



מבקר העירייה

דוח ביקורת בנושא

ע.ל.ה – הרצליה

העמותה למען הקשיש (ע"ר)

| תוכן העניינים | | |
|---------------|------------------------------|------|
| מסד | הפרק | עמוד |
| | עיקרי הממצאים והמלצות | 3 |
| 1 | מבוא | 20 |
| 2 | מטרת הביקורת | 24 |
| 3 | היקף הביקורת | 24 |
| 4 | תקנון העמותה | 25 |
| 5 | שם העמותה | 25 |
| 6 | נהלים | 26 |
| 7 | האספה הכללית | 28 |
| 8 | הוועד המנהל | 30 |
| 9 | ועדת הביקורת | 33 |
| 10 | התקשרות עם עיריית הרצליה | 36 |
| 11 | התקציב | 40 |
| 12 | מערך התשלומים וזכויות החתימה | 43 |
| 13 | מבנה ארגוני – כוח אדם | 49 |
| 14 | השכר | 56 |
| 15 | מקורות מימון העמותה | 65 |
| 16 | המוסד לביטוח לאומי | 66 |
| 17 | משרד הרווחה והבטחון החברתי | 67 |
| 18 | הכנסות והקצבות העירייה | 71 |
| 19 | מחירונים | 72 |
| 20 | רכש | 73 |
| 21 | ועדת היגוי | 77 |
| 22 | המצב הכספי | 76 |
| 23 | חוק הגנת הפרטיות | 79 |
| 24 | סקר שביעות רצון לקוחות | 80 |
| 25 | הנגשת המידע | 81 |
| | נספחים | 82 |

עיקרי הממצאים וההמלצות

תקציר זה כולל את עיקרי הממצאים וההמלצות, כדי לקבל מידע מלא יש לפנות לדוח המפורט. מספר הסעיף בתקציר מקביל למספור בדוח המפורט.

מבוא 1.

"ע.ל.ה. הרצליה העמותה למען האזרח הקשיש (ע"ר)" (להלן – "העמותה"), התאגדה בתאריך 29 בפברואר 1984 כעמותה פרטית במטרה לספק רצף של שירותים המאפשרים לאזרחים הותיקים בהרצליה להמשיך לחיות בביטחון במסגרת הקהילה. בשנת 1998, העמותה שולבה באופן פעיל במערך השירותים לקשיש העירוני תוך שיתוף פעולה עם האגודה לתכנון ופיתוח שירותים לזקן בישראל (להלן – "אש"ל"). בשנת 2014, הוסדר מעמדה של העמותה כ-"תאגיד עירוני" כאשר עיריית הרצליה הצטרפה כחברת עמותה וקבלה שליטה באמצעות אחזקה של 51% מקולות ההצבעה באסיפה הכללית ומינוי רוב חברי ועד העמותה.

תאגיד עירוני מהווה כלי של הרשות המקומית לביצוע משימותיה, אך הוא ישות משפטית עצמאית. עמותה עירונית מהווה גוף "דו-מהותי", מחד היא עמותה פרטית הכפופה לדיני התאגידים ומאידך כעמותה עירונית היא בעלת מאפיינים ציבוריים. לפיכך, עשויים לחול עליה חלק מהחובות מהמשפט הציבורי ועליה לפעול בהתאם לסמכויות העירייה ובין היתר בשקיפות, בשוויוניות ולערוך מכרזים.

חוק שירותי הסעד, תשי"ח-1958 (להלן – "חוק הסעד") מטיל על הרשות המקומית את האחריות להפעלת שירותי הרווחה, בכלל זה שירותים לאזרחים הותיקים. חוק האזרחים הותיקים התש"ן (להלן – "חוק האזרחים הותיקים") מגדיר אזרח ותיק כתושב שהגיע לגיל פרישה כמשמעותו בחוק גיל פרישה התשס"ד - 2004, 67 לגברים ו-65 לנשים.

בהתאם לנתונים המפורסמים בפורטל העירוני, נכון לסוף השנים 2023/22 בעיר הרצליה מתגוררים כ-26 אלף אזרחים ותיקים (בני 65 ומעלה) המהווים כ-21% מכלל האוכלוסייה.

עיריית הרצליה מספקת חלק משירותי הרווחה לאוכלוסיית האזרחים הותיקים באמצעות העמותה. מטרת העמותה "בכפוף לסמכויות עיריית הרצליה", הקבועות בתקנון הינו: לאגד נציגי הקשישים בהרצליה ביישוב למען רווחת הקשישים בקהילה, לשלב את הקשישים בחיי הקהילה והחברה, ליזום, לתכנן, להקים, לפתח ולנהל שירותים נחוצים לקשישים בתחומים שונים, לקדם פעולות שונות המקדמות את רווחת הקשישים בקהילה ולסייע סיוע כספי או אחר לקשישים נזקקים.

העמותה מספקת מגוון שירותים טיפוליים, פעילויות חברתיות והעשרת ידע במטרה לתמוך באזרחים הותיקים ולשפר את איכות חייהם. השירותים ניתנים באמצעות מרכזי יום, מועדונים חברתיים ותזונתיים, מכללה, חוגי ספורט ושירותי קהילה תומכת. בהתאם לדיווח העמותה, 3,094 אזרחים ותיקים משתתפים בפעילויות העמותה.

5. שם העמותה

נמצא כי שם העמותה ברשם העמותות, "עלה הרצליה העמותה למען הקשיש" (להלן – "השם הרשמי"), אינו תואם את השם בו העמותה עושה שימוש. באתר המרשתת העירוני, באתר העמותה ובתקנונה החדש (מיום 18.2.20) מופיע השם להלן – "עלה הרצליה העמותה למען האזרח הוותיק". חוק העמותות מחייב שימוש בשם הרשמי של העמותה.

המלצה

להפסיק את השימוש בשם שאינו תואם את שמה הרשמי של העמותה עד לאישורו על ידי רשם העמותות.

6. נהלים

- נמצאו פערים בנוגע לעדכניות, שלמות ואישור הנהלים כלהלן:
 - הנהלים גובשו בשנת 2017 ואינם משקפים את תהליכי העבודה בפועל.
 - חסרה התייחסות לנושאים מהותיים כגון: התקשרות עם ספקים, תשלומים, זכויות חתימה, השקעות, ניהול התקציב, תזרים המזומנים, בקרת איכות ושביעות רצון לקוחות העמותה.
 - חסרה חתימת מנכ"לית ונציג ועד. הוועד המנהל לא אישר את הקובץ ולא קיים דיון עדכני בנושא.
 - קובץ הנהלים מצוי במטה בלבד ואינו נגיש לעובדי המרכזים, למרות חיוניותו לפעילות תקינה ועמידה בחוק.

המלצות

- לגבש נהלים לכל תחומי פעילות העמותה, לאשרם בוועד המנהל ולצרף חתימות גורמים מאשרים.
- לתקף את הנהלים לפחות פעם בשנה.
- להנגיש את הנהלים לכלל העובדים באמצעות ספר נהלים במרכזים או מערכת דיגיטלית מרכזית.

7. האספה הכללית

- פנקס החברים אינו כולל רישום מלא של מועדי הצטרפות ופרישה, באופן שלא מאפשר זיהוי מדויק של חברי האסיפה הפעילים כנדרש (חוק העמותות ותקנון העמותה).
- נמצאה חפיפה בין יו"ר האספה הכללית (הגוף המפקח) לבין יו"ר הוועד המנהל (הגוף המבצע), וכן חפיפה בין חברי האספה לחברי הוועד. מצב זה פוגע ביכולת הפיקוח של האספה על פעילות הוועד.
- האספה הכללית התכנסה מדי שנה (2022–2024), אישרה את כל הדו"חות והמינויים הנדרשים (למעט פרוטוקול אחד מיום 23.4.23 חסרה חתימה), ודיווחה לרשם העמותות כנדרש.

המלצות

- לנהל את פנקס חברי העמותה בהתאם להוראות תקנון העמותה.
- מומלץ לבחון את המבנה הניהולי של העמותה ולהתאימו לעקרונות הממשל התאגידי, באופן שיבטיח הפרדה בין הגוף המנהל לגוף המפקח.
- להקפיד כי פרוטוקולי ישיבות הוועד ייחתמו על ידי יו"ר הוועד וחבר ועד נוסף.

8. הוועד המנהל

- פנקס חברי הוועד אינו מעודכן וחסרים בו פרטים על סיום כהונה כנדרש.
- מספר חברי הוועד המכהנים (12) נמוך מהתקן הקבוע בתקנון (15), עקב פטירה ופרישה.
- רשימת נציגי העירייה בוועד המנהל אושרה בישיבה המועצה כנדרש בתקנות העיריות. עם זאת, טרם אושרה כשירותם של חברי הוועד החדשים על ידי ועדת המינויים במשרד הפנים (6.8.25).
- תדירות כינוס הוועד הייתה נמוכה בשנים 2021-22 (פעמיים) ו-2023 (פעם אחת בלבד). על אף שאין דרישת מינימום בתקנון, הביקורת סבורה כי תדירות זו אינה מבטיחה פיקוח ראוי על פעילות העמותה.
- החלטות הוועד מתועדות בפרוטוקולים. עם זאת, חסר מעקב סדור אחר יישומן בפרוטוקולים העוקבים.
- חברי הוועד אינם מקבלים גמול בגין השתתפות או שירותים, ואין קירבה משפחתית בין החברים המכהנים.

המלצות

- לנהל את פנקס חברי הוועד בהתאם להוראות תקנון העמותה.
- לשקול כינוס הוועד המנהל בתדירות גבוהה יותר כדי להבטיח פיקוח ראוי על פעילות העמותה.
- להקפיד על אישור וחתימה על פרוטוקולי הישיבה.

9. ועדת הביקורת

- האסיפה הכללית אישרה את מינוי חברי הוועדה מדי שנה (2020-2023) כנדרש.
 - הוועדה מתכנסת רק פעם בשנה לצורך אישור הדוחות הכספיים (במקום שלוש פעמים קבוע בתקנון) ואינה ממלאת את מלוא תפקידה הסטטוטורי והמהותי בבדיקת התנהלות העמותה, יעילותה, והתאמת פעילותה למטרותיה, ביעילות ובחיסכון. בנוסף, ישיבות הוועדה אינן מתועדות בפרוטוקול כנדרש (תקנון העמותה).
 - רואה החשבון של העמותה אינו מקבל הודעה על קיום הישיבה כנדרש בתקנון.
 - חברי הוועדה לא הציגו "דוח ביקורת" מקיף כנדרש בהנחיות רשם העמותות, לא נכחו בישיבות האסיפה הכללית (2021-2022) ולא דיווחו על ממצאיהם בפני האסיפה בשנת 2024.
 - נמצא כי אין קירבה משפחתית בין חברי ועדת הביקורת.
- ועדת הביקורת אינה מקיימת את מלוא תפקידה הסטטוטורי כנדרש בחוק העמותות. תפקידה המהותי של הוועדה כולל פיקוח על ההתנהלות התקינה של העמותה בהיבטים ניהוליים, תפעוליים ואתיים, והוא אינו מסתכם בהמלצה על אישור הדוחות הכספיים בלבד. נוכח היעדר מבקר פנים ואי-הוצאת דוח ביקורת מקיף המובא בפני הוועד והאסיפה הכללית, הרי שלא מתקיימת פעולת ביקורת אפקטיבית בעמותה.**

המלצות

- לכנס את ועדת הביקורת בתדירות הקבועה בתקנון, לפחות שלוש פעמים בשנה.
- לתעד את ישיבות ועדת הביקורת בפרוטוקול כקבוע בתקנון.

- על ועדת הביקורת לבצע את מלוא תפקידיה הכוללים בדיקת תקינות הפעילות הכספית, התפעולית והניהולית של העמותה, ולגבש ולהציג בפני האספה הכללית דוח ביקורת שנתי מקיף שיכלול ממצאים, המלצות ומעקב אחר תיקון ליקויים קודמים, בהתאם להנחיות רשם העמותות.
- על חברי ועדת הביקורת להשתתף פיזית בישיבות האסיפה הכללית של העמותה, וזאת על מנת להמליץ באופן רשמי על אישור הדוחות הכספיים וכן לספק סקירה מקיפה אודות ביצוע עבודת הוועדה, ממצאיה ומסקנותיה בפני חברי האסיפה.

10. התקשרות עם עיריית הרצליה

- העירייה מעבירה לעמותה כספים למימון פעילותה ומתן שירותי רווחה (כדוגמת שירות למרותקי בית, טלוויזיה קהילתית ומועדונים ללא הסדרה פורמלית של ההתקשרות בין העירייה לעמותה. לא נחתם הסכם התקשרות המגדיר באופן ברור את תחומי האחריות, הזכויות והחובות, לרבות אופן ניהול התקציבים, דרישות כוח האדם ועמידה בתקני בטיחות (כקבוע בתע"ס). חלה חובה להסדיר את ההתקשרות בהסכם פורמלי בהתאם להוראות הדין וכללי המנהל התקין, נוכח חובת הפיקוח החלה על העירייה והשתתפותה במימון הפעילות.
- העמותה עושה שימוש בנכסים עירוניים (לרבות מרכז יום ומתחם נחלת עדה) מבלי שנמצאו הסכמים פורמליים המסדירים את דמי השימוש, הייעוד, האחזקה והביטוח. בעניין מרכז יום בבית שמאי, ההסכם¹ הקודם לחכירת מרכז יום בית שמאי (מ-1998) לא חודש או עודכן לאחר הפיכת העמותה לתאגיד עירוני בשנת 2014 או במועד מימוש האופציה ב- 2023. בנוסף, דיווח העמותה בדוחות הכספיים לשנת 2023 על חכירת הקרקע ל-99 שנה **סותר** את ההסכם המקורי ואת נוהל משרד הפנים (20+25 שנים בכפוף לאישור המועצה ומשרד הפנים). יצוין כי הסכם קודם בין העירייה לעמותה, מיום 7.1.92, להחכרת הקרקע ל-99 שנים, לא אושר על ידי משרד הפנים.
- העמותה מדווחת הדוחות הכספיים בשנת 2023 שהוענקה לה זכות חכירה לדורות ללא תמורה, **אך לא נמצא הסכם המעיד על כך**.
- העמותה משכירה מבנה עירוני ("גן רש"ל") לארגון נכי צה"ל **מבלי שיש לה הסכם שימוש** פורמלי עם העירייה המאפשר הקניית זכויות לצד שלישי (בהסכם עם ארגון נכי צה"ל מופיע כי העמותה היא המחזיקה הבלעדית בנכס). בנוסף, לא התקבל **אישור מועצת הרשות ושר הפנים** להשכרה כנדרש בתקנון.

¹ הסכם בין העירייה לעמותה בעניין הקמת מרכז יום בית שמאי, השתתפות במימון הפעלת מרכז היום וחכירת הקרקע ללא תמורה עד שנת 2023 עם אופציה להארכה לתקופה נוספת של 25 שנה, בהודעה מראש ובכתב.

המלצות

- לפעול להסדרת השימוש בנכסים העירוניים המוקצים לעמותה באמצעות הסכם שכירות או חכירה שיובא לאישור מועצת הרשות ויגדיר באופן מפורש את תנאי השימוש, ייעוד הנכס, ההיבטים הכספיים (כולל דמי שימוש) ואחריות הצדדים לאחזקה ולביטוח.
- עריכת הסכם הפעלה עדכני למרכזי היום ושירותים לאזרחים הוותיקים, שיגדיר את כלל החובות והזכויות של הצדדים, בהתאם לדרישות התע"ס ולחובת העירייה כמפקחת וממנת הפעילות.

התקציב

11.

- גזבר העמותה אחראי על גיבוש התקציב בהתאם להנחיות המנכ"לית ועל בסיס תוצאות השנה הקודמת וצפי לשינויים בתעריפי משרד העבודה והרווחה. התקציב מגובש בחודש אוגוסט לצורך הגשתו לעירייה להסדרת ההקצבה השנתית, ובסוף השנה מוצג ומאושר בוועד המנהל.
- הוועד המנהל אשר את הצעת התקציב לשנים 2021-2023 כנדרש. עם זאת, בפרוטוקולים חסר מידע: לא מצוין סכום התקציב המאושר, אין דיווחים סדירים על ביצוע התקציב, ולפרוטוקולים לא מצורפים התקציבים שאושרו בישיבות.
- נמצא כי אין מעקב סדיר אחר התקציב המקורי: דוחות הבקרה החודשיים (2022-2023) אינם מתעדים את התקציב המקורי שאושר, אלא עודכנו חודשית בהתאם לביצוע, מה שמבטל את יכולת הבקרה השיטתית.
- מרכזי היום, מהווים את ליבת הפעילות המניבה (כ- 58% מההכנסות ב-2023) ו-"מייצרים רווח" משמעותי (כ-555 אלף ש"ח²) אשר שמש למימון שישה פרויקטים גירעוניים (מפורט בספח ג'). עם זאת, בפרוטוקולים של הוועד המנהל לא מופיע דיווח סדיר ומקיף אודות פרויקטים אלו - לרבות נתוני היקף משתתפים, הכנסות, גירעונות והשפעה חברתית. היעדר דיווח זה, פוגע ביכולת הוועד לקבל החלטות מבוססות בנוגע לערך המוסף של כל פרויקט ולקבוע מדיניות מושכלת להקצאת משאבים בין הפרויקטים השונים.
- בפרוטוקולים חסר תיעוד לקיום דיון אודות תוכנית העבודה השנתית וקישורה לתקציב המתוכנן, כנדרש בתקנון העמותה (סעיף 34.3 - "להכין את תוכנית העבודה של העמותה ולהביאה לאישור בוועד, שיציגה בפני האספה הכללית").

המלצות

- לתעד בפרוטוקול הישיבה את סכומי התקציב המאושרים, לרבות סכום העודף או הגירעון החזוי. להוסיף לפרוטוקולים את הצעת התקציב המאושרת.
- מומלץ לקיים מנגנון דיווח סדור ומפורט לוועד מנהל בנוגע לכלל הפרויקטים, אשר יכלול: השוואת תקציב מול ביצוע בשנה קודמת, היקף המשתתפים, גירעונות (ככל שישנם) ומידת ההשפעה החברתית של כל

² 555 אלפי ש"ח מתוך הרווח הכולל של העמותה בסך כ-118 אלפי ש"ח.

פרויקט. זאת, באופן שיאפשר בחינה מושכלת של יחס העלות - תועלת, תכנון נאות של תקציבי הפרויקטים וחלוקה מיטבית של משאבי העמותה.

- על העמותה לבצע מעקב חודשי על ביצוע התקציב המאושר על ידי הוועד המנהל, לתעד את ממצאי המעקב וניתוח החריגות, ולקיים דיווח רבעוני (לפחות) לוועד המנהל. מנגנון זה יאפשר לוועד קבלת החלטות בזמן אמת לצמצום חריגות, הבטחת יציבות תקציבית וניהול כספי תקין ואפקטיבי.

- להציג בפני הוועד המנהל את תוכנית העבודה השנתית של העמותה במקביל להצגת התקציב המתוכנן וקישורה לתקציב המתוכנן. זאת, על מנת לאפשר לוועד המנהל לאשר את התקציב ככלי למימוש היעדים הכלולים בתוכנית העבודה, כנדרש בתקנון העמותה.

מערך התשלומים וזכויות חתימה

12.

זכויות החתימה

12.1

- זכויות החתימה המאושרות של העמותה תואמות את ההוראות הקבועות בתקנון לרבות קביעת התקרה הכספית (150,000 ₪ שאינה עולה על 2% ממחזור הכספי הממוצע).

- לא נמצא תיעוד לכך שזכויות החתימה המאושרות דווחו כנדרש לבנק ולמרכז הסליקה הבנקאי.

- נמצא כי אין הקפדה על יישום זכויות החתימה המאושרות בהסכמי התקשרות עם עובדים וספקים בדגימה- חלק מההסכמים נחתמו בחתימה אחת בלבד וחלקם לא כללו את חותמת העמותה ו/או חתימת המורשים כנדרש. התנהלות העלולה לפגוע בתוקפם המשפטי של ההסכמים, לחשוף את העמותה לסיכונים משפטיים ולפגוע במנגנוני הבקרה והאחריות הנדרשים בניהול התקשרויות.

פערים בבקרות

12.2

להלן פערים בבקרות בתהליך התשלומים ויישום זכויות החתימה :

- אין נוהל בכתב המסדיר את תהליך התשלומים, הגדרת האחריות והבקרות הנדרשות.

- מנהלת חשבונות יחידה מרכזת את כלל הפעולות הכספיות – כולל רישום הנהלת חשבונות, חישוב שכר וביצוע תשלומים, ללא הפרדת תפקידים נדרשת.

- תוכנת מס"ב (מרכז סליקה בנקאי) מותקנת בלעדית על מחשבה של מנהלת החשבונות ומשמשת אותה בלבד לביצוע תשלומים, אף על פי שאינה מחזיקה בהרשאת כניסה רשמית לתוכנה. בנוסף, הסיסמאות האישיות לחתימה דיגיטלית של בעלי התפקידים ידועות לה, דבר הפוגע מהותית בעקרון הפרדת התפקידים (הרשאה להכנת הקובץ לבין הרשאת אישור תשלום).

- לא הונפק כרטיס חתימה דיגיטלי לנציגת העירייה (קבוצה ב') בעלת זכות חתימה 'הנדרשת לאישור תשלומים מעל 150 אלף ש"ח. כתוצאה מכך, לא ניתן ליישם את זכויות החתימה המאושרות של העמותה בהתאם למדרג הנדרש, דבר שפוגע בתקינות הבקרה הפנימית על תשלומים מהותיים.

- נמצאו תשלומים מעל 150 אלף ₪ שאושרו ללא חתימת נציג קבוצה ב' (נציגת העירייה) בניגוד להסדר זכויות החתימה המאושר (אושרו בחתימת שני בעלי זכויות חתימה מקבוצה א' בלבד) ופוגע באחד ממנגנוני הבקרה הבסיסיים על תשלומי העמותה.

- לא נמצאו אישורי התשלום הדיגיטליים במס"ב הכוללים את שמות וזיהוי החותמים בפועל. היעדר תיעוד זה פוגע בשקיפות ומקשה על קיום בקרה בדיעבד על יישום נוהל החתימות התקין.
- העמותה עושה שימוש בכרטיס אשראי על שם המנכ"לית (שהוגבל על ידי הוועד ל-5,000 ש"ח) לצורך שימוש בהיעדרה של חלופה אחרת. נמצא כי לא מיושמת בקרה תקופתית סדירה על השימוש בכרטיס, ופירוט ההוצאות אינו מוצג ליו"ר הוועד באופן עקבי כפי שנדרש. בשנת 2023 אין חריגה מהמסגרת המאושרת, עם זאת היעדר בקרה סדירה פוגע במנגנון הפיקוח על התשלומים, במיוחד נוכח העובדה שתשלומים אלו אינם מאושרים על ידי שני מורשי חתימה כנדרש בהסדר זכויות החתימה.

המלצות

- מומלץ לגבש ולהטמיע נוהל להליך התשלומים בעמותה, אשר יכלול פירוט השלבים בתהליך, הגדרת תחומי האחריות, בקורות פנימיות והפרדת תפקידים ברורה בין רישום, ביצוע ובקרה.
- יש להקפיד כי כרטיסי הדיסק און קי לחתימה דיגיטלית יישמרו בכספת עם נגישות מוגבלת. חשוב מכך, סיסמאות ההפעלה של הכרטיסים חייבות להיות ידועות אך ורק לבעלי הכרטיסים (מורשי החתימה).
- יש לדווח על זכויות החתימה המאושרות של העמותה לבנק ולמס"ב בהתאם למדרג וצירוף החתימות שנקבע על ידי וועד העמותה.
- יש להקפיד על אישור תשלומים בהתאם לזכויות החתימה המאושרות על ידי הוועד.
- יש להנפיק כרטיס חתימה דיגיטלי לנציג העירייה בקבוצה ב'.
- מומלץ לבחון אפשרות הפקת אישור התשלום הכולל זיהוי החותמים במערכת הדיגיטלית של מס"ב, באופן שיאפשר בקרה ואימות זכויות החתימה המאושרות.
- יש להקפיד כי כל הסכמי התקשרות יחתמו בהתאם לזכויות החתימה המאושרות בעמותה. כן מומלץ, להוסיף להסכמים את חותמת העמותה ואת פרטי החותמים באופן ברור (שם ותפקיד), ולוודא כי עותק חתום ומתועד נשמר בתיק ההתקשרות.
- יש להקפיד כי אחת לחודש יועבר פירוט מלא של התשלומים שבוצעו בכרטיס האשראי של המנכ"לית לידי יו"ר הוועד או נציג מטעמו. יו"ר הוועד יתעד את אישורו בכתב על פירוט ההוצאות, באופן שישקף מעקב ובקרה סדירים על השימוש בכרטיס.

מבנה ארגוני – כוח אדם

13.

- בשנים 2023 ו-2024 נמצאה תחלופת עובדים גבוהה (29%-ו-22% בהתאמה), הניכרת בעיקר בתפקידי מטפלות ומנהלי מרכזי יום לקשישים. תחלופה זו עלולה לפגוע ברציפות ובאיכות הטיפול ובבטיחות הקשישים בשל עומס מוגבר ושחיקה בקרב הצוות הנותר.

- נמצאו פערים בין תקן המשרות המאושר לעמותה על ידי משרד הפנים³ לבין המשרות בפועל, כאשר העסקת עובדים אינה תואמת את המבנה הארגוני המאושר כנדרש בנוהל "אסדרת עמותה עירונית". הפערים כוללים: העסקת עובדים בשלושה פרויקטים שאינם מופיעים במבנה הארגוני המאושר, העסקת במשרות שלא מופיעות בתקן או בשיעור גבוה מהתקן, ותת-ניצול של כ-22 משרות מאושרות. בנוסף, נכון ליום 13.7.25 לא פורסם דירוג העמותה בהתאם למדד התאגידי העירוניים (רפורמת התאגידיים מ-4.25), מה שמעיד על אי-עמידה בתנאי הסף שנקבעו ברפורמה של משרד הפנים.
- נמצאו פערים בין כוח האדם המועסק במרכזי היום לבין תקן כוח אדם הקבוע בתקנון התע"ס ובעיקר בתפקידי אחות, פיזיותרפיה וריפוי בעיסוק.

המלצות

- לפעול בהתאם לעץ המבנה הארגוני המאושר של העמותה, ולוודא שכל העסקה של עובדים ו/או שינויים במשרות יתבצעו על פי המוגדר במבנה הארגוני המאושר. במקרים בהם יש צורך בשינוי, יש לפנות ולבקש את אישור משרד הפנים, בהתאם להוראות נוהל "אסדרת עמותה עירונית".
- מומלץ לפעול לאיוש המשרות במרכזי היום בהתאם לדרישות תקנון העבודה הסוציאלית.
- מומלץ כי הוועד המנהל יקבע ויאשר את המבנה הארגוני כנדרש⁴.

השכר

14.

- הסכם שכר מנכ"לית
נמצאו פערים בתיעוד השכר והטבות המנכ"לית כלהלן: הסכם ההעסקה מ-7.6.15 אינו כולל את שיעור השכר המאושר הנגזר משכר מנכ"ל העירייה כנדרש בנוסח האחיד של משרד הפנים, עם זאת השכר הקבוע בו תואם את השיעור הקבוע בהוראות משרד הפנים. בנוסף, נמצאו אי-התאמות בתשלומי ההטבות: כמפורט בגוף הדוח.
- שכר בכירים הנגזר משכר מנכ"לית העמותה
בבדיקת שכר הבכירים נמצא כי קיימות אי-התאמות בתיעוד וביישום הוראות משרד הפנים. שכרם של שני עובדים בכירים — עוזרת המנכ"לית ומנהלת מרכז היום — נגזר משכר המנכ"לית, אולם שיעור ההנגזרות אינו מצוין בהסכמי ההעסקה או בתלושי השכר, בניגוד לנוסח האחיד המחייב הצגת שקיפות מלאה של בסיס החישוב. בנוסף נמצא כי שכרה של מנהלת מרכז היום עומד על כ-48% משכר המנכ"לית, החורג מהתקרה המאושרת על-ידי משרד הפנים (40%). העמותה ציינה כי מקור החריגה הוא בהחלת הסכם קיבוצי לעובדים סוציאליים.

³ "עץ ארגוני מאושר", משרד הפנים, אגף בכיר לתאגידיים 2.2.2016 (להלן – מבנה ארגוני מאושר).
⁴ " הנחיות התנהלות העמותות בהתאם לחוק העמותות תש"ם – 1980" (רשם העמותות), סמכויות ותפקידיים של הוועד, סעיף 8 – " לקבוע את המבנה הארגוני של העמותה ואת מדיניות השכר והתשלומים" ובהתאם לחוזר מנכ"ל משרד הפנים מ-4.25 בעניין רפורמת התאגידיים העירוניים.

- נוכחות

בבדיקת מערך הנוכחות נמצאו פערים בבקרה על דיווחי הנוכחות כלהלן – בעמותה לא קיים נוהל בקרה סדור המגדיר את תהליך אישור דיווחי הנוכחות, הטיפול בחריגות ובדיווחים שגויים, והפקת דוחות בקרה נדרשים.

בבדיקת תיקונים ידניים נמצא כי בתדפיסי נוכחות שבהם בוצעו תיקונים בכתב יד חסרות חתימות העובד והממונה הישיר, וזאת בניגוד לחובת התיקוף הקבועה בחוק שעות עבודה ומנוחה, תש"י-1951. בנוסף, השלמות ותיקונים ידניים אינם מוזנים למערכת הנוכחות הממוחשבת ("סינאל"), כך שהדיווח העדכני המבסס את תשלום השכר אינו מופיע במערכת ואינו זמין לבקורות ממוחשבות או להתאמת נתונים מול מערכת השכר ("מכפל"). עוד נמצא כי מנכ"לית העמותה אינה מחתימה שעות נוכחות ואינה מגישה דיווחי נוכחות בכתב; במועד הביקורת לא נמצאו דיווחים כלל, בניגוד לדרישות הרגולטוריות החלות על העמותה.

- חופשה

נמצא כי הזכאות לימי חופשה הניתנת לעובדים החדשים עומדת על 21–22 ימים, וזאת בניגוד לנוהל העמותה הקובע כי הזכאות תיקבע בהתאם להוראות חוק חופשה שנתית. יחד עם זאת, בבחינת מצב צבירת ימי החופשה של עובדי העמותה לחודשים דצמבר 2022 ואוגוסט 2023 נמצא כי הצבירה בפועל אינה חורגת מהמגבלה הקבועה בחוקת העבודה, העומדת על עד 55 ימי חופשה צבורים.

- מחלה

נמצא כי רוב עובדי העמותה זכאים ל-1.5 ימי מחלה לכל חודש עבודה, למעט המנכ"לית, האחיות והעובדות הסוציאליות, הזכאיות ל-2.5 ימי מחלה בחודש בהתאם להסכמים קיבוציים ייעודיים החלים על מקצועותיהן. כמו כן נמצא כי בעמותה נהוג לשלם דמי מחלה מלאים החל מהיום הראשון להיעדרות, בניגוד לנהלי העמותה ולדין, המגדירים מנגנון תשלום מדורג. בדגימה שבוצעה נמצא כי אישורי המחלה הוצגו וצורפו כנדרש.

- שעות נוספות

על פי נוהלי העמותה חל איסור תשלום עבור שעות נוספות, למעט במקרים המאושרים מראש. בבדיקת דגימת השכר לא נמצאו תשלומי שעות נוספות החורגים מהנוהל.

- הבראה

נוהל העמותה אינו עדכני ולא תואם את הוראות הרגולציה החלות בעניין דמי הבראה וסדרי העבודה הנהוגים. דמי הבראה משולמים עם משכורת חודש דצמבר של כל שנה, ולא במועד הקבוע בחוקת העבודה לעובדי הרשויות המקומיות, במשכורת חודש יוני. בשנת 2022 תעריף ששולם תואם את התעריף הקבוע על ידי משרד האוצר (449 ש"ח ליום), לא שולמו דמי הבראה לעובדים שלא השלימו שנת עבודה וחישבו דמי הבראה בוצע בהתאם לשיעור המשרה של העובדים כנדרש.

עם זאת, עלו מקרים בהם מכסת הימים ששולמה לעובדים הייתה נמוכה מהמכסה הקבועה בחוקת העבודה לעובדי הרשויות המקומיות. לדוגמא, עובד עם ותק של 27 שנים קיבל 10 ימי הבראה במקום 13 ימים ועובד עם ותק של 18 שנים קיבל 9 ימים במקום 11 ימים.

