

העמותה למען הקשיש

1. כללי

בהתאם לתוכנית הביקורת השנתית ערך מבקר העירייה, בחודשים מרץ-מאי, ביקורת בעמותה למען הקשיש.

כחלק מתחום אחריותו מטפל האגף לשירותים חברתיים גם באוכלוסייה הקשישה הנזקקת, החיה בתחום הרשות. כגוף עירוני קיים קושי פרוצדורלי וחוקי בהעברת כספים מגופים הומוניטריים כדוגמת הגיוינט וכן תורמים פרטיים אחרים, לטובת הטיפול בנזקקים.

על-מנת לפתור בעיה זו מחד, ומאידיך להוציא מידי הרשויות את הטיפול בקשישים וזאת מתוך רצון לייעל ולהעשיר את השירותים הניתנים לקשיש ומכאן לחסוך בכספי ציבור הכרוכים בתפעול מנגנון בירוקרטי, הוקמה ב- 12.8.84 העמותה למען הקשיש בכפר-סבא.

העמותה מספקת מגוון רחב של שירותי סיעוד ותעסוקה לקשישים ומפעילה מרכז יום לקשיש. עבור השהות במרכז היום גובה העמותה כספים מהקשישים הן דרך הביטוח הלאומי (עבור זכאים ע"פ חוק הסיעוד), והן בדרך ישירה ע"י הקשיש עצמו כשהתשלום נקבע על פי הוראות תקנון עבודה סוציאלית (משרד העבודה והרווחה).

על אף פניותיה למס הכנסה העמותה למען הקשיש איננה מוכרת עדיין כמלכ"ר אלא כמוסד ציבורי בלבד.

הביקורת קיימה פגישות עם בכירים בעמותה וכן עם מנהלת המחלקה לטיפול באוכלוסייה מבוגרת, ערכה שאלונים, עיינה במסמכי העמותה וכן קיימה סיור במרכז היום לקשיש.

2. הבעלות על הקרקע והמבנים בהם פועלת העמותה

הקרקע עליו נבנה מבנה מרכז היום לקשיש שייך לעיריית כפר-סבא מכח צו הפקעה. בעלות זו רשומה במשרדי הטאבו ובמנהל מקרקעי ישראל.

המבנה נבנה ע"י עמותה, אך בהיותו בנוי על קרקע עירוני, הינו בבעלות העירייה.

הביקורת לא מצאה כל חוזה או מסמך חוזי אחר בין העירייה (בעלת הנכס) לבין העמותה למען הקשיש (עמותה פרטית שאינה מלכ"ר) המסדיר את השימוש בנכס העירייה.

3. תקציב

תקציב העמותה למען הקשיש מורכב למעשה משני תקציבים: תקציב למרכז היום (המפעל העיקרי של העמותה) ותקציב העמותה (פעולות אחרות). (ראה גם נספחים א', ב', ג').

3.1. תקציב מרכז היום

משרד העבודה והרווחה קובע את המסגרת התקציבית להפעלת מרכז יום. בראשית כל שנה שולח משרד הרווחה עדכון לתקציב. כבקרה מחייב משרד הרווחה לשלוח פרוט חשבונאי חודשי¹ של ניצול התקציב. בדיקה שערכה הביקורת נמצא כי קיימת סטייה בין ההכנסות כפי שנקבעו בנוסחת משרד העבודה והרווחה לבין ההכנסות בפועל, ולכן מתברר שהתקציבים הללו לא ריאליים.

3.2. תקציב העמותה

3.2.1. חלקה של העירייה מתקציב האגף לשירותים חברתיים בעיריית כפר-סבא נקבע ע"י משרד העבודה והרווחה, כאשר המשרד מממן בעצמו 75% מהתקציב והעירייה את 25% הנותרים.

3.2.2. תקציב משרד העבודה והרווחה בנושא הקשיש מיועד, בעיקרו, למימון הנושאים הבאים:

א. תקציב לטיפול בצרכים מיוחדים של הקשיש;

ב. תקציב לטיפול אישי של קשישים;

ג. תקציב לארוחות חמות לקשישים.

ד. תקציב לצרכים מיוחדים של קשישים עולים חדשים.

ה. תקציב לסידור הקשיש בבית אבות.

ו. תקציב לחופשות החלמה לקשישים - לתקופות של שבועיים עד חודש לקשישים לאחר מחלה, ניתוח וכד'.

3.2.3. תקציב העמותה למען הקשיש נגזר מתקציב האגף לשירותים חברתיים וממומן משלושה מקורות ראשיים (העירייה, ביטוח הלאומי, השתתפות הקשישים) וגורמים אחרים (אש"ל, תרומות ופעולות). על-פי ספרי החשבונות של העמותה הכנסות העמותה ממקורותיה השונים הינן כלהלן:

טבלה 1

<u>1997</u>	<u>1996</u>	<u>1995</u>	
(48%) -1,640,996	(37%) -1,074,588	(43%) -906,087	ביטוח לאומי
(24%) -833,502	(31%) -886,317	(23%) -494,609	עיריית כפר-סבא
(5%) -168,443	(7%) -200,792	----	החזר עירייה עבור שכר
(23%) -809,661	(21%) -619,177	(19%) -408,638	השתתפות קשישים/ דמי חבר
(-) -3,623	(6%) -188,392	(10%) -204,648	אש"ל
(5%) -145,635	(5%) -142,575	(5%) -103,243	אחרות ועצמיות
(100%) -3,433,417	(100%) -2,911,049	(100%) -2,117,225	

¹ החל מספטמבר 1997, עד למועד זה חובת הדיווח הייתה דו חודשית

3.2.4. כאמור באופן כללי פעולות הרווחה ממומנות בשיעור של 25% מתקציבי העירייה, כאשר משרד העבודה והרווחה משתתף ב- 75% נוספים. לגבי העמותה למען הקשיש על-פי הנוסחה שנקבעה בהסכמי הקמתה (ההסכם עם אשל) נוסחת חלוקת התקציב היא כלהלן:

- 50% - ע"ח הקשישים
- 25% - משרד העבודה והרווחה (בחמש השנים הראשונות להקמתה סכום זה מתחלק בין אשל לממשלה).
- 25% - עיריית כפר-סבא.

הביקורת מבקשת לציין כ- 50% ממון ע"ח הקשישים בחלקו מקורו בכספי הממשלה מתוקף חוקי הסעד השונים (ראה נספח ד' לדו"ח). היות וכספי משרדי הממשלה וביניהם משרד העבודה והרווחה מועברים באמצעות העירייה, יש להתייחס לכספים המועברים לעמותה ע"י העירייה גם כי כוללים סכומים של משרד העבודה והרווחה מעבר ל- 25% שהעירייה מעבירה מתקציבה היא.

להלן חלוקת ההכנסות לפי שנים על-פי ספרי החשבונות של עיריית כפר-סבא:

טבלה 2

1997			1996			1995			
חריגה	ביצוע	תקציב	חריגה	ביצוע	תקציב	חריגה	ביצוע	תקציב	
---	750,000	750,000	356,114	938,114	582,000	-.236	828,236	828,000	סה"כ באחוזים
---			61%			--			

להלן תקציב ההכנסות על-פי מקורות וביצועו:

טבלה 3

1997			1996			1995			
פער	בפועל	תקציב	פער	בפועל	תקציב	פער	בפועל	תקציב	מקורות
50,000	437,000	387,000	53,731-	157,369	211,100	21,963	233,063	211,100	משרד העבודה והרווחה
--	387,000	387,000	51,800-	350,000	351,800	70,300-	281,500	351,800	עיריית כפר-סבא
--	--	--	440,700	440,700	--	281,400	281,400	--	אש"ל
50,000	824,000	774,000	335,169	948,069	562,900	233,063	795,963	562,900	סה"כ
6.50%			59.50%			41.40%			פער באחוזים

3.2.5. הביקורת מבקשת לציין :

א. בשנת 1996 סך 10,021. ש"ח אשר נתקבלו ממשרד העבודה והרווחה בחודש 10/96 לא הועברו לעמותה ע"י העירייה.

ב. בחודש 11/97 נתקבלו ממשרד העבודה והרווחה סך 35,600. על חשבון שנת 1996 אשר הועברו לידי העמותה.

ג. בחודש 12/97 עקב בעיות תקציביות של העירייה הסכום של 106,115 ש"ח אשר נתקבל ממשרד העבודה והרווחה פוצל לשתי העברות שונות, כאשר אחת מהן בסך 32,115. ש"ח בוצעה ב- 1997 והשנה בסך 74,000 ש"ח ב- 1998.

ד. החל משנת 1997 לא הועבר עוד ההשתתפות על חשבון אש"ל, וזאת על-פי המקובל.

ה. מהטבלאות 2 ו-3 בהשוואה לטבלה בסעיף 1 לעיל המסתמכת על ספרי החשבונות של העמותה מסתמנים פערים וחוסר התאמה בין ספרי העירייה לבין ספרי העמותה, כך לדוגמה :

טבלה 4

1997			1996			1995			
הפרש	ספרי העירייה	ספרי העמותה	הפרש	ספרי העירייה	ספרי העמותה	הפרש	ספרי העירייה	ספרי העמותה	
9,502-	824,000	833,502	371,754-	514,563	886,317	19,954	514,563	494,609	השתתפות העירייה (כולל משרד עו"ד)
3,623-	--	3,623	252,308	440,700	188,392	76,752	281,400	204,648	השתתפות ע"ח אש"ל
13,125-	824,000	837,125	119,446-	955,263	1,074,709	96,706	795,963	699,257	סה"כ

באופן כללי ניתן לאמור שבמהלך השנים השתתפות העירייה בפעולות העמותה הייתה גדולה מאשר השתתפות משרד העבודה והרווחה, למעט שנת 1997, בה בעצם הפסיקה אש"ל הזרמת השתתפותה בעמותה וזה לפי ההסדר המקורי.

אי-העברת כספים לעמותה למען הקשיש ע"י העירייה ו/או איחורים בהעברת כספים אלה, כולל כספי משרד העבודה והרווחה המועכבים באמצעות העירייה ואי-תשלום ריבית ופיגורים כספיים משמעותיים לעמותה כתוצאה מאי-העברת כספים במועד, נוהגת העמותה להחזיק באופן קבוע ושוטף רזרבות כספיות תפעוליות בגובה של כיסוי פעילות של כרבעון אחד המאפשרות לה, לדברי הנהלת העמותה, להמשיך ולתפקד באופן שוטף. לדברי הנהלת העמותה "אילו הכספים היו מגיעים כסדרם ניתן היה להקטין רזרבה זו ולשחרר כספים נוספים לפעילות".

