

מלווים בהסעות למוסדות חינוך

החברה העירונית

מבוא

1. חוק לימוד חובה, תשי"ט-1949 (להלן - חוק לימוד חובה) קובע כי ילדים בגילאי גן חובה עד כיתה י"ב חייבים ללמוד במוסד חינוכי.
2. משרד החינוך קבע כללים והנחיות להסעות תלמידים באמצעות הרשויות המקומיות למוסדות חינוך ומהם. משרד החינוך משתתף במימון ההסעות ובפיקוח על ביצוען.
3. לפי חוזר מנכ"ל משרד החינוך (מספר 6-3.3) מ-27 באוגוסט 2013 בנושא "הסעות תלמידים ועובדי הוראה למוסדות חינוך רשמיים", "ההסעות מיועדות להביא את התלמידים במתכונת יום-יומית ובהתאם למערכת השעות הרשמית אל מוסדות החינוך ולהחזירם לבתיהם, כדי לאפשר מסגרת לימודים רגילה לתלמידי חינוך חובה שהמוסד החינוכי שהם לומדים בו נמצא במרחק רב מביתם... ההסעות מתבצעות בהתאם לשעת פתיחת הלימודים הרשמית שהיא 8 בבוקר, אלא אם ועדת ההסעות המרכזית אישרה שעת פתיחת לימודים אחרת, ובתנאי שהשעה האחרת היא שעת פתיחת הלימודים של כל תלמידי אותו מוסד חינוך".
4. זכויותיהם החינוכיות של ילדים בעלי צרכים מיוחדים במערכת החינוך מוסדרות בחוק לימוד חובה, בחוק חינוך מיוחד, תשמ"ח-1988 (להלן - חוק חינוך מיוחד) ובחוק הסעה בטיחותית לילדים ולפעוטות עם מוגבלות, תשנ"ד-1994 (להלן - חוק הסעה בטיחותית).
5. חוק הסעה בטיחותית קובע בין היתר:
 - 2"א) ילד עם מוגבלות¹ זכאי להסעה ממקום מגוריו או ממקום סמוך לו למוסד חינוך וממנו, לפי צרכיו ובהתחשב בסוג המגבלה שלו.
 - 1א) פעוט עם מוגבלות זכאי להסעה ולליווי בידי אדם מבוגר נוסף על הנהג, ממגוריו או ממקום סמוך לו, למעון יום שיקומי וממנו, לפי צרכיו ובהתחשב בסוג המגבלה שלו.
 - ב) השר האחראי יקבע כללים ומבחנים לעניין סעיף זה, לרבות לעניין הסעה של ילדים עם מוגבלות ופעוטות עם מוגבלות שתלווה בידי אדם מבוגר בנוסף לנהג, וכן הוראות ותנאים לביצוע ההסעה והליווי של הפעוטות עם המוגבלות.
 - 3א) הרשות המקומית שבתחום שיפוצה גר הילד עם המוגבלות, תדאג להסעתו למוסד החינוך וממנו במשך שנת הלימודים ובהתאם לשעות הלימודים במוסד החינוך שבו הוא לומד, על פי הכללים והמבחנים שנקבעו לפי סעיף 2.ב).
6. הנחיות לשיבוץ תלמידים במסגרות החינוך המיוחד מעוגנות בחוזר מנכ"ל משרד החינוך נט/8/א) בנושא "שיבוץ תלמידים במסגרות החינוך המיוחד".
7. שר החינוך קבע כללים ומבחנים לעניין זה בתקנות הסעה בטיחותית לילדים נכים (כללים ומבחנים לזכאות להסעה ולליווי), תשנ"ה-1995. תקנה 2 קובעת שהעירייה אחראית לליווי

¹ "אדם בגיל שלוש עד עשרים ואחת שמחמת ליקוי בכושרו הגופני, השכלי, הנפשי או ההתנהגותי אינו מסוגל לנסוע בכוחות עצמו ונוקק להסעה;"

- ילד שגר בתחום שיפוטה, ושהליווי ייעשה בידי מי שמועסק בתפקיד מלווה ברשות המקומית או בידי מתנדב שאישר ארגון ציבורי.
8. נספח ב' לחוזר מנכ"ל משרד החינוך תשע"ד/1(ב) מ-27 באוגוסט 2012 בנושא "נוהל השתתפות של משרד החינוך בהעסקת מלווים בהסעות במסגרת חוק הסעה בטיחותית לילדים ולפעוטות בעלי מוגבלות" (להלן - **חוזר מנכ"ל**) מגדיר את כישורי המלווה:
- בן 18 ומעלה.
 - דובר השפה העברית, ובכלל זה קריאה וכתובה, ובהסעות של תלמידים דוברי ערבית - את השפה הערבית.
 - ללא עבר פלילי, ובכלל זה היעדר הרשעה בעבירת מין, בהתאם לחוק למניעת העסקה של עברייני מין במוסדות מסוימים, תשס"א-2001 ולפי תקנות למניעת העסקה של עברייני מין במוסד המכוון למתן שירות לקטינים (אישור המשטרה), תשס"ג-2003.
 - בעל יחס חם לילדים ויכולת ליצור עמם קשר.
 - נספח ב' לחוזר מנכ"ל מפרט את תפקידי המלווה:
 - יהיה נוכח בכל מהלך ההסעה.
 - יחזיק בידיו את רשימת התלמידים מהעירייה המיועדים להיות מוסעים באותה הסעה. רשימה זו תכלול את שמות הילדים, כתובותיהם, מספרי הטלפון בביתם ובמקום העבודה של ההורים, שם המוסד החינוכי שהתלמיד לומד בו, נקודות איסוף ונקודות פיזור.
 - יסייע לתלמידים לעלות לרכב ולרדת ממנו ויקפיד שיעשו זאת רק בנקודות שנקבעו מראש. אין להעלות ולהוריד תלמידים במקומות מזדמנים ולא מתוכננים.
 - על המלווה לשבת בעת הנסיעה עם התלמידים ליד פתח היציאה והכניסה של הרכב.
 - למען הסר ספק, חל איסור מוחלט על המלווה לשבת במושב שליד הנהג אלא רק מאחור, ליד התלמידים. משכך, חל איסור מוחלט שנהג הרכב ישמש כמלווה.
 - יקפיד שהתלמידים ייכנסו לרכב בצורה מסודרת ויוודא שכל התלמידים המתמינים להסעה יעלו על הרכב.
 - במהלך הנסיעה יקפיד המלווה כי התלמידים ישבו במקומותיהם, חגורים בחגורות הבטיחות, ולא יוציאו את הראש ואת הידיים מהחלונות.
 - יקפיד שהתלמידים ירדו מהרכב בפתח הגן/בית הספר או בנקודת ההורדה שסוכמה מראש. בשום אופן אין להוריד תלמידים במקום שבו הם צריכים לחצות כביש כדי להגיע ליעדם.
 - לבדוק בסיום ההסעה שלא נשאר תלמיד בתוך הרכב. כמו כן, על המלווה לוודא שלא נשאר תלמיד במוסד החינוכי לפני סגירתו.
 - ידווח לעירייה על תופעות ועל אירועים חריגים המתרחשים במהלך הנסיעה.
9. החברה העירונית ראשון לציון, תרבות, ספורט ונופש בע"מ (להלן - **החברה העירונית**) אחראית על העסקת מלווים עבור תלמידים המוסעים למוסדות חינוך (באחריות מינהל חינוך בעירייה) ועבור פעוטות ובוגרים בעלי נכויות המוסעים למעונות יום שיקומיים/טיפוליים (באחריות המינהל לשילוב חברתי בעירייה).

10. לפי חשבת שכר בחברה העירונית, עלות העסקת המלווים עבור העירייה (מינהל חינוך ומינהל שילוב חברתי) הסתכמה בשנת 2017 ב-17,223,042 ש"ח : 16,102,994 ש"ח תשלום עלות שכר מלווים, 314,922 ש"ח תשלום עמלה לחברה א' שמעסיקה החברה העירונית ו-805,126 ש"ח תשלום עמלה ששילמה העירייה לחברה העירונית.
11. יחידת הסעות במינהל חינוך בעירייה אחראית על הסעות תלמידים, לרבות קביעת מסלולי נסיעה (הלך וחזור), שיבוץ תלמידים ומלווים להסעה.
12. לפי קובץ שהתקבל מחברה חיצונית האחראית על נושא המלווים, נכון לפברואר 2019 מועסקים כ-330 מלווים לתלמידים, ששובצו ל-370 קווים².
13. לפי מנהל יחידת הסעות, להלן מידע בנוגע למספר התלמידים שהוסעו בשנת 2017 (לא כולל תלמידים שנסעו בתחבורה ציבורית וקיבלו החזר כספי מהעירייה):
"בשנת 2017 תשע"ח נסעו באוטובוסים + מיניבוסים 1,030 תלמידים לבתי ספר ברחבי העיר.
- 250 תלמידים מהקהילה האתיופית אשר נוסעים מרמת אליהו אל מוסדות [חינוך] מחוץ לשכונה.
- 2,350 תלמידים רשומים בחינוך המיוחד, מתוכם 1,343 תלמידים זכאים להסעה על-פי חוזר מנכ"ל.
- 45 תלמידים חולים שמוסעים בתוך העיר.
- בנוסף, ברצוני לציין שהמספרים אינם מדויקים עקב חוסר תיאום בין המערכות של משרד החינוך לבין המערכות [הממוחשבות] של הרשות...
דבר נוסף וחשוב, יש חברה שעובדת מולנו כחצי שנה לבצע אופטימיזציה לייעול מערך ההסעות, שלחנו להם על-פי בקשתם, רשימות תלמידים, מחירים וכמות רכבים. אנו ממתנים לתוצאות כדי לייעל את המערכת." [ההדגשה אינה במקור]