הפרשות פנסיונית

נמצא כי לכל העובדים שנבחנו קיימות הפרשות פנסיונית כנדרש בצו ההרחבה וברוב ההסכמים הוחל סעיף 14 לחוק פיצויי הפיטורים (למעט עובדת אחת). ברוב ההסכמים הפרשות העמותה לפיצויי פיטורים אינן מלאות (6% במקום 8.33%) ולכן נוצר חוב להשלמה בסך של כ-231 אלף ₪ (31.12.23), מתוכו 69 אלף ₪ מהווים התחייבות עתידית של העמותה (162 אלף ₪ מכוסים בקופה המרכזית לפיצויים). נמצא כי בעת פרישת עובדים מבוצעת השלמת פיצויים עבור סכומים נמוכים ישירות מחשבון העמותה ולא מהקופה המרכזית, וזאת בשל העומס הבירוקרטי הכרוך במשיכת כספים מהקופה הייעודית.

המלצות

- לעדכן את הסכם שכר המנכ"לית בהתאם לנוסח האחיד, תוך ציון מפורש של שיעור השכר המאושר מהשכר המרבי לפי התקנות והנחיות משרד הפנים. בנוסף, לבחון התאמת תשלום רכיבי השכר הנלווים להוראות ההסכם והדרישות הרגולטיביות של האוצר ומשרד הפנים.
- לעדכן את הסכמי העבודה של אותם עובדים ששכרם נגזר משכר המנכ"לית כך שיכלול את השיעור או הנוסחה המבססת את תשלום השכר כדי להבטיח שקיפות ולפעול בהתאם להנחיות משרד הפנים בנוגע לנוסח האחיד של הסכמי שכר בתאגיד העירוני.
- להוסיף לנוהלי העמותה הוראות בקרה על דיווחי הנוכחות המגדירות את התדירות לבדיקת דיווחים שגויים, הזמן הקצוב להשלמתם, שיטת ההשלמה והגדרת הגורמים המוסמכים לאישור סופי של הדיווחים.
- נדרש כי מנכ"לית העמותה תדווח על שעות העבודה בהתאם להוראות הרגולטיביות.
- נדרש להוסיף את חתימות העובד והמנהל הממונה על כל שינוי והשלמה של דיווחי הנוכחות (הנעשים בכתב יד), וזאת כדי להבטיח יישום של חוק שעות עבודה ומנוחה תש"י-1951 וחזוק הבקרה.
- לבחון את האפשרות לעדכון דיווחי הנוכחות ישירות במערכת "סינאל", במקום לבצע השלמות ותיקונים ידניים על גבי התדפיסים. בנוסף, מומלץ להטמיע תהליך אישור ממוכן של דיווחי הנוכחות הסופיים על ידי הגורמים הרלוונטיים – הממונה הישיר ומנכ"לית העמותה. יש לוודא כי כל נתוני הנוכחות המבססים את תשלום השכר ישמרו במערכת הנוכחות הממוחשבת באופן שיאפשר הפקת דוחות בקרה ממוחשבים ומעקב שוטף.
- מומלץ לעדכן את נהלי העמותה בעניין זכאות לדמי מחלה וחופשה כך שישקפו את המדיניות העדכנית של העמותה.
- לבחון את התאמת תשלום דמי הבראה לעובדי העמותה להוראות חוקת העבודה לעובדי הרשויות המקומיות ולוודא כי התשלום מתבצע בהתאם למכסת הימים הנדרשת ולסכומים המוגדרים בחוקה.

- לעדכן את נוהל תשלום דמי הבראה כך שיהיה תואם להוראות הדין ויכלול את מספר הימים הנדרש בהתאם לוותק העובד ושיעור התשלום המתחייב.
- לוודא כי סעיף 14 לחוק פיצויי פיטורים, תשכ"ג-1963, מיושם ומתועד בכלל הסכמי ההעסקה בהתאם להוראות הדין.
- מומלץ לשקול עדכון של שיעור ההפקדות לפיצויי פיטורים ל-8.33% מהשכר וכך לצמצם את התחייבויות העמותה בגין הצורך בהשלמת פיצויים עתידיים מתקציבה.

מקורות מימון העמותה

15.

נמצא כי לעמותה אין הכנסות מתרומות ושיתופי פעולה עם גופים בעלי פעילות דומה, למעט הכנסות מעמותת "אשל ג'וינט" (כ-95 אלפי ₪). זאת על אף, שתקנון העמותה קובע גיוס תרומות כאחת ממטרותיה. העמותה אינה מנצלת את היתרון הגלום בהקמת תאגיד עירוני המאפשר גיוס תרומות והגדלת התקציב מעבר למימון הגופים הציבוריים (עירוני, משרדי ממשלה), הרחבת פעילות העמותה, הוזלת מחירי ההשתתפות והרחבת השירותים לאוכלוסייה.

המלצה

- לבחון אפשרויות למיסוד פעילות גיוס תרומות, שיתופי פעולה ופיתוח משאבים באופן ייזום בהתאם לתקנון העמותה.

המוסד לביטוח לאומי – זכאי גמלת סיעוד

16.

המוסד לביטוח לאומי מממן בעמותה את פעילות מרכזי היום בלבד ובשנת 2023 שיעור השתתפותו נע בין 70% ל-80% מסך מקורות המימון של כל מרכז יום. נמצא כי העמותה מנהלת יומן נוכחות של האזרחים ומדווחת למוסד לביטוח לאומי כנדרש. בעמותה קיימת בקרה אפקטיבית על התאמת התקבול לדרישת התשלום ומבוצע אחריה מעקב סדיר עד להשלמת התשלום. העמותה עומדת בדרישות תקנון התע"ס בעניין אישור הפעלה של משרד הרווחה והשירותים החברתיים ונמצאו אישורי הפעלה לכל שלושת מרכזי היום של העמותה כנדרש.

לא נמצא בעמותה הסכם פורמלי עם המוסד לביטוח לאומי המסדיר את כל ההתחייבויות הנוגעות לשירותים הניתנים במרכזי היום כפי שנקבע בהוראות המוסד לביטוח לאומי⁵.

המלצה

- לאתר את ההסכם שנחתם עם המוסד לביטוח לאומי בעניין מתן השירותים במרכזי היום. בנוסף, יש להקפיד ולתייק באופן מסודר את כל ההסכמים המחייבים את העמותה (במיוחד מול גופים מממנים ורגולטוריים) ולהקפיד על תיוק ושמירת הסכמים המחייבים את העמותה.

⁵ מסמך "תדריך לנותני שירותי סיעוד" של המוסד לביטוח לאומי קובע כי ייחתם הסכם בין נותן השירות (העמותה) לבין המוסד.

משרד הרווחה והבטחון החברתי

- בשנת 2023 קיבלה העמותה ממשרד הרווחה והבטחון החברתי (להלן – המשרד) מימון כולל בהיקף של כ-1,293 אלפי ₪. מתוך סכום זה, כ-60% (כ-784 אלפי ₪) יועדו לפרויקט "שכונות תומכות", כ-28% (כ-358 אלפי ₪) למימון פעילות מרכזי היום (שמאי וצמרות), והיתרה – כ-12% (כ-152 אלפי ₪) – יועדה לפעילות מועדון מופת. במסגרת הביקורת נמצא כי הדיווח למשרד הרווחה על מספר המשתתפים במרכזי היום, המתבצע על ידי חשבת אגף הרווחה בעירייה, מבוצע בהתאם לדרישות המשרד ובתוך המסגרות שנקבעו.
- משרד הרווחה אישר לעמותה הפעלה של חמש מסגרות במסגרת פרויקט "שכונות תומכות" (המספק סל שירותי תמיכה, ביטחון ואיכות חיים לאזרחים ותיקים, לרבות שירותי מוקד מצוקה ואב קהילה). בפועל, נמצא כי העמותה מפעילה מסגרת אחת בלבד ("מערב, נוף ים) בעוד יתר ארבע המסגרות מופעלות על ידי חברת "נטלי". המשרד מעביר לעמותה את התקבולים עבור כלל המסגרות, והעמותה מעבירה אותם הלאה לחברת "נטלי". כך שבפועל, העמותה משמשת כצינור להעברת התקבולים מבלי שמתקיימת מעורבות תפעולית ישירה. יש לציין כי על פי ההסכם מול המוסד לביטוח לאומי (לעניין "שכונות תומכות"), העמותה הצהירה כי היא נושאת באחריות מלאה ובלעדית לביצוע התכנית על ידי עובדיה או מי מטעמה, ונאסר עליה להסב את זכויותיה וחובותיה ללא הסכמה מראש של המוסד לביטוח לאומי ומשרד הרווחה. עם זאת, נמצא כי העמותה אינה מחזיקה באישור בכתב להסבה מהמוסד לביטוח לאומי וממשרד הרווחה, וכי לא קיים הסכם התקשרות המסדיר את היחסים והמחויבויות בין העמותה לחברת "נטלי". על פי ההסכם מול המוסד לביטוח לאומי, האחראי גם על חלק מהפעילות במסגרת "שכונות תומכות", העמותה הצהירה כי היא נושאת באחריות מלאה ובלעדית לביצוע התכנית על ידי עובדיה או מי מטעמה, ונאסר עליה להסב זכויות או חובות ללא קבלת אישור מראש מהמוסד לביטוח לאומי וממשרד הרווחה. הביקורת העלתה כי לעמותה אין אישור בכתב להסבה, וכי לא קיים הסכם התקשרות המסדיר את היחסים והמחויבויות בין העמותה לבין חברת "נטלי". בשולי הדברים נציין כי בדוחות הכספיים של העמותה, העברת הכספים לחברת נטלי מוצגת כהוצאה בשם "סבסוד דמי מנוי ודמי חבר" אשר אינה משקפת את מהותה.
- בהתאם לבדיקת רשם העמותות משנת 2015⁶, נקבע כי העמותה מחויבת לקיים הליך מכרזי להתקשרות עם ספק שירותי "לחצן מצוקה" בפרויקט "שכונות תומכות", וזאת בהלימה להוראות הדין והתע"ס⁷ המחייבות הליך מכרזי או פטור כחוק. העמותה הבהירה בתגובה כי ההתקשרות עם הספק היחיד נעשתה לפי דרישת הגורם המתקצב, והתחייבה לפעול בהתאם לדין ובאמצעות מכרז עם סיום ההסכם הקיים. נמצא כי על אף קביעת עמדת רשם העמותות והצהרתה, העמותה טרם יישמה הליך מכרזי כנדרש.

⁶ דוח תוצאות הבדיקה מיום 10.3.2015 כמפורט בסעיף 17.4 בגוף הדוח.

⁷ הוראה 4.10, "קהילה תומכת לאזרחים ותיקים", סעיף 1.2.

המלצות

- מומלץ לבחון את יישום הוראות משרד הרווחה והביטחון החברתי והמוסד לביטוח לאומי לעניין הסבת הפעלת פרויקט 'שכונות תומכות', ולוודא כי התהליך מגובה בקבלת אישור רשמי בכתב מהגורמים המתקצבים והמפקחים להסבה.
- על העמותה לבחון וליישם הליך מכרזי תחרותי לבחירת ספק שירותי לחצן מצוקה, כפי שנקבע על ידי רשם העמותות וכנדרש בדין. בנוסף, יש להסדיר את ההתקשרות עם המפעילה בהסכם, שיכלול הגדרת האחריות, הליכי הבקרה והפיקוח על השירות, וכיסוי ביטוחי מתאים.
- על העמותה לבחון ולהתאים את אופן הצגת ההוצאה עבור שירותי חברת נטלי לפרויקט 'שכונות תומכות' בדוחות הכספיים, באופן שישקף נאמנה את מהותה הכלכלית והחשבונאית של ההוצאה.

הכנסות והקצבות העירייה

18.

- בשנים 2023-2024 תקצבה עיריית הרצליה את פעילותה העמותה ורכשה ממנה שירותי רווחה בהיקף של כ- 1.2 מיליון ₪ (כ- 530 אלפי ₪ כהקצבה למנהלה והפעלת המכללה, כ- 640 אלפי ₪ לרכישת שירותים עבור פרויקטי ניצולי שואה, הזדקנות מיטבית ויוזמות רווחה נוספות).
- נמצא כי לא קיים הסכם התקשרות פורמלי בין העירייה לבין העמותה המגדיר בכתב את מכלול הזכויות והחובות של הצדדים, לרבות אופן רכישת השירותים, חלוקת האחריות המשפטית והתפעולית, היקף השירותים, מנגנוני הפיקוח והבקרה, ואמות המידה להעברת התשלומים.
- על פי מדיניות העירייה, הקצבות לעמותות עירונית, אינן מצריכות הוצאת הזמנת עבודה בשונה מפרויקטים ספציפיים שמוזמנים מהעמותה ועבורם נדרשת הזמנת עבודה. נמצא כי העמותה מגישה בתום כל רבעון דרישת תשלום עבור ביצוע הפרויקטים בצירוף מסמכים תומכים (כגון : דוחות תמחיר שכר וקבלות לרכיבים תפעוליים). כך, ברבעון האחרון של 2024, הוגשה דרישת תשלום בסך 115,783 ₪ עבור שישה פרויקטים, כאשר העירייה הוציאה הזמנת עבודה רק עבור פרויקט אחד בלבד (מרותקי בית). בעניין תשלום הקצבות עבור כיסוי עלויות מנהלה ומכללת הגמלאים, העמותה לא נדרשת לדווח על ההוצאות.

המלצות

- לגבש הסכם התקשרות בין העירייה לבין העמותה, אשר יסדיר ויעגן את מכלול הזכויות והחובות של הצדדים ובכלל זה : הגדרת השירותים שיינתנו, היקפם, לוחות זמנים, אופן הגשת דיווחים וחשבונות, מנגנוני בקרה ופיקוח, תנאי תשלום ואמות מידה להערכת ביצועים.
- לפעול להנפקה ושימוש עקבי בהזמנות עבודה רשמיות עבור כלל השירותים הנרכשים מהעמותה, בהתאם לנהלי הרכש וההתקשרויות של העירייה.

19.

מחירונים

- נמצא כי בעמותה אין מסמך מדיניות פורמלי המסדיר את אופן קביעת מחירון הפעילויות (חוגים, הרצאות וימי עיון), באופן שיבטיח שקיפות ויקבע את הקריטריונים לתמחור, לרבות הנחות וסבסוד. בפרוטוקולים של ישיבות הוועד המנהל לא נמצא תיעוד לדיון בנושא זה. מהבירור עלה כי בפועל נקבעים המחירים בעיקר על בסיס עלות כוח האדם, ללא מדיניות מאושרת וללא מנגנון תמחור סדור.
- נמצא כי העמותה מאפשרת לתושבי חוץ להשתתף בחוגים, הרצאות ופעילויות במועדון "צמרות" בתעריף זהה לזה המשולם בידי תושבי העיר, ואילו במכללה בהיכל העיר נגבה תעריף גבוה יותר (800 ש"ח במקום 750 ש"ח). בתקנון העמותה נקבע כי המטרות לשמן נוסדה העמותה הינן "בכפוף לסמכויות עיריית הרצליה" למען תושבי היישוב ורווחתם. על כן, הרחבת השירותים לתושבי חוץ אינה במסגרת המטרות הרשומות של העמותה ובמקרים של תפוסה מלאה, אף עלולה לפגוע בזמינות השירותים המיועדים בראש וראשונה לתושבי הרשות – שהם קהל היעד העיקרי של העמותה.

המלצות

- מומלץ כי העמותה תגבש מסמך מדיניות לקביעת מחירון כלל הפעילויות והשירותים ויכלול התייחסות להנחות, והקריטריונים לקביעת המחירים. בנוסף, מומלץ לבחון מעת לעת את המחירון ביחס לעלויות ההפעלה וההכנסות מהפעילויות לבחינת איתנות פיננסית והלימה למטרות.
- יש להביא את נושא המדיניות לקביעת המחירון לדיון ואישור הוועד המנהל.
- מומלץ לבחון את נושא הרחבת השירותים לתושבי חוץ, תוך קביעת תעריף שאינו פוגע בזמינות ובאיכות השירות לתושבי הרשות המוגדרים כיעד העיקרי של העמותה, וכן לבחון את הצורך בתיקון תקנון העמותה בהתאם לאימוץ מדיניות זו.

20.

רכש

היקף הרכש בעמותה עמד על כ-3.8 מיליון ש"ח בשנת 2022 ועל כ-4.2 מיליון ש"ח בשנת 2023⁸. הרכש המהותי כלל שירותי הדרכה והרצאות, הסעות, הפעלת פרויקט "שכונות תומכות" ושירותי הסעדה (פירוט בנספח ב'). בבדיקה מדגמית נמצא כי קיימים פערים ביישום דיני המכרזים החלים על העמותה. העמותה מתקשרת עם ספקים מרכזיים, ברובם כספקים יחידים, לאורך תקופות ממושכות במיוחד, ללא קיום הליך מכרזי מסודר וללא תיעוד מספק של שלבי קבלת ההחלטות. בין הפערים המרכזיים שנמצאו: התקשרות עם ספק יחיד לאספקת ארוחות צהריים מאז שנת 2011 והתקשרות עם ספק יחיד לארוחות בוקר למעלה מ-20 שנה, ללא מכרז וללא תיעוד להצעות מחיר. באופן דומה, ההתקשרות עם ארבעה ספקי הסעות משנת 2014 נעשתה ללא הליך מכרזי וללא תיעוד להצעות מחיר המאפשרות בחינה מיטבית, אף כי נחתמו חוזים. כמו כן, כמתואר בסעיף 17,

⁸ בהתאם לדוחות הכספיים, הוצאות העמותה בניכוי הוצאות השכר והוצאת הפחת.

ההתקשרות עם חברת "נטלי" לאספקת שירותי לחצן מצוקה נמשכת למעלה מעשור ללא מכרז תקין וללא הסכם התקשרות עדכני.

המלצות

- על העמותה לקיים הליכי מכרז עבור כל ההתקשרויות עם ספקים, בהתאם להוראות תקנות העיריות (מכרזים), התשמ"ח-1987, ולהנחיות משרד הפנים, כדי להבטיח תחרות הוגנת, שקיפות, וחסכון בכספי הציבור.
- מומלץ לגבש נוהל המגדיר את התהליכים והקריטריונים להתקשרויות עם ספקים, בהתאם להוראות הדין ולהנחיות משרד הפנים, כדי להבטיח אחידות ועמידה בעקרונות המנהל התקין.

ועדת היגוי

.21

הוראות התע"ס קובעות כי במרכזי היום תפעל ועדת היגוי המהווה גוף מייעץ ותומך לניהול תקין, לפיקוח ולשיפור מתמיד של השירותים, וכי ועדה זו נדרשת להתכנס לפחות שלוש פעמים בשנה. הרכב הוועדה אמור לכלול את נציגי הרשות, נציגי משרד הרווחה (מפקח מחוזי), נציג אש"ל, המוסד לביטוח לאומי ונציג ציבור הקשישים. נמצא כי לא קיים בעמותה כל תיעוד לפעילות העמותה בשנים 2022 ו-2023 – לא פרוטוקולים, לא סיכומי ישיבות ולא רישום מועדי הישיבות. לפיכך, לא ניתן לאמת כי הוועדה פעלה כנדרש ולא ניתן לבחון את מידת הפיקוח והערכת השירותים שניתנו על ידה. בנוסף, לא נמצא תיעוד להצגת דיווחי ועדת ההיגוי בפרוטוקולים של ישיבות הוועד המנהל.

המלצה

- מומלץ לפעול להסדרה שוטפת של פעילות ועדת ההיגוי בהתאם להוראות התע"ס, לתעד את הישיבות בפרוטוקול ולקיים מעקב סדור אחר יישום החלטות המתקבלות. בנוסף, יש להציג לוועד המנהל דיווח תקופתי על פעילות הוועדה, כולל הערכות השירותים הניתנים בעמותה, התאמתם להוראות התע"ס ומתן מענה לצרכי המבקרים.

המצב הכספי

.22

- הדוחות כספיים לשנים 2022-23 הוגשו במועד הנדרש בחוק העמותות.
- נכון ל-31 בדצמבר 2023 ו-2022 עמדו המזומנים ושווי המזומנים במאזן העמותה על 4.82 מיליון ש"ח ו-4.3 מיליון ש"ח, בהתאמה, ומהווים את הנכס המהותי והגדול ביותר של העמותה – כ-66% מסך המאזן. לצד נזילות גבוהה זו נמצא כי סכום ייעודי של 700 אלף ש"ח, שהוקצה כבר בשנת 2013 למטרות מוגדרות כגון הצטיידות, שיפוץ וסיוע לנזקקים, נוצל באופן חלקי וזניה בלבד במהלך עשור, בסך של כ-44 אלף ש"ח בלבד. העמותה ציינה כי יתרת הסכום מיועדת לניצול בשנים הקרובות, אולם לא נמצא כל תיעוד בנושא בפרוטוקולים של ישיבות הוועד המנהל, לרבות דיונים, החלטות או דיווחים המתייחסים לאי-ניצול הכספים הייעודיים לאורך השנים.
- נמצא כי בנהלי העמותה אין כל התייחסות למדיניות רשמית לניהול ולהשקעת המזומנים הפנויים, ולא נקבע מנגנון לדיווח סדיר לוועד המנהל על תוצאות ההשקעות, על חלופות השקעה או על מדיניות ניהול

הנכסים. סקירת פרוטוקולי ישיבות הוועד המנהל לתקופה שבין 2021 למרץ 2024 העלתה כי אין תיעוד לדיונים הנוגעים לניהול נכסי העמותה המהותיים – ובכלל זה תכנון ייעוד המזומנים המצטברים (המהווים כ-66% מהמאזן), קביעת מדיניות השקעה ומעקב אחר ביצועיה, וכן אין תיעוד לדיווחים או להחלטות הנוגעים לניצול הכספים שיועדו למטרות ייעודיות כגון שיפוץ, הצטיידות או סיוע לנזקקים. נמצא כי בעמותה לא פועלת ועדה ייעודית לנושא השקעות, כאשר האחריות לניהול המזומנים הופקדה בידי מנהל הכספים ולרוב נהג להחזיקם בפקדונות לזמן קצר בכדי לשמור על נזילות לפעילות השוטפת של העמותה. לביקורת לא הוצג תיעוד המעיד על כך שנעשתה בחינה סדורה של חלופות השקעה במטרה להשיג תשואה מיטבית על הנכסים הנזילים המהותיים של העמותה.

- נמצא כי לעמותה ניתן אישור ניהול תקין לשנים 2024 ו-2025, התקף עד ליום 31.12.2025. משמעות הדבר היא כי העמותה עומדת בדרישות רשם העמותות בכל הנוגע להגשת הדיווחים, המסמכים והמידע הנדרש, וזכתה להכרה רשמית בעמידתה בהוראות החוק והתקנות החלות עליה.

המלצות

- מומלץ כי העמותה תבצע בחינה מחודשת ומעמיקה של יתרת הכספים הייעודיים שלא נוצלו (700 אלף ש"ח) , תגבש תוכנית לניצולה בהתאם למטרות העמותה ותכלול מטרות, לוחות זמנים, ואמצעי בקרה ומדידה. יש להביא את התוכנית לאישור הוועד המנהל ולקבוע מנגנון דיווח סדור על ביצועה.
- מומלץ כי הוועד המנהל יגבש ויאשר מדיניות סדורה ומתועדת לניהול והשקעת עודפי המזומנים, ויקבע מנגנון דיווח תקופתי על תוצאות ההשקעות. בנוסף, יש להקפיד לקיים דיונים מפורטים בנושאי ניהול הנכסים וייעודם ולתעד את כל ההחלטות והמעקב בפרוטוקולים.

חוק הגנת הפרטיות

23.

נמצא כי העמותה מחזיקה מידע על לקוחותיה, ובכלל זה מידע רפואי ואישי של קשישים, שחלקו מאוחסן במחשבי העמותה. מידע זה עשוי להיחשב מידע רגיש המחייב הקפדה יתרה על שמירת חיסיון (בהתאם לחוק זכויות החולה, התשנ"ו-1996), וכן מחייב רישום במרשם מאגרי המידע של הרשות להגנת הפרטיות (בהתאם לחוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981, ותקנות אבטחת מידע). עם זאת, מבדיקת קובץ "מאגר פנקסי מאגרי המידע" הפומבי לא מופיע רישום מאגר מידע על שם העמותה, דבר שעשוי להצביע על אי-עמידה בדרישות החוק והתקנות לעניין רישום מאגר מידע הכולל מידע רפואי רגיש.

המלצה

- על העמותה לבחון את אופן ניהול מאגרי המידע שברשותה, ובכללם המידע הרפואי והאישי של הלקוחות, תוך וידוא יישום מלא של כל הוראות חוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981, ותקנות הגנת הפרטיות (אבטחת מידע), התשע"ז-2017.

.24

סקר שביעות רצון לקוחות

נמצא כי לא מבוצע סקר צרכים ושביעות רצון בקרב המשתתפים ו/או בני משפחותיהם במרכזי היום, במועדונים ובפרויקט "קהילת השכונות התומכות" כנדרש בהוראות התע"ס הקובעות עריכת סקר כזה אחת לשנה (בפרויקט קהילות תומכות). בהיעדר סקר, לא ניתן להעריך באופן מסודר את איכות השירותים ורמת שביעות הרצון, וכן לא ניתן לשתף את חברי הקהילה בבחירת שירותים חדשים או בתהליכי קבלת ההחלטות הנוגעים לפעילות העמותה

המלצה

• לשקול ביצוע סקר צרכים ושביעות רצון בקרב המשתתפים בפעילותה אחת לשנה באופן המאפשר הערכת מסודרת של איכות השירותים המסופקים, התאמתם וחיזוק תחושת השייכות והמעורבות של לקוחות העמותה.

.25

הנגשת המידע

- נמצא כי אתר האינטרנט ודף הפייסבוק של העמותה כוללים מידע רחב אודות הפעילויות המוצעות לצד אמצעי יצירת קשר ולוגו העמותה. עם זאת, לא מופיע הלוגו של עיריית הרצליה או מידע המבהיר כי העמותה תאגיד עירוני. הביקורת סבורה כי ציון מפורש כי העמותה תאגיד עירוני והצגת לוגו העירייה יחזקו את זיהוי העמותה כגוף הפועל מטעם העירייה ובכך יגבירו את אמון הציהור בשירותים הניתנים על ידה.

- נמצא כי אף שאתר המרשתת העירוני מפרסם מידע מפורט אודות פעילות העמותה, לא פורסם בו הדיווח השנתי של היועץ לענייני האזרחים הוותיקים כנדרש בחוק האזרחים הוותיקים, המחייב את היועץ לדווח למועצת הרשות המקומית על פעולותיו ומדיניות הרשות בענייני האזרחים הוותיקים וקובע כי דיווח זה יפורסם באתרי המרשתת של הרשות המקומית ויהיה פתוח לעיון הציבור.

המלצות

- על העמותה להוסיף באופן גלוי וברור, באתר האינטרנט ובדף הפייסבוק שלה, את הלוגו של עיריית הרצליה, ולציין באופן מפורש כי העמותה הינה תאגיד עירוני של הרשות המקומית
- לוודא כי היועץ לענייני אזרחים ותיקים מגיש דוח שנתי למועצת הרשות המקומית, ולהקפיד כי הדוח האמור יהיה זמין לעיון הציבור במשרדי הרשות המקומית וכן יפורסם באופן באתרי המרשתת של הרשות בהתאם לדרישות החוק.

-הדוח המפורט-

1.

מבוא

1.1.

כללי

"ע.ל.ה. הרצליה העמותה למען האזרח הקשיש (ע"ר)" (להלן- "**העמותה**"), התאגדה בתאריך 29 בפברואר 1984⁹ כעמותה פרטית במטרה לספק רצף של שירותים המאפשרים לאזרחים הותיקים בהרצליה להמשיך לחיות בביטחון במסגרת הקהילה.

בשנת 1998¹⁰ החליטה וועדת התיאום באגף הרווחה העירוני לשלב את העמותה באופן פעיל במערך השירותים לקשיש. זאת, תוך שיתוף פעולה עם האגודה לתכנון ופיתוח שירותים לזקן בישראל (להלן – "אש"ל") שהסכימה לסייע בפיתוח תוכניות לקשישי הרצליה באמצעות העמותה.

בשנת 2014 הוסדר מעמדה של העמותה כ-"תאגיד עירוני" ומועצת עיריית הרצליה אשרה¹¹ הצטרפותה כחברה בעמותה לצד אישור נוסח התקנון החדש כך שלעירייה תהא שליטה באמצעות אחזקה של 51% מקולות ההצבעה באסיפה הכללית ומינוי רוב חברי ועד העמותה.

תאגיד עירוני מוגדר בפקודת העיריות [נוסח חדש] (להלן- "**פקודת העיריות**"), כחברה, עמותה, או אגודה שהוקמה ביוזמת העירייה כאשר מטרותיה תואמות את סמכויות העירייה והעירייה מחזיקה לפחות במחצית ההון או מחצית כוח ההצבעה בה. תאגיד עירוני מהווה כלי של הרשות המקומית לביצוע משימותיה, אך הוא ישות משפטית עצמאית. עמותה עירונית מהווה גוף "דו-מהותי", מחד היא עמותה פרטית הכפופה לדיני התאגידים ומאידך כעמותה עירונית היא בעלת מאפיינים ציבוריים¹². לפיכך, עשויים לחול עליה חלק מהחובות מהמשפט הציבורי ועליה לפעול בהתאם לסמכויות העירייה ובין היתר "ביתר שוויוניות, יתר שקיפות, עריכת מכרזים בדומה לאמור בחוק חובת המכרזים ועוד"¹³.

הקמת תאגידים עירוניים טעונה אישור של שר הפנים¹⁴, המשמש כגורם המאסדר שלהם בהתאם לסמכויותיו בחוק. חוק שירותי הסעד, תשי"ח-1958 (להלן – "**חוק הסעד**") מטיל על הרשות המקומית את האחריות להפעלת שירותי הרווחה, בכלל זה שירותים לאזרחים הותיקים. חוק האזרחים הותיקים תש"ן (להלן- "**חוק האזרחים הותיקים**") מגדיר אזרח ותיק כתושב שהגיע לגיל פרישה כמשמעותו בחוק גיל פרישה התשס"ד-2004¹⁵, 67 לגברים ו-65 לנשים. בעולם נהוג להתייחס לבני 65 ומעלה כאזרחים ותיקים. בעקבות העלייה בתוחלת החיים ובאיכות החיים, אזרחים ותיקים רבים מנהלים אורח חיים עצמאי ופעיל. בהתאם לנתונים המפורסמים בפורטל העירוני¹⁶ נכון לסוף השנים 2023/22 בעיר הרצליה מתגוררים כ-26 אלף אזרחים ותיקים (בני 65 ומעלה)

⁹ בהתאם למסמך תעודת רישום העמותה ברשם העמותות, נרשמה העמותה "עלה" - קרן עזרה לקשישי הרצליה ביום 29.2.84.

¹⁰ דוח מבקר עיריית הרצליה משנת 2002, העמותה למען הקשיש על"ה".

¹¹ פרוטוקול ישיבת מועצת עירייה מס' 6 מן המניין – 21.01.14.

¹² נשלטת ע"י גוף ציבורי, מתבססת על כספים המגיעים מהעירייה ומשרדי ממשלה.

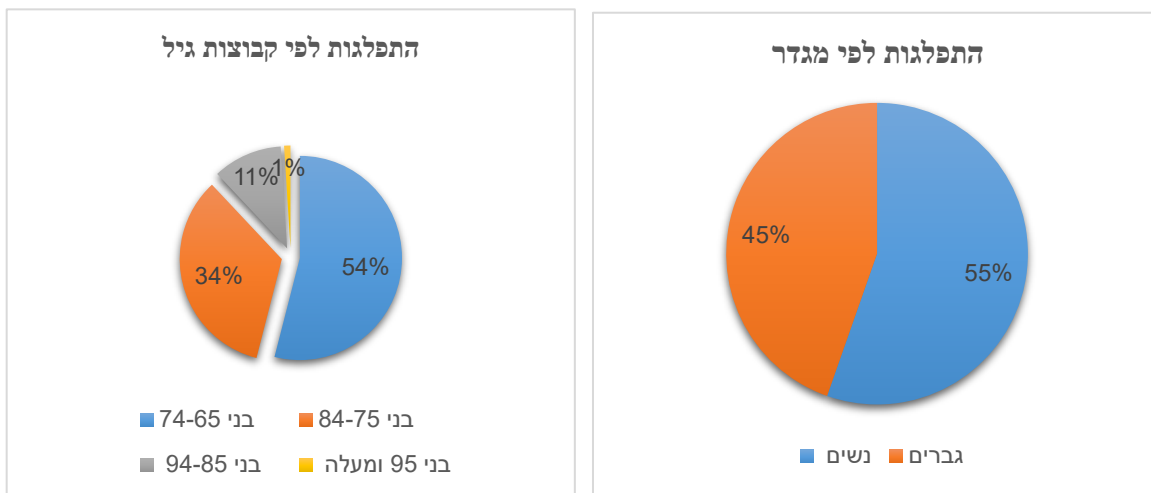
¹³ הנחיות רשם העמותות, "הוראות מיוחדות, גוף דו-מהותי".

