

פרק רביעי

הקרון למען ביטחון ישראל (לב"י)

הקרן למען ביטחון ישראל (לב"י)

פעולות הביקורת

נערכה ביקורת על פעילות הקרן למען ביטחון ישראל (לב"י) ומוסדותיה. הביקורת נערכה בקרן לב"י, במשהב"ט ובצה"ל. בין היתר נבדקו היבטים הנוגעים לבסיס הנורמטיבי ולמעורבות חיילים בגיוס תרומות.

פעילות הקרן למען ביטחון ישראל (לב"י)

תקציר

הקרן למען ביטחון ישראל (לב"י) הוקמה בשנת 1980, ונרשמה בשנת 1982 אצל רשם העמותות כעמותה "למען ביטחון ישראל (לב"י) - הקרן להתעצמות צה"ל" (להלן - עמותת לב"י או העמותה). מטרת העמותה, כפי שנקבעו בתקנון העמותה (להלן - התקנון), הן "לאסוף עבור מערכת הביטחון תרומות, אשר תשמשנה למטרות חינוך, תרבות, מתקנים רפואיים, ציוד רפואי, נכי צה"ל, משפחות שכולות וכן לכל מטרה אחרת התורמת לביטחון ישראל".

לצד עמותת לב"י פועלת יחידה צבאית, ובה משרתים חמישה קצינים בשירות קבע ועשרה חיילים בשירות סדיר. ייעוד היחידה הצבאית ותפקידיה נקבעו בפקודת מטכ"ל ובפקודת ארגון שהוציא אגף התכנון בצה"ל.

הוראת משרד הביטחון (להלן - המ"ב) מסדירה את פעילות העמותה והיחידה הצבאית (להלן יחדיו - קרן לב"י) מול משרד הביטחון (להלן - משהב"ט) וצה"ל בתחום המשקי והכספי. מנכ"ל משהב"ט מאשר את תכנית העבודה השנתית של קרן לב"י ואת תקציבה השוטף.

פעולות הביקורת

בחודשים פברואר עד מאי 2009 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת על פעילות קרן לב"י ומוסדותיה. הביקורת נערכה בקרן לב"י, במשהב"ט ובצה"ל. חלק מהממצאים עודכנו באוגוסט 2009.

היבטים שנבחנו בעבר בפעילות קרן לב"י

פעילות קרן לב"י נבחנה בעבר פעמים אחדות על ידי משהב"ט. בדצמבר 1993 מינה ראש הממשלה ושר הביטחון, רא"ל (מיל') יצחק רבין ז"ל, את האלוף (מיל') רפאל

ורדי לבדוק את סדרי הפעילות של האגודה למען החייל (להלן - אל"ח) ושל קרן לב"י בצרפת. בדוח שהגיש האלוף (מיל') רפאל ורדי (להלן - דוח ורדי) נקבעו, בין היתר, כללים לפעילות קרן לב"י ואל"ח בצרפת ובמדינות נוספות, וצוין בו, כי יש לקיים פעילות זו לפי הסדרי עבודה ברורים. במאי 2005 הטיל שר הביטחון, רא"ל (מיל') שאול מופז, על מבקר מערכת הביטחון לבחון את פעילותן של אל"ח ושל קרן לב"י. בדוח שהגיש מבקר מערכת הביטחון (להלן - דוח מבקר מערכת הביטחון) נקבע, בין היתר, כי ישנם ליקויים במתכונת פעילותן של קרן לב"י ושל אל"ח היוצרים עימות מתמיד ביניהן. עוד נקבע בנוגע לקרן לב"י, כי "שימוש בארגון צבאי כמנגנון לגיוס ואיסוף כספים יש בו פוטנציאל סיכון גבוה למעבר על רוח צה"ל ופקודות מטכ"ל". באפריל 2008 מינה שר הביטחון, רא"ל (מיל') אהוד ברק, את האלוף (מיל') משה נתיב ז"ל לעמוד בראש צוות בדיקה לעניין יחסי הגומלין בין אל"ח לבין קרן לב"י (להלן - צוות נתיב). בטיוטת דוח ביניים המליץ צוות נתיב להשאיר את אל"ח ואת לב"י במתכונתן הנוכחית לתקופת זמן נתונה, ובתוך תקופה זו לבחון מחדש האם יש מקום לאיחודן. כמו כן, המליץ צוות נתיב, כי על צה"ל לקבוע הוראות ברורות וחד-משמעיות לקרן לב"י בנוגע לגיוס תרומות בחו"ל על ידי קצינים.

היבטים בפעילות קרן לב"י נבחנו בעבר מספר פעמים גם על ידי משרד מבקר המדינה. בדוח מבקר המדינה לשנת 2003¹ אשר עסק בגיוס תרומות לצה"ל נקבע, בין היתר, כי קרן לב"י פעלה שלא על פי הכללים שנקבעו בדוח ורדי.

עיקרי הממצאים בביקורת הנוכחית

בביקורת הנוכחית עלה, כי עד אוגוסט 2009 לא באו על תיקונם חלק מהליקויים המרכזיים והיסודיים בנוגע לפעילות קרן לב"י בארץ ובחו"ל, כפי שהועלו בדוח ורדי, בדוח מבקר מערכת הביטחון, בטיוטת דוח הביניים של צוות נתיב ובדוחות קודמים של משרד מבקר המדינה. בנוסף לכך, נמצאו ליקויים מהותיים נוספים המעידים על חחרפה במצבה של קרן לב"י.

היעדר בעלי תפקידים

במאי 2008 נכנסה לתוקף התפטרות יו"ר העמותה וחברי ועד העמותה מתפקידם ומחברותם בעמותה וזאת בעקבות חילוקי דעות עם משהב"ט. בתקנון עמותת לב"י נקבע, כי ראש הממשלה בהתייעצות עם שר הביטחון ממנה את יו"ר העמותה. נמצא, כי עד אוגוסט 2009 טרם מינה ראש הממשלה יו"ר קבוע לעמותה.

בפברואר 2008 סיים מפקד היחידה הצבאית את תפקידו. באותו מועד מינה צה"ל את אחד מקציני היחידה הצבאית כממלא מקום מפקד היחידה הצבאית וזאת בנוסף לתפקידו. נמצא, כי עד מועד סיום הביקורת, מאי 2009, טרם מינה צה"ל מפקד קבוע ליחידה הצבאית.

עמותת לב"י לא העסיקה מבקר פנימי, וזאת למרות האמור בחוק הביקורת הפנימית, התשנ"ב-1992.

1 מבקר המדינה, דוח שנתי 2003, 454 (2003), בפרק "גיוס תרומות עבור צה"ל והשימוש בהן", עמ' 150.

הבסיס הנורמטיבי לפעילות קרן לב"י

א. התקנון מול המ"ב ופקודות צה"ל: פקודות צה"ל והמ"ב קובעות הוראות המתייחסות לפעילות עמותת לב"י. לעומת זאת, בתקנון של עמותת לב"י, שהוא הבסיס הנורמטיבי המסדיר את פעילותה, לא נקבע שהעמותה מחויבת לפעול בהתאם למה שנקבע בהמ"ב ובפקודות, למעט בנושא הוצאות פעילות העמותה. בביקורת נמצא, כי משהב"ט לא פנה לעמותת לב"י כדי שתשנה את התקנון באופן שיעלה בקנה אחד עם ההסדרים שנקבעו בהמ"ב ובפקודות צה"ל.

ב. ייעוד העמותה: בפקודות צה"ל נקבע, כי ייעוד עמותת לב"י הוא לגייס תרומות לצה"ל, ואילו בתקנון עמותת לב"י ובהמ"ב נקבע, כי ייעוד העמותה הוא, בין היתר, לגייס תרומות עבור מערכת הביטחון. למונח "מערכת הביטחון" אין הגדרה רשמית ומחייבת הקובעת אילו גופים נכללים במסגרתו, ולפיכך לא ניתן לדעת עבור אילו גופים אמורה העמותה לגייס כספים על פי תקנון העמותה והמ"ב. בביקורת נמצא, כי בפועל הופנו עיקר התרומות שגייסה עמותת לב"י לצה"ל, ובמקרים בודדים הופנו לגופים אחרים דוגמת משטרת ישראל.

ג. תרומות לפיתוח אמל"ח: בפקודות צה"ל נכללת מטרות "מחקר ופיתוח אמל"ח [אמצעי לחימה]" ברשימת המטרות שעבורן מגייסת קרן לב"י תרומות, אף על פי שמטרה זו נמחקה מתקנון עמותת לב"י ומהמ"ב.

מעורבות חיילים בגיוס תרומות

א. נוהל "תפקידי קצינים בקרן" מחייב את קציני היחידה הצבאית להיות מעורבים בפעילות התרמה, שעה שפקודת מטכ"ל ונוהל הפעילות של היחידה הצבאית אוסרים על כך. כמו כן, בביקורת עלה, כי קציני היחידה הצבאית היו מעורבים לעתים בתהליך גיוס תרומות, וזאת למרות האיסור על כך בפקודת המטכ"ל ובנוהל הפעילות.

ב. נוהל "תפקידי קצינים בקרן" מנחה גם את מפקד היחידה הצבאית, שבאוגוסט 2009 היה קצין בשירות קבע, לעסוק בפעילות התרמה. בעניין זה חמורה במיוחד העובדה, שלמרות פנייתו של ממלא מקום מפקד היחידה הצבאית למשהב"ט ולצה"ל, לא פתרו משהב"ט וצה"ל את הבעיה, והותירו את ממלא מקום מפקד היחידה הצבאית מוצא עצמו במצב בו עליו להחליט אם לפעול בניגוד לפקודת מטכ"ל וליצור קשר עם תורמים או שלא לעסוק בעניין זה, ובכך לא למלא את תפקידו כמפקד היחידה הצבאית.

