

מדור גני ילדים במחלקת החינוך

- ביקורת מעקב -

1. מימון משרד החינוך בגני חובה

ממצאי הביקורת:

- 1.1 השתתפות משרד החינוך במימון הוצאות השכר של סגל העובדים בגנים נקבעת בהתאם למספר הילדים בגני חובה, בהתאם לתקן גני הילדים בעירייה, כפי שנקבע ע"י משרד החינוך. משרד החינוך קבע תקן באשר למספר הילדים בכיתת גן וקבע תקן לשטח של כיתת גן.
- תקן למספר הילדים בכיתת גן תיקנית בחינוך הרגיל נקבע ל- 35 ילדים (על חינוך מיוחד ראה בהמשך).
- כמו-כן, נקבע תקן "מספר תלמידים למשרה", לצורך חישוב השתתפות המשרד במימון גנים בגיל חובה, לפי 33 תלמידים לרשות כעיריית כפר-סבא, המקבלת מענק ממשרד החינוך.
- 1.2 מספר גני הילדים שמשרד החינוך משתתף במימון הוצאות השכר של הגנות והסייעות, מחושב עקרונית ע"י חלוקת סה"כ מספר הילדים הכולל במספר התקן. לפיכך "אכלוס" גנים בפחות מתקן מספר ילדים למשרה, גורם ותורם להוצאה כספית מיותרת של עירייה, או לחילופין תורם להגדלת הגירעון העירייה מהפעלת גני-הילדים. כמוכן שאכלוס גן במספר ילדים המתקרב לתקן המקסימלי תורם להקטנת הגירעון או להשתתפות פחותה של העירייה בעניין זה.
- 1.3 במקרים ששטח כיתת גן קטן מהנדרש בתקן וכאשר גן ילדים ממוקם בשכונה מרוחקת משכונות אחרות, והעירייה משבצת בגן מספר ילדים הקטן מ- 35, נוהג משרד החינוך לפצות את הרשות בהפרש בין מספר הילדים בפועל לבין התקן של 35 ילדים בכיתה.

- 1.4. התקן בכפר-סבא לפי נוסחת משרד החינוך הינו 40 גנים. בפועל ישנם 51 גנים וההפרש ממומן ע"י משרד החינוך לגבי גני חובה בלבד.
- 1.5. התפלגות מספר הילדים שלמדו בגני הילדים בשנת תשנ"ז בחלוקה לגנים :

הפרש בין המצב בפועל לתקן משרד החינוך	מס' תלמידים בפועל	סוג הגן
208	1584	טרום חובה
162	1175	חובה
370	2759	סה"כ

מהממצאים עולה כי 45 מתוך 90 גני הרשות (לא כולל חינוך מיוחד, משולב ותורני) המהווים 50%, מאוכלסים בפחות מ- 30 תלמידים לפי החלוקה הבאה :

- 1.5.1. מתוך 51 גני החובה שמאוכלסים בפחות מ- 33 תלמיד בכל גן.

32 כיתות גני החובה שמאוכלסים בפחות מ- 33 תלמיד תורמות כאמור, להגדלת הגירעון של העירייה מהפעלת גנים אלו.

מתוך 39 גני טרום חובה, 32 גנים מאוכלסים בפחות מ- 33 תלמיד בכל גן.

32 כיתות גני טרום חובה, שמאוכלסים בפחות מ- 33 תלמיד ולאז דווקא בשל הסיבות שמשרד החינוך מפצה את הרשות בגנים, גם הם תורמים להגדלת הגירעון של העירייה מהפעלתם.

1.6. בשנת 1995, הסתכמו גירעונות גני ילדים בעיריית כ"ס באופן הבא:

<u>הכנסות</u>	<u>הוצאות</u>	<u>גירעון</u>
טרום חובה	6,174,746	1,608,175
חובה	2,125,716	1,302,855
	<u>8,300,462</u>	<u>2,911,030</u>

הגירעון העירוני מהפעלת גנים המסתכם בסך 2,911,030 ש"ח מהווה חריגה של 35% מעבר להכנסות.

