

# הסעות תלמידים למוסדות החינוך

## 1. כללי

במהלך החודשים אוקטובר 2010 ויוני 2011 ערך מבקר המועצה ביקורת על הסעות תלמידים למוסדות חינוך<sup>1</sup>.

תלמידים במערכת חינוך חובה הגרים בריחוק מבתי הספר זכאים, בהתאם לקריטריונים של משרד החינוך והתרבות, להסעה ממקומות מגוריהם לבתי הספר וחזרה. כמועצה מקומית הנעדרת בתי ספר תיכוניים [קיים בישוב תיכון צומח] מטפלת המועצה בהשתתפות משרד החינוך גם בהסעות תלמידי תיכון. הוצאות ההיסע, תשלום לחברות ההיסע וכרטיסיות בתחבורה ציבורית, משתתפים הן במשרד החינוך והן מועצה מקומית קדימה- צורן.

תחום הסעות התלמידים מנהל ומפוקח על-ידי אגף החינוך. תחום זה, לאור היקפו וסוג האוכלוסייה המוסעת בו, הינו תחום בעל חשיבות עליונה הנוגעת לחיי ילדים וביטחונם האישי. תחום זה מעצם אופיו חושף את המועצה, בין היתר, לסיכונים משפטיים.

לצורך עבודתה קיימה הביקורת שיחות עם מנהל אגף החינוך, רכזת ההסעות אגף חינוך ונוער, מנהלת החשבונות הראשית, עיינה במסמכים וכן ערכה תצפיות.

## 2. רקע

מערך היסעים הנו מורכב וכולל מספר רב של היסעים בכלי רכב שונים למוס"ח באזור השרון. על-מנת שניתן יהיה לנהל ולפקח על מערך זה נדרש אגף החינוך, לקיים בין היתר את הבאים:

- i. תכנון מסלולי נסיעה אופטימליים ולקבוע את הזכאים להסעות (ע"פ נוהלי משרד החינוך ומדיניות המועצה).
- ii. להכין ולהפיץ בשיתוף עם מזכיר המועצה את המכרזים התקופתיים לחברות הסע.
- iii. להדריך ולהסביר את מדיניות המועצה לקבלני ההסעות לפני הגשתם למכרז ובאופן שוטף לאחר הזכייה במכרז.
- iv. להכין לוועדת היסעים המרכזית של משרד החינוך השוואות בין ההצעות שהתקבלו במכרזים.
- v. לנהל בשיתוף הגזברות מו"מ עם קבלני ההסעות.
- vi. לטפל בחוזים עם הקבלנים לרבות הטיפול בערבויות ובביטוחים.
- vii. לגייס ולהפעיל מלווים לתלמידים הנזקקים לליווי.
- viii. לקיים קשר מתמיד ושוטף עם קבלני ההסעות, מנהלי מוסדות חינוך וועדי הורים.

<sup>1</sup> . הביקורת נעשתה על-ידי הגב' אורית בז'רנו-שפירא, סטודנטית לתואר שני בביקורת באוניברסיטת חיפה, בהנחיית מבקר המועצה.

- ix. לבצע פיקוח היסעים מתמיד על האופן בו מתנהלים ההסעות ועמידת הקבלנים בתנאי חוזה ההתקשרות.
- x. לבדוק ולאשר חשבונות קבלנים.
- xi. לקיים קשר מתמיד עם משרד החינוך בכל הקשור להתחשבות משרד החינוך עם המועצה, ולדווח על ביצוע ההסעות בתוכנית הדיווח המוכתבת על די משרד החינוך והתרבות.
- xii. לנהל תיקי קבלנים, כל רכב, נהגים ותיקי מוסדות.

### 3. התחשבות עם משרד החינוך

#### 3.1 הסעות תלמידים למוסדות החינוך

ההסעות מבוצעות באמצעות חברות הסעה, עמם מתקשרת הרשות בהתאם לההוראות וההנחיות של משרד החינוך. בשנת הלימודים תשע"א, הסיעה הרשות- 1,183 תלמידים ו- 124 תלמידים בחינוך המיוחד, בחלוקה הבאה :

שם המוסד	מספר הילדים המוסעים	חלק יחסי
בית הספר רבין	742	56.8%
בית הספר הדסים	349	26.7%
בית ספר ממלכתי דתי	57	4.4%
בית ספר לתלמידים מחוננים	35	2.7%
חינוך מיוחד	124	9.5%
סה"כ	1307	100.0%

בהתאם לחוזר מנכ"ל משרד החינוך תשס"ד 10/ (א) (להלן: "חוזר מנכ"ל") על הרשויות המקומיות האחריות להסעת תלמיד למוסדות החינוך שהוא לומד בו, אם המרחק מביתו למוסד החינוך גדול משני ק"מ לתלמידים בכיתות א'-ד' או משלושה קילומטרים לתלמידי כיתות ה' ומעלה, או אם הוא לומד במסגרת החינוך המיוחד או אם הוא נכה.

#### 3.2 השתתפות משרד החינוך במימון ההסעות

עד לעשור הקודם נוסחת היקף ההשתתפות של משרד החינוך במימון הסעים למוס"ח היה 50% מסך העלויות. בשנת 2002 שינה המשרד את השיטה לפר-קפיטה - תעריף לתלמיד ליום הסעה. היקף ההשתתפות של משרד החינוך בגין כל ילד עד כיתה י' הוא 85% ההחזר בגין כל ילד בכיתות יא'+ יב' הוא 50%. מכיון שכך ומכיון שתחום החינוך הנו ממלכתי, שהמועצה בו היא קבלנית משנה, המיישמת הלכה למעשה את מדיניות הממשלה, חלה חובה, בייחוד לאור ההיקף הכספי הרב, להקפיד על הכללים כדי להשיג למועצה המימון המקסימלי.

לאור האמור ביקשה הביקורת לבדוק את ההתחשבות בפועל וזאת לאור נוסחת "פר קפיטא". לצורך כך פנתה הביקורת לאגף החינוך ובקשה לקבל נתונים לגבי היקף האוכלוסיה המוסעת בשנת הלימודים תשע"א. בתגובה לדרישת הביקורת נמצא כי למרות שתחום זה רובץ לפתחו, אין באגף החינוך את הנתונים הנדרשים. לאור האמור פנתה הביקורת לגזברות ובקשה לקבל הנתונים אך נמסר בתגובה כי הואיל ועל תחום זה מופקד אגף החינוך, וזה לא העביר, אין להם מידע בנושא. הואיל וכך התקשתה הביקורת על סמך הנתונים החלקיים שהוצגו בפניה, לקבל תמונה באשר לנאותות ההתחשבות בין הגופים האלה. יחד עם האמור לעיל ערכה הביקורת את

הבדיקה הבאה וזאת על סמך נתוני מיתר (תקבולים) ונתוני מועצה (תשלומים), כדלקמן:

תש"ע	חינוך רגיל	הכנסות	הוצאות	פער	פער ב %
	חינוך מיוחד	1,371,655	2,569,889	-1,198,234	-87%
תשע"א	חינוך רגיל	671,684	1,884,761	-1,213,077	-181%
	חינוך מיוחד	1,166,800	2,976,186	-1,809,386	-155%

**הנתונים שלעיל עולה כי היקף ההכנסות ממשרד החינוך מהווה חלק קטן באופן משמעותי מנוסחת ההתחשבות המקובלת. מהסברים שקיבלנו עולה כי הפער נובע, בין היתר, עקב קיזוזים שהטיל המשרד על המועצה, וזאת עקב איחור בדיווחים. הביקורת מעירה כי מצב זה צריך להדליק אור אדום ולחייב את המועצה בבחינה מעמיקה ובקביעת מסגרת עבודה ובקורות שיבטחו כי היקף ההוצאות המועצה בפועל בנושא זה יהיה זהה לנוסחת ההתחשבות הנ"ל. יתכן מאוד שהמועצה תקבל לבסוף את הכספים, אך הקיזוזים הללו משליכים על תזרים המזונים ואף יכולים להכניס את המועצה למצב של מצוקה תזרימים במימון ההיסעים. הביקורת רואה ממצא זה בחומרה.**

### **3.3 מיפוי תלמידים לבתי הספר**

תחום החינוך הינו תחום ממלכתי בו הרשות המקומית משמשת כקבלנית משנה. כדי לזכות במימון המשרד, חייבת הרשות המקומית לפעול על פי הקריטריונים שנקבעו. אחד התנאים המזכים במימון הוא הסע למוסד חינוך בתחום שקבע משרד החינוך עבור הרשות (מיפוי). משרד החינוך אישר למועצת קדימה-צורן את מיפוי התלמידים בחינוך הממלכתי-דתי לבתי הספר בנתניה וברעננה. כמו כן אושר המיפוי לתל מונד ולאבן יהודה. הסעת תלמידי החינוך המיוחד נעשית על פי מיפוי התלמידים הנקבע בוועדות ההשמה. הסעת תלמידים מחוננים נעשית אף היא בכפוף לאישור משרד החינוך.

עפ"י החלטת המועצה, תלמידים שאינם לומדים באזורי המיפוי אינם מקבלים הסעות או החזר כספי. למרות האמור **נמצא כי המועצה ממשיכה לממן הסע בוקר (פיזור) לתלמידים הלומדים בבתי הספר המקצועיים אורט כפר סבא ונעמת הוד השרון, שאינם שייכים לאזור המיפוי של המועצה.** לאור מספר התלמידים מממנת המועצה מיניבוס אחד בעלות שנתית המסתכמת ב 56,144 ש"ח. להלן הערות הביקורת:

(1) למרות שמדובר בהוצאה עודפת, לא מצאנו, כי מליאת המועצה דנה בכך, בעת הדיונים על התקציב, ואישרה הוצאה זאת.

(2) נדרשת הצדקה למימון הסע שלא באזור המיפוי וזאת כדי לא להיקלע למצבים של איפה ואיפה, הרי יש תלמידים שלומדים במוסדות מקצועיים אחרים ולא מקבלים בגין כך מימון מקופת המועצה.

(3) לביקורת נמסר, כי בשנה הבאה, לאור מספר התלמידים תצטרך המועצה לממן את עלותן של 2 מיניבוסים, היינו באם החלטה זו תיוותר על כנה תהא המועצה צפויה לממן הסע זה, שאינו נדרש מכוח הכללים, בלמעלה מ 100,000 ש"ח. לדעתנו הוצאה שכזו מחייבת בהצדקה ספציפית, ולכך יפה כוחה של החלטת מועצה המעוגנת בתקציב המועצה.

