



מבקר העירייה

דוח ביקורת בנושא

הסעות תלמידים ומטופלי אגף הרווחה

תוכן העניינים

3.....	עיקרי הממצאים וההמלצות
14.....	1. מבוא
15.....	2. מטרות הביקורת
15.....	3. היקף וגבולות הביקורת
16.....	4. מבנה וארגון ביחידות העוסקות בניהול ההסעות
17.....	5. בחירת הקבלנים לביצוע קווי הסעות באמצעות מכרז של משכ"ל
19.....	6. נוסח החוזים עם הקבלנים שנערכו באמצעות משכ"ל
22.....	7. הנספחים לחוזה עם הקבלנים, אישורי ביטוח וערבויות
24.....	8. הזמנת שרותי הסעות או הגדלת היקפם ללא מכרז
26.....	9. העסקת קבלני משנה
29.....	10. התקשרות עם משכ"ל
30.....	11. ביצוע פיקוח ובקרה על ידי המשכ"ל
36.....	12. טיפול המחלקה בפניות
37.....	13. בדיקת החשבונות של קבלני ההסעות
39.....	14. שיבוץ תלמידים ורכבים בקווים
44.....	15. קציני בטיחות בתעבורה ורכזי תחבורה בעירייה
45.....	16. קציני בטיחות בתעבורה בחברת הסעות
46.....	17. כשירות נהגים
48.....	18. כשירות הרכבים
49.....	19. מערכת לניהול צי רכב
50.....	19. נספח – א'

עיקרי הממצאים וההמלצות

תקציר זה כולל את עיקרי הממצאים וההמלצות. כדי לקבל מידע מלא יש לפנות לדוח המפורט

מספור הסעיפים מקביל למספור בדוח המפורט

מבוא

1.

דוח זה עוסק במערך הסעות התלמידים למוסדות החינוך, ובהסעת מטופלי אגף הרווחה למסגרות פנאי ומסגרות תעסוקה.

להלן נתונים אודות היקף ההוצאה בגין הסעים לשנת 2015:

הסעות מטופלי הרווחה		הסעות למוסדות חינוך	
היקף תקציבי	מספר מוסעים	היקף תקציבי	מספר תלמידים
1.5 מליון ש"ח	150	10 מליון ש"ח	829

משרד החינוך ומשרד הרווחה משתתפים בהוצאות ההסעה של התלמידים ושל מטופלי הרווחה בהתאם.

מבנה וארגון ביחידות העוסקות בניהול ההסעות

4.

ארגון ההסעות וההתחשבות בגיבוי מנהלים בכל אגף בנפרד. העדר גורם המרכז את הנושא, ופיצולו בין אגף הרווחה לבין אגף החינוך עלול לגרום לסיכונים הבאים:

- ליקויים בשייך התלמידים לקווים: לעתים אותם תלמידים מוסעים מטעם שני האגפים לאותם יעדים. פיצול תהליך השייך לקווים בין שני האגפים מגדיל את הסיכון לליקויים בתהליך השייך לקווים תהליך הסבוך ממילא.
 - כפל תשלום: חלק מהקבלנים מבצעים הסעות עבור שני האגפים במקביל, ולעתים מדובר בהסעה של אותם תלמידים או לאותם יעדים, כתוצאה מכך, קיים סיכון שאותו קבלן יחייב בשוגג או במזיד הן את אגף הרווחה והן את אגף החינוך בגין אותן הסעות. (ר' להלן בפרק העוסק בבדיקת חשבונות).
 - חוסר יעילות: כל אגף מטפל באופן עצמאי בפניות ובבעיות בהסעות מול הקבלנים, על אף שייטכן שלפחות חלק מהבעיות משותפות לקווי החינוך ולקווי הרווחה המופעלים לרוב על ידי אותם קבלנים, ריכוז הטיפול בידי גורם אחד ייעל את הטיפול בפניות וירכז את המידע אודות איכות השירות של קבלני ההסעות.
 - העדר מידע: פיצול הטיפול בין האגפים עלול להביא לכך, שלא כל המידע הנדרש יגיע לשני האגפים בהקשר זה נציין כי משכ"ל האמונה על בקרת קבלני ההסעות מדווחת על תוצאות הפיקוח לאגף החינוך בלבד.
- ארגון מערך ההסעות בידי גורם עירוני אחד ייעל את תהליך שיבוץ המוסעים ותכנון הקווים, יאפשר מעקב בקרה ופיקוח אפקטיביים על חברות ההסעה ועל השירותים המסופקים ע"י משכ"ל, ויביא לשירות טוב יותר לתלמידים ולמטופלי הרווחה.

המלצות

- לרכז את נושא הסעות התלמידים והסעות מטופלי הרווחה בידי גורם עירוני אחד.

5.

בחירת הקבלנים לביצוע קווי ההסעות באמצעות מכרז של משכ"ל

תיעוד בחירת ההצעות

לא נמצא במחלקת שרותים כללים (להלן: המחלקה) תיעוד של כל הצעות המחיר שהתקבלו, או סיכום שלהן, באופן שלא ניתן לוודא כי וועדת השלושה בחרה בהצעות הזולות ביותר. קיים חשש כי העירייה הסתמכה באופן מלא על חברת משכ"ל בבחירת הזוכים, זאת חרף החלטה עירונית המחייבת עפ"י אישור משרד הפנים להתבסס על בחירת הצעות המחיר באופן פרטני. כמו כן לא נמצא תיעוד לאישור פרטני של היועמ"ש כי רשימות הזוכים לביצוע הקווים נבחרו בהתאם לתנאי האישור של משרד הפנים. (קיים רק טופס החלטה של ועדת השלושה, ללא רשימה מאושרת על ידי היועמ"ש של הקווים הזוכים).

תוקף אישור משרד הפנים

תוקף אישור משרד הפנים הרלוונטי, המאשר ביצוע מכרז ה/ס/2013/15, הינו עד ליום 31.7.14. נמצא כי כל החוזים עם חברות ההסעה נחתמו לאחר תום תקופת תוקפו של האישור.

המלצות

- למרות עריכת המכרז באמצעות משכ"ל יש לוודא כי ההליכים הקבועים באישור משרד הפנים להתקשר עם הסעות באמצעות משכ"ל מתקיימים במלואם.
- לתעד את הצעות המחיר שהועברו לעיון חברי ועדת השלושה, ואת תהליך קבלת ההחלטות באמצעות פרוטוקול.
- להקפיד על אישור פורמלי של היועץ המשפטי להתקשרות עם חברות ההסעות.
- להסתמך על אישור משרד הפנים הרלוונטי למועד חתימת ההסכמים.

6.

נוסח החוזים עם חברת ההסעות שנערכו באמצעות משכ"ל

משרד החינוך מממן חלק ניכר מהסעות התלמידים. בחוזר מנכ"ל משרד החינוך נקבע כי המכרזים והחוזים עם חברות ההסעות יהיו אך ורק עפ"י הנוסח שהוסכם בין משרד החינוך ומרכז השלטון המקומי. להלן "החווה האחיד". חוזר זה קבע כי משרד החינוך שומר לעצמו את הזכות שלא להשתתף תקציבית במקרה שבו נערך שינוי במכרז.

נמצאו שינויים מהותיים בין הנוסח האחיד שאושר על ידי משרד החינוך לשנה"ל תשע"ד, כפי שפורסם על ידי המרכז לשלטון מקומי לבין הנוסח שנחתם בין העירייה לבין קבלני ההסעות (שהועבר לה ממשכ"ל) במסגרת מכרז ה/ס/2013/15.

להלן עיקרי השינויים:

- צירוף וחתימה על הנחיות הבטיחות של משרד החינוך: בחוזה שנחתם בין העירייה לבין הקבלן הושמטה החובה כי כל נהג מסייע יחתום על הנספחים הרלוונטים להנחיות בטיחות וביטחון.
- השמטת חלק מהוראות החוק הקשורות לבטיחות: חלק מההוראות החשובות בעניין זה, שפורטו בנוסח האחיד של משרד החינוך, הושמטו מהחוזה שנחתם, כמפורט בגוף הדוח.
- שוני בהנחיות בקשר לקצין הבטיחות של החברה: בחוזה האחיד של משרד החינוך, נקבע כי קצין הבטיחות של הקבלן יבקר וינהל את מתן שירותי ההסעות ". בחוזה שנחתם בין העירייה לבין הקבלן הושמטה חובת הבקרה.
- תוקף החוזה: החוזה של משרד החינוך, בתוקף לשנת לימודים אחת, עם אופציה להאריכו לשנתיים נוספות. בחוזה שנחתם נקבע תוקף החוזה ל-36 חודשים.
- קנס על הפרת החוזה: בנוסח האחיד נקבעו קנסות שיושטו על הקבלן במקרים אשר לא הוזכרו בחוזה בין העירייה לבין הקבלן כמפורט בגוף הדוח.
- גבולות הביטוח: בחוזה שנחתם, גבולות האחריות פחותים באופן משמעותי מגבולות האחריות שנקבעו בחוזה האחיד כמפורט בגוף הדוח.

המלצות

- להקפיד כי נוסח החוזים עם חברת ההסעות יתאים לנוסח החוזה הרלוונטי למועד ההתקשרות שאושר ע"י משרד החינוך.
- להתאים את גבולות אחריות הביטוח בפוליסות של חברות ההסעה לדרישות החוזה האחיד של משרד החינוך.

הנספחים לחוזה, אישורי ביטוח וערבויות

7.

לנוסח החוזה שנחתם בין העירייה לבין חברות ההסעה אמורים להיות מצורפים נספחים המפרטים בין השאר את מפרט ההסעות, המחירים הנחיות בטיחות נוסח ערבות וביטוח וכדומה.

נספחים חתומים - בידי העירייה אין את נספחים ה', ז' לחוזים, כשהם חתומים על ידי הקבלנים. נספחים אלה חשובים, משום שהם כוללים את הנחיות הביטחון והבטיחות, חתומות על ידי הקבלנים.

ערבויות - בתיקי הקבלנים בעירייה אין את כתבי הערבויות.

אישורי ביטוח - בתיקי הקבלנים שבעירייה לא נמצאו אישורי ביטוח, או שנמצאו אישורי ביטוח שאינם בתוקף למועד הבדיקה. לדברי נציגי משכ"ל, אישורים אלה נמצאים רק במשכ"ל, והם מועברים לעירייה לפי בקשה.

המלצות

- להקפיד על החתמת חברות ההסעה על כלל הנספחים בחוזה, ולשמרם בתיקי הקבלנים.
- להקפיד על קבלת ערבויות מחברות ההסעה ולנהל מעקב אחר תוקף הערבויות.

- להקפיד על קבלת העתקים מאישורי הביטוח של קבלני הסעות ולמסד מנגנון מעקב אחר תוקף האישורים.

הזמנת שירותי הסעות או הגדלת היקפם

8.

כללי

החוזה שנחתם עם חברות הסעות מאפשר הגדלת היקף ההתקשרות עד 15% מהיקף החוזה הקיים. חברת משכ"ל בודקת את העמידה במגבלה זו ומאשרת את הגדלת היקף החוזה.

חברת הסעות ללא מכרז

– במסגרת הביקורת נמצאו מספר חברות הסעות שפעלו בעיקר בשירות אגף הרווחה, ללא מסגרת חוזית פורמלית כמפורט בגוף הדוח, מעבר להפרה המינהלתית שבהעסקת חברות ללא מכרז וללא חוזה. במקרה דנן, של הסעות מטופלי רווחה הדבר יכול לפגוע במילוי הוראות הבטיחות הכלולות בחוזה ההתקשרות, ובאי כיסוי ביטוחי כנדרש.

הפעלת קווים ללא קבלת הצעת מחיר

– בדיקה מדגמית של חשבוניות בגין ביצוע קווי הסעות מטעם אגף הרווחה בחודש פברואר 2015 העלתה, כי האגף חויב בגין קווים שהופעלו בלא שנמסרה לגביהם הצעת מחיר, כנדרש.

הרחבת קווים

– בבדיקת חשבוניות הקבלנים לחודש פברואר 2015 איתרה הביקורת הרחבות שירותים לקווים שלא נמצאו בהצעת המחיר המקוריות. ההרחבות התבצעו באמצעות קבלת הצעת מחיר ממשכ"ל, שאישרה כי ההצעה אינה חורגת ממגבלת 15% מעלות החוזה, ואינה עולה על מחיר המקסימום שבמכרז המסגרת כנדרש.

חריגה מהיקף ההרחבה המותר בשיעור 15%

– עפ"י חישוב הביקורת, לפחות שתיים מההרחבות שעלו במדגם הביקורת חורגות ממגבלת 15% מהיקף החוזה כמפורט בגוף הדוח.

המלצות

- לא לאפשר התקשרות עם חברות הסעה שלא זכו במכרז, או שלא העבירו הצעת מחיר שאושרה כדין ובוודאי ללא התקשרות חוזית פורמלית
- להקפיד כי כל הרחבה של שירותים תעמוד במגבלת 15% מהיקף החוזה.

העסקת קבלני משנה

9.

סעיף 3.3 לחוזים אוסר על העסקת קבלני משנה אלא לאחר קבלת הסכמת העירייה קבלן המשנה חייב להיות רשום כדין כמשרד ל"הסעות". כמו כן מתחייב הקבלן להציג לאישור הרשות את כל המסמכים והאישורים של

קבלן המשנה. פרטי הרכבים, כתב הסמכה ורישיון של קצין הבטיחות, אישור ממשטרת ישראל לגבי העדר הרשעות, תעודות ביטוח וכד'.

לדברי מנהלת המחלקה, לא הועסקו קבלני משנה בתשע"ה, ועל כן אין במחלקה האישורים הנדרשים לקבלני משנה.

בדיקה של 150 דיווחים של משכ"ל העלתה כי 20 מההסעות שנבדקו (14%) בוצעו באמצעות קבלני משנה ללא ידיעת אגף הרווחה ו/או החינוך וללא אישורם, בניגוד להוראות החוזה, וללא המסמכים הנדרשים על פי החוזה על מנת להבטיח את בטחון התלמידים כגון רישיונות רכב ורישיונות נהיגה, אישור למניעת העסקת עברייני מין וכד'.

המלצות

- לנהל מעקב אקטיבי אחר חברות הסעה ואחר דיווחי משכ"ל בנדון, על מנת לוודא כי לא מועסקים קבלני משנה שלא קיבלו את אישור הרשות מראש והעבירו את המסמכים הרלוונטיים בהתאם להוראות החוזה.
- להדגיש בפני חברות ההסעה כי אין להעסיק קבלני משנה כאמור ללא אישור הרשות.

התקשרות עם החברה למשק וכלכלה (משכ"ל)

10.

משכ"ל עוסקת בשני תחומי פעילות עיקריים: האחד - הכנה ופרסום של מכרזי מסגרת עבור הרשויות המקומיות בישראל; השני - מתן שירותי תיאום, ניהול ופיקוח לפרויקטים ברשויות המקומיות תמורת תשלום.

חוזה בין העירייה למשכ"ל

- בין העירייה לבין משכ"ל אין מסמך המסדיר את ההתקשרות ביניהם לעניין רכישת שירותי ניהול ופיקוח. אי התקשרות כאמור מנוגדת לסדרי המינהל הציבורי התקין, בהעדר התקשרות פורמלית לא ניתן לדעת את היקף חובותיה של משכ"ל כגון סוגי הבקרה, תדירות ועוד.

התחשבנות

- מבדיקת החשבונות של משכ"ל לחודש פברואר 2015 עולה, כי משכ"ל מחייבת את העירייה בתעודות החיוב שהיא מפיקה ב-6% עמלה, ובמקביל מפיקה תעודת זיכוי בסך 1.5% מסכום החיוב. דרך התחשבנות זו מקשה על הבקרה, מאחר שזיכויים מופקים גם בגין קנסות, שאינם נרשמים במחלקה בצורה שיטתית ומרוכזת וקיים קושי לשייך את הזיכויים להנחה בעמלה או לקנסות שהוטלו על קבלנים בגין הפרת חוזה.

המלצות

- לפעול לעיגון ההתקשרות עם משכ"ל במסגרת חוזית באופן שיפורטו הקפי שרותי הניהול והפיקוח שהעירייה מקבלת ממשכ"ל.
- לפשט את ההתחשבנות עם משכ"ל באופן שדמי הניהול יופרדו משאר התשלומים ויתאפשר מעקב אחר תשלום דמי הניהול למשכ"ל.

ביצוע פיקוח ובקרה על ידי משכ"ל

משכ"ל גובה עמלה של 4.5% תמורת פיקוח על מתן שירותי ההסעה לעירייה. 4.5% מעלות ההסעות ובסה"כ כ-495 אלפי ש"ח בשנה.

העדר דיווח לאגף הרווחה על ביצוע בקרה על ידי משכ"ל

– אגף הרווחה לא מקבל דיווחים אודות הבדיקות שמבצעת משכ"ל בקווי ההסעה שבאחריותו. המחלקה לשירותים כלליים שבאגף החינוך, אליה מגיעים דיווחים אלו, אינה מטפלת בקווים המבוצעים עבור אגף הרווחה, למעשה אין כל פיקוח על הבדיקות שמבצעת או נמנעת מלבצע משכ"ל בקווי ההסעות של הרווחה, והממצאים שעלו מבדיקות אלו אינם מטופלים.

תיעוד הדיווח באגף החינוך על ביצוע הבקרה

– דוחות הבקרה של נציגי משכ"ל מועברים מדי יום למחלקה לשירותים כלליים בדוא"ל, ונשמרים בתיקיה במחשב. עם זאת, נתוני הבקרה של משכ"ל אינם נרשמים במרוכז ואף לא לפי סדר כרונולוגי. במצב דברים זה, קשה לבחון ולנתח באופן יעיל הן את ביצועה השיטתי של עבודת הפיקוח והבקרה והן את איכות שירותי הקבלנים.

פיקוח על רכבי ההסעה

– ממצאינו המפורטים בדוח המלא מעלים כי הפיקוח שמספקת משכ"ל בתמורה לכ-490 אלפי ש"ח אינו מספק.

– הפיקוח אינו מבוסס על תוכנית עבודה. ניתוח פיזור הבדיקה מעלה חשש כי שיקולים כגון זמינות הבודקים הם אלו המכתיבים את מיקום הבדיקות.

הבדיקות אינן כוללות מרכיבים חשובים הקשורים לבטיחות ושיעור הליקויים שנמצאו בבדיקות אינו תואם את שיעור התלונות המתקבל במחלקה.

