

הניהול הכספי בבית הספר העל יסודי שז"ר

הקדמה - עיקרי הממצאים וההמלצות

1. כללי

- 1.1. בית הספר הינו מערכת ארגונית, 3 שבמרכזה עומדים יעדים פדגוגיים. הוא כולל מערכות חינוכיות ומערכות ניהוליות ותקציביות, הממוננות על ידי משרד החינוך, הרשות המקומית וההורים.
- 1.2. מנהלי בתי הספר עומדים בראש מערכת מורכבת, אותה עליהם לתפעל במיומנות, על מנת למנוע כשלים חינוכיים, ניהוליים ותקציביים. מנהל בית הספר מחוייב לעמוד בהוראות החוק ובדרישות משרד החינוך. עליו לפעול בהתאם להוראות ולחוזרים של מנכ"ל משרד החינוך, ובהתאם לנוהלי הרשות המקומית שבתחומה נמצא בית הספר.
- 1.3. בבת ים קיימים 12 בתי ספר על יסודיים, בהם לומדים כ- 6,600 תלמידים, מתוכם 3 בתי ספר בניהול עירוני, כדלקמן:

שם בית הספר	מספר הכיתות	כמות התלמידים
חשמונאים	36	1,107
רמות	40	1,204
שז"ר	32	1,090
סך הכול	108	3,401

- 1.4. הרשות המקומית אחראית למעקב ובקרה אחר הניהול הכספי של בתי הספר העירוניים. חשב אגף החינוך אחראי באופן ישיר להנחות את מזכירות בתי הספר באופן מקצועי, ולבצע פיקוח ובקרה על עבודתן. לצורך כך, הוא נעזר באחראית על הפיקוח וההדרכה במוסדות החינוך, ובשני יועצים חיצוניים.
- 1.5. נושא ניהול הכספים בבתי הספר העל יסודיים נבדק מספר פעמים בעבר על ידי מבקר העירייה, ולאחרונה בשנים 2010 ו- 2011.

2. תכנית הביקורת

- 2.1. הביקורת התמקדה בשנות הלימודים תשע"ד - תשע"ו, ובדקה את הנושאים הבאים:
- 2.1.1. ניהול תקציב בית הספר.
- 2.1.2. בקרה אחר המקורות התקציביים.

הניהול הכספי בבית הספר העל יסודי שז"ר

- 2.1.3. גביית תשלומי ההורים והטיפול בחייבים.
 - 2.1.4. ההתקשרויות הכספיות וביצוע התשלומים לספקים.
 - 2.1.5. ניהול חשבונות הבנק ושמירת הכספים עד להפקדתם.
 - 2.1.6. בקרות אחר ניהול הכספים על ידי הממונים האחראיים.
- 2.2. הביקורת כללה התייחסות בעיקר לנושאים הכספיים הרלוונטיים לניהול בית-הספר, ולא בדקה נושאים תפעוליים ופדגוגיים.

3. סיכום הביקורת

- 3.1. הביקורת נפגשה עם מנהלת בית הספר, מזכירת בית הספר- האחראית על הגבייה, חשב אגף החינוך ועם האחראית על הפיקוח וההדרכה במוסדות החינוך בבת ים, על מנת ללמוד על תהליכי העבודה הקיימים מהיבטים סטטוטוריים, תפעוליים וכספיים.
- 3.2. בתום הביקורת נדונו ממצאיה עם מנכ"ל העירייה, סמנכ"ל קהילה, מנהל אגף החינוך, חשב אגף החינוך, האחראית על הפיקוח וההדרכה במוסדות החינוך, מנהלת בית הספר ומזכירת בית הספר האחראית על הגבייה, לצורך קבלת התייחסותם לממצאי הביקורת.
- 3.3. הביקורת מציינת בחיוב כי לאורך כול שלבי העבודה היה שיתוף פעולה מלא של כול הגורמים המעורבים עם הביקורת.

4. ההיבט החוקי

- 4.1. נושא ניהול בתי הספר מעוגן במערכת נרחבת של חוקים, תקנות, חוזרי מנכ"ל משרד החינוך, תקנים ונהלים, המקיפים את מגוון התחומים להם יש נגיעה לנושא.
- 4.2. הביקורת הסתמכה בבדיקתה בעיקר על חוקים וחוזרי מנכ"ל החינוך הבאים:
 - 4.2.1. חוק לימוד חובה, התש"ט - 1949.
 - 4.2.2. חוזר מנכ"ל משרד החינוך, התשס"ג/ג3(א) מיום 01/11/2002 - תשלומי הורים.
 - 4.2.3. חוזר מנכ"ל משרד החינוך, התשס"ד/ד12(א) מיום 24/07/2004, הדן, בין היתר, בגביית תשלומים עבור מקצועות ברמה מוגברת בחטיבה העליונה.
 - 4.2.4. תקנות לימוד חובה (ייעוד כספי תשלומים), התשס"ה - 2004.
- 4.3. בנוסף, על הוראת העבודה העירונית מספר 5.6.2.1.2 - הגבייה ותשלומי הכספים במוסדות החינוך.

עיקרי הממצאים וההמלצות

5. כללי

- 5.1. בבית הספר שז"ר קיים גירעון כספי מצטבר בהיקף של למעלה מ- 300,000 ש"ח, אשר אינו מטופל לאורך השנים באופן אינטנסיבי ומוחלט.
- 5.2. הביקורת מצאה כי לא נערכה תכנית פעולה על מנת לאזן את התקציב הגירעוני של בית הספר. זאת, למרות, שנושא הגירעון עלה לדיון לאחר הביקורת שנערכה בשנת 2010 ובשנת 2011, פעמים רבות במסגרת פגישות עם סמנכ"ל קהילה ומנהלים נוספים בעירייה.
- 5.3. מנכ"ל העירייה רואה בגירעון המצטבר של בית הספר שז"ר כישלון ניהולי של כול הנוגעים בדבר, ולכן, בסיום הביקורת, הנחה מנכ"ל העירייה כי באופן זמני, על האוטונומיה הקיימת בבית הספר להיפסק.
- 5.4. על הנהלת אגף החינוך להכין באופן מיידי תכנית הבראה לבית הספר, ובנוסף, ימונה גורם חיצוני להנהלת בית הספר, אשר יבדוק ויאשר כול הוצאה במסגרת תכנית ההבראה, לפחות עד אשר בית הספר יגיע לאיזון כספי.
- 5.5. הביקורת מצאה כי הבקרה של העירייה על ניהול הכספים בבתי הספר העל יסודיים לוקה בחסר.
- 5.6. בנוסף, חשבות אגף החינוך אינה עורכת בקורות מספקות אחר שלמות עבודתם של היועצים החיצוניים (רואי החשבון), אשר אחראים על ביצוע בקורות אלו באשר לנאותות ניהול הכספים בבית- הספר. כמו כן, החשבות לא מעבירה באופן מלא את הליקויים העולים מבקרה זו למנהלת בית הספר ותיקונם אינו מבוצע בשלמות.
- 5.7. מנכ"ל העירייה הנחה לעצב תהליך מובנה לאישור תקציב בית הספר, אשר יכלול בקרה מלאה על סעיפי התקציב המוצע, וכן יש לערוך דיון תקציבי פעמיים בשנה עם מנהלי בתי הספר, בהן יציגו המנהלים את הבקרה התקציבית המבוצעת על ידם, יצינו חריגות אם קיימות והסברים שונים במידת הצורך.
- 5.8. מנכ"ל העירייה הנחה לערוך תהליך פיקוח מלא אחר ביצוע שירותי הבקרה של היועצים החיצוניים, אשר יכלול גם את הפיקוח על מנהלי בתי הספר.
- 5.9. לאור העובדה כי הביקורת מצאה שתקופת ההתקשרות עם היועצים החיצוניים הסתיימה, וטרם הוכן מכרז חדש (למרות שהם ממשיכים בעבודתם), מנכ"ל העירייה הטיל את האחריות לעריכת בקרה אחר סטטוס המכרזים הרלוונטיים לאגף החינוך, על מנהל האגף.
- 5.10. במקביל, ייערך אגף החינוך לזירוז תהליך הוצאת מכרז חדש ובחירתם של יועצים חיצוניים לעניין הבקרה והפיקוח על ניהול הכספים בבתי הספר העל יסודיים והיסודיים.

6. בקורות אחר ניהול הכספים

הוראת העבודה

- 6.1. הרשות המקומית אחראית על אופן הניהול הכספי של בתי הספר, לרבות הפיקוח והבקרה. הביקורת מצאה כי הוראת העבודה בנושא הגבייה ותשלומי הכספים במוסדות החינוך (5.6.2.1.2), אשר מסדירה את הנושא, מאוד כללית ואינה מתייחסת לכלל ההיבטים הקיימים בנושא.
- 6.2. לדוגמה: בקורות תקציביות טרם הוצאת הזמנת העבודה, תהליך ההתקשרות עם הספקים ונותני השירותים, תהליך עריכת הדוחות השנתיים ותפקידה של מנהלת בית הספר, חשב אגף החינוך ומנהל האגף בעריכתם, והבקורות של גזבר העירייה בתהליך.
- 6.3. מנהלת בית הספר קיבלה את הוראת העבודה במייל, אך לא יצרו עמה או עם האחראית על הגבייה קשר באשר לאופן יישום הוראת העבודה.
- 6.4. כמו כן, קיימת חוברת נהלים למנהלים ולמזכירות בתי הספר ובה התייחסות לדרכי העבודה בתחומי הניהול הכספי, אשר נערכה בסיוע חברת שחף בשנת 2005. הביקורת מצאה כי קיימים נושאים הנמצאים בחוברת הנהלים, שאינם תואמים להנחיות משרד החינוך ולדרישות הסטטוטוריות הקיימות כיום (ראה סעיף 2.9 בפרק א'). אי-לכך, על אגף החינוך לעדכן את חוברת הנהלים הישנה, ולהמירו בהתאם לפורמט הנהלים של עיריית בת ים, כחלק מהנהלים והוראות העבודה העירוניים.
- 6.5. הביקורת מצאה כי קיימים נושאים בהם ההנחיות הקיימות בהוראת העבודה אינן מבוצעות. לדוגמה: עריכת התאמת הבנק בתדירות הקבועה בהוראת העבודה.
- 6.6. מנהל אגף החינוך וחשב האגף מקבלים את ההמלצה. חשב האגף החל לפעול להשלמתן ולעדכון של הוראות העבודה.

מינוי מורשה לגביית כספים

- 6.7. בבית הספר שז"ר מונתה אחת ממזכירות בית הספר, עובדת העירייה, להיות אחראית על הגבייה. האחראית על הגבייה עוסקת גם בהפקת התשלומים וברישומי פקודות היומן במערכת הנהלת החשבונות, לרבות, שיוך ההוצאות בתוכנת הכספים של חברת מטרופולינט בע"מ, המותקנת בבתי הספר בעיר, לסעיפים התקציביים, הפקת דוחות למנהלת בית הספר וכו'.
- 6.8. על פי הוראת העבודה, על מנהל אגף החינוך לוודא עם מנהלת בית הספר ועם חשב האגף, בטרם יאשר את כתב המינוי, שהעובדת, שאמורה להיות אחראית על הגבייה קיבלה הדרכה מסודרת בנוהלי הגבייה. בפועל, האחראית על הגבייה לא קיבלה הדרכות כאמור, ולמדה את העבודה בעצמה. למעשה, מינוי האחראית על הגבייה אושר שלא בהתאם להוראת העבודה.

הניהול הכספי בבית הספר העל יסודי שז"ר

- 6.9. הביקורת מצאה כי במסגרת הבקרה שנעשית על ידי חברת הייעוץ החיצונית אשר מלווה את הפעילות הכספית בבית הספר, מאותרות טעויות רישום רבות, באופן יחסי, במערכת הכספים של בתי הספר בכלל, ובבית הספר שז"ר בפרט.
- 6.10. אי לכך, הנהלת החשבונות של בתי הספר צריכה להיערך על ידי מורשי גבייה בעלי הכשרה וניסיון בהנהלת חשבונות, על כול המשתמע מכך, ובמיוחד לאור המחזור הכספי השנתי הגדול של בתי הספר. מנהל האגף מקבל את ההמלצה, ומנהלת בית הספר והאחראית על הגבייה בוחנות את האפשרויות להכשרת האחראית על הגבייה והעלויות הכרוכות בכך. בתום הביקורת נמסר כי מזכירת בית הספר החלה לימודיה בתחום הנהלת החשבונות.

הדרכות לצוות בית הספר

- 6.11. למנהלת בית הספר ולמזכירות תפקיד חשוב מאוד באחריות על התפעול האדמיניסטרטיבי והכלכלי של בית הספר, ולכן חשוב לבנות תכנית הדרכה בהתאם לצרכים המיוחדים של המערכת הבית ספרית. הביקורת מצאה כי תכנית כאמור לא קיימת, וכי ב-5 השנים האחרונות לפחות, לא נעשו הדרכות מקיפות למנהלות בתי-הספר ולמזכירות העוסקות בהנהלת החשבונות, למרות שבשנים אלו מדיניות משרד החינוך השתנתה פעמים רבות.
- 6.12. היעדר הדרכה עלול להוביל לכך שטעויות שנעשות, גם אם בתום לב, אינן מתוקנות. כמו כן, לעיתים, מזכירות בתי הספר מתייעצות בינן ובין עצמן, והתייעצויות אלו לעיתים גוררות טעויות גם לבתי ספר נוספים.
- 6.13. בעקבות הביקורת, תואמה הדרכה בת יום אחד, בנושא תוכנת הכספים "כספים 2000" לכלל האחראיות על הגבייה בבתי הספר. כמו כן, מנהל האגף, בשיתוף חשב האגף, יבחנו את האפשרות לשלב את האחראיות על הגבייה בבתי הספר העל-יסודיים בהדרכות השנתיות הניתנות לאחראיות בבתי הספר היסודיים.

דוחות שנתיים

- 6.14. על פי הוראת העבודה, בתום כול שנת פעילות חינוכית, יוכן דוח כספי שנתי מאושר על ידי מנהלת בית הספר. הביקורת מצאה כי הדוחות השנתיים נערכים על ידי חברת הייעוץ החיצונית, והם אינם מוצגים למנהלות בתי הספר לפני הגשתם לחשב אגף החינוך.
- 6.15. הביקורת סקרה את הדוחות ומצאה כי הם אינם כוללים תמצית מנהלים באשר לפעילות הכספית, פירוט של ההוצאות העיקריות, הצגת הגירעון אם הוא קיים וכד', כפי שסוכם עם חברת הייעוץ במסגרת ההסכם.

ייעוץ חיצוני לצורך עריכת בקרה אחר נאותות הניהול הכספי

- 6.16. כאמור, לצורך עריכת בקרה אחר נאותות ניהול הכספים בבתי הספר נעזר אגף החינוך בשני יועצים חיצוניים, בנוסף לאחראית על הפיקוח וההדרכה במוסדות החינוך.

הניהול הכספי בבית הספר העל יסודי שז"ר

- 6.17. הביקורת מצאה כי האחראית על הפיקוח וההדרכה ערכה בעבר דוחות בקרה אחר נאותות הניהול הכספי. האחראית על הפיקוח וההדרכה העבירה את דוח הביקורת על בית הספר אותו ביקרה, לעיונו והתייחסותו של חשב אגף החינוך, ובחודש 05/2016, הוא הועבר למנהל בית הספר. מנהל בית הספר טרם העביר את התייחסותו לממצאים, ולכן הדוח טרם הועבר למנהל האגף. הביקורת מדגישה כי מפאת הזמן שחלף מביצוע הביקורת, ייתכן שהדוח שנערך אינו רלוונטי.
- 6.18. הבקרה בבית הספר שז"ר מבוצעת על ידי חברת הייעוץ והבקרה החשבונאית "ג.ש. ושות' בע"מ".
- 6.19. הביקורת מצאה כי חברת היועצים פועלת על פי הסכם שתקופתו הוארכה מעבר למותר, וטרם פורסם מכרז חדש למתן שירותי ליווי כספי לבתי הספר. כמו כן, הביקורת מדגישה, שבניגוד לאמור בהסכם ובמכרז, היועץ אינו משרד רואה חשבון, אלא, חברת ייעוץ בעלת אחריות מקצועית מוגבלת.
- 6.20. הביקורת מצאה כי חברת הייעוץ, אינה עומדת בכול התחייבויותיה, בהתאם לנספח א' להסכם וכי חשב אגף החינוך אינו אוכף את ביצוע המטלות הנדרשות ממנו, מתוקף ההסכם (ראה פירוט בפרק א' סעיף 4.7).
- 6.21. הביקורת מדגישה כי בשלוש ביקורות שנערכו בעבר, הן בשנים 2010 ו-2011, בנושא ניהול הכספים בבתי הספר, והן בשנת 2013, בנושא ניהול הכספים בבית הספר דוד אלעזר, עלו ממצאים דומים באשר למעקב ולבקרה הלוקים בחסר של אגף החינוך על עבודת היועץ החיצוני.

הגירעון הכספי בבית הספר שז"ר

- 6.22. ההתנהלות הכספית בבית הספר שז"ר גירעונית מזה שנים רבות. הביקורת מצאה כי במשך תקופה ארוכה מתקיימים דיונים במטרה להביא את בית הספר לאיזון כספי. על פי הדוחות הכספיים, המסכמים את שנת הלימודים תשע"ה (31/08/2015), לבית הספר גירעון מצטבר משמעותי ביותר של כ- 314,200 ש"ח. במועד עריכת הביקורת לא ניתן היה לחשב את הגירעון בשנת תשע"ו, אולם, מנהלת בית הספר צופה כי הוא יהיה כ- 250 אלפי ש"ח. בתום הביקורת התברר כי הגרעון מסתכם בלמעלה מ- 300 אלף ש"ח.
- 6.23. מניתוח הגירעון עולה כי מרביתו נובע מההתחייבויות הכספיות שטרם שולמו בתחומים הנוגעים לתשלומי ההורים, כאשר שיעור הגבייה מההורים מסתכם בכ- 90%.
- 6.24. הביקורת מציינת כי גם בדוח הביקורת משנת 2011, בנושא ניהול הכספים בבתי-הספר העל יסודיים, בית הספר היה בתהליך הבראה לאחר גירעון כבד של 354 אלפי ש"ח, ודוח הביקורת מפרט את הניסיונות הרבים שנעשו במהלך השנים האחרונות במטרה לאזן את תקציב בית הספר (ראה פרק א' סעיף 7.3).
- 6.25. למרות מצבו הגירעוני של בית הספר, מקפידה מנהלת בית הספר ליזום פרויקטים חברתיים, שעלותם גבוהה מהסכומים הנגבים עבורם.

הניהול הכספי בבית הספר העל יסודי ש"ר

- 6.26. הביקורת מדגישה כי משמעות הגירעון הוא עיכוב התשלומים לספקים, שכן יתרת הכספים בחשבון הבנק של בית הספר אינה גרעונית ואינה יכולה להיות גירעונית.
- 6.27. הביקורת סבורה כי לאור הניסיונות הכושלים בעבר, יש להגדיל באופן מיידי את הפיקוח והבקרה אחר ההתנהלות הכספית של בית הספר, באמצעות גורם חיצוני, ולבנות תכנית להבראה כספית של בית הספר, הכוללת צמצום משמעותי של ההוצאות הכספיות ויצירת מקורות הכנסה נוספים לסגירת הגירעון המובנה. תכנית זו תהיה העוגן על פיו תפעל מנהלת בית הספר.

7. ניהול תקציב בית הספר

מערכת ניהול התקציב

- 7.1. התקציב השנתי של בית הספר מסתכם בכ- 2 מיליון ש"ח. למרות זאת, המערכת התקציבית של בית הספר אינה מנוהלת במערכת המחשב, והבקרה התקציבית אותה ניתן לבצע באופן ידני מוגבלת.

בקרה תקציבית

- 7.2. ניהול תקציב בית הספר והבקרה דורש עבודה ידנית רבה. יש צורך לרכז ולסכם סעיפים תקציביים מהמערכת לסכום אחד. בשל ההקלדה הידנית והאפשרות לטעויות, מנהלת בית הספר אינה רואה בניהול התקציב כפי שהוא נעשה כיום תועלת רבה.
- 7.3. הביקורת מצאה כי אין למנהלת בית הספר אפשרות לנהל את הבקרה התקציבית באופן יעיל, משום שבמערכת הנהלת החשבונות, כפי שהיא מבוצעת כיום אין קישור בין המקור התקציבי להוצאה, כך שלא ניתן לערוך ניתוח של תכנון בהשוואה לביצוע ולהתריע בזמן על חריגה צפויה, או לבחון מגמות על פני שנים. כמו כן, אין אפשרות לנהל תזרים מזומנים על ידי עדכון תאריכי צפי למימוש תקבולים ולמימוש ההוצאות, וכן אין ניתוח ההוצאה התקציבית בהשוואה להוצאה בפועל של סעיפים תקציביים, והתראה בזמן על חריגה צפויה.
- 7.4. ניהול התקציב, כפי שהוא נערך כיום, אינו מהווה כלי ניהולי אפקטיבי, היכול לענות על צרכי מנהלת בית הספר. לא ניתן לדעת בכול רגע נתון את נתוני הניצול התקציבי על פי סעיפי התקציב, לאתר חריגות, או לבצע שינויים בהתאם לצורך וללמוד מנתוני העבר.
- 7.5. כמו כן, הבקרה התקציבית שנערכת לא מונעת הוצאות החורגות מהתקציב, שכן היא נעשית בדיעבד, ומנתחת הוצאות שהוצאו. אין בקרה תקציבית **בטרם** מאושרת התקשרות עם ספק או נותן שירות.
- 7.6. הביקורת מדגישה כי ניהול התקציב בבית הספר שמחזורו כשני מיליון ש"ח בשנה, דורש מערכת תקציבית ממוחשבת, אשר תענה על צרכי מנהלות בתי הספר, על פי הסעיפים אותם הן מנהלות.

