.66% משכרו החודשי האחרון ברוטו¹², וכן דמי השתלמות עד גובה שכר הלימוד השנתי המקובל באוניברסיטאות בארץ לתואר ראשון לפי תכנית לימודים פרטנית שאישרה הקרן לעו"ה. הקרן תשלם עבור העובד תשלומים לביטוח הלאומי ולרכישת זכויות פנסיה בגין אותה שנה. כמו כן תעביר הקרן לעו"ה, בין השאר, תשלומים בגין קצובת הבראה, ביגוד, דמי לידה ותגמול מילואים.

10 על פי חוק הסכמים קיבוציים, התשי"ז-1957 (להלן - חוק הסכמים קיבוציים), הסכם קיבוצי הוא "הסכם בין מעביד או ארגון מעבידים לבין ארגון עובדים שנעשה והוגש לרישום לפי חוק זה, בעניני קבלת אדם לעבודה או סיום עבודתו, תנאי עבודה, יחסי עבודה, זכויות וחובות של הארגונים בעלי ההסכם, או בחלק מענינים אלה".

11 לפי ההסכם הקיבוצי לעובדי הוראה וחינוך - נוסח משולב 77/96 (להלן - הסכם קיבוצי עו"ה), עובדי הוראה הם מורים, גננות, מנהלים, מדריכים ומפקחים המדורגים בדירוג עובדי הוראה - בכל שלבי החינוך.

12 בהתאם לשיעור המשרה הממוצע של כל תקופת החיסכון. ניתן להאריך את תקופת החיסכון לשבע ולשמונה שנים והמענק גדל ל-77.77% ול-88.88%, בהתאמה.

עו"ה מאוגדים בשני איגודים מקצועיים המשמשים ארגונים יציגים¹³: ארגון המורים בכתי הספר העל-יסודיים ובמכללות (להלן - ארגון המורים) והסתדרות המורים בישראל (להלן - הסתדרות המורים).

שלוש קרנות ההשתלמות לעו"ה הוקמו בשיתוף האיגודים המקצועיים. נציגי המעסיקים והממשלה מחזיקים במחצית אחוזה השליטה בכל אחת מהן, והתאגיד המקצועי במחצית האחרת: (א) "קרן ההשתלמות למורים בכתי הספר העל-יסודיים, במכללות ובסמינרים" (להלן - קרן העל-יסודיים) הוקמה ב-1963 עם ארגון המורים; (ב) "קרן השתלמות למורים וגננות" (להלן - קרן מו"ג); (ג) "קרן השתלמות למורים תיכוניים, מורי סמינרים ומפקחים" (להלן - קרן מו"ת). קרן מו"ג וקרן מו"ת (להלן - קרנות ההסתדרות) הוקמו בשנת 1965 עם הסתדרות המורים. הגוף המשמש המנהל התפעולי של שלוש הקרנות, החל בשלב הגבייה ועד גמר התשלום לעו"ה, למעט ניהול ההשקעות, הוא הבנק הבינלאומי הראשון לישראל בע"מ (להלן - המנהל התפעולי).

חוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (קופות גמל), התשס"ה-2005 (להלן - חוק הפיקוח), קובע כי "לא ינהל אדם קופת גמל אלא אם כן ניתן לו רישיון חברה מנהלת, ובהתאם לתנאי הרישיון והכל אם לא נקבע אחרת בחוק זה". חוק הפיקוח מסמיך את הממונה על אגף שוק ההון, ביטוח וחיסכון במשרד האוצר (להלן - אגף שוק ההון) להעניק רישיון לעסוק בניהול קופות גמל ולפקח על פעילותן, לקבוע את הקריטריונים המחייבים את החברה המבקשת רישיון ולקבוע תנאים נוספים לשמירה על זכויות חברי הקופה (להלן - העמיתים). הקרנות פועלות על פי רישיון שנותן הממונה על אגף שוק ההון, המתחדש מפעם לפעם.

לפי חוק הפיקוח ולפי הנחיית הממונה על אגף שוק ההון, מינואר 2011 חדלו הקרנות מלהיחשב לתאגיד סטטוטורי, וניהולן בנאמנות עבר לידי החברות המנהלות, כלהלן: "עגור חברה לניהול קופות גמל וקרנות השתלמות בע"מ" מנהלת את קרן העל-יסודיים; "קרנות השתלמות למורים תיכוניים מורי סמינרים ומפקחים חברה מנהלת בע"מ" מנהלת את קרן מו"ת; ו"קרן השתלמות למורים וגננות חברה מנהלת בע"מ" מנהלת את קרן מו"ג (להלן - החברות המנהלות).

החברות המנהלות מוגבלות בערבות, אין להן הון מניות, ומעמדן המשפטי הוא של חברות מעורבות שאינן חברות ממשלתיות מאחר שבפועל, מחצית או פחות מכוח ההצבעה באספה הכללית שלהן וכן הזכות למנות מחצית או פחות ממספר הדירקטורים שלהן, מצויות בידי המדינה¹⁴. מינואר 2011 חלו שינויים בתקנוני החברות והקרנות (עיקרי השינויים והשפעותיהם על עמיתיהם של הקרנות יפורטו בהמשך, בפרק על השינוי המבני).

לכל חברה מנהלת יש תקנון המגדיר את מטרותיה, אופי חבריה ואלה שכשירים להצטרף בתור עמיתה. כן מגדיר התקנון את מוסדות החברה, הכוללים את האספה הכללית, הדירקטוריון, הוועדות השונות ונושאי המשרה בה (להלן - תקנון החברה או תקנוני החברות). כמו כן, לכל קרן יש תקנון המגדיר את תנאי ההפקדות לקרן, נוהלי היציאה לשנת השתלמות וכללים למשיכת כספי החיסכון (להלן - תקנון הקרן או תקנוני הקרנות).

להלן נתונים כלליים¹⁵ על הקרנות לשנת הלימודים התשע"א (2011)¹⁶:

- | | |
|----|--|
| 13 | סעיף 4 לחוק ההסכמים הקיבוציים קובע שארגון יציג של עובדים לעניין הסכם קיבוצי כללי הוא ארגון עובדים שעם חבריו נמנה המספר הגדול ביותר של עובדים מאורגנים שעליהם יחול ההסכם. |
| 14 | חוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975, ראו להלן. |
| 15 | בדוח זה הנתונים מוצגים לכלל הקרנות, למעט במקרים שבהם יש שוני מהותי בהתנהלותן; לגבי מקרים אלה הנתונים מופיעים בנפרד. |
| 16 | יצוין כי שנת הכספים של הקרנות והחברות המנהלות מקבילה לשנת הלימודים של מוסדות החינוך, שמתחילה ב-1 בספטמבר ומסתיימת בסוף אוגוסט בשנה שלאחריה. בדוח זה, לשם הבהירות, בצמוד לציון שנת הלימודים צוינה השנה הלועזית. |

הסתדרות המורים		ארגון המורים	
קרן מו"ת	קרן מו"ג	קרן העל-יסודיים	
4,104,551	9,211,824	2,876,519	הון הקרן (באלפי ש"ח)
43,420	109,479	40,918	מס' חשבונות העמיתים
0.15%	0.14%	0.16%	תשואה נומינלית ברוטו*
4.95%	4.83%	4.36%	תשואה ממוצעת (ארבע שנים)**
0.20%	0.20%	0.37%	דמי הניהול (באחוזים מהצבירה)

* תשואה שנתיית ללא ניכוי דמי ניהול ומדר המחירים לצרכן.
 ** תשואה שנתיית ממוצעת לכל אחת מהשנים 2008-2011.

נתוני הטבלה מראים שסך ההון של שלוש הקרנות בשנת הלימודים התשע"א עמד על כ-16 מיליארד ש"ח, ומספר חשבונות העמיתים באותה שנה עמד על כ-194,000.

לפי סעיף 9(5) לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958, קרנות ההשתלמות לעו"ה והחברות המנהלות הן גופים מבוקרים משום שהממשלה משתתפת בהנהלתן. בשנת 1992 פרסם מבקר המדינה דוח ביקורת על קרנות ההשתלמות לעו"ה¹⁷, ובשנת 2005 פרסם דוח על קרנות השתלמות רגילות שהמדינה שותפה בהנהלתן¹⁸.

בחודשים פברואר-אוגוסט 2012 בדק משרד מבקר המדינה היבטים שונים הנוגעים לקרנות השתלמות לעו"ה. הביקורת נערכה בשלוש הקרנות, בחברות המנהלות ובמשרד החינוך (להלן גם - המשרד). בירורי השלמה נעשו במשרד האוצר - באגף שוק ההון, באגף שכר והסכמי עבודה, במנהלת הגמלאות וברשות החברות הממשלתיות. כמו כן, נעשו בירורים אצל המנהל התפעולי.

מימוש הזכויות לקרן השתלמות

עו"ה מועסקים על ידי הממשלה (משרד החינוך), רשויות מקומיות, רשתות חינוך וגופי חינוך פרטיים (להלן - הבעלויות). ההסכמים הקיבוציים לעו"ה קובעים את תנאי שכרם של עו"ה המאוגדים בהסתדרות המורים ובארגון המורים ומועסקים על ידי משרד החינוך וחלק מהבעלויות. הסכמים אלה קובעים את זכותם של עו"ה להצטרף לקרן השתלמות ומפרטים את אחוזי השכר שיפרישו העובד והמעביד לקרן ואת תנאי היציאה לשנת השתלמות.

תקנות חינוך ממלכתי (מוסדות מוכרים), התשי"ד-1953 (להלן - תקנות חינוך ממלכתי), קובעות לגבי הבעלויות השונות כי מוסד חינוך לא יוכרז כמוסד מוכר¹⁹ אלא אם התמלאו תנאים מפורטים ובהם ש"משכורות המורים והעובדים במוסד הוא לפי השעורים והכללים הנהוגים במוסדות חינוך רשמיים".

על בסיס תקנות אלה פרסם משרד החינוך ב-2009 נוהל (להלן - נוהל משרד החינוך) ולפיו, התנאי לקיומו של רישיון תקף ולהכרה במוסד החינוכי הוא עמידה בדרישות כל החוקים, התקנות, הנהלים

17 ראו מבקר המדינה, דוח איגודים (1992), בנושא "קרנות השתלמות לעובדי הוראה".
 18 ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 2005 (2005), בפרק "קרנות ההשתלמות שהמדינה שותפה בהנהלתן", עמ' 61.
 19 מוסד חינוך מוכר, כמשמעו בחוק לימוד חובה, התש"ט-1949, ושאינו מוסד חינוך רשמי.

והכללים הרלוונטיים לתשלום שכר לעו"ה. יודגש כי רק קיומו של רישיון תקף מאפשר לבעלויות לקבל תקציבים ממשרד החינוך.

בנוהל משרד החינוך מפורטת חובת הבעלויות לשלם את שכרם של העובדים "תוך הקפדה יתרה על חוקי המגן המסדירים את תנאי העסקתם של העובדים במדינת ישראל". כן מציינ הנחה שצליהן לקיים "לכל הפחות, [את] ההוראות העוסקות בתנאי שכר המפורטות בהסכמי העבודה הקיבוציים הרלבנטיים אשר חלים על עובדי הוראה ועובדי שירותים במוסדות חינוך". בנוהל מודגש שבעלים על מוסד חינוך יבהיר "לכל עובד כי אינו רשאי לוותר על זכות מהזכויות אשר נתונות לו על פי כל דין לרבות זכויות שנתונות לו בהתאם להסכמים הקיבוציים הרלבנטיים".

משרד החינוך מתקצב את כלל הבעלויות. התיקצוב כולל תשלומים המיועדים, בין השאר, לתשלום משכורות לעובדי הבעלויות. יצוין, כי תחשיב שכר עו"ה המועבר לבעלויות כולל בתוכו רכיב הפרשת המעביד לקרן ההשתלמות של עו"ה בשיעור של 8.4% משכרו (ראו להלן בפרק תקצוב הבעלויות באמצעות משרד החינוך).

הממונה על מחלקת תנאי שירות לעו"ה במשרד החינוך פרסם תקנון המפרט את תנאי השירות והשכר של כלל עו"ה (להלן - תקנון שירות עו"ה), הן עבור אלה המועסקים על ידי משרד החינוך והן עבור עו"ה המועסקים בבעלויות - תוך התייחסות לרובדי החינוך ולמגזרים השונים. בין השאר, התקנון מפרט את זכויות עו"ה לקרן השתלמות. התקנון מתעדכן מדי פעם ומפורסם באתר האינטרנט של משרד החינוך.

בפברואר 2011 פרסמו סגן החשב הכללי וסגן נציב שירות המדינה הנחיה לחשבים ולסמנכ"לים למינהל ולמשאבי אנוש במשרדי הממשלה (להלן - הנחיית החשכ"ל), אשר רעננה את ההנחיות הקיימות בתחום הביטוח הפנסיוני וקרנות ההשתלמות. בהנחייה הודגש שלפי "סעיף 20 לחוק הסכמים קיבוציים: זכויות המוקנות לעובד בהוראות אישיות שבהסכם קיבוצי אינן ניתנות לוותר". לפיכך, עובד אינו רשאי לוותר על זכותו להפקדת הפרשות מעסיק בקרן השתלמות עבורו.

סעיף 20(ב) לחוק הפיקוח קובע כי אם "נקבעה בדין או בהסכם... קופת גמל לצורך הפקדת תשלומים... והעובד לא בחר קופת גמל אחרת... על אף שניתנה לו הזדמנות לעשות כן, רשאי המעביד להפקיד את התשלומים האמורים באותה קופה... כל עוד לא בחר העובד בקופה אחרת".

כלומר בניסבות שבהן לא בחר העובד בקרן מסוימת, החוק מסמיך את המעביד להפריש לקרן ההשתלמות כספים עבור עו"ה המועסק אצלו לאחת הקרנות שבהסכם הקיבוצי, גם אם עו"ה לא בחר בקרן מסוימת.

זכותו של עו"ה להצטרף לקרן השתלמות עוגנה בהסכמים קיבוציים של עובדי ההוראה. זכות זו מוקנית לעו"ה, המעסיק אינו יכול לכפור בה ועו"ה אינו יכול לוותר עליה. זכותו זו של עו"ה והחובה לפעול כדי להבטיח את מימושה עוגנה בהנחיית החשכ"ל לגבי עו"ה המועסקים על ידי הממשלה וכן בתקנות חינוך ממלכתי, בתקנון שירות עו"ה ובנוהל משרד החינוך לגבי כלל עובדי ההוראה.

1. עו"ה במשרד החינוך: משרד מבקר המדינה בדק אם משרד החינוך מפריש לקרן ההשתלמות כספים עבור עו"ה המועסקים אצלו במישרין.

נמצא כי אף שלכל עו"ה זכות מוקנית לקרן השתלמות, משרד החינוך לא העביר בשנת הלימודים התשע"ב (2012) את הפרשות המעביד לקרנות עבור כ-11,000 עו"ה (כ-10% מכלל עו"ה שהעסיק באותה שנה²⁰).

מנהל תחום משכורות במשרד החינוך מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מיולי 2012, כי "לא בדקנו מהם הסיבות, אולם, לדעתנו ומנסיונינו הרוב הוא בגין אי ידיעה [של עו"ה]".

משרד מבקר המדינה מעיר שהעובדה שמשרד החינוך לא הפריש לקרנות השתלמות עבור שיעור ניכר של עו"ה המועסקים על ידו גרמה לפגיעה מתמשכת בזכויותיהם של עובדים אלו. לפי הערכת משרד מבקר המדינה, הסכום המצטבר שלא הועבר הגיע למאות מיליוני שקלים²¹. על משרד החינוך לפעול כדי שכלל עו"ה שהוא מעסיק יקבלו את זכויותיהם במלואן.

2. תהליך קליטת עו"ה במשרד החינוך: הנחיית החשכ"ל, אשר ניסתה לשפר את הליך קליטת העובדים בשירות המדינה בכל הנוגע לזכויותיהם הסוציאליות, קבעה כי "כל עובד יידרש כתנאי לקבלתו לעבודה לאשר בכתב את קופות הגמל להפקדת כספים". בהתייחסות מיוחדת לקרן ההשתלמות נקבע בהנחיה כי "במועד קליטתו של עובד בשירות המדינה על העובד לבחור קרן השתלמות אליה יופקדו תשלומיו ותשלומי מעבידו... עובד לא יתחיל בשירות המדינה או במשרד חדש ללא בחירת קופת גמל וקרן השתלמות". עובד שלא יבחר בקרן השתלמות, המערכות הממוחשבות יחסמו את קליטתו. יצוין שעד אותה העת (פברואר 2011) יכלו משרדי הממשלה כמעבדים להפקיד את כספי העובדים בקרנות השתלמות על פי שיוכם הארגוני - כל עוד לא בחרו העובדים את קרן ההשתלמות.

עו"ה המועסק על ידי משרד החינוך ייקלט תחילה במוסד החינוכי שבו יעבוד, וקליטתו תיעשה על ידי מנהל המוסד החינוכי או על ידי המפקח הכללי או המקצועי על המוסד. עו"ה כזה יתחיל בעבודתו רק לאחר שיקבל אישור בכתב של אגף בכיר לכוח אדם בהוראה במשרד החינוך, האחראי לקליטת עו"ה המועסקים במשרד.

משרד מבקר המדינה בדק את אופן קליטת עו"ה לעבודה במשרד החינוך. הבדיקה העלתה כי בערכת המידע והטפסים²² שמקבל עו"ה מהמשרד במועד קליטתו מצוין כי "אם ברצונך להצטרף לקרן השתלמות לעובדי הוראה, עליך לפנות אל אחד מסניפי הבנק הבינלאומי ולהמציא תצלום תעודת זהות ותלוש משכורת אחרון ולבקש להצטרף לקרן השתלמות לעובדי הוראה, הבנק מבצע את ההתקשרות עם משרד החינוך". אל הערכה שנבדקה צורפו טופסי הצטרפות רק של קרנות ההסתדרות, וגם הם היו מיושנים ולא עדכניים.

יוצא אפוא כי עו"ה המעוניין להצטרף לקרן השתלמות יתחיל בעבודתו, ורק לאחר קבלת תלוש המשכורת הראשון הוא יוכל לפנות לסניף הבנק הבינלאומי כדי להירשם לקרן.

20 בשנת הלימודים התשע"ב (2012) העסיק משרד החינוך כ-106,800 עו"ה.
 21 כ-11,000 עו"ה (מהם רק כ-1,300 הצטרפו בתשע"א (2011)), שלפי נתוני משרד החינוך משתכרים בממוצע כ-7,000 ש"ח לחודש, מפסידים בכל שנה סכום כולל של יותר מ-70 מיליון ש"ח.
 22 נבדקה ערכת המידע שחולקה לעו"ה עד יולי 2012.

מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה²³ שממועד הנחיית החשכ"ל בפברואר 2011 ועד יוני 2012 נקלטו במשרד החינוך 2,739 עו"ה. במועד זה²⁴, ל-1,317 מהם לא הייתה קרן השתלמות. עולה אפוא כי על אף הנחיית החשכ"ל שלא יחל עובד בעבודתו בטרם הצטרף לקרן השתלמות, כמחצית מעובדי ההוראה (48%) שנקלטו בתקופה האמורה לא צורפו לקרנות ההשתלמות.

החברות המנהלות של קרנות ההסתדרות מסרו בתשובתן למשרד מבקר המדינה²⁵ מנובמבר 2012 כי "ההסדר התחיקתי תומך, בהיבטים שונים, גם בצרוף יזום של עובדים לקופות גמל ובכלל זה לקרנות השתלמות". עוד הוסיפו החברות כי "בשנת 2011 פנו החברות המנהלות... לגזברות משרד החינוך ולמחוזותיו השונים והצביעו על כך שאלפי עובדי הוראה... שהינם עובדי משרד החינוך אינם חברים בקרנות, בניגוד להוראות ההסכמים הקיבוציים... בעקבות פנייה זו משרד החינוך לא פעל להפקדת כספים עבור מורים אלה לקרנות... זאת ועוד, גורמים במשרד החינוך הבהירו בעבר לחברות המנהלות, כי חוסר האפשרות להבחין בין השיוך הארגוני של מורים עובדי המשרד... מונע ממשרד החינוך להפקיד עבורם כספים לקרנות באופן יזום. יצוין, כי בכל הנוגע לגננות ולמורים בבתי הספר היסודיים ובחטיבות הביניים אין כל קושי להבנתנו לשייך את העובדים לקרנות מסוימות ולהפקיד להם כספים בהתאם".

