

ההתחשבות עם משרד החינוך בתחום ההיסעים וליווי התלמידים

הקדמה- עיקרי הממצאים וההמלצות

1. כללי

- 1.1. הסעת התלמידים במערכת החינוך מסייעת ליישום חוק חינוך חובה לתלמידים שבאיזור מגוריהם אין מוסד חינוכי, או שהמוסד החינוכי נמצא במרחק ניכר מביתם. ההסעות מתבצעות על פי אמות מידה שנקבעו לצורך כך.
- 1.2. מערכת ההיסעים נותנת מענה חשוב לתלמידי החינוך המיוחד, בכך שהיא מתחשבת בסוגי הלקויות השונים הקיימים בחינוך המיוחד ומאפשרת לתלמידי החינוך המיוחד ללמוד במוסדות חינוכיים העונים על צרכיהם הייחודיים.
- 1.3. על פי החוק, חובה להסיע תלמידים בעלי מוגבלות למוסד חינוכי וממנו, כל ילד על פי צרכיו, וזאת בהתאם לכללים ולמבחנים שנקבעו בתקנות. האחריות להסעה מוטלת על העירייה, שבתחום שיפוטה מתגורר התלמיד.

2. תוכנית הביקורת

- 2.1. הביקורת התמקדה בבדיקתה בשנים 2015-2017, ובחנה את הנושאים הבאים:
 - 2.1.1. המבנה הארגוני של מערך ההיסעים של התלמידים בעירייה.
 - 2.1.2. בחינת זכאות התלמידים להסעה על פי מדיניות משרד החינוך והעירייה.
 - 2.1.3. בניית המסלולים של הסעות התלמידים, והדיווחים למשרד החינוך.
 - 2.1.4. ההתקשרות עם חברות ההיסעים באמצעות המשכ"ל.
 - 2.1.5. עלות מערך ההיסעים.
 - 2.1.6. ליווי בהסעות התלמידים.
 - 2.1.7. בקרה אחר הכנסות העירייה ממשרד החינוך.

3. סיכום הביקורת

- 3.1. הביקורת נפגשה עם מנהל אגף החינוך, חשב האגף, מנהלת מחלקת החינוך היסודי, מנהלת המחלקה לגיל הרך, ורכזות ההיסעים, על מנת ללמוד על תהליכי העבודה הקיימים מההיבטים הסטטוטוריים, התפעוליים והכספיים.
- 3.2. בתום הביקורת, נדונו ממצאיה עם מנכ"ל העירייה, סמנכ"לית חטיבת קהילה, מנהל אגף החינוך, חשב האגף, מנהלות המחלקות לגיל הרך, החינוך היסודי והחינוך העל יסודי ורכזות ההיסעים, לצורך קבלת התייחסותם לממצאי הביקורת.
- 3.3. הביקורת מציינת בחיוב כי לאורך כול שלבי העבודה זכתה הביקורת לשיתוף פעולה מלא מכל הגורמים האחראים בתחום זה.

4. היבט חוקי

- 4.1 הביקורת הסתמכה בבדיקתה בעיקר על החוקים, התקנות וההנחיות הבאים:
- 4.1.1 תקנות התעבורה, תשכ"א-1961.
 - 4.1.2 חוק חינוך מיוחד, תשמ"ח-1988.
 - 4.1.3 חוק הסעה בטיחותית לתלמידים ולפעוטות עם מוגבלות, תשנ"ד-1994.
 - 4.1.4 תקנות הסעה בטיחותית לתלמידים נכים (כללים ומבחנים לזכאות להסעה ולליווי), התשנ"ה-1995.
 - 4.1.5 תקנות הסעה בטיחותית לתלמידים נכים (מפרטי רכב בטיחותי), התשנ"ה-1995.
 - 4.1.6 חוזר מנכ"ל משרד החינוך – הוראת הקבע עד/1 (ב') "הסעת תלמידים ועובדי הוראה למוסדות חינוך רשמיים".
 - 4.1.7 הנחיות ביטחון ובריאות- הוראות האגף לביטחון ובריאות ולשעת חירום.
- 4.2 בנוסף, בדקה הביקורת את הוראת העבודה מס' 5.6.2.1.5, בנושא היסעים של תלמידים.

עיקרי הממצאים וההמלצות

5. כללי

- 5.1 עיריית בת ים אימצה מדיניות עירונית להסעה וליווי תלמידים למוסדות חינוך, המרחיבה את התבחינים של משרד החינוך, כך שעל פי מדיניות זו, יותר תלמידים זכאים להיסעים ולליווי. כמובן, שלמדיניות זו קיימות השלכות כספיות המועמסות על תקציבה של העירייה. הביקורת מצאה כי מדיניות זו לא תורגמה לתחשיב כספי כתוב וברור. אי לכך, הביקורת סבורה כי על מנת לאשרר את המדיניות המורחבת, על חשב האגף לערוך תחשיב לאומדן הכולל של התוספת הכספית בשל מדיניות העירייה המורחבת, וזאת על מנת שהנהלת העיר תוכל לקבל החלטה מושכלת באשר למדיניות זו.
- 5.2 משרד החינוך מתקצב 50%-60% בלבד מעלות הפעלת מערך ההיסעים העירוני בהסעות המאושרות על ידו. אי לכך, קיים פער בין הכנסות משרד החינוך ובין עלויות ההיסעים בפועל. עם זאת, הפער הקיים בפועל כולל עלויות נוספות שאינן נוגעות לשיעור החלקי של השתתפות משרד החינוך בעלויות ההיסעים.
- 5.3 הביקורת מצאה כי לא נעשה ניתוח מלא של הפער בין התקבולים ממשרד החינוך ובין הוצאות העירייה בפועל. נבחן רק התחשיב של המסלולים שאינם מאושרים על ידי משרד החינוך והעירייה החליטה להפעילם, דבר המהווה הסבר רק לחלק מהפער.

ההתחשבות עם משרד החינוך בתחום ההיסעים וליווי התלמידים

5.4. הביקורת ניתחה את הפער הקיים בפועל, והציגה את התפלגות סכום הפער מול הסיבות להיווצרותו, בין היתר בשל המימון החלקי של משרד החינוך ועלות המדיניות העירונית המרחיבה של העירייה. נמצא כי עלות המדיניות העירונית המרחיבה הסתכמה בשנת תשע"ט בכ- 370 אלפי ש"ח.

5.5. לצורך ביצוע הבקרה אחר התקבולים ממשרד החינוך, נעזר חשב אגף החינוך ביועץ חישובי, חברת "הדר" - ייעוץ לרשויות ולמועצות מקומיות בע"מ. קיים שיתוף פעולה מלא בין הבקרת מטעם חברת "הדר", רכזות ההיסעים במחלקות לגיל הרך, החינוך היסודי והחינוך העל יסודי וחשב האגף. חברת "הדר" עורכת בקרה יסודית אחר הפער הקיים בין הסעות התלמידים המבוצעות בפועל על ידי אגף החינוך לדיווחים המתקבלים ומאשרים במשרד החינוך. בפועל, ניתוח הממצאים שעלו בדוחות הבקרה שהוכנו על ידי חברת "הדר", מעלה כי בשנת תשע"ז מרבית הפער בין סך העלויות בפועל בגין היסעי התלמידים לבין סך התקבולים ממשרד החינוך, שהוצג בדוחות של חברת "הדר", נבע מהפער בין המדיניות העירונית המרחיבה לבין התבחינים המצמצמים של משרד החינוך. פער זה הסתכם ב- 63%.

5.6. בעת עריכת הביקורת, ניהול מערך ההיסעים היה מפוצל בין מחלקות החינוך השונות, ללא בקרה על אגפית. לרכזות ההיסעים האגפית לא הייתה הגדרת תפקיד ברורה, זאת למרות שהיא הייתה אמורה, בתוקף תפקידה, ובהתאם להוראת העבודה, לרכז את הנושא באגף. בתום הביקורת, נעשה שינוי מבני והוקמה מחלקה לטיפול בתחום החינוך המיוחד. כתוצאה משינוי מבני זה, ניהול מערך ההיסעים והליווי מרוכז כיום במחלקה לחינוך מיוחד, ומנוהל על ידי שני עובדים.

5.7. הביקורת התרשמה כי למרות עומס המטלות של רכזות ההיסעים במחלקות החינוך השונות, הן ביצעו את עבודתן באופן מיטבי, העניקו שירות מלא להורי התלמידים המוסעים, והיוו גורם מקשר בין ובין חברות ההיסעים. בנוסף, הביקורת משבחת את עבודתן בכל הקשור בבקורות המבוצעות אחר אופן ביצוע ההיסעים ונאותות תשלומי העירייה לחברות ההיסעים (כולל קיזוז של קנסות).

6. מבנה מערך ההיסעים באגף החינוך

6.1. אגף החינוך אחראי על הפעלת מערך היסעי התלמידים למוסדות החינוך, בהתאם למחלקות החינוך השונות, לפי גילו אליה, שייך התלמיד (גני ילדים, חינוך יסודי או חינוך על יסודי). בכל אחת ממחלקות אלו קיימת רכזת היסעים מחלקתית, האחראית על נושא זה, בנוסף למטלות אחרות המוטלות עליה.

6.2. מערך ההיסעים באגף החינוך מוסדר בהוראת עבודה מספר 5.6.2.1.5 בנושא היסעים של תלמידים. ההוראה עודכנה ב- 28/06/2009, לפני כ- 9 שנים, ומאז לא עודכנה, ואף לא הותאמה לכלל השינויים המבניים שנערכו באגף והמפורטים בגוף דוח זה. הביקורת מדגישה כי יש להתאים את הוראת העבודה לשינויים שנערכו לאחר הביקורת בעקבות הקמת המחלקה לחינוך מיוחד וריכוז מערך ההיסעים והליווי תחת אחריותה.

ההתחשבות עם משרד החינוך בתחום ההיסעים וליווי התלמידים

- 6.3. סגנית מנהלת המחלקה לחינוך היסודי, אשר במסגרת תפקידה משמשת כרכזת ההיסעים במחלקה, אחראית גם על ההיסעים ברמה האגפית. הביקורת מצאה כי הוראת העבודה בנושא היסעים של תלמידים (מספר 5.6.2.1.5), מגדירה את תפקיד רכזת ההיסעים האגפית, אך, בפועל, חלק מהמשימות המוגדרות כשייכות לרכזת, מחולקות בין הרכזות במחלקות השונות, ללא אחריות לשלמות המערך בראייה אגפית. מכאן, שלא נעשית בקרה אגפית אחר הנושאים הנוגעים לניהול מערך ההיסעים וההתחשבות עם משרד החינוך, כגון: נכונות הדיווחים ושלמותם, השירות אותו מקבלת העירייה מחברות ההיסעים, ההתחשבות הכספית עם משרד החינוך, ניתוח המידע והנתונים ועוד.
- 6.4. רכזות ההיסעים פונות לרכזת ההיסעים האגפית לסיוע במידה שהן נתקלות בבעיות. הבקרה של מנהלות מחלקות החינוך השונות על הסעות התלמידים, לוקה בחסר, ולא קיימת בקרה אחר העמידה בלוחות הזמנים באשר לדיווחים למשרד החינוך, סנכרון בין מסלולים בינעירוניים, ועוד.
- 6.5. מנהל אגף החינוך אינו עורך בקרת על שיטתית אחר ניהול מערך ההיסעים והליווי. מידע בנושא זה ניתן למנהל האגף רק כאשר עולה צורך מצד מנהלות המחלקות או החשב. עם זאת, הביקורת מצאה כי הוספת תלמידים שאינם עומדים בתבחינים של המדיניות העירונית למערך ההסעות הינה בסמכותו של מנהל האגף ואישורו.
- 6.6. הביקורת סבורה כי הליקויים בבקרה המתוארים לעיל, מחייבים שינוי ארגוני אשר יוציא את מערך ההיסעים מתוך המחלקות, וירכז אותו באופן אגפי, כך, שתתאפשר בקרה יעילה יותר.
- 6.7. כאמור, בתום הביקורת נעשה שינוי מבני, במהלכו כל מערך ההיסעים והליווי רוכז במחלקה לחינוך מיוחד אשר הוקמה לאחרונה באגף. בעקבות השינוי, שני עובדים ייעודיים מנהלים את מערך ההיסעים והליווי של כלל מחלקות האגף.

7. בקורות במערך ההיסעים

- 7.1. הוראת העבודה שלעיל, מגדירה כי יש לבצע בקרה תפעולית בעקבות תלונות של הורה, מלווה או נהג. רכזות ההיסעים מבצעות את הבקורות האמורות, אולם הן לא מתעדות אותן, זאת למרות שקיים טופס ייעודי לכך, הקיים בנספח 3 להוראת העבודה.
- 7.2. במסגרת התקשרות העירייה עם חברת משכ"ל, החברה מספקת שירותי ניהול למכרז ההיסעים. שירותים אלו כוללים ביצוע מעקבים אחר רכבי ההסעה ובקרה אחר האישורים אותם יש לקבל מהקבלן בהתאם לחוזר מנכ"ל משרד החינוך.
- 7.3. יש לציין כי קצין הבטיחות בתעבורה של העירייה אינו מעורב במערך ההיסעים, למרות שבחוזר מנכ"ל משרד החינוך האחריות לכך מוטלת עליו.

8. בחינת הזכאות להסעה

- 8.1 זכאות תלמיד להסעה נובעת מזכאות של משרד החינוך או מזכאות על פי מדיניות העירייה. התבחינים וההשוואה בין מדיניות העירייה והתבחינים של משרד החינוך מוצגים בפירוט בגוף דוח זה.
- 8.2 מניתוח ההבדלים בין התבחינים של משרד החינוך ומדיניות העירייה ניתן לראות כי בגילאי גן כיתות ד', עיריית בת ים הרחיבה את התבחינים המוגדרים בחוק, באמצעות הקטנת המרחק הקובע בין ביתו של התלמיד ובין המוסד החינוכי שלו, ובתוך כך הגדילה את כמות התלמידים המוסעים על ידה למוסדות החינוך השונים.
- 8.3 למרות שלהחלטה זו משמעויות כספיות, הביקורת לא מצאה תיעוד בכתב לאישור החלטה היסטורית זו על ידי הנהלת העיר, ועלויות המדיניות המורחבת כלל לא נאמדו. הביקורת סבורה כי מדובר במדיניות שחייבת להיות מאושרת על ידי הנהלת העיר, תוך כדי גיבוייה בתחשיב האומד את עלויותיה.
- 8.4 מנהל אגף החינוך מקבל את ההמלצה, אך ציין כי מבחינתו, האישור התקציבי של מערך ההיסעים מהווה אשרור למדיניות.
- 8.5 לאחר שיבוץ התלמידים במוסדות החינוך נערכת בחינה באשר לזכאותם להסעה. כל מחלקה ממפה את התלמידים הזכאים להסעה ובונה בעצמה את מסלול ההסעה. בניית המסלולים של הסעות התלמידים נעשה בהתאם ליעד ההגעה, כלומר מיקום המוסד החינוכי אליו התלמידים אמורים להגיע.
- 8.6 אולם, הסעת תלמידים מחוץ לעיר נבחנת באופן אגפי, על מנת למקסם את מספר התלמידים המוסעים במסלול ולצמצם את עלויות ההסעה.

9. שיבוץ תלמידים להסעות

- 9.1 כאמור, שיבוץ התלמידים במסלולי ההסעות השונים נקבע על פי מיקום המוסד החינוכי בו משובץ התלמיד. לרוב, לכל מוסד חינוכי בתוך העיר בת ים תהיה הסעה נפרדת, ואילו נסיעה אל מחוץ לעיר עשויה לכלול הסעה ליותר ממוסד חינוכי אחד.
- 9.2 הביקורת מצאה מסלולי נסיעה אליהם משובצים, בין היתר, גם תלמידים הגרים במרחק הקטן מהמרחק המוגדר על פי מדיניות העירייה להסעת התלמיד (קטן מ- 1 ק"מ). רכזות ההיסעים ציינו כי מדובר בבקשות חריגות המוגשות במחלקות החינוך השונות, והן אושרו על ידי מנהלות המחלקה. הביקורת לא מצאה תיעוד בכתב לאישור הבקשות החריגות, למעט אישור אחד, שהתקבל ממחזיקת תיק החינוך בעירייה.