1.7. ביצוע ההוצאות היה גבוה מהתקציב ב- 1,418,208 ש"ח המהווים 13% חריגה.

תקציב:	12,629,700	ש"ח
ביצוע:	<u>11,211,492</u>	ש"ח
חריגה:	1,418,208	ש"ח

ביצוע ההכנסות לעומת זאת היה נמוך מהתקציב ב- 20,538 ש"ח גירעון המהווה 0.25% גירעון.

תקציב:	8,321,000	ש"ח
ביצוע:	<u>8,300,462</u>	ש"ח
הפרש:	20,538	ש"ח

2. הנחות השתתפות משרד החינוך בשכ"ל בגני טרום

חובה (גילאי 3-4)

2.1. חוק חינוך חובה אינו חל על גילאי 3-4 ועקרונות הורי הילדים חייבים בתשלום שכר לימוד. משרד החינוך קבע שכר לימוד מדורג, המחושב לפי גובה ההכנסה החודשית ברוטו, ממוצע לנפש. השתתפות משרד החינוך הינה 75% מן ההפרש בין שכר הלימוד המלא לבין תשלום ההורים לפי דרגות ההנחה שנקבעו להם. ההפרש בין סך עלויות הפעלת גני הילדים בפועל, לבין תשלומי ההורים

והשתתפות משרד החינוך, מוטל על העירייה ומשולם מתקציבה.

- 2.2. המשרד קובע אמות מידה, המחייבות את הרשויות המקומיות לגבי דרגות שכר הלימוד ומתן הנחות לקבוצות אוכלוסייה שונות. נקבעו 10 דרגות הנחה הנעות בין 0% - ל- 90%. דרגת ההנחה המירבית (מספר 1) מזכה ב- 90% הנחה משכר הלימוד המלא. הנחה בשיעור של 10% ניתנת אוטומטית לכל ילד נוסף במשפחה הלומד בגן עירוני (טרום חובה) או בגן פרטי וכן עבור אח המשרת בצה"ל, הלומד בישיבה וכו'.
- 2.3. משרד החינוך מממן לכאורה 75% מסכום ההנחה שמקבלים הורי הילדים, עפ"י הקריטריונים והעירייה אמורה לשאת ב- 25% הנותרים. למעשה, החלק המוטל על העירייה גדול מ- 25% הנחה, זאת מאחר שתשלומי משרד החינוך בפועל מבוססים על כ- 3,460 ש"ח עלות לתלמיד גן, לשנת הלימודים תשנ"ו, סכום שהינו נמוך משכר הלימוד בפועל שהוא 4,820 ש"ח.
- 2.4. משרד החינוך מממן לכאורה 75% מסכום ההנחה שמקבלים הורי הילדים, עפ"י הקריטריונים והעירייה אמורה לשאת ב- 25% הנותרים. למעשה, החלק המוטל על העירייה גדול מ- 25% הנחה, זאת מאחר שתשלומי משרד החינוך בפועל מבוססים על כ- 3,460 ש"ח עלות לתלמיד גן, לשנת הלימודים תשנ"ו, סכום שהינו נמוך משכר הלימוד בפועל שהוא 4,820 ש"ח.
- 2.5. לבד מאמות המידה למתן הנחות על בסיס גובה הכנסה לנפש, קבע המשרד גם הנחה לקבוצת אוכלוסייה נוספת בשיעור של 90% (לעולים חדשים).
- 2.6. מהביקורת עולה, כי 476 ילדים (ללא ילדי שכונות שיקום) **נכון ל- 21/1/96** המהווים 44% מתוך כל ילדי טרום חובה, קיבלו בשנה"ל

תשנ"ז הנחות המוכרות ע"י משרד החינוך בשיעורים הנעים בין 10% ל-90%.

3. נוהל התשלומים

3.1. העבודה במדור לצורך קביעת דרגת ההנחה, נעשית כולה באופן ידני, ללא סדרי בידוק ובקרה מספיקים. דרוש לדעת הביקורת לשנות את סדרי העבודה ולעבור לעבודה ממוחשבת.

