

מערך ההתרמה לחיילי צה"ל

תקציר

רקע כללי

צה"ל מקבל תרומות כספיות ותרומות של טובין מעמותות, מארגונים שונים ומאנשים פרטיים בארץ ובחו"ל, והן משמשות אותו למימון אמצעים שנועדו לרווחת החיילים במגוון תחומים, כמו הקמת מועדונים, מתקני ספורט, אולמות לכנסים ולמופעים, מרפאות ובתי כנסת; רכישת פריטי ציוד; קיום פעילויות תרבות ונופש; תמיכה כספית בחיילים בודדים ובחיילים נזקקים; ומימון מלגות לחיילים משוחררים.

בינואר 2010 החלה לפעול במחלקת פרט באגף כוח אדם בצה"ל (להלן - אכ"א)¹ מינהלת התרומות (להלן - המינהלת), שתפקידה, בין היתר, הסדרת תהליכי הטיפול בתרומות לצה"ל, קביעת אמות מידה אחידות והגדרת יעדים ברורים לתרומות בהתאם לסדר עדיפות שקובע צה"ל; מיצוי מיטבי של כל התרומות המתקבלות עבור צה"ל ביעילות ובמהירות המרבית; והעלאת מודעות המפקדים להיבטים מערכתיים של התרומות.

על פי פקודות צה"ל, חייל לא יבקש ולא יקבל מתנה, תרומה, או טובת הנאה ממוסדות שאינם צבאיים עבור יחידה צבאית כלשהי, וחייל או יחידה לא יהיו בקשר ישיר עם תורם על רקע תרומתו. על פי פקודות אלה תרומות עבור יחידות צה"ל וחייליו יתקבלו באמצעות האגודה למען החייל (להלן - האגודה או אל"ח) או הקרן למען ביטחון ישראל (להלן - לב"י) אשר פעלו לרווחת חיילי צה"ל ואשר קיימו קשר עם אגודות ידידים וארגונים הפועלים בחו"ל למען חיילי צה"ל. בשנים 2011-2014 הסתכמו התרומות לחיילי צה"ל דרך האגודה ולב"י בכ-190 מיליון ש"ח לשנה בממוצע. מרבית התרומות התקבלו באמצעות האגודה (כ-74%) והשאר על ידי לב"י (כ-26%).

1 מחלקת פרט באכ"א אחראית בצה"ל לקביעת מדיניות הרווחה ותנאי השירות של חיילי צה"ל.

פעולות הביקורת

בתקופה ינואר 2014 עד ינואר 2015, לסירוגין, בדק משרד מבקר המדינה את מערך ההתרמה לחיילי צה"ל. השלמת חלק מהנתונים בביקורת נעשתה עד יולי 2015. בביקורת נבדקו, בין היתר, הנושאים הבאים: ארגון מחדש של מערך ההתרמה לחיילי צה"ל; הפיקוח של צה"ל על יישום הפקודות האוסרות על חיילי צה"ל לגייס תרומות עצמאית שלא באמצעות האגודה או לב"י, ובדיקת אירועי התרמה בצה"ל שהיה בהם משום חריגה מהכללים ומהפקודות והשימוש שנעשה בכספים הנתרמים; בנוסף לכך בחנה הביקורת את הטיפול של האגודה במספר מקרים שהתגלו בה של התנהלות בניגוד למינהל תקין או של חשש לפגיעה בטוהר המידות על ידי עובדיה. הביקורת נערכה בצה"ל, באגודה ובלב"י, וביקורת השלמה נערכה במשרד הביטחון (להלן - משהב"ט).

הליקויים העיקריים

רק ביולי 2015, כארבע שנים לאחר פרסום המלצות הוועדה הציבורית לבחינת פעילות האגודה למען החייל בראשות מר אריה מינטקביץ (להלן - הוועדה הציבורית), וכשנה וחצי לאחר המועד שקבע מנכ"ל משהב"ט לשעבר ליישום המלצות הוועדה הציבורית, יישם משהב"ט את ההמלצה העיקרית של הוועדה הציבורית, בדבר הקמת ארגון חדש (להלן - הארגון האחוד), שתחת ניהולו יפעלו שני גופים נפרדים לטיפול בתרומות עבור חיילי צה"ל: גוף אחד שיעסוק בגיוס תרומות, וגוף שני - תפעולי - שיעסוק במימוש התרומות ובהפעלת מתקני הנופש ובתי החייל. עיכוב זה הביא לדחייה משמעותית ביישום המלצות הוועדה הציבורית, שנועדו לטפל בנושא חוסר יעילותו של מערך ההתרמה עבור צה"ל והנזקים הנגרמים למערך זה, וכתוצאה מכך גרם להימשכות הנזקים.

הפקודות והנהלים בצה"ל חסרים בהיבטים שונים של נושא התרומות. מצב זה עלול להביא לאי-ודאות בקרב הגורמים העוסקים בגיוס תרומות בנוגע להתנהלות הנדרשת מהם, ולהקשות על גיוס התרומות ועל חלוקתן המיטבית בין יחידות צה"ל.

צה"ל מימן מכספי תרומות הקמת פרויקטים ורכישת פריטי ציוד בתחום הרפואה, שנועדו להצלת חיים ולטיפול בנפגעים, אף שעל פי הוראות אכ"א, התרומות שצה"ל מקבל עבור חייליו נועדו לרווחת החייל ולא למימון אמצעים הדרושים לצה"ל לצורך פעילותו השוטפת.

נמצאו מקרים רבים מהשנים 2012-2014 המעידים על תופעה רחבת היקף, שבה קצינים וחיילים היו מעורבים בגיוס עצמאי של תרומות באמצעות המרשתת, וקיבלו תרומות בניגוד לפקודות ולהוראות, בכסף ובפריטים שונים, ובכללם ציוד לחימה. תופעה זו גורמת לפערים באיכות הציוד בין יחידות שונות בעלות אותו צביון שירות, דבר העלול לפגוע פגיעה מוראלית בחיילים, ולגרום לתחרות מזיקה בין יחידות צה"ל השונות. כמו כן, קבלתם של פריטים אלה ביחידות השונות נעשית ללא פיקוח ובקרה של צה"ל על כמותם, בטיחותם, איכותם והתאמתם ליעדם.

זה שנים רבות מפעיל חיל החינוך מכספי תרומות לחיילים העומדים לפני שחרורם מצה"ל סדנאות שעלותן נאמדת במיליוני ש"ח. חלק מכספי תרומות אלו לא אושרו על ידי המינהלת, והועברו על ידי התורמים ישירות לגופים המקצועיים שקיימו את הסדנאות, שלא באמצעות האגודה או לב"י, וזאת בניגוד לפקודות צה"ל והוראותיו.

גורמים שונים בצה"ל מקיימים זה שנים קשר ישיר עם ארגון הידידים בארה"ב, תוך שהם מפרים את פקודות צה"ל והוראותיו, האוסרות על קיום קשר ישיר בין חיילים לתורמים, ופועלים בניגוד לחוות דעת משנת 2010 של הפרקליט הצבאי הראשי בעניין זה.

חלק מהפרויקטים שביצע צה"ל ביחידות השונות מכספי תרומות לא נכללו בתכנית רב-שנתית (להלן - תר"ש) של צה"ל; בנוסף לכך, המינהלת לא גיבשה תכנית שנתית ות"ש בכל הנוגע לפריטי ציוד המועברים ליחידות צה"ל. בנסיבות אלה התרומות מועברות ליחידות שלא על פי סדרי עדיפויות שהצבא קובע. התנהלות זו יוצרת פערים בין יחידות זהות באופיין המבצעי, ואף תורמת לכך שהיחידות פועלות עצמאית לגיוס תרומות, וזאת בניגוד לפקודות ולהוראות בצה"ל.

לצה"ל אין מערכת מידע המרכזת את כל התמיכות שקיבל כל אחד מהחיילים המוגדרים כחיילים נזקקים באמצעות תרומות. דבר זה פוגע ביכולתו של צה"ל להבטיח ככל הניתן הקצאת תרומות לחיילים אלו בצורה מתוכננת ושיויונית.

בשנים 2012 ו-2013 התגלו באגודה שישה מקרים של התנהגות עובדים שחרגה מנורמות מקובלות של מינהל תקין וטוהר מידות. האגודה טיפלה אמנם באותם מקרים, אך בלא שהיו לה נהלים או הוראות בנוגע לדרכי הטיפול בהם, ובכלל זה אמות מידה שעל פיהן היא אמורה להחליט אימת עליה להעביר מקרים כאלו לגורמי חקירה ממלכתיים; רק בינואר 2015 פרסמה האגודה נוהל לטיפול בתלונות, אך הנוהל אינו מפרט את הדרך הראויה לטיפול בתלונות מסוגים שונים, את התבחינים שעל פיהם ניתן יהיה לקבוע באילו מקרים נדרש לדווח לוועד המנהל של האגודה, ואת הכללים בנוגע לטיפול בהמלצות של בודק חיצוני, במקרה שהיא מינתה כזה.

ההמלצות העיקריות

על משהב"ט, צה"ל, והארגון האחד להשלים בהקדם את הפעילות הנדרשת בעניין הארגון מחדש של מערך ההתרמה. במסגרת הארגון מחדש יש למסד את נושא ההתרמה בחו"ל בנהלים ברורים, ועד תום תהליך הארגון מחדש יש להסדיר פעילות מתואמת ומשולבת של מערך ההתרמה החדש בחו"ל.

על צה"ל לבחון את פקודותיו ונהליו בנושא התרומות, ובהתאם לתוצאות הבחינה לעדכן את הפקודות הקיימות באופן שתתייחסנה למכלול ההיבטים הקשורים לנושא, ולהקפיד על כך שלא תהיינה סתירות בין הפקודות הקיימות.

נוכח ריבוי המקרים של קשר ישיר בין תורמים וחיילים, על הדרגים הבכירים בצה"ל לבחון בהקדם את ממדי התופעה האמורה ואת סיבותיה, לגבש דרכי פעולה כדי להגביר את המודעות של החיילים לנושא זה, ולעשות את הפעולות הנדרשות כדי לקיים פיקוח, אכיפה ואף ענישה למפרים את הפקודות בכל רמות הפיקוד.

על אכ"א לפעול בדחיפות לשינוי המצב הקיים בנושא קביעת היחידות אליהן יועברו התרומות, ובכלל זה לקבוע בשיתוף יחידות צה"ל והגופים המתרימים תכניות שנתיות ותכניות רב-שנתיות לשימוש בכספי התרומות בהתאם לסדרי העדיפויות של צה"ל, בכל התחומים שבהם צה"ל מסתייע בכספי תרומות. על המינהלת להנחות בעקביות את הגופים המתרימים לנתב את עיקר מאמציהם להשגת תרומות עבור מטרות הכלולות בתכניות שגיבש צה"ל.

על האגודה לקבוע נוהל המפרט את הדרך הראויה לטיפול בתלונות מסוגים שונים נגד עובדיה. כמו כן, על האגודה לקבוע תבחינים שעל פיהם ניתן יהיה לקבוע באילו מקרים נדרש לדווח לוועד המנהל של האגודה, המורכב מאנשי ציבור, כדי שיחליט על דרכי הטיפול במקרים של התנהגות של העובדים החורגת מכללי מינהל תקין.

סיכום

מפעל ההתרמה לרווחת החיילים המלווה את צה"ל מאז הקמתו, מבטא קשר חשוב בין העם בארץ ובתפוצות לבין חיילי צה"ל, והוא מושתת על ערכים של התנדבות וערבות הדדית. אשר על כן, נודעת חשיבות מרובה לכך שמערך ההתרמות יפעל על בסיס עקרונות של יעילות, שקיפות, מינהל תקין ושמירה על טוהר מידות, וזאת גם כדי לשמור על שמם הטוב ועל תדמיתם החיובית של צה"ל וחייליו בעיני הציבור.

הממצאים שעלו בביקורת הם בחלקם חמורים, וביניהם תופעה נרחבת שבה קצינים וחיילים מקיימים קשר ישיר עם תורמים ומעורבים בגיוס ובקבלת תרומות, בכסף ובפריטים שונים, ובהם ציוד לחימה, בניגוד לפקודות ולהוראות וללא פיקוח ובקרה של צה"ל; אי-ההסדרה של תהליך ההתרמה באמצעות פקודות מתאימות; ואי-קיום פקודות צה"ל הקיימות בכל הקשור למערך ההתרמה. כל אלה עלולים לגרום לפגיעה בשוויוניות בין יחידות צה"ל וחייליו, לעורר לחצים בלתי ראויים למתן תרומות כלפי הורי החיילים וקרוביהם ולפגוע בשמו הטוב של צה"ל, כצבא שאינו אוכף את פקודותיו על חייליו, ואשר אינו יכול לספק את צרכיו הבסיסיים של חייליו. בנוסף לכך, הציוד הנרכש בתרומות אלה שלא באישור צה"ל עלול גם לעורר סכנות בטיחותיות. מה עוד שציוד לחימה ופריטים הנדרשים לפעילויות ליבה של הצבא, אמורים להיות מסופקים על ידי צה"ל בעצמו.

נוכח התופעה האמורה של קבלת תרומות על ידי חיילי צה"ל ישירות מהתורמים, על סגן הרמטכ"ל והרמטכ"ל לבחון נושא זה בהקדם, לגבש דרכי פעולה הולמות למיגור התופעה, ולאכוף את קיום הפקודות בכל דרגי הפיקוד, ובכלל זה באמצעות ענישה הולמת למפרים אותן. בנוסף לכך, נוכח הממצאים שעניינם היעדר יד מכוונת בהכוונת התרומות ליחידות צה"ל, על צה"ל להקפיד שהגופים המתרימים יפעלו בקרב התורמים לגיוס תרומות בהתאם לתכניות של צה"ל ועל פי סדרי העדיפויות שקבע. בד בבד, נדרש מצה"ל להכין תכנית עבודה סדורה ליעוד כל סוגי התרומות, להדק את הבקרה והפיקוח על ייעוד התרומות בתוך צה"ל, ולהשלים את כתיבת הפקודות בנושא התרומות לחיילי צה"ל. על משהב"ט להשלים את הסדרת הפעלתו של מערך ההתרמה החדש ולבחון באופן קבוע את יעילותו ואת התאמתו לצורכי צה"ל.

על הדרגים הבכירים בצה"ל ובמשהב"ט, בשיתוף קברניטי הארגון האחוד, להידרש בהקדם לנאמר בדוח זה, ולבחון דרכים מיטביות לטיפול הראוי בליקויים שהועלו בו, וזאת למען המטרה החשובה של שמירה על מערך ההתרמות והתמקדות בשיפור רווחתם של חיילי צה"ל.



מבוא

צה"ל מקבל תרומות כספיות ותרומות של טובין מעמותות, מארגונים שונים ומאנשים פרטיים בארץ ובחור"ל, והן משמשות אותו למימון אמצעים שנועדו לרווחת החיילים, כגון: הקמה של מועדונים, מתקני ספורט, אולמות לכנסים ולמופעים, מרפאות ובתי כנסת; רכישת פריטי ציוד שונים לחיילים; קיום שבוע נופש ליחידות צה"ל ופעילויות תרבות עבור חיילי צה"ל; תמיכה כספית בחיילים בודדים ובחיילים נזקקים; ומימון מלגות לחיילים משוחררים.

