

ההתחשבות הכספית עם משרד החינוך בהפעלת

בתי הספר העל יסודיים העירוניים

1. כללי

1.1. השתתפות משרד החינוך במימון הפעלת ארבעת בתי הספר העל יסודיים העירוניים מהווה מקור תקציבי עיקרי וחשוב לעירייה.

1.2. מדי שנה מעדכן משרד החינוך את היקף המימון הניתן לרשויות המקומיות עבור הפעלת בתי הספר העל יסודיים, והמידע מפורסם בשלוש החוברות הבאות:

1.2.1. מערכת שכר לימוד לבתי ספר עיוניים וטכנולוגיים: בחטיבה העליונה- החוברת כוללת את האופן בו היקפים תקציביים כספיים נגזרים מתוך התקנים הפדגוגיים.

המידע בחוברת זו אמור לסייע למנהל בית הספר ולצוות החינוכי לעצב מסגרות פעולה לבית הספר ולעקוב אחר ההיבטים התקציביים במהלך השנה (להלן: "חוברת שכר הלימוד").

1.2.2. הקמת בסיס הדיווח בחטיבה העליונה- החוברת כוללת מידע על אופן הדיווח במערכות משרד החינוך הלכה למעשה. היא נועדה לשרת את מנהלי בתי הספר בחטיבה העליונה, האחראים על דיווח מהימן של הנתונים, ולסייע להם בתהליך ובאופן הדיווח של נתוני מצבת תלמידים, מורים, רמת שירות ועוד.

בחוברת קיים גם מידע על הגורם האחראי במשרד החינוך לטיפול בכל אחד מתחומי הדיווח. היות ודיווח מצבת התלמידים, המורים ועובדי המנהל, מהווה את הבסיס לתשלום שכר הלימוד בחטיבה העליונה, דיווח מדויק ישפיע באופן ישיר לתהליך התחשבות יעיל יותר (להלן: "חוברת בסיס הדיווח").

1.2.3. השתתפות משרד החינוך בתקציב הרשויות המקומיות- המידע בחוברת מפרט את התבחינים להשתתפות משרד החינוך בכלל הנושאים השונים בתקציב הרשויות המקומיות, בכל קבוצות הגיל (להלן: "חוברת השתתפות משרד החינוך").

1.2.4. "תקצוב מוניציפלי": תחזית תקבולים לרשויות המקומיות והמועצות המקומיות- המידע בחוברת מציג באופן כללי את כלל נושאי התקצוב ואופן חישובם, לכל קבוצות הגיל (להלן: "חוברת תקצוב מוניציפלי").

1.3. הביקורת בחנה את אופן ההתחשבות הנוגעת לשכר הלימוד עבור החטיבות העליונות בלבד, כיתות י"ב, בבתי הספר העל יסודיים העירוניים.

ההתחשבות הכספית עם משרד החינוך בהפעלת בתי הספר העל יסודיים העירוניים

1.4. שיטת התקצוב על פיה מתקצב משרד החינוך את בתי הספר נגזרת מחישוב עלות לתלמיד, מספר התלמידים ושיעור רמת השירות. הנוסחה לחישוב תקציב משרד החינוך המיועד לכל בית ספר הינה:

$$\text{השתתפות משרד החינוך} = \text{שירות רמת השירות} \times \text{מספר התלמידים} \times \text{עלות לתלמיד}$$

1.5. השתתפות משרד החינוך מסתמכת על דיווחי בתי הספר הכוללים דיווח על מספרי תלמידים ופרופיל מורים, מגמות לימוד ועוד, ולכן אופי הדיווח, דיוקו ומועד ביצעו משפיעים באופן ישיר על סכום ההשתתפות של משרד החינוך והמועד בו הוא יועבר לעירייה. אי לכך, ליקוי בתפעול מערך הדיווח של בתי הספר, ו/או בהתחשבות זו וכן היעדר בקרה של אגף החינוך בתהליך, עלול להוביל להפסד כספי השתתפות משרד החינוך ולצורך במימון עודף של העירייה בתחום תפעול בתי הספר העל יסודיים.

1.6. חוברת שכר הלימוד כוללת הנחיות לחישוב השתתפות משרד החינוך בהתאם לפרמטרים של תלמידים, מורים, מגמות לימוד, פעילויות ועוד. החוברת מגדירה הנחיות מרכזיות למנהלי בתי הספר, כדלקמן:

1.6.1. בדיקה חודשית של מצבת התלמידים בפועל בהשוואה למצבת התלמידים בדוח שכר לימוד המתעדכן במערכת המית"ר מידי חודש- ראה פרק ב' בדוח.

1.6.2. בדיקת הדרגה, הותק ואחוז גמולי ההשתלמות של מורי בית הספר והשוואתם לנתונים המעודכנים באגף כ"א בהוראה במחוז מרכז של משרד החינוך - ראה פרק ג'.

1.6.3. בדיקת סיווג (לפי קוד) מצבת התלמידים בדוח שכר הלימוד על פי התמחות, מסלול ודרגת הכיתה- ראה פרק ב'.

1.6.4. בדיקת שיעור רמת השירות, שנקבע על ידי משרד החינוך, המהווה את אחוז התקצוב של שכר הלימוד המועבר על ידי המשרד לחטיבה העליונה. חישוב שיעור רמת השירות יעשה מידי שנה- ראה פרק ג'.

1.7. בהתאם לדוח שהופק ממערכת מית"ר, נכון לאוגוסט 2017, התקבולים שהתקבלו בשנת תשע"ח עבור תפעול בתי הספר העל יסודיים הסתכמו ב- 47,915,332 ש"ח. מתוכם 18,780,324 ש"ח עבור שכר לימוד, 19,580,799 ש"ח עבור הוצאות מוכרות על ידי משרד החינוך, ו- 606,467 ש"ח עבור לימוד עולים חדשים. הביקורת מצאה כי הוצאות העירייה בגין תפעול בתי הספר העל יסודיים הסתכמו ב- 48,434,712 ש"ח, 519,830 ש"ח יותר מהסכום שהתקבל, ממשרד החינוך, בגין שכר הלימוד, שכר המנהלה, הוצאות הניקיון, הוצאות החשמל, והוצאות המים (ראה פירוט בפרק ה').

2. תוכנית הביקורת

- 2.1. הביקורת התמקדה בבדיקתה בשנים תשע"ז-תשע"ט (09/2016-08/2019), ובדקה את הנושאים הבאים:
- 2.1.1. ריכוז נתוני מצבת התלמידים בבתי הספר, אופן הדיווח למשרד החינוך ומעקב ובקרה אחר דוחות חריגים.
- 2.1.2. נתוני פרופיל המורים בבתי הספר העל יסודיים, והשוואה בין נתוני משרד החינוך לנתונים הקיימים בעירייה.
- 2.1.3. בחינת משתני העלות לתלמיד, ובדיקת התאמתם לנתונים הקיימים בפועל.
- 2.1.4. בחינת רמת השירות של בתי הספר ומיקסומה.
- 2.1.5. ממשק העבודה של אגף החינוך מול בתי הספר והבקורות הקיימות אחר דיווחי בתי הספר.
- 2.1.6. בחינת אחריותם של בעלי התפקידים בתהליך הבקרה אחר ההתחשבות עם משרד החינוך.
- 2.1.7. ההתקשרות עם היועץ החיצוני לצורך מיקסום התקבולים ממשרד החינוך.
- 2.2. הביקורת נפגשה עם מנהל אגף החינוך, חשב האגף, מנהלת מחלקת ארגון וכ"א באגף החינוך, מנהלי בתי הספר ומזכירותיהן על מנת ללמוד על תהליכי העבודה הקיימים מההיבטים הסטטוטוריים, התפעוליים והכספיים.
- 2.3. הביקורת כללה ניתוח של קבצי נתוני שכר הלימוד לשנים תשע"ז-תשע"ט שהופקו ממערכת המית"ר, תוך הבחנה בין מגמות הלימוד, כיתות מתוגברות לתלמידים עם קשיי למידה וכיתות החינוך המיוחד. כמו כן, נותחו נתוני המורים בבתי הספר התיכוניים המעודכנים במערכת השכר של העירייה.

3. סיכום הביקורת

- 3.1. בתום הביקורת, נדונו ממצאיה עם מנכ"לית העירייה, סמנכ"לית חטיבת קהילה, מנהל אגף החינוך, חשב האגף, מנהלת מחלקת ארגון וכ"א באגף החינוך לצורך קבלת התייחסותם לממצאי הביקורת.
- 3.2. הביקורת מציינת בחיוב, כי לאורך כל שלבי העבודה זכתה לשיתוף פעולה מלא מכל הגורמים האחראים בתחום זה.
- 3.3. הביקורת התרשמה כי מנהלת מחלקת ארגון וכ"א מנהלת את הנושא במקצועיות וביסודיות ראויה לציון.
- 3.4. לעומת זאת, הביקורת סבורה כי חשב האגף אינו מעורב בתהליך ההתחשבות. מנהל האגף והחשב ציינו כי גזבר העירייה הגדיר את מנהלת מחלקת הארגון וכ"א כאחראית על התקבולים ממשרד החינוך בתחום העל יסודי, והיא מדווחת על ההתנהלות הכספית בחינוך העל יסודי ישירות למנהל אגף החינוך ולגזבר העירייה.

ממצאי הביקורת העיקריים:

4. כללי

- 4.1 הביקורת ניתחה את תקבולי העירייה ממשרד החינוך בגין שכר לימוד בתי הספר העל יסודיים, ומצאה כי במהלך שנת הלימודים קיימים מספר פערים במצבת התלמידים ובשיוכם למגמות הלימוד. פערים אלו מצטמצמים במהלך שנת הלימודים כך שבפועל הנתונים על פיהם מחשב משרד החינוך את התקבולים לעירייה מדויקים ומעודכנים.
- 4.2 הביקורת התרשמה כי תהליכי העבודה בבתי הספר ובמחלקת ארגון וכ"א שבאגף החינוך מאתרים את הליקויים והפערים הקיימים בין מערכות הדיווח למערכת המית"ר של משרד החינוך. ניכר כי הטיפול מול משרד החינוך, הן על ידי האחראיות בבתי הספר והן על ידי עובדות מחלקת ארגון וכ"א, נעשה ביסודיות עד שכל הליקויים והפערים נסגרים.
- 4.3 לצורך ביצוע המעקב והבקרה אחר התקבולים ממשרד החינוך, נעזר אגף החינוך ביועץ חיצוני, חברת טלדר. הביקורת מצאה כי קיים שיתוף פעולה מלא בין רואה החשבון מטעם חברת טלדר, מנהלת מחלקת ארגון וכ"א באגף החינוך והאחראיות על הדיווחים למשרד החינוך בבתי הספר.

5. היבט חוקי

- 5.1 הביקורת הסתמכה בבדיקתה על פרסומי משרד החינוך הבאים:
 - 5.1.1 מערכת שכר לימוד לבתי ספר עיוניים וטכנולוגיים בחטיבה העליונה.
 - 5.1.2 הקמת בסיס הדיווח בחטיבה העליונה.
 - 5.1.3 השתתפות משרד החינוך בתקציב הרשויות המקומיות.
 - 5.1.4 "תקצוב מוניציפלי": תחזית תקבולים לרשויות המקומיות והמועצות המקומיות.
- 5.2 בנוסף, הביקורת הסתמכה בביקורת על חוזר מנכ"ל משרד החינוך מספר 3.7-76 בנושא תקני סיוע טכני בחינוך העל יסודי.

6. מערכות ממוחשבות

- 6.1 קיימות מספר מערכות ממוחשבות בתהליכי העבודה לצורך ההתחשבות עם משרד החינוך:

מערכת מית"ר - מערכת אינטרנטית המספקת מידע מהימן על תקבולים המגיעים לעירייה ממשרד החינוך. עדכון הנתונים במערכת מתבצע בתדירות חודשית.

ההתחשבות הכספית עם משרד החינוך בהפעלת בתי הספר העל יסודיים העירוניים

המערכת מספקת מידע על התקבולים ממשרד החינוך בגין שכר הלימוד בבתי הספר העל יסודיים, גני ילדים, שרתים ומזכירות/ים בבתי הספר היסודיים, שירות פסיכולוגי ייעוצי ועוד. באמצעות מידע זה ניתן לערוך מעקב ובקרה אחר התקבולים אותם מעביר משרד החינוך לעירייה. באמצעות המערכת ניתן להפיק דוחות ללא צורך בסיסמה.

6.1.1. מערכת רמת שירות - מערכת בה מזינים בתי הספר העל יסודיים את הנתונים על בסיסם נקבעת רמת השירות של בתי הספר. הנתונים עליהם מדווחים בתי הספר כוללים, בין היתר, מידע על סגל תומך הוראה (ספרן, לבורנטים, טכנאי מעבדות, מפעילי ציוד אור קולי, יועצים חינוכיים, רכזי חינוך חברתי וכד'), סך השקעות בית הספר בציוד מעבדות, סך השקעות בית הספר בפעילויות חברתיות, ימי הטיולים מחוץ לבית הספר ועוד. פירוט לכך ניתן לקבל בפרק ד'.

הכניסה למערכת נעשית באמצעות סיסמא בית ספרית.

6.1.2. מערכת מנב"סנט - מערכת ניהול בית ספרית באינטרנט. המערכת מהווה כלי לניהול מערכת השעות הבית ספרית, באמצעותה בתי הספר מבצעים דיווח ומעקב שוטף ומסכם אחר מצבת התלמידים, התנהגות והערכות תלמידים. בנוסף בתי הספר נעזרים במערכת לצורך הפקת תעודות לתלמידים.

למערכת מחולל דוחות באמצעותו ניתן להפיק דוחות נתונים אודות התלמידים הלומדים בבית הספר.

החל משנת הלימודים תשע"ט בתי הספר מנהלים את מצבת התלמידים במערכת חדשה - מערכת מצבת תלמידים, במקום מערכת המנב"סנט. המערכת כוללת מידע אישי על תלמידי בתי הספר והמורים בו והכניסה אליה נעשית באמצעות סיסמא בית ספרית.

6.1.3. מערכת עוש"ר - מערכת דוחות למידע על עובדי הוראה שאינם רשמיים (מורים שאינם עובדי משרד החינוך כמו מורי בתי הספר העל יסודיים בעירייה). המערכת נתמכת בנתוני מערכת המנב"סנט, כך שהיא שואבת את נתוני עובדי ההוראה שאינם עובדי מדינה מתוך המנב"סנט פעם ביום, ומאפשרת להפיק דוחות למשרות תקינות, משרות שגויות וכדומה. את הדוחות ניתן להפיק ביום שלאחר קליטת הנתונים במנב"סנט. המערכת כוללת מידע אישי על מורי בתי הספר והכניסה אליה נעשית באמצעות סיסמא בית ספרית.

6.1.4. מערכת מצבת תלמידים - מערכת לניהול מצבת התלמידים. הדיווח במערכת זו נעשה על ידי בית הספר, והוא משמש בסיס להקצאת שעות לימוד ותקציבים לבתי הספר.

ההתחשבות הכספית עם משרד החינוך בהפעלת בתי הספר העל יסודיים העירוניים

התהליכים המרכזיים המבוצעים במערכת כוללים שיבוץ תלמידים לבית הספר, ניהול כיתות אם ומגמות, טיפול בשגיאות ובבקשות חריגות וניהול פרטי קשר עם התלמידים והוריהם.
המערכת כוללת נתונים אישיים וחשויים על תלמידי בתי הספר והכניסה אליה נעשית באמצעות סיסמא בית ספרית.

7. תחומי האחריות בתהליך ההתחשבות עם משרד החינוך בבתי הספר העל

יסודיים

- 7.1. תהליך ההתחשבות עם משרד החינוך נעשה ברובו באגף החינוך, אך הוא כולל ממשקי עבודה עם יחידות נוספות בעירייה, בתי הספר התיכוניים ועם היועץ החיצוני המסייע למנהלת מחלקת ארגון ובקרה באגף החינוך.
- 7.2. הביקורת בחנה את תפקידו והיקף האחריות של כל אחד מבעלי התפקידים הנוגעים להתחשבות עם משרד החינוך בנושא החינוך העל יסודי. פירוט מלא לכך מופיע בגוף הדוח.
- 7.3. הביקורת מצאה כי מנהל אגף החינוך מעורב בתהליך ההתחשבות עם משרד החינוך, הוא מקיים פגישת עבודה שבועית עם מנהלת מחלקת ארגון וכ"א, במסגרתה הוא מקבל דיווח שוטף על ההתנהלות הכספית ועל המשמעות הכספית של ההחלטות הפדגוגיות המתקבלות על ידי מנהלי בתי הספר.
- 7.4. הביקורת מדגישה כי למרות אחריותו של חשב האגף על מכלול ההיבטים הכספיים הקשורים לפעילות אגף החינוך, הוא אינו מעורב בתהליך ההתחשבות עם משרד החינוך בתחום החינוך העל יסודי. לדברי מנהל האגף, גזבר העירייה הגדיר את מנהלת מחלקת הארגון וכ"א כאחראית על התקבולים ממשרד החינוך בתחום העל יסודי, והיא מדווחת על ההתנהלות הכספית, בחינוך העל יסודי, ישירות למנהל האגף ולגזבר העירייה.
- 7.5. הביקורת סבורה כי על חשב האגף לקחת חלק משמעותי יותר ולהיות מודע לבקורות הנעשות בהתחשבות עם משרד החינוך בתחום החינוך העל יסודי, בשל חשיבות התהליך, מורכבותו והיקפו הכספי.

