

קרן למימון פעילויות בתחומי חברה וביטחון

משרד מבקר המדינה בדק את תהליך הקמתה של קרן למימון פעילויות בתחומי חברה וביטחון (להלן - הקרן), את ניהולה ואת תהליך ייעוד התרומות על ידיה.

לאחר מועד סיום הביקורת הודיעה היועצת המשפטית למערכת הביטחון למבקר המדינה ב- 27.12.98, בין היתר, כי "עצם העובדה שמשרד מבקר המדינה העמיד סימני שאלה לגבי מתכונת הקרן, היה בה די כדי להביא את המשרד להחלטה שהוא מבקש להפסיק את פעילות הקרן. [מייסד הקרן אף הוא סבר כך]. בהתאם, נתקבלה החלטה בהנהלת הקרן בדבר סגירת הקרן. היתרות בקרן הועברו, לפי החלטת הנהלתה, לקרן לב"י למטרות חינוך בצה"ל..."

יתרה מזו, נוכח הספקות שהועלו על ידי מבקר המדינה כאמור, ועל מנת להימנע ולו משמץ של ספק בשאלות מיסוי ומחשש לניגוד עניינים, יימנע משרד הביטחון מהקמת קרנות משותפות עם סוכן מקדיש במתכונת הקרן, או במתכונת דומה, העלולה לעורר שאלות מהסוג האמור לעיל. לסיום, אנו מבקשים להדגיש, כי עמדתנו הייתה ותהיה, כי דעתו של כבוד מבקר המדינה, במימד העקרוני והרחב של הילכות מינהל, היא בבחינת תמרוך-הנחיה מחייב בכל פעולותינו."

נוכח עובדה זו, כי הקרן אינה קיימת עוד, לא ראה מבקר המדינה להידרש בדוח זה לפרטי פרטיו של המקרה הנידון, אלא לתמציתם בלבד.

הקמת הקרן

בתחילת שנות השמונים אישר ראש הממשלה ושר הביטחון דאז (מר מ' בגין ז"ל) את בקשתו של מייסד הקרן, כי אחוז מסוים מהתקבולים המגיעים לו בשל עיסקה ביטחונית שנקשרה ביוזמתו, ייועדו "להקמת קרן לביטחון".

בעקבות זאת, הקים מייסד הקרן, לפי חוק הנאמנות, התשל"ט-1979, את הקרן כהקדש ציבורי, שלא לשם עשיית רווחים או הפקת כל טובת הנאה חומרית אחרת למקדיש. מטרות הקרן שהוצגו בשטר ההקדש¹⁰ היו, בין היתר, כלהלן:

(א) לממן פעולות חינוכיות במסגרת צה"ל (כולל חיילים משוחררים).

(ב) לממן מחקר ופיתוח אמצעי לחימה.

(ג) לקדם את התעשייה הביטחונית.

(ד) לפעול בשיתוף עם הקרן לביטחון ישראל, או עם ארגונים אחרים, או קרנות אחרות שמטרותיהם דומות למטרות ההקדש.

10 הקדשת נכסים לטובת נהנה או למטרה אחרת (להלן - הקדש) טעונה מסמך בכתב, שבו מביע יוצר ההקדש את כוונתו ליצור הקדש ובו הוא קובע מטרותיו, נכסיו ותנאיו; המסמך נחתם בידי יוצר ההקדש בפני נוטריון.

בשטר ההקדש נקבע, כי שטר ההקדש ניתן לשינוי או לתיקון על ידי הנאמנים, באישור שר הביטחון.

על פי שטר ההקדש, ינוהלו ענייני הקרן על ידי מועצת נאמנים, שבסמכותה לקבוע, בין היתר, את תקציב הקרן, להתוות את קווי פעולתה, להחליט על ייעוד כספי הקרן, ולנהל באופן שוטף את ענייניה.

בסעיף 7 לשטר ההקדש נקבע, כי מייסד הקרן - המקדיש, ישמש יו"ר הקרן כל עוד לא התפטר מתפקיד זה. לאחר שמייסד הקרן לא ישמש יותר יו"ר הקרן, ישמש יורשו כיו"ר.