בינואר 2010 החלה לפעול במחלקת פרט באכ"א המינהלת, שתפקידה, בין היתר, הסדרת תהליכי הטיפול בתרומות לצה"ל, קביעת אמות מידה אחידות והגדרת יעדים ברורים לתרומות בהתאם לסדר עדיפות שקובע צה"ל; מיצוי מיטבי של כל התרומות המתקבלות עבור צה"ל ביעילות ובמהירות המרבית; והעלאת מודעות המפקדים להיבטים מערכתיים של התרומות. מאז הקמתה ועד מועד סיום הביקורת, ינואר 2015, הועסק במינהלת עובד אחד - אורח עובד צה"ל ששימש כראש המינהלת.

פקודת מטכ"ל בנושא "מתנות, טובות הנאה, תרומות, מגביות וקנסות" קובעת, כי "חייל לא יבקש ולא יקבל מתנה, תרומה, או טובת הנאה ממוסדות שאינם צבאיים עבור יחידה צבאית כלשהי... הוצעה לחייל מתנה עבור יחידה צבאית כלשהי - יודיע על כך לרמ"ח [ראש מחלקת] פרט באכ"א". עוד נקבע בפקודה, כי "חייל לא יתרים, לא יגבה ולא יקבל כספים שנתרמו למטרה כלשהי", למעט מספר מקרים המפורטים בפקודה². על פי הוראת אכ"א, חייל או יחידה לא יהיו בקשר ישיר עם תורם על רקע תרומתו. על פי מסמכי מפקדת הפרקליט הצבאי הראשי, הסיבה לאיסור זה נעוצה בכך שצה"ל מעוניין להסיר מעל חיילי צה"ל כל חשש, ולו למראית עין, של קבלת טובת הנאה או הימצאות במצב של ניגוד עניינים.

על פי הוראות אכ"א תרומות עבור יחידות צה"ל וחייליו יתקבלו באמצעות שני גופים בלבד, כמפורט להלן:

האגודה למען החייל

אל"ח הינה עמותה רשומה, שמטרתה על פי התקנון שלה הן בעיקר לקדם את ענייני החייל והחייל המשוחרר בתחומי הרווחה, החינוך והתרבות. לפי פקודת מטכ"ל, האגודה היא "המוסד שהוסמך לארגן, לבצע ולבטא פעילות למען חיילי צה"ל... האגודה מייצגת כלפי העם את הצרכים של חיילי צה"ל בתחומים המוגדרים בפקודה זו. פעילות האגודה למען חיילי צה"ל מתבצעת באותם מישורים ובאותם נושאים שבהם אין מוסדות צה"ל מטפלים". תחומי הפעילות של האגודה בהתאם לפקודה הם, בין היתר, "הקמת מועדונים יחידתיים, הקצאת אמצעים להווי ובידור, לרווחה ולבילוי בשעות הפנאי ביחידות... סיוע לחייל בזמן חופשתו במתן שירותי לינה, ארוחות, בידור ותרבות בבתי החייל... נופש לחיילים במתקני הנופש של אל"ח... סיוע מיוחד לאוכלוסיות צה"ל נזקקות, לחיילים בודדים, לחיילים פצועים ולמחלימים". יצוין, כי בנוסף לתפקידה בגיוס תרומות ובמימושן לרווחת החייל, מספקת האגודה לחיילי צה"ל שירותי הלנה ושהייה במתקניה תמורת תשלום המועבר לה ממש"ב"ט.

במאי 1992 נחתמה אמנה בין משהב"ט לבין האגודה שמטרתה למסד ולהבהיר את מערכת היחסים בין האגודה לבין משהב"ט וצה"ל, ולהגביר את שיתוף הפעולה ביניהם. בין היתר נקבע באמנה כי

2 בין היתר, אם הכספים נועדו לאוצר המדינה והחייל גובה אותם בתוקף תפקידו, אם הכספים מנוכים על ידי החייל בתוקף תפקידו בצבא, כדמי חבר לאיגוד מקצועי, כתרומות לקרנות וכדומה, לפי הוראת החייל שמשכרו מנוכה התשלום, או לשם קניית מתנה לחייל או כמס חודשי ל"חבר" מועדון הקצינים והנגדים.

היא "מכירה באגודה כגוף עצמאי המאוגד במסגרת משפטית עצמאית אשר לו זיקה ופעילות משותפת עם משרד הביטחון וצה"ל; האמנה מעגנת את אחריותו המיניסטריאלית של שר הביטחון על האגודה. לשר אין אחריות על פעולות האגודה זולת אחריותו המיניסטריאלית; השר [שר הביטחון] יעודכן על ידי יו"ר האגודה על תכניות ופעולות האגודה ו/או על תכניות או פעולות בעלות משמעות מרחיקת לכת. כן יעביר היו"ר לשר כל מידע נוסף לכשיתבקש לכך על ידי השר... האגודה למען החייל נתונה לביקורת מבקר מערכת הביטחון... כל פעולות האגודה בצה"ל תעשנה אך ורק בתיאום ובאישור צה"ל".

בתקנון האגודה נקבע, כי בוועד המנהל של האגודה יכהנו, בין היתר, נציגי האגודה, נציגי צה"ל, שבביקורת הנוכחית היה רמ"ח פרט של אכ"א, נציג משהב"ט ונציגי ציבור, וכך נעשה בפועל. מאז נובמבר 2007 ועד נובמבר 2015, מועד תום כהונתו השנייה, כיהן בתפקיד יו"ר האגודה תא"ל (מיל'), אביגדור קהלני.

הקרן למען ביטחון ישראל (לב"י)

עמותה שמטרותיה, כפי שנקבעו בתקנונה, הן "לאסוף עבור מערכת הביטחון תרומות אשר תשמשנה למטרות חינוך, תרבות, מתקנים רפואיים, ציוד רפואי, נכי צה"ל, משפחות שכולות וכן לכל מטרה אחרת התורמת למען ביטחון ישראל". לצד העמותה פועלת יחידה צבאית ובה משרתים קצינים בשירות קבע וחיילים בשירות סדיר. הוראות משהב"ט מסדירות את פעילות עמותת לב"י והיחידה הצבאית הפועלת לצדה מול משהב"ט וצה"ל בתחום המשקי והכספי, ועל פיהן מנכ"ל משהב"ט מאשר את תכנית העבודה השנתית של לב"י ואת תקציבה השוטף. פקודת ארגון של לב"י מסדירה את ייעודה ואת תפקידיה של יחידת קרן לב"י, את המבנה הארגוני שלה ואת עיקרי הנהלים להפעלתה, ונקבע בה כי פעילות הקרן מבוקרת על ידי מבקר מערכת הביטחון. בשנים 2010-2014 כיהן כיו"ר הקרן מר אשר גולדשלוגר. החל מאוקטובר 2014 ובמועד סיום הביקורת מכהן בתפקיד יו"ר הקרן אלוף (מיל') יורם יאיר.

להלן סך כל התרומות שהתקבלו באגודה ובלב"י בשנים 2011-2013 (באלפי ש"ח):

לוח 1

התרומות שהתקבלו באגודה ובלב"י, 2011-2013 (באלפי ש"ח)

שנה	לב"י	האגודה	ס"ה
2011	40,472	137,890	178,362
2012	42,613	137,208	179,821
2013	45,022	130,556	175,578
2014	70,981	154,210	225,191

3 נוסף לתרומות שהתקבלו עבור חיילי צה"ל, התקבלו באגודה בשנים 2011-2014 תרומות מארגון הידידים בארה"ב עבור מימון מלגות לחיילים משוחררים בסכומים כדלקמן: כ-26.8 מיליון ש"ח ב-2011, כ-68.6 מיליון ש"ח ב-2012, כ-2 מיליון ש"ח ב-2013 וכ-1.2 מיליון ש"ח ב-2014. החל מ-2013 מעניק ארגון הידידים בארה"ב את מרבית המלגות לחיילים המשוחררים בעצמו ולא באמצעות האגודה או לב"י. עוד יצוין, כי חלק מהתרומות שגייסה האגודה עבור חיילי צה"ל לא הועברו ליחידות צה"ל אלא הושקעו בהקמת מתקנים של האגודה. לדוגמה, בשנים 2011-2014 השקיעה האגודה בהקמת מיזמים השייכים לה סך של כ-29 מיליון ש"ח (בעיקר עבור הקמת בית החייל ברמת גן על שם התורם קלימיאן, ובית השריון בתל אביב).

מהלוח עולה, כי בשנים 2011-2013 סך התרומות היה כמעט זהה ועמד על כ-178 מיליון ש"ח לשנה בממוצע. בשנת 2014, השנה בה היה מבצע "צוק איתן", גדל סך התרומות לכ-225 מיליון ש"ח. מרבית התרומות בשנים אלו התקבלו באמצעות האגודה (כ-74%) והיתרה באמצעות לב"י (כ-26%).

האגודה ולב"י מקיימות קשר עם אגודות ידידים ועם ארגונים הפועלים בחו"ל לגיוס כספים עבור חיילי צה"ל. בנוסף לכך, פועלים בארץ ובחו"ל עמותות וארגונים העוסקים בגיוס תרומות לחיילי צה"ל. חלק מהעמותות ממקדות את פעילותן לאיסוף תרומות רק עבור חיילים ביחידות מסוימות בצה"ל, והן מנוהלות בדרך כלל על ידי בוגרי אותן יחידות. התרומות מתקבלות בצה"ל לאחר שאושרו על ידי המנהלת באמצעות האגודה או לב"י, והן נרשמות בספרי החשבונות שלהן כהכנסות מתרומות.

ארגון ידידי צה"ל בארה"ב (FIDF - Friends of the Israel Defense Forces) (להלן - ארגון הידידים בארה"ב) הוא הגדול מבין הארגונים בחו"ל הפועלים לגיוס תרומות עבור החיילים. בשנים 2012-2014 תרם ארגון זה לצה"ל באמצעות האגודה סך של כ-109.2 מיליון ש"ח, 46.9 מיליון ש"ח ו-53.3 מיליון ש"ח, בהתאמה, ובאמצעות לב"י תרם באותן שנים סך של כ-20.5 מיליון ש"ח, 22.2 מיליון ש"ח ו-33.4 מיליון ש"ח, בהתאמה. בסך הכל תרם ארגון הידידים בארה"ב בשנים 2012-2014 באמצעות האגודה ולב"י כ-285.5 מיליון ש"ח.

פעולות הביקורת

בתקופה מינואר 2014 עד ינואר 2015, לסירוגין, בדק משרד מבקר המדינה את נושא מערך ההתרמה לחיילי צה"ל. השלמת חלק מהנתונים בביקורת נעשתה עד יולי 2015. בביקורת נבדקו בעיקר הנושאים הבאים: ארגונו מחדש של מערך ההתרמה לחיילי צה"ל; התכנון השנתי והרבעוני של צה"ל בנושא התרומות; יישום פקודות צה"ל בנושא התרומות, ובעיקר הפיקוח של צה"ל על יישום הפקודות האוסרות על חיילי צה"ל לגייס תרומות עצמאית, שלא באמצעות האגודה או לב"י, ובדיקת אירועי התרמה בצה"ל שהיה בהם משום חריגה מכללי ההתנהגות הנדרשים ומהפקודות; השימוש הנעשה בכספי התרומות (מימוש התרומות); והטיפול של האגודה בגילויים של פגיעה בטוהר המידות על ידי עובדיה. הביקורת נערכה בצה"ל - בעיקר במחלקת פרט באכ"א ובמנהלת, באגודה ובלב"י. ביקורת השלמה נערכה במשהב"ט.

ארגונו מחדש של מערך ההתרמה לחיילי צה"ל

יישום המלצות הוועדה לבחינת פעילות האגודה למען החייל

בינואר 2011 מינה מנכ"ל משהב"ט דאז, אלוף (מיל') אהוד שני, ועדה ציבורית לבחינת פעילות האגודה למען החייל בראשות מר אריה מינטקביץ (להלן - הוועדה הציבורית). בכתב המינוי התבקשה הוועדה הציבורית לבחון את כלל פעילות האגודה, להצביע על הפעילות הנחוצה מבחינת מערכת הביטחון להשגת מטרות האגודה, ועל האופן המומלץ לביצוע פעילות זו. כן נתבקשה הוועדה הציבורית לבחון את הצורך בקיומם של האגודה ושל לב"י כארגוני התרמה נפרדים. בנובמבר 2011 הגישה הוועדה הציבורית למנכ"ל משהב"ט את ממצאי הבדיקה והמלצותיה כלהלן:

הוועדה קבעה, כי אין הפרדה ברורה בין תחומי העיסוק של האגודה ולב"י, ואין הצדקה לקיומם של שני ארגוני התרמה; עוד ציינה הוועדה, כי "במהלך פעילותה לא עלה בידי הוועדה לקבל נתונים מדויקים בדבר היקף התרומות שמגייסת אל"ח כתוצאה מפעילותה הישירה והבלעדית, לעומת היקף התרומות שסביר להניח כי היו מגיעות גם ללא מעורבותה הפעילה בגיוס תרומות". בנוגע לאיסוף תרומות על ידי לב"י קבעה הוועדה, כי "גם בנוגע לקרן לב"י לא עלה בידי הוועדה לקבל נתונים מדויקים על היקף התרומות שמגייסת הקרן כתוצאה מפעילותה הישירה והבלעדית".

הוועדה כתבה, כי "ליקויים שנחשפו ברבים במהלך השנים הביאו לאבדן האמון של התורמים באגודה. אמון זה לא שוקם, אף כי האגודה טוענת כי תיקנה את מרבית הליקויים וביצעה בשנים האחרונות מהלכי התייעלות נרחבים... כל אלה הובילו לכך שהאגודה מתקשה לגייס תרומות בלתי מיועדות. גם התרומות המיועדות המגוונות על ידה, או המועברות באמצעותה, מצויות בירידה; האגודה הגיעה למצב שבו היא נמצאת בפני שוקת שבורה... תורמים רבים מסתייגים מתרומה לאל"ח או באמצעותה בשל חוסר האמון שהם חשים והיעדר נכונותם לממן בתרומתם את התקורות" (ההדגשה במקור).

הוועדה הציבורית ציינה, שהיקף התרומות של האגודה שמקורן בישראל ירד בהדרגה בשנים 2008-2010 ועמד על כ-83.5 מיליון ש"ח, 76.2 מיליון ש"ח ו-67.9 מיליון ש"ח, בהתאמה לאותן שנים; שעה שסכום התרומות מארגון הידידים בארה"ב עלה בהדרגה בשנים אלה ועמד על כ-99.1 מיליון ש"ח, 102.2 מיליון ש"ח ו-109.6 מיליון ש"ח, בהתאמה לאותן שנים.

הוועדה הדגישה במסקנותיה, כי היא "מוצאת לנכון לציין את התרשמותה הברורה, כי רק חלק קטן מכספי התרומות המועברים לצה"ל באמצעות האגודה ולב"י נובע מפעילותן האקטיבית... הוועדה סבורה כי במידה רבה אל"ח מתהדרת בנוצות לא לה כאשר היא מציגה נתונים בדבר גיוס תרומות, בעת שלמעשה היא משמשת אך ורק 'צינור' להעברת תרומות שגייסו אחרים לצה"ל, ובראשם FIDF" (ההדגשות במקור).