¹⁴ על פי צו העיריות (הקמת תאגידים), התש"ם 1980.

¹⁵ בתוספת לחוק גיל פרישה נקבע כי החל מינואר 2022 יועלה גיל פרישה לנשים באופן מדורג עד לגיל 65.

¹⁶ דאטה ונתוני העיר, דשבורד נתוני האוכלוסיה (6.5.25). עיריית הרצליה משנת 2002, העמותה למען הקשיש על"ה".

המהווים כ- 21% מכלל האוכלוסיה. להלן התפלגות אוכלוסית בני 65 ומעלה לפי מגדר ולפי קבוצות גיל בהתאם לנתוני נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (להלן - "הלמ"ס"), נכון לסוף שנת 2022 - על פי נתוני הלמ"ס, נכון לסוף שנת 2022 רוב האזרחים הוותיקים מתגוררים במשקי בית פרטים (93%) והיתר במסגרות אחרות כגון דיור מוגן ובתי אבות.



עיריית הרצליה מספקת חלק משירותי הרווחה לאוכלוסיית האזרחים הוותיקים באמצעות העמותה.

1.2 גופים המעורבים במתן השירותים לאזרחים הוותיקים בעמותה



¹⁶ פרוטוקול ישיבת מועצת עירייה מס' 6 מן המניין – 21.01.14.
¹⁶ נשלטת ע"י גוף ציבורי, מתבססת על כספים המגיעים מהעירייה ומשרדי ממשלה.
¹⁶ הנחיות רשם העמותות, "הוראות מיוחדות, גוף דו- מהותי".
¹⁶ על פי צו העיריות (הקמת תאגידים), התש"ם 1980.

1.3 מסגרת נורמטיבית

פעילותן של העמותות העירוניות מוסדרת בדברי חקיקה שונים כמו חוק העמותות, התש"ם 1980 (להלן – "חוק העמותות"), פקודת העיריות, צו העיריות (הקמת תאגידים) התש"ם 1980 (להלן – "צו הקמת תאגידים") ותקנות העיריות (נציגי העיריה בתאגיד עירוני) התשס"ו 2006 (להלן – תקנות העיריות נציגי העיריה).

להלן מסגרת נורמטיבית החלה על העמותה מתוקף פעילותה למען רווחת האזרחים הותיקים:

- חוק שירותי הסעד, תשי"ח 1958- (להלן – "חוק הסעד"), הבסיס החוקי למתן שירותי הרווחה בישראל, מכוחו התקין שר הרווחה תקנות הנוגעות לביצוע והפיקוח על הטיפול במקבלי שירותי הרווחה.
- תקנון עבודה סוציאלית (להלן – "תע"ס"), קובץ תקנות המפרט הסדרת השירותים החברתיים ומפורסם על ידי משרד הרווחה והבטחון החברתי מתוקף חוק הסעד.
- חוק האזרחים הוותיקים, תש"ן 1959- (להלן – "חוק האזרחים הוותיקים").

1.4 מטרות העמותה

מטרות העמותה "בכפוף לסמכויות עיריית הרצליה"¹⁷ הינן כדלקמן –

- לאגד נציגי הקשישים בהרצליה ביישוב למען רווחת הקשישים בקהילה.
- לשלב את הקשישים בחיי הקהילה והחברה.
- ליזום, לתכנן, להקים, לפתח ולנהל שירותים נחוצים לקשישים בתחומים שונים.
- לקדם פעולות שונות המקדמות את רווחת הקשישים בקהילה.
- לסייע סיוע כספי או אחר לקשישים נזקקים.

1.5 פעילות העמותה

העמותה מספקת מגוון שירותים טיפוליים, פעילויות חברתיות והעשרת ידע במטרה לתמוך באזרחים הותיקים ולשפר את איכות חייהם. השירותים ניתנים באמצעות מרכזי יום, מועדונים חברתיים ותזונתיים, מכללה, חוגי ספורט ושירותי קהילה תומכת. בהתאם לדיווח העמותה רשומים 3,094 אזרחים בפעילויות העמותה כמפורט להלן, נציין כי יתכן כי חלקם משתתפים במספר פעילויות:

¹⁷ בהתאם לתקנון העמותה המאושר על ידי משרד הפנים מיום 18.8.2020.

| מרכזי יום מסגרת יומית | מועדונים חברתיים ותזונתיים | העשרה ופנאי - הרצאות וחוגים | קהילה תומכת |
|---|---|---|--|
| "נחלת עדה" קשישים עם ירידה בזיכרון . חוגים, הסעות, ארוחות, שירות רב מקצועי ייעודי - אחות, עו"ס, גרונטולוג, פיזיותרפייה, מרפאה בעיסוק. מס' משתתפים - 50 | מועדון צמרות +60 לגמלאים צעירים, אחה"צ חוגים, הרצאות, סדנאות, סיורים מס' משתתפים - 10 | מכללה היכל בעיר קורסים והרצאות מס' משתתפים - 1000 | שירות תומך 24 שעות בבית האזרח סיוע בתחזוקה, חיבור למוקד מצוקה, ייעוץ ומידע מס' משתתפים - 1200 |
| "שמאי" + "צמרות" קשישים עם ירידה תפקודית שירותים - הסעות, ארוחות, סיוע ברחצה, חוגים, הרצאות, מסיבות, טיולים ומקצועיים- עו"ס, אחות. מס' משתתפים- 160 | מועדון חברתי גמלאי נוף ים בית תאו, הרצאות ומפגשים מס' משתתפים - 40 | פעילויות ספורט בבתי ספר, בית תאו ומרכז דינה . מגוון חוגי ספורט מצבה- 185 | סל"ג- "סל לניצול בבית" סל שירותים לניצולי שואה המתקשים לצאת מביתם הכולל התעמלות בריאותיות, מלאכת יד ומפגש חברתי שבועי מס' משתתפים - 34 |
| | מועדון חברתי פלוס תזונתי לניצולי שואה, אחה"צ מס' משתתפים - 20 | טלויזיה קהילתית הכנת כתבות ושידורן בערוץ 98 בליווי מקצועי מס' משתתפים - 40 | |
| | מועדון "בית מורשת" מועדון חברתי לניצולי השואה חוגים, טיולים, הרצאות, א-א אחה"צ ובוקר מס' משתתפים - 55 | | |

1.6

היקפים כספיים

להלן מספר נתונים מהדוחות הכספיים של העמותה :

| 2022 | 2023 | |
|---------------------------|---------------------------|---------------------------------|
| שקל חדש | שקל חדש | |
| 7,463,561 | 8,003,465 | מאזן העמותה ¹⁸ |
| 5,734,562 | 6,009,836 | עודף נכסים נטו |
| 8,193,535 | 8,225,477 | סך ההכנסות מפעילות |
| 4,900,057 60% מההכנסות | 4,841,048 59% מההכנסות | הכנסות ביטוח לאומי ומשרד הרווחה |
| 1,153,883 14% מההכנסות | 1,156,367 14% מההכנסות | הכנסות עיריית הרצליה |
| 454,725 | 274,874 | הכנסות נטו לשנה |

1.7

מערכות מידע

להלן מערכות המידע המעורבות בתהליכי העבודה:

¹⁸ סך הנכסים וההתחייבויות לתום השנה.

- חשבשבת – רישומים בספרי הנהלת החשבונות
- מכפל – ניהול ועיבוד השכר
- סינאל- רישום ועיבוד דיווחי הנוכחות
- תוכנת (Excel)- ניהול התקציב.

2. מטרות הביקורת

לבחון את נאותות ניהול העמותה ויישום מטרותיה בהתאם למסגרת הנורמטיבית המחייבת, תוך שיפור היעילות, חיסכון במשאבים ושימוש מושכל בכספים הציבוריים. הביקורת התמקדה בבחינת הנושאים הבאים:

- קיומם של נהלים ו/או מדיניות סדורה, שלמותם ועדכניותם.
- ניהול מוסדות העמותה בהתאם לחוק העמותות והתקנון.
- הניהול הכספי של העמותה לרבות, התקצוב, הדוחות הכספיים, אכיפת זכויות החתימה וניהול הגבייה.
- הפעלת מרכזי היום בהתאם לתקנות משרד הרווחה והבטחון החברתי בתע"ס.
- הסכמי ההתקשרות בין העמותה לעירייה.
- תהליכי רכש והתקשרויות עם ספקים.
- בחינת מקורות המימון לפעילות העמותה לרבות עמידה בתנאים וקביעת מחירונים.
- העסקת עובדים בהתאם לחוקי עבודה והנחיות משרד הפנים.
- תהליך הערכת איכות השירותים.

3. היקף וגבולות הביקורת

הביקורת בוצעה בהתאם למתודולוגיה הבאה:

- איסוף נתונים וסקירת מסמכים לרבות: חוקים, תקנות, תקנון העמותה, נהלים פנימיים, פרוטוקולים של ישיבות מוסדות העמותה, דוחות כספיים, ספרי הנהלת חשבונות, מסמכי הנהלת חשבונות, הסכמי התקשרויות (עובדים, ספקים, העירייה, משרדים ממשלתיים), דוחות שכר, דוחות תקציב, תיק העמותה במרשמי רשם העמותות.
- ביקור במרכז יום.
- בחינה מדגמית של מכרזים, הליכי קבלת הצעות, הסכמי התקשרות, חשבונות ספקים, תלושי שכר וכדומה.
- קיום פגישות עם מנהלים ועובדים.

הביקורת התבססה על בדיקות מדגמיות ואין הכרח שתחשוף כל ליקוי אם קיים.

4.

תקנון העמותה

כללי

הוראות חוק העמותות מחייבות הסדרת פעילות העמותה באמצעות "תקנון" המהווה "חוזה בין העמותה לבין חבריה ובינם לבין עצמם"¹⁹ (להלן בדוח – "התקנון"). התקנון מגדיר את מטרות העמותה, אופן פעילותה, הכללים לניהול פנימי, חלוקת הסמכויות בין האורגנים השונים (אסיפה כללית, ועד מנהל, ועדת ביקורת), נהלים לקבלת חברים ולסיום חברות ועוד. נוהל "אסדרת עמותה עירונית" של משרד הפנים מפרט את הסעיפים שיש לכלול בתקנון עמותה עירונית.

ממצאים

- 4.1 מבדיקת הביקורת עולה כי תקנון העמותה לרבות שינויים שחלו בתקנון אושרו במוסדות העמותה ועל ידי משרד הפנים כנדרש ב-18.2.2020.
- 4.2 סקירת התקנון מעלה כי התקנון מכיל את הסעיפים וההוראות המחייבות בחוק העמותות ובנוהל אסדרת עמותה עירונית כנדרש.
- 4.3 נמצא כי תחומי פעילות העמותה תואמים את המטרות הרשומות של העמותה בתקנון.

5.

שם העמותה

כללי

בסעיף 8 לחוק העמותות נקבע כי "שם העמותה יצוין בכל מסמך, שילוט או פרסום היוצא מטעמה, בצורה מלאה המופיעה בתעודת הרישום. השם יצוין באותיות אחידות וללא קיצורים והשמטות", ובסעיף 11 נקבע כי עמותה רשאית לשנות את שמה בהחלטת האספה הכללית וטעונה רישום ואישור רשם העמותות.

ממצאים

- 5.1 מבדיקת הביקורת²⁰ עולה כי שם העמותה ברשם העמותות, "עלה הרצליה העמותה למען הקשיש" (להלן – "השם הרשמי"), לא תואם את השם בו העמותה עושה שימוש באתר המרשתת העירוני, באתר העמותה ובתקנונה החדש (מיום 18.2.20), "עלה הרצליה העמותה למען האזרח הוותיק", כדלהלן:



יצוין כי השם הרשמי מופיע בדוחות הכספיים המבוקרים²¹ וספרי הנהלת החשבונות של העמותה.

המלצה

- להפסיק את השימוש בשם שאינו תואם את שמה הרשמי של העמותה עד לאישורו על ידי רשם העמותות.

¹⁹ חוק העמותות סעיפים 9-14.

²⁰ באתר הרשמי של רשות התאגידים, "גידסטר", ביום 5.2.25.

²¹ מיום 16.5.24.

6. נהלים

כללי

נהלים כתובים מגדירים את מדיניות הארגון תוך תיאור התהליך, קביעת תחומי האחריות ומיסוד מנגנוני בקרה ופיקוח בתהליך. קיומם של נהלי עבודה מאפשר טיפול אחיד, שיטתי, עקבי ומיעילים את תהליכי העבודה. נהלים הכוללים מנגנוני בקרה ופיקוח מאפשרים לממונים לקיים בקרה על התהליך, זיהוי ליקויים וחריגים, הפקת לקחים וקיומה של פעילות מתקנת המסייעת ביישום יעדים מיטבי. בהתאם להנחיות רשם העמותות, עמותה המקיימת פעילות משמעותית מחויבת לקבוע נהלים כתובים המסדירים את פעילותה, לרבות נוהל קבלת עובדים, התקשרות עם ספקים, נוכחות עובדים וניהול מכרזים כלהלן²² -

קיום נהלים בכתב

על עמותה המקיימת פעילות משמעותית בתחום מסוים לדאוג לקיומם של נהלים מקצועיים ומפורטים בכתב, המסדירים את הפעילות האמורה. כך למשל, מצופה מעמותה המעסיקה עובדים ומקיימת פעילות משמעותית לקבוע נוהל קבלת עובדים לעמותה, נוהל התקשרות עם ספקים, נוהל נוכחות עובדים בעבודה, נוהל קופה קטנה וכיו"ב נהלים המבטיחים פעילות תקינה ורציפה בעמותה לאורך זמן. היקף הנהלים ורמת הפירוט שלהם יותאם להיקף הפעילות של העמותה.

על עמותה המהווה גוף דו מהותי (ראה פרק בעניין הוראות מיוחדות), לאמץ, בין היתר, נוהל בנוגע להתקשרויות הכולל עקרונות מדיני המכרזים.

בתקנון העמותה נקבע בסעיף 24.9 כי על הוועד "לקבוע נהלים לעבודת העמותה".

ממצאים

6.1 קובץ הנהלים של העמותה כולל את 12 הנהלים להלן –

| מס' הנהל | שם הנהל | מועד עדכון | מאשר הנהל | חתימה |
|----------|--------------------------------------|------------|----------------|-------|
| 1.1 | ניהול ארגון העמותה | 16.7.17 | מנכ"לית העמותה | אין |
| 2.1 | ניהול מרכז יום - כללי | 10.5.17 | מנכ"לית העמותה | אין |
| 2.1.1 | ניהול תהליך קליטת חברה חדש למרכז יום | 16.7.17 | מנכ"לית העמותה | אין |
| 2.1.2 | ניהול ההסעות וההגעה למרכז היום | 10.5.17 | מנכ"לית העמותה | אין |
| 3.2 | ניהול מועדון ניצולי שואה | 10.5.17 | מנכ"לית העמותה | אין |
| 3.4 | ניהול מועדון צמרות +60 | 28.1.18 | מנכ"לית העמותה | אין |
| 4.1 | ניהול המשאב האנושי | 26.7.17 | מנכ"לית העמותה | אין |
| 4.1.1 | ניהול שכר ו"א – הנחיות מפורטות | 25.7.17 | מנכ"לית העמותה | אין |

²² "הנחיות להתנהלות עמותות בהתאם לחוק העמותות, תש"ם-1980", מרץ 2017 (תיקון 14 לחוק העמותות, בתוקף מיום 6/2/15 עיגן באופן מפורש את חובתו של רשם העמותות לפרסם מידע והנחיות לעמותות, כדי לסייע להן בניהול ענייניהן בהתאם לחוק).

| מס' הנוהל | שם הנוהל | מועד עדכון | מאשר הנוהל | חתימה |
|-----------|------------------|------------|----------------|-------|
| 5.1 | ניהול המכללות | 31.8.17 | מנכ"לית העמותה | אין |
| 6.1 | ניהול תכנית סל"ב | 31.8.17 | מנכ"לית העמותה | אין |
| 7.1 | פעילות גופנית | 21.12.17 | מנכ"לית העמותה | אין |
| 8.1 | ניהול כיבוי אש | 28.1.18 | מנכ"לית העמותה | אין |

סקירת הנהלים מעלה כי הם גובשו בשנת 2017 בסיוע יועץ ארגוני²³ ומאז גיבושם, לא עודכנו או תוקפו מחדש. הנהלים משנת 2017 אינם משקפים את מלוא תהליכי העבודה בפועל. בנוסף, בנהלים חסרה חתימה של מנכ"לית העמותה ונציג הוועד האמון על קביעת נהלי העמותה כקבוע בתקנון העמותה כלהלן -

| 24. תפקידי הוועד. | |
|--|--|
| תפקידי הוועד וסמכויותיו - בכפוף לסמכויות העירייה ובהתאם לחוראות כל דין - בין היתר, הם כמפורט להלן: | |
| 24.1 | לנחל את עניני העמותה באמצעות המנהל הכללי או כל מי שימונה לכך על ידי הוועד. |
| 24.2 | לבצע החלטות האסיפה הכללית. |
| 24.3 | ליתן הכרה לגופים אחרים, בעלי מטרות דומות למטרות העמותה, לצורך שיתופי פעולה. |
| 24.4 | לקבוע ו/או לשנות את זכויות החתימה בשם העמותה, בכפוף לאמור בתקנה 56 להלן. |
| 24.5 | להרכיב ועדות ולקבוע סמכויותיהן, למעט ועדת הביקורת. |
| 24.6 | למנות יועץ משפטי לעמותה. |
| 24.7 | למנות מנהל כללי של העמותה, קביעת תנאי העסקתו לרבות פיטוריו, הכל בכפוף לאמור בפרק החמישי שלהלן. |
| 24.8 | לבצע תכנון נאות של תקציבי הפרויקטים הקשורים בעמותה. |
| 24.9 | לקבוע נהלים לעבודת העמותה. |
| 24.10 | הוועד רשאי להשתמש בכל סמכויות העמותה, למעט הסמכויות שהוקנו לאסיפה הכללית על פי תקנון זה ועל פי הדין. |

- 6.2 נהלי העמותה אינם כוללים התייחסות לנושאים מהותיים כגון: התקשרות עם ספקים, תשלומים, זכויות חתימה, ניהול מוסדות העמותה, השקעות, ניהול התקציב, ניהול תזרים מזומנים, בקרת איכות ושביעות רצון (סקר שביעות רצון קשישים ומשפחותיהם, הפקת לקחים, טיפול בתלונה, דיווח לוועד המנהל).
- 6.3 סקירת הנהלים והפרוטוקולים של ישיבות הוועד המנהל מעלה כי הוועד האמון על קביעת הנהלים, לא אישר את קובץ הנהלים ולא קיים דיון בנושא בחינת שלמותם ועדכנותם ביחס לתחומי הפעילות והעיסוק של העמותה.
- 6.4 קובץ הנהלים מצוי רק במטה העמותה ואינו נגיש לעובדי המרכזים. הכרת הנהלים חיונית לפעילות תקינה, עמידה בדרישות החוק והבטחת רווחת הקשישים.

²³ מכון אופק לניהול בע"מ.

המלצות

- לגבש נהלים לכל תחומי פעילות העמותה, לאשרם בוועד המנהל ולצרף חתימות גורמים מאשרים.
- לתקף את הנהלים לפחות פעם בשנה.
- להנגיש את הנהלים לכלל העובדים באמצעות ספר נהלים במרכזים או מערכת דיגיטלית.

7. האספה הכללית

כללי

האסיפה הכללית היא הגוף העליון בעמותה, מורכבת מכלל חבריה ומפקחת על פעילות הוועד המנהל. האסיפה נדרשת להתכנס לפחות פעם בשנה, לקבל דיווח שוטף על פעילות העמותה והחלטות מהותיות וביניהן :

- בחירת ועד העמותה, ועדת הביקורת ומינוי רואה חשבון המבקר.
- אישור הדו"חות הכספיים המילוליים.
- שינוי התקנון, המטרות ושם העמותה.
- גמול והוצאות לחברים בוועד ובוועדת הביקורת בגין תפקידם.
- העברת חבר וועד מכהונתו.

בהתאם לחוק העמותות ותקנון העמותה²⁴, העמותה חייבת לנהל פנקס חברים ולרשום בו כל חבר, מענו, מספר זהותו, תאריך תחילת חברותו ותאריך פקיעתה. על פי סעיף 39 לחוק העמותות, פנקס החברים ופרוטוקולי האסיפה הכללית יהיו פתוחים בכל עת סבירה לעיון החברים. סעיף 9.4 בתקנון קובע כי לעיריית הרצלחה יהיו בכל עת 51% קולות הצבעה באסיפה הכללית, בעוד יתר החברים יחזיקו יחדיו 49% מהקולות.

ממצאים

7.1 בבחינת פנקס החברים, המנוהל בקובץ Excel, נמצא כי חסר רישום מועדי פרישה של חברים, ובמקרים מסוימים גם מועד ההצטרפות. למעשה, הרישום המנוהל, אינו מאפשר זיהוי של חברי האסיפה הכללית הפעילים כנדרש בחוק העמותות והתקנון. להלן הפנקס כפי שהוצג לביקורת:

²⁴ סעיף 18 חוק העמותות וסעיף 11 בתקנון העמותה.

| שם | כתובת מייל | טלפון | ת"ז | כתובת מגורים | מועד הצטרפות | מועד סיום |
|---------------|------------|-------|-----|--------------|--------------|-----------|
| עיריית הרצליה | | | | | 22.06.2014 | |
| ד.מ. | | | | אין | | |
| מ.ג. | | | | אין | | |
| ל.ת. | | | | אין | | |
| ר.ל. | | | | אין | | |
| מ.ס. | אין | | | אין | | |
| מ.נ. | אין | | | אין | | |
| ז.י. | | | | אין | | |
| מ.כ. | | | | | 16.06.2016 | |
| צ.ח. | | | | | 14.06.2016 | |
| א.ה'. | | | | אין | | |
| י.מ. | אין | | | | 15.06.2010 | |
| ש.ת. | אין | | | | 12.04.1986 | |
| ד.א. | אין | | | אין | | |
| ע.ל. | | | | | 17.05.2025 | |
| א.ב. | | | | | 07.07.2025 | |

7.2. מסקירת פרוטוקולי האספה הכללית לשנים 2022–2024 עולה כי האספה התכנסה מדי שנה ואישרה את הדו"חות הכספיים והמילוליים, את מינוי חברי הוועד, חברי ועדת הביקורת ורואה החשבון. בכל הפרוטוקולים מופיעות חתימות יו"ר האספה וחבר ועד כנדרש, למעט בפרוטוקול מיום 23.4.23, להלן פרטי בדיקתנו:

| מועד האספה | מס' החברים בישיבה | חברי עמותה שהם גם חברי ועד (% מחברי העמותה) | חתימה על הפרוטוקול |
|------------|-------------------|---|---------------------|
| 6.4.22 | 5 | 4 (80%) | יו"ר + 2 חברי ועד ✓ |
| 23.4.23 | 11 | 10 (91%) | אין ☒ |
| 16.5.24 | 6 | 2 (33%) | יו"ר + חבר ועד ✓ |

(* בנוסף השתתפו 3 חברי ועדת ביקורת.

מהנתונים עולים הממצאים הבאים -

1. קיימת חפיפה בין יו"ר האספה לבין יו"ר הוועד המנהל²⁵.
 2. קיימת חפיפה בין חברי האספה הכללית (הגוף המפקח) לבין חברי הוועד המנהל (הגוף המבצע)²⁶. תפקיד האספה הכללית הוא לפקח על פעילות הוועד, במצב של חפיפה זו, הפיקוח על פעילות הוועד נפגע. בהתאם לתקנון העמותה, נדרש כי 7 מחברי העמותה (שאינם נציגי ציבור מטעם העירייה) יכהנו כחברי הוועד המנהל. המשמעות היא, שבמקרה בו קיימים רק 7 חברי עמותה – כולם יהיו גם חברי ועד, ולא ייוותרו חברי עמותה שיכולים לשמש כגוף מפקח עצמאי. הוראה זו בתקנון אינה מגבילה את מספר חברי העמותה שיכולים לכהן בוועד, ואינה מבטיחה מבנה שלא יפגע בפיקוח העצמאי על פעילות הוועד המנהל.
- 7.3. בהתאם לרישומי תיק העמותה ברשם העמותות, העמותה דיווחה כנדרש על החלטות האספה הכללית.

²⁵ החל מיום 16.5.24, מכהן יו"ר האספה הכללית גם כיו"ר הוועד.
²⁶ בשנים 2022–2023 רוב המשתתפים בישיבות האספה הכללית היו גם חברי הוועד המנהל.

המלצות

- לנהל את פנקס חברי העמותה בהתאם להוראות תקנון העמותה.
- מומלץ לבחון את המבנה הניהולי של העמותה ולהתאימו לעקרונות הממשל התאגידי, באופן שיבטיח הפרדה בין הגוף המנהל לגוף המפקח.
- להקפיד כי פרוטוקולי ישיבות הועד ייחתמו על ידי יו"ר הועד וחבר ועד נוסף.

תגובת העמותה

" העמותה תקפיד על ניהול פנקס החברים בהתאם להוראות הדין ותקנון העמותה. העמותה תקפיד על שתי חתימות של חברי ועד העמותה על פרוטוקולים מישיבות האספה הכללית."

8. הועד

כללי

סעיפים 25 עד 39 לחוק העמותות מסדירים את אחריות הועד וניהולו, נקבע כי הוועד אחראי לניהול ענייני העמותה, יש לו סמכות לכל פעולה שלא הוקנתה למוסד אחר בעמותה ועל חברי הוועד מוטלת אחריות "לפעול לטובת העמותה במסגרת מטרותיה ובהתאם לתקנון ולהחלטות האספה הכללית" (ס' 27). העמותה חייבת לנהל פנקס חברי ועד ולרשום בו את פרטי החבר, תאריך תחילת כהונתו ופקיעתו ופנקס זה יהיה פתוח לעיון חברי העמותה. בוועד צריכים לכהן לפחות שני חברים ואין לאפשר לרוב חברי הועד להיות קרובי משפחה בדרגה ראשונה בכדי להימנע מניגוד עניינים.

סמכויות ותפקידים של הוועד בהתאם להנחיות רשם העמותות²⁷ ותקנון העמותה -

- ניהול ענייני העמותה באמצעות המנהל הכללי או מי שנבחר לכך.
- יישום החלטות האספה הכללית.
- קביעת מדיניות העמותה ותוכניות עבודה בכפוף להחלטות האספה הכללית.
- קביעת דרכי פעולה לביצוע מטרות העמותה.
- מניעת חלוקת רווחים לחברי העמותה.
- אישור תקציב שנתי ומעקב אחר מצבה הכספי של העמותה.
- מינוי ופיטורין של המנהל הכללי ופיקוח עליו.
- קביעת המבנה הארגוני ומדיניות השכר והתשלומים.
- הכנת דו"חות כספיים ומילוליים והבאתם לאישור ועדת הביקורת והאספה הכללית.
- דיווח לאספה הכללית על מצב העמותה.
- קביעת נהלים בכתב לפעילויות משמעותיות בעמותה.

²⁷ "הנחיות להתנהלות עמותות בהתאם לחוק העמותות תש"ם-1980" מדצמבר 2015 (באתר משרד המשפטים).

בתקנון נקבע²⁸ כי ראש העירייה יכהן כיו"ר הוועד, ובמקרה בו לעירייה יותר מ-3 תאגידים, היא רשאית לבחור יו"ר ועד אחר.

סעיף 26 לתקנון קובע כי מספר חברי הוועד יהא 15 חברים, מתוכם 8 נציגי עיריית הרצליה שייבחרו ע"י מועצת העירייה לפי ההרכב הבא- 3 מבין חברי מועצת העיר, 3 מהסגל הבכיר של עובדי העירייה ו-2 מנציגי ציבור שאינם מבין חברי מועצה או עובדי עירייה.

ממצאים

8.1 לביקורת הוצג פנקס חברי ועד המנוהל ב-Excel, מסקירתו עולה כי בפנקס חסרים פרטים על חברי ועד שסיימו את כהונתם. להלן פנקס חברי הוועד שהוצג בביקורת -

| שם | כתובת מייל | טלפון | ת"ז | כתובת מגורים | מועד הצטרפות | מועד סיום |
|-----------|------------|-------|-----|--------------|--------------|-----------|
| י.פ. יו"ר | | | | | 16.04.2024 | |
| ש.ג. | | | | | 16.04.2024 | |
| א.נ. | | | | | 16.04.2024 | |
| ה.ד. | | | | | 27.02.2020 | |
| ע.י.ת. | | | | | 07.07.2025 | |
| ע.ל. | | | | | 17.05.2025 | |
| א.ב. | | | | | 07.07.2025 | |
| צ.ח. | | | | | 14.06.2016 | |
| מ.כ. | | | | | 16.06.2016 | |
| ש.ת. | אין | | | | 12.04.1986 | |
| י.מ. | אין | | | | 15.06.2010 | |
| ד.י. | | | | | 07.07.2025 | |

8.2 לפי פנקס חברי הוועד מספר חברי הוועד, 12, נמוך מהכמות הקבועה בתקנון – 15. הפער נובע מפקיעת חברות בשל מותו של חבר ועד (8.24), ופרישה של נציגים אחרים מקרב חברי העמותה הוותיקים.

8.3 נמצא כי רשימת נציגי העירייה בוועד המנהל אושרה בישיבה המועצה כנדרש בתקנות העיריות.

8.4 בהתאם לתקנות העיריות (נציגי העירייה) נדרש לקבל את אישור ועדת המינויים לכשירות נציגי העירייה. לביקורת נמסר כי העירייה פנתה לוועדת המינויים, מבדיקת הביקורת עולה כי ברישומים המופיעים באתר משרד הפנים (6.8.25) טרם אושרה כשירות חברי הוועד החדשים. עו"ד העמותה מסר כי המינויים אושרו בוועדה לאחר מועד הביקורת.

8.5 להלן ישיבות הוועד המנהל בשנים 2021-2024 בהתאם לפרוטוקולי הישיבות –

| מועד הישיבה | חתימה על הפרוטוקול | חברי ועד | חברי ועד נציגי העירייה | יו"ר הוועד |
|-------------|--------------------|----------|------------------------|--------------------------|
| 9.5.21 | ✓ | 9 | 4 - 44% | המשנה לראש העירייה |
| 17.10.21 | ✓ | 6 | 3 - 50% | נציג העמותה |
| 6.4.22 | ✓ | 8 | 5 - 63% | חבר מועצת העיר, איתי צור |
| 4.12.22 | ✓ | 6 | 3 - 50% | חבר מועצת העיר, איתי צור |
| 23.4.23 | ☒ | 10 | 6 - 60% | חבר מועצת העיר, איתי צור |
| 8.1.24 | ☒ | 7 | 3 - 43% | אין |

²⁸ סעיף 22 בתקנון ובהתאם לנוהל "אסדרת עמותה עירונית" (סעיף 9.2.16.3)

| מועד הישיבה | חתימה על הפרוטוקול | חברי ועד | חברי ועד נציגי העירייה | יו"ר הוועד |
|-------------|--------------------|----------|------------------------|------------|
| 16.5.24 | ✓ | 6 | 4 - 67% | ראש העיר |
| 20.8.24 | ✓ | 8 | 5 - 63% | ראש העיר |
| 20.11.24 | ✓ | 4 | 3 - 75% | ראש העיר |

מנתוני הלוח עולים המצאים הבאים -

(1) ישיבות הוועד מתועדות בפרוטוקול וכוללות חתימות יו"ר הוועד וחבר ועד כנדרש.
 (2) בשנים 2021-2022, הוועד התכנס פעמיים בשנה ובשנת 2023 פעם אחת בלבד. הביקורת סבורה כי על אף שבתקנון העמותה אין דרישה לתדירות מינימלית של ישיבות, יש לבחון כינוס הוועד בתדירות גבוהה יותר כדי להבטיח פיקוח ראוי על פעילות העמותה.

