

האגודה למען החייל

תקציר

האגודה למען החייל (להלן - האגודה או אל"ח) היא עמותה רשומה ומטרותיה, על פי התקנון שלה, הן בעיקר לקדם את ענייני החייל והחייל המשוחרר בתחומי הרווחה, החינוך והתרבות. אמנה שנחתמה בין האגודה לבין משרד הביטחון (להלן - משהב"ט) בשנת 1992 (להלן - האמנה) ופקודות מטכ"ל שונות מתאמות את פעילותה של האגודה עם צה"ל ועם משהב"ט.

פעולות הביקורת

בחודשים נובמבר 2007 עד מרס 2008 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת באגודה. נבדקו בעיקר הנושאים האלה: גיוס תרומות, ניהולן ומימושן, בניית תשתיות רווחה, פעילות האגודה ביחס למטרותיה והתקשרויות שונות שלה. בדיקות משלימות נערכו בצה"ל, במשהב"ט ובמפעל הפיס.

עיקרי הממצאים

הכנסות האגודה ותרומות

החל בשנת 2000 קיבלה האגודה ברציפות ומדי שנה בשנה כספים ממפעל הפיס על פי הסכמים שנחתמו ביניהם. במאי 2006 התקשרה האגודה עם מר יעקב ברדוגו, מנכ"ל מפעל הפיס בעברו, בהסכם למתן "יעוץ וסיוע בקבלת תמיכה והגרלות", שעל פיו יקבל מר ברדוגו עמלה מכל סכום שאותו תקבל האגודה מכל גורם שהוא "כתוצאה ישירה משירותיו". לאחר חתימת הסכם חדש בין מפעל הפיס לבין האגודה, שילמה האגודה לחברה שבבעלות מר ברדוגו 1,200,000 ש"ח. נמצא כי נושא ההתקשרות עם מר ברדוגו לא הובא לדיון בוועד המנהל של האגודה.

באגודה לא נמצאו מסמכים המעידים על כך שטרם ההתקשרות עם מר ברדוגו שררו חילוקי דעות מהותיים בין האגודה לבין מפעל הפיס לגבי המשך תשלום הכספים. יתרה מכך, בביקורת באגודה ובמפעל הפיס לא נמצאה כל אסמכתה לשירותים שהעניק מר ברדוגו לאגודה, הנוגעים להסכם שלה עם מפעל הפיס, ולכאורה לא הייתה הצדקה להתקשרות האגודה עם מר ברדוגו.

בשנים 1995 עד 2004 גייסה האגודה תרומות באמצעות חברה פרטית (להלן - חברה א') שהפעילה מרכז התרמה טלפוני (להלן - מרכז ההתרמה) בבניין האגודה בתל אביב. ועדה שהקימה האגודה לבחינת חלופות להפעלת מרכז ההתרמה, המליצה להמשיך ולהפעיל את מרכז ההתרמה באמצעות גורם חיצוני אשר ייבחר במכרז. הוועדה לא נתנה ביטוי בהמלצתה לניתוח כלכלי המשקלל את העלויות של חלופות אלו.

לאחר תקופה קצרה שבה הפעילה את המרכז חברה פרטית אחרת שנבחרה במכרז, האגודה התקשרה מחדש עם חברה א' בהסכם להפעלת מרכז ההתרמה, אך הפעם בניגוד לנוהלי האגודה ולהמלצות הוועדה, שכן לא קדם להתקשרות זו מכרז. בשנת 2007 עמדו הכנסות האגודה ממרכז ההתרמה על כ-15 מיליון ש"ח, מתוכם שילמה האגודה לחברה א' בגין עמלות כ-6.3 מיליון ש"ח (כ-42%).

רובן של התרומות המתקבלות באגודה מיועדות על ידי התורמים, לאחר תיאום עם האגודה וצה"ל, לטובת פרויקט מסוים או מטרה אחרת מוגדרת מראש. ייעוד התרומה באופן זה יוצר מחויבות משפטית ומוסרית של האגודה לממש את רצון התורם בכפוף למטרות האגודה ופקודות צה"ל השונות.

במספר מקרים מחקה האגודה מספריה יתרות של כספי תרומות מיועדות ולא העבירה את מלוא הכספים לטובת המטרות להן יועדו, בלא שקיבלה את אישור התורמים לכך, ובסתירה להתחייבותה כלפי התורמים.

פרויקט "עתידים" (להלן - "עתידים")¹ נעשה בצה"ל באמצעות מנהלת "עתידים" שבאגף המודיעין. החל משנת 2001 גויסו והועברו לאגודה תרומות למלגות עבור הפרויקט. ב-31.12.04 הייתה רשומה בספרי האגודה יתרה בסך של כ-6.5 מיליון ש"ח לטובת "עתידים". האגודה לא העבירה סכום זה למנהלת "עתידים", ותחת זאת במהלך שנת 2006 המירה בשירותים ששוויים מיליון ש"ח בלבד, תוך מחיקת יתרת הכספים ללא קבלת אישור התורמים לכך.

עד שנת 2007 לא הקצתה האגודה משאבים לפעולות ייעודיות לרווחתם של חיילי מערך המילואים על אף הקבוע במטרותיה.

פעילות האגודה שלא בהתאם למטרותיה

ראש מחלקת פרט באגף משאבי אנוש בצה"ל (להלן - רמ"ח פרט) אישר להעביר כספי תורמים בעבור יחידות צה"ל לצרכים מבצעיים כדוגמת רכישת אמבולנסים ממוגנים ווסטים (אפודים) רפואיים. כל זאת שלא בהתאם לפקודת מטכ"ל, שלפיה יסתייע צה"ל בשירותי האגודה לצורכי רווחה בלבד. האגודה מימנה צרכים אלו שלא בהתאם למטרותיה.

¹ הפרויקט נועד לקדם עתודאים מהפריפריה באמצעות מימון לימודיהם האקדמיים בתחומי ההנדסה והמדעים. עם סיום הלימודים וגיוסם לשירות הצבאי משתלבים הבוגרים בתפקידים מקצועיים ביחידות העילית של צה"ל.

תשתיות רווחה

האגודה מממנת בניית מבנים שייעודם רווחת חיילים, כדוגמת מועדונים ומרכזי ספורט (להלן - תשתיות רווחה או פרויקטים).

עד שנת 2005 לא הכינו האגודה וצה"ל תכנית רב-שנתית (להלן - תר"ש) לבניית פרויקטים. לקראת תחילת שנת 2005 הוכנו בצה"ל תר"ש וכן תכנית אופרטיבית הנגזרת ממנה לשנים 2005 ו-2006, במטרה לחלק את התרומות בין היחידות השונות בחלוקה מיטבית, כדי לצמצם את הפערים ביניהן. התכנית אמורה הייתה לכלול את כל הפרויקטים שיבוצעו בשנים אלו, בחלוקה לפי יחידות וסדרי עדיפויות, ועל סמך תכנית זו היו אמורים לפעול צה"ל והאגודה.

מרבית הפרויקטים שנבנו במהלך השנים 2005-2007 בהיקף של עשרות מיליוני שקלים, לא נכללו בתכנית האופרטיבית המקורית; התכנית לא הייתה מפורטת דיה ולא עודכנה על ידי צה"ל. כך הוקמו רובם המכריע של הפרויקטים שלא על פי תכנית וללא סדרי עדיפויות המתאימים לצרכים שהגדיר צה"ל מראש.

מצבם התחזקתי של חלק מהפרויקטים ירוד ביותר, חלקם סובלים מהזנחה, מנזקים מצטברים ואף ממעשי ונדליזם. האגודה, צה"ל ומשרד הביטחון לא סיכמו ביניהם דרכי פעולה לתחזוקת המתקנים בהתאם לאמנה, למעט הקצבה חד-פעמית בסך 10 מיליון ש"ח שהקצה צה"ל כפתרון נקודתי לשיפוץ מבנים שתרמה האגודה עד לשנת 2004.

התקשרויות

נמצאו ליקויים בהתקשרויות האגודה עם גורמים חיצוניים כגון מסירת עבודות למתכננים ללא מכרז בהיקף של מאות אלפי דולרים, חלוקת עבודה בלתי שוויונית בין המתכננים וכן נמצאו ליקויים בפיקוח על יישום הסכמים עם גופים שונים.

סיכום והמלצות

לדעת משרד מבקר המדינה, התקשרות האגודה עם גורם פרטי חיצוני לאגודה תמורת תשלום עמלה מהסכום שיושג מגוף ציבורי אחר הכפוף אף הוא לנורמות ציבוריות - ראויה לבדיקה יסודית ומשמעותית. במקרה של חילוקי דעות עם מפעל הפיס היה על הנהלת האגודה למצות את כל האפשרויות לפתרונם. ממילא, ראוי היה שהנהלת האגודה תקבל מראש את אישורו של הוועד המנהל לעניין זה².

² היבטים מסוימים של ההתקשרות בין האגודה למפעל הפיס, נחקרים על ידי הממונה על ההגבלים העסקיים.

לדעת משרד מבקר המדינה, התקשרות של האגודה להפעלת מרכז התרמה על ידי גורם חיצוני צריכה להיעשות במכרז בהתאם לנוהלי האגודה ולכללי מינהל תקין. על האגודה לבצע בדיקה כלכלית מקיפה בנושא מרכז ההתרמה, שבה יובאו בחשבון מכלול הרכיבים והתקורות שבהן נושאת האגודה, במטרה לאפשר בחינה של החלופות להפעלת מרכז ההתרמה.

