



## **מבקר המדינה**

### **דוח על הביקורת בקרנות השתלמות לעובדי הוראה**

**קרן השתלמות למורים על יסודיים בע"מ  
קרן השתלמות למורים ולגננות בע"מ  
קרן השתלמות למורים תיכוניים,  
מורי סמינרים ומפקחים בע"מ**

**ירושלים, התשנ"ב - 1992**

משרד מבקר המדינה  
ביקורת האיגודים

**ISSN** 0792-7932  
92-003

דין וחשבון זה של מבקר המדינה מסכם את הביקורת על פעולות קרנות השתלמות לעובדי הוראה (קרן השתלמות למורים על יסודיים בע"מ, קרן השתלמות למורים ולגננות בע"מ, וקרן השתלמות למורים תיכוניים, מורי סמינרים ומפקחים בע"מ), שנערכה בשנים 1988-1990 לסירוגין. נתונים אחדים עודכנו עד 1991.

הממצאים שהועלו במהלך הביקורת הובאו לידיעת ההנהלות של הקרנות; בדין וחשבון זה מובאים הממצאים העיקריים.

הקרנות עומדות לביקורת מבקר המדינה, לפי סעיף 9(5) לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 (נוסח משולב), כגופים שהמשלה משתתפת בהנהלתם.

שלוש קרנות השתלמות הן חברות מעורבות כמשמעותן בחוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975; שר החינוך והתרבות הוא השר האחראי לענייניהן לפי חוק זה, ובידו, יחד עם שר האוצר, הסמכויות המפורטות בחוק בענייני החברות.



## תוכן העניינים

|    |                                     |
|----|-------------------------------------|
| 7  | <b>הקרנות ומוסדותיהן</b>            |
| 7  | הקמת הקרנות                         |
| 8  | מוסדות מנהלים                       |
| 9  | תכניות הקרנות (קווי פעולה)          |
| 11 | <b>יציאה להשתלמות</b>               |
| 13 | <b>איזון אקטוארי</b>                |
| 18 | <b>חישוב ההפרשות והעברתן לקרנות</b> |
| 18 | תשלום על ידי הוראת קבע              |
| 21 | <b>כספים ומינהל</b>                 |
| 22 | דמי ניהול למנהל העסקים              |
| 22 | החזר הוצאות הדירקטוריון             |
| 24 | הוצאות החזקת משרד                   |
| 24 | ניהול חשבונות                       |



## הקרנות ומוסדותיהן

### הקמת הקרנות

בשנות השישים הקימה הממשלה, יחד עם ארגוני המורים, קרנות השתלמות, שמטרתן להעמיק את ידיעות המורים בתחומי ההוראה השונים ולהרחיב את השכלתם לשם שיפור רמת ההוראה. הקרנות מאפשרות לעובד ההוראה לצאת לשנת שבתון, שתנוצל להשתלמות.

בפברואר 1963 הוקמה יחד עם ארגון המורים בבתי ספר על יסודיים קרן השתלמות למורים על יסודיים בע"מ (להלן - קרן על יסודיים); באפריל 1966 הוקמה יחד עם הסתדרות המורים קרן השתלמות למורים ולגננות בע"מ (להלן - קרן מו"ג); בדצמבר 1969 הוקמה יחד עם הסתדרות המורים קרן השתלמות למורים תיכוניים, מורי סמינרים ומפקחים בע"מ (להלן - קרן תיכוניים).

הקרנות מאוגדות כחברות מוגבלות בערבות בלי הון מניות. בקרנות חברים ארגוני המורים שהשתתפו בייסוד הקרן והם מחזיקים במחצית מכלל זכויות ההצבעה; המעסיקים מחזיקים במחצית השנייה של זכויות ההצבעה: בקרן מו"ג - המדינה; בקרן תיכוניים - המדינה ומרכז השלטון המקומי; ובקרן על יסודיים - המדינה, מרכז השלטון המקומי ואיגוד בתי הספר התיכוניים.

בתכנית של כל קרן<sup>1</sup>, שהיא תוספת לתקנות ההתאגדות שלה, נקבע, שלשם מימון הקרן ישלם עובד הוראה המצטרף אליה (להלן - עמית), מדי חודש בחודשו, סכומים ששיעורם בשנים האחרונות היה 4.2% מהמשכורת ברוטו והמעסיק ישלם פי שניים, כלומר 8.4%<sup>2</sup>; לאחר שש שנות חיסכון יוכל עמית בקרן לצאת לשנת השתלמות ולקבל מלגת השתלמות בשיעור 66.6% ממשכורתו וכן דמי השתלמות עד לשיעור של שכר הלימוד באוניברסיטה. הואיל ושנת ההשתלמות הוכרה כשנת ותק בהוראה ולצורך יציאה לפנסיה וחישובה, התחייבו קרנות ההשתלמות לשאת בהוצאות לרכישת זכויות הפנסיה בגין שנת ההשתלמות.

בתקנות ההתאגדות של הקרנות נקבע, שבנק ישמש מנהל העסקים שלהן ויעשה את כל העבודות המינהליות הכרוכות בהפעלתן, על ידי פקידי

---

<sup>1</sup> הנוסח אחיד בשלוש הקרנות.

<sup>2</sup> עבור עמיתים המועסקים באזורי פיתוח משלם המעסיק גם את חלקו של העמית.

ובאמצעות משרדיו וציודו. מנהל העסקים יטפל גם בכל העניינים הנוגעים להשקעותיהן. תמורת שירותים אלה ישלמו הקרנות תשלום כפי שייקבע. קרן מו"ג וקרן תיכונים מינו את בנק מסד בע"מ, מיסודה של הסתדרות המורים, למנהל עסקים; וקרן על יסודיים - את בנק לאומי לישראל בע"מ. כן נקבע בתקנות, שהקרנות לא יעסיקו עובדים, אולם מותר להן להתקשר עם יועץ משפטי, רואה חשבון, מבקר פנים ובעלי תפקידים חיוניים אחרים, ובלבד שלא ייווצרו בין הקרנות וממלאי תפקידים אלה יחסי עובד ומעביד. המשרד הרשום של כל קרן יהיה בין כותלי מנהל העסקים.

הקרנות אושרו כקופות גמל, על פי תקנות מס הכנסה (כללים לאישור ולניהול קופות גמל), התשכ"ד-1964, והשקעת הכספים המצטברים בהן כפופה להוראות שבתקנות אלה. על סמך האישור, ההכנסות של הקרן פטורות ממס (על פי סעיף 29) לפקודת מס הכנסה) ותשלומי המעסיקים לקרן מוכרים כהוצאה (על פי סעיף 17(5) לפקודה).

