

דוח מבקר המועצה לשנת 2020

בצירוף פרוטוקול ועדת הביקורת

דו"ח מבקר לשנת 2020
בצירוף הערות ראש המועצה

שכר עובדי הוראה
תיכון שער הנגב

כללי

מערכת שכר המורים היא אחת ממערכות השכר היותר מורכבות בסקטור הציבורי במדינת ישראל, והיא כוללת מספר רב של מרכיבי שכר וקריטריונים לתשלום.

בנוסף לכך, הסכם העבודה שנחתם בשנת 2011 בין ארגון המורים לבין ממשלת ישראל ("עוז לתמורה"), הוסיף למערכת השכר מורכבויות נוספות.

הממונה על תנאי השירות של עובדי ההוראה במשרד החינוך מפרסם בכל שנה מסמך הקרוי תקנון השרות לעובדי ההוראה (להלן "תקנון השירות"). תקנון השירות מכיל רשימה מפורטת של תנאי העסקתם של המורים ותשלומי השכר המגיעים להם. תקנון השירות מקיף מכלול רחב של נושאים, כגון תוספות שכר עפ"י הסכמים קיבוציים, קצובות (קצובת נסיעות, ביגוד, הבראה וכדומה), גמולים למיניהם (גמול ריכוז מקצוע, גמול חינוך, גמול ניהול וכיוצא בזה) ומרכיבי שכר רבים נוספים.

ניהול מערך השכר וכח האדם של עובדי ההוראה נעשה בחלקו במזכירות התיכון ובחלקו במדור משכורות. מחלקת החינוך, אינה מעורבת במערך השכר וכח אדם. מזכירות ביה"ס בשיתוף מחלקת משאבי אנוש, קולט את המורים, קובע את תנאי העסקתם, מנהל את התיקים האישיים של העובדים, מקבל את דיווחי הנוכחות השוטפים מבתי הספר ומאשרם. מחלקת המשכורות מבצעת את תשלום השכר בפועל, בהתאם לדיווחי הנוכחות של העובד באותו חודש ובהתאם למאפייני העסקתו של העובד (זכאותו לגמולים שונים, היקף משרתו וכדומה).

הביקורת בדקה את תשלומי השכר ששילמה המועצה למורים בתיכון שער הנגב (בחטיבה העליונה), בהשוואה להנחיות שבתקנון השירות. הבדיקה נעשתה לגבי שנות הלימודים תש"פ ו- תשפ"א.

להלן נתונים כספיים על תשלומי שכר מורים ששולמו בשנים 2019 ו-2020 בתיכון שער הנגב ביחס לכלל תשלומי השכר במועצה האזורית שער הנגב:

שנה	2019	2020	מסה"כ שכר שיעור
תיכון שער הנגב	14,122,729	14,377,948	27%
	3,063,924	2,780,449	6%
	17,186,653	17,158,397	33%
עובדי מועצה	35,922,235	35,925,573	67%
סה"כ	53,108,888	53,083,970	100%

מהנתונים המצוינים בטבלה עולה כי עלויות השכר של מורי ביה"ס התיכון (ללא עובדי המנהלה והשירותים) מהווים כ- 33% מהוצאות השכר ששולמו במועצה בשנת 2020. לנתון זה חשיבות משמעותית ביחס לממצאים שמצוינים בדוח זה.

לאור היקפי השכר המשולמים ומורכבות שכר המורים הביקורת בדקה את הנושאים הבאים: דרכי העברת הנתונים מבית הספר, קביעת דרגות השכר, התשלום בגין שעות הוראה, תשלום אחזקת רכב, תשלום קצובת נסיעה, גמולים למיניהם ונושאים נוספים.

הבדיקה נערכה במחלקת החינוך, בבית הספר ובמחלקת משאבי אנוש והמשכורות במועצה.

להלן עיקר הממצאים:**1. בדיקת תיקים אישיים**

בתקנון שרות המדינה (התקשי"ר) נקבעה החובה לנהל תיקים אישיים לעובדים. בתיק האישי יש לשמור את כל המסמכים בנוגע למצבו האישי של העובד, לתנאי העסקתו ולתשלום שכרו.

גם הנחיות האגף לכ"א בהוראה במשרד החינוך קובעות כי בתיק העובד צריכים להימצא מסמכים הנוגעים לפרטי שירותו, כגון קביעת דרגה, ותק, אישור גמולי השתלמות, היקף המשרה של המורה ואסמכתאות נוספות הקשורות לתנאי העסקתו של המורה ולתשלומי השכר המשולמים לו.

הביקורת מצאה כי לחלק מהמורים לא היו תיקים אישיים.
 כמו כן נמצא כי המועצה מנהלת שתי מערכות של תיקים אישים למורים, הן בביה"ס והן במחלקת משאבי אנוש/שכר. חלק מהאישורים בנוגע לתנאי העסקה נמצאו בתיק שבמחלקת המשכורות, חלק מהאישורים נמצאו בתיק שבבית הספר. בחלק מהמקרים לא אותרו המסמכים הנדרשים באף אחת מהמחלקות.

לדעת הביקורת, יש לנהל במועצה מערכת אחת של תיקים אישיים.
לגבי המסמכים שמועברים לביצוע במחלקת השכר, יש להקפיד על התאמה מלאה באסמכתאות הנמצאות בשתי המחלקות.

הביקורת בדקה את האסמכתאות הנמצאות בתיקים האישיים של המורים בנוגע לתשלום גמול השתלמות, ובמקביל בדקה את תלושי המשכורות של מורים אלה. נמצאו מורים ששולם להם במשכורתם גמול השתלמות, אולם בתיקם האישי לא היה אישור ממשרד החינוך האמור לשמש אסמכתא לתשלום.

