

ארגון אלמנות ויתומי צה"ל

פעולות הביקורת

ארגון אלמנות ויתומי צה"ל הוא עמותה הרשומה על פי חוק העמותות, התש"ס-1980. בפברואר 2005 החליט מבקר המדינה, בתוקף סמכותו לפי סעיף 9(8) לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב], להפעיל את ביקורת המדינה על הארגון. נבדקו פעולות הארגון ומוסדותיו, ובעיקר סוגיות הקשורות לניהול הארגון ולדוחות הכספיים שלו. ביקורות השלמה נערכו באגף הכספים שבמשרד הביטחון ואצל רשם העמותות שבמשרד המשפטים.

תקציר

ארגון אלמנות ויתומי צה"ל (להלן - הארגון) הוא עמותה רשומה על פי חוק העמותות, שמטרתה נקבעה בתקנון, ועיקרן הן לפעול למען שיקום וקידום מצבם של חברי הארגון בתחום החברתי והכלכלי ובכל הקשור בחינוך, תעסוקה, הגשת סעד רפואי, נפשי, משפטי וכספי. לשם כך יפעל הארגון למען קבלת תרומות, מענקים, עיזבונות, הלוואות, דמי חבר ותקציבים אחרים למימון פעילות הארגון ולטובת חברי הארגון. בשנת 1996 הוכר הארגון כארגון היציג של הזכאים לפי חוק משפחות חיילים שנספו במערכה (תגמולים ושיקום), התש"י-1950. לארגון שלושה מוסדות עיקריים: יו"ר הארגון, הנציגות הנבחרת ובה שבע חברות, והוועד המנהל ובו שלוש חברות מבין חברות הנציגות. בארגון חברים כ-3,800 אלמנות וכ-4,600 יתומים עד גיל 30.

בתקופה מרס 2005 עד פברואר 2006 ערך משרד מבקר המדינה, לסירוגין, ביקורת על פעילות הארגון ומוסדותיו. ביקורות השלמה נערכו באגף הכספים שבמשרד הביטחון ובמשרד רשם העמותות שבמשרד המשפטים.

בביקורת נמצאו ליקויים מהותיים בפעילות הארגון, שלא בהתאם למסגרת הנורמטיבית המחייבת אותו. ככלל, פעילותם של מוסדות הארגון הינה מצומצמת ביותר והם לא שותפים בניהול העניינים השוטפים של הארגון. בפועל, יו"ר הארגון - הגב' פנינה כהן - היא זו המנהלת באופן כמעט בלעדי את ענייני הארגון. להלן עיקרם:

א. הוועד המנהל אינו ממלא את תפקידיו וחובותיו על פי חוק העמותות ותקנון הארגון; פעילותו מצומצמת מאוד.

ב. הנציגות הנבחרת פועלת כמוסד חלש, אשר אינו עומד מול הניהול הריכוזי של יו"ר הארגון, ואינו מפקח על פעילותם של המוסדות האחרים של הארגון. כתוצאה מהניהול הריכוזי של יו"ר הארגון מחד גיסא ומאוזלת היד הן של הוועד המנהל והן של הנציגות הנבחרת מאידך גיסא, לא קיימת כל מערכת של איזונים ובלמים בנוגע למרבית ענייניו של הארגון.

ג. אף שבתקנון העמותה הוגדרו סמכויות המוסדות השונים של העמותה, בפועל, יו"ר הארגון מרכזת את מרבית הסמכויות ומנהלת את הארגון באופן כמעט בלעדי, ובדרך שאינה עולה בקנה אחד עם העקרונות והדפוסים של מינהל תקין. כך למשל, בחרה יו"ר הארגון רואה חשבון ויועץ משפטי לארגון תוך כדי דיווח בדיעבד על כך לנציגות הנבחרת.

ד. שכרה של יו"ר הארגון אינו עומד בנורמות הקיימות והנהוגות בחברות שהן בסדר גודל דומה של הארגון.

ה. הפרוטוקולים של הארגון לוקים בחסר, ואינם מאפשרים להסיק אם תהליכי קבלת ההחלטות היו תקינים.

ו. התקנון מונה שש ועדות משנה לטיפול בתחומים שונים. בפועל פועלות רק שתי ועדות: האחת - פועלת באופן מצומצם, והשנייה - מספר חבריה נמוך מהמספר הנדרש על פי התקנון.

ז. אף שאוכלוסיית היתומים החברים בארגון מהווה למעלה ממחצית מכלל חבריו, בניגוד לתקנון לא איפשר הארגון ליתומים בוגרים לבחור ולהיבחר למוסדות הארגון.

ח. הארגון מנע מחברים שפרשו ממנו לחזור לשורותיו, על פי אמות מידה שלא עלו בקנה אחד עם מטרותיו ושלא קיבלו את אישור רשם העמותות.

ט. מרבית ההתקשרויות שערך הארגון עם ספקים לצורך רכש סחורות ושירותים ועם יועצים משפטיים נעשו על דעת יו"ר הארגון בלבד וללא בחינת מספר הצעות, דבר שיש בו משום פגיעה ביסוד דיני המכרזים ובעיקרון השוויון. אחת ממורשות החתימה נהגה לחתום על המחאות ריקות, שבהן לא רשומים שם המוטב, הסכום והתאריך.

י. נמצאו עיכובים וליקויים בתהליך הרישום של רשם העמותות של שינויים בתקנון הארגון. כתוצאה מכך, במשך תקופה ארוכה המשיך הארגון לפעול בהתאם לתקנון אחרון שנרשם, ולפיו יו"ר הארגון מכהנת גם כיו"ר הוועד, וזאת בניגוד לדרישת רשם העמותות.

יא. כדי לעמוד במגבלות רשם העמותות והוראות החשב הכללי בנוגע לחלקן של הוצאות הנהלה וכלליות מהמחזור הכספי, שני סעיפים בדוחות הכספיים של הארגון הוצגו באופן שאינו נכון מבחינה חשבונאית ומהווה מעין מצג שווא.



לסיכום, הממצאים שעלו בביקורת מצביעים על ליקויים חמורים באופן שבו מתנהל הארגון, שלא בהתאם למסגרת הנורמטיבית המחייבת אותו. על אף שלארגון שלושה מוסדות נבחרים - יו"ר, ועד מנהל ונציגות נבחרת - שני האחרונים לא מילאו את תפקידם כגופי הבקרה והפיקוח וכבעלי האחריות להתנהלותו התקינה והיעילה של הארגון. יו"ר הארגון, הגברת פנינה כהן, לא דחקה בהם לפעול כנדרש מהם, ובפועל נטלה את מרבית הסמכויות - ובמשתמע גם את האחריות - לנעשה בארגון, שלא בהתאם להוראות החוק, לנהלים המחייבים אותו ולדפוסים של מינהל תקין. משבר האמון שפרץ בארגון בשלהי 2005, חשף ביתר שאת את הפגמים הניהוליים המאפיינים את הארגון במשך תקופה ארוכה. כמו כן, הוא חשף מערכת יחסים עכורה

בקרב הנהלת הארגון, כאשר מירב מאמצי הארגון מופנים ליישוב הסכסוכים והמחלוקות שהתגלו הן בקרב ההנהלה והן עם גורמים חיצוניים. כתוצאה מכך, חדל הארגון מלפעול למטרות שלשמן הוקם, ונגרם לו נזק רב.

ארגון אלמנות ויתומי צה"ל הינו ארגון חשוב וחיוני עבור האוכלוסייה שאותה הוא מייצג. מפאת היותו של הארגון בעל תפקיד ציבורי חשוב של טיפול, שמירה ושיפור זכויותיהם של אלמנות ויתומי צה"ל, על מוסדות הארגון לפעול בשיתוף פעולה ועל פי הסמכויות שהוגדרו להם בתקנון. מעבר לכך, על הארגון לקיים את פעילויותיו תוך עמידה במגבלות החוק החלות עליו ועל פי אמות מידה של מינהל תקין, שהן תנאי להמשך תפקודו בהתאם ליעדיו ולמטרות שלשמן הוקם.



מבוא

ארגון אלמנות ויתומי צה"ל הוא עמותה הרשומה על פי חוק העמותות, התש"ס-1980 (להלן - הארגון או העמותה). העמותה נרשמה לראשונה בשנת 1991 בשם "העמותה למען ציבור שארי חללי מערכות ישראל". בשנת 1996 הכיר בה שר הביטחון כארגון היציג של הזכאים לפי חוק משפחות חיילים שנספו במערכה (תגמולים ושיקום), התש"י-1950 (להלן - חוק משפחות). בשנת 1999 שינתה העמותה את שמה ל"ארגון אלמנות ויתומי צה"ל".¹

מטרות הארגון נקבעו בתקנון הארגון (להלן - התקנון). נוסח שלו, אשר נעשו בו שינויים, אושר לאחרונה על ידי רשם העמותות שבמשרד המשפטים (להלן - רשם העמותות) בדצמבר 2005. על פי התקנון, מטרתו העיקרית של הארגון היא לפעול למען שיקום וקידום מצבם של חברי הארגון (כציבור וכפרטים) בתחום החברתי והכלכלי ובכלל הקשור בחינוך ובתעסוקה, והגשת סעד רפואי, נפשי, משפטי וכספי. לשם כך יפעל הארגון למען קבלת תרומות, מענקים, עיזבונות, הלוואות, דמי חבר ותקציבים אחרים למימון פעילות הארגון ולטובת חבריו.

על פי התקנון, כל אלמן או אלמנה וכן יתום ויתומה, כמשמעותו על פי חוק משפחות, שכן זוגם או הורם נפל או נספה במערכות ישראל, לרבות בצבא ההגנה לישראל, כוחות הביטחון ומשטרת ישראל, החפץ בכך - יהיה חבר הארגון. לארגון שלושה מוסדות עיקריים: יו"ר הארגון, האסיפה הכללית - אשר מכונסת בדרך של כינוס נציגים, היינו הנציגות הנבחרת ובה שבע חברות,² והוועד המנהל ובו שלוש חברות.³ מאז 1991 ועד מועד סיום הביקורת מכהנת כיושב ראש הארגון מי שהקימה אותו, גב' פנינה כהן (להלן - יו"ר הארגון). בארגון חברים כ-3,800 אלמנות וכ-4,600 יתומים עד גיל 30.⁴

- 1 כיוון שהארגון מייצג גם את אלמנות יתר כוחות הביטחון, כמו: שירות הביטחון הכללי, המוסד למודיעין ולתפקידים מיוחדים, משטרת ישראל ושירות בתי הסוהר, שוקל הארגון לשנות את שמו ל"ארגון אלמנות ויתומי כוחות הביטחון".
- 2 יו"ר הארגון היא אחת מחברות הנציגות המורחבת.
- 3 על פי התקנון, הוועד ייקבע בהחלטת הנציגות הנבחרת וימנה שלושה חברים. בפועל, קבעה הנציגות, כי שלוש מבין חברות הנציגות תרכבנה את הוועד המנהל.
- 4 על פי חוק משפחות, משולמים תגמולים ליתומים עד גיל 21. הארגון מעניק הטבות נוספות ליתומים עד גיל 30 (עוד בנושא זה ראו בהמשך בפרק ייצוג יתומים).