העיתוי של בניית התקציב

- 7.7. העיתוי של בניית התקציב הוא אחד מאבני היסוד החשובים להפיכתו של התקציב לכלי עבודה. כאשר התקציב בנוי בתחילת שנת הלימודים, ומבוסס על הפעילויות במסגרת תכנית הלימודים, שגם היא ידועה בתחילת השנה, תכנית הלימודים מקבלת את המסגרת הכספית וקל לעקוב אחריה.
- 7.8. הביקורת מצאה כי התקציב לשנת תשע"ו הוגש לחשבות אגף החינוך באיחור. התקציב הוגש בחודש ינואר 2016, למרות שעל פי הנחיות משרד החינוך, בית הספר היה אמור להגישו עד ה- 15/07/2015.
- 7.9. ניתוח תקציבי של בית הספר, המשווה בין התכנון והביצוע בפועל מובא בגוף הדוח.

8. המקורות התקציביים של בית הספר

לבתי הספר 4 מקורות תקציביים עיקריים: תשלומי הורים, עיריית בת ים, משרד החינוך, והכנסות שונות, הכוללות בעיקר את ההכנסה ממזנון בית הספר. המקור העיקרי לפעילות בית הספר הוא תשלומי ההורים, המממנים כ- 80% מפעילות בית הספר.

הכנסות מתשלומי הורים

8.1. הביקורת ערכה השוואה בין הסכום המרבי המותר לגבייה, בהתאם לחוזר מנכ"ל משרד החינוך ובין הסכום אותו בית הספר גבה בפועל, ומצאה כי בית הספר גובה את הסכום המרבי לגבייה, שנקבע בחוזר המנכ"ל, והוא אינו חורג מהתעריף המרבי המותר לגבייה.

הכנסות מעיריית בת ים

- 8.2. עיריית בת ים מעבירה לבית הספר כספים לצורך התפעול השוטף. הביקורת מצאה כי ההכנסות מעיריית בת ים מהוות רק 60% מההוצאות השוטפות בפועל.
- 8.3. כאמור, לבית הספר הכנסה נוספת מהשכרת המזנון.
- 8.4. הביקורת בדקה האם הגירעון הנובע מתשלומי העירייה, מכוסה באמצעות השכרת המזנון שבשטחה:

גירעון שוטף מהכנסות העירייה בשנת תשע"ה: (55,835)

הכנסה מהשכרת המזנון: 18,000

ההפרש: (37,835)

8.5. נמצא כי בשנת תשע"ה היה לבית הספר גירעון של כ- 38 אלף ש"ח, גם לאחר ההכנסה מהמזנון.

8.6. הביקורת מצביעה על בעיה של גירעון מבני הקיימת בבית הספר שז"ר בנושא ההוצאות השוטפות. ההכנסות מהמזנון אינן מכסות גירעון זה. יש לציין כי הכנסות אלו נמוכות באופן משמעותי (פי עשרה!) מההכנסות מהמזנונים הקיימים בשני בתי הספר העל יסודיים האחרים בעיר. הביקורת סבורה כי על אגף החינוך, בשיתוף הגזברות, לתת את הדעת לפער גדול זה, במיוחד לאור העובדה כי לבתי הספר אין מקורות תקציביים אחרים.

הניהול הכספי בבית הספר העל יסודי שז"ר

8.7. בנוסף, הביקורת מציינת כי בניגוד לבתי הספר העירוניים האחרים, לבית הספר אין אודיטוריום בו ניתן לערוך כנסים ואסיפות, ומנהלת בית הספר נאלצת לערוך פעילויות באשכול הפיס. העלות השנתית של בית הספר בגין הפעילות באשכול הפיס מסתכמת בכ- 12 אלפי ₪ לשנה. הביקורת סבורה כי לאור זאת, על העירייה לתקצב את בית הספר בנושא זה.

החזרי נסיעות

8.8. משרד החינוך משתתף בהוצאות ההסעה לתלמידים עד כיתה י', במידה שהמרחק המזערי בין מקום המגורים לבית הספר הקרוב הוא מעל 3 ק"מ.

8.9. הביקורת מצאה כי תשלומים בגין החזרי הוצאות נסיעה לתלמידים, אשר מועברים לעירייה על ידי משרד החינוך, מועברים מהעירייה לבית הספר, והוא מעביר אותם להורים, זאת למרות שהעירייה אחראית על הדיווחים למשרד החינוך ולניהול המידע מההורים. הביקורת סבורה כי תהליך העברת הכספים מהעירייה לבית הספר מסורבל, ארוך ומקשה על ההורים. עדיף כי ההורים, אשר מעבירים את הבקשה להחזר נסיעה לעירייה, יקבלו את ההחזר ישירות מהעירייה. מנהל אגף החינוך קיבל את ההמלצה ויבחן את הדרכים האפקטיביות ליישומה.

ביטוח תאונות אישיות

8.10. בית הספר אמון על גביית תשלום עבור ביטוח תאונות אישיות, והעירייה דורשת מבית הספר להעביר אליה את הסכום ללא קשר לגבייה בפועל.

8.11. הביקורת מדגישה, שהביטוח נעשה על ידי העירייה לכלל תלמידי העיר, ולעירייה יש את אפשרויות האכיפה שלא קיימות לבית הספר, ולכן הביקורת רואה יתרון בכך שסכום זה ייגבה ישירות על ידי העירייה. מנהל האגף ציין, שיש מקום לשיתוף פעולה עם העירייה באשר לטיפול בחייבים, אך נכון יותר שהגבייה עצמה תמשיך להיעשות על ידי בית הספר, במסגרת תשלומי ההורים.

הכנסות ממשרד החינוך

8.12. משרד החינוך משתתף במימון המסעות לפולין לתלמידים ממשפחות מעוטות יכולת, על פי התבחינים המבוססים על הכנסת המשפחה.

8.13. הביקורת מצאה הפרש של 10,000 ש"ח בין הסכום שהועבר בשנת תשע"ה ממשרד החינוך והסכום שהועבר בפועל להורים. מנהלת בית הספר ציינה כי הסכום הועבר לבית הספר לאחר שהתלמידים סיימו את לימודיהם, וכך נותרה יתרה שעברה ליתרת הפתיחה. כספים אלו שימשו את בית הספר לצמצום הגירעון.

8.14. משרד החינוך מעביר לבית הספר מלגות לצורך מתן הנחה בתשלומי הורים לתלמידים. על פי דוח רואה החשבון, 11,500 ש"ח, המיועדים למלגות, לא חולקו בשנת הלימודים תשע"ה. על פי ניתוח הביקורת בשנה זו, סכום המלגות שלא חולק גבוה עוד יותר. הביקורת מצאה כי המלגות שקוזזו בכרטיסי התלמידים הסתכמו רק בכ- 99 אלפי ש"ח, כך שלא חולקו לתלמידים מלגות בסכום של כ- 35.5 אלפי ש"ח.

הניהול הכספי בבית הספר העל יסודי שז"ר

מנהלת בית הספר ציינה, שהיתרה נובעת מיתרות פתיחה של שנים קודמות. מנהלת בית הספר לא הצליחה להתחקות אחר הסיבה ליתרות, שכן לטענתה מדי שנה כול המלגות מחולקות שמית, וחשבונם של התלמידים הזכאים למלגה מזוכה בגובה המלגה.

8.15. הביקורת רואה בחומרה מצב, בו מלגות אישיות המיועדות לתלמידים, שנמצאו זכאים לפי התבחינים של משרד החינוך, לא מנוצלות בסופו של דבר על ידם.

9. ניהול הכספים

חשבון הבנק

9.1. הביקורת מצאה כי בבית הספר קיים חשבון בנק אחד, זאת, בניגוד לתקנה 2 לתקנות לימוד חובה (יעוד כספי תשלומים), התשס"ה-2004. לבית הספר אין חשבון בנק לניהול כספי הורים, והם מנוהלים בחשבון בנק אחד עם הכנסות ממקורות אחרים (העירייה ומשרד החינוך).

אמצעי תשלום

9.2. התשלומים לספקים בבית הספר מבוצעים בעיקר באמצעות המחאות, אך גם באמצעות העברות בנקאיות ומספר הוראות קבע.

9.3. הביקורת מצאה כי המחאות ריקות נשמרות בכספת, כנדרש.

9.4. הביקורת מדגישה כי בבית הספר לא מבוצעות בקרות אחר ביטול הוראות תשלום מתוך המערכת, במטרה לבדוק את התאמת ההמחאות שנפדו בבנק עם ההמחאות שנרשמו בפועל בבית הספר. בקרה זו עשויה לשלול מקרים של גניבת המחאות. בקרה זו חשובה בבית הספר שז"ר, שכן הגירעון הגדול של בית הספר בא לידי ביטוי ביתרות ספקים גבוהות, וביטול המחאה לא תמיד יאותר.

9.5. הביקורת בדקה את פורמט ההמחאות באמצעותן משלם בית הספר, והמליצה על שורה של תיקונים על מנת להבטיח שלא ניתן יהיה להסב את ההמחאות (ראה פרק ד', סעיף 3.3.4).

9.6. הביקורת בדקה את נאותות התשלום באמצעות העברות בנקאיות, ומצאה כי השימוש בהעברות כספים מצומצמות. הביקורת מצאה כי אחת הבקורות הקיימת בתהליך היא מנגנון "קול בק", לפיו, פקיד הבנק מתקשר למנהלת בית הספר על מנת לוודא כי טופס ההעברה נשלח על ידי בית הספר לבנק, ומקבל ממנה אישור טלפוני לביצוע ההעברה.

התאמת הבנק

9.7. אחת הבקורות החשובות המאפשרות איתור של שימוש בלתי מורשה באמצעי התשלום של בית הספר הינה התאמת הבנק. הביקורת מציינת כי בהתאם להנחיות משרד החינוך, תוכנת הנהלת החשבונות מתריעה לאחראית על הגבייה במידה שבמשך 30 ימים לא נערכה התאמת בנק. התאמות הבנק נעשות על ידי האחראית על הגבייה אחת לשבועיים, בהתאם לדרישת העירייה, אולם, הן אינן מתועדות.

הניהול הכספי בבית הספר העל יסודי שז"ר

- 9.8. בנוסף, אין הקפדה על העברת התאמות הבנק למנהלת בית הספר לצורך הבקרה אחר שלמותן. הביקורת מציינת כי היועץ החיצוני, במסגרת הבקרה החודשית שהוא מבצע בבית הספר, בודק את התאמות הבנק, אך גם הבקרה שלו אינה מתועדת.
- 9.9. מבדיקת התאמת הבנק בבית הספר שז"ר עולה כי הבקרה אחר חשבון הבנק של בית-הספר אינה הדוקה מספיק. הביקורת איתרה סכומים שניגבו מההורים באמצעות כרטיסי אשראי, והיתרות נשארות פתוחות בהתאמת הבנק זמן ממושך.
- 9.10. הביקורת סבורה כי חשוב שרואה החשבון המלווה יבצע בדיקה של התאמת הבנק ויתעדה, במיוחד לאור הריכוזיות בתפקידה של האחראית על הגבייה, וכי תיעוד לבקרה שלו יישמר בבית הספר.

10. תשלומים לספקים

התקשרות עם ספקים

- 10.1. תהליך הרכש בבית הספר הינו מקור להוצאת כספים. לפיכך יש לוודא כי הרכש וההתקשרות עם הספקים מבוצעים באופן חסכוני, ושהרוכשים בשם בית הספר משתדלים להשיג תנאי רכש אופטימליים עבור בית הספר מבחינת המחיר, שירות האיכות ותנאי ההספקה.
- 10.2. הפנייה לספקים בבקשה לקבלת הצעות המחיר, על פי הוראת העבודה, אמורה להיעשות על ידי מזכירת בית הספר. בפועל, הפנייה לספקים נעשית על ידי הצוות החינוכי. הביקורת סבורה כי יש יתרון לכך שמנהלת החשבונות תהיה מעורבת בפנייה לספקים, כגורם ניטרלי האמון על הרכש, שכן היא לא נמצאת עם הספק בקשרי עבודה, ולכן היא אובייקטיבית.
- 10.3. הביקורת מצאה כי תהליך הרכש, הלכה למעשה, אינו כולל התייחסות לבקורות שעל חשב אגף החינוך לבצע לצורך בחינת נאותות ההוצאות, אותן הוא עורך באמצעות יועץ חיצוני.
- 10.4. בתי הספר עורכים את הרכש מספקים מורשים, המנהלים ספרי חשבונות. הביקורת מצאה כי הוראת העבודה: גבייה ותשלומי כספים במוסדות חינוך, אינה מתייחסת לאופן ההתקשרות עם הספקים, אך מדגישה כי הצעת המחיר או ההזמנה אינן יכולות להוות תחליף להסכם, משום שהן לא תמיד חתומות על ידי הספק, ואין בהן התייחסות להתחייבויות שונות כמו אחריות, אפשרות ביטול וכד'. הביקורת סבורה כי חשוב שתהליך ההתקשרות יכלול גם את חתימת הספקים או נותני השירות על כתב ההתחייבות.

הצעות מחיר

- 10.5. הוראת העבודה מגדירה תבחינים ברורים למספר הצעות המחיר אותם בתי הספר אמורים לבדוק בטרם הם בוחרים ספק או נותן שירותים, בהתאם לעלות ההזמנה.

הניהול הכספי בבית הספר העל יסודי שז"ר

10.6. הביקורת מצאה כי בבית הספר שז"ר לא תמיד מקפידים על עריכת השוואות מחירים בהתאם לתבחינים, ולרוב מבקשים מספר מצומצם יותר של הצעות מחיר מההצעות אותן יש לקבל בהתאם לתבחינים.

10.7. בנוסף, קיימות הזמנות אחידות כמו ציוד משרדי, מכונות צילום ושכפול, טיולים וכד', המסתכמות בעשרות אלפי שקלים בשנה, בהן לא מנוצל היתרון לגודל של כלל בתי הספר בבת ים.

בקרת איכות הספקים

10.8. בבית הספר לא קיים תהליך מובנה של בקרה אחר טיב הספקים, ואין פרמטרים ברורים לבחינת איכותם.

תשלומים לספקים

10.9. הביקורת מצאה כי החשבונות שנדגמו היו חתומות על ידי הגורמים המאשרים, ועל כולן צויין הסעיף התקציבי אליו שייכת ההוצאה.

10.10. הביקורת מציינת כי הצעת המחיר של ההצעה שנבחרה אינה מצורפת לחשבונות. הביקורת סבורה כי יש לכך חשיבות, שכן כך יכולה מזכירת בית הספר לוודא כי הסכום לתשלום תואם את הצעת המחיר.

11. הגבייה והטיפול בחייבים

תהליך הגבייה

11.1. הביקורת מצאה כי מדי שנה, עם פרסום חוזר מנכ"ל משרד החינוך, המגדיר את הסכומים המותרים לגבייה, מפרסמים בתי הספר את חוזר התשלומים לפי שכבת הגיל.

11.2. הבקרה אחר שיעורי הגבייה נעשית בתדירות חודשית, במסגרת בקורות היועץ החיצוני בבית הספר, ומדווחות לחשבונות אגף החינוך.

11.3. מעיון בדוחות שנשלחו לחשבונות עולה כי שיעור הגבייה עולה באופן מובהק לפני היציאה לטיולים. מנהלת בית הספר ציינה כי אי הוצאת תלמיד לטיול היא סנקציה משמעותית, אך הביקורת מציינת כי החל משנת הלימודים הבאה לא ניתן יהיה להשתמש בסנקציה זו בשל הנחיות משרד החינוך.

11.4. הביקורת מציינת כי בחוזר התשלומים המחולק להורים ועל פיו הם משלמים לבית הספר מצויין בכמה תשלומים ניתן לשלם לבית הספר, אך אין ציון של מועדי התשלום.

טיפול בחייבים

הביקורת מצאה כי אין תיעוד לניסיונות הגבייה מחייבים, וכי אין מדיניות עירונית ברורה ואחידה לכלל בתי הספר לתהליך הגבייה והטיפול בחייבים. שיעור הגבייה בבית הספר בשנת תשע"ו עמד על 87%, וסכום החוב של ההורים בגין שנה זו עמד על כ- 234 אלפי ש"ח.

12. הביקורת ממליצה

- א. לפעול באופן מיידי ומוחלט לצמצום הגירעון הכספי של בית הספר, ובמקביל לפקח על ניהול הכספים השוטף במטרה למנוע היווצרותו של גירעון כספי חדש. יש לפעול בהתאם להנחיית מנכ"ל העירייה וגזבר העירייה כפי שבא לידי ביטוי בסיכום הביקורת.
- ב. להגדיל את הפיקוח והבקרה אחר ההתנהלות הכספית של בית הספר באמצעות גורם חיצוני, ולבנות תכנית להבראה כספית של בית הספר, הכוללת צמצום משמעותי של ההוצאות וסיוע כספי לסגירת הגירעון הקיים. בתקופה בה מיושמת התכנית, ימונה גורם חיצוני, אשר יאשר הוצאות העולות על הסכום שייקבע על ידי גזבר העירייה. האישור יינתן רק במידה שההוצאה היא חלק מהתכנית שנבנתה מראש, זאת על מנת שלא להגדיל את הגירעון במהלך השנה.
- ג. לבצע בקרה הדוקה יותר על הוצאות בית הספר, עד שתקציבו יהיה מאוזן.
- ד. להגדיר את הבקורות אותן על חשב אגף החינוך לבצע במסגרת הבקרה והפיקוח החודשיים, ולהוסיף אותן לטופס הבקרה של חשב אגף החינוך, המיועד למילוי על ידי היועצים (פרק ה', סעיף 1.6). הדבר ניכר בעיקר בבקורות החסרות על תהליך הרכש והתשלומים לספקים.
- ה. לתקן את הוראת העבודה מספר 5.6.2.1.2- גבייה ותשלומי כספים במוסדות החינוך, ולכלול בה את הנושאים החסרים בהתאם לפרוט בדוח הביקורת.
- ו. להפיץ הוראת עבודה זו לכלל בתי הספר, אחת לשנה, לצורך רענון ההנחיות.
- ז. לנצל את המפגשים של מנהלות בתי הספר, המתקיימים אחת לשבועיים, על מנת לדון גם בנושאי הניהול הכספי, לרבות רענון הנהלים, עדכונים באשר להחזר תשלומים להורים, הדרכות שונות באשר למדיניות העירונית וכד'.
- ח. להטמיע דרכי פעולה אחידים בין בתי הספר בעיר אשר יכללו, בין היתר, התייחסות לנושאים הבאים:
- 1) עריכת סעיפי התקציב ושיוכם. יש להתייחס באופן ברור לנושאים כמו לוחות הזמנים לבניית התקציב, תפקיד חשבות אגף החינוך בתהליך בניית התקציב ובעריכת הבקרה התקציבית, תפקיד הגזבר בתהליך וכן תפקידו של היועץ המלווה בתהליך.
 - 2) תהליך גביית תשלומי ההורים וגבייה מחייבים.
 - 3) תהליך הרכש וההצטיידות.
 - 4) עריכת דוחות כספיים ותדירות הפקתם.
 - 5) הבטחת מידע.
- ט. לערוך ביקורת בבתי הספר באופן שיטתי ולעיתים קרובות יותר באמצעות האחראית על עריכת ביקורות אלו בחשבות האגף, על מנת שפעולה זו תהיה יעילה.

הניהול הכספי בבית הספר העל יסודי שז"ר

- י. לפעול באופן מיידי לפתיחת חשבון בנק נוסף לבית הספר שז"ר. חשבון זה אמור להיות יעודי לניהול תשלומי ההורים, בהתאם לדרישות החוק. יש להקפיד כי חשבון בנק זה יוגבל, כך שלא ניתן יהיה למשוך ממנו משיכות יתר.
- יא. לבחון את אפשרות החלוקה של הכנסות בתי הספר בעיר משכירות מזנונים באופן שווה בין בתי הספר. על אגף החינוך, בשיתוף הגזברות לתת את הדעת לפערים הגדולים בתחום ההכנסות מהמזנונים שקיימים בין בתי הספר השונים, ללא קשר למספר התלמידים הלומדים בבית הספר.
- יב. לבחון את האפשרות להפחית או לממן את העלויות של השכרת אשכול הפיס עבור פעילות בית הספר, במיוחד לאור העובדה, שלבית הספר אין אודיטוריום לפעילויות.
- יג. למנות אחראיות על הגבייה במזכירות בתי הספר העירוניים, בעלי הכשרה וניסיון בהנהלת חשבונות.
- יד. לפרסם מכרז לצורך רכישת שירותים לעריכת הדרכה, בקרה ופיקוח אחר נאותות ניהול הכספים בבית הספר באופן מיידי.
- טו. לנהל את התקציב באופן ממוחשב במערכת הכספית הקיימת. יש לעשות זאת על-ידי בניית תכנית להטמעת הבקרה התקציבית במערכת הכספית הקיימת, אשר תיושם בשנת הלימודים תשע"ז.
- טז. לערוך למנהלות בתי הספר ולאחראיות על הגבייה הדרכה מקיפה על השימוש בתוכנה והאחריות שלהן. לדברי חשב אגף החינוך, עלות השתלמות כאמור עומדת על כ- 3,000 ש"ח לקורס.
- יז. להגדיל משמעותית את מעורבות מנהלת בית הספר בעריכת הדוחות הכספיים. על מנהלת בית הספר לערוך את תמצית המנהלים, אשר תרכז את סיכום הפעילות השנתית ולצרפה לדוח.
- יח. לערוך דיון על הדוח השנתי עם מנהלת בית הספר, מנהל אגף החינוך, חשב האגף והיועץ המלווה, בו תיבחנה המגמות בנתונים הכספיים. דיון זה, מעבר לסיכום השנתי, יכול להוות דיון לבחינת התכנית השנתית לשנה העוקבת.
- יט. לאשר את ההוצאות מבחינה תקציבית בטרם נעשית התחייבות מול הספק. בקרה זו תמנע מצבים בהם נוצרת התחייבות מול ספק ללא יתרה תקציבית. במידה שאין יתרה תקציבית לביצוע ההוצאה יש ליצור מנגנון אישורים מיוחד, אשר כולל את מנהלת בית הספר, ובמידת הצורך את חשבות אגף החינוך.
- כ. להוסיף לחוזר התשלומים המופץ להורים את הסכומים הכתובים בחוזר מנכ"ל משרד החינוך לשם השוואה עם הסכום הנגבה בפועל. כך, למעשה, יוכלו ההורים לראות כי קיימים סכומים אותם הם משלמים, אשר נמוכים מהסכומים המרביים המותרים לגבייה.

