

נאותות ההתנהלות הכספית בבתי ספר

רקע

מטרת המעבר לניהול העצמי, כפי שנקבעה בחוזר מנכ"ל משרד החינוך תשע"ה/1(ב), היא "יצירת התנאים המיטביים - הפדגוגיים, הניהוליים והתפעוליים - להשגת מטרות המוסד החינוכי ומערכת החינוך".

בתי ספר בניהול עצמי פועלים כארגון עצמאי בהיבט פדגוגי, ארגוני וכלכלי. בית ספר בניהול עצמי מציב לעצמו מטרות חינוכיות, חברתיות ומינהליות ברורות ובו המורים, התלמידים, ההורים והקהילה שותפים בקבלת ההחלטות וחותרים במשותף ובאופן נחוש להגשמתן. הפדגוגיה והמינהל בבית הספר גמישים ומשתנים במשך הזמן. בית הספר עצמאי במידה רבה בהפעלת משאבי האנוש, והמקורות הכספיים שלו והמשאבים זמינים לאנשי הצוות, הרשאים לעשות בהם שימוש בהתאם למטרות שהוגדרו.

משרד החינוך והעירייה בנו תכנית הקצאה ישירה של סל כלל המשאבים המגיעים לבית ספר (שעות תקן לפי תלמיד, סלי שעות ויוזמות אחרות, רמת שירותי היקף, שעות הדרכה, תקציב השתלמויות עובדי הוראה ועוד). כל בית ספר משתמש במשאבים אלה ובאחרים אותם הוא מגייס בעצמו ממקורות נוספים (כספי הורים, יוזמות שונות, חיסכון והתייעלות), על-פי תכנית עבודה.

בית ספר בניהול עצמי פועל בהתאם לנוהלי משרד החינוך ומשרד הפנים המתואמים עם מרכז השלטון המקומי ולהנחיות ובקורות הכספים שקובעת הרשות המקומית.

חוזר מנכ"ל מיוחד (מהדורת ניסוי) בנושא "הוראות בענייני כספים למוסדות החינוך" בשנת תשמ"ג (1983), (להלן - חוזר מנכ"ל מיוחד) קובע: "קופת בית-הספר... על כל מסמכיה, תהיה נתונה לביקורת הרשות המקומית, משרד החינוך והתרבות ורשויות ביקורת אחרות, המוסמכות לבקר את הרשות המקומית."

עבודת הביקורת

1. מטרת הביקורת הייתה לבדוק את נאותות הניהול הכספי בבתי ספר, בהתאם לחוזרי מנכ"ל משרד החינוך, הנחיות העירייה והוראות ניהול תקין, בין היתר בנושאים הבאים:

- ניהול התקציב השוטף.
- בדיקת נאותות ניהול חשבונות בנק.
- נאותות השימוש בכספי הורים.
- התקשרויות עם ספקים וביצוע תשלומים.
- ניהול כספי "קופה קטנה".

2. הביקורת כללה בין היתר, את הפעולות הבאות:

א. פגישות ושיחות שערך צוות הביקורת עם ראשת מינהל חינוך, חשבת המינהל, מנהלת ביקורת חשבונות בתי ספר במינהל (להלן - מבקרת החשבונות), מנהלות ומזכירות

(להלן - המזכירה הראשית או אחראית על ניהול הכספים) בבתי ספר שנכללו בבדיקת הביקורת.

- ב. בדיקת ההתנהלות הכספית במדגם של שמונה בתי ספר שנבחרו באופן אקראי.
- ג. סקירת דוחות ממוחשבים ממערכת הנהלת החשבונות "אסיף"¹.
- ד. עיון בהזמנות רכש, הצעות מחיר וחשבוניות בגין רכישות שביצעו בתי הספר.
- ה. עיון במסמכים רלוונטיים נוספים.

3. בדוח מבקרת העירייה לשנת 2011 (מספר 32) בנושא "בקרת מינהל החינוך על ההתנהלות הכספית בבתי הספר" (להלן - דוח ביקורת 32) נבחנה אפקטיביות "בקרת העל" שנערכה על ההתנהלות הכספית בבתי הספר, באמצעות יחידת ביקורת חשבונות במינהל חינוך. בשנים קודמות נבחנה נאותות הניהול העצמי בבתי ספר שונים בעיר. כך לדוגמה, בדוח לשנת 2010 (מספר 31) נכלל נושא "בקורות במינהל ובמוסדות חינוך" (להלן - דוח ביקורת 31) ובדוח לשנת 2007 (מספר 28) נכלל נושא ביקורת "בדיקת ההתנהלות הכספית בבתי-ספר עין הקורא ומקיף י".

4. התקופה שנבדקה הייתה שנת הלימודים תשע"ו.
5. הליך איסוף ממצאי הביקורת נערך בחודשים ספטמבר-דצמבר 2016.
6. טיוטות הדוח הועברו להתייחסות המבוקרים.

ממצאים

1. רקע

1.1 להלן בתי הספר שנכללו במדגם:

מספר תלמידים	תיאור	בית ספר
582	יסודי, כיתות א'-ו'	ידלין (להלן - בי"ס ידלין)
500		חביב (להלן - בי"ס חביב)
362		ניצנים (להלן - בי"ס ניצנים)
413		אשכולות (להלן - בי"ס אשכולות)
1,647	על-יסודי, שש-שנתי	הגימנסיה הריאלית (להלן - מקיף א')
1,538		העמית (להלן - מקיף ג')
1,241		אמירים (להלן - מקיף ה')
1,375		יגאל אלון (להלן - מקיף ו')

¹ מערכת התומכת בכל הליכי הגבייה והנהלת החשבונות הבית-ספריים.

1.2 להלן עיקרי תוצאות הפעילות הכספית בבתי הספר לשנת הלימודים תשע"ו על-פי נתוני מערכת "אסיף", באלפי ש"ח:

בי"ס אשכולות		בי"ס ניצנים		בי"ס חביב		בי"ס ידלין		
כספי רשות	כספי הורים	כספי רשות	כספי הורים	כספי רשות	כספי הורים	כספי רשות	כספי הורים	
461	226	386	354	432	333	482	337	הכנסות
(488)	(169)	(405)	(374)	(387)	(299)	(470)	(325)	הוצאות
(27)	57	(19)	(20)	45	34	12	12	רווח (הפסד)
30		(39)		79		24		סה"כ יתרה*

מקיף ו'		מקיף ה'		מקיף ג'		מקיף א'		
כספי רשות	כספי הורים	כספי רשות	כספי הורים	כספי רשות	כספי הורים	כספי רשות	כספי הורים	
675	1,546	778	1,877	1,016	1,879	1,034	2,044	הכנסות
(694)	1,478	(765)	(1,865)	(1,183)	(1,776)	(972)	(1,989)	הוצאות
(19)	68	13	12	(167)	103	62	55	רווח (הפסד)
49		25		(64)		117		סה"כ יתרה*

* יתרה שלילית מכוסה מיתרות שנותרו בשנים קודמות.

תגובת מנהלת אגף חשבונות מניהל חינוך:

"חשוב לבצע הבחנה בין מוסדות החינוך היסודיים - שמנהליהם כפופים למשרד החינוך, והמתנהלים בעקבות הרפורמה שהנהיג משרד החינוך בהתאם לעקרונות הניהול העצמי (שלב ב'), המעניקים אוטונומיה ניהולית מסוימת וסמכויות בניהול תקציב שנתי למנהל המוסד החינוכי, אל מול בתי הספר המקיפים, המתנהלים בכפיפות מלאה לעירייה (כמובן יחד עם מחויבותם לעמוד בכל הנחיות משרד החינוך בחקיקה ובחוזרי המנכ"ל)."

תגובת מנהלת מקיף ג':

"בתי הספר התיכוניים בעיר אינם מוגדרים בניהול עצמי."

העירייה, בדומה לרשויות אחרות, החילה את עקרונות הניהול העצמי גם על בתי הספר התיכוניים.

2. נוהלי עבודה

2.1 המעבר של בתי הספר לשיטת הניהול העצמי מטילה על בעלי התפקידים בבתי הספר אחריות בנושא הניהול הכספי. מנהלי בתי הספר, שמרביתם בעלי השכלה פדגוגית בלבד, נדרשים לאחריות על ניהול הכספים בבתי הספר בהיקפים משמעותיים, המגיעים למיליוני ש"ח בשנה. על מזכירות בתי הספר הוטלה האחריות לתפעול שוטף של המערך הכספי על-פי הכללים וההנחיות שקבע משרד החינוך.

בכדי להגדיר את הפעולות הנדרשות מבעלי תפקידים בבתי ספר ולהנחות אותם בעבודה השוטפת בנושא ניהול כספים, קבע משרד החינוך מפרט לנוהלי עבודה כספיים לבתי ספר (להלן - **נוהלי העבודה שפרסם משרד החינוך**) המתווה יישום

למעבר לניהול עצמי הקובע בין היתר: "הנהלים המפורטים כאן הם מינימליסטיים. לא מן הנמנע שהרשות תרחיב ותפרט נהלים נוספים כדי למסד ולעגן את נוהלי העבודה בין בתי הספר לרשות בתחום הכספי והתפעולי, בתנאי שיהיו בהלימה לנהלים בנספח זה." נוהלי עבודה נועדו להתוות את תהליכי העבודה הרצויים בארגון. במסגרתם, מוטמעות בקרות מובנות והם משקפים את מדיניות הארגון ואת תפיסת העולם הניהולית שלו. זאת, בכדי לקבוע כללים והנחיות עבודה המבטיחים עמידה ביעדים ובמטרות, תוך ייעול התהליכים וצמצום החשיפה לסיכונים תפעוליים ואחרים. האחריות בעירייה על עריכת נהלים אחידים לכלל בתי הספר מוטלת על מינהל חינוך.

2.2 מינהל חינוך פרסם נוהל עירוני בנושא "ניהול כספים, רכש ותרומות במוסדות חינוך" (מספר 38-0201) (להלן - **נוהל ניהול כספי**) שנערך על בסיס ההנחיות והנהלים שפרסם משרד החינוך. נמצא כי הנוהל אינו מתייחס למספר נושאים הכלולים בנוהלי העבודה שפרסם משרד החינוך: גבייה, הנחות בתשלומי הורים, החזרת אמצעי תשלום, גיבויים אבטחת מידע ועוד.

תגובת מנהלת אגף חשבונות מינהל חינוך:

"בנוסף לנוהל עירוני בנושא 'ניהול כספים, רכש ותרומות במוסדות חינוך' קיים קובץ הנחיות שהוכן על ידי יחידת ביקורת חשבונות בבתי ספר, המפרט את כל ההנחיות בנושאים הכספיים הנוגעים לניהול מוסד חינוכי ומתעדכן מעת לעת בהלימה לחקיקה ולהנחיות משרד החינוך. קובץ זה מיועד הן למנהלים והן למנהלות החשבונות, וכולל נושאים כגון - נהלי גבייה, הנחיות עבור הנחות בתשלומי הורים, אופן ביצוע החזרים, אבטחת מידע, אופן ביצוע גיבויים. קובץ הנחיות נמצא בכל בתי הספר ומשמש את מנהלות העבודה ככלי עבודה שוטף. כל מנהלת חשבונות חדשה הנקלטת במערכת עוברת הדרכה מקיפה על קובץ הנחיות ביחידה לביקורת בתי ספר, ואמורה לעבוד בהתאם לקובץ זה. מטבע הדברים, הנוהל העירוני אינו יכול להכיל את כלל ההנחיות המקיפות המחייבות את בית הספר, ומדובר בנוהל מתומצת וממוקד, העוסק בעיקרי הנושאים והרחבות שלו נמצאות כאמור בקובץ ההנחיות."

3. הכשרה בתחום הכספי

3.1 תפקידה של המזכירה הראשית האחראית על ניהול הכספים מוגדר בחוזר מנכ"ל מיוחד, כדלקמן:

"מזכיר בית הספר אחראי, במסגרת תפקידו, בפני מנהל בית-הספר ובפני הרשות המקומית לניהול תקין ויעיל של ענייני הכספים של בית-הספר... המזכיר יפעל בהתאם לחוקי המדינה, להוראות הרשות המקומית ומנהל בית-הספר... המזכיר אחראי אישית לניהול תקין של ספרי החשבונות ולשמירה נאותה של הכספים וכל המסמכים הכספיים שבשימוש בית-הספר..."

ניהול הכספים בבתי הספר מבוסס על הכללים שנקבעו בנוהלי העבודה שפרסם משרד החינוך ומנוהל כאמור, במערכת הממוחשבת "אסיף", המשמשת בין היתר,

לניהול כספי בתי הספר, להפקת קבלות למשלמים, לקליטת חשבוניות מס בגין כרישות שביצע בית הספר ולניהול התקציב.

סעיף 13.2 לחוזר מנכ"ל מיוחד קובע: "באחריות הרשות המקומית ומונהל בית הספר לספק למזכירה או לבעל התפקיד סיוע מקצועי בהנהלת החשבונות בהתאם להכשרתם המקצועית ולהיקף משרתם המיועד לניהול הכספים".

העירייה דורשת שלכל גובה כספים מטעמה, לרבות מזכירות בתי ספר העוסקות בכספים, תהא הכשרה של לפחות סוג 2 בהנהלת חשבונות. ראש העירייה רשם בהערותיו לדוח ביקורת 31: "הנתונים לגבי הכשרת מזכירות בתי ספר בהנהלת חשבונות מדאיגים. מנכ"ל העירייה יבחן אפשרות ליזום קורס הנהלת חשבונות סוג 2 ע"י מפעם או באופן דומה לכל המזכירות שאין להן הסמכה, לביצוע תוך 90 יום." המלצת הביקורת בדוח ביקורת 32 הייתה: "יש לוודא יישום הנחיית ראש העירייה בדוח ביקורת לשנת 2010 (מספר 31), בנוגע להשלמת הסמכת מנהלות חשבונות בתי ספר בהנהלת חשבונות סוג 2."