בסעיף 4 לשטר ההקדש נקבע, כי ענייני ההקדש ינוהלו על ידי מועצת הנאמנים (להלן - המועצה), אשר תכלול נאמנים כמפורט להלן: מייסד הקרן ושלושה נציגים מטעמו, וכמו כן מנכ"ל משרד הביטחון או המשנה למנכ"ל או אחד מסגני המנהל הכללי, היועץ המשפטי למערכת הביטחון, וראש מחקר ופיתוח של מערכת הביטחון.

ההסכמים בין הקרן לבין הגופים המעבירים לה כספים

במחצית הראשונה של שנות השמונים נחתם הסכם בין הקרן לבין נציגי משרד הביטחון, אשר הרחיב את האישור הנזכר שנתן בשעתו ראש הממשלה ושר הביטחון, ולפיו יועבר לקרן אחוז מסוים מתקבולי יחידות הסמך של משרד הביטחון (להלן - משהב"ט), המגיעים למייסד הקרן, בשל יוזמתו לביצוען של עסקות ייצוא ביטחוני.

לאחר הקמת הקרן העניקה נציבות מס הכנסה לקרן אישור להגדרתה כמוסד ציבורי. אישור זה (שהוארך מדי פעם) מקנה פטור ממס הכנסה, אם הכנסתו של המוסד הציבורי לא הושגה מעסק שהוא עוסק בו. מוסד ציבורי לעניין סעיף 9 (2) לפקודת מס הכנסה, כולל, בין היתר, הקדש, שמרבית נאמניו אינם קרובים זה לזה והם קיימים למטרה ציבורית¹¹.

במחצית הראשונה של שנות השמונים נחתם הסכם בין התעשייה הצבאית (להלן - תעש) ומשהב"ט לבין מייסד הקרן בקשר לעסקת ייצוא של אחד ממוצרי תעש, והעברת אחוז מסוים מהעמלה המגיעה למייסד הקרן - לקרן. הסכם זה תוקן לאחר שהקרן קיבלה אישור ממס הכנסה להיותה "מוסד ציבורי", באופן שהושמט מההסכם המקורי הסעיף שעניינו תשלום מע"מ על הסכומים שתעש העבירה או תעביר לקרן. בהקשר לכך כתבה היועצת המשפטית של תעש אל ראש אגף הכספים בתעש, כי "הקרן אמנם אינה נותנת לנו כל שירות, אולם הכספים המשולמים לה מהווים תמורה למאמציו של מייסד הקרן בהשגת העיסקה".

במחצית השנייה של שנות השמונים גם התעשייה האווירית לישראל בע"מ (להלן - התע"א) חתמה הסכם עם הקרן, ובו נאמר, כי תעביר לקרן אחוז מסוים מהתקבולים המגיעים בגין ייצוא ביטחוני כתוצאה מיוזמתו של מייסד הקרן. הסכמים דומים נחתמו במהלך שנות התשעים בין התע"א לבין הקרן ובין התע"א ואחד ממפעליה לבין הקרן. את הסכומים שהעבירה לקרן, רשמה התע"א בספריה כעמלות, כשברישומיה מופיע מייסד הקרן כסוכן לקידום שיווק. הקרן, לעומת זאת, רשמה את הסכומים שקיבלה כתרומות, וכך כתבה בקבלות שנתנה לתע"א. ראוי לציין, כי על פי נוהל של התע"א מיולי 1985, שהתבסס על הנחיות רשות החברות הממשלתיות שנגזרו מהחלטות ועדת שרים לענייני כלכלה, חל איסור על התע"א לתרום כספים.

11 מטרה שענייניה דת, תרבות, חינוך, מדע, בריאות, סעד או ספורט וכן מטרה אחרת שאישר שר האוצר.

התע"א הודיעה למשרד מבקר המדינה ב- 25.7.99, ש"התשלום היה בהתאם להסדר בין משהב"ט והקרן אליו הצטרפה התע"א על פי בקשת המשרד".

אחד ממפעלי התע"א העביר אף הוא כספים לקרן בעקבות עסקות שנעשו ביוזמתו של מייסד הקרן. המפעל התייחס לסכומים שהעביר כאל עמלות שהוא משלם עבור שירותי תיווך של מייסד הקרן, בשעה שהקרן ראתה בהם תרומות, וכך רשמה גם בקבלות שמסרה למפעל.