עבודת הביקורת

1. מטרת הביקורת הייתה לבחון את מערך המלווים שבאחריות החברה העירונית, בנוגע לליווי תלמידים למוסדות חינוך ובחזרה למקום מגוריהם, בסיום יום הלימודים.
2. הביקורת כללה בין היתר, את הפעולות הבאות:
- א. פגישות, תכתובות ושיחות עם סמנכ"לית כספים בחברה העירונית, מנהלת משאבי אנוש, רכזת משאבי אנוש, מנהלת אגף שכר דאז, חשבת שכר, מנהלת אגף הנהלת חשבונות, עובדות מחלקת הנהלת חשבונות, מנהלת ושתי עובדות בחברה חיצונית (להלן - **חברה א'**) שמעסיקה החברה העירונית, מנהל יחידת הסעות בעירייה, מנהלת אגף חשבונות במינהל חינוך (להלן - **חשבת מינהל חינוך**) וחשב מינהל שילוב חברתי.
- ב. בחינת גיליון אלקטרוני (קובץ אקסל) שהעבירה רכזת משאבי אנוש, הכולל את רשימת המלווים הפעילים ושיבוצם, נכון לנובמבר 2018 ולפברואר 2019.
- ג. בחינת גיליון אלקטרוני שהעבירה עובדת חברה א', הכולל את רשימת המלווים הפעילים ושיבוצם, לשנת הלימודים תשע"ח ולשנת הלימודים תשע"ט.

² לחלק ממוסדות החינוך מופעלים מספר קווים.

- ד. בחינת קובץ מסלולים שהתקבל ממנהל יחידת הסעות, נכון לנובמבר 2018.
- ה. עיון במסמכים רלוונטיים נוספים.
3. התקופה שנבדקה היא 1 בינואר 2017 עד 31 בדצמבר 2017 או שנת הלימודים תשע"ט, אלא אם צוין אחרת.
4. הליך איסוף הממצאים נערך בחודשים אוגוסט 2018 עד פברואר 2019.
5. טיוטות הדוח הועברו להתייחסות המבוקרים.

ממצאים

1. התקשרות עם חברה חיצונית

- 1.1 לצורך ניהול מערך גיוס וניהול מלווים התקשרה החברה העירונית עם חברה א'.

תגובת מנהלת חברה א':

"תפקידה של חברה א' הוא להפעיל את כל מערך המלווים החל מגיוס המלווה ועד להעברת תשלומי השכר המגיעים לו לחברה העירונית.

תפקידה לוודא שאכן המלווים עושים את עבודתם נאמנה, שאכן הם מתייצבים בקווים לנהל את המערך היום יומי מול חברות ההסעה, מחלקת ההיסעים, ההורים ומוסדות החינוך.

חברה א' בודקת את כל דוחות המלווים ועושה המון תיקונים בדיווחי העובדים מול הביצוע בפועל ומול המסלולים הקיימים.

בתחילת השנה אנו מקבלים את המסלולים מהעירייה ועל-פי המסלולים האלה אנו משבצים מלווים."
- 1.2 לפי סעיף 197 לפקודת העיריות [נוסח חדש] ולפי תקנות העיריות (מכרזים), תשמ"ח-1987, סכום ההתקשרות עם חברה א' מחייב את החברה העירונית להתקשר עם נותני שירותים באמצעות מכרז.

לדברי מנהלת משאבי אנוש, ההתקשרות עם חברה א' החלה ללא פרסום מכרז.

תגובת מנהלת משאבי אנוש:

"יש להתייחס להערה שהחלה התקשרות בין חברה א' לחברה העירונית במשך 7 שנים ללא פרסום מכרז."

בקשת הביקורת לקבל העתק מהסכמי התקשרות שנחתמו בין החברה העירונית לחברה א' נענו בהסכם שנחתם באפריל 2011 שהיה בתוקף עד 31 בדצמבר 2011 (להלן - **הסכם התקשרות**).

המשמעות היא שהחברה העירונית העסיקה את חברה א', במשך כשבע שנים, ללא פרסום מכרז וללא הסכם התקשרות בתוקף.

תגובת מנכ"ל החברה העירונית:

"העירייה העבירה את התחום לניהול בחברה העירונית כאשר יחד עם תחום המלווים בהסעה הועברה גם חברה א' כעסקת חבילה."

1.3 בהתאם לנספח א' להסכם ההתקשרות (שפג תוקפו), אחד מתפקידיה של חברה א' הוא לבצע שימועים ובירורים למלווים בעת הצורך, ולהפיץ פרוטוקולים בסוף כל חודש.

הואיל והחברה העירונית מעסיקה את המלווים, חלה עליה חובה לערוך שימועים לעובדיה, טרם הודעה על פיטורין. במידה שהליך השימוע שתערוך חברה א' יבוצע שלא כדיון, עלולה החברה העירונית להיות חשופה לתביעות. משכך, לדעת הביקורת, על החברה העירונית לערוך שימועים טרם פיטורין. כמו כן, נמצא שבניגוד להסכם ההתקשרות, ככל שנערכו בירורים לעובדים, לא העבירה חברה א' את הסיכומים לחברה העירונית, בסוף כל חודש.

תגובת מנהלת משאבי אנוש:

"לאחרונה [עובדת חברה א'] החלה לשלוח סיכומים של שיחות בירור עם העובדים. אולם עדיין יש נטייה לבצע שיחות עם עובדים דרך הודעות וואטסאפ או SMS ולא תמיד החברה העירונית מתעדכנת ON LINE במקרה. יצא נוהל באילו נושאים שיחת הבירור תבוצע על-ידי חברה א' ובאילו נושאים תהיה באחריות אגף משאבי אנוש. בנוהל זה תהיה חובת כתיבת סיכום/פרוטוקול והעברת העתק לעובד ולחברה א'. לציין כי שימועים לפני פיטורין נעשים תמיד אך ורק בחברה העירונית בהתאם לנהלים."

2. תשלום לחברה א'

2.1 לפי הסכם ההתקשרות, שיעור עמלה חודשית שתשולם לחברה א' עבור השירותים שהיא מספקת הוא 2.69 אחוזים כולל מע"מ, שיחושב מעלות השכר ברוטו (כולל נסיעות) של כלל המלווים.

מעיון בכרטיס חברה א' בהנהלת החשבונות של החברה העירונית, נמצא כי בשנת 2017 שילמה החברה העירונית לחברה א', בהתאם להסכם ההתקשרות, עמלה בסך 314,486 ש"ח (בגין כל המלווים).

2.2 נמצא, כי חשבת שכר בחברה העירונית אינה עורכת בקרה אחר דיווחי הנוכחות והנסיעות של המלווים, שעל בסיסם משולם שכר המלווים, למעט בקרה אחר דיווח ימי מחלה (ראו גם סעיף 6 להלן).

תגובת מנהלת משאבי אנוש:

"תפקידה של חשבת השכר הוא לקבל את דוחות הנוכחות בצירוף תשלום נסיעות וקובץ שעות עבודה מצורף, לאחר שנבדקו על-ידי חברה א' ולבצע את השכר על בסיס הדוחות. חשב בשכר אמור לוודא כי כמות השעות המדווחת סבירה ואינה חורגת מ-182 שעות חודשיות."

בהמשך לתגובה יש להעיר כי לפי קובץ מסלולים שהתקבל מחברה א', נכון לשנת הלימודים תשע"ט, מספר שעות ממוצע ליום למלווה הסתכם בכ-5 שעות למלווה ליום בלבד. המשמעות היא שמכסת השעות הממוצעת המרבית לעובד, אמורה להיות כ-120 שעות חודשיות בלבד.

תגובת מנהל יחידת הסעות:

"כל נושא המלווים מטופל ומבוקר בחברה העירונית, לאחר שיחידת הסעות מעבירה להם רשימת קווים וצורך בליווי בפתחת שנה. יש לציין כי בכל מהלך השנה יש שינויים תוספות/הורדות מלווים בקווים, כמו כן, יש לציין שהרבה [מלווים] חולים. יש מילוי מקום ואי לכך, מקבל תשלום גם המלווה המחליף וגם הקבוע."