על האגודה להעביר את כספי התרומות למטרות שלהן ניתנו מלכתחילה, או לקבל את אישור התורם לשינוי ייעודן, לפי העניין. מחיקת יתרה של תרומה מיועדת בלא קבלת הסכמת התורם לכך, אינה ראויה ועלולה לפגוע בבסיס האמון שנותן התורם באגודה.

לדעת משרד מבקר המדינה, האגודה וצה"ל צריכים לבחון את צרכי הרווחה הייחודיים של חיילי המילואים, ולקבוע את היקף הקצאת המשאבים המתאים לכך.

מן הראוי, כי צה"ל והאגודה יימנעו ממצב שבו האגודה תממן את צרכי המבצעים של צה"ל או צרכים שאינם צרכי רווחה. לשם כך עליהם בין היתר להגדיר אילו תחומי פעילות הם בגדר רווחת החייל.

לדעת משרד מבקר המדינה, על צה"ל והאגודה לפעול בהתאם לתר"ש המבוססת על אמות המידה שנקבעו כדי להביא לחלוקתן הנכונה והמיטבית של התרומות ליחידות השונות.

לדעת משרד מבקר המדינה, על האגודה בשיתוף עם משהב"ט וצה"ל לדאוג לתחזוקה השוטפת של כל המתקנים באופן קבוע ולהסדיר נושא זה בנהלים מחייבים.

האגודה למען החייל היא גוף שהוקם כדי לפעול למען רווחת חיילי צה"ל, כספי התרומות נמצאים בידיה בנאמנות למען רווחת החיילים, היא כפופה לנורמות ציבוריות ופעילותה צריכה לזכות באמון הציבור, התורמים וחיילי צה"ל. משכך עליה ועל העומדים בראשה להקפיד הקפדה יתרה על התנהלותם. במהלך הביקורת נמצאו ליקויים בהתנהלות האגודה, בנושאים האלה: גיוס תרומות, ניהולן ומימושן, בניית תשתיות רווחה, פעילות האגודה בניגוד למטרותיה והתקשרויות שונות שלה, ליקויים שאינם עולים בקנה אחד עם ייעודה של האגודה לפעול באופן המיטבי לרווחתם של חיילי צה"ל מכספי התרומות המתקבלים בארץ ובחו"ל.



מבוא

האגודה למען החייל (להלן - האגודה או אל"ח) היא עמותה רשומה ומטרותיה, על פי התקנון שלה (להלן - תקנון) הן בעיקר לקדם את ענייני החייל והחייל המשוחרר בתחומי הרווחה, החינוך והתרבות על ידי הקמה, אחזקה וניהול של מפעלים, לרבות בתי חייל, קריות נופש וחינוך, אכסניות, מועדונים, מסעדות ומוסדות אחרים; לקיים קשר הדוק עם מתנדבי האגודה, לטפחם

ולהכשירים להשגת מטרות האגודה ולאגד את ידידי החייל בארץ ובחו"ל. לצורך כך, בסמכות האגודה לייסד סניפים מקומיים, לאגדם ולהפעילם במסגרת מרחבים או בכל מסגרת אחרת; לקבל תרומות, מתנות ועיזבונות במדינת ישראל ומחוצה לה; ולהשתמש בהכנסות האגודה וברכושה לביצוע תפקידיה ולקידום מטרותיה.

בתקנון נקבע כי יו"ר האגודה מתמנה על ידי הוועד המנהל של האגודה על דעת שר הביטחון, וכן כי בוועד המנהל יכהנו נציגי צה"ל ונציגי משרד הביטחון (להלן - משהב"ט). בפועל היו לגופים אלה במועדים הרלוונטיים לביקורת נציגים בוועד המנהל. אמנה שנחתמה בין משהב"ט ובין האגודה בשנת 1992 (להלן - האמנה)³ ופקודות מטכ"ל שונות מתאמות את פעילותה של האגודה עם צה"ל ועם משהב"ט.

לפי פקודת מטכ"ל המסדירה את פעילות האגודה בצה"ל (להלן - פקודה א'), האגודה היא המוסד שהוסמך לארגן פעילות למען חיילי צה"ל ולבצעה בכל אותם תחומים שבהם אין מוסדות צה"ל מטפלים. בפקודה אף מפורטים תחומי הפעילות המיועדים לאגודה כגון: הקמת מועדונים והקצאת אמצעים לרווחה, לבילוי ולבידור בשעות הפנאי ביחידות, סיוע לחייל בחופשתו באמצעות הפעלת בתי החייל, והוצאת חיילים לנופש במתקני הנופש של האגודה. על פי פקודה זו, אגף משאבי אנוש במטכ"ל מנחה את האגודה בעניין הקשר עם יחידות צה"ל ומתאם את פעולותיה בצבא.

על פי פקודת מטכ"ל המסדירה את סוגיית התרומות לצה"ל (להלן - פקודה ב'), כל תרומה המועברת לצה"ל חייבת לקבל את אישורו של ראש מחלקת פרט באגף משאבי אנוש בצה"ל (להלן - רמ"ח פרט). פקודה זו חלה על כל סוגי התרומות לרבות מתקנים המוקמים ביחידות צה"ל במימון האגודה. גם לפי נוהל האגודה בדבר קבלת תרומות מיועדות מנובמבר 2005, הנהלת האגודה או מנהלי המרחבים חייבים לקבל את אישור רמ"ח פרט טרם העברת תרומה לצה"ל.

עד נובמבר 2003 כיהן כיו"ר האגודה תא"ל (מיל') רמי דותן. מנובמבר 2003 עד נובמבר 2007 כיהן כיו"ר האגודה אלוף (מיל') יצחק איתן, והחליף אותו היו"ר הנוכחי תא"ל (מיל') אביגדור קהלני. מנכ"ל האגודה עד נובמבר 2003 היה מר שלמה לוזון, מר דוד מימון כיהן כמנכ"ל מדצמבר 2003 עד יולי 2005, תא"ל (מיל') אריה פישביין כיהן כמנכ"ל האגודה מאוגוסט 2005 עד אוקטובר 2007 והחליפו המנכ"ל הנוכחי, תא"ל (מיל') ציון ספיר.

בתקופת הביקורת הועסקו באגודה כ-340 עובדים; בבעלות האגודה חברות-בנות המעניקות שירותים שונים לחיילי צה"ל, המחזור הכספי המאוחד שלה ושל החברות-הבנות בשנת 2006 עמד על כ-450 מיליון ש"ח בשנה⁴. מהדוח הכספי של האגודה לשנת 2006 עולה, כי הוצאות הנהלה וכלליות היו כ-14.5 מיליון ש"ח והוצאות גיוס התרומות היו כ-13 מיליון ש"ח.

סניפי האגודה ברחבי הארץ מאוגדים בשלושה מרחבים. מנהלי המרחבים נמצאים בקשר הדוק עם יחידות צה"ל ומקשרים בין האגודה ליחידות צה"ל השונות.

בחודשים נובמבר 2007 עד מרס 2008 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת באגודה, שהתייחסה בעיקרה להתנהלות האגודה עד סוף שנת 2007. נבדקו בעיקר הנושאים האלה: גיוס תרומות, ניהולן ומימושן, בניית תשתיות רווחה, פעילות האגודה ביחס למטרותיה והתקשרויות שונות שלה. בדיקות משלימות נערכו בצה"ל, במשהב"ט ובמפעל הפיס.

³ בס' 10 לאמנה נקבע כי "הצדדים יבחנו מדי 5 שנים את נחיצות האמנה ו/או התאמתה להיקף שיתוף הפעולה הקיים בין הצדדים, לאור הצרכים המשתנים באותו זמן".

⁴ כ-200 מיליון ש"ח מתרומות, והיתרה מפעילותה העסקית של האגודה בשקליות ובתי החייל.

הכנסות האגודה ותרומות

האגודה מגייסת כספים למימוש מטרותיה, בחו"ל ובארץ; הכנסותיה מתרומות בשנת 2006 עמדו על כ-200 מיליון ש"ח, מהם כ-125 מיליון ש"ח גויסו בחו"ל וכ-75 מיליון ש"ח בארץ, כמחצית מהתרומות בארץ נתקבלו בשווה כסף.

התרומות נחלקות לשני סוגים:

תרומות מיועדות: תרומות שהתורם מייעדן למטרה מסוימת, כגון הקמת מרכזי רווחה, מתן מלגות וסיוע לנזקקים. מרבית התרומות המיועדות מקורן בחו"ל, בעיקר בארה"ב, והן מועברות באמצעות אגודת ידידי צה"ל בארה"ב (FIDE). בשנת 2006 התקבלו באגודה כ-120 מיליון ש"ח כתרומות מיועדות.

תרומות חופשיות: תרומות שמקורן מרביתן הוא מהארץ והן משמשות בעיקר למימון פעילותה השוטפת של האגודה. בשנת 2006 התקבלו באגודה כ-80 מיליון ש"ח תרומות חופשיות, מהם כ-36 מיליון ש"ח תרומות במוצרים, כ-28 מיליון ש"ח מן הארץ, כ-10 מיליון ש"ח מחו"ל, וכ-5.3 מיליון ש"ח מה"שירותים"⁵.