8. הוראת עבודה

- 8.1. בפורטל עיריית בת ים אין נהלים או הוראות עבודה הנוגעים לפעילות המחלקה של בתי הספר העל יסודיים.
- 8.2. הביקורת מדגישה כי נהלים והוראות עבודה מהווים סטנדרט מנחה, אחיד וברור לדפוסי העבודה הנדרשים, ולכן הם נחוצים ביותר.
- 8.3. הביקורת ממליצה להכין הוראות עבודה הנוגעות לקשת הפעילויות של המחלקה בכלל, והוראת עבודה בנושא ההתחשבות עם משרד החינוך בפרט, אשר יגדירו את תהליך העבודה, לרבות ממשקי העבודה עם בתי הספר ועם היועץ החיצוני, הגדרת הדוחות הנחוצים מבתי הספר ותדירותם, תפקידו של חשב האגף בתהליך,

ההתחשבות הכספית עם משרד החינוך בהפעלת בתי הספר העל יסודיים העירוניים

הבקורות אותן יש לערוך על עבודת היועץ החיצוני, הבקורות אותן יש לערוך על עבודת בתי הספר, תפקידו של היועץ החיצוני בבתי הספר ועוד.

9. התקשרות עם יועץ חיצוני

- 9.1. העירייה התקשרה עם חברת "טלדר יעוץ ובקרה בע"מ" (להלן: "טלדר") בשנת 2009, במטרה לקבל שירותי ייעוץ למיצוי פוטנציאל התקבולים ממשרד החינוך ולערוך בדיקות עומק בגין ההתחשבות מול משרד החינוך ובדיקת מיקסום פוטנציאל התקבולים של גני ילדים, בתי ספר יסודיים ובתי ספר על יסודיים.
- 9.2. בשנת 2016 נחתם עם חברת טלדר הסכם חדש, במסגרתו צומצם היקף השירותים אותו החברה מעניקה לעירייה. על פי ההסכם הנוכחי, חברת טלדר תערוך בדיקות עומק בגין ההתחשבות מול משרד החינוך ובדיקת מיקסום פוטנציאל התקבולים של בתי הספר העל יסודיים בלבד.
- 9.3. ההסכם לשנת 2009 נחתם לשנה, והעירייה הייתה רשאית להאריך אותו על ידי הודעה בכתב, 30 יום לפני תום המועד. הביקורת מצאה כי בחודשים 11-12/2010 וינואר 2011 פעלה חברת הייעוץ ללא הסכם משום שהארכת ההסכם הראשונה נערכה רק ב- 15/02/2011.
- 9.4. ביום 27/11/2016 נחתם הסכם חדש עם חברת טלדר, גם הוא לשנה אחת, עד ליום 31/10/2017. הביקורת מצאה כי הוא הוארך פעמיים, ונכון למועד הביקורת ההסכם בתוקף עד ליום 31/10/2019.
- 9.5. הביקורת מצאה כי הארכת ההסכם שבוצעה ב- 09/2018 לא נערכה על פי נוהל ההתקשרויות החדש אלא כהארכת אופציה הקיימת בהסכם, וזאת בניגוד לנוהל. לדברי היועצת המשפטית נעשתה טעות בדרך הארכת ההסכם.
- 9.6. הביקורת מצאה כי חברת טלדר הגישה את הצעתה לקול קורא אותו פרסמה העירייה, והיא נכללת במאגר היועצים הכלכליים של העירייה, אולם לא נערך תהליך של קבלת הצעות מחיר ובחירת זוכה, כפי שדורש הנוהל.
- 9.7. הביקורת מדגישה כי על פי נוהל ההתקשרויות, יועץ שיועסק מבלי לקבל את אישור וועדת ההתקשרויות לא יקבל תשלום עבור התקופה שקדמה למועד אישור ההתקשרות.
- 9.8. נמצא כי ההסכם עם חברת טלדר מקיף ומלא. הוא כולל פירוט לכלל השירותים שעל החברה להעניק לעירייה, לאי קיום יחסי עובד מעביד, לחובת הסודיות, להפרות ולסעדים בגין אי קיום ההסכם.
- 9.9. הביקורת מצאה כי קיימת התאמה בין תנאי ההסכם הנוגעים לתמורה לבין התשלומים המועברים לחברה בגין שירותיה.

10. ניהול מצבת תלמידים

- 10.1. אחד המרכיבים על בסיסו נקבע היקף התקבולים ממשרד החינוך הינו מספר התלמידים בבית הספר. האחריות לדיווח מצבת התלמידים למשרד החינוך מוטלת על מנהל בית הספר, כך גם תיקון השגויים, במידת הצורך ודיווחם למשרד החינוך.
- 10.2. החל מחודש 01/2019 הוטמעה מערכת "מצבת תלמידים", אשר החליפה את מערכת המנב"סנט בכל הקשור לדיווח מצבת התלמידים וחלוקתם למגמות הלימוד השונות. מיום זה מערכת המנב"סנט משמשת רק כארכיון להפקת דוחות עבור שנים קודמות (תשע"ח ואחורה), וניהול נתוני התלמידים נערך רק במערכת מצבת התלמידים.
- 10.3. בתי הספר נערכים לשנת הלימודים החדשה כבר בחודש מאי, כבסיס להיערכות לשנה הבאה. היערכות זו כוללת דיונים של מנהלי בתי הספר עם מנהל אגף החינוך על מצבת התלמידים, השיבוצים למגמות, והיערכות תקציבית בהתאם לתחזית.
- 10.4. עם תחילת שנת הלימודים, היועץ החיצוני עורך בקרה חודשית אחר תקן מצבת התלמידים. במסגרת הבקרה משווה היועץ את מצבת התלמידים המעודכנת במשרד החינוך למצבת התלמידים במערכת המנב"סנט/מערכת מצבת תלמידים.
- 10.5. דוחות היועץ נשלחים למנהלת מחלקת ארגון וכ"א וכן לבתי הספר. ובמידה וקיימים פערים בין המערכות, בתי הספר פועלים לתיקונם. הביקורת מבחינה בין שני סוגים של פערים:
- 10.5.1. פערים הנובעים מפעילות בית הספר ומטופלים על ידי האחראים בבתי הספר באופן מיידי.
- 10.5.2. הפערים הנובעים מפעילות משרד החינוך לגביהם מגישים בתי הספר בקשות למשרד החינוך וממתנינים לאישור, כך שתיקון הפער אינו תלוי בבתי הספר או בעירייה.
- 10.6. הביקורת מצאה כי בשנת תשע"ח הופיעו פערים בדוחות היועץ החיצוני במשך חודשים רבים משום שמזכירות בתי הספר לא נהגו להעביר ליועץ, מתוך מערכת המנב"סנט, דוח מעודכן מידי, והיועץ התבסס על הדוחות הישנים הקיימים אצלו.
- 10.7. הביקורת מצאה כי בשנת תשע"ט הפערים הנובעים מדיווח שגוי של בתי הספר אינם מופיעים בדוחות, למעט פערים בבית הספר חשמונאים. הדבר נובע מכך שבתי הספר, למעט בית הספר חשמונאים, העבירו ליועץ החיצוני את הסיסמא למערכת מצבת תלמידים החדשה, והוא צפה בנתונים באופן ישיר, ואף תיקן אותם בעת הצורך.

ההתחשבות הכספית עם משרד החינוך בהפעלת בתי הספר העל יסודיים העירוניים

10.8. הביקורת סבורה כי מסירת הסיסמאות לגורם חיצוני לבתי הספר פוגע בצנעת הפרט של תלמידי בית הספר, וכי תהליך העבודה התקין אמור לכלול דוח חודשי שיופק על ידי בתי הספר וישלח בתחילת כל חודש ליועץ החיצוני. לחילופין, מהנהלת האגף נמסר כי הם פנו למשרד החינוך בבקשה שיאשרו ליועץ החיצוני סיסמא משלו, על מנת שיוכל לבצע את הבקרה. משרד החינוך אישר את הבקשה ואכן הומצאה ליועץ החיצוני סיסמה משלו, אשר מאפשרת לו לצפות בנתוני המערכת, ולהפיק באמצעותה דוחות, ללא יכולת לערוך בה שינויים.

10.9. הביקורת ערכה השוואה בין מספר התלמידים בדוח מית"ר לחודש יוני 2018 ובין מספר התלמידים בדוח שהופק ממערכת מנב"סנט על מנת לבדוק אם קיימים פערים בין הנתונים בדוחות אלו. נמצא פער של תלמיד אחד בלבד. העלות הכספית של הפער זה, בהתאם לעלות הממוצעת לתלמיד הסתכמה בשנת תשע"ח בכ- 11 אלפי ש"ח (ראה טבלה בפרק ב' סעיף 3.3).

10.10. הבדיקה נערכה על פי נתוני הדוחות האחרונים של בתי הספר לשנת הלימודים תשע"ח, משום שעל פי דוח זה מחשב משרד החינוך את סך התקבולים המגיעים לבתי הספר, בהתאם למספר התלמידים.

10.11. הביקורת בדקה, במערכת מית"ר, את מכסת התלמידים בכיתות המוגדרות ובמגמות הלימוד בשנת תשע"ט, ומצאה כי עבור כלל הפערים המוצגים בגוף הדוח בתי הספר העבירו בקשות למשרד החינוך, ומנהלי בתי הספר נמצאים בקשר הדוק עם המפקחים האמונים על הנושא במשרד החינוך עד קבלת אישורם וסגירת הפערים הללו.

10.12. בנוסף נבדקה, במערכת מית"ר, מכסת התלמידים בכיתות המוגדרות בשנת תשע"ט, נכון לחודש 02/2019, ונמצא כי אין חריגות באף אחד מבתי הספר, כך שההתחשבות עם משרד החינוך עבור כיתות אלו בשנת תשע"ט הייתה מיטבית.

10.13. מנהל אגף החינוך ביקש להדגיש כי מנהלי בתי הספר עושים את מירב המאמצים על מנת לקבל את האישור להגדלת המכסות. עם זאת העברות תלמידים בין מגמות הלימוד השונות בתוך בית הספר נובעות משיקולים שונים ולא דווקא משיקולים כלכליים, גם אם הן יוצרות חריגות ממכסות.

11. עלות לתלמיד

11.1. מרכיב נוסף על בסיסו נקבע היקף התקבולים ממשרד החינוך הינו העלות לתלמיד, התלויה ב- 4 משתנים: תקן שעות הלימוד לתלמיד, עלות שעת ההוראה, סל שירותים נלווים ומרכיב חומרי הלימוד.

11.2. מבין כלל משתני החישוב רק רכיב עלות שעת הוראה תלוי בדיווחי בית הספר, והוא נגזר מפרופיל המורים של בית הספר. שאר הרכיבים הם מוחלטים, ומשרד החינוך קובע את ערכם. בפרק ג' סעיף 1.3 מוצגת הנוסחה לחישוב העלות לתלמיד.

ההתחשבות הכספית עם משרד החינוך בהפעלת בתי הספר העל יסודיים העירוניים

- 11.3. הביקורת ערכה בדיקה מדגמית של 32 מורים, והשוותה את ותק המורים וגמול ההשתלמות בין נתוני "דוח נתוני כ"א בהוראה" שהופק ממערכת העושר של משרד החינוך, לנתונים הקיימים במערכת השכר של העירייה.
- 11.4. הביקורת מצאה כי הפערים הקיימים אינם משפיעים על תשלום עודף למורים המועסקים על ידי העירייה, וכי גם במקרים בהם קיימים פערים (ראה פרק ג' סעיף 3.1), תשלום השכר למורים נעשה בהתאם לאישור המופק על ידי משרד החינוך, אותו מעביר המורה לעירייה עם קליטתו לעבודה, ותמיד יהיה הסכום המינימלי האפשרי לתשלום.
- 11.5. ניכר כי מנהלת מדור שכר באגף החינוך עורכת בקורות מדוייקות אחר נכונות הנתונים במערכת השכר בעירייה.

12. רמת השירות

- 12.1. המרכיב הנוסף על בסיסו נקבע היקף התקבולים ממשרד החינוך הינו רמת השירות של בית הספר. רמת השירות הינה רמת התנאים הסביבתיים שבית הספר מעניק לתלמידיו, תומכי ההוראה וסביבת ההוראה. רמת השירות נקבעת לפי תקנים סטנדרטיים אותם קבע משרד החינוך בחוזר מנכ"ל מספר 3.7-76 בנושא תקני סיוע טכני בחינוך העל יסודי, כך ששיעור רמת שרות של 100% נקבע לבתי הספר אשר עומדים בתקן המוגדר בחוזר. ירידה מתקן זה פוגעת באיכות השירות אותו מספק בית הספר לתלמידיו.
- 12.2. דיווח נתוני רמת השירות כולל שתי קטגוריות: עובדי הסיוע ונתונים נוספים כמו שעות לימוד במעבדה, שעות לריכוז טכני, והוצאות בגין פעולות תרבות והפעלת מעבדות.
- 12.3. היועץ מטעם חברת טלדר עורך אחת לשנה תחשיב להיקף התקנים הנדרשים מכל בית ספר, על מנת להגיע לרמת שירות בשיעור 100%. התחשיב נערך בהתאם לקריטריונים של משרד החינוך, כנגזרת של כמות הכיתות ומספר התלמידים בכל בית ספר ומועבר למנהלת מחלקת ארגון וכ"א ולמנהלות בתי הספר.
- 12.4. הביקורת מדגישה כי רמת השירות בשנת הלימודים תשע"ח בכל בתי הספר הייתה קרובה ל- 100%, וניכר כי נעשים מאמצים כבירים באגף החינוך, על ידי מנהלת מחלקת ארגון וכ"א, על מנת ששיעור רמת השירות תהיה גבוהה ככל שניתן.
- 12.5. הביקורת ערכה השוואה בין היקף התקנים הנדרשים לצורך רמת שיעור בשיעור 100% לתקנים שדווחו במערכת רמת השירות בשנת תשע"ח, ומצאה כי במרבית התפקידים היקף המשרה בפועל היה גבוה מהיקף המשרה הדרוש לרמת שירות בשיעור 100%, כך שלרוב, רמת השירות הניתנת לתלמידי העיר גבוהה מהתקן המוגדר על ידי משרד החינוך כסטנדרט.

ההתחשבות הכספית עם משרד החינוך בהפעלת בתי הספר העל יסודיים העירוניים

12.6. בשנת תשע"ח נמצאו פערים בין היקף המשרה בפועל להיקף המשרה הדרוש ברמת שירות 100% במשרת לבורנט (אדרת, רמות ושז"ר), במשרת רופא (חשמונאים ורמות) ובמשרת אחות (חשמונאים).

12.7. מנהל האגף ציין כי קיים קושי לגייס לבורנטים למעבדות בתי הספר בשל רמות השכר הנמוכות. הוא הדגיש כי הם פועלים גם מול ההסתדרות וועד העובדים על מנת לפתור את הבעיה.

12.8. כיום, לא מועסקים בבתי הספר התיכוניים רופאים או אחיות, ובתי הספר שדיווחו על רופא או אחות, בהמלצת היועץ החיצוני, דיווחו למעשה את שמות הרופא והאחות המשויכים לבית הספר על ידי חברת "פמי בריאות", המספקת את שירותי הבריאות לתלמידי העיר. שירותים אלו ממומנים על ידי משרד הבריאות לתלמידי כיתות א'-ט', ואילו תלמידי החטיבה העליונה (כיתות י'-י"ב) אינם כלולים בשירותים אלו.

12.9. הביקורת ערכה השוואה גם לגבי הנתונים הנוספים המשפיעים על רמת השירות, כפי שהם קיימים בבתי הספר, לעומת הסטנדרט הנדרש לצורך רמת שירות בשיעור 100%, ומצאה כי בכל הפרמטרים הללו הדיווח למשרד החינוך גבוה מהסטנדרט הנדרש או שווה לו.

12.10. הביקורת בחנה את ההפרש הקיים באופן תיאורטי, בין התקבולים ממשרד החינוך הנובעים משיעור רמת שירות נמוכה מ-100%, לבין התקבולים הנובעים מרמת שירות בשיעור 100%, ומצאה כי בשנת תשע"ח פער תיאורטי זה הסתכם בכ- 65 אלפי ש"ח.

12.11. הביקורת מדגישה כי לא נעשתה בחינה כלכלית של כדאיות והיתכנות השלמת רמת השירות לשיעור של 100%, אשר בוחנת את העלויות של העירייה בגין הגדלת שיעור רמת השירות, לתקבולים אותם הייתה העירייה מקבלת ממשרד החינוך.

13. תקבולי העירייה ממשרד החינוך

13.1. תקבולי העירייה ממשרד החינוך עבור שכר לימוד לשנת תשע"ח, הנגזרים משעות הלימוד השבועיות המאושרות בבתי הספר העירוניים, הסתכמו ב- 39,233,929 ש"ח, כפי שמפורט בסעיף 2 שבפרק ה'. בשנה זו הסתכמו הוצאות העירייה בגין שכר לימוד עבור מורי בתי הספר העל יסודיים ב- 42,166,287 ש"ח, פער של 2,934,356 ש"ח המהווה הוצאה עודפת לעירייה בשיעור של 7%.

13.2. בנוסף, קיימים תקבולים ממשרד החינוך בגין המרכיב הקבוע, המהווה סל שירותים אחיד לתלמידי בבית הספר, ומספק למורים ולתלמידים את התשתית לתפעול בית הספר. שירותים אלו כוללים את צוות המערך התומך, ניקיון, חשמל ומים.

