

החינוך המיוחד

פרק מבנה, ארגון וכח אדם

כללי

1. מחלקת חינוך מיוחד עוסקת בארגון פעילות בתי הספר וכיתות החינוך המיוחד בעיר, בניהול ועדת השמה לתלמידי בתי הספר וילדי הגנים ובשיבוץ תלמידי חינוך מיוחד בבתי הספר. המחלקה אינה עוסקת בפעילות גני הילדים של החינוך המיוחד, והעיסוק בתחום זה הוא בסמכות מחלקת גני ילדים.
2. השכר הכולל לעובדי המחלקה לחינוך יסודי ולמחלקת חינוך מיוחד בשנת הכספים 2009 היה 1,753,553 ש"ח כאשר חלקה היחסי של מחלקת חינוך מיוחד לפי מספר עובדיה היה כ – 701,421 ש"ח. (יצוין, כי קיימת חריגה בלתי מאושרת של 40,000 ש"ח מסעיף תקציבי זה). כמו כן ניתן למחלקת חינוך מיוחד תקציב עבור תגבור ועדות השמה בכוח אדם קבלני בסכום של 25,000 ש"ח.
3. הביקורת בדקה את הנושאים הבאים במסגרת ביקורת המבנה, הארגון וכוח האדם של מחלקת החינוך המיוחד: הגדרת המשרות במחלקת חינוך מיוחד; מינוי מנהלת המחלקה; ניהול תקציב החינוך המיוחד; נהלים במחלקה; מתן שירות לציבור על ידי המחלקה; מערכות ממוחשבות המשמשות את המחלקה; ממשק המחלקה עם מינהל השירותים החברתיים; ממשק המחלקה עם משרד החינוך; ממשק המחלקה עם בתי ספר.
4. איסוף הממצאים לדוח הביקורת נערך במהלך החודשים ינואר עד נובמבר 2010. הנושאים שנבדקו מתייחסים לשנות הלימודים תשס"ט עד תשע"א (ספטמבר 2008 – נובמבר 2010).
5. לצורך הביקורת קוימו פגישות עם מנהלת מינהל החינוך, מנהלת מינהל השירותים החברתיים, מנהלת מחלקת חינוך מיוחד שפרשה מעבודתה בחודש אפריל 2010 (להלן: "מנהלת מחלקת חינוך מיוחד לשעבר"), מ"מ מנהלת מחלקת חינוך מיוחד שנכנסה לתפקידה בחודש מאי 2010 (להלן: "מ"מ מנהלת המחלקה" או "מ"מ מנהלת מחלקת חינוך מיוחד"), עובדות מחלקת חינוך מיוחד, מנהל יחידת מטה החינוך הפורמאלי, מרכזת תיאום ודיווח במינהל החינוך, מפקחת חינוך מיוחד של משרד החינוך במחוז תל אביב, מנהלי בתי הספר ג. וב., ומנהל פרויקטים באגף המחשוב ומ"מ.
6. הביקורת עיינה במסמכים שונים כגון: תקציב העירייה לשנת 2009 ושנת 2010 ודברי הסבר להצעת התקציב, מערך התקנים במחלקת החינוך המיוחד מעודכן לחודש נובמבר 2010, דו"חות ביצוע לגבי פרויקט 906 של חברת "יובל חינוך" (פרויקט שעות יוחא"י בחינוך המיוחד), תוכניות של מחלקת חינוך מיוחד לחלוקת שעות יוחא"י לבתי הספר לחינוך מיוחד במסגרת פרויקט 906,



דו"חות נוכחות של עובדי חברת "יובל חינוך" במסגרת פרויקט 906, בקשות מבתי ספר לאישור פרויקטים מיוחדים, מצבת תלמידים בבית ספר ב. לפי מערכת מנב"ס ומערכת Main frame ומסמכים רלוונטיים נוספים.

הגדרת המשרות במחלקת חינוך מיוחד

7. נכון לחודש אוקטובר 2010 מועסקות במחלקה 7 עובדות בהתאם לתקנים שהוקצו למחלקה: מ"מ מנהלת המחלקה, עוזרת למנהלת המחלקה, הממונה על ועדות השמה, רכזת ועדות השמה של גני ילדים ובתי ספר על יסודיים, רכזת ועדות השמה של בתי ספר יסודיים, מנהלת מדור טיפול מנהלי ומפקחת על סייעות, עוזרת מנהלת מדור סייעות. כמו כן מועסקת במחלקה ללא תקן, עובדת קבלן המשמשת כמזכירת ועדות השמה ורושמת הפרוטוקולים של הוועדות.
8. הביקורת ביקשה ממ"מ מנהלת המחלקה את הגדרת התפקידים של העובדות, אולם לדבריה הגדרה וכולל להימסר רק לאחר סיום עבודת אגף ארגון ותקינה במחלקה, שכן מתוכנן רה-ארגון בהגדרת התפקידים במחלקה.
9. מנהלת מינהל החינוך מסרה בפגישה עימה, כי תהליך הרה-ארגון במחלקה החל עקב התראות של מנהלות המחלקה לשעבר לגבי העומס הגדול המוטל על המחלקה ועל כך שמתקיימת בה בעיה של חוסר יעילות מנהלית. לדברי רכזת או"ש באגף ארגון ותקינה הבחינה הארגונית במחלקה התבקשה מהאגף לצורך שיפור מערך הסייעות בלבד. מערך הסייעות יידון בפרק נפרד העוסק בסייעות.
10. הביקורת ביקשה מאגף ארגון ותקינה מידע אודות בעיות שנמצאו בהגדרות התפקידים במחלקת חינוך מיוחד ובפעילותה אך המידע לא התקבל מהאגף.
רכזת או"ש ותקינה באגף ארגון ותקינה מסרה לביקורת בהתייחסותה לטיוטת הממצאים, בתאריך 9 בינואר 2011 כי:
"א. הבחינה הארגונית במחלקה לחינוך מיוחד מתייחסת לכלל פעילות המחלקה, בשלב א' התבקשנו לחת התייחסות לנושא סייעות החינוך המיוחד, יתרת הבחינה הארגונית מתבצעת בימים אלו
ב. במסגרת הבחינה הארגונית נבחנים המשימות ותקני המחלקה, נכון למועד הביקורת הועבר המידע שהיה מוכן (בתחום סייעות החינוך המיוחד)
ג. וועדת ההיגוי בראשות ד. ל. מחוכנת להתכנס בסוף ינואר לאשר את הממצאים, לאחר אישורם יועבר המידע בהתאם."

**מינוי מנהלת מחלקת חינוך מיוחד**

11. בתאריך 31.7.2007 פורסם מכרז 171/2007 לתפקיד מנהלת מחלקת חינוך מיוחד. דרישות התפקיד היו, בין היתר, השכלה אקדמאית מלאה בתחום החינוך או המינהל החינוכי, כשרצויה השכלה פדגוגית מושלמת בתחום החינוך המיוחד, ידע וניסיון בתחומי הפעילות של החינוך המיוחד וניסיון פדגוגי עם תלמידים בעלי צרכים מיוחדים, ותק בחינוך המיוחד של 5 שנים, ידיעה של חוקי ותקנות החינוך המיוחד, ותק בניהול מוסדות חינוך או במינהל החינוכי של 6 שנים לפחות. ועדת מכרזים בחרה במועמדת אשר נכנסה לתפקידה בחודש ספטמבר 2007. בחודש אפריל 2010 עזבה המנהלת את תפקידה.
12. על פי תיאור התפקיד במכרז 171/2007 על מנהלת המחלקה מוטלת האחריות לארגון מערכת החינוך המיוחד, בהתאם לחוק ולמדיניות משרד החינוך והעירייה, לפעילות ועדות ההשמה העירוניות, להכנת הוראות, הנחיות ותקנים בתחום המינהל והארגון, להכנת הפרופילים הפדגוגיים של מוסדות החינוך המיוחד, להכנת תוכנית שנתית בתחום הפדגוגי והמנהלי, להכנת תקציב שנתי ואחריות לניהול תקציבי, להשתתפות בוועד המנהל ובמוסדות משותפים לעירייה ולמוסדות אחרים.
13. מנהלת מחלקת חינוך מיוחד לשעבר מסרה כי תפקידה כלל ישיבה כיו"ר בוועדות ההשמה (בנוסף לממונה על ועדות השמה), ישיבה בצוות שיבוץ תלמידים (עם מפקחת החינוך המיוחד), קבלת הורים וצוותי בתי ספר לייעוץ בנוגע להשמה, חלוקת התקציב למוסדות חינוך מיוחד, פתרון בעיות בהסעות ושיתוף פעולה במינהל השירותים החברתיים, עם קציני ביקור סדיר, ועם הפיקוח של משרד החינוך.
14. בחודש מאי 2010 נכנסה לתפקידה מ"מ מנהלת מחלקת חינוך מיוחד. מ"מ המנהלת אינה עונה לדרישות המכרז הקודם שפורסם, שכן אין ברשותה ידע וניסיון בתחומי הפעילות של החינוך המיוחד וניסיון פדגוגי עם תלמידים בעלי צרכים מיוחדים, וותק בחינוך המיוחד של 5 שנים. לדברי מנהלת המינהל, נוכח בעיית היעילות המנהלית במחלקה, קדמו שיקולי היעילות הניהולית על פני הידע והניסיון בתחום החינוך המיוחד בעת בחירת ממלאת המקום לתפקיד.
15. מנהלת המחלקה לשעבר סיימה תפקידה כאמור בחודש אפריל 2010. למרות שהיה ידוע על עזיבתה הצפויה עוד בחודש ינואר 2010, נכון לחודש נובמבר 2010 טרם פורסם מכרז לתפקיד מנהלת מחלקת החינוך המיוחד. מהשירות המשפטי נמסר, כי יחידת משאבי אנוש עובדת בשיתוף עם המחלקה המשפטית בתחום דיני עבודה על מנת להוציא לפועל את המכרז, וכי מבחינה משפטית ניתן לפעול בתקן של ממלאת מקום למשך שנה.

**ניהול תקציב החינוך המיוחד**

16. תקציב החינוך המיוחד המוצע עליו הייתה אחראית מנהלת המחלקה בשנת 2009 היה בסך 18,148,000 ש"ח. התקציב כלל בין היתר משכורות למזכירות ושרתים בבתי הספר, שירותי ניקיון בבתי הספר, רכישת חומרים וציוד לבתי הספר, רכישת שירותי פסיכיאטר לבית הספר נ, תיקוני מבני ומתקני מוסדות חינוך מיוחד, מלגות והנחות לתלמידי החינוך המיוחד, פרויקטים ייחודיים, ושעות יום לימודים ארוך לבתי הספר המיוחדים (להלן: "שעות יוחא"). הביקורת בדקה לדוגמא את אופן ניהולם של שלושה סעיפים תקציביים:

סעיף תקציבי 81331.862 – שעות יוחא"י

17. הסעיף התקציבי שמוקצה לו הסכום הגבוה ביותר בתקציב החינוך המיוחד הוא סעיף שעות יוחא"י. הכספים המוקצים בסעיף זה מועברים ליעדיהם באמצעות חברת "יובל חינוך", במסגרת פרויקט 906 של החברה, אולם על חלוקתם אחראית כאמור מ"מ מנהלת המחלקה. על פי נתוני חברת "יובל חינוך" תקציב פרויקט 906 בשנת 2009 היה 2,727,000 ש"ח והביצוע בסך 2,507,997 ש"ח, לפי הפירוט שלהלן:

תקציב מאושר	ביצוע לתקופת ינואר - דצמבר 2009, כולל רטרן מרץ 2010	עמלת ניהול	ביצוע ינואר - דצמבר 2009, כולל רטרן מרץ 2010	עודף
2,727,000	2,388,569	119,428	2,507,997	219,003

18. לעומת זאת, על פי כרטסת העירייה נוצלו באותה שנה 2,727,001 ש"ח (ולא 2,507,997 ש"ח כאמור בדיווח של "יובל חינוך").