בישיבה שנערכה ב-7.3.12 בלשכת מנכ"ל העירייה נמסר כי "הכשרה בהנהלת חשבונות סוג 2 - תעבורנה עובדות שפורשות בתוך למעלה משנה ואין להן ההכשרה כמתבקש... נוכחות הקורס חובה, מי שלא תגיע תוזמן לשימוע".

נמצא כי המזכירות הראשיות בבתי הספר שנדגמו במסגרת הביקורת הן מנהלות חשבונות בהכשרתן, אשר עברו הדרכה כללית בנושא ניהול כספי בבתי הספר.

3.2 מאחר שרוב המנהלים האחראיים כאמור על כספי בתי הספר, אינם בעלי רקע/ידע חשבונאי ואינם בעלי הכשרה בנושא ניהול כספים, המלצה נוספת מדוח ביקורת 32 הייתה: "יש לערוך השתלמויות מרוכזות למנהלים בנושאים כספיים, לרבות בניית תקציב, נוהלי עבודה ואחריות המנהל על הניהול הכספי של בית הספר." מבקרת החשבונות מסרה בתגובה להמלצה כי "הכשרת מנהלים בנושאים כספיים - בתכנון להעביר הדרכות משולבות בשיתוף נציגות חבי' התמיכה גם למנהלי בתי"ס". נוסף על כך, בישיבה שנערכה ב-7.3.12 בלשכת מנכ"ל העירייה נמסר כי "יתקיים קורס הנהלת חשבונות למנהלי בתי הספר היסודי והעל יסודי ע"מ שיהיו בידיהם הכלים והידע הבסיסי ושיכלול עריכת מאזנים, הוצ'הכנ' יתרות וכו'..."

נמצא כי מינהל חינוך לא ערך תכנית השתלמויות סדירה למנהלי בתי הספר, לרבות מעקב מלא ומסודר אחר קיום השתלמויות. אמנם חשבונות מינהל חינוך ערכה הדרכות למנהלים חדשים, אך לא ערכה קורס הנהלת חשבונות למנהלים.

בבתי הספר שבמדגם נמצא כי המנהלות והמזכירות האחראיות על הכספים עברו הכשרה בנושא ניהול כספי בתי ספר מטעם מינהל חינוך, אולם מרביתן סברו שלא הועברו להן הדרכות מספקות ליישום נוהלי העבודה הרלוונטיים.

תגובת מנהלת אגף חשבונות מינהל חינוך:

"יש להפריד בין תכניות ההשתלמות הניתנות למנהלי בתי"ס העל יסודיים והיסודיים.

בתי"ס יסודיים במסגרת רפורמת הניהול העצמי (שלב ב') קיבלו בתי הספר הדרכה של משרדי רו"ח חיצוניים מטעם משרד החינוך, שכללה בין היתר לימוד אופן ניהול

תכנית מקושרת תקציב. בנוסף, מקבלים בתי הספר היסודיים סיוע וליווי שוטפים של משרד רואי החשבון, וכן בסוגיות שונות ניתן להפנות שאלות למינהלת הניהול העצמי של משרד החינוך.

באשר לבתי הספר העל-יסודיים (השש-שנתיים), במהלך השנים האחרונות התבצעו הדרכות פרטניות לרוב המנהלים בנושאים כגון הכרת דו"חות כספיים, בניית תקציב, נהלי עבודה בניהול כספים ואחריות המנהל על הניהול הכספי בבית הספר, אך טרם התקיים קורס מתכלל ייעודי למנהלים לנושא ניהול תקציב בית ספר.

עם זאת, חשוב לציון כי במהלך שנה זו החלה העירייה בהטמעת מערכת ממוחשבת לניהול תקנים ותקציבי בית ספר, אשר כחלק ממנה יידרשו בתי הספר לבנות תכנית עבודה מקושרת תקציב. כחלק מהטמעת התוכנה, יקבלו מנהלי בתי הספר המקיפים הדרכות בנושא בניית תקציב ומעקב אחר ביצוע ואנו נשקול שילוב נושאים נוספים שיסייעו למנהלי המקיפים בניהול הכספי של המוסד החינוכי.

בשלב זה שבו הטמעת המערכת נמצאת בשלבים ראשוניים, אך המטרה היא כי בתי הספר יעברו התמקצעות בנושא תכנון תקציב והנהלת חשבונות, וכי יקבלו סיוע ותמיכה שוטפים מספקי התוכנות בכל הסוגיות הנוגעות לתכנון תקציבי.

"יחידת הביקורת באגף החשבונות של המינהל נותנת מענה שוטף ויום-יומי לבתי הספר בכל שאלה וסוגיה שמתעוררת בנושאים של ניהול חשבון בית ספרי, נוהלי עבודה ברכש ובניהול כספי. כמו כן, דואגת מנהלת יחידת ביקורת חשבונות בתי ספר לעדכן באופן שוטף את בתי הספר כשמפורסמים עדכונים ונהלים חדשים, ובמידת הצורך נקבעות הדרכות מרוכזות ו/או פרטניות.

לאור ממצאי הדו"ח יבחן הצורך בהדרכות נוספות לחיזוק והתמקצעות של מנהלות חשבונות בבתי ספר שיימצא כי יש צורך בהדרכה נוספת שלהן."

3.3 הנחיית ראש העירייה לדוח ביקורת 32: "מבקרת העירייה תעביר מדי שנה לראש מינהל החינוך רשימת מזכירות שתעדרנה [מהשתלמות של מבקרת החשבונות] וההיעדרות תטופל משמעתית לפי השיטה הני"ל..."
ביוני 2014 עדכנה מנהלת ביקורת חשבונות בתי ספר כי כל המזכירות השתתפו בהשתלמות השנתית. באפריל 2015 שלחה מבקרת העירייה לראשת המינהל מידע בדבר אחת המזכירות שלא השתתפה בהשתלמות השנתית, ומנהל אגף משאבי אנוש ואמרכלות במינהל חינוך השיב: "העובדת טענה ששכחה להגיע. נוציא לה מכתב נזיפה."

4. ביקורת בבתי הספר

4.1 סעיף 12.9 לחוזר מנכ"ל מיוחד קובע: "הרשות תבצע לפחות אחת לשנה סקר בקרה פנימית, בהלימה לשאלון הסטנדרטי 12.9 המצורף כנספח ו', ותעביר ממצאי הסקר למנהל בית הספר ולחברי הוועדה המלווה".²

² הוועדה המלווה בבתי הספר מוגדרת כנספח למדיניות הניהול העצמי ומסמך ההבנות - מתווה עקרונות, שפרסם משרד החינוך.

מבקרת החשבונות מסרה כי בשנת הלימודים תשע"ז היא מבצעת, לראשונה, סקר בקרה פנימית. נכון למועד איסוף ממצאי הביקורת (19.12.16), טרם הושלם הסקר. עם השלמתו, יועברו ממצאיו לכלל הגורמים הנדרשים, ביניהם חברי הוועדה המלווה, שתפקידה בין היתר, להוות מסגרת לדיון תקופתי בכלל התשומות, התהליכים והתוצרים של בית הספר הן בפן הפדגוגי והן בפן הכלכלי ולסייע לממש את האחריות של בתי הספר באמצעות הדיון על תכנית העבודה הבית ספרית. סעיף 3 לנוהל ניהול כספי קובע בין היתר:

"א. קופח בית הספר על כל פעולותיה ומסמכיה נחונה לביקורת הרשות המקומית, ...
ב. האחריות לפיקוח השוטף והסדר מוטלת על הרשות המקומית וזו תערוך בדיקה בכל מוסד אחת לשנה לפחות."

4.2 יחידת ביקורת חשבונות בתי ספר עורכת בדיקה בכל אחד מבתי הספר בעיר אחת לשנה לפחות, באמצעות שאלון ביקורת מובנה שערך מינהל חינוך. נמצא כי ממצאי הביקורת מועברים למנהלי בתי הספר, אולם לא נערך מעקב אחר תיקון הליקויים. כמו כן, לא נערכת פגישה עם האחראית על ניהול הכספים ועם מנהלי כל בית ספר לדיון בממצאי הבדיקה ומתן הסברים בדבר הליקויים והזרכים לתקנם.

תגובת מנהלת אגף חשבות מינהל חינוך:

"יחידת ביקורת חשבונות בתי הספר עורכת בדיקה בבתי הספר באמצעות שאלון ביקורת מובנה שנערך על ידי מנהלת יחידת ביקורת החשבונות הכולל הנחיות ברורות לתיקון הליקויים. הדו"ח מופץ למנהל המוסד החינוכי, עם העתקים לראש מינהל החינוך ולמנהלת אגף הגיל במינהל החינוך. שנה לאחר הוצאת הדו"ח, מתבצעת ביקורת נוספת של יחידת ביקורת בתי ספר לצורך בדיקת תיקון הליקויים. כמו כן, מנהלות אגפי הגיל מיוודעות בנוגע לליקויים בביקורות שנערכו ובהתאם לאופי הליקויים ומידת חומרתם מתקבלת החלטה כיצד לפעול לתיקון הליקויים ונקבעים לוחות זמנים לביצוע."

תגובת ראשת מינהל חינוך:

"ביקורות בתי ספר: מנהלת אגף חינוך יסודי או על-יסודי בהתאמה, תזמן את מנהלת בית הספר ומנהלת החשבונות של המוסד החינוכי לפגישה יחד עם מנהלת מבקרת חשבונות בתי ספר במינהל החינוך לדיון בממצאים ולתאום לו"ז לתיקון הליקויים."

5. תקציב

5.1 בחוזר מנכ"ל מיוחד נקבע כי "בית הספר יגבש תכנית עבודה פדגוגית ותקציב בית-ספרי שנתי (לשנת לימודים), שיבטאו את מטרותיו, את יעדיו ואת סדרי העדיפויות הבית-ספריים. תקציב בית הספר צריך להתבסס על התקציב הבית-ספרי שאושר ברשות, על הכנסות צפויים אחרות ועל הנחות לגבי הוצאה השנתית בכל נושא... גיבוש התקציב והגשתו ייעשו באמצעות הפורמט לבניית תקציב שיועבר על ידי מינהלת בתי ספר בניהול עצמי או באמצעות כלי דומה אחר העונה על הצרכים."

5.2 נמצא כי בתי הספר אינם עורכים תקציב מפורט לניהול ההכנסות וההוצאות השנתיות, הן בחשבון "כספי הורים" והן בחשבון "רשות" וממילא אינם מעבירים את הצעת התקציב לאישור. כמו כן, אינם מבצעים מעקב שוטף ושיטתי אחר ביצוע התקציב במהלך שנת הלימודים.

המעקב אחר היתרות הכספיות בסעיפי ההוצאות מבוצע בהתאם לנתוני מערכת "אסיף" על בסיס דוח מובנה "יתרות בסעיפים על פי שיוך". לעניין זה יש לציין, כי קיים מודול ייעודי במערכת "אסיף" לניהול תקציב, אולם בתי הספר אינם מבצעים שימוש במודול הנ"ל.

תגובת מנהלת בי"ס ניצנים:

"לא מכירה את המודול הייעודי במערכת 'אסיף' לניהול תקציב - הייתי שמחה להדרכה שלי ושל המזכירה."

תגובת מנהלת מקיף ג':

"אנו מקיימים מעקב שוטף בדוח אקסל פנימי של בית-הספר שהוצג בפני המבקר. עם זאת, לקחנו לתשומת לבנו כי קיים מודול במערכת אסיף - נלמד את המודול וניישמו."

תגובת מנהלת אגף חשבות מינהל חינוך:

"בתי הספר היסודיים שבניהול עצמי (כל בתי הספר הממלכתיים והממ"דים, לא כולל החינוך המיוחד) מחויבים בבניית תקציב מפורט לפי סעיפים, המוצג ומאושר על ידי הוועדה המלווה.

בבתי הספר העל-יסודיים - ישנו תקציב ומעקב אחר התקציב בכל הקשור לכספי ההורים ע"י המפקחת, אך בתי הספר העל יסודיים אכן לא מנהלים תקציב מפורט של ניהול ההכנסות אל מול ההוצאות השנתיות.

החל משנה"ל תשע"ח יחויבו כל בתי הספר היסודיים לעבוד במודול של ניהול תקציב במערכת הכספים של האוטומציה. עד כה, המערכת טרם הותאמה לצרכים של בתי הספר ולא ניתן היה לבצע מעקב שוטף אחר ביצוע התקציב.

כאמור בהתייחסותנו לסעיף 3.2, בשנה הקרובה אמורה להיות מוטמעת מערכת ניהול תקנים ותקציב בית ספרי, אשר תכלול מעקב אחר ביצוע התקציב. החשבות תיבחן את האפקטיביות של ניהול המעקב באמצעות מערכת הכספים של האוטומציה ושל המערכת לניהול תקנים ותקציב בית ספר."

6. מערכת הנהלת החשבונות

6.1 מערכת ממוחשבת "אסיף" כוללת מערך הרשאות לביצוע פעולות כספיות.

נמצא כי כל מסכי המערכת הכספית פתוחים לביצוע פעולות ללא חסימות וללא הגבלת הרשאות, כך שכל המזכירות יכולות לבצע את כל הפעולות במערכת הכספית.

כמו כן, מזכירות בתי הספר אחראיות על כלל הפעולות הכספיות בין היתר: חיוב תלמידים, הענקת הנחות לתלמידים, הענקת מלגות, ביטול קבלות, קליטת הודעות

תשלום מהעירייה, קבלת כספים מהתלמידים, קליטת חשבונות רכש, הנפקת המחאות לספקים, ניהול חשבון הבנק, ביצוע התאמות בנק ועריכת דוחות כספיים.