בשנת 2004 הסתכם המחזור הכספי של הארגון בכ-2.4 מיליון ש"ח. הארגון נתמך מדי שנה בשנה על ידי משרד הביטחון (להלן - המשרד), ובשנים 2000-2004 הסתכמה תמיכה זו בכמיליון ש"ח לשנה. תמיכת המשרד מיועדת לניהול השוטף של הארגון, הכולל, בין היתר, תשלום משכורות לעובדי הארגון, שכר דירה ואחזקת המשרדים,⁵ ייעוץ מקצועי⁶ והוצאות אחרות. להגשמת מטרותיו עורך הארגון פעילויות רבות למען חבריו, ובהן: חגיגות בר-מצווה ובת-מצווה ליתומים בבית הנשיא, מחנות קיץ בחו"ל ליתומים בני-מצווה ובנות-מצווה, נופשונים לאלמנות בחגים, וכן מעניק הארגון מלגות ליתומים הלומדים במוסדות להשכלה גבוהה, שי נישואין ליתומים, וסיוע באמצעות הלוואות ומענקים לאלמנות הזקוקות לו. הפעילויות ליתומים ממומנות מתרומות, ואילו פעילויות הרווחה עבור האלמנות ממומנות מדמי חבר שגובה הארגון מדי חודש בחודשו. בשנים 2002-2004 הסתכמו התרומות בכ-630,000 ש"ח, 220,000 ש"ח ו-390,000 ש"ח, בהתאמה, ודמי החבר בכ-820,000 ש"ח, 960,000 ש"ח ו-890,000 ש"ח, בהתאמה.

בפברואר 2005 החליט מבקר המדינה בתוקף סמכותו לפי סעיף 8(9) לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב], להפעיל את ביקורת המדינה על הארגון. בתקופה מרס 2005 עד פברואר 2006 ערך משרד מבקר המדינה, לסירוגין, ביקורת על פעילות הארגון ומוסדותיו. ביקורת השלמה נערכה באגף הכספים שבמשרד (להלן - אכ"ס) ואצל רשם העמותות.

המסגרת הנורמטיבית לפעילות הארגון

כעמותה פרטית רשומה, חלות על הארגון חובות מכוח חוק העמותות, התש"ס-1980 (להלן - חוק העמותות) והתקנות שהותקנו מכוחו. כמו כן, בשנת 2002 פרסם רשם העמותות חוברת הנחיות לניהול תקין של עמותות, ובה נהלים לצורך הסדרת הניהול התקין בעמותות. בינואר 2005 פורסמה מהדורה שנייה של החוברת (להלן - הנחיות לניהול תקין).

בהתאם לפרק ב' בחוק העמותות, הגיש הארגון לרשם העמותות את תקנונו. דינו של התקנון כדין חוזה בין העמותה לבין חבריה ובינם לבין עצמם, והוא מסדיר נושאים שונים בפעילות הארגון. בתקנון נערכו תיקונים אשר אושרו על ידי הנציגות הנבחרת בפעם האחרונה בספטמבר 2005.

למרות היות הארגון עמותה פרטית, הוא בעל תפקיד ציבורי חשוב של טיפול, שמירה ושיפור זכויותיהם של אלמנות ויתומי צה"ל. ככלל, חברות בעמותה היא וולונטרית ונעשית מרצונם של החברים בה. לעומת זאת, הבחירה, אם להצטרף לארגון, היא אומנם וולונטרית אך היא מתבצעת בתנאי שוק מונופוליסטיים. לארגון סממנים מעין ציבוריים, הנובעים מכך, שהוא הגוף היחיד בארץ המספק שירותים שונים וייחודיים לאוכלוסיית האלמנות ויתומי צה"ל. הארגון הוא הארגון היציג של אלמנות ויתומי צה"ל, וחוק משפחות והתקנות שהותקנו מכוחו העניקו לו כלי ביצוע כדוגמת דמי החבר המנוכים, על פי חוק, מהתגמולים לאלמנות שמשלם אגף השיקום שבמשרד.

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.⁷ במסגרת זאת עסקה הפסיקה 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

5 לארגון משרדים בתל אביב ואין לו סניפים.

6 ייעוץ משפטי, רואה חשבון ומבקר פנים.

7 ראו, למשל, בג"ץ 731/86 מיקרו דף נ' חברת חשמל לישראל בע"מ ואח', פ"ד מא(2) 449, 461-462; ע"א 294/91 חברה קדישא נ' קסטנבאום, פ"ד מו(2) 464, 492.

ייעשה בדרך כלל מתוך התחשבות באופיו המיוחד של הגוף, כאשר על פי רוב יוחלו עקרונות יסוד המשתקפים מחובת ההגיונות, השוויון, הסבירות, היושר ותום הלב. עם זאת, הכירה הפסיקה בכך, שעשוי לחול שינוי בכלל מן המשפט הציבורי כאשר הוא מוחל על גוף דו-מהותי.

לדעת משרד מבקר המדינה, ממבחינים שונים שנקבעו בפסיקה ומהמאפיינים הציבוריים שבפעילותו של הארגון כמפורט לעיל, ניתן לקבוע, 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.

להלן עיקרי הממצאים:

ניהול הארגון

1. הוועד המנהל

סעיף 25 לחוק העמותות קובע, כי הוועד המנהל (להלן - הוועד) ינהל את ענייני העמותה ובידיו תהיה כל סמכות שלא נתייחדה בחוק או בתקנון⁸ למוסד אחר ממוסדות העמותה. התקנון קובע, כי הוועד המנהל ינהל את ענייניה השוטפים של העמותה בשיתוף פעולה ותוך היעזרות בוועדות המשנה, וכי הוא רשאי למנות רואי חשבון או מנהלי חשבונות בשכר וכן יועץ משפטי לארגון ועובדים ופקידים בשכר.

בהנחיות לניהול תקין פורטו סמכויותיו ותפקידיו של הוועד המנהל, ולהלן עיקריהם:

לקבוע דרכי פעולה לביצוע מטרות העמותה; לקבוע את המבנה הארגוני של העמותה ואת מדיניות השכר והתשלומים; להמליץ לאסיפה הכללית על מסגרת תקציב שנתית; לעקוב אחר מצבה הכספית של העמותה; לפקח על העובדים הבכירים בעמותה ולמנות ולפטר מנכ"ל ועובדים בכירים אחרים.⁹

סעיף 27 לחוק קובע, כי על חברי הוועד המנהל מוטלת החובה "לפעול לטובת העמותה במסגרת מטרותיה ובהתאם לתקנון ולהחלטות האסיפה הכללית". בהתאם לפסיקת בתי המשפט¹⁰, על חברי הוועד מוטלת חובת האמון, הזהירות והמיומנות. ההנחיות לניהול תקין מוסיפות על כך ודורשות, כי חברי הוועד יבצעו את תפקידם בזהירות, כדי שלא ייפגעו נכסים של העמותה או אינטרסים שלה.

-
- 8 ניתן לקבוע בתקנון, כי סמכויות ניהול יועברו מן הוועד לאסיפה הכללית. אך כל הסמכויות השיריות, היינו - אלה שלא ייחזרו לאסיפה הכללית או למוסד אחר של הארגון, יהיו נתונות בידי הוועד.
- 9 גם על פי סעיפים אחרים לתקנון, הוועד רשאי למנות רואי חשבון או מנהלי חשבונות בשכר, גזבר בשכר, יועץ משפטי לארגון וכן למנות עובדים ופקידים בשכר.
- 10 ה"פ (ירושלים) 593/96 מנחם מלר נ' מוסדות יד עזרה - עמותה (פורסם בתקדין), ות"א (ירושלים) 2584/00 שרון הורוביץ ואח' נ' עמותת ישיבות בני עקיבא נתיב מאיר (פורסם בתקדין).

א. בביקורת עלה, שפעילותו של הוועד המנהל מצומצמת ביותר ואינה תואמת לתפקידיו המוגדרים בחוק, בתקנון ובהנחיות לניהול תקין. הוועד המנהל אינו שותף בניהול ענייני השוטפים של הארגון, כגון רכישת שירותים, בחירת יועצים מקצועיים¹¹ וספקים וארגון נופשונים, פעולות המתבצעות באופן בלעדי על ידי יו"ר הארגון. כך למשל, יו"ר הארגון החליטה על מינוי רואה חשבון ויועץ משפטי לארגון והעבירה את המינויים לאישור הנציגות הנבחרת, בלי שהוועד היה מעורב בבחירתם (עוד בנושאים אלה ראו בהמשך). כיוון שבתקנון לא נקבע למי סמכויות הביצוע בחלק מנושאים אלה, הן אמורות להיות בידי הוועד, שלו הסמכות השירותית. בפועל, פעילותו של הוועד המנהל מצטמצמת ומתרכזת למעשה למספר נושאים, כגון: מתן סיוע ומענקים חריגים, הלוואות ומלגות מוגדלות. כמו כן, מרבית החלטותיו אינן מתקבלות בישיבות הוועד אלא מנוסחות על ידי יו"ר הארגון, ורק מועברות לחברות הוועד לחתימתן.

ב. גם מבחינת הפרוטוקולים של הוועד המנהל ושל הנציגות הנבחרת לשנים 2002-2005 ומשיחות שערך נציגי משרד מבקר המדינה עם שלוש חברות הוועד עלה, כי בפועל הוא גוף שולי בניהול ענייני הארגון. כך למשל, בשנים 1998-2005 עלתה בהדרגה חשיבותה של הנציגות הנבחרת בניהול ענייני הארגון, דבר שגם קיבל ביטוי בעליית תדירות מפגשיה, וירדה התדירות בה הוועד דן בענייני הארגון השונים. ישיבות הוועד המנהל התקיימו כשלוש פעמים בשנה לכל היותר, וביתר המקרים העלתה יו"ר הארגון על הכתב נושאים שונים ומסרה אותם לחברות הוועד לצורך אישורן או חתימתן בלבד.

בהתייחסותה מאפריל 2006 לממצאי הביקורת ציינה יו"ר הארגון, כי כיוון שעל פי התקנון, יו"ר הארגון אחראי לניהול התקין של הארגון, היא נקטה את הפעולות האמורות נוכח חדלונן של הוועד, שלא הפעיל את סמכויותיו.

משרד מבקר המדינה העיר, כי אף שבתקנון העמותה הוגדרו סמכויות המוסדות השונים של העמותה, הרי שבפועל יו"ר הארגון היא זו שמנהלת את ענייני העמותה, ולא הוועד המנהל, שלו מוקנית הסמכות לנהל את ענייני השוטפים של הארגון. יודגש, כי אין בכך כדי לשחרר את הוועד מאחריותו לניהול התקין של הארגון.

2. הנציגות הנבחרת

לפי סעיף 24 לחוק העמותות, עמותה שמספר חבריה עולה על 200 רשאית לקבוע בתקנונה, שאסיפותיה הכלליות יהיו בדרך של כינוס נציגים שנבחרו בידי כלל החברים. הארגון קבע בתקנון, כי האסיפה הכללית של הארגון תכנס בדרך של כינוס נציגים, שנבחרו בידי כלל חברי הארגון - היא הנציגות הנבחרת. על פי התקנון, הצגת המועמדות לנציגות הנבחרת תהיה בדרך של רשימות מועמדים. חברי הנציגות הנבחרת ייבחרו מתוך הרשימה שתיבחר ברוב קולות בבחירות. על פי התקנון, לנציגות הנבחרת יהיו כל סמכויות האסיפה הכללית, ובנוסף לזאת היא תטפל בעניינים שנקבעו בתקנון, וביניהם קביעת מדיניות הארגון ומטרותיו, כפי שתמצא לנכון מעת לעת.

