

## ארגון נכי צה"ל

דו"ח שנתי 56'א של מבקר המדינה אוגוסט 2006

### פעולות הביקורת

בארגון נכי צה"ל נבדקו פעולות הארגון ומוסדותיו, ובעיקר המסגרת הנורמטיבית לפעילותם, ניהול הכספים, הנכסים וכוח האדם, וניהול פרויקטים, וכן אמצעי הפיקוח והבקרה. בדיקות השלמה נערכו במשרד הביטחון.

## ארגון נכי צה"ל

### תקציר

ארגון נכי צה"ל (להלן - הארגון) הוא עמותה רשומה כחוק, שמטרתה נקבעו בתקנון העמותה (להלן - התקנון), ועיקרן הוא לאגד את נכי צה"ל ולייצגם, לשמור על זכויותיהם ולפעול למען קידומם. לארגון מעמד מעין ציבורי ייחודי, הנובע מהאוכלוסייה המסוימת שאותה הוא משרת ושלה הוא מספק שירותים ייחודיים בעלי אופי וולונטרי-מונופוליסטי, ואף מכוח היותו הארגון היציג היחיד של נכי צה"ל ומאזכרו במספר חוקים ותקנות, שאף העניקו לו כלי ביצוע וסמכויות עזר. קרן נכי צה"ל היא עמותה נפרדת, המאגדת את כל חברי הארגון, ומשמשת כזרוע הפיננסית של הארגון לגיוס כספים. להלן עיקרי הדברים שעלו בביקורת:

#### א. מסגרת נורמטיבית לפעילות הארגון

בביקורת נמצאו ליקויים במסגרת הנורמטיבית, שבה פועל הארגון, כלהלן: התקנון ותקנון קרן נכי צה"ל אינם כוללים תחומים חיוניים להסדרת פעילותו התקינה של הארגון; מרבית ההתקשרויות שעורך הארגון עם ספקים לצורך רכש סחורות או שירותים נעשות ללא קבלת הצעות מחיר וללא קיום הליך תחרותי, גם בהתקשרויות שלפי סוגן, היקפן ומשכן מחייבות הנורמות בשירות הציבורי קיום הליך של מכרז; בין השנים 2001-2004 מונו מספר בעלי תפקידים בכירים בארגון ללא מכרז, שעה שמספר בעלי תפקידים בכירים אחרים מונו לתפקידם בדרך של עריכת מכרז; נהלים פנימיים בארגון, בעיקר בנושאי מנהלה, כוח אדם וכספים, אינם מתייחסים לתחומים מהותיים בתהליכי העבודה שבהם הם עוסקים.

## ב. פיקוח ובקרה

1. ממסמכי הארגון עלה, כי משך שנים הוא פעל ללא תכניות עבודה שנתיות ורב-שנתיות. דבר זה פגם בניהול השוטף ובניהול ארוך הטווח של הארגון.
2. אף שקיימת עלייה מתמדת בתמיכה השוטפת של קרן נכי צה"ל במוסדות הארגון, קיימת עלייה מתמדת בגירעון התפעולי שלהם. מוסדות הארגון מנוהלים על בסיס תקציב גירעוני מדי שנה בשנה, דבר המעיד על ליקויים בניהול השוטף של מוסדות הארגון ובפיקוח עליו.
3. נמצאו מקרים רבים, שגופים של הארגון הוציאו כספים מעבר לתקציב המאושר, אף בסכומים של מיליוני ש"ח ובחריגה של עשרות ומאות אחוזים מהתקציב המאושר.

## ג. כוח אדם

1. המבנה הארגוני הקיים בארגון אינו תואם את פעילותו הנוכחית ואינו מגדיר את פעילותם של בעלי תפקידים מרכזיים בו.
2. במקרים רבים העניק הארגון לעובדים דרגות, החורגות ממתח הדרגות על פי הטבלה שהוא עצמו קבע.
3. במספר מקרים שילם הארגון באישור הוועד הארצי של הארגון משכורות ותוספות שכר בדיעבד לעובדים, אשר ביצעו עבודה מסוימת או פרויקט מיוחד החורג מהגדרות תפקידם, בלא שתנאי ההעסקה החריגה תוכננו וסוכמו מראש על ידי הנהלת הארגון ואושרו על ידי הוועד הארצי.
4. הארגון מינה יו"ר לוועדת ההשקעות (להלן - יו"ר הוועדה), אשר מועסק בשכר על ידי אחת החברות המנהלות את תיקי ההשקעות של הארגון. יתר על כן, הארגון מסר לניהולו האישי של יו"ר הוועדה תיק השקעות בסך כ-18 מיליון ש"ח. שני נושאים אלה יצרו מצב של ניגוד עניינים כפול בין העסקתו של יו"ר הוועדה בחברה המנהלת תיקי השקעות וניהולו את תיק ההשקעות לבין תפקידו כיו"ר הוועדה.

## ד. ניהול פרויקטים

הארגון החל בשנת 2003 בפרויקטים לבניית בתי לוחם באשדוד ובבאר שבע, שעלות הקמתם ואחזקתם מוערכת בעשרות מיליוני דולרים, על בסיס בדיקת היתכנות משנת 1999 ובלא שערך בדיקה עדכנית. נמצא, שבפני הוועד הארצי של הארגון לא הוצגו חלופות שונות לבניית בתי הלוחם, אלא הוצגה רק הצעה אחת, שקבעה הקמת שני בתי לוחם, באשדוד ובבאר שבע. בתקופה שבין 1999 למועד סיום הביקורת בדצמבר 2004 חלו שינויים ניכרים בתכנונו של בית הלוחם בבאר שבע, שגדל פי שניים ועלות הקמתו צמחה מכ-5 מיליון דולר לכ-12.4 מיליון דולר, וזאת בלא שהוועד הארצי דן בגידול משמעותי זה ואישר אותו.

## ה. ניהול נכסים

הארגון לא קבע מדיניות ברורה וארוכת טווח בעניין ניהול נכסיו, והוא מתנהל באופן שוטף ומקרי בהתאם לנכסים שהוא מקבל מתרומות ומעזיבונות. לא נעשתה בארגון עבודת מטה לניתוח כדאיות החזקת נדל"ן בכלל והנכסים הקיימים בפרט, וזאת ביחס לתשואות האפשריות מהשקעות חלופיות. בכלל זאת לא ניתח הארגון את העלויות העקיפות הנובעות מהחזקתם של הנכסים, כמו הטיפול באחזקתם השוטפת.

## ו. בית קיי

המשך תפעולו של בית הבראה ע"ש א' ס' קיי שבנהריה (להלן - בית קיי), נתקל בבעיות תפעוליות, ארגוניות ומשפטיות וכרוך בהפסדים כספיים. ועדת ההיגוי, שהוקמה במטרה למצוא פתרון לבעיה, לא התכנסה מאז שנת 2002, ולא השיגה את המטרות שנקבעו לה. במצב זה ממשיך בית קיי להיות נטל על צוואר הארגון.

## ז. השמה תעסוקתית לנכי צה"ל

משך שנים לא אכף משרד הביטחון את הוראות חוק חיילים משוחררים (החזרה לעבודה), התש"ט-1949, הקובע, בין היתר, הסדרים שנועדו לסייע לנכי מלחמה בהשתלבותם מחדש בחיים האזרחיים, ואת התקנות, ששר הביטחון התקין מכוחו. עקב כך, נפגעה משך שנים יכולת שיקומם של נכים באמצעות השמה במקומות עבודה. יתר על כן, משרד הביטחון לא אכף משך שנים את הוראותיו הוא בעניין זה. בכך נפגעה היכולת להשתמש בכוחו של המשרד, מעצם היותו גוף כלכלי רב עוצמה, לצורך סיוע בהשמתם של נכי צה"ל.



## מבוא

ארגון נכי צה"ל הוא עמותה רשומה כחוק (להלן - הארגון או העמותה), שמטרותיה נקבעו בתקנון העמותה (להלן - התקנון) כלהלן: לאגד את נכי צה"ל ולשמור על זכויותיהם, לשפרן ולייצג את ענייניהם לפני כל גוף ומוסד שהוא; ללוות את הנכים בשיקומם, ולדאוג ליחס נאות מצד הציבור והמוסדות לנכים ולבעיותיהם; לכוון את הנכים לחיי עבודה ויצירה; לעודד את הנכים להתגברות על מגבלותיהם הגופניות לשם הגברת ביטחונם העצמי והתערותם בחיי החברה; לקיים מגע וקשר בין חברי העמותה ולפתח בתוכם רוח של חברות ועזרה הדדית; לעודד ולפתח פעילות חברתית ותרבותית; ולעשות כל פעולה המועילה לענייני הנכים. הארגון הוקם לאחר מלחמת העצמאות כעמותה פרטית קטנה בשם "נכי מלחמת השחרור", אשר ברבות השנים שינתה את שמה, שינתה את פניה, צמחה והרחיבה את היקף פעילותה. בשנת 2004 עמד המחזור הכספי השנתי של הארגון על כ-80 מיליון ש"ח, והוא העסיק כ-370 עובדים קבועים. כמו כן, ברשות הארגון נכסי דלא-ניידי (להלן - נדל"ן) בערך של מיליוני דולרים ונכסים פיננסיים בערך של כ-170 מיליון ש"ח. יוצא, כי כיום הארגון הינו מן העמותות הגדולות ביותר בארץ. כמו כן, הארגון נתמך מדי שנה בשנה על ידי

המדינה באמצעות משרד הביטחון (להלן - משהב"ט) בסכומים, אשר בשנים 2000-2003 הסתכמו בכ-8 מיליון ש"ח לשנה בממוצע.

על פי התקנון, מוסמכת העמותה לבצע, בין היתר, את הפעולות הבאות: לייצג את החברים בפני כל מוסד וגוף שהוא בישראל ומחוצה לה; לרכוש, לקבל, להחזיק ולהעביר נדל"ן ומיטלטלין, זכויות והתחייבויות; ללוות, להשיג ולהבטיח תשלום של כספים הדרושים לה למטרותיה, וכן לתת ערבויות וביטחונות, ובכלל זה למשכן או לשעבד את רכושה, כולו או מקצתו, על מנת להבטיח פירעון ההלוואות או הכספים שהעמותה תקבל, ועל מנת להבטיח מילוי כל התחייבות שהעמותה עשויה להתחייב בה; לייזום, להקים ולנהל בתי הבראה והחלמה ומרכזי ספורט, שיקום וחברה; להוציא לאור כתבי עת ולנהל הסברה בעל פה ובכתב; לייזום, לייסד ולנהל פעולות, קרנות, מוסדות, גופים משפטיים ומפעלים לטובת העמותה וחברה; לגבות מסי חבר ולקבל תרומות ומתנות למטרותיה; ולעשות כל דבר המועיל להשגת מטרות העמותה.

בדצמבר 2003 היו חברים בארגון כ-49,000 נכים. זכאי להיות חבר העמותה מי שרשום ברשימת נכי צה"ל של אגף השיקום שבמשהב"ט, ועמד בקריטריונים הבאים: מי שהוכר כנכה צה"ל מ-10% נכות ומעלה לפי חוק הנכים (תגמולים ושיקום), התשי"ט-1959 [נוסח משולב] (להלן - חוק הנכים), או מי שנפגע בעת שירותו במשמר הגבול והוכר כנכה מ-10% נכות ומעלה לפי חוק המשטרה (נכים ונספים), התשמ"א-1981, ואשר מקבל תגמולים על פי חוקים אלה; מי שהתקבל כחבר בעמותה מכוח חוקים אלה עד ליום 30.6.93; מי שהוכר כנכה צה"ל בין 19%-10% לפי חוק הנכים, או הוכר כנכה לפי חוק המשטרה (נכים ונספים), התשמ"א-1981, ואשר מקבל תגמולים לפי חוקים אלה, ואשר הגיש את תביעתו לקצין התגמולים לפני 1.1.96; נכה שהוכר על פי חוקים אלה לפני משורת הדין, ואשר נתקבל כחבר על פי החלטה ברוב קולות של ועדת החברות בארגון; ונכה אשר נכותו נגרמה כתוצאה מהשתתפות בפעולה של הגנת ביטחון מדינת ישראל, ושנכותו הוכרה על ידי אחד החוקים העוסקים בכך, ואשר נתקבל על פי החלטה ברוב קולות של ועדת החברות בארגון.

