



דוח מבקרת המועצה

לשנת 2018

ניסן תשע"ט

אפריל 2019

תוכן עניינים

1.....	הדרכה והשתלמויות של עובדים ונבחרים
20.....	ניהול עצמי בבתי ספר



לי"א בניסן תשע"ט
16 באפריל 2019



לכבוד
מר שמעון מזוז
ראש המועצה המקומית מיתר

נכבדי ראש המועצה,

הנדון: דוח מבקרת המועצה לשנת 2018

הריני מתכבדת להגיש לך את דוח מבקרת המועצה לשנת 2018, על פי הוראות סעיף 145 לצו המועצות המקומיות (א), תשי"א-1950. הביקורת השנה עסקה בשני נושאים:

- **הדרכה והשתלמויות של עובדים ונבחרים:** הביקורת בוצעה בהמלצת הוועדה לענייני ביקורת, בהתאם לסעיף 145ד(ג) לצו המועצות המקומיות. במהלך הביקורת נבחן תחום הכשרת העובדים וקידום ההון האנושי במועצה, לרבות השתתפות עובדים ונבחרים בהשתלמויות, בקורסים, בהדרכות ובכינוסים בארץ ובחו"ל.
- **ניהול עצמי של בתי הספר:** הביקורת נערכה על פי דרישת ראש המועצה הקודם, מר אבנר בן גרא, לפי סעיף 170א(ג) לפקודת העיריות, התשכ"ד-1964, ולפי סעיף 13ה(א) לפקודת המועצות המקומיות, תשכ"ח-1965. הביקורת נועדה לבחון את נאותות התנהלות בתי הספר היסודיים במועצה המקומית מיתר במסגרת הניהול העצמי ואת הפעולות שהרשות מבצעת להטמעת הניהול העצמי בבתי הספר על פי "מתווה היישום הרשותי למסמך ההבנות" של משרד החינוך.

יש לציין כי הביקורת נערכה לאורם של ערכי מינהל תקין וטוהר מידות והיבטים של חיסכון והתייעלות, תוך התייחסות להנחיות ולנהלים בתוך הרשות ומחוצה לה. על פי האמור בצו, לאחר שיתקבלו תגובותיך והערותיך לאמור בדוחות, ייערכו דיונים בוועדה לענייני ביקורת, והיא תגיש את המלצותיה למליאת המועצה. צוות לתיקון ליקויים, בראשות מנכ"ל המועצה, יבחן את הדרכים היעילות ביותר ליישום המלצות הביקורת במטרה להביא לשיפור תהליכי העבודה ולהשגת תוצאות מיטביות של תהליכים אלה. ברצוני להודות לראש המועצה ולוועדה לענייני ביקורת שסביבה במועצה בקדנציה הקודמת ולא לה המכהנים בקדנציה הנוכחית. תודה גם לעובדי המועצה שסייעו במסירות באיסוף הנתונים וסיפקו מידע רב וחשוב לביצוע הביקורת.

בכבוד רב,

מטי מויאל
מבקרת המועצה המקומית מיתר
והממונה על תלונות הציבור

העתקים:

מר שמעון פרץ - יו"ר הוועדה לענייני ביקורת
מר דוד קודיש - חבר הוועדה לענייני ביקורת
מר יוסי וקנין - חבר הוועדה לענייני ביקורת

From: [שמעון מזוז](#)
To: [מטי מויאל](#)
Subject: דוח ביקורת 2018
Date: יום שלישי 23 יולי 2019 17:43:10

לכבוד
גברת מטי מויאל
מבקרת מועצת מקומית מיתר

הנדון: דוח ביקורת 2018

ראשית הרשי לי להודות לך על עבודתך המקצועית כפי שמשתקפת מהדוח. לאחר קריאת הדוח אני רוצה לציין כי אין לי הערות על הדוח ולפי מיטב ידיעתי חלק מהליקויים כבר תוקנו, וניתן להעבירו לועדת הביקורת

מזוז שמעון
ראש מועצת מיתר

שמעון מזוז - ראש המועצה

לשכת ראש המועצה

מועצה מקומית מיתר, שדרות המייסדים 1, מיתר, 8502500

 1538-6684001  08-6684001 

shimonm@METAR.MUNI.IL

[מועצה מקומית מיתר גם בפייסבוק](#) 



הדרכה והשתלמויות של עובדים ונבחרים

מבוא

ברשות המקומית, כמו מערכות ציבוריות אחרות, ההון האנושי הוא רכיב הייצור המשמעותי יותר, ועל כן בעל השפעה רבה על התנהלות הרשות ועל השירות שהיא מעניקה לתושבים. הדרכת עובדים והוצאתם להשתלמות נועדו להביא לשיפור ביצועיהם כפרטים וכחלק מצוותי הרשות המקומית, וכן לסייע לרשות ולמנהלי היחידות לממש את החזון, המדיניות והיעדים של הרשות.

על אף חשיבותו של ההון האנושי, לרשויות המקומיות מקורות מוגבלים להשקעה בו. לאור זאת, נודעת חשיבות לזיהוי השקעה עודפת או לא יעילה, כדי להימנע מהשקעת חסר בשירותים או בהון הפיזי.

דוח הביקורת המובא להלן עוסק בניהול מערך ההדרכה וההשתלמויות במועצה המקומית מיתר, הן לגבי עובדים והן לגבי נבחרים.

עבודת הביקורת

דוח הביקורת הנוכחי בוצע בהמלצת הוועדה לענייני ביקורת, בהתאם לסעיף 145ד(ג) לצו המועצות המקומיות, לבחון את מערך ההדרכה במועצה המקומית מיתר. לבקשת הוועדה, תיבחן השתתפותם של עובדים ונבחרים בהשתלמויות, בקורסים, בהדרכות ובכינוסים בארץ ובחו"ל.

עבודת הביקורת כללה פעולות במספר תחומים:

1. שיחות וקבלת מידע ונתונים מרכזת כוח אדם, מהנהלת חשבונות, מחשבת השכר ומגורמים רלוונטיים אחרים.

2. ניתוח נתונים ממוחשבים והקמת קובצי נתונים מסכמים ממידע לא ממוחשב.

3. עיון במסמכי השתתפות בהשתלמויות ובקורסים, בהתכתבויות ובמסמכים רלוונטיים אחרים.

התקופה שנבדקה בביקורת הנוכחית היא שנת 2017 ובאופן חלקי גם שנת 2018.

הערה: לשם שמירת חסיון הפרט, הוחלפו שמות העובדים באותיות א"ב אקראיות.

רקע

1. בסיס נורמטיבי

1.1 לפי סעיף 728/96 לחוקת עבודה, "עובד זכאי להשתלמות במשכורת אם היא בתחום מקצועו או לצורך מיפוח יחסו של העובד לעבודה, לחבריו ולהרחבת ידיעותיו הכלליות. עובד זכאי להשתלמות במשכורת אם היא מאורגנת על-ידי המוסד או הארגון המקצועי אליו הוא משתייך ובתאום הרשות המקומית."

סעיף 6.1.1 לאוגדן תנאי שירות חובות וזכויות של העובדים בשלטון המקומי (להלן: **אוגדן**) עוסק באישור השתלמויות: "ראש הרשות המקומית רשאי לאשר השתתפות בהוצאות השתלמות של

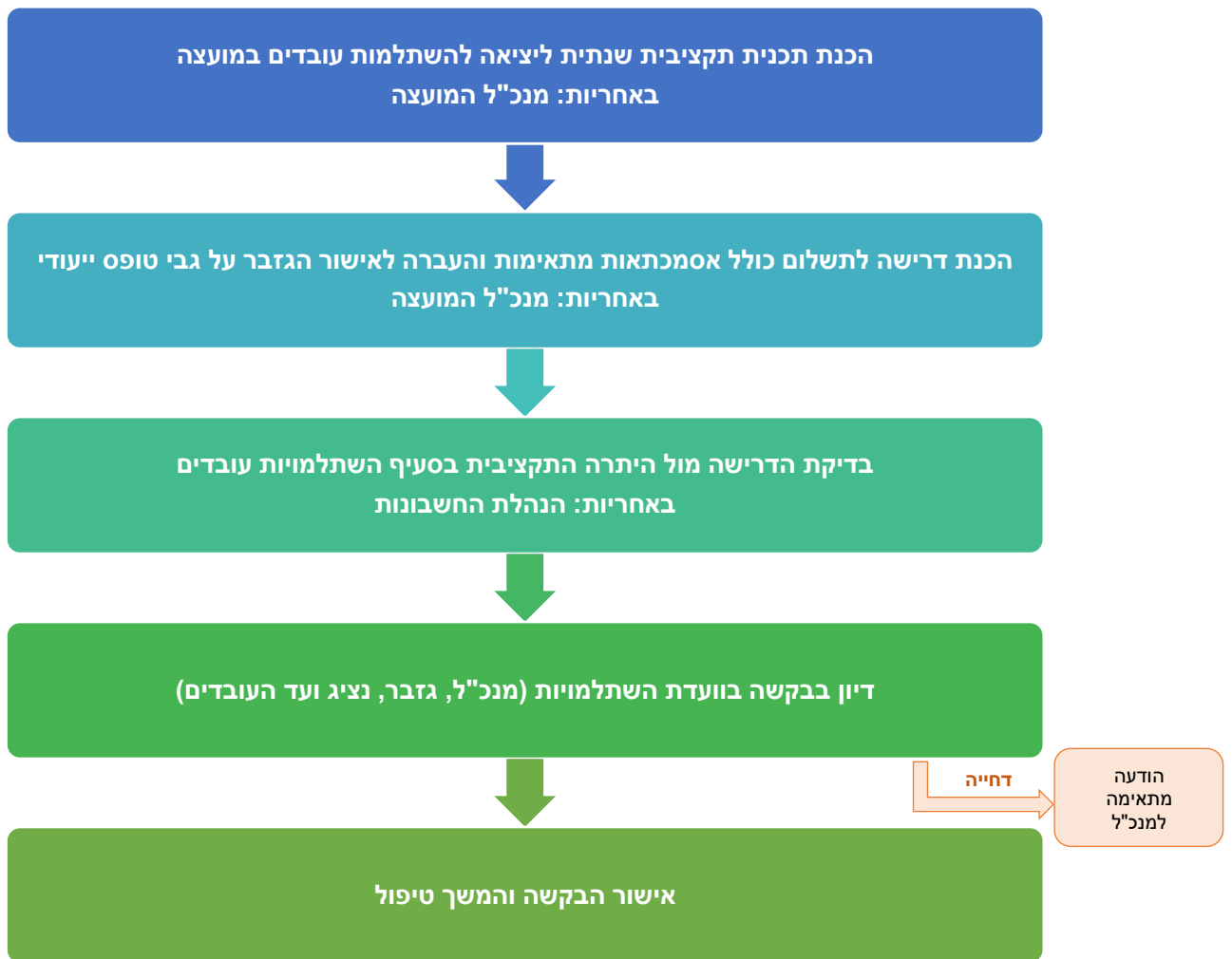
עובד או בחלק מהן - לאחר שנוכח לדעת כי ההשתלמות נחוצה לעובד לצורך מילוי תפקידו, לרכישת מקצוע, לקידום בהתאם למסלולי הקידום, וכן לצורך טיפוח יחסו של העובד לעבודה ולחבריו ולהרחבת ידיעותיו הכלליות.”

1.2 בפברואר 2015 פרסמו משרד הפנים והמפעם חוברת הנחיות בנושא הכשרה והדרכה של עובדים ברשויות המקומיות: "קווים מנחים לניהול ההדרכה ברשויות המקומיות" (להלן: **הנחיות משרד הפנים**). ההנחיות מתייחסות למטרות ההדרכה, לתפיסות ההדרכה ברשות המקומית ולתכנון, תקצוב וניהול מערך ההדרכה ברשות, לרבות תהליך אישור השתתפות העובדים בהדרכות והכשרות, ניתוח צרכים והערכת תפוקות.

1.3 לפי חוזר המנהל הכללי המיוחד 4/2017 (יוני 2017) "שכר ותנאי שירות לנבחרי הציבור ברשויות המקומיות" (להלן: **חוזר השתלמות נבחרים**), רשאית מועצת הרשות המקומית לאשר מימון של השתלמות מקצועית לחבר מועצה המכהן באחת הוועדות ברשות המקומית. וזאת, בתנאי שתוכני הלימוד רלוונטיים לפעולת הוועדה ושההשתלמויות נעשות על ידי הרשות המקומית, על ידי משרד הפנים (כולל מפעמים) או על ידי מרכז השלטון המקומי בלבד.

1.4 ביולי 2017 הכין גזבר המועצה נוהל אישור תקציבי ליציאה עובדים להשתלמות מקצועית.¹ מטרת הנוהל "לבצע הסדרה ומעקב תקציבי בהתאם לתכנית השתלמויות שנתית לעובדי

¹ הנוהל לא אושר בידי הנהלת המועצה ולא הופץ בקרב העובדים.



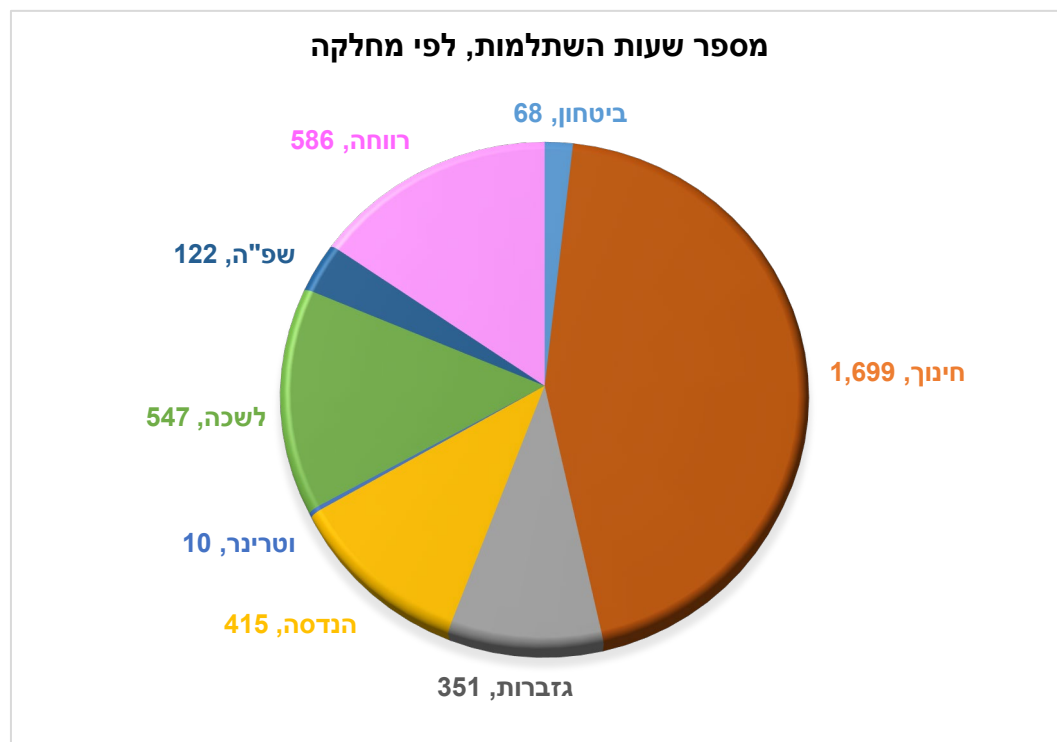
1.5 המועצה". הנוהל כולל תיאור של שלבי האישור, כדלקמן:

1.6 על עובד המבקש לצאת להשתלמות במועצה המקומית מיתר להגיש בקשה על גבי טופס ידני הכולל בין היתר מידע לגבי מטרת ההשתלמות והתעודות שהיא מקנה, עלויות ומקורות מימון וימי עבודה. לטופס יצורף מידע לגבי תוכן ההשתלמות ופרטים רלוונטיים אחרים והוא ייחתם בידי מנהל המחלקה, הגזבר ומנכ"ל המועצה.

2. תמונת מצב

2.1 בתקופה שבין 1.1.17-30.6.18 יצאו להשתלמות 86 עובדים מתוך 133 עובדים פעילים (65%). בסך הכול, דווח על השתתפות בכ-500 ימי השתלמות הכוללים קרוב ל-4,000 שעות.

2.2 מרבית שעות ההשתלמויות נרשמו במחלקת חינוך (45%). אולם, יש לראות נתון זה לאור מספרם הגדול של העובדים במחלקה, וממילא גדול מספר העובדים (33) שיצאו להשתלמות. עוד יש לציין כי מחלקת החינוך כוללת את השירות הפסיכולוגי אשר עובדיו השתתפו בלמעלה מרבע משעות ההשתלמות של כלל המחלקה.



2.3 בתחילת ינואר 2019, התבקשו מנהלי המחלקות להעביר למנכ"ל המועצה מידע בדבר השתלמויות שנתיות, כנסים מקצועיים, קורסים וימי עיון, הצפויים בשנת 2019. עליהם היה לציין האם מדובר בהשתלמות/כנס חובה ו/או מהווה חלק מהסמכה או מהכשרה הנדרשת. עוזרת המנכ"ל ריכזה את המידע והפיקה לוח הדרכות אשר ישמש בסיס לתכנון תקציב ההשתלמויות וההכשרות לשנה הקרובה (להלן: **לוח הדרכות 2019**).

ממצאים

1. מערך ההדרכה

1.1 כללי

בהנחיות משרד הפנים מומלץ כי מערך ההדרכה ברשות ינוהל ויפעל באמצעות שתי פונקציות מרכזיות:

- א. הממונה על ההדרכה ברשות - מוביל את ההדרכה ברשות, הן בהיבט התכנוני והן בהיבט הבקרה וההערכה. תפקידו יוגדר בידי ראש הרשות.
- ב. ועדת הדרכה רשותית - מתווה מדיניות ועקרונות עבודה של ההדרכה ברשות. הוועדה תכלול, לכל הפחות שלושה גורמים: המנכ"ל (אשר במיתר הוא גם ממונה על משאבי אנוש), הגזבר והממונה על ההדרכה ברשות.

1.2 מינוי ממונה על ההדרכה ועדת הדרכה

- א. בפועל, משמש מנכ"ל המועצה המקומית מיתר כממונה על ההדרכה. עם זאת, עקב היעדר הסמכה לתפקיד והגדרה ברורה שלו, לא ברור מי הגורם שמבצע פעולות שבתחום אחריותו, כגון: תיאום מועדים ופיקוח על ביצוע ההדרכה ועל נוכחות המשתלמים.
- ב. במסגרת תכנית העבודה המקושרת תקציב הוקמה ועדה לנושא השתלמויות. הוועדה התכנסה פעם אחת (ביולי 2018) בהשתתפות כל מנהלי המחלקות והמטה הבכיר. בישיבה סוכם כי כל מנהל יעביר למנכ"ל פירוט של הצרכים לפיתוח עובדיו ורשימה של השתלמויות חובה. כמו כן, הוחלט על כתיבת נוהל יציאה להשתלמות שישקף את מדיניות של הרשות.

1.3 נוהל השתלמויות

כאמור, ביולי 2017 הכין גזבר המועצה נוהל לאישור ומימון השתלמויות. יש לציין כי נוהל זה נכתב לקראת סוף תקופת הביקורת, וכן, כי הנוהל לא אושר ולא הופץ בקרב העובדים, ולא כל שכן המועצה פעלה בתאם לכללים הנקובים בו. בתקופה שנבדקה לא היה נוהל כתוב, והעובדים או מנהליהם הגישו בקשות לאישור מזכיר/מנכ"ל המועצה והגזבר, שלא במסגרת תהליך מובנה.

1.4 הליך אישור השתלמות עובדים בהדרכות

כאמור, לא קיים במועצה גוף רשמי, כגון ועדת השתלמויות, הקובע את מדיניות ההדרכה ואת הקריטריונים להשתלמות עובדים בהשתלמויות, בקורסים או בכנסים. נוסף על כך, עד לתחילת שנת 2019 לא הוכנה תכנית השתלמויות והדרכות כוללת של עובדי המועצה ומנהליה, אם כי נושא זה הובא בחשבון בעת הכנת תכנית העבודה המקושרת תקציב לשנת 2018.