### **מוסדות מנהלים**

על פי תקנות ההתאגדות של קרן על יסודיים, יכהנו בדירקטוריון שלה לפחות 12 חברים, מחציתם ימונו בידי ארגון המורים העל יסודיים, שניים בידי מרכז השלטון המקומי, אחד (שיהיה יו"ר הדירקטוריון) בידי שר החינוך והתרבות, אחד בידי שר האוצר, אחד בידי שר הפנים ואחד בידי איגוד בתי הספר התיכונים.

בדירקטוריון קרן מו"ג יכהנו שישה חברים לפחות, מחציתם ימונו בידי הסתדרות המורים, אחד בידי שר האוצר ושניים בידי שר החינוך והתרבות - אחד מהם נציג ציבור והאחר, שאינו נציג ציבור, יכהן כיו"ר הדירקטוריון. בדירקטוריון של קרן תיכונים יכהנו לא פחות משמונה חברים, מחציתם ימונו בידי הסתדרות המורים, אחד בידי שר האוצר, שניים בידי שר החינוך והתרבות - אחד מהם נציג ציבור והאחר, שאינו נציג ציבור, יכהן כיו"ר הדירקטוריון - ואחד ימונה בידי מרכז השלטון המקומי.

עוד בשנת 1979 מינה שר החינוך והתרבות אחד מהעובדים הבכירים של משרדו ליו"ר בדירקטוריונים של שלוש קרנות ההשתלמות, והוא ממשיך לכהן בתפקידים אלה במועד סיום הביקורת. כל אחד מארגוני המורים, השותפים בקרנות ממנה על פי התקנות את אחד מנציגיו בדירקטוריון לתפקיד של



מזכיר הקרן (להלן - המזכיר). המזכיר ויו"ר הדירקטוריון מהווים יחד את מזכירות הקרן, המטפלת בניהולה השוטף ובאישור תכניות ההשתלמות.

### **תכניות הקרנות (קווי פעולה)**

התכניות אחידות בכל הקרנות; להלן עיקרי התכניות של הקרנות, שהן בלתי נפרד מתקנות ההתאגדות שלהן.

א. עובדי הוראה במוסד חינוכי שבפיקוח משרד החינוך והתרבות (להלן - המשרד) או בפיקוח ממשלתי אחר, המועסקים בחצי משרה לפחות, או בשליש משרה אם זו עבודתם היחידה, יוכלו להצטרף לקרן, בתנאי שעם תום חופשת ההשתלמות שלהם יישארו לפחות עוד שלוש שנות עבודה עד הגיעם לגיל שבו יוכלו לפרוש לגמלאות מרצונם;

ב. כבסיס לחיסכון בקרן ולתשלום מענק השתלמות, מוכרת המשכורת - לרבות כל התוספות הקבועות לצורך גמלאות - בעבור משרה אחת בלבד. השיעורים של תשלומי העמיתים והמעסיקים וארגוני המורים, השתנו פעמים מספר, ומאז שנת 1972 הם, כאמור, בשיעור של 4.2% מהמשכורת ברוטו מצד העמית ו-8.4% מצד המעסיק; בעבור עמיתים המועסקים באזורי פיתוח משלם המעסיק גם את חלקו של העמית.

ג. עמית, ששילם את תשלומיו כסדרם ומילא אחר התנאים המזכים אותו בחופשת השתלמות, רשאי לצאת לחופשה של שנת לימודים בגין כל תקופת חיסכון (שש שנים, בדרך כלל), בתנאי שתכנית ההשתלמות אושרה בידי הקרן. תקופת ההשתלמות נחשבת כחופשה ללא תשלום, אולם נכללת במניין שנות הוותק, הן לצורך תשלום תוספת הוותק והן לצורך הפנסיה וזכויות אחרות בעת פרישה. לשם כך תרכוש הקרן את זכויות הפנסיה בגין שנת ההשתלמות בשביל העמית. העמית רשאי לעבוד בתקופת ההשתלמות עד כדי שליש משרה.

ד. בתקופת ההשתלמות מקבל העמית מענק השתלמות חודשי, פטור ממס, בשיעור של 66.6% מהמשכורת ברוטו האחרונה שלו, לפי שיעור ממוצע של המשרה שלו במשך שש שנות החיסכון. ניתן להאריך את תקופת החיסכון לשבע או לשמונה שנים ואז מגיע מענק ההשתלמות ל-77.7% או ל-88.8%, בהתאמה. נוסף על כך מכסה הקרן את שכר הלימוד של העמית עד לשיעור שכר הלימוד באוניברסיטה, מחזירה לו את התשלומים ששילם לביטוח לאומי לפי "תעריף סטודנט", ונושאת בתשלום של תגמול מילואים או דמי לידה, אם

המשתלם אינו זכאי לקבלם במלואם מהמוסד לביטוח לאומי.

יציאת עמית לשנת שבתון מותנית ביכולת מערכת החינוך לשחררו למשך אותה שנה. אין העמית חייב לממש את זכותו לצאת לשנת שבתון מיד עם תום תכנית החיסכון, וזכותו נשמרת עד שיבקש זאת. עובד הוראה רשאי, בתום תקופת חיסכון (של שש, שבע או שמונה שנים), להתחיל בתכנית חיסכון נוספת, בין שיצא להשתלמות בין שלא יצא.

שנת הכספים של הקרנות מקבילה לשנת הלימודים של מוסדות החינוך ומתחילה ב-1 בספטמבר. להלן טבלה המראה את מספר העמיתים בקרנות ההשתלמות של עובדי הוראה בסוף שנות הכספים 1982/83-1989/90:<sup>3</sup>

| קרן על יסודיים | קרן מו"ג | קרן תיכונים | סה"כ   |         |
|----------------|----------|-------------|--------|---------|
| 8,875          | 35,933   | 11,592      | 56,400 | 31.8.83 |
| 9,442          | 40,595   | 14,585      | 64,622 | 31.8.84 |
| 9,991          | 42,071   | 15,798      | 67,860 | 31.8.85 |
| 10,677         | 44,209   | 17,290      | 72,176 | 31.8.86 |
| 11,459         | 45,921   | 19,152      | 76,532 | 31.8.87 |
| 11,540         | 46,535   | 20,694      | 78,769 | 31.8.88 |
| 13,394         | 43,803   | 20,615      | 77,812 | 31.8.89 |
| 15,323         | 45,550   | 21,866      | 82,739 | 31.8.90 |

<sup>3</sup> מספר העמיתים, המוצג בטבלה, כולל את העמיתים שטרם השלימו את תקופת החיסכון האחרונה או השלימו אותה וטרם יצאו להשתלמות, ואת אלה שהיו באותה שנה בהשתלמות.