נציין כי בהעדר הסכם עם משכ"ל היקף אופי, ותדירות הבדיקות אינו מוגדר ונתון לשיקול דעתה של משכ"ל.

המלצות

- לפעול ליצירת תוכנית פיקוח שתכסה מדגמית קווים של חברות הסעה שונות.
- לקבוע סעיפי בדיקה שישקפו את התחייבויות חברות ההסעה ויתייחסו לכל אמצעי הבטיחות הנדרשים, רשימת סעיפים אלו תועבר למשכ"ל לביצוע.
- לשקול בעתיד הקמת מערך פיקוח ובקרה שינוהל ע"י הרשות.
- לקבוע עם משכ"ל את היקף, תדירות ואופן הפיקוח ולעגן זאת במסגרת פורמלית.

.12

טיפול המחלקה בפניות

תיעוד וניהול

מזכירת המחלקה לשירותים כלליים באגף החינוך מרכזת במחברת ייעודית, את הפניות למחלקה שהגיעו בכל יום באמצעות הטלפון, ושמצריכות המשך טיפול. תלונות המגיעות בכתב מתויקות בנפרד. העדר תיעוד של כלל הפניות וריכוזן מקשה על עריכת בקרה ומעקב לצורך התחשבות, גביית קנסות ושקילת התקשרות עתידית.

קנסות

הביקורת בדקה את רשימות הפניות שהגיעו למחלקה לשירותים כלליים באגף החינוך בכתב במהלך החודשים ינואר-מרס 2015 ושנמסרו לביקורת, והפעולות שבוצעו במחלקה בגינן. נמצא כי הקנסות עליהם הודיעה המחלקה לקבלנים תואמים לפיצוי המוסכם שנקבע בחוזה. טרם התקבל תיעוד מאגף הרווחה באשר לקנסות שהוטלו על חברות ההסעה בגין הפרות חוזה, אם אמנם הוטלו.

המלצה

- לפעול לריכוז כל הפניות בגיליון אקסל באופן שיאפשר טיפול יעיל ושליחת נתונים לצורך התחשבות והערכת השירות של קבלני ההסעות.

.13

בדיקת חשבונות

אגף החינוך ואגף הרווחה בודקים ומאשרים בנפרד את חשבונות חברות ההסעה. כפל תשלום – על ידי אגף החינוך ועל ידי אגף הרווחה: בדיקה שערכנו העלתה זו לגבי שני קווים. קים חשש כי שולם לאחד מחברות ההסעות תשלום כפול הן מאגף הרווחה והן מאגף החינוך עבור אותם מוסעים. אגף החינוך: בדיקת החשבונות במדגם, עבור חודש פברואר 2015 העלתה, כי כל התעריפים המופיעים בהם מתאימים לתעריפים שנקבעו בהצעות המחיר של חברות ההסעות במכרז, וכי סכומי החיובים תקינים. אגף הרווחה: בדיקת מדגם של 14 חשבונות עבור חודש פברואר 2015 העלה מספר ליקויים כמפורט בגוף הדוח.

המלצות

- לסקור את חשבונות חברות ההסעות הפועלים בקווים המשותפים לאגף הרווחה ואגף החינוך ולהבטיח כי אין כפל תשלומים.
- ריכוז הטיפול בנושא ההסעות בידי גורם עירוני אחד ישפר את תהליך הבקרה על התשלום לקבלני ההסעות.

.14

שיבוץ תלמידים ורכבים בקווים

לשיבוץ התלמידים בקווים השונים והתאמתם לכלי רכב מתאימים, חשיבות גדולה מבחינת עלויות ההסעה. איחוד קווים והתאמת רכב למספר התלמידים יכול להביא ליעול ולחסכון בעלויות ההסעות.

ניהול השיבוצים באגף הרווחה

– באגף הרווחה אין רשימה מסודרת ומעודכנת של שבוצי מטופלי הרווחה לקווים, כאשר מבוצעים על ידי האגף עדכונים ברשימות השיבוצים או הקווים, הם מבוצעים תוך דריסת הנתונים הקודמים, ובלא רישום תאריך העדכון. כתוצאה מכך, שחזור של רשימת התלמידים לפני ביצוע העדכון אינו אפשרי ולא ניתן לערוך בקרה בדיעבד על הליך השיבוץ ועל ההתחשבות הקשורה אליו.

ניהול השיבוצים באגף החינוך

– ניהול המסלולים ושיבוץ התלמידים מתבצע בגיליונות אלקטרוניים, ולא במערכת תפעולית, באופן המקשה על שיבוץ תלמידים בצורה יעילה וקלה. השוואה שערכה הביקורת בין הגיליונות האלקטרוניים העירוניים בנוגע לשיבוץ התלמידים לבין דוחות הביצוע של הקבלנים, העלתה ליקויים בתהליך השיבוץ בחלק מהקווים. בהתייחסותה טענה מנהלת המחלקה לשירותים כלליים, בין היתר, כי אין מדובר בליקויים, משום שחלק מהקווים הללו כללו למעשה תלמידים נוספים, שלא נרשמו בגיליונות האלקטרוניים העירוניים או בדוחות הביצוע של הקבלנים. אם טענה זו נכונה, הרי שנובע ממנה כי גם המחלקה לשירותים כלליים אינה מחזיקה רשימה מסודרת ומלאה של שיוך תלמידים לקווים, ועל כן נמנעת ממנה האפשרות לניהול ולבקרה יעילים של קווי ההסעות.

קווי הנסיעה וסוגי הרכב

– להתאמת גודל הרכבים למספר המוסעים חשיבות כספית גבוהה. בחוזר עם קבלני ההסעה מפרט התעריפים לכל סוג רכב. ממצאינו מעלים כי אין הקפדה על התאמת סוג וגודל הרכבים באופן שגרם לעירייה לעלויות מיותרות. במפורט בהרחבה בגוף הדוח.

אי התאמה בין דיווחי חברות ההסעות לבדיקות משכ"ל

– נמצאה אי התאמה בין דיווחי הקבלן בגינם חויבה העירייה לבין דיווחי משכ"ל. משתמע כי הקבלנים חייבו את העירייה ביתר, עבור רכבים יקרים יותר, כמפורט בגוף הדוח

איחוד קוים

– בבדיקת הביקורת את חיובי העירייה מול רשימות התלמידים עולה, כי שילוב תלמידים מכמה רכבים להסעה אחת יכול היה לצמצם משמעותית את הוצאות העירייה בגין הסעות, אם כי במקרה זה עלולה להיות השפעה על נוחות התלמידים עקב הארכת מסלול ההסעה.

– לנוכח העלויות הכרוכות בפיצול הקווים או סבורים כי בכל מקום בו משרד החינוך אינו נושא בעלויות ההסעות המפוצלות, והעלות הנוספת מוטלת על העירייה יש לקבוע אמות מידה לגבי זמן הנסיעה שממנו והלאה ניתן לפצל קווים. לגבי תלמידים בעלי לקויות קשות, יש לקבל חו"ד מגורמי הרווחה או החינוך הרלוונטיים להסעתם במונית.

המלצות

- לבחון אפשרות לניהול מערך ההסעות בתוכנה ייעודית באופן שיאפשר אופטימיזציה של המשאבים ויכלול מערך בקרה ודוח מובנים.

- להקפיד על רישום ותייעוד קווי ההסעות והמוסעים במטרה לאפשר בקרה ופיקוח על חשבונות מקבלני ההסעה.
- להקפיד על התאמת רכבי ההסעה למספר הנוסעים גם במקרה בו הקצתה חברת ההסעות רכב גדול משיקוליו הוא. יש להקפיד כי התשלום יהיה בהתאם לרכב שהוזמן.
- לקבוע קריטריונים לגבי פיצול קווים ורכבים במטרה להביא לאופטימיזציה של מסלולי ההסעה בהתחשב בזמני ההסעה.

קציני בטיחות בתעבורה ורכזי תחבורה בעירייה

15.

סעיף 3.2.4 להנחיות ביטחון ובטיחות בהסעות ובמפרצי חנייה (נספח ג לחוזר מנכ"ל משרד החינוך מס' 3.3-6 בנושא הסעות) קובע את תפקידיו של רכז תחבורה בנושא הסעות תלמידים ברשות המקומית, בין היתר מופקד רכז התחבורה על:

- מיפוי תחנות האיסוף וההורדה של התלמידים
- לוודא שתחנות אלו מאפשרות גישה בטוחה לרכב הסעה
- להדריך את חברת ההסעות והנהגים
- לתחקר כל אירוע חריג שאירע במהלך ההסעה
- לוודא שכלי הרכב של חברות ההסעה עומדות בדרישות החוק והתקנות

ממציאנו מעלים כי לא מונה "רכז תחבורה" בעירייה וכי קצין הבטיחות העירוני אליו מועברים רשימת המוסדות וחברות ההסעה אינו משמש כ"רכז תחבורה" ואינו ממלא את כל תפקידיו כפי שהוגדר

המלצה

- לשקול מינוי של רכזי תחבורה שיופקדו על הנושאים הבטיחותיים בהתאם לחוזר מנכ"ל משרד החינוך. לחילופין לשקול הפקדת תחום זה בידי קצין הבטיחות בתעבורה של הרשות.

קציני בטיחות בתעבורה בחברות ההסעה

16.

על פי סעיף 2.26 לחוזה קובע כי, "הקבלן מתחייב כי יעסיק כל תקופת תוקפו של חוזה זה, קצין בטיחות בעל **כתב הסמכה וכתב מינוי מטעם מנהל גף קציני בטיחות במשרד התחבורה בהתאם להוראות תקנות התעבורה...** אשר פרטיו האישיים ימסרו לרשות המזמינה ולחברה המנהלת במועד חתימת חוזה זה...!" (ההדגשה אינה במקור).

ממצאים

- עיון בתיקי הקבלנים שבמחלקה מעלה, כי מרבית החברות אמנם העבירו למחלקה כתבי הסמכה וכתבי מינוי של קציני הבטיחות שלהן. אולם חברה אחת העבירה כתב מינוי לקצין ההסעות שלה, ללא כתב הסמכה לקצין בטיחות.

– בניגוד להמלצת מבקר המדינה, לא קיימים במחלקה דיווחים תקופתיים מקציני הבטיחות של חברות ההסעה, כך שלא ניתן לוודא כי הם מבצעים פיקוח על עמידת כלי הרכב בדרישות הבטיחות שקבעו משרד החינוך והעירייה.

המלצות

- לוודא כי לכל חברות ההסעה קציני בטיחות בעלי כתבי הסמכה כנדרש.
- לשקול דרישת דוחות תקופתיים מקציני הבטיחות של חברות ההסעה על פעילותיהם.

כשירות הנהגים

.17

חברות ההסעה התחייבו במסגרת החוזה להעסיק נהגים מקצועיים העומדים בתנאים שונים כמפורט בדוח הקפדה על הרשאות הנהגים נועדה להבטיח את בטיחות המוסעים ולמנוע מנהגים עברייני תנועה ואלימות מין להסיע תלמידים צעירים. במסגרת הביקורת נבדקו אישורי הנהגים.

ממצאים

- בתיקי הקבלנים שבמחלקה לא נמצאו אישורים רפואיים וגליונות עברות תנועה. נמצא כי הנהגים הצהירו על מצב בריאותם ועל כך שלא עברו עבירות תנועה. לדעת הביקורת הצהרות אלו אינם תחליף לאישורים.
- חלק מרשיונות הנהגים הכלולים בתיקים שבמחלקה לא כללו הרשאה להסעת תלמידים.
- לחלק מהנהגים לא נמצאו בתיקים שבמחלקה אישורי משטרה בהתאם לחוק למניעת העסקת עברייני מין.
- בחינת דוחות הביקורת של משכ"ל העלתה כי קיימים נהגים שלא דווחו כנהגים לעירייה, וממילא אין כל מסמכים לגביהם.

המלצה

- להקפיד על קבלת ההרשאות הנדרשות לנהגי הסעות ילדים בין השאר אישור מניעת העסקת של עברייני מין, אישור רפואי, רישיונות מתאימים לסוג הרכב ואישור להסעת קבוצות ילדים כנדרש מהוראות החוזה.

כשירות הרכבים

.18

במסגרת החוזה התחייבו חברות ההסעה כי גיל הרכבים לא יעלה על 10 שנים. כמו כן התחייבו להעביר את פרטי הרכבים (רישיון רכב) לעירייה.

ממצא

- במסגרת הביקורת נמצאו רכבים הסעות שפרטיהם לא הועברו לעירייה, כמו כן לא לכל הרכבים נמצא רישיון רכב בתיקי הקבלנים.

המלצות

- להקפיד כי כל הרכבים המסיעים תלמידים ידווחו לרשות במטרה לוודא עמידתם בתנאי החוזה.

.19

מערכת לניהול צי רכב

סעיף 2.37 קובע כי על כל חברות ההסעה להתקין על חשבונם מערכת לניהול צי רכב. "המערכת תכלול, בין השאר אפשרות לזיהוי הרכב והנהג, זיהוי מיקום הרכב, זיהוי מהירות הרכב, זיהוי כיוון תנועת הרכב, אפשרות להגדרת מסלול נסיעה ולקבלת מידע על חריגות וסטיות מהמסלול ו/או מלוח הזמנים ו/או מידע על עצירות ממושכות נהיגה אגרסיבית ומסוכנת אפשרות להפקת דוחות שונים על פעילות כלי הרכב, לרבות שחזור מסלולי נסיעה. לרשות המזמינה תהיה הזכות לעשות שימוש במערכת".

ממצאינו מעלים כי לא נעשה שימוש במערכת זו ואין ודאות כי חברות ההסעות מספקים מערכת מסוג זה. שימוש במערכת ככלי בקרה יכול להצביע על מאפייני נסיעה בעייתיים על לוחות הזמנים והמסלולים האם הינם בהתאם למוסכם.

המלצה

- לשקול שימוש במערכת כאמצעי בקרה ופיקוח על המסלולים, אופן הנסיעות ולוחות הזמנים.

- הדוח המפורט -

1. מבוא

העירייה מארגנת שירותי הסעות באמצעות קבלנים, לצורך הסעת תלמידים למסגרות חינוכיות, וכן לצורך הסעת מטופלים למסגרות רווחה.

הסעות למוסדות החינוך

הסעת תלמידים במערכת החינוך נועדה לאפשר את יישום חוק לימוד חובה על תלמידים שבאזור מגוריהם אין בית ספר, או שבית הספר שהם לומדים בו נמצא בריחוק ניכר מבתיהם. מערכת ההסעות משמשת בעיקר את תלמידי החינוך המיוחד בעלי הצרכים המיוחדים. תנאי הבטיחות בהסעות לתלמידים במערכת החינוך מוסדרים, בין היתר, בתקנות ובחוזרי המנכ"ל כדלהלן:

- בתקנות התעבורה תשכ"א - 1961 (להלן: "תקנות התעבורה"), בהן נקבע כי רכבים ונהגים העומדים בתנאים ספציפיים יורשו להסיע תלמידים.
- בחוזר מנכ"ל משרד החינוך-מס' 3.3-6 העוסק ב"הסעות תלמידים ועובדי הוראה למוסדות חינוך רשמיים" (להלן: "חוזר מנכ"ל").
- בנספח ג של חוזר מנכ"ל בנושא "הנחיות ביטחון ובטיחות בהסעות ובמפריצי חנייה" (להלן: "הנחיות ביטחון").
- בתקנות הסעה בטיחותית לילדים נכים (מפרטי רכב בטיחותי), תשנ"ה – 1995 (להלן: "תקנות מפרטי רכב בטיחותי").

לפי נתונים שהועברו מאגף החינוך, בשנה"ל תשע"ה הוסעו 829 תלמידים במערכת החינוך העירונית. להלן נתונים לגבי תקציב ההסעות לפי ספר התקציב העירוני לשנת 2015 (לא כולל ליווי הסעות):

סעיף	הצעת התקציב הרגיל לשנת 2015 תשלומים באלפי ₪	תקציב 2015	תקציב סופי 2014	ביצוע 2013
817800 /750	מימון הסעים עפ"י קריטריונים משרד החינוך	7,696	7,700	6,651
817800 /751	מימון הסעים תוספת עירונית	2,316	1,579	1,643
	סה"כ הסעות תלמידים (ללא תקציב ליווי):	10,012	9,279	8,294

הסעות למטופלי הרווחה

הסעות מטופלים למסגרות רווחה מבוצעת בהתאם לחוק מעונות יום שיקומיים התש"ס-2000, לפיו כל פעוט עם מוגבלות, כפי שאושר ע"י ועדת השמה, זכאי לסל שירותי הכולל הסעה ולווי למעון היום השיקומי בו הוא נמצא במהלך שעות היום. כמו כן, הוציא משרד הרווחה הנחיות בנוגע להסעות של אנשים עם מוגבלויות למסגרות ייחודיות כגון מסגרות פנאי או מסגרות תעסוקה.

לפי נתונים שנמסרו מהרווחה, בהסעות אלה מוסעים כ-150 מטופלים, לכ-20 מסגרות, בכמיליון וחצי ש"ח לשנה. הוצאות ההסעות ממונות מסעיפים תקציביים שונים של אגף רווחה, ואין סעיפים מיוחדים המיועדים למימון ההסעות באגף זה.

מערך ההסעות

העירייה בחרה את הקבלנים המבצעים את הסעות התלמידים ואת הסעות מטופלי רווחה, במסגרת מכרז ה/ס/15/2013, אשר פורסם על ידי החברה למשק וכלכלה של השלטון המקומי בע"מ (להלן: "משכ"ל"). יודגש, כי לרוב מבצעים אותם קבלנים הן את הסעות התלמידים למסגרות החינוך והן את הסעות מטופלי רווחה (ולעתים מדובר אף באותם מוסעים ובאותם מוסדות). שירותי ההסעות מפוקחים על ידי החברה למשק וכלכלה של השלטון המקומי (להלן: "משכ"ל"), והעירייה משלמת למשכ"ל עמלה על שירותיה.

2.

מטרות הביקורת

במסגרת הביקורת נבחן תהליך ההתקשרות עם חברות הנסיעות ותהליכי העבודה הקשורים להסעות תלמידים למוסדות החינוך, תוך מתן דגש לנושאים כדלהלן:

- התקשרות עם חברות הנסיעות.
- השירותים הניתנים מהחברה למשק ולכלכלה.
- עמידה בדרישות החוק ובהוראות חוזרי המנכ"ל הרלוונטיים.
- בחינת מנגנוני הפיקוח, הבקרה והדיווח בנושא הסעות ילדים.
- להמליץ על צעדים הנגזרים ממצאי הביקורת.

3.