כיום, עובד המעוניין להשתתף בהשתלמות מסוימת, או שהממונה עליו סבור כי הוא נדרש או מחויב להשתלם בתחום מסוים, מגיש בקשה למנכ"ל המועצה על גבי טופס ייעודי. לאחר אישור המנכ"ל, מועבר הטופס לאישור תקציבי אצל גזבר המועצה ולתשלום במידת הצורך או לתיעוד

אצל רכזת כוח אדם במידה שלא נדרש תשלום. הרישום להשתלמות מבוצע בידי העובד עצמו או בידי מזכירת המחלקה.

1.5 פיקוח על הדרכת העובדים

ניהול הדרכת העובדים כולל פיקוח על ביצוע תכנית ההדרכה והשתתפות העובדים. במסגרת הפיקוח ייבדקו נוכחות העובד בכל מפגשי ההדרכה וביצוע מטלות ההדרכה (עבודות ומבחנים) בהצלחה. הביקורת סבורה כי יש מקום לבחון במסגרת הפיקוח גם את יעילות ומועילות ההדרכה לעובד ודרך זאת ללמוד על יעילותה וחיוניותה לעובדים אחרים בתחום.

לא נמצא כי נערך במועצה כל סוג של פיקוח, אלא במקרים של הגשת תעודה, של הסמכה מקצועית או של הכשרה ארוכה במסגרת הסכם עם משרד ממשלתי (כגון משרד הרווחה, ראו דוגמאות בהמשך). לא נערכת כל בדיקה כי העובד אכן השתתף בהדרכות ואף לא על הישגיו ברכישת ידע ומיומנויות מקצועיים ועל תפוקות ההדרכה.

2. היבטים כספיים

2.1 כללי

תקציב ההכשרות והלמידה מהווה השקעה מתוכננת של הרשות לטובת כלל פעולות ההדרכה המופיעות בתכנית ההדרכה השנתית, בהתאם ליעדי הרשות, למדיניות ההדרכה ולצורכי ההתמקצעות של העובדים.

השקעת הרשות בהון האנושי נבחנת לאור שיעור התקציב המיועד להכשרות מסך תקציב הרשות בשילוב עם ממוצע שעות הדרכה לעובד לשנה ועלות ממוצעת לשעת הדרכה.

לפי הנחיות משרד הפנים (קווים מנחים) מומלץ שהרשות המקומית תישא בעלויות של הכשרות והשתלמויות הנוגעות במישרין למקצועיות ולביצועים של המנהלים והעובדים ולקידום יעדי הרשות, על פני הכשרות אחרות.

לפי פרק 6 לאוגדן, ראש המועצה רשאי לאשר את השתתפות הרשות בהוצאות השתלמות של עובד אם הוא סבור כי היא נחוצה לו לצורך מילוי תפקידו, לרכישת מקצוע או לקידומו.

תקציב ההדרכה יכול להיות באחריות מלאה של הממונה על ההדרכה כתקציב ריכוזי, או מבוזר למנהלי היחידות. כאשר תקציב ההדרכה מצוי בחלקו באחריות מנהלי היחידות, על הממונה להנחות את מנהל היחידה בבניית תכנית ההדרכה ומימוש התקציב, בהתאם לעקרונות ההדרכה שהגדירה הרשות. חלוקת התקציב תוצג לאישור ועדת ההדרכה והגזבר בטבלה (קישור לטבלת אקסל לשימוש בקביעת חלוקת התקציב ניתן למצוא באתר משרד הפנים ובאתר מערכת המפעמים).

2.2 הקצאות תקציב

בשנת 2017 עמד תקציב ההשתלמויות והדרכות על כ-66,500 ש"ח המהווה כ-0.1% מתקציב המועצה לשנה זו (ביצוע). נתח דומה מהתקציב הוקדש בחודשים ינואר עד יוני 2018 להדרכת עובדים, אז עמד התקציב על כ-70,000 ש"ח.

יש לציין כי נושא ההשתלמויות נכנס לראשונה לתכנית עבודה מקושרת תקציב רק לשנת 2018. זאת ועוד, קודם לכן, חלוקת תקציב ההדרכה השנתי למחלקות השונות במועצה לא הייתה ברורה ואף לא נקבעה במועד אישור התקציב.

2.3 עלויות ההשתלמויות

עיון בנתוני הנהלת החשבונות מגלה כי בשנת 2017 עמד סך ההוצאות על השתלמויות עובדים ונבחרים על כ-67,000 ש"ח, מעט מעל לסכום שנקבע בתקציב. לא התקבל בביקורת פירוט של ההוצאות על השתלמויות לפי מחלקות או עובדים, כך שלא ניתן לאמוד את אופן הקצאת התקציב ולא לבחון את תכנון ההשתלמויות והעמידה בתכנית.

2017	תקציב	ביצוע
השתלמויות בארץ ובח"ל (ראש המועצה)	6,500	7,010
השתלמויות וקורסים עובדים	60,000	60,001
סה"כ	66,500	67,011

בסוף יוני 2018 עומד הביצוע על כשני שלישים מתקציב היחסי של ההשתלמויות: כ-54,000 ש"ח מתוך 70,000 ש"ח. גם בשנת 2018 מרוכזת כמחצית ההוצאה תחת סעיף אחד "השתלמויות וקורסים עובדים" ללא פירוט. לשירות הפסיכולוגי לא צוין התקציב וממילא לא הביצוע, שכן ההשתלמויות ממומנות על ידי משרד הרווחה. עם זאת, לא נקבע תקציב ולא הובאו בחשבון ימי העבודה שמהם ייעדרו העובדים היוצאים להשתלמויות, וכן, נסיעות וכלכלה במידה שהמועצה נדרשת לשלם.

2018	תקציב יחסי	ביצוע יחסי
השתלמויות בארץ ובח"ל (ראש המועצה)	6,500	--
מבקר הרשות השתלמויות	2,000	1,065
השתלמויות וקורסים עובדים	32,500	32,400
גזברות השתלמויות	3,500	2,900
וטרינר השתלמויות	500	1,125
ביטחון השתלמויות	1,000	--
הנדסה השתלמויות	15,000	10,146
מינהל חינוך השתלמויות	5,000	5,878
שירות פסיכולוגי השתלמויות	--	--
רווחה השתלמויות	2,500	300
מחסנים השתלמויות	1,500	--
סה"כ	70,000	53,814

3. היבטים תהליכיים

3.1 הדרכות חיצוניות והדרכות פנימיות

הדרכות והכשרות יכולות להתבצע הן בידי גוף מקצועי מחוץ לרשות, כגון מפעם שליד משרד הפנים, והן במסגרת העבודה ובמהלך ביצוע התפקיד.

באופן כללי, לא התקיימו הדרכות פנימיות, למעט בשירות הפסיכולוגי הייעוצי. נוסף על כך, בוצע במועצה תהליך של הכנת תכנית עבודה מקושרת תקציב במהלך שנת 2017 בסיוע וליווי של חברה חיצונית המספקת ייעוץ ארגוני. במסגרת התהליך, עברו מנהלי המחלקות הכשרות פרטניות וקבוצתיות להכנת תכנית העבודה ולאופן יישומה. הדרכות אלה לא נכללו תחת תכנית ההשתלמויות של המועצה.

יתר ההשתלמויות היו חיצוניות. כל ההשתלמויות שנמצא לגביהן תיעוד בוצעו על ידי מוסדות ציבוריים או ממשלתיים, כגון מפעם ומשרד הרווחה, או בידי גופים מקצועיים, כגון איגודים מקצועיים.

3.2 תהליך אישור ההשתלמות

כאמור, כדי לקבל אישור לצאת להשתלמות ו/או מימון, העובד נדרש להגיש טופס ייעודי ולקבל את חתימתם של מנכ"ל המועצה ושל גזבר המועצה. אולם, נמצא תיעוד ל-22 מקרים בלבד, 20 מהם הגישו בקשה לפני היציאה להשתלמות. כל הבקשות הוגשו כנדרש לפחות שבועיים לפני תחילת ההשתלמות, חלקן מספר חודשים קודם לכן.

3.3 התחייבות העובד

א. סעיף 6.1.2 לאוגדן מתייחס להתחייבות העובד בתמורה למימון השתלמות: "ב) בנל מקרה בו תאושר לעובד השתתפות בסכום העולה על 25% משכר הלימוד, יתחייב העובד לשרת תקופת שירות נוספת ברשות הקומית על פי מבלאות שייקבעו ע"י ראש הרשות המקומית. אולם בשום מקרה לא תפחת התקופה משנה לשנה."

ב. נמצאו ארבעה מקרים בלבד של עובדים שיצאו להשתלמויות והכשרות ואשר נדרשו לחתום על התחייבות להמשיך לעבוד במועצה תקופות זמן מסוימות לאחר סיום הקורס, כתנאי לאישור הלימודים ומימנם:

- עובדת סוציאלית יצאה להשתלמות "עו"ס לסדרי דין - אוריינטציה" בהפעלת משרד הרווחה, מספר חודשים לאחר תחילת עבודתה במועצה. העובדת חתמה על הסכם בינה לבין משרד הרווחה ובין המועצה המקומית מיתר ובו היא מתחייבת כדלקמן: "כתנאי למימון לימודיו של העובד בקורס, יעבוד העובד שנה נוספת אצל המעסיק, בתחום של הוכשר בקורס." נוסף על כך חתמה העובדת על טופס התחייבות "לעבוד במחלקה לשירותים חברתיים במיתר או במחלקה לשירותים חברתיים במקום אחר, 3 שנים לפחות בהמשך בנוסף להתחייבותי לעבודת שנתיים בטיפול ישיר בתפקיד של עו"ס."
- מזכירת מחלקת רווחה, המשמשת גם כרכזת מתנדבים, יצאה ל"קורס הכשרה בסיסי לרכזי התנדבות" בהפעלת משרד הרווחה, אשר התנהל על פני שמונה חודשים. העובדת חתמה על הסכם עם משרד הרווחה והמועצה ובו התחייבה לעבוד שנה נוספת מתום הקורס בתחום שלו הוכשרה בקורס, כתנאי למימון עלות הלימודים וימי הלימוד (75% משרד הרווחה ו-25% רשות מקומית).
- מנהלת מחלקת הרווחה יצאה ל"קורס מיומנויות ניהול והדרכה למנהלי תחומים" בהפעלת משרד הרווחה. העובדת חתמה על הסכם בינה לבין משרד הרווחה ובין

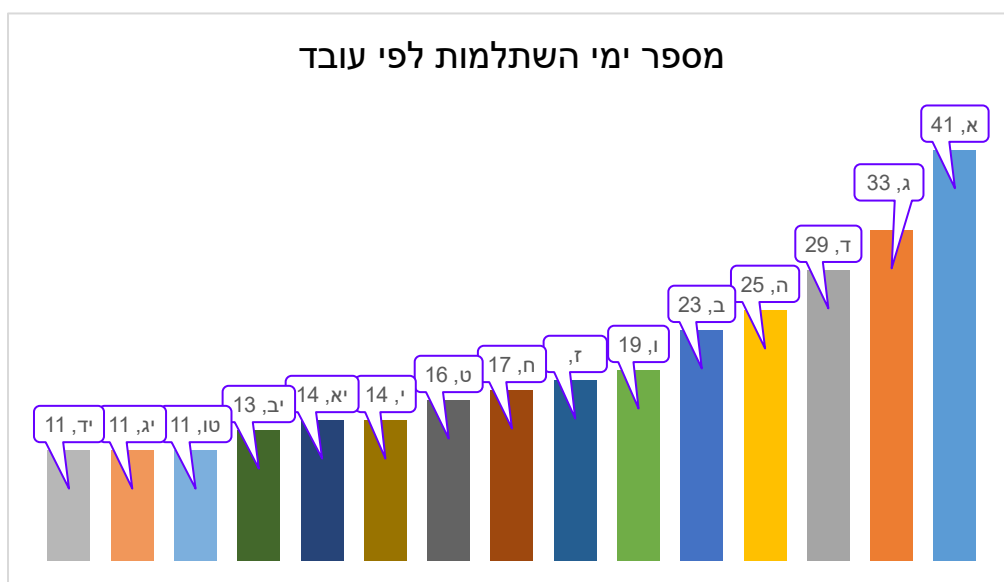
המועצה המקומית מיתר, הכולל בין היתר התחייבות "כתנאי למימון לימודיו של העובד בקורס, יעבוד העובד שנה נוספת אצל המעסיק, בתחום של הוכשר בקורס."

- בודק היתרים יצא ל"קורס בודקי היתרים" בהפעלת משרד הפנים והמפעם, ארבעה חודשים בלבד לאחר שהחל לעבוד במועצה. העובד חתם על כתב התחייבות ליציאה להדרכה (טופס פנימי), ובו הוא מתחייב "להמשיך עבודתו במועצה למשך שנה אחת מיום סיום הקורס", בתמורה למימון מלא מהמועצה, לרבות ימי עבודה.
- בודקת תכניות יצאה ל"קורס בודקת תכניות בוועדה המקומית לתכנון ובנייה" בהפעלת משרד הפנים והמפעם. העובדת חתמה על כתב התחייבות ליציאה להדרכה (טופס פנימי), ובו היא מתחייבת "להמשיך עבודתו במועצה למשך שנה אחת מיום סיום הקורס", בתמורה למימון מלא מהמועצה, לרבות ימי עבודה.

4. הדרכת עובדים

4.1 זכאות העובדים

- א. סעיף 6.2 לאוגדן קובע: "עובדים בדירוג המינהלי, ועובדים בדירוג החינוך אשר בסיס משרתם הוא 42.5 שעות עבודה שבועיות יהיו זכאים ל-5 (חמישה) ימי השתלמות בשכר או ל-42.5 שעות עבודה מצטברות, לכל שנת עבודה אם יצאו ביוזמתם להשתלמות (ללא אפשרות צבירה). עובדים המועסקים בחלקיות משרה, יהיו זכאים לחלק יחסי של ימי/שעות העבודה בהתאמה."
- ב. נמצאו 15 עובדים שיצאו ליותר מעשרה ימי השתלמות בתקופה הנבדקת (ינואר 2017 עד יוני 2018), מתוכם, חמש עובדות יצאו ליותר מעשרים ימי השתלמות.



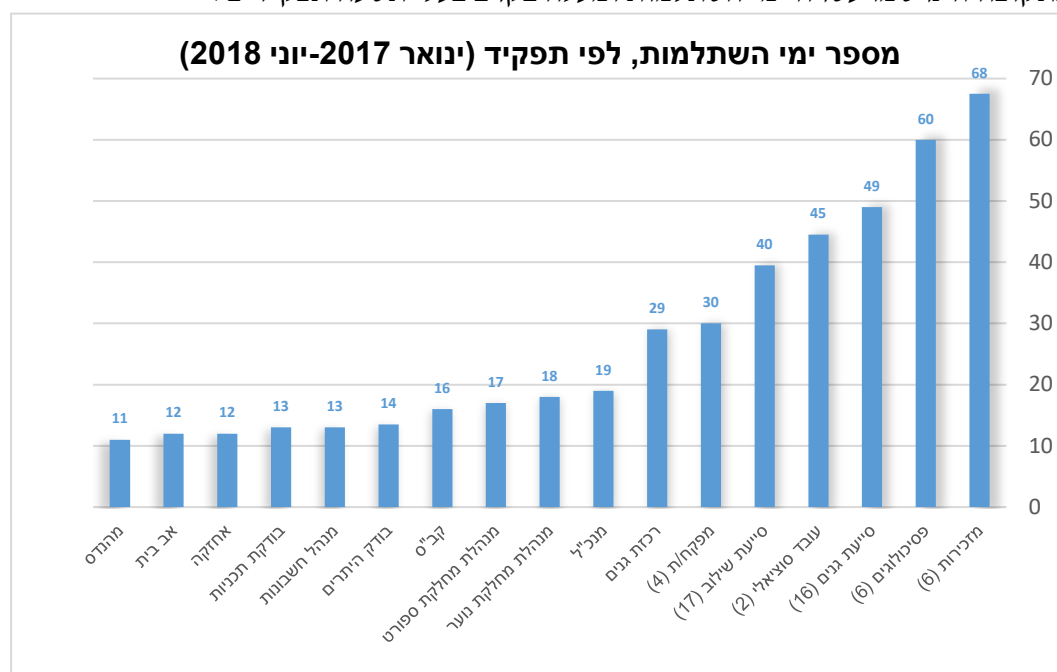
- עובדת א המשמשת בתפקיד עובדת סוציאלית, השתלמה במשך 41 ימי עבודה במהלך 14 חודשי עבודה, וזאת, כחצי שנה בלבד לאחר שהחלה לעבוד במועצה. לדברי מנהלת מחלקת רווחה, הקורס שבו השתתפה היווה חלק מתנאי קבלתה לעבודה, והוא מחויב מתוקף התפקיד (ראו הכשרה מחויבת תפקיד).

- עובדת ב יצאה ל-23 ימי השתלמות, כולם במחצית הראשונה של שנת 2017. מספר חודשים לאחר סיום ההשתלמות, היא הועברה לתפקיד אחר, שאיננו מתאים בהכרח למהות ההשתלמות שעברה. מנגד, היא לא קיבלה אישור ולא השתלמה בהכשרה מחויבת לתפקידה הנוכחי.

4.2 השתלמות בעלי תפקיד

למעלה ממוחצית ימי ההשתלמות מרוכזים בשבעה תפקידים: מזכירות (6 עובדות בתפקיד זה יצאו להשתלמויות בתקופת הביקורת), פסיכולוגים (6), סייעות גנים (16), עובדים סוציאליים (2), סייעות שילוב (17), מפקחים (4) ורכזת גנים (1).

בתקופה זו נרשמו עשרה ימי השתלמות ומעלה בקרב בעלי תשעה תפקידים:



4.3 הכשרה מחויבת תפקיד

א. כללי

לפי אתר המפעס, משרד הפנים, באמצעות המפעמים, פיתח תכניות הכשרה למנהלים בתפקידים סטטוטוריים ותפקידי ליבה ברשויות המקומיות. כיום, מופעלות כ-20 תכניות הכשרה, העומדות בסטנדרט מיטבי ואחיד על פי מודל פיתוח ייחודי.

לפי הנחיות משרד הפנים, הגדרת הרמה הנדרשת של הידע, הכלים והמיומנויות לביצוע התפקיד ניתנת בידי הסמכות המקצועית המאסדרת, ובהיעדר הנחיות - על ידי ועדת ההדרכה הרשותית.

עוד נכתב בהנחיות: "פעולות הדרכה אלה יכולות להתבצע לפני תחילת מילוי התפקיד או בתקופה הראשונה של מילוי התפקיד. יודגש כי פעולות אלה ייעשו בהסתמך על עמידה של בעל התפקיד בתנאי הסף המקצועיים, כמו שהם מוגדרים בקובץ תיאורי התפקידים שמפרסם משרד הפנים."

הנחיות משרד הפנים מתייחסות גם לתפקידים שבנוגע אליהם הרגולטור מגדיר "הכשרה מחויבת" (רצוי בצמוד ליום הכניסה לתפקיד ולא יאוחר משנתיים לאחר מכן) ולתפקידים שמצריכים הסמכה ומינוי מגורמים מאסדרים.

ב. שירות פסיכולוגי חינוכי

בסה"כ, נרשמו בשנת 2017 לעובדי השירות הפסיכולוגי 314.25 שעות השתלמות במערכת דיווחי השכר. כ-65% משעות ההשתלמות רשומות למנהלת השירות.

קיימות הנחיות מפורטות בנושא יציאה להשתלמויות וקורסים.² לפי הנחיות אלה "כל פסיכולוג רשאי להשתתף בהשתלמויות [מסוג השתלמות מקצועית מובהקת]³ עד 4 שעות שבועיות בממוצע שנתי כלומר עד 208 שעות בסה"כ בשנה אקדמאית אחת (עבור משרה מלאה)". עוד מצוין בהנחיות כי "על המעסיק לממן את עלותן של ההשתלמויות הללו (באופן מלא) ואת הוצאות האש"ל במידה שישנן" [ההדגשות במקור].