3. תשלום העירייה

3.1 העירייה משלמת לחברה העירונית מדי חודש את עלות העסקת המלווים בתוספת חמישה אחוזים עמלה. לדברי סמנכ"לית כספים, בהתאם להסכם בעל-פה בין העירייה לחברה העירונית, העמלה ברוטו נועדה לממן את מערך המלווים, לרבות הפקת שכרם באמצעות גורם חיצוני (אחוז אחד מהשכר החודשי). המשמעות היא שהעירייה משלמת עמלה גבוהה כמעט פי-שתיים מהעמלה שמשלמת החברה העירונית לחברה א'. חשבת מינהל חינוך מסרה שקיים הסכם בכתב בין העירייה לחברה העירונית. לביקורת הוצגה הארכת הסכם לשנה, שנחתמה בדיעבד, ב-23 בינואר 2019, ותקפה החל מתאריך 1 בספטמבר 2018 ועד 31 באוגוסט 2019.

תגובת חשבת מינהל חינוך:

"עבור התשלומים בגין המלווים, כל שנה נחתמת הארכה להסכם המקורי."

3.2 לפי אגף שכר בחברה העירונית, בשנת 2017 שילמה העירייה לחברה העירונית עבור שכרם של מלווים למוסדות חינוך סך של 14,198,086 ש"ח, עבור שכרם של מלווים לפעוטות ומוסעים בוגרים סך של 1,788,927 ש"ח, ובסך הכל 15,987,013 ש"ח. יש להדגיש כי חשבת מינהל חינוך מסרה שבשנת 2017 הוצאות המינהל לחברה העירונית עבור מלווים, הסתכמו ב-14,857,121 ש"ח. חשב מינהל שילוב חברתי מסר כי המינהל שבאחריותו שילם לחברה העירונית בשנת 2017, עבור מלווים לפעוטות סך של 1,465,903 ש"ח ועבור ליווי מוסעים בוגרים - 536,898 ש"ח. בסך הכל - 16,859,922 ש"ח.

נמצא כי כל החשבוניות שהפיקה החברה העירונית לעירייה וצורפו לתגובת חשבת מינהל חינוך הסתכמו ב-14,849,045 ש"ח: עלות העסקת מלווים 14,141,946 ש"ח בתוספת עמלה בגובה 5 אחוזים - 707,099 ש"ח.

3.3 לפי חשבת מינהל חינוך, להלן הבדיקות הנערכות באגף חשבות מינהל חינוך עם קבלת חשבונית לתשלום³:

"החשבונית המגיעה מהחברה העירונית מגיעה עם רשימת המלווים והעלות המחושבת עבור כל מלווה. הבדיקה הראשונה היא אישור של [מנהל יחידת הסעות] על שמות המלווים וכי כולם מועסקים על ידי החברה העירונית וכמובן חתימתו על החשבונית.

³ במסגרת דוח ביקורת זה לא נבדק האם במינהל שילוב חברתי נערכת בקרה מתאימה.

הבדיקה השנייה היא עלות לשעה של מלווה ובדיקה כי לא קיים מלווה שמקבל יותר משכר מינימום ועלות הנסיעות ובמקרים שיש מלווה המקבל יותר מעלות הנסיעה המקובלת, אנחנו בודקים עם [מנהלת חברה א'] מדוע ההפרש. בדיקה נוספת היא של שעות העבודה שאין חריגה בשעות שהן מעבר לשעות של משרה מלאה."

על החשבוניות שהפיקה החברה העירונית לעירייה אמנם מצוינת חתימת מנהל יחידת הסעות, אך לדבריו, בנוגע למלווים יש לפנות לחברה א'. משכך, אין לו מידע לכאורה, על זהות המלווים המועסקים.

3.4 לפי כרטסת הנהלת חשבונות בחברה העירונית, העמלה ששילמה העירייה (בגין כל

המלווים) בשנת 2017 הסתכמה ב-867,928 ש"ח.

נמצא כי סכום העמלה הרשום היה גבוה מחמישה אחוזים:

תיאור	סכום, בש"ח
עמלה ששולמה בפועל	867,928
עמלה לפי חמישה אחוזים*	799,350
הפרש	68,578

*לפי שכר כולל בסך 15,987,012 ש"ח.

תגובות מנהלת אגף הנהלת חשבונות בחברה העירונית:

"לפי מאזן הבוחן העמלה עומדת על 867,928 ש"ח. בתוך סכום זה נכנסו בטעות הכנסות ממלווים על סך 121,650 ש"ח לעמלות במקום להכנסות ממלווים. זאת אומרת, הכנסות מלווים ל-2017 צריכות לעמוד על 16,112,128 ש"ח. סכום זה כולל זליגה מ-2016 על סך 4,775 ש"ח. כדי להעמיד את הסכום על דיוקו אפחית 4,775 ש"ח. סך הכל הכנסות מלווים שנדרשו מהעירייה לשנת 2017 יעמדו על: 16,107,353 ש"ח והכנסות מעמלות יעמדו על 746,278 ש"ח. סך הכל מלווים ועמלות 16,853,631 ש"ח."

3.5 כאמור, לפי המידע שהעבירה מנהלת אגף הנהלת חשבונות, נדרשה העירייה לשלם

בעבור מלווים בשנת 2017 סך כולל של 16,853,631 ש"ח:

- שכר מלווים - 16,107,353 ש"ח.

- עמלה לחברה העירונית - 746,278 ש"ח.

החברה העירונית שילמה בשנת 2017 לחברה א' עמלה (בגין כל המלווים) כדלקמן:

- שכר מלווים - 11,707,120 ש"ח.

- עמלה לחברה א' - 314,486 ש"ח.

מהנתונים עולה כי החברה העירונית גבתה מהעירייה עמלה על בסיס שכר מלווים הגבוה בכ-4,400,000 ש"ח מהשכר שלפיו חושבה העמלה לחברה א'.

לדברי חשבת שכר בחברה העירונית, הפער נובע מכך שהחברה העירונית אינה משלמת לחברה א' עמלה בגין תשלומי דמי הבראה, מחלה וימי חופשה המשולמים למלווים, אלא רק עבור שעות עבודה ונסיעות.

תגובת סמנכ"לית כספים בחברה העירונית:

"ההסכם מול חברה א', מבוסס על תשלום עמלה בגובה 2.3 אחוזים בתוספת מע"מ, בגין התשלום למלווים, אשר הסתכם ב-2017 ב-11,707,120 ש"ח, רק בגין מרכיב שעות העבודה ונסיעות.

בעוד שהעלות לחברה העירונית, בגין העסקת המלווים בהסעות הסתכמה ב-2017 ב-16,107,355 ש"ח וכללה את כל עלות העסקת העובדים (עלות מעביד), כולל תשלומים לגמל, לפיצויים, חופשה, מחלה, הבראה וכדומה. העיריה משפה את החברה העירונית על עלויות ההעסקה של המלווים (עלות מעביד), בתוספת תקורה של 5 אחוזים.

מתוך התקורה על סך 5 אחוזים, החברה העירונית מממנת את חברה א' (2.69 אחוזים), המנהלת עבורנו, אדמיניסטרטיבית את מערך המלווים וכל העלויות הנוספות הנלוות לניהול המערך של העסקת המלווים (כ-400 עובדים)."

ב-28 במרץ 2019 כתבה חשבת מינהל חינוך לסמנכ"לית כספים בחברה העירונית: "אודה לך שהחל משנת 2019 תצרפו לחשבוניות של המלווים בהסעות את החשבונית ששולמה לחברה אותה אתם מעסיקים לצורך בקשה שלנו כדי שלא ייווצרו פערים כאלה בעתיד."

3.6 חשבת מינהל חינוך מסרה כי הכנסות העירייה מהשתתפות משרד החינוך במימון מלווים בשנת 2017 הסתכמו ב-7,832,579 ש"ח, המהווים כ-53 אחוזים מעלות העסקת המלווים (שהסתכמה ב-14,857,121 ש"ח).

יש להדגיש כי לפי חוזר מנכ"ל, "הסיוע יינתן אך ורק לרשויות שתמלאנה אחר דרישות החוק ותעסקנה מלווים בפועל... הרשות המקומית תידרש להגיש [למשרד החינוך] דוח ביצוע על התלמידים המלווים בפועל... השתתפות המשרד תועבר על פי הצהרת הרשות המקומית על הביצוע בפועל." [ההדגשות במקור]

מדוח שהעבירה לביקורת חשבת מינהל חינוך עולה כי בגין חודש אוקטובר 2018, השתתפות המשרד חושבה כמכפלה של 737 ילדים הזכאים לליווי, בתעריף של 710.37 ש"ח (סך הכל 523,543 ש"ח). המשמעות היא שהדיווח למשרד החינוך הוא לפי מספר תלמידים מלווים, בהתאם לחוזר מנכ"ל.

עם זאת, לפי המידע שהתקבל מיחידת הסעות, מדובר על כ-400 מלווים בלבד. זאת, מאחר שחלק מהמלווים מלווים מספר ילדים המוסעים באותו כלי רכב, ומנגד, במקרים אחרים, מועסקים מלווים בהסעות של ילדים שאינם זכאים לליווי, לפי חוזר מנכ"ל.

