

מערך הסעות תלמידים

2	מבוא
2	הוראות החוק ונהלים
5	תקציב
9	בקרת חשבונות
10	מדיניות העירייה
15	התקשרות על פי מכרז מסגרת של משכ"ל
18	הבקרה והפיקוח על ביצוע ההסעות
22	טכנולוגיות ברכבי ההסעה לבקרה שוטפת ולשמירה על בטיחות הנסיעה והנוסעים
23	הסעות תלמידי החינוך המיוחד
24	העסקת מלווי הסעות בחינוך המיוחד
27	תלונות והטיפול בהן
28	רכז היסעים
29	בדיקה מדגמית של מערך ההיסעים
32	סיכום

מסמך זה מכיל ממצאי ביקורת של מבקרת העירייה. פרסומו של המסמך או חלק ממנו לפני שחלף המועד שנקבע להגשתו למועצה, ללא נטילת רשות מטעם מבקרת העירייה, אסור עפ"י הוראות סעיף 170ג(ו) ו-334א לפקודת העיריות.

המפרסם מסמך ביקורת כאמור דינו מאסר שנה.

מבוא

חוק לימוד חובה, התשי"ט-1949 (להלן - חוק לימוד חובה) קובע, כי כל הילדים בגילי גן חובה ועד כיתה י"ב חייבים ללמוד במוסד חינוכי מוכר. הסעת תלמידים במערכת החינוך, נועדה לאפשר את יישום החוק על תלמידים שבאזור מגוריהם אין ביי"ס או שביה"ס בו הם לומדים מרוחק מבתיהם. ארגון מערך ההיסעים וביצועו חל על הרשות כאחראית לביטחונם ולשלומם של התלמידים המתגוררים בתחום שיפוטה, ומוסדר בחוקים, בתקנות ובחוזרי מנכ"ל כפי המפורט בפרק הבא.

תלמידים הלומדים במוסדות חינוך חובה, במוסדות חינוך מיוחד ותלמידים בעלי מוגבלויות העומדים בקריטריונים המוגדרים בחוק ובחוזרי משרדי ממשלה, זכאים למימון הסעה ממקום מגוריהם למוסד החינוכי ובחזרה. מלווה יצורף, במידה ונקבעה לזכאי להסעה נכות פיזית קשה, וכי הינו סובל מלקויות כפי המופיע בחוק חינוך מיוחד, תשמ"ח-1988.

עיריית נהריה מקיימת מערך היסעים גדול ומורכב, תוך שהסעות התלמידים מתבצעות באמצעות קבלני היסעים, במטרה לסייע ביישום חוק לימוד חובה. לאור תלונה שהתקבלה ובהתאם לבקשתו של רה"ע, נערכה בחודשים יולי – אוקטובר 2020 ביקורת מקיפה בנושא התנהלות מערך ההיסעים ברשות בשנים 2019 – 2020 (יוני) אשר התמקדה בבדיקת סוגיות נבחרות בכללן – תקציב; בקרת חשבונות והדיווח למשרדי הממשלה; מדיניות העירייה; התקשרויות עפ"י מכרזי החברה למשק וכלכלה של השלטון המקומי בע"מ (להלן - משכ"ל); בקרה ופיקוח; הבטיחות בהסעות ובסביבת מוסדות החינוך; ההסעות והליווי בחינוך המיוחד; תלונות וכוח אדם.

הוראות החוק ונהלים

מתפקידה של הרשות, לאתר את הילדים הזכאים להסעות, להגדיר את מסלולי קווי ההסעות, להתקשר עם חברות ההיסעים ולפקח על ביצוע ההסעות בפועל, בהתאם לכללים שנקבעו ועל פי צרכי המשתמשים. לשם כך, אחראית הרשות למנות רכז הסעות מטעמה, אשר ישמש כתובת למוסדות החינוך ולהורים בכל הקשור לתכנון ההסעות, הפעלתן, טיפול בתקלות ופתרוןן¹. משרד החינוך ומשרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים (להלן - משרד הרווחה) המשתתפים במימון ההסעות ובפיקוח על ביצוען, קבעו כללים והנחיות להסעות תלמידים על ידי הרשויות אל מוסדות החינוך ומהם, בכלל זה, דיווח אליהם באמצעות מערכת ממוחשבת. להלן הבסיס החוקי לניהולה של הרשות את מערך היסעים תלמידים בתחום שיפוטה:

1. חוקים – כללי –
 - א. תקנות לימוד חובה וחינוך ממלכתי (רישום), התשי"ט-1959 (להלן – תקנות לימוד חובה).
 - ב. תקנות התעבורה תשכ"א-1961 (להלן – תקנות התעבורה).
2. חוקים – הסעות בחינוך המיוחד –
 - א. חוק חינוך מיוחד, התשמ"ה – 1988 (להלן – חוק חינוך מיוחד).
 - ב. חוק הסעה בטיחותית לילדים נכים, התשנ"ד – 1994 (להלן – חוק הסעה בטיחותית לילדים נכים).
- ג. תקנות הסעה בטיחותית לילדים נכים (כללים ומבחנים לזכאות להסעה ולליווי), התשנ"ה – 1995 (להלן – תקנות הסעה בטיחותית לילדים נכים).

¹ מנחה למנהל המוסד החינוכי ברשות המקומית; משרד החינוך; 2013.

- ד. תקנות הסעה בטיחותית לילדים נכים (מפרטי רכב בטיחותי), התשנ"ה-1995 (להלן – **תקנות לרכב הסעה בטיחותי לילדים נכים**).
3. חוקים – הסעות למעונות יום שיקומיים –
- א. חוק הסעה בטיחותית לילדים ופעוטות עם מוגבלות, התשנ"ד – 1994 (להלן – **חוק הסעה בטיחותית לילדים ופעוטות עם מוגבלות**).
- ב. חוק מעונות יום שיקומיים, התש"ס – 2000 (להלן – **חוק מעונות יום שיקומיים**).
- ג. תקנות הסעה בטיחותית לילדים ולפעוטות עם מוגבלות (כללים להסעה וליווי של פעוטות למעון יום שיקומי וממנו), התשי"ד – 2014 (להלן – **תקנות הסעה בטיחותית לילדים ולפעוטות עם מוגבלות**).
4. חוזרים –
- א. חוזר מנכ"ל משרד החינוך תשע"ט/4 – "הסעות תלמידים ועובדי הוראה למוסדות חינוך רשמיים"; הוראת קבע מס' 0153; 2018 (להלן – **חוזר מנכ"ל משרד החינוך**).
- ב. חוזר מנכ"ל משרד הרווחה – "נוהל הסעות פעוטות למעונות יום שיקומיים"; חוזר מנכ"ל מיוחד מס' 47; 2013 (להלן – **חוזר מנכ"ל משרד הרווחה**).
- ג. חוזר מנכ"ל משרד החינוך – "אקלים חינוכי מיטבי והתמודדות מוסדות חינוך עם אירועי אלימות וסיכון"; הוראת קבע מס' 0256; מאי 2020 (להלן – **חוזר מנכ"ל משרד החינוך לאירועי אלימות וסיכון**).
- ד. תקנת תע"ס 14.8 - סיוע במימון שירותים בקהילה לאדם עם מוגבלות שכלית התפתחותית (פיגור שכלי); 2012 (להלן – **תקנות תע"ס**).
- ה. חוזר מנכ"ל משרד החינוך - "הפעלת משמרות זה"ב"; הוראת קבע מס' 0137; 2018 (להלן **חוזר מנכ"ל משרד החינוך להפעלת משמרות זה"ב**).

מכרזים להסעת תלמידים

בתקנות העיריות (מכרזים) התשמ"ח-1987 (להלן – **תקנות העירייה מכרזים**), נקבעה הדרך לקיום מכרז לבחירת קבלנים. חוק הרשויות המקומיות (מכרזים משותפים) התשל"ב-1972, מאפשר לרשות להתקשר בפטור ממכרז עם זכיין של מכרז שפרסם ארגון/מוסד ציבורי, באישור שר הפנים. לפי חוזר מנכ"ל משרד החינוך, חוזי ההתקשרות עם המסיעים ייערכו על פי נוסח אחיד המופץ לרשויות שהוסכם בינו, מרכז השלטון המקומי וארגון המועצות האזוריות. החוזה נחתם לשנת לימודים אחת, ולרשות ניתנת לפי שיקול דעתה הבלעדי זכות ברירה להאריך את תוקפו פעמיים, בכל פעם לשנת לימודים נוספת, כך שתקופת ההתקשרות כולה לא תעלה על שלוש שנים. בחוזה נכללו התנאים שמנה משרד החינוך להשתתפותו במימון הוצאות הסעת תלמידים למוסדות חינוך. כמו כן, נקבעו בו הסוגים והמפרטים של כלי הרכב שבהם יוסעו התלמידים, המסמכים שיגישו המציעים והתנאים להשתתפות קבלני ההסעות במכרז. בשנים המבוקרות (2018 – 2020) התקשרה הרשות עם חברות היסעים שזכו במכרזים אותם פרסמה משכ"ל, לביצוע הסעות תלמידים בתחום שיפוטה, וכן התקשרה הרשות עם משכ"ל לקבלת שירותי ניהול ופיקוח על מתן השירות הניתן ע"י אותן חברות היסעים. תוקף ההתקשרות בהתאם לאישור ועדת השלושה העירונית, הינו עד ליום 31.08.2022.

השתתפות משרד החינוך במימון הוצאות הסעות התלמידים

בהתאם לחוזר מנכ"ל משרד החינוך, המשרד משתתף במימון הוצאות הסעה לגני חובה ולביה"ס רשמיים בלבד, מכיתה א' עד כיתה י' ועד בכלל, והשתתפות כספית של המשרד תינתן רק בעבור

מסלולי נסיעה העומדים באמות המידה לזכאות המפורטות בחוזר, והמאושרים על ידי ועדת ההסעות המחוזית של המשרד. עוד נקבע בחוזר, כי משרד החינוך ישתתף במימון הסעות תלמידים ברשויות בשיעורים הנעים בין 40% ל-90% לפי סוג ומעמד הרשות ובהתאם לעמידתה בתנאים. משרד הרווחה משתתף במימון הוצאות הסעה וליווי מטעמו ב-75% מההוצאות המאושרות על ידו. להלן פירוט הקריטריונים לקבלת מימון בגין ביצוע הסעות בהתאם לחוקים, לתקנות ולהוראות משרד החינוך ומשרד הרווחה:

זכאות לקבלת סיוע בהסעות בחינוך הממלכתי			
אפיון החינוך	אפיון התלמיד	המרחק המזערי המצדיק השתתפות בהוצאות הסעה	אופן חישוב מימון משרד החינוך
חינוך רגיל	מגן חובה ועד כיתה ד' (ועד בכלל)	2 ק"מ	עפ"י מספר התלמידים הזכאים להסעה ועפ"י דיווח הביצוע
	מכיתה ה' ומעלה	3 ק"מ	
חינוך מיוחד	החל מכיתות הגן של גילאי 3 ועד גיל 21 הסובלים מ:	זכאים להסעה מאורגנת מיוחדת, ללא קשר להגבלת המרחק, וללא אישור ועדת השמה.	עפ"י מסלול ההסעה בתוך תחום שיפוט הרשות, או ברשות אחרת בה פועלת המסגרת הנדרשת. הזכות להסעות חלה גם בימי הפעילות שאושרו לבית הספר בפגרת הקיץ ובחופשות החגים. עבור בעלי מוגבלות קיימת חובה לשימוש ברכב בטיחותי בהתאם להוראות החוק והתקנות
	פיגור קשה/ עמוק וסיעודי; משותקי מוחין ובעלי נכויות פיזיות קשות; אוטיסטים/ D.D.P; בעלי הפרעות נפשיות קשות וחולי נפש; בעלי פיגור בינוני רב-בעייתי.		
	אפיון חריגות- פיגור קל, תפקוד גבולי, לקווי למידה, עיכוב שפתי, עיכוב התפתחותי.	זכאים להסעות עפ"י עמידה בקריטריון המרחק (כמו תלמידי החינוך הרגיל)	
בעלי מוגבלויות שכליות התפתחותיות	החל מגיל 21 על מנת להגיע למסגרת תעסוקתית יומית		חובת השתתפות הורים במימון ההסעות בנוסף להשתתפות משרד הרווחה, המחושבת בהתאם לבסיס נקודות זכות.
מחוננים	אובחנו כמחוננים על ידי האגף למחוננים ומצטיינים במשרד החינוך, והם לומדים בבית הספר שקבע האגף.	עבור תלמידים מחוננים הלומדים במסגרות למחוננים פעם בשבוע, והן עבור הלומדים במסגרת למחוננים כל ימות השבוע	

משרד החינוך אינו משתתף במימון הסעות לתלמידים שאינם עומדים בקריטריונים, ולתלמידים הבוחרים ללמוד בביה"ס על-אזוריים, ניסויים וייחודיים ובביה"ס ממלכתיים דתיים תורניים שמונהגת בהם הפרדה בין המינים.

ליווי בהסעות - בהתאם לתקנות הסעה בטיחותית, הרשות אחראית על העסקת מלווים עבור תלמידים המוסעים למוסדות חינוך, ועבור פעוטות ובוגרים בעלי נכויות המוסעים למעונות יום שיקומיים או טיפוליים באחריות המחלקה לשירותים חברתיים. חוזר מנכ"ל משרד הרווחה, מפרט את אופן בחירת ספקי ההסעות, הנהלים להשתתפות בתקציב ההסעות, אופן הדיווח, הפיקוח והתשלומים לרשויות בגין ההסעות.

תקציב

להלן התפלגות ההוצאות וההכנסות בגין הסעות תלמידים בשנים 2018, 2019 ו-2020 (יוני):

הסעות תלמידים – נתונים כספיים						
2020 (יוני)		2019		2018		שנה
ביצוע	תקציב	ביצוע	תקציב	ביצוע	תקציב	הוצאות והכנסות
הוצאות הסעות						
4,922,881	8,500,000	11,611,970	8,200,000	10,109,203	8,500,000	הסעות - חינוך
251,585	-	650,136	-	519,586	-	הסעות-רווחה
5,174,466		12,262,106		10,628,789		הוצאות הסעות
הוצאות ליווי						
1,654,035	3,150,000	3,566,676	3,305,000	3,209,270	2,750,000	ליווי – חינוך
80,315	-	202,468	-	157,781	-	ליווי – רווחה
1,734,350		3,769,144		3,367,051		הוצאות ליווי
6,908,816		16,031,250		13,995,840		סה"כ הוצאות
הכנסות						
5,371,225	6,666,000	6,615,195	6,900,000	5,981,986	6,400,000	חינוך
138,863	-	764,898	-	440,492	-	רווחה
5,510,088		7,380,093		6,422,478		סה"כ הכנסות
1,398,728		8,651,157		7,573,362		מימון עצמי

1. סך ההוצאות בגין הסעות תלמידים וליווי בהסעות, הסתכם בשנת 2018 בכ – 14 מ'ש ובשנת

2019 בכ – 16 מ'ש, וכן סך ההכנסות הסתכמו בכ – 6.4 מ'ש ובכ – 7.4 מ'ש בהתאמה.

יוצא, כי העירייה מימנה מכיסה סך של כ – 7.6 מ'ש בשנת 2018 וסך של כ – 8.6 מ'ש בשנת

2019 עבור שירותי הסעה וליווי (הסיבות לכך יובאו בהמשך הדוח).

2. עד יוני 2020 ניכרת ירידה הן בהכנסות והן בהוצאות ביחס לשנת 2019, הנובעת מצמצום בהיקף

ההסעות והליווי בשל סגירת מוסדות החינוך בתקופת החירום הבריאותית. עד לתקופה

האמורה, הסתכמו ההוצאות בכ – 7 מ'ש וההכנסות הסתכמו בכ – 5.5 מ'ש כך שהמימון

העירוני נעמד על 1.4 מ'ש.

3. הוצאות והכנסות הסעות וליווי בחינוך

א. בהתאם לחוזר מנכ"ל משרד החינוך, שיעור השתתפות המשרד ברשויות בהן מתקיימים

שלושה תנאים מצטברים (מספר תושבים עד 75,000; אשכול סוציו-אקונומי 1-5; מענק

איזון של משרד הפנים מ-300 ש"ח לתושב לשנה) הינו 80% של העלות המאושרת על ידו.

יוצוין, כי בשנת 2018 עברה הרשות מאשכול סוציו-אקונומי 5 לאשכול 6 ומשכך בין

היתר, שיעור השתתפות משרד החינוך בגין העלות המאושרת על ידו ירד ב – 30%.

ב. אומדן הכנסות ממשרד החינוך תוקצב בחסר באופן שאינו סביר ביחס להחזרים הצפויים.

תקציב הכנסות ריאלי, יכול היה להתריע על החוסר בתקבולים ממשרד החינוך בזמן אמת.

