

## משרד החינוך התרבות והספורט

### פעולות הביקורת

באגף לחינוך קדם-יסודי במשרד נבדק המבנה הארגוני ואופן העסקת העובדים. כמו כן נבדקו סוגיות כספיות בתקצוב גני הילדים בידי המשרד, הרשויות המקומיות וההורים. נתונים בעניין זה נאספו מכ-30 רשויות מקומיות.

נבדקו הדיווחים שהגישו למשרד החינוך 26 בתי ספר על יסודיים בתשע רשויות מקומיות לצורך חישוב תשלומי המשרד לרשויות המקומיות, המיועדים בעיקר לתשלום שכרם של עובדי ההוראה בבתי הספר.

במינהל מדע וטכנולוגיה ובאגף לחינוך קדם-יסודי שבמשרד נבדקו היבטים מינהליים בתהליך הטמעתו של מודל חדש ללימוד מתמטיקה בגני ילדים ("לבני דיג'יי"), ובכלל זה נבדקו פעולותיה של המפקחת הארצית למדע וטכנולוגיה בגיל הרך, שהייתה אחראית להטמעת המודל.

ברשות העתיקות נבדקו בעיקר נושאים אלה: הכרזה על אתרי עתיקות, חפירות הצלה וחפירות בדיקה, העסקת עובדים שהופנו בידי שירות התעסוקה, ניגוד העניינים המובנה של הרשות, דיוני מועצת הרשות, פעולות ועדת הערר ופרסום ממצאי החפירות.

במשרד, בחברה למתנ"סים מרכזים קהילתיים בישראל בע"מ ובחברה לפיתוח משאבי אנוש בשלטון המקומי בע"מ נעשה מעקב אחר תיקון הליקויים שהועלו בביקורת קודמת בנושא ספרי לימוד בבתי ספר. המעקב עסק בנושאים אלה: אישור ספרי לימוד, ההוצאה על ספרי לימוד והתכנית להשאלת ספרי לימוד בבתי ספר.

### חינוך קדם יסודי - סדרי מינהל וניהול כספי

#### תקציר

בשנת הלימודים התשס"ב (ספטמבר 2001 - אוגוסט 2002) היו בפיקוח משרד החינוך, התרבות והספורט (להלן - המשרד) כ-11,900 כיתות גן, ובהן למדו כ-308,000 ילדים, במסגרות החינוך הרשמי והחינוך המוכר. האחראיות לניהול גני הילדים מוטלת על המשרד ועל הרשויות המקומיות. המשרד ממונה על העסקת הגננות, על קביעת תכניות הלימודים ועל הדרכה ופיקוח במוסדות הרשמיים, ואילו הרשויות המקומיות

אחראיות להקמת מבני חינוך, לתחזוקתם, להעסקת עוזרות לגננות וסייעות טיפוליות וכן מפעילות את שירותי ההיקף של המשרד, כגון שירות פסיכולוגי ייעוצי. בשנת 2003 תקצב המשרד את תחום החינוך הקדם יסודי בכ-2 מיליארד ש"ח.

במשרד פועל אגף לחינוך קדם יסודי. בשנים האחרונות עבר האגף שינוי ארגוני שבמסגרתו הוגדרו מחדש מחלקות משנה ותפקידים, אולם השינויים הארגוניים לא הובאו לידיעת נציבות שירות המדינה ולאישורה.

באגף מועסקים עובדים יותר משנקבע בתקן, לפי שעות הדרכה שהמשרד מקצה. כמה מן העובדים שמועסקים לפי שעות הדרכה ממלאים תפקידי מטה ולא הדרכה, בניגוד להוראות המשרד.

המשרד מעביר מדי שנה בשנה לרשויות המקומיות כספים בעבור מוסדות החינוך הקדם יסודי למימון שכר העובדים ולרכישת חומרי מלאכה ושירותים שונים. המשרד אינו מפקח על השימוש של הרשויות המקומיות בכספים אלה ואינו דורש מהן להמציא לו דיווחים כספיים על כך.

הפעלת גני הילדים ממומנת גם מכספי הרשויות המקומיות. מנתונים כספיים של כתריסר רשויות מקומיות עולה, שאחדות מהן לא נתנו את חלקן במימון ההוצאות על הגנים, ואחדות עיכבו כספים שנתן להן המשרד כדי להעביר לגנים.

הורים לילדים בגנים נדרשים לשלם לגננת או לרשות המקומית עבור שירותים שהגן מספק ואשר אינם נכללים בתכנית הלימודים הבסיסית. נמצא, כי הורים נדרשו לשלם סכומים גדולים מהתעריפים שפרסם המשרד, וכי הפיקוח של הרשויות המקומיות על הגנים בנוגע לניהול כספי ההורים ולסכומים שנגבים מהם לוקה בחסר.



1. על פי חוק לימוד חובה, התש"ט-1949, "חינוך חובה" הוא "לימוד המיועד לילדים ולנערים והניתן בשלוש עשרה שנות לימוד, מהן שלוש בגן ילדים בגיל 3 עד 5 ועד בכלל"; מוסד חינוך רשמי הוא "מוסד חינוך מוחזק על ידי המדינה, או על ידי רשות-חינוך מקומית, או על ידי רשויות-חינוך מקומיות אחדות במשותף... ואשר השר הכריז עליו... שהוא מוסד רשמי לצורך חוק זה"; מוסד חינוך מוכר שאינו רשמי הוא מוסד שהשר הכריז עליו "מוסד מוכר", והוא מתוקצב בידי המדינה ובעליו הם גופים פרטיים או ציבוריים כמו עמותות ואגודות.

משרד החינוך, התרבות והספורט (להלן - המשרד) מעסיק את הגננות בגני הילדים הרשמיים, קובע את תכניות הלימודים ומופקד על הדרכת גננות ועל פיקוח פדגוגי. הרשויות המקומיות אחראיות להקמת הגנים, לתחזוקתם, להעסקת עוזרות לגננות וסייעות טיפוליות. בגנים המוכרים שאינם רשמיים הבעלים הם שמעסיקים את הגננות ואת כוח העזר וקובעים את תכניות הלימודים.

2. על פי נתוני המשרד, בשנת הלימודים התשס"ב (ספטמבר 2001 - אוגוסט 2002) היו בפיקוחו כ-11,900 כיתות גן (להלן - גנים) חובה - לבני חמש, טרום חובה - לבני שלוש וארבע, וגנים לבני שנתיים; למרדו בהם כ-308,000 ילדים במסגרות החינוך הרשמי והחינוך המוכר שאינו רשמי.

משרד מבקר המדינה ניתח את קובצי המידע של המשרד על הגנים בשנת התשס"ב והעלה:

(א) 95% מכלל הגנים היו במסגרת החינוך הרגיל והשאר בחינוך מיוחד.