כאמור, לפי מנהל יחידת הסעות, בשנת 2017 ארגנה העירייה הסעות עבור כ-1,280 תלמידים לבתי ספר ברחבי העיר, לעוד כ-2,350 תלמידים הרשומים בחינוך המיוחד, אשר רק כ-1,340 מהם זכאים להסעה לפי חוזר מנכ"ל ולעוד כ-45 תלמידים חולים המוסעים ברחבי העיר.

תגובת מנהלת אגף חשבות במינהל חינוך :

"הסכום המתקבל מהמשרד הוא לפי ילדים הזכאים למלווה (לא שמית) ולא לפי שם המלווה ולכן אין בעיה כי המלווה שיועסק ישמש כמלווה לילדים נוספים הזקוקים לליווי, כל עוד לא נפגמת עבודת המלווה."

4. הליך גיוס וקליטת מלווים

4.1 חברה א' מגייסת את המלווה והוא אף חותם על הסכם העסקה (שניסח היועץ המשפטי של החברה העירונית) וממלא כרטיס עובד (טופס 101) במשרדי חברה א'. כמו כן, אישור משטרה על היעדר עבירות מין ואישור רפואי, ככל שנדרשים, נמסרים לעובדות חברה א'. חברה א' מעבירה את הטפסים לאגף משאבי אנוש בחברה העירונית.

כלומר, כל הליך האיתור והגיוס של המלווים מבוצע באמצעות חברה א', ללא מעורבות של אגף משאבי אנוש.

נמצא כי מאחר שקיים פער זמנים משמעותי בין תחילת העסקתו של המלווה למועד העברת המסמכים לאגף משאבי אנוש, העובד נקלט למערכת השכר בחברה העירונית, לפני קבלת המסמכים.

תגובת מנהלת חברה א' :

"העובד נקלט למערכת לאחר שמילא את כל הטפסים, עבר ראיון מסודר בכל היבטיו, המסמכים פיזית נמסרים לחברה העירונית לפני המשכורות."

תגובת מנהלת משאבי אנוש :

"טופס 101 של עובדים חדשים מועבר לחברה העירונית בחודש תחילת עבודתם."

4.2 לפי חוזר מנכ"ל מספר 531 שפרסם מרכז השלטון המקומי בינואר 2015, גם בגיוס עובדים למשרות הפטורות מפרסום מכרז, יש לקיים הליך בחירה שוויוני, הגון ושקוף ככל שאפשר.

נמצא שהחברה העירונית מפרסמת מודעות לגיוס מלווים באתר החברה, במקומונים ובעיתונים.

תגובת מנהלת משאבי אנוש :

"החברה דואגת לגיוס שוויוני והגון - גברים/נשים ללא אפליה של גיל, לא נדרשת הכשרה מקצועית ולכן כל עובד שמעוניין לעבוד כמלווה ועונה על דרישות התפקיד, יכול לעבוד בתפקיד זה. לציין כי קיים חוסר מתמשך בעובדי ליווי בהסעות וקושי לגייס עובדים לאור כמות השעות הנמוכה."

4.3 בעת הקליטה לעבודה, מסבירה נציגת חברה א' למלווה, מהי העבודה הנדרשת וכאמור, מחתימה אותו על הסכם העסקה ועל כרטיס עובד. כמו כן, גברים נדרשים להציג אישור משטרה בדבר היעדר עבירות מין. במידת הצורך, ככל שהמלווה עבר את גיל הפרישה, הוא נדרש להציג אישור רפואי המעיד על כשירותו לעבודה.

הסכמי העסקה החל משנת 2017 כוללים שני נספחים המפרטים את תפקידו וחובותיו של המלווה וכן הנחיות מקצועיות למילוי התפקיד.

בבדיקת הסכמי העסקה באגף משאבי אנוש לא אותרו הסכמים שנחתמו עם 170 מתוך 393 המלווים הכלולים בקובץ שמנהלת רכזת משאבי אנוש. יש להעיר כי אמנם אין חובה להחתים עובד על הסכם העסקה, אך חוק הודעה לעובד (תנאי עבודה), תשס"ב-2002 מחייב כל מעסיק למסור לעובד הודעה על תנאי העבודה לא יאוחר מ-30 ימים מהיום שהעובד התחיל לעבוד אצלו, ההודעה תימסר בכתב ועליה לפרט את תנאי העבודה, לרבות שכר, תנאים סוציאליים, שעות עבודה וכדומה. תקנות הודעה לעובד (תנאי עבודה) (צורת עבודה ופרטיה), תשס"ב-2002 כוללות טפסים שיש למלא על-מנת לקיים את חוק הודעה לעובד⁴. זאת ועוד, במסגרת הסכם העסקה מתוארים תפקידיו וחובותיו של המלווה, כך שבמקרים שבהם לא אותרו הסכמי העסקה, אין תיעוד לכך שהמלווה קיבל הדרכה ו/או התחייבות של המלווה למלא את כל החובות הנדרשות ממנו.

תגובת מנהלת משאבי אנוש :

"בדוח הביקורת צוין כי בבדיקה בהסכמים באגף משאבי אנוש לא אותרו 170 הסכמי עבודה חתומים מתוך קובץ שמנהלת רכזת משאבי אנוש - מחודש פברואר 2019 יצאה הנחייה כי לא ייקלטו עובדים בשכר ללא הסכם חתום. כמו כן, המבקרת ציינה כי אין תיעוד שהמלווה קיבל הדרכה ו/או התחייבות של המלווה למלא את החובות הנדרשות - בחוזה העסקה יש נספח לחוזה ההעסקה שבו מתוארים תחומי אחריותו של המלווה והוא חתום עליהם, כך שאנחנו יוצאים מנקודת הנחה שהעובד קרא לפני שחתם. כמו כן, מידי שנה מתקיים כנס פתיחת שנה שבו חוזרים על ההנחיות בפני המשתתפים. כמו כן, במהלך הריאיון בחברה א' מוצגים למועמד חובותיו ותיאור תפקידו."

4.4 נמצא שבאגף משאבי אנוש לא מנוהל תיק אישי לכל מלווה, והמסמכים שהועברו מחברה א' מתויקים בקלסרים שונים: הסכמי העסקה מתויקים בקלסרים בסדר רץ לפי שמות משפחה; אישורי משטרה מתויקים בקלסר נפרד; בשני קלסרים נוספים מתויקים אישורים רפואיים ובירורים שנערכו מול מלווים. משכך, קיים קושי לשייך את הברור לעובד. כרטיסי עובד וצילומי תעודות זהות נשמרים רק באגף שכר.

5. מניעת העסקה של עברייני מין

5.1 החוק למניעת העסקה של עברייני מין במוסדות מסוימים אוסר על העסקת עברייני מין בעת מתן שירות לקטינים ולאנשים עם מוגבלות שכלית או התפתחותית. על מנת למנוע העסקת עברייני מין כנדרש בחוק, על המעסיק לדרוש מעובדיו אישור משטרה בדבר היעדר עבירות פליליות לפי חוק זה, או לחלופין, לפנות למשטרה ולבקש הנפקת אישור זה.

⁴ טופס 1 - הודעה בדבר פירוט תנאי עבודה.
טופס 2 - הודעה על הפרשת תשלומים בעבור תנאים סוציאליים.
טופס 3 - הודעה על שינוי בתנאי העבודה.

5.2 בבדיקת מדגם אקראי שכלל 22 גברים מלווים נמצא כי בגין כל המלווים שנדגמו הונפק אישור משטרה. אולם, לפי קובץ שמנהלת רכזת משאבי אנוש, 56 מהמלווים הגברים לא המציאו אישור משטרה.

תגובת מנהלת חברה א':

"שום עובד בכל מצב לא מתחיל את עבודתו לפני שהביא טופס בגיר."

תגובת מנהלת משאבי אנוש:

"בקובץ מנהל משאבי אנוש אכן מופיעים 56 גברים שלא המציאו בשנת הפעילות הנוכחית אישור **עדכני** לשנה זו. לדברי [מנהלת] חברה א', ברשויות אחרות מסתפקים בקבלת אישור חד-פעמי במועד כניסתו של העובד למערכת. בכל מקרה, אין מצב שלא קיים במערכת אישור בכלל. ייתכן וקיים אישור שאינו מעודכן." [ההדגשה במקור]

בהמשך לתגובה יש לציין כי לפי החוק למניעת העסקה של עברייני מין במוסדות מסוימים, אישור משטרה הוא "אישור שניתן לתקופת השנה שקדמה לקבלה לעבודה".

6. דיווחים לצורך תשלום שכר

6.1 בסוף חודש, מעביר כל מלווה לחברה א', דוח נוכחות ידני הכולל את שעות עבודה שבוצעו בכל יום. [ראו גם סעיף 9 להלן]

עובדת חברה א' בודקת את דפי הנוכחות, מאשרת או מתקנת בהתאם לצורך, ומכינה דוח חודשי הכולל את שמות כל המלווים, פרטיהם האישיים, כמות השעות שעבדו, סכום ברוטו ונסיעות שיש לשלם לכל עובד.