היקף וגבולות הביקורת

הביקורת כללה שימוש בשיטות הביקורת כדלהלן:

- סקירת נהלים המתייחסים לנושאים המבוקרים.
- סקירת חוקים תקנות ונהלי העירייה.
- בחינת התקשרויות העירייה עם חברות ההסעות.
- שיחות וברורים עם עובדי העירייה הרלוונטיים.
- ביצוע בדיקות מבססות ובדיקות מדגמיות.
- בחינת קיומם של מנגנוני בקרה פיקוח ודווח.

תגובת מנהלת המחלקה לשירותים כלליים המופקדת על נושא ההסעות משולבת בגוף הדוח. ממצאי הביקורת הועברו לנציגי חברת משכ"ל המופקדים על חלק מניהול החוזים עם ספקי ההסעות. התייחסות נציגי משכ"ל כלולה בגוף הדוח.

הביקורת התבססה על בדיקות מדגמיות ואין הכרח שתחשוף כל ליקוי אם קיים.

4. מבנה וארגון ביחידות העוסקות בניהול ההסעות

להסעות התלמידים המבוצעים מטעם אגף החינוך אחראית המחלקה לשירותים כלליים שבאגף החינוך. המחלקה כוללת שתי עובדות: מנהלת ומזכירה. כמו כן עוסקת המחלקה בפרויקט ההזנה במוסדות חינוך. להסעות מטופלים באגף הרווחה אחראית עובדת זכאות באגף הרווחה. הבקרה והפיקוח על מערך ההסעות, הן של הרווחה והן של החינוך, מבוצעים באמצעות משכ"ל.

ממצאים

ארגון ההסעות וההתחשבות בגיבן מנוהלים בכל אגף בנפרד. העדר גורם המרכז את הנושא, ופיצולו בין אגף הרווחה לבין אגף החינוך עלול לגרום לסיכונים הבאים:

א. **ליקויים בשיוך התלמידים לקווים:** לעתים אותם תלמידים מוסעים מטעם שני האגפים לאותם יעדים, לדוגמה: שני ילדים מוסעים מטעם אגף החינוך באיסוף לגן און, ואילו בפזור מהגן מוסע אחד מהם מטעם אגף החינוך והשני מטעם אגף הרווחה. פיצול תהליך השיוך לקווים בין שני האגפים, מגדיל את הסיכון לליקויים בתהליך השיוך לקווים, הסבוך ממילא.

ב. **כפל תשלום:** כאמור, חלק מהקבלנים מבצעים הסעות עבור שני האגפים במקביל, ולעתים מדובר בהסעה של אותם תלמידים ו/או לאותם יעדים (לדוגמה: איזי שפירא, גן און, נתיב). כתוצאה מכך, קיים סיכון שאותו קבלן יחייב, בשוגג או במזיד, הן את אגף הרווחה והן את אגף החינוך בגין אותן הסעות. בבדיקת מדגם חשבונות, נמצא חיוב כפול בחודש פברואר 2015 בהסעות לביה"ס איזי שפירא ומבי"ס נתיב (ר' להלן בפרק העוסק בבדיקת חשבונות).

ג. **חוסר יעילות:** כל אגף מטפל באופן עצמאי בפניות ובעיות בהסעות מול הקבלנים, על אף שיתכן שלפחות חלק מהבעיות משותפות לקווי החינוך ולקווי הרווחה המופעלים לרוב על ידי אותם קבלנים, ריכוז הטיפול בהן בידי גורם אחד ייעל את הטיפול בפניות. יתרה מזאת, טיפול נפרד של האגפים בבעיות מול הקבלנים, עלול להביא למחסור במידע בכל אגף אודות אופן מתן השירות על ידי הקבלנים, בשעה שריכוז הטיפול יכול להביא לקבלת תמונה מלאה על אופן מתן השירות על ידי כל קבלן תמונה מלאה כזו נדרשת לצרכי התחשבות, הטלת קנסות, ושקילת התקשרות עתידית.

ד. **העדר מידע:** פיצול הטיפול בין האגפים עלול להביא לכך, שלא כל המידע הנדרש יגיע לשני האגפים, כפי שיפורט להלן (בפרק העוסק בבקרה של משכ"ל), משכ"ל מדווחת על תוצאות הפיקוח המבוצע על ידה רק לאגף החינוך. באגף הרווחה אין כלל מידע לגבי הבקרות שבוצעו על ידי משכ"ל בקווי הרווחה.

אנו סבורים כי ארגון מערך ההסעות בידי גורם עירוני אחד ייעל את תהליך שיבוץ המוסעים ותכנון הקווים, יאפשר מעקב, בקרה ופיקוח אפקטיביים על חברות ההסעה ועל השירותים המסופקים ע"י משכ"ל ויביא לשירות טוב יותר לתלמידים ולמטופלי הרווחה.

המלצות

- לרכז את נושא הסעות התלמידים והסעות מטופלי הרווחה בידי גורם עירוני אחד.

5.

בחירת הקבלנים לביצוע קווי ההסעות באמצעות מכרז של משכ"ל

5.1

כללי

חוק הרשויות המקומיות (מכרזים משותפים), התשל"ב-1972, מאפשר לרשות מקומית להתקשר על פי מכרז שפרסם ארגון או מוסד ציבורי, ובלבד שניתן לכך אישור שר הפנים. החברה למשק וכלכלה (להלן: משכ"ל) עוסקת בהכנה ופרסום של מכרזי מסגרת עבור הרשויות המקומיות בישראל. מנכ"ל משרד הפנים מפרסם מדי שנה אישור לרשויות המקומיות להתקשר עם קבלנים שזכו במכרז משכ"ל למתן שירותי הסעות תלמידים. אישור משרד הפנים הרלוונטי אשר פורסם ב-31 ביולי 2013, אישר לרשויות המקומיות "להתקשר עם הזוכים במכרז הס/15/2013 למתן שירותי היסעים ושירותי הסעות של תלמידים, שנערך ופורסם על ידי החברה למשק וכלכלה, ובלבד שהתקיימו כל התנאים המפורטים להלן...".

בין התנאים שמנה האישור:

- "ההתקשרות תיעשה במישרין בין הרשות לבין הזוכה במכרז, על פי החוזה שנכלל במכרז ובהתאם לתנאיו".
- "טרם ההתקשרות נקטה הרשות המקומית בהליך של בקשת הצעות מחי".
- "ההצעות (יועברו) לוועדה המורכבת ממנכ"ל הרשות המקומית, גובר הרשות המקומית והיועץ המשפטי של הרשות המקומית, לקבלת החלטה בדבר ההצעה הזוכה".
- "לא תנהל הרשות המקומית משא ומתן עם המציעים, כולם או חלקם".
- "הרשות המקומית חייבת לבחור בהצעה הזולה ביותר שהתקבלה בהליך בקשת הצעות מחיר, והיא רשאית שלא לבחור בהצעה כלשה".

על פי נוסח האישור: "התקשרות שלא תיעשה על פי תנאים אלה תהיה התקשרות שלא כדין".

5.2

ממצאים

– תיעוד בחירת ההצעות - הביקורת ביקשה לקבל תיעוד של החומר שהונח בפני ועדת השלושה לצורך בחירת הזוכה במכרז לקראת שנה"ל תשע"ה, נזכיר כי הרשות מחויבת לבחור את ההצעה הזולה ביותר, לפי תנאי האישור של משרד הפנים. אולם מהחומר שהועבר לביקורת (באמצעות משכ"ל) עולה, כי אין תיעוד בעירייה של כל ההצעות שהתקבלו, או סיכום שלהן, באופן שלא ניתן לוודא כי וועדת השלושה בחרה בהצעות הזולות ביותר. קיים חשש כי העירייה הסתמכה באופן מלא על חברת משכ"ל בבחירת הזוכים, זאת חלף החלטה עירונית המחייבת על פי אישור משרד הפנים להתבסס על בחירת הצעות המחיר באופן פרטני.

– תיעוד החלטת ועדת השלושה ואישור היועץ המשפטי

על פי האישור של משרד הפנים, על מנת שההתקשרות תהא תקפה, עליה להתקבל על ידי ועדה המורכבת ממנכ"ל הרשות, גזבר הרשות המקומית והיועץ המשפטי. כמו כן, נאמר באישור כי ההתקשרות עם הקבלן לא תהא כדין אם טרם ההתקשרות לא אישר היועץ המשפטי של הרשות בכתב כי ההתקשרות עונה על תנאי האישור של משרד הפנים. הביקורת ביקשה לקבל את פרוטוקול ועדת השלושה שקבעה את הקבלנים הזוכים במכרז ההסעות לשנים תשע"ה-תשע"ו. לביקורת הועבר "טופס החלטה להתקשר עם קבלנים" שאינו כולל רשימה מפורטת של הקבלנים ושל הקווים. כמו כן אין בידי העירייה פרוטוקול של ישיבת הוועדה. על רשימות הקבלנים המבצעים את הקווים, שהועברו בנפרד, חסרה חתימת היועץ"ש, שהוא אחד מחברי הוועדה האמורה לאשר את ההחלטה בדבר בחירת הקבלנים המבצעים, ושאמור היה לאשר גם את יישום תנאי משרד הפנים. **קיצורו של דבר אין תיעוד מלא של החלטת הוועדה בהרכבה המלא לגבי הזכייה בקווים של הקבלנים, ואין תיעוד לאישור של היועץ"ש כי ההתקשרות עם הקבלנים לגבי ביצוע הקווים התנהלה בהתאם לתנאי האישור של משרד הפנים.**

תוקף אישור משרד הפנים

– אישור משרד הפנים למכרז, מתאריך 31.7.13, שתוקפו למשך שנה, קובע בסעיף 8 כי: "הסכם בין הרשות ובין הזוכה בהתבסס על אישור לפי סעיף 9 לחוק הרשויות המקומיות (מכרזים משותפים) יכול שייחתם אך ורק בתוך תקופת תוקפו של האישור". כמו כן קובע האישור, כי **"התקשרות שלא על פי תנאים אלה תהא התקשרות שלא כדין"**.

אישור משרד הפנים הרלוונטי, המאשר ביצוע מכרז 2013/15/ס, ניתן בתאריך 31.7.13, ו"תוקף אישור זה הוא שנה מיום נתינתו". למרות זאת, נמצא כי כל החוזים עם חברות ההסעה נחתמו לאחר תום תקופת תוקפו של האישור (חברה ו', חברה א', חברה ה', חברה ב' - 20.8.14, חברה ד', חברה ג', חברה ז' – דצמבר 2014), **שלא כדין**.

תגובת נציגי משכ"ל

הפנייה למשכ"ל על ידי העירייה נעשתה ב-27.5.14, ומועד הגשת ההצעות נקבע ליום 8.6.14, כשמועד הגשת התוצאות לרשות היה – 11.6.14, חתימת החוזים התעכבה בשל תהליך האישור הממושך של התקציב בעירייה.

המלצות

5.3

- למרות עריכת המכרז באמצעות משכ"ל יש לוודא כי ההליכים הקבועים באישור משרד הפנים להתקשר עם הסעות באמצעות משכ"ל מתקיימים במלואם.
- לתעד את הצעות המחיר שהתקבלו בהחלטות ועדת השלושה, ואת תהליך קבלת ההחלטות באמצעות פרוטוקול.
- להקפיד על אישור פורמלי של היועץ המשפטי להתקשרות עם חברת ההסעות.

- להסתמך על אישור משרד הפנים הרלוונטי למועד חתימת ההסכמים.

תגובת המבוקר

"החוזים נחתמים רק לאחר שריון תקציבי באגף החינוך, מועברים לאישור הגזבר ולחתימת רה"ע".

6. נוסח החוזים עם הקבלנים שנערכו באמצעות משכ"ל

6.

כללי

6.1

באישור משרד הפנים להתקשרות עם הזוכים במכרז ה/15/2013 של משכ"ל, נקבע כי ההתקשרות תיעשה במישורין בין הרשות המקומית ובין הזוכה במכרז, "על פי החוזה שנכלל במסמכי המכרז ובהתאם לתנאיו". באישור נקבע עוד, כי התקשרות שאינה נעשית בהתאם לתנאיו תהיה התקשרות שלא כדין". מאידך, על פי סעיף 2.11 לחוזר מנכ"ל משרד החינוך, "המכרזים לביצוע הסעות והחוזים עם המסיעים המבצעים את ההסעות יהיו אך ורק על פי נוסח שהוסכם בין משרד החינוך, מרכז השלטון המקומי וארגון המועצות האזוריות ומופץ בין כל הרשויות המקומיות בארץ". על פי המכתב של מנהל אגף הסעות והצטיידות במשרד החינוך (מתאריך 7.4.13) שצורף לנוסח האחיד של החוזה לתשע"ד ממשרד החינוך, "נוסח המכרז והחוזה המוצע מהווים תנאי לקבלת השתתפות המשרד בהוצאות קיום מערך ההסעות. **משרד החינוך, שומר לעצמו את הזכות שלא להשתתף תקציבית במקרה שבו נערך שינוי במכרז ולא ניתנה למשרד החינוך הודעה אודות השינוי, והשינוי הינו שינוי מהותי שלא קיבל את אישור משרד החינוך...**" (ההדגשה אינה במקור).

יצוין, כי כאשר מצא מבקר המדינה (בדו"ח בנושא הסעות משנת 2015) סתירה בין נוסח משרד החינוך לבין נוסח משכ"ל, בנושא ביטוח, קבע מבקר המדינה כי **הנוסח האחיד של משרד החינוך הוא הנוסח הקובע**: "משרד מבקר המדינה מעיר לרשויות המקומיות ולמשלל כי היה עליהן לקבוע את סכום הביטוחים בהתאם לנדרש בחוזה ההסעות האחיד, כפי שקבעו משרד החינוך ומרכז השלטון המקומי".

ממצאים

— קיימים שינויים מהותיים בין הנוסח האחיד שאושר על ידי משרד החינוך לשנה"ל תשע"ד, כפי שפורסם על ידי המרכז לשלטון מקומי (להלן: "הנוסח האחיד") לבין הנוסח שנחתם בין העירייה לבין הקבלן (ושהועבר לה ממשכ"ל) במסגרת מכרז ה/15/2013. כאמור, שינויים כאלה עלולים לגרום לאי השתתפות של משרד החינוך בתקציב ההסעות. בנוסף לכך, הם עלולים לפגום בזכויות הרשות כלפי הקבלנים ואף בבטחון התלמידים.

יצוין, כי נציגי משכ"ל טענו כי "אין הנחיה של משרד החינוך להיצמד לנוסח הכתוב של הנוסח האחיד (העתק של הנוסח) אלא דרישה לכלול את כל הדרישות הכתובות בנוסח". , נדגיש שניתן כי חוזר מנכ"ל משרד החינוך מחייב את הרשויות להיצמד לנוסח האחיד (סעיף 1.10 לחוזר קובע כי: "המכרזים לביצוע הסעות והחוזים עם המסיעים המבצעים את ההסעות יהיו אך ורק על פי נוסח אחיד שהוסכם בין

משרד החינוך, מרכז השלטון המקומי וארגון המועצות האזוריות והופץ בין כל הרשויות המקומיות בארץ). מכל מקום גם אם מקבלים את טענת משכ"ל, לפיה יש לכלול את כל דרישות משרד החינוך מבלי לצטט את הנוסח האחד, הרי שהנוסח של משכ"ל משמיט חלק מהדרישות המצויות בנוסח האחד של משרד החינוך.

– להלן חלק מהשינויים שנמצאו בהשוואה שערכה הביקורת בין נוסח החוזה האחד שאושר על ידי משרד החינוך לבין נוסח החוזה עליו חתמה העירייה באמצעות משכ"ל:

– צירוף וחתימה על הנחיות הבטיחות של משרד החינוך: החוזה האחד לתשע"ד מחייב כי: הנחיות

בטחון ובטיחות מפורטות, עליהן יחתום כל נהג מסייע, נמצאות בנספח ז'. אולם בחוזה שנחתם בין העירייה לבין הקבלן הושמטה החובה כי כל נהג מסייע יחתום על הנספחים הרלוונטים להנחיות בטיחות וביטחון; נציגי משכ"ל מסרו כי, משכ"ל אינה דורשת את חתימת הנהגים, משום שמשכ"ל"לא יכלה לאמת אותן עם השטח ולקבוע שאכן הנהגים קראו... על מנת לייעל את התהליך... על קצין הבטיחות מוטלת חובה להדריך את הנהגים... (לכן) נכנס סעיף הצהרת קצין הבטיחות כי הוא אכן מבצע הכשרה זו. הביקורת מעירה, כי בתקופת הביקורת, לא היו הצהרות כאמור של קציני הבטיחות במחלקה, ואף לא חתימות של הנהגים. כלומר בעת תקופת הביקורת, לא היו אסמכתאות לכך שהנהגים הכירו את הנחיות הבטיחות והביטחון. כמו כן, לדעת הביקורת, חובת החתימה של הנהגים על הנחיות יוצרת התחייבות של הנהג לשמור עליהן, ועל כן היא חשובה, מעבר להצהרות קציני הבטיחות החשובות על מנת לוודא אכיפה.

– כאמור, לחוזה של משרד החינוך מצורפות הנחיות ביטחון ובטיחות של המשרד כנספח. לעומת זאת, החוזה שנחתם על ידי העירייה מפנה לעניין ביטחון ובטיחות לשני נספחים – נספח ה' ונספח ז'. נספח ז' לחוזה שנחתם מפנה בכותרתו לחוזר מנכ"ל 8/ז(ג) משנת 2007, וזאת למרות שמשנת 2013 קיים חוזר מנכ"ל חדש. הנספח עצמו לא נמצא בידי העירייה ולא הועבר לביקורת, ולא ניתן לבדוק. נספח ה' לחוזה, שהוא הנספח השני לעניין בטיחות, אף הוא לא נמצא בידי העירייה ולא הועבר לביקורת כך שלא ניתן לבדוק ולוודא כי הוא כולל את הנחיות בטחון ובטיחות המפורטות בחוזה של משרד החינוך. נציגי משכ"ל מסרו כי המסמכים והנספחים נמצאים במשרדי החברה ו"זמינים לרשות בכל עת שתחפוץ בכך". המסמכים הרלוונטיים לא צורפו לתגובת משכ"ל.

