



ועדה לענייני ביקורת

12 דצמבר 2024
י"א כסלו תשפ"ה
סימוכין: 2024-0103-1109

דו"ח משיבה מס' 14 של ועדת ביקורת שהתקיימה ביום חמישי, ט' באלול התשפ"ד (12.9.2024)

השתתפו: מר אלדד רבינוביץ, חבר מועצה ויו"ר ועדת ביקורת

נכחו: גבי עופרה ברכה, מבקרת העירייה והמורשה לטיפול בתלונות
מר אבי גיספאן, ממונה על מערך ההסעות
עו"ד דני ליבמן, משנה ליועמ"ש לנושאים מיוחדים
גבי שולמית נחום, מנהלת אגף ליווי היסעים בעמותת לביא
מר מתנאל עברי, חברת סקול בס מטעם עמותת לביא
מר ינון נוימן, מנהל אגף לביקורת ובקרת יועצים
גבי אורטל אריה, מנהלת מחלקה בכירה, לפיתוח תכנון ובקרה
מר אוראל סיבוני, מנהל המשל"ט חברת M – Group
רו"ח ארנון עידן, יועץ הביקורת
רו"ח רונית שחר, יועצת הביקורת
מר צבי עבו, מזכיר ועדת ביקורת

על סדר היום נדון הנושא הבא:

דוח מבקרת העירייה לשנת 2023 בנושא: הסעות התלמידים בחינוך המיוחד

פתיחת הדיון:

מר אלדד רבינוביץ, יו"ר הוועדה: מתכבד לפתוח את הדיון בוועדת ביקורת מספר 14- הסעות תלמידים בחינוך המיוחד.

בעם הספר יש רגישות מיוחדת ללימודים. ברוך השם יש אצלנו מסורת של אלפי שנות לימודי ילדים, ילדים קוראים וילדים כותבים.

לפעמים בכדי לאפשר לימודים באוכלוסיות מיוחדות צריך עזרה חיצונית. עיריית ירושלים משקיעה הרבה בהסעות ומדובר במהלך חשוב, אבל צריך לזכור שזה כולל סיכונים. יש סיכונים בטיחות, יש סיכונים מוגנות וכמובן צריך שהמערך יעבוד טוב ויעיל.

מערך הסעות בירושלים גדול מאוד ועל פניו נראה שעובד טוב וחשוב לומר שהביקורת היא בשולי העשייה. כמובן, כמו כל דבר, צריך תמיד לדייק ולשפר ובשביל זה מגיעה הביקורת.

הממונה על מערך ההסעות: ישנם כ-36 אלף ילדים מוסעים בבוקר ובצהריים ביותר מ-5,000 מסלולים מידי יום, 363 ימים בשנה. מעבר למורכבות התפעולית המערך גם מאוד מגוון גם מבחינת המגזרים וגם מבחינת הגילאים.

המערך מטפל בילדי החינוך המיוחד, בילדי רווחה ובמגזר כללי. במגזר הכללי זה ילדים עם מרחק רב לבית הספר כמו במזרח העיר. גם במערב העיר אלפי תלמידים שאנחנו מסייעים בחינוך הרגיל מסיבות שונות. לעיתים בשל חוסר בבית ספר תואם בשכונה ולעיתים כשבית ספר משנה מיקום אז מאפשרים כמה שנים של הסעות. אבל העבודה היום יומית היא בהסעות החינוך המיוחד.

אנו פועלים באמצעות 15 קבלנים שזכו במכרז והרבה קבלני משנה. חשוב לדעת לא תמיד יש בעיר מספיק רכבי הסעות לאסוף את כל הילדים, אך זו בעיה ארצית. כמובן שיש גם חוסר בנהגים וזה מתבטא בעיקר ביום שישי בצהריים כיוון שכולם יוצאים בערך באתה השעה. לכן אנחנו נשענים לא מעט על קבלני משנה.



