

הסעות תלמידים

רקע

1. חוק לימוד חובה, תשי"ט-1949 (להלן - **חוק לימוד חובה**) קובע כי ילדים בגילי 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) מתאריך 27 באוגוסט 2013 בנושא "הסעות תלמידים ועובדי הוראה למוסדות חינוך רשמיים" (להלן - **חוזר מנכ"ל**), "הסעת התלמידים במערכת החינוך מסייעת ליישום חוק חינוך חובה לתלמידים שבאזור מגוריהם אין בית ספר, או שבית הספר נמצא בריחוק ניכר מביתם. ההסעות מתבצעות על-פי אמות מידה שנוקבעו לצורך זה. הבסיס להפעלת מערכת ההיסעים מושגת על קביעת מיפוי ואזורי רישום, תוך הקפדה על יסות נכון של תלמידים בין מוסדות החינוך השונים ושמירה על שילוב חברתי - אינטגרציה. מערכת ההיסעים היא פתרון חלופי לבניית בתי ספר, בעיקר ביישובים קטנים, שמספר התלמידים בהם קטן ואינו מצדיק הקמת מוסד חינוכי במקום המיבטים פדגוגיים וכלכליים... מערכת ההיסעים גם נותנת מענה חשוב לתלמידי החינוך המיוחד¹ בכך שהיא מתחשבת בסוגי הלקויות השונים הקיימים בחינוך המיוחד ומאפשרת לתלמידי החינוך המיוחד ללמוד בבתי ספר העונים על צורכיהם הייחודיים."

מנהלת אגף הפרט מסרה שהמטרה היא לשבץ ילד במסגרת החינוך המיוחד הקרובה לביתו כדי לשלבו בהמשך בחינוך הרגיל ובמעגל חברתי באזור מגוריו. עם זאת, לא תמיד קיימת אפשרות לשיבוץ במסגרת חינוכית קרובה (אין מסגרת מתאימה בקרבת מקום, שיקולים פדגוגיים וכדומה).

בתאריך 30 ביולי 2017 הנחה ראש העירייה דאז את מנהלת אגף הפרט, "לבצע בדיקה של 150 ילדי החינוך המיוחד החדשים במערכת החינוך אל מול המרחק של בתי הספר המוזנים."
4. עוד קובע חוזר מנכ"ל:

"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."

¹ בחוק לימוד חובה, בחוק חינוך מיוחד, תשמ"ח-1988 ובחוק הסעה בטיחותית לילדים נכים, תשנ"ד-1994 נקבע כי הרשות המקומית תדאג להסעתו של ילד עם מוגבלות למוסד חינוך וממנו, בהתאם לשעות הלימודים במוסד החינוך המתאים לצרכיו ולסוג המגבלה.

5. חוק הסעה בטיחותית לילדים ולפעוטות עם מוגבלות, תשנ"ד-1994 קובע בין היתר: "2(א) ילד עם מוגבלות² זכאי להסעה ממקום מגוריו או ממקום סמוך לו למוסד חינוך וממנו, לפי צרכיו ובהתחשב בסוג המגבלה שלו.
- (א1) 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) הער האחראי יקבע כללים ומבחנים לעניין סעיף זה, לרבות לעניין הסעה של ילדים עם מוגבלות ופעוטות עם מוגבלות שתלויה בידי אדם מבוגר בנוסף לנהג, וכן הוראות ותנאים לביצוע ההסעה והליווי של הפעוטות עם המוגבלות.
- 3(א) הרשות המקומית שבתחום שיפוטתה 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":
- "1.א. חובת ארגון ההסעות וביצוען חלה על הרשות המקומית שהתלמידים מתגוררים בתחומה. בכל מקרה, משרד החינוך אינו נוטל חלק בארגון ההסעות, אלא משתתף במימון בלבד.
- 2 לא תתבצענה הסעות באורח ישיר על ידי מוסדות חינוך, אלא רק על ידי הרשויות (מקומיות או אזוריות). לפיכך גם לא תועבר שום השתתפות ישירות למוסדות החינוך, אלא רק לרשויות...
- 1.ב. אין בביצוע הסעה כלשהי על ידי הרשות המקומית כדי לחייב את משרד החינוך להכיר בה או להשתתף במימונה. רשות מקומית המבצעת הסעות שלא אושרו על ידי ועדת הסעות מחוזית או מרכזית עושה זאת על חשבוה, ואינה זכאית לכל השתתפות של משרד החינוך.
- 2 ברשויות מקומיות המתקצבות על ידי המשרד על בסיס של עלות נסיעה לתלמיד ליום תאושר השתתפות המשרד על פי מספר התלמידים הזכאים, בהתאם לכללי הזכאות המפורטים לעיל.
- ג. ...
- 2 רק במקרים שאין בהם מענה להסעה בקווי תחבורה ציבורית יהיה אפשר לבצע את ההסעות בתחבורה מאורגנת (ברכב שכור של חברות/משרדי הסעה). במקרים אלו על הרשות לפעול על פי ההוראות וההנחיות של משרדנו לפרסום מכרזים ולחתימת הסכמים."
7. בנוגע לארגון ההסעות נקבע בחוזר מנכ"ל: שיעור השתתפות משרד החינוך הוא ארבעים אחוזים מהעלות שאישר המשרד (סעיף 2.9.ה. לחוזר מנכ"ל).
8. נכון לשנת הלימודים תשע"ח, מערך ההסעות נתן מענה לכ-4,000 תלמידים תושבי העיר.

² "אדם בגיל שלוש עד עשרים ואחת שמחמת ליקוי בכושרו הגופני, השכלי, הנפשי או ההתנהגותי אינו מסוגל לנסוע בכוחות עצמו ונוקק להסעה;"

9. בשנת 2015 פרסמה העירייה מכרז (מספר 26/2015) לביצוע "שירותי הסעות תלמידים ו/או עובדי הוראה למוסדות חינוך רגיל ומיוחד"³ (להלן - **מכרז**). במכרז זכו 17 חברות הסעה (להלן - **קבלנים**) לביצוע הסעות של תלמידים.
10. יחידת הסעות (להלן - **יחידה**) במינהל חינוך אחראית על הסעות תלמידים.

תגובת מנהל היחידה:

"ברצוני לציין שבפתיחת שנת הלימודים [תשע"ח], הייתה תקלה חמורה: כ-300 תלמידים כתגובה נפלטו ממערכת השיבוץ ולכ-200 תלמידים כתובות לא מדויקות. התקלה התגלתה רק לאחר [תחילת] שנת הלימודים, לאחר שההורים ובתי ספר יצרו קשר עם יחידת ההסעות, שתלמידים לא הגיעו למסגרות החינוך [בעיקר מחוץ לעיר]. לא היו לנו תשובות ולא ידענו מי הילדים שנפלטו מהמערכת..."

[ראש המינהל דאז] דיווחה על הנושא, מה שהיה לעשות זה לנסות לבדוק למי יש רכבים פנויים, ברגע שכל המערכת עובדת ונוסעת וכל הנושא טופל בחודש ספטמבר, כאשר במינהל החינוך נבדק הנושא ונמצא ש[שתי תוכנות] לא מסונכרנות... מה שאני יכולתי לעשות בזמן שכל הרכבים כבר שובצו לעבודה ולא היו כלים בשוק, ניסינו למזער את הנזק במאגר מוניות שהיו פנויות ושילוב בתי ספר קיימים.

דוגמה מספר 1: בית ספר סיני שהיו מספר מוניות שהיה אפשר לשלב במחיר של 43 ש"ח ולא לצאת להצעות מחיר, לראייה ילדה שהגיעה מ[שכונת] נווה חוף לגן... והנושא עלה עד למנכ"ל העירייה ולא הייתה מונית להסיע אותה ויצאנו להצעת מחיר ב-75 ש"ח ורק מוניות... הגישו הצעת מחיר זה מראה על מצוקה של המצב בשוק מבחינת רכבים פנויים... ברגע שרושמים לנו לצמצם במוניות אני עושה כמרב יכולתי ברגע שזה מתאפשר. לראייה אסף הרופא יש חלק מילדים שנוסעים שניים עם מלווה, כל עניין המוניות נבדק בקפידה ואם המצב מאפשר אנו מצרפים ילדים, לרוב ילדים שמקבלים מונית אלו ילדים עם מוגבלות קשה, המצב מחייב מלווה שמחויב לשבת ליד הילד עם כיסא גדול. בנוסף, העיר גדולה ופקוקה והמרחקים לא נותנים אפשרות לשילוב.

כך מזערנו את הנזק שנגרם במקסימום שילוב...

חשוב לציין שהמכרז לא נותן מענה לשינוי משנה לשנה ואנו עיר גדולה, כל שנה מתווספים כ-200 תלמידים ומספר גדול של בתי ספר שלא מופיעים במכרז. כמו כן, יש מעברים של אותם גנים לרחובות שונים... וזה מהווה בעיה במסגרת המכרז."

תגובת מנהלת אגף הפרט:

"במהלך הקיץ אנו משבצים את הילדים לגנים על-פי אפיון הלקות והקרבה הגאוגרפית לבתיהם, אך פעמים רבות לאחר ששיבצנו והעברנו את הרשימה למחלקת הסעות, נלקח מבנה הגן מאתנו על ידי החינוך הרגיל עקב גידול באוכלוסייה, ואז אנו מקבלים מבנה חדש במקום אחר. אין אפשרות לשנות את שיבוצי הילדים כיוון שהילדים כבר קיבלו הודעת שיבוץ, מחלקת ההסעות נאלצת לשנות מסלול שלא הופיע ברשימה הראשונית. יתרה מכך, ניווד זה אינו מאפשר לשמור על קירבה של הילד המשובץ למסגרת."

³ המכרז כלל גם בחירת קבלני הסעות עבור תושבים המטופלים במינהל שילוב חברתי. מינהל חינוך אחראי רק על הסעות סדירות.

עבודת הביקורת

1. הביקורת בחנה את הליך ההתקשרות של העירייה עם הקבלנים ואת תהליכי העבודה בנוגע להסעות תלמידים למוסדות חינוך, בין היתר:
 - בחינת מנגנוני הדיווח, הפיקוח והבקרה על ההסעות.
 - שיבוץ תלמידים בקווי הסעה.
 - ניהול התקציב וההתחשבות עם הקבלנים.הביקורת לא בחנה את התנהלות ועדת שיבוץ ו/או ועדות השמה עירוניות. כמו כן, לא נבדק האם תלמידים הרשומים כזכאים להסעה/ליווי, אךן זכאים לכך, לפי חוזר מנכ"ל.
2. הביקורת כללה בין היתר, את הפעולות הבאות:
 - א. שיחות עם ראשת מינהל חינוך דאז (להלן - **מינהל**), עם מנהלת אגף חשבות במינהל (להלן - **חשבת המינהל**), מנהל יחידת הסעות במינהל, העובדת האחראית להתחשבות עם קבלנים וממונה על מכרזים והתקשרויות במינהל.
 - ב. בחינת התקשרות העירייה עם הקבלנים ויישום ההסכם האחיד שנחתם עם הקבלנים.
 - ג. עיון בתלונות שהתקבלו במוקד העירוני וסווגו לנושא "הסעות", בתקופה 1 בינואר 2015 עד 15 במאי 2018 (מועד הפקת הנתונים).
 - ד. בחינת דוח הסעות של משרד החינוך לשנת הלימודים תשע"ז⁴.
 - ה. בחינת דוח שיבוץ תלמידים (להלן - **דוח שיבוץ**) של יחידת הסעות לשנת הלימודים תשע"ח.
 - ו. בחינת דוחות ביצוע שהגישו קבלנים לחודש נובמבר 2017.
 - ז. בחינת רישומי חשבת המינהל עובר להצעת תקציב הסעות לשנת 2018.
 - ח. עיון במסמכים רלוונטיים נוספים.
3. נושא הביקורת נבדק בעבר ופורסם בין היתר, בדוחות הביקורת הבאים:
 - דוח ביקורת מספר 23 (לשנת 2002) בנושא "ארגון הסעות תלמידים" (להלן - **דוח ביקורת 23**).
 - דוח ביקורת מספר 30 (לשנת 2009) בנושא "מערכת הסעות תלמידים" (להלן - **דוח ביקורת 30**).
4. הליך איסוף הממצאים נערך בתקופה נובמבר 2017 עד יוני 2018.
5. טיוטות הדוח הועברו להתייחסות המבוקרים.

⁴ במועד הביקורת טרם הופק דוח המתייחס לשנת הלימודים תשע"ח.

ממצאים

1. תקציב הסעות

1.1 לפי חשבת המינהל, להלן נתונים על אודות תקציב ההסעות (לא כולל שכר עובדי היחידה ועובדים המלווים את התלמידים במהלך ההסעות):

שם חשבון	הצעת תקציב לשנת 2017, בש"ח	ביצוע לשנת 2017, בש"ח	הפרש בין תקציב לביצוע, בש"ח
הוצאות: הסעות תלמידים	24,450,000	23,823,777	-626,223
הכנסות: הסעות ילדים - השתתפות משרד החינוך	9,420,000	7,832,579	-1,587,421

מהנתונים המוצגים בלוח עולה כי ההוצאות בפועל היו קטנות בכ-630,000 ש"ח מההוצאות שתוכננו, אך גם ההכנסות בפועל ממשרד החינוך היו נמוכות בכ-1,600,000 ש"ח מתקציב ההכנסות שתוכנן.

1.2 בחוזר מנכ"ל מצוין כי המשרד משתתף בשיעור של ארבעים אחוז עד חמישים אחוז מ"העלות המאושרת על ידי המשרד" של הסעות התלמידים שנמצאו זכאים לכך, בהתאם לקריטריונים שקבע המשרד. מהלוח עולה כי שיעור תקצוב הכנסות משרד החינוך (נכון לינואר 2018) הסתכם בכ-33 אחוזים בלבד מהעלות בפועל. מנהל יחידת הסעות מסר כי חלק מההסעות הן בגין תלמידים שאינם זכאים לכך לפי הקריטריונים שמכתיב משרד החינוך ולכן הם אינם מדווחים לצורך קבלת החזר מהמשרד.

תגובת חשבת המינהל:

"ההוצאות בגין ההסעות כוללות גם הוצאות שלא מתקבל בגינן תקצוב מהמשרד ולכן לא נכון להסתכל על הפער בין ההכנסות להוצאות כחלק השתתפות המשרד (לא ניתן להפריד את ההוצאות מכיוון שהקווים כוללים גם תלמידים הזכאים להסעה וגם תלמידים שלא זכאים).

החלטת פיזור ילדי העדה האתיופית היא לאור הנחיות משרד החינוך שלא יהיו גנים ובתי ספר על טהרת יוצאי העדה ולכן, למרות שמשרד החינוך לא מתקצב הסעות מסוג זה, הרשות מממנת את הפיזור מתקציביה (סכום משוער של כמיליון ש"ח בשנה).

הרשות מממנת מכספי הרשות בלבד גם את הסעות הממלכתי הדתי וזאת כי אין מימון של משרד החינוך לכך. רק כ-6 אחוזים משתייכים לזרם זה ומכיוון שההורים רשאים לבחור את הזרם אליו הם רוצים להשתייך נוצר הצורך בהסעות (סכום של כ-3 מיליון ש"ח בשנה).

לאור האמור לעיל, לאחר הפחתת 4 מיליון ש"ח מסך התקציב, ניתן לראות כי סך ההכנסות המתקבלות ממשרד החינוך מהוות כ-40 אחוז מסך ההוצאות."

2. יחידת הסעות

- 2.1 היחידה אחראית על הסעות תלמידים וכפופה לראש מינהל חינוך.
- 2.2 היחידה מונה מנהל, עובדת האחראית על טיפול בתלונות ועל החזרים כספיים לתלמידים שנסעו למוסד החינוכי בתחבורה ציבורית, עובדת נוספת האחראית על דיווחים למשרד החינוך ועל התחשבות עם הקבלנים ופקח הסעות.
- 2.3 מנהל היחידה מועסק באמצעות החברה העירונית ראשלי"צ לתרבות, ספורט ונופש בע"מ (להלן - **החברה העירונית**) ואחראי על הסעות של תלמידים המבוצעות מתוקף המכרז שפרסמה העירייה, וכן על הסעות עליהן אחראית החברה העירונית (תלמידי בתי ספר מוכרים שאינם רשמיים, הסעות של תושבי העיר בגין פעילויות שמארגנת העירייה, הסעות של מבוגרים למועדוניות יום במסגרת מינהל שילוב חברתי ועוד).
- מעיון בקובץ מסלולי נסיעה שהעביר מנהל היחידה לביקורת, עולה כי נכון ל-29 בנובמבר 2018, משובצים תלמידים ב-373 קווים שונים⁵ המסיעים תלמידים לכ-140 מוסדות חינוך שונים.
- לפי מנהל היחידה, להלן מספר התלמידים שהוסעו בשנת 2017 (לא כולל תלמידים שנסעו בתחבורה ציבורית וקיבלו החזר כספי מהעירייה):
- "בשנת 2017 תשע"ח נסעו באוטובוסים + מיניבוסים 1,030 תלמידים לבית ספר ברחבי העיר.
- 250 תלמידים מהקהילה האתיופית אשר נוסעים מרמת אליהו אל מוסדות 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 תאום 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 ממתנינים לתוצאות כדי ליעל את המערכת."
- 2.4 בדוח ביקורת 30 הומלץ "לערוך ביקורות פתע על תפקוד קבלני ההסעות, על-פי תכנית עבודה שנתית ולוודא תיקון ליקויים שנמצאו. מומלץ גם לבחון את הצורך בהתאמת מצבת כוח האדם ביחידה". התגובה להמלצה זו הייתה: "הנושא מבוצע כבר מספר שנים ומיושם בשטח. החל מ-1 בספטמבר 2009 נוסף עובד, שמבצע ביקורות פתע על פי תכנית עבודה שנתית."
- נמצא כי העובד שמונה לתפקיד פקח הסעות אינו מבצע את עבודת הפיקוח הנדרשת, מאחר שרישיון הנהיגה שלו נשלל.
- בקשת הביקורת לקבל את תוכנית העבודה של המפקח ואו דוחות בקרה לא נענתה.

⁵ בחלק ממוסדות החינוך מופעלים מספר קווים שונים. במרבית הקווים לא מצוין האם מדובר באיסוף ובפיזור.

מנהל היחידה הסביר בנוגע לעובד זה: "כ-4 חודשים מבצע חלקית את תפקידו בשטח וחלקית במשרד. במידה שבמהלך סוף אוגוסט לא אקבל את הרישיון נפנה ל[מנהל משאבי אנוש ורכש] להחליפו."

המשמעות היא שבמשך מספר חודשים אין בקרה בשטח מטעם העירייה. לדברי מנהל היחידה, כוח האדם ביחידה אינו מספק ואינו מאפשר לכאורה, מתן מענה מיטבי לתושבי העיר. לדעתו, ראוי לפצל את הטיפול בהסעות של ילדי החינוך המיוחד ושל ילדי החינוך הרגיל, על מנת לתת מענה מיטבי לשני המגזרים.