– השמטת חלק מהוראות החוק הקשורות לבטיחות: בחוזה שנחתם, הקבלן חייב לפעול... לפי הוראות כל דין החלות על הסעת ילדים ותלמידים, והוא מפנה באופן ספציפי לחלק מסעיפי החוק העוסקים בבטיחות הסעות. אולם חלק מההוראות הספציפיות החשובות בעניין זה, שפורטו בנוסח האחד של משרד החינוך, הושמטו מהחוזה שנחתם, לדוגמה תקנה 83 לתקנות התעבורה "הסעת ילדים" (קובעת הנחיות בטיחות להסעת תלמידים, כגון התקנת שלטים מיוחדים, איסור נסיעה בעמידה, הדלקת פנסי איתות וכד'), ותקנה 168 לתקנות התעבורה (שעות נהיגה) (המגבילה את שעות הנהיגה של הנהג).

לדעת נציגי משכ"ל, הוראות כלליות כגון החובה "לפעול לפי הוראות כל דין על הסעת ילדים ותלמידים", מייתרות הפניה לסעיפים ספציפיים. הביקורת מעירה, כי גם בחוזה האחיד של משרד החינוך קיימות הוראות כלליות כאלה (ר' סעיף 1.11 לחוזה האחיד: "הקבלן מתחייב לשמור על הוראות כל דין וכן הוראות כללי הביטחון והבטיחות"), אולם המשרד בחר להפנות את תשומת ליבם של הקבלנים גם לקיום הוראות חשובות ספציפיות, אותן בחרה משכ"ל להשמיט.

– שוני בהנחיות בקשר לקצין הבטיחות של החברה: בחוזה האחיד של משרד החינוך, נקבע כי קצין הבטיחות של הקבלן יבקר וינהל את מתן שירותי ההסעות **על פי מסמכי החוזה** (ההדגשה אינה במקור). לעומת זאת, בחוזה שנחתם בין העירייה לבין חברת ההסעות נאמר רק כי קצין הבטיחות **"ינהל עבוד הקבלן את השירותים"**, ללא חובת הבקרה, וכי הוא יודא את תקפות הרישיונות והביטוח, ואת תקינות הרכבים, **אך ללא הטלת חובת פיקוח על יתר תנאי החוזה, כגון –** התאמה להסעת תלמידים זאת בניגוד לנוסח של משרד החינוך. לדעת נציגי משכ"ל, "אין מקום לפרט לפרטי פרטים את אחריותו (של קצין הבטיחות), שכן משרד התחבורה מגדיר את תפקידו ואחריותו". הביקורת מדגישה, כי הנוסח האחיד של משרד החינוך מטיל אחריות נוספת על קצין הבטיחות, לבקר את מתן שירותי ההסעות **על פי מסמכי החוזה עם העירייה**, אולם משכ"ל השמיטה אחריות זו.

– תוקף החוזה: על פי החוזה של משרד החינוך, החוזה יהיה בתוקף לשנת לימודים אחת, עם אופציה להאריכו לשנתיים נוספות. לעומת זאת, בחוזה שנחתם בין העירייה לבין חברת ההסעות, נקבע תוקף החוזה ל-36 חודשים. לדעת משכ"ל השוני בתקופת ההתקשרות אינו פוגע ברשות, אלא מיטיב עימה.

– קנס על הפרת החוזה: בנוסח האחיד נקבעו קנסות שיושטו על חברת ההסעות במקרים אשר לא הוזכרו בחוזה בין העירייה לבין הקבלן, כשבניהם הקנס הכבד ביותר, בסך 5,000 ₪ יושת בגין "אי ביצוע סריקה ברכב בתום כל נסיעה לוודא ירידת כל הילדים". קנס זה אינו כלול בחוזה בין העירייה לבין חברת ההסעות.

גבולות הביטוח: על פי החוזה האחיד, תהיה לקבלן פוליסת "ביטוח לחבות חוקית כלפי הציבור על פי כל דין, בגבולות אחריות שלא יפחתו מסך: תובע - \$500,000 (דולר ארה"ב) או בשקלים חדשים על פי השער היציג, מקרה ותקופת (12 חודשים) - \$500,000 (דולר ארה"ב) או בשקלים חדשים על פי השער היציג". בחוזה שנחתם, גבולות האחריות הם פחותים - ממיליון ש"ח לתובע ולמקרה. **הרשות דרשה מחברת ההסעות ביטוח לפי הנוסח שקבעה משכ"ל, על אף שלעניין זה העיר מבקר המדינה כי על הרשות לנהוג לפי נוסח החוזה האחיד של משרד החינוך (ולא לפי הנוסח של משכ"ל).** נציגי משכ"ל טענו כי "...לאחר קבלת ייעוץ ביטוחי... הכיסוי שנדרש על ידי משרד החינוך הינו גבוה מדי שלא לצורך... ואנו סבורים כי אין מקום לדרישות ביטוח שייקרו את עלות השירות של הקבלן ואשר יגולגלו על כתפי הרשויות" תגובה זו הועברה, גם, למבקר המדינה שלא שינה את המלצתו לאמץ את חוזה משרד החינוך.

המלצות

- להקפיד כי נוסח החוזים עם חברות ההסעות יתאים לנוסח החוזה הרלוונטי למועד ההתקשרות שאושר ע"י משרד החינוך.
- להתאים את גבולות אחריות הביטוח בפוליסות של חברות ההסעה כנדרש בחוזה האחיד של משרד החינוך.

תגובת נציג משכ"ל

הנוסח האחיד

- אין הנחיה של משרד החינוך להיצמד לנוסח הכתוב של הנוסח האחיד (העתק של הנוסח) אלא דרישה לכלול את כל הדרישות הכתובות בנוסח

דיווח וחתומה על הנחיות בטיחות

- משכ"ל אינה דורשת את חתימת הנהגים, משום שמשכ"ל "לא יכלה לאמת אותן עם השטח ולקבוע שאכן הנהגים קראו... על מנת לייעל את התהליך... על קצין הבטיחות מוטלת חובה להדריך את הנהגים... (לכן) נכנס סעיף הצהרת קצין הבטיחות כי הוא אכן מבצע הכשרה זו
- המסמכים והנספחים נמצאים במשרדי החברה ו"זמינים לרשות בכל עת שתחפוץ בכך
- הוראות כלליות כגון החובה "לפעול לפי הוראות כל דין על הסעת ילדים ותלמידים", מייתרות הפניה לסעיפים ספציפיים

הנחיות לקצין הבטיחות

- אין מקום לפרט לפרטי פרטים את אחריותו (של קצין הבטיחות), שכן משרד התחבורה מגדיר את תפקידו ואחריותו

תוקף החוזה

- השוני בתקופת ההתקשרות אינו פוגע ברשות, אלא מיטיב עימה.

גבולות הביטוח

- ...לאחר קבלת ייעוץ ביטוחי... הכיסוי שנדרש על ידי משרד החינוך הינו גבוה מדי שלא לצורך... ואנו סבורים כי אין מקום לדרישות ביטוח שייקרו את עלות השירות של הקבלן ואשר יגולגלו על כתפי הרשויות

הנספחים לחוזה עם הקבלנים, אישורי ביטוח וערבויות

7.

כללי

7.1

לנוסח החוזה שנחתם בין העירייה לבין חברות ההסעה אמורים להיות מצורפים הנספחים הבאים:

- נספח א1 – מפרט הסעות ומחירים;
- נספח א2 – הצהרות הקבלן;
- נספח ב – תכולת תרמיל עזרה ראשונה
- נספח ג – נוסח פירוט ביצוע עבודה חודשי

- נספח ד – נוסח ערבות בנקאית לביצוע
- נספח ה- דף הנחיות בטיחות לנהגים
- נספח ו – אישור להעסקת קבלן משנה
- נספח ז – חוזר מנכ"ל משרד החינוך לעניין דרישות ממלווים

כמו כן, על פי החוזה שנחתם בפועל בין העירייה לבין חברות ההסעות, על החברות להעביר, גם אישור קיום ביטוח על פי הנוסח שבנספח למכרז (סעיף 4.9 לחוזה).

ממצאים

7.2

נספחים חתומים

בידי העירייה אין את הנספחים ה', ז' לחוזים, כשהם חתומים על ידי החברות. נספחים אלה חשובים ביותר, משום שהם כוללים את הנחיות הביטחון והבטיחות, חתומות על ידי החברות. נציגי משכ"ל מסרו כי הנספחים "נמצאים במשכ"ל והם זמינים לרשות בכל עת"

ערבויות

בתיקי החברות בעירייה אין את כתבי הערבויות של החברות. בתאריך 4.11.14 התריעה הגזברות באמצעות דואר אלקטרוני לחשבת האגף על העדר ערבות לחברה".

אישורי ביטוח

בתיקי החברות שבעירייה לא נמצאו אישורי ביטוח, או שנמצאו אישורי ביטוח שאינם בתוקף למועד הבדיקה. לדברי נציגי משכ"ל, אישורים אלה נמצאים רק במשכ"ל, והם מועברים לעירייה רק לפי בקשה. להלן פירוט אישורי קיום הביטוח בתיקי הקבלנים, כאמור האישורים אינם בתוקף למועד הביקורת.

חברת ההסעות	תוקף אישור קיום ביטוח
חברה א	1.4.14 – 1.5.15
חברה ב	לא נמצא
חברה ג	1.4.14 – 31.5.15
חברה ד	1.1.14 – 31.12.14
חברה ה	לא נמצא
חברה ו	1.1.14 – 31.12.14
חברה ז	1.1.13 – 1.10.14

אנו סבורים כי יש לדרוש את אישורי הביטוח ולוודא כי כל החברות מבוטחות בהתאם להוראות החוזה.

המלצות

7.3

- להקפיד על החתמת חברות ההסעה על כלל הנספחים בחוזה ולשומרם בתיקי הקבלנים.

- להקפיד על קבלת ערבויות מחברות ההסעה ולנהל מעקב אחר תוקף הערבויות.
- להקפיד על קבלת העתקים מאישורי הביטוח של חברות ההסעות ולמסד מנגנון מעקב אחר תוקף האישורים.

תגובת המבוקר

"נושא הערבות נבדק בקפידה על ידי גזברות העירייה. לא ניתן להעביר חשבונות לתשלום ללא ערבות החברה".

תגובת נציג משכ"ל

נספחים תחומים - "נמצאים במשכ"ל והם זמינים לרשות בכל עת"
אישורי ביטוח - "אישורים אלה נמצאים רק במשכ"ל, והם מועברים לעירייה רק לפי בקשה"

8. הזמנת שירותי הסעות או הגדלת היקפם ללא מכרז

8.

כללי

8.1

סעיף 2.38 לחוזה שנחתם מאפשר הגדלת היקף השירותים עד 15% משווי החוזה כדלהלן:

"הרשות המזמינה רשאית, על פי שיקול דעתה הבלעדי, להגדיל... את היקף השירותים שהוזמנו מהקבלן... ובלבד שבמקרה של הגדלה לא יעלה שיעור ההגדלה על 15% משווי החוזה. כל עוד לא נקבע אחרת... יקבע ערך השינוי לפי המחירים כמפורט בהצעת הקבלן בנוהל הצעת מחיר. היה ואין סעיף המתאר את השינוי הנדרש, יקבע ערך השינוי על פי המחירים שבהצעת הקבלן במכרז. הוראה על שינוי במקרה של הגדלה בהיקף השירותים, תיחתם על ידי מורשי החתימה של הרשות המזמינה".

ממצאים

8.2

ממצאינו העלו כי חלק מחברות ההסעה עובדות בעיר ללא הסכם התקשרות או ללא הצעת מחיר. כמו כן נמצאו הגדלת היקף השירותים עם החברות קיימות ביותר מ-15% מהיקף ההתקשרות, כמפורט להלן.

הפעלת חברות הסעות ללא מכרז

8.2.1

המסגרת החוזית מבטיחה כי הסעות הילדים ומטופלי הרווחה יעשו בהתאם להוראות החוק והנחיות משרד החינוך ומשרד הרווחה. במסגרת החוזה מתחייבת חברת ההסעות להפעיל כלי רכב מתאימים נהגים המורשים בהסעות תלמידים וכדומה.

ומכאן החשיבות היתרה בהעסקת חברות שזכו במכרז זאת בנוסף להפרה המנהלתית בהעסקת חברות ללא הליך של הצעות מחיר וללא התקשרות פורמלית. במסגרת הביקורת אותרו מספר חברות הסעות שפעלו ללא חוזה, כדלהלן:

- בתאריך 9.9.14 מחלקת הרווחה הזמינה הסעת תלמיד מגן האון בתל אביב מחברה ט"ז ללא שיש לחברה זו הסכם התקשרות עם העירייה. התשלום לחברה התאפשר דרך חברה א' לה קיים הסכם התקשרות עם העירייה.

- ברישומי אגף הרווחה לגבי הסעה מפנימיית עלומים בשנת 2015 נרשם כי מבוצע במסגרת ליווי של בת שירות דרך חברת מוניות באופן פרטי, ולא דרך חוזה משכ"ל.
- נמצא כי לחברה ט' נמסרו עבודות (בהיקף מצומצם) לביצוע הסעות מבי"ס הרצל למרינה, בלא שנחתם הסכם ההתקשרות עם חברה זו.

8.2.2

הפעלת קווים ללא קבלת הצעות מחיר

בדיקה מדגמית של חשבוניות בגין ביצוע קווי ההסעות מטעם אגף הרווחה בחודש פברואר 2015 העלתה, כי האגף חויב בגין קווים שהופעלו בלא שנמסרה לגביהם הצעת מחיר. להלן פרטי בדיקתינו:

<u>מחיר בחשבונית</u>	<u>מחיר בהצעה</u>	<u>המוסד</u>	<u>הקבלן</u>
לכל צד – 53 ₪	מחיר לליווי, ללא מחיר להסעה	אלוטף	חברה א'
חמישה ימים בשבוע, לכל צד – 64.7 ₪	ללא מחיר בהצעה של הקבלן	מפעל מוגן חובת הלבבות	חברה א'
לכל כיוון – 290 ₪	אין הצעה	יד שרה רעננה	חברה ב'
שני רכבי איסוף ב-84 ₪, 116 ₪, וכן רכבי פיזור ב-98 ₪ לצד	ללא מחיר להסעה	מעון שרף	חברה א'
60 ₪ לליווי, ו-53 ₪ להסעה לכל כיוון, 6 ימים בשבוע	מחיר לליווי, אך לא להסעה	מעון יום השרון	חברה א'
148 ₪, שישה ימים בשבוע, וכן ליווי 61.5 ₪ לכיוון	אין הצעה כלל	מעון יום השרון	חברה ב'
סכומים שונים	אין מחיר בהצעה	מועדוניות בהרצליה	חברה א'

8.2.3

הרחבת קווים

בבדיקת חשבוניות החברות לחודש פברואר 2015 איתרה הביקורת הרחבות שירותים לקווים שלא נמצאו בהצעת המחיר המקוריות של החברות. ההרחבות התבצעו באמצעות קבלת הצעת מחיר ממשכ"ל, שאישרה כי ההצעה אינה חורגת ממגבלת 15% מעלות החוזה, ואינה עולה על מחיר המקסימום שבמכרז המסגרת כנדרש.

8.2.4

חריגה מהיקף ההרחבה המותר בשיעור 15%

כאמור, הרחבת קווים מתאפשרת בשיעור שאינו עולה על 15% מהיקף החוזה עם החברה.

עפ"י חישוב הביקורת, לפחות שתיים מההרחבות שעלו במדגם הביקורת חורגות ממגבלת 15% הקבועה בסעיף 2.38:

א. לחברה ד' אושרה הרחבה בסך 198 אלפי ש"ח לשנה (לפי הערכת החשבת בדוא"ל 4.1.15), המהווים 44% מהתשלומים לחברת יהב שבוצעו בשנת 2015.

ב. לחברה ג' אושרו בנובמבר 2014 הרחבות החורגות במצטבר ממגבלת 15%:

1. הרחבה שאושרה לקבלן בגין קו מע"ש בסך 33 אלפי ש"ח (לפי חישוב הגזברות – בדוא"ל מתאריך 2.11.14)

2. הרחבה בסך 29 אלפי ש"ח לקו "מועדון מתראים בהרצליה" (לפי הערכת משכ"ל, במכתב מ- 27.11.15) – ובסה"כ מהוות עלויות הרחבות אלה כ-25% מסך התשלומים שבוצעו לקבלן זה בשנת 2015.

על פי מכתב חשבת האגף, וכן על פי נציגי משכ"ל ההרחבות בוצעו בהתאם סעיף 2.39.5 לחוזה, המאפשר לחרוג מהוראת סעיף 2.38 לחוזה, ולבצע הרחבה לחוזה ההתקשרות שאינה במסגרת של 15% מהחוזה. אולם סעיף 2.39.5 דן בשינוי מסלול נסיעה בעקבות שילוב תלמידים מרשות מקומית אחרת "לפי הנחיית משרד החינוך", ועל כן לדעת הביקורת, היה על החשבת להתנהל בהתאם למגבלת סעיף 2.38 הקובעת אפשרות להרחבה עד 15% בלבד.

המלצות

8.3

- לא לאפשר התקשרות עם חברות הסעה שלא זכו במכרז, או שלא העבירו הצעת מחיר שאושרה כדין ובוודאי ללא התקשרות חוזית פורמלית.
- להקפיד כי כל הרחבה של שירותים תעמוד במגבלת 15% מהיקף החוזה..

תגובת המבוקר

לעניין ביצוע חברה ט' באמצעות חברה אחרת – הסעת תלמידים מביה"ס הרצל למרינה, נעשה בהזמנת עבודה ועל פי הנוהל המקובל.

הרחבות: חברה א' – ביה"ס עוז חולון – קיימת הרחבה חתומה ומשוריית בתקציב. חברה ד' – קיימת הרחבה חתומה ומשוריית בתקציב.

העסקת קבלני משנה

9

כללי

9.1

סעיף 3.3 לחוזים בין העירייה לבין החברות אוסר על העסקת קבלני משנה כדלהלן. "הקבלן מתחייב שלא להעסיק קבלני משנה לשם ביצוע השירותים במסגרת חוזה זה, אלא לאחר קבלת הסכמת הרשות המזמינה מראש ובכתב, על פי הנוסח הרצב לחוזה זה כנספח ו. קבלן המשנה חייב להיות רשום כדין

כמשרד ל'הסעות' ו/או 'הובלות'... כמו כן מתחייב הקבלן להציג לאישור הרשות המזמינה את כל המסמכים והאישורים של קבלן המשנה המפורטים בנספח'.

בנספח ו מפורטים מסמכים שעל הקבלן להציג, כגון: פרטי הרכבים, כתב הסמכה ורישיון של קצין הבטיחות, אישור ממשטרת ישראל לגבי העדר הרשעות, תעודות ביטוח וכד'.