ועדה לענייני ביקורת

דיון הוועדה:

פרק 1 - זכאות להסעות בחינוך המיוחד

המלצת המבקרת:

- לבחון אפשרות לחסום הזנה למערכת פרופיל של פרטי תלמידים שאינם זכאים להסעה.
- לכתוב נוהל עירוני מעודכן העוסק בתהליכי העבודה של מערך ההסעות העירוני, לרבות התהליך של ועדת החריגים והבקורות הנדרשות לבדיקה אם המקרים הנדונים בה טופלו כראוי.

תגובת המבוקר:

ההמלצות מקובלות, הנוהל בתהליכי כתיבה אמור להיות מוכן עוד השנה.

המלצת ועדת ביקורת:

לקבל את המלצת הביקורת.

פרק 2 - פיקוח ובקרה על מערך ההסעות

המלצת המבקרת:

- להכין סקר חדש לבדיקת התנהלות המלווים, שיכיל נתונים שחסרים בסקר הנוכחי, כדי לאפשר ניתוח של התלונות על המלווים ולפקח על עבודתם.
- לגבש נוהל המגדיר את הבקורות הנדרשות על המלווים והרכזים ואת אופן ביצוען, כולל קביעת מדדים איכותיים.

תגובת המבוקר:

נוסח הסקר שונה והותאם, ניתן לקבל ממנו נתונים ולנתח.

המלצת ועדת ביקורת:

לקבל את המלצת הביקורת.

המלצת המבקרת:

- לבצע סקרי שביעות רצון יזומים למלווים ולרכזים, וכן לערוך ניתוח תקופתי לתלונות המתקבלות בקשר למלווים.
- לערוך בדיקה תקופתית מדגמית לתלונות שנסגרו ולוודא שאכן טופלו ונסגרו כראוי.
- על מפקחי מערך ההסעות העירוני ובקרי המשל"ט לבדוק את עמידת קבלני המשנה בדרישות הקשורות לכלי הרכב והנהגים שלהם, כפי שנדרש מקבלני ההסעות.

תגובת המבוקר:

פעמיים בשנה מבוצע בכל בית אב סקר של חברת הבקרה על ההסעות והמלווים. בנוסף מבוצעים סקרים רנדומאליים במוסדות חינוך. בנוסף, עמותת לביא מבצעת סקר נקודתי אם מתקבלת תלונה, על מנת לבדוק אם מדובר בבעיה נקודתית או רחבה.

המלצת ועדת ביקורת:

לקבל את המלצת הביקורת.



ועדה לענייני ביקורת

המלצת המבקר:

- על מפקחי מערך ההסעות העירוני, המבצעים את הבקרה באמצעות טפסים ידניים, לעבור לעבוד בטאבלטים (כפי שעובדים בקרי המשל"ט) לשם האחידות, היעילות ושיפור עיבוד המידע העולה בבדיקות. הדבר יאפשר לנתח את כל הנתונים בזמן אמת.

תגובת המבוקר:

למרות הרצון והניסיונות הרבים, עד עתה לא עלה בידנו לעבור לכלים טכנולוגיים כיוון שחלק משמעותי מהמלווים לא מעוניינים להשתמש בהם.

המלצת ועדת ביקורת:

לקבל את המלצת הביקורת, תוך רגישות רבה לצרכים התרבותיים של המלווים והתייעצות עם גורמים רלוונטיים.

המלצת המבקר:

- ייקבע גורם מתכלל שיערוך תוכנית עבודה משותפת לכלל הגורמים העוסקים בבקרה על מערך ההסעות, לרבות קביעת הבדיקות שיבוצעו במהלך השנה, חלוקת העבודה וכדומה.
- לשקול להוסיף במערכת אפשרות לשלוח מסרון לפונה בסיום הטיפול בפנייתו.