לדעת הביקורת, זאת שלרשות החינוך היישובית יש סמכות לרשום תלמידים מחוץ לאזור המיפוי אין בה די כדי לבסס החלטות בעלי משמעות תקציבית כנ"ל.

### 3.4 החזר הוצאות נסיעה בתחבורה ציבורית

#### **3.4.1 ביצוע**

הנחיות משרד החינוך קובעות כי על הרשות המקומית מוטלת החובה למצות את אפשרויות ביצוע ההסעה בתחבורה ציבורית (1.7 ג') בחוזר מנכ"ל משרד החינוך (סעיף 1.4 ג') נקבע כי אם ההורים מעוניינים שילדם ילמד בבית ספר מסוים הנמצא מחוץ לאזור המיפוי שלהם כלשהי עליהם לשאת בהוצאות ההסעה. המועצה משלמת לתלמידים שלומדים בבתי הספר שבמיפוי (בנתניה). תנאי לקבלת החזר נדרש, כי התלמידים ימציאו למח' חינוך מערכת שעות חתומה ע"י מנהלת ביה"ס + חותמת ביה"ס. בפועל המועצה לא מפעילה על הליך זה בקרה יעילה (ראה סעיף 3.4.2 בהמשך).

#### **3.4.2 בקרה**

**מהסברים שקיבלנו עולה, כי חישוב העברת התשלומים עבור הנסיעות בתחבורה ציבורית נעשה בהתאם למספר ימי הלימודים המתוכננים בשנה"ל, ולא בהתאם לבדיקה בפועל. משמע, כי החזר הכספי לא בהכרח משולם להורים בהתאם לנוכחות התלמידים בפועל.** מכיוון שידוע, שיש מקרים בהם עקב מחלה או סיבה אחרת התלמידים נעדרים מביה"ס, הרי שללא בדיקת נוכחות בפועל עלול להיווצר מצב בו המועצה תשלם תשלומי שווא. לדעת הביקורת, על האגף לבסס קשר שוטף עם בתי הספר לקבל מהם דוחות היעדרויות של התלמידים עליהם יתבסס חישוב החזר הכספי.

## 4. הקבלנים

### 4.1 הבחירה בקבלנים

ככלל, לאור ההיקף הכספי הרב, המועצה חייבת, כדי להתקשר עם קבלני הסעים, במכרז. אחד הפרקטיקות המועגנות בחוק הוא מכרז משותף, לפיו המועצה מתקשרת בפטור ממכרז עם זכיין במכרז של רשות מנהלית אחרת.

בשנת הלימודים תש"ע התקשרה המועצה עם זכיינים של חברת משכ"ל, לביצוע הסעות תלמידים בחינוך. בשנת הלימודים תשע"א הרחיבה המועצה התקשרותה באמצעות משכ"ל לביצוע יתר קווי ההסעות. הואיל והתקשרויות בוצעו עם זכייני משכ"ל לא בדקה הביקורת את דרך הבחירה בקבלנים.

### 4.2 שילובי קווי היסעים

בסעיף 2.3.2 להסכם ההתקשרות נקבע, כי "נציג הרשות המזמינה רשאי, לפי שיקול דעתו הבלעדי, להרחיב ו/או לצמצם את היקף השירותים שהוזמנו מהקבלן, על ידי שינויים במסלולי הנסיעה מבחינת אורכם ו/או ביטול מסלולי נסיעה ו/או שילוב מסלולי נסיעה ו/או תוספת מסלולי נסיעה.....". משמעות של שילוב קווים הוא מחד קבלת תשלום על ביצוע שלא בהתאם לחוזה, ומאידך חשיפה לסיכון, כי התלמידים מוסעים ברכב שלא בהתאם לתקנים ולהוראות המחייבות.

מבדיקה שערכנו וממידע שהתקבל נמצא, כי חברת יהב שילבה בראשית השנה בקו נסיעה לראש העין תלמידים מן הישוב אבן יהודה. לאחר כמה חודשים, בעקבות תלונות שהתקבלו, מצאה אגף החינוך כי אכן הקבלן מפר את הסכם עמו. בעקבות זאת הטילה עליו המועצה קנסות במשך 6 חודשים. לאחר מכן בא הקבלן עם המועצה ודברים ולבסוף סוכם, כדלקמן:

1. המועצה אישרה לקבלן להמשיך ולשלב את הקו.
2. המועצה קיבלה את עמדת הקבלן כי עקב השילוב יש להפחית את התעריף מ 237 ₪ לדילוג ל 183 ₪.
3. המועצה הפחיתה לבקשת הקבלן קנסות בסך כולל של 10,866 ₪.

להלן הערות הביקורת:

#### **4.2.1 האינטרס שבשילוב**

המועצה משקיעה משאבים בתכנון קווי ההסעות, כאשר בתכנון זה נלקחים פרמטרים שונים ובהם עלות כספית, איכות הנסיעה [על הילדים וכו'] כפונקציה של זמן הנסיעה. מסלולים אלה לבסוף נבדקים ומאושרים על-ידי משרד החינוך. למעשה ללא אישור משרד החינוך, לא ניתן לקבל מהמדינה השתתפות במימון ההסעות מאידך.

לקבלן יש אינטרס ברור בשילוב הקווים, אך למועצה מעבר לפוטנציאל בחסכון כספי, בד"כ יש אינטרס שונה. מכיוון שכך החלטה על שילוב קווים צריכה להיבחן בצורה מקצועית ע"י אגף החינוך, תוך לקיחה בחשבון של כל הפרמטרים הנזכרים, ובחינת השלכת השילוב על הילדים. מבדיקה שערכנו עולה כי ההחלטה על שילוב קווים התקבלה שלא על בסיס חוות דעת מקצועית. הביקורת מעירה כי לא ניתן לקבל החלטות מעין אלה מבלי לבחון את ההשלכות לכך על האוכלוסייה המוסעת.

#### **4.2.2 פגיעה בדיני המכרזים**

מכרז הנו הליך שנועד לבחור במציע בדרך של קיום תחרות הוגנת ושוויונית בין מתחרים. המחרים שמציגים המשתתפים במכרז, מבוססת על נתוני קווי ההיסע. ברור הוא כי יצירת "קו חדש", משליכה על גובה הצעות המציעים. לאור האמור לעיל נדרש היה לברר תחילה עם היועמ"ש למועצה באם ניתן משפטית לקיים שינוי שכזה בתנאי החוזה. מבדיקה נמצא כי הנושא לא נבדק משפטית.

#### **4.2.3 נאותות התעריף החדש**

מהסברים שקיבלנו עולה כי במו"מ שהתקיים בין המועצה לקבלן, הוצע האחרון כי הוא ימשיך להסיע את הקו בשילוב אך בתעריף הנמוך ב 22% מהתעריף הנקוב במכרז (183 ₪ במקום 237 ₪). הואיל וכאמור הדבר נקבע שלא בדרך מכרז, ואף לא נערך לכך אומדן, אין הבטחה כי התעריף הנ"ל עומד בהכרח בתנאי שוק. הביקורת רואה ממצא זה בחומרה ומעירה כי, בייחוד שמדובר בהתקשרות מבוססת מכרז, לא ניתן לשנות את תנאי ההתקשרות ללא בחינת שוק ובדיקת חוקיות הדבר כנ"ל.

#### **4.2.4 תקינות הפחתת קנסות**

כאמור, לאחר ששה חודשים בהם הקבלן נמצא מפר את החוזה עמו שוב ושוב, למרות דיווחיו לאגף החינוך כי הוא הפסיק לשלב קווים, סוכם במסגרת המו"מ כי המועצה תנכה 50% מהקנסות שהוטלו. בעקבות הסיכום החזירה המועצה לקבלן סך של 10,866 ₪. הביקורת לא מצאה תיעוד תומך בהחלטה המבהיר כיצד צעד זה עולה בקנה אחד עם אינטרס המועצה/הציבור, והרי: (א) הקבלן הפר את החוזה, (ב) העביר למועצה דיווחים לא נכונים, (ג) זאת בעוד שהמועצה שילמה על שירות איכותי [הסע ישיר מהישוב לביה"ס] וקיבלה שירות הנופל מהחוזה [השילוב האריך את משך זמן הנסיעה] (על קנסות ראה גם סעיף 8 בהמשך). לדעתנו נפל פגם בהחלטה זו, על המתקת הקנס, וזאת בעיקר מהטעמים הבאים:

- (א) אין חולק כי הקבלן הפר את החוזה עם המועצה  
 (ב) הפרת חוזה מסוג זה מעניקה למועצה זכות להטיל על הקבלן קנס.  
 (ג) הקבלן דיווח למועצה בכל פעם כי הוא הפסיק לשלב קווים, אך הבדיקות שערכנו משכ"ל והמועצה העלו אחרת.

לאור האמור לעיל, באם המועצה מעוניינת לקבוע עם הקבלן הסדר חדש מעין זה, אזי היה הסכם זה צ"ל פרוספקטיבי – דהיינו מעתה ואילך, והרי עד כה היה חוזה שקבע שאסור לשלב, וכי שילוב קו מטיל על הקבלן קנס. גם את הטענה כי הזיכוי בקנס הוא בשיעור התעריף של הקו המשולב, לא מקבלת הביקורת. ראשית בעת ההיא היה חוזה שקבע כי הקו לא יהיה משולב, ושנית משמעות האמור הוא כי למרות המכרז, החילה המועצה רטרואקטיבית את התעריף החדש, דבר שמעלה קושי לאור דיני המכרזים.

### **4.3 תקינות כלי הרכב**

בחוזרי המנכ"ל ובחוזי ההתקשרות כאמור נקבע, כי "רכב ההסעה יהיה תקין, בן 10 שנים לכל היותר, שעבר את כל הבדיקות הנדרשות ונמצא תחת פיקוח של קצין בטיחות בתעבורה". כמו כן נקבע, כי "כלי הרכב המשמש להסעה יצוידו בכל האביזרים הנדרשים להסעת תלמידים ונוסעים לפי נוהלי משרד התחבורה, לרבות מזגן, ערכות מילוט, ערכת עזרה ראשונה, מטף כיבוי אש". הואיל ומדובר בתחום בו החשיפה לסיכונים גבוהה נדרשת המועצה לנקוט בפעולות כדי לוודא כי אכן התלמידים מוסעים בכלי רכב העומדים בהוראות כל דין. הואיל וכך חוזה ההתקשרות מקנה למועצה סמכות להטיל על המסיעים קנסות במקרים בהם מופר ההסכם, כגון כאשר ההסע מתבצע ברכב שאינו עומד בקריטריונים שנקבעו במכרז. מבדיקה שערכנו עלו הממצאים הבאים:

1. למרות החובה המועצה לא עורכת בדיקות שוטפות לבחינת עמידת כלי הרכב בהוראות החוזה.
2. יחד עם זאת יצוין כי נציגים של חברת משכ"ל עורכים מעת לעת ובאופן סופרדי בדיקות.
3. אין בידי המועצה נתונים לגבי תקינות ותאימות מפרטי האוטובוסים. הואיל וכך אין המועצה יכולה לבחון את העמידה בתנאים.