ממצאים

9.2

– לדברי מנהלת המחלקה, לא הועסקו קבלני משנה בתשע"ה, ועל כן גם אין במחלקה את האישורים הנדרשים לקבלני משנה. אולם, מניתוח מדגם של 150 דיווחים של משכ"ל המשמשת גם כמפקחת על מערך ההסעות, עולה, כי 20 מההסעות שנבדקו (14% מהמדגם) בוצעו על ידי קבלני משנה. להלן נתוני הסעות אלה:

קו	מספר רישוי רכב נבדק	שם הזוכה בקו במכרז	שם החברה	מקום בדיקה	שעת בדיקה	תאריכי הסעה
הנגיד- בר כוכבא	3206132	חברה ח'	חברה ט'	בי"ס הנגיד	13:01	31.5.15
פיתוח- רחבי העיר	6744514	חברה ח'	חברה ט'	בי"ס הנגיד	13:19	31.5.15
גן שרף	4397156	חברה א'	חברה י'	גן שרף	06:59	9.5.15
אילנות	5127266	חברה א'	חברה י'	אילנות	07:45	27.6.15
גני ילדים גולן ורותם	3355379	חברה א'	חברה י'	מעון שרף	12:55	21.7.15
גני ילדים	6430369	חברה א'	חברה י'	מעון שרף	13:28	21.7.15
גני ילדים	8566231	חברה א'	חברה י'	מעון שרף	13:10	21.7.15
נתיב	3355379	חברה א'	חברה י'	נתיב	13:18	21.7.15
נתיב	5127266	חברה א'	חברה י'	נתיב	13:15	20.7.15
גן דרור	6430369	חברה ו'	חברה י'	עולי מרוקו 36	06:58	20.7.15

מעון שרף	4397156	חברה א'	חברה י"א	מעון שרף	07:05	16.6.15
גן שרף	4397156	חברה א'	חברה י"א	גן שרף	06:59	7.6.15
בי"ס ברנר	1569212	חברה א'	חברה י"ב	בי"ס ברנר	07:30	2.6.15
בי"ס ברנר	1569212	חברה א'	חברה י"ב	בי"ס ברנר	07:26	21.4.15
בי"ס ברנר	1569212	חברה א'	חברה י"ב	בי"ס ברנר	07:30	31.3.15
בי"ס ברנר	1569212	חברה א'	חברה י"ב	בי"ס ברנר	07:30	25.2.15
בי"ס ברנר	1569212	חברה א'	חברה י"ב	בי"ס ברנר	07:23	5.2.15
בי"ס ברנר	1569212	חברה א'	חברה י"ב	בי"ס ברנר	07:28	26.1.15
פיזור	6369066	חברה א'	חברה י"ג	נווה הילד	17:54	10.3.15
בי"ס ברנר	6369066	חברה א'	חברה י"ג	בי"ס ברנר	07:38	5.2.15
ירושלים	9812426	חברה ה'	חברה ט"ו	רעננה	06:30	14.5.15

לביקורת נמסר כי חברה י"ג הינה בבעלות מלאה של חברה א'. לביקורת לא הועברה אסמכתה לגבי בעלי השליטה בחברה י"ג ומכל מקום, מדובר בישויות משפטיות שונות שלא מסרו את המסמכים המתאימים כנדרש במכרז, שלא נבדק אם הם אמנם כשירים להסעות תלמידים ומטופלים ושלא קיבלו את אישור הגורמים המוסמכים בעירייה לביצוע הסעות.

מהנתונים עולה כי בוצעו הסעות תלמידים באמצעות קבלני משנה ללא ידיעת אגף הרווחה ו/או החינוך וללא אישורם, בניגוד להוראות החוזה עם הקבלנים, וללא המסמכים הנדרשים על פי החוזה על מנת להבטיח את בטחון התלמידים (כגון רישיונות רכב ורישיונות נהיגה, אישור למניעת העסקת עברייני מין וכד').

יצוין, כי לגבי אחד מקבלני המשנה שעלה במדגם (ברכב 6430369 בתאריך 20.7.15), ציין נציג משכ"ל כי "אין לרכב מתקן לסגירת הדלת. הנהג משתמש בחבל קשור לדלת לסגירה ללא אפשרות פתיחה וכן מושבים פגומים".

המלצות

9.3

- לנהל מעקב אקטיבי אחר חברות הסעה ואחר דיווחי משכ"ל בנדון, על מנת לוודא כי לא מועסקים קבלני משנה שלא קיבלו את אישור הרשות מראש והעבירו את המסמכים הרלוונטיים בהתאם להוראות החוזה.
- להדגיש בפני חברות ההסעה כי אין להעסיק קבלני משנה כאמור ללא אישור הרשות.

תגובת המבוקר

חברה א' אכן מעסיקה את חברה ו' – כל החומר הרלוונטי של הנהגים, רישיונות רכב וכד' נמצא בתיק, מלבד נספח ו שלא צורף על ידי משכ"ל.

- חברה ח' – מבצעים הסעה פעם בשבוע בימי ה בלבד – לחט"ב שמואל הנגיד, וכפי הנראה לעתים נעזרו בחברה ט' הנמצאת בהרצליה. מאחר שלא ידענו על כך, לא החתמנו אותם על נספח ו. יחד עם זאת נחתים אותם בימים הקרובים.
- חברה ה' זכתה בביצוע הסעה לירושלים ומפעילה נהג מונית פרטי המבצע הסעה זו".

התקשרות עם החברה למשק וכלכלה (משכ"ל)

10

כללי

10.1

סעיף 4(9) לנוהל מתן אישור לפי סעיף 9 לחוק הרשויות המקומיות (מכרזים) התשל"ב – 1972 קובע כי במכרזי מסגרת משותפים שעורך ארגון או מוסד ציבורי נוסף על התקשרות עם הזוכה רשאית הרשות המקומית להתקשר עם הגוף הציבורי לשם רכישת שירותי ניהול ופקוח. תמורת שירותים אלה תשלם הרשות עמלה הנקוב במכרז המסגרת.

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

לפי דו"ח מבקר המדינה לשנת 2015, סדרי המינהל הציבורי התקין מחייב את הרשויות המקומיות לחתום עם משכ"ל, באמצעותה הן מתקשרות עם הקבלנים, על חוזה נפרד שיפרט את מלוא חובותיהם וזכויותיהם של שני הצדדים. המבקר הוסיף כי: "יודגש כי משרד מבקר המדינה העיר כבר בדוח משנת 2005, כי 'התקשרות עם משלל לקבל את שירותיה, מחייבת הן את הרשויות המקומיות והן את משלל, וכי על פי הדינים החלים על הרשויות המקומיות התקשרויות כאלה חייבות להיות מעוגנות בחוזה כתוב בין שני הצדדים".

העירייה התקשרה עם קבלני ההסעות במסגרת המכרז של משכ"ל, ובנוסף התקשרה עם ממשכ"ל לצורך קבלת שירותי פיקוח ובקרה.

ממכתב של מנהלת תחום תבור"ר במשכ"ל עולה כי מהתשלומים שיועברו לקבלנים מהעירייה לפי חוזה ההתקשרות, "ינוכו 6% (לרבות המע"מ) – עמלת החברה למשק וכלכלה בגין שירותי ניהול, תיאום ופיקוח".

בדוא"ל מיום 19.8.15 שצורף לחוזים, רשם מנהל פרויקטים במשכ"ל (תחום תבו"ר) כי: "בהמשך להחלטת העירייה לגבי מכרו ההסעים הס/2013/15 שבוצע באמצעות משלל, הועברו לחתימתכם כל החוזים. עמלת משלל תישאר 6% ובנוסף לכך תקבל הרשות הנחה בעמלה בשיעור 1.5% כפי שניתן במכרז הקודם". דהיינו, שיעור העמלה האפקטיבי למשכ"ל הינו 4.5% עבור שרותי ניהול תיאום ופיקוח.

ממצאים

10.2

חוזה בין העירייה למשכ"ל

– בין העירייה לבין משכ"ל אין מסמך המסדיר את ההתקשרות ביניהם לעניין רכישת שירותי ניהול ופיקוח. אי התקשרות כאמור מנוגדת לסדרי המינהל הציבורי התקין (לפי דו"ח מבקר המדינה). בהעדר התקשרות כתובה ומפורטת בנושא, לא ניתן לדעת מה היקף חובותיה וזכויותיה של משכ"ל לעניין זה, לדוגמה: איזה סוגי בקרה על משכ"ל לבצע (התחשבנות, בטיחות הסעה וכד'); מה היקף ומה תדירות הבדיקות שיבוצעו וכו'. תגובת נציגי משכ"ל "בימים אלה אנו פועלים להליך מחודש ביוזמת משכ"ל לחתימה על חוזה ניהול אשר יסדיר את ההתקשרות בין משכ"ל לבין הרשויות המקומיות".

התחשבנות

– מבדיקת החשבונות של משכ"ל לחודש פברואר 2015 עולה, כי משכ"ל מחייבת את העירייה בתעודות החיוב שהיא מפיקה ב-6% עמלה, ובמקביל מפיקה תעודת זיכוי בסך 1.5% מסכום החיוב. דרך התחשבנות זו מקשה על הבקרה, מאחר שזיכויים מופקים גם בגין קנסות. לפיכך קיים קושי לשייך את הזיכויים להנחה בעמלה או לקנסות שהוטלו על קבלנים בגין הפרת חוזה. מבדיקת החיובים והזיכויים בכרטסת הנה"ח של משכ"ל לחודש פברואר 2015 נמצא חיוב אחד, בסך 8,212 ₪ בגין הסעות של ברטל, שלא הועבר בגינו זיכוי עבור 1.5% הנחה (בסך 123 ₪). לדברי נציגי משכ"ל, "על כל תעודת זיכוי עבור קנס, אנו רושמים בכתב עבור מה הקנס", אולם בתעודות הזיכוי שהועברו לביקורת לא היה רישום כזה.

המלצות

10.3

- לפעול לעיגון ההתקשרות עם משכ"ל במסגרת חוזית באופן שיפורטו הקפי שרותי הניהול והפיקוח שהעירייה מקבלת ממשכ"ל.
- לפשט את ההתחשבנות עם משכ"ל באופן שדמי הניהול יופרדו משאר התשלומים ויתאפשר מעקב אחר תשלום דמי הניהול למשכ"ל.

תגובת נציג משכ"ל

"בימים אלה אנו פועלים להליך מחודש ביוזמת משכ"ל לחתימה על חוזה ניהול אשר יסדיר את ההתקשרות בין משכ"ל לבין הרשויות המקומיות".

ביצוע פיקוח ובקרה על ידי משכ"ל

11

כללי

11.1

האחריות לביצוע הסעות התלמידים למוסדות החינוך חלה כאמור על הרשויות המקומיות. משכ"ל גובה עמלה של 4.5% תמורת פיקוח על מתן שירותי הסעה לעירייה. 4.5% מעלות ההסעות השנתית של העירייה מהווים סך של כ-495 אלפי ש"ח לשנה, בין היתר בגין הפיקוח על ההסעות, סכום שהיה מספיק להעסקת מספר מפקחי הסעות עירוניים. על פי החוזה בין העירייה לבין הקבלן (סעיף 6): "הבקרה על ביצוע השירותים על ידי הקבלן על פי חוזה זה תיעשה על ידי נציג הרשות המזמינה ו/או החברה המנהלת...הבקרה על ביצוע השירותים על ידי הקבלן תכלול בין היתר את הפעולות הבאות:

- ביצוע ביקורות מדגמיות, לרבות צילומים, לגבי אופן ביצוע השירותים.
- ביצוע בדיקות מדגמיות לגבי עמידת הקבלן בלוחות הזמנים.
- ניהול מערך החשבונות המוגשים על ידי הקבלן, בדיקת אישורם על ידי נציג הרשות המזמינה, לרבות בדיקה מדגמית של התאמתם לחוזה ההתקשרות.
- מעקב שביעות רצון

ממנהלת המחלקה נמסר, כי הביקורת על מערך ההסעות מבוצעת במלואה על ידי משכ"ל (למעט בדיקת החשבונות), והדיווחים מגיעים מדי יום.

כמו כן, החוזה בין העירייה לבין הקבלן קובע מה ייחשב הפרת חוזה, ומהם סכומי הפיצוי על הפרות שונות שהרשות רשאית לנכות מכל תשלום שיגיע לקבלן או לגבות בכל דרך חוקית אחרת, לפי שיקול דעתה הבלעדי. בחוזה נקבע סכום הפיצוי המוסכם בגין איחורים, התנהגות לא נאותה של נהג, אי-עמידה בדרישות הבטיחות ועוד.

מערך הבקרה מאפשר לעירייה לאכוף את הוראות החוזה ולפעול לקבלת פיצויים בגין הפרות.

ממצאים

11.2

תוכנית פיקוח

11.2.1

מנהלת המחלקה לשירותים כלליים באגף החינוך מסרה לביקורת כי "אין תוכנית לביקורות של משכ"ל. משכ"ל מבצעים ביקורות מדי יום, עפ"י רשימת מוסדות החינוך. כמו כן, מתבקשות ביקורות עפ"י הצורך, כלומר כשיש תלונות או טענות לגבי מסלול מסוים".

בהעדר תוכנית עבודה המסדירה את ביצוע המעקב והבקרה, לרבות החלוקה הגאוגרפית, המוסדות והקווים הכלולים בבקרה וכן תדירות הבדיקות והנושאים הכלולים בהן נפגמת אפקטיביות הבקרה. כך לדוגמה, לא ניתן לוודא כי אין קווים/מוסדות/אזורים שנזנחו לעומת קווים/אזורים/מוסדות הנבדקים לעתים קרובות מדי. פגיעה באפקטיביות הבקרה על ההסעות יכולה לגרום להפרות של הוראות החוזים, תקנות וחוזרי מנכ"ל, מבלי שהמחלקה תדע על כך, ואשר עלולות להוביל לתשלומי יתר, ואף חלילה מכך, לחשיפת

תלמידים לסיכונים מיותרים (כגון הסעות ללא מלווה, הסעות ברכבים לא מתאימים, הסעת תלמידים לא חגורים וכו').

11.2.2 העדר דיווח לאגף הרווחה על ביצוע בקרה על ידי משכ"ל:

אגף הרווחה לא מקבל דיווחים אודות הבדיקות שמבצע משכ"ל בקווי ההסעה שבאחריותו. המחלקה לשירותים כלליים שבאגף החינוך, אליה מגיעים דיווחים אלו, אינה מטפלת בקווים המבוצעים עבור אגף הרווחה, הרי שלמעשה לא היה כל פיקוח על הבדיקות שמבצעת, או נמנעת מלבצע משכ"ל בקווי ההסעות של הרווחה, ולא היה כל טיפול בממצאים שעלו מבדיקות אלו.

11.2.3 תיעוד הדיווח באגף החינוך על ביצוע הבקרה

דוחות הבקרה של נציגי משכ"ל מועברים מדי יום למחלקה לשירותים כלליים בדוא"ל, ונשמרים על ידי מזכירת המחלקה בתיקיה במחשב. עם זאת, נתוני הבקרה של משכ"ל אינם נרשמים במרוכז ואף לא לפי סדר כרונולוגי. במצב דברים זה, קשה לבחון ולנתח באופן יעיל הן את ביצועה השיטתי של עבודת הפיקוח והבקרה והן את איכות שירותי הקבלנים.

11.2.4 שיעור הרכבים הנבדקים על ידי משכ"ל

לביקורת הועברו כ-900 דיווחים אודות בדיקות רכבי הסעות תלמידים של הרצליה, שבוצעו על ידי פקחים של משכ"ל, בשנה"ל תשע"ה ואף לפני כן. העירייה מסיעה תלמידים בכ-208 רכבים (104 לכל כיוון) ליום, כ-252 ימים (לפי דיווח המחלקה, בתשע"ה היו 223 ימי לימוד בחינוך הרגיל ו-282 ימי לימוד לחינוך המיוחד, ועל כן חושב ממוצע). בסה"כ בוצעו כ-52 אלף הסעות בשנת הלימודים תשע"ה, מתוכן נבדקו כ-900 שהן כ-1.7% מההסעות לכל היותר. לדעת הביקורת, מדגם בדיקות המקיף פחות מ-2% ממערך ההסעות הינו מצומצם ביותר.

נדגיש כי העירייה רוכשת שירות זה בתמורה לכ-500 אלפי ש"ח בשנה.

11.2.5 פיזור הבדיקות של משכ"ל

ניתוח שערכה הביקורת למדגם אקראי של 150 מהדיווחים של משכ"ל אודות הסעות תלמידים מטעם העירייה, העלה כי אופן עריכת הבדיקות מבחינת החלוקה הגאוגרפית אינו סביר, ועלול להעיד על חוסר מקצועיות או על שיקולים זרים (כגון זמינות הבודקים) בביצוע עבודת הפיקוח.

להלן סיכום פרטי הבדיקות שבמדגם:

מספר התלמידים מהרצליה המוסעים לרשות בה נערכה הבדיקה	מספר הבדיקות שנערכו ברשות עיריית הרצליה	הרשות בה נערכה הבדיקה מטעם עיריית הרצליה
8	87	רעננה
300 ומעלה*	45	הרצליה
4	18	כפר סבא

*במוסדות שבמדגם בלבד

מהנתונים עולה, כי על אף שלרעננה מוסעים כ-2% מהילדים, כמות הבדיקות שערכה משכ"ל ברעננה עבור הרצליה גדולה ב-93% מהבדיקות שערכה משכ"ל בתחומי עיריית הרצליה. (87 בדיקות לעומת 45 בדיקות בהרצליה).

להלן פירוט תוצאות ניתוח הבדיקות של משכ"ל, לפי מקום הבדיקה (כאמור בדוחות הבדיקות) ולפי מספר התלמידים המוסעים (לפי דוחות מהמחלקה):

מספר תלמידים מוסעים מהרצליה	מקום הבדיקה	מספר בדיקות
5	איזי שפירא רעננה (בתוספת 6 "רעננה")	52
2	אגם (רעננה)	25
1	לימן כפר סבא	17
68	אילנות	10
15	ברנר	9
כ-40	שרף	6
	אילת השחר	4
	הנגיד	4
1	הארז רעננה (איסוף תלמיד מרעננה לירושלים)	4
123	בר אילן	2
33	נתיב	2
	נווה הילד	2
	אמנון ותמר	1
20	זאב	1
	יבנה	1
כ-3	סאלד (כפר סבא)	1
	יציאת אירופה	1
	נווה עמל	1
	עולי מרוקו (לגן דרור)	1

הביקורת כללה 150 דיווחים מתוך כ-900 שהתקבלו (16%). תמונת המצב העולה מהמדגם הינה, שאין יחס סביר בין מספר הבדיקות שערכה משכ"ל בכל יעד לבין מספר התלמידים המוסעים מטעם עיריית הרצליה לכל יעד שנבדק.

