

ארגון נכי צה"ל

היבטים בפעילות ארגון נכי צה"ל

דוח מעקב מורחב

מבקר המדינה, **דוח שנתי 64ב** (2014),

"היבטים בפעילות ארגון נכי צה"ל וסוגיות בעניין נכי צה"ל"

תקציר

רקע כללי

ארגון נכי צה"ל (להלן גם - הארגון או העמותה) הוקם לאחר מלחמת העצמאות ונרשם כעמותה לפי חוק העמותות, התש"ם-1980. לארגון זכאים להתקבל מי שרשומים ברשימת נכי צה"ל של אגף השיקום במשרד הביטחון¹ ומקבלים תגמולים לפי חוק הנכים (תגמולים ושיקום), התשי"ט-1959 [נוסח משולב] (להלן - חוק הנכים), או לפי חוק המשטרה (נכים ונספים), התשמ"א-1981. בתקנון הארגון (להלן - התקנון) נקבעו מטרותיו, ובהן לפעול בכל דרך חוקית כדי לארגן ולשפר את התנאים הגופניים, הנפשיים, הרפואיים, החברתיים, התרבותיים, הרוחניים והכלכליים של חבריו; לאגד את נכי צה"ל, לשמור על זכויותיהם ולשפרן וכן לייצג את חברי הארגון לפני כל מוסד או גוף ולקדם את ענייניהם; ללוות את הנכים בשיקומם הבריאותי, הנפשי והחברתי; לעודד ולפתח בקרב ציבור הנכים פעילויות חברתיות, ספורטיביות ותרבותיות, ולעשות כל פעולה המועילה לענייני הנכים. בספטמבר 1965 הכריז שר הביטחון על הארגון כארגון יציג של נכים בהתאם לחוק הנכים.

פעולות הביקורת

בחודשים פברואר 2016 - נובמבר 2017 עשה משרד מבקר המדינה ביקורת בארגון. בביקורת נבדקו מצבו הכספי של הארגון, ניהול כספי הארגון ונכסיו, ניהול בית קיי ומתן תמיכות של משרד הביטחון (להלן - משהב"ט) לארגון. הביקורת נעשתה גם במשהב"ט ובמשרד המשפטים (רשם העמותות). נוסף על כך נעשתה ביקורת מעקב אחר תיקון הליקויים המצויים באחריותו של הארגון שנמצאו בדוח האחרון שפרסם משרד מבקר המדינה בשנת 2014 בנושא "היבטים בפעילות ארגון נכי צה"ל וסוגיות בעניין נכי צה"ל"² (להלן - הביקורת הקודמת). בדיקות השלמה נעשו עד יולי 2018.

- 1 הכרה בנכה צה"ל נעשית על ידי קצין התגמולים באגף השיקום. החל מינואר 1996 מוכרים נכים בדרגת נכות של 20% ומעלה. עד אותו מועד הוכרו גם נכים בדרגת נכות של 10% עד 19%.
- 2 מבקר המדינה, **דוח שנתי 64ב** (2014), "היבטים בפעילות ארגון נכי צה"ל וסוגיות בעניין נכי צה"ל", עמ' 59.

הליקויים העיקריים

אי מימוש תחזית תרומות

הארגון לא הצליח לממש את תחזית התרומות הלא מיועדות³ בשום שנה מהשנים 2011 - 2016. למרות זאת הוא המשיך לבסס את תכנון התקציב השנתי שלו על תחזיות אלה.

הכנת תוכנית עבודה רב-שנתית

בניגוד להחלטת ועדת הכספים של הארגון משנת 2013 לעדכן בכל שנה את התוכנית הרב-שנתית שלו (להלן - התר"ש), בשנת 2015 לא עדכן הארגון את התר"ש לשנים 2016-2020 ולא קיבל על כך את אישורם של ועדת הכספים ושל הוועד הארצי. נוסף על כך, משהכין הארגון בשנת 2017 תר"ש מעודכנת לשנים 2017-2021 הוא לא הביאה לאישור ועדת הכספים והוועד הארצי עד מועד סיום הביקורת בנובמבר 2017. לאחר קבלת טיוטת דוח הביקורת אישרו ועדת הכספים והוועד הארצי בחודשים נובמבר 2017 ובדצמבר 2017 בהתאמה את התר"ש לשנים 2017-2021.

בית הלוחם בבאר שבע

בית הלוחם בבאר שבע החל לפעול בשנת 2011 והוא יכול לספק שירות עד ל-3,000 בתי אב. ביולי 2016 רק 1,157 בתי אב שהם חברי הארגון היו רשומים כחברים בו. כלומר, כשש שנים לאחר פתיחתו, בית הלוחם בבאר שבע פועל בשיעור ניצול של כ-39% בלבד. בצירוף נתוני השימוש בו על ידי בתי אב שאינם חברי הארגון⁴ (להלן - אוכלוסייה שאינה מבין חברי הארגון) עולה שיעור הניצול שלו לכ-63%.

הקמת בית הלוחם באשדוד

לפני הקמתו של בית הלוחם באשדוד הארגון הכין אומדן של עלות מחזור חיים לבית. אומדן זה נערך על בסיס ממוצע של עלויות תחזוקה של בתי

3 תרומות שאינן מיועדות למטרה מוגדרת.

4 המוסדות המוסמכים בעמותה החליטו, להעניק גם לאוכלוסיות של נכי צה"ל שאינם חברי ארגון וכן משפחות שכולות, נפגעי פעולות איבה ונכי ביטוח לאומי אפשרות לעשות שימוש במתקני בית הלוחם, תוך קביעת מספר מקסימלי של אנשים מקרב האוכלוסייה שאינה נמנית על חברי ארגון נכי צה"ל או בני משפחותיהם.

לוחם אחרים שנבנו באזורים גיאוגרפיים אחרים ובזמנים אחרים, ולא על בסיס תחשיב עדכני ופרטני המותאם לבית לוחם הממוקם ליד הים. נוסף על כך האומדן שערך הארגון לעלות מחזור החיים נעשה רק לעשר השנים הראשונות להפעלתו של בית הלוחם באשדוד. נוכח ממצא הביקורת בנושא הכין הארגון אומדן לעלות מחזור חיים ל-25 שנה אשר הביא בחשבון את הקרבה לים.

עולה חשש כי מספר בתי האב שהם חברי ארגון שיירשמו כחברים בבית הלוחם המתוכנן להיבנות באשדוד יהיה נמוך ממספר בתי האב המרבי שבית הלוחם יוכל להכיל. אם יתממש חשש זה הרי שהמבנה שנבנה והשירותים שבית הלוחם יספק לא ינוצלו כראוי ומשאבים רבים המושקעים בהקמתו יושקעו לחינם. חשש זה מבוסס על תוצאות בדיקת ההיתכנות שעשה הארגון, על תוצאות הסקר הטלפוני ועל העובדה שהתחזית של הגידול במספר בתי האב שצפתה הנהלת הארגון לבית הלוחם בבאר שבע לא התממשה.

ניהול בית קיי והפעלתו

הארגון עושה שימוש בבית קיי⁵ שלא על פי הסכם החכירה של הקרקע עם רשות מקרקעי ישראל (להלן - רמ"י). פעולה זו היא הפרה יסודית של ההסכם בין הארגון לבין רמ"י.

מתן תמיכות של משרד הביטחון לארגון

הוראת משהב"ט⁶ בנושא "מתן תמיכות מתקציב הביטחון לגופים ולפעולות שלא למטרות רווח" דנה במבחנים, בקריטריונים ובתהליך למתן תמיכות מתקציב מערכת הביטחון לגופים הפועלים שלא למטרות רווח בהתאם לאמות מידה שפרסם שר האוצר, והיא אמורה להתעדכן בהתאם לפרסומי שר הביטחון. בניגוד לכללי מינהל תקין, משהב"ט לא עדכן הוראה זו לפי מבחני התמיכה שאישר שר הביטחון בינואר 2013.

על פי תנאי הסף למתן תמיכה כלכלית שנקבעו במבחני התמיכה של משהב"ט, מוסד שמקבל ממנו תמיכה חייב לשרת כל נכה צה"ל⁷ שפונה אליו. הועלה כי התמיכה הכספית שהעניק משהב"ט לארגון אינה עולה בקנה אחד עם נוסח תנאי הסף האמורים לעיל. נוכח ממצא הביקורת בנושא תיקן משהב"ט באפריל 2018 את נוסח תנאי הסף.

5 בית קיי הוא מרכז הבראה ונופש על שם א' ס' קיי בנהרייה (להלן - בית קיי) שהארגון מפעיל לשימושם של חברי הארגון.

6 הוראה מ-28.12.10 50.020.

7 לפי ההגדרות במבחני התמיכה, "נכה צה"ל" הוא מי שהוגדר נכה לפי חוק הנכים.

ההמלצות העיקריות

על הארגון להפיק לקחים מאי-התממשות תחזית התרומות הלא מיועדות ולבחון דרכי פעולה שיאפשרו תכנון תקציב שנתי מדויק יותר.

נוכח העובדה שהארגון מממן את הפעילות השוטפת שלו ומבצע את מרבית הפרויקטים שלו בהתבסס על גיוס תרומות ותמיכות כספיות שהשגתן כרוכה בחוסר ודאות ומאחר שאי-קבלתן של חלק מהתרומות ומהתמיכות האלו עלולה לערער את הבסיס התקציבי של הארגון לאורך זמן. לפיכך על הארגון לבחון את עדכונה של התר"ש מידי שנה.

על הארגון להפיק לקחים מהסיבות להיקף הנמוך של חברי הארגון שנרשמו כחברים בבית הלוחם בבאר שבע ולפעול להגדלת מספרם בעדיפות ראשונה. בנוסף על הארגון להסדיר בתקנון את צירופן של האוכלוסיות שאינן מבין חברי הארגון (למשפחות שכולות ונכים נוספים) כחלק מהמשתמשים בבית הלוחם.

ראוי כי הארגון בבואו בעתיד לבנות בית לוחם נוסף וחדש יקבע קודם לכן תקן בדבר מספר החברים המזערי שעבורו יוקם בית לוחם.

משהשלים הארגון בעקבות ממצאי הביקורת הנוכחית את עריכת אומדן עלות מחזור החיים למבנה ולמערכותיו של בית הלוחם באשדוד ל-25 שנים, עליו לתכנן תקציבים רב-שנתיים הנדרשים בהתאם לתקופה זו. נוסף על כך, על הארגון לעגן בנהליו את הצורך בביצוע אומדן עלות מחזור חיים לכל אורך חיי המערכות בפרויקטים שהוא מבצע ולפעול בהתאם לכך.

על הארגון להפיק לקחים מהנתונים העומדים לרשותו ולפעול להגדלת מספר חברי הארגון שיירשמו לבית הלוחם מתוך כלל חברי הארגון במחוז בטרם יחל להפעיל את בית הלוחם באשדוד.

על הארגון לחדול משימוש בבית קיי שלא על פי הסכם החכירה בינו לבין רמ"י או לפעול לתיקון ההסכם.

על משהב"ט לתקן את הוראת התמיכות ולהתאימה למבחני התמיכה החדשים שאותם אישר שר הביטחון.

סיכום

ארגון נכי צה"ל הוא הארגון היציג היחיד של נכי צה"ל ויש לו תפקיד ציבורי חשוב בקידום מעמדם של נכי צה"ל, בשיפור זכויותיהם ובעידוד חבריו לפעילות חברתית, ספורטיבית ותרבותית. אחת ממטרות הארגון היא לפתח בין חבריו רוח של חברות ועזרה הדדית. אולם הגשמתה של מטרה זו נפגעת משום שפעילותו נעשית זה שנים רבות על רקע סכסוכים פנימיים מתמשכים הגורמים לפגיעה בארגון ובתדמיתו.

מניתוח הדוחות הכספיים של הארגון הגיע משרד מבקר המדינה למסקנה כי במועד סיום הביקורת הארגון היה יכול לעמוד בפירעון התחייבויותיו השוטפות על בסיס נכסיו השוטפים. עם זאת נמצא כי על הארגון לשפר את תכנון התקציב השנתי ואת ניהולו.

משרד מבקר המדינה מציין בחיוב כי בשנים 2014 - 2016 תיקן הארגון חלק מהליקויים שהועלו בביקורת הקודמת וחלק מהליקויים שהועלו בביקורת הנוכחית, הגדיל את ההיקף הכספי של התרומות שגייס ושל פעילותו בבתי הלוחם לטובת חבריו והרחיב את היקף פעילותו בפריפריה. עם זאת, בביקורת הנוכחית עלה כי חלק מהליקויים שנמצאו בביקורת הקודמת לא תוקנו ונמצאו ליקויים נוספים.

תיקון של הליקויים שצוינו בדוח זה יסייע לשפר את פעילות הארגון, לנצל ביעילות את משאביו ולהגביר את שקיפות המידע בו ואת יכולת הבקרה של הנהלת הארגון וחבריו על פעילותו.

מבוא

ארגון נכי צה"ל הוקם לאחר מלחמת העצמאות ונרשם כעמותה (להלן - הארגון) לפי חוק העמותות, התש"ם-1980 (להלן - חוק העמותות). לארגון זכאים להתקבל מי שרשומים ברשימת נכי צה"ל של אגף השיקום במשרד הביטחון⁸ (להלן - אגף השיקום) ומקבלים תגמולים לפי חוק הנכים (תגמולים ושיקום), התשי"ט-1959 [נוסח משולב] (להלן - חוק הנכים), או לפי חוק המשטרה (נכים ונספים), התשמ"א-1981. נוסף על כך זכאים להתקבל לארגון גם נכים שהתקבלו כחברים על פי החלטה ברוב קולות של ועדת החברות בארגון. החברות בארגון מותנית ברישום כחבר הארגון ובתשלום דמי חבר.

בתקנון הארגון (להלן - התקנון) נקבעו מטרותיו, ובהן לפעול בכל דרך חוקית כדי לארגן ולשפר את התנאים הגופניים, הנפשיים, הרפואיים, החברתיים, התרבותיים, הרוחניים והכלכליים של חבריו; לאגד את נכי צה"ל, לשמור על זכויותיהם ולשפרן וכן לייצג את חברי הארגון לפני כל מוסד או גוף ולסייע בקידום ענייניהם; ללוות את הנכים בשיקומם הבריאותי, הנפשי והחברתי; לעודד ולפתח פעילות חברתית, ספורטיבית ותרבותית, ולעשות כל פעולה המועילה לענייני הנכים. בספטמבר 1965 הכריז שר הביטחון על הארגון כארגון יציג של נכים בהתאם לחוק הנכים⁹.

הארגון הוא אומנם עמותה פרטית, אך יש לו תפקיד ציבורי חשוב בקידום מעמדם של נכי צה"ל ושמירת זכויותיהם ושיפורן, והוא הארגון היציג היחיד של נכי צה"ל. לארגון סממנים ציבוריים הבאים לידי ביטוי באזכור בכמה חוקים ותקנות ובכך שהוא מקבל תמיכה כספית מהמדינה.

