

הטיפול בהקדשים ובעיזבונות

ריכוז ממצאים

משרד הביטחון (להלן - המשרד) מקבל לטיפולו כספי עיזבונות והקדשים ציבוריים, שהוקצבו לו על ידי הוועדה הציבורית לקביעת ייעודם של עיזבונות לטובת המדינה (להלן - הוועדה הציבורית), האפוסטרופוס הכללי שבמשרד המשפטים (להלן - האפוסטרופוס הכללי) ונאמני ההקדשים. בשנים 1994 עד 1996 הסתכמו כספי העיזבונות שהועברו למשרד בכ-38 מיליון ש"ח. בדיקת טיפול המשרד בכספי העיזבונות וההקדשים שהוקצבו לו העלתה ליקויים שיפורטו בהמשך, ולהלן עיקריהם:

המשרד מטפל בכספי העיזבונות המתקבלים ישירות מהאפוסטרופוס הכללי ובכספי ההקדשים, בצורה לקויה: כספים אלה אינם מתוקצבים בתקציב הביטחון; השקעתם נעשית באופן שאין בו כדי להבטיח קבלת תשואה מרבית; רשימת העיזבונות וההקדשים במאזן המשרד איננה מעודכנת, ויתרתם הכספית הרשומה אינה משקפת את מצבם הכספי.

המשרד אינו עורך ביקורת על כלל כספי העיזבונות וההקדשים שהעביר לזכאים ולמוסדות נתמכים.

המשרד אינו עוקב אחר מילוי כל תנאי ההקדשים, ולא מקפיד להעביר מיוזמתו, באופן שוטף, לרשם ההקדשות שבמשרד המשפטים, דוחות כספיים; מקצת מההקדשים הציבוריים שבטיפול המשרד אינם רשומים אצל רשם ההקדשות, דבר שאינו מאפשר לרשם לפקח על ניהולם.

המשרד זוקף לזכות חשבונו בבנק ישראל את מלוא סכום כספי העיזבונות, שהוועדה הציבורית הקציבה לו, מיד עם אישורם, ובסכום הגבוה מהצרכים בפועל; כתוצאה מכך, נגרם הפסד תשואה לזכאים ולמוסדות הנתמכים, ונוצרים לעתים עודפים בסעיפי התקציב הרלוונטיים.



משרד הביטחון מקבל לטיפולו כספי עיזבונות והקדשים ציבוריים¹, שנועדו למטרות הקשורות לפעילות מערכת הביטחון. הקצבת כספים אלה נקבעת על ידי הוועדה הציבורית לקביעת ייעודם של עיזבונות לטובת המדינה, על ידי האפוסטרופוס הכללי שבמשרד המשפטים או על ידי נאמני הקדשים, לפי תבחינים, כלהלן²:

¹ חוק הנאמנות, התשל"ט-1979 (להלן -- חוק הנאמנות) קובע, כי הקדש הוא הקדשת נכסים לטובת נהנה או למטרה אחרת. עוד קובע החוק, כי הקדש, שמטרתו או אחת ממטרותיו היא קידומו של עניין ציבורי, הוא הקדש ציבורי. הקדש טעון מסמך בכתב (להלן - כתב הקדש), שבו מביע יוצר ההקדש את כוונתו ליצור הקדש וקובע את מטרותיו, נכסיו ותנאיו.

² פירוט בעניין אופן הקצבת כספי עיזבונות לטובת המדינה ראה בדוח שנתי זה בפרק על "עיזבונות לטובת המדינה", עמ' 476-510.

(א) הוועדה הציבורית אחראית למתן הקצבות מכספי עיזבונות, שהמצווים הורישו למדינה, לרבות למערכת הביטחון. הכספים המוקצבים למשרד מועברים לרשותו על ידי האפוטרופוס הכללי.

(ב) במקרים חריגים, שבהם נקבעה על ידי המצווה מטרה פרטנית לשימוש בכסף, מעביר האפוטרופוס הכללי את הכסף ישירות למשרד.

(ג) נאמני הקדשים ציבוריים מעבירים למשרד כספי הקדשים בהתאם לנקבע בכתבי ההקדש.

המשרד מעביר את כלל כספי העיזבונות וההקדשים, בהתאם להחלטות הגורמים דלעיל, לתאגידים או למוסדות (להלן - המוסדות הנתמכים), או לאוכלוסייה המטופלת על ידי המשרד, בעיקר לרווחת הזכאים המטופלים על ידי אגף השיקום (להלן - הזכאים).

בשנים 1994-1996 החליטה הוועדה הציבורית להקציב מכספי עיזבונות למטרות שבתחום טיפול של המשרד - 6.5, 15.0 ו-13.4 מיליון ש"ח במחירים שוטפים, בהתאמה. כמו כן, העביר האפוטרופוס הכללי במישורין למשרד בשנים אלה סך של כ-2.1, 0.5 ו-0.2 מיליון ש"ח במחירים שוטפים, בהתאמה. באותן שנים עשה המשרד שימוש בכשבעה מיליון ש"ח שמקורם בכספי הקדשים ציבוריים.