13.3. הביקורת ערכה את ניתוח נתוני המערך התומך עבור החטיבות העליונות ועבור חטיבות הביניים בעיר, שכן המערך התומך בעירייה מועסק הן בחטיבות הביניים והן בחטיבות העליונות, ולא ניתן לבדד את הוצאות שכר המערך התומך

ההתחשבות הכספית עם משרד החינוך בהפעלת בתי הספר העל יסודיים העירוניים

בחטיבות העליונות. בשנת תשע"ח התקבולים עבור המערך התומך הסתכמו ב- 8,947,742 ש"ח, כפי שמפורט בסעיף 3 שבפרק ה'. בשנה זו הסתכמו הוצאות העירייה בגין המערך התומך ב- 6,270,875 ש"ח, כלומר מדובר בתקבול עודף ממשרד החינוך בסך 2,676,887 ש"ח.

13.4. הפער בין הוצאות העירייה בפועל בגין הפעלת בתי הספר העל יסודיים העירוניים, ובין כלל תקבולי העירייה ממשרד החינוך בגין החינוך העל יסודי הסתכם בשנת תשע"ח ב- 258,510 ש"ח בלבד. פער זה מהווה הוצאה עודפת לעירייה בשיעור של 0.53%.

הביקורת ממליצה:

- א. לכתוב הוראות עבודה למחלקה בכלל והוראת עבודה בנושא ההתחשבות עם משרד החינוך בפרט, אשר יגדירו את תהליך העבודה, לרבות ממשקי העבודה עם בתי הספר ועם היועץ החיצוני, הגדרת הדוחות הנחוצים מבתי הספר ותדירות דיווחם, תפקידו של חשב האגף בתהליך, הבקורות אותן יש לערוך על עבודת היועץ החיצוני ועל עבודת בתי הספר, תפקידו של היועץ החיצוני בבתי הספר ועוד.
- ב. להגדיר את תפקידו של חשב האגף, תחומי אחריותו ומידת מעורבותו בתהליך ההתחשבות עם משרד החינוך, מתוקף אחריותו הכוללת על ניהול הכספים באגף.
- ג. להסדיר את ההתקשרות עם חברת "טלדר" בהתאם להוראות נוהל ההתקשרויות בפטור ממכרז. במסגרת זו יש לפנות למספר ספקים/יועצים אשר נכללו במאגר היועצים הכלכליים ולבקש הצעות מחיר. ועדת ההתקשרויות תחליט איזה ספק מתוך הספקים שהגישו הצעת המחיר יזכה לבצע את העבודה.
- ד. לאסור על מסירת סיסמאות כניסה לתוכנה לגורמים מחוץ לבתי הספר. יש לקבל ממשרד החינוך סיסמא הן ליועץ החיצוני והן למנהלת מחלקת ארגון וכ"א.
- ה. להוציא, מידי שנה, הנחיות למנהלי בתי הספר לקראת שנת הלימודים בהן תהיה התייחסות, בין היתר, לעיתוי בקשת אישור למכסות חריגות. לדעת הביקורת ההנחיות אמורות לצאת על ידי מנהל אגף החינוך ומנהלת מחלקת ארגון וכ"א.
- ו. לבחון את אופן הדיווח של בתי הספר עבור משרות הרופא והאחות לצורך קביעת רמת השירות מול משרד החינוך, ולהנחות את בתי הספר לדרך פעולה אחיד בנושא.

פרק א' - המערך התפעולי

1. כללי

- 1.1. בעיר בת ים פועלים 4 בתי ספר על יסודיים עירוניים בגינם מעביר משרד החינוך תקבולים לעירייה לצורך תפעולם.
- 1.2. תהליך ההתחשבות עם משרד החינוך בתחום בתי הספר העל יסודי כולל את בעלי התפקידים באגף החינוך, בבתי הספר וכן סיוע של יועץ מקצועי חיצוני בביצוע מעקב ובקרה.

2. תחומי אחריות בתהליך ההתחשבות עם משרד החינוך

- 2.1. הביקורת סקרה את בעלי התפקידים השונים האחראים על מערך ההתחשבות עם משרד החינוך בנושא תפעול בתי הספר העל יסודיים, כפי שהוא בא לידי ביטוי בעבודה השוטפת באגף החינוך ובממשקי העבודה עימו, להלן:

עובד אחראי בכל בית ספר

- 2.1.1. בכל אחד מבתי הספר העל יסודיים אחת המזכירות משמשת כאחראית שכר. תפקידה, בין היתר, לדווח למשרד החינוך, במערכת המנב"סנט, את הנתונים הנדרשים, לערוך בקרה אחר שלמות הנתונים המועברים למשרד, לתקן את דוחות ה- "שגויים", להזין את הפרטים הנדרשים למערכת רמת השירות וכו'.
- 2.1.2. הביקורת מצאה כי האחראיות בבתי הספר מבצעות את תפקידן באחריות וביסודיות.
- 2.1.3. כיום בשל הטמעת מערכות חדשות על ידי משרד החינוך, כפי שיפורט בהמשך הדוח, חל עיכוב בהזנת הפרמטרים השונים למערכת רמת השירות.

מנהלי בתי הספר

- 2.1.4. מנהלי בתי הספר אחראיים על הדיווח למשרד החינוך, אך מידת המעורבות של כל אחד מהמנהלים שונה.
- 2.1.5. הביקורת מצאה כי כל מנהלי בית הספר עורכים בקרות אחר שלמות הדיווחים בבית הספר ונכונותם.
- 2.1.6. כל המנהלים, מתוקף תפקידם, מעורבים ובקיאים בפרטים הקשורים במצבת המורים, בנתוני התלמידים, במגוון הכיתות ושיוכן ובכל הנתונים המדווחים למשרד החינוך וכן בחריגות הקיימות בשיוך תלמידים למגמות הלימוד השונות.

מנהלת מחלקת ארגון וכ"א באגף החינוך

- 2.1.7. מנהלת מחלקת ארגון וכ"א באגף החינוך אחראית על בחינת שלמות ונכונות התקבולים ממשרד החינוך בגין תפעול בתי הספר העל יסודיים.
- 2.1.8. במסגרת הבקרה היא עורכת מעקב חודשי שוטף אחר מצבת המורים, מצבת התלמידים, אפיון הכיתות, רמת השירות והמגמות ומוודא כי התיקונים הנדרשים מבוצעים.
- 2.1.9. מנהלת המחלקה נעזרת ביועץ חיצוני מחברת "טלדר" אשר מסייע בעריכת הבקורות אחר עבודת האחראיות בבתי הספר השונים.

מנהל אגף החינוך

- 2.1.10. מנהל האגף משמש גם כמנהל מחלקת החינוך העל יסודי, והוא מעורב גם בהיבטים הכספיים בתחום זה.
- 2.1.11. מנהל האגף עורך פגישת עבודה שבועית עם מנהלת מחלקת ארגון וכ"א, במסגרתה הוא מקבל דיווח שוטף על ההתנהלות הכספית ועל המשמעות הכספית של ההחלטות הפדגוגיות המתקבלות בבתי הספר.
- 2.1.12. כמו כן, מידי שנה הוא מעורב בבניית תחזית מצבת התלמידים והגדרת המכסות בכיתות הלימוד השונות.

יועץ חיצוני

- 2.1.13. העירייה נעזרת בשירותיו של יועץ חיצוני על מנת למקסם את תקבוליה ממשרד החינוך.
- 2.1.14. תפקידו של היועץ לבצע בקרה ביחס להיבטים השונים הקשורים בהתחשבות עם משרד החינוך ולצורך כך הוא עומד בקשר רציף עם בתי הספר.
- 2.1.15. מידי חודש מנתח היועץ את הפערים הקיימים בין נתוני בתי הספר, אשר דווחו במערכת מנב"ס, ובין נתוני משרד החינוך, המוצגים בדוחות מית"ר, ומגיש את ממצאיו למנהלת מחלקת ארגון וכ"א.

חשב אגף החינוך

- 2.1.16. אחראי על מכלול ההיבטים הכספיים הקשורים לפעילות אגף החינוך, לרבות נושא ההתחשבות עם משרד החינוך. כאמור, חשב האגף אינו לוקח חלק בתהליך ההתחשבות עם משרד החינוך בתחום החינוך העל יסודי, ואינו עורך בקורות אחר שלמותו.
- 2.1.17. הביקורת מדגישה כי ההתחשבות עם משרד החינוך בתחום החינוך העל יסודי הינו תהליך מהותי, הן מבחינת ההיקף הכספי והן מבחינת מורכבותו. לכן על חשב האגף לקחת בו חלק משמעותי יותר ולהיות מעורב בבקורות הנעשות בהתחשבות זו.

ההתחשבות הכספית עם משרד החינוך בהפעלת בתי הספר העל יסודיים העירוניים

2.1.18. חשב האגף ציין כי גזבר העירייה הגדיר את מנהלת מחלקת הארגון וכ"א כאחראית על התקבולים ממשרד החינוך בתחום העל יסודי, והיא מדווחת על ההתנהלות הכספית בחינוך העל יסודי ישירות לגזבר העירייה. החשב הדגיש כי תחום ההתחשבות עם משרד החינוך בחינוך העל יסודי מעולם לא היה חלק מהגדרת תפקידו.

גזבר העירייה

2.1.19. הגזבר אחראי על ניהול ענייניה הכספיים של העירייה ומכאן גם על בקרת העל אחר מכלול ההיבטים הכספיים הקשורים במערך תפעול בתי הספר העל יסודיים בעיר. העיקרי שבהם הוא בקרה ומעקב אחר התקבולים משרד החינוך בגין תפעול מערך זה.

2.2. הביקורת התרשמה כי לחשב האגף לא ברורים תפקידו ומסגרת אחריותו בתהליך ההתחשבות עם משרד החינוך. הביקורת סבורה כי במסגרת הגדרת הוראות העבודה המפורטות בהמשך יש להוסיף את תפקידו של חשב האגף, תחומי אחריותו ומידת מעורבותו בתהליך זה, מתוקף אחריותו הכוללת על ניהול הכספים באגף.

3. הוראות עבודה

3.1. נהלים כתובים מהווים סטנדרט מנחה, אחיד וברור לדפוסי העבודה הנדרשים, מאפשרים שקיפות ומקלים על המעקב והבקרה.

3.2. הביקורת מצאה כי בפורטל העירוני אין נהלים או הוראות עבודה הנוגעים לבתי הספר העל יסודיים, לרבות הוראת עבודה בנושא ההתחשבות עם משרד החינוך.

3.3. הביקורת ממליצה לכתוב הוראות עבודה למחלקה בכלל והוראת עבודה בנושא ההתחשבות עם משרד החינוך בפרט, אשר יגדירו את תהליך העבודה, לרבות ממשקי העבודה עם בתי הספר ועם היועץ החיצוני, הגדרת הדוחות הנחוצים מבתי הספר ותדירותם, תפקידו של חשב האגף בתהליך, הבקורות אותן יש לערוך על עבודת היועץ החיצוני ועל עבודת בתי הספר, תפקידו של היועץ החיצוני בבתי הספר ועוד.

4. מבנה מחלקת ארגון וכ"א באגף החינוך

4.1. מחלקת הארגון וכ"א שבאגף החינוך כוללת 6 עובדות ומנהלת מחלקה.

4.2. להלן תחומי האחריות של העובדות במחלקה:

מנהלת מדור שכר

4.2.1. עריכת שכר מורים בבתי הספר העל יסודיים, לרבות תגמול עבור פרויקטים חינוכיים.

4.2.2. העברות תלמידי החינוך העל יסודי בין בתי הספר השונים.

ההתחשבות הכספית עם משרד החינוך בהפעלת בתי הספר העל יסודיים העירוניים

פקידת שכר

- 4.2.3. עריכת שכר מלווים, סייעות ומילוי מקום בכל מחלקות האגף (למעט עובדים המשוייכים היסטורית למשאבי אנוש).
- 4.2.4. בקרה על תוספות מיוחדות בהתאם לחוזרי מנכ"ל משרד החינוך - תוספת הגשה לבגרויות, תוספת ימי טיולים וכד'.

מנהלת מדור לימודי חוץ

- 4.2.5. גביית אגרות לימודי חוץ עבור החינוך הרגיל והחינוך המיוחד, בכל שכבות הגיל.
- 4.2.6. התחשבות בגין אגרות לימודי חוץ עם רשויות, הורים ועו"ד בכל שכבות הגיל.
- 4.2.7. רכש טבלטים בבתי הספר, ובקרה אחר חובות תלמידים עבור רכש זה.
- 4.2.8. גבייה עבור צהרונים בגני הילדים של מיל"ת ויוח"א.

פקידה

- 4.2.9. בקרה אחר נכונות מצבת התלמידים במערכת "הבסנובה", המערכת העירונית, בהשוואה למנב"ס, המערכת של משרד החינוך.

פקידה

- 4.2.10. ניהול תיקים אישיים למורים בבתי הספר העל יסודיים, למלווים, לסייעות ולממלאי מקום.
- 4.2.11. קליטת תלמידים עולים חדשים ללימודים ב"אולפן".

פקידה

- 4.2.12. מעקב אחר נוכחות (ימי מחלה/חופשה וכד') של מורים בבתי הספר העל יסודיים, מלווים, סייעות וממלאי מקום.
- 4.2.13. מעקב ובקרה אחר פרישת מורים, שיפוי ימי מחלה ודיווח למשרד החינוך.
- 4.2.14. מעקב אחר הצורך בהזמנת עובד לליווי בהסעות או בהזמנת סייעות.
- 4.2.15. בקרה אחר עריכת אבחונים דיאגנוסטיים של תלמידים.
- 4.3. ההתחשבות עם משרד החינוך הינו תחום המנוהל באופן ישיר על ידי מנהלת המחלקה, ללא מעורבות של עובדות המחלקה.

5. ממשק העבודה מול בתי הספר

- 5.1. שכר הלימוד בחטיבות העליונות נגזר מנתונים רבים המדווחים על ידי בתי הספר. חישוב שכר הלימוד מורכב מאוד, וכולל ממשקים בין מערכות שונות, נתונים רבים, תצורות שונות וגורמים רבים המעורבים בתהליך.
- 5.2. בכל אחד מבתי הספר מנהל בית הספר או סגניתו אחראים לנתונים המדווחים, והדיווח עצמו מבוצע על ידי אחת המזכירות, בין כלל משימותיה.

ההתחשבות הכספית עם משרד החינוך בהפעלת בתי הספר העל יסודיים העירוניים

5.3. הנתונים המועברים למשרד החינוך כוללים מידע באשר למצבת המורים (דיווח ותק, תפקיד ניהולי, שעות הוראה, גמולים, וכדומה), מצבת התלמידים (כל שינוי במצבת התלמידים מעודכן על ידי מזכירת בית הספר באופן מיידי), מגמות וקודים ורמת שירות (דיווח בהתאם לקריטריונים הנדרשים). הדיווח נעשה תוך התעדכנות שוטפת בהנחיות מינהל כלכלה ותקציבים במשרד החינוך.

5.4. מנהלת מחלקת ארגון וכ"א אחראית לערוך מעקב חודשי שוטף אחר הנתונים המעודכנים ולטפל בתיקון השגיאות המתגלות בדוחות מית"ר. לצורך בקרת תקן שעות הלימוד ובקרה אחר רמת השירות בבתי הספר נעזרת מנהלת מחלקת ארגון ביועץ החיצוני.

5.5. מנהלת המחלקה והיועץ החיצוני נמצאים בקשר רציף עם בתי הספר, ומוודים כי אי ההתאמות והטעויות אותן מאתרת הבקרה מתוקנות (ראה פרק ב').

6. התקשרות עם יועץ חיצוני

6.1. העירייה התקשרה עם חברת "טלדר יעוץ ובקרה בע"מ" (להלן: "טלדר"), במטרה לקבל שירותי יעוץ למיצוי פוטנציאל תקבוליה ממשרד החינוך במספר תחומים.

6.2. ההתקשרות עם חברת טלדר החלה בשנת 2009. על פי ההסכם מיום 22/10/2009 היועץ יערוך בדיקות עומק בגין ההתחשבות מול משרד החינוך ובדיקת מיקסום פוטנציאל התקבולים בגין הפעלת גני הילדים, בתי הספר היסודיים ובתי הספר העל יסודיים.

6.3. בשנת 2016 נחתם הסכם חדש עם חברת טלדר, לפיו היועץ יערוך בדיקות עומק בגין ההתחשבות מול משרד החינוך ובדיקת מיקסום פוטנציאל התקבולים בגין הפעלת בתי הספר העל יסודיים בלבד.

6.4. ההסכם בשנת 2009 נחתם לשנה, ותוקפו היה מיום 01/11/2009 ועד ליום 31/10/2010, כאשר העירייה הייתה רשאית להאריך את ההסכם על ידי הודעה בכתב 30 יום לפני תום התקופה.