בדצמבר 2012 הודיע מנהל תחום משכורות כי בעקבות הביקורת ובמענה לפניית משרד מבקר המדינה, הנחתה חשבת משרד החינוך שלא לקלוט עו"ה ללא בחירת קרן השתלמות, דהיינו "עובד הוראה יהיה חייב בעת כניסתו לבחור קרן השתלמות... ללא בחירה זו לא ייקלט למערכת השכר". עוד הוסיף שהמשרד נערך להפצת מכתב אישי לכל עובד הוראה אשר אין לו קרן השתלמות ובו תצוין הכדאיות לפתיחת קרן ההשתלמות וכן יצוין "שאין באפשרותו של העובד לוותר על זכותו לפתיחת קרן השתלמות". בינואר 2013 הודיע משרד החינוך כי המשרד יפעל לאחר שתתקבל הכרעה משפטית שתקבע האם ההצטרפות לקרן היא זכות התלויה בהחלטתו של העובד ושניתן לוותר עליה, או שמדובר בזכות מוקנית שאינה ניתנת לוותר.

מהאמור לעיל עולה שכ-10% מעובדי ההוראה המועסקים במשרד החינוך וכמחצית ממי שהחלו את עבודתם מפברואר 2011 ועד יוני 2012, לא מימשו זכות המעוגנת בהסכמים הקיבוציים להצטרפות לקרן השתלמות. על משרד החינוך מוטלת האחריות לנקוט אלתר את הפעולות הדרושות לתיקון הליקויים. עליו לשנות את תהליך קליטת עו"ה בסעיפים הנוגעים להצטרפותם לקרן ההשתלמות ולוודא שהוא עומד בדרישות החוק ובהנחיית החשכ"ל. כמו כן עליו לוודא כי הזכות בדבר ההצטרפות לקרן ההשתלמות ידועה, ברורה וממומשת לגבי כל עובדי ההוראה.

3. עו"ה בבעלויות : משרד מבקר המדינה בדק אם הבעלויות השונות מפרישות כספים לקרן השתלמות עבור כל עו"ה המועסקים אצלן. לבקשת משרד מבקר המדינה מסרו ארבע בעלויות, המעסיקות כל אחת מהן אלפי עו"ה, נתונים לגביהם²⁶ :

23 לפי נתונים שהתקבלו ממשרד החינוך.
 24 רוב עו"ה האלה נקלטו מאז ספטמבר 2011, כחצי שנה לאחר הנחיית החשכ"ל.
 25 החברות המנהלות של קרנות ההסתדרות מסרו למשרד מבקר המדינה תשובה אחת אחודה.
 26 נתוני החינוך העצמאי מהתשע"א (2011), נתוני רשת עמל מנובמבר 2012 ויתר הנתונים מהתשע"ב (2012).

שם הבעלות	מספר עו"ה המועסקים	מספר עו"ה ללא קרן השתלמות	שיעור עו"ה ללא קרן השתלמות
החינוך העצמאי*	12,583	2,731	21.7%
מעייין החינוך התורני	3,518	188	5.3%
אורט ישראל	3,763	555	14.7%
רשת עמל	2,453	445	18.1%
סה"כ	22,317	3,919	17.6%

* רשת בתי ספר לתלמידים מהמגזר החרדי.

מנתוני הטבלה עולה שארבע הבעלויות לא הפרישו לקרן השתלמות עבור חלק מעו"ה שהועסקו על ידן.

מנכ"ל החינוך העצמאי מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2012 כי "מאז קבלת טיוטת דוח מבקר המדינה הנחתי את האגף הרלוונטי במרכז החינוך העצמאי להורות לעובדים, כי חלה עליהם חובה לחתום על כל הטפסים הרלוונטים לצורך הצטרפות לקרן השתלמות". מנכ"ל מרכז מעייין החינוך התורני מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2012 כי "למרות מאמצי מעייין החינוך שכל העובדים יצורפו לקרן השתלמות, יש עובדי הוראה שאינם מעוניינים בכך מסיבות שונות ובעיקר מסיבות הלכתיות (ישנה טענה שמדובר בקופה לא כשרה) וכלכליות".

רשת אורט טענה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2012 ש"ע"פ תקנון קרן ההשתלמות למורים... ההצטרפות לקרן הינה וולנטרית ואינה אוטומטית וכי על המורה המעוניין להצטרף לקרן למלא טופס הצטרפות... בבדיקה שערכנו עם קרן ההשתלמות למורים הובהר לנו כי אין אפשרות להצטרפות אוטומטית... אנו מציינים את זכות העובד להצטרף לקרן ההשתלמות בחוזה העבודה וכן מתזכרים זאת בתלושי השכר אחת לחצי שנה. מאחר וכך, אין אנו רואים כל פגיעה בזכויותיהם של עובדי ההוראה המועסקים בבעלותינו".

רשת עמל טענה גם היא בתשובתה למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2012 כי מדובר בזכות וולנטרית של העובדים, וכי לדעתה ההחלטה להצטרף לקרן השתלמות "נתונה לעולם בידי העובד". הרשת תמכה את טענתה באסמכתאות שונות. עוד מסרה כי נוכח החשיבות שהיא מייחסת לנושא, היא החלה לנקוט פעולות אופרטיביות נוספות על מה שנעשה עד היום. לדבריה, "נשלח מכתב פניה לכל עובדי ההוראה ברשת עמל שטרם הצטרפו לקרן השתלמות, המביא שוב לידיעתם את זכותם להצטרף לקרן השתלמות ובו הם מתבקשים שוב להסדיר באופן מיידי את הליך פתיחת הקרן ומילוי הטפסים". בתשובה נוספת ששלחה רשת עמל למשרד מבקר המדינה מינואר 2013 היא ציינה שבעקבות פניית משרד מבקר המדינה, היא הסדירה את צירופם של 54 עו"ה לקרנות, וכי היא פועלת לצירופם של 169 עו"ה נוספים שהחלו את עבודתם בשנת 2012.

משרד מבקר המדינה מעיר לתשובת הבעלויות כי אי-הצטרפות עו"ה לקרן אינה גורעת מחובת הבעלות לפעול כנמרצות כדי שכל עו"ה שטרם הצטרף לקרן השתלמות יעשה זאת. על הבעלויות לוודא כי הזכות בדבר ההצטרפות לקרן ההשתלמות ידועה, ברורה וממומשת לגבי כל עובדי ההוראה המועסקים על ידן.



לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד החינוך והבעלויות להעביר לכל עובדי ההוראה המתקבלים לעבודה בהם ולעו"ה המועסקים בהם ואשר טרם צורפו לקרנות ההשתלמות מידע מפורט ובהיר על הסכומים הממוצעים שנצברים בכל שנה בקרנות של עו"ה בעלי נתוני העסקה שונים (ללא מרכיב התשואות). מידע זה עשוי להבהיר לעובדים במפורט אילו הטבות כלכליות מגלמת בתוכה זכות זו.

משרד מבקר המדינה העיר לממונה על השכר כי עליו לבחון את טענת הבעלויות שלפיה ההצטרפות לקרן היא זכות וולנטרית שאפשר לוותר עליה ואת האסמכתאות שהציגו, להכריע בעניין ולהודיע לכל הנוגעים בדבר מהם הכללים המחייבים בעניין זה. בתשובה מינואר 2013 מסר הממונה על השכר כי טרם ביצע את הבדיקה האמורה, וכי אין זה מן הנמנע שניסוח הסכם קיבוצי יעלה אפשרות של ויתור על הזכות, ולפיכך יש לבדוק כל הסכם באופן פרטני.

משרד מבקר המדינה מעיר כי תשובה זו מדגישה את הצורך בבחינה כוללת ופרטנית כאחת. מכל מקום, לדעת משרד מבקר המדינה, כל עוד לא הוחלט אחרת, על משרד החינוך והבעלויות לטפל בנושא לפי החיקוקים וההנחיות האמורים, מהן עולה כי המדובר בזכות מוקנית לעובד שאינה ניתנת לווייתור, ולפעול לצירוף כלל עובדי ההוראה לקרנות.

הביקורות של משרד החינוך

לפי סעיף 5 לתקנות חינוך ממלכתי, מנהלי מוסדות חינוך או בעליהם חייבים להגיש למנהלי המחוז במשרד החינוך דוחות על ההוצאות וההכנסות של המוסדות שבניהולם. בהתאם לתקנות קובע נוהל המשרד שעל חשבות המשרד לברר באמצעות נציג מטעמה אם הבעלות עומדת בהתייבויותיה כלפי עו"ה המועסקים במוסדותיה.

מדי שנה מאז 2009 מבצעת חשבות משרד החינוך ביקורות בבעלויות השונות באמצעות משרדי רואי חשבון חיצוניים. יצוין שעל פי נתוני החשבות, ביקורות אלה מבוצעות רק בחלק מהבעלויות. לדוגמה, בארבע הבעלויות שנזכרו לעיל וגם ברשויות המקומיות לא מבוצעות ביקורות.

הביקורת של חשבות המשרד בודקת את הפער בין הוצאות השכר בבעלויות לבין תקצוב המשרד למטרה זו, וכן היא בודקת אם הבעלויות הפרישו כספים לקרנות פנסיה והשתלמות. בבעלויות שבהן מוצאת הביקורת פער של 20%, או שנמצאים ליקויים בהפרשות לקרנות פנסיה והשתלמות²⁷, מבוצעת ביקורת נוספת שנבדקים בה פרטנית - בין השאר באמצעות מדגם תלושי שכר, שלושת הפרמטרים האלה: תשלומי שכר, פנסיה וקרן השתלמות (להלן - ביקורת שכר).

במטרה לתקן את הליקויים שנמצאו בביקורת השכר, המשרד מאפשר לבעלויות להחזיר לעו"ה את הכספים שהן חייבות להם (להלן - השבה). בעלות שאינה משיבה כספים, או שאינה יכולה להשיב²⁸, יקוזז הסכום שלא השיבה מתוך התקציב השוטף של הבעלות במשרד (להלן - קיזוז). במצב עניינים שבו העלתה ביקורת השכר ממצאים מהותיים (שנקבעו לפי שיקול דעתה של החשבות), יוקפא תקציב הבעלות עד השבה מינימלית של 50% מהכספים שהיא מחויבת בהם. משחשפה הביקורת פער של יותר מ-50% בשניים משלושת הפרמטרים שנבדקו, יישלח לבעלות מכתב התראה, בחתימתם של סגן החשב במשרד ושל מנהל האגף לחינוך מוכר שאינו רשמי במשרד, לביטול ההכרה בבעלות כמוסד מוכר.

27 ללא תלות בגובה ההפרשה.

28 במקרים שבהם עו"ה עזב את הבעלות.

מנתונים שהתקבלו מחשבות משרד החינוך עולה כי בין השנים 2009-2011 בוצעו בבעלויות 1,159 ביקורות לגבי שנות הלימודים התשס"ו (2006) - התש"ע (2010). ב-2003 בעלויות בוצעו ביקורות שכר, מכאן שלגבי כ-17% מהבעלויות שנבדקו היה חשש לכאורה שהן אינן עומדות בחובתן לתשלומי שכר והפרשות לקרנות פנסיה והשתלמות.

מבדיקת ממצאי ביקורות השכר ומדוגמאות פרטניות שהועברו למשרד מבקר המדינה עולה כי יש בעלויות שלא הפרישו כלל כספים לקרן השתלמות עבור עובדיהן. מריכוז ממצאי ביקורות השכר עולה כי בשני שלישים מהמקרים שבהם ביצע המשרד ביקורות שכר, טרם הסתיים הטיפול בנושא: הבעלות לא תיקנה את הליקויים שהתגלו, והמשרד לא קיזז מתקציב הבעלות. לגבי כ-40 בעלויות שהטיפול בהם הושלם, עולה כי המשרד קיזז מתקציב הבעלות במרביתן, ורק באחדות מהן השיבה הבעלות כספים לעו"ה.

פעולות הפיקוח שמבצע משרד החינוך, בהן ביקורות יזומות והליך הטיפול בליקויים שנמצאו, נועדו להבטיח את עמידתן של הבעלויות השונות בהתחייבויותיהן כלפי עו"ה. אולם הלכה למעשה, פעולות אלו לא הובילו להשבת זכויותיהם של חלק ניכר מעו"ה שנפגעו. פעולת הקיזוז, למשל, נועדה להסדיר את מחויבות הבעלות כלפי משרד החינוך, אך אין בפעולה זו כדי להסדיר את חוב הבעלות לעו"ה שלא הופרשו עבורם כספי קרן ההשתלמות המגיעים להם. גם בנסיבות שבהן ביצעה הבעלות השבה, חושבו זכויות עו"ה בקרן מיום ההשבה ולא ממועד תחילת זכאותם לקרן השתלמות, ובכך נותרה הפגיעה בעו"ה על כנה.

ראוי שמשרד החינוך ירחיב את מתכונת הביקורות שהוא מבצע בבעלויות ויערוך ביקורות שכר גם בבעלויות הגדולות, בכלל זה ברשויות המקומיות. עוד ראוי שהמשרד יבחן דרכים נוספות לתיקון ליקויים מחוץ לקיזוז על מנת להבטיח שזכויות עו"ה יישמרו במלואן.

יצאה לשנת השתלמות

1. עו"ה שהוא עמית באחת משלוש הקרנות שנזכרו וצבר בה שש שנות חיסכון ויותר - זכאי לצאת לשנת השתלמות. להלן נתונים לשנות הלימודים התשס"ב (2002) - התשע"ג (2013) על מניין העמיתים שהיו זכאים²⁹ לצאת לשנת השתלמות (להלן - הזכאים) ועל אלה שמימשו זכאות זו (להלן - המשתלמים), כפי שהתקבלו מהמנהל התפעולי:

29 הרשימה כוללת את כל העמיתים שהשלימו שש שנות חיסכון וזכאים בשנה זו לצאת לשנת השתלמות, או שהיו זכאים לה בשנים קודמות ולא מימשו את זכאותם.

שנת הלימודים	הזכאים	המשתלמים	שיעור המשתלמים מכלל הזכאים
התשס"ב	46,449	7,449	16.0%
התשס"ג	51,470	6,994	13.6%
התשס"ד	53,214	6,128	11.5%
התשס"ה	55,895	6,055	10.8%
התשס"ו	56,822	5,713	10.1%
התשס"ז	59,659	5,789	9.7%
התשס"ח	56,106	5,708	10.2%
התשס"ט	64,956	5,628	8.7%
התש"ע	59,794	5,000	8.4%
התשע"א	62,923	4,527	7.2%
התשע"ב	73,272	4,246	5.8%
התשע"ג*	74,358	3,643	4.9%

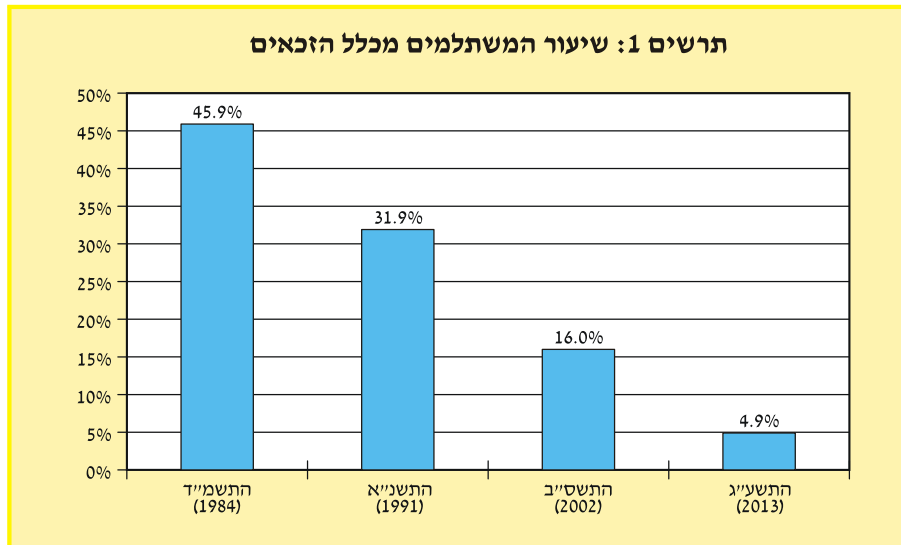
* נתוני שנת הלימודים התשע"ג (2013) התקבלו לאחר סיום הביקורת; ייתכנו שינויים מזעריים במספרם של המשתלמים בעקבות איחור בהשלמת תהליך הרישום.

מניתוח הנתונים עולה שבמרוצת 12 שנים חלה ירידה של כ-50% במספר המשתלמים, אף על פי שבמקביל חלה עלייה של כ-60% במניין הזכאים. כן עולה שבמהלך התקופה הייתה ירידה של כ-70% בשיעור המשתלמים מסך הזכאים (מ-16% משתלמים בשנת 2002 ל-4.9% משתלמים בשנת 2013).

משרד מבקר המדינה בדק את נתוני הזכאים ושיעור המשתלמים בשנת הלימודים התשע"ג (2013) בהשוואה לנתוני הזכאים ושיעור המשתלמים בשנת הלימודים התשמ"ד (1984)³⁰. הבדיקה העלתה שבעוד שמספר הזכאים עלה פי 8.5 (מ-8,755 ל-74,358), ירד מניין המשתלמים נומינלית מ-4,020 בהתשמ"ד ל-3,643 בהתשע"ג.

להלן תרשים שיעור המשתלמים מכלל הזכאים בין התשמ"ד (1984) לשנת התשע"ג (2013):

30 הנתונים הובאו במבקר המדינה, דוח איגודים (1992), לעיל ה"ש 17, עמ' 12.



ביולי 2012 כתבו מנכ"לי החברות המנהלות של קרנות ההסתדרות ושל קרן העל-יסודיים למשרד מבקר המדינה כי הגורמים העיקריים למגמת הירידה האמורה הם אלה: חלק מהעמיתים חוששים שבתום שנת ההשתלמות לא יוכלו לשוב לעבוד בתנאים שהיו להם קודם היציאה להשתלמות; אחרים נענים בשלילה על ידי המעסיק בשל מחסור במורים; הרפורמה במערכת החינוך - "אופק חדש" - גורמת לחלק גדול מהעמיתים לשקול את כדאיות היציאה לשנת השתלמות³¹; הכשרת המורים הנעשית בימינו לפני ההצטרפות למעגל ההוראה מספקת למערכת מורים ברמה גבוהה.

החברה המנהלת של קרן העל-יסודיים הוסיפה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2012 שקיימים גורמים חיצוניים המשפיעים על מספר העמיתים היוצאים לשנת השתלמות, ובהם "הנטייה לחסוך בעת משבר כלכלי או חוסר היכולת המעשית של מוסדות החינוך ומערכת החינוך לאפשר למספר רב של עו"ה לצאת להשתלמות בשנה מסוימת, משום שלעתים הדבר עלול להוביל למחסור של עו"ה ובפרט במקצועות הוראה מבוקשים בהם קיים חוסר במורים וכו'".

בישיבת דירקטוריון של קרנות ההסתדרות בנובמבר 2011 הציג המנהל התפעולי את נתוני המשתלמים לשנת התשע"א והצביע על "ירידה משמעותית בהיקף היוצאים לשנת שבתון [השתלמות]". אחד מחברי הדירקטוריון העיר ש"נתונים אלה הינם מקור לדאגה שכן הם יכולים להוות כלי ניגוח שיתקוף את יחודיות הקרן". יו"ר הקרן דאז העיר כי "יש למצוא דרכים לעודד מורים לצאת לשנת שבתון הן על ידי מציאת דרכים לשדרוג חבילת ההטבות והן בתחום של שימור העמיתים ושיווק הקרנות".

תופעת הירידה המתמשכת בשיעור עו"ה היוצאים לשנת השתלמות מעלה ספק בדבר מימוש יעדן המקורי והעיקרי של הקרנות - יציאת עו"ה לשנת השתלמות. על משרד החינוך ועל נציגי המורים לתת את דעתם לתופעה זו, לבחון כיצד ניתן לשנותה ולשקול דרכים לעידוד יציאה לשנת השתלמות בקרב עו"ה.

31 לפי סעיף 38(ג)(5)(א)(ב) בהסכם "אופק חדש", אם העמית אינו עובד שליש משרה בשנת ההשתלמות, תוכר שנת ההשתלמות רק כחצי משרה לצורך קידום בדרגה.