הנתונים מלמדים כי מרבית עובדי השירות הפסיכולוגי לא השתתפו בהשתלמויות בשכר בהיקף האמור במסמך ההנחיות הנ"ל, חלקם קיבלו שעות השתלמות ספורות.

תפקיד	אחוז משרה	מספר שעות זכאות	מספר שעות מנוצלות	אחוז ניצול שעות זכאות
מנהלת השירות	75	156	203.25	130
פסיכולוג מומחה	50	104	68.25	65
פסיכולוג מומחה	50	104	16	15
פסיכולוג מומחה	50	104	7.5	1
פסיכולוג מתמחה	50	104	6.5	1
פסיכולוג מתמחה	30	62.4	12.75	20

לדברי מנהלת השירות, בשנת 2017 מימנה המועצה את השתתפות העובדים בכנס המחוזי בלבד ובנוסף את השתתפות המנהלת בכנס מנהלים. עובדים שהשתתפו בקורסים עשו זאת על חשבונם ולא קיבלו החזר על התשלום לקורס מהמועצה. בשנת 2017, המתמחים לא יצאו כלל לקורסים.

הביקורת מבקשת לציין כי חלק מההשתלמויות אינן כרוכות כלל בהוצאה כספית ובחלקן המועצה משתתפת בסכומים לא גבוהים⁴. יתר על כן, מנהלת המחלקה מעבירה מדי שנה הדרכות פנימיות בנושאים רלוונטיים, למשל בשנת 2017 עסקו ההדרכות במנטליזציה.

ג. מחלקת שפ"ה

לדברי מנהל מחלקת שפ"ה, עובדי המחלקה לא יצאו לכל השתלמויות ו/או ריענונים בשנים שנבדקו. וזאת, לרבות הדרכות חובה בנושאי בטיחות בעבודה, כגון עבודה בגובה, ושמירת

² מכתב מאת מנהל חטיבת הפסיכולוגים אל יו"ר חטיבת הפסיכולוגים בהסתדרות האקדמאים במח"ר בנושא "הנחיות והבהרות כלליות בנושא יציאה להשתלמויות, לימודי תעודה ותארים מתקדמים לציבור הפסיכולוגים" (12.9.18).

³ כנסים מחוזיים וארציים והשתלמויות של המדרשה לפסיכולוגיה גבוהה, לרבות לימודים בבתי ספר לפסיכותרפיה (במימון חלקי של קרן ידע).

⁴ על פי לוח הדרכות 2019, נעים הסכומים בין 400-950 ש"ח.

הסביבה. לביקורת נמסר כי הדרכות אלה מבוצעות בדרך כלל במסגרת העבודה, באמצעות חברה חיצונית.

הביקורת מבקשת לציין כי קיימים קורסים במסגרת הכשרה מחויבת תפקיד למנהלי שפ"ע, כגון קורסים בני 160 שעות (23 מפגשים) המבוצעים במפעם מעלה אדומים, ואשר האחרון בהם הסתיים ביולי 2018. נוסף על כך, מקיים משרד הפנים מדי שנה כנס מקצועי למנהלי שפ"ע.

ד. מחלקת גזברות

גזבר המועצה מסר לביקורת כי "אין חובה (בתקנות או בחוק) של הכשרות לעובדי גזברות. יש הכשרות לשמירת כשירות מקצועית בתחומי רכב, חוזים והתקשרויות, הנהלת חשבונות, שכר (עדכונים להסכמי שכר), גבייה (מים וארנונה)".
לא נמסר אילו הכשרות התקיימו בתחומים אלה בשנים שנבדקו.

הביקורת איתרה מספר קורסים המוגדרים כהכשרה מחויבת תפקיד. לדוגמה, קורס לחשבי שכר⁵ המופעל על ידי מפעם מישור יהודה (בית הספר הגבוה למינהל כספי ברשויות המקומיות), בשיתוף משרד הפנים ובהנחיית משרד האוצר. זהו קורס בן 200 שעות (25 מפגשים). מטרת הקורס היא לספק לחשב השכר, את השלמת הידע והמיומנויות, המהווים את ארגו הכלים המקצועי בעבודתו, וכן הזדמנויות להתנסות מעשית ואפשרות להיעזר ולהיועץ באנשי מקצוע בעלי בקיאות וניסיון רבים בתפקיד.

ה. המחלקה לשירותים חברתיים

המחלקה לשירותים חברתיים כוללת היום את מנהלת המחלקה ועובדת סוציאלית וכן מזכירת המחלקה המשמשת גם כעובדת זכאות ורכזת מתנדבים.

העובדת הסוציאלית החלה את עבודתה ביולי 2016, והיא משמשת גם כעובדת סוציאלית לעניין סדרי דין. בין דרישות הסף במכרז היה קורס עו"ס לסדרי דין שעליה לעבור עם קבלתה לעבודה. ואכן, היא השתתפה בקורס שארך שנה וחצי. הקורס ממומן על ידי משרד הרווחה, אך המועצה לא שילמה לעובדת הוצאות אש"ל ונסיעות ולא החזירה לה את התשלום הרבעוני (סה"כ 400 ש"ח לכל הקורס) שהיא שילמה מכיסה.

מנהלת המחלקה השתתפה בחלק מקורס מדריכי צוות רשויות קטנות (קורס חובה), אך נאלצה להפסיק את השתתפותה באמצע מסיבות אישיות. ככל הנראה, תשלום את הקורס בשנה הקרובה.

מזכירת המחלקה, שכאמור משמשת גם כרכזת מתנדבים, עברה קורס רכזי התנדבות באישור המועצה. הנסיעות והאש"ל היו על חשבונה.

מנהלת המחלקה והעובדת הסוציאלית יוצאות לעתים תדירות לימי עיון של משרד הרווחה (ללא עלות), אך עד כה לא דיווחו על כך ולא הגישו בקשות, כך שאין כל תיעוד לגבי ימים אלה.

⁵ על גבי פרסום הקורס מצוין: "משרד הפנים מחייב את ההכשרה כהכשרה מחייבת לכלל חשבי השכר ברשויות המקומיות".

ו. הנדסה

במחלקת הנדסה מועסקים עובדים בתחומים שונים, חלקם משתייכים לוועדה לתכנון ולבנייה. נראה כי העובדים יוצאים להשתלמויות, קורסים והדרכות מחויבי תפקיד, כגון: קורס הכשרה למפקחי בנייה וקורס בודקי תכניות.

ז. מחלקת חינוך

נמצא פער גדול בין ימי ההשתלמות המדווחים במערכת דיווח הנוכחות לבין הנתון המתועד בבקשות ואישורי ההשתלמויות. חרף בקשות הביקורת, לא התקבל מידע ממחלקת חינוך לגבי השתלמויות העובדים בתקופת הביקורת.

תגובת מנהלת המחלקה: "אני לא הייתי כאן ב-2017. אין לי רישום."⁶

4.4 שימור ופיתוח ידע ומיומנויות

א. כללי

הנחיות משרד הפנים מתייחסות לשימור ופיתוח של הידע והמיומנויות בתפקיד, מתוך הנחה שפיתוח מקצועי של בעל תפקיד תורם לביצוע מיטבי של התפקיד.

הידע הנדרש לבעלי תפקידים ברשויות משתנה או מתעדכן בהתאם לתמורות ולשינויים בתחומים המקצועיים, וכן, נדרשות פעולות לשימור רמת המוכנות ותחזוקה של הידע והמיומנויות הרלוונטיות. לפיכך הם נדרשים להשתלם בתחום העיסוק, לצורך ריענון ועדכון הידע והמיומנויות.

ב. פיתוח מנהלים

הכשרה ניהולית נועדה להכשיר את המנהל לנהל את ההון האנושי במחלקה שלו, מה שעשוי להשביח אותו בסופו של דבר. פעולות הדרכה אלה נועדו לחזק את תשתיות הניהול ברשות, כערון מרכזי לקידום מטרותיה של הרשות והשגתן. לקידום תהליכי הניהול התקין ולביסוס תהליכים ארגוניים שנתיים ורב-שנתיים ברשות ולמינופם.

לפי הנחיות משרד הפנים, מומלץ כי מנהלים ישתתפו בפעולות הדרכה לשימור ולריענון של הידע והמיומנויות המקצועיות, בהיקף של שש שעות בשנה לפחות. כן מומלץ כי מנהל ישתתף בפעולות הדרכה לפיתוח מקצועי של הידע והמיומנויות בתחום התפקיד אחת לשלוש שנים לפחות, בהיקף של 40 שעות לפחות.

בתפקידי ניהול בכירים רבים, כגון יועץ משפטי או מהנדס, מתמנים בעלי תפקידים על פי מומחיותם בתחום התוכן. לכן, יש חשיבות רבה לחזק את הידע, הכלים והמיומנויות שלהם בתחום הניהול. מומלץ כי המנהל ישתתף בפעולות הדרכה למטרה זו אחת לארבע שנים לפחות, בהיקף של 20 שעות לפחות.

נראה כי מרבית המנהלים משתתפים מדי שנה בהדרכות והשתלמויות לפיתוח מקצועי. לגבי השתלמויות למטרת חיזוק והקניית מיומנויות ניהוליות, נמצא כי, למעט הדרכת

⁶ מנהלת המחלקה החלה לעבוד בתפקיד זה במועצה באוגוסט 2017. לא נמסר מידע לגבי שנת 2018.

הדרג הניהולי במסגרת פנימית בתקופת הכנת תכנית עבודה מקושרת תקציב לשנת 2018, לא עברו מרבית מנהלי המחלקות הכשרות ייעודיות לפיתוח כישורי ניהול.⁷

מנהלת מחלקת חינוך לא השתתפה בכל השתלמות בתקופה שנבדקה.⁸ יש לציין כי מתקיימת הכשרה מחויבת תפקיד למנהלי אגפי חינוך במפעם מעלה אדומים. זהו קורס מקיף בן 30 מפגשים הנוגע בהיבטים רבים של ניהול מערכת חינוך ברשות מקומית ובהיבטים פדגוגיים ומקצועיים אחרים. מלבד הכשרה זו מתקיימים במפעם מעלה אדומים קורסים בתחום החינוך, שאינם בגדר הכשרה מחייבת, אך יש להם חשיבות בקידום מערכת החינוך ופיתוחה, כגון: קורס חינוך בונה קהילה וקורס מנהלים כוזמים.

בהתייחס לדרג הביניים הניהולי במחלקת חינוך, נמצא כי הן רכזת החינוך לגיל הרך והן מנהלת מחלקת נוער השתתפו בהכשרות מחויבות תפקיד ובהשתלמויות מקצועיות אחרות וכנסים.

גם מנהל המחסנים, הרכב ורישוי עסקים לא עבר השתלמויות בנושאים שבאחריותו, חרף הרפורמה ברישוי עסקים וההכשרה הנדרשת להטמעת העדכונים בחוק⁹ וחרף בקשתו להשתתף בקורס מחויב תפקיד למנהלי רישוי עסקים.

ג. פיתוח עובדים

בהנחיות משרד הפנים מובאת המלצה כי העובד ישתתף בפעולות הדרכה לשימור ולריענון של הידע והמיומנויות של בעל תפקיד אחת לשנתיים לפחות, בהיקף של שש שעות לפחות. לצורך פיתוח מקצועי, מומלץ כי העובד ישתתף בפעולות הדרכה אחת לחמש שנים לפחות, בהיקף של 40 שעות לפחות.¹⁰

מאחר שנמצא תיעוד לגבי 22 השתלמויות בלבד, אין אפשרות לעמוד על ביצוע הנחיה זו. יתרה מזאת, לביקורת נודע כי עובדים פנו בעל פה לממונים עליהם ולמנכ"ל המועצה בבקשה להשתתף בהשתלמויות, חלקן מחויבות תפקיד, אך נענו בשלילה וכלל לא הגישו בקשה בכתב. כמו כן, לא נמצאה תכנית רב-שנתית להכשרת עובדים, ולראשונה נערכה לשנת 2018 תכנית עבודה, אשר כללה גם את תחום ההדרכה וההשתלמויות. בין היתר, נכלל בתכנית העבודה של מנכ"ל המועצה סעיף "פיתוח אוכלוסיית ליבה: סייעות ועובדי אחזקה", אולם, לא נמצא כי ננקטו פעולות בתחום זה. כאמור, נערכה תכנית הדרכות מרוכזת לראשונה לשנת 2019.

4.5 השתלמות עובדים חיצוניים על חשבון המועצה

במארס 2018 יצאו שתי עובדות חברה חיצונית המספקת שירותי הנהלת חשבונות למועצה להשתלמות חד-יומית. לא ברור האם החברה המעסיקה אותן מימנה את יום ההשתלמות

⁷ מנהלת המחלקה לשירותים חברתיים החלה להשתתף בקורס ראשי צוותים, אולם נאלצה להפסיק את השתתפותה במהלך הקורס. ככל הנראה, תשלום את השתתפותה במחזור הבא.

⁸ מנהלת המחלקה החלה למלא את תפקידה במועצה ללא ניסיון קודם במחלקת חינוך ברשות מקומית.

⁹ לדוגמה, במארס 2018 הוציא משרד הפנים, בשיתוף המפעם ואגף בכיר לניהול ההון האנושי, הזמנה לקורס הכשרה מחויבת לעוסקים ברישוי עסקים כחלק מבניית הכשרה ייעודית למנהלי רישוי עסקים ברשויות המקומיות. כמו כן, בתכנית לשנת 2019 מצוינים קורסים בתחום: קורס עסקי מזון, קורס ניהול אירועים חד פעמיים ברישוי עסקים, קורס רישוי עסקים בהיבט תכנון ובניה, קורס רישוי שילוט ועוד.

¹⁰ בכפוף להנחיות הרגולטור בתחום המקצועי ולתדירות השינויים והתמורות בתחום המקצועי.

והאם המועצה שילמה על יום העבודה שממנו נעדרו. כמו כן, לא ידועה מהות ההשתלמות ותוכנה והאם הוא מתאים או משרת את ביצוע תפקידן.

5. השתלמויות נבחרים

5.1 השתלמות חברי מועצה

א. כללי

כאמור, לפי חוזר השתלמות נבחרים, רשאית המועצה לממן השתלמות חברי מועצה (חברי ועדות). מלבד אישור מועצת הרשות, מותנה המימון בתוכני לימוד רלוונטיים לפעולת הוועדות ולמילוי תפקידו של חבר המועצה, וכן בכך שההשתלמויות נעשות על ידי הרשות המקומית או על ידי משרד הפנים, לרבות מפעמים, או על ידי מרכז השלטון המקומי בלבד.¹¹ ההשתלמות בהשתלמות והמימון יאושרו על ידי מועצת הרשות המקומית תוך שמירה על עקרונות השוויון ביחס לכלל חברי המועצה ולאחר בחינה כי התמלאו כל התנאים המחייבים וקבלת אישור המנכ"ל ואישור הגזבר לכך שקיים תקציב למטרה זו במסגרת תקציבה המאושר של הרשות.

ב. השתלמות סגני ראש המועצה

בינואר 2018 השתתפו שני סגני ראש המועצה בהשתלמות השנתית לפרורם סגנים וממלאי מקום ראשי הרשויות המקומיות, בנושא "הממשק בין השלטון המקומית לשלטון המרכזי".

ב-6.11.17 שלח מנכ"ל המועצה לגזבר המועצה בקשה לאישור ההשתלמות לסגנית ראש המועצה. על גבי המזכר מופיעות בין היתר חתימות ראש המועצה והגזבר. המזכר כולל גם הנחיות לעוזרתו: "1. אישור [ראש המועצה] 2. מאושר למשתתף 2,850 ש"ח בלבד".

לגבי הסגן השני, לא נמצאה כל התכתבות, אישור מנכ"ל או אישור תקציב בידי גזבר המועצה, אולם טופס ההרשמה להשתלמות חתום בידי ראש המועצה, המנכ"ל והגזבר.

לא נמצא אישור מועצה כנדרש לפי חוזר השתלמות נבחרים, וממילא גם לא נערך דיון בנושא.

בסך הכול מימנה המועצה סך של 3,920 ש"ח לכל אחד מהמשתתפים (התעריף למשתתף בחדר יחיד), בניגוד להוראת ראש המועצה לממן תעריף של סגן בחדר זוגי (חדר עם סגן אחר) בסך 2,850 ש"ח. המשתתפים מימנו את ההפרש בסך 600 ש"ח עבור בני זוגם.¹²

5.2 השתלמויות ראש המועצה

א. כללי

חוזר השתלמות נבחרים עוסק בין היתר בנסיעות של נבחר בשכר לחו"ל. לפי החוזר, רשאית הרשות המקומית לממן עלויות טיסה והחזר הוצאות, לרבות טלפון בחו"ל, כאשר הנסיעה

¹¹ בחוזר מודגש כי "רשות מקומית לא תהיה רשאית לשאת בהוצאות השתלמות של חברי מועצה, לרבות השתלמות חלקית, אם היא נערכת על ידי גופים אחרים ובכלל זאת גופים פרטיים."

¹² לפי טופס ההשתלמות, התעריף ל"משתתף+ב.ז. שאינו משתתף בהשתלמות (תוספת 600 ש"ח)" עומד על 4,480 ש"ח.

לחוו"ל היא במסגרת תפקידו ולצורכי תפקידו של הנבחר ברשות המקומית ולאחר שהנסיעה אושרה בידי מליאת מועצת הרשות המקומית.

לצורך אישור הנסיעות נדרש אישור מנכ"ל הרשות (תוך פירוט מטרות הנסיעה) וכן אישור של הגזבר לכך שקיים תקציב למטרה זו במסגרת תקציבה המאושר של הרשות המקומית (כולל פירוט של עלויות הנסיעה).

נבחר בשכר השווה בתפקיד בחוו"ל יהיה רשאי להחזר של הוצאותיו האישיות (טיסה, לינה וכלכלה) בהתאם לכללי החשב הכללי¹³.

נסיעת נבחר לחוו"ל במימון גורם חיצוני תאושר בידי מליאת המועצה בהתאם לחוות דעתו של היועץ המשפטי של הרשות כי אין במימון בידי גורם חיצוני משום ניגוד עניינים או פגיעה בטוהר המידות וסדרי מנהל תקין.

עם חזרתו מהנסיעה לצורכי התפקיד, ידווח ראש הרשות למועצת הרשות המקומית על יישום תכנית הנסיעה והשגת מטרותיה.

ב. נסיעות לחוו"ל

באוקטובר 2017 נסע ראש המועצה המקומית מיתר לגרמניה במסגרת סיור לראשי רשויות בנגב שערכה התנועה העירונית לישראל - מרחב ומימנה קרן מיראז. ראש המועצה קיבל כנדרש את אישור המועצה לנסיעה טרם נסיעתו (ישיבת מועצה מן המניין מיום 5.9.17). הביקורת מבקשת לציין כי אישור הנסיעה לווה בחוות דעת משפטית על היעדר ניגוד עניינים עם הגורם המממן. עם זאת, ראש המועצה לא דיווח לחברי המועצה על נסיעתו ועל תוצאותיה.¹⁴

בנובמבר 2017 נסע ראש המועצה לברצלונה במסגרת השתלמות בחוו"ל של המרכז לשלטון מקומי בנושא "עיר חכמה". לא נמצאה כל התייחסות לכך, לרבות דיווח, בישיבת מועצה. ראש המועצה נסע שוב לחוו"ל באמצע שנת 2018 בהזמנת שגרירות ישראל בפריז ובמימונה. בישיבת מועצה מן המניין לחודש מאי 2018 הוא עדכן כי הוזמן "על ידי שגרירות ישראל בצרפת לאירועי ה-70 שנה לישראל, העלויות הן שלהם, זאת אומרת אין עלות על המועצה, אז אני רק מיידע אתכם..." המועצה לא הצביעה לאישור הנסיעה ולא התקבלה חוות דעת משפטית בנושא. ראש המועצה לא דיווח על נסיעתו ותוצאותיה לחברי המועצה.