10. התקשרות עם חברות ההסעות

- 10.1. בשנת 2016, התקשרה העירייה עם 13 חברות היסעים בהסכמי מסגרת באמצעות החברה למשק וכלכלה (משכ"ל), אשר מספקות את שירותי ההסעה לתלמידים בעיר ומחוצה לה.
- 10.2. הביקורת מצאה כי ההסכם האחיד עם החברות כולל התייחסות מפורטת להתחייבויות של חברות ההיסעים, אולם הבקרה אחר קיום ההתחייבויות נעשה על ידי חברת משכ"ל, המספקת את שירותי הניהול והפיקוח אחר מערך ההיסעים, ואחראית להוצאת ההסכמים אל הפועל.
- 10.3. חלוקת מסלולי ההסעה בין החברות נעשתה על פי הצעת המחיר הנמוכה ביותר אשר התקבלה במכרז לכל אחד מהמסלולים.
- 10.4. חברת משכ"ל משלמת לחברת ההיסעים את הסכום המאושר על ידי העירייה, ומעבירה לחשב האגף חיוב בהתאם, הכולל את דמי הניהול שמשכ"ל גובה (תהליך התחשבות זה עם חברות ההיסעים מפורט בגוף הדוח).
- 10.5. הביקורת משבחת את רכזות ההסעות ומציינת כי הן עורכות בקרה מלאה ומתועדת אחר החשבונות של חברות ההסעות.
- 10.6. הביקורת מצאה כי חברת "ירון בר" נקנסה פעמים לא מעטות בשל אי עמידתה בתנאי ההסכם. רכזות ההיסעים במחלקה לגיל הרך מסרה כי נשלחו לחברה "ירון בר" מיילים בגין אי שביעות רצון מהשירות הניתן, אולם המידע לא הועבר לידיעת גורמים נוספים בעירייה, מחוץ לאגף החינוך, כגון, המחלקה המשפטית. מנהל אגף החינוך אמנם ערך פגישות הבהרה עם החברה, אך לא נכתב פרוטוקול לשיבות אלו, והן לא תועדו.
- 10.7. הביקורת סבורה כי ראייה מערכתית של השירותים אותם מקבלת העירייה מספקיה חשובה ביותר, על מנת שהשירות יהיה יעיל ותקין, ועל מנת שלא תתבצע התקשרות עם חברה שבעירייה לא מרוצים משירותיה. לאחרונה, נערך לחברת "ירון בר" שימוע בלשכת היועצת המשפטית.

11. דיווחים למשרד החינוך

- 11.1. משרד החינוך משתתף במימון של הסעות התלמידים בהתאם לנהלים המפורטים בחוזר מנכ"ל משרד החינוך – הוראת הקבע עד/1 (ב') "הסעת תלמידים ועובדי הוראה למוסדות חינוך רשמיים".
- 11.2. ההשתתפות נעשית בהתאם לדיווחי העירייה במערכות המיחשוב של משרד החינוך. הדיווח כולל את נתוני התלמידים המוסעים, מסלולי הנסיעה, וכן את תלמידי החינוך המיוחד הזכאים לליווי בהסעה.
- 11.3. במידה שנדרש להקים מסלול הסעה חדש, פיצול הסעה, הוספת תלמידים להסעה או כל פעולה אשר תוביל לעלות נוספת, רכזות ההסעות, מבקשת ממשרד החינוך אישור על השינוי מראש. הביקורת מצאה כי קיימים מסלולים או תוספת עלות למסלולים, שהפעלתם מתחילה עוד בטרם התקבל אישור ממשרד החינוך. רכזות

ההתחשבות עם משרד החינוך בתחום ההיסעים וליווי התלמידים

ההיסעים האגפית ציינה כי מדובר במקרים בהם נוסף תלמיד להסעה, או נוצר מסלול חדש בעקבות מעבר לבת ים של משפחה בה תלמיד עם צרכים מיוחדים, והסבירות היא, שיתקבל לכך אישור משרד החינוך בסופו של דבר.

11.4 משרד החינוך הפיץ מסמך כללים ועקרונות לביצוע הדיווחים במערכת ההסעות של משרד החינוך, הכולל הגדרה ללוחות הזמנים לדיווח. הביקורת מצאה כי אגף החינוך בעירייה עומד ביעדים של משרד החינוך באשר ללוחות הזמנים לדיווח, וכי הנתונים שטרם נכללו במערכת כוללים פרטים שאינם מאושרים על ידי משרד החינוך, או כתובות שאינן מעודכנות של תלמידים שעברו להתגורר בעיר.

12. ניתוח כספי של מערך הסעות התלמידים

12.1 המערך הכספי של הסעות התלמידים כולל תשלומים לחברות ההיסעים באמצעות משכ"ל, ותקבולים ממשרד החינוך.

12.2 בשנת תשע"ז, הפער בין עלויות מערך ההיסעים לעירייה, ובין סך התקבולים ממשרד החינוך בנושא זה, הסתכם ב- 5,718,359 ש"ח. הביקורת בחנה את הסיבות לפער. להלן:

12.2.1 הפער בין תעריף ההסעה המשולם בפועל לחברות ההיסעים ובין תעריף ההסעה על פיו מחשב משרד החינוך את התקבולים לעירייה. פער זה מובנה, ואין בידה של העירייה אפשרות לצמצמו.

12.2.2 שיעור ההחזר ממשרד החינוך הוא חלקי ועומד על 50%-60% בלבד. פער זה מובנה ואינו ניתן לצמצום.

12.2.3 מסלולים שאינם מאושרים על ידי משרד החינוך:

א. מסלולים שכלל לא מאושרים על ידי משרד החינוך - בשנת תשע"ט, העירייה הפעילה 9 מסלולי הסעות שלא אושרו על ידי משרד החינוך. עלותם השנתית של מסלולים אלו הסתכמה ב- 369,728 ש"ח.

ב. מדיניות עירונית - הביקורת מצאה כי קיימים 10 מסלולי נסיעה בהם הגדלת כמות התלמידים המוסעים הביאה לעלייה בעלות ההסעה בשל הצורך ברכב גדול במקום מונית. ההפרש בין עלויות ההסעה מסתכמות בכ- 10 ש"ח לכיוון, וההוצאה השנתית נאמדת באלפי ש"ח בודדים בלבד.

12.3 לסיכום, ניתן לומר כי 6% בלבד מסך הפער נובעים מהמדיניות העירונית המרחיבה את התבחינים על פיהם משרד החינוך מחשב את סכום המימון לעירייה.

13. ליווי בהסעות

13.1 האחריות על ניהול מערך הליווי לתלמידים בהסעות למוסדות החינוכיים בו הם לומדים מוטלת על העירייה.

ההתחשבות עם משרד החינוך בתחום ההיסעים וליווי התלמידים

- 13.2. תקנה 2 לתקנות הסעה בטיחותית לילדים נכים (כללים ומבחנים לזכאות להסעה וליווי), התשנ"ה-1995, קובעת באילו מקרים ילדים עם מוגבלות זכאים לליווי בהסעה מביתם למוסד החינוכי:
- 13.2.1. ילד חריג כהגדרתו בחוק החינוך המיוחד, שאופיין בוועדת ההשמה כחולה נפש, אוטיסט, כמי שסובל מהפרעות התנהגות קשות, כבעל פיגור עמוק (סיעודי), כבעל פיגור קשה או כבעל פיגור בינוני.
- 13.2.2. ילד משותק מוחין או בעל נכות פיזית קשה.
- 13.2.3. נמצא זכאי לליווי על ידי ועדת חריגים שמינה לעניין זה שר החינוך.
- 13.3. החוק מגדיר את תנאיי הסף, המפורטים בהמשך הדוח, לגיוס מלווים, במטרה לשמור על שלומם ובטיחותם של התלמידים.
- 13.4. החל משנת הלימודים תשע"ט, מפורסמת מודעת דרושים במשך כל ימות השנה לצורך גיוס מלווים. על פי הצורך, מכונסת ועדת שלושה הכוללת את סמנכ"לית משאבי אנוש וארגון, סמנכ"לית חטיבת קהילה, ואחת ממנהלות המחלקה באגף החינוך, בה מראיינים את כלל המועמדים שנענו למודעה. שמות המועמדים המתאימים מועברים לאגף החינוך, וכך נוצר מאגר מלווים אשר עומדים בתנאיי הסף, מתוכו משובצים מלווים על פי צורכי העירייה. בוועדה האחרונה התקבלו כ- 10 מועמדים, אשר כולם נקלטו בתחילת השנה. לדברי סמנכ"לית משאבי אנוש וארגון, בוועדה הקרובה צפויים לזמן כ- 20 מועמדים שנענו למודעה והעבירו את קורות החיים שלהם.
- 13.5. הביקורת מצאה כי אחת מדרישות הסף למלווים על פי התקנות, היא בדיקה שהמועמד עבר קורס עזרה ראשונה, הכולל החייאת ילדים ופעוטות. דרישה זו לא נבחנת, והעירייה לא מעניקה למלווים הכשרה כנדרש אחת לשנתיים, זאת בניגוד לתקנות.
- 13.6. לעומת זאת, העירייה מקפידה לקבל את אישור המשטרה בהתאם לחוק למניעת ההעסקה של עברייני מין במוסדות מסויימים, התשס"א-2001, וכי מדי שנה היא עורכת השתלמות למלווים בה כל מלווה מקבל הנחיות לגבי תפקידו, ומילוי הטפסים הרלוונטיים לשנת הלימודים הקרובה.
- 13.7. מערך הליווי בהסעות התלמידים כולל מלווים קבועים ומלווים ממלאי מקום. החל מיום 01/01/2017, כל המלווים, לרבות ממלאי המקום הם עובדי העירייה. עד ליום זה, ממלאי המקום היו עובדי חברת כוח אדם- "פרח השקד".
- 13.8. מדי חודש מגישים המלווים את דוחות הנוכחות למחלקות החינוך השונות. דוחות הנוכחות נבדקים בהשוואה לקיום המסלולים ולחילופי המקום שבוצעו במהלך החודש.
- 13.9. הדוחות המאושרים מועברים לצורך חישוב השכר למשאבי אנוש, או למנהלת המחלקה לארגון וכוח אדם באגף החינוך, בהתאם לתהליך המפורט בגוף הדוח. למרות, שהחל מה- 01/01/2017, גם מלווים ממלאי מקום מועסקים ישירות על

ההתחשבות עם משרד החינוך בתחום ההיסעים וליווי התלמידים

ידי העירייה, מערך ההתחשבות עם שכרם נותר מפוצל בין אגף החינוך למשאבי אנוש.

13.10. הפיצול הקיים מוביל לחוסר יעילות בעבודה, שכן חישוב השכר נעשה על ידי שני גורמים שונים, ללא הסבר המניח את הדעת.

14. ניתוח כספי של מערך הליווי בהסעות

14.1. עיריית בת ים הרחיבה את התבחינים הקבועים בחוק, ועל פי מדיניות העירייה, בכל הסעות התלמידים לגני הילדים ולבתי הספר היסודיים יש לשבץ מלווים. באגף החינוך אין תיעוד בכתב לקבלת החלטה זו, וכמו כן, לא נמצא כי נערך אומדן עלות למדיניות זו. אי לכך, מקבלי ההחלטה לא קיבלו מידע באשר להיקף הכספי הכרוך בהוצאת מדיניות זו אל הפועל.

14.2. בשנת תשע"ח, העירייה קיבלה ממשרד החינוך סכום של 5,252,370 ש"ח עבור 500 תלמידים הזכאים לליווי. בפועל, בשנה זו שילמה העירייה שכר בסך 10,305,903 ₪ ל- 271 מלווים, סכום הגבוה ב- 5,053,533 ש"ח יותר מהתקבולים ממשרד החינוך.

14.3. הביקורת ניתחה את ההפרש בין התקבולים ממשרד החינוך ובין תשלום שכרם של המלווים בהסעות של תלמידי הגיל הרך, ומצאה כי בשנת תשע"ח, ההפרש הריאלי נאמד בכ- 380,290 ש"ח. פירוט והסבר לחישוב האומדן נמצאים בגוף הדוח.

14.4. לטענת מנהלת המחלקה לגיל הרך, ילדים בגילאים 3-5, אינם יכולים להיות מוסעים ללא ליווי.

14.5. הביקורת לא יכלה לאמוד את ההפרש הקיים בין התקבולים ממשרד החינוך ותשלום שכרם של המלווים בהסעות התלמידים של בתי הספר היסודיים.

14.6. הביקורת מצאה, כי לגבי תלמידים בגילאי בתי הספר העל יסודיים מדיניות העירייה זהה לתבחינים של משרד החינוך, ולכן לא נבחן ההפרש, במידה שקיים.

15. בקרה אחר הכנסות משרד החינוך

15.1. חברת "הדר"- ייעוץ לרשויות ולמועצות המקומיות" בע"מ מעניקה שירותי מעקב ובקרה אחר תקבולי העירייה ממשרד החינוך וההתחשבות עם המשרד, במטרה למקסם את הכנסות העירייה ממשרד החינוך. הסכם ההתקשרות עם החברה נחתם רק ב- 09/01/2018, לתקופה של שנה אחת, למרות ששירותי הייעוץ והתשלומים בגינם החלו כבר בתחילת שנת 2017.

15.2. יש להדגיש כי תקופת ההתקשרות החדשה, החל מ-1.1.2019, עם יועץ לתחום זה, טעונה אישור ועדת ההתקשרויות, וזאת בהתאם לנוהל משרד הפנים ונוהל העירייה בנושא.

15.3. ההסכם שנחתם עם חברת "הדר" הוא כללי, ועל פיו, על החברה למקסם את הכנסות העירייה בנושא חינוך. מסמך פירוט השירותים שעל החברה להעניק לעירייה - נספח א' - לא צורף להסכם הסרוק בגזברות. הביקורת קיבלה לידייה

ההתחשבות עם משרד החינוך בתחום ההיסעים וליווי התלמידים

נספח לא חתום מחשב האגף, ומצאה כי השירותים אותם מעניקה חברת "הדר" לעירייה תואמים למפורט בנספח, והם כוללים בקרה אחר תקבולי משרד החינוך בתחום מספר התלמידים בגני הילדים, מספר הסייעות בגני הילדים, הסעות התלמידים וליווי בהסעות התלמידים.

15.4. חברת "הדר" מעבירה לחשב אגף החינוך ולרכזת ההיסעים האגפית דוחות המפרטים את הפערים בין ההסעות המבוצעות בפועל ובין דיווחי העירייה למשרד החינוך, וכן פערים בין הדיווח ובין התקבולים ממשרד החינוך. הביקורת התרשמה, שעבודת הבקרה של חברת "הדר" יסודית, וכי קיים שיתוף פעולה מלא בין הבקורת מטעם חברת "הדר" ובין רכזות ההיסעים במחלקות החינוך השונות וחשב האגף. כמו כן, הבקורת זמינה ונותנת מענה מהיר לשאלות ולבעיות שעולות על ידי הרכזות בשיחות טלפוניות, במיילים ובפגישות בתדירות רבעונית.

15.5. הביקורת ניתחה את הממצאים שעלו בדוחות הבקרה של החברה, ומצאה, שהפערים בין הסעות התלמידים המבוצעות בפועל לבין הדיווחים שהועברו על ידי אגף החינוך למשרד החינוך הסתכמו בשנת תשע"ז ב- 244,011 ש"ח, מתוכם 153,929 ש"ח נבעו מפער בין המדיניות העירונית לתבחינים של משרד החינוך, ורק 90,082 ש"ח נבעו מטעויות בדיווח שתוקנו בעקבות הבקרה. לדברי חשב אגף החינוך, חברת "הדר" מייעצת לאגף החינוך גם בתחומי התחשבות נוספים, ביניהם: שכר לימוד גני ילדים וסייעות. החשב הדגיש כי גם בתחומים אלו קיימות טעויות בדיווח שמאותרות על ידי חברת "הדר", אולם הוא לא ידע להצביע על סך ההכנסות לעירייה הנובעת מייעוץ זה.

15.6. יש לציין כי על פי ההסכם, שכר הטרחה השנתי לחברת "הדר" והכולל את כלל השירותים אמור להסתכם ב- 110,400 ש"ח בתוספת מע"מ כחוק (9,200 ש"ח לחודש).

15.7. אי לכך, הביקורת סבורה כי יש לערוך חשיבה בנוגע לכדאיות העסקתה של חברה לייעוץ בתחום זה, נוכח כלל הנתונים הקיימים, כלומר, ההכנסות לעירייה ממשרד החינוך הנובעות מהבקרה של חברות הייעוץ.