על פי התקנון, הארגון מוסמך להנחות את פעילות גופי הארגון; ללוות או להשיג כספים הדרושים למטרותיו; ליזום, להקים ולנהל בתי הבראה והחלמה ובתי לוחם; ליזום, לייסד ולנהל קרנות, מוסדות, גופים משפטיים, ביטוחים ומפעלים וכל פעילות שהיא לטובת הארגון וחבריו; לגבות דמי חבר ולקבל תרומות ומתנות להשגת מטרותיו. הארגון מפעיל ארבעה בתי לוחם: בתל אביב, בירושלים, בחיפה ובבאר שבע, המשמשים מרכזי שיקום, ספורט וחברה של נכים חברי הארגון. נוסף על כך, הארגון מפעיל מרכז הבראה ונופש על שם א' ס' קיי בנהרייה (להלן - בית קיי) המשמש את חברי הארגון.

הארגון פועל באמצעות חמישה מחוזות. בתקנון הארגון נקבע כי הקריטריון העיקרי לקיומו, הקמתו או מיקומו של המחוז יהיה קיומה של לשכת שיקום מחוזית של משרד הביטחון (להלן - משהב"ט) באזור המחוז. מועצת המחוז היא המוסד המפקח על ניהול ענייני המחוז, והיא כפופה לוועידה הארצית ולוועד הארצי.

8 הכרה בנכה צה"ל נעשית על ידי קצין התגמולים באגף השיקום. החל מינואר 1996 מוכרים נכים בדרגת נכות של 20% ומעלה. עד אותו מועד הוכרו גם נכים בדרגת נכות של 10% עד 19%.

9 סעיף 14(ב) לחוק הנכים קובע כי קצין התגמולים באגף השיקום רשאי לנכות מן התגמול של נכה דמי חברות לטובת ארגון שהוכרז על ידי שר הביטחון כארגון יציג של נכים, וכן תשלומים לקרן לעזרה הדדית של אותו ארגון ודמי השתתפות בביטוח חיים הדדי ובביטוח סיעודי הדדי שסידר הארגון, אלא אם כן הודיע הנכה לקצין התגמולים בכתב על התנגדותו לניכוי.

לארגון כמה מוסדות מרכזיים, ואלו הם: הוועידה הארצית¹⁰, האחראית, בין היתר, לקביעת קווי הפעולה הכלליים של הארגון ולבחירת יו"ר הארגון; הוועד הארצי וועדת הכספים.

הוועד הארצי מונה 21 חברים ואשר תפקידיו, בין היתר, להוציא לפועל את החלטות הוועידה הארצית בנוגע לתקציב הארגון ולדון בדוחות הכספיים של הארגון ומוסדותיו, לייסד ולנהל קרנות, מוסדות, גופים משפטיים, מפעלים וכל פעילות שהיא לטובת הארגון וחבריו, לייצג את הארגון ולנהל משא ומתן בשמו. הוועד הארצי יכול להאציל מסמכיו לווועדות אשר יוקמו בארגון מפעם לפעם, ובלבד שהחלטות ועדות אלה יובאו לאישור הוועד הארצי טרם ביצוען.

ועדת הכספים של הארגון היא ועדת משנה מקצועית הכפופה לוועד הארצי. תפקיד הוועדה הוא, בין היתר, לדון בתקציב הארגון ומוסדותיו ובכלל זה בתקציב המקורי, בעדכוני התקציב, בחריגות מהתקציב ובדוחות הכספיים שיוגשו על ידי כל אחד ממוסדות הארגון, וכן לדון בשימושים השונים בסעיף הרזרבה שבכל תקציב ולאשרם. על פי תקנון הארגון יש למנות גזבר לארגון. אחד מתפקידיו הוא לוודא כי גופי הארגון, כגון בתי הלוחם והמחוזות, אינם חורגים ממסגרת התקציב שנקבעה להם, ואם קיימת חריגה, עליו להתריע על כך לפני הנהלת הארגון או מוסדותיו המוסמכים.

יו"ר הארגון ממונה על ניהולם השוטף של הארגון ומוסדותיו. הוא ממונה גם על ביצוע החלטות הוועידה הארצית והוועד הארצי, ומשמש נציגם מול גופי הארגון וכל גוף שמחוץ לארגון. יו"ר הארגון אחראי גם למינוי מנכ"ל הארגון, באישור הוועד הארצי.

מנכ"ל הארגון אחראי, בין היתר, לבצע את כל התפקידים שמטילים עליו יו"ר הארגון, הוועד הארצי והוועידה הארצית, ונושא באחריות לריכוז ולתיאום עבודתם השוטפת של הארגון ושל קרן נכי צה"ל (להלן - הקרן) המהווה את הזרוע הפיננסית של הארגון. המנכ"ל אחראי גם להכנת תוכנית עבודה שנתית ורב-שנתית בתיאום עם יו"ר הארגון ולקביעת נהלי עבודה מחייבים לארגון. בזמן הביקורת כיהן מר חיים בר כיו"ר הארגון, ומר חיים רונן - כמנכ"ל הארגון.

יצוין כי על פי התקנון, לפני תחילת כל שנת תקציב יגישו גופי הארגון למנכ"ל, לגזבר הארגון ולמנהל אגף הכספים הצעות לתקציב לשנת הכספים הקרובה בהתבסס על תוכנית העבודה השנתית. על בסיס הצעות אלה יעבד אגף הכספים הצעת תקציב בתיאום עם המנכ"ל והגזבר ובהנחייתם, ויעביר אותה לאישור יו"ר הארגון ולאחר מכן לאישור ועדת הכספים והוועד הארצי.

הקרן היא עמותה בפני עצמה שייסד הארגון. לכל חברי הארגון מוקנית הזכות לחברות בקרן. הקרן משמשת זרוע פיננסית של הארגון, ומטרתה העיקרית הן לסייע בקידום מטרות ויעדי הארגון ולגייס כספים מתרומות ומעזבונות.

10 הוועידה הארצית משמשת האסיפה הכללית של הארגון, כמוגדר בחוק העמותות, והוקנו לה כל הסמכויות שהוקנו בחוק העמותות לאסיפה הכללית.

בשנת 2016 היה המחזור הכספי השנתי של הארגון כ-153 מיליון ש"ח, והוא קיבל בשנה זו תמיכות כספיות ממשהב"ט בסך של כ-25 מיליון ש"ח בדצמבר 2016 היו חברים בארגון 49,494 נכים והועסקו בו 595 עובדים.

הארגון מקבל תמיכה כספית ממשהב"ט על פי החלטותיה של ועדת התמיכות במשהב"ט. התמיכות ניתנות עבור פעילות שיקומית לנכי צה"ל השוהים בבתי הלוחם לצורך פעולות שיקום. נוסף על כך הארגון מקבל ממשהב"ט ומהמועצה להסדר ההימורים בספורט תמיכות לפעילות ספורט (בשנים 2015 - 2016 הסתכם היקף התמיכות לפעילות ספורט בכ-1.8 מיליון ש"ח לשנה).

יצוין כי פעילותו של הארגון נעשית זה שנים רבות על רקע סכסוכים פנימיים מתמשכים הגורמים לפגיעה בארגון ובתדמיתו. מערכת יחסים זו קיבלה ביטוי בסיכום דיון של הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת (להלן - הוועדה לביקורת המדינה) אשר קבעה באוקטובר 2015, כי "הוועדה התרשמה שבארגון נכי צה"ל קיימים הרבה אינטרסים מתחת לפני השטח וקליקות שונות ו'דם רע' זורם בין נכי צה"ל והנהלת הארגון".

משרד מבקר המדינה פרסם בעבר דוחות ביקורת על פעולות הארגון ומוסדותיו, בין היתר בדוח "ארגון נכי צה"ל" שפורסם בשנת 2005¹¹ (להלן - הדוח מ-2005); הדוח האחרון על הארגון פורסם ב-2014 בנושא "היבטים בפעילות ארגון נכי צה"ל וסוגיות בעניין נכי צה"ל"¹² (להלן - הביקורת הקודמת).

בסיכום דיון של הוועדה לביקורת המדינה בנוגע לממצאי הביקורת הקודמת שהתקיים באוקטובר 2015 נקבע כי "הוועדה מבקשת ממבקר המדינה להמשיך ולערך דו"ח מעקב על ארגון נכי צה"ל". בדיון נוסף של הוועדה לביקורת המדינה בנוגע לממצאי הביקורת הקודמת שהתקיים בנובמבר 2016 מסר נציג משרד מבקר המדינה ליו"ר הוועדה כי מבקר המדינה החליט לקיים ביקורת מעקב על הארגון ולהרחיבה לנושאים נוספים.

פעולות הביקורת

בחדשים פברואר 2016 - נובמבר 2017 עשה משרד מבקר המדינה ביקורת בארגון. בביקורת נבדקו מצבו הכספי של הארגון, ניהול כספי הארגון ונכסיו, ניהול בית קיי ומתן תמיכות של משהב"ט לארגון. הביקורת נעשתה גם במשהב"ט ובמשרד המשפטים (רשם העמותות). נוסף על כך נעשתה ביקורת מעקב אחר תיקון הליקויים המצויים באחריותו של הארגון שנמצאו בביקורת הקודמת. בדיקות השלמה נעשו עד יולי 2018.

11 מבקר המדינה, **דוח שנתי 56א** (2005), "ארגון נכי צה"ל", עמ' 271 - 294.

12 מבקר המדינה, **דוח שנתי 64ב** (2014), "היבטים בפעילות ארגון נכי צה"ל וסוגיות בעניין נכי צה"ל", עמ' 59.



מניתוח הדוחות
הכספיים של הארגון
עולה כי במועד סיום
הביקורת (נובמבר
2017) היו בידי הארגון
נכסים בהיקף כספי
הגדול משמעותית
מהתחייבויותיו
השוטפות

מצבו הכספי של הארגון

כללי

לארגון כמה מקורות כספיים, בין היתר תרומות, הקצבות כאמור לעיל מ"משהב"ט ומהמועצה להסדר ההימורים בספורט, תשלומי דמי חבר לארגון, תשלומי דמי חבר לבתי הלוחם, הכנסות מפעילות שוטפת בבתי הלוחם ודמי שכירות בגין נכסי דלא-ניידי של הארגון. עלות הפעילות של הארגון כוללת, בין היתר, תשלומי שכר, הוצאות עבור תחזוקה של המבנים והציוד, הוצאות פחת והוצאות עבור פעילויות ספורט, תרבות ואירועים.

בכל שנה הארגון מפרסם את הדוחות הכספיים של הארגון, בתי הלוחם, הקרן, אגודת הידידים¹³ והחברה המוחזקת¹⁴ (להלן - הדוחות המאוחדים). הדוחות המאוחדים כוללים מאזנים לסוף שנת הכספים החולפת ולשנה שקדמה לה, דוחות על הפעילות, דוחות על השינויים בנכסי הארגון¹⁵ ודוחות על תזרימי מזומנים.

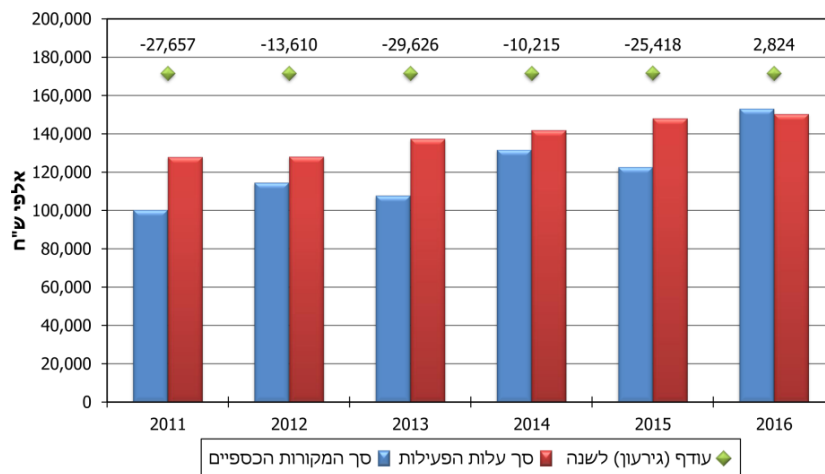
משרד מבקר המדינה בחן את מצבו הכספי של הארגון והיבטים הנוגעים לתפקודו הכספי. להלן הפרטים:

הוצאות לעומת הכנסות

בשנים 2011 - 2015 היה היקף עלות הפעילות של הארגון גבוה מהיקף המקורות הכספיים מהפעילות השוטפת באותן שנים בכ-106 מיליון ש"ח (כ-21 מיליון ש"ח בממוצע לשנה). מהדוחות הכספיים של הארגון לשנת 2016 עולה כי הארגון סיים שנה זו בעודף של כ-2.8 מיליון ש"ח. בהשוואה לשנת 2015, בשנת 2016 חל גידול ניכר בהכנסות מתרומות שאינן מיועדות למטרה מוגדרת (מ-25.3 מיליון ש"ח בשנת 2015 ל-44.8 מיליון ש"ח בשנת 2016) וגידול בהקצבות של משהב"ט ושל המועצה להסדר ההימורים בספורט (מ-19.9 מיליון ש"ח בשנת 2015 ל-25.5 מיליון ש"ח בשנת 2016).

- 13 אגודת הידידים הוקמה בשנת 2013 והיא חלק מקרן נכי צה"ל ונועדה לסייע בגיוס תרומות עבור פרויקטים לנכי צה"ל.
- 14 הארגון והקרן מחזיקים בבעלות ובשליטה (1% ו-99% בהתאמה) על חברה בשם "ניהול נכסים ק.נ.צ. בע"מ".
- 15 לארגון נכסים שוטפים שהם הערכים הכספיים של הנכסים שניתן להמירם למזומן תוך שנה. ברשות הארגון גם נכסים קבועים כדוגמת מבנים ורכוש שלא ניתן להמירם למזומן תוך שנה.

תרשים 1: עלות פעילות הארגון ומקורותי הכספיים לשנים 2011-2016 (באלפי ש"ח)



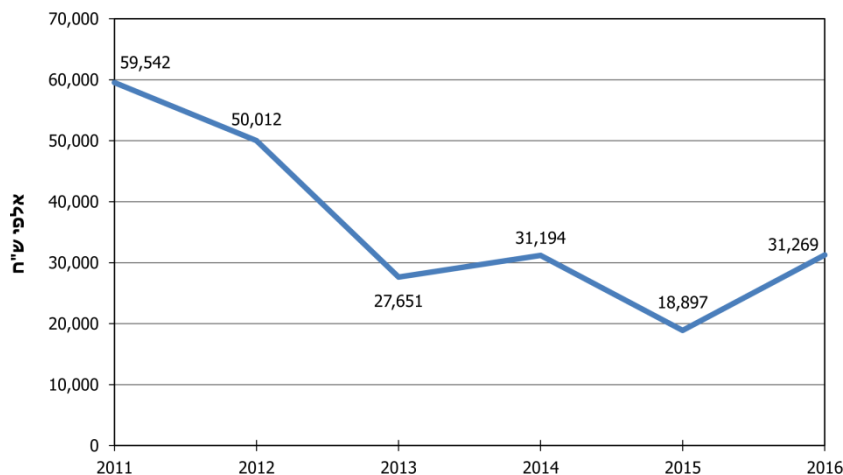
על פי נתוני הארגון בעיבוד משרד מבקר המדינה.

נכסיו החופשיים של הארגון

הנכסים החופשיים של הארגון הם הנכסים המצויים ברשותו, אשר אינם משועבדים כביטחונות לגורם אחר, ושבהם הוא יכול להשתמש לצורך מטרותיו. חלק מהנכסים השוטפים של הארגון מוגבלים לשימושים שהוכתבו לו על ידי התורמים, כלומר הארגון אינו יכול לעשות בהם שימוש לכיסוי הוצאותיו השוטפות או לכיסוי גירעונותיו. בהתאם לכך קיימת הבחנה בדוחותיו הכספיים של הארגון בין שימוש בנכסים שיש עליהם הגבלה מצד התורמים לבין אלה שאין עליהם הגבלה, דהיינו נכסים סחירים שניתן לעשות בהם שימוש לכל מטרה ובזמן קצר.