3.2. להלן נתונים (נכון לנובמבר 96) על התפלגות מספר התלמידים בהתאם לדרגות ההנחה שקיבלו ההורים בשנה"ל תשנ"ז (לא כולל ילדי שכוונות שיקום):

מס' סד'	שיעור ההנחה	דרגה	מספר ילדים	אחוז מסה"כ הילדים	הערות
	א'	ב'	ג'	ד'	ה'
.1	0%	10	1021	68%	
.2	10%	9	139	9%	
.3	20%	8	19	1%	
.4	30%	7	18	1%	
.5	40%	6	15	1%	
.6	50%	5	34	2%	
.7	60%	4	35	2%	
.8	70%	3	29	2%	
.9	80%	2	26	2%	
10	90%	1	161	11%	ע"י מדור גנ"י + משרד החינוך

יוצא אפוא כי 32% מכלל ילדי הגנים נהנים מהנחה כזו או אחרת (נכון ל- 11/96), לעומת 44% שהיה נכון ל- 1/96.

4. הנחות לעובדי עירייה

- 4.1 העירייה נוהגת להעניק הנחות משכר לימוד לילדי עובדי העירייה. כפי שנמסר לביקורת נוהג זה קיים בעירייה שנים רבות. הנחות לעובדי העירייה ניתנות אוטומטית בהתאם להיקף המשרה של העובד.
- ההנחות הם בהיקף של 30% ל- 100% משרה ולמשרות חלקיות ההנחות יחסיות לחלקיות המשרה.**
- 4.2 הנחות לעובדי העירייה אינן "מוכרות" ע"י משרד החינוך ועל-כן הוא אינו משתתף במימומן. יוצא אפוא כי מלוא סכום ההנחה מוטל על תקציב העירייה ומשולם מקופת העירייה.
- 4.3 בהתאם להוראות פקודת מס הכנסה, מתן הנחות לעובדי העירייה בשכר הלימוד הינה שווי הטבה אותה יש לצרף להכנסת העובד ולנכות ממנה מס, בהתאם למס השולי של העובד. נמצא כי העירייה אינה מחייבת את העובדים בהטבה המוענקת להם ואינה משלמת את המס המתבקש זאת בניגוד להוראת החוק.
- לדעת הביקורת יש לזקוף לשכרו של העובד, לו מוענקת הנחה, את שווי ההטבה המוענקת לו, לחשב ולנכות משכרו את המס הנובע מכך.**
- 4.4 עובדי ההוראה בכפר סבא נהנים מהנחה בגובה 30% בדומה לעובדי עירייה. על הטבה זו יש לדווח למשרד החינוך (המעסיק) כדי שהנ"ל יצרף את שווי ההטבה להכנסת העובדים לצורך ניכוי מס, כנדרש מפקודת מס הכנסה. בפועל דבר זה לא מבוצע.

4.5. הענקת הנחה לעובדי הוראה אשר אינם עובדי עירייה אלא עובדים של משרד החינוך היא דבר תמוה בעיני הביקורת. מבדיקה שערכה הביקורת נמצא שבחישוב שנתי (נכון ינואר 1997) מוציאה העירייה על הנחות לעובדי עירייה ועובדי הוראה סכום של 137,360 ש"ח, בחלוקה הבאה:

<u>סך שווי הנחה לשנה"ל תשנ"ז</u>	<u>שווי הנחה בחישוב חודשי</u>	
65,600	6,560	עובדי עירייה
<u>71,760</u>	<u>7,176</u>	<u>עובדי הוראה</u>
137,360	13,736	סה"כ

סכום של 137,360 ש"ח מהווה 76% מסך תקציבי חומרי העבודה והניקיון וכן מתקציבי ההצטיידות הדידקטית של מדור גני ילדים. למען מנהל תקין, ולאור המצוקה הכספית בה שרוי המדור יש לדעת הביקורת לשקול את המשך הענקת ההנחות (המיועדות לעובדי עירייה) לעובדים אשר אין בינם ובין העירייה קשרי עובד מעביד.

