

האגודה למען החייל בישראל

פעולות ביקורת

נערכה ביקורת על פעולות האגודה למען החייל במבצע שלום הגליל. נבדקו: התארגנות בשעת חירום, מתן שירותים וחלוקת פריטים לחיילים וליחידות צה"ל, סדרי רכישת אפסנייה, סדרי איסוף מתנות ותרומות וסדרי פיקוח על הכנסת כספים ועל אפסנייה.

פעולות האגודה במבצע שלום הגליל

מטרת האגודה, תפקידיה ותחומי פעולתה הוגדרו בתקנון שלה וכן בהוראות הפיקוד העליון, כלהלן: ארגון הפעולות של הציבור האזרחי במדינה, ופעולות העם היהודי בתפוצות, למען חיילי צה"ל ורווחתם, במישורים ובנושאים שבהם אין מוסדות הצבא פועלים. לאגודה הנהלה ארצית (להלן — ההנהלה) וארבעה מרחבים, המרכזים פעולות של כ־90 סניפים. מנהלי המרחבים מתאמים פעולתם של הסניפים ומכוונים אותם בהתאם למדיניות הכללית של האגודה. בהנהלת האגודה, במרחבים ובסניפים הראשיים מועסקים עובדים בשכר ומתנדבים. ביתר הסניפים הפעילות מתבצעת על ידי פעילי ציבור מתנדבים.

ליד ההנהלה פועלות ועדות ציבוריות: ועדת כספים, ועדת שירותים לחייל, ועדת מנגנון, ועדת נכסים ובינוי, ועדת פרסים להגדרה, ועדת פרסום ויחסי ציבור וועדת ביקורת. כן פועל ליד ההנהלה מבקר פנימי ראשי.

בחודשים ספטמבר–דצמבר 1982, לסירוגין, בדק משרד מבקר המדינה את פעולות האגודה במבצע שלום הגליל. הבדיקה נערכה בהנהלת האגודה, בהנהלות המרחבים תיכון, דרום וצפון, ובמספר סניפים. נבדקו: התארגנות בשעת חירום, מתן שירותים וחלוקת פריטים לחיילים וליחידות צה"ל, סדרי רכישת אפסנייה, סדרי איסוף מתנות ותרומות וסדרי פיקוח על הכנסה ועל אפסנייה.

היערכות למצב חירום

עם גיוסם של כוחות צה"ל ותחילת הפעילות המלחמתית, בראשית יוני 1982, עלה הצורך בביצוע פעולות בדחיפות רבה ובהיקף גדול, והאגודה החלה בהתארגנות לפעולה בשעת חירום. הוסדרה תורנות מתמדת בכל שעות היממה בהנהלת האגודה ובמרחבים; הוקמו חוליות לקליטת מתנדבים וחוליות לקליטת חבילות שי ציוד שנתרם על ידי הציבור; נפתח חשבון מיוחד למבצע שלום הגליל בכל סניפי הבנקים ברחבי הארץ והאזרחים נתבקשו לתרום לאותו חשבון.

האגודה נעורה בביצוע פעולותיה במתנדבים רבים, בכללם תלמידי בתי ספר. מספר המתנדבים שהועסקו השתנה מפעם בפעם — לפי התפתחויות שחלו ובהתאם להיקף הפעולות שבוצעו. היה קושי בהפעלת מתנדבים, מבחינת נסיונם והתאמתם לתפקידים שהוטלו עליהם. בתחילת המבצע סוכמו דרכי פעולה וניתנו הנחיות למרחבים בדבר תיאום בין הסניפים, אופן הזמנת פריטים מספקים, טיפול ביחידות ודרכי רישום ודיווח.

לא היה באגודה תכנון מראש לגבי אמצעים מוגברים שיידרשו ככוח אדם, אמצעי הובלה ונהגים ומקומות איחסון פריטים לקראת הנפקתם ליחידות הצבא. לא הוכן מראש מלאי מספיק של טופסי קבלת פריטים והנפקתם, טופסי קבלת כספים, חומרי אריזה ועוד. הצרכים הרבים והדחופים מחד, והיעדר הוראות מתאימות מאידך לא איפשרו, בין היתר, להנהלות המרחבים לפקח על פעולות הסניפים.

