

מבקר המדינה

דוח על הביקורת

בקרן השתלמות למהנדסים בע"מ



מבקר המדינה

דוח על הביקורת בקרן השתלמות למהנדסים בע"מ

ירושלים, התשנ"ח - 1997

ISSN 0792-7932

מס' קטלוגי 97-006

"ניתן לקבל גרסה אלקטרונית של דוח זה באתר האינטרנט של משרד מבקר המדינה

בכתובת: www.mevaker.gov.il"

דין וחשבון זה של מבקר המדינה מסכם את הביקורת על פעולות קרן השתלמות למהנדסים בע"מ שנעשתה לסירוגין בשנים 1994-1996; בדיקות השלמה נעשו בשנת 1997.

הממצאים שהועלו במהלך הביקורת הובאו לידיעת הנהלת הקרן. בדין וחשבון זה מובאים הממצאים העיקריים.

הקרן עומדת לביקורת המדינה לפי סעיף 9(5) לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב], בהיותה גוף שהמשלה משתתפת בהנהלתו.

קרן השתלמות למהנדסים בע"מ היא חברה ממשלתית כמשמעותה בחוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975. שר האוצר אחראי לענייני הקרן לפי חוק זה, ובידו, יחד עם ראש המשלה, הסמכויות המפורטות בחוק בענייני הקרן.

תוכן העניינים

9	הקרן ומוסדותיה
13	השקעות הקרן
18	ביטוח אחריות מקצועית ותאונות אישיות
18	לעמיתי הקרן
20	כספים ומינהל
27	"קרן 1%"

הקרן ומוסדותיה

קרן ההשתלמות למהנדסים בע"מ נוסדה בשנת 1967 בידי הממשלה והסתדרות המהנדסים (להלן - הסת"מ). הקרן הוקמה כדי לתת הלוואות ומלגות למימון השתלמויות למהנדסים בשירות המדינה, במוסדות ציבור ובחברות כלכליות וקבלניות. על פי תקנות ההתאגדות של הקרן (להלן - התקנות) רשאי להצטרף לקרן כל מהנדס¹ וכל בעל תואר מוכר בידי הקרן, כגון אגרונום או כימאי.

למימון השתלמותם של עמיתי הקרן משמשים כספים שהעמיתים ומעסיקיהם מעבירים לקרן בקביעות והכנסות מניירות ערך שכספי הקרן מושקעים בהם. על פי הסכמי העבודה בין ההסתדרות הכללית לבין הממשלה ושאר המעסיקים, הוגדל במרוצת השנים השיעור המועבר לקרן מהשכר, ומשנת 1984 השיעור הוא 10% מהשכר (2.5% - חלקו של העמית ו-7.5% - חלקו של המעסיק).

הקרן אושרה כקופת גמל על פי תקנות מס הכנסה (כללים לאישור ולניהול קופות גמל), התשכ"ד-1964 (להלן: תקנות מס הכנסה - קופות גמל); השקעת הכספים המצטברים בה כפופה להוראות שבתקנות אלה. על פי האישור, הכנסות הקרן פטורות ממס הכנסה (לפי סעיף 9(2) לפקודת מס הכנסה); תשלומי המעסיקים לקרן מוכרים כהוצאה (לפי סעיף 17(5) לפקודה).

בשנת 1984 נהפכה הקרן, כמו יתר קרנות ההשתלמות, לקרן דו-תכליתית, בעקבות סיכום עקרוני משנת 1980 בין ההסתדרות הכללית לבין נציבות שירות המדינה². עמיתי הקרן זכאים לנצל את הכספים הנצברים לזכותם לצורכי השתלמות על פי תקנות הקרן, ולחילופין להועיד אותם לחיסכון, בתנאי שמשך החיסכון לא יהיה פחות משש שנים מתחילת החברות בקרן או ממועד משיכת הכספים האחרונה מהקרן (להלן - מסלול החיסכון).

להלן טבלה המפרטת, על פי נתוני הקרן, את מספר העמיתים שקיבלו מלגות השתלמות בשנים 1988-1996 ואת מספר העמיתים שמשכו כספים במסלול החיסכון באותן שנים.

מספר העמיתים שקיבלו מלגות להשתלמות מספר העמיתים שמשכו כספים

השנה	בחור"ל	בארץ	במסלול החיסכון
1988	742	116	2,045
1989	548	100	2,203
1990	407	86	3,082
1991	345	56	2,233
1992	289	73	2,207
1993	234	59	2,733
1994	171	106	3,711
1995	136	74	4,140
1996	119	20	4,769

¹ כמוגדר בחוק המהנדסים והאדריכלים, התשי"ח-1958.

² סיכום זה בא לידי ביטוי בתיקון מס' 59 (מ-14.2.84) בפקודת מס הכנסה.

נתוני הטבלה מראים בבירור את השינוי שחל בשימוש בכספי הקרן מאז ניתנה לעמיתיה האפשרות להשתמש בכספים הנצברים בקרן למטרות חיסכון.

על פי נתוני הקרן גדל מספר חשבונות העמיתים מ-29,658 בשנת 1993 ל-32,445 בשנת 1996. נתונים אלה כוללים גם חשבונות שאינם פעילים. הסכום הכולל של יתרות חשבונות העמיתים עלה מ-783 מיליון ש"ח בסוף 1988 ל-1,131 מיליון ש"ח בסוף 1996.³

הון מניות

הון המניות הנפרע של הקרן מורכב ממניית הנהלה א' וממניית הכרעה שהוקצו לממשלה, ממניית הנהלה ב' שהוקצתה להסת"מ ומחמש מניות רגילות שהוקצו לחותמי תזכיר ההתאגדות של הקרן. ערכה הנקוב של כל מניה הוא 0.0001 ש"ח.

מניות ההנהלה א' ו-ב' מקנות, כל אחת, מחצית מזכויות ההצבעה באסיפה הכללית ואת הזכות למנות מחצית ממספר החברים בדירקטוריון הקרן; מניית ההכרעה, המופקדת לפי תקנון הקרן בידי שר העבודה והרווחה, מקנה לו זכות הכרעה באסיפה כללית ובדירקטוריון הקרן כאשר הקולות שקולים, למעט בעניין מינוי מנכ"ל הקרן.⁴ המניות הרגילות אינן מקנות למחזיקיהן זכויות כלשהן.

מוסדות הקרן

על פי תקנון הקרן יבחר הדירקטוריון ביושב ראש, מבין החברים שמינתה הממשלה, ובמרכז הקרן,⁵ מבין החברים שמינתה הסת"מ. יו"ר הדירקטוריון, מרכז הקרן ועוד שני חברי דירקטוריון כלשהם יהיו מניין חוקי בישיבות הדירקטוריון.

ב-31.7.96 היו בדירקטוריון הקרן עשרה חברים,⁶ מחציתם מונו בידי הממשלה ומחציתם בידי הסת"מ. הדירקטוריון הקים מבין חבריו ארבע ועדות: ועדת הנהלה (להלן - הנהלת הקרן), ועדת כספים, ועדת השקעות, ועדת ביקורת. בנושא השתלמות מקצועית מטפלת ועדה שהדירקטוריון ממנה שלא מבין חבריו. בהנהלת הקרן כיהנו עד 31.7.96 יושב ראש הדירקטוריון (בתור נציג המדינה) ומרכז הקרן (בתור נציג הסת"מ). מרכז הקרן, שהיה מזכ"ל הסת"מ, טיפל בכל העניינים השוטפים של הקרן.

בעת ייסוד הקרן נקבע בתקנון כי הקרן לא תעסיק עובדים וכי פעולותיה הכספיות ייעשו באמצעות בנק יחב לעובדי המדינה בע"מ (להלן - בנק יחב). מקצת פעילות הקרן נעשתה בידי עובדים שהעסיקה הסת"מ, והקרן נשאה בעלות העסקתם. בינואר 1995 החליטה אסיפה כללית שלא מן המניין של הקרן לשנות את התקנון ולאפשר לקרן להעסיק עובדים במישרין, ככל שיידרש לצורך פעולותיה.

³ כל הסכומים מותאמים למדד המחירים לצרכן של חודש נובמבר 1996.

⁴ בעבר היתה בידי שר העבודה והרווחה זכות הכרעה גם בעניין מינוי המנכ"ל ואולם באסיפה הכללית של הקרן ב-4.3.97 שונה התקנון בעניין זה.