לגבי מורים אחרים, נמצא שגמול ההשתלמות ששולם להם היה שונה מגמול ההשתלמות שעל המועצה היה לשלם, על פי האישור המתווק בתיק האישי.

להלן דוגמאות שנמצאו:

במקרה אחד, גמול ההשתלמות ששולם בתלוש השכר היה 14.1%, בעוד שבנתוני העסקה של משרד החינוך היה על 12.9%.

במקרה שני, גמול ההשתלמות ששולם בתלוש השכר היה 12.9%, בעוד שבנתוני העסקה של משרד החינוך האישור הוא על 15.3%.

במקרה אחר, גמול ההשתלמות ששולם בתלוש השכר היה 10.5%, בעוד שבנתוני העסקה של משרד החינוך האישור הוא על 11.7%.

במקרה אחד, לא שולם כלל גמול השתלמות בתלוש, בעוד שבנתוני העסקה של משרד החינוך היה על 10.5%.

כתוצאה ממצאי הביקורת ובמטרה למנוע את הליקויים בעתיד, החלה המועצה בבדיקת כלל המורים המועסקים על ידה והשוואת נתוני הגמולים המשולמים בפועל לעומת הגמולים המאושרים ע"י משרד החינוך.

2. דרגת שכר

נמצאו מורים ששולם להם שכר (או ששולמו להם שעות מילוי מקום) בתעריף של מורה מוסמך, מורה בכיר, למרות שלא היו מורים בכירים או מוסמכים ולחלקם אף לא הייתה תעודת הוראה.

התברר לביקורת כי בתקופה שנבדקה שולם בטעות לחלק מהמורים שכר על בסיס תעריף גוי (על פי ערך שעה של מורה בכיר), גם במקרים שאין מדובר במורה בכיר.

לדוגמא, למורה מסוים שולם שכר בדרגת שכר של מורה מוסמך בעוד שדרגת ההשכלה המוכרת שלו הינה "מדריך מקצועי מוסמך" בלבד. עוד נמצא כי לשלושה מורים שולם שכר בדרגת שכר של מורה מוסמך בעוד שדרגת ההשכלה המוכרת שלו הינה "בלתי מוסמך" בלבד. למורה נוסף נמצא כי שולם שכר בדרגת שכר של מורה מוסמך בעוד שדרגת ההשכלה המוכרת שלו הינה "בלתי מוסמך" בלבד.

3. העסקת עובדי הוראה

מסגרת העסקת המורים וקביעת בסיס המשרה נקבע בהתאם להסכם שאליו משויך המורה. ישנם שלוש מסגרות העסקה למורים: כאשר שניים הינם במסגרת הסכמי רפורמה, עוז לתמורה (מורי חטיבה עליונה) ואופק חדש (מורי חטיבה תחתונה) והסכם אחד הינו מהתקופה שקדמה לרפורמה שנקראת העסקה ב"עולם ישן". הביקורת בדקה את אופן העסקת עובדי ההוראה בהתאם להסכמים ומצאה את הממצאים הבאים:

4.1 מבנה שבוע עבודה טרום רפורמה - "עולם ישן"

מבנה שבוע עבודה של מורה ומנהל טרום רפורמה כולל שעות פרונטליות בלבד. שעות אלו כוללות:

- ▶ שעות הוראה בכיתה
- ▶ שעות תפקיד
- ▶ שעות הכנה לבגרות

בסיס המשרה הינו 24 ש"ש לצורך חישוב היקף משרתו של המורה. בשעות הפרונטליות (24 ש"ש) כוללות שעות הוראה בכיתה ושעות תפקיד (בתפקידים ספציפיים שהותרו ע"ח השעות הפרונטליות) ושעות הכנה לבחינת בגרות:

א. שעות ההוראה בפועל כגון:

כיתת אם, קבוצת לימוד, קבוצת לימוד במעבדה.

ב. שעות תפקיד כגון:

שעות חינוך, הכנה לבגרות, שעות תפקיד של בעלי תפקידים.

מבדיקת הביקורת נמצאו מספר מורים המשוויכים למסגרת העסקה בעולם הישן כאשר בסיס משרתם נמוך מ- 24 ש"ש ללא סיבה מוצדקת. כתוצאה מכך שיעור משרתם גדל והשכר ששולם להם בפועל היה גבוה מכפי שהיה צריך להיות.

4.2 מבנה שבוע עבודה עוז לתמורה

הכניסה לרפורמה החלה משנת הלימודים תשע"ב. כל עובד הוראה המועסק בחטיבה העליונה מצורף ישירות לעוז לתמורה. תנאי הסף שנקבע ע"י משרד החינוך להצטרפות לרפורמה:

- ▶ תואר אקדמאי
- ▶ רישיון הוראה או זכאות לרישיון הוראה
- ▶ העסקה בשליש משרה ומעלה בחטיבה העליונה.

מבנה שבוע עבודה של מורה ברפורמת עוז לתמורה כוללת שעות פרונטליות, שעות פרטניות ושעות תומכות הוראה.

הוראה פרונטלית	הוראה פרטנית	הוראה תומכות הוראה	סה"כ
24	6	10	40

בסיס המשרה הינו 40 ש"ש לצורך חישוב סך היקף משרתו של המורה.

שעות הוראה פרטניות – 6 שעות בהן יעבוד המורה עם קבוצה של עד שלושה תלמידים, או, לפי החלטה של צוות פדגוגי ברשות מנהל בית הספר עד חמישה תלמידים.

קבוצות שיח ולמידה של כל מורה עם קבוצה קטנה של תלמידים. מבנה הקבוצות יקבע לאחר מיפוי הישגי התלמידים ותחומי העניין שלהם, תוך התייחסות להיבטים רגשיים וחברתיים. שעות תפקיד של בעלי תפקידים הזכאים לבצע את תפקידם יבואו על חשבון השעות הוראה פרטניות. למשל, סגן מנהל, יועצת.