19. לדברי מנהלת מחלקת חינוך מיוחד לשעבר במהלך התקופה ששימשה בתפקידה לא נקבעו מדיניות אחידה וקריטריונים ברורים בנושא חלוקת כספי פרויקט שעות יוחא"י. חלוקת הכספים בין בתי הספר בוצעה לפי שיקול דעתה.

20. כמו כן ציינה מנהלת המחלקה לשעבר כי הייתה קיימת מחלוקת בינה לבין מפקחת חינוך מיוחד במשרד החינוך לגבי היעד הראוי לכספים עירוניים אלה. מפקחת חינוך מיוחד ביקשה כי הכספים יוקצו בעיקר לתרפיות, בעוד מנהלת המחלקה לשעבר ביקשה כי הכספים יוקצו לשילוב תלמידי החינוך המיוחד בתוכנית חינוכית עירונית. לבסוף גברה דעתה של מפקחת חינוך מיוחד בנושא זה.



21. לדברי מנהלת מינהל החינוך צריכה הייתה להיות תוכנית להקצאת הכספים הללו, שיש בה אפשרות להצגת מדדי הצלחה, אולם עד לכניסת מ"מ מנהלת המחלקה לא תוכננה תוכנית כזו. כמו כן לא התקבלו דו"חות ביצוע מבתי הספר. למעשה, בתקופתה של מנהלת המחלקה לשעבר לא התקיים פיקוח מצד העירייה על ניצול כספי שעות יוחא"י והם נוצלו בכל בית ספר על פי החלטת מנהל בית הספר. גם לדברי מנהלת המחלקה לשעבר, הפיקוח היחיד שהתקיים מצידה בנושא היה על העדר גרעון תקציבי בסעיף התקציבי של שעות יוחא"י.

22. לדברי מ"מ מנהלת המחלקה, בחודש אוגוסט 2010 הוזמנו מנהלי בתי הספר להציג בפניה ובפני מנהלת התקציב ומנהל משאבי אנוש של חברת "יובל חינוך" תוכניות לניצול כספי שעות יוחא"י. בצוות האחראי לאישור התוכניות המוצעות על ידי מנהלי בתי הספר לא הוזמן גורם בעל ידע מקצועי בתחום החינוך המיוחד.

23. הביקורת עיינה בתוכניות לניצול שעות יוחא"י שהגישו בית ספר ב. ובית ספר נ. ואושרו על ידי מ"מ מנהלת המחלקה. כמו כן ביקשה הביקורת דוחות נוכחות של העובדים המפורטים בתוכניות הללו בחודשים ספטמבר - אוקטובר 2010. נמצא כי בתוכנית של בית ספר ב. אושרו 2 שעות שבועיות בשווי 70 ש"ח לשעה למנהלת בית הספר בגין "ניהול". מעיון בדוחות הנוכחות של המנהלת בחודש ספטמבר 2010 נמצא כי נוצלו 6 שעות ניהול ובחודש אוקטובר 2010 נוצלו 8 שעות כאלה. יצוין, כי נמצאו 4 תוכניות נוספות שהוגשו על ידי מנהלי בתי ספר ושאושרו בהן 2 שעות שבועיות ל"ניהול" (בית ספר א., ג., ה. ו.). לשאלת הביקורת מה מטרת השעות שדווחו על ידי מנהלת בית ספר ב. ושאושרו על ידי מ"מ מנהלת המחלקה ענתה מ"מ מנהלת המחלקה במכתבה לביקורת (21/11/10): "בבדיקה עם מנהלת בית הספר מסתבר שבנובמבר קיבלו 10 שעות ניהול לאחר מכן 8 ובשנים האחרונות קוצץ ל - 2. מטרת השעות לדבריה תמיכת העירייה בניהול הפעילות האדמיניסטרטיבית והפדגוגית של בית הספר. אני אבדוק מדוע כך הוא בבית ספר זה ובאחרים לא ואעשה החלטות בעניין".

מנהלת בית ספר ב. מסרה לביקורת בהתייחסותה לטיטוט הממצאים כי:

"סעיף 23- מאושרות למנהלת 2 ש ש לתשע"א ע"י יוחא"י, זו החלטה של העירייה."

24. ראוי לציין, כי בדו"ח הנוכחות של מנהלת בית ספר ב. נדרשו 48 ש"ח בשל נסיעות עבור כל יום מדווח, בכל אחד מהחודשים ספטמבר ואוקטובר (כלומר סה"כ 384 ש"ח לחודש אוקטובר), על אף שהמנהלת אינה עובדת חיצונית ונמצאת לכאורה במוסד לצורך עבודתה השוטפת. את דו"ח הנוכחות של מנהלת בית הספר בגינו שולמו הוצאות הנסיעה, אישרה רק היא בעצמה מטעם בית הספר.



- מנהלת בית ספר ב. מסרה לביקורת בהתייחסותה לטיוטת הממצאים כי:
- "הדיווח החודשי על נסיעות של מנהלת בית הספר נעשה על פי הנחיות שניתנו למזכירת בית הספר על ידי עובדת מ"יובל חינוך". הדיווח מבית הספר נעשה כעניין שבשיגרה. כמו- כן ישנו בחוזה ההעסקה עם יובל חינוך סעיף 8.1 בדבר זכאות לדמי נסיעה. אני מדגישה שהדיווח נעשה בחום לב גמור ואם נעשה במעוה נא להפסיק את התשלום לאלתר."
25. ארבע מהתוכניות לניצול שעות יוחא"י שנמסרו לביקורת אינן חתומות כלל על ידי מ"מ מנהלת המחלקה ומנהלת המוסד.
- מ"מ מנהלת המחלקה מסרה לביקורת בהתייחסותה לטיוטת הממצאים כי ממצא זה יטופל.
26. בתוכניות רבות אושרו שעות יוחא"י למרות שלא פורט יעדן (במקום שם המורה והפעילות נרשם "אחר", או שלא נרשם דבר).
- מ"מ מנהלת המחלקה מסרה לביקורת בהתייחסותה לטיוטת הממצאים כי: "זוהי סימולציה עד לאיוש המשורה וניצול התקציב."
27. בבית ספר ב. הופסקה עבודתה של אחת מהעובדות להן אושרו שעות יוחא"י, ומנהלת בית הספר העבירה שעות אלה לעובדת אחרת. השינוי לא דווח למ"מ מנהלת המחלקה אלא לחברת "יובל חינוך" בלבד. אין בידי בית הספר אישור פדגוגי של המחלקה לשינוי, על אף שהוא מתבקש בטופס השינוי.
- מ"מ מנהלת המחלקה מסרה לביקורת בהתייחסותה לטיוטת הממצאים כי ממצא זה יטופל.
28. הביקורת ביקשה לקבל דו"חות ביצוע שנמסרו למ"מ מנהלת המחלקה לצורך מעקב אחר ניצול שעות יוחא"י בשנת 2010. דוחות הביצוע שנמסרו (מפברואר עד ספטמבר 2010) מחברת "יובל חינוך" הציגו את עלויות כלל הפרויקט, בשעות ובכסף. אין פירוט של ניצול השעות לפי בתי ספר ועובדים, ולא נמסר דו"ח למדידת התפוקה כתוצאה מניצול כספי הפרויקט.
- סעיף תקציבי 81331.751 – קניית שירותים לבית הספר ג.**
29. הסעיף התקציבי מיועד לקניית שירותיו של פסיכיאטר צמוד לבית הספר ג. לתלמידים עם בעיות נפשיות קשות, המחייבות מעקב והדרכה של פסיכיאטר. בשנת 2009 נוצלו 60,515 ש"ח בסעיף זה, מתוך תקציב של 61,000 ש"ח שיועד למטרה זו.
30. לדברי מנהל בית הספר, תפקיד הפסיכיאטר כיום הוא לקשר בין צוות בית הספר למטפלי התלמידים בקהילה. הביקורת ביקשה ממנהל בית הספר דיווח על השעות שביצע הפסיכיאטר בבית הספר. דוח הנוכחות לוקה בחסר, שכן הוא מציין באופן כללי "5 שעות" מדי יום רביעי, ללא פירוט של שעת הגעה ועזיבה. מנהל בית הספר ציין כי חלק מן השעות של הפסיכיאטר הן גמישות, ואינן מצוינות ביומן בית הספר.



מ"מ מנהלת המחלקה מסרה לביקורת בהתייחסותה לטיטת הממצאים כי ממצא זה יטופל.

מנהל בית ספר נ. מסר לביקורת בהתייחסותו לטיטת הממצאים כי:

"ד"ר ל. נותן, בימי רביעי, 5 שעות (מיפולים) ופעם בשבועיים משתתף גם בישיבת צוות 3 שעות, שבהן דנים בתלמיד (case-study). לעיתים גם רואה, בהזדמנות זו, משפחות שאינן יכולות להגיע בבקרים או בשעות אחה"צ, או לפני/אחרי ישיבת הצוות. הסכם העסקה של ד"ר ל. עם העירייה הוא לפי 20 שעות בחודש. לכן הדיווח לעירייה בדפי הנוכחות הנו פחות ממה שד"ר ל. נותן בד"כ בפועל, כך שמגווחך ולא מכובד בעינינו לציין באיזו שעה מגיע ובאיזו הולך. יש לציין כי מיד חודש ד"ר ל. מגיש דף נוכחות אותו אני בודק וחותר ומקפיד שלא יחרוג מה- 20 השעות החודשיות לדיווח."

הערת הביקורת: גם אם מדובר בעובד מסור, הביקורת סבורה כי יש צורך בדיווח מסודר של שעות ותפוקה.

31. כפי שפורט בפרק העוסק בועדות השמה, חוות הדעת על תלמידי בית הספר שנשלחו לצורך "הליך מקוצר" להשמת תלמידים אינן חתומות על ידי הפסיכיאטר כנדרש.

מנהל בית ספר נ. מסר לביקורת בהתייחסותו לטיטת הממצאים כי:

"הגבנו על עניין זה באופן מפורט בחומר שנשלח למבקר העירייה שבו צויין כי מדובר בהעתק לחוות דעת קיימת שבחיק התלמיד אשר נשלחה בדחיפות בפעם השנייה לוועדת ההשמה, מאחר ואיבדו בוועדת ההשמה את המקור."

סעיף תקציבי 81331.781 – פרויקטים מיוחדים

32. התקציב שהוצע בשנת 2009 לסעיף "פרויקטים מיוחדים" היה 83,000 ש"ח. מדובר בהקצבה המיועדת למטרות הבאות: רכיבה טיפולית, שחייה טיפולית, אומנים וקונצרטים, טניס ותוכניות חינוכיות נוספות.

33. בראשית חודש אוגוסט 2009 שלחה מנהלת מחלקת חינוך מיוחד לשעבר בקשה לבתי הספר להיערך לאישור פרויקטים מיוחדים לקראת שנת הלימודים תש"ע. אולם בקשה לאישור פרויקט שנשלחה על ידי בית הספר א. מספר פעמים, בחודשים יולי, אוגוסט וספטמבר נענתה כי התקציב יאושר רק "אחרי החגים". מנהלת בית הספר האמור טענה כי אישור התקציב על ידי המחלקה בשלב מאוחר זה מקשה על תפקוד בית הספר, שנאלץ לעבוד עם מערכת שעות זמנית עד לקבלת האישור. לפיכך הוקדם האישור על ידי מנהלת המחלקה, והפרויקט החל בתאריך 1.10.09.