ג. הסעה לשדה התעופה

כאמור, בחוזר השתלמות נבחרים מצוין כי לצורך נסיעה בתפקיד זכאי הנבחר להחזר הוצאות. אולם, בכללים לנסיעה במונית ובתחבורה ציבורית המובאים בחוזר נאמר: "נבחר בשכר אינו זכאי להחזר הוצאות עבור נסיעה במונית, אף אם הנסיעה נעשתה במסגרת תפקידו, למעט נבחר בשכר ללא רישיון נהיגה או נבחר בשכר שהוא בעל רישיון, אבל הרשות אינה מעמידה לרשותו רכב צמוד או החזר הוצאות אחזקת רכב."

¹³ הוראת החשב הכללי מס 13.10.1 "טיסות ושירותים נלווים לנסיעות בתפקיד לחוץ לארץ" והוראה מס 13.10.2 "נסיעות לחוץ לארץ קצובות שהייה ולינה והחזרי הוצאות".

¹⁴ יש לציין כי ניתן לקבל מידע על הסיור באתר מרחב - התנועה לעירוניות בישראל.

הביקורת איתרה תשלומים על מוניות לשדה התעופה וחזרה בשני מקרים, הנסיעה לגרמניה והנסיעה לברצלונה, בסך כולל של 1,760 ש"ח. כל החשבוניות מאושרות לתשלום בידי גזבר המועצה.

ד. השתלמויות בארץ

בינואר 2017 השתתף ראש המועצה בכנס השנתי של המועצה הציונית לראשי רשויות שנערך בחסות ההסתדרות הציונית העולמית. הרשות מימנה את החדר הזוגי בסך 500 ש"ח¹⁵.

ראש המועצה גם השתתף במהלך שנת 2017 בסדרת מפגשי פורום עמיתים לראשי מועצות מקומיות של המינהל שלטון מקומי במשרד הפנים, המפעם וגוינט ישראל-אלכ"א. על השתתפותו בפורום שילמה המועצה 2,700 ש"ח. יש לציין כי הראשון מבין מפגשי הפורום התארח במיתר.

בין ספטמבר 2017 למארס 2018 השתתף ראש המועצה בהשתלמות "סימולטור מוניציפלי - תכנית בראש אחר לראשי רשויות", שכללה חמישה מפגשים חד-יומיים. ההשתלמות הופעלה בידי משרד הפנים והמפעם ועלותה עמדה על 2,500 ש"ח.

לא נמצא כי ראש המועצה השתתף בהשתלמויות ו/או כנסים נוספים בשנת 2018.

¹⁵ חדר יחיד - ללא תשלום

מסקנות

1. במבט כולל, המועצה איננה מפעילה מערך הדרכה מתאים שימלא את כל צורכי ההדרכה וינהל באופן יעיל את תהליך ההדרכה. אמנם הוקמה ועדת הדרכה רשותית, אך היא איננה מתכנסת באופן קבוע ואיננה קובעת את המדיניות של מערך ההדרכה וההכשרה של עובדים ומנהלים במועצה. לדוגמה, לא נקבעה דרישה להתחייבות העובד להמשיך לעבוד במועצה לאחר השתתפות בקורס או בהכשרה ארוכה ועתירת זמן ועלויות. כמו כן, כמעט שאין מתנהלות הדרכות פנימיות ולא נמצא כי נשקלה עלותן מול תועלתן לעומת הדרכות חיצוניות, כאשר מתאפשר הדבר.
תגובת מנכ"ל המועצה: "תוקם ועדת הדרכה רשותית באופן מידי. הרכב הוועדה יהיה כדלקמן: מנכ"ל המועצה, גזבר המועצה, יועץ משפטי ונציג ועד העובדים."
2. בתקופת הביקורת לא פעלה המועצה לפי תכנית השתלמויות סדורה ומתוקצבת מראש. בתחילת שנת 2019 הוחל בתהליך של תכנון ההשתלמויות ותקצובן.
תגובת מנכ"ל המועצה: "קיים נוהל, אך לצערנו אינו מיושם. יבוצע ריענון נהלים."
3. אישור הוצאות ההדרכה במועצה אינו ניתן בידי ועדת הדרכה או בידי הממונה על ההדרכה באופן שיטתי ומנומק על פי קריטריונים ברורים וקבועים מראש ועל פי המדיניות ותכנית העבודה של המועצה. בהיעדר נוהל עבודה, תהליך אישור השתתפות העובדים בהדרכות, לא תמיד מבוצע במלואו. נוסף על כך, כל התהליך מנוהל באופן ידני ועקב כך חסר תיעוד ולא נערך כל פיקוח אחר ההדרכות והמשתלמים.
4. בתקופת הביקורת (ינואר 2017 עד יוני 2018) יצאו להשתלמות 65% מהעובדים בסך כולל של כ-500 ימי השתלמות. עם זאת, נמצא כי עובדים מעטים השתתפו בהשתלמויות במלוא ימי הזכאות בשנה - חמישה ימים בשנה לעובדים בדירוג המינהלי ובדירוג החינוך ושש שעות בשנה למנהלים. לעומתם, 15 עובדים השתתפו ביותר מעשרה ימי השתלמות בתקופת הביקורת חמישה מהם - ביותר מעשרים ימים.
5. לא כל העובדים השתתפו בהדרכות מחויבות תפקיד, בניגוד לקבוע בהנחיות, כגון בהנחיות המח"ר לגבי הפסיכולוגים ובהנחיות משרד הפנים בקשר להכשרת מנהלי שפ"ע. נוסף על כך, עובדים בתחומי מפתח, כדוגמת חשבת השכר, לא השתתפו בהכשרות ובהשתלמויות בתחום עיסוקם אף שהדבר חיוני למילוי תפקידם.
תגובת מנכ"ל המועצה: "נושא זה הובא בחשבון בהכנת תכנית ההשתלמויות לשנת 2019."
6. לגבי פיתוח הדרג הניהולי, נמצא כי מנהלי המחלקות לא עברו הכשרה ניהולית במסגרת תפקידם, בהם מנהלים חדשים בתפקיד או ללא ניסיון בניהול מחלקה ברשות מקומית.
תגובת מנכ"ל המועצה: "פיתוח הדרג הניהולי הוכנס לתכנית עבודה של שנת 2019."
7. שני סגני ראש המועצה השתתפו בהשתלמות לפרורם סגנים, בהתאם להנחיות משרד הפנים. אולם, המועצה מימנה להם חדר ליחיד בניגוד להוראת ראש המועצה לממן להם תעריף משותף בחדר זוגי.

תגובת מנכ"ל המועצה: "המועצה בדרך כלל מאשרת לסגן חדר יחיד."

8. ראש המועצה השתתף במספר השתלמויות בארץ ובחו"ל.

לא בכל המקרים קיבל ראש המועצה את אישור המועצה לנסיעה לחו"ל ולא תמיד התקבלה חוות דעת משפטית באשר לניגוד עניינים אפשרי עם הגורם המממן. ראש המועצה לא דיווח כנדרש על נסיעתו ותוצאותיה.

המועצה גם מימנה את הסעותיו לשדה התעופה וחזרה, בניגוד לקבוע בחוזר מנכ"ל.

המלצות

1. יש להקים מערך הדרכה יעיל ומקצועי ולנהל תהליך הדרכה שיטתי וסדור בהתאם למדיניות ההדרכה שהתוותה ועדת ההדרכה לקידום ההון האנושי במועצה ובהתאם לצרכים המקצועיים והניהוליים.

כחלק ממערך ההדרכה, יש לקבוע תכנית השתלמויות שנתית ורב-שנתית ולתקצב אותה בהתאם. התכנית תתבסס על נתוני העובדים, על דרישות הכשרה מחויבת תפקיד ו/או מספר ימי הזכאות להשתלמות בשנה, על צרכים מקצועיים ועל היקף התקציב.

צעדים שנקטו:

✓ הוקמה ועדת הדרכה רשותית. הרכב הוועדה: מנכ"ל המועצה, גזבר המועצה, יועץ משפטי ונציג ועד העובדים.

✓ הוכנה תכנית השתלמויות לשנת 2019, תוך התחשבות בכל הפרמטרים שצוינו.

2. יש לכתוב נוהל עבודה אשר יקיף את כל ההיבטים של ההכשרה והקידום של ההון האנושי לסוגיו במועצה, לרבות הדרג הניהולי ונבחרי הציבור. הנוהל יכלול עקרונות מנחים ואמות מידה ברורות להשתלמות עובדים והכשרתם וכן לתקצוב ומימון פעולות אלה. יש להתייחס גם לפיקוח והמעקב אחר המשתלמים ואחר תפוקות ההדרכות ולקבוע קריטריונים למדידתן.

3. חשוב להתחיל את תהליך ההדרכה וההכשרה של העובדים עם קליטתם ולתכנן את קידומם בטווח של מספר שנים. במסגרת זו, יש לתת את הדעת גם על פיתוח מנהלים ועובדים בכירים.

4. על המועצה לדון בנושא השתלמויות נבחרים ולהתייחס במיוחד לנסיעות לחו"ל של ראש המועצה, לרבות אישורן וקבלת דיווח עם חזרתו לארץ.

ניהול עצמי בבתי ספר

מבוא

החלטת ממשלה מספר 2981 משנת 2011 קובעת כי יש להרחיב את הניהול הפדגוגי והתקציבי של בתי הספר ומנהלי בתי הספר, ולהעצים את הסמכות והאחריות של המנהל באמצעות מעבר בתי הספר לניהול עצמי.

בהתאם לכך, החל משרד החינוך להעביר לניהול עצמי את כלל בתי הספר היסודיים הרשמיים בחינוך הרגיל בשנה"ל תשע"ב, מהלך שהתרחש עד שנה"ל תשע"ה (2012-2015). במסגרת הניהול העצמי מועברים משאבים הן ממשרד החינוך והן מהרשות המקומית לידי בית הספר.

המעבר לניהול העצמי נועד להעביר את מוקד קבלת ההחלטות לבית הספר ולהגדיל את המרחב והסמכות הפדגוגית, הניהולית והכלכלית של בית הספר, במטרה להעלות את הישגי התלמידים ולתת מענה מיטבי להבטחת רווחתם הלימודית, הרגשית והחברתית.

מבחינה משפטית ונורמטיבית, בתי הספר היסודיים הרשמיים הם בבעלות משותפת של משרד החינוך והרשויות המקומיות ואינם בעלי הגדרה משפטית עצמאית. בנושא זה אמנם לא חל שינוי במעבר לניהול עצמי, אולם, לבתי הספר נתונה כעת הגמישות התפעולית לממש את האוטונומיה הכלכלית שניתנה להם תחת "המטרייה המשפטית" של הרשות המקומית. וכך, בית הספר משמש שלוחה כלכלית עצמאית של הרשות המקומית: הוא מנהל את תקציבו באמצעות חשבונות בנק על שמו ובניהולו ומתנהל על פי כללי ניהול כספים החלים על הרשויות המקומיות.

במסגרת המעבר לניהול עצמי נדרשת הרשות המקומית לחתום על מסמך הבנות עם משרד החינוך, בו מעוגן מודל התקצוב והמודל התפעולי לניהול העצמי (להלן: **מסמך הבנות**) ומוגדרים רכיבי סל התלמיד. מסמך ההבנות קובע סל תלמיד מינימאלי שהרשות המקומית מתחייבת להעמיד לרשות בית הספר בניהול עצמי.

חוזר מנכ"ל משרד החינוך תשע"ה/1(ב) (להלן: **חוזר תשע"ה**) קובע כי הרשות המקומית אחראית על הבקרה ועל הביקורת של הניהול הכספי של בתי ספר בניהול עצמי בתחומה, לרבות פיקוח ובקרה שוטפים על ההתנהלות התקציבית והתפעולית של בית הספר ועל הניהול השוטף של חשבון הניהול העצמי של בית הספר.

הרשות המקומית מחויבת, בהתאם למסמך ההבנות, לפעול להטמעת הניהול העצמי במוסדות החינוך היסודיים בתחומה. משרד החינוך פרסם באתר האינטרנט הייעודי לניהול העצמי של בתי הספר מסמך שכותרתו "מתווה יישום רשותי למסמך ההבנות" (להלן: **מתווה היישום**). מתווה היישום קובע שורת פעולות שעל הרשות לבצע במהלך שלוש השנים הראשונות להטמעת הניהול העצמי, החל מהשנה שבה החל המעבר לניהול עצמי (להלן: **שנת הכניסה**), בתחומים הבאים:

- הטמעת הניהול העצמי בבתי הספר
- תקצוב

- בקרה ודיווח¹ וליווי בתי הספר

עבודת הביקורת

1. הביקורת נערכה על פי דרישת ראש המועצה, לפי סעיף 170א(ג) לפקודת העיריות, התשכ"ד-1964, ולפי סעיף 13ה(א) לפקודת המועצות המקומיות, תשכ"ח-1965.
2. מטרת הביקורת היא לבחון את נאותות הניהול העצמי של בתי הספר במועצה המקומית מיתר, בהתאם להנחיות ולהוראות הרלוונטיות ואת נאותות הבקרה אשר מקיימת המועצה אחר התנהלות בתי הספר במסגרת הניהול העצמי.
3. הביקורת בדקה את הפעולות שעל הרשות לבצע להטמעת הניהול העצמי בבתי הספר על פי "מתווה היישום הרשותי למסמך ההבנות" שפרסם משרד החינוך.
3. לצורך הביקורת נערכו פגישות והתקבל מידע מגורמים שונים במועצה: מנהלת מחלקת חינוך; מנהלות ומזכירות בתי הספר היסודיים ביישוב; מנהל חשבונות ראשי וראש צוות הנהלת חשבונות במועצה.
4. הביקורת קיבלה לעיונה טפסים וקבצים רלוונטיים ממערכת "אסיף", כגון:
 - כרטיסי הנהלת חשבונות לשנים תשע"ז-תשע"ח;
 - מאזני בוחן לשנים תשע"ז-תשע"ח;
 - אגרות תשלומים לשנים תשע"ח-תשע"ט;
 - טבלת חלוקת תקציב על פי סעיפים לשנת תשע"ח;
 - תכניות עבודה פדגוגיות שנתיות לשנת תשע"ח עבור בתי ספר פסגות וחמדת;
 - פרוטוקול ועדה מלווה לשנת תשע"ח עבור בית ספר פסגות.
5. התקופה שנבדקה הנה שנה"ל תשע"ז-תשע"ח, כלומר ספטמבר 2016 ועד יוני 2018 (אלא אם נרשם אחרת בגוף הדוח).
- איסוף הממצאים נערך בין החודשים אוגוסט-נובמבר 2018.
6. לביצוע הביקורת נעזרה מבקרת המועצה ביועצים חיצוניים המומחים לבדיקת הנושא.

רקע

1. ניהול עצמי במועצה

במועצה מקומית מיתר (להלן: **מועצה**) פועלים שלושה בתי ספר יסודיים מוכרים רשמיים, וכולם עברו למתכונת של ניהול עצמי החל משנה"ל תשע"ה. להלן נתונים בדבר מספר התלמידים בכל בית ספר בשנה"ל תשע"ז-תשע"ח, נכון לתחילת שנת הלימודים:

בית הספר	תשע"ז	תשע"ח
עמית	500	506

¹ על פי מתווה היישום הדיווח הוא הדדי: אחת לרבעון תועבר הצהרת גובר למנהלת בית הספר בדבר הסכומים שהועברו לבית הספר; אחת לשנה יגיש בית הספר דוח כספי מבוקר לרשות, וזה יועבר למינהלת ניהול עצמי.

פסגות	470	540
חמדת	349	384
סה"כ	1,318	1,430

2. המבנה הארגוני

בנושא הניהול העצמי של בתי הספר מעורבים מספר גורמים במועצה, בהם הגזברות, מחלקת הנהלת החשבונות ומינהל החינוך. בבתי הספר פועלים בנושא זה גורמים נוספים:

- מנהלת בית הספר אחראית בין היתר על אישור הרכישות עבור בית הספר, ובכלל זאת קבלת טופסי בקשה ממורים עבור רכישות ואישור הזמנות.
- המזכירה משמשת כמינהלנית, כלומר מנהלת החשבונות של בית הספר (להלן: **מזכירה** או **מינהלנית**). מזכירת בית הספר אחראית בין היתר על ניהול מערכת הנהלת החשבונות של בית הספר ועל העבודה מול ספקים (הזמנות, חשבוניות, תשלומים ועוד).

בנוסף, מהווה נציג ועד ההורים חלק ממקבלי ההחלטות בתחום ההוצאות מחשבון ההורים.

3. הבסיס הנורמטיבי

נושא הניהול העצמי של בתי הספר ברשויות המקומיות מוסדר בתקנות ובהנחיות שונות שמפרסם משרד החינוך ובחוזרי מנכ"ל משרד החינוך:

- תקנות לימוד חובה (ייעוד כספי תשלומים), תשס"ה-2004 (להלן: **תקנות לימוד חובה**).
- מסמך הבנות - מעבר לניהול עצמי אשר פורסם על ידי משרד החינוך בשנת תשע"ב.
- חוברת השתתפות משרד החינוך בתקציב הרשויות המקומיות לשנת תשע"ה 2015 (להלן: **חוברת ההשתתפות**);
- חוזרי מנכ"ל משרד החינוך:
 - חוזר מנכ"ל משרד החינוך תשע"ה/1(ב).
 - חוזר מנכ"ל משרד החינוך מב/7.
 - חוזר מנכ"ל משרד החינוך תשע"ו/3-1.11.3.
 - חוזר מנכ"ל משרד החינוך סה4/ (א) סעיף 3.7-50.
 - חוזר מנכ"ל משרד החינוך תשס"ג/3 (א);
 - חוזר מנכ"ל משרד החינוך 3.7-71 (תכנית קרב)

ממצאים

1. המעבר לניהול עצמי

1.1 הרשות המקומית נדרשת לבחור את בתי הספר אשר יעברו למתכונת הניהול העצמי, וכן לחתום מול משרד החינוך על מסמך הבנות להסדרת מעבר בתי הספר לפעילות במתכונת של ניהול עצמי.

על פי סעיף 1.1 לחוזר תשע"ה, "כל רשות מקומית המצטרפת לניהול העצמי מחויבת לחתום עם משרד החינוך על מסמך ההבנות למעבר בתי הספר לניהול עצמי המעגן ומסדיר את התחייבויות המשרד, הרשות המקומית ובתי הספר במעבר לניהול עצמי בהיבטים הכלכליים-תפעוליים" [ההדגשה במקור].

1.2 המועצה לא המציאה לביקורת מסמך הבנות אשר נחתם מול משרד החינוך בעת המעבר לניהול עצמי של בתי הספר במועצה. לפיכך, לא ידוע לביקורת האם המועצה ומשרד החינוך כלל לא חתמו על מסמך ההבנות, בניגוד להוראות חוזר תשע"ה, או שמא חתמו ולא הצליחו לאתר את המסמך.

2. אוגדן נהלים רשותי

2.1 מסמך ההבנות קובע בסעיף 3 כי על הרשות לגבש אוגדן נהלים רשותי לבתי הספר בניהול עצמי (להלן: **אוגדן הנהלים**), בשיתוף מנהלי בתי הספר והמפקחים על בתי הספר, המפרט עקרונות, כללים ונוהלי עבודה לעניין התנהלות הרשות המקומית עם בתי הספר ולהתנהלות בתי הספר מול הרשות המקומית.

נספח ג למסמך ההבנות "מפרט נוהלי עבודה כספיים לבתי ספר בניהול עצמי" (להלן: **המפרט**), וקובע מינימום נדרש של 15 נהלים, כאשר מצוין כי "לא מן הנמנע כי הרשות תרחיב ותפרט בנהלים נוספים".

2.2 למועצה אין אוגדן נהלים רשותי לבתי הספר בניהול עצמי.