הוועדה המליצה, כי יוקמו שני גופים במקום האגודה ולב"י: גוף אזרחי אחד שיעסוק בגיוס תרומות לצה"ל ובמעקב אחר מימושן, וגוף ביצועי שיעסוק במימוש התרומות ובהפעלת מתקני הנופש ובתי החייל, להלן הפירוט:

1. גוף לגיוס התרומות אשר משהב"ט יממן את פעילותו. לגוף יהיה ועד מנהל וחבריו יהיו נציגי צה"ל, נציגי משהב"ט, נציגי תורמים מחו"ל ונציגי ציבור מישראל. גוף זה יעסוק בגיוס תרומות לצה"ל ובמעקב אחר מימושו. יחידה במשהב"ט תגייס את התרומות, ותעסיק לשם כך אזרחים עובדי צה"ל או כאלה שיועסקו בהסדר מיוחד. היחידה תבצע גם את תפקידי היחידה הצבאית של לב"י, ותקלוט חלק מאנשיה שיחדלו לשרת בצבא קבע, וכן תבצע את תפקידי האגודה, ותקלוט חלק מעובדיה העוסקים כיום בתחום של גיוס תרומות.
2. הגוף הביצועי שיוקם יעסוק בכל הפעילות הדרושה למימוש התרומות בקרב חיילי צה"ל ובהפעלת מתקני הנופש ובתי החייל. הגוף הביצועי יהיה כפוף לפיקוד צבאי: היו"ר, המנכ"ל ורוב חברי הוועד המנהל יהיו קציני צה"ל בשירות סדיר. פעילות גוף זה תנותק לחלוטין מפעילות ההתרמה וגיוס הכספים.

במאי 2013 נערך דיון בראשות מנכ"ל משהב"ט דאז, אלוף (מיל') אודי שני, במסגרת עבודת מטה שקיים משהב"ט על יישום ההמלצות של הוועדה הציבורית. בדיון השתתפו, בין היתר, נציגי אכ"א. המנכ"ל קבע בדיון, כי "על פי הנחיית שר הביטחון יש לסיים [את] יישום [ההמלצות] הוועדה במהירות המרבית"; תחילת העבודה במתכונת החדשה תהיה ב-1.1.14; והחל מ-1.7.13 תפסיק לב"י לעסוק באיסוף כספים ותמשיך את הטיפול בתרומות הקיימות בלבד. עוד קבע המנכ"ל, כי במסגרת הארגון מחדש יפעלו, כפי שהמליצה הוועדה הציבורית, גוף תפעולי וגוף לגיוס כספים. עם זאת החליט מנכ"ל משהב"ט, כי גופים אלה יפעלו על בסיס התשתית הקיימת באגודה, ולא

במתכונת עליה המליצה הוועדה הציבורית, ואשר על פיה כאמור, יהיה כפוף הגוף התפעולי לפיקוד צבאי והגוף לגיוס התרומות יפעל במסגרת משהב"ט.

בינואר 2015 חתמו מנכ"ל משהב"ט, אלוף (מיל') דן הראל, יו"ר קרן לב"י, אלוף (מיל') יורם יאיר ויו"ר האגודה למען החייל, תא"ל (מיל') אביגדור קהלני, על מסמך עקרונות לארגון מחדש של האגודה ושל לב"י (להלן - מסמך העקרונות). שיעקרו הפעלת שני גופים נפרדים תחת הנהלה משותפת אחת: גוף אחד יעסוק בגיוס תרומות באמצעות אנשי מחלקת גיוס התרומות של אל"ח וגורמי לב"י; והגוף השני, התפעולי, יעסוק במימוש התרומות המתקבלות (כגון רכישות לחיילים) ובהפעלת המתקנים לחיילים (בתי חייל, מתקני נופש וקריית חינוך). בגוף התפעולי יועסקו כל יחידות האגודה למעט היחידה שעסקה בגיוס תרומות, ולמעט היחידה המפעילה מטעם האגודה את "כוורת" - רשת חנויות עבור חיילי צה"ל במחנות צה"ל (בעבר שק"ם/שקלית). בראש כל אחד מהגופים יעמוד מנכ"ל, כל זאת תחת המסגרת התאגידית של אל"ח.

עוד נקבע בהסכם העקרונות, כי עם הקמת הגוף לגיוס התרומות תבוטל יחידת קרן לב"י הצבאית, וחייליה יפסיקו לסייע בתפעול העמותה; משהב"ט יעביר סך של 15 מיליון ש"ח מדי שנה בשנה לתפעול שני הגופים: 10.8 מיליון ש"ח עבור הגוף התפעולי ו-4.2 מיליון ש"ח עבור הגוף לגיוס התרומות. בנוסף לכך יעביר משהב"ט 2 מיליון ש"ח לצורך מימון ענף תרומות ורווחה שיוקם באכ"א, בין היתר, לשיפור הבקרה על קבלת התרומות ומימושן.

כן נקבע בהסכם, כי לאחר העברת התשלום הראשון של 15 מיליון ש"ח תוציא האגודה הודעה על סיום ההתקשרות עם חברת הטלמרקטינג שהיא מעסיקה לגיוס תרומות (בעניין זה ראו בהמשך). עם העברת התשלום תזומן האספה הכללית של האגודה בתוך 14 יום כדי לאשר את מר יורם יאיר ואת חברי הוועד המנהל של לב"י כחברי הוועד המנהל של האגודה, ולאחר מכן יאוחדו הוועד המנהל של האגודה והוועד המנהל של לב"י, ואלוף (מיל') יורם יאיר יכהן כיו"ר של שני הגופים המאוחדים (להלן - יו"ר הוועד האחד); חודש לאחר העברת התשלום יוקם גוף גיוס התרומות. חתימת הסכם מפורט בין משהב"ט לאגודה ולב"י על יסוד הסכם העקרונות תיעשה בתוך חודשיים מיום קבלת התשלום. הסדרת כל הנהלים (שינוי תקנונים והגשתם לרשם העמותות, עדכון הוראות משהב"ט ופקודות צה"ל ועוד) תסתיים בתום חצי שנה מיום התשלום. בינואר 2016 יתקיים הליך של הפקת לקחים לבחינת כל התהליכים שנעשו עד למועד זה.

על פי הסכם העקרונות, כל התהליכים הארגוניים, המשפטיים, התקציביים וכיוצא באלה של הארגון מחדש של האגודה ושל לב"י יובלו על ידי היו"ר המכהן של האגודה, תא"ל (מיל') אביגדור קהלני, אשר יכהן בתפקידו כיו"ר עד סיום כהונתו בנובמבר 2015. החלטות מהותיות ומינני בעלי תפקידים מרכזיים יאושרו על ידי יו"ר הוועד המנהל, אלוף (מיל') יורם יאיר.

בתשובתה מסוף אוגוסט 2015 לממצאי הביקורת ציינה האגודה, כי ב-12.3.15 נחתם הסכם בין משהב"ט, האגודה ולב"י להסדרת מערך התרומות, וכי החל מ-1.7.15 פועל המבנה החדש של מערך התרומות ובו ועד מנהל אחוד לאגודה וללב"י; ההסכם עונה על צרכים רבים נדרשים, ובין היתר: "יצירת שער כניסה יחיד לכלל התרומות אשר ייעודן טובת חיילי צה"ל; הפרדה בין גיוס התרומות לתפעול פעילות לטובת חיילי צה"ל, במסגרת גופי משנה, תוך הפרדה כספית מוחלטת בין הגופים; איחוד בין עמותת לב"י לאגודה למען החייל; מימון התקורה על ידי משרד הביטחון, כך שכל תרומה במלואה (מיועדת ושאינה מיועדת) מגיעה לחייל".

משרד מבקר המדינה מעיר, כי הגם שיש לראות בחיוב את הארגון מחדש של מבנה מערך התרומות, הרי שהדבר נעשה רק כארבע שנים לאחר פרסום המלצות הוועדה הציבורית, וכשנה וחצי לאחר המועד אותו קבע מנכ"ל משהב"ט דאז כמועד היעד ליישום המלצות. עיכוב זה הביא לדחייה משמעותית ביישום המלצות הוועדה הציבורית, שנועדו לטפל בנושא חוסר יעילותו של מערך ההתרמה עבור צה"ל והנוזקים הנגרמים למערך זה, וכתוצאה מכך גרם להימשכות הנוזקים. על משהב"ט לבחון את התנהלותו בעניין זה ולהפיק לקחים לעתיד.

עוד מעיר משרד מבקר המדינה, כי נוכח חוסר יעילותו של מערך ההתרמה עבור צה"ל בעבר, ראוי שמשהב"ט יבחן בקביעות את יעילות מערך התרומות החדש ואת התאמתו לצורכי צה"ל, כדי לוודא ולהבטיח שאכן המערך החדש מממש את ייעודו ומטרתו.

פעילות האגודה ולב"י בחו"ל

בדוח ביקורת משנת 2010 על קרן לב"י⁴ קבע מבקר המדינה, כי במהלך שנות קיומן של האגודה ושל לב"י התעוררו ביניהן מחלוקות על רקע פעילותן לגיוס תרומות בחו"ל, וכי "במהלך השנים התגלעו חיכוכים קשים בין האגודה לבין קרן לב"י, שהיה בהם כדי לפגוע במפעל התרמה עבור צה"ל ומערכת הביטחון. ברם, נכון לאוגוסט 2009, טרם קיבל משהב"ט החלטות עקרוניות ומעשיות שיש בהן כדי לפתור את בעיות היסוד בפעילות האגודה וקרן לב"י".

בדוח הוועדה הציבורית נקבע בנוגע לפעילות האגודה ולב"י לגיוס תרומות בחו"ל, כי "נכון להיום [מועד פרסום המלצותיה] אל"ח ולב"י ממשיכות לפעול במקביל והחיכוכים ביניהן נמשכים. לא זו בלבד שלא נקבעו גבולות גזרה ברורים ביניהן, אלא למעשה בוטלה אף ההבחנה שהייתה קיימת בעבר בנוגע לתחומים שעבורם כל עמותה מגייסת תרומות". כן קבעה הוועדה, כי "המלצות של ועדות וצוותים שמונו לבחינת נושאים שונים הנוגעים לפעילות של אל"ח ולב"י לא אומצו או שיושמו באופן חלקי בלבד".

בביקורת הנוכחית עלה, כי קרן לב"י הפעילה אגודות ידידים לגיוס תרומות עבור חיילי צה"ל בצרפת, בקנדה, בארה"ב, בארגנטינה, בדרום אפריקה, בגרמניה ובמקסיקו, שעה שגם האגודה הפעילה לאותה מטרה אגודות ידידים בצרפת, באנגליה, בקנדה ובמקסיקו. יוצא אפוא, כי במקסיקו, בצרפת ובקנדה פעלו במקביל האגודה ולב"י באמצעות שתי אגודות ידידים נפרדות לאיסוף תרומות עבור חיילי צה"ל. פעילותן המקבילה של האגודה ולב"י בחו"ל התקיימה ללא תיאום, דבר שהביא לעימותים ביניהן. דוגמה לכך היא פעילותן של אגודות הידידים של האגודה ולב"י במקסיקו. להלן הפרטים:

אגודת הידידים של קרן לב"י במקסיקו הוקמה במאי 2012. כמצוין במסמכי לב"י, אגודה זו הוקמה על רקע אי-שביעות רצון של חלק מהתורמים מפעילות אגודת הידידים של האגודה, הפועלת אף היא באותה מדינה. ביוני 2012 הודיע רמ"ח פרט באכ"א למנכ"ל לב"י, כי על פי הנחיית ראשת אכ"א יש להפסיק את פעילות לב"י במקסיקו. בביקורת עלה, כי למרות ההנחיה האמורה של ראשת אכ"א, במועד סיום הביקורת, מרץ 2015, המשיכה קרן לב"י את פעילותה באמצעות אגודת הידידים הפועלת מטעמה במקסיקו.

4 מבקר המדינה דוח שנתי 60א (2010), בפרק על "פעילות הקרן למען ביטחון ישראל (לב"י)", עמ' 208-209.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי משך שנים רבות אפשר משהב"ט פעילות מקבילה של האגודה ושל לב"י לגיוס תרומות בחו"ל עבור צה"ל ומערכת הביטחון ללא תיאום, דבר שהביא לעימותים ביניהן, והיה בו בכדי לפגוע במפעל ההתרמה. אשר על כן, במסגרת הארגון מחדש של מערך ההתרמה, על משהב"ט ועל צה"ל להסדיר מוקדם ככל הניתן את הפעילות של מערך ההתרמה בחו"ל בנהלים ברורים.

מימון מערך ההתרמה באגודה ובלב"י

האגודה ולב"י הפנו זה שנים חלק מכספי התרומות, שיועדו על ידי התורמים לשיפור רווחת חיילי צה"ל, למימון ההוצאות המנהליות הכרוכות בהפעלת מנגנון לגיוס תרומות ולמימושן. בעניין זה קבעה הוועדה הציבורית כלהלן: "נכונותם [של התורמים] לממן את העלות של מימוש התרומה ו/או לתרום לתחזוקה שוטפת הנה מוגבלת ביותר. בפרט קיימת התנגדות למימון תקורות של ארגוני ההתרמה (אל"ח ולב"י), המשמשים צינור להעברת הכספים".

להלן ממצאים שעלו בביקורת על ההוצאות המנהליות שהאגודה ולב"י ממנות מכספי התרומות:

האגודה למען החייל

בעת הביקורת העסיקה האגודה חברה פרטית לצורך גיוס כספים עבור חיילי צה"ל באמצעות הטלפון. תמורת פעילותה שילמה האגודה לחברה עמלות מהתרומות שגייסה. על פי נתוני האגודה, בשנים 2012-2014 גייסה חברת הטלמרקטינג כ-14.8 מיליון ש"ח, כ-13.9 מיליון ש"ח וכ-14.8 מיליון ש"ח בהתאמה. בשנים אלה שילמה האגודה לחברת הטלמרקטינג עמלה בשיעור ממוצע של כ-44.3% מהכספים שגייסה החברה. כספי התרומות שגייסה חברת הטלמרקטינג (בניכוי העמלה לחברת הטלמרקטינג) יועדו בעיקר למימון הוצאות של מנגנון האגודה.

בנוגע להתקשרות עם חברת הטלמרקטינג לגיוס כספים באמצעות הטלפון כתב ביוני 2012 מר אפי הלרשטיין, סמנכ"ל גיוס כספים באגודה, למנכ"ל האגודה, תא"ל (מיל') אילן טל, כי "לשיטה זו הגורמת לא פעם לתחושת הטרדה למי שנמצא מהעבר השני של הקו, יש מחיר כפול. ראשית, עלות השירות העומד בממוצע על סך של 45.6% מרמת ההכנסה... ושנית, מחיר תדמיתי שאת שיעורו קשה להעריך אך אין ספק שהוא בעל פוטנציאל נזק שקשה לאגודה לשאת בו... העובדה שקרוב לוודאי רוב התורמים הפוטנציאליים אינם בקיאים בשיעור הגבוה שעל פניו נראה בלתי סביר, הרי שהאגודה יכולה בכל זמן נתון להיכנס לבעיית אמינות. יתרה מזו, מאחר ומקורות האגודה לכיסוי התקורות יבשו לא נותרה לאגודה הברירה אלא להסתייע בערוץ זה... לשבחה של האגודה יאמר שהיא הציפה את הבעיה במלוא חריפותה עם משרד הביטחון והיא דורשת פתרון רדיקלי לכיסוי התקורות".

יש לציין, כי בעת פנייתם הטלפונית לתורמים פוטנציאליים הציגו להם אנשי חברת הטלמרקטינג, כי כספי התרומה נועדו לרווחת החיילים, שעה שבפועל התקבולים שהועברו בדרך זו לאגודה שימשו ברובם לתשלום העמלה לחברת הטלמרקטינג ולמימון המנגנון התפעולי של האגודה.