6.5. הביקורת מצאה כי מידי שנה הוארך ההסכם לחברה על פי הפירוט בטבלה הבאה:

מועד החתימה על הארכת החוזה	מועד אישור היועצת המשפטית	תום תקופת החוזה
15/02/2011	31/01/2011	31/12/2011
15/01/2012	04/01/2012	31/10/2012
10/10/2012	02/09/2012	31/10/2013
30/09/2013	09/09/2013	31/10/2014
09/11/2014	23/10/2012	31/10/2015
11/10/2015	06/10/2015	31/10/2016

ההתחשבות הכספית עם משרד החינוך בהפעלת בתי הספר העל יסודיים העירוניים

- 6.6. מנתוני הטבלה ניתן לראות כי בחודשים 11-12/2010 וינואר 2011 חברת טלדר פעלה ללא הסכם משום שהארכת ההסכם הראשונה נערכה רק ב- 15/02/2011.
- 6.7. הביקורת מתריעה כי חובה להקפיד על המעקב והבקרה אחר הארכות ההסכמים או חידושם על מנת שלא תיווצר תקופה בה יועץ או ספק כלשהו יועסקו ללא הסכם תקף.
- 6.8. אחריות זו הוטלה על האגף המוניציפלי בהתייחס להסכמים שנחתמו עד סוף שנת 2018 ועל גזברות העירייה בהתייחס להסכמים שנחתמו לאחר ה- 01/01/2019, שכן אז תתקבלנה התראות במערכת המיחשוב החדשה.
- 6.9. ביום 27/11/2016 נחתם הסכם חדש עם חברת טלדר, גם הוא לשנה אחת, עד ליום 31/10/2017. הביקורת מצאה כי הוא הוארך פעמיים, ונכון למועד הביקורת ההסכם בתוקף עד ליום 31/10/2019.
- 6.10. הביקורת מדגישה כי ביום 22/11/2016, פורסם חוזר מנכ"ל משרד הפנים 8/6102 בנושא "התקשרויות לביצוע עבודה מקצועית הדורשת ידע ומומחיות מיוחדים או יחסי אמון מיוחדים בפטור ממכרז". על פיו הכינה העירייה נוהל מס' 5.2.2 - "התקשרויות בפטור ממכרז על פי תקנה 3 (8) לתקנות העיריות (מכרזים)", תשמ"ח – 1987. על פי הנוהל, העסקת יועץ תהיה להעסקה חד פעמית, לביצוע עבודה מסויימת או פרויקט ספציפי, והיא תיעשה אך ורק לאחר אישור ועדת ההתקשרויות.
- 6.11. העירייה פרסמה קול קורא למאגר יועצים כלכליים, בהתאם לדרישות הנוהל. נמצא כי חברת טלדר הגישה את הצעתה לעירייה. ההצעה נבחנה ונכללה במאגר היועצים הכלכליים.
- 6.12. למרות שההסכם עם חברת טלדר משנת 2016 מאפשר לעירייה את האופציה להאריך את ההסכם ל- 3 שנים, עד ליום 31/10/2020, הנוהל החדש קובע כי יש לפעול בהתאם לנוהל ועדת ההתקשרויות. אי לכך, הארכת ההסכם בהתאם לאופציה, נעשתה בניגוד להנחיות הנוהל.
- 6.13. הביקורת מדגישה כי על פי הנוהל, יועץ שיועסק מבלי לקבל את אישור ועדת ההתקשרויות, לא יקבל תשלום עבור התקופה שקדמה למועד אישור ההתקשרות. אי לכך, על הנהלת אגף החינוך לפעול בדחיפות בהתאם לנוהל החדש.
- 6.14. **תוכן ההסכם**
- 6.14.1. הביקורת בחנה את ההסכם עם חברת טלדר, ומצאה כי הוא כולל פירוט לשירותי הבדיקה שעליה לערוך:
- א. לערוך בדיקות עומק בגין ההתחשבות מול משרד החינוך ובדיקת מיקסום פוטנציאל התקבולים של בתי הספר העל יסודיים.
- ב. לערוך בדיקות שוטפות של כל הסעיפים המופיעים בדו"ח מית"ר ולמפות את הנתונים השגויים.
- ג. לערוך מעקב אחר שינויים ועדכונים.

ההתחשבות הכספית עם משרד החינוך בהפעלת בתי הספר העל יסודיים העירוניים

6.14.2. הביקורת מצאה כי ההסכם כולל גם התייחסות לאי קיום יחסי עובד מעביד עם החברה ו/או מי מטעמו, חובת הסודיות במידע אליו נחשף היועץ ו/או מי מטעמו, וכן התייחסות להפרות ולסעדים בגין אי קיום ההסכם.

6.14.3. הביקורת סבורה כי ההסכם מקיף ומלא.

6.15. בחינת הצעות מחיר

6.15.1. הביקורת לא מצאה הצעות מחיר נוספות עבור השירותים אותם מספקת טלדר, ונמסר כי ההתקשרות עם החברה נערכה כהתקשרות לביצוע עבודה מקצועית הדורשת ידע ומומחיות מיוחדים, ולכן לא היה צורך בהצעות מחיר.

6.15.2. הביקורת מציינת כי על פי נוהל ההתקשרויות החדש, יש לפנות לקבלת הצעות מחיר ממספר ספקים אשר נכללים במאגר היועצים הכלכליים, בעקבות קול קורא אותו פרסמה העירייה.

6.16. התמורה

6.16.1. על פי ההסכם התמורה החודשית עבור שירותי החברה תסתכם ב- 6,860 ש"ח בתוספת מע"מ כחוק (82,320 ש"ח לשנה).

6.16.2. הביקורת מצאה כי קיימת התאמה בין תנאי ההסכם לבין התשלומים המועברים לחברה בגין שירותיה.

פרק ב' - ניהול מצבת תלמידים

1. כללי

- 1.1. אחד המרכיבים על בסיסו נקבע היקף התקבולים ממשרד החינוך הינו מספר התלמידים בבית הספר. זהו הנתון הבסיסי שמשרד החינוך בודק לצורך ההתחשבות עם בתי הספר העל יסודיים.
- 1.2. האחריות לדיווח מצבת התלמידים למשרד החינוך מוטלת על בתי הספר, כך גם תיקון השגויים, במידת הצורך ודיווחם למשרד החינוך.

2. דיווח למשרד החינוך וטיפול בדוח השגויים

- 2.1. המידע אודות מספר התלמידים נאסף מידי שנה החל מחודש מאי, כבסיס להיערכות לשנת הלימודים הבאה. בסוף חודש אוגוסט, לפני פתיחת שנת הלימודים, יש לבית הספר את הנתונים העדכניים על מצבת התלמידים לצורך פתיחתה.
- 2.2. משרד החינוך לא יזכה את העירייה בתשלומי השתתפות עבור תלמידים שלא נקלטו ברישומי מסיבות שונות, כגון גילאי תלמידים חריגים לכיתת הלימוד, תלמידים שדווחו על ידי בית ספר אחר, מספר ת.ז. שלא קיים במרשם משרד החינוך וכדומה. למעשה על מנת למקסם את תקבולי משרד החינוך, מספר התלמידים המדווח חייב להיות מדויק וזהה למספר התלמידים שנקלטו ברישומי משרד החינוך. במידה וקיימים נתונים סותרים ביחס לתלמיד יכללו נתוני התלמיד בדוח שגויים שמפיק משרד החינוך אחת לחודש.
- 2.3. הביקורת מציינת כי במהלך השנה חלים שינויים במצבת התלמידים בכיתות, כך שהבקרה אחר מספר התלמידים ושיבוצם בהתאם למגמות הלימוד חייבת להיות שוטפת ומדוייקת.
- 2.4. כמו כן, בחוברת השתתפות משרד החינוך בתקציב משרד הרשויות המקומיות נכתב כי קיימת חשיבות רבה לדיווח הנתונים במועד, באופן מלא ומדוייק בכדי שהתלמידים יקלטו במערכת ובית הספר יקבל תשלום עבור כל התלמידים הזכאים.
- 2.5. החל מחודש 01/2019 הוטמעה מערכת "מצבת תלמידים", אשר החליפה את מערכת המנב"סנט בכל הקשור לדיווח מצבת התלמידים וחלוקתם למגמות הלימוד השונות. מאז הטמעת מערכת "מצבת תלמידים" מערכת המנב"סנט משמשת רק כארכיון להפקת דוחות עבור שנים קודמות (תשע"ח ואחורה), וניהול נתוני התלמידים נערך רק במערכת מצבת התלמידים.
- 2.6. הביקורת מצאה כי מידי חודש מגיש היועץ החיצוני לכל אחד מבתי הספר, וכן למנהלת מחלקת ארגון וכ"א דוח המציג את הפער בין הנתונים במערכת המנב"סנט/מצבת התלמידים לנתונים במערכת המית"ר. כמו כן, הדוח מפרט את הפעולות אותן יש לערוך על מנת לצמצם פערים אלו.

ההתחשבות הכספית עם משרד החינוך בהפעלת בתי הספר העל יסודיים העירוניים

2.7. הביקורת מדגישה כי התחשבות עבור תיקון שגויים שיצרו פערים, אותם מאתר היועץ החיצוני במהלך השנה, נעשה באופן רטרואקטיבי. במידה והתיקון נעשה לאחר תום שנת הלימודים, יש צורך להגיש בקשה מיוחדת ממשרד החינוך לתיקון רטרואקטיבי.

2.8. הביקורת סקרה את הדוחות שהוגשו למשרד החינוך בשנות הלימוד תשע"ח-תשע"ט (עד 01/2019, מועד עריכת הביקורת) ובחנה את השינויים על מנת לאמוד את אופן תיקון הליקויים.

2.9. מערכת המחשוב באמצעותה מדווחים בתי הספר את מצבת התלמידים הוחלפה בשנת תשע"ט, אי לכך הביקורת בדקה באופן נפרד את דיווחי בתי הספר בשנים תשע"ח ו-תשע"ט.

2.10. להלן טבלה המפרטת את ממצאי דוחות בקרת התקן של שנת תשע"ח, בה דיווחי בתי הספר נעשו במערכת מנב"סנט:

תשע"ח - מערכת מנב"סנט			
מהות הפער	טיפול נדרש	החודשים בהם הופיע פער	הערות
ישיבת ב"ע אדרת			
פער בדיווח של מגמות בשכבות יי-י"א-י"ב.	בדיקה ועדכון נתונים.	10/2017	תוקן במהלך 10/2017 - נמצא תקין.
5 תלמידים לא מאושרים בכיתת חינוך מיוחד (י).	פנייה למפקחת של החינוך המיוחד במשרד החינוך.	10/2017	נעשתה פנייה לאישור התלמידים כבר בחודש 05/2017, עם כינון ועדת ההשמה. בחודש 11/2017 הפער תוקן.
פער של תלמיד אחד בשכבה י"א	בדיקה ועדכון נתונים.	10/2017 11/2017 12/2017 01/2018	הפער תוקן על ידי מזכירת בית הספר כבר בחודש 10/2017.
פער של תלמיד אחד בשכבה י"ב.	בדיקה ועדכון נתונים.	10/2017 11/2017 12/2017 01/2018	הפער תוקן על ידי מזכירת בית הספר כבר בחודש 10/2017.
פער של תלמיד אחד בשכבה י.	בדיקה ועדכון נתונים.	04/2018 05/2018	הפער תוקן על ידי מזכירת בית הספר כבר בחודש 04/2018.

ההתחשבות הכספית עם משרד החינוך בהפעלת בתי הספר העל יסודיים העירוניים

תשע"ח - מערכת מנב"סנט			
מהות הפער	טיפול נדרש	החודשים בהם הופיע פער	הערות
עירוני א' חשמונאים			
תלמיד בכיתת החינוך המיוחד שלא אושר על ידי משרד החינוך.	בדיקה ועדכון נתונים.	10/2017 11/2017 12/2017	נעשתה פנייה למפקחת של החינוך המיוחד במשרד החינוך. האישור התקבל רק בחודש 01/2018.
חריגה של 21 תלמידים ממכסת התלמידים למגמה עיונית מדעית בכיתה י'.	הגשת בקשה להגדלת המכסה ממשרד החינוך.	כל השנה.	בחודש 10/2017 ובחודש 06/2018 החריגה הייתה של 20 תלמידים. הבקשה הוגשה על ידי בית הספר, ואושרה על ידי משרד החינוך לקראת סוף שנת הלימודים.
פער של שני תלמידים בכיתה י"א.	בדיקה ועדכון נתונים.	10/2017	הפער תוקן במהלך 10/2017.
עירוני מקיף רמות			
פער של 8 תלמידים בכיתה י'.	בדיקה ועדכון נתונים.	10/2017	הפער תוקן במהלך 10/2017.
פער של 5 תלמידים בכיתה י"א.	בדיקה ועדכון נתונים.	10/2017 11/2017 12/2017 01/2018	בחודש 10/2017, עם תחילת שנת הלימודים הפער עמד על 8 תלמידים. בחודש 01/2018 הוא צומצם ל- 4 תלמידים.
פער של תלמיד אחד בכיתה י"ב.	בדיקה ועדכון נתונים.	11/2017 12/2017	תוקן במהלך 12/2017. הליקוי לא הופיע בדוח 01/2018.
חריגה של 25 תלמידים ממכסת התלמידים למגמה עיונית מדעית בכיתה י'.	הגשת בקשה להגדלת המכסה ממשרד החינוך.	כל השנה	בחודש 10/2017 החריגה עמדה על 30 תלמידים. בחודש 02/2018 צומצמה החריגה ל- 8 תלמידים, והחל מחודש 04/2018 היא עמדה על 9 תלמידים, עד סוף השנה. במועד הביקורת נבדק דוח מית"ר ולא קיימת חריגה.

ההתחשבות הכספית עם משרד החינוך בהפעלת בתי הספר העל יסודיים העירוניים

תשע"ח - מערכת מנב"סנט			
מהות הפער	טיפול נדרש	החודשים בהם הופיע פער	הערות
לא דווחו תלמידים במגמת מוסיקה בכיתה י'.	בדיקה ועדכון נתונים.	10/2017	הפער תוקן במהלך 10/2017
פער בדיווח של מגמות בשכבה י"ב.	בדיקה ועדכון נתונים.	10/2017 11/2017	הפער תוקן במהלך 10/2017, ולמרות זאת הליקוי הופיע בדוחות היועץ גם ב- 11/2017.
<u>עירוני ע"ש שז"ר</u>			
2 תלמידים לא מאושרים בכיתת חינוך מיוחד.	פנייה למפקחת של החינוך המיוחד במשרד החינוך.	10/2017	הפנייה נעשתה עם קבלת החלטת ועדת ההשמה. אישור משרד החינוך התקבל במהלך 10/2017.
פער של שני תלמידים בכיתה י"ב.	בדיקה ועדכון נתונים.	10/2017 11/2017 12/2018	הפער תוקן במהלך 10/2017.
חריגה של 2 תלמידים ממכסת התלמידים למגמה עיונית מדעית בכיתה י"א.	הגשת בקשה להגדלת המכסה ממשרד החינוך.	10/2017 11/2017 12/2017 01/2018 02/2018 03/2018	הפער תוקן במהלך 01/2018.
חריגה של תלמיד אחד ממכסת התלמידים למגמת ביוטכנולוגיה בכיתה י"ב.	הגשת בקשה להגדלת המכסה ממשרד החינוך	01/2018 02/2018 03/2018 04/2018 05/2018 06/2018	הפער תוקן במהלך 01/2018.
חריגה של 3 תלמידים ממכסת התלמידים למגמת תיאטרון בכיתה י'.	הגשת בקשה להגדלת המכסה ממשרד החינוך.	10/2017 11/2017 12/2017	בחודש 10/2017 החריגה עמדה על 4 תלמידים.

ההתחשבות הכספית עם משרד החינוך בהפעלת בתי הספר העל יסודיים העירוניים

2.11. הביקורת בחנה את הפערים המופיעים בדוחות אותם מפקח היועץ החיצוני, תוך הבחנה בין מקרים בהם הפער נובע מפעילות בית הספר ובין מקרים בהם הפער נובע מפעילות משרד החינוך.

2.12. הביקורת מצאה כי פערים הנובעים מפעילות בית הספר מטופלים על ידי האחראים בבתי הספר באופן מיידי. לעומת זאת, הפערים מופיעים בדוחות היועץ החיצוני חודשים רבים משום שמזכירות בתי הספר לא נהגו להעביר ליועץ דוח מעודכן מידי חודש מתוך מערכת המנב"סנט, והיועץ התבסס על הדוחות הקיימים אצלו.

2.13. הביקורת מצאה כי כל הפערים בהם יש צורך להגיש בקשות למשרד החינוך, ותיקון הפער אינו תלוי בבתי הספר או בעירייה, טופלו באופן מיידי, והבקשות בגינן הוגשו עוד לפני פתיחת השנה (במקרים של תלמידי החינוך המיוחד) או מייד עם פתיחתה.

2.14. הביקורת מצאה כי הדיווח לגבי הפערים בדוחות בקרת התקן מועברים ליועץ החיצוני, והוא זו שעורך את הבקרה אחר מתן ההסברים וסגירת הפערים.

2.15. הביקורת סבורה כי מנהלת מחלקת ארגון וכ"א אמורה להיות מעורבת יותר בתהליך הבקרה אחר דוח בקרת התקן, ולוודא כי בתי הספר מעבירים ליועץ החיצוני את המידע במועד, וכי דוחות הבקרה אותם הוא עורך מבוססים על מידע מעודכן מתוך מערכת המנב"סנט. לשם כך, עליה להנחות את מנהלות בתי הספר והאחראיות.