34. רק בתאריך 14 באוקטובר 2009 (כלומר למעלה מחודש לאחר תחילת שנת הלימודים), שלחה מ"מ מנהלת המחלקה לחינוך מיוחד מכתב בקשה לבתי הספר להיערך לאישור פרויקטים מיוחדים. לשאלת הביקורת מדוע נשלח המכתב רק בחודש אוקטובר ולא לפני תחילת שנת הלימודים ענתה מ"מ המנהלת כי: "פרויקטים הינם פעילויות שאינן לאורך כל השנה. הם אמורים להוות תוכנית משלימה למערכת שענת הלימוד והמערכת הטיפולית כמו גם התוכנית הערכית והחברתית של בית הספר. נדרש היה לי זמן על מנת ללמוד את התארגנות בתי הספר כמו גם את התארגנות המחלקה."

35. על פי מכתבה של מ"מ מנהלת המחלקה שנכתב בתאריך 14 באוקטובר: "יש להתנהל בנוהל מסודר הדורש בכל הצעה בסכום כולל מעל 4,300 ש"ח לבקש הצעה מספק נוסף ולצרפה אלא אם הספק הינו ספק יחיד". לביקורת נמסרה בקשה לאישור פרויקט רכיבה טיפולית בחוות סוסים בסך 14,475 ש"ח שהתבקשה שנה קודם לכן (ספטמבר 2009) עם הצעת מחיר מספק אחד בלבד.

נהלים במחלקה

36. כאמור, על פי תיאור התפקיד במכרז 171/2007 על מנהלת המחלקה מוטלת בין היתר האחריות "להכנת הוראות, הנחיות ותקנים בתחום המינהל והארגון". למרות זאת, אין במחלקה נהלים עירוניים שיסדירו את אופן פעילותה של מחלקת חינוך מיוחד ואת סמכויות העובדים בה.

מתן שירות לציבור על ידי המחלקה

37. לפי נתוני אגף ארגון ותקינה, כמות השיחות הנכנסות למחלקה בשנה היא 42,885 וכמות השיחות היוצאות: 21,866. למרות כמות השיחות, במחלקה אין מבוצע ניטור של שיחות טלפוניות, שיאפשר בקרה על כמות השיחות שנענו ושנדחו וזמן המתנה, ולא ניתן להשאיר הודעות במזכירה אלקטרונית. מ"מ המנהלת מסרה כי תיבדק האפשרות לניטור שיחות.

38. האחראיות למענה טלפוני ולמתן שירות הן עוזרת המנהלת ורכזות הוועדות. אף אחת מהן לא קיבלה הכשרה ו/או ניהול מפורט לגבי המסמכים שיש להביא לוועדת השמה. בבדיקה מדגמית של תיקי ועדות השמה נמצא תיק בו נמסר למחלקת חינוך מיוחד אבחון של נוירולוגית מהמכון להתפתחות הילד, שהוא מסמך קביל ומספיק לקיום ועדת השמה על פי חוזר מנכ"ל משרד החינוך, אך רכזת ועדות השמה דרשה מסירת דו"ח פסיכולוגי לצורך קיום הוועדה. בתיק אחר נמסר בחודש מרץ אבחון של רופא ילדים, שהוא מסמך קביל לצורך אבחון לקותו של התלמיד הנדון, ובכל זאת הוגש עניינו של התלמיד לוועדה באיחור, לאחר תחילת שנת הלימודים (בחודש ספטמבר), רק לאחר שהתקבל דו"ח הערכה פסיכולוגית התפתחותית. לדברי הממונה על ועדות השמה, רכזות הוועדה אינן מוסמכות לדרוש מהורי התלמידים מסמכים חסרים, ועליהן לפנות



אליה לצורך כך. לדברי מ"מ מנהלת המחלקה, הרכוזות מוסמכות לדרוש מהורי התלמידים מסמכים חסרים, אך יש לדאוג להדרכתן לגבי החומר שנדרש לקיום וועדה.

מ"מ מנהלת המחלקה מסרה לביקורת בהתייחסותה לממצא זה כי הנושא יטופל.

39. על אף ריבוי הטלפונים למחלקה, אין תיעוד ממוחשב של הפניות למחלקה ומעקב ממוחשב אחר סטאטוס הטיפול בפניות. לדברי מ"מ מנהלת המחלקה, רכוזות ועדת השמה מתעדות את הפניות באופן ידני במחברת. עוד הוסיפה מ"מ מנהלת המחלקה, כי מעקב ממוחשב אמנם יכול לסייע למעקב אחר עבודת המחלקה, אך יש קושי מבחינת הקלדת הנתונים למערכת ממוחשבת. יצוין, כי הביקורת מצאה בתיק ועדת השמה של אחד התלמידים טענה של עובד סוציאלי, לפיה הוא שלח לוועדת ההשמה אבחונים בשמו של תלמיד המטופל על ידיו, אך רכוזת הוועדה אמרה לאימו של אותו תלמיד, אשר ניגשה אליה לבירור סטאטוס הפנייה, כי לא ידוע לה מדוע התלמיד לא שולב במסגרת ושלא הגיע לידיה כל חומר לגביו.

מ"מ מנהלת המחלקה מסרה לביקורת בהתייחסותה לממצא זה כי אגף ארגון ותקינה יטפל בנושא זה.

40. מידע על מחלקת חינוך מיוחד מוצג באתר הרשת העירוני, ובמהלך איסוף ממצאי הביקורת הורחב מאוד המידע שבאתר, לרבות המידע החיוני בדבר המועד האחרון להגשת מסמכים לוועדת השמה. עם זאת, עדיין לא מצוינים באתר המסמכים הנדרשים לצורך קיום ועדה. כמו כן חסר באתר מידע על שעות וימי פעילות היחידה ואין דואר אלקטרוני לפניות. בשיחה של נציגי הביקורת עם מ"מ מנהלת המחלקה, הסכימה זו האחרונה כי יש להציג את רשימת המסמכים הנדרשים לצורך קיום ועדת השמה באתר האינטרנט. כמו כן היא הסכימה להצעת הביקורת כי המידעון בנושא רישום לגני ילדים יכיל אף הוא חומר בנושא חינוך מיוחד ופנייה לוועדת השמה.

מ"מ מנהלת המחלקה מסרה לביקורת בהתייחסותה לממצא זה כי אגף ארגון ותקינה החל לטפל בנושא זה.

41. מחלקת חינוך מיוחד מטפלת בנושאים רגישים ביותר, שחלה עליהם חובת סודיות. למרות זאת, המחלקה צפופה, ואין חדר לקבלת קהל שנפרד מעמדות העבודה (למעט חדר מ"מ המנהלת), כך שלא ניתן לשמור על פרטיות האנשים שמגיעים למחלקה לייעוץ.

מ"מ מנהלת המחלקה מסרה לביקורת בהתייחסותה לממצא זה כי אגף ארגון ותקינה החל לטפל בנושא זה.



42. תיקי התלמידים שנדונו בוועדה בשנתיים האחרונות, אשר מכילים מידע רגיש, מצויים בארונות נעולים בחדר ישיבות. חדר הישיבות משרת מחלקות ואורחים רבים במינהל. תיקים מלפני שנתיים מצויים בארכיב העירוני, ולדברי מ"מ מנהלת המחלקה אופן אחסון זה גורם להעדר זמינות ללקוחות, הזקוקים לאבחונים מהארכיב למשל לצורך לימודי המשך. מ"מ מנהלת המחלקה סבורה שהקמת ארכיון ממוחשב היה מסייע לעבודת המחלקה.

מ"מ מנהלת המחלקה מסרה לביקורת בהתייחסותה לממצא זה כי אגף ארגון ותקינה החל לטפל בנושא זה.

43. מ"מ מנהלת המחלקה ציינה כי הכניסה את הדואר האלקטרוני ככלי עבודה מרכזי ביצירת קשר עם גורמים בעירייה. ואכן, בפגישה עם מנהלת בית הספר ב. צוין כי מ"מ מנהלת מחלקת חינוך מיוחד נותנת מענה מידי לפניות מנהלת בית הספר באמצעות הדואר אלקטרוני. מנהלת בית הספר ב. מסרה לביקורת בהתייחסותה לטיוטת הממצאים כי:

"הקשר עם מחלקת החנו"מ נעשה באמצעות מיילים, פקס, שיחות טלפוניות ופגישות. בד"כ ישנה התייחסות הדדית מתאימה."

44. לטענת רכזות ועדות השמה, קבלת הקהל במחלקה אינה מתואמת מראש ולא מחולקת לפי ימים ושעות ספציפיות. כתוצאה מכך על מנת לקבל את האזרחים שמגיעים למחלקה מופסקת העבודה השוטפת של רכזות הוועדות. מ"מ מנהלת המחלקה מסרה כי תיוועץ באגף ארגון ותקינה לגבי הצורך בקביעת שעות קבלת קהל.

מ"מ מנהלת המחלקה מסרה לביקורת בהתייחסותה לממצא זה כי אגף ארגון ותקינה החל לטפל בנושא זה.

מערכות ממוחשבות המשמשות את המחלקה

"מערכת החינוך החדש"

45. המערכת הממוחשבת במחלקה, המשמשת לניהול ועדות השמה ושיבוץ, מכונה "מערכת החינוך החדש". שם המשתמש והסיסמה משותפים לשלוש עובדות במחלקה. בעת איסוף הממצאים על ידי הביקורת, שם המשתמש היה בן תו אחד והסיסמה בת שלושה תווים.

מנהלת מחלקת מערכות מידע ארגוניות מסרה לביקורת בהתייחסותה לטיוטת הממצאים כי:



"נושא הגדרת שם המשחמש והסיסמה במערכת טופל. כעת כל משחמש חייב להקליד שם משחמש ייחודי בן 8 עד 12 תווים וסיסמה ייחודית בת 5 תווים."

46. כפי שצוין בפרק העוסק בוועדות השמה, בעת הפקת מכתב זימון לוועדת השמה מופקת על ידי המערכת כתובת שגויה למשלוח. בתאריך 6/4/10 כתבה רכזת ועדות השמה למנהל הפרויקטים ביחידת המחשוב כי במכתב הזימון נרשמת כתובת התלמיד ולא כתובת הוריו. מנהל הפרויקטים השיב כי הוא תיקן את התוכנה בהתאם, רק במכתבי זימון לוועדות אך לא בהודעות על החלטות לעת עתה. לדברי רכזת וועדות השמה, התיקון לא בוצע כראוי, וכיום אין מספר בית בכתובת למשלוח.

מנהלת מחלקת מערכות מידע ארגוניות מסרה לביקורת בהתייחסותה לטיטות הממצאים כי:

"נושא משלוח ההודעות על פי הכתובות במערכת המחשוב יטופל בהשקעה של 4 י"ע, במהלך הרבעון הראשון של 2011."

47. בעת איסוף הממצאים לביקורת, נרשמה במערכת רק נוכחות יו"ר הוועדה והפסיכולוג שנכח בה. אולם לצורך בדיקת הקוורום הנדרש בחזרה מנכ"ל משרד החינוך יש צורך גם ברישום נוכחות נציג פיקוח החינוך המיוחד מטעם משרד החינוך. כמו כן לצורך בדיקת תקפות הוועדה יש צורך גם ברישום נוכחות מפקח כולל מטעם משרד החינוך, ונציגי המוסד החינוכי המפנה. מנהל הפרויקטים ביחידת המחשוב מסר כי ביחידתו יש כוונה לשדרג את המערכת, ובמסגרת זו ישקלו להוסיף בה דרישה להזנת שמות המשתתפים בוועדה.