16. הביקורת ממליצה

- א. לערוך דיון מעמיק אשר יבחן את המדיניות העירונית המורחבת בנוגע למערך ההיסעים והמלווים באגף החינוך, תוך התייחסות להשלכותיה הכספיות, על מנת שהנהלת העיר תוכל לקבל החלטה מושכלת בנושא זה.
- ב. להגדיר את האחריות של רכזת ההיסעים האגפית בתחום ההיסעים בראייה אגפית, בהתאם להוראת העבודה בנושא היסעים של תלמידים (מספר 5.6.2.1.5).
- ג. ליצור שינוי המבנה הארגוני של מערך ההיסעים, אשר ירכז את מערך ההיסעים תחת יחידה/מחלקה אחת. ניתן לעשות זאת בכוח האדם הקיים תוך שינוי הגדרות תפקידים וסמכויות.
- ד. יש לתעד את הבקורות הנעשות על ידי משכ"ל, וכן לקבל עותקים מהאישורים המועברים אליה. על קצין הבטיחות בתעבורה בעירייה לרכז את התייעוד בהתאם להנחיות חוזר מנכ"ל.
- ה. לעדכן את הוראת העבודה מספר 5.6.2.1.5, בנושא היסעים של תלמידים, ולהתאימה לשינויים שנערכו לאחר הביקורת. שכן, לאחרונה, בעקבות הקמת המחלקה לחינוך מיוחד וריכוז מערך ההיסעים והליווי תחת אחריותה, יש להתייחס לשינויים במבנה הארגוני, תחומי האחריות ותפקידי העובדים.
- ו. לערוך אחת לשנה לפחות, ניתוח עלויות לחישוב הפער בין מדיניות העירייה לתבחינים על פיהם משרד החינוך מממן את מערך ההיסעים, באחריות חשב האגף. החישוב יכלול את הפערים בעלויות ההיסעים וכן את הפערים בעלויות הליווי.
- ז. לקבוע את המנגנון לאישור הסעת תלמיד או ליווי החורג מהמדיניות העירונית, ולתעד כל אישור כאמור.
- ח. לרכז את הסיבות לחוסר שביעות הרצון של רכזות ההיסעים מתפקוד חברות ההיסעים, ואת המכתבים אשר נשלחים לחברות ההיסעים, ולהעבירם גם לידיעת המחלקה המשפטית. מידע זה חשוב ליועצת המשפטית ולוועדת המכרזים בבואם לבחון הצעות לשירותי היסעים באגפים אחרים בתחומים שונים בעיר, וכן במקרה של תביעה משפטית כזו או אחרת.
- ט. לרכז מידע העולה מההוצאה אל הפועל של מכרזים המפורסמים על ידי העירייה, ביחידה ייעודית, לה תהיה ראייה מערכתית על כלל פעילויות העירייה.
- י. לרכז את עריכת שכר העבודה של המלווים בהיסעים בתוך אגף החינוך, ולא לפצלו בין האגף ובין משאבי אנוש.
- יא. לפעול ללא דיחוי לבחירת יועץ לבדיקת ההתחשבות עם משרד החינוך בתחום ההיסעים והליווי וכן בתחום גני הילדים, בהתאם לנוהל החדש – "התקשרויות בפטור ממכרז" (מס' 5.2.2).

פרק א' - מערך ההיסעים של התלמידים באגף החינוך

1. המבנה הארגוני של מערך ההיסעים

- 1.1. מערך ההיסעים של התלמידים בעיריית בת ים מתנהל באגף החינוך. מחלקות החינוך (גני הילדים, החינוך היסודי, החינוך על יסודי), אחראיות על ניהול המערך, כל אחת לאוכלוסיית הגיל שלה.
- 1.2. הביקורת סקרה את תחומי האחריות השונים במערך הסעות התלמידים, כפי שהוא בא לידי ביטוי בעבודה השוטפת באגף החינוך להלן:

רכזת היסעים מחלקתית

- 1.2.1. בכל אחת ממחלקות הגיל קיימת רכזת היסעים מחלקתית. תפקיד זה בכל המחלקות הינו בנוסף לתפקידים אחרים עליהם אחראית הרכזת.
- 1.2.2. הנושאים שהינם באחריות כל אחת מהרכזות הם: תכנון מערך ההיסעים, ניהול שוטף של מערך ההיסעים, דיווחים למשרד החינוך בנושא ההסעות והמלווים, בדיקת החשבונות של קבלני ההסעות ועוד.

רכזת היסעים אגפית

- 1.2.3. סגנית מנהלת המחלקה לחינוך היסודי, אשר במסגרת תפקידה משמשת גם כמרכזת ההיסעים במחלקה, אחראית על ההיסעים ברמה האגפית.
- 1.2.4. לדבריה, האחריות שלה כמרכזת אגפית היא טכנית בלבד וכוללת את ריכוז החומר והעברתו לחשב האגף. חשב האגף ומנהל האגף רואים בה כמי שמנהלת את הנושא ברמה האגפית, כאחראית על הבקרה אחר עבודת הרכזות במחלקות השונות, על נכונות הדיווחים למשרד החינוך, על עמידה בלוחות הזמנים המוגדרים וכו'.
- 1.2.5. במסגרת הגדרת האחריות של רכזת ההיסעים האגפית, כפי שמופיע בהוראת העבודה בנושא ההיסעים של התלמידים (מספר 5.6.2.1.5), תפקיד הרכזת האגפית הוא: ריכוז כולל של מערך ההיסעים באגף החינוך תוך קבלת נתונים מרכזות ההיסעים המחלקתיות, אחריות על מתן סיוע וייעוץ לרכזות ההיסעים המחלקתיות, דיווחים למשרד החינוך וביצוע ביקורות תפעוליות בהיסעים.
- 1.2.6. הביקורת סבורה כי על מנהל האגף מוטלת החובה להגדיר את תחום האחריות של רכזת ההיסעים בראייה אגפית. ניהול מערך ההיסעים נעשה על ידי הרכזות במחלקות, ללא אחריות לשלמות המערך. המשמעות היא כי לא נעשית בקרה אגפית רוחבית אחר נכונות הדיווחים ושלמותם לאחר השירות אותו מקבלת העירייה מחברות ההיסעים. ניתוח המידע והנתונים נותר במחלקות הגיל השונות באגף החינוך.

ההתחשבות עם משרד החינוך בתחום ההיסעים וליווי התלמידים

מנהלת המחלקה האחראית על מערך ההיסעים

1.2.7. המנהלת הישירה של רכזת ההיסעים בכל אחת מהמחלקות היא מנהלת מחלקת הגיל, ולכן היא אחראית על בקרה אחר עבודתה. בפועל, רכזת ההיסעים פועלת בעיקר מול רכזת ההיסעים האגפית, ופונה למנהלת המחלקה רק במקרים בהם מתעוררת בעיה.

1.2.8. הביקורת סבורה כי הבקרה של מנהלות מחלקות הגיל, כאחראיות על הסעות תלמידי מחלקת הגיל, לוקה בחסר. על המנהלות לערוך בקרה אחר עמידה בלוחות הזמנים באשר לדיווחים למשרד החינוך, סנכרון בין מסלולים בין עירוניים וכד'.

העובדת האחראית על המלווים

1.2.9. בכל אחת מהמחלקות מחולקת האחריות על הליווי בהסעות התלמידים באופן שונה.

1.2.10. במחלקה לחינוך העל יסודי ובמחלקה לגיל הרך, רכזות ההיסעים בודקות את דוחות הנוכחות, דואגות למילוי מקום במידה שמלווה נעדר מעבודתו וכד'.

1.2.11. במחלקה לחינוך היסודי מנהלת המחלקה אחראית בעצמה על כל הטיפול במלווים לתלמידי החינוך היסודי.

חשב אגף החינוך

1.2.12. אחראי על מכלול ההיבטים הכספיים הקשורים במערך ההיסעים.

1.2.13. במסגרת תפקידו הוא עורך בקרה, באמצעות חברה חיצונית אחר מקסום ההכנסות המתקבלות ממשרד החינוך, וכן בקרה אחר הוצאות האגף בגין תפעול מערך הסעות התלמידים.

מנהל אגף החינוך

1.2.14. אחראי על כלל ההיבטים הקשורים במערך ההיסעים, לרבות היבטים כספיים.

1.2.15. הביקורת מצאה כי מנהל האגף אינו עורך בקרה שיטתית אחר ניהול מערך ההיסעים והליווי. הוא אינו נפגש באופן קבוע עם מנהלות מחלקות הגיל או עם חשב האגף בנושא זה, ומקבל מידע רק כאשר עולה צורך מצד מנהלות המחלקה או החשב.

1.2.16. עם זאת, הוספת תלמידים שאינם עומדים בתבחינים של המדיניות העירונית למערך ההסעות מאושרים בסמכותו של מנהל האגף.

1.3. קיימים בעלי תפקידים הנוגעים למערך ההסעות מחוץ לאגף להלן:

גזבר העירייה

1.3.1. אחראי על ניהול המערך הכספי של העירייה כולה, ומתוך כך גם על בקרת העל אחר מכלול ההיבטים הכספיים הקשורים במערך ההיסעים.

ההתחשבות עם משרד החינוך בתחום ההיסעים וליווי התלמידים

העיקרי שבהם הוא בקרה ומעקב אחר הכנסות המתקבלות ממשרד החינוך והוצאות האגף בגין תפעול מערך ההיסעים והליווי.

קצין בטיחות בתעבורה

- 1.3.2. על פי חוזר מנכ"ל משרד החינוך, באחריותו לבצע ביקורות בטיחות ברכבי ההיסעים, לקבל אישור ממשרד התחבורה על קציני הבטיחות בתעבורה של חברות ההיסעים, וכן לבדוק דוחות ביקורות המבוצעות על ידי קציני בטיחות בתעבורה מטעם קבלני ההיסעים.
- 1.3.3. בשל העובדה כי העירייה התקשרה עם חברות היסעים באמצעות מכרז של משכ"ל, האחריות לביצוע הביקורות והבקרה אחר האישורים אותם יש לקבל מהקבלן נעשית על ידי חברת משכ"ל, המספקת שירותי ניהול למכרז ההיסעים.
- 1.4. הביקורת סבורה כי הביזור של המערך של היסעי התלמידים בין מחלקות הגיל אינו מאפשר בקרה וניהול התחום באופן יעיל, ולכן, לדעת הביקורת, יש לשנות את המבנה הארגוני של מערך הסעות התלמידים, להפריד אותו מהמחלקות ולרכזו במחלקה אחת. ניתן לעשות זאת בכוח האדם הקיים, תוך שינוי הגדרות תפקידים וסמכויות.
- 1.5. כאמור, בתום הביקורת, נעשה שינוי ארגוני, במהלכו, כל מערך ההיסעים והליווי רוכז במחלקה לחינוך מיוחד אשר הוקמה לאחרונה באגף. בעקבות השינוי, שני עובדים ייעודיים מנהלים את מערך ההיסעים והליווי של כלל מחלקות האגף.

2. בקרה ומעקב אחר הסעות התלמידים

2.1 בקרה תפעולית

- 2.1.1. על פי הוראת העבודה, רכזת ההיסעים האגפית אמורה לבצע ביקורת תפעולית בעקבות תלונות של הורה, מלווה או נהג. לשם כך, יש להיעזר בטופס "ביקורת תפעולית של הסעות תלמידים" המופיע בנספח 3 בהוראת העבודה.
- 2.1.2. בפועל, לדברי רכזות ההיסעים המחלקתיות, כל אחת מהן מבצעת ביקורת כאמור, אולם הן אינן מתעדות, והן כלל לא מכירות את הטופס האמור.

2.2 ביקורת בטיחות

- 2.2.1. כאמור לעיל, החל משנת תשע"ו, עם תחילת ההתקשרות עם חברות ההיסעים באמצעות משכ"ל, הם אלו אשר מרכזים את האישורים אותם יש לקבל מהקבלן וממשרד התחבורה.
- 2.2.2. הביקורת ממליצה כי עותק מאישורים אלו יועבר לקצין הבטיחות בתעבורה של העירייה, על מנת לוודא כי אנו עומדים בהנחיות חוזר מנכ"ל משרד החינוך.

ההתחשבות עם משרד החינוך בתחום ההיסעים וליווי התלמידים

- 2.2.3. על כל אחת מחברות ההסעות של התלמידים לבצע ביקורת בטיחות חודשית לכל הרכבים של החברה, המסיעים תלמידים. את הביקורת יבצע קצין התעבורה של חברת ההסעות, והוא יצורף לחשבון החודשי.
- 2.2.4. הביקורת מצאה כי דוחות ביקורת הבטיחות על רכבי החברות של הסעות התלמידים אינן מצורפים לחשבון החודשי, אולם הן נערכות מדי חודש על ידי מפקח מטעם משכ"ל, אשר מעביר את ממצאיו מדי חודש לאחראית ההיסעים האגפית.
- 2.2.5. הביקורת בדקה את הפרמטרים הנבחנים על ידי המפקח מטעם משכ"ל בביקורת הנערכות על ידו, ומצאה כי הם חלקיים בלבד, ומתמקדים רק במצב הרכב וברישיון הנהיגה של הנהג.
- 2.2.6. הביקורת ממליצה כי אגף החינוך יערוך טופס ביקורת ייעודי, שיהווה את הבסיס לביקורת של המפקח מטעם משכ"ל. טופס זה, בנוסף לפרמטרים שנבדקים, יכלול את הפרמטרים הנוגעים לשמירה על בטיחות הילדים המוסעים בהתאם להוראות הנחיות הביטחון, כגון: איסור נסיעה בהילוך אחורי, איסור הורדת התלמידים מהדלת האחורית, קיומן של תחנות האיסוף והורדת התלמידים ובטיחותן, נוכחות מורה תורן מטעם בית הספר אשר משגיח על איסוף התלמידים ופיזורם ועוד.
- 2.2.7. בנוסף, יהיה על המפקח מטעם משכ"ל להעביר לידי אחראית ההיסעים האגפית את הפרטים והממצאים של כל ביקורת שנערכת על ידו, מייד לאחר ביצועה, ולא באופן מרוכז בסוף החודש, זאת על מנת שאחראית ההיסעים תוכל לטפל בליקויים וההפרות שנמצאו באופן מיידי.

3. הוראת העבודה

- 3.1. הוראת העבודה בנושא היסעים של תלמידים, מספר 5.6.2.1.5, מציגה את אופן הפעלת מערך ההיסעים באגף החינוך עבור תלמידי החינוך המיוחד והחינוך הרגיל, אופן ביצוע ליווי התלמידים הזכאים לכך והבקרה והפיקוח על בטיחות מערך ההיסעים.
- 3.2. ההוראה עודכנה ב- 28/06/2009, לפני כ- 9 שנים, ומאז לא הותאמה לכלל השינויים המבניים שנערכו באגף, כגון: שינוי בתפקידי העובדים, שינויים בתהליכי העבודה העירוניים בנושא המכרזים, ועוד.
- 3.3. הוראת העבודה מגדירה את האחריות והסמכות של כל בעלי התפקידים המתקיימים בתהליך ניהול ההיסעים, אולם הגדרות אלו אינן תואמות לתהליך העבודה המתבצע בפועל, וקיים צורך לשנותן ולהתאימן לשינויים שחלו במרוצת השנים, ובעיקר, השינוי הארגוני שחל לאחרונה עם הקמתה של המחלקה לחינוך המיוחד.

ההתחשבות עם משרד החינוך בתחום ההיסעים וליווי התלמידים

3.4. הוראת העבודה כללית, ואינה כוללת את כלל הנושאים הנוגעים לתהליך. להלן התייחסות חלקית לנושאים החסרים:

3.4.1. על פי הוראת העבודה, רכזת ההיסעים האגפית אחראית על הדיווחים למשרד החינוך, למרות שכיום אין רכזת אגפית ומערך ההיסעים נמצא באחריות המחלקה לחינוך המיוחד.

3.4.2. הגדרת האחראים לביצוע ההוראה היא כללית, ואין הבחנה בין האחריות הביצועית לאחריות הניהולית.

3.4.3. אין התייחסות לתדירות ביצוע ביקורות יזומות לנהגים ומלווים ולנושאים אותם חשוב לבדוק בביקורת.