עובדת חברה א' עורכת דוח עבור מלווים ממלאי מקום, בו נרשמים שמות המלווים וממלאי מקומם, ולפיו מבוצעת בקרה על דיווחי נוכחות. הדוח החודשי בצירוף דוחות נוכחות ואישורי מחלה ככל שישנם, מועברים לחשבת אגף שכר, האחראית על שכר המלווים. חשבת שכר מזינה את הנתונים למערכת שכר ממוחשבת ומפיקה דוח חודשי מהמערכת. על בסיס נתונים אלה מופקים תלושי שכר למלווים.

לדברי עובדת אגף שכר, היא בוחנת את אישורי המחלה המצורפים לדוח החודשי לפני עדכון מערכת השכר בימי מחלה.

6.2 נמצא שהדוחות המתקבלים בחברה העירונית אינם נבדקים:

- לא נערכת בקרה על נכונות קווי ההסעה אליהם משובצים המלווים.
- לא נערכת בקרה על דמי הנסיעות שמשלמים למלווים.
- לא נערכת בקרה על מספר שעות העבודה המשולמות למלווים.
- לא נבדק אם המלווים משובצים לקווים קיימים ואם הם אכן עובדים בפועל.

תגובת מנהלת חברה א':

"כל הבקרה על נכונות הקווים נעשית על ידינו. לא ייתכן שיהיה קו ללא מלווה היות וההסעה לא יכולה לצאת ללא מלווה. חברת ההסעות ממתינה עד להגעת מלווה כונן. הורים ומוסדות חינוך שמתלוננים אפילו על איחור של 5 דקות."

בהמשך לתגובה יש להעיר כי החברה העירונית ו/או העירייה נדרשות לערוך בקרה על

המידע המועבר אליה לתשלום. כאמור ברשימת הבדיקות שלהלן, הבקרה אינה על התייצבות מלווה להסעה, אלא על היבטים שאינם קשורים להורים ולמוסדות חינוך.

תגובת מנהלת משאבי אנוש:

"תפקידה של חברה א' הוא לבצע בקרה על הדוחות מול יחידת ההיסעים. כמו כן, תפקיד העירייה לבצע בקרה ולאשר את כמות המלווים בהתאם לקווים."

6.3 הביקורת ביקשה לערוך השוואה בין קובץ מסלולים שהעבירה עובדת חברה א' לבין קובץ מסלולים שהתקבל ממנהל יחידת הסעות לשנת הלימודים תשע"ט. אף שהביקורת ביקשה לקבל קובץ לשנת הלימודים תשע"ט, לאחר שליחת טיוטת ממצאים ראשונה לתגובה, מסרה מנהלת חברה א' כי הקובץ שהועבר הוא לשנת הלימודים תשע"ח. בשלב זה (פברואר 2019), הועבר לביקורת קובץ לשנת הלימודים תשע"ט שתאם לקובץ מסלולים שהעביר מנהל יחידת הסעות, בתוספת כעשרים מסלולים. במקביל, השיב מנהל יחידת הסעות לבקשת הביקורת לקבל קובץ מסלולים מעודכן, כי המידע מנוהל באופן שוטף בחברה א' אשר אחראית על הנושא ומעדכנת את הקובץ, הכולל כשלושים מסלולים שנוספו במהלך השנה. משכך, אין קובץ נתונים ממוחשב, למעט הקובץ הבסיסי שהועבר לביקורת בתחילת העבודה.

תגובת מנהל יחידת הסעות ומנהלת חברה א':

"בתחילת השנה נקבעים מסלולים איתם אנו מתחילים את השנה אולם תמיד מתווספים מסלולים נוספים הן בגלל שינויים בקווים, תלונות הורים על מסלולים ארוכים, שינוי במערכת השעות, הוצאת ילדים מצהרונים והן בגלל התווספות תלמידים לאחר ועדות השמה."

6.4 להלן ממצאים מבדיקת קובץ מסלולים לשנת הלימודים תשע"ט שהתקבל מחברה א':

- הקובץ כולל מידע על אודות 373 קווים שונים. לחלק מהקווים מצוין כי מדובר באיסוף או בפיזור בלבד.
- הקובץ כולל פרטים של כ-336 מלווים שונים.
- שעות ליווי מסתכמות בכ-1,570 שעות ליווי ליום. ממוצע של כארבע שעות לקו.
- הקובץ אינו כולל שדה "תעודת זהות" של מלווה. כמו כן, לחלק מהשדות בקובץ לא הוזנו נתונים: לשדה "טלפון" הוזנו מספרי טלפון של 149 מלווים בלבד ולשדה "שם המלווה" הוזן בחלק מהקווים שם פרטי בלבד.
- לכל אחד משלושה קווים זהים ("עולים חדשים מרמת אליהו למערב") משובצים שני מלווים.
- 44 מהמלווים שובצו ליותר מקו אחד, שניים מהם שובצו לשלושה קווים.
- לקובץ לא הוזנו שעות שבהן פועל כל קו. משכך, לא נבדק האם מדובר על חפיפה בשעות ליווי. להלן דוגמאות למלווים ששובצו ליותר מקו אחד:

מלווה	תיאור קווים בקובץ מסלולים	שעות ליווי	הסבר מנהל היחידה ומנהלת חברה א'
1	"גן א' איסוף פיזור" "גן ב"	4 3	"אוספת בבוקר ילדים לגן א'... ומביאה אותם לגן. עם הנהג חוזרת לאסוף עוד קבוצת ילדים ומביאה אותם לגן ב'... באותו אופן מחזירה אותם מהגן בצהריים."
2	"בית ספר א' מערב פואבלו מרכז איסוף ו-2 פיזורים" "בית ספר ב' נס ציונה מרכז מזרח"	6 5	"אוספת בבוקר ילדים ומביאה אותם לבית ספר א'. בצהריים מחזירה את הילדים מבית ספר א' הביתה וחוזרת לאסוף עוד קבוצת ילדים ומפזרת אותם בבית. קבוצה ראשונה מסיימת את הלימודים בשעה 12:45 והקבוצה השנייה ב-13:30." "היא לא עובדת בקו ב' נס ציונה."
3	"גן א' איסוף פיזור" "גן ב' איסוף פיזור"	4 4	"אוספת בבוקר ילדים ומביאה אותם לגן א' ואחר כך עם אותו הנהג לוקחת עוד קבוצת ילדים ומביאה אותם לגן ב'. באותו אופן מחזירה אותם הביתה בתום יום הלימודים."
4	"גן א'..." "גן א' קריית ראשון"	4 4	"עובד בגן א' איסוף פיזור מקבל 4 שעות. מה שרשום כאילו עובד בשני גנים, זה אותו גן. כנראה בטעות נרשם אותו גן פעמיים. "
5	"גן א' פיזור" "גן ב' איסוף פיזור" "בית ספר ג' מרמת אליהו חזור"	2 4 2	"בבוקר אוספת ילדים ב-2 קבוצות ב-2 סיבובים ומביאה אותם לשני הגנים. בצהריים מחזירה מבית ספר ג' הביתה. בשעה 16 מחזירה מגן א' שיצא לטיול."

תגובת מנהל יחידת הסעות ומנהלת חברה א' :

"שלא כמו ברשויות אחרות, אנו משתדלים למקסם את כמות המלווים בחלוקת המסלולים כך שישנם מלווים שעושים מספר מסלולים מה שחוסך הרבה מאוד כסף..."

- נמצא שמספר טלפון זהה הוקלד לשני מלווים שונים.
- מנהל יחידת הסעות קובע את מספר השעות ליום לכל קו : איסוף ופיזור בתוך העיר - 4 שעות למלווה, בעוד שהסעה מחוץ לעיר תלויה במרחק.
- להלן דוגמאות לשעות ליווי (אין מידע על אודות כתובת מגורי תלמיד ובתיאור הקו אין מידע כי מדובר על יותר מסבב אחד/מוסד חינוכי אחד):

תיאור הקו	מלווה	סך הכל שעות	הסבר מנהל היחידה
"גן א'"	1	6	"שני סבבים פיזור ואיסוף מנווה חוף פואבלו הייתה אמורה לקבל 8 שעות"
"ב' רחובות"	2	7	"אין תחבורה ציבורית לשם, הליכה של 40 דקות ופיזור במערב העיר"
"ב' רחובות"	3	6	"נוסע במונית מרכז העיר"

מבקרת עיריית ראשון לציון

תיאור הקו	מלווה	סך הכל שעות	הסבר מנהל היחידה
"בית ספר ג' רמלה"	4	6	"פיזור בכל רחבי העיר הגעה בקו 247 המתנה ארוכה, אורכו של הקו כשעה"
"בית ספר ד' רמלה"	5	5	המלווה גר בקרבת הילד נוסע פחות
"בית ספר ה' רמלה"	6	7	פיזורים בכמה צהרונים
"ו' בני ברק"	7	6	"קו איסוף ופיזור מדובר בילד אחד שגר לידה ולכן מקבלת 6 במקום 7 שעות"
"בני ברק הילד... חזור בלבד"	8	4	"בית ספר שנמצא במקום רחוק בבני ברק. ההגעה לשם בשעה 17 והחזרה משם לראשון לציון קשה ואורכת הרבה מאד זמן בגלל זמן הנסיעה באוטובוס לשם וחזור בהסעה פקקים קשים מאד"
"בית ספר ז' בני ברק"	9	5	"גר בקרבת הילד לכן 5"
"...מרמת אליהו למערב"	10 + 11	12	"למעשה המלווים מקבלים 4 שעות כל אחד ולא 6 שעות כפי שרשמה בטעות [עובדת חברה א'] בדוח"
"ח' חולון מוניית"	12	6	"על פי הקו"
"בית ספר ט' + י"	13	3	"ילד אחד [בית ספר ט'] מקבלת רק שעתיים"
"בית ספר י' + ט"	14	5	"איסוף פיזור 2 בתי ספר" [בתי ספר במרחק כ-5 דקות זה מזה]
"בית ספר כ"	15	5	"בית ספר שנמצא... בצומת בית עובד, מספר ילדים בקו, אין תחבורה ציבורית"
"בית ספר ל"	16	5	"מסיים את הפיזור בנווה חוף ליד הים ולכן 5 שעות"
"מעון מ"	17	6	"האב הסייע את הבת... עם אחות צמודה..."