לב"י

כאמור, לצד עמותת לב"י פעלה יחידה צבאית, שבה שירתו קצינים בשירות קבע וחיילים בשירות סדיר. בעת הביקורת מימנה לב"י את עלויות היחידה (שכר והוצאות תפעול) באמצעות תרומות לא מיועדות שהתקבלו עבור חיילי צה"ל. כפי שעלה, בשנים 2012-2014 מימנה לב"י את עלויות היחידה בהיקף של 3.5 מיליון ש"ח, 3.9 מיליון ש"ח ו-3.4 מיליון ש"ח, בהתאמה.

בתגובתה מאוגוסט 2015 לממצאי הביקורת ציינה האגודה, כי נושא זה של שימוש בכספי תרומות למימון פעולות המנגנון, והצורך במתן שקיפות נאותה לציבור בדבר השימוש בתרומות, הועלה על ידי האגודה [בפני משהב"ט] כבר לפני שנים, וכי בסוף יוני 2015 נמסרה לחברת הטלמרקטינג הודעה על סיום ההתקשרות עם האגודה החל מסוף ספטמבר 2015. הפסקת ההתקשרות נעשתה במסגרת ההסכם בין משהב"ט לאגודה וללב"י, ובו נקבע כי משהב"ט יממן מתקציבו את מערך התרומות החדש.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי האגודה ולב"י עשו שימוש בכספי תרומות למימון הוצאות התפעול שלהן ולא לנושאי רוחת החייל עצמם בלא שעניין זה קיבל שקיפות נאותה כלפי הציבור. יתר על כן, אף שהדבר עלול היה לגרום לפגיעה קשה בתדמיתם של צה"ל ושל הגופים המתרימים, לעורר חוסר אמון בקרב התורמים, ולפגוע במפעל ההתרמה עבור חיילי צה"ל, משהב"ט לא טיפל בנושא זה משך זמן רב.

פקודות צה"ל בנושא תרומות

עדכון פקודות ונהלים

משרד מבקר המדינה בחן את הפקודות ואת הנהלים הקיימים בצה"ל בנושא תרומות, והעלה, כי חלקם אינם מעודכנים ואינם מתייחסים למספר היבטים הקשורים בתהליך גיוס התרומות ומימוןן לטובת חיילי צה"ל. בין הנושאים שאינם נכללים בפקודות ובנהלים ניתן לציין כלהלן: תפקידה וסמכויותיה של המינהלת וקשרי העבודה שלה עם הגופים המתרימים, האגודה ולב"י, ועם הזרועות והיחידות צה"ל; הכנת תר"ש למימוש תרומות; אחריות הגופים השונים המעורבים בהכנת התר"ש, ובכלל זה אגף הנדסה ובינוי במשהב"ט ואגף טכנולוגיה ולוגיסטיקה בצה"ל; כמו כן, בפקודות ובנהלים אין פירוט של הציוד האישי והציוד הכללי שניתן לרכוש ביחידות צה"ל מכספי תרומות⁵. בנוסף לכך, אין בפקודות ובנהלים אזכור לנוהג הקיים של אכ"א פרט שלא לאשר תרומות לאנשי צבא קבע או לאנשי מילואים, אלא אך ורק לחיילים בשירות סדיר, ולהגביל את שווי התרומה המרבי שניתן להעביר לחייל⁶.

באוקטובר 2015 מסר צה"ל בתגובתו לממצאי הביקורת, כי מתקיימת עבודת מטה לעדכון פקודות הצבא בנושא תרומות, במטרה לפרסם "פקודה רחבה אשר תתייחס לכלל ההיבטים בנושא זה, על מנת לוודא כי הפקודה תיתן מענה לכלל הנושאים. גיבוש נוסחה הסופי של הפקודה ופרסומה יעשו לאחר השלמת תהליך הקמת הגוף האחוד של אל"ח ולב"י. לצד האמור, על מנת להבהיר את כללי המותר והאסור, הופצו מספר אגרות לגופי צה"ל... במקביל בכוונת צה"ל לקיים במהלך חודש

5 בנושא זה ראו להלן בפרק "תרומות ליחידות עבור ציוד אישי וציוד כללי".

6 מחלקת אכ"א פרט נוהגת שלא לאשר תרומות ששוויין עולה על 250 ש"ח לחייל הבודד.

אוקטובר כנס בהשתתפות כלל נציגי האגפים והזרועות בו יוצגו הכללים לאישור תרומה והאיסור על קשר של גורמי צבא לתורמים".

מימוש התרומות

בדוח קודם משנת 2009 שערך משרד מבקר המדינה על האגודה למען החייל⁷ נקבע, בין היתר, כי מן הראוי "שצה"ל והאגודה ימנעו ממצב שבו האגודה תממן... צרכים שאינם צורכי רווחה. לשם כך עליהם להגדיר אלו תחומי פעילות הם בגדר רווחת החייל".

בפקודת מטכ"ל נקבע, כי השימוש בתרומות יהיה גם למטרת הקמת מתקנים רפואיים. בהתאם לכך, בתר"ש תרומות לפרויקטים לשנים 2010-2013 נכללו פרויקטים בתחום הרפואה כדלקמן: הקמת מרפאת כאב, שיקום ואורתופדיה, הקמת מכון לרפואה גרעינית, הקמת מרפאות ושיפוצן במחנות צה"ל וקניית אמבולנסים.

באוקטובר 2015 מסר צה"ל בתגובתו לממצאי הביקורת, כי תחום הרפואה הינו ייחודי בהקשר של קבלת תרומות, כיוון שלא אחת התרומות בתחום זה נוגעות לרווחת החייל, וכי "בהקשר זה מתבצעת עבודת מטה לבחינת וסיכום מדיניות התרומות למערך".

לדעת משרד מבקר המדינה, פריטי ציוד ופרויקטים שנועדו להצלת חיים, לטיפול בנפגעים ולמתן שירותי רפואה הם במהותם תחומים הנמצאים בליבת העשייה של צה"ל, והם אינם אמורים להיות תלויים בכספי תרומות. אשר על כן, על צה"ל להידרש לנושא זה של רכישת ציוד רפואי בכספי תרומות במסגרת עבודת המטה שהוא עורך.

תרומות לחיילי מילואים

בדוח הביקורת על האגודה למען החייל⁸ נקבע, כי "לדעת משרד מבקר המדינה, האגודה וצה"ל צריכים לבחון את צורכי הרווחה הייחודיים של חיילי המילואים, ולקבוע את היקף הקצאת המשאבים המתאים לכך". ראוי לציין, כי בתשובתה מיוני 2008 לממצאי אותו הדוח ציינה האגודה כי היא "החלה בבחינת הסוגיה בשיתוף עם משרד הביטחון וצה"ל... וכי תקיים דיון במוסדותיה, וההחלטות בנושא יגובו בתקנון ובנהלים".

בביקורת הנוכחית עלה כי אין התייחסות בנוהלי צה"ל לתרומות עבור אנשי מילואים. בנושא זה כתבה באוקטובר 2014 ראש ענף תנאי שירות במחלקת פרט באכ"א לראש המינהלת, כלהלן: "יש פער במדיניות תרומות ליחידות המילואים... נכון לבחון את הנושא ולסכם מדיניות ברורה". במסמכים שהעלתה הביקורת בנושא זה לא היה כדי להצביע על כך שאכ"א קבע כללים חדשים בנוגע להתרמה ליחידות המילואים.

משרד מבקר המדינה מעיר כי על צה"ל לבחון את נושא התרומות לחיילי המילואים, ולקבוע לגבי כללים ברורים.

7 מבקר המדינה, דוחות ביקורת על המכללה האקדמית להנדסה ירושלים ועל האגודה למען החייל, פברואר 2009, עמ' 41-42.
8 ראו הערה 7, שם בעמ' 42.

באוקטובר 2015 מסר צה"ל בתגובתו לממצאי הביקורת, כי מדיניות התרומות עבור מערך המילואים תוטמע בנהלים ובפקודות על בסיס סדר העדיפויות כדלקמן: חיילי חובה, חיילי מילואים, חיילי חובה בתנאי מילואים ומשרתי קבע.

ביקורי תורמים במחנות צה"ל

פקודת מטכ"ל מפרטת את הסמכויות לטיפול בביקורי אזרחים ישראלים לסוגיהם וביקורים של אזרחי מדינות אחרות ביחידות צה"ל ובמחנותיו, בשטח צבאי סגור, במקומות אזרחיים שבהם נערך אירוע של צה"ל ועוד. בפקודה נקבע, בין היתר, כי חטיבת דובר צה"ל תהיה גורם המטה האחראי לריכוז הטיפול בביקורי "אזרחים מחוץ לארץ מטעם מוסדות ציבוריים (כגון: הסוכנות היהודית, הבונדס, המגבית היהודית המאוחדת, גורמים אקדמאיים, האגודה למען החייל וקרן לב"י)". בהתאם לפקודה, אחראית חטיבת דובר צה"ל על ביקורים במחנות צה"ל של משלחות מחו"ל של ארגונים שונים המגייסים תרומות עבור חיילי צה"ל.

בביקורת עלה, כי חלק מקציני צה"ל לא הקפידו על הפקודות בעניין ביקורי תורמים. להלן דוגמה: בינוי 2014 כתב בדואר אלקטרוני אחד מקציני היחידה הצבאית שליד קרן לב"י לראש המינהלת, כי במאי 2014 פנה אליו אדם שהציג עצמו "כבעלים של כסף גדול, שברצונו ליעד לתחום רפואת החירום במדינת ישראל, ובין יתר הגופים הרלבנטיים גם לצה"ל". אותו אדם סיפר לקצין, כי ביקר לאחרונה במספר יחידות מובחרות בצה"ל (שייטת 13, יחידה 669, "שלדג", בה"ד 10). לדבריו, הוא הגיע לקרן לב"י מאחר שבמהלך ביקורו בבה"ד 10 הובהר לו, כי כל קשר עם יחידות צה"ל אמור להתבצע באמצעות קרן לב"י. בנוסף לכך מסר אותו אדם, כי נפגש עם מנכ"ל מגן דוד אדום (להלן - מד"א) מספר פעמים. הקצין ציין עוד במכתבו, כי בבירור שערך עם מנכ"ל מד"א עלה כי המסמכים שמסר אותו אדם על העברת כספים למד"א היו לכאורה מזויפים. לסיכום כתב הקצין, כי לצערו נוצר מצב שאותו אדם "הסתובב חופשי במספר יחידות בצה"ל, וקיבל לידיו חומרים ללא מעורבות כלשהי של קרן לב"י" (ההדגשה איננה במקור), וכי לב"י מוצאת לנכון להפסיק כל קשר עם אותו אדם עד שיאמת את דבריו. יש לציין, כי בפועל אותו אדם לא תרם כסף לצה"ל.

מפקד בה"ד 10 בדק את הנושא, וביוני 2014 כתב לקצין הרפואה הראשי, כי במאי 2014 ביקש אחד מבוגרי קורס הפרמדיקים בצה"ל להיפגש עם מפקד מגמת המפקדים (להלן - ממ"ג) בבה"ד 10 ביחד עם תורם, וכי "מבלי להכיר את הפקודות הממ"ג הסכים וכאן הטעות היחידה שלו", וכי בפגישה "הממ"ג שוחח איתו על אפשרות של תרומה לסימולטור רפואי. בתום הפגישה... ולאחר שהממ"ג הסביר לו שיש לפנות דרך החיל הם יצאו מהבסיס. כמו כן הועברה להם מציגת מבולמסת [בלתי מסווגת] שמפרטת את מבנה הסימולטור הרפואי". עוד כתב מפקד בה"ד 10, כי בעקבות אותו מקרה "רועננו נהלי האירוח בבה"ד".

משרד מבקר המדינה מעיר כי אירוע זה מעלה חשש בדבר הקלות היתרה שבה מוכנים מפקדים ביחידות צה"ל להיפגש ישירות עם תורמים פוטנציאליים ללא מעורבות של הגורמים המוסמכים לכך, וזאת בניגוד לנהלים. לכן על צה"ל להקפיד על כך שמפקדים וחיילים בצה"ל יפעלו בהתאם לפקודת מטכ"ל בנושא ביקורים במחנות צה"ל.

יצוין, כי גופי ההתרמה האגודה ולב"י רואים באותם חברי ארגונים המבקרים במחנות צה"ל בגדר "תורמים פוטנציאליים", שכן על סמך ניסיון העבר, הללו נוהגים לעתים להרים תרומות כספיות או תרומות ייעודיות להקמת פרויקטים באותם מחנות ולאותן יחידות שבהם ביקרו. למרות זאת, האגודה ולב"י אינן מעורבות בתהליך הכנת הביקורים של משלחות מארגונים אלה במחנות צה"ל, לרבות בחירת המחנות שבהם יתקיים הביקור, ונציגים מטעמם של האגודה ולב"י אף אינם נוכחים בסיוורם אלה.

לדעת משרד מבקר המדינה חשוב וחיוני שאנשי הארגון האחד העוסקים בגיוס תרומות יהיו מעורבים בתהליך תכנון הביקורים של משלחות התורמים במחנות צה"ל, וייקחו חלק בביקורים עצמם, דבר שיאפשר להם להציג בפני התורמים את הצרכים של צה"ל במחנות בהם נדרשות התרומות, ועשוי להביא להכוונה יעילה של התרומות בהתאם לסדרי העדיפויות של צה"ל ולעלייה בהיקפן. יתר על כן, השתתפות הארגון האחד בביקורים אלה תמנע יצירת קשר ישיר בין חיילי צה"ל לבין התורמים. ראוי על כן, כי צה"ל יבחן את עמדתו בנושא זה, ובכלל זה את המעורבות הראויה של חיילי צה"ל בביקורים כאלה, ובהתאם לכך גם את הצורך לשנות את הפקודות לעניין זה.

באוקטובר 2015 מסר צה"ל בתגובתו לממצאי הביקורת, כי "על פי סיכום משותף של אכ"א ודו"ץ [דובר צה"ל], יועבר תחום זה לאחריות אכ"א/ענף תרומות ורווחה לאחר קבלת כח אדם ייעודי שעתיד לעסוק בנושא זה ולאחר הכשרה; כחלק מכך, ובהמשך להמלצת המבקר, ישונה נוהל ביקורי תורמים בצה"ל; הביקורים יתקיימו ביחידות הזקוקות לתרומות כפי שאושרו על ידי אכ"א, כחלק מסדר עדיפות מטכ"לי וראיית כלל הצרכים והפערים, ועל רקע יעד לחלוקה הוגנת ככל הניתן; על פי התכנון יכללו הביקורים נציגי ענף תרומות בכל ביקור" (ההדגשה במקור).

משרד מבקר המדינה מעיר, כי כעולה מפרק זה, הפקודות והנהלים בצה"ל חסרים בהיבטים שונים בנושא התרומות. מצב זה מביא לאי-ודאות בקרב הגורמים העוסקים בגיוס תרומות בנוגע להתנהלות הנדרשת מהם, ומקשה על גיוס התרומות ועל חלוקתן המיטבית בין יחידות צה"ל. על צה"ל לבחון נושא זה, ובהתאם לתוצאות הבחינה לעדכן את הפקודות הקיימות, באופן שתתייחסנה למכלול ההיבטים הקשורים לנושא התרומות.