לדעת הביקורת גזברות העירייה חייבת למצוא פתרונות להעברת הכספים המגיעים לעמותה במועדים שנקבעו ללא פיגור ובכל מקרה על גזבר העירייה לשבת עם הנהלת העמותה על-מנת ליישב את הבעיה ולצמצם נזקים אפשריים לעמותה.

3.2.6. להלן ריכוז הוצאות העמותה לקשיש :

טבלה 5

<u>1997</u>	<u>1996</u>	<u>1995</u>	
-1,976,173	-1,468,634	-1,094,045	שכר עבודה
-478,021	-405,645	-313,379	הסעות
-315,047	-267,127	-215,641	מזון
-115,833	-203,822	-127,348	פעולות וטיפולים
-43,068	-60,804	-52,674	הוצ' למען קשישי העיר
-139,965	-17,495	--	תמיכות במועדונים
-205,159	-57,590		פעילות במועדוני קשישים
-262,870	-217,105	-150,929	משרדיות ואחזקה
-117,007	-78,923	-55,487	שונות ואחרות
-3,653,143	-2,777,145	-2,009,503	

4. חווה התקשרות

- א. העמותה למען הקשיש הנה למעשה מלכ"ר שלא אושר, אף על-פי פניות בנדון לשלטונות המס, לצורך זיכוי מס בגין תרומות. האגף לשירותים חברתיים פועל בשיתוף פעולה מלא עם העמותה ומפקח בצורה שוטפת על פעילותה ועל תקציבי העירייה שהועברו לה.
- הביקורת מצאה שהעירייה מתקשרת עם העמותה ומעבירה לה כספים וכן נכס ציבורי לשימוש זאת ללא הסכם. בפועל ערכה העירייה הסכם להתקשרות ללא תאריך עם העמותה אך בפועל הסכם זה לא נחתם מעולם. יתרה מזאת חסר בהסכם מידע ונתונים על הנושאים הבאים :
- תאריך חתימת ההסכם.
 - כתובת העמותה.
 - בסעיף 3' - זמן מקסימום לסיום בנייה.
 - בסעיף 4ג' - מועד הצמדת הריבית לתשלומי העירייה.
 - בסעיף 5 - סך השתתפות העירייה במימון תפעול מרכז היום לקשיש.
 - בסעיף 8ג' - סכום תמיכת מפעל הפיס הנחוץ להקמת מרכז היום כתנאי לקיום החוזה בין העירייה לעמותה למען הקשיש.
 - בסעיף 11(3) - גובה דמי החכירה לעירייה בעד השימוש במרכז היום לקשיש.

אי מילוי פרטים חיוניים אלה בנוסף להעדר חתימה ותאריך מצביעים על כך שלכאורה ההסכם הנ"ל אינו תקף.

ב. ע"פ סעיף 11 לחוזה בין העירייה לעמותה לקשיש מחויבת העמותה ממועד הקמת המרכז וצידו (1993) לשלם דמי חכירה בעבור השימוש בנכס. מבדיקה שערכה הביקורת עולה כי העמותה לא שילמה ואינה משלמת לעירייה דמי חכירה ו/או תשלום אחר עבור השימוש בנכסיה. עובדה זו הנה עדות נוספת המצביעה על כך שתקפותו של הסכם בין העירייה לעמותה לקשיש איננו תקף לכאורה.

5. קופה קטנה

כדי לאפשר תפעול שוטף של הפרויקטים השונים שמפעילה העמותה נקבע לכל פרויקט קופה קטנה, על-פי החלטת הנהלת העמותה. גובה הקופות בחלוקה לפרויקטים הינה כדלקמן:

הפרויקט	סכום
מכרז היום לקשיש 1,000 ש"ח	ש"ח
ש.ע.ל.	100 ש"ח
3 מועדונים	500 ש"ח כל אחד (3 X 500)
טלביזיה קהילתית	100 ש"ח
עיתון ("כיון חדש")	100 ש"ח

למעט מרכז היום לקשיש, כל פרויקט צריך לקבל אישור על כל הוצאה ממנכ"ל העמותה. בעבר גם לפרויקט ח.י.ל הייתה קופה קטנה אך ב-1996 הפסיקה הנהלת העמותה את העברת כספים לצורכים שוטפים באמצעות קופה קטנה.

5.1. מרכז היום

לצורך קיום פעולותיה מנהל מרכז היום לקשיש, כאמור לעיל, שלוש קופות קטנות. הקופות הן מיטלטלות ומוחזקות במגרות נעולות. הביקורת לא מצאה כל נוהל לשימוש בקופות הללו.

5.1.1. קופה קטנה "שוטף"

מברור שערכה הביקורת נמצא שבפועל קיים נוהג שעל-פיו הכסף מוצא מהקופה רק כנגד חשבונית. בכל עת שהקופה מתרוקנת מגישה מנהלת מרכז היום דו"ח המפרט את סעיפי ההוצאות זאת בצרוף הקבלות למנכ"ל העמותה. לאחר בדיקת הדו"ח מעביר מנכ"ל העמותה למנהלת מרכז היום המחאה באותו סכום.

הביקורת ערכה בתאריך 20.5.98 בדיקת הקופה הקטנה במרכז היום. נמצא שאין בקופה ספר תנועות. כל הרישום נשען על מזומנים כנגד העתקי קבלות. הואיל וספר הקבלות נשמר בנפרד מהקופה יש, לדעת הביקורת, לשקול רישום תנועות קופה ע"ג טופס מיוחד. מה גם שבאופן הנוכחי אין תיעוד הולם על רישום תקבולים, למעט הספח המצורף לציק שבד"כ חסר פרטים מלאים. על טופס תנועות קופה לכלול לפחות את הפרטים הבאים:

- רישום תקבולים.
- רישום תשלומים.
- תאריך ביצוע התנועה.
- פירוט התנועה.
- שם וחתימת מבצע התנועה.

בהעדר יומן קופה ערכה הביקורת בחינת התאמה בין החשבונית למצב קופה. נמצא שקיימת התאמה בין הקבלות למצב המזומנים בקופה.

5.1.2. קופה קטנה "עבודות יד"

בין יתר פעילויותיו מספק מרכז היום לקשיש חוגי אמנות ויצירה. כדי לקיים חוגים אלא רוכש מרכז היום לקשיש חומרי תעסוקה ויצירה. על-מנת לכסות את העלויות מתמחר מרכז היום לקשיש את יצירות הקשישים. כך שכל קשיש המעוניין ביצירה אותה הוא יצר צריך לשלם בעדה סכום סמלי הנע ע"פ רוב בין 5 ש"ח ועד 30 ש"ח. תקבולים אלו מנוהלים בצורה של קופה. כנגד כל תקבול מוצא לקשיש קבלה. סכום הכסף המצטבר בקופה משמש את מרכז היום ברכישת מוצרי תעסוקה ויצירה.

בתאריך 20.5.98 ערכה מבקר העירייה ביקורת קופה זו. מהבדיקה עולה כי קיימת התאמה בין הרישום למצב המזומנים בקופה.

5.1.3. קופה קטנה "תקבולים קשישים"

כאמור 50% מהכנסות מרכז היום לקשיש מקורם בקשישים. התשלום בעד ימי שהייה הנו החלק הגדול בהכנסות מקשישים. בראשית כל חודש מגיש מרכז היום לקשיש חשבון על ימי שהייה במרכז היום בחודש שעבר. החשבון מורכב מחישוב סך ימי שהייה בפועל, כפי שעולה מרישומי הנוכחות, כפול העלות היומית לשהייה בניכוי אחוז ההנחה כפי שקבע האגף לשירותים חברתיים. כל קשיש שמקבל חשבון מתבקש לסלק את חובו לא יאוחר מיום ה- 15 לאותו חודש.

בתאריך 20.5.98 ערך מבקר העירייה ביקורת קופה. מהבדיקה עולה כי בדומה לאופן ניהול קופת "עבודות יד" גם בקופה זו אין ספר קופה, כך שלמעט העתקי קבלות לא קיימת בקרה נאותה על תנועות קופה. לדעת הביקורת יש לשקול ניהול יומן קופה ורישום נאות של התנועות גם לגבי קופה זו.

בבדיקה שנערכה ע"י מבקר העירייה נמצא שקיימת התאמה בין העתקי הקבלות למצב המזומנים בקופה.

5.1.4. הגישה לקופות

הגישה לקופות הנה מוגבלת למנהלת מרכז היום לקשיש, מזכירת מרכז היום לקשיש וכן ל- 2 מתנדבים. המתנדבים עוזרים למזכירה בעבודות אדמיניסטרטיביות. מכיוון שהם ממלאים תפקיד זה מזה שנים מספר יש, לטענת מנהלת מרכז היום, יחסי אמון מלאים בינם ובין המרכז, ולכן ניתנה למתנדבים גם גישה לקופות.

הביקורת רואה בחיוב העסקת מתנדבים בכל סוגי עבודות כולל סיוע בעבודות פקידותיות. יחד עם זאת סבורה הביקורת שיש לעגן את חובות וזכויות המתנדבים כלפי המוסד בו הם עובדים. לאור העובדה שהמתנדבים הללו נהנים מאמון מלא וגישה כמעט בלתי מוגבלת יש, לדעת הביקורת, לשקול החתמת המתנדבים על הצהרת התחייבות. מעבר להיבט הפורמלי משפטי, יש בהצהרה זו משום גורם מרתיע המבטיח שענייני העמותה ישמרו כראוי.

6. פעילות העמותה

עבודת העמותה מתחלקת למרכז היום לקשיש ולעוד שישה פרויקטים, המספקים שירותים בתחומים שונים לקשישי העיר שהמרכזי ביניהם הוא מרכז יום לקשיש. בנספחה א' מובאת הפעילות הכספית של העמותה למען הקשיש (הכנסות מול הוצאות) לפי פרויקטים שבניהול העמותה.