5. כוח אדם בגני הילדים

5.1. עד לפני מספר שנים, שבוע העבודה בגנים היה בן שישה ימים. עם המעבר לשבוע עבודה בן חמישה ימים, בהתאם להסכם ארצי עם הסתדרות הפקידים, נוצר צורך בהעסקת 12 משרות של סייעות הממלאות מקום בהיקפים שונים להשלמת ימי העבודה. בפועל, יוצא שמספר הסייעות שממלאות תקנים אלו הוא 31, זאת כדי להימנע מקביעות. כתוצאה מכך השיבוץ והטיפול בכוח אדם הופך מורכב יותר, דבר המקשה על העבודה של המדור.

5.2. מעקב הנוכחות של הסייעות ושיבוץ הממלאות מקום נעשה ע"י מדור גני-ילדים, כאשר הדיווח לגביהן מועבר מדי חודש ע"י הגננות

הקבועות, דרך מדור גני-ילדים לגזברות, לצורך קביעת שכרן, לא לפני בדיקה ואישור בחתימת אחראית המדור, מנהל המחלקה ומנהל המנגנון.

5.3. מהבדיקה עולה שבמהלך חודש אחד, משמשות בתפקיד גננות/סייעות ארבע עובדות לפחות, דבר שאינו מוסיף ליציבות ועקביות בחינוך הילדים. (תופעה זו קיימת בכל הגנים ברחבי הארץ ולא דווקא בגני הילדים בכ"ס). התופעה נגרמה, כאמור, כתוצאה מהמעבר לחמישה ימי עבודה בשבוע, ולכן אין זו הערה למח' החינוך, אלא כהארת הנושא לתשומת לב בלבד.

5.4. הסייעות חייבות ב- 184 שעות עבודה בחודש, בהתאם להסכם עם הסתדרות הפקידים, כמו עובדי העירייה האחרים. בפועל, הן עובדות כ- 120 שעות בלבד, כ- 5.5 שעות ביום במקום 8.5 שעות. כמו-כן, הן מקבלות שכר גם בעת חופשות, חגים ופגרת לימודים, על-אף שהן אינן עובדות בתקופות אלו. מומלץ לבחון העסקתן של הסייעות בתקופת החופשות אפילו בעיסוקים מחוץ לגנים, אך מכיוון שהמלצה זו כנראה אינה ישימה לאור ניסיון העבר, מומלץ לקלוט את הסייעות למשרות חלקיות על מנת למנוע בזבוז, כפי שהדבר בא לידי ביטוי מפסקה זו.

6. ניהול תקציבי גנים שוטפים

6.1. הרשות מעבירה לגני חובה וטרום חובה תקציב חודשי לצרכים שוטפים של הגנים בסך של 10 ש"ח לילד. העברת הכספים נעשית ע"י הגזברות בסוף כל חודש על סמך דו"ח סטטיסטי מעודכן הכולל את מספר הילדים בכל גן וגן שמועבר ע"י מדור גני-ילדים. אחת לחודשיים מקבלות הגננות הזמנה לגשת לסניף בנק מזרחי בעיר ולמשוך את הכספים. הגננות יכולות להשתמש בכספים אלו לצורכיהם השוטפים, תמורת חשבוניות שהן צריכות להמציא על קניוניהן. גני החינוך המיוחד מקבלים 50% מכספי השוטפות של גן עם 35 ילדים,

על-אף שכידוע הגנים מונים בין 10 - 4 ילדים.

6.2. מהביקורת עולה, שאין לאף גורם בעירייה בכלל, ובמדור גני-ילדים בפרט, מעקב ובקרה על הציוד (למעט ציוד מתכלה) הנרכש ע"י הגנות, אלא בדיעבד בלבד על סמך החשבוניות שמועברות לתשלום ע"י הגנות וגם זאת בערבון מוגבל. זאת והואיל שבחלק גדול מהמקרים החשבוניות אינן מפורטות עם כל הפריטים שנרכשו, אלא כוללניות כמו למשל: צעצועים, חומרי ניקוי וכו'. בעקבות ממצאי הביקורת הפיץ בחודש ינואר 1997 מדור גני ילדים חוזר לגנות המודיע על חובת פירוט הציוד הנרכש על ידם.