בחודשים מארס עד יולי 1996 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת על אופן הניהול והטיפול של המשרד בעיזבונות ובקדשים שהוקצבו לו. הביקורת נערכה במשרד: באגף הכספים (להלן - אכ"ס), באגף התקציבים (להלן - את"ק), באגף השיקום ובאגף אמרכלות משק ונכסים (להלן - אמו"ן); ובמשרד המשפטים אצל האפוטרופוס הכללי ורשם ההקדשות. בדיקות השלמה נערכו ביחידת היועץ המשפטי למערכת הביטחון (להלן - היועמ"ש) ובוועדה הציבורית.

בהוראת המשרד הדנה בטיפול בעיזבונות לטובת המשרד וצה"ל (להלן - הוראת המשרד), נקבעו הכללים לטיפול המשרד בעיזבונות שהוועדה הציבורית הקציבה לזכאים ולמוסדות הנתמכים. ההוראה מפרטת את תהליך הטיפול ואת תחומי הסמכות והאחריות של הגורמים השונים במשרד העוסקים בנושא. להלן עיקרי ההוראה:

1. במשרד פועלת ועדה משרדית מייעצת לענייני עיזבונות³ (להלן - הוועדה המשרדית), שתפקידה לרכז את בקשות המוסדות הנתמכים והמשרד לקבלת כספי עיזבונות ולהמליץ בפני הוועדה הציבורית על אופן הקצבת כספי העיזבונות.
2. המלצות הוועדה המשרדית מועברות לאישור הוועדה הציבורית ובמקביל לאגף התקציבים במשרד האוצר, לצורך קבלת הערותיו לבקשות.
3. האפוטרופוס הכללי מעמיד לרשות המשרד את העיזבונות שמקציבה הוועדה הציבורית, ואכ"ס מעביר את הכסף שהתקבל לרשות הגוף במשרד או המוסד הנתמך הנוגע בדבר.
4. את"ק מתקצב את הסכומים המתקבלים, באמצעות הוועדה הציבורית, כאמור, בהתאם לייעודם, כהכנסות בסעיפי התקציב הרלוונטיים.
5. מבקר אכ"ס אחראי לעקוב ולפקח אחר השימוש בכספי העיזבונות בהתאם למטרות שלהן יועדו, לפי הכללים שנקבעו בהוראת המשרד, הדנה במתן תמיכות מתקציב הביטחון למוסדות נתמכים.

³ עוזר שר הביטחון והמשנה למנכ"ל הוא יו"ר הוועדה המשרדית. חברים בה - נציג אכ"ס, נציג את"ק, נציג היועמ"ש ונציג היועץ הכלכלי למערכת הביטחון.

תקצוב כספי עיזבונות והקדשים

כספי עיזבונות, שטרם חולקו למשרדי הממשלה השונים, מופקדים אצל האפוטרופוס הכללי, והוא משקיע אותם בשוק ההון. כספים אלה, לרבות התשואה הנצברת בגין השקעתם, עומדים לזכות משרדי הממשלה השונים, בהתאם להחלטות הוועדה הציבורית.

לאחר אישור הוועדה הציבורית, זוקף המשרד את כספי העיזבונות לזכות חשבונו בבנק ישראל, שבו נרשמות העברות כספי תקציב הביטחון; הריבית הנצברת בגין הפקדת כספים אלה מועברת להכנסות המדינה על פי תקנות כספים ומשק (להלן - הוראות תכ"ם).

הוראות חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985 (להלן - הוראות חוק יסודות התקציב), קובעת, בין היתר, כי "הממשלה רשאית להוציא את הסכומים של ההוצאה המותנית בהכנסה, בתנאי שהסכום המוצא לתכנית פלונית לא יעלה על סכום התקבול שהתקבל למעשה לאותה תכנית עד תום שנת הכספים". לפיכך, על המשרד לתקצב את כל כספי העיזבונות וההקדשים שהוא מקבל במסגרת סעיפי הוצאה מותנית בהכנסה.

על פי הוראת המשרד, מתקצב את"ק בתקציב הביטחון את כספי העיזבונות המתקבלים באמצעות הוועדה הציבורית, בעת זיכוי חשבון המשרד בבנק ישראל. בביקורת עלה, כי אין בהוראות המשרד התייחסות מיוחדת לאופן תקצובם של כספי העיזבונות המתקבלים ישירות מהאפוטרופוס הכללי ושל כספי ההקדשים.