תגובת מנהלת ביי"ס ניצנים:

"הענקת הנחות לתלמידים, הענקת מלגות - התקיימה ועדת מלגות בה נכחו מנהלת, יועצת ומזכירת ביי"ס, עפ"י נוהל מרמנת³."

תגובת מנהלת מקיף ג':

"הגזברית היא המורשית היחידה לפעילות באסיף. המסך נחסם לאחר מספר דקות של חוסר פעילות ורק בידי הגזברית יש סיסמא."

תגובת מנהלת אגף חשבונות מינהל חינוך:

"מובהר כי בשל מגבלות מערכת הנהלת הכספים הבית ספרית, אין אפשרות לתת הרשאות נפרדות לפעולות מסוימות למנהל המוסד החינוכי בלבד, ולכן ישנם תהליכים מובנים המחייבים אישור מקדים של המנהל בכתב לביצוע הפעולה, וכן אישור המנהל בכתב לאחר ביצוע הפעולה."

6.2 בדוח ביקורת 32 מסרה מבקרת החשבונות שיש לה הרשאה לבצע פעולות ולצפות במערכת הכספים באמצעות חיבור מרחוק. מנהלת ביקורת חשבונות בתי ספר במינהל מסרה, כי מתוך שתי העמדות שלרשותה, עמדה אחת אינה פעילה.

תגובת מנהלת אגף חשבונות מינהל חינוך:

"ייטופל"

7. חתימה על מסמכים כספיים

7.1 סעיף 2(ב) לתקנות לימוד חובה (ייעוד כספי תשלומים), תשס"ה-2004 קובע: "רשות חינוך מקומית ובעל מוסד חינוך יסימו מעמם את מנהל מוסד החינוך ואדם נוסף המועסק על ידם, וכן נציג נבחר של ועד ההורים ואם אין ועד הורים, נציג של ההורים במוסד, לניהול כספי התשלומים שהתקבלו בעד תלמידים באותו מוסד, לגבי חשבון הבנק (להלן - מורשי חתימה)."

בסעיף 4 לאותן תקנות נקבע כי "כל משיכת כספים מחשבון הבנק תחויב בחתימת שני מורשי חתימה ובלבד שאחד מהם יהיה מנהל מוסד החינוך".
עובר לאישור וחתימה של מורשי חתימה על המחאות לתשלום לספקים, על מורשי חתימה לבדוק את מהות ההוצאה.
נמצא כי יו"ר ועדי ההורים בבי"ס ידלין ובמקיף ו' אינם מורשי חתימה בבנק.

תגובת מנהלת אגף חשבונות מינהל חינוך:

"ביי"ס ידלין - בתשע"ה לא נבחר ועד הורים אלא צוות מוביל בידיעת המפקחת. הנושא צוין בדוח ביקורת שערכה יחידת ביקורת חשבונות בבית הספר בתחילת שנת הלימודים תשע"ו. במהלך שנת תשע"ו נבחר ועד הורים, ונציג הוועד חתם על

³ חברה הנותנת שירותי מיקור חוץ לניהול ולהפעלת פרויקטים.

הטופס וניתנה הרשאה מאת יחידת ביקורת הנהלת חשבונות בתי ספר לבית הספר להגיש את הטופס החתום לבנק, אך מסיבות טכניות ככל הנראה הטופס לא הוגש על ידי בית הספר.

מקיף ו' - במהלך הביקורת בסוף 2014 התבצעה בדיקה והתגלה כי לא נחתם הטופס וממצאי הבדיקה צוינו בדוח הביקורת. בעקבות זאת התקיימה פגישה עם מנהלת אגף ע"י"ס [על-יסודי] דאז ו"מ. מנהלת בית הספר ציינה שתדאג להחתמת יו"ר ועד הורים. בפברואר 2016 הועלתה אותה בעיה ולדברי מנהלת בית הספר יו"ר הוועד לא מעוניין להוסיף את חתימתו בחשבון הבנק. חשוב לציון, שבית הספר לא הודיע ליחידת ביקורת החשבונות על התנגדות יו"ר הוועד אלא לאחר זמן ממושך. עם היוודע הסיבה, מבקרת החשבונות נתנה פתרון באופן שבמקום יו"ר הוועד יחתום על הטופס גזבר הוועד, או לחלופין, כי יוחלף יו"ר הוועד. בנובמבר 2016 שלח בית הספר ליחידת ביקורת החשבונות טופס חתום על ידי נציג ועד ההורים. תבוצע בדיקה מול בית הספר על מנת לוודא כי ההליך הושלם מול הבנק."

7.2 על מנת לוודא כי מורשי החתימה בחשבון הבנק הם הגורמים שקבעו, יש להעביר את מסמך מורשי החתימה לבנק, בצירוף דוגמת חתימה, ולקבל אישור "נתקבל" מהבנק כאסמכתא להעברת המידע.

במקיף ה' לא נמצא העתק ממסמך מורשי החתימה שהועבר לבנק. עם זאת, מבדיקת הביקורת עולה, כי מורשי החתימה בחשבונות הבנק של כספי ךשות בכל בתי הספר הם בהתאם לגורמים שקבעו משרד החינוך והעירייה. נוסף על כך, לא נמצאה ברשות בתי הספר אסמכתא מהבנק כי מסמך זכויות החתימה שנמצא ברשות בית הספר הוא המסמך שנמצא בבנק. היעדר תיעוד ואסמכתא (כדוגמת "חותמת נתקבל"), חושף את המוסד החינוכי לביצוע תשלומים שלא בהתאם לזכויות החתימה שהוגדרו.

העתק אסמכתא למסמך זכויות החתימה שברשות הבנק עשוי לחשוף את בתי הספר לחילוקי דעות עם הבנק במידה שתתעורר שאלה לעניין המחאות שנמשכו מחשבון הבנק.

תגובת מנהלת אגף חשבונות מינהל חינוך :

"לאור הערת המבקרת, מעתה והלאה בתהליך הביקורת מבקרת החשבונות תדרוש מבתי הספר להציג את העתק מסמך מורשי החתימה שהועבר לבנק וכן האסמכתא שנשלחה מאת הבנק על קבלת אישור מורשי החתימה ותבדוק זהותו למסמך המצוי בבית הספר."

8. שמירה על מסמכים כספיים

8.1 פנקס המחאות הוא מסמך כספי בעל רמת סיכון גבוהה בשל העובדה שניתן למלא אותו באופן ידני. אשר על כן, יש לאכסן אותו במקום מאובטח בעל גישה למורשים בלבד.

סעיף 10.24 לחוזר מנכ"ל מיוחד קובע: "תשלום עבור שירות/טובין יש לשלם באמצעות המחאה על בסיס מזומן בלבד."

סעיף 10.30 לחוזר מנכ"ל מיוחד קובע: "בכל אופן, אסור לחתום על המחאה בנקאית לפני כל הפרטים (שם המוטב, תאריך וסכום)".
 סעיף 6 לנוהל ניהול כספי קובע בין היתר:
 "המחאות ביה"ס צריכות להיות כדלקמן:-

- 'נא לשלם ל-...'

- משורטט ו'למוטב בלבד'."

ממצאי הביקורת בביקוריה בבתי הספר שבמדגם יובאו להלן.

8.2 **בי"ס חביב**

הכספים וההמחאות נשמרים בכספת שאינה מקובעת לקיר, הנמצאת בחדרו של אב הבית שאינו מעורב בניהול הכספי של בית הספר ואינו מורשה חתימה בחשבון הבנק. במועד הביקורת חדרו של אב הבית לא היה נעול:



תגובת מנהלת אגף חשבונות מינהל חינוך:

"הנחייה בנושא תועבר לכלל בתי הספר. במקביל, יעודכנו הגורמים הרלוונטיים המטפלים בנושא מטעם הרשות על מנת לדאוג לקיבוע הכספת לקיר."

8.3 **בי"ס ניצנים**

אותרה המחאה חתומה בידי מנהלת בית הספר ללא ציון פרטים, שם המוטב, סכום, תאריך וכדומה.
 מדובר בהפרת נוהלי עבודה וכללי מינהל תקין העלול לחשוף את בית הספר לביצוע תשלומים לא מבוקרים.

תגובת מנהלת בי"ס ניצנים:

"המחאה שנמצאה היא מחשבון ישן ולא קיים והחתימה על גבי השיק אינה שייכת למנהלת נוכחית... וגם לא חתימת מנהלת קודמת... המחאה נגרסה."

תגובת מנהלת אגף חשבונות מינהל חינוך:

"ההמחאה שנמצאה בכספת בית הספר ניצנים משויכת לחשבון שכבר נסגר ואין כל אפשרות לפרוע אותו. נושא חתימה מראש על המחאות נבחן ונבדק בביקורות שוטפות, כמו כן יתבצע רענון הנחיות בנוגע לטיפול בהמחאות."

8.4 **מקיף א'**

פנקסי ההמחאות הריקות נשמרים בארון בחדרה של האחראית על הכספים ולא במתקן מאובטח.

מעיון בפנקסי ההמחאות עולה, כי ההמחאות המודפסות מהבנק אינן נושאות סימון "קרוס"⁴ והכיתוב "למוטב בלבד"⁵. בית הספר משתמש במדפסת ייעודית להדפסת המחאות לספקים ובוחר, על-פי רצונו, האם ההמחאה תכלול סימון "קרוס" וכיתוב "למוטב בלבד" או לא. בסקירת מדגם העתקי המחאות אותרו שלושה מקרים בהם העביר בית הספר למוטבים המחאות ללא סימון "קרוס" ו"למוטב בלבד", ובמקרה אחר העביר בית הספר לספק המחאה ללא הכיתוב "למוטב בלבד" אלא עם סימון "קרוס" בלבד שנכתב באופן ידני.

הסימון האמור נועד למנוע העברה של ההמחאה לגורם שלישי, ולחייב את מקבל ההמחאה להפקיד את ההמחאה בחשבונו, כאסמכתא לתשלום.

תגובת מנהלת מקיף א':

"א. מנהלת החשבונות קיבלה הנחיה מפורשת לשמור את פנקסי ההמחאות הריקות בכספת באופן מאובטח.

ב. בעקבות הערה המתייחסת לסימון 'קרוס' וכיתוב 'למוטב בלבד' הוזמנה חותמת המכילה סימון 'קרוס' והערה ל'מוטב בלבד'."

תגובת מנהלת אגף חשבות מינהל חינוך:

"מנהלת חשבונות חדשה בבית הספר קיבלה הנחיה כיצד לפעול בנושא השמירה על ההמחאות. יחד עם זאת, הוסבר על ידי בית הספר שההמחאות לא הופקו מראש עם סימון 'קרוס' ו'למוטב בלבד' מכיוון שסימון זה הגביל אותם בניהול הקופה הקטנה. נכון להיום מטביעה מנהלת החשבונות חותמת עם הסימון כנדרש על כל ההמחאות."

במהלך ביקור צוות הביקורת במקיף א' נמצא כי האחראית על הכספים עובדת מחדר הסמוך לחדר אחר ללא הפרדה מלאה, ללא סורגים ובסביבה רועשת. לדעת הביקורת, ישנה חשיבות לכך שעבודת ניהול כספים תתבצע בסביבת עבודה מאובטחת ושקטה שתאפשר ריכוז מרבי בביצוע פעולות רגישות. לדברי האחראית על הכספים, מדובר בחדר זמני עד להשלמת מבנה בית הספר.

תגובת מנהלת מקיף א':

"ביה"ס נמצא בתהליך בנייה, חדרה של מנהלת החשבונות הנו זמני. עם זאת החדר מופרד ע"י מחיצה ודלת ננעלת. בחופשת הקיץ אנו צפויים לעבור למבנה חדש, בו הוקצה למנהלת החשבונות חדר נפרד כנדרש."

9. חותמת של חתימה

9.1 לעתים, נוהגים מנהלי בתי ספר להשתמש בחותמת של חתימתם, להחתמה על תעודות הערכה עבור תלמידי בית הספר, תוך שהן נעזרות בבעלי תפקידים שונים. זאת, בכדי להקל ולחסוך זמן.

⁴ המחאות שלא ניתן לפדות במזומן וחייבות לעבור דרך חשבון הבנק של מקבל התשלום.

⁵ המחאה לא סחירה שרק מי שהמחאה רשומה לפקודתו יכול לפדות אותה.

מכיוון שמדובר בחתימה אישית של מורשה חתימה על מסמכים כספיים, נדרשים המנהלים לוודא שהחותמת תשמר ברשותם בלבד. ממצאי הביקורת בביקוריה בבתי הספר שבמדגם יובאו להלן.

9.2 בי"ס ידלין

בבית הספר ישנן שתי חותמות בצורת חתימה ידנית של מנהלת בית הספר אצל שתי מזכירות בית הספר. מנהלת בית הספר מסרה כי החותמת משמשת את המזכירות לחתימה על תעודות ההערכה השנתיות של התלמידים בלבד. יש להעיר כי הימצאות החותמת בידי גורמים שונים, ובכלל זה אחראית הכספים המשמשת מורשת חתימה שנייה על מסמכים כספיים, נוסף למנהלת עצמה, מהווה חשיפה לשימוש לא מורשה בחותמת, ללא ידיעת המנהלת. הביקורת מעירה כי בעבר ארע מקרה בבית ספר בעיר אחרת, שבו מזכירת בית ספר השתמשה בחותמת של המנהל לצורך משיכת כספים לא מורשת מחשבון הבנק של בית הספר.

תגובת מנהלת בי"ס ידלין ומנהלת החשבונות:

"חותמת מנהלת ביה"ס הנמצאת ברשות המזכירות הוחזרה למנהלת ביה"ס."

9.3 מקיף א'

למנהלת בית הספר יש חותמת של חתימתה, הנשמרת במגירה נעולה במשרדה. בביקור צוות הביקורת במקיף א' נמצאה חותמת נוספת במגירה במשרדה של האחראית על ניהול הכספים. מנהלת בית הספר מסרה כי החותמת הנמצאת אצל המזכירה משמשת רק לחתימה על תעודות ההערכה השנתיות של התלמידים.

