

ניהול הכספים בבתי הספר

העל יסודיים בשנת תשע"א

הקדמה - עיקרי הממצאים וההמלצות

1. כללי

- 1.1 ניהול כספי בתי הספר בעיר ובדגש על בתי הספר העל יסודיים נמצא בשנים האחרונות על סדר היום ובמעקב שוטף של מבקר העירייה. הנושא נבדק מעת לעת ומוצג בדוחות מבקר העירייה. הדוח האחרון שעסק בנושא הנדון הוצג בשנת 2010 (דוח מבקר העירייה מס' 27).
- 1.2 ההתנהלות הכספית בבתי הספר בעיר מודרכת ומפוקחת באחריות חשב אגף החינוך ובסיוע 2 משרדי רו"ח חיצוניים. ההתנהלות הכספית בבתי הספר מנוהלת באמצעות תוכנת מחשב - תכנת כספים 2000. 2 משרדי רו"ח שהועסקו: משרד "ורד" ו-"שחף" עד סוף שנת הלימודים תשע"א, ולאחר מכן משרד "שחף" ו-"גפני, קונפורטי, שלו - יועצים בע"מ". 2 משרדי רו"ח מפקחים כיום על 7 בתי הספר העל יסודיים, 24 בתי הספר היסודיים ומכללת בת ים (בשנת תשע"ב נוספו 2 בתי ספר על יסודיים נוספים לפיקוח: תיכון חדש ואשכולות).
- 1.3 דוח הביקורת שהוצג בתן 2 נושאים עיקריים:
 - אופן ההתנהלות הכספית ב- 5 בתי הספר העל יסודיים בשנת תשע"א.
 - אופן הפיקוח והבקרה הן ברמת משרדי רו"ח והן ברמת חשבות אגף החינוך.
- 1.4 בסיכום לדוח הציגה הביקורת שורה של המלצות בנושאים שנבדקו. ההמלצות נגעו לאופן: - הבחירה וההתקשרות עם משרדי רו"ח. - אופן הגשת הדוחות הכספיים השונים. - קשרי העבודה והפיקוח של חשבות אגף החינוך על משרדי רו"ח בתי הספר. - פעילותם של בעלי התפקידים השונים בבתי הספר בנושאי הכספים.
- 1.5 בדוחות הכספיים שהוגשו על ידי 2 משרדי רו"ח "ורד" ו-"שחף" לשנת תשע"א הוצגה תמונת המצב הבאה:
 - 3 בתי ספר מאוזנים בפעילותם הכספית: המר, בית וגן ו- חשמונאים.
 - בית הספר שז"ר נמצא בתהליכי הבראה לאחר גירעון כספי כבד של 354 אש"ח, ונמצא בכיוון הנכון לאיזון בפעילויות הכספיות.
 - בית הספר רמות נמצא במצב גירעוני חמור. התנהלות כספית בלתי תקינה, בלתי מבוקרת ובלתי מפוקחת שהביאה לכך שגרעונו הכספי המצטבר מגיע לכדי 291 אש"ח.

ניהול הכספים בבתי"ס העל יסודיים בשנת תשע"א

1.6 הביקורת בחנה פעם נוספת את אופן ההתנהלות הכספית במוסדות חינוך אלו על כול השלכותיה במטרה להציג את הנושא ולגרום לכך שמקבלי החלטות בעירייה, הממונים על נושא זה: סמנכ"ל קהילה, גזבר העירייה, מנהל אגף החינוך וחשב האגף יתנו דעתם לליקויים ויסדירו אותם.

1.7 הביקורת נותנת דגש לנושא האמור מ-2 היבטים:

- חובתה של העירייה הינה לפקח על ההתנהלות הכספית של מוסדות החינוך שבעיר, כמוגדר בחוזרי מנכ"ל משרד החינוך.
- מרבית כספי בתי הספר שבהם מתנהלת הפעילות בבתי הספר הינם כספי הורים, ולפיכך ראוי שההורים יידעו כי הכספים הנגבים מהם מנוהלים באופן ראוי ותקין על ידי מנהלות בתי הספר.

2. תכנית הביקורת

2.1 מצבם הכספי של 5 בתי הספר העל יסודיים בסוף שנת הלימודים תשע"א (שז"ר, חשמונאים, רמות, המר ובית וגן).

2.2 אופן יישום תכניות ה-"הבראה" בבתי הספר: רמות ו-שז"ר.

2.3 אופן התקצוב, השימוש וניהול כספי עירייה, כספי הורים ושונות.

2.4 ההתקשרות ואופן הפעלת משרדי רו"ח.

3. ממצאים עיקריים:

3.1 הדוחות הכספיים של 5 בתי הספר העל יסודיים: רמות, שז"ר, חשמונאים, המר ו-בית וגן, מציגים את תוצאות ההתנהלות הכספית של בתי הספר במהלך שנת הלימודים תשע"א. מהדוחות הכספיים עולה כי רק בית ספר אחד - רמות, התנהל מבחינה כספית באופן בלתי תקין, כמוצג בסכומי הנתונים שלהלן:

בית הספר	מצב כספי בסוף שנת תש"ע	תכנון תקציבי לשנת תשע"א	ביצוע בפועל	מצב כספי בסוף שנת תשע"א	% הגבייה מההורים
רמות	(104.2)	93.4	(186.6)	(290.8)	89%
שז"ר	(354.5)	211.1	283.4	(71)	88%
חשמונאים	250.2	באיזון כספי	(73.7)	176.5	81%
המר	105.5	-"-	(52.7)	52.8	61%
בית וגן	(3.5)	-"-	13.6	10.1	77%

ניהול הכספים בבתי"ס העל יסודיים בשנת תשע"א

3.2 בתי ספר מצויים בסוף שנת תשע"א בגירעון כספי מתמשך: רמות ו-שז"ר. בעוד שביה"ס רמות מצבו הכספי החמיר מאוד בשנה זו ומגירעון של 104.2 אש"ח בסוף שנת תש"ע גדל הגירעון הכספי באופן משמעותי לכדי 290.8 אש"ח, המצב בביה"ס שז"ר נמצא במגמת שינוי חיובית, מגירעון כספי של (354.5) אש"ח בסוף שנת תש"ע, סיים ביה"ס את שנת תשע"א ביתרה תקציבית של 283.4 אש"ח שהביאה לצמצום הגירעון בסוף שנת תשע"א לכדי 71 אש"ח בלבד. באם מגמה זו תימשך, אמור הגירעון בביה"ס שז"ר להיסגר סופית בסוף שנת תשע"ב.

3.3 הגירעון הכספי בביה"ס רמות החל כבר בתום שנת תשס"ט, אותה סיים ביה"ס בגירעון של 110 אש"ח, שבעקבותיו התקיימו ישיבות עם מנהלת ביה"ס, חשבות אגף החינוך ורו"ח וניתנו הנחיות במגמה להסדיר את התנהלותו הכספית ולהביא לאיזון תקציבי, אולם ללא הועיל. בשנת תשע"א המצב החמיר והתנהלותו הכספית והוצאותיו הכספיות של ביה"ס חרגו מכול תכנון תקציבי וללא כול יחס להכנסותיו הכספיות. בנושא זה הוציא המבקר דוח מיוחד המצורף לדוח הביקורת והתקיימו ישיבות בראשות סמנכ"ל קהילה במטרה להסדיר את מצבו הכספי של בית הספר.

3.4 הפעילות הכספית בבית הספר שז"ר, שנוהלה היטב ועל פי תכנית ההבראה שהותוותה לבית הספר ראוייה לציון מיוחד, וזאת בזכות בעל התפקיד, מורה בבית הספר שמונה על ידי המנהלת לסייע בידה בניהול כספי בית הספר. ההשקעה והפעילות הברוכה בפיקוח הקפדני על הוצאות בית הספר והשליטה בנושא, וכן הזמן ותשומת הלב שהושקעו בו, כול זאת בברכתה ותמיכתה של מנהלת בית הספר, הביאו תוצאות מבורכות. מנהלות בתי הספר זקוקות לבעל תפקיד נוסף שיסייע בידן בניהול כספי בית הספר, דוגמת הניהול הכספי בבית הספר שז"ר בשנת תשע"א ראוייה לחיקוי בכול בתי הספר העל יסודיים המנהלים משק כספים רחב היקף, וכן בכול בתי הספר שהחלו להיכנס השנה לפרויקט הניהול העצמי. היקף הפעילויות הכספיות המנהלתיות והתחזוקתיות בבית הספר הינו כבד ורחב היקף וראוי כי תינתן הדעת לנושא זה בכובד ראש.

3.5 מהדוחות הכספיים עולה כי מנהלות בתי הספר אינן מקפידות לפעול על פי התכנון התקציבי שאותו הם מכינים בשיתוף עם משרדי רו"ח בתחילת השנה, הסטייה מהתכנון התקציבי היא משמעותית ביותר, דבר שלא ייעשה במערכת כספית המנהלת כספי ציבור ומתקבל הרושם כי התכנון התקציבי הוא בגדר המלצה בלבד. הדבר חמור במיוחד בביה"ס רמות, מתכנון תקציבי שהיה אמור להביא לעודף תקציבי בסוף השנה בשיעור של 93.4 אש"ח, נוצר גירעון שנתי של (186.6) אש"ח. (פער של 280 אש"ח!).

