

# היבטים בפעילות ארגון נכי צה"ל

## וסוגיות בעניין נכי צה"ל

### תקציר

ארגון נכי צה"ל (להלן - הארגון) הוא עמותה שנועדה, בין היתר, לאגד את נכי צה"ל; לשמור על זכויותיהם ולשפרן; לייצג את ענייניהם בפני כל מוסד וגוף שהוא; ללוות את הנכים בשיקומם הבריאותי, הנפשי והחברתי; ולעודד ולפתח עבורם פעילות חברתית, ספורטיבית ותרבותית. הארגון מפעיל ארבעה בתי לוחם המשמשים מרכזי שיקום, ספורט וחברה של נכים חברי הארגון. בנוסף לכך, מפעיל הארגון מרכז הבראה ונופש (להלן - בית קיי) לחברי הארגון. ארגון נכי צה"ל הוא הארגון היציג היחיד של נכי צה"ל, והוא בעל תפקיד ציבורי חשוב של קידום מעמד נכי צה"ל ושיפור זכויותיהם. תקציב הארגון מתבסס, בין היתר, על כספי תרומות ועל תמיכות מכספי מדינה.

משרד מבקר המדינה פרסם בעבר דוחות ביקורת על פעולות הארגון ומוסדותיו, האחרון שבהם בשנת 2005 (להלן - הביקורת הקודמת)<sup>1</sup>. משרד מבקר המדינה מציין בחיוב, כי בביקורת הנוכחית עלה, שרבים מהליקויים שעליהם הצביע משרד מבקר המדינה בביקורת הקודמת, תוקנו, ובכלל זאת כתיבת תקנון חדש ונהלים לארגון וגיבוש תכניות עבודה שנתיות ובקרה עליהן.

### פעולות הביקורת

בתקופה שבין אפריל 2013 לאוגוסט 2013 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת בארגון על פעולותיו ומוסדותיו. במהלך הביקורת הנוכחית הורחבה הבדיקה של ארגון נכי צה"ל גם לסוגיות חשובות בעניין נכי צה"ל, שאינן קשורות ישירות לפעילות הארגון ואינן נמצאות בתחום אחריותו, כגון: ניכויים מתגמולי הנכה, החזר הוצאות רכב לנכי צה"ל המועסקים בשירות המדינה ותקנות העסקת נכי מלחמה, התשי"א-1951 (להלן - תקנות העסקת נכי מלחמה). בדיקות השלמה בסוגיות הנוספות נערכו במשרד הביטחון (להלן - משהב"ט), במשרד האוצר ובמשרד המשפטים. סיכום הביקורת נעשה בדצמבר 2013. להלן הממצאים:

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

## עיקרי הממצאים בנוגע לארגון נכי צה"ל

### "עלות מחזור חיים"

הארגון אינו מכין אמדן "עלות מחזור חיים"<sup>2</sup> של פרויקטים בתחום הבינוי שהוא מבצע, ולכן אינו יכול לבחון את המשמעויות התקציביות השנתיות והרב-שנתיות המלאות של כל פרויקט שהוא מבצע.

### תקצוב פרויקטים בתכנית העבודה

הארגון קבע משימות בתכנית העבודה ללא שהיה לו מקור תקציבי לביצועם, דבר הפוגע בתהליך התכנון השנתי. שלושה פרויקטים, שהופיעו בתכנית העבודה של הארגון בשנים 2011 ו-2012, נכללו שוב בתכנית העבודה לשנת 2013 מאחר שלא נמצא להם מקור תקציבי.

### פעילות בפריפריה

הארגון לא בחן האם יש צורך להגדיל את מספר מרכזי הפעילות של הנכים בפריפריה ואת המשמעויות הנובעות מכך ולא גיבש תכנית רב-שנתית כדי לשפר את נגישותם של שירותים ופעילויות לנכים בפריפריה. כל זאת כדי לשפר את נגישותם של מרכזי הפעילות לציבור גדול יותר של חברי הארגון בכל רחבי הארץ.

### בית הלוחם בבאר שבע

על פי תחזית שהכינה חברת ייעוץ בשנת 1999 עבור הנהלת הארגון, צפוי בית הלוחם בבאר שבע לשרת כ-1,270 בתי אב של חברי הארגון. חרף מסקנות חברת הייעוץ בדבר צפי האכלוס, בפועל הקים הארגון את בית הלוחם בבאר שבע בהיקף המאפשר קליטה של עד 3,000 בתי אב. באוגוסט 2013 היו חברים בבית הלוחם בבאר שבע 1,118 בתי אב של נכים שהם חברי הארגון ועוד כ-600 בתי אב שאינם חברי הארגון. בניית בית לוחם בהיקף גדול משמעותית מהיקף השימוש של האוכלוסייה הפוטנציאלית, יש בה משום ניצול לא יעיל של משאבי הארגון.

### הקמתו המתוכננת של בית הלוחם באשדוד

למרות תוצאות בדיקת ההיתכנות משנת 1999 של חברת ייעוץ, שהעריכה, כי הקמת בית הלוחם במיקום אחר במחוז השפלה מגדילה את הסיכויים למספר גדול יותר של משתמשים, ולמרות הערת משרד מבקר המדינה בדוח הביקורת הקודם בדבר הצורך לערוך בדיקת היתכנות עדכנית, לא ערך הארגון בדיקה שכזו.

2 עלויות הבנייה ועלויות התפעול והאחזקה המלאות הצפויות במשך כל תקופת הפעלתו הצפויה של הפרויקט (LCC - Life Cycle Cost).

בניית בית הלוחם באשדוד כרוכה בעלויות הנאמדות ב-128 מיליון ש"ח, ובנוסף להן קיימות עלויות של תחזוקת המקום ותפעולו במשך שנים. ההחלטה של מוסדות הארגון על הקמת בית הלוחם באשדוד לא התבססה על מסד ראוי של נתונים: הארגון לא הביא בחשבון הוצאות עתידיות, ולא התבסס על הערכה של הסיכונים הגלומים בפרויקט, ואשר עלולים למנוע או לעכב את סיומו או להגדיל את עלויותיו.

### התקשרויות הארגון עם ספקים

1. הארגון לא קבע בנהליו חובה להחליט מראש על אמות מידה בעת הבחינה של מספר הצעות מספקים, ואת משקלה היחסי של כל אמת מידה. בנוסף לכך, נוהלי הארגון העוסקים בהתקשרויות עם ספקים לצורך רכש סחורות או שירותים, אינם מתייחסים לפרק הזמן המרבי שבו ניתן להתקשר עם ספק שירותים או עם ספק סחורה בהתאם לסוגי ההתקשרויות, להיקפן ולמשכן.
2. התקשרויות עם מפעיל מסעדה - מאז 1993 ועד מועד סיום הביקורת, אוגוסט 2013, ממשיך הארגון את ההתקשרות עם מפעיל מסעדה בבית הלוחם בתל אביב, בלי שקיים הליך תחרותי לבחירתו. העובדה שהארגון מתקשר משך שנים רבות עם אותו מפעיל במסעדה של בית הלוחם בתל אביב, בלי שקיים הליך תחרותי לבחירתו, מונעת תחרות ומתן הזדמנות שווה למפעילים פוטנציאליים נוספים.

### עיקרי הממצאים בסוגיות נוספות בעניין נכי צה"ל

1. ניכוי מתגמולי הנכים - אגף שיקום נכים במשהב"ט (להלן - אגף השיקום) מנכה מתגמולי הנכים מספר תשלומים שאינם עולים בקנה אחד עם המותר על פי החוק, ובכלל זה דמי החברות של הנכים בבית הלוחם, דמי החברות בבתי הלוחם עבור בני משפחותיהם של הנכים ותשלומים בגין הלוואות שנטלו הנכים מארגון נכי צה"ל.
2. החזר הוצאות רכב לנכי צה"ל המועסקים בשירות המדינה - נכי צה"ל זכאים לקבל מאגף השיקום רכב רפואי או רכב רפואי בבעלות המדינה בהתאם לדרגת הנכות ולסוג הנכות. נכי צה"ל העובדים בשירות המדינה זכאים גם להחזר כספי ממעסיקהם בגין הוצאות רכב, כדוגמת ביטוחים ואגרת רישוי, או רכב צמוד. כמו כן, ישנם נכי צה"ל העובדים בגופים ציבוריים אחרים, כגון: רשויות מקומיות, חברות ממשלתיות וחברות עירוניות, שחלק מתקציבם הוא מקופת המדינה - והם זכאים לקבל הטבות בגין הוצאות רכב ממוסדות אלה. כלומר, ישנם נכי צה"ל המקבלים כפל הטבות מקופת המדינה. מצב זה לקוי מיסודו, וגורם להוצאות כספיות מיותרות וכפולות לאוצר המדינה. הדברים היו ידועים למשרד האוצר זה שש שנים, בלי שנקט פעולה ממשית כדי לתקנם.
3. החוק והתקנות להעסקת נכי מלחמה - חלק חשוב בתהליך שיקומם של נכים הוא שילובו של הנכה במעגל התעסוקה. חוק חיילים משוחררים (החזרה לעבודה), התש"ט-1949, קובע, בין היתר, הסדרים שנועדו לסייע לחיילים משוחררים ולנכי מלחמה בהשתלבותם מחדש בחיים האזרחיים. במועד סיום הביקורת, אוגוסט 2013, החוק והתקנות הקיימים אינם נאכפים, ותקנות החוק טרם

עודכנו, כפי שמתבקש. משכך, עולה חשש לפגיעה ביכולתם של נכי צה"ל לזכות בשיקום ראוי.

## סיכום והמלצות

ארגון נכי צה"ל הוא הארגון היציג היחיד של נכי צה"ל והוא בעל תפקיד ציבורי חשוב של קידום מעמד נכי צה"ל ושיפור זכויותיהם. תקציב הארגון מתבסס, בין היתר, על כספי תרומות ועל תמיכות מכספי מדינה. לארגון מאפיינים של גוף ציבורי, ומשום כך צריכים לחול עליו עיקרי הנורמות של המשפט הציבורי.

בביקורת הנוכחית עלו ליקויים הקשורים בפעילות הארגון לבניית בתי הלוחם החדשים בבאר שבע ובאשדוד, בנושא התקשרויות הארגון עם ספקים ובבקרה על תכניות העבודה השנתיות של הארגון.

נוכח המטרה שקבע הארגון להנגשת הפעילויות בתחום השיקום לחברי הארגון המתגוררים בפריפריה, על הארגון לבחון את המשמעויות של נושא זה, ולאחר מכן לגבש תכנית רב-שנתית, אשר תכלול יעדים, יעדי ביניים ואמצעי בקרה על מימושה. בנוסף לכך, ראוי כי הארגון יעגן בנהליו אמצעים להערכת עלויות וסיכונים הכרוכים בהקמת פרויקטים חדשים, לרבות עריכה של בדיקת היתכנות, עריכת סקר סיכונים ועריכת אומדן "עלות מחזור חיים" של הפרויקטים שהוא מתכנן.

מאז שהתקבלה ההחלטה על הקמת בית לוחם באשדוד ועד מועד סיום הביקורת הנוכחית באוגוסט 2013 חלפו יותר מ-14 שנים, וטרם החלה בנייתו. על הוועד הארצי ועל הוועדה הארצית לבחון מחדש את הצורך בהקמתו של בית לוחם במחוז השפלה במיקום המתוכנן באשדוד. בטרם יקבלו החלטה בעניין זה, ראוי שהארגון ידון בסקר סיכונים בנוגע להקמת בית הלוחם, במשולב עם בדיקת היתכנות עדכנית הכוללת ניתוח מקצועי של מכלול הנתונים הרלוונטיים ובדיקת "עלות מחזור חיים" של הפרויקט, כדי לאפשר קבלת החלטה מיטבית.

מאחר שארגון נכי צה"ל מתקשר משך שנים רבות עם אותו מפעיל במסעדה של בית הלוחם בתל אביב, בלי שקיים הליך תחרותי לבחירת המועמד המתאים ביותר, ראוי שהארגון יערוך הליך תחרותי להפעלת המסעדה לאחר תום עבודות הבינוי בבית הלוחם.

