



**ביקורת בנושא
תשלומי הורים
במוסדות החינוך
בעיריית קריית ביאליק
לשנים 2008 - 2010**

דו"ח ביקורת – פרק א'

נושא: תשלומי הורים בבית ספר קדימה – בדיקה מקיפה

תקציר מנהלים

להלן עיקרי ממצאים, מסקנות והמלצות מדוח ביקורת שנערך בעיריית קריית ביאליק בנושא תשלומי הורים במוסדות החינוך בקריית ביאליק.

*** לשם קבלת החלטות רצוי לעיין בדוח המלא.**

הביקורת התבצעה בבי"ס "קדימה" בקריית ביאליק במהלך חודשים

פברואר ועד אוקטובר 2011 ובחנה את השנים תשס"ט – תש"ע (2008 -

2010) וכללה את ההיבטים הבאים: גביית כספי תשלומי הורים, דיווח

תקין לגורמים הנדרשים, בדיקת דו"חות כספיים.

להלן עיקרי הליקויים שנמצאו:

1. בשנת הלימודים תשס"ט הגבייה בפועל הייתה גבוהה מ – 100% בכל הפרמטרים

שנבדקו. כמון כן נמצא חוסר ההתאמה בין הסכומים שאושרו על ידי הפיקוח, ובין

הסכומים שפורסמו על ידי בית הספר להורים קיים בסעיפים שונים. מנהל בית

הספר מסר כי חוסר התאמה נמצא היות ולא ניתן היה לאתר את אישור סגן מנהל

המחוז – דאז יוסי וסרמן אל מול התנהלות ביה"ס – ולפיכך אין מקום לכתיבת

הערה זו.

2. בשנת הלימודים תש"ע הגבייה בפועל של תשלומי הרשות הייתה גבוהה מ – 100% . בנוסף, בית הספר לא הצליח לגבות 100% מתשלומי החובה, וגבה מההורים 93.478% מתשלומי החובה בלבד. לדברי מנהל בית הספר, מאזן הבוחן נעשה מידי שנה בחודש דצמבר בתום שנת הכספים ולא בתום שנת הלימודים. כך יתכן מצב בו יש גבייה של שנתיים בממוצע (נכון לחודש דצמבר) של גביית תשלומי חובה. לפיכך יש ערבוב בין שנה לשנה ולא גבייה גבוהה יתר.
3. הביקורת ממליצה להעביר את מטלת ביצוע מאזני הבוחן לגורם מקצועי יותר כגון רו"ח חיצוני או מנהל/ת חשבונות שיועסק על ידי העירייה או בתי הספר במסגרת הניהול העצמי.
4. הביקורת ממליצה, כי כל סעיף בדו"חות הכספיים יכלול מידע מדויק על מקורו, בדגש על חלוקת הסעיף לסכומים אשר נגבו מכל אחת משכבות בית הספר בנפרד. מנהל בית הספר מסר כי כל סעיף בדוחות הכספיים יכנס לסעיף תקציבי נפרד משנת הלימודים תשע"ג על פי הנחייתו של מר דניאל שלו – רואה החשבון של ביה"ס.
5. לקראת יישום המודל "בית הספר בניהול עצמי", יש מקום להדרכות בתחום הניהול הכספי למנהלי בתי הספר ולפקידות למען הכשרה בנושא ניהול הכספים.
6. הביקורת ממליצה לשם בקרה נאותה, כי תבוצע הפרדה בין מפקיד הכספים ובין האדם שמבצע את התאמות הבנקים.
7. לשם צמצום החובות לבתי הספר, וסיוע יעיל בגבייה מצד הרשות, הביקורת ממליצה כי בית הספר יעביר לרשות המקומית, דיווח המפרט מיהם ההורים החייבים תשלומי חובה והסכומים אותם הם חייבים, אחת לחצי שנה.

1.1. רקע כללי

- א. הפעילות במוסדות החינוך מתבססת בעיקרה על שירותים הניתנים על – ידי המדינה ועל ידי הרשויות המקומיות במסגרת לימוד חינוך: העסקת מורים, מנהלים, עובדי חינוך ומינהל אחרים, וכן בנייה ואחזקה של מוסדות חינוך. אך ישנם שירותים ומוצרים שהמדינה והרשות המקומית אינן מחויבות לתיתם חינוך. לכן ההורים נדרשים לממן את השירותים האלה.
- ב. נושא תשלומי ההורים לבתי-הספר חוזר ועולה על סדר היום הציבורי כמעט מדי שנה, לפני פתיחת שנת הלימודים, בשל הנטל הכספי הכבד שתשלומים אלה מהווים על ההורים.
- ג. בכל שנה מפורסם חוזר מנכ"ל משרד החינוך בנוגע לתשלומי הורים. מטרת החוזר היא לפרסם את הסכומים המרביים שאושרו לגבייה על ידי ועדת החינוך של הכנסת ולרענן את הנהלים בכל הנוגע לגביית תשלומי הורים. בנוסף לחוזרים המפורסמים באופן שנתי, ומתייחסים לשינויים בסכומי התשלומים, קיימים חוזרי מנכ"ל משרד החינוך קבועים, אשר מתייחסים לנוהלי הקבע שאינם משתנים משנת לימודים אחת למשניה.
- ד. תשלומי הורים הם תשלומים עבור שירותים ופעילויות במוסדות חינוך אשר המדינה אינה מחויבת לספק אותם חינוך. משרד החינוך קובע את גובה האגרות והשירותים לשנת הלימודים באישור ועדת החינוך של הכנסת. לפני תחילת כל שנת לימודים משרד החינוך מפרסם בחוזר מנכ"ל את התשלומים המרביים שמותר לגבות מהורי תלמידים.
- ה. התשלומים נחלקים לתשלומים עבור שירותי חובה ועבור שירותי רשות. שירותי חובה הם שירותים שחייבים לשלם בעבורם גם אם אין

צורכים אותם, ועמם נמנים ביטוח תאונות אישיות לתלמידים וביטוח מקיף של בריאות השן ברשויות שבהן ניתן שירות זה. בנוסף, ישנם שירותים הניתנים כשירותי רשות. במקרה זה ההורה לא רשאי להחליט שילדו לא יצרוך שירות מסוים למרות שלא ישלם עבור שירות זה. בין שירותי הרשות: טיולים, סל תרבות, מסיבות כיתתיות ועוד. אין למנוע מתלמידים השתתפות בפעילויות בשל אי תשלום עקב קשיים כלכליים, ויש למצוא פתרונות דרך הרשות המקומית והנהלת בית הספר על מנת לשתפם. קיימים גם סוגי תשלומים אחרים כגון: תשלומים בעבור תל"ן (תכנית לימודים נוספת) ותשלומים בעבור "רכישת שירותים מרצון":

❖ תל"ן (תכנית לימודים נוספת) - תכנית לימודי תגבור והעשרה המתקיימת בשעות שמחוץ לשעות שנקבעו בתכנית הלימודים הרגילה במסגרת בית הספר, ביוזמה ובמימון שאינם של משרד החינוך. גביית התשלום בעבור תל"ן מעוגנת בחוק חינוך ממלכתי, התשי"ג - 1953 ובתקנות חינוך ממלכתי התשי"ד - 1953.