⁵ מרכז הקרן מילא בעבר את תפקיד המנכ"ל בלא לקבל שכר.

⁶ המספר המרבי על פי התקנון.

ב-4.3.97 אישרה אסיפה כללית שלא מן המניין של הקרן עוד שינויים בתקנון, ובמסגרתם הוסמך הדירקטוריון למנות מנכ"ל בשכר. מינויו של המנכ"ל הותנה באישור השרים האחראים לענייני הקרן. נקבע כי שכרו, התנאים הסוציאליים ותנאי העבודה האחרים שלו יהיו על פי סעיף 32(א)(4) לחוק החברות הממשלתיות. כמו כן נקבע שהמנכ"ל לא יהיה חבר הדירקטוריון.

באוגוסט 1996, עוד לפני השינוי בתקנון, מינה דירקטוריון הקרן מנכ"ל בשכר. המנכ"ל נכנס לתפקידו ב-1.9.96, אף כי רק ב-29.10.96, כעבור כחודשיים, אישרו השרים האחראים לענייני הקרן את מינויו.

ב-1986 העבירה הקרן את הניהול הכספי שלה מבנק יהב לבנק הבינלאומי הראשון לישראל בע"מ (להלן - הבנק), ומאז הבנק הוא הבנקאי של הקרן, מנהל את עסקיה וכספיה, משמש יועצה בענייני השקעות ומבצע את השקעותיה בניירות ערך. הקרן מתייעצת מדי פעם בפעם גם עם יועצי השקעות אחרים.

ביקורת פנימית

בשנת 1990 דן הדירקטוריון לראשונה במינוי מבקר פנימי לקרן. בישיבת הדירקטוריון במאי 1991 שוב נדון הנושא הזה, והועלתה מועמדותו של מהנדס, גמלאי של שירות המדינה, שסיים כחודש לפני כן את חברותו בדירקטוריון הקרן (בתור נציג הסת"מ). בישיבה הובעו הסתייגויות ממינוי המועמד משום שלא היה לו ניסיון מקצועי בביקורת פנימית ומשום שהיה בעבר חבר הדירקטוריון. עם זאת החליט הדירקטוריון באותה ישיבה למנותו למבקר הפנימי של הקרן, וב-15.7.91 ניתן לו כתב מינוי לשנה אחת.

המבקר הפנימי (להלן - מבקר א') הועסק במשרה חלקית, ובשנה שבה הועסק הגיש דוח ביקורת אחד. סמוך לסיום תפקידו, בקיץ 1992, העלה מבקר א' לפני שר האוצר, מבקר המדינה ומנהל רשות החברות הממשלתיות, חשדות לאי-סדרים בקרן בזמן שקדם לכהונתו בדירקטוריון ולמינויו למבקר פנימי. יצוין שחשדות אלה לא הועלו בדוח הביקורת שהגיש. בעקבות פנייתו, מינה מנהל רשות החברות הממשלתיות בספטמבר 1992 משרד רואי חשבון לבדיקת החשדות.

בדוח של משרד רואי החשבון, שהוגש ביולי 1993, הובאו ממצאים הנוגעים לחשדות שהעלה מבקר א' בעיקר בשני נושאים: קיום ישיבות של מוסדות הסת"מ בבתי מלון על חשבון קרן ההשתלמות ו"קרן 1%" (ראה להלן, עמ' 27), והתקשרות של הקרן עם חברת ביטוח לשם ביטוח אחריות מקצועית ותאונות אישיות של עמיתי הקרן (ראה להלן, עמ' 18). באותו דוח ציין משרד רואי החשבון שיש צורך בהתחשבות נאותה ומדויקת בין הקרן, לשכת המהנדסים והסת"מ. באוגוסט 1993 העביר מנהל הרשות את הדוח לשר האוצר, למבקר המדינה, לממונה על שוק ההון ולנציב מס הכנסה. משרד מבקר המדינה חזר ובדק את הנושאים שהעלה משרד רואי החשבון; הממצאים מובאים בדוח זה.

בישיבת ועדת הביקורת של הקרן ביום 6.8.92 הוחלט למנות מבקר פנימי אחר במקום מבקר א', שתוקף מינויו פג ב-15.7.92; רק ב-1.9.92 הודיע יו"ר הדירקטוריון למבקר א' על סיום כהונתו. בישיבת הדירקטוריון ב-28.10.92 אושר סיום כהונתו של מבקר א' עם תום תקופת הניסיון ב-15.7.92.

לאחר שראיינה ועדת הביקורת של הקרן מועמדים מספר למשרת מבקר הפנימי, החליט הדירקטוריון בישיבתו ב-23.2.95 למנות למבקר פנימי אחד המועמדים (להלן - מבקר ב'), החל ב-1.3.95.

הקרן לא ביקשה את אישורה של רשות החברות הממשלתיות לתנאי העסקתו של מבקר ב', אף שעל פי סעיף 32(א)(4) לחוק החברות הממשלתיות עליה לקבל את אישור הרשות לכך.

לאחר מינויו של מבקר ב' הוברר לקרן שהכשרתו אינה מתאימה לתנאים שנקבעו בסעיף 3(א)(4) של חוק הביקורת הפנימית, התשנ"ב-1992. הקרן העבירה את הנושא לוועדה שהוקמה לעניין זה על פי סעיפים 3(ב) ו-3(ג) של החוק, וב-12.9.95 אישרה הוועדה את מינויו.

השקעות הקרן

א. בתקנות מס הכנסה - קופות גמל נקבעו הוראות כיצד על הקופות להשקיע את כספיהן. לפי ההוראות שהיו בתוקף מדצמבר 1994, על הקרן להשקיע לפחות 50% מכספיה באגרות חוב (אג"ח) ממשלתיות סחירות, באג"ח ממשלתיות מיועדות, במניות של חברת גמול⁷, במלווה קצר מועד, בפיקדונות בבנקים ובאג"ח קונצרניות בדירוג גבוה. הקרן רשאית להשקיע עד 50% מכספיה, לפי שיקול דעתה, באג"ח קונצרניות, בניירות ערך סחירים⁸ ובנכסים אחרים.

השקעות הקרן נעשות על פי קווי פעולה שמתווה ועדת ההשקעות, והוועדה נעזרת בהצעות שהבנק מגיש. בספטמבר 1993 החליט דירקטוריון הקרן למסור את הניהול של מקצת השקעות הקרן לשני מנהלי תיקים: לחברה א' - השקעות בסכום של 70 מיליון ש"ח, ולחברה ב' - השקעות בסכום של 30 מיליון ש"ח. יתר ההשקעות, בסכום של כ-762 מיליון ש"ח, נשארו אז בניהולו של הבנק.

בהסכמים עם שני מנהלי התיקים מספטמבר ומאוקטובר 1993 נקבע שהם יקבלו תמורת ניהול התיקים עמלה שנתית של 0.4% (בתוספת מע"מ) משווי התיק. אם כעבור 12 חודשים ממועד העברת התיקים לניהולם יתברר שתשואת התיק שהם מנהלים נמוכה מהתשואה על התיק שהבנק מנהל, יחזיר מנהל התיק רבע מהעמלה שקיבל (0.1%) בגין כל פרומיל בו נמוכה התשואה כאמור, ועל כל פנים לא יחזיר יותר משלושה רבעים מהעמלה שקיבל.

לבקשת הקרן עשה הבנק השוואה בין השינויים בשווי תיקי ההשקעות שניהלו שני מנהלי התיקים לבין השינוי בשווי ההשקעות שניהל הבנק עצמו. מההשוואה עלה שבתשעת החודשים הראשונים של שנת 1994 תוצאות פעילותו של הבנק היו טובות יותר מתוצאות פעילותם של מנהלי התיקים.

הנהלת הקרן החליטה להפסיק את ההתקשרות עם מנהלי התיקים; עם חברה ב' הופסקה ההתקשרות באוקטובר 1994, ועם חברה א' - באפריל 1995. הקרן שילמה לשני מנהלי התיקים, בשנים 1994-1995, עמלה בסך כולל של 395,000 ש"ח. היות שבסופו של דבר היתה התשואה בשני התיקים נמוכה ביותר מ-0.3% יחסית לתשואה בתיק ההשקעות שבניהול הבנק, דרשה הקרן ממנהלי התיקים להחזיר לה שלושה רבעים מהעמלה, על פי ההסכם.