אפקטיביות הפיקוח

11.2.6

1. בנספח א מפורטים נתונים אודות ממצאי הבדיקות של משכ"ל שנותחו במדגם הביקורת. מהנתונים עולה, כי בבדיקות של משכ"ל לא נבדק יישום הנחיות הבטיחות הבאות, על אף שהן קשורות לבטיחות רכבי ההסעה ושירותי ההסעה על ידי הקבלנים הזוכים במכרז:

- האם קיים שלט המפרט בצורה ברורה את יעדי הנסיעה, לפי סעיף 3.3.1. להנחיות ביטחון ובטיחות בהסעות, נספח ג לחוזר מנכ"ל משה"ח. נציגי משכ"ל מסרו כי הם אינם מעוניינים לאכוף סעיף זה (המופיע כאמור בהנחיות משרד החינוך), משום ששלטים עלולים לבלבל את התלמידים, וחלקם אף אינם יודעים לקרוא. "יובהר כי במידה והרשות תתעקש על בדיקת הנושא וחיוב הנהגים לשים שלטים – ייבדק העניין בהתאם".
- האם כל רכב המסיע תלמידים מצויד במכשיר קשר למוקד כלשהו, המחויב לפי סעיף 2.2.3 להנחיות ביטחון ובטיחות בהסעות, נספח ג לחוזר מנכ"ל משה"ח. נציגי משכ"ל מסרו כי קיים היום טלפון נייד, ועל כן אין צורך במכשיר קשר מחובר למוקד.
- האם יש ברכב מילוט וערכת כיבוי אש לפי סעיף 3.3.1. להנחיות ביטחון ובטיחות בהסעות, נספח ג לחוזר מנכ"ל משה"ח. נציגי משכ"ל מסרו כי "החל מיום 1.1.16 התקנה מחייבת כי רק רכב שגילו עד 4 שנים מחויב במערכת כזו... (ולכן) לא ניתן לאכוף זאת באופן גורף". הביקורת מציינת כי ראוי היה לאכוף את הנחיות הבטיחות של המשרד לעניין זה.
- נוכחות מבוגרים זרים בהסעה, שאינם המלווה או הנהג האסורה לפי סעיף 3.3.1. להנחיות ביטחון ובטיחות בהסעות, נספח ג לחוזר מנכ"ל משה"ח.
- ישיבת מלווה בצד הנהג ולא עם התלמידים מאחור, סעיף 3.3.3. להנחיות ביטחון ובטיחות בהסעות, נספח ג לחוזר מנכ"ל משה"ח.
- בהסעות תלמידי חינוך מיוחד – קיום מושב בטיחות המיועד לילדים עד גיל 3 ובמושב מגביה (בוסטר) המיועד לילדים מגיל 3 ועד גיל 8 סעיף 3.3.4 להנחיות ביטחון ובטיחות בהסעות, נספח ג' לחוזר מנכ"ל משה"ח.
- לגבי שלושת הנושאים האחרונים מסרו נציגי משכ"ל, כי הבקרים תודרכו לבדקם ולציין ממצאיהם בהערות. הביקורת מציינת, כי משכ"ל לא מסרה מתי תודרכו הבקרים לעשות כן, וכי לא נרשמו הערות בנושאים אלה על ידי הבקרים במדגם שנבדק.

2. כמו כן נמצא, כי הבדיקות הבאות אינן מבוצעות בתדירות הראויה, לדעת הביקורת:

שיעור עריכת הבדיקה מתוך כלל הבדיקות שנותרו במדגם	סוג הבדיקה
71%	אישור להסעת תלמידים, פנסי איתות
65%	המצאות שלט "ילדים" על גבי הרכב
50%	הימצאות רשימות התלמידים המוסעים בידי הנהג/מלווה
2%	הסעה במסלול הנדרש, שילוב מסלולים ללא אישור

נציגי משכ"ל ביקשו לציין, כי חלק מהבדיקות הנ"ל אינן רלוונטיות למוניות של עד 4 נוסעים. עם זאת, סוג רכב זה לא צוין בבדיקות שעלו במדגם הביקורת. (יש לציין, כי בחלק מהבדיקות שבמדגם לא צוין כלל סוג הרכב).

עוד מסרו נציגי משכ"ל, כי הבדיקה האחרונה קשה לביצוע ועל כן מבוצעת בהנחית הרשות בלבד.

הנושאים הנ"ל מהותיים לעניין בטיחות התלמידים, ורובם אינם קשים לבדיקה, ובכל זאת לא נבדקו בקביעות במסגרת בדיקת הרכבים השוטפת.

בהקשר זה נחזור ונדגיש כי אין מסמך התקשרות בין העירייה לבין משכ"ל, הקובע את היקף הבקרה שתבצע משכ"ל. בפועל, מבצעת משכ"ל בקרה על בטיחות רכבי הקבלנים המסיעים, אך לא על תחנות ההסעה וההתנהלות בהן, כגון: קיום גדרות מגן, העדר מפגעים, קיום שילוט מתאים, השגחת מורים תורנים. לפיכך אין גורם המדווח למחלקה על נושאים אלה. נציגי משכ"ל מסרו, כי לדעתם אין זה מתפקידה של משכ"ל לבקר את תחנות ההסעה וההתנהלות בהן.

שיעור ליקויים נמוך בבדיקות משכ"ל

11.2.7

במסגרת הביקורת נבחנו 150 דוחות בדיקה של משכ"ל. ממצאינו מעלים כי רק 5 דוחות הצביעו על ליקויים, דהיינו 97% מדוחות הבדיקה הצביעו על ציוד מלא, רכבים תקינים, נוכחות מלווים מסלולי הסעה נכונים ועוד.

כל דוח בדיקה כולל מספר סעיפים. חישוב מספר הליקויים מהסעיפים הנבדקים העלה כי רשימת הליקויים שנמצאו מהווה 0.07% מסך סעיפי הבדיקה.

כפי שיפורט להלן, במחלקה נרשמות פניות של הורים ועובדי מסגרות. בדיקה של רישומי המחלקה לגבי כמות התלונות והפניות שנרשמו בחודש פברואר 2015 מעלה, כי באותו חודש הגיעו למחלקה 13 תלונות של הורים ומנהלים על ליקויים מהותיים. זאת לעומת 0 ליקויים שמצאה משכ"ל באותו חודש.

ממוצע התלונות שהגיעו למחלקה בחודש פברואר עמד על 0.54 ליקויים ליום, המהווה פי 7 ממוצע הליקויים ליום בשנה"ל תשע"ה שנמצאו במדגם בדיקות הבקרה של משכ"ל. פירוט הליקויים שנמצאו במחלקה מפורטים בנספח ב.

מניתוח התלונות שהתקבלו במחלקה עולה כי הבדיקות של משכ"ל איתרו ליקויים בהסעות בשיעור נמוך משמעותית מהליקויים שנחשפו מפניות שנרשמו במחלקה. יודגש לעניין זה, כי לא כל הפניות נרשמות במחלקה, וכי ההורים ומנהלי המוסדות אינם אמונים על בקרת הסעות, ובידיהם פחות כלים לבדיקת מערך ההסעות מאשר למשכ"ל. ייתכן שאי איתור הליקויים נובע גם מהעדרה של תוכנית עבודה מסודרת ושיטתית לבקרה.

תגובת נציגי משכ"ל

שיעור הרכבים הנבדקים

כל אחוז מעל 2%...יחייב את משכ"ל לבצע בקורות בו זמנית על ידי עשרות בקרים. חברת משכ"ל עובדת עם 110 רשויות משמע, בחישוב גס, הצבת 10 בקרים לפחות בכל רשות....זוהי גזירה שאין לעמוד בה

פיזור הבדיקות

החברה בוחנת כיום מספר פתרונות לשכלול הבקרה. עוד טענו, כי "כל הקבלנים נבדקו וכל המסלולים נבדקו. יחד עם זאת, החברה מקבלת את הערת המבקר על ריכוז בקרות במקומות ספציפיים והצורך ב'פיזור'. כמות ביקורות לכל מסלול תיבחן שנית ומסקנות אלו יועברו לבקרים עבור תוכנית חדשה לכל המסלולים

אפקטיביות הביקורת

- חלק מהבדיקות המציונות בדוח אינן רלוונטיות למוניות של עד 4 נוסעים
- בדיקת "שילוב מסלולים ללא אישור" קשה לביצוע ועל כן מבוצעת בהנחית הרשות בלבד

שיעור ליקויים נמוך

רוב הסיכויים, שמתוך 5,200 הסעות חודשיות לא תהיה התאמה בין המסלולים שנבדקו לעומת המסלולים עליהם הלינו ההורים... על פי בדיקתנו, בחודש זה בוצעו 57 בקרות... ישנם נושאים שאינם נבדקים על ידי משכ"ל

סיכום

11.2.8

אנו סבורים כי הפיקוח שמספקת משכ"ל בתמורה לכ-490 אלפי ש"ח אינו מספק. הפיקוח אינו מבוסס על תוכנית עבודה. ניתוח פיזור הבדיקה מעלה חשש כי שיקולים כגון זמינות הבודקים הם אלו המכתיבים את מיקום הבדיקות. הבדיקות אינן כוללות מרכיבים חשובים הקשורים לבטיחות ושיעור הליקויים שנמצאו בבדיקות אינו תואם את שיעור התלונות המתקבל במחלקה. נציין כי בהעדר הסכם עם משכ"ל היקף אופי, ותדירות הבדיקות אינו מוגדר ונתון לשיקול דעתה של משכ"ל.

המלצות

- לפעול ליצירת תוכנית פיקוח שתכסה מדגמית קווים של חברות הסעה שונות.
- לקבוע סעיפי בדיקה שישקפו את התחייבויות חברות ההסעה ויטיחו לכל אמצעי הבטיחות הנדרשים, רשימת סעיפים זו תועבר למשכ"ל לביצוע.
- לשקול בעתיד הקמת מערך פיקוח ובקרה שינוהל ע"י הרשות.
- לקבוע עם משכ"ל את היקף, תדירות ואופן הפיקוח ולעגן זאת במסגרת פורמלית.

תגובת המבוקר

"משכ"ל שולחים מדי יום דוחות ביקורת המתבצעות באופן רנדומלי. כמו כן, מבצעים ביקורות לפי דרישותינו, בהתאם לטענות או תלונות מההורים/ מוסדות חינוך. "בסיכום פרטי הבדיקות צוינו בדו"ח 3 ערים בלבד: הרצליה, רעננה, כפר סבא. בעוד שהבדיקות מתבצעות בכל הערים אליהם מוסעים התלמידים ואף בירושלים וזאת על פי בקשותינו".

טיפול המחלקה בפניות

.12

במחלקות המטפלות בהסעות התלמידים ברשויות המקומיות מתקבלות תלונות ופניות של הורי התלמידים, ושל גורמים במוסדות החינוך, בנושאים הנוגעים למערך ההסעה: איחור של רכב ההסעה, התנהגות לא

נאותה של הנהג וכד'. חלק מהפניות מתקבלות בכתב (בפקס או בדוא"ל), חלק בטלפון, חלקן דורש מטבע הדברים דורש מתן מענה וטיפול מידי.

ממצאים

תיעוד וניהול

– מזכירת המחלקה לשירותים כלליים באגף החינוך מרכזת במחברת ייעודית, את הפניות למחלקה שהגיעו בכל יום באמצעות הטלפון, ושמצריכות המשך טיפול. תלונות המגיעות בכתב מתוירות בנפרד. העדר תיעוד של כלל הפניות וריכוזן מקשה על עריכת בקרה ומעקב לצורך התחשבות, גביית קנסות ושקילת התקשרות עתידית.

חיוב קנסות

– הביקורת בדקה את רשימות הפניות שהגיעו למחלקה לשירותים כלליים באגף החינוך בכתב במהלך החודשים ינואר-מרס 2015 ושנמסרו לביקורת, והפעולות שבוצעו במחלקה בגינן. נמצא כי הקנסות עליהם הודיעה המחלקה לקבלנים תואמים לפיצוי המוסכם שנקבע בחוזה.

– טרם התקבל תיעוד מאגף הרווחה באשר לקנסות שהוטלו על חברות ההסעה בגין הפרות חוזה, אם אמנם הוטלו.

המלצה

- לפעול לריכוז כלל הפניות בגיליון אקסל באופן שיאפשר טיפול יעיל ושליפת נתונים לצורך התחשבות והעברת השירות של קבלני ההסעות.

תגובת המבוקר

"פניות המגיעות למחלקה מטופלות תוך מתן מענה מידי, כל אחת לפי מורכבותה וחומרתה, כולל קיום בירורים, שימועים והטלת קנסות בהתאם. יחד עם זאת, המלצתכם לריכוז כל הפניות בגיליון אלקטרוני מתקבלת ותיושם בהתאם".

13. בדיקת החשבונות של קבלני ההסעה

אגף החינוך ואגף הרווחה בודקים ומאשרים בנפרד את חשבונות קבלני ההסעה במסגרת הביקורת כללה בדיקת מספר חשבונות, להלן ממצאינו:

ממצאים:

(1) כפל תשלום – על ידי אגף החינוך ועל ידי אגף הרווחה:

בדיקה שערכנו העלתה כי לגבי שני קווים שולם לחברת ההסעות, חברה ב' תשלום כפול מאגף הרווחה ומאגף החינוך בשנת 2015. בדיקתנו העלתה כי שמות התלמידים המוסעים בגיליונות החיוב באגף החינוך ובאגף הרווחה זהים, ומכאן מסקנתנו כי שולם תשלום כפול עבור קווים אלו הן מאגף החינוך והן מאגף הרווחה.

להלן פירוט הקווים:

מוסד חינוכי	חברת ההסעה	אגף	תלמידים מוסעים משותפים (בראשי תיבות)	ביצוע ההסעה לפי הפירוט בחשבונות	סכום בחשבונות/ בדוח ביצוע
איזי שפירא	חברה ד'	חינוך	ת.ג., ד.ש, מ.י, ת.י	רכב הסעה עם מעלון, 6 ימים בשבוע לשני כיוונים	14,443
		רווחה	הלוך- 4 התלמידים שצוינו לעיל. חזור: רק השניים הראשונים בשישי: כולם*	שני רכבי הסעה, 6 ימים בשבוע (בהעדר הצעת מחיר, לא ניתן לדעת את סוג הרכב)	8,519
נתיב	חברה א'	חינוך	כ.ע ה.י, ב.ע, ב.א, מ.ג.א, ד.א, כ.י, א.א, ס.א, א.א, א.א, ג.א**	4 רכבי איסוף ו-4 רכבי פיזור, בכל אחד עד 10 נוסעים	20,163
		רווחה		2 רכבי פיזור ו-2 רכבי איסוף, בתדירויות שונות (בין פעמיים לארבע פעמים בשבוע).	6,707

* לפי גיליון קווי הסעה שהתקבל מאגף הרווחה, לשנת 2015. לפי גיליון שהתקבל לשנת 2016: רק שניים מוסעים כממשיכים משנת 2015

** כמפורט בטבלה, רוב מוסעי הרווחה נמצאו גם ברשימות אגף החינוך. ברשימות אגף הרווחה נותרו רק 4 תלמידי חינוך מיוחד שלא נכללו ברשימות אגף החינוך.

(2) סקירת חשבונות אגף החינוך:

בדיקת יתר החשבונות במדגם, שהועברו מחברות הסעות לאגף החינוך עבור חודש פברואר 2015, העלתה, כי כל התעריפים המופיעים בהם מתאימים לתעריפים שנקבעו בהצעות המחיר של החברות במכרז, וכי סכומי החיובים תקינים.

(3) סקירת חשבונות אגף הרווחה:

להלן תוצאות בדיקת מדגם של 14 חשבונות של חברות הסעה באגף הרווחה עבור חודש פברואר 2015:

א. 3 חשבונות נמצאו תקינות.

ב. כמפורט לעיל (בפרק העוסק ב"הזמנת שירותי הסעות או הגדלת היקפם ללא מכרז"), ב-7 מהחשבונות שנבדקו נרשמו תעריפים שלא נמצאה לגביהם הצעת מחיר מתאימה. במסגרת הביקורת נמצא כי עבור רכב של 10 נוסעים (הסעה למועדון מתראים) נדרשה החברה לקו מחברה ג' מאחר ורכב מסוג זה לא כלול בחוזה. התקבלו שתי הצעות מחיר מאותו החברה. הראשונה ע"ס 96 ₪ והשנייה ע"ס 104 ₪. בחשבונות נכלל התעריף של 104 ₪. לא קבלנו הסבר מניח את הדעת לתשלום בתעריף הגבוה יותר.

המלצות

- ריכוז הטיפול בנושא ההסעות בידי גורם עירוני אחד ישפר את תהליך הבקרה על התשלום לחברות ההסעות.
- לסקור את חשבונות החברות הפועלות בקווים המשותפים לאגף הרווחה ואגף החינוך ולהבטיח כי אין כפל תשלומים.

14. שיבוץ תלמידים ורכבים בקווים

14.1 מבוא

לשיבוץ התלמידים בקווים השונים והתאמתם לכלי רכב מתאימים, חשיבות גדולה מבחינת עלויות ההסעה. איחוד קווים והתאמת רכב למספר התלמידים יכול להביא לייעול ולחסכון בעלויות ההסעות. במסגרת הביקורת נבחן אופן שיבוץ התלמידים בקווים והתאמת הרכבים.

14.2.1 ניהול השיבוצים באגף הרווחה

באגף הרווחה אין רשימה מסודרת ומעודכנת של שיבוצי מטופלי הרווחה לקווים. כאשר התבקשו מהאגף רשימות אלה הן לא היו זמינות, והיה צורך בבדיקות נוספות לפני שרשימות אלו הועברו לביקורת. יתרה מזאת, כאשר מבוצעים על ידי האגף עדכונים ברשימות השיבוצים או הקווים, הם מבוצעים תוך דריסה של הנתונים הקודמים, ובלא רישום תאריך העדכון. כתוצאה מכך, שחזור של רשימת התלמידים לפני ביצוע העדכון אינו אפשרי, ולא ניתן לערוך בקרה בדיעבד על הליך השיבוץ ועל ההתחשבות הקשורה אליו.