❖ "רכישת שירותים מרצון" היא רכישה של שירותים או של ציוד שבית הספר מציע לרכוש במרוכז כדי לחסוך בהוצאות. על פי חוזר מנכ"ל משרד החינוך, תשלומי הורים, הגבייה עבור שירותים אלה חייבת לקבל את אישור כל הורי התלמידים המקבלים את השירות. בשום מקרה אין לחייב תלמידים להזדקק לשירותים הניתנים תמורת תשלום מרצון, ואין לחייב את ההורים ברכישתם.

ו. משרד החינוך עורך מדי שנה בקרה מדגמית על גביית תשלומי הורים במערכת החינוך. ממצאי הבקרה לשנת תש"ע (2009/10) מעלים כי ב- 51% ממוסדות החינוך שבוקרו נמצאה חריגה בדרישת התשלום, בסעיף אחד או יותר, לעומת הסכום המרבי המותר לגבייה. בהשוואה לנתוני השנים הקודמות, מדובר בירידה בשיעור המוסדות החורגים – בשנת תשס"ה עמד שיעור זה על 80% מהמוסדות ובשנת תשס"ח עמד שיעור זה על 69% מהמוסדות.

1.2. ניהול עצמי:

החל משנות התשעים של המאה העשרים, החל משרד החינוך בביצוע תהליך שמטרתו הרחבת האוטונומיה של בתי הספר באמצעות המודל "בית הספר בניהול עצמי" המעמיד במרכז את התלמיד, הכיתה והמורה. לבית הספר מוקנית גמישות מרבית בשימוש מכלול המשאבים העומדים לרשותו, לשם שיפור הישגי תלמידיו. מטרתו העיקרית של מודל הניהול העצמי היא העברת הסמכויות ותהליך קבלת ההחלטות ממשרד החינוך והרשות המקומית אל בתי הספר, הגברת המחויבות והאחריות של צוותי בתי הספר להישגים של תלמידיהם ושיפורם. הנחת העבודה היא כי הסמכת מנהלי בתי הספר והמורים, אשר בידיהם המידע המקיף ביותר על התלמידים, לניהול התקציב (כלומר: קיום משק כספים סגור) - תאפשר אבחון של צורכי התלמידים, ובכך ההחלטות בדבר אופן ניצול התקציב יהיו נכונות יותר.

על מנת לבצע זאת, מודל "בית הספר בניהול עצמי" גורס כי יש להעביר להנהלת בית הספר את מלוא המשאבים המיועדים לבית הספר (למעט תשלום למימון שכר מורים): הקצאות משרד החינוך למימון הוצאות התחזוקה השוטפת של בית הספר,

הקצאות הרשות המקומית לבית הספר, תשלומי הורים והכנסות ממיזמים של ההנהלה כגון השכרת מבני בית הספר לאירועים ולקייטנות. על פי המודל, הנהלת בית הספר היא זו שתחליט להיכן לנתב את עודפי הכספים שנותרו בידה: חוגי העשרה, רכישת ציוד לבית הספר או השקעה בשיפור הסביבה החינוכית. באמצע שנת הלימודים תשע"ב יחל משרד החינוך ביישום המודל בכ-130 בתי ספר יסודיים במחוזות ת"א וחיפה - כפיילוט. בקריית ביאליק ייכללו בפיילוט זה 5 בתי ספר (קדימה, נעורים, הבונים, ביאליק וצור שלום).

- א. בשנים תשס"ט עד תש"ע (2008 - 2010) למדו במוסדות החינוך בקריית ביאליק כ-6,000 תלמידים בממוצע לכל שנת לימודים.
- ב. מבנה מערכת החינוך בקריית ביאליק לפי מספר מוסדות, מספר כיתות וסה"כ מספר התלמידים :

תש"ע	תשס"ט		
3	3	הגיל הרך	מספר מוסדות
33	32	גני חובה וטרום חובה	
6	6	בתי ספר יסודיים	
2	2	חטיבות ביניים	
1	1	חטיבות עליונות	
1	1	טכנאים והנדסיים	
46	45	סה"כ	
176	182	סה"כ מספר כיתות	
5,886	5,991	סה"כ מספר תלמידים	

2. מטרת הביקורת

2.1. הביקורת בדקה האם מערך הגביה וניהול כספי ההורים (רשות וחובה) מנוהל בהתאם לדרישות החוק וחוזרי מנכ"ל. בנוסף הביקורת בדקה את בחינת יחסי הגומלין בין העירייה לבין מוסדות החינוך בכל הנוגע לניהול, פיקוח ובקרה על הגבייה.

2.2. הביקורת בחנה האם פעילות העירייה בתחום מתבצעת תוך שמירה על חוקיות, סדירות, עקרון השוויון, חסכון, יעילות, שקיפות ומניעת פגיעה בטוהר המידות.

3. חוקים, הוראות ונהלים

- 3.1. הבסיס החוקי הקשור לנושא התחום המבוקר כמפורט:
- 3.2. חוק לימוד חובה התש"ט 1949.
- 3.3. חוק חינוך ממלכתי.
- 3.4. חוזר מנכ"ל משרד החינוך, תקנות לימוד חובה (ייעוד כספי תשלומים), תשס"ה-2004.
- 3.5. חוזר מנכ"ל משרד החינוך, תשלומי הורים, תשס"ג / 3 (א).
- 3.6. חוזר מנכ"ל משרד החינוך, תשלומי הורים התשס"ט.
- 3.7. חוזר מנכ"ל משרד החינוך, תשלומי הורים התש"ע.

4.1. במהלך חודשים פברואר ועד אוקטובר 2011 בוצעה ביקורת במוסדות

החינוך בעיריית קריית ביאליק.