- (ב) 69% מהגנים היו בחינוך הרשמי ו-31% בחינוך המוכר שאינו רשמי.
- (ג) 79% מהילדים היו מהמגזר היהודי, 15% מהמגזר הערבי, 4% מהמגזר הברדואי ו-2% מהמגזר הדרוזי.
- מספר הילדים בממוצע בכיתה היה 24.9 במגזר היהודי, 28.5 במגזר הערבי, 30.6 במגזר הברדואי ו-26.8 במגזר הדרוזי.
- (ד) 29% מהגנים היו גני חובה, 37% גני טרום חובה, 33% גנים שלמדו בהם יחדיו ילדים בגיל טרום חובה ובגיל חובה ו-1% גנים לבני שנתיים.
3. לפי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה<sup>1</sup>, בשנת 1997 הייתה ההוצאה הלאומית על מוסדות חינוך קדם יסודי כ-2,800 מיליון ש"ח והיא מומנה כדלקמן: מתקציב הממשלה - 60%; מתקציב השלטון המקומי - 15%; משקי בית ואחרים - 25%. בשנת 1998<sup>2</sup> הייתה ההוצאה הריאלית על תלמיד בחינוך הקדם יסודי בישראל נמוכה בכ-13.5% מזו שבארצות OECD<sup>3</sup> (3,094 דולר בישראל לעומת 3,585 דולר בארצות האמורות). שיעור ההוצאה<sup>4</sup> מהתוצר המקומי הגולמי בישראל היה גבוה - 0.9% לעומת 0.4% בממוצע באותן ארצות, בשל השיעור הגבוה יחסית של ילדים בחינוך הקדם יסודי בישראל לעומת שיעורם בארצות אלה.
4. בחודשים מרס 2002 - דצמבר 2003 בדק משרד מבקר המדינה, לסירוגין, את המבנה הארגוני של האגף לחינוך קדם יסודי במשרד ואת אופן העסקת עובדי האגף. עוד נבדקו סוגיות כספיות בתקצוב גני הילדים בידי המשרד, הרשויות המקומיות וההורים. הביקורת נעשתה ביחידות מטה של המשרד ונאספו נתונים מכ-30 רשויות מקומיות.

## המבנה הארגוני של האגף לחינוך קדם יסודי ומצבת כוח אדם

- האגף לחינוך קדם יסודי (להלן - האגף) מופקד על מתן שירותי למידה לילדים בני שלוש-שש. תקציבו אינו כולל שכר גננות, עוזרות גננות ומפקחות, והוא מיועד בעיקר לפעולות מינהליות ולהשתלמויות למפקחות ולעובדי מטה. בשנת 2003 היה התקציב בסך כ-2 מיליון ש"ח. תחום החינוך הקדם יסודי בכללותו, לרבות משכורות עובדי הוראה והעברות כספיות לרשויות מקומיות בגין גנים, מתוקצב בידי המשרד בכל שנה בכ-2 מיליארד ש"ח, באמצעות אנפים אחרים.
- באגף 76 עובדים, 10 מהם מועסקים ב-8.3 משרות תקניות בעבודת מטה, והיתר במשרות שלא לפי התקן. 59 מן העובדים באגף מועסקים מתקציב המשרד, על חשבון שעות הדרכה, לפרקי זמן קצובים - צורת העסקה שאינה לפי התקן, בהם מדריכים ועובדי מטה (ראו להלן).
1. המבנה הארגוני של האגף נקבע עם הקמתו בשנת 1986. בשלהי שנת 1997 עשתה הנהלת האגף שינויים במבנה הארגוני שלו ובמסגרתם הוגדרו מחדש מחלקות משנה, תפקידים ותחומי סמכויות של עובדים, בכללם בכירים. עם זאת, לא שונה תקן כוח האדם שלו.

1 שנתון סטטיסטי לישראל, מס' 52, (2001) "הוצאה לפי סקטור מממן" לוח 8.4

2 "החינוך בישראל - השוואה בינלאומית 1999" הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, יולי 2002.

3 OECD (Organization of Economic Cooperation and Development) הוא ארגון בין-לאומי לשיתוף כלכלי ופיתוח המאגד את מדינות השוק האירופי המשותף ומדינות אחרות בהן ארצות הברית, קנדה, אוסטרליה, קוריאה ויפן. החברות בו מעידה על הגעתה של מדינה לרמת התפתחות גבוהה.

4 הוצאות ישירות ועקיפות ממקורות ציבוריים ופרטיים למוסדות חינוך.

להלן דוגמה לשינוי שעשתה הנהלת האגף בהגדרת תפקיד של עובד: לפי התקן שקבעה נציבות שירות המדינה (להלן - נש"מ) הועסקה עובדת בכירה בתפקיד "מנהלת המחלקה לתכניות הורים וקהילה" - פיתוח והפעלה של תכניות להורים, בקרה עליהן והפצתן במערכת החינוך ומחוצה לה. במסגרת השינויים הוגדר תפקידה מחדש, כדלקמן: "מנהלת מחלקה ליידוע חינוכי ופדגוגי" - אחראית לפרסום המדיניות החינוכית של האגף והפצתה במשרד; טיפול באתר האינטרנט של האגף; אחריות ניהולית ותקציבית לעיתון של האגף; הפקת כנסים לאומיים ובין-לאומיים וטיפול בפניות הציבור.

**הביקורת העלתה, שהשינויים שעשתה הנהלת האגף אושרו בידי הנהלת המשרד אולם לא אושרו בידי נש"מ, ואף לא הובאו לידיעתה. יוצא אפוא שהאגף פועל זה חמש שנים במבנה ארגוני שלא אושר בידי נש"מ.**

בתשובת אגף משאבי אנוש של המשרד מדצמבר 2003 למשרד מבקר המדינה נאמר: "בזמנו פנתה הנהלת האגף לחינוך קדם יסודי בבקשה לשנות את המבנה הארגוני של האגף... האגף לחינוך קדם יסודי [התבקש] להגיש בסיוע יועץ ארגוני, הצעה למבנה חדש ומעודכן... על מנת להביאו לדין במשרד ולאחר מכן להעבירו לדין בנציבות שירות המדינה לצורך קבלת אישורים למבנה החדש כמתחייב... בשל אילוצי העבודה נאלצה הנהלת האגף לחינוך קדם יסודי להפעיל חלק מהנושאים על פי המבנה הארגוני שנראה לה וזאת בטרם סיימה את ההתארגנות הדרושה והאישורים הנדרשים. נוכח פני הדברים כעת, המשרד ביקש מהגורמים המוסמכים הנוגעים בדבר לזרו ולסיים את הטיפול בתהליך אישור המבנה החדש של האגף".

בתשובת נש"מ למשרד מבקר המדינה מיולי 2003 נאמר, כי "באגף חינוך קדם יסודי לא בוצעה בדיקה ארגונית על ידי נש"מ".

**על פי הוראות תקנון שירות המדינה (תקשי"ר), אם חלו במשך השנים שינויים בצורכי האגף הדורשים לעשות בו שינויים ארגוניים, לרבות במצבת כוח האדם ובהגדרות התפקידים, היה על המשרד להביא את הדבר לידיעת נש"מ ולאישורה.**

2. הוראות המשרד בעניין העסקת "מדריך" קובעות: "ימי ההדרכה יוקצו להדרכה בלבד, ולא לתפקידים אחרים במערכת... המינוי ניתן בדרך כלל לשנה בלבד... על תנאי שאין [ב]תפקיד קביעות, וזאת בהתאם להחלטת הממשלה לפי חוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט - 1959".

עובד שמונה למדריך מקבל כתב מינוי לשנה ואפשר להאריכו בכל פעם לשנה נוספת ובסך הכול עד שש שנים. בקשה להארכה לאחר שש שנים תוגש לוועדת חריגים, שחברים בה חשב המשרד ומנהלת לשכת ההדרכה; לבקשה יצורפו אישורים על הכשרתו של המדריך ונימוקים בדבר נחיצות המשך העסקתו לפי סדרי העדיפות של המשרד.

במשך השנים ובעקבות השינויים הארגוניים שנעשו באגף, נוצרו בו משרות חדשות לא תקניות והן מאוישות. רוב העובדים במשרות האלה מועסקים מתקציב המשרד, על פי מכסת שעות הדרכה שהוא אישר לאגף ומוגדרים "מדריכים".

