



מפעילים חיצוניים הפועלים בתוך כותלי בתי הספר העירוניים

תוכן עניינים

עמ'	נושא
2	..... כללי
2	..... ממצאים
2	..... פתיחת בתי הספר לפעולות מפעילים/גורמים חיצוניים
3	..... "נוהל השכרות" – ועדת המתקנים
3	..... קייטנות במסגרת "בתי הספר של החופש הגדול"
6	..... - מימון התכנית
7	..... קייטנות שלא במסגרת בית הספר של החופש הגדול
8	..... צהרונים
9	..... בדיקת אישור שימוש ע"י היחידות העירוניות:
9	..... - ממונה בטיחות
10	..... - המחלקה לספורט
11	..... - המחלקה לחינוך יסודי
11	..... הביטחון בבתי הספר
14	..... מעורבותה של "יובל חינוך" בתהליך
15	..... - דמי ניהול
17	..... היבטי ביטוח
17	..... מסקנות
19	..... המלצות

**כללי**

1. בעקבות חבלה שנגרמה לתלמידה בבית ספר יסודי בעיר בתחילת חודש יולי 2015 כתוצאה מפעילות במתקנים מתנפחים במסגרת "בתי הספר של החופש הגדול", ביקשה הוועדה לענייני ביקורת ממבקר העירייה לערוך ביקורת בנושא "הכנסת מפעילים חיצוניים המוזמנים לתוך כותלי בתי הספר והצהרונים (עד 16:30)", בדגש על הנושאים הבאים:
 - א. קיום קריטריונים בטיחותיים לפעילויות הדורשות הפעלת ציוד.
 - ב. כוח אדם חיצוני הנכנס לתוך בתי הספר.
 - ג. קיום רשימה של ספקים מורשים ודרישות סף מאותם ספקים.
 - ד. תחומי האחריות של עיריית תל אביב – יפו ופיקוחה על הנעשה בתוך כותלי בתי הספר בשתי תקופות: שנת לימודים רגילה עד 30 ליוני כולל שעות הצהרונים, ובחודש יולי בתקופת "בתי הספר של החופש הגדול".
 - ה. תפקידה של יובל חינוך באישור הגופים הפועלים בתוך כותלי בית הספר (היבטים כספיים, היבטי פיקוח)
2. לצורך הבדיקה נפגשה הביקורת עם הגורמים הבאים:

מינהל החינוך: מנהל אגף משאבי חינוך; מנהל יחידות מטה חינוך; מנהלת המחלקה לחינוך יסודי; מנהל המחלקה לספורט; חשבת ומנהלת מחלקת כספים; מ"מ מנהל תחום נכסים בחינוך. אגף ביטחון וחירום: מנהל מחלקת ביטחון. יועץ ניהול סיכונים. חברת יובל חינוך: מנהלת החברה; מנהלת התפעול; חשב החברה; מנהל משאבי אנוש.

ממצאים**פתיחת בתי הספר לפעולות מפעילים/גורמים חיצוניים**

3. משרד החינוך מאפשר פתיחת בתי ספר לפעולות לאחר שעות הלימודים, בשעות אחה"צ והערב, וכן בימי פגרה מלימודים. הפעולות המומלצות ע"י משרד החינוך (חוזר מנכ"ל מ/7) כוללות בין השאר חוגים להרחבת ההשכלה, חוגי אמנות ותחביב, פעולות ספורט לסוגיהן, הווי ובידור וכו'.
4. החוזר קובע כי "הנושאים שיש לשים לב אליהם מבחינת חוכן ההתקשרות הם:
 1. הפרדה בין אחריות מנהל בית הספר לבין זו של הגוף המפעיל;
 2. הרחבת ביטוח צד שלישי של כל המשתמשים בבית הספר ובמתקניו, תוך כדי פעולות הגופים המפעילים;
 3. חלוקת האחריות בין הבעלות, המדינה והגוף המפעיל;
 4. התאמת המבנה לפעולות המפעיל;
 5. פעולות אבטחה ועוד.



5. משרד החינוך אף הציע שלושה מסמכים להתקשרות עם הגופים המעוניינים לפעול בבתי הספר, תוך הדגשה על שחרורו של מנהל בית הספר מן האחריות לפעולות של אותו גוף ולפעולות הרשות המקומית שאינן חלק מפעולות בתי הספר:

- "מופס פניית בית הספר לרשות המקומית למתן רשות שימוש במתקן בית הספר"
 - "כתב התחייבות לשימוש חד פעמי במתקן בית הספר"
 - "הסכם מתן רשות שימוש במתקני בית הספר". (חוזה התקשרות)
6. חוזר מנכ"ל משרד החינוך העוסק ב"מעבר בתי הספר היסודיים לניהול עצמי" עוסק בין השאר בעקרונות המדיניות ובמודל היישום של הנושא.
7. המדיניות מבוססת על הגישה כי מתן אוטונומיה וסמכות לבית הספר תוך העברת משאבים אליו, תתרום לשיפור ההישגים והאקלים החינוכי. החוזר מפרט את מטרות התכנית "מעבר בתי ספר לניהול עצמי".

8. החוזר מאפשר לרשות המקומית להיעזר בשירותי תאגיד עירוני לנושא חינוך תרבות וספורט בלבד. התאגיד העירוני יוכל לבצע, בין השאר, את התפקידים הבאים עבור בתי הספר:

- פיקוח ובקרה על חשבונות בתי הספר ועל ההתנהלות הכספית שלהם
- ביצוע רכש והתקשרויות עבור בתי הספר בהתאם לכללים החלים על הרשות המקומית
- מתן מענה תחזוקתי לבתי הספר
- העסקת כוח עזר פדגוגי
- העסקת כוח עזר מינהלי

כמו כן תוכל הרשות המקומית לעשות שימוש בתאגיד כגוף מסייע להשכרת מתקני בתי הספר תוך ביצוע הליכי התקשרות סדורים בין הרשות המקומית לגופים המשכירים.

9. עיריית תל אביב יפו הקימה את חברת "יובל חינוך בע"מ" (להלן: "יובל חינוך"), שהחלה בפעילותה בשנת 2002. החברה היא בבעלות מלאה של העירייה ומהווה למעשה זרוע ביצועית של מינהל החינוך התרבות והספורט בתחום הניהול העצמי של בתי הספר בעיר, מועדוניות גן, חינוך מיוחד ועוד, ונותנת מענה לכל הנושאים שהוזכרו בחוזר של משרד החינוך.

10. הנושאים בהם מעורבת יובל חינוך הנוגעים לדוח ביקורת זה הם בעיקר פעילויות המתקיימות בבתי הספר לאחר שעות הלימודים ע"י מפעילים חיצוניים, ובכלל זה קייטנות, צהרונים, ושימוש במתקני בתי הספר.

"נוהל השכרות" – ועדת המתקנים

11. סעיף 188 לפקודת העיריות (נוסח חדש) מאפשר לעירייה להשכיר את נכסיה. הוועדה העירונית המאשרת את השכרות במוסדות החינוך היא "ועדת המתקנים". הוועדה קבלה את הסמכתה מידי ראש העירייה והמועצה.

12. הרכב הוועדה: סגן מנהלת מינהל החינוך והתרבות, מנהל מח' מקרקעין, אחראי נכסים האגף משאבי חינוך, מנהל תקציב הכנסות וגיוס משאבים.



