חינוך מיוחד - פרק היסעים

כללי

1. המחוקק הסדיר את תנאי הסעות התלמידים בתקנות התעבורה תשכ"א - 1961 (להלן: "**תקנות התעבורה**"), וקבע כי רכבים ונהגים העומדים בתנאים ספציפיים יורשו להסיע תלמידים. משרד החינוך קבע הנחיות להסעת תלמידים בחוזר מנכ"ל משרד החינוך-תשס"ז/8(ג), סעיף 3.3-5 העוסק ב"**הסעות תלמידים ועובדי הוראה למוסדות חינוך רשמיים**" (להלן: "**חוזר הסעות**") ובמסמך "**הנחיות ביטחון ובטיחות – הוראות האגף לביטחון, לבטיחות ולשעת חירום**" (להלן: "**הנחיות ביטחון**").

2. כמו כן קיימות הוראות חוק ותקנות החלות רק לגבי הסעת תלמידים בעלי צרכים מיוחדים. חוק הסעה בטיחותית לילדים ולפעוטות עם מוגבלות, תשנ"ד-1994 (להלן: "**חוק הסעה בטיחותית**") קובע את חובת הסעתם של תלמידים בעלי מוגבלות למוסד החינוכי וממנו, כל ילד לפי צרכיו. החוק מטיל את האחריות להסעה על הרשות המקומית שבתחום שיפוטה גר הילד עם המוגבלות, וזאת בהתאם לכללים ולמבחנים שקבע שר החינוך (סעיפים 2, 3 לחוק). הכללים והמבחנים שקבע השר מעוגנים בתקנות הסעה בטיחותית לילדים נכים (כללים ומבחנים לזכאות להסעה ולליווי), תשנ"ה - 1995 (להלן: "**תקנות הסעה בטיחותית**") ותקנות הסעה בטיחותית לילדים נכים (מפרטי רכב בטיחותי), תשנ"ה – 1995 (להלן: "**תקנות מפרטי רכב בטיחותי**").

עבודת הביקורת

3. הביקורת בדקה את הנושאים הבאים: ארגון וכוח אדם במחלקת היסעים; המערכות הממוחשבות הקשורות לפעילות ההיסעים; זכאות להסעות בחינוך המיוחד; כרטיסיות לתחבורה ציבורית; המכרז לבחירת חברות הסעה והחוזים עימן; התחשבנות עם חברות ההסעה; בטיחות בהסעה; החזרים ממשרד החינוך; ליווי בהסעה.

4. איסוף הממצאים לדוח הביקורת נערך במהלך החודשים מרץ עד אוקטובר 2010. הנושאים שנבדקו מתייחסים לשנות הלימוד תשס"ט ותש"ע (ספטמבר 2008 – אוגוסט 2010).

5. לצורך הביקורת קוימו פגישות עם מנהלת מינהל החינוך; מנהל ועובדי מחלקת היסעים; רפרנטית אגף מחשוב ומערכות מידע של המחלקה; מנהל מחלקת כספים במינהל החינוך; מנהלת אגף תקציבים; סגן מנהל אגף חשבות; מנהל אגף התנועה; עובדת באגף ארגון ותקינה.

6. לביקורת נמסרו קבצים המכילים את פרטי ההיסעים שנוהלו במחלקת היסעים בשנות הלימודים תשס"ט ותש"ע:

א. קובץ תנועות של כלל ההסעות שבוצעו בשנים 2009 - 2010, ובו השדות הבאים: מס' הסעה, קוד חברת ההסעה, תאריך הסעה, קוד כיוון הסעה (איסוף/פיזור), סמל מוסד, שם מוסד הלימוד, קוד סוג הרכב, האם לשלם (כן /לא), תעריף ההסעה, סכום הקנס שניתן לנסיעה.

ב. קובץ תלמידים מוסעים מהחינוך המיוחד לשנים 2009 - 2010, הכולל את השדות הבאים: מספר תעודת זהות, שם התלמיד, קוד מבנן, קו הסעה, קוד כיוון הסעה (איסוף/פיזור).

7. בנוסף לכך התקבלו קבצים המכילים את פרטי תלמידי החינוך המיוחד בעיר בשנות הלימוד תשס"ט- תש"ע (להלן: "**קובץ תלמידים**") ואת פרטי המלווים בהסעות נכון לינואר 2010 (להלן: "**קובץ מלווים**").

8. כמו כן עיינה הביקורת במסמכים שונים כגון: תוכנית עבודה מאושרת למחלקת היסעים לשנת תש"ע, מסמכי המכרז לבחירת חברות ההסעה בשנת 2008, דוחות הסעות מאושרות שהוגשו למשרד החינוך לצורך החזרים, דוחות הסעות בלתי מאושרות, רשימות שיבוץ ילדים בקווי הסעה, פרוטוקולים של ישיבות בנושא היסעים, טיוטת נוהל עבודה בנושא כרטיסיות לתחבורה ציבורית, דוחות נוכחות של מלווים, חשבונות של חברות הסעה, בקשות שהוגשו למשרד החינוך לאישור השתתפות בהוצאות העסקת מלווים ומסמכים רלוונטיים נוספים.