- 8.6. מסקירת פרוטוקולי ישיבות הוועד עולה כי מתקבלות החלטות ומועלות בקשות במסגרת הישיבות, אך לצד זאת בפרוטוקול הישיבה העוקבת לא מופיע דיווח על יישומן ומעקב ביצוען. כך לדוגמא בישיבה מיום 16.5.24 נקבעו הנושאים להלן: תקבע ועדת חזון במסגרת ועד העמותה, תיבחנה מספר סוגיות – קיומם של נהלים בכל תחומי העיסוק והפעילות של העמותה, נחיצותה של ועדת השקעות לנוכח המזומנים הקיימים וסוגיית העובדים שאינם חתומים על סעיף 14. בישיבה העוקבת (20.11.24) סדר היום אינו כולל מעקב ביצוע ודיווח על סטטוס החלטות שהתקבלו בישיבה הקודמת ולא מופיע דיווח בגינם.
- 8.7. מבדיקת הביקורת ובהתבסס על ספרי הנהלת החשבונות בשנים 2022-2023, חברי הוועד לא מקבלים גמול בגין השתתפותם בישיבות הוועד ושירותים.
- 8.8. נמצא כי אין קירבה משפחתית בין חברי הוועד המכהנים בשנים 2023-2024.

המלצות

- לנהל את פנקס חברי הוועד בהתאם להוראות תקנון העמותה.
- לשקול כינוס הוועד המנהל בתדירות גבוהה יותר כדי להבטיח פיקוח ראוי על פעילות העמותה.
- להקפיד על אישור וחתימה על פרוטוקולי הישיבה.

תגובת העמותה

"העמותה תקפיד על ניהול פנקס חברי הוועד בהתאם להוראות הדין ותקנון העמותה. החל משנת 2024 מתכנס ועד העמותה בתדירות של אחת לרבעון ובאופן המבטיח פיקוח ראוי על פעילות העמותה. העמותה תקפיד על קיום שתי חתימות של חברי ועד העמותה על פרוטוקולים מישיבות הוועד."

9. ועדת הביקורת

כללי

סעיף 19 לחוק העמותות קובע כי לכל עמותה תהיה ועדת ביקורת, להלן תפקידי ועדת הביקורת בהתאם לחוק העמותות והתקנון :

- בדיקת תקינות פעולות העמותה ומוסדותיה, לרבות התאמת פעולות העמותה למטרותיה.
- בדיקת פעילות נושאי המשרה בעמותה, ניהול תקין, חיסכון, יעילות, אפקטיביות וטוהר המידות.
- בדיקת השגת יעדי העמותה ביעילות ובחיסכון.
- מעקב אחר ביצוע החלטות האספה הכללית והוועד.
- זיהוי ליקויים בניהול העמותה והצעת דרכים לתיקון.
- בדיקת העניינים הכספיים של העמותה, פנקסי החשבונות שלה, ותשלומי השכר.
- קביעת הסדרים לטיפול בתלונות עובדים על ליקויים בניהול.
- בחינת היקף עבודתו של רואה החשבון ושכרו.

דרישות רשם העמותות:

לצורך יישום תפקידה על חברי הוועדה " לבצע בדיקה כללית מידי שנה ... וכן לבצע מעקב אחר יישום המלצות שנתנה בעבר. בשנים לב להיקף פעילות העמותה, מומלץ כי ועדת הביקורת או הגוף המבקר יתמקדו מידי שנה בנושא או במספר נושאים מתוך הנושאים הנ"ל ותבצע במסגרת בדיקה מעמיקה יותר מהרגיל... עליהם לקיים לפחות ישיבה אחת לדיון בליקוי מהותי שמצאו ... לצורך הבאת המסקנות לפני הוועד והאספה הכללית לפי סעיף 30 לחוק על ועדת הביקורת או הגוף המבקר נדרשים להכין דו"ח ביקורת לפחות פעם בשנה. דו"ח הביקורת יכול מלבד ממצאי הוועדה או הגוף מבקר גם המלצות והתייחסות לתיקון ליקויים שהתגלו בעבר, בהתאם לנסיבות." (ההדגשות אינן במקור).

בתקנון העמותה נקבע כי ועדת הביקורת תכונס לפחות שלוש פעמים בשנה (סעיף 40.1) וינהל פרוטוקול שיכלול פרוט שמות הנוכחים, תמצית מהלך הדיון ורישום החלטות (סעיף 49).

ממצאים

9.1 נמצא כי האסיפה הכללית אשרה את מינוי חברי ועדת ביקורת בכל שנה (2020-2023). להלן שמות שלושת חברי ועדת הביקורת המכהנים בוועדה מזה כ-10 שנים²⁹:

| השם |
|---------|
| מר י.ז. |
| מר מ.ד. |
| מר ד.א. |

²⁹ בהתאם לדיווח העצמותה לרשם העמותות, החל מ-6.5.15.

9.4 בתקנון העמותה נקבע בסעיף 40.5 כי הודעה על קיום ישיבת ועדת הביקורת בעניין הדוחות הכספיים תשלח לרואה החשבון של העמותה שיהיה רשאי להשתתף בישיבה. נמצא כי רואה החשבון של העמותה אינו מקבל הודעה על קיום הישיבה כנדרש.

9.5 סקירת הפרוטוקולים של ישיבות האסיפה הכללית בשנים 2021-2024, מעלה כי חברי ועדת הביקורת לא הציגו "דוח ביקורת" כנדרש בהנחיות רשם העמותות, בשנים 2021-2022 הם לא נכחו בישיבה (מנהל הכספים מציג את אישורם לדוחות) ובשנת 2024 הם לא מדווחים כלל על ממצאי הבדיקה בפני האסיפה הכללית כמפורט להלן -

| מועד הישיבה ³⁰ | דיווח ועדת הביקורת כפי שמופיע בפרוטוקול הישיבה |
|---------------------------|---|
| 16.5.24 | <u>אין דיווח של ועדת הביקורת</u> , מופיע כי הוחלט לאשר את הדוחות הכספיים "לאחר שאושרו ע"י ועדת הביקורת". |
| 23.4.23 | "חברי ועדת הביקורת בדקו את הדוחות ונתנו את אישורם לדוחות הכספיים ולדוח המילולי אין להם הערות לדוח" |
| 6.4.22 | חברי ועדת הביקורת אינם נוכחים בישיבה ומנהל הכספים מדווח כי "חברי ועדת הביקורת לא יכלו להגיע לישיבה היום ונתנו את אישורם בכתב לדוחות הכספיים ולדוחות המילולי. אין להם הערות לדוח" |
| 9.5.21 | חברי ועדת הביקורת אינם נוכחים בישיבה ומנהל הכספים מדווח כי "חברי ועדת הביקורת לא יכלו להגיע לישיבה היום ונתנו את אישורם בכתב לדוחות הכספיים ולדוחות המילולי. אין להם הערות לדוח" |

הביקורת מעירה כי ועדת הביקורת אינה מקיימת את מלוא תפקידה הסטטוטרי בהתאם לחוק העמותות והנחיות רשם העמותות. תפקיד הוועדה אינו מסתכם בהמלצה על אישור הדוחות הכספיים בלבד, אלא כולל גם חובה לפקח על ההתנהלות התקינה של העמותה בהיבטים ניהוליים, תפעוליים ואתיים נוכח היעדר מבקר פנים מועסק ואי-הוצאת דוח ביקורת מקיף המובא בפני הוועד והאסיפה הכללית, הרי שלא מתקיימת פעולת ביקורת אפקטיבית בעמותה.

9.6 מבדיקת הביקורת ובהתבסס על ספרי הנהלת החשבונות בשנים 2022-2023, חברי ועדת הביקורת לא מקבלים גמול בגין השתתפותם בישיבות הוועד ושירותים אחרים.

9.7 נמצא כי אין קירבה משפחתית בין חברי ועדת הביקורת.

המלצות

- לכנס את ועדת הביקורת בתדירות הקבועה בתקנון, לפחות שלוש פעמים בשנה.
- לתעד את ישיבות ועדת הביקורת בפרוטוקול כקבוע בתקנון.

³⁰ האסיפה הכללית.

- על ועדת הביקורת לבצע את מלוא תפקידיה הכוללים בדיקת תקינות הפעילות הכספית, התפעולית והניהולית של העמותה, ולגבש ולהציג בפני האספה הכללית דוח ביקורת שנתי מקיף שיכלול ממצאים, המלצות ומעקב אחר תיקון ליקויים קודמים, בהתאם להנחיות רשם העמותות.
- על חברי ועדת הביקורת להשתתף פיזית בישיבות האסיפה הכללית של העמותה, וזאת על מנת להמליץ באופן רשמי על אישור הדוחות הכספיים וכן לספק סקירה מקיפה אודות ביצוע עבודת הוועדה, ממצאיה ומסקנותיה בפני חברי האסיפה.

תגובת העמותה

"העמותה תקפיד על כינוס ועדת הביקורת בתדירות הקבועה בתקנון ולפחות שלוש פעמים בשנה. העמותה תקפיד לתעד את ישיבות ועדת הביקורת בפרוטוקול כפי שנדרש בתקנון. העמותה בוחנת, בימים אלה, את אפשרות תגבור ועדת הביקורת באנשי מקצוע, כולל אפשרות למיקור חוץ ("גוף מבקר"). בכל מקרה, ועדת הביקורת תבצע את תפקידיה כאמור בדין ובתקנון. חברי ועדת הביקורת משתתפים וימשיכו להשתתף בישיבות האספה הכללית, ימליצו על אישור הדוחות הכספיים ויספקו סקירה על ביצוע עבודת הוועדה".

10. התקשרות עם עיריית הרצליה

כללי

אסדרת פעולות העירייה בנושאי המקרקעין מבוצעת במספר דינים ובהם פקודת העיריות, התקנות שהותקנו מכוחה ונוהלי משרד הפנים. בפקודת העיריות³¹ נקבע כי עירייה רשאית לבצע עסקת מקרקעין רק בדרך של מכרז. בתקנות

העיריות (מכרזים), התשמ"ה-1987, הותר להקצות קרקע או מבנה למוסד ציבורי בפטור ממכרז למטרות חינוך, תרבות, מדע, דת, צדקה, סעד, בריאות או ספורט.

בחוזר מנכ"ל משרד הפנים משנת 2004 בעניין עסקאות מקרקעין של העירייה נקבע כי "כל הסכם הטעון אישור אשר לא אושר על ידי השר או הממונה, יראהו כהסכם אשר סירב השר לאשרו" (ההדגשה במקור).

בפסק דין של בג"ץ מאוגוסט 2000³² (להלן - בג"ץ בלומנטל) נקבעו עקרונות יסוד להקצאת מקרקעין בידי רשות מקומית ובעקבותיו פרסם משרד הפנים בחוזר מנכ"ל מ-2001³³ את נוהל "הקצאת קרקעות ומבנים ללא תמורה או בתמורה סמלית" (להלן - נוהל ההקצאות), אשר נועד להסדיר הקצאת קרקע או מבנה (להלן - קרקע) בפטור ממכרז וללא תמורה (או בתמורה סמלית) על ידי רשות מקומית, לגופים הפועלים בתחום שיפוטה בנושאי חינוך, תרבות, דת, בריאות, רווחה וכדומה. נוהל ההקצאות נועד להסדיר הקצאת קרקע תוך

³¹ סעיף 197 לפקודת העיריות.

³² בג"ץ 3638/99 בלומנטל נ' עיריית רחובות, פ"ד נד(4) 220 (2000).

³³ חוזר מנכ"ל משרד הפנים 5/2001. תיקונים לנוהל ההקצאות פורסמו בחוזרי מנכ"ל 06/2002, 07/2004, 07/2005, 04/2007.

שמירה על עקרונות השוויון, החיסכון, היעילות והשקיפות ולמנוע פגיעה בטוהר המידות. הוא מורה לרשויות המקומיות כיצד לנהוג כדי לממש עקרונות אלו הלכה למעשה: הוא מגביל את ההקצאה לתקופה של 25 שנים, ומאפשר להאריכה בשתי תקופות נוספות שלא יעלו על עשר שנים כל אחת. הוא קובע את הליך ההקצאה לשלביו, הוא מחייב את הרשות המקומית לגבש חוזה בין הצדדים ולנהל רישום מסודר שירוכז בו כל המידע על הקצאות הקרקע בתחומה, לרבות הקצאות שאושרו לפני שנכנס לתוקפו נוהל ההקצאות (להלן - ספר ההקצאות). הנוהל מדגיש כי קיומו אינו פוטר מחובת אישור שר הפנים על פי כל דין. בתיקון לנוהל ההקצאות מדצמבר 2002, הובהר כי אף שהוא אינו חל רטרואקטיבית על התקשרויות שאושרו כדין על ידי מועצת הרשות המקומית בטרם פרסום הנוהל (1.10.01), הרי כל ההתקשרויות להקצאת קרקע, לרבות אלה שאישרה מועצת הרשות בטרם פרסום הנוהל, כפופות להוראות הכלליות שהתווה בית המשפט העליון בבג"ץ בלומנטל ונקבע כי " בספר ההקצאות ירוכז מידע גם על הקצאות קרקע שאושרו טרם פרסום נוהל זה. ספר ההקצאות יהיה פתוח לעיון הציבור" (סעיף 10).

בדוח מבקר המדינה בעניין פעולות הרשות באמצעות עמותות³⁴, נקבע כי על פי כללי מנהל תקין, נדרש שהתקשרות של העירייה עם עמותות תוסדר בהסכם כתוב שיקבל את כל האישורים בדין ויפרט את השירותים שכל צד מתחייב לתת ואת התשלום בעדם וכן יעגן את השימוש של העמותות בנכסי הרשות לרבות קביעת דמי שכירות, הסדרי תשלום תחזוקת הנכסים, האחריות והביטוח.

ממצאים

10.1 העירייה מעבירה לעמותה כספים לשם מימון פעילותה ומתן שירותי רווחה לאוכלוסיית האזרחים הוותיקים בפרויקטים שונים כדוגמת שירות למרותקי בית, טלוויזיה קהילתית, מועדונים חברתיים ומועדונים לניצולי שואה. נמצא כי פעילות זו נעשית ללא הסדרה פרומלית של ההתקשרות בין העירייה לעמותה, בין הצדדים לא נחתם הסכם התקשרות המגדיר באופן ברור את תחומי האחריות, הזכויות והחובות של כל צד ולרבות, סוגי השירותים, אופן ניהול התקציבים, דרישות כוח האדם ועמידה בתקני הבטיחות בהתאם להוראות התע"ס. חלה חובה להסדיר את ההתקשרות בהסכם פורמלי בהתאם להוראות הדין וכללי המנהל התקין, וזאת נוכח חובת הפיקוח החלה על העירייה והשתתפותה במימון הפעילות.

10.2 נמצא כי העמותה עושה שימוש בנכסים עירוניים, לא נמצאו הסכמים פורמליים ההמסדירים את תנאי השימוש בהם לרבות דמי שימוש, ייעודם, האחריות לאחזקה ולביטוח. להלן רשימת הנכסים בהם פועלת העמותה:

| # | הנכס /כתובת | פעילות | שטח | הסכם | תשלום שכ"ד-2023 ³⁵ |
|--|---------------------------|---------------------------------------|-----|---|-------------------------------|
| נכסים בבעלות העירייה- פעילות בלעדית של העמותה | | | | | |
| 1 | מרכז צמרות, שמעון לביא 21 | מרכז יום, חוגי ספורט מועדון צמרות +60 | 900 | <input checked="" type="checkbox"/> אין | לא משולם |
| 2 | בית שמאי, שמאי 1 | מרכז יום, מועדון מופת | 300 | <input checked="" type="checkbox"/> אין | לא משולם |

³⁴ מבקר המדינה/דוחות ביקורת על השלטון המקומי / "פעולות הרשויות המקומיות באמצעות עמותות " 2020 .
³⁵ תשלום שכ"ד, דמי שימוש בהתאם לדוחות הכספיים וספרי הנהלת החשבונות של העמותה לשנת 2023 .

| # | הנכס / כתובת | פעילות | שטח | הסכם | תשלום שכ"ד-2023 ³⁵ |
|--|--------------------------|---------------------|-----|---|-------------------------------|
| 3 | נחלת עדה, אונקלוס 10 | מרכז יום | 300 | אין <input checked="" type="checkbox"/> | לא משולם |
| 4 | גן רש"ל, צבר פינת אילנות | טלוויזיה קהילתית | 50 | אין <input checked="" type="checkbox"/> | לא משולם |
| נכסים בבעלות העירייה - שכירות מתקנים/ חדרים | | | | | |
| 5 | בית תאו, וינגיט 168 | מועדון גמלאי נוף ים | | אין <input checked="" type="checkbox"/> | לא משולם |
| 6 | ביה"ס היובל | חוגי ספורט | | אין <input checked="" type="checkbox"/> | דמי שימוש 4,012 ₪ |
| 7 | ביה"ס וולפסון | חוגי ספורט | | אין <input checked="" type="checkbox"/> | |
| 8 | מרכז דידה/בית העיזור | חוגי ספורט | | אין <input checked="" type="checkbox"/> | 7,050 ₪ |
| 9 | היכל בעיר, בן גוריון 5 | מכללת הגמלאים | | ✓ החברה לאומנות ותרבות | 120,650 ₪ |
| נכסים בבעלות אחרים | | | | | |
| 10 | בית מורשת, סמטת רקפות 9 | מועדון ניצולי שואה | 200 | ✓ חברת העובדים | 105,057 ₪ |

10.3 בשנת 1998 נחתם הסכם בין העירייה לעמותה בעניין הקמת מרכז יום בית שמאי, השתתפות במימון הפעלת מרכז היום וחכירת הקרקע, ללא תמורה, עד שנת 2023 (ל-25 שנים) עם אופצייה להארכה לתקופה נוספת של 25 שנה, בהודעה מראש ובכתב. לא נערך הסכם חדש עם אסדרת העמותה כתאגיד עירוני בשנת 2014 וגם לא בשנת 2023 עם מימוש אופציית הארכה. בדוח הכספי של העמותה לשנת 2023 נכתב כי "העירייה התחייבה כי עם סיום הקמת המרכז והצטיידותו תוחזר הקרקע לתקופה של 99 שנה ללא תמורה" – דבר הסותר את ההסכם שנחתם ב-24.8.98, הקובע חכירה ל-25 שנה, עם אופציה להארכה נוספת של 25 שנה. יוער כי, בהתאם לנוהל משרד הפנים בעניין הקצאת קרקע ללא תמורה הסכם לא יעלה על 25 שנה עם אפשרות להארכה של 20 שנה בתנאי כי יאושר על ידי מועצת העיר ומשרד הפנים כלהלן³⁶.

10.4 יוער כי הסכם קודם מיום 37.1.92³⁷ להחכרה ל-99 שנים, לא אושר על ידי משרד הפנים. נמצא כי בדוחות הכספיים של העמותה לשנת 2023 מצוין שהוענקה לה זכות חכירה לדורות במקרקעין בנחלת עדה ללא תמורה, אך במועד הביקורת לא נמצא הסכם המעיד על כך.

ד - מבנה שלוחת מרכז יום לקשיש בנחלת עדה

בשנת 1998 הקימה העמותה מרכז יום לקשיש בנחלת עדה. עיריית הרצליה העניקה זכות חכירה לדורות לעמותה ללא תמורה.

³⁶ עד לשנת 2014 העמותה הייתה פרטית ולא תאגיד עירוני, אי לכך החל משנת 2002 חל על נכסיה נוהל משרד הפנים בעניין הקצאת נכסים עירוניים ללא תמורה.

³⁷ בהתאם להסכם בין הצדדים מיום 24.8.98, משרד הפנים התנה את ההסכם בשינוי תקופת החכירה (סעיף 12(1)) ותשלומי החובה לרבות הארנונה יחולו על העמותה (סעיף 15), בסעיף 19 נכתב "הסכם זה מחליף הסכם קודם שנחתם בין הצדדים מיום 7.1.92 ומבטל אותו." .

10.5. נמצא כי העמותה משכירה את מבנה "גן רש"ל" לארגון נכי צה"ל³⁸. המבנה בבעלות העירייה, אין הסכם שימוש במבנה בין העירייה לעמותה המעגן חובות וזכויות הצדדים ובין היתר המאפשר לעמותה להקנות זכויות שימוש לצד שלישי. בהתאם להסכם בין העמותה לארגון נכי צה"ל³⁹, העמותה היא המחזיקה הבלעדית של הנכס כלהלן –

| | |
|-------|---|
| תואיל | והעמותה הינה המחזיקה תבלעדית של מועדון "גן רש"ל", אשר כתובתו כרוזב הצברים בהרצליה (להלן: "המבנה") |
|-------|---|

בהוראות התקנון של העמותה נקבע כי העמותה חייבת את אישור מועצת הרשות ושר הפנים להשכרת מקרקעין לתקופה העולה על 5 שנים כלהלן -

| | |
|------|---|
| 65.2 | העמותה לא תהא רשאית למכור מקרקעין, להחליפם, למשכנם, או להשכיר אותם לתקופה העולה על 5 (חמש) שנים, אלא בהתאם להחלטת מועצת העיר הרצליה ברוב חבריה ובאישור שר הפנים או מי שהוסמך לכך מטעמו. |
|------|---|

המלצות

- לפעול להסדרת השימוש בנכסים העירוניים המוקצים לעמותה באמצעות הסכם שכירות או חכירה שיובא לאישור מועצת הרשות ויגדיר באופן מפורש את תנאי השימוש, ייעוד הנכס, ההיבטים הכספיים (כולל דמי שימוש) ואחריות הצדדים לאחזקה ולביטוח.
- עריכת הסכם הפעלה עדכני למרכזי היום ושירותים לאזרחים הוותיקים, שיגדיר את כלל החובות והזכויות של הצדדים, בהתאם לדרישות התע"ס ולהובת העירייה כמפקחת וממנת הפעילות.

תגובת העמותה

"העמותה מקבלת את המלצות הביקורת לערוך הסכם מתאים מול העירייה בקשר לנכסים העירוניים המשמשים את פעילותה של העמותה. העמותה מקבלת את המלצות הביקורת לערוך הסכם מתאים מול העירייה, אשר יכול את מסכת החובות והזכויות של שני הצדדים בקשר לפעילות הממומנת על ידי העירייה (ככל שקיימת)".

³⁸ הסכם בין העמותה לארגון נכי צה"ל מיום 26.3.2017 לפיו "העמותה הינה המחזיקה הבלעדית של מועדון "גן רש"ל"... ומקבל הזכות מבקש לקבל זכות שימוש מוגבלת...בחדר המרכזי ובמתקנים הנלווים...והעמותה מעוניינת להקנות למקבל הזכות את זכות השימוש המוגבלת כאמור ומצהירה כי היא רשאית לעשות כן על פי כל דין..." (הדגשה אינה במקור).
³⁹ הסכם מיום 26.3.2017.

11. התקציב

כללי

בהתאם להנחיות רשם העמותות באחריות ועד העמותה לקבוע את מדיניות העמותה, להכין את תוכניות עבודה, לקבוע עקרונות למימון הפעילויות, לאשר תקציב שנתי ולקבוע אחר מצבה הכספי של העמותה. בתקנון העמותה נקבע כי תפקיד הוועד לבצע תכנון נאות של תקציבי הפרויקטים הקשורים בעמותה (סעיף 24.8) ותפקיד מנכ"ל העמותה "להכין את הצעת התקציב השנתי של העמותה ולהעבירן לאישור הוועד" (סעיף 34.2).

העמותה המהווה גוף מתקצב⁴⁰ מחויבת לפעול בהתאם לתקציבה המאושר.

ממצאים

11.1. נמצא כי גזבר העמותה אחראי על גיבוש תקציב העמותה בהתאם להנחות עבודה ותוכניות מנכ"לית העמותה, ובין היתר בהבסס על תוצאות השנה הקודמת, תוכניות ופרויקטים חדשים, שינויים במבנה ארגוני ושינויים בתעריפים של משרד העבודה והרווחה. התקציב מגובש בחודש אוגוסט לצורך הגשתו לעירייה להסדרת ההקצבה השנתית, ובסוף השנה מוצג ומאושר בוועד המנהל.

11.2. מסקירת פרוטוקולי ישיבות הוועד המנהל עולה כי הצעת התקציב לשנים 2021-2023 אושרה כנדרש, אך ישנם ליקויים בנוגע לרישום בפרוטוקול: לא מצוין סכום התקציב המאושר, אין דיווחים על ביצוע התקציב, ולפרוטוקולים לא מצורפים התקציבים שאושרו בישיבות הוועד. להלן פירוט הממצאים:

| מועד ישיבה | אישור תקציב | דיווח ביצוע תקציב | הערת הביקורת |
|------------|------------------|-------------------------------|---|
| 31.12.20 | אישור תקציב 2021 | לא מופיע דוח ביצוע תקציב 2020 | הצעת התקציב המאושרת לא מצורפת לפרוטוקול בפרוטוקול לא מופיע סכומי התקציב המאושרים (הכנסות/הוצאות) |
| 17.10.21 | אישור תקציב 2022 | לא מופיע דוח ביצוע תקציב 2021 | הצעת התקציב המאושרת לא מצורפת לפרוטוקול בפרוטוקול מופיע כי סכום התקציב כ-8.5 מיליון ש"ח |
| 6.4.22 | - | אין | |
| 4.12.22 | אישור תקציב 2023 | לא מופיע דוח ביצוע תקציב 2022 | הצעת התקציב המאושרת לא מצורפת לפרוטוקול בפרוטוקול מופיע כי סכום התקציב 8,350 אלפי ש"ח |
| 8.1.24 | אישור תקציב 2023 | לבקשת חבר ועד הוצג ביצוע 2023 | הצעת התקציב המאושרת לא מצורפת לפרוטוקול בפרוטוקול מופיע כי סכום התקציב כ-8.8 מיליון ש"ח בפרוטוקול לא מדווח על סכומי הביצוע של 2023. |

11.3. נמצא כי אין תיעוד לביצוע מעקב תקופתי על ביצוע התקציב המאושר של העמותה לשנים 2022-23 (השוואה בין התחזית לבצוע בפועל- חודשי, רבעוני או שנתי). מבדיקת הביקורת עולה כי בשנת 2023 הביצוע של ההכנסות וההוצאות (בהתאם לדוח הכספי המבוקר) היה נמוך מהתחזית בתקציב בשיעור של 1% ו-3% בהתאמה (כנ"ל 2022 בשיעור של 3% ו-9%) כמפורט להלן -

⁴⁰חוק יסודות התקציב, סעיפים 21-30.

| עודף(גרעון) | הוצאות (*) אלפי ש"ח | הכנסות (*) אלפי ש"ח | |
|-------------|------------------------|------------------------|------------------------|
| 2023 | | | |
| 0 | 8,350 | 8,350 | תקציב מאושר |
| 118 | 8,107 | 8,225 | בפועל – דוח כספי מבוקר |
| | -243 | -125 | הפער |
| | -3% | -1% | שיעור הפער |
| 2022 | | | |
| 0 | 8,562 | 8,562 | תקציב מאושר |
| 434 | 7,760 | 8,194 | בפועל – דוח כספי מבוקר |
| | -802 | -368 | הפער |
| | -9% | -4% | שיעור הפער |

(*) הכנסות והוצאות ללא הכנסות והוצאות מימון, מאחר והתקציב לא כולל תחזית עבורם.

מנכ"לית העמותה הסבירה כי רק בחודש 5/22 החלה העמותה להשקיע בפיקדונות. הכסף "ישב" בעו"ש ולכן התקציב לא כלל תחזית.

11.4 נמצא כי מרכזי היום בעמותה מהווים את ליבת פעילותה של העמותה - הכנסותיהם בשנת 2023 היוו כ-

58% מכלל הכנסות העמותה, ולאחר ניכוי ההוצאות, "רווח" מפעילותם עמד על כ- 555 אלף ש"ח המהווים כ-470% מ- "רווח" הכולל של כלל פעילות העמותה (118 אלף ש"ח, ראה פירוט בנספח ג')⁴¹.

מהנתונים עולה כי ה"רווח" מפעילות מרכזי היום שימשו הלכה למעשה למימון פרויקטים גירעוניים (6 במספר ביניהם - מועדון ניצולי השואה, מופ"ת ופעילות גופנית, כמפורט בנספח ג').

סקירת פרוטוקולי ישיבות הוועד המנהל העלתה כי לא מופיע בהם דיווח סדיר ומקיף אודות הפרויקטים, לרבות נתונים בדבר היקף המשתתפים, הכנסות, גירעונות, השפעה חברתית וביצוע בפועל לעומת התקציב. ניתוח נתונים אלו עשוי לאפשר לוועד המנהל להבחין בין פרויקטים גירעוניים בעלי תרומה חברתית משמעותית, לבין כאלה שמידת הערך המוסף שלהם נמוכה ולקבוע בהתאם לכך מדיניות מבוססת להקצאת משאבים בין הפרויקטים השונים.

11.5 בשנת 2023 גיבשה מנכ"לית העמותה דוח בקרה חודשי שכלל פירוט של ההכנסות וההוצאות החזויות לכלל

הפעילויות. בסוף כל חודש נערכה השוואה בין התחזית לבין הביצוע בפועל ובוצע טיפול בחריגות שעלו. עם זאת, בבדיקת הדוח לשנת 2023 עלה כי הוא לא כלל את סכומי התקציב החזויים⁴² המקוריים, שכן התקציב "החזוי" (המקורי) עודכן מדי חודש בהתאם לתוצאות הפעילות בפועל. כתוצאה מכך, לא תועד תהליך של בקרה תקופתית, שיטתית על התקציב המאושר של העמותה.

⁴¹ עיבוד נתוני הנה"ח על ידי המבקר בהתבסס על מאזן בוחן 31.12.23 מיום 23.3.25. פירוט מלא בנספח ג'.
⁴² בהתאם לדוח שהוצג לביקורת סך ההכנסות הינן 8,109,976, והוצאות הינן 7,814,476 ש"ח, הכנסה נטו – 295,499 ש"ח.

11.6. בפרוטוקולים של ישיבות הוועד לא מופיע תיעוד דיון אודות תוכנית עבודה וקישורה לתקציב המתוכנן, כקבוע בתקנון העמותה (סעיף 34.3 במסגרת תפקיד המנכ"ל) - "להכין את תוכנית העבודה של העמותה ולהביאה לאישור בוועד, שיציגה בפני האספה הכללית."

המלצות

- לתעד בפרוטוקול הישיבה את סכומי התקציב המאושרים, לרבות סכום העודף או הגירעון החזוי. להוסיף לפרוטוקולים את הצעת התקציב המאושרת.
- מומלץ לקיים מנגנון דיווח סדור ומפורט לוועד מנהל בנוגע לכלל הפרויקטים, אשר יכלול: השוואת תקציב מול ביצוע בשנה קודמת, היקף המשתתפים, גירעונות (ככל שישנם) ומידת ההשפעה החברתית של כל פרויקט. זאת באופן שיאפשר בחינה מושכלת של יחס העלות - תועלת, תכנון נאות של תקציבי הפרויקטים וחלוקה מיטבית של משאבי העמותה.
- על העמותה לבצע מעקב חודשי על ביצוע התקציב המאושר על ידי הוועד המנהל, לתעד את ממצאי המעקב וניתוח החריגות, ולקיים דיווח רבעוני (לפחות) לוועד המנהל. מנגנון זה יאפשר לוועד קבלת החלטות בזמן אמת לצמצום חריגות, הבטחת יציבות תקציבית וניהול כספי תקין ואפקטיבי.
- להציג בפני הוועד המנהל את תוכנית העבודה השנתית של העמותה במקביל להצגת התקציב המתוכנן וקישורה לתקציב המתוכנן. זאת, על מנת לאפשר לוועד המנהל לאשר את התקציב ככלי למימוש היעדים הכלולים בתוכנית העבודה, כנדרש בתקנון העמותה.

תגובת העמותה

"לפרוטוקולי ישיבות הוועד מצורפות הצעות התקציב ומשכך, לטעמה של העמותה, מיותר לציין בגוף הפרוטוקול את הנתונים האמורים. במהלך ישיבות הוועד ניתן דיווח תקופתי בנוגע לתקציבי כלל הפרויקטים כמתואר בהמלצה.

העמותה מבצעת מעקב חודשי/תקופתי (בהתאם לנסיבות כל פרויקט) ביחס לביצוע התקציב המאושר על ידי הוועד.

העמותה מקבלת את המלצת הביקורת לתעד את באופן מלא בפרוטוקולי הישיבות את הדיווחים אודות תקציב העמותה ביחס לפרויקטים השונים, לרבות ניצולו ונתונים רלוונטיים נוספים."