תגובת מנהלת מקיף א':

"חותמת מנהלת ביה"ס נמצאת במגירת מנהלת ביה"ס נעולה במשרדה ולא אצל גורם אחר."

9.4 מקיף ה'

למנהלת בית הספר יש חותמת של חתימתה, הנשמרת במגירה נעולה במשרדה. בביקור צוות הביקורת במקיף ה' נמצאה חותמת נוספת במגירה במשרדה של מזכירת בית הספר האחראית על ניהול הכספים. זו האחרונה מסרה שלא ידעה על קיומה של החותמת. עקב כך, השמידה המנהלת את החותמת הנוספת בנוכחות הביקורת.

תגובת מנהלת מקיף ה':

"מבדיקה יסודית שערכתי כדי למצוא את הסיבה להימצאה של החותמת במגירה עלה כי בסוף חודש יוני ישבה אחת מעובדות המינהלה בחדרה של מנה"ח וחתמה על תעודות התלמידים. החותמת הושארה שם מבלי משים וכיוון שהיא לא נדרשת לנו בעבודה השוטפת לא שמנו לב לכך. חשוב לציין כי חותמת זו היא חותמת ולא דוגמת חתימה של המנהלת בבנק. ובוודאי שלא נעשה בה אף פעם שימוש רשמי בכגון המחאות או טפסים רשמיים. אנו מקפידים מאוד על נוהל הוצאת שיקים החתומים אך ורק על ידי כמנהלת ביה"ס. גם בבנק מצויה דוגמת חתימתי ומעולם

לא יצא שיק שאינו בחתימתו. אין לראות בהימצאות החותמת במגירה התנהלות לא תקינה. בכל מקרה העניין נלקח לתשומת לבנו."

תגובת מנהלת אגף חשבונות מינהל חינוך:

"בבדיקה עם מזכירות בתי הספר, החותמת הנמצאת ברשותן משמשת את המזכירות אך ורק לחתימה על תעודות הערכה, כמו כן, דוגמת החתימה בבנק... של מורשי החתימה היא חתימה ידנית. בשל חשיבות הנושא, תצא הנחיה מסודרת לבתי הספר שבו יובהר למנהלים כי הם צריכים לוודא שהחותמת תהיה ברשותם בלבד."

10. ניהול חשבונות בנק

10.1 בסעיף 6 לחוברת "מסמך הבנות - מעבר לניהול עצמי", שפרסם משרד החינוך במסגרת מדיניות הניהול העצמי, ומסמך ההבנות המפורסם באתר האינטרנט של המשרד (להלן - **מסמך ההבנות**) נקבע בין היתר:

"הרשות תוודא קיום של חשבון בנק שהנו בבעלות הרשות המקומית עבור כל בית ספר בניהול עצמי, אשר במסגרתו תנוהל הפעילות הכספית השוטפת של בית הספר בניהול עצמי, למעט ניהול תשלומי הורים..."

ניהול תשלומי הורים ייעשה בחשבון ייעודי נפרד, בלתי תלוי בחשבון הניהול העצמי. השימוש בתשלומי הורים ייעשה עבור הייעודים הקבועים בדין ובכלל זה בחזר מנכ"ל משרה"ל לעניין תשלומי הורים המתפרסם מעת לעת."

סעיף 6א(ב) לחוק לימוד חובה, תשי"ט-1949 קובע: "רשות החינוך המקומית או בעל מוסד חינוך יחייקו את כספי התשלומים בחשבון בנק נפרד (בסעיף זה - חשבון הבנק) המיועד אך ורק למטרה זו; בסעיף זה, 'חשבון בנק נפרד' - חשבון בנק נפרד לכל מוסד חינוך שבו ינוהלו כספי התשלומים שהתקבלו בעד תלמידי אותו מוסד."

כלומר, לפי משרד החינוך, על העירייה לפתוח חשבון בנק ייעודי לכל בית ספר לניהול כספי הניהול העצמי. כמו כן, יש לפתוח חשבון בנק נוסף, נפרד מהחשבון הרשותי, לניהול כספי ההכנסות מתשלומי הורים.

סעיף ה1. לנוהל ניהול כספי קובע בין היתר, כי "העירייה תקצה לכל מוסד חינוכי... חשבון בנק נפרד לניהול כספי הורים..."

נמצא כי כל בתי הספר שבמדגם מנהלים שני חשבונות בנק, כנדרש - חשבון הורים וחשבון רשות.

בפרק 12 לחוברת רענון הנחיות בנושא כספים שהפיצה העירייה בחודש מאי 2015 נקבע, בין היתר: "יש לוודא כי חשבון הבנק יודגש כדלקמן:

חשבון הורים - שם ביה"ס + ועד הורים. חשבון רשות - שם ביה"ס. יש לציין בשני החשבונות שהבעלות הנה 'עיריית ראשון לציון'. [ההדגשות במקור] ממצאי סקירת נתוני חשבונות הבנק של בתי הספר שבמדגם יובאו להלן.

10.2 בי"ס חביב

אחראית הכספים היא בעלת הרשאת גישה יחידה לחשבונות הבנק לצפייה באינטרנט.

נמצא כי לא ניתן לצפות בהעתקי ההמחאות בחשבון הבנק באמצעות אתר האינטרנט. ממצא זה מהווה פגם בבקרה הפנימית ובמעקב אחר ההוצאות.

תגובת מנהלת אגף חשבות מינהל חינוך:

"מבדיקה עם מנהלת החשבונות מסרה שקוד הכניסה לחשבון הבנק של ביה"ס באינטרנט היה רשום בתוך קובץ שהכניסה אליו באמצעות סיסמא..."

10.3 מקיף א'

אחראית הכספים היא בעלת הרשאת גישה יחידה לחשבונות הבנק לצפייה באינטרנט. עם זאת, קוד הכניסה לחשבון הבנק רשום בחוברת המונחת על שולחנה באופן גלוי.

נמצא כי חשבון כספי רשות וחשבון כספי הורים נפתחו על שם בית הספר ולא על שם העירייה, בניגוד להנחיות. כמו כן, שמות מורשי החתימה (מנהלת בית הספר ואחראית הכספים) מופיעים על המחאות בצירוף מספר ת"ז של כל אחת מהן. ממצא זה חושף את בית הספר לסיכונים פיננסיים. לשם המחשה, במידה שמי מבעלות זכויות החתימה תיקלע לקשיים כלכליים ויוטל עיקול על חשבון הבנק שלה, בעל החוב יהיה רשאי לכאורה, להטיל עיקול גם על חשבון בית הספר ואף לגבות את החוב מכספי בית הספר.

תגובת מנהלת מקיף א':

"א. בהתייחס להערת קוד כניסה לחשבון - חדרה של מנהלת החשבונות נעול דרך קבע כשאינה נמצאת בו. כמו כן, ניתנה הנחיה ברורה, והחוברת אינה מצויה על שולחנה של המזכירה באופן גלוי אלא במגירה נעולה.
ב. בהתייחס להערת רישום שמות מורשה החתימה, הנושא תוקן. הוזמנו פנקסי המחאות חדשים בהם מצוין כי הבעלות הנה עיריית ראשון לציון."

תגובת מנהלת אגף חשבות מינהל חינוך:

"חשבון כספי הרשות וחשבון כספי ההורים יפתחו כחשבון עירייה ולא על שם בית הספר."

תגובת מבקרת החשבונות:

"מדובר בבית ספר אחד (מקיף א') מבין 80 בתי ספר. פתיחת החשבון תיערך בקיץ הקרוב לאחר בחירת בנק שיפחית את גובה העמלות."

10.4 מקיף ג'

בית הספר גובה דמי לימוד שנתיים מתלמידים המשתתפים בלימודים שמציעה מכללה טכנולוגית (כיתות י"ג-י"ד) הפועלת בבית הספר. נמצא כי כספים אלה מופקדים בחשבון רשות, יחד עם הכספים הכלליים המועברים לבית הספר מהעירייה. המשמעות היא שלא קיימת הפרדה בין הכספים המשמשים לבית הספר לבין הכספים המשמשים להפעלת המכללה הטכנולוגית, דבר המקשה על ניהול מעקב ובקרה אחר הכספים והשימוש בהם למטרה שלשמה יועדו - לצורכי בית הספר או לצורכי המכללה הטכנולוגית.

תגובת מנהלת מקיף ג':

"כל כספי המכללה מנוהלים בחשבון רשות בסעיפים נפרדים על פי שכבת גיל וכן על פי המגמות. כספי עירייה וגורמים נוספים מצויים תחת סעיפים נפרדים כך שיש מעקב שוטף אחר כספי הרשויות וכספי המכללה."

תגובת מנהלת אגף חשבונות מינהל חינוך:

"החשבון מתנהל בפרק תקציבי נפרד במערכת אסיף, לכל מקצוע יש סעיף נפרד. בהתחשבות מול העירייה הרשות מקזזת את התשלומים המגיעים ממשה"ח."

11. עמלות בנק

בסעיף 9.4 לנוהלי העבודה שפרסם משרד החינוך במדיניות הניהול העצמי ומתווה היישום נקבע בין היתר: "בית הספר יקבל מהבנק תעריפי עמלות מוסכמים שיהיו מותאמים לסיכום הרשות עם הבנק."
להלן סך העמלות ששילמו בתי הספר בשנת הלימודים תשע"ו על-פי נתוני מערכת "אסיף":

בית ספר	בנק	עמלות חשבון כספי הורים, בש"ח	עמלות חשבון כספי רשות, בש"ח	סה"כ עמלות, בש"ח
בי"ס ידלין	א'י	1,899	629	2,528
בי"ס חביב	ב'י	1,570	1,389	2,959
בי"ס ניצנים	א'י	545	536	1,081
בי"ס אשכולות	ב'י	1,365	1,722	3,087
מקיף א'	ג'י	11,785	1,087	12,872
מקיף ג'	ב'י	7,038	1,928	8,966
מקיף ה'	א'י	5,662	625	6,287
מקיף ו'	ג'י	1,543	1,505	3,048

מהלוח עולה כי בתי הספר מנהלים את חשבונותיהם בבנקים שונים. לא נערך מהלך כולל של העירייה לבחירת בנק אחד לכלל בתי הספר ולא נמצא שהועבר לבתי הספר מסמך המפרט גובה עמלות מומלצות.

הנ"ל מעיד, כי העירייה לא ניהלה משא ומתן עם הבנקים לגבי גובה העמלות ולא ניצלה את "יתרון הגודל" להוזלת העמלות הנגבות לניהול חשבונות בתי הספר. לאור האמור, בתי הספר משלמים עמלות כפי שהבנק קובע, ללא יכולת לנהל משא ומתן עם הבנקים באופן מרוכז.

האחראיות על ניהול הכספים בבתי הספר מסרו שהעירייה המליצה לבתי הספר לנהל את חשבונותיהם בבנק א', אולם אינה מחייבת אותם בכך. מבקרת החשבונות מסרה כי לבתי הספר ניתנה אוטונומיה להחליט באיזה בנק ינהלו החשבונות.

נוסף על כך, בתי הספר אינם מודעים מראש לגובה העמלות שהם עתידים לשלם בגין כל פעולה שיבצעו בחשבונות במהלך השנה, והם נאלצים לנהל משא ומתן עם הבנק לגבי תעריפי עמלות שישלמו בגין ניהול חשבונות הבנק. מכאן שבתי הספר יכולים לתכנן בתקציב את סך הוצאות העמלות רק על סמך שנים קודמות.

להלן דוגמה להבדלים בתעריפי עמלת ניהול חשבון בין בתי הספר שבמדגם והשוואה לבתי ספר בערים אחרות:

הערות	דמי ניהול חשבון לרבעון בשנת הלימודים תשע"ו, בש"ח	בנק	בית הספר
	60	א'י	בי"ס ניצנים
	225	ב'י	בי"ס אשכולות
יש עמלת תדפיס חודשי בסך 23.10 ש"ח.	0	ג'י	מקיף א'י
בשנת 2015 דמי הניהול התקופתיים עמדו על 56.25 ש"ח. בשנת 2016 העלה הבנק את הסכום, ללא הודעה מוקדמת.	225	ב'י	מקיף ג'י
	60	א'י	מקיף ה'י
בשנת 2015 שולם סכום כפול. התעריף ירד לאחר משא ומתן של אחראית הכספים עם הבנק.	109.5	ג'י	מקיף ו'י
	0	ג'י	בי"ס יסודי - רשות אחרת
	45	א'י	בי"ס תיכון - רשות אחרת

מהלוח עולה כי קיימת שונות בגובה דמי הניהול שגובים הבנקים השונים, כולל בין העמלות שמשלמים בתי ספר שונים עבור ניהול חשבון באותו בנק (סניפים שונים). הפחתת דמי הניהול הקבועים ב-50% לאחד מבתי הספר מעידה על כך שגם לבתי הספר האחרים ניתן להפחית עמלות. בנק ב'י גובה את העמלה הגבוהה ביותר בגין דמי ניהול קבועים.

תגובת מנהלת בי"ס ניצנים:

"...במידה שנתבקש נעבור לבנק אחר."

תגובת מנהלת מקיף ג'י:

"אנו מטפלים מול הבנק להשוואת העמלות שניתנות לבתי"ס בבנק [א'י]."

תגובת מנהלת אגף חשבונות מינהל חינוך:

"עקב סיום הסכם עם בנק [א'י], בימים אלו אנו מבצעים משא ומתן מחודש עם הבנקים השונים על מנת לקבל את ההצעה המיטבית ביותר שתחסוך לבתי הספר עמלות מיותרות וגבוהות."