4.2. הביקורת בחנה את השנים תשס"ט – תש"ע (2008 - 2010) וכללה את

ההיבטים הבאים:

א. גביית כספי תשלומי הורים.

ב. דיווח תקין לגורמים הנדרשים.

ג. בדיקת דו"חות כספיים.

4.3. הביקורת בוצעה באגף החינוך, בבתי הספר היסודיים ובמחלקת

הגיזברות.

4.4. הביקורת בוצעה בהתאם לתוכנית העבודה של מבקר העירייה לשנת

2011. הנושא נכלל בתכנית העבודה השנתית, בשל היקפו הכספי ובגין

סיכונים אפשריים בתחומו.

4.5. הביקורת הסתמכה על הוראות החוק כפי שמופיעות בסעיף 3 לדוח זה.

4.6. הביקורת בוצעה ע"י גב' לירון הרשקוביץ וגב' מיה בלום ובהנחייתו של

מר אייל לוי, המבקר הפנימי.

4.7. הביקורת מודה על שיתוף הפעולה החיובי במהלך עבודתה עם מנהל אגף

החינוך, מר עמי ראובן ומנהל בית ספר קדימה מר יוסי חילואני.

4.8. תגובות המבוקרים בעירייה מופיעה בגוף דוח הביקורת.

4.9. לצורך ביצוע המטלה, הביקורת קיבלה נתונים:

- א. מנהל אגף החינוך, מר עמי ראובן.
- ב. מספרי הנהלת החשבונות של הרשות לגבי הנתונים הכספיים של בתי הספר.
- ג. ממנהל בית הספר שהעביר לנו את כל הנתונים.
- ד. בנוסף, הביקורת הוציאה וניתחה נתונים שונים מתוך המערכת הממוחשבת.

להלן ממצאי הביקורת

5. **להלן ממצאי הביקורת - בית ספר קדימה**

1. **נתונים כלליים על בית הספר**

1.1. בבית ספר קדימה לומדים תלמידים עפ"י הפירוט הבא:

<u>כיתה</u>	<u>תשס"ט</u>	<u>תש"ע</u>
א	95	101
ב	136	96
ג	91	135
ד	99	91
ה	120	90
ו	115	130
סה"כ	656	643

הביקורת מעירה כי עפ"י נתוני הנהלת החשבונות של בית הספר (דו"ח מאזן בוחן) הסכומים אותם גובה בית הספר גבוהים באופן משמעותי מעל התקרה שאותה מאפשר חוזר מנכ"ל.

לדוגמא: תשלומי החובה המקסימאליים לגבייה עפ"י חוזר מנכ"ל הם 34 ₪ כפול מספר התלמידים בבית הספר, כלומר $22,304 = 656 \times 34$. הנהלת בית הספר, עפ"י החוזר שהוציאה להורים ביקשה לגבות 32 ₪ מכל תלמיד.

בדו"ח הנהלת החשבונות הגבייה בסעיף זה עומדת על 39,841.37 ₪.

להלן תשובת מנהל בית הספר:

שימו לב כי בביה"ס קדימה מאזן הבוחן נעשה מידי שנה בחודש דצמבר בתום שנת הכספים ולא בתום שנת הלימודים!!!!

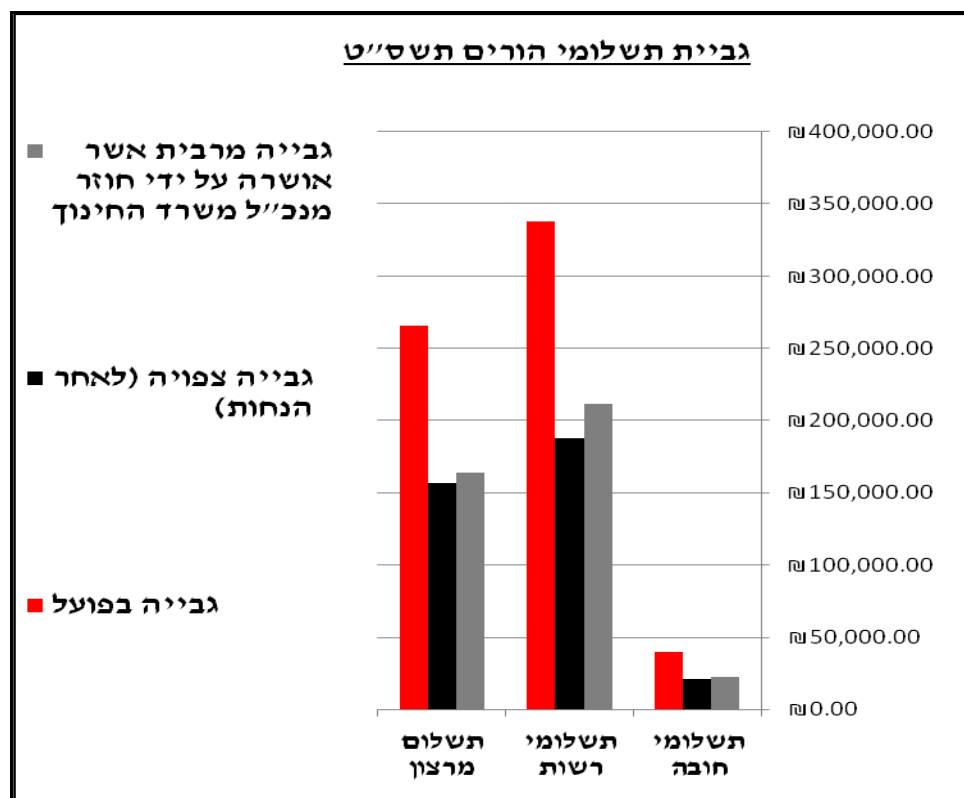
כך יתכן מצב בו יש גבייה של שנתיים בממוצע (נכון לחודש דצמבר) של גביית תשלומי חובה!!! פה יש ערבוב בין שנה לשנה ולא גבייה גבוהה יתר. ניתן לבדוק את הגבייה גם מול הורי התלמידים או כל מי שעמד עד כה כיו"ר ועד ההורים וביקר אותנו – כמו גב' סמדר שופן וגב' מזי שניידר או כל הורה אחר בביה"ס.

אף הורה לא שילם יותר מ-34 ₪ כתשלום חובה!!! שכן ההורים בודקים בציציות לאן הולך כל שקל אותו הם משלמים!!!