בנוגע לבית הספר שבו לפי מנהל היחידה, מבצע המפקח ביקורת, אין תיעוד לתוכניות עבודה ו/או דוחות בקרה על אודות הליקויים שנמצאו.

זאת ועוד, מבדיקה עם האחראית על שיבוץ מלווים מהחברה העירונית, ועם מלווים קבועים בקווים של בית ספר הנ"ל, עולה כי הם אינם מכירים את עובד היחידה אשר לפי הסברו של מנהל היחידה, שימש במשך מספר חודשים כמלווה הסעה.

בשיחה של עובדת ביקורת עם פקח ההסעות, לא התקבלה תשובה בנוגע לחודשים בהם ליווה הסעה בקו זה.

תגובת מנהל היחידה:

"בזמן שהעובד היה בשלילת רישיון, נשלח העובד לבית ספר... עקב בעיית בטיחות בזמן הגעת ההסעות והעלאת הילדים, במקום אין מפרץ מסודר הדבר מהווה סיכון לילדים לכן הוא נשלח לשם בזמן העלאת הילדים להסעות ולאחר שכולם עלו ביצע ליווי בקו מזרח אוטובוס. בעניין שלא מכירים אותו בחברה העירונית, הוא לא נשלח על ידם ולא עבר דרך החברה העירונית ולכן הם לא מכירים אותו והוא לא הופיע ברשימות. לטענת העובד, המלווים אינם מכירים אותו כי הם התחלפו מספר רב של פעמים.

שני מלווים שהיו אתו בליווי הם ד' וה', מצ"ב מכתב המלצה ממנהל בית הספר הקודם (המנהל סיים את תפקידו בתחילת שנת הלימודים הנוכחית תשע"ט) זמן שרלוונטי לתקופה האמורה. אפשר לבדוק עם מנהל בית הספר ורכזת ההסעות."

לתגובה צורף מכתב שכתב מנהל בית הספר ב-24 בספטמבר 2015, לפיו העובד הגיע לבית הספר "על מנת לוודא שהילדים מסודרים ועולים להסעה בצורה בטוחה. בנוסף, היה בקשר מתמיד עם מזכירות בית הספר ועדכן והתעדכן על שינויים בהסעה, הוספת והסרת תלמידים מההסעה, שינויים במסלול נסיעה, קשר עם המלווים ועדכונם בשעות סיום בית הספר וכדומה." במכתב לא מצוין כי העובד שימש כמלווה בהסעה.

זאת ועוד, הביקורת שוחחה עם אחת המלוות ששמה מוזכר בתגובה, אשר מסרה כי אינו מכירה את העובד. המלווה הנוספת המוזכרת בתגובה משובצת לליווי ילדי גן ילדים, מזה שנתיים. כאמור, רכזת הסעות בחברה העירונית אינה מכירה את העובד.

3. נוהל עבודה

בדוח ביקורת 30 הומלץ "לעגן בנוהל את הטיפול בהסעות תלמידים, לרבות אמצעי בטיחות שיש לנקוט, התקשרויות עם קבלנים, החזר הוצאות נסיעה, חלוקת כרטיסיות והחתמת בתי הספר על קבלתם, החזר כרטיסיות ישנות, קבלת הכספים ממשרד החינוך, הטיפול

בתלמידים הזכאים להסעות על אף שלא אושרו על ידי משרד החינוך, תבחינים עירוניים לזכאים להסעה, העסקת מלווים והיקפה, העסקת מתנדבים וכדומה".
בקשת הביקורת לעיין בנוהלי העבודה הפנימיים של היחידה בנושא הסעות תלמידים (תכנון מסלולים, טיפול בבעיות משמעת של תלמידים וכללי בטיחות בהסעות, בקרת הסעות בשטח, טיפול בתלונות מוסעים ומשפחותיהם, בקרת התחשבות עם משרד החינוך, אישור חשבונות של קבלנים, אופן הטלת קנסות על קבלנים וכדומה) נענתה כי אין נהלים בנושא, אלא טופסי שיבוץ בלבד.

4. קציני בטיחות התעבורה ורכזי תחבורה בעירייה

4.1 סעיף 3.2.4 להנחיות ביטחון ובטיחות בהסעות ובמפרכי חנייה - נספח ג' לחוזר מנכ"ל קובע את תפקידיו של רכז תחבורה בנושא הסעות תלמידים ברשות המקומית:

- למפות את תחנות האיסוף וההורדה של התלמידים ברשות.
- לוודא שתחנות אלו מאפשרות גישה בטוחה לרכב ההסעה.
- לתדרך את חברות ההסעה ואת הנהגים.
- לתחקר כל אירוע חריג שאירע במהלך ההסעות.
- לוודא שכלי הרכב שמפעילים הקבלנים עומדים בדרישות משרד התחבורה ובתקנות המחייבות לגבי הסעת ילדים.

בדוח מבקר המדינה בנושא "הסעות תלמידים למוסדות חינוך" שפורסם בדוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2015 (להלן - **דוח מבקר המדינה**)⁶ נכתב: "מן הראוי כי במסגרת הגדרת תפקידם של קציני הבטיחות בתעבורה ברשויות המקומיות (במידה שהיקף משרתם מאפשר זאת), תוגדר גם אחריותם בנוגע לפיקוח ובקרה על הסעות התלמידים באמצעות קבלני הסעות. הרשויות המקומיות שאינן מעסיקות קציני בטיחות בהיקף הנדרש, צריכות לשקול למנות רכז תחבורה על מנת להבטיח את קיום דרישות הבטיחות בהסעות תלמידים בתחומי שיפוטן, כמתחייב מחוזר המנכ"ל".

4.2 מנהל היחידה מסר כי למיטב ידיעתו, ממונה בטיחות עירוני אינו מטפל בהסעות התלמידים, ובכל מקרה, הוא אינו מעביר לממונה דיווחים כלשהם בנוגע להסעות. ממונה בטיחות עירוני, מנהל מחלקת בטיחות חינוך וציבור במינהל שפ"ע ומנהל מחלקת ביטחון מוסדות חינוך וציבור בחברה לביטחון וסדר ציבורי מסרו שהם אינם מעורבים בתחום ההסעות. כלומר, הפעולות שיש לבצע כאמור, אינן מבוצעות.

תגובת מנהל מחלקת ביטחון מוסדות חינוך וציבור בחברה לביטחון וסדר ציבורי:
"לא בתחום עיסוקי או אחריותי."

5. קציני בטיחות בתעבורה בחברות הסעות

5.1 סעיף 3.3.1(ב) להנחיות ביטחון ובטיחות בהסעות ובמפרכי חנייה - נספח ג' לחוזר מנכ"ל קובע כי "לחברה יהיה מיוני בתוקף של קצין בטיחות בתעבורה אשר קיבל מיוני מהאגף לקציני בטיחות במשרד התחבורה".

⁶ עיריית ראשון לציון לא נבדקה בדוח מבקר המדינה.

- 5.2 בדוח ביקורת 23 הומלץ בין היתר, כי "על מינהל החינוך להקפיד לקבל מחברות [ההסעה], אחת לשלושה חודשים, את האישורים על תקינות כלי-הרכב, כמו גם את תצלומי התעודות של קציני הבטיחות".
- 5.3 לפי סעיף 2.15 להסכם האחיד בין העירייה לבין הקבלנים, "הקבלן מתחייב כי לצורך מתן שירותי ההסעות יעסיק כל תקופת תוקפו של חוזה זה, קצין בטיחות בעל כתב הסמכה בהתאם להוראות תקנות התעבורה תשכ"א-1961 אשר פרטיו האישיים יפורטו בנספח ג' לחוזה... קצין הבטיחות יבקר וינהל את מתן שירותי ההסעות על פי מסמכי החוזה בין היתר, יודא כי רישיונות הנהיגה של הנהגים המועסקים על ידי הקבלן הם בתוקף, כי הרכבים המשמשים להסעות הם במצב תקין וכי פוליסות הביטוח והרישיונות של כלי הרכב יהיו תקפים ומתאימים לכלי הרכב המשמשים להסעות. הקבלן מתחייב כי בכל מקרה בו יוחלף על ידו קצין הבטיחות בקצין בטיחות אחר יעשה הדבר בתאום מראש ובכתב עם הרשות, והקבלן יעביר לרשות את פרטיו האישיים של קצין הבטיחות החדש".
- 5.4 סעיף 25 לנספח ט' למכרז (נספח שינויים) קובע כי "יש לצרף לנספח, בנוסף לכתב ההסמכה של קצין הבטיחות בתעבורה, את כתב המינוי של קצין הבטיחות מאת אגף קציני בטיחות במשרד התחבורה המתיר לקצין הבטיחות לשמש בתפקידו בחברה..." הביקורת בדקה את מסמכי המכרז שהגישו שלושה מהקבלנים עמם התקשרה העירייה (ב"ת, ל"ה וטת"ש) ומצאה כי שלושתם הגישו כתבי מינוי וכתבי הסמכה של קציני בטיחות, כנדרש.
- 5.5 בדוח מבקר המדינה נכתב כי לדעת המבקר, נוסף על הפיקוח שעל הרשות לבצע על ההסעות, על הרשויות המקומיות לדרוש מקציני הבטיחות של חברות ההסעה להגיש להן דיווחים תקופתיים על עמידתם של כלי הרכב המבצעים את ההסעות בדרישות הבטיחות, ולצרף לדיווחים את המסמכים הנקובים בחוזה ההסעות. מנהל היחידה מסר שהוא אינו מקבל דיווחים מקציני הבטיחות של הקבלנים, אלא אם מגיעה אליו תלונה שעליו לבררה מולם.
- 5.6 מנהל היחידה מסר כי למיטב ידיעתו, ממונה בטיחות עירוני בודק את תוקף כתבי ההסמכה ואת אישורי קציני הבטיחות שמעסיקים הקבלנים. לדעת הביקורת, מאחר שקציני הבטיחות של הקבלנים אמורים לפקח גם הם על מתן שירותי ההסעות בהתאם לחוזה, ראוי שמידע שוטף על זהות ותחלופת בעלי תפקידים אלה יגיע גם ליחידת ההסעות, האמונה על יישום החוזה מטעם העירייה ועל שלומם וביטחונם של המוסעים מטעמה. נכון למועד הפצת טיוטת הממצאים, טרם נענתה בקשת הביקורת לקבל מידע שהגיע ליחידה בנוגע לתחלופת קציני בטיחות של הקבלנים וכן העתקים מכתבי ההסמכה וכתבי המינוי העדכניים של קציני הבטיחות הנ"ל.

6. בקרה על כשירות הנהגים

- 6.1 סעיף 1.13 להסכם ההתקשרות האחיד עם הקבלנים (להלן - **הסכם**) קובע כי "הקבלן מתחייב בזה לקיים את כל הוראות החוק למניעת העסקה של עברייני מין במוסדות מסוימים, התשס"א-2001... כל קבלן שיזכה במכרז הסעות תלמידים יהיה חייב

לדרוש מכל המועסקים על ידו אישור ממשטרת ישראל כנדרש בחוק ולהציגו לרשות המקומית. אישורים כאמור יידרש הקבלן להציג לרשות המקומית עם החתימה על החוזה וכתנאי לחתימתו, וכן מפעם לפעם, על-פי דרישתה של הרשות המקומית ובהתאם להוראות החוק".

סעיף 2.2 להסכם קובע כי "הקבלן מתחייב להעסיק נהגים שעומדים בתנאי הסף הבאים: א. הנהג בעל ניסיון של שנתיים לפחות בנהיגה בסוג הרכב אותו הוא נוהג.

ב. לנהג אישור רפואי המעיד על מצב בריאות תקין."

הכללים שנקבעו בהסכם לכשירות נהגים נועדו להבטיח את ביטחון התלמידים ולמנוע מנהגים שאינם כשירים, לרבות עברייני תנועה, אלימות ומין, מלהסיע תלמידים.

המלצה בדוח מבקר המדינה לעניין זה הייתה: "על הרשויות המקומיות להקפיד לקבל לידיהן את רשימות הנהגים המסיעים את הילדים, לרבות אישורי משטרה שלפיהם לא הורשעו בעבירות מין ואישורים רפואיים על מצבם הבריאותי, ולצרפן למסמכי חוזה ההסעות. עליהן גם להקפיד לעדכן במועדים שייקבעו מראש את הרשימות והאישורים שברשותן. על הרשויות המקומיות לוודא שנהגים המבצעים הסעות תלמידים עומדים בתנאי הכשירות הנדרשים."

סעיף 1.13 להסכם הוא סעיף יסודי שהפרתו (לפי סעיף 9.1 להסכם) "תיחשב כהפרה יסודית המזכה את הרשות בפיצויים מוסכמים וקבועים מראש בגובה 10 אחוזים מסך כל סכום ההתקשרות השנתי, הנקוב בסעיף 7.7 לחוזה".

חוזר מנכ"ל משרד החינוך בנושא "הנחיות ליישום החוק למניעת ההעסקה של עברייני מין במוסד החינוך" (מספר 65-3.7) קובע כי "בעלי תפקידים המועסקים במוסד החינוכי שיש לדרוש לגביהם אישור כי אין מניעה מהעסקתם לפי החוק: ...עובדי קבלן קבועים או זמניים ובעלי מקצוע שונים, לרבות כאלה המועסקים בחוזה, במכרז או שלא במכרז... והגי הסעות לתלמידים."

6.2 בקשת הביקורת לקבל את כל רישיונות הנהיגה והאישורים של הנהגים המסיעים תלמידים בשנת הלימודים תשע"ח שהועסקו על ידי חלק מהקבלנים, נענתה רק בקבלת אישורים לדוגמה שצורפו למכרז בשנת 2015.

6.3 מנהל היחידה מסר כי אין ברשותו רשימת נהגים עדכנית (נכון לשנת 2018) עקב התחלופה הגבוהה של הנהגים. לדבריו, למיטב ידיעתו, אין צורך בקבלת אישורי משטרה עבור כל נהג, וממילא רישיונות להסעת נוסעים לא יחודשו במידה שלנהג יש הרשעה בעבירות מין.

6.4 נספח ח' להסכם הוא "הנחיות ביטחון ובטיחות" אשר לפי סעיף 1.11 להסכם, "עליהן יחתום כל נהג מסיע". בבדיקת תיקי שני קבלנים (ל"ה, טת"ש) לא נמצאו טופסי הנחיות חתומים בידי הנהגים כאמור.

6.5 לפי סעיף 2.3 להסכם, "הקבלן מתחייב לבצע טרם תחילת ביצוע ההסעות, השתלמות נהלים ובטיחות משותפת לנהגים, לנציגי הרשות המקומית, לנציגי בית הספר, ובה יתודרכו הנהגים בנושאים אלה: סדרי ההסעה, הנחיות בטיחות בהסעה... בדיקת רכב בתום הנסיעה, הבנת המגבלות שיש לילדים בזמן הנסיעה וכדומה".

מנהל היחידה השיב לשאלות הביקורת האם הועברו הדרכות ולמי וכן בקשה לקבל תיעוד להדרכות שהעבירו ארבעה מהקבלנים: "לגבי הדרכות בית ספר, מבצע קצין

הבטיחות למוסדות חינוך, לגבי כנסים של החברות בנושא בטיחות: אחת לחצי שנה מקיימים כנסים של הנהגים, באחריות קצין הבטיחות ומנהל החברה [לביטחון וסדר ציבורי]."

7. בקרה על כשירות הרכבים

7.1 סעיף 2.6 להסכם קובע כי "הקבלן יהיה רשאי לבצע את ההסעות באישור מראש ובכתב של הרשות, בכלי רכב השונים מהמפורט במפרט ההסעות ומחירים, ובלבד שכלי הרכב, אשר שימשו לביצוע ההסעות לא יפחתו בטיבם, נוחותם ובטיחותם מכלי הרכב המפורטים במפרט הסעות ומחירים..." סעיף 2.10 להסכם קובע כי "הקבלן מתחייב כי כל כלי הרכב להסעת תלמידים יענו על כל המתחייב מתקנות התעבורה החלות על הסעת תלמידים... ושצוין ברישיונו שרשאי הוא לשמש כרכב להסעות תלמידים" וסעיף 2.12 מוסיף כי "הקבלן מתחייב כי ההסעות יתבצעו ברכב מסחרי אך ורק ברכבים מהסוגים המפורטים, שגילם לא יעלה על עשר שנים, בשנת הלימודים תשע"ה ובשנות ההתקשרות לאחר מכן, על גיל הרכבים המשמשים להסעה לא לעלות על 10 שנים".

סעיפים 2.10 ו-2.12 להסכם הם סעיפים יסודיים שהפרתם "יתחשב כהפרה יסודית המזכה את הרשות בפיצויים מוסכמים וקבועים מראש בגובה 10 אחוזים".

7.2 בדוח מבקר המדינה נכתב "כי [על הרשויות המקומיות] לדרוש מחברות ההסעה לצרף לחוזה ההסעות האחיד רשימת כלי רכב עדכנית שבה יצוינו סוגי הרכבים המבצעים את ההסעות, מספר הרישוי שלהם ושנת הייצור וכן העתקים של רישיון הרכב ושל רישיון ההסעה; על הרשויות המקומיות לקיים מעקב שוטף אחר חידוש תוקף רישיונות ההסעה של רכבי ההסעות לאחר שתוקפם פג".

7.3 בדוח ביקורת 23 הומלץ:

- "על מינהל החינוך לבדוק את מסמכי הרכב ולא לקבל רישיונות של כלי-הרכב משנת ייצור שלא מתאימה לאמור בחוזה."
- "על מינהל החינוך לנהל יומן אירועים מפורט של תקלות/בעיות בנושא ההסעה, שיכלול את סוג התקלה/בעיה, מועדה, אופן הטיפול בה והמלצה לפעולה עם/נגד החברה וכמובן את ביצוע ההמלצה."
- "על העירייה לבחון האפשרות, שאגף הרכב (קצין הבטיחות), ייתן את סיועו המקצועי למינהל החינוך בבדיקת מסמכי המכרז/החוזה, או שהוא בעצמו יפקח באופן ישיר על המסיעים."

תגובת מנהל היחידה:

"יש צורך במוקדנית שתנהל את היומן."

לבקשת הביקורת לקבל את רשימות כלי הרכב ששימשו את הקבלנים בשנת הלימודים תשע"ח, לרבות צילומי רישיון רכב ורישיון הסעה, השיב מנהל היחידה כי בעירייה לא מצויות רשימות עדכניות של רכבים, למעט הרשימות שנכללו במסמכי המכרז משנת 2015.