3.6 כלי הניהול והבקרה הכספית שהוכנסו לבתי הספר ע"י חשבות אגף החינוך ומבקר העירייה, באמצעות הכנסת מערכת אינטרנטית לניהול כספי המאפשרת שליטה ובקרה מרחוק על ההתנהלות הכספית מצד חשבות אגף החינוך ומשרדי רו"ח המפקחים על בתי הספר, התכנון התקציבי והכנת תקציב שנתי, דוחות חצי שנתיים ודוחות כספיים שנתיים, אינם "עומדים בפרץ" ואינם מצליחים לספק מידע בזמן אמת

ניהול הכספים בבתי"ס העל יסודיים בשנת תשע"א

לגורמים הממונים ולהתריע על "גלישה" כספית בלתי תקינה של ביה"ס בהוצאותיו הכספיות.

הדבר נוצר, לדעת הביקורת, מאחר שמרבית ההכנסות הכספיות של ביה"ס הן בתחילת השנה ועיקר הוצאותיו הכספיות הן לקראת סוף שנת הלימודים, ולפיכך נדרשת הקפדה יתרה באישור ההוצאות הכספיות. הדוחות הכספיים השנתיים המוגשים בחודש ספטמבר/אוקטובר מספקים תמונת מצב שלאחר המעשה. יחד עם זאת, ראוי להדגיש כי המנהלים יכולים להפיק בכול עת שיחפצו דוח כספי, מאזן בוחן, בכדי לדעת את מצבו הכספי העכשווי של בית הספר. לפיכך בבתי הספר "הגירעוניים" יש לפתח ולהכניס כלי בקרה נוספים שיפעלו בהקפדה יתירה וביצוע פיקוח ובקרה על ההוצאות הכספיות כדוגמת אלו שהונהגו בבית הספר שז"ר, שתוצאותיהם הברוכות ניכרות לעין כול.

3.7 בבית הספר רמות סוכם כי רו"ח המלווה את בית הספר יהיה מעין חשב מלווה, שמקדיש זמן רב לליווי צמוד של בית הספר, ויפקח על כך שבית הספר פועל בתוך המסגרת והתקציב שתוכנן לביצוע בשנת תשע"ב. המלצת הביקורת למינוי בעל תפקיד מצוות מורי ביה"ס כדוגמת ביה"ס שז"ר טרם יושמה!

3.8 רמת אמינותם של הדוחות הכספיים גם היא מוטלת בספק. הדוחות הכספיים אינם דוחות כספיים מבוקרים ולפיכך הסתבר כי אינם משקפים לעתים באופן נכון את כלל הפעילויות או ההתחייבויות הכספיות של ביה"ס, דוגמת ביה"ס רמות, והדוח הכספי הציג בסוף השנה גירעון כספי של 64 אש"ח בלבד, בשעה שהגירעון הכספי היה בפועל 187 אש"ח, וזאת כתוצאה מכך שנמצא כי לא הוקלדו כול החשבונות למערכת הנהלת החשבונות ונעשה שימוש בכספי המקדמות של שנת תשע"ב, ולפיכך על חשבות אגף החינוך לתת את הדעת ולבחון כיצד ניתן להבטיח את רמת אמינותם ודיוקם של הדוחות הכספיים.

3.9 משק הכספים של בתי הספר בעיקרו מחולק ל-3 פרקי תקציב: כספי העירייה, כספי הורים, ושונות.

3.9.1 כספי עירייה - בפרק זה נכללות כול הפעילויות המנהלתיות התחזוקתיות והמשרדיות של ביה"ס. מקורותיו התקציביים הם ממשרד החינוך והעירייה. התקצוב לכול תלמיד וההכנסות בפרק זה לביה"ס הינו נמוך מאוד בהשוואה לגובה הוצאותיו הכספיות. בכול בתי הספר מצוי פרק תקציבי זה בגירעון כספי משמעותי (ב-3 בתי הספר הגדולים: רמות, שז"ר וחשמונאים בגירעון של כ-90-100 אש"ח) מצד כול המנהלות מושמעות טענות קשות על השתתפות עירונית נמוכה בסעיף תקציבי זה, רק 22.2 אש"ח לתלמיד, נמוך אפילו בהשוואה לתלמיד בבית ספר יסודי.

ניהול הכספים בבתי"ס העל יסודיים בשנת תשע"א

מנתונים השוואתיים של תקציב הוצאות שוטפות בעיריות אחרות נמצא כי הוא גבוה לאין שיעור מאשר בעריית בת ים (כמפורט בדוח הביקורת). בעירייה התקבלה החלטה לפיה, ב- 10 בתי הספר היסודיים שעברו לניהול עצמי תועלה ההקצבה לתלמיד ל- 52 ₪.

הביקורת סבורה כי יש להכיל תקציב זה גם על בתי הספר העל יסודיים. מבדיקת הביקורת נמצא כי המנהלים "מכסים" גירעונות אלו מההכנסות המועטות העצמיות שיש להן ובעיקר מיתרות כספיות שנשארות להם בכספי הורים או גביית חובות הורים משנים עברו, פעולה שאסור להם לעשות מאחר שעל פי הוראות מנכ"ל משרד החינוך חובה עליהם להחזיר יתרות כספיות אלו.

3.9.2 כספי הורים - נדבך הפעילות הכספית המרכזית של בית הספר הינו כספי הורים.

מדובר בכספים שאותם מתבקשים ההורים לשלם עבור פעולות חובה, הניתנות לילדיהם, כגון: ביטוח תאונות אישיות או פעילויות רשות שנועדו למען התלמידים, כגון: טיולים, מסיבות, סל תרבות וכו'. בסעיף תקציבי זה, נשארות בדרך כלל יתרות כספיות המנוצלות ע"י המנהלים עבור הגירעונות של סעיפי תקציב אחרים ואינן מוחזרות להורים כמתחייב.

גביית הכספים מההורים מהווה נטל פעילות כבד שבו מעורבים מנהלי בתי הספר, מחנכות הכיתות וועד ההורים ורק בזכות פעילותם הנמרצת מצליחים בבתי הספר לעבור את רף ה- 80%, וחלקם להגיע אף ל- 90%.

בפעולות רשות שההורים אינם משלמים עבורו, אין משתפים המנהלים את התלמידים, למעט משפחות מועטות יכולות המקבלות מלגות/הנחות ע"י בית הספר בתשלומיהם.

לאור הקושי בביצוע הגבייה ואכיפתה על ההורים התקיימה פגישה בראשות סמנכ"ל קהילה ונקבעו דרכים לשיפור הגבייה ואכיפתה בדרכים משפטיות, כמצורף בסיכום הישיבה לדוח.

3.9.3 כספי שונות - הפרק הכספי השלישי שבו כלולות הפעילויות השונות של בית הספר שלא נכללו בסעיפי כספי עירייה וכספי הורים, כגון: פרויקטים שונים, מועדון ספורט בית ספרי, תרומות והכנסות משכירויות. בסעיף תקציבי זה נשארות בכול בתי הספר יתרות כספיות, כספים המשמשים לכיסוי הגירעון הכספי המתקבל בסעיף כספי עירייה.

3.10 העסקת 2 משרדי רו"ח נעשית כיום באופן תקין, לאחר הליך הצעות מחיר שביצעה חשבות אגף החינוך ובחירת 2 משרדי רו"ח: "גפני, קונפורטי, שלו ושות' ו-"שחף", והחתמתם על חוזה העסקה. 6 בתי הספר העל יסודיים מצויים באחריות משרד רו"ח אחד, משרד גפני ושות', ועל בית ספר על יסודי אחד אחראי משרד "שחף".

ניהול הכספים בבתי"ס העל יסודיים בשנת תשע"א

רו"ח מלווים את בתי הספר בפעילותם השוטפת ומפקחים על תקינות פעילותם ומכינים בשיתוף עם המנהלות את הצעות התקציב השנתיות וכן את הדוחות החצי שנתיים ואת הדוחות הכספיים השנתיים.

רו"ח אינם מבצעים ביקורות יסודיות על אופן ההתנהלות הכספית, אלא רק משקפים בדוחות את מצבו הכספי של בית הספר כפי שעולה בתוניהם שבמערכת הניהול הכספי.

הביקורת סבורה כי יש צורך חיוני שתיערך גם בדיקה, ביקורת יסודית לעומק בכול ההתנהלות הכספית של בית ספר על יסודי, לפחות אחת ל- 4 שנים, שתבדוק ביסודיות נושא ההתקשרויות עם ספקים ואת תקינות ההוצאות הכספיות השונות, נושאים שמשרדי רו"ח אינם בודקים כלל ועיקר.

3.11 ההכנסות העצמיות של בתי הספר - לבתי הספר אין כמעט הכנסות עצמיות ומרבית

הכנסותיהם הינה ממקורות חוץ: כספי הורים, משרד החינוך והעירייה. נושא זה חייב לקבל תשומת לב רבה יותר מצד המנהלים בהיבטים שונים, כגון: גיוס תרומות וניצול כיתות הלימוד והשכרתם ליזמי חוץ בשעות שבבית הספר אין מתקיימת פעילות לימודית, כדוגמתה השכרה ומתן זיכיון להפעלת קפיטריה/מזנון בין כותלי בית הספר.