מבדיקת תהליך התקצוב של כספי העיזבונות וההקדשים שהוקצבו למשרד עולה, כי בשנים 1995-1996 לא רשם המשרד בתקציב בצורה נאותה את כספי העיזבונות, שהתקבלו ישירות מהאפוטרופוס הכללי, ואת כספי ההקדשים, שיועדו לפעילות אגף השיקום. להלן הפירוט:

1. מנתוני את"ק עולה, כי בשנת 1995 הוא תקצב את ההכנסות וההוצאות בגין כספי העיזבונות מהאפוטרופוס הכללי, בסך של כמיליון ש"ח. אולם ההוצאות וההכנסות בפועל לא נרשמו בסעיפים המתאימים בדוח ביצוע התקציב.

2. בשנת 1996 המשרד לא תקצב כלל הן את כספי העיזבונות שהתקבלו ישירות מהאפוטרופוס הכללי והן את ההוצאות בגינן.

3. אגפי המשרד מעבירים את בקשותיהם לקבלת נתח מכספי ההקדשים, ישירות לנאמני ההקדשים. עם אישור הבקשות על ידי נאמני ההקדש, מועברת המחאה לזכות אגפי המשרד, בלי שאת"ק מעורב בתהליך. אופן פעולה זה גרם, בין היתר, לכך, שאת"ק לא תקצב בשנים 1994-1996 את כספי ההקדשים בסכום של כשבעה מיליון ש"ח, זאת למרות שהועברו לזכאים באמצעות אגף השיקום.

העדר התקצוב הנאות, גרם, בין היתר, לשימוש בהכנסות למימון הוצאות מעבר להרשאה שאושרה בחוק התקציב השנתי. זאת, בלי שהמשרד פעל בדרך המקובלת לקבלת אישור לניצולם; פעולה המנוגדת להוראות חוק יסודות התקציב⁴. כמו כן, גרם הדבר לרישום לא נאות במערכת הנהלת החשבונות של המשרד, וכתוצאה מכך גם במאזן המשרד. מן הראוי, אפוא, שהמשרד יתקצב את כספי העיזבונות המתקבלים ישירות מהאפוטרופוס הכללי ואת כספי ההקדשים שהוא מקבל, כמתחייב מהוראות חוק יסודות התקציב, ויעגן זאת בנהליו.

⁴ בנושא זה, ראה ברוך שנתי 42, במסגרת הביקורת על משרד העבודה והרווחה, עמ' 533, וברוך שנתי 45, במסגרת הביקורת על משרד הבריאות, עמ' 217.

ניצול כספי עיזבונות והקדשים והצגתם במאזן המשרד

בהתאם ל"כללי העבודה של הוועדה הציבורית לקביעת ייעודם של עיזבונות לטובת המדינה ומידע על הליכי קבלת כספי הקצבות" (להלן - כללי עבודתה של הוועדה הציבורית)⁵, השימוש בכספי העיזבונות שהיא מאשרת, מוגבל עד למועד שהיא קובעת; השימוש בכספים מעבר למועד זה, טעון את אישורה.

1. כללי עבודתה של הוועדה הציבורית קובעים, כי הליך התשלום למוסדות נתמכים ולציבור הזכאים יהיה בהתאם להוראות תכ"ס. הוראות תכ"ס קובעות, כי "בקביעת מועדי התשלום וגובה הסכומים שישולמו בכל מועד, יובאו בחשבון: היקף הפעולות של המוסד, שיעור התמיכה ביחס לתקציב הכולל של המוסד ומתן תמיכה על ידי משרדי ממשלה וגורמים אחרים לאותו מוסד". עוד קובעות הוראות תכ"ס, כי "התמיכה שאושרה, תשולם על ידי המשרד במועדים שייקבעו, בהתחשב בהנחיות של החשב הכללי ואפשרויות המימון של המשרד, ובמידת האפשר באופן שימנע מהמוסד הנתמך את הצורך להיזקק למימון ביניים", וכי "התשלומים ייעשו לפי קצב הפעילות של המוסד מקבל התמיכה".

משרד מבקר המדינה העלה, כי בשנים שנבדקו (1992-1995) נהג המשרד לזקוף לזכות חשבונו בבנק ישראל את מלוא סכום ההקצבה מיד עם אישורה על ידי הוועדה הציבורית, שלא בסמוך למועדי התשלום למוסדות הנתמכים ולציבור הזכאים. בדיעבד התברר, כי לעתים אף עלו הסכומים שנזקפו לחשבון המשרד על הצרכים בפועל, וכתוצאה מכך נוצרו בחלק מסעיפי תקציב אגף השיקום עודפים. משיכת הכספים על ידי המשרד מידי האפוטרופוס הכללי, שלא בסמוך למועדי התשלום למוסדות הנתמכים ולציבור הזכאים, תוך כדי הפקדתם בחשבון המשרד בבנק ישראל, מקטינה את התשואה על כספי העיזבונות העומדים לרשותם. להלן דוגמאות:

(א) בשנים 1992-1994 הוקצבו לאגפי המשרד כ-26.5 מיליון ש"ח. מתוך סכום זה נותרו יתרות בלתי מנוצלות⁶ בסעיפים המתייחסים לכספי העיזבונות, שסכומן המצטבר לסוף שנת 1994 עמד על כ-2.2 מיליון ש"ח. העודפים הועברו על פי בקשת אגף השיקום, לתקציב 1995.