הביקורת על הסוגיות הנוספות הקשורות לנכי צה"ל - החזר הוצאות רכב לנכי צה"ל המועסקים בשירות המדינה, גביית דמי חבר בבתי הלוחם וניכויים נוספים שלא בהתאם לחוק והיעדר אכיפה של התקנות להעסקת נכי מלחמה - מצביעה על היעדר טיפול הולם של משהב"ט ומשרד האוצר בנושאים חשובים אלו, המתמשך לאורך שנים. על המשרדים הנוגעים בדבר לפעול בהקדם לתיקון הליקויים בנושאים האמורים, כדי לשמור על זכויות נכי צה"ל ולהבטיח חיסכון לקופה הציבורית.



## מבוא

ארגון נכי צה"ל הוקם לאחר מלחמת העצמאות, והוא נרשם כעמותה (להלן - הארגון או העמותה) לפי חוק העמותות, התש"ס-1980 (להלן - חוק העמותות). בתקנון העמותה (להלן - התקנון) נקבעו מטרתיה, ובהן: לפעול בכל דרך חוקית כדי לארגן ולשפר את התנאים הגופניים, הנפשיים, הרפואיים, החברתיים, התרבותיים, הרוחניים והכלכליים של חבריה, ובכלל זה לאגד את נכי צה"ל; לשמור על זכויותיהם ולשפרן; ולייצג את ענייניהם בפני כל מוסד וגוף שהוא; ללוות את הנכים בשיקומם הבריאותי, הנפשי והחברתי; לעודד ולפתח פעילות חברתית, ספורטיבית ותרבותית; ולעשות כל פעולה המועילה לענייני הנכים. בספטמבר 1965 הכריז שר הביטחון על העמותה כארגון יציג של נכים בהתאם לחוק הנכים (תגמולים ושיקום), התשי"ט-1959 [נוסח משולב] (להלן - חוק הנכים).

הארגון הוא אמנם עמותה פרטית, אך הוא בעל תפקיד ציבורי חשוב של טיפול, שמירה ושיפור זכויותיהם של נכי צה"ל, והוא הארגון היציג היחיד המייצג אותם. לארגון סממנים ציבוריים הנובעים מכך שהוא מאוזכר במספר חוקים ותקנות, והוא מקבל תמיכה מכספי המדינה. בביקורת הקודמת שערך משרד מבקר המדינה בארגון<sup>3</sup> (להלן - הביקורת הקודמת), נקבע, כי בשל המאפיינים הציבוריים שבפעילות הארגון, ראוי שיחולו עליו עיקרי הנורמות של המשפט הציבורי, ושהוא יפעל על פי עקרונות יסוד של שקיפות, שוויוניות, תום לב וסבירות.

על פי התקנון, מוסמכת העמותה, בין היתר, להנחות את פעילות גופי העמותה; ללוות, להשיג ולהבטיח תשלום של כספים הדרושים למטרותיה; לייזום, להקים ולנהל בתי הבראה והחלמה ובתי לוחם; לייסד ולנהל פעולות, קרנות, מוסדות, גופים משפטיים, ביטוחים ומפעלים לטובת העמותה וחבריה; לגבות דמי חבר ולקבל תרומות ומתנות למטרותיה. הארגון מפעיל ארבעה בתי לוחם: בתל אביב, בירושלים, בחיפה ובבאר שבע - המשמשים מרכזי שיקום, ספורט וחברה של נכים חברי הארגון. בנוסף לכך, מפעיל הארגון מרכז הבראה ונופש על שם א' ס' קיי שבנהריה (להלן - בית קיי), המשמש מרכז הבראה ונופש לנכים שהם חברי הארגון.

קרן נכי צה"ל<sup>4</sup> (להלן - הקרן) היא עמותה שייסד הארגון, ולכל חברי הארגון מוקנית הזכות לחברות בקרן. הקרן משמשת זרוע פיננסית של הארגון, ומטרותיה העיקריות הן לסייע בקידום המטרות והיעדים של הארגון, לגייס כספים מתרומות, מעיזבונות ומנכסים, למטרות הנחוצות לפעילות הארגון.

המוסדות המרכזיים של הארגון הם: הוועידה הארצית<sup>5</sup> האחראית, בין היתר, לקביעת קווי הפעולה הכלליים של העמותה ולבחירת יו"ר הארגון; הוועד הארצי, המונה 21 חברים ואשר מתפקידיו, בין היתר, להוציא לפועל את תקציב העמותה ולדון בדוחות הכספיים של העמותה ומוסדותיה, לייסד ולנהל פעולות, קרנות, מוסדות, גופים משפטיים ומפעלים לטובת העמותה וחבריה, לייצג את העמותה ולנהל משא ומתן בשמה; יו"ר הארגון, אשר ממונה על ניהולם השוטף של הארגון ומוסדותיו ועל ביצוע החלטות הוועידה הארצית והוועד הארצי, ומשמש כנציגם כלפי גופי העמותה וכל גוף שמחוץ לעמותה. יו"ר הארגון אחראי גם למינוי מנכ"ל הארגון, באישור הוועד הארצי; ומנכ"ל הארגון האחראי, בין היתר, לבצע את כל התפקידים שמטילים עליו יו"ר הארגון, הוועד הארצי והוועידה הארצית, ונושא באחריות לריכוז ולתיאום עבודתם השוטפת של מרכז הארגון ומטה הארגון ושל קרן נכי צה"ל.

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

4 הקרן איננה גוף מבוקר לפי חוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב].

5 הוועידה הארצית מהווה את האספה הכללית של העמותה, כמוגדר בחוק העמותות, והוקנו לה כל הסמכויות שהוקנו בחוק העמותות לאספה הכללית.

בשנת 2012 עמד המחזור הכספי השנתי של הארגון על כ-129 מיליון ש"ח, והוא העסיק 242 עובדי משרה קבועים ו-337 עובדים לפי שעות. בשנת 2012 תמך משרד הביטחון (להלן - משהב"ט) בארגון ב-25 מיליון ש"ח.<sup>6</sup> בדצמבר 2012 היו חברים בארגון 49,663 נכים.

משרד מבקר המדינה פרסם בעבר דוחות ביקורת על פעולות הארגון ומוסדותיו, והאחרון שבהם בשנת 2005. משרד מבקר המדינה מציין בחיוב, כי בביקורת הנוכחית עלה, שרבים מהליקויים שעליהם הוציב משרד מבקר המדינה בביקורת הקודמת תוקנו, ובכלל זאת כתיבת תקנון חדש ונהלים לארגון וגיבוש תכניות עבודה שנתיות ובקרה עליהן. בנוסף לכך, פרסם הארגון קוד אתי, אמנת שירות ותכנית בטיחות.

בתקופה שבין אפריל 2013 לאוגוסט 2013 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת על היבטים בפעילות הארגון.<sup>7</sup> במהלך הביקורת הנוכחית הורחבה הבדיקה גם לסוגיות חשובות בעניין נכי צה"ל, שאינן קשורות ישירות לפעילות הארגון ואינן נמצאות בתחום אחריותו, כגון: ניכויים מתגמולי נכי צה"ל, חזרו הוצאות רכב לנכי צה"ל המועסקים בשירות המדינה ותקנות העסקת נכי מלחמה, התשי"א-1951 (להלן - תקנות העסקת נכי מלחמה). בדיקת השלמה בסוגיות הנוספות נערכו במשהב"ט, במשרד האוצר ובמשרד המשפטים. סיכום הביקורת נעשה בדצמבר 2013. להלן הממצאים:

## היבטים בפעילות ארגון נכי צה"ל

### תכניות עבודה

1. תכנית עבודה רב-שנתית - תכנון רב-שנתי אמור לאפשר לארגונים בהיקף פעילות גדול כמו ארגון נכי צה"ל, אופק תכנון ארוך טווח, שמתווה את כלל היעדים של הארגון, את התקציבים ואת הפרויקטים הנדרשים להשגתם ואת המקורות למימנם. בביקורת הקודמת נקבע, כי הארגון פעל משך שנים ללא תכניות רב-שנתיות, וכי היעדר תכניות רב-שנתיות פוגם בניהול השוטף וארוך הטווח של הארגון, ומקשה על מימוש המדיניות שקובעת הוועידה הארצית.

בביקורת הנוכחית עלה, כי עד מועד סיום הביקורת, אוגוסט 2013, טרם אישרו מוסדות הארגון תכנית עבודה רב-שנתית לארגון.

בדצמבר 2013 מסר הארגון בתגובה לממצאי הביקורת, כי ב-15.12.13 אישר הוועד הארצי של הארגון תכנית רב-שנתית לארגון נכי צה"ל ולמוסדותיו, וכי האישור הוא "השלב האחרון בתהליך אסטרטגי ארוך" שהחל בתחילת שנת 2012. תכנית העבודה לשנת 2014 נכתבה על בסיס התכנית הרב-שנתית ובהתאמה אליה.

2. "עלות מחזור חיים" - הערכה מוקדמת של סיכונים הגלומים בהקמת פרויקט (להלן - סקר סיכונים) עשויה לספק למקבלי ההחלטות בארגון תמונה כוללת של הגורמים האפשריים העלולים למנוע או לעכב את סיום הפרויקט או להגדיל את עלויותיו, והיא עשויה למנוע מצב שבו הארגון מתחיל פרויקטים אשר אין לו תקציב רב-שנתי למימושם. בנוהל "תכנון פרויקטים לבנייה" של הארגון נקבעו הדרישות להכנת לוחות זמנים ומעקב אחר השינויים בתכניות, אך אין בו דרישה לערוך סקר סיכונים לפני התחלת הפרויקט.

6 בשנים 2010 ו-2011 תמך משהב"ט בארגון בהיקף של 25 מיליון ש"ח ו-16 מיליון ש"ח, בהתאמה.  
7 הארגון הוא גוף מבוקר לפי סעיף 9(8) בחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב].

עוד עלה בביקורת הנוכחית, כי הארגון אינו מחשב את "עלות מחזור חיים"<sup>8</sup> של הפרויקטים שהוא מבצע (עלויות הבנייה ועלויות התפעול והאחזקה המלאות הצפויות במשך כל תקופת הפעלתו של הפרויקט). יוצא אפוא, שהארגון אינו יכול לבחון את המשמעויות התקציביות השנתיות והרב-שנתיות של כל פרויקט שהוא מבצע, ולהביא אותן בחשבון בזמן אישור ביצוע הפרויקט.

בתשובתו לממצאי הביקורת מסר הארגון באוקטובר 2013, כי התייחסות הארגון ל"עלות מחזור חיים" לפרויקט כללה עד כה התייחסות לתקופת הקמת הפרויקט בלבד, בעוד שעלויות התפעול והאחזקה של הפרויקטים לאחר סיום ההקמה נכללו בתקציבים השוטפים של בתי הלוחם ובית קיי. עוד ציין הארגון, כי "לאור הערת הביקורת יפעל הארגון לשינוי ההגדרה הנוהגת ויערוך בעתיד עלות מחזור חיים לפרויקט הכוללת התייחסות בתיק הפרויקט עצמו, כפי שיובא לאישור המוסדות המוסמכים, גם עלות תחזוקה לשנים הראשונות לתפעול הפרויקט בהתאם לקביעת המוסדות המוסמכים" (ההדגשה במקור). בתשובה נוספת מנובמבר 2013 מסר הארגון, כי "הארגון לא יוכל להסכים להכללת עלות התחזוקה לאורך עשרות שנים בגדר עלות הפרויקט עצמו, וסבור כי דרישה זו הינה דרישה בלתי הגיונית ואיננה מתיישבת עם המקובל בתחום זה מבחינה מקצועית".

משרד מבקר המדינה מעיר, כי העובדה שהארגון אינו מזהה בטרם ביצוע פרויקטים חדשים את עלויות התפעול והאחזקה השוטפות הצפויות לאחר הקמתם, פוגעת ביכולת הארגון להעריך את מלוא המשמעויות התקציביות השנתיות והרב-שנתיות של כל פרויקט לפני ההחלטה על ביצועו, ועלולה, במקרים שהוצאות אלו תהיינה משמעותיות, להעמידו בפני הוצאות עתידיות שהארגון לא הביא בחשבון. על כן ראוי, שלפני התחלת כל פרויקט יכין הארגון אופן "עלות מחזור חיים" - אופן של עלויות הבנייה ועלויות התפעול והאחזקה המלאות הצפויות במשך כל תקופת הפעלתו הצפויה של הפרויקט.