12. הכנסות עצמיות משימוש במתקני בתי הספר

12.1 אחד מעקרונות המעבר לניהול עצמי הוא מתן אוטונומיה לבית הספר בשימוש במשאבים העומדים לרשותו לטובת הגדלת מקורות ההכנסות העצמיות וניצולן להשקעות פדגוגיות נוספות.

12.2 בחוזר מנכ"ל משרד החינוך תשע"ה/1(ב) 3.7-83 בנושא "מעבר בתי הספר היסודיים לניהול עצמי: עקרונות המדיניות ומודל היישום" מ-1.9.14 נקבע בין היתר: "גיוס משאבים והגדלת הכנסות: בית הספר פועל להגדלת התקציב, ומוזה ומממש הזדמנויות לשיתופי פעולה עם גורמים נוספים בקהילה המניבים הכנסות נוספות."
בסעיף 5(ב) לפרק 3.3 לחוזר המנכ"ל הנ"ל נקבע כי "בכל הסכם לשימוש במתקני בית הספר לאחר שעות הלימודים יועברו לכל הפחות 70% מהתמורה במסגרת ההסכם לחשבון הניהול העצמי של בית הספר. יתרת התמורה תועבר לרשות המקומית ותשמע לבתי ספר אחרים ו/או לצורך יעדים אחרים בתחום החינוך המוניציפאלי".
במסמך ההבנות נקבע כי "בית הספר יוכל לפעול על מנת לתת רשות שימוש במבנה בית הספר ומתקניו לאחר שעות הלימודים לפעילויות שונות... ובתנאי שנחתם הסכם עליו יהיו חתומים הרשות המקומית, מנהל בית הספר והמשתתפים".
בפרק 21 לחוברת רענון הנחיות בנושא כספים שהפיצה העירייה בחודש מאי 2015 נקבע בין היתר, כי "פעולות של גופים שונים בביה"ס מחייבות התקשרות חוזית עם הרשות המקומית מול יחידת הנכסים או החברה העירונית".

12.3 ביי"ס ידלין

בשטח בית הספר פועל בית כנסת. מנהלת בית הספר מסרה שהיא אינה מקבלת מעמותת בית הכנסת תשלום בגין דמי שימוש במבנה או השתתפות בהוצאות חשמל. עם זאת, מבירור שערכה המזכירה הראשית האחראית על ניהול הכספים מול האחראי על העברות הכספים לבתי הספר נמסר, כי במסגרת תקצוב בית הספר הנ"ל נלקח בחשבון ומועבר לבית הספר תקציב בהתאם.

12.4 מקיף ג'

במתחם בית הספר מופעלת קפיטריה בידי גורם חיצוני. דמי השימוש מופקדים בקופת בית הספר. נמצא כי לא נחתם הסכם התקשרות בין העירייה לבין המפעיל [מידע נוסף בנוגע להפעלת הקפיטריה במקיף ג' - ראו דוח ביקורת בנושא "מכירת מזון ושתיה בבתי ספר"].
כמו כן, בית הספר רוכש מהקפיטריה ארוחות לתלמידים. כך לדוגמה, באוקטובר 2016 שילם בית הספר לקפיטריה סך של כ-8,000 ש"ח עבור רכישת מזון לכיתת תקשורת בחטיבת הביניים אחרון הבילויים וסך של כ-10,000 ש"ח עבור רכישת ארוחות לתלמידי התיכון. זאת, ללא בדיקת הצעות מחיר.

תגובת מנהלת אגף חשבונות מינהל חינוך:

"נושא הפעלת הקפיטריה ידוע ומטופל באגף הנכסים אל מול היועץ המשפטי. לגבי הצעות מחיר להזנה לחינוך המיוחד, מבדיקה מול מנהלית בית הספר, בעבר בוצעה פנייה לספקים נוספים על מנת לבדוק חלופות להזנת תלמידים, ונמצא כי הקפיטריה היא הכדאית ביותר מבחינת זמינות, מחיר ושירות."

13. פיקוח מנהלי בתי ספר על ניהול הכספים

13.1 כאמור, האחראיות על ניהול הכספים בבתי הספר חלה על מנהל בית הספר. עם זאת, המזכירה הראשית בבתי הספר היא הגורם המנהל בפועל את הכספים, הן בחשבון קשות והן בחשבון הורים.

חוזר מנכ"ל מיוחד מתייחס לאחריות מנהל בית הספר: "...מנהל בית הספר מוסמך מטעם משרד החינוך ורשות החינוך המקומית למפל בכספי בית-הספר והוא אחראי לכל הפעולות הכספיות של בית-הספר... לפיכך, חלה על מנהל בית-הספר האחריות לפקח על עבודת המזכיר ולוודא שאמנם הוא ממלא אחר ההוראות... מנהל בית הספר אחראי לשלמות הכספים שנתקבלו בקופת בית-הספר מכל מקור שהוא..."

בסעיף 13.7 לנוהלי העבודה שפרסם משרד החינוך נקבע בין היתר, כי "פעם בחודש, תוך 15 יום מסיום החודש הקודם, תסגור מזכירת בית הספר את כל התאמות הבנק, תבצע סקירת נתונים ותעביר דוחות למנהל בית הספר, אשר יכללו את הנתונים האלה:

- דוח תקציב מול ביצוע.

- מאזן בוחן.

- דוח התאמת בנק.

- דוח גבייה מההורים.

- נתונים מאזניים: יתרות בבנק, חייבים וספקים."

על מנהל בית הספר לבצע בקרה ומעקב אחר עבודתה של המזכירה הראשית באמצעות בדיקת דפי הבנק, כניסה תקופתית לחשבון הבנק באתר האינטרנט ובדיקת תנועות בנק, העתקי המחאות ועוד. זאת, במטרה לוודא שלא בוצעו פעולות שאינן במסגרת הפעילות השוטפת של בית הספר וללא ידיעתו.

13.2 מבדיקת המדגם עולה כי המזכירות הראשיות מעבירות למנהלים את הדוחות הנדרשים, למעט במקיף ו': המזכירה הראשית מסרה שהיא מקלידה את דפי הבנק למערכת "אסיף", מבצעת התאמות בנק מידי סוף חודש ועורכת ישיבות שוטפות עם מנהלת בית הספר לאחר ביצוע ההתאמות. עם זאת, לא מופקים דוחות חודשיים לחתימת המזכירה והמנהלת, אלא אחת לרבעון מפיקה המזכירה הראשית דוחות, מאשרת בחתימתה ובחתימת המנהלת ומעבירה למבקר החשבונות במינהל חינוך בעירייה.

נמצא כי ב-6.12.16 טרם הקלידה המזכירה הראשית את דפי הבנק לחודש נובמבר 2016 ולכן גם טרם ביצעה התאמת בנק. כלומר, לא הוקלדו דפי בנק במשך כחודש ושובע למערכת "אסיף".

תגובת מנהלת אגף חשבונות מינהל חינוך:

"תינתן הנחיה למנהלים לחתום על הדוחות החודשיים.

לגבי מקיף ו', בביקורות קודמות שביצעה היחידה בבית הספר, דפי הבנק הוקלדו בזמן, במקרה זה ביקשה המזכירה מראש ממבקר חשבונות בית הספר לדחות את מועד הגשת דו"ח התאמת הבנק הרבעוני במספר ימים עקב עומס שהצטבר מתחילת שנת הלימודים, ומדובר היה בדו"ח של חודש אחד בלבד (חודש נובמבר)".

13.3 מנהלות בתי הספר אינן נוהגות לעיין בעצמן בדפי חשבונות הבנק באמצעות כניסה לחשבון באתר האינטרנט, אלא נסמכות על דפי הבנק שמפיקות המזכירות הראשיות. יש להעיר, כי במידה שיתבצעו פעולות בחשבון הבנק שאינן במסגרת ניהול הכספים של בית הספר בידי האחראית על ניהול הכספים, לא ניתן יהיה לאתר זאת מבלי שמתקיימת בקרה בלתי תלויה של גורם אחראי.

תגובת מנהלת מקיף ג':

"מנהלת בית הספר קיבלה סיסמא לחשבון באתר האינטרנט, בנוסף מקבלת עדכונים ודוחות שוטפים על בסיס יומי ומתמצאת בכל הנעשה בחשבונות הבנק."

תגובת מנהלת אגף חשבות מינהל חינוך:

"בהמשך להתייחסותנו לסעיף 3.2 במסגרת הטמעת המערכות בבתי"ס היסודיים והעל יסודיים נכלול גם בנושאי ההדרכה את חשיבות ניהול המעקב אחר חשבונות הבנק באופן אישי על ידי המנהל."

14. הנחות

14.1 בנהלי העבודה שפרסם משרד החינוך נקבע בין היתר:

"5.1 בבית הספר תהיה ועדת הנחות, המורכבת לפחות ממנהלת בית הספר ומוזכרת בית הספר, אשר תגבש קריטריונים שקופים ושוויוניים למתן הנחות לתלמידים בבית הספר. הקריטריונים יגובשו בשיתוף הרשות המקומית.

5.2 הנחות לתלמידים יתקבלו בוועדת ההנחות ויתועדו, תוך שמירה על צנעת הפרט.

ההנחות יינתנו אך ורק על בסיס הקריטריונים שגובשו בוועדת הנחות."

14.2 בי"ס ניצנים

נמצא כי אף שבבית הספר נהוג להעניק הנחות לתלמידים, לא נכתב נוהל הנחות, לא נקבעו קריטריונים ברורים לבחינת זכאות לקבלת הנחה ולא נערכו פרוטוקולים לישיבות ועדת הנחות וקבלת ההחלטות בדבר מתן ההנחה. המזכירה הראשית ומנהלת בית הספר מסרו כי ההנחות מוענקות להורים בהתאם להחלטת המנהלת על-סמך היכרותה את התלמיד ומשפחתו.

תגובת מנהלת בי"ס ניצנים:

"הענקת הנחות ומלגות שהתבצעו בשנה"ל תשע"ו, היו בתקופת המנהלת הפורשת. בשנה"ל תשע"ז יש תיעוד של ועדת מלגות/הנחות."

תגובת מנהלת אגף חשבות מינהל חינוך:

"בשנה זו נעשו חילופי גברי של מנהלת בית הספר וניתנה הנחה למנהלת הנכנסת כיצד עליה לפעול בנושא הנחות."

14.3 מקיף ה'

בבית הספר נהוג להעניק הנחות לתלמידים בהתאם לקריטריונים לקביעת זכאות לקבלת הנחה על בסיס הקריטריונים שקבע משרד החינוך, וכל בקשה מוגשת על טופס ייעודי ונדונה במסגרת ועדת הנחות. עם זאת, לא נמצא טופס החלטה להענקת הנחה, המאושר בחתימת חברי הוועדה.

תגובת מנהלת מקיף ה':

"הואיל וישנם הורים רבים המבקשים הנחות במהלך שנה"ל ואינם מקפידים להגיש טופסי בקשה למלגה ע"פ הנוהל התקין אנו נאלצים לקצוב הנחות גם במהלך השנה. על ההורים למלא טופס בקשה ולאחר ישיבה של היועצת והמנהלת

מתקבלת החלטה בדבר סכום ההנחה. לשם כך נבנה טופס שונה מהטפסים של המלגות ועליו אני חתומה כמנהלת ביה"ס. לאור הביקורת נקפיד הקפדה יתרה כי גם נושא ההנחות ידון בפרקי זמן קבועים ובמסגרת ידועה מראש וכל הטפסים יהיו חתומים ומאושרים כראוי."

תגובת מנהלת אגף חשבות מינהל חינוך:

"ניתנה הנחיה למנהלת בית הספר כי יש לדאוג לעריכת פרוטוקול של החלטות ועדת ההנחות, ולוודא שחברי הוועדה יחתמו על פרוטוקול כנדרש."

תגובת מבקרת החשבונות:

"במסגרת סקר בקרה פנימית שערכתי בבתי הספר היסודיים, בין הנושאים שהובהרו למנהלי בתי הספר הובהר נושא ההנחות, וניתנה הנחיה מפורטת כיצד עליהם לפעול בסעיף הנחות. בנוסף תצא הנחיה כתובה לכל המנהלים."

15. מלגות

בחוזר מנכ"ל משרד החינוך מספר 3.7-74 בנושא "הענקת מלגות לתלמידים שהוריהם מתקשים בתשלום עבור אביזרי לימוד ופעילויות חינוכיות וחברתיות" נקבע בין היתר: "משרד החינוך מקצה תקציב למלגות שמטרתן לסייע לתלמידים שיד הוריהם אינה משגת לממן רכישת ספרים, אבזרי לימוד ופעולות העשרה לימודיות, חינוכיות וחברתיות. המלגות מיועדות לתלמידים בבתי הספר שבפיקוח ממלכתי וממלכתי-דתי וכן לרשתות החינוך העצמאי ומע"ן החינוך התורני המלמדים את תכנית הליבה."

ההקצאה לבתי הספר נעשית על-פי קריטריונים סוציו-אקונומיים. גודל התקציב לכל מוסד נקבע בהתאם לשכבת הגיל והעשירון שבו בית הספר נמצא על מדד הטיפוח, והוא יחסי למספר התלמידים. כדי לרכז את המאמץ התקציבי בעשירונים הנמוכים, בתי הספר הנמצאים בעשירונים 1 ו-2 אינם מקבלים הקצאה למלגות כלל.

גובה המלגה לתלמיד נע בין 180 ל-360 ש"ח בחינוך היסודי ובין 250 ל-500 ש"ח בחינוך העל-יסודי. בבתי הספר מתכנסת ועדת מלגות שתפקידה לדון בהענקת מלגות לתלמידים. ככלל, כל הורה המעוניין לקבל מלגה מגיש בקשה על טופס ייעודי שפרסם משרד החינוך, ומצרף את המסמכים המעידים על מצבו הכלכלי ועמידה בתנאים לקבלת המלגה.