התהליך

13. גורם המבקש לעשות שימוש במתקן עירוני הנמצא בתחום המוסד החינוכי יפנה בבקשה למתן רשות שימוש במתקן למנהל המוסד החינוכי בו נמצא המתקן (טופס "בקשה לאישור פעילות במתקן עירוני"). הבקשה תכלול את הפרטים הבאים: פרטי המבקש, המיתקן/המוסד הנדרש, פרטי השימוש במתקן ומשכו, פרטי האחראים שישוהו במתקן במהלך השימוש, היקף המשתתפים.
14. מנהל המוסד החינוכי בתחומו נמצא המתקן יבדוק הבקשה, ירשום המלצתו, ויעבירה לוועדת המתקנים העירונית. אם מנהל המוסד המליץ לאשר, הוועדה, המתכנסת עד פעמיים בחודש, תעביר את הבקשה לבדיקת המחלקה המקצועית בעירייה (חינוך יסודי, על יסודי, חינוך מיוחד, המחלקה לספורט, ומלפני כשנתיים – אגף משאבי חינוך בהיבט הבטיחות).
15. המחלקות המקצועיות אמורות לבדוק את הבקשות המופנות אליהן עפ"י חוקים (למשל, חוק הספורט) וחוזרי מנכ"ל משרד החינוך (למשל, בנושאי בטיחות, בתי הספר של החופש הגדול, וכו'), ולהחזיר את הטופס לוועדת המתקנים עם המלצת המחלקות המקצועיות. הבדיקות כוללת גם בדיקת הסמכות של הגורמים המבקשים לפעול במתקן העירוני.
16. במקרים שבית הספר מבקש להפעיל מתקן בתוך או מחוץ לשעות הלימודים הוא אינו נדרש לבקש אישור מוועדת המתקנים.
17. החלטת וועדת המתקנים תועבר למנהל המוסד החינוכי. החלטת הוועדה על אישור שימוש תקפה לשנת לימודים אחת לכל היותר.
18. מנהל המוסד החינוכי יזמין את המבקש לחתימה על "חווה רשות שימוש", יקבל מהמבקש המחאות "לפקודת יובל חינוך בע"מ" לכל תקופת השימוש וכן אישור על קיום ביטוחים חתום ע"י חברת הביטוח של המבקש.
19. מנהל המוסד החינוכי יעביר ל"יובל חינוך" את החווה החתום ע"י המבקש, את ההמחאות ואת האישור הביטוחי. לאחר בדיקת המסמכים תחתום "יובל חינוך" על חווה רשות השימוש ותעביר אותו למנהל המוסד החינוכי.
20. "יובל חינוך" תגיש את ההמחאות לפירעון במועדן ותעביר את התשלום למוסד החינוכי, בניכוי המע"מ ובניכוי התמורה המגיעה לה בגין טיפולה בהתקשרות.
21. מנהל מוסד חינוכי רשאי לאשר מתן רשות שימוש חד פעמית למבקש (למשל, תושבים והורי תלמידים המבקשים לעשות שימוש חד פעמי במתקני בית ספר) ללא צורך בהפניית הבקשה לוועדת המתקנים. המבקש יחתום על "כתב התחייבות בלתי חוזרת בקשר עם קבלת רשות שימוש חד פעמית במתקן" שיועבר ל"יובל חינוך" טרם העמדת המתקן לשימוש המבקש על מנת להסדיר את נושא התשלום. במקרים אלו לא נדרש מהמבקשים אישור על קיום ביטוחים חתום ע"י חברת הביטוח.
22. במקרים של מתן רשות שימוש לקבוצה ללא מדריך (למשל, משחקי כדור) על מנהל המוסד החינוכי, בהמשך לבקשה שאושרה ע"י ועדת המתקנים, לזמן את המבקש לחתימה על "חווה



- רשות שימוש (קבוצה ללא מדריך)" חוזה המותאם למקרה ספציפי זה. גם במקרים אלה לא נדרש מהמבקשים אישור על קיום ביטוחים.
23. מעיון בפרוטוקולים של וועדת המתקנים לתקופה 10/06/15 עד 07/06/16 עלה כי השימושים הארוכים ביותר במתקני בתי הספר ע"י מפעילים חיצוניים, מבחינת שעות פעילות, היו הקייטנות במסגרת "בתי הספר של החופש הגדול", הקייטנות הרגילות והצהרונים. בסעיפים הבאים נעמוד על כל אחד מסוגי הפעילות.
- קייטנות במסגרת "בתי הספר של החופש הגדול"**
24. בשנת 2014 הכריז משרד החינוך על תכנית "בתי הספר של החופש הגדול". למועד הביקורת, התכנית נמשכת זו השנה השלישית. התכנית מיועדת, בין השאר, לתלמידי כיתות א' – ב' בבתי הספר היסודיים בחינוך הרגיל ובכיתות חינוך מיוחד בחינוך הרגיל, הלומדים בבתי הספר הרשמיים ובבתי הספר המוכרים שאינם רשמיים.
25. מטרת התכנית היא לספק מסגרת חינוכית, ערכית, חווייתית ומאורגנת במוסד החינוכי שבו לומד התלמיד, לאו דווקא בתחומים הכלולים בלימודי הליבה. מדובר בשלושת השבועות הראשונים של חודש יולי, חמישה ימים בכל שבוע בין השעות 08:00 ל- 13:00. קייטנות המופעלות במסגרת "בתי הספר של החופש הגדול" נחשבות כחלק/המשך שנת הלימודים, וככאלה הפעלתן אינה כפופה ל"נוהל השכרות".
26. משרד החינוך פרסם "חוברת נהלים והנחיות" להפעלת התכנית.
27. פעילות הקייטנות במסגרת זו כפופה גם לנהלי משרד החינוך בנושא "ניהול שגרת הבטיחות בבית הספר" וכן ל"חוזר המנהלת הכללית – הוראות קבע" העוסק בפעילות חוץ בית ספרית ובכלל זה הנחיות מפורטות לפעילויות אתגר, ספורט וחוויה כמו הפעלת מתקנים מתנפחים. נושא שיגרת הבטיחות בבתי ספר יידון בהמשך.
28. הנחיות משרד החינוך מציעות שתי צורות הפעלה:
- א. הפעלת התכנית בבתי הספר ע"י הרשות המקומית, ולא באמצעות גוף / מפעיל חיצוני.
- ב. הפעלת התכנית ע"י מפעיל חיצוני.
29. בעיריית תל אביב – יפו ההפעלה נעשית הן ע"י מפעילים חיצוניים והן ע"י בתי הספר. בכל מקרה, הניהול הכספי של התכנית נעשה ע"י "יובל חינוך", וההתחשבנות בנוגע להשתתפות משרד החינוך נעשית ע"י חשבות מינהל החינוך.
30. במקרים שמדובר בבתי ספר בניהול עצמי, שהם רובם ככולם של בתי הספר בהן מופעלת התכנית, בד"כ מנהל/ת בית הספר יחד עם וועד ההורים הבית ספרי מחליטים מי יהיה מפעיל הקייטנה ומה יהיו התכנים.
31. להלן נתונים על מספר בתי ספר שבהם פעלה התכנית בשנים 2014 ו- 2015:



שנה	ניהול הקייטנה ע"י בתי הספר (הניהול הכספי ע"י יובל חינוך)	ניהול הקייטנה ע"י מפעילים חיצוניים (כולל גבייה מההורים)	סה"כ
2014	40	16	56
2015	46	11	*57

- *הערה: בתי הספר "ארזים" ו"ניצנים" קיימו בשנת 2014 קייטנה משותפת בניהול "יובל חינוך". בשנת 2015 התפצלו, "ארזים נוהל ע"י יובל חינוך" ו"ניצנים" הופעל ע"י מפעיל חיצוני.
32. במקרים שבית ספר מחליט להפעיל את הקייטנה באמצעות מפעיל חיצוני, יש לדרוש, בין השאר, קיומם של ביטוחים (ביטוח אחריות מקצועית, ביטוח רכוש, ביטוחי חבות מעבידים וביטוחי אחריות כלפי צד שלישי). ההתקשרויות במקרים אלה נעשות ע"י "יובל חינוך". נושא זה יוזכר בהמשך בפרק "מעורבותה של יובל חינוך בתהליך".
33. בבדיקה מדגמית של התקשרויות של "יובל חינוך" עם מפעילים חיצוניים במסגרת "בתי בספר של החופש הגדול" נמצא כי המפעילים הוחתמו על כל המסמכים/החוזים הנדרשים.