2.16. להלן טבלה המפרטת את ממצאי דוחות בקרת התקן של שנת תשע"ט, בה דיווחי בתי הספר נעשו במערכת מצבת תלמידים:

תשע"ט - מצבת תלמידים			
מהות הפער	טיפול נדרש	החודשים בהם הופיע פער	הערות
ישיבת ב"ע אדרת			
פער בדיווח של מגמות בשכבות י'.	בדיקה ועדכון נתונים.	10/2018 11/2018	הפער תוקן.
פער של 7 תלמידים בשכבה י'.	בדיקה ועדכון נתונים.	10/2018 11/2018	הפער תוקן.
12 תלמידים לא מאושרים בכיתת חינוך מיוחד (י').	פנייה למפקחת של החינוך המיוחד במשרד החינוך.	10/2018	תוקן במהלך 10/2018. הליקוי לא הופיע בדוח 11/2018.
תלמיד אחד לא מאושר בכיתת חינוך מיוחד (י"א).	פנייה למפקחת של החינוך המיוחד במשרד	10/2018 11/2018 12/2018 01/2019	למרות שהתלמיד עבר את וועדת השמה, והבקשה מבית הספר הוגשה ב- 05/2018, טרם התקבל אישור משרד החינוך. המפקחת

ההתחשבות הכספית עם משרד החינוך בהפעלת בתי הספר העל יסודיים העירוניים

תשע"ט - מצבת תלמידים			
מהות הפער	טיפול נדרש	החודשים בהם הופיע פער	הערות
	החינוך.		של החינוך המיוחד אישרה את שיבוץ התלמיד במייל, ועם תיקון התקלה הטכנית הקיימת יועבר התשלום רטרואקטיבית, גם אם תסתיים שנת הלימודים.
עירוני א' חשמונאים			
טעות בהגדרת שתי כיתות י' (1001/1002)	פנייה למשרד החינוך על מנת לתקן את הטעות.	12/2018 01/2019	נעשתה פניה ב- 12/2018, ומשרד החינוך תיקן את הטעות.
דיווח על 32 תלמידים בכיתה מתוגברת בתחום הטכנולוגי לתלמידים עם קשיי למידה במקום 25 תלמידים.	בדיקה ועדכון נתונים.	10/2018 11/2018	ב- 11/2018 הפער עמד על תלמיד אחד, וב- 02/2019 הוא צומצם לחלוטין.
דיווח על 27 תלמידים בכיתה י' מתוגברת בתחום העיוני לתלמידים עם קשיי למידה במקום 25 תלמידים.	בדיקה ועדכון נתונים.	11/2018	בדוח 02/2019 הפער צומצם לחלוטין.
חריגה של 4 תלמידים ממכסת התלמידים למגמה עיונית מדעית בכיתה י'.	הגשת בקשה להגדלת המכסה ממשרד החינוך.	10/2018 11/2018 12/2018 01/2019	ב- 10/2018 החריגה עמדה על- 5 תלמידים. בדוח 02/2019 החריגה צומצמה לחלוטין.
חריגה של תלמיד אחד ממכסת התלמידים למגמת ניהול משאבי אנוש בכיתה י'.	הגשת בקשה להגדלת המכסה ממשרד החינוך.	10/2018 11/2018	בדוח 02/2019 החריגה צומצמה לחלוטין.
חריגה של 17 תלמידים ממכסת התלמידים	הגשת בקשה להגדלת מכסה	10/2018 11/2018	ב- 10/2018 החריגה עמדה על- 19 תלמידים.

ההתחשבות הכספית עם משרד החינוך בהפעלת בתי הספר העל יסודיים העירוניים

תשע"ט - מצבת תלמידים			
מהות הפער	טיפול נדרש	החודשים בהם הופיע פער	הערות
למגמה עיונית מדעית בכיתה י"א.	למשרד החינוך.	12/2018 01/2019	בדוח 02/2019 החריגה צומצמה לחלוטין.
פער בדיווח של מגמות בשכבה י"י.	בדיקה ועדכון נתונים.	11/2018 12/2018 01/2019	בדוח 02/2019 הפער צומצם לחלוטין.
פער של 7 תלמידים בכיתה י"י.	בדיקה ועדכון נתונים.	10/2018 11/2018 12/2018 01/2019	ב- 10/2018 עמד הפער על- 8 תלמידים. בדוח 02/2019 הפער צומצם לחלוטין.
פער של 2 תלמידים בכיתה י"א.	בדיקה ועדכון נתונים.	10/2018 11/2018 12/2018 01/2019	ב- 10/2018 עמד הפער על- 4 תלמידים. בדוח 02/2019 הפער צומצם לחלוטין.
פער של תלמיד אחד בכיתה י"ב.	בדיקה ועדכון נתונים.	10/2018 11/2018 12/2018 01/2019	ב- 10/2018 עמד הפער על- 6 תלמידים. בדוח 02/2019 הפער צומצם לחלוטין.
<u>עירוני מקיף רמות</u>			
פער של עד 8 תלמידים בכיתה י"י (מספר התלמידים החורג בכל חודש מופיע בסמוך לחודש הרלוונטי).	בדיקה ועדכון נתונים.	10/2018 (7) 11/2018 (8) 12/2018 (1)	שינויים בשכבת י"י קיימים בשל המעבר מהחטיבה לתיכון והגמישות של בית הספר לעבור בין המגמות. בתום הביקורת לא היו חריגות ממכסות התלמידים.
פער של 2 תלמידים בכיתה י"א.	בדיקה ועדכון נתונים.	10/2018 11/2018 12/2018	בחודש 12/2018 הפער הצטמצם לתלמיד אחד במגמה המדעית (קוד 97). נשלח מכתב לאחראית המגמה במשרד החינוך ומנהלת בית הספר ממתינה לתשובתה.
פער של 2 תלמידים בכיתה י"ב.	בדיקה ועדכון נתונים.	10/2018 11/2018 12/2018	הפערים טופלו, ובמועד הביקורת לא היו פערים. חלק מהפערים נבעו מטעויות שנעשו

ההתחשבות הכספית עם משרד החינוך בהפעלת בתי הספר העל יסודיים העירוניים

תשע"ט - מצבת תלמידים			
מהות הפער	טיפול נדרש	החודשים בהם הופיע פער	הערות
			במערכת החדשה.
חריגה של 13 תלמידים ממכסת התלמידים למגמת ניהול עסקי-שיווק וקידום בכיתה י'.	הגשת בקשה להגדלת מכסה למשרד החינוך.	10/2018 11/2018 12/2018	ב- 18/10/2018 נשלחה בקשה למנהל אגף טכנולוגיה במשרד החינוך (מחוז ת"א) להגדלת מכסת התלמידים. מנהלת בית הספר עוקבת אחר הנושא באופן הדוק, והביקורת איתרה התקשרויות רבות בניסיון לזרז את אישור הגדלת המכסה. בתום הביקורת לא היו חריגות ממכסות התלמידים.
	הגשת בקשה להגדלת המכסה ממשרד החינוך.	10/2018 11/2018 12/2018	הנושא באופן הדוק, והביקורת איתרה התקשרויות רבות בניסיון לזרז את אישור הגדלת המכסה. בתום הביקורת לא היו חריגות ממכסות התלמידים.
	הגשת בקשה להגדלת מכסה למשרד החינוך.	10/2018 11/2018 12/2018	ב- 18/10/2018 נשלחה בקשה להגדלת מכסת התלמידים בשתי שכבות הגיל. בתום הביקורת לא היו חריגות ממכסות התלמידים.
חריגה של 5 תלמידים ממכסת התלמידים למגמת חינוך גופני בכיתה י'.	הגשת בקשה להגדלת מכסה למשרד החינוך.	10/2018 11/2018 12/2018	ב- 18/10/2018 נשלחה בקשה להגדלת מכסת התלמידים בשתי שכבות הגיל. בתום הביקורת לא היו חריגות ממכסות התלמידים.
	הגשת בקשה להגדלת מכסה למשרד החינוך.	10/2018 11/2018 12/2018	ב- 18/10/2018 נשלחה בקשה להגדלת מכסת התלמידים בשתי שכבות הגיל. בתום הביקורת לא היו חריגות ממכסות התלמידים.
	הגשת בקשה להגדלת מכסה למשרד החינוך.	10/2018 11/2018 12/2018	ב- 18/10/2018 נשלחה בקשה להגדלת מכסת התלמידים בשתי שכבות הגיל. בתום הביקורת לא היו חריגות ממכסות התלמידים.
פער בדיווח של מגמות בשכבה י'.	בדיקה ועדכון נתונים	10/2018 11/2018	עודכן ותוקן.
<u>עירוני ע"ש שז"ר</u>			
מספר התלמידים בכיתה י' המתוגברת בתחום הטכנולוגי לתלמידים עם קשיי למידה אינו תקין.	קבלת אישור משרד החינוך לחריגה.	10/2018 11/2018 12/2018	התקבל אישור ממשרד החינוך לחריגות במכסת התלמידים בחודש 01/2019.
	קבלת אישור משרד החינוך	10/2018 11/2018	מספר התלמידים בכיתה י' המתוגברת
	קבלת אישור משרד החינוך	10/2018 11/2018	מספר התלמידים בכיתה י' המתוגברת

ההתחשבות הכספית עם משרד החינוך בהפעלת בתי הספר העל יסודיים העירוניים

תשע"ט - מצבת תלמידים			
מהות הפער	טיפול נדרש	החודשים בהם הופיע פער	הערות
בתחום העיוני לתלמידים עם קשיי למידה אינו תקין.	לחריגה.	12/2018	
חריגה של 5 תלמידים ממכסת התלמידים למגמת תכנון ותכנות בכיתה י'.	קבלת אישור משרד החינוך לחריגה.	10/2018 11/2018 12/2018 01/2019	כיום החריגה עומדת על 3 תלמידים. מנהלת בית הספר נמצאת בקשר עם המפקח מטעם משרד החינוך על מנת להסדיר את החריגה.
פער של תלמיד אחד בכיתה י"ב.	בדיקה ועדכון נתונים	10/2018 11/2018 12/2018 01/2019	מדובר בתלמידה חריגת גיל. קיים אישור מחודש 09/2018, אולם במערכת החדשה האישור לא נקלט בשל תקלה טכנית.
חריגה של 2 תלמידים ממכסת התלמידים למגמת תיאטרון בכיתה י'.	קבלת אישור משרד החינוך לחריגה.	12/2018 01/2019	מנהלת בית הספר מודעת לחריגה. רכז המגמה פועל מול מפקחת המגמה במשרד החינוך להסדיר את החריגות.
חריגה של 2 תלמידים ממכסת התלמידים למגמת תיאטרון בכיתה י"א.	קבלת אישור משרד החינוך לחריגה.	12/2018 01/2019	
חריגה של 2 תלמידים ממכסת התלמידים למגמת תיאטרון בכיתה י"ב.	קבלת אישור משרד החינוך לחריגה.	12/2018 01/2019	

2.17. מתוך הנתונים לעיל, ניתן לראות כי עם כניסת מערכת מצבת התלמידים במהלך תשע"ט כל הפערים הנובעים מדיווח שגוי של בתי הספר, אינם מופיעים בדוחות בקרת התקן, למעט פערים בעירוני א' חשמונאים.

2.18. משיחה עם היועץ החיצוני עולה כי הוא קיבל את סיסמת הכניסה למערכת מצבת התלמידים מבתי הספר, למעט בית הספר חשמונאים, והוא צופה בנתונים באופן ישיר, ואף מעדכן אותם במידת הצורך, כך למעשה הדוחות על פיהם הוא עורך את הבקרה הם המעודכנים ביותר.

2.19. דוחות בקרת התקן של עירוני א' חשמונאים כוללים פערים רבים שכן הם מבוססים על השוואה בין דוחות מערכת המית"ר ודוחות מתוך מערכת מצבת התלמידים

ההתחשבות הכספית עם משרד החינוך בהפעלת בתי הספר העל יסודיים העירוניים

הקיימים אצל היועץ. לדבריו הוא לא מקבל דוחות מעודכנים מידי חודש, ומכאן הפערים המוצגים.

2.20. מנהלת בית הספר חשמונאים מסרבת להעביר ליועץ את הסיסמה בשל שמירה על צנעת הפרט של תלמידי בית הספר. הביקורת מסכימה עם גישה זו, וסבורה כי מתן הסיסמאות ליועץ חיצוני אינו תקין.

2.21. הביקורת סבורה כי יש להטמיע נהלים על פיהם מזכירות בתי הספר האמונות על הנושא יעבירו בתחילת כל חודש דיווח מרוכז למצבת התלמידים, בהתאם למצבת התלמידים המעודכנת במערכת. דיווח זה יהווה את הבסיס לבקרת התקן אותה עורך היועץ החיצוני.

3. בחירת מספר התלמידים בבתי הספר

3.1. על פי הנחיות משרד החינוך, הדיווח יעשה רק עבור תלמידים הלומדים בפועל בבית הספר, ולא עבור תלמידים אשר נרשמו אך לא הופיעו ללימודים.

3.2. הביקורת ערכה השוואה בין מספר התלמידים, בדוח מית"ר, לחודש יוני 2018, ובין מספר התלמידים בדוח שהופק ממערכת מנב"סנט על מנת לבדוק אם קיימים פערים בין הנתונים בדוחות השונים (הנתונים כוללים את כלל תלמידי בית הספר בכיתות ז'-י"ב).

3.3. הביקורת חישבה את העלות הכספית של הפער, על פי עלות ממוצעת לתלמיד, כפי שעולה מהנתונים שהוצגו בפרק א'. להלן טבלה המפרטת את הממצאים:

סמל מוסד	בית הספר	מית"ר	מנב"ס	פער	הערכה כספית*
540674	אדרת	332	332	--	--
540351	חשמונאים	980	978	-2	-24,594
540492	רמות	1,178	1,175	-3	-39,777
770586	שז"ר	934	938	4	53,340
			סך הכל	-1	-11,028

3.4. הביקורת מציינת כי הבדיקה נערכה על פי נתוני הדוחות האחרונים של בתי הספר לשנת הלימודים תשע"ח, ועל פי דוח זה מחשב משרד החינוך את התקבול המגיע לבתי הספר, בהתאם למספרם של התלמידים.

3.5. מנהלת מחלקת ארגון וכ"א ציינה כי במהלך השנה קיימים פערים בין נתוני המנב"סנט לנתונים במית"ר, אך מבחינתה מה שחשוב הוא שבסוף השנה העירייה תקבל את התקבולים ממשרד החינוך על פי מספר התלמידים שלמדו בפועל בבתי הספר בעיר.

4. חריגה ממכסת תלמידים בכיתות מוגדרות

משרד החינוך מגדיר את מכסת התלמידים לכל סוג של כיתה. בחוברת ההנחיות של המשרד קיים פירוט לתקן שעות הלימוד לכיתות, בהתאם לטבלה שלהלן:

הערה	תקן שעות שבועיות	סוג הכיתה
	1.45-1.80	עיונית
עד 36 תלמידים בכיתה		
	1.84-2.00	טכנולוגית
עד 36 תלמידים בכיתה		
18-25 תלמידים בכיתה. חריגה ממספר זה מצריכה אישור מיוחד של ועדת חריגים.	2.59	ל"ב עיוני- כיתה מתוגברת בתחום העיוני לתלמידים עם קשיי למידה.
18-25 תלמידים בכיתה. חריגה ממספר זה מצריכה אישור מיוחד של ועדת חריגים.	3.04	ל"ב טכנולוגי- כיתה מתוגברת בתחום הטכנולוגי לתלמידים עם קשיי למידה.

4.1. במידה והדיווח חורג מהתקן המוצג לעיל, תשלום שכר הלימוד המועבר לבית הספר יהיה בהתאם לתקן לכיתה עיונית, תקן שעות הלימוד הנמוך ביותר הקיים במערכת, עבור כלל התלמידים בכיתה.

4.2. על מנהל בית הספר לבדוק, מידי חודש, כי מספר התלמידים אינו חורג מהתקן שנקבע. במידה ונוצרה חריגה במהלך שנת הלימודים, יש לבקש באופן מיידי מהאגף הרלוונטי במשרד החינוך אישור לחריגה זו, הגדלה או קיטון מהתקן שנקבע.

4.3. כאמור, ללא אישור מתאים ממשרד החינוך יחשבו שעות הלימוד השבועיות של הכיתה ככיתה עיונית רגילה, גם אם מדובר בכיתה שלפי הגדרתה מגיע לה תקן גבוה יותר.

4.4. הביקורת בדקה במערכת מית"ר נכון לחודש 2/2019 את מכסת התלמידים בכיתות המוגדרות בשנת תשע"ט ומצאה כי אין חריגות באף אחד מבתי הספר. עם זאת נמצאו חריגות בחודשים קודמים.

להלן טבלה המפרטת את הכיתות בהן אותרה חריגה בחודשים 10-12/2018:

מגמה	כיתה	פער	ש"ש בכיתה תקנית	מחיר חודשי לתלמיד (מית"ר)		פער לתלמיד לחודש
				כיתה עיונית	כיתה תקנית	
עירוני א' חשמונאים						
ל"ב טכנולוגי	"	הכיתה הוגדרה ככיתה רגילה בחודשים	3.04	841.07	1,706.63	865.56
ל"ב עיוני	"	09-10/2018	2.59	841.07	1,468.50	627.43

ההתחשבות הכספית עם משרד החינוך בהפעלת בתי הספר העל יסודיים העירוניים

מגמה	כיתה	פער	ש"ש בכיתה תקנית	מחיר חודשי		פער לתלמיד לחודש
				לתלמיד (מית"ר)		
				כיתה עיונית	כיתה תקנית	
עירוני ע"ש שז"ר						
ל"ב טכנולוגי	"	הכיתה הוגדרה ככיתה רגילה בחודשים 09-10/2018	3.04	1,692.77	849.71	843.06
ל"ב עיוני	"		2.59	1,456.69	849.71	606.98

4.5. הביקורת מדגישה כי ההפרשים המובאים בטבלה עודכנו במערכת המית"ר כבר ב-11/2018. משני בתי הספר נמסר כי הם מודעים לפערים המוצגים, וכי הם היו בקשר עם מערך התמיכה, במשרד החינוך, על מנת לזרז את עדכון המערכת בשל ההשפעה הגדולה על היקף ש"ש בכיתות האמורות, בנוסף למשמעויות הכספיות.