6.1. מרכז יום

מרכז היום לקשיש נוסד במרץ 1993. בשעות הפעילות (כל ימי השבוע בין שעות הבוקר לשתיים בצהריים) המרכז מספק מגוון רחב של שירותים לקשישים בעלי מגבלות פיזיות בדרגות שונות. סה"כ הוא מספק שירותים לכ- 150 מבקרים ביום.

בתמורה לשירותים גובה מרכז היום לקשיש, תשלום על בסיס ימי שהייה. התשלום כולל את הזכות להשתמש בכל השירותים (ארוחות, הסעה, טיפול) ללא כל הגבלה.

סל השירותים שמספק מרכז היום כולל בין היתר את הבאים:

- א. הסעה מ/ואל מרכז היום.
- ב. אספקת ארוחות בוקר וצהריים.
- ג. פעילות פנאי וחברה.
- ד. ביבליותרפיה ותרפיה באומנות.
- ה. תעסוקת מלאכת יד.
- ו. פעילות גופנית.
- ז. שירות סוציאלי.
- ח. שירותים נוספים כגון מספרה, פדיקור, מניקור וכו'.

התשלום עבור השירותים הללו ממומנים ע"י הביטוח הלאומי (לזכאים ע"פ חוק הסייעוד) או ע"י בני משפחה ע"פ טבלת זכאות של האגף לשירותים החברתיים בעירייה.

בנוסף למרכז היום לקשיש, המאכלס 150 קשישים, מפעילה העמותה למען

הקשיש בנוסף שלוחה של מרכז היום במועדון הקשישים שבשכונת יוספטל. בשלוחה זו מטופלים 4 קשישים.

6.1.1. ההיבט הפיננסי

בשנת 1997 הסתכמו הכנסות מרכז היום לקשיש ב- 2,267,832 ש"ח. סכום המהווה עליה של 149,520 ש"ח (7%) לעומת ההכנסות שנת 1996. ההוצאות בשנת 1997 מסתכמות ב- 2,119,338 ש"ח, סכום המהווה עודף בסך 148,494 ש"ח (7%). עודף ההכנסות של מרכז היום לקשיש עלה משנת 1994 עד שנת 1996, פי 94 והוא מסתכם ב- 362,886 ש"ח. לעומת זאת בשנת 1997 ירדו עודפי מרכז היום לקשיש ב- 148,494 ש"ח 14.4%.

טבלה 8 - הכנסות מול הוצאות מרכז היום לקשיש בחתך לשנים 1994-97

	הכנסות		הוצאות	עודף הכנסות על הוצאות
	1994	1995		
	1,196,958	1,762,265	1,158,138	38,820
	1,755,426	2,118,312	1,567,898	194,367
	2,267,832	2,119,338	1,755,426	362,886
			2,119,338	148,494
				7.0%

א. הוצאות מרכז יום לקשיש

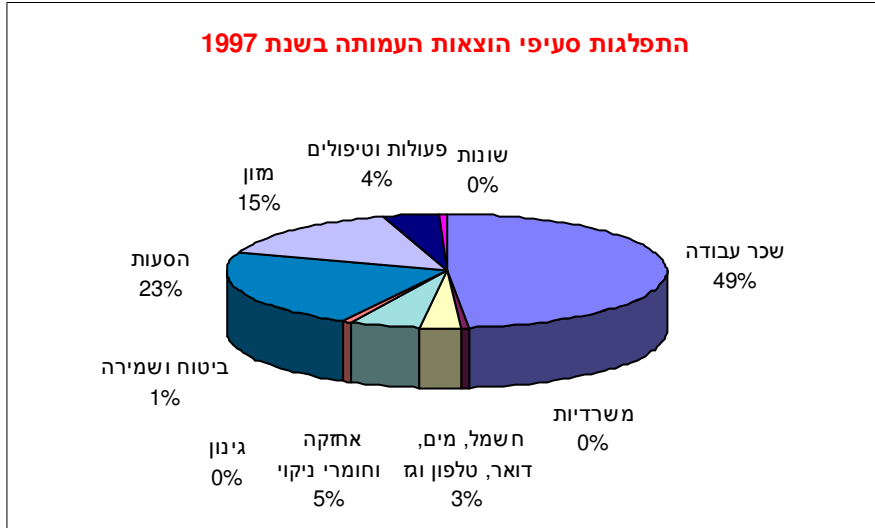
בשנת 1997 הסתכמו הוצאות מרכז היום ב- 2,119,338 ש"ח, לעומת 1,755,426 ש"ח הווי אומר גידול בהוצאות של 363,912 ש"ח (21%) בהשוואה לשנת 1996. בעוד שבסעיפי שכר, הסעות, מזון, ביטוח ושמירה ואחזקה חומרי ניקוי יש עליה של 24% בממוצע, חלה ירידה של 30% בממוצע בסעיפים משרדיות, גינון, פעולות, טיפולים ושונות.

טבלה 9 - הוצאות מרכז יום לקשיש 7-1996

פעור ב-%	פעור	1997	1996	
30%	233,791	1,024,473	790,682	שכר עבודה
16%-	(1,926-)	10,030	11,956	משרדיות
3%-	(1,770-)	67,992	69,762	חשמל, מים, דואר, טלפון וגז
32%	26,425	109,824	83,399	אחזקה וחומרי ניקוי
76%-	(2,204-)	714	2,918	גינון
24%	2,525	13,219	10,694	ביטוח ושמירה
18%	72,376	478,021	405,645	הסעות
18%	47,920	315,047	267,127	מזון
4%-	(3,394-)	90,553	93,947	פעולות וטיפולים
51%-	(9,831-)	9,465	19,296	שונות
21%	363,912	2,119,338	1,755,426	סה"כ

מניתוח הנתונים (ראה תרשים 1) עולה כי תקציב שכר, הסעות ותחבורה מהווים 87% מכלל הוצאות העמותה.

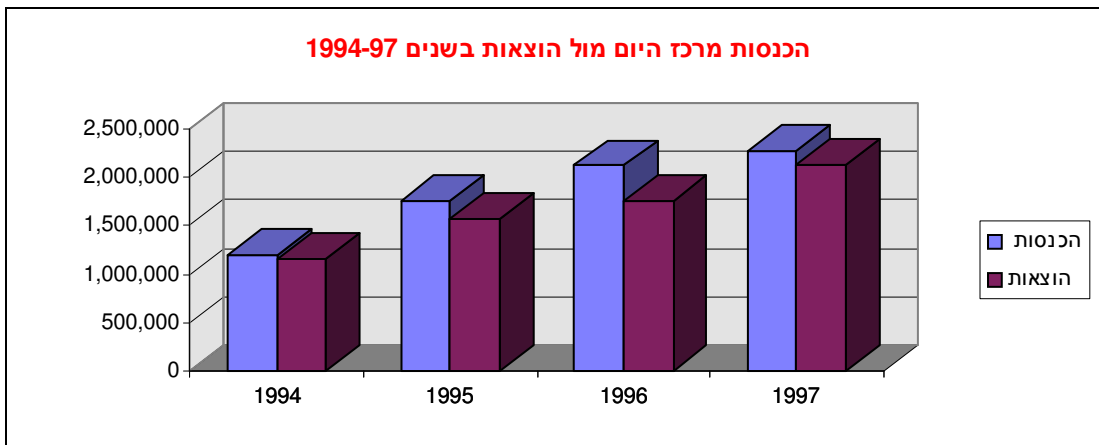
תרשים 1



ב. מגמות ברווחי (עודף) מרכז היום

כדי לבחון את מגמת העודפים במרכז היום ערכה הביקורת ניתוח הכנסות מול הוצאות בחתך ארבע שנתי. מהנתונים הללו (ראה תרשים 2) ניתן להבחין בכך שקיימת מגמה של עודף בתפעול מרכז ביום לקשיש. בכל אחת מהשנים שנבחנו (1995-97) נמצא שמרכז היום סיים את השנה בעודף מצטבר בסך 734,567 ש"ח. עוד נמצא שעד לשנת 1996 גדל בהתמדה שיעור העודף התפעולי של מרכז היום, ואילו בשנת 1997 חל קיטון של 214,392 ש"ח (56%) בעודף. ההסבר לקיטון הנו כפול, מחד הפסקת השתתפות אשל במימון העמותה, והשתתפות חד פעמית של העמותה במימון מועדוני קשישים בעיר בסך של 100,000 ש"ח.

תרשים 2



6.1.2. הבקורות על תהליך גבית דמי השתתפות

כאמור ע"פ נוסחת ההכנסות של העמותה למען הקשיש, 50% מהכנסות מקורן בקשישים. הכנסות אלו מתקבלות באמצעות הביטוח לאומי (זכאים ע"פ חוק הסיעוד) או מבני משפחה ע"פ טבלת זכאויות הנקבעת במחלקה לטיפול באוכלוסייה מבוגרת בעירייה. התשלום עבור מרכז היום הוא על בסיס יומי והוא כולל ארוחות (בוקר וצהרים), הסעות וטיפול.

שלב א' - רישום הקשישים

כל בוקר עם הגעת הסעות מסמנת המדריכה ב ✓ את הקשישים המגיעים למרכז היום בדף נוכחות. דף זה מהווה אסמכתא יחידה לנוכחות הקשיש במרכז יום ולפיו מתבצע החיוב. מעיון בדפי הנוכחות עולה כי אין בדף הנוכחות עמודה המיועדת לסימון הנוכחות, כמו כן נמצא שדף הנוכחות איננו מכיל את שם וחתימת ממלא הטופס. לאור העובדה שכאמור דף זה מהווה את התיעוד היחיד שעל פיו גובה מרכז היום את הקשישים בתשלום עבור דמי שהייה, יש לדעת הביקורת לערוך טופס מיוחד שבו יופיעו בנוסף לאמור לעיל לפחות הפרטים הבאים:

- א. הטופס צריך לכלול בנוסף לרשימה שמית גם שורות ריקות למילוי השמות של קשישים אשר הגעתן לא הייתה צפויה.
- ב. מקום מיועד לציון תאריך
- ג. שעת מילוי הטופס
- ד. שם ממלא הטופס
- ה. חתימת ממלא הטופס

כל הפרטים הללו יבטיחו בקרה יעילה על רישום הקשישים לצורכי גבית דמי שהייה במרכז. כמו כן חשוב לשמור את הטפסים הללו בתוך תיק מתאים זאת כגיבוי למידע הממוחשב.

