



מוסדות חינוך מוכרים שאינם רשמיים

כללי

1. בשנת הלימודים תשע"א, פעלו ברחבי העיר תל אביב – יפו (להלן: "העיר") 78 מוסדות חינוך מוכרים שאינם רשמיים, בהם למדו כ- 5,600 ילדים. כ- 4,600 ילדים למדו ב- 47 בתי ספר מוכרים שאינם רשמיים וכ- 1,000 ילדים ב- 31 גני ילדים מוכרים שאינם רשמיים.
2. במוסדות החינוך המוכרים שאינם רשמיים לומדים בעיקר תלמידים מהמגזר הדתי. המוסדות כוללים את רשת החינוך העצמאי בה לומדים כ- 1,700 ילדים ואת רשת החינוך "מעין החינוך התורני" בה לומדים כ- 750 ילדים (להלן: "רשתות החינוך").
3. בחודש מאי 2007 אושר בכנסת תיקון לסעיף 11 בחוק חינוך ממלכתי התשי"ג-1953, אשר חייב את הרשויות המקומיות להשתתף בתקצוב מוסדות חינוך מוכרים שאינם רשמיים בשיעור יחסי להשתתפות המדינה בתקציביהם ובהתאם לעמידת המוסדות בתנאים שנקבעו בתקנות.
4. שרת החינוך דאז, אישרה בתאריך 6.1.2008, את תקנות חינוך ממלכתי (מוסדות מוכרים) (תיקון), התשס"ח – 2008 (להלן: "חוק נהרי") שתחולתן הקבועה בחוק היא מיום 1.1.2008.
5. בעקבות חוק נהרי הוצאו על ידי משרד הפנים חוזרי מנכ"ל 4/2008, 1/2009 ו- 8/2009 שמטרתם להנחות את הרשויות לגבי אופן יישום החוק ומימון מוסדות החינוך כאמור.

עבודת הביקורת

6. לצורך עבודתה, עיינה הביקורת בפרוטוקולים של ישיבות שנערכו בעירייה עם כניסתו לתוקף של חוק נהרי, במסמכים וחוות דעת של היועמ"ש בעירייה הרלוונטיים לנושא, במסמכי הנהלת חשבונות ומערכת העזר של מינהל החינוך ובקבצי מחשב כדלקמן:
 - קובץ נתונים של תלמידי החינוך המוכר שאינו רשמי שלמדו במוסדות חינוך אלו בשנה"ל תשע"א.
 - קובץ נתונים של תלמידי החינוך הממלכתי שלמדו במוסדות חינוך אלו בשנה"ל תשע"א.
7. הביקורת נפגשה במסגרת עבודתה בין היתר, עם בעלי התפקידים המפורטים להלן:
 - מנהלת מינהל החינוך, מנהל יחידות מטה החינוך, ס. מנהל משאבי אנוש וארגון, ס. חשב מינהל החינוך, רכזת שכר ותכנון רוחבי מאגף תקציבים.
8. איסוף הממצאים לדוח הביקורת נערך במהלך החודשים מאי 2011 ועד אוקטובר 2011. בסיוע הנתונים שנבדק הינו לתקופה החל מינואר 2009 ועד לחודש יוני 2011 (להלן התקופה המבוקרת).



חומר שהתקבל

9. דוחות המפרטים את רשימת מוסדות החינוך המוכרים שאינם רשמיים.
10. רישיונות להפעלת מוסדות חינוך מוכרים.
11. מסמכים המפרטים את אופן חישוב תקצוב מוסדות החינוך המוכרים שאינם רשמיים לפני חוק נהרי.
12. קבצים המפרטים את הסלים שנקבעו על ידי העירייה למימון הילדים במוסדות החינוך המוכרים שאינם רשמיים.
13. דוח התפלגות תלמידים במוסדות החינוך המוכרים שאינם רשמיים המפרטים את מספר התלמידים בכל מוסד חינוך כאמור.
14. קבצים מהמערכת הממוחשבת בעירייה המפרטים את מספר התלמידים בכל אחד ממוסדות החינוך המוכרים שאינם רשמיים.
15. מסמכים ממשרד הפנים המאשרים את אחוז התקצוב למוסדות החינוך המוכרים שאינם רשמיים.
16. קבצי חישוב הסכומים הסופיים ששולמו למוסדות החינוך המוכרים שאינם רשמיים בעקבות חוק נהרי בשנות הלימוד תש"ע-תשע"א.
17. מכתב עדכון שנשלח מהעירייה למוסדות החינוך המוכרים שאינם רשמיים לגבי הזכאות לקבלת כספים בעקבות חוק נהרי.
18. מסמכי הצעות לקריטריונים לקביעת מוסדות החינוך המוכרים שאינם רשמיים אשר ימומנו על ידי העירייה בסכומים שמעל הקבוע בחוק.
19. דוח פירוט העובדים המועסקים על ידי העירייה במוסדות החינוך המוכרים שאינם רשמיים.
20. דוח פירוט המבנים שבשימוש מוסדות החינוך המוכרים שאינם רשמיים.
21. פרוטוקולים של ישיבות מנכ"ל שנערכו בעירייה בנושא חוק נהרי.
22. התכתבויות שנערכו בין הגורמים השונים בנושא חוק נהרי.
23. דוחות ריכוז תשלומים שהועברו למוסדות החינוך בעיר באמצעות נוהל תמיכות.

**מטרת הביקורת**

24. מטרות הביקורת הוגדרו כלהלן:
- בחינת התנהלות העירייה מול מוסדות החינוך המוכרים שאינם רשמיים ואופן מימון המוסדות בהתאם לחוק נהרי.
 - בחינת היקף המימון של מוסדות החינוך המוכרים שאינם רשמיים ביחס להיקף המימון של המוסדות הרשמיים, בהתאם לקבוע בחוק והחלטות העירייה.
 - בחינת שוויוניות חלוקת הכספים בין מוסדות החינוך המוכרים שאינם רשמיים הממומנים על ידי העירייה בעקבות חוק נהרי.
 - בחינת קיומן ויעילותן של הבקורות בעירייה, אחר אופן ונאותות השימוש בכספים על ידי מוסדות החינוך המוכרים שאינם רשמיים.

רקע

25. חוק לימוד חובה מחייב כל ילד מגיל חמש ועד גיל שלוש-עשרה (מגן חובה ועד כיתה ט') ללמוד במוסד חינוך מוכר.
26. סעיף 7 ב' לחוק לימוד חובה תש"ט 1949 קובע, כי "קיום מוסדות חינוך רשמיים למתן חינוך יסודי חנים לפי חוק זה לילדים ולנערים הגרים בתחום שיפוטת של רשות חינוך מקומית, יהא מוטל על המדינה ועל אותה רשות חינוך מקומית במשותף".
27. כלומר, עד לחוק נהרי, חויבה העירייה להשתתף במימון מוסדות החינוך המוכרים רשמיים הפועלים בתחומה ולא חויבה לממן את מוסדות החינוך המוכרים שאינם רשמיים.
28. חוק לימוד חובה תש"ט 1949 מגדיר מהו מוסד חינוך רשמי ומהו מוסד חינוך מוכר, כלהלן:
- מוסד חינוך מוכר - כל מוסד חינוך רשמי או כל מוסד חינוך אחר שהשר הכריז עליו, בהכרזה שפורסמה ברשומות שהוא מוסד חינוך מוכר לצורך החוק.
 - מוסד חינוך רשמי - חוק נהרי, תשי"ג-1953 הסדיר את התנאים בהם נדרש מוסד חינוך לעמוד על מנת להיחשב כמוסד רשמי.
- סעיף 3 לחוק קובע, כי "החל משנת הלימודים תשי"ד ואילך יונהג חינוך ממלכתי בכל מוסד חינוך רשמי" כאשר חינוך ממלכתי מוגדר בחוק, כלהלן: "חינוך הניתן מאת המדינה על פי תכנית הלימודים, ללא זיקה לגוף מפלגתי, עדתי או ארגון אחר מחוץ לממשלה, ובפיקוחו של השר או של מי שהוסמך לכך על ידיו". לפיכך מוסד חינוך שלא פועל לפי החינוך הממלכתי לא יוכר כמוסד חינוך רשמי.



29. ברחבי העיר פועלים מוסדות חינוך מוכרים רשמיים ומוסדות חינוך מוכרים שאינם רשמיים. כל מוסדות החינוך המוכרים רשמיים ממומנים גם על ידי העירייה.
30. עד לחודש ספטמבר 2009, מועד היישום בפועל של חוק נהרי על ידי העירייה (להלן: "מועד יישום חוק נהרי"), מתוך 78 המוסדות שאינם רשמיים הפועלים בתחומה, העירייה מימנה 20 מוסדות, כלהלן:
- 13 מוסדות חינוך מוכרים שאינם רשמיים מומנו באמצעות תשלום ישיר של הוצאות המוסדות (חשמל, מים וכו').
- 7 מוסדות חינוך מוכרים שאינם רשמיים מומנו באמצעות העברת הקצבות לשימוש המוסדות.
31. יתר מוסדות החינוך המוכרים שאינם רשמיים לא מומנו על ידי העירייה.
32. לאחר מועד יישום חוק נהרי ממומנים כל מוסדות החינוך המוכרים בעירייה (בתי ספר וגני ילדים שהינם רשמיים ושאינם רשמיים).
33. מוסדות החינוך אשר מומנו לפני מועד יישום חוק נהרי בעירייה עדיין ממומנים על ידי העירייה באותו אופן, בעוד המוסדות האחרים ממומנים באמצעות העברת הקצבות בהתאם לסכום עליו החליטה העירייה לתקצב כל תלמיד (להלן: "הסל החדש") כפול מספר התלמידים הלומדים בכל מוסד חינוך.
34. סכום "הסל החדש" שנקבע על ידי העירייה ושהיה צריך להיות מועבר לכלל מוסדות החינוך המוכרים שאינם רשמיים בעקבות יישום חוק נהרי, הינו 742 ש"ח לילד בבתי הספר ו- 865 ש"ח לילד בגני הילדים (בכל שנת לימודים).
35. השימוש בכספים שהועברו למוסדות החינוך המוכרים שאינם רשמיים הינו באחריות מוסדות החינוך (להלן: "בניהול עצמי").

ממצאים

המימון העירוני טרם יישום חוק נהרי

רקע

36. עד לחוק נהרי, החוק לא חייב את העירייה לממן את מוסדות החינוך שאינם רשמיים, וחלק ממוסדות אלו מומנו על ידי העירייה בתקצוב שנתי שנקבע מראש.
37. מימון מוסדות החינוך שאינם רשמיים על ידי הרשויות המקומיות הוסדר באמצעות חוזר מנכ"ל של משרד הפנים 4/2006 - נוהל תמיכות במוסדות ציבור על ידי הרשויות המקומיות (להלן: "נוהל תמיכות").



38. בנוהל התמיכות מוגדרות המטרות, כלהלן:
- להסדיר מתן תמיכות, במישרין או בעקיפין, מאת רשויות מקומיות למוסדות ציבור שונים הפועלים בתחומה המוניציפאלי של הרשות בנושאים שונים, לרבות בתחום החינוך.
 - לקדם בתחום התמיכות, מנהל תקין, שוויון, שקיפות, חסכון, יעילות ולמנוע פגיעה בטוהר המידות.
39. סעיף 4 לנוהל התמיכות קובע, כי הרשות צריכה לקיים תקציב תמיכות נפרד הכולל את סך תקציב התמיכות הישירות והעקיפות.
40. סעיף 5 לנוהל התמיכות קובע, כי הרשות רשאית לתת תמיכה רק כאשר הפעילות המתבצעת על ידי מוסד הציבור היא במסגרת תפקידיה וסמכויותיה בהתאם לדיני השלטון המקומי ורק למוסד ציבור הקיים ופועל בתחומה.
41. כמו כן, סעיף 8 לנוהל התמיכות קובע, כי העברת כספים מחייבת את העירייה לקבוע מדי שנה "תבחינים" שוויוניים לחלוקת כספי התמיכה לכלל המוסדות הממומנים על ידי הרשות דרך נוהל התמיכות, ומחייבת את מוסדות החינוך להגיש בקשות לקבלת תמיכה אשר יבדקו על ידי ועדה מקצועית.
42. נוהל התמיכות מסדיר את הפיקוח שעל העירייה לבצע על מנת לוודא שהכספים שהועברו על ידיה אכן משמשים למטרות שעבורן הועברו, לרבות מינוי מפקח מטעם העירייה, קבלת דוחות תקופתיים ממוסדות החינוך וכו'.
43. במקרים בהם מועברות תמיכות למוסדות החינוך בהתאם לנוהל, המוסד אחראי על שימוש בכספי התמיכה בהתאם למטרה עבודה הועברה, העברת דיווחים שנתיים שוטפים לעירייה ועוד. עוד קובע הנוהל, כי במקרים אלו העירייה אחראית על מינוי מפקח שתפקידו לפקח באופן מלא על מילוי התנאים למתן כספי התמיכה ואופן השימוש בכספים.

ממצאים

44. עד למועד יישום חוק נהרי, העירייה מימנה את מוסדות החינוך המוכרים שאינם רשמיים ב- 3 אופנים, כלהלן:
- מימון עירוני באמצעות תמיכות.
 - מימון עירוני באמצעות העברת תקציב קבוע (הסל הקודם).
 - תשלום הוצאות באופן ישיר.

**מימון עירוני באמצעות תמיכות**

45. העברת כספי מימון באמצעות נוהל התמיכות בוצעה על ידי העירייה בהתאם לקריטריונים המעודכנים מדי שנה ואפשרו לכל מוסד חינוך שאינו רשמי להגיש בקשה לקבלת מימון מהעירייה, באופן שוויוני.

מימון עירוני באמצעות העברת תקציב קבוע (הסל הקודם):

46. העברת סל לניהול עצמי של מוסדות החינוך שנקבע בהתאם להחלטת העירייה וחולק לפי מספר הילדים בכל מוסד חינוך (להלן: "הסל הקודם"). באופן זה מומנו על ידי העירייה 7 מוסדות חינוך בעיר בלבד, כלהלן: בתי הספר ישיבת בעל"ז, חב"ד ותורה והוראה, גני הילדים תורה והוראה, חב"ד, אגו"י ונשי אגו"י.