כפי שעולה מהדוגמאות שבלוח, בשלושה מהמקרים, השעות שהוקלדו לקובץ אינן נכונות ובחלק מהמקרים מדובר ביותר ממסלול אחד (מידע שאינו מפורט בקובץ). נוסף על כך, מהתשובות עולה כי מספר שעות הליווי מושפע מקרבת מקום מגוריו של המלווה לבית התלמיד/המוסד החינוכי, למרות שהחברה העירונית משלמת למלווים הוצאות נסיעה.

תגובת מנהל יחידת הסעות:

"בצעתי בדיקה מול החברה עירונית ולהלן ההסברים:

ברצוני לציין שכל נושא שיבוץ מלווים בהסעות מבוצע בחברה העירונית וחברה א', כל נושא הגדרות של השעות עובד כבר מספר שנים לפני כניסתי לתפקיד, במידה שתיבנה נוסחה אחרת לקבלת שעות לפי אזורים נשמח לקבלה ולהעביר לחשבות חברה עירונית.

בכל הרשויות, כשמלווים יוצאים מחוץ לעיר, הרשות דואגת להחזירם באופן מסודר על ידי המסיע למוסד עצמו בעלות של 50 אחוז מעלות הקו, לדוגמה: מלווה שמגיע מקרית אונו ל... רחובות עלות הקו היא 200 ש"ח הרשות

משלמת 100 ש"ח לכל כיוון עבור המלווה, כמו כן, המלווים מקבלים יום עבודה מלא ללא הגבלת שעות.

רוב הרשויות, כגון: רמת גן, פתח תקווה ורחובות דואגות להחזיר בעלות 50 אחוז. בראשון לציון כל המלווים ללא יוצא מן הכלל מקבלים החזר בתחבורה ציבורית כגון אלעד, בני ברק מודיעין."

תגובת מנהל יחידת הסעות ומנהלת חברה א':

"שלא כמו בכל עבודה, המלווה לא מתוגמל על שעות העבודה בפועל. כלומר, התגמול אינו נובע מזמן שהיית המלווה בהסעה בלבד. תמחור שעות המלווה למסלול מושפע מכמה גורמים:

מרחק המלווה מהילד - לא מדובר בתשלום הנסיעה, אלא מדובר על זמן הנסיעה היות ובכל מקום עבודה אדם מגיע לעבודה בבוקר וחוזר אחר הצהריים. לא כך אצל המלווים. המלווים למעשה מגיעים 4 פעמים בכל יום לקו של בוקר וצהריים. המלווה מגיע לילד הראשון משם ממשיך עם ההסעה לאסוף את כל הילדים, לאחר מכן חוזר מהמוסד החינוכי בצהריים שוב צריך להגיע למוסד החינוכי נוסע לפזר את הילדים יורד בבית הילד האחרון ומשם נוסע שוב לביתו.

מורכבות הקו - ישנם קווים מאוד קשים עם הרבה ילדים, קווים ארוכים, קווים בהם ילדים עם הפרעות התנהגות קשות, קווים שבהם מלווים חוטפים מכות פיזית מילדים.

קווי מעלונים - המלווה צריך לסחוב באופן פיזי ילדים במעלונים, להרים אותם ולהוריד אותם מהמעלון.

קווי ילדי אפילפסיה - ישנם קווים רבים... המלווה צריך לדעת כיצד להתמודד איתם בזמן התקף ולא כל מלווה מסוגל לכך.

לכן תמחור המסלול מורכב ומשתנה בקווים שונים.

עדיין עיריית ראשון לציון, ביחס לרשויות אחרות, משלמת הכי פחות למלווים. המלווים אינם חתומים על הסכם קיבוצי ומקבלים את המינימום שבחוק.

ברשות מקבילה לראשון, חולון מלווים מקבלים קרן השתלמות, מקבלים בין 32 ש"ח ל-35 לשעה וחתומים על הסכם קיבוצי.

מאוד קשה להשיג מלווים שיהיו אחראיים, מסורים, אמפטיים לילדים, יגיעו בזמן ולא יאחרו אפילו כמה דקות כיוון שהנהג חסר סבלנות.

המלווים סופגים הרבה פעמים מהורים, מחברות ההסעה, ולעיתים מאוד קשה להם.

מאוד קשה למצוא מלווה שיעבוד שעה בבוקר ושעה בצהריים ויקבל למסלול כ-60 ש"ח (שעתיים לכיוון) כאשר הוא צריך לקום בחמש בבוקר, לנסוע בבוקר עד

לילד הראשון החל מהשעה 6:45."

7. שכר מלווים

7.1 המלווים מקבלים שכר מינימום בהתאם לשעות ליווי שהוגדרו ביחידת הסעות בעירייה. לכל מסלול/קו נסיעה (הלוך וחזור) מוגדר מספר שעות גלובלי הנקבע לפי

מבקרת עיריית ראשון לציון

משך זמן הנסיעה. כך לדוגמה: נסיעה למוסד חינוכי הממוקם ברחבי העיר - 4 שעות; נסיעה למוסד חינוכי הממוקם בחולון/בבת ים - 5 שעות.

7.2 נמצא כי לא קיים בעירייה, בחברה העירונית ו/או בחברה א' מסמך המגדיר את מספר השעות הנדרשות עבור כל מסלול, לצורך קביעת שעות העבודה של כל מלווה.

7.3 כאמור, באגף שכר לא נבדק האם קיימת התאמה בין הקו שאליו משובץ מלווה לבין שעות העבודה עבורן משולם.

7.4 עובד זכאי להחזר נסיעות בגובה עלות כרטיס "חופשי-חודשי" או חישוב תעריף נסיעה יומית בתחבורה ציבורית.

בבדיקת החזר נסיעות לכלל המלווים⁵ בגין ינואר 2018, אותרו 16 מלווים שקיבלו החזר נסיעות חריג שאינו תואם עלות כרטיס "חופשי-חודשי" מהעיר שבה הם מתגוררים. בנוגע לשמונה מהם התקבלו התשובות שיפורטו להלן:

עובד	החזר נסיעות, בש"ח	היישוב בו מתגורר המלווה	הסבר מנהלת חברה א'
1	783.00	ראשון לציון	"קו ליד רמב"ם"
2	500.00	ראשון לציון	"פואבלו + מוניות בהקפצות"
3	550.00	נס ציונה	"גדרה"
4	672.00	ראשון לציון	"מכבים רעות"
5	650.00	ראשון לציון	"אורנים"
6	950.00	קיבוץ פלמחים	"מודיעין"
7	699.00	ראשון לציון	"מודיעין"
8	746.20	ראשון לציון	"מודיעין"

תגובת מנהלת חברה א' :

"נסיעות - ישנה הגדרה מדויקת ותשלום מדויק לכל נסיעה בתוך העיר ומחוץ לעיר על-פי התשלומים של התחבורה הציבורית. אין לנו כל סמכות להעלות תעריף למסלול ללא אישור של העירייה וכך גם קורה בפועל."

תגובת אגף שכר :

"תפקידה של חברה א' הוא לבצע בקרה על הדוחות והתעריפים מול יחידת ההיסעים [בעירייה]."

8. שיבוץ מלווים להסעות

- 8.1 מנהל יחידת הסעות קובע את מספר שעות הליווי לכל הסעה.
- 8.2 בסוף חודש אוגוסט בכל שנה, מקבלת עובדת חברה א' את רשימת הקווים שבהם נדרש מלווה, מחברות ההסעה שמעסיקה העירייה. הקווים מתוכננים לפי כתובות. חברות ההסעה מוסרות לחברה א' את מספרי הרכבים לצורך שיבוץ מלווים להסעות.
- 8.3 רכזת משאבי אנוש העבירה לביקורת קובץ הכולל רשימה של 397 מלווים פעילים למוסדות חינוך, נכון ל-21 בפברואר 2019.