## יציאה להשתלמות

בתכנית של הקרנות נקבע, כי עובד הוראה יהיה רשאי לצאת לחופשת השתלמות על חשבון הקרן ובלבד שהחופשה ותכנית ההשתלמות אושרו במוסדות של הקרן, על יסוד תכנית לימודים מפורטת שעל העמית להגיש למזכירות הקרן.

השתלמות מלאה היא 16 שעות שבועיות, מהן 12 שעות שבועיות לימודי חובה ו-4 שעות לימודי השלמה. בשעות החובה ייכללו, בין היתר, לימודים בתחום הוראת המקצועות העיוניים הנלמדים בבתי הספר ולימודי הסמכה לחסרי רשיון קבע להוראה. בלימודי ההשלמה ייכללו לימודים ופעילויות במקצועות שאינם בתחום ההתמחות המקצועית של העמית.

א. בתחילת ההשתלמות, על העמית להמציא לקרן אישור הרשמה להשתלמות, ובו פירוט הקורסים שאליהם נרשם; מסמך זה משמש לצורך השוואה לתכנית שאושרה.

קרן מו"ג וקרן תיכונים דורשות להמציא להן את אישור ההרשמה ופירוט הקורסים עד חודש פברואר שבאמצע שנת ההשתלמות; עד לאותו חודש מקבל העמית את מענקי ההשתלמות החודשיים, גם בלי להמציא את האישור. לעמית שלא המציא את האישור עד למועד האמור מפסיקות הקרנות את תשלום המענק. הביקורת העלתה, שהמעקב של מנהל העסקים של שתי קרנות אלה אחר המצאת האישורים החל רק משנת הלימודים התשמ"ו.

קרן על יסודיים הסתפקה בקבלת הצהרה מאת המשתלם, כי רשם לפניו, שעליו להמציא אישור על ההרשמה ללימודים על פי התכנית שהגיש ושאושרה בידי הקרן. הביקורת העלתה, שהקרן לא הפסיקה את תשלום מענק ההשתלמות, גם אם האישורים לא הוגשו לה.

ב. כדי שהמעסיק יוכל להוסיף למניין שנות הוותק של עובד ההוראה את שנת ההשתלמות, לצורך תשלום תוספת ותק ולצורך חישוב הפנסיה ויתר הזכויות בעת היציאה לגמלאות, על הקרנות לאשר למעסיק שהעמית השתלם על פי התכנית שאושרה. לשם כך נדרש העמית להמציא לקרן אישור מהמוסדות שבהם השתלם.

קרן על יסודיים הסתפקה בהצהרה מאת העמית, שרשם לפניו, כי בתום שנת ההשתלמות עליו להמציא אישור על עמידה בתכנית ההשתלמות. הביקורת העלתה, שהקרן לא הקפידה שהמשתלמים אכן ימציאו הוכחה להשתלמותם ולא עיכבה בשום מקרה את מתן האישור למעסיק.

## איזון אקטורי

1. להלן נתונים - שנתקבלו מקרנות ההשתלמות - בדבר המספר המצטבר של הזכאים לצאת לשנת שבתון<sup>4</sup> בשנות הלימודים התשמ"ד-התשנ"א, בהשוואה למספר העמיתים שיצאו בפועל לשנת שבתון באותן שנים :

| שנת לימודים |            | קרן על יסודיים |            | קרן מו"ג |            | קרן תיכוניים |            | סה"כ  |
|-------------|------------|----------------|------------|----------|------------|--------------|------------|-------|
| זכאים       | יצאו בפועל | זכאים          | יצאו בפועל | זכאים    | יצאו בפועל | זכאים        | יצאו בפועל |       |
| התשמ"ד      | 1,755      | 750            | 5,100      | 2,620    | 1,900      | 650          | 8,755      | 4,020 |
| התשמ"ה      | 2,047      | 845            | 6,100      | 2,900    | 2,100      | 700          | 10,247     | 4,445 |
| התשמ"ו      | 2,270      | 984            | 6,809      | 3,250    | 2,164      | 810          | 11,243     | 5,044 |
| התשמ"ז      | 2,728      | 944            | 7,500      | 3,647    | 3,000      | 1,071        | 13,228     | 5,662 |
| התשמ"ח      | 2,770      | 1,105          | 8,041      | 3,577    | 3,086      | 1,126        | 13,897     | 5,808 |
| התשמ"ט      | 2,728      | 1,099          | 8,896      | 3,695    | 3,417      | 1,286        | 15,043     | 6,080 |
| התש"ן       | 3,013      | 1,145          | 9,783      | 3,820    | 4,196      | 1,498        | 16,992     | 6,463 |
| התשנ"א      | 3,400      | 1,127          | 10,314     | 3,352    | 4,975      | 1,418        | 18,689     | 5,897 |

השיעור הממוצע של ניצול הזכאות ליציאה לשנת שבתון בשמונה השנים הנסקרות היה הגבוה ביותר בקרן מו"ג - כ-43%, בקרן על יסודיים הוא הגיע לכ-39% ובקרן תיכוניים לכדי 34%. בשנת הלימודים התשנ"א היתה ירידה במספר היוצאים לשנת שבתון בכל קרנות ההשתלמות, בעוד מספר הזכאים לצאת לשנת שבתון המשיך לגדול; שיעור היוצאים לשנת שבתון, מבין הזכאים, בשנת הלימודים התש"ן היה בקרנות ההשתלמות (על יסודיים, מו"ג ותיכוניים) 38%, 39% ו-36%, בהתאמה; בשנת הלימודים התשנ"א ירדו שיעורים אלה ל-33%, 32% ו-29%, בהתאמה.

2. קרנות ההשתלמות לעובדי הוראה שונות באופיין מקרנות ההשתלמות שהממשלה הקימה על פי הסכמי עבודה עם איגודים מקצועיים אחרים (כגון: אקדמאים במדעי החברה והרוח, מהנדסים, עובדים בדירוג האחד<sup>5</sup>).

<sup>4</sup> הנתונים בדבר הזכאים לצאת לשנת שבתון כוללים את אלה שזכאותם לא נוצלה אלא נדחתה בשנה, שנתיים או יותר ואת אלה שרק בתום שנת הלימודים הקודמת הגיעו לזכאות.

<sup>5</sup> סקירה כללית על קרנות אלה הובאה בדוח שנתי 33 של מבקר המדינה (עמ' 109). דוחות נפרדים על הביקורת בשתיים מהקרנות – קרן השתלמות לעובדי המדינה בדירוג האחד וקרן השתלמות למהנדסים – ניתנו לאחרונה בשנת 1985.