47. להלן פירוט הסל הקודם שנקבע ומומן על ידי העירייה כהעברת תקציב קבוע בשנת 2008 עבור כל ילד במוסדות החינוך שאינם רשמיים:

הסל הקודם שנקבע לכל תלמיד בגן ילדים	הסל הקודם שנקבע לכל תלמיד בביה"ס	הסעיף הממומן
61	19.8	טלפון
85	56.2	מים
124	28	אחזקת חצר
153	129	תיקוני מבנים
102	144.1	חשמל
28	21	חומרי ניקיון
5	6.5	אחזקה כללית
-	7	ציוד משקי
-	4	ספרים
-	6.5	ציוד לימודי
-	נרכש ישירות על ידי העירייה	מכשירי לימוד
-	7	ציוד ספורט
-	120	שעות תגבור
-	מומן ישירות על ידי העירייה	מזכירות
-	מומן ישירות על ידי העירייה	שרתים
-	13	מתקני ספורט
5	-	ריהוט
43	-	הכנה למתקני חצר
32	-	ארגזי חול
638	562.1	סה"כ הסל שנקבע



48. התשלום באמצעות הסל הקודם ניתן רק ל- 7 מוסדות חינוך מוכרים שאינם רשמיים (מתוך 78 מוסדות החינוך המוכרים שאינם רשמיים שפעלו בעיר באותה העת). מוסדות אלו השתייכו לרשתות החינוך.

49. להלן פירוט הכספים שהועברו בפועל בשנת 2008 ל- 7 מוסדות החינוך שאינם רשמיים כאמור:

פרטי מוסד החינוך	מספר התלמידים במוסד החינוך (נכון לשנת 2008)	הסל הקודם שנקבע לכל תלמיד (בש"ח)	סה"כ הסכום שהועבר (בש"ח)
בי"ס ישיבת בעל"ז	83	254.5	21,124
בי"ס ישיבת תורה והוראה	232	562.5	130,500
גן ישיבת תורה והוראה	28	636	17,812
בי"ס חב"ד	40	562.5	22,500
גן חב"ד	14	636	8,906
גן אגו"י	26	636	16,540
גן נשי אגו"י	11	636	6,998
סה"כ	434 ילדים	517 ש"ח בממוצע לילד	224,380 ש"ח

50. יצויין, כי חלק מהטובין/שירותים שנכללים בסעיפים המפורטים בטבלה לעיל, סופקו בפועל על ידי העירייה.

51. העירייה העבירה מדי שנה, תקציב קבוע בהתאם לסל הקודם שקבעה ל- 7 מוסדות חינוך מוכרים שאינם רשמיים, שלא באמצעות נוהל תמיכות שהיה למעשה האמצעי החוקי היחידי באותה העת להעברת הכספים לאותם מוסדות חינוך.

52. העירייה לא ביצעה פעולות פיקוח אחר אופן השימוש בכספים שהעבירה למוסדות החינוך שאינם רשמיים ולא דרשה לקבל אסמכתאות המעידות על אופן השימוש בכספים. חשוב לציין, כי הכספים שהועברו למוסדות החינוך לא יועדו למימון פעילויות או רכישות ספציפיות אלא הועברו לניהול עצמי של מוסדות החינוך המוכרים שאינם רשמיים.

53. העירייה לא חתמה עם מוסדות החינוך המוכרים שאינם רשמיים על הסכמים המסדירים את אופן ההעברה והשימוש בכספים, המטרות שלצרכיהן מועברים הכספים וכו'. בהתייחסותו לממצא זה מסר ס. מנהל אגף החשבות, כי:

"במהלך שנת 2011 מינהל החינוך בשיתוף עם חשבות המינהל הוציא כתב התחייבות למוסדות המפרט עבור מה משמשים הכספים בסל חוק נהרי".



54. מוסדות החינוך המתוקצבים נבחרו בהתאם לשיקול דעתה של העירייה, ללא קביעת קריטריונים ותבחינים שוויוניים לקביעת מוסדות החינוך שימומנו וחלוקת הכספים בין המוסדות.

תשלום הוצאות באופן ישיר

55. בעיר פועלות מספר רשתות חינוך המפעילות 15 בתי ספר מוכרים שאינם רשמיים, מתוכם, עד למועד כניסתו של חוק נהרי לתוקף, העירייה מימנה באופן ישיר 13 בתי ספר, כלהלן:
רשת החינוך העצמאי – הרשת מפעילה 10 מוסדות חינוך מוכרים שאינם רשמיים אשר מומנו כולם לפני התיקון לחוק נהרי.

מספר התלמידים במוסד החינוך (נכון לשנת תשע"א)	פרטי מוסד החינוך
90	בית הילד
167	בית יעקב ב
334	בית יעקב ה
204	יסודי התורה א'
92	יסודי התורה ב'
88	ישיבת בעל"ז
282	ק"י שערי ציון
182	שובו
62	שילה בנים
207	ת"ת שמחת תורה
1,708	סה"כ

מעיין החינוך התורני – הרשת מפעילה 5 בתי ספר מוכרים שאינם רשמיים מתוכם מומנו 3 בתי ספר לפני יישום התיקון לחוק נהרי.

מספר התלמידים במוסד החינוך (נכון לשנת תשע"א)	פרטי מוסד החינוך
158	אמרי דוד
194	ראשית חוכמה
86	תפארת יוסף
157	פיתוחי חותם בנים (ממומן רק לאחר יישום התיקון לחוק)
157	פיתוחי חותם בנות (ממומן רק לאחר יישום התיקון לחוק)
752	סה"כ



56. עד למועד יישום התיקון לחוק נהרי, מימנה העירייה 13 מוסדות חינוך מוכרים שאינם רשמיים הכלולים ברשת החינוך של החינוך העצמאי וברשת מעיין החינוך התורני. מתוכם מוסד חינוך אחד מומן באמצעות סל ניהול עצמי (ישיבת בעל"ז) והיתר מומנו באופן מלא מבלי שהיה קיים בסיס חוקי להעברת הכספים באופן האמור.
57. מוסדות החינוך המתוקצבים נבחרו בהתאם לשיקול דעתה של העירייה, ללא קביעת קריטריונים ותבחינים שוויוניים לקביעת מוסדות החינוך שימומנו וחלוקת הכספים בין המוסדות.
58. מימון מוסדות החינוך התבצע על ידי העירייה בהתאם להוצאות מוסדות החינוך בפועל בנושאים כגון: חשמל, מים וכו' ומבלי שנקבע סכום מקסימאלי למימון ביחס לכמות התלמידים בכל מוסד חינוך.
59. הביקורת ביקשה לקבל נתונים פרטניים לגבי היקף הכספים שהועברו למימון מוסדות החינוך כאמור בשנים 2008-2009.
60. להלן פירוט התשלומים שהועברו לבתי הספר של רשת החינוך העצמאי בשנה"ל תשס"ט שהינה לפני מועד תחילת יישום חוק נהרי על ידי העירייה ובשנות הלימודים תש"ע-תשע"א שלאחר מועד יישום חוק נהרי:

סך הכספים שהועברו לביה"ס בשנה"ל תשע"א (באש"ח)	סך הכספים שהועברו לביה"ס בשנה"ל תש"ע (באש"ח)	סך הכספים שהועברו לביה"ס בשנה"ל תשס"ט (באש"ח)	מספר התלמידים במוסד החינוך (נכון לשנת תשע"א)	פרטי מוסד החינוך
7.9	23.1	17.2	90	ב. ה.
14.8	44.2	25.8	167	ב. י. ב.
7.6	35.8	32.2	334	ב. י. ה.
16.2	15	18.8	204	י. ה. א'
6.8	19	16.7	92	י. ה. ב'
28	10.9	9	88	ישיבת ב.
0.7	37.8	30.8	282	ק"י ש. צ.
לא התקבלו נתונים	לא התקבלו נתונים	27.9	182	ש.
3.9	לא התקבלו נתונים	13.5	62	ש. ב.
4.5	19.3	20.1	207	ת"ת ש. ת.
90.4	205.1	212	1,708	סה"כ



61. להלן רשימה נוספת של עמותות שקיבלו מימון עבור מוסדות חינוך מוכרים שאינם רשמיים המשתיכים לרשת החינוך התורני:

סך הכספים שהועברו לביה"ס בשנת 2011 (באש"ח)	סך הכספים שהועברו לביה"ס בשנת 2010 (באש"ח)	סך הכספים שהועברו לביה"ס בשנת 2009 (באש"ח)	סך הכספים שהועברו לביה"ס בשנת 2008 (באש"ח)	פרטי מוסד החינוך
171.8	378.5	267.5	286.9	י. ז. (יחד בנים ובנות – ר. ה. ה.)
32.5	194	98	132.8	ש. צ. (מ. ה. ה.)
568.2	213.8	לא התקבלו נתונים	253.5	ש. ש. א. ת. (מ. ה. ה.)
772.5	786.3	365.5	673.2	סה"כ

חוק נהרי – הוראות ומועד יישום

רקע

62. כאמור, עד למועד יישום חוק נהרי, העירייה מימנה חלק ממוסדות החינוך המוכרים שאינם רשמיים בשיעור הגבוה מהקבוע בתיקון לחוק נהרי, באמצעות 3 דרכים שפורטו בדוח, כלהלן:

- העברת תשלומים באמצעות נוהל תמיכות.
- העברת סל זהה לסל שהועבר למוסדות חינוך מוכרים רשמיים (100% מימון).
- מימון הוצאות מוסדות החינוך על ידי תשלום ישיר של חשבונות (חשמל, מים וכו').

63. סעיף 11 א לחוק נהרי קובע, כלהלן: "רשות מקומית תשתתף בתקציבי מוסדות חינוך מוכרים שאינם רשמיים הפועלים בתחומה בשיעור יחסי להשתתפותה בתקציביהם של מוסדות חינוך רשמיים דומים הפועלים בתחומה".

64. חוק נהרי חייב את העירייה לממן את מוסדות החינוך המוכרים שאינם רשמיים בסכום הנע בין 65%-75% מהסכום הממומן על ידי העירייה במוסדות חינוך מוכרים רשמיים.

65. חוק נהרי אינו מסדיר את הדרך שבה תעביר הרשות המקומית את השתתפותה במימון מוסדות החינוך (העברה תקציבית באמצעות סל, תשלום ישיר של ההוצאות או מתן תמיכות).

66. סעיף 4 לחוק נהרי קובע, כי חוק נהרי יחולו מיום 1.1.2008.

67. ביום 23.6.2008 פרסם משרד הפנים את חוזר מנכ"ל משרד הפנים מספר 4/2008 – השתתפות הרשויות המקומיות בתקציב מוסדות החינוך המוכרים שאינם רשמיים. החוזר מנחה את הרשויות המקומיות לגבי אופן המימון של המוסדות בתחומן.



68. סעיף 16 לחוזר מנכ"ל משרד הפנים 4/2008 ציין וקבע, כדלקמן:
- "חלק מהרשויות המקומיות נהגו לשלם את החשבונות של מוסדות החינוך עבור מים וחשמל במישרין, העסיקו קבלני שיפוצים וקבלני ניקיון וכו' באופן ישיר בחלק מהמוסדות שאינם רשמיים."
 - "מימון שירותים המסופקים למוסדות שאינם רשמיים בדרך של תשלום ישיר לספק על ידי הרשות המקומית הוא אינו דבר ראוי שכן הוא אינו מאפשר שמירה מספקת על עקרונות השוויון והשקיפות. אופן מימון השירותים המתואר לעיל אינו עולה בקנה מידה אחד, אפוא, עם הוראות החוק."
 - "בחלק מהרשויות המקומיות מועסקים עובדי הרשות במוסדות החינוך שאינם רשמיים. העסקה כזו, לכאורה, אינה עולה בקנה אחד עם הוראות הדין, ואין לה כל מקום."
69. בהתאם לאמור, נקבעה בחוזר תקופת היערכות לקראת המעבר לתקצוב מוסדות החינוך שאינם רשמיים עד לסוף שנה"ל הנוכחית לאותו מועד, כלומר עד לחודש ספטמבר 2008, כשבסוף התקופה על העיירה לחדול מאופן הפעילות האמור.
70. לאחר הפצת חוזר מנכ"ל משרד הפנים 4/2008 ובעקבות "קשיים" שהתעוררו לאחר הפצת החוזר, העביר מנכ"ל משרד הפנים ביום 2.9.2008, מכתב לראשי הרשויות המקומיות בו ציין, כלהלן: "בשל קשיים טכניים ביישום ההוראות החדשות שפורסמו בהנחיה בנושא זה בחוזר מנכ"ל משרד הפנים 4/2008 הנוגעים למוסדות רשת החינוך העצמאי ורשת מעיין החינוך התורני... תוארך תקופת המעבר עד ליום 25.9.2008".
71. חוזר מנכ"ל משרד הפנים 7/2008 מיום 22.10.2008 האריך בשנית את תקופת המעבר ליישום חוק נהרי עד ליום 1.12.2008.
72. לאחר תחילת יישום התיקון לחוק נהרי, על העירייה להשתתף במימון כל מוסדות החינוך המוכרים שאינם רשמיים הנמצאים בשטחי העיר (78 מוסדות חינוך שאינם רשמיים) ואשר עומדים בתנאי חוק נהרי.

ממצאים

73. בניגוד למועד שנקבע בחוק נהרי, המחייב את העירייה לממן את מוסדות החינוך המוכרים שאינם רשמיים החל מחודש ינואר 2008, ולמרות הארכות שניתנו בחוזרי המנכ"ל ליישום התקנות החל מחודש דצמבר 2008, העירייה החלה במימון המוסדות שלא מומנו על ידה לפני תחולת החוק רק בחודש ספטמבר 2009 ומבלי שבוצע מימון רטרואקטיבי ממועד תחולת חוק נהרי.