פרק ב' - המסלולים של הסעות התלמידים

1. זכאות להסעה

1.1. עיריית בת ים מפעילה מערך היסעים לתלמידי החינוך המיוחד והחינוך הרגיל, בהתאם לחוק ולהנחיות חוזר מנכ"ל משרד החינוך – הוראת הקבע עד/1 (ב') "הסעת תלמידים ועובדי הוראה למוסדות חינוך רשמיים".

1.2. זכאות תלמיד להסעה נובעת מזכאות של משרד החינוך, או מזכאות על פי מדיניות העירייה.

1.3. בבחינת זכאות תלמידים להסעות למוסדות החינוך השונים קיים שוני בין אוכלוסיית תלמידי החינוך הרגיל לאוכלוסיית תלמידי החינוך המיוחד.

1.4. תלמידי החינוך הרגיל

1.4.1. הזכאות להסעת תלמיד בחינוך הרגיל למוסד החינוכי בו הוא לומד נקבעת על פי אורך מסלול ההליכה מבית התלמיד למוסד החינוך.

1.4.2. חוזר מנכ"ל משרד החינוך בנושא הסעת תלמידים ועובדי הוראה למוסדות החינוך הרשמיים, מחודש ספטמבר 2013, מגדיר את התנאים בהם תלמיד זכאי להסעה:

א. עבור תלמידים מגן חובה ועד כיתה ד', המרחק המזערי בין מקום המגורים לבית הספר הקרוב ביותר, המצדיק השתתפות בהסעת התלמיד לבית הספר יהיה 2 ק"מ.

ב. עבור תלמידים מכיתה ה' ומעלה, המרחק המזערי בין מקום המגורים לבית הספר הקרוב ביותר, המצדיק השתתפות בהסעת התלמיד לבית הספר יהיה 3 ק"מ.

1.4.3. לצורך מדידת המרחק המצדיק השתתפות בהסעה נבחנת הדרך הרגלית אותה אמור התלמיד ללכת מביתו למוסד החינוכי בתוכנה ייעודית המאושרת על ידי משרד החינוך.

1.5. תלמידי החינוך המיוחד

1.5.1. הזכאות להסעת תלמיד בחינוך המיוחד למוסד החינוכי בו הוא לומד נקבעת על פי סוג הלקות בגינה התלמיד לומד במערך החינוך המיוחד, ובמרחק מביתו.

1.5.2. תקנות ההסעה הבטיחותית לילדים נכים (כללים ומבחנים לזכאות להסעה ולליווי), התשנ"ה-1995, קובעות כי תלמידים עם המוגבלויות הבאות זכאים להסעה ללא תלות במרחק הנסיעה בין ביתם למוסד החינוכי בו הם לומדים:

א. תלמידים עם שיתוק מוחין או נכויות פיזיות קשות.

ההתחשבות עם משרד החינוך בתחום ההיסעים וליווי התלמידים

- ב. תלמידים עם אוטיזם/PDD.
- ג. תלמידים עם הפרעות נפשיות קשות.
- ד. תלמידים עם מוגבלות שכלית התפתחותית מהסוגים הבאים:
בינוני רב בעייתי, בינוני מורכב, קשה/עמוק/סיעודי.
- ה. תלמידים חרשים וכבדי שמיעה.
- ו. תלמידים עיוורים ולקויי ראייה.
- 1.5.3. תלמידי החינוך המיוחד הסובלים מלקויות אחרות זכאים להסעה בהתאם למרחק בין ביתם למוסד החינוכי בו הם לומדים, כפי שנקבע לגבי תלמידי החינוך הרגיל (ראה פרוט בסעיף 2.2).
- 1.6. מערך ההיסעים בעיריית בת ים נותן מענה להסעת תלמידים בחינוך הרגיל כאשר מדובר בהסעתם מבית הספר למסגרות חינוכיות שונות מחוץ למתחם בית הספר, כגון: המרכז לחינוך ימי, החווה החקלאית ומרכז המחוננים.

2. זכאות להסעה בהתאם למדיניות עירונית

- 2.1. עיריית בת ים הרחיבה את התבחינים הקבועים בחוק לזכאות התלמיד להסעה בהתאם למרחק הנסיעה בין ביתו למוסד החינוכי בו הוא לומד.
- 2.2. להלן טבלה המשווה את המרחקים הקבועים בחוק לעומת המדיניות העירונית:

מדיניות עירונית	תבחינים שבחוק		
מעל 1 ק"מ	מעל 2 ק"מ	גני ילדים	
מעל 1 ק"מ	מעל 2 ק"מ	א'-ד'	בית ספר יסודי
מעל 3 ק"מ	מעל 3 ק"מ	ה'-ו'	
מעל 3 ק"מ	מעל 3 ק"מ	בתי ספר על יסודיים	

- 2.3. טבלת ההשוואה מראה כי בגילאי גן - כיתות ד', עיריית בת ים הרחיבה את התבחינים המוגדרים בחוק, ובתוך כך הגדילה את כמות התלמידים המוסעים על ידה למוסדות החינוך.
- 2.4. הביקורת בחנה את נאותות אישור המדיניות ומצאה כי מדובר בהחלטה היסטורית, שאינה מגובה במסמך כתוב, וכן לא ברור מועד אישורה על ידי הנהלת העיר.
- 2.5. הביקורת מדגישה כי להחלטה זו משמעויות כספיות, אשר לא נאמדו מראש על ידי חשב האגף או גורם עירוני אחר. חשב האגף מציג לגזבר העירייה בדיעבד, את עלות המסלולים שבוצעו ללא אישור משרד החינוך בתום תהליך האישור של המשרד, כאשר קיימת ודאות לגבי תקצוב מסלולי ההיסעים.
- 2.6. הביקורת סבורה כי מדובר במדיניות שחייבת להיות מאושרת על ידי הנהלת העיר, ומגובה בתחשיב לבחינת עלויותיה, ולכן הביקורת ממליצה כי ניתוח עלויות מלא ייערך על ידי חשב האגף וייערך דיון מעמיק אשר יבחן את המדיניות

ההתחשבות עם משרד החינוך בתחום ההיסעים וליווי התלמידים

העירונית, תוך התייחסות להשלכותיה הכספיות. רק באופן זה תוכל הנהלת העיר לקבל החלטה מושכלת על מדיניותה.

2.7. מנהל האגף מקבל את ההמלצה, אך ציין כי לדעתו, האישור התקציבי של מערך ההיסעים מהווה אשרור של הנהלת העיר למדיניות זו.

2.8. ניתוח של המשמעות הכספית של החלטה זו - ראה בפרקים ד' ו-ה'.

3. מיפוי מסלולי הסעות התלמידים

3.1. בשנת תשע"ח, הוסעו 957 תלמידים מדי יום למוסדות החינוך המיוחד בעיר ומחוץ לעיר, ב-156 מסלולים שונים, על פי ההתפלגות הבאה:

קבוצת גיל	מספר התלמידים בחינוך המיוחד	כמות התלמידים המוסעים	אחוז התלמידים המוסעים ממספר התלמידים בחינוך המיוחד
גני הילדים	344	282	82%
החינוך היסודי	663	374	56%
החינוך העל יסודי	599	301	50%
סך הכל	1606	957	60%

3.2. מנתוני הטבלה עולה כי שיעור התלמידים המוסעים על ידי העירייה למוסדות החינוך השונים בעיר ומחוצה לה מהווה כ-60% מתלמידי החינוך המיוחד בעיר. ניתן לראות כי שיעור התלמידים המוסעים בגיל הרך גבוה משמעותית משיעורם בחינוך העל יסודי.

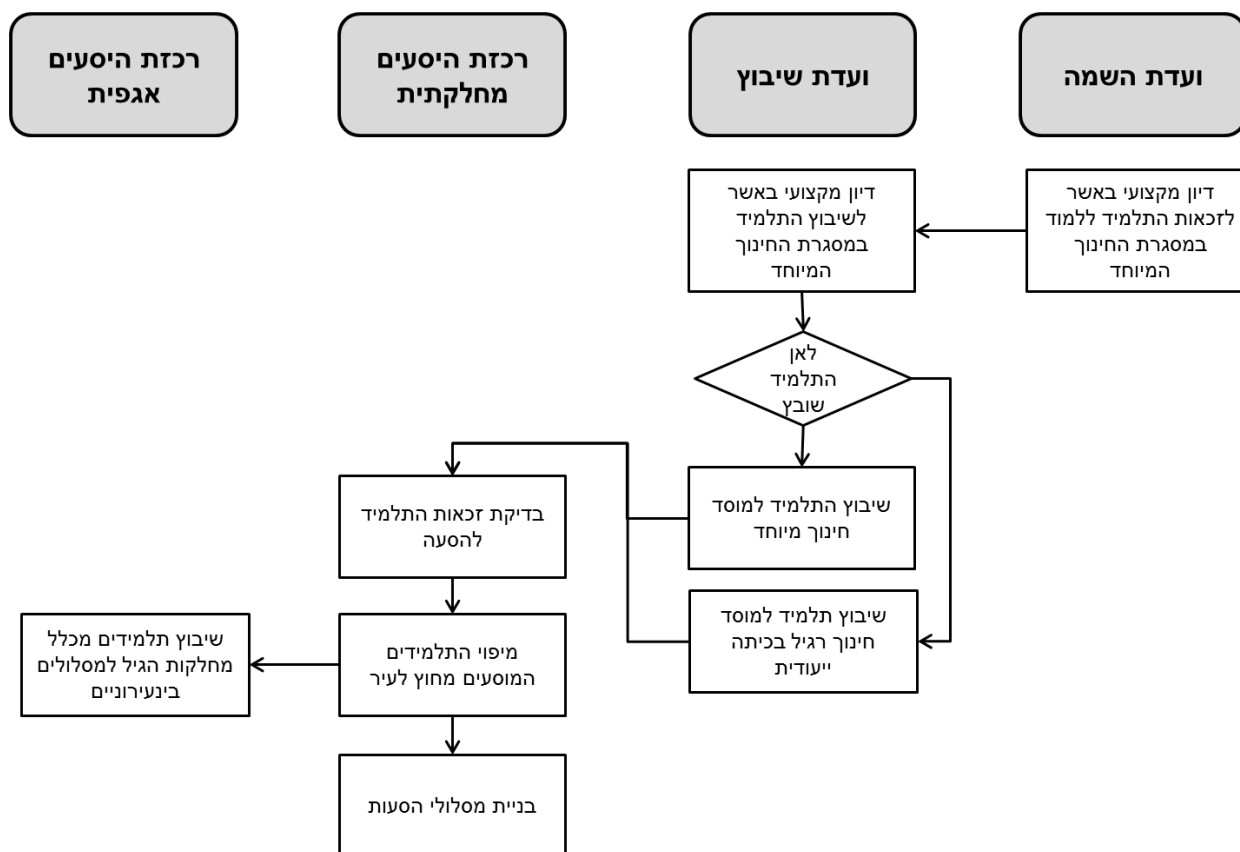
3.3. תהליך בניית המסלול מתחיל בסיום עבודת ועדות ההשמה, בהן קובע הצוות המקצועי של הוועדה האם ילד עם צרכים מיוחדים צריך ללמוד במסגרת של החינוך המיוחד.

3.4. ועדות השיבוץ המקצועיות מקבלות החלטה לגבי המסגרות הספציפיות בה ילמד התלמיד, בהתאם ללקותו, בעיר או מחוצה לה.

3.5. מחלקות הגיל שבאגף החינוך מיישמות את השיבוץ של ילדי החינוך המיוחד במוסדות החינוך בהתאם להחלטת ועדת השיבוץ.

ההתחשבות עם משרד החינוך בתחום ההיסעים וליווי התלמידים

3.6. להלן תרשים המתאר את התהליך:



3.7. כפי שניתן לראות בתרשים, לאחר שיבוץ התלמידים למוסדות החינוך השונים, בעיר או מחוצה לה, נערכת בחינה באשר לזכאות כל תלמיד להסעה.

3.8. בחינת הזכאות נעשית במחלקות הגיל. רכזת ההיסעים בוחנת את הזכאות להסעה על פי סוג הלקות שנקבעה בוועדת ההשמה ולפי המרחק מבית התלמיד למוסד החינוכי.

3.9. הסעת תלמידים מחוץ לעיר נבחנת באופן אגפי על מנת למקסם את מספר התלמידים המוסעים במסלול.

3.10. הביקורת בדקה את מסלולי הסעות התלמידים מחוץ לעיר, ומצאה כי במקרים בהם ניתן היה לאחד את מסלולי הנסיעה הדבר נעשה.

4. שיבוץ התלמידים בהסעות

4.1. שיבוץ התלמידים במסלולי ההסעות השונים נקבע על פי יעד הנסיעה (המוסד החינוכי).

4.2. בדרך כלל, לכל מוסד חינוכי בעיר בת ים תהיה הסעה נפרדת, ואילו נסיעה אל מחוץ לעיר תכלול הסעה ליותר ממוסד חינוכי אחד, בהתאם למספר התלמידים אשר בהסעה.

ההתחשבות עם משרד החינוך בתחום ההיסעים וליווי התלמידים

- 4.3. הביקורת בחנה את רשימות התלמידים המוסעים למוסדות החינוך בבת ים, ומצאה כי קיימים מקרים בהם משובצים בהיסעים תלמידים הגרים במרחק הנמוך מהמרחק המוגדר על פי מדיניות העירייה להסעת התלמיד (1 ק"מ).
- 4.4. רכזות ההיסעים במחלקה לגיל הרך ובמחלקה לחינוך היסודי ציינו, כי כאשר מתקבלת בקשה חריגה מהורי הילדים, הן פונות למנהלת המחלקה בבקשה לאשר את ההסעה. הביקורת מצאה כי אין תיעוד בכתב לאישורים האמורים, למעט מקרה אחד בו אושרה ההסעה על ידי מחזיקת תיק החינוך בעירייה.
- 4.5. בכל מקרה, הביקורת מצאה כי מקרים אלו חריגים, ואינם משפיעים על גודל הרכב במקרה והתלמיד שובץ להסעות, ולכן גם לא על עלות ההסעה.

פרק ג' - ההתקשרות עם חברות ההיסעים

1. ההתקשרות באמצעות משכ"ל

- 1.1. ההתקשרות עם חברות ההיסעים נעשתה בהסכמי מסגרת באמצעות החברה למשק וכלכלה (משכ"ל).
- 1.2. משכ"ל היא חברה בבעלות הרשויות המקומיות, שהוקמה במטרה לתכנן ולבצע פעולות כלכליות עבור הגופים המוניציפליים של השלטון המקומי כדי להביא לחיסכון והתייעלות, תוך ניצול היתרון לגודל של ריכוז פעילות וארגון עניינים משותף, צבירת ניסיון ומומחיות בתחומים אלה.
- 1.3. עיריית בת ים רוכשת ממשכ"ל שירות בתחום ההיסעים, בשני תחומים עיקריים:
 - 1.3.1. **טרום התקשרות** - עריכה ופרסום המכרז ותוצאותיו.
 - 1.3.2. **במהלך ההתקשרות** - אספקת שירותי ניהול ופיקוח על מערך ההיסעים, המבוצעים בעקבות ההתקשרות עם חברות ההיסעים הזוכות במכרז, הכוללת: בקרת חשבונות, ליווי משפטי, ניהול ערבויות, מעקב וניהול הביטוח, פיקוח על ביצוע ההיסעים, אישורים ועוד.

2. ההסכמים עם נותני השירות של ההיסעים

- 2.1. בשנת 2016, התקשרה העירייה באמצעות משכ"ל עם 13 חברות היסעים אשר מספקות את שירותי ההסעה בעיר ומחוצה לה. להלן:
 - 2.1.1. מסיעי אריה שאשא.
 - 2.1.2. ירון בר.
 - 2.1.3. אור בוס.
 - 2.1.4. המפתח תעבורה.
 - 2.1.5. תור שני.
 - 2.1.6. סופה.
 - 2.1.7. הררי מאיר ובלה.
 - 2.1.8. מסיעי העיר ראש"צ.
 - 2.1.9. לימוזין ר.ג.
 - 2.1.10. ש.ט.ס ישראל.
 - 2.1.11. מרכבה.
 - 2.1.12. הסעות אלעד לעד.
 - 2.1.13. רון גל.
- 2.2. כל אחת מהחברות לעיל חתומה על חוזה התקשרות למתן שירותי הסעות של תלמידים, ומצורף לו טופס שירותי הסעה הכולל את מסלולי ההסעה, מספר התלמידים בכל מסלול, מספר כיווני הנסיעה, ימי ההסעה, סוג הרכב הנדרש לביצוע ההסעה, כמות כלי הרכב הנדרשים, ומחיר הנסיעה לכיוון אחד עבור כל רכב, כפי שנקבע במכרז.

