

עיריית ירושלים - גירעונות כספיים

במינהל החינוך

מבוא

1. משרד החינוך מממן את חלק הארי של רכיבי החינוך של התלמידים הלומדים בבתי-ספר על-יסודיים ברשויות מקומיות. בירושלים הוא מעביר את הכספים למינהלה לחינוך ירושלים שבעיריית ירושלים (להלן - מנח"י).

מנח"י הוקמה בשנת 1989. על-פי החלטת משרד החינוך ועיריית ירושלים הוענקו לה הסמכויות של הלישכה המחוזית של משרד החינוך ושל מחלקת החינוך בעירייה; מטרת מנח"י הוגדרה כלהלן: "ריכוז האחריות והסמכות בידי רשות אחת, שתתכנן ותבצע את החינוך בעיר על בסיס הצרכים, ועל-פי החוקים והכללים וההנחיות הנקבעים על-ידי משרד החינוך".

מנח"י מרכזת את הטיפול בכלל צורכי החינוך בירושלים. היא מפעילה ומתקצבת, בין היתר, 15 בתי-ספר עירוניים על-יסודיים (ממלכתי וממלכתי-דתי), מהם 11 באופן מלא, ו-4 בשיתוף עם גופים לא עירוניים המנהלים אותם.

2. בנובמבר 1991 מינו שר האוצר ושר הפנים צוות בין-משרדי להגדרת רמת השירותים והתקציבים בנושאי חינוך ורווחה ברשויות המקומיות (להלן - ועדת הרמלך). ב-1.12.1991 החליטה הממשלה (החלטה מס' 2114) כי "בעיות תקצוב נושאי חינוך ורווחה בתקציבי הרשויות המקומיות יוסדרו באמצעות הוועדה שמונתה ע"י שרי האוצר והפנים לעניין זה".

דוח ועדת הרמלך הוגש לקראת סוף שנת 1992. נקבע בו, בין היתר: "הרשויות המקומיות מתחייבות לסכומים גבוהים מאלה הממונים ע"י משרד החינוך, עקב ההוצאות בפועל הגבוהות מהמפתחות והמדדים המאושרים ע"י משרד החינוך.... הפועל היוצא הוא גירעונות מתמידים בחלק גדול מהרשויות המקומיות בתחומי החינוך". הוועדה קבעה, כי "שיטת ההתחשבות הנוהגת היום בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי, בתחומי החינוך והרווחה לוקה בחסר, בעיקר מנימוקים אלה: היא אינה מעודדת את הרשויות המקומיות להתייעל במתן השירות. הרשויות נדרשות לעיתים לשאת בנטל הוצאות לאספקת שירותים בתחומי החינוך והרווחה, כאשר השתתפות הממשלה אינה מספקת".

הוועדה הגישה המלצות לביצוע בטווח המיידי - "החל משנת הלימודים התשנ"ד יקבע ע"י משרד החינוך סל שירותי חובה לחינוך הפורמלי במדינת ישראל. הסל יכלול: שירותי חובה שימומנו במלואם ע"י משרד החינוך, ושירותי חובה שימומנו במלואם ע"י הרשויות המקומיות. בדרך זו יקבע קו ברור שיפריד בין המרכיבים השונים במערכת החינוך בהם יישא השלטון המרכזי, לבין רשימת המרכיבים אשר בעלותם ישאו הרשויות המקומיות. רשויות מקומיות אשר יחליטו

להרחיב את סל השירותים בתחום החינוך, מעבר לרמה הקבועה בסל השירותים התקני, יוכלו לעשות זאת על-חשבונן מבלי להסתייע בתקציב המדינה בדרך כלשהי".

בפברואר 1993 קבע משרד החינוך את מרכיביו של סל שירותי החינוך ואת עלותו התקנית. בעיקבות זאת, ניתנה לרשויות המקומיות באותה שנה תוספת של 198 מיליון ש"ח. יתר המלצות הוועדה לביצוע בטווח הבינוני והארוך, שעיקרם הפרטת שירותי החינוך והקמת מנהלי חינוך, לא יושמו.

