

הסעות תלמידים למוסדות חינוך

א. מבוא

בכפוף לחוזר מנכ"ל משרד החינוך סא 1/ (א) שעודכן ביוני 2004, 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 שנקבעו לצורך כך ע"ח משרד החינוך ובהתאם לחוזה משותף של מרכז השלטון המקומי.

הבסיס להפעלת מערכת ההיסעים מושתת על קביעת מיפוי ואזורי רישום, תוך הקפדה על ויסות 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, מהיבטים פדגוגיים וכלכליים. המערכת מאפשרת השגת אינטגרציה בחינוך בין תלמידים בעלי רקע חברתי שונה, באמצעות הקמת חטיבות ביניים שתלמידים מגיעים אליהן בדרך כלל מאזורים שונים. כמו כן, מערכת ההיסעים נותנת מענה חשוב לתלמידי החינוך המיוחד בכך שהיא מתחשבת בסוגי הלקויות השונים הקיימים בחינוך המיוחד ומאפשרת לתלמידי החינוך המיוחד ללמוד בבתי ספר העונים על צורכיהם הייחודיים.

מערך הסעת התלמידים מאזור מגוריהם למוסדות החינוך ובחזרה, במסגרת החינוך רגיל ובמסגרת החינוך המיוחד, מנוהל על ידי מינהל אגף החינוך באמצעות מחלקת הסעות תלמידים.

1. הזכאים להסעות:

- 1.1 זכאי הסעה בחינוך הרגיל** - תלמידי גן חובה עד כיתה ד' המתגוררים 2 ק"מ ומעלה מהמוסד החינוכי הקרוב ביותר לבתיהם. תלמידי כיתות ה'- יי המתגוררים 3 ק"מ מהמוסד החינוכי הקרוב ביותר לבתיהם.

1.2 זכאי להסעה בחינוך המיוחד - מי שעבר ועדת השמה לשנה"ל

הקרובה ועד גיל 21. הזכאות נחלקת לשלושה:

א. תלמידים הזכאים להסעה ללא הגבלת מרחק - **בהתאם להוראת חוק חינוך מיוחד התשמ"ח-1988.**

ב. תלמידים הזכאים להסעה ללא הגבלת מרחק - **בהתאם לחוזר מנכ"ל משרד החינוך סא/1 (א)- ספטמבר 2000, חוזר זה עודכן ביוני 2004.**

ג. תלמידים בעלי ליקויים שונים שעברו ועדת השמה - זכאים להסעה כמוגדר בסעיף 2.1 ממרחק מסוים - בהתאם לחוזר מנכ"ל.

2. הסעות בחינוך הרגיל

תלמידי חטיבות הביניים והתיכונים נוסעים מאזור מגוריהם למוסדות החינוך המרוכזים בחטיבות בעיר, באמצעות תחבורה ציבורית. העירייה משתתפת במימון כרטיסיות לתלמידים המתגוררים במרחק הגדול מ- 3 ק"מ, בהתאם לחוזר מנכ"ל, עפ"י אזורי הרישום של החטיבות.

רשימת התלמידים הזכאים להסעה מאושרת על ידי משרד החינוך באמצעות תוכנת "הסעות נט", הקובעת את המרחק מביה"ס למוסד החינוכי (תוכנה מקושרת למירשם האוכלוסין ובאמצעות ת.ז של התלמיד נקבעת הזכאות להסעות).

באחריות מנהלת מחלקת הסעות להזמין כרטיסיות על פי מצבת התלמידים המאושרת - 22 כרטיסיות לשנה, לכל תלמיד. עלות כרטיסיית תלמיד 55 ₪. באחריות מזכירות ביה"ס לחלק את הכרטיסיות בהתאם לרשימת התלמידים שאושרו בתוכנת "הסעות נט".

בשנה"ל תשס"ט, כ- 1,153 תלמידים נמצאו זכאים להסעות בחינוך הרגיל. כ- 73% מתוכם (846 תלמידים) אושרו על ידי משרד החינוך, בכפוף לחוזר מנכ"ל וכל היתר אושרו בוועדות חריגים ובאישורים מיוחדים. העלות השנתית הכוללת של הסעות בחינוך הרגיל באמצעות כרטיסי נסיעה הסתכמה בכ- 1,395,000 ₪.

3. הסעות בחינוך המיוחד

מרבית התלמידים המוסעים על ידי חברות ההיסעים הם תלמידי החינוך המיוחד. בשנת תשס"ט, נכללו במערך ההסעות כ- 476 תלמידים, שהוסעו למוסדות חינוך בעיר כפר סבא ובמוסדות חינוך בערים אחרות, כגון: גבעתיים, רמת גן, נתניה, רעננה וכו'.

4. הרכבת מסלולי הסעה:

בהתאם להחלטת ועדת ההשמה היישובית, באשר לאופי המסגרת החינוכית המתאימה לתלמידים שנידונו בוועדה ובהתאם להחלטת ועדת השיבוץ, באחריות מנהלת מחלקת הסעות לבנות תוכנית מסלולי הסעה מפורטת על בסיס רשימת התלמידים הזכאים להסעה.

5. התקשרות חברת הסעות

במכרז להסעות תלמידים במוסדות חינוך שהתקיים בחודש מאי 2008, זכו 8 קבלני היסעים כדלקמן: שירן נסיעות אחים קקון בע"מ, מוניות כפר סבא בע"מ, המפתח תעבורה 1998 בע"מ, אגד, רן שי שרותי הסעות בע"מ, ברטל הסעות בע"מ, גבלים ואל רץ.

עלותו השנתית הכוללת של מכרז זה, בהתאם להתקשרות החוזית, הסתכמה בכ- 9,400,000 ₪. הקצבת משרד החינוך לנושא זה מסתכמת ב- 40% מסך העלות הכוללת המאושרת על ידי משרד החינוך (לא כל מסלולי היסעים והתעריפים אושרו בשנת תשס"ט על ידי משרד החינוך, הרחבה ראה בפירוט הממצאים בדוח זה). מסלולי היסעים כ- 97 במספר, התחלקו בין הקבלנים השונים בהתאם להצעות המחיר שהציעו במכרז. קרי, הקבלן בעל ההצעה הזולה ביותר זכה במסלול.

בשנת לימודים תשס"ח עלות הרשות לביצוע הסעות תלמידים למוסדות חינוך, בהתאם לדיווח שהוגש למשרד החינוך הסתכמה כ- 4,570,588 ₪.

6. היקף הביקורת

הביקורת התמקדה בבדיקתה בנושאים כדלקמן:

- בחינת ההתקשרות של העירייה עם הקבלנים המסיעים לרבות בחינת מסמכי ההתקשרות.
 - הביקורת בדקה האם לחוזה ההסעות מצורפים נספחים שהם חלק בלתי נפרד ממנו והם כוללים, בין השאר, נוסח אישור על ביטוח, שנדרש מהקבלן, נוסח ערבות בנקאית לביצוע החוזה ומפרט קווים ומחירים.
 - בטיחות בהסעות - הביקורת בחנה האם מתקיים מעקב ופיקוח שיטתי במהלך השנה הכולל בדיקות שגרתיות, בעניין קיום דרישות הבטיחות, בכלי הרכב המסיעים תלמידים של קבלני ההסעות קבלני המשנה ולנהגיהם. בנוסף, הביקורת בחנה האם העירייה קיימה בדיקות שיטתיות מטעמה בעניין דרישות הבטיחות, לרבות רישוי כלי הרכב והנהגים והאם קיים ניהול ורישום מפורט בנוגע לתקינות כלי הרכב ורישיונות הנהגים.
 - ההתחשבות הכספית עם קבלני ההסעות ובכלל זה, בחינה האם התשלום הוא בהתאם לקווים שנקבעו במכרז, בחינת ימי הסעות- חגים וימים שלא התקיימו לימודים (מדגמי), וקיומם של כלי בקרה ופיקוח על אמיתות הדיווחים על נסיעות בפועל.
- ברצוננו להודות למנהלת מחלקת הסעות ומנהל מחלקת רכב (קצין בטיחות בתעבורה), על שיתוף הפעולה והסיוע בהכנת דו"ח זה.