בקרנות השתלמות אחרות רשאי העובד למשוך את הכספים שהצטברו בהן - מתשלומי המעסיק והעובד, לרבות הרווחים - למטרות השתלמות כעבור שלוש שנים, או כחיסכון - שאינו קשור להשתלמות - כעבור שש שנים. לעומת זאת, בקרנות ההשתלמות לעובדי הוראה מיועדים הכספים שהצטברו לצורך השתלמות בשנת שבתון, בתנאים שנקבעו בתכניות הקרנות, והסכומים המשולמים לעמית אינם משקפים את הסכומים שהצטברו בתקופת החיסכון מתשלומיו הוא, מתשלומי המעסיק ומרווחים (ריבית והפרשי הצמדה).

תשלומי קרנות ההשתלמות לעובדי הוראה לעמיתיהן בעבור שנת ההשתלמות מחושבים על פי המשכורת החודשית האחרונה ששולמה לעמית לפני יציאתו לשנת ההשתלמות (שבתון). תשלומים אלה מורכבים ממענק השתלמות בשיעור של 66.6% מהמשכורת האחרונה, משכר לימוד בגין ההשתלמות ומתשלומים נילווים; שכר הלימוד והתשלומים הנילווים יכולים להגיע יחד בחישוב חודשי לכדי 8%-12% מהמשכורת האחרונה. אם מוסיפים את עלות רכישת זכויות הפנסיה בגין שנת ההשתלמות, המגיעה אצל עובדי מדינה ל-18.5% מהמשכורת<sup>6</sup>, עשויים כלל התשלומים בגין ההשתלמות להגיע, לפי חישוב חודשי, ליותר מ-90% מהמשכורת האחרונה. לעומת זאת, תשלומי העמית והמעסיק בשיעור כולל של 12.6% מהמשכורת מצטברים במשך שש שנים ל-75.6% וזאת מהשכר השוטף באותן שנים. הואיל ובמהלך אותן שנים העמיתים עשויים לקבל תוספות שכר בגין הסכמי שכר, ותק' וקידום אישי, אף יגדל הפער בין הסכום המתקבל בקרן בגין העמית לבין הסכום שיהיה עליה לשלם בשנת השבתון. הרווחים שהקרן משיגה מהשקעת הכספים הנצברים במשך שנות החיסכון מצמצמים את הפער, במידה התלויה בגובה התשואה. בקרנות אמנם קיים תזרים מזומנים חיובי, אולם בעיקר בגלל שיעור הניצול הנמוך של הזכויות.

כבר בשנת 1975 בדק אקטואר, אם בקרנות מו"ג ותיכונים, הפרשות העמיתים והמעסיקים מכסות את ההתחייבויות לעמיתים; האקטואר קבע, בהנחה שנכסי הקרנות נושאים תשואה בשיעור של 5% נטו - לאחר הפחתת הוצאות ניהול ואחרות - שאין להן כיסוי מלא וכי יש להגדיל את ההפרשות לשיעור של 14.7% מהמשכורת.

<sup>6</sup> בעניין זה ראה להלן עמ' 15-16.

<sup>7</sup> תוספות הוותק למורים הן בשיעור גבוה יותר מאלה הניתנות לעובדים אחרים במגזר הציבורי.

בדיקה חוזרת שעשה אותו אקטואר בשנת 1982, בהנחה ששיעור התשואה נטו הוא 4%, העלתה, ששיעור ההפרשה הדרוש לאיזון בקרן מו"ג הוא 19.8% ובקרן תיכוניים - 21.7%.

בסוף שנת 1990 ערך אקטואר לקרן מו"ג ולקרן תיכוניים במשותף מאזן אקטוארי ודוח תחזית זרמי כספים ליום 31.8.90. לפי מסמך זה, בשתי הקרנות יחד קיים גירעון אקטוארי בשיעור 5.8% לעומת ההתחייבויות, וזאת בהנחה ששיעור התשואה נטו על ההשקעות של הקרנות הוא 2%<sup>8</sup>; האקטואר לא חישב את שיעור ההפרשה הדרוש לאיזון הקרנות.

בדיקה שעשה באותה תקופה אקטואר אחר בעניין קרן על יסודיים, לפי הנחות דומות, העלתה, שהגירעון האקטוארי מגיע ל-17.3% מההתחייבויות; שיעור ההפרשה מהמשכורת הדרוש לאיזון הקרן נאמד ב-19.5%.

סגן הממונה על האגף לתכנון ולתקצוב של משרד החינוך והתרבות (להלן המשרד) התריע עוד בשנת 1984 על הגירעון האקטוארי ההולך ומחמיר; לדעתו, רק הגידול במספר העמיתים ואי ניצול הזכות לצאת לשנת השתלמות מצד מספר הולך וגדל של עמיתים מנעו את החרפת המצב. במאי 1989 הוא חזר והתריע, על ערעור מצב הקרנות הנובע גם מההאטה במספר המצטרפים. היו"ר הודיע בישיבת הדירקטוריונים באותו מועד, כי המשרד מעוניין להוציא להשתלמות (משתי הקרנות) כ-6,000 זכאים מדי שנה בשנה וידאג שהמספר לא יהיה גדול מזה.

3. כדי להקל על המצב האקטוארי נקטו הקרנות צעדים, המתוארים להלן, לשם צמצום ההוצאה השוטפת.

א. שלוש הקרנות אינן מעבירות באופן שוטף את הסכומים הדרושים (18.5% מהשכר) לשם רכישת זכויות פנסיה מהמדינה בעבור שנת ההשתלמות של העמיתים הזכאים לפנסיה תקציבית מהמדינה<sup>9</sup>. רק בסמוך למועד הפרישה של העמית הן שילמו את המגיע בעד שנות ההשתלמות להשלמת שיעור הגמלה.

---

<sup>8</sup> שיעור התשואה נטו מחושב על ידי ניכוי של הוצאות ניהול ושל הגידול החזוי בשכר הריאלי, מהתשואה ברוטו. חלופה אחרת של המאזן האקטוארי נערכה על יסוד שיעור תשואה נטו של 1%, עם תוצאות שכמובן גרועות יותר מבחינת הקרנות.

<sup>9</sup> אשר לעמיתים שזכויות הגמלה שלהם מובטחות בקרנות פנסיה, הקרנות מעבירות תשלומים באופן שוטף.

בדיקה שערך משרד מבקר המדינה העלתה: בשנת 1986/87 שילמו קרנות מו"ג ותיכונים סמוך למועד הפרישה 900,000 ש"ח בקירוב להשלמת גמלה, לעומת 9.5 מיליון ש"ח, שהיה עליהן לשלם באותה שנה, לפי חישובי משרד מבקר המדינה, כהפרשה שוטפת להבטחת זכויות פנסיה למשתלמים באותה שנה. בשנת 1987/88 שילמו שתי הקרנות בגין השלמת גמלה כ-1.4 מיליון ש"ח, לעומת כ-13 מיליון ש"ח, שעל פי חישובי משרד מבקר המדינה היה עליהן לשלם כהפרשה שוטפת בעבור המשתלמים באותה שנה.