74. לדברי מנהל המחלקה לרווחה חינוכית דאז, מימון מוסדות החינוך במועד מאוחר מהקבוע בחוק נהרי נעשה בעקבות הנחיית היועמ"ש של העירייה, ובכל מקרה לא התקבלו בעירייה דרישות ממוסדות חינוך מוכרים שאינם רשמיים לקבלת תקצוב בהתאם לזכאותם בחוק. חשוב לציין שלמרות בקשתה, לא קיבלה הביקורת מסמך המעיד על הנחייה כאמור של היועמ"ש בעירייה. בהתייחסותו לממצאים המפורטים בסעיפים 73-74 מסר מנהל יחידות מטה החינוך, כי:

"בסיכום דיון מיום 14.7.2010 סימוכין 239/10 אשר הועבר לידי הביקורת בתאריך 25.9.2010 קיימת הנחיה המתייחסת לתחולת החוק החל מ- 1.9.2010 ראה התייחסות הביקורת להימצאות הסיכום בסעיף 131.

יתרה מזו, כפי שצוין בפני הביקורת החל ממועד פרסום החוק בשנת 2008, פנה מנהל המחלקה לרווחה חינוכית באמצעות דואר רשום למוסדות בבקשה להגיש דרישות לתשלום בגין ישום החוק.

כפי שצוין בפני הביקורת, לא התקבלה כל בקשה לתקציב.

כפי שצוין בפני הביקורת נדגיש כי למרות פניות הרשות אשר הוצגו בפני הביקורת, לא התקבלה כל בקשה לתקציב.

כל התהליך היה בהתייעצות עם היועמ"ש."

הערת הביקורת: כפי שצוין בסעיף 73 לעיל, העירייה החלה בפועל ביישום חוק נהרי החל מחודש ספטמבר 2009 בעוד חוזרי המנכ"ל מחייבים את העירייה לממן את מוסדות החינוך המוכרים שאינם רשמיים החל מחודש דצמבר 2008.

75. משיחה שקיימה הביקורת עם העוזרת הראשית של היועמ"ש, ציינה האחרונה, כי לדעתה תחילת יישום התיקון לחוק נהרי צריך להיות בהתאם לקבוע בחוזרי המנכ"ל, דהינו החל מחודש דצמבר 2008.

76. עד למועד הפצת טיוטת הממצאים (אוקטובר 2011) העירייה טרם החלה ביישום חוק נהרי על רשתות החינוך אשר מומנו על ידה לפני מועד תחילת יישום התיקון לחוק. בהתייחסותו לממצא זה מסר מנהל יחידות מטה החינוך, כי:

"מימון הרשתות אינן עומדות בסתירה ליישום חוק נהרי שכן החוק מאפשר מימון גם בשווה ערך.

יחד עם זאת פעלנו ואנו פועלים להעביר את כל המוסדות לשיטת ניהול עצמי.

מוסדות המאוגדות בעמותות ושהיו ממומנות על ידי העירייה, הועברו החל מ- 1.9.2011 לניהול עצמי, סל התלמיד עובר במלואו לעמותות שבאחריותן לתחוק את בית הספר.

בתי הספר שבניהול עצמי -

מוסדות מעיין החינוך התורני

פיתוחי חותם - בנות



פיתוחי חותם – בנים

עברו ב- 1/9/11

רש"י – בנים

רש"י – בנות

תפארת יוסף

אמרי דוד

מוסדות החינוך העצמאי

יחד בנים

יחד בנות

חשוב לציין כי יתר בחי הספר של החינוך העצמאי אינם מאוגדים בעמותות ולכן אנו פועלים למציאת פיתרון להעברתם גם כן לניהול העצמי."

הנחיות חוזרי מנכ"ל ליישום חוק נהרי

רקע

77. לאחר שאושר חוק נהרי, הוציא מנכ"ל משרד הפנים חוזרי מנכ"ל שמטרתם להסדיר את אופן מימון הרשויות המקומיות עד ליישום מלא של התיקון לחוק.

78. בין היתר, חוזרי מנכ"ל משרד הפנים דנו והסדירו את הסוגיות, כדלהלן:

- מועד תחילת יישום התיקון לחוק נהרי.
- אופן חישוב גובה המימון שעל הרשות להעביר לכל אחד מהמוסדות שאינם רשמיים.
- הפעילויות שעל הרשות לממן במוסדות החינוך שאינם רשמיים (תחזוקת מבנים, חשמל, מים, העסקת עובדים).
- אופן העברת הכספים מהרשויות למוסדות שאינם רשמיים.
- אופן המימון של מוסדות החינוך שאינם מוכרים מעבר לקבוע בתיקון לחוק.
- העסקת עובדים במוסדות החינוך שאינם רשמיים.
- העסקת קבלנים ומתן שירותים עבור מוסדות החינוך שאינם רשמיים.
- מימון המוסדות מתקציבי תב"רים.
- התנהלות הרשות בתקופת המעבר.

79. חוזר מנכ"ל משרד הפנים 4/2008 קבע, כי מימון שירותים המסופקים למוסדות החינוך המוכרים שאינם רשמיים בדרך של תשלום ישיר לספק מהרשות המקומית הוא איננו דבר ראוי, שכן הוא אינו מאפשר שמירה מספקת על עקרונות השוויון והשקיפות.

80. בנוסף קבע חוזר מנכ"ל משרד הפנים 4/2008, כי אופן מימון השירותים באמצעות תשלום ישיר לספקים אינו עולה בקנה אחד עם הוראת סעיף 11 א' לתיקון לחוק נהרי הקובע שהרשות תשתתף בתקציביהם של מוסדות החינוך המוכרים שאינם רשמיים.
81. לפיכך, חוזר מנכ"ל משרד הפנים 4/2008 קובע כי, על העירייה להימנע מתשלום ישיר של חשבונות מוסדות החינוך המוכרים שאינם רשמיים ולהעביר את כספי השתתפות העירייה ישירות למוסדות החינוך (להלן: "ניהול עצמי").
82. בהתאם לחוזר מנכ"ל משרד הפנים 1/2009, רשות מקומית לא יכולה לשלם עוד חשבונות חשמל, גז, מים, טלפון או שירותים אחרים שנצרכו על ידי מוסדות החינוך המוכרים שאינם רשמיים, או לשלם לספק בגין הספקת שירותים כלשהם למוסדות אלו.
83. עוד קובע חוזר מנכ"ל משרד הפנים 1/2009, כי החל מיום ה-1.3.2009, על הרשויות להסב את כל ההתקשרויות אשר בוצעו על ידן למוסדות החינוך, כגון: שירותי ניקיון, תחזוקה וכו'.
84. במקרים בהם העירייה לא מבצעת את הפעולות הנדרשות כאמור, חוזר מנכ"ל משרד הפנים 4/2008 וחוזר מנכ"ל משרד הפנים 1/2009 קובעים, כלהלן:
- החל מיום 1.3.09, ככל שלא יוסבו החוזים, לא יבצעו הרשויות המקומיות תשלומים לספקים בגין שירותים המסופקים למוסדות החינוך המוכרים שאינם רשמיים והרשות אף תפעל לביטול מיידי של ההסכמים או צמצומם (ככל שההסכמים נוגעים להספקת שירותים למוסדות חינוך מוכרים רשמיים).
 - במהלך תקופת המעבר, רשות מקומית המעסיקה נותן שירותים, משלמת חשבונות או מעסיקה עובדים במוסד חינוך מוכר שאינו רשמי, תקזז את הוצאותיה מסכום ההשתתפות המגיע למוסד החינוך.
85. בעקבות חוזר מנכ"ל משרד הפנים 1/2009, העביר מנהל המחלקה לרווחה חינוכית דאז, מכתב למוסדות החינוך המוכרים שאינם רשמיים ביום 15.2.2009, בו ציין מנהל המחלקה לרווחה חינוכית דאז, כי החל מיום 1.3.2009, העירייה תרשום את מוני החשמל, המים, טלפון וכו' על שם מוסדות החינוך המוכרים שאינם רשמיים.
86. ביום 30.12.2009 הוציא משרד הפנים את חוזר מנכ"ל משרד הפנים 8/2009 הקובע, כי הרשות המקומית יכולה להחליט על הקצאת חלק מן המרכיבים בדרך של תשלום כסף וחלק בשווה כסף.
87. חוזר המנכ"ל קובע, כי החלטת הרשות לגבי דרך ההשתתפות בכסף או בשווה כסף, יכול שתהיה לגבי כל מוסדות החינוך המוכרים שאינם רשמיים בתחומה או לגבי חלקם, בכפוף לקריטריונים שיקבעו על ידי הרשות בהתאם לכללי השוויון והמשפט המנהלי.



ממצאים

88. מנהל המחלקה לרווחה חינוכית דאז, ציין במכתבו, כי החל מהמועד הקבוע בחוזר מנכ"ל משרד הפנים (1.3.2009), העירייה לא תהא מעורבת בהתקשרות עם קבלני משנה ו/או ספקים אשר נותנים שירותים לאותם מוסדות חינוך והחל מהמועד האמור, האחראיות לתשלום לספקים וההתקשרות עימם היא של מוסדות החינוך.
89. בעקבות קשיים שהתעוררו בעירייה ביישום הנחיות חוזרי המנכ"ל לגבי אי ביצוע מימון ישיר של הוצאות מוסדות החינוך המוכרים שאינם רשמיים לא הצליחה העירייה ליישם את הנחיות חוזרי המנכ"ל במועדים שנקבעו בחוק נהרי.
90. נכון למועד הביקורת (אוקטובר 2011), העירייה לא קבעה קריטריונים לקביעת מוסדות החינוך שימומנו על ידה בכסף או בשווה כסף. בהתייחסות לממצאים המפורטים בסעיפים 89-90 מסר מנהל יחידות מטה החינוך, כי:
"סעיפים 141-148 מתייחסים לטיפול שנעשה בקביעת הקריטריונים."
91. למרות שחלפו כשנתיים ממועד הדרישה ליישום האמור בחוזרי המנכ"ל (דצמבר 2009), העירייה ממשיכה לשלם בפועל את הוצאות הרשתות לרבות תשלום הוצאות החשמל, מים וכו' ומספקת שירותים לרשתות באמצעות ספקים ו/או עובדי עירייה.
92. להלן השירותים המסופקים למוסדות החינוך על ידי העירייה, כפי שעולה מדוחות חישוב התקציב של הרשתות:
– מעיין החינוך התורני – העירייה מספקת למוסדות החינוך המשתייכים לרשת שירותי תחזוקה שוטפים.
– החינוך העצמאי – העירייה מספקת עבור בתי הספר המשתייכים לרשת שירותי תחזוקה שוטפים ושירותי שפ"ע (ניקיון וכו').
בהתייחסות לממצאים המפורטים בסעיפים 91-92 מסר מנהל יחידות מטה החינוך, כי:
"בסיכום ביניים מהתאריכים 24.8.09, 27.8.09 וקבע, כי יש לשמור על הסטאטוס קוו הקיים בנוגע לשיטת הטיפול."
93. למרות בקשת הביקורת לא הועברו לידה מכתבי בקשה/דרישה להסבת צמצום או ביטול ההסכמים מול קבלני המשנה המספקים שירותים עבור מוסדות החינוך המשתייכים לרשתות, פרטוקולים של ישיבות עם נציגי העובדים במוסדות המוכרים שאינם רשמיים, שליחת מכתבי התראה להפסקת עבודת עובדי העירייה וכו'.
94. בעירייה לא נכתבו נהלי עבודה בנושא חוק נהרי המסדירים, בין היתר, את הליך אישור והעברת הכספים למוסדות החינוך המוכרים שאינם רשמיים.

95. לאחר חוק נהרי, לא נחתמו חוזים או הסכמים עם מוסדות החינוך המוכרים שאינם רשמיים המסדירים את התקציבים והסכומים שהעירייה תעביר למוסדות החינוך ואחריות מוסדות החינוך לגבי אופן השימוש בכספים.

בהתייחסותו לטיטת הממצאים מסר ס. מנהל אגף החשבות, כי:

“במהלך שנת 2011 מינהל החינוך בשיתוף עם חשבות המינהל הוציא כתב התחייבות למוסדות המפרט עבור מה משמשים הכספים בסל חוק נהרי.”

מימון עירוני באמצעות תמיכות לאחר יישום חוק נהרי

רקע

96. בהתאם לחוזר מנכ"ל משרד הפנים 8/2009, העברת המימון למוסדות החינוך המוכרים שאינם רשמיים לאחר התיקון לחוק נהרי, אינה צריכה להתבצע על פי נוהל תמיכות אלא בדרך של העברה תקציבית.

97. עם זאת, באפשרות העירייה לממן ילדים בגילאים שאינם בתחולת חוק נהרי באמצעות מתן תמיכות, ככל שישנם כאלה במוסדות החינוך המוכרים שאינם רשמיים.

ממצאים

98. מדי שנה העירייה קובעת תקציב למתן תמיכות למוסדות חינוך בתחום הדת וביניהם מוסדות חינוך מוכרים שאינם רשמיים.

99. להלן סכומי התמיכות שניתנו על ידי העירייה לכל מוסדות החינוך הדתיים בשנים 2008 - 2011:

שנה	סך התמיכות שחולקן (באש"ח)
2008	3,279
2009	2,356
2010	2,491
2011	1,847
סה"כ	9,973

100. חלוקת התמיכות בין המוסדות מתבצעת בהתאם לקריטריונים שנקבעו על ידי העירייה בהתאם לנדרש בנוהל התמיכות של משרד הפנים.

101. בקריטריונים נקבע שהעירייה תחלק תמיכות ב- 2 אופנים, כלהלן:

– תמיכות שוטפות - 90% מתקציב התמיכות מחולקים בהתאם למספר התלמידים בכל מוסד חינוך והעשרות החינוכיות דתיות אשר מבוצעות על ידי כל מוסד חינוך.



– תמיכות חד פעמיות - 10% מתקציב התמיכות מחולקים כתמיכות עבור: הצטיידות, שיפוץ, אירועים, פרויקטים או יוזמות ייחודיות במהלך השנה.

102. מכיוון שחוק נהרי אינו מתיר לעירייה לממן את מוסדות החינוך המוכרים שאינם רשמיים באמצעות נוהל תמיכות, קבעה העירייה באמצעות קריטריונים, הפחתה הדרגתית של התמיכות הניתנות למוסדות החינוך שנכללים בחוק נהרי.

103. ההפחתה ההדרגתית בוצעה למוסדות חינוך מוכרים שאינם רשמיים בשיעור של 25% בשנה בין השנים 2007 – 2010, כך שבשנת 2010, מוסדות החינוך המוכרים שאינם רשמיים לא אמורים לקבל תמיכה מהעירייה בגין הילדים שבתחולת חוק נהרי.