שעות תומכות הוראה – 10 שעות תומכות הוראה תשובצנה לאורך כל יום העבודה ויקדשו לפעילות מקצועית אישית של המורה ולפעילות בית ספרית:

- ▶ ישיבות עבודה (2 ש"ש).
- ▶ השתלמויות צוותיות (2 ש"ש)
- ▶ שיחות עם הורים (1 ש"ש)
- ▶ הכנת חומרי הוראה, בדיקת עבודות ומבחנים (5 ש"ש)

מבדיקת הביקורת נמצאו מורים להם נקבע בסיס משרה נמוך מ 40 ש"ש, כך ששיעור המשרה בשכר היה גבוה משיעור המשרה שבוצע בפועל. בנוסף נמצאו מספר מורים להם שולמו בתלוש השכר מספר שעות הוראה גבוה מהשעות המדווחות בפועל.

בנוסף, נמצאו שני מורים שאין להם זכאות לשכר רפורמה אך בפועל שולם להם שכר על פי הרפורמה.

4.3 אופק חדש - מבנה שעות עבודה

עובד הוראה במשרה מלאה נדרש לעבוד 36 שעות שבועיות המורכבות משעות פרונטליות, שעות פרטניות ושעות שהייה. לפירוט ראו את טבלאות שבוע העבודה באופק חדש.

שעות פרונטליות	שעות פרטניות	שעות שהייה	סה"כ
26	5	5	36

שעות פרונטליות - שעות שבהן עובד ההוראה נמצא לפני הכיתה.

שעות פרטניות - שעות שבהן עובד ההוראה עובד עם תלמיד באופן פרטני או בקבוצה קטנה של עד חמישה תלמידים.

שעות שהייה - שעות שבהן עובד ההוראה שוהה בבית הספר למטרת ישיבות, הכנת חומרי למידה, מפגשים עם הורים ובדיקת עבודות ומבחנים.

מבדיקת הביקורת נמצאו מורים להם נקבע בסיס משרה נמוך מ 36 ש"ש, כך ששיעור המשרה ששולם למורה היה גבוה משיעור המשרה שבוצע בפועל.

בנוסף נמצאו מספר מורים להם שולמו בתלוש השכר מספר שעות הוראה גבוה מהשעות המדווחות בפועל.

שעות פעילות בית ספרית - עובד הוראה המועסק בתנאי הרפורמה יהיה זכאי לתשלום תמורה עבור ביצוע פעילויות בית ספריות, נוסף על היקף משרתו ושכרו הקבוע. שעות הפעילות הבית ספרית יוקצו לעובדי ההוראה בהתאם לצורכי בית הספר. בכל מקרה, עובד הוראה לא יהיה זכאי להקצאה של יותר מ-18 שעות פעילות בית ספרית בכל מחצית של שנת לימודים.

שעות פעילויות בית ספריות ישמשו למטרות הבאות:

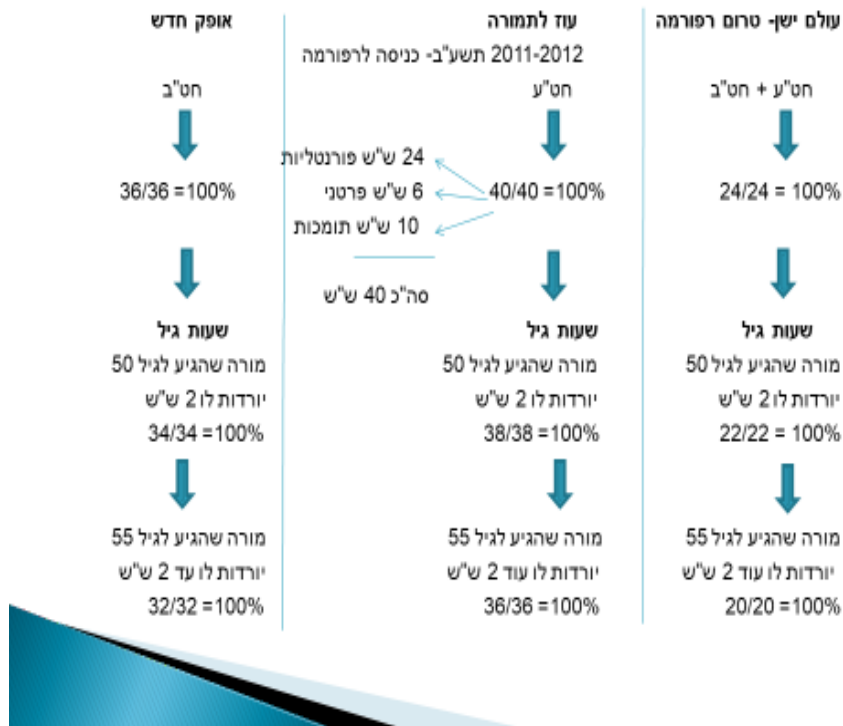
- ▶ אסיפה בית ספרית כללית (עד 4 שעות במחצית).
- ▶ אסיפת הורים וילדים פרטנית (עד 8 שעות במחצית).
- ▶ פעילות לאחר שעות בית הספר: מסיבה נושאת, מסיבת סיום וכדומה (עד 6 שעות במחצית).

מבדיקת הביקורת נמצא שבחודש 2/2020 שולמו ל 5 מורים תוספת עבור שעות פעילות למרות שלא היו משויכים לרפורמת אופק חדש ובחודש 6/2020 שולמו ל 4 מורים תוספת עבור שעות פעילות למרות שלא היו משויכים לרפורמת אופק חדש. למותר לציין כי מורים שמשויכים לרפורמות אחרות (עוז לתמורה או "עולם ישן") מתוגמלים עבור שעות הפעילות הבית ספרית, כך שאותם מורים קיבלו תגמול כפול עבור ביצוע פעילות זו.