קבלת תרומות בעין

לפי הנחיות הנהלת האגודה מראשית יוני 1982 היה על כל מרחב להקים חוליות לקליטת פריטים שייתרמו על ידי אזרחים ועל כל חוליה היה לנהל בעצמה רישום מלא ונפרד של הפריטים

שיחקבלו עד להעברתם למחסן. בהנחיות נקבע, שכל תורם יקבל אישור על תרומתו שיכלול פרטי התורם, תאריך התרומה ותיאור הפריט שנתרם.

במרחבים נתקבלו פריטי רווחה כגון מקלטי טלוויזיה, מכשירי רדיו-טרנזיסטור, ומצרכים לחבילות שי אישיות כגון מצרכי מזון. הנחיות ההנהלה הגיעו למרחבים באיחור — כך שהמרחבים קיבלו את הפריטים שנתרמו, באמצעות מחסן המרחב, בלא שנוהל רישום נפרד. הפריטים שנתרמו לחבילות שי לא נרשמו. שטחי האחסנה של המרחבים הם מצומצמים ואין בהם תנאים מתאימים לפעולה תקינה של קליטה, מיון, איחסון וניפוק. במרבית הסניפים אין מחסנים כלל והפריטים שנתרמו אוחסנו בהם עד לחלוקתם, במקומות מאולתרים. במקרים רבים הייתה גישה חופשית לפריטי הציווד גם לאנשים שאינם מפעילי האגודה הקבועים.

בחלק מן הסניפים נמסרו פריטי ציוד יקרי ערך כגון מקלטי טלוויזיה ומכשירי רדיו-טרנזיסטור, מבלי שקיבלו אישורים מתאימים מהיחידות המקבלות, או שקיבלו אישורים שלא כללו את כל הפרטים הדרושים. בסניפים לא נערכה בדרך כלל בדיקה על תקינותם של מכשירי טלוויזיה משומשים שנתקבלו כתרומות, בטרם חולקו ליחידות הצבא, עובדה שגרמה לתלונות של יחידות צה"ל.

עקב חוסר יכולת להגיע ליחידות בקווים הקידמיים בימים הראשונים של המבצע, ניתן לאגודה, לבקשתה, אישור לצרף פריטי רווחה במסגרת הספקה בהיטס במסוקים. בדרך זו הועבר מספר ניכר של חבילות שי לחזית.

מפאת חוסר אמצעי הובלה בידי האגודה, הוקצו לאגודה לפי דרישתה, מספר משאיות תובלתיות של צה"ל. האגודה ניפקה ליחידות צה"ל עד 20.6.82 מאות אלפי חבילות שי אישיות, אלפי מכשירי רדיו-טרנזיסטור, מאות מקלטי טלוויזיה, ספרים, גלויות דואר, משחקים שונים ועוד.

חוסר האפשרות לעקוב אחר החלוקה ליחידות בשטח, גרם לחלוקה כלתי מאוזנת של הפריטים. גם התיאום והדיווח בין מרחב למרחב לא היה מספיק הדוק. חלק מן הסניפים העבירו פריטים וחבילות אישיות ישירות ליחידות קטנות. יחידות ומפקדים שונים הקשורים לסניפים, ביקשו וקיבלו מהסניפים שי שלא במסגרת היחידות אליהן הם משתייכים. חיילים רבים קיבלו חבילות ופריטים מיחידות שונות ואחרים התלוננו שלא קיבלו כלל פריטים או חבילות שי.

בתקופה מ' 27.6.82 עד סוף יולי 1982 נופקו ליחידות משלוחים נוספים שכללו עשרות אלפי חבילות שי אישיות ומאות פריטי רווחה. הוחלט, כי ינוהל רישום מרכזי של חלוקת פריטים שיכללו פרטים על מהות הפריטים והכמויות שחולקו לפי היחידות השונות. המרחבים נדרשו לדווח להנהלה על הקצאת הפריטים ליחידות. באמצעות הסדרים אלה הצליחו להתגבר על רוב הבעיות הכרוכות בחלוקה.