מימון התכנית

34. משרד החינוך קובע את רכיבי התקצוב לתלמיד במסגרת התכנית. הרכיבים כוללים:
- א. סל הוראה/הדרכה: תקצוב למורה/מדריך לפי ערך שעה שנקבע לכ"א ע"י המשרד.
 - ב. סל ניהול: תקצוב תקורות לניהול התכנית.
 - ג. סל העשרה: תקצוב עבור חומרים מתכלים, פעולות העשרה ותרבות.
 - ד. תזונה: ארוחת עשר ("כריך בריא").
- משרד החינוך מכיר גם בהוצאות נוספות כמו עלות האבטחה בתקופת התכנית.
35. כמו כן קבע המשרד כי מפתח תקצוב נורמטיבי לתלמיד יהיה על פי ממוצע של 28 תלמידים לקבוצה בחינוך הרגיל ו- 7 תלמידים בכיתות חינוך מיוחד, אך "התקצוב הסופי יהיה בהתאם למספר המשתתפים בפועל בתכנית (נוכחות תלמידים)".
36. מימון התכנית אמור להגיע מתשלומי הורים ומהשלמה של משרד החינוך. תשלום הורים בעיריית תל אביב-יפו נקבע ל- 450 ₪ (לעיריית תל אביב-יפו נקבע אשכול 8 המאפשר גבייה מההורים בסך 450 ₪) וההשלמה להוצאות אמורה להגיע, כאמור, ממשרד החינוך.
- גזבר העירייה הוסיף כי "על פי החלטת מועצת העיר נקבע מנגנון תעריפים לגבייה מההורים המבוסס על מדד הטיפוח הבית ספרי. יש לציין כי במקרים מיוחדים ניתנות גם הנחות אישיות".
37. משני הסעיפים האחרונים עולה כי כמעט בכל מקרה העירייה נאלצת להשתתף בעלות התכנית, שכן בעוד ההחזר ממשרד החינוך נעשה לפי מספר התלמידים, ההוצאה העיקרית, שהיא שכרם של המורים/מדריכים, היא לפי קבוצות, ולא תמיד תהיינה קבוצות מלאות של 28 תלמידים (במקרה של החינוך הרגיל).
38. להלן נתונים על הכנסות והוצאות העירייה בשנת תשע"ה (חודש יולי 2015) הנוגעות לתכנית "בתי הספר של החופש הגדול":



א. מס' התלמידים הממוצע לשבוע בחינוך הרגיל:	5,672 תלמידים
ב. מס' התלמידים הממוצע לשבוע בחינוך המיוחד:	92 תלמידים
ג. סה"כ הוצאות לתכנית: (הוצ' שכר, העשרה, הזנה, אבטחה, הוצ' ניהול)	5,771,163 ₪
ד. סה"כ גבייה מהורים:	2,682,351 ₪ (46.5%)
ה. שיפוי משרד החינוך:	2,732,266 ₪ (47.3%)
ו. סה"כ עלות התכנית לעירייה:	356,546 ₪ (6.2%)

קייטנות שלא במסגרת בית הספר של החופש הגדול

39. קייטנות המופעלות בבתי ספר (בד"כ קייטנות המשך לאחר שלושת השבועות הראשונים של חודש יולי) נדרשות לעבור את כל התהליך של "נוהל השכרות". בחופשת הקיץ של שנת הלימודים תשע"ו (2015-2016) התקיימו 18 קייטנות קיץ כנ"ל בבתי ספר בעיר.
40. הוצאת רישיון עסק לקייטנה, גם כזו המתנהלת בשטח בית ספר, מחייבת המצאת "אישור ממושרד החינוך לקיום קייטנה". על מנת לקבל את האישור ממשרד החינוך נדרש מנהל הקייטנה להמציא למשרד החינוך את האישורים הבאים:
- תכנית הקייטנה ורשימת כוח האדם בה מאושרת בידי המפקח המחוזי על הקייטנות.
 - אישור ממשטרת ישראל שכוח האדם המועסק בקייטנה עונה על דרישות החוק למניעת העסקה של עברייני מין במוסד המכוון למתן שירות לקטינים.
 - אישור ביטחוני של קב"ט הרשות.
 - אישור בטיחות של יועץ בטיחות של העירייה.
 - אישור משרד הבריאות (אם בקייטנה מוגש מזון).
41. מהאמור עולה כי משרד החינוך הוא זה שאמור לבדוק ולאשר את תכנית הקייטנה ואת כוח האדם שיפעיל את הקייטנה בשטח בית הספר, וכן לוודא שנושא הביטחון והבטיחות נבחנו ע"י קב"ט העירייה ויועץ הבטיחות של העירייה. נציין כי "יועץ הבטיחות" הינו ממונה בטיחות וגהות במינהל החינוך המאשר בחתימתו כי בדק את שטח המבנה והמתקנים (תשתית) שבהם אמורה לפעול הקייטנה (לא את המתקנים שמכניס המפעיל לתוך שטח בית הספר).
42. בחוזר מנכ"ל משרד החינוך בנושא קייטנות (סעיף 1.4) נאמר כי: "בהתאם לחוק הקייטנות ולחוק רישוי עסקים יודאו נציגי הרשויות... המלווים את נושא הקייטנות את קיום הוראות חוק הקייטנות וחוק רישוי עסקים" וזאת בנוסף לפיקוח הנדרש מצד המפקחים המחוזיים על הקייטנות. מנהלת המחלקה לחינוך יסודי מסרה לביקורת כי הפיקוח של המחלקה כולל בדיקת האישורים טרם הפעלת קייטנה. אין פיקוח של גורם עירוני ו/או של גורם כלשהו אחר מטעם משרד החינוך, על הפעילות בעת הפעלת הקייטנות. דהיינו, אם מפעיל הקייטנה מספק כ"א בהיקף נדרש על מנת להשגיח על הילדים ולדאוג לשלומם בעת הפעילות המתבצעת.