על סמך הנתונים הרשומים בדוחות הכספיים המאוחדים של הארגון לשנים 2011 - 2016 ולצורך חישוב של היקף הנכסים החופשיים של הארגון חיבר משרד מבקר המדינה את ההיקף הכספי של הנכסים השוטפים של הארגון שאין עליהם הגבלה ואת העודף או הגירעון המצטבר של הארגון בכל שנה והחסיר את ההתחייבויות השוטפות. בתרשים 2 שלהלן מפורטים הנכסים החופשיים לשנים 2011 - 2016.

תרשים 2: היקף הנכסים החופשיים לשנים 2011-2016 (באלפי ש"ח)




על פי נתוני הארגון בעיבוד משרד מבקר המדינה.

בדוח ביקורת שעשה אגף החשב הכללי במשרד האוצר (להלן - אגף החשכ"ל) לשנת 2011 על מתן התמיכות מתקציב המדינה לארגון (להלן - דוח החשכ"ל) נקבע, בין היתר, כי על פי הנתונים מהדוח השנתי המאוחד של הארגון לסוף שנת 2011, היו לארגון "עודפים צבורים [נכסים חופשיים] גבוהים במיוחד (כ-60 מיליון ש"ח) ולכן על המשרד התומך [משהב"ט] לשקול את הצורך במתן תמיכה ולהורות לעמותה לצמצם עודפים אלו".

במאי 2017 מסר הארגון לצוות הביקורת כי הוא נקט במשך שנים מדיניות של שימוש בכסף נזיל (עודפים שצבר בשנים קודמות) להרחבת הפעילות השוטפת. מדיניות זו התבססה על הקביעות בדוח החשכ"ל כאמור.

בתגובה שמסר הארגון למשרד מבקר המדינה בינואר 2018 (להלן - תגובת הארגון) נמסר כי "ההחלטה להרחיב את הפעילות ולעשות שימוש ביתרות הצבורות לצורך זה הייתה החלטה מודעת שהתקבלה **מראש טרם לתחילת כל שנת פעילות** על ידי כל המוסדות המוסמכים... ובחרו **במודע** לעשות שימוש ביתרות צבורות למימון פעילות שיקומית לנכי צה"ל" (ההדגשות במקור).

על פי הדוחות הכספיים של הארגון לשנת 2016, באותה שנה היו בידי הארגון נכסי נדל"ן לא מוגבלים שערכם בספרים היה כ-9.4 מיליון ש"ח. בדוחות הכספיים נרשם כי בהתאם להערכת שמאי מקרקעין שוויים הכלכלי (שווי שוק) של נכסים אלה מסתכם ב-62.4 מיליון ש"ח, וכי בהתאם "להערכת ההנהלה ובהתבסס על יועציו המשפטיים של הארגון, נכסים אלה ניתנים למימוש במידת הצורך בהתאם לצרכי הארגון". מחיבור סכום זה עם יתרת הנכסים החופשיים של הארגון עולה כי שווי הנכסים שהיו ניתנים למימוש בסוף שנת 2016 היה כ-94 מיליון ש"ח.



 ראוי שהנהלת הארגון

 תקבע יחס קבוע בין

 ההיקף הכספי של

 פעילות הארגון

 להיקף הנכסים

 הניתנים למימוש,

 ובהתאם לכך תתכנן

 את תקציבו ואת

 התמהיל של

 השקעותיו השוטפות

 וארוכות הטווח

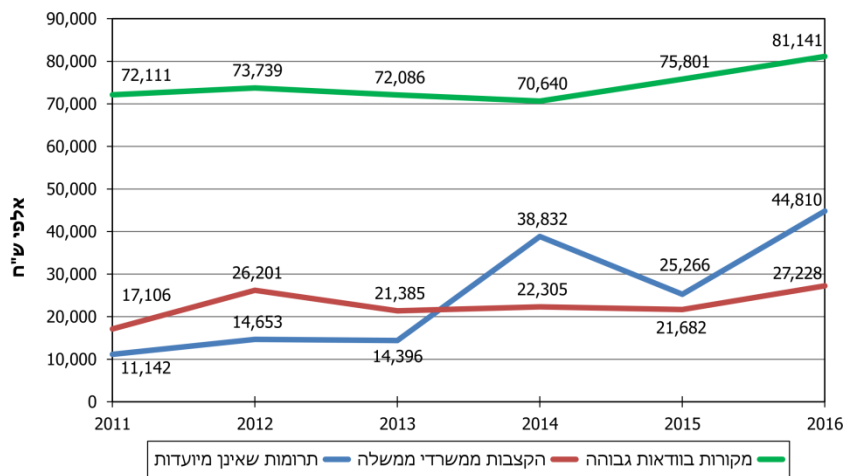
משרד מבקר המדינה מציין כי מניתוח הדוחות הכספיים של הארגון עולה כי במועד סיום הביקורת (נובמבר 2017) היו בידי הארגון נכסים הניתנים למימוש בהיקף של כ-94 מיליון ש"ח, היקף כספי הגדול משמעותית מהתחייבויותיו השוטפות של הארגון.

משרד מבקר המדינה מעיר לארגון כי נכסי הארגון נועדו להשגת מטרותיו. נוכח ההיקף הכספי הגדול של הנכסים הניתנים למימוש אשר היה בידי הארגון בסוף שנת 2016, ראוי שהנהלת הארגון תקבע יחס קבוע בין ההיקף הכספי של פעילות הארגון להיקף הנכסים הניתנים למימוש, ובהתאם לכך תתכנן את תקציבו ואת התמהיל של השקעותיו השוטפות וארוכות הטווח כדי שיוכל לממש את מטרותיו.

המקורות הכספיים של הארגון

משרד מבקר המדינה סיווג את המקורות הכספיים של הארגון לשלוש קבוצות: (א) מקורות בוודאות גבוהה - כדוגמת דמי חבר לארגון, דמי חבר לבתי הלוחם והכנסות מפעילות בתי הלוחם, דמי שכירות על נכסים שבבעלות הארגון וסכומים ששוחררו מנכסים שהוגבלו לפעילות¹⁶. (ב) מקורות מתרומות שאינן מיועדות - כספי תרומות שהיקפן אינו ודאי. (ג) תמיכות ממשרדי ממשלה - תמיכות אלה תלויות בכל שנה בהחלטות המשרד הממשלתי להקצות כספי תמיכה מתוך תקציבו ולכן לכאורה הן אינן מובטחות, אולם בפועל הארגון קיבל ממשרדי הממשלה (בעיקר מ"משהב"ט) בכל אחת מהשנים 2011 - 2016 את כספי התמיכה באופן קבוע ורציף. להלן בתרשים 3 פירוט של המקורות הכספיים שהתקבלו בארגון בשנים 2011 - 2016 על פי החלוקה לשלוש הקבוצות כאמור לעיל.

תרשים 3: המקורות הכספיים שהתקבלו בארגון בשנים 2011-2016 (באלפי ש"ח)



על פי נתוני הארגון בעיבוד משרד מבקר המדינה.

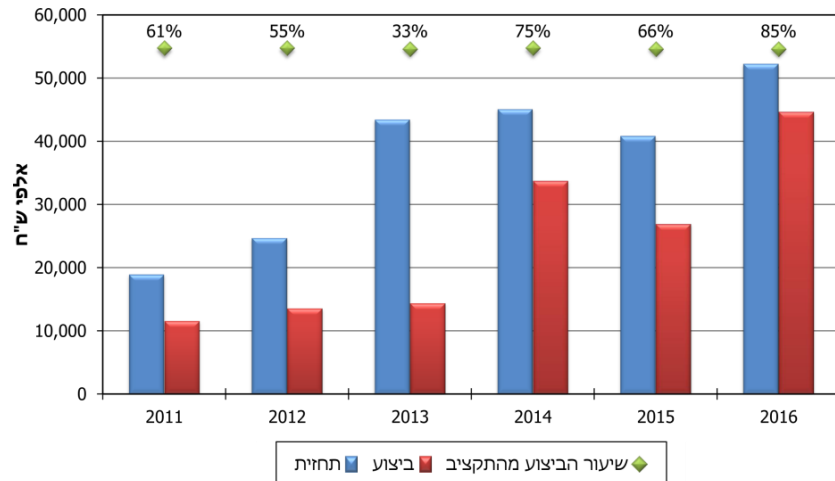
מהתרשים עולה כי היקף המקורות בוודאות גבוהה והיקף ההקצבות ממשדרי ממשלה עלו משנת 2014 באופן מתון. עוד עולה מהתרשים כי היקף התרומות שהשיג הארגון בשנים 2014 - 2016 גדל בהשוואה לשנים 2011 - 2013.

תחזית התממשות תרומות

דוחות התקציב של הקרן מפרטים, בין היתר, את תחזית המקורות הכספיים של הארגון מתרומות. משרד מבקר המדינה בדק בשנים 2011 - 2016 את הפער בין תחזית הארגון (תקציב) בדבר היקף התרומות שאינן מיועדות לבין היקף התרומות שהתקבלו בפועל (ביצוע). להלן בתרשים 4 הפירוט:

בשום שנה מהשנים
2011 - 2016 לא
הצליח הארגון לממש
את תחזית התרומות
הלא מיועדות
הנדרשת לתכנון
התקציב השנתי שלו.
לאורך זמן יש
באי-מימוש התחזיות
סכנה לפגיעה לא
מתוכננת ביתרות
הכספיות של הארגון

תרשים 4: תרומות שאינן מיועדות שהתקבלו בשנים 2011-2016 - תחזית
מול ביצוע בפועל (באלפי ש"ח)



מהתרשים עולה כי בשנים 2011 - 2016 היה היקף התרומות הלא מיועדות שגייסה הקרן נמוך בשיעור שבין 15% ל-67% מהמתוכנן.

בתגובת הארגון נכתב כי "בכל הנוגע להיקפי גיוס התרומות כפי שהם מופיעים בתקציב יובהר כי המוסדות המוסמכים קובעים מראש ובכוונה יעדים שאפתניים, אם כי ריאליים, להיקפי הגיוס זאת במטרה שהאחראים על הגיוס הכספים לא ינוחו על זרי הדפנה אלא יפעלו עוד ועוד להגדלת היקפי גיוס התרומות. ואכן מדיניות זו נשאה פרי והיקפי הגיוס גדלו מ-8 מיליון דולר בשנת 2007 ל-16 מיליון דולר [מיועדות ושאין מיועדות] בשנת 2016".

ביולי 2018 מסר הארגון בתגובה נוספת כי בתכנון התקציב השנתי חלק מגודר ומתוחם מקרן האחזקות מיועד למקרה שבו לא תמומש תחזית התרומות.

משרד מבקר המדינה מעיר לארגון כי על פי הנתונים שפורטו לעיל, בשום שנה מהשנים 2011 - 2016 לא הצליח הארגון לממש את תחזית התרומות הלא מיועדות הנדרשת לתכנון התקציב השנתי שלו, ולמרות זאת הוא המשיך לבסס את תכנון התקציב השנתי שלו על תחזיות אלה. אומנם קיומה של קרן האחזקות יכול למנוע פגיעה בהיקף הפעילות של הארגון בטווח הקצר, אך לאורך זמן יש באי-מימוש התחזיות סכנה לפגיעה לא מתוכננת ביתרות הכספיות של הארגון. נוכח זאת, על הארגון להפיק לקחים מאי-התממשות התחזיות ולבחון דרכי פעולה שיאפשרו תכנון תקציב שנתי מדויק יותר.

היעדר תקציב מאוחד

תקציב הוא כלי ניהולי של ארגון שמטרתו לתכנן את עלויות פעילותו לתקופה מסוימת ולפרוט את מקורותיו הכספיים, זאת כדי לסייע להנהלת הארגון במימוש מדיניותה ולהבטיח את ביצועה בפועל. תכנון התקציב מבוצע לרוב לתקופה של שנה. בכל תקציב נקבעים סעיפי תקציב המייצגים פעילות מסוימת שהארגון מקצה להם משאבים ומעוניין לבצע בקרה על השימוש בהם. עבור כל סעיף נקבע מראש הסכום המוקצה לפעילות המתוכננת.

עבור כל אחד מגופי הארגון, ובכלל זה בתי הלוחם, בית קיי והקרן, מכין הארגון תקציב שנתי שמאשר על ידי הנהלת הארגון לפני תחילת כל שנה. כאמור, הארגון גם מכין מדי שנה בשנה דוח כספי לכל אחת מיחידותיו ודוח כספי מאוחד לכלל יחידותיו. בעת דיוני התקציב הנהלת הארגון דנה בפערים שבין התכנון והביצוע של התקציב בכל גוף השייך לארגון, ובהתאם לכך מעדכנת את תקציביהם (להלן - התקציב המעודכן). גם בדוחות הכספיים של כל אחד מגופי הארגון יש השוואה בין התקציב המעודכן לבין ביצועו בפועל.

כאמור קרן נכי צה"ל משמשת זרוע פיננסית של הארגון והיא מגייסת כספים עבור מוסדותיו. בתקציבים שמאשרת הנהלת הארגון לכל אחד מגופי הארגון נכללות גם העברות פנימיות בין הקרן לאותם הגופים.

בביקורת עלה כי בשונה מהכנת דוח כספי מאוחד לכלל יחידותיו הארגון איננו מכין תקציב שנתי מאוחד, וממילא אינו מציג השוואה בין הסכומים שתקציב הארגון לכלל יחידותיו בסעיפי התקציב השונים לבין הסכומים שהוא הוציא באותם סעיפים.

יצוין כי מדוחות התקציב של כל אחד ממוסדות הארגון בנפרד לא ניתן לקבל מידע על אופן ניצול תקציב הארגון בכללותו המשווה בין התכנון התקציבי של הפעילות הכלכלית והכספית גם ממקורות חיצוניים, ובין ביצועה בפועל לרבות הסבר על סטיות מהתכנון.

הארגון מסר בתגובתו כי הוא מפיק בכל שנה במסגרת כל אחד מהדוחות הכספיים של כל אחד ממוסדות העמותה דוח תקציב מול ביצוע המאפשר בחינה מעמיקה של התכנון התקציבי של כל מוסד וממילא את התכנון התקציבי הכולל אל מול הביצוע בפועל.

עוד מסר הארגון בתגובתו כי במסגרת התייחסותו לטיוט דוח הביקורת הוא הכין תקציב מאוחד לשנת 2016 שאותו כינה "נייר עבודה תיאורטי". הארגון ציין כי בתקציב מאוחד "נעלמים", בין היתר, כל הסכומים המועברים מקרן נכי צה"ל אשר גייסה תרומות לצורך פעילות בבתי הלוחם וכן כל ההשקעות ברכוש קבוע הממומנות באמצעות קרן נכי צה"ל". הארגון צרף לתגובתו חוות דעת של יועץ ששכר שבה נקבע בין היתר, כי "שלא כדוחות הכספיים המאוחדים המבקשים להציג את הנתונים החשבונאיים ברמת הקבוצה תוך התעלמות מפעילות פנימית ברמות הקבוצה "תקציב מאוחד" הוא חסר תועלת, שהלא תכליתו של התקציב

היא לשמש כלי בקרה... וככזה הוא מאבד את תכליתו במצב בו הוא 'מעלים' את מלוא הפעולות הכספיות שהארגון חייב לנטר".