שלב ב' - הזנת הנתונים

בסוף כל חודש מזינה מזכירת מרכז היום לקשיש ו/או המתנדבים (ראה סעיף 4.1.2.1) את המחשב (תוכנת תלם) בנתוני נוכחות הקשישים. בסוף הקלדה מפיקה המזכירה הודעות תשלום לקשיש וכן דו"ח תשלום לביטוח לאומי (לזכאים ע"פ חוק הסיעוד). לא מתקיימת בקרה כל שהיא על עבודת המקליד וכן לא מבוצעות כל בדיקות לבחינת נכונות המידע שהוקלד במחשב לעומת הרישום הידני. יש לדעת הביקורת, לשקול עריכת בדיקה מדגמית של הרישום הממוחשב מול הרישום הידני כדי להבטיח שהנתונים המוקלדים אכן הוזנו כראוי.

פרויקטים .6.2

כאמור העמותה למען הקשיש מפעילה ו/או משתתפת ב- 6 פרויקטים. כל פרויקט מתנהל כמערכת תקציבית סגורה. בראש כל פרויקט עומד אחראי לאותו פרויקט.

6.2.1 **ש.ע.ל - שרות עזר לקשיש.**
פרויקט זה מספק שירותי טיפול בית לקשישים המרותקים לביתם.

ההיבט הפיננסי .א.

בשנת 1997 הסתכמו הכנסות העמותה מפרויקט ש.ע.ל בסך 639,114 ש"ח. סכום המהווה עליה של 329,899 ש"ח (107%) לעומת שנת 1996, בה הסתכם הפרויקט בסך 367,663 ש"ח. ההוצאות בשנת 1997 מסתכמות בסך 638,977 ש"ח, סכום המהווה עודף בסך 137 ש"ח ביחס להכנסות באותה שנה, זאת לעומת גירעון של 58,448 ש"ח (19%) בשנת 1996.

טבלה 10

הכנסות מול הוצאות - פרויקט ש.ע.ל				
1996	1997	פער	פער ב%	
309,215	639,114	329,899	107%	הכנסות
367,663	638,977	271,314	74%	הוצאות
		137		עודף (גרעון)
		(-58,448)		גרעון ב%
			19%	

הוצאות הפרויקט .ב.

בשנת 1997 הסתכמו הוצאות פרויקט ש.ע.ל. ב- 638,977 ש"ח ובשנת 1996 בסך 367,663 ש"ח, הווי אומר בשנה זו חל גידול של 74% בהיקף ההוצאות בהשוואה לשנת 1996. הגידול בהוצאות הנו גם בסעיפי שכר וגם בסעיפי אחרות, דבר המעיד על גידול בנפח הפעילות של פרויקט זה.

טבלה 11

הוצאות פרויקט ש.ע.ל				
1996	1997	פער	פער ב%	
359,263	628,617	269,354	75%	שכר עבודה ונלווים
8,400	10,360	1,960	23%	אחרות
367,663	638,977	271,314	74%	סה"כ

6.2.2. ח.ג.ל חיים לשנים (קידום אורחות בריאות).

במסגרת הפרויקט מתקיימים חוגים שונים. המשתתפים משלמים עבור החוגים. כמו כן פרויקט זה משתתף בעלויות רכישת ציוד רפואי לקשישים. הכספים לתמיכות ברכישת הציוד מקורן בעמותת אשל.

א. היבט הפיננסי

בשנת 1997 הסתכמו הכנסות העמותה מפרויקט ח.ג.ל בסך 37,563 ש"ח. סכום המהווה ירידה של 15,554 ש"ח (29%) בהכנסות לעומת שנת 1996. ההוצאות בשנת 1997 מסתכמות ב 37,865 ש"ח, סכום המהווה גירעון בסך 302 ש"ח ביחס להכנסות באותה שנה, וזאת לעומת גירעון של 8,029 ש"ח (15%) בשנת 1996.

טבלה 12

הוצאות מול הכנסות - פרויקט ח.ג.ל				
פער ב%	פער	1997	1996	
-29%	(-15,554)	37,563	53,117	הכנסות
-38%	(-23,281)	37,865	61,146	הוצאות
		(-302)	(-8,029)	עודף (גרעון)
		(-1%)	(-15%)	גרעון ב%

ב. הוצאות

בשנת 1997 הסתכמו הוצאות פרויקט ח.ג.ל ב- 37,865 ש"ח. הווי אומר בשנה זו חל קיטון של 23,281 ש"ח (38%) בהשוואה לשנת 1996, בה ההוצאה היתה 61,146 ש"ח. בעוד שבסעיפי חשמל דואר טלפון, דפוס פרסום ושונות (ביחד) קיימת עליה של 275% בממוצע, חלה ירידה של 52% בממוצע בסעיפים משרדיות וטיפולים. נתונים אלו מעידים על ירידה בהיקף הפעילות בפרויקט.

טבלה 13

הוצאות פרויקט ח.ג.ל				
פער ב%	פער	1997	1996	
		450	1,151	שכר עבודה
-61%	(-701.0)	621	621	משרדיות
				חשמל דואר טלפון
		1,801	1,238	אחזקה וחומרי ניקוי
45%	563			דפוס ופרסום
				הסעות
-57%	(-32093.0)	24,638	56,731	פעולות וטיפולים
681%	9,571	10,976	1,405	שונות
-38%	(-23281.0)	37,865	61,146	סה"כ

6.2.3. מוקד רווחה - פתג"ם (פיתוח תוכניות לגמלאים)

תוכנית זו מופעלת ע"י העירייה. העמותה למען הקשיש תומכת כספית בפרויקט.

א. ההיבט הפיננסי

בשנת 1997 הסתכמו הכנסות העמותה מפרויקט פתגם בסך 760 ש"ח. סכום המהווה ירידה של 20,581 ש"ח (96%) בהכנסות לעומת שנת 1996, בה הגיעו לסך 21,341 ש"ח. ההוצאות בשנת 1997 מסתכמות ב 8,743 ש"ח, סכום המהווה גירעון בסך 7,983 ש"ח ביחס להכנסות באותה שנה. זאת לעומת עודף של 7,828 ש"ח (37%) בשנת 1996.

טבלה 14

הוצאות מול הכנסות - פרויקט פתגם				
1996	1997	פער	פער ב%	
21,341	760	(-20,581)	(-1)	הכנסות
13,513	8,743	(-4,770)	(-0)	הוצאות
7,828	(-7,983)	(-15,811)	(-2)	עודף (גרעון)
56%	(-91%)			עודף (גרעון) ב%

6.2.4. טלביזיה קהילתית

מארגנת איסוף כספים מחסויות ותמיכות מגופים שונים כדוגמת משרד התקשורת. בכספים אלא נערכות תוכניות המוקרנות בערוץ הקהילתי.

6.2.5. תעסוקה ביתית

העמותה הכשירה מתנדבים אשר מגיעים לבתי קשישים המרותקים לביתם ומצעים להם פעילויות תעסוקתיות.

6.3. מועדוני הקשישים

בתחום הרשות פועלים 6 מועדוני קשישים עירוניים (ראה טבלה בהמשך). המועדונים הם בבעלות העירייה ועובדי המועדונים הם עובדי עירייה.

מס'	שם	מס' הקשישים*
1.	עליה	65
2.	כיסופים	80
3.	סירקין	58
4.	אלי כהן	75
5.	נחשון	500
6.	יוספטל	62
	סה"כ	840

* נכון למרץ 1998

עקב המצב הכספי של העירייה התעורר החשש שמצב זה יביא לביטול פעילויות רבות במועדונים. לכן פנתה העירייה, באפריל 1996, לעמותה למען הקשיש בבקשה לקבל לידיה את הטיפול במועדונים. סוכם שהעמותה תיקח לידיה את ניהול הכספי של המועדונים. כך יוצא שכל חודש מעבירים המועדונים את דמי החבר לעמותה למען הקשיש, ומנהלי המועדונים מקבלים החזר מהעמותה להוצאותיהם כנגד קבלות. מנהל מועדון לא ראשי ולא יכול לחרוג מסכום הכסף המופקד. משיחה עם מנכ"ל העמותה נמצא שאין לעמותה כל שיקול דעת ו/או סמכות להתערב בשיקולי מנהל המועדון.

דמי החבר במועדון קשישים עומד על 25 ש"ח לחודש לקשיש. הואיל והמועדונים פועלים בכל חודשי השנה, סך ההכנסות השנתיות מדמי חבר במועדון הנם 252,000 ש"ח.

כפי שהובהר לביקורת צעד זה הנו שלב ראשון ברעיון להוציא את הניהול הכולל של המועדונים מידי העירייה. מלבד התכתבות וכן אזכור בפרוטוקולים של העמותה הביקורת לא מצאה תוכנית כל שהיא הדנה בהעברת ניהול המועדונים לעמותה למען הקשיש, לרבות לוחות זמנים וכן סקר כדאיות. לדעת הביקורת רעיונות של הפרטה ו/או Contracting out הנם רצויים כל עוד נבחנו לעומק כל ההיבטים הכרוכים בכך. לדעת הביקורת על האגף לשירותים חברתיים לקיים סקר כדאיות להוצאת ניהול המועדונים מידי העירייה, עריכת תוכנית ביצוע וכן קביעת לוחות זמנים. היבט נוסף הוא שיתכן ועל-ידי העברת המועדונים לידי העמותה למען הקשיש העודפים הכספיים המצטברים מדי שנה בידי העמותה יושקעו בקשישי הקהילה ובמועדונים ובכך תוכל העמותה להתנהל כמלכ"ר.