בנוסף, הביקורת מצאה כי בחציון הראשון של שנת הלימודים תשפ"א, כל המורים המשויכים לרפורמת אופק חדש ומספר מורים שאינם משויכים לרפורמה קיבלו (ראה ממצא קודם) את 18 ש"ש המקסימליות ולא עפ"י השעות שביצעו.

ריכוז שעות הוראה בהתאם לכל רפורמה

להלן תרשים זרימה המרכז את בסיס המשרה של המורים בהתאם לרפורמה לה הם משויכים. למותר לציין כי כל שינוי בבסיס שעות המשרה משפיעה על שיעור העסקה בפועל.

תרשים זרימה- רפורמות

מבדיקת הביקורת נמצאו בשנת הלימוד תשפ"א, 31 מורים שלהם הותאמו שעות בסיס המשרה בהתאם לגילם. כל המקרים שנבדקו נמצאו תקינים.

משרת אם

הגדרת משרת אם בהתאם לאוגדן השירות :

מורה אם-

- מורה שהיא אם לילד עד גיל 14 המועסקת לפחות 79% משרה.
- במידה והמורה מלמדת בעוד מוסד ויחד היקף משרתה 79% ומעלה- תקבל חלק יחסי מכל מעסיק בגין תוספת משרת אם.

- כחלק מהגדרתה, המורה זכאית להגדלת שיעור היקף משרתה כדלקמן:

מקדם אם	סטאטוס הרפורמה
10%	טרם הרפורמה
7%	רפורמה מלאה

הביקורת מציינת כי תוכנת השכר שהמועצה משתמשת בה לניהול והפקת תלושי השכר למורים, מבצעת באופן ממוחשב את ההתאמה לבסיס המשרה של המורים בהתאם לשנת הלידה שלהם, מצב משפחתי, וגילאי הילדים. מבדיקת הביקורת נמצא כי כל עוד לא מבוצעת התערבות ידנית של חשבת השכר בנתוני האב (גיל, מצב משפחתי, מספר ילדים וגילם ותק וכו') המערכת מבצעת חישוב מדויק של כל הפרמטרים הדרושים לחישוב השכר. יחד עם זאת נמצא כי בכל משרות האם בשנת הלימוד תש"פ ביצעה חשבת השכר (הקודמת) לבצע התערבות ידנית בבסיס שעות המשרה ובכך עקפה את ההגדרות הקיימות במערכת.

מבדיקת הביקורת נמצאו מקרים בהם ביה"ס בשיתוף עם חשבת השכר (הקודמת) אישרו שינוי בבסיס שעות ההוראה (הקטנת השעות המהוות משרה של 100%) וכתוצאה מכך הוגדלו שיעור המשרה למספר מורות באופן לא תקין. מבירור שערכה הביקורת נמצא כי כל השינויים בבסיס שעות משרה נעשו למורות במשרת אם.

כתוצאה מהחלטה שגויה של חשבת השכר (הקודמת) ומנהלת האדמיניסטרטיבית בביה"ס הוגדלו שיעורי המשרה של כל המורות במשרת אם מעבר לשיעור משרתם. כל המקרים שנמצאו תוקנו לאחר הערת הביקורת.

הביקורת ממליצה כי מידי חודש יופק דוח בקרה ממערכת השכר של כל אותם מקרים בהם בוצעו התערבויות ידניות במערכת השכר. מקרים אלו יובאו לאישור מנהלת משאבי האנוש בטרם תשלומם בפועל למורה.

4.4 היקף המשרה בתלוש השכר למול מערכת העוש"ר¹

בבדיקה מדגמית של 45 מורים, מצאה הביקורת הבדלים אצל 9 מורים (20%) בין הדיווחים על היקפי המשרה במערכת העוש"ר לבין הרישום במערכת השכר. להלן דוגמאות:

שם המורה		תלוש שכר		מערכת אוש"ר		הפרש	
		ש"ש	היקף משרה	ש"ש	היקף משרה	ש"ש	היקף משרה
א.י.		14	64%	13	59%	1	5%
א.א.		21.5	54%	20	50%	1.5	4%
א.ע.		31.5	83%	33.5	91%	(2)	(8%)
ב.ל.		26.5	71%	23.5	63%	3	8%
ב.ע.		22	102%	16	67%	6	35%
ב.ג.		25	62%	26.5	66%	(1.5)	(4%)
ב.ד.		34.5	86%	35	87%	(0.5)	(1%)
ג.ז.		39	102%	41	108%	2	6%
ג.ל.		25	67%	21.5	58%	3.5	9%

הביקורת העירה כי במקרה שמספר השעות הרשום במערכת העוש"ר נמוך יותר מהנתונים שבמערכת השכר, יקטנו התשלומים שמקבלת המועצה ממשדד החינוך ולהיפך.

¹ מערכת העוש"ר - מערכת ממוחשבת שבאמצעותה מנוהלים נתוני העסקת המורים במשרד החינוך

5. גמולים**5.1. גמול חינוך כיתה**

בתקנון השירות נקבע כי עובד הוראה שהוא מחנך כיתה, יהיה זכאי לתוספת של 10% מהשכר המשולב.

הביקורת בדקה האם למורים בבית הספר שקיבלו תוספת גמול חינוך, אכן הייתה רשומה שעת חינוך במערכת השעות הבית ספרית. הביקורת העלתה כי כל המורים שנבדקו ביצעו שעות חינוך במערכת השעות הבית ספרית.