7.4 סעיף 1.10 להסכם קובע כי "הקבלן ימציא לרשות המקומית, אחת לשלושה חודשים את רשימת כלי הרכב שיוכל להפעיל למתן שירותי הסעות במצב חירום". מנהל היחידה השיב לבקשת הביקורת לקבל את הרשימות שהעבירו חמישה מהקבלנים החל מספטמבר 2017 כי "יש רשימות של רכבים לשעת חירום שמטופל על ידי נציגת מינהל החינוך וזה באחריות של אגף מינהל החינוך כל נושא החירום". אחראית חוזים והתקשרויות במינהל מסרה כי "לאחר בדיקה מול... מנהלת אגף משאבי חינוך, האחראית בין היתר על נושא החירום, היא איננה מקבלת את הרשימות מקבלני ההסעות של כלי הרכב שיוכלו להפעיל למתן שירותי הסעות במצב חירום. היא כן מקבלת רשימות שמיות של תלמידים המוסעים על ידי כל חברת הסעות. ככל ש[מנהל היחידה] אינו מקבל את רשימות הרכבים מהקבלנים, נראה כי הוראה זו בהסכמי ההסעות אינה מיושמת".

מנהל היחידה התייחס להסברה של אחראית חוזים והתקשרויות במינהל: "כל רשימת חברת הסעות שקבלתם ממני. בשעת חירום שולחת רכבים לפינוי תלמידים לפי בקשה של מינהל החינוך."

תגובת ממונה בטיחות עירוני:

"איני מתעסק בהסעות תלמידים לבתי הספר. למיטב ידיעתי, מי שמתעסק בזה הוא [מנהל היחידה]. זהו נושא שאינו במסגרת תפקידי המוגדר."

8. מערכת לניהול צי רכב

ההסכם אינו כולל הוראה לפיה, הקבלנים מתחייבים להתקין ברכבים המבצעים את ההסעות מערכת לניהול צי רכב, המאפשרת זיהוי של מיקום כלי רכב ומהירותו, כיוון תנועת הרכב, אפשרות להגדרת מסלול נסיעה ולקבלת מידע על חריגות וסטיות מהמסלול ו/או מלוח הזמנים, מידע על עצירות ממושכות ו/או הפקת דוחות שונים בנוגע לפעילות כלי הרכב, לרבות שחזור מסלולי נסיעה. כמו כן, לא נכללה בהסכם זכותה של העירייה לעשות שימוש במערכת זו לצורך שליפת נתונים והפקת דוחות רלוונטיים לשירותים הניתנים במסגרת ההסכם.

כל זאת, לצורך בקרה על מאפייני נסיעה שונים ובעיקר במסלולים בהם התקבלו תלונות בדבר אי-עמידה בלוחות זמנים וכדומה.

9. בחירת קבלנים במכרז 26/2015

- 9.1 לפי המכרז, לקבלן זוכה יש לקבוע קווי הסעות קבועים. כמו כן, הקבלן מתחייב כי יש ברשותו אישורים מתאימים לעסק (כגון מסמכי רישום תאגיד ורישיון עסק) כתבי הסמכה של קציני בטיחות, אישורים לנהגים וערבות בנקאית.
- 9.2 לפי פרוטוקול ישיבת ועדת מכרזים שהתכנסה בתאריך 20 ביולי 2015, למכרז הוגשו 24 הצעות, שבע מהן נפסלו, כמפורט להלן:

קבלנים שנפסלו	קבלנים שזכו
מהר"ל (ערבות לא תקינה)	נ'
אבמ"ר (ערבות לא תקינה)	ש'
ש"ינ (הצעה מעל מחיר המרבי)	מד"יי

קבלנים שזכו	קבלנים שנפסלו
פ"ס	ה"א (ערבות לא תקינה)
ל"ה	ג"ה (ערבות לא תקינה)
טא"ר	א"ה (ערבות לא תקינה)
הא"ל	ח"ה (ערבות לא תקינה)
טת"ש	
ב"ת	
אמו"ה	
מא"ש	
סה"ו	
מ"ת	
המוה"ו	
צה"ו	
המ"ס	

בפרוטוקול הוועדה נכתב כי ועדת מכרזים המליצה:

א. למסור את ההסעות על-פי הפירוט המצורף בה.

ב. מאשרים לקיים הליך של הצעות מחיר לתקופה של שלוש שנים בקווים בהם לא הוגשו הצעות מחיר או שלא נמצאו הצעות כשרות ויש צורך להפעילם. בהליך הצעות המחיר יטלו חלק כל הקבלנים שהגישו הצעות למכרז, לרבות אלו שהצעתם נפסלה."

9.3 לפי פרוטוקול ישיבת ועדת מכרזים מתאריך 20 ביולי 2015, ההצעות שהגישו הקבלנים אבמ"ר וה"א נפסלו "בשל ערבות לא תקינה". נמצא כי במסגרת הליך נוסף של פנייה לקבלת הצעות מחיר, שני הקבלנים שנפסלו כאמור, זכו בהפעלת מספר קווים. הליך זה נוהל בהתאם להנחיית ועדת מכרזים לקיים הליך של הצעות מחיר "בקווים בהם לא הוגשו הצעות מחיר או שלא נמצאו הצעות כשרות ויש צורך להפעילם".

בתאריך 23 באוגוסט 2015 דיווח יו"ר ועדת מכרזים לראש העירייה: "ועדת מכרזים החליטה להמליץ... לאשר את החברות שהציעו את המחירים הזולים ביותר בהליך של הצעות מחיר, בקווים בהם לא הוגשו הצעות מחיר או שלא נמצאו הצעות כשרות במכרז, על פי הפירוט הבא... ה"א... אבמ"ר..."

בבדיקה מדגמית של הקווים שהפעילו שני הקבלנים הנ"ל נמצא כי עבור חלק מהקווים שאושרו בהליך הצעות מחיר, הגישו לכאורה, קבלנים אחרים שנבחרו במכרז, הצעות נמוכות יותר. מכאן, שלא הייתה סיבה לכאורה, למסור את הפעלת הקווים ואף במחיר גבוה יותר, לקבלן שנפסל:

יעד	קבלנים שהתמודדו במכרז	קבלן מבצע	מחיר בהצעת הקבלן (עבור רכב מסוג טרנזיט הכולל 8 מקומות), בש"ח (לפני מע"מ)
1	מא"ש - נבחר		72
	ה"א - נפסל	ה"א	73
2	ב"ת - נבחר		72
	ה"א - נפסל	ה"א	73
3	ב"ת - נבחר		63

מחיר בהצעת הקבלן (עבור רכב מסוג טרנזיט הכולל 8 מקומות), בש"ח (לפני מע"מ)	קבלן מבצע	קבלנים שהתמודדו במכרז	יעד
73	ה"א	ה"א - נפסל	

לדברי מנהל היחידה, הקווים הועברו מקבלנים שזכו במכרז (במחירים נמוכים) להפעלה בידי קבלנים שהגישו הצעות מחיר (בסכומים גבוהים יותר) מאחר שהקבלנים שזכו במכרז היו עמוסים ולא יכלו לבצע את ההסעות בקווים המוצגים בלוח.

בנוגע לכך יש להעיר:

- בתאריך 19 ביולי 2015 העביר מנהל היחידה לוועדת מכרזים רשימה של קווים בהם התבקשה החלפת הקבלן שהגיש את ההצעה הנמוכה ביותר בקבלן אחר, עקב עומס קווים שנמסרו לקבלן הזוכה. נמצא שהקווים שפורטו בלוח אינם כלולים ברשימה זו.

- הסברו של מנהל היחידה אינו עומד בקנה אחד עם ההסבר של יו"ר ועדת מכרזים בבקשתו לאישור קווים אלה: ועדת מכרזים קבעה כי מדובר בקווים "שבהם לא הוגשו הצעות מחיר או שלא נמצאו הצעות כשרות במכרז" ולא בעומס על הקבלנים הזוכים במכרז.

תגובת חשבת המינהל:

"במכרז שהתפרסם ביולי [2018], הוחלט בוועדת מכרזים כי בקווים שלא הוצעו בהם הצעות מחיר או לא נמצאו הצעות כשרות, יש לצאת למכרז חדש עבור קווים אלו. מחירי המקסימום שנקבעו במכרז החדש יהיו זהים לאלה שבמכרז הקודם אלא [אם] מדובר בקווים שלא התקבלה בגינם הצעה ובהם נבחן מחיר המקסימום והוצעו מחירים חדשים לאחר אישור סגנית הגזבר.

בהקשר לנושא החלפת הקבלן הזוכה, בהתאם להחלטת ועדת מכרזים 53/18 [מתאריך 6 באוגוסט 2018] בנושא הסעות חינוך ורווחה, אין כל מניעה לעבור לספק שהצעתו הייתה במקום השני וזאת במידה והספק שזכה במקום הראשון חותם על ויתור הקווים וזאת בשל ריבוי זכייה בקווים שלא יוכל לעמוד בתפעולם..."

9.4 להלן מקרים בהם זכו שני קבלנים שנפסלו במכרז, אך נבחרו בהליך של הצעות מחיר, כאמור, בהשוואה לקווי הסעה שביצעו אותם קבלנים בפועל, לפי דוח הסעות שדווח למשרד החינוך לשנת הלימודים תשע"ז (שנים 2016 ו-2017) ולפי דוח שיבוץ בקווי הסעה של יחידת ההסעות לשנת הלימודים תשע"ח (שנים 2017 ו-2018):

קבלן	קווים שאושרו בהליך הצעות מחיר	הסעות בפועל בשנת הלימודים תשע"ז, לפי דוח הסעות של משרד החינוך	שיבוצים בפועל לשנת הלימודים תשע"ח, לפי דוח שיבוץ	תשלומים בשנת 2017, בש"ח
אבמ"ר	תל השומר, התומר (מונית)	גן רק שלי	תל השומר, ת"ת אור דוד, גן שלהבת כפר חב"ד	699,787
ה"א	אור המלכה, התומר (טרנזיט), גן חב"ד, PDD גאולים, גן נאות	חבר חדש בא לגן, נחמד מכל הימים, צורות של לב, התומר	אין אריות כאלה, השפן הלבן, חבר חדש בא לגן, ילד ילדה וקשת, נחמד מכל	186,843

קבלן	קווים שאושרו בהליך הצעות מחיר	הסעות בפועל בשנת הלימודים תשע"ז, לפי דוח הסעות של משרד החינוך	שיבוצים בפועל לשנת הלימודים תשע"ח, לפי דוח שיבוץ	תשלומים בשנת 2017, בש"ח
	אשלים, גן כרמים, רמת אליהו		הימים, צורות של לב, התומר, תמיר	

מהלוח עולה כי על אף ששני הקבלנים האמורים נפסלו במכרז ואושרו להם קווים מסוימים בלבד בהליך נוסף של הצעות מחיר, בפועל, הם הפעילו לכאורה, הסעות בקווים נוספים.

מנהל היחידה מסר כי לעיתים, מדובר באותם מוסדות ששםם שונה במהלך השנים, וכי בכל מקרה, רשאית היחידה להגדיל את היקף ההסעות ב-50 אחוז.⁷ יש להעיר כי אין מדובר בספקים שזכו במכרז, אלא בקבלנים שנפסלו במכרז וזכו בקווים מיוחדים בלבד בהליך של הצעות מחיר שלא אושרה בגינם הצעה במסגרת המכרז.

9.5 בהשוואה בין הצעות שהגישו שבעה מהקבלנים שזכו במכרז, אשר נשמרו ביחידה והוצגו לביקורת, לבין דוחות ביצוע חודשיים שהגישו קבלנים אלה וצורפו לחשבוניות שהם הגישו לעירייה (להלן - **דוח ביצוע**) בגין הסעות שנערכו בחודש נובמבר 2017, נמצא בחשבוניות חיוב בגין הפעלת קו הסעה ללא הצעה מתאימה:

שם המסלול, לפי החשבונית	קבלן	מספר רכבים לקו, לפי דוח ביצוע	סכום החיוב בגין הפעלת הקו בנובמבר 2017, בש"ח	הסבר מנהל היחידה	הערת הביקורת
בית ספר מקיף א'	טת"ש	4	9,576	מקיף א' שויך להצעת "אשכולות + בן גוריון" [בית ספר יסודי וחסבת בנינים]	קיים קו איסוף ופיזור נפרד לבתי ספר אשכולות וכן גוריון. בכל מקרה, נכון למועד הפצת טיוטת הממצאים, טרם הועברה לביקורת בקשה להגדלת העבודה לקבלן, שכללה הסעה לבית ספר זה.

9.6 לפי סעיף 2.11 לחוזר מנכ"ל, "המכרזים לביצוע הסעות והחוזים עם המסיעים המבצעים את ההסעות יהיו אך ורק על פי נוסח שהוסכם בין משרד החינוך, מרכז השלמון המקומי וארגון המועצות האזוריות ומופץ בין כל הרשויות המקומיות בארץ". בדוח מבקר המדינה נכתב כי "משרד מבקר המדינה מעיר לרשויות המקומיות ולחברה למשק וכלכלה כי היה עליהן לקבוע את סכום הביטוחים בהתאם לנדרש בחוזה ההסעות האחיד, כפי שקבעו משרד החינוך ומרכז השלטון המקומי".

⁷ להלן תגובת ממלא מקום ראש העירייה ויו"ר ועדת מכרזים דאז בנוגע למכרזים העוסקים בשירותי הסעות תלמידים, שהתקבלה בדוח מבקרת העירייה בנושא "מכרזים פומביים" לשנת 2016: "בזמנו אושרה החלטה במועצת העיר כי ועדת מכרזים רשאית לאשר הגדלות בתחום ההסעות עד 50 אחוז ללא צורך באישור המועצה וכמו כן נקבע שבשל דרישת החוק המחייבת אישור הסעה לזכאי, האישור בוועדה הנו גורף וניתן בדיעבד בשל הצורך הדחוף למלא את דרישת החוק."

נמצא כי המכרז וההסכם הוכנו על בסיס הנוסח האחיד שפרסם משרד החינוך, אולם לנוסח זה הוסף נספח ט' שהוא "נספח שינויים לחוברת מכרז הסעות תלמידים..." הכולל מספר שינויים והתאמות לפעילות העירונית. לדעת הביקורת, עריכת השינויים בדיעבד בנוסח שקבעו משרד החינוך ומרכז השלטון המקומי עלולה לפגוע בזכויות העירייה:

- סעיף 5.5 לנוסח ההסכם קובע חובת עריכת ביטוחים בידי הקבלנים וסעיף 5.6 קובע הנחיות בדבר עריכתם. סעיף 9.1 להסכם קובע כי שני הסעיפים הללו הם "תנאים עיקריים ויסודיים בחוזה והפרתם תחשב כהפרה יסודית המזכה את הרשות בפיצויים מוסכמים וקבועים מראש בגובה 10 אחוזים מסך הכל סכום ההתקשרות השנתי הנקוב בסעיף 7.7 לחוזה".

- בנספח ט' נקבע כי "פרק 5 לחוזה הוראות פרק זה (סעיפים 5.1 עד 5.8) יבוטלו ובמקומן יופיעו המילים: 'כמפורט בנספח ד'". ביטול סעיפים 5.5 ו-5.6 והכללת ההנחיות בנושא הביטוחים בנספח נפרד, לא לוו בתיקון של סעיף 9.1 הדין בפיצויים המוסכמים בגין הפרת החובות הללו. באופן זה, התנאים בדבר עריכת ביטוח הפכו לאחר התיקון, לתנאים שלא הוסכם לגביהם כי הם תנאים יסודיים, ועל כן הפרתם לא תזכה את הרשות בפיצויים מוסכמים.

תגובת מנהל היחידה:

"הביטוחים לא באחריותי."

תגובת גזברית העירייה:

"נספח השינויים מוכן על ידי הלשכה המשפטית של העירייה, ומועבר לאישורו של משרד החינוך."

9.7 כאמור, ועדת מכרזים החליטה "לקיים הליך של הצעות מחיר לתקופה של שלוש שנים בקווים שבהם לא הוגשו הצעות מחיר או שלא נמצאו הצעות כשרות ויש צורך להפעילם. בהליך הצעות המחיר יטלו חלק כל הקבלנים שהגישו הצעתם למכרז לרבות אלו שהצעתם נפסלה".

נמצא כי בהארכת ההתקשרויות לשנת הלימודים תשע"ח נוספו לקבלנים שנבחרו קווים מבלי שהוצג תיעוד להליך של הצעות מחיר או החלטה למסירת קווים חדשים לקבלן מסויים, אף שהביקורת ביקשה לקבל תיעוד לכל הליכי הצעות המחיר שהתקיימו בגין קווים שלא נמסרו במכרז.

כך לדוגמה, לקבלן ל"ה נוספו בנובמבר 2017, בעת הארכת ההסכם, קווים שלא הופיעו בהודעת הזכייה המקורית ו/או בהצעת הקבלן שצורפה למכרז: מונית לחורב (2 מוניות, 95 ש"ח לכיוון, סה"כ חיוב של כ-5,000 ש"ח בחודש נובמבר), מונית לבני ציון (103 ש"ח לכיוון, סה"כ חיוב של כ-5,300 ש"ח בחודש נובמבר), מונית להרצפלד ועמל בחולון (2 מוניות, 64 ש"ח לכיוון, סה"כ חיוב של כ-4,100 ש"ח בחודש נובמבר), אורט גוטמן בנתניה (מונית ב-238 ש"ח לכיוון, אין חיוב לחודש נובמבר).

תגובת מנהל היחידה :

"...היה צורך דחוף להסיע את התלמידים. עקב חוסר בכלים הקבלן שהציע מחיר בהתאם להצעות בת"א במחיר של המכרז וקיבל אישור בוועדה. הקו של נתניה היה בקשה מיוחדת של משרד החינוך... במימון של 100 אחוז משרד החינוך. ללא עלות לעירייה..."

"עקב חוסר בכלים הקבלן שהסיע... לשפיים, קיבל אישור סטייה נתונה במימון משרד החינוך (100 אחוז). המכרז לא נותן מענה לקווים נוספים בעקבות שינויים, וכדי לחסוך יציאה... [מנהל היחידה] משלם קווים במכרז, הקרובים לקו הנדרש."

10. התקשרות עם קבלנים

10.1 סעיף 8.1 להסכם האחיד שנחתם עם הקבלנים, הקובע את תוקף ההסכם שצורף למכרז, בוטל במסגרת נספח ט' למכרז (נספח השינויים) והוחלף בהוראה: "מוסכם בין הצדדים כי חוזה זה יהיה בתוקף לתקופה של שנת לימודים אחת מיום 1 בספטמבר 2015..."

סעיף 8.2 להסכם קובע כי "לרשות תהא זכות בחירה (אופציה) להאריך לפי שיקול דעתה הבלעדי, את תקופת תוקפו של חוזה זה לתקופה של שתי שנות לימודים נוספות, בכל פעם לתקופה של שנת לימודים נוספת..."
להלן דוגמאות למועדי חתימה על ההסכמים ועל הארכתם:

תוקף תקופת הארכה	תאריך חתימת הארכה להסכם בתוקף	תאריך חתימה	תאריך תחילת תוקף	קבלן
15.08.18 עד 15.08.17	16.11.17	21.02.16	01.09.15	ב"ת
	22.10.17	19.01.16		ל"ה
	06.11.17	12.01.16		טא"ר
	23.11.17	11.01.16		מ"ית
	20.11.17	12.01.16		הא"ל

מהלוח עולה:

- הארכת ההסכמים בוצעה בדיעבד, לאחר שהחלה למעשה תקופת ההארכה.
- העבודה החלה ללא הסכמים חתומים.