- שנת 2018 הסתיימה בחסר ביחס לאומדן בשיעור של 6.5% המהווים כ-420,000 ₪, ושנת 2019 הסתיימה בחסר ביחס לאומדן בשיעור של כ-4% המהווים כ-285,000 ₪.
- ג. בשנת 2018 הוצאות הליווי בחינוך נמצאו בחריגה בשיעור של 16.7% המהווים כ-460,000 ₪, ובשנת 2019 נמצאה חריגה בשיעור של 8% המהווים כ-262,000 ₪.
- ד. בהתאם לחוזר מנכ"ל משרד החינוך, שיעור ההשתתפות המשרד ברשויות הינו 60% - 50% מהעלות המאושרת על ידו. להלן התפלגות ההכנסות ממשרד החינוך עבור הסעה וליווי:

2020 (יוני)	2019	2018	חינוך
6,576,916	15,178,645	13,318,473	סה"כ הוצאות חינוך
5,371,255	6,615,195	5,981,986	סה"כ הכנסות חינוך
18%	56%	55%	אחוז השתתפות הרשות
82%	44%	45%	אחוז השתתפות משרד החינוך

- שיעור מימון משרד החינוך היווה בשנים 2018 ו-2019 45% ו-44% מסך ההוצאה בהתאמה, כך שהעירייה מימנה בשנים אלו שיעור של 55% ו-56% מההוצאה בהתאמה.
- ה. אי העברת מימון תשלומים עבור שנה"ל תש"פ – ממערכת התשלומים של משרד החינוך (מית"ר) עולה, כי עד למועד הביקורת (דצמבר 2020), טרם הועברו התשלומים עבור הוצאות ההסעות בקיץ. חוסר ההכנסות מוערך בכ- 31,000 ₪.
- ו. בשנה"ל תש"פ (מספטמבר 2019) תקצב משרד החינוך את הרשות ב-37 תלמידים בלבד כזכאים לליווי בהסעות במקום 237 תלמידים לפחות הזכאים לשירות, וזאת בהסתמך על דיווחי העירייה למשרד החינוך.
- תקצוב כאמור מהווה חסר בשיפוי עבור 200 תלמידים ומתבטא באובדן תקציבי של כ-178,000 מידי חודש לקופת העירייה.**

4. הוצאות והכנסות הסעות וליווי ברווחה

- א. הכנסות ממשרד הרווחה - לא נמצא אומדן תקציבי של הכנסות לפעולות הסעה וליווי. תקציב הכנסות פוטנציאלי יכול היה להתריע על החוסר בתקבולים ממשרד הרווחה בזמן אמת, ובכך למנוע הפסד בהכנסות.
- ב. אין סעיפי תקציב יעודים עבור ביצוע הסעות וליווי הסעות ברווחה.

יש לשייך סעיפי תקציב ייעודים עבור הוצאות ההסעה והליווי במחלקה לשירותים חברתיים, ולערוך עבורם אומדן הכנסות ריאלי.

- ג. סעיף 7.2 לנוהל משרד הרווחה קובע, כי "הרשות המקומית תעביר מדי חודש עד לסוף אותו חודש את נתוני הדיווח המפורטים לידי מרכז/ת בכיר/ה לתקצוב רשויות מקומיות במחוז המשרד, כשהם חתומים על ידי מנהל המחלקה לשירותים חברתיים ברשות וגזבר הרשות... המסמכים יועברו עבור כל חודש בנפרד ובמעטפה נפרדת. על הרשות לשמור אצלה את המסמכים כמפורט... למשך חמש שנים...".
- סעיפים 7.3-7.4 קובעים כדלקמן: 7.3 "רשות לא תוכל לדווח רטרו מעבר לשלושה חודשים"; 7.4 "רשות שלא תעביר את המידע הנדרש עם החתימות הנדרשות ובמלואו, על פי המפורט לעיל, לא תתוקצב, המשרד לא ישתתף בהוצאותיה והחומר יוחזר לרשות".

בביקורת נמצא, דיווח הוצאות בגין הסעות רווחה שלא במועד - הדיווחים נשלחו שלא מדי חודש כנדרש, אלא באופן מרוכז בגין מספר חודשים. הוצאות משנת 2018 בסך של 181,763 ₪ דווחו בשנת 2019. הוצאות משנת 2019 בסך של 286,605 ₪ דווחו בשנת 2020. עיכובים אלו היו עלולים לגרום לאי הכרה בדיווחים, והעובדה שהמשרד הכיר במילא בהוצאות שדווחו באופן הנוגד את נהליו, אינה מבטיחה כי יכירם גם בהמשך.

ד. השתתפות משרד הרווחה בהוצאות הסעות למעונות יום שיקומיים:

(1-6) 2020	2019	2018	
474,124	545,293	391,120	חשבונות שדווחו למשרד
288,973	2,500	47,509	חשבונות שלא אושרו ע"י משרד
185,151	547,793	343,611	חשבונות שאושרו ע"י המשרד
138,863	410,845	257,708	שיפוי משרד הרווחה ב - 75%

נתוני הטבלה שלעיל מציגים, כי בשנים המבוקרות משרד הרווחה לא הכיר בהוצאות בסך של 338,982 ₪ ומשכך העירייה לא קיבלה שיפוי בסך של 254,236 ₪.

ה. הכנסות ליווי ברווחה - הדיווח למשרד הרווחה הינו בגין הוצאות עלות מעביד המלווים. האישור נקבע בהתאם למספר שעות הליווי לו זכאי כל מוסע. משרד הרווחה מאשר תשלום עבור שעות הליווי שבוצעו בהתאם לתעריף הקבוע מראש, הכולל שכר מינימום בתוספת הזכויות הסוציאליות לפי חוק.

העירייה אינה מדווחת על ההוצאות המשולמות על ידה לחברת כוח אדם עבור העסקת מלווה בעלות חודשית של כ- 6,500 ₪, ובכך גרמה במשך שנים להפסד קבוע בהכנסות.

ו. הוצאות ליווי ברווחה - חוזר מיוחד מס' 47 של מנכ"ל משרד הרווחה, כולל נוהל להסעת פעוטות למעונות יום שיקומיים, ומסדיר בין היתר, את אופן הדיווח של הרשויות למשרד אודות הסעות הפעוטות למעונות אלה, ואת אופן המימון של המשרד. סעיף 5.3 קובע, כי השתתפות המשרד בהעסקת מלווה לא תעלה על 4 שעות ליום בהתאם לחוק שכר מינימום. יצויין, כי העירייה מעסיקה את המלווים מעבר לשעות המשופות ע"י משרד הרווחה, ומשלמת למלווים שכר הגבוה משכר מינימום.

להלן פירוט העלויות והמימון עבור הליווי בתחום הרווחה:

(1-6) 2020	2019	2018	
₪ 80,315	₪ 200,500	₪ 157,596	סך עלות מעביד
₪ 121,975	₪ 212,637	₪ 130,816	סך דיווח למשרד הרווחה
₪ 116,973	₪ 150,363	₪ 112,888	סך שאושר ע"י משרד הרווחה
₪ 5,002	₪ 62,274	₪ 17,928	סך שלא אושר ע"י משרד הרווחה

(1) בשנים המבוקרות הדיווח למשרד הרווחה בגין הליווי לעיתים נמוך ולעיתים גבוה אף מאוד (2020) מעלות מעביד. בדיקת הסיבה לכך העלתה דיווחים באיחור: הדיווחים נשלחו שלא מדי חודש כפי שהורה המשרד בסעיף 7.2 לנהליו, ומידי שנה שלושת החודשים האחרונים לה, דווחו במרוכז בשנה העוקבת.

עיכובים אלה היו עלולים לגרום לאי הכרה בדיווחים, והעובדה שהמשרד במילא הכיר בהוצאות שדווחו באופן הנוגד את נהליו, אינה מבטיחה כי יכירם גם בהמשך.

(2) משרד הרווחה לא הכיר בשנים המבוקרות בהוצאה חורגת של מימון מלווי הסעות המסתכמת ב - 90,204 ₪.

לביקורת נמסר, כי משרד הרווחה אינו מכיר בעלויות של חופשה ומחלה.

(3) הוצאות הסעות למעונות יום שיקומיים בסכומים של עד 650,000 ₪ נרשמו בשנים המבוקרות בסעיף "תכנית לילד החריג", בו נרשמו הוצאות נוספות שאינן שייכות להסעות למעונות יום אלא לתחום השיקום, באופן המקשה על הבקרה השוטפת והעשוי לפגוע בריכוז ההוצאות לצורך קבלת החזרים ממשרד הרווחה.

ז. מימון הסעות וליווי בחינוך המיוחד - בהתאם לחוזר מנכ"ל משרד הרווחה, השתתפות המשרד עבור מעונות יום הינה בשיעור של 75% מהוצאות ההסעה והליווי שאושרו על ידו. השתתפותו בהוצאות עבור גילאי 21+ מותנית בין השאר, בדווח מפורט בגין הפעולות, הזכאים ועלויות ההסעות.

להלן התפלגות ההכנסות ממשרד הרווחה עבור הסעה וליווי:

רווחה	2018	2019	2020 (יוני)
סה"כ הוצאות רווחה	677,367	852,604	331,900
סה"כ הכנסות רווחה	440,492	764,898	138,863
אחוז השתתפות הרשות	35%	10%	58%
אחוז השתתפות משרד הרווחה	65%	90%	42%

נמצא, כי שיעור ההכנסות ממשרד הרווחה בשנת 2018 היווה 65% מערך ההוצאה בלבד. שיעור ההשתתפות בשנת 2019 היה גבוה ב -15% ממכסת המימון המקסימלית של המשרד, ומעלה בכך סברה על עיכובים בדיווחי העירייה בגין הוצאותיה למשרד הרווחה.

על הרשות להעביר במועד דיווחים על הוצאותיה למשרד הרווחה, לבצע בקרה יסודית בגין התקבולים המדווחים אותם העירייה זכאית לקבל לקופתה ממשרדי הממשלה, ולפעול לקבלת תקבולים שעדיין לא הועברו לה כפי הנדרש.

5. בקרה תקציבית

א. במשך שנים מעסיקה העירייה משרד רו"ח למתן שירותי בקרה תקציבית, בין היתר בתחום החינוך, זאת לשם מיצוי ההכנסות ממשרד החינוך, עריכת בקרה חודשית על התקבולים ממנו וניתוח פערים בין הדיווח לבין הסכומים שאושרו לתשלום על ידו.

יודגש בזאת, כי ברשות לא בוצעה בקרה תקציבית חיצונית ומקיפה בנושא ההיסעים.

ב. כלל ועיקר, בעירייה אין גורם המבצע בקרה באם הסכומים שהתקבלו בפועל ממשרד החינוך, תואמים לסכומים האמורים היו להתקבל בהתאם להסעות שאושרו.

הביקורת מעירה, כי תקבולים בסך של מיליוני שקלים בשנה מטעם משרד החינוך המועברים לקופת העירייה, אינם עוברים בדיקה לאימות הסכומים ולנכונותם.

ג. ישנם קווי הסעות אותם אין אפשרות לדווח במערכת ההיסעים הממוחשבת) כגון: מוסדות חינוך בהם אין רשימת תלמידים קבועה, ומשכך גם לא ניתן לדווח על הסעתם ממוסדות החינוך אל המרכז לחינוך ימי; הסעות תלמידים לכיתות מחוננים; הסעות הממומנות ע"י מוסדות החינוך; הסעות שהעירייה אינה מממנת אך משפה בעלות כרטיסי "רב קו". דיווחים אלו מדווחים בנפרד למשרד החינוך באופן ידני.

על כך יודגש, כי לא מתבצע מעקב אחר קבלת תקבול גם עבור הסעות המדווחות באופן ידני ולא באופן ממוחשב למשרד החינוך.

בקרת חשבונות

מידי חודש חברות ההיסעים מגישות חשבונות לתשלום, הכוללות פירוט של ההסעות שבוצעו. להלן סיכום התשלומים לחברות ההיסעים בשנים המבוקרות:

תשלומי ספקי הסעות חינוך ורווחה							
סה"כ	סה"כ חינוך ורווחה		סה"כ רווחה		סה"כ חינוך		
	ספק ב'	ספק א'	ספק ב'	ספק א'	ספק ב'	ספק א'	
10,628,789	-	10,628,789	-	519,586	-	10,109,203	2018
12,262,106	971,123	11,290,983	-	650,136	971,123	10,640,847	2019
5,174,466	1,109,525	4,064,941	-	251,585	1,109,525	3,813,356	2020 (יוני)
28,065,360	2,080,648	25,984,712	-	1,421,307	2,080,648	24,563,405	סה"כ

1. בקרת חשבונות - טרם שליחת החשבון הסופי, מגישים קבלני ההיסעים לרכז ההיסעים דיווח ממוחשב, מטעמים ומטעם קבלני המשנה, ובהתאם לו, מבצע רכז ההיסעים השוואה ידנית, בין הדיווחים האמורים לבין תכנית העבודה ועדכוניה.
 - א. מערכת המחשוב הקיימת, אינה מספקת את הצרכים הנדרשים לעבודת רכז ההיסעים. לא ניתן לכייל בה את הנתונים המובאים ע"י קבלני ההיסעים, משכך לא ניתן לבצע בה הקבלה בין חשבונות הקבלנים, לבין הביצוע בפועל וההשוואה מתבצעת באופן ידני.
 - ב. במהלך השנה חלים שינויים ברשימות התלמידים המוסעים הגוררים להתאמות במערך ההיסעים, בשל כאלו העוזבים את המוסדות, כאלו המגיעים להתגורר בעיר וזכאים להסעות וכאלו העוברים מוסדות, ובשל שינויים בימי הלימוד או היעדרות תלמידים. בקרת חשבונות של חברות ההסעה מתבצעת באופן מיושן וידני, אל מול נתונים מעשרות הודעות דוא"ל בחודש שנשלחו ע"י רכז ההיסעים אל חברות ההסעה.

ניהול כאמור לוקה בחסר, ובאופן בדיקת חשבונות המסתכמים בהוצאה של מיליוני שקלים בשנה, לא מן הנמנע כי יהיו משגים.
 - ג. בבדיקת חשבונות מדגמית נמצא, כי באופן רציף נערכים שינויים ותיקונים על גבי דיווחי קבלני ההסעות, המפחיתים את סכומי התשלום עבור ביצוע ההסעות.

נהיר, כי קיים קשר ישיר בין חוסר פיקוח ובקרה נאותים על חברות ההיסעים, לבין דיווחים על ביצוע הסעות על ידם שהינו שגוי לכל הפחות, ושאינו בהתאם לביצוע בפועל.

על העירייה להתוות מדיניות נוקשה, לפיה ישלחו מכתבי התראה למעניקי שירותים המגישים חשבונות שלא בהתאם לעבודה שבוצעה בפועל, ובאם נשנית התופעה באופן עקבי, יש להפסיק העסקת קבלנים אלו ברשות העירייה.

2. חשבונות – עד לשנת 2020 מרבית חשבונות קבלני ההיסעים אושרו בחתימותיהם של רכז ההיסעים ומנהלת חשבונות בגזברות בלבד.

יוצא איפה, כי מיליוני שקלים שולמו מקופת העירייה בלא שמנהל אגף החינוך לשעבר, אישר בחתימתו את חשבונות התשלום, ובלא שבכך ביצע בקרה מדגמית על אמיתות הדיווחים. לביקורת נמסר, כי החל מחודש מספטמבר 2020 העירייה עושה שימוש בתוכנת היסעים עירונית ייעודית, כן, מאוקטובר 2020 מתבצע מערך בקרה פרטני של חשבונות קבלני היסעים תוך שימוש בתוכנה האמורה. וכיום, חשבונות קבלני היסעים מאושרות על ידי ראש מינהל חינוך וקהילה כפי הנדרש.

3. הסכמי ההתקשרות קובעים כסעדים ותרופות המוקנים לרשות על הפרות, פיצויים מוסכמים בסך של 250 ₪ ועד 50,000 ₪ ליום או למקרה.

בידי הביקורת ממצאים רבים בדבר חוסר עמידתם של חברות היסעים בהסכם ההתקשרות, מתלונות של מנהלי מוסדות חינוך והורים, וממצאי הבקורות על חברות היסעים שבוצעו על ידי משכ"ל (כפי שיובא בהמשך).

בביקורת עלה, כי בשנת 2018 קנסה הרשות חברת הסעה ארבע פעמים, בסך כולל של 4,000 ₪. יציין, כי קיים חוסר מידתיות בין כמות התלונות וממצאי הבקרה החיצונית כנגד התנהלות חברות היסעים, לבין כמות הקנסות וגובה סכומיהם אותם הטילה העירייה על אותן חברות. קרי, העירייה אינה נעזרת בסעדים שיש בידיה מכוח ההסכמים, ובמשך שנים חברות היסעים אינן נקנסות כנדרש בשל הפרות תנאי ההסכמים.

על העירייה לעשות שימוש בסעדים העומדים לרשותה מכוח ההסכמים, ובעת הפרת ההסכמים, לנכות את סכומי הפיצויים כאמור בהם, לפי העניין, מכל סכום המגיע ממנה לחברות היסעים, או לגבות את סכום הפיצויים בכל דרך חוקית אחרת, ובכלל זה בדרך של חילוט ערבויות.

מדיניות העירייה

1. מערך היסעים מנוהל ללא קיומם של נוהלי עבודה מקצועיים ומפורטים, שמקורם בהתאם להוראות החוקים והתקנות; הנחיות משרד החינוך; הנחיות משרד הרווחה והמדיניות הפנים עירונית. בנוסף, לא נקבעה הגדרה לתפקידו של רכז ההסעים ברשות.

קיים משנה חשיבות לעיגון נוהלי עבודה כתובים, בהם יוגדרו כללים מחייבים ביחוד לאור ההיקף הכספי הגבוה וההשפעה על שירותי הסעה והליווי ובטיחות הילדים.

2. ביהמ"ש העליון קבע², כי הזכות לחינוך חינם, אינה כוללת את הזכות למימון הסעה לביה"ס. משרד החינוך קבע קריטריונים ברורים בדבר הזכאים למימון הסעה אל מוסד החינוך, ובהתאם לאלו, ישנם תלמידים אשר אינם זכאים למימון כאמור.