א. בביקורת עלה, כי שעה שבאסיפה כללית, הכוללת את כל חברי העמותה, אמור להינתן ביטוי לכלל הדעות של חברי העמותה, הרי שבנציגות הנבחרת, המורכבת על פי התקנון רק מחברי הרשימה שקיבלה את מירב הקולות בבחירות, ניתן ביטוי אך ורק לעמדותיה של הקבוצה, שבראשה עומדת יו"ר הארגון, בלי שיינתן ביטוי לעמדות אחרות המיוצגות על ידי הרשימות האחרות שלא זכו.

11 הוועד מאשר אמנם את העסקתם או המשך העסקתם, אולם אינו שותף בבחירתם.

חוק העמותות קובע, כי שיטת בחירת הנציגים תהיה לפי ההוראות שבתקנון. לדעת משרד מבקר המדינה, על אף שהשיטה הנהוגה בארגון לבחירת הנציגות הנבחרת נקבעה בתקנונו, הרי שהיא אינה נותנת ביטוי לעמדות השונות הקיימות בארגון. לדבר משמעות רבה במיוחד נוכח העובדה, כי בסמכות הנציגות הנבחרת לקבוע את מדיניות הארגון ומטרותיו. לפיכך, מן הראוי שהארגון ישקול את האפשרות לערוך שינוי בתקנון ולקבוע דרך לבחירת הנציגות הנבחרת, שתיתן ביטוי לעמדות ולזרמים השונים שבארגון.

ב. משיחות שערכו נציגי משרד מבקר המדינה עם שש מחברות הנציגות, שחלקן אף משמשות כחברות הוועד המנהל, עלה, כי ארבע מהן בדעה שהנציגות פועלת כגוף חלש, אשר אינו עומד בפני הניהול הריכוזי של יו"ר הארגון. לטענתן, הדבר הביא לכך שהן קיבלו החלטות על אף שטרם הספיקו לעבד את כל המידע שקיבלו. עם זאת, במשך השנים אף לא אחת מהן העירה על כך ליו"ר הארגון, ורק בישיבת נציגות שהתקיימה ב-19.1.06 ציינה אחת החברות, כי במשך ארבע שנים הן הרגישו כחותמת גומי.

עוד קובע התקנון, כי הנציגות הנבחרת תפקח על פעילותם של מוסדות הארגון, תאשר את דרכי פעולתם, ותקבל דוחות על פעילות הוועד המנהל וועדות המשנה, מבקר הפנים ובעלי תפקידים מטעמו. בביקורת עלה, שהנציגות מעולם לא העירה לוועד המנהל, לרבות על התדירות הנמוכה שבה הוא נפגש, ועל כך שמרבית החלטותיו מתקבלות בטלפון ובחתימה על מסמכים שיו"ר הארגון מנסחת, בלי שהוועד המנהל נפגש ודן בהן.

משרד מבקר המדינה העיר, כי מכל האמור לעיל עולה, כי כתוצאה מאוזלת היד הן של הוועד המנהל והן של הנציגות הנבחרת, לא מתקיימת כל מערכת של איזונים ובלמים בנוגע למרבית ענייניו של הארגון. יש במבנה הריכוזי של תהליך קבלת ההחלטות כדי לפגוע בגיבוש אסטרטגיה מיטבית לקידום מטרות הארגון ובמיוחד בבקרה הדדית בין מוסדות הארגון. על כן, על מוסדות הארגון - הוועד המנהל והנציגות הנבחרת - לפעול על פי הנדרש מהם בחוק ובתקנון לקידום מטרות וענייני הארגון.

3. יו"ר הארגון

על פי התקנון, יו"ר הארגון הוא הגורם העומד בראש הרשימה שקיבלה את מירב הקולות בבחירות לנציגות הנבחרת, והוא יכהן גם כיו"ר הנציגות הנבחרת וכיו"ר הוועד המנהל. יו"ר הארגון אחראי לניהולו התקין של הארגון ולביצוע החלטות הנציגות הנבחרת, הוועד המנהל וועדות המשנה. כמו כן, יו"ר הארגון מייצג את הארגון כלפי גורמים שמחוץ לארגון ובטקסים ובאירועים שונים. כפי שתואר לעיל, בפועל יו"ר הארגון מבצעת תפקידים ופועלת בתחומים, שעל פי התקנון הם בסמכות הוועד המנהל, לרבות קביעת מדיניות.

א. יו"ר הארגון מקבלת שכר על תפקידה כיו"ר. על כן, בשנת 1999 היא נאלצה להתפטר מהוועד המנהל על פי דרישת רשם העמותות, שכן על פי סעיף 33 לחוק העמותות, לא יכהן כחבר הוועד מי שנותן שירותים לעמותה בשכר, שלא כחבר הוועד. רק בשנת 2005 דרש נציג רשם העמותות מיו"ר הארגון לשנות את הגדרת תפקידה, שכן הכינוי "יו"ר הארגון" עלול להטעות ולהשתמע כאילו היא עדיין יו"ר הוועד המנהל.

בדצמבר 2005 שלל רשם העמותות את האישור לניהול תקין של העמותה לשנת 2005. רשם העמותות הודיע לארגון, כי רק משתשונה הגדרת תפקידה של יו"ר הארגון למנכ"ל או לנשיא, יושב לו אישור הניהול התקין לשנת 2005 וייתן לו אישור ניהול תקין לשנת 2006. יו"ר הארגון סירבה

לבחור בתואר מנכ"ל, שכן לטענתה השם משקף תפקיד, שדורש מינוי, שעה שהיא נבחרה בבחירות, ולכן בחרה בתואר נשיא, המשקף לדעתה תוצאה של בחירה. עוד דרש נציג רשם העמותות, כי הנשיא יהיה כפוף לוועד המנהל (בנוגע לפעילות רשם העמותות ראו גם בהמשך).

ב. בשנת 2001 מינה שר הפנים ועדה ציבורית לקביעת אמות מידה לשכר בכירים בעמותות. הוועדה סיימה את עבודתה בסוף שנת 2003, ונכון לינואר 2005 המלצותיה טרם עוגנו בחקיקה. עד ליישום ההמלצות, או לחלופין, עד שיוסדר הנושא בחקיקה, רואה רשם העמותות בהמלצות שפורסמו בהנחיות לניהול תקין כללים מנחים לעניין סבירות השכר. בהנחיות אלה צוין, כי "עמותה אינה רשאית לשלם לעובדיה שכר העולה על הסביר", וכי "במתן שכר מעבר לסביר לחבר עמותה יש משום חלוקת רווחים אסורה".

בהנחיות לניהול תקין לא נקבע מהו "שכר מעבר לסביר". לשם השוואה בהן משרד מבקר המדינה את שכרה של יו"ר הארגון ביחס לשכר המקסימלי למנכ"לים בתאגידים סטטוטוריים ולמנכ"לים בחברות לא עסקיות, אשר קבע משרד האוצר בהתאם לרמה או לסוג התאגיד. קביעת הרמה או סיווג התאגיד מתבססת על שלושה משתנים עיקריים: גודל הארגון, מורכבות פעילותו ויעילותו, כשכל אחד מהם כולל מספר אמות מידה וביניהן היקף המאזן, היקף ההכנסות, מספר העובדים ומשתנים נוספים המתמייכים לתפעול הארגון. בהתאם לאמות מידה אלו מסווגים התאגידים לתשע רמות.

בהתאם לנתונים הכספיים והתפעוליים של הארגון, ניתן לסווגו לרמה מס' 1¹². השכר ברוטו של מנכ"לים בתאגידים סטטוטוריים ושל מנכ"לים בחברות לא עסקיות בסיווג מס' 1, מעודכן ליוני 2005, עמד על 18,224 ש"ח לחודש ו-19,677 ש"ח לחודש, בהתאמה.

על פי ההנחיות לניהול תקין, קביעת שכרה של יו"ר הארגון היא בסמכות הוועד המנהל. בביקורת עלה, ששכר הברוטו¹³ של יו"ר העמותה, כפי שמופיע בתלוש השכר יולי 2005, הסתכם ב-24,465 ש"ח, והוא גבוה בשיעור שבין כ-24% לכ-34% משכר המנכ"לים שקבע משרד האוצר. גם בהשוואה לשכר ברוטו של מנהל בחברה קטנה (מחזור של כ-10 מיליון ש"ח והעסקת כ-10 עובדים) בשוק הפרטי¹⁴ נמצא, כי שכרה ברוטו הממוצע¹⁵ של יו"ר הארגון גבוה בשיעור של כ-32%. יצוין, כי גם אכ"ס במסגרת ביקורתיו השנתיות על הארגון ציין לא אחת, ששכרה של יו"ר הארגון גבוה מאוד, ואינו סביר בהשוואה לשכרו של מנכ"ל בחברה פרטית בסדר גודל דומה לזה של הארגון.

משרד מבקר המדינה העיר, כי על הארגון להתאים את שכרה של יו"ר הארגון לנורמות הקיימות והנהוגות בחברות בסדר גודל דומה.

ג. ב-28.5.02 דנה ועדת הכספים של הכנסת בעניין תגמולים לאלמנות החיות עם ידוע בציבור. באותה ישיבה השתתפה יו"ר הארגון, שטענה, בין היתר, כי "יש אפליה לרעת האלמנה כנגד הנשואה פיקטיבית, הידועה בציבור, או זו שהתגרשה פיקטיבית, היא נהנית גם מהבעל המפרנס וגם מהתגמול שהיא מקבלת ממשרד הביטחון". בנובמבר 2005 הוגש לאישור הכנסת התקציב וחוק ההסדרים לשנת 2006, ובו החלטה מספר 4135 של הממשלה, ועל פיה אלמנה החיה עם ידוע בציבור לא תהיה זכאית עוד לתגמולים¹⁶.

12 סיווג זה הוא הסיווג הנמוך ביותר הנקבע לתאגיד על פי המשתנים האמורים.

13 הכוונה לשכר בניכוי השתתפות באחזקת רכב.

14 על פי נתוני ירחון "חשב", השכר ברוטו של מנכ"ל בחברה פרטית, שהיא בסדר גודל דומה לזה של הארגון, הסתכם ביולי 2005 ב-19,500 ש"ח.

15 שכרה ברוטו הממוצע של יו"ר הארגון עמד בשנת 2005 על כ-25,825 ש"ח.

16 נושא שבסופו של דבר לא נכלל במסגרת התקציב וחוק ההסדרים.

בביקורת עלה, כי העמדה שהביעה יו"ר הארגון בפני ועדת הכנסת היא עמדתה האישית ולא עמדת הארגון. נמצא, כי הנציגות הנבחרת לא התכנסה לצורך קביעת עמדת הארגון בטרם הדיון בוועדת הכספים.