ב- 2 מבתי הספר זכיינות זו של השכרת הקפיטריה מהווה מקור הכנסות כספי משמעותי בהיקף כספי של כ- 80 אש"ח או 160 אש"ח לשנה.

בנושא הנדון התקיימה ישיבה בראשות סמנכ"ל קהילה ונקבעו כללים לביצוע התהליכים שנקבעו, תוך שילוב החברה לתרבות פנאי וספורט כגורם מרכזי שיסייע לבתי הספר בהיבטי ההתקשרות, גביית הכספים מהזכיינים וגם בקביעת תכנית הפעילות שלא תפריע לפעילותה של החברה. סיכום הדיון מצורף לדוח.

3.12 ניהול עצמי של בתי הספר - הביקורת סבורה כי כניסתם של בתי הספר היסודיים

לפרויקט הניהול העצמי והעברת נטל פעילויות גדול מאוד על כתפיהם של המנהלים, פעילויות שבוצעו קודם לכן על ידי העירייה, ראוי שתיעשה לבקרה צמודה של העירייה ולפיקוח והפקת לקחים לתהליך המשמעותי שמתרחש בבתי"ס, בפרט הניהולי והתפעולי.

4. הביקורת ממליצה

א. חשב אגף החינוך ייודא ויאכוף על 2 משרדי רו"ח את ביצוע המטלות הנדרשות

מהם מתוקף החוזה שחתמו עם העירייה:

- הכנה והגשת התקציב השנתי לתשע"ב לבתי"ס העל יסודיים עד לתחילת שנת הלימודים.

- ליווי שיטתי מסודר של בתי הספר.

- הגשת דוח חצי שנתי נכון לסוף ינואר 2012.

- דוח כספי שנתי לשנת תשע"ב. יוגש עד ה- 1 באוקטובר, 3 חודשים לאחר סיום שנת הלימודים.

ניהול הכספים בבתי"ס העל יסודיים בשנת תשע"א

- ב. חשב אגף החינוך ידרוש משרדי רו"ח שכול דוח כספי ילווה בחתימתו האישית של רו"ח שערך אותו בכדי להבטיח את אמינות הנתונים והדיווחים הכספיים המוצגים בו.
- ג. רו"ח יתודרכו על ידי חשב אגף החינוך לתת תשומת לב ולהתריע בזמן אמת על כול מצב שבו מנהלי בתי הספר חורגים מתקציבם המאושר או חורגים בהוצאותיהם מעבר להכנסותיהם. רו"ח יתריע על כך בפני חשב אגף החינוך ומבקר העירייה.
- ד. לדוח הכספי השנתי יצורפו דברי הסבר באותם הנושאים שקיימת בהם חריגה מעל 10% בכול אחד מסעיפי התקציב המאושרים, הן ביחס לתכנון התקציבי והן בהוצאה הגבוהה מההכנסה.
- ה. יש לתת תשומת לב רבה בבקרה ובפיקוח על ההתנהלות הכספית של ביה"ס שז"ר ובעיקר על פעילות ביה"ס רמות, המצויים בתכנית התייעלות והבראה, שבאה לביטוי בהצעת התקציב לשנת תשע"ב, שמטרתה לצמצם את הגירעון הכספי המצטבר ולאזן את תקציבו הכספי של ביה"ס רמות בתוך 3 שנים. ביה"ס שז"ר אמור להתאזן כבר בסוף שנת תשע"ב.
- ו. חשב אגף החינוך יקיים בסוף שנת הלימודים ישיבת סיכום עם 2 משרדי רו"ח לגבי הדוחות הכספיים של בתי הספר שאותם הם מלווים.
- ז. חשב אגף החינוך יזמן לשיחות בירור את כול המנהלים שאינם מנהלים את פעילותם הכספית בהתאמה לתכנון התקציבי השנתי והחריגות בביצוע מעל ל-10% ביחס לתכנון הכספי.
- ח. לפעול בזמן ולהחתים את משרדי רו"ח על הארכת הסכמי ההתקשרות. (כולל הנספח להסכם).
- ט. יש לבחון ביסודיות את הגדלת תקציב ההשתתפות של העירייה הניתן לבתי הספר העל יסודיים ולהשוותו לזה הניתן לבתי הספר היסודיים שעברו לניהול עצמי-52 ש, בכדי לאפשר לבתי הספר לנהל את פעילותם השוטפת באיזון כספי ולא לנצל כספי הורים למטרה זו.
- י. הביקורת סבורה כי יש להנחות את המנהלים להפסיק ולהשתמש בכספי הורים שלא למטרות שעבורן נגבה הכסף מההורים ולפעול על פי הנחיות מנכ"ל משרד החינוך בנושאים הללו.
- יא. לעודד את מנהלות בתי הספר לפעול להשכרת כיתות הלימוד לפעילות חוץ בשעות אחה"צ, וזאת בכדי להגדיל את הכנסותיהם העצמיות של בתי הספר. פעילות זו תתבצע על פי הנחיות סמנכ"ל קהילה כמוסכם בדיון שנערך בראשותו.
- יב. חשב אגף החינוך יבדוק כיצד ניתן לבצע ביקורת כספים יסודית בבתי הספר העל יסודיים (דוח ביקורת במשמעותו המלאה ולא דוח כספי) בתדירות של לפחות 2 בתי ספר בשנה, וזאת בכדי לקבל תמונת מצב מלאה גם אחר ההתנהלות הכספית, אופן ביצוע התקשרויות ותשלומים ולא רק רישום ודוחות כספיים.

ניהול הכספים בבתי"ס העל יסודיים בשנת תשע"א

יג. יש לפעול לאכיפה וגביית תשלומי הורים וגביית חובות הורים משנים עברו לבתי הספר, וזאת ברוח סיכום הישיבה שנערכה בראשות סמנכ"ל קהילה וסיכומה מצורף לדוח.

יד. לפעול ולעודד בתי ספר לגביית תשלומי הורים באמצעות כרטיסי אשראי, וזאת מחמת היתרונות הרבים שבשיטת תשלום זו בהשוואה לאחרות.

טו. הביקורת חוזרת על המלצתה שניתנה אין ספור פעמים בדבר הצורך למנות מורה-בעל תפקיד בבית הספר, שיסייע למנהלת בניהול משק הכספים וארגון כול הפעילויות הקשורות בספקים וקבלני חוץ המספקים שירות לבית הספר, כדוגמת בעל התפקיד/המורה שמונה בבית הספר שז"ר והוכיח מעל לכול ספק את הצלחת תפקיד זה.

פירוט ממצאי הביקורת:

5. ממצאי הדוח הכספי לשנת הלימודים תשע"א

5.1 סיכומי הדוחות הכספיים של בתי הספר העל יסודיים לשנת תשע"א: רמות, שז"ר, חשמונאים, בית וגן והמר מוצגים בטבלה שלהלן, וזאת בהתייחסות והשוואה לתכנון התקציב השנתי, כפי שהוכן בראשית שנת הלימודים על ידי 2 משרדי רו"ח בשיתוף מלא של מנהלות בתי הספר (לבית וגן לא הוכנה הצעת תקציב שנתית).

ניהול הכספים בבתי"ס העל יסודיים בשנת תשע"א

5.2 הדוחות הכספיים המפורטים לכול אחד מהמוסדות החינוכיים מצורפים **כנספח א'** לדוח.

5.3 ממצאי הדוחות הכספיים מצביעים על הממצאים הבאים:

5.3.1 3 בתי ספר (רמות, חשמונאים ו-המר סיימו את פעילותם הכספית בשנת תשע"א בגירעון כספי, וזאת חרף וללא כול קשר להצעת התקציב שהוכנה ואושרה לבתי ספר אלו בתחילת שנת הלימודים (רמות 187 אש"ח, חשמונאים 74 אש"ח ו-המר 53 אש"ח).

5.3.2 יחד עם זאת ראוי לציין כי 2 מתוך 3 בתי ספר אלו: המר ו-חשמונאים עדיין מצויים בפעילותם השוטפת ביתרה תקציבית, וזאת לאור מצבם הכספי הטוב והיתרות הכספיות שעמדו לזכותם ערב פתיחת שנת הלימודים תשע"א. ביה"ס המר היה ביתרה תקציבית של 105 אש"ח וביה"ס חשמונאים ביתרה תקציבית של 250 אש"ח.

5.3.3 הנקודה החשובה שמעלה הביקורת הינה הסטייה הבלתי מובנת והבלתי מתקבלת על הדעת בין הביצוע בפועל לתכנון התקציבי, עובדה המלמדת על כך שמנהלי בתי הספר לא מתייחסים כלל או לא מתייחסים ברצינות לתכנון התקציבי השנתי, עובדה חמורה שאסור לעבור עליה לסדר היום, למעט ביה"ס שז"ר שראוי לברכות על המאמץ הכביר שהשקיע ביישום התכנית התקציבית ובצמצום הגרעון הכספי המצטבר.

ביה"ס רמות - תכנון תקציבי (11 אש"ח ביצוע (291) אש"ח.
פער של (280) אש"ח.

ביה"ס שז"ר - תכנון תקציבי (149 אש"ח ביצוע (71) אש"ח.
הפרש לזכות 72 אש"ח.

ביה"ס חשמונאים - תכנון תקציבי 250 אש"ח ביצוע 176 אש"ח.
פער של 74 אש"ח.