12. מערך התשלומים וזכויות חתימה

כללי

בתקנון העמותה נקבע כי ועד העמותה יאשר את זכויות החתימה שיכללו לפחות שני בעלי זכות חתימה כאשר אחד מבניהם יהיה נציג עיריית הרצליה מעובדי הסגל הבכיר המכהן בוועד העמותה. ביחס להתחייבויות כספיות שאינן עולות על 2% מהמחזור הכספי השנתי הממוצע של העמותה במהלך 3 שנים אחרונות, לא נדרש נציג העירייה מהסגל הבכיר.

| 56. | זכות חתימה. |
|------|--|
| 56.1 | הוועד יחליט, מעת לעת, למי תהא זכות חתימה בשם העמותה, אך לא פחות מ- 2 (שני) בעלי זכות חתימה, אשר חתימות שניהם ביחד יחייבו את החברה, ובלבד ש- 1 (אחד) מבניהם יהיה נציג עיריית הרצליה שמקרב הסגל הבכיר של עובדי עיריית הרצליה, אשר מכהן במסגרת וועד העמותה. לא ניתן יהיה לחייב את העמותה ללא חתימת מורשה החתימה שהינו מקרב הסגל הבכיר של עובדי עיריית הרצליה, לרבות עובד העירייה שהוא חבר בוועד העמותה. |
| 56.2 | על אף האמור בתקנה 56.1 לעיל, ועד העמותה יהיה רשאי (אך במפורש לא חייב) לקבוע, ביחס להתחייבויות כספיות שאינן עולות על 2% (שני אחוזים) מהמחזור הכספי השנתי הממוצע של העמותה במהלך 3 (שלוש) השנים האחרונות, בהתאם לדוחות הכספיים השנתיים והמבוקרים של העמותה, כי ניתן יהיה לחייב את העמותה בחתימת 2 (שני) בעלי זכות חתימה, גם אם איש מבניהם אינו נציג עיריית הרצליה שמקרב הסגל הבכיר של עובדי עיריית הרצליה. |
| 56.3 | אישור בכתב חתום על ידי היועץ המשפטי של העמותה על החלטת הוועד ותאריך בדבר זכויות החתימה בשם העמותה, ישמש ראיה לדבר. |

בהתאם לאישור היועץ המשפטי⁴³ ועד העמותה אישר ביום 6.4.22 את זכויות החתימה התואמות את הוראות התקנון (להלן – זכויות החתימה המאושרות). נקבעו 6 בעלי זכויות חתימה ב- 2 קבוצות חתימה:

- **קבוצה א-** משה פדלון, איתי צור, מוטי כהן, חני גזית ומיכה סנדר
 - **קבוצה ב-** שגית ישראלי (עובדת מהסגל הבכיר בעיריית הרצליה⁴⁴).
- זכויות החתימה המאושרות הינן כדלקמן –
- חתימה של כל אחד מקבוצה א' ביחד עם חתימה מקבוצה ב', בצירוף חותמת העמותה תחייב את העמותה לכל דבר ועניין.
 - ביחס להתחייבויות כספיות עד 150,000 ₪, תחייב חתימה של כל שניים ביחד מבין ששת בעלי זכויות החתימה (קבוצה א' ו- ב').

⁴³ עו"ד בועז נווה, אישורי זכויות חתימה מיום 1 ביוני 2022 ומיום 30 ביולי 2020.

⁴⁴ עד 5.4.22 בקבוצה ב' הייתה הגברת אילה הראל (עובדת בכירה בעיריית הרצליה).

כמשרד עורכי הדין של עלה - הרצליה עמותה למען הקשיש (ע"ר 580067130) (להלן: "העמותה"), הרינו מאשרים, כי בישיבת ועד העמותה, אשר התקיימה ביום 06.04.2022, הוחלט, בין היתר, כדלקמן:

"החלטה מס' 3: הוחלט, פה אחד, לאשר את שינוי זכויות החתימה כאמור להלן:

א. בכל הנוגע לחשבונות הבנק של העמותה ובקשר לכל פעילויותיה האחרות של העמותה ועד להחלטה אחרת של ועד העמותה, יחייבו את העמותה, לכל דבר ועניין ולסכום בלתי מוגבל, צירופי החתימות כמפורט להלן:

קבוצה א' - מר משה פדלון, מר איתי צור, מר מוטי כהן, גב' חני גזית ו- מר מיכה סנדר.

קבוצה ב' - שגית ישראלי.

ב. חתימת כל אחד מבין הנמנים על קבוצה א' ביחד עם חתימת הנמנית על קבוצה ב', בצירוף חותמת העמותה ו/או שמה המודפס, תחייב את העמותה לכל דבר ועניין.

ג. עם זאת, ביחס להתחייבויות כספיות שאינן עולות על 150,000 ש"ח (מאה וחמישים אלף שקלים חדשים), ניתן יהיה לחייב את העמותה בחתימת כל שניים ביחד מבין ששת מורשי החתימה המפורטים לעיל (קבוצה א' ו- קבוצה ב'), בצירוף חותמת העמותה ו/או שמה המודפס.

ד. ההחלטות כאמור בפרוטוקול ישיבה זו תיכנסנה לתוקפן בתוך 7 ימים ממועד קיום הישיבה ועד המועד הנ"ל תהיינה זכויות החתימה כפי שהיו ערב הישיבה.

ה. העמותה מאשרת לגבי מיטל קווחי, מנהלת החשבונות הראשית של העמותה, זכות צפייה בכל חשבונות הבנק של העמותה ללא ביצוע פעולות.

ו. העמותה מאשרת לה"ה חני גזית ו- מיכה סנדר לחתום ביחד על כל מסמכי הבנקים בו/הם מנוהלים חשבוניות הבנק של העמותה בקשר לכל החלטות המתוארות לעיל, והכל בכפוף לזכויות החתימה כאמור בסעיפים ב' ו- ג' לעיל."

הרינו מאשרים, כי ההחלטה האמורה התקבלה כדין ובהתאם למסמכי ההתאגדות של העמותה.

ממצאים

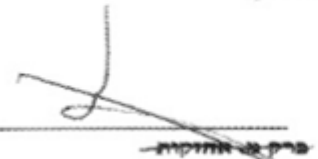
12.1. זכויות החתימה

- 1) נמצא כי זכויות החתימה המאושרות של העמותה תואמות את ההוראות הקבועות בתקנון לרבות קביעת התקרה של 150,000 ₪ שאינה עולה על 2% מהמחזור הכספי הממוצע של העמותה⁴⁵.
 - 2) הדיווח על זכויות החתימה המאושרות לבנק ולמס"ב לא נמצא בעמותה במהלך הביקורת, ולא התקבל עד למועד כתיבת הדוח.
 - 3) אי הקפדה על זכויות החתימה המאושרות
- בדגימת הסכמי התקשרות עם עובדים וספקים נמצא כי אין הקפדה על יישום זכויות החתימה המאושרות- חלק מהסכמים נחתמו בחתימה אחת בלבד וחלקם לא כללו את חותמת העמותה ו/או חתימת המורשים כנדרש. התנהלות זו עלולה לפגוע בתוקפם המשפטי של הסכמים, לחשוף את העמותה לסיכונים משפטיים ולפגוע במנגנוני הבקרה והאחריות הנדרשים בניהול התקשרויות.
- להלן פירוט הממצאים –

⁴⁵ מחזור ממוצע בהתאם לדוחות הכספיים המבוקרים של העמותה לשנים 2019-2021.

| מועד ההסכם | המועסק/ הספק | החתימה |
|------------|-----------------------|---|
| 7.23 | מנהלת מרכז יום (ח.ק) | חותמת העמותה בצירוף חתימה אחת בלבד של מנכ"לית העמותה |
| 3.10.22 | אהות (ר.ג) | חותמת העמותה בצירוף חתימה אחת בלבד של מנכ"לית העמ |
| 2.5.21 | אב בית (ש.י) | חתימה אחת בלבד של המנכ"לית וללא חותמת העמותה |
| 10.1.23] | עוזרת מנכ"ל (י.ה) | חותמת העמותה בצירוף חתימה אחת בלבד של מנכ"לית העמ |
| 7.6.15 | מנכ"לית העמותה (ג.ח) | חותמת העמותה בצירוף 2 חותמים , לא ניתן לזהות שמות החותמים |
| 3.4.11 | מטפלת במרכז יום | חותמת העמותה בצירוף 2 חותמים , לא ניתן לזהות שמות החותמים |
| 20.6.21 | אמצע הדרך , ספק הסעות | חתימה אחת בלבד של המנכ"לית וללא חותמת העמותה |
| 18.8.20 | ספק הסעות | חתימה אחת בלבד של גובר וללא חותמת העמותה |
| 12.7.22 | ספק ניקיון | אין כלל חתימות מטעם העמותה (ללא חותמת וחתימות) כלהלן - |

ולראייה באו הצדדים על החתום,



פרק 10 - אחזקות

הלקוח: עלה הרצליה
עמותה למען הקשיש (ע"ר)

הביקורת מעירה כי הסכמי העסקת עובדים והסכמים עם ספקים מהווים מסמכים עם התחייבות כספית , אי לכך זכויות החתימה המאושרות על ידי הוועד חלים גם עליהם.

12.2. מערך התשלומים וזכויות החתימה

מבדיקת הביקורת עולים פערים בבקורות על תהליך התשלומים ויישום זכויות החתימה בעמותה כמפורט להלן:

- (1) **היעדר נוהל בכתב** - אין נוהל בכתב המסדיר את תהליך התשלומים , תיאור הגורמים המעורבים, האחריות של כל אחד מהם והבקורות הנדרשות לרבות שמירה על עקרון הפרדת התפקידים.
- (2) **ריכוזיות בתפקידים** - בעמותה מועסקת מנהלת חשבונות אחת שמבצעת את כל רישומי הנהלת החשבונות, חישובי שכר והתשלומים ללא הפרדת תפקידים.

- (3) **תוכנת מס"ב** - מותקנת במחשב של מנהלת החשבונות בלבד, והיא אינה מחזיקה בהרשאת כניסה לתוכנה. עם זאת, תהליך ביצוע התשלומים בפועל מתקיים דרכה בלבד.
- (4) **שימוש בדיסק און קי לחתימה דיגיטלית** - קיימים שני כרטיסי דיסק און קי עבור המנכ"לית והגזבר והם נשמרים בכספת העמותה. עם זאת, הסיסמאות האישיות לאימות בעלי זכויות החתימה, מוכרות למנהלת החשבונות דבר הפוגע בעקרון הפרדת התפקידים שבבסיסו הפרדה בין ההרשאה להכנת קובץ התשלומים לבין הרשאת ביצוע התשלום בפועל.
- (5) **אי-הנפקת אמצעי חתימה לנציגת העירייה** - למרות שנציגת העירייה הינה בעלת זכות חתימה מקבוצה ב' הנדרשת לאישור תשלומים מעל 150 אלף ש"ח, לא הונפק עבורה דיסק און קי. אי לכך, לא ניתן ליישם את זכויות החתימה המאושרות של העמותה.
- (6) בבדיקה מדגמית של תשלומים שבוצעו, נמצאו תשלומים בסכומים העולים על 150 אלף ש"ח שאושרו וחתומים על ידי שני בעלי זכויות חתימה מקבוצה א', ללא חתימה של נציג מקבוצה ב' (נציגת העירייה) ובניגוד להסדר זכויות החתימה המאושרות של העמותה. היעדרה של חתימת נציג מקבוצה ב' מהווה חריגה מהוראות מסמך זכויות החתימה ופוגע באחד ממנגנוני הבקרה הבסיסיים על תשלומי העמותה. להלן פירוט הממצאים –

| מועד | הסכום | מהות | החותמים | החותמים |
|----------|------------|-------|---------------------|----------|
| 30.3.23 | 164.642.75 | ספקים | מנכ"לית ומנהל כספים | ס.מ. ח.ג |
| 8.6.23 | 190.064.84 | ספקים | מנכ"לית ומנהל כספים | ס.מ. ח.ג |
| 13.7.23 | 229.723.04 | ספקים | מנכ"לית ומנהל כספים | ס.מ. ח.ג |
| 31.7.23 | 180.881.56 | ספקים | מנכ"לית ומנהל כספים | ס.מ. ח.ג |
| 11.5.23 | 231.856.86 | ספקים | מנכ"לית ומנהל כספים | ס.מ. ח.ג |
| 8.6.23 | 190.064.84 | שכ"ע | מנכ"לית ומנהל כספים | ס.מ. ח.ג |
| 6.7.22 | 336.167.74 | ספקים | מנכ"לית ומנהל כספים | ס.מ. ח.ג |
| 30.10.22 | 151.115.29 | ספקים | מנכ"לית ומנהל כספים | ס.מ. ח.ג |
| 9.11.22 | 191.873.55 | שכ"ע | מנכ"לית ומנהל כספים | ס.מ. ח.ג |
| 14.12.22 | 152.786.47 | ספקים | מנכ"לית ומנהל כספים | ס.מ. ח.ג |

תגובת מנכ"לית העמותה – " העמותה סבורה כי מהותה של הערת הביקורת שגויה. מגבלת הסכום של 150 אלף ש"ח הינה על מנת להגביל ביצוע של העברה בודדת לגבי ספק/קבלן מסוים (להבדיל ממקבץ העברות לגורמים שונים שבמקרה מבוצעות באותו היום). מכל מקום, העמותה מקפידה ותקפיד ביתר שאת בעתיד לבצע העברות כוללות שלא יעלו על הסך הנ"ל

הביקורת מעירה לעמותה כי תגובת העמותה לפיה הגבלת זכויות החתימה חלות רק על העברה בודדת אינה עולה בקנה אחד עם עקרונות ניהול תקין של עמותות, מהווה פרשנות שגויה של מטרת ההגבלות על זכויות החתימה באופן שאינו מספק הגנה נאותה על כספי העמותה ותואם את מדיניות וועד העמותה והוראות התקנון.

(7) במהלך הביקורת לא נמצאו בעמותה כל אישורי התשלום הדיגיטליים במס"ב הכוללים את שמות החותמים וזיהוי החותמים בפועל, כמו כן מנהלת החשבונות לא הצליחה להפיק אישורים אלה ממערכת מס"ב. היעדר תיעוד זה מקשה על קיום בקרה בדיעבד על יישום נוהל החתימות התקין, במיוחד כאשר מדובר בחתימות דיגיטליות.

תגובת מנכ"לית העמותה – "האישורים נשמרים באתר מס"ב במשך תקופה מוגבלת והטופס שמופק הוא כך לצורך מעקב וחתימה פיזית של מורשי החתימה. אישורי ההעברה קיימים במשרדי העמותה ומה שחסר הינו, כאמור, רק התיעוד במסגרת אתר מס"ב שאינו תלוי בגורמי העמותה. "

הביקורת מעירה לעמותה כי האישורים הכוללים את שמות החותמים לא נמצאו במשרדי העמותה, ככל שקיימת מגבלת זמן לאיתורם במערכת מס"ב, על העמותה לפעול באופן ייזום כדי להקפיד ולהפיק ולתייק את האישורים באופן שוטף על מנת להבטיח שקיפות ובקרה נאותה על התחייבויות הכספיות של העמותה.

12.3. כרטיס אשראי

בעמותה נעשה שימוש בכרטיס אשראי ע"ש מנכ"לית העמותה, לביצוע רכישות בסכומים קטנים וכחלופה לשימוש במזומן במסגרת קופה קטנה. השימוש בכרטיס הוגבל תחילה לסכום מרבי של 2,500 ש"ח, והחל מיום 8.1.2024, אשר הועד את הגדלת המסגרת ל-5,000 ש"ח. השימוש בכרטיס נועד לביצוע רכישות בהיעדר חלופה אחרת בלבד.

בהתאם לנוהל שהוצג בישיבת הוועד ובהנחיית היועץ המשפטי של העמותה⁴⁶, הוסבר כי בסוף כל חודש יועבר פירוט השימוש בכרטיס ליו"ר העמותה, לצורך בקרה ואישור. עם זאת, בביקורת עלה כי בפועל לא מיושמת בקרה תקופתית סדירה על השימוש בכרטיס, ולא נהוג להציג את פירוט ההוצאות ליו"ר הוועד באופן עקבי, כנדרש.

מבדיקת הביקורת עולה כי בשנת 2023 לא חרגו התשלומים מהמסגרת המאושרת, והם נעו בין 17 ש"ח ל-1,506 ש"ח. יחד עם זאת, בהיעדר בקרה תקופתית על השימוש בכרטיס, נפגע מנגנון הפיקוח על התשלומים באמצעות כרטיס האשראי, במיוחד נוכח העובדה ששימוש בכרטיס אשראי אינו מאפשר אישור של שני מורשי חתימה, ולכן מצריך מנגנון בקרה אחר.

תגובת מנכ"לית העמותה – יש מעקב רצוף של המנכ"לית ומנהלת החשבונות על החיובים באשראי בחשבון הבנק וכל הוצאה מגובה בחשבונות.

המלצות

- מומלץ לגבש ולהטמיע נוהל להליך התשלומים בעמותה, אשר יכלול פירוט השלבים בתהליך, הגדרת תחומי האחריות, בקורות פנימיות והפרדת תפקידים ברורה בין רישום, ביצוע ובקרה.

⁴⁶ פרוטוקול ישיבת וועד מיום 31.12.20

- יש להקפיד כי כרטיסי הדיסק און קי לחתימה דיגיטלית יישמרו בכספת עם נגישות מוגבלת . חשוב מכך , סיסמאות ההפעלה של הכרטיסים חייבות להיות ידועות אך ורק לבעלי הכרטיסים (מורשי החתימה).
- יש לדווח על זכויות החתימה המאושרות של העמותה לבנק ולמס"ב בהתאם למדרג וצירוף החתימות שנקבע על ידי וועד העמותה.
- יש להקפיד על אישור תשלומים בהתאם לזכויות החתימה המאושרות על ידי הוועד.
- יש להנפיק כרטיס חתימה דיגיטלי לנציג העירייה בקבוצה ב'.
- מומלץ לבחון אפשרות הפקת אישור התשלום הכולל זיהוי החותמים במערכת הדיגיטלית של מס"ב , באופן שיאפשר בקרה ואימות זכויות החתימה המאושרות.
- יש להקפיד כי כל הסכמי התקשרות ייחתמו בהתאם לזכויות החתימה המאושרות בעמותה . כן מומלץ, להוסיף להסכמים את חותמת העמותה ואת פרטי החותמים באופן ברור (שם ותפקיד), ולוודא כי עותק חתום ומתועד נשמר בתיק ההתקשרות.
- יש להקפיד כי אחת לחודש יועבר פירוט מלא של התשלומים שבוצעו בכרטיס האשראי של המנכ"ל ליד יו"ר הוועד או נציג מטעמו. יו"ר הוועד יתעד את אישורו בכתב על פירוט ההוצאות, באופן שישקף מעקב ובקרה סדירים על השימוש בכרטיס .

תגובת העמותה

"בעמותה קיים גוהל בדבר הליך התשלומים, ברם, זה לא עוגן בכתב. העמותה תפעל לעיגונו כאמור. העמותה שומרת על כרטיסי הדיסק און קי בכספת ותפעל לכך שתהא אליה נגישות מוגבלת וסיסמאות ההפעלה יוגבלו לבעלי הכרטיסים. העמותה מקבלת את יתר המלצות הביקורת ותפעל בהתאם. "

13. מבנה ארגוני – כוח אדם

כללי

בנוהל משרד הפנים "אסדרת עמותה עירונית" נקבע כי על כל תאגיד עירוני לפעול בהתאם למבנה ארגוני מאושר אשר מותאם לצרכיו ותואם את עקרונות משרד הפנים, וכי המבנה הארגוני יאושר ע"י אגף בכיר לתאגידי עירוניים. בהנחיות רשם העמותות נקבע כי על הוועד המנהל לקבוע את המבנה הארגוני של העמותה⁴⁷.

בהתאם לסעיף 66 לתקנון העמותה, כללי קליטת עובדי העמותה יהיו כמקובל ברשויות המקומיות וייקבעו בהתאם להנחיות משרד הפנים. נקבע כי קבלה לעבודה בעמותה תתבצע באמצעות מכרז פומבי ועל פי הכללים הנהוגים בעיריית הרצליה, וכי העסקת מנכ"ל ובכירים תעשה בהתאם לחוזרי מנכ"ל משרד הפנים. בנוסף, תחול על העמותה החובה ליישם כללים למניעת ניגוד עניינים ולהסדרת העסקת קרובי משפחה, בדומה לכללים המחייבים ברשויות המקומיות.

ביום 1 באפריל 2025 פרסם משרד הפנים חוזר מיוחד אודות הפעלת רפורמה בתאגידי העירוניים במסגרתה, מדי שנה ייקבע מדד התאגידי העירוניים בהתאם לביצועים בתחומי המנהל התקין והאיתנות הפיננסית של התאגיד. המדד מסווג את התאגידי העירוניים לשלוש רמות ('א', 'ב' ו-'ג') בהתאם לביצועיהם בשני תחומים עיקריים:

ממשל תקין - אישור דוחות כספיים במועד, תקנון מוסדר, עמידה בהרכב הדירקטוריון, מבנה ארגוני מאושר ע"י משרד הפנים (עץ מבנה ארגוני)

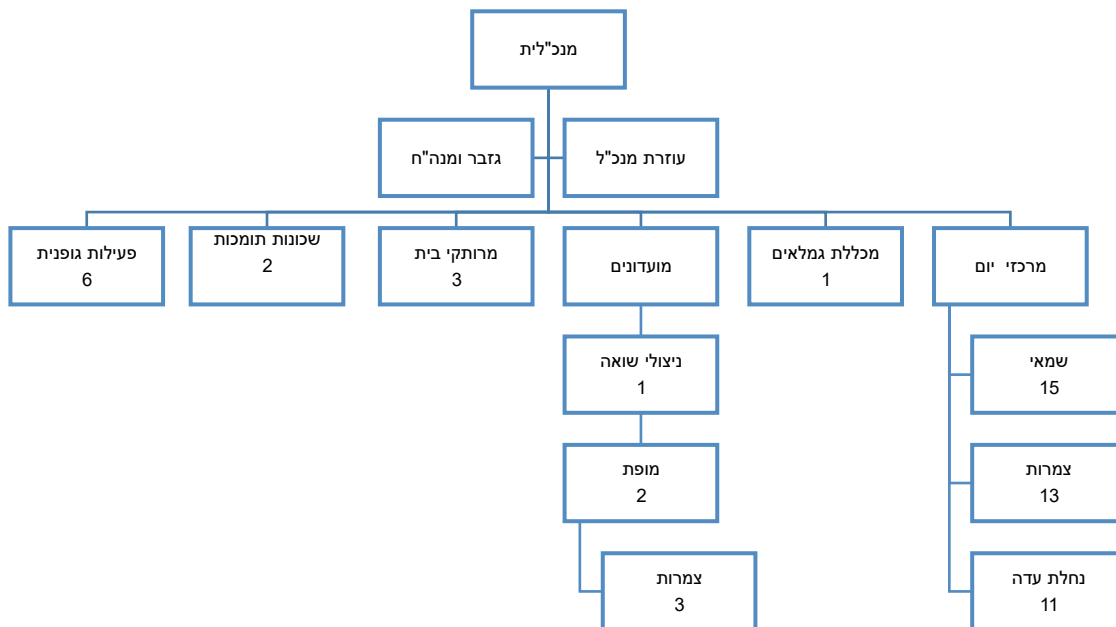
איתנות פיננסית – שיעור רווח ארגוני, יחס שוטף, היעדר חריגות שכר, גירעון מצטבר, שיעור ההכנסות העצמיות.

דירוג הסיווג יתעדכן על בסיס שנתי ב- 1.10 של כל שנה. דירוג גבוה יותר (רמה א') מעניק לתאגיד מרחב פעולה רחב יותר, האצלת סמכויות והקלות רגולטוריות משמעותיות מול משרד הפנים. בנוסף, משרד הפנים פרסם בחוזר נהלים עדכניים המפרטים את אופני עדכון המבנה הארגוני בהתאם לרמות השכר שנקבעות ע"י הממונה על השכר ואישור חוזה העסקה, בהתאם לסיווגי התאגידיים. הנהלים כוללים, בין היתר, את הוראות בעניין תהליך אישור המבנה הארגוני (דירקטוריון/משרד הפנים), רמות השכר חוזה בכירים וניגוד עניינים. עוד נקבע בחוזר כי על התאגידיים לפעול בהתאם לנהלים אלו החל מ- 1.4.25.

⁴⁷ " הנחיות להתנהלות עמותות בהתאם לחוק העמותות תש"ם – 1980 " (רשם העמותות), סמכויות ותפקידים של הוועד , סעיף 8 – " לקבוע את המבנה הארגוני של העמותה ואת מדיניות השכר והתשלומים " .

מבנה ארגוני

בעמותה מועסקים 40 עובדים (12.23) , להלן תרשים מבנה ארגוני ומספר המועסקים בשנת 2023⁴⁸ :



עלויות כח אדם⁴⁹

| 2022 | 2023 | 2024 | |
|-----------|-----------|-----------|-----------------------|
| 3,513,327 | 3,705,523 | 3,712,011 | סך העלות |
| 57 | 54 | 53 | מספר המועסקים כל השנה |

הוצאות השכר בעמותה הינן רכיב מרכזי בתקציבה ומהוות כ- 45% מסך הוצאות העמותה. בשנת 2024 לא נרשמה עלייה מהותית בהוצאות השכר ביחס לשנת 2023. עם זאת, בשנת 2023 עלו הוצאות השכר ב- 5.5% ביחס לשנת 2022, זאת על אף שמספר המועסקים בשנה זו ירד.

ממצאים

13.1. מבדיקת הביקורת עולה תחלופת עובדים גבוהה בשנים 2024-23 כמפורט בטבלה להלן -

⁴⁸ בהתאם לדוח תמחיר מתוכנת מכפל לתקופה 1-12.23 .

⁴⁹ בהתאם לדוח תמחיר, מספר מועסקים במהלך כל השנה (לא כולל תשלום שכ"ע סופרים עבור מדריכים).

| 2023 | 2024 | |
|------|------|-----------------------------|
| -12 | - 9 | מספר העובדים שעזבו |
| + 17 | + 12 | מספר העובדים החדשים |
| 41 | 41 | מספר עובדים ממוצע בשנה |
| 29% | 22% | שיעור התחלופה ⁵⁰ |

תחלופת העובדים הגבוהה ניכרת בעיקר בתפקידי מטפלות ומנהלי מרכזי יום לקשישים. מצב זה עלול לגרום לשורה של השלכות שליליות, לרבות :

- פגיעה ברציפות ובאיכות הטיפול הניתן לקשישים.
- ירידה ברמת הבטיחות וההשגחה.
- עומס מוגבר ושחיקה בקרב הצוות הנותר.
- ירידה ברווחה הרגשית של הקשישים עקב היעדר יציבות והחלפה תכופה של אנשי צוות.
- פגיעה במוניטין המרכזים ובאמון הציבור.

מנכ"לית העמותה הסבירה כי נעשות פעולות לשיפור יציבות כוח האדם להגברת שביעות הרצון של העובדים וחיזוק תחושת השייכות לארגון ובין היתר : שיפור תנאי ההעסקה מול משרד הפנים, ארגון פעילויות גיבוש, הענקת משוב חיובי והוקרה על תרומתם של העובדים, וכן פיתוח תוכניות הכשרה מקצועיות שמסייעות לעובדים להעשיר את כישוריהם ולצמוח בתוך הארגון. גיוס כוח האדם בתחום זה מהווה בעיה כללית במדינת ישראל ובעיריית הרצליה.

13.2. נמצאו פערים בין תקן המשרות המאושר לעמותה על ידי משרד הפנים⁵⁰ לבין המשרות בפועל כמפורט להלן :

| פער נטו | פער - שיעור המשרה | | בפועל | תקן משרד פנים | |
|-----------------------------------|-------------------|----------------|-------|---------------|-------------------|
| | תקן לא מנוצל | חורג מהתקן (-) | | | |
| הנהלה, אדמיניסטרציה, הנה"ח | | | | | |
| | - | - | 1 | 1 | מנכ"ל |
| | 0.47 | | 0.53 | 1 | עוזר מנכ"ל |
| | 0.25 | | 0.75 | 1 | מנה"ח ראשי |
| | 0.5 | | - | 0.5 | מנה"ח |
| | 1.5 | | - | 1.5 | מזכירות |
| לכל מרכזי היום | | | | | |
| | | -0.07 | 0.57 | 0.5 | אב בית-שמעון יצחק |
| | 0.6 | | 0.4 | 1 | אחות – רעיה |
| | 1 | | אין | 1 | מרפאה העיסוק |
| | 1 | | אין | 1 | פיזיותרפיסט |
| | | -0.7 | 0.7 | - | עו"ס |
| מרכז יום שמאי | | | | | |
| | | -0.2 | 1 | 0.8 | רכז עו"ס |
| | 0.28 | | 0.47 | 0.75 | מזכירה |
| | | -0.2 | 3.2 | 3 | מטפלות |
| | 1.06 | | 0.44 | 1.5 | מדריכי חוגים |
| | 0.8 | | - | 0.8 | אחראי מטבח |
| מרכז יום צמרות | | | | | |
| | | - 0.2 | 1 | 0.8 | רכז עו"ס |
| | | - | 0.75 | 0.75 | מזכירה |

⁵⁰ "עץ ארגוני מאושר", משרד הפנים, אגף בכיר לתאגידים 2.2.2016 (להלן – מבנה ארגוני מאושר).

| פער נטו | פער - שיעור המשרה | | בפועל | תקן משרד פנים | |
|-----------------------|-----------------------|------------------------|-----------------------|----------------------|-------------------------------|
| | תקן לא מנוצל | חורג מהתקן (-) | | | |
| | | -1.75 | 2.5 | 0.75 | מטפלות |
| | 0.2 | | 0.3 | 0.5 | מדריכי חוגים |
| | | - | 0.8 | 0.8 | אחראי מטבח |
| | | | | | מרכז יום נחלת עדה |
| | | -0.2 | 1 | 0.8 | רכז עו"ס |
| | | -0.31 | 0.31 | - | מזכירה |
| | | -0.8 | 3.3 | 2.5 | מטפלות |
| | 0.2 | | 0.8 | 1 | מדריכי חוגים |
| | 0.8 | | - | 0.8 | אחראי מטבח |
| | | | | | טלוויזיה קהילתית |
| | 0.25 | | - | 0.25 | רכזת |
| | | | | | מועדון גן רש"ל ונוף ים |
| | 0.5 | | - | 0.5 | רכז |
| | 0.5 | | - | 0.5 | רכז |
| | 0.2 | | - | 0.2 | עובד ניקיון |
| | | | | | מועדון גמלאי צמרות |
| | | -0.20 | 0.70 | 0.5 | רכז |
| | | -0.13 | 0.13 | - | עוזרת רכז/מנהל |
| | | -0.60 | 0.60 | - | אב בית |
| | 5 | | - | 5 | מדריכי חוגים |
| | | | | | מועדון ניצולי השואה |
| | 0.37 | | 0.63 | 1 | רכז מועדון |
| | | | | 0.3 | מדריכי חוגים |
| | | | | 0.6 | אם בית |
| | 0.2 | | 0.2 | 0.4 | עובד ניקיון |
| | | | | | שכונה תומכת מערב |
| | | -0.05 | 0.55 | 0.5 | רכז |
| | 0.5 | | - | 0.5 | מזכירה |
| | | -0.3 | 1 | 0.7 | אב בית |
| | | | | | פעילות גופנית |
| | 1 | | - | 1 | רכז |
| | 4.70 | | 0.30 | 5 | מדריכי חוגים |
| | | | | | מכללת הגמלאים |
| | | -0.71 | 0.71 | אין | מנהלת |
| | | | | | מועדון מופת |
| | | -0.5 | 0.5 | אין | מנהל |
| | | -0.05 | 0.05 | אין | מדריכה |
| | | | | | מרותקי בית |
| | | -0.22 | 0.22 | אין | מנהלת |
| | | -0.12 | 0.12 | אין | מדריכות |
| 15.87 משרות | 21.88 משרות | - 6.01 משרות | 25.53 משרות | 41.4 משרות | סיכום |

מנתוני הלוח עולה כי קיימת אי-התאמה בין העסקת העובדים בעמותה לבין המבנה הארגוני המאושר על ידי משרד הפנים, כפי שמתואר להלן -

- בעמותה מועסקים עובדים בשלושה פרויקטים שאינם מופיעים במבנה הארגוני המאושר, קרי – העסקה במשרות בלתי מאושרות ע"י משרד הפנים (מרותקי בית , מועדון מופת, מכללת הגמלאים).