7. כוח אדם

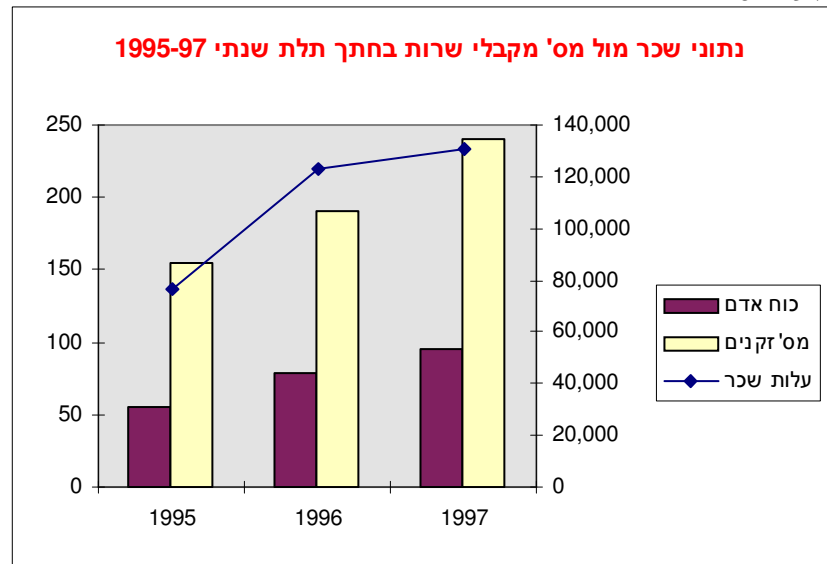
העמותה למען הקשיש העסיקה נכון לדצמבר 1997 תשעים וחמש עובדים בשכר, זאת בנוסף למתנדבים העושים את עבודתם ללא תמורה. עלות השכר בחודש זה מסתכמת ב-130,693 ש"ח. בחישוב שנתי מסתכמת בשנת 1997 ההוצאה על שכר ב-1,976,173 ש"ח.

טבלה 15

פירוט שכר עובדי העמותה למען הקשיש						
דצמ-97		דצמ-96		דצמ-95		
שכר	מס' עובדים	שכר	מס' עובדים	שכר	מס' עובדים	
12,663	2	16,248	2	10,244	2	הנהלה
11,266	3	9,450	2	6,898	3	רכז פרויקט
8,964	2	12,883	3	7,521	2	עובד סוציאלי
3,405	2	5,321	1	3,111	1	מזכירה
66,187	72	53,246	57	25,903	32	מטפלת
6,180	3	3,426	2	3,136	2	עובד תעסוקה
2,463	1	2,277	1	1,598	1	עובד תחזוקה
8,633	5	6,873	4	5,980	4	עובד מטבח
2,901	2	2,458	2	3,931	3	עובד נקיון
4,729	1	4,407	1	3,413	1	מורה התעמלות
2,244	1	5,964	3	4,466	3	סמך מקצועי
						מורה רקודי עם
961	1	682	1	315	1	חוגים
130,693	95	123,235	79	76,516	55	סה"כ

מניתוח נתוני השכר (ראה טבלה 15) עולה כי קיים גידול מתמיד במספר המועסקים בשכר בעמותה. כדי לבחון מגמה זו ערכה הביקורת ניתוח נוסף בו השוותה בין נתוני כוח האדם והשכר למספר הלקוחות (הקשישים המקבלים שירותים מהעמותה). מניתוח הנתונים הללו (ראה תרשים בהמשך) עולה כי, בהסתמך על נתוני בסיס בשנת 1995, היחס בין כ"א המועסק למס' המטופלים הנו 3:1.

תרשים 3



הביקורת מציינת בחיוב שעל-אף הגידול בהיקף הפעילות היחס בין כח-האדם למס' המטופלים נשמר.

7.1 מרכז יום לקשיש

במרכז היום עובדים 6 עובדים. החל מיולי 1995 כל עובד מחתים כרטיס נוכחות בשעון מיוחד המותקן במרכז. מנהלת מרכז היום עורכת ריכוז שכר חודשי לעובדי המרכז ושלוות אותו בליווי כרטיסי הנוכחות למנכ"ל העמותה.

7.2 מרכז לקשיש- שלוחת יוספטל

במרכז היום ביוספטל עובדות שתי מטפלות. עובדות המרכז מקימות רישום של שעות העבודה ומגישות אותו למנהלת המועדון. לאחר בדיקת רישום הנוכחות ממלאת מנהלת המועדון דו"ח ריכוז שעות חודשיות ומעבירה אותו למנכ"ל העמותה. מנכ"ל העמותה עורך השוואה בין רישום העובדות ורישום של מנהלת המועדון, ומעביר את החשבונות להנ"ח לתשלום.

7.3 ש.ע.ל

מטפלות העובדות בפרויקט זה מגישות למנהל הפרויקט את דוחות השכר שלהן. מנהלת הפרויקט עורכת ריכוז חודשי ושולחת אותו לביטוח לאומי ולמנכ"ל העמותה. הואיל והדו"ח נשלח לביטוח הלאומי אין מנכ"ל העמותה מקיים כל בדיקה של הדיווח הנ"ל לפני העברתו להנח"ש לתשלום.

7.4 פרויקטים

הואיל והפרויקטים עובדים על בסיס התנדבותי רק מנהל הפרויקט מקבל שכר. כל מנהל מעביר למנכ"ל העמותה דו"ח חודשי. הלה בודקת את אמיתות הדוחות ומגישן להנח"ש לתשלום.

8. התקשרות עם ספקים**8.1. נוהל הרכש**

בישיבת הנהלה מיום 28.6.95 נקבע נוהל הרכישות של העמותה. ע"פ הנוהל הסמכות לאישור רכישות הנה מדורגת כלהלן:

<u>מס' מציעים</u>	<u>החלטה בידי</u>	<u>סכום</u>	<u>מס'</u>
1	מנהלת מרכז היום לקשיש	הוצאות עד 1,000 ש"ח	1.
1	מנכ"ל העמותה	הוצאות עד 2,500 ש"ח	2.
1	ועדת מכרזים	הוצאות עד 5,000 ש"ח	3.
2	ועדת מכרזים באישור הנהלה	הוצאות עד 25,000 ש"ח	4.
3	ועדת מכרזים באישור הנהלה	הוצאות מעל 25,000 ש"ח	5.

8.2. הבקרות בתהליך ההתקשרות

הרכש העיקרי של העמותה למען הקשיש הוא מזון ותחבורה. ספק המזון הנו חברת בת של תנובה. הואיל וחברה זו נשענת של חברת האם היא מספקת קשת גדולה מאוד של מוצרי המזון. הואיל וכך העמותה מעדיפה, זאת בגלל הנוחות, להתקשר עם חברה זו. מה גם שלדברי מנכ"ל העמותה המחירים שחברה זו גובה הם סבירים והוגנים ביחס למחירי שוק. אין לעמותה חוזה התקשרות עם החברה. לדעת הביקורת למרות היתרונות בהתקשרות עם החברה הנ"ל, כפי שהובהרו ע"י מנכ"ל העמותה הנם רבים, יש, וזאת לאור הדינמיות של שוק הקמעונות הישראלי, לערוך סקר שוק במועדים קבועים וסבירים.

לדברי מנכ"ל העמותה כל שנה נערך סקר שוק בו נבחנת הצעתם של מספר (על פי רוב שלושה ספקים) חברות הסעה. במידה ונמצא קבלן המציע התקשרות בתנאים מועדפים חותמת העמותה חוזה התקשרות עם הקבלן. לטענת מנכ"ל העמותה הואיל וכל מסמכי המכרזים נמצאים בועדת הביקורת של העמותה לצורך עבודתה, למבקר העירייה לא נתאפשר עיון במסמכים הללו.

9. בחינת סבירות התמיכה העירונית בעמותה

כאמור מתוך מגמה כפולה של העלאת רמת השירות הניתן לקשישים מחד והוצאת הטיפול בקשישים מידי העירייה מאידך, תומכת העירייה בעמותה למען הקשיש. חלקה של העירייה הנו קבוע בנוסחת משרד העבודה והרווחה ועומד על כ- 25% מסך הכנסות העמותה (387,154 ש"ח בשנת 1997). אין זה סוד שגופים שלטוניים, מתוך מחשבה לייעל ולחסוך בעלויות, מעברים את הטיפול בנושאים מוגדרים לידי מלכ"רים ו/או גופים פרטיים אחרים. גישה זו במינהל הידועה בשמה Contracting Out, מוציאה מידי הרשות, דרך חוזה, את שירות מסוים זאת תוך פיקוח על עבודת העמותה. הזכות לפקח ואף התערבות במקרים של הפרת אמון נובעת מהתגמול שמקבלת העמותה מהרשות. התגמולים הם על פי רוב אחד או יותר מהבאים:

- קבלת היתר לשימוש בנכסי ציבור
- השתתפות הרשות בתקציב העמותה
- קבלת זכות לבלעדיות למתן שירות (מונופול) או העדפה.

במקרה של העמותה למען הקשיש נמצא שהעמותה גם עושה שימוש בפעולותיה בנכסי העירייה, גם נהנית מתמיכת הרשות, וכן גם נהנית מהעובדה שהעירייה מאפשרת לעמותה לפעול "כמונופול" בתחום הרשות. כל זאת כאמור בלי חוזה חתום כל שהוא המגדיר את החובות של העמותה לעירייה וכן הקובע את האיסורים החלים עליה מתוקף השימוש בנכסי ציבור (ראה סעיף 4).

לאור העובדה שעמותה למען הקשיש פועלת, זאת על אף ניסיונותיה בעבר, כמוסד ציבורי ללא כוונת רווח אין, היא רשאית ע"פ תקנות מס הכנסה, לסיים את השנה ברווח. מעיון בדוחות הכספים של העמותה עולה כי בתקופה המבוקרת סיימה העמותה את השנים 1995-6 בעודף (ראה טבלה 16 להלן).

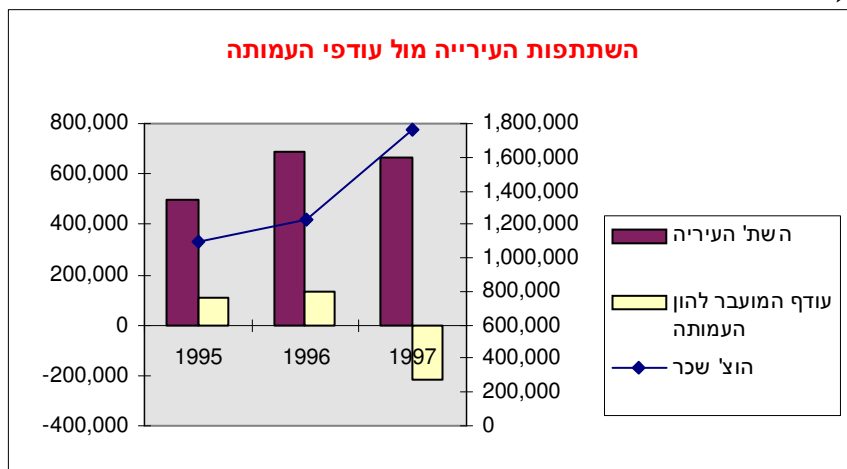
עובדות אלא חייבו את הביקורת לבחון את התמיכה העירונית בעמותה למען הקשיש. מניתוח הדוחות הכספיים עולה כי, בממוצע תלת שנתי (1995-97), השתתפות העירייה מהווה 82% מעודפי הכנסות העמותה.