6.3. יש לרענן את ההנחיות לגנות בנושא הפריטים שמותרים לרכישה מכספי השוטפות, וכן לציין שבמקרים שתהייה חריגה מההנחיות ינקטו סנקציות באמצעות קיזוז ההוצאות שלא אושרו.

לא ניתן היה לבדוק את ניהול החשבונות באמצעות דפי חשבון (תדפיסים) של הבנקים, כיוון שבד"כ אין הגנות מחזיקות חשבונות בנקים או דפי חשבון כנדרש עפ"י הנהלים. הגנות אינן נוהגות לערוך השוואות מול התדפיסים. מומלץ כי גזבר העירייה יוציא הוראות, על פי שיקול דעתו לגבי ניהול כספים אלה.

6.4. מבדיקה נמצא שניהול האיננוטר אינו מתבצע באופן נאות. בפועל רישום האיננוטר חסר ואינו מאפשר מעקב על כמות הציוד, מיקומו, תקינותו ומקור הבעלות. כתוצאה מהרישום הלקוי נחשף מדור גני ילדים לסיכונים הבאים:

א. הואיל והגנות נוטות להביא ציוד פרטי או אחר, לא ניתן לקבוע מה ציוד פרטי ומה רכוש של הגן.

ב. בהעדר נהלים המחייבים תיעוד מקור קבלת הציוד לא ניתן להבחין בין הציוד שהתקבל מתרומות (נהוג בד"כ שהורי ילדים נותנים מתנה לגן באירועי ימי הולדת של ילדיהם) בין ציוד

שבבעלות הגננת.

ג. בהעדר רישום נאות של האיננוטר אין תיעוד של ציוד מת (ציוד שנתבלה או שיצא מהמחזור). חוסר היכולת לקבלת תמונה עדכנית של הציוד בגנים פוגע ביכולת של מנהלת מדור גני ילדים לנהל מעקב אחר הנעשה ברכוש העירייה.

ד. תיעוד עדכני וכולל הוא ערובה לכיסוי ביטוח אופטימלי. בפועל בגין רישום חסר ולא עדכני, היקף כיסוי הביטוח בגני ילדים אינו משקף את המציאות.

לטענת מנהלת מדור גני ילדים, הבעייתיות נובעת מחוסר בכוח אדם. יחד עם זאת הדגישה המנהלת את הצורך ברענון נהלים.

7. דיווחים למשרד החינוך והחברה לאוטומציה ומעקב

אחר קליטת הנתונים

7.1. נמצא כי, בסדרי העבודה הנהוגים במדור, אין בקרה מספקת על נכונות הנתונים המועברים לחברה לאוטומציה, לאור העובדה שתמיד קיים פער בין הנתונים בפועל לאלו שבידי משרד החינוך.

7.2. מבדיקה שערכה הביקורת נמצא, נכון לנובמבר 96, חריגה של 6 ילדים, בהשוואת הנתונים בין נתוני מדור גני הילדים ובין נתוני החברה לאוטומציה.

משמעותו של הפרש זה, שהעירייה משלמת סכום של 20,760 ש"ח ללא קבלת כיסוי כספי ממשרד החינוך.

8. דיווחים לגזברות

8.1. מדור גני ילדים מעביר לגזברות במהלך החודשים נובמבר-דצמבר הערכה למספר התלמידים שיהיו בגנים בשנה"ל הבאה. על סמך הערכה

זו קובע הגזבר את תקציב המדור. בפועל הן הגזברות והן מדור גני ילדים לא טורחים לעדכן זה את זה בשינויים.

8.2. מנתונים שאספה הביקורת במהלך חודש דצמבר 96, נמצא שקיים פער בין נתוני מדור גני ילדים לבין הנתונים המצויים בגזברות העירייה.