בעקבות הביקורת כינס סמנכ"ל לכלכלה ותקציבים שבמשרד החינוך והתרבות, באפריל 1990, ישיבה בהשתתפות סגן חשב המשרד ונציגי אגף התקציבים והחשב הכללי במשרד האוצר, ובה הוחלט, כי האוצר יממן את רכישת זכויות הפנסיה בעבור עובדי הוראה בשנת השתלמות, הזכאים לפנסיה תקציבית מן המדינה.

לדעת מבקר המדינה, 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 והתרבות.

ב. בעניין החזר כספים לעמיתים הפורשים מהקרן, קובעות התקנות בשלוש הקרנות כדלקמן:

- (1) עמית שיצא לגמלאות, יקבל את תשלומיו ואת מלוא תשלומי המעסיק לקרן; אם נפטר העמית, יקבלו שאיריו את הסכומים הללו.
- (2) עמית שהשלים תקופת חיסכון ומלאו לו 59 שנים או פוטר מעבודתו יוכל לקבל את תשלומיו וכן 89% מתשלומי המעסיק.
- (3) עמית שפרש מן הקרן מסיבות אחרות, יקבל רק את תשלומיו לקרן.

הקרנות נימקו את הקטנת החזר של כספי המעסיק ב-11% בכך שבשיעור זה עולה השתתפות המעסיק בקרנות ההשתלמות של עובדי הוראה (8.4% מהשכר) על השתתפות המעסיק בקרנות השתלמות אחרות (7.5% מהשכר).

מהתשלומים לפורשים מנכות הקרנות 3% "דמי ניהול". משרד מבקר המדינה העיר להנהלות של הקרנות על הצורך לשקול האם יש הצדקה לנכות דמי ניהול



בשיעור האמור<sup>10</sup>, בייחוד מעמיתים שאינם מקבלים כלל את הסכומים שהמעסיקים העבירו בגינם לקרנות, או אינם מקבלים את מלוא הסכומים.

עד שנת 1987 שולמה לפורשים ריבית בשיעור של 4% לשנה כנקוב בתקנות, ובלא הצמדה, דבר שהיה בשנות האינפלציה הדוהרת בגדר פגיעה של ממש בזכויות העמית הפורש. החל ביולי 1987 משולמת הריבית באותו שיעור, אולם בתוספת הפרשי הצמדה למדד המחירים לצרכן. משרד מבקר המדינה העיר לקרנות על הצורך לשקול האם יש הצדקה לכך שבתקנות נקוב שיעור ריבית קבוע בשעה שחלים שינויים מתמידים בשיעורי התשואה על השקעות הקרנות.

ב-11.7.89 הודיע סגן מנהל האגף לתכנון ולתקצוב במשרד החינוך והתרבות למנהל העסקים של קרנות מו"ג ותיכונים: "בהתחשב במצב האקטוארי הקשה של הקרנות הוחלט בשנים קודמות, בהסכמת המשרד והאוצר, שחלק המעביד יושאר בקרן אך ורק במקרים חריגים, כדלקמן:

(1) כאשר החבר לא מממש את זכויותו ליציאה לשבתון בתום שש שנות חיסכון אלא מקבל את חסכוניותו (חלק העובד) ו-89% מחלק המעביד; במקרה זה 11% מחלקו של המעביד יושאר בקרן.

(2) כאשר החבר פורש בטרם השלים תקופת חיסכון, הקרן תשלם לו את הסכום שהצטבר בגין חלק העובד ואילו חלק המעביד יושאר בקרן. בכל יתר המקרים של פרישות יש להחזיר למשרד החינוך והתרבות את הכספים ששילם."

הביקורת העלתה, שלפי הנחיות אלה אין למעשה מקרים שבהם יש להחזיר כספים למשרד בגין פורשים מהקרן. תקנות הקרנות קובעות בעניין זה כדלקמן: "הפסיק עובד הוראה את חברותו בקרן - לא יוחזרו למעסיק התשלומים ששילם לקרן, אלא אם יוחלט אחרת."

בשנת 1988/89 פרשו מקרנות מו"ג ותיכונים 1,141 עמיתים ובשנת 1989/90 פרשו 1,550 עמיתים ושולם להם סך של 9.9 מיליון ש"ח וסך של 19.5 מיליון ש"ח, בהתאמה. בהתאם להסדרים המתוארים לעיל, נשארו בידי הקרנות לפי חישובי משרד מבקר המדינה, כ-1.1 מיליון ש"ח ב-1988/89 וכ-1.9 מיליון ש"ח ב-1989/90, שמקורם בכספי המעסיק, וכן דמי ניהול בסך 0.3 מיליון ש"ח ו-0.6 מיליון ש"ח, בהתאמה.

---

<sup>10</sup> בעניין הוצאות הניהול בפועל של הקרנות, ראה להלן עמ' 22-25.

## **חישוב ההפרשות והעברתן לקרנות**

שכרם של עובדי ההוראה נקבע בהסכמי עבודה שבין ארגוני המורים לבין המעסיקים ובראשם המעסיק הגדול ביותר - משרד החינוך והתרבות (להלן - המשרד). השכר מבוסס על דרגה, ותק, תפקיד, שיעור המשרה ותוספות שונות המכונות "גמולים".

תשלומי העמיתים מחושבים ומועברים לקרנות באחת משתי הדרכים האלה:  
א. חישוב על פי נתוני המשכורת בעת הכנתה; ניכוי הסכום והעברתו במרוכז על ידי המעסיק, יחד עם חלקו שלו. דרך זו נוקט בעיקר המשרד.

ב. חישוב על ידי מנהל העסקים של הקרן על פי נתונים המצויים אצלו (ראה להלן) וגביית הסכום על פי הוראת קבע מחשבון הבנק של העמית. לאחר מכן גובה מנהל העסקים את חלקו של המעסיק לפי חישוב המבוסס על תשלום העובד.

תקנות מס הכנסה (כללים לאישור ולניהול קופות גמל), התשכ"ד - 1984, החלות על הקרנות, קובעות, כי דרך הגבייה היא ניכוי ישיר מהמשכורת. גביית התשלומים מהעמיתים באמצעות הוראות קבע אינה עולה בקנה אחד עם הוראות אלה.

### **תשלום על ידי הוראת קבע**

1. הסדר זה חל על עמיתי קרן על יסודיים ועל כ-6,000 עמיתי קרן מו"ג וקרן תיכונים, המועסקים על ידי רשויות מקומיות, בתי ספר חקלאיים ומקצועיים, בתי ספר פרטיים ובמקרים מעטים גם על ידי המשרד.