3. תכניות עבודה שנתיות - תכנית עבודה שנתית אמורה לשמש כלי ניהולי מרכזי המסייע לארגון להתוות את פעילויותיו על פי המטרות והיעדים לטווח הקצר ולטווח הארוך.

הארגון מסר בתגובתו למשרד מבקר המדינה מאוקטובר 2013, כי החל משנת 2009 הוא מנהל תהליך סדור ומובנה של עריכת תכניות עבודה שנתיות ובקרה עליהן. החל משנת 2011 אוחדו תהליך אישור תכנית העבודה ואישור התקציב, והם נעשים במסגרת אחת, אשר מאפשרת לראות מצד אחד את התשומות (התקציב) ומצד שני את התפוקות המצופות (תכנית עבודה ליישום). כלל היעדים המוצבים לארגון הינם יעדים מדידים אשר רמת ביצועם נמדדת באופן שוטף. היעד הכמותי נמדד במספרים אבסולוטיים, והיעד האיכותי נמדד בהגדרת המשימות הנגזרות מיעדים אלה. בתשובתו מנובמבר 2013 הסביר הארגון, כי "כל פרויקטי הבינוי בארגון נכי צה"ל מעבר לפרויקטים הכרחיים שלא ניתן לדחותם הינם פרויקטים המתנים בגיוס יעודי. כלומר אם לא גויסו הכספים - הפרויקט לא יבוצע" (ההדגשות במקור).

משרד מבקר המדינה בחן את תכניות העבודה השנתיות שגיבש הארגון לשנים 2010-2012 למטה הארגון, למחוזות הארגון<sup>9</sup>, לבתי הלוחם ולבית קיי, והעלה, כי בשנים 2011 ו-2012 לא בוצעו שלושה פרויקטים שתוכננו לכל אחת מאותן שנים כלהלן: בניית אגף חדש בבית הלוחם בחיפה, שדרוג מלתחות בבית הלוחם בתל אביב ושדרוג חדרי שירותים בבית הלוחם בחיפה - והן נכללו שוב בתכנית העבודה לשנת 2013. יצוין, כי לגבי פרויקטים אלה (להבדיל מפרויקטים אחרים) לא

8 LCC - Life Cycle Cost.

9 לארגון חמישה מחוזות: ירושלים, תל אביב-יפו והמרכז, חיפה והצפון, השפלה, ובאר שבע והנגב.

נקבע כי ביצועם מותנה בתקציב. יתר על כן, בדיונים שערך מטה הארגון לסיכום שנות העבודה האמורות, לא הייתה התייחסות לעיכובים באותם פרויקטים.

בהתייחסותו מאוקטובר 2013 לממצאי הביקורת מסר הארגון, כי הפרויקטים האמורים בבתי הלוחם בתל אביב ובחיפה נקבעו בתכנית העבודה כיעדים שבאופן ברור מותנים בגיוס כספים משמעותיים. גיוסים אלה אשר התעכבו בחלקם הביאו לדחיית תחילת הפרויקטים. מכל מקום, לא בוטלו תרומות ולא נגרם כל נזק תדמיתי או אחר מול התורמים. עוד מסר הארגון, כי במסגרת תכנית העבודה השנתית נקבעים צרכים ויעדים מגוונים, מתוך הבנה וידיעה כי ביצועם מותנה בין היתר ביכולת גיוס תרומות, בתוצאות בחינתם המקדמית, ובצרכים שיעלו במהלך השנה ואשר יכולים להשפיע על סדרי עדיפויות. הארגון אינו רואה בכך כל פסול.

בחלק מהסעיפים בתכנית העבודה של הארגון בשנים 2011 ו-2012 אכן צוי, כי ביצועם מותנה בתקציב, אך שלושת הפרויקטים האמורים, שהופיעו בתכנית העבודה של הארגון בשנים 2011 ו-2012, נכללו שוב בתכנית העבודה לשנת 2013 מאחר שלא נמצא להם מקור תקציבי.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי תכנית עבודה שנתית אמורה לשמש כלי ניהולי מרכזי המסייע לארגון להתוות את פעילויותיו על פי המטרות והיעדים לטווח הקצר ולטווח הארוך, והיא אמורה להיות מגובה בתקציבים אשר נדרשים למימושה. קביעת משימות בתכנית העבודה ללא הקצאת תקציב לביצועם, עלולה לגרום לביצוע חסר של תכנית העבודה ולדחיית ביצועם של פרויקטים משנה לשנה, ללא השלמתם.

## הפעילות בפריפריה ובבתי הלוחם

כאמור, הארגון מפעיל לרווחת נכי צה"ל ארבעה בתי לוחם ואת בית קיי. במרוצת השנים השקיע הארגון מאות מיליוני ש"ח בהקמתם ובתפעולם, לרבות השקעות כספיות גדולות לרכישת ציוד מתקדם לבתי הלוחם. פעילות בתי הלוחם ממומנת, בין היתר, מכספי ציבור (תמיכות שמש"ב"ט מעביר לארגון לפעילות בתי הלוחם, וכן תרומות כספיות המתקבלות באמצעות קרן נכי צה"ל ומדמי החבר שמשלמים החברים בבתי הלוחם), ולכן עליו להתנהל ביעילות ובחיסכון.

ממסמכי הארגון עולה, כי בסוף שנת 2011 היו רשומים בארבעת בתי הלוחם כ-27,000 חברים, מהם כ-12,000 נכי צה"ל שהם חברי הארגון, המהווים כרבע מכלל חברי ארגון נכי צה"ל. שאר החברים כוללים, בין היתר, את בני המשפחות של נכים החברים בארגון ובבתי הלוחם, נכי צה"ל ברמת נכות של 10%-19%<sup>10</sup>, משפחות שכולות ומשפחות של נפגעי פעולות איבה.

1. הפעילות בפריפריה - ממסמכי הארגון עולה, כי המרחק וזמן הנסיעה בין מקום מגוריו של חבר הארגון לבין בית הלוחם הסמוך ביותר הם גורמים מכריעים בהחלטתו של אותו חבר אם להשתתף בפעילות בית הלוחם. עקב כך, נקבע בתכנית העבודה לשנת 2012, כי אחד היעדים של הארגון הוא "המשך פיתוח והנגשת שירותים ופעילויות לנכים בפריפריה בתחומי השיקום, הספורט, התרבות והחברה". לשם כך התקשר הארגון עם שלושה מרכזי ספורט ברחבי הארץ למתן שירות עבור נכי צה"ל המתגוררים בריחוק ניכר מבתי הלוחם הקיימים. בנוסף להתקשרות עם שלושת מרכזי הספורט, כאמור, מנהלים בתי הלוחם פעילויות במקומות נוספים בפריפריה.

10 מדובר בנכים שדרגת נכותם הוכרה החל מינואר 1996, ואשר אינם זכאים להיות חברים בארגון.



בתשובתו לממצאי הביקורת מסר הארגון באוקטובר 2013, כי "תקציב הפעילות בפריפריה עומד על למעלה ממיליון ש"ח, והוא יגדל בכל שנה, בהתאם ליעדי הארגון בהקשר זה (יעד של הגדלת הפעילות בפריפריה של 10% כל שנה). מרבית התקציב, כאמור, נכלל בתקציבי בתי הלוחם".

בביקורת עלה, כי הארגון לא בחן האם יש צורך להגדיל את מספר מרכזי הפעילות של הנכים בפריפריה ואת המשמעויות הנובעות מכך, ולא גיבש תכנית רב-שנתית, שבה נקבעו יעדים למספר החברים שישתתפו בכל אחד מהמרכזים שאיתם התקשר הארגון. כל זאת כדי לשפר את נגישותם של מרכזי הפעילות לציבור גדול יותר של חברי הארגון בכל רחבי הארץ.

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח המטרה המבורכת שקבע הארגון להנגשת הפעילויות בתחום השיקום לחברי הארגון המתגוררים בפריפריה, על הארגון לבחון אם יש צורך להגדיל את מספר מרכזי הפעילות של הנכים בפריפריה ואת המשמעויות של נושא זה באמצעות תכנית רב-שנתית. תכנית כזו אמורה לכלול נתונים בנוגע למספר החברים הצפוי בכל מרכז פעילות שאיתו מתקשר הארגון.

2. בית הלוחם בבאר שבע - מהמסמכים עולה, כי חברת ייעוץ שבדקה בשנת 1999 עבור הנהלת הארגון את היתכנות ההקמה של בית הלוחם בבאר שבע, קבעה במסקנותיה, כי הוא צפוי לשרת כ-1,270 בתי אב של חברים (להלן - צפי האכלוס).

בביקורת הקודמת נקבע בנוגע לבית הלוחם בבאר שבע, כי "בתקופה שבין 1999 למועד סיום הביקורת בדצמבר 2004 חלו שינויים ניכרים בתכנונו של בית הלוחם בבאר שבע, שגדל פי שניים [מ-2,400 מ"ר לכ-5,658 מ"ר] ועלות הקמתו צמחה מכ-5 מיליון דולר לכ-12.4 מיליון דולר, וזאת בלא שהוועד הארצי דן בגידול משמעותי זה ואישר אותו". בפועל הקים הארגון את בית הלוחם בבאר שבע (שהחל לפעול בשנת 2011) בהיקף המאפשר קליטה של עד 3,000 בתי אב של נכים.

כפי שעלה, באוגוסט 2013 היו רשומים כחברים בבית הלוחם בבאר שבע 1,718 בתי אב בלבד, מהם 1,118 בתי אב של חברי הארגון. יש לציין בעניין זה את דברי מנכ"ל הארגון, מר חיים רונן, בדיון שנערך בארגון במאי 2013, כי "בבית הלוחם בב"ש 1,500 בתי אב. הגידול הפוטנציאלי קטן. הבית יכול להכיל 2,500 עד 3,000 בתי אב".

משרד מבקר המדינה מעיר, כי באוגוסט 2013 רק 1,118 בתי אב של חברי הארגון היו רשומים כחברים בבית הלוחם בבאר שבע, ועוד כ-600 בתי אב שאינם חברי ארגון. כלומר, מספר בתי אב של חברי הארגון הנהנים משירותי בית הלוחם בבאר שבע נמוך אף מהתחזית שנצפתה בבדיקת ההיתכנות שערכה חברת הייעוץ, כאמור.

הארגון מסר בתגובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2013, כי "כל בית לוחם קיים 'גמ"ה' (גודל מינימלי הכרחי), הנגזר מהפונקציות השיקומיות והאחרות ההכרחיות הכלולות בבית הלוחם", וכי פונקציות אלה אשר הכרחיות לשיקום נכי צה"ל אינן תלויות במספר החברים. לדברי הארגון, מספר בתי אב בבית הלוחם בבאר שבע יגדל משמעותית בשנים הקרובות - הן בשל פעילות ייעודית של בית הלוחם והן בשל העברת מחנות צה"ל לדרום. עוד ציין הארגון לדוגמה, כי בבית הלוחם בירושלים, אשר נבנה במקורו לאפשר קליטה של 1,500 בתי אב בשטח של 5,500 מ"ר, על בסיס גודל מינימלי הכרחי, חברים כיום כ-3,200 בתי אב, ויש צורך להגדיל את המקום תוך כדי תפעול שוטף של הבית.