חברה ב' לא החזירה כסף לקרן הואיל וניהלה את תיק ההשקעות פחות מ-12 חודשים. עם חברה א' סוכם במאוס 1996 שלא תחזיר כסף לקרן אך תספק לה בלא תמורה שירותי ייעוץ שוטפים בתחום ההשקעות הפיננסיות, מאפריל 1995 עד אפריל 1997. בתשובה למשרד מבקר המדינה הודיעה הקרן כי שירותים אלה אמנם סופקו.

ב. לאחר דיונים שהתקיימו במאי 1993 בהנהלת הקרן, בנוגע להשקעה במניות של בנק מסוים, הגישה חברה א' לקרן בספטמבר אותה שנה הצעה להשקיע בניירות ערך של בנק למשכנתאות שאינו מן הגדולים (להלן - התאגיד הבנקאי). ההצעה לוותה בניתוח כלכלי של כדאיות ההשקעה.

⁷ מוסד כספי המשמש קופה מרכזית להשקעות של קופות הגמל ההסתדרותיות.

⁸ עד 5% מנכסי הקרן המשוערכים בניירות ערך של מנפיק אחד ולא יותר מ-10% מערכו הנקוב של נייר ערך סחיר של מנפיק כלשהו.

בישיבת דירקטוריון הקרן ב-27.9.93 אושרה ההשקעה בתאגיד הבנקאי, בתנאי שרואה החשבון של הקרן יאשר שההשקעה איננה נוגדת את הוראות פקודת מס הכנסה ותקנותיה, ובתנאי שיתקבל אישור להשקעה מאגף שוק ההון, ביטוח וחסכון במשרד האוצר (להלן - אגף שוק ההון).

מתרשמת שקיבלה הקרן מחברה א' עולה, שעובד אגף שוק ההון הביע את דעתו שאין מניעה להשקעה זו. גם מרואה החשבון של הקרן התקבלה הודעה דומה, אך הוא הבהיר שאין לראות בהודעתו חוות דעת משפטית והמליץ לבקש ייעוץ משפטי.

ב-20.10.93 נחתם הסכם בין הקרן לבין התאגיד הבנקאי ולפיו תרכוש הקרן שטרי הון בלתי סחירים בבורסה של התאגיד בסכום של 29 מיליון ש"ח; התאגיד יקצה לה 600,000 מניות רגילות בערך נקוב של 1 ש"ח כל אחת, במחיר של 12 ש"ח למניה; הקרן תקבל גם 500,000 כתבי אופציה בלתי סחירים בבורסה, בלא תמורה, לרכישת עוד מניות רגילות של הבנק.

בדצמבר 1993 ובינואר 1994 רכשה הקרן את שטרי ההון, הנושאים ריבית בשיעור של 4.75% לשנה. שטרי ההון עומדים לפירעון בסכומים שווים בחודש דצמבר בשנים 1999, 2000 ו-2001; הקרן והריבית צמודות למדד המחירים לצרכן.

בינואר 1994 הקצה התאגיד הבנקאי לקרן, בהקצאה פרטית, 600,000 מניות רגילות במחיר המוסכם (דהיינו בשער של 1,200), תמורת 7.2 מיליון ש"ח⁹. עוד הוקצו לקרן, בלא תמורה, 500,000 כתבי אופציה, לרכישת מניות רגילות של התאגיד הבנקאי בתוך שנתיים, במחיר של 13 ש"ח למניה (דהיינו בשער של 1,300) בתוספת הפרשי הצמדה למדד. עקב ירידת השערים לא מומשו האופציות¹⁰.

בהסכם מ-20.10.93 התחייבה הקרן שאת המניות שהוקצו, המניות שיונפקו בעת מימוש האופציות ומניות הטבה, אם יוקצו בעתיד, היא לא תמכור בשנה הראשונה שלאחר מועד ההקצאה; בשנה השנייה והשלישית תהיה רשאית למכור לא יותר מ-13% מהם בכל שנה. כדי להבטיח את קיומן של הגבלות אלה נרשמו ניירות הערך על שם החברה לנאמנות של הבנק.

בשנים שקדמו להקצאה הפרטית לקרן היו שערי המניות הרגילות של התאגיד הבנקאי במגמת עלייה: מ-847 ב-31.12.92 ל-1,540 ב-31.10.93. בסוף דצמבר 1993 ירד השער ל-1,298; אולם בתחילת ינואר, יום לפני הרכישה, הוא שוב עלה ל-1,330. לאחר מכן היתה ירידה גדולה בשערי המניות: בסוף פברואר 1994 היה השער 994, בסוף יוני 1994 - 651, בסוף דצמבר 1994 - 656, בסוף דצמבר 1995 - 469, ובסוף דצמבר 1996 - 399. כבר בדוחות הכספיים ל-31.12.94 רשמה הקרן הפסדים שנבעו גם מרכישת המניות של התאגיד הבנקאי, עקב ירידת שעריהן.

הקרן שילמה לחברה א' סך של כ-260,000 ש"ח עמלת תיווך בגין רכישת המניות, שטרי ההון והאופציות של התאגיד הבנקאי, נוסף על העמלה בגין ניהול תיק ההשקעות.

⁹ השער בבורסה ב-11.1.94, יום לפני ההקצאה, היה 1,330.

¹⁰ גם קרן ההשתלמות לאקדמאים במדעי החברה והרוח בע"מ (להלן - קרן המח"ר), רכשה במאי 1994, בהקצאה פרטית, כ-456,000 מניות רגילות של התאגיד הבנקאי, בשער 997, ושטרי הון בסך 11 מיליון ש"ח הנושאים ריבית של 4.5% לשנה.

מיוני 1993 ועד ינואר 1994, עוד לפני הקצאת המניות האמורה, רכשה הקרן בבורסה לניירות ערך כ-181,000 מניות רגילות של התאגיד הבנקאי בשער ממוצע של 1,295. בתחילת 1995, כשנה לאחר ההקצאה, החליטו הנהלת הקרן וועדת ההשקעות של הקרן להגדיל את השקעות הקרן בתאגיד הבנקאי, עד לשיעור של 9.9% מהון התאגיד, על ידי רכישת מניות רגילות שלו בבורסה¹¹. מינואר ועד סוף אוגוסט 1995 רכשה הקרן עוד כ-244,000 מניות רגילות בשער ממוצע של 604. בחודש מאי אותה שנה החזיקה הקרן בכמיליון מניות של התאגיד הבנקאי (בכללן 600,000 המניות שהמסחר בהן מוגבל), שהיו באותו מועד 9.44% מהון המניות המונפק והנפרע של התאגיד.

בביקורת לא נמצאו אסמכתאות שהקרן קיבלה ייעוץ מקצועי קודם שהחליטה להגדיל את ההשקעה במניות התאגיד הבנקאי.

ב-12.6.95 מכרה הקרן במכירה פרטית לחברה ד', בעלת עניין בתאגיד הבנקאי, 200,000 מהמניות שרכשה בבורסה, בשער 657 (הוא שער הבורסה באותו יום), וב-23.8.95 מכרה לה 120,000 מניות בשער 700 (מעבר לשער באותו יום, שהיה 661).

עסקות המכירה האמורות לא הובאו לדיון בוועדת ההשקעות של הקרן. את הוראות המכירה נתן יו"ר הדירקטוריון של הקרן, שהסביר למשרד מבקר המדינה כי עשה כן בהסכמתו של מרכז הקרן¹² ולפיכך המכירות נעשו, לדבריו, על סמך החלטות של הנהלת הקרן, שפעלה מכוח הסמכות שנתן לה הדירקטוריון ב-22.2.94 (ראה להלן), וכן על פי החלטת הדירקטוריון מ-14.6.95, לסייע לחברה ד' לקבל היתר לגרעין שליטה בתאגיד הבנקאי. ואכן, ב-10.8.95 נתן נגיד בנק ישראל לחברה ד' היתר לרכוש אמצעי שליטה בתאגיד.

ג. בשנים 1994 ו-1995 הועלתה בדירקטוריון הקרן כוונת הנהלת הקרן והנהלת קרן ההשתלמות של המח"ר להצטרף יחדיו לגרעין שליטה בתאגיד הבנקאי. בסופו של דבר לא יצאה לפועל הצטרפות הקרנות לגרעין השליטה.

ב-24.2.94 בחרה האסיפה הכללית של התאגיד הבנקאי את יו"ר דירקטוריון הקרן ואת המרכז שלה לדירקטוריון התאגיד. הביקורת העלתה כי עניין כהונתם בדירקטוריון התאגיד לא הובא לדיון בדירקטוריון הקרן.