כאשר עמית מצטרף לקרן הוא ממציא אישור מהמעסיק על רכיבי שכרו ושיעור המשרה שהוא מועסק בה ומתחייב להודיע באופן שוטף על כל שינוי שיחול ברכיבי השכר. אם אין העמית מדווח על שינוי, ממשיך מנהל העסקים לגבות את הכספים מהעובד על פי הנתונים שנמסרו לו ובמקביל הוא גובה מהמעסיק את חלקו.

הניכוי מהמשכורת מבטיח דיוק בחישוב הסכום המועבר לקרן מצד העובד והמעסיק. גביית סכומים מדויקים באמצעות הוראת קבע מחייבת את מנהל העסקים לקבל באופן שוטף מידע ונתונים לשם עדכון רכיבי השכר של העמית,

דבר שנעשה בדרך כלל בפיגור רב<sup>11</sup>. הואיל ובדרך כלל קיימת מגמה של עליית שכר, רוב הסכומים המועברים לקרן באמצעות הוראות קבע נמוכים מאלה שהיו אמורים להתקבל.

קרנות ההשתלמות לעובדי הוראה קבעו בעיקרון, שאם מתגלה הפרש בין שיעור המשרה הממוצעת של העמית במשך תקופת החיסכון לבין השיעור שלפיו הועברו התשלומים לקרן, יקבל העמית מענק השתלמות לפי השיעור הנמוך משניהם. אם הכספים שהועברו בפועל היו גבוהים מהמתחייב על פי שיעור המשרה, עודפי הכספים יוחזרו למשלמים.

2. משרד מבקר המדינה בדק, בבדיקה מדגמית, את חישוב ההפרשות שערכו מנהלי העסקים של הקרנות, כשהגבייה נעשית באמצעות הוראות קבע. להלן הממצאים:

**א. קרנות מו"ג ותיכונים.** משרד מבקר המדינה חישב את ההפרשות של עמיתים בקרן מו"ג ובקרן תיכונים שקיבלו את שכרם מהמשרד (אולם שילמו לקרן שלא באמצעות ניכוי מהמשכורת), על יסוד רכיבי השכר כפי שהם נקובים ברישומי המשכורת במשרד, והשווה אותם לסכומים שמנהל העסקים חישב וגבה באמצעות הוראות קבע מאותם עמיתים. בדיקת מדגם של 309 תשלומים חודשיים העלתה, שב-235 מהם שילמו העמיתים פחות מהמגיע על פי רכיבי המשכורת, ואילו ב-74 מהם שילמו העמיתים יותר מהמגיע.

**ב. קרן על יסודיים.** מנהל העסקים נוהג לחייב את חשבונות העו"ש של העמיתים ב-10 בחודש בעבור החודש השוטף, כלומר הגבייה נעשית לפני שיודעים מהי המשכורת של אותו חודש.

כאשר חלו שינויים כלליים במשכורת, הוגדל סכום הגבייה בשיעור השינוי הממוצע, דהיינו, באופן אחיד מכל עמיתי הקרן, גם אם השינוי לא היה באותו שיעור בכל התפקידים והדרגות. חישוב כזה אינו מדויק, שכן הוא מיטיב עם חלק מהעובדים ומכביד על עובדים אחרים.

ביקורת מדגמית העלתה אי התאמות בכל אחד מרכיבי השכר של העמיתים (שכר יסוד, שיעור המשרה, גמול השתלמות, גמול ריכוז מקצוע, גמול פיצול וכיו"ב).

---

<sup>11</sup> המשרד מעביר לקרנות אחת לשנה רשימה שבה מפורטים השיעורים של המשרות שבהן העסיק עובדי הוראה במשך השנה; מעסיקים אחרים אינם עושים זאת.

קרן מו"ג וקרן תיכונים הודיעו באפריל 1990 למשרד מבקר המדינה, שבמסגרת הסדר שנעשה לא מכבר עם כמה מעסיקים גדולים ינוכה תשלום העמית לקרן מהמשכורת ויועבר במרוכז, יחד עם חלקו של המעסיק. החל ב-1.4.91 משלמים עמיתי קרן על יסודיים, המועסקים על ידי המשרד (כ-20% מכלל העמיתים באותה קרן), את תשלומיהם לקרן על ידי ניכוי ממשכורותיהם. המעבר מגבייה על פי הוראות קבע לגבייה ישירה על ידי ניכוי ממשכורותיהם של יתר עמיתי קרן על יסודיים עדיין לא התקדם ממשית.

## כספים ומינהל

להלן הדוחות הכספיים המותאמים של שלוש קרנות ההשתלמות ל-31.8.90, כפי שמיון וריכוז משרד מבקר המדינה (באלפי ש"ח):

| קרן על יסודיים              | קרן מו"ג       | קרן תכנוניים   |                                          |
|-----------------------------|----------------|----------------|------------------------------------------|
| <b>נכסים</b>                |                |                |                                          |
| 135,083                     | 478,647        | 230,220        | ניירות ערך                               |
| 18,778                      | 34,888         | 21,794         | פיקדונות ומזומנים בבנקים                 |
| 1,892                       | 7,080          | 3,722          | חייבים - (עמיתים ומעסיקים)               |
| <u>155,753</u>              | <u>520,615</u> | <u>255,736</u> |                                          |
| <b>התחייבויות</b>           |                |                |                                          |
| 305                         | 4,919          | 2,309          | יתרות זכות                               |
| 155,448                     | 515,696        | 253,427        | קרן ההשתלמות                             |
| <u>155,753</u>              | <u>520,615</u> | <u>255,736</u> |                                          |
| <b>הכנסות</b>               |                |                |                                          |
| 28,318                      | 99,277         | 48,065         | הכנסות מריבית והצמדה                     |
| <b>הוצאות</b>               |                |                |                                          |
| 1,398                       | 4,790          | 2,359          | דמי ניהול למנהל העסקים                   |
| 35                          | 77             | 38             | הוצ' ביקורת ומשפטיות                     |
| 9                           | 122            | 59             | החזר הוצאות הדירקטוריון                  |
| -                           | 41             | 10             | הוצ' החזקת משרד                          |
| 1,442                       | 5,030          | 2,466          |                                          |
| <u>26,876</u>               | <u>94,247</u>  | <u>45,599</u>  | עודף הכנסות על הוצאות                    |
| <b>התנועה בקרן ההשתלמות</b> |                |                |                                          |
| 124,331                     | 415,851        | 199,580        | יתרה ל-1.9.89                            |
| 20,061                      | 52,859         | 27,944         | העברות שוטפות:                           |
| 10,056                      | 26,417         | 13,969         | מעסיקים                                  |
| 30,117                      | 79,276         | 41,913         | עמיתים                                   |
| 26,876                      | 94,247         | 45,599         | ס"ה                                      |
| 26,876                      | 94,247         | 45,599         | עודף הכנסות על הוצאות                    |
| <b>56,993</b>               | <b>173,523</b> | <b>87,512</b>  | ס"ה העברות ועודף הכנסות                  |
| 22,461                      | 62,372         | 26,013         | תשלומים בגין השתלמות                     |
| 3,415                       | 11,306         | 7,652          | תשלומים לפורשים והעברות נטו לקרנות אחרות |
| 25,876                      | 73,678         | 33,665         | ס"ה תשלומים                              |
| 31,117                      | 99,845         | 53,847         | הגידול בקרן במשך השנה                    |
| <u>155,448</u>              | <u>515,696</u> | <u>253,427</u> | היתרה ל-31.8.90                          |