ב. עיקרי ממצאים

בכפוף לחוזר מנכ"ל משרד החינוך סא 1/ (א) שעודכן ביוני 2004, הסעת התלמידים במערכת החינוך מסייעת, כאמור לעיל, ליישום חוק חינוך חובה לתלמידים שבאזור מגוריהם אין בית ספר, או שבית הספר נמצא בריחוק ניכר מביתם.

מערך הסעת התלמידים מאזור מגוריהם למוסדות החינוך ובחזרה, במסגרת החינוך רגיל ובמסגרת החינוך המיוחד, מנוהל, כאמור לעיל, על ידי אגף החינוך באמצעות מחלקת הסעות תלמידים.

בשנה"ל תשס"ט, כ- 1,153 תלמידים נמצאו זכאים להסעות בחינוך הרגיל. העלות השנתית הכוללת של הסעות בחינוך הרגיל באמצעות כרטיסי נסיעה הסתכמה בכ- 1,395,000 ₪.

מרבית התלמידים המוסעים על ידי חברות ההיסעים הם תלמידי החינוך המיוחד. בשנת תשס"ט, נכללו במערך ההסעות כ- 476 תלמידים, שהוסעו למוסדות חינוך בעיר כפר סבא ובמוסדות חינוך בערים אחרות, כגון: גבעתיים, רמת גן, נתניה, רעננה וכו'.

בשנת לימודים תשס"ח עלות הרשות לביצוע הסעות תלמידים למוסדות חינוך, בהתאם לדיווח שהוגש למשרד החינוך הסתכמה כ- 4,570,588 ₪.

1. היקף הביקורת

כאמור לעיל הביקורת התמקדה בבדיקתה בנושאים כדלקמן:

- בחינת ההתקשרות של העירייה עם הקבלנים המסיעים לרבות בחינת מסמכי ההתקשרות.
- בטיחות בהסעות - הביקורת בחנה האם מתקיים מעקב ופיקוח שיטתי במהלך השנה על קבלני ההסעות.
- ההתחשבות הכספית עם קבלני ההסעות.

2. להלן עיקרי הממצאים:

2.1 המכרז להסעת תלמידים

בשנה"ל תשס"ט 2008-2007, שילמה העירייה לקבלנים מחירים גבוהים בלמעלה מ- 200% מהמחירים ששילמו בשנה הקודמת (תשס"ח), בניגוד למה שנקבע במכרז האחיד בעניין הסעת תלמידים. (ראה בהמשך עמוד 10 סעיף 1) בנוסף, לא נמצאו מסמכים מבססים ונתונים כמותיים שיאפשרו הבנת הטעמים לעליית התעריפים.

2.2 מסמכי ההתקשרות

א) באפריל 2009 נחתם הסכם המחאת זכויות וחובות בין העירייה ל"שירן נסיעות (אחים קקון) בע"מ" לבין "שירן הסעות (נתניה) בע"מ", בכפוף להסכם המקורי מה- 1.09.2008.

לא צורפו לתוספת ההסכם החדש נוסח אישור על ביטוח, נוסח ערבות בנקאית ויתר מסמכים הנדרשים מקבלן ההסעות החדש, המהווה ישות משפטית חדשה לכל דבר ועניין. העירייה, הלכה למעשה, התקשרה עם חברה, ללא שזו הציגה לה פוליסת ביטוח וערבות ביצוע כנדרש. יש לתת את הדעת לכך שהחל ממועד המחאת הזכויות והחובות, העירייה נחשפה לסיכונים בשל "אי כיסוי ביטוחי" מתאים, לכאורה (זאת בהעדר מסמכים מבססים המאשרים כי לחברה הנעברת, קיים כיסוי ביטוחי לאותה התקופה), ואף הייתה עלולה להיתבע במקום הקבלן ולשאת בתשלומים גבוהים בגין נזקים.

לצורך ביצוע המחאת הזכויות והחובות, יש להקפיד כי החברה שנכנסה בנעלי ה"קבלן" כהגדרתו בהסכם המקורי, תחתום על כל המסמכים ו/או הטפסים הנדרשים בהתאם למפרט המכרז כולל כתב ערבות וזאת להבטחת ביצוע כל התחייבויותיו על פי מסמכי החוזה.

ב) ערבות ביצוע

בכ- 43% מסך כתבי הערבויות שנבדקו במסגרת מדגם הביקורת נמצאו ליקויים (3 מתוך 7) בסכום הערבות, תוקף הערבות והעדר כתב ערבות, בניגוד לנדרש בחוזה.

על העירייה להקפיד על קבלת כתבי ערבות כנדרש בחוזה בעת הארכת חוזים לשנה נוספת בתאריך 1.09.2009 לשנה"ל תש"ע, לאור העובדה כי כתב הערבות משמש בידי הרשות כלי אכיפה להבטחת ביצוע כל התחייבויות קבלני ההסעות על פי מסמכי החוזה.

(ג) ביטוחים

נמצא כי בכל 7 חברות ההסעות שנבדקו במסגר המדגם (100%) נמצאו ליקויים במסמך (נספח ד' לחוזה ההתקשרות) המאשר קיום ביטוחים בגין מתן שירותי הסעות של תלמידים ומלווים. העירייה התקשרה עם קבלנים לביצוע ההסעות בתחומה, אף שאלה לא הציגו אישורים על פוליסות ביטוח, כנדרש. בחלק מהמסמכים הקבלנים מחקו פרטים בנספח ד' ושינו את הנוסח או הסכומים או את שניהם על פי ראות עיניהם.

על העירייה לדרוש מקבלני ההסעות שנספחי הביטוח, שהם חלק בלתי-נפרד מהחוזה, ימולאו כראוי. בהיעדר הביטוחים שהקבלנים התחייבו לעשות העירייה נחשפת לסיכונים בשל אי-כיסוי ביטוחי מתאים, ואף עלולה להיתבע במקום הקבלנים ולשאת בתשלומים גבוהים בגין נזקים.

בנוסף ישנה חשיבות לעקוב ולפקח אחר פקיעת תוקף מועד הביטוחים ולדרוש מקבלני ההסעות להעביר אישור ביטוחי תקף. לבקרה זו חשיבות יתרה, וקיומה מקטין את הסיכון הקיים בהסעת תלמידים ללא כיסוי ביטוחי.

(ד) פרטים אישיים של קצין בטיחות

בכ-85% מסך מסמכי ההתקשרות שנבדקו במסגרת המדגם (6 מתוך 7) לא צורפו כתבי הסמכה של קצין הבטיחות בתעבורה של חברות ההסעה.

(ה) רשימת כלי רכב למתן שירותי הסעות במצב חירום

העירייה לא דרשה מקבלני ההסעות להמציא אחת לשלושה חודשים את רשימת כלי הרכב שיופעלו במצב חירום, בניגוד לחוזה ההתקשרות.

2.3 נהלים והנחיות

לא קיימים נהלים אשר מגדירים את תהליכי העבודה בכל הקשור לנושא "מערך הסעות תלמידים" והגורמים הנוגעים בדבר, לצורך עמידה בהוראות חוזה ההתקשרות והשגת יעדי ומטרות מחלקת הסעות שבאגף החינוך.

הביקורת מבקשת לציין כי קיומו של חוזר מנכ"ל אינו מהווה תחליף לקיומו של נוהל פנימי המתווה התנהגות, ומהווה אסמכתא כתובה להתרחשות ועשייה בעירייה. נוהל עונה על השאלות מה יעשה? על ידי מי? מתי? היכן? וכיצד.

הביקורת ממליצה לעגן בהוראות נוהל את תהליך העבודה בנושא הסעות תלמידים.

2.4 בטיחות בהסעות

(א) ביקורת ייזומה על חברות ההיסעים - באחריות מנהל מחלקת רכב (קצין בטיחות בתעבורה).