ראה פירוט בטבלאות המצורפות

1.2. גביית תשלומי הורים בבית ספר קדימה בשנת תשס"ט:

סוג תשלום	גבייה מרבית אשר אושרה על ידי חוזר מנכ"ל משרד החינוך	גבייה צפויה (לאחר מלגות)	גבייה בפועל	אחוז גבייה בפועל מתוך גבייה צפויה
חובה	22,304.00 ₪	20,976.00 ₪	39,841.37 ₪	189.938%
רשות	211,329.00 ₪	188,071.60 ₪	337,675.82 ₪	179.546%
תשלום מרצון	164,000.00 ₪	156,389.00 ₪	265,926.43 ₪	170.042%
סה"כ	397,633.00 ₪	365,436.60 ₪	643,443.62 ₪	176.08%



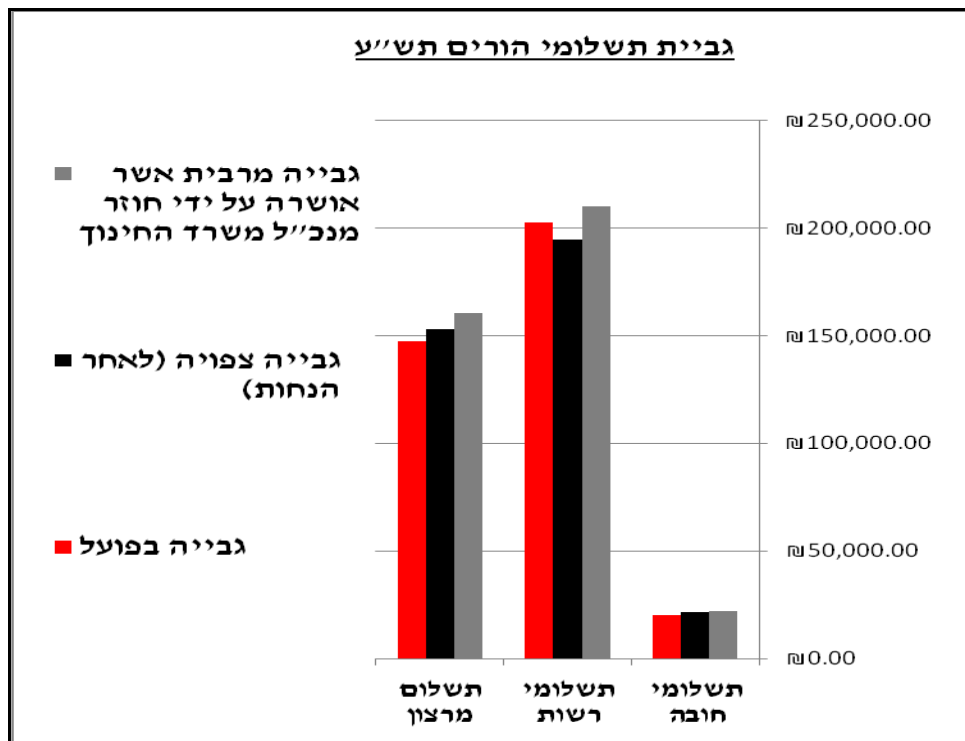
1.2.1. בבדיקתנו נמצא כי:

הגבייה בפועל בשנת הלימודים תשס"ט הייתה גבוהה מ – 100% בכל הפרמטרים שנבדקו.

מנהל בית הספר מסר כי אין הנחות על תשלומי חובה וכנראה מדובר בבלבול חד משמעי בין שנת עבודה ושנת כספים. שנת העבודה נגמרת ב- 31 לדצמבר ואילו שנת הלימודים מסתיימת ביום 30 ביוני בכל שנה.

1.3. גביית תשלומי הורים בבית ספר קדימה בשנת תש"ע:

סוג תשלום	גבייה מרבית אשר אושרה על ידי חוזר מנכ"ל משרד החינוך	גבייה צפויה (לאחר הנחות)	גבייה בפועל	אחוז גבייה בפועל מתוך גבייה צפויה
תשלומי חובה	₪21,862.00	₪21,683.50	₪20,269.37	93.478%
תשלומי רשות	₪210,202.00	₪194,690.75	₪202,573.18	104.049%
תשלום מרצון	₪160,750.00	₪153,060.00	₪147,446.93	96.333%
סה"כ	₪392,814.00	₪369,434.25	₪370,289.48	100.23%



1.3.1. בבדיקתנו נמצא כי:

הגבייה בפועל של תשלומי הרשות בשנת הלימודים תש"ע הייתה גבוהה מ – 100% ללא קבלת הסבר. בנוסף, בית הספר לא הצליח לגבות 100% מתשלומי החובה, וגבה מההורים 93.478% מתשלומי החובה בלבד.

1.4. בחוזרי מנכ"ל משרד החינוך, תשלומי הורים לשנה"ל התשס"ט, ותשלומי הורים לשנת התש"ע נרשם בסעיף 3 כי:

"את חוזר התשלומים המוסדי יש לאשר אך ורק באמצעות המערכת הממוחשבת 'אפיק'... ההודעה אודות התשלומים הנשלחת אל ההורים בכתב תהיה זהה בסעיפי הגבייה ובסכומים הנגבים לפורמט שאושר באמצעות המערכת הממוחשבת 'אפיק'. אין להשתמש בפורמט אחר"

בבדיקתנו נמצא כי:

1.4.1. עיריית קריית ביאליק מקיימת חוג בבית הספר קדימה בשיתוף עם עמותת "אתגרים" אשר מתמחה בפעילויות אתגר חינוכיות בקרב ילדים ונוער בעלי צרכים מיוחדים. פעילות זו נפרדת לחלוטין מפעילות בית הספר.

1.4.2. התשלום עבור חוג זה הינו נפרד לחלוטין מתשלומים המוגדרים "תשלומי הורים".

1.4.3. בשנת הלימודים תש"ע, בהודעה אודות התשלומים (חוזר שכותרתו 'סל תשלומים תש"ע') שנשלחה אל ההורים של תלמידי הכיתות המקדמות (בהן לומדים תלמידים בעלי צרכים מיוחדים) נכלל גם תשלום הנדרש עבור הפעילות המשותפת עם עמותת "אתגרים".

1.4.4. יתרה מכך, סעיף זה לא נכלל בסעיפי התשלום עליהם דיווח בית הספר למשרד החינוך באמצעות מערכת "אפיק", ולא אושר על ידי הגורמים הרלוונטיים במשרד החינוך.

1.4.5. חוסר ההתאמה נמצא בסעיפים הבאים בכל השכבות: ביטוח

תאונות אישיות, סל תרבות, מסיבה כיתתית וטיולים.