### דמי ניהול למנהל העסקים

בהסכמים בין הקרנות לבין הבנקים המשמשים מנהלי עסקים נקבע, שמנהלי העסקים יקבלו דמי ניהול שנתיים בשיעור של 1% משוויים המשווער של נכסי הקרנות.

להלן פירוט הסכומים ששילמו הקרנות למנהלי העסקים בשנות הכספים שהסתיימו במועדים המפורטים להלן (באלפי ש"ח):

| קרן על יסודיים | קרן מו"ג | קרן תיכונים |         |
|----------------|----------|-------------|---------|
| 488            | 1,835    | 718         | 31.8.86 |
| *663           | 2,337    | 948         | 31.8.87 |
| *740           | 2,886    | 1,283       | 31.8.88 |
| 1,103          | 3,868    | 1,851       | 31.8.89 |
| 1,398          | 4,790    | 2,359       | 31.8.90 |

(\*) היות שקרן על יסודיים הכינה במהלך שנתיים (1.9.86 - 31.8.88) שלושה דוחות כספיים (ל-31.12.86, ל-31.12.87 ול-31.8.88), מוצגים דמי הניהול בכל אחת מהשנתיים האלה על פי חישוב יחסי שעשה משרד מבקר המדינה.

הקרנות הסבירו, שהסיבה לשיעור הגבוה יחסית של דמי ניהול נעוצה בסל השירותים שקרנות ההשתלמות של עובדי ההוראה מקבלות ממנהל העסקים סל הכולל, בין היתר, את חישוב מענקי ההשתלמות וטיפול בגבייה לפי הוראות קבע. לדעת מבקר המדינה, על הקרנות לחתור להוזלת השירותים שהן מקבלות, על ידי בחינת שיטות שיבססו את דמי הניהול לא על גודל יתרת הנכסים אלא על עלות השירותים בפועל וכן על ידי בקשת הצעות מגופים אחרים היכולים לשמש מנהלי עסקים לקרנות.

### החזר הוצאות הדירקטוריון

א. כאמור שר החינוך והתרבות מינה עובד בכיר של המשרד ליושב ראש הדירקטוריונים של שלוש קרנות ההשתלמות לעובדי הוראה; עובד זה פרש לגמלאות ב-1.2.87, אולם המשרד החליט להעסיקו על פי חוזה מיוחד במשרה בהיקף של 30%, לשם המשך כהונתו כיו"ר הדירקטוריונים של הקרנות.

קרנות מו"ג ותיכונים משלמות במשותף ליו"ר הדירקטוריונים, החל ב-1.2.87, השתתפות בהוצאות החזקת רכב לפי תעריף "חשב"12 במכסה חודשית של 2,000 ק"מ, וכן אש"ל ל-15 ימים בחודש, ללא דיווח על הנסיעות; עוד מכסות הקרנות הוצאות בגין 500 שיחות טלפון בחודש. קרן על יסודיים משלמת ליו"ר הדירקטוריונים השתתפות בהחזקת רכב לפי מכסה חודשית של 500 ק"מ ושני ימי אש"ל בחודש, גם זאת בלי דיווח. בסך הכל משלמות אפוא שלוש הקרנות מדי שנה בשנה בעבור נסיעות בהיקף של 30,000 ק"מ<sup>13</sup>. יצוין, שבשירות המדינה לא מקובל החזר הוצאות רכב לפי מכסת קילומטרים העולה על 14,000-15,000 ק"מ בשנה.

התעריף לקילומטר של "חשב" - שלפיו משלמות הקרנות ליו"ר את הוצאות החזקת הרכב - אמור לכסות, מלבד הוצאות משתנות, גם הוצאות קבועות והחזר הון מחושב על פי מכסת נסיעות שנתית של 12,000 ק"מ, וכן גילום מס. הואיל והקרנות משלמות ליו"ר הדירקטוריונים עבור 30,000 ק"מ לשנה לפי תעריף זה, יוצא, שההוצאות הקבועות מכוסות בשיעור של 250%.

ההוצאה של שלוש הקרנות על החזקת הרכב, אש"ל וגילום מס של היו"ר הגיעה בשנת 1989/90 לסך כולל של 59,000 ש"ח בקירוב.

על פי סעיף 19 שבפרק ג' לחוק החברות הממשלתיות<sup>14</sup>, התשל"ה-1975, רשאי שר האוצר להתקין תקנות בדבר הגמול וההוצאות שישולמו לדירקטורים בחברות ממשלתיות; שר האוצר לא התקין תקנות בעניין זה ואף הודיע לרשות החברות הממשלתיות על התנגדותו למתן גמול לדירקטורים מטעם המדינה. רשות החברות הבהירה בחוזר 21/81 מ-18.1.81 ובחוזר 13/84 מ-25.6.84 את המצב המשפטי עקב הימנעותו של השר להתקין תקנות והודיעה כי "עובדי מדינה - המכונים כדירקטורים בחברות ממשלתיות זכאים להחזר הוצאות אש"ל מהמשרד בו הם עובדים. חברה ממשלתית לא תשלם לדירקטורים מטעם המדינה, שהם עובדי מדינה, תשלום כשלהוא בגין החזר הוצאות אש"ל, כולל נסיעה".

<sup>12</sup> תחשיב תקופתי בדבר הוצאות החזקה של כלי רכב והצעת תשלום להשתתפות בהוצאות אלה, המופק על ידי "חשב", היחידה הבין קיבוצית לשירותי ניהול.

<sup>13</sup> יו"ר הדירקטוריונים מתגורר בירושלים ומגיע, בדרך כלל, שלוש פעמים בשבוע למשרדי קרנות ההשתלמות בתל אביב וכן הוא משתתף בכנסים של מורים.