מתשובת הארגון עולה, כי הגודל המינימלי ההכרחי של כל בית לוחם אמור לשמש 1,500 בתי אב. משרד מבקר המדינה מציין אפוא, כי בית הלוחם בבאר שבע נבנה בהיקף הגדול מהגודל המינימלי ההכרחי. בנוסף לכך, בית הלוחם בבאר שבע נבנה בהיקף הגדול משמעותית מזה שתוכנן בשנת 1999. גם במסמכי הארגון אין תיעוד לצפי שמספר חברי הארגון יגדל לכ-3,000 בתי אב, כפי שנטען בתשובת הארגון, כאמור.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי בית הלוחם בבאר שבע נבנה בהיקף גדול משמעותית מהיקף האוכלוסייה בעלת הפוטנציאל לעשות בו שימוש, דבר שיש בו משום ניצול לא יעיל של משאבי הארגון, בין היתר משום הגדלת עלויות האחזקה והתפעול. על הארגון להתאים את גודל המתקנים שהוא בונה לפוטנציאל החזוי של מספר החברים העשויים להשתמש בשירותיו.

3. הקמתו המתוכננת של בית הלוחם באשדוד - בביקורת הקודמת נכתב, כי בשנת 2004 תכנן הארגון להתחיל את בניית בית הלוחם באשדוד באוגוסט 2005. עוד צוין שם, כי על פי מסקנות בדיקת היתכנות שערכה חברת ייעוץ עבור הארגון כבר בשנת 1999, במטרה לבדוק את פוטנציאל השימוש העתידי בבתי לוחם במספר אתרים אפשריים, עלה, כי "מיקום בית לוחם במתחם הגיאוגרפי שבין רחובות, נס ציונה וראשון לציון מגדיל את הסיכויים לכמות נרשמים גדולה מבאשדוד".

בביקורת הקודמת העיר משרד מבקר המדינה, כי בניית בית לוחם היא החלטה הכרוכה בעלויות כספיות משמעותיות של עשרות מיליוני דולרים לבנייה ולמימון פעילותו ואחזקתו במהלך השנים, שראוי היה לקבלה על בסיס ניתוח מקצועי של מכלול הנתונים, ובהתחשב, בין היתר, בתוצאות בדיקת ההיתכנות. יתר על כן, מן הראוי היה להציג לפני הוועד הארצי את כל החלופות האפשריות שהוצגו בבדיקת ההיתכנות, כדי שיוכל לבחור בחלופה המתאימה לסדרי העדיפויות ולמדיניות שקבע. עוד העיר משרד מבקר המדינה, כי למרות פער הזמנים בין בדיקת ההיתכנות לתחילת הבנייה של בית הלוחם בבאר שבע, שתוכננה למחצית השנייה של שנת 2005, לא נערכה בדיקת היתכנות עדכנית, והארגון הסתפק בבדיקה שנערכה בשנת 1999.

מבירור שערך צוות הביקורת הנוכחית עולה, כי בשל העדיפות שהעניק הארגון להקמת בית הלוחם בבאר שבע, נדחה הפרויקט לבניית בית הלוחם באשדוד, והקמתו טרם החלה. הארגון העריך את עלויות בניית בית הלוחם באשדוד בשנת 2012 בכ-120 מיליון ש"ח. אמדן זה התבסס על ניסיון העבר בבניית בית הלוחם בבאר שבע.

בפברואר 2012 מסר מנכ"ל הארגון לחברי הוועד הארצי, כי "הבניין מתוכנן להיות כ-6,700 מ"ר כאשר בשלב זה יש תב"ע [תכנית בניין עיר] המאפשרת רק 4,500 מ"ר, וכי "החל הטיפול בבקשה לשינוי התב"ע". בדצמבר 2012 הונחה אבן הפינה של הפרויקט וביוני 2013 הכינה חברת קבלנית פרטית אמדן ראשון של עלויות הבנייה המבוסס על תכולת העבודה החזויה בפרויקט. על פי האמדן, עלויות הפרויקט אמורות להסתכם בכ-128 מיליון ש"ח. יצוין, כי מדוח הביקורת הפנימית של הארגון מאוקטובר 2013 בנושא "בית הלוחם באשדוד", עלה, בין היתר, כי בישיבת ועדת כספים של הארגון מ-23.10.13 "אושרה לראשונה בארגון תוכנית רב שנתית שמרכיב נכבד משימושי המקורות בה מופנה בשנים הקרובות לבניית בית הלוחם באשדוד".

משרד מבקר המדינה בחן בביקורת הנוכחית את תהליך קבלת ההחלטות בנוגע לבניית בית הלוחם באשדוד, בין היתר בהתייחס להערות משרד מבקר המדינה בביקורת הקודמת בנושא זה. להלן הממצאים:

א. עד מועד סיום הביקורת, אוגוסט 2013, לא אישרה הוועדה הארצית את הקמת בית הלוחם באשדוד כמתחייב מהוראות התקנון.

ב. מאז ביצוע בדיקת ההיתכנות בשנת 1999, כאמור לעיל, ועד מועד סיום הביקורת, ולמרות הערת משרד מבקר המדינה בדוח הביקורת הקודם בדבר הצורך לערוך בדיקת היתכנות עדכנית, לא ערך הארגון בדיקה שכזו, בין היתר בהתייחס להערכה של חברת הייעוץ, כאמור, כי הקמת בית הלוחם במיקום אחר מגדיל את הסיכויים למספר גדול יותר של משתמשים.

ג. הארגון לא הכין אומדן של עלויות התפעול והתחזוקה של הפרויקט לאורך כל שנות קיומו, ולא הכין סקר סיכונים לפרויקט הבנייה של בית הלוחם באשדוד בתהליך קבלת ההחלטות בנושא זה.

רק באוקטובר 2013, ערכה חברה פרטית סקר סיכונים לפרויקט הבנייה של בית הלוחם באשדוד. עד סוף נובמבר 2013 לא הוצג סקר זה למוסדות הארגון.

בתשובתו לממצאי הביקורת מסר הארגון למשרד מבקר המדינה באוקטובר 2013, כי הארגון פועל בימים אלו לגיבוש הנתונים המדויקים להקמת בית הלוחם, לרבות תכנון סופי, גיבוש עלויות הקמה, סקר סיכונים והזכויות הקנייניות בקשר לקרקע. הבנייה בפועל תחל רק לאחר שתאושר על ידי הוועדה הארצית, לאחר שכל הנתונים יוצגו בפניה. בנובמבר 2013 מסר הארגון כי "הארגון טרם קיבל החלטה להתחיל בבניה בפועל של בית הלוחם באשדוד. החלטה זו אם וככל שתתקבל, תתקבל רק לאחר שיוצגו למוסדות המוסמכים כל הנתונים הרלבנטיים ורק בכפוף לאיתור וגיוס משאבים כספיים".

משרד מבקר המדינה מעיר, כי למרות תוצאות בדיקת ההיתכנות משנת 1999 של חברת הייעוץ, שהעריכה, כי הקמת בית הלוחם במיקום אחר מגדילה את הסיכויים למספר גדול יותר של משתמשים, ולמרות הערת משרד מבקר המדינה בדוח הביקורת הקודם בדבר הצורך לערוך בדיקת היתכנות עדכנית, לא ערך הארגון בדיקה שכזו. מלבד זאת, ההחלטה של מוסדות הארגון על הקמת בית הלוחם באשדוד לא התבססה על מסד ראוי של נתונים: הארגון לא הביא בחשבון הוצאות עתידיות, ולא התבסס על הערכה של הסיכונים הגלומים בפרויקט, ואשר עלולים למנוע או לעכב את סיומו או להגדיל את עלויותיו.

לדעת משרד מבקר המדינה, על הוועד הארצי ועל הוועדה הארצית לבחון מחדש את הצורך בהקמתו של בית הלוחם במחוז השפלה במיקום המתוכנן באשדוד. בטרם יקבלו החלטה בעניין זה, ראוי שהארגון יערוך בדיקת היתכנות עדכנית בנוגע להקמת בית הלוחם, הכוללת ניתוח מקצועי של מכלול הנתונים הרלוונטיים ובדיקת "עלות מחזור חיים" של הפרויקט, במשולב עם סקר סיכונים, כדי לאפשר קבלת החלטה מיטבית.

## התקשרויות עם ספקים

כאמור, לארגון מאפיינים של גוף ציבורי, ומתוקף כך צריכים לחול עליו עיקרי הנורמות של המשפט הציבורי, ובכלל זה החובה להתקשר עם ספקים ונותני שירותים, ולאייש משרות בהליך תחרותי ושוויוני. גם בביקורת הקודמת נקבע, כי "אף שחובת המכרזים לא הוחלה בדין במפורש על הארגון, הרי שבשים לב לאופיו הציבורי, ראוי שהוא יפעל כך שהתקשרויותיו תהיינה יעילות ככל האפשר ולא תפגענה בעקרונות העומדים ביסוד דיני המכרזים, ובפרט עיקרון השוויון, כפי שנקבעו לא אחת בפסיקת בית המשפט העליון ומצאו את ביטוין בחוק".

### 1. אמות מידה לבחירת ספקים

קביעת אמות מידה, שעל פיהן נבחרת ההצעה הזוכה, והמשקל היחסי של כל אמת מידה בעת הבחירה, מבטיחים שוויוניות בבחינת ההצעות, ויוצרים שקיפות בנוגע לשיקולים שהנחו את הוועדה בעת שהחליטה על ההצעה הזוכה.

בביקורת הנוכחית עלה, כי הארגון קבע בנהליו את הצורך בקיום הליך תחרותי, את בעלי התפקידים שישתתפו כחברי ועדה לקבלת הצעת מחיר (אשר בוחרת את ההצעה הזוכה) ואת מספרם בהתייחס להיקף הכספי של העסקה. עם זאת, הארגון לא קבע בנהליו חובה להחליט מראש על אמות מידה לבחירת ההצעה הזוכה ואת משקלן היחסי.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מסר הארגון באוקטובר 2013, כי במסגרת הליכי ההזמנה להציע הצעות הנערכים בארגון, "נקבעות ככלל אמות המידה האיכותיות במסגרת תנאי הסף להגשת הצעה, ולא כחלק מהמשקולות לקביעת ההצעה הזוכה. לטעמנו, אופן זה של התנהלות דווקא מגביר את השקיפות והשוויוניות, שכן מדובר בבחינה חד חד ערכית... ולא בבחינה סובייקטיבית בה יכול כל אחד מחברי הוועדה לתת ניקוד אחר לאותו ניסיון מדווח" (ההדגשה במקור).

משרד מבקר המדינה מעיר, כי ראוי שהארגון ישקול אם לכלול בנהליו הנחיה לקביעת אמות מידה והמשקל היחסי של כל אמת מידה, שישמשו את חברי הוועדות בעת שהם בוחרים את הצעות המחיר לצורך הבחירה בספקים. קביעה כזו עשויה לסייע לארגון לקיים בחינה הגונה ושוויונית בין ההצעות.

### 2. פרק הזמן המרבי שבו ניתן להתקשר עם ספק שירותים או ספק סחורה

בדוח הביקורת הפנימית של הארגון לשנים 1998 ו-1999 (בפרק הדין בנושא התקשרויות) המליצה הביקורת להנהלת הארגון "לשקול קבלת הצעות מחיר מספקים, נותני שירותים ויועצים מקצועיים אחת לפרק זמן מוגדר בתחומים השונים הנדרשים". בנובמבר 1999 אימצה הוועדה הארצית של הארגון דוח זה על כל ההמלצות שבו.

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

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מאוקטובר 2013 מסר הארגון, כי ישקול בחיוב קביעת מועדים תקופתיים לקבלת הצעות מחיר לספקים שונים במסגרת הנוהל.

### 3. מינוי יועץ משפטי של הארגון

בנוהל הארגון מוגדרים שירותי ייעוץ משפטי כשירות הדורש "אמון אישי", וניתן להסתפק בהצעת מחיר אחת או שתיים ולא שלוש כמקובל, בכפוף לאישור מיוחד בכתב ממנכ"ל הארגון. בתקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993, נקבע, כי התקשרות לביצוע עבודה הדורשת יחסי אמון מיוחדים, לרבות עריכת דין, פטורה ממכרז. עם זאת נקבע בתקנות, כי על גוף ציבורי להעדיף ביצוע התקשרות בדרך של מכרז גם במקום שהוא פטור מכך.