בחודשים יולי-דצמבר 2004 ערך משרד מבקר המדינה, לסירוגין, ביקורת על פעולות הארגון ומוסדותיו<sup>1</sup>, ובהם קרן נכי צה"ל, בתי הלוחם ובית הבראה ע"ש א' ס' קיי.

## מוסדות הארגון

המוסדות המרכזיים של הארגון הם:

1. **הוועידה הארצית** - הינה הסמכות העליונה של העמותה. היא הקובעת את קווי הפעולה הכלליים של העמותה, וקביעותיה מחייבות את כל גופי העמותה. הוועידה מורכבת מ-91 חברי המועצות המחוזיות, אשר נבחרים בידי חברי הארגון בבחירות כלליות הנערכות כל חמש שנים (בעניין המועצות המחוזיות - ראו להלן).

לפי התקנון, על הוועידה הארצית להתכנס לפחות אחת לשנה. בישיבתה הראשונה שלאחר בחירתה עליה לבחור מבין חבריה ביו"ר הארגון ובממלא מקומו הקבוע, ביו"ר הוועד הארצי, ביו"ר ובחברי ועדת הכספים והמנגנון (להלן - ועדת הכספים), בגזבר הארגון, ביו"ר ובחברי ועדת הביקורת וברואה חשבון, וכן לאשרר את הרכב הוועד הארצי בהתאם להחלטות המועצות המחוזיות. כהונתם של חברים הנבחרים לתפקידי יו"ר הארגון, יו"ר הוועד הארצי, יו"ר ועדת כספים, גזבר העמותה, יושבי ראש המחוזות ויו"ר ועדת הביקורת, מוגבלת לשתי כהונות של חמש שנים כל אחת.

1 ביקורת קודמת על הארגון נערכה בשנת 1992, וממצאיה פורסמו בדוח שנתי 43 של מבקר המדינה (1993), עמ' 916.

2. **הוועד הארצי** - הוא המוסד המרכזי של העמותה, אשר מבצע את פעולות העמותה. הוא מורכב מיו"ר הוועד הארצי ומ-19 חברים, שהם נציגי המחוזות השונים של הארגון.
3. **יו"ר הארגון** - ממנה על ביצוע החלטות הוועידה והוועד הארצי, ומשמש כנציגם כלפי גופי העמותה וכל גוף שמחוץ לעמותה, אלא אם החליט הוועד הארצי להטיל עניין מסוים על חבר או גוף אחר של העמותה. יו"ר הארגון מוסמך, בין היתר, לזמן, לכנס ולקבוע את סדר היום של הוועד הארצי ושל הוועידה הארצית בתיאום עם יו"ר הוועד הארצי; להנחות את עבודת מזכירות העמותה ולפקח על פעולותיהן; לרכז ולתאם את העבודה במשרדי העמותה ולפקח עליה; לכוון את עבודת המחוזות ולהשתתף בישיבות הוועדים והמועצות המחוזיים; ולבצע כל תפקיד נוסף שהוטל עליו על פי התקנון או על ידי הוועידה או הוועד הארצי.
- יו"ר הארגון מקבל שכר בעד מילוי תפקידו בארגון, נבחר על ידי הוועידה הארצית, והוא אינו חבר בוועד הארצי. מנכ"ל הארגון מופקד על ניהולו השוטף של הארגון על פי הנחיית היו"ר. בנובמבר 2004 נכנס לתפקידו מנכ"ל חדש.
4. **מועצות מחוזיות** - לארגון חמישה מחוזות: ירושלים, תל אביב-יפו והמרכז, חיפה והצפון, השפלה, ובאר שבע והנגב. בכל מחוז נבחרת מועצה מחוזית בידי החברים באותו מחוז, המפקחת על ניהול ענייני המחוז, קובעת קווים כלליים לניהולו ודואגת לביצוע החלטותיה. מספר חברי המועצה בכל מחוז נקבע בהתאם ליחס של מספר חברי הארגון באותו מחוז מתוך סך כל חברי הארגון. הוועד המחוזי הוא המוציא לפועל את החלטות המועצה המחוזית ואחראי בפניה על ביצוע החלטותיה.
5. **המזכירות הפעילה** - בסמכותה לפעול בהתאם לסמכויות שיגדיר לה הוועד הארצי, וכל החלטותיה תובאנה לידיעת הוועד הארצי. המזכירות מורכבת משבעה חברים: יו"ר הארגון, חמשת יושבי הראש של מחוזות הארגון ונציג נוסף שנבחר על ידי הוועד הארצי.
6. **בתי הלוחם** - הארגון מפעיל שלושה בתי לוחם - בתל אביב, ירושלים וחיפה - המשמשים מרכזי שיקום, ספורט וחברה של נכים החברים בהם מתוך חברי הארגון. בנוסף לכך, מפעיל הארגון את בית ההבראה ע"ש א' ס' קיי שבנהריה (להלן - בית קיי), המשמש כמרכז נופש לחברי הארגון. כל אחד מארבעת הבתים מנוהל בפועל על ידי מנהל בית, ובראשו הנהלת הבית, שתפקידה לקבוע את מדיניות הניהול ולפקח על ביצועה.
7. **קרן נכי צה"ל** (להלן - הקרן) - הינה עמותה שנוסדה על ידי הארגון, וחבריה הם כל חברי הארגון. הקרן משמשת כזרוע הפיננסית של הארגון, ומטרתה העיקריות הן לעסוק בקידום המטרות והיעדים של הארגון, לגייס כספים באמצעות תרומות ועיזבונות, ולנהל נכסים וכספים למטרות הנחוצות לארגון. הוועד הארצי משמש גם כוועד העמותה של הקרן, והוא מתווה את מדיניות פעילותה, כאשר ניהולה השוטף מופקד בידי מנהל הקרן ובפיקוח יו"ר הארגון.

## המסגרת הנורמטיבית לפעילות הארגון

כעמותה פרטית רשומה, חלות על הארגון חובות מכוח חוק העמותות, התש"ם-1980. בהתאם לפרק ב' בחוק זה, הגיש הארגון לרשם העמותות תקנון, אשר דינו כדין חוזה בין העמותה לבין חבריה ובינם לבין עצמם. התקנון מסדיר נושאים שונים בפעילות הארגון, והוא תוקן ואושר על ידי הוועד הארצי בפעם האחרונה בדצמבר 2003.

בספטמבר 1965 הוכרז הארגון על ידי שר הביטחון דאז כארגון יציג של נכים בהתאם לחוק הנכים. יחד עם היות הארגון עמותה פרטית, הוא בעל תפקיד ציבורי חשוב של טיפול, שמירה ושיפור זכויותיהם של נכי צה"ל, והינו הגוף היחיד המייצג את נכי צה"ל.

הארגון הוא גם בעל מאפיינים וולונטריים-מונופוליסטיים, אשר החברות בו אינה חופשית מן מסוים של כפייה. לארגון סממנים מעין ציבוריים הנובעים מכך שהינו הגוף היחיד בארץ המספק שירותים שונים וייחודיים וכן טיפולים רפואיים ואחרים לאוכלוסיית נכי צה"ל. פעילותו של הארגון משמשת גם כאמת מידה לדרכי הטיפול בכלל הנכים במדינה. הארגון הוא תאגיד שהממשלה משתתפת בתקציבו, ובמהלך השנים קיבל ממשלה "ט תמיכות כספיות בסכומים של מיליוני ש"ח עבור שלושת בתי הלוחם שבת"א, ירושלים וחיפה, וכן עבור פעילות ספורט שמקיים הארגון. כך, לדוגמה, הסתכמה התמיכה בארגון בשנת 2003 בכ-8.86 מיליון ש"ח. כאמור, הארגון הינו הארגון היציג היחיד של נכי צה"ל, והוא זכה למעמד מעין ציבורי מכוח אזכורו במספר חוקים ותקנות שאף העניקו לו כלי ביצוע וסמכויות עזר. לדוגמה, דמי החבר בארגון מנוכים על פי חוק ישירות מהתגמולים המשולמים לנכה מאגף השיקום שבמשהב"ט ובהסכמתו, וכמו כן הארגון גובה מהנכים את תשלומי הפרמיות בגין ביטוח סיעודי בהתאם לחוק הנכים.

יש לציין, כי הארגון הוכרז על ידי אגף מס הכנסה במשרד האוצר כמוסד ציבורי לעניין סעיף 46 בפקודת מס הכנסה, התשמ"ד-1984, וכן הוכרז על ידי שר האוצר כמוסד ציבורי לעניין סעיף 61 לחוק מס שבח מקרקעין, התשכ"ג-1963. כן הוכרז בית הלוחם בתל אביב כגוף ציבורי לעניין פרק ד' (מסירת מידע או ידיעות מאת גופים ציבוריים) לחוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981.<sup>2</sup>

הפסיקה ראתה בגופים פרטיים שונים, אשר לא הוקמו על ידי חוק ואין להם סמכויות מכוח חוק, אך הם ממלאים תפקיד שהוא בעיקרו ציבורי, כ"גופים דו-מהותיים". מתוקף כך קבעה, כי ראוי שיחולו עליהם כללים מן המשפט הציבורי בצד כללי המשפט הפרטי.<sup>3</sup> במסגרת זאת עסקה בסוגיה - מתי יש להחיל על גוף הפועל במישור המשפט הפרטי כללים ונורמות מן המשפט הציבורי, ומהו היקף הנורמות מן המשפט הציבורי שיש להחיל על גוף דו-מהותי. הגישה בפסיקה היא, כי הדבר ייעשה בדרך כלל מתוך התחשבות באופיו המיוחד של הגוף, כאשר על פי רוב יוחלו עקרונות יסוד המשקפים מחובת ההגינות, השוויון, הסבירות, היושר ותום הלב. עם זאת, הכירה הפסיקה בכך, שעשוי לחול שינוי בכלל מן המשפט הציבורי כאשר הוא מוחל על גוף דו-מהותי.

הפסיקה<sup>4</sup> דנה גם בעניינם של ארגונים וולונטריים-מונופוליסטיים, אשר מתאגדים על בסיס הסכמי, המקבל את ביטויו הכתוב בתקנוניהם של הארגונים, כאשר גם הצטרפותם של חברים חדשים נעשית על יסוד תקנון ההתאגדות. אולם, ההצטרפות אליהם והחברות בהם אינן משקפות פעולת התקשרות חופשית, והן אינן חופשיות כליל מכפייה, כמו לדוגמה, ארגון עובדים יציג.

ממבחינים שונים שנקבעו בפסיקה ומהמאפיינים הציבוריים שבפעילותו של הארגון כמפורט לעיל, ניתן לומר, כי לארגון סממנים של גוף דו-מהותי, ועל כן ראוי, כי יפעל בהתאמות הנדרשות על פי עקרונות יסוד של המשפט הציבורי, כגון שקיפות, שוויוניות, תום לב וסבירות.

בביקורת עלה כלהלן:

- 2 צו הגנת הפרטיות (קביעת גופים ציבוריים), התשמ"ו-1986.
- 3 ראו, למשל, בג"ץ 731/86 מיקרו דף נ' חברת החשמל, פ"ד מא (2) 449, 462-461; ע"א 294/91 חברה קדישא נ' קסטנבאום, פ"ד מו (2) 464, 492.
- 4 בש"א (תל-אביב-יפו) 4031/03 מועדון כדורגל נ' חברת בלפור (פורסם בתקדין); פש"ר (תל-אביב-יפו) 2624/99 רשם העמותות נ' ארגון השוטרים הבינלאומי (פורסם בתקדין).

## 1. תקנון הארגון

בדצמבר 2003 אישרה הוועידה הארצית תקנון חדש לארגון, אשר כלל מספר שינויים, שבעיקר קשורים לסדרי הבחירות בארגון. בדיקת התקנון החדש העלתה, כי גם הוא, כמו קודמו, אינו כולל תחומים חיוניים להסדרת פעילותו התקינה של הארגון, כגון: סדרי הכינוס והדיון ודרכי פעולת הוועידה הארצית, הוועד הארצי, ועדות הארגון ופעילות מחוזות הארגון. יתר על כן, התקנון החדש אינו כולל את הגדרת תפקידי מנכ"ל הארגון ומנהל אגף הכספים, הגדרת עקרונות הפעולה של ועדת השקעות, ועדת נכסים, ועדת מינהל ומשאבי אנוש. משרד מבקר המדינה מעיר, כי נוכח העובדה, שתחומים חיוניים בפעילות הארגון לא הוסדרו גם בנהלים פנימיים של הארגון, מן הראוי, כי הארגון יפעל להסדרתם במסגרת עריכת תקנון חדש.