ההתחשבות עם משרד החינוך בתחום ההיסעים וליווי התלמידים

2.3 הביקורת סקרה את ההסכם האחד שנחתם עם חברות ההיסעים, ומצאה כי הוא כולל התייחסות להתחייבויות רבות של החברה לגבי גיל כלי הרכב, תנאי הבטיחות הנדרשים בהם, תנאי סף להעסקת נהגים, איסור להסב את הזכויות לחברות אחרות, אחריות החברות והביטוחים שעליהן לרכוש, אי קיום יחסי עובד מעביד, חובות החברה באשר לזכויות העובדים בה, התמורה ותנאי התשלום, סעדים הקיימים לעירייה ועוד.

2.4 הביקורת מצאה כי ההסכם מגדיר פיצוי כספי מוסכם לעירייה, במידה שחברת ההיסעים מפרה את ההסכם, על פי הפירוט שלהלן:

נושא הפרה	פיצוי מוסכם
איחור של עד 30 דקות בהתייצבות לתחנת האיסוף הראשונה או לשעת תחילת הלימודים במוסד החינוכי.	250 ש"ח
איחור של מעל ל- 30 דקות ועד 45 דקות בהתייצבות לתחנת האיסוף הראשונה או לשעת תחילת הלימודים במוסד החינוכי.	500 ש"ח
איחור של מעל ל- 45 דקות בהתייצבות לתחנת האיסוף הראשונה או לשעת תחילת הלימודים במוסד החינוכי.	1,000 ש"ח
רכב הסעה מלוכלך	250 ש"ח
מזגן לא תקין/לא עובד מעל 2 יממות.	500 ש"ח
מזגן לא תקין/לא עובד מעל 3 יממות.	750 ש"ח
התנהגות לא נאותה של הנהג ו/או מי מעובדי הקבלן ו/או מי מטעם הקבלן	500 ש"ח
הסעת תלמידים ברכב שאינו מורשה על פי דין להסעת תלמידים.	1,000 ש"ח ליום לכל רכב.
רכב הסעות בגיל של יותר מ- 10 שנים ללא אישור מראש של העירייה.	1,000 ש"ח ליום עבודה.
רכב הסעה ללא מערכת התרעה טכנולוגית למניעת שכירת תלמידים ברכב ו/או מערכת לניהול צי רכב.	200 ש"ח ליום לכל רכב.
אי מסירת רשימת רכבים ו/או עותקי רישיונות ו/או פרטי הנהגים ו/או רשימות התלמידים, ו/או מסמכים אחרים שעל הקבלן חלה החובה להמציאם על פי ההסכם.	300 ש"ח לכל יום עבודה, לאחר משלוח התראה בכתב.
שילוב קווים ללא אישור העירייה.	2,000 ש"ח לכל יום לכל רכב.
הפעלת קבלן משנה ללא אישור מראש של העירייה.	5,000 ש"ח ליום.
רכב שאינו מתאים לדרישות העירייה.	500 ש"ח ליום לכל רכב.

ההתחשבות עם משרד החינוך בתחום ההיסעים וליווי התלמידים

נושא ההפרה	פיצוי מוסכם
איסוף או פיזור שלא בנקודה מאושרת על ידי העירייה.	1,000 ₪.
סירוב לביצוע ביקורת ברכב על ידי נציג העירייה ו/או משכ"ל.	1,500 ש"ח למקרה.
סטייה ממסלול הקו כפי שהוגדר במפרט ההסעות.	600 ש"ח ליום לכל רכב.
הסעת נוסעים זרים ברכב.	600 ש"ח ליום לכל רכב.
נסיעה ללא מלווה בהסעה בה נדרש מלווה.	1,500 ש"ח ליום לכל רכב.
רכב ללא חגורות בטיחות תקינות ו/או מושבי בטיחות ו/או מושבים מגביהים מתאימים ותקינים.	300 ש"ח ליום לכל רכב.
מחסור בציוד בטיחות ברכב ו/או בציוד הנדרש על פי הוראות משרד התחבורה ו/או חוסר בפנסי איתות ו/או היעדר רישיונות ו/או מסמכים אחרים הנדרשים להימצא ברכב.	150 ₪ ליום לכל רכב.
אי הפעלת מזגן כנדרש.	100 ₪ ליום לכל רכב.
אי דיווח על תקלה/אירוע חריג במהלך נסיעה או בסמוך לה.	300 ש"ח למקרה.
אי דיווח לעירייה על תאונה שקרתה במהלך הסעה.	1,500 ש"ח למקרה.
אי מינוי נציג לקבלן ו/או דיווח על החלפת קצין בטיחות.	150 ש"ח למקרה.
אי ביצוע השתלמות ו/או תדריך לנהגים, כמתחייב בהסכם ו/או בחוק.	200 ש"ח למקרה.
איסוף ו/או פיזור מוקדם של ילדים בהסעה, שלא בהתאם לנדרש.	250 ש"ח למקרה.
אי ביצוע נסיעה ו/או ביצוע נסיעה חלקית בלבד.	1,000 ש"ח לכל נסיעה.
העלאה ו/או הורדת ילדים מהדלת האחורית (אוטובוס).	1,500 ש"ח למקרה.
העסקת נהג בביצוע הסעות לאחר שהעירייה דרשה את הפסקת העסקתו של אותו נהג במסגרת החוזה.	1,500 ש"ח למקרה.
אי התייצבות הקבלן לשימוע/בירור עם העירייה.	1,000 ש"ח למקרה.
אי ביצוע סריקה ברכב בתום כל נסיעה לוודא ירידת כל הילדים.	5,000 ש"ח למקרה.

2.5 מרבית ההפרות בגינן נקנסות חברות ההיסעים הן איחורים בהתייצבות לתחנת האיסוף הראשונה או לשעת תחילת הלימודים במוסד החינוכי.

ההתחשבות עם משרד החינוך בתחום ההיסעים וליוי התלמידים

- 2.6. כאמור, חברת משכ"ל מספקת לעירייה את שירותי הניהול והפיקוח אחר מערך ההיסעים הכוללים בדיקת עמידתם של חברות ההיסעים בכל ההתחייבויות המפורטות בהסכם ההתקשרות עימם.
- 2.7. הביקורת מציינת כי במסגרת הפיקוח שנערך על ידי חברת משכ"ל מוגשים דוחות פיקוח המתייחסים לאי קיום ההתחייבויות של חברת ההיסעים (ראה סעיף 5).

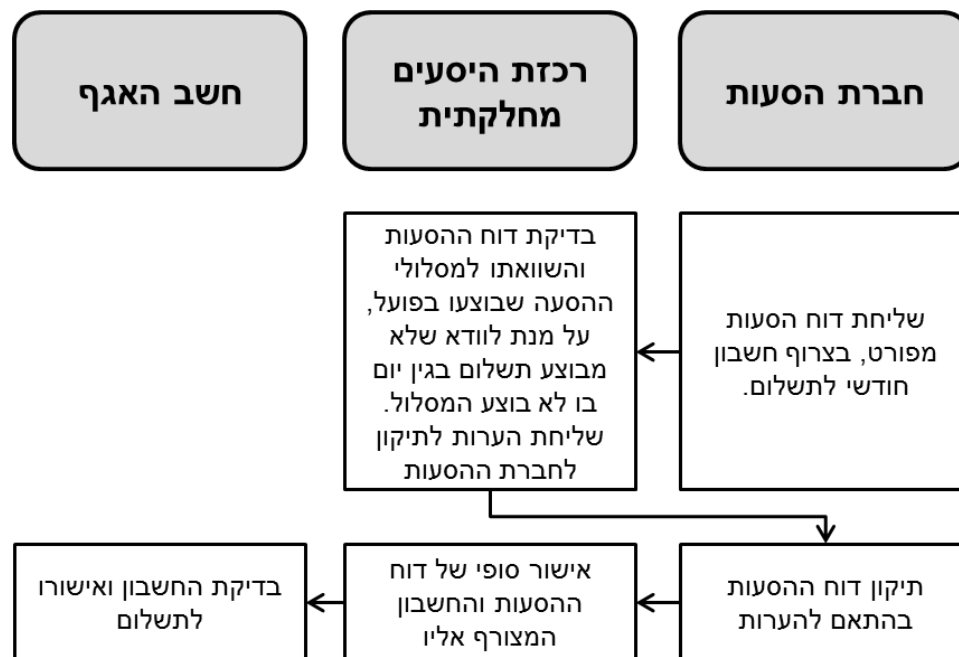
3. חלוקת מסלולי הנסיעה בין נותני שירותי ההיסעים

- 3.1. חלוקת מסלולי ההסעה בין חברות ההיסעים אמורה להיעשות על פי הצעת המחיר הנמוכה אשר התקבלה לכל אחד מהמסלולים.
- 3.2. הביקורת בדקה את קובץ האקסל המרכז את רשימת המסלולים (177), מספר התלמידים המוסעים, מספר הכיוונים למסלול ליום (לרכב אחד), זמן הנסיעה לכיוון אחד, סוג הרכב הדרוש, אומדן הרשות (מחיר לכיוון) והצעות המחיר של כל אחת מהחברות.
- 3.3. הביקורת מצאה כ- 13 מסלולי הסעה בהם לא נבחרה החברה אשר הציעה את ההצעה הזולה ביותר. רכזת ההיסעים האגפית הסבירה כי הבחינה להצעה הזולה ביותר נעשית לעלות הכוללת של המסלולים שעתידים להסיע תלמידים למוסד חינוכי (אשכול היסעים). לדבריה, חשוב שלכל מוסד חינוכי תהיה הסעה של אותה חברה, שכן ההתנהלות מול חברות רבות מקשה על הבקרה של האגף במקרים של שינויים.

4. תהליך ההתחשבות עם חברות ההיסעים

- 4.1. אחת לחודש מגישות חברות ההיסעים לאחראית על ההיסעים בכל אחת מהמחלקות חשבון לו מצורף דוח נסיעות חודשי, אשר מפרט את המסלולים שביצעה החברה במהלך אותו החודש.
- 4.2. כל אחת מהאחראיות בודקת את הדוחות. הבדיקה כוללת את שלמות מסלולי הנסיעה של החברה, נכונות הדיווח על הימים בהם בוצעה ההסעה, עלות הנסיעה היומית, וסך העלות של המסלול. במידה שיש צורך בתיקון הדוח, שולחת האחראית את הערותיה לחברת ההיסעים.
- 4.3. במידה שמצאה האחראית על ההיסעים כי חלו איחורים באיסוף התלמידים או בפיזורם, או כי חלו הפרות אחרות המצדיקות חיוב קנסות על פי ההסכם, מוסיפה האחראית על ההיסעים פירוט של המקרים על גבי הדוח.
- 4.4. במידה שקיים צורך לקזז מהסכום קנסות בגין אי עמידה של חברת ההיסעים בתנאים המעוגנים בהסכם, מוסיפה אחראית ההיסעים פירוט של המקרים ואת סכום הקנס על גבי דוח הנסיעות.
- 4.5. בהתאם להערות האחראית על ההיסעים, שולחת חברת ההיסעים דוח מתוקן, עליו חותמת האחראית על ההיסעים, ואותו היא מעבירה בצירוף החשבונית המופקת על ידי משכ"ל לחשב אגף החינוך.
- 4.6. להלן תרשימים המתאר את תהליך אישור החשבון לתשלום:

ההתחשבות עם משרד החינוך בתחום ההיסעים וליווי התלמידים



4.7. חברת משכ"ל משלמת לחברת ההיסעים, ומעבירה לחשב האגף חיוב בהתאם. חשב האגף בודק את התאמת החיוב לדוחות הנסיעה והחשבונות שאושרו על ידי האחראיות על ההיסעים, ומעביר את התשלום למשכ"ל.

4.8. הביקורת בדקה באופן מדגמי את כלל התשלומים לחברות ההיסעים בחודשים ינואר ומרץ 2018. הביקורת מציינת בחיוב כי על גבי החשבוניות המועברות לחשב באגף קיים תיעוד מלא באשר לבדיקות הנערכות, להלן:

4.8.1. קיימת חתימה של האחראית על ההיסעים המחלקתית, אשר מעידה כי היא ערכה בקרה על החשבונית ומאשרת את נכונותה.

4.8.2. קיימים תיקונים וסימונים המעידים על בדיקה דקדקנית, בצירוף דוח מתוקן נקי, וזאת בהתאם לכללי המנהל התקין בעניין תיעוד מסמכים כספיים ובקרה.

4.8.3. במידת הצורך קיימות הערות בגין קנסות אותן יש לקזז מההתחשבות.

4.9. הביקורת מצאה כי חברת "ירון בר" נקנסה פעמים לא מעטות. רכזת ההיסעים במחלקה לגיל הרך מציינת כי נשלחו לחברה מכתבים בגין אי שביעות רצון מהשירות הניתן. בנוסף לכך ציינה רכזת ההיסעים האגפית כי נערכו פגישות רבות עם החברה, בהן נכח גם מנהל האגף, אך אין פרוטוקולים או תיעוד לפגישות אלו.

4.10. הביקורת מדגישה כי ראייה מערכתית של השירותים אותם מקבלת העירייה מספקיה חשובה, שכן העירייה מקבלת שירותי הסעות בתחומים שונים ולא רק הסעות תלמידים, וחשוב כי לא תתבצע התקשרות עם חברה שבעירייה לא מרוצים משירותיה. כמו כן, במקרה של רצון להפסיק את ההתקשרות עם החברה, חובה שתהיינה אסמכתאות להתנהלות בלתי תקינה.

ההתחשבות עם משרד החינוך בתחום ההיסעים וליווי התלמידים

- 4.11. הביקורת ממליצה לרכז את הסיבות לחוסר שביעות הרצון, ואת המכתבים אשר נשלחים לחברה בעניין זה, ולהעבירם לידיעת המחלקה המשפטית. מידע זה חשוב ליועצת המשפטית ולוועדת המכרזים בבואם לבחון הצעות לשירותי היסעים בתחומים שונים בעיר, וכן במקרה של תביעה משפטית כזו או אחרת.
- 4.12. בעקבות המלצת הביקורת, הועבר מידע זה לידיעת המחלקה המשפטית, ונערך לחברה שימוע בהשתתפות היועצת המשפטית.
- 4.13. הביקורת סבורה כי יש לרכז מידע העולה מההוצאה אל הפועל של מכרזים המפורסמים על ידי העירייה, ביחידה ייעודית, לה תהיה ראייה מערכתית על כלל פעילויות העירייה, בתחום המכרזים והמידע, באשר לשביעות רצון מספקים או אי שביעות רצון שתועבר אליה, לצורך בניית מאגר מידע על איכות הספקים.

5. פיקוח על ההיסעים

- 5.1. בהתאם לסעיף 6 בהסכם עם חברות ההיסעים, הבקרה על ביצוע השירותים עם חברת ההיסעים תיעשה על ידי נציג הרשות המזמינה ו/או על ידי משכ"ל, כחברה מנהלת.
- 5.2. הבקרה נערכת באופן מדגמי או בהתאם לבקשת העירייה, בעקבות תלונה שמתקבלת מהורה, מלווה או נהג.
- 5.3. הבקרה תכלול, בין היתר, את הפעולות הבאות:
- 5.3.1. ביצוע ביקורות מדגמיות, לרבות צילומים, לגבי אופן השירותים הניתנים על ידי הקבלן בהתאם להוראות ההסכם.
- 5.3.2. ביצוע בדיקות מדגמיות לגבי עמידת הקבלן בלוחות הזמנים והמועדים הנקובים בהסכם.
- 5.3.3. בקרה אחר שביעות רצון הרשות וזימון הקבלן לשימוע במידה שקיימות בעיות המתייחסות לאי שביעות רצון מביצוע השירותים על ידי הקבלן.
- 5.4. הביקורת בחנה את דוחות הביקורת שערך נציג משכ"ל בחודש יולי 2018, ומצאה כי במהלך חודש זה נערכו 72 דוחות בקרה.
- 5.5. נמצא כי הדוחות מולאו כהלכה, לרבות מספר הרכב, סוג הרכב, מספר הרישוי של הרכב, כמות המלווים, שם המלווה וכד'. הדוחות חתומים על ידי המפקח אשר ביצע את הביקורות.
- 5.6. דוחות הבקרה העלו כי רכבי ההיסעים עומדים בתבחינים המוגדרים בהסכם. ההערות בדוחות הבקרה התייחסו בעיקר לאיחורים לתחנת האיסוף הראשונה או לתחנת הפיזור הראשונה, ולניקיון הרכבים.
- 5.7. רכזת ההיסעים האגפית מקבלת את הדוחות ובודקת אותם. במידה שקיימת בעיה העולה מדוחות הבקרה נערך בירור מקיף, ובמידת הצורך, חברת ההיסעים, הנהג או המלווה מוזמנים לשימוע.