במהלך השנים התשנ"ט-התשס"ג גדל מספר שעות ההדרכה השנתיות שהוקצו לאגף ב-52% - מ-14,208 ל-21,574, כלומר גדלה החריגה מן התקן, וחלק מהשעות נוצלו להעסקת עובדי מטה באגף. לדוגמה, אחת המדריכות מועסקת זה 13 שנה באיסוף מידע ועיבודו ובהכנת דוחות ומדריכה אחרת אחראית לאתר האינטרנט של האגף.

המשרד קבע, שמדריך יועסק זמנית לצורך מילוי משימת הדרכה. בדיקת מסמכי ההעסקה של המדריכים העלתה כי מדריכים הועסקו יותר משש שנים, באישור חשב המשרד ומנהלת לשכת ההדרכה, בלי שהתקיימו דיונים בנוגע לנחיצות העסקתם, וכי כמה מהם הועסקו אף יותר מעשר שנים.

בתשובת מנהלת האגף למשרד מבקר המדינה מאוגוסט 2003 נאמר: "אנו מתייחסים לכל הפעולות העקיפות המתחייבות לארגון ההדרכה, הכנתה, ביצועה והערכתה - כפעילויות של הדרכה".

מזן האמור לעיל עולה, שהעסקת עובדים בתפקידי מדריכים באגף נועדה גם לעבות את מערך כוח האדם בתפקידי המטה. לדעת משרד מבקר המדינה, העסקת עובד לפי שעות הדרכה, במשך שנים רבות בעבודות מטה באגף, אינה מתיישבת עם הגדרת תפקיד המדריך - עובד זמני שנועד לעסוק במשימות הדרכה. העסקה כזאת, שאינה משקפת את העיסוק בפועל של אותם עובדים, נוגדת כללי מינהל תקין.

## תקצוב הגנים

### עקרונות הניהול הכספי של הגנים בידי המשרד והשלטון המקומי

1. בחוק לימוד חובה, התש"ט-1949 (להלן - החוק) נאמר: "קיום מוסדות חינוך רשמיים למתן חינוך-חובה חיינם... לילדים... הגרים בתחום - שיפוטה של רשות-חינוך מקומית מסוימת, יהא מוטל על המדינה ועל אותה רשות-חינוך מקומית במשותף. השר בהתייעצות עם שר הפנים ועם ועדת החינוך והתרבות של הכנסת יקבע, בצו שיפורסם ברשומות, לגבי כל שנת לימודים ולגבי כל רשות חינוך מקומית את שיעור ההשתתפות של המדינה ושל רשות החינוך המקומית בקיום מוסדות החינוך".

בתיקון מספר 16 לחוק, משנת התשמ"ד, נקבע, כי לימוד חובה חיינם יוחל בהדרגה גם על ילדים בני שלוש וארבע "בשיעורים שווים ככל האפשר במשך שש שנים החל משנת הלימודים התשמ"ו, על פי צווים שייתן השר בהתייעצות עם ועדת החינוך ו[ה]תרבות של הכנסת ובלבד שהחלה תושלם לא יאוחר מראשית שנת הלימודים התשנ"ב". הוצאות הלימוד של תלמידים בגיל טרום חובה במקומות שהצו אינו חל עליהם מוטלות על הוריהם. תחילת תוקפו של חוק זה נדחתה פעמים מספר, ויישומו ההדרגתי הוארך משש לעשר שנים.

במשך השנים קיבלו יישובים וקבוצות אוכלוסייה מסוימות פטור או הנחה ניכרת (בשיעור 80%-90%) מתשלום שכר לימוד לבני שלוש וארבע, כדלקמן: יישובי קו עימות, יישובי עדיפות לאומית א', שכונות שיקום, ילדי עולים, ילדים בחינוך מיוחד; במשך שנים אחדות ניתנו הנחות גם ליישובים כרמיאל, בית שמש, עפולה, עכו, מגדל העמק, נצרת עילית וקרית גת.

בשנת 2002 היה התקציב הכולל של המשרד למוסדות החינוך הקדם יסודי כ-2 מיליארד ש"ח, מרביתו נועד לשכר גננות, מפקחות ועוזרות לגננות, ויתרתו לפעילויות בתחום החינוך הקדם יסודי הנעשות על ידי אגפי המשרד, בהם: אגף לחינוך קדם יסודי - פעולות מינהל והשתלמויות; אגף לחינוך מיוחד - טיפול בילדים בעלי צרכים מיוחדים; אגף לשירותי חינוך ורווחה - טיפול באוכלוסיות בסיכון.

הגנים ממומנים בידי המשרד והרשויות המקומיות כדלקמן<sup>5</sup>: המשרד משלם ישירות לגגנות את שכרן ואילו שכר העוזרות לגגנות (להלן - סייעות) משולם על ידי הרשויות המקומיות מתקציב שהמשרד מקצה להן. הרשות המקומית נושאת בחלק מהוצאות השכר של סייעות, אם ההוצאות חורגות מהסכום שהקצה לכך המשרד.

התקן שקבע המשרד לגגנות ולסייעות הוא כיתה המונה 31-33 ילדים. המשרד מתקצב את הוצאות הרשות המקומית על הגנים לרכישת חומרי מלאכה לבני חמש ושש, לשיפוץ מבני חינוך, לשירותים פרה-רפואיים<sup>6</sup>, לשירותים פסיכולוגיים-חברתיים ולחינוך מיוחד. הרשות המקומית מממנת את הוצאות התפעול והתחזוקה של גני חובה וטרם חובה, לרבות ההוצאות על חשמל, מים והצטיידות.

2. הורים לילדים בגני טרום חובה משלמים לרשות המקומית שכר לימוד שנועד לממן את שכר הגגנות והסייעות, רכישת חומרי מלאכה לילדים ותחזוקת הגן. בשנת הלימודים התשס"ב היה שכר לימוד לילד בגן טרום חובה כ-640 ש"ח לחודש<sup>7</sup>. כיוון שהמשרד משלם את שכר הגגנות, שכן הוא המעסיק שלהן, על הרשות המקומית להחזיר לו את החלק בשכר הלימוד שהיא גובה מההורים ושנועד למימון שכרן.

הורים בעלי הכנסות נמוכות זכאים להנחות בשכר לימוד או לפטור ממנו, לפי הכנסה לנפש במשק הבית. בשנת התשס"ב הייתה זכאות להנחה בשיעור של 10% אם ההכנסה לנפש הייתה פחות מ-1,669 ש"ח; פטור מלא ניתן אם ההכנסה לנפש הייתה פחות מ-978 ש"ח. הרשות המקומית מממנת 25% מסכום ההנחות<sup>8</sup> והמשרד - 75% מהסכום.

### מערכת הכספים הממוחשבת של המשרד

בשנת 2001 הקצה המשרד סכומים לכלל 267 הרשויות המקומיות לצורך הפעלת גנים. המשרד מעביר להן את הכספים מסעיפי תשלום רבים המרוכזים במערכת כספית ממוחשבת שלו.

הביקורת העלתה, שהנתונים על כלל התשלומים השנתיים של המשרד לרשויות המקומיות בעבור גנים אינם מרוכזים באופן המאפשר לדעת באיזה סכום הסתכמה ההוצאה על הגנים; בחלק מן הסעיפים הכספיים במערכת הממוחשבת אין הפרדה בין הוצאות לגנים ובין הוצאות לבתי ספר. לפיכך אי אפשר לבודד את ההוצאות שהיו למשרד על הגנים ברשות מקומית מסוימת מאלו שהיו לו על בתי הספר באותה רשות.