10.2 עובדת היחידה השיבה לבקשת הביקורת (בפגישה שנערכה ב-6 בפברואר 2018) לקבל העתקים מההסכמים שנחתמו עם עשרה מהקבלנים, כי ההסכמים עם שניים מהם (מא"ש ופי"ס) טרם אושרו ועל כן גם החשבונות ששלחו לא אושרו. רק ב-26 באפריל 2018 מסר מנהל היחידה כי ההסכמים אושרו.
נמצא כי שני הקבלנים סיפקו שירות ליחידה בנובמבר 2017 אף שלא היה הסכם מאושר. כך לדוגמה, הקבלן מא"ש דיווח על ביצוע הסעות סדירות לשישה יעדים, בגינם הפיק חשבונית בסך כ-112,000 ש"ח.

תגובת מנהל היחידה :

"חובתנו להסיע החל מ-1 בספטמבר וכמו שרשמתי, בנובמבר עדיין לא היו חוזים מאושרים ונושא החוזים לא באחריותי, אני מודע לעומס באגף."

"בשל עיכובים בהארכת החוזים הנובעים במקרים רבים מהיעדר אישור קיום ביטוחים בתוקף, התקבלה ההחלטה כי היעדר אישור ביטוחים בתוקף לא יעכב את הארכת ההסכם, אך התשלומים של הקבלן יעוכבו עד להמצאת אישור בתוקף."

10.3 הביקורת ביקשה לקבל מיחידת התקשרויות במינהל חינוך עותקים מנספחים ש-11 מהקבלנים נדרשו לצרף להסכמים:

- נספח א' - מפרט הצעות מחירים חתום.
- נספח ד' - אישור קיום ביטוחים בתוקף לתקופה נובמבר עד דצמבר 2017.
- נספח ה' - ערבות בתוקף לתקופה נובמבר עד דצמבר 2017.
- נספח ו' - טופס הודעה על הארכת תוקף ההסכם לשנת הלימודים תשע"ח. להלן ממצאי הבדיקה:

א. נספחים א' ו-ו' צורפו לכל ההסכמים שנבדקו.

ב. לפי סעיף 7 לנספח ד', "להבטחת אחריותו על פי הסכם זה יערוך הקבלן ויחזיק בידיו במשך כל תקופת ההתקשרות ולמשך כל תקופה נוספת בה יימצא אחראי על-פי דין על-פי הסכם זה, לפחות את הביטוחים הבאים..."

תגובת גזברית העירייה:

"במועד תקופת הביקורת הארכת חוזה לא הייתה נחתמת ללא אישור קיום ביטוח בתוקף (נכון להיום הוחלט כי החוזים יוארכו גם אם אישורי קיום הביטוח אינם בתוקף לצורך המשך פעילות חיונית שוטפת, כאשר ככל שלא מוגש אישור קיום ביטוח תוך 30 יום מפקיעת האישור, העירייה מפעילה סנקציה של הפסקת התשלום עד קבלת האישור)." [ההדגשה במקור]

להלן ממצאים בנוגע לנספח ד':

תאריך חתימה על אישור קיום ביטוחים	תקופת אישור קיום ביטוחים	שינויים בנוסח אישור קיום ביטוחים	אישור קיום ביטוחים תקף לנובמבר/דצמבר 2017	קבלן
23.11.17	28.02.18 - 01.03.17	כן	יש	מ"ת
17.01.18	31.12.17 - 01.01.17		יש	מא"ש
29.12.17	31.12.17 - 01.01.17		יש	פ"ס
08.02.17	31.01.18 - 01.02.17		יש	ב"ת
01.11.17	31.10.18 - 01.11.17		יש	טת"ש
לא צויין	31.08.18 - 01.09.17	לא	יש	מד"י
16.10.17	31.12.17 - 01.01.17	לא	יש	ל"ה
15.01.17	31.01.18 - 01.02.17	כן	יש	אמו"ה
16.11.17	01.05.18 - 01.06.17		יש	הא"ל
03.01.17	31.12.17 - 01.01.17		יש	טא"ר
24.10.17	28.2.18 - 01.03.17		יש	המ"ס

מהלוח עולה:

- רק חלק מהאישורים נחתמו סמוך למועד הוצאתם, אחד מהאישורים נחתם לאחר תום תקופת האישור ואישור נוסף נחתם יומיים לפני פקיעת תוקף האישור. כלומר,

ככל הנראה, במועד ביצוע העבודה, לא היה ביחידה מידע על אודות הכיסוי הביטוחי של הקבלנים החל על העבודה אותה הם מבצעים עבור העירייה.

- על אף שסעיף 11 לנספח ד' להסכם קובע כי "על הקבלן להמציא, בעת חתימת החוזה, טופס אישור על קיום ביטוחים, המצ"ב לחוזה זה... על כל תנאי ללא מחיקות ו/או תוספות", בפועל, נמצא כי בחלק מאישורי הביטוחים היו מחיקות ושינויים.

בנוגע לאי-בדיקת קיום ביטוחים מתאימים במועד, נכתב בדוח מבקר המדינה: "[על מועצה שנבדקה] לדאוג לקבלת האישורים המעידים על קיום ביטוחים. בהיעדר ביטוחים, המועצה עלולה להיות חשופה לתביעות משפטיות שייגבו מקופתה סכומים נכבדים. משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את העובדה שהמועצה התקשרה עם קבלנים... בלי להבטיח את קיומם של כיסוי ביטוחי ותנאי בטיחות הולמים להסעת תלמידים."

עוד העיר מבקר המדינה (לעניין השינויים בסכומי הביטוח) לרשויות המקומיות שבוקרו ולחברה למשק וכלכלה "כי היה עליהן לקבוע את סכום הביטוחים בהתאם לנדרש בחוזה ההסעות האחיד, כפי שקבעו משרד החינוך ומרכז השלטון המקומי". כאמור בלוח, חלק מהקבלנים ערכו שינויים באישור הביטוחים שצורף להסכם.

תגובת גזברית העירייה:

"באישורי קיום ביטוח, חברת הביטוח משנה ו/או מוסיפה סעיפים, כל אישור נבדק לגופו על ידי יועצי הביטוח, חלק מההערות מאושרות על ידם וחלק מההערות אינן מאושרות. לדוגמה, באישור אנו כתבנו 'על פי דין' וחברת הביטוח הוסיפה 'על פי דין ישראל' - תיקון כזה מקובל, זו הפרקטיקה הנהוגה." [ההדגשה במקור]

11. הפעלת קבלני משנה

11.1 סעיף 4.3 להסכם קובע כי "הקבלן מתחייב שלא להעסיק קבלני משנה לשם מתן שירותי ההסעות... אלא לאחר קבלת הסכמת הרשות המקומית מראש ובכתב... בכל מקרה לא תינתן הסכמת הרשות המקומית להעסקת קבלני משנה, שאינם עומדים בתנאים המפורטים בפרקים 1 ו-2⁸ לתנאים הכלליים למכרז... ולא לפני שיוצגו בפניה פרטי ההתקשרות עם קבלני המשנה".

11.2 לדברי מנהל היחידה, לא נמסרו לקבלנים אישורים להעסקת קבלני משנה.

11.3 בינואר 2018 התקבלה בעירייה פנייה לפיה: "ישנן חברות הסעות שהן לא תחנת מוניות. הן חברות הסעות לטרנזיטים ואוטובוסים. הם זוכים במכרזים של הסעות לילדים בעיריית ראשון לציון. חברות אלה מפעילות נהגים ללא אישור של קצין בטיחות, ללא רישיון עסק לתחנת מוניות. זה דבר שמוגד לחוזה...". בתאריך 4 בפברואר 2018 השיבה מנהלת פניות ציבור לפונה: "מנהל יחידת ההיסעים, השיב כי כל חברות ההסעות פועלות על-פי מכרז המאושר על-ידי ועדת המכרזים. עם

⁸ פרקים העוסקים בתנאי בטיחות שונים, לרבות שנת ייצור כלי הרכב, רישיונות, העסקת קציני בטיחות ונהגים.

זאת, ישלח מכתב לחברות שאין לקיים פעילות עם מוניות שאינן חלק מתחנות מוסדרות."

נמצא כי קבלן שנבחר במכרז העסיק נהגים שהוזמנו לכאורה, באמצעות אפליקציה לשירות הזמנת מוניות (כלומר, הועסק למעשה קבלן שלא זכה במכרז). מנהל היחידה מסר בנוגע לכך כי ידוע לו שקבלן המשנה המופיע בפנייה, שהפעיל אותו קבלן, הועסק חרף דרישתו שלא להפעיל קבלני משנה. זאת, לדבריו, מאחר שלקבלני ההסעות שנבחרו אין מספיק כלי רכב להסיע את מספר התלמידים הגדל מדי שנה. יש להעיר כי מאחר שלא נערך פיקוח בשטח, לא ניתן לוודא כי לא מועסקים קבלני משנה נוספים. זאת, אף שהעסקת קבלנים שלא נבדקה כשירותם ועמידתם בדרישות המכרז, עלולה לסכן את שלום התלמידים המוסעים.

תגובת מנהל היחידה:

"אנחנו הוצאנו מכתב ברור לכל הקבלנים שאין להסיע תלמידים ב... ואם יעשו זאת יקבלו קנס."

12. הפעלת קווי הסעה לתלמידי החינוך הרגיל ולתלמידים שאינם זכאים

12.1 תקנה 7(ב) לתקנות לימוד חובה וחינוך ממלכתי (רישום), תשי"ט-1959 קובעת כי על רשות החינוך המקומית לקבוע אזורי רישום באופן שהמרחק בין מגורי התלמידים למוסד החינוכי יהיה עד שני ק"מ עבור התלמידים הלומדים בכיתה ד', ועד שלושה ק"מ לתלמידים הלומדים בכיתה ה' ומעלה. לפיכך, משרד החינוך משפה את העירייה בגין הסעות של תלמידי החינוך הרגיל לפי קריטריונים אלה, כך שתלמידים העומדים בקריטריונים הנ"ל זכאים למימון נסיעותיהם לבית הספר וחזרה באמצעות תחבורה ציבורית:

לפי סעיף 2.8(ג)(2) לחוזר מנכ"ל, "רק במקרים שאין בהם מענה להסעה בקווי תחבורה ציבורית יהיה אפשר לבצע את ההסעות בתחבורה מאורגנת (ברכב שכור של חברות/משרדי הסעה). במקרים אלו על הרשות לפעול על פי ההוראות וההנחיות של משרדנו לפרסום מכרזים ולחתימת הסכמים".

שיטת התקצוב של משרד החינוך בחינוך הרגיל היא עלות לתלמיד: מספר התלמידים הזכאים להסעה בהתאם לקריטריונים שלעיל כפול עלות קבועה ליום. התוצאה מוכפלת בשיעור ההשתתפות של משרד החינוך. יש להדגיש כי בשיטה זו המשרד אינו מתחשב בהוצאות שבהן נשאה העירייה בפועל.

כמו כן, משרד החינוך מזכה את העירייה בגין הסעות תלמידים העומדים בקריטריון המרחק רק כשהמוסד החינוכי הוא בית ספר בפיקוח ממלכתי או ממלכתי דתי, שכן, "בית המשפט העליון קבע (בערעור ע"מ 1761/12) כי... המשרד משתתף בהוצאות הסעה לגני חובה ולבתי ספר רשמיים בלבד, מכיתה א' עד כיתה י' ועד בכלל" (סעיף 2.3א1) לחוזר מנכ"ל).

בנוגע לבתי הספר התיכוניים הבלתי-רשמיים קובע החוזר כי "כל מסגרת אחרת (שאינה רשמית) אינה מזכה בהשתתפות המשרד בהוצאות ההסעה, ואם ההורים מעוניינים במסגרת אחרת מסיבה כלשהי עליהם לשאת בהוצאות ההסעה" (סעיף 2.4ג2) לחוזר מנכ"ל) ו"המשרד אינו משתתף במימון הסעות של תלמידים הבוחרים ללמוד בבתי ספר

על-אזורים, ניסויים וייחודיים ובבתי ספר ממ"ד תורניים [מוכר שאינו רשמי] שמונהגת בהם הפרדה בין המינים" (סעיף 2.3 (ז) לחוזר מנכ"ל).

נמצא שהעירייה מפעילה קווי הסעה מאורגנים לבתי ספר בעיר, אף שחלק מהתלמידים הנכללים בהסעות אלה זכאים, על-פי הקריטריונים של משרד החינוך, רק להחזרי הוצאות נסיעה בתחבורה ציבורית (ולא להסעה מאורגנת, שעלותה יקרה יותר), וחלק מהתלמידים המוסעים אף אינו זכאי להסעה כלל.

כאמור, להסעה המאורגנת מצטרפים תלמידים שאינם זכאים להסעה מאורגנת. לדברי מנהל היחידה ולפי נתונים שהועברו מחשבת המינהל, מדובר בהסעות מאורגנות לבתי הספר הבאים:

שם קו ההסעה	קבלן	עלות לעירייה, בש"ח	השתתפות המשרד, בש"ח
זבולון המר	טת"ש	585,710	25,872
סיני		172,348	55,194
יפה נוף		25,931	12,936
יפה נוף + נחלת יהודה		93,949	17,248
מעלה שמעוני	ב"ת	235,774	34,496
מעלה שמעוני	מ"ת	203,597	51,744
הראל		488,532	103,488
אור מלכה		*2,666	248,556
אור מלכה + ישרון	ה"א	91,403	14,203
בני העדה האתיופית	ב"ת	1,128,050	43,120
נאות אשלים (תלמידים בני העדה האתיופית)	ה"א	68,262	6,899
סך הכל**		3,096,622	613,756

* לפי תגובת מנהל היחידה, הוצאות בגין קו זה הן בסך כ-100,000 ש"ח.
 ** מנהל היחידה מסר שלנתונים המוצגים בלוח יש להוסיף הסעות של תלמידי חינוך רגיל לבית ספר ישרון (באמצעות הקבלן המ"ס).

שיעור ההשתתפות הנמוך של משרד החינוך בהוצאות העירייה כאמור בלוח (כ-20 אחוזים) נובע בין היתר, מכך שלא כל התלמידים המוסעים בהסעה מאורגנת זכאים להסעה לפי הקריטריונים של משרד החינוך.

יש לציין כי נוסף לעלות הקווים המאורגנים כמפורט בלוח, העירייה נושאת בעלות נוספת בגין הסעת תלמידים שאינם זכאים להסעה לפי הקריטריונים של משרד החינוך, אך הם מצטרפים לקווי ההסעה של החינוך המיוחד. גם לגבי תלמידים אלה אין תיעוד מלא של זהות התלמידים ו/או שיבוצם.

תגובת חשבת המינהל:

"שיעור ההשתתפות הנמוך של המשרד בקווי הפיזור של יוצאי העדה נובע מכך שמדובר בהחלטה עירונית ואינה מגובה בתקצוב ממשרד החינוך, למרות ההנחיות של המשרד שלא יהיו גנים ובתי ספר על טהרת יוצאי העדה."

12.2 לדברי מנהל היחידה וחשבת המינהל, קווי ההסעה המאורגנת לחינוך הרגיל מופעלים בהתאם להנחיית ראש העירייה דאז, וכי התקציב השנתי המאושר כולל את מימון הקווים הנ"ל.

עוד נמסר, כי כל תלמיד המשובץ לגן או לבית ספר יסודי, ואשר המרחק מביתו לבית הספר הוא מעל ק"מ אחד זכאי להסעה מאורגנת במימון העירייה, גם אם אינו זכאי לכך לפי הקריטריונים של המשרד.

על אף בקשת הביקורת ממנהל היחידה ומחשבת המינהל, לא התקבל תיעוד להחלטה הכוללת תבחניים למימון עירוני של הסעה מאורגנת (להבדיל מתלמידים הנוסעים בתחבורה ציבורית ומקבלים החזר כספי), להחלטה בנוגע לשיעור ההשתתפות של הורים בהסעה מאורגנת (בחלק מהמקרים) ולצירוף תלמידים בלתי-זכאים לקווים קיימים.

כמו כן, לא הועבר תיעוד המאפשר מעקב אחר שיבוץ תלמידי החינוך הרגיל המוסעים בקווים מיוחדים של הסעות מאורגנות או שמצטרפים לקווי החינוך המיוחד.

בהיעדר תיעוד מסודר לקריטריונים להצטרפות להסעות מאורגנות ו/או להסעות מאורגנות ללא זכאים, לא ניתן לוודא כי הליכי השיבוץ מבוצעים בצורה שוויונית ותקינה. כך לדוגמה, לבית ספר אמית ברמלה מצטרפים שישה תלמידי חינוך רגיל לשמונה תלמידי חינוך מיוחד המוסעים בהסעה מאורגנת. לבית ספר נחלת יהודה מוסעים תלמידים בהסעה מאורגנת, על אף שרק 42 מתלמידי בית הספר זכאים להסעה לפי קריטריון המרחק. מנהל היחידה וחשבת המינהל מסרו כי הסעות אלה מבוצעות בהתאם להחלטת הנהלה, אך כאמור, לא נמסר תיעוד להחלטה. לעומת זאת, במקפי עירוני ח' לומדים 132 תלמידים המדווחים כזכאים לפי קריטריון המרחק, אך הם אינם מוסעים בהסעה מאורגנת.

יש להדגיש כי על העירייה חלים כללי המשפט המינהלי, לפיהם צריכה הרשות לפעול "בהגינות (מהותית ודיונית), ביושר, בסבירות, תוך שוויון, בתום לב, ללא שרירות, שלא בדרך של ניגוד עניינים ושלא בדרך מפלה"⁹ וכן "השוויון המינהלי עניינו בכלל המחייב כל רשות מינהלית שלא לנהוג בדרך מפלה בין שני פרטים שאין ביניהם הבחנה רלוונטית"¹⁰.

תגובת חשבת המינהל:

"בספרי התעמ"ת (תוכנית מקושרת תקציב) ישנה חלוקה של התקציב העירוני והשתתפות המשרד עבור סעיף הסעות תלמידים. כמו כן, בישיבות התקציב מוגש קובץ המאושר על ידי ראש העיר שהוגש לרואה החשבון המבקר והוא מכיל את פירוט כל הקווים עם החלוקה של ההשתתפות העירונית והשתתפות משרד החינוך." "חשוב לציין כי קיימים מקרים בהם נקבעות החלטות עירוניות להסיע תלמידים שלא זכאים להסעה על פי הקריטריונים של משרד החינוך וזאת ללא פגיעה בשוויון ובתום לב וכמובן בהגינות ולא בדרך מפלה, אלא לאחר בחינה של צרכים מהותיים ולאור העובדה שמשרד החינוך לא נותן מענה במקרים מיוחדים. דוגמה לכך ניתן לראות במקרה של הסעות תלמידים משכונת 'נחלת' לבית הספר 'יפה נוף' וזאת כי לא היה בית ספר בשכונה."