1.5. בחוזר מנכ"ל, תשלומי הורים, סעיף 4.2 נרשם כי:

"רשות החינוך המקומית, או הבעלות על המוסד, רשאית לגבות החזר הוצאות בשיעור של 100% עבור דמי נסיעה וכניסה לבריכה בשיעורי שחייה - הכול בהתאם לתכנית הלימודים. תלמיד המנוי בבריכה שבה ייערכו שיעורי השחייה יהיה פטור מתשלום עבור דמי כניסה."

בנוסף, בחוזר מנכ"ל משרד החינוך, תשלומי הורים, סעיף 9, נרשם כי:

"יש לפרט להורים בכתב את שיעור התשלומים ואת השירותים הניתנים תמורתם לפי סוגיהם, כל אחד בנפרד, חובה ורשות."

וכן בחוזרי מנכ"ל משרד החינוך, תשלומי הורים לשנה"ל התשס"ט,

ותשלומי הורים לשנת התש"ע נרשם בסעיף 3 כי:

"את חוזר התשלומים המוסדי יש לאשר אך ורק באמצעות המערכת הממוחשבת 'אפיק'... ההודעה אודות התשלומים הנשלחת אל ההורים בכתב תהיה זהה בסעיפי הגבייה ובסכומים הנגבים לפורמט שאושר באמצעות המערכת הממוחשבת 'אפיק'. אין להשתמש בפורמט אחר"

בבדיקתנו נמצא כי:

1.5.1. מעיון במאזני הבוחן של בית הספר לשנים תשס"ט ותש"ע, נמצא

כי בית הספר גבה מהתלמידים כספים עבור פעילות השחייה, שהוגדרו על ידי חוזר מנכ"ל משרד החינוך כתשלומי רשות, וזאת למרות שתשלום זה לא נכלל בהודעת "סל תשלומים" שהופץ להורים.

1.5.2. אי לכך, גבייה זו הינה חריגה מדרישות התשלום שפורסמו בחוזר

"סל תשלומים" שהופץ להורים.

1.5.3. בנוסף זוהי חריגה מהסכומים שאושרו לגבייה על ידי משרד

החינוך, שכן סכום זה לא נכלל בדו"ח אותו העביר בית הספר

למשרד החינוך באמצעות המערכת הממוחשבת "אפיק".

1.5.4. מנהל בית הספר מסר בתגובתו לדו"ח כי גביית תשלומים עבור

כניסה לבריכה הינם עפ"י הנחיית הרשות המקומית לבית הספר,

כך שגבייה זו מועברת חזרה אל הרשות המקומית באופן מלא.

1.6. בחוזר מנכ"ל, תשלומי הורים, סעיף 13.1 נרשם כי:

"על התוכנית (תוכנית לימודים נוספת) לקבל את אישור הפיקוח במחוז."

בבדיקתנו נמצא כי:

1.6.1. מאזני הבוחן של השנים שנסקרו כוללים תשלומי הורים תחת

סעיף תוכנית לימודים נוספת עבור שכבה א': במאזן הבוחן

תשס"ט נרשם כי נגבה עבור התוכנית 175 ₪ בסה"כ, ובמאזן

הבוחן תש"ע נרשם כי נגבה 265 ₪ בסה"כ.

1.6.2. בבדיקתנו נמצא כי לא דווח על תל"ן (תוכנית לימודים נוספת)

כחלק ממערכת השעות הבית ספרית בשנים המבוקרות, אולם

סעיף הגבייה בשם זה הופיע בדוחות במאזני הבוחן הרלוונטיים.

1.6.3. אי לכך, גביית הכספים עבור תוכנית לימודים נוספת, שלטענת

מנהל בית הספר, אינה קיימת ולכן אינה מאושרת על ידי הפיקוח

במחוז מהווה חריגה הן מהסכומים שפורסמו להורים בחוזר "סל

תשלומים", והן מהסכומים שאושרו לגבייה על ידי חוזרי מנכ"ל

משרד החינוך.

1.6.4. בתגובתו לממצאי הדו"ח מסר מנהל בית ספר קדימה, כי בית

הספר אינו מקיים תוכנית לימודים נוספת, וכי לא קיים אישור

מהפיקוח של משרד החינוך במחוז עבור תוכנית זו, מאחר

וממילא לא קיימת תוכנית אותה ניתן לאשר. ההקלדה שנעשתה

למחשב נעשתה עקב טעות הקלדה.

1.7. בחוזר מנכ"ל משרד החינוך, ארגון ומינהל מוסדות חינוך, ניהול גבייה

והכספים במוסד החינוכי: חוק לימוד חובה (תיקון מספר 26), התשס"ד

2004, סעיף 1 נרשם כי:

"התקנות מחייבות חשבון בנק נפרד לכספי התשלומים הנגבים מהורי התלמידים בכל מוסד חינוך"

בבדיקתנו נמצא כי:

1.7.1. בית הספר לא פתח חשבון בנק נפרד לתשלומי הורים.

1.7.2. מנהל בית הספר מסר בתגובתו לממצא כי לא נפתח חשבון בנק.

כמו כן, הוסיף מנהל בית הספר כי הוא התריע על כך מול מנהל מחלקת החינוך וכן מול גזבר העירייה. בנוסף זאת הייתה הנחיית מנהל אגף החינוך לפעול עם חשבון אחד בלבד וזאת למרות חוזר מנכ"ל מחייב.

1.8. בחוזר מנכ"ל משרד החינוך, תשלומי הורים, סעיף 9, נרשם כי:

"יש לפרט להורים בכתב את שיעור התשלומים ואת השירותים הניתנים תמורתם לפי סוגיהם, כל אחד בנפרד, חובה ורשות."

בבדיקתנו נמצא כי:

1.8.1. בחוזרי "סל תשלומים" שנשלחו מטעם בית הספר אל ההורים הן

בשנת הלימודים תשס"ט והן בשנת הלימודים תש"ע קיימת הפרדה בין הסעיפים השונים, אך לא צוין האם הם תשלומי רשות או חובה.

1.8.2. אי הפרדה זו עלולה ליצור עבור ההורה שאינו בקיא בכל סעיפי חוזר מנכ"ל משרד החינוך אשליה כי כל הסעיפים הינם תשלומי חובה.

1.9. בחוזר מנכ"ל משרד החינוך, ארגון ומנהל, תשלומי הורים, סעיף 11.1.א.

נרשם כי:

"במקרה של הורים שלא שילמו את המגיע מהם במסגרת תשלומי החובה, יש לפנות לרשות המקומית או לבעלות לקבלת סיוע להסדרת התשלומים כחוק."