ביוני 2011 אישר הוועד הארצי הסכם התקשרות בין הארגון לבין עורכת דין פרטית, כדי שתשמש יועצת משפטית של הארגון בעלות של 660,000 ש"ח לשנה בתוספת מע"מ לתקופה של שלוש שנים וחצי. ממסמכי הארגון עולה, כי עורכת הדין מונתה לתפקיד היועצת המשפטית בלי שהארגון קיים הליך תחרותי ושוויוני של בחירה בין מספר מועמדים. במהלך הדיון שבו אישר הוועד הארצי את הסכם ההתקשרות עם היועצת המשפטית, כאמור, נשאל מנכ"ל הארגון מדוע משרה זו אינה מאוישת בדרך של מכרז, והשיב, כי "משרת היועמ"ש הינה משרת אמון". באותו הדיון אישר הוועד הארצי את המינוי.

בתשובתו לממצאי הביקורת מסר הארגון באוקטובר 2013, כי "לאור המלצת הביקורת, ולכשתגיע העת לבחירת היועצים המשפטיים הבאים של הארגון, תובא לפתחם של המוסדות המוסמכים השאלה האם בנסיבות שיהיו אז נכון יהיה לקיים הליך תחרותי לתפקיד היועץ המשפטי, ואם כן - כיצד".

משרד מבקר המדינה מעיר, כי על אף שהתקשרות גוף ציבורי עם עו"ד פטורה ממכרז, יש להעדיף לבצע בדרך של בחינת מספר מועמדים. לפיכך ראוי, כי הארגון, שהוא כאמור בעל מאפיינים ציבוריים, יבחר בעתיד את היועץ המשפטי לארגון בדרך של הליך תחרותי ושוויוני בין מספר מועמדים אפשריים.

#### 4. שירותי הסעדה בבית הלוחם בתל אביב

בבית הלוחם בתל אביב פועלת מסעדה המשרתת את אוכלוסיית הנכים החברים בבית הלוחם ואת עובדי בית הלוחם ועובדי מרכז הארגון. מאז 1993 ועד מועד סיום הביקורת, אוגוסט 2013, המשיך הארגון את ההתקשרות עם אותו מפעיל מסעדה, בלי שקיים הליך תחרותי לבחירת המועמד המתאים ביותר. להלן הפירוט:

א. בספטמבר 2010 חתם הארגון על הסכם התקשרות חדש עם מפעיל מסעדה הקיים בבית הלוחם בתל אביב (להלן - מפעיל המסעדה) לתקופה של 24 חודשים, החל מנובמבר 2010 וכלה באוקטובר 2012.

בנובמבר 2012 החליטה הנהלת בית הלוחם בתל אביב להאריך את ההסכם עם מפעיל המסעדה עד אוגוסט 2013.

ב. במאי 2013 קיימה הנהלת בית הלוחם בתל אביב דיון בנושא מכרז להספקת שירותי המסעדה בבית הלוחם. בסיכום הדיון החליטה הנהלת בית הלוחם בתל אביב לדחות את המכרז להספקת שירותי המסעדה בבית הלוחם בשנה נוספת, בין היתר בטענה כי "במשך תקופה ארוכה תהיה הבריכה [בבית הלוחם] סגורה... [דבר שמשמעותו] ירידה בכמות החברים שיגיעו לבית הלוחם", וכי "חוששים שמהלך זה ירחיק אותם [מציעים טובים] מהשתתפות במכרז".

יצוין, כי על פי מסמכי הארגון, הבנייה בברכה אמורה להסתיים בדצמבר 2014, לאחר תום ההארכה של ההתקשרות הנוספת.

ג. בתקנון הארגון נקבע, בין היתר, כי לוועד הארצי "סמכויות הניהול הכללי של הארגון" שמתפקידו "לדאוג לביצוע החלטות הוועידה הארצית"; ו"לקבוע, בהתאם... [ל] החלטות הוועידה הארצית, קווי פעולה ועבודה לגופי העבודה ומוסדותיה... להנחות את סדרי עבודתם, לפקח על פעולותיהם, לקבוע את דרכי ארגונם ולקבל מנציגיהם וממנהליהם דו"ח על פעולותיהם". בביקורת עלה, כי על אף זאת, הוועד הארצי לא דרש במשך שנים מהנהלת בית הלוחם בתל אביב לערוך הליך תחרותי לבחירת מפעיל לשירותי המסעדה במקום, וזאת בניגוד להמלצת הביקורת הפנימית של הארגון, שאותה אימצה, כאמור, הוועידה הארצית של הארגון.

הליך תחרותי בבחירת ספקים לצורך רכש סחורות ושירותים בא להבטיח, כי התקשרות כזו תהיה מבוססת על מספר עקרונות יסודיים וביניהם תחרותיות, שוויוניות ושקיפות, שהם עקרונות בסיסיים של מינהל ציבורי תקין, וכי ההתקשרות תהיה במחיר הוגן וסביר. משרד מבקר המדינה מעיר, כי העובדה שהארגון מתקשר משך שנים רבות עם אותו מפעיל במסעדה של בית הלוחם בתל אביב, בלי שקיים הליך תחרותי לבחירת המועמד המתאים ביותר, פוגעת בעקרונות האמורים, מונעת תחרות ומתן הזדמנות שווה למפעילים פוטנציאליים נוספים, ואף עלולה לפגוע בכדאיות ההתקשרות מבחינת הארגון. ראוי שהארגון יערוך הליך תחרותי להפעלת המסעדה לאחר תום עבודות הבינוי בבית הלוחם.

בהתייחסותו לממצאי הביקורת הודיע ארגון נכי צה"ל באוקטובר 2013 למשרד מבקר המדינה, כי "ארגון נכי צה"ל מתחייב לצאת בהליך לקבלת הצעות לשירותי הסעדה בבית הלוחם תל אביב עם גמר הבנייה".

## סוגיות בניהול מוסדות הארגון

1. ישיבות הוועידה הארצית - בחוק העמותות נקבע, כי "בכל אסיפה כללית ינוהל פרוטוקול. הפרוטוקול ייחתם ביד יושב ראש האסיפה, ומשנחתם בידו יהיה ראייה לכאורה לתוכנו ולכשרות כינוס האסיפה, ניהולה וקבלת החלטותיה". עוד נקבע בחוק, כי "רואה החשבון ישתתף בכל אסיפה כללית של העמותה, שיוגשו בה חשבונות שביקר או שמסר עליהם דין וחשבון". יצוין, כי לציבור הרחב קיימת זכות לעיין בכל המסמכים שהעמותה חייבת להגיש על פי חוק לרשם העמותות, וביניהם פרוטוקול החלטת האספה הכללית לאשר את הדוח הכספי.

בביקורת עלה, כי הארגון מנהל פרוטוקולים של ישיבות הוועידה הארצית, אך אינו מציין בהם את רשימת הנוכחים.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי מן הראוי שהארגון יציין בפרוטוקול את שמות הנוכחים אשר החוק מחייב את השתתפותם בישיבה, כדוגמת רואה החשבון של הארגון. בנוסף לכך, ראוי גם שהארגון יצרף לפרוטוקול את רשימת חברי הוועידה הארצית הנוכחים בישיבות, ובכך יציג בפני חברי העמותה מידע אודות פעילותם ואופן מילוי תפקידם של חברי הוועידה הארצית המכהנים בתפקידם כנציגים של חברי העמותה שבחרו בהם.

2. תובענות נגד ארגון נכי צה"ל - לפי חוק העמותות, עמותה חייבת להגיש לרשם העמותות הודעה על הגשת תובענה<sup>11</sup> נגד העמותה או נגד חבר הוועד בתוקף תפקידו כחבר הוועד. בתקנות העמותות (טפסים), התשס"ט-2009 (להלן - התקנות), צוין, כי הודעה על הגשת תובענה נגד העמותה או נגד חבר ועד העמותה מהווה, ככל מידע לפי התקנות, מידע ציבורי, וייתכן כי הוא יפורסם באמצעים שונים ובכלל זה באינטרנט. מטרתן של הוראות אלו היא, בין היתר, לאפשר לרשם העמותות לקיים פיקוח ובקרה על התנהלות התקינה של הארגון וחברי הוועד שלו, ועל ההתחייבויות הכספיות העשויות לנבוע מתובענות אלו על הארגון, וההשלכות המשפטיות של התובענות על הארגון.

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

בביקורת עלה, כי עד אוגוסט 2013 הארגון לא דיווח לרשם העמותות על עשרות תובענות שהוגשו נגדו בשנים עברו.

באוגוסט 2013 הסביר הארגון למשרד מבקר המדינה, כי סבר משך שנים ש"דרישת הדיווח על תובענות הקבועה בחוק העמותות נוגעת רק לתובענות בדבר תפקוד העמותה כעמותה ו/או תובענות כנגד חבר ועד בתוקף תפקידו כחבר ועד, ולא תובענות אחרות, לרבות מכוח דיני עבודה, חוזים, עתירות מנהליות בענייני זכויות נכים וכיו"ב". עוד הודיע הארגון, כי "במסגרת ביקורות שנערכו בארגון מטעם רשם העמותות ואחרים, לא נתקבלה כל הערה על אי הגשת דוח לרשם על תובענות בתחומים אלו, דבר שאישר גם הוא את פרשנות הארגון לדרישה... הארגון [נערך] להגשת דיווח מפורט על כלל התובענות כאמור... מעתה ידווח לרשם העמותות כל הליך משפטי בסמוך לאחר תחילתו".

בספטמבר 2013 הודיעה סגנית ראש רשות התאגידיים למשרד מבקר המדינה בתגובתה לממצאי הביקורת כלהלן: החוק מחייב להגיש הודעה על הגשת כל תובענה כנגד העמותה; "טענת העמותה על כך שהבינה שהרשם אישר את הפרשנות המוטעית של העמותה לסעיף זה, לאור העובדה שלא העביר הערה בעניין בשנים קודמות, תמוהה, שכן העמותה מעולם לא הפנתה שאלה בדבר פרשנות הסעיף, ולרשם לא הייתה דרך לדעת שקיימות תובענות נוספות שהעמותה אינה מדווחת עליהן".

באוקטובר 2013 הודיע הארגון בתשובתו לממצאי הביקורת, כי "היועצת המשפטית של הארגון ריכזה את כל הנתונים והעבירה אותם, ככתבם וכלשונם, לרשם העמותות".

## סוגיות נוספות בעניין נכי צה"ל

### ניכויים מתגמולי הנכה

1. בחוק הנכים נקבעו, בין היתר, הוראות שהסדירו את תשלום התגמול הכספי של משהב"ט (להלן - התגמול) לנכה. חוק זה אוסר להטיל עיקול, עיכוב ושעבוד על התגמול. החוק קובע ארבעה ניכויים שאותם רשאי קצין תגמולים לנכות מן התגמול של נכה<sup>12</sup> בלי שהתקבלה בקשה מפורשת לכך מהנכה, ובתנאי שלא הודיע הנכה לקצין התגמולים בכתב על התנגדותו לניכויים אלו.

חבר ארגון, אשר בוחר להיות חבר באחד מבתי הלוחם שמפעיל הארגון, משלם עבור זכות זו דמי חבר חודשיים בנוסף לתשלום עבור חברותו בארגון נכי צה"ל. יצוין, כי הוראות החוק אינן מתירות לנכות מהתגמול החודשי המשולם לנכה את התשלום עבור חברותו בבית הלוחם. בביקורת הקודמת עלה, כי אגף שיקום נכים במשהב"ט (להלן - אגף השיקום) ניכה עבור ארגון נכי צה"ל את דמי החברות של הנכה בבית הלוחם ישירות מתגמולי הנכים, למעט נכים שהתנגדו לכך, והעבירם לארגון במרוכז. משרד מבקר המדינה העיר אז, "כי מן הראוי לתקן בהקדם את המצב הקיים, שבו דמי החבר בבתי הלוחם נגבים באופן שאינו עולה בקנה אחד עם המותר על פי החוק".

במרץ 2005 הודיע משהב"ט למשרד מבקר המדינה בתגובתו לממצאי הביקורת הקודמת, כי בפברואר 2004 הופץ תזכיר לתיקון חוק הנכים, באופן שיאפשר ניכוי דמי חבר בבית הלוחם, וכי משהב"ט מקיים מגעים עם משרד האוצר בכוונה לקדמו.