בתשובת החברות המנהלות של קרנות ההסתדרות למשרד מבקר המדינה נמסר שהן מצטרפות "להמלצת המבקר כי על משרד החינוך ונציגי המורים ליתן דעתם לירידה המסתמנת בהיקף המורים היוצאים להשתלמות".

משיכת כספי החיסכון

1. עיקר מטרתן של קרנות ההשתלמות לעו"ה, כפי שגם עולה מתקנוני הקרנות, היא לממן לעמיתים שנת השתלמות. אולם בתנאים מסוימים הקרנות מאפשרות לעמיתיהן למשוך את הכספים שנצברו, ובלבד שהשלימו לפחות שש שנות חיסכון מאז ההפקדה הראשונה.

על פי תקנוני הקרנות, בכל משיכת כספים יקבל העמית את מלוא החלק שהפריש משכרו, בשיעור של 4.2%. אך לא בכל משיכה הוא יקבל את מלוא החלק שהפריש המעביד (בשיעור של 8.4% משכרו). בטבלה שלהלן מפורטים המצבים שבהם מותר לעובד למשוך את כספו מהקרן, וכן האחוזים שיקבל ממרכיב כספי המעביד שהופרשו עבורו:

סיבת המשיכה	השיעור ממרכיב כספי המעביד
יציאה לגמלאות	100%
פטירה	100%
מגיל 55	89%
מגיל 50, יצא בעבר לשנת השתלמות	89%
פוטר מעבודתו	89%
הפסיק לעבוד בהוראה	89%
עבר לתפקיד מינהלי או נבחר ציבור	89%
מצב רפואי או כלכלי באישור ועדת חריגים*	89%

* יפורט בהמשך.

על פי תקנוני הקרנות, ברוב המקרים - למעט מקרי פטירה או יציאה לגמלאות, 11% מסך הפרשות המעביד אינם מועברים לעמיתים אלא נותרים בידי הקרנות.³²

ההסבר לגריעת 11% מכספי עו"ה הוא כדלקמן: הפרשת המעביד לקרן השתלמות לעו"ה היא בשיעור של 8.4% - גבוהה מההפרשה לקרן השתלמות רגילה, העומדת על 7.5%; תוספת זו של 0.9% (המהווה כ-11% מסך 8.4%) נועדה למימון שנת ההשתלמות. יצוין שחיסכון העמית, בכלל זה הפרשות מרכיב כספי המעביד, ייתכן שאינו מאפשר מימון במידה מספקת של שנת השתלמות.³³ בשעה שעו"ה מושך את כספי החיסכון ואינו יוצא לשנת השתלמות, לכאורה הוא אינו זכאי לה, אלא אם הגיע לגיל פרישה, ובמקרה פטירה יקבלו יורשיו את התוספת.

32 ראו להלן בפרק על חישוב העודף הכספי.

33 ראו להלן בפרק על נוסחת היציאה לשנת השתלמות.

2. בטבלה שלהלן מרוכזים נתונים על הזכאים, על המשתלמים ועל מניין העמיתים שמשכו את כספי החיסכון בשיעור של 89% ממרכיב כספי המעביד (להלן - המושכים), בחלוקה לפי שנות הלימודים התשס"ו (2006) - התשע"א (2011):

שנת הלימודים	הזכאים	מספר המושכים (89%)	שיעור המושכים מכלל הזכאים
התשס"ו	56,822	10,428	18.4%
התשס"ז	59,659	10,633	17.8%
התשס"ח	56,106	11,383	20.3%
התשס"ט	64,956	11,049	17.0%
התש"ע	59,794	10,528	17.6%
התשע"א	62,923	12,503	19.9%

מהנתונים עולה שמספר העמיתים שמשכו את כספיהם שנצברו בקרנות במהלך השנים התשס"ו-התשע"א הוא כ-20% מכלל הזכאים. תופעה זו מתרחשת במקביל למגמת ירידה של כ-30% בשיעור המשתלמים מכלל הזכאים בשנים אלה.

במהלך השנים התרחב הפער בין ייעודן של הקרנות - העשרה מקצועית של עובדי ההוראה, לבין השימוש שנעשה בהן בפועל - תכנית חיסכון. לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד החינוך וקרנות ההשתלמות לבחון מגמה זו במסגרת בחינה מחדשת של התנהלות הקרנות במתכונת הזאת.

3. מנתוני קרנות ההשתלמות עולה שבשנת הלימודים התשע"א משכו 16,426 עמיתים את כספי החיסכון שהצטברו לזכותם. כ-24% מהם (3,923 עמיתים) יצאו לגמלאות או נפטרו, ולפיכך הם או שאריהם קיבלו 100% מן הכספים שהפריש עבורם המעביד. כל יתר העמיתים, כ-76% שהם 12,503 איש, קיבלו רק 89% מהפרשת המעביד. הטבלה שלהלן מפרטת את שיעור המושכים ואת סכומי המשיכה בחלוקה לקרנות ההשתלמות של עמיתים אלו³⁴:

שם הקרן	מס' המושכים (89%)	סכום המשיכות (באלפי ש"ח)
העל-יסודיים	2,269	116,065
מו"ג	7,632	365,805
מו"ת	2,602	136,438
סה"כ	12,503	618,308

על פי הטבלה שולמו למושכים בשנת 2011 כ-618 מיליון ש"ח בפועל. מנתונים שהעביר המנהל התפעולי למשרד מבקר המדינה עולה שהסכום שצברו הקרנות לעמיתים אלה עמד על כ-665

מיליון ש"ח. מכאן שההפרש, שהוא העודף של מרכיב כספי המעביד, העומד על כ-47 מיליון ש"ח³⁵, נותר בידי הקרנות.

משרד מבקר המדינה מעיר כי מדי שנה נצברים בקרנות עשרות מיליוני ש"ח מתקציב משרד החינוך המשמשים רק בחלקם ליעד העיקרי שלשמו הופרשו - מימון יציאתם של עו"ה לשנת השתלמות.

יצוין כי בשנת 2006 נעשתה בדיקה אקטוארית לקרנות ההסתדרות. מן הבדיקה עלה שבקרנות אלו נוצר גירעון מובנה של משכורת אחת בגין כל עו"ה שיוצא לשנת השתלמות. האקטואר הציג לחברי הדירקטוריון את נוסחת האיזון לכיסוי הגירעון. לפי הנוסחה נדרש שמספר המושכים³⁶ יהיה גדול פי 2.66 ממספר המשתלמים, והסכום המיועד עבור שנת השתלמות לא יעלה על 37.6% מהסכום המיועד למשיכה באותה שנה.

מנתוני דוח האקטואר עולה שככל שיגדל שיעור העמיתים שימשכו את יתרת כספם מהקרן ביחס למספר המשתלמים, כך יישמר האיזון האקטוארי של הקרנות, מאחר שכל משיכת כספים של עמית מהקרן מותירה בקופתה 11% מהפרשות המעביד.

באפריל 2012 מסר חשב משרד החינוך למשרד מבקר המדינה שתוספת ההפרשה לקרנות ההשתלמות הייחודיות למגזר ההוראה, שהיא כאמור 11% ממרכיב כספי המעביד, מיועדת למימון עלות שנת ההשתלמות. לדבריו, אם עו"ה מושך כספים ואינו יוצא לשנת השתלמות, התוספת שייכת למשרד החינוך. הקרנות אמורות להחזיר תוספת זו למשרד במסגרת ההתחשבנויות ההדדיות (אך דבר זה לא נעשה, והכספים נותרים בידי הקרנות). בתשובתו מנובמבר 2012 מסר משרד החינוך ש"העודף... אמור לחזור למשרד [החינוך], הכספים לא מוחזרים מאחר ולא נאמר בשום הוראה/תקנה שיש להחזירם למשרד. לדעתנו יש להורות לקרן ההשתלמות על ידי הגוף המוסמך כגון [אגף] שוק ההון על החזורים העודפים בזמן משיכת הכספים על ידי העמיתים".

החברות המנהלות של קרנות ההסתדרות מסרו בתשובתן למשרד מבקר המדינה כי הן דוחות את טענתו של חשב משרד החינוך "מאחר שתוספת הפרשות המעביד לקרנות בשיעור 0.9% נועדה מלכתחילה לממן את השתלמותם של המורים והותרה ברשות הקרנות מגשימה מטרה זו". לטענתן, הותרת הכספים ברשות הקרנות בעת משיכת כספים על ידי עמית היא בסיס מנגנון האיזון האקטוארי המובנה בקרנות.

משרד האוצר מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2012 כי "תוספת ההפרשה לקרנות ההשתלמות הייחודיות למגזר ההוראה, המהווה 11% מהפרשות המעביד, מהווה מעין 'פרמיה' לצורך מימון שנת השתלמות למשתלמים בפועל, בשים לב, בין היתר, לכך שלא כל העמיתים מממשים את זכותם לצאת לשנת השתלמות".

משרד מבקר המדינה מעיר לחברות המנהלות ולמשרד האוצר כי נושא יתרת הכספים צריך להיבחן בהתחשב במגמת הירידה המתמשכת בשיעור היוצאים לשנת השתלמות, לעומת השיעור המשמעותי של עו"ה המושכים את כספי החיסכון.

35 סכום של 11% ממרכיב כספי המעביד (8.4%), המהווים 0.9% משכר עו"ה.
36 המקבלים 89% ממרכיב כספי המעביד (אינם מהפורשים לגמלאות ואינם משארי הנפטרים).

לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד החינוך ועל משרד האוצר לבחון מחדש את תכנית קרנות ההשתלמות, לרבות את מעמד הכספים שאינם משמשים לתכלית שלשמה נצברו. בתום בחינה זו יש לקבוע אם ראוי שבכל שנה יוותרו בידי הקרנות עשרות מיליוני ש"ח שמקורם ב-11% ממרכיב כספי המעביד, או שראוי להחזיר את הכספים לקופת המדינה, במגבלות הוראות החוק החלות על קרנות ההשתלמות לעו"ה.

ועדת החריגים למשיכת כספי החיסכון

עמית המעוניין למשוך את כספי החיסכון שנצברו לזכותו מגיש בקשה למנהל התפעולי של הקרנות. כשהעמית עומד בתנאים המאפשרים לו משיכת כספים, הוא יקבל את כספו בהתאם לסכום הזכאות שבתקנון הקרן. אם בקשת העמית נובעת ממצבו הרפואי או הכלכלי, או אינה נכללת בתנאים המאפשרים משיכת כספים, המנהל התפעולי מעביר את הבקשה לדיון בוועדות החריגים של החברות המנהלות.

חברי ועדת החריגים בחברות המנהלות את קרנות ההסתדרות הם יו"ר הדירקטוריון ומנכ"ל הקרן. בקרן העל-יסודיים מנכ"ל החברה והמזכיר הם חברי ועדת החריגים. הוועדות מוסמכות לאשר בקשות למשיכה על פי אמות מידה הנוגעות למצבו הרפואי או הכלכלי של המבקש, אלה שהדירקטוריונים אישרו.

אמות המידה שאישרו הדירקטוריונים דנות בין השאר בנסיבות השונות הקשורות למבקש. כך למשל, למבקש חשבונות בנק מוגבלים; מצבו המשפחתי מחייב הוצאות חריגות, כגון עו"ה שיש לו יותר מארבעה ילדים; יתרת חובה חריגה בחשבונות הבנק שלו בגובה שתי משכורות ומעלה הנמשכת לפחות שלושה חודשים; יתרת הלוואות בהיקפים גדולים; הליכי הוצאה לפועל; הוצאות רפואיות חריגות; נכות רפואית תפקודית המגבילה את תפקודו ואת כושר השתכרותו.

מנתונים שהתקבלו מקרנות ההסתדרות עולה כי כרבע מכלל 10,234 העמיתים שמשכו את כספם בשנת התשע"א³⁷ נדרשו לפנות לאישור ועדת החריגים.

בדיקת החלטות ועדת החריגים של קרנות ההסתדרות העלתה שבין 2.10.10-31.8.11³⁸ הוגשו לה 2,788 בקשות, מהן אושרו 95%, דהיינו 2,643 בקשות. כאמור, במקרים אלו נשארו בקרנות 11% מהכספים שהפרישו המעבידים.

יצוין שלא בוצעה בדיקה דומה בקרן העל-יסודיים מאחר שהקרן אינה מתעדת במרוכז את הפניות ואת החלטות שהתקבלו בוועדת החריגים. משרד מבקר המדינה מעיר לחברה המנהלת של קרן העל-יסודיים שבהיעדר אסמכתאות כאלה נפגעת יכולתה של ההנהלה לפקח ולבקר את פעולותיה של ועדת החריגים.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מסרה החברה המנהלת של קרן העל-יסודיים ש"בשים לב להערת הביקורת, בכוונת החברה להרחיב את נושא הבקרה ולוודא שבישיבות הדירקטוריון יוצגו דוחות המתארים את נתוני משיכות הכספים".

37 משיכה במסלול 89%.

38 התקופה מקבילה לשנת הלימודים התשע"א, למעט חודש ספטמבר 2010 שלגביו לא היו נתונים בקרנות.

עו"ה הם המגזר היחיד בקרב כלל העובדים בשירות המדינה שאינו יכול לפדות את חסכוניתו בקרנות ההשתלמות בתום תקופה של שש שנים על פי רצונו בלבד; הם נדרשים לפנות לוועדת חריגים ולהוכיח מצב כספי או רפואי קשה. לדעת משרד מבקר המדינה, עקב מגמת היציאה להשתלמות, על משרד החינוך בשיתוף החברות המנהלות ומשרד האוצר לבחון בין השאר את נוהלי משיכת הכספים מן הקרנות.

משרד האוצר מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי "נוכח הערות המבקר, הנושא נמצא בבחינה של הגורמים המקצועיים". החברות המנהלות מסרו בתשובתן כי הן "יבחנו תוך היועצות עם משרד החינוך והסתדרות המורים את המגבלות הקיימות על משיכת כספים על ידי עמיתי הקרנות".

השפעות השינוי המבני על עמיתי הקרנות

לפי חוק הפיקוח, כל אחת מקרנות ההשתלמות תנוהל בנאמנות בידי חברה מנהלת, ולא תהיה תאגיד. החוק³⁹ נועד לאפשר הסדרת נושאים מסוימים, בהם שינוי מבנה הפעילות של קרנות ההשתלמות באמצעות יצירת הפרדה ראויה, משפטית ומעשית, בין נכסי הגוף המנהל לנכסי החוסכים. החברה המנהלת נועדה לשמש נאמן לכספי העמיתים המופקדים בקרן.

לפי החוק ובהתאם לדרישת אגף שוק ההון, פנו שלוש קרנות ההשתלמות לעו"ה בשנת 2007 לאגף שוק ההון בבקשה לאשר שינוי מבני. בשנים 2007-2010 אישרו האספות הכלליות והדירקטוריונים של הקרנות את תהליך השינוי ואת התקנונים החדשים של החברות המנהלות ושל קרנות ההשתלמות. בנובמבר 2010 אישר אגף שוק ההון את השינוי המבני בשלוש הקרנות, והוא נכנס לתוקפו ב-1.1.11 (להלן - מועד השינוי המבני).

החל ממועד השינוי המבני בוצעה הפרדה חשבונאית ומשפטית בין החברות המנהלות, נכסיהן והתחייבויותיהן, לבין קרנות ההשתלמות, נכסיהן והתחייבויותיהן. כמו כן, בתקנוני הקרנות בוצעו כמה שינויים מהותיים בעלי השפעה על פעילותיהן ועל הזכויות והכספים של העמיתים.

ההודעות לעמיתים על שינוי שיטת חישוב התשואה השנתית

בסוף נובמבר 2010 הודיעו הקרנות לעמיתים לראשונה על הכוונה לבצע שינוי מבני; הודעות נוספות נשלחו במהלך 2011 לאחר יישומו. כמו כן, פורסמו הודעות בדבר השינוי המבני באתרי האינטרנט של החברות המנהלות.

קודם לשינוי המבני קיבלו העמיתים תשואה שנתית קבועה על חסכוניתיהם בשיעור של 4% צמוד למדד המחיריים לצרכן. ממועד השינוי המבני, כספי חסכוניות העמיתים משוערכים בהתאם לתשואת השוק של תיק ההשקעות, ולפיכך התשואה אינה קבועה. מכאן שחיסכון העמית יהיה מותנה בביצועיו של מנהל ההשקעות של החברה המנהלת בשוק ההון.

כאמור, בסוף נובמבר 2010 נשלחה לעמיתים הודעה על "ביצוע שינוי מבני". בגוף ההודעה ציינו החברות המנהלות כי "על פי הנחיות אגף שוק ההון במשרד האוצר, חשבונות העמיתים ישוערכו בהתאם לתשואת תיק ההשקעות של הקרן ובניכוי דמי ניהול החל מיום 1.1.11". יצוין כי באתר האינטרנט של הקרנות פורטו התקנונים החדשים, הכוללים את השינוי בשיטת התשואה.

ההודעה לא ציינה כי בכך יש משום שינוי של שיטת התשואה הקבועה שהייתה נהוגה עד אותה העת. זאת ועוד, בגוף ההודעה נכתב כי "זכויות העמיתים... יישארו ללא שינוי ולא יפגעו - ובכלל זה אין שינוי ואין פגיעה בשיעורי ההפרשות והחיסכון".

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מסרה החברה המנהלת של קרן העל-יסודיים ש"באותם ימים, נדרשה הקרן לבצע סדרה ארוכה של פעולות נוספות שהיו כרוכות בשינוי המבני. במצב זה, לא היה זמן הולם כדי להכין את נוסח ההודעה וצריך היה להכניח באילוצי דוחק זמן". עוד מסרה ש"המציאות שהייתה בעת שהוכנו וניתנו ההודעות... הייתה מציאות מורכבת ודוחקת".

משרד האוצר מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי ההודעה לעמיתים נשלחה, על אף שהזכות לתשואה קבועה לא עוגנה מעולם בתקנוני הקרנות. אולם מאחר שבפועל נהגו הקרנות לתת לעמיתים תשואה שנתית קבועה של 4% בעד הפקדוניהם, נשלחה הודעה לעמיתים על מעבר לתשואת שוק על פי דרישות אגף שוק ההון.

יצוין, כי בהודעות נוספות ששלחו כאמור הקרנות לעמיתים בשנת 2011 לאחר ביצוע השינוי, ניתן הסבר בהיר ומפורט יותר בנוגע לעיקרי השינוי, לרבות הסבר בנוגע לתשואה שהייתה לפני השינוי ולתשואה שתתקבל בעקבותיו. אולם גם בחלק מהודעות אלה נכתב כי "השינויים שנעשו אינם פוגעים בשיעורי... החיסכון".

בדצמבר 2011 הגישה עובדת הוראה תביעה נגד אחת הקרנות. התביעה עסקה בהפסד כספי שנגרם לה, לטענתה, עקב המעבר מתשואה קבועה לתשואת תיק השקעות. התובעת ביקשה מבית המשפט לאשר את התובענה כתובענה ייצוגית. עד ינואר 2013 לא קיבל בית המשפט החלטה בנושא.

בלא לקבוע מסמרות בעניין הנדון בהליך התלוי ועומד ולגבי מה שנעשה בעבר, ראוי כי מעתה ואילך קודם ביצוע שינויים מהותיים בתנאי הקרנות, שעשויים להשפיע על חסכוניותיהם של העמיתים, יבהירו החברות המנהלות לעמיתים בצורה ברורה, מפורשת וכוללת את מהות השינוי ואת השפעתו האפשרית על חסכוניותיהם. הבהרה זו תאפשר לעמיתים לקבל החלטה מושכלת בדבר חסכוניותיהם לפי מגוון האפשרויות העומדות לפניהם. על אגף שוק ההון במשרד האוצר לוודא כי במקרים אלו זכויות העמיתים יישמרו.

תנאי הצטרפות למסלול חיסכון מסוים

לאחר ביצוע השינוי המבני פעלו החברות המנהלות להוספת מסלולי חיסכון חדשים למסלול הכללי⁴⁰, ובכלל זה מסלול איגרות חוב (להלן - אג"ח), שהוא טולידי יותר מהמסלול הכללי.