⁹ בג"צ 688/81 מיגדה נגד שר הבריאות.

¹⁰ "על חוקתיות ועל סבירות: בעקבות בג"צ 01-5636 בקמן נגד שר העבודה והרווחה". ד"ר מיכל טמיר; כתב עת "הפרקליט" (תשס"ח), עמוד 185.

חשבת המנהל הוסיפה מספר החלטות שהתקבלו מראש העירייה דאז וציינה כי "ראש העיר [דאז] מאשר הסעות של ילדי החינוך המיוחד במרחק העולה על קילומטר ועד כיתה ו בלבד, לתלמידי הממ"ד בזרמים שונים ובמקרים נקודתיים המובאים לידיעתו".

התייחסות הביקורת:

מרבית ההחלטות שצורפו כדוגמה היו מסוף שנת 2018, עבור שנת הלימודים תשע"ט. ההחלטה המתועדת היחידה בגין שנת תשע"ח שצורפה לתגובה, ציינה את מי לא להסיע ואלו קווים לבדוק.

כאמור, לא הוצג תיעוד להחלטה הכוללת תבחינים למימון עירוני של הסעה מאורגנת (להבדיל מתלמידי הנוסעים בתחבורה ציבורית ומקבלים החזר כספי), לשיעור ההשתתפות של ההורים בהסעה מאורגנת ולצירוף תלמידים בלתי-זכאים לקווים קיימים. כמו כן, ביחידה לא קיים תיעוד ומעקב אחר התלמידים המשובצים בקווים שמממנת העירייה.

יש לציין כי אם אכן קיימת החלטה לאשר הסעה ל"מקרים נקודתיים" כמתואר בתגובה, הרי שאת אלה בדיוק אמורים תבחינים שוויוניים למנוע.

לדעת הביקורת, בהחלטה להסיע תלמידי ממ"ד באופן גורף, כאמור בתגובה, יש הפרה לכאורה, של עקרון השוויון, שכן לא ברור מהו הייחוד שמצדיק את הסעת תלמידי הממ"ד, לעומת תלמידי החינוך הממלכתי הרגיל.

תגובת מנהל היחידה:

"יש תיעוד מלא לזהות התלמידים והשיבוץ, אין מעקב שוטף במהלך שנת הלימודים. "מדובר רק בתלמידי החינוך המיוחד עד כיתה ו' + מקרים נקודתיים + ממ"ד".

בהמשך לתגובה יש לציין כי יש לבצע מעקב על ההסעות בחינוך הרגיל, אליהן יכולים להצטרף ילדים שלא שובצו ולא נכללו בהחלטות העירייה. כמו כן, בסעיף 13 להלן, מצוין כי לא נמצאו רשימות של תלמידים משובצים בהסעות לבתי ספר יפה נוף, ידלין וישורון שהסיע הקבלן מד"י (ולכן גם לא ניתן לדעת האם מדובר בילדי חינוך רגיל או מיוחד). מנהל היחידה מסר בתגובתו כי מדובר ב"ילדים בחינוך הרגיל... באישור מיוחד של ראש העיר ומינהל חינוך", אך לא הועברו לביקורת רשימות של הילדים המשובצים.

13. שיבוץ תלמידי חינוך מיוחד בהסעה מאורגנת

13.1 לשיבוץ התלמידים בקווי ההסעה השונים ולהתאמת כלי רכב לכל קו קיימת חשיבות מבחינת נוחות ובטיחות הנוסעים ומבחינת עלויות בהן נושאת העירייה. התאמת סוג ומספר כלי הרכב למספר התלמידים המשתמשים בכל קו עשויה להביא ליעול ולחסכון בעלויות ההסעה.

13.2 הביקורת בחנה באופן מדגמי את אופן שיבוץ התלמידים לקווים ואת התאמת כלי הרכב לשיבוץ זה. יש לציין כי לפי סעיף 9.4 להסכם, שילוב קווי הסעה ללא אישור העירייה, אספקת רכב לא מתאים וכדומה, יגררו פיצוי מוסכם בגין כל מקרה.

לחלק מתלמידי החינוך המיוחד מאושר ליווי של מבוגר (נוסף לנהג) במהלך ההסעה. להסעה הכוללת מספר תלמידים הזכאים ליווי, אמור להיות משובץ מלווה אחד בלבד.

נמצא כי שיבוץ התלמידים מבוצע במערכת א' ולא במערכת תפעולית ייעודית לכך. כמו כן, השיבוץ מבוצע באופן ידני, בהתאם לשיקול דעתו של מנהל היחידה. כתוצאה מכך, דוח שיבוץ תלמידים מנוהל ומופק לפי המוסד אליו משויכים התלמידים, ולא לפי קווים (מסלולי נסיעה) להם הם משויכים. כלומר, דוח שיבוץ תלמידים אינו מציג תלמידים מבתי ספר שונים המוסעים באותו קו. יש להדגיש כי קיימות תוכנות המאפשרות שיבוץ מיטבי של תלמידים וכלי רכב לקווים, מעקב אחר מסלול באמצעות אפליקציה המותקנת על טלפונים ניידים של מלווים/נהגים, הפקת דוחות חודשיים של ביצוע ההסעות וחיוב בהתאם, הודעות להורים ועוד.

מנהל היחידה מסר כי למיטב ידיעתו, המערכות הממוחשבות הייעודיות הנ"ל אינן מתאימות להסעת תלמידים. הסעת תלמידים בעלי לקויות דורשת רגישות והתחשבות בבעיות שלא ניתן להן מענה, לדעתו, בתהליך שיבוץ ממוחשב. מנהל היחידה ביקש להעיר כי המערכת הממוחשבת אינה מקושרת לאגף הפרט ולמערכות עירוניות אחרות, ולכן לא מתקבל דיווח מיידי על אודות תלמיד שעובר לגור בעיר אחרת וכתוצאה מכך עלול להיגרם חיוב ביתר ו/או בעיות בהסעה.

תגובת מנהל היחידה:

"[כיום] נעשית בדיקה עם חברה על המערכת ונעשה פיילוט. יש פגישה עם מנכ"ל העירייה בנושא."
"...נרשם ב[תוכנת] א' היכן הילד לומד."

13.3 כאמור, אין נוהל המסדיר את הקריטריונים לשיבוץ מספר תלמידים בקו. מנהל היחידה קובע את מספר הרכבים בקווי ההסעה, בהתאם לצורכי התלמידים המוסעים.

א. בבדיקת מדגם שכלל שבעה קבלנים נמצאו שיבוצים בלתי-סבירים לכאורה, בהתבסס על נתונים בדוח שיבוץ של היחידה ובדוחות ביצוע שהגישו קבלנים בגין חודש נובמבר 2017.

להלן דוגמאות למספר בלתי-סביר לכאורה, של כלי רכב:

- לפי דוחות שיבוץ, הקבלן ל"ה מסיע תלמיד אחד לבית ספר "עמל" בחולון, הלוך ושוב. הקבלן מחייב את העירייה בגין שלוש מוניות קטנות (ארבעה מקומות) ליום. כלומר, לפחות לכיוון אחד מחויבת העירייה בגין שתי מוניות עבור תלמיד אחד.
- עלות חיוב העירייה בגין מונית אחת (עודפת) לבית ספר עמל היא כ-20,000 ש"ח לשנה.

תגובת מנהל היחידה:

"בבוקר קיימות 2 הסעות לעמל והרצפליד עבור שלושה ילדים, כאשר בהרצפליד לומדות בת אחת במזרח ובת אחת במערב. ולכן בעקבות התשלום

אנחנו חוסכים מונית. בצהריים כל אחד חוזר בשעה אחרת לפי סיום הלימודים ולכן יש צורך ב-3 מוניות".

בהמשך לתגובה יש להעיר כי לפי רשימות השיבוץ והמידע שנמסרו במהלך איסוף הממצאים, בקו לבית ספר עמל בחולון משובץ ילד אחד, וילד נוסף משובץ בקו לבית ספר הרצפלד בחולון. זאת, בעוד שהקבלן חייב את העירייה בגין שלוש מוניות בקו לבית ספר עמל בחולון, מדי יום, ובגין שתי מוניות לבית ספר הרצפלד. אף אם בפועל השיבוץ כולל שלושה ילדים בקו (לפי הסבר מנהל היחידה), עדיין מדובר על חיוב בגין חמש מוניות ליום המסיעות ילדים לחולון (שלוש לכיוון אחד, שתיים לכיוון שני) בגין שלושה ילדים.

■ לפי דוח שיבוץ, הקבלן ל"ה מסיע לבתי ספר מגן הלב ודרכי נועם באשדוד, שני תלמידים. לפי הצעת הקבלן, ההסעה לבית ספר מגן הלב תיעשה במוניות קטנות (ארבעה מקומות) בעלות של 118 ש"ח לכל מונית ולכל צד, ליום. לא נמצאה הצעה להסעה לבית ספר דרכי נועם. הקבלן מחייב את העירייה בגין נסיעת שתי מוניות לאשדוד לכל צד, כלומר, מונית לכל ילד. ההפרש בין הסעת כל תלמיד במונית נפרדת להסעתם במונית אחת מסתכם בכ-61,000 ש"ח לשנה. לדברי מנהל היחידה, מדובר בילדים הגרים רחוק זה מזה ובשעות פיזור שונות. יש להעיר כי ביחידה לא מתועדת מערכת שעות של כל ילד, ומכל מקום, שעות סיום שונות אינן מצדיקות איסוף בבוקר בשתי מוניות נפרדות, כך שלמעשה, שני ילדים בלבד, תושבי העיר, מקבלים הסעה פרטית הלוך ושוב.

לשאלת הביקורת האם נערכה פנייה לבתי הספר לבניית מערכת שעות יעילה השיב מנהל היחידה: "אכן כן. בתחילת שנה היו 2 מוניות שהסיעו כל ילד מקצה אחר של העיר לבית ספר שונה באשדוד והיו חזרות שונות. היום מוסע ילד אחד במונית נפרדת."

■ לפי דוח שיבוץ, הקבלן ל"ה מסיע 34 תלמידים לבית ספר יד הרמב"ם בטרנזיטים הכוללים עשרה מקומות. את התלמידים ניתן להסיע לכאורה, בארבעה טרנזיטים לכל כיוון (הלוך ושוב), ובסך הכול, שמונה טרנזיטים ליום. בפועל, העירייה מחויבת בגין 17 טרנזיטים ליום. ההפרש בין עלות 17 טרנזיטים לשמונה הוא למעלה מ-250,000 ש"ח לשנה. מנהל היחידה מסר כי בפועל, תלמידים רבים יותר מוסעים. יש להעיר כי הסבר זה אינו עולה בקנה אחד עם הנתונים המוצגים בדוח השיבוץ לקו זה. כמו כן, מסר מנהל היחידה, כי טרנזיטים הכוללים 10 מקומות אינם בשימוש, והתלמידים מוסעים בטרנזיטים הכוללים פחות מקומות ישיבה. בנוגע לכך יש להעיר כי הקבלן זכה בקו על בסיס הצעת המחיר שהגיש לטרנזיט הכולל 10 מקומות.

תגובת מנהל היחידה:

"יד רמב"ם מוסעים לא כמו שצינתם (34) אלא 52 תלמידים."

תגובת מנהלת אגף הפרט:

א. משובצים 52 ילדים ביד רמב"ם ולא 34.
ב. יד רמב"ם הוא בית ספר להפרעות נפש ולכן לא ניתן להסיע 10 ילדים ביחד בטרנזיט (מדובר בהסעה ארוכה). ישנם גם ילדים עם זליגות פסיכוטיות עם אישורים מפסיכיאטר להסעה יחידנית.... אינו מאפשר להסיע קווים ארוכים ועם כמות ילדים גדולה. לעיתים, אף יש חובה להסעה פרטנית באישור המשרד."

יש להעיר כי רשימות השיבוץ שהועברו לביקורת במהלך איסוף הממצאים כללו 34 תלמידים שמסיע הקבלן ל"ה, ועוד 11 תלמידים שמסיע הקבלן מ"ת לאותו יעד (ייתכן שקבלנים נוספים מסיעים תלמידים ליעד זה). מנהל היחידה צירף לתגובתו רשימות אחרות מאלו שהועברו לביקורת במהלך הבדיקה. הרשימות החדשות של חברת ל"ה כוללות תלמידים שנכללו ברשימת השיבוץ המקוריות של הקבלן מ"ת. המשמעות היא שלכאורה, אין תיעוד נאות לשיבוצי תלמידים בקווי ההסעה לבית ספר יד רמב"ם, שעלותם מסתכמת במאות אלפי ש"ח לשנה.

לפי דוח שיבוץ, הקבלן מד"י מסיע 11 תלמידים לבית חולים אסף הרופא. לפי דוח ביצוע, תלמידים אלה מוסעים ב-16 מוניות (ארבעה מקומות במונית). בהנחה שקיימת חשיבות להסעה במוניות ולא בטרנזיטים (עשרה מקומות) ובשיבוץ של לא יותר משני תלמידים למונית, יש צורך ב-12 מוניות ליום. בפועל, כאמור, מחויבת העירייה בגין 16 מוניות ליום (שמונה מוניות לכל צד). הפרש במספר המוניות מסתכם בכ-55,000 ש"ח לשנה.

מנהל היחידה מסר כי ריבוי המוניות נובע מפזור מגורי התלמידים ברחבי העיר. המשמעות היא שחלק מהמוניות מסיעות תלמיד אחד בלבד.

תגובת מנהל היחידה:

"...יש [מונית] כמעט לכל ילד עקב מצב בריאותי וחזרות מפוצלות, המלווה ליד הילד ולכן אין אפשרות לצרף 2 ילדים."
"מספר התלמידים המאושפזים משתנה מעת לעת, אנחנו פותחים מוניות לפי הצורך, אופי הלקות לא מאפשר הסעה משותפת."

לפי דוח שיבוץ, הקבלן מד"י מסיע 15 תלמידים למעון ורד. בשיבוץ שני תלמידים בלבד במוניות (ארבעה מקומות) יש צורך בשמונה מוניות לכל צד (הלוך ושוב) - 16 מוניות ליום. לפי דוח ביצוע, הקבלן מחייב את העירייה בגין 23 מוניות.

הפרש במספר המוניות כאמור, מסתכם בכ-85,000 ש"ח לשנה.

מנהל היחידה מסר כי ריבוי המוניות נובע מפזור מגורי התלמידים ברחבי העיר ומשמעות סיום לימודים שונות. עם זאת, לא תועדה מערכת שעות לימוד מסודרת. נוסף על כך, לפי חוזר מנכ"ל, לא יאושרו יותר משני פיזורים לכל צד כאשר מדובר באותו מוסד. מכל מקום, מדובר בהסעה של שני נוסעים

במוניות קטנות האמורה לכאורה, לספק גמישות ונוחות בתכנון הנסיעה, אף ביחס למרחקי נסיעה וללוחות זמנים שונים.

תגובת מנהל היחידה:

"...יש [מונית] כמעט לכל ילד עקב מצב בריאותי וחזרות מפוצלות, המלווה ליד הילד ולכן אין אפשרות לצרף 2 ילדים."

תגובת מנהלת אגף הפרט:

"מעון ורד הוא אשכול גנים המיועד לילדים עם עיכוב התפתחותי קשה, פיגור שכלי ובעיות מוטוריות מורכבות. מדובר בילדים מורכבים מאוד גם מבחינה רפואית (בלוני חמצן, עירווי הזנה וכדומה). מורכבות זו מאלצת אותנו לפעמים להסיע בנפרד כל ילד במונית או בטרנזיט עם מעלון."

- לפי דוח שיבוץ, הקבלן מד"י מסיע שמונה תלמידים למעון חצב. בשיבוץ שני תלמידים במונית יש צורך בארבע מוניות לכל צד, ובסך הכול שמונה מוניות ליום. בפועל, הקבלן מחייב את העירייה, לפי דוח ביצוע, בגין עשר מוניות. ההפרש במספר המוניות כאמור, מסתכם בכ-23,000 ש"ח לשנה.

תגובת מנהל היחידה:

"...יש [מונית] כמעט לכל ילד עקב מצב בריאותי וחזרות מפוצלות, המלווה ליד הילד ולכן אין אפשרות לצרף 2 ילדים."
 "...לא מדובר ב-8 ילדים, יש 9 ילדים. 2 ילדים במונית ואחד נוסע בנפרד. ולכן יש 5 מוניות הולך ושוב. להלן רשימה מצורפת."

יש להעיר כי התלמיד התשיעי אינו מתועד בדוח שיבוץ שנמסר לביקורת. מנהל היחידה מסר כי תיעוד השיבוצים במערכת אינו מלא.

- לפי דוח שיבוץ, הקבלן מד"י מסיע 18 תלמידים לבתי ספר גולדה וראשונים בנס ציונה, במוניות הכוללות ארבעה מקומות. בשיבוץ שני תלמידים למונית, יש צורך ב-18 מוניות לכל היותר ליום. בפועל, לפי דוח ביצוע, הקבלן מחייב את העירייה בגין 22 מוניות, ולעיתים אף בגין 25 מוניות. ההפרש במספר המוניות כאמור, מסתכם בכ-100,000 ש"ח לשנה.

מנהל היחידה מסר כי השיבוץ נובע מכך שמשלבים בקו מוסד נוסף (בית חולים פסיכיאטרי) ומשעות סיום לימודים שונות ופיזור בעיר ("המרחק בין מערב למזרח ראשון לציון הוא כ-40 דקות בשעות הבוקר"). יש להעיר כי שיבוץ בזוגות צריך היה לאפשר תכנון מסלול גמיש ונוח, ואמור לכאורה, לייתר הסעה פרטית תכופה.

תגובת מנהל היחידה:

"יש 3 מוסדות בנס ציונה: גולדה, ראשונים ובית חולים פסיכיאטרי (מחובתנו להסיע יעדים באשפוז יום בבית הספר הדקל). מדובר בשעות סיום שונות וגם הפיזור בעיר הם הפרמטרים המאלצים אותנו להוסיף מוניות (המרחק בין מערב ומזרח ראשון לציון הוא כ-40 דקות בשעות הבוקר)."

יש לציין כי סוג ומספר כלי הרכב שבגינם מחויבת העירייה כמפורט לעיל, הם בהתאם לדיווח הקבלנים בדוחות ביצוע. כפי שיפורט בהמשך, מזה חודשים רבים שלא מבוצעת בקרה בשטח. בהיעדר בקרה לא ניתן לאמת את הנתונים בגינם מחייב הקבלן את העירייה. ייתכן אף לכאורה, שקבלן יחייב את העירייה בגין הסעות "פרטיות" של תלמידים בודדים במוניות, בעוד שבפועל מוסעים מספר תלמידים במונית או בטרנזיט.