1. התקשרות עם מפעל הפיס

בשנת 1999 נחתם הסכם בין מפעל הפיס לבין האגודה, ובמסגרתו התחייב מפעל הפיס להעביר לאגודה מדי שנה בשנה 12 מיליון ש"ח החל מינואר 2000. תוקפו של ההסכם היה לשלוש שנים, ובשנת 2002 הוארך בארבע שנים נוספות עד סוף 2006. במרס 2004 שונה ההסכם עם מפעל הפיס כך שהוקטן הסכום לסך 8 מיליון ש"ח לכל אחת מהשנים 2004, 2005 ו-2006. הסכמים אלה נחתמו בין גופים אלה במישרין, וללא תשלום לגורם מתווך.

במאי 2006 התקשרה האגודה עם מר יעקב ברדוגו, מנכ"ל מפעל הפיס בעברו, בהסכם שכותרתו "יעוץ וסיוע בקבלת תמיכות והגדרות" אשר נחתם על ידי מנכ"ל האגודה דאז, מר אריה פישביין. לפי סעיף 2 להסכם, יקבל מר ברדוגו עמלה בסך 7% מכל סכום שאותו תקבל האגודה בפועל מכל גורם שהוא, ואשר "יהיה תוצאה ישירה של השירותים". עוד נקבע בסעיף 3 להסכם, כי אם "קיבלה האגודה סכום ממפעל הפיס או מגורם אחר הקשור בהגדרות או בהימורים חוקיים, אשר לא נבע מיעוץ או מסיוע שלך, לא תהיה זכאי לקבל כל סכום".

הביקורת העלתה, כי נושא ההתקשרות עם מר ברדוגו לא הובא לדין בוועד המנהל של האגודה.

בישיבת דירקטוריון מפעל הפיס בסוף אוגוסט 2006 הוחלט לאשר את ההסכם עם האגודה למען החייל "באותם התנאים שהיו". ב-24.9.07 נחתם בין האגודה למפעל הפיס הסכם (להלן - ההסכם האחרון), ועל פיו יעביר מפעל הפיס לאגודה סך של 8 מיליון ש"ח לשנה במשך ארבע שנים נוספות (2007-2010).

⁵ יום התרמה מרוכז בו פונה האגודה לציבור באמצעים שונים, לצורך גיוס כספים.

ביום שבו נחתם ההסכם האחרון עם מפעל הפיס, ב-24.9.07, נחתם הסכם חדש בין האגודה למר ברדוגו, עליו חתם היו"ר דאז מר איתן, המשנה את תנאי ההסכם הקודם שנחתם עמו: בוטלו הסעיפים 2 ו-3 להסכם ממאי 2006, אשר כאמור עסקו בשיעור העמלה, ותנאי תשלומה. בהסכם החדש צוין במפורש כי "בין הצדדים נחתם ביום 21.5.06 מסמך המסדיר את ההתקשרות הצדדים לעניין אספקת שירותי ייעוץ... וכפועל יוצא ממתן השירותים התקשר מפעל הפיס עם האגודה על מנת להעביר אליה סך של 32 מיליון ש"ח". בהסכם נקבע סכום התשלום למר ברדוגו - 1,200,000 ש"ח בשני תשלומים: 900,000 ש"ח לאחר קבלת התשלום הראשון ממפעל הפיס ו-300,000 ש"ח לאחר קבלת הכספים ממפעל הפיס שיועדו לשנת 2008.

ב-25.9.07 שילמה האגודה לחברה שבבעלות מר ברדוגו ("ב.ב. אתגרים בע"מ") 900,000 ש"ח. כאמור, את היתרה בסך 300,000 ש"ח הייתה אמורה לשלם לו לאחר קבלת כספי מפעל הפיס לשנת 2008.

הביקורת העלתה, כי האגודה שילמה את הכסף באוקטובר 2007, עוד בטרם קיבלה את הכספים לשנת 2008.

בהתייחסות מפעל הפיס מינואר 2008 לממצאי הביקורת צוין, כי "בתהליך היישום של הארכת ההסכם היו מספר עיכובים שנבעו, בעיקרם, מקשרי מפעל הפיס עם משרד האוצר, ולא נגעו כלל לאגודה... כמו כן, לא התגלעו כל חילוקי דעות בין הצדדים בקשר עם ההסכם". בתשובתו של מנכ"ל האגודה דאז מר פישביין למשרד מבקר המדינה ממאי 2008 צוין, כי היה ספק רב אם תצליח האגודה בכוחות עצמה להאריך את התמיכה ממפעל הפיס, וכתוצאה מספקות אלו התקשרה האגודה עם מר ברדוגו. עוד ציין מר פישביין כי "ההתקשרות עם מר ברדוגו אושרה באגודה מראש ולפני החתימה, על ידי יו"ר האגודה... וכן על ידי המחלקה המשפטית שהכינה את ההסכם ואישרה אותו".

בבדיקה שערכה באגודה לא מצאה הביקורת מסמכים המעידים על כך שטרם ההתקשרות עם מר ברדוגו שררו חילוקי דעות מהותיים בין האגודה לבין מפעל הפיס לגבי המשך העברת הכספים.

בתשובתו האמורה של מר פישביין הוא ציין, כי בכל התהליך היה בקשר עם מר ברדוגו ועם עובדים ממשרדו "שאינם בצעתי תאומים שונים ודרכם התקבלו דיווחים ועדכונים שונים... [הם] יעצו לי לפנות בכתב ובעל פה לגורמים שונים... בדבר העיתוי של הפניות ותוכנן וכן יעצו לי לפנות ישירות לחלק מהדירקטורים במפעל הפיס".

בביקורת לא נמצאה כל אסמכתה לשירותי ייעוץ שהעניק מר ברדוגו לאגודה בקשר עם ההסכם שלה עם מפעל הפיס, ולתוכני פעילותו.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי לכאורה, לא הייתה הצדקה להתקשרות האגודה עם מר ברדוגו. במקרה של חילוקי דעות עם מפעל הפיס על הנהלת האגודה למצות את כל האפשרויות לפתרונם. מכל מקום, ראוי היה שהנהלת האגודה תקבל מראש את אישורו של הוועד המנהל לעניין זה.

יתר על כן, האגודה למען החייל היא גוף שהוקם כדי לפעול למען רווחת חיילי צה"ל, כספי התרומות נמצאים בידיה בנאמנות למען רווחת החיילים, היא כפופה לנומרות ציבוריות ופעילותה צריכה לזכות באמון הציבור, התורמים וחיילי צה"ל. משכך, עליה ועל העומדים בראשה להקפיד הקפדה יתרה על התנהלותם. מפעל הפיס אף הוא גוף ציבורי, וחובתו לנהוג בהגינות, בשקיפות ובשוויוניות, לחלק את התמיכות והתרומות על פי אמות מידה מפורטות, כאשר טובת הציבור הרחב, ורק היא צריכה לעמוד לנגד עיניו⁶. במצב זה אין מקום להתקשרות עם צד ג' לצורך קבלת כספים ממפעל הפיס.

לדעת משרד מבקר המדינה, התקשרות האגודה עם גורם פרטי חיצוני לאגודה תמורת תשלום עמלה מהסכום שיושג מגוף ציבורי אחר הכפוף אף הוא לנומרות ציבוריות - ראויה לבדיקה יסודית ומשמעותית⁷.

2. ההוצאות על גיוס תרומות באמצעות מרכז התרמה טלפוני (טלמרקטינג)

בשנים 1995 עד 2004 גייסה האגודה תרומות באמצעות חברה פרטית (להלן - חברה א'), שהפעילה מרכז התרמה טלפוני (להלן - מרכז ההתרמה) בבניין האגודה בתל אביב.

בדוח א'54 של מבקר המדינה צוין, כי בשנים 2000 עד 2002 הסתכמה העמלה ששילמה האגודה לחברה א' בכ-27.5 מיליוני ש"ח, ושיעורה הממוצע היה כ-50% מהתרומות שגויסו (בניכוי ההוצאות). עוד צוין בדוח, כי "ראוי שהאגודה תערך ניתוח כלכלי מפורט של החלופות השונות להפעלת מרכז ההתרמה, תבחן הצעות נוספות של חברות העוסקות בתחום זה, ותשקול אף עריכת מכרז בנושא. כל זאת, על מנת להבטיח כי מבחינת [האגודה] תתקבל ההחלטה הכדאית ביותר בנושא".

בעקבות דוח מבקר המדינה האמור החליטה האגודה להקים ועדה לבחינת חלופות להפעלת מרכז ההתרמה. לאחר שקיימה הוועדה דיון בנושא באוגוסט 2004 היא המליצה, בין היתר, להמשיך ולהפעיל את מרכז ההתרמה באמצעות גורם חיצוני אשר ייבחר במכרז. ממסמכי הוועדה עולה, כי נבחנו חלופות שונות להפעלת המרכז אך לא ניתן ביטוי לניתוח כלכלי המשקלל את העלויות של חלופות אלו.