4.6. כאמור, הביקורת בדקה במערכת מית"ר את מכסת התלמידים, בכיתות המפורטות בסעיף 4.6, בשנת תשע"ט, נכון לחודש 02/2019, ומצאה כי הפערים צומצמו לאפס, ואין חריגות נוספות באף אחד מבתי הספר, כך שההתחשבות עם משרד החינוך תקינה.

5. חריגה ממכסת תלמידים במגמות הלימוד

5.1. בחוברת "בסיס הדיווח" (פרק מצבת מוסדות) קבע משרד החינוך כי לכל מגמה, בכל שכבת לימוד תקבע מכסת תלמידים למגמה. דיווח עודף על מספר תלמידים למגמה, מעבר למכסת התלמידים המאושרת, יגרום לקיזוז בתשלומי שכר הלימוד. החישוב במקרה זה יעשה על פי ברירת המחול, שהיא התעריף המינימאלי (1.45 ש"ש) עבור התלמידים העודפים.

5.2. לשם הגדלת המכסה על מנהל בית הספר לפנות למפקח מרכז המקצוע, במשרד החינוך, האחראי על מתן אישור לשינוי מכסת המגמות, במקרים של חריגה. הפנייה נעשית באמצעות מערכת מצבת התלמידים החדשה. הביקורת מצאה כי פעמים רבות תשובות המפקחים נגרות חודשים רבים. לעיכוב במתן תשובה משמעות כאשר התשובה הניתנת היא שלילית, שכן לאורך זמן קיים פער בין תקבולי משרד החינוך המאושרים לבין המציאות הקיימת בבתי הספר.

5.3. להלן טבלה המפרטת את החריגות, במכסות תלמידים, במגמת הלימוד, בשנת תשע"ט, בהתאם לדוח חישוב שכר לימוד שהופק, בחודש 02/2019, מתוך מערכת מית"ר:

ההתחשבות הכספית עם משרד החינוך בהפעלת בתי הספר העל יסודיים העירוניים

מגמה	כיתה	מספר תלמידים בחריגה	ש"ש בכיתה תקנית	מחיר חודשי לתלמיד- כיתה תקנית	מחיר חודשי לתלמיד- בפועל	הפסד חודשי כולל
עירוני א' חשמונאים						
ניהול משאבי אנוש	י'	1	3.04	1,706.63	1,058.43	648.2
עירוני מקיף רמות						
ניהול עסקי	י"ב	5	1.84	1,137.66	919.27	1,091.95
חינוך גופני	י"א	1	1.80	1,097.95	919.27	178.68
עירוני ע"ש שז"ר						
ביוטכנולוגיה	י'	2	2.00	1,124.10	850.22	547.76
תכנון ותכנות	י'	5	2.00	1,124.10	850.22	1,369.4
תיאטרון	י'	2	1.51	877.99	850.22	55.54
	י"א	2	1.51	877.99	850.22	55.54
	י"ב	2	1.51	877.99	850.22	55.54
סך הכל		20				

- 5.1. מנתוני הטבלה עולה כי סך הכל 20 תלמידים בבתי הספר השונים נמצאים בחריגה מהמכסות המאושרות על ידי משרד החינוך. הביקורת מצאה כי בכל בתי הספר הוגשו בקשות להגדלת המכסות הללו.
- 5.2. יש לציין, כי הנתונים המוצגים בטבלה נמוכים מפערי המכסות שהיו בתחילת שנת הלימודים תשע"ט, וניכר כי מנהלי בתי הספר פועלים על מנת לצמצם את הפערים הללו, קרי לקבל את אישור משרד החינוך לחריגות אלו.
- 5.3. מבדיקה שערכה הביקורת עם אחראי בקרה בערים שונות צוין כי מניסיונם, הגדלה של מכסות אפשרית לרוב בשכבה י', בעוד שבשכבות י"א-י"ב בדרך כלל לא מאושרות הגדלות של מכסות למגמות שכן האישרים למכסות חריגות, במגמות הלימוד, נקבעים בראייה כלל ארצית והם מוגבלים, וייתכן שמשרד החינוך סבור כי לא נכון לצרף תלמידים למגמות אלו בכיתות גבוהות.
- 5.4. הביקורת סבורה כי על מנהל אגף החינוך ומנהלת מחלקת ארגון וכ"א להוציא, מידי שנה, הנחיות למנהלי בתי הספר, לקראת שנת הלימודים בהן תהיה התייחסות, בין היתר, לעיתוי בקשת אישור למכסות חריגות. לדעת הביקורת בקשות להקצאת מכסות עודפות יש לעשות מספר חודשים לפני תחילת השנה. במידה ולא מוגשת בקשה בעיתוי הנכון, המכסות למגמות בכיתה י' ניתנות לפי המכסה שניתנה לכיתה י"ב שסיימה בשנה הקודמת. הביקורת מודעת לבעייתיות לפיה לא תמיד יודע מנהל בית הספר לפני תחילת שנת הלימודים את מספר התלמידים הצפוי להיות במגמה בכיתה י', אולם ההנחה היא שהתנודות אינן גדולות.

ההתחשבות הכספית עם משרד החינוך בהפעלת בתי הספר העל יסודיים העירוניים

5.5. מנהל האגף ביקש להדגיש כי מנהלי בתי הספר עושים את מירב המאמצים על מנת לקבל את האישור להגדלת המכסות, אולם לרוב מעבר של תלמידים בין מגמות בתוך בית הספר נובעים משיקולים שונים ולא דווקא משיקולים כלכליים.

6. חריגה ממכסת תלמידים בחינוך המיוחד

6.1. תלמידי החינוך המיוחד, המשולבים בכיתות רגילות (מסלול 07), מקבלים תקצוב שעות על פי תקן של 4.44 ש"ש ומעלה.

6.2. התנאי לקבלת תלמיד למסלול 07 הוא אישור משרד החינוך, לאחר קבלת ההחלטה של ועדת השמה לגבי זכאות התלמיד לחינוך מיוחד, ומספר תלמידים בטווח המותר לכיתה.

6.3. הביקורת בדקה ומצאה כי עבור שנת הלימודים תשע"ח אישר משרד החינוך את כלל תלמידי החינוך המיוחד, ולא היה מקרה בו תלמיד קיבל תקצוב בסיסי, כפי שמקבל תלמיד בחינוך הרגיל.

6.4. בדיקה לשנת תשע"ט העלתה כי בישיבת בני עקיבא אדרת קיים תלמיד אחד בחינוך המיוחד, בשכבה י' שטרם אושר על ידי משרד החינוך, ומתקצב בשנת תשע"ט על פי התקצוב הבסיסי במקום תקצוב של 4.59 שעות, כלומר פער של 3.14 ש"ש. הביקורת מציינת כי בית הספר שלח את הבקשה לאישור התקן בצרוף החלטת ועדת השמה לפני פתיחת שנת הלימודים תשע"ט, אך המפקחת טרם אישרה את הבקשה.

6.5. על פי תחשיב שערכה הביקורת, על פי דוח חישוב שכר הלימוד שהופק ממערכת מית"ר, הפער בתקצוב החודשי עומד על 1,668.25 ש"ח. להלן פירוט התחשיב:

2,502.37	סכום מחושב לחודש לפי ש"ש בכיתת החינוך המיוחד :
834.12	סכום מחושב לחודש לפי ש"ש בכיתה רגילה (ברירת מחדל) :
<u>1,668.25</u>	

6.6. מנהל ישיבת אדרת ציין כי הם מודעים לפער, ולכן הם עוקבים אחר המערכת ונמצאים בקשר הדוק עם המפקחת במטרה להביא לאישור במהירות האפשרית, ואכן, נכון לחודש מרץ 2019 התקבל האישור ממשרד החינוך והפער צומצם.

פרק ג' - עלות לתלמיד

1. כללי

1.1. שיטת התקצוב על פיה מתקצב משרד החינוך את בתי הספר היא בהתאם ל- "עלות לתלמיד". שיטה זו קובעת את העלות לכל תלמיד בבית הספר בהתאם למגמות הלימוד השונות. חישוב העלות לתלמיד תלוי ב-4 משתנים:

1.1.1. **תקן שעות לימוד לתלמיד** - מספר שעות ההוראה לתלמיד הנגזרות מדרגת הכיתה, מסלול לימודים, סוג הכיתה, מגמת הלימוד וכד'. תקן זה מוגדר על ידי משרד החינוך, לכל אחת ממגמות הלימוד בבית הספר, כפי שמופיע בדוח חישוב שכר הלימוד.

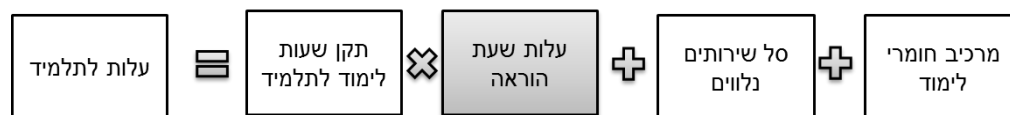
1.1.2. **עלות שעת הוראה** - נגזרת מפרופיל המורים בבית הספר, ומושפעת מדרגת הותק וממוצע גמולי ההשתלמות האופייניים למורי בית הספר.

1.1.3. **סל שירותים נלווים** - רכיב קבוע המוגדר על ידי משרד החינוך עבור הוצאות האחזקה והשירותים בכיתה, כגון: הוצאות דואר, שכפול, צורכי משרד, בדק בית ותיקונים, אחזקה שוטפת וכדומה.

1.1.4. **מרכיב חומרי לימוד** - רלוונטי להוצאות בית הספר עבור מגמות טכנולוגיות בלבד, בין היתר, עבור ציוד, חידוש ותחזוקה של המעבדות והסדנאות.

1.2. הביקורת מדגישה כי מבין כלל משתני החישוב לעלות לתלמיד, רכיב עלות שעות ההוראה הוא המשתנה היחיד התלוי בדיווחי בתי הספר.

1.3. להלן הנוסחה לחישוב העלות לתלמיד ממנה נגזרת השתתפות משרד החינוך בתפעול בתי הספר התיכוניים:



2. פרופיל המורים

2.1. פרופיל המורים של בית הספר מהווה בסיס לחישוב רמת הותק הממוצע של המורים, וכנגזרת ממנו נקבעת עלות שעת הוראה לבית הספר. מצבת המורים הנערכת בתחילת שנת הלימודים מיועדת לקביעת פרופיל המורים של בית הספר.

2.2. מטרת השימוש בשיטה זו היא לתת ביטוי לתקצוב נאות וחלוקת משאבים על פי מאפייני השכלה, וותק ומגוון נתונים המרכיבים את חישוב ערך שעת ההוראה השבועית.

2.3. חוברת שכר הלימוד מגדירה את המאפיינים המשפיעים על עלות שעת ההוראה של בית הספר:

ההתחשבות הכספית עם משרד החינוך בהפעלת בתי הספר העל יסודיים העירוניים

2.3.1. ותק המורה, דרגתו ואחוז גמול ההשתלמות שלו עבור כל אחד מהמורים בבית הספר נקבעים על ידי אגף כ"א בהוראה במחוז של משרד החינוך.

2.3.2. דרגת הוותק האופיינית לבית הספר נקבעת על ידי היחידה לשכר לימוד, על פי דיווחי בית הספר לגבי המורים וחלקיות משרתם.

2.4. להלן נתוני עלות שעת הוראה שבועית המבוססת על ותק המוסד ואחוז גמול ההשתלמות בבתי הספר השונים בהתאם לדוח מית"ר נכון לחודש 02/2019:

עלות שעה שבועית	אחוז גמול השתלמות	ותק מוסד	בית הספר	סמל מוסד
428.10	17.19%	16	ישיבת אדרת	540674
456.51	21.07%	21	חשמונאים	540351
498.76	21.28%	24	רמות	540492
451.74	18.82%	20	שז"ר	770586

2.5. מהנתונים בטבלה עולה כי בית הספר בו מספר המורים הוותיקים ביותר בעיר הוא בית הספר רמות, בו גם עלות השעה השבועית הגבוהה ביותר.

3. בקרות אחר ותק המורים

3.1. הביקורת ערכה בדיקה מדגמית, והשוותה בין נתוני דוח כ"א בהוראה שהופק ממערכת העוש"ר של משרד החינוך, לנתונים הקיימים במערכת השכר של העירייה.

3.2. ממצאי הבדיקה מפורטים בטבלה שלהלן:

שם	ותק הוראה (שנים)			ותק צה"ל (חודשים)		
	משרד החינוך	עירייה	הפער	משרד החינוך	עירייה	הפער
ישיבת ב"ע אדרת						
1. ב.ז.י.	28	26	2	36	36	--
2. ט.א.	8	8	--	36	36	--
3. כ.ל.	17	17	--	--	--	--
4. כ.י.	10	9	-1	36	36	--
עירוני א' חשמונאים						
5. א.נ.י.	7	7	--	36	36	--
6. ג.ט.	22	22	--	24	24	--
7. ו.א.	39	39	--	24	24	--
8. י.מ.	31	31	--	36	36	--

ההתחשבות הכספית עם משרד החינוך בהפעלת בתי הספר העל יסודיים העירוניים

ותק צה"ל (חודשים)			ותק הוראה (שנים)			שם	
הפער	עירייה	משרד החינוך	הפער	עירייה	משרד החינוך		
--	21	21	--	19	19	כ.ק.	.9
--	--	--	--	39	39	נ.י.	.10
--	--	--	--	22	22	ס.א.	.11
--	22	22	--	22	22	פ.ע.א.	.12
--	24	24	--	32	32	ש.מ.	.13
עירוני מקיף רמות							
--	--	--	--	42	42	א.א.	.14
-24	--	24	2	23	21	ב.א.	.15
--	--	--	1	29	30	ב.י.	.16
--	20	20	--	43	43	ג.א.	.17
--	36	36	-1	10	11	ט.א.	.18
--	36	36	--	3	3	ל.ש.	.19
		--		38	37	פ.ל.	.20
--	24	24	-1	2	3	פ.ח.	.21
--	24	24	--	35	35	ק.ל.א.	.22
--	18	18	--	21	21	ש.ש.	.23
עירוני ע"ש שז"ר							
--	--	--	--	18	18	ב.א.ג.	.24
--	36	36	--	5	5	ג.ס.	.25
--	36	36	--	10	10	ה.ר.	.26
--	36	36	--	1	1	ט.י.	.27
--	--	--	-2	41	43	מ.א.	.28
--	24	24	--	22	22	ס.א.	.29
--	36	36	--	22	22	ק.א.	.30
--	36	24	--	30	30	ש.ש.	.31
--	24	24	--	1	1	ש.מ.	.32

ההתחשבות הכספית עם משרד החינוך בהפעלת בתי הספר העל יסודיים העירוניים

3.1. מנתוני הטבלה עולה כי אצל 6 מורים המהווים 18% מהמדגם, היה פער בין ותק ההוראה המוגדר בדוחות שהופקו ממערכת העושי"ר לנתוני מערכת השכר של העירייה (מל"מ). הביקורת בחנה את הסיבות לפערים בין המערכות:

3.1.1. נמצא כי לאחד המורים (בטבלה מספר 15) ותק ההוראה במערכת השכר כולל גם את שנות ותק צה"ל, ומכאן נובע הפער. מנהלת מדור שכר באגף החינוך הסבירה כי אין לסיווג משמעות בקביעת שכר המורה.

3.1.2. עבור 5 מורים מספר שנות הותק במשרד החינוך הגבוה בשנה ממספר שנות הותק במערכת השכר של העירייה. מנהלת מדור השכר ציינה כי עם קליטת מורה חדש, עליו להמציא אישור ממשרד החינוך הכולל את נתוני השכר. במידה ואין התאמה נמסרת הודעה למורה ועליו להסדיר זאת מול משרד החינוך.

נמצא כי הותק במערכת השכר תואמת במקרים אלו לאישור שהתקבל על ידי המורה.

3.2. מנהלת מחלקת כ"א וארגון הדגישה כי מנהלת מדור שכר עורכת בקרה שנתית אחר נתוני המורים המדווחים באמצעות השוואה בין נתוני משרד החינוך (דוח עושי"ר) לנתונים במערכת השכר של העירייה. בקרה זו מבוצעת בתחילת כל שנת לימודים.

4. בקורות אחר גמול השתלמות

4.1. גמול השתלמות הוא הטבה בשכר שמטרתה לתגמל את עובדי ההוראה בגין רכישת ידע והרחבת אופקים.

4.2. הביקורת ערכה בדיקה מדגמית, והשוותה בין נתוני משרד החינוך (דוח עושי"ר) לנתונים במערכת השכר של העירייה.