תגובת מנהל היחידה:

"אני חייב לציין לאורך כל המדגם של שיבוץ הילדים המבקרת לקחה בחשבון 4 מקומות במונית, אך לא לקחה בחשבון:

1. את העובדה שילד לא נוסע קדימה.
2. לרוב ילדים אלו יושבים בכיסאות גדולים ואין מקום ל-2 כסאות ומלווה יחד.
3. לא לקחה בחשבון את המלווה.
4. לא לקחה בחשבון את העובדה שראשון היא עיר גדולה ולעבור מקצה לקצה {עם פקקים בשעות הבוקר} ושילד עם צרכים מיוחדים לא יכולים לנסוע סיבוב של כחצי שעה ושעה. שזה גם גרם לאיחורים למוסדות.

5. לא נלקחו בחשבון החזרות השונות {המערכת}.

6. לא נלקחה בחשבון העובדה שהמחירים שזכו במכרז מאוד נמוכים וההמלצה לעבור לטרנזיט לרוב מייקרת...

אנו השנה יוצאים למכרז ומקווה שעלויות יהיו ראליות למצב בשוק שאנו נוכל להוציא את העבודה גם בעוד 3 שנים. עם כל גידול הילדים משנה לשנה {בהתחשב שאין מספיק כלים ונהגים בשוק}.

זה ענף קשה שנותן מענה סביב השעון לבתי הספר, ולהורים שצריך להתייחס אליהם ברגישות רבה... ולתת להם מענה מייד.

אני פניתי מספר פעמים בבקשה לכוח אדם, למשרד ובפיקוח על מנת לייעל את מערך ההסעות.

אני חייב לציין שכל הגורמים ברשות מנסים לעזור. עקב פתיחת שנה קשה של ריבוי ילדים שינויים במוסדות חדשים שלא קיימים אנו נאלצים לעשות שילובים עם מוסדות קיימים כגון: אסף הרופא וכפר חב"ד, ועוד המון קווים שאין לנו [קבלנים] זוכים ואנו יוצאים בעוד חודש למכרז חדש.

כרגע מכניסים חברה על מנת לשפר את עניין המחשוב בכדי שלא יפלטו ילדים בין [תוכנות המ' לא'] על מנת למזער את התקלות.

האגף הולך לעבור שינוי תוספת כוח אדם בשילוב עם ההסעות של הרווחה כמקשה אחת בהמלצת מנכ"ל העירייה... יש התקשרות עם חברה שבונה עבורנו מסלולים בשיטת אופטימיזציה עם כל רשימת התלמידים + מלווים וכל סוגי הרכב יועברו לחברה. לאחר שהחברה תבנה את המסלול, תבוצע התאמה על המסלולים. כמו כן, אם יהיה צורך נבצע שינוי."

בהמשך לתגובה יש להעיר כי השיבוצים המוצגים בדוח בוצעו לפי שני תלמידים במונית, או לחילופין (במקרים המתאימים), בטרנזיטים. זאת, בניגוד לשיבוצי

היחידה בתקופה המבוקרת, לפיהם במקרים רבים משובץ תלמיד אחד במונית. עלות שיבוץ תלמיד למונית מסתכמת במאות אלפי ש"ח רק בגין הקווים שנדגמו. ב. בבדיקת מדגם הכולל שבעה קבלנים כאמור, נמצאו שיבוצים של תלמידים בכלי רכב קטנים רבים, במקום לשבצם בפחות כלי רכב הכוללים יותר מקומות ישיבה. להלן דוגמאות:

- לפי דוח שיבוץ, הקבלן מד"י מסיע 15 תלמידים לבית ספר בגדרה, המיועד ללקויי למידה, באמצעות 15 מוניות (ארבעה מקומות) ליום - כשני תלמידים במונית לכל צד. לדעת הביקורת, מאחר שאין מדובר בפעוטות או בילדים הסובלים מלקויות מורכבות, ניתן לכאורה, לבצע את ההסעות בטרנזיט או במיניבוס. לפי טופס המחירים המרביים שצורף למכרז ההסעות, המחיר המרבי למיניבוס הוא כ-300 ש"ח לכל כיוון ובסך הכול חסכון של כ-58,000 ש"ח לשנה. מנהל היחידה מסר כי בעת הכנת המכרז שובצו לבית הספר הנ"ל מעט תלמידים ולכן התבקשה הצעה למונית בלבד. משכך, לא ניתן היה להחליפה בטרנזיט או במיניבוס.
- יש להעיר כי הגדלה ושינוי קווים תיתכן גם במהלך תקופת ההסכם והדבר אף בוצע בפועל במקרים אחרים. כמו כן, מאחר שכל מכרז תקף למספר שנות לימוד בהן ייתכנו שינויים רבים, ראוי היה לדרוש במכרז הצעה הן למונית והן למספר סוגי טרנזיטים לכל יעד.

תגובת מנהל היחידה:

"לאחר ניסיון בתחילת שנה לבצע את הקו בטרנזיט על-פי בקשתכם. הניסיון לא צלח, הילדים הגיעו כל יום שעה וחצי באיחור למסגרות, העיר גדולה ופקוקה ולכן זה לא אפשרי. קיבלנו הוראה מראש העיר [דאז] וראש מינהל חינוך לחזור למוניות. ברוב הקווים נוסעים 2 ילדים עם מלווה למעט מקרים בודדים של ילדים מקצוות העיר, לדוגמה: נווה חוף, נחלת יהודה, פרס נובל. לגבי הצעות מחיר למוניות השנה יצאנו ולא קיבלנו לכל הקווים הצעות."

- לפי דוח שיבוץ, הקבלן מד"י מסיע 18 תלמידים לבית ספר גולדה ראשונים. לפי דוח ביצוע, ההסעה מבוצעת באמצעות 22 עד 25 מוניות ליום. הסעת התלמידים בטרנזיטים הייתה מקטינה את עלויות העירייה. אף במקרה זה, המכרז כלל דרישה למוניות בלבד. מנהל היחידה מסר שהמכרז הבא יכלול דרישה לתמחור טרנזיט.
- לפי דוח שיבוץ, הקבלן מד"י מסיע עשרים תלמידים לבית ספר תום. לפי דוח ביצוע, ההסעה מבוצעת באמצעות 26 מוניות ליום. הסעת התלמידים באמצעות שלושה טרנזיטים (שמונה מקומות), הייתה מקטינה את עלויות העירייה בכ-200,000 ש"ח (76 ש"ח¹¹ x 3 טרנזיטים x שני כיוונים x 26 יום x עשרה חודשים = 118,560 ש"ח, במקום כ-324,000 ש"ח לשנה). מנהל היחידה

¹¹ מחיר מרבי שהציע הקבלן.

מסר שבית הספר עבר מקום במהלך תקופת ההסכם ובמכרז הבא תתבקש הצעה לטרנזיט.

תגובת מנהל היחידה:

"לגבי בית ספר תום - היו 23 תלמידים. השנה ביצענו שינוי, נוסעים ב-5 טרנזיטים. אין אפשרות 23 ב-3 טרנזיט על-פי האזורים."

ג. כפי שעולה מהדוגמאות דלעיל ומדוגמאות נוספות שהוצגו למנהל היחידה, ישנם מקרים שבהם שני תלמידים שלא צוינה להם לקות הדורשת השגחה מיוחדת שובצו לנסיעה במוניות הכוללות ארבעה מקומות. זאת, בעוד שפעוטות או תלמידים בעלי לקויות קשות ומורכבות המצריכות השגחה וליווי (כגון אוטיסטיים) מוסעים בקבוצות של ארבעה-חמישה תלמידים בטרנזיטים. להלן דוגמאות למקרים שבהם תלמידים הלוקים בלקויות מורכבות מוסעים בטרנזיטים

- הסעה בקו לגנים כספיון וספיר ולשם כוללת 17 ילדים, באמצעות ארבעה רכבים לכל כיוון.
- הסעה בקו לגן זרת-זרת לשלום כוללת 15 ילדים, באמצעות שלושה טרנזיטים לכל כיוון.
- הסעה בקו למקיף ג' כוללת שלושים תלמידים באמצעות שישה טרנזיטים לכל כיוון.
- הסעה בקו לבית ספר מעיין כוללת כעשרים תלמידים באמצעות ארבעה-חמישה טרנזיטים לכל כיוון.
- הסעה בקו לבית ספר יסוד המעלה כוללת כ-22 תלמידים באמצעות חמישה טרנזיטים לכל כיוון.

תגובת מנהל היחידה:

"ברגע שיש ריכוז של ילדים בשכונות צמודות יש אפשרות לשבץ טרנזיט. עקב גודל העיר אין אפשרות לעבור מקצה לקצה העיר לצדו השני. מחוץ לעיר אנו עובדים בשילוב למספר מוסדות, אי לכך אין אפשרות מבחינת זמנים ואיחורים."

13.4 להלן קווים שבגינם חייבו קבלנים את העירייה, אף שלפי דוח שיבוץ, לא אותרו תלמידים משובצים בקווים אלה, ולכן אף לא ידוע אם מדובר בתלמידי חינוך רגיל או מיוחד:

קבלן	יעד	מספר רכבים	חיוב בחשבונית, בש"ח	הערה	תגובת מנהל היחידה
מד"י	אור מלכה	3	3,666	לא נמצא דוח שיבוץ לאור מלכה. גן ילדים אור מלכה מדווח בחשבונית כמשולב עם מעון ורד, אף שקו המסיע למעון ורד כולל 23 רכבים נפרדים.	"אור מלכה - לא היה קו מונית והייתי צריך להסיע במספר מוניות ילדים ושילבנו את מעון הורד עם אור מלכה כדי לא לצאת בהצעות מחיר."
	יפה נוף	2	2,392	לא נמצא דוח שיבוץ לבתי ספר יפה נוף, ידליון וישרון. שלושת היעדים דווחו בחשבונית הקבלן	"7... רכבים שמשולב גם סיני. ילדים בחינוך הרגיל, לדוגמה: בשיכון נסעו לידליון - באישור
	ידליון	1	1,196		
ישרון	4	4,784			

קבלן	יעד	מספר רכבים	חיוב בחשבונות, בש"ח	הערה	תגובת מנהל היחידה
				כמשולבים עם בית ספר סיני, אף שלבית ספר סיני מדווחים שישה קווים נפרדים.	מיוחד של ראש העיר [דאז] ומינהל החינוך. לגבי הצעות מחיר זה יוצא יותר גבוה, מניסיון מהרווחה לאותו גן יצאנו להצעות קיבלנו 65 ש"ח היום 43 ש"ח. ההפרש גדול."
	בלקינד	1	1,222	לא נמצא דוח שיבוץ לבלקינד ולרמוז.	"צעד קדימה... יש כמעט לכל ילד עקב מצב בריאותי וחזרות מפוצלות, המלווה ליד הילד ולכן אין אפשרות לצרף 2 ילדים."
	רמוז	10	12,220	שני היעדים דווחו כמשותפים עם תלמידי גן צעד קדימה. בקו לגן צעד קדימה משובצים שישה תלמידים, אך מדווחים 11 רכבים ליום (שני כיוונים), מכאן שככל הנראה, תלמידי הגנים בלקינד ורמוז משובצים בהסעה.	
ל"ה	גאולה	3	כ-6000	לא נמצא דוח שיבוץ	"אחד בוקר אחד מערב 2 מזרח ולכן אין אפשרות ושעות החזרה שונות. משמע - 14 ילדים נוסעים."
	שמע	4	כ-3000	לא נמצא דוח שיבוץ	
הא"ל	כפר גנים בפתח תקווה	3	כ-9,000	בקו הסעה לכפר גנים יש חיוב של שלוש מוניות עבור תלמיד אחד הרשום כמשובץ במוסד זה. מנהל היחידה מסר כי תלמידי העיר המוסעים לפתח תקווה משובצים באותו קו, לרבות אלו המוסעים למוסדות אחרים.	"מוסדות פתח תקווה קיימות מספר נקודות עמית פתח תקווה, ישיבת כפר גנים, בית יהודה..."

לדעת הביקורת, תשובות מנהל יחידת ההסעות אינן עונות על הצורך בתיעוד דוחות שיבוץ, אשר לא תויקו ביחידה בעת הביקורת. דוח שיבוץ מלא ומעודכן נחוץ לצורך השגחה על התלמידים המוסעים ומעקב אחר שינויים באופן הסעתם, וכן לצורך ההתחשבות עם חברות ההסעה.

נוסף על כך, דוח השיבוץ אינו כולל מידע בדבר שעת יציאה ממוסד הלימוד, על אף שנתון זה מהותי לצורך שיבוץ תלמידים בקווים המשויכים לכל מוסד.

13.5 דוח ביצוע שהגיש הקבלן אמו"ה בגין נובמבר 2017 כולל הסעות של "תלמידים חולים" (תשלום בסך 82,368 ש"ח, לא כולל מע"מ). לפי דוח שיבוץ, 19 תלמידים חולים בלבד שובצו להסעות אלה. לדברי מנהל היחידה, המוניות שמפעיל קבלן זה משמשות לא רק להסעת תלמידים חולים, אלא כ"מאגר מוניות" לצרכים שונים. בנוגע לכך יש להעיר כי לא היה ביחידה תיעוד לשיבוצי תלמידים נוספים להסעה בנובמבר 2017. כמו כן, הקבלן זכה במכרז בקו של "תלמידים חולים" ולכן הפיכת קו זה ל"מאגר" לצרכים שונים ללא הגדרה ברורה, אינו תקין.

תגובת מנהל היחידה:

"בקו זה נוסעים ילדים גם לצהרונים וגם ילדים שנפגעים במהלך שנת הלימודים בבתי הספר וכל הילדים של הגנים האתיופיים. השנה יבוצע שינוי על כל הגנים האתיופיים בנפרד. במוניות לקו תלמידים חולים שובצו 80 תלמידים בכל רכבי העיר לבית הספר שונים."

לתגובת מנהל היחידה צורפה רשימת תלמידים שהעביר לו קבלן ההסעות, לאחר שזה הראשון קיבל את טיוטת הדוח להתייחסות. רשימה זו אינה כוללת את מהות ההסעה (מחלה/עולים חדשים/צהרונים), את מועד אישור ההסעה בגין מחלה (ככל שמדובר בתלמיד חולה) ואת מועד סיום תוקף האישור. זאת, למרות חשיבות התיעוד של רישומים ואישורים בדבר הסעות חריגות, לרבות אישורי מחלה.

14. בקרה על תפעול קווי ההסעה

- 14.1 בדוח מבקר המדינה נכתב כי "מן הראוי שהרשויות המקומיות יקבעו נהלים לבקרה ופיקוח שיטתיים על שירותי חברות ההסעה וקבלני ההסעות, וכן נהלים לתיעוד הבדיקות ותוצאותיהן".
- 14.2 נמצא כי ביחידה לא מבוצעת בקרה על מסלולי הנסיעה שנקבעו, הכוללת את בדיקת אופן השירות והיבטים בטיחותיים של הסעת תלמידים רבים. זאת, אף שזהו תפקידו של אחד מעובדי היחידה.
- 14.3 לדברי מנהל היחידה, הבקרה מבוצעת בפועל בידי המלווים. לדעת הביקורת, מאחר שהמלווים הם חלק ממערך ההסעה, אין זה ראוי להסתמך רק עליהם לצורך בקרה ופיקוח. זאת ועוד, חלק מהתלונות שהתקבלו במוקד העירוני עוסקות בתפקוד מלווים בהסעות. להלן דוגמאות:
 - בתאריך 5 בספטמבר 2017 התקבלה תלונתה של אם לילדה הלומדת בכיתה א', לפיה המלווה סרק את האוטובוס ולא הבחין בבתה שישנה בספסל האחורי. הילדה אותרה רק בסריקה נוספת שערך נהג האוטובוס. מנהלת פניות ציבור השיבה לאם כי "מנהל יחידת ההיסעים, עדכן כי תתקיים שיחת הבהרה עם מנהל חברת המלווים, וכי תועבר בקשה לבצע שימוע לעובד המלווה".
 - מנהל היחידה מסר כי לא קיים ביחידה תיעוד לשימוע שנערך למלווה. כמו כן, לדבריו, הוא לא קיבל תשובה בנושא מהחברה העירונית, המעסיקה את מלווי ההסעות.
 - בתאריך 22 באפריל 2018 התקבלה תלונה מתושב: "...הייתי עד ביום שישי האחרון למקרה קשה של התנהגות ברוטלית על גבול האלימה מצד מלווה הסעות כלפי ילד..."
 - מנהלת המוקד העירוני השיבה לפונה כי מנהל היחידה "מטפל בנושא עם האחראית על המלווים - מול הגן".
 - נכון למועד הפצת טיוטת הממצאים, טרם נענתה בקשת הביקורת לקבל דיווח על טיפול החברה העירונית במקרה זה.
 - בתאריך 3 בדצמבר 2016 התקבלה תלונה מאם לילד בן ארבע: "...אני פונה אליכם בהמשך לזלזול המתמשך של חברת ההסעות... והמלווה בהסעה... בקטין חסר ישע ובטחונו עליו הם מופקדים. עניינינו מתחיל עוד בתחילת השנה ובהתעלמות המלווה והנהגים מטעם חברת ההסעות... לחגירה

מלאה של חגורות הבטיחות ותחילת נסיעה בטרם החגירה החלקית בוצעה. עניין זה נפתר רק לאחר התערבות של אחראית ההסעות במשרד החינוך... אנו מבקשים שהן המלווה והן חברת ההסעות... יוחלפו לאלתר."

בבדיקה עם מנהל היחידה לא נמצא ביחידה תיעוד לטיפול בתלונה זו. יש להעיר כי במוקד העירוני התקבלו תלונות נוספות בנוגע להתנהלות קבלן זה, לרבות בנושא קביעת תחנת איסוף והורדה שלא בסמוך לביתו של תלמיד או סיכון הנוסעים, כפי שעולה מתלונה שהתקבלה בתאריך 19 בדצמבר 2016:

"...ביום שישי 9 בדצמבר הנהג הסיע את הבת שלי בניגוד לחוק ללא בוסטר ולא הסכים לחזור לנן לאסוף את הבוסטר ובכך סיכן את ביטחונה... נהג נוסף, בניגוד לנוהל, מתעקש להוריד את הבת שלי לא ליד הבית אלא בפינה של הרחוב, תוך כדי שהוא צועק, מדבר בצורה תוקפנית... אני מבקשת מאוד לעשות סדר על מנת שהילדה שלי... תרד ליד הבניין בו אנו מתגוררים - בדיוק באותו המקום ממנו אוספים אותה בבוקר..."