מדיניות העירייה מזה שנים, מבלי שנקבעה ופורסמה, הינה מימון הסעות ולעיתים מימון ליווי בהסעות בעלות שנתית של מיליוני ₪ עבור תלמידים המתגוררים בתחום שיפוטה, אשר אינם עומדים בקריטריונים של משרד החינוך, ומשכך שירותים אלו אינם מאושרים ואינם משופים על ידו. זאת ועוד, מזה שנים פועלת העירייה במתן שירותי הסעה לתלמידים בהתאם לקריטריונים בלתי אחידים לקבלתם, ויוצרת איפה ואיפה במתן השירות כפי המובא להלן:

3. להלן פירוט מספר התלמידים המוסעים, התלמידים הזכאים להסעה ואלו שאינם זכאים:

² (ערעור עע"ם 1761/12 ועד ההורים של הישובים בנימינה וגבעת עדה ואח' נ' ראש המועצה המקומית בנימינה גבעת עדה ואח').

מספר התלמידים הזכאים	מספר התלמידים המוסעים		מספר התלמידים באחריות העירייה		תלמידים שנה"ל	
	חינוך רגיל	חינוך מיוחד	חינוך רגיל	חינוך מיוחד		
470	385	551	1,463	551	10,005	תשע"ט 2018/2019
519	375	607	1,538	655	10,147	תש"פ 2019/2020

בהתאם לנתונים הנ"ל, בשנה"ל תשע"ט מימנה הרשות את הסעתם של 2,014 תלמידים המתגוררים בתחום שיפוטה, בעוד 855 תלמידים נמצאו זכאים לקבלת השירות. בשנה"ל תש"פ מימנה הרשות את הסעתם של 2,145 תלמידים, בעוד 894 תלמידים נמצאו זכאים.

ואומר, כי בכל שנת לימודים מימנה העירייה באופן מלא, הסעות לתלמידים בשיעור הגבוה בכ - 58% מכמות התלמידים שנמצאו זכאים לשירות.

4. נסיעה בקווי תח"צ - תלמידים העומדים בקריטריונים של משרד החינוך לקבלת שירותי הסעה, זכאים למימון נסיעותיהם בעדיפות ראשונה באמצעות כרטיסיות תח"צ ("רב-קו"). בהתאם לחוזר מנכ"ל משרד החינוך, רק באם אין מענה להסעה בקווי תח"צ או באם זמינותה נמוכה, תתבצע ההסעה בתחבורה מאורגנת.

א. במשך שנים ממשנת הרשות הסעות מאורגנות לתלמידים שאינם זכאים לשירות, וזאת מבלי שערכה תחשיב כלכלי למימון הסעות אלו באמצעות רכישת כרטיס "רב - קו" לשימוש בתח"צ, המתבסס על עלויות נסיעה נמוכות יותר.

ב. בהתאם לנתונים שהתקבלו, במידה והעירייה הייתה מממנת כדוגמא כרטיסי "רב - קו" בעלות של כ-200,000 ₪ כתחליף להסעה בקו ביה"ס קנדי בעכו שעלותה לאחר שיפוי חלקי הינה 350,000 ₪ היה נגרם חיסכון שנתי של כ - 150,000 ₪.

ג. נמצא, כי אין קריטריונים ברורים לאלו מוסדות יאורגנו הסעות על חשבון הרשות ואלו תלמידים יאלצו לשאת בעלות נסיעתם בתח"צ.

ד. על הרשות לקחת בחשבון, כי במידה ואזורי הרישום פתוחים, קרי, תלמיד יכל להירשם למוסד חינוכי שלא במסגרת אזור השיבוץ, אולם אז היא אינה מתחייבת להסיע או להשתתף בעלות תח"צ.

יש לערוך תחשיב כלכלי מפורט ומוסדר, שישווה את סך העלות בגין רכישת "רב-קו" עבור סך התלמידים הזכאים להסעה ללא ליווי, להם ניתן להעניק שירות הסעה בתח"צ, אל מול סך עלות הסעות מאורגנות, לרבות התקורה המשולמת למשכ"ל. נכון, כי ניתוח התחשיב יועבר לוועדת החינוך, ויהווה בסיס להמלצה למדיניות עירונית בנושא.

5. להלן בחינה מדגמית של ההסעות ועלותן בשנת תש"פ, עבור תלמידים שאינם זכאים לשירות³:

³ הנתונים התקבלו ממינהל חינוך וקהילה.

סה"כ עלות ב - ₪	הסעות חזור		הסעות הלוך		מס' תלמידים	שם המוסד החינוכי/ שם שכונת המגורים
	סוג כלי הרכב	מספר כלי הרכב	סוג כלי הרכב	מספר כלי הרכב		
2,080,000	אוטובוס	16	אוטובוס	14	695	נהריה הירוקה
97,000	מונית	2	מונית	2	24	שכונת בוימל (אכזיב)
725,000 הכולל הסעה ומלווים	אוטובוס	1	אוטובוס	2	109	טרומפלדור
	מיניבוס	1	מיניבוס	1		
	מיקרובוס	2				
	טרנזיט	1				
550,000	אוטובוס	3	אוטובוס	3	130	ממלכתי - דתי רמב"ם
383,000	אוטובוס	3	אוטובוס	3	163	ממלכתי-דתי אבן שוהם
350,000	אוטובוס	2	אוטובוס	2	90	ממלכתי דתי קנדי בעכו
	טרנזיט	1				
90,000	טרנזיט	1	טרנזיט	1	8	ברנקו וייס
500,000	מיניבוס	2	מונית	6	34	תלמידי חינוך מיוחד מחוץ לנהריה
	מוניות	6	מיניבוס	2		
4,775,000	38 כלי רכב		32 כלי רכב		1,163	סה"כ

בהתאם לנתוני הטבלה שלעיל:

א. שכונת נהריה הירוקה – השכונה שנבנתה בשלבים הייתה מבודדת בעבר משאר שכונות העיר, ללא תשתית כבישים מספקת וללא מוסדות חינוך, משכך נאלצה העירייה להעניק שירותי הסעה לתלמידים המתגוררים בה. השכונה התרחבה ומוזה שנים מחוברת לשכונת אוסישקין ובה קיים שירות תח"צ אל רחבי העיר.

(1) הסעות תלמידי החינוך הרגיל מהשכונה וחזרה אליה בעלות של 2.08 מ'ש, מתבצעות אל מוסדות חינוך הממוקמים במרחק של פחות משני ק"מ ממקום המגורים (בתי"ס אוסישקין, כצנלסון ורמב"ם), זאת, בלא עמידתם של התלמידים בקריטריונים לקבלת שירותי הסעה.

(2) בשנים עברו, העירייה גבתה השתתפות עצמית מהורי התלמידים המוסעים בקו ביה"ס אוסישקין, שלא היו זכאים להסעה בהתאם למתווה משרד החינוך. השתתפות זו פחתה עד הפסקתה כפי המובא להלן: בשנת 2017 גבתה העירייה כ- 175,000 ₪. בשנת 2018 (שנת בחירות) גבתה העירייה כ- 12,000 ₪ בלבד. בשנת 2019 גבתה העירייה כ- 79,000 ₪ כאשר מנגד, אומדן הגבייה הסתכם בסך של 150,000 ₪, ובשנת 2020 הופסק החיוב.

ב. שכונת בוימל (אכזיב) – האכלוס בה החל בשנת 2019 ועד מועד הביקורת, עדיין חסרים בה שירותי תח"צ המקשרים בינה לבין רחבי העיר. עד מתן שירות זה, מסתכמת ההוצאה השנתית עבור הסייעי תלמידים בכ – 100,000 ₪.

יצויין, כי עבור הסעות מ/אל השכונה, לא ניתן שיפוי ממשרד החינוך ועל כך הוגשה השגה. ג. שכונת טרומפלדור – בשל סגירת ביה"ס היסודי בשכונה לפני כעשור מפאת חוסר בתלמידים, מתבצעות הסעות אל מוסדות חינוך ברחבי העיר במימון מלא של העירייה, וזאת על אף קיום שירות תח"צ מהשכונה אל רחבי העיר.

(1) סך ההוצאה השנתית עבור מערך הסעות תלמידי השכונה הסתכם ב – 725,000 ₪, בעוד במקביל התקבל שיפוי סמלי בלבד ממשרד החינוך עבור התלמידים הזכאים.

(2) בהסעות תלמידי השכונה מהחינוך הרגיל מצוותים באופן קבוע מלווי הסעות, בלא שהתלמידים עומדים בקריטריונים לקבלת ליווי בגינו לא מתקבל שיפוי ממשרד החינוך, ומשכך, העירייה נושאת על כתפה הוצאה שנתית בסך של כ – 100,000 ₪. לביקורת נמסר, כי הליווי נדרש בשל בעיות משמעת בקרב התלמידים.

הביקורת בדעה, כי אין לשמר כסטטוס קוו את קיום הוצאת הליווי האמורה. יש לרתום את מערך ההורים והנהלות ביה"ס בנושא, כמו גם להיעזר בהוראות חוזר מנכ"ל משרד החינוך לאירועי אלימות וסיכון, בו מוגדרים כללי התנהגות וטיפול באלימות בזמן הסעות, ובאם הופרו הכללים, יש לפעול בהתאם לטווח התגובה עד לכדי השעיית המפריס. לחלופין, על העירייה לגבות מההורים את מלוא עלות הליווי.

ד. חינוך ממלכתי-דתי –

(1) העירייה מממנת לתלמידי הסעות בעלות של כמיליון ₪ בקווי מוסדות החינוך רמב"ם ואבן – שוהם וזאת ללא עמידה של מרביתם בקריטריונים.

(2) מימון הסעה למוסדות חינוך דתיים מחוץ לעיר – ביה"ס קנדי בעכו – בתחום שיפוט העירייה אין ביה"ס ממלכתי-דתי על יסודי לבנים (זי-יב). תלמידי המעוניינים בלימוד במוסד חינוכי דתי, בו מונהגת הפרדה בין המינים, זכאים ללמוד בישיבה התיכונית "אביר יעקב".

▪ למרות האמור, העירייה מממנת זה שנים הסעה בקו ביה"ס "קנדי" עכו, בעלות שנתית בסך של כ – 500,000 ₪ מתוכם סך של 150,000 ₪ משופה ע"י משרד החינוך.

▪ מידי שנה מגישה העירייה לוועדת חריגים במשרד החינוך בקשה לשיפוי חלקי להסעות הנ"ל. השיפוי החלקי מוטל לבחינה מיוחדת מידי שנה, ואינו מובטח.

ה. ביה"ס ברנקו וייס – משרד החינוך אינו משתתף במימון הסעות תלמידי הבוחרים ללמוד בבתי ספר ייחודים. ביה"ס הינו על יסודי ומיועד לתלמידים שנשרו מהחינוך הממלכתי.

(1) על אף קיומו של המרכז לחינוך טכנולוגי פסגות בנהריה, המטפל בתלמידים שנשרו מהמסגרת הלימודית, מממנת העירייה הסעה למוסד חינוך הממוקם מחוץ לעיר.

(2) עבור הסעת 90 תלמידים בעלות שנתית בסך של 110,000 ₪ מקבלת העירייה שיפוי שנתי בסך של 20,000 ₪.

לביקורת נמסר, כי בשנה"ל תשפ"א הסעת תלמידים לביה"ס ברנקו וייס על חשבון העירייה הופסקה.

ו. הסעות תלמידי חינוך מיוחד אשר אינם זכאים להסעה ולליווי –

בדיקה מדגמית מעלה, כי העירייה מממנת הסעות וליווי עבור ילדי החינוך המיוחד, שאינם זכאים לשירותים בהתאם למתווה משרד החינוך, בעלות שנתית של כחצי מיליון ₪ כדלקמן:

עלות שנתית	הסעות חזור	הסעות הלוך	מס' תלמידים	מוסד החינוך
הסעות וליווי ₪ 500,000	מיניבוס	מיניבוס	12	גן לילך
	מיניבוס	מיניבוס	14	ביה"ס אוסישקין
	מונית	מונית	1	גן דולב קיבוץ איילון (חוסר מקום בנהריה)
	מונית	מונית	1	פנינת האור מגדל העמק חינוך מיוחד למגזר החרדי
	מונית	מונית	1	בי"ס שלווה חיפה
	מונית	מונית	3	קריות (רגבים, קורצ'ק, רבין)
	מונית	מונית	1	אבן גבירול חיפה (חינוך מיוחד ממלכתי דתי)
	מונית	מונית	1	ביה"ח טירת הכרמל (אשפוז יום נפשי)
₪ 500,000	8 כלי רכב		34	סה"כ

- ז. שכונת אריק שרון – שכונה חדשה העתידה להתאכלס בשנה"ל תשפ"א, לקראתה צפויות להתווסף בקשות חדשות להיסעים אל מוסדות החינוך ברחבי העיר או מחוצה לה. יצויין, כי בשל תוואי המדיניות הבלתי הפורמלית העירונית כיום, והכשרת מימון הסעות לילדי השכונה, צפויה עליה נוספת בתקציב ההיסעים העירוני.
- ח. להלן דוגמאות נוספות לקריטריונים בלתי אחידים בהפעלת ההסעות: תלמידים המתגוררים במרכז העיר (דרומית לרח' חניתה) אינם מקבלים הסעות לביה"ס אבן שוהם. תלמידים המתגוררים בסביבות רח' שטיינמץ, אינם מקבלים הסעות לבתי"ס רמז וויצמן. תלמידים המתגוררים בשכונת רסקו, אינם מקבלים הסעות לביה"ס רמז.
- רבים מהתלמידים המתגוררים באזורים המפורטים לעיל, נאלצים ללכת מרחק רב יותר לביה"ס לעומת תלמידים מוסעים שאינם עומדים בקריטריונים לקבלת השירות⁴.

על העירייה לקבוע קריטריונים שוויוניים, אחידים ושקופים בדבר מימון הסעות מאורגנות אל מוסדות חינוך בעיר ואל מוסדות חינוך מחוצה לה. במסגרת זו, יקבע באלו מקרים תשתתף העירייה בעלויות ההסעה בצורה של החזר הוצאות נסיעה לתלמידים, ובאלו מקרים תאורגן הסעה במימון העירייה.

⁴ כגון המתגוררים בשכונת נהריה הירוקה והמוסעים אל ביה"ס אוסישקין, כצלסון ורמב"ם; המתגוררים בצפון העיר, באוסישקין ועין שרה והמוסעים לביה"ס אבן שוהם.

6. מדיניות העירייה בתחום ההסעות בשנה"ל תשפ"א

יצוין לחיוב, כי החל מחודש מאי 2020 החלה הנהלת העירייה בסדרת דיונים מקיפה בנושא ההיסעים בשיתוף ועדת החינוך, כפי המובא להלן:

א. ועדת החינוך בישיבתה ביום 24.06.20 המליצה לרה"ע כדלקמן:

- (1) בניגוד למדיניותם של גזבר העירייה וראש מינהל חינוך וקהילה, הומלץ ללא הנמקה כתובה, כי יש להמשיך את כל הסעות החינוך המיוחד, כולל אלו שאינם זכאים להסעה.
- (2) הפסקת מימון ההסעות לתלמידים היוצאים מחוץ לנהריה, לגביהם תהא השתתפות מלאה של ההורים.
- (3) גביית השתתפות עצמית מההורים בסך שנתי הנע בין 500-600 ₪ עבור כל תלמיד ללא החרגה (מלבד תלמידי החינוך המיוחד) ובניית מנגנון גבייה וכללי אכיפה ברורים.

ב. בסופם של הדיונים התקבלו בישיבת הנהלה ביום 20.07.2020 ההחלטות הבאות:

- (1) הקמת ועדה לבחינת השתתפות הרשות בהוצאות ההסעות במקרים חריגים בהתאם לקריטריונים שיקבעו.
- (2) ביה"ס קנדי - גובה השתתפות בהוצאות ההסעה יבחן ע"י הגזבר וראש מינהל חינוך וקהילה, ויאושר ע"י מנכ"ל הרשות.
- (3) תקציב הסעות שאינו בהתאם למתווה משרד החינוך, יועבר להשקעה בתוכניות פדגוגיות, בהן סכום ההשקעה בחינוך ילדי א' – ו' יוכפל. תכנון הפרויקטים הפדגוגיים שיושקעו כפועל יוצא מקיזוז עלויות ההסעות, יוצג במועצת העיר.
- (4) תימשך הסעת תלמידי שכונת נהריה הירוקה בכיתות א'-ג' אל בתי"ס כצנלסון, אוסישקין ורמב"ם. כמו כן, ההסעות בקו ביה"ס אבן שוהם תתאפשר לזכאים בלבד. בישיבה נקבע, כי התוכנית תתאשר במידה וכניסתה של הרשות לתוכנית ההבראה תתעכב. באם הרשות תכנס לתוכנית הבראה, החשב המלווה, משרד הפנים ומשרד האוצר, לא יאפשרו הסעת תלמידים שלא עפ"י מתווה משרד החינוך.

יצוין, כי ביום 05.08.2020 אישרה מועצת העיר בישיבתה מספר 8/2020 את מתווה תכנית הבראה, והחל מאמצע חודש אוקטובר 2020 פועלת העירייה בשיתופו של חשב מלווה. במקביל, ממשיכה העירייה לשאת על כתפיה את עלויות ההיסעים והליווי בהם עבור תלמידים שאינם זכאים להם, וזאת בניגוד להחלטה העירונית שהתקבלה.

לאחר עבודה מאומצת שנעשתה ברשות בקביעת מדיניות מימון מערך ההיסעים, ככזו המטיבה עם המתווה הממשלתי, החינוכי והתקציבי הנדרש, יש להוציאה אל הפועל, וכן לפרסמה ברבים.

התקשרות על פי מכרז מסגרת של משכ"ל

משכ"ל עוסקת זה שנים בשני תחומי פעילות עיקריים: האחד - הכנה ופרסום של מכרזי מסגרת עבור הרשויות; השני - מתן שירותי תיאום, ניהול ופיקוח לפרויקטים ברשויות הבחורות להתקשר עם הקבלנים שזכו במכרזי המסגרת.