לא מתקיימים פיקוח ובקרה שיטתיים על קבלני ההסעות, בהתאם לתוכנית עבודה חודשית ו/או שנתית במטרה לוודא כי כל מסלולי ההסעה וחברות ההיסעים יידגמו ויבוקרו לפחות פעם אחת בשנה. יש להקפיד שכלל קבלני ההסעות הנותנים שירותים לעירייה, במסגרת הסעות תלמידים, יבוקרו לפחות פעם אחת לשנה. קיום פיקוח ובקרה בנושא זה הנו המפתח בשמירה על שלומם ועל ביטחונם של התלמידים הנוסעים בהסעות.

(ב) רישיון הפעלה

בידי מחלקת הסעות (באמצעות מחלקת רכב) רישיונות הפעלה בתוקף, רק של החברות שנבדקו במסגרת הביקורת שנערכה לקראת ההערכות לשנת הלימודים. אין בידיה של העירייה רישיונות הפעלה בתוקף של כל קבלני ההסעות שזכו במכרז.

בכל כלי הרכב שנבדקו במסגרת הבדיקה המדגמית צורפו רישיונות רכב.

על העירייה באמצעות מחלקת הסעות, לאכוף את יישום הוראת הבטיחות ולהקפיד על כך שקבלני ההסעות יעבירו לה רישיונות הפעלה תקפים.

ג) כשירות הנהגים

לא היו העתקים מרישיונות הנהיגה של הנהגים שהעסיקו קבלני ההסעות, שזכו במכרז, למעט בחברות שנבדקו על ידי מנהל מחלקת רכב, וברכבים הרלוונטיים שנבדקו באופן מדגמי.

לא צורפו רשימות שמיות מפורטות של הנהגים המסיעים ילדים מטעם הקבלנים, כך שלא ניתן לבדוק אם הם מורשים להסיע תלמידים ואם הם מקיימים את דרישות החוק וחוזר המנכ"ל.

נבחנו מסמכי הביקורת של החברות שנבדקו במסגרת הביקורת היזומה מטעם העירייה, לקראת הערכות לשנה"ל תש"ע, ונמצא כי לא כל הנהגים המסיעים תלמידים עומדים בדרישות החוק על פי תקנה 84.

מחלקת הסעות לא מחזיקה ברשימות הנהגים שהעסיקו קבלני ההסעות, ולפיכך גם לא היו העתקים מהגיליונות הרפואיים המעידים על כשירות הנהגים, תעודות יושר של הנהגים וגיליון מהמשטרה על עבירות תנועה חמורות או עבירות מין, או דיווח על שלילת רישיונותיהם בסמוך למועד העסקתם.

2.5 התחשבנות כספית עם קבלני ההסעות

בבחינת התעריפים שפורטו בדו"ח המרוכז של קבלני ההסעות, תעריפי הנסיעה נמצאו תקינים, בהתאם לנספח א' בחוזה ההתקשרות.

אין בידי מנהלת מחלקת הסעות כלי בקרה, לצורך ביצוע מעקב ובקרה אמיתיים ומדויקים לבחינת נכונות הדיווח של קבלני ההסעות.

בדיקה ידנית של "דוח הביצוע" שמולא על ידי הקבלן והעדר כלי בקרה ממוחשב במחלקת הסעות, המרכז את נתוני חוזה ההתקשרות של קבלני הסעות, מסלולים, ביצוע הסעות בחלוקה לימי החודש, לא מאפשרים הבחנה של דיווחים כוזבים של הקבלן.

בנוסף, אין יכולת פיקוח ובקרה על אכיפת החוזה מול קבלן הסעות, המתבטא בהפחתת פיצויים מוסכמים, מסך החשבון החודשי, בשל הפרת החוזה על ידי הקבלן בנושאים המופרטים בסעיף 9.4 לחוזה.

פירוט הממצאים**3.1 המכרז להסעת תלמידים**

בהתאם לחוזר המנכ"ל, המכרזים להסעה והחוזים עם המסיעים ייערכו אך ורק על פי נוסח אחיד שהוסכם בין משרד החינוך, מרכז השלטון המקומי וארגון המועצות האזוריות שהמשרד מפיץ לרשויות המקומיות בארץ (להלן - חוזה ההסעות).

בתקנות העיריות (מכרזים), התשמ"ח - 1987 (להלן - תקנות המכרזים), נקבעה, בין היתר, מהי הדרך לקיים מכרז לבחירת קבלנים. בחוזה ההסעות נכללו, בין היתר, התנאים שמתנה המשרד להשתתפותו במימון הוצאות הסעת תלמידים למוסדות חינוך. כמו כן נקבעו הסוגים והמפרטים של כלי הרכב בהם יסיעו את התלמידים, המסמכים שיוגשו והתנאים להשתתפות קבלני ההסעות במכרז.

עלותו השנתית הכוללת של מכרז זה, בשנה"ל תשס"ט (2008/2009), בהתאם להתקשרות החוזית, הסתכמה בכ- 9,400,000 ₪.

בחוזה ההסעה ובנוסח האחיד של המכרז שהפיץ משרד החינוך לרשויות המקומיות נקבע שהמחירים שצוינו על ידי המשתתף בהצעתו לא יהיו גבוהים יותר מהמחירים ששולמו בשנת הלימודים הקודמת, בתוספת התייקרות.

להלן סעיף 3.5 נוסח אחיד של המכרז:

"המחירים שצוינו על ידי המשתתף בהצעתו לא יעלו על המחירים שנקבעו ובוצעו באותם מסלולי הסעה בשנת הלימודים הקודמת ומפורטים בנספח א', בתוספת התייקרות שאושרה על ידי אגף א' הסעות והצטיידות במשרד החינוך, בכפוף להנחיות המינהל לכלכלה ולתקציבים במשרד החינוך. מובהר בזאת, כי ככל שהצעות המחיר של הקבלנים יהיו גבוהות יותר מן המחיר המירבי, כי אז העלות הבסיסית שתאושר ע"י המשרד לא תעלה על העלות בהתאם למחיר המירבי. מובהר בזאת, כי כל עוד תקפה החלטת הממשלה בדבר הקפאת התייקרויות, לא יאושרו פיצויי התייקרות".

ממצאי הביקורת עולה כי:

בשנה"ל תשס"ט 2007-2008, שילמה העירייה לקבלנים מחירים גבוהים בלמעלה מ- 200% מהמחירים ששילמו בשנה הקודמת (תשס"ח), בניגוד למה שנקבע במכרז האחיד בעניין הסעת תלמידים.

לא נמצאו במחלקת הסעות מסמכים מבססים ונתונים כמותיים שיאפשרו הבנת הטעמים לעליית התעריפים.

להלן מספר דוגמאות :

חברת הסעות	מסלול	מחיר תשס"ח	מחיר תשס"ט	הגידול במחיר (ב-%)
חברת המפתח	חטב' השלום- נועם+קוצ'ק פ"ת	100	185	84%
חברת המפתח	קורצ'ק פ"ת	95	330	247%
חברת המפתח	מרחביה +אהבת ציון פ"ת	196	370	88%
חברת ברטל	גן כלנית	136	270	98%
חברת ברטל	חוה חקלאית	119	135	13%
חברת אל רץ	צורים	271	444	63%
חברת אל רץ	תום גן שמואל +נתיב אור	606	1,400	131%

הערת הביקורת

מנהלת מחלקת הסעות מתייחסת לסיבות לעליית המחירים, במכתב שנשלח לוועדת מכרזים ביוני 2008:

- מחסור במציעים בעלי רכבים מהסוג: רכב זעיר 10 מקומות /14 מקומות וכדומה.
- חברות רבות נסגרו עקב מצב כלכלי וכפועל יוצא מכך, מחסור ברכבים בהישג יד להסעות תלמידים בהתאם לצורך, כפי שהורגש לטענתה בשנה"ל אשתקד.
- עליית מחירי הסולר/הדלק.
- מחירי ההתקשרות של עיריית כפר סבא ב-3 השנים האחרונות היו נמוכים באופן משמעותי גם בהשוואה לערים שכנות.
- שש שנים לא הייתה תוספת יוקר לקבלנים, למעט התוספת שנעשתה השנה - 8.31%.
- החברות נדרשו להתקין אביזרי בטיחות שונים, בשונה ממכרזים קודמים.
- הקפאת ההתייקרויות שחלה ב-2002 גרמה להתייקרות הדרסטית של המחירים ברוב חלקי הארץ.
- ככל הנראה לא תהיה תוספת יוקר בשנים הקרובות (ע"פ משרד החינוך).
- **ועדת המכרזים** קיבלה את המחירים שצוינו על ידי המשתתפים בהצעתם (בחירת ההצעה הזולה) ולא נערכה למכרז חדש למרות שמחירים אלו היו גבוהים יותר מהמחירים ששולמו בשנת הלימודים הקודמת.