3. בחודשים ינואר-אוגוסט 1995, לסירוגין, בדק משרד מבקר המדינה, את הסיבות העיקריות להיווצרות גירעונות כספיים במערכת החינוך העל-יסודי בירושלים. במהלך הביקורת נבדקו נתונים הנוגעים לשנת הלימודים התשנ"ה של 9-11 בתי-ספר על-יסודיים עירוניים שמנח"י מפעילה ומתקצבת באופן מלא; כן נבדקו נתונים חלקיים של 4 בתי-ספר על-יסודיים שמנוהלים בידי גופים לא עירוניים בשיתוף עם מנח"י; בדיקת השלמה נעשתה במחלקה לשכר לימוד במשרד החינוך. מעקב אחר תיקון הליקויים הנוגעים לשנות הלימודים התשנ"ה והתשנ"ו נעשה באוקטובר ובנובמבר 1996.

להלן הממצאים שהועלו בבדיקה:

תיקצוב

להלן בטבלה הכנסותיה והוצאותיה של העירייה בתחום החינוך העל-יסודי בשנים 1993-1996, על-פי הדוחות הכספיים של העירייה, (באלפי ש"ח):

שיעור הגרעון				
השנה	ההכנסות	ההוצאות	הגירעון	באחוזים
1993	28,441	35,685	7,244	20.3
1994	34,710	50,060	15,350	30.7
1995	39,673	61,802	22,129	35.8
1996	48,162	67,169	19,007	28.3

הנתונים שלעיל עולה, שבתקציבי החינוך העל-יסודי יש לעירייה מדי שנה בשנה עודף הוצאות על הכנסות. משרד מבקר המדינה בדק סעיפים נבחרים בתקציבה של מנח"י, שבהם לבתי-הספר יש השפעה ניכרת. הבדיקה לא כללה, בין היתר, סעיפים של שכר ותוספות לשכר, אחזקת בניינים, הפרשות סוציאליות וכד'.

משרד מבקר המדינה העלה, כי לעודף ההוצאות על ההכנסות היו שתי סיבות: העיקרית שבהן היא החלטת העירייה, במודע ובמחושב ובהתחשב בהיבטים פדגוגיים, להוסיף למערכת שעות למידה מעבר להקצבות משרד החינוך, אך ללא מקורות לכיסוי ההוצאה הנוספת; הסיבה הנוספת היא - אי-הקפדה על נהלים והכנת דיווחים לא מדויקים או שגויים שמסרו בתי-הספר למנח"י ולמשרד החינוך, שגרמו לכך שמנח"י לא קבלה את כל התקציבים שהגיעו לה, דבר שהביא לגירעונות.

לדעת משרד מבקר המדינה, תוספת של שעות חינוך החורגת ממיכסת השעות שהקצה משרד החינוך מחייבת תקצוב הולם; אם יש צורך והכרח להגדיל את מיספר שעות הלימוד, יש לקבוע את מקורות המימון להוצאה הנוספת הכרוכה בכך.

הבדלים במיספר התלמידים הרשומים

משרד מבקר המדינה הישווה לגבי תישעת בתי-הספר שנבדקו בין מיספר התלמידים בתחילת שנת הלימודים התשנ"ה ומיספרם הממוצע באותה שנה על-פי דיווחי בתי-הספר למנח"י, מחד, לבין מיספר התלמידים שנרשמו במשרד החינוך בטופס שכר הלימוד על-פי הדיווחים של אותם בתי-הספר, מאידך.

מההשוואה עולה, שבדיווחים של רוב בתי-הספר למנח"י היה מיספר התלמידים גדול מזה שהיה רשום במשרד החינוך (על בסיס נתונים שהעבירו בתי-הספר למשרד החינוך). היה הפרש גם במיספר התלמידים בתחילת שנת הלימודים (להלן - שנה"ל) האמורה וגם במיספר התלמידים הממוצע באותה שנה. להפרש זה יש משמעות כספית, שכן חלק מהתקציב לבתי-הספר נקבע על-פי מיספר התלמידים הלומדים בהם. בתשובתה למשרד מבקר המדינה מדצמבר 1995 הודיעה מנח"י, כי היקף ההפרש הוא כ-1%. על-פי חישובי משרד מבקר המדינה, נגרם למנח"י בשל הפרש זה, בשנה"ל התשנ"ה הפסד כספי בסך של כ- 340,000 ש"ח.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מפברואר 1996 הודיעה מנח"י, כי החל בשנת הלימודים התשנ"ו כל בתי-הספר העל-יסודיים מעבירים אליה ואל משרד החינוך בו-זמנית תקליטונים ובהם מצבת התלמידים העדכנית.