ביה"ס המר - תכנון תקציבי 105 אש"ח ביצוע 53 אש"ח.
פער של 52 אש"ח.

ביה"ס בית וגן - תכנון תקציבי - ביצוע 10 אש"ח.

5.3.4 בסוף שנת הלימודים תשע"א נמצאים 2 בתי ספר ב כספי מצטבר שז"ר ו-רמות, בעוד ביה"ס שז"ר מצוי בעיצומה של תכנית הבראה רחבת היקף שבאו לביטוי בהכנסת דפוסי עבודה מסודרים ומינוי בעל תפקיד המנהל את כספי בית הספר, פעולות שהביאו לצמצום גירעונותיו הכבדים בתחילת שנת הלימודים מ- 354 אש"ח לכדי 71 אש"ח, הווה אומר, שבשנת תשע"א נוצר עודף הכנסות של הוצאות בסך 283 אש"ח.

ניהול הכספים בבתי"ס העל יסודיים בשנת תשע"א

מנגד, ביה"ס רמות מצוי במגמה הפוכה. גירעונו בתחילת שנת הלימודים עמד על 104 אש"ח ואילו בסוף שנת הלימודים גדל גירעונו הכספי המצטבר לכדי 291 אש"ח, עובדה המצביעה על כך שבמקום להתייעל ולהתחיל בתכנית הבראה שהתחייבה לה מנהלת בית הספר בישיבות שהתקיימו איתה בנושא נוצר על ידה עודף הוצאות על הכנסות ב- 187 אש"ח.

5.3.5. על ההתנהלות הכספית הבלתי תקינה של ביה"ס רמות הוציא המבקר דוח נפרד שנשלח לסמנכ"ל קהילה וגזבר העירייה - ראה מצורף **כנספח ב'**. בעקבות הדוח קיים סמנכ"ל קהילה 2 ישיבות עם המבקר, חשב אגף החינוך, מנהלת בית הספר ומשרד רו"ח המלווה, במטרה להכיר את הנושא לעומקו ולגבש צעדים הן ברמת הבקרה והפיקוח והן ברמת ביצוע התקציב בכדי שביה"ס יחזור ל-"דרך המלך" ולא יזון כספי בפעולותיו - ראה סיכום הישיבה עם סמנכ"ל קהילה **כנספח ג'**.

5.3.6. הביקורת מציינת לחיוב את העובדה כי בתי הספר עברו בשנים האחרונות מהפך ניהולי משמעותי בתחום הכספי המוצא את ביטויו בפעילויות הבאות:

- (1) הוכנסה מערכת אינטרנטית לניהול כספים כיום - כספים 2000, המאפשרת פיקוח ובקרה רחוקים של משרדי רו"ח וחשבות אגף החינוך על בית הספר.
- (2) המזכירות עברו הכשרה מקצועית.
- (3) הוכנסו לבתי הספר 2 משרדים של רו"ח המלווים, מדריכים ומסייעים למנהלות ולמזכירות בניהול הכספי השוטף ומתן סיוע מקצועי ככול שנדרש הדבר.
- (4) בסוף שנה מוכן דוח כספי שנתי ע"י רו"ח המלווה את בית הספר, דוח המאפשר הן למנהלים ולוועד ההורים והן לחשבת אגף החינוך לקבל תמונת מצב מסודרת באשר לאופן ההתנהלות הכספית ואופן השימוש בכספים.
- (5) העל יסודיים נדרשים רו"ח המלווים את בתי"ס העל- יסודיים להכין גם דוח חצי שנתי שנועד לסייע בבקרה והפיקוח על ההתנהלות הכספית של ביה"ס. כמו כן נדרשים הם להכין הצעת תקציב שנתית מתואמת ומאושרת עם מנהל ביה"ס במטרה להתוות לביה"ס מסלול מסודר של פעולות והוצאות אל מול ההכנסות הצפויות.

5.3.7. כלי הבקרה הללו לא עמדו בפרץ, ולא מנעו את ההתדרדרות הכספית של ביה"ס רמות ולא סיפקו את הבקרה הנדרשת על אופן ההתנהלות הכספית של בתי"ס במהלך השנה, וזאת מאחר שמרבית ההכנסות הכספיות של ביה"ס הינן במחצית הראשונה של השנה, בעוד שעיקר הוצאותיו הכספיות הינן במחצית השנייה של השנה.

ניהול הכספים בבתי"ס העל יסודיים בשנת תשע"א

יתרה מכך, מתברר כי הצעת התקציב השנתית מהווה כלי עזר ניהולי רק בידי מנהל שמוכן ורוצה לפעול על פיה בעוד שהתוצאות מוכיחות כי מצויות מנהלים שהצעת התקציב השנתית לא מהווה לגביהם כול בסיס רציני להתייחסות ומסמך המחייבם ומצווה עליהם לפעול על פיו.

הביקורת סבורה כי חשב אגף החינוך צריך להוציא מזכר למנהלי בתי הספר המחייב אותם לפעול בהתאמה לתקציב ביה"ס המאושר וכול חריגה תקציבית מעל 10% לא תעבור לסדר היום.

5.3.8. נושא נוסף שאותר על ידי הביקורת המחייב בדיקה והתייחסות הינו רמת אמיתות הדוחות הכספיים שאותם מכינים משרדי רו"ח הסתבר לביקורת כי הדוח הכספי לשנת תשע"ב שהוכן ע"י חברת "שחף" לביה"ס רמות הציג שנתי של 64 אש"ח בלבד, וסך כול הגירעון המצטבר הינו 164 אש"ח. כאשר נכנס רו"ח החדש לתפקידו והחל לבדוק את חשבונות ביה"ס, זאת לצורך הכנת התקציב לשנת הלימודים תשע"ב, הוא מצא כי לא הוקלדו חשבוניות למערכת הנה"ח בסך 85 אש"ח, וכן שימוש בלתי תקין שעשה ביה"ס בתשלומי מקדמות הורים לשנת תשע"ב בסך 38 אש"ח, דבר שאסור היה לביה"ס לעשות, כתוצאה מכך תוקן הדיווח הכספי לשנת תשע"א ועלה הגירעון השנתי ל- 187 אש"ח, והגירעון המצטבר לכדי 291 אש"ח ! ממצא מדאיג דומה לכך, למרות שטרם הסתיים תהליך הביורור סופית קשור לביה"ס שז"ר.

קיימת תביעה של הקבלן שסיפק את שירותי ההסעות והטיולים לביה"ס בסך 146 אש"ח, רו"ח הכניס כמקדם ביטחון לנתוני דוח הפתיחה של התקציב לשנת תשע"ב כ- 100 אש"ח, ולפיכך הגירעון המצטבר שעמד בסיום שנת תשע"א על 71 אש"ח עומד כרגע ערב פתיחת שנת הלימודים תשע"ב על 171 אש"ח. נתון זה אמור להשתנות או להתבטל ולחזור לגירעון הכספי המקורי באם טענות בית הספר תתקבלנה על כך שכול התשלומים בוצעו ושולמו כנדרש וכי אין בסיס לטענת הקבלן.

6. כספי עירייה

6.1. אחד מהנושאים שעולה כ-"חוט השני" בדוחות הכספיים ובשיחות עם רואי החשבון ועם מנהלות בתי הספר הינו סעיף זה המרכז את כול הפעילויות וההוצאות המנהלתיות השוטפות של בית הספר (טלפון, חומרי ניקוי, מכשירי לימוד, דואר, אינטרנט, כיבודים ואש"ל, ציוד משרדי, חומרי לימוד, הוצאות אחזקה שוטפת וכול').

6.2. המקורות הכספיים של בית הספר לסעיף כספי זה הינן ממשד החינוך והעירייה.

ניהול הכספים בבתי"ס העל יסודיים בשנת תשע"א

6.2.1. משרד החינוך - אגרת שכפול 19.8 ש' לתלמיד, לשנה, חומרים 48 ש' לתלמיד חט"ב, לשנה, 35.4 ש' לתלמיד חטיבה עליונה, לשנה, סל סיוע לתלמיד עולה - תעריף משתנה בין 448 ש' - 907 ש' לשנה (רק לתלמידים הזכאים לכך).

6.2.2. העירייה - הוצאות שוטפות 22.22 לתלמיד לשנה ! ציוד לימודי 5 ש' לתלמיד (רכישות באמצעות טופס 6) במחלקת המשק.

6.2.3. כספי העירייה מועברים לבתי הספר על ידי העירייה ב- 3 מועדים במהלך השנה, וזאת על פי מספר תלמידי בית הספר, ואילו כספי משרד החינוך מועברים לעירייה והעירייה מעבירה אותם לבתי הספר כול חודש, וזאת על פי מספר תלמידי בית הספר ודוח "מיתר", כשכול הפעילות מתואמת על ידי המחלקה לחינוך על יסודי הבודקת את דוחות "מיתר" בהתאמה לכמות התלמידים בכול בית ספר. סגנית מנהלת המחלקה מעבירה את הנחות התשלום לגזברות העירייה לכול אחד מבתי הספר, וזאת על בסיס התקציב שהגיע ממשרד החינוך ועל בסיס התקציב העירוני להוצאות שוטפות לבתי הספר.