צהרונים

43. הצהרונים הם מסגרות חינוכיות לילדים בגיל הגן ובית הספר היסודי הפועלים לאחר ובהמשך לסיום שעות הפעילות הפורמלית של המוסד החינוכי. בצהרון מתקיימות פעילויות העשרה וניתנת לילדים ארוחה חמה.
44. בשנת הלימודים תשע"ו (2015-2016) התנהלו 30 צהרונים בבתי ספר שהופעלו ע"י 18 מפעילים חיצוניים.
45. בעוד נושא הקייטנות, ובכלל זה קייטנות הפועלות במסגרת "בית הספר של החופש הגדול", מוסדר בחוק, בתקנות ובנהלים של משרד החינוך והתרבות, הרי שנושא הצהרונים אינו מוסדר ע"י גוף ממשלתי. אין גוף ממשלתי המתווה מדיניות כוללת, קובע נהלים ותנאים להפעלת הצהרונים ומפקח על פעילותם. ניהול צהרון אינו מצריך "רישיון לניהול עסק".
46. המצב בעיריית תל אביב-יפו הוא שבכל בתי הספר שבניהול עצמי בחירת מפעיל הצהרון נעשית ע"י הנהלת בית הספר בשיתוף ועד ההורים הבית ספרי ללא התערבות העירייה.
47. עם בחירת מפעיל הצהרון, תהליך ההתקשרות עמו נעשה עפ"י "נוהל השכרות" דהיינו, החתמת המפעיל על "חוזה רשות שימוש", אישור וועדת מתקנים (לאחר בדיקת מנהלת מחלקת חינוך יסודי וחתימתה על טופס "בקשה לאישור פעילות במתקן עירוני") וסגירת נושא ההתקשרות החוזית והכספית ע"י "יובל חינוך".
48. בעוד שבמינהל החינוך בעירייה יש ממונה על צהרונים בגני ילדים, אין גורם בעירייה שמרכז את נושא הצהרונים בבתי הספר:
- אין רשימה מומלצת של מפעילי צהרונים.
 - לעירייה אין מידע לגבי פעילות הצהרונים בבתי הספר (שעות, פעילויות, תכנים).
 - העירייה לא הוציאה הנחיות למשל, בדבר הצורך במכרז לבחירת מפעיל צהרון.
 - לא הוגדרו תנאי סף לצוותים המפעילים את הצהרונים, ולא כל שכן מערך הדרכה.
 - אין מנגנון פיקוח עירוני על הנעשה בצהרונים.
 - גם ליובל חינוך, שבאמצעותה מופעלים הצהרונים, לא הוגדרו תנאי סף להפעלת הצהרונים. יובל חינוך מבצעת את ההתקשרות עם מפעילי הצהרונים על בסיס "חוזה רשות שימוש" הסטנדרטי, אלא שבעוד הדרישות ממפעיל קייטנה ברורות (חוק וחוזרי מנכ"ל משרד החינוך) – אין דרישות מיוחדות (תנאי סף) ממפעיל צהרון. מחברת יובל חינוך נמסר לביקורת כי החברה אינה קובעת מדיניות ונושאי מדיניות יש להפנות למינהל החינוך.
 - העירייה אינה מעורבת בנושא ההזנה בצהרונים, ואין לה כל מידע על ספקי המזון אתם התקשר כל בית ספר.



49. אמנם, כאמור, אין חוק/תקנות/חוזרי משרדים ממשלתיים המסדרים את נושא הצהרונים, אך בדוח מבקר המדינה משנת 2014 קבע המבקר כי "גם כאשר צהרונים בשטח שיפוט של רשות מקומית מופעלים באמצעות גורם שאינו הרשות, היא נותרת הגורם האחראי לפעילותם. לפיכך, על הרשות המקומית לוודא כי בצהרונים מועסקים מי שמוכשרים לכך, וכי הפעלתם נעשית על פי דרישותיה, בייחוד כאשר הצהרונים פועלים במבני חינוך שבבעלותה."

50. בפגישה שקיימה הביקורת עם מנהלת המחלקה לחינוך יסודי בחודש ספטמבר 2016 מסרה המנהלת כי לאחרונה הוחל בגיבוש המלצות לנושא הצהרונים.

51. הביקורת מציינת כי קיים קובץ "נהלים להפעלת צהרונים" שכתבה החברה למתנ"סים (לא הוכר במחלקה לחינוך יסודי) שמציע סטנדרטים מקצועיים לניהול צהרונים.

בדיקת אישור שימוש ע"י היחידות העירוניות

52. כאמור, חלק מתהליך האישור למפעיל חיצוני, לעשות שימוש במתקן עירוני מחייב, ברוב המקרים, אישורה של וועדת המתקנים ("נוהל השכרות"). כפי שנאמר, הוועדה מפנה את הבקשה למחלקת המקצועיות בעירייה על מנת שייבדקו האם מפעיל עונה על הקריטריונים הנדרשים להפעלת המתקן או האם המתקן מתאים לפעילות המבוקשת. הביקורת בדקה את הליך הבדיקה של הבקשות אצל מספר יחידות, להלן הממצאים:

ממונה בטיחות

53. על נושא הבטיחות בבתי הספר מופקד ממונה בטיחות וגהות באגף משאבי חינוך, והוא זה שמאשר את תקינות נושא הבטיחות בטופס ה"בקשה לאישור פעילות במתקן עירוני".

54. הבסיס לעבודתו של ממונה הבטיחות הוא "רשימה מנחה לעריכת מבדק בבית ספר, גני ילדים ופנימייה" שפרסם האגף הבכיר לביטחון, בטיחות ושעת חירום במשרד החינוך (2012). הרשימה כוללת פריטים שניתן לבדוק בדרך של בדיקה חזותית, הערכה מקצועית או הצגת תיעוד. מתוך רשימה זו נגזרה רשימת בקרה לטיפול בבתי הספר הכוללת מספר סעיפים לבדיקה, תדירות הביצוע, והגוף המקצועי הבודק והמאשר.

55. ככלל, הרשימה כוללת נושאים הנוגעים לבטיחות התשתיות למשל, יציבות המבנים, מערכות חשמל, מתקני ספורט, כיבוי אש, קרינה וכו'. אין ברשימה (וכמובן גם לא בהצעת המבדק של משרד החינוך) התייחסות ספציפית לנושא בטיחות של גורמים חיצוניים הפועלים בתוך בתי הספר. אם מפעיל חיצוני מתכוון להכניס מתקנים/ציוד משלו לבית הספר הוא אמור להציג אישור מאיש מקצוע (מהנדס) על תקינות המתקן לאחראי על הפעילות בבית הספר.

56. ממונה בטיחות וגהות באגף משאבי חינוך מנהל מעקב, באמצעות גיליון אלקטרוני, אחר קיום הבדיקות בבתי הספר וגני הילדים.

57. רשימת הבקרה כונסה בגיליון האלקטרוני ל- 13 סעיפים שתדירות הביצוע שלהם תקופתית, ומתקיים לגביהם מעקב:



- א. אישור הצטיידות כיבוי אש - שנתית.
- ב. מערכות גילוי אש ועשן - שנתית.
- ג. מערכת כיבוי לוח חשמל - 5 שנים.
- ד. אולמות ספורט - שנתית.
- ה. סלים במגרש - שנתית.
- ו. שערים במגרש - שנתית.
- ז. מתקני חצר - שנתית.
- ח. בדיקת חשמל - 5 שנים.
- ט. בדיקת מכשירי חשמל ומתקני חשמל - שנתית.
- י. בדיקת קרינה מאנטנות סלולריות ומשנאים - שנתית.
- יא. גז ראדון - 3 שנים.
- יב. בדיקת מעליות, מתקני הרמה, מתקני לחץ, דודי קיטור - לפי החוק (6, 14, 26, 26 חודשים בהתאמה).
- יג. אישור תקרות תלויות - 5 שנים.
58. בבדיקתנו נמצא כי עד סוף שנת 2015 הבדיקות היו באחריות מוסדות החינוך. משנת 2016 הנושא הועבר לאחריות אגף משאבי חינוך. בחודש אוגוסט 2016, לקראת פתיחת שנת הלימודים, ביצע האגף תהליך של בדיקת תקיפות האישורים הנדרשים והשלים את הבדיקות שתוקפן פג. בתקופת הביניים (סוף שנת 2015 עד חודש אוגוסט 2016) נמצאו בתי ספר שאישורי הבדיקה שלהם לא היו בתוקף.
- המחלקה לספורט**
59. בקשות לאישור פעילות בבתי ספר הנוגעות לתחום הספורט מופנות ע"י וועדת המתקנים לבחינה והמלצה של המחלקה לספורט שבאגף קהילה נוער וספורט במינהל החינוך.
60. הקריטריונים לפיהם בוחנים במחלקה לספורט אם להמליץ על הפעילות הם שניים:
- א. קיום תעודות הסמכה למבקשים, לפעילות הנדרשת, ממוסד מוכר.
- ב. סדרי עדיפויות.
61. הבסיס לקריטריונים הנ"ל הוא "חוק הספורט, תשמ"ח-1988" שבו נקבע בין השאר כי: "...לא יוכל אדם לעסוק כמאמן או כמדריך ספורט, אלא אם כן יש בידו תעודת הסמכה לאותו ענף" (סעיף 2 - "חיוב בתעודת הסמכה"). כמו כן נקבע כי: "השר רשאי, לאפשר פעילות ספורט במתקני ספורט המצויים במוסדות חינוך...ובלבד שתיתן עדיפות לכל התושבים של אותה רשות מקומית" (סעיף 13 - "שימוש במתקני ספורט").
62. אשר לסדרי העדיפויות, אלה כתובים במסמך עירוני שכותרתו "עקרונות לשיבוץ מתקני ספורט עירוניים". הסדר שנקבע הוא:
- א. פעילות בית ספרית, בשעות הלימודים.
- ב. פעילות ספורט של מרכזי ספורט וקהילה.