104. מבדיקת רשימת התמיכות שניתנו על ידי העירייה למוסדות החינוך השונים בעיר מצאה הביקורת, כי העירייה חילקה למוסדות החינוך המוכרים שאינם רשמיים תמיכות שוטפות בסך כ- 1.9 מל"ח ותמיכות חד פעמיות בסך כ- 798 אש"ח בין השנים 2008 - 2011.

105. להלן פירוט התמיכות השוטפות שחולקו למוסדות החינוך המוכרים שאינם רשמיים:

תמיכות שהיבל בשנת 2011 (בש"ח)	תמיכות שקיבל בשנת 2010 (בש"ח)	תמיכות שקיבל בשנת 2009 (בש"ח)	תמיכות שהיבל בשנת 2008 (בש"ח)	פרטי מוסד החינוך
10,000	30,000	30,000	30,000	א. מ.
7,346	7,901	59,843	68,782	ר. ח.
14,438	לא אושרה בקשת המוסד לקבלת תמיכה	11,413	16,181	בית חב"ד ר. א.
88,459	106,773	84,239	94,613	ב. ל. י. – ישיבת חב"ד ל.
42,930	45,554	133,514	129,563	ש. ש. מ. – א. ת. (ת"ת) פ. ח.)
46,465	48,537	116,905	145,054	ת. וה.
30,000	30,000	75,737	74,152	ש. צ.
83,393	51,770	89,203	102,573	מרכז חב"ד ל.
323,031	320,535	600,854	660,918	סה"כ
1,905 אש"ח				

106. מנתוני הטבלאה ניתן לראות, כי בין השנים 2009 - 2010 (מועד יישום חוק נהרי בעירייה), חל קיטון מהותי בהיקף התמיכות המשולם על ידי העירייה למוסדות החינוך המוכרים שאינם רשמיים.



107. להלן טבלת פירוט התמיכות החד פעמיות שחולקו למוסדות החינוך המוכרים שאינם רשמיים:

תמיכות שאישרו בשנת 2011	תמיכות שאישרו בשנת 2010	תמיכות שאישרו בשנת 2009	תמיכות שאישרו בשנת 2008	פרטי מוסד החינוך
	25,000 ש"ח עבור פעילות העשרה בשעות אחה"צ והתאמת המבנה לפעילות	25,000 ש"ח עבור הצטיידות והעשרה דתית ייחודית		ר. ה.
	15,000 ש"ח עבור פעילות העשרה בשעות אחה"צ והתאמת המבנה לפעילות			ש. ש. - א. ת. (ת"ת פ. ח.)
300,000 ש"ח למימון הפנימיה	140,000 ש"ח עבור הצטיידות	160,000 ש"ח שיפוץ המבנה	72,500 ש"ח עבור עבודות בטיחות בנכס	ת. ו.
	60,000 ש"ח עבור הצטיידות ושיפוץ חיוני			ש. צ.
300,000 ₪	240,000 ₪	185,000 ₪	72,500 ₪	סה"כ
797.5 אש"ח				

108. התמיכות החד פעמיות המחולקות על ידי העירייה למוסדות החינוך המוכרים שאינם רשמיים אינן מיועדות לקבוצת תלמידים מוגדרת מראש, זאת למרות שמוסדות אלו מתוקצבים על ידי העירייה בהתאם לחוק נהרי.

109. באופן זה, מתן תמיכות למוסדות החינוך מוכרים שאינם רשמיים הממומנים על ידי העירייה בהתאם לחוק נהרי עלול להוות מימון כפול. למרות בקשתה הביקורת לא קיבלה מסמך המעיד על פנייה של מנהל המחלקה לרווחה חינוכית לשירות המשפטי לקבלת התייחסות היועמ"ש לנושא.

בהתייחסותו לממצא זה מסר מנהל יחידות מטה החינוך, כי:

"ככל תהליך מתן התמיכות היה בהתיעצות עם היועמ"ש ומנהל תחום התמיכות."

110. לא קיימים קריטריונים הקובעים את המקרים בהם מוסד חינוך מוכר שאינו רשמי רשאי לקבל מהעירייה תמיכה חד פעמיות למרות שלומדים בו תלמידים המתוקצבים על ידי העירייה ונכללים בתחולת חוק נהרי.

קביעת היקף מימון מוסדות החינוך**רקע**

111. חוזר מנכ"ל 4/2008 קובע, כי לצורך חישוב הסכומים שעל הרשות המקומית להעביר למוסד החינוך המוכר שאינו רשמי הפועל בתחומה, על הרשות המקומית לחשב את כלל ההוצאות הממומנות על ידה לצורך פעילות מוסדות החינוך המוכרים הרשמיים, במסגרת התקציב השוטף של העירייה. החישוב מתבצע לפי סל עלות לתלמיד.
112. מהסכום המתקבל על הרשות לגזור את המימון למוסד החינוך המוכר שאינו רשמי לפי אחוז המימון שנקבע למוסד (65% - 75%).
113. במקרים בהם פועלים סוגים שונים של מוסדות חינוך שאינם רשמיים בשטחי העירייה כגון: בתי ספר לחינוך מיוחד, בתי ספר לאומנויות, בתי ספר לטבע וכו', על העירייה להביא בחשבון לצורך חישוב סכום ההשתתפות שתעביר למוסד החינוך המוכר שאינו רשמי, את הוצאותיה בגין מוסדות דומים בלבד.
114. סעיף 9 לחוק נהרי קובע את התנאים להשתתפות המדינה והרשות במימון מוסדות החינוך שאינם רשמיים, כלהלן:
- מוסד החינוך מקיים מדיניות רישום אינטגרטיבית ובכלל זה שילוב תלמידים בעלי יכולות למידה שונות משכבות חברתיות כלכליות מגוונות.
 - ממוצע הדירוג החברתי כלכלי של התלמידים הלומדים במוסד החינוך אינו עולה על חצי סטיית התקן מהממוצע המשוקלל של הדירוג החברתי כלכלי של התלמידים הלומדים במוסדות חינוך בתחום רשות החינוך המקומית שבו מצוי מוסד החינוך. ממוצעים כאמור יערכו על ידי משרד החינוך, הממוצע היישובי יפורסם באתר האינטרנט שלו.
115. ההשתתפות תהיה ביחס להשתתפות בתקציב שעות הלימוד של מוסד חינוך מוכר רשמי דומה בשיעורים שלהלן:
- לגבי מוסד חינוך שמתקיים בו שני התנאים – 75%.
 - לגבי מוסד חינוך שמתקיים בו תנאי אחד בלבד – 70%.
 - לגבי מוסד חינוך שלא מתקיימים בו שני התנאים – 65%.
116. חוק נהרי לא חל על כיתות י' – יב'.
117. בהתאם לסעיף ה' לחוזר מנכ"ל משרד הפנים 8/2009, על הרשות המקומית לברר את שיעור התקצוב שנקבע למוסד החינוכי על ידי משרד החינוך ובהתאם לכך לגזור את סכום השתתפותה בתקצוב כל אחד ממוסדות החינוך שאינם רשמיים הפועלים בתחומה.



118. על הרשות לפנות ולקבל מידע ממשרד החינוך לגבי אחוז המימון המאושר עבור כל אחד ממוסדות החינוך שאינם רשמיים ולתקצב את מוסדות החינוך בהתאם לאחוז המימון המאושר.

ממצאים

119. בהתאם לאמור בחוזר מנכ"ל 4/2008, מנהל המחלקה לרווחה חינוכית דאז, ורכזת שכר ותכנון רוחבי באגף תקציבים, חישובו יחד את סך ההוצאות הממומנות במוסדות החינוך המוכרים הרשמיים ובהתאם לכך קבעו עלות משוקללת לתלמיד.

120. הסל חושב על ידי העירייה לפי 75% מהסל הממומן על ידי העירייה לתלמיד בבית ספר מוכר רשמי ועמד בשנות הלימוד תש"ע - תשע"א על 557 ש"ח לתלמיד בבית הספר.

121. העירייה לא מממנת את גני הילדים המוכרים רשמיים בהתאם לסל קבוע מראש. לפיכך, לצורך קביעת הסל שימומן בגני הילדים, נדרשת העירייה, לתקצב את גני הילדים בהתאם לחוזר מנכ"ל משרד הפנים 4/2008. כלומר, לחשב את כלל ההוצאות הממומנות על ידה בפעילותם של גני ילדים מוכרים רשמיים ולחשב עלות למימון כל ילד בגן.

122. סל המוצרים שנקבע על ידי העירייה עבור ילד בגני הילדים המוכרים שאינם רשמיים עמד בשנות הלימוד תש"ע-תשע"א על סך 650 ש"ח לילד בגן (לפי 75% מימון).

123. הביקורת ביקשה לבחון את אופן חישוב העלויות של הסל למימון גני הילדים שאינם רשמיים. עד למועד הפצת טיוטת הממצאים לא הועבר לרשות הביקורת מסמך המפרט את חישוב הסל שבוצע על ידי רכזת שכר ותכנון רוחבי - לגנים.

124. כמו כן, רכזת שכר ותכנון רוחבי לא ידעה לומר לביקורת כיצד חושבו הסכומים הכלולים בסל והאם חושבו כפי שנדרש בחוזר מנכ"ל משרד הפנים 4/2008 (בהתאם להוצאות העירייה בפועל בגני הילדים המוכרים רשמיים).

בהתייחסותה לממצאים 123-124 מסרה סגן הגזבר ומנהלת אגף תקציבים וכלכלה, כי:

"אגף התקציבים התבקש להעביר את פירוט הסל עפ"י מרכיביו לגנים ולבתי הספר. תשובת אגף התקציבים הועברה לביקורת ב- 18.7.2011. יחד עם זאת מועבר החומר בשנית לנוחיות הביקורת. הביקורת ביקשה וקיבלה הבהרות בעל-פה הנוגעות לפירוטים לנושא בתי הספר. לבקשת הביקורת כפי שעולה בדו"ח נבקש להבהיר כי הסל לגני הילדים מחושב לפי תקציב ההוצאה הממוצע לכיתות גן."

הערת הביקורת: למרות בקשות חוזרות ונשנות, הביקורת לא קיבלה את התייעוד של החישובים שבוצעו על ידי אגף התקציבים או לחלופין מספרי סעיפי התקציב שנלקחו לחישוב כל אחד מהפריטים הכלולים בסל שנקבע למימון מוסדות החינוך המוכרים שאינם רשמיים.

בתאריך 5 בינואר 2012, בהתייחסות נוספת לטיטוט הממצאים, מסרה סגנית גזבר ומנהלת אגף תקציבים וכלכלה כדלקמן:



"בהמשך לבקשתכם רצ"ב נספח א', טבלה מפורטת ומעודכנת הכוללת את ההקצבה המחושבת לכ"א ולאחזקה עבור המוסדות המוכרים שאינם רשמיים (טור 7), ואת עלות השירותים הניתנים על ידי העירייה (טור 8)".

"בנוסף מצ"ב (נספח ב') פירוט החישובים של הסכומים הכלולים בסל לילד בגני הילדים. בסעיפי חשמל ותיקוני מבנים בוצע עדכון של התעריף לכיתה לאחר שנעשתה בדיקה נוספת".

הערת הביקורת: במסמכים שהועברו על ידי סגנית גזבר ומנהלת אגף תקציבים וכלכלה, צורף נספח המפרט תחשיב סל לתלמיד בגן ילדים בסך 751 ש"ח. סכום זה אינו כולל את עלות ההצטיידות שתוקצבה בגנים והינו שונה מהסכום שנלקח בחישוב בעת קביעת התקציב השנתי לגני הילדים בסך 741 ש"ח.

125. הביקורת ביקשה לבחון את אחוזי המימון המאושרים על ידי משרד החינוך עבור כל אחד ממוסדות החינוך הממומנים על ידי העירייה ביחס לאחוז המימון בפועל.

126. לצורך הבדיקה, ביקשה הביקורת ממנהל המחלקה לרווחה חינוכית דאז, לקבל אישורים ממשרד החינוך המעידים על אחוזי המימון שנקבעו לכל אחד ממוסדות החינוך המוכרים שאינם רשמיים הממומנים על ידי העירייה.

127. הביקורת קיבלה ממנהל המחלקה לרווחה חינוכית דאז, אישורים בהם נקבעו אחוזי המימון ל- 7 מוסדות חינוך בלבד (מתוך 78 מוסדות החינוך הממומנים על ידי העירייה). להלן תוצאות הבדיקה:

פרטי מוסד החינוך	אחוז המימון המאושר	אחוז המימון המשולם בפועל
קהילה	65%	70%
טרה נוסטרה יסודי	75%	65%
ב.ס סנט מיכאל - הפטריארכיה היוונית	75%	75%
ביס יאפה	75%	75%
טביטא-הסקוטית	75%	75%
פרר	75%	75%
תורה והוראה	75%	75%

בהתייחסותו לממצא זה מסר מנהל יחידות מטה החינוך, כי:

"שולם בהתאם לאישורים הרצ"ב. התקציב לכיתות הגן היה 65% זאת בהעדר אישורים. באשר לרשתות החינוך, לא הוצגו אישורים למרות הפניות".

הערת הביקורת: לא התקבלו הסברים לאחוז המימון השונה מזה שניתן לבתי הספר "קהילה ו"טרה נוסטרה יסודי".