## 2. תקנון הקרן

הקרן משמשת כזרוע הפיננסית של הארגון ומגייסת מדי שנה בשנה מיליוני דולרים עבורו, והיא מנוהלת על ידי מנהל הקרן על פי מדיניות הוועד הארצי ובפיקוח יו"ר הארגון. בביקורת נמצא, כי הקרן פועלת על פי תקנון משנת 1982, אשר אינו מקיף את מכלול פעולותיה. במיוחד אמורים הדברים לגבי קשרי הגומלין בינה לבין הארגון, פעילותה בחו"ל מול אגודות הידידים השונות, ניהול הכספים על ידיה, אמצעי הפיקוח והבקרה על פעילותה וכדומה.

משרד מבקר המדינה מדגיש, כי עד למועד סיום הביקורת (דצמבר 2004), הארגון טרם ערך תקנון חדש להסדרת התחומים שלקו בחסר כפי שתואר לעיל. זאת על אף, שהצורך בכך הוצג כבר בשנים 2001 ו-2002 על ידי יו"ר הארגון ועל ידי המבקר הפנימי.

## 3. מכרזים לענייני רכש

הפסיקה קבעה, בין היתר, כי על גופים "דו-מהותיים" חלים הן כללי המשפט הפרטי והן נורמות המשפט הציבורי, לרבות עיקרי עקרונות המכרז, תוך התחשבות באופיו של כל גוף<sup>5</sup>.

א. ממסמכי הארגון עלה, כי בכל אחד ממוסדות הארגון, בתי הלוחם ובית קיי, הוקמה ועדת מכרזים, אולם ועדה זאת פועלת כוועדת רכש, ולא כוועדת מכרזים כמשמעותה המקובלת, אשר בוחנת הצעות של ספקים על פי אמות מידה מוגדרות ובוחרת את ההצעה הזוכה. יש לציין, כי מנהלי הארגון לא עולה במפורש חובה לקיים מכרז, אלא רק להביא את העיסקה לדיון בוועדת המכרזים.

ב. בספטמבר 2002 הגיש גזבר הארגון ליו"ר ולמנכ"ל הארגון הצעה לנוהל רכישת ציוד, על מנת שיחליף את הנוהל הקיים. ההצעה הייתה מפורטת וכללה קביעת רמות מחירים המחייבות את הארגון בעריכת מכרז ובקבלת הצעות מחיר בכתב, אולם היא לא נדונה וממילא לא התקבלה. בביקורת לא נמצאו מסמכים המצביעים על הסיבות לכך.

ג. בביקורת נמצא, כי מרבית ההתקשרויות שעורך הארגון עם ספקים לצורך רכש סחורות או שירותים נעשות ללא קבלת הצעות מחיר וללא קיום הליך תחרותי, גם בהתקשרויות שלפי סוגן, היקפן ומשכן מחייבות הנורמות בשירות הציבורי קיום הליך של מכרז.

5 ראו הערה 3. ראו עוד: ת"א (י-ם) 1755/96 ל.נ.ע. סחר ועבודות מיוחדות בע"מ נ' קרן קיימת לישראל (הובא מתקדין); ה"פ (ת"א-יפו) 1027/02 אביב גלעדי הפקות בע"מ נ' ההתאחדות לכדורגל בישראל (הובא מתקדין).

לדעת משרד מבקר המדינה, אף שחובת המכרזים לא הוחלה כדין במפורש על הארגון, הרי שבשים לב לאופיו הציבורי, ראוי שהוא יפעל כך שהתקשרויותיו תהיינה יעילות ככל האפשר ולא תפגענה בעקרונות העומדים ביסוד דיני המכרזים, ובפרט עיקרון השוויון, כפי שנקבעו לא אחת בפסיקת בית המשפט העליון ומצאו את ביטוין בחוק.

#### 4. מינוי בעלי תפקידים

בשירות הציבורי נהוגה שיטת מכרזים לאיוש משרות, באופן שמאפשר תהליך תחרותי שוויוני ומתן הזדמנות שווה לציבור, שמטרתו להביא לבחירה הוגנת ואובייקטיבית בעובד הטוב מבין המתמודדים. דרך זו אומצה בידי מספר גופים מעין ציבוריים. לדוגמה, האגודה למען החייל<sup>6</sup> החליטה לפני מספר שנים לפעול בנושא קבלת עובדים בהתאם לנוהל בשירות הציבורי המחייב לקיים מכרז פנימי ולאחריו מכרז חיצוני לצורך איוש משרות.

התקנון וקובץ ההוראות הכלליות לבתי הלוחם של הארגון אינם מעגנים את הצורך בעריכת מכרז לאיוש משרות.

בשנים 2001-2004 מונו מספר בעלי תפקידים בכירים בארגון ללא מכרז, ובהם מנהל בית הלוחם בתל-אביב, מנהלי אגפים ומנכ"ל. לעומת זאת, מספר בעלי תפקידים בכירים אחרים בארגון מונו לתפקידם בדרך של עריכת מכרז: לדוגמה, מנהלת בית הלוחם בירושלים, שמונתה בשנת 2001, ומנהל בית הלוחם בחיפה, שמונה בשנת 2003. בביקורת לא נמצא תיעוד המצביע על כך, שהארגון קיבל החלטה על סמך דיונים מסודרים לקביעת המשרות, שראוי לקיים לגביהן מכרז, ואלו, שאין לקיים לגביהן מכרז.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי מינוי חלק מבעלי התפקידים הבכירים בארגון ללא מכרז עלול לפגוע באפשרות לבחור את המתאימים ביותר לתפקידיהם, וכן עלול ליצור, ולו למראית עין, חשש, כי מינוי הבכירים בארגון נעשה בחוסר שוויוניות. מן הראוי, כי הארגון יגבש מדיניות אחידה לגבי עריכת מכרזים לצורך מינוי בעלי תפקידים בכירים.

#### 5. הנורמות שקבע הארגון

השירות הציבורי פועל בנושאי כוח אדם וזכויות עובדים על פי תקנון שירות המדינה (להלן - תקשי"ר), ובענייני תשלומים לעובדים - על פי הוראות החשב הכללי במשרד האוצר (להלן - הוראות החשכ"ל).<sup>7</sup>

תקנון הארגון והנהלים הפנימיים שלו אינם מתייחסים למרבית הסוגיות הכרוכות בנושאי כוח אדם, העסקת עובדים, זכויות וחובות העובדים ותשלומי שכר והוצאות אחרות לעובדים, ואשר מוסדרות בתקשי"ר ובהוראות החשכ"ל. ממסמכי הארגון עולה, כי הארגון אימץ חלק מן הכללים הנהוגים בשירות המדינה, לעתים בשינויים. עוד עולה, כי לא תמיד נהג הארגון ביישום כללים שאימץ מן

6 האגודה למען החייל היא עמותה רשומה, שמטרתה הן, בין השאר, לקדם את ענייני החייל והחייל המשוחרר בתחומי רווחה, חינוך ותרבות, לקיים קשר עם מתנדביה, ולאגד את ידידי החייל בארץ ובח"ל.

7 יש לציין, כי התקשי"ר אינו חל על כלל השירות הציבורי, אלא על עובדים שחוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959, חל עליהם, או על עובדים שנקבע במפורש מכוח נהוג או מכללא, שהתקשי"ר יחול עליהם.

הנהוג בשירות הציבורי, כמו הסכמים למתן תוספת שכר שאימץ, אולם לא החיל הסכמים להפחתת שכר.

**משרד מבקר המדינה מעיר, כי מן ראוי שהארגון יבנה לעצמו מערכת כללים ברורה בנושאי כוח אדם ושכר, בהתאם לנדרש מגוף מעין ציבורי כמו הארגון, דבר אשר ישפר את תפקודו השוטף. במסגרת זו ראוי שישקול להחיל על עצמו, בשינויים ובהתאמות הנדרשות, נורמות מן התקשי"ר והוראות החשכ"ל.**

## 6. נהלים פנימיים

נוהלי הארגון אינם מתייחסים לתחומים מהותיים בתהליכי העבודה, ובכלל זה בנושאי מנהלה, כוח אדם וכספים. לדוגמה, נוהל "טיפול בניהול תכנון פרויקט", שעניינו ניהול פרויקטים לבינוי, אינו מתייחס כלל לנושאים מהותיים, כמו אופן קבלת ההחלטה לביצוע הפרויקט, בחירת מתכננים ומבצעים, פיקוח ובקרה על העבודה ואיכותה ועל עמידה בלוחות זמנים. עוד נמצא, כי בארגון אין אחידות מלאה בנהלים. כך, לדוגמה, למחוז חיפה יש קובץ נהלים משלו.

בפברואר 2005 מסר הארגון למשרד מבקר המדינה בתגובה לממצאי הביקורת, כלהלן:

א. בתכנית העבודה של הארגון נכללת הסדרת הנהלים והכללים לתפקידים השונים, לרבות הנהלים הקשורים בנושאי משרה בכירים, וכן יעודכן ויוגדר מחדש מבנה ארגוני ההולם את צורכי הארגון. כמו כן, הארגון גיבש נהלים וכללים לבחינת רכישות וקבלת שירותים מספקים שונים, והוא פועל על פיהם.

ב. תקנון הקרן יוגדר מחדש, לאחר סיום הגדרת תקנון הארגון.

ג. הארגון בוחן את הכללים הנהוגים בתקשי"ר ואת השינויים החלים בהוראותיו, ומיישם על פי שיקול דעתו.

ד. הארגון יישם בקרה ומעקב אחר קיום הנהלים הפנימיים, כולל הגדרת הצורך בעניין זה.

**משרד מבקר המדינה מעיר, כי הארגון לא העביר מסמכים, ולא נמצאו בביקורת מסמכים המעידים, שהוא בחן, כטענתו, את הכללים הנהוגים בתקשי"ר ואת השינויים החלים בהוראותיו.**

## הוועד הארצי וועדות הארגון

### 1. ישיבות הוועד הארצי

סעיף 16 יא' לתקנון קובע, כי אם נעדר חבר ועד ארצי משלוש ישיבות רצופות ללא סיבה מספקת, יפנו יו"ר הארגון ויו"ר הוועד הארצי למועצת המחוז בבקשה להחליפו.

בביקורת עלה, שבתקופה שבין ינואר 2002 לאפריל 2004 נעדרו 15 מחברי הוועד הארצי משלוש ישיבות או יותר ברציפות. עוד עלה, כי בתקופה זאת נעדרו מכל ישיבה של הוועד הארצי כ-27% מהחברים בממוצע.

**משרד מבקר המדינה מעיר, כי לא נמצא תיעוד המצביע על כך, שיו"ר הארגון או יו"ר הוועד הארצי פעלו, אף לא במקרה אחד, על מנת להחליף את חברי הוועד הארצי שנעדרו מן הישיבות ללא סיבה מספקת, כפי שנדרש בתקנון.**

## 2. ישיבות ועדת כספים

ועדת הכספים של הארגון מונה שבעה חברים, ובין המוזמנים לישיבותיה יו"ר הארגון. התקנון קובע כלהלן: (1) ועדת הכספים תתכנן, תנהל ותפקח על ענייני הכספים של הארגון, ותשמש בתפקידה לאותה תקופה שבה תכהן הוועידה הארצית; (2) "כדי שוועדת הכספים תוכל להחליט, צריך שישתתפו בה לפחות מחצית מהמספר הכולל של חברי הוועדה"; (3) "ההצבעה בוועדת הכספים תעשה בהרמת ידיים".

בביקורת עלה, כי בתקופה שבין אוגוסט 2000 לספטמבר 2003 בחלק גדול מן הישיבות לא נכחו כ-45% מחברי הוועדה, וכי במקצת מהישיבות לא היה מניין חוקי לקבלת החלטות.