תגובת המבוקר:

יש סנכרון מלא בין המפקחים מטעם העירייה לבין המפקחים מטעם חברת הבקרה, נשלחים עדכונים שוטפים על מנת שלא יהיו כפילויות. ראש צוות בקרה בחברה המבקרת מתכלל את הפעילות. תחתיו יש כ- 30 בקרים בכל רחבי העיר עם מערכת שיבוצים אוטומטית, כולל בקורות יזומות- גלויות וסמויות.

המלצת ועדת ביקורת:

לקבל את המלצת הביקורת.

בנוסף, להמליץ למנכ"ל ולצוות לתיקון ליקויים לשקול הנחיה לפיה על מפקחי העירייה ומפקחי חברת הבקרה לעבוד בצורה ממוחשבת יחד למניעת כפילויות ולהגברת היעילות.

המלצת המבקר:

- על מינהל חינוך לדרוש ממוסדות החינוך להגיש את מערכת השעות ולוח החופשות במועד שנקבע, כלומר בתחילת אוגוסט בכל שנה.

תגובת המבוקר:

חוסר במערכת שעות וחופשות של בתי ספר רבים גורם לבעיות בעבודה מול מלווים והסעות ומייצר אירועים בלתי צפויים. המשל"ט מרכז את כל המידע ונותן את הפתרונות.

המלצת ועדת ביקורת:

לקבל את המלצת הביקורת.

המלצת המבקר:

- על מפקחי מערך ההסעות העירוני ובקרי המשל"ט לבדוק את עמידת קבלני המשנה בדרישות הקשורות לכלי הרכב והנהגים שלהם, כפי שנדרש מקבלני ההסעות.



ועדה לענייני ביקורת

תגובת המבוקר:

הקבלנים מחויבים להעסיק נהגים שנבדקו בהתאם לחוק שאינם עברייני מין, אך אין לנו אפשרות לבקר את הנהגים של קבלני המשנה שמתחלפים יום יומית. חשוב לציין שרוב קבלני המשנה הם גם קבלנים ראשיים והבעיה נמצאת בשוליים עם נהגים מזדמנים. בנוגע לבטיחות רכבים כל רכב מבוקר פעם בשלושים יום על ידי קצין בטיחות של החברה, ושוב הבעיה עם קבלני המשנה. יש מערכת בקרה על נתונים של הרכבים והנהגים המורשים. אם יירשמו פרטי הנהג והרכב ניתן ואפשר להצליב ולאכוף כנגד קבלן שהעסיק נהג או רכב לא מורשה.

המלצת ועדת ביקורת:

לקבל את המלצות המבקרת וכן להמליץ בפני המנכ"ל והצוות לתיקון ליקויים:

1. לשקול לדרוש מהמלווים לרשום ולשלוח למשל"ט בתחילת כל נסיעה את שם הנהג ות"ז שלו ואת מספר הרכב, כתנאי לתחילת נסיעה.
2. לשקול כי המשל"ט יערוך בקרה ויאכוף כנגד קבלנים שפועלים בניגוד לדין.
3. לשקול להחיל את הממצאים גם על שאר מערך ההסעות.

פרק 3 - ליווי תלמידים בדרך למוסדות חינוך

המלצת המבקרת:

- על אגף ליווי היסעים בעמותת לביא לדאוג שכל המלווים וממלאי מקומם יעברו הדרכה בנושא עזרה ראשונה, כולל ריענון אחת לשנתיים, כנדרש בחוזר המנכ"ל.

תגובת המבוקר:

בהוראת משרד החינוך מלווים רפואיים, מלווי רווחה מי שמלווה פעוט נדרשים לעבור הדרכה של 9 שעות של מד"א. יתר המלווים אינם נדרשים לעבור הדרכה. כל המלווים שמחויבים לעבור הדרכה עברו, אנו מנסים להרחיב את ההדרכה גם למלווים כלליים.

המלצת ועדת ביקורת:

לקבל את המלצת הביקורת.