יצוין, כי למועצה הוגשו תלונות רבות על, כי ההסעים למוס"ח מתבצעים בכלי רכב ישנים ( מעל 10 שנים) וכן שמתבצעות הפרות נוספות שונות של החוזה. הביקורת מעירה, כי על המועצה לנקוט בצעדים כדי להבטיח, כי אכן ההסיעים מבוצעים ברכבים העומדים בתנאי החוזה.

בתגובה לדוח הביקורת מסר אגף החינוך 9 דוחות שנערכו על-ידי נציגי משכ"ל במהלך החודשים אוקטובר-נובמבר 2011. לאור האמור מבקשת הביקורת להבהיר, כדלקמן:

- א. הדוחות שהתקבלו הן מהחודשיים האחרונים.
- ב. הדוחות הללו לא היו ברשות האגף, אלא התקבלו לאור הביקורת.
- ג. משמעות האמור הוא כי למרות שיש דוחות שניתן להסתמך עליהם, לא ננקטו במקרים אלה צעדים כנגד הקבלנים.

לדעת הביקורת הדוחות האלה מעידים כי אגף החינוך לא מאגם משאבים בתחום הפיקוח ולא מפעיל מערך פיקוח אפקטיבי, דבר הגורם לכך שקבלנים מפרים שוב ושוב את החוזה עמם, ואין פוצה פה. אגף החינוך עצמו בתשובתו למבקר המועצה מיום 22.12.11 טען "טענות אלא [שימוש ברכבים ישנים] מוכחות באופן קבוע ע"י המסיעים]... תוצאות הביקורת [שעורך אגף החינוך] מראות שיש עדין שימוש ברכבים ישנים..". לאור האמור, הביקורת מעירה כי לאור היקף האחריות המוטלת על הרשות, מכוח בין היתר חובת הזהירות, חייבת היא לשדד את מערך הפיקוח שהיא מפעילה על המסיעים.

#### **4.4 כשירות הנהגים**

חוזה ההתקשרות קובע בסעיף 2.16 כי "הקבלן מתחייב להעסיק לצורך מתן השירותים נהגים, אזרחי ישראל, שאינם עובדים של הרשות המזמינה, דוברי השפה העברית, מיומנים וכשרים העומדים בכל התנאים הבאים :

- בעל רישיון נהיגה תקף לסוג הרכב בו תבוצע ההסעה וכן להסעת קבוצת ילדים.
- גיל 24 לפחות ועד גיל פרישה.
- בעל ניסיון של שנתיים לפחות בנהיגה בסוג הרכב אותו הוא נוהג.
- בעל אישור רפואי המעיד על מצב בריאות תקין מהשנתיים האחרונות.
- אינו בעל גיליון עבירות תנועה מהמשטרה בו הורשע בביצוע עבירות נהיגה חמורות כגון : מהירות מופרזת בשנתיים האחרונות, עקיפה על קו הפרדה רצוף בחמש שנים האחרונות, נסיעה באור אדום, גרימת מוות ברשלנות, נהיגה תחת השפעת סמים או אלכוהול ורישיון הנהיגה שלו לא נשלל בחמש שנים האחרונות."

מבדיקה שערכנו עולה, כי על אף החובה המועצה לא מוודא כי כשירות הנהגים תואמת לכללים, כמו כן לא נמצאו במועצה מסמכים המעידים, כי הנהגים עומדים בדרישות החוק והחוזה. הביקורת העירה לאגף החינוך כי ליקוי זה הנו מהותי והוא מגדיל את חשיפת המועצה לסיכונים. בעקבות הערת הביקורת פנה, כך נמסר, אגף החינוך למשכ"ל בעניין ובעקבות כך העבירו חלק מן המסיעים את המסמכים הנדרשים.

הביקורת רואה בחומרה את אי אכיפת הוראות החוזה על-ידי המועצה. לקיומן של מסמכים אלה חשיבות רבה בכך שהם מאפשרים למועצה לפקח על זהות הנהגים, וכן לקיים פיקוח ובקרה על ההסעים. ונציין שוב, כי גם בשנה"ל הנוכחית (תשע"א) התקבלו תלונות על נהגים שמתנהגים באופן לא ראוי.

#### **4.5 ביטוח**

בסעיף 4.9 בחוזה שבין המועצה למסיעים נקבע, כי על החברות המסיעות להמציא לחברה המנהלת (משכ"ל), כתנאי לביצוע ההתקשרות, אישור חתום על ידי חברת הביטוח על קיום ביטוחים בתוקף, כשהוא חתום על ידי חברת הביטוח ועל ידי קצין הבטיחות מטעמו. עוד נקבע בהסכם, כי במידה וחברת ההסעות לא תדאג להסדיר את הביטוח הנדרש, תהא הרשות רשאית להסדיר זאת במקומה, לשלם את דמי הביטוח לרבות הפרמיות השוטפות ולרבות הוצאות תקורה בשיעור 15% מכל סכום שעליה לשלם לקבלן מכוח חוזה זה, ולנכות כספים אלו מכל סכום אשר עליה לשלם לחברה המסיעה, או לגבות אותו ממנה בכל דרך אשר תמצא לנכון.

להלן הממצאים שהעלתה הביקורת בעבודתה:

1. נמצא, כי בידי אגף החינוך אין אישורים על קיום ביטוח עבור כל חברות ההסעות.
2. גם קבלני המשנה שמבצעים בפועל את ההסעות לא המציאו למועצה אישורים כנ"ל.
3. רק לאחר שדרשה זאת הביקורת, פנה אגף החינוך ודרש את האישורים כאמור. מבדיקה נמצא, כי לא כל המסיעים העבירו לאחר פניה זו את הטפסים הנדרשים.
4. **עוד נמצא, כי חלק מאישורים על קיום פוליסת ביטוח נושא תאריך המאוחר למועד תחילת ההתקשרות. דהיינו המועצה החלה בהתקשרות עם הקבלנים כאשר, למרות החובה לכך, הם לא המציאו אישורים כנ"ל. הביקורת רואה ממצא זה בחומרה. ליקוי זה הנו חוזר.**

#### 4.6 ערבויות

##### **4.6.1 הנורמה**

על פי סעיף 8 לחוזה ההתקשרות עם חברת ההסע "להבטחת מילוי התחייבויותיו על פי חוזה זה, ימציא הקבלן לחברה המנהלת, תוך 7 ימים ממועד חתימת חוזה זה, ערבות בנקאית, אוטונומית, בשיעור של 5% משווי השנתי של חוזה זה (כולל המע"מ) (להלן: "ערבות הביצוע)". סעיף 8.2 קובע כי בכל מקרה בו יופר החוזה "תהא הרשות המזמינה רשאית לגבות את סכומי הערבויות, כולם או מקצתם, בפעם אחת או במספר פעמים, ולהפירע מתוכן לגבי הנזקים, הפסדים והתשלומים...."

##### **4.6.2 התקשרות ללא ערבות**

**בבדיקה שערכנו נמצא כי אין בידי המועצה כתבי ערבויות של המסיעים. בתגובה נמסר כי הערבויות הללו נמצאות בידי משכ"ל. לאור האמור העירה הביקורת כי הואיל והוראות החוזה מקנות למועצה סמכות לחלוט את הערבויות, מן הדין שהללו ישמרו בידי המועצה. בעקבות הביקורת הועברו לידינו 7 כתבי ערבויות מתוך 13 מסיעים, אשר מבצעים הסעות עבור המועצה. מעיון בכתבי הערבויות עולה כי חלקן הוצא רק במהלך חודשים נובמבר ודצמבר 2010. דהיינו המועצה החלה את ההתקשרויות עם המסיעים וזאת מבלי שהללו המציאו, כנדרש החוזה, כתבי ערבויות.** הביקורת רואה ממצא זה בחומרה ומציינת כי ביצוע התקשרות עם קבלן ללא ערבות תקפה, על אחת כמה וכמה בהתקשרויות בהקיף כספי גבוה כאשר למועצה תלות רבה בקבלן, חושפת את המועצה לסיכון כי בעת מקרי הפרת חוזה לא תוכל המועצה להפעיל כלפי הקבלן אמצעי נגד יעיל [עיקוב תשלום לקבלן חושף את המועצה לסיכון של תביעה חוזית מאת הקבלן]. הביקורת חוזרת ומבהירה כי אין ולא ניתן לקבל התקשרות על קבלנים, בטח ובטח בהיקפים מטריאליים וברמת תלות שכזו, מבלי שיהיה בידי המועצה כתבי ערבויות תקפות. הדבר לא רק מהווה הפרת חוזה מצד הקבלן, שהמועצה אדישה כלפי [וכי לאחר מכן כיצד זו ועל מה היא תוכל להלין?]. אלא לאור מחויבות החוזית לא יהיה ניתן במצב האמור לפעול בצורה יעילה כלפי קבלנים המפרים חוזה. גם במקרי קיצון בו תבקש המועצה להתיר את החוזה, היא תימצא ללא ערבות ביצוע כך שבעת החלפת קבלן עלולות העלויות הללו לרבוץ עליה, וכי קבלת פיצוי בגין זאת תחייב בהגשת תביעה אזרחית. יש להעביר את כל כתבי הערבויות לידי המועצה ולדורש מהקבלנים שלא המציאו כתבי ערבויות, להמציאן בהקדם למועצה.