יו"ר הארגון מייצגת את הארגון כלפי גורמים שמחוץ לארגון. בלי לעסוק במהותה של הסוגיה, העיר משרד מבקר המדינה, כי כאשר יו"ר הארגון התבטאה באופן רשמי בפני גורמים ציבוריים, בנושאים הנוגעים במישרין לגורלם ולענייניהם של חברי הארגון, היה עליה להציג את עמדת הארגון ולא את עמדתה האישית.

4. מבקר הפנים של הארגון

הארגון מינה מבקר פנים. על פי התקנון, על המבקר לבדוק ולבקר את כל הפעולות הכספיות והאחרות של הוועד המנהל וועדות המשנה, את דרכי יישומן, ואת קיומם של סדרי מינהל תקינים, וכן עליו להקפיד על שמירת כללי התקנון בארגון.

מבדיקת דוחות מבקר הפנים של הארגון שהתייחסו לשנים 1999-2005 עולה, שהם עסקו בנושאים שונים, וביניהם נושאים הקשורים באופן ניהולו של הארגון, כגון: התנהלות ישיבות הנציגות הנבחרת והוועד המנהל ושכרה של יו"ר הארגון; ובנושאים נוספים כגון: מדיניות ההשקעות של הארגון, ביטוח השיניים של חברי הארגון וקייטנת בני מצווה ובנות מצווה. בביקורת עלה, כי על אף שדוחות מבקר הפנים הוצגו בפני הנציגות הנבחרת, היא לא הנחתה אותו לבדוק נושאים מינהליים מרכזיים, כגון התקשוריות של הארגון ופעילות מוסדותיו בהתאם לסמכויות, כפי שנקבעו בתקנון. כמו כן, הנציגות לא עמדה על כך, שבדוחות שהכין מבקר הפנים בנושאים הקשורים לאופן ניהולו של הארגון, ייכלל, מעבר לעובדות, גם ניתוח השלכותיהן. מהפרוטוקולים של הנציגות הנבחרת לא נמצא, כי מעבר להצגת דוחות מבקר הפנים נערך דיון בעניינם, ולא נמצא, כי התקבלו החלטות בעקבותיהם (עוד בנושא הפרוטוקולים ראו בהמשך).

משרד מבקר המדינה העיר, כי מאחר שהנציגות הנבחרת אחראית, על פי התקנון, לקביעת מדיניות הארגון ומטרותיו ולפיקוח על פעילותם של מוסדות הארגון ואישור דרכי פעולתם, ראוי, שהיא תנחה את מבקר הפנים ותקבע הדגשים לתכנית העבודה שלו. כך, תוכל הנציגות הנבחרת להסתייע במבקר על מנת לפקח על ניהולו התקין של הארגון ועל מוסדותיו השונים.

5. ועדות המשנה

התקנון מונה שש ועדות משנה שתמנה הנציגות הנבחרת, בהמלצת הוועד המנהל, לטיפול בתחומים שונים: כספים, שיקום, בחירות, חברה ותרבות, תקנון והלוואות. בביקורת עלה, שלמעשה, פועלות רק ועדת ההלוואות וועדת התרבות. כמו כן, לא נמצא שהוועד המנהל דן בצורך בוועדות המשנה. לטענת יו"ר הארגון, ועדת התקנון וועדת הבחירות מתכנסות "אד הוק", כשיש בהן צורך, שעה שלדעתה, יתר הוועדות אינן דרושות. משרד מבקר המדינה העיר, כי רק לוועד המנהל הסמכות להחליט אם אין צורך בוועדות משנה, משהחליט כך, עליו לדאוג לשינוי התקנון בהתאם.

עוד עלה, שוועדת התרבות פועלת באופן מצומצם ומעורבת רק בארגון אירועי בר-מצווה וחלוקת מלגות, ואילו הנופשוניס הרבים עבור האלמנות מאורגנים, כאמור, רק על ידי יו"ר הארגון. לא נמצא שסמכויותיה של ועדת תרבות נידונו על ידי הוועד. אשר לוועדת ההלוואות, מניין חבריה

עומד על שתיים בלבד, יו"ר הארגון ואחת מחברות הנציגות, ולא על חמישה כנדרש בתקנון. לדברי יו"ר הארגון, מספר החברים בוועדת ההלוואות שונה בהחלטת הנציגות. עם זאת, לדעת משרד מבקר המדינה, רצוי שמספר החברות יהיה אי-זוגי, כדי שניתן יהיה להכריע במקרים של חילוקי דעות.



אשר לחלק זה בדוח העיר משרד מבקר המדינה בהתייחס לשתי רמות ניהול בארגון: האחת - כי יש לראות בחומרה את אוזלת היד של מוסדות הארגון הנבחרים, הפועלים שלא בהתאם למסגרת הנורמטיבית המחייבת אותם. בכך, הם אינם ממלאים את תפקידם כגופי בקרה ופיקוח וכאחראים להתנהלותו התקינה, היעילה והמועילה של הארגון. השנייה - כי יש לראות בחומרה את נטילת מרבית הסמכויות על הנעשה בארגון על ידי יו"ר הארגון, המנהלת באופן כמעט בלעדי את הארגון. מצב זה אינו מתיישב עם הוראות החוק, תקנון הארגון וכללי מינהל תקינים.

6. רישום פרוטוקולים

שורשיה של החובה המוטלת על רשויות השלטון לכתוב פרוטוקול נובעות מהמשפט המינהלי הכללי ומעיקרון שקיפות פעילותו של המינהל. ככלל, על הפרוטוקול לשקף את עיקרי הדברים, עיקרי המחלוקות, ההחלטות שהתקבלו, נימוקיהן, הצעדים האופרטיביים הנדרשים, על מי מוטל הביצוע ובאיזה לוח זמנים¹⁷. ככל שהעניין חשוב יותר, רגיש יותר, כרוך בהוצאה כספית גבוהה יותר וכיו"ב, רמת הפירוט הנדרשת גבוהה יותר. במסגרת הפסיקה הושם לא פעם דגש על החשיבות של עריכת פרוטוקולים מלאים ואמינים. כך למשל, צוין, כי "רישומם של פרוטוקול מלא מאפשר ביקורת על תהליך קבלת ההחלטות"¹⁸.

תקנון הארגון קובע, כי ינוהלו פרוטוקולים משיבות הנציגות הנבחרת והוועד המנהל. על פי התקנון, יושב הראש ימנה מבין חברי הנציגות הנבחרת מזכיר, שינהל את פרוטוקול הישיבה, ופרוטוקול הישיבה יובא לאישור הנציגים הנוכחים בישיבה.

בחנית פרוטוקולים של הארגון לשנים 2002-2005 העלתה: א. רישומם נעשה על ידי אחת ממזכירות הארגון; ב. הפרוטוקולים אינם שלמים כלל ועיקר, מאחר שהם כוללים רק את עיקרי ההחלטות שהתקבלו, ללא פירוט של מהלך הישיבה ושל מחלוקות במידה שהיו וכיצד הצביעו המשתתפות. כך למשל, בכל ההחלטות שהתקבלו בישיבות הנציגות בשנים אלה צוין, כי התקבלו פה אחד, בלי שצוין ולו פעם אחת, אם התעוררו שאלות, השגות או התנגדויות לגבי הנושא הנדון טרם ההחלטה עצמה. משיחות שערכו נציגי משרד מבקר המדינה עם שש חברות הנציגות עלה, כי ארבע מהן בדעה, שהפרוטוקולים אכן אינם משקפים את מהלך הדיון, ולעתים חסרות בהם הסתייגויות או דרישות שחברות הנציגות העלו. עם זאת, בביקורת עלה, כי אף על פי שהפרוטוקולים נשלחים לכל אחת מחברות הנציגות, במשך כל התקופה האמורה אף לא אחת מהן העירה ליו"ר הארגון על כך, שהפרוטוקולים אינם שלמים, ודרשה הוצאת פרוטוקול מעודכן; ג. מרבית ההחלטות המצוינות בפרוטוקולים לא לוו בנימוקים או בצעדים האופרטיביים שנדרשו,

17 בג"ץ 3751/03 יוסי אילן נ' עיריית תל אביב יפו (פורסם בתקדין).

18 בג"ץ 954/97 שלמה כהן ואח' נ' ראש לשכת עורכי הדין ואח', פ"ד נב(3) 486, 524.

כגון על מי הוטל הביצוע ומהו לוח הזמנים לביצוע; ד. בחלק גדול מהפרוטוקולים של הוועד המנהל לא צוינו שמות המשתתפות או חסרו חתימותיהן, כך שלא ניתן לדעת מי החברות שתמכו או שהתנגדו להחלטות שבפרוטוקול.

החל מנובמבר 2005, בעקבות הביקורת, מכילים הפרוטוקולים גם את התייחסותן של כל המשתתפות ומפורטת הצבעת המשתתפות. עם זאת, לדברי חברות הנציגות הנבחרת, גם בפרוטוקולים מהתקופה האחרונה עדיין אין ביטוי מלא לכל מהלך הישיבה. כך למשל, בפרוטוקול מ-4.12.05 לא הופיעה דרישתן של חברות הנציגות הנבחרת, כי תינתן ליועץ המשפטי, שפוטר על ידי היו"ר, האפשרות להופיע בפניהן ולהציג את עמדותיו בסוגיה שהובילה לפיטוריו. זאת על אף, שהחברות מסרו לנציגי הביקורת, שדרשו זאת.

משרד מבקר המדינה העיר, שהתיעוד והרישום של תהליך קבלת החלטות, כפי שמקבל ביטוי בפרוטוקולים, לוקים בחסר ואינם עולים בקנה אחד עם החשיבות שראתה הפסיקה בעריכת פרוטוקולים מלאים ואמינים. כמו כן, הם אינם מאפשרים לבחון את מידת תקינותו של תהליך קבלת ההחלטות.

7. רכישת שירותים

כאמור, הפסיקה קבעה, כי על גופים שבאופיים הם "דו-מהותיים" ראוי שיחולו נורמות מן המשפט הציבורי בצד כללי המשפט הפרטי, אשר יופעלו תוך התחשבות והתאמה באופיו המיוחד של הגוף.¹⁹ עקרונות אלה כוללים, בין היתר, את עקרונות דיני המכרזים. גם על פי ההנחיות לניהול תקין של רשם העמותות, כאשר עמותה מזמינה שירות או מוצר, עליה לבדוק אם מבחינת המחיר, האיכות וכיו"ב מדובר בהצעה הטובה ביותר שבאפשרותה לקבל. גם מינוי בעלי תפקידים בכירים ללא בחינת מספר הצעות עלול לפגוע באפשרות לבחור את המועמדים המתאימים ביותר לתפקיד וגם עלול ליצור רושם, ולו למראית עין, כי מינוי הבכירים נעשה באופן בלתי שוויוני.

א. מינוי יועץ משפטי וקביעת שכרו הם בסמכות הוועד המנהל. בפועל יו"ר הארגון החליטה על דעת עצמה בעניין היועצים המשפטיים של הארגון²⁰, ואלו אף החלו את עבודתם עבור הארגון עוד בטרם אושרו על ידי הוועד המנהל; הוא הדין בנוגע לשכר הטרחה של יועצים אלה.