כמו כן, עלה, שבישיבות שהתקיימו ללא מינימום החברים הנדרש, נתקבלו החלטות משמעותיות בנושאי כספים, כגון: קביעת המדיניות הכספית של הארגון לשנת 2004, אישור הדוח הכספי הרבעוני של הארגון, אישור פרויקט לשיפור משרדי מחוז תל אביב בסך 1.1 מיליון ש"ח, ואישור תוספות תקציביות שונות בסכום של מאות אלפי ש"ח. הארגון השיב למשרד מבקר המדינה, כי חל שיפור משמעותי בנוכחות חברי הוועד הארצי וועדת הכספים בקדנציה הנוכחית. בכל מקרה, החלטות ועדת הכספים מבוצעות בפועל רק לאחר דיון ואישור הוועד הארצי.

## I

משרד מבקר המדינה מעיר, כי העובדה שאדם נבחר לוועד הארצי או לוועדות הארגון משמעה, שהוא קיבל עליו לתרום לניהול ענייני הארגון. היעדרות ממושכת של חברי הוועד הארצי ושל חברי ועדות הארגון מן הישיבות פוגמת ביכולתם של גופים אלה לבצע את תפקידם בהכוונת ניהול הארגון ובפיקוח על הדרג המבצע - יו"ר ומנכ"ל הארגון. מן הראוי, כי הנהלת הארגון והוועד הארצי יקפידו על נוכחותם של חברי הוועד הארצי וועדות הארגון בדיונים בהתאם לנדרש בתקנון, לרבות אכיפת דרישת הנוכחות והחלפת החברים במידת הצורך.

## פיקוח ובקרה

### 1. תכניות עבודה

ניהול תקין של גוף בהיקף גדול כמו הארגון, מצריך הכנת תכניות עבודה שנתיות ואף רב-שנתיות הנגזרות מהמטרות והיעדים לטווח הארוך שהוגדרו על ידי הוועד הארצי. תכניות אלה אמורות לכלול יעדי ביניים, לוחות זמנים ודרכי פיקוח ובקרה על ביצועם, וכן תקציב למימושן המלא.

א. ממסמכי הארגון עלה, כי משך שנים פעל הארגון ללא תכניות עבודה שנתיות ורב-שנתיות. אמנם, ביולי 2002 הפיץ מנכ"ל הארגון דאז לבעלי התפקידים הבכירים בארגון מסמך, שכותרתו "תכנית עבודה לשנת 2002", ובמאי 2003 הוכנה "תכנית יעדים לשנת העבודה 2003", אשר כללה רשימת נושאים שלהם יינתן דגש במהלך שנת העבודה וכן רשימת השתלמויות מתוכננות לשנה זאת; אולם, לא היה בתכניות אלה בכדי לתת מענה לצורך בתכניות עבודה כמשמעותן האמורה, שכן הן הופצו רק כחצי שנה לאחר תחילת השנה, וכן חסרו בהן יעדי ביניים, לוחות זמנים, ודרכי פיקוח על ביצוען.

ב. בביקורת לא נמצאו מסמכים המעידים על כך, שבמהלך השנה ובסיומה ערך הארגון בקרה על ביצוע יעדי תכניות העבודה השנתיות, אשר הוכנו, כאמור, רק באמצע שנת העבודה. זאת, על מנת להפיק לקחים ולאסוף נתונים לצורך הכנת תכנית העבודה לשנה הבאה. יתר על כן, עד למועד סיום הביקורת (דצמבר 2004), לא הושגו חלק מן היעדים שנכללו, כאמור, במסמך ממאי 2003, וביניהם גיבוש מבנה ארגוני לארגון.

ג. מנכ"ל הארגון מסר לצוות הביקורת באוקטובר 2004, כי בשנת העבודה 2004 לא הוכנה תכנית עבודה שנתית. לא נמצאו מסמכים המצביעים על כך, שעד מועד סיום הביקורת (דצמבר 2004), הכין הארגון תכנית עבודה לשנת 2005, וכך גם לגבי תכנית עבודה רב-שנתית.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי היעדרן של תכניות עבודה שנתיות ורב-שנתיות פוגם בניהול השוטף וארוך הטווח של הארגון, ומקשה על מימוש המדיניות שקובעת הוועידה הארצית. מן הראוי, שהארגון יפעל להכנת תכנית עבודה שנתית מתוקצבת מדי שנה בשנה, אשר תתבסס על תכנית עבודה רב-שנתית כוללת, ואשר תיגזר מסדרי עדיפויות, בדיקת כדאיות כלכלית וצפי של מקורות מימון. על הארגון להקפיד להכין את תכנית העבודה לפני תחילת שנת העבודה, ולכלול בה מטרות ויעדים, לוחות זמנים לביצוע, אבני דרך לבקרה ומקורות תקציביים. זאת כדי שתהווה אמצעי יעיל ומועיל לשיפור ניהול הארגון.

## 2. בקרה תקציבית

### א. ניהול כספי של מוסדות הארגון

להלן נתונים כספיים (באלפי ש"ח) מתוך מסמכי הארגון ביחס לגירעון התפעולי של מוסדות הארגון (הגירעון התפעולי הוא ההפרש שבין סך ההוצאות מול התקציב השנתי של המוסד בתוספת סכום ההעברה מן הקרן אל המוסד):

| גירעון תפעולי |         |         |         | המוסד             |
|---------------|---------|---------|---------|-------------------|
| 2003          | 2002    | 2001    | 2000    |                   |
| (6,702)       | (6,337) | (5,950) | (5,005) | בית הלוחם ת"א     |
| (3,455)       | (3,094) | (2,388) | (2,494) | בית הלוחם ירושלים |
| (4,076)       | (3,506) | (3,620) | (2,917) | בית הלוחם חיפה    |
| (2,225)       | (2,198) | (1,676) | (1,233) | בית קיי*          |

\* על פי נתונים לא סופיים, בשנת 2004 הסתכם ההפסד של בית קיי כתוצאה מפעילותו בכ-1.95 מיליון ש"ח, והקרן תמכה בו בסכום זה לצורך כיסוי הגירעון.

ממסמכי הארגון עלה, כי אף על פי שקיימת עלייה מתמדת בתמיכה השוטפת של הקרן<sup>8</sup> בבתי הלוחם ובבית קיי, קיימת עלייה מתמדת בגירעון התפעולי של המוסדות.

8 התמיכה של הקרן בבתי הלוחם ובבית קיי צמחה בשנים האחרונות מכ-9.5 מיליון ש"ח בשנת 2000 לכ-16.5 מיליון ש"ח בשנת 2003.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי שיטת ניהול מוסדות הארגון על בסיס תקציב גירעוני מדי שנה בשנה נוגדת כללים של מינהל תקין. כמו כן, העלייה המתמשכת בגירעונות התפעוליים של מוסדות הארגון מעידה על ליקויים בניהולם השוטף ובפיקוח הארגון עליהם, שמן הראוי, כי הארגון ייתן עליהם את הדעת.

### ב. ניהול הרזרבות הכספיות

במועד סיום הביקורת (דצמבר 2004), היו ברשות הארגון רזרבות כספיות בסכום של כ-130 מיליון ש"ח. במהלך כל שנה מגייסת קרן נכי צה"ל כספים עבור פעילויות הארגון, שבחלקם מושקעים בפרויקטים שונים ובחלקם מועברים לבתי הלוואה ולבית קיי כתמיכה שנתית לצורך מימון הפעילות השוטפת בהם. מהנתונים הכספיים של הארגון עולה, כי היקף תמיכת הארגון באמצעות הקרן בבתי הלוואה ובבית קיי הולך וגדל משיעור של 29% מתקציביהם בשנת 1999 לשיעור של כ-46% מתקציביהם בשנת 2004. הארגון העריך, כי שחיקת ההון העצמי, כתוצאה מהעלייה בתמיכה במוסדות, תלך ותחמיר בעתיד עם בניית שני בתי לוחם נוספים, עם שחיקת התמיכות ממשלה ב"ט ועם הגידול בפעילות תחום הספורט, וזאת בנוסף לאי-הוודאות ביחס לאפשרות גיוס תרומות בעתיד, דבר שאף הוא עלול לגרום להקטנת ההון העצמי.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי בביקורת לא נמצא שהארגון גיבש מדיניות ארוכת טווח להתמודדות עם הגידול בפעילות המתוכננת מחד, ועם הצורך בגיוס הון שמקורותיו עלולים להצטמצם עקב קיטון בתמיכות ובתרומות מאידך. לעניין זה השלכות משמעותיות להבטחת המשך פעילותו של הארגון, ומן הראוי שהארגון ייתן לנושא זה את תשומת הלב הראויה.

### ג. פיקוח תקציבי על פעולות הארגון

בביקורת נמצאו מקרים רבים, שמוסדות הארגון הוציאו כספים מעבר לתקציב המאושר, אף בסכומים של מיליוני ש"ח ובחריגה של עשרות ומאות אחוזים מהתקציב המאושר. חריגות תקציביות אלו הובאו בפני ועדת הכספים והוועד הארצי לאישור בדיעבד, עד כדי חצי שנה לאחר שהסתיימה שנת הכספים הרלוונטית.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי חריגה מתקציב מאושר והמשך הוצאת הכספים ללא בסיס תקציבי, ואישור חריגות תקציביות כחצי שנה לאחר סיומה של שנת הכספים הרלוונטית, הינם בניגוד לכללי מינהל תקין. יתר על כן, הבאת פרויקטים בחריגה תקציבית לאישור בדיעבד של הגורמים המוסמכים מעקרת את מתן האישור ממהותו כאמצעי לפיקוח ובקרה על הפעולות הכספיות בארגון.

### 3. יישום דוחות המבקר הפנימי

"תקנון הביקורת הפנימית של ארגון נכי צה"ל וקרן נכי צה"ל" (להלן - תקנון הביקורת הפנימית), שהוא נספח לתקנון הארגון, קובע, כי בארגון ובקרן תקויים ביקורת פנימית על ידי מבקר פנימי. עוד נקבע, כי אם העלתה הביקורת הפנימית ליקויים או הפרות של החלטות מוסמכות, הפוגעים בחיסכון וביעילות או בטוהר המידות, ימסור המבקר לגורם המבוקר את ממצאי הביקורת ואת דרישותיו לתיקון הליקויים, ויביא זאת לידיעת יו"ר הארגון. בנוסף לכך, מתמנית בארגון ועדת ביקורת, שתפקידה, בין השאר, לעקוב אחר תכנית העבודה של המבקר וביצועה; לקבל את דוחות

המבקר ולדון בהם בתוך מועד סביר; ולהגיש לוועידה הארצית את המלצותיה לתיקון דרכי פעולת הארגון בעקבות דוחות המבקר.

באוקטובר 2002 פרסם המבקר הפנימי דוח ביקורת, אשר עסק בפעילות הארגון בשנים 2001 ו-2002. באותו חודש דנה ועדת הביקורת בדוח זה והחליטה, כי היא "רואה בחומרה רבה את ממצאי הדוח, במיוחד אלה הנוגעים לחריגות חוזרות ונישנות מסדרי מינהל תקינים ומאמות מידה ציבוריות ראיות. ועדת הביקורת מאמצת את דוח המבקר ככתבו וכלשונו, ודורשת מהגופים ומהמוסדות המתאימים לתת שימת לב ראוייה לממצאי הדוח ולמסקנותיו ולפעול ליישום מיידי, ללא כחל ושרק, של כל המלצות המבקר בלוח זמנים מוגדר ניתן למעקב רציף". בדצמבר 2002 אימצה הוועידה הארצית ה-70 של הארגון פה אחד את דוח המבקר לשנים 2001-2002, והסמיכה את הוועד הארצי ואת ועדת הביקורת לעקוב אחר תיקון האמור בדוח בתוך כשמונה חודשים.