בבדיקה עם מנהל היחידה לא נמצא תיעוד לטיפול בתלונה, אולם במחלקת פניות ציבור נרשם כי מנהל היחידה מסר ששוחח עם חברת ההסעות וביקש "להוריד את הילד ליד הבית". לדברי מנהל היחידה, ההתקשרות עם הקבלן הסתיימה לאחר שהוא נקלע לקשיים כלכליים.

המשמעות של היעדר בקרה או בקרה לא אפקטיבית (ללא שימוש בתוכנית עבודה ובדיווחים מסודרים) היא חשיפת תלמידים לסיכונים מיותרים, כגון הסעות ללא מלווה, הסעות ברכבים לא מתאימים, הסעת תלמידים לא חגורים, נוכחות אנשים זרים בהסעה, ישיבת מלווה ליד הנהג ואי-שימוש במושב מגביה לילדים עד גיל 8. כמו כן, ללא קיום בקרה בשטח ייתכנו הפרות של הסכמי התקשרות ו/או תקנות וחוזר מנכ"ל, מבלי שהיחידה תדע על אודות הפרות אלה.

תגובת מנהל היחידה:

"כרגע אנו במגע עם חברה חיצונית שתבצע את הבקרה על כלי הרכב בכל רגע נתון."

15. תלונות

15.1 בשנים 2015 עד 2017 התקבלו במוקד העירוני תלונות שסווגו בנושא "הסעות" כמפורט להלן:

שנה*	מספר תלונות
2015	41
2016	70
2017	74
סך הכל	185

* בתקופה 1 בינואר 2018 עד 15 במאי 2018 התקבלו 13 תלונות.

בדוח מבקר המדינה 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". כמו כן, על הרשויות המקומיות "לפעול בהתאם לחוזה ההסעות האחיד ולנקוט את האמצעים העומדים לרשותן, לרבות הטלת קנסות כנגד חברות ההסעה המפרות את החוזה".

תגובת מנהל היחידה:

"פניתי מספר פעמים לגבי צורך בכוח אדם בכדי שיטופלו דרישות ההורים שגדלות משנה לשנה וכמו שציינתי החוסר של כלים ונהגים בשוק. הפניות גדלו עקב איסוף ופיזור ברחבי העיר. העיר גדלה, כמות הילדים גדלה ודרישות ההורים לא הגיוניות. רוב התלונות שאנו פוגשים, זה זמן שהות הילד ברכב, הקו ארוך, בקשות לפיצול הקווים ועוד."

15.2 תלונות שכיחות המתקבלות מהורי תלמידים עוסקות באיחור של רכב ההסעה, באיסוף/הורדה שלא ליד ביתו של התלמיד או בהתנהגות לא נאותה של הנהג או המלווה.

סעיף 9.4 להסכם קובע פיצויים מוסכמים בגין איחורים, אי-הגעה, התנהגות לא נאותה של הנהג ועוד. להלן דוגמאות:

פיצוי מוסכם, בש"ח	נושא ההפרה
250	איחור של מעל 15 דקות ועד 30 דקות בהתייצבות לתחנת האיסוף הראשונה או לשעת תחילת הלימודים במוסד החינוכי
500	איחור של מעל 30 ועד 45 דקות בהתייצבות לתחנת האיסוף הראשונה או לשעת תחילת הלימודים במוסד החינוכי
1,000	איחור של מעל 45 דקות בהתייצבות לתחנת האיסוף הראשונה או לשעת תחילת הלימודים במוסד החינוכי
500	התנהגות לא נאותה של הנהג
250	אי-מסירת רשימת רכבים המופעלים על ידי הקבלן
1,000	איסוף או פיזור שלא בנקודה מאושרת על ידי הרשות המזמינה

15.3 התלונות מתקבלות ביחידה באמצעות הטלפון או כדואר אלקטרוני. כמו כן, מתקבלות תלונות נוספות, כאמור, במוקד העירוני. אחת מעובדות היחידה אחראית על הטיפול בתלונות.

נמצא כי הפניות הטלפוניות אינן מתועדות כלל, ואילו התלונות שהתקבלו בכתב כדואר אלקטרוני אינן מרוכזות במאגר מידע מסודר. לדעת הביקורת, היעדר תיעוד וריכוז התלונות מקשה על עריכת פיקוח ובקרה נאותים על טיפול היחידה ועל ניהול המעקב על עבודת הקבלנים לצורך התחשבות עמם, הטלת קנסות ו/או שינוי בהיקף ההתקשרות, במידת הצורך.

זאת ועוד, כאמור, תיעוד מסודר זה נחוץ במיוחד נוכח היעדר בקרה שוטפת מטעם היחידה על אופן ביצוע ההסעות בשטח (למעט תלונות מהמלווים).

בבדיקת הטיפול של היחידה בשלוש תלונות שהתקבלו במוקד העירוני נמצא כי לא קיים תיעוד ביחידה לאופן הטיפול:

תאריך תלונה	מהות התלונה	ממצאים
8.3.17	"...באופן קבוע נהג המוניית מאחר באיסוף הבוקר והם נאלצים להגיע... לאחר הצלצול... מנהל בית הספר... לא מאפשר כניסה באיחור לבית הספר והם נאלצים להמתין חצי שעה בחוץ עד לפתיחה מחודשת של השער."	דיווח במוקד העירוני: "הנושא של האיחורים יטופל מול החברה ומול מנהל בית הספר." במערכת הרכש לא אותרה הודעת קיזוז עקב הטלת קנס על הקבלן.
22.5.16	"...הנהגים אינם מגיעים בזמן באופן שיטתי... ממותינים בימי החורף ובימים החמים בחוץ קרוב לשעה ורבע וישנו עיכוב בהסעה." (קו לבית ספר תומר בנס ציונה)	דיווח במוקד העירוני: "הנושא טופל בשיחה לאחר השעה 16:00." בדיקה במערכת הרכש: הודעת קיזוז מ-24.8.16 בסך 250 ש"ח בגין איחורים בחודש יולי 2016 (קו בית ספר תומר נס ציונה).
22.5.16	"...כל כמה ימים הנהג מתחלף... כל אחד מגיע לפי זמנו... אינני יודעת כבר באיזו שעה לצאת להמתין... פניתי מספר רב של פעמים ל[מנהל היחידה]... לפני מספר ימים התשובה הייתה: 'זה מה יש גברת'..." "להמתין כל יום כחצי שעה בחוץ... לא לשכוח, שהילדים שלומדים בחינוך מיוחד הם לא ילדים 'רגילים'..." (קו לבית ספר תומר בנס ציונה)	דיווח במוקד העירוני: "האיסוף יתחיל בשעה 7:00... אני [מנהל היחידה] אמשיך לעקוב אחר הנושא על מנת שלא יהיו יותר בעיות." בדיקה במערכת הרכש: הודעת קיזוז מתאריך 24 באוגוסט 2016 בסך 250 ש"ח בגין איחורים בחודש יולי 2016 (קו בית ספר תומר נס ציונה).

על אף בקשת הביקורת, לא התקבלו תיעוד לשימועים שנערכו לקבלנים ו/או סיכומי פגישות בנושא איחורים/אי-המתנה לתלמיד/התנהגות לא ראויה של נהג הסעה או מלווה.

להלן דוגמאות לפניות חוזרות ונשנות ליחידת הסעות בעניין איחורים, שלכאורה לא נענו, אלא לאחר פנייה למחלקת פניות ציבור וללשכת ראש העירייה:

- בספטמבר 2016 כתבה תושבת העיר שבנה לומד בגן מיוחד בשכונת נאות שיקמה כי "...ההסעות ביום שישי מאחרות (הגיעו ב-14 בצהריים). בני רשום לצהרון ליד הבית, הוא מגיע בשעה 15:00 אחרי שכל הילדים אכלו ארוחת צהריים... קיבלנו המון פעמים ניתוקי טלפון או חוסר מענה במחלקת הסעות."
בתאריך 25 בספטמבר 2016 השיב מנהל היחידה כי "הנושא טופל הקו פוצל".
להלן דוגמאות לתלונות ששלחו הורים לילדים המוסעים לאותו מוסד חינוכי למחלקת פניות ציבור בעירייה:

- תלונה מתאריך 13 בספטמבר 2017: "...ההסעות בבקרים מתחילת השנה לרוב לא מגיעות בבוקר בכלל ובימים שכן מגיעות, הן מגיעות כמו היום באיחור של שעה! או במיניבוס קטן שבו נאלצים חלק מהילדים לעמוד או לשבת בצפיפות ללא חגורת בטיחות!..."

- תלונה מתאריך 13 בספטמבר 2017: "ברצוני לפרוס בפניכם מסכת של ייסורים שלא מסתיימת הנוגעת יום יום לילדנו כבר מהיום הראשון ללימודים ועד היום, הדבר בא לידי ביטוי באיחור של שעה, שעתיים ואף שההסעה לא מגיעה כלל, וכל הורה נדרש לדאוג להסיע את ילדו. ולעיתים ההסעה מגיעה, אך המסיע עצבני ומקלל את הילדים..."

- תלונה מתאריך 13 בספטמבר 2017: "קיים מחדל רציני בקרב... פנינו אלפי פעמים [מנהל היחידה] העלינו בפניו את הבעיות של... ואנו זוכים רק לטריקת דלתות. לא ייתכן שילדים קטנים יעמדו במשך שעה שלמה בהמתנה להסעה, לא טורחים לעדכן אותנו. קו שאמור להתחיל בשבע בבוקר מגיע ברבע לשמונה אם בכלל... אנו נאלצים לשלוח את הילדים שלנו במונית ספיישל לבית ספר..."

- תלונה מתאריך 24 בספטמבר 2017: "...ההסעה מאחרת לא מעט... היה יום אחד שההסעה לא הגיעה כלל... בדיעבד התברר כי ההסעה איחרה בכשעה... בני בכיתה א' נדרש להמתין בתחנה רחוקה מאוד מהבית, הוא נאלץ לחצות 3 כבישים, האחד מהם סואן במיוחד... ההסדר הנ"ל מהווה סכנת נפשות ממש!!!!... משיחה שערכתי עם אימהות נוספות מתברר שיש לא מעט בעיות גם בתחנות אחרות..."

בתאריך 26 בספטמבר 2017 הוחלט בדיון בנושא הנ"ל שנערך בלשכה פתוחה בהשתתפות ראש העירייה ונציגים נוספים מטעם העירייה: "מנהל התחנה הונחה להקצות לקו ההסעה נהג קבוע ולוודא הגעה בהתאם ללוח הזמנים."

בתאריך 8 בנובמבר 2017 התלוננה אחת האימהות כי "...זה כבר היום השלישי ברציפות שההסעה מתחילה את הקו בשעה שמונה, הילדים מגיעים בתשע ואנו ההורים מאחרים לעבודה... השבוע זה כבר כמה ימים ברציפות. שבועות קודמים זה היה יום פה יום שם."

בתאריך 29 בנובמבר 2017 התקבלה תלונה נוספת: "הנושא של ההסעות לא נפתר!! מתחילת הלימודים ההסעה הגיעה באיחור של שעה, נראה שבימי שני זה באופן קבוע ועכשיו זה כבר היום השני שהילדים שלנו עדיין בבית הספר ושום הסעה לא הגיעה! להלן רשימת האיחורים בבוקר..."

בתאריך 3 בדצמבר 2017 השיב מנהל היחידה למחלקת פניות ציבור כי "בשיחה עם חברת ההסעות סוכם שבמידה שיהיה איחור נוסף נעביר את הקו מהחברה".

לפי מערכת הרכש, הקבלן לא נקנס בגין האיחורים בתקופה האמורה.

■ בתאריך 15 במאי 2018 קיבלו מחלקת פניות ציבור ומבקרת העירייה דואר אלקטרוני מעובד במוסד חינוכי בעיר, לפיו שלושה מתלמידי המוסד זכאים להסעות "ובשנה האחרונה אני יכול לספור על כף יד אחת את כמות הפעמים שהנערים הגיעו בזמן לבית הספר. אני פונה... אחרי אין ספור טלפונים ומיילים החל מחברת ההסעות, דרך [מנהל היחידה], אחראי ההסעות בעירייה ועד פגישה עם... מנהלת אגף פרט... לצערי הנערים ממשיכים להגיע בכל בוקר באופן קבוע לבית הספר באיחור שמגיע לעיתים ליותר מחצי שעה... כבר יותר משנה אנחנו מטיילים בצינורות הללו והעסק רק מחמיר. אי-הוודאות בבוקר וההגעה באיחור

באופן קבוע לא תורמת במאומה לטיפול בהם ואף גורמת לנזק ומשבשת את שגרת יומם..."

בתאריך 16 במאי 2018 השיבה מנהלת פניות ציבור לפונה כי מנהלת אגף הפרט ומנהל היחידה עדכנו את הפונה כי הם ערכו שיחה עם הקבלן, ההסעה במועד כתיבת המכתב הגיעה "בשעה מוקדמת" וכי "יבוצע מעקב שוטף באשר לתפקוד קו ההסעות, על-מנת שהאיחורים לא יישנו".

בתאריכים 2 בספטמבר 2018, 3 בספטמבר 2018 ו-4 בספטמבר 2018 התקבלו פניות נוספות.

להלן דוגמאות לפניות קודמות שהועברו לבקשת הביקורת:

פנייה מתאריך 15 במאי 2017 ששלחה סגנית מנהלת המוסד החינוכי: "למרות שיחות עם [הקבלן] והחלפת נהג ההסעה בבוקר, עדיין... מגיעים בשעה 08:30. לידעתכם, בכל האירועים החוץ בית ספריים שדיווחתי עליהם וביקשתי שיגיעו עד השעה 08:00, [המוסד החינוכי] הוציא מונית על חשבוננו כי לא סמכו על חברת ההסעה. לדברי מדריך [במוסד] הנהג אמר לו שאין מצב שיגיע... לאסוף את התלמידים לפני השעה 08:10... על התלמידים להגיע לבית הספר עד השעה 08:00 בבוקר."

בתאריך 18 באוקטובר 2017 הועברה תלונה כי "נושא הסעות... טרם נפתר. איחורים משמעותיים באיסוף הנערים..."

בתאריך 26 בספטמבר 2017 הועברה תלונה: "למרות הבטחותיו של [מנהל היחידה]... שנושא הסעות התלמידים ייפתר, העניין רחוק מפתרון...". בתאריך 25 בספטמבר 2017 הועברה תלונה למנהל היחידה: "...מתחילת השנה אנו כותבים לך ומבקשים טיפול ותשובות לבעיות שהתעוררו..."

בקשת הביקורת לקבל העתק של סיכומים ו/או שימועים שנערכו לקבלן נענתה כי אין תיעוד לכך ביחידה, עם זאת, נמסרה לביקורת הודעת קיזוז לקבלן, מתאריך 26 בספטמבר 2017, לפיה "עקב איחורים חוזרים ונשנים בהסעות הבוקר לבית הספר יובלים, נאלץ לקזז 250 ש"ח מחשבונכם. לטיפולכם המידי בנושא" והודעת קיזוז נוספת מ-15 במאי 2018. יש להדגיש כי סכום של 250 ש"ח נקבע בהסכם כפיצוי בגין איחור אחד, בעוד שהפניות עוסקות באיחורים רבים.

בבדיקת מסמכים שנסרקו למערכת הרכש עולה כי בגין פעילות הסעה בתקופה ספטמבר 2017 עד אפריל 2018, רק ב-1 בינואר 2018 קיבל הקבלן הודעה על קיזוז 250 ש"ח עקב אי-הגעת מונית בקו אחר (סיני רמלה מערב). כלומר, בתקופה זו לא נקנס הקבלן בגין הפרות בהתנהלות בקו ההסעות נשוא התלונות.

15.4 בקשת הביקורת לקבל את "כל ההודעות והתכתובות לגבי קנסות שהוטלו על קבלנים בגין חודשים נובמבר ודצמבר 2017 (בגין ליקויים שעלו מתלונות ו/או מבדיקות); פרוטוקולים של שימועים/בירורים שנערכו לקבלני ההסעה בגין ליקויים שעלו בחודשים האמורים", טרם נענתה.

יש להדגיש כי הטלת קנסות היא אמצעי חיוני למניעת ליקויים ומתן שירות מיטבי. משכך, רישומי הקנסות שהוטלו והשימועים שנערכו לקבלנים, במידה שנערכו,

נחוצים הן לצורך ביצוע מעקב אחר תקינות הליך גביית הקנסות מהקבלנים והן לצורך הערכת איכות השירות שנותנים הקבלנים.

ריכוז ממצאים והמלצות

1. נוהל עבודה

פעילות היחידה אינה מוסדרת בנהלים כתובים (ביקורת הסעות בשטח, תכנון מסלולים, טיפול בבעיות משמעת של תלמידים וכללי בטיחות בהסעות, טיפול בתלונות מוסעים ומשפחותיהם, בקרת התחשבות עם משרד החינוך, אישור חשבונות של קבלנים, אופן הטלת קנסות על קבלנים ועוד). להנחיות כתובות חשיבות רבה במיוחד בהסדרת פעילות מורכבת ובהיקף כספי גדול, אשר יש בה סיכון לחיי ולבריאות ילדים. כמו כן, נהלים כתובים מהווים תקן מנחה, אחיד וברור לדפוסי עבודה נדרשים, מאפשרים שקיפות ומקלים על הבקרה. זאת, נוסף לשימור וניהול הידע הארגוני ויעול תהליכי עבודה.

יש לעגן את פעילות היחידה בנוהל כתוב.

תגובת מנהל היחידה:

"עד היום משרד החינוך ומינהל החינוך נתן את הכללים. כל המנהלים נשב על נהלים כתובים."

2. בקרה על תפעול קווי ההסעה

לביקורת לא הוצגה תוכנית עבודה לפיקוח על ההסעות ו/או דוחות בקרה. העובד שמונה לתפקיד פקח הסעות לא ביצע את עבודת הפיקוח הנדרשת מאחר שרישיון הנהיגה שלו נשלל.

אף שמנהל היחידה מסר כי פקח הסעות שימש במשך מספר חודשים כמלווה קו מאחד מבתי הספר, אחראית על שיבוץ מלווים מהחברה העירונית ומלווים קבועים בקווים של בית ספר זה, מסרו שהם אינם מכירים אותו.

לדברי מנהל היחידה, כוח האדם ביחידה, האמור לספק מענה הן להסעות תלמידי החינוך המיוחד והן לתלמידי החינוך הרגיל, אינו מספק ואינו מאפשר לכאורה, מתן מענה מיטבי לתושבי העיר.

המשמעות היא שלא נערכת בקרה על התנהלות מערך ההסעות בשטח. כתוצאה מכך, עלולות להתרחש הפרות של הוראות החוק, חוזר מנכ"ל וההסכם, מבלי שהיחידה תדע על כך, ואשר עלולות להוביל לתשלומי יתר, ואף חלילה מכך, לחשיפת תלמידים לסיכונים מיותרים (הסעות ללא מלווה, הסעות ברכבים לא מתאימים, הסעת תלמידים לא חגורים וכדומה).