המלצת המבקרת:

- לבחון את חוקיות הדרישה הנקובה בהסכם בין העירייה לעמותת לביא, שלפיה המלווים נדרשים להיות ללא עבר פלילי.

תגובת המבוקר:

בהתאם לחוק, הדרישה היא לוודא שאין הרשעות בעבירות מין בלבד.

המלצת ועדת ביקורת:

לקבל את המלצת הביקורת.

המלצת המבקרת:

- על עמותת לביא לגבש נוהל שיאגד בתוכו את מכלול הכללים והנהלים הקשורים למלווים.

תגובת המבוקר:

קיים נוהל, אך הוא לא כתוב ומסודר. מקבלים את ההמלצה.

המלצת ועדת ביקורת:

לקבל את המלצת הביקורת.



ועדה לענייני ביקורת

המלצת המבקרת:

- לערוך ניתוח תקופתי של התלונות בנוגע לאיחורים או הקדמות של תלמידים וכן בגין אי-הגעת מלווים לעבודה והסיבות לכך.
- לתכנן את מסלול הנסיעה כך שיימנע מצב שבו תישאר תלמידה לבדה עם נהג ומלווה שהם גברים.
- לשלוח למלווה מראש לפי המסלול שאליו הוא משויך את פרטי הנהג, הכוללים צילום תעודת זהות, תמונה ברורה, מספר הרכב ושם קבלן ההסעות. כך המלווה יוכל לבדוק עם הנהג את התאמת הפרטים בטרם יעלה להסעה ויתחיל את איסוף התלמידים.
- לשלוח את סקר שביעות רצון ההורים לכלל ההורים הנעזרים במערך ההסעות העירוני. על הסקר להיות מלא ולהקיף את כל התהליכים הנכללים בשירות, לרבות שיבוץ התלמידים, ליווי התלמידים, רמת שירותי ההסעה וכדומה.

תגובת המבוקר:

ההמלצות מקובלות

המלצת ועדת ביקורת:

לקבל את המלצת הביקורת.

פרק 4 - הסכמים עם קבלני הסעות

המלצת המבקרת:

- על מערך ההסעות העירוני לערוך קובץ מעקב, המרכז רישום של כל הפוליסות שהתקבלו מקבלני ההסעות ומקבלני המשנה והתוקף שלהן.
- לבדוק באמצעות יועץ ביטוח את פוליסות קבלני המשנה העובדים עם קבלני ההסעות.
- על מערך ההסעות העירוני לתעד את המסמכים בדבר הכשירות של כלי הרכב והנהגים ולהציגם בפני הוועדה להארכת חוזים כדי לאפשר מעקב ובקרה תקינים.
- לכלול בבקורות השוטפות שעורכים מפקחי מערך ההסעות העירוני ובקרי המשל"ט בדיקה אם ברכב מותקנת מערכת איכון. כמו כן יש לדרוש מקבלני ההסעות להמציא אחת לתקופה (שתיקבע בידי מערך ההסעות) את רשימת כלי הרכב שברשותם וברשות קבלני המשנה מטעמם, בצירוף אישור קצין הבטיחות. עבור כל רכב יצוין אם יש בו מערכת איכון.
- להפריד במערכת פרופיל בין סוגי הפרות שונות של המכרז בנוגע לרכב, כך שתוגדר הפרה נפרדת בגין אי-התקנה של מערכת איכון ברכב.
- לכלול את כלל תהליכי העבודה של מפקחי מערך ההסעות העירוני ובקרי המשל"ט במסגרת נוהלי העבודה המתאימים הן בעירייה והן במשל"ט.
- להקפיד למלא במערכת פרופיל את מספר הרישוי של הרכב שקיבל קנס.
- ליצור זהות בין סוגי ההפרות המפורטות בטבלת סוגי קנסות בנספח ה' להסכם ההתקשרות ובין סוגי ההפרות הרשומות במערכת פרופיל. זאת כדי לאפשר ניתוח יעיל של סוגי ההפרות ובקרה מיטבית עליהם.
- לערוך ניתוח תקופתי של כל סוגי ההפרות, כולל פילוח של ההפרות לפי שם חברה, פרטי נהג, סוג המסלול, זמן המשמרת וכדומה. הניתוח יועבר לגורמים ניהוליים שיוחלט עליהם וישמש להפקת לקחים והסקת מסקנות.
- לשקול מתן קנס מוגדל לקבלני ההסעות שנמצאו אצלם ליקויים חוזרים. אם יוחלט ליישם את ההמלצה, יש לעגן זאת בהסכם ההתקשרות.