להלן דוגמאות לכשלים הנובעים מחוסר בתיעוד וניהול השיבוצים:

- א. המטופלת מ.כ מופיעה הן ברשימת המוסעים למעון יום "השרון" והן ברשימת המוסעים למעון "צ'יימס רמת החייל". ייתכן ומדובר בכפילות שגויה, לחילופין, ייתכן כי אחת הרשימות לא עודכנה בעזיבת המטופלת, ואילו הרשימה השנייה עודכנה בלא שנרשם תאריך עדכון, בכל מקרה לא ניתן להסתמך על רשימות אלו.
- ב. הן חברה א' והן חברה ג' חייבו את אגף הרווחה בגין הסעות בחודש פברואר 2015 למעון יום השרון. חברה א' חייבה את האגף בגין הסעה ברכב אחד לכל כיוון במשך 6 ימים בשבוע (53 ש"ל לכיוון), וחברה ג' חייבה את העירייה בגין הסעה ברכב הסעה יקר יותר לכל כיוון (148 ש"ל) 6 ימים בשבוע. על פי גיליון אלקטרוני הכולל פירוט יעדי ההסעה לשנת 2015, נרשם כי רק תלמידה אחת מוסעת לשני הכיוונים, ותלמיד נוסף מוסע רק לכיוון אחד. לפי נתונים אלה חויבה העירייה ביתר, על ידי שתי חברות הסעה שטענו כי ביצעו במקביל מדי יום הסעות לשני הכיוונים, בשעה שלמעשה מצבת המוסעים כללה רק תלמיד אחד לכיוון אחד, ושני תלמידים לכיוון השני.
- בגיליון האלקטרוני לשנת 2016 נרשמו הנתונים של שני המוסעים הנ"ל, בנוסף לכך נרשמו שתי תלמידות נוספות - לגבי אף אחת מהן לא צוין מתי הצטרפה להסעה. בהעדר מידע מתי עודכנה הרשימה הנ"ל בשתי התלמידות הנוספות, לא ניתן לדעת אם בחודש פברואר 2015 חויבה העירייה ביתר בגין הסעת התלמידים למעון יום השרון, אם לאו.

ניהול השיבוצים באגף החינוך

14.2.2

ממצאינו מעלים כי ניהול המסלולים ושיבוץ התלמידים מתבצע בגיליונות אלקטרוניים, ולא במערכת תפעולית, באופן המקשה על שיבוץ תלמידים בצורה יעילה וקלה.

יתרה מזאת, כפי שיפורט להלן, השוואה שערכה הביקורת בין הגיליונות האלקטרוניים העירוניים בנוגע לשיבוץ התלמידים לבין דוחות הביצוע של הקבלנים, העלתה ליקויים בתהליך השיבוץ בחלק מהקווים (במיוחד בקווים של חברה א'). בהתייחסותה טענה מנהלת המחלקה לשירותים כלליים, בין היתר, כי אין מדובר בליקויים, משום שחלק מהקווים הללו כללו למעשה תלמידים נוספים, שלא נרשמו בגיליונות האלקטרוניים העירוניים או בדוחות הביצוע של הקבלנים. אם טענה זו נכונה, הרי שנובע ממנה כי המחלקה לשירותים כלליים אינה מחזיקה רשימה מסודרת ומלאה של שיוך תלמידים לקווים, ועל כן נמנעת ממנה האפשרות לניהול ולבקרה יעילים של קווי ההסעות.

התאמת גודל הרכבים למספר המוסעים

14.2.3

להתאמת גודל הרכבים למספר המוסעים חשיבות כספית גבוהה. החוזה עם חברות ההסעה מפרט את התעריפים לכל סוג רכב.

רכב הסעה ל-10 נוסעים זול מרכב להסעת 20 נוסעים. רכב עם מעלון ל-5 כסאות גלגלים יקר מרכב עם מעלון ל-3 כסאות גלגלים. מכאן החשיבות הרבה להתאמת סוגי הרכבים למספר המוסעים ולצרכיהם.

כפי שיפורט להלן בהרחבה, ממצאינו מעלים כי אין הקפדה על התאמת סוג וגודל הרכבים באופן שגרם לעירייה עלויות מיותרות.

תשובת מנהלת המחלקה בחלק מהמקרים הינה כי פירוט המוסעים ברישומי המחלקה אינו משקף את מספר המוסעים בפועל. גם במקרה זה אם נקבל טענה זו הרי ששיבוץ מוסעים בקו ללא אזכור בדוחות העירייה מהווה ליקוי מהותי בכך שלא ניתן להסתמך על דוחות המחלקה וממילא לא ניתן לבצע בקרה ופיקוח על כל מערך ההיסעים.

הביקורת ערכה השוואה בין נתוני התלמידים המוסעים מכל בית ספר ומערכת השעות שלהם בתשע"ה (לפי גיליונות שנמסרו מהמחלקה), לבין נתוני רכבי ההסעה בגינם חויבה העירייה (לפי דוחות שצורפו לחשבונות הקבלנים בחודש פברואר 2015) ולפי כרטסות הנה"ח.

ממצאי הביקורת לחודש פברואר 2015 לגבי החברות שנבדקו בלבד מעלים, כי שיבוץ של תלמידים ברכבים המתאימים למספרם, יכול היה לחסוך לעירייה תשלומים בסך של 17,076 ₪ לחודש, שהם למעלה מ-170 אלפי ש"ח לשנת לימודים.

השיבוץ אינו נאות בעיקר ברכבים של חברה א': שיבוץ תלמידים לרכבים מתאימים אצל חברה זו יכול היה לחסוך 15,156 ש"ח לחודש פברואר בלבד, שהם כ-151 אלפי ש"ח עבור 10 חודשי לימודים.

להלן פירוט ממצאינו. נדגיש כי בדיקה זו נערכה מדגמית לחודש פברואר 2015.

חברה א'									
מס"ד	כיוון	מסגרת	מספר תלמידים מוסעים במסגרת	אופן הסעתם (לפי חיובי הקבלן)	מחיר הסעה (לכיוון אחד ליום בש"ח)	אופן הרצוי	הסעת	מחיר הסעתם הרצוי (לכיוון אחד בש"ח ליום)	הפסד כספי בש"ח לחודש פברואר 2015 (24 ימי לימוד)
קו 10 – איסוף לבי"ס יסודיים בהרצליה חינוך מיוחד									
	פיזור	אילנות (כיתה ד)	6	רכב הסעה עד 20 נוסעים	152	רכב הסעה עד 10 נוסעים	98	1,296	
1	פיזור	ויצמן (כיתה ו רגשית)	9-8 (על אחד מ-9 התלמידים נרשם שהוא הורד מההסעה, ללא תאריך)	רכב הסעה עד 20 נוסעים	152	רכב הסעה עד 10 נוסעים	98	1,296	
2	פיזור	ברנר (כיתה ב)	9	רכב הסעה עד 20 נוסעים	152	רכב הסעה עד 10 נוסעים	98	1,296	
קו 30 – ביה"ס אופק בהרצליה חינוך מיוחד									
3		אופק – עד שעה 18:00 (5 ימים בשבוע)	2	רכב הסעה עד 10 נוסעים (בשבוע)	89	מונית עד 4 נוסעים	53	720 (20 ימים בחודש)	
קו 270 – איסוף למוסדות און וונצואלה בצפון ת"א									
4	איסוף	ביה"ס און	6, עם 5 כיסאות גלגלים	2 רכבי הסעה עם מעלון עד 5 עגלות	296*2	רכב הסעה מעלון עד 5 עגלות+מונית עד 4 נוסעים	296+125	4,104	
	איסוף	גן און	2, לא נרשמו כיסאות גלגלים						
4	פיזור	בי"ס און	6 עם 5 כיסאות גלגלים; 2 מהם מסיימים ביום ג בשעה שונה מהאחרים	שני רכבים עם מעלון עד 5 עגלות	296*2	רכב עם מעלון עד 5 עגלות ומונית קטנה עד	296 + 125 (למעט)	3,420 (20 ימי לימוד)	

פיזור	גן און	2, לא נרשמו כסאות גלגלים	4 נוסעים	ביום ג)
חברה ב'				
קו 260 – הרצליה לבייבי פלייס, צורים ואבן חן בראש העין				
5	איסוף	אבן חן, בייבי פלייס, צורים	5 ; לא צוינו כיסאות גלגלים	רכב הסעה עם מעלון
			230	רכב הסעה עד 10 נוסעים
				איין הצעה לרכב עד 10 נוסעים; מוערך בכ-170 שח
				1,440
חברה ה'				
קו 390 – יעד ומסילות בבת ים				
6	פיזור	מסילות	3	רכב עד 10 נוסעים
			165	רכב עד 4 נוסעים (כפי שנוסעים באיסוף)
				145
				480

הערות

1. התייחסות מנהלת המחלקה לשירותים כלליים לשיבוץ תלמידי ויצמן: "... הפיזור בצהריים משולב עם חלק מתלמידי ביה"ס הנדיב".
הערת הביקורת: בעוד שבקווי האיסוף, השילוב של תלמידי ויצמן עם תלמידי הנדיב מצוין בדוחות החברה המסיעה, השילוב הזה אינו מוזכר בקווי הפיזור, לא בדוחות החברה המסיעה ואף לא בגיליונות השיבוץ העירוניים. שיבוץ תלמידים נוספים בקו בהעדר אזכור בדוחות העירייה והחברה מהווה ליקוי מהותי. כמו כן, לפי דוחות השיבוץ של המחלקה, בחלק מהימים תלמידי בית ספר הנדיב אינם מסיימים באותה שעה של תלמידי הכיתה הרגשית בוויצמן.
2. התייחסות מנהלת המחלקה לשירותים כלליים: "9 תלמידים + ליווי + תלמידי החינוך הרגיל (רווחה) – לא ניתן לביצוע ברכב עד 10 מקומות, ולכן החיוב הוא 152 שח".
הערת הביקורת: ברשימות שיבוץ התלמידים שהועברו לביקורת או בדוחות החברה המסיעה אין זכר לשיבוץ תלמידי החינוך הרגיל בקו זה. כאמור, אם טענה זו נכונה, הרי ששיבוץ תלמידים נוספים בקו ללא אזכור לכך בדוחות העירייה והחברה מהווה ליקוי מהותי.
3. התייחסות מנהלת המחלקה לשירותים כלליים: "מבוצע במונית ובטרנזיט: תלמיד אחד במונית נפרדת (מורכבות קשה), ו-3 תלמידים בטרנזיט + ליווי. מדובר בתלמידים עם פיגור קשה, עם הפרעות התנהגותיות קשות, ולכן לא ניתן להסיעם ברכב קטן + מלווה. הערת הביקורת: לפי דו"ח השיבוץ שהתקבל מהמחלקה, נרשמו רק 2 תלמידים כמסיימים ללמוד ב-18:00 ומוסעים ברכב של 10 נוסעים. לדעת הביקורת, מקרים של הסעת תלמידים בודדים ברכב של 10 תלמידים מצריכים תיעוד של דיון בבעיה והחלטה של הגורמים הרלוונטיים (לרבות אנשי חינוך ותקציב), לפיה הם שקלו את כלל הדרכים (לרבות הדרכים החינוכיות) לפתרון הבעיה והגיעו למסקנה כי זוהי החלופה הטובה ביותר. תיעוד כזה לא נמסר לביקורת.

4. התייחסות מנהלת המחלקה לשירותים כלליים: "...בלתי אפשרי להסיע מספר רב של תלמידים עם כיסאות גלגלים ברכב אחד (זמן האיסוף הוא ארוך מפאת מוגבלות פיזית קשה של תלמידים ומשרד החינוך מאשר הסעת בנפרד". הערת הביקורת: אם אמנם לא ניתן להסיע 5 תלמידים עם כיסאות גלגלים ברכב אחד, ראוי היה להסיע את התלמידים הללו בשני רכבים שבכל אחד מהם 3 עגלות, שהם רכבים הזולים משמעותית מרכבים של 5 עגלות, לפיהם חויבה העירייה (224 נח במקום 296 נח לרכב ולכיוון ליום).

5. התייחסות מנהלת המחלקה לשירותים כלליים: "בבוקר המסלול מבוצע ברכב גדול בו מוסעים תלמידים ל-3 מוסדות חינוך: ב"ס אבן חן (2 תל), צורים ראש העין (תלמיד 1), וגן בייבי פלייס (2 תלמידים)". הערת הביקורת: ברשימות השיבוץ או בתגובת המחלקה לא צוינו כי מוסעים תלמידים עם כסאות גלגלים, ולכן למעשה אין הסבר לסוג הרכב היקר (עם מעלון) בו מוסעים תלמידים אלה.

6. התייחסות מנהלת המחלקה לשירותים כלליים: "מדובר בתלמידים עם הפרעות התנהגות קשות. לאחר שקיימנו בירור מקיף בעניין בשיתוף המחלקה לחינוך מיוחד, הוחלט להסיעם ברכב 10 מקומות, 3 תלמידים + ליווי, ועל ידי כך התגברנו על בעיות אלימות קשות שהתרחשו בהסעה זו, יובהר כי במקרים אלה מומלץ להסיעם ברכב גדול על מנת שיהיה מרחב פיזי בין אחד לשני". הערת הביקורת: לא הועברה אסמכתה לצורך בהסעה מיוחדת זו, ובהחלטה עירונית לפיה בעיות אלימות יפתרו באמצעות הסעה מרווחת ויקרה במיוחד, במקום באימוץ פתרונות חינוכיים ואחרים.

אי התאמה בין דיווחי הקבלן לבדיקות משכ"ל

14.2.4

הביקורת השוותה בין נתוני 10 דוחות בקרה של משכ"ל מהשטח, כפי שדווחו לעירייה בפברואר 2015, לבין נתוני דוחות שצורפו לחשבונות של חברות ההסעה, ושביגים חויבה העירייה בחודש פברואר 2015. **ב-3 מקרים (30% מהמקרים במדגם) נמצאה אי התאמה בין דיווחי החברה בגינם חויבה העירייה לבין דיווחי משכ"ל מהשטח. משתמע כי חברות ההסעה חייבו את העירייה ביתר, על רכבי הסעה**

יקרים יותר

להלן פירוט מקרים אלה:

חברה	תאריך	קו	מספר רכב	מסגרת	חיוב בחשבונית לפי סוג רכב	תשלום לכיוון ליום בחשבונית	סוג רכב לפי דוח משכ"ל	מספר נוסעים ברכב לפי דוח משכ"ל	סוג רכב רצוי	תשלום ליום צריך להיות
חברה ב'	17.2.15	180	¹ 8786665	איזי שפירא	רכב מעלון עם	180 ש"ח	רכב עד 10 נוסעים	רכב עד 4 נוסעים	80	
חברה א'	23.2.15	270	4037169	האון	רכב מעלון עד 5	296 ש"ח	רכב הסעה 10-16	רכב עד 10	125 ₂ - 224	

¹ בחלק מהדיווחים האחרים נרשם רכב זה כרכב עם מעלון

	נוסעים		נוסעים		עגלות					
145	רכב עד 4 נוסעים	2	רכב עד 10 נוסעים	165	רכב עד 10 נוסעים	יעד	8405625	390	24.2.15	חברה ה'

איחוד קוים

14.2.5

בבדיקת הביקורת את חיובי העירייה מול רשימות התלמידים עולה, כי שילוב תלמידים מכמה רכבים להסעה אחת יכול היה לצמצם משמעותית את הוצאות העירייה בגין הסעות, אם כי במקרה זה עלולה להיות השפעה על נוחות התלמידים (עקב הארכת מסלול ההסעה).

במקרים בהם איסוף התלמידים ברכב אחד יאריך את זמן ההסעה, מחולקת ההסעה למספר קווים. הדברים מקבלים משנה תוקף בהסעות תלמידי החינוך המיוחד בעלי לקויות קשות שהתארכות זמני הנסיעה יכול ויקשה עליהם יותר.

יחד עם זאת, אנו סבורים כי לנוכח העלויות הכרוכות בפיצול הקווים בכל מקום בו משרד החינוך אינו נושא בעלויות ההסעות מפוצלות, והעלות הנוספת מוטלת על העירייה.

יש לקבוע אמות מידה לגבי זמן הנסיעה שממנו והלאה ניתן לפצל קווים. גם לגבי תלמידים בעלי לקות יש לקבל חוות דעת מגורמי הרווחה או החינוך הרלוונטיים להסעתם במונית.

ממצאי בדיקתנו הכוללים את המשמעות הכספית הכרוכה בפיצול הקווים מפורטת בנספח ג'.

המלצות

- לבחון אפשרות לניהול מערך ההסעות בתוכנה ייעודית באופן שיאפשר אופטימיזציה של המשאבים ויכלול מערכי בקרה ודווח מובנים.
- להקפיד על רישום ותייעוד קווי ההסעות והמוסעים במטרה לאפשר בקרה ופיקוח על חשבונות קבלני ההסעה.
- להקפיד על התאמת רכבי ההסעה למספר הנוסעים, גם במקרה בו הקצה הקבלן רכב גדול משיקוליו הוא יש להקפיד כי התשלום יהיה בהתאם לרכב שהוזמן.
- לקבוע קריטריונים לגבי פיצול קווים ורכבים במטרה להביא לאופטימיזציה של מסלולי ההסעה בהתחשב בזמני ההסעה.

² אין מחיר לסוג רכב זה בהצעת הקבלן. לצורך האומדן הציעה הביקורת סכום הנע בין מחיר רכב עד 4 נוסעים לבין רכב עם 3 עגלות (לגביהם יש הצעה לקבלן).

15. קציני בטיחות בתעבורה ורכזי תחבורה בעירייה

15.1 כללי

סעיף 3.2.4 להנחיות ביטחון ובטיחות בהסעות ובמפרכי חנייה (נספח ג לחוזר מנכ"ל משרד החינוך מס' 3.3-6 בנושא הסעות) קובע את תפקידי של רכז תחבורה בנושא הסעות תלמידים ברשות המקומית: בין היתר רכז התחבורה אחראי על הנושאים כדלהלן:

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

משרד מבקר המדינה (בדו"ח ביקורת בנושא הסעות משנת 2015) קבע כי: "מן הראוי כי במסגרת הגדרת תפקידם של קציני הבטיחות בתעבורה ברשויות המקומיות (במידה שהיקף משרתם מאפשר זאת), תוגדר גם אחריותם בנוגע לפיקוח ובקרה על הסעות התלמידים באמצעות קבלני הסעות. הרשויות המקומיות שאינן מעסיקות קציני בטיחות בהיקף הנדרש, צריכות לשקול למנות רכז תחבורה על מנת להבטיח את קיום דרישות הבטיחות בהסעות תלמידים בתחומי שיפוטן, כמתחייב מחוזר המנ"ל".