הנה כי כן, התעשיות שצוינו לעיל העבירו כספים רבים לקרן, שבמהותם נבעו משירותי תיווך שקיבלו ממייסד הקרן. לפיכך, מן הראוי היה, כי החברות הממשלתיות ויחידות הסמך יתנו את הדעת לכך, שהקרן מתייחסת לסכומים אלה כאל תרומות, ומציינת זאת על הקבלות שהנפיקה להן. על החברות הממשלתיות היה לשים לב לכך, במיוחד נוכח הנחיות רשות החברות הממשלתיות משנת 1982, ולפיהן חל איסור על החברות הללו לתרום מעבר ל- 1,000 שקלים ישנים; וכי משנת 1993 האיסור היה מוחלט.

חבות מס

היועצת המשפטית של משהב"ט פנתה אל פרקליטות המדינה לקבל חוות דעת בעניין חבות המס במקרה דנן. על פי חוות הדעת של פרקליטות המדינה ממאי 1998, המקובלת על משהב"ט, עולה, בין היתר, כי "הקרן כשלעצמה אינה חייבת במס הכנסה או במע"מ". עוד עולה, כי "בנסיבות המקרה קיים ספק אם מייסד הקרן חייב במס". המסקנות הנ"ל התבססו על הערכת הפרקליטות, כי מדובר במקרה של ויתור מוחלט מצד מייסד הקרן על הכנסותיו לטובת הקרן, שבו לא חלה חבות במס על מקבל הכנסות, וכאמור ספק אם חל מס על המוותר עצמו.

לדעת מבקר המדינה, עמדת פרקליטות המדינה אינה משוחררת מספק, שכן קו האבחון לקביעת חבות במס, כבר נקבע על ידי בתי המשפט בישראל בעבר. קו זה מבדיל בין ויתור מלא על זכויות, שבו אין חבות במס, לבין הסבת זכויות, שלגביה קיימת חבות במס, ולא ניתן לומר חד-משמעית, כי במקרה דנן מדובר בויתור מלא ולא בהסבת זכות. אולם נוכח הודעתה של היועצת המשפטית למערכת הביטחון, כי משהב"ט יינע "מהקמת קרנות משותפות עם סוכן מקדיש במתכונת הקרן, או במתכונת דומה, העלולה לעורר שאלות מהסוג האמור לעיל" - אין מבקר המדינה רואה עוד מקום לפתח את עמדתו.

אמות מידה להקצאת כספי הקרן

משרד מבקר המדינה העלה, כי בשטר ההקדש, בו פורטו מטרות הקרן שעמדו ביסוד הקמתה, לא נקבעו אמות מידה וסדרי עדיפויות המבוססים על עיקרון השוויוניות, שלפיהם יש להקצות את סכומי הכסף לגופים הציבוריים. בנוסף לכך, לא פורסמה ברבים עובדת קיומה של הקרן, מטרותיה, ואמות המידה שלפיהן ניתן לקבל את סיועה.

זאת, על אף שביולי 1983 המליץ היועץ המשפטי של מערכת הביטחון דאז בפני מועצת נאמני הקרן, כי תאמץ עקרונותיו של נוהל בעניין מתן תמיכות, שקבעה הממשלה בסמוך לאותו מועד.

עוד ציין, כי "אמנם נוהל זה אינו חל על הקרן ככזו, ואולם יש טעם באימוץ כמה מעקרונותיו באופן וולונטרי על ידי הקרן". העקרונות עליהם המליץ עסקו בהחתמת הנהנים מתרומות על כתב התחייבות להשתמש בכספים אך ורק למטרות שלשמן ניתנו; וכן קבלת דיווח תקופתי מהנהנים, על השימוש בכספים.

1. על פי נתוני הקרן, היא העבירה מיום הקמתה ועד 31.12.95 סכום של כ- 278,000 דולר לחלוקת מלגות לחיילים משוחררים באמצעות המחלקה להכוונת חיילים משוחררים שבמשהב"ט.

הכסף הופקד בחשבון נפרד של משהב"ט, וזכות החתימה בחשבון הינה בידי משהב"ט בלבד. נוהג זה נמשך גם בשנים שלאחר שנת 1990.