- בפרויקטים המופיעים במבנה הארגוני המאושר, מועסקים עובדים במשרות שלא אושרו על ידי משרד הפנים (כגון – מזכירה במרכז יום נחלת עדה, אב בית מועדון הגמלאים).
 - בעמותה מועסקים עובדים במשרות בשיעור גבוה מהתקן המאושר ע"י משרד הפנים (כגון – אב בית במועדון צמרות, אב בית בשכונה תומכת).
 - העמותה לא מנצלת כ-22 משרות המאושרות בתקן משרד הפנים .
- העסקת עובדים בעמותה אינה תואמת את המבנה הארגוני המאושר ע"י משרד הפנים ובניגוד לקבוע בנוהל "אסדרת עמותה עירונית" הקובע כי " התאגיד העירוני מחויב לפעול בהתאם לעץ מבנה ארגוני מאושר זה בלבד... כל שינוי בעץ המבנה יחייב פנייה ואישור אגף בכיר לתאגידיים עירוניים בהתאם לכללים המקובלים.⁵¹ "
- מבדיקת הביקורת עולה כי נכון ליום 13.7.25 לא פורסם באתר משרד הפנים דירוג העמותה בהתאם למדד התאגידיים העירוניים, קרי – העמותה אינה עומדת בתנאי הסף ! הביקורת מעירה כי בהתאם לנהלים שפרסם משרד הפנים בעניין המבנה הארגוני נדרש כי המבנה הארגוני יאושר על ידי ועד המנהל והתאגיד יידרש לדווח על המבנה הארגוני לרבות יישומו .

המלצה

- לפעול בהתאם לעץ המבנה הארגוני המאושר של העמותה, ולוודא שכל העסקה של עובדים ו/או שינויים במשרות יתבצעו על פי המוגדר במבנה הארגוני המאושר. במקרים בהם יש צורך בשינוי, יש לפנות ולבקש את אישור משרד הפנים, בהתאם להוראות נוהל "אסדרת עמותה עירונית" .

תגובת העמותה:

"העמותה פועלת בהתאם לעץ המבנה הארגוני המאושר של העמותה, וכאשר מתעורר הצורך בעדכון (וזאת בהתאם למשימות השוטפות) העמותה פועלת מול משרד הפנים. יצוין, כי לאחרונה נכנסה רפורמה בתחום כוח האדם והעמותה עתידה להיות מדורגת ברמה א' ובהתאם יינתן לה חופש פעולה מסוים בשינוי עץ המבנה, כפוף, כמובן, לאישור ועד העמותה וליכולת העמותה לעמוד בהתחייבויות הכספיות. יצוין, כי העמותה כפופה להוראות תע"ס באשר לתקני כוח אדם מחייבים ופועלת בהתאמה להוראות אלה."

13.3. תקני כוח עבודה במרכזי היום (תע"ס) –

כללי

תקנון העבודה הסוציאלית המכונה תע"ס הוא קובץ תקנות מפורט, המסדיר את החוקים הקיימים בענייני רווחה במדינת ישראל. תוקפן החוקי של ההוראות בתע"ס הוא מכוח התקנות לשרותי הסעד ובהתאם להוראות נוהל והנחיות המנהל הכללי של משרד הרווחה והבטחון החברתי. הוראה 4.13 בתקנון תע"ס, "מרכז יום לזקן" קובעת בסעיף 9 את תקן כוח האדם הנדרש במרכז היום לפי מספר המבקרים.

⁵¹ נוהל "אסדרת עמותה עירונית", ג. " כללי העסקת עובדים ותנאי שכרם בתאגידיים עירוניים- הנחיות משרד הפנים" .

ממצאים

מבדיקת הביקורת עולים פערים בין כוח האדם המועסק במרכזי היום לבין תקן כוח אדם הקבוע בתקנון העו"ס לצורך הפעלת מרכזי היום כמפורט להלן :

| המשרה | תקן תע"ס (עד 50) ⁵² | בפועל | פערים |
|---|---|--|-----------|
| צמרות | | | |
| מנהל (לא עו"ס) | 1 משרה | 1 | תקין |
| עו"ס- רק כאשר המנהל אינו עו"ס | 0.25 משרה | 0.25 משרה | תקין |
| פיזיותרפיסט, ריפוי בעיסוק, אחות | 5 שעות שבועיות בחלוקה לאחד מ- 3 המקצועות. ע"פ בחירת המרכז | <input checked="" type="checkbox"/> פיזיותרפיסט-אין <input checked="" type="checkbox"/> ריפוי בעיסוק – אין אחות –רק 1.5 שעות שבועיות | מתחת לתקן |
| עובד תעסוקה/מלאכה | 0.33 | 0.39 | תקין |
| מדריכי חוגים | 15 שעות שבועיות | כ-34 שעות שבועיות | תקין |
| מטפלות-לפי מפתח של 1 לכל 20 אזרחים ותיקים | 2.5 משרות | 2.5 משרות | תקין |
| ניקיון | 1 משרה | <input checked="" type="checkbox"/> העסקת ספק ב- 0.82 משרה | מתחת לתקן |
| מטבח- ענבל | 0.33 משרה | 0.8 | תקין |
| מזכירה | 0.33 | 0.75 | תקין |
| עובד אחזקה – אב בית | 0.25 | 0.19 <input checked="" type="checkbox"/> | מתחת לתקן |

| בית שמאי | תקן תע"ס (עד 50) | בפועל | פער |
|---------------------------------|---|---|------------------|
| בית שמאי | | | |
| מנהל (לא עו"ס) | 1 משרה | 1 | |
| עו"ס- רק כאשר המנהל אינו עו"ס | 0.25 משרה | 0.23 משרה <input checked="" type="checkbox"/> | מתחת לתקן -למנהל |
| פיזיותרפיסט, ריפוי בעיסוק, אחות | 5 שעות שבועיות בחלוקה לאחד מ- 3 המקצועות. ע"פ בחירת המרכז | <input checked="" type="checkbox"/> אחות –רק 3 שעות שבוע <input checked="" type="checkbox"/> אין פיזיותרפיסט/ ריפוי בעיסוק | מתחת לתקן |
| עובד תעסוקה/מלאכה | 0.33 | 0.41 | תקין |
| מדריכי חוגים | 15 שעות שבועיות | כ-30 שעות שבועיות | תקין |
| מטפלות-לפי מפתח של 1 לכל 20 ז' | 2.5 משרות | יש 2.4 משרות <input checked="" type="checkbox"/> | מתחת לתקן |
| ניקיון | 1 משרה | <input checked="" type="checkbox"/> העסקת ספק ב-0.875 משרה | מתחת לתקן |
| מטבח | 0.33 משרה | אין מטבח (*) | אין מטבח |
| מזכירה | 0.33 | 0.47 משרה | תקין |
| עובד אחזקה – אב בית | 0.25 | 0.19 <input checked="" type="checkbox"/> | מתחת לתקן |

(*) אין בישול במטבח , מסופק מקבלן , הגשה עי המטפלות

| פער | בפועל | תקן תע"ס (31-40) | נחלת עדה |
|--------------------|--|--------------------------|------------------------------------|
| מנהל | 1 משרה | 1 משרה | מנהל |
| אחות | 10.5 אחות ש' שבועיות , כ- 0.26 משרה | 0.25 משרה | אחות |
| עו"ס | 0.23 משרה | 0.25 משרה | עו"ס |
| מתחת לתקן- ל מהותי | <input checked="" type="checkbox"/> פיזיותרפיסט-אין ריפוי בעיסוק – אין | 6 שעות שבועיות | פיזיותרפיסט, ריפוי בעיסוק |
| מתחת לתקן | <input checked="" type="checkbox"/> כ- 0.29 משרה | 4 שעות ביום , כ-0.5 משרה | עובד תעסוקה/מלאכה |
| מתחת לתקן | 34 שעות שבועיות | 24 שעות שבועיות | מדריכי חוגים |
| תקין | 4 משרות | 4 משרות | מספלות-לפי מפתח של 1 לכל 10 קשישים |
| מתחת לתקן | <input checked="" type="checkbox"/> העסקת ספק ב- 0.375 משרה | 1.25 משרה | ניקיון |
| אין מטבח | אין | 0.25 משרה | מטבח |
| מתחת לתקן- ל מהותי | <input checked="" type="checkbox"/> 0.31 משרה | 0.33 | מזכירה |
| מתחת לתקן | <input checked="" type="checkbox"/> 0.19 | 0.25 | עובד אחזקה – אב בית |
| | מבוצע ע"י מספלות | 60 ש' שבועיות | ליווי הסעה |

מנתוני הלוחות לעיל עולה כי קיימים פערים באיוש התקנים הקבועים בתע"ס לאספקת שירותים במרכז היום , בעיקר בנוגע לתפקידים בשירותי ליבה הבאים: אחות, פיזיותרפיה וריפוי בעיסוק. פערים אלו מהווים הפרת דרישה רגולטיבית של משרד העבודה והרווחה, והם עשויים להוביל לפגיעה באיכות הטיפול המקצועי המותאם הנדרש לקשישים.

תגובת העמותה – לא היינו מקבלים אישור הפעלה אם לא היינו עומדים בתקן.

13.4. הוועד המנהל

מסקירת פרוטוקולי ישיבות הוועד המנהל⁵² עולה כי לא נמצא תיעוד לדיון בנושא המבנה הארגוני של העמותה , והתאמתו לתקן המאושר על ידי משרד הפנים ולהוראות תע"ס כנדרש בהנחיות רשם העמותות.

המלצה

- מומלץ לפעול לאיוש המשרות במרכזי היום בהתאם לדרישות תקנון העבודה הסוציאלית.
- מומלץ כי הוועד המנהל יקבע ויאשר את המבנה הארגוני כנדרש⁵³.

⁵² לתקופה 31.12.2020 עד 20.8.2024 .

⁵³ " הנחיות התנהלות העמותות בהתאם לחוק העמותות תש"ם – 1980 " (רשם העמותות) , סמכויות ותפקידים של הוועד , סעיף 8 – " לקבוע את המבנה הארגוני של העמותה ואת מדיניות השכר והתשלומים" ובהתאם לחוזר מנכ"ל משרד הפנים מ-4.25 בעניין רפורמת התאגידים העירוניים.

14. השכר

מדגם הביקורת

הביקורת דגמה התקשרות העמותה עם ששה עובדים, כ-15% מעובדי העמותה, ובחנה את יישום הדרישות הרגולטיביות וההסכם בין הצדדים. בביקורת נסקרו הסכמי העבודה, תלושי השכר, דיווחי הנוכחות, דוח חופשה ודוח תשלום הבראה. להלן פרטי העובדים במדגם –

| # | התפקיד | שם העובד | ההסכם – מועד |
|---|-----------------------------|----------|--------------|
| 1 | מנכ"לית] | ח.ג. | 7.6.2015 |
| 2 | אחות | ר.ג. | 3.10.2022 |
| 3 | מנהלת מרכז יום | ח.ק. | 2.7.2023 |
| 4 | אב בית | י.ש. | 2.5.2021 |
| 5 | מספלת | א.ג. | 3.4.2011 |
| 6 | ע.מנכ"לית /מנהלת מרותקי בית | י.ב. | 10.1.2023 |

14.1. הסכם שכר מנכ"לית

כללי

בהתאם לחוק הודעה לעובד ולמועמד לעבודה (תנאי עבודה והליכי מיון וקבלה לעבודה), תשס"ב-2002, יש למסור לעובד הודעה בכתב על תנאי עבודתו לא יאוחר משלושים ימים מהיום שהחל לעבוד, וכן, להודיע על כל שינוי בתנאי העבודה, למעט שינוי הנובע משינוי בדין והמופיע בתלוש השכר. נוהל אסדרת עמותה עירונית⁵⁴ קובע כי שכר המנכ"ל יגזר בהתאם להוראות חוזר מנכ"ל משרד הפנים⁵⁵, על פי הנחיות האוצר בעניין המפורסמות ע"י הממונה על השכר ונפח פעילות העמותה. נפח פעילות מחושב עפ"י מאזן החברה בשיעור של 33% והכנסות הממוצעות ב-3 שנים האחרונות בשיעור של 66%. שיעור שכר מנכ"ל העמותה נגזר משכר מנכ"ל העירייה ויקבע בהתאם לנפח הפעילות לפי המדרג להלן –

| רמה | נפח פעילות משוקלל | שכר מנכ"ל |
|-----|----------------------|--------------------------------------|
| 1 | עד 4 מליון ש"ח | בין 65% ל 75% משכר מנכ"ל רשות מקומית |
| 2 | בין 4 - 8 מליון ש"ח | בין 70% ל 80% משכר מנכ"ל רשות מקומית |
| 3 | בין 8 - 20 מליון ש"ח | בין 75% ל 85% משכר מנכ"ל רשות מקומית |
| 4 | 20 מליון ש"ח ומעלה | בין 80% ל 90% משכר מנכ"ל רשות מקומית |

עוד נקבע⁵⁶ כי אישור שכר המנכ"ל בכפוף לאישור הדירקטוריון ויעלה בהדרגה בשיעור של 5% כל שנתיים, אם ימצא מתאים ע"פ המלצת הדירקטוריון, עד להגעה לשיא שכרו. במבנה הארגוני המאושר של העמותה

⁵⁴ נוהל אסדרת עמותה עירונית, משרד הפנים, אגף בכיר לתאגידים עירוניים.

⁵⁵ נוהל 3/2004.

⁵⁶ חוזר הממונה על אגף השכר והסכמי עבודה באוצר מיום 14.1.18 וחוזר משותף של מנכ"ל משרד הפנים והממונה על השכר בוצר מחודש 3/2003 שמספרו 5/2003. בעניין "שכר מנכ"ל תאגיד עירוני".

(משרד הפנים 2016) נקבע כי שכר מנכ"ל העמותה יהיה בין 70% ל-80% משכר מנכ"ל עיריית הרצליה ובהתאם לחוזר מנכ"ל מיוחד מחודש מרץ 2003. מלבד השכר החודשי, קובע החוזר הוראות נוספות הנוגעות לשכר מנכ"ל: כגון דמי כלכלה, הוצאות אחזקת רכב, הבראה, הוצאות נסיעה וביגוד. כמו כן כולל החוזר הוראות לגבי שיעור ההפרשות לקרן השתלמות, לפנסיה לאובדן כושר עבודה. וכן התייחסות לימי חופשה וימי מחלה. הוראות אלו מקבילות להוראות הנוגעות לעובדים בכירים ברשות מקומית.

ממצאים

1) בהסכם שכר מנכ"לית מיום 7.6.15 לא מופיע שיעור השכר המאושר הנגזר משכר מנכ"ל עיריית הרצליה כנדרש בנוסח האחיד הקבוע ע"י משרד הפנים⁵⁷ לעניין שכר מנכ"ל תאגיד עירוני כפי שמפורט להלן –

| | | | |
|--------|----|----|--|
| משכורת | 9. | א. | תמורת עבודתו ישלם התאגיד לעובד משכורת חודשית כוללת בסך של |
| כוללת | | | _____ ש"ח המהווה % _____ משכר מנכ"ל הרשות המקומית שמשורת התאגיד, בשים לב להיקף משרתו, וזאת החל מיום תחילת תוקפו של הסכם זה (בהסכם זה: "המשכורת הכוללת"). |

- 2) מבדיקת הביקורת עולה כי השכר הקבוע בהסכם מהווה 70% משכר מנכ"ל העירייה בהתאם לרמת נפח פעילות העמותה כקבוע בהוראות משרד הפנים⁵⁸.
- 3) התקבל פרוטוקול ישיבת הוועד המנהל במסגרתו אושר הסכם שכר מנכ"לית העמותה בשנת 2015 לרבות שיעור השכר – 70% משכר מנכ"ל העירייה – כנדרש.
- 4) בהסכם השכר נקבע כי ניתן יהיה לעדכן את המשכורת הכוללת אחת לשנה בחודש ינואר, אך לא יותר מהשינוי במדד. נמצא כי בחודש אוגוסט 2023 השכר המשולם למנכ"לית הוועלה ומהווה 80% משכר מנכ"ל העירייה. לבקשת הביקורת לא התקבל פרוטוקול ישיבת הוועד המנהל בהם נבחנה ואושרה העלאת השכר כנדרש מהוראות הדין והסכם ההעסקה. עם זאת, התקבל אישור משרד הפנים מיום 25.4.22 להעלאת השכר ל-80% משכר מנכ"ל העירייה החל מיום 16.11.22 (בעדכון דרגת הרשות המקומית)
- 5) דמי כלכלה ואש"ל - בתלוש השכר לחודש אוגוסט 2023 סכום דמי הכלכלה הינו סך של 808.8 ש"ח המהווה 70% מסכום דמי הכלכלה המותר לתשלום מנכ"ל העירייה 59 (1,162 ש"ח). קרי, השיעור לפיו מבוצע תשלום דמי הכלכלה, 70%, אינו תואם את שיעור השכר המשולם 80%.
- 6) טלפון - בהתאם לתלוש שכר חודש 8.2023 תשלום בעד טלפון בסך של 128 ש"ח מהווה כ- 70% מהסכום הקבוע ע"י משרד הפנים (180 ש"ח) ולא תואם את שיעור השכר המשולם 80%.

⁵⁷ אתר משרד הפנים, תאגידים עירוניים, קליטת עובדים וחוזר מנכ"ל משרד הפנים והממונה על השכר מחודש 3/2003 שמספרו 5/2003. ⁵⁸ תחשיב נפח פעילות העמותה לשנים 2012-2014 בהתאם ל-3 דוחות השנתיים המבוקרים האחרונים שפורסמו נכון למועד הסכם השכר. ⁵⁹ הסכום זהה לגובה דמי הכלכלה להם זכאי מנכ"ל משרד ממשלתי כמפורט בחוזרי הממונה על השכר במשרד האוצר.

- (7) קצובת נסיעה – בהסכם השכר נקבעה זכאות לקצובה נסיעה "בסכומים ובמועדים שמשתלמים לכלל עובדי החברה העירונית, בתנאי שהעובד לא נהנה מרכב צמוד". בתלוש שכר לחודש אוגוסט 2023, תשלום עבור נסיעות בסך של 574 ₪ גבוה מהסכום המקסימלי המותר לתשלום לעובדי העירייה (עובד המשתמש ברכבו 5 ימים בשבוע 455.6 ₪).
- (8) ביגוד מקצועי- נמצא כי תשלום בעד ביגוד תואם את הקבוע בהסכם והוראות משרד הפנים ואגף השכר באוצר.
- (9) החזר הוצאות רכב - בהסכם השכר ובהוראות האוצר ומשרד הפנים נקבע כי החזר ישולם בנפרד לפי דיווח, בהתאם לרמת הניידות המאושרת לעובד. לא נמצא בהסכם השכר ובתלוש השכר רמת הניידות המאושרת למנכ"לית, אך הסכומים המשולמים תואמים את הנהוג בעירייה.

המלצה

- לעדכן את הסכם שכר המנכ"לית בהתאם לנוסח האחיד, תוך ציון מפורש של שיעור השכר המאושר מהשכר המרבי לפי התקנות והנחיות משרד הפנים. בנוסף, לבחון התאמת תשלום רכיבי השכר הנלווים להוראות ההסכם והדרישות הרגולטיביות של האוצר ומשרד הפנים.

תגובת העמותה

"הסכם שכר המנכ"לית אושר על ידי משרד הפנים (לאחר שאושר על ידי ועד העמותה) וכמפורט לעיל קיבל אשרור גם בשנת 2022 בעת שעודכנה דרגת הרישות המקומית. העמותה מקבלת את הערת הביקורת להקפיד על התאמת תשלום רכיבי השכר הנלווים להוראות ההסכם ובהתאם לתקן את התשלומים למנכ"לית העמותה (אשר זכאית לתוספת תשלום בשל כך)."

14.2. שכר בכירים

כללי

במבנה הארגוני המאושר של העמותה (מ.הפנים 2016) נקבע כי השכר של מנה"ח ראשית, מנהלי מרכז יום ורכזי פרויקטים יהיה בין 30% ל-40% משכר מנכ"ל העמותה. שיעורי התשלום אינם מחייבים את העמותה אך מהווים תעריף מקסימלי המותר לתשלום.

ממצאים

- (1) בביקורת עלה כי תשלום שכר הנגזר משכר מנכ"לית העמותה משולם לשני עובדים בלבד, מנהלת מרכז יום נחלת עדה ועוזרת מנכ"ל.
- (2) בדגימה שבוצעה על-ידי הביקורת, נמצא כי בהסכם השכר של עוזרת מנכ"ל העמותה, מיום 10.1.2023, לא צוין שיעור השכר המשולם הנגזר משכר המנכ"לית – לא בגוף ההסכם ולא בתלוש השכר. על פי בדיקת הביקורת, בחודש אוגוסט 2023 עמד שכרה של עוזרת המנכ"ל על כ-27% משכר המנכ"לית. ככל ששכר זה מחושב לפי נוסחה או שיעור קבוע, הרי שפירוט הנוסחה מהווה מידע מהותי שיש להכלילו בהסכם השכר, לצורך הבטחת שקיפות, בהירות והוגנות כלפי העובד ולצורך בקרה נאותה. יתרה מכך,

בנוסח האחיד להסכם העסקה של מנהל מחלקה בתאגידים עירוניים, כפי שפורסם על-ידי משרד הפנים, נדרש לציין את שיעור השכר ואת בסיס החישוב שלו, הנגזר משכר המנכ"ל. נמצא כי בהסכם של מנהלת מרכז יום צמרות (חנה קדמי, תחילת העסקה 2.7.23), השכר המוסכם מהווה כ-48% משכר מנכ"לית העמותה. לא צוין שיעור השכר המשולם הנגזר משכר המנכ"לית – לא בגוף ההסכם ולא בתלוש השכר. השכר המשולם חורג מהתקן משרד הפנים המאושר לעמותה למנהלת מרכז יום – השיעור המקסימלי הינו 40% משכר המנכ"לית. הוסבר על ידי העמותה כי המנהלת עו"ס, אי לכך העמותה מחויבת לתשלום שכר בהתאם להסכם הקיבוצי החל על מגזר זה.

המלצה

• לעדכן את הסכמי העבודה של אותם עובדים ששכרם נגזר משכר המנכ"לית כך שיכלול את השיעור או הנוסחה המבססת את תשלום השכר כדי להבטיח שקיפות ולפעול בהתאם להנחיות משרד הפנים בנוגע לנוסח האחיד של הסכמי שכר בתאגיד העירוני.

14.3. נוכחות

כללי

חוק שעות עבודה ומנוחה, תשי"א-1951 (להלן- חוק שעות עבודה ומנוחה) קובע כי מעביד חייב לנהל פנקס שעות עבודה באופן שוטף וככל שלא בוצע באמצעי דיגיטלי או אלקטרוני, " ייחתם הרישום מדי יום בידי העובד ויאושר בחתימת אחראי שהמעביד מינה לכך" (סעיף 25). חוזר מנכ"ל משרד הפנים 3/2008 קובע חובת החתמת כרטיס נוכחות לכלל עובדי הרשות המקומית כלהלן

ב. החתמת כרטיס נוכחות

עובדי הרשות המקומית, כולל עובדים המועסקים בחוזה משכורת כוללת או בשכר בכירים, חייבים להחתים כרטיס נוכחות פעמיים ביום.

החתמת הכרטיס חייבת להיעשות בתחילת יום העבודה וכן ביציאה ממנו.

במקרה של היעדרות עובד לצורך עבודה, על העובד לדווח על השעות בדו"ח הנוכחות, ולקבל את אישור הממונה.

על הרשות המקומית לנקוט סנקציות כנגד עובדים הנעדרים מהעבודה בלא אישור ואו שאינם ממלאים את ההנחיות בנוגע לדיווחי נוכחות.

בחוזר מנכ"ל משרד הפנים 1/2011 מפברואר 2011) ריענן המשרד את ההנחיות וקבע כי עובד שאינו ממלא את ההנחיות הדיווח כאמור, ינוכה משכרו חלק יחסי של הימים שבהם לא החתים כרטיס נוכחות. חוק הגנת השכר, התשי"ח-1958- בסעיף 26 קובע כי במחלוקת על השכר, חובת ההוכחה היא על המעסיק להציג רישומי נוכחות אם שעות העבודה שנויות במחלוקת. בנוהל העמותה⁶⁰ נקבע כי כל העובדים מחויבים להחתים שעות נוכחות או לדווח באמצעות המחשב את זמן הגעתם וצאתם לעבודה. במקרים שבהם לא ניתן דיווח דיגיטלי, נעשה רישום ידני.

⁶⁰ "ניהול שכר וכ"א – הנחיות מפורטות"

בנוסף ההסכם האחיד עבור מנכ"ל עמותה עירונית הקבוע ע"י משרד הפנים⁶¹ נקבע כי על המנכ"ל לחתום על שעות נוכחות כדלהלן - "על העובד לחתום על שעות נוכחות בכל כניסה למקום עבודה ובכל יציאה ממנו, ולדווח בכתב על שעות העבודה שבוצעו מחוץ למקום העבודה"

ממצאים

- 1) בנוהלי העמותה אין הגדרה ברורה לבקרה על דיווחי הנוכחות, כולל תדירות בדיקת דיווחים שגויים, זמן להשלמתם, שיטת השלמה, הגורמים המוסמכים לאישור הדיווחים ודוחות בקרה ייעודיים. בהתאם לסדרי העבודה הנהוגים, כל מנהל עוקב אחרי דוחות נוכחות עובדיו ומטפל בדיווחים חסרים.
- 2) דיווחי הנוכחות מתבצעים לרוב במערכת "סינאל", להלן סדרי העבודה הנהוגים בעמותה –
 - בתום החודש מנה"ח בוחנת שלמות הדיווחים, המנהלים הממונים משלימים את דיווחי הנוכחות החסרים ואת ההיעדרויות, בכתב על גבי תדפיס הנוכחות (חסרה יציאה/כניסה, חופשה/מחלה)
 - המנכ"לית מאשרת בכתב את הדיווחים.
 - נתוני הנוכחות והיעדרויות מוזנים ידנית למערכת השכר לצורך עיבודו.
- 3) ממצאים שעלו בסקירת תדפיסי נוכחות העובדים לחודש 8.23 –
 - חתימת מנכ"לית העמותה מופיעה על תדפיסי הנוכחות של העובדים כנדרש.
 - נמצא כי דיווחי הנוכחות של העובדים מתוקנים ומושלמים בכתב יד על גבי "דוח כרטיס העובד", אך ללא חתימות העובד והממונה הישיר, כנדרש בחוק שעות עבודה ומנוחה, תש"י-1951.
 - השלמת דיווחי הנוכחות הידניות אינן מוזנות למערכת הנוכחות הממוחשבת ("סינאל") אלא נותרות כעדכון ידני בלבד על גבי תדפיס הנוכחות. המשמעות הינה, שהנתונים העדכניים, המבססים את תשלום השכר, אינם מופיעים במערכת הנוכחות הממוחשבת ואינם זמינים לבקרה ממוחשבת או להתאמה מול מערכת השכר ("מכפל").

מנכ"לית העמותה הסבירה כי הדוחות נשמרים ידנית. עבודה כפולה לעדכן במערכת מעבר לכך שעדכון ידני לא תופס.
- 4) מנכ"לית העמותה אינה מחתימה שעות נוכחות ולא מדווחת בכתב על שעות העבודה שלה. לא נמצאו דיווחי נוכחות שלה במועד הביקורת, בניגוד לדרישות הרגולטיביות.

המלצות

- להוסיף לנוהלי העמותה הוראות בקרה על דיווחי הנוכחות המגדירות את התדירות לבדיקת דיווחים שגויים, הזמן הקצוב להשלמתם, שיטת השלמה והגדרת הגורמים המוסמכים לאישור סופי של הדיווחים.
- נדרש כי מנכ"לית העמותה תדווח על שעות העבודה בהתאם להוראות הרגולטיביות.

⁶¹ אתר משרד הפנים, תאגידים עירוניים, קליטת עובדים וחוזר מנכ"ל משרד הפנים והממונה על השכר מחודש 3/2003 שמספרו 5/2003.

- נדרש להוסיף את חתימות העובד והמנהל הממונה על כל שינוי והשלמה של דיווחי הנוכחות (הנעשים בכתב יד), וזאת כדי להבטיח יישום של חוק שעות עבודה ומנוחה תש"י-1951 וחיזוק הבקרה.
- לבחון את האפשרות לעדכון דיווחי הנוכחות ישירות במערכת "סינאל", במקום לבצע השלמות ותיקונים ידניים על גבי התדפיסים. בנוסף, מומלץ להטמיע תהליך אישור ממוכן של דיווחי הנוכחות הסופיים על ידי הגורמים הרלוונטיים – הממונה הישיר ומנכ"לית העמותה. יש לוודא כי כל נתוני הנוכחות המבססים את תשלום השכר ישמרו במערכת הנוכחות הממוחשבת באופן שיאפשר הפקת דוחות בקרה ממוחשבים ומעקב שוטף.

תגובת העמותה

"העמותה מקבלת את המלצות הביקורת".

14.4. חופשה

כללי

בנוהל העמותה⁶² נקבע כי החופשה "בהתאם לטבלה שנקבעה בזמנו. לגבי עובדים חדשים צבירת ימי החופשה נקבעת בהתאם להוראות החוק". זכאות לחופשה בהתאם לחוק נגזרת מוותק העובד ונעה בין 12 יום (עד 4 שנות ותק) ועד 23 יום (מעל 9 שנות ותק). בהסכמי השכר ובחוקת העבודה לעובדי הרשויות המקומיות נקבעה מגבלה על צבירת ימי חופשה – עד 55 יום.

ממצאים

1) נמצא כי הזכאות לחופשה המוסכמת לרוב העובדים החדשים הינה 21-22 יום ולא תואמת את נוהל העמותה⁶³ הקובע כי "העובדים זכאים לימי חופשה בהתאם לחוק חופשה שנתית" כמפורט להלן:

| # | התפקיד | ותק (*) | הסכם | תלוש 8.23 | חוק |
|---|----------------|-----------|-----------------------|-----------|-----|
| 1 | מנכ"לית | 9 שנים | 22 | 23 | 23 |
| 2 | אחות | 10 חודשים | 22 | 22 | 12 |
| 3 | מנהלת מרכז יום | 1 חודש | 22 | 22 | 12 |
| 4 | אב בית | 2 שנים | 21 | 22 | 12 |
| 5 | מספלת | 12 שנים | ע"פ חוק ⁶⁴ | 23 | 23 |
| 6 | ע מנכ"לית | 7 חודשים | 22 | 22 | 12 |

(*) נכון ל-8.23 (דגימת הביקורת).

הוסבר כי ההעמותה נוהגת בהתאם למדיניות הרשות – 22 יום.

⁶² נוהל "ניהול שכר וכ"א – הנחיות מפורטות"
⁶³ נוהל "ניהול שכר וכ"א – הנחיות מפורטות", סעיף 3.4.3.

(2) מסקירת "דוח חבות חופשה" ממערכת השכר (מיכפל), נכון ל- 12.22 ו-8.23, עולה כי צבירת ימי החופשה של העובדים אינה חורגת מהמגבלה הקבועה, 55 יום, כנדרש. הצבירה נעה בין 0.7 ל-53.62 יום.

המלצה

- מומלץ לעדכן את נהלי העמותה בעניין זכאות לחופשה כך שישקף את המדיניות העדכנית של העמותה.

14.5. מחלה

כללי

בנוהלי העמותה⁶⁴ נקבע כי " זכאות העובדים לימי מחלה נקבעת בהתאם לחוק. תשלומי ימי מחלה יהיה בכפוף להצגת אישור רפואי. ימי המחלה אשר אינם מזכים את העובד בתשלום, מנוכים מיתרת החופשה (בדיקה) שנצברה לו כך שהשכר המשולם לו במלואו".

חוק דמי מחלה, תשל"ו-1976, קובע כי עובדים זכאים ל-1.5 ימי מחלה עבור כל חודש שבו עבדו בכל ימי העבודה, בסך הכול הם זכאים ל-18 ימי מחלה בשנה. עובד הנעדר בשל מחלה זכאי לתשלום מהמעסיק מהיום השני להיעדרותו. עבור היום השני והשלישי של תקופת היעדרות זכאי ל-50% משכר העבודה הרגיל ומהיום הרביעי זכאים ל-100% משכר העבודה.

ממצאים

(1) נמצא כי כלל עובדי העמותה זכאים ל-1.5 ימי מחלה עבור כל חודש עבודה, למעט מנכ"לית, אחות ועובדות סוציאליות הזכאיות ל-2.5 ימי מחלה. מנהלת החשבונות ציינה כי הזכאות המורחבת נובעת מהסכמים קיבוציים ייעודיים החלים על מקצועות אלו..