בדיקת מעקב שנערכה, כאמור, בסוף 1996 העלתה, כי על-אף זאת הקצתה מנח"י את השעות השבועיות לשנת הלימודים התשנ"ו, כמו בעבר, על-פי נתונים ידניים שבתי-הספר שלחו לה. בהשוואה שעשה משרד מבקר המדינה בין מיספר התלמידים על-פי נתונים אלה לבין הנתונים שנקלטו במשרד החינוך על-פי דיווחי בתי-הספר, נמצא פער של 64 תלמידים, כ-1.6%. פער זה משמעותו הכספית היא של כ- 490,000 ש"ח. עוד נמצא כי הנתונים שבידי מנח"י נמחקים מדי חודש עם קבלת נתונים חדשים, לכן אין באפשרותה לעשות בקרה שוטפת על מיספר התלמידים בבתי-הספר, כדי לעשות את ההתאמות הנחוצות ולאתר את התלמידים שבעבורם לא הועברו אליה תקציבים ממשרד החינוך.

לדעת משרד מבקר המדינה, על מנח"י להנחות את בתי-הספר להעביר אליה לבדיקה את רשימות התלמידים קודם שהם מעבירים אותן למשרד החינוך. על מנח"י גם לבדוק את הסיבות להבדלים במיספר התלמידים, לעשות למניעתן, ולהנחות את בתי-הספר בהתאם; בדיקות אלה ובקרה הולמת של מנח"י יסייעו לה להקטין את הגירעון שנוצר עקב דיווחים לא מדויקים בדבר מיספר התלמידים הלומדים בבתי-הספר.

הבדלים בעלות לתלמיד

משרד החינוך העביר למנח"י בעבור שני בתי-ספר סכומים שחושבו לפי עלות לתלמיד שהייתה נמוכה בהרבה מזו שהגיעה להם על-פי התקנים שהוא עצמו קבע. עקב כך, נוצר במנח"י בשנה"ל התשנ"ה גירעון של 130,219 ש"ח בתקציב של אחד מבתי-הספר האלה ושל 125,886 ש"ח בתקציבו של האחר - בסה"כ כ- 256,000 ש"ח.

בבדיקת המעקב נמצא, כי מנח"י קיבלה ממשרד החינוך את ההפרשים המגיעים לה בעבור אחד מבתי-הספר האמורים. לגבי ביה"ס השני, ציין משרד החינוך כי הוא לא קיבל רשימות של תלמידים שאושר בהן כי הם לומדים בחינוך מיוחד. מנח"י הסבירה, כי בעניין ביה"ס השני הנושא בינה לבין משרד החינוך טרם סוכם.

תוספת שעות לימוד שבועיות

משרד החינוך מעביר למנח"י תקציבים להקצאת שעות לימוד שבועיות (להלן - ש"ש) להוראה בבתי-ספר עירוניים על-יסודיים. להלן הקריטריונים העיקריים לקביעת תקציבים אלה: א) דרגת הכיתה שהתלמיד לומד בה (כיתה ט', י', י"א, י"ב) - משרד החינוך קבע תקן למיספר תלמידים בכל דרגת כיתה, ועל-פי תקן זה נקבע תקציב שעות ההוראה לתלמיד; כאשר מיספר התלמידים קטן מהתקן גורם הדבר לגירעון בתקציב, וכאשר מיספר התלמידים גדול מהתקן נוצר עודף בתקציב. ב) מסלול הלימודים שבו לומד התלמיד, למשל: "מסלול בגרות רגיל" (מב"ר) או חינוך מיוחד. ג) מגמת הלימודים שהתלמיד לומד בה (עיונית, טכנולוגית וכדו'). ד) "דרגת ותק אופיינית" של המורים. ה) "אחוז רמת שירות" (קיום שירותים רפואיים, שירותי סיפרייה וכיוצא באלה).

מקריטריונים א'-ג' נגזר מיספר שעות ההוראה לתלמיד, ואילו מקריטריונים ד'-ה' נגזרת עלות שעות ההוראה.

על-פי הקריטריונים האמורים, על מנח"י לחשב את סה"כ שעות ההוראה השבועיות שבתי-הספר זכאים להן. אם במהלך שנת הלימודים חלים שינויים במיספר התלמידים בביה"ס, עליו לדווח על כך למנח"י ולמשרד החינוך, ומנח"י צריכה לעדכן על-פי הנתונים החדשים את המיספר הכולל של שעות ההוראה השבועיות שהוקצו לו. כאשר מיכסת שעות ההוראה השבועיות שהוקצתה

לביה"ס אין בה די למילוי כל הצרכים הפדגוגיים של ביה"ס כפי שנקבעו בידי הנהלתו, מקצה לו מנח"י תוספת של ש"ש. תוספת זו מוגדרת "תוספת חריגה", והיא ממומנת בידי העירייה.