באוגוסט 2011 אישרו החברות המנהלות של קרנות ההסתדרות, מ"ג ומ"ת, פתיחת מסלול המשקיע באג"ח, ובדצמבר קיבלו את אישור אגף שוק ההון למסלול זה. החברה המנהלת של קרן העל-יסודיים אישרה במרץ 2012 את פתיחת המסלול ופנתה לאגף שוק ההון לקבלת אישורו. בפברואר 2013 טרם קיבלה הקרן אישור למסלול זה.

עמית של קרנות ההסתדרות יכול להצטרף למסלול אג"ח אם הוא עומד באחד מהתנאים האלה: (א) הוא בן יותר מ-50 ויצא בעבר לשנת השתלמות; (ב) הוא בן יותר מ-50 ולזכותו שני מחזורי חיסכון מלאים; (ג) הוא פרש לגמלאות. תנאים אלו יוצרים מגבלה לעו"ה לחסוך במסלול בעל סיכון נמוך. יצוין כי עמית שמצטרף למסלול אג"ח אינו יכול לצאת לשנת השתלמות מהכספים

40 במסלול הכללי מושקעים כספי העמיתים בעיקר בשוק ההון על פי החלטות ועדת ההשקעות.

שיחסוך. במרץ 2012 אישרו האספות הכלליות בחברות המנהלות של קרנות ההסתדרות את העלאת הגיל המינימלי להצטרפות למסלול זה ל-55. השינוי טרם אושר על ידי משרד האוצר, ולפיכך תקנוני הקרנות טרם עודכנו.

החברות המנהלות של קרנות ההסתדרות מסרו בתשובתן למשרד מבקר המדינה כי "מסלול אג"ח נחשב למסלול השקעה בעל סיכון נמוך יחסית, ובהתאם - גם בעל תוחלת תשואה נמוכה יחסית. החברות המנהלות העריכו שלא יהיה די בתוחלת תשואה זו כדי לקיים את ההחייבויות הכספיות הכרוכות ביציאה לשנת השתלמות ולפיכך קבעו כי עמיתים במסלול זה לא יוכלו לצאת לשנת השתלמות". עוד הוסיפו ש"מסלול אג"ח הוא מסלול סולידי שנועד לספק אפיק השקעה חליפי לעמיתים מבוגרים שאינם צפויים לצאת עוד לשנת השתלמות... מטעם זה נקבעה מגבלת הגיל".

מסלול אג"ח נחשב למסלול השקעה בעל סיכון נמוך, המקטין את רף הסיכונים שקיים במסלול המתנהל לפי תשואות השוק. מאחר שקרנות ההשתלמות לעו"ה שונות מהותית מקרנות השתלמות אחרות, בין השאר משום שלא ניתן לעבור מהן במהלך תקופת החיסכון לקרן השתלמות רגילה (ראו להלן בפרק על החיסכון בקרן השתלמות רגילה), מוצע שהחברות המנהלות יבחנו את המגבלות שנקבעו להצטרפות למסלול זה.

חישוב העודף הכספי של הקרנות

במסגרת השינוי המבני קבעו הקרנות שהעודף הכספי ישמש אומדן ליכולתן של הקרנות לעמוד בהתחייבויותיהן כלפי עמיתיהן. לפי תקנוני הקרנות, עודף כספי מוגדר כהפרש חיובי בין שווי נכסי הקרן ובין התחייבויותיה לפדיון כספים לעמיתיה. יצוין כי קודם השינוי המבני לא שוערכו חשבונות העמיתים, ובדוחותיהן הכספיים של הקרנות לא היה ביטוי לעודף או לגירעון כספי של נכסיהן לעומת התחייבויותיהן לעמיתים.

העודף הכספי מורכב משלושה מרכיבים עיקריים, כלהלן: (א) רכיב היסטורי המגלם בעיקרו את הפער שנוצר במשך שנים בין תשואת הקרנות בשוק ההון לבין התשואה הקבועה ששולמה לעמיתים; (ב) 11% מכלל הפרשות המעבידים; (ג) ההפרש שהצטבר עד השינוי המבני בין חסכונות המשתלמים לבין העלויות של שנת ההשתלמות בפועל.

1. **ה ר כ י ב ה י ס ט ו ר י** : קודם השינוי המבני הוצגו חסכונות העמיתים בדוחות הכספיים כהצטברות נכסים, ולא ניתן ביטוי להתחייבויות כלפי העמיתים (בערכים נומינליים)⁴¹. עמית שמשך את כספו, חסכונותיו שוערכו לפי תשואה שנתית קבועה בשיעור של 4% בתוספת הפרשי הצמדה למדד המחירים לצרכן. לאחר השינוי המבני, עם המעבר לתשואת שוק, שוערכו הקרנות את חסכונות כלל העמיתים לפי שיעור התשואה הקבוע. ההפרש בין הסכום המשוערך של חסכונות העמיתים בקרנות ובין היתרות שנצברו בקרנות נרשם בחשבון העודף הכספי. ב-31.12.10, ערב השינוי המבני, הסתכם ההפרש בקרנות ההסתדרות בעודף של כ-2.1 מיליארד ש"ח, ואילו בקרן העל-יסודיים הסתכם ההפרש בגירעון של 135 מיליון ש"ח⁴².

2. **ר כ י ב כ ס פ י ה מ ע ב י ד** : במועד השינוי המבני שינו הקרנות את צורת הרישום החשבונאי בדוחות הכספיים של 11% ממרכיב כספי המעבידים, והם נרשמו בחשבון העודף הכספי ולא כחלק מחסכונות העמיתים. כתוצאה מכך, הדוחות הכספיים הצביעו על קיטון בחשבונות העמיתים וגידול בחשבון העודף הכספי. בקרנות ההסתדרות נרשם סכום של כ-783 מיליון ש"ח,

41 כלומר ללא תוספת התשואה שבתקנון הקרן.

42 ייתכן שהפער בין הקרנות נובע בחלקו מכך שמרבית העמיתים בקרנות ההסתדרות מבוטחים בפנסיה תקציבית (ראו להלן בפרק בנושא פנסיה).

ובקרן העל-יסודיים נרשם סכום של כ-204 מיליון ש"ח; בסך הכול נרשמה צבירה של כמיליארד ש"ח בחשבונות העודף הכספי של שלוש הקרנות.⁴³

במועד השינוי המבני היה סך העודף הכספי שחושב 2.96 מיליארד ש"ח בקרנות ההסתדרות ו-91 מיליון ש"ח בקרן העל-יסודיים.

מדי חודש מאז מועד השינוי המבני החברות המנהלות רושמות בחשבון העודף הכספי 11% מסך הפרשות המעבידים. בסוף שנת הלימודים התשע"א (אוגוסט 2011) הסתכם ערך העודף הכספי לאחר שערך ב-2.85 מיליארד ש"ח בקרנות ההסתדרות וב-84.6 מיליון ש"ח בלבד בקרן העל-יסודיים.

משרד מבקר המדינה מצא כי במועד השינוי המבני ביצעו הקרנות והחברות המנהלות רישום של 11% ממרכיב כספי המעבידים גם לגבי חסכוניות של עמיתים לא פעילים, שרבים מהם פרשו לגמלאות וזכאים כאמור לקבל בעת משיכת הכספים שחסכו 100% ממרכיב כספי המעביד. עוד עולה מהביקורת שבמועד השינוי המבני היה חשבון העודף הכספי של קרן העל-יסודיים ביתרה שלילית, ורק רישום 11% ממרכיב כספי המעביד בחשבון העודף הכספי הוציאה את הקרן מהגירעון.

העודף הכספי המשמש אומדן ליכולתן של הקרנות לעמוד בהתחייבותיהן, מבוסס על תחשיב שלפיו כלל העמיתים ימשכו את חסכוניהם וישאירו בקרן 11% ממרכיב כספי המעביד. ואולם תחשיב זה אינו עומד במבחן המציאות; בשנת הלימודים התשע"א לדוגמה יצאו כ-4,000 עו"ה לשנת השתלמות, שעלותה הממוצעת הייתה כ-115% מחסכוניהם⁴⁴, ויותר מ-3,000 עמיתים משכו את כספם וקיבלו 100% ממרכיב כספי המעביד. לדעת משרד מבקר המדינה, מאחר שהעודף הכספי הוא המדד הקובע שעל פיו נקבע המועד לביצוע הבדיקה האקטוארית⁴⁵, על קרנות ההשתלמות להתבסס על תחשיב ריאלי המבטא גם הערכות לגבי מספר המשתלמים ומספר המושכים.

בפברואר ובמאי 2012 דיווח מנכ"ל החברות המנהלות של קרנות ההסתדרות לחברי הדירקטוריונים על היקף העודף הכספי של הקרנות וציין ש"לא יעלה על הדעת, שעודף כספי שנצבר על חשבון כספי עמיתים ותיקים... ישמש כערבות לעמיתים חדשים, שהצטרפו לקרנות לאחר שנצבר העודף הכספי ולאחר ביטול התשואה המובטחת [קבועה]". המנכ"ל ביקש להעביר ל"גוף חיצוני ובלתי תלוי שיבדוק מתי, כיצד ועל חשבון מי נוצר העודף הכספי". הדירקטוריונים קבעו שהנהלת הקרנות תטפל בנושא.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2012 מסר משרד החינוך כי "השימוש בעודף הכספי אינו מיועד לתיקון ולקיוויו הוצאות השתלמות ולכן עמדתנו שיש להחזיר את הכספים למשרד [החינוך]".

משרד האוצר מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי סוגיית הסבסוד הבין-דורי היא בלתי נמנעת במנגנון קופות הגמל המבוסס על ערבות הדדית. עוד מסר משרד האוצר כי "בהמשך להערת המבקר אגף שוק ההון מתכוון לבחון את נוסחת חישוב העודף הכספי הקיימת ולערוך בה שינויים, ככל שיש צורך בכך". החברות המנהלות של קרנות ההסתדרות מסרו בתשובתן למשרד מבקר המדינה כי

43 נוסף על כך ביצעו הקרנות תיקון חשבונאי ולפיו קרן העל-יסודיים הוסיפה לעודף הכספי 22 מיליון ש"ח, וקרנות ההסתדרות הוסיפו 74 מיליון ש"ח לקיוויו הוצאות השתלמות.

44 לפי נתוני שנת הלימודים התשע"א, כפי שיפורט בהמשך דוח זה בפרק על נוסחת היציאה לשנת השתלמות.

45 ראו להלן בפרק על המנגנון לאיזון אקטוארי.

הן "בחרו בגוף מקצועי חיצוני ובלתי תלוי (משרד רו"ח מוכר) על מנת שיבחן את נושא העודף הכספי, על היבטיו השונים. החברות המנהלות ימשיכו את הטיפול בנושא לאור ממצאי הבחינה".

משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את יזמת המנכ"ל לבחינת מרכיביו ההיסטוריים של העודף הכספי. לדעת משרד מבקר המדינה, על הנהלות שלוש הקרנות לבחון אם קיימת הצדקה לסבסוד בין-דורי למימון שנת ההשתלמות של עמיתים באמצעות הפרשי תשואות שנצברו משך עשרות שנים. כמו כן, על משרד החינוך ועל קרנות ההשתלמות לבחון את מרכיב כספי המעבידים (11%) בעודף הכספי, המסתכם בשלוש הקרנות בכמיליארד ש"ח.

המנגנון לאיזון אקטוארי

איזון אקטוארי מתקיים כאשר הנכסים הצבורים בקרן מספיקים לכסות את ההתחייבויות - הקיימות והצפויות - של הקרן לעמיתה. תחשיב האיזון האקטוארי בקרנות מביא בחשבון פרמטרים משתנים רב-שנתיים, דוגמת גידול בשכר, שיעור התשואה על השקעות ושיעור מענק ההשתלמות.

במסגרת הדיונים לקראת השינוי המבני דרש אגף שוק ההון כי החברות המנהלות יפעלו לקבלת ערבות חיצונית למימוש התחייבויותיהן כלפי העמיתים, לחלופין, ישנו את התקנונים שלהן ולפיהם מימון שנת ההשתלמות יהיה מותנה ביתרות שנצברו בקרנות, ולא תידרש ערבות כאמור. מאחר שלחברות המנהלות לא היה מקור ערבות להבטחת זכויות העמיתים, הן קבעו בתקנונים מנגנון איזון שיבטיח את עמידתן בהתחייבויות.

במהלך הדיונים הציע אגף שוק ההון שמנגנון האיזון יתבסס על מצב העודף הכספי ויהיה בשיעור של לכל הפחות 3% מסך זכויות העמיתים (להלן - מרווח ביטחון). בכל שנה יבחנו החברות המנהלות את הדוחות הכספיים ואת העודף הכספי. אם יעלה מממצאי הדוח הכספי השנתי שמרווח הביטחון קטן מהנדרש, תבצע החברה המנהלת בדיקה אקטוארית למועד הדוח, בתוך 60 ימים ממועד הגשת הדוח הכספי. אם תמצא הבדיקה שהקרן מצויה בגירעון אקטוארי, יקטינו החברות המנהלות את זכויות העמיתים בהתאמה לתקנון הקרן, בשנת ההשתלמות שלאחר פרסום הדוח.

החברות המנהלות של קרנות מו"ג ומו"ת קיבלו את הצעת אגף שוק ההון ואישרו את ההחלטה במוסדות החברות. לעומתן, החברה המנהלת של קרן העל-יסודיים התנגדה למרווח ביטחון זה מאחר שהעודף הכספי שלה היה נמוך בהרבה. לבסוף הסכים אגף שוק ההון לביטול מרווח הביטחון והעמדתו על 0%. לפיכך, בנובמבר 2010 עדכנו מוסדות מו"ג ומו"ת את תקנוני הקרנות וביטלו את מרווח הביטחון.

ביולי 2012 מסר נציג אגף שוק ההון למשרד מבקר המדינה כי "אכן הסתדרות המורים הסכימה גם לכרית [מרווח ביטחון] של 3% כיוון שהקרנות שלה בעודף כספי ניכר. אולם הארגון נמצא בעודף נמוך בהרבה... ההסכמה של משרדנו הייתה בהתחשב במצבן האקטוארי של כל הקרנות על מנת ליצור אחידות ולמנוע מצב של העדפת קרן לפי מנגנון האיזון שבה".

מנגנון האיזון האקטוארי משמש כלי ניהולי ומקצועי להערכת איתנות הפיננסית של הקרנות, בכל הנוגע לעמידה בהתחייבויות כלפי עמיתהן. היות שהמנגנון מופעל בהתאם לרמת העודף הכספי, שכאמור אין זה ברור אם הוא משקף במדויק את מצבן, והיות שמרווח הביטחון בוטל, עלול להיווצר מצב שבו יהיה קשה להעריך נכונה את מצב הקרנות, אלא אם הן ייקלעו לגירעון מהותי. לדעת משרד מבקר המדינה, על אגף שוק ההון ועל קרנות ההשתלמות לבחון את התאמתו של מנגנון האיזון האקטוארי ולוודא שהוא ישקף נתונים עדכניים ותקפים למצבן של הקרנות.

החברות המנהלות של קרנות ההסתדרות מסרו בתשובתן למשרד מבקר המדינה כי הן "מאמצות את הצעת המבקר ויפעלו בתיאום עם אגף שוק ההון על מנת לבחון פעם נוספת את מידת התאמתו של מנגנון האיזון האקטוארי". משרד האוצר מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי "אגף שוק ההון בוחן את האפשרות של חיוב קרנות ההשתלמות לבצע בדיקה אקטוארית תקופתית לצורך הערכת מצבן האקטוארי בצורה שוטפת".

נוסחת היציאה לשנת השתלמות

כאמור, בשנת ההשתלמות יקבל עו"ה מהקרן מענק חודשי בשיעור 66.66% משכרו החודשי האחרון ברוטו⁴⁶, וכן דמי השתלמות עד גובה שכר הלימוד השנתי המקובל באוניברסיטאות בארץ בהתאם לתכנית הלימודים הפרטנית שאישרה הקרן לעו"ה. הקרן תשלם עבור העובד תשלומים לביטוח הלאומי ולרכישת זכויות פנסיה בגין אותה שנה. בין השאר תעביר הקרן לעו"ה תשלומים בגין קצובת הבראה, ביגוד, דמי לידה ותגמול מילואים. כפי שנוזכר לעיל, בכסף שחסך העמית במשך שש שנים אין די לצורך כיסוי תשלומים אלו למשך שנה.

במשך השנים עלה לדיון נושא הגירעון המובנה בנוסחת היציאה לשנת השתלמות. להלן דוגמאות:

כבר ב-1975 דנה האספה הכללית של קרן מו"ג בדוח אקטוארי, שעלה ממנו כי הפרשה בשיעור 4.2% משכר המורה והפרשה כפולה של המעסיק אינן מכסות את תשלומי הקרן למשתלמים וגורמים לגירעון.

חוות דעת שנכתבה בשנת 2000, לבקשת נציגי הממשלה ונציגי הסתדרות המורים בקרנות מו"ג ומו"ת, קבעה שגם אם שכר עו"ה לא יעלה במשך שש שנות החיסכון, הרי ההוצאות לכל משתלם יהיו גבוהות בכ-17.6% מסכום הצבירה שלו בקרן; מאחר שבדרך כלל שכר עו"ה עולה ריאלי במשך שנות החיסכון, ניתן להניח כי הפער יהיה אף גבוה יותר.

בישיבת דירקטוריון מ-29.11.01 דיווח יו"ר קרנות מו"ג ומו"ת לחברי הדירקטוריון כי היות שהקרנות שינו את תקנוניהן ואפשרו הקלה בקריטריונים למשיכת כספים, נסגר הגירעון האקטוארי. זאת, מכיוון ש"עמית שיוצא ומושך אנחנו לא משלמים לו את שנת ההשתלמות ואנחנו לא רוכשים לו את הפנסיה".

גם בבדיקה האקטוארית שבוצעה ב-2009 לבקשת שלוש הקרנות, במסגרת הדיונים על השינוי המבני, הובהר כי האיזון האקטוארי מותנה גם במספר המשתלמים, שלא יעלה על 4% מכלל העמיתים, ושעל 11% ממרכיב כספי המעביד שיישארו בקרנות להיות מועברים לעתודה להבטחת האיזון האקטוארי.

מנתונים שמסר המנהל התפעולי על עלות שנת ההשתלמות התשע"א עולה כי סך החיסכון שנצבר למשתלמים בשלוש הקרנות בשנה זו לא כיסה את עלות שנת ההשתלמות, ונוצר גירעון של יותר מ-50 מיליון ש"ח. הקרנות איזנו את מרבית הגירעון באמצעות כ-45 מיליון ש"ח ממרכיב כספי המעביד בגין עו"ה שמשכו את כספם (11%). יתרת הגירעון מומנה מהעודף הכספי.

בתשובתן למשרד מבקר המדינה מסרו החברות המנהלות של קרנות ההסתדרות כי מלכתחילה היציאה לשנת השתלמות לא נועדה להיות ממומנת רק באמצעות החיסכון הנצבר בחשבון העמית, וכי "קרנות המורים פועלות על בסיס שיטת מימון המניחה כי מקצת מן המימון להשתלמות יגיע מכספי עמיתים שבחרו למשוך את כספם ולא לצאת להשתלמות".

46 לפי שיעור המשרה הממוצע של כל תקופת החיסכון, לעיל בהערה 12.

משרד האוצר מסר בתשובתו כי אכן נוסחת היציאה לשנת השתלמות היא גירעונית מאחר שהתשלומים שחוסך העמית בשנות עבודתו בטרם יציאתו לשנת השתלמות בצירוף התשואה הצפויה על החיסכון אינם מכסים את סך התשלומים המגיעים לעובד מן הקרן במשך אותה שנה. משרד האוצר ציין כי בהתאם לכך, הקרנות משתמשות ביתרה הנותרת בידיהן לאחר פדיון כספיהם של עמיתים הבורחים שלא לצאת לשנת השתלמות. יתרה זו משקפת את תוספת ההפרשה שנועדה למימון שנת ההשתלמות הממומנת מתקציב משרד החינוך, והוא הנושא בעלות שכר עובדי הוראה המועסקים על ידו ישירות או באמצעות השתתפות בתקציבי השכר של הבעלויות בתחום החינוך.

מכל האמור עולה כי היות שנוסחת היציאה להשתלמות לעמית הזכאי לכך היא גירעונית, השלמת המימון נעשית בפועל מכספים שהפריש משרד החינוך מתקציבו ישירות לקרנות או באמצעות הבעלויות עבור עו"ה שלא יצאו להשתלמות. לדעת משרד מבקר המדינה, בהתחשב באמור ובשל מגמת הירידה במניין המשתלמים מדי שנה והקיטון בשיעורם מכלל הזכאים לכך, על משרד החינוך, משרד האוצר וקרנות ההשתלמות לחזור ולבחון מחדש את נוסחת היציאה להשתלמות.