הטיפול בחיילים פצועים ומחלימים

עובדי האגודה ומתנדביה הגישו סעד לחיילים הפצועים המאושפזים בבתי החולים וחילקו להם חבילות שי מיוחדות. פעילות זו התנהלה על בסיס מרחבי.

האגודה העמידה לצורך החלמה של חיילים אחד ממיתקני הנופש שלה בנתניה. בנוסף לשירות הרפואים שניתן למחלימים על ידי צוות רפואי צבאי, ניתנו למחלימים שירותים נוספים על ידי צוות העובדים של המיתקן. השימוש במיתקן והשירותים שניתנו בו מומנו על ידי משרד הביטחון.

גיוס כספים וייעודם

לפי נתוני האגודה, הכספים שגויסו על ידיה לצרכי המבצע הסתכמו עד 30 בספטמבר 1982 בכ" 46 מיליון שקלים. האגודה אספה תרומות כספיות בדרך של פניות אל הציבור הרחב באמצעות כלי התקשורת וכן פניות אישיות אל אישים, מפעלים, מוסדות וגופים ציבוריים; הפעלת מתרימים מתנדבים, ובכלל זה תלמידי בתי ספר וכן ארגון מופעים שונים שהכנסותיהם יועדו לאגודה. התרומות נתקבלו במזומנים או בהמחאות, בחלקן בידי המתרימים ובחלקן באמצעות הדואר או על ידי הפקדה בסניפי הבנקים ברחבי המדינה על שם האגודה. נתקבלו גם תרומות שהובאו אישית על ידי תורמים לקופות האגודה על שלוחותיה. על איסוף תרומות בסניפים ועל הפקדת הכנסות שלהם בבנקים לא היה פיקוח ישיר מטעם הנהלות המרחבים.

ברשותם של חלק מהסניפים לא היה מלאי של קבלות רשמיות בכמות מספקת ולתורמים ניתנו קבלות רגילות שאינן ממוספרות ואינן נושאות סמל האגודה. על קבלות אלה לא הייתה לאגודה אפשרויות של פיקוח, מאחר ולא הוצאו על ידיה. נמצאו קבלות בהן נרשם סכום התרומה רק בספרות ולא במילים ובחלק ממקרים אלה נפלו טעויות באשר לרישום הסכום בלירות או בשקלים. בחלק מן הקבלות נרשמו סכומי התרומה מבלי שצויין סוג המטבע שנתרם. בין התורמים היו גם תיירים.

גם בהנהלה הארצית של האגודה הופעלו מתנדבים שאספו תרומות מהציבור. במספר מקרים בהם הועברו לקופת האגודה כספי התרומות, הועלה, כי קיימת אי-התאמה בין הסכום הכולל של התרומות שנרשמו בקבלות לבין הסכומים שהועברו בפועל. הביקורת העלתה, שלפי הקבלות נאסף סכום של 169,396 שקלים בעוד שבפועל הועברו לקופת האגודה 162,198 שקלים. עד תום הביקורת לא הוברר מזה עלה בגורל הסכום החסר בסך 7,195 שקלים.

הופעלו מיקרים בהם לא הוחזרו במשך זמן רב פנקסי קבלות על ידי מתרימים; רק בחודש נובמבר 1982 אותרו חלק מאותם מתרימים והם התחייבו להחזיר את הפנקסים.

מוזמנים ושיקים שנתקבלו כתרומות באמצעות הדואר, במרכז האגודה, הוצאו מן המעטפות על ידי עובדת אחת מבלי שנערך פרוטוקול בעת פתיחת המעטפות על תוכנן. הביקורת העלתה, כי לעיתים הכילו המעטפות כסף- מזומן שנתרם ללא שם התורם או פרטים מזהים אחרים (תרומות אנונימיות); בחלק מן המעטפות הגיעו לאגודה בטעות כספים והמחאות שנועדו ל"קרן לב"י או לגורם אחר. לדעת הביקורת מן הראוי היה לקבוע נוהל שלפיו ישתתף עובד נוסף בעת פתיחת המעטפות וכי בכל מקרה שמעטפה מכילה כסף מזומן או המחאות, יירשם וייחתם פרוטוקול מתאים על ידי שני עובדים. בעקבות הביקורת הודיע מנכ"ל האגודה, כי ניתנה הוראה לפיה יירשם וייחתם פרוטוקול על ידי שני עובדים, בעת פתיחת המעטפות.