ב-24.5.94 מסרה הקרן לתאגיד הבנקאי ייפוי כוח המעיד שיו"ר הדירקטוריון ומרכז הקרן רשאים להצביע באסיפה הכללית של התאגיד הבנקאי בתור נציגי הקרן. על ייפוי הכוח חתמו היו"ר והמרכז עצמם¹³. הביקורת העלתה כי גם בעניין זה לא התקבלה החלטה בדירקטוריון הקרן.

בספטמבר 1994 כתב יו"ר דירקטוריון הקרן לחברי הדירקטוריון מכתב ונאמר בו, כי מההחלטות שנרשמו בפרוטוקול של יום עיון לדירקטורים, שהתקיים ביום 22.2.94, ואשר במהלכו נדון גם עניין התאגיד הבנקאי, נשמט סעיף; ההשמטה תוקנה על ידי הוספת משפט

¹¹ הקרן נחשבת ל"בעלת עניין", כמוגדר בחוק ניירות ערך, התשכ"ח-1968, כאשר היא מחזיקה "בחמישה אחוזים או יותר מהון המניות המונפק של התאגיד". בעניין התקרה של 10%, ראה הערת שוליים 8.

¹² על פי תקנון הקרן שהיה תקף באותה העת, חברי הנהלת הקרן היו יו"ר הדירקטוריון (בתור נציג הממשלה) ומרכז הקרן (בתור נציג הסת"מ).

¹³ בשנים שלאחר מכן הוציאה את ייפוי הכוח החברה לנאמנות של הבנק על פי הנחיות בכתב שנתנו לה נושאי המשרה האמורים; הדבר לא הובא לאישור דירקטוריון הקרן.

לפרוטוקול ולפיו מסמך הדירקטוריון את הנהלת הקרן לחתום על כל מסמך או הסכם בשם הקרן. התיקון בפרוטוקול לא הובא לאישור הדירקטוריון.

המנכ"ל החדש של הקרן, שמונה ב-1.9.96 (ראה לעיל, עמ' 11), פנה ב-22.12.96 ליו"ר הדירקטוריון במכתב שהעתיקו הופנו למבקר המדינה, לשרים האחראים לענייני הקרן, למנהל רשות החברות הממשלתיות ולאחרים, ובו מסר כי הגיע למסקנה שעליו להודיע על פי סעיף 41 (א) לחוק החברות הממשלתיות¹⁴, כי בסוגיית התאגיד הבנקאי התגלה לו עניין מהותי הנוגע לתפקידי הדירקטוריון, כמשמעותו בסעיף 35(א) בחוק¹⁵.

בעקבות פנייה זו דרשה רשות החברות הממשלתיות מיו"ר הדירקטוריון לכנס ישיבה מיוחדת של הדירקטוריון כדי לדון בחשש של ניגוד עניינים בעמדתם של הדירקטורים נושאי המשרה בקרן (יו"ר הדירקטוריון ומרכז הקרן) בהיותם דירקטורים בתאגיד הבנקאי, וכדי לדון במינוי באי כוח הקרן באסיפה הכללית שלא מן המניין של התאגיד¹⁶.

ב-29.12.96 כונסה ישיבת דירקטוריון הקרן והוחלט בה לפטר את המנכ"ל החדש; כמו כן נדונו נושאים אחרים שהרשות דרשה לדון בהם בעניין התאגיד הבנקאי. בעקבות פנייה של המנכ"ל לערכאות נתן בית המשפט המחוזי בת"א ב-1.1.97 צו מניעה זמני המחייב את הקרן, בין היתר, להימנע, כל עוד לא ניתן פסק דין סופי, מלהוציא לפועל את החלטת הדירקטוריון לפטר את המנכ"ל, משום שלכאורה התקבלה ההחלטה בישיבת דירקטוריון שלא נכח בה מניין חוקי¹⁷.

בעקבות פניית מנכ"ל הקרן מ-22.12.96 מינה הממונה על אגף שוק ההון ב-13.1.97, משרד רואי חשבון, כדי לעשות בדיקה בקרן בשביל משרד האוצר, על חשבון הקרן, אולם הבדיקה לא נעשתה. ב-9.4.97 החליט דירקטוריון הקרן להטיל את ביצוע הבדיקה על משרד רואי חשבון אחר, שנבחר מרשימה שהמציא לה אגף שוק ההון, וקבע כי רואי החשבון יגישו את מסקנותיהם בתוך 60 יום. נושא הבדיקה בקרן נדון ב-26.5.97 בוועדת המשנה לשוק ההון של ועדת הכספים של הכנסת. עד אוקטובר 1997 לא נעשתה הבדיקה. באפריל 1997, בעקבות תלונה, החלה המשטרה לחקור את פעולותיה של הקרן.

¹⁴ סעיף 41(א) מחייב מנהל כללי של חברה ממשלתית להודיע ליו"ר הדירקטוריון על כל עניין מהותי בחברה הנוגע לתפקידי הדירקטוריון.

¹⁵ סעיף 35(א) מחייב יו"ר דירקטוריון להביא לידיעת השרים האחראים לענייני החברה, וכן לידיעת מבקר המדינה ורשות החברות הממשלתיות, עניין של החברה שנתגלו בו לכאורה פגיעה בחוק או בטוהר המידות או ליקוי כיוצא באלה, ולזמן בלא דיחוי ישיבה של הדירקטוריון לשם דיון וקביעת דרכי פעולה.

¹⁶ הנושא שהיה צריך להידון באסיפה הכללית שלא מן המניין של התאגיד הבנקאי היה החלטת דירקטוריון התאגיד בעניין הקצאה פרטית בסכום גדול לבעל שליטה בבנק (חברה ד') בשער קרוב לשער המניה בבורסה. התמורה בעד ההקצאה נועדה לשמש חלק מהסכום הדרוש לתאגיד הבנקאי לשם רכישת גרעין שליטה בבנק קטן אחר. בסופו של דבר לא יצאו אל הפועל לא ההקצאה הפרטית ולא רכישת גרעין השליטה בבנק האחר.

¹⁷ לפי תקנון הקרן שהיה בתוקף עד 3.3.97, המניין החוקי לשם קבלת החלטה בדירקטוריון הקרן היה ארבעה דירקטורים לפחות, ובהם יו"ר הדירקטוריון (בתור נציג הממשלה) ומרכז הקרן (בתור נציג הסת"מ). ב-14.8.96 התפטר מרכז הקרן (מזכ"ל הסת"מ) מתפקידו ומחברותו בדירקטוריון הקרן. ב-24.12.96 הודיעה הסת"מ על מינויו מחדש, לדירקטור בקרן בלבד.



על פי הכללים שבתקנות מס הכנסה - קופות גמל, הקרן רשאית להחזיק במניות הסחירות בבורסה, עד 50% מנכסיה המשוערכים, אולם לא יותר מ-5% מנכסיה המשוערכים בניירות ערך של מנפיק אחד.

אמנם שיעור ההשקעה בתאגיד הבנקאי לא חרג מהכללים האמורים, אולם השקעה בבנק לא גדול, ששערי מניותיו אינם יציבים, היה בה סיכון רב יחסית. הסיכון ברכישת שטרי הון בלתי סחירים של התאגיד הבנקאי אינו שונה בהרבה מהסיכון בהשקעה במניות. לדעת משרד מבקר המדינה השקעה זו היתה מעשה שעל גבול הזהירות הנדרשת מגוף המנהל כספי חסכונות של עמיתיו וכספים המיועדים להשתלמותם.

בביקורת בקרן לא נמצאה תשובה לשאלה מה טעם ראתה הקרן לנסות להגיע למעמד שמקנה השפעה בתאגיד הבנקאי. אין גם אסמכתאות המעידות שנשקלה משמעותה הכלכלית של הגבלת הסחירות של המניות שרכשה הקרן לפרק זמן ארוך למדי, שלא אפשרה לקרן למכור אותן בשנים הראשונות לאחר הרכישה.

לדעת משרד מבקר המדינה, על הקרן לגבש מדיניות שתקבע באילו סוגי נכסים ובאילו שיעורים להשקיע את כספיה - בכפוף להוראות החוק החלות עליה - ולהביא מדיניות זו לידיעת עמיתי הקרן.