בינואר 2004 פרסם המבקר הפנימי דוח מעקב על ממצאי הביקורת, שהועלו בדוח לשנים 2001-2002. בפברואר 2004 דנה ועדת הביקורת בדוח המעקב, והחליטה לאמצו ככתבו וכלשונו. הוועדה ציינה באותו מועד את "טיפולם החיובי של מרכז הארגון והעומד בראשו לתיקון הליקויים בחלק נכבד של ההערות, כפי שהופיעו בדוח המבקר לשנים 2001-2002". משרד מבקר המדינה מעיר, כי מן הדוח עולה, שליקויים רבים בתחומים מרכזיים, שעליהם הצביע המבקר בדוח הקודם, לא תוקנו. כך, לדוגמה, כמעט כל הליקויים, שצוינו בפרקים שעסקו בבית קיי ובקרן, לא תוקנו כלל. יתר על כן, עד למועד סיום הביקורת (דצמבר 2004), לא קיים הארגון תהליך ניהולי שיטתי ומסודר ליישום המלצות המבקר הפנימי, לרבות קביעת לוחות זמנים לביצוע ודרכי מעקב ובקרה אחר ההחלטות. כתוצאה מכך, רבים מהליקויים שפורטו בדוחות הביקורת הפנימית לא טופלו בפועל. זאת, על אף שהמוסדות הנבחרים של הארגון, הוועידה הארצית והוועד הארצי אימצו את הדוחות ככתבם וכלשונם. יש לציין, כי תקנון הביקורת הפנימית אינו קובע כל אמצעי לפיקוח ולבקרה על יישום המלצות הדוחות, וזאת גם במקרים שבהם הן אומצו במלואן על ידי המוסדות המוסמכים של הארגון.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי מן הראוי, שהארגון יערוך תיקון בתקנון הביקורת הפנימית, וימסד בו נוהל לפיקוח ובקרה על תיקון הליקויים שעלו בדוחות הביקורת בארגון.

## כוח אדם

### 1. ארגון וניהול כוח אדם

א. **מבנה ארגוני** - המבנה הארגוני של הארגון נקבע לפני שנים רבות, אין בו הגדרות תפקיד של מספר בעלי תפקידים בכירים בארגון, והוא אינו כולל תפקיד של אחראי לטיפול במשאבי אנוש (ראו בהמשך).

בפברואר 2003 הגיש המנכ"ל דאז ליו"ר הארגון הצעה מפורטת לשינוי המבנה הארגוני של הארגון ולהגדרת התפקידים והסמכויות של בעלי התפקידים הבכירים, על מנת לייעל את העבודה ולמנוע בזבוז משאבים. במרס 2003 החליט הוועד הארצי, כי המנכ"ל יכין מסמך מתוקן בהתייעצות עם גורמים נוספים, וההצעה המתקנת תובא לאישור הוועד הארצי באפריל 2003. משרד מבקר המדינה מעיר, כי עד למועד סיום הביקורת, דצמבר 2004, לא הוכנה הצעה חדשה למבנה ארגוני הכוללת הגדרות תפקידים למטה הארגון.

בפברואר 2005 מסר הארגון למשרד מבקר המדינה בתגובה לממצאי הביקורת, כי לאור הגדלת פעילות הארגון, יעודכן ויוגדר מחדש מבנה ארגוני ההולם את צורכי הארגון.

ב. **דרגות העובדים** - העובדים הקבועים בארגון מועסקים על פי טבלת דרגות שכר שהוכנה בארגון, ואשר קובעת מתח דרגות לכל משרה. טבלת השכר מבוססת על טבלת השכר לדירוג האחד, המקובלת בשירות הציבורי, בתוספת הנעה בין 15%-40%.

בביקורת נמצא, כי במקרים רבים העניק הארגון לעובדים דרגות, החורגות ממתח הדרגות על פי הטבלה שהוא עצמו קבע. לדוגמה, על פי נתוני הארגון מספטמבר 2004, מבין 41 עובדים בבית הלוחם בת"א נמצאו 16 עובדים (39%), אשר דרגתם חורגת, בשיעורים שנעו עד שתי דרגות, ממתח הדרגות שנקבע למשרתם.

ג. **משאבי אנוש** - תחום הטיפול במשאבי האנוש התפתח בשנים האחרונות, במיוחד בארגונים שמעסיקים מאות עובדים, ובכלל זאת בארגונים ציבוריים, שבהם קיים צורך בטיפול מקצועי בנושא, ואף נהוג להעסיק עובד שמומחיתו בניהול משאבי האנוש של הארגון.

בנוסף לליקויים שתוארו לעיל בתחום ניהול משאבי האנוש, נמצא, כי הארגון, אשר מעסיק כ-370 עובדים, הטיל על מנכ"ל הארגון לשמש כמנהל משאבי האנוש בנוסף על תפקידו, ולא הוגדרה משרה נפרדת לטיפול בתחום זה. זאת, בלי שהארגון בחן את השפעת עיסוקו בנושאי משאבי אנוש על פעולותיו השוטפות כמנכ"ל.

באוקטובר 2004 מסר מנכ"ל הארגון לצוות הביקורת, כי הטיפול בנושא משאבי אנוש הוטל עליו בנוסף על תפקידו, אף על פי שאין לו כל הכשרה וניסיון בתחום זה. המנכ"ל ציין עוד, כי הוא עושה כמיטב יכולתו, אולם לדעתו יש להעסיק עובד, שיהיה ממונה על תחום זה.

בפברואר 2005 מסר הארגון למשרד מבקר המדינה בתגובה לממצאי הביקורת, כי הצורך באיוש משרה נפרדת לטיפול במשאבי אנוש ייבחן במסגרת הגדרת המבנה הארגוני.

## 2. שכר ותשלומים לעובדים

א. **עלות שכר העובדים הבכירים** - בשנת 1993 הקים הוועד הארצי "ועדה לענייני שכר בארגון ומוסדותיו", אשר הסתמכה בעבודתה על מסמכים, נתונים והמלצות, שהתקבלו מהממונה על השכר במשרד האוצר וממשרד רואה חשבון בכיר, ועל הסכמי עבודה בחברות ממשלתיות במגזר הציבורי ובעיריות. הוועדה המליצה להצמיד בהתאמה את שכרם של בכירי הארגון לשכר מנכ"ל משרד ממשלתי. כחלק מהמלצות הוועדה נקבע דירוג שכר הנגזר משכר מנכ"ל ממשלתי בהתאם לתפקידים השונים של בכירי הארגון. בדצמבר 1993 אישר הוועד הארצי את המלצות הוועדה.

בשנים 2003-1999 קיבל הוועד הארצי מספר פעמים החלטות בדבר הקפאת שכר הבכירים בארגון וביטול הצמדתו לשכר המנכ"לים הממשלתיים. החלטות אלו לא מומשו, ובמספר מקרים שולמו לבכירים תוספות והעלאות שכר בצמוד להעלאות שחלו בשכר מנכ"ל.

ב. **הוצאות רכב** - עובדי הארגון מקבלים החזר הוצאות רכב על בסיס דרגות ניידות הקבועות בתקשי"ר. הוצאות הרכב כוללות מכסת קילומטרים מאושרת המשולמת כתוספת שכר ללא תלות בביצוע ובדיווח על נסיעותיהם, ובעבור נסיעות שבוצעו בפועל - לפי דיווח. בעבור נסיעות אלה מקבלים העובדים החזר הוצאות לכל קילומטר על פי תעריף הגבוה ב-50% מהתעריף שקבע החשב הכללי במשרד האוצר.

ל-16 עובדים בכירים ונבחרים, אשר מוגדרים על ידי הארגון כמקבלי שכר בכירים, משולמות בנוסף על שכר היסוד גם הוצאות נסיעה חודשיות על פי דיווח והחזרי רישוי וביטוח רכב. באוקטובר 2004 דן הוועד הארצי ברוח שנמסר לו בנושא זה, וממנו עלה, כי בשנת 2003 הסתכמו התשלומים השנתיים הללו בכ-856,000 ש"ח, המהווים תשלום ממוצע של כ-4,500 ש"ח לחודש לעובד.

בסיכום דיון זה קבע יו"ר הוועד הארצי, כי הוועד הארצי מפנה את תשומת לב הנהלת הארגון לבדיקת נושא הוצאות הרכב, התשלומים השונים והחזר ההוצאות.

ג. **תשלומים בדיעבד לעובדים** - בביקורת עלה, כי במספר מקרים שילם הארגון באישור הוועד הארצי משכורות ותוספות שכר בדיעבד לעובדים אשר ביצעו עבודה מסוימת או פרויקט מיוחד החורג מהגדרות תפקידם, בלא שתנאי ההעסקה החריגה תוכננו וסוכמו מראש על ידי הנהלת הארגון ואושרו על ידי הוועד הארצי. במקרים מסוימים אישר הוועד הארצי את התשלומים כשנתיים לאחר שהעבודה הסתיימה.

בעניין זה מעיר משרד מבקר המדינה, כי תשלום רטרואקטיבי של תוספות שכר לאחר שעובדים ביצעו מטלות, בלא שהנושא נקבע ואושר מראש בצורה מסודרת, הינו בניגוד לכללי מינהל תקין. יתר על כן, פעולות מסוג זה פוגמות ביכולת הגורמים המוסמכים לפקח ולבקר בצורה אפקטיבית את פעילות הארגון. אי-קבלת אישור מהגורם המוסמך במועד לצורך מתן תוספות השכר, והבאת העניין בפני הוועד הארצי רק בדיעבד, מעמיד את הוועד הארצי בפני עובדות מוגמרות ומונע ממנו לקבל טרם מעשה את החלטות הראויות בהתאם למדיניות ולסדרי העדיפויות שקבע. מן הראוי, כי הארגון יפיק לקחים ממקרים אלו ויגבש נהלים ברורים בנושא.

בפברואר 2005 מסר הארגון למשרד מבקר המדינה בתגובה לממצאי הביקורת, כי הוא לוקח לתשומת לבו את הערת משרד מבקר המדינה בנושא זה, וידאג לאשר מראש ובמסגרת הסמכויות, תנאי העסקה ייחודיים לעובדים, במידה שיהיו.

### 3. העסקת בעלי תפקידים

#### א. יועץ משפטי

ביולי 1991 התקשר הארגון עם משרד עו"ד (להלן - היועץ המשפטי) לקבלת שירותי ייעוץ משפטי למשך שנה אחת תמורת סכום כולל (להלן - "ריטיינר") חודשי בסך 4,500 דולר<sup>9</sup>. בנוסף לכך נקבע, כי ישולמו ליועץ המשפטי אחוזים מסוימים מעיזבונות שמקבל הארגון מעת לעת, ושבהם יטפל בעבורו. בביקורת עלה, כי הסכם ההעסקה הוארך מעת לעת ובמקביל גם גדלה התמורה הכספית שנקבעה בהסכמים. בינואר 2003 נחתם עם היועץ המשפטי הסכם שכר טרחה חדש רטרואקטיבית לתקופה שבין 1.4.02 ל-31.12.04, ולפיו הועלה הסכום החודשי לסך 45,000 ש"ח לחודש בתוספת מע"מ, ובסך הכול 52,600 ש"ח. עוד נקבע בהסכם, כי התשלום החודשי כולל רק "תביעות משפטיות שאינן סבוכות", וכי אינו כולל טיפול ברכישה או במכירה של נדל"ן, ובכלל זאת גם הטיפול בפרויקטים לבניית בתי הלוחם החדשים וטיפול בעיזבונות. שירותים אלו יהיו כרוכים בתשלומים נוספים.

בישיבת הוועד הארצי מינואר 2002 נדונה הארכת חוזה ההעסקה של היועץ המשפטי. בישיבה ציין חבר הוועד, כי סכום ה"ריטיינר" הינו גבוה, וביקש לקבל הצעות מחיר נוספות. בעניין זה ציין היו"ר, כי הוועד הארצי מינה ועדה לטיפול בנושא, וכי הדיונים בנושא זה מתנהלים זמן רב, בשל חילוקי דעות בוועדה. בביקורת לא נמצאו הפרוטוקולים המשקפים את דיוני ועדה זו או החלטות שקיבלה על נימוקיהן.

יצוין לשם השוואה, כי בנוהל רשות החברות הממשלתיות - חוזר היועץ המשפטי 2/2001 מ-4.9.01, נקבע לגבי החברות הממשלתיות, כי יועץ משפטי קבוע, שנסתיימה תקופת מינויו לאחר חלוף שש

9 ששערו במועד חתימת ההסכם עמד על כ-2.398 ש"ח לדולר.