15.2 ממצאים

לדברי מנהלת מחלקת שירותים כלליים, היא מעבירה לקצין הבטיחות את רשימת מוסדות החינוך וחברות ההסעה. המנהלת אינה מקבלת דיווחים של קצין הבטיחות בתעבורה של העירייה לגבי הסעות תלמידים. יצוין, כי אי פיקוח של קצין הבטיחות העירוני על הסעות התלמידים או ולחילופין אי מינוי רכזי תחבורה מנוגדים להמלצת מבקר המדינה בנושא. העדרם של בעלי תפקידים אלה עלול להגדיל את הסיכון לביטחון התלמידים המוסעים.

15.3 המלצות

- לשקול מינוי רכז תחבורה שיופקדו על הנושאים הבטיחותיים בהתאם לחוזר מנכ"ל משרד החינוך ולחילופין לשקול הפקדת תחום זה בידי קצין הבטיחות בתעבורה של הרשות.

16. קציני בטיחות בתעבורה בחברות ההסעה

16.1 כללי

סעיף 3.3.1(ב) להנחיות ביטחון ובטיחות בהסעות ובמפרכי חנייה (נספח ג לחוזר מנכ"ל משרד החינוך מס' 3.3-6 בנושא הסעות) קובע כי "לחברה יהיה מינוי בתוקף של קצין בטיחות בתעבורה אשר קיבל מינוי מהאגף לקציני בטיחות במשרד התחבורה". כלומר, הסעיף קובע כי לחברת ההסעות חובת מינוי של קצין תחבורה.

על פי סעיף 2.26 לחוזה של העירייה עם קבלני ההסעים, "הקבלן מתחייב כי יעסיק כל תקופת תוקפו של חוזה זה, קצין בטיחות בעל **כתב הסמכה וכתב מינוי** מטעם מנהל גף קציני בטיחות במשרד התחבורה בהתאם להוראות תקנות התעבורה... אשר פרטיו האישיים ימסרו לרשות המזמינה ולחברה המנהלת במועד חתימת חוזה זה..." (ההדגשה אינה במקור).

על פי חוזר המנכ"ל, קצין הבטיחות של חברת ההסעה מפקח על מתן שירותי ההסעות בהתאם למסמכי החוזה עם מזמין שירותי ההסעה ומנהל את מערך ההסעות. לדעת משרד מבקר המדינה (בדו"ח הביקורת בנושא הסעות משנת 2015), נוסף על הפיקוח שעל הרשות לבצע על ההסעות, על הרשויות המקומיות לדרוש מקציני הבטיחות של חברות ההסעה להגיש להן דיווחים תקופתיים על עמידתם של כלי הרכב המבצעים את ההסעות בדרישות הבטיחות, ולצרף לדיווחים את המסמכים הנקובים בחוזה ההסעות.

16.2

ממצאים

– עיון בתיקי הקבלנים שבמחלקה מעלה, כי חברות ההסעה העבירו למחלקה כתבי הסמכה וכתבי מינוי של קציני הבטיחות שלהן. למעט חברה ד' שלא צירפה את כתב הסמכה לקצין בטיחות, כנדרש. נציגי משכ"ל מצאו כי "כתבי המנוי ותעודות ההסמכה נמצאים בידי החברה והעתקים יועברו לידי הרשות בכל עת שתחפוץ בכך ותדרוש", אך לא העבירו אסמכתה לקיום האישורים הנדרשים של חברה ד'

– בניגוד להמלצת מבקר המדינה, לא קיימים במחלקה דיווחים תקופתיים מקציני הבטיחות של חברות ההסעה, כך שלא ניתן לוודא כי הם מבצעים פיקוח על עמידת כלי הרכב בדרישות הבטיחות שקבעו משרד החינוך והעירייה.

המלצה

• לשקול קבלת דיווחים תקופתיים על אופן הפיקוח של קציני הבטיחות של קבלני ההסעות על רכבי ההסעות.

.17

כשירות הנהגים

17.1

כללי

סעיף 1.4 לחוזה בין העירייה לבין חברות ההסעה כולל התחייבות כי "לא הוא ולא מי שהועסק על ידו... לא הורשעו בעבירות שיש עימן קלון... וכי יקיים את כל הוראות החוק למניעת העסקה של עברייני מין במוסדות מסוימים, התשס"א – 2001. הקבלן מתחייב לדרוש מכל המועסקים על ידו במסגרת החוזה, אישור ממשטרת ישראל על פי דין ולהציגו לנציג הרשות המזמינה."

סעיף 2.19 לחוזה בין העירייה לבין חברות ההסעה מחייב את החברות "להעסיק נהגים העומדים בכל התנאים הבאים:

2.19.1 בעל רישיון נהיגה תקף לסוג הרכב... ולהסעת קבוצות ילדים..

2.19.2.. בעל ניסיון של שנתיים לפחות בנהיגה בסוג הרכב..

2.19.3. בעל אישור רפואי המעיד על מצב בריאות תקין..

2.19.4. אינו בעל גיליון עבירות תנועה מהמשטרה בו הורשע בביצוע עבירות נהיגה חמורות".

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

ממצאים

17.2

– לצורך בדיקת קיום התנאים שבחווה, נבדקו תיקיהם של 4 חברות הסעה כפי שנשמרו במחלקה. להלן פירוט ממצאי הבדיקה:

חברה	אישור העסקה עברייני מין	אישור רפואי	רישיונות נהיגה להסעת תלמידים
חברה ז'	אישור משטרה מתאריך 23.1.14.	אין	תקין
חברה ו'	אישור משטרה מתאריך 28.8.14. האישור אינו כולל חלק מהנהגים שרישיונותיהם צורפו.	אין אישור. יש הצהרות של הנהגים חתומות על ידי הנהג וקצין הבטיחות.	אין הרשאה להסעת תלמידים בחלק מרישיונות הנהגים
חברה ד'	אין אישור משטרה. יש הצהרות של הנהגים חתומות על ידי הנהג וקצין הבטיחות	אין אישור. יש הצהרות של הנהגים חתומות על ידי הנהג וקצין הבטיחות	תקין
חברה א'	אין אישור משטרה. אישור של קצין הבטיחות בלבד	אין	אין הרשאה להסעות תלמידים לנהגים

מהממצאים שפורטו לעיל עולה כי:

- בתיקי החברות במחלקה לא נמצאו אישורים רפואיים המעידים שמצבם הבריאותי של הנהגים תקין. מבקר המדינה המליץ כי הרשויות המקומיות ידרשו אישורים אלה. לדעת הביקורת, הצהרות חתומות אינן יכולות להחליף מסמכים אלה.
- חלק מרישיונות הנהגים שהועברו לא כללו הרשאה להסעת תלמידים.
- שתי החברות לא העבירו את אישורי המשטרה למניעת העסקה של עברייני מין, ואילו שתי החברות האחרים העבירו אישורים ישנים, שאינם כוללים חלק מהנהגים המועסקים בפועל. יצוין, כי סעיף 3 לחוק הרלוונטי מחייב כי "מעסיק לא יקבל בגיר לעבודה במוסד בטרם קיבל אישור ממשטרת ישראל כי אין מניעה להעסקתו לפי חוק זה". כמו כן החווה

מחייב את הקבלנים להעביר אישור כזה **מהמשטרה**. הצהרה של הקבלן/ קצין התחבורה אינה יכולה להחליף תנאי זה הקבוע בחוק.

הביקורת בדקה לגבי חמישה נהגים שנבחרו אקראית מתוך דיווחי הבקרה של משכ"ל אם אמנם רשומים בתיקי החברות שבמחלקה, עם המסמכים הרלוונטיים שהחברה נדרש לצרף. להלן הממצאים:

חברת ההסעה	תאריך הסעה	מס' רכב	שם נהג	האם יש רישיון נהיגה בתיק הקבלן	האם יש אישור למניעת העסקה של עברייני מין בתיק הקבלן
חברה ה'	12.5.15	9812426	א	אין	אין
חברה ב'	30.6.15	6406769	ד	יש	יש
חברה ב'	1.8.15	9984465	א. ס	אין	אין
חברה ב'	11.8.15	2890664	ח. י.	אין	יש
חברה א'	21.7.15	8916463	מ	אין	אין

מהממצאים עולה, כי חלק מהנהגים שהסיעו תלמידים בפועל לא דווחו למחלקה כנהגי הסעות, ולא הועברו לגביהם למחלקה האישורים והמסמכים הנדרשים. לפיכך, לא הייתה למחלקה אפשרות לערוך בקרה אם נהגים אלו אמנם עומדים בקריטריונים שנקבעו על ידי משרד החינוך והעירייה לנהגי הסעות.

יצוין, כי סעיף 2.17 לחוזה קובע כי: "הקבלן מתחייב שלא להחליף את הנהגים שיבצעו את ההסעות של ילדים ותלמידים בחינוך המיוחד במהלך תוקפו של חוזה זה, אלא בתיאום מראש ובכתב עם נציג הרשות המזמינה והחברה המנהלת, והקבלן יעביר להם את פרטיו האישיים של הנהג החדש".

לצורך שמירת בטיחות הילדים ותלמידי החינוך המיוחד המוסעים מטעם העירייה, קיימת חשיבות רבה כי חברות ההסעה יעבירו מראש מידע לעירייה בדבר הנהגים המסיעים אותם, בצירוף כלל המסמכים המעידים על כשירותם והכשרתם של הנהגים המחליפים.

המלצה

17.3

להקפיד על קבלת ההרשאות הנדרשות לנהגי הסעות ילדים בין השאר אישור מניעת העסקה של עברייני מין, אישור רפואי, רישיונות מתאימים לסוג הרכב ואישור להסעת קבוצות ילדים כנדרש מהוראות החוזה. הדבר רלוונטי גם לגבי נהגים מחליפים.

תגובת המבוקר

"לעתים מבוצעות הסעות על ידי נהגים מחליפים מסיבות אובייקטיביות, ולכן מסמכיהם נעדרו מהתיק".

כשירות הרכבים

18.

כללי

18.1

סעיף 2.6 לחוזה קובע כי "הקבלן מתחייב כי גיל הרכב שישמש למתן שירותי ההסעות... לא יעלה על עשר שנים אלא בכפוף לאישור מראש ובכתב של הרשות המזמינה בהתאם להוראות משרד החינוך בעניין...".
 סעיף 2.10: "הקבלן רשאי לבצע את ההסעות אך ורק ברכבים המפורטים בחוזה זה... בכפוף לאישור מראש ובכתב של נציג הרשות המזמינה...".
 בדו"ח מבקר המדינה בנושא העיר המבקר לעיריות ... ל' עליהן לדרוש מחברות ההסעה לצרף לחוזה ההסעות האחיד רשימת כלי רכב עדכנית שבה יצוינו סוגי הרכבים המבצעים את ההסעות, מספר הרישוי שלהם ושנת הייצור וכן העתקים של רישיון הרכב ושל רישיון ההסעה; על הרשויות המקומיות לקיים מעקב שוטף אחר חידוש תוקף רישיונות ההסעה של רכבי ההסעות לאחר שתוקפם פג.

ממצאים

18.2

במסגרת הביקורת נבדקו בתיקים שבמחלקה הרישיונות הרלוונטיים של חמישה רכבים שנבחרו אקראית מתוך דיווחי הבקרה של משכ"ל. להלן הממצאים:

מועד עלייה לכביש	האם יש רישיון לרכב בתיק הקבלן	מס' רכב	תאריך הסעה	חברת ההסעה
2008	יש	2890664	11.8.15	חברה ב'
-	אין	7375116	1.8.15	חברה ב'
2011	יש	1919574	30.7.15	חברה ב'
-	אין	8916463	21.7.15	חברה א'
2013	יש	7776076	21.7.15	חברה א'

מהממצאים עולה, כי חלק מהרכבים שהסיעו תלמידים לא דווחו למחלקה כרכבי הסעה, ולא הועברו לגביהם האישורים והמסמכים הנדרשים. זאת בניגוד להוראת סעיף 2.10 לחוזה.

המלצה

- להקפיד כי כל הרכבים המסיעים תלמידים ידווחו לרשות ויאושרו רק לאחר קבלת כלל המסמכים הרלוונטיים בהתאם לחוזים עם חברות ההסעה.

תגובת המבוקר

"בכל אותם מקרים שנמצאו ליקויים מבחינת גיל הרכב, שילוב מסלולים, איחורים וכו', הוטלו קנסות בהתאם לסעיף 'הפרות ותרופות' בחוזה".

מערכת לניהול צי רכב

19

כללי

19.1

סעיף 2.37 קובע כי הקבלן מתחייב להתקין על חשבונו, ברכבים המבצעים את השירותים במסגרת החוזה, למעט מוניות, מערכת לניהול צי רכב. "המערכת...תכלול, בין השאר, אפשרות לזיהוי הרכב והנהג, זיהוי מיקום הרכב, זיהוי מהירות הרכב, זיהוי כיוון תנועת הרכב, אפשרות להגדרת מסלול נסיעה ולקבלת מידע על חריגות וסטיות מהמסלול ו/או מלוח הזמנים ו/או מידע על עצירות ממושכות...נהיגה אגרסיבית ומסוכנת...אפשרות להפקת דוחות שונים על פעילות כלי הרכב, לרבות שחזור מסלולי נסיעה. לרשות המזמינה תהיה הזכות לעשות שימוש במערכת רק לגבי נתונים ודוחות הרלוונטיים לשירותים במסגרת חוזה זה".

ממצאים

19.2

– ממצאינו מעלים כי לא נעשה שימוש במערכת זו ואין ודאות כי חברות ההסעה מספקות מערכת מסוג זה. שימוש במערכת ככלי בקרה יכול להצביע על מאפייני נסיעה בעייתיים על לוחות הזמנים והמסלולים האם הינם בהתאם למוסכם. נציגי משכ"ל מסרו, כי "אכן מחויבת חברת ההסעות להתקין מערכת לניהול צי רכב. המערכת משמשת מדי פעם בהצגת נתוני אמת...לעניות דעתנו, קבלת הנתונים עבור כלל ההסעות ושימוש בה לצורך ניהול ידע... אינה מתאימה. המערכת מסורבלת ואינה מותאמת בשליפת מידע מרוכז...תוצר זה אינו מתאים לדעתנו להערת המבקר ולשם כך נחוצה מערכת ידידותית אשר תוכל לרכז עבור המשמש את כל נתוני השטח. בימים אלו ממש אנו בוחנים מערכת המתבססת על מרכיב GPS המאפשר לעקוב ולהציג מסלול ומידע מפורט ברמת נסיעה בודדת". הביקורת מעירה, כי על פי החוזה היו הקבלנים מחויבים מלכתחילה בהתקנת מערכת שתאפשר בקרה יעילה, כמפורט בסעיף 2.37.

המלצות

- לעמוד על קיום התחייבות הקבלנים להתקנת מערכת לניהול צי רכב.
- לשקול שימוש במערכת לניהול צי רכב כאמצעי בקרה ופיקוח על המסלולים, אופן הנסיעות ולוחות הזמנים.

נספח א'

20

מספר קו	כיוון	מסגרת	מספר תלמידים מוסעים	אופן הסעתם (לפי החיוב)	מחיר הסעתם (לכיוון אחד ליום בש"ח)	אופן ההסעה הרצוי	מחיר הסעה רצוי (לכיוון אחד ליום בש"ח)	הפסד כספי בחודש פברואר 2015 (24 ימי לימוד)
חברה א'								
10	פיזור	ברנר (כיתה ג) + יוחנני (כיתה ה)	19	שלושה רכבים עד 10 תלמידים	3*98	רכב הסעה עד 20 נוסעים משותף לברנר (כיתה ג) וליוחנני (4 ימים בשבוע)		2,272 ש"ח (16 ימים בחודש)
50	איסוף ופיזור	כיתת אלון	14	2 רכבים עד 10 תלמידים ורכב אחד 4 תלמידים	2*89 + 59	2 רכבים של עד 10 תלמידים		1,816
חברה ה'								
390 לבתי ספר "יעד" ו"מסילות" בבת ים	איסוף	יעד	5	רכב עד 10 נוסעים	165	רכב עד 10 נוסעים		3,960
	איסוף	מסילות	3	רכב עד 4 נוסעים	145			
להתייחסות מנהלת המחלקה לשירותים כלליים לגבי קווי יעד ומסילות ר' לעיל בסעיף: "התאמת גודל הרכבים", בקו 390.								
חברה ד'								
200 איסוף ופיזור לבית"ס בנתניה	איסוף	חב"ד, מורשה והדר	4	שני רכבים של עד 4 נוסעים	2*120	רכב אחד של עד 10 נוסעים	150	2,160
התייחסות מנהלת המחלקה לשירותים כלליים: "...בחב"ד נתניה - במונית 2 תלמידות לקויות למידה, ובמונית נוספת למורשה+הדר ישראל+אמית בר אילן נתניה (3 תלמידים + ליווי)". הערת הביקורת: גם בדו"ח הביקורת צוין כי התלמידות מוסעות בשתי מוניות, אולם המלצת הביקורת הייתה לאחד את ההסעות לרכב של 10 נוסעים ובכך להוזיל את ההסעה.								
280 – בית"ס ח"מ בת"א	איסוף	גיל	6	רכב עד 10 נוסעים	140	רכב עד 10 נוסעים	140	5,760
		חורב	1	רכב עד 4 נוסעים	120			
		אנוך	1	רכב עד 4 נוסעים	120			
330 הסעות לר"ג- גבעתיים	איסוף	סביון	1	רכב עד 4 נוסעים	120	רכב עד 10 נוסעים	140	2,400
		אמונים	1	רכב עד 4 נוסעים	120			
		טום	3	רכב עד 4 נוסעים	120			
התייחסות מנהלת המחלקה לשירותים כלליים: "מחולקים לפי אזור גאוגרפי. לא ניתן להסיע תלמידים עם לקויות קשות הנאספים ב-7:00 בבוקר ולפורם במוס"ח הנמצאים בקצוות שונים של העיר. איפה שניתן לשלב מבחינה גאוגרפית, זה נעשה".								
חברה ו'								
20	איסוף ופיזור	גן טופז	9	2 רכבים עד 10 תלמידים	96*2	1 רכב עד 10	96	4,608
התייחסות מנהלת המחלקה לשירותים כלליים: "לא ניתן להסיע 9 ילדים + מלווה, הגרים בכל רחבי העיר שאיסופם יארך יותר משעה. משרד החינוך מודע לכך ומאשר הסעת תלמידים 5-6 ילדים + מלווה לרכב".								