### 4.6.3 ביקורת חוזרת [מבקר המדינה]

בשנים 2004 - 2007 ערך מבקר המדינה ביקורת על מערך ההיסעים (להלן: "דוח מבקר המדינה"), בין היתר בקדימה-צורן. הבדיקות העלו כי "מועצה מקומית צורן-קדימה חתמה עם אחד הקבלנים על חוזה להסיע תלמידים בתחומה מספטמבר 2004 עד ינואר 2006. נמצא כי הקבלן מסר למועצה ערבות בנקאית שתוקפה היה סוף יוני 2005 וזאת רק לאחר שהמועצה פנתה אליו בינואר 2005 (דוח מבקר המדינה על השלטון המקומי הסעות תלמידים למוסדות חינוך 2004-2007 עמ' 118). בביקורת חוזרת לא נבדקה הערבות הנזכרת לאור ריחוק הזמנים, יחד עם זאת כאמור בביקורת חוזרת העלנו ליקויים כמפורט בפרק זה (ראה גם סעיף 8.6 בהמשך).

## 5. הסעות באמצעות קבלני משנה

### 5.1 הנורמה

סעיף 3 לחוזה ההתקשרות של המועצה עם חברות ההיסעים אוסר על הקבלן להסב ו/או להמחות ו/או לשעבד ו/או להעביר את החוזה, כולו או חלקו, או כל טובת הנאה על פיו לאחר, בין בתמורה ובין שלא בתמורה, כדלקמן:

- בסעיף 3.3 להסכם ההתקשרות נקבע, כי: "הקבלן מתחייב שלא להעסיק קבלני משנה לשם ביצוע השירותים במסגרת חוזה זה אלא לאחר קבלת הסכמת הרשות המזמינה מראש ובכתב..... כמו כן מתחייב הקבלן להציג לאישור הרשות המזמינה לפני התקשרותו עם קבלן משנה, את פרטי קבלן המשנה, פרטי הרכבים שברשותו ואת הסכם ההתקשרות."
- ע"פ סעיף 9.2 לחוזה "הפרה של סעיפים 3.1 ו-3.3 מהווים הפרה יסודית של ההתקשרות המזכה את הרשות המזמינה בפיצויים מוסכמים וקבועים מראש בסך 50,000 ש"ח כשהם צמודים למדד...".

### 5.2 התקשרות עם קבלני משנה בניגוד לחוזה

מבדיקה שערכה הביקורת עולה, כי ישנם מסיעים שהעבירו את העבודה לקבלני משנה כל זאת ללא קבלת אישור על כך. יתרה מזאת נמצא, כי לא זו בלבד שהמועצה לא פיקחה על הקבלנים כדי לוודא שהן מפעילים בעצמם את שירותי ההסעה, זאת גם כאשר נודע לה על מקרים של הפרת חוזה. להלן הערות הביקורת:

- א. הביקורת רואה ממצא זה בחומרה, שמשמען הוא כי ילדים מוסעים ע"י קבלנים שעמידתם בתנאי הסף לא נבחנה, כפי שנדרש בהוראות משרד החינוך ובהסכם ההתקשרות.
- ב. הביקורת מבקשת להבהיר, כי מלבד העובדה שביצוע היסעים בקבלנות משנה מהווה הפרה יסודית של החוזה המזכה כאמור את המועצה בזכות לפיצויים ממונים, המצב האמור חושף את המועצה לסיכונים משפטיים, בטיחותיים וניזקיים.
- ג. כידוע הליך המכרז בו נבחרו הקבלנים עמם קשורה המועצה והוראות חוזה ההתקשרות שזו כרתה עמם מבטיחים כי ההיסעים יתבצעו בתנאים שנקבעו מראש. כך לדוגמה מבטיחה המועצה את בטיחותם של התלמידים בהיסעים בכך שהיא כורתת הסכם רק עם חברה שהוכיחה שהיא עומדת בתנאי הסף, הן לגבי כשירות כלי הרכב [גילם נופל מ 10 שנים וכו'] והן לגבי הנהגים.

המצב בו ההיסעים מבוצעים בפועל על-ידי חברה שאין למועצה עמה חוזה ואף לא מידע, מקשה על המועצה לעמוד בהתחייבויות הרובצות עליה בעניין זה. בקרות אסון, חלילה וחס, ובייחוד באם ימצא כי קבלן המשנה לא עמד בכללים, תהא המועצה ועובדיה חשופים לסיכון שינקטו כלפיהם פעולות משפטיות.

ד. התקשרות עם קבלן משנה ללא חוזה חושף את המועצה לקשיים במקרה בו יארע אירוע המקנה למועצה תרופות, היא תתקשה במימושן.

ה. חשוב לציין, כי המועצה לא חייבת ע"פ החוזה להסכים לכל בקשה של קבלן להעביר זכויות בחוזה והיא אף, ע"פ סעיף 3.4 "רשאית, לפי שיקול דעתה הבלעדי, ומבלי שתהא חייבת במתן נימוקים להחלטתה, שלא לאשר העסקתו של קבלני משנה מסוים/ים".

על המועצה לבדוק כל בקשה להעברת זכויות בחוזה בקפידה, ולבחון את עמידת קבלן המשנה בהוראות. כמו כן עליה להסדיר בכתב את העברת הזכויות תוך הבטחה, כי לרשות המועצה תעמוד ערבות ביצוע תקפה וברת מימוש.

### **5.3 ניגוד עניינים**

#### **5.3.1 הנורמה**

כדי להבטיח, בין היתר, את טוהר המידות נקבעה בצו המועצות המקומיות (א), תשי"א-1950, (להלן – "החוק") הגבלה לפיה לא תתקשר המועצה עם קרובו של עובד מועצה בדרגה גבוהה, כדלקמן: "לא יהיה לעובד מועצה, לא במישרין ולא בעקיפין, לא בעצמו ולא על ידי בן זוגו, סוכנו או שותפו, כל חלק או טובת הנאה בכל חוזה או עסק שנעשה עם המועצה, למענה או בשמה, פרט לחוזה בדבר קבלת שירות מהשירותים שהמועצה מספקת לתושבים ופרט לענין שיש לעובד בהסכם עבודה שלו או בהסכם הכללי של עובדי המועצה. אין לראות עובד כאילו יש לו חלק או טובת הנאה כאמור, אם זיקתו לעסקי המועצה היא בתנאים המפורטים בסעיף 103(ב) לגבי חבר המועצה."

#### **5.3.2 התקשרות אגב ניגוד עניינים**

בראשית שנה"ל תשע"א החלה המועצה להתקשר עם חברת אמצע הדרך בע"מ לצורך ביצוע, בין היתר, היסעים לחינוך המיוחד לכפר סבא. נמצא כי מזה זמן הסעות הללו מבוצעת בקו הנ"ל על-ידי חברת אגמים תחבורה בע"מ, שהנה קבלנית משנה של חברת אמצע הדרך. מבדיקה שערכנו עלו הממצאים הבאים:

a. חברת אגמים תחבורה בע"מ מבצעת עבור המועצה שירותי הסע כנ"ל בקבלנות משנה זאת ללא אישור ומבלי שהמועצה נתנה לכך הסכמה מפורשת בכתב.

b. מעיון בנסח החברה של אגמים תחבורה עולה, כי אחד מבעלי המניות בחברה, המחזיק ב 50% בעלות מהחברה, הנו בנו של עובד בכיר במועצה.

בחוות דעת שנתנו בעבר שני היעמ"ש של המועצה (הקודם והנוכחי), לבקשת הביקורת נקבע, כי לאור פוטנציאל ניגוד העניינים יש להחיל על קרובים של עובדים הגבלות החלות בעניין זה על חברי מועצה, ובאופן ספציפי לאור מעמדו והיקף סמכויותיו של עובד המועצה הקרוב לבעלי חברת אגמים תחבורה יש להחיל את האיסורים הללו ומכיוון שכך אסור על המועצה להתקשר עם חברה זו. יצוין, כי גם בעבר העלתה הביקורת הערות דומות (ראה דוח מבקר המועצה 4 בשנת 2007).

## 6. הפיקוח על ההיסעים

### 6.1 תוכנית עבודה

על מנת להבטיח, כי מערך הפיקוח שמפעילה אגף החינוך על ההיסעים יעיל, נדרש, כי הפעולות השונות יעוגנו ויגובשו בתוכנית עבודה. תוכנית כזו יכולה להוות מחד מעין רשימת תיוג המנחה בביצוע, ומאידך כלי בקרה. מבדיקה שערכנו עולה, כי נושא הפיקוח על הסעות בחינוך אינו מעוגן בתוכנית עבודה מסודרת. כך גם לא הוגדר מנגנון פורמאלי לקיום בדיקות שוטפות על מערך ההסעות ונקיטה בסנקציות במקרה של הפרת חוזה – **ליקוי חוזר**.

### 6.2 מערך פיקוח ובקרה

כדי לוודא כי ההיסעים יבוצעו כנדרש בחוזה חייבת המועצה להקים מערך פיקוח ובקרה. מבדיקה שערכנו עולים הממצאים הבאים:

- א. הפיקוח על ההיסעים מתבצע על-ידי משכ"ל ורכזת הסעות.
- ב. הביקורות שעורכים נציגי משכ"ל הנם ספוראדיים כאשר אין לכך תיעוד במועצה. בעקבות הביקורת נמסרו כאמור 9 דוחות של משכ"ל מהחודשים 10-11/2011 (ראה סעיף 4.3 לעיל).
- ג. רכזת ההסעות מקיימת מדי פעם, בעיקר לאחר שמגיעות אליה טענות של הורים, לבצע ביקורות ברכבי ההסעות. מספר בדיקות ספורות בשנה.
- ד. רכזת ההסעות אינה עורכת דוחות פיקוח ואין במועצה תיעוד שלם כשלהוא על תוצאות הפיקוח, למעט במקרים בהם מוטל על המסיע קנס.
- ה. אין גם במועצה עותק מדוחות של קציני הרכב של הקבלנים על כלי הרכב המסיעים את התלמידים.

הממצאים דלעיל מצביעים כי מערך הפיקוח על המסיעים אינו יעיל. אומנם האגף ומשכ"ל מקימים פיקוח, אך הוא מתבצע ללא תכנית עבודה מסודרת, ללא דיווח על הממצאים ומעקב אחר הטיפול בהם. הואיל וכך בקרה זו אינה יעילה, וכלן אין היא לא יכולה להשיג את כל מטרותיה. הדוחות של משכ"ל שהוצגו בעקבות הביקורת מוכיחים כי ניתן לקיים מערך פיקוח יעיל. על אגף החינוך החובה לקיים מערך מוסדר שכזה.