128. הביקורת קיבלה ממנהל המחלקה לרווחה חינוכית, מסמך המעיד על ביצוע פנייה למשרד החינוך לקבלת עדכון של אחוז המימון המאושר לתשלום עבור 14 מוסדות חינוך מוכרים שאינם רשמיים בלבד מתוכם התקבלו תשובות לגבי 7 מוסדות בלבד.
129. ביום 11.7.2011, הנחתה העוזרת הראשית של היועמ"ש את מנהל המחלקה לרווחה חינוכית דאז, לממן את מוסדות החינוך לגביהם לא הועבר עדכון ממשרד החינוך לפי 75% מהסכום המשולם על ידי העירייה למוסדות חינוך רשמיים.
- בהתייחסותו לממצא זה מסר מנהל יחידות מטה החינוך, כי:
- "הביצוע היה בהתאם להנחיית היועמ"ש כפי שמופיע בסיכום דיון מיום 14.7.2010 (נספח 1) – מועבר בשנית."**
130. גם בשיחה שערכה הביקורת עם העוזרת הראשית של היועמ"ש בחודש אוקטובר 2011 נמסר, כי במקרה בו משרד החינוך לא קבע את אחוז המימון של מוסד החינוך שאינו רשמי, על העירייה לממן את מוסד החינוך בהתאם לשיעור המימון המקסימאלי הקבוע בחוק נהרי, דהינו ב- 75% מהסכומים המועברים למוסדות החינוך המוכרים רשמיים.
131. בישיבה שנערכה ביום 14.7.2010, בה נכח היועמ"ש והעוזרת הראשית של היועמ"ש, הוחלט, כי מוסדות החינוך המוכרים שאינם רשמיים לגביהם לא התקבל אישור ממשרד החינוך על אחוז המימון המאושר, ימומנו עד למועד קבלת האישור לפי 65% מהסכום המשולם למוסדות חינוך רשמיים.
132. משיחה שערכה הביקורת עם מנהל המחלקה לרווחה חינוכית דאז, בחודש אוקטובר 2011, נמסר לה, כי מוסדות החינוך עבורם לא התקבל אישור ממשרד החינוך מומנו על ידו לפי 65% מהסכום המשולם על ידי העירייה למוסדות חינוך דומים בהתאם להחלטת העירייה כאמור.
133. בבדיקת התשלומים של העירייה בפועל מצאה הביקורת, כי העירייה משלמת לחלק ממוסדות החינוך לגביהם לא נמצא אישור ממשרד החינוך 75% מהסכום המשולם למוסדות חינוך רשמיים ולחלק אחר, העירייה משלמת 65% מהסכום המשולם למוסדות חינוך רשמיים.
134. להלן דוגמאות למוסדות חינוך שנמצאו בביקורת וממומנים על ידי העירייה ב- 75% מימון:

פרטי מוסד החינוך	אחוז המימון המשולם בפועל
טרה סנטה על יסודי	75%
ת. סנט מיכאל	75%
תלמוד תורה	75%
ישיבת תורה והוראה ט'	75%

135. להלן דוגמאות למוסדות חינוך שנמצאו בביקורת וממומנים על ידי העירייה ב- 65% מימון:

פרטי מוסד החינוך	אחוז המימון המשולם בפועל
חדושי הרי"מ	65%
סמינר בית יעקב	65%
תורה ומלאכה	65%
תיכון שירת חנה	65%
אור משה	65%

בהתייחסות לממצאים המפורטים בסעיפים 132-135 מסר מנהל יחידות מטה החינוך, כי: "מוסדות אשר הציגו אישור משור"ח על גובה התקצוב, תוקצבו בהתאם לאישור, במקום שלא הוצג האישור התקצוב היה במינימום כפי שקובע החוק". הערת הביקורת: לא הועברו לביקורת אישורים של משרד החינוך על שיעורי התקצוב למוסדות המקבלים 75% מימון מהעירייה, כפי שלטענת המבוקר צריכים להיות.

מימון בהיקף גבוה מסכום המינימאלי המחויב בחוק נהרי

רקע

136. חוק נהרי אינו מונע מהרשויות המקומיות להשתתף במימון מוסדות חינוך מוכרים שאינם רשמיים הפועלים בתחומה, בסכומים גבוהים מהסכומים המינימאליים המחויבים עפ"י החוק (65%-75%).
137. חוזר מנכ"ל משרד הפנים 4/2008 קובע, כי הגדלת השתתפות הרשות המקומית בתקציבי מוסדות החינוך המוכרים שאינם רשמיים מעל לסכום שנקבע בחוק נהרי (65%-75%), תבוצע על פי קריטריונים שוויוניים עליהם תחליט מועצת העירייה ואשר יובאו לידיעת הציבור.
138. חוזר מנכ"ל משרד הפנים 8/2009 קובע, כי רשות מקומית יכולה לקבוע כי שיעור השתתפותה בתקציבי המוסדות המוכרים שאינם רשמיים הפועלים בתחומה יעלה על השיעור האמור (65%-75%). סכומי הכסף הנוספים יועברו גם הם באמצעות העברה תקציבית ולא באמצעות נוהל תמיכות.
139. עוד קובע חוזר מנכ"ל 8/2009, כי החלטת הרשות המקומית לגבי הגדלת שיעור השתתפותה יכול שתהיה לגבי כל המוסדות המוכרים שאינם רשמיים שבתחומה או לגבי חלקם בלבד, וזאת בכפוף לקריטריונים שיקבעו בהתאם לכללי השוויון והמשפט המנהלי.
140. כלומר, לאחר יישום חוק נהרי על העירייה לתקצב את רשות החינוך בסכומים נמוכים שאלו שתוקצבו עד לתחילת יישום החוק.



ממצאים

141. בתאריכים 24.8.2009 ו-27.8.2009 התקיימו דיונים בראשות מנכ"ל העירייה בהם הוחלט כי העירייה תיקבע קריטריונים לקביעת מוסדות החינוך המוכרים שאינם רשמיים אשר ימומנו בסכומים הגבוהים מהנדרש בהתאם לחוק (65%-75%) מהסכום המתוקצב למוסדות החינוך המוכרים רשמיים).
142. בהתאם להחלטה, העביר מנהל המחלקה לרווחה חינוכית דאז, ליועמ"ש של העירייה הצעה לקריטריונים שיקבעו. לדברי מנהל המחלקה לרווחה חינוכית דאז, העירייה החליטה להסתמך על קריטריונים אשר נקבעו על ידי עיריית ירושלים ולהתאים את הקריטריונים למוסדות החינוך הקיימים בשטחי העיר.
143. לדברי מנהל המחלקה לרווחה חינוכית דאז, הקריטריונים הנ"ל לא קיבלו תוקף בעקבות עתירה שהוגשה לבית משפט כנגד הקריטריונים שנקבעו על ידי עיריית ירושלים ועליהם הסתמכה עיריית ת"א.
144. ביום 25.8.2011, העביר סגן מנהל משאבי אנוש וארגון המנהל החינוך אשר החליף בתפקיד את מנהל המחלקה לרווחה חינוכית דאז, הצעה חדשה לקריטריונים מתוקנים לקביעת מוסדות החינוך המוכרים שאינם רשמיים אשר ימומנו על ידי העירייה בשיעור של 100%.
145. להלן הקריטריונים שהוצעו:
- ביה"ס/הבעלות בסטאטוס של מוכר שאינו רשמי ומפעיל לפחות 5 בתי ספר.
 - ביה"ס/הבעלות מנהל רישום קבלת התלמידים בשיתוף מנהל החינוך ולפי מדיניות העירייה, תלמידים שבקשתם להתקבל נדחת יהיה מנהל החינוך של העירייה רשאי לחזור ולהפנותם לביה"ס/לבעלות על פי לוחות הזמנים שיקבעו על ידי העירייה והתקבלו בביה"ס/בבעלות בתנאי שהינם ממלאים את הקריטריונים של ביה"ס/הבעלות המקובלים בעירייה.
 - ביה"ס/הבעלות מלמד לפי תוכנית היסוד הנדרשת לשם הכרה במוסד כמוסד חינוך במעמד מוכר שאינו רשמי של משרד החינוך כולל אישורי הפיקוח של האגף המוכר שאינו רשמי במשרד החינוך ועומד בדרישותיהם.
 - ביה"ס/הבעלות יפתח על פי דרישת העירייה כיתות בחינוך הרגיל והמיוחד לתלמידים המופנים אליו עפ"י החלטת ועדת השמה ושיבוץ עירוניות וכן כיתות משלבות על פי החלטת ועדת השילוב. ביה"ס יתחייב שלא לדרוש מהעירייה תשלומי אגרת תלמידי חוץ בגין אותם תלמידים.
 - ביה"ס/הבעלות אינו גובה תשלומים מתלמידים או מי מטעמם מעבר לאלה המותרים בחוק חינוך חובה (התש"ט 1949) ותקנותיו.



- ביה"ס/הבעלות אינו מקבל תרומות בשיעור העולה על 10% מהסכומים להם זכאי המוסד מהרשות המקומית בהתאם לתיקון 7 לחוק נהרי (התשס"ז 2007).
- ההקצבות ינתנו למוסד שאינו מפלה בקבלת תלמידים על רקע דת/גזע/עדה/מין.
- תנאי השכר של העובדים בביה"ס יהיו בכפוף לכל דין.
- תקציב ביה"ס מפוקח ומבוקר ויעמוד לפיקוח על ידי העירייה, משרד החינוך, האוצר או מי מטעמן על פי דרישה.
- ביה"ס יתנהלו בשיטת משק כספים סגור (ניהול עצמי) הנהוגים בעיר.
146. לדברי העוזרת הראשית של היועמ"ש בעירייה, הקריטריונים הנ"ל אושרו על ידי היועמ"ש.
147. חשוב לציין, כי כל עוד לא אושרו על ידי מועצת העירייה הקריטריונים למימון בשיעור הגבוה מהקבוע בחוק נהרי, על העירייה לתקצב את כל מוסדות החינוך המוכרים שאינם רשמיים לרבות הרשתות באופן שוויוני, כקבוע בחוק נהרי (65%-75%) מהמימון המועבר למוסדות החינוך המוכרים הרשמיים).
148. עד למועד הפצת טיוטת הממצאים, (אוקטובר 2011) לא אושרו על ידי מועצת העירייה הקריטריונים לקביעת מוסדות החינוך המוכרים שאינם רשמיים אשר ימומנו על ידי העירייה בשיעור הגבוה מהמותר בחוק נהרי.
149. למרות שטרם אישרה את ההצעה לקביעת הקריטריונים, העירייה ממשיכה להעביר לרשתות מימון בשיעור גבוה יותר מהמותר בחוק נהרי (65%-75%).
150. לדברי מנהל המחלקה לרווחה חינוכית דאז, ראש העירייה העביר הנחייה בע"פ ודרש שעד שלא יקבעו קריטריונים שוויוניים לקבלת מימון גבוה מ-75%, העירייה תממן את כל מוסדות החינוך המוכרים שאינם רשמיים לרבות רשתות החינוך כמחויב בחוק נהרי (65%-75%). הנחייה זו אשר תואמת להוראות החוק, לא יושמה בפועל.
- בהתייחסותו לממצא זה מסר מנהל יחידות מטה החינוך, כי:
- "הנחיית ראש העיר באה לידי ביטוי בסיכום הדיון ב- 14.7.2010 (נספח 1) ומשקפת את החלטת הנהלת העירייה."**
151. קיים אי שוויון בין מוסדות החינוך המקבלים מימון מהעירייה. 16 מוסדות מתוקצבים באופן זהה לתקצוב מוסדות החינוך המוכרים רשמיים (100% מימון) ויתר מוסדות החינוך המוכרים שאינם רשמיים מתוקצבים בין 65%-75% מהתקצוב של מוסדות החינוך המוכרים רשמיים.
152. בקריטריונים שהוצעו על ידי סגן מנהל משאבי אנוש וארגון המנהל החינוך לא הוגדר המונח "בעלות". כמו כן, הקריטריונים אינם נוגעים למימון מוסדות חינוך מוכרים שאינם רשמיים אשר אינם בתי ספר (גני הילדים).



בהתייחסותו לממצא זה מסר מנהל יחידות מטה החינוך, כי:

"מסמך הקריטריונים נמצא במח' המשפטית לבדיקה ואישור."

153. חוק נהרי אינו מחייב את מוסדות החינוך המוכרים שאינם רשמיים בהעברת דיווחים אשר יאפשרו פיקוח אחר אי גביית תשלומים מתלמידים שלא בהתאם לחוק, אי קבלת תרומות בשיעור שלא עולה על 10% מהסכום הקבוע בחוק נהרי ותשלום תנאי שכר לעובדים בהתאם לכל דין.
154. העירייה לא חייבה את מוסדות החינוך המוכרים שאינם רשמיים בהעברת מסמכים אשר יאפשרו לה לבצע פיקוח שוטף אחר עמידת מוסדות החינוך בקריטריונים שקבעה.
155. במסמך הקריטריונים שהוצע על ידי סגן מנהל משאבי אנוש וארגון במנהל החינוך, לא הוגדרו הגורמים שיהיו אחראים על ביצוע פיקוח אחר עמידת מוסדות החינוך המוכרים שאינם רשמיים בקריטריונים.

קביעת הסל המשולם במסגרת המימון העירוני

רקע

156. חוזר מנכ"ל משרד הפנים מספר 1/2009 מיום 6.1.2009, חייב את העירייה להמציא תוך 30 ימים למוסדות החינוך המוכרים שאינם רשמיים, את כלל הנתונים המתייחסים לגובה התקציב המגיע להם.
157. בנוסף קובע חוזר מנכ"ל משרד הפנים 1/2009, כי העירייה תעביר למוסדות החינוך המוכרים שאינם רשמיים, תוך פרק הזמן האמור, את כלל המידע הנוגע לחוזים והתקשרויות שבוצעו על ידי הרשות ושעניינם אספקת שירותים למוסדות החינוך ונכסים שבבעלות הרשות ונמצאים בשימוש המוסדות.

ממצאים

158. מנהל המחלקה לרווחה חינוכית דאז, הוציא ביום 15.2.2009 מכתב עדכון למוסדות החינוך המוכרים שאינם רשמיים לגבי זכאותם לקבלת מימון על ידי העירייה. המכתב פירט את הסל שנקבע על ידי העירייה כולל פירוט הסעיפים המתוקצבים שינתנו על ידי העירייה, כלהלן: כח אדם, תיקוני מבנים, אחזקת חצר, אחזקה כללית, חומרי גיקיון, ציוד לימודי, ציוד לחנ"ג, ספרים לסיפוריות, אחזקת ציוד משקי, מתקני ספורט, טלפון, אחזקת מזגנים, מים, חשמל ומחשוב.