הביקורת סבורה כי:

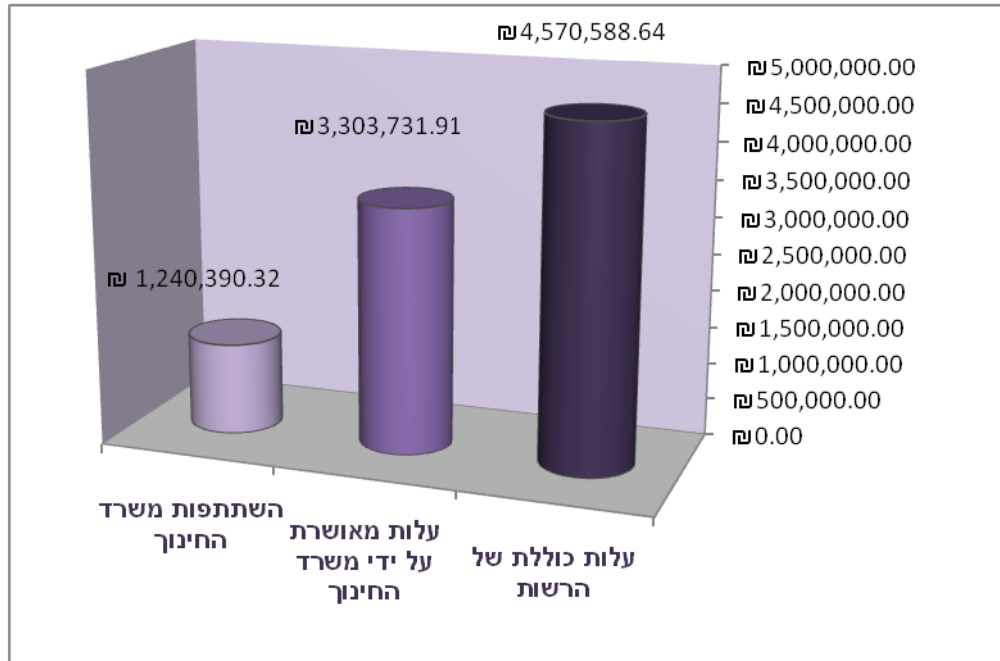
בטרם ההתקשרות עם חברות ההסעות בתעריפי המחירים שהוצעו בשנה"ל תשס"ט, על ועדת המכרזים היה לקבל מסמכים מבססים ומפורטים יותר, באשר לטענות שהועלו על ידי מנהלת מחלקת הסעות בנוגע לסיבה לעליית המחירים.

השתתפות משרד החינוך

עלות הכוללת של הסעות התלמידים בשנה"ל תשס"ח הסתכמה בכ- 4,570,588 ₪. כאשר מתוכם, אושרו על ידי משרד החינוך 3,303,731 ₪. (בהתאם לתעריפי משרד החינוך) ומתוך זה השתתף משרד החינוך ב- 40% מהעלות הכוללת שאושרה על ידו

בסך של 1,240,390 ₪ .

להלן גרף, המציג את נתוני השתתפות משרד החינוך והעלות הכוללת של העירייה.



תגובת המבוקר:

כמות המציעים ירדה משנים קודמות. ועדת המכרזים נפגשה ודנה לגבי העלאת המחירים, נבדקו הצעות המחירים שהוגשו למכרז מול רשויות שכנות ודומות כמותית לרשות שלנו, נערכו חישובים כללים של עליית הסולר/ דלק ואי התייקרות בשנים האחרונות.

הוחלט לא לגשת למכרז נוסף, מניסיון העבר במכרז השני המציעים מכפילים הצעתם ולכן הוחלט על משא ומתן שהתנהל בין המציעים ליו"ר ועדת המכרזים של העירייה. הוועדה החליטה פה אחד לקבל את גרסתי בנוגע להעלאת המחירים של הקבלנים, הנימוקים הועלו בפני הוועדה עם ציון מחירי הדלק/ סולר שהיו בשנים קודם ולאחר הקפיצה המשמעותית. בשנה זו היה קשה מבעבר לקבל את ההחלטה עקב קפיצה גבוהה מאוד של המחירים וכל זאת נלקח בחשבון.

במכרז האחרון הוצעו מחירים גבוהים ביחס למחירי המכרז הקודמים שלהם לא הייתה אחיזה במציאות. כדי שנוכל לקיים את חוק ההסעות היה עלינו לקבל את ההחלטה לקבל את הקבלן הזול ביותר שהגיש במכרז ולקיים עימו משא ומתן.

רצוי לציין שקיבלנו אישור מכרז משרד החינוך שבד"כ פוסל מכרזים.

הערת הביקורת לתגובת המבוקר

לא נמצאו ולא הומצאו לביקורת המסמכים המעידים כי פעולות אלה ננקטו (השוואת מחירים מול רשויות שכנות וכד'). תגובת המבוקר אינה עניינית לעובדות וממצאי הביקורת. העירייה שילמה לקבלנים מחירים גבוהים בלמעלה מ- 200% מהמחירים ששילמו בשנה הקודמת (תשס"ח), בניגוד למה שנקבע במכרז האחיד בעניין הסעת תלמידים. ממסמך שהועבר לידי הביקורת לא כל מחירי המסלולים אושרו על ידי משרד החינוך ושיעור ההשתתפות של משרד החינוך נגזר מהתעריף שנקבע על ידי המשרד ולא בהתאם לתעריפי המכרז.

3.2 מסמכי ההתקשרות

לחוזה ההסעות מצורפים נספחים שהם חלק בלתי נפרד ממנו. הם כוללים, בין השאר, נוסח אישור על ביטוח, שנדרש מהקבלן, נוסח ערבות בנקאית לביצוע החוזה ומפרט קווים ומחירים.

על-פי סעיף 1.6 לחוזה ההסעות, הקבלן נדרש להצהיר ולהתחייב, בין היתר, כי יש לו הידע, כלי הרכב המתאימים, כל הרישיונות הנדרשים על-פי כל דין להסעת תלמידים ופוליסות ביטוח תקפות ומתאימות לכל כלי הרכב שבהם יוסעו תלמידים, לפי החוזה.

הביקורת בדקה את מסמכי ההתקשרות של 7 חברות הסעות מתוך 8 שזכו במכרז (היקף מדגם 87.5%) ובכלל זה, נוסח אישור על ביטוח, שנדרש מהקבלן, נוסח ערבות בנקאית לביצוע החוזה ומפרט קווים ומחירים.

(א) המחאת זכויות וחובות

בפרק 4 בחוזה האחיד - "איסור הסבת זכויות והעסקת קבלני משנה" סעיף 4.1, מצוין כי:

"הקבלן מתחייב לא להסב ולא להעביר את החוזה, כולו או מקצתו, או כל טובת הנאה על פיו לאחר, בין בתמורה ובין שלא בתמורה, אלא אם קיבל את הסכמת הרשות, מראש ובכתב."

המחאת זכויות וחובות "שירן נסיעות (אחים קקון) בע"מ" ל-"שירן נסיעות (נתניה) בע"מ".

באפריל 2009 נחתם הסכם המחאת זכויות וחובות (להלן "תוספת להסכם מיום 1.09.2008) בין עיריית כפר סבא לשירן נסיעות (אחים קקון) בע"מ לבין שירן הסעות (נתניה) בע"מ, בכפוף להסכם המקורי מה- 1.09.2008 שנחתם עם קבלן ההסעות הזוכה במכרז 25/2008 - שירן נסיעות (אחים קקון) בע"מ. על פי התוספת לחוזה, שירן נסיעות (אחים קקון) בע"מ (להלן: "המעבירה") העבירה חובותיה וזכויותיה על פי ההסכם המקורי, לשירן נסיעות (נתניה) בע"מ, באופן שזו האחרונה נכנסת בנעליה של המעבירה, בכל הקשור להסכם המקורי. המחאת הזכויות בוצעה בהסכמת העירייה.