שנים או יותר, לא ישמש עוד כיועץ משפטי לאותה חברה, בין למטלה ובין כיועץ משפטי קבוע. עוד יש לציין, כי שכר הטרחה שמשלם הארגון ליועץ המשפטי שלו הינו מקביל לתעריף המירבי ל"ריטיינר", אשר על פי החוזה, משולם לחברה בסיווג הגבוה ביותר, ואשר כולל חברות כדוגמת חברת החשמל לישראל בע"מ, חברת אל-על נתיבי אוויר לישראל בע"מ והתעשייה האווירית לישראל בע"מ.

בביקורת לא נמצאו מסמכים המעידים על כך שהארגון שב לדון בנושא העסקת היועץ המשפטי ושקל חלופות שונות, ובכלל זאת עריכת מכרז לתפקיד זה או העסקת עורך דין כעובד קבוע בארגון. זאת, למרות שעניין זה עלה פעמים מספר בישיבות ועדת הכספים והוועד הארצי על ידי המבקר הפנימי ועל ידי חברים אחרים. המבקר הפנימי אף ציין בפברואר 2001 במכתבו ליו"ר הארגון, כי הארגון שילם סכומים גבוהים עבור ייעוץ משפטי, וכי "יקשה להעמיד בעין הביקורת הציבורית הוצאה כל כך גדולה בגין ייעוץ משפטי".

בפברואר 2005 מסר הארגון למשרד מבקר המדינה בתגובה לממצאי הביקורת, כי הארגון בוחן באופן כללי ובישיבות השנתיות של ועדת הכספים והוועד הארצי את התחשיב להעסקתו של היועץ המשפטי ושל היועצים האחרים. במסגרת דיון זה נמצא, כי שכר הטרחה שנקבע ליועץ ראוי, וזאת אל מול היקף השירותים, איכותם ותוצאותיהם. בחינת שכר הטרחה מדי שנה בשנה, והדיונים על המשך העסקתו, נותנים לדעת הארגון מענה לבקרה נכונה בעניין זה. בתגובתו למשרד מבקר המדינה ציין היועץ המשפטי את ריבוי הנושאים המשפטיים שבטיפולו; הניסיון הרב שיש לו; והנהגה, לטענתו, בחברות ממשלתיות רבות להעסיק עורכי דין במשך שנים רבות, בניגוד לכללים, ובשכר גבוה בהרבה.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי מן הראוי, שהארגון ייתן את דעתו לכך שמשך תקופה ארוכה הוא מעסיק אותו יועץ, לו שולמו במהלך השנים סכומים ניכרים בנוסף לתשלומים החודשיים הקבועים בעבור פעולותיו בנושאים שונים. משרד מבקר המדינה מעיר עוד, כי בביקורת לא נמצאו מסמכים, והארגון לא צירף מסמכים כאלה לתשובתו, אשר מוכיחים כי הארגון ביצע הערכה תקופתית של אופן העסקת היועץ המשפטי, תוך בחינת חלופות אחרות להעסקתו.

## ב. דובר הארגון

בינואר 2004 החל הארגון להעסיק חברה מסוימת לדוברות ויחסי ציבור (להלן - החברה לדוברות), במטרה לקבל שירותי הסברה, יחסי ציבור ודוברות. בין הצדדים נחתם חוזה לתקופה של שנה, שעיקריו: החברה לדוברות תבצע שורה ארוכה של פעולות הסברה ויחסי ציבור, ובכלל זאת חיזוק תדמית הארגון, סיוע בקשרים עם אגודות הידידים בעולם, מחקרים וסקרי דעת קהל, מתן ייעוץ אסטרטגי וליווי שוטף של כל פעולות הארגון וניהול הקשר עם אמצעי התקשורת הכתובה והאלקטרונית; החברה לדוברות תכין תכנית פעילות שנתית שתוגש לאישור הארגון בתוך חודש ימים ממועד חתימת החוזה, ותפעל בהתאם לתכנית בשינויים שיתבקשו על ידי הארגון במידה שיתבקשו; תמורת התחייבויותיה ישולם לחברה לדוברות סך של 2,000 דולר לחודש.

בביקורת לא נמצא, שהחברה לדוברות הגישה לארגון תכנית עבודה שנתית מפורטת על פעילותה. כמו כן, לא נמצא, כי הארגון ביצע פעולות של בקרה ופיקוח על פעילותה, וכי עמד על הגשת תכנית כאמור.

בפברואר 2005 מסר הארגון למשרד מבקר המדינה בתגובה לממצאי הביקורת, כי "בימים אלה מתקיימים דיונים פנימיים בארגון באשר להחלפת הדובר".

### ג. יו"ר ועדת השקעות

במועד סיום הביקורת החזיק הארגון בהשקעות כספיות בסכום של כ-130 מיליון ש"ח, מתוכם כ-70 מיליון ש"ח באמצעות תיקי השקעות המנוהלים בידי חברות לניהול השקעות, וכ-60 מיליון ש"ח מנוהלים על ידי הארגון בהשקעות סולידיות ובהשקעות ארוכות טווח.

ועדת השקעות היא ועדת משנה של ועדת הכספים בארגון, ותפקידה לקבוע את מדיניות ההשקעות הכספיות של הארגון ולפקח על ביצועה על ידי אגף הכספים ועל ידי חברות השקעה חיצוניות. במרס 2004 מינה הוועד הארצי יו"ר לוועדת השקעות (להלן - יו"ר הוועדה) וקבע את השכר שישולם לו לכל ישיבה. בישיבה זו החליט הוועד הארצי להעביר כ-18 מיליון ש"ח מכספי ההשקעות של הארגון לניהולו של יו"ר הוועדה החדש.

יש לציין, כי יו"ר הוועדה שימש במהלך שנות התשעים כסמנכ"ל של חברה א', שמנהלת חלק מתיקי ההשקעות של הארגון. עובר למועד מינויו כיו"ר ועדת ההשקעות במרס 2004, המשיך יו"ר הוועדה לעבוד כ"פרילאנסר" בחברה זאת.

#### משרד מבקר המדינה מעיר בעניין זה, כלהלן:

א. מן האמור לעיל עולה חשש לניגוד עניינים בין מילוי תפקידו כיו"ר ועדת ההשקעות לבין עבודתו באחת מהחברות שמנהלות תיקי השקעות עבור הארגון, בהתאם למדיניות של ועדת ההשקעות.

ב. כמו כן, החלטת הארגון להטיל על יו"ר הוועדה לנהל בפועל תיק השקעות של הארגון, במקביל לתפקידו כיו"ר ועדת השקעות של הארגון, עלולה לפגום ביכולתה של הוועדה לפקח ולבקר את ביצוע מדיניותה. יתרה מזאת, במצב זה קיים חשש לניגוד עניינים בין תפקידו כיו"ר ועדת ההשקעות, הקובעת את מדיניות ההשקעות ומפקחת על ביצועה, לבין תפקידו כמנהל תיק ההשקעות, שאמור להוציא אל הפועל מדיניות זו. מן הראוי, שהארגון יפעל ליצור חיץ ברור בין מי שמכהן בתפקיד כלשהו בניהול השקעות הארגון, לבין ועדת ההשקעות, הקובעת את מדיניות ההשקעות ומפקחת על ביצועה.

בפברואר 2005 מסר הארגון למשרד מבקר המדינה בתגובה לממצאי הביקורת, כי הערת הביקורת בעניין יו"ר ועדת ההשקעות מקובלת על הארגון. עוד נמסר, כי בינואר 2005 החליטה ועדת ההשקעות להעביר את תיק ההשקעות שבניהולו הישיר של יו"ר הוועדה לניהולן של חברות השקעה אחרות, והחלטה זאת אושרה על ידי הוועד הארצי.

בעניין זה מעיר משרד מבקר המדינה עוד, כי העובדה שיו"ר הוועדה עדיין מועסק על ידי אחת החברות שמנהלת תיקי השקעות עבור הארגון, מצביעה על כך שעדיין קיים פוטנציאל לניגוד עניינים בין מילוי תפקידו כיו"ר הוועדה לבין עבודתו בחברה זאת.

### פרויקטים

במסגרת פעולותיו מבצע הארגון פרויקטים שונים בתחום הבינוי, אשר כרוכים בעלויות כספיות ניכרות המגיעות עד לסכומים של מיליוני ש"ח. לדוגמה, בשנים האחרונות החל הארגון לטפל, בין היתר, בבניית בתי לוחם בבאר שבע ובאשדוד, בבניית מטווח בבית הלוחם בתל אביב, בבניית

בריתה בבית הלוחם בחיפה, בבניית בריכת פעוטות בבית הלוחם בירושלים ועוד. בביקורת עלו הממצאים הבאים:

### 1. בניית בתי לוחם בבאר שבע ובאשדוד

בדצמבר 1999 החליט הוועד הארצי על הקמת שני בתי לוחם חדשים, בבאר שבע ובאשדוד, וזאת לאחר שהזמין בדיקת היתכנות מחברה חיצונית במטרה לבדוק את פוטנציאל השימוש העתידי בבתי לוחם במספר אתרים אפשריים. באוקטובר 2000 החליט הוועד הארצי על הקמת ועדת היגוי להקמתם. במרס 2001 התקיים טקס עלייה לקרקע באתר שבבאר שבע.

#### א. ההחלטה על הפרויקט

בישיבת הוועד הארצי מאפריל 2003 אושרה ההחלטה הקודמת, משנת 1999, על הקמת שני בתי לוחם, בבאר שבע ובאשדוד, והוחלט על הקמת ועדת בניין לבית הלוחם בבאר שבע ועל התחלת צעדים אופרטיביים לבנייתו. בישיבת ועדת הבניין מינואר 2004 נקבעה תחילת ביצוע הפרויקט ליולי 2005.

בביקורת נמצא, כי בפני הוועד הארצי לא הוצגו חלופות שונות לבניית בתי הלוחם, כמו לבניית אחד מהם ברחובות, אלא הוצגה רק הצעה אחת, שקבעה הקמת שני בתי לוחם, באשדוד ובבאר שבע. זאת, שעה שעל פי מסקנות הבדיקה שערכה החברה החיצונית עבור הארגון כבר בשנת 1999 עלה, כי "מיקום בית לוחם במתחם הגיאוגרפי שבין רחובות, נס ציונה וראשון לציון מגדיל את הסיכויים לכמות נרשמים גדולה מבאשדוד".

מן הדברים עולה, כי אישור ההחלטה להקמת בית הלוחם באשדוד, כאמור לעיל, היה בניגוד למסקנות בדיקת ההיתכנות, שהכינה החברה החיצונית ששכר הארגון עצמו. במהלך הביקורת לא נמצא תיעוד המצביע על הסיבות ועל הנתונים ששימשו בסיס לקבלת ההחלטה על הקמת בית לוחם באשדוד.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי בניית שני בתי לוחם הינה החלטה הכרוכה בעלויות כספיות משמעותיות של עשרות מיליוני דולרים לבנייה ולמימון פעילותם ואחזקתם במהלך השנים, שראוי היה לקבלה על בסיס ניתוח מקצועי של מכלול הנתונים, ובהתחשב, בין היתר, בתוצאות בדיקת ההיתכנות. יתר על כן, מן הראוי היה להציג לפני הוועד הארצי את כל החלופות האפשריות שהוצגו בבדיקת ההיתכנות, על מנת שיוכל לבחור בחלופה המתאימה לסדרי העדיפויות ולמדיניות שקבע. זאת במיוחד נוכח העובדה, שבועד הארצי ובהנהלת הארגון הוצגו בשנים 2000 עד 2004 דעות שונות המתנגדות לביצוע הפרויקט. כמו כן, למרות פער הזמנים עד לתחילת הבנייה, המתוכננת למחצית השנייה של שנת 2005, לא נערכה בדיקת היתכנות עדכנית והארגון הסתפק בבדיקה שנערכה בשנת 1999.

#### ב. תכנון הפרויקט ועלותו

הקמת שני בתי לוחם הינה, כאמור, פרויקט מורכב הכרוך בהשקעות כספיות ניכרות לבנייתם, וכן בתקציבים גדולים למימון אחזקתם ותפעולם במשך השנים הבאות.