159. להלן פירוט הסלים החדשים לכל תלמיד שנקבעו על ידי העירייה לצורך מימון גני הילדים ובתי הספר המוכרים שאינם רשמיים:

פריטי הסל	הרכב הסל הממומן בפועל לתלמיד בבית ספר (75%)	הרכב הסל הממומן בפועל לתלמיד בגן (75%)
תיקוני מבנים	55.5	123.75
אחזקת חצר	21	96.75
אחזקה כללית	4.88	3.75
חומרים	-	21.75
חומרי ניקיון	15.75	-
ציוד לימודי	4.88	-
ציוד לחנ"ג	5.25	-
ספרים לספריות	3	-
אחזקת ציוד משקי	5.25	-
מתקני ספורט	9.75	-
דמי שכפול	-	-
ציוד לניקוי כיתות	0.3	-
טלפון	14.85	50.25
מים	44.19	83.25
חשמל	95.78	115.5
חשמל תוספת	12.3	-
איש טכני	-	-
הצטיידות	82	93
כח אדם	85	-
אחזקת מזגנים	24	-
אחזקת מבנים	63	-
מחשוב	10	-
ריהוט	-	3.75
הכנה למתקני חצר	-	33.75
ארגזי חול	-	24.75
סה"כ	557	650

160. רשתות החינוך תוקצבו על ידי העירייה בסל המבוסס על 100% מכל אחד מהסלים האמורים.

161. הביקורת ערכה השוואה בין סל המוצרים אשר נשלח במכתב עדכון לבתי הספר המוכרים שאינם רשמיים על ידי מנהל המחלקה לרווחה חינוכית דאז, לבין סל המוצרים הממומן על ידי העירייה בפועל, להלן תוצאות ההשוואה:



הפרש	הסל שמזהל המחלקה לרווחה חינוכית דאז, העביר לידיעת בתי הספר שאינם רשמיים (75%)	הסל הממומן בפועל על ידי העירייה בבתי הספר שאינם רשמיים (75%)	פריטי הסל
0.5	56	55.5	תיקוני מבנים
-	21	21	אחזקת חצר
62.12	67	4.88	אחזקה כללית
-	-	-	חומרים
1.25	17	15.75	חומרי ניקיון
0.12	5	4.88	ציוד לימודי
-0.25	5	5.25	ציוד לחנ"ג
-	3	3	ספרים לספריות
-0.25	5	5.25	אחזקת ציוד משקי
0.25	10	9.75	מתקני ספורט
-	-	-	דמי שכפול
-0.3	-	0.3	ציוד לניקוי כיתות
0.15	15	14.85	טלפון
-2.19	42	44.19	מים
12.22	108	95.78	חשמל
-12.3	-	12.3	חשמל תוספת
-	-	-	איש טכני
-82	-	82	הצטיידות
-14	71	85	כח אדם
-	24	24	אחזקת מזגנים
-63	-	63	אחזקת מבנים
-	10	10	מחשוב
	459	557	סה"כ

בהתייחסותו לממצא זה מסר מנהל יחידות מטה החינוך, כי:

"הסכומים ששולמו היו עפ"י חחשיב עדכני כמשמעם מהפרשנות של הוראות החוק."

162. מנהל המחלקה לרווחה חינוכית דאז, הציג בשורת הסיכום של העלויות שימומונו על ידי העירייה ואשר הועברה למוסדות החינוך, סכום של 476 ש"ח ולא 459 ש"ח כפי שצריך להיות מסיכום העלויות שפורטו על ידו ומצויינים בטבלה, כאמור.



בהתייחסותו לממצא זה מסר מנהל יחידות מטה החינוך, כי:

"המעטות נמצאת רק במסמך שנשלח לבתי"ס (מעטות סופר). התחשיב והתשלום בפועל מתייחסות (טעות במקור) להוצאות כפי שמאושר ע"י משרד החינוך לאותה שנת"ל".

163. למרות בקשת הביקורת לא קיבלנו מסמך המעיד על ביצוע פנייה ליועמ"ש של העירייה לקבלת חוות דעת המאשרת שהסל שנקבע על ידי העירייה כולל את כל המרכיבים המחויבים להיות ממומנים על ידי העירייה בהתאם לתיקון לחוק נהרי לרבות אי מימון עלויות חומרים, דמי שכפול איש טכני וכו'.

בהתייחסותו לממצא זה מסר מנהל יחידות מטה החינוך, כי:

"קביעת גובה הסל כפי שנאים לידי ביטוי בסימוכי הדיון שהוצגו לביקורת וכפי שהובאו בהמלצות היועמ"ש של השלטון המקומי ועו"ד נ. ב., נוגעים למימון הרשות בקיום בית הספר ובהתאם להנחיית היועמ"ש של העירייה.

לא ברורה שאלת הביקורת בנוגע לאי מימון עלויות חומרים דמי שכפול ואיש טכני, המימון מגיע ממשרד החינוך ישירות לבעלויות".

הערת הביקורת: העירייה לא כללה בסלים הממומנים בבתי הספר ובגני הילדים מימון עבור חומרים, דמי שכפול ואיש טכני. לא מצאנו מסמך המעיד על בחינת מחויבות העירייה למימון או אי מימון הסעיפים.

מספר התלמידים הממומנים

רקע

164. על מנת לבחון את מספר התלמידים בכל אחד ממוסדות החינוך המוכרים שאינם רשמיים, נדרשים מוסדות החינוך להתחבר למערכת המנהל בית ספרי (להלן: "מערכת מנב"ס") ולדווח באמצעותה על פרטי הילדים במוסד.

165. מערכת המנב"ס הינה מערכת ארצית הממוכנת למשרד החינוך ומונעת רישום כפול של תלמידים במספר מוסדות חינוך באותה רשות או בין הרשויות השונות. דיווח פרטי התלמידים מועבר ממערכת המנב"ס למערכת העירונית.

ממצאים

166. מנהל מחלקת הרווחה החינוכית מפיק מהמערכת העירונית דוח, המפרט את מספר התלמידים הרשומים בכל מוסדות החינוך. הדוח כאמור, מועבר לסגנית חשב מינהל החינוך.

167. סגנית חשב מינהל החינוך האחראית על חישוב והעברת הכספים למוסדות החינוך המוכרים שאינם רשמיים בפועל. האחרונה אמורה להעביר כספים למוסדות החינוך בהתאם למספר התלמידים הרשומים בדוח האמור.



168. משיחה שקיימה הביקורת עם סגנית חשב מינהל החינוך כי היא מקבלת דיווחים ידניים ודיווחים בע"פ מגורמים שונים באגף החינוך לגבי מספר התלמידים הנדרשים למימון בכל אחד ממוסדות החינוך שאינם רשמיים ומבצעת את התשלומים למוסדות החינוך בהתאם לדיווחים כאמור.
169. במקרים בהם מקבלת סגנית החשב דיווחים בע"פ, לא קיימת אסמכתה המעידה על מספר התלמידים הממומנים על ידי העירייה בפועל.
170. משיחה שקיימה הביקורת עם מנהל מחלקת הרווחה החינוכית, מסר האחרון לביקורת כי התשלום למוסדות החינוך צריך להתבצע בהתאם לדוח הממוחשב שהופק על ידיו ולא על בסיס דיווחים ידניים בנקודות חתך שונות.
- בהתייחסותו לממצאים הפורטים בסעיפים 168-170 מסר ס. מנהל אגף החשבונות, כי:
 "המוסדות קיבלו הקצבות עפ"י דו"ח מצבת תלמידים כפי שהוצג בחתך חודש דצמבר. מקור הנתונים שכלל בעיקר רשיון עסק ומידע על מצבת התלמידים הועבר ע"י מנהל מחלקת הרווחה דאז ומהווה אסמכתא לכל דבר".
- הערת הביקורת: הביקורת לא מצאה את דו"ח מצבת התלמידים לפיו נקבעו כמויות התלמידים בכל אחד מבתי הספר עליהם הסתמכה העירייה בקביעת התקצובים למוסדות החינוך.
171. בהשוואה שערכה הביקורת בין כמות התלמידים בדיווח שהועבר ממנהל המחלקה לרווחה חינוכית דאז, לסגנית החשב נכון לשנה"ל תשע"א, לבין כמות התלמידים הממומנים על ידי העירייה בפועל באותה שנת לימודים, נמצאו מקרים בהם כמות התלמידים שדווחה לסגנית החשב היתה גדולה מהרשום במערכת.
172. להלן דוגמאות לאי התאמות שנמצאו בין הדיווח שהועבר לסגנית חשב המינהל בשנה"ל תשע"א לבין מספר התלמידים הממומנים בפועל בכל אחד ממוסדות החינוך המוכרים שאינם רשמיים:

פרטי מוסד החינוך	מספר התלמידים שהועברו בדיווח של מנהל מחלקת הרווחה החינוכית	מספר התלמידים הממומנים בפועל	הפרש
יחד בנים	170	200	-30
ישיבת תורה והוראה ט'	-	25	-25
פיתוחי חותם בנים	157	165	-8
יאפה	59	64	-5



- בהתייחסותו לממצאים הפורטים בסעיפים 171-172 מסר ס. מנהל אגף החשבות, כי:
- "קיימת התאמה מוחלטת בין הנתונים שהתקבלו ממנהל מחלקת הרווחה דאו לבין מה ששולם בפועל. לגבי מוסד יחד בנים מדובר בטעות מכנית – סך הסכום ששולם למוטב בית ספר יחד (בנות ובנים) הינו בגין 370 תלמידים ומתאים למספר התלמידים המצטבר למוטב."**
- הערת הביקורת: כאמור, לא מצאנו התאמה בין הנתונים המפורטים בטבלה.
173. בהשוואה שביצענו בין הרישומים של 47 בתי הספר המוכרים שאינם רשמיים הממומנים על ידי העירייה בפועל לבין רישומי בתי הספר במערכת נמצא, כי ישנם 16 בתי ספר הממומנים על ידי העירייה מבלי שהנתונים שלהם מופעים במערכת.
174. הביקורת מצאה, כי מוסד החינוך "ט. ס.", מקבל מימון רק עבור 30 תלמידים הלומדים בבית הספר למרות שבמערכת נקלטו 99 תלמידים ומנהל המחלקה לרווחה חינוכית דאו, ציין בדוח שהעביר לסגנית חשב המינהל כי בבית הספר לומדים 106 תלמידים.
- בהתייחסותו לממצא זה מסר ס. מנהל אגף החשבות, כי:
- "עפ"י החוק זכאים להקצבה רק תלמידים עד כיתה ט', אכן נקלטו 99 תלמידים במערכת שמתוכם רק 30 תלמידים עד כיתה ט' – והם הזכאים להקצבה."**
175. מערכת המחשוב מאפשרת רישום ידני של תלמידים אשר לא הועברו לעדכון העירייה באמצעות מערכת המנב"ס. באופן זה קיים סיכון לרישום כפול של ילדים אשר יגרור תשלום כפול למוסד.
176. הביקורת הפיקה דוח המפרט את פרטי תלמידי בתי הספר הרשומים במוסדות החינוך המוכרים שאינם רשמיים בשנה"ל תשע"א על מנת לבחון האם קיימת כפילות ברישום תלמידים במערכת העירונית נכון למועד הפקת הדוח.
177. מבדיקת רשימות התלמידים במערכת נמצאו רישומים כפולים, כלהלן:
- ילד בעל ת.ז. 093 אשר רשום 4 פעמים באותו גן ילדים מוכר שאינו רשמי (גן נעמת).
 - ילד בעל ת.ז. 709 אשר רשום כלומד בגן טרום חובה של טרה סנטה ובמקביל בכיתה א' בביה"ס היסודי של טרה סנטה.
- בהתייחסותו לממצא זה מסר מנהל יחידות מטה החינוך, כי:
- "ילד בעל ת.ז. 093 רשום רק פעם אחת – הקובץ הכולל את כל ילדי השנתון הועבר בתאריך 22.11.11 לס. מבקרת העירייה (הקובץ נסרק ולא נמצאו כפילויות ברישום).**
- ילד בעל ת.ז. 709 אכן רשום בגן וגם בביה"ס, יליד 23.12.04 – נרשם בגן במח' הרישום היה מועמד לשנה נוספת בגן ולכן נרשם גם בביה"ס ע"מ לשריין מקום, בסופו של דבר המשיך שנה נוספת בגן והמוכירה בביה"ס לא גרעה אותו מהמנב"ס הבית ספרי."
- הערת הביקורת: כיוון שקיימת אפשרות להזין ידנית למערכת הממוחשבת אותם נתוני תלמידים מספר פעמים ללא הגבלה, יש להקפיד על קיומה של בקרה לאיתור ומחיקת כפילויות ברישומים.



תלמידי חוץ

רקע

178. סעיף 7 ב' לחוק לימוד חובה התש"ט (1949), קובע, כי "קיום מוסדות חינוך רשמיים למתן חינוך חובה חנים לפי חוק זה לילדים ולנערים הגרים בתחום שיפוט של רשות חינוך מקומית מסוימת, היא מוטל על המדינה ועל אותה רשות חינוך מקומית במשותף".
179. חוזר מנכ"ל משרד הפנים תשס"ג/4(א), כ"ו כסליו תשס"ג, 1 בדצמבר 2002 קובע, כי במקרים בהם לא יכולה הרשות לספק מסגרת חינוכית מתאימה לתלמיד, יכולה הרשות לאשר לתלמיד ללמוד במוסד חינוך בתחומה של רשות עירונית אחרת, בכפוף לאישור נוסף של הרשות הקולטת.
180. במקרה כאמור, הרשות המעבירה צריכה לשלם תשלום למוסד החינוך או לרשות הקולטת לצורך מימון התלמידים (להלן: "אגרת תלמיד חוץ").
181. תעריף התשלום עבור תלמיד החוץ נקבע:
- בחינוך הרגיל – על פי התעריף המפורסם בתקנות לימוד חובה התשס"ה-2005 (תשלום לתלמידים הלומדים ברשות חינוך מקומית אחרת).
 - בחינוך המיוחד – על פי התעריפים המתפרסמים מעת לעת בחוזרי המנכ"ל של משרד החינוך.