9. הביקורת בדקה את פעילות חברות ההסעה בשטח ב– 22 מוסדות חינוך, במועדי איסוף ופיזור תלמידים.

10. דוח ביקורת קודם על פעילות מחלקת היסעים נערך במחצית הראשונה של שנת 1997 (להלן: "**דוח הביקורת משנת 1997**").

11. בתחילת שנת 2007 נערך על ידי אגף תקציבים "**ניתוח כלכלי ותפעולי של מערך ההיסעים בחינוך המיוחד**", שדן בפעילות המחלקה בהיבט המערכתי והתכנוני ובשיטת המכרז לבחירת חברות ההסעה (להלן: "**סקר אגף תקציבים**"). הסקר אמור היה לשרת את מחלקת היסעים לצורך ייעול תהליך המכרז.

גזבר העירייה מסר לביקורת בהתייחסותו לטיוטת הממצאים כי:

"יש לציין כי העבודה הכלכלית שבוצעה באגף תקציבים וכלכלה הוצגה בפני מנכ"ל עיריית תל-אביב".

12. נכון למועד כתיבת הממצאים (אוגוסט 2010) נערכת בדיקה של ארגון המחלקה על ידי אגף ארגון ותקינה (להלן: "**סקר ארגון ותקינה**").

ארגון וכוח אדם במחלקת היסעים

רקע

13. מחלקת היסעים היא מחלקה באגף משאבי חינוך אשר במינהל החינוך. במחלקה מועסקים מנהל מחלקה, רכזת היסעים (המועסקת בחלק מזמן עבודתה כפקידת המחלקה), רכזת מלווים, ושלושה עובדים האחראים על הפיקוח על ההיסעים: הממונה על מערך ההיסעים, מפקחת בכירה, ומפקחת היסעים. להלן יכונו הממונה על מערך ההיסעים, המפקחת הבכירה ומפקחת ההיסעים: "מפקחי היסעים".

גזבר העירייה מסר לביקורת בהתייחסותו לטיוטת הממצאים כי:

"בתקציב 2010 מתוקצבת מחלקת היסעים בשבע משרות (מנהל מחלקה, ממונה מערך היסעים, רכז היסעים, רכז מלווים ושלושה מפקחים)".

הערת הביקורת: אם אויש במחלקה תקן נוסף, אזי הוא אויש לאחר איסוף הממצאים לביקורת.

14. פעילות המחלקה כוללת את המשימות הבאות: השתתפות בהכנת מכרזים והסכמים עם ספקי הסעות; תכנון וקביעת מסלולי הסעה; פיקוח ובקרה על חברות ההסעה; טיפול באירועים בשטח ומתן מענה לפניות הורים, תלמידים ומנהלי מוסדות; ניהול ליווי להסעות; אישור תשלומים לחברות ההסעה; הכנת דוחות להתחשבנות מול משרד החינוך.

15. הלקוחות העיקריים של המחלקה, בהקשר של חינוך מיוחד, הינם מוסדות החינוך, מחלקת חינוך מיוחד, התלמידים המוסעים והוריהם.

16. שיעור ילדי החינוך המיוחד המוסעים על פי חוק הסעה בטיחותית וכללי משרד החינוך הינו כ-30% מכלל הילדים המוסעים. (1,871 תלמידי חינוך מיוחד המוזנים למערכת היסעים בשנת 2010 מתוך 6,500 תלמידים שדווחו כמוסעים).

17. תקציב המחלקה בשנת 2010 היה 45,684,000 ₪, לפי הפירוט הבא:

מספר הסעיף	שם הסעיף	תקציב 2010 מעודכן
81125/512	חוות חקלאיות	690,000
81328/511	אומנויות	3,270,000
81329/511	בית הספר לטבע	3,366,000
8138/511	חינוך ימי	300,000
81481/511	גני ילדים	6,144,000
81481/512	גני ילדים- פרויקטים	219,000
81482/511	בתי ספר יסודיים	22,841,000
81482/512	בתי ספר – פרויקטים	340,000
81513/511	חטיבות ביניים	8,514,000
סה"כ		45,684,000

נהלים במחלקה

18. כבר בדוח הביקורת משנת 1997 נאמר כי הנוהל היחיד המסדיר את פעילות מחלקת היסעים הוא נוהל הקצאת כרטיסיות אוטובוס לתלמידים, והומלץ על עריכת נהלים נוספים, למשל נוהל ביקורת בשטח ונוהל אישור חשבונות ספקים. המלצה זו לא יושמה, ועד למועד עריכת הביקורת הנוכחית טרם נערכו נהלים נוספים מלבד נוהל הקצאת כרטיסיות אוטובוס.