משרד מבקר המדינה השווה בין מיספר שעות ההוראה השבועיות (ש"ש) שמנח"י הקצתה לבתי-הספר, לבין מיספר השעות שהגיעו להם על-פי התקנים והנהלים של משרד החינוך. ההשוואה נערכה לגבי 9 מבין 11 בתי-ספר על-יסודיים עירוניים שמנח"י מפעילה ומתקצבת ישירות, והיא מתייחסת לשנות הלימודים התשנ"ה והתשנ"ו.

מההשוואה עולה, כי בכל אחת משנות הלימודים התשנ"ה והתשנ"ו היקצתה מנח"י לתשעת בתי-הספר, "ש"ש להוראה" ו"תוספת ש"ש חריגה" במיספר הגדול בכ- 993 ש"ש מזה שהם היו זכאים לקבל על-פי הנהלים והתקנים של משרד החינוך. בשל הקצאת יתר של ש"ש נגרם למנח"י גירעון כספי של כ- 3 מיליון ש"ח, בכל אחת משתי השנים. גירעון זה מומן בידי העירייה, ועקב כך גדל הגירעון המצטבר שלה בתקציב הרגיל.⁶

בשני בתי-ספר חרגה ההנהלה על דעת עצמה ממיספר השעות השבועיות. היא העמידה את מנח"י בפני עובדות מוגמרות, ולא הותירה לה ברירה אלא לאשר לביה"ס בדיעבד את התוספת החריגה של השעות השבועיות ולממן את עלותה.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה הודיעה מנח"י, כי היא אכן הקצתה שעות תקן מעל להקצאות משרד החינוך; במיספר מיקרים היה מדובר בבתי-ספר בעלי צרכים מיוחדים, כלומר - בתי-ספר שיש בהם כיתות קטנות או אוכלוסייה טעונה טיפוח באחוזים משמעותיים.

משרד מבקר המדינה העיר למנח"י, כי לא נקבע מקור לכיסוי ההוצאות של תוספת השעות החריגה, כנדרש, ומסיבה זו נאלצה העירייה לשאת בהוצאה תוך הגדלת גירעונה.

קביעת "דרגת ותק אופיינית" לבתי-הספר העל-יסודיים

בתחילת כל שנת לימודים מעדכנים בתי-הספר העל-יסודיים העירוניים את נתוני המורים המלמדים בהם; המדובר, בין היתר, בנתונים על היקף משרתם, דרגתם ושנות הוותק שלהם. הנתונים מועברים למנח"י לבדיקה ולאישור ואחר כך למשרד החינוך. בהתאם לנתוני המורים, קובעת המחלקה לשכר לימוד במשרד החינוך "דרגת ותק אופיינית" לכל בית-ספר. התשלום שמשרד החינוך מעביר למנח"י, בעבור כל בית-ספר, מחושב לפי דרגת הוותק שניקבעה לו, וזו משקפת למעשה, כמבואר, את רמת השכר של המורים המלמדים בו.

⁶ בסוף שנת 1994 עמד הגירעון המצטבר של עיריית ירושלים בתקציב הרגיל על כ- 90 מיליון ש"ח, בסוף 1995 הוא הגיע לכ- 212 מיליון ש"ח ובסוף 1996 - לכ- 233 מיליון ש"ח.

נמצא, כי מנח"י לא בדקה את נתוני המורים שהועברו אליה מבתי-הספר לפני העברתם למשרד החינוך. מצב זה פותח פתח להעברת נתונים לא נכונים או שגויים, כפי שיפורט בהמשך. עוד נמצא, כי בתי-הספר לא עדכנו את משרד החינוך בדבר שינויים שחלו בנתוני המורים במהלך שנת הלימודים (שינויים בדרגה, בוותק או בהיקף משרה, עזיבה של מורים או הצטרפות של מורים חדשים).