התנהלות ללא נהלים מסודרים בתחום הניהול העצמי של בתי ספר אינה מאפשרת קיום בקרה נאותה אחר התנהלות המועצה עם בתי הספר וכן אחר ממשקי העבודה בין הגורמים במועצה ובבתי הספר.

3. הכשרה בנושא ניהול עצמי

3.1 לצורך מימוש הניהול העצמי, יש צורך בשימוש מושכל במשאבים שהועמדו לרשות בתי הספר כדי להשיג את מטרותיהם.

על פי נספח ב לחוזר תשע"ה העוסק במערך ההכשרה, הליווי והפיתוח המקצועי, במעבר לניהול עצמי, יש צורך בהבנת השינוי המתחייב מהעברת הסמכות והאחריות לבית הספר. לשם כך, נדרשים למידה, הכשרה, ליווי ותמיכה בהיבטים תיאורטיים ובהיבטים יישומיים לכלל בעלי התפקידים בעשייה החינוכית, ובעיקר למנהלי בית הספר.

בין יתר בעלי התפקידים, במעבר לניהול העצמי חל שינוי משמעותי בתפקידה של מזכירת בית הספר, במובן שהיא נושאת בתחומי אחריות נוספים הנוגעים לניהול עצמי, מעבר לתפקידה כמזכירה, ולפיכך נדרש להסמיך אותה לביצוע תפקידים אלה. בהתאם לכך, קובע מתווה היישום כי "יתקיימו הכשרות ייעודיות טרם כניסה למזכירות".

מזכירות בית הספר מבצעות פעולות אשר דורשות הכשרה מיוחדת וידע מקצועי, בעיקר בתחום הנהלת החשבונות. ללא הידע הנדרש, הן נתקלות בקשיים גדולים לבצע את תפקידן הכולל בין היתר את ניהול מערכת הנהלת החשבונות של בית הספר ורישום של כל ההכנסות וההוצאות. ללא הידע המקצועי הנדרש, עלולות אפוא להיות טעויות רישומיות אשר ישפיעו על הצגת המאזן הכספי של בית הספר.

מבדיקת הביקורת עולה כי מזכירות בתי הספר חמדת ופסגות עברו הכשרה בשנת 2015. מזכירת בית ספר עמית לא עברה כלל הכשרה מתאימה כנדרש בהנחיות מתווה היישום.

יצוין כי באוקטובר 2017, עת נכנסה לתפקיד, דחה מנכ"ל המועצה את בקשתה להשתתף בקורס מנב"ס ומינהלניות מטעם המועצה. וזאת, אף על פי שהיא נעדרת הכשרה רלוונטית לצורך ביצוע תפקידה כמנהלנית, ובניגוד לדרישה במתווה היישום לקיום הכשרות למזכירות טרם כניסתן לתפקיד.

זאת ועוד, במהלך קיום הביקורת, הגישה מזכירת בית ספר עמית "בקשה לאישור תקציב השתלמות לעובד" (29.10.18) בחתימת מנהלת בית הספר. הבקשה טרם נחתמה ואושרה בידי הגורמים הרלוונטיים במועצה.

תגובת גזבר המועצה: "מזכירת בית ספר עמית יצאה להשתלמות מזכירות לניהול עצמי של בתי הספר [בפברואר 2019]."

4. תקצוב

4.1 העברת תחומי אחריות לבתי הספר

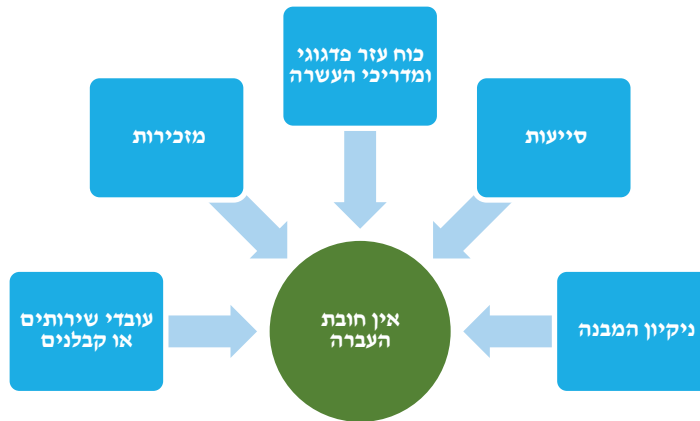
א. ערב העברת תחומי האחריות המינהלתיים לבתי הספר, הרשות נדרשת להגדיר במדויק את המטלות השוטפות שיהיו באחריות בית הספר, לרבות המימון, ואת המטלות שיישאו באחריות הרשות ומימונה. תחומי האחריות המועברים לבית הספר מתוקצבים על ידי הרשות במסגרת "סל התלמיד".

נספח ב למסמך ההבנות מחייב העברתם של תחומי אחריות מסוימים לבית הספר. במסמך מפורטים גם תחומי אחריות שרצוי להעבירם לבית הספר (שאינם חובה). מסמך ההבנות קובע כי ההגדרות בדבר חלוקת האחריות בתחומים השונים בין הרשות לבין בתי הספר יובאו לידי ביטוי בספר הנהלים הרשותי.

להלן תחומי האחריות שחובה להעביר לאחריות בתי הספר :

פרויקטים ויוזמות חינוכיות	רכש והצטיידות	הוצאות אחזקה וחידוש ציוד	הוצאות תפעול
<ul style="list-style-type: none"> • יוזמות פדגוגיות ופרויקטים לימודיים • טכנולוגיה ומחשוב: רכישות ותיקונים בגין מעבדות, מחשבים בכיתות וטכנולוגיה אחרת לצורכי לימוד. • הדרכות והכשרות לצוות: הוצאות בגין הפקה וארגון של הדרכות, הכשרות והשתלמויות לצוות בית הספר 	<ul style="list-style-type: none"> • ציוד משרדי • ציוד לחינוך גופני • ספרים וספריות • חומרי לימוד • דמי שכפול • חומרי ניקוי ומוצרי היגיינה • עזרה ראשונה 	<ul style="list-style-type: none"> • אחזקת מבנה ובדק בית • גינון • אחזקת ריהוט וחידוש ציוד • אחזקת מחשבים וחידוש ציוד • אחזקת מזגנים ותנורי חימום וחידוש ציוד • אחזקת מדפסות, סורקים, פקסים ומכונות צילום וחידוש ציוד 	<ul style="list-style-type: none"> • חשמל • מים • גז וסולר לחימום • טלפון • אינטרנט • שירותי הנהלת חשבונות וניהול כספים • עמלות בנק ועמלות אשראי • כיבודים, אשל ונסיעות בתפקיד

להלן תחומי האחריות שאין חובה להעביר לאחריות בתי הספר :



ב. להלן פירוט סל התלמיד בשנת תשע"ח עבור כל בתי הספר בניהול עצמי במועצה :

רכיבים תוספתיים ממשרד החינוך	רכש והצטיידות	הוצאות אחזקה	הוצאות תפעול
<ul style="list-style-type: none"> • סיוע ניהול עצמי • תוספת פדגוגית ניהול עצמי 	<ul style="list-style-type: none"> • חומרי לימוד • ציוד משרדי • פעילות חברה • דמי שכפול 	<ul style="list-style-type: none"> • אחזקת מבנה ובדק בית • גינון 	<ul style="list-style-type: none"> • חשמל • מים • טלפון • תחזוקת הנה"ח • כיבוד • עמלות בנק

ג. בהיעדר אוגדן נהלים רשומים עבור ניהול עצמי של בתי הספר, לא הגדירה המועצה את חלוקת האחריות בין בתי הספר לרשות, וכן אילו תחומים יעברו לתחום אחריותם של בתי הספר, בניגוד לקבוע בנספח ב למסמך ההבנות.

ד. כפי שניתן לראות בסל התלמיד שהגדירה המועצה לשנת תשע"ח, לא הועברו לבתי הספר תחומי אחריות אשר המועצה מחויבת הייתה להעבירם כמפורט להלן :

- תפעול אינטרנט ;
- אחזקת ריהוט וחידוש ציוד ;

- אחזקת מחשבים וחידוש ציוד ;
- אחזקת מזגנים ותנורי חימום וחידוש ציוד ;
- אחזקת מדפסות, סורקים, פקסים ומכונות צילום וחידוש ציוד ;
- רכישת ציוד לחינוך גופני ;
- רכישת ספרים וספריות ;
- רכישת חומרי ניקוי ;
- רכישת עזרה ראשונה ;

תגובת גזבר המועצה : "אציין כי המועצה נותנת שירותי אחזקה ובדק בית מלאים לבתי הספר ללא תשלום."

4.2 קביעת סל התלמיד

א. סל התקצוב לתלמיד הוא התקציב שהרשות המקומית מעבירה לחשבונות בתי הספר בניהול עצמי עבור כל תלמיד, לצורך ניהולם כמשק כספים סגור (להלן : "סל תלמיד"). החל משנת הלימודים תשע"ב, הגדיר משרד החינוך סל תקצוב מינימאלי לתלמיד שהרשות המקומית תתחייב להעמיד לרשות בתי הספר בניהול עצמי, כפי שיתעדכן מזמן לזמן. נוסחאות חישוב סל התלמיד מפורטות בנספח ה לחוזר תשע"ה וכן בסעיף 2 לפרק ו בחוברת ההשתתפות לשנת 2015. חלק מהנוסחאות מבוססות על סכומי תשלום במכפלת מספר התלמידים בבית הספר.

סעיף 5 למסמך ההבנות קובע : "התקציב השנתי לבית הספר בניהול עצמי לא יפחת מהסכום השנתי המינימאלי לתלמיד, אשר נקבע במודל התקצוב לבתי"ס בניהול עצמי מוכפל במספר התלמידים בבית הספר (להלן: תקציב בית ספרי מינמאלי). מתוך תקציב זה, התקציב השנתי שיועבר לחשבון הניהול העצמי של בית הספר לא יפחת מסל התלמיד המינימאלי... מוכפל במספר התלמידים באותו בית ספר (להלן: סל תלמיד מינימאלי)... מובהר לעניין זה כי מספר התלמידים - סך כל התלמידים הלומדים בבית הספר לרבות תלמידי כיתות לחינוך מיוחד ותלמידי הגן בחטיבות צעירות.

- "במסגרת סל התלמיד, הרשות תעביר לכל אחד מבתי"ס את הסכומים הבאים:
- הסכומים המועברים על ידי משרד החינוך... אגרת חומרים ושכפול, סיוע ניהול עצמי ותוספת פדגוגית ניהול עצמי.
- תקציב ממקורותיה, אשר לא יפחת מהגובה מבין הסכומים הבאים:
 - סכום השלמה הנדרש לכך שיועבר לבתי"ס סל תלמיד מינימאלי...
 - סך סכום התקציב שהקצתה הרשות לבתי"ס ממקורותיה, פר תלמיד, ערב המעבר לניהול עצמי..."

בשנת תשע"ו פרסם משרד החינוך מודל תקצוב מעודכן על פי עלויות השכר המעודכנות (להלן: **מודל תקצוב מעודכן לשנת תשע"ו**, נספח א), אשר קובע כי סכום סל התלמיד המינימאלי הנו 568.5 ש"ח.

סל זה השתנה רק לאחר שב-16.8.17 פרסם משרד החינוך מסמך המפרט את הנתונים לעדכון סל התלמיד לשנת תשע"ח (נספח ב), לפיו סכום סל התלמיד המינימאלי החל משנת תשע"ח הנו 577.52 ש"ח.

ב. במועצה נקבע סל תלמיד לשנת תשע"ח עבור כל אחד מבתי הספר, המפרט את חלוקת התקציב על פי סעיפים, אשר יינתן לבתי הספר עבור כל תלמיד (נספח ג). יצוין כי הביקורת קיבלה לידיה שלושה מסמכים שונים הרלוונטיים לשנת תשע"ח, אשר בכל אחד מהם פירוט שונה לסל התקציב לתלמיד ולחלוקת התקציב. מסמך אחד התקבל מבית ספר פסגות, מסמך שני מבית ספר חמדת ומסמך שלישי התקבל ממשרד רואה חשבון שבדק מטעם משרד החינוך את הניהול והרישום בנושא ניהול עצמי, אשר לא מצוין על גבו לאילו בתי ספר בניהול עצמי הוא רלוונטי.

ג. הביקורת ביצעה השוואה בין סל התלמיד המינימאלי שמשרד החינוך קבע, לבין המסמכים המפורטים את התקציב לתלמיד בבתי הספר בניהול עצמי במועצה אשר הועברו לביקורת, כמפורט להלן:

שם נושא	תקציב מינימאלי לפי מודל התקצוב המעודכן לשנת תשע"ו	נתונים לעדכון סל התלמיד לשנת תשע"ח	סל תלמיד לשנת תשע"ח - בית ספר פסגות	סל תלמיד לשנת תשע"ח - בית ספר חמדת	סל תלמיד - גרסה שלישית
חומרים	58	זניח	73.48	73.48	76.02
אגרת שכפול	33	זניח	22.86	22.86	23
סיוע ניהול עצמי	163.02	151.23	151.57	151.23	144.68
תוספת לתלמיד במסגרת הניהול העצמי	200	200	50	50	50
עלויות תפעוליות שאינן שכר (חומרי ניקוי, חשמל, מים, תיקונים, ריהוט וכו')	114.48	חשמל: +4.63% מים: -0.22% שאר העלויות: זניח	279.25	280.05	283.82
סה"כ סל תלמיד מינימאלי שיועבר ישירות לחשבון בית הספר	568.5	577.52	577.06	577.52	577.52

הלוח לעיל מצביע על מספר נקודות שיש לתת עליהן את הדעת:

- ישנן מספר גרסאות לסל תקציב, דבר המעלה חשש שהמועצה מתקצבת באופן שונה כל אחד מבתי הספר בניהול עצמי, חרף האחידות הנדרשת.
- לא כל רכיבי סל התלמיד של המועצה עומדים ברף שנקבע עבור רכיבים אלה במודל התקצוב לשנת תשע"ו. כך למשל, תקציב המועצה עבור דמי שכפול לכל תלמיד הנו כ-23 ש"ח, על אף שהסכום המינימאלי שנקבע על ידי משרד החינוך לתקצוב פעילות זו הנו 33 ש"ח.
- כמו כן, תוספות המשולמות על ידי משרד החינוך עבור "סיוע לניהול עצמי" ו"תוספת לתלמיד במסגרת הניהול העצמי" מתוקצבות על ידי המועצה רק באופן חלקי: המועצה מעבירה לבתי הספר סך של 194.68 ש"ח בלבד עבור רכיבים אלה, מעט יותר ממחצית התקציב המינימאלי שנקבע על ידי משרד החינוך לרכיבים אלה, העומד על סך של 363.02 ש"ח.

- סל התלמיד אשר הועבר לביקורת מבי"ס פסגות עומד על סך 577.06 ש"ח, ונמוך בכ-0.5 ש"ח מסל התלמיד שנקבע על ידי משרד החינוך.
- המועצה הגדילה את תקציב עלויות התפעול, וכתוצאה מכך היא עומדת בסל התלמיד המינימאלי שקבע משרד החינוך. מצב זה מעורר חשש כי במידה שעלויות התפעול של בתי הספר בניהול עצמי במועצה אכן מצריכות תקציב גדול משמעותית מהתקצוב המינימאלי שנקבע לרכיב זה על פי משרד החינוך, יושקע חלק גדול מתקציב בתי הספר בעלויות התפעול, ושאר התחומים יתוקצבו בחסר.
- ד. לדברי מזכירת בית ספר עמית, טבלת חלוקת התקציב לשנת תשע"ח (סל תלמיד) לא הועברה אליה כלל, לא בטרם נפתחה שנת הלימודים ולא במהלכה. משמעות הדבר שהמועצה לא העבירה לבית הספר מידע על אודות התקציב שהיא מתעתדת להעביר לבית הספר. בתחילת שנה"ל תשע"ח הועבר תקציב בסכום מסוים לבית הספר, מבלי שבידי בית הספר היו כלים לבדוק מהו הסכום שהועבר אליו ובהתאם לאלו רכיבים.
- ה. הביקורת תציין כי לאור ריבוי הנתונים הסותרים אשר נמסרו לביקורת (מספר גרסאות לסל תלמיד על אף שנדרש להיות אחיד), ולאור העובדה כי לא כל מזכירות בתי הספר מודעות לתקציב שאמור להתקבל מהמועצה, נראה כי אין הלימה בין הרישומים שמנהלת המועצה לבין הרישומים של בתי הספר, ובשל כך בתי הספר לא יכולים לבצע בקרה על התקציב אשר הועבר להם מהמועצה.
- תגובת מנהל החשבונות הראשי במועצה: "כל בתי הספר מקבלים את הסכום 577.53 ש"ח לתלמיד. כולם מקבלים קובץ אקסל מסודר שהוכן להם, המפרט את החלוקה של סל התלמיד לסעיפים, וכל שנותר להם הוא למלא את שדה מספר התלמידים על מנת לדעת מהו התקציב שיתקבל מהמועצה עבור כל סעיף, ובהתאם מהו התקציב אשר ניתן לעשות בו שימוש בכל סעיף... לבית ספר פסגות יש טעות ברישום ככל הנראה."

4.3 העברת סל תלמיד

- א. המועצה נדרשת להעביר מדי שנה לבתי הספר בניהול עצמי תקציב המבוסס על סל התקציב הבית ספרי שהיא קבעה בהתאם למספר התלמידים.
- ב. בשנים תשע"ז-תשע"ח העבירה המועצה לבתי הספר את התקציב המלא המבוסס על סל התלמיד שנקבע.

4.4 רישום הכנסות והוצאות

- א. המועצה מעבירה לבתי הספר תקציב שנתי המורכב מהקצבות שוטפות, כלומר סך התשלומים המועברים עבור חלקו היחסי של כל תלמיד בהוצאות השוטפות של בית הספר, וכן מתוספות פדגוגיות שונות המתקבלות ממשרד החינוך.

הרישום החשבונאי בבתי הספר נעשה במספר שלבים :

(1) הכנסות מהמועצה נרשמות בכרטיס הנהלת חשבונות "רשות מקומית מיתר".
 (2) לאחר מכן, נרשמות העברות מכרטיס המועצה לכרטיסי הנהלת חשבונות משניים (הקצבה שוטפת, סיוע לניהול עצמי, סיוע פדגוגי ועוד), כך שההכנסה הכוללת מהמועצה מתחלקת למספר מטרות משנה.

(3) בשלב הבא, מבוצעות הוצאות ספציפיות, מתבצע רישום של העברה כספית מהכרטיסים המשניים לכרטיסי הנהלת חשבונות ספציפיים ייעודיים לכל מטרה. כך למשל, מועבר כסף מחשבון "הקצבה שוטפת" לחשבון "חשמל", ומחשבון "חשמל" מבוצע לבסוף תשלום החשמל למועצה, הנרשם בכרטיס הנהלת חשבונות "חשמל".

ג. הביקורת בדקה בכרטיסי הנהלת החשבונות של בתי הספר את ההכנסות שהתקבלו מהמועצה, ומצאה כי נרשם שהמועצה העבירה להם סכומים נמוכים משמעותית מהנדרש (למעט מקרה אחד):

בית ספר	שנה	סכום סל תקציב	מספר תלמידים באותה שנה	הסכום שהעבירה המועצה לפי כרטיס המועצה	הסכום שהעבירה המועצה לפי כרטיס בית הספר	הפרש בין הסכום שהועבר לסכום הרשום בכרטיס בית הספר
פסגות	תשע"ז	568.50	470	270,337	256,144	14,193
	תשע"ח	577.52	540	313,256	269,263	43,993
חמדת	תשע"ז	568.50	349	201,271	202,024	-753
	תשע"ח	577.52	384	220,772	197,243	25,529
עמית	תשע"ז	568.50	500	289,133	280,736	8,397
	תשע"ח	577.52	506	291,799	264,935	26,864
סה"כ				1,586,568	1,470,345	116,223

מהשוואה בין רישום ההכנסות שהתקבלו מהמועצה בכרטיסי הנהלת חשבונות של בתי הספר לבין רישום זה בכרטיסי הנהלת חשבונות של המועצה, נמצא פער משמעותי. מכאן, שפעם נוספת ניתן לראות כי אין סנכרון בין בתי הספר למועצה.