החברות המנהלות של קרנות ההסתדרות מסרו בתשובתן למשרד מבקר המדינה כי הן "אינן מתנגדות לכך שנוסחת היציאה להשתלמות תיבחן מחדש על ידי משרד החינוך וארגוני המורים".

החזר יתרות למשתלמים

כאמור, נוסחת היציאה לשנת השתלמות לכלל המשתלמים היא לרוב גירעונית. אולם בנסיבות מסוימות העלות של יציאת עמית לשנת השתלמות תהא נמוכה מהסכום הכולל שנצבר לזכותו בקרן; במועד השינוי המבני ערכו החברות המנהלות שינוי בתקנוני הקרנות. לפיו, במצבים אלו יקבל עו"ה החזר כספי בגובה ההפרש שעומד לזכותו.

משרד מבקר המדינה בדק את יישום השינוי לגבי משתלמים שיצאו לשנת השתלמות בשנת הלימודים התשע"א, שהסתיימה כאמור ב-31.8.11. הביקורת העלתה⁴⁷ כי ל-56 עו"ה מ-4,527 המשתלמים ב-2011 נשארה יתרת זכות לאחר תשלום כל הוצאות שנת ההשתלמות. סך היתרה היה 357,000 ש"ח. סכומי החזורים לעו"ה היו ממאות שקלים ועד 36,108 ש"ח.

רק בנובמבר 2012, יותר משנה לאחר סיום שנת ההשתלמות, שולמו היתרות לעו"ה הזכאים. משרד מבקר המדינה מעיר כי על הקרנות לשלם יתרה זו סמוך לסיום שנת ההשתלמות.



השינוי המבני נועד להסדיר נושאים שונים במערך הפעילות של הקרנות ובתקנוניהן. בחלוף כשנתיים מאז נכנס השינוי המבני לתוקפו ראוי שהקרנות ומשרד האוצר יקיימו בחינה מקצועית של השפעת השינויים שנעשו על זכויות העמיתים ובהתאם לתוצאות בחינה זו יפיקו לקחים.

היבטים בזכויות העמיתים

קרנות השתלמות רגילות

1. חיסכון בקרן השתלמות רגילה: כאמור, בהסכמים הקיבוציים של עו"ה נקבע שההפרשה לקרן השתלמות לעו"ה מתחלקת בין המעביד, המפריש סכום בשיעור של 8.4% מהשכר, לבין העובד, המפריש סכום של 4.2% ממשכורתו. לעומת זאת, בקרנות השתלמות רגילות שיעורי ההפרשה הם 7.5% ו-2.5% בהתאמה. יודגש שחיסכון בקרן השתלמות רגילה אינו מאפשר יציאה לשנת השתלמות, אלא הוא מאפשר רק את משיכת כספי החיסכון בתום שש שנים.

חוק הפיקוח קובע כי עובד הזכאי להצטרף כעמית לקופת גמל (ובמקרה זה קרן השתלמות)⁴⁸ רשאי לבחור בכל עת כל קופת גמל "המיועדת למטרה של קופת הגמל שנקבעה לפי הדין או ההסכם לצורך הפקדת תשלומיו ותשלומי מעבידו"⁴⁹. עוד קובע החוק כי המעביד לא יתנה את הפקדת הכסף בבחירה בקרן מסוימת וגם לא בקרן הכלולה ברשימה מסוימת, אף אם נקבע אחרת בדין או בהסכם הקיבוצי.

בתגובה לפנייתה של עובדת הוראה לממונה על אגף שוק ההון, כתב נציג האגף במכתב מאוגוסט 2009 שהוראות חוק הפיקוח גוברות על האמור בהסכמים הקיבוציים; פירוש הדבר שעו"ה רשאי לבחור בקרן השתלמות רגילה. עוד הוסיף הנציג ששיעורי ההפרשות יהיו לפי השיעורים המקובלים בקרנות ההשתלמות הרגילות, ולא לפי שיעורי ההפרשה המיוחדים לעו"ה. בפברואר 2011 כתב נציג מחלקת קופות גמל במשרד האוצר⁵⁰ כי עו"ה "יכול לבחור להפריש כספים לקרן השתלמות שאינה קרן השתלמות למורים".

ביולי 2011 פנתה עובדת הוראה לאגף פניות הציבור במשרד החינוך וקבלה על סירובו של מעסיקה לאפשר לה לחסוך את כספי קרן ההשתלמות בקרן רגילה. לטענתה, היא פנתה בבקשה זו בעקבות הרפורמה בשוק ההון, אך הבעלות שמעסיקה אותה סירבה בטענה שמשרד החינוך אינו מאפשר הפרשה לקרן אחרת.

בעקבות פניות נוספות של עו"ה בנושא זה למחלקת תנאי שירות לעו"ה במשרד החינוך, בפברואר 2012 פנתה הממונה על המחלקה לסגן הממונה על השכר והסכמי עבודה במשרד האוצר בבקשה לקבל הנחיה ברורה בנוגע לזכותם של עו"ה להעביר את הפרשותיהם לקרנות השתלמות רגילות. במועד סיום הביקורת טרם נענתה פנייתה.

מנתונים שהעבירו משרד החינוך והבעלויות שנבדקו עולה כי ביוני 2012 היו כ-100 עו"ה אשר הפרישו לקרנות השתלמות רגילות.

48 כאמור, על פי חוק הפיקוח, קרן השתלמות היא סוג של קופת גמל.

49 בכפוף להגבלות הקבועות בחוק.

50 במענה למחלקת פניות הציבור באגף שוק ההון.

משרד האוצר מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי לפי חוק הפיקוח, כל עובד הוראה זכאי להצטרף לכל קרן השתלמות ובלבד שהיא משמשת לאותה מטרה. נציג אגף שוק ההון הבהיר למשרד מבקר המדינה כי קרנות השתלמות רגילות נחשבות קרנות המשמשות לאותה מטרה.

משרד החינוך מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה ש"העובד זכאי להצטרף כעמית ולבחור כל קרן השתלמות... משרד החינוך מאפשר לחסוך בקרנות ההשתלמות הרגילות כדי לא לפגוע בזכויותיהם תוך ציון העובדה שהעובד במצב זה לא יוכל לצאת לשנת שבתון. אנו נדאג להפיץ חוזר מתאים לעובדים ולבעלויות".

משרד מבקר המדינה מעיר כי מסתמנת אי-בהירות בעניין זכאותם של עו"ה לבחור בקרן השתלמות רגילה ובשאלה אם קרן השתלמות רגילה וקרן השתלמות לעו"ה הכוללת זכות לשנת השתלמות מיועדות "לאותה מטרה" כפי שקובע חוק הפיקוח. על הממונה על אגף שוק ההון להידרש לשאלה זו בשיתוף הממונה על השכר במשרד האוצר ומשרד החינוך, במגמה להשוות מחד גיסא ככל האפשר את זכויותיהם של עו"ה לאלה של העמיתים בקרנות ההשתלמות הרגילות, ומאידך גיסא להבטיח את הזכות של עו"ה המעוניינים בכך לצאת לשנת השתלמות, ליצור תמריצים לכך ולהביא את החלטתם לידיעת כל הנוגעים בדבר.

2. העברת כספי החיסכון לקרן השתלמות רגילה: בשנת 2005, על פי המלצות ועדה בין-משרדית בראשות מנכ"ל משרד האוצר לשעבר, ד"ר יוסי בכר, הוחל ביישום רפורמה בשוק ההון. במסגרתה נפתח הליך של חקיקת חוקים והתקנת תקנות, שמטרתם הפחתת הריכוזיות שאפיינה את שוק ההון, הגברת התחרותיות וגידול ברווחת הצרכן.

בשנת 2008 התקין שר האוצר את תקנות הפיקוח על שירותים פיננסיים (קופות גמל) (העברת כספים בין קופות גמל), התשס"ח-2008 (להלן - תקנות הפיקוח), הקובעות כללים להעברת כספים בין קרנות השתלמות. תקנות אלה נועדו בין השאר לאפשר מעבר של עמיתים בין הקרנות ולהרחיב את יכולתם לבחור את אפיקי ההשקעה המתאימים להם, את רמת הסיכון בהשקעת הכספים ולהשיא את תשואתם.

תקנות הפיקוח קובעות שעמית יכול להעביר את כספו לקרן אחרת גם באמצע תקופת החיסכון⁵¹. העברת הכספים תיעשה במזומן וישירות בין הגופים המנהלים. תקנות הפיקוח מוציאות מכלל זה את קרנות ההשתלמות לעו"ה; התקנות קובעות כי עמית בקרן השתלמות לעו"ה יוכל להעביר את כספי החיסכון לקרן השתלמות אחרת לעו"ה. עוד קובעות התקנות כי העמית יוכל להעביר את כספי החיסכון לקרן השתלמות רגילה רק אם לפי תקנון הקרן הוא רשאי למשוך את הכספים בסכום חד-פעמי (דהיינו לאחר שסיים את תקופת החיסכון המלאה של שש השנים ובתנאים שפורטו לעיל בדבר המצבים שבהם ניתן למשוך את כספי החיסכון).

החרגת עמיתי קרנות ההשתלמות לעו"ה מההוראה האמורה בתקנות הפיקוח נגזרת משאלת זכאותם לבחור בקרן השתלמות רגילה. החרגה זו פוגעת ביכולתם של עו"ה לנהל את כספם בתנאים שנקבעו לעמיתי הקרנות הרגילות. לדעת משרד מבקר המדינה, בכפוף לבחינת השאלה אם לקרנות ההשתלמות לעו"ה ולקרנות ההשתלמות הרגילות אותה מטרה, יהיה על שר האוצר לבחון מחדש את החרגתם. זאת תוך מציאת האיזון המתאים בין הצורך בהשוואת הזכויות הכלכליות של עמיתי קרנות ההשתלמות לעו"ה לזכויותיהם של עמיתי קרנות השתלמות רגילות ובין הרצון לעודד עו"ה לצאת לשנת השתלמות.

51 תקופת החיסכון המינימלית לקבלת פטור ממס היא שש שנים.

ההפרשות הכספיות לעו"ה המועסק ביותר מ-150% משרה

ההסכם הקיבוצי שבין הממשלה להסתדרות המורים משנת 1993 קובע ש"החל משנת הלימודים התשנ"ד [1994] יכול עובד הוראה העובד מעל למשרה מלאה להפריש לקרנות עד למשרה וחצי [דהיינו 150%], והמעביד יפריש את חלקו עד לגובה האמור". בעת היציאה לשנת השתלמות יקבל העמית מענק בהתאמה להיקף הממוצע של משרתו במשך כל תקופת החיסכון⁵², אך לא יותר מ-150% משרה.

בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כי יש עו"ה המועסקים ביותר מבעלות אחת, והם עובדים בהיקף העולה על 150% משרה. מאחר שכל בעלות מחויבת להפריש לקרן השתלמות כדין, הסכום המצטבר בקרנות בגין אותם עו"ה עולה על הפרשה ל-150% משרה.

ביולי 2012 מסר המנהל התפעולי למשרד מבקר המדינה כי קודם לשינוי המבני, עו"ה שהופרשו בגינו כספים עבור יותר מ-150% משרה קיבל בחזרה מהקרן את מרכיב כספי העובד העודף, ומרכיב כספי המעביד העודף הוחזר למעסיק. מאז מועד השינוי המבני, חלקו העודף של עו"ה מוחזר לעובד, אולם חלקו העודף של מרכיב כספי המעביד אינו מוחזר למעסיק אלא נשאר בקרנות ונרשם בחשבון העודף הכספי שלהן.

נמצא כי בשנת הלימודים התשע"א (2011) החזירו הקרנות את חלק מרכיב כספי העובד שהופרשו עבור יותר מ-150% משרה ל-204 עו"ה שיצאו לשנת השתלמות, או שמשכו את כספי החיסכון שהצטברו בקרנות. ההפרשות המקבילות של מרכיב כספי המעבידים, בסכום של 867,000 ש"ח, נשארו בקרנות ונרשמו בחשבון העודף הכספי שלהן.

יצוין כי כשעו"ה מועסקים אצל שתי בעלויות לפחות וחברים הן באחת מקרנות ההשתלמות של ההסתדרות והן בקרן העל-יסודיים, הם מקבלים מכל אחת מהקרנות את כל זכויותיהם - גם אם הפרשותיהם המצטברות הן יותר מ-150% משרה.

ביולי 2010 מסרה נציגת הייעוץ המשפטי של אגף השכר והסכמי עבודה במשרד האוצר למשרד מבקר המדינה כי "הזכות להפרשה לקרן השתלמות הינה כלפי כל מעסיק בנפרד, גם במקרה של היקף העסקה מעבר למותר"⁵³.

במהלך הביקורת, ביולי ובאוגוסט 2012, הועלה הנושא לדיון בישיבות הדירוקטוריון של החברות המנהלות. החברות החליטו שבמקרים שבהם נצברו לעו"ה הפרשות בגין יותר מ-150% משרה, גם חלק העובד וגם חלק המעביד העודף יוחזר לידי העמיתים. תחולת יישום החלטה זו יהיה למפרע, מתחילת 2011. יצוין כי באמצע נובמבר 2012 שולמו כספים אלו לעו"ה הזכאים לכך.

משרד החינוך מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה ש"לדעת המשרד על הקרנות להחזיר [למשרד החינוך] את העודף הכספי מעל 150% משרה" וכי "בכוונתנו להסדיר נושא זה יחד עם משרד האוצר". יצוין כי תשובת משרד החינוך אינה מתיישבת עם החלטת החברות המנהלות להעביר את העודפים לעו"ה ולא למעסיקים.

משרד האוצר מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי בכונתו "לערוך בדיקה בנוגע להחזר חלקם העודף של המעסיקים בהתייחס למורים המועסקים בלמעלה מ-150% משרה".

הזכות לקרן השתלמות מעוגנת בהסכמים הקיבוציים. משרד מבקר המדינה מעיר כי על משרד החינוך ומשרד האוצר לקבוע כללים ברורים בנוגע לחובת ההפרשות הכספיות עבור עו"ה המועסקים אצל יותר מבעלות אחת.

52 תקופת החיסכון שבגינה העמית יוצא לשנת השתלמות.

53 יותר מ-140% למורה ו-150% למנהל.

אישור הזכאות לשנת ותק

שכרו הבסיסי של עו"ה נגזר מדרגתו (התואר האקדמי) ומספר שנות הוותק שלו בהוראה. ההכרה בשנת ותק מזכה את העובד בתוספת שכר ובצבירת זכויות לקראת הפרישה לגמלאות. הוותק של עו"ה מקודם באופן אוטומטי בכל תחילת שנת לימודים, דהיינו ב-1 בספטמבר של כל שנה. הוותק המרבי שמזכה בתוספת שכר הוא 36 שנות ותק. אם חלה הפסקה ברציפות העבודה, לא תובא תקופת ההפסקה במניין שנות הוותק.

לפי חוזר מנכ"ל משרד החינוך מ-1972, עו"ה שיצא לשנת השתלמות משנת הלימודים התשל"א (1971) ואילך יהיה זכאי להכרה בשנה זו כשנת ותק בהוראה. ההסכם הקיבוצי לעובדי הוראה וחינוך קובע כי שנת ההשתלמות מוכרת כשנת ותק, ועל עו"ה שיצא לשנת השתלמות להמציא למעסיקו אישור מקרן ההשתלמות בתום השנה.

אישור על שנת השתלמות כשנת ותק ניתן לעו"ה על ידי קרן ההשתלמות לאחר שהשלים את תכנית הלימודים לאותה שנה, כפי שאישרה אותה הקרן, והעביר לה את האישורים הנדרשים. במסמכי ההרשמה לשנת ההשתלמות מצוין הצורך בהגשת אישורי סיום לימודים בתום שנת ההשתלמות, כתנאי לקבלת אישור לשנת הוותק; כך גם באתר האינטרנט של החברות המנהלות ו"במדריך למשתלם". בחודש האחרון של שנת ההשתלמות - חודש יוני, הקרנות שולחות תזכורת לעו"ה המשתלמים להעביר אליהן את האישורים הנדרשים על מנת לקבל אישור על שנת ותק. קרנות ההסתדרות שולחות תזכורת נוספת כמה חודשים לאחר מכן.

משרד מבקר המדינה בדק את שיעור עו"ה שלא קיבלו אישור על שנת ותק בגין יציאתם לשנת השתלמות בשנים התשס"ב (2002) - התשע"א (2011)⁵⁴. הנתונים (במספרים מוחלטים ובאחוזים) מפורטים בטבלה שלהלן בחלוקה לפי קרנות ההשתלמות. יצוין כי ייתכן שחלק מהעו"ה שלא קיבלו אישור ותק לא השלימו את מחויבותיהם בשנת ההשתלמות ולכן אינם זכאים לאישור.

שנת הלימודים	קרנות ההסתדרות		קרן העל-יסודיים		
	עו"ה שלא קיבלו מהקרן אישור על שנת ותק		עו"ה שלא קיבלו מהקרן אישור על שנת ותק		עו"ה משתלמים
	מספרים מוחלטים	משתלמים עו"ה	מספרים מוחלטים	משתלמים עו"ה	
התשס"ב	480	5,872	579	1,577	8%
התשס"ג	406	5,465	503	1,529	7%
התשס"ד	382	4,797	509	1,331	8%
התשס"ה	423	4,745	689	1,310	9%
התשס"ו	402	4,487	446	1,226	9%
התשס"ז	443	4,541	420	1,248	10%
התשס"ח	420	4,494	384	1,214	9%
התשס"ט	421	4,525	315	1,103	9%
התש"ע	355	3,938	321	1,062	9%
התשע"א	386	3,543	323	984	11%
סה"כ	4,118	46,407	4,489	12,584	9%

54 התקופה שלגביה נעשתה הבדיקה היא מספטמבר 2001 ועד אוגוסט 2011. הנתונים נכונים לאפריל 2012.

הנתונים בטבלה מראים שמכלל כ-59,000 עו"ה שהשתלמו בעשור האחרון, יותר מ-8,500 עו"ה כ-14.5% לא קיבלו מהקרנות אישור זכאות לשנת ותק: מן החוסכים בקרן העל-יסודיים לא קיבלו אישור כזה יותר משליש עו"ה, ומן החוסכים בקרנות ההסתדרות כ-9% לא קיבלו אישור.

שנת ותק משמשת רכיב לחישוב שכרם השוטף של עו"ה ולצבירת זכויות לקראת הפרישה לגמלאות. מכאן שעו"ה שסיימו את שנת ההשתלמות אך לא העבירו את האישורים על כך לקרנות ולכן לא קיבלו אישור זכאות לשנת ותק, נפגעים הן בשכרם השוטף והן בזכויות הפרישה. לדעת משרד מבקר המדינה, על החברות המנהלות, במיוחד על החברה המנהלת את קרן ההשתלמות העל-יסודיים, לפעול להקטנה ניכרת במספר עו"ה שלא קיבלו אישור ותק בגין שנת ההשתלמות.

קרנות ההסתדרות מסרו בתשובתן למשרד מבקר המדינה כי הן נוקטות מספר רב של צעדים כדי להבהיר לציבור המשתלמים שעליהם להמציא אישורי סיום לימודים בתום שנת ההשתלמות כתנאי לקבלת אישור על שנת ותק. החברה המנהלת של קרן העל-יסודיים מסרה בתשובתה ש"החברה תפעל לשיפור וליעול נושא זה".

הפרשות פנסיוניות לעו"ה בשנת השתלמות

עובד הפורש לגמלאות מקבל גמלה חודשית (לפי תנאי זכאותו), המשולמת לו או לשאריו לאחר פטירתו (להלן - פנסיה). הגמלה מחושבת בהתאמה לגובה שכרו ולתקופת עבודתו.

עובד בשירות המדינה ובגופים ציבוריים צובר את זכויות הפנסיה שלו באחד משני מסלולים: (א) חיסכון פנסיוני בקרנות הפנסיה: הן העובד והן המעביד מפרישים לקרנות הפנסיה אחוז מסוים משכרו החודשי של העובד. זכויות העובד לפנסיה נגזרות מהסכומים שנצברו בקרנות (להלן - פנסיה צוברת); (ב) פנסיה הממומנת מתקציב המדינה או מתקציב הגוף הציבורי, ללא השתתפות העובד במימון רכישת הזכויות (להלן - פנסיה תקציבית).