קיום קשר ישיר בין תורמים לחיילי צה"ל

הקשר בין צה"ל לארגון הידידים בארה"ב

כאמור, בפקודות צה"ל והוראותיו נקבע, כי תרומות עבור יחידות צה"ל וחייליו תתקבלנה באמצעות האגודה ולב"י בלבד, וכי חייל או יחידה לא יהיו בקשר ישיר עם תורם על רקע תרומתו.

בעניין זה פרסם בדצמבר 2010 הפרקליט הצבאי הראשי (להלן - הפצ"ר) דאז, אלוף (מיל') אביחי מנדבליט, חוות דעת משפטית בנושא "שיתוף הפעולה עם ארגון FIDF שהופצה לרמטכ"ל דאז, רא"ל (מיל') גבי אשכנזי, לסגן הרמטכ"ל דאז, אלוף (מיל') יאיר נווה, ולראש אכ"א דאז, אלוף (מיל') אבי זמיר. בחוות הדעת ציין הפצ"ר דאז, כי הועבר לעיונו מכתב של מנכ"ל ארגון הידידים בארה"ב, אלוף (מיל') יצחק גרשון, שמוען אל רמ"ח פרט באכ"א, שבו הודיע המנכ"ל, כי החל משנת העבודה 2011 כל הפרויקטים בתחום הרווחה יבוצעו בהתקשרות ישירה בין ארגון הידידים למרכז בינוי בצה"ל, וכי "העברת הכספים לביצוע הפרויקטים תבוצע דרך אל"ח או לב"י ללא כל עמלה וללא כל מעורבות בביצוע הפרויקט או בחנוכתו". הפצ"ר קבע, כי לנוכח האמור בפקודות צה"ל, מעורבותו של התורם צריכה להסתכם בהעברת הכספים לאגודה וללב"י, האמונים על הקשר עם גורמי צה"ל, ואשר צה"ל מקיים עמם ממשקי עבודה הדוקים. אשר על כן, "תפקידם של שני גופים אלה אשר בא לידי ביטוי גם בפקודות הצבא, הוא מהותי, ולא די בכך, כי הכספים יועברו באופן פורמאלי דרכם" (ההדגשה במקור). כן ציין הפצ"ר דאז, כי לא ניתן להתיר קשר ישיר בין תורמים לבין חיילי צה"ל.

בביקורת עלה, כי למרות פקודות צה"ל והוראותיו האוסרות על קיום קשר ישיר בין חיילים לתורמים, ולמרות חוות דעתו של הפצ"ר, קצינים בצה"ל קיימו במשך שנים קשר ישיר עם ארגון הידידים בארה"ב, תוך שהם מפרים את ההוראות. בין היתר, דיווחו קציני צה"ל ישירות לארגון הידידים בארה"ב על סטאטוס התקדמות פרויקטים הממומנים בכספי תרומות שגייס הארגון.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי קיום קשר ישיר בין חיילי צה"ל לבין ארגון הידידים בארה"ב בנושא תרומות נוגד את הפקודות וההוראות בצה"ל, והוא עלול לגרום להיעדר שוויוניות בין יחידות צה"ל בקבלת תרומות, וכן לקבלת תרומות ביחידות שונות באופן שאינו תואם את צורכי צה"ל ואת סדרי העדיפויות שלו. על צה"ל לבחון תופעה זו על מכלול היבטיה ואת דרכי הטיפול בה על מנת לעקרה מן השורש.

באוקטובר 2015 מסר צה"ל בתשובתו לממצאי הביקורת, כי "ארגון FIDF הוא התורם הגדול והמרכזי לחיילי צה"ל, ואנו מעריכים ומוקירים את פעולתו ותרומתו למען החיילים; לצד זאת, הפקודות אוסרות על קיום קשר ישיר של מפקדים מול הארגון. לאחרונה הופץ מסמך ראש אכ"א לפורום המטה הכללי המבהיר זאת באופן חד משמעי. במקביל הובהרה מדיניות צה"ל, הנהלים והפקודות לבכירי ארגון FIDF בארץ ובחו"ל; הנושא יטופל גם במסגרת הבקרה השוטפת אשר תבוצע על ידי גורמי צה"ל השונים".

גיוס תרומות על ידי חיילים וקרוביהם

בביקורת נמצאו מקרים מהשנים 2012-2014 שבהם חיילים, חיילים לשעבר, קרובי משפחה של חיילים בשירות פעיל וגורמים פרטיים גייסו תרומות עבור יחידות מסוימות באמצעות המרשתת, ובין היתר, באמצעות שימוש בשיטת "מימון המונים"⁹. על פי פרסומים במרשתת, גייסו גורמים אלה סכומים ניכרים (לעיתים עשרות אלפי דולרים) אשר נועדו, בין היתר, לרכישת אמצעי לחימה (אמל"ח), כדוגמת אפודי מגן, יראורים (פנס שניתן להרכיבו על הנשק האישי) וביגוד. הכספים והציוד שגויסו במקרים אלה הועברו ישירות לחיילים שלא באמצעות האגודה או לב"י, כפי שמחייבות פקודות צה"ל והוראותיו. תופעה זו החריפה במהלך מבצע "צוק איתן". עוד עלה בביקורת, כי בחלק מהיחידות בצה"ל הוקמו קבוצות של הורי חיילים הפועלות, בין היתר, לגיוס כספים עבור היחידות שבהן משרתים ילדיהם.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי בשיטות ההתרמה המתוארות לעיל נרכשו עבור החיילים פריטים שהוראות אכ"א אוסרות את רכישתם בכספי תרומות. בנוסף לכך אין באפשרות צה"ל לקיים פיקוח ובקרה על השימוש הנעשה בכספי תרומות אלו ביחידות, וכן אין יכולת להבטיח שכל הכספים שגויסו עבור יחידות אלה אכן הועברו אליהן. יש לראות בחומרה תופעות כאלה שעלולות לגרום לפגיעה בשוויוניות בין יחידות צה"ל וחייליו, ואף לעורר לחצים בלתי ראויים כלפי הורי החיילים וקרוביהם למתן תרומות, מה עוד, שציוד לחימה ופריטים הנדרשים לפעילויות ליבה של הצבא אמורים להיות מסופקים על ידי צה"ל בעצמו.

9 "מימון המונים" (CROWD FUNDING) היא שיטה פיננסית למימון מיזמים, עסקים או ארגונים, שמבוססת על כסף שמושקע או נתרם על ידי מספר רב של אנשים פרטיים. שיטה זו זכתה לתאוצה במאה ה-21 לאור התפתחות התשתית הנדרשת לשם כך במרשתת.

באוקטובר 2015 מסר צה"ל בתגובתו לממצאי הביקורת, כי "בשנים האחרונות רוענו וחדדנו הנהלים והפקודות בעניין איסור גיוס התרומות במספר הזדמנויות. בנוסף, בוצע תחקור של אירועים חריגים ולעיתים אף נפתחו חקירות מצ"ח, בעקבותיהן הועמדו לדין משמעתי חיילים, מפקדים ואף קצינים בכירים; כחלק ממשימות הענף העתידיות, יוטמע נושא מערך התרומות בקורסי הליבה של צה"ל. הדבר יהווה תשתית ידע בשלב ההכשרה, כנדבך משלים לכנסים ולאגרות אשר יופצו באופן עיתי על מנת לידע את גופי צה"ל בתחום התרומות; במקביל תבוצע בקרה תקציבית על מנת לוודא מימוש התרומות בהתאם ליעודן כפי שאושרו באכ"א".

בבדיקה נוספת שערך משרד מבקר המדינה באוקטובר 2015 נמצא, כי במועד שבו מסר צה"ל את תגובתו למשרד מבקר המדינה, עדיין נמשכה התופעה של גיוס תרומות ליחידות בצה"ל וזאת, בין היתר, באמצעות מימון המונים ופרסומים שונים באתרי האינטרנט. משרד מבקר המדינה מעיר, כי יש לראות בחומרה את המשך התופעה האמורה, ועל צה"ל לנקוט מיידית את כל הפעולות הנדרשות, ולאכוף בנחרצות את קיום הפקודות, כדי למגר תופעה זו.

קשר בין יחידות צה"ל לעמותות

בוגרי יחידות קרבות בצה"ל הקימו עמותות שנועדו, בין היתר, לתמוך כספית באותן יחידות שבהן שירתו בעבר. בנוסף לכך קיימות עמותות נוספות שמטרתן גיוס תרומות לחיילי צה"ל. בביקורת עלה כי יחידות צה"ל מקיימות קשר ישיר עם עמותות כאלה לצורך קבלת תרומות, וזאת בניגוד לפקודה האוסרת מגע ישיר בין חיילי צה"ל לבין תורמים. תופעה זו התגברה משמעותית בעת קיום אירועי לחימה דוגמת מבצע "עמוד ענן" בשנת 2012 ומבצע "צוק איתן" בשנת 2014.

כך לדוגמה: במהלך מבצע "צוק איתן" תרם ארגון "רוטרי" ביבנה חבילות שי אישיות ללוחמי חטיבת גבעתי. במפגש שערכו אנשי ארגון "רוטרי" עם אנשי החטיבה עלה הצורך של חיילי החטיבה באפוודי מגן "מודולאריים וקלי משקל". לשם כך פתח המועדון במסע התרמה בארץ ובחו"ל. גזבר המועדון מסר לצוות הביקורת בתחילת ינואר 2015 קבלות על רכישת 161 אפוודי מגן, שהועברו לדבריו לחטיבת גבעתי.

באוקטובר 2015 מסר צה"ל בתגובתו לממצאי הביקורת, כי "במקור הוקמו עמותות חייליות למטרת טיפול בשכול ובהנצחה. ברבות השנים התברר, כי העמותות עוסקות בגיוס תרומות לתחומים שונים; הקרן המאוחדת לאל"ח ולב"י היא שתבצע שליטה ובקרה על פעילות העמותות בהיותה הגוף העומד בקשר עם התורמים בצה"ל".

תרומות בעת מבצע "צוק איתן"

1. במהלך מבצע "צוק איתן" אירעו מקרים רבים שבהם מפקדים וחיילים בצה"ל גייסו תרומות לטובת יחידותיהם מגורמים אזרחיים. בנוסף לזאת, חיילים באתרי הכינוס של צה"ל קיבלו תרומות של ציוד מסוגים שונים ישירות מאזרחים, דבר המנוגד לפקודות צה"ל. יתר על כן, העברת התרומות נעשתה סמוך לאזורי לחימה, ובלי שהייתה לאזרחים הגנה הולמת מפני האיום שהיה קיים באותם שטחים.

לעניין איסוף תרומות לחיילי צה"ל קבע הרמטכ"ל לשעבר, רא"ל (מיל') בני גנץ, בדיון הכנה לקראת הסיכום המטכ"לי בנושא מבצע "צוק איתן" שהתקיים בראשיתו בדצמבר 2014, כי "נכון לבחון [הקמת] מוקד תרומות לחירום, להסדירו ולמסדו".

2. התרומות שצה"ל מקבל עבור חייליו נועדו לרווחת החייל, ואילו את הפריטים הבסיסיים הנדרשים לחיילים לצורך פעילותם השוטפת אמור צה"ל לממן מתקציבו. פריטים אלה מוגדרים במסמכי אכ"א כפריטים הקשורים לליבת העשייה של צה"ל. בביקורת עלה, כי באוגוסט 2014, במהלך מבצע "צוק איתן", אישרה המינהלת קבלת תרומות של מקלחות שדה וגנראטורים - ציוד שצה"ל אמור לספק בעצמו לחייליו.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי על פי הפקודות שהיו קיימות בעת מבצע "צוק איתן", חל איסור על צה"ל לגייס תרומות ישירות מאזרחים ולקבל כתרומה פריטים בסיסיים הנדרשים לחיילים לצורך פעילותם השוטפת. למרות זאת, מפקדים וחיילים רבים בצה"ל גייסו תרומות לטובת יחידותיהם מגורמים אזרחיים במהלך המבצע ולאחריו, וקיבלו פריטים שאסור לקבל כתרומה על פי פקודות צה"ל.

באוקטובר 2015 מסר צה"ל בתגובתו לממצאי הביקורת כי "נושא החירום מהווה נדבך מרכזי בתפיסת ההפעלה של אכ"א בכלל ושל מח' פרט/ענף תרומות בפרט. בהתאם להנחיית ר' אכ"א, צה"ל לא גייס תרומות באופן ישיר ואקטיבי מול אזרחים; הענף יפעל לצמצום מקרים חריגים ויפעל לבצע בקרה על הפריטים אשר נתרמים ועל טיבם (היבטי כשרות ובריאות הצבא); במקביל, נפעל מול גופי צה"ל להגברת המודעות לטיפול בתרומות בשעת חירום; נושא התרומות בעת חירום ייכלל בעבודת המטה להסדרת הפקודה בנושא התרומות" (ההדגשה במקור).

תרומות שקיבל חיל החינוך שלא באמצעות הגופים המתרימים

זה שנים רבות מפעיל חיל החינוך מכספי תרומות סדנאות שעלותן מיליוני ש"ח לחיילים העומדים לסיים את שירותם בצה"ל, ובכלל זה סדנאות לחיילים מ"הפריפריה", לחיילים בני העדה האתיופית, לחיילים בודדים ולחיילים חרדים. על פי הערכת אכ"א, בשנת 2014 השתתפו בסדנאות כאלה כ-9,500 חיילים. את התשלום עבור הסדנאות האמורות מימנו בין היתר, קרנות ועמותות שונות, משרד העלייה והקליטה והסוכנות היהודית. הרשויות המקומיות מעניקות בחינם אכסניה לקיום הסדנאות.

בביקורת עלה, כי חלק מהתרומות שנועדו לפרויקטים אלה הועברו בידיעת צה"ל ישירות לגופים המקצועיים בתמורה לקיום הסדנאות והפעילויות, שלא באמצעות האגודה או לב"י.

בדצמבר 2014 כתבה ראשת ענף תנאי שירות במחלקת פרט באכ"א לראש המינהלת ולראש לשכתו של רמ"ט אכ"א, כי "מזה שנים רבות מתקיימות סדנאות ל[קראת] שחרור [מצה"ל] לאוכלוסיות ייחודיות אשר מרביתן ממומנות מכספי תרומות... פעילויות אלה מבוצעות בשיתוף פעולה מלא בין צה"ל (מקח"ר) [מפקדת קצין החינוך והנוער הראשי] ומחלקת פרט) לבין הגופים התורמים, והן בעלות חשיבות רבה לפרט ומשפיעות באופן ישיר על הטיפול באוכלוסיות מוחלשות בכך שמסייעות בהכנתן לאזרחות. ההערכה היא, כי שווי התרומה מסתכם במיליוני ש"ח בכל שנה. לא קיים ברשות צה"ל הנתון המדויק... המצב הקיים בו מצד אחד צה"ל פועל באופן ממוסד ורשמי למול תורמים במימוש סדנאות ומצד שני אין הסדרה של התרומה בהתאם לפקודות צה"ל, איננו על פי כללי המינהל התקין ובגדר פעילות שאינה חוקית".

באוגוסט 2015 מסרה הסוכנות היהודית למשרד מבקר המדינה כי זה כעשור פועלת הסוכנות היהודית בשיתוף פעולה עם צה"ל למימון סדנאות לחיילים לקראת שחרורם מצה"ל, וכי "הסוכנות היהודית מעבירה את חלקה במימון לאוניברסיטה הפתוחה, שהיא, כאמור, הספק המפעיל את הסדנאות כיום. להבנתנו אין זה מתפקידה של הסוכנות היהודית לפנות למינהלת התרומות... הסוכנות היהודית מעולם לא התבקשה לשנות משהו ממכתונת שיתוף הפעולה בתכנית".