יש לקבוע תוכנית פיקוח שתכסה קווי הסעה של קבלנים ותכלול בדיקות בשטח ואמצעי בטיחות נדרשים, ולו באופן מדגמי.

יש לאייש בהקדם את תפקיד פקח הסעות. במקביל, יש לבחון הרחבה של מערך פיקוח ובקרה ביחידה או לחילופין, להתקשר עם ספק חיצוני לעניין זה.

יש לדרוש מפקח הסעות למלא דוחות פיקוח יומיים.

יש לערוך לפקח הסעות ברור ולהסיק מסקנות בהתאם לתוצאותיו, בנוגע לממצא כי במשך מספר חודשים בהם נשלל רישיון הנהיגה שלו, הוא לא ליווה לכאורה, הסעה מאחד מבתי הספר (כפי שסבר מנהל היחידה), אף שלא היה בשעות אלה במשרדי העירייה.

יש לבחון הוספת כוח אדם ליחידה, לרבות פיקוח על הסעות.

תגובת מנהל היחידה:

"כל הגורמים בעירייה מודעים למצב של חוסר כוח אדם. עיר גדולה שאין אפשרות שאדם אחד יעשה את הפיקוח בשטח גם בחינוך הרגיל וגם החינוך המיוחד. ממתנייס לכוח אדם לבצע את הנדרש בדוח. לגבי הדוחות דרשתי מהפקח לבצע מידי יום."

3. קציני בטיחות בתעבורה ורכזי תחבורה בעירייה

לא מונו רכזי תחבורה האחראים לבטיחות הסעות התלמידים. זאת, בניגוד להנחיות ביטחון ובטיחות בהסעות ובמפראצי חנייה בחוזר מנכ"ל, ולהמלצות דוח מבקר המדינה בנושא.

יש לשקול למנות רכזי תחבורה על מנת להבטיח את קיום דרישות הבטיחות בהסעות תלמידים, כמתחייב מחוזר המנכ"ל.

תגובת מנהל היחידה:

"קציני בטיחות באחריות בתי הספר ומחלקת חינוך."

4. קציני בטיחות בחברות ההסעות

לאור חשיבות תפקידם של קציני הבטיחות במערכת ההסעות (תפקיד הכולל בין היתר, פיקוח מטעם חברות ההסעה על תקפות רישיונות הנהיגה ופוליסות הביטוח ועל תקינות הרכבים), נדרשת היחידה להקפיד כי יועבר אליה מידע שוטף על זהות ותחלופת בעלי תפקידים אלה, בהיותה אחראית על יישום ההסכם מטעם העירייה ועל שלומם וביטחונם של המוסעים מטעמה. נמצא כי היחידה לא עודכנה באופן שוטף בנוגע לתחלופת קציני בטיחות של הקבלנים ולא תועדו אצלה העתקים מכתבי ההסמכה וכתבי המינוי העדכניים של קציני הבטיחות הנ"ל.

על היחידה לדרוש מהקבלנים להעביר עדכונים שוטפים בנוגע לקצין הבטיחות ולקבל את פרטיו האישיים, צילום של כתב הסמכה וכתב מינוי ממושרד התחבורה.

תגובת מנהל היחידה:

"ברגע שהחברות חותמות על חוזה הן דואגות להעביר את המידע הנדרש, את האישורים הרלוונטיים."

"יש לנהל מעקב כל 3 חודשים אחרי הקבלנים לקבלת כל המסמכים הנדרשים - הסמכת קצין בטיחות, תקינות רכש וכדומה, לא מתבצע בשל בעיית כוח אדם. מנהל יחידת ההיסעים מינה אדם שתפקידו יהיה לנהל את המעקב אחת לשלושה חודשים, ביקורת ראשונה בוצעה השבוע."

5. בקרה על כשירות הנהגים

ליחידת ההסעים לא נמסרת רשימה עדכנית של הנהגים המסיעים, ואין בידיה אסמכתאות מבססות בדבר מילוי הדרישות בנוגע לכשירות הנהגים המסיעים את התלמידים. היעדר פיקוח על זהות הנהגים המסיעים ועל כשירותם בזמן אמת, עלול לסכן את ביטחונם ואת שלומם של התלמידים המוסעים.

ביחידה אין תיעוד לכך שכל קבלן העביר השתלמות נהלים ובטיחות משותפת לנהגים, לנציגי הרשות המקומית ולנציגי בית הספר, ובה תודרכו הנהגים בנושאים אלה: סדרי ההסעה, הנחיות בטיחות בהסעה, בדיקת רכב בתום הנסיעה, הבנת המגבלות שיש לילדים בזמן הנסיעה וכדומה.

יש להקפיד לקבל מהקבלנים, במועדים שיקבעו מראש, את רשימות הנהגים, לרבות אישורי משטרה שלפיהם לא הורשעו בעבירות מין ואישורים רפואיים על מצבם הבריאותי. על עובדי היחידה לוודא שנהגים המבצעים הסעות תלמידים עומדים בתנאי הכשירות הנדרשים.

תגובת מנהל היחידה:

"כל גיוס הנהגים נעשה על ידי החברה ולא על ידי יחידת ההסעות, מי שאחראי זה קצין הבטיחות של החברה."
"יטופל - (לבקש אישורים מהקבלנים - רשימת נהגים + אישורי משטרה לפי החוק למניעת העסקת עברייני מין) מונה אדם שמטפל ועוקב אחרי כל נושא הבטיחות."

6. בקרה על כשירות הרכבים

בעירייה לא מצויות רשימות עדכניות של רכבים המסיעים תלמידים, לרבות רכבים לשעת חירום, למעט הרשימות שנכללו במסמכי המכרז משנת 2015. ליחידה לא הועבר מידע תקופתי על עמידתם של כלי הרכב המבצעים את ההסעות בדרישות הבטיחות.

יש לדרוש מהקבלנים להעביר מדי תקופה שתיקבע, רשימת כלי רכב עדכנית (לרבות רכבים לשעת חירום) שבה יצוינו סוגי הרכבים המבצעים את ההסעות, מספרי הרישוי שלהם ושנת הייצור, וכן העתקים של רישיון הרכב ורישיון ההסעה. על היחידה לקיים מעקב שוטף אחר חידוש תוקף רישיונות ההסעה של רכבי ההסעות לאחר שתוקפם פג.

מומלץ לדרוש מקציני הבטיחות של הקבלנים להעביר דיווחים תקופתיים על עמידתם של כלי הרכב המבצעים את ההסעות בדרישות הבטיחות.

תגובת מנהל היחידה:

"ברגע שתבוצע הארכת חוזה, אנו נדרוש את הרישיונות של הרכבים בתוקף."
"יטופל - (לבקש אישורים מהקבלנים - רשימת נהגים + ואישורי משטרה לפי החוק למניעת העסקת עברייני מין) מונה אדם שמטפל ועוקב אחרי כל נושא הבטיחות."

7. מערכת לניהול צי רכב

ההסכם אינו כולל הוראה לפיה, הקבלנים מתחייבים להתקין ברכבים המבצעים את ההסעות מערכת לניהול צי רכב, המאפשרת זיהוי של מיקום כלי רכב ומהירותו, כיוון תנועת הרכב, אפשרות להגדרת מסלול נסיעה ולקבלת מידע על חריגות וסטיות מהמסלול ו/או מלוח הזמנים ועוד. כמו כן, לא נכללה בהסכם זכותה של העירייה לעשות שימוש במערכת זו לצורך שליפת נתונים והפקת דוחות רלוונטיים לשירותים הניתנים במסגרת ההסכם. כל זאת, לצורך בקרה על מאפייני נסיעה שונים ובעיקר במסלולים בהם התקבלו תלונות בדבר אי-עמידה בלוחות זמנים.

מומלץ לדרוש מהקבלנים גישה למערכת איתור לוויינית, המאפשרת בקרה על מאפייני נסיעה שונים, לפחות במקרים שבהם מתקבלות תלונות בנוגע לנהיגה לא זהירה, איחורים תכופים וכדומה.

תגובת מנהל היחידה:

"כרגע אנו בקשר עם חברה שקיבלה את הקווים ומבצעת אופטימיזציה ובקרה על איסוף ופיזור."
"חוסר כוח אדם מספק לצורך מילוי המשימות ועמידה בהוראות ההסכם ובנהלים שקבע מבקר המדינה."

8. התקשרות עם קבלנים

8.1 בבדיקת מדגם התקשרויות עם קבלנים נמצאו הליקויים הבאים:

- שני קבלנים נפסלו במכרז, אך אושר להם ביצוע קווים מסוימים בהליך נוסף של הצעות מחיר. בפועל, הם הפעילו הסעות בקווים נוספים מעבר לאלה שאושרו להם. בחלק מהקווים שביצעו הקבלנים שנפסלו במכרז, הוגשו במסגרת המכרז הצעות אחרות, נמוכות יותר.
- בהארכת ההתקשרויות לשנת הלימודים תשע"ח ביצעו קבלנים שנבחרו במכרז, קווים נוספים, מבלי שהוצג תיעוד להליך של הצעות מחיר או החלטה למסירת קווים אלה.

יש להקפיד על חלוקת קווי הסעה לקבלנים רק לאחר תיעוד הליך בחירה מסודר הכולל החלטות ועדת מכרזים לכל אחד מהקווים.

תגובת גזברית העירייה:

"בהארכת ההסכם מופיעים קווים שהופיעו בהסכם המקורי ובהגדלות שאושרו (מתוקף ההסכם המקורי)". [ההדגשה במקור]

8.2 חלק מהקבלנים סיפקו שירות הסעות בשנת הלימודים תשע"ח לפני שאושרה הארכת ההסכם עמם.

יש להקפיד על ביצוע הארכת הסכמים, במידת הצורך, לפני תחילת ביצוע העבודה נשוא ההסכמים.

תגובת גזברית העירייה:

"מינהל החינוך קיבל הנחיות מפורשות לעמוד בהנחיות בלוחות הזמנים, כך שהארכות החוזים יהיו חתומות לפני תחילת הביצוע."

8.3 חלק מאישורי קיום ביטוחים הועברו מקבלנים רק בדיעבד ולאחר תחילת ביצוע ההסעות. בהיעדר קיום ביטוחי בזמן אמת, העירייה חשופה לתביעות משפטיות.

יש לוודא כי לכל קבלן הסעות יש כיסוי ביטוחי בהתאם לתנאי ההסכם.

8.4 תועד מקרה בו קבלן שנבחר במכרז העסיק נהגים שהוזמנו באמצעות אפליקציה לשירות הזמנת מוניות, חרף דרישת מנהל היחידה שלא להפעיל קבלני משנה. יש להדגיש כי הפעלת קווי הסעה באמצעות קבלני משנה, מנוגדת להוראות ההסכם ומבוצעת ללא מסמכים נדרשים על-פי החוזה, כגון רישיונות רכב, רישיונות נהיגה ואישור למניעת העסקת עברייני מין. מאחר שלא נערך פיקוח בשטח, לא ניתן לוודא כי לא מועסקים קבלני משנה נוספים.

יש לפקח על הקבלנים ולוודא כי לא מועסקים קבלני משנה שלא קיבלו את אישור הרשות מראש ובלא שהעבירו את המסמכים הרלוונטיים בהתאם להוראות ההסכם. בכל מקרה בו יימצא כי בוצעו הסעות באמצעות קבלני משנה ללא אישורים מתאימים מהיחידה, יש לקנוס את הקבלן האחראי ולשקול נקיטת אמצעים משפטיים כנגדו.

תגובת מנהל היחידה:

1. המכרז הוא ל-3 שנים. במהלך 3 שנים יש שינויים גדולים ועשרות בתי ספר וגנים אנו מבצעים הגדלות. כל האישורים הגזברות והיועצים המשפטים.
2. אנו נדרשים להסיע על פי חוק מהיום הראשון ולכן אין באפשרותנו להמתין ליועצים המשפטיים לחתום על ההסכמים, זה לוקח מספר חודשים.
3. כל נושא הביטוח באחריות הגזברות, יחידה שמטפלת בביטוחים ועל-פי דרישת העירייה. כמו כן, על פי הנחיות של היועצים המשפטים נעשה שינוי בטופס הביטוחים. ואי לכך יש את המחיקות לפי דרישת הרשות.
4. לפני כחצי שנה יצא מכתב לכל הקבלנים שאסור להם להעסיק את... [כקבלן משנה]."

9. הפעלת קווי הסעה לתלמידי החינוך הרגילים ולתלמידים שאינם זכאים

העירייה מממנת הסעות מאורגנות לתלמידי שאינם זכאים להסעות מאורגנות לפי כללי משרד החינוך. חלק מהתלמידים המוסעים באופן זה זכאים לפי כללי המשרד, להחזרי נסיעה בתחבורה ציבורית, אך לא להסעה מאורגנת. כמו כן, חלק מהמוסעים אינם זכאים להסעות מטעם העירייה והמשרד אינו משתתף בעלות ההסעה. לא נמצא תיעוד בכתב להחלטה של ראש העירייה דאז, מועצת העירייה או ראש מינהל חינוך הכוללת תבחינים למימון עירוני של הסעה מאורגנת, לשיעור ההשתתפות של הורים בהסעה מאורגנת (במידה שמשותפים בהסעה) ו/או לצירוף תלמידים בלתי-זכאים לקווים קיימים. כמו כן, לא הועבר תיעוד המאפשר מעקב אחר שיבוץ תלמידים בלתי-זכאים המוסעים במימון עירוני.

בהיעדר תיעוד כתוב ומסודר לקריטריונים העירוניים להסעות של תלמידים בלתי זכאים, ולמעקב אחר אופן ביצוע החלטות אלה בפועל, לא ניתן לוודא כי הליכי השיבוץ וההסעה מבוצעים בצורה שוויונית ותקינה.

מומלץ לקבוע קריטריונים לאישור הסעות תלמידים שאינם זכאים לפי חוזר מנכ"ל למימון הסעות ומשכך, לא מתקבלים בגינם החזרים מתאימים מהמשרד. כמו כן, יש לקבוע קריטריונים לקביעת גובה השתתפות ההורים במימון הסעות כאמור.

תגובת מנהל היחידה:

"המדיניות של ראש העיר [דאז] לתת הסעות ואין בסמכותי לגבות כספים מההורים, נושא זה לא עלה."

תגובת גזברית העירייה:

"נושא ההסעות לתלמידים שאינם זכאים עולה בכל שנה במסגרת הדיון התקציבי אצל ראש העירייה ומאושר על ידו."

10. שיבוץ תלמידים בהסעה מאורגנת

שיבוץ תלמידים לקווי הסעה אינו מבוצע במערכת ייעודית ועל כן אינו מאפשר ניהול, פיקוח ובקרה מיטביים מבחינה כלכלית ותפעולית.

להלן ממצאים שעלו בבדיקת מדגם דוחות ביצוע ודוחות שיבוץ של שבעה מהקבלנים:

- תלמידים מעטים שובצו בכלי רכב רבים, כך שלכאורה, בוצעו הסעות פרטיות רבות (ילד אחד במונית) לאותו מוסד.
- תלמידים שובצו בכלי רכב קטנים רבים, במקום לשבצם בפחות כלי רכב הכוללים יותר מקומות ישיבה.

שילוב תלמידים מכמה רכבים להסעה אחת יכול לצמצם משמעותית את הוצאות העירייה בגין הסעות, אם כי במקרה זה עלולה להיות השפעה על נוחות התלמידים. נוכח העלויות הכרוכות בפיצול הקווים, יש לקבוע אמות מידה לגבי זמן נסיעה מירבי לפני פיצול הסעה באותו קו למספר רכבים שונים. בנוגע לתלמידים בעלי לקויות קשות, לא נמצאו חוות דעת מגורמי רווחה או חינוך בנוגע לצורך בהסעת כל תלמיד במונית נפרדת. נוסף על כך, בחלק מהקווים לא תועדו ביחידה רשימות מסודרות ומלאות של שיבוץ תלמידים לקווים, ועל כן נמנעת האפשרות לניהול ולבקרה יעילים של קווי ההסעות.

מומלץ לנהל את מערך ההסעות בתוכנה ייעודית באופן שיאפשר אופטימיזציה של המשאבים ויכלול מערך בקרה ודיווח מובנים.

יש להקפיד על רישום ותיעוד השיבוצים בכל קווי ההסעות במטרה לאפשר בקרה ופיקוח מלאים.

יש להקפיד על התאמת רכבי ההסעה למספר הנוסעים ולמסלולים ולקבוע קריטריונים בנוגע לפיצול קווים ורכבים במטרה להביא לשיבוץ מיטבי של מסלולי ההסעה.

תגובת מנהל היחידה :

"אנו במשך כל השנה מקבלים עדכונים. כמו כן, יש פער בן המערכת לרשימות בכ-300 ילדים בעקבות שהמערכות לא מעודכנות ולכן הרשימות לא מעודכנות. השנה צמצמנו את הנזק למרות שקיים עדיין פער בין הרשימות למציאות בשטח.

לגבי ילדים שמקבלים מונית קיימים מספר שיקולים :

1. חומרת המצב של הילד - אישור רפואי.
 2. על-פי מרחק.
 3. חזרות שונות.
 4. אישורי משרד החינוך לילדים עם צרכים מסיימים.
- מטרתי לצמצם ולחסוך לעירייה איפה שאפשר במידת הצורך.
- פיצול קווים נעשה לאחר תלונות רבות על איחורים מצד בית הספר וההורים. כמו שציינו, עיר גדולה עם פקקים, ולכן ילדים עם צרכים מיוחדים לא יכולים לשהות כשעה ברכב, הנושא עובר בדיקה מעמיקה הנעשית מולנו."

11. טיפול בתלונות

כלל הפניות והתלונות אינן מתועדות ומרוכזות ביחידה ואין מידע על סטטוס הטיפול בהן. אשר על כן, לא מתאפשר לעובדי היחידה לערוך פיקוח ובקרה נאותים על הטיפול בכל תלונה, ואף לא לבחון ולהסיק מסקנות בנוגע לארועים חוזרים ונשנים בנוגע לקבלנים, לנהגים ו/או למלווים. היעדר התיעוד מקשה גם על עריכת בקרה ומעקב לצורך התחשבות, גביית קנסות ובחינת התקשרות עתידית. זאת ועוד, תיעוד מסודר נחוץ במיוחד נוכח היעדר בקרה שוטפת מטעם היחידה על אופן ביצוע ההסעות בשטח (למעט תלונות מהמלווים).

יש לנהל רישום מסודר של כל התלונות שהתקבלו, לרבות אופן הטיפול בהן והמענה לפונים. לאחר בירור התלונות, יש לפעול בהתאם להסכם, כולל הטלת קנסות כנגד חברות ההסעה המפרות את ההסכם.

תגובת מנהל היחידה :

"כל נושא התלונות מטופל באותו הרגע. תיעוד נמצא בתלונות הציבור וגם המכתבים הנשלחים להורים. תלונות על החברות: מקבלות קנסות, מתחילת שנה זו יש דגש על נושא האיחורים והתלונות."