הניהול הכספי בבית הספר העל יסודי שז"ר

- כא. לבצע החזר נסיעות לתלמידים הזכאים ישירות מהעירייה להורים. יש להוסיף בטופס הבקשה להחזר גם את הפרטים של חשבון הבנק של ההורה, ובעת ההעברה, שנעשית פעמיים בשנה, יועברו הסכומים ישירות להורים.
- כב. לבצע גבייה של ביטוח תאונות אישיות ישירות מההורים, ולנצל את אפשרויות האכיפה הקיימות לעירייה עבור ההורים החייבים.
- כג. להוסיף את ההגבלות המצויינות בגוף הדוח (פרק ד' סעיף 3.3.4) באשר לסחירות ההמחאות.
- כד. להגדיל את הסכום המקסימלי המותר להוצאה באמצעות הקופה הקטנה ל- 200 ש"ח.
- כה. לתעד ולמספר את ההעברות הבנקאיות ולערוך בקרה אחר רציפותן.
- כו. להגדיר את הבקורות אותן יש לבצע במסגרת הבקרה החודשית אחר התשלום לספקים, ולהוסיף אותן לטופס בקרת חשב אגף החינוך.
- כז. לערוך הסכמים מקיפים, בעיקר עם ספקים עיקריים, הכוללים התייחסות לשיפוי, אחריות, זמני הספקה וכד'.
- כח. לבחון את אופן ההתקשרות עם הספקים הקבועים בבית הספר, במיוחד אלו המספקים ציוד משרדי, שכפול ומדפסות, טיולים וכד', ועלותם גבוהה באופן יחסי. חשב אגף החינוך יפעל להכנת מכרזים עבור הוצאות אלו, בהתאם למפרט ידוע מראש, וכן להנחה בשיעור ידוע על פריטים שאינם במפרט.
- כט. לבנות פורמט להערכת איכות הספקים, במיוחד לספקים שוטפים, גדולים ומהותיים, על מנת לתת למנהלת בית הספר אינדיקציה באשר לטיב השירות ואיכות הספק. יש לרכז את הנתונים בחשבות אגף החינוך ולהעביר את המידע על-פי דרישה.

פרק א' - בקרות אחר ניהול הכספים

1. כללי

- 1.1. בית הספר פועל כארגון בעל מוקד שליטה פנימי, המקבל החלטות לפי מטרותיו וסדרי העדיפויות שלו, במסגרת המדיניות הממלכתית והצרכים המקומיים.
- 1.2. הרשות המקומית אחראית על הניהול הכספי של בתי הספר, לרבות פיקוח ובקרה שוטפים על ההתנהלות התקציבית והתפעולית של בית הספר ועל הניהול השוטף של חשבונות הבנק של בית הספר.
- 1.3. המחזור הכספי השנתי של בתי הספר העל יסודיים בעיר הוא כ- 1.5 - 2 מיליון ₪.

2. הנחיות, נהלים והוראות עבודה

- 2.1. חשבות אגף החינוך אמונה על הבקרה ופיקוח אחר ניהול הכספים בבתי הספר, ולכן אחראית על כתיבת הוראות העבודה ועדכון, בהתאם לשינויים שנעשים בתהליך העבודה של בתי הספר והבקרות אותן מבצעת החשבות אחר הפעילות הכספית של בתי הספר.
- 2.2. בשנת הלימודים תשס"ו (ספטמבר 2005), לפני למעלה מעשר שנים, הפיקה העירייה חוברת נהלים למנהלי בתי הספר ולמזכירותיהם בסיוע חברת שחף, אשר נשכרה על ידי העירייה לשם מתן שירותי הדרכה, בקרה ופיקוח על ניהול הכספים בבתי הספר עד שנת הלימודים תשע"א (2011), ובה התייחסות לדרכי העבודה בתחומי הניהול הכספי, כדלקמן:
 - 2.2.1. בנייה ושיוך סעיפי התקציב.
 - 2.2.2. תהליך גביית תשלומי ההורים.
 - 2.2.3. תהליך הרכש וההצטיידות.
 - 2.2.4. התשלומים לספקים.
 - 2.2.5. תהליך העבודה מול הבנקים.
 - 2.2.6. ניהול הקופה הראשית והקופה הקטנה.
 - 2.2.7. טיפול בהמחאות.
 - 2.2.8. עריכת דוחות ותדירות הפקתם.
 - 2.2.9. הבטחת הכספים והמידע.
 - 2.2.10. טיפול בנושאים אדמיניסטרטיביים.
 - 2.2.11. ביצוע גיבוי לנתוני המערכת.
- 2.3. על פי חוברת הנהלים, מנהל בית הספר הוא המוסמך מטעם משרד החינוך ומטעם העירייה לטפל בכספי בית הספר, והוא אחראי על כול הפעולות הכספיות בבית-הספר.

הניהול הכספי בבית הספר העל יסודי שז"ר

- 2.4. האחראית על הגבייה בבית הספר אחראית מול מנהלת בית הספר ומול העירייה לניהול תקין ויעיל של הכספים בבית הספר, בהתאם לחוק ולהוראות העירייה.
- 2.5. בנוסף, קיימת הוראת עבודה מספר 5.6.2.1.2: גבייה ותשלומי כספים במוסדות החינוך משנת 2014, אשר מתייחסת לנושאים המודגשים בסעיף 2.2 בלבד. בשאר הנושאים לא בוצע עדכון למעלה מ-10 שנים.
- 2.6. הוראת העבודה קובעת את דפוס הפעולה בעזרתו נעשית גביית הכספים בבתי-הספר, שמירת הכספים והפקדתם, ביצוע תשלומים לספקים ונותני שירותים, ופיקוח ובקרה של העירייה על התהליך.
- 2.7. הביקורת מצאה כי הוראת העבודה נשלחה למנהלת בית הספר, אך אף גורם מחשבות אגף החינוך לא וידא כי הוראת העבודה ברורה ומיושמת במלואה. הביקורת מציינת כי המזכירה האחראית על הגבייה לא מודעת לדרישות המוצגות בהוראת העבודה.
- 2.8. על אגף החינוך להעביר את הוראת העבודה לבית הספר באופן מיידי. כמו כן, הביקורת ממליצה כי הוראת העבודה תופץ לכלל בתי הספר, אחת לשנה, לצורך ריענון ההנחיות.
- 2.9. למנהלות בתי הספר מקיימים מפגשים דו חודשיים, בעיקר בנושאים פדגוגיים. הביקורת ממליצה לנצל מפגשים אלו על מנת לדון גם בנושאי הניהול הכספי, לרבות ריענון נהלים, עדכונים באשר להחזר תשלומים להורים, הדרכות שונות באשר למדיניות עירונית וכד'.
- 2.10. הביקורת מצאה כי הוראת העבודה מאוד כללית ואינה מתייחסת לכלל ההיבטים הקיימים בנושא. לדוגמה:
- 2.10.1. בקרות תקציביות בטרם הוצאת הזמנת העבודה.
- 2.10.2. תהליך ההתקשרות עם הספקים ונותני השירותים.
- 2.10.3. תהליך עריכת הדוחות השנתיים, לרבות תפקידה של מנהלת בית הספר, חשב אגף החינוך ומנהל האגף.
- 2.10.4. בקרות של גזבר העירייה או נציגו.
- 2.11. הביקורת מצאה כי קיימים נושאים בהם נוהלי העבודה אינם תואמים להנחיות משרד החינוך. להלן עיקריהם:
- 2.11.1. הוראת העבודה מתייחסת לכך שכספי הורים שלא נוצלו בשנה השוטפת, ייכללו במסגרת התקציב לשנת הלימודים הבאה, למרות שעל פי החוק על בית הספר להחזיר את היתרות להורים.
- 2.11.2. הנהלים קובעים כי בבית הספר תהיה ועדת קניות בית ספרית שתורכב ממנהלת בית הספר, סגנית המנהלת ומורה מצוות בית הספר. על פי הנהלים, ועדת הקניות תנהל את הרכישות, כך, שלכל רכישה יצורף פרוטוקול, הזמנה, הצעת מחיר וחשבונית. כול רכישה תמוספר ותתוייק.

הניהול הכספי בבית הספר העל יסודי שז"ר

ועדת הקניות תתכנס לדון בכול רכישה שעולה על 15,000 ש"ח. מנהלת בית הספר אינה מכירה את ההנחייה האמורה, ואינה מקיימות אותה.

2.12. הביקורת סבורה כי קיים פער בין הנהלים לדרישות הסטטוטוריות הקיימות כיום, ולכן, יש לעדכן את הוראת העבודה הקיימת, ולהוסיף לה את הנושאים החסרים, כפי שהם באים לידי ביטוי בסעיף 2.1 וכן את חוברת הנהלים. כמו כן, יש להטמיע דרכי פעולה אחידים בין בתי הספר בעיר.

2.13. חשב אגף החינוך קיבל את ההמלצה והחל לפעול ליישומה.

3. מינוי מורשה לגביית כספים

3.1. הוראת העבודה קובעת כי מנהל אגף החינוך ימנה בכתב מורשה לגביית כספים, אשר יהיה אחראי ישירות על הגבייה וביצוע התשלומים בבית הספר, שמירת הכספים, הפקדתם וניהולם התקין.

3.2. בבית הספר מונתה אחת ממזכירות בית הספר, שהיא עובדת העירייה, להיות אחראית על הגבייה. כתב המינוי נחתם על ידי סמנכ"ל חטיבת קהילה, ב-30/12/2008.

3.3. בפועל, האחראית על הגבייה עוסקת גם בהפקת התשלומים וברישומי פקודות היומן במערכת הנהלת החשבונות, לרבות, שיוך ההוצאות במערכת הכספים 2000 של חברת מטרופולינט בע"מ לסעיפים התקציביים, הפקת דוחות למנהלת בית-הספר וכד', אך היא לא מסייעת למנהלת בית הספר בעריכת הבקרה התקציבית, שכן היא לא מנהלת חשבונות בהשכלתה, וחסר לה הידע הדרוש לכך.

3.4. בנוסף, על פי הוראת העבודה, על מנהל אגף החינוך לוודא עם מנהלת בית הספר ועם חשב האגף, בטרם יאשר את כתב המינוי, שהמזכירה, שאמורה להיות אחראית על הגבייה קיבלה הדרכה מסודרת בנוהלי הגבייה. בפועל, לא מתקיימות הדרכות כאמור, ומזכירות בתי הספר למדו את העבודה בעצמן.

3.5. הביקורת מעירה כי מינוי אחראית על הגבייה אושר שלא בהתאם להוראת העבודה.

3.6. הביקורת סקרה את דוחות הבקרה החודשיים של חברת הייעוץ החיצונית אשר מלווה את הפעילות הכספית בבית הספר (ראה סעיף 4). הביקורת מצאה כי במסגרת הבקרה שנעשית, מאותרות טעויות רישום רבות במערכת הכספים של בתי הספר. הטעויות שמאותרות מתוקנות במסגרת הזמן בו נמצא היועץ החיצוני בבית הספר, ולאור משימות הבקרה הרבות, סביר כי קיימות טעויות נוספות אותן היועץ אינו מאתר.

3.7. הביקורת מדגישה כי לאור הטעויות ברישום, והידע הדרוש לרישום נכון של פעולות במערכת, ראוי כי הנהלת החשבונות של בית הספר תיעשה על ידי מורשי גבייה בעלי הכשרה וניסיון בהנהלת חשבונות, על כול המשתמע מכך, במיוחד לאור המחזור השנתי הגדול של בית הספר.

4. ייעוץ חיצוני לצורך עריכת בקרה אחר נאותות הניהול הכספי

- 4.1. לצורך עריכת בקרה אחר נאותות ניהול הכספים בבתי הספר והדרכת הצוות בבתי הספר, נעזר חשב אגף החינוך בשני יועצים חיצוניים, בנוסף לאחראית על הפיקוח וההדרכה במוסדות החינוך בבת ים הקיימת באגף החינוך.
- 4.2. הביקורת מצאה כי האחראית על הפיקוח וההדרכה ערכה דוח בקרה אחר נאותות הניהול הכספי והעבירה אותו לעיונו ולהתייחסותו של חשב אגף החינוך, ובחודש 05/2016, הוא הועבר למנהל בית הספר. המנהל טרם העביר את התייחסותו לממצאים, ולכן הדוח טרם הועבר למנהל האגף. הביקורת מדגישה כי מפאת הזמן שחלף מביצוע הבקרה, ייתכן שהדוח שנערך אינו רלוונטי.
- 4.3. הביקורת סבורה כי על חשבות האגף לערוך ביקורת בבתי הספר באופן שיטתי ולעיתים קרובות יותר על מנת שפעולה זו תהיה יעילה.
- 4.4. הבקרה בבית הספר שז"ר מבוצעת על ידי חברת הייעוץ והבקרה החשבונאית: "ג. ש. ושות' בע"מ".
- 4.5. נושא הבקורות של חברות הייעוץ החיצוניות נבדק בדוח הביקורת בנושא ניהול הכספים בבית הספר דוד אלעזר, בשנת 2013. נמצא כי קיימים ליקויים רבים באופן מתן השירות על ידי חברות אלו, ובנוסף, רמת הפיקוח והבקרה של חשבות אגף החינוך על מתן שירותים אלו נמוכה ביותר. לאחר הביקורת תוקנו חלק מהליקויים, אולם בביקורת זו נמצא כי עדיין קיימים ליקויים רבים כפי שיפורט בהמשך.
- 4.6. קיום ההסכם עם חברת הייעוץ והבקרה החשבונאית "גפני שלו ושות' בע"מ"
- 4.6.1. ביום 25/09/2011, נחתם הסכם למתן שירותים במסגרת אגף החינוך עם חברת "ג. ש. ושות' בע"מ, לאחר שהחברה זכתה במכרז.
- 4.6.2. ההסכם נחתם לתקופה מיום 01/09/2011 ועד ליום 31/08/2012, עם אופציה של העירייה להאריך אותו לעוד שלוש שנים נוספות, כלומר עד ה-31/08/2015. מאחר שלא בוצע כול הליך לבחינת רכישת שירותים אלו לאחר שתמה תקופת ההתקשרות המקסימלית, הוארכה תקופת ההתקשרות בשנה נוספת עד ליום ה-31/08/2016, באישור היועצת המשפטית ובחתימת מ"מ ראש העיר וסגניתו.
- 4.6.3. כיום, חברת היועצים פועלת על פי הסכם שהוארך מעבר למותר, וטרם פורסם מכרז חדש למתן שירותי ליווי חשבונאי לבתי הספר (בסופו של דבר פורסם מכרז בחודש דצמבר 2016).
- 4.6.4. היועצת המשפטית הבהירה כי היא לא תאשר הארכה נוספת מעבר להארכה שניתנה.
- 4.6.5. הביקורת מצאה כי בניגוד לאמור בהסכם, היועץ אינו משרד רואה חשבון, אלא, משרד ייעוץ בעל אחריות מקצועית מוגבלת.

הניהול הכספי בבית הספר העל יסודי שז"ר

4.6.6. השירות בבית הספר אינו ניתן על ידי רואה חשבון, אלא על ידי כלכלן מהמשרד, זאת בניגוד לאמור בהסכם. הביקורת מפנה לסעיף 8.2 בהסכם, לפיו העירייה רשאית לקזז מהתמורה אם יתברר כי הזוכה אינו מקיים את מצבת כוח האדם בהתאם להוראות הסכם זה.

4.7. הביקורת סקרה את ההסכם עם חברת ג. ש. ושות' בע"מ, ובחנה את העמידה של החברה בעיקרי הדרישות המקצועיות המפורטות בנספח א' להסכם. להלן עיקרי הממצאים:

הביצוע	הדרישות בהסכם
הביקורת מצאה כי ליווי זה נעשה במסגרת הביקור החודשי של נציג המשרד בבית הספר. הביקורת מדגישה כי זה עיקר הפעילות הנעשית בבית הספר.	ליווי שוטף בהנהלת החשבונות, הכולל רישום ההכנסות, רישום ההוצאות, הפקת קבלות, רישום ספקים במערכת, שיוך כרטיסי הכנסה והוצאה לסעיפים התקציביים וכד'.
לדברי מזכירת בית הספר, ניתן מענה טלפוני, אך, לעיתים, תשובות לשאלות המצריכות בדיקה נוספת מתקבלות לאחר תקופה ארוכה יותר. נציג המשרד לא מגיע יותר מפעם בחודש, ובעיות רבות ממתינות לא פתורות עד להגעתו. לדברי חשב החברה, הוא לא קיבל תלונות על כך מבית הספר.	תמיכה טלפונית לבית הספר תינתן מיידית או ביום העבודה שלמחרת הפנייה. במידה שהמענה לא יספיק, יגיע רואה החשבון לבית הספר.
הביקורת מצאה כי הביקורים מתבצעים וקיימים דוחות חודשיים אשר נשלחים לחשבות האגף.	ביקור בבית הספר בתדירות חודשית, ובדיקת כול היבטי הרישום, התיעוד והתיק, ונאותות ההתנהלות של מזכירת בית הספר. הממצאים יתועדו בטופס בדיקה שהוכן על ידי חשבות אגף החינוך.
במהלך ביצוע הבקרה, נציג המשרד שואל אם קיימות חשבוניות שטרם הוקלדו.	רואה החשבון יודא כי אין חשבוניות לתשלום שלא נרשמו במערכת.
נציג המשרד אינו מציג למנהלת את הממצאים, אלא, דורש את חתימתה כאישור לנוכחותו, ולעיתים הוא מעיר הערות בעל פה.	רואה החשבון ידווח למנהלת בית-הספר על ממצאי הבדיקה, והיא תאשר בכתב את קבלת הדיווח החודשי.
אין לכך תיעוד, ולכן לא ברור אם נעשה.	במפגש הבא בבית הספר יבדוק רואה החשבון את תיקון הליקויים שצויינו בדוח הקודם.

הניהול הכספי בבית הספר העל יסודי שז"ר

הביצוע	הדרישות בהסכם
לא נעשה מיידית. כאשר נשלח הדוח, לדוגמה: ב- 01/2016, נכתב בבית הספר שז"ר שהתקציב אינו תקין, אך אין פירוט למה הכוונה.	רואה החשבון ידווח באופן מיידית לאגף החינוך על כול חריגה מהתקציב או מהנהלים במוסד החינוכי.
נעשה רק עבור המזכירות והמנהלות החדשות.	הדרכה אישית למזכירה לגבי תפעול מערכת הכספים, ובפרט למזכירות ולמנהלות החדשות.
לא נעשה. מזכירת בתי הספר כלל לא ידעה שניתן להפיק מכתבים לחייבים מתוך המערכת, או לבנות את התקציב במערכת.	הדרכה אישית למזכירה ברזי התוכנה, לצורך איתור תקלות וכן ניהול קל ויעיל.
הדרכה וסיוע נעשים בשלב בו מנהלת בית הספר גיבשה את תכנית העבודה והתקציב, ונציג המשרד סוקר את עבודתה. הביקורת מצאה כי בבית הספר לא הוגש תקציב עד ה- 01/08. בנוסף, הביקורת מציינת כי ההדרכה והסיוע בהכנת תקציב בית הספר נעשים על חשבון הבקרה החודשית, זאת בניגוד להסכם.	הדרכה וסיוע בהכנת תקציב בית הספר, אשר יוגש עד ה- 1 באוגוסט, בכול שנה, בהתאם לדוח הביצוע של השנה הקודמת.
בפועל, מוגש מאזן וביאורים, אשר אינם כוללים תמצית מנהלים.	הפקת דוחות חצי שנתיים תיעשה ותוגש בתחילת חודש פברואר. הדוח יכלול מאזן שנתי ותמצית מנהלים.
המאזן השנתי מוגש לחשב אגף החינוך, לעיתים באיחור. הוא אינו כולל את התייחסות מנהלות בתי הספר, אין בו מספרי השוואה לשנה הקודמת, ולמעט ביאורים אין הסברים לנתונים המוצגים. להלן מועדי הגשת הדוח: <ul style="list-style-type: none"> • דוח תשע"ה הוגש ב- 12/11/15. • דוח תשע"ד הוגש ב- 21/09/14. • דוח תשע"ג הוגש ב- 13/10/13. 	מאזן שנתי יוגש עד ה- 01/10 לחשבות אגף החינוך, לאחר החתמת המנהל בפגישה מסכמת. הדוח השנתי יכלול: <ul style="list-style-type: none"> • תשובות המנהל להערות רואה החשבון, אם הן קיימות. • הסברים לנתונים המוצגים בדוחות. • מספרי השוואה לשנה הקודמת.
הביקורת לא קיבלה פרוטוקולים של ישיבות כאמור, כך שלא ניתן לדעת אם אכן התקיימו דיונים ובאלו נושאים.	במידה שקיימת חריגה של מעל 10% ביחס לתכנון התקציבי, יזומנו מנהל בית הספר ורואה החשבון לדיון באגף החינוך.

הניהול הכספי בבית הספר העל יסודי שז"ר

- 4.8. מתוך הטבלה ניתן לראות כי חברת ג.ש. ושות' בע"מ, אינה עומדת בכול התחייבויותיה, בהתאם לנספח א' להסכם, וכי חשב אגף החינוך אינו אוכף את ביצוע המטלות הנדרשות ממנה, מתוקף ההסכם.
- 4.9. הביקורת מתרשמת כי חשבות אגף החינוך אינה מעורה דיה בממצאים העולים מהבקרה אחר נאותות ניהול הכספים, המבוצעת על ידי היועצים החיצוניים בבתי הספר, ואינה עורכת בקרה אחר עבודת היועצים החיצוניים.
- 4.10. הביקורת מדגישה כי בשלוש הביקורות שנערכו בעבר, הן בשנים 2010 ו- 2011, בנושא ניהול הכספים בבתי הספר, והן בשנת 2013, בנושא ניהול הכספים בבית הספר דוד אלעזר, עלו ממצאים דומים, על פיהם המעקב והבקרה של אגף החינוך על עבודת היועץ החיצוני, לוקה בחסר.