עד שנות האלפיים הייתה הפנסיה התקציבית מסלול מרכזי לתשלום גמלאות בשירות המדינה. ב-1999 נחתם הסכם קיבוצי⁵⁵ בין הממשלה, הסתדרות העובדים ומעסיקים נוספים⁵⁶, ששינה את שיטת הפנסיה התקציבית לצוברת. ההסכם קבע שעובדים חדשים ייקלטו בפנסיה צוברת, ואילו עובדים ותיקים ימשיכו במסלול הפנסיה התקציבית. המועד לתחולת ההסכם לרוב דירוגי השכר נקבע לאפריל 2002, ולעו"ה נקבע לספטמבר 2002. מהמועד הקובע, זכויותיהם הפנסיוניות של עובדים חדשים שנקלטו אצל מעסיקים שהיו שותפים להסכם הובטחו בקרנות הפנסיה או הגמל במסלול פנסיה צוברת.

ביולי 2012 חסכו כ-42,000 עו"ה של משרד החינוך במסלול של פנסיה תקציבית, וכ-58,000 עו"ה של משרד החינוך או של בעלויות חסכו במסלול של פנסיה צוברת.

תקנון שירות המדינה (להלן - התקשי"ר), העוסק בין השאר בחובות ובזכויות של עובד הנמצא במסלול פנסיה תקציבית בתקופת חל"ת, קובע שתקופה זו "אינה נחשבת כתקופת שירות של העובד לעניין זכויות הקשורות בגמלה, בפיצויי פיטורין, בוותק בשירות או בדרגה". עוד קובע התקשי"ר כי התקופה תובא בחשבון לצורכי גמלה וותק, "אם קיבל העובד רשות לרכוש זכות לגמלאות... בעד תקופת החופשה", ולאחר ששילם 18.5% מהמשכורת שהיו מגיעות לו אילו לא נעדר מעבודתו.

55 הסכם קיבוצי מיום 3.3.99.

56 מעסיקים שעד ההסכם היו עובדיהם במסלול של פנסיה תקציבית.

כאמור, שנת השתלמות מוגדרת כחל"ת. כדי להבטיח את רציפות זכויות הפנסיה לעו"ה שיצא לשנת השתלמות, עיגנו הקרנות בתקנוניהן את עניין רציפות הזכויות וקבעו ש"הואיל ושנת השתלמות הוכרה כשנת וותק בהוראה וכן הוכרה כשנת וותק לפנסיה, ועל מנת להבטיח המשך זכות זו, מתחייבת הקופה [הקרן] לשאת בהוצאות הכרוכות ברכישת זכויות הפנסיה בגין אותה שנת השתלמות. חישוב ההפרשות לפנסיה, לענין זה, יעשה על בסיס המשכורת המלאה לפיה מחושב מענק ההשתלמות ובהתייחס להיקף משרתו הממוצעת של העמית".

על פי תקנוני הקרנות, מאז הקמתן רכשו הקרנות זכויות פנסיה עבור עמיתיהן לפי המסלול שאליו שויכו העמיתים. לעמיתים המבוטחים בפנסיה תקציבית הן שילמו את ערך זכויות הפנסיה לאוצר המדינה, ואילו לעמיתים המבוטחים בפנסיה צוברת הן שילמו לקרנות הפנסיה שבהן נצברו זכויותיהם של עו"ה ערב היציאה לשנת השתלמות.

1. בתחילת שנות התשעים של המאה העשרים נקלעו קרנות ההשתלמות לגירעון אקטוארי עמוק שהלך והחריף. עקב כך סוכם באפריל 1990, על דעת נציגי משרד החינוך ונציגי משרד האוצר, כי "מימון רכישת זכויות הפנסיה בקרנות ההשתלמות של עובדי הוראה בשנת השתלמות ואשר זכאים לפנסיה תקציבית מן המדינה - היא ע"ח האוצר... ההתחשבות בין הקרנות לבין המדינה בנושא רכישת זכויות הפנסיה של אותם מורים היא באמצעות חוק התקציב, דהיינו ההתחשבות היא תקציבית באמצעות אגף תקציבים באוצר". ההסדר האמור (להלן - ההסדר מ-1990) לא עסק בעו"ה שאינם עובדי מדינה, ולא נקבע מועד לסיומו.

בהמשך להסדר מ-1990 קבע ההסכם הקיבוצי לעובדי הוראה וחינוך משנת 1995, המפרט את זכויות עו"ה בשנת ההשתלמות, כי עובדי משרד החינוך שיצאו לשנת השתלמות יקבלו זכויות פנסיה בגין שנה זו ממעבידם כאילו עבדו, ולגבי עובדים בבעלויות אחרות - קרן ההשתלמות "תרכוש עבורם את השנה בקרן הפנסיה בה הם חברים".

משרד מבקר המדינה בדק את התשלומים שהעבירו הקרנות בגין רכישת זכויות של עו"ה שהיו בשנת השתלמות. מאז אפריל 1990 ועד סיום הביקורת, אוגוסט 2012, ובהתאם להסדר מ-1990, הקרנות רוכשות זכויות פנסיה רק עבור עו"ה המבוטחים בפנסיה צוברת - בין שהם מועסקים על ידי משרד החינוך ובין שהם מועסקים על ידי בעלויות. אשר לזכויות הפנסיה של עו"ה המועסקים על ידי משרד החינוך והמבוטחים בפנסיה תקציבית, הרי שמאז ההסדר מ-1990 ועד סיום הביקורת באוגוסט 2012, הקרנות אינן רוכשות אותן, והן ממומנות על ידי משרד האוצר. כך למשל, בשנת הלימודים התשע"א (2011) לא רכשו הקרנות זכויות של פנסיה תקציבית לעמיתיהם, וכספים אלו הסתכמו בכ-34 מיליון ש"ח, והסכום נרשם בחשבון העודף הכספי של החברות המנהלות.

יצוין כי כבר בשנת 1992 העיר משרד מבקר המדינה⁵⁷ כי "ויתור האוצר על תקבולים בגין רכישת זכויות פנסיה הוא בגדר סבסוד סמוי של הקרנות על ידי הממשלה, ובהתחשב בסכומים שבהם מדובר, מן הראוי שהחלטה עקרונית בעניין זה תתקבל במשרד האוצר בדרג המוסמך לכך וכי הסכומים שהמדינה מוותרת עליהם יירשמו כהוצאה בתקציב הרגיל של משרד החינוך".

2. בדוחות הכספיים של ממשלת ישראל לדצמבר 2011 מפורטים מספר עו"ה הגמלאים והפעילים הזכאים לפנסיה תקציבית והחבות בגינם. לפי נתוני הדוחות, חבות הממשלה לשנת 2011 הסתכמה בכ-140 מיליארד ש"ח בגין 107,000 זכאים לפנסיה תקציבית (פעילים וגמלאים) - גידול של 6.8% משנת 2010.

יצוין כי נתונים אלה מייצגים רק את חלקו של מגזר ההוראה בחבות הממשלתית למסלול הפנסיה התקציבית, הנמצא בגירעון אקטוארי. הגם שנתונים אלה אינם משויכים ישירות לקרנות, הם

57 מבקר המדינה, דוח איגודים (1992), לעיל הערה 17.

מצביעים על החשיבות שיש בבחינה מחודשת בעניין מימון זכויות הפנסיה התקציבית לעו"ה הנמצאים בשנת השתלמות על ידי משרד האוצר בשל הגירעון ההולך ומצטבר במסלול זה.⁵⁸

ההסדר מ-1990, שלפיו משרד האוצר הוא שיממן את רכישת זכויות הפנסיה של עו"ה בשנת השתלמות במסלול של פנסיה תקציבית, נקבע על רקע מצבן האקטוארי הקשה של הקרנות באותה עת. מאז חלפו למעלה מ-20 שנה ומצב הקרנות השתפר, בייחוד מצבן של קרנות ההסתדרות, והן מציגות בדוחותיהן עודף כספי ניכר העומד על כ-3 מיליארד ש"ח. למרות השינוי בנסיבות, לא נבחן ההסדר מחדש. לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד האוצר ומשרד החינוך לבחון מחדש את הסדר מימון הפנסיה התקציבית.

משרד האוצר מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי "בשים לב להערות שהועלו... בכוונת משרד האוצר לבחון בשנית את נושא רכישת זכויות פנסיה תקציבית על ידי משרד האוצר".

משרד החינוך מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה ש"המשרד רושם לעצמו שההוצאה בגין רכישת זכויות פנסיה למשתלמים תרשם כהוצאה בתקציב המשרד וכי יש "לבחון את סוגית רכישת הזכויות יחד עם משרד האוצר".

החברות המנהלות של קרנות ההסתדרות מסרו שהן מאמצות "את ההמלצה לבחון מחדש את רכישת זכויות הפנסיה של מורים בשנת השתלמות". עגור, החברה המנהלת של קרן העל-יסודיים, מסרה כי הדברים פחות רלוונטיים לקרן זו היות שרוב העמיתים בה אינם במסגרת של פנסיה תקציבית.

מענק היובל

מענק היובל נהוג בשירות המדינה משנת 1989. התקשי"ר מפרט את תנאי הזכאות למענק, את סכומו, את חישוב תקופת הוותק הנדרשת, ואת מועד התשלום. המענק ניתן אחת לשנה לעובד שצבר ותק של 25 שנים בשירות הציבורי (כולל ותק בשירות צבאי), ושיעורו 60% מהשכר המשולב ומהתוספות לשכר שהן בסיס לערך שעה. הוא משולם למרבית העובדים הזכאים בחודש ספטמבר של כל שנה ולעו"ה בחודש יוני של כל שנה.

באוגוסט ובספטמבר 1994 חתמה ממשלת ישראל על הסכמים קיבוציים עם ארגון המורים וההסתדרות המורים; לפיהם, החל משנת 1995, ישולם בכל שנה לעו"ה בעל ותק מצטבר בהוראה של 30 שנה ויותר (לרבות ותק בשירות צבאי) מענק יובל בשיעור 60% מהמשכורת הקובעת לפנסיה ולפיצויי פיטורין, בהתאם לחלקיות משרתו באותה שנה. יצוין כי מיוני 2008 הוותק הנדרש לעו"ה בשירות המדינה לקבלת מענק יובל הוא 25 שנה.

בהסכמים הקיבוציים גם נקבע כי הוראותיהם (לרבות מענק יובל) יחולו על עו"ה בשנת השתלמות. ביולי 1995 הבהיר המשנה לממונה על השכר במשרד האוצר למנכ"ל הסתדרות המורים ש"עובדי הוראה היוצאים לשנת שבתון [השתלמות]... ישולם להם בתקופת היותם בשבתון מענק יובל, אם היו זכאים לכך אילו עבדו בפועל באותה שנה בה יצאו לשבתון". הוא הוסיף ואמר כי "הזכות למענק יובל בגין העובד בשנת שבתון אינה מותנית בניכוי לקרן השתלמות לצורך שנת שבתון מרכיב מענק יובל מעובדים הזכאים לכך".

1. עד דצמבר 2002 שילמו הקרנות לעו"ה שהיו בשנת השתלמות והיו זכאים לכך את מענק היובל במועדו, ומשרד החינוך השיב להן את הסכום הכולל של המענק ששולם במסגרת התחשבנות

הדדית. זאת, מאחר שרכיב מענק היובל אינו כלול ברכיבי השכר שבגינם מופרש כסף לקרן. בין השנים 2003-2010 המשיכו הקרנות לשלם לעמיתים הזכאים את מענק היובל, אולם משרד החינוך לא החזיר לקרנות את מלוא התשלומים בגין מענק היובל ששולם.

במהלך 2009 דרשו הקרנות ממשרד החינוך לשלם את החוב שנוצר עד אותה עת. בספטמבר 2009 העביר יו"ר קרנות ההסתדרות למשרד החינוך מכתב דרישה להחזיר של כ-3.35 מיליון ש"ח ששולמו כמענק יובל למורים שהשתלמו בשנת הלימודים התשס"ט (2009), אך דרישתם לא נענתה.

חשב משרד החינוך ענה ליו"ר קרנות ההסתדרות ומנכ"לן כי "המדינה לא מממנת מענק יובל לעו"ה עובדי מדינה המצויים בשנת השתלמות, מעבר לשיעור ההפרשות המועברות לקרנות"⁵⁹. הוא הוסיף כי בעקבות פניית הקרנות התנהל דיון בלשכת סגן הממונה על השכר במשרד האוצר, שבו נקבע כי אין שום סיבה לשנות מצב זה ולהיענות לבקשת מנהלי הקרנות.

משנת 2011 הפסיקו הקרנות לשלם את מענק היובל לעו"ה הנמצאים בשנת השתלמות מאחר שמשרד החינוך לא העביר להן את הכספים.

על פי נתוני המנהל התפעולי של הקרנות, ביולי 2011 משרד החינוך היה חייב לשלוש הקרנות יותר מ-14 מיליון ש"ח בגין מענק היובל ששילמו למשתלמים, לפני תוספת עלויות ההצמדה⁶⁰.

2. באוקטובר 2011 עתרה עובדת הוראה לבית הדין לעבודה⁶¹ נגד משרד החינוך וקרן מו"ג, בתביעה לקבל את מענק היובל. לטענתה, זכאותה למענק "אינה שנוייה במחלוקת", ו"השאלה מי אמור לממן את המענק איננה מעניינה של התובעת".

בכתב ההגנה מנובמבר 2011 טענה קרן מו"ג כי מאחר שמענק היובל אינו רכיב ש"עו"ה מפרישים ממנו כספים לקרן, הרי שהוא לא נכלל בתשלומים של הקרן לעו"ה המשתלמים דרכה. עוד ציינה הקרן כי חובתו של משרד החינוך לשלם מענק יובל לעו"ה בשנת השתלמות נובעת מההסכם הקיבוצי משנת 1994 ומהנחייתו של הממונה על השכר במשרד האוצר במכתבו משנת 1995, וכי בכל הנוגע לתשלום מענק היובל, קרן ההשתלמות "מהווה צינור תשלום בלבד".

משרד מבקר המדינה העלה בבדיקתו שב-6.12.11 הודיע מנהל תחום באגף השכר והסכמי עבודה במשרד האוצר לחשב משרד החינוך כי בהמשך לדיונים שהתקיימו בנושא "הוחלט כי עו"ה אשר שהה בשנת שבתון [השתלמות], ואשר, אלמלא שהה בשנת שבתון, היה זכאי לתשלום מענק יובל באותה שנת לימודים, יהיה זכאי לתשלום של מענק היובל עם שובו לעבודה משנת השבתון האמורה".

בסוף דצמבר 2011 ביקש משרד החינוך מבית המשפט למחוק את התביעה על הסף היות שבאותו חודש הוא שילם את המענק לתובעת. בית הדין קיבל את בקשת המשרד ומחק את התביעה. בדצמבר 2011 הודיע מנהל תחום בכיר משכורות במשרד החינוך למנכ"ל קרנות ההסתדרות כי מענק היובל שולם לעו"ה המועסקים במשרד החינוך במשכורת דצמבר 2011.

בתשובתו מדצמבר 2012 מסר משרד החינוך כי עובדי המשרד ששהו בשנת השתלמות בשנת התשע"ב (2012) וחזרו לעבודתם קיבלו מענק יובל במשכורת נובמבר 2012. לגבי עו"ה שהועסקו בבעלויות ושהו בשנת השתלמות בשנים התשע"א והתשע"ב וחזרו לעבודה בבעלויות, שיפה משרד החינוך את הבעלויות בסכום המענק בספטמבר 2012 ובנובמבר 2012, בהתאמה. בעקבות זאת ציין המשרד כי הבעלויות אמורות לשלם לעו"ה.

59 8.4% מהשכר הקובע.

60 בין הקרנות למשרד החינוך יש סעיפי התחשבנות נוספים.

61 דמ"ר 11-10-33858 רוטר נ' מדינת ישראל.

משרד מבקר המדינה מעיר שמשרד החינוך העביר את הכספים המיועדים למענק היובל באיחור ניכר, של חצי שנה עד שנה ושלושה חודשים. מתשובתו של משרד החינוך עולה כי המשרד לא וידא שעו"ה אכן קיבלו את המענק.

3. משרד מבקר המדינה השווה בין סכום מענק היובל ששילם משרד החינוך בדצמבר 2011 לבין סכום המענק שחישב המנהל התפעולי של הקרנות.

נמצא כי לפי התחשיב של המנהל התפעולי, 728 עו"ה היו זכאים לקבל מענק יובל. הסכום המצטבר של המענק שהיו זכאים לו היה 2.35 מיליון ש"ח. לעומת זאת, משרד החינוך שילם בפועל לעו"ה אלו מענק בסכום מצטבר של 4.26 מיליון ש"ח. המשרד שילם ל-55 עו"ה נוספים סכום של 300,000 ש"ח, שלפי נתוני המנהל התפעולי לא היו זכאים לכך.

הפער בין התשלום ששילם בפועל משרד החינוך לעו"ה שהיו בשנת השתלמות בשנת הלימודים התשע"א (2011) בגין מענק היובל לבין חישובי המנהל התפעולי, לרבות מספר הזכאים למענק, הוא גדול, והנתונים מעלים תהיות לגבי אופן החישוב. על חשב משרד החינוך ועל המנהל התפעולי של הקרנות לחזור ולבחון את גובה מענקי היובל ששולמו בשנים האחרונות ואת רשימת הזכאים כדי לוודא מי זכאי להם ובאילו סכומים מדובר. במידת הצורך, עליהם לפעול לתיקון הטעויות שנעשו. משרד מבקר המדינה מעיר כי על חשב משרד החינוך בשיתוף הקרנות להכין נוהל לקביעת הזכאות לגבי עובדים שיצאו להשתלמות, לחישוב ולאישור תשלומי מענק היובל של עו"ה.

משרד החינוך מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה ש"דוע לנו עניין הפער בין התשלום בפועל לבין החישוב של מנהל התפעול של הקרן מאחר והתשלום מתבצע לפי שכרו בעת חזרתו לעבודה. תבדק האפשרות לקביעת נוהל יחד עם מנהל התפעול של הקופות".

בתשובתן למשרד מבקר המדינה מסרו החברות המנהלות של קרנות ההסתדרות כי הן "הנחו את המנהל התפעולי לשתף פעולה עם משרד החינוך בבחינת אופן התשלום של מענק יובל על מנת להבין את הפערים... ולהשלימם במידת הצורך לרווחת עמיתי הקרנות".

4. בינואר 2012 פנו קרנות ההסתדרות למנכ"ל משרד החינוך ולחשב שלו בדרישה שישלם את חובו בגין מענק יובל בסך 5.7 מיליון ש"ח, לאחר קיזוזו רכיבי התחשבנויות אחרים. הקרנות דרשו את החוב לאלתר שאם לא כן, יאלצו "לנקוט בכל האמצעים החוקיים... לגביית החוב".

בדיון בין נציגי משרד החינוך לנציגי הקרנות, מרץ 2012, סוכם כי לגבי חובות העבר, "משרד החינוך ישפה את הקרנות עבור השנים בהם הקרן שילמה מענק יובל למורים ולא שופתה בגין זאת".

בספטמבר 2012 העביר משרד החינוך לשלוש החברות המנהלות מקדמה בסך 4.2 מיליון ש"ח, שהם כ-50% "מהחוב המבוקש וישמש כמקדמה עד לסיום הליכי הביקורת של רואה החשבון".

מענק היובל הוא אחד מרכיבי השכר של עו"ה והוא מעוגן בהסכמים הקיבוציים. אי-תשלומם במועד מהווה הפרה של זכויות עו"ה. למרות ההוראות שנקבעו בעניין זה בהסכמים הקיבוציים, פגע משרד החינוך בזכויותיהם של עו"ה. משרד מבקר המדינה מעיר כי על משרד החינוך לוודא שכל עו"ה שהיו בשנת השתלמות, לרבות עובדי הבעלויות, יקבלו את מענק היובל, ומכאן ואילך יש להסדיר את תשלומם במועד. עוד מעיר משרד מבקר המדינה כי על משרד החינוך לשלם לקרנות את כל חובותיו כדי למנוע פגיעה בהן ובזכויות העמיתים.