בספטמבר 2004 נחתם חוזה עם חברה פרטית אחרת (להלן - חברה ב') להפעלת מרכז ההתרמה, לאחר זכייתה במכרז האמור. בפברואר 2006 התכנסה ועדת טלמרקטינג של האגודה ודנה בעתיד תפעול מרכז ההתרמה. בישיבה עלו טענות שונות בנוגע לחוסר שביעות רצון האגודה מתפעול מרכז ההתרמה, ובעיקר ביחס לירידה בהכנסות האגודה כתוצאה משירותי חברה ב'. בסיכום הדיון הוחלט לסיים את ההתקשרות עמה ולאשר למנכ"ל להתקשר עם המפעיל הקודם - חברה א'.

⁶ מבקר המדינה, דוח שנתי 57 (2007) בפרק על "היבטים בפעולות מפעל הפיס", עמ' 897 ואילך.
⁷ היבטים מסוימים של ההתקשרות בין האגודה למפעל הפיס, נחקרים על ידי הממונה על ההגבלים העסקיים.
⁸ מבקר המדינה, דוח שנתי 54 (2004) בפרק על "גיוס תרומות עבור צה"ל והשימוש בהן", עמ' 137 ואילך.

בדיון הנהלה מורחבת מינואר 2006 התייחס היו"ר מר יצחק איתן לנושא זה: "ההוצאה הכי גדולה שמגדילה את ההוצאות היא על טלמרקטינג, שלא מצליח להביא לנו את הכסף שהובא על ידי ספק אחר בעבר. טלמרקטינג זה 50% הוצאה, כמה שזה לא נראה טוב. עניינית זה בעייתי, אבל מעשית זה כסף חופשי מאד חשוב לאגודה. יש לנו בעיה ערכית לא פשוטה... לי קשה לקבל מצב בו אנו מעבירים חצי שקל מכל שקל תרומה למפעיל הטלמרקטינג. זו בעיה ערכית מבחינתי. יכול להיות שאם לא תהיה ברירה נעשה את זה".

נוהל המכרזים של האגודה שלפיו היא פועלת קובע, שבעסקאות שסכומן גדול מ-2.5 מיליון ש"ח נדרש מכרז פומבי. ממסמכי האגודה עולה כי נכון לפברואר 2006, היקף הכספים שגייס מפעיל מרכז ההתרמה עמד על כ-800,000 ש"ח בחודש בממוצע, שהם כ-10 מיליון ש"ח בשנה (כולל עמלה). ביוני 2006 התקשרה האגודה מחדש עם חברה א' בהסכם להפעלת מרכז ההתרמה, בניגוד לנוהלי האגודה, שכן לא קדם להתקשרות זו מכרז כמתחייב מהיקף ההכנסות הצפוי. בשנת 2007 עמדו הכנסות האגודה ממרכז ההתרמה על כ-15 מיליון ש"ח, מתוכם שילמה האגודה לחברה א' בגין עמלות כ-6.3 מיליון ש"ח (כ-42%).

לדעת משרד מבקר המדינה, התקשרות של האגודה להפעלת מרכז התרמה על ידי גורם חיצוני צריכה להיעשות במכרז בהתאם לנוהלי האגודה ולכללי מינהל תקין. על האגודה לבצע בדיקה כלכלית מקיפה שבה יובאו בחשבון מכלול הרכיבים והתקורות שבהן נושאת האגודה, במטרה לאפשר בחינה של החלופות להפעלת מרכז ההתרמה.

בהתייחסותה לממצאי הביקורת מסרה האגודה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה ביוני 2008, כי בכוונתה "לבחון את מערך גיוס התרומות בארץ, לרבות בחינה כלכלית של גיוס תרומות בעזרת מוקד טלפוני יוזם (טלמרקטינג), מול חלופות אפשריות אחרות להפעלת מרכז ההתרמה". כמו כן ציינה, כי הבדיקה תתבצע באמצעות איש מקצוע והמלצות הבדיקה תועברנה להחלטת הוועד המנהל.

ניהול כספי התרומות

רובן של התרומות המתקבלות באגודה מיועדות על ידי התורמים לאחר תיאום עם האגודה וצה"ל לטובת פרויקט מסוים או מטרה אחרת מוגדרת מראש. ייעוד התרומה באופן זה יוצר מחויבות של האגודה לממש את רצון התורם בכפוף למטרות האגודה ופקודות צה"ל השונות.

התרומות החופשיות משמשות הן לרווחת חיילי צה"ל והן לתשלום משכורות לעובדי האגודה ולניהולה השוטף. עד שנת 2004 הופקדו כספי התרומות החופשיות וכספי התרומות המיועדות באותו חשבון בבנק.

הואיל וכספי התרומות המיועדות לא הופקדו בחשבונות בנק ייעודיים עד שנת 2004, אלא בחשבון הבנק שממנו שולמו ההוצאות השוטפות של האגודה, מימנה האגודה את פעילותה השוטפת לרבות תשלום משכורות,⁹ מחשבוניות אלה, ללא אבחנה ברורה של מקור הכספים.

בשנת 2005, לאחר חילופי הגברי בהנהלת האגודה, בדקה ההנהלה החדשה בראשות היו"ר מר יצחק איתן את סוגיית התרומות המיועדות. הבדיקה העלתה, בין היתר, כי חלק מכספי התרומות המיועדות שימשו גם למימון התפעול השוטף של האגודה - שלא לפי ייעודן המקורי¹⁰. בתקופת הבדיקה התחייבות האגודה בגין התרומות המיועדות הייתה כ-35 מיליון ש"ח, אולם לאגודה לא היו מקורות כספיים מספיקים כדי לממש את יעדי התרומות המיועדות.

1. מחיקה ושינוי ייעוד של תרומה מיועדת ללא הסכמת התורם

(א) משרד מבקר המדינה בדק את הדרך שבה פעלה האגודה על מנת לצמצם את הפער בין התחייבויותיה בגין התרומות המיועדות לבין מקורותיה הכספיים.

נמצא, כי במספר מקרים במהלך שנת 2005 מחקה האגודה מספריה יתרות של כספי תרומות מיועדות בסך כולל של כ-4 מיליון ש"ח, בלא שקיבלה את אישור התורמים לכך. כתוצאה מהמחיקה, לא הועברו מלוא הכספים שהיו אמורים להיות מועברים לטובת המטרות שאליהן ייעדו התורמים. כך לדוגמה מחקה האגודה יתרה של כ-450,000 ש"ח שיועדה להקמת מרכז ספורט בבסיס צה"ל בשבטה, ויתרה של כ-1.5 מיליון ש"ח שיועדה לרכישת ציוד ספורט ולהקמת מועדון בבסיס האימונים החטיבתי של הצנחנים.

בספטמבר 2005 נערך בוועדת הכספים של האגודה דיון בנושא התרומות המיועדות, ובו ציין יו"ר ועדת הכספים כי "לגבי תרומות מיועדות שהיו... לא היה קיים באגודה פיקוח נאות על ניצול/אי ניצול של התרומות המיועדות... נעשתה עבודת מחקר ובעקבותיה שוחררו סכומים ניכרים מהקרנות המיועדות לכסף חופשי... מכיוון שעברו הרבה שנים, קשה לעקוב אחר הפרטים". סמנכ"ל הכספים של האגודה ציין, כי "נעשתה עבודת מחקר... הכספים בחלקם הגיעו מהארץ וחלקם מחו"ל. שחררנו את כל הכספים לשוטף".

לפי הדוחות הכספיים המבוקרים של האגודה לשנת 2004, לאחר ביצוע מחיקות אלו עדיין חסרו לאגודה כ-19 מיליון ש"ח למימוש מלוא התחייבויותיה בגין התרומות המיועדות.

בישיבת הוועד המנהל מדצמבר 2005 התייחס סמנכ"ל הכספים של האגודה, רו"ח מאיר מולא, לנושא וציין "לאגודה יש יתרות מיועדות שכנגדם אין לנו מקורות כספיים יש לנו גירעון בסעיף זה של 18 מיליון שקל. האגודה השתמשה בסכומים האלה והם לא נמצאים בקופה. אם יבוא מישהו ויבקש להשקיע את הסכום בפרויקט המיועד, אין לנו מהיכן להמציא את הכסף". בישיבה נוספת

⁹ יצוין כי בדוח שנתי 52 א (2001), של מבקר המדינה, עמ' 208, נאמר, כי בעת הביקורת ניתן שכר גבוה למספר רב יחסית של בכירים באגודה.

¹⁰ בכללי ניהול תקין של עמותות שפרסם רשם העמותות בינואר 2005 נקבע, כי "במידה והעמותה קיבלה כספים, בין כתרומות ובין כתמיכות לצורך קידום מטרה מסוימת, עליה להשתמש באותם כספים למטרה לשמה ניתנו ולא למטרות אחרות, אף אם מטרות אלו הן במסגרת מטרות האגודה".

של הוועד המנהל ממאי 2006 סקר היועץ המשפטי החיצוני של האגודה את נושא התרומות המיועדות: "המידע שנמסר לנו הוא שבעבר לא תמיד השתמשו בתרומות המיועדות למטרות אליהן נועדו אלא לנושאים של תפעול שוטף כך נוצר גירעון של 18 מיליון שקלים... חובת האגודה לצמצם את הגירעון". עוד ציין כי "ללא כל ספק קיים הסכם בין תורם לבין האגודה שמכוחו חייבת האגודה להשתמש בכספים למטרה לה הם נתרמו, אלא אם הוסכם אחרת... אם כסף לא הופנה למטרה אליה נתרם, האגודה הפרה את התחייבותה המשפטית ולתורם יש זכות משפטית נגדה. לתורם יש זכות לבקש את הכסף בחזרה" (ההדגשות של משרד מבקר המדינה). יו"ר האגודה, מר איתן, ציין בישיבה כי "חלק מהפרויקטים לא בוצעו, לא לכל הכספים יש בעלים מובהק, לסכומים הגדולים נמצא פתרון".