בדצמבר 1982 נתקבל במשרד מבקר המדינה, במסגרת תלונה, פנקס קבלות של האגודה, אשר מתלוננת מצאה אותו כאחד הרחובות בירושלים. הפנקס הכיל 20 העתקי קבלות עם פירוט כספים שנתרמו ו-30 קבלות שטרם נוצלו. בירור שערך משרד מבקר המדינה העלה, כי הפנקס ובו 2,000 שקלים כמזומן — נעלם מהמשרד הראשי של מרחב מרכז של האגודה. מנהל המרחב הודיע למשרד מבקר המדינה, כי המקרה הועבר לחקירת המשטרה.

כדי להבטיח שההכנסות בשעת הירום תשמרנה ככל האפשר למשימות המיוחדות של שעת החירום, ושהשירותים יינתנו לכל חיילי צה"ל, היה דרוש, שההחלטות על ניצול הכספים כסניפים, יבוצעו על ידי הנהלת האגודה; לשם כך היה דרוש דיווח שוטף מהסניפים על פעולותיהם הכספיות. הביקורת העלתה, כי חלק מהכספים, לאחר הוצאות לקניית פריטים ולמתן שירותים לחיילים, נותר ברשות הסניפים מבלי שניתן יהיה לנצלם למטרה לה נועדו. בנובמבר 1982 עדיין היו ברשות הסניפים של המרחבים שנבדקו, מאות אלפי שקלים.

רכישת פריטי אפסנייה

בעת רגיעה לא ראתה האגודה צורך בהחזקת מלאי פריטים במחסניה, אלא בכמויות שנחשבו סבירות לאספקת הצרכים השוטפים. מתחילת המבצע ועד סוף אוגוסט 1982, רכשה הנהלת האגודה פריטי רווחה בסכומים שהסתכמו ב-9 מיליון שקלים, בקירוב.

להנהלה הארצית נוהלים לרכישת אפסנייה. ליד ההנהלה פועלת ועדת מכרזים ציבורית. על טופס הזמנה לרכישת אפסנייה חותמים בדרך כלל שני בעלי תפקידים: מנכ"ל האגודה או מנהל מחלקת כספים ומשק וראש ענף האפסנאות (להלן — הקניין).

בעקבות הצרכים הדחופים שנוצרו, הוחלט לפטור ממכרז את כל הרכישות לצרכי המבצע ולהסתפק בקבלת הצעות מספקים. בכתב, או בעל פה. בתחילת יולי 1982 הוחלט לחזור ולבצע הרכישות בעקבות פירסום מכרזים כמקובל.

במשך חודש יוני נרכשו על ידי הנהלת האגודה לצרכי המבצע, ללא מכרז, פריטים בסך כ-6 מיליון שקלים: הביקורת העלתה, כי בסכום זה נרכשו, בין היתר, 525 מקלטי טלוויזיה, מתוכם 300 מקלטים בסך 1.42 מיליון שקלים נרכשו מספק אחד; 4,700 מכשירי רדיו-טרנזיסטור, מתוכם

4,250 מכשירים בסך 2.30 מיליון שקלים. מספק אחד; 300,000 שקיות פלסטיות בסך 60,480 שקלים, כולם מספק אחד.

בתיקי הרכישות אין בדרך כלל מסמכים או רישומים על משא ומתן שנורה עם ספקים בדבר מחיר הפרט או בדבר הספקה ותנאי תשלום. רק ב־14.6.82 הוחלט, כי מקלטי טלוויזיה יינתנו לבתי חולים, ועל משלוח מקלטי טלוויזיה לחיילים ביחידות הלוחמות הוחלט ב־26.6.82. לדעת הביקורת לא היה מקום לבצע הרכישות בלי לקבל הצעות ככתב מסמכים נוספים ובלי לדרוש סבירות המחיר הנדרש על ידי הספק.

מבחני קבלת אפסנייה

באגודה אין בוחנים אפסנייה נרכשת בחינות מקצועיות. לפי הסברי האחראים לרכישות, מחוסר אמצעים נאלצים להסתפק, לגבי פריטים עיקריים, בתעודות אחריות של היצרן או הספק.