12 ארבעת הניכויים המותרים על פי החוק הם כלהלן: (1) דמי חברות לטובת ארגון, שהוכרו על ידי שר הביטחון כארגון יציג של נכים; (2) תשלומים לקרן לעזרה הדדית של אותו ארגון; (3) דמי השתתפות בביטוח חיים הדדי שסידר הארגון; (4) דמי השתתפות בביטוח סיעודי הדדי, שסידר הארגון.

בביקורת הנוכחית עלה, כי מאז הודעת משהב"ט ממרץ 2005, כאמור, חוק הנכים עבר אמנם מספר תיקוני חקיקה, אך אלו לא התייחסו לסוגיה של הניכויים המותרים מתגמולי הנכים. במועד סיום הביקורת, אוגוסט 2013, עדיין לא שונה הוראות החוק העוסקות בניכויים המותרים מתגמול הנכה, ואגף השיקום ממשיך לנכות מהתגמולים של הנכים שנתנו לשם כך את הרשאתם את דמי החברות שלהם בבית הלוחם. ניכוי זה כאמור אינו עולה בקנה אחד עם המותר על פי החוק.

2. כפי שעלה, מלבד תשלום דמי החברות של הנכה בבית הלוחם, מנכה אגף השיקום מתגמולי הנכים שנתנו לו הרשאה לכך, תשלומים נוספים שאינם מותרים על פי החוק, כלהלן: דמי חברות בבתי הלוחם עבור בני משפחותיהם של הנכים; ותשלומים בגין הלוואות שנטלו הנכים מארגון נכי צה"ל.

באוקטובר 2013 כתב סמנכ"ל וראש אגף השיקום למשרד מבקר המדינה בתגובתו לממצאי הביקורת, כי "קיימת בעייתיות חוקית בהמשך ביצוע ניכויים מתגמולי הנכים עבור בית הלוחם ולהלוואות [ארגון נכי צה"ל]". לדבריו, "מדובר במהלך תפעולי שנועד לסייע לנכים", וכי "במסגרת תזכיר החוק לעיגון ההטבות מוצע תיקון לסעיף 14 לחוק הנכים שיאפשר ביצוע הניכויים לבית הלוחם ולהלוואות [ארגון נכי צה"ל]".

באוקטובר 2013 כתב ראש אגף הכספים וחשב משהב"ט למשרד מבקר המדינה בתגובתו לממצאי הביקורת, כי "יש להפסיק לאלתר את כלל הניכויים, למעט דמי חבר וזאת עד לעיגון הנושא בחקיקה". כפי שעלה, עד סוף נובמבר 2013 טרם הופסקו הניכויים האמורים.

משרד מבקר המדינה שב ומעיר, כאמור בביקורת הקודמת, כי מן הראוי לתקן בהקדם את המצב הקיים, שבו מנוכים מתגמולי הנכים ניכויים באופן שאינו עולה בקנה אחד עם המותר על פי החוק. מן הראוי אפוא, שמשב"ט יפעל בהקדם לתיקון מצב זה במשותף עם ארגון נכי צה"ל.

## החזר הוצאות רכב לנכי צה"ל המועסקים בשירות המדינה

תנאי העסקתם וזכויותיהם של עובדים בשירות המדינה מפורטים בתקנון שירות המדינה (להלן - התקשי"ר), וענייני התשלומים לעובדים אלה נעשים על פי הוראות החשב הכללי שבמשרד האוצר (להלן - החשכ"ל)<sup>13</sup>. כחלק מתנאי העבודה בשירות המדינה, זכאים עובדים הנדרשים לנסיעות בתפקיד להחזר הוצאות רכב בהתאם לרמת הניידות המאושרת להם. החזר הוצאות רכב מוסדר בתקשי"ר בפרק "נסיעות על חשבון הממשלה"<sup>14</sup> ובהוראת תקנון, כספים ומשק של החשכ"ל: "החזר הוצאות נסיעה בתפקיד ברכב פרטי" מאוקטובר 2012<sup>15</sup> (להלן - הוראת תכ"ם). בנוסף לכך, בשירות המדינה קיימות משרות המזכות את נושאייהן ברכב ממשלתי צמוד<sup>16</sup>.

יצוין כי על פי חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, גוף מתוקצב (רשות מקומית, חברה ממשלתית, חברה עירונית) וגוף נתמך לא יסכימו על שינויים בשכר או על הטבות כספיות אחרות

- |    |   |
|----|---|
| 13 | התקשי"ר חל על עובדים שחוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959, כולו או חלקו, חל עליהם, או על עובדים שנקבע במפורש מכוח נוהג או מכללא, שהתקשי"ר יחול עליהם. |
| 14 | פרק 26.1.   |
| 15 | הוראה מס' 13.4.1.   |
| 16 | הוצאות של רכב ממשלתי "צמוד" חלות על חשבון המעסיק.   |



הקשורות לעבודה אלא בהתאם למה שהוסכם או הונהג לגבי כלל עובדי המדינה או באישור שר האוצר.

הוראת תכ"ם קובעת בנוגע להוצאות הרכב, כי בעלי רכב שירות<sup>17</sup> הנדרשים לנסיעות בתפקיד, יקבלו החזרים עבור הוצאות קבועות והוצאות משתנות בהתאם לרמת הניידות המאושרת להם, וכן החזר הוצאות עבור ביטוחים ואגרת רישוי, וזאת עד לתקרה הכספית הקבועה בהוראת תכ"ם (להלן - הוצאות רכב). עוד קובעת ההוראה, כי "עובד לא יבקש החזר בגין נסיעה שלא הייתה כרוכה בעלויות עבורו".

אשר לתנאי הזכאות להחזר הוצאות רכב, נקבע בתקשי"ר, בין היתר, כי "עובד אינו זכאי... אם קיבל, או תבע כבר, את החזר הוצאות בעד אותה נסיעה ממוסד ממשלתי או מכל גוף אחר"; וכי "עובד המקבל החזר הוצאות קבועות בעד רכבו, זכאי לתשלום מקופה ציבורית, של הוצאות קבועות בגין אותו רכב"<sup>18</sup>... בשום מקרה לא יהיה עובד זכאי להחזר כפול של דמי רישוי וביטוח".

אגף השיקום מעניק לנכי צה"ל, בין היתר, הטבה בנושא רכב רפואי באמצעות סיוע כספי לרכישת הרכב, לתחזוקתו ולהחלפתו (להלן - רכב רפואי)<sup>19</sup>, והוא משתתף בתשלומי ביטוח חובה, ביטוח מקיף (להלן - ביטוחים) ואגרת רישוי; או באמצעות מתן רכב מדינה הנרכש, מתחזק ומבוטח על ידי משהב"ט ונמסר לשימוש הנכה (להלן - רכב רפואי בבעלות המדינה). זכאותם של נכי צה"ל לרכב רפואי או לרכב רפואי בבעלות המדינה, לרבות זכאותם לדמי ניידות חודשיים, נקבעת בהתאם לדרגת הנכות ולסוג הנכות (להלן - נכים זכאים). הטבה זו מוסדרת בהוראת אגף השיקום "רכב רפואי ורכב רפואי לשיקום נכי צה"ל".

בדוח הוועדה הציבורית לבחינת הזכאות לסיוע מאגף השיקום בראשות השופט בדימוס, אורי גורן (להלן - ועדת גורן)<sup>20</sup>, שפורסם בדצמבר 2010, נקבע, כי תקציב הרכב הרפואי באגף השיקום נמצא במגמה של עלייה מתמדת<sup>21</sup> ובשיעור ניכר (בשנת 2000 הסתכם התקציב בכ-294 מיליון ש"ח ובשנת 2009 הסתכם בכ-470 מיליון ש"ח).

יצוין, כי אגף השיקום מקפיד על כך שנכה צה"ל בעל זכאות לרכב רפואי מהמוסד לביטוח לאומי יוכל לממש זכאותו לרכב רפואי באגף השיקום רק אם יוותר על זכאותו במוסד לביטוח לאומי. עוד יצוין, כי נכי צה"ל זכאים המשרתים בצבא קבע, במשטרה או בשב"ס אינם יכולים לממש את זכאותם לרכב במקום עבודתם, אלא אם הודיעו על כך שהם מוותרים על הרכב מאגף השיקום.

- 
- 17 רכב שירות - רכב פרטי של עובד מדינה המשמש, לפי דרישת המשרד שבו הוא מועסק ובאישור אגף התקציבים, למילוי תפקידו, בכפוף למכסת הקילומטרים השנתית שאושרה לעובד על פי רמת הניידות המאושרת.
- 18 על פי הוראת תכ"ם, במקרה שבו שני בני הזוג הם עובדי מדינה ונוהגים ברכב שירות אחד, החזר הוצאות רישוי וביטוח ייעשה על ידי המשרד הממשלתי על פי הצהרה של עובד מדינה, כי לבן/בת הזוג לא הוחזרו תשלומים אלה במקום עבודתו/ה, מהקופה הציבורית או מכל גוף אחר. כמו כן, כל אחד מבני הזוג יקבל החזר בעבור נסיעותיו וזאת באופן נפרד.
- 19 מנתוני אגף השיקום עולה, כי בשנת 2013 היו ל-479 נכי צה"ל כלי רכב רפואיים בבעלות המדינה, ול-9,156 נכי צה"ל היה רכב רפואי בבעלותם. 1,288 נכי צה"ל לא מימשו זכאותם לרכב רפואי.
- 20 ועדה שמינו בשנת 2009 ראש הממשלה, מר בנימין נתניהו, שר הביטחון דאז, מר אהוד ברק, ושר האוצר דאז, ד"ר יובל שטייניץ. הוועדה הגישה את מסקנותיה והמלצותיה בדצמבר 2010. בינואר 2012 אישרה הממשלה את המלצות הדוח שהגישה הוועדה.
- 21 בנושא זה ראו דוח ועדת גורן (2010), בנושא "זכאות לרכב רפואי", עמ' 53.

בביקורת נמצא, כי נכי צה"ל העובדים בשירות המדינה (למעט בשלושת הגופים האמורים) זכאים לקבל מאגף השיקום רכב רפואי או רכב רפואי בבעלות המדינה, וכן זכאים להחזר כספי ממעסיקהם בגין הוצאות רכב, כדוגמת ביטוחים ואגרת רישוי, או רכב צמוד. כלומר, יש נכי צה"ל שהם עובדי מדינה המקבלים כפל הטבות מקופת המדינה. כמו כן, ישנם נכי צה"ל העובדים בגופים ציבוריים אחרים, כגון: רשויות מקומיות, חברות ממשלתיות וחברות עירוניות, שחלק מתקציבם הוא מקופת המדינה - ואף הם זכאים לכפל הטבות בגין הוצאות רכב. גופים אלו כפופים לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, הקובע, כי הם אינם יכולים להסכים על שינויים בשכר עובדיהם או על מתן הטבות כספיות אחרות הקשורות לעבודתם, אלא בהתאם למה שהוסכם או הונהג לגבי כלל עובדי המדינה, ולכן גם אינם יכולים להעניק לעובדיהם כפל הטבות בגין הוצאות רכב.

בעניין זה יש לציין, כי ועדת גורן התייחסה גם היא לכפילות הזכאות לרכב: זכאות לרכב לשימוש אישי הניתנת לעובדים בשירות המדינה מתוקף תפקידם וזכאות לרכב מטעם המדינה מכוח הוראות אגף השיקום. הוועדה המליצה "לבטל את האפשרות לקבל שני כלי רכב מטעם המדינה (האחד, מכוח התפקיד של מי שעובד בשירות המדינה, והשני - מכוח הוראות אגף השיקום). הזכאי ליותר מכלי רכב אחד מטעם המדינה יקבל, על פי בחירתו, כלי רכב אחד בלבד אשר יהיה מותאם לתפקידו ולמעמדו וכן לצרכיו הרפואיים".