(ב) פרויקט "עתידיים" (להלן - "עתידיים") נועד לקדם עתודאים מהפריפריה באמצעות מימון לימודיהם האקדמאים בתחומי ההנדסה והמדעים. עם סיום הלימודים וגיוסם לשירות הצבאי משתלבים הבוגרים בתפקידים מקצועיים ביחידות העילית של צה"ל. הפרויקט נעשה בצה"ל באמצעות מנהלת "עתידיים" שבאגף המודיעין. החל משנת 2001 גויסו והועברו לאגודה תרומות למלגות עבור הפרויקט. ב- 31.12.04 הייתה רשומה בספרי האגודה יתרה בסך של כ-6.5 מיליון ש"ח לטובת "עתידיים".

בביקורת נמצא, כי האגודה לא העבירה את הסכום של 6.5 מיליון ש"ח למנהלת "עתידיים" ותחת זאת במהלך שנת 2006 המירה את החוב בשירותים ששוויים מיליון ש"ח בלבד, תוך מחיקת יתרת הכספים ללא קבלת אישור התורמים לכך. פעולת הנהלת האגודה בעניין זה סותרת את התחייבותה לתורמים ומנוגדת למטרותיה. משרד מבקר המדינה רואה בחומרה רבה התנהלות זו.

(ג) נמצא כי על פי הדוחות הכספיים של האגודה, בסוף שנת 2006 עדיין היו חסרים לאגודה כ-10 מיליון ש"ח לכיסוי התחייבויותיה בגין התרומות המיועדות.

היו"ר דאז מר איתן מסר למשרד מבקר המדינה ביוני 2008, כי "עם כניסתי לתפקיד זוהו תרומות שהיו אמורות להיות מיועדות ושימשו לייעודים אחרים... למרות שכל השימוש בכספים המוזכרים היה טרם זמני על פי מיטב הבנתי הכסף לפחות בחלקו הלך לטובת רווחת החיילים... לאגודה לא הייתה שום כוונה למחוק חובות אלא להסדיר את התרומות, כך נעשה בתרומות של עתידיים וכך נעשה בחלקם של תורמים אחרים". המנכ"ל דאז מר פישביין מסר למשרד מבקר המדינה ביוני 2008, כי "מכיוון שמרבית התרומות היו ישנות ואי אפשר היה לאתר את התורמים על מנת לקבל אישורם לניצול היתרות החליט היו"ר ובצדק לעשות עבודה פרטנית על כל יתרה על מנת לסגור את מה שניתן".

משרד מבקר המדינה מעיר, כי קבלת תרומה מיועדת יוצרת מחויבות בין האגודה לתורם. מחויבות זו אינה יכולה להתבטל או להשתנות, אלא בהסכמתו ובידיעתו של התורם. אי-הסדרים בנושא התרומות המיועדות נוצרו כתוצאה ממעשיה של הנהלת האגודה דאז בראשותו של מר דותן. הנהלת האגודה שבאה לאחריה, בראשות מר איתן, הכירה בצורך להסדיר את נושא התרומות המיועדות. אולם, הדרך שבה בחרה, התעלמה מהדרישה הבסיסית שלפיה יש לקבל את הסכמת התורמים לכך. דרך זו עלולה לגרום נזק מהותי לקשרי האגודה עם התורמים ולבסיס פעילותה.

לדעת משרד מבקר המדינה, על האגודה להעביר את כספי התרומות למטרות שלהן ניתנו מלכתחילה, או לקבל את אישור התורם לשינוי ייעודן, לפי העניין. מחיקת יתרה של תרומה מיועדת בלא קבלת הסכמת התורם לכך, אינה ראויה. אי-העברת כספי התרומות המיועדות למטרות שלהן נתרמו, עלולה לפגוע בבסיס האמון שנותן התורם באגודה כנאמן ציבורי למטרות רווחת החיילים, ובכך לפגוע בפוטנציאל גיוס התרומות בעתיד.

2. תיאום עם צה"ל

בדוח שנתי 54 של מבקר המדינה¹¹ צוין בעניין התרומות לצה"ל, כי "לא קיים מידע מלא ומרוכז, שבאמצעותו ניתן יהיה לקבוע סדרי עדיפויות בנוגע לחלוקת תרומות בחתך של חילות, בסיסים ויחידות. במצב זה נפגעת היכולת לבחון בראייה כוללת, תוך התחשבות בצורכי הצבא ובצורכי היחידות, את חלוקת התרומות בין יחידות צה"ל".

לפי הדוחות המבוקרים לשנת 2006, יתרת התחייבויות האגודה בגין התרומות המיועדות הייתה כ-67 מיליון ש"ח.

במהלך הביקורת ביקש משרד מבקר המדינה מן האגודה את פירוט היתרות הנ"ל לרבות סיווג התרומה (שיוך הפרויקט) ושם היחידה שאליה היא משויכת. במרס 2008 השיב סמנכ"ל הכספים של האגודה למשרד מבקר המדינה, בין היתר, כדלקמן: "המערכת הפיננסית הממוחשבת אינה יכולה להפיק דו"ח המפרט את כל ההתחייבויות של האגודה בפרוט לפי יחידה ופרויקט לאורך השנים... ניתן להכין דו"ח המפרט את כל ההתחייבויות של האגודה... באופן ידני. הכנת דו"ח זה כרוכה בהשקעה של זמן וכוח אדם המוערך במספר שבועות". הוא ציין כי "ניהול התרומות המיועדות בהיקף הסכומים והמורכבות מצריך מערכת ממוחשבת המותאמת לצרכים. המערכת הממוחשבת הנוכחית אינה נותנת מענה לצרכים של מלכ"ר בסדר גודל כזה".

בשנים האחרונות התרומות המיועדות הן הכלי העיקרי של האגודה למימוש מטרותיה. פירוט יתרותיהן לפי ייעודן נדרש לשם תיאום פעילות האגודה עם יחידות צה"ל השונות. נמצא כי מערכת הנהלת החשבונות של האגודה אינה מאפשרת הפקת דוח מפורט של יתרת התרומות המיועדות, המסתכמת בעשרות מיליוני ש"ח לסוף שנת 2006, לפי פירוט של יחידה ופרויקט, שתשמש גם את צה"ל. לפיכך נפגמת יכולתם של האגודה ושל צה"ל לקיים בקרה נאותה על כספי התרומות המיועדות.

לדעת משרד מבקר המדינה, על האגודה לנהל מערכת שבה יוצגו הנתונים לפי פרויקט ויחידה באופן מדויק ועדכני ולהעביר את הנתונים לצה"ל. העברת מכלול הנתונים על התרומות המיועדות מהאגודה לצה"ל הכרחית כדי לאפשר לו לבחון באופן מיטבי את החלוקה בין יחידותיו השונות. על צה"ל לעשות שימוש בנתונים אלו בבואו לבנות את התכנית הרב-שנתית שלו בנושא פרט ורווחה.

¹¹ ראו הערת שוליים מס' 7.

רווחת חיילי המילואים

בתקנון האגודה נקבע, כי חייל הוא "אדם הנמנה עם הכוחות הסדירים או עם כוחות המילואים של צבא הגנה לישראל". בפרק שבתקנון על מטרות האגודה, נקבע כאמור כי מטרותיה לקדם את ענייני החייל תוך התמקדות בתחומי הרווחה, החינוך והתרבות.

בישיבת הוועד המנהל באפריל 2004 התייחס היו"ר דאז, מר יצחק איתן, לנושא רווחת חיילי המילואים וציין, כי לדברי קצין המילואים הראשי, בעבר הייתה מדיניות האגודה שלא לטפל בחיילי המילואים אלא בשעת חירום. מר איתן הודיע באותה ישיבה שסיכם באופן עקרוני שחיילי המילואים יקבלו בעת שירותם שירותי רווחה "בדיוק כמו חייל סדיר בזמן שהוא משרת".

הביקורת העלתה, כי עד שנת 2007 לא הקצתה האגודה משאבים לפעולות ייעודיות לרווחתם של חיילי מערך המילואים על אף הקבוע במטרותיה.

לדעת משרד מבקר המדינה, האגודה וצה"ל צריכים לבחון את צורכי הרווחה הייחודיים של חיילי המילואים, ולקבוע את היקף הקצאת המשאבים המתאים לכך.

האגודה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מיוני 2008, כי החלה בבחינת הסוגיה בשיתוף עם משרד הביטחון וצה"ל. עוד מסרה האגודה בתשובתה, כי תקיים דיון במוסדותיה, וההחלטות בנושא יגובו בתקנון ובנהלים.

פעילות האגודה שלא בהתאם למטרותיה

1. כאמור לעיל, רוב כספי התרומות המיועדות מקורן בחו"ל. תורמים בחו"ל יכולים לקבל ניכוי או זיכוי במס על התרומות בהתאם לדיני המס הנהוגים במדינותיהם. מדינות מסוימות אינן מתירות לקבל ניכוי או זיכוי במס כאשר התרומה מיועדת לצורך מבצעי של צבאות זרים.