### 6.3 קשר עם בית הספר

חוזר מנכ"ל מרכז השלטון המקומי מחודש יוני 2007 מונה שורה של בעלי תפקידים בנושא הסעות למוסדות חינוך וביניהם "רכז הסעות", "נאמני הסעות" "מורה תורן" לעניין הסעות ו"רכז תחבורה" ברשות המקומית. לדוגמא צוין בחוזר מנכ"ל הנ"ל, כי מנהל המוסד החינוכי ישקול מינוי "רכז הסעות" וכן "נאמני הסעות" אשר יסייעו

לשליטה ובקרה בהסעות. **למרות כל האמור לעיל נמצא כי אגף החינוך לא מקיים קשר שוטף עם האחראים על ההסעים בבתי הספר.** הביקורת מעירה כי קימו של קשר חיוני כדי לקיים בקרה שלמה על ההסעות. לא בכדי נקבע, כי על ראש מינהל החינוך להפיץ חוזר לכל מנהלי מוסדות החינוך ובכלל זאת בין מנהלי מוסדות החינוך המיוחד ולהנחות את מנהלי מוסדות החינוך מה מוטל עליהם לעשות ומה חלקם בטיפול בנושא ההסעות וכל זאת עפ"י הקבוע בחוזרי מנכ"ל הנ"ל – ליקוי חוזר.

## 7. הטלת קנסות

לאור משאבי המועצה המצומצמים, הן בכוח אדם והן באמצעים אחרים, מוגבלת המועצה מטבע הדברים בקיומו והפעלתו של פיקוח אפקטיבי על מערך ההיסעים. מכיוון שכך, הכלי העיקרי המאפשר למועצה לקיים פיקוח אפקטיבי, הוא הטלת סנקציות כספיות (קנסות) על מסיעים המפרים את תנאי ההתקשרות עמם.

### 7.1 אי הטלת קנסות

חוזר ההתקשרות של המועצה עם המסיעים כולל, בין היתר, רשימת תנאים שהפרתם מהווה עילה להטלת קנס בשיעור הנקוב בחוזה (סעיף 9 לחוזה). מכיוון שכך, ולאור העובדה, כי מערך הפיקוח של המועצה [על ההיסעים] נשען בעיקר על הרתעה, אי שימוש בסנקציה כאמור, פוגע ביכולת המועצה לאכוף על המסיעים את תנאי ההתקשרות. לשון אחר, בנסיבות הקיימות הדרך היחידה העומדת בפני המועצה להבטיח כי התלמידים מוסעים, בין היתר, ע"פ כללי בטיחות מינימאליים ובכך להבטיח את שלומם, הוא קיומה של הרתעה. מכיוון שכך מצב בו המועצה אינה מטילה קנסות בגין הפרה תנאי ההתקשרות פוגע ביכולת המועצה להבטיח, כי רמת חשיפתה לסיכונים בתחום זה תהא נמוכה (היינו ברמת התיאבון לסיכון ( risk appetite)).

מבדיקה שערכנו עולה כי המועצה החלה להטיל קנסות על קבלנים המפרים את החוזה רק ב 10/2010. היינו, למרות ששנים רבות עמדה לרשות המועצה זכות מכוח החוזה להטיל על מסיעים המפרים סעיפים מהותיים בחוזה קנס, המועצה בחרה שלא לעשות כן. הביקורת ציינה כי אי הטלת קנסות, בייחוד כאשר המועצה מתקשרת עם קבלנים ללא ערבויות, מה גם שהיא כמעט ולא מתקיים ואין פיקוח על המסיעים, פוגע ביכולתה להבטיח שההסעות הללו מתבצעות כראוי. לכך, לאור מידת החשיפה לסיכונים הנובעת מכך, וזאת מכיוון שמדובר באוכלוסייה פגיעה, השלכות משפטיות [הן במובן הנזיקי והן במובן הפלילי]. אין להסכים לכך שקבלנים מפרים חוזה והמועצה לא מטילה עליהם עיצומים כספיים.

בעקבות הערת הביקורת החל בראשית 2011 (לגבי סוף 2010) אגף החינוך להטיל קנסות על מסיעים המפרים את החוזה.

### 7.2 הטלת קנסות שלא ע"פ החוזה

כאמור למן ראשית 2011 החל אגף החינוך להטיל על מסיעים המפרים את החוזה קנסות, כאשר גובה הקנסות קבוע כאמור בחוזה. מבדיקה שערכנו עולה כי בהעדר פיקוח ובקרה, הקנסות לא מוטלות בהתאם לחוזה, וכי התייעוד אינו שלם, כדלקמן:

1. נמצא כי המועצה הטילה על מסיעים קנסות בגובה הנופל מזה הקבוע בחוזה, כדלקמן:

a. החוזה מקנה למועצה סמכות להטיל על מסיע שביצע הסע ללא מלווה קנס בסך 300 ש"ח. נמצא כי חברת אמצע הדרך נקנסה ב-9-10/2010 במספר מקרים בהם היה חסר מלווה ב-150 ש"ח לכל מקרה, ואילו בגין אותה עילה נקנסה ב-11-12/2010 חברת מסילות ב-300 ש"ח להפריה.

בתגובה לביקורת נמסר הסיבה לפער הוא כי בחברת אמנון מסילות ישנם 2 מלווים שלא הגיעו לעבודה, ואילו באמצע הדרך רק מלווה אחת. הביקורת מבקשת להבהיר, כדלקמן:

- ע"פ התיעוד, בשני המקרים, הן במסילות והן באמצע הדרך, הוטל קנס בגין מלווה אחד, כדלקמן:

קנסות לדוח דצמ'				שם החברה	תאריך	סוג התלונה	עלות הקנס	ימים/אוס'י	סה"כ
				מסילות	8.11.10	מסלול קשתות-חסר מלווה אחת	300	1	300
					2.11.10	מסלול קשתות-חסר מלווה אחת	300	1	300
					17.11.10	מסלול קשתות-חסר מלווה אחת	300	1	300
					17.12.10	מסלול קשתות-חסר מלווה אחת	300	1	300
					13.12.10	מסלול קשתות-חסר מלווה אחת	300	1	300
					10.12.10	מסלול קשתות-חסר מלווה אחת	300	1	300
קנסות לדוח דצמ'				שם החברה	תאריך	סוג התלונה	עלות הקנס	ימים/אוס'י	סה"כ
				אמצע הדרך	6.9.10	מסלול קשתות-חסר מלווה אחת	150	1	150
					19.9.10	מסלול קשתות-חסר מלווה אחת	150	1	150
					3.10.10	מסלול קשתות-חסר מלווה אחת	150	1	150
					13.10.10	מסלול קשתות-חסר מלווה אחת	150	1	150
					27.10.10	מסלול קשתות-חסר מלווה אחת	150	1	150

- ממצא זה מחזק את מסקנת הביקורת כי אין פיקוח ו/או בקרה על תחום הקנסות על מסיעים. לא ברור לביקורת כיצד מוטלים קנסות ללא תיעוד שלם. במצב הקיים, לדעת הביקורת, היינו בהעדר בקרה ופיקוח, תחום הקנסות לא מבוצע ביעילות הנדרשת כדי שתתקיים ההתרעה על הקבלנים, כך שרמת החשיפה לסיכונים בתחום זה תרד אל מתחת לתיאבון לסיכון (הרמה שהמועצה יכולה לקבל).

b. החוזה מקנה למועצה הסמכות להטיל קנס של 300 ש"ח בגין הסע ברכב ישן. נמצא כי חברת שירן ב-11-12/2010 נקנסה ב-300 ש"ח בגין הסע ברכב ישן למקרה, וב-5-6/2011 נקנסה בגין אותה הפרה ב-150 ש"ח למקרה.

c. דוגמא נוספת לאי אחידות בהטלת קנסות במקרים של הסע ברכב ישן היא שב-1/2011 חברת אמצע הדרך נקנסה ב-300 ש"ח ואילו באותו חודש נקנסה באותה עילה חברת שירן בסך של 150 ש"ח.

2. נמצא כי המועצה הטילה על מסיעים קנסות שלא בהתאם לחוזה, כדלקמן:

- בנובמבר 2010 ובינואר 2011 הוטלו על חברת אלרץ קנסות בגין אי ביצוע נסיעה בהיקף של 285 ש"ח, זאת למרות שאין בחוזה סעיף המקנה למועצה סמכות להטיל בגין האמור קנס.
- ב-10/2010 הטיל המועצה על חברת שירן קנס בסך 300 ש"ח בגין "חסר אוטובוס בפיזור", וב-11/2010 הטילה על חברת רון ירון קנס בסך 500 ש"ח בגין אותה עילה, כל זאת ללא מקור חוקי לכך.

הביקורת רואה ממצאים אלה בחומרה. לא יעלה על הדעת כי מחד לא יהיה פיקוח על תחום הקנסות, ומאידך שהתיעוד יהיה חסר. במצב הקיים לא ניתן לדעת האם אגף החינוך נוהג איפה ואיפה בין הקבלנים או שמא עסקין בטעויות שבתום לב. המועצה כגוף ציבורי חייבת לפועל, אך ורק בסמכות, ולהקפיד לפעול כך ובכך תמנע המועצה מהטלת סנקציות באורח לא שוויוני. המצב בו המועצה פועלת שלא ע"פ החוזה חושף אותה לסיכונים משפטיים. יש להטיל קנסות באורח שלם, ובהתאם לקבוע בחוזה.

### **7.3 פרשנות שגויה של סמכות המועצה בהטלת קנסות**

חוזה התקשרות בין המועצה למסיעים מקנה לרשות סמכות להטיל קנסות במקרים בהם כלי הרכב באיסוף מגיעים באיחור, כדלקמן:

נושא ההפרה	פיצוי מוסכם
איחור של מעל 15 דקות ועד 30 דקות בהתייצבות לתחנת האיסוף הראשונה או לשעת תחילת הלימודים במוסד החינוכי	150 ₪
איחור של מעל 30 ועד 45 דקות בהתייצבות לתחנת האיסוף הראשונה או לשעת תחילת הלימודים במוסד החינוכי	300 ₪
איחור של מעל 45 דקות בהתייצבות לתחנת האיסוף הראשונה או לשעת תחילת הלימודים במוסד החינוכי	500 ₪

מבדיקה שערכנו עולה כי המועצה מטילה קנסות גם בגין איחור באיסוף, דהיינו בהיסע התלמידים ממוסד החינוך בחזרה לבתיהם, זאת למרות שלשון החוזה. ויודגש כי במקרים של הסע איסוף ניתן ע"פ החוזה להטיל קנסות אך רק בגין "איסוף או פיזור שלא בנקודה מאושרת על ידי הרשות המזמינה". בתגובה נמסר כי הפרשנות של אגף החינוך הוא כי הזכות להטלת קנס קיימת גם בפיזור. הביקורת מעירה כי הואיל ומדובר בפרשנות משפטית, אין לאגף כל מעמד בנושא, וכי מן הראוי להביא הדבר להכרעת היועמ"ש למועצה.