כמו כן, מעניקה העירייה מלגות לתלמידים להורים שידם אינה משגת, על-פי קריטריונים שנקבעו מראש. כל בקשה נבחנת בידי חברי ועדת מלגות ומאושרת בפרוטוקול אישור מלגה ייעודי שערך משרד החינוך.

עוד נקבע בחוזר מנכ"ל משרד החינוך הני"ל: "יש למלא פרוטוקול לאישור מתן מלגה עבור כל תלמיד, וכן לצרף מסמכים להוכחת זכאות, כגון תלושי שכר, אישור מלשכת הרווחה ואישורי נכות והוצאות רפואיות וכיו"ב. בסיום עבודת הוועדה יש לתייק את הפרוטוקול בתיק התלמיד במזכירות בית הספר. המשרד יבצע ביקורות מדגמיות שוטפות בבתי הספר, ובמהלכן יבדוק הפרוטוקולים ויאמתו פרטיהם"

בדיקת מתן מלגות בבתי הספר שבמדגם נמצאה תקינה.

16. קבלות בגין תקבולים

16.1 בסעיף 7 לנהלי העבודה שפרסם משרד החינוך נקבע: "תרומות יירשמו על בסיס

מזומן בעת קבלת הכסף בבית הספר."

עוד נקבע בנהלי העבודה שפרסם משרד החינוך:

"8.1 בגין כל אמצעי תשלום המתקבל עבור בית הספר יש להפיק קבלה סמוך ככל

האפשר למועד קבלת הכסף.

8.2 הקבלה תפרט הן את פרטי התקבול והן את רשימת הסעיפים והסכומים שהתשלום

התקבל בגינם.

8.3 בכל הנפקת קבלה יימסר מקור למשלם, והעתק יתויק בתיק קבלות בבית ספר לפי

סדר רץ."

חוזר מנכ"ל מיוחד קובע: "קבלת כספים לקופת בית הספר תעשה על ידי מזכיר בית

הספר, ובהיעדרו - על ידי מי שהוסמך לכך בכתב על ידי מנהל בית הספר."

נמצא כי המזכירות הראשיות הן הגורם היחיד בבית הספר הגובה כספים. תשלומי

הורים מבוצעים באמצעי התשלום המקובלים בכל בית ספר (מזומן/המחאות/

כרטיסי אשראי) והמזכירה הראשית מנפיקה קבלה במעמד התשלום ממערכת

"אסיף".

ממצאי הביקורת יובאו להלן.

16.2 בי"ס ניצנים

המזכירה הראשית מסרה כי במועד בו היא נעדרת, מזכירה נוספת גובה כספים

מהורים: המזכירה מקבלת את התשלום, מכניסה לכספת שבחדרה של המנהלת,

ואת הרישום למערכת "אסיף" מבצעת המזכירה הראשית במועד מאוחר יותר.

כלומר, במעמד התשלום לא מונפקת קבלה למשלם.

תגובת מנהלת בי"ס ניצנים:

"קבלות ידניות הונפקו, וימסרו ע"י מזכירה משנית למשלמים."

תגובת מנהלת אגף חשבונות מינהל חינוך:

"הערה הועברה לתשומת לב בית הספר שהזמין פנקסי קבלות זמניים לשימוש

המזכירה הנוספת בימים שבהם המזכירה הראשית נעדרת ויפעל בהתאם

להנחיותינו."

הביקורת מעירה כי יש להפיק קבלות ממוחשבות.

16.3 מקיף א'

ברשות האחראית על ניהול הכספים בחטיבת הביניים דורות נמצא פנקס קבלות.

המזכירה הראשית בחטיבת הביניים מסרה כי הפנקס משמש בשעות עומס, כאשר

אינה מספיקה להנפיק קבלות ממוחשבות ממערכת "אסיף". לדבריה, לאחר שעות

העומס היא מקלידה את פרטי הקבלה הידנית למערכת "אסיף".

תגובת מנהלת מקיף א':

"בוצעה הנחיה של מנהלת ביה"ס כי יש להנפיק קבלות ממוחשבות בלבד עם ביצוע התשלום."

תגובת מבקרת החשבונות:

"במסגרת הבדיקות השוטפות, נבדק באופן מדגמי כי בגין קבלות זמניות הופקו קבלות ממוחשבות."

16.4 **מקיף ג'**

בית הספר קיבל תרומה בסך 9,340 ש"ח למטרת שדרוג ספריית בית הספר. נמצא כי לא נופקה קבלה לתורם במעמד קבלת התרומה ואף נכון למועד הביקורת (כחודש לאחר מועד קבלת התרומה), סכום התרומה טרם נקלט למערכת "אסיף". לדברי המזכירה הראשית, מכיוון שאינה בקיאה בנושא רישום תרומות במערכת "אסיף", היא טרם רשמה את קבלת התרומה במערכת הממוחשבת.

תגובת מנהלת מקיף ג':

"הגזברית ומנהלת החטיבה ידעו מראש על קבלת התרומה ופנו לרשות לקבלת הנחיות לקבלת התרומה עוד בסוף שנה"ל תשע"ו. נמסר למבקר כי המערכת הממוחשבת של חשבון רשות נפתחה לשימוש רק כיומיים לפני מועד הגעתו לביקורת ולכן במועד הביקורת עדיין לא הונפקה קבלה, בהמשך הונפקה קבלה בהתאם."

תגובת מבקרת החשבונות:

"פתיחת שנה במערכת מבוצעת רק לאחר אישור דוח כספי. מדובר בבדיקת כ-100 דוחות. לבתי ספר יסודיים מועלית המערכת בסביבות אוגוסט, ולעל-יסודיים מועלית המערכת מספטמבר עד נובמבר. המטרה לסיים את בדיקת הדוחות מוקדם ככל האפשר."

16.5 **מקיף ה'**

במועד בו המזכירה הראשית נעדרת, מזכירה נוספת גובה כספים מהורים ומופקת קבלה מפנקס קבלות ידני. את הרישום למערכת "אסיף" מבצעת המזכירה הראשית במועד מאוחר יותר. בבדיקה נמצא רצף קבלות בפנקס הידני - לא נמצאו קבלות חסרות העשויות להעיד על חשיפות להיעדר דיווחים בגין קבלת כספים.

17. נאותות הוצאות בכספי ההורים בהתאמה לחוזר התשלומים המאושר

בחוזר מנכ"ל משרד החינוך תשס"ג/3 (א) 3.11-9 בנושא תשלומי הורים (להלן - **חוזר תשלומי הורים**) מפורטים תשלומי חובה שעל ההורים לשלם ותשלומי רשות שבית הספר רשאי לגבות מההורים. בסעיף 8 לחוזר תשלומי הורים נקבעו הנושאים שלא ניתן לגבות מהורי התלמידים. להלן הנושאים:

8" איסור גבייה

ואלה הנושאים שאין לגבות עבורם כספים מההורים:

- א. חומרי מלאכה, חומרי לימוד וערכות להוראת טכנולוגייה ומדעים.
- ב. אגרת שכפול.
- ג. הוצאות מינהלה, אחזקה, ציוד, התקנת ציוד ותשתיות, תפעול ורכישת ציוד בסיסי של המוסד, מכונות צילום, דואר, טלפון, צורכי משרד, ביקורת חשבונות וכד', חשמל, מים, חומרי ניקוי וסניטציה, בדק בית, סיוד, צביעה, תיקוני נגרות ושמשות וכד', תיקוני ריהוט וציוד, הוצאות ביטוח ציוד נגד גנבות (ובכלל זה השתתפות עצמית), נסיעות, אש"ל, הובלות, ביטוח ואחזקה וכד'.
- ד. שכר עובדי מינהלה ושירותים ושכר עובדי הוראה, למעט שכר במסגרת תכנית לימודים נוספת.
- ה. שכפול חוזרים מינהליים והודעות של בית הספר להורים.
- ו. שימוש בספרייה והשאלת ספרי עיון.
- ז. תשלומים כוללים לקופת כיתה נפרדת, למעט תשלום מוגבל לנושאים מיוחדים, כיתתיים, חד-פעמיים שפורסמו בחוזר 'הודעות ומידע' (אין לנהל קופת כיתה).
- ח. הפעלת תכנית השלמה בבית-הספר (ובכלל זה שיעורי השלמה לעולים חדשים).
- ט. שירותי היגינה:
 - 1) חינוך להרגלי בריאות.
 - 2) עזרה ראשונה במוסד החינוך.
- י. טיפול מונע - עבודת עובדים סוציאליים למניעת חיסורים ונשירה במוסד החינוך ולעידוד הביקור.
 - יא. ייעוץ מקצועי הניתן בין כותלי בית הספר.
 - יב. עמלה עבור גביית תשלומים כלשהם.
 - יג. תשלום עבור הנפקת תעודת בגרות.
 - יד. אגרת שמירה.
 - טו. מבחנים פנימיים.

כמו כן אין להמיל עוונשים כספיים על תלמידים בגין אי-תשלום. עם זאת, במקרה של גרימת נזק לרכוש בית הספר על ידי תלמידים אפשר לחייבם בתשלום עבור תיקון הנזק. אין לבקש או לגבות מהורים כל סכום כסף שהוא עבור מתנות למורים או למנהלים בסוף שנת לימודים, אלא לשי סמלי כגון פרחים, תרומת עצים של הקק"ל או תשורה מעבודות תלמידים, והדבר ייעשה אך ורק ביזמת ההורים. על המורים להימנע מקבלת מתנות שיש בהן משום טובת הנאה מתלמידים או מהורים, בצורה מקובצת או פרטית, פרט למתנות הבאות להביע בצורה סמלית הערכה או תודה."

בנוהלי העבודה שפרסם משרד החינוך נקבע בין היתר, כי:

"בית הספר רשאי לשנות את ייעודם של כספים שמקורם בתשלומי רשות של הורים, בכפוף להוראות משרד החינוך, זאת אך ורק על פי אישור בכתב של ועד ההורים הבית ספרי וזאת עפ"י הסכומים המאושרים."

בסקירת ההוצאות בחשבון הורים בבתי הספר שבמדגם נמצא, כי בבי"ס ניצנים בוצע תשלום לספק מחשבון "רְשׁוֹת" בסך 4,550 ש"ח בגין הפקת ספר מחזור, תשלום אשר

במהותו שייך להוצאות התלמידים ויש לממנו מחשבון "הורים". המזכירה הראשית מסרה כי היא שילמה לספק מחשבון כשות בשל היעדר יתרה כספית בחשבון הורים.

תגובת מנהלת אגף חשבות מינהל חינוך:

"מבירור הסוגיה מול משרד רו"ח המלווה את מינהל החינוך בנושא הניהול העצמי מטעם המינהלת, עולה כי ככל שההוצאה מופיעה בתכנון הפדגוגי השנתי מול המפקחת, הרי שאין מניעה להוציא הוצאה זו מתוך סעיף 'תוספת פדגוגית' (במקרה דנן ההוצאה אכן הוצאה מתוך סעיף 'תוספת פדגוגית')."

18. רכש והתקשרויות

18.1 תקציב הרכש השוטף מנוהל בכל בית ספר על-פי צרכיו ובהתאם להחלטת המנהל במסגרת המגבלות שקבעו משרד החינוך והעירייה. בית הספר מחויב לנהל את ההוצאות בהתאם למינהל תקין, בשקיפות ובמתן הזדמנות שווה לספקים. בנוהלי העבודה שפרסם משרד החינוך נקבע כי "ניהול הרכש וההתקשרויות של בית הספר ייעשה בהתאם לספר הנהלים הרשומי, ובהתאם לכל דין החל על התקשרויות של רשויות מקומיות ובכלל זה הדינים המחייבים ניהול מכרזים ע"י רשויות מקומיות והוראות חוק עסקאות גופים ציבוריים".

סעיף 11.13 לנהלי העבודה שפרסם משרד החינוך קובע:

" • ההתקשרות עם ספק תכלול את תנאי התשלום אשר יתועדו בכתב ומראש.

...

• בית הספר יעביר לספק הזמנת רכש מפורטת (דינית או ממוחשבת) הכוללת כמות, מחיר, זמן אספקה, תנאי תשלום וכל מידע רלוונטי נדרש אחר. ההזמנה תהיה חתומה על ידי מורשי החתימה.

• לצורך תיעוד ההזמנה יש לשמור: העתק הזמנה וכן התכתובות שקדמו להתקשרות, כגון הצעות מחיר, פרוטוקולים של ועדת רכש/מכרזים, הסכמים עם הספק וכדומה."

18.2 בנוהל ניהול כספי נקבע מספר הצעות מחיר שיש לקבל בהתאם לעלות הרכש, ובלבד שהיקף הרכש השנתי מאותו ספק במהלך כל שנת הלימודים לא יעלה על הסכום המרבי בכל קטגוריה:

מספר הצעות מחיר	סכום, בש"ח
2 לכל הפחות	עד 5,000
3 לכל הפחות	25,000-5,001
4 לכל הפחות	50,000-25,001
5 לכל הפחות	117,400-50,001 ⁶
מכרז זוטא	286,700-117,401
מכרז פומבי	מעל 286,700

⁶ הסכום נכון ל-16.10.05.

יש לציין, כי מספר הצעות המחיר לפי מדרגות הסכומים שנקבעו בנוהל העירוני, תואם את המספר המינימלי של הצעות מחיר שנדרש בנוהלי העבודה שפרסם משרד החינוך.

נמצא כי בתי הספר שבמדגם אינם מקפידים לקבל הצעות מחיר באופן מסודר, לרבות תיעוד הרכישות השונות, הדיון שקדם לבחירה ותוצאותיו. נוסף על כך, בתי הספר שבמדגם פונים באופן קבוע לקבלת שלוש הצעות מחיר גם בסכומים גבוהים מ-25,000 ש"ח. להלן דוגמאות:

▪ מקיף ו'

במהלך שנת הלימודים תשע"ו רכש בית הספר שירותי ארגון טיולים בסך כולל של 529,210 ש"ח מהספק ק"ת.