גמול מקצוע הכשרות - עובד הוראה אשר אינו מחנך זכאי לגמול הכשרות בשיעור של 6% משכרו המשולב. מבדיקת הביקורת נמצא מורה אחד שקיבל גם גמול חינוך כיתה וגם גמול הכשרות בניגוד להנחיות חוזר מנכ"ל ואוגדן השירות.

5.2. גמול ריכוז מקצוע

תקנון השירות קובע כי בתחילת כל שנה תמנה הנהלת המוסד מרכזי מקצוע לכל מקצוע הנלמד בבית הספר. שיעור הגמול בגין ריכוז מקצוע נקבע עפ"י מספר המורים המלמדים את המקצוע ועל פי מספר השעות שהמקצוע נלמד בבית הספר. שיעור הגמול נע בין 4% ל- 7%.

הביקורת מצאה שני מורים שקיבלו גמול ריכוז מקצוע בשיעור של 9% שלא על פי הכללים.

5.3. גמול פיצול

עובד הוראה המלמד בשש כיתות או יותר אצל אותו מעסיק, או בשלושה מוסדות חינוך אצל אותו מעסיק, יהיה זכאי לגמול פיצול של 5% עד 7%.

במדגם שערכה הביקורת נמצאו מספר מקרים שבהם ניתנו תוספת פיצול למורים שלא בהתאם לכללים שנקבעו. יש לציין כי נמצאו מקרים ששולמו ביתר וכן מקרים ששולמו בחסר. לדעת הביקורת ממשק בין מערכות ביה"ס למערכות השכר ימנעו טעויות מסוג זה.

6. שעות תפקיד

חוזר מנכ"ל קובע רשימה של תפקידים שבגינם רשאי המורה לקבל שעות תפקיד: סגן מנהל בית ספר, רכזי שיכבה, רכז חינוך חברתי, רכז מקצוע, רכז מדידה והערכה, מחנך כיתה, יועץ חינוכי. הביקורת מצאה כי מספר מורים קיבלו שעות תפקיד שלא על פי הוראות חוזר מנכ"ל.

לדוגמא, מורה אחד קיבל 16 שעות שבועיות בכל חודש עבור ריכוז מגמה, ומורה נוספת קיבלה 19 שעות שבועיות בכל חודש עבור ריכוז מגמה, בנוסף, נמצא כי מורה קיבלה 15 שעות שבועיות בכל חודש עבור ריכוז מעבדה ומורה נוספת קיבלה 22 שעות שבועיות בכל חודש עבור ריכוז מקצוע.

כאמור, על פי ההנחיות מורים אלה לא היו אמורים לקבל שעות תפקיד בכמות שאושרה להם. הביקורת ממליצה כי נושא חלוקת שעות תפקיד תובא לידיעת ולאישור מנהל מחלקת החינוך בתחילת כל שנה ולא תוותר באחריותו של מנהל התיכון בלבד.

7. חוזה אישי

כחלק מניסיונות לשפר את התגמול למורים ובמטרה לשמר מורים איכותיים במקצועות נדרשים, ובאזורי עדיפות לאומית, קבע משרד החינוך מסלול להעסקת מורים במסגרת תמרוץ ותגמול מיוחד. מסגרת זו נקראת העסקה ב"חוזה אישי".

התשלום בגין חוזה אישי משולם למורים העוברים ללמד באזור עדיפות לאומית בחטיבה עליונה, בהתאם לאישור היחידה ועפ"י הקריטריונים של משרד החינוך ומועבר ישירות לתקציב המועצה.

מבדיקת הביקורת נמצא כי בשנת 2021 משרד החינוך אישר את העסקתם של 6 מורים בחוזים אישיים.

משרד החינוך, מגדיר ומאשר את המורים, את היקף משרתם וכן את אחוז התגמול. ובהתאם לאישור המשרד, מועברים הכספים לתקציב המועצה לצורך תשלומם בפועל למורים שאושרו, המימון של משרד החינוך הינו מלא (לרבות מרכיב עלות מעביד) והמועצה משמשת אך ורק כצינור להעברת התשלומים למורים שהעסקתם אושרה בחוזים אישיים.

מבדיקת הביקורת נמצא כי משרד החינוך העביר בחודש פברואר (כ-7 חודשים לאחר תחילת השנה) את התקציב עבור 6 המורים שאושרו ע"י המשרד, הסכום שהתקבל הסתכם בסכום של 147,490 ₪. בפועל שילמה המועצה בחודש 2/21 לששת המורים סכום של 90,184 ₪ בלבד.

כמו כן נמצא, שחשב מחלקת החינוך וחשבת השכר לא ידעו להסביר את הפער בין הסכום ששולם למורים לסכום שהתקבל ממשרד החינוך.

הביקורת ערכה חישוב ומצאה כי סה"כ הסכום ששולם למורים בגין חוזה אישי בשנת הלימוד תשפ"א (מחודש 9/20 עד 8/21) הסתכם לסכום של 232,957 ₪. בפועל התקבל ממשרד החינוך נכון למועד הביקורת (1.7.2021) סכום של 320,242 ₪.

לביקורת לא ברור אם הסכומים ששולמו למורים שולמו בחסר או ביתר למול התשלום שהתקבל בפועל ממשרד החינוך. עוד מציינת הביקורת כי משרד החינוך מעביר למועצה את "עלות המעביד" בגין התמריצים בחוזים האישיים כך שהסכום המתקבל ממשרד החינוך בהכרח גדול מסכום שמועבר למורה (בשיעור של כ-30%).

חשבת השכר מסרה לביקורת שהיא מבצעת הקפדה על תשלום תוספת לחוזים אישיים רק למורים הזכאים לכך (בהתאם לנתונים המועברים לה) ובכל מקרה לא משולם סכום הגבוה מסה"כ התקבול ממשרד החינוך.