משרד מבקר המדינה מציין כי ראוי שבנוסף לבקרה שמקיימת הנהלת הארגון על כל אחת מיחידותיו באמצעות תקציביהן, שבהם מוצגים גם הסכומים המועברים אל היחידות מקרן נכי צה"ל, תכין הנהלת הארגון גם תקציב מאוחד לכלל יחידותיו, מכיוון שהתקציב המאוחד יאפשר קבלת תמונה מלאה יותר ובקרה נוספת על פעילות כלל הארגון.

ההיקף הכספי של קרן אחזקות

ביולי 2005 החליט הוועד הארצי של הקרן על הקמת קרן אחזקות לתמיכה בבתי הלוחם למפרע מ-31.12.04 (להלן - קרן האחזקות). הוחלט כי קרן האחזקות תוגדר כקרן מיוחדת ונפרדת בדוחותיה הכספיים של הקרן. בתקנון קרן האחזקות נקבע כי ההנהלה הפעילה של קרן האחזקות תורכב מ"י"ר הארגון, י"ר הוועד הארצי, גזבר הארגון, י"ר ועדת הכספים ומנכ"ל הארגון. עוד נקבע בתקנון קרן האחזקות כי היא הוקמה כרזרבה כספית על מנת לוודא כי לאורך השנים ובכל עת שיידרש יהיה קיים מקור מימון עצמאי לקיום פעילות בתי הלוחם. ביום הקמתה היו בקרן האחזקות 50 מיליון ש"ח. על פי הדוחות הכספיים המאוחדים של הארגון, בסוף דצמבר 2015 הייתה היתרה בקרן האחזקות כ-35.1 מיליון ש"ח.

מתקנון קרן האחזקות עולה כי הסכום שהיה בה ביום הקמתה הוא פי שניים וחצי מסכום ההשתתפות של קרן נכי צה"ל בפעילות בתי הלוחם בשנה שבה הוקמה קרן האחזקות. יוצא אפוא כי על פי נוסחת התחשיב של סכום הקרן ביום הקמתה השתתפה קרן נכי צה"ל בפעילות בתי הלוחם בכ-20 מיליון ש"ח. בתקנון קרן האחזקות נקבע כי סכום זה "נקבע על בסיס ההנחה שלקרן נכי צה"ל היכולת לגייס לפחות מחצית מהסכום הנדרש כהשתתפות קרן נכי צה"ל בפעילות בתי הלוחם, גם בתקופות כלכליות קשות... לסכום הבסיסי יזקפו אחת לשנה הכנסות מימון, [ו]ניתן יהיה להגדיל את סכום קרן האחזקות בהתאם לזרם התרומות העתידי באישור הוועד הארצי". עוד נקבע בתקנון קרן האחזקות כי עם תחילת פעילותו של כל בית לוחם חדש תחליט ההנהלה הפעילה של הקרן אם נדרש לעדכן את הסכום הבסיסי, והחלטה זו תובא לאישור הוועד הארצי.

במאי 2016 מסר מנכ"ל הארגון לצוות הביקורת כי ממועד הקמת בית הלוחם בבאר שבע (שהחל לפעול בשנת 2011) לא בוצעה התאמה של סכום קרן האחזקות וממילא לא נדרש אישור הוועד הארצי.

על פי הדוחות הכספיים המאוחדים של הארגון בשנת 2015 השתתפה קרן נכי צה"ל בפעילות בתי הלוחם ובית קיי בהיקף של כ-37.5 מיליון ש"ח לעומת כ-20 מיליון ש"ח ביום הקמתה.

ראוי כי הנהלת
הארגון תבחן את
היקפה הכספי של
קרן האחזקות
ותעדכנו בהתאם
לתוצאות הבחינה

משרד מבקר המדינה מעיר לארגון כי לפי מטרות קרן האחזקות נדרש מקור מימון עצמאי המיועד למימון פעילותם של בתי הלוחם בכל עת. נוכח הגידול הניכר בהיקף התמיכה של קרן נכי צה"ל בתקציבי בתי הלוחם מחד גיסא והקיטון בהיקף נכסיה של קרן האחזקות מאידך גיסא, ראוי היה כי הנהלת הארגון תבחן את היקפה הכספי של קרן האחזקות ותעדכנו בהתאם לתוצאות הבחינה.

בתגובת הארגון נמסר כי בהתאם להמלצת מבקר המדינה יקיימו מוסדות הארגון המוסמכים דיון בנושא היקף הסכום שעל קרן האחזקות להחזיק, ואם יידרש, יתוקן תקנון קרן האחזקות בהתאם.

תוכנית עבודה רב-שנתית

בביקורת הקודמת נכתב כי תכנון רב-שנתי אמור לאפשר לארגונים בהיקף פעילות גדול כמו הארגון, אופק תכנון ארוך טווח, שמתווה את כלל היעדים של הארגון, את התקציבים והפרויקטים שיש לבצע להשגתם ואת מקורות המימון.

בדוח משנת 2005 נקבע כי הארגון פעל במשך שנים ללא תוכניות רב-שנתיות, וכי היעדר תוכניות רב-שנתיות פגם בניהול השוטף וארוך הטווח של הארגון, והקשה על מימוש המדיניות שקובעת הוועידה הארצית. בביקורת הקודמת נכתב כי עד מועד סיומה, אוגוסט 2013, טרם אישרו מוסדות הארגון תוכנית עבודה רב-שנתית (להלן - תר"ש) לארגון, וכי בדצמבר 2013 מסר הארגון בתגובתו שבאותו החודש אישר הוועד הארצי של הארגון תר"ש לארגון ולמוסדותיו לשנים 2014 - 2018.

בתר"ש האמורה לעיל נקבע כי היא "תתעדכן אחת לשנה בהתאם למצב בפועל ולעדכון התחזיות וזאת ל-5 שנים קדימה". בהתאם לכך בדצמבר 2014, כשנה לאחר אישור התר"ש, אישרה ועדת הכספים את עדכון התר"ש והרחבתה עד לשנת 2019 (להלן - התר"ש לשנים 2015 - 2019). בפרוטוקול הדיון של הוועדה מאותו המועד נכתב כי "**ועדת הכספים מבקשת להמשיך ולעדכן את התר"ש מידי שנה בשנה**" (ההדגשה במקור). התר"ש המעודכנת כללה עדכונים כספיים, לרבות עדכונים של תחזית גיוס תרומות ועדכונים של לוחות זמנים בנוגע לפרויקטים (כגון דחיית בניית בית לוחם חדש למחוז השפלה). בינואר 2015 אישר הוועד הארצי את עדכון התר"ש לשנים 2015 - 2019.

לפי הכתוב בתר"ש לשנים 2015 - 2019 ולפי החלטת ועדת הכספים בדבר עדכון שנתי של התר"ש, היה על הארגון לעדכן את התר"ש בדצמבר 2015 ולהרחיבה לשנים 2016 - 2020, ובדצמבר 2016 לעדכנה ולהרחיבה לשנים 2017 - 2021. לאחר העדכונים היה על הארגון להביא את התר"ש לדיון ולאישור בוועדת הכספים ובוועד הארצי.

בביקורת הנוכחית עלה כי בדצמבר 2015 לא עדכן הארגון את התר"ש לשנים 2016 - 2020.


משהכין הארגון
תוכנית רב-שנתית
מעודכנת לשנים
2017 - 2021 היה עליו
לאשרה בוועדת
הכספים ובוועד
הארצי

באוקטובר 2016 כתב בהקשר זה הארגון לצוות הביקורת כי בסוף שנת 2015 החל הארגון בתהליך מקצועי של עדכון התר"ש, וכי "לאחר שהתברר כי קיימת אי-ודאות בנושאים מהותיים... [כגון] גובה התמיכות ממשרד הביטחון... תחילת הבניה [של בית הלוחם] באשדוד... [והשפעת] סיום העסקתו של מנהל הקרן על גיוס הכספים, הוצג הנושא למנכ"ל וליו"ר ועדת הכספים. עמדת יו"ר ועדת הכספים הייתה כי יש לדחות את העדכון עד להתגבשות נתונים וודאיים יותר, שכן אחרת התר"ש העדכני יאבד את משמעותו ומהימנותו... כיום, משקיימת ודאות גבוהה יותר למרכיבים המהותיים כאמור בתר"ש, מתבצעת עבודת עדכון התר"ש ועם סיומה היא תוצג בפני ועדת הכספים".

עוד עלה בביקורת הנוכחית כי בפברואר 2017 עדכן הארגון את התר"ש לשנים 2017 - 2021, וכי באותו החודש דיווח מנכ"ל הארגון לחברי הוועד הארצי כי התר"ש עודכנה, ואולם עד מועד סיום הביקורת לא אושרה התר"ש בוועדת הכספים ובוועד הארצי.

במאי 2017 כתב הארגון לצוות הביקורת כי "הואיל ולא היה שינוי מהותי בתר"ש [לשנים 2017 - 2021] אלא בעיקר התאמת מועדים והיקפי גיוס לפרויקטים המתוכננים שטרם הוחלל בביצועם בפועל, למעשה לא נדרש אישורו [של הוועד הארצי] בשנית".

משרד מבקר המדינה מעיר לארגון כי תר"ש נועדה לשמש כלי ניהול מרכזי המסייע לארגון לתכנן את פעילויותיו על פי המטרות והיעדים לטווח הקצר ולטווח הארוך, וכן נועדה לשמש בסיס לתוכנית העבודה השנתית שלו. נוכח כל האמור לעיל, היה על הארגון לעדכן מדי שנה בשנה את התר"ש בהתאם להחלטת ועדת הכספים. משלא עשה כך בשנת 2015 בנוגע לתר"ש לשנים 2016 - 2020, ראוי היה כי הוא יקבל את אישורם של ועדת הכספים ושל הוועד הארצי לאי-עדכון התר"ש לשנים 2016 - 2020 זאת ועוד, משהכין הארגון תר"ש מעודכנת לשנים 2017 - 2021 היה עליו לאשרה בוועדת הכספים ובוועד הארצי.

בתגובת הארגון נמסר כי בנובמבר ובדצמבר 2017, אישרו ועדת הכספים והוועד הארצי בהתאמה, את התר"ש לשנים 2017 - 2021 וכן אישרו כי מעתה התר"ש תעודכן אחת לשנתיים.

משרד מבקר המדינה מעיר לארגון כי נוכח העובדה שהארגון מממן את הפעילות השוטפת שלו ומבצע את מרבית הפרויקטים שלו בהתבסס על גיוס תרומות ותמיכות כספיות שהשגתן כרוכה בחוסר ודאות, ומאחר שאי-קבלתן של חלק מהתרומות ומהתמיכות האלו עלולה לערער את הבסיס התקציבי של הארגון לאורך זמן, על הארגון לבחון את עדכונה של התר"ש מדי שנה בשנה.

בית הלוחם בבאר שבע

בית הלוחם בבאר שבע החל לפעול בשנת 2011, והוא מאפשר מתן שירות עד ל-3,000 בתי אב. בשנת 1999, טרם הקמתו, בדקה חברת ייעוץ עבור הנהלת הארגון את ההיתכנות להקמתו והציגה בדוח שהכינה תחזית ולפיה בית הלוחם צפוי לשרת כ-1,270 בתי אב של חברי הארגון (להלן - צפי האכלוס). בביקורת הקודמת צוין כי באוגוסט 2013 היו 1,118 בתי אב של חברי הארגון רשומים כחברים בבית הלוחם בבאר שבע, ועוד כ-600 בתי אב שאינם חברי הארגון¹⁷. כלומר, בית הלוחם פעל אז בשיעור ניצול של כ-37% מפוטנציאל הקליטה שלו, ועם צירופם של מי שאינם חברי הארגון הגיע שיעור הניצול לכ-57%. מספר בתי האב של חברי הארגון שהיו רשומים באוגוסט 2013 כחברים בבית הלוחם בבאר שבע היה גם נמוך מצפי האכלוס של חברת הייעוץ.

משרד מבקר המדינה העיר בביקורת הקודמת כי בית הלוחם בבאר שבע נבנה בהיקף גדול משמעותית מהיקף האוכלוסייה בעלת הפוטנציאל לעשות בו שימוש.

בנובמבר 2013 מסר הארגון בתגובתו על טיוטת הדוח מהביקורת הקודמת כי "לכל בית לוחם קיים 'גמ"ה' (גודל מינימלי הכרחי) הנגזר מהפונקציות השיקומיות והאחרות ההכרחיות הכלולות בבית הלוחם וכי פונקציות אלה... אינן תלויות במספר החברים". עוד מסר הארגון כי "מספר בתי האב בבית הלוחם בבאר שבע יגדל משמעותית בשנים הקרובות - הן בשל פעילות ייעודית של בית הלוחם והן בשל העברת מחנות צה"ל לדרום".

בביקורת המעקב עלה כי ביולי 2016 רק 1,157 בתי אב של חברי הארגון היו רשומים כחברים בבית הלוחם בבאר שבע¹⁸. כן היו רשומים כחברים 726 בתי אב שאינם חברי ארגון. כלומר, כשש שנים לאחר פתיחתו פעל בית הלוחם בבאר שבע בשיעור ניצול של כ-39% מפוטנציאל הקליטה שלו, ובצירוף מספרם של אלה שאינם חברי הארגון שיעור הניצול שלו עולה לכ-63%. בהשוואה לאוגוסט 2013, מספר בתי אב של חברי הארגון הרשומים כחברים בבית הלוחם בבאר שבע גדל ב-39 בתי אב בלבד. מספרם של בתי אב שאינם חברי הארגון גדל לעומת זאת ב-126. עקב כך הצטמצם היחס בין מספר בתי האב של חברי הארגון לבין כלל בתי האב בבית הלוחם בבאר שבע מכ-65% באוגוסט 2013 לכ-61% ביולי 2016. כלומר כ-39% מבתי האב בבית הלוחם בבאר שבע לא היו חברי הארגון.

17 המוסדות המוסמכים בעמותה החליטו להעניק גם לאוכלוסיית של נכי צה"ל שאינם חברי ארגון (נכים שאינם מקבלים קצבה קבועה משהב"ט) וכן למשפחות שכולות, לנפגעי פעולות איבה ולנכי ביטוח לאומי אפשרות לעשות שימוש במתקני בית הלוחם, תוך קביעת מספר מכסימלי של אנשים מקרב האוכלוסייה שאינה נמנית על חברי ארגון נכי צה"ל או בני משפחותיהם.

18 מהם תושבי העיר אילת. בחישובים השונים בדוח נחשבה אוכלוסייה זו לחלק מחברי בית הלוחם אף שהדעת נותנת כי המרחק הגיאוגרפי הרב בין אילת לבאר שבע מהווה מגבלה של ממש על תושבי אילת לשימוש בשירותי בית הלוחם בבאר שבע.

מהנתונים הללו עולה עוד כי תחזית הארגון מ-2013, ולפיה מספר בתי האב בבית הלוחם בבאר שבע יגדל משמעותית בשנים הקרובות, לא התממשה. לא זו אף זו, מספר בתי האב שהם חברי הארגון שהשתמשו בשירותי בית הלוחם בבאר שבע משנת פתיחתו (2011) ועד המועד שאליה התייחסה הביקורת, יולי 2016, היה נמוך בהשוואה לצפי האכלוס של חברת היעוץ, ובפועל הגידול במספר החברים בבית הלוחם בבאר שבע בשנים 2013 עד 2016 נבע בעיקר בשל קליטתם של בתי אב שאינם חברי הארגון.