עובר להתקשרות עם הספק, פנה בית הספר לקבלת שלוש הצעות מחיר משלושה ספקים שונים והצעה הנמוכה נבחרה. זאת, אף שלפי הנוהל הנ"ל מדובר על סכום המחייב פרסום מכרז.

▪ בי"ס אשכולות

- במהלך שנת הלימודים תשע"ו רכש בית הספר ציוד משרדי בסך כולל של 58,478 ש"ח (מחשבון הורים - 23,196 ש"ח, מחשבון רשות - 35,282 ש"ח) מהספק רש"ו.

האחראית על הכספים מסרה כי בית הספר קיבל הצעות מחיר ממספר ספקים שונים, רובם כאלה שהגיעו מיוזמתם לבית הספר והציעו את מרכולתם, כך שלא נערכה פנייה מסודרת ואחידה לקבלת חמש הצעות מחיר, ולא נערך פרוטוקול לבחירת הזוכה.

- במהלך שנת הלימודים תשע"ו רכש בית הספר ריהוט לכיתות בסך כולל של 35,436 ש"ח מהספק רבת"ס.

נמצאו שתי הצעות מחיר בלבד, במקום ארבע, בניגוד לנדרש בנוהל הנ"ל.

▪ מקיף ג'

בית הספר נוהג לרכוש מהספק דל"ק מזון בהיקף של עשרות אלפי ש"ח מידי חודש בהיקף שנתי כולל המחייב עריכת מכרז זוטא. זאת, ללא מכרז וללא בדיקת הצעות מחיר.

▪ מקיף א'

במהלך שנת הלימודים תשע"ו ביצע בית הספר רכישת שירותי ארגון טיולים בסך כולל של 367,376 ש"ח מהספק ציס"ו. לא נמצא כי בוצע הליך מכרז פומבי לבחירת הספק, כפי שמתחייב מהנוהל העירוני.

תגובת מנהלת מקיף א':

"יש לציין כי בוצע הליך מכרז מסודר בשיתוף ועדי ההורים לבחירת רכישת שירותי ארגון הטיולים, כמתחייב. בשנה"ל תשע"ו נבחרו ע"י ועד ההורים 3 חברות טיולים... חברות אלו סיפקו את השירות הנדרש לשביעות רצון התלמידים, ההורים והצוות החינוכי."

הביקורת מעירה כי קבלת הצעות מחיר משלושה ספקים אינה מספקת ובסכום האמור היה צורך בפרסום מכרז.

■ בי"ס חביב

במהלך שנת הלימודים תשע"ו שכר בית הספר כיסאות בהיקף של כ-3,500 ש"ח מהספק שיה"כ, ללא בדיקת הצעות מחיר. המזכירה הראשית מסרה כי הנ"ל בוצע במספר מועדים שונים, בכל מועד בסכום נמוך מ-1,000 ש"ח, לכן לא ביצעה בדיקת הצעות מחיר. יש לציין, כי הנוהל העירוני קובע כי יש לבחון את היקף הרכישות מהספק בראייה שנתית כוללת ולא בכל רכישה בודדת.

תגובת מנהלת אגף חשבות מינהל חינוך:

"עפ"י הנוהל הרשומי בנושא ניהול הרכש להלן הטבלה כפי שפורסמה בהנחיות למנהלי בתי הספר:

מספר הצעות מחיר מינימלי	טווחי סכומי רכש לשנה מספק מסוים, בש"ח (ללא מע"מ)
1	3,000-0
2	10,000-3,001
3	25,000-10,001
4	מעל 25,001

בנוסף, פועלת יחידת ביקורת הנהלת חשבוניות להעברת הדרכות פרטניות למנהלי בתי הספר ולמנהלות החשבוניות להעמקת חשיבותו של נוהל זה והקפדה על עבודה על פיו. בנוסף, במסגרת ביקורות של היחידה בבתי הספר, נבדקת עמידת בית הספר בהוראות הנוהל, ובמידה ונמצא כי לא הייתה הקפדה על כל הוראות הנוהל, נרשמים ממצאי הבדיקה בדו"ח המסכם ונערכת שיחה על ממצאי הבדיקה עם מנהל בית הספר ומנהלת החשבוניות.

לגבי הערת המבקר באשר להיקפי ההתקשרות להוצאת טיולים שנתיים החייבים במכרז, יש בעיה יישומית לביצוע מכרז בתחום הטיולים על ידי הרשות המקומית, לאור השונות הרבה שבין דרישות בתי הספר השונים. מבדיקה שנערכה עולה כי בעיה זו קיימת גם ברשויות רבות אחרות, ומבירור שנערך מול משרד רו"ח המלווה את מינהלת ניהול עצמי, לא נמצאה רשות מקומית אשר עורכת מכרז לטיולים שנתיים.

מבירור שנערך מול החברה למשק וכלכלה, קיים מענה מסוים לנושא הטיולים במסגרת מכרז ההיסעים, ומינהל החינוך באמצעות הממונה על חוזים והתקשרויות יבדוק האם מדובר במענה המתאים לבתי הספר של הרשות."

19. ביצוע רכש בידי עובדי בית הספר

19.1 לכל ספק יש לפתוח כרטיס הנהלת חשבוניות במערכת "אסיף".

סעיף 10.11 למסמך ההבנות קובע: "התקשרות עם ספק תתאפשר רק לאחר שנבדקו ואושרו כל האישורים הנדרשים ולאחר שנפתח לספק כרטיס במערכת החשבוניות עם

פרטי הספק המלאים: שם פרטי+שם משפחה, סוג התאגיד, מספר העוסק, הכתובת המלאה וכו'.

בנוהלי העבודה שפרסם משרד החינוך נקבע: "יש להימנע ככל האפשר מרישום ספקים תחת 'ספקים שונים'. עם זאת, במקרים שעובדים עם ספקים באופן חד-פעמי בסכומים של עד 100 ש"ח אין צורך ברישום ספק חדש ואפשר לרשום תחת 'ספקים שונים'."

לעיתים, מורים מבקשים לבצע רכישות מספקים מסויימים שעסקיהם ממוקמים בסמוך לביתם או מספקים של מוצרים ייחודיים המתאימים לבית הספר. לרוב, ספקים אלה אינם עובדים באופן קבוע עם בית הספר ויש להסדיר עמם את תנאי התשלום על-פי ההנחיות.

19.2 נמצא כי מנהלת ביי"ס חביב מבצעת רכישות מכספה הפרטי ומקבלת החזר בהמחאה מחשבון בית הספר. המזכירה הראשית מסרה כי סניף הבנק בו מנוהל חשבון הבנק של בית הספר אינו מאפשר למשוך מזומן בדלפק כנגד המחאה, ולכן אין לבית הספר "קופה קטנה" לרכישות במזומן.

נמצא כי גם בבי"ס ידלן ובבי"ס אשכולות, להם אין "קופה קטנה", מבצעים מורים רכישות מכספם הפרטי ומקבלים החזר בהמחאה מכספי בית הספר. להלן דוגמאות:

תיאור	סכום הרכישה, בש"ח (כולל מע"מ)	חשבון	
מוצרים למסיבת סיום	500	הורים	ביי"ס ידלן
רכישות לקמפוס	200	הורים	
מוצרים למסיבת סיום	60	הורים	
רכישות שונות בידי המנהלת	1,297.80	רשות	ביי"ס אשכולות
משחקים לכיתות א'	200	רשות	
בידורית	380	רשות	

יש להעיר, כי רכישות של ציוד לבית ספר מכספי מורה והשבת הכספים, מחייבות תשלום לפקודת המורה, בניגוד להנחייה הקובעת כי התשלום יבוצע לבעל החשבונות בלבד.

תגובת מנהלת ביי"ס ידלן ומנהלת החשבונות:

"התנהלות זו מתרחשת לעתים רחוקות; במקרים שמורה זקוק לפריט שאינו בין הנמצא בין הספקים הקבועים שביה"ס עובד איתם."

תגובת מנהלת אגף חשבונות מינהל חינוך:

"מבדיקותינו עולה שכל התשלומים שבוצעו על ידי בתי הספר נרשמו לפקודת מקבל החזר כנדרש. כך שבית הספר פעל על פי הנחיותינו."

20. הוראות קבע בחשבונות הבנק

20.1 חלק מהתשלומים של בתי הספר הם בגין הוצאות חודשיות קבועות (כגון הוצאות תקשורת) המשולמות באמצעות הוראת קבע בבנק. מורשה חתימה חותם על טופסי הוראת קבע באופן חד-פעמי ולספק ניתנת הרשאה לחיוב חשבון הבנק מידי חודש. במקרים אלה, לבית הספר אין שליטה על החיובים החודשיים שמשדר הספק לחשבונות הבנק. משכך, קיימת חשיבות לקיום בקרה נאותה ומעקב אחר מהות וסכומי החיובים החודשיים.

תגובת מנהלת מקיף ג':

"נושא תשלומים בהוראת קבע ל-4 ספקים קבועים נבדק מדי חודש ומונפק שובר מתאים. במקרה של חריגה/סכום לא מתאים נוצר קשר עם ספק."

20.2 נמצא כי הספק אינו יכול להקים הרשאה לחיוב חשבון בנק בהנחייה אינטרנטית מאחר שקיימת הגבלת הרשאה ממוכנת. עם זאת, בחלק מבתי הספר ישנן הרשאות לחיוב החשבון (הוראות קבע בסטטוס פעיל) לספקים שבתי הספר קיבלו מהם שירותים בעבר ובכך הם נחשפים לחיוב ללא קבלת שירות:

שם הספק	בית ספר
פ'ל	בי"ס חביב
י"	מקיף ג'
פ'	מקיף ה'

תגובת מנהלת מקיף ג':

"נשלחה הודעת ביטול ה.ק. לבנק לגבי הספק המדובר."

21. התאמת תקציב הניהול העצמי להוצאות בתי הספר

21.1 העירייה מעבירה לבתי הספר את כספי הניהול העצמי על בסיס הקריטריונים שקבע משרד החינוך לתקצוב בתי ספר בניהול עצמי.

ככלל, הקריטריונים מתבססים על סעיפי הוצאות ייעודיים קבועים (כגון: הוצאות חשמל, הוצאות אחזקת מבנה וחומרי ניקוי) וסעיף "סל ניהול עצמי" כללי המיועד למימון ההוצאות המשתנות של בית הספר, על-פי ראות עיניו של המנהל. בסעיף 25. למסמך ההבנות נקבע:

"הרשות יכולה לקבוע סל תלמיד דיפרנציאלי לבתיה"ס שבתחומה, הן עבור תחומי אחריות ספציפיים והן עבור סה"כ סל התלמיד, וזאת ככל שסה"כ סל התלמיד הנמוך ביותר אינו נופל מסל התלמיד המינימאלי. מובהר כי ככל שייקבע סל תלמיד דיפרנציאלי עליו להיות על פי פרמטרים שקופים, שוויוניים וסבירים, אשר יבואו לידי ביטוי ב'פורמט האישיור הרשותי לתקציבי בתי הספר'. בין יתר הפרמטרים האפשריים:

- גודל ביה"ס (מספר תלמידים, מספר כיתות, גודל המבנה, היקף השטח).
- מצב חברתי - כלכלי של בתיה"ס (לפי מדד טיפוח).
- מבנה ביה"ס: מצב המבנה/מבנים מפוזרים/גיל המבנה ועוד.
- מספר כיתות/תלמידים בחינוך מיוחד.

• היקף הפעילות בביה"ס [כנון: בי"ס ביוח"א].

21.2 מבדיקה שערכה הביקורת במטרה לבחון הלימה בין ההכנסות מהעירייה לבין הוצאות בפועל של בתי הספר שבמדגם לא אותרו סעיפים בהם ההוצאה הייתה בסכום חריג ביחס לתקציב שהועבר לבתי הספר מהעירייה לחשבון רשות.

22. "קופה קטנה"

22.1 "קופה קטנה" מהווה את דמי המחזור במזומן העומד לרשות בית ספר. "קופה קטנה" נועדה לענות על צרכים כספיים דחופים ומיועדת לתשלומי מזומנים עבור הוצאות חד-פעמיות בסכומים קטנים שאינן מצדיקות התקשרות או הוצאת המחאות בגין אופיין והיקפן.

22.2 נוהל עבודה עירוני מספר 38.0201 קובע לגבי "קופה קטנה" בין היתר, כדלקמן:

"1) כספי קופה קטנה, ישמשו לקניית דחופות של מצרכים בעלות כספית נמוכה, עד 100 ש"ח, המשולמת במזומן (קפה, סוכר, חלב, דואר, צרכי משרד קטנים וכו')."

22.3 נמצא כי רק ארבעה בתי ספר שבמדגם ניהלו בשנת הלימודים תשע"ו "קופה קטנה": מקיף ו', מקיף ג', מקיף ה' ומקיף א'. בבית ספר "ניצנים" נפתחה "קופה קטנה" החל משנת הלימודים תשע"ז.

במקיף ו' יש "קופה קטנה" בתיכון וקופה נוספת - בחטיבת הביניים. בשל רגישות השימוש בכספים במזומן יש להקפיד לשמור את כספי ה"קופה הקטנה" בכספת. נמצא כי האחראיות על ה"קופה הקטנה" בבתי הספר שבמדגם שומרות את הכסף המזומן בכספת נעולה.

22.4 נוהלי העבודה שפרסם משרד החינוך ונוהל העירייה לרכישה מ"קופה קטנה" קובעים כי מדובר ברכישה חד-פעמית עד לגובה של 100 ש"ח.