השקעות כספי קרן לב"י

כספים שנצברו בקרן לב"י הושקעו במשך השנים באמצעות האפוטרופוס הכללי בפקדון נושא ריבית. ב-2005 הודיע האפוטרופוס הכללי למשהב"ט, כי הוא לא יאפשר לקרן לב"י להפקיד כספים נוספים לפיקדון שהוא מנהל. מאז אותו מועד, לא הושקעו כספים נוספים שאספה הקרן, וממילא לא נשאו ריבית. עד אוגוסט 2009, טרם בא על פתרונו נושא השקעת כספי העיזבונות והתרומות שקרן לב"י מגייסת.

הכנסות עמותת לב"י

הדוחות הכספיים של עמותת לב"י מצביעים על מגמת ירידה מתמשכת בהכנסות מתרומות בשנים 2004-2008. ירידה זו החרפה ב-2007 וב-2008 בהן ההכנסות היו כ-27 מיליון ש"ח וכ-23 מיליון ש"ח, בהתאמה, לעומת 2004, 2005, 2006 בהן ההכנסות היו כ-34 מיליון ש"ח, כ-33 מיליון ש"ח וכ-31.5 מיליון ש"ח, בהתאמה. נמצא שהעמותה לא ערכה עבודת מטה כדי לנתח ולבחון את הסיבות לירידה המתמשכת בהכנסות מתרומות, ולהמליץ על דרכי פעולה לשיפור גיוס תרומות מהציבור.

פעילות בחו"ל

עד אוגוסט 2009, טרם ניתן לעמותת לב"י אישור הוועדה העליונה למגבית חירום להתרים בחו"ל, כמתחייב מהחלטת ממשלה בנושא זה, ונמצא, כי משהב"ט וקרן לב"י לא פנו לוועדה כדי לקבלו.

במהלך השנים התגלעו חיכוכים קשים בין אל"ח לבין קרן לב"י, שהיה בהם כדי לפגוע במפעל ההתרמה עבור צה"ל ומערכת הביטחון. עד אוגוסט 2009, טרם קיבל משהב"ט החלטות עקרוניות ומעשיות שיש בהן כדי לפתור את בעיות היסוד בפעילות קרן לב"י ואל"ח.

פעילותה העיקרית של עמותת לב"י לגיוס תרומות בחו"ל היא בצרפת באמצעות קרן לב"י צרפת. נמצא, כי עמותת לב"י לא יזמה הסכם בינה לבין קרן לב"י צרפת ובינה לבין אגודות הידידים הפועלות בשמה בחו"ל, כדי להסדיר את יחסי הגומלין ביניהן.

אגודת ידידי קרן לב"י

אגודת ידידי קרן לב"י (להלן - אגודת הידידים) היא עמותה הרשומה ברשם העמותות שנועדה, בין היתר, לסייע לעמותת לב"י בהגשמת מטרותיה. עמותת לב"י לא הסדירה באמצעות הסכם עם אגודת הידידים את מערכת הקשרים ביניהן כדי להבטיח שימוש נאות בשמה של עמותת לב"י ופעילות ראויה למען המטרות של עמותת לב"י.

סיכום והמלצות

ממצאי הביקורת מצביעים על ליקויים, מהם חמורים, במכלול פעילותה של קרן לב"י, שעיקרם: ירידה מתמשכת בשנים האחרונות בהכנסות מתרומות והיעדרו של ניתוח להבנת הגורמים לכך, אי-מינוי בעלי תפקידים מרכזיים, מעורבות חיילים בגיוס תרומות, חיכוכים קשים שהתגלעו בין אל"ח לבין קרן לב"י שהיה בהם כדי לפגוע בגיוס כספים בחו"ל ואי-הסדרת נושא השקעת כספי העיזבונות והתרומות שקרן לב"י מגייסת.

כעולה מהדוח, המצב בו נמצאת קרן לב"י הוא מדאיג. בנסיבות אלה על משהב"ט, צה"ל וקרן לב"י לפעול בדחיפות ובאופן יסודי לתיקון הליקויים ולשיפור מצבה של קרן לב"י, כדי למנוע המשך הידרדרות ופגיעה בייעודה וביכולתה של קרן לב"י

בתחום גיוס התרומות. כל אלה, בהתחשב גם במשמעות הערכית-לאומית הטמונה ביסוד ההתרמה עבור מערכת הביטחון.



מבוא

בשנת 1980 הוקמה הקרן למען ביטחון ישראל (לב"י) ובשנת 1982 נרשמה אצל רשם העמותות כעמותה "למען ביטחון ישראל (לב"י) - הקרן להתעצמות צה"ל" (להלן - עמותת לב"י או העמותה) וזאת על פי חוק העמותות, התש"ם-1980 (להלן - חוק העמותות). מוסדותיה העיקריים של עמותת לב"י הם האסיפה הכללית,² וכן ועד עמותה ובו שלושה חברים. מטרת העמותה, כפי שנקבעו בתקנון העמותה (להלן - התקנון), הן "לאסוף עבור מערכת הביטחון תרומות, אשר תשמשנה למטרות חינוך, תרבות, מתקנים רפואיים, ציוד רפואי, נכי צה"ל, משפחות שכולות וכן לכל מטרה אחרת התורמת לביטחון ישראל". בתקנון נקבע, כי יו"ר העמותה מתמנה על ידי ראש הממשלה בהתייעצות עם שר הביטחון. הכנסותיה של עמותת לב"י לשנת 2007³ מגייס תרומות הסתכמו בכ- 27 מיליון ש"ח, ובשנה זו הסתכמו הוצאות העמותה לתפעול ולשכר בכ- 3.8 מיליון ש"ח.

לצד עמותת לב"י פועלת יחידה צבאית, ובה משרתים חמישה קצינים בשירות קבע ועשרה חיילים בשירות סדיר. ייעוד היחידה הצבאית ונוהלי פעילותה נקבעו בפקודת מטכ"ל "קרן לב"י - הקרן להתעצמות צה"ל" (להלן - פקודה א') ובפקודת ארגון "קרן לב"י" שהוציא אגף התכנון בצה"ל (להלן - הפק"א).

הוראת משרד הביטחון "ניהול קרן לב"י כמשק סגור" (להלן - המ"ב) מסדירה את פעילות העמותה והיחידה הצבאית (להלן יחדיו - קרן לב"י) מול משרד הביטחון (להלן - משהב"ט) וצה"ל בתחום המשקי והכספי. לפי המ"ב, מנכ"ל משהב"ט מאשר את תכנית העבודה השנתית של קרן לב"י ואת תקציבה השוטף.

בחודשים פברואר עד מאי 2009 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת על פעילות קרן לב"י ומוסדותיה. הביקורת נערכה בקרן לב"י, במשהב"ט ובצה"ל. חלק מהממצאים עודכנו באוגוסט 2009.

היבטים שנבחנו בעבר בפעילות קרן לב"י

פעילות קרן לב"י נבחנה בעבר פעמים אחדות על ידי משהב"ט כדי להסדיר את פעילותה בארץ ובחו"ל. הצורך לבחון את פעילות הקרן נבע, בין היתר, מחיכוכים שהתגלעו בין קרן לב"י לבין האגודה למען החייל (להלן - אל"ח), שהיה בהם כדי לפגוע בפעילותן ובשמן הטוב של שתי העמותות בארץ ובחו"ל, ולגרום נזק למפעל ההתרמה שלהן. להלן הפירוט:

דוח ורדי: בדצמבר 1993 מינה ראש הממשלה ושר הביטחון, רא"ל (מיל') יצחק רבין ז"ל, את האלוף (מיל') רפאל ורדי לבדוק את סדרי הפעילות של אל"ח ושל קרן לב"י בצרפת. במאי 1994

2 במועד סיום הביקורת, מאי 2009, עמד מספר חברי העמותה, המהווים את האסיפה הכללית, על 25 איש.

3 במועד סיום הביקורת, מאי 2009, טרם התקבלו נתונים כספיים סופיים לגבי 2008.

אשר ראש הממשלה את הדוח שהגיש האלוף (מיל') ורדי (להלן - דוח ורדי), שבו נקבעו כללים לפעילות קרן לב"י ולפעילות אל"ח בצרפת ובמדינות נוספות. בדוח נקבע, בין השאר, כלהלן:

א. קרן לב"י רשאית להמשיך בפעולות מסוימות הקשורות להתרמות בחו"ל, אך לא תנקוט שום יוזמה מצדה למבצעי התרמות בחו"ל ולא תקים סניפים נוספים בחו"ל (מעבר לסניף הקיים בצרפת); ב. אין מקום להפסיק את פעילותו של אחד מהגופים בצרפת, אך יש לקיים את הפעילות לפי כללי פעולה והסדרי עבודה ברורים ומחייבים, כך שלא תהיה חפיפה והתנגשות במועדי הפעילות; ג. נציגות אל"ח בצרפת תעסוק בהתרמות למען אל"ח בלבד, בלי לערב בכך התרמות למען מטרות שאינן לרווחת חיילי צה"ל; ד. אל"ח וקרן לב"י יקבעו יחד עם הגופים הפועלים מטעמן בחו"ל נוהלי בקרה כספיים על גיוס התרומות וההוצאות הכרוכות בכך.

דוח מבקר מערכת הביטחון: נוכח העובדה שהחיכוכים בין עמותת לב"י לאל"ח נמשכו, הטיל במאי 2005 שר הביטחון, רא"ל (מיל') שאול מופז, על מבקר מערכת הביטחון "לבחון את פעילותם של אל"ח ושל קרן לב"י ואת מערכת היחסים ביניהן, בעיקר בנושא התרומות וההתרמות בארץ ובחו"ל, לצורך מתן מענה לשאלה האם לשנות את מתכונת הפעילות של גופים אלה".