בתגובת הארגון נמסר כי "בבית הלוחם בבאר שבע נכון להיום 1,941 בתי אב¹⁹], מתוכם 1,490 בתי אב של נכי צה"ל [כולל נכי צה"ל שאינם חברי ארגון]²⁰ המהווים כ-77% מכלל בתי האב חברי הבית, 184 בתי אב של ילדי נכי צה"ל ו-267 בתי אב של אוכלוסיות אחרות (נפגעי פעולות איבה, משפחות שכולות וכיו"ב) לגביהן קבעו המוסדות המוסמכים של הארגון זכאות ליהנות משירותי בתי הלוחם".

בשנת 2017 עשה רשם העמותות בדיקה בארגון בנושא צירוף אוכלוסיות שאינם חברי הארגון לבתי הלוחם. מדוח הבדיקה שפרסם רשם העמותות באוקטובר 2017 עולה כי במהלך הבדיקה הסביר הארגון לרשם העמותות, בין היתר, כי "המוסדות המוסמכים [בארגון] החליטו לפני שנים רבות, להעניק באופן מצומצם ביותר גם לאוכלוסיות משיקות נוספות, ביניהן משפחות שכולות, נפגעי פעולות איבה ונכי ביטוח לאומי אפשרות לעשות שימוש במתקני בית הלוחם, תוך קביעת מספר מכסימלי של אנשים מקרב האוכלוסייה שאינה נמנית על נכי צה"ל או בני משפחותיהם וזאת מתוך כוונה מודעת לשמר את קיומם של בתי הלוחם אשר משמשים בראש ובראשונה את נכי צה"ל ובני משפחותיהם".

בדוח הבדיקה האמורה לעיל קבע רשם העמותות כי "בנוגע לצירוף אוכלוסיות חריגות [שאינם מבין חברי הארגון] לבתי הלוחם, הרי שעל [הארגון] לשנות את תקנון²¹], כך שפעילות זו תבוא לידי ביטוי בתקנון... באופן מפורש... על [הארגון] להמציא לרשם נוהל בכתב, המאשר על ידי המוסדות המוסמכים, המסדיר את פעילות האוכלוסייה האמורה, לרבות קריטריונים שוויוניים ופומביים המסדיר את מכסות צירוף האוכלוסיות המקבלות שירות מבתי הלוחם".

בנובמבר 2017 כתב הארגון לרשם העמותות כי הארגון פועל לכתיבת נוהל לצירוף אוכלוסיות חריגות לבתי הלוחם. הארגון מסר כי ועדת התקנון של הארגון החליטה על הצעה לשינוי התקנון בהתאם לדרישת הרשם, והצעה זו תובא לאישורה של הוועידה הארצית.

ביוני 2018 כתב רשם העמותות לארגון כי הארגון נדרש להמציא לרשם בקשה לשינוי התקנון עד יולי 2018.

19 כ-65% מפותנציאל הקליטה של בית הלוחם.

20 על פי נתוני הארגון מינואר 2018, באותו המועד היו בית הלוחם 1,213 בתי אב של חברי ארגון (כ-40% מפותנציאל הקליטה של בית הלוחם) ו-277 בתי אב של נכי צה"ל שאינם חברי ארגון.


 בית הלוחם בבאר
 שבע יכול להכיל
 אוכלוסייה בהיקף
 גדול משמעותית
 מהיקף האוכלוסייה
 העושה בו שימוש

משרד מבקר המדינה מעיר לארגון כי בית הלוחם בבאר שבע יכול להכיל אוכלוסייה בהיקף גדול משמעותית מהיקף האוכלוסייה העושה בו שימוש. עוד מעיר משרד מבקר המדינה לארגון כי גם בהתחשב בנתונים שהוא מסר בתגובתו, הוא עדיין לא מימש את תחזיותיו משנת 2013 בנוגע להגדלה משמעותית של מספר בתי האב של חברי הארגון שיהיו חברים בבית הלוחם בבאר שבע. נוכח זאת, על הארגון להפיק לקחים מהסיבות להיקף הנמוך של חברי הארגון שנרשמו כחברים בבית הלוחם בבאר שבע ולפעול להגדלת מספרם בעדיפות ראשונה.

משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את הארגון המאפשר למשפחות שכולות ונכים נוספים שאינם חברי ארגון שימוש בבתי הלוחם. עם זאת, כפי שדרש רשם העמותות על הארגון להסדיר בתקנון את צירופן של אוכלוסיות אלה כחלק מהמשתמשים בבית הלוחם.

הקמת בית הלוחם באשדוד

בדיקת היתכנות קודמת להקמת בית לוחם באשדוד

על פי תקנון הארגון, הוועד הארצי אחראי להקמת בתי לוחם רק לאחר קבלת אישור מהוועידה הארצית. במרץ 1999 החליט הוועד הארצי לאשר עקרונית הקמת בית לוחם במחוז רחובות והדרום²¹. מטרת האישור העקרוני הייתה לאשר ביצוע בדיקות ראשוניות בנוגע להקמת בית הלוחם לשם הצגת תוצאותיהן לפני הוועידה הארצית לצורך אישור הקמתו.

בדוח הביקורת מ-2005 צוין כי הארגון פנה לחברת ייעוץ פרטית (להלן - החברה) לשם הכנת דוח שיפרט את מספר בתי האב מתוך סך חברי מחוז השפלה של הארגון הצפויים להירשם כמנויים לבית לוחם חדש אשר יוקם בתחומי המחוז. בדצמבר 1999 הגישה החברה דוח שבו היא בחנה, בין היתר, את הקמת בית הלוחם בארבעה מיקומים אפשריים ברחבי המחוז: נס ציונה, ראשון לציון, רחובות ואשדוד (להלן - בדיקת ההיתכנות). מבדיקת ההיתכנות עלה כי מספר בתי האב הצפויים להירשם בבית לוחם אשר יוקם בנס ציונה הוא 1,722, ברחובות - 1,599, בראשון לציון - 1,580 ובאשדוד - 1,522 בתי אב. בדוח נרשם כי "מניתוח המודל אנו למדים [כי] בחירת נס ציונה כאתר ביניים [בין ראשון לציון לרחובות] להקמת בית הלוחם של המחוז מציגה מספר חברים גדול משאר חלופות האתרים במחוז ומדגישה את חשיבות זמינות ונגישות החברים **מכלל ערי המחוז** לאתר המוצע" (ההדגשה אינה במקור). מסקנות הבדיקה היו כי "מיקום בית לוחם במתחם הגיאוגרפי שבין רחובות, נס ציונה וראשון לציון מגדיל את הסיכויים לכמות נרשמים גדולה מבאשדוד".

21 שמו של המחוז השתנה ל"מחוז השפלה" במועד מאוחר יותר.

ביוני 2001 החליטה מועצת מחוז השפלה של הארגון להמליץ למוסדות הארגון להקים בית לוחם באשדוד. בפרוטוקול הדיון צוין כי מסקנות בדיקת ההיתכנות "אינן מצביעות על אשדוד כעיר המתאימה במחוז להקמת 'בית הלוחם'". אף על פי כן החליטו חברי המועצה ברוב מכריע להמליץ על הקמתו של בית הלוחם באשדוד.

ביולי 2001 החליט הוועד הארצי לאשר את המלצת מועצת המחוז לבנות בית לוחם באשדוד. בישיבת הוועד הארצי מאפריל 2003 אושרה שוב ההחלטה על הקמת בית לוחם באשדוד.

משרד מבקר המדינה העיר בדוח מ-2005 בנוגע להחלטת הוועד הארצי לאשר הקמת בית לוחם באשדוד, כי לפני הוועד הארצי לא הוצגו החלופות השונות להקמת בית הלוחם אשר הוצגו בבדיקת ההיתכנות כדי שיוכל לבחון את החלופות ולבחור בחלופה המתאימה בהתאם לסדרי העדיפויות ולמדיניות שקבע.

בדיקת ההיתכנות עדכנית להקמת בית לוחם באשדוד

בביקורת הקודמת (משנת 2014) העיר משרד מבקר המדינה לארגון כי מאז ביצוע בדיקת ההיתכנות בשנת 1999, ולמרות הערת משרד מבקר המדינה בדוח מ-2005 בדבר הצורך לעשות בדיקת ההיתכנות עדכנית, לא עשה הארגון בדיקה נוספת. בסיכום הדוח מ-2014 העיר משרד מבקר המדינה כי ראוי שהארגון יעשה בדיקת ההיתכנות עדכנית הכוללת ניתוח מקצועי של מכלול הנתונים הרלוונטיים.

ממועד בדיקת ההיתכנות מ-1999 חלו שינויים במספר חברי הארגון השייכים למחוז השפלה וכן שינויים תחבורתיים ניכרים, כגון גידול במספר דרכי התחבורה במחוז, גידול במספרם של משתמשי הדרך ועלייה ברמת המינוע²² של כלל התושבים במחוז. מדובר בשינויים משמעותיים מבחינת זמני הנסיעה לבית לוחם שיוקם במחוז השפלה והדרכים אליו, היכולים להשפיע על הביקוש לחברות בבית הלוחם.

בעקבות פרסום ממצאי הביקורת הקודמת, פנה הארגון ביולי 2014 לחברת ייעוץ פרטית נוספת (להלן - חברת הייעוץ) בבקשה לבדוק את פוטנציאל השימוש העתידי של בתי אב (להלן - תחזית המנויים) בבית לוחם שיוקם באחת משלוש חלופות המיקום: באשדוד, בנס ציונה וברחובות.

ביוני 2015 מסרה חברת הייעוץ לארגון דוח שכותרתו "בדיקת ביקושים להקמת בית לוחם במחוז השפלה" (להלן - בדיקת ההיתכנות העדכנית). בדוח נכתב כי החלופות להקמת בית לוחם ברחובות ובנס ציונה נבדקו לצורך השוואה בלבד, וכי ביישובים אלו נבדקו אתרים משוערים ללא הקצאת קרקע, להבדיל מאשדוד, שבה קיימת הקצאת קרקע בגודל של 30,000 מ"ר. בבדיקת ההיתכנות העדכנית צוין כי תחזית המנויים בכל חלופת מיקום נקבעה על סמך

22 מספר כלי רכב ל-1,000 תושבים. רמת מינוע גבוהה נמצאת בהתאמה עם רמה גבוהה של פיתוח כלכלי ואיכות חיים.

בחינה של משך זמן הנסיעה בשעות השיא של הבוקר (משעה שש עד תשע) ממקום המגורים של חברי הארגון תושבי מחוז השפלה אל כל אחד משלושת המיקומים שנבחנו.

ביולי 2015 דן הוועד הארצי בנושא הקמת בית לוחם במחוז השפלה על בסיס בדיקת ההיתכנות העדכנית, והחליט - בתמיכה של 12 תומכים לעומת 9 מתנגדים - לאשר שוב את הקמת בית הלוחם באשדוד. מנכ"ל הארגון אמר בדיון כי יש להתייחס גם לעובדה שאשדוד נמצאת במרכז המחוז וקיימת בה קרקע זמינה ואטרקטיבית, שיש עליה תב"ע ייעודית ומאושרת. עוד ציין מנכ"ל הארגון כי הופקו כל הלקחים והטעויות מבניית כל בתי הלוחם האחרים, ובייחוד מבניית בית הלוחם בבאר שבע... ואין מטר אחד מיותר בבית הלוחם וכי מתוכננת בנייה של 6,750 מטרים. במהלך הדיון הבהירה היועצת המשפטית של הארגון כי "הנושא של בית הלוחם אשדוד הוא נושא מהותי וחשוב שלא ישמעו לאחר מכן טענות חלילה שהחלטה בנוגע לבית הלוחם אשדוד או בכלל התקבלה על בסיס נתונים שאינם מספקים... [אז] היה מישהו שהייתה לו שאלה ולא ניתן לו לשאול אותה".

באותו דיון הסביר מנכ"ל הארגון לוועד הארצי כי "לא הייתה ביקורת של מבקר המדינה על עצם הקמת בית לוחם נוסף במחוז השפלה... [והוא] מעולם לא אמר שזוהי החלטה מוטעית. נאמר שיש לבחון את [החלטת הארגון על] ההקמה דווקא באשדוד לאחר קבלת המסמכים הרלבנטיים. המלצת המבקר התקבלה ובוצעו, בין היתר, סקרי היתכנות עדכניים... המבקר קבע את המתווה וכך פעלנו".

באוגוסט 2015 דנה הוועדה הארצית בהקמת בית הלוחם באשדוד ואישרה את החלטת הוועד הארצי מיולי 2015 כלשונה.

בתגובת הארגון נכתב כי "המוסדות המוסמכים של הארגון החליטו על עריכת תיקוף לסקר משנת 1999 כאשר הייתה כבר קיימת הקצאה של שטח מצוין, בגודל הנדרש, במיקום שאושר שוב ושוב על ידי המוסדות המוסמכים לאורך שנים... מטרת התיקוף הייתה לוודא האם החלטה למקם את הבית באשדוד עומדת עדין בטווח השיקול הלגיטימי שהופעל בזמנו בהחלטה שהתקבלה, בעיקר מבחינת מספר החברים הצפוי ולא נועדה לבחון אתרים תיאורטיים אחרים ובמיוחד בשלב זה כאשר הקרקע באשדוד הוקצתה, נערך תכנון מפורט, שולמו אגרות וההליך ההזמנה להציע הצעות עומד בפני סיום **ואתו סקר היתכנות עדכני אכן תיקף את ממצאי הסקר משנת 1999**" (ההדגשה במקור).

משרד מבקר המדינה בדק בביקורת הנוכחית את תהליך קבלת ההחלטות בנוגע להקמת בית הלוחם באשדוד ולגודלו. להלן הפרטים:

בדיקת ההיתכנות העדכנית התבססה על בחינה של תחזית המנויים הצפויים להגיע לבית הלוחם בשלוש מארבע החלופות שנבחנו בשנת 1999 בשעות השיא של הבוקר בלבד.

בתגובת הארגון נמסר כי "הסקר נערך על פי הכללים המחמירים ביותר על מנת למנוע כל טענה כי הוא מוטה או מראה תמונת מציאות אופטימית מהקיים. בשעות שאינן שעות השיא בוודאי צפויים חברים רבים נוספים להגיע, ובהתאם צפויים גם חברים רבים נוספים מכל רחבי המחוז, להירשם" (ההדגשה במקור).