ממצאי הביקורת עולה כי:

לא צורפו לתוספת ההסכם החדש נוסח אישור על ביטוח, נוסח ערבות בנקאית ויתר מסמכים הנדרשים מקבלן ההסעות החדש, המהווה ישות משפטית חדשה לכל דבר ועניין.

העירייה, הלכה למעשה, התקשרה עם חברה, ללא שזו הציגה לה פוליסת ביטוח וערבות ביצוע כנדרש. כתב הביטוח וערבות הביצוע, במסמכי ההתקשרות המקורית, השייכים ל"קבלן" שהגדרתו בהסכם המקורי - הזוכה במכרז, אינו תקף כלפי החברה שנכנסה בנעלי "הקבלן".

יש לתת את הדעת לכך שהחל ממועד המחאת הזכויות והחובות, העירייה נחשפה לסיכונים בשל "אי כיסוי ביטוחי" מתאים, לכאורה (זאת בהעדר מסמכים מבססים המאשרים כי לחברה הנעברת, קיים כיסוי ביטוחי לאותה התקופה), ואף הייתה עלולה להיתבע במקום הקבלן ולשאת בתשלומים גבוהים בגין נזקים.

הביקורת סבורה כי:

לצורך ביצוע המחאת הזכויות והחובות, יש להקפיד כי החברה שנכנסה בנעלי ה"קבלן" שהגדרתו בהסכם המקורי, תחתום על כל המסמכים ו/או הטפסים

הנדרשים בהתאם למפרט המכרז כולל כתב ערבות וזאת להבטחת ביצוע כל התחייבויותיו על פי מסמכי החוזה.

בנוסף, למרות שעל פי החוזה האחיד ניתן להמחות זכויות וחובות בכפוף להסכמת הרשות, לדעת הביקורת על העירייה להימנע ככל שניתן משימוש באופציה זו. ככלל, על-פי דיני המכרזים לא רשאי הזוכה במכרז להמחות את התחייבויותיו במכרז לאחר, שהרי יהיה בכך משום עקיפת דיני המכרזים (ראה בג"צ 358/87 ג.א. בניין, פיתוח והשקעות בע"מ נ' עיריית ירושלים, פ"ד מב(3) 406).

בנוסף, הביקורת סבורה כי לפי דיני המכרזים הציבוריים, המחאה של זכות (שלא בדרך של מכרז) לגוף אחר, מאפשרת לגופים החייבים בקיום מכרז לעקוף חובה זו ומהווה מהלך אשר מסכל את התכליות העומדות בבסיס החיוב במכרז.

תגובת המבוקר:

אין חברה הקשורה לעירייה בדרך אחרת מלבד המכרזים, להסיר ספק אין חברה שנכנסה בנעלי הקבלן שעיימו נחתם החוזה.

חברת שירן שינתה את שמה וכל המסמכים הדרושים נמצאו ברשותנו.

הערת הביקורת לתגובת המבוקר

חברת שירן נסיעות (אחים קקון) בע"מ המחתה את זכויותיה לחברת שירן נסיעות (נתניה) בע"מ. על כן נחתם חוזה חדש בין העירייה לזו האחרונה (מדובר בהטעיה של המבוקר בטענתו שאין חברה שנכנסה בנעלי הקבלן). לא מדובר בשינוי שם בלבד! אלא בישות משפטית חדשה (התאגדות חדשה וקבלת ח.פ. חדש), שלכל דבר ועניין צריכה להמציא מסמכים חדשים כמתחייב מתנאי המכרז (ערבות ביצוע, אישור על קיום ביטוחים וכד'). בעת עריכת הביקורת המסמכים שנמצאו במחלקת הסעות היו שייכים לחברת שירן נסיעות (אחים קקון) בע"מ. לא הומצאו המסמכים הרלוונטיים לשנה"ל תשס"ט.

ב) ערבות ביצוע

להבטחת מילוי התחייבויותיו נדרש הקבלן, על פי החוזה, להעביר לרשות המקומית ערבות בנקאית בשיעור של 5% משווי של חוזה ההסעות, בכדי

להבטיח שיקיים את כל התחייבויותיו על פי מסמכי החוזה. בחוזה נקבע שהערבות תהא בתוקף 13 חודשים ממועד חתימת החוזה, והקבלן מתחייב להאריכה מפעם לפעם לפי דרישת הרשות המקומית, כדי שתהיה תקפה עד תום החוזה. בכל מקרה שבו לא יאריך הקבלן את הערבות לפי דרישת הרשות המקומית, תהא הרשות המקומית רשאית לממשה ולעכב אצלה את סכום הערבות עד שימלא אחר כל התחייבויותיו על פי מסמכי החוזה ולחלט ממנה כל סכום המגיע לרשות המקומית על פי חוזה זה.

ממצאי הביקורת נמצא כי:

בכ- 43% מסך כתבי הערבויות שנבדקו במסגרת מדגם הביקורת נמצאו ליקויים (3 מתוך 7) בסכום הערבות, תוקף הערבות והעדר כתב ערבות, בניגוד לנדרש בחוזה. להלן פירוט:

1. קבלן ההסעות "שירן הסעות (נתניה) בע"מ, לא צרף לחוזה ההסעות ערבות בנקאית.
2. קבלן ההסעות "מוניות כפר סבא" העביר לרשות ערבות בנקאית בשיעור של פחות מ-5% משווי של חוזה ההסעות-ערבות הבנקאית עמדה על סך של 27,434 ₪, בעוד שעל פי שווי החוזה סכום הערבות צריך להיות בגובה 33,550 ₪.
3. תקופת הערבות של קבלן ההסעות "ברטל הסעות בע"מ" הייתה נמוכה מ-13 חודשים בניגוד לתנאי ההסכם (תקופת הערבות ניתנה עד לתאריך 20.08.2009 במקום עד לתאריך - 1.10.2009).

הערת הביקורת

על העירייה להקפיד על קבלת כתבי ערבות כנדרש בחוזה בעת הארכת חוזה לשנה נוספת בתאריך 1.09.2009 לשנה"ל תש"ע, לאור העובדה כי כתב הערבות משמש בידי הרשות כלי אכיפה להבטחת ביצוע כל התחייבויות קבלני ההסעות על פי מסמכי החוזה.

ג) ביטוחים

בפרק 5 לחוזה ההסעות, העוסק באחריות ובביטוח, הקבלן מתחייב, בין היתר, לעשות על חשבונו את הביטוחים האלה: ביטוח חבות חוקית כלפי

הציבור על פי כל דין בגבולות אחריות שלא יפחת מ-\$500,000 לתובע ולמקרה, ביטוח חבות מעבידים בגין עובדים, קבלני משנה ועובדיהם המועסקים על-ידי הקבלן בקשר עם החוזה, ביטוח צד ג' רכוש לכלי הרכב המסיעים, כולל הרחבה לנזקי גוף שאינם מבוטחים בביטוח החובה. עוד נקבע, כי הקבלן יעביר לרשות המקומית אישור חתום על-ידי חברת הביטוח על ביטוחים אלה בנוסח שצורף כנספח ד' לחוזה ההסעות. אם הקבלן לא יעשה את הביטוחים האלה, כולם או מקצתם, הרשות רשאית לעשותם תחתיו ולשלם בגינם את דמי הביטוח, בתוספת הוצאות תקורה, או לגבותם בכל דרך חוקית אחרת.

ממצאי הביקורת עולה כי:

נמצא כי בכל 7 חברות ההסעות שנבדקו במסגרת המדגם (100%) נמצאו ליקויים במסמך (נספח ד' לחוזה ההתקשרות) המאשר קיום ביטוחים בגין מתן שירותי הסעות של תלמידים ומלווים.