### **7.4 הבקרה על נאותות גבוה קנס**

חיוב מסיע בקנס נעשה בדרך של קיזוז הסכום מהתשלום החודשי. כדי לבדוק את הבקרה בהליך זה בדקנו בגזברות את פקודות התשלום. מעיון במסמכים לא נמצא פירוט על מה הוטל הקנס, אלא **נמצא כי בסה"כ לתשלום נקבע הסך אותו יש לקזז בגין קנסות. בדרך זו יוצא כי גזברות המועצה אינה מדווחת בפרוטרוט על הקיזוזים המוטלים על הקבלן, משמע כי אין בנושא זה בקרה על אגף החינוך.** הביקורת ממליצה כי כדי לחזק את הבקרה, שאגף החינוך יעביר עם החשבון העתק מהודעות הקיזוז שהוא אמור להעביר למשכ"ל, וכך הגזברות תוכל לבדוק, לא רק את החיוב, אלא גם את נאותות הקיזוז שמוטל על הקבלן בגין הקנסות. כך באם אגף החינוך יטעה בחישוב הקנסות, תוכל הגזברות, שעותק מפירוט הקנסות מצוי גם אצלה [הדבר קבוע בחוזה] לבחון גם את נאותות החשבונות הללו, ובמידה ואגף החינוך מורה על קיזוז בחסר או שלא בהתאם לחוזה, תוכל הגזברות להתריע על כך. ויודגש כי אין מדובר בסכומים פעוטי ערך, כך לדוגמא בחשבון דצמבר 2010 קוזז מתשלום בסך 65,054 ₪ של חברת יהב, סך של 10,718 ₪ בגין קנס, סכום המהווה 16% מהתשלום.

### **7.5 הבסיס להטלת קנסות**

כדי להבטיח שהסנקציות אכן יהוו כלי הרתעה אפקטיבי, בכך יסייעו למועצה לצמצם את הסיכונים לאוכלוסייה המוסעת (תלמידים) הכרוכים בהיסע שלא בהתאם לכללים

[לדוגמא, הסעת ילדים חינוך מיוחד ללא מלווה], נדרש, כי הקנסות יוטלו בצורה שיטתית, בכל מקרה של הפרת חוזה. להלן הממצאים:

א. לצורך הבטחת נאותות ביצוע ההיסעים נדרשת המועצה להפעיל מערך "מודיעין" שיאפשר לה לרכז את כל מקורות המידע הקיימים בנושא [תצפיות של עובדי אגף החינוך, בתי הספר, הורים].

ב. בהעדר מערך פיקוח יעיל יוצא כי המועצה מטילה על המסיעים קנסות בעיקר על בסיס תלונות המתקבלות מהורי התלמידים. קביעותיו של אגף החינוך באשר להטלת קנסות חסרי אסמכתא, כך שלא ניתן לדעת האם המידע שבבסיס החלטה להטיל קנס אכן אומת טרם הביצוע.

ג. לא נעשה שימוש בדוחות הפיקוח של משכ"ל כבסיס להטלת קנסות.

הביקורת מעירה, כי אגף החינוך אמורה להיות הגורם העיקרי לביצוע בקרה ומעקב אחר ביצוע ההסעות. באופן בו מבוצעת הבקרה כיום, ללא תכנית עבודה מסודרת, ללא דיווח על הממצאים ומעקב אחר הטיפול בהם, אין בכוח הבקרה להשיגה את מטרותיה. יש לפעול ולקבוע בהליך, מערך בקרות יעיל אשר יכלול בתוכו מנגנון דיווח, לצורך הבטחת הטלת הקנסות וביצועם. מערך בקרה יעיל ישמש כמנגנון הרתעה ויסייע בהתמודדות עם הפרת ההסכם על ידי המסיעים.

#### **7.6 ממצא חוזר [מבקר המדינה]**

דוח מבקר המדינה משנת 2007 העלה בעניין זה, את הממצאים הבאים:

"שבע רשויות מקומיות לא קנסו את קבלני ההסעות שלא עמדו בתנאי הבטיחות ובתנאים אחרים המופיעים בחוזה, למרות שהגיעו תלונות חוזרות ונשנות מהורים ומבתי ספר שונים על קבלני ההסעות, על איחורים, על התנהגות בלתי-נאותה של נהגים, על שימוש בכלי רכב שלא מתאימים לדרישות הבטיחות ועל העסקת קבלני משנה בלתי-מורשים (בעיריות סח'נין ורהט; במועצות מקומיות צורן-קדימה, כפר כנא, ביר אל-מכסור ולקיה; במועצה אזורית גלבוע)". (דוח מבקר המדינה על השלטון המקומי הסעות תלמידים למוסדות חינוך 2004-2007 עמ' 108).

כאמור נמצא כי רק לאחר הערת מבקר המועצה החל אגף החינוך בהטלת קנסות. בהעדר פידבק שוטף וקבוע עם האחראים על ההסעות בבתי הספר, למעט קבלת תלונות מהורי תלמידים וסיורים אקראיים של רכזת ההסעות או של נציג משכ"ל, אין לאגף החינוך כל אפשרות לדעת האם הקבלנים אכן עומדים בכל תנאי ההתחייבויות הקבועות בחוזה ההתקשרות.

### **8. תחנות היסעים**

תקנה 428(א) [לתקנות התעבורה](#) קובעת: "לא יעצור נהג אוטובוס אלא בתחנות שצויינו ברשיון קו השירות. אולם מותר לנהג אוטובוס לעצור במקום שבו עצירת רכב מותרת, כדי לאפשר למבקר כרטיסים לעלות או לרדת מהאוטובוס, גם מחוץ לתחנות שצויינו ברשיון קו השירות". אומנם אוטובוס הסעות תלמידים אינו אוטובוס שירות אך ברור כי גם בנושא זה נדרשת הסדרה, כדי להבטיח את בטיחות התלמידים. יתרה מזו, הוראו חוזר מנכ"ל (הוראה 4-3.3 - הסעות תלמידים ועובדי הוראה למוסדות חינוך רשמיים) קובעת מפורשות כי הרשות המקומית האחראית להתקנתן ולתחזוקתן של תחנות ההסעה הרשות תקבע את תחנות האיסוף וההורדה של התלמידים וכי בתחנות יוצבו שלטים ברורים. בתחנות תותקן מדרכה מוגבהת מעל פני

הכביש וסככה שאינה קרובה קרובה מסוכנת לכביש ובה יוכלו הלמידים לחכות בבטחה להסעה. מסיוור שערכה הביקורת ב 28.3.2011 עלו הממצאים הבאים:

א. נמצא, כי ב- 9 תחנות ההסעה ביישוב צורן אין גדר הפרדה בין התחנה לכביש, ואף ב- 2 מהתחנות (רחוב החרוב פינת הדרים ורחוב ההדרים פינת האלון), אין כלל מחסה ולא שילוט מתאים והילדים בעת ההמתנה להסעה, עומדים/יושבים על המדרכה (שפת הכביש) [נערך בשעה 07:30 בבוקר, ביחד עם רכזת ההסעות באגף החינוך].

ב. מתצפית נוספת שנערכה על ידי הביקורת הפעם על אוטובוס מס' 6560615 של חברת נתיבי נתניה, לאורך נתיב הנסיעה מבית הספר הדסים ליישוב קדימה –בנה ביתך [נערך בשעה 14:40], נמצא כי נהג האוטובוס הוריד ילדים במקומות לא מוסדרים, ואף הוריד ילדים באמצע הכביש (בריחוק מהמדרכה), כך לדוגמא:

- פינת בר יהודה - האוטובוס עצר באמצע עיקול של הכביש ומהדלת האחורית ירדה תלמידה וחצתה את הכביש (באמצע העיקול) תוך כדי נסיעת האוטובוס.
- בצומת בר יהודה ולוע הארי - עצר האוטובוס באמצע הכביש, מבלי לאותת, ותלמידים ירדו מהדלתות הקדמית והאחורית.

ג. על גבי האוטובוס הנ"ל בסעיף ב' לא היה שילוט מתאים ("הסעות תלמידים") וכן לא צויין היעד אליו נסע האוטובוס כמתחייב על פי ס' ג' (1) (י) לנספח ד' להנחיות ביטחון ובטיחות בחוזר המנכ"ל הקובע כי "כלי הרכב המסיעים תלמידים יצוינו באופן בולט, באמצעות שלט "הסעות תלמידים" ושלט נוסף המפרט בצורה ברורה את יעדי הנסיעה".

מכל האמור לעיל עולה כי המועצה לא פעלה להסדיר את תחנות ההיסעים והיא אינה אוכפת בנושא זה את הכללים. בפועל נהגי האוטובוסים אוספים ומורידים תלמידים גם במקומות לא מוסדרים, ואף במקומות שעלולים מטבע הדברים לחשוף את הילדים לסיכון של פגיעת גוף. ויודגש כי מדובר בבני נוער, שמטבע הדברים הנם אוכלוסיה פגיעה. לאור האמור מתריעה הביקורת כי יש להסדיר את תחנות ההיסעים ולקיים פיקוח כדי לוודא כי ההכללים הללו נאכפים, שאם לא כן תהא האוכלוסייה המוסעת חשופה לסיכונים של פגיעת גוף ואף חלילה ליותר מכך.

## 9. מוכנות לשעת חירום

בהתאם לסעיף 2.30 לחוזה ההתקשרות נקבע כי: "הקבלן ימציא לנציג הרשות המזמינה ולחברה המנהלת, אחת לשישה חודשים, את רשימת כלי הרכב שיוכל להפעיל למתן שירותי הסעות במצב חירום". מבירור שערכה הביקורת, עולה, כי נכון למועד הביקורת לא הועברו על ידי הקבלנים, רשימות כלי רכב לשעת חירום ובוודאי שרשימות אלה לא מתעדכנות מידי חצי שנה על ידי המסיעים.