מנהלת מחלקת מערכות מידע ארגוניות מסרה לביקורת בהתייחסותה לטיטות הממצאים כי:

"לצורך כך נדרש פיתוח חדש במערכת, בבסיס הנתונים, במסך הקלט ובטפסים, בהשקעה של 5 י"ע, במהלך הרבעון הראשון של 2011."

48. מספר הרישיון של הפסיכולוגים הנוכחים בדיוני ועדות השמה מוזן לעתים קרובות באופן משובש. (למשל – מס' הרישיון של הפסיכולוג א. נ. הוזן לעתים כ – 6367 ולעתים כ – 367, מס' הרישיון של א. ו. הוקלד כ – 3780, 3782, 3872; מס' הרישיון של הפסיכולוגית ע. ד. הוקלד כ – 3788, 4781, 3788 ועוד). לעתים כלל לא מוקלד במערכת מספר הרישיון. מ"מ מנהלת המחלקה מסרה, כי היא תבקש לבצע שדרוג למערכת – כך שמספרי הרישיון של הפסיכולוגים יוזנו לתוך המערכת, ורכוזת הוועדה לא תצטרך להדפיסם בכל פעם מחדש.

מנהלת מחלקת מערכות מידע ארגוניות מסרה לביקורת בהתייחסותה לטיטות הממצאים כי:

"השינוי המבוקש בוצע והחל מ 9.1.2011 ניתן לקלוט באופן ממוחשב את מספר הרישיון של פסיכולוגים במערכת."



49. לדברי מ"מ מנהלת המחלקה, אין ברשותה של הממונה על ועדות ההשמה מחשב תקין, והיא אינה משתמשת במערך החינוך החדש.

מנהלת מחלקת מערכות מידע ארגוניות מסרה לביקורת בהתייחסותה לטיטות הממצאים כי:

"ב- 9.1.2011 פנתה מ"מ מנהלת המחלקה לחינוך מיוחד במייל לרכז המחשוב וביקשה להזמין עבור הממונה על ועדות ההשמה מחשב חדש מתקציב 2011, כולל התקנה של כל מערכות המחשוב הרלוונטיות לעבודתה, רכז המחשוב מטפל בבקשה."

מ"מ מנהלת המחלקה מסרה לביקורת בהתייחסותה לטיטות הממצאים, בתאריך 16 בינואר 2011 כי:

"גם יו"ר ועדות השמה מחוברת בימים אלו למחשב ולמערך חינוך חדש."

ממשקים של "מערך החינוך החדש" עם מערכות רלוונטיות אחרות

50. לדברי רכזת ועדות השמה. במקרה של אישור זכאות לחינוך מיוחד ושיבוץ תלמיד לגן של חינוך מיוחד מועבר טופס השיבוץ ממחלקת חינוך מיוחד ליחידת הרישום בגני ילדים לצורך עדכון השיבוץ.

51. הרישום לגני ילדים בחינוך הרגיל נערך בחודשים ינואר-מרץ מדי שנה. ועדות השמה לגני החינוך המיוחד מתקיימות עד סוף חודש מאי. לדברי רכזת ועדות השמה, הורים שאינם מעוניינים בזכאות לחינוך המיוחד עלולים לרשום את ילדיהם לגני החינוך הרגיל עד לחודש מרץ, ולא לשנות את הרישום מאוחר יותר עם קבלת החלטת ועדת ההשמה. באופן זה ניתן שלא ליישם את החלטותיה המחייבות של ועדת השמה.

מנהלת מחלקת מערכות מידע ארגוניות מסרה לביקורת בהתייחסותה לטיטות הממצאים כי:

"הרישום לגני ילדים בחינוך הרגיל נערך על פי הוראות משרד החינוך ב- א' בשבט כך שבחודש ינואר נרשמים תלמידי הגנים בחינוך הרגיל לשנת הלימודים המתחילה בספטמבר. ועדות ההשמה לחינוך המיוחד נערכות במועד מאוחר יותר. אגף המחשוב פיתח לפני מספר חודשים דוח של תלמידים ששובצו לחינוך הרגיל ולאחר מכן הושמו לחינוך המיוחד, כדי שמינהל החינוך יוכל למפל בתלמידים אלו."

52. משרד החינוך חייב את הרשויות המקומיות להזין את נתוני ועדות ההשמה בתוכנה אינטרנטית שפותחה על ידי המשרד החל משנת תשע"א. על סמך דיווחי הרשויות המקומיות למשרד החינוך באמצעות התוכנה, אמורה להתבצע היערכות של משרד החינוך להקצאת משאבים לחינוך המיוחד. העירייה אינה עובדת עם התוכנה של משרד החינוך. לדברי מ"מ מנהלת המחלקה, המשך העבודה ב"מערך החינוך החדש" של העירייה במקום בתוכנת משרד החינוך נעשה בהסכמת משרד החינוך, למרות ש"מערך החינוך החדש" אינו מקושר כיום למשרד החינוך, והעברת

הנתונים למשרד החינוך מתבצעת באופן ידני. בפגישה שהתקיימה עם נציגי המשרד הוחלט על יצירת ממשק ממוחשב בין "מערך החינוך החדש" למערכת של משרד החינוך, אך הנושא עדיין בדיון בין יחידת המחשוב של העירייה לבין יחידת המחשוב במשרד החינוך.

מנהלת מחלקת מערכות מידע ארגוניות מסרה לביקורת בהתייחסותה לטיטות הממצאים כי:

"ב- 18.01.2011 התקיימה ישיבת המשך במינהל החינוך בנושא, בהשתתפות מינהל החינוך, המחשוב, או"ת והיעוץ המשפטי. בישיבה הוחלט לקיים פגישה נוספת במשרד החינוך, כדי לקדם את החליף בהקדם האפשרי. אגף המחשוב הציע להעביר נתונים למערכת משרד החינוך בממשק, על-פי תזמון שיוגדר בתאום שני הצדדים."

קובץ תלמידי החינוך המיוחד במערכת Main Frame (להלן: "מערכת MF")

53. מערכת MF מכילה את רשימת התלמידים השנתית על פי מגמה, מוסדות, כתובות וכד', ועל עדכונה אחראית מרכזת תיאום ודיווח במינהל החינוך. לדברי מרכזת תיאום ודיווח, הרשאה לכתוב במערכת MF ניתנת רק לה עצמה ולאחראית הקבצים במחלקתה, אך עובדות מחלקת חינוך מיוחד רשאיות לצפות בו. עובדות מחלקת חינוך מיוחד ביקשו הרשאה לכתוב במערכת, אך הרשאה זו טרם התקבלה.

54. חוק החינוך המיוחד חל עד גיל 21, וחלק מהתלמידים נשארים במוסדות החינוך עד הגיעם לגיל זה. למרות זאת, מערכת MF מכילה תלמידים בגילאי 3 - 18, ותלמידים מעבר לגיל 18 נמצאים במערכת MF רק אם בתי ספר שלהם עדכנו את מרכזת תיאום ודיווח באופן ידני בדבר הישגות התלמידים במוסד.

ממשק בין מערכת MF למערך החינוך החדש

55. לדברי רכזת ועדות השמה, במקרה של אישור זכאות לחינוך מיוחד בוועדת השמה ושיבוץ תלמיד למסגרת של חינוך מיוחד, מועבר טופס השיבוץ באופן ידני למרכזת תיאום ודיווח במינהל החינוך לצורך קליטת התלמיד במערכת MF ושינוי מגמת התלמיד למגמת חינוך מיוחד. העדכונים הידניים הם איטיים יותר ועלולים לעכב תהליכים כגון תשלומי אגרות חוץ והסעות, ומהווים פוטנציאל לטעויות ולאי דיוקים.

56. בבדיקת מדגם של 10 תלמידים שיש שוני בנתונייהם בין מערך החינוך החדש לבין מערכת MF בשנת תש"ע נמצא, כי שלושה תלמידים רשומים במגמת חינוך רגיל במקום במגמת חינוך מיוחד כתוצאה מטעות ברישום המגמה במערכת MF, ולמעשה הם לומדים במוסדות החינוך המיוחד. גם בהשוואה שערכה הביקורת בין נתוני מערך ההיסעים מול מערכת MF נמצאו טעויות בהזנת המגמה במערכת MF: מתוך מדגם של 18 תלמידים שנבדקו עקב שוני בנתונייהם בין שתי



המערכות, נמצאו 13 תלמידים המוזנים במערכת MF כתלמידי חינוך רגיל, ובמערכת היסעים כתלמידי חינוך מיוחד.

57. לדברי מרכזת תיאום ודיווח, לקראת סיום איסוף ממצאי הביקורת, בחודש אוקטובר 2010, החלו בהעברת ממשק ממוחשב בין מערך החינוך החדש לבין מערכת MF, ממשק שיקטין את כמות ההקלדות הידניות במערכת MF ואת הסבירות לשגיאות.

ממשק בין מערכת MF למינהל השירותים החברתיים

58. מלבד מערך החינוך החדש, ניזון קובץ התלמידים של החינוך המיוחד במערכת MF גם מנתוני מינהל השירותים החברתיים ומנתוני בתי הספר. בין המערכת המשמשת את מינהל השירותים החברתיים לבין מערכת MF אין כיום ממשק ממוחשב, ומרכזת תיאום ודיווח מעדכנת את מערכת MF בנתוני מינהל השירותים החברתיים "רק במידה ונשלחים אלינו עדכונים. עד השנה קיבלנו עדכונים ידניים שהגיעו בדואר – במידה והגיעו. השנה נערכו מספר ישיבות מול גורמי הרווחה, והתקשורת שופרה ועובדת טוב יותר – עדכונים מתקבלים דרך המייל". גם לדברי מ"מ מנהלת החינוך המיוחד, אחראית הטיפול החוץ ביתי במינהל השירותים החברתיים לא הודיעה במועד על תלמידים שהוצאו ממוסדות חינוך כתוצאה מהתערבות מינהל השירותים החברתיים.

מנהלת מינהל שירותים חברתיים מסרה לביקורת בהתייחסותה לטיוטת הממצאים כי:

"היעדר ממשק ממוחשב אכן פגם ביכולת העברת מידע בזמן אמת. ... נציין שבחודש ינואר 2011 התבצע מהלך ביוזמת אגף ארגון ותקינה לאחד את קובץ 'תלמידים' עם קובץ 'מקבלי שרות' (קטינים) במחלקות לשירותים חברתיים. המהלך בוצע באישורו של ע. א., סמנכ"ל לחפענול. הנתונים בו מצביעים על מספר הילדים המוכרים במחלקות לשירותים חברתיים שהינם תלמידי מערכת החינוך העירוני. עדיין אין גישה ישירה לקובץ תלמידים. עם זאת, אחת לחודש לערך, יקבלו המחלקות את המידע אודות התלמידים המוכרים במחלקות באשר למסגרות הלימודים/גנים בהם נמצאים."

59. לדברי מנהלת מינהל השירותים החברתיים, עד לחודש אוקטובר 2010 בערך (לקראת סיום עבודת הביקורת) שלחה חשבות מינהל השירותים החברתיים הודעה כספית למינהל החינוך על הוצאת תלמידים מחוץ לתל אביב-יפו. לאחר שהתברר למינהל השירותים החברתיים כי באופן זה נגרמת שהייה בדיווח למינהל החינוך, הוחלט על דיווח למינהל החינוך באמצעות דואר אלקטרוני. לדברי אחראית הטיפול החוץ ביתי ומנהלת תחום ילד נוער ומשפחה במינהל השירותים החברתיים, עם סיום התקנת מודול חדש במערכת הממוחשבת של מינהל השירותים החברתיים, תצא הנחייה לעובדים הסוציאליים להעביר מיידית הודעה מהמערכת למרכזת תיאום ודיווח במינהל החינוך לגבי שינוי במסגרת החוץ ביתית של תלמידים.