מנהל מחלקת היסעים מסר לביקורת בהתייחסותו לטיוטת הממצאים כי:

"עבודת כל בעלי התפקידים במחלקה מתבצעת על פי נהלים שאין הכרח שיהיו כתובים. הנהלים ברורים לכולם ועל פיהם הם עובדים. לדוגמא: א. בדיקה ואישור חשבונות; ב. רישום תלמידים להסעה; ג. יציאה לביקורות. ועוד.... המחלקה ראתה לנכון לכתוב נוהל הקצאת כרטיסיות לתלמידים זכאים מהעובדה שהביצוע נעשה על ידי גורמי חוץ (מזכירות בית הספר), ורק משום כך נוצר הצורך להסביר איך וכיצד מתוקצב תלמיד ואופן ההקצאה בפועל.".

שעות העבודה במחלקה ושירות לציבור

19. הסעות התלמידים מתבצעות בין השעות 06:15 – 19:00. שעות העבודה במחלקה אינן מותאמות לכך, אלא הן דומות לשעות העבודה הנהוגות בשאר מחלקות העירייה. לדברי מנהל המחלקה, הוא מצויד במכשיר "מירס" בו הוא מקבל הודעות דחופות לאחר שעות העבודה במחלקה.

מנהל מחלקת היסעים מסר לביקורת בהתייחסותו לטיוטת הממצאים כי:

"עובדי המחלקה עובדים ע"פ שעות העבודה המקובלות בעירייה, המחלקה מפעילה בימי ו' תורן קבוע. לכל המפקחים מכשיר קשר (מירס). במקרה של בעיה בפעילות מעבר לשעות העבודה, עובדי המחלקה מקבלים ההודעה ממנהלים/חברות הסעה ומטפלים בבעיה.".

20. לפי דיווח של הממונה על מערך ההיסעים, בתקופה שבין אוגוסט 2009 לפברואר 2010 התקבלו במחלקה 3,015 פניות ותלונות בכתב. כמו כן בשנת 2009 התקבלו במחלקה בממוצע 2,121 שיחות טלפוניות נכנסות בחודש. הפניות השונות למחלקה כוללות עדכונים בדבר שינוי בשעות הלימוד, שינויים בתוכנית העבודה ובכלי הרכב, שינויים בכתובת של תלמידים והפסקת הסעות לתלמידים, וכן דיווחים על כשלים טכניים בהסעות, איחורים, תלונות על נהגים, תלונות על מלווים ועוד. למרות עומס התלונות, אין במחלקה מאגר ממוחשב המתעד את הטיפול בכלל התלונות והפניות שהגיעו למחלקה, אלא רק מאגר הכולל את האירועים בגינם הוזהרו חברות ההסעה או שבעקבותיהם בוטל תשלום לחברות ההסעה.

21. סקר אגף תקציבים המליץ על עריכת "סקר צרכנים" שבועי – כלומר יצירת קשר באופן יזום ושיטתי עם הורים שילדיהם מוסעים על ידי חברות הסעה שונות. המלצת הסקר בנושא זה לא אומצה על ידי מחלקת היסעים.

מספר התקנים של מפקחי ההיסעים

22. במחלקה קיים תקן של ממונה על מערך ההיסעים וכן שלושה תקנים של עובדים שתפקידם לפקח על היסעים. בעת איסוף ממצאי הביקורת, אחד התקנים של "מפקח היסעים" אויש בפועל על ידי עובד המועסק במחלקת הצטיידות.

בקרה בשטח על ידי מפקחי ההיסעים

23. בנוסף לבקרת פעילות חברות ההסעה בשטח, אחראים מפקחי ההיסעים על מתן מענה לפניות שוטפות ועל בדיקת חשבוניות והתחשבנות מול חברות ההסעה. כתוצאה מכך נפגעת מאוד הבקרה התפעולית בשטח.

24. מפקחי ההיסעים מסרו לביקורת את המועדים בהם ביצעו בקרה בשטח במהלך החודשים ינואר-אפריל 2010:

א. הממונה על מערך ההיסעים דיווח על 10 - 16 ביקורות לחודש בקווי איסוף תלמידים לכלל בתי הספר שבטיפולו, ו- 0 - 2 ביקורות לחודש בקווי פיזור תלמידים לבתיהם מכלל בתי הספר שבטיפולו.

ב. המפקחת ל. דיווחה על 1 - 2 ביקורות לחודש בקווי איסוף של החינוך המיוחד, ו- 0 - 1 ביקורות לחודש בקווי פיזור של החינוך המיוחד.