- ג. אגודות ספורט, עם עדיפות לספורט הישגי, מדרג ענפי הספורט העירוני, רוב השחקנים תושבי העיר.
- ד. גופים פרטיים או גופים אחרים.
63. בבדיקתנו עלה כי המחלקה לספורט ממליצה על אישור פעילות לאחר בדיקה כנדרש, ומתעדת את צילום טופסי הבקשה ואת צילומי תעודות ההסמכה המוצגים לה.

המחלקה לחינוך יסודי

64. במחלקה נבדקים הפרטים הבאים (בעיקר למפעילי חוגים):
- א. בדיקה ששעות הפעילות המבוקשות אינן חופפות לשעות בהם מתקיימים לימודים.
- ב. בדיקה מעמיקה מיהו הגוף המבקש לבצע את הפעילות.

הביטחון בבתי הספר

65. ההוראות וההנחיות הנוגעות לביטחון בבתי הספר מרוכזות ב"חוזר המנהלת הכללית" של משרד החינוך "הוראות קבע, נוהלי ביטחון בבתי ספר".
66. ככלל, נושא הביטחון בבתי הספר הוא מרובד:
- א. האחריות הכוללת לאבטחת מוסדות חינוך בכלל, ובתי הספר פרט, הינה על משטרת ישראל במסגרת אחריותה על ביטחון הפנים (החלטת ממשלה 5719 מתאריך 25/06/1995).
- ב. הפעילות הנוגעת לביטחון בתי הספר הינה על פי ההנחיות הביטחוניות הניתנות ע"י גורמי הביטחון באמצעות האגף הבכיר לביטחון במשרד החינוך, הקב"טים המחוזיים, קב"טי מוסדות החינוך ברשויות המקומיות המונחים ע"י הקב"טים המחוזיים (בעיריית תל אביב – יפו: מחלקת הביטחון שבאגף לביטחון ושירותי חרום), ורכזי הביטחון בבתי הספר.
- ג. האחראי לביטחון בבית הספר הוא מנהל המוסד החינוכי. מנהל המוסד החינוכי חייב לבצע את הוראות קב"ט מוסדות החינוך של הרשות (המונחה ע"י הקב"ט המחוזי, הארצי ומשטרת ישראל). בין שאר תחומי האחריות של מנהל המוסד החינוכי לטפל ב"סדרי התורנות של המורים והעובדים מסגל ההוראה בנושא הביטחון, הבטיחות ושעת החירום". בנוסף, באחריותו של מנהל בית הספר למנות "רכז לביטחון, לבטיחות ושעת חרום...שיסייע להוציא לפועל את ההנחיות בנושאי הביטחון, הבטיחות ושעת החרום במוסד".
- ד. רכז הביטחון, הבטיחות והחירום יהיה אחד ממורי בית הספר שהוכשר לכך.
67. הביקורת עיינה בחוברת ההדרכה להכשרת רכזי ביטחון, בטיחות וחרום בית ספרי. מרבית החוברת עוסקת בנושא הביטחון אך יש בה גם התייחסות לתפקידו של הרכז בנושא הבטיחות (הדרכה, ריכוז דיווחים על ליקויי בטיחות וסיוע למנהל בית הספר בטיפול במפגעים).
68. מהאמור עד כה עולה כי יש לפחות שני גורמים האחראים לטפל בנושא הבטיחות בבית ספרית: ממונה בטיחות וגיחות באגף משאבי חינוך ורכז הביטחון הבטיחות וחרום בבית הספר. לשאלת הביקורת האם יש לאגף משאבי חינוך קשר עם הרכז הבית ספרי ככל שהדברים נוגעים לנושא בטיחות, נמסר כי הקשר של האגף הוא עם איש האחזקה של בית הספר (עובד עירייה) ולא עם



- המורה. מאגף משאבי חינוך הדגישו כי קיום פעילות של מפעילים חיצוניים הינה באחריות מנהל המוסד בלבד.
69. כאמור, הגוף האחראי לביטחון מוסדות החינוך בעירייה היא מחלקת הביטחון שבאגף לביטחון ושירותי חרום. בעת הביקורת, אוגוסט 2016, היחידה מנתה 19 עובדים בתקן שהסתייעו ב-19 רכבי סיוור. אבטחת מוסדות החינוך מהווה חלק הארי מפעילותה בנושא אבטחה ושמירה של מוסדות עירוניים (22,665 אש"ח מתוך תקציב של 32,975 אש"ח – כ-69%).
70. המחלקה אחראית, בין השאר, לאבטחתם של 169 בתי ספר, ופועלת מול 6 חברות אבטחה לכלל פעולותיה. הפיקוח על חברות האבטחה ומימון פעולת המאבטחים נעשים ע"י משטרת ישראל (המימון בשיעור 64% - החלטת ממשלה).
71. בתחילת כל שנה מפיץ מנהל המחלקה "הנחיות ביטחון לקראת פתיחת שנת לימודים", הכוללות פירוט של הפעילויות שיש לבצע בנושא הביטחון בשגרה, ארגון תיק הביטחון המוסדי, תרגולי חובה במהלך השנה וכו'.
72. ערב הפתיחה של כל שנת לימודים מקיימת מנהלת המחלקה לחינוך יסודי מפגש עם מנהלי בתי הספר. במסגרת מפגש זה מתדרך מנהל מחלקת הביטחון את מנהלי בתי הספר בנושא הביטחון. במהלך שנת הלימודים הקב"טים בודקים את קיום ההנחיות בכל אחד מבתי הספר, בין השאר על סמך רשימת תיוג לסוגי פעילות המצורפת ל"הנחיות הביטחון לקראת פתיחת שנת לימודים".
73. אשר לבקרה על כניסת גורמים זרים לתחום בית הספר (מאבטחים, עובדי קבלן, עובדי שיפוצים, גננים וכו'), אלה נדרשים להמציא אישור משטרה על העדר עבירות מין, ומחלקת הביטחון מנפיקה להם "אישור כניסה למוסדות חינוך", כרטיס זיהוי הכולל את פרטיהם ותמונתם. המאבטח בבית הספר מונחה לזהות כל אחד שנכנס למתחם בית הספר. עובדי שירותי ההסעדה אינם נבדקים וכן גם עובדי הקייטנות ועובדי הצהרונים. זיהויים של אלה ובדיקת אישור משטרה על העדר עבירות מין אמורים להיבדק ע"י מנהלי הקייטנות או הצהרונים.
74. אשר לאבטחה בקייטנות, חוזר מנכ"ל משרד החינוך העוסק ב"ביטחון בקייטנה" מגדיר את "מטרתה העיקרית של האבטחה היא בקרת הנכנסים לתחום הקייטנה (לרבות בדיקת תיקיהם) ומניעת כניסה מאנשים ומרכב שאינם מורשים. המאבטח משמש גם צופה ומתריע על זרים הנעים סמוך לקייטנה בנסיבות חשודות, וכן גוף המרתיע גורמים עוינים".
- הנוהל מפרט גם את האמצעים לשליטה, לאזעקה ולמילוט במצבי חרום ומציין כי "קייטנות יום המתקיימת בתוך מוסד חינוכי...סידורי האבטחה יהיו דומים לאלה המקובלים או המחייבים לפי הוראות משרדנו לגבי מוסדות חינוך במהלך שנת הלימודים".
75. ככלל, התשלום למאבטחים בבתי הספר היסודיים הוא עבור עבודתם עד השעה 15:30. מעבר לשעה זו אין חובה להציב מאבטח אלא אם כן מדובר במקרים בהם מתקיימים קייטנות או צהרונים לאחר שעה זו ובאותן פעילויות משתתפים למעלה מ-100 חניכים. במקרים אלה מחלקת הביטחון, באמצעות הנהלת בית הספר, מנחה את המנהלים של אותן פעילויות בנושא הביטחון תוך העדפת המשך העסקתו של שומר הבוקר, על חשבון המפעיל, עד לסיום הפעילויות. ההנחיה