5. ניהול חשבונות בנק

5.1 הפרדת חשבונות בנק

- א. על כל בית ספר לנהל שני חשבונות בנק נפרדים לטובת הניהול העצמי :
- חשבון רשות - חשבון הניהול העצמי המרכזי, ובו יופקדו הכספים שהרשות המקומית מעבירה לבית הספר.
 - חשבון הורים - בו יופקדו כספים שבית הספר גובה מהורי התלמידים.

ב. נמצא כי כל בתי הספר בניהול עצמי במועצה מחזיקים כנדרש בשני חשבונות בנק נפרדים עבור ניהול עצמי: הן חשבון רשותי והן חשבון הורים.

5.2 מורשי חתימה

א. לאחר שהרשות פתחה חשבונות בנק, עליה להעביר את ניהולם בפועל לבתי הספר, כאמור בסעיף 3.3 ב(1)(א) לחוזר תשע"ה: "הרשות תעניק זכות חתימה בחשבון הניהול העצמי למנהל בית הספר ולמזכיר בית הספר או למנהל בית הספר..." לצורך ניהול חשבון הרשות נדרשים אפוא שני מורשי חתימה: מנהל בית הספר ומזכיר/מנהל.

סעיף 2(ב) לתקנות לימוד חובה (ייעוד כספי תשלומים) קובע: "רשות חינוך מקומית ובעל מוסד חינוך יסמיכו מטעמם את מנהל מוסד החינוך ואדם נוסף המועסק על ידם, וכן נציג נבחר של ועד ההורים ואם אין ועד הורים, נציג של ההורים במוסד, לניהול כספי התשלומים שהתקבלו בעד תלמידים באותו מוסד, לגבי חשבון הבנק (להלן – מורשי חתימה)" דהיינו, לחשבון ההורים נדרשים שלושה מורשי חתימה: מנהל בית הספר, עובד נוסף בבית הספר ונציג ההורים.

ב. בית ספר עמית ובית ספר חמדת - לא אותר מסמך מורשי החתימה בחשבונות הבנק של בתי ספר אלו. בשל כך, לא ניתן היה לבדוק מיהם מורשי החתימה בחשבונות הבנק של בתי הספר ולאמת את דיווחי המזכירות בנוגע לזהותם. מאחר שבידי מורשי החתימה בחשבונות הבנק של בית הספר נתון כוח רב לבצע פעולות בחשבונות ולהעביר כספים, ישנה חשיבות רבה למינוי מורשי חתימה מבין הגורמים המנויים בתקנות בכל אחד מהחשבונות. בית ספר פסגות - מורשות החתימה בחשבון הרשות הן מנהלת בית הספר ומזכירת בית הספר, כנדרש בחוזר תשע"ה. מורשי החתימה בחשבון הורים הנם המנהלת, המזכיר ונציג ועד ההורים, כנדרש בתקנות לימוד חובה (ייעוד כספי תשלומים).

5.3 העברות תקציביות

א. על פי חוזר תשע"ה, "תישמר הפרדה בין חשבון הניהול העצמי לחשבון תשלומי ההורים. אין לאפשר העברה של תקציבים בין חשבון הניהול העצמי לבין חשבון תשלומי ההורים ולהפך, למעט בנושאים מוגדרים המפורטים בנספח ג לחוזר זה. ככלל, מימון של הרשות המקומית המיועד לנושאים שבית הספר גובה בגינם גם מהורים, כגון מלגות לתלמידים, יועבר ישירות לחשבון ההורים."

ניהול חשבונות הבנק על ידי בתי הספר מחייב הפרדה מוחלטת כאמור בין חשבון הרשות לחשבון ההורים, וכן, לא ניתן לבצע העברות תקציביות בין החשבונות מלבד במקרים חריגים ובאישור מיוחד.

ב. בניגוד לחוזר תשע"ה נמצאו שני מקרים בבית ספר פסגות בשנים תשע"ז-תשע"ח בהם בוצעו העברות כספים מחשבון הרשות לחשבון הורים, כמפורט להלן:

שנת לימודים	תאריך העברה	סכום בש"ח
תשע"ז	06/12/2016	1,500
תשע"ח	17/05/2018	7,618

נוסף על ההעברות התקציביות שפורטו לעיל, יצוין כי בשנת תשע"ז, יצרה מזכירת בית ספר פסגות לחשבון הורים כרטיס הנהלת חשבונות שמספרו 101156001 ושמו "חשבון הורים/רשות", אשר יתרתו בשנת תשע"ז עמדה על 1,500 ש"ח. כרטיס זה משמש להעברות כספים מחשבון הרשות לחשבון הורים, ועל כן שמו.

העברות נוספות שבוצעו מחשבון הרשות לחשבון הורים בוצעו בעבור מלגות תלמידים - מותרות בהתאם להוראות חוזר תשע"ה.

6. הטמעת תוכנה כספית בבית הספר

6.1 במסגרת המעבר לניהול עצמי של בתי הספר, נדרשה המועצה לוודא כי קיימת בבית הספר תוכנה כספית לניהול חשבונות או לרכוש עבורו תוכנה כזו.

על פי הנחיות משרד החינוך המפורסמות באתר האינטרנט של מינהלת הניהול העצמי, "בתי הספר בניהול עצמי יעשו שימוש באחת התוכנות הכספיות המאושרות ע"י התקינה של משרד החינוך. בשלב זה התוכנות שמאפשרות ייצור אוטומטי של הקובץ עבור המאגר, אשר נמצאות בתהליך של אישור, ואשר ניתן להשתמש בהם הן : אסיף של החברה לאוטומציה, כספים 2000 של חברת מטרופולינט ו-School@Cash של חברת אינפורמטיקה."

6.2 נושא זה נבדק ונמצא תקין :

א. כל בתי הספר בניהול עצמי במועצה עושים שימוש בתוכנת "אסיף". זוהי אחת התוכנות להנהלת חשבונות שאושרה לשימוש במסגרת הניהול העצמי.

ב. ההרשאות לתוכנת "אסיף" מוענקות כראוי למנהלת ולמזכירת בית הספר בלבד. כמו כן, התוכנה מותקנת באופן מקומי במחשב של מזכירת בית הספר בלבד.

7. תשלומי השמל ומים

כאמור, מסמך ההבנות מגדיר מהם תחומי האחריות שחובה להעביר לבתי הספר בניהול עצמי ומהם תחומי האחריות של הרשות המקומית ובמימונה. חשבון חשמל הוא בין תחומי האחריות שחובה להעבירו לבתי הספר.

7.1 הפרדת מוני חשמל ומים

א. על פי סעיף 8 ד למסמך ההבנות, טרם העברת תחומי האחריות המנהלתיים לבתי הספר "על הרשות לוודא שלכל בית ספר קיים מונה נפרד של הוצאות התפעול הרלוונטיות, כגון: מים, חשמל ומלפון, אשר מבטא את הוצאות בית הספר בלבד. ככל שיש חיבור של גופים נוספים למונה הבית ספרי, באחריות הרשות המקומית ועל חשבונה לדאוג להפרדת המונים".

על פי מתווה היישום: "לכל בית ספר מונה חשמל ומונה מים. מוני בית הספר צריכים לבטא ככל האפשר רק את הוצאות בית הספר. באחריות ובמימון הרשות המקומית לדאוג להפרדת מונים או לבצע הערכת שימוש נוסף. יש לקבוע לכך לוח זמנים מפורט."

ב. ראש צוות הנהלת החשבונות של המועצה מסרה כי לבתי הספר פסגות ועמית יש מונה אחד משותף למים, ולבית ספר חמדת יש מונה מים ראשי שממנו יוצאים אמנם מונים משניים

(בית הכנסת התימני, בני עקיבא, גנים), אך אין מבוצעות קריאות למונים אלה. החיוב של בתי הספר פסגות ועמית נעשה כיום על פי חלוקה שווה.

ג. נמצא כי במתחם בית הספר חמדת ישנו מגרש כדורסל המשמש את התושבים ומאר בשעות הערב. למגרש יש אמנם מונה משנה אך בשנים שנבדקו לא בוצעה כל קריאה והוצאות החשמל הושטו על בית הספר. מדגימה של צריכת החשמל של המגרש עולה כי מדובר בהוצאה כבדה - למעלה מ-20,000 ש"ח בשנה.

תגובת מנהלת בית ספר חמדת: "אמנם הביקורת נערכה טרם ידיעתנו את הנתון הנוסף בנוגע למגרש הכדורסל הממוקם בחמדת. אך חשוב להבהיר כי... למגרש הכדורסל אין מונה נפרד ולכן עלויות החשמל של חמדת אינן מדויקות, מה גם שבית הספר סופג עלויות צריכה לא תקינות ולא פרופורציונאליות בעליל. עד כה לא נשלח גורם מטעם המועצה להסדיר את הפרדת המונים [נכון למועד התגובה]."

עוד נמצא כי משרדי מחלקת החינוך מחוברים ללוח החשמל הראשי בבית ספר פסגות, אך אין להם מונה נפרד. הוצאות החשמל של משרדים אלה (מאור, מיזוג, מחשבים ועוד) מושטים אפוא על בית ספר פסגות.

ד. בבית הספר פסגות מתקיימים צהרונים עם מאות ילדים, וכן קייטנות במהלך חופשות, אשר צורכים מים על חשבון בית ספר פסגות. יתרה מכך, מאחר שגם בית ספר עמית שותף למונה המים, הוא נושא בחצי מהעלויות, גם אם אין לו נגיעה לגופים אלה.

ה. בשנות הבדיקה פעל במתחם בית הספר פסגות גן ילדים פרטי במבנה בבעלות המועצה. דמי השכירות ששילמו בעלי הגן למועצה כללו "את תשלום ההוצאות השוטפות קרי: צריכת חשמל ומים". במילים אחרות, בית הספר נושא בהוצאות המים והחשמל של גן הילדים לאורך כל השנה.

תגובת גזבר המועצה: "...התקיים דיון [בהשתתפות מנהלת מחלקת חינוך, הגזבר ומנהל חשבונות ראשי האחראי על תחום הניהול העצמי]... מצדם של בתי הספר הועלתה הבעיה של חיבור של צרכנים נוספים על מונה החשמל של בית הספר, הדבר הועבר לבדיקה של מהנדס המועצה. בהתאם לתוצאות הבדיקה, יעודכן החיוב ויקוזז כל שימוש של צרכן המחובר למונה בית הספר."

ו. מבדיקת הביקורת עולה כי ישנו מונה נפרד לחשמל עבור כל אחד מבתי הספר בניהול עצמי במועצה אולם המונה שייך למועצה, ולא לבתי הספר. כלומר, בניגוד לעקרונות הניהול העצמי, בתי הספר אינם מתנהלים מול חברת החשמל באופן עצמאי, אלא אמורים להעביר את התשלומים עבור החשמל למועצה והמועצה משלמת לחברת החשמל.

הביקורת תציין כי הליך דומה מבוצע באשר לתשלום חשבונות מים, כאשר מונה המים רשום על שם המועצה, המועצה משלמת את חשבון המים עבור בתי הספר בניהול עצמי, ובהתאם אמורה לחייב את בתי הספר.

7.2 העברת תשלומי חשמל למועצה

א. העברת התשלומים עבור חשמל מבתי הספר בניהול עצמי למועצה אמורה, במידה שמוני החשמל לא יופרדו, להתבצע בדרך הבאה:



לדברי מזכירות בתי הספר, חשבונות החשכל השנתיים עומדים על סך של כ-60,000 ש"ח בממוצע, עבור כל בית ספר בניהול עצמי, בהתאם לצריכתו.

ב. נמצא כי עובדת הגזברות במועצה אשר אמורה להעביר לבתי הספר חיוב תקופתי עבור צריכת החשכל, בהתאם לחשבון שהתקבל מחברת החשכל, איננה מעבירה לבתי הספר את מלוא החיובים, ובשל כך בתי הספר לא מעבירים את התשלומים הנדרשים למועצה.

להלן תשלומי החשכל שהועברו למועצה מבתי הספר בניהול עצמי בשנים תשע"ז-תשע"ח:

בית ספר	תשע"ח	כרטיס הנה"ח	תשע"ז	כרטיס הנה"ח
חמדת	19,605	307911007	49,682	307911007
פסגות	7,134	302914001	60,379	307911001
עמית	0	אין	65,298	302914999

כפי שניתן לראות בטבלה, בשנת תשע"ח חויבו בתי הספר בסכומים זעומים בלבד עבור חשבונות החשכל.

כמו כן, מבית ספר עמית בשנת תשע"ח לא הועברו כלל תשלומים למועצה עבור חשכל, ובהתאם לא קיים אפילו כרטיס הנהלת חשבונות של חשכל בבית הספר בשנה זו.

עובדת הגזברות במועצה מסרה לביקורת כי לעתים, עקב מצוקת זמן, לא שלחה את חיובי החשכל לבתי הספר, ובשל כך לא נגבו הכספים עבור תשלומי החשכל המשויכים לבתי הספר.

יצוין, כי כתוצאה מכך שהמועצה אינה מחייבת את בתי הספר בניהול עצמי עבור חשבונות החשכל, היא פוגעת ביציבות הכלכלית של בתי הספר. הפגיעה נובעת מהצטברות חובות בהיקפים גדולים מאוד למועצה, אשר לא בהכרח מובאים בחשבון בתכנון שנת התקציב בבתי הספר בניהול עצמי.

ג. בכרטיס הנהלת החשבונות של חשבון הרשות של בית ספר פסגות לשנת תשע"ח, נפתחו בטעות שני כרטיסי הנהלת חשבונות של "חשמל": כרטיס מספר 307911001 וכרטיס מספר 302914001.

בחשבון הרשות של בית ספר פסגות לשנת תשע"ח, נרשמה בכרטיס "חשמל" שמספרו 307911001 הוצאה בסך 17,117 ש"ח כנגד כרטיס של "מועצה מקומית מיתר" שמספרו 300174001. כל יתר התשלומים שבוצעו מכרטיס "חשמל" שמספרו 302914001, בוצעו כנגד הכרטיס של "רשות מקומית מיתר" שמספרו 101025001.

8. תכנית עבודה ואישורה בוועדה המלווה

8.1 על פי סעיף 2.4 ו-3.3 לחוזר תשע"ה, בית הספר יגבש תכנית עבודה פדגוגית מקושרת לתקציב הבית-ספרי השנתי (לשנת לימודים) וליתר משאבי בית הספר. התכנית תבטא את מטרותיו, את יעדיו ואת סדרי העדיפויות שהגדיר בית הספר. תקציב בית הספר יתבסס על ההעברות הצפויות מהרשות המקומית, על הכנסות צפויות אחרות (כגון תשלומי הורים, הכנסות נוספות ממשרד החינוך) ועל הנחות לגבי ההוצאה השנתית בכל נושא.

כחלק ממיסוד המהלך, מכונן כל בית ספר בניהול עצמי ועדה מלווה בית-ספרית. בפני הוועדה הזו מציגים מנהל בית הספר ושותפיו את תכנית העבודה מקושרת המשאבים, דנים במכלול היבטיה ומאשרים אותה.

סעיף 7 למזכר ההבנות קובע: "מנהל אגף החינוך ברשות המקומית והמפקח הכולל על בתי"ס אחראיים למיסוד ועדה מלווה בית ספרית, עבור כל אחד מבתי הספר שעוברים לניהול עצמי... יחד עם זאת ניתן להסב מסגרות קיימות מובנות ליישום מודל הוועדה המלווה הבית ספרית".

על פי המדריך "ועדה מלווה בית ספרית" משנת 2015 שפרסם משרד החינוך (להלן: **מדריך לוועדה מלווה**), על הוועדה המלווה נדרש להתכנס לפחות פעמיים בשנה:

- טרם פתיחת שנה"ל - לצורך דיון ואישור תכנית העבודה מקושרת המשאבים של בית הספר לשנה"ל הקרובה.
- פעם נוספת באמצע שנה"ל - לצורך דיון בתכנית כפי שהיא מתבצעת בפועל, הערכה והפקת לקחים לקראת גיבוש תכנית העבודה לשנה"ל שלאחר מכן.

המדריך לוועדה מלווה קובע את הרכב הוועדה: מנהל בית הספר - מרכז הוועדה, מפקח כולל, מנהל מחלקת חינוך או נציגו, גזבר הרשות או נציג מטעמו, נציג מורים ונציג הורים.

כמו כן, נקבע במדריך לוועדה מלווה כי "הדיון בוועדה וההחלטות המתקבלות יתועדו במסמך מסכם ומפורט אשר יופץ לא יאוחר משבוע לאחר קיום הוועדה" לגורמים הרלוונטיים במשרד החינוך, במועצה ובבית הספר.

לאור מורכבות נושא הניהול העצמי, נודעת חשיבות רבה להתכנסות הוועדה המלווה ולקיום דיון מעמיק בסוגיות הניהוליות והכספיות שעל סדר היום בבית הספר.

8.2 הביקורת בדקה בנוגע לכל אחד מבתי הספר האם בשנים תשע"ז-תשע"ח הוקמה ועדה מלווה כנדרש, האם קיימה ישיבות לפחות פעמיים בשנה, האם הפיצה פרוטוקול המתעד את מהלך הישיבה. לנציג הורי התלמידים למשל יש תפקיד חשוב בדיון בהצפת הקשיים ובהעלאת הנושאים החשובים עבור התלמידים, ולכן היעדרו מדיוני הוועדה מקשה ולעתים אף מונע העלאת נושאים משמעותיים לסדר היום. משום כך, נבדק האם הרכב הוועדה תואם את הוראות המדריך.

א. בית ספר עמית

לדברי מנהלת בית הספר, בשנת תשע"ח התכנסה הוועדה המלווה פעמיים ונרשמו פרוטוקולים. אולם, מאחר שהביקורת לא קיבלה לידיה את הפרוטוקולים הללו, לא ניתן היה לאמת דיווח זה. כמו כן, למנהלת בית הספר לא ידוע האם הוועדה המלווה התכנסה בשנים קודמות וכן האם נרשמו פרוטוקולים, שכן נכנסה לתפקידה בשנת תשע"ח.

ב. בית ספר חמדת

עד סוף שנת תשע"ח לא הוקמה ועדה מלווה ולא התכנסה כנדרש במדריך לוועדה מלווה. בסוף שנת תשע"ח, ולאחר שנכנסה לתפקיד מנהלת חדשה, הוקמה ועדה מלווה, והתכנסה לראשונה לקראת סוף שנת הלימודים, אולם לא נרשם פרוטוקול של ישיבת הוועדה.

ג. בית ספר פסגות

בישיבה מיום 6.2.18 של הוועדה, לא נכח נציג הורים. מעבר לכך, לא היה ניתן לקבל פרוטוקולים נוספים של דיוני הוועדה, במידה שהתקיימו.

8.3 תכנית העבודה השנתית היא תכנית הליכה של בית הספר. היא משקפת את תכנון התקציב והתוכן הנלמד במהלך השנה, ועל כן חשוב להציגה בפני הגורמים המנהלים הרלוונטיים לעניין במועצה ובבתי הספר.

הביקורת ביקשה לבדוק האם לבתי הספר בניהול עצמי במועצה יש תכניות עבודה פדגוגית שנתיות שאושרו על ידי הוועדה המלווה בשנים תשע"ז-תשע"ח:

א. בית ספר עמית

מאחר שהביקורת לא קיבלה פרוטוקולים של הוועדה המלווה וכן לא קיבלה תכניות עבודה לשנים תשע"ז-תשע"ח, לא ניתן היה לבדוק האם אושרה תכנית עבודה פדגוגית שנתית על ידי הוועדה המלווה של בית הספר בכל אחת מן השנים הללו.

ב. בית ספר חמדת

הביקורת קיבלה לידיה מצגת אחת בלבד לשנת תשע"ח, אשר מפרטת את תכנית העבודה הפדגוגית השנתית של בית הספר. אולם, מאחר שבית הספר לא ערך פרוטוקול של ישיבת הוועדה המלווה, לא ניתן לבדוק האם תכנית העבודה קיבלה את אישור הוועדה המלווה.