4,250 מכשירי טרנזיסטור בסך 2,306,400 שקלים שנרכשו מספק אחד כאמור, נרכשו ללא בדיקה כלשהי וללא מתן תעודות אחריות. רוב המכשירים נשלחו ישר מהספק אל היחידות הלוחמות. ממסמכי האגודה עולה, כי חלק ניכר מן המכשירים היה פגום, להערכת האגודה, שיעורם הגיע ל־30%. בעקבות סיכומי ועדת בדיקה שמונתה על ידי יו"ר האגודה, החזיר הספק לאגודה יסך של 260,000 שקלים כפיצוי על הנזק שנגרם לה, והתחייב לתקן כל מכשיר פגום שיגיע לבית המלאכה שלו, תוך מחצית שנה מיום חתימת ההסכם.

ועדת הבדיקה קבעה כסיכומיה, בין היתר, כי הקניין לא דיווח על הליקויים שנתגלו בתהליך הרכישה האמורה לממונים עליו ולא התייעץ עימם, וכי הרכישה נעשתה בניגוד לנוהלי הרכישה המקובלים, ובלי שתהיה לכך הצדקה אף כנסיבות אלה. בחודש נובמבר 1982 הועבר הקניין לתפקיד אחר באגודה.

כספים וחשבונות

מחלקת החשבונות שליד ההנהלה הארצית עוסקת בהנהלת חשבונות האגודה, בפעולות גזברות ובפעולות קופה. הביקורת העלתה, כי מנהל החשבונות הראשי ביצע גם פעולות גזברות בלי שתהיה הפרדה בין הפעולות. עם כניסתו לתפקיד של מנהל חדש למחלקת החשבונות, מונה בדצמבר 1982 אחד מעובדי המחלקה כאחראי לפעולות הגזברות.

עם תחילת המבצע נפתחה במחלקת החשבונות מערכת חשבונות מיוחדים עבור המבצע. מנהל החשבונות הראשי הורה גם למרחבים לנהוג כך. לעובדי מחלקת החשבונות לא ניתנו הוראות מתאימות והם המשיכו לרשום הכנסות והוצאות של המבצע במערכת החשבונות הרגילה.

בבנקים נפתחו חשבונות מיוחדים לקליטת התרומות עבור האגודה. בעקבות פניות האגודה, העבירו הבנקים את כספי התרומות מהחשבונות המיוחדים בבנקים אל החשבונות השוטפים של האגודה. גם הכספים לצרכי המבצע נמשכו מהחשבונות השוטפים.

האגודה מפעילה סניפים בחו"ל. בחודשים יוני ויולי 1982 רכשה האגודה באמצעות אחד מסניפיה בחו"ל 8,000 מכשירי רדיו-טרנזיסטור בסך 80,000 דולר. המכשירים נתקבלו באוגוסט 1982 בשני משלוחים. את תמורת המכשירים העבירה האגודה לסניף בחו"ל בשני מועדים. עבור משלוח אחד נתקבלו מסמכי הרכישה ב־22.7.82, עבור המשלוח השני לא נתקבלו המסמכים במחלקת החשבונות, עד דצמבר 1982.

עקב פיגור ברישומים בהנהלת החשבונות והיעדר מידע על המצב הכספי המעורבן המתייחס למבצע, הוזמנה הנהלת האגודה ממשרד פרטי להנהלת חשבונות (להלן — המשרד הפרטי) בדיקה של מצב הכספים הקשורים למבצע.

לפי דו"ח שהגיש המשרד הפרטי באוגוסט 1982, הסתכמו ההכנסות עד סוף יולי 1982 ב־43.8 מיליון שקלים וההוצאות ב־28.8 מיליון שקלים. היתרה עמדה על סך כ־15 מיליון שקלים. הדו"ח הצביע על ליקויים ברישומים בהנהלת החשבונות, בפעולות קופה ובפעולות מחסן.