מנהלת מינהל שירותים חברתיים מסרה לביקורת בהתייחסותה לטיטוט הממצאים כי:

"התקנת מודול חדש במערכת הממוחשבת של מינהל השירותים החברתיים נעשתה מתוך מטרה לשכלל את העברת המידע על תלמידים שהוצאו לסידור חוץ ביתי. (בעבר הועבר המידע בכתב יד ובשיהוי ניכר). במטרה להטמיע השימוש במחשב לצורך העברת המידע, מנוסח בימים אלה נוהל שיופץ בקרב העובדים במחלקות לשירותים חברתיים ובשרות לנכויות התפתחותיות. המודול החדש יאפשר העברה מקוונת אודות השינוי במקום שהותו של התלמיד מתוך המנל"ר ישירות למייל של מרכזת תיאום ודיווח במינהל החינוך."

60. הביקורת בדקה 60 תלמידים אשר שולמו בגינם אגרות חוץ עבור שנת תשס"ט אך אינם מופיעים במערכת MF בשנה זו (פרטי הבדיקה - בפרק "שיבוץ תלמידים ותשלומים בגין תלמידי חוץ"). נמצא כי 18 מתוך התלמידים הנבדקים טופלו על ידי מינהל השירותים החברתיים ומעודכנים במערכת זו, אך כניסתם למוסד החינוכי לא עודכנה במערכת MF של מינהל החינוך.

61. לדברי מרכזת תיאום ודיווח, ממינהל השירותים החברתיים ביקשו הרשאה לצפייה במערכת MF אך ההרשאה המבוקשת לא אושרה.

מנהלת מינהל שירותים חברתיים מסרה לביקורת בהתייחסותה לטיטוט הממצאים כי:

"היעדר ממשק ממוחשב אכן פגם ביכולת העברת מידע בזמן אמת. לפני שנתיים נדרש המינהל לסוגייה. בשיבה שהתקיימה במשרדו של ח.ג. בתפקידו כס' מנהל אגף החינוך ובהשתתפות נציגת אגף ארגון ותקינה, נ.מ., הובהר הצורך בקיום ממשק זה. בשיבה זו סוכם שראשי צוותים במח' לשירותים חברתיים - 18 במספר - יקבלו הרשאה לצפות בקובץ תלמידים. אגף המחשוב תמך במהלך ואף ביצע את הנדרש לצורך מתן הרשאה זו. המינהל לשירותים חברתיים נערך לחיבור זה בכל ההיבטים. בשלב זה, נמסר לנו על ידי ח.ג. שמנהלת מינהל החינוך סברה כי אין זה נכון לחשוף את קובץ התלמידים לגורמים נוספים על אלה הקיימים ומשום כך מהלך זה לא יצא אל הפועל. בתוך כך."

ממשק בין מערכת MF לבתי הספר ולמשרד החינוך

62. לדברי מרכזת תיאום ודיווח, עדכון מצבת התלמידים על ידי בתי הספר נעשה בעבר באמצעות מכתבים שנשלחו בדואר באופן אקראי

63. לדברי מנהלת בית ספר ב. בית הספר הודיע טלפונית על עזיבת תלמידים למרכזת תיאום ודיווח, ואין לכך תיעוד. עוד הוסיפה המנהלת, כי בית הספר לא קיבל מהעירייה מצבת תלמידים לעדכון במשך שלוש השנים האחרונות, ורצוי היה שמרכזת תיאום ודיווח תעביר לבית הספר טופס רשמי למילוי בגין ילדים שעזבו. לדברי מ"מ מנהלת מחלקת חינוך מיוחד, בבית הספר הנדון לא עדכנו את מרכזת תיאום ודיווח על עזיבת תלמידים, וכתוצאה מכך נמצא במערכת MF מספר תלמידים בלתי סביר. כמו כן, לביקורת נמסר מכתב שנשלח ממרכזת תיאום ודיווח למ"מ מנהלת מחלקת



חינוך מיוחד מתאריך 18.7.10, לפיו למחלקת היסעים נמסרה רשימת תלמידים מבית ספר ב. בה נמחקו 9 תלמידים, מבלי שדבר עזיבתם דווח למרכזת תיאום ודיווח. בבדיקת הביקורת נמצאו 2 תלמידים שנרשמו במערכת MF כלומדים בבית ספר ב. בשנת תשס"ט, על אף שעזבו קודם לכן או בתחילת שנת הלימודים.

64. לדברי מרכזת תיאום ודיווח, החל משנת תשע"א (לקראת סיום עבודת הביקורת) מתקבלים נתונים למערכת MF גם ממערכת המנב"ס של משרד החינוך, המכילה את מצבת התלמידים כפי שמעדכנים אותה בבתי הספר. הביקורת קיבלה מבית ספר ב. את מצבת התלמידים בבית הספר בשנת תשע"א ואת רשימת העוזבים של בית הספר, והשוותה אותן לנתוני מערכת MF בשנת תשע"א. במצבת התלמידים שנמסרה לביקורת מבית הספר בתאריך 16/11/10 נמצאו 121 תלמידים. בקובץ MF הכולל את תלמידי בית הספר, שנמסר לביקורת בתאריך 22/11/10, נמצאו 130 תלמידים. כלומר גם לאחר הכנסת הממשק הממוחשב בין מערכת MF למערכת המנב"ס יש בעיה בעדכון רשימת התלמידים ועזיבתם במערכת MF.

מנהלת בית ספר ב. מסרה לביקורת בהתייחסותה לטיטוט הממצאים כי:

"המוזכרה שמטפלת במנב"ס שולחת מצבת תלמידים בכל פעם שיש תלמיד העוזב את ביה"ס או מתקבל לביה"ס, כמו - כן כל שינוי מדווח לה. מקובץ תלמידים בעת"א ע"י פקס כל התכתובת מחויקת בחיק" עת"א תלמידים". אם ישנה בעיה ויש שינוי בנהלים או התייעלות אנו מוכנים לנהוג לפי כל הנהלים הנדרשים. אנו מודעים לבעיה המתעוררת מדי פעם עם מערכת MF ומוכנים לכל הדרכה ושינוי בנושא זה. חשוב לנו להקפיד ולהתנהל עפ"י הנהלים הנכונים. בית הספר מוכן לפעול בהתאם לכל הוראה והדרכה שיינתנו על ידי הגורמים הממונים."

הקשר בין מחלקת חינוך מיוחד לבין מינהל השירותים החברתיים

65. לדברי מנהלת תחום ילד, נוער ומשפחה במינהל השירותים החברתיים, מינהל השירותים החברתיים מטפל בכ-12,000 ילדים בסיכון, חלקם ילדים בעלי צרכים מיוחדים. כ-2,000 ילדים נחשבים ילדים בסיכון גבוה, וחלקם מועברים למסגרת חוץ ביתית (פנימיות ומשפחות אומנה), לאחר החלטת ועדה לתכנון תוכניות טיפול והערכה או לאחר החלטת בית משפט. העברת הילד למסגרת חוץ ביתית גוררת לעתים את העברתו גם מהמסגרת החינוכית בו למד ואת השמתו במסגרת לימודית בפנימייה או במסגרת לימודית אחרת בסביבת המסגרת החוץ ביתית.

66. החלטת ועדת ההשמה הנערכת בעיר תל אביב-יפו מחייבת את הרשות בה נמצאת הפנימייה או משפחת האומנה (להלן: "הרשות הקולטת") אולם השיבוץ יהיה באחריות הרשות הקולטת, כאמור בסעיף 3.11.5 לחזור מנכ"ל משרד החינוך הוראת קבע ס/8(ב) סעיף 1.2-36 העוסק ב"ישום חוק החינוך המיוחד: ועדת שילוב מוסדית, ועדת השמה וועדת ערר" (להלן: "חזור ועדת השמה"). לדברי נציגות מינהל השירותים החברתיים, העובדים הסוציאליים מודעים רק לשם



הפנימייה בה משובץ הילד, אך אין בידיהם נתונים על בית הספר בו התלמיד משובץ על ידי הרשות הקולטת (אם הילד אינו לומד במסגרת הפנימייה). כתוצאה מכך גם למינהל החינוך אין נתונים על בית הספר בו משובץ הילד, עד לקבלת דרישת התשלום מבית הספר.

מנהלת מינהל השירותים החברתיים מסרה לביקורת בהתייחסותה לטיטות הממצאים כי:

"כיום אין במנל"ר הנתון שמערכן לגבי הישוב בו נמצאת פנימייה/משפחה אומנת. אנו נפעל להכנסת נתון זה בסד הנתונים במנל"ר. באופן זה, כאשר יועבר מידע מקוון על השמת ילד במסגרת חוץ ביתית יהיה גם המידע על הישוב בו נמצאת המסגרת. לו"ז לביצוע: 1/3/11."

67. לדברי מ"מ מנהלת מחלקת חינוך מיוחד, העובדים הסוציאליים והאחראית לטיפול החוץ ביתי אינם מודיעים למחלקה מראש, ואף לא תוך זמן סביר בדיעבד, על עזיבת תלמידים את מוסדות החינוך שלהם עקב התערבות מינהל השירותים החברתיים. לדברי רכות ועדות השמה, רק לאחרונה התחיל מינהל השירותים החברתיים לעדכן את מחלקת החינוך המיוחד בדבר שינוי במוסדות החינוך בהם לומדים הילדים שבטיפולו.

מנהלת מינהל השירותים החברתיים מסרה לביקורת בהתייחסותה לטיטות הממצאים כי:

"בהתאם לנוהל החדש שיוטמע בקרוב במחלקות לשירותים חברתיים... נתונים על עזיבת ילדים את המסגרת החוץ ביתית וחזרתם לקהילה יוזנו באמצעות המנל"ר ויועברו ישירות באופן מקוון למרכזת תיאום ודיווח במינהל החינוך. לו"ז לביצוע: 1/3/11."

68. תלמידי חינוך מיוחד הנמצאים בפנימיות, ואשר מופנים לוועדת השמה (ועדה ראשונה או ועדה חוזרת מדי שלוש שנים), צריכים לקבל אבחון פסיכולוגי מהשירות הפסיכולוגי החינוכי. רכות ועדות השמה מסרה לביקורת כי קיימת אי בהירות לגבי שאלת האחריות ללקיחת ילדי הפנימיות לאבחון בשירות הפסיכולוגי החינוכי: האם האחריות מוטלת על העובד הסוציאלי המטפל בילד או על מדריכי הפנימייה. כתוצאה מכך עלולים הילדים "ליפול בין הכיסאות". לדברי נציגות המינהל לשירותים חברתיים, כאשר עולה הצורך באבחון יתקיים דיאלוג בין הפנימייה לבין המחלקה הרלוונטית במינהל השירותים החברתיים ותתקבל החלטה משותפת מיהו הגורם המתאים לקחת את הילד לאבחון.

מנהלת מינהל השירותים החברתיים מסרה לביקורת בהתייחסותה לטיטות הממצאים כי:

"אכן מתקיים דיאלוג בין המחלקה לשירותים חברתיים והפנימייה בה שווה הקטין ומתקבלת החלטה עניינית באשר לליווי של הילד. בנסיבות אלה לא קיים חשש ש"הילד יפול בין הכסאות."