⁵ קובץ שהתקבל מאגף שכר בחברה העירונית.

בקובץ שמסרה נציגת חברה א', אשר כלל אף הוא רשימת מלווים ושיבוצם, נכללו פרטיהם של כ-336 מלווים פעילים בלבד, נכון לפברואר 2019. המשמעות היא שברשימות משאבי אנוש קיימים לכאורה, כ-60 עובדים פעילים יותר מאשר ברישומי חברה א'.

תגובת מנהלת משאבי אנוש :

"המבקרת ציינה כי קיים פער בין קובץ עובדים פעילים לבין מלווים שעובדים בפועל - לציין כי בין העובדים הפעילים הקיימים במערכת נמצאים גם ממלאי מקום שעובדים על בסיס החלפות יומיות. כמו כן, החברה העירונית לא סוגרת עובד במערכת ללא מכתב סיום העסקה או לחילופין סיום העסקת העובד ביוזמת החברה."

8.4 הקווים שמפעילה העירייה כוללים תלמידים הזכאים להסעה לפי הנחיות משרד החינוך וחלקם זכאים למלווה. כמו כן, **חלק מהקווים כוללים תלמידים שאינם זכאים להסעה ומשכך, אף אינם זכאים למלווה.**

לדברי מנהל יחידת הסעות, **העירייה מממנת מלווים לכלל הקווים המופעלים בעיר.** לדבריו, זוהי מדיניות של העירייה שהתקבלה לפני מספר שנים בהוראת ראש העירייה דאז וראש מינהל חינוך דאז, אך לא קיימת הנחיה בכתב.

9. דוחות נוכחות מלווים

9.1 דוחות נוכחות כוללים דיווח מהיום ה-26 לחודש עד ליום ה-25 של החודש העוקב. הדיווח הוא ידני, ואמור להיות על טופס המיועד לכך. בטופס מצוין חודש העבודה, שם ומספר טלפון העובד, שעת כניסה (התחלה), שעת יציאה (סיום), שם המוסד החינוכי, סך הכל שעות ליום, סך הכל שעות חודשיות, הערות וחתומת העובד.

9.2 להלן ממצאים שעלו בבדיקת מדגם הכולל 16 דוחות נוכחות שנבחרו באופן אקראי :
 א. נמצאו דיווחי נוכחות שחסרים בהם פרטים מהותיים, כגון : שם המוסד החינוכי, שעות כניסה ויציאה וחתומת המלווה.

ב. אין אחידות בטופסי הנוכחות שהוגשו - קיימים נוסחים שונים של טפסים לדיווח נוכחות, על חלקם מצוין בכותרת "חברה עירונית - מלווים בהסעות", על חלקם מצוינים שמות החברה העירונית וחברה א', ועל אחרים - לא מצוין כלל בעבור מי הדיווח.

ג. אין בטופסי הנוכחות מקום ייעודי לדיווח על אודות הנסיעות, ובחלק מהטפסים מציינים את הנסיעות על הדוח בלי פירוט או הסבר לאופן החישוב (כרטיס חופשי-חודשי, מונית או רכבת).

מאחר שקיים הבדל בסכום החזרי נסיעות למלווים (בהתאם למיקום המוסד החינוכי), קיימת חשיבות לציון הסבר לחישוב החזר הנסיעות לו זכאי כל מלווה, לצורך עריכת בקרה אחר החזרי נסיעות שלהם זכאים המלווים.

תגובת מנהלת משאבי אנוש :

"נשפר את הטופס ונבקש מחברה א' להקפיד על טופס אחיד."

10. הכשרת מלווים

10.1 מלווים של קווים שמפעיל מינהל לשילוב חברתי בעירייה נדרשים לעבור הדרכה מטעם מגן דוד אדום.

10.2 נמצא כי מלווים של תלמידים אינם עוברים הדרכה כלל, על אף שחלקם מלווים ילדים המתמודדים עם בעיות בריאותיות מורכבות. יש להוסיף כי רשויות אחרות (כגון: ירושלים, בת ים, רמת גן, תל אביב-יפו וחולון) מימנו הדרכות של ארבע שעות שבהן השתתפו מלווים לילדים הלומדים במסגרות החינוך המיוחד.

תגובת מנהלת משאבי אנוש:

"[עובדת חברה א'] ואנוכי העלינו בפני [סמנכ"לית כספים בחברה העירונית], [היא] ביקשה להביא מדריך/ה מהחינוך המיוחד. [סמנכ"לית כספים] ביקשה שייצא מתקציב חברה א'. [עובדת חברה א'] התחייבה שתדאג לכך."

11. פיקוח על עבודת המלווים

11.1 המלווים הקבועים משובצים לאותו קו באופן קבוע. לדברי עובדת חברה א', קיים קושי לבצע רוטציה בין המלווים כך שיתחלפו בקווים, מאחר שמדובר בילדים בעלי צרכים מיוחדים הזקוקים לדמות קבועה בחייהם, ושינויים עלולים לפגוע בתפקודם.

11.2 נמצא כי חברה א' העורכת בירורים למלווים, ללא מעורבות החברה העירונית, אינה מעבירה לחברה העירונית פרוטוקולים של בירורים אלה.

תגובת מנהלת משאבי אנוש:

"החברה העירונית לא יושבת יחד עם חברה א', חברה א' התבקשה להעביר באופן שוטף את כל הפרוטוקולים משיחות הבירור." "כל המסמכים סרוקים ב[תוכנת] ח' תחת 'תיקים 2000' ולכל עובד רכזת משאבי אנוש סורקת את המסמכים הרלוונטיים. כל המסמכים המצ"ב נסרקים בתיק האישי של העובד או נשמרים בקלסר."

בהשוואה שערכה הביקורת בין מסמכים המתויקים בתיקים פיזיים שונים (לא כתיק אישי לכל מלווה) באגף משאבי אנוש לבין תיק עובד סרוק במערכת הממוחשבת נמצא שלא כל המסמכים נסרקו למערכת.

12. תלונות

12.1 בדוח מבקר המדינה משנת 2015 בנושא "הסעות תלמידים למוסדות חינוך" נכתב כי על הרשויות המקומיות "לנהל רישום מסודר של התלונות שקיבלו, ושמחובתן לטפל בהן ולתת מענה לפונים. רישום כזה ראוי שיכלול את פרטי התלונות, את מועד קבלתן, את מעמד הטיפול בהן, את מועד סיום הבירור ותוצאותיו. רישום מסודר נועד לאפשר מעקב, פיקוח ובקרה נאותים ולמנוע קבלת פניות חוזרות ונשנות באותם נושאים".

- 12.2 לפי המוקד העירוני, בחודשים ינואר עד ספטמבר 2018 התקבלו ארבע תלונות של הורים בנוגע להתנהלות מלווים. נמצא כי ביחידת הסעות אין תיעוד לבירור שנערך למלווים, אף שהתלונות הועברו לבדיקה ביחידה זו. מעיון בקלסר של אגף משאבי אנוש בחברה העירונית, בו מתויקים סיכומי בירורים ושימועים שנערכו למלווים, לא אותרו בדיקות של תלונות שהתקבלו בעירייה.
- 12.3 בבקשת הביקורת לברר את אופן הטיפול בתלונה חמורה מ-5 בספטמבר 2017 לפיה, נשכחה ילדה בהסעה לאחר שמלווה לא סרק את רכב הסעות כנדרש⁶, לא נמצא תיעוד לתלונה זו באגף משאבי אנוש ואף לא היה ידוע כי האירוע קרה. גם עובדת חברה א' טענה שאירוע זה אינו זכור לה, ואף לא נמצא תיעוד על אודות בירור/שימוע שנערך למלווה כלשהו.
- מנהל יחידת הסעות השיב לבקשת הביקורת לקבל סיכום בירור/שימוע שנערך למלווה: "נושא המלווים לא באחריותי, התלונה הועברה לטיפול בחברה העירונית [למנהלת משאבי אנוש] למיטב ידיעתי המלווה לאחר שימוע פוטרה מהעבודה."
- 12.4 נמצא כי תלונות על התנהלות מלווים אינן מתועדות ואינן מרוכזות באגף משאבי אנוש ו/או במשרדי חברה א'. משכך, קיים קושי לערוך פיקוח ובקרה נאותים על טיפול החברה העירונית במקרים אלו ועל התנהלות מלווים.

12.5 בדיקת תלונה

בספטמבר 2018 הגיעה תלונה לביקורת, לפיה אחת המלוות לא קיבלה שכר בגין ליווי בוגרים.

המתלוננת מסרה לביקורת כי חברה א' העסיקה אותה בליווי קו הסעה של תלמיד למוסד חינוכי, וכן בליווי קו נוסף, של בוגרים.