בבדיקתנו נמצא כי :

על אף העובדה שבשנת הלימודים תש"ע, הצליח בית הספר .1.9.1

לגבות רק 93.478% מתשלומי החובה (לאחר ניכוי ההנחות המאושרות), לא נמצא אישור לפנייה לבקשת סיוע לגביה מהורים החייבים תשלומי חובה לבית הספר.

מנהל בית הספר מסר בתגובה לממצא כי העירייה אינה צד .1.9.2 בעניין תשלומי החובה הנגבים מההורים, ולא הייתה מעולם. הוא טען כי רק נציגי בית הספר יכולים לגבות כסף מההורים בבתי ספר יסודיים ממלכתיים.

אי לכך, הביקורת ממליצה, לשם צמצום החובות לבתי הספר, .1.9.3 וסיוע יעיל בגבייה מצד הרשות, כי בית הספר יעביר לרשות המקומית, אחת לחצי שנה, דיווח המפרט מיהם ההורים החייבים תשלומי חובה והסכומים אותם הם חייבים.

2. בקרה פנימית

2.1. בבדיקה נמצא כי הפקידה שמקבלת את תשלומי ההורים היא גם זו שמפקידה את הכספים בבנק וגם עושה התאמות בנקים. אי לכך הביקורת ממליצה לשם בקרה נאותה, כי תבוצע הפרדה בין משדר הפעולות למחשב ובין האדם המבקר את התאמות הבנקים.

סיכום והמלצות דו"ח ביקורת

1. הפעילות במוסדות החינוך מתבססת בעיקרה על שירותים הניתנים על – ידי המדינה ועל ידי הרשויות המקומיות במסגרת לימוד חינוך אך ישנם שירותים ומוצרים שהמדינה והרשות המקומית אינן מחויבות לתיתם חינוך. לכן ההורים נדרשים לממן את השירותים האלה. תשלומי הורים הם תשלומים עבור שירותים ופעילויות במוסדות חינוך אשר המדינה אינה מחויבת לספק אותם חינוך.
2. בכל שנה מפורסם חוזר מנכ"ל משרד החינוך בנוגע לסכומים המרביים שאושרו לגבייה.
3. מטרתו העיקרית של מודל הניהול העצמי היא העברת הסמכויות ותהליך קבלת ההחלטות ממשרד החינוך והרשות המקומית אל בתי הספר, הגברת המחויבות והאחריות של צוותי בתי הספר להישגים של תלמידיהם ושיפורם. הנחת העבודה היא כי הסמכת מנהלי בתי הספר והמורים, אשר בידיהם המידע המקיף ביותר על התלמידים, לניהול התקציב (כלומר: קיום משק כספים סגור) - תאפשר אבחון של צורכי התלמידים, ובכך ההחלטות בדבר אופן ניצול התקציב יהיו נכונות יותר.
4. הביקורת התבצעה בבי"ס "קדימה" בקריית ביאליק במהלך חודשים פברואר ועד אוקטובר 2011 ובחנה את השנים תשס"ט – תש"ע (2008 - 2010).
5. בשנת הלימודים תשס"ט הגבייה בפועל הייתה גבוהה מ – 100% בכל הפרמטרים שנבדקו. כמן כן נמצא חוסר ההתאמה בין הסכומים שאושרו על ידי הפיקוח, ובין הסכומים שפורסמו על ידי בית הספר להורים קיים בסעיפים שונים.

6. בשנת הלימודים תש"ע הגבייה בפועל של תשלומי הרשות הייתה גבוהה מ – 100% . בנוסף, בית הספר לא הצליח לגבות 100% מתשלומי החובה, וגבה מההורים 93.478% מתשלומי החובה בלבד. בחוזר "סל התשלומים" של שנת תש"ע של תלמידי הכיתות המקדמות נכלל גם תשלום הנדרש עבור הפעילות המשותפת עם עמותת "אתגרים". סעיף גבייה זה, אינו אמור להיכלל בחוזר "סל התשלומים". יתרה מכך, סעיף זה לא נכלל בדיווח למשרד החינוך באמצעות מערכת "אפיק", ולא אושר על ידי הגורמים הרלוונטיים במשרד החינוך. כאמור מנהל בית הספר מסר כי כספים אלו מועברים לעירייה ישירות והגבייה נעשה בהתאם להנחיית העירייה.
7. בשנים תשס"ט ותש"ע, נגבו כספים עבור פעילות השחייה, על אף כי תשלום זה לא נכלל בהודעת "סל תשלומים". אי לכך, גבייה זו הינה חריגה מדרישות התשלום. בנוסף סכום זה לא נכלל בדו"ח הממוחשבת "אפיק".
8. בשנים תשס"ט ותש"ע נמצא כי לא דווח על תל"ן (תוכנית לימודים נוספת) כחלק ממערכת השעות הבית ספרית בשנים המבוקרות, אולם סעיף הגבייה בשם זה הופיע בדוחות במאזני הבוחן. מנהל בית הספר מסר כי אין תל"ן בבית הספר וכנראה מדובר בטעות הקלדה במאזן.
9. בית הספר לא פתח חשבון בנק נפרד לתשלומי הורים. מנהל בית הספר מסר כי לא נפתח חשבון עקב הנחיית
10. בחוזרי "סל תשלומים" בשנת הלימודים תשס"ט ותש"ע קיימת הפרדה בין הסעיפים השונים, אך לא צוין האם הם תשלומי רשות או חובה.
11. לא נמצא אישור לפנייה לבקשת סיוע לגביה מהורים החייבים תשלומי חובה לבית הספר.

12. בחוזרי "סל תשלומים" שנשלחו להורי התלמידים בכל השכבות הן בשנת הלימודים תשס"ט, והן בשנת הלימודים תש"ע, חתום מנהל המוסד החינוכי בלבד ולפיכך חסרה חתימתו של יושב ראש ועד ההורים המוסדי.
13. בסעיף הכנסות ממלגות נרשמה פעולה בחובה והסכום מופיע במינוס בלבד תחת העמודה של זכות. סעיף זה צריך להיות מאופס בסוף שנה ותחת סעיף זה יש לתת הנחות לתלמידים. מנהל בית הספר מסר כי מדובר בטעות בהנהלת חשבונות.
14. יתרת הפתיחה לשנת תשס"ט הינה 71,729 ₪. הסכום נובע מתגבור גביית אגרת תלמידי חוץ בחינוך המיוחד המועבר לבית הספר ע"י העירייה.
15. יתרת הסגירה של בית הספר לשנת תשס"ט הייתה 165,133 ₪. סכום זה מהווה 25% מסך הגבייה בפועל באותה שנה ו- 45% מתוך הסכום המאושר לגבייה עפ"י חוזר שהוציא בית הספר. הביקורת מעירה כי סכום זה גבוה משמעותית ממה שמאפשר חוזר מנכ"ל, קרי 10% בתום שנה.