ממסמכי משהב"ט עולה, כי בשנת 2007 בחן אגף הכספים והחשבות במשהב"ט את עניין תשלומי אחזקת רכב לעובדי מדינה, שהם זכאי אגף השיקום, באמצעות בדיקה צולבת של רשימת עובדי המדינה ושל רשימת הנכים הזכאים. הבדיקה הייתה חלקית, ולא הקיפה את כלל האוכלוסייה הפוטנציאלית של עובדים בשירות המדינה ובמגזר הציבורי. ממצאי הבדיקה החלקית הצביעו, בין היתר, על מקרים של כפילויות בתשלומי הרכב מקופת המדינה בהיקף כספי ניכר. כך, למשל, בעניין החזר הוצאות אחזקת רכב (קבועות ומשתנות) נמצאו 110 מקרים של עובדים, שקיבלו בשנת 2007 סכום כולל של כ-2 מיליון ש"ח מאגף השיקום וכ-1.5 מיליון ש"ח ממושרדי ממשלה שבהם הם מועסקים. דוגמה נוספת: נמצאו 97 מקרים של עובדים שקיבלו בשנת 2007 מאגף השיקום סך כולל של כ-367,000 ש"ח בגין החזר ביטוח רכב, ובנוסף לכך קיבלו החזר ביטוח רכב ממושרדי הממשלה שבהם הם עובדים.

בשנים 2008-2010 נדון הנושא של החזר הוצאות רכב לנכים זכאים שהם עובדי מדינה בין משהב"ט לבין אגף הממונה על השכר ואגף החשכ"ל במשרד האוצר, וזאת בניסיון למנוע אפשרות מנכים זכאים לקבל החזר הוצאות עבור רכבם מעבר להוצאות בפועל, ולמנוע מתן הטבת רכב מאגף השיקום במקרה שהם מקבלים רכב צמוד מהמדינה (כמעסיק). כפי שעלה, ההתדיינות בנושא זה בין משהב"ט לבין משרד האוצר לא הניבה תוצאות. להלן עיקרי הדברים:

בדיון שקיימו אנשי משהב"ט עם סגן הממונה על השכר במרץ 2009, נקבע, כי היועץ המשפטי של הממונה על השכר יוציא חוות דעת משפטית, בין היתר בנוגע לבעיית כפל ההטבות לנכים זכאים ולאפשרויות הקיימות כדי למנועה; ובנוגע לגביית תשלומים ששולמו בעבר שלא כדין<sup>22</sup>.

החל מינואר 2010 הפסיק משהב"ט לשלם לעובדיו שהם נכים זכאים את כפל התשלומים, וזאת בעקבות הנחייתו של חשב משהב"ט מספטמבר 2009. ממסמכי הביקורת עולה, כי צעד זה עורר התנגדות מצד העובדים האמורים, שהלינו בפני גורמים שונים במשהב"ט, בין היתר, על כך שמדובר

22 בהקשר זה יצוין, כי בדצמבר 2008 מסרה הלשכה המשפטית באגף השכר והסכמי עבודה במשרד האוצר (להלן - אגף השכר) חוות דעת פנימית, שהועברה למנהל תחום (תקציב השכר) באגף החשכ"ל, כי "מרגע שאנו מודעים שחלק מהתשלומים המשולמים על ידינו אינם החזר הוצאות אמיתי, אנו בבעיה מבחינת סיווג הרכיב כרכיב של החזר הוצאות, על כל ההשלכות שיש לדבר".

בפגיעה בשכרם ובאפלייתם לעומת יתר עובדי המדינה שלגביהם אין מתבצעת בדיקה, וממילא לא מופסק להם כפל התשלומים, ככל שהוא מתקיים.

בינואר 2010 ביקש חשב משהב"ט מהממונה על השכר לקבל הנחיה "האם יש לשלם לעובדים את השתתפות המשרד בהחזר הוצאות ביטוח ו/או אגרת רישוי למרות העובדה כי אותם עובדים מקבלים החזר... או להמשיך ולהימנע מתשלום כאמור".

כפי שעלה, באפריל 2010 החזיר משהב"ט לאותם עובדים את התשלומים עבור הביטוח ואגרת הרישוי, וזאת עד לקבלת חוות דעת מהממונה על השכר והנחיית ביצוע מהחשכ"ל.

באוגוסט 2011 כתב סגן בכיר לחשב משהב"ט אל המשנה ליועץ המשפטי של מערכת הביטחון ולסגן היועץ המשפטי למערכת הביטחון (שיקום נכים ומשפחות), כי "למרות ניסיון מצידנו לקדם הנושא, לא הוציא החשכ"ל הנחיות ולכן לא פעלנו בהתאם".

ביוני 2013 מסר סגן בכיר לחשבת הכללית במשרד האוצר לנציגי משרד מבקר המדינה בנוגע לתשלום החזר הוצאות נסיעה בתפקיד לעובד מדינה "שאושרה לו רמת ניידות רכב, ומשתמש ברכבו הפרטי לצורך נסיעותיו בתפקיד, וזכאי גם לניידות רכב מאגף השיקום של משרד הביטחון", כלהלן: לגבי עובד הזכאי לרכב רפואי - "מובהר בזאת... שאינו זכאי להחזר ביטוח ורישוי"; עובד הזכאי לרכב רפואי בבעלות המדינה "אינו זכאי להוצאות קבועות, ביטוח, רישוי וקצובת נסיעה". עוד הוא מסר, כי נושא כפל ההטבות לעובדי מדינה, שהם נכי צה"ל הזכאים לרכב רפואי, "קיבל מענה בעת פניות המשרדים מעת לעת, אך היות ומדובר על מקרים ספורים במשך שנים, לא ניתנה לכך התייחסות בהוראת תכ"מ". בהתייחס למספר עובדי מדינה שהם נכים זכאים הוא ציין, כי "מדובר במקרים ספורים"; וכי "לבקשת היועץ המשפטי במשרד הביטחון הנושא ייבחן על ידי משרד האוצר ומשרד הביטחון בשיתוף משרד המשפטים", וכי "עם סיום הבחינה של הנושא, ההחלטה תפורסם בהוראת התכ"מ".

נכון למועד סיום הביקורת, אוגוסט 2013, לא נמצא, כי הבחינה בנושא הנדון הסתיימה, וכי משרד האוצר פרסם חוות דעת בעניין החזר הוצאות רכב לעובדי מדינה שהם נכים זכאים.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד האוצר כלהלן: היעדר הנחיות ברורות בנושא זה והתשלומים הכפולים לנכים זכאים מקופת המדינה בגין הוצאות רכב או מתן רכב צמוד, הן מצד משרדי ממשלה וגופים מתוקצבים (כמעסיקים) והן מצד אגף השיקום (כגורם משקם) - הם לקויים מיסודם. מצב זה גורם להוצאות כספיות מיותרות וכפולות לאוצר המדינה. הדברים מקבלים משנה חומרה בהתחשב בכך שהמצב האמור ידוע למשרד האוצר זה שש שנים, בלי שנקט פעולה ממשית כדי לתקנו.

בהתייחס לממצאי הביקורת מסר סגן בכיר לחשבת הכללית במשרד האוצר באוקטובר 2013, כי "מדיניות אגף החשב הכללי אינה מאפשרת קבלת כפל הטבה מאוצר המדינה", וכי בעקבות הביקורת הוכנה במשרד האוצר טיוטה לעדכון הוראת התכ"מ בעניין החזר הוצאות נסיעה בתפקיד ברכב פרטי; "השינוי בהוראה מתייחס לעובד המדינה בעל רכב שירות המשתמש ברכבו הפרטי לצורך נסיעות בתפקיד וזכאי גם לניידות רכב מאגף השיקום של משרד הביטחון או המוסד לביטוח לאומי".

בנובמבר 2013 התקיים דיון בנושא הנדון בהשתתפות משרד האוצר, משהב"ט ומשרד המשפטים, ובו סוכם, בין היתר, כי "זכאי אגף השיקום/מוסד ביטוח לאומי יקבלו סיוע עפ"י הוראות החוק והכללים, תוך שימת דגש על כך שהמדינה לא תשלם כפל תשלומים במסגרת העסקתם כעובדי מדינה" (ההדגשה במקור), וכי "מטה החשב הכללי, בתיאום עם משרד הביטחון/המוסד לביטוח לאומי ייקבעו כללי בקרה ואכיפה לביצוע הוראות אלו. לאחר פרסום הוראת התכ"מ יפרסם הממונה על השכר הוראות דומות לכלל הגופים המתוקצבים".

לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד האוצר, האחראי להבטחת שימוש חסכוני ויעיל בקופה הציבורית, לקבוע ללא דיחוי נוסף הנחיות כתובות בנושא זה, לפרסמן ולדאוג לאכיפתן. מן הראוי, שהנחיות משרד האוצר בנושא זה תיקבענה לאחר בחינה של מכלול התנאים והסייגים הנדרשים למתן תשלום ההטבות, ושל תהליכי הפיקוח והבקרה על כך הן בשירות המדינה והן בגופים ציבוריים אחרים נוספים, וביניהם גופים מתוקצבים.

## תקנות העסקת נכי מלחמה

חלק חשוב בתהליך שיקומם של נכים הוא שילובו של הנכה במעגל התעסוקה. חוק חיילים משוחררים (החזרה לעבודה), התש"ט-1949 (להלן - החוק), קובע, בין היתר, הסדרים שנועדו לסייע לחיילים משוחררים ולנכי מלחמה בהשתלבותם מחדש בחיים האזרחיים. סעיף 31 לחוק קובע, כי שר הביטחון רשאי להתקין תקנות, ובהן: (א) להטיל חובה על נותני עבודה, או על סוגים מסוימים של נותני עבודה, להעסיק נכי מלחמה במכסה או במספר שייקבע בתקנות; (ב) לייחד לנכי מלחמה סוגי עבודות במפעלים או התעסקויות מסוימות; (ג) לקבוע את סדרי קבלת נכי מלחמה לעבודה ואת תנאי העסקתם; (ד) לקבוע את הנוהל ואת התנאים בדבר רישום נכי מלחמה ואת דרכי קביעת התאמתם לעבודה; (ה) לכוון רשויות מוסמכות לטיפול בענייני העסקת נכי מלחמה ולקבוע את סמכויותיהן.

מכוח סעיף 31 לחוק הותקנו תקנות העסקת נכי מלחמה. סעיף 2 וסעיף 2 לתקנות קובעים, כי בסוגי עבודות מסוימים, שפורטו בתקנות, לא יעסיק אדם אלא נכי מלחמה בלבד, אלא אם ניתן לכך היתר מאת הרשות המוסמכת. סעיף 4(א) לתקנות קובע, כי נותן עבודה המעסיק לא פחות מ-10 עובדים ולא יותר מ-20 עובדים, חייב להעסיק במפעלו נכה מלחמה אחד. סעיף 4(ב) לתקנות קובע, כי נותן עבודה המעסיק במפעלו יותר מ-20 עובדים, חייב להעסיק במפעלו נכה מלחמה אחד לכל 20 עובדים, ונכה מלחמה נוסף למספר העובדים העודף לאחר חלוקת מספר כל העובדים ל-20, כשהעודף עולה על 10. יש לציין, כי חובת ההעסקה שקובע החוק חלה על מעסיקים ציבוריים ופרטיים כאחד.<sup>23</sup>

משהב"ט קבע בהוראתו (להלן - המ"ב), כי כל ספק שעמו מתקשר המשרד, חייב להוכיח טרם ההתקשרות איתו, שהוא מעסיק נכי צה"ל, וכי אי-העסקת נכי מלחמה או פיטורים של נכי צה"ל שלא על פי התקנות על ידי ספק, קבלן או מתכנן, תהווה סיבה להוצאתו מרשימת הספקים, הקבלנים והמתכננים המוכרים של משהב"ט.

בפברואר 2002 הגישה ועדה בראשות אלוף (מיל') רפאל ורדי למנכ"ל משהב"ט את המלצותיה בנוגע לתחומי הפעילות של אגף השיקום.<sup>24</sup> הוועדה קבעה, בין היתר, כי התקנות אינן נותנות מענה הולם לצורכי הנכה, אולם אגף השיקום לא פעל לעדכון החקיקה, וכי גם במסגרת החקיקה הקיימת

23 בתקנות הוגדר "נותן עבודה" כבעל מפעל. "מפעל" הוגדר בחוק חיילים משוחררים (החזרה לעבודה), התש"ט-1949, כ"כל מקום עבודה, שבו מועסק לפחות עובד אחד, בין שהוא לתכלית רווחים ובין לתכלית אחרת, בין שהוא של המדינה, של רשות מקומית, של מוסד ציבורי או של גוף מאוגד ובין שהוא פרטי".