העובדה, שהכסף הועבר מהקרן אל החשבון הנמצא בשליטתו היחידה של משהב"ט, מצביעה על כך, כי למשהב"ט נוצר מקור מימון מחוץ לתקציבו.

2. אמנם בסוף שנות השמונים, בישיבת מועצת נאמני הקרן, נקבע, כי לעניין מלגות לחיילים משוחררים, יוקצה שליש מכספי הקרן; והוטל על נציג משהב"ט להכין אמות מידה וסדרי עדיפויות במתן המלגות. אולם אלה לא נקבעו. כמו כן, לייעוד יתרת כספי הקרן לא נמצא תיעוד שיצביע על כך, שנקבעו כללים או אמות מידה וסדרי עדיפויות, שימשו קו מנחה לאישור הבקשות לקבלת התרומות. כתוצאה מכך עולה, כי העברת כספי הקרן לגופים המבקשים אושרה לעתים באופן אקראי, וללא אמות מידה נאותות כבסיס להחלטה.

משרד מבקר המדינה העלה, כי חלק מההחלטות על הקצאת כספי הקרן התקבלו ללא מעורבות נאותה של מערכת הביטחון, וללא בדיקה אם הקצאת הכספים תואמת למטרות הקרן, ובמיוחד בהיבט של זיקה לצה"ל.

כתוצאה מכך, וכתוצאה מבקרה לקויה של נציגי משהב"ט על ייעוד כספי הקרן, לא יועד חלק מכספי הקרן למימוש מטרותיה, כפי שהוצגו בשטר ההקדש. לדוגמה, רק חלק קטן מכספי הקרן הועבר למימון פרויקטים למחקר ופיתוח אמצעי לחימה, שקידומם היווה אחת מהמטרות שלשמן הוקמה הקרן. זאת, שעה שהקרן העבירה סכומי כסף לגורמים, שפעילותם אינה עולה, לכאורה, בקנה אחד עם המטרות, שהיו ביסוד הקמת הקרן. להלן הפרטים:

(א) בסוף שנות השמונים פנה ראש המרכז למחקרים אסטרטגיים על שם יפה באוניברסיטת ת"א אל עוזר שר הביטחון, בבקשה לממן מחקרים בסך של מיליון ש"ח. המחקרים נועדו לבחון נושאים, כגון: השלום הערבי-ישראלי, וההסדר הישראלי-פלשתיני. לאחר שהנושא סוכם בין חשב הקרן לבין עוזר שר הביטחון, העביר חשב הקרן המחאה על סך 50,000 ש"ח לחתימתו של עוזר שר הביטחון. זאת, בלי שמועצת נאמני קרן דנה בבקשה, ואישרה את גובה הסכום שהועבר.

(ב) באותה תקופה אישרו שלושת חברי מועצת הנאמנים של הקרן (שני נציגי משהב"ט ונציג של מייסד הקרן) להעביר תרומה לחוקר לצורך כתיבת ספר על משפטי דיבה כנגד העם היהודי (משפטי פראג). הסכום אושר, על אף שהבקשה לא תאמה את מטרות הקרן. התרומה הסתכמה בכ- 23,100 דולר.

(ג) כמו כן, באותה התקופה העבירה הקרן 4,000 ש"ח כהשתתפות במימון יום נופש עבור עובדות שירות הביטחון הכללי, שנערך באחד מבתי המלון. השתתפות זו לא הוצגה בסעיף נפרד ברשימת התרומות שנתנה הקרן.

(ד) ב- 15.3.90 פנו לקרן בבקשה לקבל סיוע בסך 3,000 ש"ח לצורך הוצאה לאור של מהדורה מקוצרת של יומני משה שרת ז"ל. ב- 19.3.90 ביקש מייסד הקרן מעוזר שר הביטחון לחתום על המחאה, וב- 21.3.90 היא הועברה לייעוד. מתוך השתלשלות הבקשה וההליך המזורז לאישורה עולה, כי לכאורה היא אושרה ללא שנערך דיון במועצת נאמני הקרן, וממילא לא נבחנה ההתאמה למטרות הקרן.