נוכח האמור לעיל וכדי לאמוד את תשלומי המשרד לרשויות המקומיות בעבור גנים, אסף משרד מבקר המדינה מידע מכמה יחידות במשרד הנוגעות בתחום. לאחר הפרדת הנתונים הכספיים על הגנים מאלו שעל בתי הספר נמצא, שבשנת 2001 העביר המשרד לרשויות המקומיות כ-500 מיליון ש"ח בעבור גנים.

- 
- |   |   |
|---|---|
| 5 | המקור: "השתתפות משרד החינוך בתקציב הרשויות המקומיות", משרד החינוך.                              |
| 6 | כגון מרפאים בעיסוק וקלינאי תקשורת.  |
| 7 | הסכום המדויק נקבע לפי קריטריונים: יישוב נטול מענק, יישוב המקבל מענק, יישוב באזור עדיפות לאומית. |
| 8 | לא כולל עלויות שכר לימוד של ילדים מאוכלוסיות ומיישובים הפטורים מתשלום, אשר מוטלות על המשרד.     |

לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי שהמשרד יפעל לשיפור המערכת הכספית הממוחשבת כדי שהיא תאפשר הפרדה כספית מלאה בין גנים לבתי ספר. הדבר עשוי לסייע בידו בכל הקשור לבקרה ופיקוח על הקצאת המשאבים ולתכנון התקציב.

בתשובת המינהל לכלכלה ותקציבים שבמשרד למשרד מבקר המדינה מאוגוסט 2003 נאמר, כי בעת האחרונה פיתח המשרד "מערכת תקצוב מוניציפלי" שנועדה להפיק בכל שנה "דוח תחזיות לרשויות המקומיות" לפי נושאים, וכי מערכת זו עשויה לפתור את הבעיות שהועלו.

### תקצוב גני ילדים - ניתוח נתוני רשויות מקומיות

1. המשרד, הרשות המקומית והורי הילדים מממנים, כאמור, את עלויות הגנים. הרשות המקומית צריכה לממן את תחזוקת הגנים וחלק משכר הסייעות, אם ההוצאות על שכרן חורגות מהסכום שהקצה לה המשרד למימון.

נמצא, שהמשרד אינו דורש מהרשויות המקומיות לדווח לו על השימוש שהן עושות בכספים שהוא מעביר להן למימון הגנים, ואף אינו מפקח על כך בדרך אחרת. לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי שהמשרד יפקח על הכספים הרבים שהוא מעביר לרשויות המקומיות בכל שנה בעבור גנים, ויודא שכל אחת מהן העבירה את מלוא הסכומים לייעודם וללא עיכובים.

2. כדי לדעת מהו חלקן של רשויות מקומיות במימון הגנים אסף משרד מבקר המדינה מכתריסר רשויות מקומיות נתונים כמותיים, ניהוליים וכספיים משנת 2001. הנתונים נאספו בין השאר באמצעות שאלונים שנשלחו לרשויות מקומיות. כמו כן נעשו בירורים עם גננות ומפקחות בכ-30 רשויות מקומיות, בעיקר בנוגע לניהול כספי הגן ובנוגע לתשלומי הורים.

להלן בטבלה נתונים על ההוצאות וההכנסות של 14 רשויות מקומיות בשנת 2001, בסעיפים אלה: שכר גננות וסייעות, תחזוקת הגנים ורכישת חומרי מלאכה לילדים (לא נכללו הסעיפים הנוגעים למחלקת גני ילדים ברשות המקומית, לפנסיה, למעונות יום, למועדוניות ולגנים לבני שנתיים); וכן ההוצאה הממוצעת על ילד על פי הסעיפים שנכללו בחישוב, והחלקים היחסיים של המשרד, של ההורים ושל הרשויות המקומיות במימון ההוצאות האמורות:

הרשות המקומית	שיעור המימון (באחוזים)		ההוצאה הממוצעת על ילד (בש"ח)	ההכנסות <sup>(1)</sup> (במיליוני ש"ח)	ההוצאות (במיליוני ש"ח)	הרשות המקומית
	המשרד	ההורים				
אופקים	83 <sup>(2)</sup>	11	7,631	5.36	5.67	
אור יהודה	38	48	5,993	4.90	5.70	
אילת	87 <sup>(2)</sup>	4	6,892	11.74	12.84	
באר שבע	54	31	5,318	27.36	31.71	
בת ים	56	35	5,017	17.29	18.92	
חיפה	50	30	5,891	25.36	30.96	
ירושלים מנח"י <sup>(3)</sup>	42	30	6,552	40.90	56.84	
חרדי	33	12	8,362	17.14	37.80	
לוד	95	5 <sup>(4)</sup>	5,628	21.04	18.81	
מבשרת ציון	48	31	6,524	4.37	5.50	
מודיעין	24	63	5,827	11.48	13.06	
נתיבות	86 <sup>(2)</sup>	9	6,617	5.12	5.36	
קריית שמונה	94 <sup>(2)</sup>	0.5	4,971	5.66	6.05	
רעננה	33	44	6,086	9.90	12.72	
תל אביב-יפו	33	18	9,337	40.13	76.60	

- (1) כולל תשלומי המשרד וההורים לרשות המקומית בעד גני חובה וטרום חובה.  
(2) רשויות מקומיות שבהן חל חוק לימוד חובה גם על ילדים בגיל טרום חובה ולכן המשרד מממן את שכר הלימוד שלהם. ביישובים אחרים חל החוק רק על תלמידים שגרים בשכונות שבמסגרת "שיקום שכונות".  
(3) מנח"י - מינהלה לחינוך ירושלים (חינוך ממלכתי וממלכתי דתי).  
(4) המימון היה של המשרד וההורים ואילו לרשות המקומית נותר עודף הכנסות על הוצאות.

הטבלה מראה, שיש הבדלים בין היישובים בהוצאותיהם על גנים. עיריית תל אביב-יפו מימנה שיעור גבוה במיוחד - 49% מהעלויות. על הכספים שהעבירו לה המשרד וההורים הוסיפה העירייה כ-36.5 מיליון ש"ח, שנועדו בעיקר לשפר את תחזוקת הגנים ולהפעיל בהם יוזמות חינוכיות; ואילו בלוד היו ההכנסות מן ההורים ומהמשרד גבוהות בכ-2.2 מיליון ש"ח מהוצאות העירייה. עוד מראה הטבלה, כי יש הבדלים בין היישובים גם בהוצאה השנתית הממוצעת על ילד וכי ההוצאה הגבוהה ביותר הייתה בתל אביב-יפו - 9,337 ש"ח.

עיריית ירושלים מימנה שיעור גבוה במיוחד מעלויות גני ילדים במגזר החרדי - 55%, לעומת 33% שממן המשרד ו-12% שממנו ההורים. הכספים שהוסיפה העירייה לגנים נועדו בעיקר לכסות את חלקם של הורים שמצבם הכלכלי קשה ומתקשים לשלם את שכר הלימוד; עוד נתנה העירייה תמיכות בסך כ-2.34 מיליון ש"ח לרשות חינוך במגזר החרדי המפעילות גנים שאינם עירוניים. לדברי העירייה, "כל העברות הכספים לרשות שאינן עירוניות נעשו בדרך ובנוהל של מתן תמיכות".