הביקורת מעירה למחלקת משאבי אנוש ולגזברות המועצה, על כך שלא פעלו לאורך שנים לקבל ממשרד החינוך את הפירוט המדויק בגין התקבולים ששולמו לכל מורה ומורה, ולא בדקו את נכונות הסכומים שהתקבלו בפועל והסתמכו על הערכות בלבד.

8. הסכם מיוחד להעסקת מורים/מנהלים במסגרת תמרוץ ותגמול

המדינה במסגרת רצונה בהמשך העסקתם של עובדי הוראה מצטיינים בעבודתם במקצועות נדרשים, ובהתאם לחוזר משרד החינוך בעניין הסדרי תמרוץ ותגמול מיוחדים, באזורי עדיפות לאומית כפי שנקבעו בהחלטת ממשלה מיום 4.8.13, קבעה תוכנית תמריצים למורים העומדים בתנאי התוכנית אשר מתחייבים לעבוד תקופה של שלוש או ארבע שנות לימודים ממועד הצטרפותם להסכם.

להלן תנאים להיכלל בתוכנית:

מורים המלמדים אחד או יותר מהמקצועות הבאים: מתמטיקה, אנגלית, מדעים ומקצועות טכנולוגיים.

עובד הוראה מצטיין שיש הוכחות על הצלחתו בקידום רמת ההישגים של תלמידו.

עובד ההוראה אינו מתגורר ביישוב בו הוא מלמד או שמתגורר ביישוב ולא לימד באחד מבתי הספר ביישוב.

סכום המענק הכולל שזכאים עובדי ההוראה בתיכון שער הנגב הינו 120,000 ₪ במסלול התחייבות ל-4 שנים, ו- 90,000 ₪ במסלול התחייבות לשלוש שנים. המענק יינתן ביחס להיקף המשרה בפועל ולא יותר מהיקף משרה מלאה אחת (100%). המענקים ישולמו בשני מועדים, הראשון במשכורת פברואר והשני במשכורת אוגוסט של כל שנת לימוד שבהסכם.

מבדיקת הביקורת נמצא כי בתיכון שער הנגב מאושרים ע"י משרד החינוך 7 מורים ומנהל בית הספר בתוכנית תמרוץ ותגמול.

הביקורת בדקה ומצאה כי בחודש פברואר 2021 התקבל ממשרד החינוך בגין תוכנית תמריצים זו סכום של 152,226 ₪. בפועל שילמה המועצה לשמונת עובדי ההוראה סכום כולל של 104,850 ש"ח. לביקורת לא ברור האם שולמו לחלק מהמורים תשלום בחסר או לחילופין ישנם מורים שמאושרים ע"י משרד החינוך ושאינם ידועים למועצה ובגינם מתקבלים כספים נוספים.

הביקורת מעירה כי בהסכמי התמרוץ הנחתמים בין המועצה לבין המורה לא מבוצעת בדיקה והשוואת היקף המשרה של המורה במערכת השכר למול היקף העסקתו ואישור התשלום ממשרד החינוך.

גם במקרה זה כמו במקרה קודם בס' 7 לעיל, המועצה לא פנתה לקבל מידע פרטני ממשרד החינוך עבור התשלום שהתקבל, ובחרה לבצע תשלום עפ"י

הערכה כוללת שהסכומים המשולמים הינם בקירוב הסכומים שהתקבלו בפועל.

9. קצובת נסיעה

עובד הוראה הזקוק לתחבורה כדי להגיע למקום עבודתו, ומשתמש לשם כך בתחבורה ציבורית או ברכבו הפרטי, זכאי להחזר הוצאות נסיעה לפי סכום הקצובה המתפרסם מעת לעת על-ידי חשב משרד החינוך. תשלום החזר הוצאות הנסיעה למורה המתגורר מחוץ לתחומי המועצה נע בין כ- 500 לכ- 1000 ₪ לחודש, מותנה במקום המגורים שהמורה דיווח עליו.

בכל המקרים שנבדקו נמצא שתשלום החזר הנסיעות היה תקין (בהתאם לתעריף ובהתאם לדיווח של המורה על מקום מגוריו). יחד עם זאת, נמצאו מקרים אחדים בהם שולמו תוספת נסיעות למורים על סמך דיווח מקומי של המורה ללא אישור מנהל ביה"ס ומנכ"לית המועצה.

10. רישום נוכחות של עובדי הוראה

החל משנת הלימודים תשע"ב, הסכם "עוז לתמורה" מחייב התקנה והפעלה של שעון נוכחות בבית הספר, שיחתמו בו כל עובדי ההוראה המועסקים עפ"י הסכם זה (הן בישום חלקי והן בישום מלא).

הביקורת מצאה כי עובדי ההוראה אינם חותמים בשעון הנוכחות, בכניסתם למקום העבודה ובצאתם ממנו.

נמסר לביקורת כי אי החתמת שעוני הנוכחות נעשית בהוראת ארגון המורים.

11. תהליך הכנת שכר מורים ותשלומי

שכר מורים מורכב משעות הוראה שבועיות המבוצעות בפועל בהתאם למערכת הלימוד הבית ספרית, תוספות בגין תגמולי מקצוע, שעות מילוי מקום שבוצעו, שעות תוספתיות, שעות הכנה לבגרויות ועוד. נתונים אלו מצטרפים לנתוני הבסיס של כל מורה בהתאם לרפורמה לה הוא משויך, דרגתו והוותק המקצועי שלו.

כל הנתונים מועברים לחשבת השכר שקולטת אותם במערכת השכר, ובהתאם מופק תלוש שכר למורה ומבוצע תשלום השכר.