ועדה לענייני ביקורת

תגובת המבוקר:

מתקיימות בדיקות רוחב לאתר דפוסים חוזרים לקבלנים, דוגמים מאות רכבים בשבוע ומצרפים לזה את התלויות שמגיעות למוקד. אם יש הפרות חוזרות זה משתקף בציון של אותו קבלן למכרז הבא, וזה מעין קנס. מנהלת אגף ליווי היסעים בעמותת לביא: בנוגע למודל, עם הקיום של מרכז שליטה ובקרה נכון לעבוד במודל שעובדים איתו היום.

המלצת ועדת ביקורת:

לקבל את המלצות המבקרת, תוך בחינת אופן היישום בצוות לתיקון ליקויים בראשות המנכ"ל ובפרט בשאלת הגדלת הקנסות.

המלצת המבקרת:

- לערוך בדיקה תקופתית לשם בחירת המודל המיטבי לתשלום לקבלני ההסעות. איכות השירות לתלמיד תהיה שיקול מרכזי בבדיקה, תוך התחשבות בגובה העלויות.

תגובת המבוקר:

הגיע הזמן לשקול מחדש את שיטת התשלום. מרבית העיריות משלמות למסלול ולא לפי מספר ילדים, ככל שקיימת בקרה כמו שקיימת כיום, יש יתרונות גדולים לשיטה. ניתן לשלב גם את איכות השירות בתמחור.

המלצת ועדת ביקורת:

לקבל את המלצת הביקורת.

פרק 5 - העסקת קבלני משנה על ידי הקבלנים הזוכים

המלצת המבקרת:

- להוסיף להסכם ההתקשרות עם קבלני ההסעות סעיף המחייב את קבלן ההסעות המבקש להשתמש בקבלני משנה להמציא לעירייה תיעוד לעמידת קבלני המשנה בכל המחויבויות הנדרשות מקבלן הסעות (כשירות כלי הרכב, כשירות הנהגים, ביטוחים וכדומה).

תגובת המבוקר:

כאמור לעיל.

המלצת ועדת ביקורת:

לקבל את המלצת הביקורת.

פרק 6 - נהגים, קציני הבטיחות וכלי הרכב

המלצת המבקרת:

- על מערך ההסעות העירוני לחייב את קבלני ההסעות בהסכם ההתקשרות עימם למסור בתחילת כל שנה את רשימת הנהגים שיסיעו תלמידים, לרבות פרטי הרכב שבו הם נוהגים (סוג ומספר רישוי), בצירוף רישיון נהיגה ורישיון רכב תקפים. אם יעודכנו הפרטים האלו במהלך השנה, על הקבלנים לעדכן בכך את מערך ההסעות (המלצה זו מתייחסת גם לנהגים החלופיים ולנהגים של קבלני המשנה).