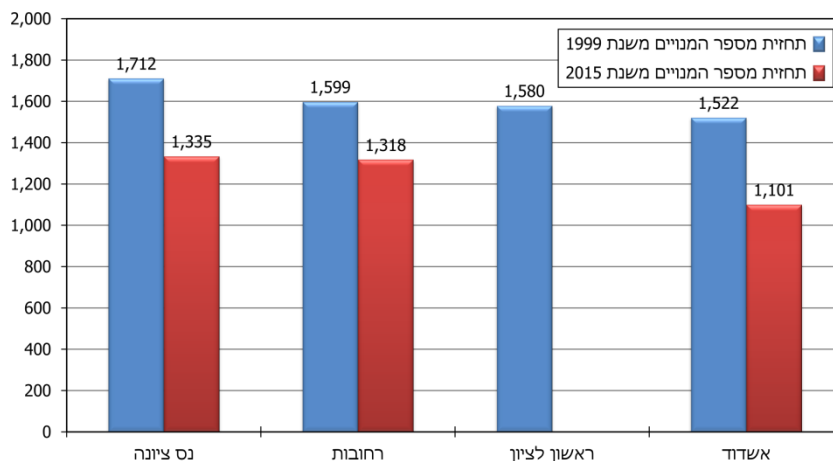
בבדיקת ההיתכנות העדכנית עלה כי הצפי של מספר בתי האב שיירשמו לבית לוחם בנס ציונה הוא 1,335 מנויים, ברחובות - 1,318 ובאשדוד - 1,101 מנויים. כלומר תחזית המנויים עבור בית לוחם באשדוד הייתה נמוכה בכ-234 בתי אב (כ-18%) מתחזית המנויים עבור בית לוחם בנס ציונה. בדוח בדיקת ההיתכנות העדכנית נכתב כי "בהנחה שכל חלופות בתי הלוחם של השפלה יהיו אטרקטיביות באותה מידה, אזי קיים פער בתחזית של כ-230 מנויים [בתי אב] לטובת בית לוחם במיקום נס ציונה לעומת מיקום באשדוד... ואם מנטרלים את השפעת שני המיקומים על משיכת חברים מבית הלוחם תל אביב למעשה עומד הפער על 160 חברים [בתי אב] בלבד".

אחד הנתונים שהשתנו בין שתי בדיקות ההיתכנות שנעשו הוא מספר חברי הארגון במחוז השפלה במועד ביצוע כל אחת מהבדיקות: בביצוע בדיקת ההיתכנות ב-1999 היו במחוז השפלה 5,711 חברים, ואילו בביצוע בדיקת ההיתכנות העדכנית היה מספרם 6,835 חברים. להלן בתרשים נתוני תחזית המנויים לבית לוחם בארבע ערי מחוז השפלה שנבחנו שהתקבלה בבדיקה שנעשתה ב-1999 ונתוני תחזית המנויים שהתקבלה בבדיקת ההיתכנות העדכנית שנעשתה ב-2015.²³

23 ציון כי ההבדל בין שתי התחזיות נובע גם משינוי בנתונים שעליהם התבססה בדיקת ההיתכנות ובהם בחינת משך זמן הנסיעה בשעות השיא של הבוקר (משעה שש עד תשע) ממקום המגורים של חברי מחוז השפלה אל שלושת המיקומים שנבחנו בבדיקה העדכנית מ-2015 לעומת בדיקה של כלל הביקוש ב-1999. עוד ציון כי הבדיקה מ-1999 התבססה על מודלים שונים, שכללו בין היתר בחינה של "מודל חלופות" של מרכזי תרבות וספורט בסביבת האתר הנבדק ומודל של "נגישות התחבורה הציבורית" לאתר הנבדק - מודלים אשר לא נבחנו בבדיקה העדכנית.

נוכח המשמעויות
הכספיות הניכרות
המושקעות בהקמת
בית לוחם, ראוי כי
הארגון בבואו בעתיד
לבנות בית לוחם נוסף
וחדש יקבע קודם לכן
תקן בדבר מספר
החברים המזערי
שעבורו יוקם בית
לוחם

תרשים 5: תחזית מספר המנויים בערי המחוז בשנת 1999 ובשנת 2015²⁴



על פי נתוני שתי בדיקות ההיתכנות שעשה הארגון. הערה: בדיקת ההיתכנות מ-2015 לא כללה את העיר ראשון לציון.

מהתרשים עולה כי שתי בדיקות ההיתכנות הצביעו על כך שבאשדוד היה מספר בתי האב הצפויים להירשם לבית הלוחם הנמוך ביותר, וכי החלופה שאליה מספר בתי האב הצפויים להירשם היה הגבוה ביותר היא נס ציונה.

בתגובת הארגון נמסר כי "המוסדות המוסמכים של ארגון נכי צה"ל היו מודעים בהחלט למספר החברים הצפוי בכל אחד מהמיקומים הפוטנציאליים, ובראשם למספר החברים הצפוי במיקום באשדוד, הן בעת קבלת ההחלטה המקורית, הן בעת תיקוף ההחלטה שוב ושוב לאורך השנים, והן בדיונים המקיפים שנערכו בעניין בשנת 2015. המוסדות המוסמכים קבעו בהתאם לשיקול דעת סביר, **ראוי ואחראי** כי השיקול של מספר החברים הצפוי אינו שיקול בלעדי והחלטה התקיימה תוך ידיעה והבנה ברורה בדבר תוצאות הסקרים השונים" (ההדגשה במקור).

מספר בתי האב הצפויים להירשם לבית לוחם באשדוד

גודל שטחו הבנוי של בית הלוחם באשדוד מתוכנן להיות 6,750 מ"ר והוא יאפשר קליטה של עד 3,000 בתי אב (להלן - הקיבולת המרבית בבית הלוחם).

יצוין כי לארגון אין תקן בדבר מספר החברים המזערי שעבורו יוקם בית לוחם.

בתגובת הארגון נמסר כי "הארגון רואה בהחלטה על הקמת בית לוחם כהחלטה ערכית ולא טכנית, ואינו מוכן למדוד את שיקומם של נכי צה"ל במספרים 'יבשים'".

משרד מבקר המדינה מעיר לארגון כי נוכח המשמעויות הכספיות הניכרות המושקעות בפרויקט בסדר גודל של הקמת בית לוחם, בתפעול ובתחזוקתו השוטפים ראוי כי הארגון בבואו בעתיד לבנות בית לוחם נוסף וחדש יקבע קודם לכן תקן בדבר מספר החברים המזערי שעבורו יוקם בית לוחם.

יצוין כי השטח הבנוי המתוכנן לבית הלוחם באשדוד מאפשר להכיל מספר בתי אב הגדול בשיעור ניכר מתחזית מספר בתי האב העולה משתי בדיקות ההיתכנות שנעשו (ב-1999 וב-2015). לפי בדיקות אלו, שיעור ההצטרפות לבית הלוחם באשדוד יהיה נמוך בכ-50% עד 63% מהיקף בתי האב שלהם מתוכנן בית הלוחם באשדוד לתת שירות.

ביוני 2015 פנה הארגון למכון מחקר פרטי לצורך ביצוע סקר ביקושים²⁵ טלפוני בנושא "פוטנציאל לבית הלוחם במחוז השפלה" (להלן - הסקר הטלפוני)²⁶. ממסמכי הארגון עולה כי בסקר הטלפוני נמדד פוטנציאל הנרשמים לבית לוחם באשדוד באמצעות שאלות שנשאלו הנסקרים על העדפותיהם בנוגע להקמתו המתוכננת של בית לוחם באשדוד בלבד.

לפי תוצאות הסקר הטלפוני, הצפי המזערי של מספר חברי הארגון ממחוז השפלה העתידיים להירשם לבית הלוחם באשדוד מיד או בסמוך להקמתו הוא 2,000 בתי אב, והצפי המרבי הוא 2,500 בתי אב שהם בין כ-29% לכ-37% מסך כל חברי הארגון במחוז השפלה (בהתאמה). יוצא אפוא כי גם לפי הסקר הטלפוני, הרישום העתידי לבית הלוחם באשדוד בסמוך להקמתו יהיה נמוך בכ-17% עד 33% מהקיבולת המירבית שלו.

בדצמבר 2016 מסר הארגון למשרד מבקר המדינה כי "כמות בתי האב הצפויה להערכת הארגון בבית הלוחם אשדוד (בהתבסס על הסקרים שנערכו [נ] לצד ניסיון הארגון): בתקופה הראשונה לפעילותו של הבית הינה כ-1,500-2,000 בתי אב".

יוצא אפוא שעל פי הערכת הארגון, בתקופה הראשונה לפעילותו של בית הלוחם באשדוד מספר המנויים בו יהיה נמוך ב-33% עד 50% מהקיבולת המירבית שלו.

25 מטרת הסקר הייתה לאתר גורמים המשפיעים על נכונות חברי מחוז השפלה להצטרף כמנויים לבית לוחם עתידי באשדוד ולאמוד את פוטנציאל ההצטרפות של חברי הארגון ומשפחותיהם השייכים למחוז כמנויים לבית לוחם עתידי באשדוד.

26 המכון ערך סקר טלפוני בקרב כ-6,800 חברי ארגון נכי צה"ל במחוז השפלה. בפועל בוצעו 1,112 פניות לנסקרים, אשר עליהן השיבו 500 נסקרים (45%); 200 נסקרים ביקשו להשיב במועד מאוחר יותר, ו-412 נסקרים סירבו להשיב. טעות הדגימה המרבית היא 4.5%.

על הארגון להפיק לקחים מהנתונים העומדים לרשותו ולפעול להגדלת מספר חברי הארגון שיירשמו לבית הלוחם באשדוד בטרם יחל להפעילו

בתגובת הארגון נמסר כי בדיקת ההיתכנות שעשה הארגון בשנת 2015 התבססה על "שעות העומס הגבוהות ביותר... כאשר משקללים את העובדה כי בית הלוחם במחוז השפלה הוא שירות שאינו מוכר למרביתם המכריע של חברי מחוז השפלה, ובהתבסס על ניסיון העבר - כמות החברים צפויה לגדול משמעותית מעבר לצפי על פי סקר הביקושים זאת לאחר תקופת פעילות ראשונית. בנוסף... במספר החברים אותם צריך הבית לשרת נכללים גם חברים מחברי מחוז תל אביב שיצטרפו כחברים לבית הלוחם אשדוד. לאור האמור, הצפי למספר בתי האב נכי צה"ל חברי הארגון שהיו חברים בבית הלוחם אשדוד לאחר תקופת ההפעלה הראשונית הינו ריאלי ועל בסיס טווח צפי זה תוכנן הבית".

עוד מסר הארגון בתגובתו כי בחודשים דצמבר 2017 עד ינואר 2018 הוא עשה סקר נוסף, באמצעות הטלפון הנייד. הסקר נשלח לכל מספרי הניידים המצויים בידי הארגון, של חברי מחוז השפלה, בהתאם לרשימות המתקבלות ממשרד הביטחון. להערכת הארגון על פי תוצאות הסקר האמור לעיל, מספר המצטרפים לבית הלוחם באשדוד יהיה 2,523 בתי אב לכל הפחות, ומספר זה יגדל משמעותית בהתחשב באופן פיזור הגיאוגרפי של המחוז סביב בית הלוחם באשדוד.

משרד מבקר המדינה מעיר לארגון כי עליו להפיק לקחים מהנתונים העומדים לרשותו ולפעול להגדלת מספר חברי הארגון שיירשמו לבית הלוחם מתוך כלל חברי הארגון במחוז בטרם יחל להפעיל את בית הלוחם באשדוד.

בתגובת הארגון נמסר כי כדי ליישם את המלצת משרד מבקר המדינה להגדלת מספר הנרשמים לבית הלוחם באשדוד הוא יכין תוכנית שיווקית.

אומדן עלות מחזור חיים להקמת בית הלוחם באשדוד

ככלל, חיי מערכת או מוצר נמשכים מן הזמן שבו מוגדרים מאפייניהם ועד ליום שבו נשלם תהליך הוצאתם משירות וחדלות הוצאות השוטפות לתחזוקתם ולהפעלתם. אומדן עלות מחזור חיים²⁷ הוא תחשיב של כל העלויות החזויות מביצוע פרויקט לכל אורך חיי המערכת או המוצר. בהוראת משהב"ט בנושא אומדן עלות מחזור חיים נקבע כי במערכות גדולות ומרכזיות חיי המערכת או המוצר יכולים להימשך 25 שנה ואף יותר. עבור כל שלב בחיי המערכת או המוצר קיימת עלות מסוימת. הסכום של כל העלויות עד לסוף חיי המערכת הוא למעשה עלות מחזור החיים של המערכת או של המוצר.

בהוראה נקבע כי תהליך שיטתי ועקבי של ביצוע אומדני עלות מחזור חיים מניב את היתרונות הללו: יצירת אפשרות להשוואות בין פרויקטים מתחרים; ראייה שלמה של משמעותית תקציביות של פרויקט בטווח הארוך ותכנון תקציבים רב-

שנתיים; והעלאת הסיכוי למניעת בזבז תקציבים בשלבים מוקדמים של הפרויקט על ידי זיהוי חוסרים בקיום תקציבים רב-שנתיים הנדרשים בשלבי המשך של חיי המערכת.

משרד מבקר המדינה העיר בביקורת הקודמת לארגון כי ראוי שלפני התחלת כל פרויקט יכין עבורו הארגון אומדן עלות מחזור חיים.

בתגובתו על ממצאי הביקורת הקודמת מסר הארגון באוקטובר 2013 כי "לאור הערת הביקורת יפעל הארגון לשינוי ההגדרה הנוהגת ויערוך בעתיד עלות מחזור חיים לפרויקט".

ביוני 2015 מסר הארגון למשרד מבקר המדינה בעניין זה כי הוא מכין לכל פרויקט בינוי תקציב עלויות בנייה מדויקות, וכי תקציב זה מאושר טרם תחילת ביצוע הפרויקט. נוכח הערת הביקורת האמורה לעיל חילק הארגון את פרויקטי הבינוי שלו לשני סוגים: (א) פרויקטים שבהם משופץ מתחם קיים ללא שינוי בעלויות התחזוקה הקיימות. (ב) בינוי מתחם חדש או שיפוץ מתחם קיים המעלה את עלויות התחזוקה. בגין הסוג הראשון מובאות בחשבון רק עלויות הבינוי. בגין הסוג השני נקבעה בארגון הנחיית ביצוע ולפיה לכל פרויקט כאמור תתווסף גם עלות התחזוקה שלו לעשר שנות הפעלתו הראשונות. בביקורת הנוכחית עלה כי מנכ"ל הארגון אישר הנחיה זו לביצוע, אולם הארגון טרם הטמיע אותה בנהליו.

ביולי 2015 תיאר מנכ"ל הארגון לפני חברי הוועד הארצי את הנחות העבודה שהיו בבסיס האומדן לעלות מחזור חיים שעשה הארגון לבניית בית הלוחם באשדוד לעשר שנות הפעלתו הראשונות. לדברי המנכ"ל, הארגון ביסס את האומדן על ההנחה שהתפלגות הוצאות התפעול והמימון הנדרש תהיה בין מודל בית הלוחם בבאר שבע לבין מודל בית הלוחם בירושלים, ועל ההנחה כי תמיכות משהב"ט לארגון יוגדלו ל-25 מיליון ש"ח. לצורך האומדן התבסס הארגון על ממוצע של עלויות הפעלתם של בית הלוחם בבאר שבע ושל בית הלוחם בירושלים בשנים 2010 - 2014.

ממסמכי הארגון עלה כי קרבתו של בית הלוחם באשדוד לים עלולה להשפיע מאוד על עלויות התחזוקה העתידיות, בשל האפשרות לבלאי מואץ בחומרי החיפוי של המבנה, בריצופים, בכל עבודות הפיתוח ובכל המערכות האלקטרומכניות החשופות לאוויר הפתוח וכד'.