ב. עוד עלה בביקורת, כי עד מאי 2004 התקשר הארגון עם סוכני נסיעות שונים לצורך ארגון נופשונים, בהתאם להצעות המחיר שקיבל. אולם, מאותו מועד התקשר הארגון בכל עשרת הנופשונים שארגן, עם אותה סוכנות נסיעות ואותה חברת הסעות. לטענת יו"ר הארגון, סוכנות הנסיעות האמורה נבחרה בכל פעם, שכן הצעתה הייתה הזולה ביותר. במשרדי הארגון לא נמצא תיעוד המצביע על כך, שהחל ממאי 2004 פנה הארגון לסוכנויות נסיעות אחרות לקבלת הצעות מחיר. עוד עלה, שוועדת התרבות לא הייתה מעורבת בארגון הנופשונים, ובישיבות הנציגות הנבחרת יו"ר הארגון רק עדכנה את חברות הנציגות בנוגע להצעתה של אותה סוכנות נסיעות.

גם בנוגע לאירועים אחרים שערך הארגון, כגון חגיגות בת-מצווה ובר-מצווה ליתומות ויתומים, לא נמצא תיעוד על כך, שהוא נוהג לקבל הצעות ממספר נותני שירותים, ושעל פיהן הוא בוחר את ההצעה הטובה ביותר מבחינתו. כך למשל, המסמכים מצביעים, שלצורך קייטרינג לאירוע חלוקת מלגות בדצמבר 2004 פנה הארגון רק לחברה שעזמה התקשר גם בשנה הקודמת.

19 ראו, למשל, בג"ץ 731/86 מיקרו דף נ' חברת החשמל לישראל בע"מ, וע"א 294/91 חברה קדישא נ' קסטנבאום, כנוצר בהערת שוליים 6.

20 ביניהם יועץ משפטי לארגון, אשר יטפל גם בעניין אפליית אלמנות אנשי מילואים, ויועץ משפטי נוסף, שיתמקד בעבודה מול רשם העמותות.

לדעת משרד מבקר המדינה, 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 בעיקרון השוויון, כפי שנקבעו לא אחת בפסיקת בית המשפט העליון ומצאו את ביטוי בחוק. מעבר לכך, בגוף המארגן מספר כה רב של נופשונים במהלך השנה, הן בארץ והן בחו"ל, מן הראוי שבארגונים יהיו מעורבים גורמים נוספים מלבד יו"ר הארגון, כגון ועדת התרבות.

ג. סוכנויות נסיעות נוהגות לתת חדר אחד חנים בכל הזמנת חדרים מעל מכסה מסוימת (להלן - חדר בונוס). כיוון שהארגון מארגן כאמור נופשונים רבים ומזמין מספר רב של חדרים, מצטברת לזכותו כמות נכבדת של חדרי בונוס.

בביקורת עלה, שבהיעדר אמות מידה בנוגע לחלוקת חדרי הבונוס, יו"ר הארגון היא הקובעת את הקצאת החדרים לגורמים השונים. לדבריה, חלק מחדרי הבונוס משמש אלמנות, שמצבן הכלכלי אינו מאפשר להן לשאת בעלות הנופשונים, וחלק אחר ניתן כשי בהגרלות, שעורך הארגון במסגרת אירועים שונים שהוא מארגן. עוד עלה, כי חדר אחד מתוך חדרי הבונוס משמש את יו"ר הארגון בנופשונים שאליהם היא מצטרפת. התברר בביקורת, כי חברות הוועד המנהל והנציגות הנבחרת, שעמן שוחחו נציגי משרד מבקר המדינה, כלל לא ידעו, כי עומדים לרשות הארגון חדרי בונוס וכיצד הם מחולקים בפועל. על כן, מן הראוי, שהארגון יקבע אמות מידה בנוגע לשימוש שנעשה בחדרי הבונוס, ושתהליך ההחלטה על הקצאת החדרים יהיה מתועד.

משרד מבקר המדינה העיר, כי מאחר שארגון האלמנות מארגן מספר רב של פעילויות חברתיות במהלך השנה, ונוכח העובדה שהוא בעל סממנים של גוף דו-מהותי, ראוי, כי התקשרויותיו תתבצענה על פי עקרונות יסוד של המשפט הציבורי, כגון: שקיפות, שוויוניות, תום לב וסבירות. לצורך כך, על כל מוסדות הארגון חלה החובה למלא את תפקידיהם בהתאם לתקנון, ועל ידי כך למנוע, בין היתר, המשך מצב שבו ההתקשרויות נעשות בעיקר על ידי יו"ר הארגון.

8. חתימה על המחאות

התקנון קובע, כי הנציגות הנבחרת רשאית להסמיך שניים או יותר מבין חברי הוועד המנהל לחתום בשם העמותה על מסמכים שיחייבו אותה. בביקורת עלה, שבין מורשי החתימה - יו"ר הארגון, וזאת למרות שהיא אינה חברה בוועד המנהל. בעקבות הביקורת, מינו חברות קבוצה א'²¹ ב-23.2.06 מורשית חתימה מבין חברי הוועד במקום יו"ר הארגון.

עוד עלה, שחברת הוועד, שהייתה המורשית השנייה (נוסף ליו"ר הארגון), חתמה על המחאות ריקות, ששם המוטב, הסכום והתאריך לא רשומים בהן. המחאות אלו הופקדו במשרדי הארגון. משרד מבקר המדינה העיר, כי התנהלות זו מרוקנת למעשה מתוכן את הייעוד שבבסיס לדרישה לשתי חתימות: פיקוח ובקרה נאותים על ההוצאות הכספיות של הארגון.

21 נוכח משבר אמון שפרץ בארגון בשלהי שנת 2005, הנציגות הנבחרת והוועד המנהל התפלגו לשני מחנות: ארבע חברות נציגות, ששתיים מהן חברות גם בוועד המנהל, התנגדו לצעדיה של יו"ר הארגון (להלן - חברות קבוצה א'), ושתי חברות אחרות, שאחת מהן גם חברת ועד, המשיכו לתמוך ביו"ר הארגון (להלן - חברות קבוצה ב').

9. תרומות וקרן לאירועים

א. התקנון מאפשר לארגון לקבל תרומות, מענקים, דמי חבר ותקציבים אחרים למימון פעילותו ולטובת חבריו. בביקורת עלה, כי חלק מהספקים ונותני השירותים של הארגון העבירו לו בשנים האחרונות תרומות.

קבלת תרומות מאת נותני שירותים עלולה ליצור חשש לניגוד עניינים ולהטיה ביחס כלפי התורם. מן הראוי אפוא, שהארגון, בשיתוף עם היועץ המשפטי שלו, יקבע מהי תרומה סבירה ומקובלת בנסיבות העניין, אשר לא תיצור חשש להטיה (עוד בנושא תרומות ראו בפרק על הדוחות הכספיים).

ב. בפברואר 2002 החליטה הנציגות הנבחרת, כי תוקם קרן מיוחדת על סך 4,000 ש"ח שתשמש את יו"ר הארגון לאירועים של חברי הארגון שאליהן היא מוזמנת. כן נקבע, שמקור הקרן יהיה כספי דמי חבר שנגבים מחברי הארגון, וכי ערך השי בכל אירוע יהיה 200 ש"ח. בביקורת עלה, כי ביולי 2004 אישר הוועד המנהל שי נישואין בסך 2,000 ש"ח מתוך קרן זו למזכירת הארגון, אף שהיא אינה חברה בו.

אשר לדמי החבר, כאמור, הם נועדו לממן פעילות עבור חברות הארגון, ואין להשתמש בהם למתנה לאנשים שאינם חברים בו. מעבר לכך, סכום המתנה במקרה זה מהווה מחצית מהסכום שהוקצה לאירועים עבור כלל החברים, והוא גבוה משמעותית מהסכום שנקבע כערך השי.

10. ייצוג יתומים וזכויותיהם

א. על פי התקנון, יתום או יתומה כמשמעותו על פי חוק משפחות, החפץ בכך, יהיה חבר הארגון. על אף שבחוק משפחות מוגדר יתום עד גיל 21, נוקט הארגון גישה מרחיבה, ולפיה הטבות מסוימות מוענקות ליתומים עד גיל 30. על הארגון להתאים את ההגדרה בתקנון, לגישתו, היינו להגדיר, כי יתום הוא מי שעונה על הגדרת החוק אך טרם מלאו לו 30 שנה. יצוין, שבשנת 2000 הוקמה עמותת "יתומי מערכות ישראל וצה"ל", שהיא עמותה רשומה כחוק, שלטענת יושב הראש שלה מונה כ-1,000 יתומי צה"ל מגיל 18 ואילך. העמותה דוגלת בכך, שגם יתומים מעל גיל 30 יזכו להטבות על פי חוקי השיקום, וכי העמותה תוכר כגוף ציבורי וכגוף יציג של יתומי צה"ל, וככזה הוא יהיה זכאי לתמיכה כספית מהמשרד.

ב. לדברי יו"ר הארגון, דמי החבר הנגבים מהאלמנות משמשים לפעילות רווחה למען האלמנות בלבד, שעה שפעילויות עבור יתומים ממומנות כולן מכספי תרומות. לדבריה, גם יתום, שאמו אינה חברה בארגון, יהיה חבר בארגון ויזכה בהטבות המגיעות לו מכספי התרומות. בניגוד לאמירה זו, עלה בביקורת, כי שני יתומים לא קיבלו בשנת 2005 את שי הנישואין הממומן מתרומות על אף שנישאו טרם הגיעם לגיל 30. אחת ממזכירות הארגון המטפלת בנושא שי הנישואין מסרה לנציגי משרד מבקר המדינה, בנוכחות יו"ר הארגון, כי היתומים לא קיבלו את השי שכן אימהותיהם אינן חברות בארגון.

ג. התקנון מאפשר לכל חבר בארגון לבחור ולהיבחר לנציגות הנבחרת ולהציע לנציגות הנבחרת את מועמדותם לכל תפקיד בארגון.

בביקורת עלה, שעל אף האמור בתקנון ועל אף שאוכלוסיית היתומים מהווה מעל מחצית מכלל חברי הארגון, לא איפשר הארגון ליתומים גילאי 18-30 לבחור ולהיבחר לנציגות הנבחרת ולקחת חלק בניהול ענייני הארגון ובקידום האינטרסים שלהם.

במהלך הביקורת החליט הוועד המנהל, בישיבתו מספטמבר 2005, לשנות את התקנון ולאפשר ליתומים בוגרים עד גיל 30 לבחור ולהיבחר לנציגות הנבחרת. באותו חודש הוגשה בקשת השינוי

לרישום רשם העמותות. יצוין, כי על מנת לאפשר יישום שינוי זה, על הארגון לשנות בתקנון את הגדרת יתום כאמור לעיל, ולהגיש גם שינוי זה לרישום רשם העמותות.