מתן שירותי תיאום, ניהול ופיקוח

1. בשנים 2016 - (אוגוסט) 2020 העניקה משכ"ל לעירייה שירותי ניהול ופיקוח בעלות של כ- 2.3 מ'שם זאת מבלי שהעירייה התקשרה בהסכם המגדיר את אחריותה של משכ"ל ואת היקפי שירותי הניהול והפיקוח המסופקים על ידה.
 2. בחודש אוגוסט 2020 נחתם הסכם התקשרות בין הצדדים בו הוגדרו מהותו ותחומי אחריותה של משכ"ל, אך לא הוסדרה הבקרה והפיקוח של משכ"ל על שירותי ההסעה: לא הוגדר היקף השירותים, כמות שעות ביצוע הבקרה; תדירות ביצוע הבדיקות ביחס למספר כלי הרכב וביחס למספר המסלולים שכל קבלן מבצע, כמות הפקחים שיופעלו, היקף הבקרה שתבצע (אילו נושאים יפוקחו), תיעוד הבקרות, מועד העברת הבקרות לידי העירייה וכיו"ב.
- ככל שהעירייה נעזרת בשירותי משכ"ל לניהול הפיקוח על חברות ההיסעים, עליה לקבוע עימה את מלוא ההיקף, התדירות ואופן הפיקוח ולעגן זאת במסגרת חוזית.**
3. ביום 11.01.2018 נכנסה לתוקף תקנה 3(15) לתקנות העירייה מכרזים, לפיה התקשרות לרכישת שירותי ניהול ופיקוח, בין הרשות לבין משכ"ל פטורה ממכרז, בהתאם להוראות המפורטות בתקנה⁵. יצויין, כי תקנה זו תעמוד בתוקפה שלוש שנים מיום פרסומה, קרי, עד ינואר 2021.
 4. ככל והפטור ממכרז להתקשרות עם משכ"ל כחברת ניהול ופיקוח, כבר לא יהיה בתוקף לאחר תום תקופת ההסכם הנוכחי (8/2022), על העירייה יהיה לקיים הליך הצעות מחיר או מכרז. בהתאם למסמך ריכוז הצעות מחיר למתן שירותי היסעים במסגרת מכרז הס/11/2015 מאת משכ"ל מיולי 2016, המחירים המפורטים בהצעות המחיר כוללים תקורה בשיעור של 6% שתועבר למשכ"ל מכל תשלום המגיע לחברות ההיסעים. מסמך זהה עבור מכרז הס/9/2019 לא ציין את שיעור התקורה, אך בהסכם ההתקשרות בין העירייה לבין משכ"ל שנחתם בספטמבר 2020 נוגע למכרז משכ"ל הס/9/2019 נקבעה תמורה לשירותים בשיעור של 4.5%. בדיקת אחוז התקורה העלתה, כי עד לאוגוסט 2019 שיעור התקורה היה 4.5% מעלות ההסעות, והחל מספטמבר 2019 שיעור התקורה הינו 4.31% מעלות ההסעות. שיעורי התקורה ששולמו בפועל הנמוכים עד לכדי 1.69% מהנקבע, אינן מצוינות בהסכמי ההעסקה עם חברות ההיסעים, כמו גם לא ברור כיצד נקבעו.

הסכמי ההתקשרות עם קבלני ההיסעים

ישנן שתי חלופות לבחירת הקבלנים במסגרת מכרזי הסעות התלמידים. לפי החלופה הראשונה, כל ההסעות יבוצעו באמצעות קבלן אחד אשר סכום כלל הצעותיו לכל הקווים שפורסמו במסגרת המכרז הוא הנמוך ביותר; לפי החלופה השנייה, ההסעות יבוצעו באמצעות מספר חברות, כשכל אחת תבצע הסעות בקווים עבורם הציעה את התעריף הנמוך ביותר.

בשנת 2016 החליטה העירייה להתקשר עם חברת היסעים אחת, אשר זכתה במכרז מספר הס/11/2015 שנערך בניהולה של משכ"ל לתקופת התקשרות של עד 36 חודשים, קרי עד 9/2019 (להלן – הסכם א').

⁵ (15)3 התקשרות לרכישת שירותי ניהול ופיקוח עם חברה שבעלי המניות שלה הם רוב הרשויות המקומיות. בהגדרה זו נכנסת משכ"ל.

בשנת 2019 התקשרה העירייה עם שתי חברות היסעים אשר זכו במכרז הס/2019/9 שנערך בניהולה של משכ"ל, לתקופת התקשרות של עד 36 חודשים, קרי עד ליום 9/2022 (להלן – הסכם ב').

1. הסכם א' אושר ע"י רה"ע לשעבר והגזבר לשעבר, ונעדר בחתימתו של יועמ"ש הרשות.
 2. בהסכמי ההתקשרות נקבע כדלהלן:
 - א. הקבלן מצהיר ומתחייב, כי לא הוא ולא מי שיועסק על ידו במסגרת החוזה לא הורשעו בעבירות שיש עימן קלון, והוא מתחייב שלא להעסיק עובד שהורשע כאמור וקיים את כל הוראות החוק למניעת העסקה של עברייני מין במוסדות מסוימים, התשס"א – 2001 (להלן – החוק למניעת העסקה של עברייני מין). הקבלן מתחייב לדרוש מכל המועסקים על ידו במסגרת החוזה, אישור ממשטרת ישראל על פי דין ולהציגו לנציג הרשות.
 - ב. הקבלן מתחייב להעסיק לצורך מתן השירותים נהגים שהינם בין היתר:
 - (1) בעלי רישיון נהיגה תקף לסוג הרכב בו תבוצע ההסעה ולהסעת קבוצות ילדים;
 - (2) בעלי אישור רפואי המעיד על מצב בריאות תקין.
- לביקורת נמסר, כי הנהגים מתחלפים באופן תדיר. יודגש, כי אין בידי העירייה רשימה עדכנית של נהגי הסעות ובה נהגים חדשים מטעם חברות היסעים ומטעם קבלני המשנה שלהן. זאת ועוד, אין בידי העירייה כל מידע הקשור לקבלני משנה של קבלני המשנה, ולגבי כל אלו, אין בידי העירייה אישורי משטרה בגין העדר רישום פלילי ועבירות מין; צילומי רישיונות נהיגה ואישור רפואי המעיד על מצב בריאות תקין.
3. בהתאם להסכמים, הקבלן רשאי לבצע את ההסעות אך ורק ברכבים המפורטים בהסכם. הקבלן רשאי לבצע את ההסעות בכלי רכב אשר אינם מפורטים בחוזה זה, בכפוף לאישור מראש ובכתב של נציג הרשות המזמינה, ובתנאי שכלי הרכב כאמור, לא יפתחו בטיבם, נוחותם ובטיחותם מכלי הרכב המפורטים בחוזה ומהנדרש בו ויהיו מצוידים בכל הרישיונות והביטוחים הנדרשים על פי חוק.
- אין בידי העירייה רשימה עדכנית של כלי הרכב המשמשים בפועל להסעת התלמידים עבור העירייה, לרבות כלי הרכב של קבלני המשנה וקבלני המשנה שלהם.
4. בהתאם להסכמים, הקבלן מתחייב שלא להעסיק קבלני משנה לשם ביצוע השירותים אלא לאחר קבלת הסכמת הרשות מראש ובכתב, עפ"י נוסח נספח ו' להסכם. כמו כן, הקבלן מתחייב להציג לאישור הרשות את כל המסמכים והאישורים של קבלן המשנה כמפורט בנספח ו'.
- א. נציג מטעם הרשות לא אישר בחתימתו בהסכם ב' להתקשר עם קבלני משנה מטעם הזכיינים לביצוע שירותי ההסעה שהוזמנו במסגרת החוזה, וכי הועברו לידי העירייה האישורים והמסמכים הרלוונטיים עבור קבלני המשנה כמפורט בהסכם.
 - ב. באופן גורף, הרשות לא אישרה בהסכמים את העסקת קבלני משנה של קבלני המשנה של זכייני המכרזים, כמו גם, לא הוגשו המסמכים והאישורים שלהם כמפורט בנספח ו'.
5. קבלני היסעים התחייבו, כי יעסיקו בכל תקופת תוקפו של ההסכם, קצין בטיחות בעל כתב הסמכה וכתב מינוי מטעם משרד התחבורה בהתאם להוראות תקנות התעבורה. קצין הבטיחות ינהל עבור הקבלנים את השירותים ויוודא, כי רישיונות הנהיגה של הנהגים המועסקים ע"י הקבלן ו/או קבלני המשנה מטעמו הינם בתוקף, הרכבים המשמשים להסעות במצב תקין ופוליסות הביטוח ורישיונות כלי הרכב תקפים ומתאימים לכלי הרכב המשמשים להסעות.

- א. נמצא, כי כתב ההסמכה של קצין הבטיחות באחת מחברות ההיסעים פג תוקפו ביום 25.01.20 ואין בידי העירייה כתב הסמכה נוסף בתוקף.
- ב. אין בידי העירייה בדיקות תקופתיות אותן ביצעו קציני הבטיחות של חברות ההיסעים.
6. אין ברשות העירייה אישור על קיום השתלמויות בטיחות ככל שבוצעו לנהגי ההסעות, לרבות נהגי קבלני המשנה על ידי חברות ההיסעים, היות והצהרה כאמור לא אושרה בשמם ובחתימתם של קציני הבטיחות ומנכ"לי הקבלנים בהסכמי ב'.

הבקרה והפיקוח על ביצוע ההסעות

1. פרק 9 בהסכם ההסעות, עוסק ב"הפרות, ביטול מכרז ופיצויים" וקובע מה ייחשב הפרת חוזה ומה הם סכומי הפיצוי על הפרות שונות שהרשות רשאית לנכות מכל תשלום שיגיע לקבלן או לגבות בכל דרך חוקית אחרת, המגיעים עד ל - 50,000 ₪ להפרות מסוימות⁶.
2. בהסכמים נקבעו התחייבויותיהם של קבלני ההיסעים הנוגעות לבטיחות בהסעות כדלקמן:
- א. קיומם של כלי הרכב המתאימים במספר הנדרש, הציוד, כל הרישיונות הנדרשים על פי כל דין לביצוע השירותים ופוליסות ביטוח תקפות ומתאימות.
- ב. ביצוע ההסעות בבטיחות, בנוחות, ביעילות ובדייקנות, בהתאם ועל פי המפורט בהסכמים.
- ג. אכיפה והקפדה על שמירת חוק הגבלת עישון במקומות ציבוריים התשמ"ג – 1983 על ידי הנהגים ועל ידי הנוסעים.
- ד. גיל כלי הרכב, שימשו למתן שירותי ההסעות, לא יעלה על 10 שנים אלא בכפוף לאישור מראש ובכתב של הרשות בהתאם להוראות משרד החינוך בעניין, וכלי הרכב יהיו במצב בטיחותי תקין, ללא כל סיג, לכל אורך תקופת תוקפם של ההסכמים.
- ה. כלי הרכב יכללו את כל האביזרים והציוד הנדרשים ע"י משרד התחבורה, לרבות מזגן תקין, ערכת מילוט, פנסי איתות וסימון בהתאם לתקן ישראלי ותרמיל עזרה ראשונה עפ"י המפורט, והכל בהתאם לתקנות התעבורה.
- ו. בכלי הרכב יוצבו כל אביזרי הבטיחות הנדרשים על פי כל דין, לרבות ערכת חילוץ, גלגל חילוץ, מגבה, משולש אזהרה, מטפי כיבוי אש מתקניים והכל כמפורט בתקנות התעבורה.
- ז. כלי הרכב יהיו מצוידים בחגורות בטיחות תקינות עבור כל נוסעי הרכב על פי חוק כמחויב בתקנות התעבורה, וכפי המופיע ומוגדר בחוזר מנכ"ל משרד החינוך.
- ח. לפעול בהתאם לתיקון לתקנה 84 לתקנות התעבורה, המחייב כל נהג המסיע 9 ילדים או יותר לסיים בהצלחה קורס למסיעי ילדים שאישרה רשות הרישוי, ולקבל היתר להסעת קבוצת ילדים מטעם רשות הרישוי, כפי שיהיה בתוקף מעת לעת.
- ט. לא יוסעו בכלי הרכב, בעת מתן שירותי ההסעות, אנשים זרים כלשהם וכן הנהגים יתודרכו שלא להסיע אנשים זרים. "מובהר בזאת, כי אין בתדרוך הנהגים כאמור, כדי להסיר מהקבלן אחריות בנושא זה".
- י. להתקין, על חשבוננו, ברכבי הסעה מסוג 8 מקומות ומעלה, מערכת התרעה טכנולוגית למניעת שכחת ילדים ברכב.

⁶ בחוזה נקבע סכום הפיצוי המוסכם בגין איחורים, התנהגות לא נאותה של נהג, אי-מסירת רשימות ומסמכים של כלי רכב שהקבלן מפעיל, אי-עמידה בדרישות הבטיחות, סירוב למסור פרטי מסמכי רכב ומסמכי נהג למפקח ועוד.

על הפיקוח והבקרה של ההיסעים והליווי בהם להתבצע בידי רכז ההיסעים, קצין בטיחות בתעבורה עירוני, רכז תחבורה ומשכ"ל.

להלן ממצאי הביקורת בגין ביצוע בקרה ופיקוח על הסעת תלמידים:

1. רכז ההיסעים

- א. הלה לא פעל בהתאם לתוכנית עבודה מוסדרת שבועית/חודשית לביצוע ביקורות מדגמיות יזומות ושיטתיות בשטח, כחלק מפיקוח עליון על קבלני ההיסעים והמלווים.
- ב. הביקורות הספורות שנערכו על ידו לדבריו, לא תועדו, ועל כן לא ניתן לוודא אילו תחומים נבדקו ומה היו תוצאות הבדיקות.
- ג. גם על מילוי תפקידו של רכז ההיסעים לא בוצעה בקרה מדגמית.

מן הראוי שיקבעו נוהלים לביצוע פיקוח עליון פנים עירוני על שירותי חברות ההסעה, לרבות תיעוד הבדיקות ותוצאותיהן, ולפיהם יהיה לפעול.

ראש מינהל חינוך וקהילה מסר, כי החל משנה"ל תשפ"א מערך הפיקוח והבקרה שופר באופן משמעותי, הן מבחינת מ"מ רכזת ההיסעים והן מבחינת הנהלת העירייה הבכירה.

2. קצין בטיחות בתעבורה - תקנות התעבורה קובעות לגבי רשות מקומית, כי רשות המפעילה צי של כלי רכב פרטיים או שבבעלותה אוטובוס אחד, מחויבת להעסיק קצין בטיחות בתעבורה. בקובץ תיאורי התפקידים של משרד הפנים, הוגדרו תפקידיו של קצין הבטיחות⁷, בהם בין היתר, פיקוח על מערך ההיסעים המתבצע על ידי קבלני המשנה בכללו: אפיון צרכי הבטיחות בהכנת מכרזים לבחירת קבלני משנה בתחום ההסעות; הוצאת מכתב תקופתי לקבלת אישור תקינות ובטיחות של כלי הרכב מקצין הבטיחות של קבלן המשנה; פיקוח על תקפות האישורים של נהגי קבלני המשנה; בדיקת תקפות רישיונות כלי הרכב של קבלני המשנה; הפעלת סנקציות כלפי קבלני המשנה באם חרגו מהתנאים שנקבעו במכרז, או עברו עבירות תנועה – לרבות עצירת חשבונות שהוגשו לתשלום.

הועלה, כי קצין הבטיחות מועסק בעירייה בחלקיות משרה, ובזאת יצויין:

- א. מלבד לבקרה מסוימת הנערכת על ידו, תפקידיו בתחום הסעות התלמידים אינם מתבצעים בהתאם לנדרש בהגדרות התפקיד מטעם משרד הפנים.
- ב. קצין הבטיחות פועל ללא תכנית עבודה מוסדרת בגין ביצוע הבקרה הנדרשת.
- ג. מספר הבדיקות שנערכו ע"י קצין הבטיחות הינו מזערי ביותר ביחס להיקף ההסעות, ואינו כולל בדיקת רכבי קבלני משנה: בשנת 2018 בוצעו ביקורות על שישה רכבי הסעות, בשנת 2019 בוצעו 16 ביקורות ובשנת 2020 (עד אוקטובר) לא בוצעו ביקורות כלל.
- ד. לרשות לא מוגשות אסמכתאות ע"י קבלני ההסעות בגין תיקון הליקויים ברכבי ההיסעים שנמצאו בבדיקותיו של קצין הבטיחות.

לדברי קצין הבטיחות, תחום הבקרה על רכבי ההיסעים אינו זוכה לתשומת לב ראויה בשל חלקיות המשרה בה הוא מועסק.

על קצין הבטיחות ברשות לבצע את כלל הבקורות הנדרשות בהתאם להגדרת תפקידו מטעם משרד הפנים, תוך שיתוף פעולה עם רכז ההיסעים. ראוי לבחון את מסגרת העסקתו ביחס לנושאים שבטיפולו, בכדי לקבוע אם יש ביכולתו למלא את תפקידו כנדרש.

⁷ הוגדרו בשנת 2014 ועודכנו במאי 2020.