ביטוח אחריות מקצועית ותאונות אישיות

לעמית הקרן

תזכיר ההתאגדות של הקרן מאפשר לה לבטח עמיתים נגד סיכונים שהקרן תקבע מפעם לפעם. בשנת 1988 הטיל דירקטוריון הקרן על ועדת הכספים לבדוק את האפשרות לבטח את עמית הקרן בביטוח אחריות מקצועית ותאונות אישיות. הקרן פנתה לשמונה חברות ביטוח וקיבלה הצעות משתיים מהן. לאחר שהיועץ המשפטי של הקרן ויועץ חיצוני לביטוח בדקו את ההצעות, נבחרה ההצעה של אחת החברות (להלן - חברת הביטוח או החברה).

באוגוסט 1988 ביטחה הקרן את עמיתה בביטוח אחריות מקצועית ותאונות אישיות, במחיר של 16 דולר בשנה לעמית. הקרן שילמה לחברת הביטוח באמצעות סוכנות ביטוח סכום בשקלים השווה בערכו לכ-338,000 דולר בעד 21,129 עמיתים. תקופת הביטוח היתה מ-1.9.88 עד 31.8.89, אולם הוסכם שהביטוח יחול למפרע מ-1.1.87. הפוליסה תתחדש מאליה ארבע פעמים, כל פעם לשנה, אלא אם כן יודיע אחד הצדדים על רצונו לבטל את הפוליסה, לפחות 90 יום לפני תום שנת הביטוח.

הביקורת העלתה שסוכנות הביטוח התחייבה בכתב להחזיר לקרן הוצאות טיפול והסברה בסך 38,000 ש"ח לשנה. בספרי הקרן לא נרשם תקבול בסכום זה או כל תקבול אחר מסוכנות הביטוח. לא נמצאו אסמכתאות כי הקרן פנתה לסוכנות הביטוח בדרישה לקבלת הסכום. לא נמצאו גם מסמכים המסבירים מדוע נעשתה ההתקשרות באמצעות סוכנות ביטוח.

בדצמבר 1988 הסב אגף שוק ההון את תשומת לב הקרן לכך שתקנות מס הכנסה (כללים לאישור וניהול קופות גמל), התשכ"ד-1964, מתירות לקופת גמל לבטח את עמיתה בביטוח חיים בלבד. גם הגוף המפקח על הקרן¹⁸ - לשכת רואי חשבון - ציין באישור השנתי לשנת 1988, שעשיית הביטוח נוגדת את הוראות התקנות האמורות.

עמיתים אחדים התלוננו על עשיית הביטוח, שהקרן נשאה בהוצאותיו, וציינו שרוב העמיתים הם עובדים שכירים, ולכן אינם זקוקים לביטוח אחריות מקצועית.

ב-27.7.89 החליט הדירקטוריון שלא לחדש את הביטוח, שתוקפו היה כאמור עד 31.8.89, והקרן הודיעה על כך לחברת הביטוח. בתגובה על הודעת הקרן דרשה ממנה החברה לשלם לה פרמיית ביטוח לשנה נוספת בסכום השווה לכ-338,000 דולר, היות שההודעה לא נמסרה במועד כפי שנקבע בפוליסה. הקרן סירבה לשלם את הסכום, והחברה הגישה נגדה תביעה משפטית.

ב-23.3.94 ניתן פסק דין לטובת חברת הביטוח, והקרן נאלצה לשלם לה את דמי הביטוח בסך של כ-674,000 ש"ח (סכום שהיה שווה אז ל-338,000 דולר), ריבית והפרשי הצמדה בסך של כ-1,174,000 ש"ח ושכר טרחת עורכי דין ואגרות בתי משפט בסך של כ-152,000 ש"ח. בשנת 1996, בעקבות ערעור שהגישה הקרן לבית המשפט העליון, זכתה הקרן בתביעה

¹⁸ על פי תקנות מס הכנסה - קופות גמל, שהיו בתוקף עד יולי 1993, היו קופות אלה חייבות להיות פיקוחו של גוף שנקבע בתקנות (ברית פיקוח, לשכת רואי חשבון או חברת נאמנות). תפקידו של גוף כזה היה, בין השאר, להמליץ אם להאריך את תוקף האישור של הקופה או לא. על הגוף המפקח היה להודיע למשרד האוצר אם הקופה נוהלה על פי התקנות וכן על כל סטייה מהן. ביולי 1993 בוטלה חובת הפיקוח בידי הגופים האמורים.

להחזר של 640,000 ש"ח, שהם חלק מהפיצוי ששילמה לחברת הביטוח; בסך הכול שילמה הקרן לחברה כ-1.4 מיליון ש"ח.

משרד מבקר המדינה העיר להנהלת הקרן שהיה עליה לבחון, עובר להתקשרות עם חברת הביטוח, אם הביטוח נחוץ, וקודם כל - האם היא זכאית לעשות ביטוח כזה, נוכח הסייגים שתקנות מס הכנסה - קופות גמל מטילות עליה. עוד העיר משרד מבקר המדינה להנהלת הקרן, שהעיכוב בקבלת ההחלטה שלא לחדש את הביטוח גרם לקרן, ובעקיפין לחבריה, נזק כספי ניכר, שניתן וצריך היה למנוע.

כספים ומינהל

מאזנים

להלן מאזני הקרן לסוף כל אחת מהשנים 1995 ו-1996, מותאמים למדד המחירים לצרכן (להלן - המדד) של חודש נובמבר 1996, על פי עקרונות ההתאמה שנקבעו בגילויי הדעת של לשכת רואי חשבון בישראל:

<u>31.12.95</u>	<u>31.12.96</u>	
<u>מיליוני ש"ח</u>	<u>מיליוני ש"ח</u>	
		ניירות ערך שאינם סחירים
128.3	95.2	אג"ח ממשלתיות
0.9	0.5	אג"ח אחרות
<u>64.0</u>	<u>117.5</u>	מניות וניירות ערך אחרים
193.2	213.2	
		ניירות ערך סחירים
443.7	507.5	אג"ח ממשלתיות
83.8	68.9	אג"ח אחרות
<u>149.5</u>	<u>9.6</u>	מניות וניירות ערך אחרים
677.0	586.0	
8.6	6.3	הלוואות
209.7	279.9	פיקדונות בבנקים
1.8	0.1	חייבים והכנסות לקבל
<u>37.0</u>	<u>45.6</u>	מזומנים בבנקים(*)
<u>1,127.3</u>	<u>1,131.1</u>	
1,127.3	1,130.6	זכויות עמיתים
-	<u>0.5</u>	זכאים שונים
<u>1,127.3</u>	<u>1,131.1</u>	

(*) כולל יתרות של הפקדות לפרק זמן של 30 יום לכל היותר

נכסי הקרן

נכסי הקרן הוערכו לתאריך המאזן על פי כללי ההערכה שנקבעו בתקנות מס הכנסה - נכסי הקרן קופות גמל. להלן התפלגות נכסי הקרן לפי תנאי ההצמדה ב-31.12.95 וב-31.12.96:

<u>31.12.95</u>	<u>31.12.96</u>	
<u>מיליוני ש"ח</u>	<u>מיליוני ש"ח</u>	
900.9	991.4	בהצמדה למדד המחירים לצרכן
44.6	26.6	במטבע חוץ או בהצמדה לו
181.8	113.1	בלא תנאי הצמדה
<u>1,127.3</u>	<u>1,131.1</u>	

על פי סקירת המנהלים שצורפה לדוח הכספי של הקרן לשנת 1996, השיגה הקרן באותה שנה תשואה ריאלית חיובית בשיעור של 1.26%; בשנת 1995 היא השיגה תשואה ריאלית חיובית של 3.4%, ואילו בשנת 1994 היתה תשואה ריאלית שלילית של 7.33%. אג"ח ממשלתיות בלתי סחירות שבידי הקרן השיגו ב-1996 תשואה ריאלית חיובית של 4.89%, וכך גם בשנת 1995. לאג"ח ממשלתיות סחירות שבידי הקרן היתה ב-1996 תשואה ריאלית חיובית של 3.56%, ובשנת 1995 - של 2.97%; וב-1994 היתה תשואה ריאלית שלילית של 2.9%.