(ה) ב- 2.5.90 העבירה הקרן המחאה בסך 2,500 דולר אל יו"ר עמותת "אעלה בתמר". זאת לצורך הפקת אלבום יהודי תימן.

(ו) ב- 2.5.90 העבירה הקרן סכום של 75,000 ש"ח למימון רכישת מכשיר ממוגרפיה עבור המרכז הרפואי ע"ש חיים שיבא.

(ז) הקרן העבירה סכום של 10,500 דולר לקרן נשיאי ישראל, שנועדה לסייע לאזרחים ישראלים המצויים במצוקה כלכלית וחברתית.

(ח) סכום של 14,000 דולר הועבר מהקרן אל "קלוב התעופה לישראל - טיסאות".

(ט) הקרן העבירה לשירותי רווחה במעיין צבי 20,000 דולר.

(י) הקרן העבירה 20,000 ש"ח ב- 2.5.90 למרכז לאנשי חזון בהיסטוריה היהודית, להפקת סרט על דוד בן גוריון. כמו כן, העבירה הקרן 10,000 דולר ב- 21.6.88 להפקת סרט על אישיות בכירה וב- 9.6.86 העבירה 4,500 ש"ח להפקת סרט על משה דיין.

(יא) מהדוח הכספי של הקרן לשנה שהסתיימה ב- 31.12.95 עולה, כי הקרן העבירה בסוף שנות השמונים לקרן של האוניברסיטה העברית בירושלים סכום של 548,000 דולר עבור מלגות לחיילים משוחררים ולאנשי כוחות הביטחון. התרומה נרשמה באוניברסיטה העברית כתרומה אישית, והאוניברסיטה הנפיקה מכתבי תודה, קבלה ואישור על פטור ממס למייסד הקרן ולא לקרן.

3. משרד מבקר המדינה העלה, כי חלק מהכספים שהעבירה תעש לקרן, חזרו לרשותה של תעש באמצעות תרומה שנתנה הקרן למכללה הטכנולוגית למוסמכים שהוקמה בתעש עבור עובדיה. התרומות שנתנה הקרן למכללה עד 31.12.95 הסתכמו בכ- 197,000 דולר.

מינוי נאמנים

כאמור, נקבעה בשטר ההקדש זהותם של הנאמנים המייצגים את מייסד הקרן, ונקבע, כי שלושת הנאמנים המייצגים את משהב"ט, הינם נושאי תפקידים מסוימים במשהב"ט. בנוסף לכך נקבע, כי משרתו של נאמן מתפנית במותו או בהתפטרותו, וכי מינוי ממלא מקום לנאמן שהינו נציג מייסד הקרן, ייעשה על ידי מייסד הקרן, ומינוי ממלא מקום לנציגי משהב"ט יבוצע על ידי שר הביטחון.

משרד מבקר המדינה העלה, כי מינוי הנאמנים בקרן היה לקוי: היועץ המשפטי למערכת הביטחון פרש מתפקידו ב- 15.7.88, והיועץ החדש החליפו במועצת הנאמנים בלי שמונה על ידי שר הביטחון. דוגמאות נוספות לעניין זה היו: מינוי מנהל תעש במקומו של ראש מפא"ת ב- 13.4.93 כחבר בחבר הנאמנים; מינוי ראש אגף השיקום כנציג משהב"ט; ומינויה של היועצת המשפטית למערכת הביטחון כנציגת משהב"ט.

במאי 1996 הסבירו נציגי משהב"ט למשרד מבקר המדינה, כי היועצת המשפטית למערכת הביטחון לא התמנתה כנאמן לקרן ולא השתתפה בישיבותיה; גם שני הנאמנים האחרים פרשו כבר מזמן מעבודתם במשהב"ט. עוד טענו נציגי משהב"ט, כי אינם יודעים את זהותם של נציגי משהב"ט בקרן, ואין הם יודעים כיצד היא מתנהלת ומה הן אמות המידה לחלוקת הכספים.

בנוגע למקרים שתוארו לעיל וגם למינויו ב- 16.8.88 של חשב הקרן לשעבר כחבר מועצת נאמנים, לא עדכנה הנהלת הקרן את הרישום של הנאמנים ברשומות המנוהלות אצל רשם ההקדשות, כמתחייב מחוק הנאמנות, התשל"ט- 1979.