בעקבות ממצאי הדו"ח, מונה למחלקת החשבונות מנהל חדש. בסוף אוגוסט 1982 מינה יו"ר האגודה ועדה לבדיקת ממצאי הדו"ח ולהפקת מסקנות על פיהם. בדו"ח המסכם,

הצביעה הוועדה, בין היתר, על הניהול הלקוי של הנהלת החשבונות. הוועדה המליצה על הוצאת הוראות קבע שבהן יפורטו נוהלים על ביצוע פעולות האגודה, על מחלקותיה ומתנדיה, בשעת חירום.

הביקורת העלתה, כי האגודה לא ערכה הסכם עם המשרד הפרטי בגין השירותים שנתבקש לתיתם בהתייחס לפעולות האגודה במבצע של"ג וכי התשלום בגין שירותיו ניתן לו בעקבות משא ומתן שנוהל עימו עם הגשת החשבון על ידו לאחר סיום עבודתו. יו"ר האגודה לא נתבקש ולא אישר מראש ביצוע הבדיקה ולוועדת הכספים דווח על התשלום רק לאחר ביצוע, הכל בניגוד למתחייב מהוראות התקנון.

בהתאם למדיניות האגודה, מושקעים מרבית הכספים הפנויים באגרות חוב ממשלתיות. הביקורת העלתה, כי חלק מהסניפים לא הקפידו לנהוג בהתאם, והשקיעו כספים גם בקרנות נאמנות בנקאיות, במניות בנקים, ובפקדונות מטבע חוץ. בעקבות הביקורת הודיע מנכ"ל האגודה למשרד מבקר המדינה, כי ניתנו הוראות חוזרות לסניפים להשקיע בהתאם למדיניות הנקוטה על ידי האגודה.

אירגון אירועים מיוחדים

במסגרת המאמצים לגיוס כספים מהציבור לצרכי המבצע, אירגנה האגודה אירועים ומופעים שונים. בסוף יוני 1982 ערכה ההנהלה הארצית של האגודה, בבית מלון בתל-אביב מכירה פומבית של פריטים שונים וכרטיסי טיסה שנתרמו על ידי הציבור.

לפי דו"ח המכירות, הסתכמה ההכנסה הכוללת מערב זה לסך 649,870 שקלים, מזה במוזמנים ובהמחאות סך של 502,170 שקלים ובהתחייבויות חתומות סך 147,700 שקלים.

הביקורת העלתה, את הממצאים הבאים: לא נמצא פרוטוקול מאושר על הכספים, השיקים וההתחייבויות שנאספו בערב זה; בחלק מן הקבלות שניתנו לקונים או לתורמים, לא צויין שם הקונה/התורם; הסכומים בקבלות נרשמו בדרך כלל בשקלים, אך בחלק מהן צויין הסכום רק בספרות; סכומים במטבע חוץ נתקבלו ונרשמו בקבלות בשקלים ללא ציון סוג המטבע ושער ההמרה; בחלק מן המקרים לא חתמו המתרימים על הקבלות; חלק מן ההתחייבויות ניתן על גבי פתקים ולגבי חלקן אין בידי האגודה האפשרות לאתר את המתחייבים על פיהן.

הביקורת העלתה, כי עד דצמבר 1982 לא ניגבו כספים בגין התחייבויות בסך 50,560 שקלים. לדעת הביקורת על האגודה לנקוט בפעולות המתאימות למימוש ההתחייבויות.



פעולותיה של האגודה למען החייל במבצע שלום הגליל היו מגוונות ורכות היקף, ותרמו באופן משמעותי לקיומו של הקשר החיוני בין החיילים בחזית לבין העורף, הגם שמשאבי כוח האדם והאמצעים הכספיים המצומצמים העומדים לרשותה לא היו מספיקים להיקף הנרחב של הפעולות שהאגודה נדרשה להם. לדעת הביקורת על האגודה להבטיח הקפדה מירבית על ניהול איסוף התרומות וגביית הכספים מהציבור; עליה לוודא כי ההתקשרויות כעיתות חירום עם הספקים השונים, תיעשה על בסיס בדיקת הצעות מתחרות ועל ידי כך תובטח אספקת פריטים ברמת טיב ובמחירים סבירים. מידה נאותה של פיקוח תבטיח את שמירת אמונו של הציבור באגודה.