3. **רכז תחבורה** - בחוזר מנכ"ל משרד החינוך נקבעו תחומי האחריות של בעלי התפקידים המופקדים על הבטחת הבטיחות בהסעות, ובהם תפקידו של רכז תחבורה בנושא הסעות תלמידים ברשות המקומית שעליו: למפות את כל תחנות האיסוף וההורדה של התלמידים ברשות ולוודא שתחנות אלו מאפשרות גישה בטוחה לרכב ההסעה; לתדרך את חברות ההסעה ואת הנהגים שלהן בנושאים הנוגעים לבטיחות בהסעות; לתחקר כל אירוע חריג שאירע במהלך ההסעות ולהיות בקשר רצוף עם הנהלות מוסדות החינוך ועם רכז ההסעות, כדי לעדכן אותם בממצאי בדיקות האירועים החריגים ובטיפול הנדרש; לוודא שכלי הרכב של חברות ההסעה עומדים בדרישות משרד התחבורה ובתקנות המחייבות לגבי הסעת ילדים.
יצוין, כי בעירייה לא אויש תפקיד של רכז תחבורה המופקד על קיום דרישות הבטיחות בהסעות תלמידים כמתחייב מחוזר המנכ"ל.

יש לשקול מינוי של רכז תחבורה, או לחילופין, לשקול הפקדת תחום זה בידי קצין הבטיחות בתעבורה של הרשות.

4. **פיקוח משכ"ל על קבלני ההסעות** - בהתאם להסכמי ההתקשרות עם חברות ההיסעים שזכו במכרז משכ"ל, באחריות משכ"ל הניהול, התיאום והבקרה של ביצוע הסעות על ידי הזכיינים. במסגרת זו, בדיקותיה בשטח נועדו לבחון את עמידתן של חברות ההסעה בתנאי הבטיחות, ואת קיום התחייבויותיהן בהתאם להסכמים, והן מתועדות על גבי טופס אחיד.
בלוח שלהלן פירוט הבקורות שבוצעו על ידי משכ"ל בשנים המבוקרות:

סך ביקורות שנתי	מספר הביקורות השנתי		שנים
	חיובי	שלילי	
585	540	42	2017-2018 תשע"ח
199	182	17	2018/2019 תשע"ט
453	427	26	2019 / (יולי) 2020 תש"פ

להלן פירוט הממצאים בהתאם לנתוני הטבלה שלעיל ולאור הבדיקה שנערכה:

- א. ישנו פער מהותי במספר הבקורות שהתבצעו ע"י משכ"ל מידי שנת לימודים:
 - (1) בשנה"ל תשע"ט (2018-2019) מספר הבקורות הסתכם ב- 199 והיווה 34% בלבד ממספר הבקורות שבוצע בשנה"ל תשע"ח (2017-2018).
 - (2) בשנה"ל תש"פ 2019 / (יולי) עלה מספר הבקורות ב- 128% בהשוואה לשנה"ל תשע"ט (2018-2019) (מספר הבקורות צפוי עוד לעלות עד לסיום שנה"ל).
- ב. יודגש בזאת, כי הבקורות אינן חולשות על כלל המסלולים הקיימים, בעוד ישנם מסלולי הסעות אשר באופן קבוע אינם נבדקים.
- ג. אין חלוקה סבירה או אחידה של ביצוע הבקורות במסלולים השונים. לדוגמא: בשנה"ל תשע"ח ובשנה"ל תש"פ בוצעו במסלול ביה"ס כצנלסון 42 בקורות ו- 147 בקורות בהתאמה, המהוות 21% ו- 35% מסך הבקורות השנתי בהתאמה.
- ד. בדיקת דוחות הבקרה של יועץ מטעם משכ"ל על חברות ההיסעים בתקופה המבוקרת, העלתה ממצאים כדלקמן:

(1) **מרבית הליקויים שאותרו בבקורות דנו בנושאי בטיחות מובהקים, וקיומם נוגד את הוראות החוק, נוהלי משרד החינוך והסכמים ההתקשרות** כגון העדר אישור נהג להסעת תלמידים; חוסר פריטים בערכת מילוט; העדר שילוט הסעת תלמידים; העדר אישור קצין בטיחות של תקינות הרכב; אישור קצין בטיחות שאינו בתוקף; ביטוח רכב שאינו

בתוקף; חגורות בטיחות ופנסי איתות בלתי תקינים; שימוש ברכב שאינו מורשה להסעת ילדים; שימוש ברכב ללא חיישן שכחת ילדים; מושבים לא בטיחותיים; מזגן לא תקין; רכב מיושן שגילו עולה על 10 שנים; איחור בהגעת ההסעות.

(2) יודגש בחומרה, כי חלק מליקויי הבטיחות שנמצאו ברכבי ההיסעים לא טופלו ע"י קבלני ההיסעים, היות ואותם ליקויים שנמצאו מזה כבר, אותרו בביקורת בבקורות חוזרות שבוצעו על ידי חברת הבקרה באותם כלי רכב. נהיר, כי לליקויים שעלו בדוחות הבקרה, העירייה לא נתנה כל משקל.

(3) דוחות הבקרה אשר נשלחו באמצעות דוא"ל אל רכז ההיסעים, לא נשמרו על ידו, והם אינם ברשות העירייה.

(4) הסעת זרים – בניגוד להסכם עם חברות ההסעה, באחד מדוחות חברת הבקרה צויין, כי בהסעה נמצאו שלושה הורים; לביקורת נמסר, כי בהסעות מטעם הרווחה, נאלצו לעיתים הורים לשמש כמלווים בהסעות, כאשר מלווה המועסק על ידי חברת כוח אדם נעדר מעבודתו; לידיעת הביקורת הובא מקרה חמור, בו ליווי הסעה בוצע שלא בידי עובדת עירייה, אלא בידי מחליף מטעמה החיצוני לעירייה (פירוט נוסף בפרק בדיקה מדגמית של מערך ההיסעים).

אין עוררין, כי חומרת המעשה כפולה ומכופלת, היות ונעשתה על ידי מי שהופקדו לשמור על בטיחותם וביטחונם של תלמידי ההסעות-המלווה ונהג ההסעה, אשר לא מן הנמנע עשו במעש יד אחת. יתרה מכך, העלאת נוסעים זרים להסעות כפי שנעשתה העמידה את העירייה בסיכון למחדל נזיקי על כל המשמעויות הנובעות מכך.

ה. יצויין, כי בהעדר פירוט בהסכם בין העירייה ובין משכ"ל, היקף, אופן ותדירות הבקרה אינם מוגדרים ונתונים לשיקול דעתה של משכ"ל.

ו. משנת 2016 ועד ספטמבר 2020 שילמה העירייה למשכ"ל סך של כ- 2.3 מ' ₪ שעיקרו, שימוש במכרז מסגרת ופיקוח על חברות ההיסעים.

ראוי שהעירייה תבחן את כלל הנתונים המוצגים בדוח הביקורת, תבצע בדיקת כדאיות כלכלית להמשך ההתקשרות בינה לבין משכ"ל בנושא ההיסעים, ובהתאם לה, תשקול באם להמשיך את ההתקשרות או לבצע מכרז ופיקוח ובקרה בניהולה.

5. פיקוח משרד החינוך - משרד החינוך מבצע בקרה על מערך ההסעות, באמצעות חברה שנבחרה במכרז. התוכנית נקבעת על ידי המשרד בכל חודש, ואלה הגורמים הנבדקים: התאמת סוג כלי הרכב למוגדר בחוזה ההסעות, הימצאות מלווה ברכב אם נדרש, עמידת רכב ההסעה בלוח הזמנים, הקפדה על חגירת תלמידים, תקינות הרכב והתנהגות הנהג ובדיקת תשתית המסוף הבית-ספרי (קיום מפרצי חנייה מתאימים, גדר הפרדה בין המדרכה לכביש וסככות המתנה). בעירייה לא התקבלו בקורות על מערך ההסעה והליווי שנערכו על ידי משרד החינוך.

על העירייה לעתור לביצוע בקורות של מערך ההיסעים על ידי משרד החינוך, ולהיעזר בשירות הנוסף פרו בוונו, לצורך תיקון ליקויים ושיפור שירותי ההסעה והליווי הניתנים לתלמידים.

טכנולוגיות ברכבי ההסעה לבקרה שוטפת ולשמירה על בטיחות הנסיעה והנוסעים
בכדי להגביר את הבטיחות ואת הפיקוח על רכבי ההסעות, נקבעו בתקנות התעבורה ובהסכמי ההתקשרות עם קבלני ההיסעים, כי ברכבי ההיסעים יותקנו טכנולוגיות לבקרה ולשמירה על בטיחות הנסיעה והנוסעים.

1. ע"פ תקנות התעבורה תיקון מס' 2 שפורסמה בשנת 2017, חלה חובה להתקנת מערכת התרעה מפני התנגשות מלפנים, ומערכת התרעה על סטייה מנתיב ברכב פרטי ומסחרי חדש. בהסכם ב' נקבע, כי הקבלן מתחייב שברכבי הסעה מסוג אוטובוס/אוטובוס זעיר, יותקנו על חשבונות מערכת התרעה על סטיית רכב מנתיב הנסיעה ומערכת התרעה מפני התנגשות מלפנים. **יודגש, כי חובה זו לא נכללה כנספח עדכון בהסכם א' שתוקפו בין השנים 2016-2019 וכן תקינות המערכות מעולם לא נבדקה על ידי משכ"ל כחלק מהבקרה על רכבי הסעה בשטח.**
 2. בהסכם ב' נקבע, כי הקבלן מתחייב שברכבי ההסעות תותקנה "הקופסה הירוקה" – מערכת לניטור התנהגות הנהג בעת הנהיגה ו/או מצלמות אבטחה ו/או אמצעים להפחתת זיהום אוויר, ככל שנדרש לכך על ידי הרשות בנוהל הצעות מחיר. **העירייה לא דרשה בנוהל הצעות מחיר מהמתמודדים בהליך, את קיומם של אמצעים טכנולוגיים ברכבי ההסעות לשמירה על בטיחות הנסיעה והנוסעים ולהפחתת זיהום אוויר.**
 3. בהסכם ב' הקבלן התחייב להתקין על חשבונו, ברכבים מסוג אוטובוס המבצעים את שירותי ההסעות, מצלמות דרך/אבטחה אשר יצלמו ויקליטו כדלקמן: האחת בחלק הקדמי של האוטובוס שתכוון לחלקו האחורי, השניה בחלקו האחורי כך שתכוון לחלקו הקדמי, והשלישית, מחוץ לאוטובוס באזור המראות לכיוון צד האוטובוס. משך ההקלטה המינימלי הינו 30 ימים. על הקבלן להציג לרשות במועד חתימת החוזה, אישור של קצין בטיחות על התקנת מצלמות כאמור בכל הרכבים.
 - א. מתוקף הסכמי ההתקשרות, העירייה מחויבת להתקשר רק עם קבלנים שהתקינו ברכבי ההסעות מערכת מצלמות.
 - ב. לעירייה לא הוגשו אישורי קציני הבטיחות של קבלני ההסעות ושל קבלני המשנה שלהם, על התקנת מצלמות בכל הרכבים כפי הנדרש.
 - ג. חרף אי הגשת אישורים כאמור בסעיף ב' לעיל, לא נבדק באם הזכיינים התקינו בכלי הרכב מערכת מצלמות בהתאם לדרישת ההסכמים.
 - ד. קיומן של מצלמות ברכבי ההיסעים ותקינותן, אינה נבדקת על ידי משכ"ל כחלק מהבקרה על רכבי ההסעה בשטח.
 4. בהסכמים נקבע, כי ככל שתופעל ע"י הרשות או מי מטעמה, לרבות החברה המנהלת, מערכת לניהול מערך היסעים, מתחייב הקבלן להתחבר למערכת הנ"ל ולהזין בה נתונים הנוגעים לביצוע ההסעות.
 - א. לביקורת נמסר על ידי נציג מטעם משכ"ל, כי משכ"ל העמידה לרשות העירייה משנת 2016 כחלק מההסכמים, מערכת מחשוב לניהול מערך היסעים, המהווה טכנולוגיה של מעקב מדויק אחר תנועת רכבי ההסעה, שביכולתה להעניק תמונת מצב מלאה לעירייה. הנתונים במערכת מוצגים על גבי מפה דיגיטלית ואינטראקטיבית, ובה מבוצע ניטור באמצעות מספר יישומים שכל אחד מהם מותאם לקהל יעד שונה: למלווים, לנהגים ואף להורים. **יצוין, כי למרות שהעירייה שילמה למשכ"ל תקורה גם עבור מערכת המחשוב, העירייה לא עשתה במערכת כל שימוש, ומשך שנים נותרה עם מערך היסעים מיושן, לא זמין ובלתי נגיש, ומשכך גם בעל טווח רחב מידי של אי וודאות.**
 - ב. **יצוין, כי החל מחודש אוקטובר 2020 החלה העירייה לעשות שימוש במערכת המחשוב.**
- בהסכם ב' נקבע, כי ההתחברות למערכת תהא תוך 14 יום ממועד חתימת החוזה. המערכת תכלול מרכיב GPS המאפשר לעקוב ולהציג מסלול ומידע מפורט ברמת הנסיעה הבודדת.

המרכיב יוכל להיות קבוע בכלי הרכב, נייד המשוך לנהג ועובד עימו מרכב הסעה אחד לאחר, או יישום המבוסס מיקום המותקן בטלפון הסלולארי של הנהג, או שילוב קבוע נייד, קרי, פתרון המשלב בין רכיב קבוע ברכב ובין רכיב או יישום נייד. המערכת תוכל להיות מופעלת ע"י מי מהצדדים ותאפשר גישה לקבלת נתונים ו/או צפייה באשר לביצוע ההסעות. באחריות הקבלנים לספק גישה לקבלת הנתונים ו/או צפייה באשר לביצוע ההסעות המתבצעות עבור הרשות.

יודגש בזאת, כי על אף הנקבע בהסכם, רכיב ה-GPS במערכת המחשוב אינו פעיל, וכפועל יוצא, אין בידי העירייה היכולת לעקוב אחר ביצוע הסעות התלמידים.

ג. לביקורת נמסר, כי בכלי הרכב השייכים לחברות, מותקנת מערכת GPS שבשליטת החברות בלבד, ובכלי הרכב של קבלני המשנה של החברות, לא מצויה מערכת כאמור. יוצא איפה, כי לחברות ההיסעים אין שליטה מרחוק על ההסעות שבאחריותן.

למען בטיחות הילדים מומלץ, כי העירייה תעשה שימוש במערכת דיגיטלית ולה ממשק ליישומים אשר יותקנו ברכבי ההיסעים או בידי הנהגים וכן בידי מלווי ההיסעים.

הסעות תלמידי החינוך המיוחד

1. מערך רישום הסעות - לא נעשה שימוש בתוכנה ממוחשבת לניהול מערך ההיסעים בתחום החינוך המיוחד. הרישום עבורם מנוהל באופן ידני, ומבוזר על פני מגוון רחב של קבצים, חלקם קבצי מידע פנימיים וחלקם קבצי מידע המועברים למשרד החינוך.

ריבוי מסלולים, סוגי כלי הרכב, מספר תלמידים בכל מסלול ותעריפים המגיעים לקבלן ההסעות, מחייבים שימוש במערכת מידע ייעודית בה ירוכז המידע הרלוונטי לניהול התחום.

2. תקנות הסעה בטיחותית לילדים ולפעוטות עם מוגבלות (כללים לזכאות להסעה, לליווי ולארגון הסעה), התשע"ח – 2018 קובעות כמה נושאים הקשורים בהסעות תלמידים, שחלקם היו מוסדרים עד אז בחוזרי מנכ"ל - האחריות והתפקיד של הגורמים השותפים בהסעות תלמידים: הרשות והמוסד החינוכי; זכאות להסעה, לרבות זכאות של תלמידים המשולבים במסגרות חינוך רגילות; זכאות לליווי בהסעה, כישורי המלווה ותפקידו; כישורי נהגי הסעות ותפקידם; בטיחות בהסעות.

התקנות אושרו בינואר 2019, אולם עדיין לא פורסמו. במקביל, פסיקת בג"ץ במאי 2019 בעתירה בנושא הסעות תלמידים משולבים במסגרות חינוך רגילות, מחייבת את משרד החינוך להסיע תלמידים אלו על פי כללי זכאות דומים לאלו של תלמידי החינוך המיוחד, זאת גם בתקופת הביניים עד לכניסתן לתוקף של התקנות המסדירות עניין זה.

על העירייה לפעול בשים לב בהתאם לתקנות האמורות לכשתפורסמה, ובהתאם לפסיקת בג"ץ הנ"ל.

3. באחריות המחלקה לשירותים חברתיים, הסעת פעוטות, ילדים ובוגרים כדלקמן: ארבעה קווים למעונות שיקומיים (כרמיאל, מעון שקמה בבית חולים המרכז הרפואי לגליל בנהריה; מעון מיח"א בחיפה)

א. אחריות הרשות המקומית ותפקידיה –

(1) בהתאם לתקנות הסעה בטיחותית לילדים ולפעוטות עם מוגבלות, מערך ההסעות לילדים אלו הינו באחריות ממונה ההיסעים ברשות. תקנה 4 א(2)(ג) בתקנות קובעת, כי

על הממונה לוודא שכל רכב הסעה יעבור בדיקות תקופתיות של קצין בטיחות בהתאם להוראות תקנות התעבורה, וכי תוצאות הבדיקה ידווחו לו אחת לשלושה חודשים. יצויין, כי תוצאות הבדיקות התקופתיות של הרכבים המסיעים ילדים ופעוטות עם מוגבלות, לא נמצאו בין כתלי העירייה.

(2) בהתאם לתקנה 5(ו) לתקנות הנ"ל, הרשות תדאג לכך שכל מלווה יעבור: קורס עזרה ראשונה לרבות בתחום החייאה לילדים ולפעוטות מטעם משרד הבריאות אחת לשנתיים לפחות מתחילת עבודתו, והשתלמות מקצועית מטעם משרד הרווחה לפי תכנית משותפת עם משרד הבריאות.