(ב) מתוך כספי העיזבונות בסך של כ-9.8 מיליון ש"ח, שהוקצבו לאגף השיקום בשנת 1995, ניצל האגף עד תום המועד שקבעה הוועדה רק כ-2.7 מיליון ש"ח (כ-27.5%). אגף השיקום ביקש מאת"ק להעביר את היתרה לשנת 1996.

עוד העלה משרד מבקר המדינה, כי המשרד לא פעל על פי כללי עבודתה של הוועדה הציבורית והוראות המשרד - הוא לא פנה כנדרש, לוועדה הציבורית בבקשה להארכת מועד השימוש בכספים שהוקצבו לו. יצוין, כי המשרד לא בדק את הסיבות להיווצרות העודפים; והדיווח לוועדה הציבורית, על אופן ניצול הכספים שהוקצבו לו, נעשה רק לאחר פנייתה אל המשרד.

בתשובתו לממצאי הביקורת הודיע המשרד בנובמבר 1996, כי החל לדווח לוועדה הציבורית על אופן ניצול הכספים, בהתאם לנהלים, וכי ביקש ממנה ארכה לניצול יתרות, שטרם נוצלו בשנת 1995. עוד הודיע המשרד, כי "יבדוק, ככל שניתן, אם משיכותיו אמנם מתאימות לצרכים השוטפים".

⁵ כללים אלה מחייבים את המוסדות הנתמכים ואת משרדי הממשלה, המטפלים בבקשות המוסדות לקבלת תמיכה מכספי העיזבונות.

⁶ לאחר קיזוז גירעונות בסעיפי תקציב אחרים, המתייחסים לכספי עיזבונות (בעניין צבירת הגירעונות ראה פירוט בהמשך).

כאמור, המשרד נוהג לזקוף לזכות חשבונו בבנק ישראל את מלוא סכום ההקצבה, מיד עם אישורה על ידי הוועדה הציבורית, למרות שלפי כללי עבודתה של הוועדה הציבורית והוראות תכ"ם, על המשרד להעביר את התמיכה בהתאם לקצב הפעילות של המוסד הנתמך. לדעת משרד מבקר המדינה, זקיפת הכספים בסמוך למועדי התשלומים למוסדות הנתמכים ולזכאים, תשאיר את כספי העיזבונות, שאינם דרושים לצרכים השוטפים, בידי האפוטרופוס הכללי, ובכך, תובטח קבלת תשואה מרבית וגם תימנע יצירת עודפים בסעיפי התקציב. יצוין, שכבר ברוח שנתי 46 של מבקר המדינה, בפרק אודות תקציב המדינה וביצועו, קבעה מבקר המדינה, כי "יש להקפיד שהכספים יועברו למשרדי הממשלה סמוך ככל האפשר למועד תשלום התמיכות למוסדות הנתמכים".

2. לעומת התופעה של אי-ניצול מלוא כספי העיזבונות דלעיל, העלה משרד מבקר המדינה גם מקרים של גירעונות שנוצרו בחלק מסעיפי הוצאה מותנית בהכנסה, מכספי עיזבונות שבתקציב אגף השיקום. כך למשל, בארבעה סעיפי תקציב שבהם מתוקצבים כספי העיזבונות, נוצרו בשנים 1992-1994 גירעונות בסכום כולל של כ-3.3 מיליון ש"ח (במחירים שוטפים, מתוכם כ-2.6 מיליון ש"ח בשנת 1994). כאמור, היווצרות גירעונות בסעיפי הוצאה מותנית בהכנסה, נוגד את הוראות חוק יסודות התקציב.

בתשובתו לממצאי הביקורת הודיע המשרד בנובמבר 1996, בין היתר, כי את"ק התריע בפני אגפי המשרד על היווצרות החריגות ודרש לכסותן. משרד מבקר המדינה העיר, כי מממצאי הביקורת עולה שאין די במתן התראה, ועל כן, מן הראוי שאת"ק יפעל ביתר שאת על מנת למנוע היווצרות גירעונות בסעיפי הוצאה מותנית בהכנסה, ולהבטיח עמידה בהוראות חוק יסודות התקציב.

3. מאזן המשרד אמור לשקף, בין היתר, את מצב היתרות הכספיות העומדות לרשותו, נכון ליום עריכת המאזן. ההצגה נועדה לצורך דיווח להנהלת המשרד ולהנהלת משרד האוצר. המשרד מציג את העיזבונות וההקדשים שבניהולו ואת יתרתם הכספית במאזן במסגרת החשבונות המקבילים⁷.