5. הדרכות לצוות בית הספר

- 5.1. הביקורת מצאה כי ב- 5 השנים האחרונות לפחות, לא נעשו הדרכות מקיפות למנהלות בתי הספר ולמזכירות העוסקות בהנהלת החשבונות, למרות שבשנים אלו מדיניות משרד החינוך השתנתה פעמים רבות.
- 5.2. הביקורת מדגישה כי למנהלת בית הספר ולמזכירות תפקיד חשוב מאוד באחריות על התפעול האדמיניסטרטיבי והכלכלי של בית הספר, ולכן חשוב לבנות תכנית הדרכה בהתאם לצרכים המיוחדים של המערכת הבית ספרית. מטרות ההכשרות הן:
- 5.2.1. הבנת התפיסה החשבונאית תקציבית, ועבודה על פי כללי מנהל תקין.
- 5.2.2. הקניית ידע מעשי למזכירת בית הספר בתחום ניהול הכלכלי והאדמיניסטרטיבי של בית הספר תוך ניצול נכון של המשאבים, חיסכון וייעול המערכת.
- 5.2.3. טיפול מקצועי ונכון במשאבים הכלכליים המועברים לבית הספר ממשרד החינוך, מהרשות המקומית, מההורים וממקורות נוספים.
- 5.3. הביקורת מציינת כי היעדר הדרכה עלול להוביל לכך שטעויות שנעשות, גם אם בתום לב, אינן מתוקנות. כמו כן, לעיתים מזכירות בתי הספר מתייעצות בין ובין עצמן, והתייעצויות אלו לעיתים גוררות טעויות גם לבתי ספר נוספים.
- 5.4. הביקורת ממליצה כי תינתן לאחראיות על הגבייה הדרכה מקיפה על השימוש בתוכנה והאחריות שלהן כגובות. לדברי חשב אגף החינוך, עלות השתלמות כאמור מסתכמת בכ- 3,000 ש"ח לקורס.

6. דיווח שנתי לעירייה

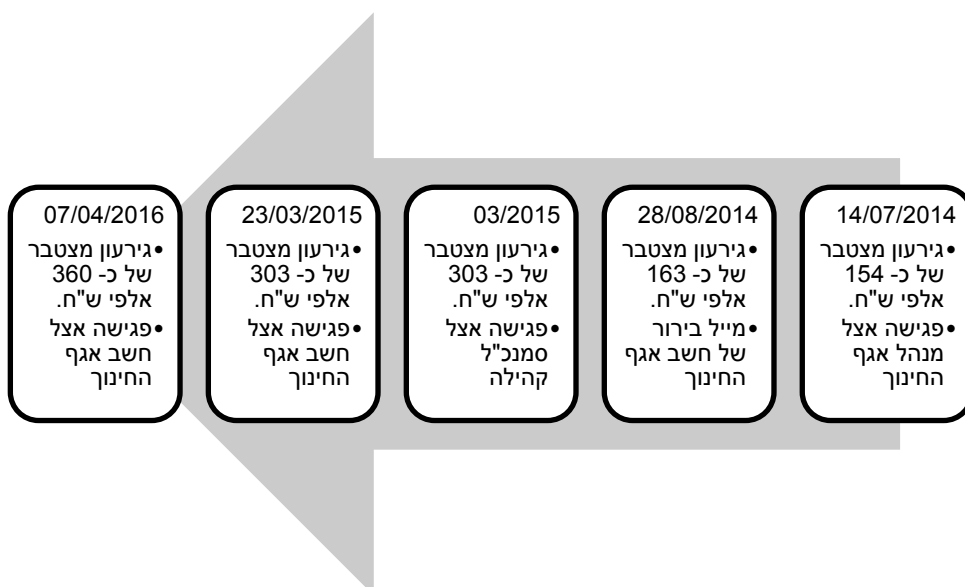
- 6.1. על פי הוראת העבודה, בסוף כול שנת פעילות חינוכית יוכן דוח כספי שנתי מאושר על ידי מנהלת בית הספר.

הניהול הכספי בבית הספר העל יסודי שז"ר

- 6.2. כאמור, הביקורת מצאה כי הדוחות השנתיים נערכים על ידי חברת ייעוץ חיצונית, והם אינם מוצגים למנהלת בית הספר לפני הגשתם לחשב אגף החינוך.
- 6.3. כמו כן, הביקורת סקרה את הדוחות ומצאה כי הם אינם כוללים את תמצית המנהלים על הפעילות הכספית, פירוט של ההוצאות העיקריות, הגירעון הכספי אם הוא קיים, וכד'.
- 6.4. הביקורת ממליצה על תהליך עריכת הדוחות, הכולל מעורבות גבוהה של מנהלת בית הספר. על תמצית המנהלים להוות דוח שמנהלת בית הספר מכינה, ואשר מרכז את סיכום הפעילות השנתית, תוך דגשים שלה כמנהלת. כמו כן, חשוב להקפיד על דיון בדוח השנתי עם מנהלת בית הספר, מנהל אגף החינוך, חשב האגף והיועץ המלווה, בו תיבחנה המגמות בנתונים הכספיים. דיון זה, מעבר לסיכום השנתי, יכול להיות דיון לבחינת התכנית השנתית לשנה העוקבת, שגם היא אמורה להיות מפקחת על ידי חשבות אגף החינוך.

7. הגירעון בבית הספר שז"ר

- 7.1. ההתנהלות הכספית בבית הספר שז"ר גירעונית שנים רבות. על פי הדוחות הכספיים המסכמים את שנת הלימודים תשע"ה, לבית הספר גירעון מצטבר משמעותי של 314,200 ש"ח. מנהלת בית הספר העריכה כי הגירעון המצטבר לשנת תשע"ו יהיה כ- 250 אלפי ש"ח. בפועל, הסתיימה השנה בגירעון של כ- 350 אלפי ש"ח.
- 7.2. הביקורת מעירה כי גם בעת הביקורת שנערכה בשנת 2011, בנושא ניהול הכספים בבתי הספר העל יסודיים, בית הספר היה בתהליך הבראה לאחר גירעון כבד של 354 אלף ש"ח.
- 7.3. להלן תרשים המתאר את המועדים בהם נעשו ניסיונות על ידי הממונים בעירייה, במהלך השנים האחרונות, במטרה לאזן את תקציב בית הספר, ולצמצם את הגירעון כלל:



הניהול הכספי בבית הספר העל יסודי שז"ר

7.4. הביקורת מדגישה כי התרשים כולל את הדיונים וההתכתבויות שתועדו בפרוטוקולים. לדברי חשב אגף החינוך, התקיימו מפגשים נוספים עם מנהלת בית הספר, אך הם לא תועדו בפרוטוקולים.

7.5. הביקורת ניתחה את הסיבות לגירעונות, כפי שהם עולים מהפרוטוקולים של הדיונים שהתקיימו בנושא, וכן את הפתרונות שהוצעו במסגרת דיונים אלו:

עיקרי הדיון	
14/7/2014 גירעון 154 אלפי ש"ח	
משתתפים	מנהלת בית הספר שז"ר, מנהל אגף החינוך, חשב אגף החינוך, האחראית על הפיקוח וההדרכה במוסדות החינוך ונציג חברת ג.ש. ושות'.
הסיבות לחריגה	לבית הספר חוב ישן לחברת צוקי יעלים ע"ס 110 אלף ש"ח, וחוב לחברת קופיטק (צילום) על סך 60 אלף ש"ח. חברת הצילום תבעה את החוב בבית המשפט, וזכתה בתביעה. בית הספר נאלץ לשלם את החוב באופן מיידי. הקמת מעבדת תקשורת בבית הספר בעלות חד-פעמית של כ- 20 אלפי ש"ח (באישור העירייה), ללא הגדרת מקור תקציבי. הכנסות בית הספר מעיריית בת ים נמוכות. בניגוד לשאר בתי הספר העל יסודיים בעיר, אין לבית הספר הכנסות משמעותיות מדמי השכירות של המזנון.
הפתרונות המוצעים	מנהלת בית הספר התחייבה לצמצם את ההוצאות ולא לחרוג מהתכנון שכלל ניצול יתרות כספי הורים לצורך צמצום הגרעון. עמידה בתכנית המוצעת תוביל לאיזון בגירעון עד תום שנת הלימודים תשע"ה. העמידה של מנהלת בית הספר בתכנון תפוקה ותיבדק על ידי חשבות האגף, באמצעות רואה החשבון, ובהתאם לכך ייקבעו הפגישות בהמשך. הביקורת הנוכחית מוכיחה שהדבר לא בוצע.
28/08/2014 גירעון 163 אלפי ש"ח	
תזכורת במייל	חשב אגף החינוך עדכן את מנהל האגף באשר לדיון שהתקיים. עותק נשלח לאחראית על הפיקוח וההדרכה במוסדות החינוך. אין פרוטוקול לדיון. הוצגה מגמה של צמיחת הגירעון.
הסיבות לחריגה	אין תיעוד.
הפתרונות המוצעים	אין התייחסות לפעולות אופרטיביות. יש התייחסות לתכנית לצמצום הגירעון של מנהלת בית הספר, אשר לא צלחה.
23/03/2015 גירעון 303 אלפי ש"ח	
משתתפים	מנהלת בית הספר שז"ר, האחראית על הגבייה בבית הספר, חשב אגף החינוך, האחראית על הפיקוח וההדרכה במוסדות החינוך ונציג חברת ג.ש. ושות'.
הסיבות לחריגה	אין תיעוד.

הניהול הכספי בבית הספר העל יסודי שז"ר

עיקרי הדיון	
פתרונות מוצעים	אין התייחסות לפעולות אופרטיביות.
07/04/2016 הגירעון 360 אלפי ש"ח	
המשתתפים	מנהלת בית הספר שז"ר, האחראית על הגבייה בבית הספר, האחראית על הפיקוח וההדרכה במוסדות החינוך ונציג חברת ג.ש. ושות'.
הסיבות לחריגה	הגירעון בשנת 2016 נבע בעיקר מחריגה של כ- 100 אלפי ש"ח בסעיף טיולים.
הפתרונות המוצעים	קיימת דרישה לצמצום פעילות ההורים ושימוש ביתרות עבור סעיפים תקציביים שיאושרו על ידי ועד ההורים*. ההוצאות יתוקנו ויותאמו לפי סעיפי התקציב הנכונים. יש לקבוע פגישה נפרדת לגבי ההכנסות ממזון בבית הספר.

* הביקורת מציינת כי בהתאם להנחיות משרד החינוך, בית הספר אינו יכול לעשות שימוש ביתרות ההורים עבור סעיפים תקציביים שונים מיעודם המקורי, גם אם ניתן לכך אישור מנציגי ועד ההורים.

7.6 הביקורת קובעת כי למרות הדיונים הרבים שנעשו, לא ניתנו פתרונות אופרטיביים מספקים, היכולים לסייע לבית הספר לחזור לאיזון. הביקורת מדגישה כי במרבית הדיונים השתתפו מנהלי דרגות הביניים בעירייה, להם אין את היכולת למצוא מקורות תקציביים לצורך סיוע בסגירת הגירעון של בית הספר. נמסר לביקורת כי נערכה ישיבה גם עם סמנכ"ל קהילה, אולם לא קיבלנו פרוטוקול של הדיון כאמור, ולא ברור מה הוחלט בה.

7.7 מניתוח הגירעון הנצבר עולה כי הוא נובע מסעיפי תשלומי ההורים ומההוצאות השוטפות (ב-ש"ח):

המקור התקציבי	עודף/גירעון	תשע"ה	תשע"ו
עירייה	עודף/גירעון בתחילת שנה	-156,390	-162,156
	עודף/גירעון שנתי	-5,766	-79,924
	עודף/גירעון מצטבר	-162,156	-242,080
הורים	עודף/גירעון בתחילת שנה	-176,422	-291,122
	עודף/גירעון שנתי	-114,701	83,976
	עודף/גירעון מצטבר	-291,122	-207,147
משרד החינוך	עודף/גירעון בתחילת שנה	85,220	119,531
	עודף/גירעון שנתי	34,341	1,616
	עודף/גירעון מצטבר	119,561	121,177

הניהול הכספי בבית הספר העל יסודי שז"ר

תשע"ו	תשע"ה	עודף/גירעון	המקור התקציבי
19,524	29,598	עודף/גירעון בתחילת שנה	שונות (מזנון)
-1,656	10,074	עודף/גירעון שנתי	
17,868	19,524	עודף/גירעון מצטבר	
-314,193	-217,994	עודף/גירעון בתחילת שנה	סך הכול
4,011	-96,199	עודף/גירעון שנתי	
-310,182	-314,193	עודף/גירעון מצטבר	

7.8 הביקורת מצביעה על כך, שבכול שנה, מרבית פעילות בית הספר, הכוללת הוצאות גבוהות, מתקיימת לקראת תום שנת הלימודים, כך, למרות שבדיונים הנעשים במהלך שנת הלימודים מוצגת חריגה קטנה. חריגה גדלה באופן משמעותי עד תום שנת הלימודים.

מנהלת בית הספר מקבלת את מלוא האחריות על היווצרות הגירעון, אך לדבריה, היא כול שנה עושה את מירב המאמצים לצמצם את הגירעון השוטף, והיא הצליחה לבטלו רק בתשלומי ההורים, אך היא לא מסוגלת לצמצם את הגירעון הקיים ללא עזרת העירייה.

הביקורת מצאה כי למרות מצבו הגירעוני של בית הספר נערכים מסיבות וטיולים לעיתים בעלויות הגבוהות מהסכום הנגבה מההורים עבור פעילויות אלו. כמו כן, מקפידה מנהלת בית הספר ליזום פרויקטים חברתיים, שגם עלותם גבוהה מהסכומים הנגבים עבורם.

7.9 משמעות הגירעון היא עיכוב התשלומים לספקים, שכן חשבון הבנק של בית הספר אינו יכול להיות גירעוני.

7.10 הביקורת סבורה כי לאור הניסיונות הכושלים בעבר, יש להגדיל את הפיקוח והבקרה אחר ההתנהלות הכספית של בית הספר באמצעות גורם מאגף החינוך, ולבנות תכנית להבראה כספית של בית הספר. על התוכנית לכלול מצד אחד צמצום משמעותי של ההוצאות, על מנת שלא להגדיל את הגירעון, ומצד שני, קבלת סיוע כספי מהעירייה על מנת לאפשר לבית הספר לצמצם אותו ולשלם את חובותיו לספקים. תכנית זו תהיה העוגן על פיו תפעל מנהלת בית הספר.

7.11. הביקורת ממליצה כי בתקופה בה מיושמת התכנית, יהיה גורם מאגף החינוך, אשר יאשר הוצאות העולות על הסכום שייקבע על ידי גזבר העירייה. האישור יינתן רק במידה שההוצאה היא חלק מהתכנית שנבנתה מראש, ותנאי לקבלת הכספים המיועדים לסגירת הגירעון מהעירייה.

פרק ב' - ניהול תקציב בית הספר

1. כללי

- 1.1. תקציב בית הספר הוא ביטוי כספי לתכנית העבודה של בית הספר לתקופה מוגדרת. התקציב כולל את כול המקורות העומדים לרשות בית הספר במונחים כספיים, ואת ההוצאות הצפויות.
- 1.2. תקציב בית הספר אמור להיות כלי ניהולי למנהלת בית הספר, המשרת את המטרות הבאות:
 - 1.2.1. תכנון הקצאת המשאבים, הפעילויות והשימושים בכספי בית הספר, בהתאם למטרות ולסדרי העדיפויות של בית הספר לתקבולים הצפויים.
 - 1.2.2. התוויית מסגרת ברורה לפעילות, אשר חריגה ממנה דורשת אישור.
 - 1.2.3. בקרה ופיקוח על הוצאת תכנית העבודה אל הפועל, ובחינה באיזו מידה הושגה המטרה שהוצבה לכול שכבת גיל.
- 1.3. מערכת תקציבית יעילה ואפקטיבית יכולה לסייע למנהלת בית הספר לתכנן, לתאם, לשלוט על הביצוע וכד'.
- 1.4. המקור התקציבי העיקרי של בית הספר, תשלומי ההורים, מבוסס על חוזר התשלומים במסגרת חוזרי מנכ"ל משרד החינוך, המאושר על ידי ועדת החינוך של הכנסת, ומתפרסם לקראת פתיחת שנת הלימודים, בחודש ספטמבר או אוקטובר.
- 1.5. הביקורת מצאה כי נוהלי העירייה אינם מתייחסים לבניית תקציב בית הספר, למרות שזהו תקציב מורכב, הבנוי ממספר מקורות, ושיוך ההוצאה למקורות השונים הוא מהותי.
- 1.6. הביקורת סבורה כי יש לקבוע בנוהלי העירייה את תהליך בניית התקציב, ולהגדיר באופן ברור את תפקידו של היועץ המלווה, מחברת ג.ש. ושות' בע"מ בתהליך בניית התקציב ובעריכת הבקרה התקציבית.
- 1.7. חשב האגף קיבל את המלצת הביקורת ופועל לעדכון הוראת העבודה.

2. מערכת ניהול התקציב

- 2.1. תקציב בית הספר מורכב מסעיפי תקציב, הכולל הכנסות והוצאות בתחומים של סל תרבות, טיולים, שכפולים, מסיבות, מגמות שונות וכו'.
- 2.2. התקציב השנתי של בית הספר מסתכם בכ- 2 מיליוני ש"ח. לדעת הביקורת, בניית תקציב בסדר גודל כזה דורש מערכת תומכת, אשר תסייע להנהלת בית הספר לכלול את כלל הפעילויות הצפויות, לפרט את תשלומי ההורים על פי ההוצאות, ולאחר מכן, תסייע בבקרה אחר הניצול של הסעיפים התקציביים השונים.

הניהול הכספי בבית הספר העל יסודי שז"ר

- 2.3. כיום, המערכת התקציבית של בית הספר אינה מנוהלת במערכת המחשב, והבקרה התקציבית אותה ניתן לבצע מוגבלת. הביקורת מצאה כי הבקרה בבית הספר נעשית באופן ידני, בקרה אשר דורשת עבודה ידנית רבה על מנת לרכז ולסכם סעיפים תקציביים לסכום אחד.
- 2.4. בניית תקציב בית הספר נעשה על ידי מנהלת בית הספר בסיוע היועץ החיצוני, אך את הבקרה התקציבית היא עורכת בעצמה. בשל העומס הכבד הכרוך בתפקידה, היא מתפנה לערוך את הבקרה רק אחת לשלושה חודשים. הביקורת מדגישה כי מזכירת בית הספר אינה לוקחת חלק בכך. לדבריה, אין לה את הידע, ההשכלה וההבנה הדרושים לכך, שכן היא לא מנהלת חשבונות.
- 2.5. מנהלת בית הספר ציינה כי היא בונה את התקציב, בשיתוף היועץ המלווה, מחברת ג.ש. ושות' בע"מ, אך בשל מורכבות הבקרה היא לא עושה בו שימוש ניהולי. היא רואה בתחזוקת התקציב נטל גדול מתועלת. מנהלת בית הספר סבורה כי קיים צורך בניהול התקציב בצורה יעילה יותר ללא מעורבות ידנית כה רבה.
- 2.6. לדעת הביקורת, ניהול תקציב, בבית הספר שמחזורו מעל 1.5 מיליון ש"ח בשנה, דורש מערכת תקציבית ממוחשבת אשר תענה על צורכי מנהלת בית הספר, על פי הסעיפים אותם היא מנהלת (ראה סעיף 4).

3. עיתוי בניית התקציב

- 3.1. על פי חוזר מנכ"ל משרד החינוך, על בית הספר להגיש את התקציב לאישור העירייה עד ה- 15 ביולי בכל שנה.
- 3.2. הביקורת מצאה כי הכנת התקציב לשנת הלימודים תשע"ו בבית הספר הסתיימה ב- 30/12/2015. כלומר, תקציב בית הספר אושר כסופי כ- 4 חודשים לאחר תחילת שנת הלימודים, ובזמן זה בית הספר פעל ללא מסגרת תקציבית מאושרת.
- 3.3. הביקורת מדגישה כי עיתוי בניית התקציב הוא אחד מאבני היסוד החשובים להפיכתו של התקציב לכלי עבודה. כאשר התקציב בנוי בתחילת שנת הלימודים, ומבוסס על הפעילויות במסגרת תכנית הלימודים, שגם היא ידועה בתחילת השנה, תכנית הלימודים מקבלת את המסגרת הכספית וקל לעקוב אחריה.