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 1995 הודיע משרד החינוך, כי ממצאי הביקורת בעניין נתוני המורים מקובלים עליו, וכי על מנח"י לבדוק את הנתונים המעודכנים קודם שהיא מעבירה אותם אליו. בתשובתה הסבירה מנח"י, כי "משרד החינוך הוא הגורם היוזם הוצאת דוחות קליטת עובדי הוראה. משום שהמשרד מוציא פעם אחת בכל שנת לימודים, ... היוזמה להוצאת עידכונים מרוכזים הנה ברוכה וצריכה לבוא כדרישה למשרד החינוך".

פרופיל מורים - משרד מבקר המדינה בדק את נתונייהם האישיים של המורים - דרגה, ותק והיקף משרה - כפי שנכללו בשלושה מקורות: 1. רשימות מורים במחלקת כוח-אדם בעירייה; 2. רשימות מורים שבתי-הספר שלחו למשרד החינוך; 3. רשימות מורים שנקלטו במשרד החינוך.

הבדיקה העלתה, שדרגת הוותק האופיינית שקבע משרד החינוך לארבעה מבתי-הספר שנבדקו לא תאמה את דרגת הוותק שהגיעה להם למעשה. עקב כך נוצרו אצל מנח"י בשנת הלימודים התשנ"ה עיוותים: מצד אחד גירעון כספי של כ- 102,000 ש"ח בתקציב של שניים מתוך ארבעת בתי-הספר; ומצד שני, הכנסות יתר של כ- 67,000 ש"ח בתקציב של שני בתי-הספר האחרים.

אי-התאמה שצויינה לעיל נוצרה מהסיבות האלה:

א. בתי-הספר דיווחו למשרד החינוך, ב-"דוח קליטת עובדי הוראה בחינוך העל-יסודי" (להלן - דוח קליטת מורים) גם על מיספר שעות ההוראה של מורים בחטיבת הביניים, דבר שאינו תואם את נוהלי המשרד.

ב. נמצא פער בין סה"כ השעות המדווחות לצורך איחוד משכורות⁷, לבין סה"כ השעות שדווח עליהן לצורך קביעת דרגת ותק אופיינית, המשקפת את נתוני המורים המלמדים בבית-הספר (היקף משרה, דרגה ושנות וותק), והמשפיעה, כאמור, על רמת השכר של המורים.

ג. בתי-ספר דיווחו על שעות הוראה חורגות ששימשו להוראה של תוכניות שלא הוקצו להן שעות תקן.

⁷ איחוד משכורות - מורה העובד מטעם שני מעסיקים מקבל את משכורתו מאחד מהם, והמעסיקים מתחשבים ביניהם בעניין זה.

ד. בתי-הספר דיווחו על בעלי תפקידים שאינם מורים, כגון יועץ חינוכי ורכז חינוכי חברתי, אף שהדבר אינו תואם את נוהלי המשרד.

בתשובתה הודיעה מנח"י כי אומנם היו דיווחים כאלה של בתי-הספר וכי נושא זה יתוקן.

עוד נמצא שהדיווחים של בתי-הספר בשנת הלימודים התשנ"ה היו שגויים, ובתי-הספר לא דיווחו למשרד החינוך על כל המורים המלמדים בהם. כתוצאה מכך היו רשומים מורים במערכת המידע של משרד החינוך שביה"ס לא דיווח עליהם, או שהיו במערכת המידע האמורה מורים שהיו רשומים במחלקת כוח-אדם בעירייה, אף שלטענת מנח"י הם סיימו את תפקידם בעירייה. כמו-כן נמצאו הבדלים בין הנתונים על דרגת ותק של מורים וברשימות של מחלקת כוח-אדם של העירייה לבין נתונים אלה בדיווחים של בתי-הספר למשרד החינוך.

מהאמור לעיל עולה, שדרגת הוותק האופיינית של בתי-הספר, שנקבעה על-ידי משרד החינוך, לא שיקפה את הנתונים הנכונים של המורים בבתי-הספר. לכן, יש צורך לתקן את הנתונים השגויים שב-"דוח קליטת מורים", ולחשב מחדש את דרגת הוותק האופיינית.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה הודיע משרד החינוך, "שניתן ללמוד, כי בתי-הספר אינם מדווחים דיווחי אמת, ולמשרד אין כל שליטה על הדיווחים המגיעים אליו עם חתימה וחותמת המנהל והבעלות, המאשרים כי הנתונים נכונים ומתאימים למציאות".