באוקטובר 2015 מסר משרד הקליטה בתגובתו לממצאי הביקורת, כי "חלקו של משרד העלייה והקליטה בסדנאות לקראת שחרור המופעלות לטובת חיילים יוצאי אתיופיה עניינו הדרכה, וכי הסדנאות מתבצעות על ידי המשרד".

באוקטובר 2015 מסר צה"ל בתגובתו לממצאי הביקורת, כי החל משנת העבודה 2016 תגובש תר"ש חינוך. במסגרת זו יקיים צה"ל בקרה על משימות חיל החינוך המאושרות למימון בתרומה ועל מימוש התרומה באמצעים המאושרים בלבד.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי עד אוקטובר 2015 לא אכף צה"ל את קבלת התרומות לחיל החינוך בהתאם לפקודות מטכ"ל. יש לראות בחומרה המשך קבלת תרומות בהיקפים כספיים גדולים בניגוד לפקודות אלה. על צה"ל להקפיד על כך שתורמות הארגונים התורמים לנושא החינוך והקידום של חיילי צה"ל יועברו באמצעות מערך ההתרמה החדש, תוך כדי רישומם במאגר התרומות כנדרש, כל זאת לאחר אישור המינהלת לקבלת התרומה.

אירוע במתקן אדם

ביולי 2014 התקיימה ב"מתקן אדם" (להלן - המתקן), המשמש בסיס אימונים של יחידות שונות בצה"ל, חגיגה משפחתית שערך תורם מחו"ל, ובה השתתפו חיילי הבסיס, משפחת התורם ואורחיו. החגיגה כללה הצגת תכלית קצרה של היחידות המשרתות בבסיס, הפעלת מזנוני אוכל והופעת אמן אורח שמומנו על ידי התורם. נמצא, כי אכ"א לא היה מודע לכוונה לקיים את האירוע, וממילא לא אישר אותו ואת התרומה שהעניק אותו תורם מחו"ל למימנו.

ביולי 2014 מסר אל"ם אריאל בן דיין, מפקדו של מתקן אדם ומפקד מרכז הטסה והכשרות מיוחדות (להלן - מרהו"ם) בזרוע היבשה, לצוות הביקורת של משרד מבקר המדינה, כי הנושא סוכם ותוכנן כבר לפני היותו מפקד מתקן אדם. עוד מסר, כי ביום האירוע אף עדכן את קצין חיל הרגלים והצנחנים הראשי (להלן - קחצ"ר), תא"ל יהודה פוקס, בדבר קיומו של האירוע.

ביוני 2015 מסר אל"ם אריאל בן דיין למשרד מבקר המדינה, כי "עצם קיום האירוע כערב הוקרה לחיילים לא נתפס אצלי כתרומה... משום כך לא פעלתי על מנת לאשרו כתרומה".

קחצ"ר, תא"ל יהודה פוקס, ואל"ם אריאל בן דיין, מסרו למשרד מבקר המדינה ביוני וביולי 2014, כי מפקד זרוע היבשה (להלן - מז"י), אלוף גיא צור, קיים תחקיר בנושא, ובעקבותיו קבע כי "קיום אירוע אזרחי המבוסס על תרומה היה לא תקין והתבצע בניגוד לפקודות ולנהלים המחייבים". כפי שעלה, אל"ם אריאל בן דיין ננזף על קיום האירוע במתקן וקיבל התראה.

משרד מבקר המדינה מעיר כי מטענת אל"ם אריאל בן דיין כי לא היה מודע לכך, שקיום אירוע הכרוך בהזמנת אמן אורח ובהגשת מזון ומשקאות על חשבון התורם הוא בגדר תרומה לצה"ל, עולה, כי פקודות צה"ל והוראותיו בנושא תרומות לא הוטמעו כנדרש ובאופן מספק בקרב מפקדים וחיילים.

באוקטובר 2015 מסר צה"ל בתגובתו לממצאי הביקורת, כי זרוע היבשה ערכה ביקורת בנושא התרומות ביחידותיה, וכי ממצאי הביקורת מצביעים על כך שמסקנות התחקיר של מז"י נלמדו והוטמעו.

נוהל היחידה הצבאית שליד קרן לב"י

"פק"ל (פקודת קבע לחייל) קרן לב"י כולל בתוכו נהלים שונים הקשורים לפעילות היחידה הצבאית שליד קרן לב"י. באחד מנהלים אלה, נהל "תפקידי קצינים בקרן" (להלן - הנוהל) שעודכן לאחרונה בפברואר 2014, מפורטים תפקידי הקצינים בקרן לב"י. בנוגע לראש ענף קשרי חוץ, קצין שדרגתו סגן אלוף, נקבע בין היתר, כי הוא "מהווה חוליית קישור עם אגודות ידידי קרן לב"י בעולם" ו"אחראי על אירוח תורמי לב"י מחו"ל המגיעים לארץ"; קמ"ט קשרי חוץ, קצין בדרגת סרן, אחראי ל"תחזוקת הקשר עם התורמים בארץ ובחו"ל" ולהוות "חוליה מקשרת בין הקרן לבין ארגוני ידידים בחו"ל"; קצין מטה לענייני פרסום אחראי ל"ביצוע ביקורים ביחידות עם התורמים".

משרד מבקר המדינה כבר העיר בדוח משנת 2010 על פעילות קרן לב"י¹⁰ בעניין הקצינים ביחידה הצבאית שליד קרן לב"י, כי תפקידם של הקצינים על פי הנוהל שהיה תקף בעת ההיא חייב אותם להיות מעורבים בפעילות התרמה, בה בשעה שפקודת מטכ"ל אסרה על כך. מבקר המדינה קבע בדוח, כי "על צה"ל לשנות את הנוהל בהקדם".

בנוסף לכך, בדוח הוועדה הציבורית נקבע בנוגע לתפקיד היחידה הצבאית, כי "פעילותה של קרן לב"י מבוצעת בעיקרה בידי היחידה הצבאית... חיילי היחידה מצויים בקשר שוטף עם התורמים ועם ארגוני התרמה אחרים - הן לפני ביצוע התרומה והן לאחריה. הן אנשי לב"י והן אנשי אכ"א הביעו בפני הוועדה את הדעה כי מעורבות הקצינים חיונית לביצוע הפעילות... יש לציין, כי התורמים אינם ערים להבחנה בין החייל ובין האזרח בפעילותם בקרן לב"י ולחלוקת התפקידים ביניהם. בפועל ההבחנה היא לא אחת מלאכותית וקשה לביצוע".

כפי שעלה בביקורת הנוכחית, תפקידי הקצינים של קרן לב"י, על פי הנוהל שהיה בתוקף בעת סיום הביקורת ביולי 2015, לא עלו עדיין בקנה אחד עם פקודות צה"ל והוראותיו האוסרות קיום קשר ישיר בין חיילי צה"ל לתורמים, וקציני היחידה המשיכו להיות בקשר שוטף עם תורמים - קשר המתחייב לאור הנוהל הקיים של קרן לב"י.

באוקטובר 2015 מסר צה"ל בתגובתו לממצאי הביקורת, כי שני קצינים אשר שירתו בקרן לב"י סיימו את תפקידם בחודש יולי 2015, קצינה נוספת אשר משרתת בקרן לב"י תפרוש בחודש נובמבר 2015, ובכך לא ייוותרו קצינים ביחידה זו.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי משך שנים ולמרות הערות בדוח ביקורת קודם של מבקר המדינה, המשיכו הקצינים ביחידה הצבאית של לב"י לקיים קשר ישיר עם תורמים, וזאת בניגוד לפקודות צה"ל ולהוראותיו. על צה"ל לוודא כי במסגרת הקמת הארגון האחוד לא ישובצו קצינים או חייליים בתפקידים המחייבים קיום קשר עם תורמים.



10 מבקר המדינה, דוח שנתי 60א (2010), בפרק על "פעילות הקרן למען ביטחון ישראל (לב"י)", עמ' 204.

המקרים שתוארו לעיל מעידים על תופעה רחבת היקף, שבה קצינים וחיילים מעורבים בקבלת תרומות ישירות מתורמים, בכסף ובפריטים שונים, ובהם ציוד לחימה, שלא באמצעות הגופים המתיריים, וזאת בניגוד לפקודות ולהוראות. תופעה זו מעלה חשש שפקודות צה"ל והוראותיו בנושא תרומות לא הוטמעו כנדרש בקרב מפקדים וחיילים. הפריטים הנרכשים מתרומות אלה מתקבלים ללא פיקוח ובקרה של צה"ל על כמותם, בטיחותם, איכותם והתאמתם ליעדם. משרד מבקר המדינה מעיר, כי תופעה זו של גיוס תרומות על ידי חיילים עלולה גם לפגוע בשמו הטוב של צה"ל, ולהציגו כצבא שאינו יכול לספק את צרכיו הבסיסיים של חייליו. בנוסף לכך, היא גורמת לפערים באיכות הציוד בין יחידות בעלות אותו צביון שירות, דבר העלול לפגוע פגיעה מוראלית בחיילים ולגרום לתחרות מזיקה בין יחידות צה"ל, שמקומה לא יכירנה בארגון צבאי מסודר.

לתופעה זו עלולות להיות סכנות בטיחותיות, שכן הציוד המסופק ישירות על ידי התורמים או הנרכש ישירות על ידי החיילים מכספי התרומות אינו עובר בדיוקת תקינות ויעילות כפי שנוהג צה"ל לעשות באמצעות אגף הטכנולוגיה והלוגיסטיקה (להלן - אט"ל) בעת שהוא רוכש ציוד חדש. כמו כן קיימות סכנות תברואתיות בנושא מזון לא מפקח הנתרם לחיילים.

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח ריבוי המקרים של קשר ישיר בין תורמים וחיילים, ובין היתר בעת לחימה, על סגן הרמטכ"ל והרמטכ"ל לבחון בהקדם את ממדי התופעה האמורה ואת סיבותיה, ולגבש דרכי פעולה כדי להגביר את המודעות של החיילים לנושא זה ואת הפיקוח והאכיפה על כך, ולהפעילם.

מימוש התרומות

מימוש התכנית להקמת מיזמים בצה"ל

בהתאם ל"נוהל הטיפול בתרומות תשתית" שגיבשה המינהלת, מוטל עליה בשיתוף הזרועות והפיקודים בצה"ל, להכין רשימה של פרויקטים בתחום הבינוי שהם מעוניינים בהקמתם באמצעות תרומות. רשימה זו קרויה במסמכי צה"ל "תכנית רב-שנתית" (להלן - תר"ש פרויקטים), והיא מובאת לאישור סגן הרמטכ"ל. לאחר אישורו, מכינים אט"ל ואגף ההנדסה והבינוי שבמטהב"ט אפיונים לפרויקטים, ועורכים תכנון ראשוני של כל הפרויקט והערכה של המשמעויות התקציביות הצפויות מביצועו. המסמך שבו נכללים נתונים אלה קרוי "מסמך משמעויות". בשלב הבא על אט"ל להכין תיק שיווק לתורמים פוטנציאליים (להלן - תיק תורם), הכולל את כלל אפיון הפרויקט, התכנון הראשוני והמשמעויות התקציביות הצפויות במימושו. תיקי התורם מועברים לאגודה, ללב"י ולארגון הידידים בארה"ב למציאת תורמים לפרויקטים. יצוין, כי ביצוע הפרויקט מותנה במציאת תורם שיממן את עלותו, ואין בהכללת פרויקט בתר"ש פרויקטים כדי להבטיח את ביצועו.

בשנת 2010 גיבשה מחלקת פרט באכ"א בשיתוף הזרועות והפיקודים בצה"ל תר"ש פרויקטים, שנכללו בה 380 פרויקטים בתחום הבינוי, האמורים להתבצע מכספי תרומות בשנים 2010-2013. בשנת 2014 גיבש צה"ל תר"ש פרויקטים מעודכנת, ובה נכללו 93 פרויקטים, 56 מהם הופיעו בתר"ש הפרויקטים הקודמת, וטרם בוצעו. תר"שים אלה אושרו על ידי סגן הרמטכ"ל.

1. תכנון פרויקטים : מנתונים שהציג אגף ההנדסה והבינוי לסגן הרמטכ"ל ביולי 2013 עולה, כי מבין 380 פרויקטים שנכללו בתר"ש הפרויקטים מ-2010 הסתיים ביצועם של 55 פרויקטים ו-37 מהם היו בתהליכי ביצוע וטרם הסתיימו. התכנון של 149 פרויקטים (39%)

מכלל הפרויקטים) טרם הושלם, וממילא צה"ל לא הכין להם "מסמך משמעויות", אשר מטרתו לגבש תמונת מצב כוללת של הפרויקט ושל עלויותיו הכספיות, ולהציגה לתורמים.

משרד מבקר המדינה מעיר על כך שאגף ההנדסה והבינוי שבמשהב"ט טרם סיים את תכנונם של פרויקטים רבים הכלולים בתר"ש פרויקטים משנת 2010. במצב זה לא ניתן להציג בפני התורמים את מהות הפרויקטים ואת המשמעויות התקציביות שלהם. הצגה של מספר רב של פרויקטים מגדילה את אפשרויות הבחירה של התורמים ביעד לתרומה ומגוונת אותן, ועשויה להגדיל את הסיכוי למציאת תורמים לאחד או יותר מהפרויקטים.

2. ביצוע פרויקטים על פי התר"ש : התר"ש אמורה לייצג את סדר העדיפות שקבע צה"ל למימוש פרויקטים הנבנים באמצעות כספי תרומות. בעניין זה קבע משרד מבקר המדינה בדוח על האגודה למען החייל בשנת 2009¹¹ כי "לדעת משרד מבקר המדינה כדי להביא לחלוקתן הנכונה והמיטבית של התרומות ליחידות השונות על צה"ל... לפעול בהתאם לתר"ש המבוססת על אמות מידה שנקבעו... בניית פרויקטים שאינם מופיעים בתר"ש, בין אם בשל מימוש רצון התורם לתרום ליחידה מסוימת או לפרויקט מסוים ובין אם מטעמים אחרים, תיעשה במקרים חריגים, על פי נוהל מוסדר ומפורט ועל פי אמות מידה קבועות מראש".

בביקורת הנוכחית עלה כי האגודה, לב"י וארגון הידידים בארה"ב טרם השיגו תרומות להקמתם של 110 פרויקטים שנכללו בתר"ש פרויקטים מ-2010, ואשר כבר הוכן להם תיק תורם. לעומת זאת, מומנו מכספי התרומות פרויקטים רבים על אף שלא נכללו בתר"ש. לדוגמה: בחודשים ינואר 2014 עד ספטמבר 2014 אישר סגן הרמטכ"ל דאז, רב אלוף גדי איזנקוט, תרומות בהיקף כספי של כ-11.5 מיליון ש"ח לביצוע שישה פרויקטים שלא נכללו בתר"ש. בדומה לכך אישרה המינהלת קבלת תרומות לאבזור מועדונים שלא נכללו בתר"ש המיועדת לאבזור מועדונים¹².