זכויות עמיתים

להלן דוח על השינויים בזכויות העמיתים בשנים 1994-1996, במיליוני ש"ח מותאמים למדד נובמבר 1996:

<u>1994</u>	<u>1995</u>	<u>1996</u>	
1,097.0	1,060.4	1,127.3	זכויות עמיתים בראשית השנה
217.1	230.1	248.5	תקבולים במשך השנה
-	36.0	12.4	עודף הכנסות על הוצאות
(79.1)	-	-	עודף הוצאות על הכנסות*
(174.6)	(199.2)	(257.6)	תשלומים לעמיתים במשך השנה
<u>**1,060.4</u>	<u>1,127.3</u>	<u>1,130.6</u>	זכויות עמיתים בסוף השנה

* כולל הפסדים מירידת ערך ההשקעות.

** כולל יתרה בסך 146,000 ש"ח של "קרן 1%" (ראה להלן, עמ' 27).

תקבולים ממעסיקים

א. הממשלה, שהיא אחד המעסיקים הגדולים של מהנדסים, מעבירה לקרן את הפרשותיה ואת הסכומים שנוכו משכר העובדים סמוך לאחר תשלום המשכורות; מעסיקים אחרים מעבירים את הסכומים לקרן בתוך פרק הזמן שנקבע בתקנות מס הכנסה - קופות גמל¹⁹. הביקורת העלתה שמעסיקים אחדים העבירו לקרן את חלקו של העובד בתוך פרק הזמן האמור ואילו את חלקו של המעביד הם העבירו לאחר המועד שנקבע. המעסיקים המאחרים בהעברת התשלום חייבים, על פי דרישת הקרן, לשלם ריבית פיגורים על האיחור²⁰. הקרן רושמת בספריה את התקבולים מהמעסיקים, לרבות הסכומים שנוכו מהשכר, בעת קבלתם, ולכן הדוחות הכספיים אינם משקפים את חובות המעסיקים.

נגד שלושה מעסיקים גדולים שפיגרו זמן רב בהעברת חלקם בתשלומים הגישה הקרן תביעות משפטיות בבית דין לעבודה. בשנת 1996 זכתה הקרן בתביעותיה נגד שניים מהם, ועם השלישי התנהל משא ומתן לסיום התביעה בפשרה. שני המעסיקים שהפסידו בתביעה הגישו עתירה לבית המשפט הגבוה לצדק נגד פסק הדין של בית הדין לעבודה. במסגרת הדיונים בבית המשפט הגבוה לצדק ובמהלצת השופטים הוחלט לקיים תהליך פישור, ושופט בית המשפט העליון בדימוס מונה למפשר. הצעת הפשרה שגיבש השופט אושרה בידי הצדדים והוגשה לבית המשפט הגבוה לצדק, והוא נתן לה תוקף של פסק דין.

ב. בדיקת קובץ חשבונות העמיתים שעשה משרד מבקר המדינה באפריל 1994 העלתה, שבקובץ כלול חשבון שבו נרשמו תקבולים שהועברו לקרן בלא שנרשמו שמות המוטבים; יתרת החשבון היתה כ-250,000 ש"ח. רוב הכספים האלה התקבלו בקרן עוד בזמן שניהולה הכספי היה בידי בנק יחב.

בעת הבדיקה היו בקובץ גם 270 חשבונות של עמיתים שכתובותיהם לא נרשמו; היתרה של חשבונות אלה הגיעה באותו מועד ל-1.3 מיליון ש"ח. בעקבות הביקורת עלה בידי הקרן להקטין את מספרם של החשבונות שחסרו בהם נתונים. בדיקת מעקב העלתה כי ב-31.12.96 היתה יתרת החשבונות האלה כדלקמן: 54 חשבונות בלא שמות העמיתים וכתובותיהם, בסך של 109,304 ש"ח; 240 חשבונות בלא כתובות העמיתים בסך של 715,911 ש"ח; וחשבון מקובץ של מוטבים לא מזוהים בסך של 127,422 ש"ח.

משרד מבקר המדינה העיר לקרן שעליה להשקיע מאמצים כדי לזהות עמיתים שלזכותם יש לזקוף כספים שהועברו בלא כל הנתונים הדרושים, ועליה לטפל בעניין זה סמוך ככל האפשר למועד העברת הכספים אליה.

בחוות דעת שקיבלה הקרן במארכ 1994 מיועציה המשפטיים נאמר כי לפי חוק האפוטרופוס הכללי, התשל"ח-1978, הקרן חייבת להודיע לאפוטרופוס הכללי כי יש בידיה כספים של עמיתים שאין עמם קשר. עד מועד סיום הביקורת, בסוף אוקטובר 1997, לא עשתה זאת הקרן.

¹⁹ התקנות מחייבות את המעסיק להעביר לקרן את הפרשותיו ואת הסכומים שנוכו משכר העובדים בתוך 15 יום ממועד תשלום המשכורות.

²⁰ תקנות מס הכנסה - קופות גמל מחייבות מעסיק שפיגר בהעברת הפרשותיו או הניכויים משכר העובדים, לשלם לקופה ריבית בשיעור שאינו קטן משיעור ריבית הפיגורים בשל איחור בהעברת כספים מהמערכת הבנקאית, שהחשב הכללי במשרד האוצר מפרסם מפעם לפעם.

הכנסות והוצאות

להלן דוחות הכנסות והוצאות של הקרן לשנים 1994-1996, מותאמים למדד המחירים לצרכן של חודש נובמבר 1996, על פי עקרונות ההתאמה שנקבעו בגילויי דעת של לשכת רואי חשבון בישראל.

<u>1994</u>	<u>1995</u>	<u>1996</u>	
<u>מיליוני ש"ח</u>	<u>מיליוני ש"ח</u>	<u>מיליוני ש"ח</u>	
			הכנסות
12.1	10.5	9.4	מניירות ערך שאינם סחירים
(87.3)	20.8	(1.5)	מניירות ערך סחירים
1.7	*10.2	9.9	מפיקדונות בבנקים ומהלוואות
<u>(73.5)</u>	<u>41.5</u>	<u>17.8</u>	
			הוצאות
2.6	2.6	2.7	דמי ניהול לבנק
0.2	-	-	הפרשה בשל תביעה משפטית
<u>2.8</u>	<u>2.9</u>	<u>2.7</u>	הוצאות מינהל והוצאות אחרות
<u>5.6</u>	<u>5.5</u>	<u>5.4</u>	
<u>(79.1)</u>	<u>36.0</u>	<u>12.4</u>	עודף הכנסות (גירעון)

*כולל כ-1.44 מיליון ש"ח הכנסה מפיצויי הלנת שכר שנפסקו לטובת הקרן עקב תביעה שהגישה נגד מעסיקים שפיגרו בהעברת הפרשותיהם לקרן.

ההפסד מניירות ערך סחירים ב-1994 מורכב מהפסד בסך 11.8 מיליון ש"ח על איגרות חוב ממשלתיות, מהפסד בסך 2.6 מיליון ש"ח על איגרות חוב אחרות ומהפסד בסך של 72.9 מיליון ש"ח על מניות וניירות ערך אחרים.

ההפסד נטו בסך 1.5 מיליון ש"ח על ניירות ערך סחירים ב-1996 הוא ההפרש בין הפסד בסך 21.9 מיליון ש"ח על מניות וניירות ערך אחרים לבין רווח בסך 20.4 מיליון ש"ח על איגרות חוב ממשלתיות ואיגרות חוב אחרות.

דמי הניהול לבנק והוצאות המינהל וההוצאות האחרות, הגיעו בשנת 1996 לסכום כולל של כ-5.4 מיליון ש"ח, שהם כ-0.48% מהיתרה החודשית הממוצעת של נכסי הקרן (בשנת 1995 – כ-0.50%).

דמי ניהול לבנק. על פי ההסכם בין הקרן לבין הבנק, הקרן משלמת תמורת ניהול וביצוע פעולותיה הכספיות דמי ניהול בשיעור של 0.20%-0.25% לשנה מהשווי המשווער של נכסיה. על קנייה ומכירה של ניירות ערך הבנק גובה עמלה בשיעור של 0.25% (על קניית מלווה קצר מועד - 0.1%).