בנובמבר 2005 הגיש מבקר מערכת הביטחון את הדוח האמור לשר הביטחון. בדוח נקבע, כי ישנם ליקויים במתכונת פעילותן של קרן לב"י ושל אל"ח בחו"ל אשר "יוצרת עימות מתמיד בין גופי ההתרמה (אגודות הידידים) בחו"ל, המשליכה על יחסי הגומלין בין העמותות", וכי "הניסיונות שנעשו בעבר (בדגש על דוח האלוף (מיל') ורדי) לרכז את החיכוך [בין אל"ח לבין קרן לב"י] לא הוכתרו בהצלחה מלאה, ולא פתרו מן היסוד את החיכוך הבלתי נמנע". דוח מבקר מערכת הביטחון העלה, בין היתר, את הליקויים הבאים: "החפיפה בייעוד של שתי העמותות ואי הבהירות לגבי גבולות גיוס התרומות בארץ ובחו"ל יוצרים בלבול בקרב התורמים (על פי עדויות של גורמים תורמים בחו"ל), ויש בהם פוטנציאל פגיעה בתדמית של מפעל ההתרמה לטובת מערכת הביטחון"; "עד עצם היום הזה לא נעשתה פנייה של מערכת הביטחון לקבלת אישור עבור קרן לב"י לגיוס תרומות בצרפת, זאת בניגוד להחלטת הממשלה".⁴

עוד נקבע בדוח, כי "הימצאות קציני צה"ל בארגון קרן לב"י הפועל לגיוס כספים, אינה מאפשרת לקבוע גבולות חדשים בין מנגנון ארגוני לגיוס תרומות לבין גיוס בפועל... שימוש בארגון צבאי כמנגנון לגיוס ואיסוף כספים יש בו פוטנציאל סיכון גבוה למעבר על רוח צה"ל ופקודות מטכ"ל". כמו כן עלה בדוח, כי קצין ביחידה הצבאית פעל לגיוס כספים בניגוד "לפקודת מטכ"ל וחוות דעת הפצ"ר [הפרקליט הצבאי הראשי]", ובאופן הנוגד את "הרוח שיושמה בצה"ל מאז הקמתו שבמסגרתה לא עסקו קציני צה"ל בענייני כספים באופן ישיר".

דוח מבקר מערכת הביטחון כלל שתי חלופות לארגון פעילות איסוף התרומות עבור צה"ל, והמליץ על החלופה כלהלן: "**ארגון מחדש** של הפעילות לאיסוף התרומות עבור צה"ל... במסגרת ארגונית חדשה, אחודה ובלעדית. הפעילות כולה תבוצע **במבנה ארגוני חדש ובמסגרת עמותה אזרחית מחוץ לצה"ל**, שיאפשר שינויים, שיפורים, וכן בקרה טובה יותר על סדרי מנהל תקין. הגוף החדש והמאוחד ייקבע כגוף **הבלעדי במערכת הביטחון הרשאי לקבל תרומות ולהעבירן לצה"ל**... הגוף החדש המוצע יארגן כעמותה אזרחית המאוישת על ידי **אזרחים בלבד** ויוצאו ממנה כל המרכיבים הצבאיים (בדגש על איש קצינים)" (ההדגשות במקור).

מבקר מערכת הביטחון ציין באותו דוח, כי "בכל חלופה שתקבע, כולל המשך המצב הקיים, מתחייבים שינויים בכללי הארגון והפעולה [של אל"ח וקרן לב"י]". עיקרי השינויים, בין השאר,

4 ב-19.8.73 קיבלה ממשלת ישראל החלטה (מס' 985) הקובעת, כי אישורם של אוספי הכספים השונים בחו"ל יידונו ויתואמו בוועדה העליונה למגביית חירום, שהיא ועדת תיאום המורכבת מנציגי ממשלת ישראל והסוכנות היהודית.

הם: ביסוס העמותות העוסקות בהתרמת כספים על אזרחים בלבד; הסדרה חוקית של גיוס תרומות בחו"ל; שיפור הבקרה על כספי התרומות, ניהולן ומימושן; קביעת אמנה עם העמותה המתרימה.

מסיכום דיון של האסיפה הכללית של עמותת לב"י שנערכה בדצמבר 2006 עולה, כי יו"ר עמותת לב"י, אלוף (מיל') דני מט, נפגש עם שר הביטחון, עמיר פרץ, שהחליט להקפיא את דוח מבקר מערכת הביטחון ולבדוק את הנושא מחדש.

צוות נתיב: באפריל 2008 מינה שר הביטחון, רא"ל (מיל') אהוד ברק, את אלוף (מיל') משה נתיב ז"ל לעמוד בראש צוות בדיקה, שכלל עוד שני חברים (להלן - צוות נתיב), לעניין יחסי הגומלין בין אל"ח לבין קרן לב"י, ובכלל זה: החפיפה בהגדרת הייעוד, המשימות והפעילות של כל אחד מהגופים; פעילות התרמה בחו"ל; והמלצות לשינוי המתכונת הקיימת.

בדצמבר 2008 הגישו שני חברי צוות נתיב⁵ לראש מטה שר הביטחון טיוטת דוח ביניים הכוללת סיכום והמלצות לגבי הנושא הנ"ל: "עמדתם של משה נתיב ז"ל וצוותו היא להיענות לבקשתם של הרמטכ"ל ור' אכ"א [אגף כוח אדם] ולהשאיר את שתי המסגרות (אל"ח ולב"י) במתכונת הנוכחית לתקופת זמן נתונה, ובתוך תקופה זו לבחון מחדש האם יש מקום לאיחודן של שתי המסגרות... ראש אכ"א חייב להוציא הוראות ברורות וחד משמעיות לקרן לב"י לגבי גיוס ואיסוף תרומות בחו"ל ע"י קצינים במדים... ראש אכ"א מתבקש לבחון את החפיפה הקיימת והגדרת גבולות הגזרה לפעילות שני הארגונים בנפרד או במאוחד".

מבקר המדינה: היבטים בפעילות קרן לב"י נבחנו מספר פעמים בעבר גם על ידי משרד מבקר המדינה⁶. בדוח מבקר המדינה לשנת 2003 אשר עסק, בין השאר, בגיוס תרומות לצה"ל נקבע, כי קרן לב"י פעלה שלא על פי הכללים שנקבעו בדוח ורדי. עוד נקבע שם, כי קרן לב"י פעלה לגיוס תרומות בחו"ל בלי שקיבלה את האישור הדרוש לכך על פי החלטת הממשלה מס' 985 (פירוש בהמשך).

במאי 2008 נכנסה לתוקף התפטרותם מתפקידם ומחברותם בעמותה של חברי ועד עמותת לב"י ושל יו"ר העמותה, אלוף (מיל') דני מט, וזאת בעקבות חילוקי דעות עם משהב"ט, כפי שיפורטו בהמשך.

בביקורת הנוכחית עלה, כי נכון לאוגוסט 2009, חלק מהליקויים המרכזיים והיסודיים בנוגע לפעילות קרן לב"י בארץ ובחו"ל שהועלו בדוח ורדי, בדוח מבקר מערכת הביטחון, בטיטוט דוח הביניים של צוות נתיב ובדוחות קודמים של משרד מבקר המדינה, לא באו על תיקונם: טרם הוסדר נושא גיוס התרומות בחו"ל, ופעילות ההתרמה של קרן לב"י בחו"ל מתקיימת ללא האישור הנדרש לכך על פי החלטת ממשלה. כמו כן, נמצאו ליקויים מהותיים נוספים המעידים על החרפה במצבה של קרן לב"י. לדוגמה: (1) במאי 2008, כאמור, נכנסה לתוקף התפטרותו של יו"ר עמותת לב"י מתפקידו ומחברותו בעמותה, ומאז פועלת העמותה ללא יו"ר קבוע. (2) בפברואר 2008 סיים מפקד היחידה הצבאית את תפקידו. נכון למועד סיום הביקורת, מאי 2009, כיהן ראש ענף הפעלה ותקציבים ביחידה, שהוא קצין, כממלא מקום מפקד היחידה הצבאית וזאת בנוסף לתפקידו. (3) בהתאם לנוהל של היחידה הצבאית, על מפקד היחידה הצבאית ליצור קשרים עם תורמים, ופעילות זו מנוגדת לפקודות הצבא. (4) קציני היחידה הצבאית מעורבים לעתים בתהליך גיוס התרומות. (5) הדוחות הכספיים של עמותת לב"י מצביעים על ירידה מתמשכת בהכנסות מתרומות בארץ ובחו"ל זה מספר שנים.

5 יו"ר צוות הבדיקה, אלוף (מיל') משה נתיב ז"ל, נפטר סמוך לפני סיום הדוח של צוות הבדיקה ולפיכך הגיש צוות נתיב רק טיוטת דוח ביניים.

6 ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 39 (1989), בפרק "הקרן למען ביטחון ישראל (לב"י)", עמ' 824, דוח שנתי 42, חלק ב' (1992), בפרק "ממצאי מעקב - הקרן למען ביטחון ישראל (לב"י)", עמ' 1078, וכן דוח שנתי 54א (2003), בפרק "גיוס תרומות עבור צה"ל והשימוש בהן", עמ' 137.

ממצאי הביקורת הנוכחית

היעדר בעלי תפקידים

יו"ר העמותה: לתפקיד יו"ר העמותה נודעת חשיבות מרובה בהיותו נושא באחריות לייצוג קרן לב"י, לעיצוב תדמיתה ולקביעת מדיניות פעולתה ויעדיה. בתקנון נקבע, כי "יו"ר העמותה הציבורית יכהן גם כיו"ר הוועד לתקופה של שלוש (3) שנים. ראש הממשלה בהתייעצות עם שר הביטחון ימנה את יושב הראש... לא מינה רה"מ יו"ר לעמותה הציבורית יבחר הוועד מ"מ [ממלא מקום] ליו"ר העמותה הציבורית".

במרס 2008 הודיעו חברי ועד העמותה ויו"ר העמותה, אלוף (מיל') דני מט, לשר הביטחון על התפטרותם מתפקידם ומחברותם בעמותה בעקבות חילוקי דעות עם משהב"ט, כפי שיפורט בהמשך. ההתפטרות נכנסה לתוקף במאי 2008.

ביוני 2008 התקיימה אסיפה כללית מיוחדת של חברי העמותה שבחרה ועד חדש לעמותה. באותו מועד בחר ועד העמותה במר אליעזר אגרא כממלא מקום יו"ר עמותת לב"י, והעמותה הודיעה על כך בתחילת יולי 2008 לראש הממשלה, אהוד אולמרט, ולשר הביטחון, רא"ל (מיל') אהוד ברק.