בתקופה שבין שנת 1999 למועד עריכת הביקורת חלו שינויים ניכרים בגודלו המתוכנן של בית הלוחם בבאר שבע, כמפורט להלן:

| נובמבר 2004 | 1999  |                        |
|-------------|-------|------------------------|
| 5,658       | 2,400 | שטח (במ"ר)             |
| 12.4        | 5.0   | עלות (במיליוני דולרים) |

נמצא, כי עד מועד סיום הביקורת, לא נתן הוועד הארצי את דעתו לנושא ולא אישר את הגידול המשמעותי (כפי שניים וחצי) בשטח הפרויקט (לכ-6,000 מ"ר) ובעלותו. משרד מבקר המדינה מעיר, כי בביקורת לא נמצא תיעוד המצביע על הסיבות ועל הנתונים ששימשו בסיס להגדלה כה משמעותית של הפרויקט, וכן על הנתונים שהשתנו במהלך הזמן שחלף מאז התקבלה ההחלטה באפריל 2003, אשר הצדיקו זאת.

## 2. מסעדה בבית הלוחם תל אביב

בסוף שנות התשעים עלה הצורך לשפץ את המסעדה שבבית הלוחם בתל אביב, שהוקמה לפני כ-20 שנה ומשרתת את אוכלוסיית הנכים חברי הבית ועובדי הארגון, ולהתאימה לצרכים הנוכחיים של הארגון. בשנת 2000 החל הארגון בתכנון הפרויקט בעלות של כ-360,000 דולר, והעסיק לצורך כך יועצי תכנון וארכיטקטורה, אולם הפרויקט לא יצא אל הדרך, ותרומות שהושגו עבורו בוטלו עקב אי-עמידה בלוחות הזמנים, כלהלן:

בדיון ועדת הכספים ממאי 2002 בנושא העיכוב בפרויקטים, ובהם פרויקט המסעדה, נקבע, כי העיכוב בהשקעות במוסדות השונים של הארגון נבע מתכנית עבודה חלקית, שחסרו בה בדיקת כל המרכיבים לפני תחילת העבודה. מן המסמכים עלה, כי פרויקטים שונים בארגון, ובהם פרויקט המסעדה, לא בוצעו עקב תכנון לקוי, אף שהושגו עבורם תקציבים בסך מיליוני ש"ח מתרומות, והם נדחים משנה לשנה, דבר שגורם לביטול התרומות ולפגיעה בתדמיתו של הארגון כלפי התורמים.

בביקורת עלה, כי בשלב מסוים מאז החל תכנון הפרויקט התברר לארגון, כי יש לקבל אישור מהוועדה המקומית לתכנון ובנייה לצורך ביצועו. בסוף אוקטובר 2004 מסר מנכ"ל הארגון דאז לצוות הביקורת, כי הארגון עדיין לא הגיש בקשה מתאימה לוועדה המקומית. עד מועד סיום הביקורת (דצמבר 2004), לא החל הארגון בביצועו בפועל של פרויקט זה.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי התמשכותו של פרויקט זה והעובדה, כי בנייתו עדיין לא החלה, מעידים על כשל מתמשך בניהולו ובתכנונו בהתאם לדרישות הסטטוטוריות. כתוצאה מכך, איבד הארגון חלק מכספי תרומות שהובטחו לו, ולא הושגה המטרה של שיפור רמת השירות לעובדי הארגון ולנכים בבית הלוחם.

## נכסים

בהחזקת הארגון נדל"ן בערך כולל של כ-5 מיליוני דולרים, אשר התקבלו במשך השנים מירושות ומעוזבונות שהועברו לידיו, ובהם, בין היתר, מגרשים ודירות מגורים ברחבי הארץ, לדוגמה: בכרמיאל, בבאר שבע ובקריית-חיים ושני בנייני משרדים בתל אביב.

מהדוחות הכספיים של הארגון עולה, כי הכנסות הארגון מדמי שכירות, אשר נובעות מנכסים להשכרה שמקורם בתרומות ועיזבונות שהועברו לארגון, קטנו מכ-643,000 ש"ח בשנת 2002

לכ-509,000 ש"ח בשנת 2003. לעומת זאת, גדלו הוצאות הנובעות מאחזקת הנכסים, ואשר כוללות אחזקה ותפעול והוצאות הנהלה וכלליות, מכ-122,000 ש"ח בשנת 2002 לכ-236,000 ש"ח בשנת 2003. בסך הכל קטנו רווחי הארגון מהחזקת הנכסים בשנים אלה בכ-250,000 ש"ח (כ-47%).

בנוסף לנכסים המנוהלים על ידי הארגון עצמו, לארגון זכויות בנכסים אשר מנוהלים על ידי חברה לניהול נכסים, שהינה בבעלות מלאה של קרן נכי צה"ל, והוקמה בשנת 1993 במטרה לנהל את נכסי דלא-ניידים המניבים של הארגון. בין הנכסים שמנהלת החברה לניהול נכסים, מחצית הבעלות על שני מבנים, ובהם דירות ושטחים מסחריים בתל אביב, שהארגון קיבל במסגרת עיזבון. המבנים הללו מנוהלים במסגרת עיסקה משותפת עם שותף המחזיק במחצית השנייה של המבנים (להלן - העיסקה המשותפת). על פי הסכם הפעלה שנחתם בין הארגון, הקרן והחברה לניהול נכסים, זכאית החברה לדמי ניהול בגובה 10% מדמי השכירות של הנכסים בתוספת החזר הוצאות. על פי הדוחות הכספיים, בשנת 2003 קטנו ההכנסות מהעיסקה המשותפת ביחס לשנה הקודמת מכ-930,000 ש"ח לכ-687,000 ש"ח, ואילו הוצאות התפעול עלו מכ-141,000 ש"ח לכ-169,000 ש"ח. בסך הכל קטן הרווח השנתי של הארגון מהעיסקה המשותפת בכ-34% - מכ-788,000 ש"ח לכ-518,000 ש"ח.

בביקורת לא נמצא, כי נעשתה בארגון עבודת מטה מקיפה לניתוח כדאיות ההחזקה בנדל"ן בכלל ובנכסים הקיימים בפרט, וזאת ביחס לתשואות האפשריות מהשקעות חלופיות. בכלל זאת לא ניתח הארגון את העלויות העקיפות הנובעות מהחזקתם של הנכסים, כמו הטיפול באחזקתם השוטפת. כמו כן, הארגון לא קבע מדיניות ברורה בנושא זה. עוד נמצא, כי לא נערכה בדיקת כדאיות כלכלית מסודרת בעניין פעילות החברה לניהול נכסים. כמו כן, מדוח מצב נכסי הארגון מאוקטובר 2004 עלה, כי שניים מנכסי הארגון אינם מושכרים, ואינם מניבים הכנסות.

#### משרד מבקר המדינה מעיר בעניין זה, כלהלן:

א. מן הראוי, שהארגון יערוך ניתוח פיננסי של כל נושא הנכסים, ובכלל זה הכדאיות הפיננסית בהמשך החזקת הנדל"ן.

ב. מן הראוי, כי החלטות על המשך החזקת נדל"ן או מכירתם או רכישת נכסים אחרים תתקבלנה לאחר דיון ובחינה של ועדת ההשקעות והוועד הארצי כחלק ממדיניות פיננסית כללית.

בפברואר 2005 מסר הארגון למשרד מבקר המדינה בתגובה לממצאי הביקורת, כי יקיים דיון בנוגע למדיניות ההשקעה בנדל"ן במסגרת הניהול הכולל של נכסיו הפיננסיים והנדל"נים במסגרת דיוני ועדת הכספים של הארגון.

#### בית קיי

בית קיי הוקם בשנת 1957 במטרה לשמש כבית הבראה לפצועי צה"ל. בשנת 1979 הופסקה פעילות השיקום במקום, והוא משמש בעיקר כבית הבראה ומרכז נופש לנכי צה"ל חברי הארגון.

בבית קיי מועסקים 15 עובדים קבועים ועוד כ-40 עד 50 עובדים עונתיים על פי הצורך. בית קיי מתפרס על שטח של כ-40 דונם, וכולל 99 חדרי אירוח המכילים בסך הכל בין 200 לכ-350 מיטות (בהתאם לסידור החדרים). בשנת 1996 שופצו 34 חדרים, אך יתר החדרים לא עברו שיפוץ מאז הקמת הבית. מפרוטוקול ועדת הכספים מספטמבר 2000 עלה, כי חברי הוועדה ציינו שייעודו הראשוני של בית קיי כבית הבראה לנכי צה"ל אינו מתקיים עוד, מאחר שמרבית הלינות בו אינן של

נכי צה"ל, אלא של מגזרים אחרים. נמצא, כי רמת התפוסה של הבית עמדה בשנת 2002 על כ-65%, ובשנת 2004 ירדה לכ-45%.

## 1. המצב הכספי

להלן הנתונים הכספיים (באלפי ש"ח) של בית קיי בשנים האחרונות כפי שעלו מהדוחות הכספיים של הארגון:

| שנה                         | 2000           | 2001           | 2002           | 2003           |
|-----------------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| הכנסות מפעילות              | 5,993          | 5,487          | 3,462          | 4,061          |
| הוצאות מפעילות              | 7,226          | 7,163          | 5,660          | 6,286          |
| <b>עודף (גירעון) תפעולי</b> | <b>(1,233)</b> | <b>(1,676)</b> | <b>(2,198)</b> | <b>(2,225)</b> |
| העברה מקרן נכי צה"ל         | 1,013          | 1,232          | 986            | 1,907          |
| <b>רווח (הפסד) כולל</b>     | <b>(220)</b>   | <b>(444)</b>   | <b>(1,212)</b> | <b>(318)</b>   |

מן הטבלה עולה, כי בשנים 2000-2003 היה מצוי בית קיי בגירעון, המתבטא בהוצאות הגדולות מן ההכנסות במיליוני ש"ח. הגירעון התפעולי של בית קיי מצוי במגמת עלייה בשנים האחרונות והגיע עד לרמה של כ-2.2 מיליון ש"ח בשנת 2003.

## 2. ועדת היגוי לעתיד בית קיי

ממסמכי הארגון עולה, כי כבר בשנת 1999 עלתה בישיבות הנהלת בית קיי סוגיית עתידו של הבית. במסמך של מנהל בית קיי מספטמבר 2000 נכתב, כי "בית קיי ניצב בפני בעיות תפעוליות, ארגוניות ומשפטיות המקשות על ניהולו כמרכז נופש, אשר אמור לתת שירותים ברמה נאותה המתאימה לשנות 2000, לעמוד בתחרות קשה בענף האירוח ולהציג נתונים כספיים נאותים". במסמך הוצגו מספר רב של בעיות העומדות בפני ניהולו התקין של הבית, וכן הצעה לתכנית לשיפוץ הבית. בספטמבר 2000 החליטה הנהלת בית קיי לבקש מהוועד הארצי למנות ועדה מקצועית, אשר "תבדוק ותקבע את ייעודו של הבית ותמליץ על שיפורים והשקעות בהתאם. לוועדה יוגדרו מטרות ולוחות זמנים".

בנובמבר 2000 הוקמה ועדת היגוי לעתיד בית קיי (להלן - הוועדה) בראשות יו"ר הארגון, שיעודה היה לערוך בחינה כלכלית של פעילות הבית ולגבש המלצות ודרכי פעולה בנוגע לעתידו. בכתב מינוי הוועדה נקבע, כי הוועדה תגיש את המלצותיה עד סוף יוני 2001.

ממכתבים של מנכ"ל הארגון מהשנים 2002 ו-2003 עולה, כי נקבעו לוועדה מספר מועדים להגשת המלצותיה, אך היא הפסיקה להתכנס בשנת 2002, וממילא לא גיבשה ולא הציגה המלצות בנושא עד למועד סיום הביקורת בדצמבר 2004. יתר על כן, הארגון לא ערך כל עבודת מטה בנושא בית קיי, לא בחן את האפשרויות השונות העומדות בפניו ביחס לבית, וגם לא קיבל החלטות מתאימות. עוד עלה, כי עקב הפסקת פעילותה של הוועדה, נמנע הארגון מלבצע כל שינוי במצב הקיים בבית קיי, ובכלל זאת גם לא בוצעו בבית קיי עבודות שיפוץ ואחזקה בהתאם לתכניות שהכין מנהל הבית.