יודגש בזאת, כי הרשות לא ביצעה את חובתה, בכך שלא דאגה להשתתפותם של מלווי הסעות בקורס עזרה ראשונה ובהשתלמות מקצועית כנדרש בהוראת התקנות.

ב. נהג ההסעה – בהתאם לתקנה 6(ד): לא יועסק אדם כנהג להסעת פעוט עם מוגבלות אלא אם כן עבר קורס עזרה ראשונה לרבות בנושא החייאת ילדים ופעוטות, סמוך לפני כניסתו לתפקיד, ולאחר מכן אחת לשנתיים לפחות. ברשות אין כל אסמכתא, כי נהגי הסעות ילדים ופעוטות בעלי מוגבלות עברו קורס עזרה ראשונה.

העסקת מלווי הסעה בחינוך המיוחד

בחוק הסעה בטיחותית לילדים ולפעוטות עם מוגבלות נקבע, כי ילד עם מוגבלות זכאי מלבד להסעה גם לליווי בידי אדם מבוגר בעת הנסיעה, נוסף על הנהג, בהתחשב בסוג המגבלה שלו. כללים ומבחנים לעניין זה נקבעו בתקנות הסעה בטיחותית לילדים נכים, בהם מורה תקנה 2 שהרשות המקומית היא האחראית לליווי ילד שגר בתחום שיפוטה, ושהליווי ייעשה על ידי מי שמועסק בתפקיד מלווה בידי הרשות המקומית, או בידי מתנדב שאושר לכך על ידי ארגון ציבורי.

1. אישור משטרת ישראל –

א. נספח ב' בחוזר מנכ"ל משרד החינוך, מגדיר את כישורי המלווה שהינם בין היתר: ללא עבר פלילי, ובכלל זה העדר הרשעה בגין עבירות מין, בהתאם לחוק למניעת העסקה של עברייני מין ולפי תקנות למניעת העסקה של עברייני מין במוסד המכוון למתן שירות לקטינים (אישור המשטרה), תשס"ג – 2003 הקובעות את הליך קבלת האישור האמור. לעניין סעיף זה, "אישור המשטרה" - אישור שניתן בתקופת השנה שקדמה לקבלה לעבודה.

ב. חוזר מנכ"ל משרד הפנים מספר 4/2011 מביא את הוראות החוק העיקריות והרלוונטיות לרשות המקומית, ומדגיש, כי החוק למניעת העסקה של עברייני מין קובע, שמעסיק לא יעסיק ולא יקבל לעבודה במוסד⁸ בגיר שהורשע בעבירות מין, שאותה ביצע בהיותו בגיר ועליה נידון לשנת מאסר בפועל או יותר. לפיכך, טרם קבלת בגיר לעבודה במוסד, יש לקבל אישור ממשטרת ישראל, כי אין מניעה להעסקתו לפי חוק זה.

⁸ הגדרת "מוסד" בהתאם לחוק הינה רחבה, וכוללת בה בין היתר, עסק שבין עיסוקיו הסעת קטינים, וכן הסעת בני אדם עם מוגבלות שכלית או התפתחותית או לחסרי ישע (בנוגע לילדי החינוך המיוחד). יובהר, כי בהתאם לחוזר מנכ"ל המשרד הפנים, בין התפקידים בהוראות החוק הכלולים הינם, נהגי אוטובוסים ומלווי הסעות.

ג. בעירייה מועסקים 66 מלווי הסעות, ומזה שנים העירייה אינה ממלאת את תנאי חוזרי משרד הפנים ומשרד החינוך, ואין ביזה אישור משטרה על היעדר עבר פלילי והיעדר הרשעה בעברות מין של המלווים טרם העסקתם.

על העירייה להקפיד להמציא את האישורים על העדר עבר פלילי ובכלל זה, היעדר הרשאה בעבירת מין עבור כלל מלווי ההיסעים המועסקים בה, וכן עליה לא להעסיק מלווים אשר לא הגישו את האישורים הנ"ל בהתאם לבקשתה.

2. הדרכות למלווי הסעה של בעלי מוגבלויות

א. בהתאם לחוזר מנכ"ל משרד החינוך בדבר הסעת תלמידי החינוך המיוחד, המלווה יעבור תהליך הכשרה הכולל הדרכה למצבי חירום. לדברי רכז ההיסעים, בשנים עברו בוצעה הכשרה כאמור.

הביקורת מעירה, כי לא נמצאה אסמכתא לקיומם של הכשרות מוסדרות מטעם העירייה למלווי ילדים בעלי מוגבלויות. כמו כן, לא בוצעו תרגולי התנהגות במצבי חירום ובמצבי תאונה בבתי"ס כפי הנדרש.

ב. תקנה 5(ב)(4) תקנות הסעה בטיחותית לילדים ולפעוטות עם מוגבלות קובעת, כי לא יהיה אדם מלווה אלא אם כן יש ברשותו אישור שעבר בסמוך לפני כניסתו לתפקיד קורס עזרה ראשונה לרבות בנושא החייאת ילדים ופעוטות, שנערך על ידי משרד הבריאות או מי מטעמו. סעיף משנה 5(ו) בתקנות הנ"ל מחייבות את העירייה לדאוג לכך שכל מלווה יעבור:

- קורס עזרה ראשונה לרבות בנושא החייאה לילדים ולפעוטות, שנערך על ידי משרד הבריאות או מי מטעמו, אחת לשנתיים לפחות מתחילת עבודתו. כן, על הרשות לוודא שיש ברשותו אישור שעבר בסמוך וטרם כניסתו לתפקיד קורס כאמור.
- השתלמות מקצועית שיערוך משרד הרווחה והשירותים החברתיים לפי תכנית.

הרשות אינה אוכפת את חובתה בהתאם לתקנות, ואינה מוודאת, כי מלווי ההיסעים לילדים ופעוטות בעלי מוגבלויות אכן עברו קורס עזרה ראשונה והשתלמות מקצועית.

3. המלווה אחראי על שלומם ובטיחותם של הפעוטות עם המוגבלות בהסעה ועל קיום הוראות התקנות, ותפקידיו מוגדרים בסעיף משנה 5(ג) בתקנות האמורות. בתום כל הסעה על המלווה למלא טופס לפיו מולאו כל דרישות התקנות במהלך ההסעה; נוכח מלווה כי אינו מסוגל לקיים הוראה זו בתחילת ההסעה, במהלכה או בסיומה או אירעה תקלה בהסעה או אירע אירוע חריג, ידווח על כך לממונה ויפעל על פי הנחיותיו.

בביקורת עלה, כי מלווי הסעות של פעוטות וילדים בעלי מוגבלות, אינם מאשרים באסמכתא, כי מולאו כל דרישות התקנות בהסעה הנוגעות לשלומם ובטיחותם של הפעוטות עם המוגבלות, וזאת כפי הנדרש בתקנות.

4. המחלקה לשירותים חברתיים ברשות בשיתוף רכז ההיסעים, אחראים למערך הסעתם של קבוצת בוגרים בעלי מוגבלויות (מעל גיל 21) אל מרכז תעסוקתי במעלות.

א. את ההסעה האמורה מלווה מזה מספר שנים עובד המועסק באמצעות חברת כוח אדם עימה העירייה מתקשרת.

- קניית שירותי כוח אדם חיצוני ע"י קבלן כוח אדם⁹, מהווה תחליף להעסקה ישירה שלו על ידי הרשות. יש לשים לב, כי אחת התוצאות של צורת העסקה זו, עלולה להיות פגיעה ביכולתה של הרשות לעצב מדיניות ולשלוט על איכות השירות¹⁰.
- ב. הביקורת מדגישה בעייתיות ברת משקל, בעוד בעת היעדרותו של המלווה מעבודתו, אין כל גורם מקצועי אחר המלווה את בעלי המוגבלויות בהסעה. לביקורת נמסר, כי בעת היעדרות המלווה, בוצע הליווי על ידי הורה, וזאת בניגוד גמור להנחיות.
5. מערך רישום מלווי הסעות – הרשות אחראית על איתור מלווים להסעות הרלוונטיות בחינוך המיוחד, ולהעסקתם¹¹.
- א. אופן ניהול מערך מלווי ההיסעים עבור החינוך המיוחד אינו עקבי, ומנוהל ללא סידור עבודה יומי בהתאם לקווי ההיסעים ובהתאם לשמות המלווים המבצעים את הליווי בפועל.
- ב. מערך ההיסעים מנוהל ללא תיעוד של החלפות שיבוצי המלווים בהסעות, המתבצע באופן תדיר בשל אילוצים.
- ג. יודגש בזאת, כי ניהול החלפת השיבוצים בסידורי העבודה של למעלה מ- 60 מלווי ההיסעים, התבצע על ידי אחת המלוות, ללא יידוע וללא אישורם של ראש מינהל החינוך ואגף הון אנשי בעירייה. תפקיד נוסף זה ניתן לה באופן בלתי פורמלי על ידי רכז ההיסעים, ללא הגדרת אופן פעולות וללא תגמול נוסף.
- ד. רישום השיבוצים בוצע באופן ידני ביומנה הפרטי של המלווה, ללא תיעוד מוסדר במסמכי העירייה. מבדיקת היום, לא ניתן להקיש על השינויים שבוצעו בפועל בשיבוץ מלווי ההיסעים, המונעים פיקוח ובקרה על דיווחי נוכחותם, כמו גם על שכרם.
6. העירייה נושאת באחריות לבטיחותם ולביטחונם של התלמידים המוסעים. יצוין בזאת, כי אין בעירייה תיעוד רישומי של שמות הילדים, לכל הפחות בחינוך המיוחד, העולים בפועל מידי יום לרכבי ההסעה, אשר עליו להתבצע על ידי מלווי ההיסעים.
- ראש מינהל החינוך מסר בתגובה, כי החל משנה"ל תשפ"א קיים פיקוח ראשוני בגין מספר הילדים העולים בכל הסעה.
7. העירייה אינה דורשת ממוסדות החינוך דוחות נוכחות של תלמידי החינוך המיוחד במוסדות.
- הסעות החינוך המיוחד מאופיינות במיעוט תלמידים יחסי. דרישה של דוחות נוכחות תקופתיים ממוסדות החינוך, תאפשר לעירייה ביצוע פיקוח ובקרה נאותים על חשבונות קבלני ההיסעים ועל דיווחי הנוכחות של מלווי ההיסעים.**
8. **הסכמי העסקה בין העירייה לבין המלווים** – הסכם עבודה הינו מסמך המעגן התקשרות בין עובד ומעסיק, בו מפורטים תנאי העבודה, השכר, תנאים נלווים, תנאים סוציאליים ועוד. ההסכם גם מפרט במידת הצורך, הגבלות והוראות מיוחדות כמו שמירה על סודיות, שיעורי פיצויי, תקופת ניסיון, השכר באותה תקופה והתנאים המתחדשים לאחריה. כן ההסכם מגדיר את חובותיו של העובד כלפי מעסיקו.

⁹ לפי חוק העסקת עובדים על ידי קבלני כוח אדם, התשנ"ו-1996, "קבלן כוח אדם" הוא "מי שעיסוקו במתן שירותי כוח אדם של עובדיו לשם עבודה אצל זולתו". העובדים הם עובדי הקבלן בכך שהוא משלם את שכרם, אך הם מקבלים הנחיות מהמעסיק בפועל ומדווחים לו על ביצוע התקדמות עבודתם.

¹⁰ ראובן שורץ, ניהול הקשר בין רשויות מקומיות למלכ"רים, אלכ"א וגויניט ישראל (2003), עמ' 9.

¹¹ מנחה למנהל המוסד החינוכי ברשות המקומית; משרד החינוך; 2013.

מלבד למכתב העסקה שנתי, העירייה לא ערכה הסכמי העסקה לעובדים השעתיים המשמשים כמלווי הסעות. מכתב מטעמה מפרט בתמצות את תנאי העסקה, ואינו כולל חלק מתנאי העסקה ואת התחייבות העובד כלפי העירייה במילוי תפקידו. לביקורת נמסר, כי כלל המלווים, מעבר למכתב העסקה שנתי המונפק להם, חתמו בפתיחת שנה"ל תשפ"א על נוהל ליווי הסעות, הכולל היבטים מקצועיים ומנהליים של התפקיד.

מומלץ, כי העירייה תעגן בכתובים הסכם העסקה אחיד לכל עובד במערך ליווי ההיסעים, ובו מכלול הזכויות והחובות אשר יאושר בחתימת הצדדים.

תלונות וטיפול בהן

רכז ההיסעים מקבל לידיו תלונות ופניות הנוגעות למערך ההיסעים מטעם הורי תלמידים, מלווים בהסעות וגורמים במוסדות החינוך. חלק מהפניות מתקבלות בכתב, מרביתן מתקבלות באמצעות הטלפון, ומטבע הדברים הן דורשות מתן מענה וטיפול מידי.

1. הבדיקה העלתה, כי לא נקבעו נוהלים ודפוסי עבודה לטיפול בפניות.
2. לא מתבצע רישום מוסדר של כל התלונות שהתקבלו כמו גם תיעוד של הטיפול בהן, המאפשר מעקב, פיקוח ובקרה נאותים ומניעת קבלת פניות נשנות באותם נושאים.
3. במועד הביקורת לא היה אפשר לקבל מידע על מספר התלונות שהתקבל, מועד קבלתן, פרטי הפונים, נושאי התלונות, מצב הטיפול בתלונות ומועד סיום הבירור.

על רכז ההיסעים לנהל רישום מוסדר של תלונות המתקבלות, שמחובתו לטפל בהן ולתת מענה לפונים. רישום כזה ראוי שיכלול את פרטי התלונות, מועד קבלתן, מעמד הטיפול בהן, מועד סיום הבירור ותוצאותיו.

- ראש מינהל חינוך וקהילה מסר, כי בשנה"ל תשפ"א נערך נוהל טיפול בתלונות ובפניות בתחום החינוך, וכן תלונות המתקבלות בנושא היסעים מטופלות באופן אישי על ידו.
4. לפי תקנה 416 לתקנות התעבורה, נהג רכב ציבורי מחויב להתנהג כלפי הנוסעים בנימוס ובאדיבות ולהבטיח, כי יגיעו למחוז חפצם בבטיחות ובנוחות. נהג רכב ציבורי המתבטא בצורה שאינה מכובדת ואינו שומר על הוראות הבטיחות, מפר את הנורמות המיוחדות שקיימות בינו לבין נוסעיו - כמי שנותן שירות לבין מקבלי השירות.

בבדיקה התגלו תלונות כנגד נהגי חברות היסעים, חלקן אף תלונות חמורות ביותר המעידות על התנהלות המנוגדת להוראות החוק, להנחיות ממשלתיות ולהסכם העסקה עם חברות היסעים, כפי המובא להלן:

- א. ביוני 2019 התקבלה תלונה חמורה כנגד נהג הסעה בקו ביה"ס תיכון "ברנקו וייס" במרום הגליל. על פי התלונה, הנהג שוחח עם תלמידה במהלך הנסיעה באופן בלתי הולם, ויצר קשר טלפוני עימה מחוץ לשעות העבודה בו הציע לה להיפגש עימו. יודגש, כי הנהג הינו עובד בחברת משנה לחברת היסעים המספקת לעירייה שירות.
- ב. בחוזר מנכ"ל משרד החינוך בנושא הנחיות בטיחות לנהג נקבע, כי הנהג אינו רשאי לשנות את מסלול הנסיעה על דעת עצמו. בנובמבר 2019 התקבלה תלונה כנגד נהג ההסעה בקו מוסדות חינוך בעכו, לפיה הנהג, בניגוד לסמכות שניתנה לו ומבלי להתייחס להערות מלווה

ההסעה, שינה ביוזמתו את מסלול הנסיעה והוריד מרכב ההסעה תלמיד שלא במקום ההורדה שנקבע, אם כי בכיכר, המהווה מקום בלתי חוקי ובלתי בטיחותי להורדת נוסעים.

ג. בידי הביקורת תלונות כנגד נהגים אשר הוגשו ע"י מנהלות בתיה"ס, בהן מפורטות התנהגויות המלוות באלימות פיזית ומילולית מצד הנהגים כלפי תלמידים מוסעים, הכוללות דחיפות וצעקות. באחת הפעמים נטען, כי נהג הוריד באופן זה תלמיד בדלת האחורית של רכב ההסעה זאת בניגוד לסעיף 83(ג)(2) בתקנות תעבורה ובניגוד לחוזר מנכ"ל משרד הפנים האוסרים זאת. באחד המקרים הוגשה תלונה במשטרה כנגד נהג.

ד. בידי הביקורת תלונות נוספות, בהן הערות על ניקיון הרכבים; ריח עישון הנספג בבגדי תלמידים; שימוש בטלפון נייד ללא דיבורית/אזניה במהלך הנסיעות על ידי הנהג; נסיעה במהירות מופרזת; תחילת נסיעה מבלי שתלמידים ישובים וחגורים, והכל בניגוד להוראות תקנות התעבורה, חוזר מנכ"ל משרד הפנים והסכם ההעסקה עם חברות ההיסעים.

ה. בביקורת נמצאו מספר תיעודיים בגין איחורים בהגעת רכבי ההיסעים אל מוסדות החינוך.

ו. בהתאם לסעיף 83(ב) בתקנות התעבורה, לא יסיע אדם ילדים בעמידה בהסעת תלמידים. האיסור אף הודגש בחוזר מנכ"ל משרד החינוך. במאי 2020 התקבלה תלונה ע"י מנהלת ביי"ס, על דחיסת תלמידים והסעתם ברכב מיניבוס, בעודם אמורים היו לנסוע באוטובוס, וזאת באופן בלתי חוקי ובלתי בטיחותי על כל המשתמע.