בביקורת עלה, כי עד אוגוסט 2009 טרם מינה ראש הממשלה יו"ר קבוע לעמותה.

ממלא מקום יו"ר עמותת לב"י השיב למשרד מבקר המדינה ביולי 2009, כי "נעשו מספר פניות לשר הביטחון ולראש הממשלה בבקשה לקדם ולמנות יו"ר קבוע לעמותה... מתוך אחריות להמשך ולרצף פעילות העמותה החליטו [חברי העמותה] למנות יו"ר זמני בהנחה שתוך מספר שבועות או חודשים יתבצע המינוי. לדאבונו זה מעל שנה לא מונה יו"ר".

ראש מטה שר הביטחון השיב למשרד מבקר המדינה באוגוסט 2009, כי "שר הביטחון ער למשמעויות העדר יו"ר קבוע ללב"י ובכוונתו להמליץ לראש"מ על יו"ר חדש בהקדם האפשרי. אציין שמינוי יו"ר כבר עמד על הפרק במחצית השנייה של 2008, אולם נדחה לבסוף עקב התפטרות ראש הממשלה אולמרט וההליכה לבחירות".

משרד ראש הממשלה השיב למשרד מבקר המדינה ביולי 2009, כי "ראש הממשלה נכנס לתפקידו לפני כשלושה חודשים ולומד את הנושא, בזמן הקרוב ימונה מועמד מתאים בתאום עם שר הביטחון".

משרד מבקר המדינה מעיר, כי המצב שבו התנהלה העמותה מאז מאי 2008 ועד אוגוסט 2009, ללא יו"ר במעמד קבוע, אינו תקין, ועלול לפגוע בפעילות קרן לב"י ובהכנסותיה מתרומות.

מפקד היחידה הצבאית: בפברואר 2008 סיים מפקד היחידה הצבאית, אל"ם (מיל') מאיר בלייר, את תפקידו. באותו מועד מינה צה"ל את ראש ענף הפעלה ותקציבים ביחידה הצבאית, סא"ל רענן שמחי, כממלא מקום מפקד היחידה הצבאית וזאת בנוסף לתפקידו.

נמצא, כי עד מועד סיום הביקורת, מאי 2009, טרם מינה צה"ל מפקד קבוע ליחידה הצבאית.

בתגובה לממצאי הביקורת השיב צה"ל למשרד מבקר המדינה באוגוסט 2009, כי ביולי 2009 ניתנה הנחיה ארגונית למנות למפקד היחידה הצבאית את מי שהיה ראש ענף הפעלה ותקציבים ביחידה הצבאית. בהנחיה הארגונית נקבע, כי "הסטת תקן הסא"ל [ראש ענף הפעלה ותקציבים] תהיה זמנית לשנתיים; במהלך תקופה זו יבחן אזור הקרן".

מבקר פנימי: בחוק הביקורת הפנימית, התשנ"ב-1992 (להלן - חוק הביקורת הפנימית), נקבע, בין היתר, כי "בכל גוף ציבורי תקום ביקורת פנימית על ידי מבקר פנימי". יש לציין, כי בפק"א נרשם שהבכורה החשבונאית על כספי קרן לב"י תיערך על ידי "מבקר קרן לב"י".

משרד מבקר המדינה מעיר, כי אף על פי שעמותת לב"י היא "גוף ציבורי" כהגדרתו בחוק הביקורת הפנימית,⁷ היא לא העסיקה, נכון למועד סיום הביקורת, מאי 2009, מבקר פנימי. על עמותת לב"י לפעול למינוי מבקר פנימי בהתאם לאמור בחוק הביקורת הפנימית.

בעקבות הביקורת הודיע ממלא מקום יו"ר עמותת לב"י למשרד מבקר המדינה ביולי 2009, כי "לאור המלצתכם ימונה מבקר פנימי בישיבת העמותה הקרובה מבין חבריה".

הבסיס הנורמטיבי לפעילות קרן לב"י

מבדיקת הבסיס הנורמטיבי לפעילות קרן לב"י עולים ממצאים המלמדים על הקשיים בפעילותן של העמותה ושל היחידה הצבאית. להלן הפרטים:

עמותת לב"י: הבסיס הנורמטיבי המסדיר את פעילות עמותת לב"י הוא חוק העמותות ותקנון העמותה שנערך מכוח חוק זה. בתקנון נקבעו מטרות העמותה, כמפורט לעיל, וכן סמכויותיה. בתקנון גם נקבע, כי הרמטכ"ל "הוא המחליט על ייעוד התרומות המיועדות לצרכי צה"ל".

היחידה הצבאית: פעילות היחידה הצבאית מוסדרת בפקודה א' ובפק"א. פקודה א' מפרטת את ייעודן של העמותה ושל היחידה הצבאית (קרן לב"י) וכן את נוהלי הפעלת קרן לב"י, ונקבע בה, בין היתר, כלהלן: "ארגון קרן לב"י וניהולה יהיה בהתאם לתקנון העמותה, בהתאם להוראות משרד הביטחון ובהתאם לפקודת הארגון שפרסם אגף התכנון במטכ"ל".

המ"ב מתייחסת לניהול קרן לב"י כ"משק סגור" על פי הנהלים וההוראות במשהב"ט, ונקבע בה, בין היתר, כי אגף הכספים במשהב"ט יבקר את הניהול החשבונאי והכספי של הקרן ויפקח על תקציב פעילותיה, וכי תקציב ההוצאות השוטפות של הקרן יאושר על ידי מנכ"ל משהב"ט.

משרד מבקר המדינה בחן את הבסיס הנורמטיבי לפעילות עמותת לב"י והיחידה הצבאית, כאמור לעיל, והעלה כלהלן:

א. **התקנון מול פקודה א' והמ"ב:** פקודה א' קובעת, כי ניהול קרן לב"י יהיה, בין היתר, בהתאם להוראות משהב"ט והפק"א, והמ"ב קובעת, בין היתר, כי קרן לב"י תפעל על פי ההוראות והנהלים במשהב"ט. יודגש, כי כאמור לעיל, הבסיס הנורמטיבי המסדיר את פעילות עמותת לב"י הוא התקנון, ובתקנונה של עמותת לב"י לא נקבע שהעמותה מחויבת לפעול בהתאם למה שנקבע בפקודה א' ובהמ"ב, למעט בנושא אחד.⁸

7 "גוף ציבורי" בהתאם להגדרתו בחוק הביקורת הפנימית הוא, בין היתר, גוף מבוקר כמשמעותו בסעיף 9(5) לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב], היינו כל קרן או גוף אחר, שהממשלה משתתפת בהנהלתם.

8 תקנון עמותת לב"י מאפשר למשהב"ט לשנות את החלטות העמותה רק בנוגע להוצאות פעילותה: "העמותה תהיה רשאית להשתמש בנכסי מטלטלין או בכספים (הכנסות) שיתקבלו בה לשם מימון הוצאות פעילותה. הוצאות הפעילות ייקבעו על ידי הוועד הציבורי ויועברו לאישור מנכ"ל משהב"ט, ואולם אם קבע מנכ"ל משהב"ט סכום אחר או שיעור אחר כתקרת ההוצאות - תחייב קביעה זו את העמותה".

משרד מבקר המדינה מציין, כי חוק העמותות קובע, כי "עמותה רשאית לשנות את תקנונה, שמה ומטרותיה בהחלטת האסיפה הכללית שנתקבלה ברוב קולות הזכאים להצביע בה". עוד נקבע בחוק העמותות, כי "התקנון יכול שיגביל את סמכות העמותה לשנות את תקנונה, שמה או מטרותיה, לדרוש לשינוי רוב גדול יותר... או לקבוע לו תנאים אחרים". בתקנון עמותת לב"י לא נקבעו הגבלות כלשהן בנוגע לשינוי התקנון, ולא נדרש רוב גדול יותר מרוב רגיל לצורך שינוי זה. מכאן שעמותת לב"י רשאית בכל עת, ברוב רגיל וללא מגבלה כלשהי, לשנות גם את אותו הסעיף בתקנון המפורט לעיל, המאפשר למנכ"ל משהב"ט לשנות את החלטות העמותה בנוגע להוצאות פעילותה.

בהנחיית היועמ"ש לממשלה מ-1988⁹ בעניין שיתוף פעולה בין משרדי ממשלה לבין עמותות, נקבע, בין היתר, כי משרד המבקש לשותף פעולה עם עמותה ימנה ועדת עמותות, וכי כל יוזמה לשיתוף פעולה עם עמותה תובא בפני הוועדה להחלטה עקרונית. בהנחיה הנ"ל הובהר, כי אם יש מקום להבטיח קיום נהלים מסוימים, על המשרדים לעגן אותם בחוזה בין המשרד לבין העמותה, ולעתים אף בתקנון העמותה וכי יש לתת את הדעת גם על דרך שינוי התקנון.

בביקורת נמצא, כי משהב"ט לא הקים "ועדת עמותות" כאמור בהנחיית היועמ"ש לממשלה, וכי משהב"ט לא פנה לעמותה על מנת שהעמותה תשנה את התקנון באופן שיעלה בקנה אחד עם ההסדרים שנקבעו בהמ"ב ובפקודות צה"ל, כמפורט לעיל. משרד מבקר המדינה מציין, כי בשל העובדה שעמותת לב"י מגייסת תרומות עבור מערכת הביטחון וכיוון שמשלהב"ט מעניק לעמותה סיוע רב, בין היתר בכוח אדם, בשירותי חשבות ובייעוץ משפטי, מן הראוי שתישמר למשהב"ט יכולת הנחיה ופיקוח, שתבוא לידי ביטוי בתקנון העמותה.

בתגובה לממצאי הביקורת השיב ממלא מקום יו"ר עמותת לב"י למשרד מבקר המדינה ביולי 2009, כי "סעיפים שצוינו בדוח [טיוטת דוח משרד מבקר המדינה] ודורשים לשינוי בתקנון העמותה, יועברו ליועצים המשפטיים לשם התאמה".