הוצאות מינהל והוצאות אחרות. להלן פירוט הוצאות אלה בסכומים נומינליים, כפי שהובאו בביאורים לדוחות הכספיים של הקרן לשנים 1995-1996:

<u>1995</u>	<u>1996</u>	
אלפי ש"ח, בסכומים נומינליים		
599	792	משכורות והוצאות נלוות
745	1,030	ייעוץ משפטי, ביקורת ושירותים מקצועיים
106	105	ביטוח
289	119	ספרים, עיתונים ומודעות
80	91	הוצאות דירקטוריון והוצאות אחרות
664	445	דמי שכירות והוצאות משרד
2,483	2,582	

משכורות והוצאות נלוות. הקרן העסיקה שישה עובדים באמצעות הסת"מ. עד 31.12.94 שילמה הסת"מ את משכורתם, והקרן החזירה לה את הוצאות השכר בתוספת 60% בעד הוצאות נלוות. מינואר 1995, לאחר ששונה התקנון כדי לאפשר לקרן להעסיק עובדים, הקרן משלמת במישרין את משכורות העובדים ואת ההוצאות הנלוות.

בדיקה שעשה משרד מבקר המדינה העלתה כי השיעור של 60% מהוצאות השכר ששילמה הקרן להסת"מ בעד הוצאות נלוות היה גבוה במידה ניכרת משיעורן של הוצאות אלה בפועל. בדיקת ההפרשות ששילמה הקרן בגין ספטמבר 1993 העלתה שבאותו חודש היא שילמה כ- 10,000 ש"ח בעד תשלומים נלווים, אף על פי שלפי חישובי משרד מבקר המדינה הסכום של תשלומים אלה היה צריך להיות 6,300 ש"ח בלבד.

פרסום חוברות. הסת"מ הוציאה לאור והפיצה לחבריה חוברות הסברה שכללו מידע על סיורים מקצועיים בחו"ל. בשנים 1990, 1991 ו-1992 שילמה הקרן להסת"מ 23,800 ש"ח, 21,746 ש"ח ו-24,664 ש"ח בהתאמה, למימון חלק מעלות הדפסת החוברות והפצתן. במהלך הביקורת החזירה הסת"מ לקרן את כל הכספים ששולמו באותן שנים, בתוספת הפרשי הצמדה למדד.

במחצית השנייה של שנת 1994 החלה הסת"מ להוציא לאור ולהפיץ לחבריה את הירחון "ערוצי הנדסה"²¹ (להלן - הירחון) בתפוצה של כ-50,000 עותקים. ב-4.8.94, החליטה הנהלת הקרן להשתמש בירחון זה כדי להביא לידיעת עמיתי הקרן מידע על השתלמויות המתקיימות בארץ ובחו"ל; הוחלט שהדבר ייעשה בשיתוף עם "קרן" 1%²². קרן ההשתלמות תשלם את עלות הדפסת העמודים שבהם מפורטות ההשתלמויות ואת עלות הפצת הירחון לעמיתה. בדיון שקיים דירקטוריון קרן ההשתלמות באותו יום אושרה החלטת ההנהלה.

²¹ השם המלא של הירחון הוא: ערוצי הנדסה, ירחון המהנדסים בישראל, ביטאון הקרן לעדכון הנדסי-אקדמי, בשיתוף עם קרן השתלמות למהנדסים בע"מ, מיסודם של הסדרות המהנדסים, האדריכלים והאקדמאים, במקצועות הטכנולוגים בישראל, והמעסיקים בשירות הציבורי.

²² בעניין "קרן" 1% ראה להלן, עמ' 27.

בישיבת דירקטוריון הקרן ב-14.6.95 הודיע יו"ר הדירקטוריון כי הקרן תישא בשני שלישים מעלות הפקת הירחון והפצתו, ואילו הקרן לעדכון הנדסי-אקדמי (לשעבר "קרן 1%") תישא בשליש מההוצאות. מפרוטוקול הישיבה עולה כי לאחר הודעת היו"ר לא התקבלה החלטה של הדירקטוריון בעניין זה.

על פי ההתחשבות שנעשתה ב-13.7.95 בין קרן ההשתלמות לבין הקרן לעדכון הנדסי-אקדמי, בעניין חלוקת עלות ההפקה וההפצה של ארבעת הגיליונות הראשונים של הירחון, נשאה קרן ההשתלמות ב-304,000 ש"ח, שהם שני שלישים מן ההוצאה.

למעשה שילמה קרן ההשתלמות בפרק הזמן מאוקטובר 1994 עד יוני 1995 את מלוא התשלומים לספקים, בסך של כ-456,000 ש"ח, ורק ביולי 1995 החזירה לה הקרן לעדכון הנדסי-אקדמי את חלקה בהוצאות, שהיה בסך של כ-152,000 ש"ח. הביקורת העלתה שבהתחשבות ביניהן לא הובאו בחשבון הכנסות שנתקבלו מפרסום מודעות בירחון.

מספטמבר 1995 עד יולי 1996 הוצאו לאור עוד שלושה גיליונות, בעלות כוללת של כ-417,000 ש"ח. קרן ההשתלמות נשאה ב-63% מהעלות, הקרן לעדכון הנדסי ב-13% והסת"מ ב-24% בגיליונות "ערוצי הנדסה" פורסמו מאמרים בנושאי הנדסה, כלכלה ומשפט, מידע בנושא האיגוד המקצועי ופרטים על קורסים והשתלמויות ועל כנסים ותערוכות בחו"ל.

בספטמבר 1995 הגישה היועצת המשפטית של קרן ההשתלמות להנהלת הקרן חוות דעת בעניין השתתפות הקרן במימון הפקתו והפצתו של הירחון. בחוות הדעת נאמר בין השאר כי הודעתו של יו"ר דירקטוריון הקרן לדירקטוריון ביום 14.6.95 בעניין חלוקת הנשיאה בעלויות אינה בגדר החלטה, ויש צורך בהחלטה מפורשת של הדירקטוריון בנושא זה.

הואיל ובירחון מתפרסמים מאמרים וכתבות בנושאים שאינם נוגעים להשתלמויות, הביעה היועצת המשפטית ספק אם הדירקטוריון רשאי להחליט שהקרן תשתתף במימון של שני שלישים מעלות ההפקה וההפצה של הירחון, שכן יש בכך סבסוד של הסת"מ. בפרוטוקולים של דירקטוריון הקרן לא נמצא כי הדירקטוריון דן בחוות הדעת האמורה.

משרד מבקר המדינה העיר לקרן כי עליה לבדוק את הסבירות של שיעור השתתפותה במימון עלויות ההפקה וההפצה של הירחון. עוד העיר משרד מבקר המדינה כי על הקרן לדרוש שגם ההכנסות ממודעות המתפרסמות בירחון יובאו בחשבון בעת ההתחשבות בין הגופים הנושאים בהוצאות.

א ר ג ו ן ה ש ת ל מ ו י ו ת . בדיקת ההתחשבויות בין הקרן להסת"מ העלתה כי בשנת 1991 שילמה הקרן למלון ברמה גבוהה סכום של כ-8,000 ש"ח ובשנת 1992 שילמה סך של 13,000 ש"ח למלון אחר השייך לאותה רשת מלונות. הוצאות אלה נרשמו כהוצאות "ארגון ההשתלמויות". בקרן לא נמצאו מסמכים המבהירים את מהות הפעילויות שבעדן שולמו הסכומים. בעקבות הביקורת החזירה הסת"מ לקרן את הסכום ששילמה בשנת 1992.

ז מ י ש י מ ו ש ב מ ח ש ב . הקרן התקשרה עם הסת"מ לשם שימוש במערכת הממוחשבת שבאמצעותה הסת"מ מקיימת מאגר נתונים על המהנדסים החברים בה. בשנת 1988 נקבע כי ההוצאות הכרוכות בתפעול המערכת הממוחשבת ימומנו כלהלן: הסת"מ - 40%, לשכת המהנדסים - 40%, והקרן - 20%. הנהלת החשבונות של הקרן נוהלה מקצתה באמצעות

מחשב הבנק ומקצתה באמצעות מחשב הסת"מ. בסוף כל שנה ריכוז רואה החשבון של הקרן את שתי המערכות של הנהלת החשבונות.

בעד השתתפותה בהפעלת המערכת הממוחשבת של הסת"מ שילמה הקרן בשנים 1990-1992 כ-40,000 ש"ח לשנה, בשנת 1993 - כ-61,000 ש"ח, בשנת 1994 - כ-44,000 ש"ח, ובשנת 1995 סך של כ-59,000 ש"ח. בקרן לא נמצאו מסמכים המפרטים את ההוצאות שעל פיהן נדרשה השתתפותה.