### הקצבות הרשויות המקומיות לרכישת חומרי מלאכה וניקיון לגנים

בשנת הלימודים התשס"ב הקצה המשרד לרשויות המקומיות סכום של 86 ש"ח לכל ילד בגיל גן חובה (בני חמש ושש), לצורך רכישת חומרי מלאכה. חומרי מלאכה לילדים בגן טרום חובה ממומנים משכר הלימוד שההורים משלמים לרשות המקומית. יוצא אפוא, שרשות מקומית העומדת בכללי התקצוב שחלים עליה תעביר לכל גן (בגילאים השונים) את הסכום האמור בגין כל ילד ותוסיף עליו סכום לרכישת חומרי ניקיון. יצוין, כי המשרד או הרשויות המקומיות לא קבעו את הסכום שיש להעביר לגן לצורך רכישת חומרי ניקיון.

1. משרד מבקר המדינה חישב את הסכומים הממוצעים שהקצו 20 רשויות מקומיות לרכישת חומרי מלאכה וניקיון לכיתת גן בשנת הלימודים התשס"ב. נמצא, שיש הבדלים גדולים בין הרשויות והם נעים מכ-2,000 ש"ח לכיתה בבת ים עד ל-5,500 ש"ח ברעננה. עוד נמצא, שעיריית בת ים הקצתה לילד בגיל גן חובה סך של 64 ש"ח לשנה עבור חומרי מלאכה, סכום נמוך ב-22 ש"ח מזה שהקצה לה המשרד לצורך זה - 86 ש"ח. ההבדלים בין הסכומים המוקצים לילדי הגן ביישובים יוצרים פערים בשירותי החינוך.

עיריית בת ים הודיעה בתשובתה מאוגוסט 2003 למשרד מבקר המדינה, כי "גני הילדים בעיר בת ים הנם גנים מעורבים כלומר דו גילאים ועל כן הוחלט בעצה אחת עם ועד ההורים המרכזי לעשות ממוצע ולהעביר 64 ש"ח לתלמיד בכל כיתות הגן ... 16 כיתות גן בעיר בת ים תת וטרום חובה נמצאות בשיקום שכונות וחל עליהם חוק חינוך חובה אך משרד החינוך אינו מעביר עבור הילדים 86 ש"ח כמו לכל ילדי החובה".

2. נמצא, שכמה רשויות מקומיות עיכבו את העברת הכספים לגנות, מקצת העיכובים נמשכו חודשים. דבר זה הקשה על הגנים לתפקד ופגע באיכות השירות שסיפק הגן לילדים. לדוגמה, עיריית באר שבע הקצתה בהתשס"ב 3,360 ש"ח לכיתת גן, אולם את השליש הראשון של הסכום - 1,120 ש"ח - היא העבירה לגן רק בדצמבר 2001, שלושה חודשים לאחר תחילת שנת הלימודים, ואת יתר הסכום - 2,240 ש"ח - העבירה רק בסוף יוני 2002, לאחר סיום שנת הלימודים. יוצא, שהגנות התחילו את שנת הלימודים בלא שקיבלו סכום כלשהו לרכישת חומרי מלאכה וניקיון ובמהלך השנה הן קיבלו רק שליש מהסכום.

בירורים עם גנות בבאר שבע העלו, שכדי לצייד את הגן בחומרי מלאכה וניקיון הן רכשו חומרים באשראי או השתמשו בעודפי כספים ששילמו הורים בעבור שירותי העשרה. הגנות אף פנו להסתדרות המורים בבקשה שתדרוש מן העירייה להעביר להן את הכספים, וההסתדרות נענתה להן.

המשרד לא דרש מרשויות מקומיות שעיכבו העברת כספים להעביר לגנים ללא דיחוי את הכספים שהוא שילם להן בגינם.

עיריית באר שבע הודיעה בתשובתה מיולי 2003 למשרד מבקר המדינה, כי בשל מצבה הכספי הקשה יש שהיא מתקשה להעביר במועד את ההקצבות לגנים וכי היא עושה מאמצים להעביר את הכספים בזמן.

לדעת משרד מבקר המדינה, מאחר שהמשרד מעביר לרשויות מקומיות סכומים ייעודיים עבור גני ילדים ראוי שהן יקפידו להעביר אליהם את הכספים במועד.

### פיקוח הרשויות המקומיות על השימוש בכספים שהן מעבירות לגנות

1. משרד מבקר המדינה בדק את סדרי הפיקוח של רשויות מקומיות על השימוש שעשו הרשויות הגנות בכספים המועברים אליהן. הבדיקה נעשתה ב-17 רשויות מקומיות: תל אביב-יפו, ירושלים, חיפה, באר שבע, מודיעין, רעננה, אור יהודה, חדרה, אופקים, קריית שמונה, לוד, בת ים, כרמיאל, אילת, קריית מלאכי, נתיבות ומבשרת ציון. הועלה, שהפיקוח הכספי של הרשויות על הגנות נעשה על ידי דרישה להמציא לרשות חשבוניות על תשלום. הרשות המקומית רק מסכמת את החשבוניות כדי לוודא שסכומן זהה לסכום שהקצתה לגן.

לדעת משרד מבקר המדינה, סיכום החשבוניות בלבד אין בו פיקוח ובקרה מספיקים של הרשות המקומית על ניהול כספי הגן.

2. בעיריות תל אביב-יפו, ירושלים ובת ים עשה משרד מבקר המדינה בדיקות מקיפות יותר של סדרי הפיקוח על ניהול הכספים בידי הגנות בשנת הלימודים התשס"ב. נמצא, שחלק מהגנות לא המציאו לעירייה את המסמכים הכספיים הדרושים או שעיכבו אותם במשך חודשיים ויותר. ליקויים אלה נמצאו לגבי כ-40% מן הגנות בתל אביב-יפו וכ-30% מן הגנות בירושלים בחינוך הממלכתי (כולל ממלכתי-דתי). עוד נמצא בעיריית ירושלים, שיחידת הדרכה וביקורת כספים של מינהלה לחינוך ירושלים (מנח"י) פיקחה על גנות בחינוך הממלכתי, אולם לא נעשה פיקוח כזה על הגנות בגנים העירוניים שבחינוך החרדי והן לא נדרשו למסור לעירייה דיווחים כספיים. בבת ים כמעט לא ניכר הפיקוח של העירייה על הגנות - כ-90% מהן המציאו את הדיווח הכספי הנדרש רק על חלק משנת הלימודים או שעיכבו את הדיווח במשך חודשים וכ-10% מן הגנות לא מסרו לעירייה כל דיווח.

בבאר שבע נמצא, כי העירייה הפקידה את הסכומים שהקצתה לגנות בחשבון בנק אחד (להלן - חשבון המעבר) ששימש אותה גם לצרכים שאינם קשורים לגנים (מתן מלגות, תשלום הוראות קבע ועוד). בחשבון המעבר נעשו בשנת התשס"ב מאות פעולות, בתחומים שונים ובידי גופים שונים הקשורים לעירייה, ולעירייה לא היו רישום או מסמכים בנוגע לסכומים שקיבלו בפועל הגנות.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה, כי ניהול כספי כזה אינו מתיישב עם כללי מינהל תקין.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מסרה העירייה, שכבר במהלך הביקורת היא החלה לתקן את הליקוי, כדי שהגנות ישתמשו בחשבון בנק נפרד שיפתח לכל גן.



כאמור, המשרד אינו מפקח על השימוש שעשו הרשויות המקומיות בכספים שהוא מעביר אליהן בעבור הגנים, סכומים שהגיעו בשנת 2001 בלבד לכ-500 מיליון ש"ח; הוא אינו דורש מהן להמציא לו מסמכים על כך ואינו בודק, ולו באופן מדגמי, אם מלוא הסכומים שימשו ליעדיהם והועברו לגנים ללא עיכוב. הביקורת ברשויות מקומיות העלתה ליקויים בתחום העברות הכספים באמצעותן אל הגנים, דבר המדגיש את הצורך שהמשרד יעשה בקרה על השימוש בכספים שהוא מעביר אליהן בעבורם.