טבלה 16

השתתפות העירייה כאחוז מעודפי העמותה בסוף שנה

1997	1996	1995	
665,059	685,525	494,609	השת' העירייה
-219,193	133,904	107,722	עודף המועבר להון העמותה
1,765,126	1,233,285	1,094,046	הוצ' שכר
-33%	20%	22%	השתת' העירייה כ% מעודף העמותה

תרשים 4



הביקורת מבקשת להציע שתמיכת העירייה שתתבצע באופן דומה לאשל. הווי אומר תמיכה המופחתת בשלבים עד לתמיכה מינימלית ו/או עד להפסקת התמיכה וזאת, בין היתר, מהטעמים הבאים:

- על פי החוזה (שאינו חתום) בין העירייה לעמותה למען הקשיש אין העירייה מחויבת לממן את הפעלת/ניהול מרכז היום לקשיש בסכום כולל כל שהוא (סעיף 5 להסכם).
- ג. מאזני העמותה בתקופה המבוקרת מצביעים (למעט 1997) על עודף הכנסות על ההוצאות. מעיון במסמכים ומשיחה עם מנהלת המחלקה לטיפול באוכלוסיה המבוגרת עולה כי העמותה לא ערכה ולא הציגה לעירייה בעבר תוכניות נוספות לשימוש בעודפים הכספיים.

- ג. העמותה צברה עודפים (על בסיס מזומנים) מאז הקמתה המגיעים בשנת 1996 ל- 573,251 ש"ח, סכום המהווה 29% מסך ההכנסות באותה שנה. צבירת הון מעידה על עודף תקבולים על ההוצאות.
- ד. הוראת ביצוע 24/92 של מס הכנסה מגבילה מוסדות ציבור להשקיע כספים במוסדות בנקאיים ו/או בקרנות נאמנות שרוב נכסיהם אג"ח. הטעם לכך הנו כפול: מחד שעמותות הפועלות מכספי ציבור יפעלו אך ורק לקדם את המטרות הציבוריות שלשמן הם הוקמו, ומאידך שעמותות לא יסכנו בהשקעות ספקולטיביות את כספי הציבור. מעיון בדו"חות הכספיים של העמותה למען הקשיש עולה כי העמותה החזיקה השקעות בקרן נאמנות.
- ה. לדעת הביקורת העמותה למען הקשיש הנה מוסד ציבורי הפועל ע"פ שיקולי רווח הפסד. ע"פ תחשיבי רו"ח עמותה לטיפול בקשיש היא מוסד רווחי הואיל ועל כל שעת טיפול בקשיש יש לה מתח רווחים של 8 ש"ח (נכון מרץ 1995) ע"פ החשבון הבא:
- המוסד לבטוח הלאומי משלם לעמותה סך של 29.05 ש"ח עבור שעת טיפול
 - בהתאם לנתונים שנלקחו ממספר עמותות למען הקשיש נמצא כי עלות משוקללת לשעת שטיפול בקשיש הנה 12 ש"ח.
 - מכאן שהרווח לשעת טיפול בקשיש מסתכמת בכ- 8 ש"ח, הווי אומר רווח של כ- 5,000 ש"ח לקשיש בשנה.
- לדעת הביקורת יש לשקול קביעת סולם מדורג, שיותנה ברמת תפקוד העמותה, שיקבע את קצב הפחתה בשיעור תמיכת העירייה בעמותה.

10. השימוש בנכסי העירייה

10.1. השווי הכספי של השימוש בנכסי העירייה

היקף הנכסים שבשימוש העמותה למען הקשיש כולל את הבאים:

<u>מס'</u>	<u>שם הנכס</u>	<u>תאור הנכס</u>	<u>כתובת הנכס</u>	<u>הבעלות</u>
1.	מרכז היום	מבנה חד קומתי המשתרע על שטח של 600 מ"מ והמכיל אולם, 3 חדרים ו-3 משרדים	רח' תל-חי 4	עירייה
2.	שלוחה של מרכז היום - מועדון יוספטל		רח'	עירייה
3.	בניין האגף לשירותים חברתיים	משרד מנכ"ל העמותה	רח' כרמל 34	עירייה

מבדיקת הביקורת נמצא שהנכסים הללו ניתנו לשימוש העמותה ללא חוזה ו/או מסמך כל שהוא המגדיר את אופי ההתקשרות לרבות חובותיה של העמותה כלפי העירייה, כפי שהדבר הוזכר בסעיף 2 לעיל. זאת למעט הסכם בין העירייה, אשל והעמותה למען הקשיש שמקנה לעמותה זכות לבנות במרכז יום קומה ב' ומבטיח לעמותה זכות חכירה לדורות. במצב הקיים יכולה העמותה לקבל החלטה לעשות כל שימוש לרבות שימוש למטרת רווח זאת ללא כל חובה ליידע ו/או קבלת אישור על כן מהעירייה. בתשובה לשאלת הביקורת השיבה מנהלת מחלקת נכסים כי "המחלקה לנכסים לא התבקשה מעודה למסור נכסים או להכין חוזי התקשרות עם העמותה למען הקשיש". יתרה מזאת בהעדר חוזה כתוב וחתום בין הצדדים קיים החשש שהואיל והנכס הוא מבנה ציבורי שבבעלות העירייה חשופה העירייה מפני תביעות ביטוח כנגד נזקי גוף ואחרים שנגרמו למבקרים במתקנים. הואיל ורוב אוכלוסיית המבקרים במתקני העמותה הנם קשישים סיכון זה הנו גבוה במיוחד. לדעת הביקורת יש לפעול ולערוך בהקדם סקר נכסים ולחתום הסכם שימוש בין העירייה לעמותה. הסכם זה צריך שיכלול בין היתר את השימוש המותר בנכס וכן את סוג הביטוח המתאים שחייבת העמותה לרכוש, זאת כדי למנוע סיכוי לתביעה משפטית בעתיד.

10.2. שירותי משרד למנכ"ל העמותה

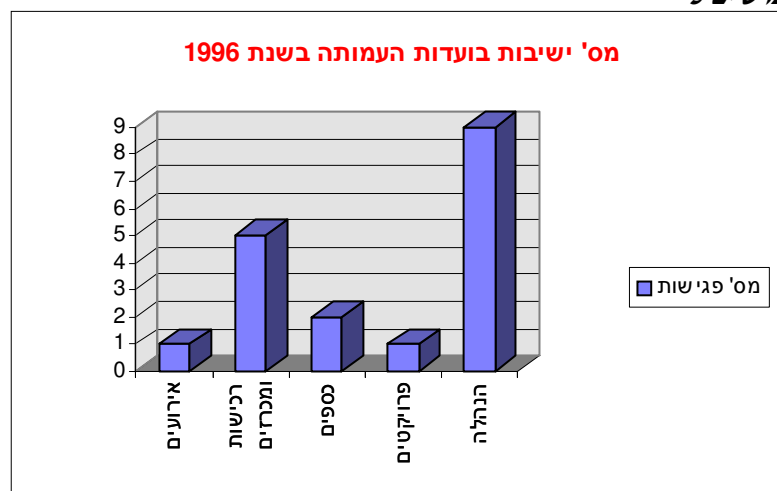
ב-12.6.96 פנתה העמותה לאגף לשירותים חברתיים בבקשה לשכן את מנכ"ל העמותה במשרדי האגף. בבקשה צוין שמשך השיכון הוא עד לסיום בניית קומת המשרדים במרכז היום. רק לאחרונה החלה הבנייה. למנכ"ל העמותה הוקצה משרד בבניין המשרדים של אגף הרווחה. המנכ"ל נהנה בנוסף משירותי משרד מלאים לרבות קו טלפון, כל זאת על חשבון העירייה.

11. תפקוד ועדות העמותה

11.1. ועדות העמותה

כדי לטפל במגוון רחב של תחומי פעילות הקימה העמותה 7 ועדות: ועדת כוח אדם, ועדת כספים, ועדת מכרזים, ועדת יחסי ציבור וגיוס משאבים, ועדת תכנון פעילויות ואירועים, ועדת ביקורת וועדת היגוי לפרויקטים קיימים. בבדיקה מדגמית (מדגם נוחות) שערכה הביקורת נמצא שבשנת 1996 קיימה העמותה 9 ישיבות הנהלה, 5 ישיבות של ועדת מכרזים, 2 ישיבות ועדות כספים וישיבה אחת הן בוועדת אירועים והן אסיפה כללית.

תרשים 5



12. הפיקוח על העמותה

12.1. הפיקוח

מלבד עמותת אשל גם האגף לשירותים חברתיים מפעיל מעקב ופיקוח על פעולות העמותה.

הפיקוח בא לידי ביטוי בפעולות הבאות:

- א. יו"ר ועדת חוק סיעוד במחלקה לטיפול באוכלוסייה מבוגרת מפקחת ומאשרת את דיווחי מרכז היום לקשיש וש.ע.ל.
- ב. העמותה מדווח חודשית לסגנית מנהלת האגף לשירותים חברתיים על הכנסות וההוצאות של מרכז היום כולל השלוחה ביוספטל, ואילו סגנית מנהלת האגף מעבירה, לאחר בדיקה, את הדיווחים הללו למשרד העבודה והרווחה.
- ג. פיקוח מקצועי ע"י מנהל המחלקה לטיפול באוכלוסייה מבוגרת.
- ד. פיקוח מקצועי ע"י מפקחת משרד העבודה והרווחה.