4. בקרה תקציבית

- 4.1. הבקרה התקציבית, באמצעות ביצוע השוואה תקופתית של הביצוע מול התכנון, מאפשרת לקבל תמונת מצב כללית ומפורטת במהירות יחסית.
- 4.2. הביקורת מצאה כי בבית הספר לא מבצעים בקרה תקציבית שוטפת. יתרה מכך, אין למנהלת בית הספר אפשרות לנהל את הבקרה התקציבית באופן יעיל משום שבמערכת הנהלת החשבונות, כפי שהיא מבוצעת כיום:

הניהול הכספי בבית הספר העל יסודי שז"ר

- 4.2.1. אין קישור בין המקור התקציבי להוצאה.
- 4.2.2. אין אפשרות לניהול תזרים מזומנים במערכת על ידי עדכון תאריכי צפי למימוש תקבולים ולמימוש ההוצאות.
- 4.2.3. אין ניתוח ההוצאה התקציבית בהשוואה להוצאה בפועל של סעיפים תקציביים, והתראה בזמן אמת על חריגה צפויה.
- 4.2.4. השוואה של ההוצאה התקציבית בהשוואה להוצאה בפועל על פני שנים.
- 4.2.5. ביצוע שיריון תקציבי לפעילויות שונות במערכת. השיריון נעשה בקבצי עזר, אקסל או וורד.
- 4.3. בפועל, נוצר מצב, בו התקציב לא מהווה כלי ניהולי אפקטיבי במערכת ניהול החשבונות, לא ניתן לדעת בכול רגע נתון את נתוני הניצול התקציבי על פי סעיפי התקציב, לאתר חריגות או לבצע שינויים בהתאם לצורך וללמוד מנתוני העבר.
- 4.4. בנוסף, הביקורת מציינת כי הבקרה כפי שהיא נעשית לא מונעת הוצאות החורגות מהתקציב, שכן היא נעשית בדיעבד, ומנתחת הוצאות שהוצאו. אין בקרה תקציבית **בטרם** מאושרת התקשרות עם ספק או נותן שירות.
- 4.5. הביקורת ממליצה כי כול הוצאה תאושר תקציבית בטרם נעשית התחייבות מול הספק. בקרה זו תמנע מצבים בהם נוצרת התחייבות מול ספק ללא יתרה תקציבית. במידה שאין יתרה תקציבית לביצוע ההוצאה יש ליצור מנגנון אישורים מיוחד אשר כולל את מנהלת בית הספר, ובמידת הצורך את חשבות אגף החינוך. ראה פרק ה' סעיף 1.3.
- 4.6. הביקורת מדגישה כי במערכת הכספים "כספים 2000", המוטמעת בבתי הספר בעיר, קיימת האופציה לבניית התקציב ולבקרה התקציבית, אך מנהלת בית הספר והאחראית על הגבייה אינן יודעות להפעילה, ולכן לא עושות בה שימוש.
- 4.7. על פי ההסכם עם חברת ג. ש. ושות' בע"מ, הם הגורם האמון על לימוד המזכירות את רזי התוכנה.
- 4.8. הביקורת סבורה כי יש לבנות תכנית להטמעת הבקרה התקציבית במערכת הקיימת, אשר תיושם כבר בשנת הלימודים הבאה - תשע"ז.
- 4.9. חשבות אגף החינוך קיבלה את ההמלצה וגיבשה תכנית להטמעת ניהול התקציב באופן ממוחשב במערכת הנהלת החשבונות, לרבות הבקרה התקציבית. נערכה הדרכה כללית לכלל מזכירות בתי הספר, וצפויים להתקיים מפגשים להדרכה פרטנית על ידי היועץ החיצוני עד תחילת שנת הלימודים תשע"ז.

5. ניתוח נתוני התקציב

תקציב ההכנסות בהשוואה לגבייה בפועל

- 5.1. הביקורת ערכה השוואה בין גביית התשלומים מההורים ובין היקף התקציב בשנת תשע"ה.

הניהול הכספי בבית הספר העל יסודי שז"ר

5.2. להלן טבלה המפרטת את הממצאים (ב-ש"ח):

ההפרש		הגבייה בפועל	התקציב	הסעיף
%	ש"ח			
1%	186	22,832	22,646	סל תרבות שכבה ז'
3%-	(511)	18,203	18,714	סל תרבות שכבה ח'
2%-	(426)	23,730	24,156	סל תרבות שכבה ט'
12%	3,086	27,858	24,772	סל תרבות שכבה י'
10%-	(2,588)	22,888	25,476	סל תרבות שכבה י"א
12%	2,970	28,455	25,485	סל תרבות שכבה י"ב
8%-	(4,436)	53,964	58,400	טיולים שכבה ז'
16%-	(7,946)	40,661	48,607	טיולים שכבה ח'
22%-	(12,330)	44,327	56,657	טיולים שכבה ט'
7%	4,842	76,306	71,464	טיולים שכבה י'
15%-	(10,953)	62,569	73,522	טיולים שכבה י"א
4%	3,711	92,908	89,197	טיולים שכבה י"ב
35%-	(10,465)	19,535	30,000	חוב שנה קודמת
2%-	(41)	2,682	2,723	ארגון ארצי
2%	2,410	149,885	147,475	מועדון ספורט
21%-	(22,435)	83,314	105,749	מגמת תיאטרון
1%-	(289)	36,431	36,720	מגמת ספורט
61%	31,282	82,962	51,680	מגמת מדעים ומחשב
9%	1,050	12,525	11,475	מגמת תקשורת
14%	2,878	23,166	20,288	מסיבות וחגיגות
	4,424	4,424		חברות
17%-	(7,162)	34,008	41,170	ביטוח תלמידים
86%	29,722	64,112	34,390	טקס סיום
11%-	(44,892)	362,123	407,015	פרויקטים לימודיים
19%	1,149	7,149	6,000	נסיעה לפולין
	2,220	2,220		מגמת מדעי החברה
	24,300	24,300		מיל"ת
	10,202	10,202		סיור סליחות
	1,500	1,500		דמי רישום
	136,399	136,399		מקדמות תשע"ו
10%	137,857	1,571,638	1,433,781	סך הכול

5.3. מנתוני הטבלה ניתן לראות כי לרוב הגבייה בפועל גבוהה מהתקציב בכ- 10%. אך ניתוח של הסעיפים מראה כי קיימים הפרשים גבוהים בתוך סעיפי התקציב, כדלקמן:

5.3.1. תשלומי ההורים במגמת התיאטרון ובמגמת המדעים והמחשב (ב-ש"ח):

ההפרש		הגבייה בפועל	התקציב	הסעיף
%	ש"ח			
-21%	(22,435)	83,314	105,749	מגמת תיאטרון
31%	26,000	82,962	56,657	מגמת מדעים ומחשב

הניהול הכספי בבית הספר העל יסודי שז"ר

5.4. הביקורת לא מצאה סיבה המניחה את הדעת לפערים כה גבוהים בין התקציב והגבייה בפועל. פערים אלו מקשים על תכנון מראש של ההוצאות עבור הסעיף התקציבי.

5.5. ניתוח תשלומי ההורים מראה כי קיימים סעיפים אותם בית הספר לא תיקצב, אך קיימת גביית כספים מההורים. בסך הכול גבה בית הספר כ- 180 אלפי ש"ח אשר לא תוקצבו על ידו. הגבייה נעשתה בגין סיור סליחות, דמי רישום/מקדמות, חוברות, מגמת מדעי החברה ומיל"ת.

5.6. תשלומי ההורים בגין ההוצאות עבור הטיולים בשכבות הגיל השונות (ב-ה):

הסעיף	התקציב	הגבייה בפועל	ההפרש	
			ש"ח	%
שכבה ח'	48,607	40,661	(7,946)	-16%
שכבה ט'	51,680	82,962	(12,330)	-22%
שכבה י"א	73,522	62,569	(10,953)	-15%

5.7. מנתוני הטבלה עולה כי שיעור הגבייה ביחס לצפי נמוך באופן משמעותי, ולא מאפשר לבית הספר לרכוש את הטיולים בעלות המתוכננת.

הגבייה בפועל בהשוואה להוצאות בפועל

5.8. הביקורת בחנה את שיעור הניצול של כספי ההורים בשנת תשע"ה, והשוותה את הגבייה בפועל וההוצאה בפועל, על פי סעיפי ההוצאות השונות.

5.9. להלן טבלה המפרטת את ניצול כספי ההורים בשנת הלימודים תשע"ה:

הסעיף	הגבייה בפועל	ההוצאה בפועל	ההפרש	
			ש"ח	%
סל תרבות שכבה ז'	22,832	12,031	10,801	47%
סל תרבות שכבה ח'	18,203	25,002	(6,799)	-37%
סל תרבות שכבה ט'	23,730	12,326	11,404	48%
סל תרבות שכבה י'	27,858	24,448	3,410	12%
סל תרבות שכבה י"א	22,888	20,759	2,129	9%
סל תרבות שכבה י"ב	28,455	20,155	8,300	29%
טיולים שכבה ז'	53,964	75,764	(21,800)	-40%
טיולים שכבה ח'	40,661	61,276	(20,615)	-51%
טיולים שכבה ט'	44,327	63,722	(19,395)	-44%
טיולים שכבה י'	76,306	118,778	(42,472)	-56%
טיולים שכבה י"א	62,569	73,057	(10,488)	-17%
טיולים שכבה י"ב	92,908	141,731	(48,823)	-53%
חוב שנה קודמת	19,535	--	19,535	100%
ארגון ארצי	2,682	--	2,682	100%
מועדון ספורט	149,885	135,539	14,346	10%
מגמת תיאטרון	83,314	119,120	(35,806)	-43%
מגמת ספורט	36,431	49,185	(12,754)	-35%
מגמת מדעים ומחשב	82,962	48,494	34,468	42%
מגמת תקשורת	12,525	6,313	6,212	50%
מסיבות וחגיגות	23,166	46,031	(22,865)	-99%

הניהול הכספי בבית הספר העל יסודי שז"ר

ההפרש	ש"ח	ההוצאה בפועל	הגבייה בפועל	הסעיף
17%	759	3,665	4,424	חוברות
-18%	(6,148)	40,156	34,008	ביטוח תלמידים
-79%	(50,670)	114,782	64,112	טקס סיום
18%	64,081	298,042	362,123	פרויקטים לימודיים
22%	1,589	5,560	7,149	נסיעה לפולין
-70%	(1,564)	3,784	2,220	מגמת מדעי החברה
26%	6,300	18,000	24,300	מיל"ת
-20%	(2,016)	12,218	10,202	סיור שליחות
100%	1,500	--	1,500	דמי רישום
100%	136,399	--	136,399	מקדמות תשע"ו
1%	21,700	900,889	1,571,638	סך הכול

- 5.10. מנתוני הטבלה ניתן לראות כי קיימים סעיפים רבים בהם בית הספר חרג, כך שההוצאה בפועל הייתה גבוהה יותר מהסכום שנגבה בפועל מההורים. ההוצאה העודפת הסתכמה ב- 302,215 ש"ח, שהם 47% מהסכום אותו גבה בית הספר בגין סעיפי תקציב אלו.
- 5.11. לעומת זאת, קיימים סעיפים רבים בהם הוציא בית הספר פחות מהסכום שנגבה בפועל מההורים.
- 5.12. על פי חוזר מנכ"ל משרד החינוך בנושא תשלומי הורים, התשלומים יעודיים, ולא ניתן להעביר כספים מסעיף לסעיף. אי לכך, על בית הספר להחזיר את היתרות הכספיות בסעיפים אלו להורים.
- 5.13. מנתוני הטבלה עולה כי על בית הספר להחזיר להורים כ- 166.5 אלפי ש"ח, המהווים תשלום עודף על הפעילות. הביקורת מצאה כי בית הספר אינו עושה כן.
- 5.14. הביקורת מדגישה כי למרות יתרות כספיות אלו, בית הספר מסיים את הפעילות בגירעון, כך שבפועל הגירעון אף גדול יותר.
- 5.15. נמצא כי בית הספר גובה מכול תלמיד 1.5 ש"ח עבור ועד ההורים הארצי. אולם, הסכום אינו מועבר לארגון הארצי, ולמעשה, נעשה בו שימוש לכיסוי הגירעון. יש להפסיק לגבות סכום זה לאלתר ולהחזיר את הסכום שנגבה להורים, או, לחילופין, להעבירו לארגון ההורים.

פרק ג' - המקורות התקציביים של בית הספר

1. כללי

1.1 לבית הספר ארבעה מקורות תקציב עיקריים :

- 1.1.1 תשלומי הורים, חובה (ביטוח) ורשות, הנגבים באמצעות בית הספר.
 - 1.1.2 הקצבת העירייה למימון ההוצאות השוטפות, ובכללן: אחזקת הטלפון, רכישת חומרי המלאכה והיצירה, דמי שכפול, רכישת ציוד ספורט, רכישת ציוד משרדי, הוצאות אחזקה ועוד.
 - 1.1.3 הקצבות משרד החינוך (מלגות אישיות לתלמידים, סל קליטה, מלגות למסע לפולין, דמי שתייה למורים), ולעיתים אף משרדי ממשלה נוספים.
 - 1.1.4 הכנסות או מלגות מגורמים שונים (שכירות מהמזנון והשכרת כיתות).
- 1.2 להלן טבלה המפרטת את התפלגות הכנסות בית הספר מכול המקורות בשנים תשע"ב-תשע"ה (ב-ש"ח):

שנה:	תשע"ה	תשע"ד	תשע"ג	תשע"ב
תשלומי הורים	1,571,637	1,633,804	1,691,885	1,480,300
	79%	79%	84%	88%
העירייה	129,352	107,476	121,090	106,577
	7%	5%	6%	6%
משרד החינוך	209,309	209,546	161,265	47,727
	11%	10%	8%	3%
אחרים	67,677	113,887	31,441	50,459
	3%	6%	2%	3%
סך הכול	1,640,779	1,784,086	1,875,932	1,424,722

1.3 מנתוני הטבלה ניתן לראות כי המקור העיקרי למימון פעילות בית הספר הם תשלומי ההורים, אשר היוו בשנת הלימודים תשע"ה כ- 80% ממימון הפעילות. כמו כן, ניכר ששיעור תשלומי ההורים מסך מקורות המימון הוא שיעור שעולה עם השנים.

2. תשלומי ההורים

2.1 תשלומי ההורים, אלו התשלומים שמותר לרשויות המקומיות ולמוסדות החינוך לגבות מההורים בעד שירותים הניתנים לילדיהם בבית הספר והמפורטים בחוזרי מנכ"ל משרד החינוך. חוזרי מנכ"ל משרד החינוך בכפוף להחלטת ועדת החינוך של הכנסת, קובעים גם את הסכומים המרביים אותם ניתן לגבות בגין שירותים אלו.

הניהול הכספי בבית הספר העל יסודי שז"ר

2.2. בהתאם לכך קיימים סוגים שונים של תשלומים :

- 2.2.1. **תשלומי חובה**- תשלום עבור ביטוח תאונות אישיות.
- 2.2.2. **תשלומי רשות**- תשלום עבור טיולים וסיורים לימודיים, סל תרבות, מסיבות ושירותים נוספים, אותם מציע בית הספר, המיועדים להעשרת הפעילות החינוכית, החברתית והתרבותית של תלמידי בית הספר.
- 2.2.3. **רכישת שירותים מרצון**- תשלום עבור שירותים שהם בגדר חוזה מרצון בין בית הספר וההורה, והתשלום עליהם הינו בגדר רשות. אלו שירותים שאינם נכללים בתשלומי החובה או/ו בתשלומי הרשות, ומטרתם להעשיר את עולמם התרבותי ערכי של התלמידים או להוזיל עלויות על-ידי רכישה משותפת של שירותים.

2.3. הביקורת ערכה השוואה בין הסכום המרבי המותר לגבייה, בהתאם לחוזר מנכ"ל משרד החינוך ובין הסכום אותו בית הספר גבה בפועל. להלן טבלה המפרטת את הממצאים לשנת הלימודים תשע"ו (ב-ש"ח):

נושא	כיתה ז'	כיתה ח'	כיתה ט'	כיתה י'	כיתה י"א	כיתה י"ב
תשלומי חובה						
ביטוח תאונות אישיות	75	75	75	75	75	75
גבייה בפועל	50	50	50	50	50	50
תשלומי רשות						
סל תרבות	149	149	165	176	176	176
גבייה בפועל	149	149	165	176	176	176
מסיבות כיתה	24	24	24	24	24	24
גבייה בפועל	24	24	24	24	24	24
מסיבת סיום						200
גבייה בפועל						200
ועד עירוני הורים	1.5	1.5	1.5	1.5	1.5	1.5
גבייה בפועל	1.5	1.5	1.5	1.5	1.5	1.5
הורים	1.5	1.5	1.5	1.5	1.5	1.5
גבייה בפועל	1.5	1.5	1.5	1.5	1.5	1.5
ארצי	1.5	1.5	1.5	1.5	1.5	1.5
גבייה בפועל	1.5	1.5	1.5	1.5	1.5	1.5
טיולים	387	387	387	513	513	616
גבייה בפועל	387	387	387	513	513	616

הניהול הכספי בבית הספר העל יסודי שז"ר

נושא	כיתה ז'	כיתה ח'	כיתה ט'	כיתה י'	כיתה י"א	כיתה י"ב
של"ח	150	150	150	150	150	
בהתאם לחוזר						
גבייה בפועל	150	150				
רכישת שירותים מרצון						
בהתאם לחוזר	450	450	450	450	450	450
גבייה בפועל	450	450	450	450	450	450

2.4. מנתוני הטבלה ניתן לראות כי בית הספר גובה את הסכום המרבי לגבייה, שנקבע בחוזר המנכ"ל, ואינו חורג מהתעריף המרבי המותר לגבייה.

2.5. הביקורת ממליצה כי הסכומים הכתובים בחוזר מנכ"ל משרד החינוך יהיו חלק מפירוט התשלומים המופץ להורים, לנוחיותם.

ביטוח תאונות אישיות

2.6. הביקורת מצאה כי בית הספר אמון על גביית תשלום עבור ביטוח תאונות אישיות. הביטוח נעשה על ידי העירייה לכלל תלמידי העיר. התעריף נקבע על ידי העירייה והעירייה דורשת את הכסף מבית הספר, ללא כול קשר לגבייה בפועל של הסכום מההורים.

2.7. הביקורת מציינת כי בפועל אין באפשרות בית הספר להעביר לעירייה סכומים אותם הוא לא גובה מההורים, ולכן בית הספר לא מעביר סכום הגבוה מהסכום אותו הוא גבה מההורים.

2.8. כמו כן, הביקורת מדגישה כי לבית הספר אין את אפשרויות האכיפה הקיימות לעירייה, ולכן, בשל העובדה כי זהו תשלום חובה, היא ממליצה כי סכום זה ייגבה ישירות על ידי העירייה.

3. מקורות משרד החינוך

3.1. משרד החינוך העביר לבית הספר כספים בגין הסעיפים הבאים (ב-ש"ח):

הסעיף	תשע"ה	תשע"ד	תשע"ג	תשע"ב
מלגות לנסיעה לפולין	54,000	65,240		
מלגות לתלמידים	135,000	131,101	140,841	29,661
סל קליטה	8,795			
דמי שתייה למורים	11,114	13,205	20,424	18,066
סך הכול	208,909	13,205	20,424	18,066

מלגות לנסיעה לפולין

3.2. משרד החינוך משתתף במימון המסעות לפולין לתלמידים ממשפחות מעוטות יכולת, על פי תבחינים המבוססים על הכנסת המשפחה.

הניהול הכספי בבית הספר העל יסודי שז"ר

3.3. הביקורת מצאה בשנת תשע"ה הפרש לא מוסבר בין הסכום שהועבר ממשרד החינוך ויועד למימון המסע ולסכום שהועבר לתלמידים, בהתאם לדוח השנתי.

3.4. להלן פירוט ממצאי הביקורת:

₪ 54,000	* הכנסה ממשרד החינוך
₪ <u>44,000</u>	* הוצאה על פי הדוח הכספי
₪ <u>10,000</u>	* הפרש

3.5. על פי הדוח השנתי, 10,000 ₪, המיועדים למימון המסע לפולין למשפחות מעוטות יכולת, לא חולקו בשנת הלימודים תשע"ה. מנהלת בית הספר ציינה כי הסכום הועבר לבית הספר לאחר שהתלמידים סיימו את לימודיהם, וכך נותרה יתרה שעברה ליתרת הפתיחה.

3.6. הביקורת רואה בחומרה מצב, בו מלגות אישיות המיועדות למימון מסעם של התלמידים לפולין בהתאם לזכאותם, לא מנוצלות בסופו של דבר על ידם.

מלגות משרד החינוך

3.7. משרד החינוך מעביר לבית הספר מלגות לצורך מתן הנחה בתשלומי הורים לתלמידים. הסכום שהועבר לבית הספר בשנת תשע"ה הסתכם ב- 135 אלפי ₪.

3.8. הביקורת מצאה הפרשים לא מוסברים בין הסכום שהועבר לסכום שנוצל ולאופן הרישום בספרי בית הספר:

135,000 ש"ח	* הכנסה ממשרד החינוך
123,900 ש"ח	* הוצאה על פי הדוח הכספי
99,228 ש"ח	* מלגות על פי כרטיסי התלמיד

3.9. על פי דוח רואה החשבון, 11,500 ₪, המיועדים למלגות לא חולקו בשנת הלימודים תשע"ה. על פי ניתוח הביקורת, בשנה זו סכום המלגות שלא חולק גבוה עוד יותר.

3.10. הביקורת מצאה כי המלגות שקוזזו בכרטיסי התלמידים הסתכמו רק בכ- 99 אלפי ₪, כך שלא חולקו לתלמידים מלגות בסכום של כ- 35.5 אלפי ₪. מנהלת בית הספר ציינה, שהיתרה נובעת מיתרות הפתיחה של שנים קודמות. מנהלת בית הספר לא הצליחה להתחקות אחר הסיבה ליתרות, שכן, לטענתה, מדי שנה כול המלגות מחולקות שמית, וחשבונם של התלמידים הזכאים למלגה מזוכה בגובה המלגה.

3.11. הביקורת רואה בחומרה מצב, בו מלגות אישיות המיועדות לתלמידים שנמצאו זכאים לפי התבחינים של משרד החינוך לא מנוצלות בסופו של דבר על ידם.

4. הכנסות מעיריית בת ים

4.1 העירייה מעבירה לבית הספר הקצבות כספים לצורך הניהול השוטף והקצבות המיועדות לתלמידים זכאים. להלן פירוט הסכומים שהועברו בפועל בשנים תשע"ב – תשע"ה (ב-ש"ח):

הסעיף	תשע"ה	תשע"ד	תשע"ג	תשע"ב
שוטף	30,461	30,355	29,198	33,515
שכפול וצילום	23,667	23,575	28,943	23,569
חומרים	47,024	48,488	46,414	46,424
פרויקטים			10,280	
סל סיוע	26,100	5,058	1,635	
החזר נסיעות	2,100		4,620	3,069
סך הכול	129,352	107,467	121,090	106,577

4.2 הביקורת בחנה את הוצאות בית הספר בהתאם לדוח רואה החשבון, ומצאה כי לבית הספר הוצאות רבות המהוות חלק מהתפעול השוטף של בית הספר, וביניהן, עמלות הבנקים, עזרה ראשונה, דואר ובולים. בית הספר מקבל מעיריית בת ים כ- 30 אלפי ₪ לשנה. בפועל, הוצאות התפעול השוטף של בית הספר מסתכמות בכ- 86 אלפי ₪ לשנה. כלומר, כמעט פי שלושה!