ג. המפקחת צ. דיווחה על יום ביקורת אחד בקווי פיזור בחודש מרץ בלבד (לטענתה ערכה ביקורות נוספות שאינן של חינוך מיוחד).

כלומר במשך רבעון רק מפקח אחד ערך לטענתו ביקורות תכופות בקווי האיסוף בשעות הבוקר, וכמעט שלא נערכו ביקורות בקווי הפיזור בשעות הצהריים. במשך כשנה לא נערכו בדיקות מחוץ לעיר.

מנהל מחלקת היסעים מסר לביקורת, בהתייחסותו לטיוטת הממצאים כי:

"... כפי שמוזכר, תהליך בדיקה, אישור חשבונות וטיפול במשרד בבקשות/ תלונות מהווה גורם משמעותי בזמן פעילותו של כל מפקח. מצב זה מאלץ את העובדים להישאר במשרד ולטפל בבעיות. מפקחת צ. – למרות המלצתנו לאשר חנייה מסודרת שתאפשר שימוש ברכב ויציאה לביקורות, לא הוסדר הנושא, דבר המונע ממנה לבצע ביקורות (בשלב זה)."

25. במשך כל שנת הלימודים תשס"ט נרשמו רק 24 ביטולי תשלום לחברות ההסעה עקב מציאת חריגות בעת הבקרה של המפקחים בשטח. זאת למרות שבבדיקה מדגמית של הביקורת בשטח נמצא שיעור גדול בהרבה של הפרות הוראות חוזה, תקנות וחוזרי מנכ"ל, (כמפורט בהמשך הדוח).

מנהל מחלקת היסעים מסר לביקורת בהתייחסותו לטיוטת הממצאים כי:

"אנו בודקים כל תלונה על פגיעה בטיב השירות לגופה, וההחלטה לבצע פעולה כגון אזהרה, ביטול תשלום ו/או הפחתת תשלום נבדקת לפי: א. מספר המקרים בהם השרות נפגע ב. חומרת המקרים ועוד. מנהלי חברות ההסעה נדרשים להסברים במקרים בהם אנו רואים צורך ומוזמנים למשרד המחלקה.".

26. אין תוכנית עבודה לביקורות שעורכים המפקחים על פעילות חברות ההסעות ועל פעילות המלווים. הביקורות של המפקחים נערכות באופן אקראי.

מנהל מחלקת היסעים מסר לביקורת בהתייחסותו לטיוטת הממצאים כי:

"ביקשנו מאגף המחשוב להכניס למערכת ההיסעים הממוחשבת תוכנית לביצוע ביקורות. עד היום לא פותחה התוכנית. בימים אלה התבשרנו על אפשרות לפיתוח המודול המבוקש בשתוף עם פניות הציבור שיענה לדרישתנו בנושא.".

27. המפקחים מתעדים את מועד ומקום הבדיקה שהם מבצעים ביומניהם האישיים (יומן ידני או ב-outlook) בלבד. אין תיעוד מסודר לעריכת הבדיקה, אלא רק אם נמצאו במהלכה תקלות.

המערכות הממוחשבות הקשורות לניהול פעילות ההיסעים

רקע

28. מערכות המידע המעורבות ישירות בתהליך ההיסעים הן:

א. מערכת ה- Main Frame (להלן: "**מערכת MF**") המכילה את רשימת התלמידים השנתית על פי מוסדות, כתובות וכד', ושעל עדכונה אחראית מרכזת תיאום ודיווח במינהל החינוך (להלן: "**מרכזת תיאום ודיווח**");

ב. מערכת לניהול היסעים בשם "מג'יק" שבמחלקת היסעים (להלן: "**מערכת היסעים**");

ג. מערך החינוך החדש של מחלקת חינוך מיוחד שבו מנוהלים נתוני ועדות השמה ושיבוץ (להלן: "**מערך החינוך החדש**")

ד. מערכת GIS המודדת את מרחקי הנסיעה מבית התלמיד למוסד הלימודים.

רפרנטית אגף מחשוב ומערכות מידע במחלקת היסעים מסרה לביקורת בהתייחסותה לטיוטת הממצאים:

"מאשרים את האמור בסעיף.".

29. בעת איסוף הממצאים על ידי הביקורת היו שני ממשקים מרכזיים בין המערכות הממוחשבות שלעיל:

א. ממשק ידני: מערך החינוך החדש - מערכת היסעים

ב. ממשק אצווה (batch): מערכת MF - מערכת היסעים

רפרנטית אגף מחשוב ומערכות מידע במחלקת היסעים מסרה לביקורת בהתייחסותה לטיוטת הממצאים:

"מאשרים את האמור בסעיף.".