12.2. סנקציות

במידה והעמותה אינה פועלת ע"פ תקנות משרד העובדה והרווחה והוראות האגודה לתכנון ולפיתוח שירותים למען הקשיש (אשל) ניתן להפסיק את העברת הכספים של משרד הרווחה ושל הרשות. כמו כן קיימת אפשרות בידי יו"ר ועדת חוק הסיעוד לא לאשר תשלום מהביטוח הלאומי במידה והעמותה פועלת שלא בהתאם להוראות הביטוח הלאומי. בפועל אף פעם לא הוטלה כל סנקציה לעמותה.

13. המחלקה לטיפול באוכלוסייה מבוגרת

מכיוון שהמגמה המסתמנת היא הוצאת הטיפול הקשיש מניהול העירייה לניהול העמותה למען הקשיש, מצאה לנכון הביקורת לסקור גם את פעילותיה של המחלקה לטיפול באוכלוסייה מבוגרת.

13.1. נושאי טיפול המחלקה

המחלקה לטיפול באוכלוסייה מבוגרת מרכזת את כל העבודה הקשורה בטיפול בקשיש וביחסו עם בני משפחתו. כמו כן מסייעת המחלקה בסעד סוציאלי בעת משברים אישיים, מתן ופיתוח שירותים בבית ובקהילה, סיוע בהתמודדות עם הבדידות, עבודת מניעה.

המסגרת הסטטוטורית לעבודת המחלקה הנם 14 חוקים שונים המתייחסים להיבטים שונים בטיפול ובסעד הניתן לקשישים (לפירוט ראה נספח ד').

במחלקה עובדים 33 עובדים (לחלוקה ע"פ בעלי תפקיד ראה טבלה בהמשך) המחלקה נעזרת במתנדבים לביצוע המשימות השונות עליה היא מופקדת.

עו"ס	מנהל מועדון	אב בית	סמך מקצועי	רבו	ניקיון	מורה	עובד מנהל	סה"כ
11	6	6	4	2	2	1	1	33

13.2. תקציב המחלקה

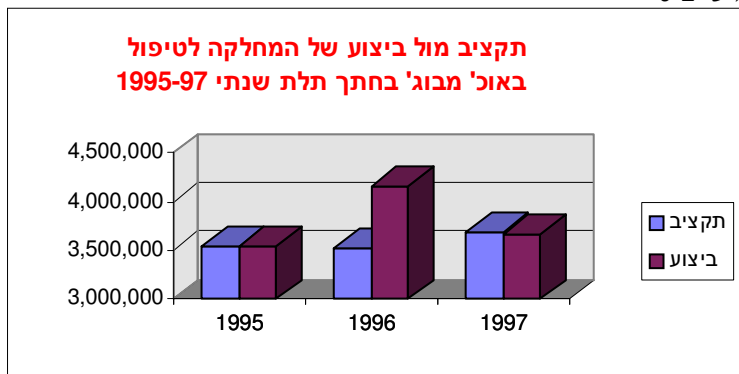
בשנת 1997 הסתכם תקציב המחלקה לטיפול באוכלוסייה מבוגרת בסך 3,685,700 ש"ח. סכום המהווה עליה של 165,700 ש"ח (5%) לעומת שנת 1996. הביצוע בשנת 1997 מסתכם ב- 3,675,314 ש"ח, סכום המהווה תת-ביצוע תקציבי של 10,386 ש"ח (0%) ביחס להכנסות באותה שנה.

טבלה 17

תקציב המחלקה לטיפול באוכלוסייה מבוגרת				
תקציב	ביצוע	פער	פער ב%	
3,520,000	4,155,057	(-635,057)	-18%	1996
3,685,700	3,675,314	10,386	0%	1997
(-165,700)	479,743	(-645,443)	390%	פער

נתונים אלו מצביעים על כך שלמעט החריגה של 635,057 ש"ח (18%) מהתקציב בשנת 1996, במחלקה שומרים על מסגרת תקציבית ריאלית, הווי אומר שבמהלך השנים 7-1995, למעט החריגה בשנת 1996, מגמה המסתמנת היא שמירה על היקף פעילויות המחלקה (ראה תרשים בהמשך).

תרשים 6



13.3. חלוקת התפקידים בין העמותה למחלקה

מחלקה לטיפול באוכלוסייה המבוגרת מטפלת בשורה של נושאים המשויכים בחלקם לאלה של העמותה למען הקשיש. המחלקה מספקת שירותי עבודה סוציאליים, טיפול אישי, ביקורי בית לא רק לנזקקים ע"פ חוק הסיעוד,

אספקת ארוחות. לצורך פעולותיה מפעילה המחלקה הפעלת מועדוני קשישים (ראה סעיף 5.3), פרויקט דיור מוגן, נופשון וכן מוקד רווחה.

13.3.1. כדאיות הוצאת פונקציות מהמחלקה והעברתן לעמותה לקשיש

מסקירה של תחומי פעילויות המחלקת לטיפול באוכלוסייה המבוגרת עולה, שמכיוון שהעמותה למען הקשיש פועלת על בסיס רווחי (לפחות ברמה של כיסוי הוצאותיה), לא ניתן להעמיס את כל המטלות שמקיימת המחלקה לטיפול באוכלוסייה המבוגרת. זאת ומכיוון שבראש ובראשונה המחלקה מטפלת גם בקשישים שלא זכאים לתמורה ע"פ חוק הסיעוד, וכן קשישים חסרי יכולת לשלם בעבור השירותים אותם הם צורכים. יחד עם זאת סבורה הביקורת שיש מקום לערוך סקר מקיף בנושא ולחפש להעביר פונקציות מהמחלקה לטיפול באוכלוסייה מבוגרת לעמותה למען הקשיש, כפי שהדבר החל להתבצע במועדוני הקשישים (ראה סעיף 5.3).

14. סיכום

באופן כללי הביקורת מתרשמת שניהול העמותה למען הקשיש והטיפול והדאגה לקשיש הנם מניחים את הדעת. יחד עם זאת הביקורת מצאה שורה של ליקויים המצביעים על העדר בקרות בתהליך רישום וקליטת קשישים במרכז היום וכן בהפעלת הקופות הקטנות (ראה סעיף 4.1).

הליקוי המרכזי העולה מדו"ח זה נוגע לחלקה של העירייה בהתקשרות עם העמותה למען הקשיש. נמצא שהעירייה לא ערכה כל חוזה עם העמותה למען הקשיש המסדיר את השימוש בנכסי העירייה בהם עושה העמותה שימוש. יתרה מזאת נמצא שאין למחלקת נכסים כל מידע על הנכסים הנמצאים בשימוש העמותה וכן מעולם לא הוגשה כל פנייה למחלקה זו לטפל ולהסדיר את השימוש בנכסים אלא. עוד נמצא שבשנת 1996 הוקצה משרד למנכ"ל העמותה בבנין האגף לשירותים חברתיים ללא כל הסכם בכתב. מעבר למבנה נהנה המנכ"ל משרותי משרד (טלפון, פקס וכו') על חשבון העירייה, כל זאת ללא כל חוזה או הסכם הפעלה (סעיפים 2, ו-8).

מעבר לאי מילוי כללי מינהל תקין המחייבים היתר שימוש בנכסי ציבור אך ורק בהסכם חתום, בכתב, יש בכללים אלא משום עיגון פורמלי של היחסים בין העמותה למען הקשיש והעירייה. במצב הקיים של העדר מסגרת חוקית להתקשרות בין העמותה למען הקשיש והעירייה יש משום "פתיחת דלת" לנורמות עבודה לא מקובלות. אסור שמערכת יחסי עבודה בין העירייה וגוף חיצוני לרבות גופים חיצוניים העושים שימוש תדיר בנכסי העירייה תהיה לא מוסדרת ומעוגנת בהסכם בכתב. יתרה מזאת בהעדר הסכם שכזה חשופה העירייה לתביעות ביטוח (נזקי גוף ואחרים) מהמבקרים במתקני העמותה זאת והואיל והבעלות על המבנים היא של העירייה (סעיף 9.1).

נספח א'העמותה למען הקשיש כפר-סבא
הכנסות והוצאות לפי פרויקטים

<u>1997*</u>	<u>1996</u>	<u>1995</u>	<u>1994</u>	
-109,171	-124,424	-100,114	-175,274	הכנסות מפעילות שוטפת
<u>-407,684</u>	<u>-253,314</u>	<u>-143,704</u>	<u>-72,492</u>	הוצאות מפעילות שוטפת
<u>(-298,513)</u>	<u>(-128,890)</u>	<u>(-43,590)</u>	<u>-102,782</u>	עודף (גרעון) מפעילות שוטפת
-2,132,745	-2,002,526	-1,690,189	-1,187,510	הכנסות מרכז יום לקשיש
<u>-1,933,665</u>	<u>-1,607,306</u>	<u>-1,426,298</u>	<u>-1,107,331</u>	הוצאות מרכז יום לקשיש
<u>-199,080</u>	<u>-395,220</u>	<u>-263,891</u>	<u>-80,179</u>	עודף (גרעון) מרכז יום לקשיש
-639,114	-309,215	-132,647	-2,834	הכנסות שרות עזר וטיפול בית
<u>-638,977</u>	<u>-367,663</u>	<u>-173,178</u>	<u>-4,719</u>	הוצאות שירות עזר וטיפול בית
<u>-137</u>	<u>(-58,448)</u>	<u>(-40,531)</u>	<u>(-1,885)</u>	עודף (גרעון) שירות עזר וטיפול בית
-135,087	-115,786	-72,076	-9,448	הכנסות שלוחת יוספטל
<u>-185,672</u>	<u>-148,120</u>	<u>-141,600</u>	<u>-50,807</u>	הוצאות שלוחת יוספטל
<u>(-50,585)</u>	<u>(-32,334)</u>	<u>(-69,524)</u>	<u>(-41,359)</u>	עודף (גרעון) שלוחת יוספטל
-37,563	-53,117	-107,398	-64,660	הכנסות פרויקט חיים לשנים
<u>-37,865</u>	<u>-61,146</u>	<u>-79,570</u>	<u>-53,519</u>	הוצאות פרויקט חיים לשנים
<u>(-302)</u>	<u>(-8,029)</u>	<u>-27,828</u>	<u>-11,141</u>	עודף (גרעון) פרויקט חיים לשנים
-760	-21,341	-14,801	-34,084	הכנסות פרויקט פתג"מ
<u>-8,743</u>	<u>-13,513</u>	<u>-8,889</u>	<u>-34,084</u>	הוצאות פרויקט פתג"מ
<u>(-7,983)</u>	<u>-7,828</u>	<u>-5,912</u>	<u>(?)</u>	עודף (גרעון) פרויקט פתג"מ
-378,977	-284,640	--	--	הכנסות מפעילות לעיריית כ"ס
<u>-416,207</u>	<u>-292,939</u>	<u>--</u>	<u>--</u>	הוצאות מפעילות לעיריית כ"ס
<u>(-37,230)</u>	<u>(-8,299)</u>	<u>--</u>	<u>--</u>	עודף (גרעון) מפעילות לעיריית כ"ס
(-195,396)	-167,048	-143,986	-150,858	עודף הכנסות על הוצאות
<u>(-24,330)</u>	<u>(-33,144)</u>	<u>(-36,264)</u>	<u>(-47,799)</u>	הפחתת השקעה במרכז לקשיש
(-219,726)	-133,904	-107,722	-103,059	עודף השנה מועבר להון העמותה
<u>-573,347</u>	<u>-439,347</u>	<u>-331,625</u>	<u>-228,566</u>	הון העמותה שנה קודמת
<u>-353,621</u>	<u>-573,251</u>	<u>-439,347</u>	<u>-331,625</u>	סה"כ הון העמותה בסוף השנה