בביקורת עלה, כי היתרות המוצגות אינן מעודכנות ואינן משקפות את המצב הכספי של העיזבונות וההקדשים, לאשורו. הדבר גורם, בין היתר, לדיווח כספי לקוי להנהלת המשרד ולמשרד האוצר. לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שאכ"ס יקפיד לעדכן במאזן המשרד את רישום העיזבונות וההקדשים ואת יתרתם באופן שישקף את מצבם.

ניהול כספי העיזבונות וההקדשים

1. הניהול הכספי של כספי העיזבונות שהאפוטרופוס הכללי מעביר ישירות למשרד, שונה מזה של כספי העיזבונות שמקורם בוועדה הציבורית. האפוטרופוס הכללי מעביר כספים אלה לאגף השיקום באמצעות המחאות, בצירוף מכתב שבו מפורטות המטרות שלהן נועדו. בהתקבל הכסף, פותח נציג אכ"ס באגף השיקום חשבון נפרד בבנק מסחרי (להלן - הבנק) לכספי כל עיזבון ועיזבון. לרוב מושקעים כספים אלה באגרות חוב (אג"ח) ממשלתיות. באפריל 1996 ניהל אגף השיקום, באמצעות נציגות אכ"ס באגף, כספי 49 עיזבונות ב-52 חשבונות בנק⁸, שיתרתם הכוללת עמדה על כ-5.4 מיליון ש"ח.

⁷ בחשבונות מקבילים מוצגים ה"נכסים" המוחזקים בידי המשרד, אך אינם שייכים לו. הרישום בחשבונות מקבילים הוא לחיעוד בלבד.

⁸ כספים שמקורם מעיזבון אחד, פוצלו על פי ייעודם למספר חשבונות בנק.

בביקורת עלה, שאכ"ס לא בדק את שאלת כדאיות ריבוי החשבונות לעומת החלופה של ריכוז הכספים בחשבון בנקאי אחד; דבר שיש בו, לדעת משרד מבקר המדינה, כדי להביא לגידול בשיעור התשואה. בהתייחסותו לממצאי הביקורת הודיע המשרד, כי אכ"ס נערך לצמצם את מספר חשבונות הבנק מתוך מגמה לחסוך בהוצאות הניהול.

2. כאמור, נוסף לכספי העיזבונות נהנה המשרד גם מכספי הקדשים ציבוריים. גזברות אכ"ס מנהלת שני הקדשים ציבוריים. בביקורת עלה, כי ניהולם לא היה יעיל, וזאת במספר היבטים: א. אכ"ס משקיע את כספי ההקדשים במספר רב של ניירות ערך (ני"ע) ובסכומים קטנים; ב. מחשבונות הבנק של הגזברות ניכה הבנק מס הכנסה במקור בשיעור של 35% בעת תשלום הריבית על ני"ע, אף על פי שחשבונות המשרד פטורים מתשלום מס; ג. המשרד והבנק חתומים על הסכם, שבו נקבעו שיעורי העמלות שהבנק גובה מחשבונות אגף השיקום. הסכם זה לא חל על חשבונות גזברות אכ"ס. כתוצאה מכך, גבה הבנק מחשבונות גזברות אכ"ס עמלות בשיעור גבוה מזה שהוסכם לגבי חשבונות אגף השיקום.

משרד מבקר המדינה העיר, כי פיצול תיקי השקעות של כספי עיזבונות והקדשים למספר רב של ני"ע, גורר תשלום עמלות משמרת בגין כל ני"ע, דבר המייקר את עלות החזקת תיקי ההשקעות. עוד העיר, כי השקעת כספי עיזבונות הדרושים לצרכים השוטפים, באג"ח בלבד, ורכישה ומכירה של ני"ע בסכומים קטנים, כנהוג באכ"ס, אינן יעילות ופוגמות בתשואה. בהתייחסותו לממצאי הביקורת הודיע המשרד בנובמבר 1996, כי הערות משרד מבקר המדינה מקובלות עליו, וכי אכ"ס החל לנקוט את הצעדים הבאים: צמצום מספר סוגי ני"ע המתנהלים בכל תיק השקעות; פנייה לבנק בדרישה להחזר ניכויי המס שנגבו מחשבונותיו; ופנייה להחיל את הסכם העמלות בין המשרד לבין הבנק גם על עיזבונות שמנהלת גזברות אכ"ס.