הביקורת בדקה ובחנה את תהליכי העבודה החודשיים הקשורים להכנה, עיבוד ותשלום שכר המורים ומצאה את הממצאים הבאים:

11.1. רישום שעות הוראה בביה"ס ואופן העברתם לחשבות השכר

מערכת השעות הבית ספרית מנוהלת בתוכנה שחף, תוכנה לניהול שעות פדגוגיות. ממערכת זו מועברים נתוני הנוכחות של המורים. בנוסף לניהול מערכת הלימוד הפדגוגית, ניהול נתוני הנוכחות המשמשים הבסיס לשכר המורים ולדיווחים למשרד החינוך מבוצעים ע"י מנהלת האדמיניסטרטיבית בביה"ס שמרכזת את הדיווחים למשרד החינוך ולחשבת השכר לצורך הכנת משכורות מורים.

מבדיקת הביקורת נמצא כי בשונה מדיווח ממוחשב למערכות משרד החינוך, הנתונים המנוהלים בביה"ס ומהווים את הבסיס לתשלום שכר המורים המועסקים ע"י המועצה נעשים באופן ידני ומעודכנים מידי חודש בחודשו. מדובר על גיליון אקסאל ידני, הכולל מאות פריטים ונתונים שונים של כ- 100 מורים, שמעודכן מידי חודש בהתאם לשינויים ו/או עדכונים בשעות ההוראה בפועל.

לגיליון זה מצורף דוח חודשי נוסף שמרכז את שעות מילוי מקום, היעדרויות בגין חופשה ומחלה נסיעות ומרכיבי שכר נוספים.

בתחילת הביקורת, קובץ הנתונים שהועבר למחלקת שכר ועל פיו שולמו משכורות המורים, נוהל כקובץ אחד מרוכז רב שנתי, בו נוספו מידי חודש הערות ועדכונים הקשורים לשכר הנוכחי, וכללו גם את כל ההערות שצוינו בחודשי שכר קודמים, ללא הפרדה בין הערות הרלוונטיות לחודש השכר לבין הערות שטופלו ושולמו חודשים קודמים.

לאור הערת הביקורת, כבר במהלך הביקורת המנהלת האדמיניסטרטיבית בביה"ס עדכנה את קובץ העברת הנתונים, כך שכל חודש שכר מנוהל בקובץ נתונים נפרד, ומצוינים בו באופן ברור כל שינוי שחל בשכרו של המורה לעומת חודש קודם. עדכון זה ייעל את קליטת נתוני השכר בחשבות השכר.

למרות השיפור שחל באופן העברת הנתונים, מצאה הביקורת מקרים רבים של חוסר התאמה בין הנתונים שהועברו לחשבת השכר לבין השעות שבוצעו בפועל והשעות הרשומות בתלוש השכר. הביקורת ממליצה להיעזר בתוכנת מחשב שתקלוט את נתוני ההוראה של המורים ממערכות הפדגוגיות בביה"ס ותעביר באופן ממוחשב את נתוני הנוכחות של המורים לחשבת השכר.

עוד מצאה הביקורת, שאין גורם מקצועי אחד שמרכז בביה"ס את נתוני השכר של המורים. ישנם מספר גורמים (בעלי תפקידים) שמעבירים מידע ונתונים בדבר תשלומים למורים. הביקורת ממליצה לרכז את כל נתוני השכר החודשיים אצל בעל תפקיד אחד שיעביר את הוראות הביצוע לחשבת השכר, וגורם זה יהיה הגורם המוסמך והאחראי על כל נתוני השכר של המורים.

11.2 קליטת הנתונים ועיבוד השכר

כאמור, מידי חודש מועברים נתוני השכר של המורים מביה"ס ישירות לחשבת השכר לצורך הפקת תלושי שכר ותשלום השכר בפועל. מכון שהמורים בביה"ס אינם מדווחים נוכחות באופן ממכון, דיווחי הנוכחות כאמור מועברים באמצעות גיליון עמוס בנתונים (ראה פסקה 11.1 לעיל).

חשבת השכר קולטת את דיווחי הנוכחות (שעות הוראה שבועיות) שביצע כל עובד, מעדכנת את מרכיבי השכר הנוספים כגון: שעות מילוי מקום, היעדרויות בגין חופשה או מחלה נסיעות וכו'. מבדיקת הביקורת נמצא כי כל פעולותיה של חשבת השכר הינם פעולות ידניות, שמבוצעות מידי חודש בהתאם לדוח המתקבל מביה"ס. למותר לציין, כי ריבוי בפעולות ידניות בשכר של בכ- 100 מורים (בנוסף לשאר עובדי המועצה) הינם מקור לביצוע טעויות בקליטת הנתונים.

הביקורת ממליצה לייעל את אופן העברת הנתונים כך שמערכת השכר תקלוט באופן ממוחשב את נתוני הנוכחות של המורים.

11.3. אישור תלושי השכר של מורים והעברתו לתשלום

נתוני הנוכחות ומרכיבי השכר מועברים לחשבת השכר מידי חודש ע"י מנהלת האדמיניסטרטיבית בביה"ס ובעלי תפקידים אחרים. הביקורת מצאה שלא מבוצעת בקרה אחר ביצוע תקין של ההוראות או הנחיות שניתנו לחשבת השכר בדבר שעות הנוכחות, תוספות או גרועות אחרות. הביקורת רואה בחומרה את חוסר הבקרה על תלושי השכר המופקים מידי חודש למורים.

11.4. תשלום השכר למורים

לאחר קליטת נתוני הנוכחות של המורים והפקת תלושי השכר, התשלום למורים נעשה באמצעות העברה בנקאית ישירות לחשבונות הבנק של המורים באמצעות מערכת סליקה בנקאית (להלן: "מס"ב). חשבת השכר מכינה קובץ מס"ב שבו כלולים כל המורים מקבלי השכר באותו החודש ומעבירה אותו לחתימת מורשי החתימה. מבדיקת הביקורת נמצא כי מורשי החתימה, חותמים על המסב ללא בדיקה מעמיקה של רשימת מקבלי השכר והסכומים אותם אישרו לתשלום. לדעת הביקורת יש הכרח לשנות באופן מידי את אופן אישור השכר ולא להותירו באחריותה הבלעדית של חשבת השכר במועצה.