## תשלומי הורים

רשות מקומית רשאית, על פי החוק ובאישור שר החינוך התרבות והספורט, לגבות מן ההורים תשלומים והחזר הוצאות על שירותים שהיא מספקת לילדיהם נוסף על אלה "אשר השר הגדיר אותם בתקנות כשירותים מקובלים" (להלן - שירותים נוספים). בחוזרי מנכ"ל המשרד נאמר מה הם השירותים שההורים מתבקשים לשלם בעדם, בכלל זה בעד "ביטוח תאונות אישיות" ובעד פעולות העשרה שאינן בתכנית הלימודים, כגון הצגות, מסיבות סיום וחוגים. ועדת החינוך של הכנסת, בתיאום עם מרכז השלטון המקומי וארגון ההורים הארצי, קובעת את תעריפי השירותים הנוספים. בשנת התשס"ב נקבע תשלום חובה בסך 22 ש"ח בעבור ביטוח. לשירותי העשרה, שאין חובה לרכשם, נקבעו התעריפים האלה: 108 ש"ח לחוג המתקיים אחת לשבוע, כ-70 ש"ח למופע או הצגה, וכ-50 ש"ח למסיבת סיום.

מוסד חינוכי רשאי להציע להורים לקנות במרוכז שירותים ומוצרים, כדי לחסוך בהוצאותיהם, כגון שירותי הזנה (ארוחות) בנגים. הוראות המשרד מדגישות שאין לחייב תלמידים להשתמש בשירותים אלה או לחייב הורים לרכוש אותם. המשרד אף פירט את השירותים והציוד שאין לגבות מההורים כספים בעבורם, בכלל זה חומרי מלאכה ולימוד, הוצאות מינהלה ושכפול, תחזוקה, ציוד ותשתיות.

משרד מבקר המדינה בדק את הנושא תשלומי הורים בכ-30 רשויות מקומיות. הבדיקה נעשתה באמצעות שאלונים שנשלחו לחלק מהן ובאמצעות בירורים במחלקות החינוך ובקרב גננות ומפקחות; איסוף מידע מכמה נציגי הורים ומן הממונה על פניות ההורים בארגון ההורים הארצי. להלן הרשויות שנבדקו: אור יהודה, אופקים, אילת, באר שבע, בת ים, חדרה, חולון, חיפה וכמה קריות סמוכות לה; ירושלים, כרמיאל, לוד, מודיעין, מברשת ציון, מטולה, נתניה, קריית שמונה, רמלה, רעננה, תל אביב-יפו וכמה רשויות סמוכות לה בגוש דן. על ביקורת קודמת בנושא "תשלומי הורים" ראו ברוח של מבקר המדינה על הביקורת בשלטון המקומי<sup>9</sup>.

## שקיפות המידע

ההורים מקבלים את ההודעה על הסכומים שעליהם לשלם באסיפה שכל גננת מקיימת בתחילת שנת הלימודים או באמצעות שובר תשלום שהרשות המקומית שולחת אליהם. כאמור, נוסף על תשלומי החובה ההורים משלמים בעד שירותים שהם בבחינת רשות, כמו חוגים והצגות. הועלה, שלא תמיד הגננות מקפידות להבהיר להורים אילו תשלומים חובה לשלם, ואילו שירותים ההורים אינם חייבים לרכוש. יתרה מזו, יש שגננות מבקשות מההורים להוסיף סכומים כדי לרכוש חומרי מלאכה וניקיון, בנימוק שהסכום שהרשות המקומית מקצה לכך אין בו לכדי לספק לילדיהם את רמת השירות הנחוצה או את זו שההורים מעוניינים בה.

לדעת משרד מבקר המדינה, על הרשויות המקומיות והגננות להקפיד לפעול בהתאם להנחיות המשרד ולמסור להורים מידע מלא ומדויק בעד אילו שירותים הם חייבים לשלם ואילו שירותים הם אינם חייבים לרכוש. זאת ועוד, חומרי מלאכה וניקיון הם חלק מהשירותים הבסיסיים שגן אמור לספק לילדים, ללא תשלום של ההורים.

## ניהול כספי הורים והפיקוח עליהם

1. על פי הנחיות המשרד<sup>10</sup>, "מנהל המוסד החינוכי [בגן ילדים - הגנת] הוא האחראי לכל הפעולות הכספיות של המוסד. האחראיות לפיקוח שוטף וסדיר בנושא מוטלת על הרשות המקומית". עוד קובעות ההנחיות, כי "ועד ההורים... אינו מנהל חשבון נפרד במוסד החינוכי ואינו מקיים פעילות כספית נפרדת".

ברוב הרשויות המקומיות שנבדקו נמצא, כי הורים מתנדבים בכל גן גובים ומנהלים את הכספים שההורים משלמים בעד שירותי העשרה, ויש שכספים אלה מופקדים בחשבון בנק נפרד שמנהלים ההורים המתנדבים ולא בחשבון הבנק של הגן (שבו מופקדים הכספים שהרשות המקומית מקצה לגנת).

העובדה שהמשרד והרשויות המקומיות מאפשרים מצב שהורים מתנדבים הם שעוסקים בניהול כספי ההורים בגן, אינה מתיישבת עם הוראות המשרד ועם כללי מינהל תקין, מה עוד שקשה לבקר את הפעולות הכספיות של הורה ולדרוש ממנו לשאת באחריות לניהול הכספי.

2. הוראות המשרד קובעות, כי הממונה מטעם מנהל המחוז במשרד ויו"ר ועד ההורים יאשרו בחתימתם את דרישות התשלום מן ההורים לפני מסירתן להורים, וכי בסוף שנת לימודים יגיש המוסד החינוכי דוח כספי לרשות המקומית ולמנהל המחוז.

הבדיקה העלתה, שהמשרד לא עמד על כך שדרישות התשלום יאושרו כנדרש לפני מסירתן להורים, ולא דרש דיווחים כספיים.

## היעדר פיקוח על גבייה מההורים וגבייה חריגה

1. גביית סכומים גבוהים מאלה שקבע המשרד:

הוראות המשרד קובעות שאין לגבות סכומים גבוהים מאלו שאושרו<sup>11</sup> "אפילו רוב ההורים מוכנים לשלם סכום גבוה יותר. זאת כדי לעודד חיסכון בהוצאות, להימנע מראותנות מיותרת ולהפחית את הלחץ החברתי המוטל על ההורים שמצבם הכלכלי טוב פחות". כמו כן, "אין לחייב בתשלום הורה שאינו מעוניין בקבלת השירות"; אם החליטו מרבית ההורים לרכוש את השירות הנוסף למרות אי הסכמה של מקצתם, יש לספק אותו לכל תלמיד ותלמיד או לדאוג שתלמיד ישתתף בפעילות חינוכית אחרת; יש להתחשב בהורים השרויים במצוקה כלכלית, ולתת להם הנחה או פטור מתשלום. בשנת התשס"ג הודיע המשרד לראשונה שאפשר לגבות מהורה 298 ש"ח בלבד בעד כלל השירותים הנוספים.

הביקורת העלתה, כי ברוב הרשויות המקומיות שנבדקו נגבו מן ההורים בשנת התשס"ב סכומים גבוהים מ-300 ש"ח בעבור השירותים הנוספים. עוד נמצא, שהורים שילמו גם בעד שירותים שהמשרד אסר לגבות בעבורם כסף.