24 בעקבות דוח מבקר המדינה 51א (2000) ובעקבות אי-סדרים שהתגלו באגף השיקום, הטיל משרד הביטחון על אלוף (מיל') רפאל ורדי לבחון היבטים שונים בפעילות האגף. הדוח הוגש למנכ"ל משהב"ט בפברואר 2002, שאימץ את ההמלצות והורה על יישומן.

אגף השיקום אינו פועל להשמת נכים בעבודה, כאשר אחת הסיבות היא אי-מיצוי הדין כלפי מעבידים סרבנים.

בביקורת הקודמת נקבע בנושא זה כלהלן: משהב"ט לא אכף משך שנים את הוראות החוק ואת התקנות, ששר הביטחון התקין מכוחו, וכתוצאה מכך נפגעה במשך שנים יכולת שיקומם של נכים באמצעות השמתם במקומות עבודה; משהב"ט לא אכף במשך שנים את הוראותיו הוא, ומשכך נפגעה היכולת להשתמש בכוחו מעצם היותו גוף כלכלי רב-עוצמה לצורך סיוע בהשמתם של נכי צה"ל; "הוראות התקנות, שהותקנו בשנת 1951, לא עודכנו על אף שינויים שחלו במהלך השנים", ובכלל זה "סעיף 2 לתקנות, המפרט סוגי עבודה המיוחדים לנכי מלחמה, סוגי עבודה שנעלמו במהלך השנים, והוראות אחרות אינן תואמות את השינויים שחלו במהלך השנים בשוק העבודה". בעניין זה העיר אז משרד מבקר המדינה, כי "מן הראוי, כי תותקנה תקנות חדשות המתאימות לרוח הזמן, בהתאם לסעיף 31 לחוק".

במרץ 2005 מסר משהב"ט למשרד מבקר המדינה בתגובתו לממצאי הביקורת הקודמת, כי "אכיפת התקנות אינה מבוצעת במלואה, כיוון שאין לרשות המוסמכת כל סמכות מעשית לכפות את החלטותיה על המעבידים; וכי הוכנה הצעה לתיקון התקנות".

ממסמכי משהב"ט עולה, כי באוגוסט 2009 התקיים דיון בלשכת היועץ המשפטי למערכת הביטחון, ובו נדונה, בין היתר, התשתית הנורמטיבית להעסקת נכי צה"ל בשוק העבודה. בסיכומו של הדיון הנחה היועץ המשפטי למערכת הביטחון, עו"ד אחז בן-ארי, בין היתר, כי "יש לפעול לתיקון תקנות העסקת נכי מלחמה... לאחר גיבוש עמדת המשרד, תבחן הקמת ועדה בינמשרדית"<sup>25</sup>; וכי "במסגרת התיקון: תיבחן מחדש אוכלוסיית הנכים לצורך החלת התקנות בעניין השמתם בשוק העבודה", וכן "אוכלוסיית וסוגי המעסיקים אשר עליהם תוחלנה התקנות". עוד הנחה, כי "יעוגן מנגנון אכיפה יעיל, תוך בחינת המנגנון הרצוי לצורך זה".

באוקטובר 2009 ציין היועץ המשפטי למערכת הביטחון במכתבו אל סמנכ"ל וראש אגף השיקום דאז, מר קותי מור, כי "אין תימה שהסדר חקיקתי, אשר אמור היה להיות כלי שיקומי וחברתי רב חשיבות, הפך ברבות הימים, בשל גילו המופלג, לאות מתה או למצער לכלי מיושן ובלתי מתאים לנסיבות חיינו, שמשתמשים בו במשורה או מתוך חשש להעמידו לביקורת שיפוטית"; משכך, קבע, "יש לפעול לתיקון התקנות על מנת להביא ליצירת הסדר חקיקתי מודרני". בנוסף לכך, הציע היועץ המשפטי למערכת הביטחון לסמנכ"ל וראש אגף השיקום למנות צוות עובדים שיפעל בשיטתף לשכת היועץ המשפטי למערכת הביטחון למען מטרה זו.

בינואר 2013 מסר סמנכ"ל וראש אגף השיקום למשרד מבקר המדינה, כי אגף השיקום אינו יכול לאכוף את התקנות, אך הוא בודק את יישומן בפועל באמצעות פיתוח קשרי מעסיקים. לטענתו, "קיימת רגיעה מצד המעסיקים ולכן האגף נוקט בגישה ידידותית ולא אוכפת ומחייבת"; השמת הנכים "מיועדת לטווח ארוך ולא באופן ארעי. בנוסף נעשים ניסיונות גם ל'תפור' משרה באופן פרטני ויעודי"<sup>26</sup>.

באוגוסט 2013 הודיע סמנכ"ל וראש אגף השיקום במכתב אל יו"ר ארגון נכי צה"ל כלהלן: "השיקום התעסקתי של נכי צה"ל הוא נושא חשוב ביותר שהאגף שם את מירב המשאבים לקדמו... הרוב המכריע של המקרים בהם ניתן סיוע אינו נשען כלל על ההסדרים הקבועים בחוק ובתקנות, אלא על בסיס הסדרים וולנטרים עם המעסיקים"; "הנושא מחייב המשך בחינה משפטית... על המדוכה נמצאים מספר פרויקטים משמעותיים לתיקון של חוק הנכים והתקנות מתוכו... לאור

25 היועץ המשפטי למערכת הביטחון הנחה להודיע על עמדת המשרד לפרקליטות המדינה.  
26 מנתוני אגף השיקום עולה, כי במחצית הראשונה של שנת 2013 היו 178 נכים מועמדים להשמה, מתוכם 72 זכאים לשיקום תעסוקתי ו-106 נכים שהאגף מסייע להם במציאת תעסוקה לפנים משורת הדין (לא מקבלים תגמול מחוסר פרנסה). ב-2011 הושמו 186 נכים בתעסוקה מפרנסת, ובשנת 2012 הושמו 269 נכים, כלומר גידול של כ-31%.

האמור, ולאור השימוש המזערי שנעשה נכון להיום בהסדרים מכוח החוק והתקנות בנושא התעסוקה ימתין תיקון החקיקה בנושא זה בשלב זה".

בתגובה לממצאי הביקורת הודיע סמנכ"ל וראש אגף השיקום למשרד מבקר המדינה באוקטובר 2013, כי "הנושא של העסקת נכי מלחמה נמצא בבחינה של האגף ולאחר שתקבע מדיניות בנושא ניתן יהיה להתייחס באמצעות חקיקה בהתאם".

מהאמור לעיל עולה, כי נכון למועד סיכום הביקורת, דצמבר 2013, התקנות שנועדו לסייע לנכי מלחמה בהשתלבותם מחדש בחיים האזרחיים, לא עודכנו, ואילו החוק והתקנות הקיימים אינם נאכפים.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי כפי שעלה בביקורת, התקנות אשר אמורות היו להיות כלי שיקומי וחברתי הפכו ברבות הימים ל"אות מתה", כפי שציין היועץ המשפטי למערכת הביטחון. היעדר אכיפה של החוק והתקנות מעלה חשש לפגיעה ביכולתם של נכי צה"ל לזכות בשיקום ראוי. משום שהמצב של היעדר מענה הולם של התקנות לצורכי הנכה ידוע למשהב"ט זה כעשור, מאז פרסום דוח הוועדה בראשות אלוף (מיל') רפאל ורדי, ראוי שמהב"ט יפעל נמרצות לעדכון התקנות ולהתאמתן למציאות של ימינו.

## סיכום והמלצות

ארגון נכי צה"ל הוא הארגון היציג היחיד של נכי צה"ל, והוא בעל תפקיד ציבורי חשוב של קידום מעמד נכי צה"ל ושיפור זכויותיהם. תקציב הארגון מתבסס, בין היתר, על כספי תרומות ועל תמיכות מכספי מדינה. לארגון מאפיינים של גוף ציבורי, ומשום כך צריכים לחול עליו עיקרי הנורמות של המשפט הציבורי.

משרד מבקר המדינה פרסם בעבר דוחות ביקורת על פעולות הארגון ומוסדותיו, והאחרון שבהם בשנת 2005. משרד מבקר המדינה מציין בחיוב, כי בביקורת הנוכחית עלה, שרבים מהליקויים שעליהם הצביע משרד מבקר המדינה בביקורת הקודמת תוקנו, ובכלל זאת כתיבת תקנון חדש ונהלים לארגון וגיבוש תכניות עבודה שנתיות ובקרה עליהן. עם זאת, בביקורת הנוכחית עלו ליקויים, בין היתר בנוגע לפעילות הארגון לבניית בתי הלוחם החדשים בבאר שבע ובאשדוד ובנושא התקשוריות הארגון עם ספקים.

נוכח המטרה שקבע הארגון להנגשת הפעילויות בתחום השיקום לחברי הארגון המתגוררים בפריפריה, על הארגון לבחון את המשמעויות של נושא זה באמצעות תכנית רב-שנתית אשר תכלול יעדים, יעדי ביניים ואמצעי בקרה על מימושה. בנוסף לכך, ראוי כי הארגון יעגן בנהליו אמצעים להערכת עלויות וסיכונים הכרוכים בהקמת פרויקטים חדשים, עריכה של בדיקת היתכנות, עריכת סקר סיכונים ועריכת אומדן "עלות מחזור חיים" של הפרויקטים שהוא מתכנן.

מאז שהתקבלה ההחלטה על הקמת בית לוחם באשדוד ועד מועד סיום הביקורת הנוכחית באוגוסט 2013 חלפו יותר מ-14 שנים, וטרם החלה בנייתו. על הוועד הארצי ועל הוועידה הארצית לבחון מחדש את הצורך בהקמתו של בית לוחם במחוז השפלה במיקום המתוכנן באשדוד. בטרם יקבלו החלטה בעניין זה, ראוי שהארגון ידון בסקר סיכונים בנוגע להקמת בית הלוחם, במשולב עם בדיקת היתכנות עדכנית הכוללת ניתוח מקצועי של מכלול הנתונים הרלוונטיים ובדיקת "עלות מחזור חיים" של הפרויקט, כדי לאפשר קבלת החלטה מיטבית.

מאחר שארגון נכי צה"ל מתקשר משך שנים רבות עם אותו מפעיל במסעדה של בית הלוחם בתל אביב, בלי שקיים הליך תחרותי לבחירת המועמד המתאים ביותר, ראוי שהארגון יערוך הליך תחרותי להפעלת המסעדה לאחר תום עבודות הבינוי בבית הלוחם.

בנושא החזר הוצאות רכב לנכי צה"ל המועסקים בשירות המדינה, על משרד האוצר, האחראי להבטחת שימוש חסכוני ויעיל בקופה הציבורית, לקבוע ללא דיחוי נוסף הנחיות כתובות בנושא זה, לפרסמן ולדאוג לאכיפתן. מן הראוי שהנחיות משרד האוצר בנושא זה תיקבענה לאחר בחינה של מכלול התנאים והסייגים הנדרשים למתן תשלום ההטבות ושל תהליכי הפיקוח והבקרה על כך הן בשירות המדינה והן בגופים ציבוריים אחרים נוספים, ובהם גופים מתוקצבים.

בנוסף לכך, על משהב"ט לחדול מלנכות מתגמולי הנכים ניכויים למטרות שלא פורטו בחוק, כגון דמי החבר בבתי הלוחם, וכן ראוי שיפעל במשותף עם ארגון נכי צה"ל כדי לתקן בהקדם את המצב הקיים. כמו כן ראוי, שמששהב"ט יפעל נמרצות לעדכון תקנות העסקת נכי מלחמה, כדי להעמיד לרשות הנכים אפשרויות שיקום טובות יותר באמצעות תעסוקה.