ג. בית ספר פסגות

הביקורת קיבלה לידיה מצגת אחת בלבד לשנת תשע"ח, אשר מפרטת את תכנית העבודה הפדגוגית השנתית של בית הספר. עם זאת, בפרוטוקול של הוועדה המלווה מיום 6.2.18 לא צוינו החלטות הוועדה, וכן לא צוין האם אושרה תכנית העבודה השנתית.

כמו כן, הביקורת לא קיבלה את תכנית העבודה הפדגוגית השנתית של בית הספר לשנת תשע"ז, ומכאן גם שלא יכלה לבדוק האם אושרה על ידי הוועדה המלווה של בית הספר.

9. רכש והתקשרויות עם ספקים

9.1 במסגרת המעבר לניהול עצמי נדרשים בתי הספר לבצע רכש באופן עצמאי בשלל תחומים ולהתקשר במישרין מול ספקים שונים.

בתי הספר בניהול עצמי במועצה מבצעים רכישות מספקים על פי נוהל הרכש של המועצה, אשר קובע את כמות הצעות המחיר הנדרשות בהתאם להיקף ההתקשרות עם ספקים (להלן: "נוהל רכש"), כמפורט להלן:

היקף כספי בש"ח	מס' הצעות המחיר הנדרשות
10,000-0	2
69,200-10,001	3
מעל 69,200	טעון מכרז פומבי כחוק

9.2 הביקורת דגמה מספר התקשרויות עם ספקים בשניים מבתי הספר בניהול עצמי במועצה - חמדת ופסגות, על מנת לבדוק האם התקבלו הצעות מחיר כנדרש.

א. חמדת

נבדקו ההתקשרויות הבאות:

תאריך	מהות ההוצאה	סכום בש"ח
28.8.17	מדבקות טפט	6,328
24.8.17	ציור קיר אולם כנסים	4,680
8.6.18	תכנית אלומה מתמטיקה	9,925

לביקורת לא הועברו הצעות מחיר בעבור אף לא אחת מההתקשרויות. לדברי מזכירת בית הספר, הצעות המחיר שנתקבלו מספקים שונים לגבי רכישה מסוימת נזרקות לאחר הבחירה בספק אחד בעבור אותה רכישה.

ב. פסגות

נבדקו ההתקשרויות הבאות:

תאריך	מהות ההוצאה	סכום בש"ח
12.2.18	עיצוב מבנה בית ספר, שלטים, פרסים	4,900
23.7.18	ציוד משרדי	3,361
11.11.17	לימודי מתמטיקה למצטיינים	29,925

לביקורת לא הועברו הצעות מחיר בעבור אף אחת מההתקשרויות. לגבי רכישת ציוד משרדי, מזכירת בית הספר מסרה כי התקבלה הצעת מחיר אחת בעל פה מחברה נוספת אשר הייתה גבוהה יותר.

יצוין כי נמסר לביקורת שרק החל משנת תשע"ט, בפגישה של מנהל החשבונות הראשי עם המנהלת והמזכירה של בית הספר, הוא הנחה אותן לקבל הצעות מחיר כנדרש על פי נוהל הרכש.

9.3 הביקורת תציין כי חלק מן המזכירות בבתי הספר מסרו לביקורת כי למיטב ידיעתן נדרש לקבל שלוש הצעות מחיר לצורך ביצוע רכישה בסכום הגבוה מ-3,000 ש"ח. הדבר מעיד על כך שהן אינן מודעות להנחיות הרכש במועצה, ולמספר הצעות המחיר שנדרש לקבל בכל פעם שביט הספר מעוניין לבצע רכש. כמו כן יודגש, כי על אף ההנחה שיש לקבל שלוש הצעות מחיר בעת רכישה בסכום הגבוה מ-3,000 ש"ח, באף אחד מהמקרים שנבדקו לא התקבל מספר ההצעות הנדרש.

10. תשלומי הורים

10.1 על פי הוראות החקיקה וחוזר מנכ"ל משרד החינוך סג3 (תשלומי הורים), כיום יש לגבות מהתלמידים סוג תשלום חובה אחד: תשלום בגין ביטוח תאונות אישיות. התשלום המרבי בגין ביטוח זה בשנת תשע"ג נקבע בחוזר מנכ"ל 1-3.11. המועצה משלמת לחברת הביטוח, ובית הספר גובה מההורים את ההחזר למועצה.

בנוסף לכך, משרד החינוך מתיר לבתי הספר לבקש "תשלומי רשות" מההורים בגין שירותי חינוך ותרבות המומלצים על-ידו במטרה להעשיר את עולמם התרבותי-ערכי של התלמידים. השירותים כוללים: טיולים, מסיבות, סל תרבות, השאלת ספרים, ועד הורים מוסדי וועד הורים ארצי. עבור שירותים אלה, משלמים ההורים לבית הספר הרוכש אותם עבור התלמידים.

כמו כן, ניתן לגבות מההורים תשלומים עד למחיר המקסימלי שנקבע בחוזר מנכ"ל בגין תל"ן (תכנית לימודים נוספת), עבור פעילויות תיגבור והעשרה של תכנית הלימודים. על פי סעיף 13.1 לחוזר מנכ"ל משרד החינוך סג3 (תשלומי הורים): "אין לחייב בתשלום הורה שאינו חפץ כי ילדו ישתתף בתל"ן, ואין להתנות רישום בהשתתפות בתל"ן או בתשלום בגינה. בכפיפות לכך שהתל"ן תיערך בסוף יום הלימודים אין חובה לשתף במסגרתה את התלמידים שהוריהם לא שילמו עבורה (ובתנאי שהטעם לכך אינו טעם כלכלי מוצדק)".

בתי הספר רשאים לגבות גם תשלומים עבור סל של "רכישת שירותים מרצון", שהם בגדר חוזה מרצון בין בית הספר לבין ההורה והתשלום עליהם לבית הספר הנו בגדר רשות. בשום מקרה אין לחייב תלמידים להיזקק לשירותים אלה או לחייב את ההורים ברכישתם. גם גובהו המרבי של "סל" זה נקבע בחוזר מנכ"ל 1-3.11.

ההורים גם רשאים לתרום לבית הספר כל כסף וכל שווה-כסף. על ועד ההורים לערוך חוזר תרומות של ועד ההורים, שנועד לאפשר להורים לתרום כסף.

על פי סעיף 5 לחוזר מנכ"ל 9-3.11: "מנהל בית הספר ישלח להורים חוזר בנושא התשלומים מרצון, בנפרד מחוזר אגרת השירותים, בחתימתו ובחתימת יו"ר ועד ההורים המוסדי... החוזר יכלול את פירוט השירותים ואת עלותם לתלמיד".

10.2 הביקורת קיבלה לידיה את אגרות התשלומים לשנת הלימודים תשע"ט² עבור בתי הספר פסגות ועמית, וכן את אגרת התשלומים לשנת תשע"ח עבור בית ספר חמדת (נספח ד).

באגרות התשלומים מצוינים התחומים עבורם נגבה התשלום מההורים, כאשר חלק מהתשלומים נמצאים תחת קטגוריה של "תשלומים מרצון".

10.3 במסמך אגרת התשלומים לשנת תשע"ט של בתי הספר פסגות ועמית, דרישת התשלום עבור תל"ן נמצאת תחת הכותרת של "תשלומים מרצון", כאשר בתחתית הטבלה מצוין כי "תשלום עבור תל"ן מהווה תנאי להשתתפות בחוגים".

לעומת זאת, באגרת התשלומים לשנת תשע"ח של בית ספר חמדת, דרישת התשלום עבור תל"ן אינה נמצאת תחת "תשלומים מרצון", וכן לא מצוין באגרת התשלומים כי התשלום מהווה תנאי להשתתפות בחוגים. משתמע מכך, כי דרישת התשלום עבור תל"ן בבית ספר חמדת הנה חובה וכי אין אפשרות להימנע מתשלום, גם לא בעבור אי השתתפות בחוגים.

מאחר שמדובר בסכום שאינו מבוטל, בסך של 354 ש"ח בבית ספר חמדת בשנת תשע"ח, וסך של 478 ש"ח בבתי ספר פסגות ועמית בשנת תשע"ט, חשוב להביא לידיעת ההורים כי אין מדובר בתשלום חובה, במיוחד כאשר על פי חוזר מנכ"ל סג 3 אין להתנות רישום לתל"ן בתשלום עבור הפעילות.

10.4 אגרת התשלומים להורים של בתי ספר פסגות ועמית משותפת לשני בתי הספר, ומצוין כי "יש לרשום את ההמחאה לפקודת הורים פסגות / עמית". איחוד האגרות של שני בתי הספר וההנחיה המשותפת עלולים במידה רבה לפתוח פתח לבלבול וחוסר הבנה באשר למוטב. וכך, במקום לרשום את ההמחאה לפקודת בית הספר הרלוונטי, לרשום את ההמחאה לטובת "פסגות / עמית".

10.5 בשלושת בתי הספר בניהול עצמי במועצה לא הופץ חוזר נפרד לתשלומים מרצון בשנת תשע"ח, וזאת בניגוד להנחיית חוזר מנכ"ל 9-3.11.

באגרת התשלומים לשנת תשע"ח של בית ספר חמדת נרשם בתיאור "התשלומים מרצון": "יזומות חינוכיות וייחודיות". לדעת הביקורת, לא נכתב פירוט הולם המספק הסבר על טיב ההוצאות מסעיף זה.

² לטענת הנהלות בתי הספר, לא חל שינוי באגרות בשנים תשע"ז-תשע"ט.

סיכום ומסקנות

1. לא אותר מסמך ההבנות בין המועצה למשרד החינוך, אשר יש לחתום עליו בעת המעבר לניהול עצמי של בתי ספר.
 2. למועצה אין אוגדן נהלים רשומי לבתי הספר בניהול עצמי, דבר המקשה על בקרה נאותה אחר התנהלות המועצה ובתי הספר. זאת ועוד, בהיעדר אוגדן נהלים רשומי, לא הגדירה המועצה את חלוקת האחריות בין בתי הספר לרשות, בניגוד לקבוע בנספח ב למסמך ההבנות.
 3. מהרכב סל התלמיד שהגדירה המועצה לשנת תשע"ח עולה כי לא הועברו לבתי הספר תחומי אחריות מחויבים, כגון: אחזקת ריהוט, מחשבים, מזגנים וציוד היקפי וחידוש הציוד, רכישת ציוד לחינוך גופני וספרים לספריות וכן רכישת חומרי ניקוי וציוד עזרה ראשונה.
 4. לא בכל בתי הספר הוקמה ועדה מלווה לפי ההרכב הנדרש, ואם הוקמה, היא לא קיימה את מספר הישיבות הנדרש ו/או שלא נרשם והופץ פרוטוקול המתעד את מהלך הישיבה וההחלטות שהתקבלו בה.
 5. הביקורת לא קיבלה לידיה את כל תכניות העבודה הפדגוגיות לשנים תשע"ז-תשע"ח, וממילא גם לא ניתן היה לבדוק האם היא אושרה בידי הוועדה המלווה של בית הספר בכל אחת מן השנים הללו.
 6. חרף בקשותיה, מזכירת בית ספר עמית לא עברה כלל הכשרה כנדרש בהנחיות מתווה היישום. תגובת גזבר המועצה: "מזכירת בית ספר עמית יצאה להשתלמות מזכירות לניהול עצמי של בתי הספר [בפברואר 2019]."
 7. במועצה נקבע סל תלמיד לשנת תשע"ח, המפרט את חלוקת התקציב על פי סעיפים, אשר יינתן לבתי הספר עבור כל תלמיד. ישנן מספר גרסאות לסל תקציב, לרבות פער מסוים בסכום הכולל של הסל. נוסף על כך, לא כל מזכירות בתי הספר מודעות לתקציב שאמור להתקבל מהמועצה, ונראה כי אין הלימה בין הרישומים שמנהלת המועצה לבין הרישומים של בתי הספר, ובשל כך בתי הספר לא יכולים לבצע בקרה על התקציב אשר הועבר להם מהמועצה.
 8. מבחינת סל התלמיד של המועצה עולה כי לא כל רכיבי עומדים ברף שנקבע להם במודל התקצוב לשנת תשע"ו וכי תוספות שמשרד החינוך משלם עבור "סיוע לניהול עצמי" ו"תוספת לתלמיד במסגרת הניהול העצמי" מתוקצבות על ידי המועצה רק באופן חלקי. תגובת גזבר המועצה: "התקיימו שני דיונים עם מינהל הניהול העצמי של משרד החינוך ועלו שני נושאים בדיון: א. גובה סל תלמיד..."
- מנגד, המועצה הגדילה את תקציב עלויות התפעול, ובכך עומדת בסל התלמיד המינימאלי שקבע משרד החינוך. מצב זה מעורר חשש כי במידה שידרש תקציב גדול משמעותית למימון עלויות התפעול, יושקע חלק גדול מתקציב בתי הספר בעלויות התפעול, ושאר התחומים יתקצבו בחסר.

9. על פי כרטסת הנהלת חשבונות של בתי הספר, בשנים תשע"ז-תשע"ח, המועצה לא העבירה לבתי הספר בניהול עצמי סכום כולל של 116,223 ש"ח שנדרשה להעביר בהתבסס על סל התלמיד. אולם, נמצא כי המועצה העבירה את כל הסכום הנדרש, בהתאם לסל התקציב המינימלי על פי משרד החינוך. בתי הספר אינם מודעים אפוא לסכומים לא פעוטים שהועברו לרשותם ויכולים לשמש אותם לצרכים שונים במסגרת הניהול העצמי. פעם נוספת ניתן לראות כי אין סנכרון בין בתי הספר למועצה.
10. נמצא כי כל בתי הספר בניהול עצמי במועצה מחזיקים כנדרש בשני חשבונות בנק נפרדים עבור ניהול עצמי: הן חשבון רשותי והן חשבון הורים. אולם, בבתי הספר עמית וחמדת לא אותר מסמך מורשי החתימה בחשבונות הבנק. יש להדגיש את הכוח הרב הנתון בידי מורשי החתימה לבצע פעולות בחשבונות ולהעביר כספים, וממילא גם את חשיבות זהותם.
11. בבית הספר פסגות אותרו ליקויים בניהול החשבונות הכספיים: בניגוד לחוזר תשע"ה נמצאו שני מקרים בשנים תשע"ז-תשע"ח בהם בוצעו העברות כספים מחשבון הרשות לחשבון הורים. עוד נמצא כי מזכירת בית ספר יצרה כרטיס הנהלת חשבונות ("חשבון הורים/רשות") המשמש להעברות כספים מחשבון הרשות לחשבון הורים.
12. במסגרת המעבר לניהול עצמי של בתי הספר, דאגה המועצה כנדרש לתוכנה כספית לניהול חשבונות בבית הספר.
13. שני בתי ספר, פסגות ועמית, חולקים מונה אחד משותף למים, וכך גם את החשבונות. לבית הספר חמדת יש מונה מים ראשי שממנו יוצאים מונים משניים לגני ילדים אך גם לבית כנסת ולסניף בני עקיבא. אין מבוצעות קריאות למונים אלה וההוצאות מושתות על בית הספר.
14. כל בתי הספר בניהול עצמי מחוברים למוני חשמל, אולם המונים שייכים למועצה, ובשל כך בתי הספר אינם מתנהלים מול חברת החשמל באופן עצמאי.
- נמצא כי המועצה משלמת את החשבונות לחברת החשמל ומחייבת את בית הספר על אותו הסכום, אך אין הקפדה על שליחת חיובי החשמל לבתי הספר במועדם, בלא שיהיו. העיכובים מקשים על בתי הספר לשאת בחובם, לזכות את חשבון המועצה, וכן לנהל את תקציבם כראוי על פי הכנסותיהם והוצאותיהם.
15. במתחם בית הספר חמדת ישנו מגרש כדורסל המואר לטובת שימוש התושבים בשעות הערב. למגרש יש מונה משנה, אולם, מזה זמן רב לא בוצעה בו קריאה, כך שהוצאות החשמל הכבדות שלו מושתות על בית הספר.
- עוד נמצא כי משרדי מחלקת החינוך מחוברים ללוח החשמל הראשי בבית ספר פסגות, אך אין להם מונה נפרד. הוצאות החשמל של משרדים אלה מושתים אפוא על בית הספר.
- נמצא כי גופים פרטיים - גן פרטי, צהרון וקייטנות - העושים שימוש במבנה ובחצר בית הספר פסגות צורכים מים וחשמל על חשבונו. יתרה מכך, מאחר שגם בית ספר עמית שותף למונה המים, הוא נושא בחצי מהעלויות, גם אם אין לו נגיעה לגופים אלה.

16. בתי הספר בניהול עצמי במועצה אינם מקפידים על ביצוע רכישות מספקים על פי נוהל הרכש של המועצה, בייחוד מבחינת כמות הצעות המחיר הנדרשות בהתאם להיקף ההתקשרות עם הספקים, אם בכלל.

יצוין כי בתחילת שנת תשע"ט הנחה מנהל החשבונות הראשי את המנהלת והמזכירה של בית הספר פסגות בנוגע להצעות המחיר ולנוהל הרכש.

17. מאגרות התשלומים המפרטות את התחומים עבורם נגבה התשלום מההורים עולה כי דרישת התשלום עבור תל"ן בבית ספר חמדת הנה חובה וכי אין אפשרות להימנע מתשלום, גם לא בעבור אי-השתתפות בחוגים, אף שאין מדובר בתשלום חובה.

ומהיבט אחר, אגרת התשלומים להורים של בתי ספר פסגות ועמית משותפת לשני בתי הספר, ומצוין בה כי "יש לרשום את ההמחאה לפקודת הורים פסגות / עמית". איחוד האגרות של שני בתי הספר עלול לפתוח פתח לבלבול ואי-הבנה באשר למוטב.

בשלושת בתי הספר בניהול עצמי במועצה לא הופץ חוזר נפרד לתשלומים מרצון בשנת תשע"ח, וזאת בניגוד להנחיית חוזר מנכ"ל 9-11.3.

המלצות

1. במידה שלא יאותר, יש לחתום על מסמך הבנות עם משרד החינוך, כפי שמורה חוזר תשע"ה. במסמך ההבנות יש להסדיר את התקציב שיועבר ממשרד החינוך למועצה עבור בתי הספר בניהול עצמי, ובכלל זה - את גובה סל התלמיד על כל הפריטים שבו, את התקציב שיועבר מהמועצה לבתי הספר ואת הסמכויות שיועברו מהמועצה לבתי הספר לשם מימוש הניהול העצמי, הן בהיבטים כלכליים והן בהיבטים תפעוליים.
לאחר החתימה יש לשמור העתק של המסמך הן במחלקת החינוך במועצה והן בבתי הספר.
2. על המועצה להכין בדחיפות אוגדן נהלים, אשר יכלול לכל הפחות את כל הנהלים אשר מוגדרים כמינימום ההכרחי בהתאם למסמך ההבנות. אוגדן הנהלים יפרט את חלוקת האחריות בין המועצה לבתי הספר בניהול עצמי ואת תחומי האחריות הנוגעים לניהול בתי הספר, בהתאם לקבוע בנספח ב למסמך ההבנות.
3. על המועצה להקפיד על תקצוב בתי הספר לניהול עצמי בהתאם למודל התקצוב שמשרד החינוך מפרסם (האחרון פורסם בתשע"ו) ולבצע על פיו את תקצוב סל התלמיד במועצה. מומלץ לעביר לכל אחד מבתי הספר בתחילת השנה את פירוט סל התקציב הנוגע לו: התחומים המתוקצבים, היקף התקציב עבור כל אחד מהתחומים והתקציב הכולל עבור כל התלמידים אשר יועבר לבית הספר.
4. יש לבצע סינכרון ויישור קו עם נתוני המועצה באשר להכנסות השנתיות, ולהתאים את הרישומים של המועצה ובתי הספר כך שישקפו את היקף הכספים שהועברו באותה שנה.