- כוללת עדכון בסדרי הביטחון בבתי הספר, מיקום לחצני המצוקה, עזרה ראשונה וכו'. מינהל החינוך ומחלקת הביטחון לא יכלו להמציא לביקורת נתונים על מספר הצהרונים הלא מאובטחים.
76. נשוב ונציין כי בעוד שכמדובר בקייטנות נושא הביטחון והבטיחות מוסדרים בחוק ובתקנות ובנהלים, הרי שכמדובר בצהרונים אין כל הנחיות כתובות בנושאים הנ"ל.
77. אשר לנושא האבטחה לאחר שעות הלימודים הפורמליות (כולל אלה הגולשות לשעות הערב המאוחרות) כל שנאמר בחוזר מנכ"לית משרד החינוך הוא כדלקמן: **"השמירה לאחר שעות הלימודים הפורמליות – בחוגים, באירועים ובמקסים שונים – תתבצע לאחר תאום עם המשטרה ועל פי הנחייתה"** (סעיף 2.2.3 – "עקרונות האבטחה").
78. נושא אירועים המתקיימים בבתי ספר מוסדר בנוהל עירוני מס' 844 שכותרתו **"קיום אירועים ביוזמה עירונית שאינם טעונים רישוי עסק"**. הנוהל מפרט ברמה טובה תפקידו ותחומי אחריותו של כל גורם הנוטל חלק בקיום האירוע, לרבות נושאי הביטחון והבטיחות. אשר לנושא הביטחון בעת פעילות הצהרונים מסר מנהל מחלקת הביטחון כי האחראי לביטחון הוא מנהל הצהרון. הביקורת מציינת כי ב"חזרה רשות שימוש" הסטנדרטי עליו חותם מפעיל הצהרון כל שנאמר בנושא הביטחון הוא כי המשתמש מתחייב **"לקיים הוראות יובל חינוך והוראות הרשויות המוסמכות הקשורות לסדרי ונוהלי כיבוי אש ומניעת שריפות, ביטחון ובטיחות"**. מאחר, וכאמור, אין הוראות כתובות הנוגעות לנושא הצהרונים, לא ברורה אחריותו של מפעיל הצהרון לביטחון ולבטיחות.
79. בבחינה אירגונית שנעשתה במחלקת הביטחון במהלך שנת 2016 עלה בין השאר כי:
- א. אחד המסמכים אותם נדרש מנהל קייטנה להציג בפני משרד החינוך לצורך קבלת אישור המשרד לקיום קייטנה הוא אישור בטחוני של קב"ט הרשות המקומית. בהקשר זה הממצא בבדיקה האירגונית היה כי ניתן **"אישור אבטחה לקיום קייטנות ללא בדיקה בפועל של כלל המרכיבים ואי ביצוע בקרה באופן מלא ..."**. ההסבר שניתן לקיום הממצא היה נעוץ במחסור בכוח אדם (מפתח הקצאת התקנים נעשה עפ"י מתקנים ולא עפ"י נפח פעילות).
- מנהל מחלקת הביטחון ציין לפני הביקורת בתאריך 19/09/16 כי **"עקב פערי כוח אדם נאלצו הקב"טים לאשר קייטנות על בסיס הכרות קודמת"**. עוד הוסיף כי בינתיים נושא פערי כוח אדם טופל לאור גיוס עוד שלושה קב"טים. בכל מקרה, הקב"טים במחלקת הביטחון מכירים היטב את סדרי הביטחון בבתי הספר ולא תמיד נדרש ביקור מיוחד בבית ספר לפני חתימה על האישור.
- ב. ממצא נוסף שעלה הוא כי **"לא קיימת רציפות תפקודית של 24/7/365 במחלקת הביטחון ובמוסדותיה"**, וכן, כי מערך האבטחה מסיים את פעילותו לאחר שעות פעילות מוסדות החינוך הפורמליים למרות שבמקום מתקיימות פעילויות עירוניות כגון מועדוניות. ההסבר העיקרי שניתן לממצא זה – הרחבת המשימות ותחומי האחריות על פעילויות שבחלקן סביב



השעון ומנגד "אי מתן שירותים ממחלקת הביטחון בימי חול מעבר לשעה 15:30 בכלל ובסופי שבוע בפרט".

מעורבותה של "יובל חינוך" בתהליך

80. כאמור, "יובל חינוך" היא הזרוע הביצועית של מינהל החינוך והתרבות לביצוע פרויקטים שונים. החברה האחראית, בין השאר, להתקשרות החוזית עם המפעילים החיצוניים הפועלים בתוך בתי הספר, בקרה על המצאה של המסמכים הנדרשים מהמפעיל, וכן על הניהול הכספי של בתי הספר.
81. לאחר אישור ועדת המתקנים למפעיל החיצוני לעשות שימוש במתקן העירוני, מחתים מנהל המוסד החינוכי את המבקש על "חווה רשות שימוש", ומקבל את ההמחאות לפקודת "יובל חינוך" למשך כל תקופת השימוש וכן את המסמכים הנדרשים (ביטוחים, רישיונות, וכו').
82. "יובל חינוך" מקבלת את החומר ומבצעת בקרה על הימצאות המסמכים.
83. המסמכים הנדרשים מגורם חיצוני המבקש לעשות שימוש במתקני בתי הספר:
- א. "חווה רשות שימוש" הוא החווה הסטנדרטי עליו נדרש לחתום כל מבקש שוועדת המתקנים אישרה לו לעשות שימוש במתקני בית ספר (קייטנות, צהרונים, חוגים). החווה כולל, בין השאר, התייחסות לתקופה, לתשלומים, לרישיונות, אופן שימוש במתקן. סעיף "אחריות המשתמש" שבחווה קובע כי "המשתמש יהיה אחראי לכל הנזקים מכל מין וסוג, לרבות נזקי גוף ו/או אבדן ו/או נזק רכוש, מכל סוג שהוא, שייגרמו למתקן ו/או ליובל חינוך ו/או לעירייה ו/או למוסד החינוכי ו/או למי מטעמם ו/או למשתמש ו/או לעובדיו ו/או ללקוחותיו ו/או למבקרו ו/או לכל צד שלישי שיימצא במתקן או מחוצה לו ו/או במוסד החינוכי או מחוצה לו ונובעים ממעשי המשתמש או מחדליו...". "יובל חינוך ו/או המוסד החינוכי ו/או העירייה ו/או מי מטעמם, לא יישאו בכל אחריות או חבות כלשהי לגבי כל נזק כאמור שהמשתמש נוטל על עצמו כלפי יובל חינוך ו/או העירייה ו/או המוסד החינוכי ו/או מי מטעמם, את מלוא האחריות בגין כל נזק...". סעיף הביטוח בהסכם מגדיר את סוגי הביטוח שהמפעיל לנדרש להמציא ובכלל זה ביטוח רכוש, ביטוח צד שלישי, ביטוח חבות מעבידים.
- סעיף 20.5 בחווה קובע כי "יובל חינוך ו/או מי מטעמה, יהיו רשאים להיכנס למתקן בכל עת, בתקופת רשות השימוש, בתאום מראש עם המשתמש, על מנת לבדוק את מצב המתקן ואת קיום התחייבויות המשתמש עפ"י חווה זה והמשתמש מתחייב לאפשר ליובל חינוך ו/או מי מטעמה להיכנס למתקן וזאת לאחר שנתנה למשתמש הודעת זמן סביר מראש".
- סעיף זה מהותי בעיקר לפעילות קייטנות וצהרונים. מחברת "יובל חינוך" נמסר לביקורת כי אין החברה מבצעת פעילות פיקוח וכי הפיקוח הוא בסמכות מינהל החינוך.
- בתגובה לטיטוט הממצאים מתאריך 08/12/16 הפנו מיובל חינוך את תשומת לב הביקורת לפרק "הנחיות למתן שימוש במתקני מוסדות חינוך" שבאוגדן "הנחיות ונהלים לניהול עצמי" שם, בסעיף "פיקוח ובקרה" נאמר כי "יובל חינוך תבצע בקרה למעקב לגבי יישום ההסכמים בהיבט הכספי ונוהל הנהח"ש. רכז נכסים במינהל החינוך התרבות והספורט יבצע פיקוח ובקרה על השימוש הפיזי במתקנים על פי החוים שאושרו".