כפי שתואר לעיל, פועלות באכ"ס שתי מערכות כספיות נפרדות לניהול כספי העיזבונות: מערכת אחת - בבנק ישראל - לניהול הכספים המתקבלים באמצעות הוועדה הציבורית, ומערכת שנייה - בבנק - לניהול כספי עיזבונות, שמעביר האפוטרופוס הכללי ישירות למשרד. לדעת משרד מבקר המדינה, על המשרד לשקול אפשרות לאחד את שתי המערכות הכספיות הקיימות, באופן שהשקעת כספי העיזבונות תיעשה על ידי האפוטרופוס הכללי, וזקיפת הכספים לזכות המשרד תבוצע באמצעות בנק ישראל. בהתייחסותו לממצאי הביקורת הודיע האפוטרופוס הכללי בנובמבר 1996, כי "מן הראוי שהטיפול בעיזבונות ובהקדשים ציבוריים יופקד בידי משרדנו. בדרך זו יינתן לעיזבונות ולהקדשים טיפול ענייני, אחיד ויעיל מבחינה משפטית, פיננסית - כולל השקעת כספים, חלוקת פירות, זיכוי כל עיזבון בנפרד בפירות שהצטברו (ולא למטרות אחרות), ומתן דיווחים שנתיים".

עוד הודיע האפוטרופוס הכללי למשרד מבקר המדינה, כי הוא עומד לפרסם בקרוב נוהל עבודה, שיסדיר את אופן הטיפול שלו ושל משרדי הממשלה בעיזבונות לטובת המדינה. המשרד בהתייחסותו לממצאי הביקורת הודיע בנובמבר 1996, כי בדעתו לעגן את אופן הטיפול בעיזבונות ובהקדשים בהוראות מתאימות.

רישום הקדשים ומינוי נאמנים בהם

1. **רישום הקדשים ציבוריים:** על פי חוק הנאמנות, יש לרשום הקדשים ציבוריים אצל רשם ההקדשות. ממסמכי המשרד עלה, כי שלושה מבין 31 הקדשים שמנהל המשרד, לא נרשמו כהקדשים ציבוריים אצל רשם ההקדשות. העדר הרישום אינו מאפשר לרשם ההקדשות לוודא, שהם פועלים בהתאם לתנאים ולמטרות כפי שנקבעו בכתב ההקדש, לעמוד על דרכי פעילותם של הנאמנים, ולפרסם את דבר קיומם לגורמים מעוניינים, במטרה לאפשר להם לפנות לנאמני ההקדשים בבקשות להקצאת כספים.

נוכח ממצאי הביקורת, הודיע המשרד למשרד מבקר המדינה, כי פנה לאפוסטרופוס הכללי לבידור מעמדם המשפטי של שלושת ההקדשים, דלעיל. רשם ההקדשות, בתגובתו לממצאי הביקורת, הודיע באוקטובר 1996, כי בדעתו לפנות לאגף השיקום בדרישה להשלים את רישום כל ההקדשים אשר לא נרשמו עד כה בפנקס ההקדשים הציבוריים.

2. **מינוי נאמנים בהקדשים:** ממסמכי המשרד עולה, כי בחלק מההקדשים ממשיכים לכהן נאמנים מטעם המשרד גם לאחר שפרשו מעבודתם במשרד או שהחליפו את התפקיד, אשר בגינו נתמנו כנאמנים. לדעת משרד מבקר המדינה, פרט למקרים שבהם ציין יוצר ההקדש במפורש את רצונו בפלוני דווקא כנאמן, מן הראוי לבחון את שאלת המשך כהונתו כנאמן בעת סיום עבודתו במשרד או בעת החלפת תפקידו. מן הראוי שתהליך זה יעוגן בהוראות המשרד.

3. **אי-מילוי תנאי כתב ההקדש:** בכתב ההקדש של אחד ההקדשים שבניהול המשרד נקבע, כי מקץ 15 שנים מיום הקמתו, אמור נציג המשרד, יחד עם נציג משפחת יוצר ההקדש, להחליט על המשך קיומו של ההקדש או על חיסולו. בביקורת עלה, כי אף שחלפו 18 שנה, ממשיך המשרד לנהל את ההקדש, בלי שהתקבלה החלטה על המשך פעילותו, כנדרש. בנובמבר 1996 הודיע המשרד למשרד מבקר המדינה, כי לאחרונה נמסר נושא זה לטיפול היועמ"ש.

הטיפול בנכסי דלא-ניידי

עיצובנות המיועדים למשרד, לרבות לצה"ל, כוללים לעתים נכסי דלא-ניידי, כגון דירות מגורים ומגרשים (להלן - הנכסים). הנכסים מתקבלים מהאפוסטרופוס הכללי או ממנהלי עיצובנות פרטיים ומנוהלים באמו"ן. בביקורת עלה, כי תהליך קליטת הנכסים מעיצובנות והטיפול בהם אינו מוסדר בהוראות המשרד.⁹