מהאמור לעיל עולה, כי הצטרפות הנציגים המחליפים של משהב"ט במועצת נאמני הקרן נעשתה בלי ששר הביטחון הוציא לכל אחד מהם כתב מינוי כדרוש; כמו כן לא דווח לרשם ההקדשות על השינויים האמורים.

החזר הוצאות למייסד הקרן

ב-16.1.90 אישרה מועצת הנאמנים של הקרן לשלם לחברה א', שבבעלות מייסד הקרן, 198,000 ש"ח בתוספת מע"מ. זאת, כהחזר הוצאות בגין טיפול בהשגת תרומות ובגין ניהול אדמיניסטרטיבי של הקרן בשנת 1989. בנוסף לכך, אישרה מועצת הנאמנים תשלום של 100,000 דולר, בגין אותן סיבות בהתייחס לשנת 1990. בדוחות הכספיים של הקרן נרשמו הוצאות בגין טיפול בתרומות בסך 822,072 ש"ח לשנים 1989-1993.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי לא נמצא תיעוד שיצביע על כך, כי התשלום בגין החזר ההוצאות אושר על בסיס תחשיבי עלויות שהוצגו בפני חבר נאמני הקרן, קודם לאישור התשלום. יתר על כן, עולה, כי תשלום החזר הוצאות לחברה שבבעלות מייסד הקרן עומד, לכאורה, בניגוד לשטר ההקדש והחוק, שבו נאמר, כי מטרת ההקדש אינה הפקת כל טובת הנאה חומרית למקדיש.

חשש לניגוד עניינים

בבעלות מייסד הקרן חברות המשמשות כספקיות של משהב"ט בתחומים מסוימים. ראוי לציין, כי בין מנהלי חברה ב' נמנו חשב הקרן לשעבר ומייסד הקרן.

ממסמכי הקרן עולה, כי החברות בבעלות מייסד הקרן העבירו גם הן כספים לקרן. כך, לדוגמה, העבירה חברה א' עד מועד סיום הביקורת, במישרין ובאמצעות חברה ב', סכום של כ-872,800 ש"ח. סכומים אלה הועברו בחלקם על ידי הקרן כתרומה לגופים שמהב"ט קשור אליהם, כמו אגף השיקום, וכן למלגות לחיילים משוחררים.

לדעת משרד מבקר המדינה, קבלת הכספים על ידי משהב"ט עלולה הייתה לגרום ליצירת יחס מיוחד בין משהב"ט כלקוח לבין מייסד הקרן, המשתתף בניהולה יחד עם משהב"ט, והמהווה גם ספק של משהב"ט; וסיכון להיווצרות מצב של ניגוד עניינים, שעלול היה להביא, לכאורה, להעדפת ספק, בשל תרומתו וקרבתו למשהב"ט ולבעלי תפקידים בכירים בו. לטענת משרד הביטחון, "מבנה מערכת היחסים ... דווח בשעתם על ידי משרד הביטחון למבקר המדינה וכן למשנה למנכ"ל משרד מבקר המדינה, ולא נמצא על ידי גורמים אלה דופי במבנה מערכת היחסים".

*

משרד מבקר המדינה העלה, כי מועצת נאמני הקרן, ובפרט נציגי משהב"ט החברים בה, לא בדקו את אופן השימוש והניצול של התרומות שניתנו, ומה הייתה התועלת שהפיקו מהן חיילי צה"ל ושאר האוכלוסייה הזכאית לקבל סיוע בהתאם לשטר ההקדש. משרד מבקר המדינה העיר, כי משהב"ט לא ערך ביקורת פנים על פעילות הקרן במשך כ-15 שנה.

הקרן אמנם אינה קיימת עוד, ומשרד הביטחון לא יקים כדוגמתה בעתיד. אולם ראוי הוא, כי משרדי הממשלה יפיקו ממקרה זה את הלקחים הראויים, כשם שראוי הוא, כי מערכות הבקרה והפיקוח על מלכ"רים לסוגיהם וכן נציבות מס הכנסה ייתנו את דעתם למקרה, כי למנוע אובדן הכנסות ממסים.