המלצות

16. מאזן הבוחן שמגיע לעירייה מדי שנה ומוגש הן למחלקת החינוך והן לגזברות העירייה מבוצע על ידי מזכירת בית הספר. לאור ההיערכות ההולכת ומסתיימת ברשות המקומית ובהתאם לבקשת מפקחת מחוז חיפה והצפון במשרד החינוך, גב' רחל מתוקי, של כניסת בתי הספר היסודיים למודל "בית הספר בניהול עצמי", אנו מוצאים כי נקודה זו הינה משמעותית וקריטית לניהול תקשורת תקינה בהיבט הכספי בין הרשות ובין בתי הספר לאור העובדה, כי בתי הספר אינם ישות משפטית ואי לכך הנטל המשפטי נופל על העירייה. על כן הביקורת ממליצה להעביר את מטלת ביצוע מאזני הבוחן לגורם מקצועי יותר כגון הגורמים הנ"ל.
17. בבדיקה נמצא כי הסעיפים "הכנסות אירועים כללי", "ביטוח תאונות" ו"שחיה" בדו"חות הכספיים של שנת הלימודים תש"ע אינם מפורטים ברמה השכבתית ומדווחים כסכום הכנסה כללי בכל אחד מהסעיפים הנ"ל. הביקורת ממליצה, למען דיווח מדויק וברור, כי כל סעיף בדו"חות הכספיים יכלול מידע מדויק על מקורו, בדגש על חלוקת הסעיף לסכומים אשר נגבו מכל אחת משכבות בית הספר בנפרד.
18. לאור הפיילוט של מודל "בית הספר בניהול עצמי", וכן לאור הליקויים שנמצאו בתחום ההיערכות החשבונאית, יש מקום, לקראת יישום המודל, להדרכות בתחום הניהול הכספי למנהלי בתי הספר ולפקידות למען הכשרה בנושא ניהול הכספים.
19. הביקורת ממליצה לשם בקרה נאותה, כי תבוצע הפרדה בין מפקיד הכספים ובין האדם שמבצע את התאמות הבנקים.
20. לשם צמצום החובות לבתי הספר, וסיוע יעיל בגבייה מצד הרשות, הביקורת ממליצה כי בית הספר יעביר לרשות המקומית, דיווח המפרט מיהם ההורים החייבים תשלומי חובה והסכומים אותם הם חייבים, אחת לחצי שנה.

21. הביקורת ממליצה, למען דיווח מדויק וברור, כי כל סעיף בדו"חות הכספיים יכלול מידע מדויק על מקורו, בדגש על חלוקת הסעיף לסכומים אשר נגבו מכל אחת משכבות בית הספר בנפרד.
22. לאור הפיילוט של מודל "בית הספר בניהול עצמי", וכן לאור הליקויים שנמצאו בתחום ההיערכות החשבונאית, יש מקום, לקראת יישום המודל, להדרכות בתחום הניהול הכספי למנהלי בתי הספר ולפקידות למען הכשרה בנושא ניהול הכספים.
23. הביקורת ממליצה לשם בקרה נאותה, כי תבוצע הפרדה בין מפקיד הכספים ובין האדם שמבצע את התאמות הבנקים.
24. לשם צמצום החובות לבתי הספר, וסיוע יעיל בגבייה מצד הרשות, הביקורת ממליצה כי בית הספר יעביר לרשות המקומית, דיווח המפרט מיהם ההורים החייבים תשלומי חובה והסכומים אותם הם חייבים, אחת לחצי שנה.

פרק ב' – סקירה ביקורתית על בתי הספר האחרים

מבוא .1

בעקבות ממצאי הבדיקה ותוצאותיה שנתגלו בבית הספר ע"ש "קדימה" מצאה לנכון הביקורת לבצע בדיקה/ סקירה על הדוחות הכספיים של בתי הספר האחרים. הביקורת בוצעה בליווי חשב המחלקה.

כתוצאה מהבדיקה נוכחה הביקורת כי :

1.1. אין אחידות באופן הדיווח של בתי הספר. כל בית ספר עורך דו"ח כספי

באופן שונה על פי מיטב הבנתו אשר לא תמיד עומד בדרישות חשבוניות

בסיסיות. זאת למרות שקיים דו"ח לדוגמא בחוזר מנכ"ל.

1.2. בתי הספר לא העבירו לעירייה דו"ח כספי מפורט והתאמת בנק בסוף

תשס"ה לצורכי בקרה.

1.3. בחלק מבתי הספר לא גובשה מדיניות ברורה בנושא הנחות ומלגות.

1.4. בחלק מבתי הספר לא נמצאו פרוטוקולים של ועדת הנחות או

שהפרוטוקולים נמצאו חלקיים ללא שמות המשתתפים וללא חתימתם.

להלן ממצאי הביקורת

תשלומי חובה .2

2.1. תשלומי החובה הינם כנגד ביטוח התלמידים, בשנת תשס"ט בוטחו

במסגרת זו 3,284 תלמידי בתי הספר והגנים.

2.2. בשנת תש"ע בוטחו במסגרת זו 3,300 תלמידי בתי הספר והגנים.

2.3. בשנת תשע"א בוטחו במסגרת זו 3,196 תלמידי בתי הספר והגנים.

2.4. בבתי הספר חייבו את ההורים בתעריף המקסימאלי המותר על פי חוזר

משרד החינוך, דהיינו ב- 34 ₪ לתלמיד.

2.5. סכום זה הועבר במלואו לחברה ומשק וכלכלה שמבטחת את העירייה

עפ"י הסדר כיסוי תאונות אישיות לתלמידים ולפיכך לא בוצעה גביית יתר בסעיף זה.

2.6. **אציין כי בשנת תשע"א הגבייה של 5 בתי ספר הייתה בחסר של 2,720**

₪ ולפיכך העירייה נאלצה להשלים את הכסף ולקזז את הסכום מתוך הכספים אותם היא מעבירה לבתי הספר (55 ₪ לתלמיד).