נמצאו הבדלים בין דרגת הוותק האופיינית (ראה לעיל) שמשרד החינוך קבע לאחד מבתי-הספר, לבין דרגת הוותק האופיינית שלפיה הוא שילם בעבור בית-הספר למנח"י. משרד החינוך קבע לבית-הספר בשנת הלימודים התשנ"ה דרגת ותק אופיינית B.A-18, אך בפועל שילם למנח"י לפי דרגת ותק אופיינית B.A-15 מנח"י שילמה למורים על-פי דרגת ותק אופיינית B.A-18 ועקב כך נגרמו לה הפסדים כספיים של כ-193,000 ש"ח. עד סוף שנה"ל התשנ"ה לא פנתה מנח"י אל משרד החינוך לתיקון הסיווג ולקבלת הכספים שמגיעים לה.

בתשובתה הודיעה מנח"י, כי משרד החינוך שילם לה על-פי דרגת ותק נמוכה מזו שקבע בתחילה על-פי הדיווחים שהועברו אליו, כיון שסירב לקבל אישורים של הבעלים הקודמים של ביה"ס כאסמכתא לתיקוני דרגה וותק. משרד החינוך הסביר למשרד מבקר המדינה, שכאשר חסרים מיסמכים המאמתים את הדרגה והוותק שדווח לו עליהם, הוא רושם, במקום הדרגה והוותק שדווחו לאותם מורים, את הדרגה והוותק המיזעריים, ומכאן ההפרש בין דרגת הוותק האופיינית שקבע לבית הספר לבין זו שעל-פיה שילם למנח"י.

המעקב העלה, כי גם בשנה"ל התשנ"ו היה הבדל בין דרגת הוותק האופיינית שמשרד החינוך קבע לביה"ס האמור לבין דרגת הוותק האופיינית שלפיה הוא שילם בעבור אותו בית ספר למנח"י. משרד החינוך קבע לבית הספר באותה שנה

דרגת ותק אופיינית B.A-20, אך בפועל הוא שילם למנח"י לפי דרגת ותק אופיינית B.A-15. מנח"י שילמה למורים באותו ביה"ס לפי דרגת ותק אופיינית B.A-20, ועקב כך נגרם לה הפסד כספי של כ- 351,000 ש"ח. עד סוף שנה"ל התשנ"ו לא פנתה מנח"י אל משרד החינוך לתיקון הסיווג ולקבלת הכספים שמגיעים לה.

ניהול בתי-ספר בשיתוף עם מנח"י

מהדוחות הכספיים של העירייה עולה, שהיא מכסה גם את הגירעונות של בתי-ספר על-יסודיים המופעלים בידי גופים לא עירוניים בשיתוף עמה, ואלה הגופים: "החברה למוסדות חינוך ותרבות בירושלים" (להלן - החברה), הכוללת את בתי-הספר "דנמרק" ואת "התיכון הניסוי"; והעמותה "כל ישראל חברים" (להלן - העמותה), הכוללת את בתי-הספר "רנה קאסן", "פסגת זאב" ו"זיו". על-פי הצעת התקציב של עיריית ירושלים לשנת 1995, תממן מנח"י את הגירעון של בתי-הספר ואת הוצאות ההנהלה של החברה והעמותה, בסכומים מוגדרים.

החברה והעמותה מהוות כל אחת ישות משפטית נפרדת, ולכן אין הן גופים עירוניים. משום כך בדק משרד מבקר המדינה רק את ההשתתפות הכספית של העירייה בהוצאותיהן.

מדין-וחשבון כספי של העירייה לשנת 1995 עולה, שבשנה"ל התשנ"ה השתתפה מנח"י בכיסוי הגירעונות של בתי-הספר האמורים בסכום של כ- 6.2 מיליון ש"ח; על-פי הצעת התקציב לשנת הלימודים התשנ"ו תגיע השתתפות מנח"י באותה שנה לכ- 7.8 מיליון ש"ח.

קביעת דרגת הוותק האופיינית של בתי-הספר

משרד מבקר המדינה השווה בין רשימת המורים לשנה"ל התשנ"ה שהעבירו למשרד החינוך שלושה מבתי-הספר השייכים לגופים לא עירוניים, לבין רשימת המורים במערכת המידע של משרד החינוך שהוכנה על-פי דיווחיהם של אותם בתי-הספר לצורך קביעת דרגת ותק אופיינית.

נמצא שהיו הבדלים בין נתוני הוותק והדרגה של המורים ברשימות שבתי-הספר העבירו למשרד החינוך לבין הנתונים במערכת המידע של משרד החינוך ששימשו לחישוב דרגת הוותק האופיינית.