הביקורת העלתה, כי רמ"ח פרט אישר בנובמבר 2006 להעביר כספי תורמים בעבור יחידות צה"ל לצרכים מבצעיים, כדוגמת רכישת אמבולנסים ממוגנים, וסטים (אפודים) רפואיים ובובות סימולטור. כל זאת שלא בהתאם לפקודה א', שלפיה צה"ל יסתייע בשירותי האגודה לצורכי רווחה בלבד. מכאן שהאגודה מימנה צרכים אלו שלא בהתאם למטרותיה.

בביקורת עלה, כי האגודה העבירה כ-2.1 מיליון דולר לרכישת ציוד רפואי, כ-1.8 מיליון דולר מהם הועברו בטרם התקבל אישור רמ"ח פרט¹². קבלת התרומה על ידי צה"ל טרם אישרה בידי רמ"ח פרט מנוגדת לפקודה ב'.

¹² 800,000 דולר כחודש וחצי קודם ו-1,000,000 דולר כשבוע קודם.

צה"ל מסר בתגובתו למשרד מבקר המדינה, כי ככלל אין צה"ל מאשר תרומות לציוד רפואי דרך אל"ח אלא דרך קרן לב"י (למען ביטחון ישראל) בלבד, תרומות אלו אושרו באופן חריג ולא יאושרו בעתיד תרומות לציוד רפואי דרך האגודה.

2. עוד עלה בביקורת, כי האגודה מימנה שיפוץ, אבזור והקמה של חדרי תדריכים ביחידות מיוחדות ובחיל האוויר. ספק אם פעילות זו יכולה להיחשב כפעילות למען רווחת החייל. בהתייחסותו לעניין חדרי תדריכים מסר צה"ל בתגובתו, כי "המקרים שאושרו היו כאלו שבהם הובן שחדר התדריכים, שיפוצו ואיבזורו, יהיה תרומה גם לרווחת הפרט, היות ושם 'מבלים' חיילי היחידה זמן רב".

מן הראוי כי צה"ל והאגודה יימנעו ממצב שבו האגודה תממן את צרכיו המבצעיים של צה"ל או צרכים שאינם צורכי רווחה. לשם כך עליהם בין היתר להגדיר אילו תחומי פעילות הם בגדר רווחת החייל. הגדרה זו צריכה להיעשות תוך התחשבות בחוקי המדינות שבהן נאספים כספי התרומות, ולהתייחס לשאלת מתן הטבות מס בחו"ל לתורמים, על מנת למנוע פגיעה אפשרית ברמת גיוס התרומות.

האגודה הודיעה בתשובתה למשרד מבקר המדינה, כי תחדד עם רמ"ח פרט את הנהלים ואת הגדרת המושג "רווחה" וה"מותר - והאסור" בתחום התרומות.

תשתיות רווחה

כאמור בפקודה א', המסדירה את פעילות האגודה מול צה"ל, אגף משאבי אנוש בצה"ל באמצעות רמ"ח פרט מנחה את קשרי האגודה עם יחידות צה"ל, מגדירים ומתאם את קווי פעולותיה מנקודת ראותו של צה"ל. על פי פקודה ב', כל תרומה המועברת לצה"ל חייבת לקבל את אישורו של רמ"ח פרט.

האגודה מממנת בניית מבנים שייעודם רווחת חיילים, כדוגמת מועדונים ומרכזי ספורט (להלן - תשתיות רווחה). האגודה מסווגת את תשתיות הרווחה לשני סוגים. "פרויקטים גדולים" - פרויקטים שנדרש בגינם תכנון אדריכלי פרטני וייחודי, ושעלות הקמתם היא בסכום של כמיליון ש"ח ומעלה, כדוגמת מרכזי ספורט, מרכזי רווחה והיכלי תרבות. האחריות לביצועם של הפרויקטים הגדולים היא של מחלקת פרויקטים באגודה. "פרויקטים קטנים" - פרויקטים שלא נדרש בגינם תכנון כאמור, והם מעין "מוצר מדף" כגון: מכולות כושר, מועדוני כושר ומועדוני יחידה, שעלותם היא בסכום של עד מיליון ש"ח. הם משמשים את החיילים באופן יומיומי, ובשל ניידותם ונגישותם מהווים לא אחת את המקור העיקרי לשירותי הרווחה לחייל בשטח. האחריות למימוש הפרויקטים הקטנים היא של מנהלי המרחבים.

ממסמכי האגודה עולה, כי במהלך השנים 2005-2007 מימנה האגודה פרויקטים שונים במחנות צה"ל בכ-105 מיליון ש"ח. עוד עולה, כי בשנת 2007 לבדה היא מימנה בניית פרויקטים שונים בכ-60 מיליון ש"ח: כ-40 מיליון ש"ח הופנו לפרויקטים גדולים, וכ-20 מיליון ש"ח - לפרויקטים קטנים.

להלן ממצאים הנוגעים לניהול הפרויקטים על ידי האגודה, צה"ל ומשרד הביטחון:

1. תכנית רב-שנתית למרכזי רווחה

עד שנת 2005 לא הכינו האגודה וצה"ל תכנית רב-שנתית (להלן - תר"ש) לבניית פרויקטים. ביוני 2004 התקיים בצה"ל דיון בעניין זה עם סגן הרמטכ"ל במטרה לחלק את התרומות בין היחידות השונות חלוקה מיטבית כדי לצמצם את הפערים ביניהן. בדיון סוכם על הכנת תר"ש, על תחילת ביצועה החל משנת 2005 ועל מתן עדיפות בחלוקת התרומות למערך הלוחם. בעקבות זאת הוכנו בצה"ל תר"ש וכן תכנית אופרטיבית הנגזרת ממנה, לשנים 2005 ו-2006. התכנית אמורה הייתה לכלול את כל הפרויקטים הקטנים והגדולים, שיבוצעו בשנים אלו, בחלוקה לפי יחידות וסדרי עדיפויות, ועל סמך תכנית זו היו אמורים לפעול צה"ל והאגודה.

צורכי הרווחה של צה"ל משתנים בהתאם לנסיבות (למשל, צרכים מבצעיים, העתקת בסיסים, הקמת יחידות חדשות). דבר המצריך עדכון התר"ש באופן שוטף בהתאם לכך.

בביקורת נמצא, כי צה"ל לא עדכן את התכנית בשנת 2007, ועד לחודש מרס 2008 לא אושרה תכנית שנתית לשנת 2008.

(א) במהלך השנים 2005-2007 היו 32 פרויקטים גדולים בשלבים שונים של ביצוע. 20 מהם לא נכללו בתכנית האופרטיבית המקורית. יצוין כי מרבית הפרויקטים שלא הופיעו בתכנית האופרטיבית (13 מתוך 20) נבנו בבסיסי יחידות מיוחדות, בסיסי חיל הים ובסיסי חיל האוויר. כך למשל נבנו אולם ספורט ביחידת "דובדבן" בעלות של 1.3 מיליון דולר, מרכז רווחה ביחידת "מגלן" בעלות של 1.5 מיליון דולר, מרכז ספורט בבסיס חיל האוויר פלמחים והיכל תרבות בבסיס תל-נוף - בעלות של מיליון דולר כל אחד.

(ב) התכנית האופרטיבית מתייחסת לכמה עשרות פרויקטים קטנים. בביקורת עלה כי בשנים 2005-2007 מימנה האגודה הקמת מאות פרויקטים קטנים בעשרות מיליוני ש"ח. מרביתם של פרויקטים אלו לא היו רשומים בתר"ש. כך לדוגמה נכללו בתכנית האופרטיבית כ-20 פרויקטים קטנים במרחב מרכז של האגודה, אולם בשנת 2006 לבדה נבנו במרחב כ-80 פרויקטים.

עוד נמצא, כי התכנית האופרטיבית המקורית לא הייתה מפורטת דיה, וכללה מספר מועט של פרויקטים קטנים. צה"ל לא עדכן את התכנית בהתאם למציאות המשתנה, וכך הוקמו רובם המכריע של הפרויקטים הקטנים שלא על פי תכנית וללא סדרי עדיפויות המתאימים לצרכים שהגדיר צה"ל מראש.

למשרד מבקר המדינה התברר, כי אחת הסיבות לבניית פרויקטים בניגוד לתר"ש היא רצונו של תורם זה או אחר לתרום עבור יחידה מסוימת, ולעתים אף עומד התורם על כך שדווקא עבור יחידה מסוימת ייבנה מבנה מסוים. לדברי רמ"ח פרט, אכן לא תמיד משתלבים צורכי צה"ל עם רצון התורם, ולפיכך בפועל אכן נבנים פרויקטים שונים שלא על פי התר"ש. על פי פרוטוקול הוועד המנהל מאפריל 2004, ציין יו"ר האגודה דאז מר איתן, כי אם תורם רוצה לתרום מבנה במקום מסוים "לשם ילך הכסף, אחרת לא יהיה כסף". מר איתן ציין כי במקרים מסוימים הקשר האישי בין המפקד בצבא לבין התורם מביא לכך שתינתן תרומה מיועדת רק ליחידתו של אותו מפקד, גם אם אין היא בראש סדר העדיפות של הצבא או האגודה.