ועדה לענייני ביקורת

- לחייב את קבלני ההסעות בהסכם ההתקשרות עימם לספק בתחילת כל שנה אישורים מטעם קצין הבטיחות שמינו על כשירות כל כלי הרכב שיסיעו תלמידים וכן על עמידת הנהגים בתנאים הנדרשים, לרבות מסירת כל תחקיר שערך קצין הבטיחות על תאונה שאירעה במסגרת ההסעות ומסירת מועדי ביצוע הדרכות לנהגים (האישור יכלול את פרטיהם של כלי הרכב והנהגים בצירוף תעודת הסמכה תקפה של קצין הבטיחות).
- לבצע בקרה על כשירות קציני הבטיחות בתעבורה שמינו קבלני ההסעות, לרבות קבלת אישורים מהם לגבי כשירות כלי הרכב והנהגים.

תגובת המבוקר:
כאמור לעיל.

המלצת ועדת ביקורת:
לקבל את המלצת הביקורת.

פרק 7 - עלות ההסעות מול החזרי משרד החינוך המלצת המבקרת:

- לערוך בקרה על התחשיבים שמבצע היועץ החיצוני.
- לבחון את הסיבה לפיגור במועדי תשלום החוזרים ממשרד החינוך ולפעול בהתאם.

תגובת המבוקר:
כל העת נערכות בקורות, ככל הנראה התשלום מועבר נכון.

המלצת ועדת ביקורת:
לקבל את המלצת הביקורת תוך בחינת אופן היישום בצוות לתיקון ליקויים בראשות המנכ"ל.

פרק 8 - דיווח ותלונות על בעיות או תקלות ואופן הטיפול בהן המלצת המבקרת:

- להגדיר במערכת פרופיל כל נושא פנייה בנפרד כדי לאפשר ביצוע מעקב אחר אופן הטיפול בפנייה, הפתרון שניתן והפקת הלקחים שבוצעה מכל פנייה כדי שלא תישנה.
- לערוך ניתוח חודשי של התלונות המתקבלות, לפי מדדים שייקבעו. ניתוח זה יועבר לגורמים הניהוליים שייקבעו, ישמש לבקרה ומעקב אחר הטיפול בתלונות, ועל בסיסו יתקבלו ההחלטות המתאימות.

תגובת המבוקר:
כאמור לעיל.

המלצת ועדת ביקורת:
לקבל את המלצת הביקורת.



ועדה לענייני ביקורת

פרק 9 - מיזם הורים מסייעים את ילדיהם למוסדות חינוך

פרק 10 – פרויקט "סקולבס"

המלצת המבקר:

- לעקוב אחר התנהלות המיזם (הורים מסייעים את ילדיהם למוסדות החינוך) מדי תקופה ולבחון את תרומתו וכדאיותו למערך ההסעות באמצעות סקרי שביעות רצון, ביקורות פתע, מעקב אחר התגמול להורים עבור הנסיעות וכדומה.

תגובת המבוקר:

מדובר במיזמים מצליחים ונכונים.

המלצת ועדת ביקורת:

לקבל את המלצת הביקורת.

הוועדה מברכת על המיזם הורים מסייעים גם מבחינת הורות מיטיבה, גם מבחינת בטיחות וגם מבחינת מוגנות.

הוועדה מברכת על המיזם סקולבס שעשוי להגביר את האחראיות של בתי הספר, את הכלים שניתנים למלווים ואיכותם וניצול נכון של שעות ההסעה.

סיכום:

מר אלדד רבינוביץ, יו"ר הוועדה: מערך ההסעות הינו מערך מרשים. במערך מושקע מאמץ רב, חשיבה, וחדשנות.

גם היכולת לקבל ביקורת, להשתנות ולחפש את הפתרונות בתוך המורכבות מהווה תעודת כבוד לעירייה ולמערך.

הוועדה לענייני ביקורת ממליצה למועצת העירייה לאמץ את המלצות הביקורת כמפורט בדוח זה ותוך בחינת אופן היישום בצוות לתיקון ליקויים בראשות המנכ"ל.

הישיבה נעולה.

בברכה,

אלדד רבינוביץ
חבר מועצת העיר ירושלים
יו"ר ועדת ביקורת