עוד עלה בביקורת, שהמצב האמור גרם לעימותים קשים בין עמותת לב"י לבין משהב"ט, כעולה משתי הדוגמאות שלהלן:

(1) בתחילת 2008 פעל ועד העמותה למינוי מנכ"ל לעמותה, בניגוד לעמדת משהב"ט, ולאחר מכן התפטרו מחברותם בעמותה ומתפקידם יו"ר עמותת לב"י וחברי ועד העמותה. האירועים הללו פגעו בפעילות השוטפת של עמותת לב"י, וקיים חשש, כי גם פגעו בהיקף התרומות שהעמותה גייסה באותה תקופה.

(2) הכספים של עמותת לב"י מנוהלים על ידי אגף הכספים במשהב"ט. בפברואר 2008 החליט ועד העמותה, שלא על דעת משהב"ט, לפתוח חשבון בנק על שם עמותת לב"י, שבו לא תהיה למשהב"ט זכות חתימה. יש לציין, כי העמותה לא פתחה בסופו של דבר חשבון בנק על שמה.

להתפטרותם של יו"ר עמותת לב"י וחברי ועד העמותה קדם מכתב ממרס 2008 של יו"ר עמותת לב"י לשר הביטחון, ובו נרשם, כי "הסיבה להחלטה זו מעוגנת באכזבתנו הרבה מהדרך הנורמטיבית והניהולית בה טופל בשנים האחרונות מערך יחסי הגומלין בין קרן לב"י לבין מערכת הביטחון".

משרד מבקר המדינה מעיר, כי בתקנון עמותת לב"י, כמפורט לעיל, לא נקבעה למשהב"ט סמכות להנחות את עמותת לב"י ולהתערב בהחלטותיה. אשר על כן, בהיעדר סמכות, כאמור, מושתתים ההנחיה והפיקוח של משהב"ט על רצונם הטוב והסכמתם של חברי עמותת לב"י. משום כך, על משהב"ט והעמותה לבוא בדברים ביניהם לקיום התאמה מלאה בין הוראות משהב"ט לתקנון עמותת לב"י.

ב. ייעוד העמותה: בתקנון עמותת לב"י ובהמ"ב נקבע, כי ייעוד העמותה הוא, בין היתר, לגייס תרומות עבור מערכת הביטחון ואילו בפקודות צה"ל - בפקודה א' ובפק"א - נקבע, כי ייעוד העמותה הוא לגייס תרומות לצה"ל.

משרד מבקר המדינה מציין, כי אין הגדרה רשמית ומחייבת הקובעת אילו גופים נכללים במונח "מערכת הביטחון"¹⁰, והדבר גם לא הוגדר בתקנון העמותה ובהמ"ב. לפיכך, אין הדבר ברור עבור אילו גופים על העמותה לגייס כספים ולאילו גופים היא אמורה להקצות את כספי התרומות המתקבלות אצלה. בביקורת נמצא, כי עיקר התרומות שגייסה עמותת לב"י הופנו לצה"ל ובמקרים בודדים הופנו לגופים אחרים דוגמת משטרת ישראל.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי על העמותה ועל משהב"ט לקבוע עבור אילו גופים תגייס העמותה תרומות, ובנוסף, על העמותה ועל משהב"ט וצה"ל, כל גוף בתחומו, לדאוג לכך, שייעוד העמותה בתקנון העמותה, בהמ"ב ובפקודות צה"ל יעלה בקנה אחד עם קביעה זו.

ג. תרומות לפיתוח אמל"ח: בפקודה א' נקבע, כי השימוש בתרומות עבור קרן לב"י יהיה, בין היתר, למטרה של "מחקר ופיתוח אמל"ח [אמצעי לחימה]", שעה שמטרה זו אינה מופיעה בתקנון עמותת לב"י. גם מהפק"א עולה, כי השימוש בתרומות עבור קרן לב"י יכול שיהיה, בין היתר, למטרה של "פיתוח אמל"ח". בפק"א נכתב, כי במקרים שבהם "מצביע התורם על היעד הכללי: השכלת יסוד, ציוד רפואי או פיתוח אמל"ח... מציגים לפניו סל פרויקטים לבחירה באותו נושא".

בהתייחס לגיוס תרומות למטרת פיתוח אמל"ח, נרשם בדוח מבקר מערכת הביטחון האמור לעיל, כלהלן: "מטרות צבאיות אינן מופיעות בחוקי המס של מדינות שונות בעולם, המאפשרות קבלת פטור ממס עזבון או לחילופין קבלת זיכוי ממס בגין תרומה... יש להוריד מטרה זו מרשימת המטרות אליהן מיועדות התרומות הן בהוראות משהב"ט והן בתקנון של הקרן. בפועל נמסר לצוות הבדיקה [של מבקר מערכת הביטחון], כי קרן לב"י, מיוזמתה, הורידה הנושא מסדרי יומה של ההתרמה ומתקנון הקרן".

צה"ל הודיע למשרד מבקר המדינה באוגוסט 2009, כי "מאחר שנושא פיתוח אמצעי לחימה מצוי בליבת העשייה הצבאית, לא ראוי לעשות שימוש בכספי תורמים לצורך זה... משכך תבחן אפשרות תיקון פקודת לב"י והפק"א".

לדעת משרד מבקר המדינה, על צה"ל לתקן את הפקודות, כאמור, כך שהנושא של מחקר ופיתוח אמל"ח יושמט מרשימת הנושאים שעבורם מגייסת קרן לב"י תרומות, שהרי מטרה זו נמחקה מתקנון עמותת לב"י ומהמ"ב.

10 בעניין זה יש לציין, כי במילון למונחי צה"ל, 1998, בהוצאת אג"ם-תוה"ד בצה"ל, מוגדר המונח מערכת הביטחון כ"מערכת הכוללת שלושה יסודות ארגוניים, ואלה הם: הדרג המדיני - בראשו עומד שר הביטחון... המערכת הצבאית - המטה הכללי של צה"ל... מערכת הביטחון האזרחית - בראשה עומד משרד הביטחון... לעומת זאת, בתקנות שירות הביטחון הכללי (הודעה למעביד בדבר דרישות סיווג ביטחוני לעובדיו, הודעה לאדם בדבר אי התאמה ביטחונית וועדת השגה על קביעת אי התאמה ביטחונית), התשס"ג-2003, מוגדר המונח "רשות ביטחון" כ"כל אחת מאלה: צבא הגנה לישראל, המוסד למודיעין ולתפקידים מיוחדים, משטרת ישראל ושירות בתי הסוהר, מערכת הביטחון". המונח "מערכת הביטחון" מוגדר בתקנות אלו כ"משרד הביטחון, יחידות סמך של משרד הביטחון... הקריה למחקר גרעיני, המרכז למחקר גרעיני...".

ד. הגוף המרכז המלצות לשימוש בתרומות: במרס 2008 הודיע ראש מחלקת תכנון באגף התכנון במטכ"ל, כי "על פי סיכום סגן הרמטכ"ל, הטיפול בקרן לב"י יועבר מאג"ת לאמ"ש"¹¹ ביולי 2008. משרד מבקר המדינה מציין, כי בביקורת נמצא שהטיפול בקרן לב"י עבר לאמ"ש כפי שקבע, כאמור, סגן הרמטכ"ל. ברם, באוגוסט 2009, טרם שונתה הפק"א בהתאם.

צה"ל הודיע למשרד מבקר המדינה באוגוסט 2009, כי "במרץ 2009 הופצה טיוטת פק"א יחידת קרן לב"י להתייחסות הגופים, בימים אלה נמצאת הפק"א בשלבי אישור... בטיטת הפק"א... מצוין, כי הגוף בעל הסמכות לטיפול בכל סוגיית התרומות בצה"ל... הוא אכ"א".

משרד מבקר המדינה מעיר, כי בחלוף כשנה מקביעת סגן הרמטכ"ל, מן הראוי שצה"ל יתקן בהתאם את הפק"א.

מעורבות חיילים בגיוס תרומות

א. פקודות צה"ל: בפקודת מטכ"ל "מתנות, טובות הנאה, תרומות, מגבית וקנסות", נקבע: "חייל לא יבקש ולא יקבל מתנה, תרומה או טובת הנאה מאדם או ממוסדות שאינם צבאיים, עבור יחידה צבאית כלשהי".

משרד מבקר המדינה מציין, כי ברוח מבקר מערכת הביטחון נקבע בעניין זה, כי "הימצאות קציני צה"ל בארגון קרן לב"י הפועל לגיוס כספים, אינה מאפשרת לקבוע גבולות חדים בין מנגנון ארגוני לגיוס תרומות לבין גיוס בפועל... יש לבסס את העמותות העוסקות בהתרמת כספים על אזרחים בלבד על מנת למנוע ומראש כל אפשרות לעיסוק פעיל של קציני צה"ל באיסוף כספים, המנוגד לרוח צה"ל, כפי שנקבעה עם הקמתו. כמו כן, נוגדת הפעילות את פקודות המטכ"ל".

בביקורת עלה, כי לא חל שינוי ארגוני, כאמור לעיל, בעמותת לב"י וביחידה הצבאית. יתר על כן, משרדי עמותת לב"י והיחידה הצבאית שוכנים יחדיו באותה קומה בבניין השייך למשהב"ט, וקציני היחידה הצבאית משתמשים בנייר מכתבים עם סמליל (לוגו) של עמותת לב"י לצורך התכתבויות חיצוניות. עובדה זו גורמת ליצירת מראית עין שחיילי היחידה הצבאית, האמורים לעסוק רק בפעילות ארגונית ומינהלית, כמפורט לעיל, מעורבים בפעילות של גיוס תרומות שמבצעת עמותת לב"י.

ב. נוהלי היחידה הצבאית: (1) בנוהל של היחידה הצבאית, "כללים לפעילות סגל צה"ל המסייע לקרן לב"י" (מעודכן לפברואר 2009) (להלן - נוהל פעילות), נקבע כלהלן: "לא יעסוק הסגל הצבאי המסייע לקרן לב"י בבקשת תרומה, שידול מוסדות או מפעלים לתרום, או במשא ומתן או דין ודברים כלשהו עם תורם במישרין או בעקיפין, לגבי עצם התרומה או שיעורה".