ממצאים

182. במוסדות החינוך לומדים תלמידים שהינם תושבי העיר ותלמידים שאינם תושבי העיר (להלן: "תלמידי חוץ").
183. ביום 9.2.2009 התקיימה ישיבה בראשות מנכ"ל העירייה בה הוחלט, כי במקרים בהם העירייה לא גובה את אגרות החוץ, גביית האגרות תשאר באחריות מוסדות החינוך המוכרים שאינם רשמיים. כלומר, העירייה לא תגבה את אגרת החוץ ולא תממן את התלמידים שאינם תושבי העיר.
184. במוסדות החינוך השייכים לרשות החינוך העצמאי ומעיין החינוך התורני, העירייה מספקת שירותים ישירות למוסד עבור כלל הילדים לרבות עבור תלמידי החוץ בעוד מוסדות החינוך גובים את אגרות החוץ באופן עצמאי.
- בהתייחסותו לממצא זה מסר גזבר העירייה, כי:
- "לגבי בתי הספר של מעיין החינוך העצמאי ובי"ס "אמרי דוד" (הנוכרים בטבלה עמ' 8 בטיזת ממצאי דו"ח הביקורת). העירייה גובה מההורים את התשלומים הבאים: ביטוח תאונות אישיות, ביטוח בריאות השן ואגרת תושבת חוץ.
- לגבי בתי הספר "פיתוחי חותם" (מספר מוסדות) "יחד בנים" ו- "יחד בנות" העירייה גובה מההורים את התשלומים הבאים: ביטוח תאונות אישיות וביטוח בריאות השן בלבד".



185. חשוב לציין, כי העירייה לא קבעה קריטריונים שיווניים לקביעת מוסדות החינוך בהם ינתנו על ידיה שירותים ולא הקצבות לפי סלים.

186. להלן רשימת מוסדות החינוך השייכים לרשתות החינוך בהם ישנו אחוז גדול של תלמידי חוץ והעירייה מספקת עבור המוסדות שירותים לרבות לתלמידי החוץ הלומדים בו, נכון לשנה"ל תשע"א:

פרטי מוסד החינוך	מספר התלמידים תושבי ת"א	מספר תלמידי החוץ	אחוז ילדי החוץ ביחס לכלל הילדים במוסד החינוך
בית הילד	90	168	65%
יסודי התורה ב'	92	74	45%
שובו	182	67	27%
שילה בנים	62	15	19%
בית יעקב ב'	167	35	17%

קביעת הסעיף התקציבי של המימון העירוני

רקע

187. על מנת לממן את מוסדות החינוך המוכרים שאינם רשמיים, נדרשת העירייה לקבועה מדי שנה תקציב שנתי למימון מוסדות החינוך.

ממצאים

188. לפני חוק נהרי מוסדות החינוך המוכרים שאינם רשמיים אשר פעלו בעיר, מומנו מסעיפי תקציב שונים. לאחר יישום התיקון לחוק נהרי קבעה העירייה סעיף תקציבי אחד ממנו ממומנים כל מוסדות החינוך המוכרים שאינם רשמיים.

189. הסעיף התקציבי כאמור, נקבע בהתאם לסל שקבעה העירייה לבתי הספר וגני הילדים המוכרים שאינם רשמיים ולפי אחוז המימון הרלוונטי למוסד החינוך כאשר מוסדות החינוך הממומנים על ידי העירייה באופן מלא (רשתות החינוך) תוקצבו לפי סל של 100% מהתקצוב שנקבע למוסדות חינוך מוכרים רשמיים.



190. לבקשתה, קיבלה הביקורת את הנתונים עליהם התבססה העירייה לצורך חישוב הסעיף התקציבי לשנת 2011. להלן חישוב הנתונים כפי שבוצע על ידי הביקורת:

פרטי הרשות	אחוז המימון שנקבע לסל	הסל שנקבע על ידי העירייה במכפלת האחוז (בש"ח)	קיוזים בגין שירות הניתן על ידי העירייה (בש"ח)	תוספת בגין הצטיידות ואחר (בש"ח)	הסל לתלמיד (בש"ח)	מספר התלמידים שתוקצבו	סה"כ התקציב הנדרש
ח. ע.	100%	520	-113	109	517	1,702	879,934
(ב. ס.)	75%	390	-	81.75	471.75	380	179,170
מ. ה. ה.	100%	520	-85	109	544	447	243,168
(ב. ס.)	75%	390	-63	81.75	408.75	365	149,193
מוסדות חינוך אחרים (ב. ס.)	75%	390	-	81.75	471.75	1,551	732,072
ח. ע.	100%	741	-	124	865	182	157,430
(ג.)	75%	556	-	93	649	-	-
מ. ה. (ג.)	75%	556	-	93	649	-	-
מוסדות חינוך אחרים (ג.)	75%	556	-	93	649	1,152	747,648
תקצוב נוסף של עלויות כח אדם							
289,353							
סה"כ							
3,377,968							
5,779							

בהתייחסותה לממצא זה מסרה סגן הגזבר ומנהלת אגף תקציבים וכלכלה, כי:

"יש להבהיר כי התקציב המבטא את סך ההוצאה העירונית, כולל גם את עלות השירותים הניתנים על ידי העירייה לאחזקה ותיקוני מבנים בבתי"ס הממוקמים במבנים עירוניים (הנוכרים במטלה תחת הכיתוב קיוזים בגין שירות הניתן ע"י העירייה).

לאור הערת הביקורת הוספו הבהרה לנושא זה בספר דברי הסבר לשנת 2012."

191. בפועל, רכזת שכר ותכנון רוחבי תיקצבה את מוסדות החינוך ב- 3,672,900 ש"ח (כ- 295 אש"ח מעבר לסכום הנדרש לתקצוב לפי החישובים).

סגנית גזבר מנהלת אגף תקציבים העבירה במסגרת התייחסותה מתאריך 5 בינואר 2012, מסמך המציג חישוב שונה לתקציב מוסדות החינוך שאינם רשמיים המסתכם לסך 3,630,511 ש"ח.



192. בבדיקת החישוב שבוצע, נמצא כי התקצוב העודף נבע מתקצוב כפול של תוספת הצטיידות ואחר למוסדות רשת החינוך העצמאי ומעיין החינוך התורני.
193. חשוב לציין, כי רשתות החינוך לא קיבלו בפועל את הסלים שנקבעו עבורם כסל לניהול עצמי אלא מקבלים מימון בהתאם להוצאות ודרישות תקציביות כך שקביעת תקציב גבוה מהמותר עלולה להוביל למימון גבוה יותר של אותם מוסדות חינוך.
194. בהשוואה שביצעה הביקורת בין מספר התלמידים שנלקחו בחישוב לקביעת התקציב בבתי הספר, למספר הילדים במוסדות החינוך בהתאם לרישומי המערכת נמצא, כי נכון לשנה"ל תשע"א, העירייה תיקצבה 150 ילדים יותר מהנדרש (העירייה תיקצבה כ- 4,450 ילדים בעוד שבמערכת העירונית רשומים כ- 4,300 ילדים בלבד).
- בהתייחסותה לממצאים 191-194 מסרה סגן הגזבר ומנהלת אגף תקציבים וכלכלה, כי:
- "בהמשך להתייחסות אגף התקציבים וכלכלה שהועברה ב- 11.9.2011 אנו חוזרים ומדגישים כי התחשיב התקציבי הינו מסגרת תקציבית ומהווה ביטוי לתכנון התקציבי, שכן נושא ישום החוק בעירייה ממשיך להבחן באופן שוטף מאז אישור החוק ועד למועד זה.
- התשלום בפועל נעשה רק לאחר קבלת אישורים נדרשים, בדיקת מספרי התלמידים בפועל והחלטות עירוניות".

העסקת עובדים במוסדות החינוך המוכרים שאינם רשמיים

רקע

195. חוזר מנכ"ל 4/2008 קובע, כי על העירייה לכלול במסגרת תקצוב מוסדות החינוך המוכרים שאינם רשמיים את הוצאותיה המשולמים עבור העסקת עובדים במוסדות החינוך המוכר הרשמי.
196. בהתאם לחוזר המנכ"ל, העסקת עובדי הרשות המקומית במוסדות החינוך המוכרים שאינם רשמיים אינה עולה בקנה אחד עם הוראות הדין ואין לה כל מקום.
197. עוד קבע חוזר המנכ"ל, כי על הרשות להימנע מהעסקת עובדים בדרך זו, לא להעסיק עובדים חדשים עבור אותם מוסדות חינוך ועד למועד יישום חוזר המנכ"ל על הרשות להפסיק לפעול בדרך זו של העסקת עובדים ולהעביר את העסקת העובדים למוסדות החינוך המוכרים שאינם רשמיים.
198. עד להפסקת העסקת העובדים, על הרשות לקזז את עלות העסקתם מהתקציב המועבר למוסדות.
199. חוזר מנכ"ל 1/2009 קובע, כי הפסקת העסקת העובדים תבוצע על ידי הרשויות עד ליום 1.9.2009.
200. חוזר מנכ"ל 8/2009 קבע כי באפשרות העירייה לממן את מוסדות החינוך בכסף או בשווה כסף זאת בכפוף לקריטריונים שיקבעו בהתאם לכללי השיוויון והמשפט המנהלי.



ממצאים

201. לפני התיקון לחוק נהרי, העסיקה העירייה 44 עובדים ברשתות החינוך בתפקידים כגון: מזכירות, סייעות פדגוגיות, עובדי שירות וכו'.
202. בהתאם לנתונים שהועברו לביקורת, בשנת הלימודים תשע"א ישנם 39 עובדים המועסקים על ידי העירייה ברשתות החינוך המוכרים שאינם רשמיים בחלוקה, כלהלן:
- בחינוך העצמאי – 34 עובדים בעלות שנתית של כ- 2.7 מלש"ח לשנה.
 - במעיין החינוך התורני – 5 עובדים בעלות שנתית של כ- 313 אש"ח לשנה.
203. בהתאם לחוזר מנכ"ל 1/2009, מנהל המחלקה לרווחה חינוכית דאז, העביר הנחייה למוסדות החינוך המוכרים שאינם רשמיים, כי על המוסדות להעסיק באופן עצמאי את העובדים המועסקים עבורם על ידי העירייה.
204. כמו כן, ציין מנהל המחלקה לרווחה חינוכית דאז, כי העירייה תסיים את העסקת העובדים עד לחודש אוגוסט 2009.
205. נכון למועד הפצת טיוטת הממצאים (אוקטובר 2011), העירייה לא הצליחה להעביר את העסקת העובדים כאמור.
206. הביקורת לא קיבלה מסמכים המעידים על ניסיונות העירייה להפסקת העסקת העובדים והעברתם להעסקה על ידי רשתות החינוך, כמו כן, העירייה לא העבירה באמצעות היועמ"ש מכתבי דרישה או התראה למוסדות החינוך המוכרים שאינם רשמיים.
207. לדברי מנהל המחלקה לרווחה חינוכית דאז, העברת העובדים בהתאם לחוזר המנכ"ל מצריכה את פיטורי העובדים ולכן לא ניתן ליישם את ההנחיה.
- בהתייחסותו לטיטוט הממצאים מסר מנהל משאבי אנוש וארגון שבמינהל החינוך כדלקמן:
- "עיריית ת"א-יפו לא מצאה פתרון להעברה/ניוד של 44 עובדים קבועים. לא נמצאו משרות חליפיות לשיבוץ. כפי הידוע, לא ניתן לפטר (הפסקת עבודה) עובד קבוע (זו המשמעות בהיעדר חלופה לשיבוץ).**
- ההחלטה בנושא היא – עם התפנות משרה באחד מבתיה"ס המוכר שאינו רשמי – אין לאייש המשרה. יש לתקצבה ולהעמיד התקציב לרשות ביה"ס לעשות בו שימוש לאיוש המשרה. ביה"ס יהיה הגורם המעסיק של העובד החדש (ולא העירייה)."**
208. למרות שחלפו כשנתיים ממועד הדרישה ליישום האמור בחוזרי המנכ"ל, העירייה טרם קבעה קריטריונים לקביעת מוסדות החינוך בהם יועסקו על ידה עובדים על מנת להסדיר את העסקת העובדים במוסדות החינוך המוכרים שאינם רשמיים.



209. מכיוון שהעירייה לא מממנת את הרשתות לפי סל לתלמיד אלא משלמת את הוצאות הרשתות בפועל ומעסיקה עבורם עובדים, העירייה לא מממנת את העלות התקנית שנקבעה על ידי משרד החינוך להעסקת עובדים ולא מקוזזת לרשתות את עלות העובדים בפועל.
210. בדיון שנערך ביום 14.7.2010 בנוכחות היועמ"ש של העירייה הוחלט, כי הסכום לפיו מוסדות החינוך בהם לא מועסקים עובדים יקבלו תקצוב, יחושב בהתאם לעלות התקנית להעסקת עובדים שנקבעה על ידי משרד החינוך.
211. חשוב לציין, כי קיזוז העלויות של העסקת העובדים, נדרש לפי חוזר מנכ"ל 1/2009, להתבצע בהתאם לעלות העובדים בפועל, שהינה שונה מהעלות התקנית של משרד החינוך להעסקת עובדים לפיה ממומנים בעירייה מוסדות החינוך המוכרים שאינם רשמיים.

הקצאת נכסים לשימוש מוסדות החינוך המוכרים שאינם רשמיים

רקע

212. חוזרי מנכ"ל 5/2001, 6/2002 ו- 7/2005 (נוהל הקצאת קרקעות של משרד הפנים), מסדירים את הליך הקצאת הקרקעות והנכסים העירוניים לגופים הפועלים בתחומים שונים לרבות בתחום החינוך.
213. הליך הקצאת הנכסים המתואר בחוזרי המנכ"ל נועד לשמור על כללי המנהל התקין, עקרון השיוויון, חסכון, יעילות, שקיפות ולמנוע פגיעה בטוהר המידות.
214. הליך ההקצאה כולל הגשת בקשה להקצאת הנכס, פרסום הבקשה ומתן אפשרות להבעת התנגדות להקצאת הנכס. בהתאם לחוזרי המנכ"ל, על ההקצאה להתבצע בהתאם לתבחינים שיוויוניים אשר יקבעו על ידי העירייה.
215. חוזרי המנכ"ל קובעים, כי כאשר מוגשות בקשות מקבילות לשימוש בקרקע למטרה דומה, תוקצה הקרקע לגוף באופן שניצול הקרקע על ידו יהיה מירבי ביחס לבקשות האחרות.
216. חוזר מנכ"ל 1/2009 קובע, כי על הרשויות המקומיות להתחיל לפעול להקצאת כלל הנכסים שבשימוש מוסדות החינוך המוכרים שאינם רשמיים בהתאם לנוהל הקצאת קרקעות של משרד הפנים וככל שיוחלט שלא להקצות את הקרקע למוסד החינוך, תאפשר הרשות למוסד החינוך להישאר בקרקע עד לתום שנה"ל הנוכחית.
217. סעיף ג' לחוזר מנכ"ל משרד הפנים 8/2009 מיום 30.12.2009 קובע, כי הרשות תממן את הפעילות השוטפת של מוסדות החינוך שאינם רשמיים ובמסגרת זו יכללו עלויות: תחזוקת המבנים, שכירות המבנים וכו'.