11. חברות בארגון

בתקנון הארגון אשר נרשם על ידי רשם העמותות בשנת 1999 נקבע כאמור, כי כל אלמן או אלמנה וכן יתום או יתומה, כמשמעותו על פי חוק משפחות, החפץ בכך - יהיה חבר הארגון. התקנון לא הקנה סמכות למוסדות הארגון לדחות בקשות הצטרפות לארגון. באפריל 2002 החליטה הנציגות הנבחרת על שינוי בתקנון, ולפיו אלמנה שפרשה מהארגון לא תוכל לחזור אליו אם חלפה יותר משנה מיום פרישתה, אלא אם כן הנציגות תחליט לדון בבקשה באופן חריג ולהחליט אחרת. בינואר 2003 החליטה הנציגות הנבחרת על שינויים נוספים בתקנון, שהתייחסו, בין היתר, לסמכויות שהוקנו לנציגות הנבחרת לדחות הצטרפותו של אדם לשורות הארגון, להוציא אדם מהארגון ולהגביל על פי שישה טעמים את זכויותיו של חבר לחזור לארגון. על פי אחד הטעמים, הנציגות הנבחרת מוסמכת לסרב לבקשות לחזור לשורות הארגון, גם אם בעבר האדם היה חבר בו, אם "החברה לא שילם את דמי החבר לארגון ו/או תשלום אחר המגיע לארגון". לדברי יו"ר הארגון, השינויים בתקנון נועדו, בין היתר, למנוע מחברים לחדש את חברותם בארגון רק כדי ליהנות מהטבות כספיות שהוא מעניק. כאמור, רק במחצית דצמבר 2005 רשם רשם העמותות את השינויים, שעליהם החליטה הנציגות הנבחרת בשנת 2003, זאת לפני שרשם את השינויים משנת 2002.

משרד מבקר המדינה העיר, כי מניעת חזרתו של אדם לארגון רק משום שמטרת חזרתו היא ליהנות מהטבה כספית, עומדת בסתירה לאחת ממטרות הארגון - לפעול לשיקום וקידום מצב חברי הארגון, ואינה מתיישבת עם זכותם של כל אלמנה או יתום כמשמעותם בחוק משפחות, להיות חברים בעמותה. עם זאת, ניתן, למשל, לקבוע תקופת צינון לקבלת הטבות כספיות בלי למנוע לחלוטין את אפשרות חידוש החברות.

א. בביקורת עלה, כי מוסדות הארגון דחו שבע בקשות לחזרה לארגון²² בהסתמך על שינויים בתקנון שעליהם החליטה הנציגות בשנים 2002 ו-2003. מאחר שעל פי סעיף 11 לחוק העמותות, תוקפו של שינוי בתקנון מיום רישומו בידי רשם העמותות, הרי שלא היה כל בסיס לדחיית בקשות אלה. יצוין, כי אחד המקרים שבהם נעשה שימוש בשינוי האמור בתקנון היה כנגד חברה שהתמודדה מול יו"ר הארגון במערכות בחירות קודמות, פרשה ורצתה לחזור.

לדעת משרד מבקר המדינה, אמות המידה לאי-קבלתו של אדם, שלכאורה עומד בתנאי ההצטרפות לארגון, חייבות לעלות בקנה אחד עם מטרות הארגון. כמו כן, עליהן לקבל את אישור המוסדות הנבחרים של הארגון ושל רשם העמותות. לדבר משנה חשיבות כאשר מדובר בארגון שההצטרפות אליו היא אומנם וולונטרית אך היא מתבצעת בתנאי שוק מונופוליסטי, מעצם היות הארגון היחיד המייצג את האינטרסים של אוכלוסייה זו. מעבר לכך, כיוון שמדובר בארגון שהחברות בו נקבעת על פי מעמד שנרכש בדמו של בן משפחה, ושנועד לפעול לשיקום ולקידום מצב חברי הארגון בתחום החברתי והכלכלי, מן ראוי שהארגון ינקוט ביתר רגישות וזהירות, בין היתר, בבואו לקבוע סייגים שנועדו למנוע הצטרפות או חידוש חברות בארגון.

בהתייחסותו מ-17.4.06 לממצאי הביקורת ציינו חברות קבוצה א', כי בישיבת הנציגות ממרס 2006 הוחלט לאפשר לכל אלמנה הרוצה בכך לחזור לשורות הארגון, והמשרד אף עודכן בעניין זה.

22 אחת הבקשות נדונה בארגון חמש פעמים במהלך השנים 2002-2004. שש האחרות נדחו באפריל 2002.

ב. אלמן או אלמנה, שהוכרו על ידי אגף משפחות והנצחה שבמשרד, המעוניינים להיות חברים בארגון, פונים בכתב לאגף זה ונותנים את אישורם להעביר דמי חבר לארגון מכספי התגמולים. גם חברים המעוניינים לעזוב את הארגון פונים לאותו אגף בבקשה להפסיק את העברת דמי החבר לארגון.

בביקורת עלה, כי היו מקרים שחברי הארגון קיבלו הלוואה ממנו ולאחר מכן עזבו אותו בלי שהחזירו את חובם. כיוון שאגף משפחות והנצחה אינו בודק אם לחבר, שהביע רצונו לעזוב את שורות הארגון, יש חובות כלפי הארגון, הוא נוהג לאשר לכולם את הפסקת העברת דמי החבר. ראוי, שהארגון, בשיתוף עם אגף משפחות והנצחה, יפעלו לסגירת הפרצה האמורה, על מנת לאפשר לארגון לפעול להחזרת יתרת ההלוואה.

12. משבר אמון בארגון

על פי התקנון וההנחיות לניהול תקין, הסמכות למינוי יועץ משפטי לארגון נתונה לוועד המנהל. כיוון שבתקנון לא נקבע גורם אחר שבסמכותו להפסיק העסקתו של יועץ משפטי, הרי שסמכות זו נתונה אף היא לוועד המנהל. בביקורת עלה, כי בניגוד לתקנון כאמור, בשלהי חודש נובמבר 2005 החליטה יו"ר הארגון, בלי להיוועץ בחברות הוועד המנהל או בחברות הנציגות הנבחרת, על סיום ההתקשרות עם היועץ המשפטי של הארגון, וכתוצאה מכך, על הפסקת טיפולו במאבק של הארגון בנושא אפליית אלמנות אנשי המילואים שאינם אנשי צוות אוויר²³. הרקע לפיטורין היה, בין היתר, מחלוקת על האופן שבו צריך המאבק להימשך.

כאמור, הפסקת ההתקשרות עם יועץ משפטי ומינויו של יועץ משפטי חדש היו צריכים להיעשות על ידי הוועד המנהל. בפועל, רק בדיעבד, בישיבת הנציגות הנבחרת שהתקיימה ב-4.12.05, הודיעה יו"ר הארגון לחברות הנציגות על הפסקת ההתקשרות עם היועץ המשפטי הקודם, והציגה בפניהן את היועץ המשפטי החדש, אשר כבר עבד אז עבור הארגון. בהתאם לפרוטוקול של ישיבה זו, הצביעו כל הנוכחות על סיום ההתקשרות עם היועץ המשפטי הקודם ועל מינוי יועץ משפטי חדש לארגון. עם זאת, בישיבת חברות קבוצה א' מ-19.1.06 הן חזרו בהן ממספר החלטות שהתקבלו בעבר, ובניהן ההחלטה על הפסקת ההתקשרות עם היועץ המשפטי הקודם של הארגון.

לדעת משרד מבקר המדינה, תהליך החלפת היועצים המשפטיים של הארגון היה לקוי ונעשה ללא מעורבות הוועד. הגם שקיימת זהות אישית בין חלק מחברות הנציגות לבין חברות הוועד המנהל, הרי שסיום העסקת היועץ המשפטי הקודם ומינוי יועץ אחר הובאו לידיעת הנציגות רק לאחר שהיועץ המשפטי החדש כבר החל את עבודתו בארגון.

על רקע התרחשויות אלה נוצר משבר אמון בארגון, וכאמור הנציגות הנבחרת והוועד המנהל התפלגו לשני מחנות. במקביל נוצרה תסיסה גם בקרב קבוצת חברות ארגון, אשר התארגנה בעקבות הגשת הצעה לתיקון בחוק ההסדרים לקראת תקציב 2006, ובו סעיף, כי אלמנת צה"ל החיה עם ידוע בציבור תיחשב כנשואה ויימנעו ממנה תגמולים חודשיים ושאר הטבות המגיעות לאלמנות צה"ל. בנוסף לכך הן הצהירו, כי בכוונתן "להציל את הארגון... מפני פירוק, להפסיק את ההתנהלות הפוגענית והמעליבה לה זוכות אלמנות צה"ל מיו"ר הארגון, ולהשיב את ניהולו של הארגון למסלול תקין וראוי אשר ישם לנגד עיניו את האינטרסים של כלל אלמנות צה"ל". קבוצה זו מכנה עצמה "העמותה למניעת פגיעה בזכויות אלמנות צה"ל" (להלן - מטה המאבק). מטה המאבק אסף חתימות של 320 אלמנות המבקשות לפזר את הנציגות הנבחרת, להדיח את יו"ר הארגון ולקיים בחירות מקדימות לנציגות הארגון²⁴.

23 הארגון מנהל זה כשלוש שנים מאבק בקשר לזכותן של כל האלמנות לקבל ממשרד הביטחון וממשרד האוצר סכום ביטוח אשר שולם משך שנים רק לאלמנות אנשי מילואים של צוות אוויר.

24 הבחירות לארגון במועדן אמורות להתקיים באוקטובר 2006.

ב-18.1.06 פנה מטה המאבק ליו"ר הארגון בבקשה לכנס בתוך 21 יום את האסיפה הכללית של הארגון, כשעל סדר היום קבלת החלטה בדבר פיזור הנציגות הנבחרת ועריכת בחירות מוקדמות, או לחלופין, הדחת יו"ר הארגון ובחירת יו"ר אחר במקומה. ב-24.1.06 התקבל במשרד הארגון זימון לאסיפת נציגות נבחרת ל-5.2.06, אותו שלחו חברות מחנה א', כשעל סדר היום מספר נושאים וביניהם: השעיה או הדחה של יו"ר הארגון מהנציגות ומהארגון. יו"ר הארגון פנתה ב-1.2.06 לבית המשפט המחוזי בבקשה להעניק לארגון וליו"ר שלו מספר סעדים וביניהם: למנוע קיום אסיפת נציגות ב-5.2.06 ול"הורות ולקבוע, כי על פי תקנון הארגון, יו"ר הארגון הינו תפקיד נבחר ולפיכך לא ניתן להדיחו אלא על דרך של בחירות".

ב-22.2.06 דן בית המשפט בעניין הדחת יו"ר הארגון. השופט קבע, כי "בחירת יו"ר העמותה אינה מסורה לנציגות הנבחרת ואינה תלויה בתמיכת רוב חברי הנציגות הנבחרת", ולכן "גם אם איבד היו"ר את תמיכת רוב חברי הנציגות הנבחרת, אין בכוח הרוב להדיח את היו"ר מכהונתו אלא בדרך של הרחקה מחברות בעמותה". עוד קבע השופט, כי "לא ניתן לעשות שימוש בסמכות שניתנה לאסיפה הכללית להדיח חבר עמותה מחברותו בעמותה רק בשל חילוקי דעות על אופן התנהלות העמותה והדרכים להגשמת מטרותיה... והשימוש בסמכות להדיח חבר מחברותו בעמותה אפשרי רק על פי העילות הקבועות בתקנון העמותה".

ב-27.2.06 התכנסו חברות קבוצה א' והחליטו להשעות ולהרחיק את יו"ר הארגון מהארגון למשך שנתיים. נוכח זאת, פנתה יו"ר הארגון ב-28.2.06, בשם הארגון, לבית המשפט בטענה, כי לא התקיימה עילה מהעילות להדחה, ולמעשה חברות קבוצה א' השתמשו שוב בחילוקי הדעות שביניהן על אופן התנהלות העמותה על מנת להדיחה מחברותה בעמותה, זאת בניגוד להחלטת השופט מה-22.2.06.