4.3 להלן פירוט ההכנסות וההוצאות של בית הספר בשנת תשע"ה בתחום התפעול השוטף, כפי שהוא בא לידי ביטוי בדוח השנתי שהוגש לחשבות אגף החינוך (ב-ש):

סעיף	הכנסות מהעירייה	הוצאות בית-הספר	הפרש
טלפון		11,482	
תחזוקה שוטפת		14,236	
עזרה ראשונה		1,337	
דואר ובולים		1,816	
עמלות בנק		20,466	
צורכי משרד		24,186	
כִּיבּוּד		12,930	
הוצאות שוטפות	30,461	86,453	(55,992)
שכפול וצילום	23,667	36,505	(12,838)
חומרים	47,024	37,029	9,995
סך הכול	101,152	159,987	(58,835)

4.4 מנהלת בית הספר הדגישה כי בשל הפיצול במתחמי בית הספר, קיימות הוצאות שאינן קיימות בבתי ספר אחרים, כמו הוצאות תקשורת (מרכזייה כפולה, טלפוניה, ועוד).

4.5 לסיכום, בשנת תשע"ה, הסתכם הגירעון מהוצאות התפעול של בית הספר בסך של כ- 59 אלפי ש"ח.

שכפול

4.6. עיריית בת ים מעבירה לבית הספר סכום של כ- 23.5 אלפי ש"ח בשנה עבור הוצאות השכפול. בפועל, הוצאות בית הספר בגין שכפול עומד על כ- 36.5 אלפי ש"ח.

4.7. מנהלת בית הספר בודקת את עלויות השכפול והצילום אחת לשנתיים, ולטענתה, היא לא מצליחה להוזיל את העלויות. כמו כן, נעשה בבית הספר תהליך של צמצום כמויות הניירת, גם מההיבטים של איכות הסביבה.

4.8. מנהלת בית הספר ציינה כי היא מעודדת את המורות לערוך חוברות עבודה מרוכזות, תוך הקפדה ושמירה על זכויות היוצרים, על מנת שניתן יהיה לגבות את העלות עבור שכפול החוברות הלימודיות מתלמידי בית הספר. בפועל, הצליחה מנהלת בית הספר לצמצם את ההוצאה המתוכננת, אך, היא עדיין נותרה גבוהה משמעותית מהסכום שהועבר מהעירייה.

4.9. להלן טבלה המפרטת את ההכנסות וההוצאות בגין שכפול בשנים תשע"ב-תשע"ה (ב-ש"ח):

תשע"ה	תשע"ד	תשע"ג	תשע"ב	
הכנסה עבור שכפול- עיריית בת ים				
20,671	20,948	23,569	21,780	תכנון
23,667	23,575	28,943	23,569	בפועל
2,996	2,627	5,374	1,789	הפרש
הוצאות שכפול בפועל- עיריית בת ים				
45,000	85,000	30,302	40,000	תכנון
36,505	39,607	97,835	37,604	בפועל
8,495	45,393	(67,385)	2,396	הפרש
(12,838)	(16,032)	(68,892)	(14,035)	הפרש בין ההכנסה מהעירייה בפועל להוצאה בפועל (גירעון)

4.10. מנתוני הטבלה ניתן לראות כי ההוצאה בפועל בגין שכפול קבועה באופן יחסי וקיים פער קטן של כ- 5%-7% בין השנים, להוציא שנת תשע"ג, בה הייתה הוצאה חריגה, של כ- 160%. לדברי מנהלת בית הספר, החריגה נבעה בשל המעבר ללימוד באמצעות טאבלטים. בשנה זו לא היו ספרי לימוד, והשינוי הוביל להוצאות שכפול גבוהות שנבעו מחוסר בחומר לימודי. בעקבות השינויים והחריגה הגדולה שנוצרה בשנה זו, החליטה מנהלת בית הספר על הדפסת חוברות לימוד ומכירתן.

4.11. למרות שהוצאה זו חריגה באופן מובהק, בשנה העוקבת ההוצאה המתוכננת עמדה על כ- 85 אלפי ש"ח. בפועל, ההוצאה חזרה להיות בערכה הרגיל.

הניהול הכספי בבית הספר העל יסודי שז"ר

הדבר מעיד כי בעת בניית התקציב לא נעשתה בחינה לסיבה שבגינה הוצאות השכפול היו כה חריגות.

4.12. הביקורת מציינת כי הוצאות חריגות ויוצאות דופן אינן אמורות להילקח בחשבון בעת בניית התקציב לשנה העוקבת.

סל הסיוע

4.13. בשנת תשע"ה העירייה העבירה לבית הספר סכום של 26,100 ש"ח, המיועדים לסייע לתלמידים נזקקים (סל הסיוע). הסכום מיועד לסייע לתלמידים נזקקים ברכישת ביגוד, הנעלה, ריהוט, מוצרי חשמל וכד'.

4.14. בסכום שהתקבל בית הספר רכש שוברים לחנויות בגדים הנעלת ספורט, וחנויות חשמל בסכום נקוב.

4.15. הביקורת מצאה כי השוברים שחולקו לתלמידים הנזקקים היו בסך 7,500 ש"ח, כך שנותרה יתרה לא מחולקת בסך 18,600 ש"ח.

4.16. מברור עם מנהלת בית הספר הוסבר לביקורת כי הסכום מועבר לבית הספר בחודש ינואר בכל שנה, ומשמש לרווחת התלמידים עד דצמבר (שנת הלימודים העוקבת).

4.17. הביקורת מצאה כי היתרה שנותרה לחלוקה אכן חולקה בשנת הלימודים תשע"ו, בהתאם להמלצת יועצת בית הספר והמנהלת. וכל הסכום חולק עד חודש דצמבר 2016, בהתאם למתוכנן.

החזר נסיעות

4.18. בהתאם להוראות משרד החינוך, הרשויות המקומיות אחראיות להסעת התלמידים לבתי הספר, אך משרד החינוך משתתף בהוצאות החזרי הנסיעה לתלמידים עד כיתה י' במידה שהמרחק המזערי בין מקום המגורים לבית הספר הקרוב הוא מעל 3 ק"מ.

4.19. הביקורת מצאה כי התשלומים בגין החזרי הוצאות הנסיעה לתלמידים, אשר מועברים לעירייה על ידי משרד החינוך, אינם מועברים מהעירייה לתלמידים, אלא, מועברים לבית הספר, והוא מעביר אותם להורים.

4.20. בשל עיכוב בהעברות כספים מהעירייה לבית הספר, ההורים מקבלים את החזר מבית הספר רק לקראת תום השנה, כך שהסכום שהועבר לבית הספר בשנת תשע"ה, בסך 2,100 ש"ח טרם חולק לתלמידים.

4.21. הביקורת סבורה כי העברת הכספים מהעירייה לבית הספר מסרבל את התהליך, ונכון יותר כי ההורים, אשר מעבירים את הבקשה להחזר נסיעה לעירייה, יקבלו את החזר ישירות מהעירייה.

5. הכנסות שונות

5.1. עיקר הכנסות השונות של בית הספר הוא מהשכרת המזנון הקיים בבית הספר. הכנסה זו מהווה 95% מההכנסות השונות.

הניהול הכספי בבית הספר העל יסודי שז"ר

5.2. בדוח ביקורת משנת 2011, המליץ מבקר העירייה כי אגף החינוך יעודד את מנהלות בתי הספר להשכיר את כיתות הלימוד לפעילות חוץ בשעות אחר הצהריים, וזאת על מנת להגדיל את ההכנסות העצמיות של בתי הספר. הביקורת מצביעה על כך שלא ניכר כי נעשו מאמצים ליישום המלצת המבקר.

5.3. מנהל אגף החינוך השיב לביקורת כי ניתנה הנחייה עירונית שהחברה לתרבות, פנאי וספורט הינה הגורם היחידי לביצוע השכרות אלו.

5.4. להלן פירוט ההכנסות וההוצאות השונות של בית הספר בשנים תשע"ב-תשע"ה, כפי שהן באות לידי ביטוי בדוח השנתי המוגש לחשבות אגף החינוך (ב-ש"ח):

הסעיף	תשע"ה	תשע"ד	תשע"ג	תשע"ב
שכירות שטחים (כולל מזנון)	23,080	32,350	30,915	21,300
בגרויות	4,599	--	1,660	
תרומות מגורמים פרטיים	36,119	18,094	7,851	29,115
פרויקט במימון עירוני		11,975		
נסיעה לפולין		22,350		
החזרי נסיעות		18,900		
עמלות בנק		20,463		
חוב שנה קודמת		7,230		
אחר	12,465	12,465	4,518	
הכנסה בפועל	76,263	67,677	113,887	50,415
תקציב הכנסה	60,500	40,500	163,590	--
הוצאה בפועל	53,956	22,276	42,279	39,224
הפרש	22,307	22,307	71,608	11,191

5.5. מנתוני הטבלה ניתן לראות כי קיימים פערים גדולים בין השנים. ניתוח של הפערים מלמד כי הם נובעים מהשינויים בהגדרת ההכנסות השונות. בעבר היה נהוג להציג את המלגות עבור הנסיעה לפולין ואת החזר הנסיעה לתלמידים כהכנסה שונה. כיום זה מוצג כחלק מהכנסות משרד החינוך.

5.6. הכנסה מהשכרת המזנון

5.7. ההכנסות מהשכרת המזנון הן הכנסות שאותן מעביר השוכר באישור העירייה ישירות למנהלת בית הספר.

5.8. להלן טבלה המפרטת את ההכנסה מהשכירות (מזנון וכיתות לימוד), שהייתה לבית הספר בשנים תשע"ב-תשע"ה (ב-ש"ח):

סעיף	תשע"ה	תשע"ד	תשע"ג	תשע"ב
שכירות	32,350	30,915	21,285	18,980

הניהול הכספי בבית הספר העל יסודי שז"ר

- 5.9. הביקורת מדגישה כי ההכנסה הקבועה הקיימת לבית הספר היא בסך 18,000 ₪, הנובעת מהשכרת המזנון. שאר הסכום נובע מהשכרת כיתות. השכרת הכיתות אינה קבועה, אלא על פי בקשות אותן מקבלת מנהלת בית הספר.
- 5.10. לאור הנתונים שהוצגו לעיל ניתן לראות כי ההכנסה מהשכרת המזנון אינה מכסה את הגירעון הקיים לבית הספר בגין ההוצאות השוטפות.
- 5.11. הביקורת בדקה את ההכנסות מהשכרת המזנונים בבתי ספר העל יסודיים האחרים בעיר בהשוואה לבית הספר שז"ר.
- 5.12. להלן טבלה המפרטת הכנסה זו, בהתאם להסכמי השכירות עם המפעילים (ב-ש):

בית הספר	הכנסה משכירות מזנון	מספר התלמידים בבית הספר	הכנסה לתלמיד (ש"ח)
שז"ר	18,000	1,090	16.5
חשמונאים	182,999	1,107	165
רמות	145,000	1,204	120

- 5.13. נתוני הטבלה מצביעים על בעיה מבנית הקיימת בבית הספר שז"ר, לפיה קיים פער משמעותי בין היקף ההכנסות מהשכרת המזנון שיש לבתי ספר על-יסודיים אחרים בעיר, בהשוואה לבית הספר שז"ר. הפערים מגיעים לעד פי 10 !
- 5.14. הביקורת סבורה כי על אגף החינוך, בשיתוף הגזברות, לתת את הדעת לפערים הגדולים שקיימים בין בתי הספר חשמונאים ורמות ובין בית הספר שז"ר, ולבחון כיצד לצמצם פערים אלו. אחת הדרכים היא חלוקת ההכנסות מהמזנונים על פי כמות התלמידים בבית הספר. דרך נוספת היא הקצאת סכום כספי על ידי העירייה לבית הספר שז"ר, האמורה לצמצם פער זה.

פרק ד' - ניהול הכספים

1. מערכת הכספים

- 1.1. באוגוסט 2013, פרסם מנכ"ל משרד החינוך הוראת קבע בדבר תקינה לתוכנה כספית לבתי הספר, על מנת לאפשר להנהלות בתי הספר לנהל את בתי הספר בהתאם לכללי המנהל התקין של משרד החינוך. החוזר מגדיר את הכללים החשבונאיים על פיהם תפעל התוכנה, את המודולים ואת הפונקציות שיהיו כלולים בה, ואת הדרישות הטכניות בנושא המחשוב והממשק התפעולי.
- 1.2. הביקורת מציינת כי בתי הספר בבת ים מנהלים את החשבונות באמצעות תוכנת "כספים 2000" מבית מטרופולינט בע"מ, תוכנה שאושרה על ידי משרד החינוך, העומדת בכלל הדרישות, ואף זכתה במכרז של משרד החינוך.
- 1.3. הביקורת בחנה את יישום הבקורות אחר נאותות ניהול הכספים ואמיתות הנתונים במערכת הממוחשבת, ומצאה כי למרות שקיימות בקורות מובנות רבות בתוכנה, בית הספר מבצע רק את מיעוטן בפועל. להלן דוגמאות לבקורות שאינן מבוצעות למרות שהן קיימות בתוכנה:
 - 1.3.1. בית הספר אינו מפיק דוח רציפות של קבלות והמחאות אשר עשוי לאתר חריגה.
 - 1.3.2. בית הספר אינו מנצל את האפשרות לניהול הרשאות הגישה למודולים שונים במערכת, תוך בקרה אחר שימוש לא מורשה.
 - 1.4. הביקורת סבורה, שחלקן של הבקורות חשובות בשל העובדה כי כול עבודת הנהלת החשבונות, לרבות הבקורות על נכונות הרישומים והתאמתם מבוצעות בבית הספר על ידי גורם אחד.
 - 1.5. הביקורת בחנה את דוחות הבקרה הידניים בהן עושה שימוש מנהלת בית הספר, ומצאה שאת חלקם ניתן להפיק באופן ממוחשב מתוך המערכת. הביקורת ממליצה, שגורם מבית התוכנה ייפגש עם מנהלת בית הספר, יבחן את צרכיה הניהוליים, ויעצב לה קובץ של דוחות ניהוליים אוטומטיים מתוך המערכת, אשר יענו על צרכי בית הספר.

2. חשבונות הבנק

- 2.1. תקנה 2 לתקנות לימוד חובה (יעוד כספי תשלומים), התשס"ה - 2004, קובעת כי לכול בית ספר יהיו שני חשבונות בנק:
 - 2.1.1. חשבון לניהול כספי התשלומים שהתקבלו מההורים - מורשי החתימה עבור חשבון בנק זה יהיו: מנהלת בית הספר, עובד נוסף ו/או נציג ועד ההורים.

הניהול הכספי בבית הספר העל יסודי שז"ר

- 2.1.2. חשבון לניהול כספי שוטף אליו יופקדו הכספים מהעירייה ומגורמים נוספים.
- 2.2. למרות תקנה 2, לבית הספר חשבון בנק אחד, המנוהל בבנק דיסקונט. לחשבון זה מופקדים כלל הכנסות בית הספר, ללא הפרדה של כספי ההורים, וממנו נמשכות כלל ההוצאות.
- 2.3. על בית הספר לפעול באופן מיידי לקבלת אישור גזבר העירייה לצורך פתיחת חשבון בנק נפרד, על מנת שניתן יהיה לנהל חשבון בנק ייעודי עבור תשלומי ההורים, בהתאם לדרישות החוק. יש להקפיד כי חשבון בנק זה יוגבל, כך, שלא ניתן יהיה למשוך ממנו משיכות יתר, וזאת בהתאם לתקנה 3(א) לתקנות לימוד חובה (יעוד כספי תשלומים).
- 2.4. בתום הביקורת דווח כי בית הספר פתח חשבון בנק נוסף, אולם לא הפעילו כלל.
- 2.5. הביקורת מצאה כי לא ניתן למשוך משיכות יתר מחשבון הבנק. הביקורת מדגישה כי כול עוד בית הספר גירעוני, עלול להיווצר מצב בו הבנק לא יכבד תשלומים לספקים, וחשבון הבנק של בית הספר יהיה מוגבל. במצב כאמור, בית הספר לא יוכל להמשיך להתנהל כספית. מנהלת בית הספר מנהלת את תזרימי הכספים המזומנים באופן הדוק, ובתדירות יומיומית, כדי להימנע ממצב זה.
- 2.6. הביקורת מצאה כי סמכויות החתימה בחשבון הבנק כוללים את מנהלת בית הספר ואת מזכירת בית הספר, האחראית על הגבייה, זאת בהתאם לתקנה 4 לתקנות לימוד חובה (יעוד כספי תשלומים).
- 2.7. הביקורת סבורה כי על מנת לבצע בקרה הדוקה יותר על הוצאות בית הספר, עד שהתקציב יהיה מאוזן, יש לקבוע גורם מאשר, חיצוני לבית הספר, אשר ילווה את מנהלת בית הספר בהתאם לתכנית העבודה, ויאשר שההוצאות מבוצעות רק במסגרת התקציב.

3. אמצעי התשלום

- 3.1. אמצעי התשלום מעצם טבעם הם נושא רגיש ובעל רמת סיכון אינהרנטי גבוה. בקרה לא נאותה על אמצעי התשלום עלולה לחשוף את בית הספר לנזקים כספיים.
- 3.2. הביקורת מצאה כי התשלומים לספקים של בית הספר נעשים באמצעות:
- 3.2.1. המחאות ידניות- אמצעי התשלום העיקרי.
- 3.2.2. העברות בנקאיות.
- 3.2.3. הוראות קבע- בזק, בזק בינלאומי.

תשלום באמצעות המחאות

- 3.3. ההמחאות הריקות נשמרות בכספת. המפתח לכספת נמצא ברשות מנהלת בית הספר והמזכירה האחראית על הגבייה בלבד.

הניהול הכספי בבית הספר העל יסודי שז"ר

- 3.4. הביקורת מצאה כי לא נעשית בקרת רציפות להמחאות, ולא מבוצעת בקרה אחר ביטולים של הוראות תשלום מתוך המערכת. מטרת הבקרה אחר רציפות מספרי ההמחאות היא לבדוק את התאמת ההמחאות שנפדו בבנק עם המחאות שנרשמו בפועל בבית הספר, על מנת לשלול מקרים של גניבת המחאות מבית הספר.
- 3.5. הביקורת סבורה כי בקרה זו חשובה במיוחד, לאור העובדה, שמצבו הגירעוני של בית הספר מוביל לכך שקיימות יתרות חוב גבוהות לספקים, ולכאורה ביטול המחאה במערכת, שנעשה שלא לצורך, על ידי גורם לא מורשה, לא יאותר.
- 3.6. הביקורת בדקה את פורמט ההמחאות בבית הספר ומצאה כי:
- 3.6.1. ההמחאות לא נושאות את הכיתוב "למוטב בלבד" בהדפסה קבועה על גבי ההמחאה, בתוספת הסימון קרוס. לדברי מזכירת בית הספר, לעיתים ניתנת המחאה להורה ללא חשבון בנק, אשר צריך למשוך את הכספים במזומן, לכן הוחלט לא להגביל את פורמט ההמחאה.
- 3.6.2. בתאריך 01/03/2002, נכנסה לתוקף הוראת בנק ישראל לניהול בנקאי תקין, לפיה, ניתן להוסיף הערה על גבי ההמחאה אשר אוסרת עריכת שינוי לאחר שההמחאה נכתבה. הערה זו מונעת מצב של שינוי בהמחאה על ידי המחזיק בה, בניגוד לכוונת בית הספר. הביקורת מצאה כי הערה זו לא משולבת בהמחאות של בית הספר. הביקורת מדגישה כי הגבלת השינוי מגבירה את הבקרה של בית הספר על ההמחאות, ומקטינה את החשיפה לביצוע גניבות ומעילות.
- 3.6.3. בעת כתיבת ההמחאה, שם המוטב והסכום אינם נסגרים במילה "בלבד". סגירה של המוטב והסכום נועדה למנוע שינויים או הסבה בלתי מורשית בהמחאה.
- 3.6.4. המחאות בית הספר אינן מוגבלות לסחירות של 60 יום, ולמעשה, חלה עליהן ברירת המחדל של החוק, והן ניתנות לשימוש עד לתקופה של חצי שנה. הדבר מקשה ומסרביל את ביצוע הבקרה של התאמות הבנקים, וייתכנו אי התאמות שיימשכו מספר חודשים.
- 3.7. הביקורת ממליצה להוסיף את ההגבלות המצויינות לעיל, על מנת להגביל את סחירות ההמחאות ולהגביר את הבקרות על העברות בלתי מורשות של המחאות.
- 3.8. חשבות האגף ומנהלת בית הספר מקבלים את ההמלצה ויפעלו ליישמה בהקדם.
- 3.9. הביקורת מסבה את תשומת הלב לכך, שלמערכת הכספית בבתי הספר קיימת אפשרות להפקת המחאות ממוחשבות. היות שכול תהליך התשלום לספקים, למעט הקמת ספק במערכת נעשה על ידי גורם אחד, קיימת חשיבות לבקרות אחר אמצעי התשלום. עריכת ההמחאות באופן ממוחשב יכול לסייע לביצוע בקרת רציפות מתוך המערכת, ולבקר את ביטולי ההמחאות והחריגים הקיימים.

הניהול הכספי בבית הספר העל יסודי שז"ר

3.10. הביקורת ממליצה כי חשב אגף החינוך יבחן את העלויות והשינויים הכרוכים בהפקת המחאות ממוחשבות, ובהתאם לכך יוחלט על כדאיות המעבר.

התשלום באמצעות העברות בנקאיות

3.11. התשלום באמצעות העברות בנקאיות נעשה לבקשת הספק, במקרים בהם הספק מרוחק והוא אינו מעוניין שההמחאה תישלח בדואר. דוגמה לכך היא תשלום לחברת צוקי יעלים, עבור טיולים.

3.12. לבית הספר קובץ וורד- העברות בנקאיות, אשר מודפס ונשלח באמצעות הפקס. הטופס נושא את לוגו בית הספר, נחתם על ידי מנהלת בית הספר ומזכירתה.