(2) בנוהל נוסף של היחידה הצבאית "תפקידי קצינים בקרן" (מעודכן לפברואר 2009), נקבעו הנחיות המחייבות קשר של קציני היחידה הצבאית עם תורמים בנוגע לעצם התרומה. בנוהל זה נקבע, בין היתר, כי רע"ן (ראש ענף) הפעלה, קצינה בדרגת סא"ל, "יוזמת מבצעי התרמה בחו"ל (בעיקר בצרפת)... יוזמת קשרים עם תיירים המגיעים לישראל תוך יצירת הנעה לתרומה, מארחת את תורמי לב"י מחו"ל המגיעים לארץ". עוד נקבע בנוהל, כי ראש מדור אירועים, קצינה בדרגת רס"ן, "יוזמת אירועים ברשויות המקומיות ברחבי מדינת ישראל תוך תיאום וארגון המופעים במטרה לגייס כספים", וכי קצינת הניהול אחראית ל"קבלת פניות [של תורמים]... הן בתרומות חוזרות של אזרחים בארץ והן תרומות מחו"ל". ההנחיות שבנוהל זה סותרות את נוהל הפעילות המפורט לעיל,

11 ביולי 2008 שונה שמו של אמ"ש (אגף משאבי אנוש) לאגף כוח אדם (אכ"א).

האוסר על הסגל של היחידה הצבאית להיות מעורב בבקשת תרומה או במשא ומתן כלשהו עם תורם במישרין או בעקיפין, לגבי עצם התרומה או שיעורה.

בביקורת נמצאו מקרים שבהם קציני היחידה הצבאית פנו לגופים שונים לצורך גיוס תרומות מהם, אף על פי שפקודת מטכ"ל ונוהל הפעילות אוסרים על כך.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי נוהל "תפקידי קצינים בקרן", כמפורט לעיל, מחייב את קציני היחידה הצבאית להיות מעורבים בפעילות התרומה שעה שפקודת מטכ"ל ונוהל הפעילות אוסרים על כך.

צה"ל הודיע למשרד מבקר המדינה באוגוסט 2009, בהתייחס לנוהל הנ"ל, כי "נוהל זה סותר את פקודת המתנות, ומשכך אינו יכול לעמוד... בהקשר זה אין לנו אלא להצטרף להמלצה... כי יש לתקן את הוראות הנוהל".

ג. מפקד היחידה: בנוהל "תפקידי קצינים בקרן" נקבע בנוגע לתפקידי מפקד היחידה הצבאית, בין היתר, כי הוא "יוצר קשרים עם תורמים גדולים".

כאמור, במועד סיום הביקורת, מאי 2009, כיהן בתפקיד ממלא מקום מפקד היחידה הצבאית קצין בדרגת סא"ל. בעניין זה כתב במאי 2008 ממלא מקום מפקד היחידה הצבאית, סא"ל רענן שמחי, ללשכת שר הביטחון ולרמ"ט אמ"ש (ראש מטה אגף משאבי אנוש) בצה"ל, כי "לידיעתכם, פקודת ארגון קרן לב"י אינה מתירה ללובשי מדים לבקש תרומות והבקשות עד כה נעשו ע"י יו"ר הקרן ומפקד הקרן שהיה אזרח עובד צה"ל".

צה"ל הודיע למשרד מבקר המדינה באוגוסט 2009, כי "האיסור על פעילות ההתרומה חל על כלל סגל היחידה, לרבות על אזרחים עובדי צה"ל המשרתים בה"; "בטיטת הפק"א... הושם דגש על איסור עיסוק החיילים ולובשי המדים בגיוס תרומות".

משרד מבקר המדינה מעיר, כי נוהל "תפקידי קצינים בקרן" מנחה את מפקד היחידה הצבאית, שהוא קצין, לעסוק בפעילות המנוגדת לפקודת מטכ"ל ולנוהל הפעילות. עוד מעיר משרד מבקר המדינה, כי חמורה העובדה שכשנה לאחר פנייתו של ממלא מקום מפקד היחידה הצבאית בעניין זה, כאמור לעיל, טרם פתרו משהב"ט וצה"ל את הבעיה והיא נותרה בעינה.

לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי, כי משהב"ט וצה"ל יפתרו את הבעיה בדחיפות, ולא יותירו את ממלא מקום מפקד היחידה הצבאית מוצא עצמו במצב בו עליו להחליט אם לפעול בניגוד לפקודת מטכ"ל וליצור קשר עם תורמים או שלא לעסוק בעניין זה, ובכך לא למלא את תפקידו כמפקד היחידה הצבאית.

משרד מבקר המדינה מעיר כלהלן: כאמור, כבר בשנת 2005 העיר מבקר מערכת הביטחון במשהב"ט, כי יש לבסס את עמותת לב"י, העוסקת בהתרמת כספים, על אזרחים בלבד, וזאת כדי "למנוע ומראש כל אפשרות לעיסוק פעיל של קציני צה"ל באיסוף כספים". למרות זאת, במועד סיום הביקורת, מאי 2009, לא זו בלבד שמשב"ט ועמותת לב"י לא הפרידו את פעילות העמותה מפעילות היחידה הצבאית, אלא שהמצב אף החמיר, שעה שכאמור לעיל, נוהל "תפקידי קצינים בקרן" מטיל על קצין צה"ל הממלא את מקום מפקד היחידה הצבאית, לעסוק בפעילות המנוגדת לפקודת מטכ"ל ולנוהל הפעילות.

נוכח האמור לעיל, מעיר משרד מבקר המדינה, כי על משהב"ט וצה"ל להפריד את פעילויות עמותת לב"י מהפעילויות הארגוניות והמינהליות שמבצעים חיילי היחידה הצבאית, וכן להפריד בין משרדי היחידה הצבאית לבין משרדי עמותת לב"י. בנוסף לכך, על צה"ל לתקן את נוהל "תפקידי קצינים בקרן" באופן שיאסור חד-משמעית על החיילים המשרתים ביחידה הצבאית כל מעורבות בנושא גיוס התרומות וגבייתן.

השקעות כספי קרן לב"י

חוק הנאמנות, התשל"ט-1979 (להלן - חוק הנאמנות), מגדיר נאמנות כ"זיקה לנכס, שעל פיה חייב נאמן להחזיק או לפעול בו לטובת נהנה או למטרה אחרת". החוק קובע, כי "כספי הנאמנות שאינם דרושים לצרכיה השוטפים חייב הנאמן להחזיק או להשקיע כיעיל לשמירת הקרן ולעשיית פירות", וכי "פירותיהם ותמוריהם של נכסי הנאמנות יהיו אף הם לנכסי הנאמנות". עוד קובע חוק הנאמנות, כי הנאמן חייב להחזיק את נכסי הנאמנות בנפרד מנכסים אחרים או בדרך המאפשרת להבחין ביניהם.

בעניין הטיפול בהשקעות של כספי קרן לב"י עלה כלהלן: כספים שנצברו בקרן לב"י, שמקורם בעיקר מתרומות לפרויקטים שאינם ממומשים מיידית, אלא בהתאם להתקדמות הפרויקט, הושקעו במשך השנים בפיקדון ייחודי נושא ריבית שאותו ניהל החשב הכללי. פיקדון זה בוטל ב-2001 בהנחיית החשב הכללי בהתאם למדיניותו שלא להפקיד כספים מתקציב המדינה בפיקדונות נושאי ריבית. מאותו המועד העבירה קרן לב"י את כספי התרומות שנצברו לפיקדון נושא ריבית שאותו ניהל האפוטרופוס הכללי. בהתאם לדוח הכספי של העמותה, הסתכם הפיקדון של עמותת לב"י בשנת 2007 בכ-16 מיליון ש"ח, ובאותה שנה צבר הפיקדון ריבית בסך של כ-912,000 ש"ח.

בביקורת עלה, כי ב-2005 הודיע האפוטרופוס הכללי למשהב"ט, כי הוא לא יאפשר לקרן לב"י להפקיד כספים נוספים לפיקדון שהוא מנהל. בישיבה שהתקיימה בעניין זה במרס 2007 בהשתתפות נציגי האפוטרופוס הכללי, משהב"ט ועמותת לב"י, הסבירו נציגי האפוטרופוס הכללי, כי "אין היתר חוקי לקרן לב"י להפקיד כספים אצל האפוטרופוס הכללי". נוכח הסתייגויות שהעלו נציגי העמותה והיעדר חלופה אחרת להשקעת כספי הפיקדון, סוכם באותה ישיבה, כי האפוטרופוס הכללי יחזיק בכספי הפיקדון עד מציאת פתרון חלופי, וכי קרן לב"י לא תוכל להעביר כספים נוספים להפקדה אצל האפוטרופוס הכללי.

בדיון שהתקיים בספטמבר 2007 בהשתתפות נציגי משהב"ט, נציגי החשב הכללי ואחרים, ביקש נציג משהב"ט מנציגי החשב הכללי אישור להפקיד את כספי קרן לב"י בפיקדון נושא ריבית, בנימוק שיש חובה להשקיע את כספי קרן לב"י מכוח חוק הנאמנות, ובכך שהכספים מיועדים לביצוע פרויקטים ארוכי טווח, וקיים חשש, כי ייגרם חוסר תקציבי לביצועם של פרויקטים אלו עקב ירידת ערך כספי התרומות. בדיון נדחתה בקשת משהב"ט ונקבע, כי לא ניתן לנהל את כספי קרן לב"י בפיקדון נושא ריבית, כיוון שכספים אלו מהווים חלק מתקציב המדינה, וכי החשב הכללי הפסיק זה מכבר להפקיד כספי תקציב המדינה בפיקדונות נושאי ריבית, למעט במקרים שהחוק מחייב זאת ובמקרים מסוימים אחרים.