לאור האמור מתריעה הביקורת כי במצב הקיים אין למועצה כל ביטחון שבשעת חירום יהיה למועצה אפשרות להסיע את התלמידים. מכיוון שבדרך כלל יש לחברות ההסעים התחייבות לרתק כלי רכב לגופים שונים כגון, צה"ל, ומכיוון שבאם תפעל מערכת החינוך במצב חירום יפתחו ראשית בתי ספר תיכוניים, היינו האוכלוסיה העיקרית המוסעת על ידי המועצה, חיוני לדעת הביקורת שהוראות סעיף זה בחוזה ההתקשרות יקוימו. על אגף החינוך לוודא שהקבלנים אכן ממלאים הוראה זו. יצויין כי ממצא זה נבדק על-ידנו בעבר ונמצא כתקין.



## 10. סיכום והמלצות

נושא הסע תלמידים למוסדות החינוך, הן לאור היקפו והן לאור אופי הסיכונים האינהרנטיים הטמונים בו, מחייב את המועצה בתשומת לב מיוחדת. מכיוון שכך הנושא עלה גם בסקר סיכונים שעורך מבקר המועצה לצורך קביעת תוכנית עבודה שנתית. הממצא העיקרי שהעלתה הביקורת כי נושא ההסעות אינו מוסדר ואינו מנוהל בצורה שיכולה להוריד את היקף החשיפה של המועצה לסיכונים. כך הביקורת מצאה ליקויים באופן ההתחשבות של המועצה עם משרד החינוך, באופן ביצוע החזרי הוצאות הנסיעה בתחבורה ציבורית, בפיקוח שמפעילה מחלקת חינוך על ביצוע הקבלנים ומערך ההיסעים, על אופן הטלת קנסות על המסיעים, על בטיחות תחנות ההיסעים, על העדר היערכות לקיום היסעים בשעת חירום, היעדר קשר שוטף עם בתי הספר, כדלקמן:

- א. **הבקרה על התחשבות עם משרד החינוך אינה יעילה (ראה סעיף 3.1 לעיל).**
- ב. **המועצה מסיעה ילדים שלא לאזור המיפוי, ובכך נמנע ממנה השתתפות משרד החינוך במימון ההיסע. כמו כן לא מצאנו כי החלטה זו נבחנה ו/או נקבעה על סמך תבחינים (ראה סעיף 3.3 לעיל).**
- ג. **אגף החינוך לא מפעיל בקרה יעילה על תשלום החזרי נסיעה בתחבורה ציבורית, כך שאין הבטחה כי אכן כל החזרים ניתנים בגין הסע שבוצע (ראה סעיף 3.4 לעיל).**
- ד. **המועצה אינה פועלת ביעילות כלפי קבלנים שמפריים חוזה ומשלבים קווים. כמו כן נמצא כי המועצה הסכימה, לאחר שחצי שנה הקבלן שילב קו בניגוד לחוזה, כי הקבלן ימשיך בשילוב. לפי הסיכום שנקבע ויתרה המועצה לקבלן על 50% מהקנס שהוטל עליו ואילו מחיר הקו המשולב לא נבחן בתנאי שוק (ראה סעיף 4.2 לעיל).**
- ה. **מערך הפיקוח שמפעיל אגף החינוך על היסעים אינו יעיל, כך נמצאו מקרים רבים בהם מוסעים, בין היתר, תלמידים ברכב ישן, דבר הפוגם בבטיחות התלמידים. הביקורת מתריעה כי במצב הקיים חושף את המועצה לסיכונים של פגיעה בגוף ואף בחיי אדם (ראה סעיף 4.3 לעיל).**
- ו. **אגף החינוך לא פועל כדי להבטיח כי נהגי ההיסעים עומדים בכללים, ואף אין ברשותו העתק מתעודות הביטוח (ראה סעיפים 4.4 ו- 4.5 לעיל).**
- ז. **למרות שע"פ החוזה למועצה יש סמכות לחלוט ערבויות ביצוע, מסמכים אלה אינם מצויים במועצה. עוד נמצא כי רק לאחר הערת הביקורת נמסרו כתבי ערבויות שתוקפן החל 3 חודשים לאחר תחילת ההתקשרות (ראה סעיף 4.6 לעיל).**
- ח. **אגף החינוך לא מצליח להתריע ולא לאתר מקרים בהם ההיסעים מבוצעים על-ידי קבלני משנה. במצב הקיים ישנם היסעים המבוצעים על-ידי קבלני משנה, כך שלא ידוע ואין כל הבטחה כי התלמידים מוסעים באמצעות כלי רכב ונהגים העומדים בדרישות החוזה (ראה סעיף 5.2 לעיל).**
- ט. **נמצא מקרה של ניגוד עניינים בו המועצה התקשרה עם קבלן משנה, אגב ניגוד עניינים (ראה סעיף 5.3 לעיל).**
- י. **מערך הפיקוח אינו יעיל, ואין בידי האגף תיעוד של תוצאות פעולות פיקוח שנעשים ע"י משכ"ל והאגף. כמו כן הקשר עם ביה"ס אינו ברמה המאפשר פיקוח יעיל (ראה סעיפים 6.2 ו- 6.5 לעיל).**

- יא. למרות ששנים רבות יש למועצה סמכות לכך, רק ב 2011, בעקבות הערת הביקורת, החל האגף החינוך להטיל קנסות על קבלנים מפרי חוזה (ראה סעיף 7.1 לעיל).
- יב. נמצא אי אחידות בהטלת קנסות על-ידי אגף החינוך (ראה סעיף 7.2 לעיל).
- יג. אין גורם במועצה המקיים פיקוח ו/או בקרה על הקנסות שמטיל אגף החינוך על מסייעים, ויודגש כי מחד מדובר בסכומים המסתכמים באלפי ₪ בשנה, ומאידך זהו האמצעי היעיל ביותר שיש למועצה ליצור הרתעה כדי להבטיח כי המסייעים יפעלו ע"י החוזה (ראה סעיף 7.4 לעיל).
- יד. האוטובוסים מורידים ילדים במקומות גם לא בתחנות הסעה, ואף בצמתים, דבר החושף את הילדים היורדים/עולים לסכנת פגיעה (ראה סעיף 8 לעיל).
- יו. אין ברשות המועצה רשימות כלי רכב שהקבלנים מתחייבים לרתק לטובת המועצה בחירום (ראה סעיף 9 לעיל).

### להלן ההמלצות

- 10.1 יש לבדוק מחדש את נוהל ההתחשבות של המועצה מול משרד החינוך (ראה סעיף 3 לעיל). על המועצה להפעיל מערך בקרה יעיל על ההתחשבות עם משרד החינוך, כמו כן מומלץ, כי ייקבע נוהל שיסדיר את התיאום בין אגף החינוך לבין הגזברות.
- 10.2 יש לקבוע בנוהל, כי על אגף החינוך האחריות לדווח בכתב לגזברות, על השתתפות המשרד במימון ההסעות וכן לדווח מיידית בכתב על כל עיכוב ו/או קיזוז שמטיל משרד החינוך.
- 10.3 יש לקבוע בקרה על הליך החזר הוצאות הנסיעה בתחבורה הציבורית, כך שהכספים יינתנו רק במידה והתלמידים למדו (ראה סעיף 3.4 לעיל).
- 10.4 הואיל ולמועצה יש מכוח החוזה את הכוח לממש ערבויות, ממליצה הביקורת כי כתבי הערבויות יהיו בידי המועצה ויישמרו על ידי הגזברות, כפי שנשמרים כתבי ערבויות. (ראה סעיף 4.7).
- 10.5 יש לקבוע סדרי קבלת דיווחים שוטפים על ביצועי קבלני ההיסע, מבתי הספר (ראה סעיפים 4 ו-6 לעיל).
- 10.6 יש לוודא, כי הקבלנים עומדים בתנאים אשר נקבעו עימם בחוזה ההתקשרות (ראה סעיפים 4, 5 ו-6 לעיל).
- 10.7 יש לחייב את אגף החינוך ל"קנוס", בהתאם לחוזה, את הקבלנים בגין הפרות שביצעו והתגלו במטרה ליצור הרתעה שתביא למילוי תנאי ההסכם על ידם. יש גם לדאוג לכך שסכום הקנס יקוזז מהתשלום הקרוב לקבלן (ראה סעיף 8 לעיל).
- 10.8 יש לקיים פיקוח כך שהמועצה לאתר את כל המקרים בהם מועסקים קבלני משנה במקרים בהם מסכימה המועצה להתקשרות זו אזי עליה להקפיד על קיום הדרישות לגבי העסקת קבלני משנה על ידי קבלני ההסעות, כולל קבלת אישור מראש ובכתב לגבי העסקתם וכן ביצוע בדיקה לגבי עמידתם של קבלני המשנה בדרישות ההסכם (ראה סעיף 5.2 לעיל).

10.9 יש לקבוע נוהל להעברת דיווחים שוטפים, כבקרה על ביצועי חברות ההיסע, בין בתי הספר למחלקת החינוך ולקיים קשר רציף עם בתי הספר והממונים מטעם בתי הספר כאחראים על ההיסעים מטעם בית הספר (ראה סעיף 6.3 לעיל).

10.10 יש להקפיד על כך שקבלני ההיסע יעבירו, כמתחייב בחוזה ההתקשרות, רשימות של כלי רכב שיכולו להעמיד בחירום (ראה סעיף 9 לעיל).

10.11 יש לוודא, כי האוטובוסים אשר מסייעים את התלמידים, מורידים ומעלים את התלמידים, אך ורק בתחנות ההסעה, המהוות מתקנים בטוחים עבור התלמידים (ראה סעיף 8 לעיל).

### המלצות פרוצדוראליות:

(a) בעת ההתקשרות עם קבלני ההסעות יש לדרוש מהם לצרף לחוזה ההסעות רשימות מסודרות של כלי הרכב המיועדים להסעות תלמידים ואת צילומי הרישיונות של כל אותם כלי הרכב המפורטים ברשימות אלה.

(b) יש לחייב את הקבלנים להמציא רשימות כלי רכב מעודכנות בכל עת שחל שינוי במצבת כלי הרכב המבצעים את ההסעות. לגבי רכבים שמתווספים לרשימה יש להמציא את כל הרישיונות והביטוחים הנדרשים.

(c) יש לערוך מעקב אחר תוקף הרישיונות של כלי הרכב המסייעים ולדרוש מהקבלנים להמציא רישיונות רכב תקפים במקום הרישיונות שפג תוקפם.