משרד מבקר המדינה מעיר, כי תר"ש פרויקטים אמורה לשקף את הצרכים החיוניים ביותר של יחידות צה"ל ויש לפעול בהתאם לה. אמנם ייתכן מצב שבו יתעורר צורך דחוף בפרויקט מחוץ לתר"ש, אבל מצב כזה דורש אישור חריג. מתן אישורים חריגים לקבלת תרומות בהיקף גדול, עבור הקמת פרויקטים ועבור אבזור מועדונים שאינם כלולים בתר"ש, פירושה מתן עדיפות ליחידות שלא נמצאו בסדר העדיפויות של תכניות צה"ל. הדבר עלול להביא לכך שצה"ל מקים פרויקטים שחשיבותם ונחיצותם נמוכה, שעה שהקמתם של פרויקטים חיוניים נדחית. מתן אישורים חריגים רבים עלול לרוקן מתוכן את התר"ש שהכינה מחלקת פרט באכ"א ושאישר סגן הרמטכ"ל. אשר על כן, על צה"ל לתת דעתו לנושא זה, ובין היתר, להנחות את הגופים המתרימים לרכז את מאמציהם בקרב התורמים להשגת תרומות עבור פרויקטים הכלולים בתכניות העבודה הקיימות.

11 ראו הערה 7, שם בעמ' 44.

12 לעניין אבזור מועדונים יצוין, כי במסגרת פעולות רווחה לחיילים מטפלת האגודה גם באבזורם של מועדונים במחנות צה"ל בפריטי ציוד, כגון רהיטים, טלוויזיות פרגולות להצללה ופינוי רווחה. בתחילת 2014 גיבשה האגודה בשיתוף מחלקת פרט באכ"א תר"ש הקמה ואבזור, הכוללת רשימה של 519 יחידות ומוצבים שיש לאבזר בהם מועדונים.

לדעת משרד מבקר המדינה, על צה"ל ועל הגופים המתרימים לדון במשותף בנושא זה, ולבחון את הסיבות לאי-מימוש חלק מהפרויקטים. בנוסף לכך, עליהם לפעול בהקדם להכנת דרכי פעולה אפשריות כדי לכוון תורמים, באמצעות הגופים המתרימים, להשקיע בהקמת פרויקטים ובאבזור מועדונים בהתאם לסדר העדיפויות שנקבע בתר"ש למען רווחתם של חיילי צה"ל.

3. עיכובים בביצוע פרויקטים : בביקורת עלה, כי במיזמים שונים שאישר צה"ל ושמומנו באמצעות תרומות, חלו עיכובים במועד המתוכנן לסיומם, חלקם בגין סיבות שמן הראוי היה למנוע אותן, כמו איחור בהגשת תכניות על ידי המתכננים והגשת חומר לא מעודכן לקבלנים לפני סיום קבלנים בשטח שהצריך קביעת סיום קבלנים נוסף. ראשת מחלקת תקציבי יבשה באגף התקציבים במשהב"ט, אל"ם איריס דנון, ציינה בעניין זה במכתבה מדצמבר 2012 לגורמים שונים בצה"ל וביניהם לאכ"א, כלהלן: "לוחות הזמנים המסוכמים מול התורמים הינם מחייבים ואי עמידה בהם מהווה הפרה של הסיכום מול ארגון ידידי צה"ל בארה"ב (FIDE); בנוסף, למותר לציין, כי מקרים מעין אלו מקשים על קרן לב"י לשמור רמת אמון גבוהה מול התורמים ודה-פקטו מביאים לירידה בהיקף התרומות" (ההדגשות במקור).

משרד מבקר המדינה מעיר, כי עיכובים של צה"ל בהקמת מיזמים מכספי תרומות, שכבר נקבע תאריך יעד להקמתם, עלולים לפגוע בתחושת האמון של התורמים במערכת ההתרומות לצה"ל וליצור אצלם תחושות אכזבה, ולפגוע ברצונם לשוב ולתרום לחיילי צה"ל. לכן על צה"ל להקפיד על עמידה בלוחות הזמנים בכל הקשור להקמת מיזמים שמקורם בכספי תרומות.

4. תרומות להקמת מתקנים לאגודה : האגודה מגייסת תרומות עבור תחומים שונים של רווחת החייל, ובכלל זה למימון הקמתם של מתקנים שנועדו לרווחת חיילי צה"ל ואשר מהווים חלק מנכסי האגודה, כגון: בתי חייל, קריות חינוך ומתקני נופש. בביקורת עלה, כי פרויקטים אלה אינם כלולים בתר"ש פרויקטים של צה"ל. בהתאם לנתוני האגודה, בשנים 2011-2014 השקיעה האגודה בהקמת מתקנים לרווחת החייל כ-29 מיליון ש"ח (בעיקר עבור הקמת בית החייל ברמת גן ובית השריון בתל-אביב).

משרד מבקר המדינה מעיר, כי במצב דברים זה, שבו הקמת מתקנים של האגודה אינה כלולה בתר"ש פרויקטים של צה"ל, לא ניתן לבחון את הצורך בהקמת מתקנים של האגודה אל מול הצרכים בהקמת פרויקטים במחנות צה"ל. הדבר עלול לגרום לכך שהאגודה תגייס תרומות לטובת הקמת מתקנים השייכים לה, שעה שעל פי סדרי העדיפויות של צה"ל היה ראוי לגייס תרומות עבור פרויקטים אחרים החיוניים יותר לרווחת חיילי צה"ל.

לדעת משרד מבקר המדינה, כיוון שגם הפרויקטים הכלולים בתר"ש וגם הפרויקטים הכלולים בתכנית ההשקעות של האגודה נועדו לרווחת החייל, יש מקום שצה"ל יבחן במשותף עם האגודה ובראייה כוללת את הפרויקטים הדרושים לו, הן בנוגע לפרויקטים של מתקני רווחה לחייל שהאגודה מקימה, והמהווים חלק מנכסיה, והן בנוגע לפרויקטים המוקמים במחנות צה"ל, ויכלול בתר"ש את אלה מביניהם הנחוצים לו בהתאם לסדרי העדיפויות שיקבע.

באוקטובר 2015 מסר צה"ל למשרד מבקר המדינה בתשובתו לממצאי הביקורת, כי "אנו שוקדים כעת על יצירת תר"ש לתרומות במגוון תחומים, וזאת על מנת לקבוע סדרי עדיפויות בקבלת תרומות".

תרומות ליחידות עבור ציוד אישי וציוד כללי

צה"ל מקבל באמצעות האגודה או לב"י תרומות לרכישת ציוד אישי לחיילים ביחידות כדוגמת מעילים, חולצות, כובעים, כלי רחצה, תיקים, שעונים ונעלי ספורט; ופריטי ציוד יחידתיים, כגון ריהוט, מזגנים ומחשבים. הציוד האישי הנתרם עבור יחידות צה"ל אינו מהווה ציוד צבאי סטנדרטי, אבל הוא משפיע על תנאי השירות של החיילים ועשוי להשפיע על יכולתם המבצעית. דוגמאות לכך הן תרומות של ביגוד חם, ובכלל זה מעילי פליז, נעליים ושלוקרים (מנשאי מים).

מניתוח שערכה המינהלת בנוגע לתרומות של מעילי פליז בשנת 2013 שנתרמו ליחידות צה"ל באמצעות האגודה עלה, בין היתר, כדלקמן: בשנת 2013 נתרמו לחמש חטיבות חי"ר (חיל רגלים) סדירות בצה"ל 16,679 מעילים (פליזים), מהם נתרמו לחטיבת הצנחנים 4,398 מעילים (26% מסך כל המעילים), לעומת 2,221 מעילים שנתרמו לחטיבת גולני (13%), 2,588 לחטיבת גבעתי (16%), 3,635 לחטיבת הנח"ל (22%) ו-3,837 מעילים שנתרמו לחטיבת כפיר (23%); יוצא אפוא, שמספר המעילים שנתרמו לחטיבת הצנחנים היה כפול מאלו שנתרמו לחטיבת גולני.

בביקורת עלה, כי צה"ל לא בחן את היקף התרומות שקיבלה כל יחידה בעבר ואת צורכי היחידות בתחומים אלה, וממילא לא גיבש תכנית שבה באים לידי ביטוי סדרי עדיפויות לקבלת תרומות בין היחידות בהתאם לצורכיהן¹³. תכנית שכזו הייתה מסייעת לאכ"א להפנות את התורמים לתרום ליחידות הכלולות בתכנית, ובכך להשקיע את המאמצים בגיוס תרומות בהתאם לסדרי העדיפויות של צה"ל¹⁴.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי בהיעדר תכנית הכוללת את סדרי העדיפויות של היחידות בתחום הציוד האישי, ובהיעדר בקרה של צה"ל על היקף התרומות שקיבלה בעבר כל יחידה בתחום זה, לא ניתן להדריך את מערך ההתרמה החדש, כדי שיכוון את התורמים לייעד את תרומותיהם ליחידות בהתאם לסדרי עדיפויות של צה"ל. קיומה של תכנית כזו יאפשר לגופים המתרימים להתמקד באיסוף תרומות בהתבסס על צורכי היחידות בצה"ל בתחום הציוד האישי.

עוד מעיר משרד מבקר המדינה, כי צה"ל לא קבע בנוהל או בפקודה מהו הציוד האישי או היחידתי שאותו מותר לקבל כתרומה עבור חיילי צה"ל ויחידות הצבא. קביעה זו תסייע, בין השאר, למערך ההתרמה החדש לכוון את התורמים להרים תרומה של ציוד אשר אמנם נמצא דרוש לרווחת החיילים וקבלתו אושרה מראש על ידי צה"ל. על כן, על אכ"א לבחון ולקבוע מהו הציוד האישי שניתן לתרום לחיילים וליחידות בעת שגרה ובעת לחימה, בין היתר על פי אופי שירותם וצורכי יחידותיהם, ולעגן זאת בפקודה.

באוקטובר 2015 מסר צה"ל בתגובתו לממצאי הביקורת, כי "אנו עוסקים בנושא חוסר השוויון בקבלת תרומות בין היחידות השונות. בתקופה הקרובה עתיד להיבנות תר"ש ציוד אשר יביא לידי

13 יש לציין, כי בשנת 2010 גיבשה מחלקת פרט באכ"א תכנית כללית בלבד - "תר"ש תרומות" של כל צורכי צה"ל לשנים 2010-2012 בכל התחומים הקשורים לרווחת החייל, כגון: נופש מבצעי, ציוד ליחידות (חדרי כושר, מועדונים וציוד לפרט), ציוד רפואי, פעולות חינוך ומוצרי דת. ברם, אכ"א לא הכין תר"ש ותכנית שנתית המבוססת עליה, כדי לקבוע סדרי עדיפויות בין היחידות בהתאם לצורכיהן.

14 ראו הערה 7, שם עמ' 40.

ביטוי את סדר העדיפויות המטכ"לי למערכים [סוגי יחידות] השונים, ובתוך כך, ייתן ביטוי לתרומות שהתקבלו עד למועד סיכום התר"ש, וזאת על מנת לצמצם ככל שניתן את הפערים בין המערכים השונים. אשר לטיב הציוד אותו ניתן לקבל יודגש, כי לכלל הגורמים העוסקים בתרומות בצה"ל הופצו רשימות הציוד אותו ניתן לקבל כתרומה. ככל שיתקבלו בקשות ייעודיות או תרומות חריגות, הגוף האחוד של אל"ח ולב"י יביא את הבקשות האמורות לבחינת ענף התרומות".

פרויקט "אמץ לוחם"

1. את פרויקט "אמץ לוחם" מנהלת האגודה החל משנת 2005, ובמסגרתו חברות עסקיות וארגונים שונים בארץ או בחו"ל מאמצים יחידות שונות מהמערך הלוחם של צה"ל. במסגרת אימוץ היחידה מעניק לה הגורם המאמץ תרומה שנתית בסך של 100,000 ש"ח לתקופה של שלוש שנים. פעילות זו נועדה לשפר את רווחת החייל בגדודים ולהעניק לחיילים תחושה של הערכה לפעילותם. בנוסף לתרומה הכספית, מתקיימת מערכת קשרים בין הגוף המאמץ והיחידה המאומצת, הבאה לידי ביטוי באירוח הדדי של חיילי הגדודים והארגונים המאמצים, קיום אירועים משותפים וקליטת חיילי היחידות לאחר שחרורם מצה"ל לעבודה בארגונים אלה.

בנוהל אכ"א בנושא "אמץ לוחם" (להלן - נוהל האימוץ) נקבע בעניין זה, בין היתר, כי "הוקרת הגורם המאמץ הינה משמעותית ביותר עבור המשך אימוץ היחידה... בהתאם לכך, על מפקד היחידה להקפיד לשמור על קשר רציף עם הגורם המאמץ כמפורט: א. הזמנת התורם לאירועים מרכזיים ביחידה. ב. תיאום שני ביקורים/פגישות שנתיים עם מנכ"ל החברה במסגרתם תוצג פעילות הגדוד שבוצעה במסגרת סל הרווחה... כל פעילות שתבוצע ע"י היחידה ותתורם לחיזוק הקשר עם התורם, תשמור על הקשר בין היחידה לגורם המאמץ ותסייע ליחידה בהמשך האימוץ לשנים הבאות (לדוגמא - השתתפות מנהלי החברה בטקס סיום, שיתוף חיילים בערבי החברה... אירוח חיילי הגדוד במשרדי החברה)".

באוקטובר 2014 מסר צה"ל בתגובתו לממצאי הביקורת של משרד מבקר המדינה, כי "פרויקט 'אמץ לוחם' התנהל באופן שונה מכלל התרומות, מתוך כוונה לתת מענה גמיש למגוון מפקדי גדודים או מי מטעמו לטובת רווחת החיילים מתקציב תרומות, ותוך צמצום הליכים בירוקרטיים. על רקע הקמת ענף תרומות ורווחה ובהמשך להמלצת המבקר, אנו שוקדים על שינוי עתידי בניהול הפרויקט על בסיס מספר חלופות באופן שבכל מקרה יבוא לידי ביטוי אישור פרטני ובקרה מטכ"לית... הדבר יאריך את תהליך אישור התרומה מבחינת דרגי השטח מחד גיסא, אך תבוצע בקרה איכותית מאידך גיסא".

משרד מבקר המדינה מעיר כי ההוראות בנוהל האימוץ, שעל פיהן נדרש מפקד היחידה להקפיד על שמירת קשר רציף בין חיילי היחידה לבין הגורם המאמץ התורם כספים ליחידה, אינן עולות בקנה אחד עם פקודת מטכ"ל והוראות אכ"א, האוסרות על קיום קשר בין חייל או יחידה לבין התורם על רקע תרומתו, ועל צה"ל לבדוק נושא זה ולהסדירו.

2. כפי שעלה, בחירת היחידות הנמנות עם המערך הלוחם של צה"ל ואשר כלולות בפרויקט "אמץ לוחם" נעשתה ללא בחינה של היקף התרומות שלהן זכו בעבר. בנסיבות אלה עלול להיווצר מצב שבו יחידה שזכתה לקבל תרומות רבות תזכה בנוסף לכך להיכלל גם בתכנית "אמץ לוחם", שעה שיחידה אחרת, שהתרומות שלהן זכתה הן פחותות משמעותית, עלולה שלא לזכות להיות כלולה בפרויקט זה.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי התנהלות זו, שבה נבחרות יחידות להיכלל בתכנית "אמץ לוחם" ללא בחינה של היקף התרומות שלהן זכו בעבר, עלולה להגדיל משמעותית את הפערים הקיימים בנושא התרומות בין יחידות בעלות אופי שירות דומה. על צה"ל לבחון נושא זה, ולפעול בהתאם לתוצאות הבחינה.