לדעת משרד מבקר המדינה, כדי להביא לחלוקת הנכונה והמיטבית של התרומות ליחידות השונות, על צה"ל והאגודה לפעול בהתאם לתר"ש המבוססת על אמות המידה שנקבעו, כזו הכוללת הן את הפרויקטים הגדולים והן את הפרויקטים הקטנים. 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, ובאישור הגורמים המוסמכים לכך בצה"ל.

צה"ל הודיע למשרד מבקר המדינה בהתייחסותו מיוני 2008, כי הוקמה ועדה מטכ"לית לצורך בניית תר"ש וגובשה תכנית צה"לית מתכללת על בסיס סדרי עדיפויות שנקבעו. התכנית תועבר לאישור סגן הרמטכ"ל ו"תהווה בסיס לפעילות שיווקית בלעדית של האגודה למען החייל בתחום תשתיות הרווחה בחו"ל" (ההדגשה במקור). האגודה הודיעה למשרד מבקר המדינה ביוני 2008, כי עם אישורו של התר"ש בצה"ל הוא ישמשה כתכנית עבודה בגיוס תרומות.

2. יחסי הגומלין בין משהב"ט לאגודה בתכנון הפרויקטים, ביצועם ותחזוקתם

(א) האמנה, הוראות משהב"ט ופקודה א' מסדירות את הקשרים בין האגודה לבין משהב"ט וצה"ל, ובין היתר - גם את הבינוי במחנות צה"ל. על פי הוראות סעיף 5 ח' לאמנה, כל עבודות התכנון, הפיקוח והבנייה של האגודה תיעשינה באמצעות אגף הבינוי במשהב"ט. על פי הוראות משהב"ט, הוא הגורם הבלעדי אשר יבצע עבודות בנייה עבור האגודה. במקרים חריגים בלבד תוכל האגודה למסור עבודה לגופים חיצוניים, ועליה לקבל את הסכמת אגף הבינוי לכך.

אגף הבינוי במשהב"ט מונחה לפעול על פי תקנות חובת המכרזים (התקשרויות מערכת - הביטחון), התשנ"ג-1993, שלפיהן יש לפנות אל ספקים להזמנת הצעות בסבב מחזורי ככל האפשר כדי לשמור על עיקרון השוויון וכדי למקסם את יתרונות המכרז. לאגף רשימה שבה כלולים שמות המתכננים והקבלנים המאושרים לעבוד עם משרד הביטחון, המקיימים תנאים כמו ניסיון קודם והכשר ביטחוני.

(1) הביקורת העלתה, כי האגודה התקשרה באופן עצמאי עם מתכננים לתכנון פרויקטים גדולים בניגוד לאמנה, שלפיה אגף הבינוי במשרד הביטחון הוא שצריך לטפל בכך, למעט במקרים חריגים. בשנים 2005-2007 מסרה האגודה למתכננים חיצוניים עבודות תכנון של 25 פרויקטים בסכום כולל של כ-1.5 מיליון דולר¹³. עבודות אלו נמסרו למתכננים ללא מכרז או הליך של קבלת הצעות מחיר. חלוקת העבודה בין המתכננים הייתה לא שוויונית כך ששני מתכננים קיבלו עבודות תכנון של 11 פרויקטים, בסכום של כ-700,000 דולר מסכום עבודות התכנון הכולל, ויתר עבודות התכנון בסכום של כ-800,000 דולר ב-14 פרויקטים נוספים נמסרו ל-12 מתכננים חיצוניים אחרים.

¹³ שכרו של מתכנן נגזר מהיקף הבנייה, והוא כ-5% מעלות הפרויקט הכוללת. סכום העלות הכוללת של הפרויקטים בשנים אלו עמד על כ-28 מיליון דולר.

בהתייחסותה לממצאי הביקורת מסרה האגודה למשרד מבקר המדינה ביוני 2008, כי האגודה תיקנה את נהליה בעניין התקשרות עם מתכננים, ובכוונתה ליצור מאגר מתכננים בו תשתמש בסבב שוויוני, בדומה לנוהל הקיים במשרד הביטחון.

(2) הביקורת העלתה, כי בשנים 2005-2007 ביצע משהב"ט 21 פרויקטים גדולים, ו-11 פרויקטים גדולים בוצעו במישרין על ידי האגודה. ביצוע הפרויקטים שלא באמצעות משהב"ט הוא בניגוד לאמנה עם משהב"ט הקובעת במפורש כי הדבר צריך להיעשות במקרים חריגים בלבד. נמצא כי האגודה אף לא קיבלה את אישור אגף בינוי למסירת עבודות הבינוי לקבלנים אחרים, וזאת בניגוד להוראות משהב"ט.

האגודה ציינה בהתייחסותה מיוני 2008, כי מעתה ואילך תתבצענה העבודות על ידי משרד הביטחון.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי מן הראוי שהאגודה תפעל בנושא זה בהתאם לאמנה ובשיתוף פעולה עם משרד הביטחון.

(ב) משנסתיים פרויקט הוא נמסר לצה"ל. באמנה נקבע כי עבודות בינוי הקשורות באחזקת המבנים הן תמיד באחריות האגודה, ועל פי הוראות משהב"ט האמורות, הוא לא יטפל באחזקה שוטפת של מתקני האגודה וזאת תהיה באחריות האגודה בלבד.

תחזוקתו הראויה של המתקן היא תנאי להמשך השימוש בו על ידי יחידות צה"ל. התורם מצפה שצה"ל ישתמש במבנה שתורם לאורך שנים, ואחריות האגודה כלפי התורם היא לשמור על שלמותו ותקינותו של המתקן. תחזוקתם הלקויה של המתקנים אינה מאפשרת שימוש יעיל בהם, מהווה בזבוז של משאבים ופוגעת בתורמים ובכוונותיהם.

בביקורת נמצא, כי מצבם התחזוקתי של חלק מהמבנים ירוד ביותר, חלקם סובלים מהזנחה, מזנקים מצטברים ואף ממעשי ונדלזים. האגודה, צה"ל ומשרד הביטחון לא סיכמו ביניהם דרכי פעולה ליישום האמור באמנה, למעט תקציב חד-פעמי בסך 10 מיליון ש"ח שהקצה צה"ל לפתרון נקודתי של שיפוץ מבנים שתרמה האגודה עד לשנת 2004.

לדעת משרד מבקר המדינה, על האגודה בשיתוף עם משהב"ט וצה"ל לדאוג לתחזוקה השוטפת של כל המתקנים באופן קבוע, ולהסדיר נושא זה בנהלים מחייבים.

בהתייחסותה של האגודה מיוני 2008 מסרה, כי ערכה סקר מקיף אודות מצבם התחזוקתי של המבנים, וכי בימים אלה מתגבשת תכנית עבודה בשיתוף צה"ל בנושא זה. צה"ל מסר בתשובתו מיולי 2008, כי סוכם מול האגודה שנתח מתוך תקציבי התרומות יוקצה לטובת קרן לאחזקת המתקנים.

התקשרויות האגודה

1. שימוש בבית החייל בתל אביב

חברת "נכסי חיל בע"מ" (להלן - נ"ח או החברה) הוקמה בשנת 1963; היא בבעלות שווה של האגודה ומשרד הביטחון, מטרותיה קבועות בתזכיר התאגדותה, ועיקרן להקים או לרכוש נכסי מקרקעין עבור בתי חייל, מחנות נופש, מועדונים וכד', והכול לשימושם של חיילי צה"ל. בשנת 1972 נחתם הסכם בין החברה לבין האגודה. בהסכם נקבע כי החברה תשכיר לאגודה את כל הנכסים שבבעלותה, והאגודה לא תהיה רשאית להשכיר בשכירות משנה את הנכסים בלי הסכמה מפורשת בכתב של החברה.

בהוראות משהב"ט המסדירות את יחסי הגומלין של נ"ח עם משרד הביטחון נקבע כי החברה "תקבל הערכת שמאי ממשלתי ותפרסם מכרז לפי תקנות חובת מכרזים, במקרה של מכירה או רכישת נכס בשוק החופשי".

באמנה נקבע, כי "מכירת המקרקעין ו/או השכרתם תעשה עפ"י החלטת האגודה, באישור של 'נח' מראש או עפ"י החלטה של 'נח' בתיאום עם האגודה. התמורה שתתקבל בגין מכירתם או השכרתם של מקרקעין תושקע או תופקד עפ"י הנחיות 'נח' (המקרקעין לא יושכרו לתקופה שתעלה על 5 שנים)".

בית החייל בתל אביב נמצא בין הנכסים שהעמידה נ"ח לשימושה של האגודה. בניין בית החייל כולל את משרדי הנהלת האגודה, מרכז התרמה טלפוני, אולמות לאירוח, להצאות ולאירועים, מסעדה ומטבח, תיאטרון ומשרדים שונים. ביוני 1997 חתמה האגודה הסכם עם חברת "אוהל מועד אולמות ותיאטרות בע"מ" (להלן - אוהל מועד), במסגרתו השכירה לה האגודה חלקים מבית החייל בתל אביב לצורך הפעלת שירותי הארחה. דמי השכירות נקבעו על 10,000 דולר לחודש (לא כולל תשלומים נוספים שחלים על המפעיל). במאי 2003 נחתמה תוספת להסכם בה הווארך תוקפו עד שנת 2012.