החברות המנהלות של קרנות ההסתדרות מסרו בתשובתן למשרד מבקר המדינה כי "על מנת למנוע פגיעה בעמיתי הקרנות ולחסוך בהתחשבות מיותרת, הקרן נכונה להשיב על כנו את ההסדר לפיו הן תשלמנה את מענק היובל לעמיתיהן בשנת השתלמות ותקבלנה שיפוי מתאים ממשרד החינוך". לדבריהן, "מתבקש לעגן את הסדרי התשלום והשיפוי באופן ברור ומפורש בהסכם מחייב".

תקצוב הבעלויות באמצעות משרד החינוך

חלק מעו"ה במדינת ישראל מועסקים כאמור בבעלויות, ומשרד החינוך מעביר לבעלויות תשלומים המיועדים בין השאר למשכורות. המינהל לכלכלה ותקציבים במשרד החינוך (להלן - מינהל תקציבים) מפרסם מדי שנה חוברת המפרטת את סעיפי השתתפות בתקציבי החינוך של הבעלויות ושל הרשויות המקומיות. תחשיב שכר עו"ה המועבר לבעלויות באמצעות משרד החינוך כולל הפרשת מעביד לקרן ההשתלמות של העובד בשיעור של 8.4% משכרו.

לפי מודל התקצוב של מינהל תקציבים לבתי ספר עיוניים וטכנולוגיים בחטיבה העליונה, עלות משרת הוראה כוללת את הפרשת המעביד לקרן ההשתלמות בשיעור של 8.4% משכרו הקובע של עו"ה. מינהל תקציבים מציין כי "כל הבעלויות (כולל רשתות) מקבלות את התקציב המיועד לתשלומי קרן ההשתלמות ובאחריותן להעביר תשלומים אלו לקרנות ההשתלמות".

משרד מבקר המדינה בדק את התנהלות הבעלויות בכל הנוגע לתקציב שהן מקבלות ממשרד החינוך, המיועד לתשלומי קרנות ההשתלמות. להלן הממצאים:

1. כאמור, יש אלפי עו"ה שהבעלויות המעסיקות אותם אינן מפרישות כלל כספים עבורם לקרנות ההשתלמות.⁶² אחרות מפרישות רק עבור חלק מעו"ה המועסקים בהן.

מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה כי לא רק שיש בעלויות שאינן מפרישות לעו"ה המועסקים אצלן כספים לקרן השתלמות אלא שהן גם לא מחזירות למשרד החינוך את הסכום שקיבלו עבור הפרשה לקרנות, והן משאירות את הכסף בידיהן.

2. ההסכמים הקיבוציים ותקנוני הקרנות מאפשרים לעו"ה שאינם רשאים להצטרף לקרן השתלמות לעו"ה בשל גילם (מעל 55), היקף משרתם (פחות משליש משרה) או מכל סיבה אחרת, להצטרף לקרנות במסלול מקוצר. מסלול זה מיועד רק למשיכת הכספים בתום שש שנות חיסכון ויותר ולא ליציאה לשנת השתלמות. אחוזי ההפרשה לחיסכון במסלול זה זהים להפרשות בקרן רגילה, דהיינו העמית מפקיד 2.5% והמעביד 7.5% (להלן - המסלול המקוצר).

מבדיקת נתוני הקרנות עולה כי באפריל 2012 היו במסלול המקוצר בשלוש הקרנות 10,322 עו"ה. כמו כן, יש כאמור בעלויות המפרישות את הכספים לעו"ה המועסקים על ידן לקרנות רגילות,⁶³ כלומר מדובר בהפרשת מעביד בשיעור של 7.5% בלבד.

משרד החינוך מחשב את התקציב לבעלויות לגבי כלל עו"ה לפי הפרשה של 8.4% משכר עו"ה לקרנות ההשתלמות. במצב זה, בעלויות שמפרישות עבור עובדיהן רק 7.5% מהשכר נהנות ממימון עודף של 0.9% מסך שכרם של עו"ה אלה.

62 ראו לעיל בפרק על הזכאות לקרן השתלמות.

63 ראו לעיל בפרק על העברת כספי חיסכון לקרן השתלמות רגילה.

3. חלק מהבעלויות המעסיקות עו"ה בהיקף משרה של יותר מ-150% מפרישות בגינם לקרנות ההשתלמות לפי 150% משרה בלבד⁶⁴, על אף שמשרד החינוך מחשב את התקציב לאותן בעלויות במלוא שיעור העסקתם של עו"ה.

גם במקרים אלה נותרים ברשות הבעלות עודפי מימון מהתקציבים של משרד החינוך, בסך 8.4% מיתרת שכר עו"ה.

מנהל המינהל לכלכלה ותקציבים במשרד החינוך מסר בתשובתו מנובמבר 2012 למשרד מבקר המדינה ש"משרד החינוך משתתף בשכר עו"ה בחטיבה העליונה לפי קריטריונים ומרכיבי עלות אופייניים לכל רכיב בעלות השכר... יש רכיבים שבהם בתי הספר נמצאים מעל הממוצע ורכיבים שבהם הם מתחת לממוצע, ולכן היתרה ברכיב אחד מממנת חוסר ברכיב אחר. לא נכון לדון ברכיב אחד בתוך עלות השכר מכיוון שאין אנו מממנים כל רכיב לפי ביצוע בפועל".

במצב הדברים הנוכחי התקציב שמעביר משרד החינוך לבעלויות כולל רכיב של הפרשת המעביד לקרנות ההשתלמות, שבמקרים רבים אינו מנוצל למטרה זו. משרד מבקר המדינה מעיר כי על מינהל תקציבים ועל חשבות משרד החינוך לבחון את התקציב לפי הדיווח בפועל בעניין הפרשות לקרן ההשתלמות, לבצע התחשבות עם הבעלויות בגין תשלומים שלא הועברו לזכות עו"ה ולבצע בקרות שוטפות לפיקוח ולבקרה על התנהלות הבעלויות⁶⁵.

מוסדות ונושאי משרה בחברות המנהלות

החברות המנהלות את קרנות ההשתלמות לעו"ה הן חברות מעורבות, אשר חצי או פחות מכוח ההצבעה באספותיהן הכלליות מצוי בידי המדינה (ראו בפרק המבוא). על החברות חלות הוראות חוק החברות, התשנ"ט-1999 (להלן - חוק החברות)⁶⁶, והוראות מסוימות מחוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975 (להלן - חוק החברות הממשלתיות)⁶⁷. נוסף על חוקים אלו פועלות החברות מכוח מארג חוקים ותקנות הקשורים בתחומי פעילותן⁶⁸.

סעיף 46 לחוק החברות קובע כי האורגנים של חברה הם האספה הכללית, הדירקטוריון והמנהל הכללי של החברה (להלן - המנכ"ל), וכל מי שעל פי דין או מכוח התקנון רואים את פעולתו בעניין פלוני כפעולת החברה לאותו עניין. אורגנים אלה מפורטים גם בתקנוני החברות. ככלל, האספה הכללית היא גוף המורכב מבעלי החברה, המפקח על פעילות הדירקטוריון; הדירקטוריון קובע את מדיניות החברה ומפקח על ביצועה; והמנכ"ל אחראי לביצוע המדיניות.

קיומם של כמה אורגנים מחייב הגדרה של חלוקת הסמכויות וקשרי הגומלין ביניהם כדי ליצור מערכת של איזונים ובלמים בין הרשויות השונות בחברה. כל רשות עצמאית בתחומה וחיבת

64 ראו לעיל, בפרק על חישוב העודף הכספי.

65 ראו לעיל בפרק "הביקורת של משרד החינוך".

66 הן הוראות חוק החברות בעניין חברה פרטית והן כמה הוראות מחוק החברות העוסקות בחברות ציבוריות ואשר הוחלו גם על חברות מנהלות של קופות גמל.

67 הוראות אלו מוחלות על החברות המנהלות מכוח סעיף 58 לחוק החברות הממשלתיות.

68 כגון חוק הפיקוח, תקנות מס הכנסה (כללים לאישור ולניהול קופות גמל), התשכ"ד-1964, והנחיות הממונה על אגף שוק ההון, ביטוח וחסכון.

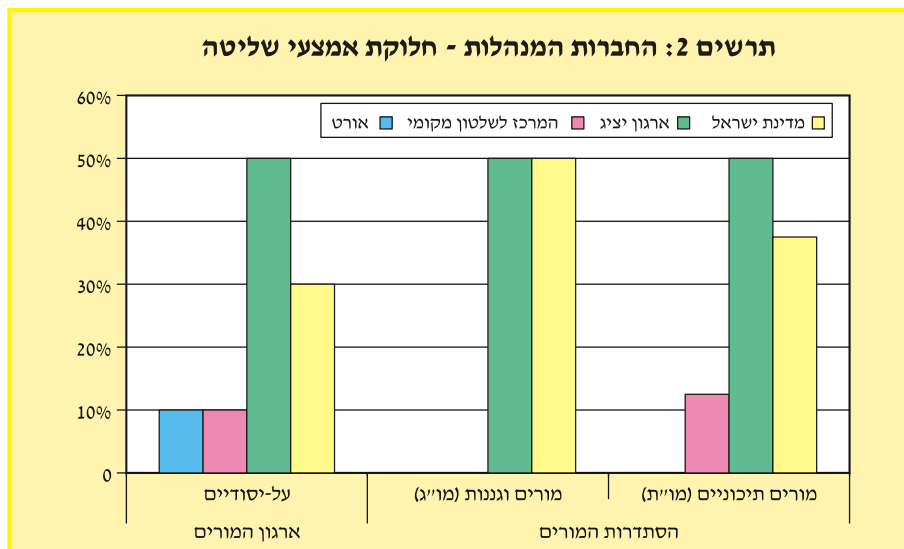
להפעיל שיקול דעת בהתאם לחובותיה, ואין רשות אחת נכנסת לתחומה של האחרת, למעט במצבים חריגים.⁶⁹

רשות החברות הממשלתיות (להלן - רשות החברות או הרשות) הוקמה על פי חוק החברות הממשלתיות, הקובע את תפקידיה. משימותיה הן לתת ייעוץ לממשלה בעניינים הנוגעים לחברות, מעקב אחר פעילות החברות, מצבן הכספי ואישור הדוחות שהן מגישות לה. כמו כן, לשם מילוי תפקידיה, לרשות החברות הסמכות לדרוש מידע מחברה מעורבת⁷⁰ או מדירקטור מטעם המדינה, וכן היא רשאית לבקש נתונים בענייני החברה, לעיין ברשומות ובמסמכיה.

לפי תקנוני החברות המנהלות, החברים בהן יהיו אלה שחתמו על תזכיר ההתאגדות של החברה, או שהתקבלו כחברים על ידי דירקטוריון החברה לפי בקשה בכתב (להלן - בעלי אמצעי השליטה). תקנוני החברות המנהלות מפרטים מי הם בעלי אמצעי השליטה ומה הם אחוזי שליטתם בקרנות.

האספה הכללית

1. האספה הכללית (להלן - האספה) מורכבת מנציגים של בעלי אמצעי השליטה בחברה. לכל בעל שליטה זכות הצבעה באספה בהתאם לאחוזי השליטה שלו. להלן פירוט אחוזי השליטה וההצבעה של כל אחד מבעלי אמצעי השליטה בדיוני האספה, בחלוקה לחברות המנהלות:



על פי תקנוני החברות, בעל אמצעי שליטה "יהיה רשאי להצביע בכל אסיפה של החברה, על ידי מי שנתמנה על ידו לדירקטור בחברה ואשר מונה על ידו לייצגו באותה אספה" (להלן - "יפוי כוח").⁷¹

69 יוסף גרוס, "תורת האורגנים", חוק החברות החדש (2007), עמ' 121 ואילך.
 70 בכפוף לכך שיותר מרבע כוח ההצבעה באספה הכללית או הזכות למנות יותר מרבע ממספר הדירקטורים שלה הם בידי המדינה.
 71 בתקנון החברה המנהלת של קרן העל-יסודיים זכות ההצבעה "אם בעצמו או על ידי בא כוח, בתנאי שבא הכוח יהיה מי שנתמנה על ידו למנהל בחברה".

חוק החברות הממשלתיות קובע שהשרים ימנו את בא כוח המדינה להשתתף ולהצביע באספה, והם רשאים לתת לו הוראות לגבי ההצבעה - לאחר התייעצות עם הרשות.

בכתב המינוי מטעם המדינה שמוסרים השרים לדירקטורים מצוין במפורש כי השר "ממנה אותך להיות דירקטור בחברה". כתב המינוי מייעד אפוא לתפקיד דירקטור בלבד, ואין בו אוכור לסמכות אחרת, בכלל זה השתתפות והצבעה באספה הכללית.

על פי חוק החברות, סמכויות האספה כוללות בין השאר דיון בדוחות הכספיים, מינוי ואישור דירקטורים חיצוניים⁷², אישור תנאי כהונה והעסקה של דירקטורים ושינוי תקנון החברה.

משרד מבקר המדינה בדק את התנהלותן של האספות הכלליות בחברות המנהלות של שלוש הקרנות, את הנושאים שלגביהם התקבלו החלטות, את זהות המצביעים ואת סמכותם להשתתף בהצבעות אלה.

2. החברה המנהלת של קרן העל-יסודיים: נוסף על סמכויות האספה, כפי שהן מוגדרות בחוק החברות, תקנון החברה המנהלת של קרן העל-יסודיים קובע כי מינוי דירקטורים יאושר על ידי האספה הכללית.

בין החודשים ינואר-יוני 2012 התכנסו שש ישיבות של האספה הכללית של הקרן, חמש מהן נערכו במשותף עם ישיבת הדירקטוריון. בשתי ישיבות משותפות נרשם פרוטוקול משותף, הן לאספה הכללית והן לדירקטוריון, כך שלא ניתן היה להבחין מי מהאורגנים קיבל את החלטות השונות; בשלוש ישיבות משותפות צוין אילו החלטות קיבל כל אורגן, אך לא צוין מי השתתף בהן ומי הצביע.

בארבע מן הישיבות המשותפות אושרו שינויים לתקנוני החברה המנהלת והקרן; בשלוש - התקבלו החלטות בנושאי מינוי דירקטורים ואישור הארכת כהונה של דירקטורים; ובישיבה אחת אישרו את תנאי ההעסקה של דירקטורים, את הפסקת כהונתו של נציג חיצוני, ששימש במרבית תקופת כהונתו כיו"ר ועדת ההשקעות, ואת הדוחות הכספיים. כאמור, קבלת החלטות בנושאים אלה הם בסמכותה של האספה הכללית בלבד. בכל שש הישיבות הצביעו הדירקטורים, לרבות הדירקטורים מטעם המדינה, על החלטות שנמצאות בסמכותה של האספה הכללית בלבד, בלא שקיבלו ייפוי כוח מבעלי אמצעי השליטה לייצגם באספות אלה.

בתשובתה מסרה החברה המנהלת של קרן העל-יסודיים כי מזה עשרות שנים נהוג בחברה כי כל עוד לא הודיע מי מהחברים באספה הכללית על רצינו שאדם אחר, זולת הדירקטור שהוא מינה לדירקטוריון החברה, יהיה נציגו באספה, הרי שנציגו יהיה הדירקטור. עם זאת, החברה המנהלת ציינה כי מעתה תודיע לבעלי אמצעי השליטה על מועדי ישיבות האספה הכללית ותפעל להעמקת ההפרדה בין ישיבות האספה לדירקטוריון.

3. החברות המנהלות של קרנות מו"ג ומו"ת: בחברות המנהלות את קרנות ההסתדרות התכנסו ישיבות האספה וישיבות הדירקטוריון בנובמבר 2011 ובמרץ ואפריל 2012. נמצא כי לא נשלחו זימונים לבעלי אמצעי השליטה, אלא רק לחברי הדירקטוריון ולנציג רשות החברות הממשלתיות. עוד נמצא כי בניגוד לתקנון, החברות המנהלות וחברי הדירקטוריון, ובכללם הדירקטורים מטעם המדינה, לא קיבלו ייפוי כוח מבעלי אמצעי השליטה על מנת להצביע עבורם באספות אלה. באספות קיבלו הדירקטורים החלטות בדבר הדוחות הכספיים, שינוי התקנונים ואישור תנאי ההעסקה של יו"ר הדירקטוריון הנכנס ושל היו"ר היוצא.

72 בתקנון החברה המנהלת של קרן העל-יסודיים האספה מאשרת את כלל הדירקטורים.

ביוני 2012, בישיבת הדירקטוריון אושרה התקשרות עם חברת ביטוח בנושא אחריות מקצועית לחברי הדירקטוריון ולנושאי משרה. החברה המנהלת התקשרה עם חברת הביטוח בלי שקיבלה את אישור האספה הכללית, כנדרש בחוק החברות.

החברות המנהלות של קרנות ההסתדרות מסרו בדצמבר 2012 כי בהמשך להערת משרד מבקר המדינה, ההתקשרות תעלה לדיון באספה בקרוב.

בשלוש הקרנות לא התקיימה הפרדה של ממש בין שני האורגנים, כלהלן: הזימון לאספה נשלח לדירקטורים שבעלי אמצעי השליטה מינו אותם להיות דירקטורים בלבד, אך הם לא מונו לשמש כנציגיהם באספה הכללית; הזימון לא נשלח לבעלי אמצעי השליטה, כמתחייב בתקנוני החברות; הדירקטורים שהשתתפו בדיוני האספה הצביעו בנושאים הנמצאים בסמכות האספה הכללית.

החברות המנהלות של קרנות ההסתדרות מסרו בתשובתן למשרד מבקר המדינה ש"רשמנו לפנינו את הערת הביקורת בעניין זה וכבר התחלנו בישומה, כך שהזימונים לשיבות האספה הכללית והדירקטוריון נשלחים במסמכים נפרדים". עוד הוסיפו החברות כי בנובמבר 2012 הודיע נציג הסתדרות המורים לחברי הדירקטוריון כי "הסתדרות המורים רואה בדירקטורים שלה כנציגים גם באספה הכללית".

4. יצוין שכבר ב-2007 פנתה רשות החברות לקרנות ההסתדרות והבהירה ש"השרים לא מינו את בא כוח המדינה לצורך השתתפות והצבעה באספה". הרשות הדגישה ש"כפי שציינו בפני החברה בעבר, הדירקטורים מטעם המדינה אינם באי כוח המדינה לאספה הכללית, ואינם מצוידים ביפוי כח כאמור". בא כוח הקרנות השיב במכתב לרשות החברות וציין את הנוהג רב-השנים שעל פיו הצביעו הדירקטורים באספה הכללית.

נמצא כי גם לאחר הודעת רשות החברות, הוסיפו נציגי המדינה בדירקטוריונים של החברות המנהלות של קרנות ההסתדרות להשתתף ולהצביע באספות הכלליות, בלי שקיבלו ייפוי כוח לכך משולחיהם.

5. באוגוסט ובנובמבר 2011 פנתה הרשות לשני דירקטורים מטעם המדינה בקרנות ההסתדרות, ערב מינוים, והודיעה להם כי הם לא יצביעו באספות לפני שיינתנו הזדמנות לשר האוצר ולשר החינוך לבחון, לפני כל אספה, אם ברצונם לתת הוראות להצבעה. שני הדירקטורים חתמו על כתב התחייבות שלפיו לא ישתתפו ולא יצביעו באספה הכללית אלא אם יקבלו ייפוי כוח חתום על ידי שר האוצר ושר החינוך, והם יצביעו על פי הנחייתם.

מאז חתימתם על כתב ההתחייבות השתתפו והצביעו כל אחד משני הדירקטורים לכל הפחות בישיבה אחת של האספה הכללית, בלא ייפוי כוח כנדרש, בסתירה לאמור בכתב ההתחייבות שעליו חתמו. ארבעה דירקטורים אחרים מטעם המדינה, ששלושה מהם מונו לפני אוגוסט 2011 ואחד ב-2012, השתתפו והצביעו גם הם באספות, בלי שקיבלו ייפוי כוח מהשרים, כנדרש. יצוין כי רשות החברות לא עשתה דבר כדי להחתיים דירקטורים אלה על כתב התחייבות.

החברות המנהלות של קרנות ההסתדרות מסרו בתשובתן למשרד מבקר המדינה כי לפי הנוהג שהשתרש והתקיים, הדירקטורים מטעם המדינה והסתדרות המורים שימשו גם כנציגיהן לאספה הכללית והצביעו בה. עוד מסרו החברות המנהלות כי רשות החברות ידעה היטב על קיומו של נוהג זה, ומשלא ביטלה או שינתה אותו באופן יזום, הוא המשיך לשמש מקור סמכות לדירקטורים, ולו מכללא, לעניין השתתפות והצבעה באספות הכלליות.