ממצאי הבדיקה מפורטים בטבלה שלהלן:

גמול השתלמות			שם המורה	
פער	עירייה	משרד החינוך		
ישיבת ב"ע אדרת				
-1 *	16	17	ב.ז.י.	1.
--	--	--	ט.א.	2.
-4	17	21	כ.ל.	3.
-2	16	18	כ.י.	4.
עירוני א' חשמונאים				
-1 *	5	6	א.נ.י.	5.
-4	11	15	ג.ט.	6.

ההתחשבות הכספית עם משרד החינוך בהפעלת בתי הספר העל יסודיים העירוניים

גמול השתלמות			שם המורה	
פער	עירייה	משרד החינוך		
-1	18	19	ו.א.	.7
* -1	16	17	י.מ.	.8
-2	11	13	כ.ק.	.9
* -13	18	31	נ.י.	.10
-1	2	3	ס.א.	.11
* -6	16	22	פ.ע.א.	.12
* -2	18	20	ש.מ.	.13
עירוני מקיף רמות				
--	13	13	א.א.	.14
--	15	15	ב.א.	.15
-3	10	13	ב.י.	.16
-14	16	30	ג.א.	.17
--	--	--	ט.א.	.18
--	--	--	ל.ש.	.19
* -13	16	29	פ.ל.	.20
-1	--	1	פ.ח.	.21
--	5	5	ק.ל.א.	.22
--	--	--	ש.ש.	.23
עירוני ע"ש שז"ר				
--	--	--	ב.א.ג.	.24
--	1	1	ג.ס.	.25
-1	--	1	ה.ר.	.26
--	--	--	ט.י.	.27
--	16	16	מ.א.	.28
2	5	3	ס.א.	.29
--	3	3	ק.א.	.30
* -5	18	23	ש.ש.	.31
--	--	--	ש.מ.	.32

ההתחשבות הכספית עם משרד החינוך בהפעלת בתי הספר העל יסודיים העירוניים

גמול השתלמות			שם המורה
פער	עירייה	משרד החינוך	

* קיימת תקרה מקסימלית לגמול ההשתלמות העומדת על "18" למורים השייכים לתכנית "עוז לתמורה" ו-"16" למורים שאינם שייכים לתכנית זו. כל הפערים המסומנים בכוכבית נובעים מהשתלמויות רבות אותן עבר המורה, המוזנות למערכת העושר, אך אינן יכולות לבוא לידי ביטוי בשכר המשולם למורה משום שהן מעבר לתקרה המאושרת לעניין זה.

4.1. מנתוני הטבלה עולה כי קיימים פערים בין גמול ההשתלמות למורים, במערכות משרד החינוך, לגמול המורים, במערכת השכר בעירייה, המשפיע גם על השכר אותו משלמת העירייה לעובדי ההוראה.

4.2. הביקורת מצאה כי קיים שוני רב בחישוב גמול ההשתלמות בין מורה למורה, משום שקיימים גורמים רבים המשפיעים על דרך החישוב כגון שייכות לתכנית "עוז לתמורה", עיתוי מועד ההשתלמות וכו'.

4.3. מנהלת מדור שכר באגף הסבירה כי היא מזינה את הגמול למערכת השכר רק לאחר שהמורה המציא לה אישור חתום על ידי משרד החינוך. כמו כן, היא בוחנת את התנאים מבחינת עיתוי אישור הגמול, שכן משרד החינוך העלה את רף המקסימום לצבירת גמולים בשנים האחרונות, והתנאי להגדלת גמול ההשתלמות למורה הוא שהתוספת תהיה מגמולים ממועד העדכון ואילך, כך שמורה לו היה עודף בגמולים וזכאותו עמדה על הרף המקסימאלי לפני העדכון, לא יוכל לקבל עבורם את ההגדלה.

4.4. הביקורת איתרה מקרה אחד בלבד בו נמצאה טעות בהזנת הגמול למערכת השכר. מנהלת מדור שכר הסבירה כי במסגרת הבקרה, אותה היא ערכה לאחרונה, היא איתרה את הטעות, וכבר בתלוש שכר של חודש 03/2019 הטעות תתוקן באופן רטרואקטיבי.

4.5. ניכר כי מערך המעקב והבקרה אחר נתוני פרופיל המורים, המבוצע על ידי מחלקת ארגון וכ"א באגף החינוך הינו עקבי ושיטתי.

פרק ד' - רמת השירות

1. כללי

1.1. רמת השירות הינה רמת התנאים הסביבתיים שבית הספר מעניק לתלמידיו, תומכי ההוראה וסביבת ההוראה. רמת השירות נקבעת לפי תקנים אותם קבע משרד החינוך בחוזר מנכ"ל מספר 3.7-76 בנושא תקני סיוע טכני בחינוך העל יסודי, כך ששיעור רמת שרות של 100% ניתן לבתי הספר אשר עומדים בתקן המוגדר בחוזר. ירידה מתקן זה פוגעת באיכות השרות אותו מספק בית הספר לתלמידיו ולכן רמת השירות תרד מ-100%.

1.2. רמת השירות בכל אחד מבתי הספר התיכוניים בשנת תשע"ח, כפי שפרסם משרד החינוך, מפורטת בטבלה שלהלן:

שם התיכון	שיעור רמת השירות
ישיבת בי"ע אדרת	100%
עירוני א' חשמונאים	99.95%
עירוני מקיף רמות	99.30%
עירוני ע"ש שז"ר	99.94%

1.3. מנתוני הטבלה נראה כי רמת השירות של בתי הספר בעיר גבוהה באופן מובהק. מנהל האגף הדגיש כי שיעורי רמת שירות אלו משקפים את העבודה המסורה של מנהלת המחלקת ארגון וכ"א ועובדותיה.

1.4. קביעת רמת השירות של בית הספר מבוססת על פירוט הנתונים שדווחו על ידי בית הספר. על בית הספר לדווח את כל המרכיבים הנכללים והמאפיינים את רמת השירות, על מנת שתתקבל תמונת המצב המלאה של השירות הניתן בבית הספר.

1.5. דיווח נתוני רמת השירות כולל שתי קטגוריות:

1.5.1. עובדי הסיוע - עובדים המסייעים לצוות ההוראה. התקנים לעובדי הסיוע מוגדרים בחוזר מנכ"ל משרד החינוך 3.7-76 - תקני סיוע טכני בחינוך העל יסודי שהינו בתוקף מיום 05/05/2013.

1.5.2. נתונים נוספים:

א. מספר שעות לימוד הנלמדות במעבדה, כולל פיצול כימיה, פיסיקה וביולוגיה בלבד.

ב. מספר שעות הנלמדות במעבדות טכנולוגיות (אלקטרוניקה, חשמל, רובטיקה ומחשבים).

ג. שעות לריכוז טכני, מעבדות וסדנאות טכנולוגיות.

ד. נתונים שונים כגון: מספר חדרי המעבדה בבית הספר, מספר עמדות מחשב שמישות, מספר הספרים בספריית בית הספר, פעילויות תרבות

ההתחשבות הכספית עם משרד החינוך בהפעלת בתי הספר העל יסודיים העירוניים

וחברה שאינן פעילויות הוראה, ימי טיול וציוד תחזוקה והפעלה של מעבדות, סדנאות וציוד לימודי טכני.

1.6. הביקורת מדגישה כי לא כל הנתונים השונים משפיעים על חישוב רמת השירות, אך יש לדווח את כולם למשרד החינוך.

1.7. היועץ מטעם חברת טלדר עורך, מידי שנה, תחשיב להיקף של התקנים הנדרשים על מנת להגיע לרמת שרות בשיעור 100%. התחשיב נערך בהתאם לקריטריונים של משרד החינוך, כנגזרת של כמות הכיתות ומספר התלמידים בכל בית ספר ומועבר למנהלת מחלקת ארגון וכ"א ולמנהלות בתי הספר.

2. עובדי סיוע

2.1. עובדי הסיוע כוללים את טכנאי המעבדה ללימודי מדעים (לבורנט), טכנאי מעבדות וסדנאות טכנולוגיות, מתאמי מחשוב בית ספרי ומפעיל ציוד אור קולי. עובדים אלו אינם חלק מצוות ההוראה, אולם הם אנשי מקצוע תומכים, אשר חיוניים ללימודים מדעיים וטכנולוגיים בבתי הספר.

2.2. דיווח בתי הספר נעשה במערכת רמת השירות. הביקורת השוותה את היקף התקנים הנדרשים לצורך רמת שיעור בשיעור 100% לתקנים שדווחו במערכת רמת השירות בשנת תשע"ח. להלן טבלה המפרטת את הממצאים, בה הביקורת הדגישה את התפקידים בהם קיים פער:

הפער	שעות בפועל	תקן לרמת שרות 100%		תפקיד
		שעות	% משרה	
ישיבת ב"ע אדרת				
1	10	9	21%	ספרן
-6.5	24.5	31	73%	לבורנט
--	5	5	11%	טכנאי מעבדות וסדנאות טכנולוגיות
2	12	10	25%	מפעיל ציוד אור קולי
0.5	1.5	1	3%	רופא
0.5	2.5	2	7%	אחות
1	12	11	26%	מתאם מחשוב
*6	15	9	37%	יועץ חינוכי
1.11	3.21	2.1	9%	רכז חינוך חברתי
עירוני א' חשמונאים				

ההתחשבות הכספית עם משרד החינוך בהפעלת בתי הספר העל יסודיים העירוניים

הפער	שעות בפועל	תקן לרמת שרות 100%		תפקיד
		שעות	% משרה	
14.5	42.5	28	66%	ספרן
--	97	97	227%	לבורנט
-0.1	16	16.1	38%	טכנאי מעבדות וסדנאות טכנולוגיות
--	40	40	95%	מפעיל ציוד אור קולי
-4	--	4	8%	רופא
-7	--	7	21%	אחות
--	35	35	82%	מתאם מחשוב
*19.07	47.07	28	117%	יועץ חינוכי
7.73	11.73	7	27%	רכז חינוך חברתי
עירוני מקיף רמות				
9.5	42.5	33	77%	ספרן
-7.5	103.5	111	261%	לבורנט
8.9	34	25.1	59%	טכנאי מעבדות וסדנאות טכנולוגיות
--	47	47	110%	מפעיל ציוד אור קולי
-4	--	4	10%	רופא
--	9	9	24%	אחות
--	29	29	67%	מתאם מחשוב
*19	52	33	138%	יועץ חינוכי
5.11	13.11	8	32%	רכז חינוך חברתי
עירוני ע"ש שז"ר				
17.5	42.5	25	59%	ספרן
2.5	85.5	83	196%	לבורנט
0.5	22.5	22	51%	טכנאי מעבדות וסדנאות טכנולוגיות
--	35	35	83%	מפעיל ציוד אור קולי
--	3	3	7%	רופא
--	7	7	18%	אחות
1	32	31	74%	מתאם מחשוב
*15.5	40.5	25	105%	יועץ חינוכי

ההתחשבות הכספית עם משרד החינוך בהפעלת בתי הספר העל יסודיים העירוניים

הפער	שעות בפועל	תקן לרמת שרות 100%		תפקיד
		שעות	% משרה	
4.43	10.33	5.9	25%	רכז חינוך חברתי

* הפער נובע משעות נוספות המוקצות ליועצים החינוכיים, על ידי משרד החינוך, במסגרת שעות "עוז לתמורה".

2.3. מנתוני הטבלה עולה כי בשנת תשע"ח, במרבית התפקידים היקף המשרה בפועל היה גבוה מהיקף המשרה הדרוש לרמת שירות בשיעור 100%, כך שברוב הפרמטרים בתי הספר מעניקים שירות איכותי לתלמידיהם, מעבר לתקנים שקבע משרד החינוך.

2.4. הביקורת מצאה כי בשנת תשע"ה, ב-6 תקני כ"א היה פער בין היקף המשרה בפועל לבין היקף המשרה הדרוש לרמת שירות בשיעור 100%, כך שהמשרה בפועל הייתה קטנה מהמשרה שנקבעה בתקן משרד החינוך, בהתאם לפירוט הבא:

2.4.1. משרת לבורנט

- בישיבת ב"ע אדרת הפער בהיקף המשרה נאמד ב-6.5 ש"ש.
- בתיכון רמות הפער בהיקף המשרה נאמד ב-7.5 ש"ש.

2.4.2. משרות רופא ואחות בבית הספר

החל משנת הלימודים תשע"ח חברת "פמי בריאות" מספקת את שירותי הבריאות לתלמידי העיר. שירותים אלו ממומנים על ידי משרד הבריאות לתלמידי כיתות א'-ט'.

כיום לא מועסקים בבתי הספר התיכוניים רופאים או אחיות, ובתי הספר שדיווחו למשרד החינוך על שירותי רופא או אחות, בהמלצת היועץ החיצוני, דיווחו למעשה את שמות הרופא והאחות המשויכים לבית הספר על ידי חברת "פמי בריאות".

- תיכון חשמונאים לא דיווח כלל על אחות או רופא. לדברי מנהלת בית הספר כל עוד היא לא מעסיקה רופא או אחות בבית הספר היא לא מדווחת על כך.
 - תיכון רמות לא דיווח על רופא, אך דיווח על אחות. למנהלת בית הספר לא היה הסבר מדוע לא דווח על רופא.
- הביקורת מצאה כי משרד החינוך קיבל את דיווח בתי הספר עבור משרות הרופא והאחות, ולא פסל את הסעיפים הללו, לכן הביקורת ממליצה לבחון את הנושא, ולהנחות את בתי הספר לדרך פעולה אחיד בנושא.

2.5. בשנת תשע"ט הוטמעה מערכת חדשה, אליה מצרף בית הספר אסמכתאות ותעודות להוכחת ההשכלה של טכנאי המעבדות והלבורנטים. בתי הספר פועלים מול מערך התמיכה של משרד החינוך ומסתייעים ביועץ החיצוני על מנת לזרז את תהליך

ההתחשבות הכספית עם משרד החינוך בהפעלת בתי הספר העל יסודיים העירוניים

הדיווח, אך נכון למועד הביקורת, בחודש 03/2019, רק עירוני מקיף רמות דיווח את כלל נתוני רמת השירות המערכת.

2.6. לדברי מנהלת מחלקת ארגון וכ"א במשרד החינוך מודעים לקשיים הקיימים בדיווח רמת השירות במערכת החדשה ולכן האיחור בדיווח לא ישפיע על היקף תקבולי משרד החינוך לעירייה.

2.7. להלן טבלה בה מפורטת השוואה בין היקף התקנים הנדרשים לצורך רמת שיעור בשיעור 100% לתקנים שדווחו במערכת רמת השירות בעירוני מקיף רמות לשנת תשע"ט:

תפקיד	תקן לרמת שרות 100%		הפרש
	שעות בפועל	% משרה	
ספרן	42	70%	12
לבורנט	100	232%	2
טכנאי מעבדות וסדנאות טכנולוגיות	26	62%	--
מפעיל ציוד אור קולי	42	99%	--
רופא	--	9%	-4
אחות	8	22%	--
מתאם מחשוב	24	57%	--
יועץ חינוכי	60	125%	30
רכז חינוך חברתי	12.5	29%	5.5

2.8. הביקורת מצאה כי הפער היחיד בתיכון רמות בא לידי ביטוי במשרת הרופא החסרה. בשאר המשרות הקיימות, היקף המשרה הקיים גבוה מהתקן הנדרש לצורך רמת שירות בשיעור 100%.

3. נתונים נוספים

3.1. הביקורת ערכה השוואה גם לגבי הנתונים הנוספים המשפיעים על רמת השירות, כפי שהם קיימים בבתי הספר, לעומת המינימום הנדרש לצורך רמת שירות בשיעור 100%. דוח מקסום רמת השירות אותו מכין היועץ החיצוני כולל גם את המינימום הנדרש עבור פרמטרים אלו.

3.2. להלן טבלה הכוללת השוואה של המינימום הנדרש בנתונים הנוספים לצורך רמת שירות בשיעור 100% לערכים שדווחו על ידי בתי הספר במערכת רמת השירות בשנת תשע"ח:

ההתחשבות הכספית עם משרד החינוך בהפעלת בתי הספר העל יסודיים העירוניים

הפער	דיווח בפועל	מינימום נדרש	פרמטרים נוספים לקביעת רמת שירות
ישיבת ב"ע אדרת			
שעות 1	שעות 3	שעות 2	שעות לריכוז טכני
14,914 ש"ח	25,000 ש"ח	10,086 ש"ח	השקעה ברכש ציוד מעבדות
390,701 ש"ח	400,000 ש"ח	9,299 ש"ח	הוצאות עבור פעולות תרבות
1 ימים	7 ימים	6 ימים	מספר ימי הטיולים
עירוני א' חשמונאים			
--	שעות 7	שעות 7	שעות לריכוז טכני
17,109 ש"ח	51,900 ש"ח	34,791 ש"ח	השקעה ברכש ציוד מעבדות
107,935 ש"ח	137,160 ש"ח	29,225 ש"ח	הוצאות עבור פעולות תרבות
--	6 ימים	6 ימים	מספר ימי הטיולים
עירוני מקיף רמות			
שעות 3	שעות 14	שעות 11	שעות לריכוז טכני
62,796 ש"ח	116,964 ש"ח	54,138 ש"ח	השקעה ברכש ציוד מעבדות
50,777 ש"ח	85,174 ש"ח	34,397 ש"ח	הוצאות עבור פעולות תרבות
--	6 ימים	6 ימים	מספר ימי הטיולים
עירוני ע"ש שז"ר			
שעות 1	שעות 10	שעות 9	שעות לריכוז טכני
2,542 ש"ח	49,681 ש"ח	47,139 ש"ח	השקעה ברכש ציוד מעבדות
407,813 ש"ח	434,038 ש"ח	26,225 ש"ח	הוצאות עבור פעולות תרבות
--	6 ימים	6 ימים	מספר ימי הטיולים

3.3. מנתוני הטבלה עולה כי כלל הנתונים המדווחים למשרד החינוך גבוהים מהתקן הנדרש או שווים לו.