(d) יש לערוך באופן שיטתי מעקב אחר תקפות רישיונות הפעלה של כל קבלני ההסעות ולדרוש מהקבלנים להמציא רישיונות הפעלה תקפים במקום רישיונות שפג תוקפם.

(e) בעת ההתקשרות עם קבלני ההסעות יש לדרוש מהם לצרף לחוזה ההסעות רישיונות להסעה מיוחדת של כלי הרכב המיועדים להסעת תלמידים.

(f) יש לקיים מעקב אחר תקפות הרישיונות להסעה מיוחדת.

(g) יש לדרוש מהקבלנים להמציא רישיונות להסעה מיוחדת תקפים במקום הרישיונות שפג תוקפם.

(h) בעת ההתקשרות יש להקפיד לקבל את פרטי קצין הבטיחות בתעבורה של הקבלן מכל אחד מהקבלנים. כמו כן יש להקפיד על כך שהקבלנים יתאמו ויודיעו מראש ובכתב לרשות על חילופי קצין בטיחות בתעבורה.

(i) בעת ההתקשרות עם קבלני ההסעות יש לדרוש מהם לצרף לחוזה רשימות שמיות מפורטות של הנהגים שיועסקו בהסעת הילדים אשר יעודכנו מעת לעת. כמו כן יש לדרוש, בעת ההתקשרות, אישור פרטני של קצין הבטיחות של הקבלן שכל אחד מהנהגים כשיר לביצוע ההסעה אליה הוא מתוכנן כולל התייחסות פרטנית לכל אחד ממרכיבי הכשרות (רישיון נהיגה מתאים ובתוקף, קיום גיליון רפואי המעיד על כשירות הנהג, קיום תעודת יושר וקיום גיליון מהמשטרה המעיד על כך שלא נעברו עבירות תנועה חמורות או עבירות מין או שקיים דיווח על שלילת רישיון בסמוך למועד העסקתו).

(j) בנוסף יש לדרוש מהקבלנים להמציא רשימת נהגים מעודכנת בכל מועד של שינוי במצבת הנהגים ולגבי נהגים שנוספו יש לקבל אישור כשירות כנ"ל מקצין הבטיחות בתעבורה של הקבלן.

- (k) יש לאכוף את תנאי ההסכם ולדרוש מהקבלנים לבצע את כל ההסעות ברכבים שגילם פחות מ-10 שנים .
- (l) יש לחייב את הקבלנים לשים את השילוט הנדרש של הסעת תלמידים ויעדי הנסיעה
- (m) יש לחייב את כל הקבלנים להתקין פנסי איתות ייעודיים ולהפעיל אותם בכל העלאה והורדה של תלמידים .
- (n) יש לוודא קיומן של תחנות הסעה בטיחותיות תוך שימוש בסמכויות המועצה לסימון, שילוט ואכיפה החוק בתחנות הסעה אלו.

## **נספחים**

ד' חשון, תשע"ב  
1 נובמבר, 2011

לכבוד  
אלון קוחלני  
מבקר המועצה  
כאן

שלום רב,

#### **הנדון: התייחסות לדוח ביקורת בנושא הסעות**

**סעיף 3.2:** אנו מקבלים את ההערות והמלצת הביקורת כפי שניתנה בסעיף זה. נקבע כי נושא זה יקבל עדיפות בתכנית העבודה בתחום היסעים לשנת תשע"ב. יבדקו נהלי תאריכי הדיווח הנדרשים מול משרד החינוך למיצוי מיטבי של החוזרים.

**סעיף 3.3:** אנו מקבלים את המלצת הביקורת ויוכן מסמך להחלטת המועצה והבהרת המדיניות וההנחיות הנובעות ממנה בנושא זה.

#### **סעיף 4.2:**

אגף החינוך לא המתין להערות הביקורת על מנת לטפל בנושא. האגף, בשיתוף נציג משכ"ל-דני גור- פעלו מול המסיע בדרישות, ביקורות וקנסות על מנת להפסיק את השילוב. המסיע נקנס בנושא כבר בדוח הראשון – בחודש ספטמבר. החל מחודש מרץ ולאחר דיון שהתקיים בין המסיע, מנכ"ל המועצה, מנהל אגף החינוך ונציג משכ"ל סוכס, כי המועצה מסכימה לשילוב בעלות מוקטנת ביחס לעלות במכרז (183 ש"ח במקום 237 ש"ח).

#### **סעיף 4.3:**

לאגף החינוך אין את הידע או היכולת על מנת לבדוק את תקינות כלי הרכב. יחד עם זאת, כאשר נעשו ביקורת ע"י נציג חברת משכ"ל ונמצאו ליקויים. הליקויים תוקנו והחברה נקנסה בגין הליקויים שהועלו בדוח הביקורת.

#### **סעיף 4.4:**

לאגף החינוך אין הידע או היכולת לבדוק את כשירות הנהגים. מסמכים המעידים על כשירותם בהתאם לתנאי החוזה הועברו למשכ"ל בזמן המכרז והוגשו לרשות לאחר בדיקת הביקורת.

**סעיף 4.6 –** ביטוח – מצורפת התייחסות משכ"ל.

**סעיף 4.7 –** ערבויות – מצורפת התייחסות משכ"ל.

**סעיף 5.2 –** התקשרות עם קבלני משנה – מצורפת התייחסות משכ"ל.

**סעיף 5.2 –** קבלני משנה – הרשות קיבלה את נתוני קבלני המשנה ממשכ"ל אך לא החתימה את הרשות. האגף יפעל לטיפול בנושא.

**סעיף 5.3 –** הנושא נבדק מול חברת ההסעה. החברה טענה כי הרכב השייך כביכול לחברת אגמים הינו של חברת אמצע הדרך אך לא שלחה העתק של רשיון ההפעלה להוכחת טענתה. אין לאגף את היכולת לדעת מי קבלני המשנה ואם השתנו ביחס לטופס הראשוני שהתקבל ע"י הזכיון, אלא באמצעות ביקורת שיעשו לפחות פעם בשבוע במסלולים השונים במהלך השנה.

**סעיף 7.1** – אמנם לא היתה תכנית עבודה מסודרת, אך נעשו ביקורת ובמידה ונמצאו ליקויים חברת ההסעות נקנסה בגינן.

**סעיף 7.2 ב'** – הפיקוח אמנם ספורדי אך יש עליו תיעוד המתויק במשרדי המאגף.

**סעיף 7.2 ה'** – יש העתק של טוס אישור קצין הבטיחות בגין רכבי ההסעה עליהם הוא אחראי. טופס תקינות רכבים (חודשי) קיים ברכב ההסעה ולא אמור להמצא ברשות.

**סעיף 7.3** – מחלקת החינוך מקיימת קשר עם האחראים על ההיסעים במידת הצורך. בעיקר כאשר יש תלונות. אין צורך בקשר שוטף כאשר ההסעות מבוצעות כנדרש ולשביעות רצון הרשות, ביה"ס והתלמידים.

**סעיף 8.1** – האגף החל לקנוס את חברות ההסעה באופן שוטף החל מחודש ספטמבר 2011 ועל פי דוחות ביקורת. הטענה כי המועצה מתקשרת עם קבלנים ללא ערבויות – אינה נכונה!

**סעיף 8.2** – האגף הטיל קנסות בהתאם לדוחות ביקורת. גובה הקנסות נקבע לאחר דיון ושיקול דעת עם יועץ ההסעים של חברת משכ"ל.

**סעיף a.8.2.1** – ההפרש בין הקנסות לשתי החברות נובע מכך כי לחברת אמצע הדרך קיים מלווה אחד למסלול הנבדק ואילו לחברת אמנון מסילות יש שתי מלוות במסלול הנבדק (2\*150)

**סעיף b.8.2.1** – הקנס בסך 300 ניתן בגין איחור של מעל 30 דק' ועד 45 דק'. קנס בסך 150 דק' הינו בגין איחור של עד 30 דק'.

**סעיף 8.2.2** – המקור החוקי: בסעיף 9.3 לחוזה ההיסעים: הפרות ותרופות- בו מפורטת טבלת הקנסות, קיים סעיף (שורה לפני אחרונה) המתיר לרשות לקנוס את חברת ההסעה בגין "אי ביצוע נסיעה ו/או ביצוע נסיעה חלקית". גובה הקנס עומד על 1000 ₪. נקודה ראשונה - בהתייעצות עם יועץ משכ"ל ומאחר ולא היתה פגיעה בתלמיד המוסע, הוחלט לקנוס רק בגובה עלות המסלול.

**סעיף 8.3** – לדעת האגף, הפרשנות השגויה היא של הביקורת. הרי לא יעלה על הדעת ש"יתרופה להפרה" תתקיים רק עבור ליקויים ו/או איחורים באיסוף בוקר בלבד ובמידה ויש ליקויים בפיזורים (איסוף ממוסד חינוכי לבית) יהיו ידיה של הרשות כבולות, ללא יכולת להטלת סנקציות על המסיע. תחנת איסוף ראשונה קיימת גם באיסוף (מהבית למוסד הלימודים) וגם בפיזור (איסוף ממוסד הלימודים הביתה).

**סעיף 8.4 –** הגזברות אינה מבצעת קיזוזים .  
 קיזוז הקנס נעשה ונרשם ע"י אגף החינוך בדוח תשלום נסיעות שמעביר הקבלן לאישור הרשות. כלומר, הקבלן מגיש דוח נסיעות חודשי לתשלום, לאחר בדיקת האגף מועבר הדוח לאישור הגזברות בקיזוז הקנס.

**להלן דוגמא:**

סה"כ	עלות לרכב	כמות
4.806	178	27
4.806	178	27
2.916	54	54
2.916	54	54
15.444		
2.471	16.00%	מע"מ
1.800		קנס תשלום מאושר
16.115		

**סעיף 9.4 –** תחנות היסעים :  
 תקנות התעבורה מחייבות תחנות הסעה מוגבהות ומסוככות. אין תקמנה המחייבת גדר הפרדה. יתרה מכך, בבדיקת הנושא מול קב"ט הרשות נמסר כי מאחר וההסעות מיועדות לתלמידים בגיל חטי"ב התקנת גדר אינה בטיחותית.

**סעיף 10 –** מוכנות לשעת חירום – האגף יפעל לקבלת רשימת כלי רכב לשעת חירום.

בברכה,

כוכב מארק  
 מנהלנית אגף חינוך ונוער