משרד מבקר המדינה העיר לקרן שעל פי תנאי ההתקשרות עם הבנק היא היתה זכאית להסתייע במערכת הממוחשבת שלו לכל צרכיה, אך היא לא ניצלה את זכותה. בעקבות הביקורת חדלה הקרן ביולי 1995 להשתמש במערכת הממוחשבת של הסת"מ.

"קרן 1%"

א. בהסכם הקיבוצי שנחתם בשנת 1973 בין המעסיקים הציבוריים ובין הסתדרות העובדים הכללית והסתדרות המהנדסים, נקבע שעל המעסיקים הציבוריים לשלם לקרן ההשתלמות 1% משכרם של המהנדסים שהם מעסיקים, הזכאים להימנות עם עמיתי הקרן אך לא הצטרפו אליה. ביולי 1977 הוסכם שקרן ההשתלמות תנהל את הכספים כנאמן בחשבון מיוחד (להלן - "קרן 1%")²³.

הכספים נועדו למימון פעולות להעשרת הידע המקצועי של המהנדסים שתעשה הסת"מ, ובכלל זה רכישת ציוד, אמצעי לימוד והכשרה ותחזוקתם, הוצאה לאור של ספרות מקצועית, חומר לימודי ומאמרים וקיום כנסים וסמינרים מקצועיים.

לשם ניהול "קרן 1%" הוקמה מועצה ובה שמונה חברים: שני נציגים של הממשלה (ובהם יו"ר דירקטוריון קרן ההשתלמות), חמישה נציגים של הסת"מ (החברים בדירקטוריון של קרן ההשתלמות) ונציג אחד של ההסתדרות הכללית.

במסגרת הביקורת בקרן ההשתלמות נסקרו ההוצאות של "קרן 1%" בשנים 1986-1991. הבדיקה העלתה שנוסף על תשלומים בעד פעולות הדרכה, שולמו סכומים למימון העלויות של התכנסויות המזכירות הארצית של הסת"מ בבתי מלון (כ-10,000 ש"ח בשנת 1988, וכ-22,000 ש"ח בשנת 1989). בעקבות הביקורת החזירה הסת"מ ל"קרן 1%" את הסך של 22,000 ש"ח, בתוספת הפרשי הצמדה למדד.

ב. עקב הצמצום במספר המהנדסים שלא מימשו את זכותם להימנות עם עמיתי הקרן, הלכו והתמעטו התקבולים מהמעסיקים ל"קרן 1%". ב-29.4.94 נחתם הסכם השכר בין המעסיקים הציבוריים ובין הסתדרות המהנדסים לשנים 1993-1996, ובו נקבע, בין השאר, שההסכם משנת 1977 להקמת "קרן 1%" יישאר בתוקפו בשינויים אלה:

המעסיקים החתומים על ההסכם יפרישו החל ביולי 1994 ל"קרן 1%" בכל חודש סכומים בשיעור של 0.5% מהשכר בעד כל מהנדס העובד בשירותם, ויבוטל התשלום בשיעור 1% בעד מהנדסים שאינם עמיתי קרן ההשתלמות. המועצה המנהלת את "קרן 1%" תוגדל ל-15 חברים, ובהם 5 נציגי המעסיקים (אחד מהם נציג הממשלה), 5 נציגי הסת"מ ו-5 נציגי ציבור שהמעסיקים יבחרו מרשימה של 10 מהנדסים שתגיש הסת"מ.

בזיכרון דברים מ-24.10.94, בין הגופים החתומים על ההסכם מ-29.4.94, נקבע שהקרן תנוהל בידי הסת"מ ולא בידי קרן ההשתלמות. בינואר 1995 שונה שמה של "קרן 1%" ל"הקרן לעדכון הנדסי-אקדמי", ובאותו חודש העבירה קרן ההשתלמות את יתרת החשבון של "קרן 1%", בסך 146,000 ש"ח, לקרן לעדכון הנדסי-אקדמי.

²³ הסדרים דומים הונהגו בשאר קרנות ההשתלמות.



קרן השתלמות למהנדסים בע"מ נמנית עם קרנות ההשתלמות הגדולות, הן מבחינת מספר עמיתיה (כ-30,000) והן מבחינת סכומי הכסף שצברה, שהגיעו בסוף 1996 ל-1.1 מיליארד ש"ח. הכספים הושקעו בעיקר באגרות חוב ממשלתיות. בסוף 1995 החזיקה הקרן, במסגרת המכסה המותרת על פי תקנות מס הכנסה (כללים לאישור וניהול קופות גמל), התשכ"ד-1964, במניות סחירות בבורסה בערך של כ-140 מיליון ש"ח (מותאם לסוף 1996). במהלך שנת 1996 נמכרו מרבית המניות, ובסוף אותה שנה נותרו בידי הקרן מניות סחירות בערך של כ-5 מיליון ש"ח. ירידת השערים בבורסה לניירות ערך בתל אביב בשנת 1994 גרמה לקרן - כמו לקרנות השתלמות אחרות - הפסדים ניכרים. הפסדים אלה התבטאו באותה שנה בקרן בתשואה ריאלית שלילית על נכסיה בשיעור של כ-7%.

הביקורת העלתה שהקרן עשתה לעמיתיה ביטוח אחריות מקצועית ותאונות אישיות, בניגוד להוראות תקנות מס הכנסה - קופות גמל, המתירות לקרנות השתלמות לעשות לעמיתיהן רק ביטוח חיים. הקרן לא בדקה לפני עשיית הביטוח את ההיבט החוקי. הפסקת ההתקשרות עם חברת הביטוח, שנעשתה לאחר המועד שנקבע בפוליסה, היתה כרוכה בהוצאה ניכרת, שניתן וצריך היה למנוע.

הקרן השתתפה במימון פעילויות מסוימות של הסתדרות המהנדסים, כגון הוצאה לאור של ביטאונים והתכנסויות של פעילי הסתדרות המהנדסים. בעקבות הביקורת החזירה הסתדרות המהנדסים את מקצת הכספים לקרן.

משנת 1994 השתתפה הקרן בהוצאת ביטאון חדש למהנדסים ונשאה ב-66% מעלות הפקתו והפצתו. לדעת משרד מבקר המדינה על הקרן לבדוק מחדש את הסבירות של שיעור השתתפותה בעלויות אלה.

מבין ממצאי הביקורת המובאים בדוח זה, ראוי להצביע על כך שבשנים 1993-1995 רכשה הקרן מניות ושטרי הון של תאגיד בנקאי לא גדול ששערי מניותיו לא היו יציבים. ההשקעה הקנתה לקרן כ-9% מכוח ההצבעה באסיפה הכללית של התאגיד הבנקאי וייצוג בדירקטוריון שלו; ואמנם יו"ר דירקטוריון הקרן והמרכז שלה כיהנו בדירקטוריון של התאגיד הבנקאי.

מבקר המדינה העירה לקרן כי לפני הרכישה לא נותחה ביסודיות מידת הסיכון הכרוכה בהשקעה זו ומשמעותה הכלכלית של הגבלת סחירותן של המניות שרכשה הקרן, ושעליה הוסכם עם המנפיק; הגבלה זו ואי-שכירותם של שטרי ההון מנעה אותה מלמכור את המניות ואת שטרי ההון בשנים הראשונות לאחר שנרכשו.

מבקר המדינה העירה להנהלת הקרן שאף כי מדובר בהשקעה של פחות מ-5% מנכסי הקרן (שהיא התקרה שנקבעה בתקנות מס הכנסה - קופות גמל), היתה ההשקעה במניות ובשטרי הון של התאגיד הבנקאי מעשה שעל גבול הזהירות הנדרשת מגוף המנהל כספי חסכוניות של עמיתיו וכספים המיועדים למימון השתלמותם.

לדעת מבקר המדינה, על הקרן לגבש מדיניות שתקבע באילו סוגי נכסים ובאילו שיעורים להשקיע את כספיה - בכפוף להוראות החוק החלות עליה - ולהביא מדיניות זו לידיעת עמיתי הקרן.

בשנה האחרונה התעוררו במוסדות הקרן חילוקי דעות בנושאים שונים שהכבידו על פעולתה. על בעלי המניות של הקרן - הממשלה והסתדרות המהנדסים - לשתף פעולה ולהביא את מוסדות הקרן בהקדם לפעילות תקינה כדי שתשרת כיאות את חברי הקרן.

מבקר המדינה

ירושלים, כסלו התשנ"ח
דצמבר 1997