69. לדברי מנהלת מינהל השירותים החברתיים, רק במקרים מעטים מבקשים עובדים סוציאליים להפנות תלמיד לוועדת השמה. על פי רוב, בקשה לוועדת השמה מתקבלת מתוך מינהל החינוך. על כן, בקרב עובדי מינהל השירותים החברתיים אין מודעות גדולה להליך ההפניה לוועדת השמה ולדרישותיו (המסמכים הנדרשים והמועדים הקובעים לקיום ועדה). לדעת מנהלת מינהל השירותים החברתיים, ראוי שהממונה על ועדת השמה במחלקת חינוך מיוחד תעביר למינהל השירותים החברתיים הנחיות בקשר להליך של הפניית תלמידים לוועדת השמה. **"גם אם בעבר הועברו הנחיות אלו, הרי שהן לא הועברו בחמש השנים האחרונות, ומן הראוי לרענן הנחיות אלה עבור עשרות העובדים החדשים במערכת שלנו."**

מנהלת מינהל השירותים החברתיים מסרה לביקורת בהתייחסותה לטיוטת הממצאים כי:

"הסעיף מבטא כראוי את עמדת מינהל השירותים החברתיים כפי שנוסחה בתגובה לטיוטת דו"ח המבקר."

70. לדברי מנהלת מינהל השירותים החברתיים: **"אנו מתריעים על כך שמשרד החינוך אינו מאפשר לקיים ועדות השמה החל מחודש מאי עד חודש אוקטובר, דבר הגורם נזק ממשי לילדים רבים אשר ממשיכים ללמוד במסגרת חינוכית אשר אינה הולמת את צרכיהם. אנו מודעים לכך שהמינהל (מינהל החינוך) שותף לרעתנו זו."** לדברי מנהלת תחום ילד נוער ומשפחה במינהל השירותים החברתיים, כאשר מינהל השירותים החברתיים מאתר פנימייה מתאימה עבור ילד שבטיפולו, עלולה להימצא אי התאמה בין קוד הלקות בו מטפלת הפנימייה לקוד הלקות בו אופיין הילד בוועדת השמה. על מנת להגיש את התלמיד שוב לוועדת השמה ולבקש לשנות את קוד הלקות של הילד, נאלצים נציגי מינהל השירותים החברתיים להמתין מספר חודשים בשל ההגבלה על מועדי ועדת ההשמה, ובינתיים הילד נשאר במסגרת שאינה מתאימה לו.

מנהלת מינהל השירותים החברתיים מסרה לביקורת בהתייחסותה לטיוטת הממצאים כי:

"סעיף זה מבטא כראוי את עמדת המינהל לשירותים חברתיים ואנו מקווים שיחול שינוי במדיניות משרד החינוך כך שניתן יהיה לקיים ועדת השמה בכל ימות השנה."

71. בבדיקת תיקי ועדות השמה נמצא על ידי הביקורת דו"ח סוציאלי של תלמיד שהוגש לוועדת השמה, ושעל פניו נכתב **"דחוף הוועדה היום"**. לדברי מנהלת מינהל השירותים החברתיים, דוחות סוציאליים מגיעים לעתים באיחור לוועדה משום שלעתים מועברת ההודעה על קיום הוועדה ממחלקת חינוך מיוחד למינהל השירותים החברתיים בהתראה קצרה מאוד (10 ימים לפני הוועדה ופחות מכך). בנוסף לכך, מדובר בתהליך ממושך משום שההודעה על הוועדה מועברת ממחלקת חינוך מיוחד למטה מינהל השירותים החברתיים, ועל המטה להפיצה לכל המחלקות, על מנת שיעבירו את ההודעה לעובדים הסוציאליים שמטפלים בילדים. העובדים הסוציאליים ממלאים את הדו"ח הסוציאלי ומעבירים אותו למחלקת חינוך מיוחד. לדברי מנהלת מינהל השירותים



החברתיים: "כפי שעשינו בעבר, נשמח לשבת שוב עם עמיתנו בחינוך המיוחד ולחשוב על תרשים זרימה יעיל יותר שיבטיח את הגנת הדו"ח הסוציאלי לפני קיום הוועדה."

עוד הוסיפה מנהלת מינהל השירותים החברתיים כי:

"בהמשך לכתוב בסעיף זה נציין רק שככל שכל תהליכי ההשמה של החינוך המיוחד יעברו תהליך של מחשוב ניתן יהיה להתמודד באופן יעיל יותר בכל הקשור לתרשימי זרימה בין שני המינהלים בנושא העברת מידע. כיום, כפי שצויין במסמך התגובות לטייט דוח המבקר, העברת המידע תלויה במוכרות ובדואר עירוני."

72. לדברי מנהלת מינהל השירותים החברתיים, נמסר לה כי לעתים בוועדת ההשמה לא קוראים את הדו"ח הסוציאלי על הילד, למרות שהנתונים על הרקע הסוציו-אקונומי של הילד עשויים לעזור בקבלת ההחלטה. כמו כן לדבריה, לעתים אין נותנים את רשות הדיבור לעובד הסוציאלי המגיע לוועדה או שאין מתחשבים בדעתו, למרות היכרותו עם התלמיד.

73. לדברי נציגות מינהל השירותים החברתיים, ועדות ההשמה נקבעות מראש על ידי מחלקת חינוך מיוחד, ללא התייעצות ותיאום עם המינהל, ואין מתחשבים בעובדים הסוציאליים בעת קביעת מועד הוועדה.

מנהלת מינהל השירותים החברתיים מסרה לביקורת בהתייחסותה לטייט הממצאים כי:

"אנו עומדים מאחורי אמירה זו. לוח הזמנים של ועדות ההשמה נמסר לנו כעובדה ועלינו להתאים עצמנו ללו"ז זה. למצער, לא תמיד פנוי עובד סוציאלי להתאים עצמו ללו"ז הגם שמאמץ רב מושקע להגיע לוועדה."

74. לדברי מנהלת מינהל השירותים החברתיים, נשקלה במינהל אפשרות לתוספת משרה לעובד שיעסוק רק בוועדות השמה. עובד כזה יוכל להיות נוכח ברוב ועדות ההשמה (בניגוד למצב כיום), אולם קיים חשש כי תרומתו לא תהיה רבה, עקב אי היכרותו עם התלמיד. עובד כזה יוכל לתרום בעיקר לאיתור בעיות חדשות.

מנהלת מינהל השירותים החברתיים מסרה לביקורת בהתייחסותה לטייט הממצאים כי:

"השתתפות עובד סוציאלי בוועדת השמה מחוייבת על פי חוק. כפי שתואר בפני צוות מבקר העירייה, נוסו, במהלך השנים מודלים שונים על מנת לעמוד בדרישות החוק. לכל מודל שהופעל, כולל זה הנוכחי, נמצאו יתרונות וחסרונות. הקצאת עובד יחודי לנושא הינה אפשרות שהועלתה על ידי מינהל השירותים החברתיים כמו גם על ידי עמיתנו במחלקה לחינוך המיוחד. הגם שקיים נושא היכרות האישי עם הילד הנדון בוועדה, עדיין, אין ספק שעובד שמושקע כולו בנושא ועדות ההשמה ישכיל למצוא פתרונות להיעדר היכרות האישי. כמו כן, עשויים חלק ניכר מהבעיות הקיימות כיום להפתר. אם כן, למרות המגבלות או סבורים שיש לשאוף לדון בבחינת המודל של עו"ס ייעודי כפונקציה חדשה לוועדות השמה לחינוך המיוחד."

**הקשר בין המחלקה לבין משרד החינוך**

75. בתקופתה של מנהלת מחלקת חינוך מיוחד לשעבר לא התנהלו פגישות חודשיות בין הנציגות. מ"מ מנהלת המחלקה מדווחת על קשר תקין עם מפקחי החינוך המיוחד בכל המגורים, אולם עם מפקח החינוך המיוחד במגזר הערבי מתנהל בעיקר קשר טלפוני.
76. לדברי מ"מ מנהלת המחלקה, לגבי חלק מהנושאים יש חלוקת סמכויות ברורה בין העירייה לבין משרד החינוך: משרד החינוך ממנה מנהלים ומורים והעירייה אחראית על מינוי סייעות ותפעול בית הספר. לדבריה מתקיים כיום דיאלוג לגבי שעות יוחא"י, נושא שהיה שנוי במחלוקת בתקופתה של מנהלת המחלקה לשעבר.

הקשר בין המחלקה לבין בתי הספר

77. בפגישות הביקורת עם מנהלי בית הספר ב. ונ., הביעו מנהלי בית הספר את שביעות רצונם מהקשר עם המחלקה. עם זאת, לדברי מנהלת בית הספר ב., כאשר נשלח לה טופס שיבוץ לצורך קליטת תלמיד חדש בבית הספר, לא נשלחים לה פרטים ליצירת קשר עם התלמיד ומשפחתו ומידע על התלמיד. לדבריה, מסירת פרטים אישיים ומידע על התלמיד חיוניים על מנת שבית הספר יוכל ליצור קשר חינוכי-טיפולי מייד עם המשפחה, לקראת כניסתו לבית הספר.
- מ"מ מנהלת המחלקה מסרה לביקורת בהתייחסותה לממצא זה כי הנושא יטופל.

לתשומת לב:

התייחסויות המבוקרים ואחרים לטיטוט ממצאי הביקורת בשלב אימות הממצאים, מצורפות לדוח בפרק הנספחים, ומהוות חלק בלתי נפרד מדוח הביקורת. הנספחים להתייחסויות (אם צורפו) שמורים במשרד מבקר העירייה.

נספח א – התייחסות רכות או"ש ותקינה 9.1.2011.

נספח ב - התייחסות מנהלת מחלקת חינוך מיוחד 16.1.2011.

נספח ג - התייחסות מנהלת מחלקת מערכות מידע ארגוניות מתאריך 18.1.2011.

נספח ד - התייחסות מנהלת בית ספר ברושים מתאריך 20.1.2011.

נספח ה - התייחסות מנהלת מינהל השירותים החברתיים מתאריך 27.1.2011.

נספח ו - התייחסות מנכ"לית יובל חינוך 20.2.2011.

נספח ז - התייחסות מנהל בית ספר נתיב מתאריך 16.3.2011.

מסקנות

מיצוי מנהלת מחלקת חינוך מיוחד

78. נכון למועד הפצת טיוטת הדוח, טרם מונה מנהל מחלקה חדש למחלקת חינוך מיוחד, למרות שחלפו כאחד עשר חודשים ממועד סיום תפקידה של מנהלת המחלקה לשעבר. למרות, שעל פי חות דעת השירות המשפטי ניתן לאייש משרה באמצעות עובד ממלא מקום למשך פרק זמן שלא יעלה על שנה, סבורה הביקורת כי יש טעם לפגם למנות מ"מ למשרה עירונית משך תקופה ארוכה. ראוי לציין כי במקרה דנן אף טרם פורסם, נכון למועד הפצת טיוטת הדוח, מכרז לתפקיד.
79. למרות שמ"מ המנהלת אינה עונה לדרישות מרכזיות במכרז הקודם שפורסם לתפקיד מנהל המחלקה (ותק בחינוך המיוחד של 5 שנים, ידע בתחומי החינוך המיוחד וניסיון פדגוגי עם תלמידים בעלי צרכים מיוחדים), מונתה הנ"ל למלא תפקיד זה.