30. לדברי מנהל מחלקת היסעים קיים קושי בפעילות המחלקה באמצעות מערכות ממוחשבות משום שאין למחלקה רכז מחשוב שיסייע בבעיות שוטפות במחשבי המחלקה. מנהל המחלקה התריע על העדרו של רכז מחשוב בשלוש ישיבות של הנהלת אגף משאבי חינוך בשנת 2009 (27/1/09, 19/4/09, ו – 8/6/09). לדברי מנהלת המינהל (בפגישה מתאריך 13/7/10), התמיכה הטכנית שמקבלת מחלקת היסעים אינה שונה מן התמיכה הטכנית שמקבלות יתר המחלקות במינהל.

הממשק הידני בין מערך החינוך החדש למערכת היסעים

31. בעת איסוף הממצאים על ידי הביקורת, היה ממשק ידני בין מערך החינוך החדש לבין מערכת היסעים: מחלקת חינוך מיוחד מדפיסה ממערך החינוך החדש טפסי שיבוץ של תלמידים במוסדות חינוך מיוחד ומעבירה אותם הן למרכזת תיאום ודיווח והן למחלקת היסעים. מרכזת תיאום ודיווח מעדכנת ידנית את פרטי טפסי השיבוץ במערכת MF. מחלקת היסעים מעדכנת ידנית את פרטי טפסי השיבוץ במערכת היסעים.

מרכזת תיאום ודיווח מסרה לביקורת בהתייחסותה לטיוטת הממצאים כי:

"נתונים ממערך החינוך חדש, שהיו מועברים בצורה ידנית לקובץ העירוני, עוברים כיום בצורה אוטומטית. כביקורת על העברה זו, מופק דוח שגויים, המטפל בצורה פרטנית בשגויים ע"י יחידת קובץ תלמידים (מתוך כ-1300 תלמידי חינוך מיוחד נבדקו השנה, בצורה פרטנית כ- 50 תלמידים בלבד, יתר התלמידים עברו לקובץ התלמידים ללא התערבות ידנית).".

מנהלת מחלקת חינוך מיוחד מסרה לביקורת כי:

"ביולי 2010 התקיימו פגישות בנושא עם מחלקת היסעים והמחשוב. נבנה דוח ממוחשב הנגזר ממערכת "מערך חינוך חדש" לטובת מחלקת היסעים. אין העברת מידע ו/או דוחות באופן ידני. כמו כן דן המפגש בממשקים בין מערכות המחשוב של שתי המחלקות.".

הערת הביקורת: אם הוחלף הממשק הידני בממשק ממוחשב, הרי שההחלפה בוצעה לאחר איסוף ממצאי הביקורת בנושא זה.

32. עדכון ידני של טפסי השיבוץ במערכת היסעים הוא מסורבל ועלול לגרום לשגיאות. כך למשל, מבדיקה מדגמית של נתוני מערכת היסעים מול טפסי השיבוץ עולה, שתלמיד הרשום במערכת היסעים כמוסע בקו 4 לבית הספר "ה." לומד על פי טופס השיבוץ בבית ספר "א." ואינו מוסע.

מנהל מחלקת היסעים מסר לביקורת בהתייחסותו לטיוטת הממצאים כי:

"בדיקת המתואר בסעיף מראה שהתלמיד מוסע....התלמיד שובץ לבי"ס ה.. הורי התלמיד...סרבו לשלוח אותו לבית ספר ה. ולפיכך שובץ לבית ספר ד.. (ללא הודעה למחלקת היסעים). בי"ס ד. נמצא בסמוך למקום מגוריו של התלמיד והתלמיד לא נזקק להסעה. בבי"ס ד. התלמיד לא נקלט ולפיכך שובץ לבית ספר א.. בטופס הרישום שהועבר למחלקת היסעים נרשם שבית הספר הפולט הינו ד. (ללא הודעה להיסעים שלא נקלט בבי"ס ה.). לפיכך לא נמחק קודם מרשימת תלמידי ה.. התלמיד שובץ להסעה לבי"ס א והוסע בשנה"ל תש"ע.".

33. הכתובת שבטפסי השיבוץ היא הכתובת המוזנת למערכת היסעים לצורך שיוך הילד להסעה. אולם בטפסי השיבוץ מוזנת לעתים "כתובת למשלוח" של דברי דואר, ולא כתובתו של הילד (יכול להיות שוני בין הכתובות אם, למשל, הילד מתגורר בפנימייה או אצל קרובי משפחה). לעתים הכתובת בטפסי השיבוץ שגויה מסיבות אחרות. כך למשל מצאה הביקורת כי ילד המופיע בטופס השיבוץ בכתובת אחת, מתגורר בפועל בכתובת אחרת.

מנהלת מחלקת חינוך מיוחד מסרה לביקורת בהתייחסותה לטיוטת הממצאים כי:

"מטופל עם צוות המיחשוב ומצבת תלמידים.".