3.1. בהתאם לחוזרי המנכ"ל משרד החינוך – זכאי סיוע:

3.1.1. משרד החינוך מפעיל תקציב מלגות שמטרתו לסייע לתלמידים ממשפחות נזקקות באמצעות הענקת מלגות למימון טיולים ופעולות העשרה חינוכיות וחברתיות. כל מוסד מקבל הקצאה לפי מספר התלמידים ומצב הטיפול של בית הספר. ועדת המלגות בכל מוסד קובעת את שמות התלמידים הזכאים ואת גובה המלגה לכל תלמיד.

3.1.2. לגבי תלמידים זכאי סיוע יתקיים הנוהל הזה: בית הספר יכנס ועדה לדיון בבקשות להקלת נטל התשלומים תיעשה שהוגשו על ידי הורים שהכנסתם נמוכה. קביעת זכאי הסיוע על ידי ועדה בהשתתפות מנהל בית הספר, או, בהעדרו, על ידי נציג מטעמו, יועץ חינוכי ונציג ועד ההורים, בראשותו של נציג שירותי הרווחה העירוניים או היישוביים. החלטת הוועדה תהיה תקפה רק בתנאי שנכחו בה לפחות שניים מחבריה. דיוני הוועדה, לרבות החלטותיה וכל מסמך רלוונטי אחר הקשור בצנעת הפרט, יהיו חסויים מכל וכול.

3.1.3. הורים שהכנסתם נמוכה יהיו חייבים להמציא לחברי הוועדה כל מסמך שיידרש לשם אישור מצבם הכלכלי, כדי להעמיד את בקשתם במבחן.

3.2. רצ"ב טבלת ריכוז מלגות סיוע שניתנו לבתי הספר היסודיים בקריית

ביאליק:

תשע"א				תש"ע				תשס"ט				
קיום פרוטוקול	מאזן בוחן	עפ"י תדפיס בנק	הקצאה	קיום פרוטוקול	מאזן בוחן	עפ"י תדפיס בנק	הקצאה של משרד החינוך	קיום פרוטוקול	מאזן בוחן	עפ"י תדפיס בנק	הקצאה של משרד החינוך	
+	9,600	9,600	9,600	+	10,300	9,700	9,700	+	8,300	8,300	8,300	ביאליק
+	0	7,500	חסר	+	10	8,900	8,900	+	0	חסר	8,400	הבונים
	0	8,000	חסר		0	7,700	חסר		0	6,500	חסר	נעורים
+		11,000	חסר	+		11,000	חסר	+	חסר	11,000	חסר	קדימה
	8,700	חסר	חסר		9,300	9,300	חסר		8,200	7,600	חסר	צור שלום
	6,000	6,000	חסר		6,500	6,000	חסר		6,000	6,500	חסר	רמב"ם

3.3. מהטבלה הנ"ל עולה כי קיים שונות גדולה בין התשלום שמשולם על ידי

משרד החינוך ובין הדיווח למאזן הבוחן, מה שמעלה ספקות לגבי

תקיפותו ומהימנותו של מאזן הבוחן.

- 3.4. בחלק מבתי הספר לא הוקמו ועדת מלגות וכן לא נקבעו קריטריונים ואמות מידה ברורים לפיהם תקבע הזכאות לקבלת מלגה.
- 3.5. בבתי הספר: נעורים, צור שלום ורמב"ם לא נמצא פרוטוקול ובו פירוט התלמידים שמקבלים מלגה, לפי גובה סכום המענק.
- 3.6. בחלק מבתי הספר שנבדקו לא נמצא אישור משרד החינוך לגובה ההקצאה לבית ספר.
- 3.7. עפ"י חוזר מנכ"ל הוועדה תורכב ממנהל בית הספר, או, בהעדרו, על ידי נציג מטעמו, יועץ חינוכי ונציג ועד ההורים, בראשותו של נציג שירותי הרווחה העירוניים או הישוביים.
- 3.8. כאמור לעיל, בבתי הספר לא הוקמו ועדת מלגות והמלגות שאושרו לתלמידים ממשפחות שידי הוריהם אינה משגת, אושרו ע"י מנהל בית הספר מתוך הכרות עם ההורים. במקרים אחדים, מנהל בית הספר נעזר במזכירת בית הספר וההחלטה על גובה ההנחה הייתה משותפת של שניהם.
- 3.9. בנוסף, לא נמצא אסמכתאות שבית הספר קיבל מההורים שהכנסתם נמוכה, לשם אישור מצבם הכלכלי, כדי להעמיד את בקשתם במבחן.

4.1. הביקורת ממליצה להנהלת בית הספר לתאם תוכנית חניכה אישית לכל

מזכירות בתי הספר באמצעות קורסים מקצועיים ייעודיים ומוכרים שילוו על ידי אנשי מקצוע בתחום הנהלת חשבונות וע"י נציגי תמיכה בתוכנת מחשב ייעודית.

4.2. הביקורת ממליצה להצמיד מלווה מקצועי למזכירת בית הספר במהלך

סגירת שנת הלימודים הנוכחית ופתיחת שנת הלימודים הבאה כדי לוודא שהמערכת מוזנת ומנוהלת נכון כבר מההתחלה.

4.3. יש לאפיין את מערכת הנהלת החשבונות כך שתתאים לפעילות בית הספר.

4.4. הביקורת ממליצה למנהל בית הספר לדרוש דו"חות כספיים חודשיים

בכלל זה, דו"ח כספי, התאמת בנק ותכנון מול ביצוע. על מנהל בית הספר להעביר העתק מדו"חות אלה לוועד ההורים.

4.5. על מנהל בית הספר להעביר דו"ח כספי שנתי מסכם לעירייה לצורך

בקרה.

4.6. בשל המורכבות בניהול החשבונות והגביה, תוך התחשבות בנושא הנחות,

מלגות, וזיכויים ממליצה הביקורת להנהלת בית הספר ולעירייה:

4.6.1. לקבוע מדיניות ברורה לגבי נושא הנחות ומלגות ולעגן אותה במסמך חתום

המקובל על הנהלת בית הספר וועד ההורים. את המסמך יש לצרף לתקנון

בית הספר וועדות ההנחות חייבות לפעול על פיו.

4.6.2. מדיניות בית הספר צריכה להתייחס לנושא הכפילות של הנחות ומלגות

לתלמיד, כלומר, יש לשקול מדיניות לפיה יוכל לקבל תלמיד גם הנחה וגם

מלגה, או שהחלטת הוועדה תמליץ על סכום סופי לתשלום אחרי הנחה

ומלגה.