פרק ד' - ההתחשבות עם משרד החינוך

1. כללי

- 1.1. חוזר מנכ"ל משרד החינוך – הוראת הקבע עד/1 (ב'), "הסעת תלמידים ועובדי הוראה למוסדות חינוך רשמיים", מחודש ספטמבר 2013, מטיל את חובת ארגון ההסעות וביצוען על הרשויות המקומיות.
- 1.2. משרד החינוך משתתף במימון של הסעות התלמידים. החוזר מפרט את הנהלים המעודכנים להשתתפות המשרד במימון הסעות אלו.
- 1.3. משרד החינוך מעביר את התשלום לעיריית בת ים עבור מסלולי ההסעות אותם הוא אישר.
- 1.4. משרד החינוך משתתף ב- 50% מעלות הסעת תלמידים תושבי בת ים למוסדות חינוך בתוך העיר, וב- 60% מעלות הסעת תלמידים תושבי בת ים למוסדות חינוך מחוץ לעיר.
- 1.5. שיעור השתתפות המשרד נקבע בהתאם לרמה הסוציאקונומית של תושבי העיר.

2. מערך הדיווחים למשרד החינוך

- 2.1. על מנת לקבל את השתתפות משרד החינוך בהסעות התלמידים למוסדות החינוך השונים, חלה חובה על העירייה לדווח למערכות המחשוב של משרד החינוך את נתוני התלמידים המוסעים, מסלולי הנסיעה ותלמידי החינוך המיוחד הזכאים להסעה.
- 2.2. דיווח הנתונים נעשה במערכות המחשב הבאות:
 - 2.2.1. מערכת הסעות נט - דיווח על התלמידים הזכאים להסעה (דיווח זה כולל גם נתוני תלמידי החינוך המיוחד הזכאים לליווי).
 - 2.2.2. מערכת מסלולים - דיווח על המסלולים והילדים המוסעים בהם.
- 2.3. הדיווחים על מסלולי ההסעה וזכאות התלמידים להסעה ולליווי נבחנים על ידי משרד החינוך והם מוסמכים לאשרם או לדחותם.
- 2.4. במידה שעולה הצורך להפעלת מסלול חדש, פיצול הסעה לשני רכבים, הוספת תלמידים להסעה או כל פעולה אשר תוביל לעלות נוספת, יש לאשר אותה מול משרד החינוך בטרם ביצועה.
- 2.5. הביקורת מצאה התכתבות שוטפת של רכזת ההיסעים עם מנהלת ההיסעים של משרד החינוך במחוז תל אביב באשר לאישור בכתב של מסלולים ושינויים במסלולים.
- 2.6. לדברי רכזת ההיסעים, יש פעמים בהם נוצר במהלך שנת הלימודים צורך דחוף של הוספת תלמיד להסעה, או יצירת מסלול חדש בעקבות מעבר של משפחה בה תלמיד עם צרכים מיוחדים לבת ים. לרוב, מדובר במסלול אשר סביר להניח שיאושר. אי לכך, מתחילים בהסעת התלמידים בטרם התקבל האישור ממשרד

ההתחשבות עם משרד החינוך בתחום ההיסעים וליווי התלמידים

החינוך, שכן זמני ההמתות לאישורים מיוחדים אלו לוקחים זמן רב, ובמקביל פונים למשרד החינוך בבקשה לקבלת אישור.

2.7. ב- 04/01/2018, הפיצו חשב משרד החינוך ומנהל אגף א' הסעות והצטיידות במשרד החינוך למנהלי אגפי החינוך, לגזברים ולמנהלי מחלקות ההיסעים ברשויות המקומיות מסמך כללים ועקרונות לביצוע דיווחים במערכת ההסעות של משרד החינוך. המסמך כולל, בין היתר, הגדרת לוחות זמנים לדיווח, על פיו:

2.7.1. עד תחילת שנת הלימודים תיעשה בדיקת מרחקים לכל התלמידים שזכאותם להסעה מותנית במרחק הנסיעה שלהם למוסד הלימודי.

2.7.2. עד תחילת חודש מרץ, על הרשות לדווח 90% ממסלולי ההסעות אותן היא מפעילה.

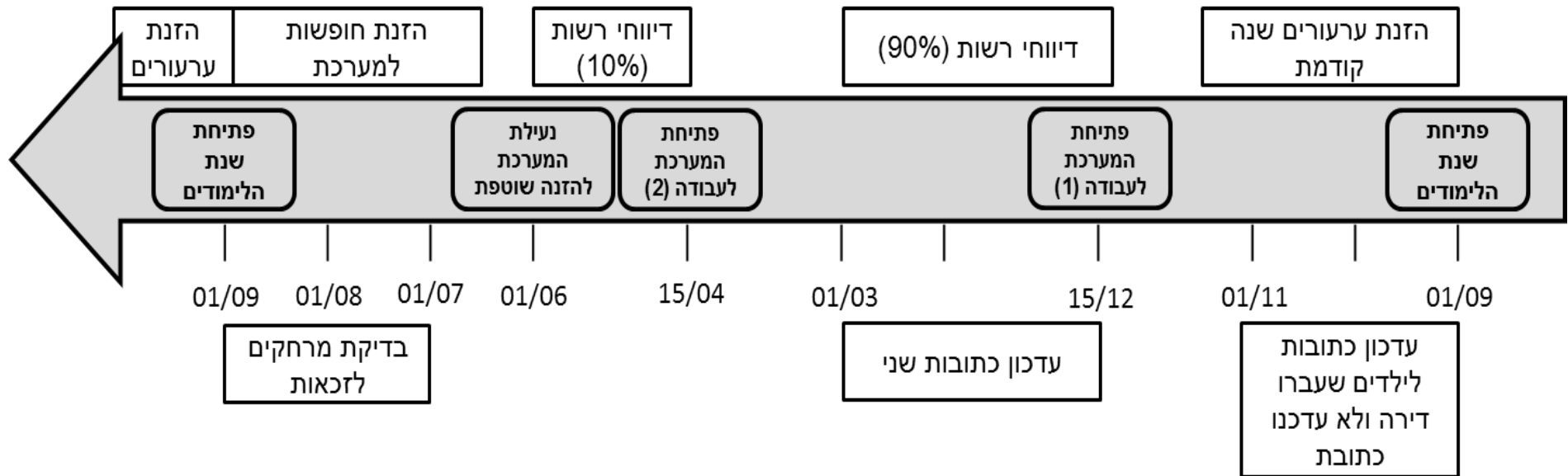
2.7.3. עד תחילת חודש יוני, על הרשות לדווח את 10% מסלולי ההסעות הנותרים לדיווח.

2.7.4. ערעורים על החלטת משרד החינוך והתקבולים המועברים לעירייה ניתן להגיש עד חודש נובמבר בשנת הלימודים העוקבת.

2.8. בהמשך הדוח תרשים המתאר את לוח הזמנים הדו - שנתי לדיווח ועמידה ביעדי הדיווח, כפי שעולה מהכללים והעקרונות במסמך לעיל. תחילת יישומו הוא משנת הלימודים תשע"ח.

2.9. הביקורת מצאה כי אגף החינוך עמד בלוחות הזמנים שקבע משרד החינוך, וכי הנתונים שטרם נכללו במערכת כוללים מסלולים שאינם מאושרים על ידי המשרד, או כתובות לא מעודכנות של תלמידים שעברו לעיר.

לוחות הזמנים השנתיים לדיווח ועמידה ביעדי הדיווח



ההתחשבות עם משרד החינוך בתחום ההיסעים וליווי התלמידים

3. ניתוח מערך הסעות התלמידים

3.1. התחשבות העירייה עם חברת משכ"ל נעשית על פי שנה קלנדרית, ואילו ההתחשבות עם משרד החינוך נעשית על פי שנת הלימודים. לשם ביצוע הבדיקה, התייחסה הביקורת לתשלומי העירייה למשכ"ל בגין הסעות תלמידים על פי שנת הלימודים 01/09 - 31/08.

3.2. הביקורת ריכזה את תשלומי העירייה למשכ"ל בגין הסעת התלמידים, ואת התקבולים ממשרד החינוך בגין הסעות אלו, עבור השנים תשע"ז-תשע"ח (עד חודש יוני 2018), בטבלה שלהלן (בש"ח):

מימון העירייה בהסעות תלמידים		תקבולים ממשרד החינוך	תשלומי העירייה למשכ"ל	שנת לימודים
שיעור המימון	(1) – (2)	(2)	(1)	(01/09-31/08)
55%	5,112,251	4,242,201	9,354,452	תשע"ו
52%	5,718,359	5,138,464	10,856,823	תשע"ז
52%	6,005,724	5,433,973	11,439,697	תשע"ח

3.3. הביקורת ניתחה את הסיבות להפרשים הקיימים בין התקבולים ממשרד החינוך להוצאות העירייה בפועל, ומצאה כי קיימות מספר סיבות לפער כפי שממחיש התרשים הבא:



3.4. הביקורת מדגישה כי הפערם המובנים הקיימים בין התקבולים ממשרד החינוך ובין הוצאות העירייה בפועל, אינם תלויים בהתנהלות העירייה, ואין לה כל דרך לצמצמם.

ההתחשבות עם משרד החינוך בתחום ההיסעים וליווי התלמידים

3.5. מסלולים שאינם מאושרים על ידי משרד החינוך

3.5.1. בשנת תשע"ח קיימים 9 מסלולים שאינם מאושרים על ידי משרד החינוך. עלותם השנתית של מסלולים אלו הסתכמה ב- 369,728 ש"ח, על פי הפירוט הבא:

מסלול	מספר הרכבים במסלול		עלות רכב ליום בש"ח	עלות שנתית לעירייה בש"ח*
	בפועל	מאושר		
בית הספר גורדון	2	1	174	37,932
בית הספר הראל	3	2	174	37,932
בית הספר הרצל	2	1	174	37,932
בית הספר שחר	4	2	179	78,044
בית הספר יד מרדכי	1	0	174	37,932
בית הספר סוקולוב/טבנקין	1	0	105	22,890
גן גולשים	1	0	179	39,022
גן ימאים	1	0	179	39,022
גן ירקון	1	0	179	39,022
סך הכל				369,728

* מחושב על פי 218 ימי לימוד.

3.5.2. הביקורת מצאה כי עלות הוספת המסלולים הללו מהווה 6.5% מהפער בין התקבולים ממשרד החינוך להוצאות העירייה בפועל.

3.6. מדיניות עירונית

3.6.1. המדיניות העירונית המורחבת, המפורטת בסעיף 2 בפרק ב', מגדילה את כמות התלמידים המוסעים, ולעיתים מביאה לעלייה בעלות ההסעה בשל הצורך ברכב גדול יותר.

3.6.2. להלן טבלה המפרטת את המקרים בהם היה צורך בשינוי בגודל הרכב בהסעת ילדי הגיל הרך בשל מדיניות זו:

מסלול	תלמידים מוסעים	תלמידים זכאים על פי משרד החינוך	הפרש
1 גן אנפה	6	3	3
2 גן באר מרים	9	2	7
3 גן הגולשים	8	1	7

ההתחשבות עם משרד החינוך בתחום ההיסעים וליווי התלמידים

מסלול	תלמידים מוסעים	תלמידים זכאים על פי משרד החינוך	ההפרש
4	6	1	5
5	6	1	5
6	9	1	8
7	7	3	4
8	7	1	6
9	5	1	4
10	7	1	6

3.6.3. מהנתונים המובאים לעיל עולה כי ב- 10 מסלולי הסעה לגני הילדים בעיר למרות שאת ההסעה ניתן לבצע באמצעות מונית, משתמשת העירייה ברכב גדול יותר, ומשלמת תוספת כספית בגין כך.

3.6.4. הביקורת בחנה את ההפרש בין עלויות הסעת תלמידים ברכב עם 10 מקומות ובין העלויות להסעת תלמידים באמצעות מונית, ומצאה כי הן מסתכמות בכ- 10 ש"ח לכיוון נסיעה.

3.6.5. חשבות אגף החינוך לא בחנה את העלות השנתית של תוספת זו. הביקורת מצאה כי ההוצאה השנתית נאמדת באלפי שקלים בודדים.

4. בקרה אחר הכנסות ממשרד החינוך

4.1. העירייה התקשרה עם חברת "הדר" - ייעוץ לרשויות ולמועצות מקומיות בע"מ, במטרה לקבל שירותי ייעוץ למקסום הכנסות העירייה בנושא חינוך.

4.2. הסכם ההתקשרות עם חברת "הדר"

4.2.1. חברת "הדר" החלה את עבודתה בעירייה כבר בתחילת שנת 2017, אולם הסכם ההתקשרות עימה נחתם רק ב- 09/01/2018. כלומר, שנה מאוחר יותר.

4.2.2. ההסכם נבדק ואושר על ידי היועצת המשפטית ב- 30/11/2017.

4.2.3. תקופת ההסכם הינה לשנה, עד ליום 01/01/2019, כאשר עם סיום התקופה הצדדים ישקלו את המשך שיתוף הפעולה ללא התחייבות מראש.

4.2.4. על פי ההסכם, תפקידה של חברת "הדר" היא למקסם את הכנסות העירייה בנושא חינוך. פירוט השירותים מופיע בנספח א', אולם הביקורת מצאה כי נספח זה אינו מצורף להסכם הסרוק בגזברות העירייה. הביקורת קיבלה את הנספח מחשב אגף החינוך, ומצאה כי הוא חתום רק על ידי חברת "הדר", ללא חתימה של אף גורם מהעירייה.

ההתחשבות עם משרד החינוך בתחום ההיסעים וליווי התלמידים

הביקורת סבורה כי יש להחתים את מורשה החתימה גם על נספח זה, ולצרפו כחלק בלתי נפרד מההסכם.

4.2.5. הביקורת מצאה כי על פי הדוחות המועברים לחשב אגף החינוך, החברה בודקת את תקבולי העירייה ממשרד החינוך בתחום מספר התלמידים בגני הילדים, הסייעות בגני הילדים, הסעות התלמידים וליווי בהסעות התלמידים, בהתאם לאמור בנספח א'.

4.3 בחינת הצעות מחיר

4.3.1. הביקורת מצאה כי לא קיימות הצעות מחיר נוספות עבור השירותים אותם מספקת החברה, וכי ההתקשרות עימה נערכה כהתקשרות עם יועץ ("פטור ממכרז").

4.3.2. הביקורת מדגישה כי ב- 22/11/2016, פורסם חוזר מנכ"ל משרד הפנים 8/6102 בנושא "התקשרויות לביצוע עבודה מקצועית הדורשת ידע ומומחיות מיוחדים או יחסי אמון מיוחדים בפטור ממכרז". על פיו הכינה העירייה נוהל מס' 5.2.2 - "התקשרויות בפטור ממכרז על פי תקנה 3 (8) לתקנות העיריות (מכרזים)", תשמ"ח – 1987. על פי הנוהל, העסקת יועץ תהיה להעסקה חד פעמית, לביצוע עבודה מסויימת או פרויקט ספציפי, והיא תיעשה אך ורק לאחר אישור ועדת ההתקשרויות.

4.3.3. העירייה פרסמה קול קורא למאגר יועצים כלכליים, בהתאם לדרישות הנוהל. נמצא כי חברת "הדר" הגישה את הצעתה לעירייה. ההצעה נבחנה ונכללה במאגר היועצים הכלכליים.

4.3.4. הביקורת מדגישה כי תקופת הסכם ההתקשרות עם חברת "הדר" מסתיימת בחודש דצמבר 2018. אי לכך, על הנהלת אגף החינוך לפעול בדחיפות בהתאם לנוהל החדש על מנת להמשיך ולהשתמש בשירותי ייעוץ לנושא זה.

4.4 התמורה

4.4.1. על פי ההסכם, התמורה עבור שירותי החברה תסתכם ב- 110,400 ש"ח בתוספת מע"מ כחוק (9,200 ש"ח לחודש).