(א) נמצא, כי השכרת הנכס לחברת אוהל מועד על ידי האגודה עומדת בניגוד להסכמי האגודה עם חברת נ"ח ובניגוד למטרות נ"ח. האגודה לא קיבלה אישור מחברת נ"ח להשכרת הנכס לחברת אוהל מועד וגם לא להארכת ההסכם עם החברה עד לשנת 2012, מעבר לחמש השנים, שמתירה האמנה.

יתר על כן נמצא, כי דמי השכירות נקבעו ללא שבוצעה הערכת שמאי קודם לחתימת התוספת להסכם השכירות. רק במרס 2004, כשנה לאחר החתימה של הנהלת האגודה דאז על התוספת להסכם, התקבלה חוות דעת של שמאי, ולפיה שווי דמי השכירות עבור השטחים שאותם שוכרת החברה מהאגודה הוא כ-40,000 דולר לחודש.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי הארכת תקופת השכירות הייתה צריכה להיעשות רק לאחר קבלת השמאות ולא לפנייה.

(ב) בהסכם עם אוהל מועד נקבע, כי הרשות להפעלת בית החייל ניתנת לה בלבד, ואין היא רשאית להעביר זכויות אלו לאחר ללא אישור האגודה בכתב ומראש.

החל מחודש אפריל 2007 משכירה חברת אוהל מועד את אולם התיאטרון המצוי בבית החייל בתל אביב לפעילותו של תיאטרון, בניגוד להסכם עם האגודה. עד מועד סיום הביקורת במרס 2008, לא אכפה האגודה את קיום ההסכם.

בהתייחסותה לממצאי הביקורת מסרה האגודה למשרד מבקר המדינה ביוני 2008, כי "הנושא נמצא בטיפול משפטי... האגודה חשה כי ההסכמים בעבר נעשו בחיפזון ואין האגודה מקבלת תשלום נאות בגין השכירות". עוד מסרה, כי תעשה את כל אשר לאל ידה לשמור על זכויותיה בנכס ולקבל תמורה ראויה בגינן.

לדעת משרד מבקר המדינה, על האגודה לערוך בחינה מקיפה של ההתקשרות להשכרת בית החייל בתל אביב כמו גם נכסים אחרים שבבעלותה נוכח הזמן הרב שחלף מאז ההסכם המקורי והנתונים הנוספים שעלו במהלך תקופה זו.

2. התקשרות עם קבלן מזון ושירותים

כאמור, לפי נוהל המכרזים אשר על פיו פועלת האגודה, לצורך ביצוע עסקאות שסכומן עולה על 2.5 מיליון ש"ח נדרש מכרז פומבי שיאושר על ידי ועדת מכרזים ציבורית. חברי הוועדה יהיו חמישה נציגי ציבור מחברי האספה הכללית אשר אושרו על ידי הוועד המנהל כחברי ועדת המכרזים.

נמצא כי בשנים 2005-2007 התקשרה האגודה עם קבלן להספקת מוצרי מזון גולמי - חברה ג' - בכ-4.5 מיליון ש"ח בשנה (בסך הכול כ-15 מיליון ש"ח), וכל זאת ללא מכרז ובניגוד לנוהלי האגודה.

בהתייחסותה מיוני 2008 לממצאי הביקורת ציינה האגודה, כי עמדתה שחברה ג' היא בבחינת "ספק יחיד". עוד ציינה האגודה בתשובתה, כי מתן פטור מהליך מכרזי הינו בסמכות ועדת המכרזים החיצונית של האגודה, כי הוועדה אמורה להתכנס בזמן הקרוב וכי האגודה תפעל בהתאם להחלטת הוועדה.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי הפנייה לוועדת המכרזים החיצונית הייתה אמורה להתבצע טרם ההתקשרות עם חברה ג', וכי על הוועדה החיצונית להשתכנע שאכן מדובר בסוג שירות שלא ניתן לקיים לגביו תחרות בין מספר ספקים. על האגודה להקפיד על קיום כללי המכרזים שהיא עצמה קבעה בנהליה, בהתאם לכללי המינהל התקין.

סיכום

האגודה למען החייל היא גוף שהוקם כדי לפעול למען רווחת חיילי צה"ל, כספי התרומות נמצאים בידיה בנאמנות למען רווחת החיילים, היא כפופה לנורמות ציבוריות ופעילותה צריכה לזכות באמון הציבור, התורמים וחיילי צה"ל. משכך עליה ועל העומדים בראשה להקפיד הקפדה יתרה על התנהלותם.

במהלך הביקורת נמצאו ליקויים בהתנהלות האגודה, בנושאים האלה: גיוס תרומות, ניהולן ומימושו, בניית תשתיות רווחה, פעילות האגודה בניגוד למטרותיה והתקשרויות שונות שלה.

התקשרות האגודה עם גורם פרטי חיצוני לאגודה תמורת תשלום עמלה מהסכום שיושג מגוף ציבורי אחר הכפוף אף הוא לנורמות ציבוריות - ראוי לבדיקה יסודית ומשמעותית. במקרה של חילוקי דעות עם מפעל הפיס היה על הנהלת האגודה למצות את כל האפשרויות לפתרון. ממילא, ראוי היה שהנהלת האגודה תקבל מראש את אישורו של הוועד המנהל לעניין זה.

לדעת משרד מבקר המדינה התקשרות של האגודה להפעלת מרכז התרמה על ידי גורם חיצוני צריכה להיעשות במכרז בהתאם לנוהלי האגודה ולכללי מינהל תקין. על האגודה לבצע בדיקה כלכלית מקיפה בנושא מרכז ההתרמה, שבה יובאו בחשבון מכלול הרכיבים והתקורות בהן נושאת האגודה, במטרה לאפשר בחינה של החלופות להפעלת מרכז ההתרמה.

קבלת תרומה מיועדת יוצרת מחויבות בין האגודה לתורם. מחויבות זו אינה יכולה להתבטל או להשתנות, אלא בהסכמתו ובידיעתו של התורם. לדעת משרד מבקר המדינה, על האגודה להעביר את כספי התרומות למטרות שלהן ניתנו מלכתחילה, או לקבל את אישור התורם לשינוי ייעודן, לפי העניין. מחיקת יתרה של תרומה מיועדת בלא קבלת הסכמת התורם לכך, אינה ראויה ועלולה לפגוע בבסיס האמון שנותן התורם באגודה.

לדעת משרד מבקר המדינה, האגודה וצה"ל צריכים לבחון את צורכי הרווחה הייחודיים של חיילי המילואים, ואת היקף הקצאת המשאבים המתאים לכך.

הפעילות למען רווחת החייל עומדת כאמור ביסוד הקמתה של האגודה. מן הראוי כי צה"ל והאגודה יימנעו ממצב שבו האגודה תממן את צרכי המבצעים של צה"ל או צרכים שאינם צורכי רווחה. לשם כך עליהם בין היתר להגדיר אילו תחומי פעילות הם בגדר רווחת החייל. הגדרה זו צריכה להיעשות תוך התחשבות בחוקי המדינות בהן נאספים כספי התרומות, ולהתייחס לשאלת מתן הטבות מס בחו"ל לתורמים.

לדעת משרד מבקר המדינה, כדי להביא לחלוקתן הנכונה והמיטבית של התרומות ליחידות השונות, על צה"ל והאגודה לפעול בהתאם לתר"ש המבוססת על אמות המידה שנקבעו. התר"ש צריכה לכלול הן את הפרויקטים הגדולים והן את הפרויקטים הקטנים. בניית פרויקטים שאינם מופיעים בתר"ש, תיעשה במקרים חריגים, על פי נוהל מוסדר ומפורט ועל פי אמות מידה קבועות מראש, ובאישור הגורמים המוסמכים לכך בצה"ל.

תחזוקתו הראויה של המתקן היא תנאי להמשך השימוש בו על ידי יחידות צה"ל. התורם מצפה שצה"ל ישתמש במבנה שתרם לאורך שנים, ואחריות האגודה כלפי התורם היא לשמור על שלמותו ותקינותו של המתקן. תחזוקתם הלקויה של המתקנים אינה מאפשרת שימוש יעיל בהם, מהווה בזבוז של משאבים ופוגעת בתורמים ובכוונותיהם. לדעת משרד מבקר המדינה, על האגודה בשיתוף עם משהב"ט וצה"ל לדאוג לתחזוקה השוטפת של כל המתקנים באופן קבוע ולהסדיר נושא זה בנהלים מחייבים.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי את חוות דעת השמאי הנוגעת לדמי השכירות הראויים תמורת השכרת שטחי בית החייל בתל אביב, הייתה האגודה צריכה לבצע בטרם הארכת תקופת השכירות לאוהל מועד. לדעת משרד מבקר המדינה, על האגודה לערוך בחינה כלכלית מקיפה של ההתקשרות נוכח הזמן הרב שחלף מאז ההסכם המקורי והשיפורים שחלו במושכר במהלך תקופה זו.

הליקויים שהועלו בדוח זה, אינם עולים בקנה אחד עם ייעודה של האגודה לפעול באופן המיטבי לרווחתם של חיילי צה"ל מכספי התרומות המתקבלים בארץ ובחו"ל.