על-פי חישובי משרד מבקר המדינה, דרגת הוותק האופיינית שמשרד החינוך קבע לכל אחד מבתי-הספר האמורים הייתה נמוכה מזאת שהגיעה להם למעשה. עקב כך נוצרו לבתי-הספר בשנה"ל התשנ"ה עודף הוצאות על הכנסות. מנח"י כיסתה את אלו ונגרמו לה הפסדים בסך של כ- 642,000 ש"ח.

מתשובת משרד החינוך למשרד מבקר המדינה עולה, כי בתי-הספר לא המציאו לו מיסמכים כנדרש ולכן הוא קבע למורים שמיסמכיהם לא הועברו אליו דרגה וותק מיזעריים, והדבר השפיע על חישוב דרגת הוותק האופיינית המגיעה לביה"ס.

לבתי-הספר השייכים לגופים לא עירוניים אין למעשה עניין להעביר למשרד החינוך נתונים מעודכנים ומדויקים כדי להימנע מגירעונות, משום שבסופו של דבר מנח"י כיסתה את הגירעונות הכספיים שלהם. לדעת משרד מבקר המדינה, יש לדרוש מבתי-הספר האמורים דיווחים אמיתיים ומדויקים ולדרוש מהם לתמוך אותם במיסמכים הדרושים.

מבדיקת המעקב עולה, כי בשנה"ל התשנ"ו חל שיפור בדיווחי בתי-הספר הנוגעים לדרגה ולוותק של מורים, ורק אחד מתוך שלושת בתי-הספר האמורים עדיין לא שלח למשרד החינוך מיסמכים המאמתים את דיווחיו. בשל העדר מיסמכים מאמתים לא עדכן משרד החינוך את דרגת הוותק האופיינית של ביה"ס, ועקב כך נגרם למנח"י גירעון של כ- 500,000 ש"ח.

דיווחים באמצעות המחשב

בתי-הספר רכשו מחברות פרטיות חבילת תוכנה הנקראת "מינהל בתי-הספר" (להלן - מנב"ס), המאפשרת, בין היתר, לנהל מאגרי מידע שכללו את הנתונים האלה: רשימות תלמידים, רשימות מורים, ציונים, ניהול פיננסי. על נושא "מערכת מידע ממוחשבת לניהול בית ספר" ראה דוח שנתי 46, עמ' 382.

העובדים בבתי-הספר אשר מטפלים בריכוז הדיווחים השונים לא קיבלו ממנח"י הכשרה מתאימה לנושא. נמצא, כי בבתי-הספר שנבדקו לא היו עובדים מיומנים ומקצועיים היודעים להפעיל כיאות את מערכת המנב"ס. חלק גדול מהתוכנה של המנב"ס לא היה בשימוש; בתי-הספר השתמשו בה רק לניהול רשימות תלמידים. אחד מבתי-הספר, על-אף שהייתה לו תוכנת מנב"ס, המשיך להעביר למשרד החינוך דיווחים ידניים. בבתי-ספר שנבדקו נמצא, כי לא השתמשו בתוכנה לעריכת רשימות מורים ועידכונם, לניהול מערכת שעות הלימודים, לרישום ציוני המבחנים של התלמידים וכן לניהול פיננסי של המוסד. לנוכח השימוש המועט בתוכנה האמורה וההוצאות הכרוכות בהחזקתה ספק אם רכישתה הייתה כדאית.

החברות שמשווקות ומפעילות את התוכנה נמצאות בבאר שבע ובתל אביב, ולטענת האחראים לנושא בבתי-הספר, הם לא קיבלו הדרכה מקצועית בהפעלת התוכנה ובפיתרון בעיות שנתעוררו.

לא הונהגו כללים של אבטחת מידע בהפעלת מערכות אלה בבתי-הספר והגישה אל מאגרי המידע לא הוגבלה.

בתשובת משרד החינוך למשרד מבקר המדינה נאמר, כי הנושא הוא באחריותה של מנח"י. זו מצידה הודיעה שהיא פועלת לשיפור המצב ולתיקון הליקויים.