6.3. במשך כול השנים ובכול בתי הספר נמצא סעיף תקציבי זה בגירעון כספי, כמפורט להלן:

שנת הלימודים תשע"א			שנת הלימודים תש"ע			ביה"ס
סה"כ	הוצאות	הכנסות	סה"כ	הוצאות	הכנסות	
(91,485)	236,934	145,449	(19,461)	215,427	195,966	רמות
(86,169)	186,054	99,885	(29,040)	157,235	128,195	שז"ר
(102,191)	188,237	86,046	(51,666)	165,256	113,590	חשמונאים
(57,367)	92,532	31,165	(53,668)	119,655	65,987	המר
(14,501)	82,124	67,623	(76,322)	116,370	40,056	בית וגן

6.4. הנתונים המוצגים בדוחות כספיים אלו מציגים תמונת מצב גירעונית גבוהה בכול בתי הספר, שמשמעותה שבית הספר נזקק ומוציא לפעילויותיו הניהוליות השוטפות הרבה יותר כספים מאשר ההכנסות המתקבלות. 3 בתי הספר הגדולים: רמות, חשמונאים ושז"ר בגירעון בסעיף זה הינו בגובה של 100-80 אש"ח. גם 2 בתי הספר העל יסודיים הקטנים יותר: המר ובית וגן מצויים בגירעון. המר 57 אש"ח ובית וגן 14 אש"ח.

ניהול הכספים בבתי"ס העל יסודיים בשנת תשע"א

6.5. לטענת כול המנהלים איתם נפגשה או משוחחת הביקורת ורו"ח העורכים את הדוחות הכספיים, הדבר נובע מתקציב השתתפות נמוך מאוד של העירייה בהוצאות השוטפות של בית הספר. רק 22.2 ₪ לתלמיד לשנה, תקציב שאינו מאפשר למנהלי בתי הספר לכלכל ולנהל את פעולותיו השוטפות והוצאותיו המנהלתיות ללא גירעון (מוזר בעיני הביקורת שדווקא לבתי הספר היסודיים תקציב ההשתתפות גבוה יותר - 26 ₪ לתלמיד).

6.6. הביקורת ניסתה לבדוק ולמצוא הסבר ולא הצליחה לקבל מענה מקצועי מסודר מהי הסיבה לתקציב הנמוך ומה היו השיקולים לגובה התקציב שנקבע לכול תלמיד.

6.7. הביקורת קיבלה נתונים מגובה הסיוע של רשויות אחרות לבתי הספר העל יסודיים ומצאה כי הסיוע לבתי הספר גבוה לאין שיעור מזה שבבת ים. לדוגמה:

בעיריית נתניה גובה הסיוע 55 ₪ לתלמיד,

בעיריית חולון גובה הסיוע 39-50 ₪ לתלמיד,

בעיריית רמת גן גובה הסיוע 44 ₪ לתלמיד,

בעיריית חיפה גובה הסיוע 52 ₪ לתלמיד.

6.8. בישיבה שהתקיימה אצל גזבר העירייה במהלך דצמבר 2011 הוחלט כי העירייה תעלה את הסיוע להוצאות השוטפות לבתי הספר היסודיים לכדי 52 ₪ לבתי הספר שעברו בינואר 2012 לניהול העצמי, ובהמשך הדבר יחול על שאר בתי הספר היסודיים. לא ניתנה הדעת להגדלת הסיוע לבתי הספר העל יסודיים. הביקורת סבורה כי יש להחיל הגדלה כספית זו גם על בתי הספר העל יסודיים.

6.9. מבדיקת הביקורת עולה כי המענה שנותנים המנהלים לכיסוי הגירעון הכספי בהוצאות שוטפות מקורו ביתרות כספיות שנותרות בכספי הורים מגביית חובות של כספי הורים משנים עברו, וכן מכספי הכנסות עצמיות שיש לבתי הספר, כמפורט בסעיף "שונות". השימוש בכספי הורים שנעשה על ידי המנהלים להוצאות שוטפות הינו בניגוד להנחיות משרד החינוך, ולנושאים שעבורם אוסר משרד החינוך לגבות כספים מהורים- ראה התייחסות בהמשך הדוח.

7. כספי הורים

7.1. נדבך מרכזי בפעילות הכספית של בית הספר מהווים כספי הורים 60%-80% מכלל הכנסות והוצאות בית הספר עוסקים או קשורים בכספים בנושא הנדון. מדובר בכספים המוטלים על ההורים לתשלום על פי חוק במסגרת תשלומי החובה, וזאת עבור שירות הניתן לתלמיד, כגון: ביטוח תאונות אישיות או שירותי בריאות השן בבת ים (לא גובים תשלום זה), או במסגרת שירותים/תשלומי רשות שנועדו לממן פעילויות הניתנות כשירות עבור התלמידים, כגון: סיורים וטיולים, מסיבות כיתתיות ומסיבות סוף שנה או פעילות בתחום התרבות - סל תרבות, וכן תשלום קטן עבור דמי חבר לארגון ההורים הארצי והמוסדי/יישובי.

ניהול הכספים בבתי"ס העל יסודיים בשנת תשע"א

7.2. משרד החינוך, באישור ועדת החינוך של הכנסת, קובע מדי שנה את גובה התשלומים המותרים לגבייה מההורים לשנת הלימודים הקרובה וכן את התהליך שאמור להתבצע בין כותלי בית הספר לאשרור הכספים שההורים יידרשו לשלם עבור הסכמתם לקבל את סל שירותי הרשות הניתנים לילדיהם.

7.3. כמו כן מגדירות הנחיות משרד החינוך את הנושאים שעבורם אין לגבות תשלומים מהורים, כגון: חומרי מלאכה, אגרות שכפול והוצאות מנהלה ורכישות ואחזקה שוטפת של המוסד החינוכי, קרי, כול אותם נושאים הכלולים בהוצאות השוטפות של בית הספר.

7.4. הנחיות משרד החינוך מאפשרות למנהלים שלא לשתף תלמידים בפעילויות המוגדרות כפעילויות רשות, וזאת באותם המקרים שהורים לא שילמו עבור הפעילות שלא עקב נסיבות כלכליות, ובתנאי שהפעילות לא מתבצעת במהלך שעות הלימודים.

7.5. להלן פירוט ההכנסות וההוצאות של כספי הורים בבתי הספר:

שנת הלימודים תשע"א			שנת הלימודים תש"ע			ביה"ס
סה"כ	הוצאות	הכנסות	סה"כ	הוצאות	הכנסות	
12,363	1,403,912	1,416,275 84%	(32,776)	1,371,770	1,338,994 87%	רמות
341,171	924,787	1,265,958 88%	(130,634)	1,353,886	1,223,252 89%	שז"ר
25,730	815,711	841,491 81%	70,209	789,493	859,702 88%	חשמונאים
19,117	183,081	202,198 61%	27,165	175,971	203,136 72%	המר
6,067	328,222	334,289 72%	62,916	249,813	312,729 56%	בית וגן

7.6. מנתוני ההכנסות וההוצאות של בתי הספר, עולה כי למרות שבתי הספר אינם מגיעים לגבייה מלאה מההורים, כ- 83%-89% בבתי הספר הגדולים: חשמונאים, רמות ו-שז"ר, וכ- 60%-70% בלבד בבתי"ס בית וגן והמר, המנהלים מצליחים לכלכל את הפעולות עבור התלמידים ועדיין להישאר בסוף השנה עם יתרות כספיות שאותן הם מנצלים לפעילויות שונות לאיזון תקציב פעילותו של בית הספר.

7.7. נושא גביית הכספים מהורים ואכיפת הגבייה מהווה נושא "בעייתי" שהמנהלים מתקשים להתמודד איתו, מהסיבות הבאות:

ניהול הכספים בבתי"ס העל יסודיים בשנת תשע"א

- 7.7.1. יש צורך להשקיע "אנרגיה" וזמן רב בטיפול בגביית הכספים מההורים על ידי כול הצוות הניהולי של בית הספר וצוות המחנכים.
- 7.7.2. תוצאות ההשקעה של הצוות הניהולי מוצאות ביטוי באחוזי הגבייה המגיעים לכדי 88%-89%, ומאידך, בבתי הספר שבהם מושקעת כנראה פחות "אנרגיה" ותשומת לב אחוזי הגבייה הינם סביב ה- 65%-68%. (ראוי להדגיש כי המעבר לשימוש בכרטיסי אשראי בגבייה הביא לשיפור של אחוזי גביית התשלומים מההורים ולייעול תהליך הגבייה.).
- 7.7.3. אין למנהלים כול אמצעי אכיפה כנגד הורים המסרבים ואינם משלמים עבור פעילות שניתנה לילדיהם (טיולים, סל תרבות, מסיבות) ואין המדובר תמיד במשפחות קשות יום, אלא הורים המסרבים לשלם ללא כול סיבה והמוגדרים כ-"סרבני תשלום", כ- 5%-7% מצויים בקטגוריה זו. ה-ח"מ גיבש ביחד עם היועצת המשפטית דרכי פעולה בנושא. הביקורת פנתה לסמנכ"ל קהילה ליזום דיון בנושא זה ונקבע כי הדבר יידון בישיבה שיקיים סמנכ"ל קהילה בנושא ביחד עם נציגות מנהלים על מנת לסכמו ולגבש דרכי פעולה לאכיפה יעילה יותר תוך הפעלת אמצעי אכיפה משפטיים.
- 7.7.4. בתאריך 25 בינואר 2012, קיים סמנכ"ל קהילה דיון בנושא ביחד עם היועצת המשפטית, מבקר העירייה ונציגות המנהלים וגובשו דרכים להגברת הגבייה ואמצעי האכיפה שנועדו לאכוף את ביצוע התשלומים מההורים. סיכום הדיון מוצג ב**נספח ה'**.
- 7.7.5. ראוי לציין כי חוזר מנכ"ל משרד החינוך מדגיש את העובדה שתשלומי הרשות הם רשות בלבד ואין לחייב את ההורים לשלם וההורים רשאים להחליט שילדיהם לא יצרכו שירות המוצע להם, אולם באם ההורים הביעו הסכמתם ובכתב יש לחייבם בתשלום ואף לקבל את הסיוע המשפטי של הרשות המקומית לצורך הפעלת דרכי גבייה על פי חוק.
- הביקורת מציינת כי עד כה לא נהגה העירייה או המחלקה המשפטית שלה לפעול ולהיות מעורבים בנושא הנדון, וגם מנהלות בתי הספר אינן מחתימות את ההורים על טופסי התחייבות לקבלת שירות.
- 7.7.6. הביקורת מציינת כי ההורים יכולים לשלם כיום לבתי הספר את תשלומיהם בכול אמצעי התשלום - במזומן, המחאות או כרטיסי אשראי. חשבות אגף החינוך מעודדת את בתי הספר לעבור לגביית תשלומים באמצעות כרטיסי אשראי, מאחר שגביית תשלומים בדרך זו מיעלת מאוד ומעלה את אחוז גביית התשלומים מההורים, עלותה קטנה מאוד וחוסכת עבודה רבה הכרוכה בטיפול בכול היבטי ההמתאות הדחויים.

ניהול הכספים בבתי"ס העל יסודיים בשנת תשע"א

מסתבר לביקורת כי בתי הספר העל יסודיים עברו לתשלום "בערוץ זה", למעט בתי"ס אשכולות ותיכון חדש העומדים להיכנס לשיטת תשלום זו בחודשים הקרובים. מאידך, בבתי הספר היסודיים רק מיעוטם 7 מתוך 19 החלו בשימוש בכרטיסי אשראי, וזאת מתוך "קיבעון מחשבתי" של העוסקים בנושא.

חשבות אגף החינוך הוציאה מכתב תזכורת לבתי הספר במטרה להסב את תשובת ליבם לנושא ולהמריצם לעבור לגביית כספים בשיטה זו.

7.8. היתרות הכספיות בסוף שנת תש"ע ו-תשע"א, כפי שמוצגות בביה"ס שז"ר בשנת תש"ע, גירעון גדול של 131 אש"ח, ומצד שני בשנת תשע"א יתרת זכות של 341 אש"ח, מהווה דוגמה לניהול לקוי ופורני מצד אחד ומצד שני ניהול מושכל, יעיל וחסכוני המאפשר לבצע את כלל הפעילויות שביה"ס הבטיח לקיימן תוך צמצום ההוצאות הכרוכות בביצוען.

7.9. בהקשר זה מציינת הביקורת כי הדוחות הכספיים של בתי"ס כפי שנערכים על ידי משרד רו"ח אינם מהווים דוח ביקורת יסודי שבודק גם את אופן ביצוע כלל הפעילויות שעליהם התחייבה מנהלת בית הספר כלפי ההורים בעת גביית התשלומים, ולמעשה אין כלל ביקורת עומק בבתי הספר בנושאים אלו כמו שאין ביקורת על אופן ביצוע ההתקשרויות והתשלומים מכול ספקי השירות או קבלני ההסעות, ועל כך יש לתת את הדעת.

7.10. הביקורת מציינת כי בכול הקשור לתשלומי הורים רשאי ועד ההורים המוסדי לקבל את כול המידע המתבקש והדוחות הכספיים הקשורים לאופן ניצול כספי ההורים, אולם נראה כי ברוב המקרים מעורבותם בנושא היא שטחית בלבד, דבר המאפשר למנהלים לפעול ב-"חופשיות רבה" בסעיף כספי זה.

7.11. הביקורת מציינת מספר נושאים הקשורים בכספי הורים הנגבים/מנוהלים בסתירה ובניגוד להנחיות מנכ"ל משרד החינוך, כדלקמן:

7.11.1. גביית מקדמות לשנת הלימודים הבאה - 3 בתי הספר הגדולים: רמות, שז"ר וחשמונאים, נוהגים לגבות במהלך הרישום שהם מבצעים לשנת הלימודים הבאה מקדמות כספיות מהורים בניגוד להנחיות חוזר משרד החינוך, וזאת בכדי להסדיר ולקבע את רישום הילדים לבית ספרם. עד לפני שנתיים המנהלים הרשו לעצמם להשתמש גם בכספי מקדמות עבור כיסוי הוצאות בשנת הלימודים השוטפת. הדבר אפשר להם להגדיל את סל הכנסותיהם ולמזער את היקף הגירעון הכספי האמיתי של בית הספר ולמעשה "לגלגל" את הגירעון.

הוצאה הנחייה חד משמעית למשרדי רו"ח האוסרת לכלול מקדמות כספיות אלו בדוחות הכספיים, אלא רק לציין בדוח הכספי כתשלום מקדמות ולזקוף אותן ולהכלילן רק בדוח הכספי בשנה שלאחר מכן, בשנה שעברה נגבו הכספים.

ניהול הכספים בבתי"ס העל יסודיים בשנת תשע"א

(בדוח הכספי לשנת תשע"א נמצא כי בית הספר רמות עשה שימוש בכספי מקדמות הורים בגובה של 38 אש"ח בניגוד להנחיות).

7.11.2. יתרות כספיות - הנחיות משרד החינוך מחייבות כי יתרות כספיות שנתו בסוף שנת הלימודים מכספים שנגבו מההורים יוחזרו לתלמידים. באישור ועד ההורים המוסדי ניתן יהיה לזכות את חשבונו של התלמיד עבור תשלומים שעליהם לשלם לשנת הלימודים שלאחריה.

7.11.3. הביקורת העלתה נושא זה במפגשיה עם משרדי רו"ח ומנהלות והנחתה את המנהלות לפעול על פי הנחיות משרד החינוך. יחד עם זאת, באותם המקרים של גביית "חובות עבר" ניתן יהיה להשתמש בכספים אלו לטובת פעילות שוטפת בבית הספר שיעשו לרווחת התלמידים ובתאום ואישור ועד ההורים המוסדי.

כמו כן נקבע כי לתלמידים הנשארים ללמוד בבית הספר ונשארת יתרת זכות, לזקוף כספים אלו לחשבונם על חשבון התשלומים לשנת הלימודים הקרובה, ואילו כספי תלמידים שעזבו כבר את בית הספר ונשארה יתרת זכות, תיעשה פעולה משותפת עם ועד ההורים ליעוד השימוש בהם לטובת תלמידי בית הספר.

7.11.4. סוגייה זו של כספי עירייה וכספי הורים תעלה במלוא עוצמתה עם כניסתם של בתי הספר היסודיים בתהליך הדרגתי לניהול עצמי. מחד, העלתה העירייה את השתתפות להוצאות שוטפות ל- 52 ₪ לתלמיד (פי 2 מקודם), אולם, מאידך, חייבים בתי הספר לפצל את חשבון בית הספר שבו מנוהלים הכספים ל- 2 חשבונות נפרדים: חשבון כספי הורים וחשבון ניהול ואחזקת בית הספר ואסור יהיה להשתמש בכספים מחשבון אחד למימון פעולות בחשבון השני.

8. כספי "שונות"

8.1. סעיף שלישי מרכזי בפעילות הכספית של בתי הספר הינו סעיף "שונות". בסעיף זה נכללים למעשה כלל הפעילויות שמבצע בית הספר בנושאים השונים ואינם מצויים תחת "הכנפיים" של סעיף "תקציבי עירייה" או סעיף "תקציב הורים".

מקורות ההכנסה הכספית בסעיף זה הינם מהשכרת קפיטריה, כספי תרומות וכספים הנגבים למועדון הספורט הבית ספרי, וכן הכנסות המתקבלות לביצוע פרויקטים ייחודיים בבית הספר.

8.2. כפי שיוצג בנתונים שבטבלה, במשך השנים האחרונות נשארות יתרות תקציביות בסעיף תקציבי זה, יתרות המשמשות לכיסוי גירעונות בית הספר בסעיפים תקציביים אחרים, ובעיקר סעיף "כספי עירייה":

ניהול הכספים בבתי"ס העל יסודיים בשנת תשע"א

שנת הלימודים תשע"א			שנת הלימודים תש"ע			ביה"ס
יתרה	הוצאות	הכנסות	יתרה	הוצאות	הכנסות	
21,702	412,111	433,813 (1)	62,187	312,444	374,631	רמות
50,392	202,392	253,358 (2)	74,520	191,357	265,877	שז"ר
31,282	308,986	340,268 (3)	14,288	365,263	379,551	חשמונאים
(7,365)	191,830	184,465 (4)	35,844	329,934	365,778	המר
10,530	9,470	20,000	920	-	920	בית וגן

- (1) הכנסות עיקריות - קפיטריה 96 אש"ח ומועדון ספורט 243 אש"ח.
 (2) -"- -"- - פרויקטים ותרומות 52 אש"ח, מועדון ספורט 195 אש"ח.
 (3) -"- -"- - קפיטריה 37 אש"ח, פרס כספי - 35 אש"ח, מועדון ספורט 211 אש"ח.
 (4) -"- -"- - פרויקטים ותגבורים - 147 אש"ח, תרומות 7 אש"ח.