## I

**משרד מבקר המדינה מעיר:**

**א. ועדת ההיגוי, שהוקמה במטרה למצוא פתרון לבעיית בית קיי, לא התכנסה מאז שנת 2002 ולא הושגו המטרות שנקבעו לה.**

**ב. טיפולו של הארגון בבית קיי היה לקוי במשך שנים. אף על פי שבעיית בית קיי עלתה בפני הוועד הארצי ויו"ר הארגון כבר בסוף שנות התשעים, הם נמנעו מלגבש מדיניות בנוגע להמשך הטיפול בבית קיי. יתר על כן, הארגון לא אסף את המידע הדרוש לצורך בחינת האפשרויות השונות העומדות בפניו ביחס לבית, ועקב כך גם לא נתקבלו ההחלטות הנדרשות. במצב זה ממשיך בית קיי להיות נטל על צוואר הארגון.**

בפברואר 2005 מסר הארגון למשרד מבקר המדינה בתגובה לממצאי הביקורת, כי עומד להחתם הסכם עם מינהל מקרקעי ישראל להמשך חכירת הקרקע במקום, ולאחר חתימתו ייערכו דיונים עקרוניים על עתידו של בית קיי.

**השמה תעסוקתית לנכי צה"ל**

תהליך שיקומם של נכים הוא ארוך ומורכב משלבים רבים. חלק חשוב בתהליך זה הוא שילובו של הנכה במעגל התעסוקה. חוק חייילים משוחררים (החזרה לעבודה), התש"ט-1949 (להלן - החוק), קובע, בין היתר, הסדרים שנועדו לסייע לחיילים משוחררים ולנכי מלחמה<sup>10</sup> בהשתלבותם מחדש בחיים האזרחיים. סעיף 31 לחוק קובע, כי שר הביטחון רשאי להתקין תקנות, ובהן: (א) להטיל חובה על נותני עבודה, או על סוגים מסוימים של נותני עבודה, להעסיק נכי מלחמה במכסה או במספר שייקבע בתקנות<sup>11</sup>; (ב) לייחד לנכי מלחמה סוגי עבודות במפעלים או התעסקויות מסוימות; (ג) לקבוע את סדרי קבלת נכי מלחמה לעבודה ואת תנאי העסקתם; (ד) לקבוע את הנוהל ואת התנאים בדבר רישום נכי מלחמה ואת דרכי קביעת התאמתם לעבודה; (ה) לכוון רשויות מוסמכות לטיפול בענייני העסקת נכי מלחמה ולקבוע את סמכויותיהן.

מכוח סעיף 31 לחוק הותקנו תקנות העסקת נכי-מלחמה, התשי"א-1951 (להלן - התקנות). סעיפים 2 ו-2א לתקנות קובעים, כי בסוגי עבודות מסוימים, שפורטו בסעיף 2, לא יעסיק אדם אלא נכי מלחמה בלבד, אלא אם ניתן לכך היתר. סעיף 4(א) לתקנות קובע, כי נותן עבודה המעסיק לא פחות מעשרה עובדים ולא יותר מעשרים עובדים, חייב להעסיק במפעלו נכה מלחמה אחד. סעיף 4(ב) לתקנות קובע, כי נותן עבודה המעסיק במפעלו יותר מעשרים עובדים, חייב להעסיק במפעלו נכה מלחמה אחד לכל עשרים עובדים, ונכה מלחמה נוסף למספר העובדים העודף לאחר חלוקת מספר כל העובדים לעשרים, כשהעודף עולה על עשרה. יש לציין, כי חובת ההעסקה שקובע החוק חלה על מעסיקים ציבוריים ופרטיים כאחד. סעיף 13 לתקנות קובע סנקציה פלילית של מאסר שישה חודשים או קנס לכל העובר על הוראות סעיפים שנקבעו וביניהם סעיף 2, 2א ו-4 לתקנות.

10 נכה מלחמה, לצורך חוק זה, הוא חייל משוחרר שבתקופת שירותו הצבאי, או אדם שבהיותו בשירות חלקי, לקה מצב בריאותו מחמת מחלה או חבלה, באופן שכשרו לעבודה, שהיה מסוגל לה אלמלא לקה, נפגע פגיעה של ממש.

11 לפי סעיף 32 לחוק, שר הביטחון גם רשאי, מפעם לפעם, להטיל חובה כאמור בצו כללי או מיוחד.

כמו כן קבע משהב"ט בהוראותיו (המ"ב), כי אי-העסקת נכי מלחמה או פיטורים של נכי צה"ל שלא על פי התקנות על ידי ספק, קבלן או מתכנן, תהווה סיבה להוצאתו מרשימת הספקים, הקבלנים והמתכננים המוכרים של משהב"ט.

בפברואר 2004 כתב יו"ר הארגון למבקר המדינה, כי "על אף חקיקה ענפה... ועל אף חשיבות הנושא, שאינה שנויה במחלוקת, לצערי, לאורך השנים לא נאכפו התקנות, ונכי צה"ל לא קיבלו את הזכות שהוענקה להם בדין להשתקם בשיקום תעסוקתי". כמו כן, ממסמכי משהב"ט משנת 2004 עלה, כי הוראות החוק, התקנות, והמ"ב אינם מיושמים בפועל, שעה שמאות נכים ממתנינים לפתרונות תעסוקה.

#### משרד מבקר המדינה מעיר בעניין זה כלהלן:

א. משך שנים לא אכף משהב"ט את הוראות החוק ואת התקנות, ששר הביטחון התקין מכוחו. עקב כך, נפגעה במשך שנים יכולת שיקומם של נכים באמצעות השמתם במקומות עבודה.

ב. יתר על כן, משהב"ט לא אכף במשך שנים את הוראותיו הוא. בכך נפגעה היכולת להשתמש בכוחו של משהב"ט מעצם היותו גוף כלכלי רב-עוצמה לצורך סיוע בהשמתם של נכי צה"ל.

ג. הוראות התקנות, שהותקנו בשנת 1951, לא עודכנו על אף שינויים שחלו במהלך השנים. כך, לדוגמה, כולל סעיף 2 לתקנות, המפרט סוגי עבודה המיוחדים לנכי מלחמה, סוגי עבודה שנעלמו במהלך השנים, והוראות אחרות אינן תואמות את השינויים שחלו במהלך השנים בשוק העבודה. מן הראוי, כי תותקנה תקנות חדשות המתאימות לרוח הזמן, בהתאם לסעיף 31 לחוק.

במרס 2005 מסר משהב"ט למשרד מבקר המדינה בתגובה לממצאי הביקורת, כי אכיפת התקנות אינה מבוצעת במלואה, כיוון שאין לרשות המוסמכת כל סמכות מעשית לכפות את החלטותיה על המעבידים; וכי הוכנה הצעה לתיקון התקנות.

#### גביית זמי חבר בבתי הלוחם

סעיף 14(א) לחוק הנכים קובע, כי אסור לנכה להעביר לאחר את זכותו לתגמול, או לתתו בערבות, או לשעבדו כל שיעבוד שהוא. סעיף 14(ב) קובע, כי על אף האמור בסעיף קטן (א), רשאי קצין תגמולים לנכות מן התגמול של נכה דמי חברות לטובת ארגון, שהוכרו על ידי שר הביטחון כארגון יציג של נכים, ותשלומים לקרן לעזרה הדדית של אותו ארגון וכן דמי השתתפות בביטוח חיים הדדי ובביטוח סיעודי הדדי, שסידר הארגון, אלא אם הודיע הנכה לקצין התגמולים בכתב על התנגדותו לניכוי. סעיף 14(ג) קובע, כי שר הביטחון, באישור ועדת העבודה של הכנסת, יקבע בתקנות את הסכום המקסימלי שמותר לנכות כל חודש מתגמוליו של הנכה לפי סעיף קטן (ב).

נכה צה"ל החבר בארגון משלם מדי חודש בחודשו דמי חבר עבור החברות בארגון והזכויות הנובעות מכך. חבר ארגון, אשר בוחר להיות חבר באחד מבתי הלוחם, משלם עבור זכות זו דמי חבר נוספים מדי חודש בחודשו. תשלומים אלו מבוצעים, למעט לגבי נכים שהודיעו על התנגדותם לכך, באמצעות ניכוי ישיר מהתגמולים המגיעים לנכה מאגף השיקום שבמשהב"ט, ומועברים לארגון במרוכז.

בנובמבר 2003 כתב יו"ר הארגון לסמנכ"ל משהב"ט וראש אגף השיקום והתריע, כי ניכוי דמי החבר בבתי הלוחם מהתגמולים נעשה ללא בסיס חוקי, כיוון שדמי חבר אלה אינם נכללים ברשימה הסגורה של תשלומים המותרים בגבייה, אשר נקבעה בחוק.

במרס 2005 מסר משהב"ט למשרד מבקר המדינה בתגובה לממצאי הביקורת, כי תזכיר לתיקון חוק הנכים, באופן שיאפשר ניכוי דמי חבר בבית הלוחם, הופץ בפברואר 2004, ומשהב"ט מקיים מגעים עם משרד האוצר בכוונה לקדמו.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי מן הראוי לתקן בהקדם את המצב הקיים, שבו דמי החבר בבתי הלוחם נגבים באופן שאינו עולה בקנה אחד עם המותר על פי החוק.

## O

ארגון נכי צה"ל הינו גוף מעין ציבורי ייחודי הנובע מהיותו ארגון וולונטרי-מונופוליסטי, אשר החברות בו אינה חופשית מפן מסוים של כפייה. הארגון מטפל באוכלוסייה מוגבלת, שלציבור מחויבות לשיקומה ולקידומה. בשל השירות הייחודי שהארגון מספק לאוכלוסיית נכי צה"ל, מן הראוי להקפיד על ניהולו התקיין.

מן הראוי להסדיר את המסגרת הנורמטיבית שבה פועל הארגון, ובכלל זאת: לתקן את תקנון הארגון ואת תקנון הקרן; לשקול את דרכי החלתם של עקרונות דיני המכרזים על פעולות הרכש שהוא מבצע, ועל גיוס עובדים לתפקידים בכירים; וכן לבנות מערכת כללים ברורה בנושאי כוח אדם ושכר, אשר תואמת את הנדרש מגוף מעין ציבורי כמו הארגון, דבר אשר ישפר את תפקודו השוטף.

על הארגון לפעול להכנת תכנית עבודה שנתיית מתוקצבת מדי שנה בשנה, אשר תתבסס על תכנית עבודה רב-שנתית כוללת בעלת ראייה ארוכת טווח, ואשר תיגזר מסדרי עדיפויות, בדיקת כדאיות כלכלית וצפי של מקורות מימון. מן הראוי, שהארגון ייתן את הדעת לעלייה המתמשכת בגירעונות התפעוליים של מוסדות הארגון.

בתחום כוח האדם על הארגון לפעול כלהלן:

א. לגבש מבנה ארגוני המתאים לפעילותו, ובכלל זאת להגדיר את תפקידיהם של כל בעלי התפקידים הבכירים, ולבחון את נושא הטיפול במשאבי אנוש.

ב. להפיק לקחים ממקרים שבהם שולמו תוספות שכר רטרואקטיביות בניגוד לכללי מינהל תקין, ולגבש נהלים ברורים בנושא, על מנת לאפשר לגורמים המוסמכים לפקח ולבקר בצורה אפקטיבית את פעילות הנהלת הארגון.

ג. לפעול ליצור חיץ ברור בין מי שמכהן בתפקיד כלשהו בניהול השקעות הארגון או מועסק בחברה שמנהלת תיקי השקעות עבור הארגון, לבין ועדת ההשקעות, הקובעת את מדיניות ההשקעות ומפקחת על ביצועה, על מנת למנוע פוטנציאל לניגוד עניינים.

מן הראוי, כי הארגון יערוך ניתוח פיננסי של כל תחום הנכסים בארגון, ובכלל זה את המשך הכדאיות הפיננסית של החזקת נכסי הדלא-ניידי שברשותו.

על הארגון לגבש בהקדם מדיניות ביחס להמשך פעולתו של בית קיי ולפעול ליישומה.

על משרד הביטחון לפעול, בשיתוף עם משרדי ממשלה אחרים במידת הצורך, להכנת תכנית לאכיפת ההוראות החוקיות, ובכללן הוראותיו הוא, הנוגעות להשמתם התעסוקתית של נכי צה"ל, ולפעול ליישמה, על מנת לשפר את יכולת שיקומם.