4.4.2. הביקורת מצאה כי קיימת התאמה בין ההסכם ובין התשלומים המועברים לחברה בגין שירותיה.

הבקורות המבוצעות על ידי חברת "הדר"

4.5. חברת הדר" מעבירה לחשב האגף סיכומי סטאטוס של מסלולי ההסעות. קיימים מספר סטאטוסים אפשריים, כגון:

4.5.1. המסלול אושר על ידי משרד החינוך - במידה שקיים פער הוא נובע ממדיניות עירונית שאינה תואמת את התבחינים של משרד החינוך, ולכן אין צורך בשינוי על ידי רכזת ההיסעים במחלקות הגיל.

ההתחשבות עם משרד החינוך בתחום ההיסעים וליווי התלמידים

- 4.5.2. המסלול נדחה על ידי משרד החינוך - יש לבדוק את סיבת הדחייה. ברוב המקרים הדחייה נובעת מטעות טכנית בדיווח. רכזת ההיסעים הרלוונטית מתקנת את הטעות.
- 4.5.3. המסלול טרם ננעל באופן סופי ידי רכזת ההיסעים במחלקה - יש לבחון את הסיבה לכך. לרוב הסיבה היא, שיש להמתין לשינויים בנתוני התלמידים במערכת משרד החינוך, כמו שינוי כתובת, שטרם נקלט במשרד הפנים.
- 4.5.4. המסלול ממתין לאישור המחוז במשרד החינוך - לרכזות באגף אין צורך בפעולה אקטיבית אלא יש צורך במעקב של הרכזת עד לנעילתו.
- 4.6. דוחות המתארים את סטאטוס המסלולים מועברים לחשב האגף ולרכזת ההיסעים האגפית מדי חודש, החל מחודש יוני 2017 ועד שכלל התקבולים מועברים על ידי משרד החינוך. ניתן לראות, שאי ההתאמות מצטמצמות ככל שהזמן חולף.
- 4.7. בנוסף, הבקריית מטעם חברת "הדר" נמצאת בקשר רציף עם רכזת ההיסעים האגפית, ומדי רבעון נערכת פגישה עם כלל הרכזות במחלקות הגיל וחשב האגף לצורך בחינת העמידה במשימות "הפתוחות" אותן רכזות ההיסעים אמורות לבצע.
- 4.8. הביקורת סקרה את דוחות הסטאטוס וריכוז הנתונים המועבר על ידי הבקריית מטעם חברת "הדר", ומצאה כי הבקרה של חברת "הדר" יסודית, וכי קיים סנכרון מלא בין הבקריית, רכזות ההיסעים במחלקות החינוך וחשב האגף.
- ניתוח הממצאים של חברת "הדר"**
- 4.9. חברת "הדר" עורכת בקרות אחר נכונות הדיווחים למשרד החינוך, וכן אחר התקבולים המתקבלים עבור דיווחים אלו.
- 4.10. **בקרות אחר הדיווחים למשרד החינוך**
- 4.10.1. עם פתיחת שנת הלימודים ושיבוץ התלמידים להסעות השונות נבנה "קטלוג מסלולים" המהווה את הבסיס לבקרות המבוצעות על ידי חברת "הדר".
- 4.10.2. קטלוג המסלולים נבנה על סמך מסלולי הנסיעה בשנים הקודמות, ונעשים בו שינויים והתאמות כמו ביטול מסלולי הסעה, תוספת מסלולי הסעה ושינויים בכמויות התלמידים המשובצים.
- 4.10.3. לדברי הבקריית מחברת "הדר", היא בודקת כל אחד מהמסלולים בקטלוג ומוודאת כי הנתונים בו נכונים, משום שזהו הבסיס עליו מחושבים התקבולים ממשרד החינוך.
- 4.10.4. בנוסף, קיימת בקרה אחר שלמות הדיווח של התלמידים הזכאים לליווי.

ההתחשבות עם משרד החינוך בתחום ההיסעים וליווי התלמידים

4.10.5. הביקורת מצאה כי קיימים מיילים שוטפים המתעדים את ההתכתבות עם אחראית ההיסעים האגפית באשר לתיקונים ולשינויים אותם יש לבצע במערכת.

4.11. בקורות אחר התקבולים ממשרד החינוך

4.11.1. במהלך שנת הלימודים, משרד החינוך מעביר לעירייה מקדמות על חשבון ההתחשבות הסופית, שנערכת רק בתום שנת הלימודים, לאחר שהעירייה מסיימת את דיווחיה במערכת. בעבר, היו עיכובים בהתחשבות הסופית מצד משרד החינוך של שנה שנתיים.

4.11.2. הבקורת של חברת "הדר" בודקת את סך התקבולים ממשרד החינוך, ומשווה אותם לסכום אותו העירייה אמורה לקבל בגין דיווחים אלו.

4.11.3. הבדיקה אותה עורכת הבקורת נעשית לכל אחד מהמסלולים. הדוחות הנשלחים על ידה לחשב אגף החינוך בעירייה כוללים פירוט מלא בכל אחד מהמסלולים בהם קיים פער בין התקבול שהועבר בפועל לסכום אותו העירייה אמורה הייתה לקבל, והסיבה לפער. העירייה מטפלת בסגירת הפערים, אלא אם הפער נובע ממדיניות עירונית מורחבת שאינה תואמת לתבחינים של משרד החינוך.

4.12. להלן דוגמאות לפערים שהוצגו בדוח שהוגש ב- 15/04/2018 לחשב אגף החינוך על ההסעות שהתקיימו בשנת תשע"ז:

4.12.1. מסלולים שמבוצעים בפועל בתוספת כלי רכב לכל כיוון לעומת כלי הרכב המדווחים למשרד החינוך, וזאת משום שהעירייה מסיעה מספר גדול יותר של תלמידים לעומת מספר התלמידים העומדים בתבחינים של משרד החינוך להסעה. פער זה נובע מהמדיניות העירונית, וכל עוד היא מתקיימת לא ניתן לצמצמו.

4.12.2. פערים הנוצרים מטעויות טכניות בדיווחים למשרד החינוך.

4.12.3. מסלולים שאישורם נדחה על ידי מחוז המרכז של משרד החינוך.

4.12.4. פער בסוג הרכב שאושר על ידי משרד החינוך- דחייה של רכב עם מעלון בשל טעות בדיווח למשרד החינוך.

4.13. הפערים בין הסעת התלמידים המבוצעת בפועל על ידי אגף החינוך לדיווחים שנעשו למשרד החינוך, המובאים בדוח מערך היסעים זה, הסתכמו ב- 244,011 ש"ח, מתוכם 153,929 ש"ח נבעו מפער בין המדיניות העירונית המורחבת לבין התבחינים של משרד החינוך, ואילו 90,082 ש"ח, נבעו מטעויות בדיווח שתוקנו בעקבות הבקרה.

4.14. כאמור, התמורה השנתית עבור שירותי החברה הסתכמה ב- 110,400 ש"ח, בתוספת מע"מ כחוק.

ההתחשבות עם משרד החינוך בתחום ההיסעים וליווי התלמידים

- 4.15. לדברי חשב האגף, חברת "הדר" מייעצת לאגף החינוך גם בתחומי התחשבות נוספים, ביניהם שכר לימוד בגני הילדים וסייעות. החשב הדגיש כי גם בתחומים אלו קיימות טעויות בדיווח שמאותרות על ידי חברת "הדר".
- 4.16. אי לכך, הביקורת סבורה כי יש לערוך חשיבה בנוגע לכדאיות העסקתה של חברה לייעוץ בתחום זה, נוכח כלל הנתונים הקיימים, כלומר ההכנסות לעירייה ממשרד החינוך הנובעות מהבקרה של חברות הייעוץ.

פרק ה' - ליווי בהיסעי התלמידים

1. כללי

- 1.1. חוק ההסעה הבטיחותית לילדים ולפעוטות בעלי מוגבלות, התשנ"ד-1994, נכנס לתוקפו בראשית שנת הלימודים התשנ"ו (01/09/1995). החוק מגדיר כי הזכאות להוספת מלווה להסעות התלמידים היא לפי סוג הלקות.
- 1.2. הרשויות המקומיות אחראיות על ניהול מערך הליווי בהיסעים למוסדות החינוכיים בו הם לומדים.
- 1.3. חובת ליווי התלמידים למסגרות החינוך חלה בימי הלימוד הרשמיים וכן בימי הפעילות בפגרת הקיץ ובחופשות החגים.

2. הזכאות לליווי בהסעה

- 2.1. תקנה 2 לתקנות הסעה בטיחותית לילדים נכים (כללים ומבחנים לזכאות להסעה וליווי), התשנ"ה-1995, קובעת באילו מקרים ילדים עם מוגבלות זכאים לליווי בהסעה מביתם למוסד החינוכי. להלן:
 - 2.1.1. ילד חריג כהגדרתו בחוק החינוך המיוחד, שאופיין בוועדת ההשמה כחולה נפש, אוטיסט, כמי שסובל מהפרעות התנהגות קשות, כבעל פיגור עמוק (סיעודי), כבעל פיגור קשה או כבעל פיגור בינוני.
 - 2.1.2. ילד משותק מוחין או בעל נכות פיזית קשה.
 - 2.1.3. נמצא זכאי לליווי על ידי ועדת חריגים שמינה לעניין זה שר החינוך.

3. מדיניות עירונית

- 3.1. עיריית בת ים החליטה להרחיב את מערך הליווי התלמידים בהיסעים מעבר למה שנקבע בתקנה המפורטת לעיל.
- 3.2. על פי מדיניות העירייה, בכל היסעי התלמידים לגני הילדים ולבתי הספר היסודיים יש לשבץ מלווים.
- 3.3. אין כל תיעוד בכתב לקבלת החלטה זו, ולא ברור מי הם הגורמים שאישרו אותה.
- 3.4. בנוסף, נמצא כי לא נערך אומדן עלות כספית למדיניות זו, ואי לכך מקבלי ההחלטה לא קיבלו מידע באשר להיקף הכספי הכרוך בהוצאת מדיניות זו אל הפועל.
- 3.5. הביקורת סבורה כי החלטה על מדיניות מסוג זה, שלה עלות כספית המועמסת על תקציב העירייה, חייבת להתקבל לאחר חישוב אומדן של עלות זו והצגתו בכתב.

4. המלווה בהסעה

- 4.1. המלווה בהסעה אחראי על שלומם ובטיחותם של התלמידים הנמצאים בהסעה, ולכן תהליך הגיוס של המלווים כולל בחינת התאמתו בוועדת השלושה בה חברים סמנכ"לית משאבי אנוש וארגון, סמנכ"לית חטיבת קהילה ואחת ממנהלות מחלקת הגיל. הוועדה יוצרת מאגר מלווים פוטנציאליים, מתוכה נעשים השיבוצים למסלולי ההיסעים השונים, בהם נדרש ליווי.
- 4.2. מנהל האגף מציין כי ועדת השלושה אינה בוחנת את תנאיי הסף, בטרם המלווה מתחיל את עבודתו, למרות שהתקנות מפרטות את הבדיקות שעל הוועדה לבצע בבואה לבחון את התאמתו של המלווה לתפקיד:
- 4.2.1. מלאו לו 18 שנים לפחות.
- 4.2.2. הוא בעל ידע בשפה העברית או הערבית או שתיהן, לרבות קרוא וכתוב.
- 4.2.3. אין לו מגבלה רפואית המונעת ממנו למלא את תפקידו.
- 4.2.4. עליו להיות ללא עבר פלילי, ובכלל זה היעדר הרשעה בעבירת מין בהתאם להוראות החוק למניעת העסקה של עברייני מין, ועל פי התקנות למניעת העסקה של עברייני מין במוסד המכוון למתן שירות לקטינים (אישור המשטרה), התשס"ג-2003.
- 4.2.5. יש ברשותו אישור שעבר בסמוך לפני כניסתו לתפקיד קורס עזרה ראשונה, הכולל החייאת ילדים ופעוטות, שנערך על ידי משרד הבריאות או מי מטעמו. כמו כן, העירייה תדאג לכך, שכל מלווה יעבור קורס עזרה ראשונה, לרבות קורס החייאה לילדים ופעוטות, שנערך על ידי משרד הבריאות או מי מטעמו, אחת לשנתיים לפחות מתחילת עבודתו. במקרים חריגים תאושר תחילת העבודה מבלי שהמלווה עבר קורס החייאה, ובלבד שיעשה זאת לכל המאוחר, תוך 81 ימים מתחילת עבודתו.
- 4.2.6. עליו להיות בעל יחס חם לילדים ויכולת ליצור איתם קשר.
- 4.3. הביקורת מדגישה כי על ועדת השלושה ליצור מאגר מלווים אשר מתוכה מנהלי המחלקות יגייסו עובדים. אי לכך, מאגר המלווים חייב לכלול את המלווים אשר עומדים בתנאיי הסף, ונמצאו מתאימים לביצוע העבודה.
- 4.4. בנוסף, הביקורת בחנה את עמידת המלווים בדרישות החוק, ומצאה שהעירייה לא בודקת בטרם כניסת המלווה לתפקיד כי ברשותו אישור שעבר קורס עזרה ראשונה, הכולל החייאת ילדים ופעוטות. כמו כן, העירייה לא דורשת מהמלווים הכשרה כאמור אחת לשנתיים, זאת בניגוד לתקנות.
- 4.5. הביקורת מצאה כי העירייה מקפידה לקבל את אישור המשטרה בהתאם לחוק למניעת ההעסקה של עברייני מין במוסדות מסויימים, התשס"א-2001. מדי שנה היא עורכת השתלמות למלווים בה כל מלווה מקבל הנחיות לגבי תפקידו, ומילוי הטפסים הרלוונטיים לשנת הלימודים הקרובה. לפני תחילת שנת הלימודים

ההתחשבות עם משרד החינוך בתחום ההיסעים וליווי התלמידים

תשע"ח, נערכה ההכשרה על ידי משרד החינוך, אשר קבעה את התכנים אותם יש להעביר בהכשרה.

4.6 על פי החוק, המלווה בהסעה אחראי על שלומם ובטיחותם של התלמידים הנמצאים בהסעה, והתקנות מפרטות באופן נרחב את תפקידיו. עיקרי הדברים כפי שעולה מהתקנות כוללים התייחסות, כדלקמן :

4.6.1 המלווה ידאג לשלומם ולבטיחותו של התלמיד עם המוגבלות, יהיה קשוב לצרכיו וישמור על ציודו. הוא לא ישאיר את התלמיד ברכב ההסעה ללא פיקוח והשגחה.

4.6.2 המלווה ייודא לפני תחילת ההסעה שיש בידיה את רשימת התלמידים המיועדים לנסוע בהסעה, ויהיה אחראי לכך שכל התלמידים המיועדים לנסוע בהסעה ייאספו לפי הרשימה האמורה.

4.6.3 המלווה יושיב כל תלמיד במושב הבטיחות בהתאם לגילו, יהדק את מושב הבטיחות למושב הרכב, יחגור כל תלמיד במושב הבטיחות. עליו לדאוג כי כל התלמידים ישובים בבטחה וחגורים במושבי הבטיחות במהלך ההסעה.

4.6.4 המלווה יודא שאין ברכב כל חפץ העלול לפגוע בתלמידי ההסעה, וידאג שכל חפץ כבד ברכב שמוסע בו התלמיד יהיה רתום למושב פנוי או למהדקים ברצפת הרכב.

4.6.5 המלווה יהיה נוכח במשך כל ההסעה. הוא יישב חגור בחגורת בטיחות במקום שממנו יוכל לראות את כל תלמידי ההסעה בקשר עין ישיר ולגשת אליהם.

במידה שנוצר מצב המחייב את המלווה לקום, הוא ידווח על כך לנהג ויבקש ממנו לעצור את הרכב בצד הדרך עד שישוב למקומו, ובמידת הצורך יזעיק המלווה את שירותי הצלה.

4.6.6 המלווה ילווה כל תלמיד מרכב ההסעה אל תוך המוסד החינוכי עם כל הציוד הנדרש, לרבות הציוד הרפואי, וימסור את התלמיד לידי איש צוות המוסד, האחראי לקבלו. כמו כן, הוא ילווה את התלמיד בחזרתו אל ההסעה, עם הציוד כאמור, ובלבד שבכל זמן היעדרותו של המלווה מההסעה לצורך ליווי פעוט כאמור, הנהג נמצא ברכב ומשגיח על הפעוטות שנותרו בו. הורדת התלמידים מהרכב והעלאתם אליו תהיה מדלת שאינה פונה לכיוון הכביש.