3.13. הביקורת בדקה את נאותות התשלום באמצעות העברות בנקאיות בבית הספר ומצאה כי לבית הספר מנגנון "קול – בק", לפיו, פקיד הבנק, לפני ביצוע ההעברה הבנקאית מתקשר למנהלת בית הספר ולאחראית על הגבייה, על מנת לוודא כי היא שלחה את הוראת ההעברה לבנק, ולקבל ממנה אישור טלפוני לביצוע ההעברה.

4. התאמות הבנקים

4.1. אחת הבקורות החשובות המאפשרות איתור של שימוש בלתי מורשה באמצעי התשלום של בית הספר הינה התאמת הבנק. לעיתים, מהווה התאמת הבנק הכלי העיקרי לאיתור חריגים.

4.2. על פי תקציר ההנחיות לניהול כספי בבתי הספר בבת ים, אשר הוכן על ידי אגף החינוך והופץ בשנת 2005, נקבע כי יש להקפיד ולערוך התאמת בנק מלאה אחת לשבועיים. ההנחיות מפרטות את תהליך עריכת התאמת הבנק, הכולל בין היתר את הפעולות הבאות:

4.2.1. להקפיד ולערוך הקלדה של דפי הבנק באופן שוטף.

4.2.2. לאחר כול הקלדה להפיק תיעוד להקלדה וצרופה לתדפיס דף הבנק.

4.2.3. לוודא כי יתרת חשבון הבנק במערכת הכספים זהה ליתרה בדף הבנק.

4.2.4. אחת לחודש יש להפיק דוח התאמת בנק, וזאת לאחר ביצוע התאמה חודשית מלאה. יש להחתים את מנהלת בית הספר על ההתאמה ולהטביע את חותמת בית הספר.

4.3. הביקורת מציינת כי בהתאם להנחיות משרד החינוך, תוכנת הנהלת החשבונות מתריעה במידה שבמשך 30 ימים לא נערכה התאמת בנק, על מנת לוודא כי היא נעשית בתדירות חודשית לפחות. הביקורת סבורה כי ההתראה, כפי שהיא נעשית כיום, חסרת משמעות, שכן ההתראה ניתנת למנהלת החשבונות אשר מבצעת בפועל את ההתאמה. הביקורת ממליצה כי ההתראה תהיה באמצעות מייל למנהלת בית הספר.

הניהול הכספי בבית הספר העל יסודי שז"ר

- 4.4. הביקורת מצאה כי בבית הספר שז"ר, האחראית על הגבייה היא זו שעורכת את התאמות הבנק. לדבריה, התאמות הבנק נעשות אחת למספר ימים, ולפחות אחת לשבוע, אך הן לא מתועדות.
- 4.5. הביקורת סבורה כי תדירות זו מספיקה, תואמת את ההנחייה העירונית ואף מעבר לדרישה של משרד החינוך, אך יש להקפיד ולתעד את הבקרה אחת לחודש, וכן להחתיים את מנהלת בית הספר על ההתאמה.
- 4.6. האחראית על הגבייה היא הגורם אשר מבצע את התשלומים בבית הספר. הביקורת סבורה כי יש בכך פגיעה בעקרון הפרדת התפקידים, אשר מצריכה בקורות מפקחות. לדוגמה: בדיקת ההתאמה על ידי מנהלת בית הספר לפחות אחת לחודש.
- 4.7. הביקורת מצאה כי אין הקפדה על העברת התאמות הבנק למנהלת בית הספר לצורך הבקרה אחר שלמותן, אך רואה החשבון, במסגרת הבקרה החודשית שהוא מבצע בבית הספר, בודק את התאמות הבנק. בקרה זו לא מתועדת.
- 4.8. הביקורת סבורה כי חשוב שרואה החשבון המלווה יבצע בדיקה של התאמת הבנק המתועדת, במיוחד לאור הריכוזיות בתפקידה של האחראית על הגבייה, וכי התייעוד לבקרה שלו יישמר בבית הספר (ראה פרק א' סעיף 4.7).
- 4.9. הביקורת הפיקה ובדקה את התאמת הבנק מיום 28/02/2016. להלן אי התאמות שאותרו:
- 4.9.1. קיימות המחאות אשר הופקו לספקים, אך עדיין לא נפרעו בבנק. הדבר נובע מכך שההמחאות טרם הופקדו על ידי הספק, וההתאמה תיסגר רק במועד בו הספק ימשוך את התשלום.
- 4.9.2. קיימת משיכה של המחאה על סך 819 ש"ח בבנק, אשר טרם קיבלה ביטוי בהנהלת החשבונות. לדברי האחראית על הגבייה, ההמחאה נכתבה ונמסרה לספק, אך חברת מטרופולינט טרם הכניסה את פרטי הספק במערכת הנהלת החשבונות, למרות בקשות שהועברו על ידה. הביקורת מצאה כי לאחר 4 חודשים נפתח חשבון הספק לשימוש, וההתאמה נסגרה.
- 4.9.3. קיימת משיכה של המחאה על סך 3,500 ש"ח בבנק, אשר טרם קיבלה ביטוי בהנהלת החשבונות. לדברי מנהלת החשבונות, ההמחאה הופקה עבור פסטיבל התיאטרון, היא נמסרה לאחת המורות האמונות על רכישת החומרים לטובת הפסטיבל, והמורה אמורה להביא לה את החשבונות על מנת שהן תירשמנה בספרים, אולם, היא טרם הציגה אותן. לדברי מנהלת החשבונות, הפעולה נעשתה בתיאום עם רואה החשבון המבקר. הביקורת סבורה שהתנהלות זו אינה תקינה.

הניהול הכספי בבית הספר העל יסודי שז"ר

4.9.4. הביקורת סבורה כי יש ליצור בספרים התחייבות של המורה כלפי בית-הספר, אשר תיסגר כאשר המורה תעביר למנהלת החשבונות את החשבוניות בגין הרכישה.

4.9.5. בחשבון הבנק קיימות העברות תשלום מחברות כרטיסי האשראי, על פי הפירוט הבא (ב-ש):

התאריך	חברת כרטיס האשראי	הסכום
02/02/2016	אמריקן אקספרס	1,924.27
	ישראלכרט	8,880.41
	ישראלכרט	10,516.60
08/02/2016	אמריקן אקספרס	2,066.08
	ישראלכרט	16,323.24
	ישראלכרט	18,920.43
סך הכול		58,631.03

העברות אלו טרם קיבלו ביטוי בספרים, והן מעידות כי לפחות מיום 02/02/2016, במשך כ- 4 שבועות, לא בוצעה התאמת בנק מלאה.

4.10. הביקורת סבורה כי הבקרה אחר חשבון הבנק של בית הספר באמצעות התאמת הבנק אינה הדוקה מספיק, ועלולה לגרום לבעיה של תזרים הכספים המזומנים, במיוחד לאור מצבו הכספי של בית הספר. כמו כן, זו יכולה להיות סיבה נוספת לגודלו של הגירעון.

5. הקופה הקטנה

5.1. הוראת העבודה: גבייה ותשלומי כספים במוסדות החינוך מגדירה כי קופה קטנה תשמש את מזכירת בית הספר לבצע תשלומי הוצאות דחופות בסכומי כסף קטנים של עד 150 ש"ח. ההוצאות יהיו הוצאות כגון: נסיעות, דואר, שליחויות וכד'.

5.2. הוראת העבודה אינה מגדירה את הסכום אותו יש למשוך כקופה קטנה. בבית-הספר קיימת קופה קטנה בהיקף של 1,000 ש"ח, המפוצלת בין שני מתחמי בית-הספר.

5.3. הקופה הקטנה מנוהלת על ידי האחראית על הגבייה, ואחת לחודש נעשית בקרה על ידי רואה החשבון.

5.4. הביקורת נכחה בעת ספירת הקופה על ידי מנהלת החשבונות ומצאה כי היתרה בקופה הקטנה תאמה את היתרה בהתאם למערכת הנהלת החשבונות.

5.5. מסקירת ההוצאות שנעשות באמצעות הקופה הקטנה לא נמצאו הוצאות בעלות אופי או סכום חריגים.

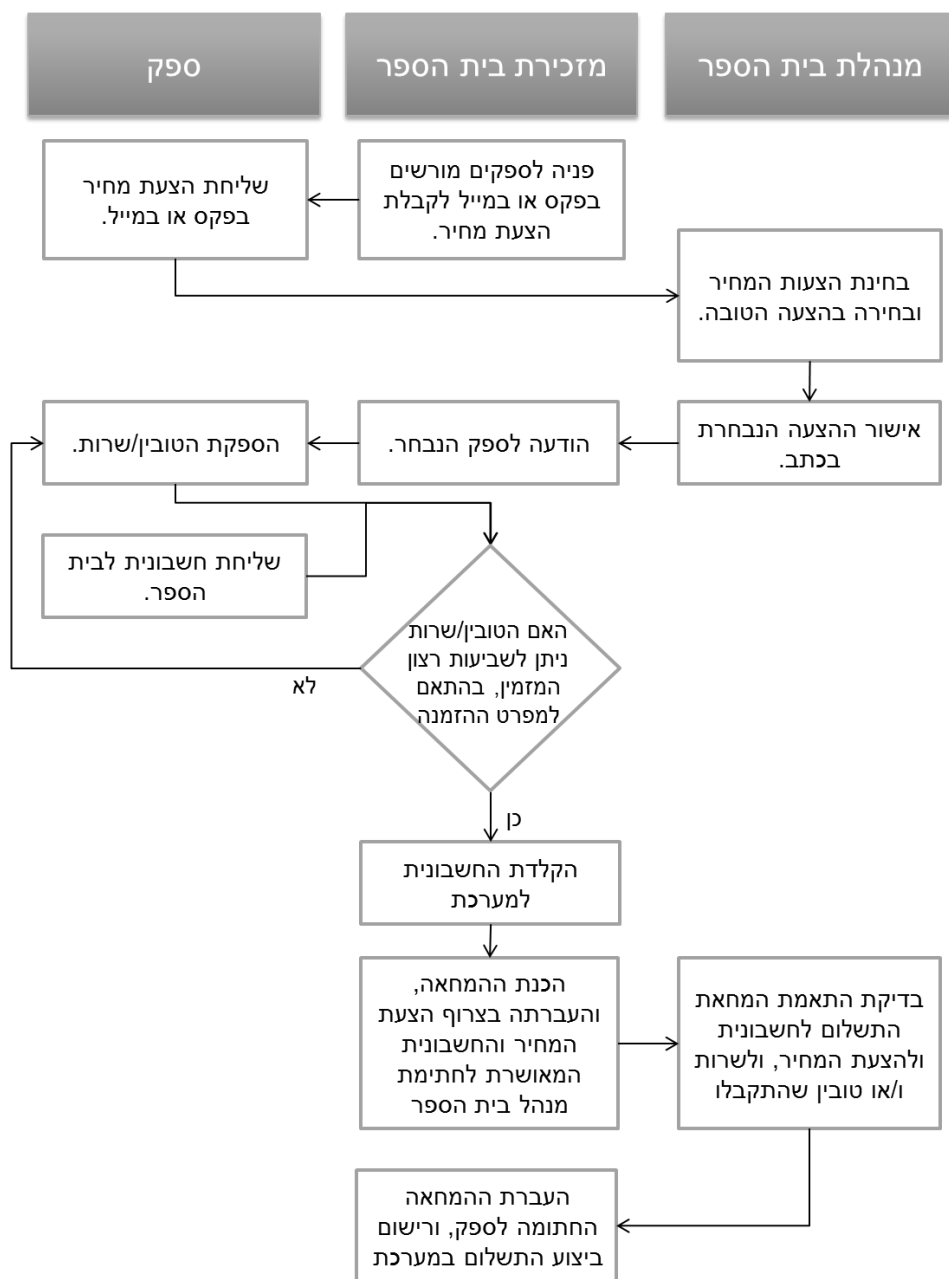
פרק ה' - ביצוע התשלומים לספקים

1. נוהלי העירייה

1.1 תהליך הרכש בבית הספר הינו מקור להוצאת כספים, לפיכך, יש לוודא כי הרכש וההתקשרות עם הספקים מבוצעים באופן חסכני, ושהרוכשים בשם בית הספר משתדלים להשיג תנאי רכש אופטימליים עבור בית הספר מבחינת מחיר, שירות איכות ותנאי ההספקה.

1.2 הוראת העבודה מס' 5.6.2.1.2 : הגבייה ותשלומי הכספים במוסדות החינוך, מיום 29/09/2014, מגדירה את תהליך הזמנת הטובין וקבלתו.

1.3 להלן תרשים המתאר את התהליך כפי שהוא בא לידי ביטוי בבתי הספר :



הניהול הכספי בבית הספר העל יסודי שז"ר

- 1.4. ניתן לראות כי הפנייה לספקים בבקשה לקבל הצעות מחיר, על פי הוראת העבודה, אמורה להיעשות על ידי מזכירת בית הספר. בפועל, הפנייה לספקים נעשית על ידי הצוות החינוכי אשר עתיד להיות בקשרי עבודה עם הספק.
- 1.5. הביקורת סבורה כי יש חשיבות לכך שמנהלת החשבונות תהיה מעורבת בפנייה לספקים, כגורם ניטראלי, האמון על הרכש, עוד בשלב ההזמנה. מנהלת החשבונות אינה נתונה ללחצים מצד הספקים, היא לא נמצאת איתם בקשרי העבודה השוטפים, ולכן בבואה לבחון את הספקים היא אובייקטיבית.
- 1.6. בנוסף, על פי הוראת העבודה, חשב אגף החינוך או היועץ המלווה את בית הספר יערך בקרה חודשית אחר הגבייה והתשלומים בבית הספר. הבקרה תיעשה באמצעות טופס בקרה של חשב אגף החינוך המיועד למילוי על ידי היועץ החיצוני, המצורף כנספח להוראת העבודה. הביקורת בדקה את הטופס ומצאה כי הוא מתייחס לסוגיות הקשורות בגבייה, ואין בו התייחסות לבקורות הקשורות בביצוע התשלומים.
- 1.7. בניגוד לאמור בהוראת העבודה, תהליך הרכש, הלכה למעשה, אינו כולל התייחסות לבקורות שעל חשב אגף החינוך לבצע לצורך בחינת נאותות ההוצאות.
- 1.8. הביקורת ממליצה כי חשב אגף החינוך יגדיר את הבקורות הנוספות אותן יש לבצע במסגרת הבקרה והפיקוח החודשי, ויוסיף אותן לטופס הבקרה של חשב אגף החינוך, המיועד למילוי על ידי היועץ החיצוני.

2. התקשרות עם ספקים

- 2.1. הביקורת מצאה כי בית הספר רוכש או מקבל שירות רק מספקים מורשים, המנהלים ספרי חשבונות, מנפקים חשבונות מס ושקיים ברשותם פטור מניכוי מס במקור, זאת בהתאם להוראת העבודה. הסיבה לכך נובעת מכך שלבית הספר אין אפשרות לנכות מס מספקים.
- 2.2. הוראת העבודה אינה מתייחסת לאופן ההתקשרות עם הספקים, ולכאורה הצעת המחיר/ההזמנה מהווים את ההסכם עם הספק.
- 2.3. חשוב לציין כי הזמנות העבודה אֵינן יכולות להוות תחליף להסכם. קיימות לכך מספר סיבות:
- 2.3.1. לא תמיד הספק חותם על ההזמנה, כך שאין התחייבות של הספק לתנאים בה.
- 2.3.2. גם אם הספק חתם על ההזמנה, לא ניתן לדעת אם החותם הוא מורשה חתימה.
- 2.3.3. ההזמנות לא תמיד כוללות התייחסות להתחייבויות רבות של הספק, כגון: תנאי ההספקה, תנאי ההובלה, האחריות, אפשרות ביטול, תנאי התשלום, שיפוי בתנאים מסויימים וכד'.

הניהול הכספי בבית הספר העל יסודי שז"ר

2.4. הביקורת ממליצה כי בתי הספר ימסדו הסכמי התקשרות מלאים ומקיפים עם הספקים העיקריים, בעיקר בכול הנוגע להגדרת אחריות הספק בנוגע לטיב השירות ואיכותו, או טובין, לזמני ההספקה ולהגדרת שיפוי במקרה הצורך. לשם כך עליהם לקבל סיוע מאגף החינוך ומהמחלקה המשפטית בעירייה.

3. הצעות מחיר

- 3.1. על פי הוראת העבודה, הרכישות מהספקים יבוצעו על פי התבחינים הבאים:
- 3.1.1. רכישת שירות או טובין עד לסכום של 500 ₪ פטור מהשוואת מחירים.
 - 3.1.2. בעת רכישת שירות או טובין בסכום של 500 ₪ - 2,500 ₪ נדרש לבחון לפחות שתי הצעות מחיר בעל פה.
 - 3.1.3. בעת רכישת שירות או טובין בסכום של 2,501 ₪ - 50,000 ₪, נדרש לבחון לפחות שלוש הצעות מחיר בכתב.
 - 3.1.4. רכישת שירות או טובין בסכום העולה על סך של 50,000 ₪, תיעשה בהתאם להנחיות גזבר העירייה.
- 3.2. הביקורת מדגישה כי הוראת העבודה מקלה באופן משמעותי בהשוואה לתקציר ההנחיות לניהול כספי בבתי הספר, משנת 2005. להלן טבלה הממחישה את ההבדלים:

התנאים לביצוע רכישות	על פי הוראת העבודה	על פי התקציר
פטור מהשוואת מחירים	500 ש"ח	300 ש"ח
שתי הצעות מחיר בעל פה	500-2,500 ש"ח	---
שתי הצעות מחיר בכתב	---	300-2,500 ש"ח
שלוש הצעות מחיר בכתב	2,501 – 50,000 ש"ח	2,501 - 15,000 ש"ח
באישור מנהלת במחלקה לחינוך וחשב אגף החינוך, בהתאם לתכנית העבודה ולתקציב.	---	מעל 15,000 ש"ח
בהתאם להנחיות גזבר העירייה	מעל 50,000 ש"ח	---

- 3.3. על פי הטבלה ניתן לראות כי בעקבות הטמעת הוראת העבודה, אגף החינוך אינו מעורב ברכישה בסכומים גבוהים, של עד 50 אלף ש"ח, כפי שהיה לפני הטמעת ההוראה.
- 3.4. הביקורת סבורה כי מעורבות אגף החינוך חשובה ויש להחליט על גובה הסכום שאותו אגף החינוך צריך לאשר כתשלום לספק. יישום בקרה כאמור תסייע לבתי-הספר שלא לחרוג מהמסגרת התקציבית, ולוודא כי ההוצאות המהותיות הן על פי התכנון בראשית השנה, במיוחד בבית הספר שז"ר בו קיים גירעון כספי.

הניהול הכספי בבית הספר העל יסודי שז"ר

- 3.5. חשב אגף החינוך ציין כי בחוברת הנהלים החדשה, המיועדת לבתי הספר היסודיים בהם מתקיים ניהול עצמי נקבעו תבחינים חדשים ומחמירים יותר, אשר יוטמעו בכול בתי הספר בעיר. הוראת העבודה תעודכן בהתאם ותופץ לכול בתי הספר.
- 3.6. מנהלת בית הספר והמזכירה האמונה על הכספים בו ציינו כי הן לא מכירות את הסכומים באשר למספר הצעות המחיר אותן יש לבקש. לדבריהן, הן לא זוכרות שקיבלו את הוראת העבודה בנושא הגבייה ותשלומי הכספים במוסדות החינוך.
- 3.7. הביקורת מצאה כי מנהלת בית הספר, האמונה על הרכישות, מבקשת רק 2 הצעות מחיר מספקי בית הספר.
- 3.8. ההוצאות עבורן מקפידה מנהלת בית הספר לבקש שתי הצעות מחיר הן: טיולים שנתיים, הוצאות שונות במסיבת הסיום, כשהבולטת בהם היא ההוצאה על מיקום המסיבה, השימוש במכונות צילום ושכפול ועוד. הביקורת מדגישה כי הוצאות אלו גבוהות מ- 2,500 ש"ח ולכן חשוב להקפיד ולבקש בגינן לפחות 3 הצעות מחיר.
- 3.9. בנוסף, הביקורת סבורה כי קיימות הוצאות אחידות לכלל בתי הספר, כגון: ציוד משרדי, שימוש במכונות צילום ושיכפול וטיולים. הוצאות אלו מסתכמות בעשרות אלפי שקלים בשנה. הביקורת מצאה כי כול בית ספר בעיר בוחן את הצעות הספקים עבור הוצאות אלו בנפרד, למרות שאיחוד כלל בתי הספר לצורך רכישה יכול להוות יתרון משמעותי לגודל.
- 3.10. הביקורת ממליצה כי חשב אגף החינוך יבחן את מהות ההוצאות האחידות בבתי הספר, ויפעל להכנה של מכרזים עבורם, בהתאם למפרט ידוע מראש, וכן להנחה בשיעור ידוע מראש עבור פריטים שאינם במפרט.

4. בדיקת איכות הספק

- 4.1. איכות הספק נקבעת על פי מספר משתנים: איכות השירות ו/או המוצר, עמידה בתנאי ההספקה, שביעות רצון המשתמשים והמחיר. איכות הספק אמורה להיבדק באופן שוטף עבור הספקים הקבועים, ולאחר מועד ההספקה עבור ספקים מזדמנים.
- 4.2. הביקורת מצאה כי בבית הספר אין תהליך מובנה של בקרה אחר טיב הספק, ואין פרמטרים קבועים לבחינת איכות הספקים.
- 4.3. הביקורת ממליצה כי תיעשה הערכת ספקים, במיוחד עבור הספקים השוטפים, הגדולים והמהותיים. הערכה כאמור תוכל לתת למנהלת בית הספר מידע על השירות והאיכות, בבואה לבחור ספק, בנוסף למחיר.
- 4.4. לדעת הביקורת, ניתן לרכז בחשבות אגף החינוך מידע באשר לאיכות הספקים, אשר יועבר לבתי הספר על פי דרישה.