בהחלטתו מ-28.2.06 איפשר השופט ליו"ר הארגון להגיש בתוך 60 יום תובענה אישית לבית המשפט כנגד החלטת חברות קבוצה א' להדיחה. השופט קבע, כי בנסיבות אלה הוא מעכב את הדיון בתובענות קודמות שהגישה יו"ר הארגון לבית המשפט עד לאחר ההכרעה בשאלת מעמדה של יו"ר הארגון. בהמשך טענה יו"ר הארגון, כי לא ניתן להרחיק כלל, לא מחברותה בארגון ולא מתפקידה כיו"ר. בית המשפט דחה טענה זו בציינו, כי יו"ר הארגון הינה חברה בארגון ככל חברה אחרת, ובמקום שמתקיימת אחת מהעילות הקבועות בתקנון להדחתו של חבר, אין ליתן לה חסינות שאינה עומדת לחבר מהשורה.

ב-7.6.06 דן בית המשפט בסכסוך הפנימי שפרץ בארגון. השופט קבעה, כי הדרך הנכונה לפתרון המשבר היא קיום בחירות חדשות לתפקיד יו"ר הארגון, בתוך שלושה חודשים מיום מתן פסק הדין. עוד קבעה השופטת, כי החלטת חברות קבוצה א' מ-27.2.06 להרחיק את יו"ר הארגון למשך שנתיים, בטלה. זאת, מאחר שההחלטה אינה עומדת בקריטריונים שנקבעו בהחלטת השופט מ-22.2.06 ובעיקר בדרישת תום הלב שהודגשה בהחלטתו.

משבר האמון שפרץ בארגון בשלהי 2005, חשף ביתר שאת את הפגמים הניהוליים המאפיינים את הארגון במשך תקופה ארוכה. כמו כן, הוא חשף מערכת יחסים עכורה בקרב הנהלת הארגון, כאשר מירב מאמצי הארגון מופנים ליישוב הסכסוכים והמחלוקות שהתגלו הן בקרב ההנהלה והן עם גורמים חיצוניים. ממסמכים שונים של הארגון עלה, כי כתוצאה מכך, חדל הארגון מלפעול למטרה שלשמה הוקם²⁵, וכי עשוי להיגרם לו נזק רב, בין היתר, כתוצאה מהליכים משפטיים שעלולים לנקוט נגדו גורמים עימם התקשר הארגון ושכספם לא שולם להם.

25 נדחו פעילויות כגון טקס חלוקת מלגות וחגיגת בר-מצווה ליתומים, שהארגון תכנן לבצע.

משרד מבקר המדינה העיר, כי נוכח משבר האמון שפרץ בארגון, ונוכח העובדה כי הבחירות לנציגות הנבחרת של הארגון צפויות רק בספטמבר 2006, על מוסדות הארגון הקיימים לנקוט את הפעולות הדרושות כדי לאפשר לארגון לחזור ולפעול למטרות שלשמן הוקם. זאת, תוך הקפדה על מינהל תקין ועל עמידה במגבלות החוק החלות עליו ובמידת הצורך גם ביצוע שינויים בתקנון, שיאפשרו לארגון לפעול על פי עקרונות יסוד של המשפט הציבורי, כגון שקיפות, שוויונות, תום לב וסבירות.

13. פעולות רשם העמותות לשינויים בתקנון הארגון

סעיף 11 לחוק העמותות מאפשר לעמותה "לשנות את תקנונה, שמה ומטרותיה בהחלטת האסיפה הכללית שנתקבלה ברוב קולות הזכאים להצביע בה; החלטה לפי סעיף זה טעונה רישום בידי הרשם... תוקפה של ההחלטה מיום רישומה בידי הרשם".

בדצמבר 1999, במקביל להתפטרותה של יו"ר הארגון מתפקידה בוועד המנהל, אישרה הנציגות הנבחרת מספר שינויים בתקנון, וביניהם מחיקת משפט בתקנון, ולפיו "בראש הוועד המנהל יעמוד ראש הארגון", וכן מחיקת סעיף אחר, ולפיו היו"ר יכהן כיו"ר הוועד המנהל.

בביקורת עלה, כי על אף ששינויים אלה בתקנון נערכו בעקבות דרישתו של רשם העמותות והוגשו לרישומם לפני כשש שנים, ועל אף שהארגון פנה מספר פעמים לרשם בנוגע לרישום שינוי זה, במועד סיום הביקורת הם טרם נרשמו.

מבירור שערכו נציגי משרד מבקר המדינה עם נציגי רשם העמותות עלה, כי השינוי בתקנון מ-1999 לא נרשם, שכן לדעתו, התפטרותה של יו"ר הארגון מהוועד הייתה פורמלית בלבד. לטענת יו"ר הארגון, רשם העמותות לא הבהיר לארגון מדוע התיקון לא אושר ומה על הארגון לעשות כדי שיאושר.

בהתייחסותו מאפריל 2006 לממצאי הביקורת של משרד מבקר המדינה ציין רשם העמותות, כי בשנת 2000 נשלל מהארגון אישור ניהול תקין²⁶ בעקבות ממצאי ביקורת שנערכה מטעמו, וכי ביקורת נוספת משנת 2005 העלתה, שיו"ר הארגון מבצעת תפקידים המסורים לוועד המנהל ולכן נשלל האישור. עוד ציין, כי בינואר 2006 נשלח לארגון מכתב המפרט מה על הארגון לעשות כדי לתקן את הליקויים.

בינואר 2003 הגיש הארגון לרשם העמותות בקשה לשינויים נוספים בתקנון הנוגעים להרחקת חברים ולהחזרתם. בביקורת עלה, כי רק במחצית דצמבר 2005 נרשמו שינויים אלה על ידי רשם העמותות.

כך יצא, שבמקרה אחד רשם רשם העמותות שינויים בתקנון לאחר כשנתיים וחצי ובמקרה שני הבהיר לארגון, לאחר כשש שנים מהמועד שהועברו השינויים אליו, מה על הארגון לעשות, כדי שהוא יוכל לאשר את השינויים שנעשו בתקנון הארגון. משרד מבקר המדינה העיר, כי פרקי זמן אלה היו מוגזמים ובלתי סבירים. מאחר שעל פי החוק, תוקפה של החלטה על שינוי בתקנון הוא מיום רישומה בידי הרשם, נוצר במשך תקופה ארוכה מצב לא סביר, ולפיו הנוסח המחייב של התקנון היה הנוסח האחרון שאושר, שעל פיו יו"ר הארגון מכהנת גם כיו"ר הוועד המנהל, וזאת, כאמור בניגוד לדרישת רשם העמותות עצמו. ראוי, שרשם העמותות ישקול לקבוע אמות מידה ביחס לפרקי הזמן שבהם יש לאשר שינויים בתקנוניהן של עמותות.

26 לרשם העמותות סמכות לסרב לתת אישור לניהול תקין, אם מבדיקת תיקי העמותה עלה, כי קיימים ליקויים בניהולה. בהמשך הוחזר לארגון אישור ניהול תקין.

הדוחות הכספיים

1. בסיס הדוחות הכספיים

בנוסח המשולב של גילוי דעת מס' 69 ושל תקן חשבונאות מס' 5 של המוסד הישראלי לתקינה בחשבונאות מדצמבר 1999 (להלן - הנוסח המשולב) נקבעו כללי חשבונאות ודיווח כספי על ידי מוסדות ללא כוונת רווח (להלן - מלכ"רים). בנושא בסיס הצבירות ובסיס המזומנים קובע הנוסח המשולב כדלקמן: "מידע חשבונאי המבוסס על בסיס הצבירות נותן תיאור טוב יותר של ביצוע הישגות המדווחות, מאשר מידע המבוסס על תזרימי מזומנים בלבד", וכן "הכנסות והוצאות, נכסים והתחייבויות והשינויים בנכסים נטו, יירשמו על בסיס הצבירות, בהתאם לכללי חשבונאות מקובלים". בביקורת עלה, שהדוחות הכספיים של הארגון לשנים 2003 ו-2004 ערוכים על בסיס הצבירות ובהתאם לכללי חשבונאות מקובלים, למעט סעיף עיזבונות וסעיף תרומות מחו"ל, שנרשמו על בסיס מזומנים.

משרד מבקר המדינה העיר, כי גם במקרה של קבלת תרומות מחו"ל ועיזבונות יש ליישם את בסיס הצבירות על ידי בדיקת התפתחות הסעיף לאחר נקודות החתך של סוף שנת הכספים. תרומות או עיזבונות, שהתקבלו לאחר שנת הדוחות המבוקרים ובמהלך תקופת עריכת הדוחות הכספיים ושהתקבלו בגין שנת הכספים שאליה מתייחסים הדוחות המבוקרים, צריכים לקבל ביטוי בדוחות המבוקרים של השנה שבגינה התקבלו ולא בשנה שהתקבלו בפועל.

2. רישום הקצבות שקיבל הארגון

בשנת 2002 התקשר הארגון עם חברת ביטוח לרכישת פוליסה לביטוח טיפולי שיניים לאלמנות ויתומי צה"ל. מאחר שהמשרד מממן את עלות השירות הנ"ל, הוא מעביר מדי שנה בשנה לארגון הקצבה למטרה זו, תוך קביעה מפורשת של הגורם שיקבל את הכספים - חברת הביטוח. על פי כללי חשבונאות מקובלים, במצב כזה יש להציג בשלב הראשון את ההקצבות מהמשרד במסגרת הדוח על הנכסים נטו שקיימת לגביהם הגבלה, ולהעבירם בשלב השני, בעת המימוש, לדוח על הפעילות ובהתאם לגובה התשלומים.

בביקורת עלה, כי סעיף הקצבות המשרד בגין ביטוח השיניים, שהסתכם בשנים 2003 ו-2004 בכ-3.8 מיליון ש"ח ובכ-4 מיליון ש"ח, בהתאמה, כפי שהוצג בדוחות הכספיים של הארגון, אינו תואם את כללי החשבונאות המקובלים. זאת, מאחר שבפועל הוצגה ההקצבה כחלק ממחזור הפעילות של הארגון.

3. הוצאות הנהלה וכלליות

הוצאות הנהלה וכלליות הן הוצאות אדמיניסטרטיביות, הכוללות, בין היתר, הוצאות שכר, שכר יועצים מקצועיים, שכר דירה, הוצאות משרד וכדומה. בהנחיות לניהול תקין נקבע, כי על עמותה להקפיד, שהוצאות אלה לא יעלו על שיעור סביר מסך המחזור השנתי של העמותה, וכי בעמותה נתמכת, שפעילותה עד 10 מיליון ש"ח, תקרת הוצאות הנהלה וכלליות תעמוד על 22% מהמחזור הכספי. גם תקנות כספים ומשק (תכ"ם) 12/2004 מגבילה את שיעור הוצאות הנהלה וכלליות ל-22% מהמחזור הכספי של עמותה.