להלן פירוט הנתונים:

<u>גזברות</u>	<u>מדור גני ילדים</u>	
1592	1584	טרום חובה
<u>1270</u>	<u>1175</u>	חובה
2862	*2759	סה"כ

* סכום זה כולל גם את 172 ילדי הגנים בחינוך המיוחד, המשולב, ומעיין החינוך התורני.

יוצא אם כן שיש פער של 103 ילדים בין נתוני הגזברות לאלה של מדור גני ילדים. משמעות פער זה היא שהגוף המעביר את הכספים לגנים (הגזברות) אינו מחזיק בנתונים עדכניים כפי שהם מופיעים במדור גני ילדים. רשימות עדכניות של מספרי הילדים יכולים להוות בקרה נוספת בידי הגזברות. לדעת הביקורת, על מנהלת מדור גני ילדים והגזבר לקיים ישיבה בנושא.

9. סיכום והמלצות

9.1. מומלץ לשקול מיחשוב רישום הילדים לגנים ואת קביעת דרגות ההנחה, מאחר שהפעולות נערכות כיום ע"י אדם אחד ללא סידורי בידוק נוספים. הכנסת מיחשוב יש בה כדי לייעל את העבודה ולהקטין את הסיכוי לטעויות.

- 9.2. רצוי לצרף למשכורות העובדים את ההנחה בתשלום שכר לימוד כמתחייב מפקודת מס הכנסה.
- 9.3. יש לבחון את המשך הענקת הנחות לעובדי הוראה שאינם עובדי העירייה.
- 9.4. יש לבחון את העסקתן של הסייעות בתקופת החופשות, בהתאם להסכם עם הסתדרות הפקידים ולבחון קליטת הסייעות למשרות חלקיות בלבד על מנת לחסוך בהוצאות.
- 9.5. יש לחבר את המחשב במשרדה של מנהלת מדור גני ילדים לממשק ניהול גני ילדים.
- 9.6. לרענן את ההנחיות בנושא הפריטים המותרים לרכישה מהכספים המועברים לגננות ע"י העירייה ולהקפיד על רישום.
- 9.7. מנהלת מדור גני הילדים, יחד עם גזבר העירייה יפרסמו הנחיות ברורות לניהול הכספים המועברים מדי חודש לגננות. יש להקפיד על ניהול קופה מסודר באמצעות יומני קופה חודשיים ובדיקת הדיווחים החודשיים מול דפי חשבונות בבנק.
- 9.8. לבצע סדרי בקרה נאותים על נכונות הנתונים המוזרמים לחברה לאוטומציה.
- 9.9. לקבוע נהלי עבודה והשוואה מדי חודש, בין מדור גנ"י לבין מחלקת הגבייה/החברה לאוטומציה והגזברות, על מנת למנוע אי התאמות במספר הילדים בין הגורמים השונים וע"י כך למנוע הפסדים כספיים.

ביקורת מעקב

לסעיף 3.1 - החל מהרישום לשנת הלימודים הבאה (תשס"ג), שהחל להתבצע בחודשים פברואר-מרץ 2002, העבודה במדור לצורך קביעת דרגת ההנחה נעשית באמצעות המחשב, יחד עם מיחשוב כלל תהליך הרישום לגני הילדים.

לסעיף 4.4 - ההנחה לעובדי ההוראה הופסקה.

לסעיף 7.1 ו- 7.2 - התקשורת בין החברה לאוטומציה לבין אגף החינוך הפכה להיות מסודרת ורצופה. כל דו"ח שגויים או כפולים שמתקבל מהחברה לאוטומציה מטופל באופן מיידי.

יחד עם זאת, תהליך עיבוד הנתונים בחברה לאוטומציה אורך זמן רב יחסית, לעיתים עד 3 חודשים, עד אשר הנתונים מוזרמים למשרד החינוך.

לסעיף 9.5 - המלצת הביקורת בדבר חיבור המחשב שבמשרדה של מנהלת המדור לגני ילדים, לממשק ניהול גני הילדים בוצע.

באופן כללי סגנית מנהל אגף החינוך, המנהלת את מדור גני הילדים, הביעה בפני הביקורת את כוונתה להמשיך וליישם את המלצות הביקורת.