5. התשלום לספקים

- 5.1. הוראת העבודה קובעת כי אישור החשבונית לתשלום כולל מספר גורמים, ביניהם:
- 5.1.1. מקבל הטובין/השירות בבית הספר. בדרך כלל זהו הגורם החינוכי אשר ביצע את ההזמנה.
- 5.1.2. מנהלת חטיבת הביניים - לצורך אישור ההוצאות השייכות לחטיבת הביניים מציינת מנהלת חטיבת הביניים על גבי החשבונית את הסעיף התקציבי אליו שייכת ההוצאה.
- 5.1.3. מנהלת בית הספר- עבור ההוצאות של התיכון מציינת מנהלת התיכון על גבי החשבונית את הסעיף התקציבי אליו שייכת ההוצאה.
- 5.1.4. מנהלת החשבונות- מעדכנת את החשבונית במערכת בהתאם לסעיף התקציבי, ומפיקה את הוראת התשלום בהתאם למועד המוסכם עם הספק.
- 5.2. הביקורת מצאה כי החשבוניות אותם היא דגמה היו חתומות על ידי הגורמים המאשרים, וכי על כולן צויין הסעיף התקציבי אליו שייכת ההוצאה. נושא זה נמצא תקין.
- 5.3. הביקורת מצאה כי הצעות המחיר, כולל של ההצעה שנבחרה, אינן מצורפות לחשבונית. הביקורת מדגישה כי יש חשיבות לצירופן, כך שמזכירת בית הספר תוכל לוודא כי הוגשו הצעות מחיר בהתאם להוראת העבודה והסכום לתשלום תואם את הצעת המחיר שזכתה.
- מניעת תשלום כפול לספק**
- 5.4. הביקורת מצאה כי הוראת העבודה אינה מתייחסת לבקורות הדרושות למניעת תשלום כפול לספק.
- 5.5. הביקורת סבורה כי חשוב לחדד את ההנחייה להפיק תשלום רק עבור חשבונית מס (או קבלה במקרה שהספק המציא לבית הספר תעודת עוסק פטור).
- 5.6. הביקורת מצאה כי בבית הספר שז"ר, מזכירת בית הספר, בבואה להפיק הוראת תשלום, לא בודקת את הכרטסת של הספק. הביקורת סבורה כי בקרה זו חשובה ויכולה למנוע תשלום כפול לספק.
- 5.7. הובא לידיעת הביקורת מקרה, בו ספק העביר חשבון לתשלום, בגינו הופקה הוראת תשלום, ומאוחר יותר הוא העביר את החשבון פעם נוספת, ובטעות שולם לו שוב. התשלום נעשה בטעות, והספק אמור להחזיר לבית הספר את התמורה.
- 5.8. חשבות אגף החינוך מקבלת את ההמלצה, ובמסגרת עדכון הוראת העבודה, חשב האגף יחדד את ההנחיות המתייחסות לנושא.

פרק ו' - גביית תשלומי ההורים והטיפול בחייבים

1. כללי

- 1.1 חלק ניכר מהכנסות בית הספר הם תשלומי ההורים (חובה ורשות), אשר נועדו לתשלום בגין ביטוח התאונות האישיות ולפעילויות העשרה משלימות לחינוך הפורמאלי, כגון: טיולים, סל תרבות וכד'. על תשלומים אלו קיימת מגבלת גבייה מרבית, בהתאם לסכומים הנקבעים בחוזר מנכ"ל משרד החינוך.
- 1.2 בחוזר מנכ"ל משרד החינוך נקבע כי לא תיפגע השתתפותו של תלמיד בפעילויות אלה, אם הוריו לא שילמו עליהן מסיבות כלכליות. אך לתלמיד, שהוריו סירבו לשלם מסיבות עקרוניות (ולא כלכליות), תינתן פעילות חלופית, אם הפעילות מתקיימת במהלך יום הלימודים.

2. תהליך הגבייה

- 2.1 הביקורת מצאה, שמדי שנה, עם פרסום חוזר מנכ"ל משרד החינוך, הקובע את הסכומים המותרים לגבייה, מפרסמים בתי הספר חוזר תשלומים שכבתי, הכולל את פירוט התשלומים הנדרשים לתשלום עבור שנת הלימודים לכול שכבות הגיל.
- 2.2 הבקרה אחר שיעור הגבייה נעשה בתדירות חודשית. שיעור הגבייה נבדק ומתועד על ידי חברת ג. ש. ושות' בע"מ, במסגרת הליווי החודשי בבית הספר, ומועבר על ידי החברה מדי חודש לחשבות כחלק מהדיווח החודשי.
- 2.3 מעיון בשיעור הגבייה המעודכן בדיווחים החודשיים של היועץ, עולה כי עד חודש 01/2016, שיעור הגבייה היה נמוך יחסית, אך אחוזי הגבייה עולים לקראת מועד הטיוול השנתי:

שיעור הגבייה השנתי		שיעור הגבייה בחודש 01/2016	בית הספר שז"ר
תשע"ד	תשע"ה		
89%	89%	44%	

- 2.4 מנתוני הטבלה ניכר כי בית הספר שז"ר משקיע מאמצים לגבייה, במיוחד בהשוואה לבתי ספר עירוניים אחרים בעיר, בהם שיעור הגבייה השנתי הוא 83%-85%.
- 2.5 מנהלת בית הספר עדכנה בתום הביקורת כי שיעור הגבייה בשנת הלימודים תשע"ו הסתכם ב- 87%.
- 2.6 לדברי מנהלת בית הספר, אחת הסנקציות האפקטיביות לעידוד הגבייה היא מציאת פעילות חלופית לתלמיד שהוריו חייבים, אלא אם אי התשלום נובע ממניעים כלכליים. לדבריה, זו הסיבה ששיעור הגבייה עולה משמעותית לקראת מועדי הטיוולים השנתיים. הביקורת מדגישה כי על פי הנחיות משרד החינוך,

הניהול הכספי בבית הספר העל יסודי שז"ר

בשנת הלימודים תשע"ז, מנהלות בתי הספר לא תוכלנה להשתמש בסנקציה זו, גם אם הסיבה לאי התשלום אינה כלכלית.

2.7. הביקורת בדקה ומצאה כי חוזר התשלומים מציין את מספר התשלומים באמצעותם ניתן לשלם את הסכום לתשלום, אך אין בו את מועדי התשלום הרצויים. לכאורה, הורה יכול לשלם את התשלום לקראת סוף השנה.

2.8. הביקורת סבורה כי בחוזר הבית ספרי יש להגדיר גם את המועד האחרון לתשלום.

3. הטיפול בחייבים

3.1. הוראת העבודה אינה מתייחסת לאופן הטיפול בחובות, ולכן, נמצא כי כול בית ספר קובע לעצמו את האופן בו הוא מטפל בחובות של ההורים.

3.2. הביקורת ממליצה כי הוראת העבודה תעודכן ותהיה בה התייחסות לאופן הטיפול בחייבים, על מנת להסדיר את הנושא בין בתי הספר השונים. על הוראת העבודה להתייחס, בין היתר, לנושאים הבאים:

3.2.1. הבחנה באופן הטיפול בין הורה שאינו משלם ממניע כלכלי ובין הורה שאינו משלם ממניע אחר.

3.2.2. הגדרת לוחות הזמנים ממועד יצירת החוב, ועד פנייה טלפונית להורה ויידוע על עצם קיום החוב, פנייה בכתב להורה לסור לבית הספר על מנת להסדיר את החוב, פנייה נוספת בכתב.

3.2.3. אופן הטיפול בהמחאות חוזרות, לרבות התייחסות לגביית העמלה בגין החזרת ההמחאה בבנק.

3.2.4. תדירות המעקב אחר החייבים באמצעות דוחות חייבים ודוח המחאות חוזרות.

3.2.5. הבקורות שעל חשב אגף החינוך לבצע אחר נאותות הטיפול בחייבים.

3.3. חשב האגף מקבל את ההמלצה ויפעל ליישומה.

3.4. הביקורת מדגישה כי המערכת מאפשרת הפקת מכתבים, הודעות והתראות באופן אוטומטי להורים החייבים, אך בתי הספר בעיר לא עושים בכך שימוש.

3.5. הביקורת בדקה את הניסיונות שנעשו לגביית החובות, ומצאה כי אין להן תיעוד, אולם, נמצאו הסדרי תשלום בכתב עם ההורים לצורך סגירת החובות.

3.6. על מנת להגדיל את שיעור הגבייה לפני היציאה לטיולים, מזכירת בית הספר מפיקה דוח חייבים שכבתי לרכזי השכבות, ודוחות כיתתיים למחנכים. המחנכים פונים לילדים או להורים על מנת לנסות ולהניע אותם לשלם את חובם בטרם היציאה לטיול.

3.7. הביקורת מצאה חייבים רבים אשר מגיעים לבית הספר על מנת לשלם את חובם בתשלומים קטנים במזומן.

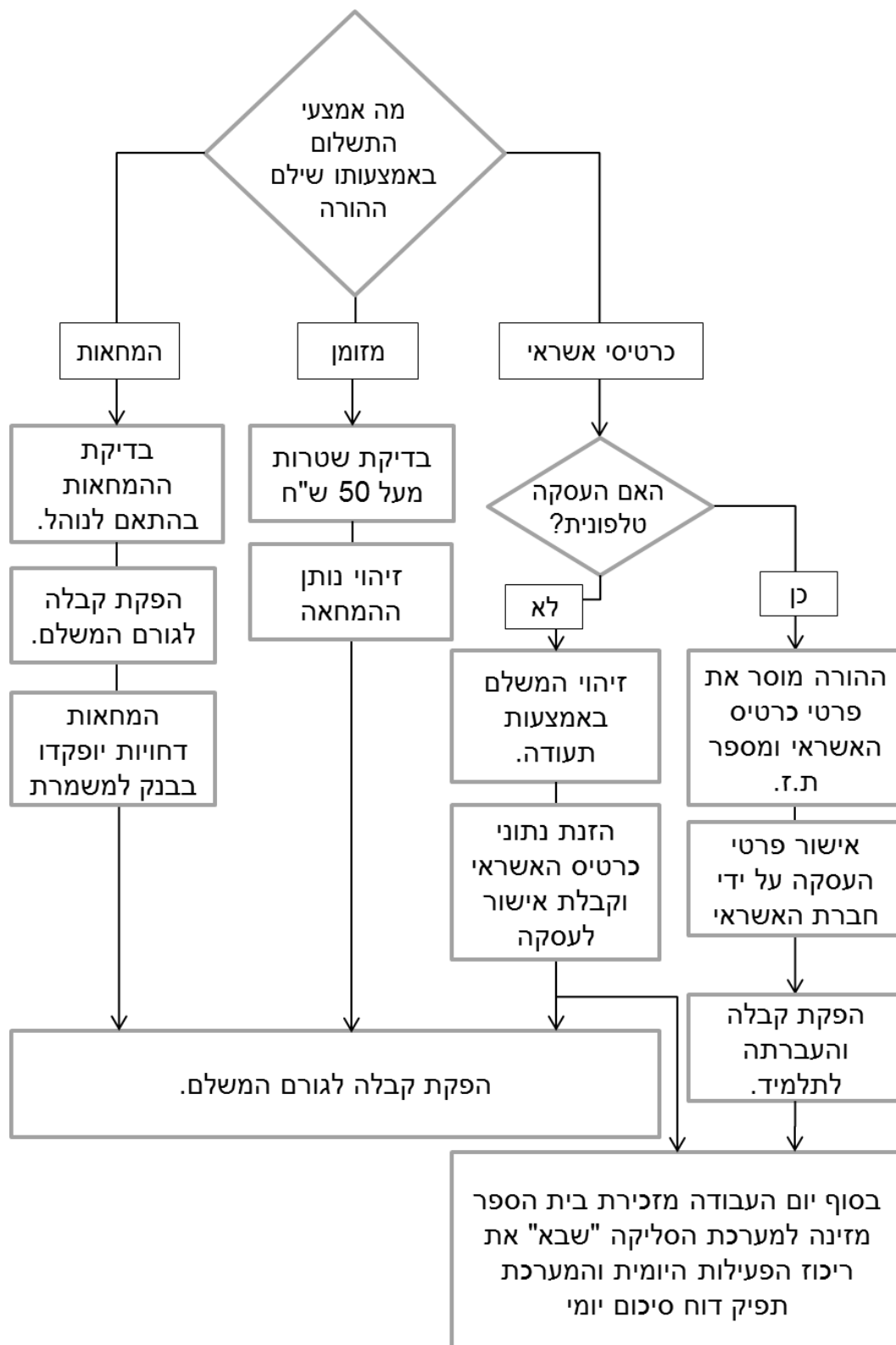
4. שלימות הגבייה

- 4.1. הוראת העבודה מגדירה את מערך הגבייה בבית הספר. ההוראה מתייחסת, בין היתר, לסוגיות הבאות:
- 4.1.1. אופן שמירת הכספים וההמחאות שניגבו מההורים.
 - 4.1.2. עיתוי הפקדת הכספים.
 - 4.1.3. הפקת קבלות עבור התשלום.
 - 4.1.4. טיפול בהמחאות דחיות.
 - 4.1.5. הפקת דוחות.
- 4.2. הביקורת בחנה את נאותות הבקורות הקיימות בהוראת העבודה, אחר שלימות הגבייה, ומצאה כי הבקורות ברובן מבוצעות על ידי הגורם המבצע את הגבייה-האחראית על הגבייה.
- 4.3. הביקורת סבורה כי יש לערוך דוח גבייה שבועי, המופק ישירות ממערכת הנהלת החשבונות, אשר ישווה בין הסכום שניגבה, לסכום בדוח הקופה היומי, ולסכום שהופקד בפועל, בחלוקה לימים. במקרים של חוסר התאמה בין הסכומים, מזכירת בית הספר תיתן את ההסברים לכך.
- 4.4. הבקורות שעורך חשב אגף החינוך, באמצעות רואה החשבון, באות לידי ביטוי בטופס הבקרה של חשב אגף החינוך המיועד למילוי על ידי היועץ החיצוני. הביקורת מצאה כי בקורות אלו מתייחסות בעיקר לקיום דוחות, ואין בהן התייחסות לנאותות הבדיקות שנעשות (ראה פרק א').

5. אמצעי התשלום

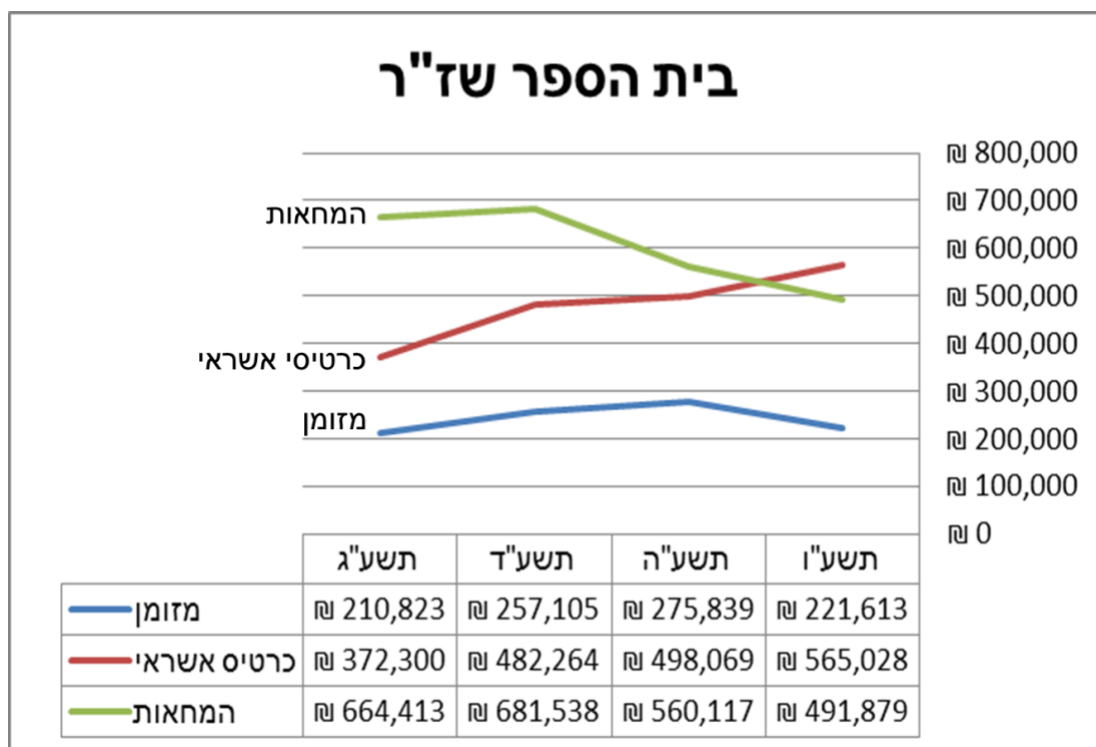
- 5.1. מערכת הגבייה של בית הספר מאפשרת להורים לשלם במגוון אמצעי תשלום:
- 5.1.1. מזומנים.
 - 5.1.2. המחאות.
 - 5.1.3. כרטיסי אשראי.
- 5.2. להלן תרשים המתאר את תהליך הגבייה, בחלוקה לאמצעי התשלום השונים, כפי שעולה ומבוצע בבית הספר:

הניהול הכספי בבית הספר העל יסודי שז"ר



הניהול הכספי בבית הספר העל יסודי שז"ר

5.3. להלן גרף המתאר את הגבייה על פני השנים תשע"ג-תשע"ו:



נתוני הגבייה בשנת תשע"ו הם עד סוף חודש 05/2016.

5.4. גבייה באמצעות **כרטיסי אשראי** :

5.4.1. הוראת העבודה קובעת כי על מנהלת בית הספר ומזכירתה לעודד את התשלום באמצעות כרטיסי אשראי, שכן אמצעי תשלום זה הוא הבטוח ביותר לגביית הכספים.

5.4.2. מתוך נתוני הגבייה המוצגים לעיל ניתן לראות כי לאורך השנים קיימת עלייה בגבייה באמצעות כרטיסי האשראי. הביקורת מדגישה כי אמצעי זה הוא הבטוח ביותר לבית הספר, ולכן המומלץ ביותר.

5.5. גבייה באמצעות **המחאות** :

5.5.1. בעבר לא ניתן היה לשלם בבתי הספר באמצעות כרטיסי אשראי, ולכן עד היום, המחאות הוא אמצעי תשלום שכיח, במיוחד לצורך פריסת התשלומים, ללא עמלה.

5.5.2. הוראת העבודה מגדירה את הבדיקות שעל אחראית הגבייה בבית הספר לבצע כאשר ההורה בוחר לשלם באמצעות המחאות :

(1) המחאות תהיינה לפקודת בית הספר. חל איסור לקבל המחאות מוסבות.

(2) המחאה תסומן במילים "למוטב בלבד" בתוספת "קרוס", על מנת שלא תהיה אפשרות להסבתה.

הניהול הכספי בבית הספר העל יסודי שז"ר

- 3) תהיה התאמה בין הסכום הרשום לסכום במילים.
 - 4) מספר ההמחאות יתאים למספר התשלומים, על פי חוזר בנושא תשלומי הורים שהופץ על ידי בית הספר.
 - 5) מספר הקבלה יירשם על גב ההמחאה. חל איסור לרשום על גב ההמחאה שמות של אנשים או מוסדות.
 - 6) ההמחאות תישמרנה בכספת עד להפקדתן בבנק. על פי הוראת העבודה, ניתן לשמור בכספת המחאות בסכום כולל של עד 10,000 ש"ח, לרבות ההמחאות הדחויות.
- 5.5.3. הביקורת מצאה כי אחראית הגבייה מקפידה לבצע את הבקורות והבדיקות המתוארות לעיל.

6. שמירה על הכספים בבית הספר

- 6.1 על פי הוראת העבודה, מקום מאובטח לשמירת הכספים יהיה חדר מאובטח באמצעות מערכת אזעקה המחוברת למוקד, חלונותיו יהיו מסוגרים בסורגים חזקים, ובכניסה אליו תהיה דלת פלדלת. בחדר זה תותקן באופן מקצועי כספת, אשר תהיה מקובעת לקיר ולרצפה.
- 6.2 כמו כן, הוראת העבודה קובעת כי כספים שמתקבלים בבית הספר יוכנסו עם קבלתם לארונית נעולה או מגירה נעולה, עד להפקדתם בבנק או העברתם לכספת. אסור לשמור כספים על שולחנה של מזכירת בית הספר.
- 6.3 הביקורת מצאה, שהכספים אותם גובה מזכירת בית הספר נשמרים בכספת, עד להפקדתם בבנק, אך, לעיתים, בתקופות בהם הגבייה אינטנסיבית קיימים בכספת בית הספר סכומים גבוהים מהסכום המקסימלי, למרות שאב הבית מפקיד מדי יום את הכסף שניגבה.
- 6.4 הביקורת מדגישה כי בבית הספר מקפידים שלא להשתמש בכספים שניגבו, והם מופקדים במלואם בחשבון הבנק. כמו כן, לא נעשות הפקדות של מזומן באמצעות תיבת השירות, אלא, רק באמצעות הפקדה בקופת הבנק.

7. ניהול הכספים בקופה ובכספת

- 7.1 בסוף כול יום, על מזכירת בית הספר לבדוק כי קיימת התאמה בין הקופה ובין סך כול התקבולים שהתקבלו באותו היום על פי מערכת המחשב. במקביל, עליה לנהל יומן כספת אשר יתעד את תנועת הכספים מהכספת ואליה.
- 7.2 בנוסף, ביום האחרון לכול חודש, מזכירת בית הספר תבדוק כי קיימת התאמה בין יומן הכספת ובין היתרה הקיימת בה בפועל.

הניהול הכספי בבית הספר העל יסודי שז"ר

- 7.3. הביקורת סבורה כי הבקורות הנעשות אחר הכספים הנגבים לוקות בחסר, שכן מזכירת בית הספר, אשר מבצעת את הגבייה בפועל, היא היחידה שבודקת את עצמה, ולמעשה, אין בקרה אחר שלימות הגבייה משום גורם אחר בבית הספר.
- 7.4. כמו כן, אין הקפדה על תיעוד ספירות יומן הכספת, למעט הספירה שמבוצעת על-ידי היועץ החיצוני, פעם בחודש.