במאי 1996 היו בטיפול אמו"ן 40 דירות שהתקבלו מעיצובנות. משרד מבקר המדינה בדק את הליך הטיפול של אמו"ן ב-14 דירות, שטרם אוכלסו. ממסמכי המשרד עולה, כי על חלק מהדירות רובצות מגבלות משפטיות, שאינן מאפשרות למשרד שימוש בהן, דוגמת התנגדות לקיום הצוואה מצד יורשים אחרים, תפישת הנכס על ידי גורם שלישי, או שיעבוד הנכס. הטיפול בסוגיות משפטיות אלו, הנעשה על ידי היועמ"ש ואמו"ן, כרוך בהקצאת שעות אדם רבות, נמשך תקופות זמן ממושכות ולעתים אינו מסתיים בהצלחה. כאשר המשרד אינו מצליח להשלים את הטיפול המשפטי הנחוץ, הוא מעביר את המשך הטיפול בנכסים לאפוסטרופוס הכללי.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שההליך המשפטי הקשור להעברת הבעלות לטובת המשרד ייעשה על ידי האפוסטרופוס הכללי, בין היתר, בהיותו אחראי לטיפול בעיצובנות לטובת המדינה ולניהולם; רק לאחר שיסיים את הטיפול בסוגיות המשפטיות הקשורות לנכס, יעבירו האפוסטרופוס הכללי לאמו"ן, להמשך הטיפול, כמקובל; יש במתכונת זו כדי לחסוך מהמשרד את הטיפול בנכס שאינו בבעלותו, ושלא ניתן להפיק ממנו תועלת. בהתייחסות לממצאי הביקורת הודיעו האפוסטרופוס הכללי וראש אמו"ן למשרד מבקר המדינה, שהמלצה זו מקובלת עליהם. עוד סבור משרד מבקר המדינה, כי מן הראוי שתהליך טיפול המשרד בנכסים לאחר קבלתם מהאפוסטרופוס הכללי, יעוגן בהוראות המשרד.

ביקורת על הקדשים ועיצובנות

בכללי עבודתה של הוועדה הציבורית ובהוראות תכ"ם נקבע, כי משרדי הממשלה יקימו פיקוח על מילוי התנאים למתן התמיכה מכספי העיצובנות ועל השימוש בהם, כל אחד בתחומו. מטרת

⁹ בעניין זה ראה גם ברוך של מבקר המדינה על המוסדות להשכלה גבוהה משנת 1995, עמ' 36.

הפיקוח, בין היתר, לבדוק אם כספי העיזבונות משמשים למטרות שלהן נועדו, ואם המוסד הנתמך מקיים את התנאים והכללים, שנקבעו לו בנוגע לתמיכה.

בהוראת המשרד נקבע, כי מבקר אכ"ס נושא באחריות לביקורת על יישום החלטות הוועדה הציבורית על אופן השימוש בכספי העיזבונות שהועברו למשרד. בביקורת עלה, כי הוראת המשרד מתייחסת לסוגיית הפיקוח והבקרה רק על כספי העיזבונות שהועברו למוסדות נתמכים באמצעות הוועדה הציבורית. ההוראה אינה מתייחסת לצורך בפיקוח ובבקרה על כספי העיזבונות והקדשים שהועברו לזכאים באמצעות המשרד. כתוצאה מכך, נוצר מצב, ולפיו כספים אלה אינם מבוקרים כלל. בהוראת המשרד גם לא נקבע הגורם הנושא באחריות לביקורת. יש לציין, כי דוח מבקר מערכת הביטחון, שפורסם במארכס 1995 בנושא טיפול המשרד בעיזבונות שהועברו לו, הצביע על ליקויים בתחום הביקורת על עיזבונות, אך המלצותיו לא יושמו במלואן.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שהמשרד יקבע בהוראותיו הליך שיבטיח עריכת ביקורת על כל סוגי כספי העיזבונות וההקדשים המועברים לאגפי המשרד או למוסדות נתמכים הקשורים במשרד והפועלים מחוצה לו.

מאגר מידע לניהול הקדשים ועיזבונות

החל משנת 1991 רושם אכ"ס במערכת הממוכנת את הפעולות הנעשות בכספי העיזבונות וההקדשים שהוקצבו למשרד. בביקורת עלה, שאין רושמים את הפעולות במחשב בעת ביצוען - פעולות הנפקת ההמחאה לזכאי וחיוב חשבון הבנק - אלא בשלב מאוחר יותר, לאחר קבלת דפי מידע מהבנק, ובהתבסס על הרשום בהם. יוצא אפוא, שהרישום שאכ"ס מבצע אינו מאפשר למשרד לפקח על נכונות תנועת הכספים בחשבונות בבנק, באמצעות התאמה בין רישומי אכ"ס לבין רישומי הבנק בדפי המידע. כמו כן, אין מערכת זו מאפשרת קבלת מידע רלוונטי אחר הדרוש לצורכי פיקוח וניהול, כגון המטרות וסכומי התמיכה מכספי עיזבונות והקדשים שהעביר המשרד לזכאים או למוסדות נתמכים בכל אחת מהשנים ואופן ניצולם; גם מבקר מערכת הביטחון בדוח האמור התייחס להעדר מידע זמין הנוגע לעיזבונות שבניהול המשרד. דוח מבקר המערכת המליץ, בין היתר, "לקבוע גורם ניהול מרכזי שיפעל לריכוז ומיפוי העיזבונות השונים וליצירת מצבה מעודכנת"; המלצה שלא יושמה.