8.3. כספים אלו שאותם מגייסים או מקבלים מנהלי בתי הספר משכירויות או תרומות וכן יתרות תקציביות אחרות הנשארות מכספים המתקבלים לביצוע פרויקטים ייחודיים יכולים לשמש אותם לכלל הפעילויות בבית הספר ובין השאר גם לכיסוי אותן פעילויות המתבצעות בסעיף הגירעוני של כספי עירייה (הוצאות שוטפות: חומרים, שכפולים וכו').

8.4. הביקורת מציינת נושא זה מאחר שזהו גם ההסבר שניתן לביקורת בחשבות אגף החינוך לכך שמצוקת בתי הספר בסעיף "כספי עירייה" כפי שעולה על ידי המנהלים חדשות לבקרים "אינה כצקתה", ומלבד הכספים המועברים לבתי הספר על ידי העירייה ומשרד החינוך למימון הפעילויות המנהלתיות השוטפות, בידי המנהלים מקורות הכנסה נוספים לכיסוי גירעונות אלו ולא בהכרח יש צורך להשתמש בכספי הורים. יתר על כן, גם כספים שאותם גובים בתי הספר מחובות הורים משנים עברו ניתנים למימוש לפעילות זו.

8.5. הביקורת סבורה כי גם אם יש צדק בטענות חשב אגף החינוך, מוסכם על כול העוסקים בנושא כי התקציבים המועברים לבתי הספר לצורכי פעילות המנהלתית השוטפת, הן על ידי העירייה והן על ידי משרד החינוך ששנים רבות אינו מעלה את גובה השתתפותו בתקציב חומרים ואגרת שכפול ראוייה לבחינה יסודית ותגבור משמעותי.

9. העסקת משרדי רו"ח

- 9.1. חשב אגף החינוך מעסיק כאמור 2 משרדים חיצוניים של רו"ח לצורכי מתן סיוע מקצועי, הדרכה, פיקוח וביצוע דוחות כספיים בכול בתי הספר היסודיים והעל יסודיים, סה"כ 29 מוסדות חינוך.
- 9.2. הביקורת ציינה בדוח הביקורת שערכה לפני שנה כי העסקתם של 2 משרדי רו"ח נעשתה באופן בלתי תקין:
- 9.2.1. בחירת המשרדים נעשתה ללא ביצוע הליך של מכרז זוטא/הליך הצעות מחיר, כמתבקש בדיני העיריות.
- 9.2.2. העסקתם נעשתה ללא חוזה בר תוקף והחוזה שסיפק את המענה המקצועי ליחסי הגומלין בין העירייה למשרדי רואי חשבון אלו היה חוזה ישן משנת 2005 שלא הוארך מאז וגם את סעיפיו לא הקפידו לקיים.
- 9.3. הביקורת הסבה את תשומת לבם של חשב אגף החינוך וגזבר העירייה לעובדות חמורות אלו וניתנה הנחייה לחשב אגף החינוך על ידי גזבר העירייה להכין חוזה העסקה חדש ולקראת שנת הלימודים תשע"ב לקיים הליך הצעת מחיר עם מספר משרדי רו"ח ולקבל הצעות מסודרות להעסקתם. בעקבות הנחייה זו התקיים הליך של פנייה וקבלת הצעות מחיר. התכנסה ועדה בראשות הגזבר ובחרה ב- 2 משרדים של רו"ח: משרד רו"ח "שחף" ומשרד רו"ח חדש "גפני קונפורטי שלו - יועצים בע"מ". עלות העסקתם מסתכמת ב- 390 ₪ לחודש לבי"ס יסודי ו- 380 ₪ לבית ספר על יסודי לחודש.
- 9.4. בעקבות המלצת הביקורת נמסרו מרבית מוסדות החינוך העל יסודיים 5 מתוך 7 לפיקוח וליווי של משרד רו"ח גפני ורק בית ספר אחד בית וגן ומכללת בת ים נשארו באחריות חב' "שחף". בנוסף, קיבל משרד "שחף" את האחריות ללוות ולפקח על 12 בתי ספר יסודיים, ואילו משרד גפני ושות' קיבל אחריות ל- 10 בתי ספר יסודיים.
- 9.5. בהסכם בין העירייה ומשרדי רו"ח הינו מ- 1/9/11 - 31/8/12. ההסכם אושר על ידי העירייה עם רו"ח גפני, קונפורטי, שלו - יועצים בע"מ ב- 25/9/11 ועם חברת "שחף" ב- 9/11/11.
- הביקורת מציינת כי נספח א' להסכם ההתקשרות, שבו פורטו מטלות משרדי רואי החשבון לא צורפו להסכם. חשבות אגף החינוך ולשכת גזבר העירייה נתבקשו לפעול בדחיפות להשלמת הנספח ולהחתים את חברות רו"ח עליו, ואכן הנושא הוסדר בתוך מספר ימים.
- 9.6. כמטלה ראשונה היו אמורים משרדי רו"ח להכין ביחד עם מנהלי בתי הספר הצעות תקציב לשנת תשע"ב ולהגישן עד לתאריך 15 באוגוסט. חשבות אגף החינוך לא פעלה לדאוג וליישם הנחייה זו (נכון ל- 20 בדצמבר הוגשו רק 2 הצעות תקציב מסך ה- 6), ורק בלחצה של הביקורת הזדרזו החברות להגיש את הצעת התקציב. עד כה הוגשו רק 4 הצעות תקציב (נכון לחודש דצמבר 2011).

9.7. דוח חצי שנתי

9.7.1. כמוגדר בהסכם, הגישו בשנת תשע"א משרדי רו"ח דוח חצי שנתי. הדוח הוגש בחודש פברואר 2011, אולם נתוני הדוח הכספי שהוצגו לא אותתו ולא סיפקו כול מידע מקדים או מתריע לגבי מצבו הכספי של בית הספר זה או אחר או על פעילות גירעונית, כפי שהתגלה עם הגשת הדוח השנתי בסוף שנת הלימודים. לגבי ביה"ס רמות, רק בחודש מאי - יוני 2011 ועל בסיס הנתונים הכספיים שצצו ועלו החל להתריע רו"ח על המצוקה הכספית שבו נתון ביה"ס, אולם בשלב כה מאוחר כבר לא ניתן היה לעשות דבר מאחר שהפעולות שבגינן נדרשו התשלומים וההוצאות הכספיות כבר יצאו אל הפועל.

9.7.2. סוגייה דומה עלתה בעבר לגבי אופן ההתנהלות הכספית של ביה"ס שז"ר, וגם שם עלתה שאלה דומה כיצד לא הצליח רו"ח המלווה את ביה"ס לראות ולהתריע בזמן לגבי מצבו הכספי המתדרדר של ביה"ס.

9.7.3. הביקורת סבורה כי גובר העירייה וחשבות אגף החינוך צריכים לתת את הדעת בסוגייה זו ולתת לה מענה הולם, וזאת בכדי שהדוחות הכספיים לא יהיו כלי ריק מתוכן.

10. הגדלת ההכנסות העצמיות של מוסדות החינוך

10.1. מוסדות החינוך ניזונים בתקציבי הכנסותיהם ממקורות חוץ: כספי עירייה, משרד החינוך ובעיקר כספי הורים. לבתי הספר אין כמעט מקורות הכנסה עצמיים, למעט תשלום דמי שכירות מהמזוננים הפועלים בבתי הספר או תרומות מהורים או תקציבים לפרויקטים מיוחדים.

10.2. ל-2 בתי הספר: רמות וחשמונאים, התשלום שמשלם הזכייין עבור שכירת המזנון מהווה הכנסה כספית משמעותית, ב-רמות כ-90 אש"ח וחשמונאים 180 אש"ח לשנה!

בשלושת בתי הספר האחרים פועלים קיוסקים קטנים: המר, שז"ר ובית וגן, שהכנסותיהם הינן מועטות (כ-4,000 ₪ לשנה בהמר ובית וגן ו-18,000 ₪ בשנה לבית הספר שז"ר). מנהלי בתי הספר פנו לסמנכ"ל קהילה לקבל אישור ולאפשר להם להשכיר כיתות לגורמי חוץ שונים בשעות אחה"צ, שעות שבהן עומדות כיתות ביה"ס ריקות מפעילות.

נערך דיון בראשות סמנכ"ל קהילה, בהשתתפות: המבקר, מנכ"ל החברה לתרבות פנאי וספורט, והיועצת המשפטית, במטרה להסדיר את דפוסי הפעילות ואופן ההתקשרות שתיעשה עם גורם החוץ שיבקש לשכור כיתות לימוד בבית הספר. (ראה נספח ד').