צעדים שננקטו:

- ✓ תגובת גזבר המועצה: "התקיימו שני דיונים עם מינהל הניהול העצמי של משרד החינוך... הוחלט על מתן מספר שעות של תמיכה, הכוונה והדרכה בנושא בידי יועץ חיצוני מטעם מינהלת המשרד לבתי הספר בניהול עצמי במיתר. כמו כן, התקיים דיון על השירותים שמקבלים בתי הספר מהרשות למרות שהם חלק מההוצאות של בתי הספר במסגרת הניהול העצמי."
- 5. הביקורת ממליצה כי המועצה ובתי הספר יקפידו על התכנסות הוועדה פעמיים בשנה ועל תיעוד דיוני הוועדה בפרוטוקולים מסודרים והפצת סיכומי הדיונים כנדרש. נוסף על כך, על המועצה לדאוג להרכב תקין של הוועדה.
על המועצה והנהלת בית הספר להקפיד על הצגת תכנית העבודה השנתית בפני הוועדה המלווה הבית ספרית, ועל קבלת אישור הוועדה לתכנית השנתית.
- 6. הביקורת ממליצה לבתי הספר חמדת ועמית לפנות לבנקים בהם מנוהלים חשבונותיהם ולבקש את מסמכי מורשי החתימה המעודכנים ביותר ובמידת הצורך למנות מורשים על פי הנדרש בחוזר תשע"ה עבור חשבון הרשות ובתקנות לימוד חובה עבור חשבון הורים.
יש לפעול על פי הוראות חוזר תשע"ה, ללא יוצא מן הכלל, ולא לאפשר העברות תקציביות מחשבון הרשות לחשבון הורים, אלא אם כן מדובר בנושאים המותרים בחוזר.

7. יש להפריד בין מוני החשמל של כל אחד מבתי הספר לבין מוני משתמשים אחרים ולבצע קריאות מונה סדירות, על מנת שהחיוב יהיה נפרד ואישי וישקף את ההוצאות של בית הספר בלבד.

8. על המועצה להעביר את ניהול חשבון החשמל לידי בתי הספר, בהתאם לנקבע במסמך ההבנות, לרבות העברת החיוב עבור החשמל ישירות לבתי הספר בניהול עצמי, וביצוע עצמאי של התשלומים ישירות לחברת החשמל.

כל עוד ממשיכה המועצה בתהליך הקיים של תשלום לחברת החשמל וחיוב בית הספר על אותו הסכום, יש להקפיד על שליחת חיובי החשמל לבתי הספר במועדם, בלא שיהוי.

9. יש להסדיר את ההתנהלות בתחום חשבונות המים, מבחינת הפרדת המונים, קריאת מונים משניים והתשלום על צריכת המים.

10. על המועצה לגבות מגורמים פרטיים כגון הצהרון את חלקם היחסי בצריכת המים והחשמל ולהתחשבן מול בתי הספר בהתאם.

צעדים שננקטו:

✓ גזבר המועצה פנה למחלקת הנדסה לבדוק את שיוך מוני החשמל. לדבריו, נתגלו צרכני משנה על חשבון בתי הספר חמדת ופסגות. הגזבר הנחה את הנהלת החשבונות של המועצה לבחון את הממצאים, לתקן את הדרוש תיקון, לרבות התקנת מונה למשרדי מחלקת החינוך, והתחשבות מול בית הספר בהתאם לנתוני הצריכה.

11. מזכירות אשר לא עברו הכשרה מתאימה יעברו את ההכשרה הנדרשת לאלתר, וכך גם מזכירות חדשות בבתי הספר.

צעדים שננקטו:

✓ מזכירת בית ספר עמית יצאה בפברואר 2019 להשתלמות מזכירות לניהול עצמי של בתי הספר.

12. מומלץ כי כל בית ספר בניהול עצמי במועצה יפיץ איגרת תשלומים להורי תלמידיו, במסגרתה יובהר כי תשלומי תל"ן אינם תשלומי חובה אך ההשתתפות בפעילות מותנית בתשלום. באיגרת יתוארו התשלומים מרצון, תוך ציון אפשרות הבחירה שניתנת להורים לשלם.

13. על בתי הספר בניהול עצמי לפעול על פי נוהל הרכש במועצה ולהקפיד על קבלת הצעות מחיר כנדרש בנוהל הרכש של המועצה בטרם התקשרויות עם ספקים. מומלץ כי מנהל הרכש ואחראית הרכש במועצה יתנו סיוע בתחום זה לבתי הספר, ובכך יסייעו להם להשתמש ביעילות במשאבים המצומצמים ממילא.

נספחים

נספח א

שם נושא	סל תלמיד לשנה ניהול עצמי (100% עלות - השתתפות המשרד + הרשות המקומית), בש"ח	הערות
חומרים	58	שיעור השתתפות דיפרנציאלי בהתאם לנוהג הקיים
אגרת שכפול	33	
סיוע ניהול עצמי	163.02	שיעור השתתפות של 87%. בהתאם לעקרונות התקצוב האחידים של הניהול העצמי - 10.75 ש"ח לתלמיד עבור עובד סיוע + עלויות שכר נוספות במהלך השנה (כגון ביגוד והבראה)
תוספת לתלמיד במסגרת הניהול העצמי	200	שיעור השתתפות דיפרנציאלי: באשכולות 1-2 המשרד יממן 200 ש"ח לתלמיד; באשכולות 3-4 - 150 ש"ח לתלמיד; באשכולות 5-6 100 ש"ח לתלמיד; באשכולות 7-10 - 50 ש"ח לתלמיד;
עלויות תפעוליות שאינן שכר (חומרי ניקוי, חשמל, מים, תיקונים, ריהוט וכו')	114.48	ע"ב אומדן של מרכז השלטון המקומי להוצאות הרשות המקומית על תפעול בית הספר בתשע"ב - 9.44 ש"ח לתלמיד לחודש, בתוספת התייקרות של 0.17% בתעריפי חשמל, -0.03% בתעריפי מים ו-0.06% בשאר הסעיפים (2015-7.2012-1), כלומר 9.54 ש"ח לתלמיד לחודש.
סה"כ סל תלמיד מינימאלי שיועבר ישירות לחשבון בית הספר	568.5	סכום זה מנוהל אך ורק באמצעות חשבון בית הספר
עובדי מינהל ושירותים (שרתים ומזכירים)	1,011.46	שיעור השתתפות של 87%. בהתאם לעקרונות התקצוב האחידים של הניהול העצמי - 66.31 ש"ח לתלמיד עבור שרתים/מזכירים + עלויות נוספות במהלך השנה (כגון ביגוד והבראה). סכום זה יכול להתנהל באמצעות הרשות המקומית, חלקו יכול להיות מועבר ישירות לחשבון הבנק של בית הספר (כגון בהעסקת קבלנים).
סה"כ סל תקצוב מינימאלי לבית הספר	1,579.96	



משרד החינוך
המנהל הפדגוגי
מינהלת ניהול עצמי ומרום



16 באוגוסט 2017
כ"ד אב תשע"ז

לכבוד
גזברים ברשויות המקומיות
מנהלי מחלקות חינוך

הנדון: נתונים לעדכון סל התלמיד לשנה"ל תשע"ח

א. החל מחודש נובמבר 2017, לאחר התייצבות מצבת התלמידים, ועד לסוף ינואר 2018 תיפתח המערכת במנב"ס לעדכון סל התלמיד לתשע"ח. להזכירכם, לפי מסמך ההבנות לכניסה לניהול עצמי, יש לעדכן מדי שנת לימודים את סל התלמיד על בסיס שינויי התעריפים שחלו בשנה החולפת. במידה וישנה עלייה בתעריפים, על הרשות להגדיל את הסכום המוקצה בכל אחד מסעיפי סל התלמיד הרלוונטיים בהתאם. במידה וישנה ירידה בתעריפים, ניתן להפחית את הסכום המוקצה בסעיפים הרלוונטיים בסל התלמיד. עדכון הסל ייעשה עד לסוף חודש ינואר 2018, אך יחול רטרואקטיבית מחודש אוגוסט 2017.

ב. להלן השינויים שחלו בתעריפים השונים בשנה האחרונה לצורך עדכון הסל:

- השמל- +4.63%
- מיס- -0.22%
- מדד המחירים לצרכן (שאר סעיפי הסל, למעט סעיפי משרד החינוך) -0.20%

- סיוע ניהול עצמי (נושא 573) 151.23 ₪ לתלמיד.
- סכום מינימלי להעסקת שרתים, מזכירים ועובדי ניקיון (א-ו) 978.85 ₪ לתלמיד.
- סכום מינימלי להעסקת שרתים, מזכירים ועובדי ניקיון (ז-ח) 794.14 ₪ לתלמיד.
- **סל תלמיד מינימלי בתשע"ח** 577.52 ₪ לתלמיד.

ג. שימו לב, כי בתשע"ז פורסמו אשכולות למ"ס חדשים. בהתאם לכך, חלים שינויים בתוספת הפדגוגית (נושא 574 במית"ר), המשולמת לבתי"ס על בסיס אשכול הלמ"ס הרשותי. השינוי בתוספת הפדגוגית יחול מספטמבר 2017.

התעריפים הם:	אשכול 1-2	אשכול 3-4	אשכול 5-6	אשכול 7-10
200 ₪ לתלמיד	150 ₪ לתלמיד	100 ₪ לתלמיד	50 ₪ לתלמיד	

ד. תעריפי ההתייקרות/הוזלה השונים וכן סכום סיוע ניהול עצמי והתוספת הפדגוגית יופיעו במערכת סל תלמיד במנב"ס באופן אוטומטי.

בברכה,

שמואל טרייסטר
רכז כלכלי, מינהלת ניהול עצמי

העתקים:

- מנהלי מחוזות, משרד החינוך
- גבי רחל אלניר, ראש מינהלת ניהול עצמי, משרד החינוך
- גבי מיכל מנקס, סמנכ"ל חינוך וחברה, מרכז השלטון המקומי
- מר אבי קמינסקי, יו"ר איגוד מנהלי מחלקות חינוך
- ממונות על הניהול העצמי במחוזות, משרד החינוך
- מר איציק ליבוביץ, מינהל תקשוב ומערכות מידע, משרד החינוך
- גבי תמי מן, מינהל תקשוב ומערכות מידע, משרד החינוך
- מר ניב מלליס, מינהל תקשוב ומערכות מידע, משרד החינוך
- יועצים כלכליים מחוזיים, מינהלת ניהול עצמי

כתובת: רחוב דבורה הנביאה 2 ת.ד. 292 מיקוד 91911 טלפון: 02-5603991 פקס: 02-5602113
כתובת אתר בתי"ס בניהול עצמי: <http://www.edu.gov.il/NihulAtzmi>, כתובת אתר המשרד: <http://www.education.gov.il>

טבלת חלוקת תקציב על פי סעיפים לשנת תשע"ח

פרטים	סכום שנתי לתלמיד ₪	סכום התקציב השנתי ₪	שיעור מסך הקצבה	חלוקת ההקצבה לתקופה ₪	הערות
א. הוצאות תפעול					
חשמל	153.50	-	26.6%	-	
מים	32.38	-	5.6%	-	
טלפון	14.00	-	2.4%	-	
תחזוקת הנה"ח	4.94	-	0.9%	-	
כיבוד	5.00	-	0.9%	-	
עמלות בנק	2.00	-	0.3%	-	
ב. הוצאות אחזקה					
אחזקת מבנה ובדק בית	32.00	-	5.5%	-	
גיבון	40.00	-	6.9%	-	
ג. רכש והצטיידות					
חומרי לימוד	34.02	-	5.9%	-	
ציוד משרדי	20.00	-	3.5%	-	
פעילות חברה	22.00	-	3.8%	-	
דמי שכפול	23.00	-	4.0%	-	כל התלמידים א-ח
ד. סעיפים תקציביים נוספים המועברים לבית הספר					
ה. רכיבים תוספתיים נוספים ממשרד החינוך					
סיוע ניהול עצמי	144.68	-	25.1%	-	כל התלמידים א-ח
תוספת פדגוגית נ.עצמי	50.00	-	8.7%	-	כל התלמידים א-ח
סה"כ ההקצבה	577.52		100%		
סכום שהועבר על ידי הרשות					
			מס' הקצבה		
					תאריך ההעברה



אגרת תשלומים לשנת הלימודים תשע"ט בי"ס "פסגות" / "עמית"
 בהחלטה משותפת של ועדי ההורים הבית ספריים ובשיתוף ראש מינהל חינוך מיתר, בכפוף להנחיות משרד החינוך הוחלט על אגרת התשלומים לשנה"ל תשע"ט. עמדו לנגד עינינו הרצון שלא להכביד כספית על ההורים מצד אחד, ומצד שני הרצון לתת לילדנו את המיטב והמירב, במסגרת המאושרת ובהתאם להנחיות חוזר מנכ"ל. להלן פירוט התשלומים:
תשלומי הורים:

שלב החינוך	כיתה א'	כיתה ב'	כיתה ג'	כיתה ד'	כיתה ה'	כיתה ו'
סוג התשלום						
1. ביטוח תאונות אישיות וביטוח מקיף של בריאות השן	49	49	49	49	49	49
2. סל תרבות	99	99	99	99	99	99
3. מסיבות סיום	-	-	-	-	-	75
4. אירועים ומסיבות	24	24	24	24	24	24
5. ועד הורים יישובי	1.5	1.5	1.5	1.5	1.5	1.5
6. ועד הורים ארצי	1.5	1.5	1.5	1.5	1.5	1.5
7. טיולים	101	101	126	126	252	387 (יומיים)
תשלומים מרצון *						
מעילות חוץ בית ספרית	130	130	130	130	130	130
סביבות למידה וחומרים	120	120	120	120	120	120
השאלת ספרים	280	280	280	280	280	280
י תל"ץ - תכנית לימודים נוספת	478	478	478	478	478	478
סה"כ לתשלום	1284	1284	1309	1309	1435	1645
סה"כ לתשלום ללא השאלת ספרים	1004	1004	1029	1029	1155	1365

- התשלום עבור תל"ץ מיווה תנאי השתתפות בחוגים:**
- עפ"י החלטה ועד ביה"ס יפסגות/ מותך רצון לשפר את איכות החוגים, הוחלט על תוספת של 124 ש"ח לשנה על מנת להוסיף מגוון חוגים איכותיים שילמדו בקבוצות קטנות/בחצאי כיתות.
 - מי שכבר שילם עבור השאלת ספרים, הסכום יופחת מהסך הכללי.
- פירוט התשלומים:**
- סל תרבות:** כולל הצגה, מפגש עם סופר ופעילות במרכז לאומנויות.
 - מסיבות סיום:** לשכבה ו/ בלבד.
 - אירועים ומסיבות:** מעילות ייעודיות לקראת חגי ישראל.
 - תשלום לוועד הורים ארצי ע"ס 1.5 ש"ח יעשה על בסיס התנדבותי אישי.**
 - טיולים:** הטיולים השנתיים מתקיימים לאורך השנה, בהתאם לתוכנית הליבה של משרד החינוך.
- תשלומים מרצון:** בהגדרתם עפ"י חוזר מנכ"ל. התשלומים נועדו לביצוע פעילות העשרה שאינה מתוקצבת ע"י משרד החינוך או הרשות. ילדים שהוריהם לא ישלמו (שלא עקב בעיה כלכלית), לא יוכלו להשתתף בפעילויות ובטיולים ותמצא בעבורם פעילות חלופית.
- העשרת סביבות למידה מתוקצבות, תעודות הצטיינות, מדליות, נביעים, גיליונות הערכה, פעילות שכבתית, עיתון, עלוני למידה, יום שיה בית ספרי, יוזמה שכבתית, חינוך לקיימות, ציוד העשרה ועוד.
 - מעילות חוץ בית ספרית:** סיור לימודי מחוץ לכותלי בית הספר, בטיסף לתוכנית הליבה של משרד החינוך.
- אופן התשלום:**
- את התשלומים יש להסדיר עד ליום 15.11.2018
 - ניתן לשלם במוזמן, אשראי או בחמחמות במזכירות ביה"ס, בימים א-ו בין השעות: 08:00 – 15:30, למעט יום ג', הוא יומה הפנימי של מזכירת בית ספר **פסגות**, יום ו' יומה הפנימי של מזכירת ביה"ס **עמית**.
 - ניתן לפרוס את התשלומים בתאום עם מזכירת ביה"ס.
 - משפחה לה שלושה תלמידים ויותר **בבתי הספר במיתר תזכה להנחה של 10%**.
 - זכאות להנחה בארנונה לא מזכה אוטומטית בהנחה על תשלומי הורים בכפוף להנחיות משרד החינוך.
 - נא הקפידו לרשום על ההמחאות **למקודת "הורים מסגות/ עמית"**.

לידיעתכם, קיים תקציב מלגות מטעם משרד החינוך המיועד לתלמידים שלהוריהם בעיות כלכליות. בקשה לקבלת מלגה/ הנחה חייבת מלווה באישורים מתאימים שיוגשו למזכירות ביה"ס עד לתאריך 30.10.18. סודיות הבקשה תשמר בקפדנות.
הנכם מתבקשים להגיע למזכירות ביה"ס להסדרת תשלומים החל מיום 03.10.18

בכבוד רב,

מנהלת מחלקת חינוך אתי ספר
 מנהלת בית הספר "פסגות" עיריית כהן
 יושבת ראש ועד הורים "פסגות" אביטל ברטב

ב"ה חשון תשע"ח
אוקטובר 2017

אגרת תשלומים לשנת הלימודים תשע"ח

בהחלטה משותפת של י"ר וועד ההורים הבית ספרי, בשיתוף ראש מינהל החינוך במיתר ובכפוף להנחיות משרד החינוך הוחלט על אגרת התשלומים לשנת הלימודים תשע"ח. עמדו לנגד עינינו הרצון שלא להכביד כספית על ההורים מצד אחד, ומצד שני הרצון לתת לילדנו את המיטב והמרב, במסגרת המאושרת ובהתאם להנחיות חוזר מנכ"ל.

להלן הסכומים לגבייה במסגרת תשלומי ההורים:

כיתה ה'	כיתה ד'	כיתה ר'	כיתה ה'	כיתה ד'	כיתה ג'	כיתה ב'	כיתה א'	שלב החינוך	סוג התשלום
49	49	49	49	49	49	49	49	ביטוח תאונות אישיות	
99	99	99	99	99	99	99	99	סל תרבות	1.
125	-	-	-	-	-	-	-	מסיבות סיום	2.
24	24	24	24	24	24	24	24	אירועים ומסיבות	3.
387	387	387	252	126	126	101	101	טיולים	6.
354	354	354	354	354	354	354	354	תל"ן (חוגים)	7.
תשלומים מרצון									
250	250	250	250	250	250	250	250	יוזמות חינוכיות וייחודיות	8.
1238	1163	1163	1028	902	902	877	877	סה"כ לתשלום	

*** בהחלטה משותפת של הנהגת ההורים הבית ספרית והנהלת בית הספר הוחלט על הורדת סעיף התשלומים "ועד הורים ארצי" ו"ועד הורים ישובי" (סה"כ 3 ₪).

פירוט התשלומים:

1. **סל תרבות:** כולל הצגה, מפגש עם סופרות, מופע מוזיקאלי, ביקור במוזיאון ופעילות קהילתית.
2. **מסיבות סיום:** לשכבה ח' בלבד (עבור ספר מחזור).
3. **אירועים ומסיבות:** הגבייה תכסה פעילות של חגים כגון: ראש השנה, חנוכה, ט"ו בשבט, פורים, פסח וכו'.
4. **טיולים וסיוורים:** מתקיימים טיול וסיוור לאורך השנה בהתאם לתוכנית הליכה של משרד החינוך.
5. **תל"ן - תוכנית לימודים נוספת - חוגי העשרה, תשלום על סך 354 ₪ עבור שני חוגים (לתלמידי כיתות ד' - ח' תוכנית טיולים מורחבת).**