המשנה ליועמ"ש למערכת הביטחון כתב ביולי 2008 למשנה ליועמ"ש לממשלה בנושא השקעת כספי עיזבונות ותרומות שקרן לב"י מקבלת, כי חובת השקעת הכספים עולה באופן מפורש מחוק הנאמנות, וכי "לא יעלה על הדעת כי כספי התרומה, המיועדים לשימוש רב שנתי - יישחקו עד למימוש המלא. שחיקה כנ"ל עלולה לגרום לכך שלא יישאר תקציב מספיק למימוש הפרויקט באופן מלא". עוד ציין המשנה ליועמ"ש למערכת הביטחון, כי המדיניות הקיימת שלפיה הכספים אינם מושקעים, עלולה להרתיע תורמים מלהעביר כספים לקרן לב"י.

משרד מבקר המדינה העלה, כי בעניין השקעות כספי עיזבונות ותרומות שעמותת לב"י מגייסת, התקיימו דיונים בהשתתפות, בין היתר, נציגים ממשרד המשפטים, מהאפוטרופוס הכללי וממשרד האוצר. אולם נכון לאוגוסט 2009 טרם בא עניין זה על פתורו.

משרד המשפטים הודיע למשרד מבקר המדינה באוקטובר 2009, כי "לאחר שקלא וטריא הכרענו, כי הדרך המשפטית הנכונה שאותה יש לנקוט בעניין שבנדון מחייבת החלטת ממשלה... בהתאם לשיקול דעת מקצועי זה, אנו פועלים לצורך קבלת החלטה כאמור".

משרד מבקר המדינה מעיר, כי על הגורמים המעורבים בדבר: משרד המשפטים והאפוטרופוס הכללי, משהב"ט והעמותה, לפעול בהקדם על מנת להביא עניין זה על פתורו, כדי שתמומש החובה לעשות שימוש ראוי ומיטבי בתרומות ולהגשים כמלואן את מטרות התורמים והעמותה.

הכנסות עמותת לב"י

להלן נתונים מהדוחות הכספיים של עמותת לב"י בשנים 2002-2008 (באלפי ש"ח ובאחוזים)¹²:

*2008	2007	2006	2005	2004	2003	2002	
22,841 (205)	26,958 (912)	31,544 (539)	32,935 (932)	34,179 (948)	64,002 (1,234)	32,707 (1,019)	ס"ה הכנסות מתרומות (בארץ ובחו"ל - כולל ההכנסה מריבית המצוינת בסוגריים)
-15.3%	-14.5%	-4.2%	-3.6%	-46.6%	95.7%		שיעור השינוי בהכנסות מתרומות בהשוואה לשנה קודמת
	3,812	3,800	3,906	3,686	3,682	3,401	ס"ה הוצאות תפעול ושכר
	14.1%	12.0%	11.9%	10.8%	5.8%	10.4%	שיעור הוצאות תפעול ושכר מסך ההכנסות מתרומות

* הנתונים הכספיים לשנת 2008 אינם סופיים והתקבלו טרם סגירת המאזן.

הנתונים בטבלה דלעיל מצביעים, בין היתר, על ירידה מתמשכת בהכנסות מתרומות של עמותת לב"י בכל שנה לעומת קודמתה החל משנת 2004 שהחריפה בשנים 2007 ו-2008.

בביקורת נמצא שהעמותה לא ערכה עבודת מטה כדי לנתח ולבחון את הסיבות לירידה בהכנסות מתרומות, וכדי להמליץ בהתאם על חלופות לגיוס תרומות מהציבור.

ממלא מקום יו"ר עמותת לב"י השיב למשרד מבקר המדינה ביולי 2009, כי "לא ניתן לחזות מראש גובה התרומות לשנה".

לדעת משרד מבקר המדינה, על עמותת לב"י לקיים ניתוח מעמיק של סוגיית גיוס התרומות. בהיעדר ניתוח שכזה, אין בידי העמותה את היכולת הבסיסית להבנת הגורמים לירידה בתרומות, וכפועל יוצא מכך קיים פגם בסיסי ביכולתה לתקן ולשפר את המצב. נכון לאוגוסט 2009, בנסיבות הקיימות של משבר כלכלי בארץ ובעולם, קיימת חשיבות יתרה לניתוח שכזה, שאם לא כן, עלולה עמותת לב"י למצוא עצמה בפני שוקת שבורה.

פעילות בחו"ל

אישור לגיוס תרומות מחו"ל: כאמור, ב-19.8.73 קיבלה ממשלת ישראל החלטה (מס' 985) הקובעת, כי אישורם של אוספי הכספים השונים בחו"ל יידונו ויתואמו בוועדה העליונה למגבית חירום, שהיא ועדת תיאום המורכבת מנציגי ממשלת ישראל והסוכנות היהודית¹³. ביוני 1985 קבע שר האוצר את רשימת הגופים המורשים לעסוק במגבית בחו"ל למען צרכיה של מדינת ישראל. קרן לב"י לא נכללה באותה רשימה.

בדוח שנתי 2009 נקבע¹⁴, כי קרן לב"י פעלה לגיוס תרומות בחו"ל בלי שקיבלה את האישור הדרוש לכך על פי החלטת הממשלה דלעיל. משרד מבקר המדינה העיר אז, כי על משהב"ט לפעול לקבלת האישורים הנדרשים לגופים הפועלים מטעמו לגיוס תרומות בחו"ל עבור מערכת הביטחון.

נמצא, כי נכון לאוגוסט 2009, הוועדה העליונה למגבית חירום טרם נתנה לקרן לב"י אישור להתרים בחו"ל, ונמצא כי משהב"ט וקרן לב"י לא פנו לוועדה זו כדי לקבלו.

פעילות קרן לב"י ואל"ח בחו"ל: קרן לב"י ואל"ח פועלות בחו"ל במטרה לגייס תרומות. עיקר פעילותה של קרן לב"י בחו"ל היא בצרפת, והיא מתקיימת במקביל לפעילותה של אל"ח במדינה זו.

להלן נתונים מדוחות כספיים של עמותת לב"י בשנים 2004-2007 (באלפי ש"ח ובאחוזים)¹⁵: המתייחסים לקבלת תרומות מחו"ל:

2007	2006	2005	2004	
26,958 (912)	31,544 (539)	32,935 (932)	34,179 (948)	ס"ה הכנסות מתרומות (בארץ ובחו"ל - כולל הכנסה מריבית הרשומה בסוגריים)
4,666	12,903	10,083	10,645	ס"ה הכנסות מתרומות בחו"ל
17.3%	40.9%	30.6%	31.1%	שיעור הכנסות מתרומות בחו"ל מסך ההכנסות מתרומות
349	322	78	117	ס"ה הוצאות עבור פעילות בחו"ל
7.5%	2.5%	0.8%	1.1%	שיעור הוצאות המיוחסות לפעילות בחו"ל מסך ההכנסות מתרומות בחו"ל

במהלך שנות פעילותן התעוררו, כאמור לעיל, מחלוקות בין אל"ח לבין קרן לב"י על רקע פעילותן לגיוס תרומות בחו"ל. כאמור, בעקבות מחלוקות אלו נבחנה, בין היתר, פעילותה של קרן לב"י על

13 ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 2009 א 54 (2003), בפרק "גיוס תרומות עבור צה"ל והשימוש בהן", עמ' 150.

14 ראו הערה 13.

15 הנתונים הכספיים הם במחירים שוטפים. כאמור לעיל, נכון למועד סיום הביקורת, מאי 2009, טרם התקבלו נתונים כספיים סופיים לשנת 2008.

ידי מספר גורמים: במאי 1994 אישר ראש הממשלה את דוח ורדי, שבו נקבעו כללים לפעילות קרן לב"י ואל"ח בצרפת ולפעילות קרן לב"י במדינות נוספות. יש לציין, כי בדוח שנתי 54 של מבקר המדינה¹⁶ אשר עסק בגיוס תרומות לצה"ל נקבע, בין היתר, כי קרן לב"י פעלה שלא על פי הכללים שנקבעו בדוח ורדי; ב-2005 המליץ מבקר מערכת הביטחון על ביצוע שינויים בכללי הארגון והפעולה של אל"ח ושל קרן לב"י; בדצמבר 2008 המליץ צוות נתיב להשאיר את אל"ח ואת קרן לב"י במתכונתן הנוכחית לתקופת זמן נתונה, שבמהלכה יש לבחון האם לאחדן.

במאי 2009 הודיעה לשכת סגן הרמטכ"ל למשרד מבקר המדינה, כי "קיימת החלטה שקרן לב"י ואל"ח לא תאוחדנה בשנתיים הקרובות".

ראש מטה שר הביטחון הודיע למשרד מבקר המדינה בתגובתו מאוגוסט 2009, בין היתר, כלהלן: "הבעיות המאפיינות את אל"ח ולב"י ואת יחסי הגומלין ביניהן הוצגו בפני שר הביטחון, לא פעם, כולל בפגישות עם ראשי ארגונים אלה... הוחלט להשאיר בינתיים את אל"ח ולב"י במתכונתן הנוכחית ולפעול בפרק זמן זה לתיקון הליקויים".

משרד מבקר המדינה מציין כלהלן: במהלך השנים התגלעו חיכוכים קשים בין אל"ח לבין קרן לב"י, שהיה בהם כדי לפגוע במפעל ההתרמה עבור צה"ל ומערכת הביטחון. ברם, נכון לאוגוסט 2009, טרם קיבל משהב"ט החלטות עקרוניות ומעשיות שיש בהן כדי לפתור את בעיות היסוד בפעילות אל"ח וקרן לב"י.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי מאחר שכבר נערכו בשנים האחרונות דיונים רבים בנושא וניתנו המלצות של ועדות שונות לאורך השנים, ראוי, כי משהב"ט יקבל החלטה עקרונית וחד-משמעית בנוגע למדיניות ההתרמה, שלפיה ייקבעו כללים שיבטיחו פעילות מתואמת ומוסכמת של קרן לב"י ושל אל"ח - בין בנפרד ובין במאוחד.

קרן לב"י צרפת: פעילותה העיקרית של עמותת לב"י לגיוס תרומות בחו"ל היא בצרפת באמצעות קרן לב"י צרפת (להלן - לב"י צרפת).