10.3. בדיון נקבעו מספר עקרונות, כדלקמן:

- כול השכרה של כיתות בית הספר תהיה כרוכה בהפניית בקשה ממנהלת בית הספר ואישורה ע"י סמנכ"ל קהילה.

ניהול הכספים בבתי"ס העל יסודיים בשנת תשע"א

- כול תהליך ההתקשרות ייעשה בין היוזם/הקבלן המבקש לחברה לתרבות פנאי וספורט (קביעת אופי הפעילות שתיעשה, דמי השכירות וחווה ההתקשרות).
- היועצת המשפטית של העירייה תערוך ותכין חוזה שבו תעביר מסמכותה לחברה לתרבות פנאי וספורט לטפל בהשכרת מבני מוסדות החינוך לגורמי חוץ.
- דמי השכירות ייגבו על ידי חברת תרבות פנאי וספורט, ויועברו לבית הספר בניכוי של 5% דמי עמלה.

10.4. הביקורת תמשיך ותלווה את התהליך הנדון ותפקח על ביצועו התקין.

נספח א'

ביה"ס בית וגן - דוח כספי לשנת תשע"א (ב-ת)

תשע"א						תש"ע			הפרק התקציבי
סה"כ		הוצאות		הכנסות		סה"כ	הוצאות	הכנסות	
ביצוע	תכנון תקציבי	ביצוע	תכנון תקציבי	ביצוע	תכנון תקציבי				
(3,555)						7,741			גירעון/עודף שנה קודמת
(14,501)		82,124		67,623		(76,322)	116,378	40,056	כספי עירייה
6,067		328,222		334,289		62,916	249,813	312,729	הורים
(9)		7,786		7,777		303	4,328	4,625	משרד החינוך
23,751				46,672		4,545	18,245	22,790	שונות
(6,694)		6,694				(2,732)	2,732		הוצאות מימון
13,614		442,747		456,361		(11,296)	391,496	380,200	סה"כ עודף/גירעון שנתי
10,059						(3,555)			סה"כ עודף/גירעון מצטבר
				77%				56%	% הגבייה מהורים

נספח א'

ביה"ס המר - דוח כספי לשנת תשע"א (ב-נה)

תשע"א						תש"ע			הפרק התקציבי
סה"כ		הוצאות		הכנסות		סה"כ	הוצאות	הכנסות	
ביצוע	תכנון תקציבי	ביצוע	תכנון תקציבי	ביצוע	תכנון תקציבי				
105,462						96,723			גירעון/עודף שנה קודמת
(57,367)	(61,200)	92,532	152,600	35,165	91,400	(53,668)	119,655	65,987	כספי עירייה
19,117	-	183,081	260,728	202,198	260,728	27,165	175,971	203,136	כספי הורים
(4,606)	-	77,529	33,000	72,923	33,000	1,384	60,092	61,476	משרד החינוך
(7,365)	14,920	191,830	72,383	184,465	87,303	35,844	329,934	365,778	שונות
					48,200				הכנסות מיתרת פתיחה שנה קודמת
						(1,986)	1,986		הוצאות מימון ועלויות
(52,701)	-	547,452	520,711	494,751	520,711	8,739	687,638	696,377	סה"כ עודף/גירעון שנתי
52,761	105,462							105,462	סה"כ עודף/גירעון מצטבר
				61%		105,462		72%	% גבייה מהורים

נספח א'

ביה"ס חשמונאים - דוח כספי לשנת תשע"א (ב-ש)

תשע"א						תש"ע			הפרק התקציבי
סה"כ		הוצאות		הכנסות		סה"כ	הוצאות	הכנסות	
ביצוע	תכנון תקציבי	ביצוע	תכנון תקציבי	ביצוע	תכנון תקציבי				
250,153	250,153					239,643			גירעון/עודף שנה קודמת
(102,191)	(53,700)	188,237	154,000	86,046	100,300	(51,666)	165,256	113,590	כספי עירייה
25,730	-	815,711	691,207	841,491	691,207	70,209	789,493	859,702	כספי הורים
(3,276)	-	91,977	81,100	88,701	81,100	3,357	155,803	152,446	משרד החינוך
31,282	72,288	308,986	185,150	340,268	257,438	14,294	365,263	379,557	שונות
(25,251)	18,588	25,251	18,588			(18,964)	18,964		הוצאות מימון
(73,706)	-	1,430,162	1,130,045	1,356,456	1,130,045	10,510	1,494,779	1,505,289	סה"כ עודף/גירעון שנתי
176,447	250,153	176,447				250,153			סה"כ עודף/גירעון מצטבר
				81%				88%	% הגבייה מהורים

נספח א'

ביה"ס רמות - דוח כספי לשנת תשע"א (ב-ה)

תשע"א						תש"ע			הפרק התקציבי
סה"כ		הוצאות		הכנסות		סה"כ	הוצאות	הכנסות	
ביצוע	תכנון תקציבי	ביצוע	תכנון תקציבי	ביצוע	תכנון תקציבי				
(104,181)						(110,829)			גירעון שנה קודמת
(91,485)	(11,500)	236,934	174,500	145,449	162,500	(19,461)	215,427	195,966	כספי עירייה
12,363	125,904	1,403,912	1,188,304	1,416,275	1,314,208	(32,776)	1,371,770	1,338,994	הורים
1,354	-	13,340	12,000	14,694	12,000	(636)	11,842	11,206	משה"ח
21,702	(11,000)	412,111	331,480	433,813	320,480	62,387	312,444	374,831	שונות
(8,217)	(10,000)	8,217	10,000				2,866		מימון ועמלות
(64,283)	93,404	2,074,514	1,715,784	2,010,321	1,809,188	6,648	1,914,349	1,920,997	סה"כ עודף(גירעון) שוטף/שנתי
84,665		84,665							חשבונות שלא הוקלדו למערכת הנה"ח
37,848		37,848							תשלומי מקדמות לתשע"ב שנכללו בהכנסה השוטפת
(186,806)	(10,777)	2,197,027	1,715,784	2,010,321	1,809,188				סה"כ גירעון שנתי
(290,787)	(10,777)					(104,181)			סה"כ עודף(גירעון) מצטבר
				84%				87%	% גבייה הורים

נספח א'

ביה"ס שז"ר - דוח כספי לשנת תשע"א (ב-ת)

תשע"א						תש"ע			הפרק התקציבי
סה"כ		הוצאות		הכנסות		סה"כ	הוצאות	הכנסות	
ביצוע	תכנון תקציבי	ביצוע	תכנון תקציבי	ביצוע	תכנון תקציבי				
(354,486)						(191,835)			גירעון/עודף שנה קודמת
(86,169)	-	186,054	125,000	99,885	125,000	(29,040)	157,235	128,195	כספי עירייה
341,171	188,968	924,787	1,135,573	1,265,958	1,302,541	(130,634)	1,353,886	1,223,252	הורים
(912)	-	9,088	10,000	8,821	10,000	(6,060)	16,591	10,531	משה"ח
50,392	151,780	202,966	151,780	253,358	185,900	14,520	191,357	205,877	שונות
(22,550)		22,550	12,000			(11,437)	11,437		עמלות/מיוחדים
(11,778)		11,778							חוב נוסף לספקים
13,288						13,288			יתרות זכות מחברות אשראי
283,442	211,088	1,345,495	1,412,353	1,628,022	1,623,491	162,651	1,730,506	1,567,855	סה"כ עודף/גירעון שוטף
(83,687)	(143,398)					(354,486)			סה"כ עודף/גירעון מצטבר
71,044					88%			89%	% הגבייה מהורים

ניהול הכספים בבתי הספר העל יסודיים בשנת תשע"א

בתי ספר על יסודיים - דוח כספי לשנת תשע"א - ביצוע מול תכנון (ב- שח)

בית הספר בית וגן		בית הספר המר		בית הספר חשמונאים		בית הספר שז"ר		בית הספר רמות		הנושא
ביצוע	תכנון שנתי	ביצוע	תכנון שנתי	ביצוע	תכנון שנתי	ביצוע	תכנון שנתי	ביצוע	תכנון שנתי	
(3,555)		105,462		250,153		(354,486)		(104,181)		גירעון/יתרה שנה קודמת
(14,501)		(57,367)	(61,200)	(102,191)	(53,700)	(86,169)	-	(91,485)	(11,500)	כספי עירייה
6,067		19,117	-	25,730	-	341,171	188,968	12,363	125,904	כספי הורים
(9)		(4,606)	-	(3,276)	-	(912)	-	1,354	-	משה"ח
23,751		(7,365)	14,920	31,282	72,288	50,392	151,280	21,702	(11,000)	שונות
(6,694)		-	-	(25,251)	18,588	(22,550)	-	(8,217)	(10,000)	מימון עלויות
								(84,665)		חשבונות שלא הוקלדו
								(37,848)		תשלומי מקדמות שנוצלו לפעילות שוטפת
						(11,778)				חוב לספקים
						13,288				זיכוי כרטיסי אשראי
13,614		(52,701)		(73,706)	-	283,442	211,088	(186,606)	93,404	סה"כ גירעון/עודף שנתי
10,059		52,761	105,462	176,447	250,153	(71,044)	(143,398)	(290,787)	(10,777)	סה"כ גירעון/עודף מצטבר
77%		61%		81%		88%		89%		% גבייה מהורים
395		341		1,032		1,069		1,285		מספר תלמידים