3.4. כאמור, דוח רמת השירות, לשנת תשע"ט, הועבר למשרד החינוך רק על ידי תיכון רמות וזאת נכון למועד הביקורת (אפריל 2019). הביקורת מצאה כי גם בדיווח זה, כלל הפרמטרים המדווחים היו גבוהים מהתקן הנדרש על פי דוח רמת השירות שערך היועץ החיצוני.

4. בקרה אחר דיווחי בתי הספר

4.1. מנהלת מחלקת ארגון וכ"א ציינה כי היא עורכת בקרה אחר דיווחי בית הספר, והיועץ החיצוני מבצע את הבקרה אחר התאמת רמת השירות שנקבעה לבית הספר על ידי משרד החינוך לדיווח שנעשה בפועל, אולם בקרה זו אינה מתועדת.

4.2. הביקורת בחנה את רמת השירות שנקבעה בשנת תשע"ח, כנגזרת של הפער בין דיווח בית הספר למינימום הנדרש על פי דוחות היועץ החיצוני. להלן טבלה המפרטת את הממצאים:

שם התיכון	שיעור רמת השירות	עובדי סיוע	נתונים נוספים
ישיבת ב"ע אדרת	100%	חסרות 6.5 ש"ש של לבורנט.	קיימת עמידה בתקן הנדרש
עירוני א' חשמונאים	99.95%	חסרות 4 ש"ש של רופא	קיימת עמידה בתקן הנדרש
		חסרות 7 ש"ש של אחות	
עירוני מקיף רמות	99.30%	חסרות 7.5 ש"ש של לבורנט.	קיימת עמידה בתקן הנדרש
		חסרות 4 ש"ש של רופא	

4.3. מנתוני הטבלה ניתן לראות כי קיימת התאמה בין שיעור רמת השירות שנקבע על ידי משרד החינוך לתקנים הקיימים בפועל בבית הספר. הביקורת מדגישה כי למרות חוסר בש"ש של לבורנט בישיבת ב"ע אדרת, שיעור רמת השירות של בית הספר עומדת על 100%.

4.4. הביקורת ממליצה כי לאחר קביעת רמת השירות על ידי משרד החינוך, יש לתעד את הבקורות והבדיקות שנערכות על ידי היועץ החיצוני, אחר סבירות רמת השירות, בהשוואה לבתי הספר האחרים, תוך התייחסות לפערים הקיימים בכל אחד מבתי הספר. בקרה זו חשובה על מנת להבין את נכונות קביעת שיעור רמת השירות, כפי שנעשה בטבלה בסעיף 4.2.

4.5. מנהלת המחלקה הסבירה כי בקרה זו נערכת על ידי היועץ החיצוני אך היא אינה מתועדת.

5. השפעת רמת השירות על השתתפות משרד החינוך

5.1. לשיעור רמת השירות השפעה ישירה על תשלומי ההשתתפות של משרד החינוך בתפעול בתי הספר העל יסודיים, כפי שמתואר להלן:



ההתחשבות הכספית עם משרד החינוך בהפעלת בתי הספר העל יסודיים העירוניים

מכאן כאשר שרמת שירות בית הספר גבוהה יותר, שיעור תשלומי ההשתתפות של משרד החינוך גבוה יותר.

5.2. מהטבלה המוצגת בסעיף 1.2 ניתן לראות כי רק ישיבת אדרת עומדת על רמת שירות של 100%, ובשאר בתי הספר רמת השירות קרובה ל-100%, כפי שמפורט בסעיפים לעיל.

5.3. על הנהלת האגף לקבל החלטה מושכלת באשר למיקסום התקבולים באמצעות העלאת שיעור רמת השירות. על אגף החינוך לבחון את הפער בין המצוי, בכל אחד מבית הספר, בהשוואה לתקן המוגדר, בדוחות מיקסום רמת השירות, הנערכים על ידי היועץ החיצוני, מדי שנה, ולהעריך את עלות המרכיבים הדרושים לצורך העלאת רמת השירות. במקביל, יש לאמוד את ההכנסה הצפויה להתקבל ממשרד החינוך בגין ביצוע שינויים אלו בכל אחד מבתי הספר, וכן את התמורה לתלמידים בגין תוספת זו.

5.4. הביקורת ערכה תחשיב בכל אחד מבתי הספר בנפרד, של הפער התיאורטי בין ההכנסה ממשרד החינוך, הנובעת משיעור רמת שירות הנמוכה מ-100%, להכנסה באם רמת השירות בבית הספר הייתה עומדת על 100%.

5.5. להלן טבלה המפרטת את התחשיב לשנת תשע"ח:

שם התיכון	שיעור רמת השירות	ההשתתפות משרד החינוך בפועל	ההשתתפות משרד החינוך אם שיעור רמת השירות היה 100%	הפער בתקבולי משרד החינוך
ישיבת אדרת	100%	2,199,155	2,199,155	---
תיכון חשמונאים	99.95%	6,790,885	6,794,283	3,398
תיכון רמות	99.30%	8,220,387	8,278,366	57,949
תיכון שז"ר	99.94%	6,333,904	6,337,707	3,803
סך הכל				65,150

5.6. מנתוני הטבלה עולה כי פער ההכנסה בגין רמת השירות הנמוכה מ-100% הסתכמה בשנת תשע"ח ב-65,160 ש"ח.

5.7. הביקורת מדגישה כי היא לא בחנה את נכונות המרכיבים אשר דיווחו בתי הספר למשרד החינוך כבסיס לחישוב שיעור רמת השירות, ושיעור זה נלקח כנתון. הביקורת ממליצה לבחון את האפשרות וכדאיות העירייה להשלים את המרכיבים הדרושים לצורך העלאת רמת השירות. בתחשיב יש לתת התייחסות גם לשיעור ההשתתפות של משרד החינוך בהוצאות הצפויות לצורך השלמת פערי כ"א.

פרק ה' - תקבולי העירייה ממשרד החינוך

1. כללי

- 1.1. תקבולי העירייה ממשרד החינוך עבור הפעלת בתי הספר העל יסודיים העירוניים כוללים תשלומים עבור שכר הלימוד ותשלום עבור מרכיב קבוע.
- 1.2. הביקורת ניתחה את תקבולי העירייה הללו עבור כל אחד מהמרכיבים, בהשוואה להוצאות העירייה עבור רכיבים אלו.

2. תקבולי העירייה בגין שכר הלימוד

- 2.1. תקבולי העירייה בגין שכר הלימוד נגזרים מהשעות השבועיות הנדרשות בכל אחד מבתי הספר.
- 2.2. שכר הלימוד כולל שלושה מרכיבים:
 - 2.2.1. שכר לימוד בסיסי - שכר לימוד הנגזר משעות הלימוד במגמות הבסיסיות בבית הספר.
 - 2.2.2. מוכרים - שכר לימוד הנגזר מתוספת שעות לימוד מיוחדות שהוגדרו עבור נושאים כגון: הוראת ערבית, הוראת צרפתית, הוראת עברית, חינוך תעבורתי, אוריינות מדעית ועוד.
 - 2.2.3. עולים חדשים - שכר לימוד הנגזר מתוספת שעות לימוד שהוגדרו עבור לימוד עולים חדשים.
- 2.3. להלן פירוט התקבולים ממשרד החינוך לעירייה, בשנת תשע"ח, בהתאם לפירוט, בדוחות מית"ר, בגין שכר הלימוד הכולל בחטיבה העליונה (כיתות י"ב).

הכנסה לתלמיד	שכר לימוד כולל				מספר תלמידים (1)	סמל מוסד	בית הספר
	סך הכל (5) = (2)+(3)+(4)	עולים חדשים (4)	תקבולים מוכרים** (3)	שכר לימוד ללא מרכיב קבוע* (2)			
27,067	3,572,830	336,985	1,472,258	1,763,587	132	540674	ישיבת בי"ע אדרת
21,177	11,181,542	46,116	5,739,268	5,396,158	528	540351	עירוני א' חשמונאים
21,709	13,459,459	167,625	6,705,206	6,583,628	620	540492	עירוני מקיף רמות
22,646	10,756,758	55,741	5,664,066	5,036,951	475	770586	עירוני ע"ש שז"ר
22,205	38,970,589	606,467	19,580,798	18,780,324	1,755		סך הכל

* מרכיב קבוע הינו סל שירותים הניתן לתלמיד, ונגזר ממסלולי הלימודים סוגי הכיתות ומגמות הלימוד.

ההתחשבות הכספית עם משרד החינוך בהפעלת בתי הספר העל יסודיים העירוניים

2.4. מנתוני הטבלה עולה כי תקבולי העירייה משכר לימוד לשנת תשע"ח הסתכמו ב- 38,970,589 ש"ח.

2.5. חשב החברה הציג לביקורת שלושה מקורות נוספים ששימשו בשנת תשע"ח למימון הוצאות שכר הלימוד עבור מורי בתי הספר העל יסודיים העירוניים, על פי הפירוט הבא:

153,882	מרכז קסטרו למצויינות (תרומה)
40,000	תכנית מניעת נשירה (משרד החינוך)
69,458	תכנית מגשרים (משרד החינוך)
263,340	סך הכל

2.6. מנתונים אלו עולה כי תקבולי העירייה ממשרד החינוך עבור שכר לימוד לשנת תשע"ח הסתכמו ב- 39,233,929 ש"ח. הביקורת בחנה את הוצאות שכר הלימוד עבור מורי בתי הספר העל יסודיים ששולמו על ידי העירייה בשנת תשע"ח, ומצאה כי הן הסתכמו ב- 42,166,287 ש"ח. מכאן, שמדובר בפער של 2,934,356 ש"ח המהווה הוצאה עודפת לעירייה בשיעור של 7%.

3. תקבולי העירייה בגין המרכיב הקבוע

3.1. המרכיב הקבוע הוא סל שירותים אחיד הניתנים לתלמיד בבית הספר. זהו מערך תומך הוראה, אשר מספק למורים ולתלמידים את התשתית לתפעול בית הספר.

3.2. הרכיב הקבוע כולל שני סוגי מרכיבים:

3.2.1. **מרכיב כ"א** - תקני כ"א התומכים במערך ההוראה בבתי הספר. תקנים אלו

כוללים את עובדי המנהל, עובדי השירותים, עובדי האחזקה ועובדי הסיוע.

משרד החינוך הגדיר את תקני המשרה עבור עובדי השירותים, המינהל, האחזקה והסיוע ב- "חוברת השתתפות משרד החינוך", בהתאם לפירוט

הבא:

תקן לכיתה	משרה
משרה אחת ל- 4 כיתות	עובדי מינהל
משרה אחת ל- 6.15 כיתות	עובדי שירותים
משרה אחת ל- 25 כיתות	ספרן
43% משרה לכל 3.8 כיתות עבור כיתה עיונית.	טכנאי/לברנט
80% משרה לכל 4 כיתות עבור כיתה טכנולוגית.	
משרה אחת ל- 200 כיתות	רופא
משרה אחת ל- 80 כיתות	אחות

ההתחשבות הכספית עם משרד החינוך בהפעלת בתי הספר העל יסודיים העירוניים

3.2.2. **שירותים נלווים**- המערך התומך, הכולל עלויות שאינן שכר כגון: הוצאות אחזקה ושירותים, רכש ציוד לימודי, הוצאות בגין פעולות תרבות וחברה הנערכות בתוך בית הספר (הרצאות, הצגות, מסיבות וכד'), וכן הוצאות דואר, טלפון, צורכי משרד, חשמל, חומרי ניקוי, ביטוח, בדק בית, בלאי וריהוט.

3.3. משרד החינוך קבע כי שיעור ההשתתפות בגין הוצאות שכר אלו יסתכם ב- 87%. עם זאת, באשר להוצאות שאינן הוצאות שכר לא צויין שיעור החזר.

3.4. הביקורת מצאה, כי תקבולי העירייה ממשרד החינוך בגין הרכיב הקבוע בחטיבות העליונות בבתי הספר העירוניים, בשנת תשע"ח, הסתכם 4,764,003 ש"ח, אך לא ניתן להפריד את מרכיב הוצאות שכר המערך התומך מרכיב ההוצאות שאינן שכר, ולכן לא ניתן לבחון את שיעור ההשתתפות של משרד החינוך מסך הוצאות השכר של המערך התומך.

3.5. הביקורת בחנה את הוצאות העירייה בגין המערך התומך בבתי הספר, בהשוואה לתקבולים ממשרד החינוך לעירייה, בשנת תשע"ח. החישוב כולל את התקבולים אותם קיבלה העירייה עבור החטיבות העליונות ועבור חטיבות הביניים בעיר, שכן המערך התומך בעירייה עובד הן בחטיבות הביניים והן בחטיבות העליונות, ולא ניתן לבדוד את הוצאות שכר המערך התומך בחטיבות העליונות. להלן התחשיב:

תקבולי העירייה בגין המערך התומך:	
4,764,003	תקבולים עבור חטיבה עליונה
4,183,739	תקבולים עבור חטיבת ביניים
8,947,742	סך הכל
הוצאות העירייה עבור המערך התומך:	
3,698,450	הוצאות שכר המערך התומך
1,342,289	הוצאות ניקיון
1,042,905	הוצאות חשמל
187,231	הוצאות מים
6,270,875	סך הכל
2,676,887	תקבול עודף

3.6. מנתוני הטבלה עולה כי לעירייה תקבול עודף בסך 2,948 אלפי ש"ח, בגין שכר המערך התומך בבתי הספר העל יסודיים בעיר.

4. משרות המערך התומך בבתי הספר

4.1. מנהלת מחלקת ארגון וכ"א ערכה השוואה בין תקני המשרה עבור עובדי השירותים, המנהל, האחזקה והסיוע המוגדרים בחוברת השתתפות משרד החינוך בשנת תשע"ט, ובין משרות אלו בפועל באותה השנה.

ההתחשבות הכספית עם משרד החינוך בהפעלת בתי הספר העל יסודיים העירוניים

4.2. ההשוואה כוללת את משרות התקן בחטיבה העליונה ובחטיבת הביניים, משום שלדבריה קיימות משרות רבות בהן לא ניתן לערוך את ההפרדה בין שיעור משרת העובד בחטיבת הביניים לבין עבודתו בחטיבה העליונה.

4.3. בנוסף לכך, מדגישה הביקורת כי משרד החינוך אינו דורש דיווח עבור חטיבות הביניים, ותקבולי העירייה ממשרד החינוך בתחום זה ניתן באופן אוטומטי, בהתאם לתקנים.

4.4. להלן טבלה המרכזת את ממצאי בדיקתה של מנהלת המחלקה:

פער	משרות בפועל	תקן משרד החינוך	משרה	בית הספר
-1.38	1.25	2.63	מזכירה	ישיבת אדרת
-2.07	0.81	2.88	עובד שירות	
-0.17	0.20	0.37	ספרן	
-0.88	0.50	1.38	לבורנטים	
-3.56	4.50	8.06	מזכירה	חשמונאים
-3.24	2.00	5.24	עובד שירות	
-1.34	--	1.34	ספרן	
-2.04	3.00	5.04	לבורנטים	
-3.30	5.00	8.30	מזכירה	רמות
-3.40	2.00	5.40	עובד שירות	
-0.38	1.00	1.38	ספרן	
-0.91	4.28	5.19	לבורנטים	
-2.43	4.36	6.79	מזכירה	שז"ר
-2.42	2.00	4.42	עובד שירות	
-0.14	1.10	1.13	ספרן	
-1.74	2.50	4.24	לבורנטים	

4.5. מנתוני הטבלה עולה כי בכל המשרות שלעיל קיים חוסר באיוש משרות בפועל בהשוואה לתקן אותו קבע משרד החינוך.

4.6. הפער המוצג לעיל בחטיבות העליונות משפיע הן על המרכיב הקבוע אותו מעביר משרד החינוך (87% מעלות התקן החסר) והן על שיעור רמת השירות, כפי שמפורט בפרק ד'.

5. סיכום

5.1. הפער בין הוצאות העירייה בגין חינוך על יסודי בפועל, ובין כלל תקבולי העירייה ממשרד החינוך בגין החינוך העל יסודי מסתכם בשנת תשע"ח ב- 258,510 ש"ח, על פי התחשיב הבא :

48,437,162	הוצאות העירייה בגין חינוך על יסודי :
48,178,652	תקבולי העירייה ממשרד החינוך בגין חינוך על יסודי
<u>258,510</u>	מימון עירוני

5.2. על פי התחשיב המימון העירוני עבור הפעלת בתי הספר העל יסודיים בעיר הסתכם בשנת תשע"ח בכ- 0.53% מסך הוצאות העירייה.

5.3. הביקורת מדגישה כי בתחשיב נלקחו רק ההוצאות המפורטות לעיל, למרות שקיימות הוצאות נוספות הנוגעות לתפעול בתי הספר העל יסודיים, כגון : שיפוצים, בנייה וכד'. חלק מהוצאות אלו מסובסדות על ידי משרד החינוך.