נמצא כי החברה העירונית העסיקה את המתלוננת כמלווה של תלמיד, ושילמה את שכרה במועד. נוסף על כך, הועסקה המתלוננת, באמצעות חברה א', כמלווה של בוגרים. בגין שעות ליווי אלה, היא לא קיבלה שכר במשך מספר חודשים. המתלוננת מסרה שעובדות חברה א' לא יידעו אותה שמדובר בשני מעסיקים שונים, ומשכך, היא סברה שהעסקתה בליווי מבוגרים בוצעה אף היא באמצעות החברה העירונית. לדברי מנהלת חברה א', עמותה הפועלת בעיר פנתה אליה בבקשה לספק שלוש מלוות לבוגרים, והיא הניחה, בטעות, כי מדובר בהזמנה מטעם מינהל שילוב חברתי בעירייה. משהתברר לה כי אין מדובר בשירות עירוני, היא החתימה את העובדות על כרטיס עובד (טופס 101) ופנתה לעמותה לקבלת החזר הוצאות.

מנהלת חברה א' מסרה כי התשלום הוסדר והעובדות קיבלו את השכר שהגיע להן. עוד הוסיפה, כי צדקה המתלוננת כשטענה שלא הובא לידיעתה שהמעסיק בליווי בוגרים אינו החברה העירונית. זאת, לדבריה, מאחר שגם היא סברה במועד שיבוצה של המתלוננת לקו ליווי בוגרים, כי ההזמנה היא מטעם העירייה.

נכון למועד הפצת הממצאים, טרם העבירה מנהלת חברה א' לביקורת, אסמכתה המעידה על תשלום הסכום למלווה וכן על סיום יחסי עובד מעביד בינה לבין המלווה בכל הנוגע לליווי בוגרים.

⁶ לפי חוזר מנכ"ל, "בסיום ההסעה יבדוק המלווה אם לא נשאר תלמיד בתוך הרכב."

תגובת מנהלת משאבי אנוש :

"המקרים שצוינו בדוח שהועלו בפני מנהלת משאבי אנוש ונעובדת חברה א', אולם הם מעולם לא הובאו לידיעת החברה העירונית וחברה א'."

תגובת מנהלת חברה א' :

"מערך המלווים בראשון לציון הוא מערך יציב שעובד יפה. מספר התלונות של הורים ומוסדות חינוך הוא קטן בהרבה ביחס לערים אחרות המקבילות לראשון לציון. אני מכירה באופן אישי ומקרוב את מערך המלווים ברשויות אחרות ומכאן מקור ההשוואה."

ריכוז ממצאים והמלצות

תגובת מנכ"ל החברה העירונית :

"הדוח ממצא וענייני! כדי להיכנס לעבודה מוסדרת בהקמת תיקי עובדים, שעות תקן לכל קו, הכשרות וכיוצא בזה יהיה צורך בגיוס עובדות משאבי אנוש, ורק למשימת המלווים! כיום התחום מועמס על גבי אגף משאבי אנוש ללא פתרון מעשי לטיפול עומק."

1. התקשרות עם חברה א'

ההתקשרות עם חברה א' נערכה ללא פרסום מכרז וללא הסכם בתוקף: עובר להתקשרות עם חברה א' לא פרסם מכרז, אף שסכום ההתקשרות מחייב זאת. תוקפו של הסכם התקשרות בין החברה העירונית לחברה א' הסתיים בשנת 2011 (השנה שבה נחתם).

יש לפרסם בהקדם מכרז לניהול מערך המלווים ולחתום על הסכם התקשרות עם הזוכה.

2. הליך גיוס וקליטת מלווים

2.1. חברה א' אחראית על החתמת כל מלווה על הסכם העסקה, מילוי כרטיס עובד (טופס 101) וקבלת אישור משטרה על היעדר עבירות מין ואישור רפואי, ככל שנדרש. נמצא כי קיים פער זמנים משמעותי בין תחילת העסקתו של מלווה לבין מועד העברת המסמכים לאגף משאבי אנוש בחברה העירונית, כך שהעובד נקלט למערכת השכר בחברה העירונית, לפני קבלת המסמכים.

2.2. באגף משאבי אנוש מנוהל תיק אישי ממוחשב לכל מלווה. בהשוואה בין המסמכים שהועברו מחברה א' ומתויקים באגף משאבי אנוש בקלסרים פיזיים שונים (ולא כתיקי עובד) למסמכים שנסרקו לתיק עובד במערכת הממוחשבת, נמצא שלא כל המסמכים נסרקו.

2.3. לפי קובץ שמנהלת רכזת משאבי אנוש, לא אותרו הסכמים שנחתמו עם 170 מתוך 393 המלווים הכלולים בקובץ, ו-56 מהמלווים הגברים לא המציאו אישור משטרה על היעדר עבירות מין כנדרש בחוק.

יש לוודא כי כל המסמכים מתקבלים באגף משאבי אנוש ובתיקי עובד אישיים המנוהלים באגף זה מתועדים כל המסמכים.

3. התחשבות עם העירייה

מאחר שכל הנתונים על אודות העסקת המלווים נמצאים בחברה א', במינהל חינוך לא נערכת בדיקה ו/או בקרה על שכר המלווים המשולם לחברה העירונית.

תגובת חשבת מינהל חינוך:

"...אגף החשבות אינו יודע מיהם המלווים ולא יכול לאשר את העסקתם."

יש לערוך בקרה חודשית על הנתונים המועברים לעירייה לתשלום ולא להסתמך רק על דיווחי חברה א'.

4. השתתפות משרד החינוך

לפי מדיניות העירייה, לכל הסעה מתווסף מלווה. זאת, אף שלפי חוזר מנכ"ל משרד החינוך, רק ילדים בעלי מוגבלות זכאים להסעה ולליווי של אדם מבוגר. המשמעות היא שבגין הסעות שמארגנת העירייה עבור תלמידים שאינם זכאים להסעה לפי חוזר מנכ"ל, לא מתקבל החזר, וכך גם בגין הסעות המזכות בהחזר עבור ההסעה, אך לא עבור מלווה.

מומלץ לבחון מחדש את ההחלטה לשבץ מלווים להסעות של תלמידים שאין להם זכאות להסעות/למלווה.

5. דיווחי מלווים

- 5.1 דוחות הנוכחות הידניים המתקבלים בחברה העירונית אינם נבדקים: לא נערכת בקרה על נכונות קווי ההסעה אליהם משובצים המלווים, לא נערכת בקרה על דמי הנסיעות שמשלמים למלווים, לא נערכת בקרה על מספר שעות העבודה המשולמות למלווים ולא נבדק אם המלווים משובצים לקווים קיימים ואם הם אכן עובדים בפועל.
- 5.2 בבדיקת מדגם הכולל 16 דוחות נוכחות שנבחרו באופן אקראי נמצאו דיווחי נוכחות שחסרים בהם פרטים מהותיים, כגון: שם המוסד החינוכי, שעות עבודה ופירוט נסיעות.
- 5.3 מנהל יחידת הסעות קובע את מספר שעות הליווי לכל קו. זאת, מאחר שלא קיים מסמך המגדיר את מספר שעות הליווי הנדרשות עבור כל מסלול, לצורך קביעת שעות העבודה של כל מלווה. כמו כן, באגף שכר לא נבדק האם קיימת התאמה בין הקו שאליו משובץ מלווה לבין שעות העבודה עבורן משולם.

יש לבחון את שעות הליווי המרביים לכל קו בהתאם לקריטריונים אחידים שייקבעו לשם כך, ולהקפיד ששעות הליווי שיבוצעו לא יחרגו מההיקף שייקבע.

על המלווים לקלוט את דיווחי הנוכחות באפליקציה המיועדת לדיווחים מהשטח ולא למלא דוחות באופן ידני. את הדיווחים הממוחשבים יש לבדוק באגף שכר בחברה העירונית בהתאם למידע בנוגע לכל מלווה/קו (קווים פעילים, שיבוץ מלווה לקו, מספר שעות לקו) שיועבר מיחידת הסעות בעירייה.

6. הכשרת מלווים

מלווי תלמידים אינם עוברים הדרכה מטעם מגן דוד אדום, על אף שחלקם מלווים ילדים המתמודדים עם בעיות בריאותיות מורכבות.

מומלץ לתאם עם מגן דוד אדום הדרכה מרוכזת למלווים.

7. תלונות על עבודת המלווים

7.1. חברה א' עורכת בירורים/שימועים למלווים, ללא מעורבות החברה העירונית, ואינה מעבירה לזו האחרונה פרוטוקולים של בירורים/שימועים אלה. בכל מקרה, סיכומי הפגישות מרוכזים בתיק אחד ולא בתיק כל מלווה, כך שלא ניתן לפקח באופן יעיל על התנהלות מלווה, אף אם התקבלו בנוגע אליו תלונות ונערכו לו בירורים/שימועים במשך תקופה ארוכה.

7.2. תלונות על התנהלות מלווים ובירורים שנערכו לאחר קבלתן לא תועדו ולא רוכזו ביחידת הסעות, באגף משאבי אנוש ו/או בחברה א'.

יש לתעד את כל התלונות שהתקבלו בעירייה ובחברה העירונית בנוגע להתנהגות מלווים ואת הבירורים שנערכו למלווים נשוא התלונות וההחלטות שהתקבלו.

יש לערוך פרוטוקול לכל בירור/שימוע הנערך למלווה ולתעדו בתיק המלווה.