4.6.7 בהגעת ההסעה למקום הורדתו של התלמיד, ימסור המלווה את התלמיד לידי האחראי עליו או אדם אחר שהאחראי אישר מראש. במידה שהאחראי עליו לא נוכח במקום ההורדה, לא יורד התלמיד מההסעה. במקרה כאמור, המלווה ייצור קשר עם הממונה בעירייה, ויפעל על פי הנחייתו.

ההתחשבות עם משרד החינוך בתחום ההיסעים וליווי התלמידים

4.6.8. מלווה בהסעה של תלמיד בעל צרכים רפואיים מורכבים יוודא, אחת לחודש לפחות, את שלמות ערכת ההחייאה הבסיסית ברכב ההסעה שיוסע בו התלמיד.

4.6.9. כל מקרה חריג אשר אירע במהלך הסעת התלמיד ידווח למנהל המוסד הלימודי ולהורה התלמיד, סמוך ככל שניתן למועד ההתרחשות, ולא יאוחר מ- 48 שעות לאחריו.

4.6.10. בסיום ההסעה יבדוק המלווה את הרכב ויוודא כי לא נותר בו תלמיד. כמו כן, הוא ימלא טופס, לפיו, מולאו כל דרישות התקנות במהלך ההסעה. במידה שלא כך הדבר, הוא ידווח על כך לממונה בעירייה ויפעל על פי הנחיותיו.

4.7. הביקורת מצאה כי מדי שנה, לפני העסקת המלווים, הם חותמים על מסמך ריענון של נוהלי העבודה, הכולל את פירוט תפקידי המלווה בהסעות. מסמך זה מלא וכולל התייחסות לכל הדרישות המובאות לעיל.

5. הוצאות העירייה בגין ליווי בהסעות

5.1. מערך הליווי בהסעות התלמידים כולל מלווים קבועים ומלווים ממלאי מקום. החל מיום 01/01/2017, כל המלווים, לרבות ממלאי המקום, הם עובדי העירייה. עד ליום זה, ממלאי המקום היו עובדי חברת כוח אדם- "פרח השקד".

5.2. פירוט עלות השכר בגין ליווי בהסעות התלמידים בשנים תשע"ו (09/2017)- תשע"ז (08/2018) בטבלה שלהלן:

סך הכל	חברת כ"א	עובדי עירייה		שנה
	עלות	עלות השכר	מספר המלווים	
11,958,546	*4,253,752	7,704,794	137	תשע"ו
12,487,024	*2,607,653	9,879,371	246	תשע"ז
10,305,903	--	10,305,903	271	תשע"ח

* הערה: בשנים תשע"ו, תשע"ז הוצאות העירייה לעובדים ממלאי מקום, לרבות ממלאי מקום הסייעות בגני הילדים, נרשמו חשבוונאית תחת אותו סעיף תקציבי, כך שלא ניתן לגזור את העלות הכוללת של העלויות לליווי התלמידים.

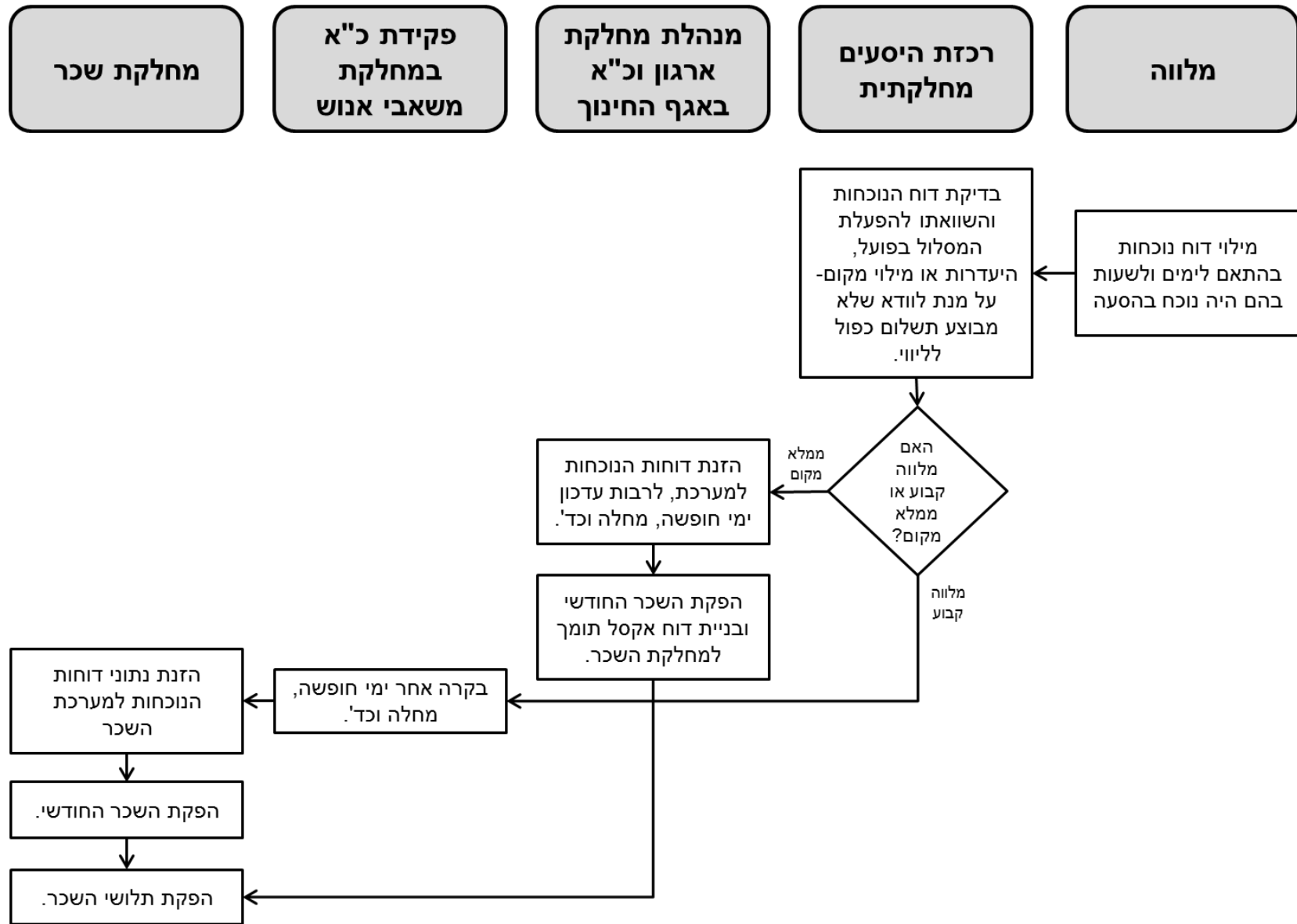
5.3. מהנתונים שבטבלה ניתן לראות כי חלה עלייה משמעותית במספר המלווים המועסקים על ידי העירייה, וכתוצאה מכך בעלויות השכר. עלייה זו נובעת גם משינוי מדיניות העסקת ממלאי מקום המלווים.

5.4. הביקורת מדגישה כי העירייה ממשיכה לקבל שירותי ניהול ואיתור עובדים מחברת "פרח השקד", באמצעות משכ"ל. חשוב להדגיש כי התשלום כולל שירותים עבור כלל ממלאי המקום באגף החינוך ולא רק עבור המלווים.

6. בקרה אחר עבודת המלווים בהסעות

- 6.1. מדי חודש מגישים המלווים את דוחות הנוכחות לרכזת ההיסעים המחלקתית אשר בודקת את דוחות הנוכחות בהשוואה לקיום המסלולים ולחילופי המקום שבוצעו במהלך החודש.
- תרשים המתאר את הבקורות אחר דוחות הנוכחות של המלווים מופיע בעמוד הבא.
- 6.2. מהתרשים עולה כי קיימת חלוקה בין אגף החינוך למשאבי אנוש בניהול מערך התחשבות השכר של המלווים. באגף החינוך מנהלים את התחשבות השכר של המלווים ממלאי המקום, ואילו באגף משאבי האנוש מנהלים את התחשבות השכר של המלווים הקבועים. חלוקה זו החלה בתקופה בה המלווים ממלאי המקום לא היו עובדי העירייה, ותשלום שכרם נעשה על ידי חברת "פרח השקד".
- 6.3. למרות, שהחל מ-01/01/2017, גם מלווים ממלאי מקום מועסקים ישירות על ידי העירייה, מערך ההתחשבות על שכרם נותר מפוצל בין אגף החינוך למשאבי אנוש. נוצר מצב, בו הבקרה אחר נוכחות המלווים וההשוואות הנעשות לבדיקת הדיווחים נעשית על ידי שני גורמים, שאין למעשה קשר עבודה ביניהם.
- 6.4. פיצול הבקורות בין יחידה באגף החינוך ובין אגף משאבי האנוש מוביל לחוסר ביעילות, שכן חישוב השכר נעשה על ידי שני גורמים ללא הסבר מניח את הדעת.
- 6.5. אי לכך, הביקורת סבורה כי חשוב שבקרת הנוכחות לצורך ביצוע שכר יעשה על ידי גורם אחד בעירייה.
- 6.6. הביקורת ממליצה כי הבקרה תיעשה באגף החינוך, שכן באגף מרוכז כלל המידע והנתונים באשר למסלולים השונים, שיבוץ המלווים, החלפות שנעשות בין מלווים, תוספת כ"א וכדומה.

ההתחשבות עם משרד החינוך בתחום ההיסעים וליווי התלמידים



7. ניתוח כספי של מערך הליווי בהסעות התלמידים

7.1 הביקורת ריכזה את הנתונים על תקבולי משרד החינוך שהועברו לעירייה בשנים תשע"ו-תשע"ז עבור השתתפותו בעלויות המלווים בהסעות התלמידים. להלן בטבלה (בש"ח):

מספר התלמידים הזכאים	סכום	שנה
386	3,631,241	תשע"ו
490	4,868,208	תשע"ז
500	5,252,370	תשע"ח

7.2 מימון משרד החינוך ניתן בהתאם לזכאות התלמידים לליווי, ללא קשר לשיבוצם בהסעות, בהתאם לתעריפים בטבלה (בש"ח):

סכום חודשי בשנת תשע"ח	חודשים
837.7 ש"ח לתלמיד לחודש	11/2017 - 09/2017
887.96 ש"ח לתלמיד לחודש	החל מ- 12/2017

7.3 הביקורת בחנה את ההכנסות ממשרד החינוך בהשוואה להוצאות של העירייה בהפעלת מערך ליווי הסעות התלמידים, ומצאה כי עבור ליווי 500 התלמידים בשנת תשע"ח העביר משרד החינוך לעירייה סך של 5,252,370 ש"ח, בעוד, שהעירייה הוציאה עבור מערך ליווי התלמידים 10,305,903 ש"ח, כלומר, 5,053,533 ש"ח יותר.

7.4 על מנת להתחקות אחר הסיבות לפער המתואר לעיל, ערכה הביקורת ניתוח עלויות הליווי, על פי מחלקות הגיל, עבור שנת הלימודים תשע"ח.

ההתחשבות עם משרד החינוך בתחום ההיסעים וליווי התלמידים

7.5. מחלקת גני הילדים

7.5.1 באחריות המחלקה לגיל הרך 44 מסלולי הסעות לגני הילדים בעיר בת ים ומחוצה לה, המסיעים מדי יום 282 תלמידים. בהתאם למדיניות העירונית, לכל אחת מההסעות הללו יש מלווה.

7.5.2 הביקורת מצאה כי רק 123 תלמידים, ב- 34 מסלולי הסעה זכאים לליווי. להלן תחשיב המפרט את התקבול בגין תלמידים אלו ממשרד החינוך בשנת תשע"ח, על פי חודשים:

עבור החודשים 09-11/2017: 309,111.3 ש"ח = $3 \cdot 123 \cdot 837.7$

החל מחודש 12/2017: 764,533.56 ש"ח = $7 \cdot 123 \cdot 887.96$

סך התקבול ממשרד החינוך 1,073,645.83 ש"ח

7.5.3 הביקורת חישבה את עלות השכר השנתית הממוצעת לעירייה, עבור העסקת מלווה בשנת תשע"ח, ומצאה כי היא עומדת על 38,029 ש"ח. בהתאם לתחשיב זה, הביקורת אמדה את עלות שכרם השנתי של 44 מלווים, המשובצים בפועל ברכבי ההסעות השונים באגף החינוך ומצאה כי העלות השנתית הסתכמה בשנה זו ב- 1,673,276 ש"ח.

7.5.4 להלן פירוט התחשיב לבחינת התוספת הכספית אותה מממנת העירייה לצורך מערך הליווי בהסעות:

הוצאות מערך ליווי התלמידים: 1,673,276 ש"ח = $44 \cdot 38,029$

סך התקבול ממשרד החינוך: 1,073,645 ש"ח

התוספת הממומנת על ידי העירייה: 599,631 ש"ח

7.5.5 הביקורת חישבה את עלות הליווי במידה ששיבוצי המלווים של העירייה היו תואמים לתבחינים של משרד החינוך, ומצאה כי אומדן עלות שכרם של 34 מסלולי ההסעה בהם תלמידים זכאים לליווי עומד על 1,292,986 ש"ח, שהם 219,431 ש"ח יותר מהסכום שהתקבל ממשרד החינוך בגין הליווי. כלומר, גם במקרה זה עדיין קיים פער.

7.5.6 הביקורת מדגישה כי הפער במדיניות מסתכם ב- 380,290 ש"ח, על פי החישוב הבא:

התוספת בגין מימון מערך הליווי על ידי העירייה: 599,631 ש"ח

בניכוי-

התוספת בגין מימון הליווי במסלולים המאושרים על

ידי משרד החינוך: 219,290 ש"ח

התוספת ריאלית עבור מימון הליווי על ידי העירייה: 380,290 ש"ח

7.5.7 הביקורת חוזרת ומציינת כי התחשיב המוצג לא נערך על ידי חשבות אגף החינוך, ולא הובא לידיעת הנהלת העיר בבואה לקבוע את מדיניות הליווי העירונית.

ההתחשבות עם משרד החינוך בתחום ההיסעים וליווי התלמידים

7.5.8. הביקורת ממליצה כי תחשיב זה ייעשה מדי שנה, עם קבלת התקבולים בגין הליווי בהסעות ממשרד החינוך. כמו כן, מומלץ לערוך ניתוח אנליטי המשווה בין השנים. ניתוח כאמור יסייע להנהלת העיר לבחון את ההחלטות בראייה רב שנתית.

7.6. מחלקת החינוך היסודי

7.6.1. מחלקת החינוך היסודי אחראית על הסעתם של 374 תלמידים ל- 77 מוסדות חינוך בתוך העיר בת ים ומחוצה לה. בהתאם למדיניות העירונית, לכל אחת מההסעות הללו יש מלווה.

7.6.2. הביקורת לא יכולה לבחון את המסלולים עצמם משום שאין לה את המידע באשר לשיבוץ התלמידים במסלולים השונים. אך, רכזת ההיסעים האגפית ציינה כי היא עושה את מירב המאמצים שבכל מסלול יהיה לפחות תלמיד אחד הזכאי לליווי, כך היא יוצרת מצב בו בכל המסלולים יש צורך במלווה.

7.7. מחלקת החינוך העל יסודי

7.7.1. מחלקת החינוך העל יסודי אחראית על הסעתם של 301 תלמידים ל- 77 מוסדות חינוך בתוך בת ים ומחוצה לה מדי יום.

7.7.2. ליווי התלמידים על הסעות אלו נעשה על פי התבחינים אותם קבע משרד החינוך, והמדיניות העירונית אינה מוסיפה על התבחינים הללו.

7.7.3. הביקורת מצאה כי בחינוך העל יסודי 3 מסלולים בלבד שאינם כוללים ליווי.

7.7.4. על פי מערכת המידע על תשלומי משרד החינוך לעירייה (מערכת "מיתר"), 385 תלמידים בחינוך העל יסודי זכאים לליווי, 84 תלמידים יותר מסך התלמידים אותם העירייה מסיעה בפועל.

7.7.5. נתון זה אומר כי קיימים תלמידים הזכאים לליווי בהסעות, אך בוחרים שלא להשתמש במערך ההיסעים של העירייה. בשל שיטת ההתחשבות של משרד החינוך, הנערכת על פי מספר התלמידים הזכאים לליווי, נוצר מצב זה.