ניהול תקציב החינוך המיוחד

80. השוואה שערכה הביקורת בין הרישומים בספרי הנה"ח של העירייה לשנת 2009, בנוגע לפרויקט יוחא"י, לבין הרישומים בספרי הנה"ח של יובל חינוך בנוגע לאותו פרויקט באותה שנה, העלתה כי קיים שוני בין הרישומים. בספרי העירייה נרשמו הוצאות הגבוהות בכ- 220 אלש"ח.
81. בתקופה בה ניהלה את המחלקה המנהלת לשעבר, לא הוגדר מראש אופי הפעילות במסגרת תקציב יוחא"י (כשניים וחצי מליון ש"ח). כמו כן, חלוקת הכספים בין מוסדות החינוך המיוחד בוצעה לפי שיקול דעתה הבלעדי, מבלי לקבוע קריטריונים ברורים. הדבר נוגד מינהל תקין ועלול היה ליצור אפליה בין המוסדות.
82. לקראת שנה"ל תשע"א, חולקו כספי תקציב יוחא"י בין מוסדות החינוך המיוחד, על ידי צוות שבחן ואישר את התוכניות שהוגשו על ידי מנהלי מוסדות החינוך המיוחד. לדעת הביקורת, הואיל והרכב הצוות לא כלל גורם מקצועי בעל ידע וניסיון בתחום החינוך המיוחד, קיים חשש לחלוקת כספים שחסרה שיקולים מקצועיים. כמו כן, קיים חשש להקצאת כספים לא נאותה לחלק ממוסדות החינוך, לאור העובדה שהצוות אישר באותם מקרים תוכניות, שיעדיהן לא הוגדרו באופן מלא.
83. העובדה שמ"מ מנהלת המחלקה (שהינה חברה בצוות המאשר את חלוקת כספי יוחא"י), לא ידעה להשיב לביקורת לאיזו מטרה יועדו כספים שחולקו למוסדות החינוך המיוחד בגין "שעות ניהול" וכן מדוע חולקו רק לחלק מהמנהלים, מעידה לדעת הביקורת, על כך שהצוות לא בחן לעומק את פרטי כל ההצעות, בטרם גיבש החלטתו בנוגע אליהם.



84. העדר חתימה של ארבעה מנהלי מוסדות חינוך על תוכניות שהגישו לניצול שעות יוחא"י ושל מ"מ מנהלת המחלקה על אותן תוכניות, פוגע בתייעוד התהליך ומקשה על היכולת לדעת איזו תוכנית אושרה בסופו של דבר.
85. אי קיום מעקב ופיקוח משמעותיים על ידי מנהלת המחלקה, אחר אופן ניצול כספי שעות יוחא"י על ידי מוסדות החינוך המיוחד, עלול לגרום לכך שבחלק מהמקרים ינוצלו הכספים למטרות שלא לשמן נועדו, מבלי שהמחלקה תדע על כך.
86. החזר הוצאות נסיעה לעובד, מכספי פרויקט יוחא"י, למרות העובדה שהעובד כבר מקבל החזר עבור אותן הוצאות נסיעה גם במסגרת עבודתו השוטפת, גורם לכפל תשלום לעובד ומעיד על חוסר בקרה אחר פרטי דיווחי העובדים המועסקים בפרויקט.
87. אי דיווח מדוייק על שעות נוכחותו של הפסיכיאטר בבית הספר נ. ואי מסירת דיווח מלא על הנושאים בהם עסק ו/או תלמידים בהם טיפל (בדיווחיו אין מועד הגעה ועזיבה, אין פירוט על תלמידים שטופלו וכו'), מקשים על היכולת של הגורמים העירוניים לבקר ולפקח על אופן ניצול הכספים המוקצים לנושא זה.
88. אישור תקציב לפרויקטים המיוחדים הנערכים בבתי הספר, בשלב מאוחר יחסית בשנת הלימודים, עלול להקשות על תפקוד בתי הספר, ולאצמם לעבוד עם מערכת שעות זמנית עד לקבלת האישור.

נהלים במחלקה

89. חוסר בנהלים שיש בהם כדי להנחות את עובדי המחלקה הן בנוגע לתהליכי עבודה והן בנוגע לסמכויותיהם, גורם לכך שלא קיים סטנדרט מנחה, אחיד וברור לדפוסי עבודה נדרשים, ולפיכך, יעילות העבודה במחלקה נפגמת.

מתן שירות לציבור על ידי המחלקה

90. למרות הכמות הגדולה של השיחות הטלפוניות במחלקה, אין אפשרות לניטור של השיחות הטלפוניות, כך שיתאפשר למנהלת המחלקה לערוך בקרה על כמות השיחות שנענו ושנדחו ועל זמן ההמתנה למענה.
91. אי מתן הדרכה לאחראיות למענה טלפוני ולמתן שירות לתושבים, והעדר נוהל מפורט לגבי סמכויות העובדות למתן מענה ולגבי החומר הנדרש לצורך קיום ועדת ההשמה – עלולים לגרום למתן מענה שגוי לפונים למחלקה, שלעיתים עלול להיות בעל השלכה קשה על אופן הטיפול בתלמידים.



92. העדר תיעוד ממוחשב של הפניות למחלקה והעדר מעקב ממוחשב אחר סטאטוס הטיפול בפניות אלה עלולים לפגוע במתן השירות לתלמידים וביכולת הבקרה על אופן הטיפול בתלמידים.
93. אי הצגת מידע אודות שעות וימי פעילות היחידה באתר האינטרנט העירוני, ואי הצגת כתובת של דואר אלקטרוני לפניות הציבור - מפחיתים את נגישות שירותי היחידה לתושבים.
94. חוסר במידע אודות מחלקת חינוך מיוחד ואודות תהליך ההשמה באתר האינטרנט העירוני, במידעו לרישום גנים ובאמצעים נוספים - מקשה על התמצאות התושב בהליך הסבוך של הכנה לוועדה, ועלול לגרום לאי היערכות התושב לוועדה במועד. הצגה מירבית של המידע באתר האינטרנט ובאמצעים נוספים יכלה לצמצם פניות טלפוניות ואישיות מיותרות לעובדות המחלקה, ולהפחית מהעומס המוטל עליהן.
95. הצפיפות במחלקה והעדרו של חדר מיוחד לקבלת קהל (הנפרד מעמדות העבודה) - אינם מאפשרים שמירה על פרטיות התושבים המגיעים למחלקה לצורך ייעוץ וסיוע, וזאת למרות שמדובר בנושא רגיש ביותר.
96. אי הגדרת שעות קבלת קהל במחלקה עלולה לפגוע בעבודה השוטפת של רכזות הוועדה.

"מערך החינוך החדש"

97. בעת איסוף הממצאים על ידי הביקורת, לצורך כניסה למערכת הממוחשבת במחלקה ("מערך החינוך החדש") היה צורך בהקלדת שם משתמש בן תו אחד וסיסמה בת שלושה תווים. הדבר פוגם ברמת אבטחת הנתונים הרגישים של המערכת.
98. הזנת מספרי רישיון שגויים של הפסיכולוגים ב"מעריך החינוך החדש" עלולה להקשות על זיהוי חד ערכי של הפסיכולוגים שנכחו בישיבות הוועדה ועל בקרת הנתונים במערכת. הזנה ידנית של מספר הרישיון של כל פסיכולוג עבור כל ישיבה מחדש (במקום שמספר הרישיון יופיע אוטומטית) מעלה את הסיכון לטעויות בהקלדה ומבזבזת את זמנן של רכזות הוועדה.
99. לממונה על ועדת השמה לא היה בעת הביקורת מחשב תקין, ולא היתה לה גישה למעריך החינוך החדש. כתוצאה מכך, לא היה באפשרותה לבדוק ולנתח את נתוני ישיבות הוועדה באופן יעיל.

קובץ תלמידי החינוך המיוחד במערכת MF

100. הזנת נתוני תלמידי החינוך המיוחד מעבר לגיל 18 למערכת MF מתבצעת רק אם בתי הספר בהם הם לומדים, עדכנו באופן ידני את מרכזת תיאום ודיווח, בדבר הישגותם במוסד. כתוצאה מכך, נתונים אודות תלמידים רבים בחינוך המיוחד (בו לומדים עד גיל 21) שלא דווח עליהם באופן יזום על ידי מנהלי מוסדות החינוך, אינם מוזנים למערכת MF. הדבר פוגם בניהול ובבקרת פעילות מחלקת היסעים, מחלקת חינוך מיוחד וכו'.



101. עדכון ידני של מערכת MF (קובץ תלמידים) בנתוני תלמידי החינוך המיוחד מ"מערך החינוך החדש" (כפי שהתקיים בעת איסוף ממצאי הביקורת) הוא איטי יותר מממשק ממוחשב בין המערכות הללו ועלול לגרום לטעויות ולאי דיוקים. ואכן, בהשוואת נתוני מערכת MF מול נתוני "מערך החינוך החדש" ומערכת היסעים נמצאו טעויות שאירעו עקב הזנה ידנית מוטעית. טעויות בהזנת נתונים במערכת MF עלולות לגרום לטעויות בבדיקת תשלומי תלמידי חוץ, לבעיות בפעילות ההיסעים ועוד.

102. בין המערכת המשמשת את מינהל השירותים החברתיים לבין מערכת MF אין כיום ממשק ממוחשב, ועל כן לא תמיד מועברים למינהל החינוך בזמן אמת נתונים אודות תלמידים שהוצאו ממוסדות חינוך על ידי מינהל השירותים החברתיים. כתוצאה מכך עלולים להיפגע המעקב של מינהל החינוך אחר הטיפול בתלמידים, הסדרת מערך ההיסעים, ובדיקת תשלומים עבור תלמידי החינוך המיוחד הלומדים מחוץ לעיר.

103. מצבת התלמידים במערכת MF של העירייה לא עודכנה באופן שוטף על ידי בתי הספר. העדכונים בוצעו בעבר באמצעות שיחות טלפון או מכתבים שנשלחו למחלקה. כתוצאה מכך לא תמיד עודכנה מערכת MF לגבי התלמידים שעזבו את מוסד החינוכי, והדבר גרם לפגיעה במערך ההסעים, במעקב אחר הטיפול בתלמידים ועוד. לביקורת נמסר, לקראת סיום איסוף ממצאיה (בתחילת שנת הלימודים תשע"א) כי בעירייה החלו בהעברת ממשק ממוחשב בין מערכת המנב"ס של משרד החינוך (הכוללת את נתוני תלמידי בתי הספר) לבין מערכת MF של העירייה. יחד עם זאת, מבדיקה שערכה הביקורת בחודש נובמבר 2010, עולה כי עדיין קיימת בעיה בעדכון רשימת התלמידים במערכת MF (פער של 9 תלמידים בין נתוני בית הספר ב. לבין נתוני מערכת MF).

הקשר בין מחלקת חינוך מיוחד לבין מינהל השירותים החברתיים

104. אי עדכון מחלקת החינוך המיוחד בדבר הוצאת תלמידים ממוסדות חינוך על ידי מינהל השירותים החברתיים, עלול לגרום לפגיעה במעקב של מינהל החינוך אחר הטיפול באותם תלמידים, וכן לפגיעה ביכולת בדיקת התשלומים בגין תלמידי החינוך המיוחד הלומדים במוסדות חוץ.

105. חלק מעובדי מינהל השירותים החברתיים אינם מודעים לדרישות הליך הפניית תלמידים לוועדת השמה (המסמכים הנדרשים והמועדים הקובעים לקיום ועדה). הדבר עלול לפגוע בתלמידים המטופלים על ידי מינהל השירותים החברתיים והזקוקים להשמה במסגרות החינוך המיוחד (בבדיקת מדגם תיקים נמצא מקרה בו נגרמה פגיעה כזו).

106. איחורים בהגשת הדוחות הסוציאליים לוועדת השמה, על ידי עובדי מינהל השירותים החברתיים עלולים לגרום לכך שחברי הוועדה יקבלו החלטות מבלי שיספיקו לעיין בדוחות הסוציאליים, הכוללים מידע רלוונטי העשוי להשפיע על החלטתם.



107. בהתבסס על דברי מנהלת מינהל השרותים החברתיים, חברי ועדת השמה אינם קוראים לעיתים את הדוח הסוציאלי המוגש להם, למרות שנתוני הדוח עשויים לעזור בקבלת ההחלטה בדבר השמתו של תלמיד. כמו כן, לעתים אין נותנים את רשות הדיבור לעובד הסוציאלי המגיע לוועדה או שאין מתחשבים בדעתו, למרות היכרותו עם התלמיד והמידע שהוא יכול לתרום לצורך קבלת החלטה מושכלת.