בביקורת עלה כי לפני הקמתו של בית הלוחם באשדוד הארגון הכין אומדן של עלות מחזור חיים לבית. אומדן זה נערך על בסיס ממוצע של עלויות תחזוקה של בתי לוחם אחרים שנבנו באזורים גיאוגרפיים אחרים ובזמנים אחרים, ולא על בסיס תחשיב עדכני ופרטני המותאם לבית לוחם הממוקם ליד הים. נוסף על כך האומדן שערך הארגון לעלות מחזור החיים נעשה רק לעשר השנים הראשונות להפעלתו של בית הלוחם באשדוד.

היעדר אומדן כאמור לעיל עלול ליצור פער בין הוצאות התפעול שתוכננו לבין אלו שיהיו בפועל ולחשוף את הארגון להוצאות בלתי מתוכננות בראייה רב-שנתית. על הארגון לעגן בנהליו את הצורך בביצוע אומדן עלות מחזור חיים לכל אורך חיי המערכות בפרויקטים שהוא מבצע תוך התייחסות למאפיינים ייחודיים ולהשלכותיהם ולפעול בהתאם לכך.

בתגובת הארגון נמסר כי לאחר קבלת טיוטת דוח הביקורת הוא הכין אומדן עלות מחזור חיים ל-25 שנים לבית הלוחם באשדוד באמצעות יועץ חיצוני וכי מהאומדן עלה כי עלות התחזוקה הצפויה למערכות בית הלוחם באשדוד, לרבות המבנה, תואמת את הערכות הארגון. הארגון ציין כי באומדן שהכין היועץ החיצוני הובאה בחשבון הקרבה לים. בנוגע לקביעה כי על הארגון לעגן בנהליו את הצורך בביצוע אומדן עלות מחזור חיים לכל אורך חיי הפרויקטים שהוא מבצע, מסר הארגון כי הוא יעשה זאת בהקדם.

בתגובה נוספת של הארגון מיולי 2018 נמסר כי "במהלך תכנון הפרויקט הושקעה חשיבה מקיפה בתכנון המבנה באופן מיטבי בקשר עם קרבתו לים, ובאופן שינטרל כמעט לחלוטין עלויות נוספות הנובעות מהקרבה לים... קביעת הארגון כי עלות מחזור חיים תערך ל-10 שנות הפעלה ראשונות נבעה מההכרה כי ההתפתחויות הטכנולוגיות... אינן מאפשרות ראייה לעתיד מעבר ל-10 השנים הראשונות... ובהתאם קבע הארגון תקופה סבירה... של 10 שנים".

משרד מבקר המדינה מעיר לארגון כי בעת תכנון הקמתו של בית הלוחם באשדוד היה עליו לערוך אומדן עלות מחזור חיים עבור כל תקופת הפעלתם הצפויה של מערכתיו, אשר מבוסס על תחשיב עדכני ופרטני בהתאמה לבניית בית לוחם הממוקם ליד הים. עריכת אומדן מקבלת משנה חשיבות בארגון כמו ארגון נכי צה"ל, אשר תקציבו מבוסס גם על מקורות שאינם ודאיים ובהקמה של בית לוחם בעלות של כ-140 מיליון ש"ח. משהשלים הארגון בעקבות ממצאי הביקורת הנוכחית את עריכת אומדן עלות מחזור החיים למבנה ולמערכתיו של בית הלוחם באשדוד ל-25 שנים, עליו לתכנן תקציבים רב-שנתיים הנדרשים בהתאם לתקופה זו.

בית קיי

הארגון מפעיל את בית קיי, המשמש מרכז הבראה ונופש לנכי צה"ל חברי הארגון. בבית קיי 99 חדרים, 37 מהם מותאמים לנכים המתניידים בכיסאות גלגלים. מהדוחות הכספיים של הארגון עולה כי בשנים 2011 - 2015 הוא השקיע כ-6.5 מיליון ש"ח בשיפור המבנים, בציוד ובריהוט. על פי הדוחות הכספיים של בית קיי שיעור ההכנסות מפעילות שוטפת היה בין 73% ל-83%

מעלות הפעילות. הגירעון המצטבר בין הכנסה מפעילות שוטפת לעלות הפעילות באותן שנים הסתכם בכ-12.8 מיליון ש"ח.

ביוני 2005 חתם הארגון עם מינהל מקרקעי ישראל²⁸ על הסכם חכירה ולפיו תקופת החכירה של בית קיי היא משנת 2003 ועד שנת 2052, ומטרת החכירה היא "שימוש כבית הבראה לאירוח נכי צה"ל, נכי פעולות איבה, נכי ביטוח לאומי"²⁹ ונכים אלו בלבד". בהסכם נכתב כי "החוכר מתחייב לבקש את הסכמתו של המחכיר מראש ובכתב אם רצה לבצע... (1) שינוי היעוד או מימוש שינוי היעוד של המגרש - מהיעוד המוגדר במבוא ליעוד אחר... החוכר לא יבצע את השינוי המבוקש על ידו בטרם קיבל לכך את הסכמתו של המחכיר מראש ובכתב". עוד נכתב בהסכם כי "הצדדים מסכימים בזה כי כל אחת מההפרות המפורטות בסעיף קטן (א) להלן תחשב להפרה יסודית של החוזה בגינה יהיה המחכיר רשאי לבטל את החוזה... אם החוכר, ללא הסכמת המחכיר מראש ובכתב, ישנה או יגרום לשינוי במטרות החכירה או בייעודה או יעשה שימוש במוחכר כל שימוש שאינו עולה בקנה אחד עימם".

בפרוטוקול ועדת הכספים של הארגון בספטמבר 2000 צוין ש"ייעודו 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".

בדוח ביקורת פנימי של הארגון מספטמבר 2011 קבע המבקר כי "בשנים האחרונות ובמודע, מספרם של הנופשים נכי צה"ל במקום, בפריסה על כל השנה, נמצא במיעוט ביחס לכלל האוכלוסייה הנופשת במקום. כדי למלא את החסר המשמעותי בלינות נעשים הסכמים עם קבוצות אוכלוסייה שונות שלחלקן אין בין לבין מטרות המקום ולא כלום".

על פי הדוחות הכספיים של בית קיי לאורך השנים היה מספר הלינות של נכי צה"ל חברי הארגון נמוך בהשוואה ללינות של אורחים אחרים (בני נוער, נכים המקבלים קצבה מהמוסד לביטוח לאומי ואורחים מזדמנים): בשנת 2011 שיעור הלינות של חברי הארגון היה רק כ-21% מכלל הלינות, ואילו בשנים 2014 - 2016 שיעור הלינות של חברי הארגון היה כ-18% בלבד מסך כל הלינות.

עוד עלה בביקורת כי הארגון משתמש בבית קיי בניגוד למטרת החכירה כפי שצוינה בהסכם החכירה עם רמ"י, היות והוא אירח בו, בין השאר, ועדי עובדים ואנשים פרטיים והשכיר את בריכת השחייה שלו לאגודת ספורט מקומית למשך כמה ימים בשבוע.

במאי 2016 כתב מנכ"ל הארגון לצוות הביקורת כי "בית קיי פתוח בראש ובראשונה לנכי צה"ל ובני משפחותיהם. עם זאת, מרבית ימי האירוח של נכי צה"ל בבית קיי הינם בתקופת הקיץ, חגי תשרי וחג הפסח. בשאר השנה, על אף מאמצי השיווק של המקום לנכי צה"ל גם 'מחוץ לעונה' התפוסה של נכי צה"ל בבית קיי בתקופות אלה הינה נמוכה יחסית. על כן מאפשר בית קיי אירוח של ... אוכלוסיות ספציפיות נוספות כגון חיילים, תלמידים, משלחות של נוער יהודי מחו"ל. נציין כי אוכלוסיות ספציפיות אלו נחשפות בזמן שהותן בבית קיי

28 בשנת 2015 הפך מינהל מקרקעי ישראל לרשות מקרקעי ישראל (להלן - רמ"י).

29 נכים המקבלים קצבה מהמוסד לביטוח לאומי.



השימוש שעושה
הארגון בבית קיי שלא
על פי הסכם החכירה
בינו לבין רמ"י מהווה
הפרה יסודית של
ההסכם. על הארגון
לחדול משימוש של
בית קיי המנוגד
להסכם או לפעול
לתיקון ההסכם

לסיפורי מורשת של נכי צה"ל ותרומתם... הארגון רואה בכך חלק ממטרותיו וחובותיו. אירוח אותן אוכלוסיות מסייע בהקטנת המימון הנדרש לצורך פעילות בית קיי לאורך כל השנה. ונועד על מנת למנוע מצב בו הפעילות של בית קיי הינה גירעונית באופן ההופך לנטל כבד על הארגון, העלול להביא לסגירת המקום".

משרד מבקר המדינה מעיר לארגון כי השימוש שעושה הארגון בבית קיי שלא על פי הסכם החכירה בינו לבין רמ"י מהווה הפרה יסודית של ההסכם. על הארגון לחדול משימוש של בית קיי המנוגד להסכם או לפעול לתיקון ההסכם. משרד מבקר המדינה מעיר לרמ"י כי עליו לבחון את הממצאים ואת השפעותיהם על התקשרותו עם הארגון.

בתגובת הארגון נמסר כי "הגם שאירוח אוכלוסיות אחרות מלבד נכי צה"ל ונכים אחרים נועד למטרה אחת והיא הקטנת היקף הסבסוד של קרן נכי צה"ל את הפעלת בית קיי, כך שיוכל להמשיך ולספק שירותים איכותיים לנכי צה"ל לאורך כל השנה... והגם ששימוש זה נוהג עשרות שנים הודיע הארגון מיד עם קבלת טיטת הדוח, לכל אותן אוכלוסיות על הפסקת הפעילות בבית קיי החל מיום 1.1.2018... בהתאם לדיון שהתקיים בוועד הארצי ביום 27.12.2017 ולהחלטות שקבל הוועד הארצי בנוגע לבית קיי, פנה ארגון נכי צה"ל במכתב לרשות מקרקעי ישראל בעניין בקשה להרחיב השימושים".


בדצמבר 2017 השיבה רמ"י למשרד מבקר המדינה כי היא מקבלת את המלצת המבקר לבחון את הממצאים ואת השפעותיהם על התקשרותה עם הארגון.



משרד מבקר המדינה מעיר כי נוכח העובדה שהארגון השתמש בבית קיי שלא לפי הסכם החכירה עם רמ"י, ונוכח העובדה שעלות הפעלת המקום גדולה מהכנסותיו, על הוועד הארצי לבחון מלבד המשך הפעלתו של בית קיי גם חלופות אחרות בתחום הנופש לחברי הארגון ולבחור בחלופה העדיפה ביותר לרווחת חברי הארגון.

התקשרויות עם ספקים

לארגון מאפיינים של גוף ציבורי, ולכן צריכים לחול עליו עיקרי הכללים והנורמות של המשפט הציבורי, ובכלל זה החובה להתקשר עם ספקים ונותני שירותים, ולאייש משרות בהליך תחרותי ושוויוני. בביקורת הקודמת צוין כי "אף שחובת המכרזים לא הוחלה בדין 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


 נוהל הרכש המעודכן,
 המאפשר לאשר
 התקשרות ללא
 הגבלת זמן, עלול
 ליצור תלות ארוכה
 של הארגון בספקים
 ומצמצם את הבקרה
 של הארגון על
 ההתקשרויות עימם,
 והדבר אף עלול
 לפגוע בעקרון
 התחרות ושוויון
 ההזדמנויות לספקים
 בכוח

שנקבעו לא אחת בפסיקת בית המשפט העליון ומצאו את ביטוי בחוק". קביעת אמות מידה שעל פיהן נבחרת הצעת ההתקשרות הזוכה במכרז וקביעת המשקל היחסי של כל אמת מידה בעת הבחירה מבטיחות שוויוניות בבחינת ההצעות ויוצרות שקיפות בנוגע לשיקולים שהנחו את ועדת המכרזים בהחלטתה על ההצעה הזוכה.

בביקורת הקודמת עלה כי הארגון לא קבע בנהליו חובה להחליט מראש על אמות מידה לבחירת ההצעה הזוכה ועל משקלן היחסי.

בביקורת הנוכחית עלה כי בנובמבר 2015 עדכן הארגון את הנוהל העוסק בהתקשרויות עם ספקים לצורך רכש סחורות או שירותים, והוסיף לו הוראות בנוגע להכללת אמות מידה הנוגעות לבקשות לרכישת ציוד או להזמנת שירותים בסכום העולה על 50,000 ש"ח (להלן - נוהל הרכש המעודכן). צוות הביקורת בחן כמה התקשרויות שעשה הארגון לאחרונה, נמצא כי הארגון אכן יישם את נוהל הרכש המעודכן באותן התקשרויות.

פרק הזמן המרבי שבו ניתן להתקשר עם ספק שירותים או ספק סחורה

בביקורת הקודמת עלה כי נוהלי הארגון העוסקים בהתקשרויות עם ספקים לצורך רכש סחורות או שירותים אינם מתייחסים לפרק הזמן המרבי שבו ניתן להתקשר עם ספק שירותים או ספק סחורה בהתאם לסוגי ההתקשרויות, להיקפן ולמשכן.

ביוני 2015 החליט הארגון כי לאור ייחודיותו יש לכלול בנוהל הרכש פרקי זמן מנחים להתקשרויות תוך אפשרות להארכת התקופה בהתאם לנסיבות המיוחדות שיפורטו בנוהל.

בביקורת הנוכחית עלה כי הארגון הוסיף לנוהל הרכש המעודכן הוראות בנוגע לפרק הזמן המרבי שבו ניתן להתקשר עם ספק שירותים או ספק סחורה והעמידו על חמש שנים, ואולם בנוהל נקבע כי יש בסמכותה של ועדת הצעות מחיר של הארגון להאריך את תקופת ההתקשרות בתקופה נוספת שלא תעלה על חמש שנים. עוד נכתב בנוהל כי "מנימוקים שירשמו בפרוטוקול הישיבה, רשאית ועדת הצעות מחיר של... הארגון לאשר המשך התקשרות לתקופה נוספת, אחת או יותר, שתיקבע על ידי הוועדה, מעבר לתקופת ההתקשרות המוארכת". יצוין כי בניגוד לתשובת הארגון מיוני 2015, הנוהל אינו מפרט את הנסיבות המיוחדות שבהן אפשר להאריך את תקופת ההתקשרות.

יוצא אפוא שהוראותיו של נוהל הרכש המעודכן מאפשרות לוועדת הצעות מחיר להאריך את תקופת ההתקשרות לתקופות זמן בלתי מוגבלות עבור כל סוגי ההתקשרויות המפורטות בנוהל.

משרד מבקר המדינה מעיר לארגון כי נוהל הרכש המעודכן, המאפשר לוועדת הצעות מחיר לאשר התקשרות ללא הגבלת זמן, עלול ליצור תלות ארוכה של הארגון בספקים ומצמצם את הבקרה של הארגון על ההתקשרויות עימם, והדבר אף עלול לפגוע בעקרון התחרות ושוויון ההזדמנויות לספקים בכוח ועלול גם לפגוע בקבלת המחיר המיטבי עבור הארגון. על הארגון לבחון את הנוהל ולתקנו בהתאם.

בתגובת הארגון נמסר כי בעקבות הערת משרד מבקר המדינה הוא יפעל לעדכון נוהל הרכש המעודכן בהקדם.