(2) נמצא כי נהוג בעמותה תשלום דמי מחלה מלא החל מהיום ה-1 בניגוד לנהלי העמותה הקובעים כי " העובדים זכאים לימי חופשה בהתאם לחוק חופשה שנתית".

(3) בדגימה שבוצעה נמצא כי צורפו אישורי מחלה עבור היעדרויות בחודש אוגוסט 2023 כנדרש.

המלצה

- מומלץ לעדכן את נהלי העמותה בעניין זכאות לדמי מחלה כך שישקף את המדיניות העדכנית של העמותה.

תגובת העמותה

"העמותה פועלת בהתאם להוראות משרד הפנים ומשרד האוצר ולפיהן העמותה תפעל בדומה לנהוג

ברשות המקומית".

64 "ניהול שכר וכ"א – הנחיות מפורטות"

14.6. **שעות נוספות**

כללי

בנוהל העמותה "ניהול שכר וכ"א – הנחיות מפורטות" נקבע כי "כעיקרון אין אישור לעובדים לעבוד שעות נוספות. ישנה הוראה מפורשת לעובדים לא להגיע לפני שעת ההגעה המחייבת ולא לעזוב אחריה. שעות נוספות ישולמו רק אם קיבלו אישור מראש בגין עבודה זו. מוסמכים לתת אישור זה מנכ"לית העמותה החשב ומנהלות מרכזי היום".

ממצאים

בדגימת הביקורת נמצא כי אין תשלום עבור שעות נוספות, למעט תשלום למטפלת בחודש אוגוסט 2023 שאושר על ידי מנכ"לית העמותה כנדרש.

14.7. **הבראה**

כללי

בחוקת העבודה של הרשויות המקומיות, סעיף 37, נקבע כי: מכסת הזכאות לימי הבראה בהתאם לותק העובד ונעה בין 9 ימים (עד 10 שנות ותק) ל-13 ימים (ותק 25 שנים ומעלה), דמי הבראה יהיו זהים לאלה הנקבעים לעובדי שירות המדינה ותשלום דמי הבראה יעשה "אחת לשנה ביחד עם תשלום משכורת יוני".

להלן מכסת הימים בהתאם לחוקת העבודה –

| 37.1 מכסת ימי הבראה בתשלום – | |
|---|--------------|
| החל מ- 1.1.1993 יקבל העובד קצובת הבראה שנתית מודרגת כדלקמן: | |
| 10 שנות עבודה ראשונות | 9 ימים לשנה |
| 11-15 שנות עבודה | 10 ימים לשנה |
| 16-19 שנות עבודה | 11 ימים לשנה |
| 20-24 שנות עבודה | 12 ימים לשנה |
| 25 שנות עבודה ומעלה | 13 ימים לשנה |

ממצאים

(1) נמצא כי בעמותה נהוג לשלם את דמי הבראה עם משכורת חודש דצמבר של כל שנה, ולא במועד הקבוע בחוקת העבודה לעובדי הרשויות המקומיות, שהוא משכורת חודש יוני. במשכורת חודש 12.22 שולמו דמי הבראה בסך של 50,706 ₪.

(2) בדגימת הביקורת נמצא כי התעריף המשולם עבור זכאות דמי הבראה לשנת 2022 תואם את התעריף הקבוע על ידי משרד האוצר, בסך של 449 ₪. בנוסף, לא שולמו דמי הבראה לעובדים שלא השלימו שנת עבודה כנדרש, וחישוב דמי הבראה בוצע כראוי לפי שיעור המשרה של העובדים.

- (3) נמצא כי מכסת הימים שניתנה לעובדים בהתאם לוותק אינה תואמת את הקבוע בחוקת העבודה לעובדי הרשויות המקומיות. כך למשל, עובד עם ותק של 27 שנים קיבל 10 ימי הבראה במקום 13 ימים בשנה, ועובד עם ותק של 18 שנים קיבל 9 ימים במקום 11 ימים.
- הסבר העמותה - בחוזים אישיים מס' הימים בהתאם לחוק והתעריף בהתאם למגזר הציבורי.
- (4) נמצא כי נוהל העמותה בעניין תשלום דמי הבראה אינו תואם את הוראות הרגולציה החלות, בנוהל מצוין כי מספר ימי הבראה בהתאם לטבלה "שנקבעה בזמנו בעמותה למען הקשיש". הסכום משולם פעמיים בשנה".

המלצות

- לבחון את התאמת תשלום דמי הבראה לעובדי העמותה להוראות חוקת העבודה לעובדי הרשויות המקומיות ולוודא כי התשלום מתבצע בהתאם למכסת הימים הנדרשת ולסכומים המוגדרים בחוקה.
- לעדכן את נוהל תשלום דמי הבראה כך שיהיה תואם להוראות הדין ויכלול את מספר הימים הנדרש בהתאם לוותק העובד ושיעור התשלום המתחייב.

תגובת העמותה

"העמותה בחנה את גובה תשלום דמי הבראה ומצאה כי התשלום אינו חורג ממכסת הימים והסכומים המוגדרים בחוקת העבודה. העמותה תבחן את התאמת דמי הבראה כך שהן מספר הימים והן שיעור התשלום יהיו כנהוג במגזר הציבורי."

14.8. הפרשות פנסיונית

- (1) בדגימת הביקורת נמצא כי לכל העובדים שנבחנו קיימות הפרשות פנסיוניות כנדרש בצו הרחבה הפנסיוני⁶⁵, להלן ההפרשות הנהוגות בעמותה –

| מעביד | עובד | |
|-------|------|---------------------|
| 6.5% | 6% | תגמולים רוב העובדים |
| 7.5% | 7% | עובדות סוציאליות |
| 6% | | פיצויים |

- (2) נמצא כי ברוב הסכמי העבודה בדגימה, הוחל סעיף 14 לחוק פיצויי פיטורים⁶⁶, למעט הסכם אחד (מטפלת א.נ). תשלומי העמותה לפיצויים אינם מלאים – לרוב 6% במקום 8.33%, כלומר כ-72% מהחבות בלבד. החוב להשלמה עומד על כ-231 אלף ₪ (נכון לשנת 2023), מתוכם כ-162 אלף ₪ מכוסים בקופה המרכזית, והיתרה – כ-69 אלף ₪ – מהווה התחייבות עתידית של העמותה.

⁶⁵ צו ההרחבה לביטוח פנסיוני מקיף במשק שפורסם ב-01.01.2008 וחל על כלל העובדים במשק.
⁶⁶ סעיף 14 לחוק פיצויי פיטורים קובע שאם המעסיק מפריש מדי תודש את רכיב הפיצויים (לרוב 8.33% מהשכר) לקופת פנסיה או ביטוח מנהלים, בהתאם להסכם כתוב לפי סעיף זה, העובד יהיה זכאי לכספים שנצברו גם אם התפטר, והמעסיק לא יצטרך לשלם פיצויים נוספים עם סיום העבודה. הסעיף מחייב הסכמה מפורשת והפרשה סדירה לקרן מוכרת.

3) נמצא כי השלמת פיצויים משולמת מהקופה המרכזית רק עבור סכומים גדולים, בעוד שסכומים קטנים משולמים מחשבון העמותה, בשל העומס הבירוקרטי הכרוך במשיכת כספים מהקופה הייעודית.

המלצות

- לוודא כי סעיף 14 לחוק פיצויי פיטורים, תשכ"ג-1963, מיושם ומתועד בכלל הסכמי ההעסקה בהתאם להוראות הדין.
- מומלץ לשקול עדכון של שיעור ההפקדות לפיצויי פיטורים ל-8.33% מהשכר וכך לצמצם את התחייבויות העמותה בגין הצורך בהשלמת פיצויים עתידיים מתקציבה.

תגובת העמותה

אין צורך לעדכן את שיעור ההפקדות לפיצויי פיטורים, יש קופה מרכזית לפיצויים.

15. מקורות מימון העמותה

בהתאם לדוחות הכספיים המבוקרים של העמותה לשנים 2022-2023 כ-73% מהכנסות העמותה מגופים ציבוריים (ביטוח לאומי, משרד העבודה ועיריית הרצליה) ו-25% מהשתתפות האזרחים הוותיקים ככמפורט להלן -

| 2022 | | 2023 | | |
|------|------------------|------|------------------|--------------------------|
| % | ₪ | % | ₪ | |
| 45% | 3,723,977 | 43% | 3,547,838 | ביטוח לאומי |
| 24% | 1,974,902 | 25% | 2,061,405 | הכנסות עצמיות |
| 14% | 1,176,080 | 16% | 1,293,210 | משרד הרווחה ובטחון חברתי |
| 14% | 1,153,883 | 14% | 1,156,367 | עיריית הרצליה |
| 2% | 164,693 | 2% | 166,657 | שונות |
| 100% | 8,193,535 | 100% | 8,225,477 | סיכום |

ממצאים

נמצא כי לעמותה אין הכנסות מתרומות ושיתופי פעולה עם גופים בעלי פעילות דומה למעט הכנסות מעמותת "אשל ג'וינט" (כ-95 אלפי ₪ לפרויקט מרותקי בית). תקנון העמותה קובע כאחת ממטרות העמותה הינה גיוס תרומות כלהלן -

3.1.9 לגייס תרומות מתורמים, בארץ ובח"ל, לשם קידום מטרות העמותה וכן ליזום, לארגן ולהשתתף באירועים ומגביות לשם גיוס תרומות כאמור.

הביקורת מעירה כי אחד היתרונות הגלומים בהקמת תאגיד עירוני הינו היכולת לגייס הכנסות מגורמים פרטיים, קרנות ותורמים, מה שמאפשר להגדיל את התקציב מעבר למימון הגופים הציבוריים (עירוני, משרדי ממשלה), להרחיב את פעילות העמותה, הוזלת מחירי ההשתתפות והרחבת הנגשת השירותים.

המלצות

- לבחון אפשרויות למיסוד פעילות גיוס תרומות, שיתופי פעולה ופיתוח משאבים באופן ייזום בהתאם לתקנון העמותה.

תגובת העמותה

לעמותה אין הכרה בסעיף 46 ואין הצעות לתרומות לתחום שלנו.

16. המוסד לביטוח לאומי – זכאי גמלת סיעוד

כללי

חוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], תשנ"ה-1995, קובע כי המוסד לביטוח לאומי ישלם גמלת סיעוד לקשישים בני גיל פרישה המתגוררים בביתם או בדיר מוגן וזקוקים לעזרה בפעולות יומיומיות. הקצבה משולמת לפי 6 רמות זכאות, וניתן לבחור בין קצבה בכסף לבין שירותי סיעוד. בהתאם, קשישים יכולים להמיר חלק מזכאותם לקצבת סיעוד עבור השתתפות במרכזי יום. עלות השתתפות היא 15 ש"ח לביקור, עם קיזוז שעות הזכאות מהקצבה: ביקור במרכז יום ברמות 1-3 שווה ל-2 שעות טיפול בבית בשבוע, ובקצבה ברמות 4-6 שווה ל-2.45 שעות טיפול בבית בשבוע.

אגף הסיעוד מפרסם מעת לעת את התעריפים למרכזי היום, והתעריף המעודכן החל מ-1.4.23 המשולם למרכז היום נע בין 131 ש"ח (רמה 1-3) לבין 185.75 (רמה 4-6).

ממצאים

- 16.1 המוסד לביטוח לאומי מממן בעמותה רק את פעילות מרכזי היום, בשנת 2023 השתתפות המוסד נעה בין 70% ל-80% מסך מקורות המימון של כל מרכז יום.
- 16.2 הנחיות הביטוח הלאומי קובעות כי מרכזי היום עבור אזרחים ותיקים מחויבים לנהל יומן נוכחות חודשי, שבו יפורטו פרטי המבקר, כולל שם, מספר תעודת זהות, תוכנית שבועית המתארת את ימי הביקור המאושרים על ידי הוועדה המקומית לענייני סיעוד, ימי השהות שאושרו, וימי הטיפול בפועל במהלך החודש. כל זאת מאושר בחתימת מנהל מרכז היום. הדיווח החודשי מתבצע על ידי מנהלות מרכזי היום באמצעות מערכת ייעודית של המוסד לביטוח לאומי מערכת (B2B) על בסיס הדיווח מועבר התשלום לעמותה. נמצא כי בעמותה קיימת בקרה על התאמת התקבול לדרישת התשלום. מנהלת מרכז היום ומנכ"לית העמותה בודקות את התאמת הדרישה לדו"ח התשלום עם קבלת התקבול. כל אי התאמה מטופלת מול המוסד לביטוח לאומי, מתועדת בטבלה, ומבוצע מעקב עד להשלמת התשלום.
- 16.3 במסמך "תדריך לנותני שירותי סיעוד" של המוסד לביטוח לאומי נקבע כי ייחתם הסכם בין נותן השירות (העמותה) לבין המוסד לביטוח לאומי, אשר יסדיר את כל ההתחייבויות הנוגעות לשירותים הניתנים במרכזי היום. עם זאת, אין בעמותה ההסכם עם המוסד לביטוח לאומי בעניין השירותים במרכזי היום.

16.4. תקנון התע"ס קובע כי "כל מרכז יום חייב לקבל אישור הפעלה של משרד הרווחה והשירותים החברתיים"67. נמצא כי לכל שלושת מרכזי היום ניתנו אישורי הפעלה ממשרד הרווחה והבטחון החברתי לפיהם העמותה הוכרה "כספק שירותי סיעוד לעניין חוק הסיעוד במרכז יום", להלן אישורים עבור שנת 2023 -

| המרכז | מס' מסגרת | סוג מבקרים | באישור- מקסימום מבקרים ביום | רשומים |
|----------|-----------|------------|-----------------------------|--------|
| נחלת עדה | 200881 | תשושי נפש | 35 | 50 |
| בית שמאי | 200880 | תשושים | 55 | 70 |
| צמרות | 209624 | תשושים | 85 | 90 |

באישור ההפעלה נקבע כי הוא "מותנה בהפעלת מרכז היום על פי הוראות התע"ס 2008. ובכפוף לעדכוני התע"ס מעת לעת".

מנתוני הלוח עולה כי מספר האזרחים הותיקים הרשומים במרכזי היום חורג מהתקן המקסימלי הקבוע על ידי משרד הרווחה. המנכ"לית הסבירה כי לא כל הרשומים מופיעים מידי יום. הביקורת בדקה מדגמית ונמצא כי בהתאם לרישומי הנוכחות העמותה אינה חורגת מתקן המבקרים.

המלצה

- לאתר את ההסכם שנחתם עם המוסד לביטוח לאומי בעניין מתן השירותים במרכזי היום. בנוסף, יש להקפיד ולתייק באופן מסודר את כל ההסכמים המחייבים את העמותה (במיוחד מול גופים מממנים ורגולטוריים) ולהקפיד על תיוק ושמירת הסכמים המחייבים את העמותה.

17. משרד הרווחה והבטחון החברתי

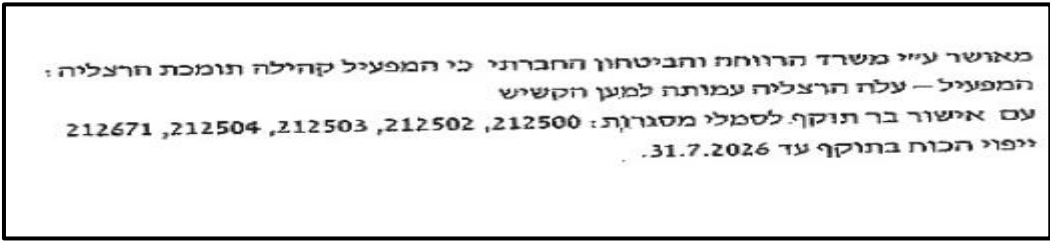
כללי

אזרח ותיק שאינו זכאי לגמלת סיעוד ומוגדר תשוש או תשוש נפש יכול להנות משירותי מרכז היום במימון משרד הרווחה והבטחון החברתי (להלן- משרד הרווחה) בהתאם למבחן הכנסות. לצורך בחינת הזכאות ואישור תעריף השתתפות האזרח, מחלקת האזרחים הוותיקים בעירייה מרכזת את הבקשות בצירוף מסמכים על מקורות הכנסות ודפי בנק. תעריף השתתפות של האזרח נקבע על ידי עובדת סוציאלית בהתבסס על מבחן הכנסות של משרד הרווחה, כאשר התעריף נע בין 90 ש"ח (להכנסה עד 4,605 ש"ח) לבין 2,175 ש"ח (להכנסה מעל 10,705 ש"ח) עבור שלושה ימי ביקור בשבוע. סכום השתתפות של משרד העבודה והרווחה זהה לסכום השתתפות של המוסד לביטוח לאומי. בנוסף, על פי הוראות תע"ס, נדרש דיווח חודשי המבוסס על מספר ימי הביקור של האזרח במרכז היום. משרד הרווחה מממן גם פעילויות נוספות כגון- מועדונים ושכונות תומכות.

⁶⁷ הוראת תע"ס 4.13 (סעיף 6, הפעלת מרכז היום).

ממצאים

- 17.1. בשנת 2023 התקבלו ממשרד הרווחה בסך הכל כ-1,293 אלפי ש"ח עבור השתתפות בפעילות העמותה : כ-60% עבור פרויקט "שכונות תומכות" (כ-784 אלפי ש"ח) , 28% עבור שני מרכזי היום שמאי וצמרות (כ-358 אלפי ש"ח) והיתר, 12% , (כ-152 אלפי ש"ח) למימון פעילות מועדון מופת.
- 17.2. הדיווח למשרד הרווחה על המשתתפים במרכזי היום מבוצע על ידי חשבת אגף הרווחה בעירייה , כאשר לאחר מכן מנכ"לית העמותה מאמתת ובודקת כי התשלום הממתקבל ממשרד הרווחה תואם את נתוני דרישת מרכז היום.
- 17.3. משרד הרווחה אשר לעמותה הפעלת חמש מסגרות בפרויקט "שכונות תומכות" המפורטים להלן –



הפרויקט מספק סל שירותים ותמיכה לאזרחים וותיקים המעדיפים לשמור על עצמאותם ולהמשיך להתגורר בביתם ובסביבתם המוכרת תוך אספקת מגוון שירותים המסייעים לשמירה על איכות חיים, ביטחון ועצמאות, כגון - נגישות לשירותים רפואיים, חיבור למוקד מצוקה ומתן עזרה בשעת חירום 24 שעות ביממה ופעילות חברתית ותרבותית, שירותי אב קהילה המכיר באופן אישי את חברי הקהילה המהווה את הכתובת הראשונית והמיידיית לעזרה ולתיוון עם שירותים שונים ומסייע בתחזוקת הבית וסיוע בסידורים, פעילות חברתית המסייעת בהתמודדות עם תחושת בדידות הכוללת הרצאות, טיולים, מסיבות, קונצרטים וכדומה. העמותה מפרסמת את השכונות בהן מופעלות "קהילות תומכות" בעיר הרצליה⁶⁸ כלהלן –



⁶⁸ בהתאם לפרסום באתר המרשתת העירוני, "תוכנית הגשמה".

בהתבסס על ממצאי הביקורת עולה כי העמותה מפעילה מסגרת אחת בלבד – מערב, נוף ים – בעוד שכל יתר המסגרות מופעלות על ידי חברת "נטלי". משרד הרווחה מעביר תשלומים לעמותה, אותם העמותה מעבירה הלאה לחברת "נטלי", ובכך משמשת כצינור להעברת התקבולים.

בבדיקת ההסכם בין המוסד לביטוח לאומי לבין העמותה בנוגע להפעלת הפרויקט נקבע כי העמותה מצהירה על אחריות מלאה ובלעדית לטיב ובאופן ביצוע התכנית על ידי עובדיה או מי מטעמה. כן הוסכם כי העמותה אינה רשאית להסב את זכויותיה וחובותיה לפי ההסכם ללא קבלת הסכמה מראש מהמוסד לביטוח לאומי וממשרד הרווחה.

בביקורת נמצא כי העמותה אינה מחזיקה באישור בכתב מהמוסד לביטוח לאומי וממשרד הרווחה להסבה, כפי שנדרש מההסכם, ואין הסכם התקשרות בין העמותה לחברת נטלי להסדרת תנאי ההתקשרות והמחויבויות בין הצדדים.

בשולי הדברים נציין כי בדוחות הכספיים של העמותה, העברת הכספים לחברת נטלי מוצגת כהוצאה בשם "סבסוד דמי מגוי ודמי חבר" אשר אינה משקפת את מהותה.

להלן התחייבות העמותה בהסכם עם הביטוח הלאומי בעניין קהילות תומכות -

16. המפעיל אינו רשאי להסב את זכויותיו וחובותיו על פי חשכם זה, כולן או מקצתן, לכל גוף או אדם אחר, בכל דרך שהיא, בין במישורין ובין בעקיפין, מבלי לקבל את חסכמת חמוסד מראש ובכתב, ומבלי שיוצג למוסד אישור משרד הרווחה להסבת כאמור. חסב המפעיל את החסכם כאמור ללא חסכמת חמוסד, הרי שמבלי לפגוע בחוסר תוקפה של חסבה זו ובכל זכות או תרופה חמוקנית למוסד מכוח חסכם זה לרבות קיזוז חסכומים ששולמו למפעיל או דרישת השבתם, לא תפטור החסבה את המפעיל מאחריות מלאה לביצוע התחייבותיו על פי חסכם זה.

מנכ"לית העמותה הסבירה בעניין ההסבה כי העמותה מעבירה למוסד לביטוח לאומי את אישור הביטוחים של חברת נטלי ונציגי המוסד לביטוח לאומי חתומים על ההסכם אליו מצורפים אישורי הביטוחים של חברת נטלי ושל העמותה.

17.4. נמצא כי בשנת 2015 ביצע רשם העמותות בדיקה בנוגע להיעדר הליך מכרזי בהתקשרות עם ספק שירותי לחצן מצוקה בפרויקט שכונות תומכות, וקבע כי העמותה מחויבת לקיים הליך מכרזי. בהתאם לדו"ח תוצאות הבדיקה מיום 10.3.2015, העמותה הסבירה כי ההתקשרות עם ספק יחיד נעשתה לפי דרישת הגורם המתקצב, וכי עם סיום ההסכם תפעל בהתאם להוראות הדין החל על עמותה עירונית כלהלן -

העמותה הבהירה, כי החל מיום הקמת הפרויקט התקשרה עם חברה אחת, ע"פ ההסכם עם אשל גיינט, וכי לאחר תום תוקף ההסכם האמור, יטופל הנושא על פי הוראות הדין, הכללים והנהלים החלים על העמותה בהיותה עמותה עירונית.

נמצא כי רשם העמותות קבע כי על העמותה לבצע הליכים מכרזים על פי הדין החל עליה כלהלן-

לאור האמור, נראה שמן הראוי שהעמותה תפעל לביצוע הליך לקבלת הצעות, עם סיום תוקף ההסכם עם אשל גיוינט ובכל מקרה, תבצע הליכי התקשרויות מכרזיים על פי הדין החל עליה, עם ספקים משמעותיים, אחת למספר שנים. ככל שישתברר כי למרות הצהרתה העמותה לא פועלת כאמור, ישקול הרשם להידרש לעניין פעם נוספת.

הביקורת מציינת כי בהוראות התע"ס⁶⁹ נקבע כי בחירת גורם מפעיל יבוצע על פי הדין בהליך מכרזי או בפטור ממכרז כנדרש.

נמצא כי על אף קביעת עמדת רשם העמותות והצהרתה, העמותה טרם יישמה הליך מכרזי כנדרש.

המלצות

- לבחון יישום הוראות משרד הרווחה והביטחון החברתי והמוסד לביטוח לאומי בעניין הסבת הפעלת פרויקט שכונות תומכות ולקבל אישור בכתב להסבה.
- לבחון יישום הליך מכרזי בנושא התקשרות לשירותי לחן מצוקה ולהסדיר את ההתקשרות עם המפעילה (נטלי) בכתב לרבות הגדרת האחריות, הבקורות והביטוחים.
- לבחון הצגת ההוצאה עבור שירותי חברת נטלי לפרויקט שכונות תומכות בדוחות הכספיים באופן שישקפו את מהות ההוצאה.

תגובת העמותה

"העמותה תבחן את הצורך בקבלת אישור בכתב להסבת הסבת הפעלת פרויקט שכונות תומכות. העמותה תבחן את הצורך בקיום הליך מכרזי בנושא המשך ההתקשרות לשירותי לחצן מצוקה עם המפעילה (נטלי). העמותה תבחן עם רואה החשבון המבקר את סוגיית הצגת ההוצאה עבור שירותי חברת נטלי לפרויקט שכונות תומכות בדוחות הכספיים."

⁶⁹ הוראה 4.10, "קהילה תומכת לאזרחים ותיקים", סעיף 1.2.

18. הכנסות והקצבות העירייה

כללי

בשנים 2023-2024 עיריית הרצליה תקצבה את פעילותה של העמותה ורכשה שירותי רווחה בהיקף של כ- 1.2⁷⁰ מיליון ש"ח כמפורט להלן :

| 2023 | 2023 | 2024 | 2024 | כרטיס הנה"ח | |
|-----------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|-----------------------------------|
| ביצוע | תקציב | ביצוע | תקציב | | |
| הקצבות לפעילות | | | | | |
| 581 | 581 | 566 | 566 | 1844402870 | כיסוי עלויות מנהלה |
| 67 | 67 | 65 | 65 | 1818000871 | מכללת הגמלאים |
| 648 | 648 | 631 | 631 | | סיכום |
| רכישת שירותים | | | | | |
| 314 | 428 | 365 | 407 | 1844402760 | "רכישת שירותים מעמותה עירונית 71" |
| 23 | | 22 | | 1844402760 | "הזדקנות מיטבית" (מרותקי בית) |
| 82 | | 75 | | 721844401840 | שירותים לניצולי שואה |
| 50 | 50 | 32 | 60 | 1844501780 | סיוע למרותקי בית |
| 40 | 68 | 41 | 65 | 1844402780 | טלזוויזיה קהילתית |
| 509 | 546 | 535 | 532 | | סך שירותים |
| 1,157 | 1,194 | 1,166 | 1,163 | | סך כולל הקצבות ושירותים |

ממצאים

18.1. נמצא כי אין הסכם התקשרות בין העירייה לבין העמותה, אשר יגדיר ויעגן את מכלול הזכויות והחובות של הצדדים בנוגע לרכישת השירותים, מידת האחריות, היקף השירותים, אופן הפיקוח ואמות המידה להעברת התשלומים.

18.2. על פי מדיניות העירייה, הקצבות שאושרו בעירייה לטובת עמותת עירונית אינן מצריכות הוצאת הזמנת עבודה, זאת לעומת פרויקטים ספציפים שהוזמנו על ידי העירייה בהם נדרשת הזמנת עבודה. מבדיקת הביקורת עולה שהעמותה מגישה בתום כל רבעון דרישת תשלום עבור ביצוע הפרויקטים בצירוף מסמכים תומכים כגון : דוחות תמחיר בגין שכר עובדים ומדריכים, וכן קבלות וחשבוניות עבור רכיבים תפעוליים כגון הסעות. כך לדוגמה, עבור הרבעון האחרון של שנת 2024 (אוקטובר-דצמבר), הוגשה דרישת תשלום בסך של 115,783 ש"ח עבור הפרויקטים להלן -

⁷⁰ בהתבסס על ספרי הנהלת החשבונות של העירייה.

| סה"כ בקשה ש"ח | עלויות אחרות | הסעות | עלויות שכר ומדריכים | | | מסגרות שונות |
|----------------|---------------|---------------|---------------------|--------------|--------------|--------------------|
| | | | דצמ-24 | נוב-24 | אוק-24 | |
| 47,524 | 10,729 | 14,752 | 9,512 | 6,333 | 6,198 | מועדון ניצולי שואה |
| 11,394 | 5,217 | 6,177 | 0 | 0 | 0 | מועדון מערב העיר |
| 15,008 | 0 | 15,008 | 0 | 0 | 0 | מועדון מופת |
| 7,558 | 7,558 | 0 | 0 | 0 | 0 | טלויזיה קהילתית |
| 27,661 | 27,661 | 0 | פירט מצורף | | | מועדון צמרות +60 |
| 6,638 | 6,638 | 0 | פירט מצורף | | | מרותקי בית |
| 115,783 | 57,803 | 35,937 | 9,512 | 6,333 | 6,198 | סה"כ |

נמצא כי העירייה מוציאה הזמנת עבודה רק עבור פרויקט מרותקי בית. בעניין תשלום הקצבות עבור כיסוי עלויות מנהל והמכללה, העמותה לא נדרשת לדווח על ההוצאות.

המלצות

- לגבש הסכם התקשרות בין העירייה לבין העמותה, אשר יכלול בין היתר: הגדרת השירותים שיינתנו, היקפם, לוחות זמנים, אופן הגשת דיווחים וחשבונות, מנגנוני בקרה ופיקוח, תנאי תשלום ואמות מידה להערכת ביצועים.
- לפעול להנפקת הזמנת עבודה עבור רכישת שירותים מהעמותה בהתאם לנהלי הרכש של העירייה.

19. מחירוני

כללי

- משרד הרווחה והמוסד לביטוח לאומי קובעים את סכומי ההשתתפות של האזרחים הוותיקים במרכזי היום, קהילה תומכת, מועדון חברתי, מועדון מועשר ומופת.
- העמותה קובעת את מחיר החוגים, ההרצאות וימי העיון.

ממצאים

19.1. מדיניות המחירים

נמצא כי אין מסמך בכתב המסדיר את מדיניות קביעת המחירון לפעילויות החוגים, ההרצאות וימי העיון, ההנחות, הסבסוד והקריטריונים לקביעת המחיר. בסקירת פרוטוקולי ישיבות הוועד המנהל עולה כי לא מתועד דיון בנושא זה, מנכ"לית העמותה הסבירה כי המחיר נקבע לרוב בהתאם לעלות כוח אדם (מדריך ועובדי העמותה). אנו סבורים שיש לגבש מדיניות מחירים שתשתקף גם את ההנחות, במידת הצורך.

19.2. נמצא כי העמותה מאפשרת לתושבי חוץ להצטרף לחוגים, הרצאות ופעילויות במועדון צמרות בתעריף זהה לתעריף שמשלמים תושבי הרשות, ואילו במכללה בהיכל העיר בתעריף גבוה יותר (800 ש"ח במקום 750 ש"ח). בתקנון העמותה נקבע כי המטרות לשמן נוסדה העמותה הינן "בכפוף לסמכויות עיריית הרצליה" למען תושבי היישוב ורווחתם. על כן, הרחבת השירותים לתושבי חוץ אינה במסגרת המטרות הרשומות של העמותה.

וככל שהפעילות בתפוסה מלאה, הרחבתה לתושבי חוץ עלולה לפגוע בזמינות השירותים המיועדים לתושבי הרשות המוגדרים כיעד העיקרי של העמותה.

המלצות

- מומלץ כי העמותה תגבש מסמך מדיניות לקביעת מחירון כלל הפעילויות והשירותים ויכלול התייחסות להנחות, והקריטריונים לקביעת המחירים. בנוסף, מומלץ לבחון מעת לעת את המחירון ביחס לעלויות ההפעלה וההכנסות מהפעילויות לבחינת איתנות פיננסית והלימה למטרות.
- יש להביא את נושא המדיניות לקביעת המחירון לדיון ואישור הוועד המנהל.
- מומלץ לבחון את נושא הרחבת השירותים לתושבי חוץ, תוך קביעת תעריף שאינו פוגע בזמינות ובאיכות השירות לתושבי הרשות המוגדרים כיעד העיקרי של העמותה, וכן לבחון את הצורך בתיקון תקנון העמותה בהתאם לאימוץ מדיניות זו.

תגובת העמותה

"העמותה תבחן את הצורך בגיבוש מסמך מדיניות לקביעת מחירוני הפעילויות (כולל מדיניות הנחות). יצוין, כי העמותה בוחנת את הדברים, באופן קבוע, כולל באמצעות תכנית עסקית שמעודכנת בקביעות. העמותה תביא לדיון בוועד העמותה את נושא מדיניות העמותה, לרבות הרחבת השירותים לתושבי חוץ (בדיוק כפי שעשתה ביחס לפעילות מכללת הגמלאים)."