לדעת משרד מבקר המדינה, מספרן הגדול של בקשות המוסדות הנתמכים לקבלת תמיכה מכספי העיזבונות, מספרם הגדול של העיזבונות וההקדשים המועברים למשרד מהגורמים השונים, והליקויים שהועלו בביקורת בתחומים השונים שבטיפול המשרד, מחייבים, שהמשרד ישקול הרחבת מאגר המידע הקיים, כך שתתאפשר קבלת מידע נוסף, שהמשרד זקוק לו בטיפולו בעיזבונות ובהקדשים.



כספי העיזבונות וההקדשים שהוקצבו למשרד, מאפשרים לו לממן הוצאות בשורה של נושאים בתחומי הרווחה, החינוך, התמיכה באוכלוסיית זכאי אגף השיקום ועוד. על המשרד מוטלת אחריות לדאוג, שכספים אלה יגיעו לייעודם במלואם וישמשו למטרות שלהן נועדו.

בדיקת טיפול המשרד בכספי העיזבונות וההקדשים העלתה ליקויים - בעיקר בכספים שאינם מועברים באמצעות הוועדה הציבורית - בתקצובם, בניצולם, באופן השקעתם בבנק

ובפיקוח והבקרה על השימוש בהם. חלק מהליקויים מצביע על אי-עמידה בהוראות חוק יסודות התקציב ובהוראות חוק הנאמנות.

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח הליקויים שפורטו בדוח זה, יש מקום שהמשרד יפעל לשיפור טיפולם של אגפי המשרד השונים בעיזבונות ובהקדשים. בין היתר, על המשרד לשקול את הצורך בקביעת מדיניות אחידה לטיפול בכלל כספי העיזבונות וההקדשים ובקביעת כללים ברורים בנוגע לפיקוח על ביצוע מדיניות זו.

הביקורת הפנימית באגף הכספים

ריכוז ממצאים

יחידת מבקר אגף הכספים (להלן - אכ"ס) במשרד הביטחון מהווה גוף ביקורת, פיקוח וייעוץ, שבאמצעותו עומד ראש האגף על היעילות והתקינות של פעולות האגף. בדיקת פעולות היחידה העלתה ליקויים שיפורטו בהמשך, ולהלן עיקריהם:

תכניות העבודה השנתיות, שמבקר אכ"ס ערך לשנים 1994 ו-1995, נבנו בחלקן ללא פירוט תת-משימות ולוחות זמנים לביצוע. בשנים 1994 ו-1995 לא הגיש מבקר אכ"ס דוחות ביצוע שנתיים על פעילות יחידתו לראש אכ"ס, כנדרש.

היקף הביקורת שמבקר אכ"ס מבצע בגופים המקבלים תמיכה מתקציב הביטחון, אינו מהווה תהליך בקרה יעיל על אופן השימוש בכספי התמיכות.

בהעדר מערכת בקרה נאותה, מאשר לעתים מבקר אכ"ס חשבונות לתשלום ללא בדיקה כלל, או לאחר בדיקה חלקית בלבד. הבדיקה נעשית בצורה לא יעילה, ובאופן שיש בו כדי לגרום, בחלק מהמקרים, לתשלומים מוטעים.



אגף הכספים (אכ"ס) במשרד הביטחון (להלן - המשרד) מופקד על תכנון, ניהול וביצוע הפעילויות הכספיות של מערכת הביטחון ועל ביצוע פיקוח תקציבי על סעיפי תקציב הביטחון. היקף הביצוע התקציבי של מערכת הביטחון בכל סוגי המטבעות הסתכם בשנת 1995 בכ-24 מיליארד ש"ח.

על פי הוראות המשרד ואכ"ס, אחראי מבקר אכ"ס לעריכת ביקורת פנימית באכ"ס ולביצוע מטלות ייעודיות במסגרת פעילות האגף; המבקר כפוף לראש האגף ומתואם מקצועית על ידי מבקר מערכת הביטחון (להלן - מבקר המערכת). עבודת מבקר אכ"ס מבוססת על חוקי מדינת ישראל ותקנותיה, על הוראות המשרד, התקשי"ר ותקנות כספים ומשק של החשב הכללי במשרד האוצר (תכ"ם). בשנת 1995 הועסקו ביחידת מבקר אכ"ס (להלן - היחידה) 25 עובדים, מהם שישה במשרה חלקית ושתי מזכירות (חיילות).

היחידה עוסקת בשלושה תחומי פעילות עיקריים: (א) ביקורת פנימית ביחידות אכ"ס; (ב) מתן שירותים חשבונאיים לגופי המשרד, לרבות ביקורת גופים המקבלים תמיכה מתקציב