דוח ורדי קבע, כאמור, כללים לפעילות עמותת לב"י בחו"ל בכלל ובצרפת בפרט, וציין, כי יש לקבוע נוהלי עבודה בין עמותת לב"י לבין הגופים הפועלים מטעמה בחו"ל לשם ביצוע בקרה כספית על גיוס התרומות בחו"ל וההוצאות הכרוכות בכך.

מבקר המדינה העיר כבר בנושא דומה בדוח על אל"ח¹⁷, כי "מ"מ הראוי... לעגן בהסכם את היחסים ביניהן [בין אל"ח לבין אגודת הידידים בארה"ב] כדי להבטיח בקרה יעילה יותר מצד האגודה על פעולות אגודת הידידים".

בנוהל עמותת לב"י "נוהלי עבודה מול לב"י - צרפת", שמטרתו הסדרת פעילותה של לב"י צרפת מול פעילות אל"ח בצרפת, נקבע, כי "קרן לב"י צרפת", מנוהלת על פי נוהלי בקרה פנימיים, שתואמו בין לב"י צרפת וקרן לב"י בישראל". ברם, בביקורת לא נמצא, כי עמותת לב"י בישראל תיאמה נוהלי בקרה פנימיים עם לב"י צרפת, ולא נמצאו נהלים כאלה בעמותת לב"י.

ממלא מקום יו"ר עמותת לב"י השיב למשרד מבקר המדינה ביולי 2009, כי "בישראל, בצרפת, בארה"ב ובמדינות נוספות קיימות 'אגודות ידידי לב"י' אשר מגייסות כספים בקהילות ותורמות את הכספים לקרן לב"י. אין לעמותה [עמותת לב"י] כל פיקוח על זרימת הכספים ומשתמע מכך, אין לעמותה כל זכות לבקש או לדרוש דוחות מכל סוג שהוא - אלא רק להודות על פעילותם הענפה לטובת חיילי צה"ל".

16 ראו הערה 13.

17 מבקר המדינה, דוח שנתי 52א (2002), בפרק על "האגודה למען החייל", עמ' 205.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי ראוי שעמותת לב"י תיזום הסכם בינה לבין לב"י צרפת ובנינה לבין אגודות הידידים הפועלות בשמה בחו"ל כדי להסדיר את יחסי הגומלין ביניהן.

אגודת ידידי קרן לב"י

ביולי 1989 נרשמה ברשם העמותות עמותת "אגודת ידידי קרן לב"י" (להלן - אגודת הידידים), שמטרתה העיקרית הן "לסייע לעמותה למען בטחון ישראל - לב"י - הקרן להתעצמות צה"ל בהגשמת מטרותיה. לקיים מפעלים לצורך תמיכה בקרן לב"י. לגייס חברים, תומכים ואוהדים בארץ ובחו"ל ולשמש גוף מרכז לפעילות חברתית ותרבותית ללב"י".

באפריל 1989 כתב נציג אגודת הידידים לרשם העמותות, כי "קרן לב"י אינה רשאית לבצע הוצאות כספיות ולפיכך אין באפשרותה להפעיל פרויקטים שכרוכה בהם השקעה כספית. העמותה הנרשמת עתה, תשמש כלי עזר ללב"י ובאמצעותה ייעשו ההוצאות הנדרשות, לעתים, לשם השגת ההכנסות". במועד סיום הביקורת, מאי 2009, כיהן אותו אדם כחבר בוועד של עמותת לב"י ובתפקיד היו"ר הזמני של אגודת הידידים.

בהתייחס להסדרת הקשרים שבין מוסדות מתרימים לבין אגודות ידידים, קבע מבקר המדינה כבר בשנת 1995 בעניין גיוס תרומות במוסדות להשכלה גבוהה¹⁸, כי "ראוי שהמוסדות [המתרימים] יסדירו בהסכמים את הקשרים בינם לבין אגודות הידידים שלהם... מחויב ההיגיון הוא שההסכמים יחייבו, בין היתר, דיווח של האגודות והתחשבות מלאה בינן לבין המוסדות".

בביקורת עלה כלהלן: עמותת לב"י לא הסדירה באמצעות הסכם עם אגודת הידידים את מערכת הקשרים ביניהן כדי להבטיח שימוש נאות בשמה של עמותת לב"י ופעילות ראויה למען המטרות של עמותת לב"י; עמותת לב"י הסתייעה באגודת הידידים רק לעתים רחוקות כדי להתקשר עם ספקים בנוגע לאירועי התרמה שהעמותה יזמה.

כאמור לעיל, ממלא מקום יו"ר עמותת לב"י השיב למשרד מבקר המדינה ביולי 2009, כי אין לעמותת לב"י פיקוח כלשהו על זרימת הכספים מאגודת הידידים.

לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי שעמותת לב"י תנהג לגבי אגודת הידידים בהתאם להמלצות שפורטו בדוח מבקר המדינה שלעיל, ותסדיר את מערכת היחסים עמה במסגרת הסכם.

סיכום והמלצות

הקרן למען ביטחון ישראל (לב"י) היא גוף הפועל במטרה לאסוף עבור מערכת הביטחון תרומות, אשר תשמשנה למטרות חינוך, תרבות, מתקנים רפואיים, ציוד רפואי, טיפול בנכי צה"ל ובמשפחות שכולות וכן לכל מטרה אחרת התורמת לביטחון ישראל.

18 מבקר המדינה, דוחות על הביקורת במוסדות להשכלה גבוהה, דצמבר 1995, בפרק "גיוס תרומות", עמ' 42.

ממצאי הביקורת מצביעים על ליקויים, מהם חמורים, במכלול פעילותה של קרן לב"י, שעיקרם: ירידה מתמשכת בשנים האחרונות בהיקף התרומות והיעדרו של ניתוח להבנת הגורמים לכך, אי-מינוי בעלי תפקידים מרכזיים, מעורבות חיילים בגיוס תרומות, חיכוכים קשים שהתגלעו בין אל"ח לבין קרן לב"י שהיה בהם כדי לפגוע בגיוס כספים בחו"ל ואי-הסדרת נושא השקעת כספי העיזבונות והתרומות שקרן לב"י מגייסת.

הירידה המתמשכת בהכנסות עמותת לב"י בשנים האחרונות, מחייבת את קרן לב"י לקיים ניתוח מעמיק של סוגיית גיוס התרומות. בהיעדר ניתוח שכזה, אין העמותה יכולה לדעת את הסיבות לירידה בתרומות, וכפועל יוצא מכך קיים פגם בסיסי ביכולת לתקן ולשפר את המצב. נכון לאוגוסט 2009, בנסיבות הקיימות של משבר כלכלי בארץ ובעולם קיימת חשיבות יתרה לניתוח שכזה, שאם לא כן, עלולה העמותה למצוא עצמה בפני שוקת שבורה.

נוכח מצב מתמשך של חיכוכים קשים שהתגלעו במהלך השנים בין קרן לב"י לבין אל"ח על רקע חילוקי דעות הנוגעים לגיוס כספים בחו"ל, ראוי משהב"ט יקבל החלטה עקרונית וחד-משמעית בנוגע למדיניות ההתרמה, ולפיה ייקבעו כללים שיבטיחו פעילות מתואמת ומוסכמת של קרן לב"י ושל אל"ח בנפרד או במאוחד.

חשיבות מרובה נודעת לתפקיד יו"ר העמותה, בהיותו נושא באחריות כוללת לייצוג קרן לב"י, לעיצוב תדמיתה ולקביעת מדיניות פעולתה ויעדיה. על כן ראוי שראש הממשלה יפעל על פי סמכותו וימנה יו"ר קבוע לעמותת לב"י.

מעורבות חיילי צה"ל בגיוס תרומות עבור מערכת הביטחון וצה"ל נוגדת את פקודות הצבא. על משהב"ט וצה"ל לקיים הבחנה חדה בין פעילות העמותה לבין הפעילות המינהלית והארגונית שאמורים לבצע חיילי היחידה הצבאית, ולהקפיד שלחיילים לא תהיה כל מעורבות בנושא גיוס תרומות וגבייתן.

על צה"ל לתקן את הפקודות, כך שהנושא של מחקר ופיתוח אמל"ח יושמט מרשימת הנושאים שעבורם מגייסת קרן לב"י תרומות, שהרי מטרה זו נמחקה מתקנון עמותת לב"י ומהמ"ב.

על עמותת לב"י ליזום הסכם בינה לבין לב"י צרפת ובינה לבין אגודות הידידים הפועלות בשמה בחו"ל, כדי להסדיר את יחסי הגומלין ביניהן.

על הגורמים המעורבים בסוגיית השקעת כספי התרומות שמגייסת עמותת לב"י: משרד המשפטים והאפוטרופוס הכללי, משהב"ט והעמותה לפעול בהקדם על מנת להביא עניין זה על פתרוננו, כדי שתמומש החובה לעשות שימוש ראוי ומיטבי בתרומות ולהגשים במלואן את מטרות התורמים והעמותה.

על העמותה ועל משהב"ט לבוא בדברים ביניהם לקיום התאמה מלאה בין הוראות משהב"ט לתקנון עמותת לב"י כדי למנוע אי-הבנות וחילוקי דעות ביניהם.

על העמותה ועל משהב"ט לקבוע עבור אילו גופים תגייס העמותה תרומות, ובנוסף לכך, על העמותה ועל משהב"ט וצה"ל, כל גוף בתחומו, לדאוג לכך, שיעוד העמותה בתקנון העמותה, בהמ"ב ובפקודות צה"ל יעלה בקנה אחד עם קביעה זו.

כעולה מהדוח, המצב בו נמצאת קרן לב"י הוא מדאיג. בנסיבות אלה על משהב"ט, צה"ל וקרן לב"י לפעול בדחיפות ובאופן יסודי לתיקון הליקויים ולשיפור מצבה של קרן לב"י, כדי למנוע המשך הידרדרות ופגיעה ביעודה וביכולתה של קרן לב"י בתחום גיוס התרומות. כל אלה, בהתחשב גם במשמעות הערכית-לאומית הטמונה ביסוד ההתרמה עבור מערכת הביטחון.