**ממצאים**

218. בישיבה שהתקיימה בנוכחות מנכ"ל העירייה ביום 9.2.2009, הוחלט, כי עד לחודש יוני 2009 כל המבנים אשר מצויים בבעלות מוסדות החינוך המוכרים שאינם רשמיים יעברו הליך הקצאה בהתאם לנוהל הקצאת הקרקעות של משרד הפנים.
219. בנוסף נקבע בישיבה, כי במקרה בו העירייה תחליט שלא להקצות קרקע למוסד חינוך, היא תקבע הוראות מעבר עבור מוסד החינוך עד למועד פינוי הקרקע.
220. בניגוד לנקבע בחוזר מנכ"ל 8/2009 מיום 30.12.2009, העירייה לא משתתפת במימון עלויות שכירות מבנים עבור מוסדות החינוך המוכרים שאינם רשמיים.
221. נכון למועד הביקורת (אוקטובר 2011), מוסדות החינוך המוכרים שאינם רשמיים לא העבירו בקשות לקבלת הנכסים הנמצאים בשימושם בהקצאה מהעירייה וממשיכים להשתמש בנכסים שלא כדין.
222. בהתאם לנתונים שנמסרו לביקורת, להלן רשימת מוסדות החינוך המוכרים שאינם רשמיים המשתמשים בנכסים עירוניים מבלי שעברו הליך הקצאה כנדרש:
- בתי ספר השייכים לרשתות - יחד, ב"י בית הילד, בית יעקב ב', בית יעקב ה', בעל"ז, יסודי התורה א', יסודי התורה ב', קהילת יעקב, שובו, שילה, שמחת תורה, ת"ת ראשית חוכמה, תפארת יוסף, אמרי דוד.
 - בתי ספר השייכים למוסדות חינוך שאינם שייכים לרשתות - אוהל חנה, חידושי הרי"ם, ישיבת תורה והוראה, מגדלות, תלמוד תורה, ישיבת אור משה, שער שמעון, תיכון בית יעקב, ישיבת הרב עמ"א, ישיבת הרמב"ם, אולפנא בני עקיבא, תורה ומלאכה.
 - גני ילדים – קכז, קכח, קלב, קלז, קלח, קסא, גן 18-470, אגו"י, בית הילד, אגודת ישראל, בית ישראל, הדף היומי, נווה שרת, אור אבנר, גן חב"ד, חב"ד, בר יוחאי, ילדי חייל, תורה והוראה, שילה, שן, שערי ציון, מפי עוללים, אלי בעזרי, ישמח משה, נראה אור, ראשית חוכמה, פיתוחי חותם, שובו, שער שמעון, ת"ת שפירא.

**לתשומת לב:**

התייחסויות המבוקרים ואחרים לטיוטת ממצאי הביקורת בשלב אימות הממצאים, מצורפות לדוח בפרק הנספחים, ומהוות חלק בלתי נפרד מדוח הביקורת. הנספחים להתייחסויות (אם צורפו) שמורים במשרד מבקר העירייה.

נספח א - התייחסות גזבר העירייה מיום 29.11.2011.

נספח ב - התייחסות אגף התקציבים מיום 1.12.2011.

נספח ג - התייחסות מינהל החינוך מיום 4.12.2011.

מסקנות

223. העברת כספים למוסדות החינוך המוכרים שאינם רשמיים לאחר חוק נהרי, בוצעה מבלי שמוסדות החינוך הוחתמו על חוזה/כתב התחייבות המחייב אותם להשתמש בכספים העירוניים אך ורק למטרות לשמן הועברו.

העדר הגבלה חוזית, אפשר לאותם מוסדות חינוך להשתמש בכספים בהתאם לשיקול דעתם ופגע ביכולת הפיקוח והבקרה של העירייה.

224. עיריית ת"א יפו החלה לממן את כלל מוסדות החינוך המוכרים שאינם רשמיים רק מחודש ספטמבר 2009, בניגוד להוראות חוזרי מנכ"ל משרד הפנים שקבעו תחולה החל מחודש דצמבר 2008.

225. לאחר כניסתו לתוקף של חוק נהרי, המשיכה העירייה לממן את מוסדות החינוך (שאותם מימנה גם טרם חקיקת החוק) באותו אופן בו מימנה אותם בעבר (תשלום הוצאות באופן ישיר) ובאותם היקפים כספיים.

תשלום הוצאות באופן ישיר למוסדות החינוך ללא קביעת קריטריונים שוויוניים לכלל המוסדות, נוגד את הוראות חוזרי המנכ"ל.

בנוסף, בחלק מהמקרים בהם לומדים במוסד חינוכי אחוז גבוה של תלמידי חוץ, מממנת העירייה באמצעות מתן השירותים גם את תלמידי החוץ, אשר אותם היא אינה אמורה לממן.

226. לא קיים נוהל עירוני פנימי בנושא חוק נהרי. אי קיומו של נוהל עירוני בנושא חוק נהרי המסדיר, בין היתר, את אופן קביעת מספר התלמידים הממומנים בכל מוסד חינוך, ממשקי העבודה בין האגפים העירוניים, הגורמים המוסמכים לאשר את התשלומים למוסדות החינוך וכד' עלול, לדעת הביקורת, לאפשר את קיומם של הליכים לא תקינים שאינם עומדים בהוראות החוק.



227. לדעת הביקורת, תמיכות חד פעמיות המועברות לעמותות המתקצבות, גם באופן שוטף, עבור מוסדות החינוך שאינם רשמיים שבבעלותם, עלולות לעיתים ליצור מצב של מימון כפול בגין תלמידים המתקצבים כבר בהתאם להוראות חוק נהרי. בכך עלולה להיווצר הפלייה ואי שוויוניות במימון העירוני הניתן למוסדות החינוך.
228. הנתונים ששימשו את רכזת שכר ותכנון רוחבי באגף התקציבים לביצוע תחשיב סל המימון לגני הילדים לפי חוק נהרי, לא הועברו לביקורת למרות בקשותיה בעת איסוף הממצאים. לאחר הפצת טיוטת הממצאים, התקבלו תחשיבים אשר אינם מתאימים לסכום הסל שהוצג לביקורת ואשר שימש את העירייה לחישוב תקציב מוסדות החינוך שאינם מוכרים ולצורך התשלום בפועל למוסדות החינוך.
229. רק לגבי חלק ממוסדות החינוך המוכרים שאינם רשמיים, קיבלה העירייה אישורים ממשרד הפנים, בנוגע לשיעורי המימון לפיהם היא צריכה לתקצב. לגבי המוסדות שטרם קיבלה העירייה אישורים לגביהם, תקצבה העירייה את חלקם לפי 65% וחלקם האחר לפי 75% באופן שאינו שוויוני.
230. ממצאי הביקורת מצביעים על כך שהעירייה תקצבה 2 מוסדות חינוך בשיעורים שונים מאלו אשר נקבעו על ידי משרד החינוך.
- מוסד החינוך "קהילה" תוקצב בשיעור 65% למרות שאישור משרד החינוך הינו בשיעור של 75%.
- מוסד החינוך "טרה נוסטרה יסודי" תוקצב בשיעור 75% למרות שאישור משרד החינוך הינו בשיעור של 65%.
231. ממצאי הביקורת עולה, כי העירייה ממשיכה להעביר לרשתות החינוך (המהוות רק חלק ממוסדות החינוך שאינם רשמיים) מימון בשיעור גבוה מהקבוע בחוק נהרי (65%-75%). הביקורת מציינת, כי על מנת שהעירייה תוכל להעביר כספים מעבר לאחוזי המימון האמורים עליה לקבוע קריטריונים שוויוניים אשר יאושרו על ידי מועצת העירייה. קריטריונים כאמור, טרם נקבעו.
232. ממצאי הביקורת מצביעים על חוסר התאמה ב- 4 מוסדות חינוך ("יחד בנים", "ישיבת תורה והוראה ט"), "פיתוחי חותם בנים" ו"יאפה"), בנוגע למספר התלמידים הלומדים במוסדות החינוך כפי שדווחו על ידי אגף החינוך לבין מספר התלמידים הממונים בפועל.



233. מערכת המחשוב שבמינהל החינוך, המיועדת לרישום כלל התלמידים בעיר לפי פילוח של מוסדות חינוך, מתעדכנת ממערכת המנב"ס באופן אוטומטי וכן באמצעות עדכונים ידניים. במקרים בהם העדכון מתבצע ידנית, קיים סיכון לביצוע טעויות של רישום כפול (תלמיד אחד עלול להיות משובץ למספר מוסדות חינוך) והדבר עלול לגרום לתשלום יתר. בדיקת הביקורת העלתה 2 מקרים בהם תלמידים שובצו כתוצאה מטעות, במספר מוסדות חינוך במקביל ("גן נעמת", "טרה סנטה") והדבר גרר כפל תשלום.
234. ממצאי הביקורת עולה, כי אגף התקציבים התבסס על נתונים לא מדויקים בדבר מספר התלמידים במוסדות החינוך שאינם רשמיים, עת שחישב את התקציב הכולל המיועד להם לשנת 2011. כמו כן תקצב בטעות את סעיף ההצטיינות המשולם לבתי הספר באופן כפול. כתוצאה, סעיף זה תוקצב ביתר בשנת 2011.
235. העירייה לא משתתפת במימון עלויות שכירות מבנים בניגוד לקבוע בחוזר מנכ"ל משרד הפנים 8/2009 מיום 30.12.2009.
236. מהממצאים עולה, כי לחלק ממוסדות החינוך שאינם רשמיים הועברו נכסים עירוניים מבלי שהעירייה ביצעה הליך הקצאת נכסים כנדרש בחוזר מנכ"ל משרד הפנים.

המלצות

237. באחריות אגף החשבות ומינהל החינוך, בסיוע השירות המשפטי לערוך חוזה שבמסגרתו יחויבו מוסדות החינוך, המקבלים תקציבים מהעירייה במסגרת חוק נהרי, להשתמש בכספים אך ורק למטרות שלשמן הועברו וכן לדווח אחת לתקופה לגורמים האמונים בעירייה על אופן השימוש באותם כספים עירוניים.
238. באחריות השירות המשפטי לבחון האם מחויבת העירייה לממן את כלל מוסדות החינוך המוכרים שאינם רשמיים החל מחודש דצמבר 2008 (לפני המועד בו החלה העירייה לממן אותם בפועל - ספטמבר 2009) ולהנחות את אגף החינוך בהתאם.
239. באחריות מינהל החינוך לפעול לכך שהעירייה לא תהיה עוד מעורבת במתן שירותים למוסדות החינוך (לא תעביר תשלומים ישירות לקבלני משנה או ספקים הנותנים למוסדות החינוך שירותים), כך שהאחריות לתשלום לספקים ולקבלני המשנה וההתקשרות איתם תהיה של מוסדות החינוך.
240. באחריות מינהל החינוך לקבוע נהלי עבודה המסדירים בין היתר, את תהליכי העבודה בנושא חוק נהרי, תחומי האחריות של כל גורם המעורב בתהליכים וכו'.



241. באחריות מינהל החינוך להקפיד כי מתן תמיכות חד פעמיות לעמותות עבור בתי הספר שבבעלותם, בנוסף לתשלומים המועברים אליהם באופן שוטף בהתאם להוראות חוק נהרי, לא יהיו כפילות תשלומים בתקצוב המוסדות.
- כמו כן, במקרים בהם קיים חשש למתן תקצוב כפול, על אגף החינוך להתייעץ עם השירות המשפטי.
242. באחריות אגף התקציבים להקפיד לבצע תחשיבים לקביעת הסלים הממומנים בגני הילדים בהתאם להוראות חוק נהרי, לתעדם ולהעבירם לבדיקת מינהל החינוך.
243. באחריות אגף החינוך לקבוע אחוז מימון אחיד לכלל מוסדות החינוך שטרם התקבל לגביהם אישור ממושרד החינוך (65% או 75%).
244. באחריות מינהל החינוך ואגף החשבות, להקפיד על כך שמוסדות החינוך יתוקצבו בשיעורי התקצוב המאושרים על ידי משרד החינוך.
245. באחריות מינהל החינוך לקבוע קריטריונים שוויוניים על מנת להגדיר את מוסדות החינוך שאינם רשמיים להם ניתן להעביר מימון בשיעור גבוה מ- 75% ולקבל את אישור המועצה.
246. מומלץ לקבוע כי לפחות אחת לתקופה, יועברו לעירייה דיווחים בצירוף אסמכתאות מבססות, ממוסדות החינוך על התנהלות המוסדות בהתאם לקריטריונים.
247. באחריות מינהל החינוך לוודא כי התשלומים המועברים על ידי החשבות למוסדות החינוך, יתבססו על מספר התלמידים שבדק ואישר. באשר לשנים עברו, יש לבדוק את הסיבות לקיומם של ההפרשים שהוצגו בביקורת ולקזוז/להחזיר באותם מקרים בהם נפלה טעות, תשלומים ששולמו ביתר/חסר.
248. באחריות מינהל החינוך לערוך בדיקה במטרה לוודא, כי לא קיימות כפילויות בשיבוץ תלמידים בין מוסדות החינוך, טרם קביעת מספר התלמידים בכל מוסד החינוך.
249. על אגף התקציבים להקפיד לקבל נתונים מהימנים מהגורמים הרלוונטיים לצורך קביעת התקציבים.
250. באחריות מינהל החינוך לקבל חוות דעת מהשירות המשפטי בנוגע למחויבות העירייה להשתתף בעלויות שכירות המבנים.
251. יש לפעול בהתאם לנוהל הקצאת נכסים שנקבע בחוזר מנכ"ל, בנוגע לכל אותם מוסדות חינוך שאינם רשמיים שאליהם הועברו נכסים עירוניים ללא הליך הקצאה.