108. אי תיאום מראש של ישיבות ועדת ההשמה עם נציגי מינהל השרותים החברתיים, גורם לעיתים להיעדרות העובדים הסוציאליים מהוועדות. כתוצאה מכך, עלול להימנע מידע חשוב מחברי הוועדה בדבר מצבם הסוציו-אקונומי של התלמידים הנדונים בוועדה.

109. עקב מחסור בכוח אדם, לא היקצה מינהל השרותים החברתיים עובד סוציאלי מטעמו, שישתתף בכל או ברוב ישיבות ועדת השמה. כתוצאה מכך, במקרים בהם לא משתתף נציג ממינהל השרותים החברתיים, לא מאותרות בעיות שצריכות להיות מטופלות במינהל השרותים החברתיים, ומהוועדה נמנע גורם מקצועי שהיה בידיו לסייע לה.

הקשר בין המחלקה לבין משרד החינוך

110. בעבר לא התנהלו פגישות סדירות בין מנהלת מחלקת חינוך מיוחד לבין מפקחת החינוך המיוחד של משרד החינוך, דבר שהקשה על שיתוף הפעולה בין העירייה למשרד. לדעת הביקורת, שיתוף פעולה בין הצדדים הנ"ל חיוני מאוד לפעילות תקינה של מערך החינוך המיוחד.

111. ישנם נושאים לגביהן לא ברורה חלוקת הסמכויות בין העירייה למשרד החינוך (כגון הקצאת שעות יוחא"י – לגביהן היו ויכוחים בין מנהלת המחלקה לבין מפקחת החינוך המיוחד). הסדרת סמכויות ברורה חיונית לצורך מניעת אי בהירות וויכוחים, ולצורך קיום פעילות תקינה של מערך החינוך המיוחד.

הקשר בין המחלקה לבין בתי הספר

112. לקראת קליטתו של תלמיד חדש בבית ספר לחינוך מיוחד, לא נשלחים לבית הספר מידע על התלמיד ופרטים המאפשרים יצירת קשר עמו ו/או עם משפחתו. כתוצאה מכך, נמנעת מבית הספר היכולת ליצור קשר חינוכי-טיפולי מידי עם המשפחה, לקראת כניסתו לבית הספר.

המלצות

מינוי מנהלת מחלקת חינוך מיוחד

113. יש לפרסם מכרז לאיוש תפקיד מנהל/ת מחלקת חינוך מיוחד בהקדם.

**ניהול תקציב החינוך המיוחד**

114. יש לערוך התאמה בין היתרה המופיעה בספרי הנה"ח של העירייה בנוגע לסך העלויות של פרויקט יוחא"י בשנת 2009, לבין היתרה המופיעה בספרי הנה"ח של "יובל חינוך" בנוגע לאותו פרויקט באותה שנה.
115. יש לקבוע, בהתאם לבדיקה ושיקול דעת של גורמים מקצועיים יעד ברור וקריטריונים אחידים לחלוקת כספי פרויקט שעות יוחא"י. מומלץ כי לצוות המאשר את התוכניות לחלוקה זו, יוזמן גורם בעל ידע וניסיון מקצועי בתחום, וכי בתוכניות שיאושרו יפורט היעד לכל הכספים שהוקצו, והן תחתמנה הן על ידי מנהלת המחלקה או מ"מ והן על ידי מנהלי המוסדות המקבלים את הכספים.
116. יש להבהיר למנהלי בתי הספר את הכללים להגשת דרישת תשלום בגין נסיעות הקשורות ל"שעות ניהול" במסגרת פרויקט שעות יוחא"י.
117. באחריות מנהלת מחלקת חינוך מיוחד להדק את הפיקוח על אופן ניצול כספי פרויקט שעות יוחא"י, כדי לוודא שהכספים ינוצלו על ידי מנהלי מוסדות החינוך, למטרות שלשמן נועדו.
118. על מחלקת חינוך מיוחד להקפיד לקבל מבית הספר נ. דיווחי שעות נוכחות מפורטים של הפסיכיאטר בבית הספר, ודיווחים בדבר אופן ביצוע תפקידו, וזאת כדי לאפשר פיקוח נאות לגבי ניצול הכספים שנועדו למטרה זו.
119. על מחלקת חינוך מיוחד לאשר את חלוקת תקציב פרויקטים מיוחדים לבתי הספר מוקדם ככל הניתן, על מנת שלא לפגוע בפעילותם התקינה של בתי הספר.

נהלים במחלקה

120. מן הראוי שפעילות מחלקת חינוך מיוחד תוסדר בנהלים כתובים ומפורטים, הן לצורך הבהרת סמכויות העובדים, והן לצורך הבהרת תהליכי העבודה הנדרשים במחלקה.

מתן שירות לציבור על ידי המחלקה

121. עקב הכמות הגדולה של השיחות הטלפוניות במחלקת חינוך מיוחד, מומלץ לבצע ניטור של השיחות, שיאפשר בקרה של מנהלת המחלקה על כמות השיחות שנענו ושנדחו ועל זמן ההמתנה.
122. מומלץ על מתן הדרכה לרכזות ועדת השמה, בעיקר בנוגע למסמכים הנדרשים לצורך קיום ועדת השמה וזאת כדי להפחית ככל האפשר את הסיכון לשגיאות במתן מענה לפונים למחלקה, שגיאות שעלולות לפגוע בטיפול בתלמידים.
123. מומלץ לקיים תיעוד ממוחשב של הפניות למחלקה ומעקב ממוחשב אחר סטאטוס הטיפול בפניות, כדי לשפר את מתן השירות לתלמידים ולאפשר בקרה יעילה על הטיפול בתלמידים.



124. מומלץ להציג באתר האינטרנט העירוני, במידעון רישום גנים ובמקומות נוספים מידע אודות שעות פעילות היחידה וכתובת דואר אלקטרוני לפניות הציבור. כמו כן מומלץ להציג מידע רב ככל האפשר אודות תהליך ההשמה. זאת על מנת להגדיל את הנגישות לשירותי היחידה ולאפשר לתושבים להיערך לוועדה באופן עצמאי ובמועד.
125. יש לאפשר קבלת קהל בחדר נפרד מעמדות העבודה, על מנת לשמור על פרטיות התושבים המגיעים למחלקה לצורך ייעוץ וסיוע בנושא רגיש.
126. יש לשקול הגדרת ימים ושעות ספציפיים לקבלת קהל על מנת שלא לפגוע בעבודה השוטפת של רכזות הוועדות.

"מערך החינוך החדש"

127. יש ליישם מדיניות סיסמאות ב"מערך החינוך החדש" כפי שמקובל במערכות המכילות נתונים רגילים, כגון: מורכבות סיסמה (תווים ומספרים), מינימום הזנת 6 תווים, שמירת סיסמאות הסטוריות וכו'.
128. מומלץ שמספרי הרישיון של הפסיכולוגים יכללו במערכת באופן קבוע, כך שלא יהיה צורך בהזנתם הידנית בכל ישיבה מחדש. זאת כדי להקטין את הסיכון לטעויות בהקלדה ולחסוך בזמן הקלדה.
129. יש להקצות מחשב שבו מותקנות כל המערכות הרלוונטיות עבור הממונה על ועדת השמה, ולהדריכה לשימוש במערכות אלה.

קובץ תלמידי החינוך המיוחד במערכת MF

130. יש ליצור ממשק ממוחשב בין נתוני תלמידי החינוך המיוחד במערכת MF לבין נתוני "מערך החינוך החדש", על מנת להקטין את הסיכון לטעויות במערכת MF עקב הזנה ידנית מוטעית.
131. מומלץ ליצור ממשק ממוחשב בין המערכת המשמשת את מינהל השירותים החברתיים לבין מערכת MF של מינהל החינוך, על מנת לאפשר העברת נתונים למינהל החינוך בזמן אמת בדבר תלמידים שהוצאו ממוסדות חינוך כתוצאה מהתערבות מינהל השירותים החברתיים.
132. מומלץ לבדוק את הממשק הממוחשב בין מנב"ס לבין מערכת MF, על מנת להבהיר את הסיבה לפער שנמצא בין שתי המערכות לגבי מספר התלמידים במוסד החינוכי ב., ועל מנת להבטיח את דיוק הנתונים במערכת MF. כמו כן, מומלץ לבצע עדכון אוטומטי של מערכת MF לגבי נתוני תלמידי חינוך מיוחד שגילם מעבר לגיל 18 וממשיכים ללמוד במוסדות החינוך המיוחד, באמצעות הממשק ממערכת מנב"ס למערכת MF.



הקשר בין מחלקת חינוך מיוחד לבין מינהל השירותים החברתיים

133. על עובדי מינהל השירותים החברתיים לייצע את מינהל החינוך בדבר העברת התלמידים שבטיפולם ממוסד חינוכי אחד למישנהו.
134. באחריות הממונה על ועדת השמה במחלקת חינוך מיוחד לרענן את ההנחיות לעובדי מינהל שירותים חברתיים בקשר להליך הפניית תלמידים לוועדות השמה.
135. על מנת שעובדים סוציאליים יגיעו לישיבות הוועדה, יש לתאם מראש עם נציגי מינהל השירותים החברתיים את מועדי הישיבות שבהן נדרשת השתתפותם.
136. על מינהל השירותים החברתיים לדאוג לכך שהדוחות הסוציאליים על התלמידים הנדונים בוועדה, יגיעו במועד סביר לפני קיום הישיבה למחלקת חינוך מיוחד.
137. על חברי הוועדה לקרוא את הדוחות הסוציאליים שנכתבו אודות התלמיד הנדון בישיבה ולהתחשב במידע המופיע לצורך קבלת החלטה. כמו כן, יש לאפשר לעובד סוציאלי המעוניין בכך, להביע את חות דעתו המקצועית אודות התלמיד במסגרת ישיבת הוועדה.

קשר בין המחלקה לבין משרד החינוך

138. יש להקפיד על קיום פגישות סדירות בין מנהלת המחלקה לבין מפקחי החינוך המיוחד בכל המגזרים. כמו כן, יש להבהיר את חלוקת הסמכויות בין העירייה לבין משרד החינוך בנושאי החינוך המיוחד בכלל ולגבי שעות יוחא"י בפרט. זאת על מנת להבטיח שיתוף פעולה פורה בין העירייה למשרד החינוך, ופעילות תקינה של מערך החינוך המיוחד.

הקשר בין המחלקה לבין בתי הספר

139. מיד עם שיבוצו של תלמיד במוסד לחינוך מיוחד, מומלץ שהמחלקה לחינוך מיוחד תשלח למוסד החינוכי מידע על התלמיד לרבות פרטים ליצירת קשר עמו ו/או עם משפחתו. כך שיתאפשר למוסד החינוכי ליצור קשר חינוכי-טיפולני מידי עם המשפחה, לקראת כניסתו של התלמיד למוסד.

לתשומת לב:

התייחסויות המבוקרים ואחרים למסקנות והמלצות הביקורת, מצורפות לדוח בפרק הנספחים ומהוות חלק בלתי נפרד מדוח הביקורת. הנספחים להתייחסויות (אם צורפו) שמורים במשרד מבקר העירייה.

נספח ח - התייחסות מנהלת מינהל השירותים החברתיים מתאריך 12.4.2011.

נספח ט - התייחסות גזבר העירייה מתאריך 4.5.2011.

נספח י - התייחסות מנהלת מינהל החינוך מתאריך 24.5.2011.