העירייה התקשרה עם קבלנים לביצוע ההסעות בתחומה, אף שאלה לא הציגו אישורים על פוליסות ביטוח, כנדרש. בחלק מהרשויות הקבלנים מחקו פרטים בנספח ד' ושינו את הנוסח או הסכומים או את שניהם על פי ראות עיניהם. להלן מספר דוגמאות:

1) תוקף הביטוח של 3 קבלני הסעות: שירן הסעות (אחים קקון) בע"מ, אגד וגבלים הסתיים ב- 31.12.2008. לא נמצאו אישורים על הארכת תקופת הביטוח של קבלני ההסעות כאמור, בשנת 2009.

2) לא צורפה לנספח ד' רשימת כלי הרכב, של 71% מקבלני ההסעות שנבדקו במדגם הביקורת (5 מתוך 7) המשמשים את החברה לביצוע הסעות תלמידים והמבוטחים במסגרת חוזה זה.

3) בחלק מהחוזים נמחקו חלקי סעיפים והסכומים המצוינים בנספחי הביטוח, כדלקמן:

א) בסעיף 4 ג' לנספח ד' לחוזה קבע כי: "תנאי הקובע כי ביטול הפוליסות ו/או אי חידושן יעשה בהודעה מוקדמת שתמסר למזמין 60 יום לפני מועד הביטול ו/או אי החידוש". 2 חברות הביטוח של 2 קבלני הסעות

"חברת המפתח תעבורה בע"מ" ו"חברת גבלים" שינו את מועד ההודעה ל- 30 יום.

(ב) סעיף 1 ג' נמחק בנספח על אישור קיום ביטוחים של קבלן ההסעות "בר טל בע"מ" כמו גם של קבלן ההסעות "מוניות כפר סבא".

(ג) יש לציין כי כל הסכומים ששונו על ידי חברות הביטוח היו גבוהים יותר ממה שצוין בנספח ד' לחוזה.

הערת הביקורת

על העירייה לדרוש מקבלני ההסעות שנספחי הביטוח, שהם חלק בלתי-נפרד מהחוזים, ימולאו כראוי. בהיעדר הביטוחים שהקבלנים התחייבו לעשות העירייה נחשפת לסיכונים בשל אי-כיסוי ביטוחי מתאים, ואף עלולה להתבע במקום הקבלנים ולשאת בתשלומים גבוהים בגין נזקים.

בנוסף ישנה חשיבות לעקוב ולפקח אחר פקיעת תוקף מועד הביטוחים ולדרוש מקבלני ההסעות להעביר אישור ביטוחי תקף. לבקרה זו חשיבות יתרה, וקיומה מקטין את הסיכון הקיים בהסעת תלמידים ללא כיסוי ביטוחי.

ד. פרטים אישיים של קצין בטיחות

על פי נספח ג' לחוזה ההתקשרות יש לצרף למסמכי החוזה צילום כתב ההסמכה של קצין הבטיחות בתעבורה של חברות ההסעה.

ממצאי הביקורת עולה כי:

בכ- 85% מסך מסמכי ההתקשרות שנבדקו במסגרת המדגם (6 מתוך 7) לא צורפו כתבי הסמכה של קצין הבטיחות בתעבורה. שני קבלני הסעות אף לא צרפו ומילאו את נספח ג' לחוזה, המאשר העסקת קצין בטיחות בתעבורה. הביקורת מבקשת לציין כי, על פי הוראות הבטיחות המצורפים כנספח לחוזה האחיד, "רכב ההסעה יהיה אך ורק מחברה המעסיקה קצין בטיחות בתעבורה...."

(ד) רשימת כלי רכב למתן שירותי הסעות במצב חירום סעיף 1.10 לחוזה

"הקבלן ימציא לרשות המקומית, אחת לשלושה חודשים את רשימת כלי הרכב שיוכל להפעיל למתן שירותי הסעות במצב חירום".

ממצאי הביקורת עולה כי:

העירייה לא דרשה מקבלני ההסעות להמציא אחת לשלושה חודשים את רשימת כלי הרכב שיופעלו במצב חירום, בניגוד לחוזה ההתקשרות.

הערת הביקורת

על העירייה לדרוש מקבלני ההסעות שהנספחים המהווים חלק בלתי-נפרד מהחוזה, ימולאו כראוי וכן, להקפיד על הימצאותם של המסמכים בנדרשים, בהתאם לדרישות חוזה ההתקשרות.

תגובת המבוקר

כל המסמכים הנדרשים התקבלו על ידי הקבלנים שזכו במכרז ונחתם מולם חוזה התקשרות. רצ"ב כל המסמכים שציננה הביקורת שהם חסרים! רישיון הפעלה, ק. בטיחות, אישור לקיום ביטוחים. רשימות כלי הרכב מצורפים רק לחברות המוניות שלהן הביטוח בנפרד.

הערת הביקורת לתגובת המבוקר

בעקבות הערת הביקורת, הומצאו המסמכים הרלוונטיים. לאחר עריכת הביקורת בתאריך 17.12.2009 נשלח מכתב למפעילי ההסעות לחידוש המסמכים והנספחים הרלוונטיים לחוזה. הביקורת מבקשת לציין כי לא כל המסמכים הנדרשים, על פי החוזה, הושלמו ועדיין נספח ד' "ביטוחים" לא מולא כראוי על ידי המפעילים.

3.3 נהלים והנחיות

הנוהל הוא כלל מתווה התנהגות, שהמינהל הציבורי קובע כדי להדריך את עצמו במילוי תפקידו. הנוהל מהווה אסמכתא כתובה להתרחשות ולעשייה ברשות המקומית.

אגפים ומחלקות בהם יש כיסוי רחב של הפעילות באמצעות נהלים, מעידים על הרחבת ה"שקט הארגוני", שכן כל ממלא תפקיד ציבורי מבין את המוטל

עליו ואת הדרך בה עליו לבצע את משימתו.

ממצאי הביקורת עולה כי:

לא קיימים נהלים אשר מגדירים את תהליכי העבודה בכל הקשור לנושא "מערך הסעות תלמידים" והגורמים הנוגעים בדבר, לצורך עמידה בהוראות חוזה ההתקשרות והשגת יעדי ומטרות מחלקת הסעות שבאגף החינוך, כדלקמן:

- לפרט את התהליך הנערך על ידי מנהלת מחלקת הסעות בהרכבת מסלולי ההסעה ומיהם האורגנים. קרי, ועדות השמה ובוועדות שיבוץ השותפים במלאכת ההחלטות בנוגע לשיבוץ הילדים במוסדות החינוכיים, קיומם של ועדות חריגים ותהליך קבלת ההחלטות במתן אישורים מיוחדים לזכאות להסעות בחינוך הרגיל והמיוחד.
 - לקבוע מיהם בעלי התפקיד השותפים בהכנת מסמכי המכרז ובתהליך ההתקשרות עם חברות ההסעות ותחומי אחריות באכיפת תנאי המכרז.
 - להגדיר ולפרט את אמצעי הפיקוח והבקרה על מערך ההיסעים. קרי, בידי מי מוטלת האחריות לבצע מעקב ובקרה אחר אופן ביצוע הסעות.
 - לקבוע מיהם בעלי התפקידים האמונים על אישור החשבונות המוגשים לעירייה על ידי קבלני ההסעות.
 - להסדיר את אופן הדיווח למשרד החינוך בכל הנוגע למערך ההסעות ותהליך הפיקוח והבקרה אחר החזרי כספי משרד החינוך.
 - לקבוע אופן ביצוע הביקורת היזומה על חברות ההיסעים הנערכת על ידי מנהל מחלקת רכב של העירייה.
- הביקורת מבקשת לציין כי קיומו של חוזר מנכ"ל אינו מהווה תחליף לקיומו של נוהל פנימי המתווה התנהגות, ומהווה אסמכתא כתובה להתרחשות ועשייה בעירייה. נוהל עונה על השאלות מה ייעשה? על ידי מי? מתי? היכן? וכיצד.
- הביקורת ממליצה לעגן בהוראות נוהל את תהליך העבודה בנושא הסעות תלמידים, על כל ההיבטים.

תגובת המבוקר

קיים נוהל עבודה במשרד, המגדיר תהליכים פיקוח ובקרה החשבונות קרי בפיקוח גזברות פיקוח החזרי הכספים ממשרד החינוך באחריות חשבת אגף החינוך.