יודגש בזאת, כי הרשות היא הנושאת באחריות לשלומם ולביטחונם של התלמידים המוסעים על כל המשמעויות הנובעות מכך.

על העירייה להגביר באופן משמעותי את הפיקוח והבקרה על התנהלותן של חברות ההיסעים ונהגיהן, ולפעול באופן נחרץ ומיידי כנגד כל תלונה בגין הפרה של הוראות החוק, הנוהלים והסכם ההתקשרות. במידה ונתגלתה התנהגות והתנהלות בלתי סבירה וחריגה, יש לפעול באופן בלתי מתפשר לכל הפחות בסנקציה כלכלית כנגד חברות ההיסעים כמוסכם בחוזה, עד לכדי הפסקת ההתקשרות עימם.

רכז היסעים

רכז הסעות תלמידים אחראי על ארגון ובקרה של ההסעות, דיווח למשרד החינוך, ביצוע מעקב ובקרה של כל מערך ההיסעים (כלל חשבונות) ואכיפת החוקים, הנוהלים והוראות הסכמי ההתקשרות מול חברות ההיסעים.

1. תפקיד רכז היסעים הינו ללא תקן או תקצוב לביצועו.
2. מזה עשרות שנים שימש קצין ביקור סדיר (להלן – קב"ס) בבתיה"ס העירוניים, בנוסף לתפקידו כרכז ההיסעים בעירייה.
- א. הקב"ס אחראי לדאוג ליישומן של חוק לימוד חובה מגן ועד סיום כיתה י"ב. מתפקידו לוודא נוכחות סדירה ומניעת נשירת תלמידים ממערכת החינוך. בעבודתו הוא עוסק באיתור, מעקב, טיפול ובקרה אחר תלמידים במערכת החינוך המתמודדים עם קשיים לימודיים, חברתיים או רגשיים הבאים לידי ביטוי בתפקודיהם במסגרת החינוכית¹².

¹² משרד הפנים הגדיר את תפקיד הקב"ס ביום 07.10.2019.

- ב. בפועל, במשך עשרות שנים, עיקר עיסוקו של הקב"ס יועד לטיפול בנושא הסעות תלמידים. הביקורת רואה באופן העסקה זה כשל מערכתי, בו אלפי תלמידים בנהריה לא טופלו בהלימה להוראות חוק חינוך חובה.
 - ג. החל מחודש מרץ 2020 מעסיקה העירייה קב"ס נוסף בהתאם לתקן הנדרש.
 3. במהלך השנים כמות התלמידים המוסעים גדלה, בעוד אחריות הטיפול במערכת ההיסעים הוסיפה להיות מוטלת על נושא משרה יחיד.
 4. לא הוכשר ממלא מקום לרכז ההסעות, ומשכך בעת היעדרות ממושכת או בלתי צפויה שלו, לא היה אחר אשר ידע את תהליכי העבודה ויעניק מענה ראוי לתקלות הדורשות התערבות מיידית.
 5. לאחר פרישתו של רכז ההיסעים לגמלאות ביום 01.09.2020 מונתה לתפקיד מלווה, אשר בתהליך ראיונות לתפקידה (שהינו תהליך שוויוני ופטור ממכרז) נמצא, כי הינה בעלת ניסיון בתכנון קווי נסיעה ותפעולם.
- סעיף 2(א) בתקנות העיריות (מכרזים לקבלת עובדים), תש"ס - 1979 קובע בדבר חובה וסייגים של מכרז פומבי, כי ככל שהתפנתה משרה שיש עליה הקצבה בתקציב המאושר, ולא אוישה בדרך אחרת, יפורסם לגביה מכרז פומבי.

על העירייה לתקן ולתקצב משרה של רכז היסעים ולאחריהם לפרסם מכרז לתפקיד על פי כללי מינהל תקין כנדרש.

לביקורת נמסר, כי בהליך בניית תקציב משרות לשנת 2021, תתוקן ותתוקצב המשרה שלאחריהם יפורסם מכרז, לרבות ההתאמות הדרישות עקב תכנית ההבראה.

בדיקה מדגמית של מערך ההיסעים

בביקורת בוצעה בדיקה מדגמית של נאותות דיווחי קבלני היסעים, ונאותות דיווחי הנוכחות של מלווי היסעים בהתנהלותם בחודשים 1-6/2020. בבדיקה בוצעה התאמה בין דיווחי נוכחות תלמידים מוסעים ב - 11 מוסדות חינוך, אל מול דיווחי נוכחות ידניים של מלווים בהסעות אלו, ואל מול חשבונות חברות היסעים בהם פורטו קווי היסעים ושעות פיזור ואיסוף התלמידים.

להלן ממצאי הבדיקה :

1. נמצא חוסר התאמה בין דיווחי נוכחות התלמידים במוסדות החינוך, לבין דיווחי נוכחות מלווי הסעות וחשבונות חברות היסעים. יוצא איפה, כי בימים בהם תלמידים המוסעים לא נכחו במוסדות החינוך (בהתאם לדיווחי מוסדות החינוך):
 - א. העירייה שילמה הן לחברות היסעים והן למלווים באותן הסעות עבור השירות;
 - ב. העירייה שילמה רק למלווי היסעים.
 - ג. העירייה שילמה רק לחברת היסעים.
2. בידי הביקורת עדויות ממקור ראשון לפיהן:
 - א. בעת שמלווה נעדרה, אחת התלמידות המוסעות מהחינוך הרגיל, הייתה אחראית פעמים רבות בהסעה על שאר הילדים המוסעים (בני החינוך המיוחד).
 - ב. נהג בחברת היסעים הצהיר, כי הוא אינו נוהג לבצע הסעות בצירוף מלווה, והציע למלווה להצטרף לנקודת הקצה בהסעת הפיזור בהגיעו מחוץ לעיר, בטרם הורדת התלמידים.

- ג. פנסיונר (כבן 80) אשר אינו עובד עירייה, החליף באופן בלתי פורמלי את המלווה בהסעות, בעודה מצהירה על יום עבודה מלא.
3. **דיווח כוזב** – קבוצה של ארבע מלוות ומלווה היסעים, נפשו באילת ביום 8.3.20 ולא נכחו בעבודה, ברם דיווחו על ביצוע יום עבודה מלא. **בגין דיווחם הכוזב שאושר להם על ידי רכז ההיסעים לשעבר, שולם להם שכר מלא עבור יום עבודה אותו לא ביצעו.**
- על העירייה, לכל הפחות, לנכות משכרם של אותם מלווים את התשלום שקיבלו בגין יום העבודה, ומאידיך אין לזכותם ביום חופשה.**
4. **ניהול קרובים מדרגה ראשונה** –
- סעיף 174א' לפקודת העיריות [נוסח חדש] אוסר בין היתר, על העסקת קרובים של עובדים קיימים, היוצרים מערכת יחסי כפיפות. מטרת החיקוק, הינה למנוע נפוטיזם, פגיעה באימון הציבור במערכת הציבורית, ופגיעה בשוויון בין מועמדים להם קרובי משפחה ברשות לבין מועמדים להם אין קרובי משפחה ברשות. משרד הפנים רואה חשיבות רבה בצמצום התופעה של העסקת קרובי משפחה ברשות, והובהר בחוזרי המנהל הכללי שלו¹³ בכפוף לחוק, כי אין להעסיק עובד קרוב משפחה ברשות ללא אישור ועדת השירות לעיריות אם בין היתר: ההעסקה עלולה להביא ליחסי כפיפות או לקשרי עבודה בינו לבין קרוב המשפחה שלו ברשות; ההעסקה עלולה להביא לניגוד עניינים בשל קרבת משפחה לעובד אחר ברשות.
- א. בניגוד להוראות החוק ולהנחיות משרד הפנים, בשנים 2017 ו- 2018 (אוקטובר) נקלטו בעירייה שני ילדיה של אחת המלוות ואף התאפשר לה להיות ממונה עליהם באזור שבאחריותה ולנהל את שיבוצם בסידור העבודה.
- ב. החל משנת 2016 מעסיקה העירייה כמלווה את ביתה של מלוות הסעות נוספת, זאת ללא קבלת אישור בכתב מהיועמ"ש לעירייה, כי ניתן להעסיקה ללא אישור ועדת השירות לעיריות כפי המתאפשר בהוראות החוק.
5. **בדיקת דיווחי הנוכחות של מלווי ההיסעים העלתה כדלקמן:**
- א. דוחות הנוכחות לא אושרו בחתימתו של מנהל אגף החינוך לשעבר.
- ב. דיווחי נוכחות חסרי פירוט כנדרש – באופן עקבי נהגו המלווים שלא למלא בכרטיס נוכחותם הידני, את שמות מוסדות החינוך אליהם ומיהם ליוו בהסעות. דיווח כאמור הינו מנוגד לכללי מינהל תקין, ומונע פיקוח ובקרה על ביצוע העבודה בפועל. יודגש, כי דיווחים אלו אושרו על ידי רכז ההיסעים.
- ג. בעת ביצוע הביקורת, חלק ממלווי ההיסעים מילאו את שמות מוסדות החינוך בכרטיס הנוכחות. בבדיקה, נמצאו דיווחים שגויים של שמות מוסדות חינוך, בעוד בפועל בוצעו ליוויים בקווי מוסדות אחרים.
- ד. דיווח שעות החורג מהביצוע בפועל – שכרם של מלווי ההיסעים כעובדים שעתיים, נקבע כדיווח גורף של שעות עבודה בהתאם לאורך קו ההסעה אליו שובצו. נמצאו מקרים בהם שעות הליווי לא תאמו לזמן ביצוע הליווי, והיו גבוהים ממנו. **כפועל יוצא, קיבלו מלווי ההסעות שכר עבור שעות שלא עבדו בהם.**
- ה. שתי מלוות (אם ובת) דיווחו על ימי מחלה בניגוד לצו בריאות העם (נגיף הקורונה החדש) (בידוד בית) (הוראת שעה), התש"ף – 2020 (להלן – הצו):

¹³ חוזרי המנהל הכללי 3/2011; 4/2011; 1/2012.

- (1) בהתאם לתקנה 2(ג) בצו, הבידוד יהיה לתקופה של 14 ימים מיום המגע האחרון עם חולה (להלן – תקופת הבידוד). מאחר ובהתאם לטופסי ההצהרה של משרד הבריאות אותם הגישו המלוות, הן נחשפו לחולה מאומת ביום 28.05.2020, תקופת הבידוד שעליהן היה לשאת הינה עד ליום 10.06.2020. מאידך, דיווחו המלוות על תקופת בידוד בימים 9-15.06.2020 ובכך ניצלו ימי מחלה בתקופה שאינה מוגדרת כתקופת בידוד.
- (2) טופסי ההצהרה של שתי המלוות מולאו בכתב יד אחד, כאשר באחד מטפסי ההצהרה, נראה כי זויפה חתימתה של אחת המלוות.

על העירייה להשיב למכסת המלוות יחדיו 10 ימי מחלה ובמקביל לקזז משכרן 10 ימי היעדרות בהן לא נכחו בעבודה. כמו כן, אין לקבל טפסים שאינם נושאים את חתימתם המקורית של העובדים.

6. קצובת נסיעה - פרק 1-3.4.4 באוגדן תנאי שירות¹⁴ הדן בזכאות לקצובת נסיעה נקבע, כי עובד הזקוק בדרך כלל לתחבורה כדי להגיע למקום עבודתו בין אם הוא משתמש בתחבורה ציבורית ובין אם הוא משתמש ברכב פרטי או אחר, זכאי לקבל קצובת נסיעה, בתנאי שהמרחק בין ביתו של העובד לבין מקום עבודתו הוא מעל למרחק של שתי תחנות אוטובוס. במקום בו קיים כרטיס חודשי חופשי אין לשלם כפל נסיעות. עובד המוסע לעבודה או ממנה ברכב רשות או הסדר אחר הממומן על ידי הרשות המקומית, איננו זכאי לקצובה.
- נמצאו מלוות אשר עולות להסעה באיסוף ובהורדה בסמוך לביתן, ובמקביל משולמת בשכרן מידי חודש קצובת נסיעה בעלות של "חופשי חודשי" בניגוד לנדרש.**

הביקורת רואה בממצאים שעלו לעיל, התנהגויות שאינן הולמת עובדי רשות, התנהגויות שאינן הולמת תפקיד, בחלקן התנהגויות אשר אושרו כפי הנראה על ידי רכז ההיסעים לשעבר, והמהוות פגיעה במשמעת בהתאם לחוק הרשויות המקומיות (משמעת), תשל"ח – 1978.

יצוינו לחיוב הפעולות אותן ביצעה הנהלת העירייה עוד במהלך הביקורת, לאור

הימצאותם של אי סדרים שהובאו בפניה

1. לאור הממצאים שהובאו בפני רה"ע, בוצעו למלווי ההיסעים הליכים משמעתיים עד לכדי סיום העסקה שלהם אשר הוכח, כי לא עמדו בהנחיות הנדרשות ו/או עבדו שלא עפ"י הקוד האתי של העירייה והראו חוסר התאמה לתפקיד.
2. לאור הממצאים שהובאו בפני רה"ע, התקיימה עם המלוויים הרלוונטיים שיחת הבהרה במעמדו, בה הנחה רה"ע להתוות מינהל תקין ולהיצמד לכלל ההנחיות המחייבות, תוך הדגשה, כי לא יתקבלו עבירות משמעת משום סוג, לרבות ובדגש בגין פגיעה ביושרה ובאמינות הדיווח.
3. מנהלת הון אנושי וראש מינהל חינוך וקהילה קיימו שיחות פרטניות עם מספר מלוות, בהן הובהר באופן חד משמעי מהו תהליך הטיפול בעבירות משמעת, וכי תתקיים בחינה נוספת של עמידתן בהנחיות.

¹⁴ אוגדן תנאי השירות הינו ניסיון מסמך המקבץ את מכלול ההוראות המסדירות את יחסי העבודה ברשויות המקומיות, והוא כולל את תוכן הוראות החוקים, התקנות, הצווים, הסכמי העבודה וההסדרים הקיבוציים מסודרים על-פי נושאים ענייניים.

4. לאור התנהלות חמורה, נערך הליך פיטורין בהסכמתה של אחת המלוות, ושני מלווי הסעות התפטרו מעבודתם ללא קיום הליך מצד העירייה.
5. סוגיית העסקת קרובי משפחה בתוך יחידת עבודה בעירייה ותוך מעורבות האחד בהעסקת משנהו, תועבר לבדיקת יועמ"ש העירייה.
6. השכר ששולם למלוות בעקבות דיווח כוזב של ביצוע יום עבודה ביום 08.03.20 הושב לעירייה.
7. נקבע אומדן שעות חדש, לפיו צומצמו שעות הליווי והותאמו לזמן אמת.
8. הוצא נוהל הגשת חשבונות של קווי ההסעה בחינוך המיוחד, לפיו החשבונות יאושרו בכפוף להגשת דוח נוכחות מטעם מוסדות החינוך.
9. ראש מינהל חינוך וקהילה מאשר בחתימתו את דוחות הנוכחות של מלווי ההסעות. כמו כן, לשם ביצוע בקרה ומעקב באופן מיטבי, נבנה טופס לדיווח שעות המפריד בין קווי הסעה (במידה ומלווה אחראי על יותר מקו אחד), ונבנה טופס דיווח של החלפות בשיבוץ סידור העבודה.
10. בפתחה של תשפ"א חתמו המלוויים על מסמך נוהלי עבודה בהתאם לנדרש בחוזר מנכל משרד החינוך, בו גם כללים מינהליים בנוגע לדיווח שעות עבודה והיעדרות, וכללי עבודה בתקופת הקורונה כפי שמוגדרים על ידי משרד הבריאות בכל הנוגע לליווי החינוך המיוחד
11. סיעות בביה"ס מועסקות כמלוות בקו בתי"ס בו הן מועסקות. בכך נחסכה עלות שעות ליווי ובוטל תשלום עודף, וחוזקה היכרותם של התלמידים עם דמות חינוכית המלווה גם בהסעות.
12. עובדת כוח אדם הוקצתה לטובת ביצוע בקרה על דוחות נוכחות של מלווי ההיסעים, ולעבודת ההיסעים הושאל עובד נוסף מהחברה הכלכלית.

מנהלת אגף הון אנושי מסרה, כי נוהל מהפך בתפיסתם של מלווי ההסעות בכל הנוגע לכללים ולנהלי עבודה אותם עליהם לעמוד לקיים, וניכר כי מתבצע שינוי תודעתי בכל הנוגע להטמעת הקוד האתי גם ביחידה זו.

סיכום

העירייה מקיימת מערך הסעות תלמידים גדול ומורכב, המתבצע באמצעות חברות היסעים, במטרה לסייע ביישום חוק לימוד חובה. לאור תלונה שהתקבלה ובהתאם לבקשתו של רה"ע, נערכה בחודשים יולי – אוקטובר 2020 ביקורת מקיפה בנושא התנהלות מערך ההיסעים בשנים 2019 – 2020 (יוני) אשר התמקדה בבדיקת סוגיות נבחרות.

להלן עיקר ממצאי הביקורת, בהם החלה הנהלת העירייה לטפל באחריות וברצינות הראויה עוד במהלכה כפי המוצג בגוף הדוח:

1. מערך ההיסעים מנוהל ללא קיומם של נוהלי עבודה מקצועיים ומפורטים, שמקורם בהתאם להוראות חוקים ותקנות, הנחיות ממשלתיות ומדיניות פנים עירונית, וכן, ללא קיומה של הגדרה לתפקידו של רכז ההיסעים.