<sup>14</sup> כל האמור בפרק ג' של החוק (בעניין דירקטורים בחברות ממשלתיות) הוחל על פי סעיף 58 לחוק גם על חברות מעורבות.

ב. הנציג הבכיר של הסתדרות המורים בדירקטוריונים של הקרנות ממלא תפקיד של מזכיר קרן מו"ג וקרן תיכונים ושכרו משולם לו על ידי הסתדרות המורים. קרנות מו"ג ותיכונים מעבירות בכל חודש להסתדרות המורים תשלום בגובה שכרו של המזכיר והחזר הוצאות רכב. סך כל הסכומים ששתי הקרנות העבירו כאמור הגיע בשנת 1989/90 ל-58,000 ש"ח בקירוב.

התקנות הראשונות של קרנות ההשתלמות לעובדי הוראה קבעו, שהדירקטורים לא יקבלו כל שכר מהקרנות<sup>15</sup>. ב-1987 אישרו הדירקטוריונים של הקרנות הצעת שינוי בתקנות, ולפיה הוראה זו לא תחול על היו"ר ועל המזכיר. ההצעה הובאה לאסיפה הכללית ב-9.5.87; באסיפה סוכם שהיא תנוסח מחדש לאחר שיילקחו בחשבון כל ההערות והשינויים שהוצעו.

רק ב-15.2.91, בעקבות הביקורת בעניין זה, אושרה ההצעה באסיפות הכלליות שקיימו שתי הקרנות.

### **הוצאות החזקת משרד**

עד 1985 פעלו קרנות מו"ג ותיכונים במשרדי מנהל העסקים. בשנה האמורה שכרו שתי הקרנות, במשותף, דירה של שלושה חדרים בתל אביב והעבירו אליה את משרדיהן. בשלהי שנת 1987 העתיקו הקרנות את משרדיהן לדירה מרווחת יותר והיקצו בה חדרים ליו"ר הדירקטוריונים ולמזכיר של שתי הקרנות. ההוצאה שלהן על החזקת משרד הגיעה בשנת 1989/90 לסך כולל של 51,000 ש"ח.

### **ניהול חשבונות**

קרנות ההשתלמות רושמות במשך השנה את העברות העמיתים והמעסיקים במקובץ ואינן מנהלות חשבון נפרד לכל עמית כחלק מהמערכת החשבונאית; חשבון אישי לכל עמית שבו נרשמים תשלומיו בלבד, מנוהל במערכת נפרדת והקרנות אינן עורכות התאמות בין שתי המערכות. היות שהעברות המעסיקים אינן נרשמות בפירוט לפי העמיתים, אי אפשר לבדוק אם נתקבלה השתתפות המעסיק בגין כל עמית.

---

<sup>15</sup> בדבר הוראות התקנות בעניין העסקת עובדים, ראה עמ' 7-8 לעיל.





קרנות ההשתלמות מאפשרות למורים להרחיב ולהעמיק את השכלתם המקצועית והכללית על ידי השתלמות בשנת שבתון, המיועדת גם למתן את השחיקה הכרוכה בעבודה ממושכת במקצועות ההוראה.

הממצאים שהעלתה הביקורת בשלוש הקרנות מצביעים על הצורך לנקוט צעדים לשיפור היבטים אחדים בפעילותן. בשתיים מהקרנות נמצא, שפרט לדמי הניהול לבנק המנהל את עסקיהן בהתאם להסדרים הנהוגים בכל קרנות ההשתלמות, קיימות הוצאות ניכרות על שכירת משרדים ותשלומים להנהלה הפעילה של הקרנות. על הדירקטוריונים לבחון דרכים לצמצום של ההוצאה על דמי הניהול ושל הוצאות המינהל הנוספות.

השאלה העיקרית היא, האם יוכלו הקרנות להמשיך ולפעול לטווח ארוך במתכונת הקיימת של צבירת כספים ושל מתן זכויות לעמיתים. מתכונת זו שונה מדרך הפעולה של קרנות ההשתלמות, שהקימה המדינה עם איגודים מקצועיים אחרים, שבהן העמית זכאי לקבל בסופן של תקופות מוגדרות את הכספים שנצברו בחשבונו האישי, אם לצורכי השתלמות (אחרי שלוש שנים) ואם כמימוש חיסכון (אחרי שש שנים). קרנות ההשתלמות של עובדי הוראה נטלו עליהן לשלם לעמית שיעור מסוים ממשכורתו ושכר לימוד (שגדל בשנים אחרונות במידה ניכרת), במשך שנת השבתון, בלא שקיים קשר אקטוארי יציב בין תשלומים אלה לבין התקבולים הנצברים בקרן בגין אותו עמית. עד כה לא התעוררה בקרנות בעיה כספית, מפאת תזרים המזומנים החיובי שנוצר בעיקר משום שרבים מהעמיתים לא ניצלו את זכותם לצאת לשנת השתלמות. אולם מצב זה עלול להשתנות ככל שיגדל מספר העמיתים שירצו לממש את זכותם להשתלמות.

עובדים בכירים במשרד החינוך והתרבות ובמשרד האוצר, המופקדים על קרנות ההשתלמות, ניסו להקל על מצבן הכספי בכך שפטרו אותן מלשלם לקופת המדינה את הסכומים הדרושים להשלמת זכויות הגמלה בעבור מורים בשנת שבתון, הזכאים לפנסיה תקציבית מהמדינה. הקלה נוספת לקרנות מתבטאת בכך, שלפי תקנותיהן אין הן חייבות להחזיר למעסיקים כל סכום מהפרשותיהם, במקרים שבהם כספים אלה לא נוצלו להשתלמות או לא הוחזרו לעמית בעת הפרישה. בשני הסדרים אלה אפשר לראות סבסוד סמוי של הקרנות. אשר לויתור על הכספים המיועדים לרכישת זכויות גמלה, מן

הראוי היה שהחלטה עקרונית בעניין זה תתקבל במשרד האוצר בדרג המוסמך לכך, וכי הסכומים שהמדינה מוותרת עליהם יירשמו כהוצאה בתקציב הרגיל של משרד החינוך והתרבות.

על משרד האוצר, משרד החינוך והתרבות, הסתדרות המורים וארגון המורים העל יסודיים לבחון את החלופות השונות שבאמצעותן ניתן להביא לאיזון בין ההפרשות שהקרנות מקבלות והתשואה על השקעותיהן לבין ההתחייבויות, בדרך שתבטיח לקרנות את היכולת להמשיך ולמלא לטווח ארוך את ייעודן, תוך מילוי מלוא התחייבויותיהן כלפי העמיתים.

מבקר המדינה

ירושלים, אדר א' התשנ"ב  
פברואר 1992