- ב. "אישור על קיום ביטוחים" הוא מסמך בו מאשרת חברת הביטוח של המבקש/המשתמש קיום ביטוח רכוש, צד ג' וחבות מעבידים.
- ג. "רישיון לניהול עסק": מדובר בעיקר בקייטנות שפתיחתן, בנוסף ל"אישור ממשרד החינוך לקיום קייטנה" (כמפורט בסעיף "קייטנות שלא במסגרת בית הספר של החופש הגדול" שלעיל), מחייב הוצאת רישיון עסק. נציין כי אין דרישה כזו ממנהלי צהרונים.
- ד. במקרים של הפעלת קייטנה במסגרת "בית ספר של החופש הגדול", בנוסף לחתימה על "חוזה רשות שימוש" נדרש מפעיל הקייטנה לחתום על נספח "א-1" שכותרתו "הסכם להפעלת ב"ס של החופש הגדול". ההסכם המגדיר, בין השאר, את תקופת ההסכם (שלושת השבועות הראשונים של חודש יולי), סוג השירותים שיינתנו, הביטוח, בטיחות, חובות המפעיל במקרה של נזיקין, חישוב התמורה למפעיל.
84. בבדיקה מדגמית של מסמכים שנמצאו בתיקי קייטנות, צהרונים, חוגים, ופעילויות חד פעמיות בבתי ספר נמצא כי כל המסמכים הנדרשים נמצאו.
- דמי ניהול**
85. תמורת שירותיה, זכאית "יובל חינוך" לדמי ניהול. בישיבת וועדת הכספים של העירייה מתאריך 28/9/05 נקבע כי שיעור דמי הניהול אותם תגבה החברה יעמדו על 2% עבור ניהול כספים, ו-5% עבור ביצוע פרויקטים בהתאם לתקציב הפרויקט או עלותו בפועל – הנמוך מביניהם, בתחולה מתאריך ינואר 2005 (נציין כי בהסכם המסגרת הראשון נקבעו דמי ניהול בשיעור של 4% עבור ביצוע פרויקטים, דבר שהביא בזמנו לגירעון של כמיליון ₪). שיעורים אלה של דמי הניהול היו קיימים גם במועד הביקורת.
86. שיעור דמי הניהול בגין טיפול בצהרונים, קייטנות שלא במסגרת "בית הספר של החופש הגדול" ושימושים אחרים (חוגים, ספורט וכו') הוא 2%.
87. הביקורת בדקה את שיעור וסכום דמי הניהול שנגבו ע"י יובל חינוך בגין הניהול הכספי של קייטנות במסגרת "בתי הספר של החופש הגדול". דמי הניהול היו מבוססים על סה"כ עלויות בפועל של הקייטנות. קייטנות באמצעות יובל חינוך נחשבות כ"פרויקט" שכן כל ההתקשרויות הניהול הכספי, תשלומים לספקים ולצוות נעשים ע"י יובל חינוך, ולפיכך דמי הניהול במקרים אלה הם 5%. במקרים שקייטנות שמופעלות ע"י מפעיל חיצוני, רק חלק מהניהול הכספי נעשה ע"י יובל חינוך ולכן שיעור דמי הניהול נמוך יותר – 2%.
88. להלן נתונים על גביית דמי ניהול בגין קייטנות במסגרת "בית הספר של החופש הגדול" (ללא אבטחה):



דמי ניהול 2015	סה"כ הוצאות 2015	דמי ניהול 2014	סה"כ הוצאות 2014	
168,641	3,372,814	141,521	2,830,422	קייטנות באמצעות יובל חינוך (5%)
23,365	1,163,248	29,036	1,451,784	קייטנות באמצעות מפעיל חיצוני (2%)

הביקורת מציינת כי מבדיקה שערכה לשנים הנ"ל, עולה כי גביית דמי הניהול הייתה בהתאם להסכם.

היבטי ביטוח

89. ב"חוק לימוד חובה, תש"ט 1949" סעיף 6 (ד) נקבע כי "מי שזכאי לחינוך חינוך...יהיה מבוטח בביטוח תאונות אישיות, באמצעות רשות החינוך המקומית שבחחום שיפוט נמצא מוסד החינוך שבו הוא לומד...". התשלום עבור הביטוח נגבה מההורים במסגרת תשלומי הורים. הסכום נקבע ע"י ועדת החינוך של הכנסת לאותה שנת לימודים. הביטוח חל על התלמיד 365 יום בשנה 24 שעות ביממה.

90. כאמור, בגין פעולות שנעשות ע"י מפעילים חיצוניים או גורמים המבקשים רשות שימוש במתקני בית ספר נדרשים המבקשים/השוכרים לחתום על "חוזה רשות שימוש" ולהמציא אישור על קיום ביטוח רכוש, ביטוח צד שלישי וחבות מעבידים. ביטוחים אלה אמורים להטיל אחריות על המשתמש על כל נזק לרבות נזקי גוף, אבדן או נזק לרכוש, נזק מכל סוג שהוא ל"יובל חינוך", למוסד החינוכי או מי מטעמו, למשתמש, לעובדיו, ללקוחותיו, למבקרו או כל צד שלישי שימצא במתקן או מחוצה לו ונובעים ממעשי המשתמש או ממחדליו. למעשה הביטוחים אמורים להסיר כל אחריות מהעירייה, יובל חינוך או המוסד החינוכי שבו מתקיימת הפעילות.

91. במקרים שמדובר בקייטנות במסגרת "בתי הספר ל החופש הגדול" נדרשים המפעילים לחתום בנוסף על "הסכם להפעלת ביה"ס של החופש הגדול", שגם בו מופעים סעיפים ל"אחריות המשתמש" ולנושא הביטוח.

92. בנוסף, העירייה מבטחת עצמה בביטוח צד ג'. ביטוח זה מכסה, בין השאר, גם נזקים לנמצאים בשטח בית הספר לאחר שעות הפעילות. הביטוח מכסה נזקים אך ורק אם ייקבע כי מקורם ברשלנות העירייה (הביטוחים אינם מכסים תביעה פלילית נגד עובד בגין רשלנות).

**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 חברת יובל חינוך מתאריך 8.12.2016.

נספח ב - התייחסות מחלקת ביטחון מתאריך 5.2.2017.