10 הוראות קבע, ארגון ומינהל, תשלומי הורים.  
11 חוזר מנכ"ל, הוראות קבע, סג/3(א), נובמבר 2002.

מרבית הרשויות המקומיות שנבדקו ציינו בשאלונים, כי אין להן מידע ממשי על התשלומים שההורים משלמים בעד שירותי העשרה. לדבריהן, התשלומים נגבים על ידי הגנת או הורה מתנדב בגן, ובדרך כלל הן אינן מעורבות בכך. כמה רשויות ציינו, כי על פי התרשמותן הורים משלמים בניין ילדם 200 ש"ח - 300 ש"ח בשנה, ואחדות ציינו שידוע להן שהורים משלמים סכומים גבוהים יותר, אולם אין להן מידע ממשי בנדון.

**בירורים ובדיקות נוספות שעשה משרד מבקר המדינה ברשויות המקומיות העלו, כי מרביתן אכן אינן יודעות מהו הסכום שנגבה מכל הורה, וכי הן אינן עושות בקרה על השימוש שהגנת והורים מתנדבים עושים בכספים אלה, לרבות בעודפי הכספים, ואינן בודקות אם העודפים מוחזרים להורים.**

שלוש מהרשויות המקומיות שנבדקו עשו ביקורת בגנים והעלו ליקויים בנושא תשלומי הורים לרבות גבייה חריגה מהם; לעתים נעשתה הביקורת בעקבות תלונות של הורים. הליקויים שהועלו מדגישים את הצורך שכל הרשויות המקומיות יעשו בקרה כזאת. להלן דוגמאות לליקויים שנמצאו בביקורת שעשו הרשויות המקומיות:

**י י ש ו ב א ' :** בתלונה שהגישה לעירייה נציגת הורים נטען, שגנת גבתה בשנת התשס"ב סכום של 1,500 ש"ח לילד, בין השאר בעד שירותים שהמשרד אסר לגבות כספים בעבורם. מבקר העירייה בירר את התלונה וציין בדוח שהגיש: "הגנת גבתה מההורים סכומים גבוהים שלא תאמו את העלויות בפועל ... היא לא דאגה ליידעם על יתרות הכספים, וכמובן שלא החזירה להם אותן, אלא לאחר שהחלה הביקורת בעבודתה"; הגנת גם גבתה כספים בעד שירותים שהמשרד אסר לגבות בעבורם מן ההורים, בכללם גינון וניקיון. בסוף השנה נותרה בקופת הגן יתרה בסך כ-10,000 ש"ח והגנת לא החזירה אותה להורים, "הגנת לא דיווחה למחלקה לגיל הרך [בעירייה] ולו פעם אחת במהלך כל שנת הלימודים... על גביית הכספים או/ו הוצאתם... במחלקה... לא העירו לגנת במהלך כל אותה תקופה על העדר הדיווח... הגנת לא נדרשו ליידע את מנהלת המחלקה על נושאי הגבייה והתעריפים אותן הן גובות".

**י י ש ו ב ב ' :** בדוח על שנת התשס"א שהגיש מבקר העירייה, הובאו דוגמאות לליקויים שנמצאו בחלק מהגנים ביישוב. בסיכום הדוח נאמר: "קיים זלזול בכספי הציבור וההורים<sup>12</sup>, תוך גביית כספים מיותרים, הפניית כספים בניגוד למטרות לשמן נגבו ותוך הימנעות ממתן קבלות כנגד התשלומים המתקבלים". ראוי לציין, כי לאחר שהוגש הדוח האמור החליפה העירייה את הממונה על גני הילדים בעיר, ואף הכינה והפיצה הנחיות בנושא לגנות.

**י י ש ו ב ג ' -** בעקבות תלונות של הורים בדקה העירייה בשנת התשס"ב את הסכומים שנגבו מן ההורים ב-26 גנים ממלכתיים. בדיקתה העלתה, כי ב-25 גנים נגבה סכום גבוה מ-300 ש"ח לילד, וב-15 מהם נגבה סכום של 700 ש"ח - 1,000 ש"ח לילד.

2. שימוש בכספי הורים לצרכים שאין לגבות בעדם כספים מן ההורים:

**במרבית הרשויות המקומיות שנבדקו ציינו גנות, כי ההורים מממנים חלק מתחזוקת הגן: חומרי מלאכה, חומרי ניקוי, ציוד ועוד. ביישובים אחדים התבקשו הורים "לסייע בחומרי גלם" או "להרים תרומה".**

להלן דוגמאות:

(א) בבת ים שילמו ההורים בשנת הלימודים התשס"ב 500 ש"ח בעד שירותי הזנה לילד, אולם מהסכום הכולל שנגבה הופרשו, בהסכמת נציגי ההורים, 40% למימון תחזוקת הגנים. עיריית בת ים ציינה בתשובתה למשרד מבקר המדינה, כי "אכן יתרת הכסף שאינה מוצאת על מזון מוצאת על חומרי מלאכה ולעתים אף רכישת חומרי ניקיון", וכי כ-15% מן התלמידים אינם משלמים כלל בגלל מצוקה כלכלית.

(ב) בחולון העלה מבקר העירייה, כי הורים שילמו בשנת התשס"א 500 ש"ח בעבור שירותי הזנה לילד, הסכומים שנגבו היו גדולים מההוצאות וכמה גננות השתמשו ביתרת הכספים למטרות אחרות: באחד הגנים נגבו מההורים "3,300 ש"ח בגין הזנה, בעוד שבפועל... הופנו למטרה זו רק 1,334 ש"ח". ובגן אחר "הגננת אינה רואה מניעה או בעייתיות כלשהי, ברכישה על דעת עצמה של ציוד קבוע (רדיו-טייפ למשל) מכספים עודפים שנוצרים ואשר נועדו... למטרות הזנה". בעניין אשכול המורכב משבעה גנים, ציין מבקר העירייה: "אם לשם הזנה הוצאו בתקופה זו 18,648 ש"ח, מדוע גבו תחת הכותרת [הזנה] סך של 26,485 ש"ח... והאם ההורים מודעים לכך? ...עודף כספי ההזנה [משמש לדברי הגננת]... לכיסוי הוצאות חגיגות בחגים, רכישת חומרי ניקוי ואף תשלום חשבונות הטלפון"<sup>13</sup>.

(ג) לקראת שנת הלימודים התשס"ג גבו הגננות במבשרת ציון, בתיאום עם המפקחת של המשרד, 250 ש"ח מהורה לרכישת ציוד לגנים.

שתיים מהרשויות המקומיות טענו בתשובותיהן למשרד מבקר המדינה, כי המשרד מטיל עליהן אחריות לפקח על הגננות אף על פי שהוא המעסיק שלהן. כמה רשויות מקומיות הודיעו למשרד מבקר המדינה, כי בעקבות הביקורת הן יבדקו את סוגיית תשלומי ההורים ויודיעו להורים מה הנהחיות בעניין זה.

### הפעלת תכנית לימודים נוספת בגנים (תל"ן)

נוסף על מסגרת הלימודים הבסיסית מתקיימות בגנים תכניות לימודים נוספות, כגון חוגי ריתמיקה, ספורט וטבע. תכנית לימודים נוספת (להלן - תל"ן) אמורה להתקיים לאחר שעות הלימודים הבסיסיות וההורים מממנים אותה. בהוראות המשרד בעניין זה נאמר, כי "בכפיפות לכך שהתל"ן תיערך בסוף יום הלימודים אין חובה לשתף במסגרתה את התלמידים שהוריהם לא שילמו עבורה (ובלבד שהטעם לכך אינו טעם כלכלי מוצדק)".