רפרנטית אגף מחשוב ומערכות מידע במחלקת היסעים מסרה לביקורת בהתייחסותה לטיוטת הממצאים כי:

"בעת איסוף הממצאים ע"י הביקורת, הדיווח למחלקת ההיסעים נעשה ע"י דיווח ידני על כל תלמיד שעבר ועדת השמה או שיבוץ. כיום התלמידים האלה מועברים ממערכת 'מערך החינוך החדש' ל -MF באופן ממוכן, ומשם נקלטים בממשק ממוכן למערכת היסעים.".

ממשק אצווה מערכת MF - מערכת היסעים

34. קיים ממשק ממוחשב בין מערכת MF למערכת היסעים, המעדכן כשלוש פעמים בשבוע את מערכת היסעים בשינויים שחלו בפרטי התלמידים במערכת MF. מערכת ההיסעים אינה מאפשרת הזנת נתונים לתלמיד שאינו קיים במערכת MF. עם זאת, ניתן לעדכן במערכת היסעים פרטי תלמיד שקיים במערכת MF, כגון שינוי כתובת התלמיד, המוסד החינוכי וכו'.

רפרנטית אגף מחשוב ומערכות מידע במחלקת היסעים מסרה לביקורת בהתייחסותה לטיוטת הממצאים כי:

"בעקבות עבודת הביקורת נעשה שינוי במסך כרטיס תלמיד. לאחר השינוי ניתן רק לצפות בנתונים, והעדכונים מבוצעים רק ב- MF".

35. הביקורת השוותה בין קובץ תלמידי חינוך מיוחד ממערכת MF לבין קובץ תלמידי חינוך מיוחד ממערכת ההיסעים. להלן הממצאים:

א. נמצאו 66 תלמידי חינוך מיוחד שמספרי תעודות הזהות שלהם מוזנים במערכת היסעים אך לא נמצאים בקובץ ממערכת MF. הביקורת בדקה 15 תלמידים מתוכם. להלן ממצאי הבדיקה:

מספר תלמידי חינוך מיוחד המופיעים במערכת היסעים אך לא במערכת MF	הסיבה לאי רישום נתוני התלמיד במערכת MF
6 תלמידים	מוזנים במערכת MF כתלמידי חינוך רגיל, ובמערכת היסעים כתלמידי חינוך מיוחד – בלא שברורה הסיבה לכך.
4 תלמידים	נמסר לביקורת שעזבו את העיר. לא ברור מדוע לא עודכנה מערכת היסעים לגבי עזיבתם למרות מחיקתם ממערכת MF.
3 תלמידים	לומדים בבית ספר או בכיתה לחינוך מיוחד לפי שתי המערכות, אך במערכת MF יש טעות ברישום המגמה, והם רשומים במגמת "חינוך רגיל"
1 תלמיד	תלמיד בבית ספר לחינוך מיוחד שגילו למעלה מ – 18 ועל כן נמחק ממערכת MF.
1 תלמיד	ילד נכה המשולב בחינוך הרגיל, ועל כן רשום במגמת "חינוך רגיל" במערכת MF.

מרכזת תיאום ודיווח מסרה לביקורת בהתייחסותה לטיוטת הממצאים כי:

"כחלק מהשינויים שעוברת היחידה לקובץ תלמידים, נבנה ממשק שמחבר את שם המוסד המופיע בקובץ התלמידים לשם המוסד המופיע בקובץ ההיסעים.".

רפרנטית אגף מחשוב ומערכות מידע במחלקת היסעים מסרה לביקורת בהתייחסותה לטיוטת הממצאים כי:

"1.... תלמידים מוזנים במערכת MF כתלמידי חינוך רגיל, ובמערכת היסעים משובצים להסעות של חינוך מיוחד": המערכת מאפשרת שיבוצים בהסעות כאלו כתמיכה במקרים כגון: בעיות רפואיות (ילדים עיוורים), הסעות בתשלום של הורי ילדים מהמגזר הערבי.

2. ההזנה המוטעית במערכת ה-MF של חלק מתלמידי החינוך המיוחד כתלמידי חינוך רגיל תוקנה.

3. תלמידים שעזבו את העיר נשארים משובצים להסעות כי אין מחיקה אוטומטית, רק ידנית. אנו נוסיף לממשק בין מערכות MF והיסעים שדה של 'תאריך עזיבה', ונפתח דוח

חדש 'תלמידים שעזבו את העיר'. בנוסף, נסמן בכרטיס התלמיד באופן בולט שהסטטוס שלו הוא 'לא פעיל'.".