נספח ג - התייחסות אגף משאבי חינוך מתאריך 8.2.2017.

מסקנות**קייטנות**

93. בדיקת תכנית הקייטנות וכוח האדם האמור להיות מועסק בהן נעשת ע"י משרד החינוך והתרבות טרם הפעלת הקייטנה. רק בעקבות בדיקה זו מאשר המשרד קיום קייטנות. לא נעשה פיקוח של משרד החינוך והתרבות, העירייה או יובל חינוך על הקייטנות בעת פעולתן.
94. משרד החינוך דורש אישור קב"ט העירייה ויועץ בטיחות של העירייה למתקן בו תתקיים פעילות הקייטנה. אישור מנהל מחלקת הביטחון נעשה על סמך הכרות קודמת עם סדרי הביטחון במיתקן העירוני. אישור הממונה על הבטיחות והגיהות שבאגף משאבי חינוך ניתן על סמך בדיקה שוטפת של התשתיות בהתאם לדרישות הבטיחות של חוזרי מנכ"ל משרד החינוך, ולא על הפעילות השוטפת בקייטנה.
95. חוסר הבהירות באשר למי מהגופים אחראי לפקח על הקייטנות בעת פעולתן (עירייה, משרד החינוך, וכו'), משאיר את הקייטנות ללא פיקוח גורם חיצוני העשוי להתריע על סכנות במהלך הפעילות בקייטנות.

צהרונים

96. העדר הסדרה של נושא הצהרונים (חוקים/הנחיות) מצד גורם ממשלתי או עירוני, משאיר את הנושא להחלטה בלעדית של הנהלת בית הספר וועד ההורים הבית ספרי. מעורבות העירייה מתבטאת באישור של וועדת המתקנים למפעיל לקיים את הצהרון במתקן עירוני. יובל חינוך מטפלת בנושא החוזים, דרישות הביטוח והניהול הכספי. העירייה לא הנחתה את מנהלי בתי הספר בדבר הצורך לבחור מפעיל צהרון במכרז, לא הוגדרו תנאי סף לצוותי הצהרונים, אין מנגנון פיקוח של מינהל החינוך על הנעשה בצהרונים ובכלל זה תכנים והזנה, לא נדרש רישיון עסק ממפעיל צהרון.
- ראוי לציין שוב את הערתו של מבקר המדינה שהוזכרה בסעיף 49 בפרק הממצאים, בדבר אחריותה של העירייה לפעילותם של הצהרונים הפועלים בתחום שיפוטה, גם כאשר הם מופעלים באמצעות גורם שאינו הרשות.

**בטיחות**

97. מפעיל חיצוני המבקש להכניס מתקנים/ציוד משלו לבתי הספר נדרש להציג אישור מאיש מקצוע על תקינות המתקן, טרם הפעלתו.
היות ולא קיימת דרישה או הנחייה במטרה לוודא כי הפעלת המתקן נעשית בהתאם להוראות ההפעלה שנקבעו לגביו, לא מתקיימת בדיקה כזו ע"י גורם עירוני או אחר.

ביטחון

98. האחריות לביטחון בבית הספר היא של מנהל המוסד החינוכי המקבל הוראות ממחלקת הביטחון של הרשות המקומית. ההנחיות מחייבות הצבת מאבטחים בשערי בתי הספר, בין השאר לצורך בקרת כניסה.
מחלקת הביטחון בעירייה, אשר מונחת בנושא הביטחון בבתי הספר ע"י משטרת ישראל, מנפיקה אישורי כניסה לגורמים זרים הנכנסים לשטח בית הספר הכוללים את פרטיהם האישיים ותמונתם, אבל לא לכולם: עובדי הקייטנות, עובדי הצהרונים ועובדי שרותי ההסעדה אינם נושאים אישורים כנ"ל. בכך נחשף בית הספר לכניסה לא מפוקחת של גורמים בלתי מורשים.
99. התשלום למאבטחים הוא עד השעה 15:30. בבתי ספר בהם מתנהלים צהרונים לאחר שעה זו ובאותם פעילויות משתתפים פחות מ-100 חניכים. העדר שמירה לאחר השעה 15:30 חושף את תלמידי בית הספר בהם מתקיימים צהרונים לכניסה בלתי מבוקרת של גורמים בלתי מורשים.

ביטוח

100. מהנתונים שהוצגו לביקורת עולה כי בכל הנוגע לפעילות בבתי ספר, קיימים ביטוחים המשלימים זה את זה בכמה רובדים:
א. ביטוח תאונות אישיות לזכאי חינוך חינוך חינוך במסגרת "חוק לימוד חובה תש"ט 1949". מדובר בביטוח 365 יום בשנה 24 שעות ביום.
ב. דרישה לביטוח נזקי גוף, נזקי רכוש וחבות מעבידים שכל מפעיל חיצוני נדרש להמציא טרם שימושו במתקן העירוני.
ג. ביטוח צד ג' המכסה נזקים לנמצאים בשטח בית הספר לאחר שעות הפעילות.
יחד עם זאת, הביטוחים אינם מכסים תביעה פלילית נגד עובד עירייה בגין רשלנות.

יובל חינוך

101. יובל חינוך היא הזרוע הביצועית של מנהל החינוך התרבות והספורט בתחום הניהול העצמי של בתי הספר בעיר ואחראית להתקשרות החוזית עם המפעילים החיצוניים הפועלים בתוך בתי הספר, בקרה על שלמות ותקינות המסמכים הנדרשים מהמפעיל ועל הניהול הכספי של בתי הספר.
החברה אינה מבצעת בקרה על קיום תנאי ההסכמים אף שאחד מסעיפי ההסכם עם מפעילי חיצוניים קובע כי החברה או מי מטעמה יהיו רשאים להיכנס למתקן (בית הספר) ולבדוק קיום התחייבויות המשתמש.



102. מהממצאים עולה כי יובל חינוך גבתה מהעירייה, בשנים 2014 ו-2015, דמי ניהול בהתאם לאישור וועדת הכספים של העירייה. כמו כן ניהול מסמכי ההתקשרויות עם המפעילים החיצוניים היה תקין.

המלצות

קייטנות

103. באחריות מנהלת מינהל החינוך לתאם עם משרד החינוך רמה וסוג פיקוח על הקייטנות במהלך פעילותן.

צהרונים

104. למרות שנושא הצהרונים עדיין אינו מוסדר ע"י גורם ממשלתי, ולאור הערתו של מבקר המדינה כי יש לראות ברשות המקומית כאחראית לפעולתם של הצהרונים, מתבקש שהעירייה תהיה מעורבת יותר כגורם המנחה את הנהלות בתי הספר וועדי ההורים המקומיים באופן ההתקשרות והפיקוח על הצהרונים, ובכלל זה תכנים, בטחון ובטיחות.

105. הביקורת ממליצה לאמץ את נהלי רשת המתנ"סים כבסיס הפעלת צהרונים בבתי הספר בעיר.

בטיחות

106. באחריות מנהלת מינהל החינוך לבדוק עם משרד החינוך מי יהיה הגורם שיוודא עמידה בהוראות הפעלת מתקנים חיצוניים שהמפעיל מכניס לשטח בית הספר, בעת הפעלתם.

ביטחון

107. על מחלקת הביטחון להנפיק אישורי כניסה גם לעובדי הקייטנות, עובדי הצהרונים ועובדי שירותי ההסעדה ולהנחות בהתאם את המאבטחים. כך תהייה בקרה על הכניסה של אותם עובדים שקיבלו אישור לעבוד במסגרות אלה. כמו כן ממליצה הביקורת לשקול הפעלת שירותי שמירה עד לסיום הפעילות באותם בתי ספר בהם הפעילות בצהרונים מסתיימת לאחר השעה 15:30.