1. הביקורת העלתה, כי תל"ן מתקיימת בגנים במהלך שעות הלימודים הבסיסיות, והמשרד יודע על כך. לדעת משרד מבקר המדינה, כאשר תל"ן מוצגת להורים כחלק בלתי נפרד מיום הלימודים נפגעת זכותם שלא לשלם בעדה.

2. בהוראות המשרד לשנת הלימודים התשס"ג נאמר, כי "הפעלת התכנית הנוספת תיעשה על ידי הרשות המקומית או על ידי חברה עירונית". הביקורת העלתה, שרק כמה מן הרשויות המקומיות שנבדקו נטלו עליהן באותה שנה את האחריות להפעלת תל"ן, ולכן המשיכו גננות והורים מתנדבים לקחת עליהם את האחריות לכך; חלק מן הגננות וההורים אף לא היו ערים לעובדה שאחריות זו מוטלת על הרשות המקומית.

3. על פי הוראות המשרד, הפעלת תל"ן טעונה אישור של מנגנון הפיקוח המחוזי של המשרד. לדברי גננות, הן לא ידעו כלל על הוראה זו והרשויות המקומיות או המשרד לא דרשו מהן לקבל אישור כזה.

4. על פי התעריף שפרסם המשרד, התשלום השנתי לשעת תל"ן שבועית עבור ילד בגן הוא 108 ש"ח. בירורים שעשה משרד מבקר המדינה עם גננות בכל היישובים שנבדקו העלו, כי בפועל משלמים ההורים עבור תל"ן סכומים גבוהים מזה.

לפי המידע שמסרו הגננות למשרד מבקר המדינה, עלות שעה שבועית של תל"ן היא כ-6,500 ש"ח בשנת לימודים. בכיתת גן שבה 25 ילדים (המספר הממוצע במגזר היהודי) ישלם ההורה 260 ש"ח לשנה, כלומר פי שניים ויותר מהתעריף. זאת ועוד, בגנים רבים מתקיימות כמה שעות תל"ן בשבוע ולכן ישלם ההורה סכום גדול יותר.

בישיבת ועדת החינוך של הכנסת שהתקיימה ביולי 2002 ציין נציג המשרד בקשר לאגרות שירותי חינוך: "אנחנו מפרסמים בעצם מחירים שאי אפשר לעמוד בהם. לכן במקרים מסוימים אנחנו צריכים להעלים עין ולאפשר חריגות". נציג מרכז השלטון המקומי הוסיף, "גם אנחנו ברשות המקומית שותפים לעצימת העין".

מכל האמור לעיל עולה, כי הוראות המשרד בעניין תל"ן אינן מיושמות בגנים: הסכומים הנגבים מההורים חורגים מהתעריפים, רשויות מקומיות אינן מארגנות בדרך כלל את התל"ן והאחריות לכך נופלת על כתפי ההורים וגננות שנאלצים לשכור בעצמם את מספקי השירותים ולהתמקח עמם על המחיר; תל"ן פועלת במהלך יום הלימודים והורים שאינם מעוניינים בה נאלצים לשלם בעדה.



ממצאי הביקורת של משרד מבקר המדינה בעניין תשלומי הורים העלו, כי המשרד אמנם מפרסם הנחיות בנוגע לגביית תשלומים מן ההורים אך הוא אינו מפקח על ביצוען בידי הרשויות המקומיות והגננות. רשויות מקומיות וגננות אינן מקפידות להבהיר להורים כי הם אינם חייבים לרכוש את שירותי ההעשרה ולכן הורים סבורים שחובה לרכוש אותם. עוד נמצא, כי הורים נדרשו לשלם בעד שירותים אלה סכומים גדולים במידה ניכרת מהתעריף, וכי הורים שילמו בעד שירותים שהמשרד אסר לגבות בעבורם כספים. לדעת משרד מבקר המדינה, העמסת נטל העלויות על הורים אינה ראויה והיא מקשה בעיקר על אלה שמצבם הכלכלי קשה.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מיולי 2003 כתב סגן מנהל המינהל הפדגוגי במשרד: "גביית תשלומי הורים וניהולם היא רעה חולה המחבלת בעבודתו של כל מוסד חינוכי וגורמת לעימותים מיותרים בין ההורים להנהלת המוסד החינוכי, מכבידה את העול על ההורים בעיקר כאשר מדובר במשפחות נזקקות... הנושא הולך ומחמיר מדי שנה, בגין המצוקה הכלכלית המתרחבת משפחות רבות אינן יכולות לשאת בנטל, דבר המציב בפני מנהל המוסד החינוכי דילמה קשה, האם לקיים או לבטל פעילות". כן הודיע ש"המשרד יפעיל חוליות בקרה חיצוניות אשר תבדוקנה את תשלומי ההורים במוסדות החינוך השונים, הן על פי [מ]דגם והן בעקבות כל תלונה שתגיע".



משרד מבקר המדינה העלה ליקויים מינהליים הנוגעים למבנה הארגוני של האגף לחינוך קדם יסודי ולסדרי העסקת עובדים בו.

בכל שנה מעביר משרד החינוך, התרבות והספורט לרשויות מקומיות מאות מיליוני ש"ח לצורך הפעלת גני ילדים, אולם הוא אינו דורש מהן דיווחים על השימוש שהן עושות בכספים אלה ואינו עושה בקרה כדי לוודא שהן מעבירות לגנים את מלוא הסכומים, לתחומים שיועדו להם, וללא עיכובים. הבדיקה שעשה משרד מבקר המדינה בכמה רשויות מקומיות העלתה ליקויים בתחום האמור ובהם עיכובים בהעברות כספי המשרד מהן לגנים או אי העברת מלוא הסכום שהוקצה.

לדעת משרד מבקר המדינה, על המשרד לעשות בקרה על השימוש של הרשויות המקומיות בכספים שהוא מעביר אליהן בעבור גני הילדים.

נמצאו הבדלים בין רשויות מקומיות בכל הקשור להוצאותיהן על ילדי הגן. הבדלים אלה משקפים פערים ברמת השירות שמקבלים ילדי גן ביישובים שונים בארץ.

נמצאו ליקויים בנוגע לגביית כספי הורים בעבור פעולות תרבות וחוגים. המשרד והרשויות המקומיות הסתפקו בדרך כלל בפרסום תעריפים לפעולות ובמתן הנחיות לגנות, אולם לא פיקחו על ביצוע ההנחיות. המשרד והרשויות המקומיות בדרך כלל לא היו מעורבים בארגון פעולות ההעשרה, ואחריות זו נפלה על כתפיהם של הורים מתנדבים וגנות - הם גבו את הכסף הדרוש לכך מהורי הילדים, בחרו את הפעילויות ושכרו את נותני השירותים. עוד נמצא כי הורים שילמו בעד שירותים שהמשרד אסר לגבות כסף בעבורם, וכי לצורכי תחזוקת הגן השתמשו גנות בעודפי כספים שנגבו מן ההורים.

לדעת משרד מבקר המדינה, על הרשויות המקומיות והמשרד לעשות פיקוח על תשלומי הורים כדי להבטיח שהורים לא ישלמו בעבור פעולות תרבות וחוגים סכומים גבוהים משנקבע בתעריפים, ושלא יתבקשו לשלם עבור שירותים שאין לגבות בעבורם כסף. העמסת נטל העלויות על הורים אינה ראויה והיא מקשה בעיקר על אלה שמצבם הכלכלי קשה.