* לא על-פי נתונים מבוקרים

נספח ב'

העמותה למען הקשיש כפר-סבא
הכנסות

<u>1997</u> *		<u>1996</u>		<u>1995</u>		
-109,171		-124,424		-100,114		הכנסות כלליות (עצמיות)
	--		(8%) -154,955		(11%) -185,007	מרכז יום לקשיש
	(48%) -1,014,495		(39%) -772,359		(44%) -739,119	אש"ל
	(31%) -664,375		(34%) -684,569		(25%) -420,188	ביטוח לאומי
	(20%) -435,206		(19%) -379,909		(20%) -342,746	עיריית כפר-סבא
(100%) -2,132,745	(1%) -18,669	(100%) -2,002,526	(-) -10,734	(100%) -1,690,189	(-) -3,129	השתתפות קשישים
						אחרות
						שרות עזר וטיפול בית
	(14%) -90,675		(24%) -75,300		(10%) -12,977	דמי חבר
	(83%) -530,644		(73%) -226,498		(90%) -118,810	בטוח לאומי
	(-) --		--		(-) -860	עיריית כפ"ס
(100%) -639,114	(3%) -17,795	(100%) -309,215	(3%) -7,417	(100%) -132,647	--	מרכז יום
						שלוחת יוספטל
	(29%) -38,546		-39,099		(33%) -23,918	השתתפות קשישים
	(71%) -95,857		(65%) -75,731		(67%) -48,158	השתתפות בטוח לאומי
(100%) 135,087	(-) -684	(100%) -115,786	(1%) -956	(100%) -72,076	--	עיריית כפ"ס (החזר
						ארוחות)

* לא על-פי נתונים מבוקרים

המשך נספח ב'

<u>* 1997</u>		<u>1996</u>		<u>1995</u>		
	(90%) - 33,940		(63%) - 33,579		(27%) - 28,837	פרוייקטים לשנים
	(10%) - 3,623		(18%) - 9,500		(5%) - 5,000	דמי חבר
	--		(19%) - 10,038		--	השתתפות אשל בחייל
(100%) - 37,563	<u>--</u>	(100%) - 53,117	<u>--</u>	(100%) - 107,398	<u>(68%) - 73,561</u>	השתתפות אשל בשמירה
						השתתפות העירייה
	(100%) - 760		(35%) - 7,442		(1%) - 160	פרוייקט פתג"מ
(100%) - 760	<u>--</u>	(100%) - 21,341	<u>(65%) - 13,899</u>	(100%) - 14,801	<u>(99%) - 14,641</u>	דמי חבר
						השתתפות אשל
	- 168,443		(71%) - 200,792		--	הכנסות פעילות עיריית כ"ס
	(45%)					החזר העירייה עבור שכר
	- 118,645		(13%) - 37,898		--	תקבולים מועדון נחשון
	(31%)				--	כיסופים " "
	(7%) - 25,438		(5%) - 12,617		--	עליה " "
	(4%) - 15,181		(4%) - 12,484		--	יוספטל " "
	(5%) - 19,390		(1%) - 3,766		--	סירקין " "
	(3%) - 12,795		(2%) - 6,950		--	אלי-כהן " "
	(5%) - 19,085	(100%) - 284,640	(4%) - 10,133	--	<u>--</u>	סה"כ הכנסות
- 378,977						
(100%)						
<u>- 3,433,417</u>		<u>- 2,911,049</u>		<u>2,117,225</u>		

המשך נספח ב'

<u>* 1997</u>	<u>1996</u>	<u>1995</u>	<u>פירוט הכנסות:</u>
(-) -3,623	(6%) -188,392	(10%) -204,648	אש"ל
-1,640,996 (48%)	-1,074,588 (37%)	(43%) -906,087	ביטוח לאומי
(24%) -833,502	(31%) -886,317	(23%) -494,609	עירייה
(24%) -809,661	(21%) -619,177	(19%) -408,638	השתתפות קשישים
(4%) -145,635	(5%) -142,575	(5%) -103,243	אחרות ועצמיות
<u>-3,433,417</u> (100%)	<u>-2,911,049</u> (100%)	<u>-2,117,225</u> (100%)	

* לא על-פי נתונים מבוקרים

העמותה למען הקשיש כפר-סבא
הוצאות

<u>1997</u> *		<u>1996</u>		<u>1995</u>		
						<u>הוצאות כלליות</u>
	-112,036		-83,340		-60,150	שכר עבודה ונלווים
	(-11,991)		(-4,191)		-2,000	טלביזיה קהילתית
	-3,306		-1,297		-3,533	דפוס ופרסום
	--		--		-1,000	שרותי עזר לקשיש
	-43,068		-60,804		-52,674	הוצ' למען קשישי העיר
	-3,890		-43,823		-2,154	טיולים וארועים
	-5,156		-4,607		-2,785	עמלות והוצ' בנק
	-38,438		-27,700		-14,510	הנה'ח וביקורת חשבונות
	-7,746		-151		--	ביטוח
	-4,194		-1,611		-253	משרדיות
	-139,965		-17,495		--	תמיכה במועדונים
	<u>-61,876</u>		<u>-16,678</u>		<u>-4,645</u>	אחרות
	-407,684		-253,314		-143,704	

המשך נספח ג'

<u>1997</u> *		<u>1996</u>		<u>1995</u>		
						<u>הוצאות מרכז יום</u> <u>לקשיש</u>
	1,024,		790,68		826,70	שכר עבודה ונלווים
	-473		-2		-3	
	10,03		.11,956		-6,266	משרדיות
	-0		-			
	67,99		.69,762		.48,434	חשמל, מים, דואר,
	-2		-		-	טלפון, גז
	109,8		.83,399		.52,890	אחזקה וחומרי ניקוי
	-24		-		-	
	-.714		-.2,918		-1,223	גינון
	13,21		.10,694		.13,678	ביטוח ושמירה
	-.9		-		-	
	478,0		405,64		310,92	הסעות
	-21		-5		-8	
	315,0		267,12		215,64	מזון
	-47		-7		-1	
	90,55		.93,947		.85,230	פעולות וטיפולים
	-3		-		-	
2,119,337	<u>9,465</u>	1,755,	<u>19,296</u>	1,567,8	<u>-6,906</u>	שונות
-	=	-426	=	-99		

* לא על-פי נתונים מבוקרים

המשך נספח ג'

<u>* 1997</u>		<u>1996</u>		<u>1995</u>		
						שירות עזר וטיפול בית
	- 628,617		- 359,263		- 168,231	שכר עבודה ונלווים
- 638,977	<u>- 10,360</u>	- 367,663	<u>- 8,400</u>	- 173,178	<u>- 4,947</u>	אחרות
						פרוייקט חיים לשנים
	--		--		- 38,962	שכר עבודה ונלווים
	- 450		- 1,151		- 2,458	משרדיות
	--		- 621		- 502	חשמל, דואר טלפון
	--		--		- 381	אחזקה וחומרי ניקוי
	- 1,801		- 1,238		- 4,016	דפוס ופרסום
	--		--		- 2,451	הסעות
	- 24,638		- 56,731		- 28,075	פעולות וטיפולים
- 37,865	<u>- 10,976</u>	- 61,146	<u>- 1,405</u>	- 79,570	<u>- 2,725</u>	שונות ואחרות
- 8,743		- 13,513		- 8,889		הוצאות פרוייקט פתג"מ
- 24,330		- 33,144		- 36,264		הפחתת השקעות
						הוצאות פעילות עיריית כ"ס
	- 211,048		- 235,349		--	משכורות
<u>- 416,207</u>	<u>- 205,159</u>	<u>- 292,939</u>	<u>- 57,590</u>	<u>--</u>		מועדוני קשישים עירוניים
<u>- 3,653,143</u>		<u>- 2,777,145</u>		<u>- 2,009,503</u>		סה"כ הוצאות

**רשימת חוקים המהווים את המצע הסטטוטורי לטיפול
באוכלוסיית קשישים**

1. חוק שירותי הסעד, תשי"ח, 1958.
2. חוק לתיקון דיני משפחה (מזונות), תשי"ט, 1959.
3. חוק הכשרות המשפטית והאפוטרופסות, תשכ"ב, 1962.
4. חוק הגנה על החוסים, תשנ"ו, 1966.
5. חוק הביטוח הלאומי (ביטוח סיעוד), תשמ"ח, 1988.
6. חוק העונשין, התעללות בחסרי ישע (תיקון מס' 26) תש"ן, 1989.
7. חוק למניעת אלימות במשפחה, תשנ"א, 1991.
8. חוק בית משפט לענייני משפחה, תשנ"ה, 1995.
9. חוק האזרחים הותיקים (תיקון), תשנ"ו, 1996.
10. חוק זכויות החולה, תשנ"ו, 1996.
11. חוק העובדים הסוציאליים, תשנ"ו, 1996.
12. חוק יסוד כבוד האדם וחירותו, תשנ"ב, 1992.
13. חוק ביטוח בריאות ממלכתי, תשנ"ד, 1994.
14. חוק לטיפול בחולי נפש, תשנ"א, 1991.