3. בנוהל האימוץ נקבע, כי באחריות היחידה להגדיר תכנית שנתית למימוש כספי "אמץ לוחם". התכנית תאושר ע"י הפיקוד/הזרוע ולאחר מכן תועבר לרכז המרחב באגודה, להנהלת "אמץ לוחם" ולגוף המאמץ. עוד נקבע, כי "תקציב 'אמץ לוחם' [התרומה השנתית שמעניק הגוף המאמץ ליחידה בסך 100,000 ש"ח] מיועד לרווחת היחידה וחייליה בשירות חובה בלבד", וכי חלוקת התקציב הפנימית תהיה כלהלן: 70% לרווחת היחידה, 15% לסיוע לחיילים במצוקה כלכלית באמצעות תווי קנייה שיירכשו על ידי המרחב (של האגודה שהיחידה נמצאת בתחומה) ו-15% עבור "תשורות".

משרד מבקר המדינה מעיר כי ראוי שצה"ל יקבע כללים לחלוקת הכספים המיועדים לחיילים נזקקים במסגרת פרויקט "אמץ לוחם" תוך התחשבות במצבו של כל חייל ביחס לחיילים האחרים המצויים בקבוצה זו.

4. ענף ביקורת באכ"א ערך במחצית הראשונה של 2014 ביקורת על פעילותן בנושאים שונים של יחידות צה"ל, ובכלל זה על פרויקט "אמץ לוחם". בדוח הביקורת עלה, כי ליחידות "אין תכנית עבודה שנתית ואין אישור פיקודי לתכנית העבודה בדגש על חלוקת תקציב (15% מהתקציב אמור להיות מיועד לסייע לחיילים אשר במצוקה כלכלית)... משקיעים כספים באנשי קבע ואנשי מילואים... רוב התרומות שנמצאו לא מחויילות [לא נרשמות באפסניה של צה"ל] כנדרש בפקודות - אין תיעוד מסודר במערכת הלוגיסטית. אין שליטה ותיעוד של כל התרומות שאושרו ליחידה".

משרד מבקר המדינה מעיר כי אי-רישומם כרכוש צה"ל של פריטים הנרכשים בכספי תרומות במסגרת פרויקט "אמץ לוחם", פוגע ביכולת לקיים פיקוח ובקרה עליהם.

5. משרד מבקר המדינה בדק את השימוש שעשו בשנת 2014 בכספי התרומות במסגרת פרויקט "אמץ לוחם" 17 יחידות בחטיבות חי"ר: שש יחידות של חטיבת גבעתי, חמש יחידות של חטיבת הצנחנים ושש יחידות של חטיבת גולני. בבדיקה עלו הממצאים הבאים:

- א. אף לא אחת מהיחידות האמורות הקציבה כנדרש בנוהל סך של 15,000 ש"ח עבור רכישת תווי קנייה לסיוע לחיילים במצוקה כלכלית, ובביקורת לא נמצאו הסיבות לכך.
- ב. ארבע יחידות בלבד מבין 17 היחידות שאומצו ניצלו את מלוא התרומה שקיבלו. חמש יחידות ניצלו פחות ממחצית התרומה שניתנה להם. בביקורת לא נמצאו הסיבות לניצול החלקי של התרומות.

באוגוסט 2015 מסרה האגודה בתשובתה לממצאי הביקורת, כי מינהלת "אמץ לוחם" נמצאת בקשר רציף ובלתי אמצעי עם הגופים המאמצים ומספקת להם מידע מעודכן באשר לשימוש שנעשה בתרומתם וכך גם לגורמי אכ"א הרלבנטיים.

משרד מבקר המדינה מעיר כי שיעור הניצול הנמוך של כספי התרומות המוענקים ליחידות במסגרת פרויקט "אמץ לוחם" אינו עולה בקנה אחד עם מטרתה הבסיסית של האגודה לפעול למען רווחת החייל. על האגודה ועל צה"ל לבחון את הסיבות לכך שלא נעשה שימוש בחלק מהתרומות במסגרת פרויקט "אמץ לוחם", ולפעול בהתאם לתוצאות הבחינה.

טיפול בחיילים נזקקים

בביקורת עלה, כי חיילים נזקקים יכולים לקבל תרומות אישיות של כסף או מוצרים מגורמים שונים ומתוקף נסיבות שונות, כגון: מעמדו של החייל כחייל בודד או חייל נזקק הזכאי לקבל סיוע מהצבא באמצעות תווי שי; היותו שייך למגזר כלשהו¹⁵, ומשכך זוכה להטבות ייחודיות; שירותו בצה"ל כחייל קרבי הזכאי לקבל סיוע של עד 2,000 ש"ח לשנה, על פי החלטת המג"ד, מתרומות הניתנות לגדוד במסגרת תכנית "אמץ לוחם"; היותו חייל השייך ליחידה מסוימת שקיבלה תרומה.

בביקורת עלה, כי אין ברשות צה"ל מערכת מידע המרכזת את כלל התרומות שקיבל כל חייל הנזקק לתמיכה כספית מתרומות בזמן שירותו הצבאי.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי צה"ל אינו מטפל בסוגיה של תמיכה בחיילים נזקקים על סמך תכנית כללית, במשותף עם כל גופי ההתרמה הרלוונטיים, המביאה בחשבון את הצרכים הקיימים בנושא זה, ואשר יכולה להבטיח הקצאה מתוכננת ושיוויונית עד כמה שניתן המתבססת על אמות מידה קבועות וברורות של סיוע לחיילים נזקקים. הצורך בטיפול בנושא זה מקבל משנה תוקף גם נוכח מספרם הרב של החיילים הנמצאים במצב כלכלי קשה¹⁶, ומהעובדה שחלק מהיחידות המשתתפות בפרויקט "אמץ לוחם" לא עשו שימוש בכל כספי התרומות שיועדו לחיילים נזקקים במסגרת הפרויקט. על צה"ל לתת דעתו לנושא חשוב זה ולטפל בו בהקדם.



15 לדוגמה, צה"ל מקיים את פרויקט "אמיר" הממומן באמצעות הקרן לידידות לסיוע לחיילים ממוצא אתיופי.

16 על פי נתוני אכ"א ממרץ 2015, אחד מכל חמישה חיילים מקבל סיוע כלכלי.

בביקורת עלה, כי לעתים הוענקו התרומות ליחידות השונות שלא על פי סדרי עדיפויות שקבע צה"ל, דבר שהתבטא בקבלת תרומות עבור פרויקטים שלא נכללו בתר"ש; ובהענקת פריטי ציוד מכספי תרומות ליחידות צה"ל שלא על פי תכנית המבוססת על סדרי עדיפויות, וללא בקרה הולמת של אכ"א, שהוא הגוף האמור לאשר ולבקש את השימוש בתרומות. התנהלות זו יוצרת פערים בין יחידות זהות באופיין המבצעי, ואף מדרבנת את היחידות לפעול עצמאית לגיוס תרומות, וזאת בניגוד לפקודות ולהוראות צה"ל. בנוסף לכך לא קיימת בצה"ל תכנית כללית לטיפול בחיילים נזקקים מכספי תרומות. עוד עלה בביקורת, כי חלק מהפרויקטים שמומנו מכספי תרומות מומשו באיחור, דבר שעלול לפגוע ברצונם של התורמים לשוב ולתרום לחיילי צה"ל.

לדעת משרד מבקר המדינה על אכ"א לפעול בדחיפות לשינוי המצב הקיים, ובכלל זה לקבוע בשיטות יחידות צה"ל והגופים המתרימים תכניות שנתיות ותכניות רב-שנתיות בכל התחומים שבהם צה"ל מסתייע בכספי תרומות, ועל המינהלת להנחות בעקביות את הגופים המתרימים לנתב את עיקר מאמציהם להשגת תרומות עבור מטרות הכלולות בתכניות שגיבש צה"ל. בנוסף לזאת, על משהב"ט ועל צה"ל להקפיד על עמידה בלוחות זמנים של הפרויקטים הממומנים באמצעות כספי תרומות.

טיפול האגודה בהתנהלות חריגה של עובדיה

בעקבות ביקורות שוטפות שערכה וביקורות על רקע תלונות שהגיעו אליה, טיפלה הנהלת האגודה בשנים 2012 ו-2013 בשישה מקרים של התנהגות עובדים באגודה, החורגת מנורמות מקובלות של מינהל תקין וטוהר מידות. מדובר, בין היתר, במקרים של גנבת כספים וציוד מהאגודה, והימצאות עובדים של האגודה במצב של ניגוד עניינים בקשר עם ספקים של האגודה. משרד מבקר המדינה בחן את אופן טיפולה של האגודה במקרים אלה והעלה כי במועד שבו האגודה טיפלה באותם מקרים לא היו לה נהלים או הוראות בנוגע לדרכי הטיפול במקרים כאלה, ובכלל זה אמות מידה שעל פיהן היא אמורה להחליט אימתי עליה להעביר מקרים חריגים של התנהגות עובדיה לגורמי חקירה ממלכתיים.

צוות הביקורת פנה להנהלת האגודה וביקש ממנה הבהרות בנוגע לאופן הטיפול במקרים שבהם נמצאה פגיעה בכללי מינהל תקין או חשש לפגיעה בטוהר המידות, וכן ביקש לברר האם יש הוראות או נהלים באגודה בנוגע לדרכי הטיפול במקרים מעין אלה. סמוך לאחר פניית צוות הביקורת, בינואר 2015, פרסמה האגודה נוהל לטיפול בתלונות אשר נועד לקבוע הסדרים להגשת תלונות על ידי עובדים, חיילים, אורחים, לקוחות וספקים, ולטיפול בתלונות. בנוהל נקבע כי תלונה שתתקבל באגודה תועבר למנהלת מחלקת משאבי אנוש או למנכ"ל, וכל תלונה תירשם; בתלונות שעניינן הפרת נוהלי הארגון ותלונות בגין הפרת הוראות דין, יגבשו מנכ"ל האגודה, מנהלת משאבי אנוש והיועצת המשפטית הליך בירור מסודר בהתאם למהות התלונה, ומנהלת משאבי אנוש תביא לתחילת יישומו של ההליך בתוך 14 ימים; לאחר בירור התלונה יקבעו מנכ"ל האגודה, מנהלת משאבי אנוש והיועצת המשפטית אם להעביר את התלונה ואת ההמלצות לוועדת הביקורת ולוועד המנהל של האגודה.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי טיפול שיטתי המבוסס על הוראות ברורות במקרים של מינהל בלתי תקין או של חשש לפגיעה בטוהר המידות, חיוניים ביותר לגוף העוסק בגיוס תרומות. פגיעה בשמה הטוב של האגודה עלול לפגוע במפעל ההתרמה שהוקם וטופח במשך שנים ארוכות, ולהסב נזק משמעותי בתחום רווחת החיילים.

עוד מעיר משרד מבקר המדינה, כי ראוי שהאגודה תכלול בנהל החדש תבחינים שעל פיהם ניתן יהיה לקבוע האם ובאילו מקרים של פגיעה בטוהר המידות נדרש לדווח לוועד המנהל, המורכב מאנשי ציבור, כדי שיחליט על דרכי הטיפול בהם. כמו כן, על האגודה לקבוע כללים בנוגע לטיפול בהמלצות של בודק חיצוני שהיא מינתה, במקרים שבהם מינתה בודק כזה, כגון: מי אמור לבחון את המלצותיו, האם המלצותיו הן סופיות או שצריך לאשרן על ידי גוף כלשהו באגודה או מחוצה לו. אשר על כן, קביעת הנהל החדש, כפי שעשתה האגודה, הוא צעד חיובי אך בלתי מספק ונדרשת השלמה שלו בתחומים המפורטים לעיל.

בתגובה לממצאי הביקורת הודיעה האגודה, כי היא יישמה את המלצות משרד מבקר המדינה, ותיקנה את הנהל כך שקיים בו פירוט של הדרכים לטיפול בתלונות מסוגים שונים ותבחינים לדיווח לוועדת הביקורת של הוועד המנהל. הנהל אושר על ידי ועדת הביקורת באמצע אוגוסט 2015, ויובא לאישור הוועד המנהל.

סיכום

מפעל ההתרמה לרווחת החיילים המלווה את צה"ל מאז הקמתו, מבטא קשר חשוב בין העם בארץ ובתפוצות לבין חיילי צה"ל, והוא מושתת על ערכים של התנדבות וערבות הדדית. אשר על כן, נודעת חשיבות מרובה לכך שמערך ההתרמות יפעל על בסיס עקרונות של יעילות, שקיפות, מינהל תקין ושמירה על טוהר מידות, וזאת גם כדי לשמור על שמם הטוב ועל תדמיתם החיובית של צה"ל וחייליו בעיני הציבור.

הממצאים שעלו בביקורת הם בחלקם חמורים, וביניהם תופעה נרחבת שבה קצינים וחיילים מקיימים קשר ישיר עם תורמים ומעורבים בגיוס ובקבלת תרומות, בכסף ובפריטים שונים, ובהם ציוד לחימה, בניגוד לפקודות ולהוראות וללא פיקוח ובקרה של צה"ל; אי-ההסדרה של תהליך ההתרמה באמצעות פקודות מתאימות; ואי-קיום פקודות צה"ל הקיימות בכל הקשור למערך ההתרמה. כל אלה עלולים לגרום לפגיעה בשוויוניות בין יחידות צה"ל וחייליו, לעורר לחצים בלתי ראויים למתן תרומות כלפי הורי החיילים וקרוביהם ולפגוע בשמו הטוב של צה"ל, כצבא שאינו אוכף את פקודותיו על חייליו, ואשר אינו יכול לספק את צרכיו הבסיסיים של חייליו. בנוסף לכך הציוד הנרכש בתרומות אלה שלא באישור צה"ל עלול גם לעורר סכנות בטיחותיות. מה עוד שציוד לחימה ופריטים הנדרשים לפעילויות ליבה של הצבא, אמורים להיות מסופקים על ידי צה"ל בעצמו.

נוכח התופעה האמורה של קבלת תרומות על ידי חיילי צה"ל ישירות מהתורמים, על סגן הרמטכ"ל והרמטכ"ל לבחון נושא זה בהקדם, לגבש דרכי פעולה הולמות למיגור התופעה, ולאכוף את קיום הפקודות בכל דרגי הפיקוד, ובכלל זה באמצעות ענישה הולמת למפרים אותן. בנוסף לכך, נוכח הממצאים שעניינם היעדר יד מכוונת בהכוונת התרומות ליחידות צה"ל, על צה"ל להקפיד שהגופים המתרימים יפעלו בקרב התורמים לגיוס תרומות בהתאם לתכניות של צה"ל ועל פי סדרי העדיפויות שקבע. בד בבד, נדרש מצה"ל להכין תכנית עבודה סדורה לייעוד כל סוגי התרומות, להדק את הבקרה והפיקוח על ייעוד התרומות בתוך צה"ל, ולהשלים את כתיבת הפקודות בנושא התרומות לחיילי צה"ל. על משהב"ט להשלים את הסדרת הפעלתו של מעריך ההתרמה החדש ולבחון באופן קבוע את יעילותו ואת התאמתו לצורכי צה"ל.

על הדרגים הבכירים בצה"ל ובמשהב"ט, בשיתוף קברניטי הארגון האחוד, להידרש בהקדם לנאמר בדוח זה, ולבחון דרכים מיטביות לטיפול הראוי בליקויים שהועלו בו, וזאת למען המטרה החשובה של שמירה על מעריך ההתרומות והתמקדות בשיפור רווחתם של חיילי צה"ל.