משרד החינוך מממן את חלק הארי של רכיבי החינוך של התלמידים הלומדים בבתי-ספר על-יסודיים ברשויות מקומיות. בירושלים הוא מעביר את הכספים למנח"י. עודף ההוצאות על ההכנסות בתקציבי החינוך העל-יסודי של עיריית ירושלים גדל במשך השנים, מ- 15.3 מיליון ש"ח בשנת 1994 ל- 19 מיליון ש"ח בשנת 1996- 28.3% מהתקציב לנושא החינוך העל-יסודי. משרד מבקר המדינה העלה שהיו שתי סיבות להיווצרות הגירעונות הכספיים: העיקרית, העירייה אפשרה לבתי-הספר לחרוג ממכסת שעות הלימוד שהקציב להם משרד החינוך והקצתה להם שעות הוראה נוספות אף שידעה שאין לה מקור תקציבי למימון; וסיבה נוספת, בדיווחים של בתי-הספר למנח"י ולמשרד החינוך היו שגיאות ואי-דיוקים, ולא תמיד הם הוכנו על-פי הנהלים.

נמצאה אי-התאמה בין הדיווחים של בתי-הספר למנח"י ולמשרד החינוך; בדיווח של רוב בתי-הספר למנח"י היה מיספר התלמידים גדול מזה שהיה רשום במשרד החינוך. עקב כך נגרם למנח"י הפסד כספי: בשנת הלימודים התשנ"ה בסך של 340,000 ש"ח, ובשנת הלימודים התשנ"ו של כ- 490,000 ש"ח. היו הבדלים בין העלות לתלמיד שמשרד החינוך קבע לבתי-הספר לבין העלות שעל-פיה הוא שילם בעבורם בפועל, ושהייתה נמוכה יותר.

נוצר גירעון תקציבי גדול בשל הקצאת "תוספת חריגה" של שעות הוראה שבועיות לבתי-הספר שלא היה לה מקור הכנסה מתוקצב. ההקצאה שמנח"י קיבלה ממשרד החינוך התבססה על קריטריונים ונהלים שקבע משרד החינוך, ואילו במנח"י לא נקבעו כלל קריטריונים בדבר ההיקף והזכאות לתוספת השעות השבועיות. בכל אחד משנות הלימודים התשנ"ה והתשנ"ו הגיעה החריגה התקציבית בסעיף זה לכ- 3 מיליון ש"ח.

העירייה השתתפה בכיסוי גירעונותיהם של בתי-ספר שמנוהלים בידי גופים לא עירוניים בשיתוף מנח"י. ב- 1995 הגיעה ההשתתפות לכ- 6.2 מיליון ש"ח וב- 1996 כ- 7.8 מיליון ש"ח.

לדעת משרד מבקר המדינה, מנח"י צריכה להקפיד על נכונות הדיווחים המועברים מבתי-הספר למשרד החינוך. לצורך זה, עליה להורות לבתי-הספר להעביר אליה לבדיקה את רשימות התלמידים טרם העברתן למשרד. כמו-כן עליה לבדוק את טופס שכר הלימוד על כל פרטיו השונים, כדי לוודא שמשרד החינוך העביר אליה את כל הכספים שהיא זכאית לקבל על-פי הנתונים שבדיווחים של בתי-הספר. כיוון שמנח"י היא הנושאת בכיסוי הגירעונות הנוצרים לבתי-הספר בשל

הליקויים בדיווחיהם למשרד החינוך, אין לבתי-הספר עניין להקפיד שדיווחים אלה יהיו מדויקים ועדכניים. לכן, על מנח"י להתנות את כיסוי הגירעונות של בתי-הספר בדיווח מלא שלהם בצירוף מיסמכים מאמתים תחילה, מחד, ולבתי-הספר אסור להתרשל בדיווחים ולגרום על-ידי כך לגירעונות, מאידך.

לדעת משרד מבקר המדינה, על מנח"י ועל משרד החינוך לדון במשותף במציאת פיתרון לבעיות שנדונו לעיל.

כדי לשפר את הטיפול בדיווחים של בתי-הספר ולנסות להביא לתיקון הליקויים, על מנח"י, בשיתוף עם משרד החינוך, לדאוג להנחייה נאותה של העובדים העוסקים בנושאים המינהליים, ובעיקר של אלה המטפלים בדיווחים של בתי-הספר ובהתחשבנות הכספית שבין משרד החינוך, מנח"י ובתי-הספר.

המעקב שנעשה באוקטובר ובנובמבר 1996 העלה, כי הליקויים שהועלו בביקורת תוקנו רק בחלקם. על מנח"י להמשיך ולתקן את השאר.