22.5 בסעיף 22.2 לנוהלי העבודה שפרסם משרד החינוך נקבע, כי "ככלל תנוהל קופה קטנה אך ורק בחשבון הניהול העצמי ולא בחשבון ההורים. תשלום במזומן מחשבון ההורים יתבצע אך ורק במקרים חריגים, שבהם אמצעי התשלום האפשרי היחיד הוא מזומן ונוגע במובהק לחשבון ההורים (כניסות לאתרים מסוימים במיילים, ארטיקים במיילים וכדומה) ובאישור מנהל בית הספר. כל הוצאה במסגרת זו תיזקף לחובת סעיף הוצאה המתאים בתקציב בית הספר ובחוכנה להנהלת חשבונות".

מסקירת הוצאות כספי הקופה הקטנה בבתי הספר נמצא, כי היקף השימוש בכספי הקופה הקטנה אינו חורג מהסכום המרבי שנקבע בנוהלי העבודה שפרסם משרד החינוך.

22.6 הביקורת אמנם לא איתרה חשבוניות שהוגשו ל"קופה קטנה" בסכום גבוה מ-100 ש"ח, אך נמצאו מספר חשבוניות מאותו ספק בגין רכישות באותו מועד ובעלות מספר סידורי עוקב להחזר מכספי "קופה קטנה" בסכום כולל גבוה מהסכום המרבי המותר לרכישה אחת. נראה כי מדובר לכאורה, בפיצול הוצאה אחת לשתי חשבוניות. להלן דוגמאות משנת הלימודים תשע"ו:

מקיף א'

קופה קטנה

15.00	א	אלרון	סוכריות למרכז למידה	7721	04/05/2016	כיבוד תיכון	הוצ' עזרה ישיר
34.00	א	ג'קי כנ	כלים חד פעמיים למרכז למידה	42755	04/05/2016	כיבוד תיכון	הוצ' עזרה ישיר
40.00	א	טמבור	מעפר	60121	02/08/2016	בדיק בת תיכון	הוצ' עזרה ישיר
15.00	א	חניקן ל	דליה	1915	11/05/2016	עזרה ראשונה תיכ	הוצ' עזרה ישיר
40.00	א	מרכז י	ערכת פוסטרים רבין	49514	11/10/2015	צרכי משרד תיכון	הוצ' עזרה ישיר
30.00	א	מ.א.ש	חריטה לגביע	9776	06/03/2016	צרכי משרד תיכון	הוצ' עזרה ישיר
30.00	א	מ.א.ש	חריטה לגביע	9780	07/03/2016	צרכי משרד תיכון	הוצ' עזרה ישיר
100.00	א	מרכז ו	ממתקים שכבה	299	06/03/2016	כיבוד תיכון	הוצ' עזרה ישיר
100.00	א	מרכז ו	ממתקים שכבה	99	06/03/2016	כיבוד תיכון	הוצ' עזרה ישיר
100.00	א	מרכז ו	ממתקים שכבה	9	06/03/2016	כיבוד תיכון	הוצ' עזרה ישיר

ארבע חשבוניות מאותו יום ומאותו ספק, בעלות מספר חשבונית דומה.

תגובת מנהלת מקיף א':
"רוענן נוהל ניהול קופה קטנה."

מקיף ו'

2 פעולות בדף מספר

סכום	ספק	תאור	חשבונית	תאריך	סעיף משני	סעיף ראשי
30.00	שופ רא	תחפשת לרובוט	533643	08/03/2016	חומרים חט"ע	הוצ' העברות מ
70.00	שופ רא	מטות שחייה לרובוט	533644	08/03/2016	חומרים חט"ע	הוצ' העברות מ
29.70	שיווק ב	פאה לרובוט	158767	08/03/2016	חומרים חט"ע	הוצ' העברות מ
14.40	שלי	שמרים למעבדות ביולוגיה	137779	27/03/2016	חומרים חט"ע	הוצ' העברות מ
36.00	נע"מ	דיסקית רחבה מרוסטה, אלת ע"ר	16896	23/03/2016	חומרים חט"ע	הוצ' העברות מ
59.00	ה ראשל	קליקר לרובוט	122357	30/03/2016	חומרים חט"ע	הוצ' העברות מ
59.00	ה ראשל	קליקר לרובוט	122358	30/03/2016	חומרים חט"ע	הוצ' העברות מ
59.00	ה ראשל	קליקר לרובוט	122356	30/03/2016	חומרים חט"ע	הוצ' העברות מ

שלוש חשבוניות מאותו יום ומאותו ספק, בעלות מספר חשבונית עוקב.

פעולות בדף מספר 2

סעיף ראשי	סעיף משני	תאריך	חשבונית	תאור	ספק	סכום
הוצ' עירייה רבין	כיבוד	25/1/2015	37	ביגלה	שאקי	40.00
הוצ' עירייה רבין	כיבוד	15/1/2015	390788	קערה פלסטיק	פענ	32.70
הוצ' עירייה רבין	דאר ר	23/12/2015	64278	שליחת מכתב רשום	חבו	12.70
הוצ' עירייה רבין	כיבוד	17/12/2015	3820	פרימונים, קרם קרקר, סקו, קוסט	סופ	49.60
הוצ' עירייה רבין	בדק בית ר	17/01/2016	9737	מטאסא, סיליקון, פח	זול	85.00
הוצ' עירייה רבין	בדק בית ר	17/01/2016	9738	ברגים שכפול, מפתח	זול	76.80
הוצ' עירייה רבין	הובלה ונסיעות ר	17/11/2015	6701	הובלה ציוד - יד לבנים	סוס	40.00
הוצ' עירייה רבין	הובלה ונסיעות ר	17/11/2015	4738	הובלה ציוד - יד לבנים	אשו	42.00

שתי חשבוניות מאותו יום ומאותו ספק, בעלות מספר חשבונית עוקב.

תגובת מנהלת אגף חשבות מינהל חינוך: "יבוצע ריענון ההנחיות בהתאם לנוהל העבודה העירוני."

עיקרי הממצאים והמלצות

1. הכשרה בתחום הכספי

המנהלות והמזכירות האחראיות על הכספים בבתי הספר שבמדגם עברו הכשרה בנושא ניהול כספי בתי ספר מטעם מינהל חינוך, אולם מרביתן סברו שלא הועברו להן הדרכות מספקות ליישום נוהלי העבודה הרלוונטיים.

מומלץ לערוך הדרכות נוספות למנהלי בתי הספר.

✓ בישיבת הצוות לתיקון ליקויים נמסר כי ההמלצה תבוצע.

2. ביקורות בבתי ספר

ממצאי הביקורת שעורכות מבקרות החשבונות במינהל חינוך בבתי הספר מועברים למנהלי בתי הספר, אולם לא נערכת פגישה עם האחראית על ניהול הכספים ועם מנהלי כל בית ספר לדיון בממצאי הבדיקה ומתן הסברים בדבר הליקויים והדרכים לתקנם.

במקרים בהם ממצאי הביקורת חוזרים על עצמם (לא בוצע תיקון ליקויים) ו/או במקרים בהם עולים ממצאים חריגים, מומלץ לקיים פגישת סיכום לאחר סיום הביקורת והצגת ממצאים והמלצות לשיפור בהשתתפות מנהלת בית הספר והמזכירה הראשית.

✓ בישיבת הצוות לתיקון ליקויים נמסר כי ההמלצה תבוצע.

3. תקציב

המעקב אחר היתרות הכספיות בסעיפי ההוצאות מבוצע בהתאם לנתוני מערכת "אסיף" על בסיס דוח מובנה "יתרות בסעיפים על פי שיוך". בתי הספר אינם עושים שימוש במודול ייעודי לניהול תקציב הקיים במערכת "אסיף".

יש להנחות את בתי הספר לנהל מעקב תקציבי אחר הכנסות והוצאות בית הספר באמצעות המודול הייעודי במערכת "אסיף". אחת לחצי שנה יועבר הדוח לבדיקה ואישור של מבקרת חשבונות בתי ספר.

✓ בישיבת הצוות לתיקון ליקויים נמסר כי ההמלצה בוצעה.

4. שמירה על מסמכים כספיים

בבתי ספר נמצאו כספים והמחאות שנשמרו בכספת שאינה מקובעת לקיר בחדרו של אב בית, פנקסי המחאות ריקות נשמרו בארון ולא במתקן מאובטח, נשמרה המחאה חתומה ללא ציון פרטים (שם המוטב, סכום, תאריך וכדומה) והמחאות שאינן נושאות סימון "קרוס" וכיתוב "למוטב בלבד". כמו כן, ברשות מזכירות נשמרו חותמות בצורת חתימה של המנהלת.

על יחידת ביקורת חשבונות בתי ספר להנחות את מנהלי בתי הספר והמזכירות הראשיות לפעול בהתאם לנהלים הקיימים, כדלקמן:

- להקפיד לשמור על פנקסי המחאות של בית הספר בכספת שברשות האחראית על הכספים.
- אין לחתום על המחאות לפני שמולאו פרטי התשלום במלואם.
- להקפיד כי כל פנקסי המחאות יוזמנו מהבנק כאשר מוטבע עליהן סימן "קרוס" והכיתוב "למוטב בלבד".
- חותמת בצורת חתימה תשמר אצל המנהלים ללא גישה לגורמים נוספים.

נושאים אלו ייבדקו במסגרת הביקורת השוטפת על ההתנהלות הכספית בבתי הספר.

✓ בישיבת הצוות לתיקון ליקויים נמסר כי ההמלצה תבוצע.

5. ניהול חשבונות בנק

בתי הספר מנהלים את חשבונותיהם בבנקים שונים. לא נערך מהלך כולל של העירייה לבחירת בנק אחד לכלל בתי הספר ולא נמצא שהועבר לבתי הספר מסמך המפרט גובה עמלות מומלצות. מהשוואת סכומי העמלות שמשלמים בתי הספר נמצא כי קיימים פערים גדולים בין הבנקים השונים, כולל בין העמלות שמשלמים בתי ספר שונים עבור ניהול חשבון באותו בנק (סניפים שונים).

מומלץ כי אגף החשבות במינהל חינוך ינהל משא ומתן עם מספר בנקים עבור כל בתי הספר, במטרה להפחית את גובה עמלות ניהול החשבונות בבנקים.

✓ בישיבת הצוות לתיקון ליקויים נמסר כי ההמלצה בביצוע.

6. פיקוח של מנהלי בתי ספר על ניהול הכספים

מנהלות בתי הספר אינן נוהגות לעיין בעצמן בדפי חשבונות הבנק באמצעות כניסה לחשבון באתר האינטרנט, אלא נסמכות על דפי הבנק שמפיקות המזכירות הראשיות.

על מנהלי בתי הספר לבדוק באתר האינטרנט מידי תקופה את התנועות בחשבונות הבנק.

✓ בישיבת הצוות לתיקון ליקויים נמסר כי ההמלצה בוצעה.

7. הנחות

באחד מבתי הספר העניקו הנחות לתלמידים מבלי שנקבעו קריטריונים ברורים לבחינת זכאות לקבלת הנחה וללא ניהול פרוטוקולים לישיבות ועדת הנחות וקבלת ההחלטות בדבר מתן ההנחה.

יש לאשר הנחות לתלמידים רק בהתאם לקריטריונים ברורים ולאחר עריכת דיון בוועדת הנחות בית ספרית שיתועד בפרוטוקול.

✓ בישיבת הצוות לתיקון ליקויים נמסר כי ההמלצה בוצעה.

8. קבלות בגין תקבולים

נמצאו בתי ספר בהם נהוג לגבות כספים מבלי שהונפקה להורים קבלה במועד התשלום, ובאחרים בוצע שימוש בפנקס קבלות ידני והרישום במערכת ה"אסיף" בוצע במועד מאוחר יותר.

לדעת הביקורת, יש להימנע ככל שניתן משימוש בקבלות זמניות, ולמסור להורים קבלות ממוחשבות במועד ביצוע התשלום.

✓ בישיבת הצוות לתיקון ליקויים נמסר כי ההמלצה מבוצעת.

9. רכש והתקשרויות

בתי הספר שבמדגם לא הקפידו לקבל מספר הצעות מחיר או לפרסם מכרז בהתאם להנחיות, ולא תיעדו את הדיון שקדם לבחירת הספק הנבחר.

יש לפנות לקבלת הצעות מחיר בהתאם להנחיות נוהל ניהול כספי. בנוגע להתקשרויות בסכומים המחייבים פרסום מכרז, יש לפנות לברור הנושא עם משרד החינוך ו/או עם החברה למשק וכלכלה.

✓ בישיבת הצוות לתיקון ליקויים נמסר כי ההמלצה תבוצע.

בחלק מבתי הספר מבצעים מורי ומנהלות בתי הספר רכישות עבור בית הספר, ומקבלים את ההחזר הכספי בהמחאה לפקודתם, בניגוד להנחייה הקובעת כי התשלום יבוצע לבעל החשבונית בלבד.

יש להימנע מביצוע רכש בידי עובדי בתי הספר והשבת הכספים לעובדים מחשבון הבנק של בית הספר.

✓ בישיבת הצוות לתיקון ליקויים נמסר כי ההמלצה בביצוע.

10. הוראות קבע בחשבונות הבנק

בחלק מבתי הספר ישנן הרשאות פתוחות לחיוב חשבון הבנק, אף שההתקשרות עם אותם ספקים הסתיימה.

יש לסגור הוראות קבע בבנק לספקים שההתקשרות עמם הסתיימה, סמוך למועד סיום ההתקשרות.

✓ בישיבת הצוות לתיקון ליקויים נמסר כי ההמלצה תבוצע.

11. "קופה קטנה"

נמצאו חשבוניות הנראות לכאורה, כפיצול של רכישה אחת בסכום גבוה מהמותר להחזר מכספי "קופה קטנה": אותו ספק, אותו מועד ובעלות מספר סידורי עוקב.

יש להקפיד על ביצוע רכישות מכספי "קופה קטנה" רק עד הסכום המרבי המותר. אין לאשר החזר בגין פיצול רכישה למספר קבלות.

✓ בישיבת הצוות לתיקון ליקויים נמסר כי ההמלצה בוצעה.