הערת הביקורת לתגובת המבוקר

בעקבות הערת הביקורת אוגדו במסמך הנחיות עבודה שהוכנו על ידי מנהלת המדור. מסמך זה אינו מאגד את כל הפעולות ותהליכי העבודה במסגרת מדור הסעות ולדעת הביקורת אינם מהווים נוהל מחייב החתום על ידי המנכ"ל.

3.4 בטיחות בהסעות

בנספח ד' לחוזר המנכ"ל בעניין ביטחון ובטיחות ישנן הנחיות, בין היתר, לתנאים החייבים להתקיים אצל חברות ההסעה: על החברה להיות בעלת רישיון הפעלה בתוקף מהמפקח על התעבורה במשרד התחבורה ולמנות קצין בטיחות בתעבורה אשר קיבל מינוי מהממונה על קציני הבטיחות במשרד התחבורה (להלן - הממונה על קציני הבטיחות).

על פי תקנות התעבורה, תפקידיו של קצין הבטיחות ברשות המקומית הם, בין היתר, לפקח על כך שהנהגים המועסקים על ידי הרשות, או הנהגים בכלי רכב שלה, ימלאו אחר הוראות פקודת התעבורה והתקנות שעל פיהן, לפקח על כך שכלי הרכב של הרשות, או אלה שמופעלים על ידה, יהיו בכל עת במצב תקין ויתמלאו בהם הוראות דיני התעבורה, לפקח על כך שמצב בריאותם של הנהגים יהיה תואם את דרישות התעבורה, ולנהל כרטיס ורישומים לגבי כלי הרכב והנהגים בהתאם להוראות משרד התחבורה.

(א) ביקורת ייזומה על חברות ההיסעים - באחריות מנהל מחלקת רכב(קצין בטיחות בתעבורה)

לפני תחילת שנת הלימודים, בתקופת הערכות לקראת שנת הלימודים, מבצע מנהל מחלקת רכב ביקורת יזומה ומדגמית בחברות ההיסעים על כלי הרכב. בדיקת רכבי החברות במסגרת ביקורת זו, מתועדת על גבי טופס "ביקורת רכב קצין בטיחות בתעבורה".

בין יתר הדברים הנבדקים בביקורת זו: נושאים טכניים כגון: מערכת בלמים, חשמל, מערכת מנועים, וכן התנאים החייבים להתקיים אצל חברות ההסעה: רישיון הפעלה בתוקף מהמפקח על התעבורה במשרד

התחבורה, אישור קצין בטיחות בתעבורה, רישיונות נהגים וכד'.
טפסי הבדיקה מתויקים במחלקת הרכב.

בנוסף במהלך השנה, מקיים מנהל מחלקת רכב ביקורות פתע,
בהנחיית מנהלת מחלקת הסעות, על קבלני ההסעות, במסלולי
ההסעה.

ממצאי הביקורת עולה כי

לא מתקיימים פיקוח ובקרה שיטתיים על קבלני ההסעות, בהתאם לתוכנית
עבודה חודשית ו/או שנתית במטרה לוודא כי כל מסלולי ההסעה וחברות
ההיסעים יידגמו ויבוקרו לפחות פעם אחת בשנה.
לא קיים מסד נתונים המאגד את ממצאי הביקורת, שנערכה על ידי מחלקת
הסעות באמצעות מנהל מחלקת רכב ואופן הטיפול בהם.
לא מתקיים משוב פרטני מחברות ההיסעים, על תיקון ליקויים שנמצאו
בבדיקת מנהל מחלקת רכב לקראת שנת הלימודים.

תגובת המבוקר

ביקורת על הרכבים מתבצעת באופן קבוע במהלך שנת הלימודים. ביקורות פתע
וביקורת יזומות קבועות. יש הקפדה בנושא ללא עוררין. יש ענישה כבדה על אי
הקפדה על נוהלי בטיחות והוראות שניתנו לקבלנים ע"י המשרד. מבדיקות
שנערכו ונערכות כל השנים על ידי משרד החינוך וע"י משרד התחבורה הועלתה
שביעות רצון מתפקוד הנהגים בשטח, מהנהגים המלווים. קצין הבטיחות
בתעבורה של העירייה מבצע ביקורת בהתאם לסמכויות שניתנו לו ממשרד
התחבורה.

הערת הביקורת לתגובת המבוקר

לא הומצאה לביקורת תוכנית ביקורת שנתית. הביקורת לא טענה שלא נערכת
ביקורת, אלא שהביקורת אינה שיטתית בהתאם לתוכנית עבודה חודשית/שנתית.
ולראיה ראה פירוט ממצאי הביקורת על הביקורות שנערכו מטעם ק. הבטיחות
בתעבורה של העירייה. העירייה אינה צד לביקורת הנערכות על ידי משרד החינוך
ומשרד התחבורה והאחריות חלה עליה במידה ויהיה ליקוי בטיחותי.

הביקורת בחנה מספר נושאים הקשורים לבטיחות בהסעות תלמידים המוסעים באמצעות קבלני הסעות. כמו כן, נערכה ביקורת שטח יזומה על ידי עורכי הביקורת בתאריך 15.09.2009 באחד ממסלולי ההסעה, לבחינת היבטים הקשורים בבטיחות בהסעות תלמידים.

להלן פירוט הממצאים:

ב) כללי

באוגוסט 2008, לקראת הערכות לשנה"ל תשס"ט, נערכה ביקורת יזומה ומדגמית ב-3 חברות היסעים שנבחרו במכרז 25/2008 כדלקמן: "בר טל", "אל רץ" ו"רן שי". באוגוסט 2009, לקראת הערכות לשנה"ל תש"ע נערכה ביקורת יזומה ומדגמית ב-4 חברות היסעים, כאשר ב-3 מהן נערכה ביקורת בשנה"ל אשתקד, כדלקמן: "רן שי", "אל רץ", "מפתח" ו"בר טל". בכל אחת מהחברות נבדקו באופן מדגמי בין 3 ל-10 כלי רכב.

לא התקיימה ביקורת יזומה ב-4 החברות האחרות שנבחרו במכרז כאמור, המהוות מחצית מסך חברות היסעים.

הביקורת סבורה כי:

יש להקפיד שכלל קבלני ההסעות הנותנים שירותים לעירייה, במסגרת הסעות תלמידים, יבוקרו לפחות פעם אחת לשנה. קיום פיקוח ובקרה בנושא זה הינו המפתח בשמירה על שלומם ועל ביטחונם של התלמידים הנוסעים בהסעות.

ג) רישיון הפעלה

בנספח ד' לחוזר מנכ"ל נקבע, בין היתר, כי "חברת ההסעה מחויבת לשאת רישיון הפעלה בתוקף מהמפקח על התעבורה במשרד התחבורה".

ממצאי הביקורת עולה כי

בידי מחלקת הסעות (באמצעות מחלקת רכב) רישיונות הפעלה בתוקף, רק של החברות שנבדקו במסגרת הביקורת שנערכה לקראת ההערכות לשנת

הלימודים. אין בידיה של העירייה רישיונות הפעלה בתוקף של כל קבלני ההסעות שזכו במכרז.

בכל כלי הרכב שנבדקו במסגרת הבדיקה המדגמית צורפו רישיונות רכב.

לדעת הביקורת,

על העירייה באמצעות מחלקת הסעות, לאכוף את יישום הוראת הבטיחות ולהקפיד על כך שקבלני ההסעות יעבירו לה רישיונות הפעלה תקפים.

ד. כשירות הנהגים

רשיון להסעת תלמידים: בחוזר המנכ"ל נקבע, בין השאר, כי נהג המסיע תלמידים בכל גיל יהיה בעל רישיון להסעת ילדים.

התנאים בהם חייב לעמוד נהג המסיע ילדים:

- הנהג חייב להחזיק ברישיון להסעת ילדים, שעליו חותמת "רשאי להסיע ילדים" (תקנה 84).
- הנהג יידרש להמציא תעודת יושר פעם בחמש שנים, וכך לעמוד בהוראות החוק למניעת העסקה של עברייני מין.