משרד מבקר המדינה מעיר לחברות המנהלות כי אין מקום לטענה בדבר "הנהוג שהשתרש", נוכח הודעת רשות החברות כבר ב-2007 כי הדירקטורים המתמנים לקרנות רשאים להצביע באספה רק אם קיבלו לכך ייפוי כוח. לאחר פניית רשות החברות אל הקרנות, היה עליהן להקפיד שהמשתתפים והמצביעים באספות הכלליות יהיו בעלי יפוי כוח כנדרש. באופן שבו פעלו הפרו את ההנחיה האמורה ואת הוראות התקנון.

בתשובתו מנובמבר 2012 למשרד מבקר המדינה מסר אחד הדירקטורים כי "מאז כניסתי לתפקיד השתתפתי פעם אחת בישיבת אסיפה כללית ללא קבלת ייפוי כוח. לאחר אותה ישיבה קיבלתי תדריך מנציג רשות החברות, וקבענו נוהל מסודר לפני כל ישיבת אסיפה כללית לצורך קבלת עמדת המדינה ויפויי כוח".

דירקטור נוסף מסר בתשובתו כי ב"31.10.12 [בעקבות הביקורת] פנו אלי מרשות החברות, לראשונה, בבקשה לחתום על כתב התחייבות... למותר לציין כי מיום חתימתי על כתב התחייבות כאמור, הנני מחויב לפעול לפיו וכך אעשה".

רשות החברות מסרה בתשובתה מנובמבר 2012 למשרד מבקר המדינה כי היא "פנתה לאחרונה ל-4 הדירקטורים מטעם המדינה שלא חתמו על התחייבות, בבקשה לחתום על כתב התחייבות. עד היום חתמו 2 מתוך 4 דירקטורים". הרשות ציינה כי בכוונתה "לפעול באופן שכתב המינוי של דירקטורים המתמנים בידי המדינה בקרנות אלו יישלח רק לאחר חתימה של המועמד על כתב התחייבות".

6. להלן אירוע שבו דירקטורים הצביעו ללא ייפוי כוח, למרות הנחיית רשות החברות: בדצמבר 2011 שלח מזכיר קרנות ההסתדרות לחברי הדירקטוריון הזמנה לישיבת דירקטוריון ולאספה שתתכנס ב-8.1.12. על סדר יומה, כך נכתב, נכלל נושא השינויים בתקנוני החברות המנהלות. מאחר שהרשות התנגדה לביצוע האספה ללא ייפוי כוח מאת השרים לא התקיימה האספה במועד שנקבע, אלא נדחתה והתכנסה בשבוע שלאחר מכן.

באספה הנדחית שהתקיימה שבוע לאחר מכן השתתפו שני נציגים בלבד: יו"ר הדירקטוריונים ומנכ"ל החברות המנהלות, והם הצביעו ללא ייפוי כוח מבעלי אמצעי השליטה. באספה זו הוחלט על שינוי התקנון; לפיו, החברה המנהלת רשאית "לשפות נושא משרה בשל תשלום לנפגע... או בשל הוצאות התדיינות". להחלטה הזאת הייתה השפעה ישירה על הדירקטורים שהשתתפו בה ואישרו את שינוי התקנון מאחר שנוסף על היותם דירקטורים, הם גם מכהנים כנושאי משרה בחברות המנהלות.

משרד מבקר המדינה מעיר שדווקא כשלהחלטה מסוימת יש השפעה ישירה על הדירקטור, צריך להקפיד הקפדה יתרה כי ההצבעה תצא אל הפועל רק לאחר שבעל אמצעי השליטה ייתן את הנחייתו, אישורו וייפוי כוחו לקבלת ההחלטה.



האספה הכללית היא אורגן המאגד את נציגי הבעלים של החברה המנהלת ובשל כך ניתנו לה סמכויות נרחבות, לרבות הסמכות לשנות את התקנון. הצבעת הדירקטורים בישיבות האספה הכללית, בלי שקיבלו כתב מינוי או ייפוי כוח, מנוגדת לתקנוני החברות ולחוק החברות הממשלתיות. על החברות המנהלות להקפיד שתיעשה הפרדה בין דיוני האספה לדירקטוריון, וכי הצבעתם של דירקטורים באספה הכללית תיעשה בכפוף לייפוי כוח או כתב מינוי מבעלי השליטה להצבעה זו.

במשך שנים לא עמדה רשות החברות באופן מפורש על כך שלדירקטורים מטעם המדינה אין סמכות להשתתף ולהצביע באספות הכלליות. גם משעמדה על כך, לא אכפה את ההוראה בעניין זה במלואה. לדעת משרד מבקר המדינה, על הרשות לשוב ולהנחות את החברות המנהלות ואת הדירקטורים בדבר סמכויותיהם, הן לגבי השתתפות באספות כלליות והן לגבי שאר פעולותיהם בחברה. כמו כן, על הרשות לפקח על השתתפות הדירקטורים באספות הכלליות ולנקוט צעדים להבטחת יישום הנחיותיה.

על החברות המנהלות לעדכן את בעלי אמצעי השליטה מבעוד מועד על כינוס אספות כלליות וסדרי יומן. על השרים להעביר ייפוי כוח במועד על מנת שעמדת המדינה תיוצג באספה, בלי לפגוע בהתנהלות השוטפת של החברות המנהלות.

דירקטורים מטעם המדינה

המדינה, שכאמור מחזיקה באחוזי שליטה בקרנות, מוסמכת לפי תקנוני החברות למנות בהן דירקטורים מטעמה, כדלהלן: שר החינוך זכאי למנות שני דירקטורים, ושר האוצר זכאי למנות דירקטור אחד.

1. על פי סעיף 18 לחוק החברות הממשלתיות, ימונה דירקטור בידי השרים לאחר התייעצות עם הוועדה לבדיקת מינויים⁷³. כתב המינוי מאת השרים יימסר לדירקטור והעתקו יימסר לחברה המנהלת באמצעות הרשות. באוגוסט 2012 מסרה מנהלת הוועדה לבדיקת מינויים למשרד מבקר המדינה שבתחילת כל חודש נשלחים לשרים דוח על מצבת הדירקטורים המכהנים; דוח בדבר המשרות העומדות להתפנות במהלך שלושת החודשים שלאחר יום הפקת הדוח; ודוח משרות פנויות.

משרד מבקר המדינה בדק את מינויי הדירקטורים מטעם המדינה בשלוש הקרנות ובחברות המנהלות בין השנים 2000-2012. הבדיקה העלתה שבמשך התקופה האמורה לא אוישה מצבת הדירקטורים במלואה, ולכן בחלק מהתקופה כיהנו רק שני דירקטורים מטעם המדינה בכל אחת מהקרנות או החברות המנהלות, בחלקה כיהן דירקטור אחד, והיו חודשים שבהם כלל לא כיהנו דירקטורים מטעם המדינה בקרנות או בחברות המנהלות. ככלל, נמצא שנציגי המדינה כיהנו בקרן העל-יסודיים ובקרן מו"ת רק בכ-60% מהתקופה שנבדקה, ובקרן מו"ג הם כיהנו בכ-70% ממנה⁷⁴. יוצא אפוא שמשנת 2000 התנהלו הדירקטוריונים בהרכב חסר.

יצוין כי הקרנות והחברות המנהלות התריעו מפעם לפעם לפני הרשות והשרים על היעדר המינויים ועל הפגיעה בהתנהלות התקינה של הדירקטוריונים. כך לדוגמה, בספטמבר 2007 פנה יו"ר קרנות ההסתדרות לממונה על שוק ההון במשרד האוצר וציין כי עצם הדבר שבדירקטוריון החברה חסרים

73 ועדה שהוקמה על פי סעיף 18 לחוק החברות הממשלתיות לשם בדיקת כשירותם והתאמתם של מועמדים לכהונת דירקטור מטעם המדינה.

74 הבדיקה נעשתה לפי מספר החודשים שבהם כיהנו דירקטורים ביחס לסך התקופה הנבדקת.

שני דירקטורים מטעם המדינה, שהשתתפותם בישיבות הדירקטוריון ובוועדת ההשקעות חיונית ביותר להתנהלות הקרנות, "מחייבת מתן פתרון מיידי והתייחסות רצינית".

2. אדם אשר פקע תוקף מינויו כדירקטור אינו נחשב לדירקטור, גם אם יש כוונה להאריך את תוקף מינויו, ולפיכך אינו זכאי להשתתף בישיבות הדירקטוריון ואינו נמנה עם מי שרשאים לקבל החלטות בחברה.⁷⁵

בין השנים 2000-2012 נמצאו ארבעה מקרים שבהם המשיכו דירקטורים לכהן בתפקידם בדירקטוריון, על אף שתקופת כהונתם תמה ולא הוארכה או חודשה. יצוין כי מדובר בדירקטורים שמונו על ידי השרים. עוד נמצא כי ארבעה דירקטורים שמונו לקרן אחת מקרנות ההסתדרות בלבד, השתתפו והצביעו בלא סמכות גם בישיבות דירקטוריון של הקרן האחרת.

הדירקטוריון הוא שמופקד על התוויית מדיניות החברות המנהלות והקרנות שבניהולן ועל פיקוח ובקרה על נושאי המשרה, והוא מורכב מנציגים של בעלי אמצעי השליטה. היעדר נציגות של המדינה מפר את האיזון הנדרש בין נציגי העובדים למעסיקים ופוגע בפעילותו התקינה והסדירה של הדירקטוריון. יש לראות בחומרה מציאות שבה הדירקטוריון פועל במהלך תקופות ממושכות בהרכב חסר. על משרד החינוך ומשרד האוצר להקפיד על מינוי דירקטורים מטעמם במועד. על הרשות לפקח על ביצוע המינויים ועל הפסקת כהונתם של הדירקטורים במועד הנקוב בכתב המינוי.

במהלך ביצועה של ביקורת זו, במאי 2012, הודיעה רשות החברות למשרד מבקר המדינה כי מונו כל הדירקטורים מטעם המדינה בשלוש הקרנות כנדרש. החברות המנהלות של קרנות ההסתדרות מסרו למשרד מבקר המדינה בינואר 2013, כי בנובמבר 2012 הודיע אחד הדירקטורים מטעם המדינה (משרד האוצר) על התפטרותו, וכי טרם מונה לו מחליף.

מנכ"ל ומזכיר מו"ג ומו"ת

סעיף 254 לחוק החברות קובע כי נושא משרה חב חובת אמונים לחברה, עליו לנהוג בתום לב ולפעול לטובתה, ובכלל זה להימנע מכל פעולה שיש בה ניגוד עניינים בין מילוי תפקידו בחברה לבין מילוי תפקיד אחר או ענייניו האישיים.

ככלל, טובת החברה אינה טובתם של בעלי מניות מסוימים או טובתם של רוב בעלי המניות בה, ומשכך החובה לפעול לטובת החברה חלה גם על דירקטור שמונה בידי קבוצה מסוימת של בעלי שליטה. לדירקטורים או לנושאי משרה אסור להעמיד את עצמם במצב שבו יתנגש האינטרס של החברה המנהלת עם אינטרס אישי שלהם כממלאי תפקיד אחר. איסור זה אינו חל רק על קיומו של ניגוד עניינים בפועל אלא גם על הימצאות במצב שבו ניגוד עניינים כזה עלול להיווצר.⁷⁶

חוק החברות ותקנוני שלוש החברות קובעים כי המנכ"ל אחראי לניהול השוטף של ענייני החברה, במסגרת המדיניות שקבע הדירקטוריון ובכפוף להנחיותיו. תקנוני קרנות ההסתדרות קובעים כי הסתדרות המורים תהיה זכאית למנות אחד מן הדירקטורים הממונים על ידיה למזכיר דירקטוריון החברה.

75 יוסף גרוס, הדירקטור בעבודתו הלכה למעשה, "חובות הדירקטור ונושאי המשרה בחברה", ספריית המרכז הישראלי לניהול (המ"ל) (1992), עמ' 185; חוזר מנהל הרשות מ-2.11.03.

76 יוסף גרוס, לעיל הערה 77, בעמ' 111-112.

1. עד שנת 2004 היו שני נושאי משרה בקרנות ההסתדרות: יו"ר הדירקטוריון, שהוא נציג הממשלה, ומזכיר הקרנות, שהוא נציג הסתדרות המורים. בשנת 2004, לאחר התיקון בתקנות מס הכנסה⁷⁷ שקבע שעל חברה מנהלת ועל קופת גמל שהיא תאגיד תחול חובת מינוי מנכ"ל⁷⁸, נדרשו הקרנות למנות מנכ"ל. הדירקטוריונים של קרנות ההסתדרות התנגדו למינוי מנכ"ל. אחד מחברי הדירקטוריון הודיע בשיבת הדירקטוריון בספטמבר 2004 ש"אין שום צורך במנכ"ל, מזכירות הקרנות מנהלת את הקרן". יצוין כי על פי תקנוני הקרנות, מזכירות הקרנות מורכבת מיו"ר הקרן והמזכיר.

באוקטובר 2004 הודיעה מרכזת קופות הגמל באגף שוק ההון במשרד האוצר כי אין מניעה שמזכיר הקרנות ימונה למנכ"ל. ביוני 2005 מינה דירקטוריון קרנות ההסתדרות את מזכיר הדירקטוריון לכהן גם כמנכ"ל הקרנות.

על זהות העיסוקים בין המנכ"ל למזכיר הקרנות ניתן ללמוד מדבריו של מזכיר הקרנות בשיבת הדירקטוריון מספטמבר 2005, כשאמר: "הקרן שלנו לא צריכה מנכ"ל". עמדה דומה הביע היועץ המשפטי של הקרנות בשיבת הדירקטוריון ב-2006 ולפיה, "הם [משרד האוצר] הכריחו אותנו לעשות מנהל לקרנות ההשתלמות, ואז היינו צריכים לעשות את החושבים. ניסינו קצת להתנגד לנושא הזה. בסופו של דבר נכנענו. [המנכ"ל] היום משמש גם כמזכיר הקרנות כפי שהיה בעבר גם מנהל הקרנות כפי שדורש אגף שוק ההון. למעשה הוא יושב על אותו כסא, אבל מבחינת שוק ההון אנחנו סיפקנו אותם. יש לנו מנהל".

2. משרד מבקר המדינה העלה בבדיקתו כי המנכ"ל מועסק ישירות על ידי החברות המנהלות ובתפקידו כמזכיר הוא מועסק על ידי הסתדרות המורים. יצוין שהחברות המנהלות מעבירות להסתדרות המורים את עלות העסקתו כמזכיר.

בתשובתן למשרד מבקר המדינה מסרו החברות המנהלות של קרנות ההסתדרות ש"העובדה שהחברות המנהלות, ולא הסתדרות המורים, הן שנושאות בסופו של דבר בעלות שכרו של המזכיר מסירה להבנתנו כל חשש לזיקה או מראית עין פסולה בהקשר זה". עוד מסרו החברות ש"הואיל והסדר ההשאלה של מזכיר הקרנות נהוג מזה שנים רבות, החברות המנהלות אינן רואות לנכון לשנותו במהלך כהונתו של המזכיר הנוכחי, מה גם שהן אינן מוצאות בו... כל פסול. כאשר יעמוד על הפרק מינויו של מזכיר חדש בעתיד, יבחן הצורך בהעסקתו על ידי החברות המנהלות בלבד".

משרד מבקר המדינה מעיר כי ראוי שינתק הקשר בין מזכיר הקרנות להסתדרות המורים, ושכרו ישולם ישירות על ידי החברות המנהלות, ולו כדי למנוע מראית עין וזיקה כלשהי בין נושא משרה לבין אחד מבעלי אמצעי השליטה - הסתדרות המורים.

סיכום

קרנות ההשתלמות לעו"ה נוסדו במטרה ליצור מסגרת רשמית לחיסכון, שייעודו הרחבת השכלה, העשרה, רענון והתחדשות עצמית ומקצועית של עו"ה. החיסכון בהן מאפשר לעו"ה לצאת לשנת חופשה ללא תשלום שתוקדש להשתלמויות ולהכשרה מקצועית.

77 תקנה 14 בתקנות מס הכנסה (כללים לאישור ולניהול קופות גמל), התשכ"ד-1964.
78 בהתאם לסעיף 119(א) לחוק החברות.

במרוצת השנים חלה ירידה מתמשכת בשיעור עו"ה המנצלים את החיסכון בקרנות לצורכי השתלמות, לפי ייעודן המקורי. הפער בין מספרם ובין מספר עו"ה שהקרנות משמשות עבורם לחיסכון למטרות אחרות גדל בשיעור ניכר. על משרד החינוך, משרד האוצר, החברות המנהלות ונציגי המורים לתת דעתם למגמות אלה ולבחון את תרומת פעילות הקרנות במתכונתן הנוכחית למימון העשרתם המקצועית של עובדי ההוראה ואת הצורך ביצירת תמריצים ליציאה לשנת השתלמות.

אף שזכותם של עו"ה לקרן השתלמות עוגנה בהסכמים קיבוציים, בהנחיית החשב"ל, בתקנון שירות עו"ה ובנוהל משרד החינוך, לא הפרישו משרד החינוך וחלק מהבעלויות כספים לקרן ההשתלמות עבור אלפי עו"ה המועסקים על ידם. הפגיעה בכלל עו"ה ברבות השנים מסתכמת בהפסד מצטבר של מאות מיליוני ש"ח. אי-הצטרפות של עו"ה לקרן אינה גורעת מחובת המעסיקים לפעול כדי שכל עובד הוראה יממש את זכויותיו במלואן, ועל משרד החינוך והבעלויות להסדיר זאת לאלתר. זאת ועוד, כספים מתקצוב משרד החינוך, המועבר לחלק מהבעלויות בעד הפרשות המעביד לקרן השתלמות, אינם מנוצלים לצרכים שלשמן הועברו ונותרים בידי הבעלויות.

בשנים האחרונות נעשתה רפורמה מקיפה בשוק ההון בכל הנוגע לקרנות ההשתלמות. ואולם קרנות ההשתלמות לעו"ה לא נכללו ברפורמה, ועל עו"ה מוטלות מגבלות בעניין בחירת קרן ההשתלמות, מסלולי החיסכון, משיכת כספים והעברת כספים לקרנות השתלמות רגילות. על אגף שוק ההון במשרד האוצר בשיתוף החברות המנהלות, משרד החינוך ונציגי המורים לבחון את הצורך בהחלת עיקרי הרפורמה גם על עו"ה ועל קרנות ההשתלמות לעו"ה, בד בבד עם שמירת האפשרות לעו"ה המעוניינים בכך, לצאת לשנת השתלמות.

עודף כספי בסכום של כמיליארד ש"ח, שמקורו בכספים שהפרישו המעבידים לטובת עו"ה שלא ניצלו את זכאותם לשנת השתלמות, נצבר בקרנות. היות שעל פי רוב בשעת יציאתם של עו"ה לשנת השתלמות אין די בחסכוניהם כדי לממן את עלותה, משמשים הכספים שנצברו למימונה, דבר הגורם לסבסוד בין-דורי. משרד מבקר המדינה מעיר לגורמים המעורבים בהקצאת רכיב כספי המעביד ובשימוש בו - משרד האוצר, משרד החינוך והחברות המנהלות של הקרנות - כי ראוי שיבחנו מחדש את נוסחת היציאה לשנת השתלמות ואת הצטברות העודפים בקרנות.

שיתוף המדינה בחברות המנהלות מחייב שנציגיה יהיו נוכחים בישיבות האספה הכללית. כמו כן, נציגות חסרה של דירקטורים מפרה את האיזון הנדרש בין נציגי העובדים למעסיקים ועלולה לפגוע בפעילותו התקינה והסדירה של הדירקטוריון. על משרד החינוך, משרד האוצר ורשות החברות להקפיד על מינוי דירקטורים במועד ולבחון את כלל הנושאים הקשורים להתנהלות החברות המנהלות לפי כללים המחייבים ממשל תאגידי תקין.

על משרד החינוך, משרד האוצר (אגף שוק ההון, החשב הכללי והממונה על השכר) ורשות החברות הממשלתיות לתת דעתם למכלול ההיבטים והנושאים שהועלו בדוח זה.