ליקויים שתוקנו על ידי הארגון

1. **שירותי הסעדה בבית הלוחם בתל אביב:** בבית הלוחם בתל אביב פועלת מסעדה המשרתת את אוכלוסיית הנכים החברים בבית הלוחם, את עובדי בית הלוחם ואת עובדי מרכז הארגון. בביקורת הקודמת עלה כי משנת 1993 ועד מועד סיומה, אוגוסט 2013, המשיך הארגון את ההתקשרות עם אותו מפעיל של המסעדה, בלי שקיים הליך תחרותי לבחירת המועמד המתאים ביותר. משרד מבקר המדינה העיר בביקורת הקודמת כי הדבר פוגע בעקרונות התחרותיות, השוויוניות והשקיפות, שהם עקרונות בסיסיים של מינהל ציבורי תקין, ובכך נמנעת ממפעילים פוטנציאליים נוספים האפשרות להתחרות ולקבל הזדמנות שווה. דבר זה אף עלול לפגוע בכדאיות ההתקשרות עם המפעילים עבור הארגון עצמו. בתגובה שמסר הארגון על ממצאי הביקורת הקודמת באוקטובר 2013 צוין כי "ארגון נכי צה"ל מתחייב לצאת בהליך לקבלת הצעות לשירותי הסעדה בבית הלוחם תל אביב עם גמר הבנייה [של בריכת בית הלוחם בתל אביב]".

בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי תוקן. הארגון קיבל הצעות מחיר מכמה ספקים, ובנובמבר 2016 בחר ספק להפעלת שירותי הסעדה.

2. **ישיבות הוועידה הארצית:** בחוק העמותות נקבע כי בכל אסיפה כללית ינוהל פרוטוקול שייחתם ביד יושב ראש האסיפה, וחתימתו תהיה ראייה לכאורה לתוכנו ולכשרות כינוס האסיפה, ניהולה וקבלת החלטותיה. בביקורת הקודמת עלה, כי הארגון מנהל פרוטוקולים של ישיבות הוועידה הארצית, אך אינו מציין בהם את רשימת הנוכחים. משרד מבקר המדינה העיר, כי מן הראוי שהארגון יציין בפרוטוקול את שמות הנוכחים אשר החוק מחייב את השתתפותם בישיבה, וראוי גם שהארגון יצרף לפרוטוקול את רשימת חברי הוועידה הארצית הנוכחים בישיבות, ובכך יציג בפני חברי

העמותה מידע אודות פעילותם ואופן מילוי תפקידם של חברי הוועידה הארצית המכהנים בתפקידם כנציגים של חברי העמותה שבחרו בהם.

בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי תוקן.

3. **תובענות נגד הארגון:** לפי חוק העמותות, עמותה חייבת להגיש לרשם העמותות הודעה על הגשת תובענה³⁰ נגד העמותה או נגד חבר ועד העמותה בתוקף תפקידו כחבר הוועד. בתקנות העמותות (טפסים), התשס"ט-2009, נקבע כי הודעה על הגשת תובענה נגד העמותה או נגד חבר ועד העמותה יש בה, ככל מידע לפי התקנות, מידע ציבורי, וייתכן כי הוא יפורסם באמצעים שונים ובכלל זה במרשתת. מטרתן של הוראות אלו היא, בין היתר, לאפשר לרשם העמותות לקיים פיקוח ובקרה על תפקודם התקיין של הארגון וחברי הוועד שלו, על ההתחייבויות הכספיות העשויות לנבוע מתובענות אלו על הארגון, ועל ההשפעות המשפטיות של התובענות על הארגון. בביקורת הקודמת עלה כי עד אוגוסט 2013 לא דיווח הארגון לרשם העמותות על עשרות תובענות שהוגשו נגדו בשנים עברו.

בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי תוקן.

מתן תמיכות של משרד הביטחון לארגון

סעיף 3א בחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, קובע כי שר האוצר, בהתייעצות עם היועץ המשפטי (להלן - היועמ"ש) לממשלה, יקבע נוהל להגשת בקשות של מוסדות ציבור לקבלת תמיכה מתקציב המדינה וכן לדיון בבקשות אלה. בנוהל שקבע שר האוצר הוא הסדיר, בין היתר, את המועדים להגשת הבקשה לתמיכה; את אופן הגשת הבקשה לתמיכה ואת הנהלים הנוגעים להקמתה ולפעילותה של ועדת התמיכות המשרדית אשר אמורה לדון בבקשות לתמיכה ולחלק את התקציב שהוקצב לכך לכל אותם מוסדות באופן שוויוני וללא העדפה פסולה של גופים מסוימים על פני אחרים.

בג"ץ קבע בפסק דין משנת 1997³¹ כי על מבחני התמיכה לקיים את עקרון השוויון בחלוקת כספי התמיכה, בהתאם לאמות מידה ברורות וידועות ובמידה ראויה של אובייקטיביות. מבחנים אלה נועדו, בין היתר, למנוע את התופעה הפסולה שבה כל שר יכול היה לתת תמיכות מתקציב משרדו לפי שיקול דעת סובייקטיבי ובאופן בלתי מבוקר.

30 בתקנות סדר הדין האזרחי, התשמ"ד-1984, הוגדרה תובענה כ"תביעות, בקשות ושאר עניינים שמביא בעל דין לפני בית משפט באחת הדרכים שנקבעו לכך".

31 בג"ץ 3792/95 תיאטרון ארצי לנוער נ' שרת המדע והאומנויות, פ"ד נא (4) 258 (1997).



המבחנים לחלוקת
כספי תמיכות
למוסדות ציבור
המפורטים בהוראת
משרד הביטחון אינם
זהים למבחני התמיכה
החדשים שלפיהם
פועל משרד הביטחון
והדבר מהווה פגיעה
בכללי מינהל תקין

משרד מבקר המדינה בחן כמה סוגיות בתחום מתן תמיכות של משהב"ט לארגון. להלן הפרטים:

1. הוראת משהב"ט בנושא "מתן תמיכות מתקציב הביטחון לגופים ולפעולות שלא למטרות רווח" (להלן - הוראת התמיכות) דנה במבחנים, בקריטריונים ובתהליך למתן תמיכות מתקציב מערכת הביטחון לגופים הפועלים שלא למטרות רווח בהתאם לאמות מידה שפרסם שר האוצר. בהוראה מפורטים המבחנים לחלוקת כספי תמיכות למוסדות ציבור העוסקים בתחום שיקום נכי צה"ל (להלן - מבחני התמיכה).

בינואר 2013 עודכנו מבחני התמיכה, והם נחתמו על ידי שר הביטחון לאחר שנועץ עם היועמ"ש לממשלה ופורסמו לציבור (להלן - מבחני התמיכה החדשים).

בביקורת עלה כי המבחנים לחלוקת כספי תמיכות למוסדות ציבור המפורטים בהוראת משהב"ט אינם זהים למבחני התמיכה החדשים שלפיהם פועל משהב"ט המהווה פגיעה בכללי מינהל תקין.

ביולי 2017 מסרה היועמ"שית של ועדת התמיכות לצוות הביקורת כי ועדת התמיכות פועלת בהתאם למבחני התמיכה ולא בהתאם להוראת התמיכות, מכיוון שהוראה זו אינה רלוונטית זה כמה שנים. היא הוסיפה כי משהב"ט פועל כעת לעדכונה של ההוראה העוסקת בתמיכות.

בדצמבר 2017 השיב משרד המשפטים למשרד מבקר המדינה בתגובתו על ממצאי הביקורת (להלן - תגובת משרד המשפטים) כי "אין תוקף משפטי להוראות אחרות שמשרד הביטחון מפיץ בעניין זה וככל שמוצגת הוראה כזו, היא יכולה לכל היותר לשקף את התנאים הקבועים במבחני התמיכה".

משרד מבקר המדינה מעיר למשהב"ט ולוועדת התמיכות כי היה עליהם לפעול לעדכונה של הוראת התמיכות מייד לאחר חתימת שר הביטחון על מבחני התמיכה החדשים, אולם פעולה זו לא נעשתה, והדבר הוא בניגוד לכללי מינהל תקין. על משהב"ט לתקן את הוראת התמיכות ולהתאימה למבחני התמיכה החדשים שאישר שר הביטחון.

בדצמבר 2017 מסר משהב"ט למשרד מבקר המדינה בתגובתו על ממצאי הביקורת (להלן - תגובת משהב"ט) כי בשנים האחרונות הוא פעל לעדכון כל מבחני התמיכה הקבועים של המשרד, וכי בשנה זו עדכון המבחנים מגיע לסיומו. כמו כן מסר משהב"ט כי הוא פועל בימים אלה לתיקון הוראת המשרד אשר עוסקת בתמיכות.

2. מבחני התמיכה החדשים של משהב"ט מינואר 2013 מפורטים שמונה תנאי סף שעל מוסד ציבור לעמוד בהם כדי שיוכל להיכלל ברשימת מקבלי התמיכה שמאשרת ועדת התמיכות במשהב"ט. אחד מתנאי הסף של מבחני


התמיכה הכספית
שהעניק משרד
הביטחון לארגון אינה
עולה בקנה אחד עם
נוסח תנאי הסף
שאישר שר הביטחון

התמיכה קובע כי "המוסד משרת כל נכה צה"ל³² שפונה אליו". יצוין כי בסוף שנת 2016 היה מספרם של נכי צה"ל כ-108,000, ומהם רק כ-57,000 נכים היו זכאים לתגמולים חודשיים לפי חוק הנכים.

כאמור, בתקנון הארגון נקבע כי הקבלה לחברות בארגון מותנית בכך שהנכה רשום ברשימת נכי צה"ל של אגף השיקום במשהב"ט ומקבל תגמולים לפי חוק הנכים, או לפי חוק המשטרה (נכים ונספים), התשמ"א-1981. אולם על פי קובץ הוראות כלליות לבתי הלוחם של הארגון שאושר על ידי רשם העמותות (להלן - הוראות כלליות), רק מי שהתקבל כחבר ארגון יכול להיות חבר בבית לוחם³³.

משמעות הדברים היא כי לפחות 51,000 נכי צה"ל אינם עומדים בתנאי הקבלה לחברות בארגון, וכפועל יוצא מכך גם אינם יכולים להיות חברי בית לוחם. משכך, הארגון אינו עומד בתנאי הסף של משהב"ט לקבלת תמיכתו עבור הפעילות המבוצעת בבתי הלוחם.

בדצמבר 2016³⁴ כתבה יועמ"שית ועדת התמיכות למשרד מבקר המדינה כי הארגון מוגדר על פי חוק הנכים כארגונם של נכים המקבלים תגמול חודשי, וכי על פי חוק הנכים גם אדם שנקבעה לו דרגת נכות של 0%-9% הוא נכה צה"ל, ואולם "הוא לא זכאי לשום זכאות שהיא (לא כספית, לא טיפול רפואי ולא שום דבר אחר) ועל כן אין מקום לדעתנו כי הם יקבלו שירות מהארגון ונ"היו חברים בו (אלא במקרים חריגים)". עוד כתבה כי הפרשנות של הארגון היא שהוא לא נדרש לראות בקבוצת נכי צה"ל שאינם מקבלים תגמול חודשי חלק מהחברים הפוטנציאליים של הארגון, ופרשנות זו סבירה בהחלט ותואמת את התיקון לחוק הנכים³⁵, שמטרתו צמצום אוכלוסיית נכי צה"ל הזכאית לקבל טיפול ובדרך זו ישופר הטיפול למי שנפגע באופן משמעותי. ביולי 2017 מסרה יועמ"שית ועדת התמיכות לצוות הביקורת כי ועדת התמיכות פועלת לתיקון מבחני התמיכה כך שיתאימו "למצב הנוהג בפועל".

משרד מבקר המדינה מעיר למשהב"ט כי התמיכה הכספית שהעניק לארגון אינה עולה בקנה אחד עם נוסח תנאי הסף שאישר שר הביטחון. יתרה מכך, נוסח תנאי סף זה עלול ליצור ציפיות מצד כלל נכי צה"ל לקבלת שירותים מהארגון בגין תמיכות אלה. נוכח זאת על משהב"ט, לבחון מחדש את נוסח תנאי הסף של מבחני התמיכה החדשים.

32 לפי ההגדרות שבמבחני התמיכה, "נכה צה"ל" הוא מי שהוגדר נכה לפי חוק הנכים.

33 בקובץ הוראות כלליות נקבע כי הוועד הארצי ראשי לקבוע קבוצות נוספות שחבריהן יהיו זכאים להיות חברי בית לוחם ולהגבילן במכסה.

34 במכתבה ציינה היועמ"שית כי המכתב נכתב לאחר התייעצות בנושא גם עם יועמ"ש אגף השיקום.

35 התיקון לחוק קבע כי החל 1.1.96 רק נכים שדרגת נכותם 20% ומעלה מקבלים תגמול חודשי.

בתגובת משרד המשפטים נמסר כי "ככל שהגוף הנתמך לא קיים את תנאי הסף, אכן התמיכה בו הייתה, לכאורה, שלא כדין. ככל שהמשרד [הביטחון] יבקש לתקן את המבחנים הדבר יבחן, כמקובל, במסגרת הליך ההיוועצות עם היועץ המשפטי לממשלה".

בתגובת משהב"ט נמסר כי "לקראת שנת התמיכות 2018 משרד הביטחון יעדכן את תנאי הסף באופן בו יעלה בקנה עם אחריות אגף השיקום לנכי צה"ל המטופלים על ידו. עדכון תנאי הסף יעשה במשותף עם משרד המשפטים". בבירור שעשה משרד מבקר המדינה במשהב"ט עלה כי באפריל 2018 חתם שר הביטחון מר אביגדור ליברמן על תיקון רטרואקטיבי מינואר 2018 של מבחני התמיכה שכלל שינוי של תנאי הסף כפי שנמסר בתגובת משהב"ט.

סיכום

ארגון נכי צה"ל הוא הארגון היציג היחיד של נכי צה"ל ויש לו תפקיד ציבורי חשוב בקידום מעמדם של נכי צה"ל, בשיפור זכויותיהם ובעידוד חבריו לפעילות חברתית, ספורטיבית ותרבותית. אחת ממטרות הארגון היא לפתח בין חבריו רוח של חברות ועזרה הדדית. אולם הגשמתה של מטרה זו נפגעת משום שפעילותו נעשית זה שנים רבות על רקע סכסוכים פנימיים מתמשכים הגורמים ולפגיעה בארגון ובתדמיתו.

מניתוח הדוחות הכספיים של הארגון הגיע משרד מבקר המדינה למסקנה כי במועד סיום הביקורת הארגון היה יכול לעמוד בפירעון התחייבויותיו השוטפות על בסיס נכסיו השוטפים. עם זאת נמצא כי על הארגון לשפר את תכנון התקציב השנתי ואת ניהולו.

משרד מבקר המדינה מציין בחיוב כי בשנים 2014 - 2016 תיקן הארגון חלק מהליקויים שהועלו בביקורת הקודמת וחלק מהליקויים שהועלו בביקורת הנוכחית, הגדיל את ההיקף הכספי של התרומות שגייס ושל פעילותו בבתי הלוחם לטובת חבריו והרחיב את היקף פעילותו בפריפריה. עם זאת, בביקורת הנוכחית עלה כי חלק מהליקויים שנמצאו בביקורת הקודמת לא תוקנו ונמצאו ליקויים נוספים.

תיקון של הליקויים שצוינו בדוח זה יסייע לשפר את פעילות הארגון, לנצל ביעילות את משאביו ולהגביר את שקיפות המידע בו ואת יכולת הבקרה של הנהלת הארגון וחבריו על פעילותו.