ב. נמצאו 205 תלמידים שקוד המוסד המוזן עבורם במערכת היסעים שונה מקוד המוסד המוזן עבורם במערכת MF. מתוכם נבדקו על ידי הביקורת 4 תלמידים. לגבי שניים מהתלמידים התברר, כי על אף הקוד השונה בשתי המערכות מדובר באותו מוסד. לגבי שני תלמידים אחרים התברר כי עזבו את בית ספרם למוסד אחר, אך הדבר לא עודכן במערכת ההיסעים.

רפרנטית אגף מחשוב ומערכות מידע במחלקת היסעים מסרה לביקורת בהתייחסותה לטיוטת הממצאים כי:

"במערכת קיים דוח תלמידים שעזבו מוסד. באחריות מחלקת היסעים להעביר ידנית את התלמידים הללו למסלול המתאים. הדוגמאות שהביקורת הביאה כללו תלמידים בגני ילדים. בהסעות של גני ילדים קיימים מסלולים משולבים המאפשרים לשבץ ילדים ממוסדות שונים לאותה הסעה. המערכת מזהה ניסיון לשבץ תלמיד ממוסד אחד להסעה של מוסד אחר ומציגה הודעת התראה.".

הערת הביקורת: התייחסות הרפרנטית כאן אינה מסבירה את אי העדכון של מערכת היסעים לגבי תלמידים שעזבו את בית הספר שלהם (שני תלמידים שבמערכת MF נרשמו כתלמידי ר. מ., בעוד על פי מערכת היסעים הם תלמידי ב.).

שיוך תלמידים לקווי הסעה במערכת היסעים

36. מחלקת היסעים אמורה לשבץ את התלמידים השונים לקווי ההסעה באמצעות מערכת היסעים שפותחה בעירייה לצורך זה. בפועל, מערכת ההיסעים אינה מנוצלת לשיוך כל התלמידים למסלולי הסעה, וחלק גדול מפעילות זו מתנהל על ידי רישום ידני ושמירת ניירות בקלסרים.

מנהל מחלקת היסעים מסר לביקורת בהתייחסותו לטיוטת הממצאים כי:

"שיבוץ תלמידים להסעות מתבצע ע"י: א. קבלת נתונים מקובץ תלמידים (שיוך על פי אזורים); ב. קבלת נתוני מרחק ממערכת ה – GIS. לאחר קבלת הנתונים, התלמידים משובצים להסעות ע"פ סוג הרכב שבמכרז. התלמידים מוקלדים למערכת ההיסעים בשעות הבוקר בלבד. המערכת מגובה ברישום התלמידים באופן ידני ומוסדר.".

הערת הביקורת: כאמור להלן בסעיף 39 - 40, רבים מהתלמידים אינם משובצים גם לקווי ההסעה בשעות הבוקר, מסיבות המפורטות בסעיפים האמורים.

37. יצוין, כי כבר בסקר אגף תקציבים נמצא, ששיבוץ תלמידים לקווי הסעות קיים במערכת הממוחשבת באופן חלקי ביותר, ולמעשה לשני שליש מסך כל קווי ההסעות של שנת 2005 לא היה רישום של תלמידים במערכת ההיסעים. אולם למרות המלצות הסקר, הממצא לא תוקן.

מנהל מחלקת היסעים מסר לביקורת בהתייחסותו לטיוטת הממצאים כי:

"כפי שצוין..., הקלדת שמות התלמידים לקווים נעשית בקווי הבוקר, התלמידים אינם מוקלדים בקווי הצהריים מכיוון שמערכת הפיזור בצהריים משתנה. א. שעות הפיזור אינן אחידות ומשתנות; ב. ימי הפיזור משתנים; ג. נסיעה למועדוניות. מצב זה מחייב הקלדת פעילות בכל מוסד, בכל קו ברמת יום שמחייבת זמן רב לביצועה. במערכת הממוחשבת מעבר תלמיד ממוסד אחד למוסד אחר מוחקת את רישום התלמיד במוסד הראשון. לפיכך, אנו נעזרים ברישום ידני המציין את הסעת התלמיד עד לתאריך מסוים למוסד אחד ומתאריך זה למוסד השני (לא ניתן לשמור נתונים קודמים).".

38. בבדיקת הביקורת הנוכחית נמצאו 357 מסלולי פיזור ילדים לביתם, בעלות של 5,032,278 ₪, שלא שויכו להם תלמידים במערכת היסעים.

39. כמו כן נמצאו 89 קווי איסוף ילדים מביתם בעלות של 1,796,060 ₪, שלא שויכו להם תלמידים במערכת היסעים לדוגמא: קו מספר 4629 נסע לפי נתוני המערכת הממוחשבת בשנת תש"ע 187 פעמים, ושולמו בגינו 52,734 ₪, אך במערכת הממוחשבת לא קיימים בקו זה תלמידים. הסעתם (ב-5 רכבים) מנוהלת ברישומים ידניים בלבד.