בסעיף 2.11 לחוזה נקבע כי,

"הקבלן מתחייב לפעול בביצוע התחייבויותיו על פי חוזה זה לפי הוראות כל דין החלות על הסעת ילדים ותלמידים, לרבות הוראות הדין הנוגעות להסעת ילדים נכים; לרבות ההוראות המתחייבות מן התיקון 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 שיהיו בתוקף, מעת לעת".

ממציא הביקורת עולה כי

לא היו העתקים מרישיונות הנהיגה של הנהגים שהעסיקו קבלני ההסעות, שזכו במכרז, למעט בחברות שנבדקו על ידי מנהל מחלקת רכב, וברכבים הרלוונטיים שנבדקו באופן מדגמי.

לא צורפו רשימות שמיות מפורטות של הנהגים המסיעים ילדים מטעם הקבלנים, כך שלא ניתן לבדוק אם הם מורשים להסיע תלמידים ואם הם מקיימים את דרישות החוק וחוזר המנכ"ל.

נבחנו מסמכים של החברות שנבדקו במסגרת הבדיקה היזומה מטעם העירייה, לקראת הערכות לשנה"ל תש"ע, נמצא כי לא כל הנהגים המסיעים תלמידים עומדים בדרישות החוק על פי תקנה 84.

לדוגמא, ב- 30% (3 מתוך 10) מכלל הרכבים שנבדקו בבדיקה המדגמית של חברת ההסעות, בחברת "רן שי", הנהג ברכב אינו מחזיק ברישיון להסעת ילדים, שעליו חותמת "רשאי להסיע ילדים" (תקנה 84), בניגוד לחוק.

כשירות רפואית ופילית: בחוזר המנכ"ל נקבע, כי נהג המסיע תלמידים יהיה בעל ניסיון של שנתיים לפחות בנהיגה בסוג הרכב שאותו הוא נוהג. עליו להביא אישור רפואי המעיד על מצב בריאותי תקין, ואישור מהמשטרה שלא עבר עברות תנועה חמורות בשנים האחרונות ושרישיון הנהיגה שלו לא נשלל בחמש השנים האחרונות. נהג המסיע ילדים יידרש להמציא תעודת יושר פעם בחמש שנים וכן לעמוד בהוראות החוק למניעת העסקה של עברייני מין, במוסד המכוון למתן שירות לקטינים, התשס"א-2001.

ממצאי הביקורת עולה כי:

מחלקת הסעות לא החזיקה ברשימות הנהגים שהעסיקו קבלני ההסעות, ולפיכך גם לא היו העתקים מהגיליונות הרפואיים המעידים על כשירות הנהגים, תעודות יושר של הנהגים וגיליון מהמשטרה על עבירות תנועה חמורות או עבירות מין, או דיווח על שלילת רישיונותיהם בסמוך למועד העסקתם.

הערת הביקורת:

מבקר המדינה - בביקורת שנערכה על ידו ב- 11 רשויות מקומיות, בין השנים 2004-2007, בנושא הסעות תלמידים למוסדות חינוך, ואשר ממצאיו פורסמו בדוח ביקורת לשנת 2007 העיר בנושא זה כי,

"הכללים שנקבעו לכשירות נהגים נועדו להבטיח את ביטחון התלמידים ולמנוע מנהגים שאינם כשירים, לרבות מעברייני תנועה, אלימות ומין, להסיע תלמידים

צעירים. לדעת משרד מבקר המדינה, מחדליהן של הרשויות המקומיות בכל הקשור לכשירות נהגים המסיעים תלמידים עלולים לסכן את שלום התלמידים ואת ביטחונם. על הרשויות לפעול במהירות ובנחרצות על מנת שנהגים המסיעים ילדים ימלאו אחר דרישות חוזר המנכ"ל".

ה. ביקורת שטח- תצפית

בביקורת שטח שנערכה בשיתוף פעולה עם מנהל מחלקת רכב שסייע בידי הביקורת לקיום ביקורת זו, נבחנו היבטי הבטיחות כדלקמן:

- **רישיון רכב בתוקף**
- **רישיון הנהג בתוקף ועמידה בתנאים המחייבים להסעת תלמידים**
- **שנת ייצור הרכב**
- **חגורות בטיחות**
- **שילוט כלי הרכב- בחוזר מנכ"ל נקבע, כי בכלי הרכב המסיעים תלמידים יוצבו שני שלטים בולטים: שלט "הסעת תלמידים" ושלט נוסף המפרט בצורה ברורה את יעדי הנסיעה.**
- **ציוד נדרש- בחוזר מנכ"ל נקבע כי, כלי הרכב יכללו את כל האביזרים והציוד הנדרשים על ידי משרד התחבורה, מכלי רכב המשמשים להסעת נוסעים ותלמידים, לרבות ערכות מילוט, עזרה ראשונה כיבוי אש ומזגן.**

נקודת ביקורת: גן צבעוני.

שם החברה: חבי ברטל ב"מ.

ממצאי הביקורת עולה כי:

היבטי הבטיחות בתצפית שנערכה על ידי הביקורת נמצאו תקינים.

3.5 התחשבות כספית

התחשבות כספית עם קבלני ההסעות

קבלני ההסעות מגישים בכל ה-30 לחודש חשבונית לתשלום, לחשבונית מצורף דו"ח ביצוע מרוכז מתוכנת המחשב המפרט את המסלולים, סוג הרכב וחלוקה לימי ההסעות שבוצעו באותו החודש. מנהלת מחלקת הסעות בודקת מאשרת את החשבונית לתשלום ומעבירה לגזברות לביצוע התשלום בפועל.

הביקורת בחנה 8 חשבוניות של המפעילים באופן מדגמי כדלקמן:

שם קבלן ההסעות	עבור חודש	סך לתשלום (כולל מע"מ)
מוניות כפר סבא	06/2009	87,221
בר טל הסעות בע"מ	06/2009	178,077.90
אגד	04/2009	12,692.30
אל רץ	04/2009	39,647
רן שי	12/2008	173,292
בר טל הסעות	09/2008	151,455.15
אל רץ	09/2008	252,220
מוניות כפר סבא	12/2008	103,850

ממצאי הביקורת מעלים כי:

בבחינת התעריפים שפורטו בדו"ח המרוכז של קבלני ההסעות, תעריפי הנסיעה נמצאו תקינים, בהתאם לנספח א' בחוזה ההתקשרות.

אין בידי מנהלת מחלקת הסעות כלי בקרה, לצורך ביצוע מעקב ובקרה אמיתיים ומדויקים לבחינת נכונות הדיווח של קבלני ההסעות. בדיקה ידנית של "דוח הביצוע" שמולא על ידי הקבלן והיעדר כלי בקרה ממוחשב במחלקת הסעות,

המרכז את נתוני חוזה ההתקשרות של קבלני ההסעות, מסלולים, ביצוע ההסעות בחלוקה לימי החודש, לא מאפשרים איתורם של דיווחים כוזבים של הקבלן.

בנוסף, אין יכולת פיקוח ובקרה על אכיפת החוזה מול קבלן ההסעות, המתבטא בהפחתת פיצויים מוסכמים, מסך החשבון החודשי, בשל הפרת החוזה על ידי הקבלן בנושאים המופרטים בסעיף 9.4 לחוזה.

הערת הביקורת:

בעת עריכת הביקורת, התקיימו מגעים לרכישת תוכנה למחלקת הסעות, לצורך קיום פיקוח ובקרה על נכונות הדיווחים של קבלני ההסעות. לטענת מנהלת מחלקת הסעות תוכנה זו, החופפת לתוכנה שנמצאת ברשות קבלני ההסעות, תרכז את ימי ההסעות שבוצעו בפועל, קנסות וכד' ותאפשר פיקוח ובקרה אמיתיים על נכונות הדיווחים של קבלני ההסעות.

תגובת המבוקר

קיימת תוכנה חדשה בין המסיעים לרשות שנרכשה בזמן עריכת הביקורת.

הערת הביקורת

לא היה סיפק בידי הביקורת לעמוד על טיבה של תוכנה זו.