2. סך ההוצאות בגין הסעות תלמידים וליווי בהסעות, הסתכם בשנת 2018 בכ – 14 מ' ₪ ובשנת 2019 בכ – 16 מ' ₪, וסך ההכנסות הסתכמו בשנים אלו בכ – 6.4 מ' ₪ ובכ – 7.4 מ' ₪ בהתאמה. יוצא, כי העירייה מימנה מכיסה סך של כ – 7.6 מ' ₪ בשנת 2018 וסך של כ – 8.6 מ' ₪ בשנת 2019 עבור השירותים האמורים. עד יוני 2020 ניכרת ירידה בהכנסות ובהוצאות ביחס לשנת 2019, הנובעת מצמצום היקף ההסעות והליווי בשל סגירת מוסדות החינוך בתקופת החירום הבריאותית, והמימון העירוני נעמד על 1.4 מ' ₪. להלן עיקרי הסיבות למימון העירוני הגבוה:

א. בשנת 2018 עברה הרשות מאשכול סוציו-אקונומי 5 לאשכול 6 ומשכך בין היתר, שיעור השתתפות משרד החינוך בגין העלות המאושרת על ידו ירד ב – 30%.

ב. מדיניות העירייה –

(1) מדיניות העירייה מזה שנים, בלא שנקבעה ופורסמה, הינה מימון הסעות והליווי בהן עבור תלמידים המתגוררים בתחום שיפוטה בעלות שנתית של מיליוני ₪ החורג מהקריטריונים של משרדי הממשלה, ומשכך, הוצאות אלו אינן מאושרות ואינן משופות על ידם.

(2) מזה שנים פועלת העירייה במתן הסעות לתלמידים בהתאם לקריטריונים בלתי אחידים לקבלתן, ויוצרת בכך איפה ואיפה במתן השירות.

(3) במשך שנים מממנת העירייה הסעות לתלמידים שאינם זכאים לשירות (כ – 58% מהנוסעים אינם זכאים להסעות) וזאת מבלי שערכה תחשב כלכלי למימון הסעות אלו באמצעות רכישת כרטיס "רב – קו" לשימוש בתחבורה ציבורית, המתבסס על עלויות נסיעה נמוכות למכביר.

(4) השתתפות עצמית שנגבתה מהוריהם של חלק מהתלמידים שאינם זכאים להסעות, פחתה במהלך בשנים עד לכדי הפסקתה בשנת 2020.

(5) יצויין לחיוב, כי במאי 2020 החלה הנהלת העירייה בסדרת דיונים מקיפה, שלאחריה נקבעה מדיניות בנושא. מאידך, בשנה"ל תשפ"א העירייה עדיין ממשיכה לשאת על כתפיה את עלויות ההיסעים והליווי עבור תלמידים שאינם זכאים להם.

לאחר עבודה מאומצת שנעשתה בקביעת ניהול מימון מערך ההיסעים, ככזו המטיבה עם המתווה הממשלתי, החינוכי והתקציבי הנדרש, יש לפרסמה ולהוציאה אל הפועל.

ג. בדיקה מדגמית העלתה חוסר בהכנסות ממשרד החינוך בסך 31,000 ₪, וכן הפסד הכנסות חודשי המוערך ב – 178,000 ₪ בשל תקצוב מופחת של כ – 200 תלמידים ממכסת הזכאים לליווי.

ד. העירייה מימנה כימות לשעות עבודתם של מלווי ההסעות מעבר לשעות המשופות על ידי משרד הרווחה, ובשכר הגבוה מהמאושר על ידו.

ה. העירייה אינה מדווחת על ההוצאות המשולמות על ידה לחברת כוח אדם עבור העסקת מלווה, ובכך נגרם במשך שנים הפסד קבוע בהכנסות המסתכם בכ – 235,000 ₪.

3. הוצאות והכנסות הסעות וליווי בחינוך וברווחה - בשנים המבוקרות אומדן ההכנסות ממשרד החינוך תוקצב בחסר של מאות אלפי ₪ באופן שאינו סביר ביחס להחזרים הצפויים; אין אומדן תקציבי להכנסות עבור הסעות וליווי ברווחה, ואין סעיפי תקציב יעודים עבור ההוצאות בגינם; בניגוד לנוהל משרד הרווחה, הוצאות בגין הסעות וליווי דווחו שלא במועד, ועלולים בכך לגרום לאי הכרה בהם, וכפועל יוצא לאי קבלת שיפוי.

4. בקרה תקציבית - במשך שנים לא בוצעה בקרה תקציבית חיצונית ומקיפה בנושא ההיסעים, וכן תקבולים ממשרד החינוך בסך של מיליוני שקלים בשנה המתקבלים בקופת העירייה, אינם עוברים בדיקה לאימות הסכומים ולנכונותם.
5. בקרת חשבונות - מערכת המחשוב הקיימת, אינה מספקת את הצרכים הנדרשים; חשבונות של חברות ההסעה המסתכמים במילוני ₪ מידי שנה, שולמו בלא שמנהל אגף החינוך לשעבר אישרם בחתימתו, והבקרה עליהם מתבצעת באופן מיושן וידני, ולא מן הנמנע כי יהיו בהם משגים; באופן רציף נערכים שינויים ידניים על גבי דיווחי חברות ההיסעים המפחיתים את סכומי התשלום, ונהיר, כי קיים קשר ישיר בין חוסר פיקוח ובקרה נאותים על החברות, לבין דיווחם על ביצוע הסעות שהינו שגוי לכל הפחות, ושאינו בהתאם לביצוע בפועל. על העירייה להתוות מדיניות נחרצת, עד לכדי הפסקת העסקת ספקים וקבלנים המתנהלים כאמור.
6. בשנים 2016 – 2020 (אוגוסט) קיבלה העירייה ממשכ"ל שירותי ניהול ופיקוח בעלות של כ – 2.3 מ' ₪ זאת מבלי שהעירייה התקשרה בהסכם המגדיר את אחריותה של משכ"ל, את היקפי שירותי הניהול ואת שיעור התקורה הניתן לה. לכשנחתם הסכם באוגוסט 2020 לא נקבעו בו מלוא ההיקף, התדירות ואופן הפיקוח; שיעורי התקורה ששולמו בפועל בשנים המבוקרות נמוכים מהנקבע במסמכים, כמו גם לא ברור כיצד נקבעו.
7. הסכמי ההתקשרות עם קבלני ההיסעים - ההסכם לשנים 2019-2016 אושר ללא חתימת יועמ"ש העירייה; אין בידי העירייה מיידעים הנוגעים לחברות ההיסעים ולקבלני המשנה שלהם בכלל זה, רשימות עדכניות של נהגים ושל כלי הרכב, בדיקות תקופתיות בכלי הרכב שביצעו קציני בטיחות בחברות ההיסעים, אישורי השתלמויות בטיחות ככל שבוצעו לנהגים; העירייה לא אישרה בהסכמים העסקת קבלני משנה של קבלני המשנה של זכייני המכרזים, ולגבי אלו, אין בידיה מיידעים ובכלל זה, רשימת נהגים, רישיונות נהיגה, אישורי משטרה בגין העדר רישום פלילי והעדר עבירות מין, אישור רפואי המעיד על מצב בריאותי תקין ועוד.
8. הבקרה והפיקוח על ביצוע ההסעות –
- א. רכז היסעים - הלה לא פעל על סמך תוכנית עבודה לביצוע בקרות יזומות בשטח, ובקרות ככל שבוצעו על ידו לא תועדו. אף על מילוי תפקידו של רכז היסעים לא בוצעה בקרה.
- ב. קצין בטיחות עירוני – מועסק בחלקיות משרה, פועל ללא תכנית עבודה מוסדרת ואינו מבצע את כלל הבקרות הנדרשות בהתאם להגדרת תפקידו. כמו כן, חברות ההיסעים אינן מגישות אסמכתאות לתיקון הליקויים שנמצאו בבדיקותיו הספורות.
- ג. רכז תחבורה – בעירייה לא אויש תפקיד רכז תחבורה המופקד על קיום דרישות בטיחות בהסעות, כמתחייב בחוזר מנכ"ל משרד החינוך.
- ד. פיקוח משכ"ל על קבלני ההסעות - ישנו פער מהותי במספר הבקרות שביצעה משכ"ל בכל שנה מהשנים המבוקרות; הבקרות אינן חולשות על כלל המסלולים הקיימים, ישנם מסלולים אשר בקביעות אינם נבדקים ואין חלוקה סבירה או אחידה לביצוע הבקרות בהם; יודגש בחומרה, כי מרבית הליקויים שאותרו בבקרות ברכבי ההיסעים דנו בנושאי בטיחות מובהקים אשר קיומם נוגד את הוראות החוק, נוהלי משרד החינוך והסכם ההתקשרות, ולא זו בלבד, חלקם אף כלל לא טופל ע"י חברות ההיסעים. דוחות הבקרה לא נשמרו בעירייה, ונהיר, כי לליקויים שעלו בהם העירייה לא נתנה כל משקל.

- ראוי שהעירייה תבחן את כלל הנתונים המוצגים בדוח הביקורת, שלאחריה תתבצע בדיקת כדאיות כלכלית להמשך ההתקשרות בינה לבין משכ"ל בנושא ההיסעים, ובהתאם לה, יישקל באם להמשיך את ההתקשרות או לבצע מכרז ופיקוח ובקרה בניהול העירייה.
- ה. פיקוח משרד החינוך-משרד החינוך מבצע בקרה על מערך ההסעות ברשויות. בעירייה לא פנו לקבל בקרות פרו בוונו על מערך ההסעות והליווי בהם מטעמו, על אף האופציה לקיימן.
9. הסעת זרים – בניגוד להסכם עם חברות ההיסעים, בדוח חברת הבקרה עלה, כי בהסעה נכחו הורים; בהסעות מטעם הרווחה, נאלצו לעיתים הורים לשמש כמלווים, בזמן שמלווה המועסק ע"י חברת כוח אדם נעדר מעבודתו; לידיעת הביקורת הובא מקרה חמור, בו ליווי בהסעות בוצע שלא בידי עובדת עירייה, אלא בידי מחליף מטעמה החיצוני לעירייה, התנהלות אשר העמידה את העירייה בסיכון למחדל נזיקי על כל המשמעויות הנובעות מכך.
10. טכנולוגיות ברכבי ההסעה לבקרה שוטפת ולשמירה על בטיחות הנסיעה והנוסעים – החובה מכוח תקנות התעבורה להתקנת מערכות התרעה מפני התנגשות מלפנים ועל סטייה מנתיב, לא נכללה בהסכמים עם חברות ההיסעים בשנים 2017-2019; הסכמים משנת 2019, לא כללו את קיומם של אמצעים טכנולוגיים ברכבי ההסעות לשמירה על בטיחות הנסיעה והנוסעים ולהפחתת זיהום האוויר מהם; חרף מחויבותה של העירייה להתקשר רק עם קבלנים וקבלני משנה שהתקינו ברכבי ההסעות מערכת מצלמות, לא הוגשו לה אישורים להתקנת כנדרש ואף זאת הנושא לא נבדק על ידה; קיומן של מערכות התרעה ומצלמות ברכבי ההיסעים ותקינותן, מעולם לא היה חלק מבקרתה של משכ"ל על כלי הרכב; על אף שהעירייה שילמה למשכ"ל תקורה גם עבור מערכת מחשוב לניהול היסעים, לא נעשה בה כל שימוש, ומשך שנים העירייה נותרה עם מערך היסעים מיושן, לא זמין ובלתי נגיש, ומשכך גם בעל טווח רחב מידי של אי וודאות; החל מאוקטובר 2020 נעשה שימוש במערכת מחשוב, אך ללא הפעלת רכיב GPS וכפועל יוצא, אין בידי העירייה היכולת לעקוב אחר ההסעות באופן מקוון. למען בטיחות הילדים מומלץ, כי העירייה תעשה שימוש במערכת דיגיטלית לה ממשק ליישומים אשר יותקנו ברכבי ההיסעים או בידי הנהגים, וכן בידי מלווי ההיסעים.
11. הסעות תלמידי החינוך המיוחד – המערך מנוהל באופן ידני ללא שימוש בתוכנת מחשוב ייעודית; יש לפעול בהתאם לתקנות הסעה בטיחותית לילדים ולפעוטות עם מוגבלות (כללים לזכאות להסעה, לליווי ולארגון הסעה), התשע"ח – 2018 לכשתפורסמה; תוצאות בדיקות תקופתיות בכלי רכב המסיעים ילדים ופעוטות עם מוגבלות, אינן מועברות לידי העירייה אחת לרבעון כנדרש בתקנות; אין בידי העירייה אסמכתא, כי נהגי הסעות ילדים ופעוטות בעלי מוגבלות עברו מידי תקופה קורס עזרה ראשונה, לרבות בנושא החייאת ילדים ופעוטות.
12. העסקת מלווי הסעה בחינוך המיוחד - מזה שנים חרף הוראות חוזרי משרדי הממשלה, אין בידי העירייה אישור משטרת ישראל על היעדר עבר פלילי והיעדר הרשעה בעברות מין של למעלה מ – 60 מלווים טרם העסקתם; לא נמצאה אסמכתא לקיומם של הכשרות מוסדרות מטעם העירייה למלווי ילדים בעלי מוגבלות, כמו גם, לא בוצעו תרגולי התנהגות במצבי חירום ותאונה בבתי"ס כפי הנדרש; העירייה אינה אוכפת את חובתה בהתאם לתקנות, ומוודאת כי מלווי ההיסעים לילדים ופעוטות בעלי מוגבלות עברו קורס עזרה ראשונה והשתלמות מקצועית, כמו גם מלווים אלו אינם מאשרים באסמכתא, כי מולאו כל דרישות התקנות בהסעות הנוגעות לשלומם ובטיחותם של בעלי מוגבלות; מערך המלווים בחינוך המיוחד מנוהל ללא תיעוד החלפות שיבוצם המונע פיקוח ובקרה על דיווחי נוכחותם, כמו גם על שכרם,

- אשר נוהל באופן בלתי פורמלי על ידי אחת המלוות, ללא יידוע ואישור הגורמים הרלוונטיים; המלווים אינם עורכים תיעוד רישומי של שמות הילדים המוסעים, לכל הפחות בחינוך המיוחד, וכן העירייה לא דרשה ממוסדות החינוך דוחות נוכחות של התלמידים בהם.
13. תלונות וטיפול בהן - לא נקבעו נוהלים ודפוסי עבודה לטיפול בתלונות ולא התבצע רישום מוסדר של כולן, כמו גם תיעוד הטיפול בהן; בביקורת התגלו תלונות כנגד נהגי חברות ההיסעים, חלקן אף חמורות ביותר המעידות על התנהלות הנוגדת את הוראות החוק, הנחיות ממשלתיות והסכמים עם חברות ההיסעים; העירייה אינה נעזרת בסעדים שיש בידיה מכוח ההסכמים, ובמשך שנים חברות ההיסעים אינן נקנסות כנדרש בשל הפרות התנאים שנקבעו. העירייה היא הנושאת באחריות לשלום ולביטחון תלמידים המוסעים על כל המשמעויות הנובעות מכך, ומשכך, יש להגביר באופן משמעותי את הפיקוח והבקרה על התנהלותן של חברות ההיסעים ונהגיהן, ולפעול באופן נחרץ ומיידי בכל תלונה בגין הפרה רגולטורית.
14. רכז הסעות תלמידים - התפקיד שהינו ללא תקן או תקצוב, בוצע מזה עשרות שנים על ידי קצין ביקור סדיר שמתפקידו לוודא נוכחות סדירה ומניעת נשירת תלמידים ממערכת החינוך. הביקורת רואה באופן העסקה זה כשל מערכתי, בו אלפי תלמידים לא טופלו בהלימה להוראות חוק חינוך חובה.
15. בדיקה מדגמית של מערך ההיסעים -
- א. תשלומים - נמצא חוסר התאמה בין דיווחי נוכחות תלמידים במוסדות חינוך, לבין דיווחי נוכחות המלווים, לבין חשבונות חברות ההיסעים. יוצא איפה, כי בימים בהם תלמידים מוסעים לא נכחו במוסדות חינוך, שילמה העירייה לחברות ההיסעים ו/או למלווים.
- ב. נוכחות - מלבד למכתב העסקה שנתי, העירייה לא ערכה הסכמי העסקה למלווים; מלווי הסעות שנפשו באילת ביום 8.3.20 דיווחו באופן כוזב על ביצוע יום עבודה אותו לא ביצעו ובגינו שולם להם שכר מלא; דוחות נוכחות לא אושרו בחתימתו של מנהל אגף החינוך לשעבר; דיווחי נוכחות ידניים חסרי פירוט נדרש, ולעיתים שגויים ומונעים פיקוח ובקרה נאות; שעות הליווי לא תאמו לזמן ביצוען והיו גבוהים ממנו, וכפועל יוצא, קיבלו מלווי ההסעות שכר עבור שעות שלא עבדו בהן; מלוות דיווחו על ימי מחלה בניגוד לצו בריאות העם (נגיף הקורונה החדש) (בידוד בית) (הוראת שעה), התש"ף - 2020 וניצלו בכך ימי מחלה עודפים בתקופה שאינה מוגדרת כתקופת בידוד, כמו גם, טופס ההצהרה של אחת המלוות התקבל על אף שאינו נושא את חתימתה המקורית; מלוות העולות ויורדות מרכבי ההסעה בסמוך לביתן, מקבלות קצובת נסיעה חודשית בניגוד לנדרש.
- ג. העסקת קרובי משפחה - העסקת מלווים שהינם קרובי משפחה מדרגה ראשונה הותרה בשנת 2016 ללא אישורו של היועמ"ש לעירייה. כמו גם בניגוד להוראות החוק ולהנחיות משרד הפנים, משנת 2017 הותר למלווה להיות ממונה על שני מלווים שהינם קרובים לה בדרגה ראשונה.