20. רכש

כללי

תיקון מס' 14 לחוק חובת המכרזים, תשנ"ב-1992, שנחקק בשנת 2002, הוסיף את התאגידים המקומיים לרשימת הגופים החייבים במכרזים לפי סעיף 2 לחוק. עם זאת, תחילת התיקון הותנתה בהתקנת תקנות ייעודיות לתאגידים מקומיים על ידי שר הפנים, תקנות שטרם הותקנו, ולכן התיקון לא נכנס לתוקף. כתוצאה מכך, התאגידים העירוניים אינם כפופים לחקיקה מחייבת בתחום המכרזים. כדי להסדיר מצב זה, פרסם משרד הפנים בשנת 2011 את "נוהל אסדרת חברות עירוניות", הקובע כי עד להתקנת התקנות, יחולו על התאגידים דיני המכרזים החלים על הרשויות המקומיות, בשינויים המחויבים.

סעיף 197 לפקודת העיריות (נוסח חדש) מחייב עיריות להתקשר בחוזים להעברת מקרקעין או טובין, להזמנת טובין או לביצוע עבודה, באמצעות מכרז פומבי. תקנות העיריות (מכרזים), התשמ"ה-1987, מפרטות את הסכומים והסוגים השונים של מכרזים והפטורים מהם⁷¹. בנוסף, בית המשפט העליון קבע כי גם בהתקשרויות הפטורות ממכרז יש להבטיח הזדמנות שווה ושמירה על טוהר המידות. בהתאם לכך, משרד הפנים פרסם

⁷¹ התקשרות עד 157,199 ₪ פטורה ממכרז, מעבר ועד 383,999 ₪ נדרש מכרז זוטא (ישלח ל-4 ספקים), מעבר ועד עד 767,900 ₪ מכרז זוטא (ילשח ל-6 ספקים) ומעל 768,999 ₪ נדרש מכרז פומבי.

בחזור מנכ"ל 8/2016 הנחיות לפיהן יש לבצע פנייה תחרותית לכמה מציעים מרשימה שתערוך ועדת ההתקשרויות של הרשות, כאשר הרשימה תחולק לפי סוגי השירותים הנדרשים ותפורסם לעיון הציבור. היקף הרכש בעמותה בשנים 2022 ו-2023 עמד על כ-3.8 מיליון ש"ח וכ-4.2 מיליון ש"ח, בהתאמה⁷². הרכש המהותי כלל שירותי הדרכה, הרצאות, הסעות, הפעלת שכונות תומכות והסעדה (פירוט בנספח ב') במסגרת הביקורת, נבדקה נאותות ההתקשרויות עם ספקי הסעות והסעדה.

ממצאים

20.1 בדגימה שבוצעה נמצאו פערים בהתקשרויות עם הספק ביישום דיני מכרזים החלים על העירייה כמפורט להלן-

| הסכם | רכש | היקף בשנה אלפי ₪ | ותק | מכרז | רשימת ספקים ב-מכרז זוטא | הסכם |
|---|------------------|------------------|-------------|--|---|--|
| הסעדה – היקף שנתי כ-636 אלפי ₪ בשנה | | | | | | |
| 9.9 | הסעדה ספק יחיד | כ-530 | מעל 20 שנה | נדרש מכרז זוטא האחרון היה בשנת 2011 | פנייה ל-6 ספ' אין רשימת ספקים, אין תיעוד פניות לספקים והשוואת מחירים | משנת 2011. הוצג הודעת הספק בדבר הארכת התקשרות ב-1.1.24 ועדכון תעריף ארוחה. לא מונפקת הזמנת עבודה בכתב. |
| 9.9 | מזון לארוחת בוקר | כ-120 | מעל 20 שנים | לא בוצע | אין רשימת ספקים, אין תיעוד פניות לספקים והשוואת מחירים | אין הסכם לא מונפקת הזמנת עבודה בכתב. |
| הסעות – היקף שנתי כ-870 אלפי ₪, 4 ספקים | | | | | | |
| 9.9 | הסעות | כ-450 | כ-5 שנים | אחרון היה בשנת 2014 באמצעות העירייה | אין רשימת 6 ספקים, ותיעוד פניות לספקים והשוואת מחירים | הסכם מיום 20.6.21 חתימה של מנכ"לית בלבד ללא שם העמותה |
| לחצני מצוקה, שכונות תומכות, 4 סגרות – היקף שנתי כ-600 אלפי ₪ | | | | | | |
| ג.ה.ל | שכונות תומכות | כ-600 אלפי ₪ | מעל 20 שנים | לא בוצע | אין | אין |
| שירותי ניקיון כ-250 אלפי ₪, 1 ספק | | | | | | |
| ת.א | | | | נדרש מכרז זוטא | פנייה ל-4 ספ' התקבלו 3 הצעות | הסכם מיום 12.7.22 מסעם עמותה אין חתימה בכתב |
| חתימה המופיעה בהסכם | | | | | | |
| ולראיה באו הצדדים על החתום, | | | | | | |
| הלקוח: עלה הרצליה עמותה למען הקשיש (ע"ר) | | | | | | |

⁷² בהתאם לדוחות הכספיים, הוצאות העמותה בניכוי הוצאות השכר והוצאות הפחת.

ממצאי הביקורת עולה כי העמותה מתקשרת עם מספר ספקים, ללא הליך מכרזי במשך שנים וללא תיעוד שלבי ההתקשרות כמפורט להלן -

- העמותה התקשרה עם ספק יחיד לאספקת ארוחות צהריים במשך למעלה מ-20 שנים, ללא הליך מכרזי מאז שנת 2011. ההסכם הכתוב האחרון נחתם ב-2011, אין בנמצא הזמנות בכתב, ואין תיעוד להצעות מחיר שהתקבלו.
- העמותה התקשרה עם ספק יחיד לאספקת מזון לארוחת בוקר במשך למעלה מ-20 שנים, ללא הליך מכרזי, אין הסכם בכתב בין הצדדים ואין תיעוד להצעות מחיר שהתקבלו.
- העמותה התקשרה עם ארבעה ספקים למתן שירותי הסעה, ללא הליך מכרזי מסודר מאז שנת 2014. אין תיעוד להצעות מחיר שהתקבלו, אשר מבססות את בחירת ההצעה המיטבית. יש לציין כי התקשרות עם ספקי הסעות והניקיון עוגנה בחוזה הכולל את החובות והזכויות בין הצדדים כנדרש.
- כאמור בסעיף 17, העמותה התקשרה עם חברת נטלי שירותי רפואה לאספקת שירותי לחצן מצוקה במסגרת קהילות תומכות במשך למעלה מ-10 שנים, ללא הליך מכרזי והסכם התקשרות.

המלצות

- על העמותה לקיים הליכי מכרז עבור כל ההתקשרויות עם ספקים, בהתאם להוראות תקנות העיריות (מכרזים), התשמ"ח-1987, ולהנחיות משרד הפנים, כדי להבטיח תחרות הוגנת, שקיפות, וחיסכון בכספי הציבור.
- מומלץ לגבש נוהל המגדיר את התהליכים והקריטריונים להתקשרויות עם ספקים, בהתאם להוראות הדין ולהנחיות משרד הפנים, כדי להבטיח אחידות ועמידה בעקרונות המנהל התקין.

תגובת העמותה

"העמותה תבחן, לאחר היוועצות משפטית, את הצורך בהליכים תחרותיים בקשר עם התקשרויות, באופן שיבטיח תחרות הוגנת, שקיפות, וחיסכון בכספי הציבור. העמותה תגבש נוהל רכש והתקשרויות התואם את הוראות הדין."

21. ועדת היגוי

כללי

הוראות התע"ס קובעות כי במרכזי היום תפעל ועדת היגוי המהווה גוף מייצג ותומך אשר נועד להבטיח ניהול תקין, פיקוח ושיפור מתמיד של השירותים הניתנים במרכזי היום לקשישים. על ועדת היגוי לדאוג לאספקת השירותים הקבועים בתע"ס וכן "לפתח תוכניות נוספות בהתאם לצרכי הזקנים, הערכתן, הרחבתן או צמצומן". הוועדה מהווה חלק מהמבנה הארגוני הנדרש במרכזי היום ופועלת בהתאם להנחיות משרד הרווחה והביטחון החברתי.

הוועדה מורכבת ממנהל מרכז היום, מפקח מחוזי של השירות לזקן, נציג המחלקה לשירותים חברתיים, נציג אש"ל, נציג המוסד לב"ל, נציג הזקנים המבקרים במרכז ונציג אחר (לפי הצורך). בהוראות התע"ס נקבע כי ועדת ההיגוי תתכנס לפחות 3 פעמים בשנה.

ממצאים

21.1. נמצא כי אין בעמותה פרוטוקולים ו/או תיעוד סיכומי ישיבות וועדת ההיגוי שהתקיימו בשנים 2022-2023 ומועדי הישיבות שהתקיימו בשנים אלו. אי לכך, לא ניתן לאמת יישום פעילותה של ועדת ההיגוי, כולל מידת הפיקוח, הערכת השירותים הניתנים והתאמתם להוראות התע"ס וצרכי המבקרים. הביקורת מעירה כי הוראות משרד הפנים קובעות כי כל החלטה שמתקבלת בגוף ציבורי חייבת להיות מתועדת בפרוטוקול, כולל מהלך הדיון, החלטות שהתקבלו, והנימוקים להן. הפרוטוקול מהווה תיעוד פורמלי להחלטות שהתקבלו והוא חלק בלתי נפרד מהבטחת ניהול תקין ושקיפות ציבורית. בנוסף, מסקירת הפרוטוקולים של הוועד המנהל עולה, כי אין תיעוד לדיווח של ועדת ההיגוי הפועלת בעמותה. מנכ"לית העמותה ציינה כי בשנת 2023 לא התכנסה הוועדה באופן סדיר בשל היעדר המפקחת.

המלצה

- לפעול להסדרה שוטפת של ועדת ההיגוי בהתאם להוראות התע"ס, לתעד את הישיבות בפרוטוקול ולקיים מעקב ביצוע החלטות המתקבלות. בנוסף, יש להציג לוועד המנהל דיווח תקופתי על פעילות הוועדה, כולל הערכות השירותים הניתנים בעמותה, התאמתם להוראות התע"ס וצרכי המבקרים.

תגובת העמותה

החל מאוגוסט 2024, עם מינוי של מפקח חדש, מתקיימות ישיבות ועדת היגוי באופן קבוע. תפקידו של משרד הרווחה לתעד את הישיבה בפרוטוקול. כיום מתקבלים פרוטוקולים ממפקח של משרד הרווחה באופן סדיר.

22. המצב הכספי

22.1. הדוחות כספיים

כללי

סעיף 36(ד) לחוק העמותות מחייב את הגשת הדוחות הכספיים והמילוליים עד ל-30 ביוני בשנה שלאחר סיום תקופת הדיווח, עם חתימה של שני חברי ועד. הרשם יכול להאריך את המועד. חוזר מנכ"ל משרד הפנים 5/2014 קובע את הכללים החשבונאיים שעל פיהם על התאגידים העירוניים להציג את הדוחות, במטרה להבטיח שקיפות וגילוי נאות של המידע הכספי.

ממצאים

(1) הדוחות הכספיים המבוקרים לשנים 2022-2023 הוגשו במועדים הנדרשים: דוח לשנת 2022 הוגש ב- 16.5.24 ודוח לשנת 2023 הוגש ב-23.4.23.

(2) בהתאם לדוח רואה החשבון המבקר של העמותה, רו"ח רוזנבלום הולצמן ושו"ת, לשנת 2023, הדוחות ערוכים לפי כללי חשבונאות מקובלים כלהלן- "הדוחות הכספיים משקפים באופן נאות מכל הבחינות המהותיות את מצבה הכספי של העמותה לימים 31 בדצמבר 2023 ו-2022, ואת תוצאות פעולותיה, השינויים בנכסים נטו, ואת תזרימי המזומנים שלה לכל אחת מהשנים המסתיימות באותם תאריכים, בהתאם לכללי חשבונאות המקובלים בישראל".

22.2. מזומנים פנויים

כללי

הנחיות רשם העמותות קובעות כי עמותה שבבעלותה רכוש או נכס, בין אם ניתנו כתרומה ובין אם נרכשו על ידה, חייבת לשמור על הרכוש בצורה ראויה ולהפיק ממנו את מירב היתרונות האפשריים. בנוגע לכספים שאינם דרושים לעמותה באופן מיידי, הנחיות רשם העמותות קובעות כי על העמותה להשקיע כספים אלו באופן סולידי, תוך שמירה על ערכם. השקעה זו צריכה להתבצע בהתאם למדיניות שתיקבע על ידי הוועד, ובלבד שלא תהיה בכך צבירת נכסים בלתי סבירה.

ממצאים

(1) בהתאם לדוח הכספי המבוקר של העמותה, סכום המזומנים ושווי המזומנים במאזן העמותה ל-31 בדצמבר 2022 ו-2023 הינם כ-4.82⁷³ מיליון שקל ו-4.3 מיליון שקל, ומהווים כ-66% ו-64% בהתאמה מסך המאזן (נספח א'). כלומר, המזומנים מהווים את הנכס המהותי והגדול ביותר בנכסי העמותה. להלן המידע בביאורים לדוח הכספי בעניין המזומנים –

⁷³ מזומנים בתוספת הסכום המיועד על ידי העמותה בסך של 656,030 ₪.

| 31 בדצמבר | | הרכב: | מזומנים ושווי מזומנים |
|------------------|------------------|-------------------------------------|-----------------------|
| 2022 | 2023 | | |
| שקל חדש | שקל חדש | | |
| 38,070 | 22,806 | עו"ש וקופות קטנות | |
| 4,296,297 | 4,805,107 | פקדונות לזמן קצר | |
| (656,030) | (656,030) | בניכוי סכומים שיועדו ע"י העמותה (*) | |
| <u>3,678,337</u> | <u>4,171,883</u> | | |

(*) ראה ביאור 6.

העמותה מדווחת כי הסכום בסך של 656,030 נה מיועד לתמיכה בנזקקים, לשיפוץ והצטיידות כלהלן:

| ביאור 6 - כספים מיועדים |
|---|
| הנהלת העמותה ייעדה סך של 500 אלפי ש"ח לקרן לשיפוץ והצטיידות, וסך של כ- 200 אלפי ש"ח לקרן לסיוע למשפחות נזקקות. בשנת החשבון לא נוצלו סכומים מהקרנות (אשתקד נוצלו 12,470 ש"ח). העמותה מייעדת את יתרת הכספים לשימוש בשנים הבאות. |

בשנת 2013 העמותה ייעדה סך של 700 אלפי ש"ח, בפועל נוצלו במשך 10 השנים שחלפו רק כ- 44 אלפי ש"ח והעמותה מציינת בדוח הכספי לשנת 2023 כי היא מייעדת את ניצולם לשנים הבאות. לצד זאת לא נמצא בפרוטוקולי הוועד תיעוד עבור דיון או דיווח בנושא זה.

(2) נמצא כי בנהלי העמותה אין כל התייחסות למדיניות להשקעת המזומנים הפנויים של העמותה או לדיווח סדיר על תוצאות ההשקעות לוועד המנהל. יתרה מכך, מסקירת פרוטוקולי ישיבות הוועד המנהל לתקופה שבין שנת 2021 ועד מרץ 2024 עולה כי לא מופיע בהם תיעוד של דיונים הנוגעים לנושא המזומנים, לרבות: תכנון ייעוד הכספים, קביעת מדיניות השקעה, מעקב ודיווח אחר תוצאות ההשקעות, או דיווח על ניצול כספים שיועדו למטרות ייעודיות כגון שיפוץ, הצטיידות או תמיכה בנזקקים.

(3) בעמותה לא פועלת ועדה ייעודית לנושא השקעות (ועדת השקעות), כאשר נושא השקעת המזומנים מופקד בידי מנהל הכספים. לביקורת לא הוצג תיעוד המעיד על בחינת חלופות השקעה לשם השגת תשואה מיטבית. מנהל הכספים הסביר כי ברוב המקרים, המזומנים מופקדים בפקדונות לזמן קצר, וזאת בהתאם לצרכים הנובעים מתזרים המזומנים הנדרש לפעילות השוטפת של העמותה.

המלצות

- מומלץ כי הוועד המנהל יגבש נוהל מסודר למדיניות השקעת המזומנים הפנויים של העמותה, שיכלול בין היתר את קביעת תחומי האחריות לביצוע, לדיווח ולבקרה על יישום המדיניות. בנוסף, מומלץ לקבוע מנגנון דיווח סדור לוועד המנהל על מימוש מדיניות ההשקעות, באופן שוטף ולכל הפחות אחת לחצי שנה, לצורך מעקב, פיקוח והבטחת יישום מיטבי של המדיניות שנקבעה.
- מומלץ כי העמותה תגבש תכנית עבודה מסודרת לניצול הכספים שיועדו על ידה, אשר תכלול מטרות, לוחות זמנים, שלבים לביצוע, ואמצעי בקרה ומדידה. זאת, לצורך הבטחת שימוש אפקטיבי בכספים ובהתאם לייעוד שנקבע.

תגובת העמותה

"סוגיית השימוש במזומנים הפנויים של העמותה נדונה לאחרונה בוועד העמותה. בשלב זה הוחלט, בהסכמת גזבר העירייה שנכח בישיבה, כי העמותה לא תשנה את אופן התנהלותה לגבי המזומנים הפנויים".

22.3. אישור ניהול תקין

כללי

אישור ניהול תקין הוא מסמך המונפק על ידי רשות התאגידים, ומשמש כהוכחה לכך שהעמותה פועלת בהתאם לדרישות החוק והתקנות, לרבות הגשת דוחות כספיים ומילוליים, הודעות ופרוטוקולים. האישור מהווה תנאי בסיסי לקבלת תמיכות ממשרדי ממשלה, רשויות מקומיות וגופים ציבוריים נוספים. לצורך קבלת האישור, על העמותה להעביר לרשם העמותות מספר מסמכים, ובהם: הדוחות הכספיים המבוקרים, הדוח המילולי, פרוטוקול האסיפה הכללית והמלצות ועדת הביקורת.

ממצאים

נמצא כי לעמותה ניתן אישור ניהול תקין לשנים 2024 ו-2025, התקף עד ליום 31.12.2025. כלומר, העמותה עמדה בדרישות רשם העמותות בכל הנוגע להגשת הדיווחים והמסמכים הנדרשים, וזכתה להכרה רשמית על עמידתה בהוראות החוק והתקנות.

23. חוק הגנת הפרטיות

כללי

בעמותה נשמר מידע לקוחות העמותה ובכלל זה מידע רפואי מידע רפואי המחייב הקפדה יתרה על שמירת חיסיון, בהתאם להוראות חוק זכויות החולה, תשנ"ו-1996. בנוסף, על פי חוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981, ותקנות הגנת הפרטיות (אבטחת מידע), התשע"ז-2017 כל מאגר מחייב רישום במרשם מאגרי המידע שבפיקוח רשם מאגרי המידע ברשות להגנת הפרטיות ובמיוחד מידע על מצב רפואי הנחשב מידע רגיש.

לפי החוק, "מאגר מידע", מוגדר כ- אוסף נתוני מידע, המוחזק באמצעי מגנטי או אופטי והמיועד לעיבוד ממוחשב. כלומר, כל מערכת ממוחשבת שבה נשמרים פרטים על הקשישים מחייבת ניהול מאובטח, רישום במרשם המאגרים, ועמידה בהוראות החוק והתקנות בנוגע להגנה על פרטיותם של המטופלים.

ממצאים

בהתאם לנהלי העמותה⁷⁴, עם קבלתו של קשיש לעמותה נפתח עבורו תיק אישי ממוחשב הכולל מידע רגיש כלהלן-

⁷⁴ נהל מספר 2.1.1, "ניהול תהליך קליטת חברה חדש למרכז יום".

5.3.6. את הטפסים מעבירים למוכירה, על מנת שתכין תיק אישי ממוחשב בתכנת אדם. לאחר מכן, יש להכין עבור החבר תיק אישי ואת הטפסים הללו יש לתייק בתיק.

חלק מהמידע הרפואי והאישי של הקשישים מאוחסן במחשבי העמותה. עם זאת, מבדיקת קובץ "מאגר פנקסי מאגרי המידע" המפורסם באינטרנט⁷⁵ עולה כי לא מופיע רישום מאגר מידע ע"ש העמותה, דבר שעשוי להצביע על אי-עמידה בדרישות חוק הגנת הפרטיות והתקנות הנלוות לו, המחייבים רישום של מאגר מידע הכולל מידע רגיש, כגון מידע רפואי.

המלצה

- לבחון את ניהול מאגרי המידע בעמותה ויישום חוק הגנת הפרטיות התשמ"א-1981 ותקנות הגנת הפרטיות (אבטחת מידע), התשע"ז-2017.

תגובת העמותה

"העמותה החלה לפעול במטרה לעמוד בהוראת התיקון לחוק אשר עתיד להיכנס לתוקף בחודש אוגוסט 2025."

24. סקר שביעות רצון לקוחות

כללי

העמותה, כזרוע של הרשות המקומית, נדרשת לספק את השירותים המתאימים לצורכי האזרחים הותיקים ולנצל באופן מיטבי את המשאבים העומדים לרשותה. אחד הכלים החשובים לכך הוא עריכת סקר צרכים בקרב לקוחות העמותה ובני משפחותיהם אשר יספק משוב חיוני לצורך קבלת החלטות על המשך הפעלת השירותים. הוראות תע"ס בעניין הפעלת קהילות תומכות⁷⁶, קובעות כי יש לערוך סקר צרכים פעם בשנה בקרב המשתתפים במטרה לבדוק את רמת שביעות רצון חברי הקהילה מהשירותים הקיימים, להעריך את איכות סל השירותים הניתנים, לשתף את חברי הקהילה בבחירת שירותים חדשים ולהגביר את מעורבותם בבחירת תכנים ושירותים עתידיים. סקר כזה מסייע בהבנה טובה יותר של הצרכים המשתנים של הקשישים ומשפר את ההתאמה של השירותים המוצעים לצורכיהם, תוך כדי חיזוק תחושת השייכות והמעורבות של חברי הקהילה בתהליכי קבלת החלטות.

ממצאים

נמצא כי בעמותה לא מבוצע סקר צרכים ושביעות רצון בקרב המשתתפים ו/או בני משפחותיהם במרכזי היום, המועדונים ובקהילת השכונות התומכות, כאמור הוראות תע"ס מנחות עריכת סקר כזה אחת לשנה. בהיעדר

⁷⁵ מאגרי המידע הממשלתיים, DATA GOV, הוראה 4.10, "קהילה תומכת לאזרחים ותיקים", סעיף 12.6.

סקר כזה, לא ניתן להעריך באופן מסודר את איכות השירותים, את שביעות הרצון של המשתתפים, ולא ניתן לשתף את חברי הקהילה בבחירת שירותים חדשים או בהגברת מעורבותם בתהליכי קבלת החלטות.

המלצה

- לשקול ביצוע סקר צרכים ושביעות רצון בקרב המשתתפים בפעילותה אחת לשנה באופן המאפשר הערכת איכות השירותים המסופקים, התאמתם וחיזוק תחושת השייכות של לקוחות העמותה.

25. הנגשת המידע

25.1. נמצא כי אתר האינטרנט של העמותה כולל מידע רחב אודות הפעילויות המוצעות, כולל אמצעי יצירת קשר כגון טלפון, דוא"ל ופקס. עם זאת, הביקורת מעירה כי באתר העמותה ובדף הפייסבוק שלה מופיע הלוגו של העמותה להלן -



לצד זאת לא מופיע הלוגו של עיריית הרצליה ו/או מידע בעניין היותה תאגיד עירוני. הביקורת בדעה כי הוספת המידע בדבר היות העמותה תאגיד עירוני, מחזק את הזיהוי הציבורי של התאגיד כגוף הפועל מטעם העירייה מגביר את אמון התושבים בשירותים הניתנים על ידו.

25.2. נמצא כי באתר המרשתת העירוני מופיע מידע מפורט אודות הפעילות של העמותה. עם זאת, לא נמצא פרסום הדיווח של היועץ לענייני האזרחים הוותיקים על מדיניות הרשות כנדרש בחוק האזרחים הוותיקים. על פי סעיף 7 לחוק האזרחים הוותיקים, על היועץ לדווח אחת לשנה למועצת הרשות המקומית שבה הוא עובד על פעולותיו, על מדיניות הרשות המקומית בענייני אזרחים ותיקים ועל קידום עניינים אלה באותה רשות. דיווח זה יהיה פתוח לעיון הציבור במשרדי הרשות המקומית ופורסם באתרי המרשתת של הרשות המקומית.

המלצות

- על העמותה להוסיף באתר האינטרנט ובדף הפייסבוק שלה, את הלוגו של עיריית הרצליה ולציין באופן מפורש כי העמותה הינה תאגיד עירוני של הרשות המקומית. לוודא כי היועץ לענייני אזרחים ותיקים ברשות המקומית ממלא את חובתו על פי חוק האזרחים הוותיקים ומגיש דוח שנתי למועצת הרשות המקומית. בנוסף, יש להקפיד כי הדוח יהיה זמין לעיון הציבור במשרדי הרשות המקומית ופורסם באתר האינטרנט של הרשות, בהתאם לדרישות החוק.

נספחים

נספח א' - מאזן העמותה בדוח הכספי המבוקר 2023

| 31 בדצמבר | | |
|------------------|------------------|--|
| 2022 | 2023 | ביאור |
| שקל חדש | שקל חדש | |
| | | נכסים שוטפים |
| 3,678,337 | 4,171,883 | (3, ג'2) מזומנים ושווי מזומנים |
| 616,122 | 886,556 | (4) הכנסות לקבל |
| 414,083 | 389,023 | (5) חייבים אחרים ויתרות חובה |
| <u>4,708,542</u> | <u>5,447,462</u> | |
| 656,030 | 656,030 | (6) כספים מיועדים |
| 2,098,989 | 1,899,973 | (7) נכסים לא שוטפים |
| | | רכוש קבוע, נטו |
| <u>7,463,561</u> | <u>8,003,465</u> | |
| 318,753 | 371,273 | (8) התחייבויות שוטפות |
| 1,396,846 | 1,553,217 | (9) ספקים ותמחאות לפרעון |
| <u>1,715,599</u> | <u>1,924,490</u> | זכאים ויתרות זכות |
| 13,000 | 69,139 | (10) התחייבויות בשל סיום יחסי עובד מעביד, נטו |
| | | נכסים נטו |
| 656,030 | 656,030 | נכסים נטו שלא קיימת לגביהם הגבלה: |
| 2,979,943 | 3,453,833 | שימשו לפעילות שיועדה על ידי מוסדות העמותה |
| 2,098,989 | 1,899,973 | שימשו לפעילות שלא יועדה על ידי מוסדות העמותה |
| <u>5,734,962</u> | <u>6,009,836</u> | שימשו לרכוש קבוע |
| <u>7,463,561</u> | <u>8,003,465</u> | |

נספח ב- התפלגות הוצאות העמותה בדוח הכספי המבוקר לשנת 2023

| 2022 | | 2023 | | |
|---------------|------------------|------|------------------|-------------------------|
| % | ₪ | % | ₪ | |
| הוצאות | | | | |
| 47% | 3,673,381 | 45% | 3,688,894 | שכר |
| 11% | 865,419 | 12% | 950,925 | הדרכות והוצאות |
| 7% | 754,451 | 11% | 870,657 | הסעות |
| 7% | 569,005 | 8% | 650,888 | סכסוד דמי מנר/חבר |
| 7% | 524,304 | 8% | 635,694 | הסעדה |
| 5% | 418,865 | 4% | 358,212 | אחזקת מבנים |
| 3% | 232,108 | 3% | 262,894 | הוצאות ישירות אחרות |
| 3% | 264,341 | 3% | 236,769 | דמי שימוש מתקנים |
| 1% | 83,065 | 1% | 89,051 | סיוע שירותי חוץ |
| 1% | 73,368 | 1% | 66,459 | אחזקה משרדיות |
| 1% | 51,630 | 1% | 51,220 | שירותים מקצועיים |
| 0% | 3,356 | 0% | 5,746 | אירועים וכיבודים |
| 3% | 246,492 | 3% | 240,063 | פחת |
| 100% | 7,759,785 | 100% | 8,107,472 | סך הוצאות העמותה |
| | 20,975 | | 156,869 | הכנסות מימון |
| | 454,725 | | 274,874 | הכנסות נטו לשנה |

נספח ג' – פירוט חברי הועד

| סוף שנת 2023 | החל מ- 4.2024 ¹ 77 | | # |
|--------------|-------------------------------|------------------------------|----|
| | השם | השם | |
| צ.א | י.פ | חבר מועצה- יו"ר | 1 |
| מ.כ | א.ג | חברת מועצה | 2 |
| ו.צ | ש.ג | חברת מועצה | 3 |
| ד.ד | ה.ד | עובד עירייה | 4 |
| ש.י | ש.י | עובד עירייה | 5 |
| ד.ק | - | עובד עירייה | 6 |
| ג.ג | ע.ג.ג | נציג ציבור עירייה | 7 |
| נ.מ | - | נציג ציבור עירייה | 8 |
| א.ב.ו | א.ב.ו | נציג ציבור שאינו נציג עירייה | 9 |
| י.מ | י.מ | נציג ציבור שאינו נציג עירייה | 10 |
| מ.כ | מ.כ | נציג ציבור שאינו נציג עירייה | 11 |
| ח.צ | ח.צ | נציג ציבור שאינו נציג עירייה | 12 |
| ט.מ | ט.מ | נציג ציבור שאינו נציג עירייה | 13 |
| ש.ת | ש.ת | נציג ציבור שאינו נציג עירייה | 14 |

נספח ד' – פירוט הפרויקטים

| סיכום | אשל | מתכונות | הארוח | משרד הרווחה | ביטוח לאומי | עירייה | מיס' ארדחים | הכנסה נטו (גרעון) | | % | הוצאה | % | הכנסה | |
|--|-----|---------|-------|-------------|-------------|--------|-------------|-------------------|----------|------|-----------|------|-----------|-------------------------|
| | | | | | | | | 2022 | 2023 | | | | | |
| התפלגות מקורות המימון 2023 (אחד מעלות הפעילות) | | | | | | | | | | | | | | |
| 102% | - | 1% | 16% | 17% | 68% | - | 70 | 4,441 | 21,506 | 18% | 1,464,406 | 18% | 1,485,910 | מרכז זים בית שמאי |
| 115% | - | 1% | 15% | 7% | 92% | - | 90 | 488,284 | 229,172 | 18% | 1,493,359 | 21% | 1,722,531 | מרכז זים צמרות |
| 124% | - | 1.3% | 35% | - | 88% | - | 50 | 288,823 | 304,271 | 15% | 1,253,561 | 19% | 1,557,832 | מרכז זים נחלת עדה |
| 86% | - | - | 86% | - | - | - | 185 | -17,762 | -32,786 | 3% | 238,930 | 3% | 206,144 | פעילות גופנית |
| 97% | - | - | - | - | - | 97% | 40 | 1,376 | -1,350 | 1% | 41,196 | 0% | 39,846 | סלווידה קהילתית |
| 67% | - | - | 8% | - | - | 59% | 55 | -104,494 | -103,849 | 4% | 312,637 | 3% | 208,788 | בית מורשת נישלי שואה |
| 104% | - | - | 84% | - | - | 20% | 310 | 19,801 | 17,818 | 6% | 448,642 | 6% | 466,460 | מועדון צמרות +80 |
| 124% | 65% | - | 9% | - | - | 50% | 34 | 14,692 | 34,421 | 2% | 146,825 | 2% | 181,246 | מרחק בית |
| 92% | - | - | - | 60% | - | 32% | 20 | 11,443 | -20,296 | 3% | 253,455 | 3% | 233,159 | מועדון מופת (בבית שמאי) |
| 98% | - | - | - | - | - | 98% | 40 | -1,612 | -401 | 1% | 42,911 | 1% | 42,510 | מועדון מערב (טף ים) |
| 121% | - | - | 40% | 71% | 10% | | 1,200 | 52,602 | 71,319 | 3% | 282,163 | 4% | 353,482 | שכונה תומכת מערב |
| 100% | - | - | 1% | 91% | 8% | | | 2,627 | 1,856 | 8% | 638,052 | 8% | 639,908 | שכונה תומכת אחרות |
| 96% | - | - | 83% | | | 13% | 1,000 | 12,664 | -20,316 | 6% | 516,473 | 6% | 496,157 | מכללה היכל הפיר |
| 60% | - | - | - | - | - | 60% | | -333,179 | -383,356 | 12% | 974,859 | 7% | 591,503 | הנהלה |
| | | | | | | 14% | 3,094 | 439,706 | 118,009 | 100% | 8,107,469 | 100% | 8,225,476 | סיכום לפני מימון |
| | | | | | | | | | | | | | | |
| | | | | | | | | 210 | | 52% | | 58% | | מרכזי היום |
| | | | | | | | | 7% | | | | | | |