12. העדר הפרדת תפקידים

עפ"י כללי המינהל התקין, יש להקפיד על הפרדת התפקידים בין הגורם האחראי על קביעת תנאי העסקתו של העובד והיוצר את הזכאות לתשלום, לבין הגורם המשלם את השכר.

בפועל, נמצא כי לעובדת המטפלת בשכר מורים (חשבת השכר) יש הרשאות לביצוע פעולות במערכת כח האדם בהוראה (קביעת דרגתו של העובד, שכרו לשעה, שנות הותק, זכאותו לגמולים שונים וכו'). במקביל לכך, יש לה הרשאה לבצע את תשלום השכר בגין זכאויות אלה.

הביקורת העירה כי העדר הפרדת התפקידים בין הגורם היוצר את הזכאות לתשלום לבין הגורם המשלם את השכר, הינה ליקוי מהותי בתהליך ביצוע תשלומי השכר ויש לתקנו בהקדם.

לדעת הביקורת, יש להגדיר בנוהל את קשרי העבודה בין ביה"ס ומחלקת משאבי אנוש לבין חשבת השכר, במטרה להבטיח הפרדת תפקידים כנדרש. בכל מקרה, מחלקת משאבי אנוש אמורה להיות הגורם המוביל והמנחה בכל הנוגע לטיפול בכח האדם בחינוך.

הערות ראש המועצה

1. ראש המועצה הנחה את מנכ"ל"ת המועצה לתקן את כל הממצאים שהועלו בדוח הביקורת ולהסדיר את תהליכי העבודה והבקרה הקשורים לשכר עובדי ההוראה.
2. ראש המועצה הנחה את גזבר המועצה להעמיק את הבקורות הכספיות הקשורות לתשלום השכר לעובדי ההוראה, ולהגביר את הפיקוח אחר ההתחשבוניות הכספית עם משרד החינוך.



ד' אלול תשפ"א
12 באוגוסט 2021
ו. ביקורת – 1-2

סיכום ישיבת ועדת ביקורת

מיום 11.8.2021

יו"ר ועדת ביקורת	-	מירה שטהל	<u>נוכחים:</u>
חברת ועדת ביקורת	-	הדר שריד	
חברת ועדת ביקורת	-	דנה מזרחי בראודה	

משקיפים קבועים:

מנכ"לית המועצה	-	לילך שיינגורטן
גזבר המועצה	-	אלעד שניר
מבקר המועצה	-	תמיר בראנץ

על סדר היום:

דוח ביקורת- "שכר עובדי הוראה- תיכון שער הנגב"- דוח מבקר המועצה לשנת 2020.

דיון והמלצות:

הועדה דנה בדוח הביקורת ובהערות ראש המועצה, ולהלן החלטות הוועדה:

החלטה מספר 1/2021- נתוני העסקה של מורים

כל נתוני העסקה של המורים יאושרו בתחילת שנת הלימוד על ידי צוות הניהול של ביה"ס ויבדק על ידי מנהל מחלקת החינוך במועצה. כל שינוי במהלך השנה יאושר על ידי מנהל ביה"ס ויועבר לאישורו של מנהל מחלקת החינוך לפני עדכנו בשכר.

החלטה מספר 2/2020- היקף משרה

אחת לשנה (בחודש אוקטובר – נובמבר) תבוצע השוואה בין שיעורי המשרה של המורים בין שתי המערכות (ע"י חברת נתיב בהתאם להסכם השירות). ממצאי הבדיקה יועברו למנהל ביה"ס, מנהל מחלקת החינוך וחשבת השכר להמשך טיפול.

בנוסף, מידי חודש תצרף מנהלת האדמיניסטרטיבית בביה"ס את שיעור המשרה המעודכן במערכת עוש"ר לדוחות נתוני השכר המועברים לחשבת השכר לביצוע.

החלטה מספר 3/2021- מורים בחוזים אישיים

החל משנת הלימודים תשפ"ב מחלקת החינוך תעביר לחשבת השכר את פירוט התשלומים לכל מורה בחוזה האישי כפי שהתקבל ממשרד החינוך.

החלטה מספר 4/2021- הסכמים להעסקת מורים בתוכנית תמרוץ ותגמול

לכל הסכם המועבר לחתימת מורשי החתימה במועצה יצורפו נתוני העסקתו כפי שמופיעים במערכות השכר של המועצה.

החלטה מספר 5/2021- רישום שעות ההוראה והעברתם לחשבות שכר

מחלקת החינוך בשיתוף ביה"ס יבחנו שימוש בתוכנה הפדגוגית הנמצאת בביה"ס והתאמתה למערכת ניהול נתוני שכר. בנוסף, נקבע כי יקבע גורם מקצועי אחד שירכז את נתוני שכר המורים ויעבירם לחשבת השכר לביצוע.

החלטה מספר 6/2021- תשלום משכורות למורים

תשלום השכר למורים יבוצע לאחר בדיקה ואישור של גורם מקצועי המעורב בתהליך אישור השכר.

החלטה מספר 7/2021- העדר הפרדת תפקידים

קשרי העבודה בין ביה"ס ומחלקת משאבי אנוש לבין חשבת השכר, יוגדרו בנוהל מפורט במטרה להבטיח הפרדת תפקידים כנדרש.



מירה שטהל
יו"ר ועדת הביקורת



תמיר בראנץ'
מזכיר הועדה

העתק: משתתפים
חברי מליאת המועצה