הקצבת המשרד עבור ביטוח השיניים נכללה, כאמור, בדוחות הכספיים של הארגון כחלק ממחזור הפעילות. לכן, על פי הדוחות הכספיים של הארגון לשנת 2004 ונתוני ההשוואה לשנת 2003, חלקן של הוצאות הנהלה וכלליות מסך מחזור הפעילות עמד על כ-14.5% וכ-22%, בהתאמה²⁷.

מעבר לכך שהצגה זו אינה נכונה, כאמור, מבחינה חשבונאית, היא גורמת גם להטעיה בהצגת שיעור הוצאות הנהלה וכלליות. המשרד מממן את שירותיו של רופא מיעץ, שתפקידו לרכז ולתאם פניות בכל הקשור לביטוח השיניים, ופקידה מטעם חברת הביטוח נמצאת במשרדי הארגון פעמיים בשבוע כדי לטפל בכל העניינים המנהלתיים של ביטוח השיניים. כיוון שכך, הרי שלארגון פעילות מעטה בתחום זה, אם בכלל. על כן, אין כל הצדקה לכלול את הקצבת המשרד בגין ביטוח השיניים במחזור הפעילות של הארגון. לאחר נטרול הקצבה זו, מסתכם מחזור הפעילות בשנת 2004 בכ-2.3 מיליון ש"ח, ולכן מהוות הוצאות הנהלה וכלליות כ-40% ממנו, דבר המהווה חריגה גדולה מתקרת הוצאות הנהלה וכלליות כפי שנקבעה בהוראת תכ"ם ובהנחיות לניהול תקין של רשם העמותות.

כאמור, הארגון נתמך מדי שנה בשנה על ידי המשרד. טרם אישור התמיכה השנתית נוהג אכ"ס לערוך ביקורת בגוף הנתמך. במסגרת בקשת התמיכה לשנת 2005, בדק אכ"ס את מאזני הבוחן של הארגון לשנת 2004, ומהם עלה, כי הוצאות הנהלה וכלליות לשנת זו היוו כ-61% ממחזור הפעילות של הארגון²⁸ (בניכוי ההקצבה עבור ביטוח השיניים). במסגרת ביקורת זו המליץ אכ"ס לשקול את הקטנת התמיכה המועברת לארגון.

נמצא, כי בעקבות הביקורת של אכ"ס והביקורת שערך משרד מבקר המדינה, ביצע הארגון מיון מחדש של הוצאות השכר במטרה להקטין את הוצאות הנהלה וכלליות. בעקבות המיון מחדש, משכורותיהן של שתיים מבין ארבע עובדות בארגון הועברו מסעיף ראשי "הוצאות הנהלה וכלליות" לסעיף ראשי "עלות הפעילות". עוד נמצא, כי רואה החשבון של הארגון התייחס לשינוי כאל שינוי טכני, וציין אותו בהערת שוליים בלבד ללא ביאור.

משרד מבקר המדינה העיר, כי מדובר בשינוי בגישה החשבונאית של הארגון, היוצר חלוקה מחדש של ההוצאות בין שני סעיפים ראשיים: הוצאות הנהלה וכלליות ועלות הפעילות. על פי כללי חשבונאות מקובלים, שינוי מהותי כזה דורש ביאור מפורט בדוחות הכספיים.

יתרה מזו, על פי כללי הדיווח של החשב הכללי, הוצאות שכר של נושאי משרה בגוף (מנכ"ל, סמנכ"ל, חשב) ושל עובדי מינהלה וכו' (עובדים המשמשים בתפקידי ניהול ומינהלה) יופיעו במסגרת סעיף ראשי "הוצאות הנהלה וכלליות" תחת סעיף "משכורות ושכר עבודה, סוציאליות ונלוות לשכר". כמו כן, מבחינה חשבונאית נכון לכלול את עלויות ארגון הפעילות, היינו כוח האדם והציוד המשרדי שנדרש לכך, במסגרת סעיף הנהלה וכלליות, ורק עלות הפעילות עצמה - במקרה של ארגון זה מדובר בעלות הנופשון או האירוע עצמו - תיכלל במסגרת סעיף עלות הפעילות. אילו הרישום בדוחות הכספיים של הארגון לשנת 2004 היה בהתאם לאמור, הוצאות הנהלה וכלליות היו מסתכמות בכ-1.15 מיליון ש"ח²⁹ והיו מהוות כ-50% ממחזור הפעילות של העמותה.

- 27 בשנת 2003 הסתכמו הוצאות הנהלה וכלליות בכ-1.3 מיליון ש"ח ומחזור הפעילות בכ-6 מיליון ש"ח, ובשנת 2004 הנתונים הם 920,000 ש"ח ו-6.3 מיליון ש"ח, בהתאמה. יצוין, כי בעקבות מיון מחדש של סעיפים בדוחות של 2004, כפי שיפורט בהמשך, שונו גם מספרי ההשוואה של שנת 2003. הנתונים אליהם מתייחס דוח הביקורת הם נתוני 2003, כפי שמופיעים בדוחות הכספיים לפני המיון מחדש.
- 28 בשנת 2003 היוו הוצאות הנהלה וכלליות 63% מהמחזור הכספי של הארגון (בניכוי ההקצבה עבור ביטוח השיניים).
- 29 כולל פחת רכוש קבוע האמור להופיע תחת סעיף פחת במסגרת סעיף הוצאות הנהלה וכלליות.

משרד מבקר המדינה העיר, כי על הארגון לבחון פעם נוספת אם המיון מחדש של הוצאות השכר מתאים לאמות המידה³⁰ המאפשרות לקבוע אם הוצאות השכר שייכות לפעילות עצמה או לסעיף הוצאות הנהלה וכלכליות, ובמידה שלא - עליו לתקן את הדוחות הכספיים של הארגון ולכלול את כל ארבע המשכורות המשולמות בארגון, ליו"ר הארגון ולשלוש מזכירותיה, וכן את הפחת בגין רכוש קבוע תחת סעיף ראשי "הוצאות הנהלה וכלכליות". מעבר לכך, מאחר שקביעתם של רשם העמותות והחשב הכללי לגבי הגבלת היחס של הוצאות הנהלה וכלכליות למחזור הפעילות נועדה לשמור על היעילות הארגונית, על הארגון להפחית את הוצאות הנהלה וכלכליות בפועל, ולא רק ברישומים בעזרת העברת הוצאות בין הסעיפים השונים, הצגה שיש בה כדי להטעות.

4. תרומות

בשנת 2002 הותקנו תקנות העמותות (קביעת סכום מרבי ונהלים לרישום תרומה בעילום שם בדוח הכספי), התשס"ג-2002. בתקנות נקבע, כי הסכום המרבי לעניין תרומה, שלגביה רשאית עמותה שלא לרשום בדוח הכספי את שם התורם, הוא 20,000 ש"ח לשנה. עוד נקבע, כי רשם העמותות רשאי ליתן לעמותה אישור מיוחד, שלא לציין בדוח הכספי את שמו של תורם שתורם למעלה מ-20,000 ש"ח, אם שוכנע, כי הדבר מוצדק בנסיבות העניין, לאחר שהוגשה לו בקשה מנומקת בכתב על כך, שפורטו בה נתוני התורם, סכום התרומה והצורך בשמירת עילום שמו של התורם.

כאמור, בשנים 2003 ו-2004 הסתכמו התרומות שקיבל הארגון בכ-222,000 ש"ח ובכ-390,000 ש"ח, בהתאמה. בביקורת עלה, כי על אף שהארגון קיבל מספר תרומות שכל אחת מהן עלתה על 20,000 ש"ח לשנה, בביאורים לדוחות לא נכלל כל מידע על תרומות אלה, ולא ניתן אישור מיוחד על ידי רשם העמותות.

5. צבירת חופשה

סעיף 7(א) לחוק חופשה שנתית, התשי"א-1951, קובע, כי "אין החופשה ניתנת לצבירה, ואולם רשאי העובד, בהסכמת המעביד לקחת רק שבעה ימי חופשה לפחות ולצרף את היתרה לחופשה שתינתן בשתי שנות העבודה הבאות".

בביקורת עלה, שעובדים בכירים בארגון ובהם יו"ר הארגון צוברים ימי חופשה, ובהגיע יום פרישתם ייאלץ הארגון לשלם להם סכומי כסף גבוהים כפדיון חופשה³¹. לכן ראוי, שהארגון ידאג שעובדיו יצאו לחופשה שוטפת כנדרש בחוק חופשה שנתית, ולא יצברו ימי חופשה מעל המכסה המותרת.

עוד עלה, שסעיף עתודה לחופשה מוצג בדוחות הכספיים של הארגון כהתחייבויות לזמן ארוך בסעיף התחייבויות בגין סיום יחסי עובד-מעביד. עם זאת, העובדה שהעובדים צוברים ימים בלי לנצלם אינה מונעת מהם את מימושם המיידי, ללא קשר עם מועד סיום יחסי עובד-מעביד. לכן ראוי להציג סעיף זה במאזן במסגרת סעיף התחייבויות שוטפות.

30 אמות מידה כמו: רמת ההכשרה המקצועית של העובדים בתחום הקשור עם ביצוע הפעילות המסוימת וטיב השירות שהם נותנים, האם הוא ארגוני-ניהולי או תפעולי.

31 סכומים אלה הסתכמו בכ-89,000 ש"ח וכ-73,000 בשנים 2002 ו-2003.



הממצאים שעלו בביקורת מצביעים על ליקויים חמורים באופן שבו מתנהל הארגון, שלא בהתאם למסגרת הנורמטיבית המחייבת אותו. על אף שלארגון שלושה מוסדות נבחרים - יו"ר, ועד מנהל ונציגות נבחרת - שני האחרונים לא מילאו את תפקידם כגופי הבקרה והפיקוח וכבעלי האחריות להתנהלותו התקינה והיעילה של הארגון. יו"ר הארגון, הגברת פנינה כהן, לא דחקה בהם לפעול כנדרש מהם, ובפועל נטלה את מרבית הסמכויות - ובמשתמע גם את האחריות - לנעשה בארגון, שלא בהתאם להוראות החוק, לנהלים המחייבים אותו ולדפוסים של מינהל תקין. משבר האמון שפרץ בארגון בשלהי 2005, חשף ביתר שאת את הפגמים הניהוליים המאפיינים את הארגון במשך תקופה ארוכה. כמו כן, הוא חשף מערכת של יחסים עכורה בקרב הנהלת הארגון, כאשר מירב מאמצי הארגון מופנים ליישוב הסכסוכים והמחלוקות שהתגלו הן בקרב ההנהלה והן עם גורמים חיצוניים. כתוצאה מכך, חדל הארגון מלפעול למטרות שלשמן הוקם, ונגרם לו נזק רב.

ארגון האלמנות ויתומי צה"ל הינו ארגון חשוב וחיוני עבור האוכלוסייה שאותה הוא מייצג. מפאת היותו של הארגון בעל תפקיד ציבורי חשוב של טיפול, שמירה ושיפור זכויותיהם של אלמנות ויתומי צה"ל, על מוסדות הארגון לפעול בשיתוף פעולה ועל פי הסמכויות שהוגדרו להם בתקנון. מעבר לכך, על הארגון לקיים את פעילויותיו תוך עמידה במגבלות החוק החלות עליו ועל פי אמות מידה של מינהל תקין, שהן תנאי להמשך תפקודו בהתאם ליעדיו ולמטרות שלשמן הוקם.