40. להלן יפורטו הבעיות המרכזיות בעקבותיהן לא משובצים תלמידים לקווי הסעה במערכת היסעים:

א. אי הזנת פרטי תלמידים בקווי הפיזור עקב מחסור בכוח אדם.

לדברי מנהל המחלקה, הזנת שיבוצי תלמידים בקווי הפיזור אינה מבוצעת בשל מחסור בכוח אדם. יצוין, כי הסעות פיזור התלמידים לביתם אינן זהות להסעות האיסוף של התלמידים, בשל סיום הלימודים בשעות שונות. על אף שלדברי מנהל מחלקת היסעים אי שיוכם של תלמידים למסלולי הפיזור נובע ממחסור כוח אדם, הוא לא התריע בכתב על בעיה זו בפני הגורמים הממונים.

מנהל מחלקת היסעים מסר לביקורת בהתייחסותו לטיוטת הממצאים כי ההסבר לכך מצוי בהתייחסותו לסעיף 37.

ב. אי הזנת פרטי תלמידים הלומדים מחוץ לעיר בשל בעיה בממשק הממוחשב של מערכת היסעים עם מערכת MF, בגינה לא ניתן לראות במערכת ההיסעים סמל מוסד המצוי מחוץ לעיר, אשר רשום במערכת MF.

מרכזת תיאום ודיווח מסרה לביקורת בהתייחסותה לטיוטת הממצאים כי:

"כחלק מהשינויים שעוברת היחידה לקובץ תלמידים, נבנה ממשק שמחבר את שם המוסד המופיע בקובץ התלמידים לשם המוסד המופיע בקובץ ההיסעים.".

רפרנטית אגף מחשוב ומערכות מידע במחלקת היסעים מסרה לביקורת בהתייחסותה לטיוטת הממצאים כי:

"באוגוסט 2010 הוכנס שיפור במערכת ההיסעים המאפשר לטפל במוסדות שמחוץ לעיר ובתלמידים המשויכים אליהם.".

ג. נתוני התלמידים במערכת היסעים מועברים ממערכת MF המכילה רק תלמידים בגילאים 3 - 18, אך אינה מכילה תלמידי חינוך מיוחד בגילאי 18 - 21. על כן תלמידים בגילאי 18- 21 אינם נמצאים במערכת היסעים.

רפרנטית אגף מחשוב ומערכות מידע במחלקת היסעים מסרה לביקורת בהתייחסותה לטיוטת הממצאים כי:

"מערכת ה- MF מוחקת את התלמידים שעברו את גיל 18. ההזנה מחדש ל MF של אותם התלמידים ששייכים לחינוך המיוחד וממשיכים לאחר גיל 18 היא תהליך ידני, באחריות מינהל החינוך.".

מנהל מחלקת היסעים מסר לביקורת בהתייחסותו לטיוטת הממצאים כי: **"ח. (מרכזת תיאום ודיווח) מקבלת נתונים על תלמידים מעל גיל 18 ומכניסה אותם לקובץ.".**

מרכזת תאום ודיווח מסרה לביקורת בהתייחסותה לטיוטת הממצאים כי:

"הוחלט לאחר בדיקת יסודית ומעמיקה, שתלמידי החינוך המיוחד בין הגילאים 18 ל-21 ימשיכו להיות מוזנים לקובץ העירוני בצורה ידנית ולאחר דיווח מביה"ס בו לומדים.".

הערת הביקורת: במהלך איסוף ממצאי הביקורת, נמצאו תלמידים שלא הוזנו לקובץ MF מאחר שהם עברו את גיל 18. אם בוצע תיקון לתקלה זו, הרי שהוא בוצע לאחר איסוף ממצאי הביקורת בנושא זה.

ד. תלמידים המוסעים ב"מסלולי פיילוט" (מסלולים המתוכננים על ידי חברות ההסעה, ומיועדים לבתי הספר: א., ג.. ב. ו- ה.) - תלמידים אלה אינם מוזנים במערכת היסעים, משום שמחלקת היסעים אינה אחראית על תכנון מסלולי ה"פיילוט" ועל הקצאת כלי הרכב.

41. מערכת היסעים אינה כוללת מערך דוחות בקרה שיסייע למפקחים בשלב שיבוץ תלמידים לקווי הסעה והקצאת הרכבים. לדוגמא: דוח המציג תלמידים שלא שובצו בקווי הסעה; דוח המציג מספר תלמידים ברכב וסוג הרכב (אצ"ז, מונית); דוח תלמידים שפרטיהם אינם זהים במערכת היסעים לעומת מערכת MF.

מנהל מחלקת היסעים מסר לביקורת בהתייחסותו לטיוטת הממצאים כי:

"א. דוח תלמידים שאינם מוסעים – לא ברור נחיצות הדוח. בשלב זה עדין לא פותחו דוחות נדרשים.

ב. דוח תלמידים מוסעים – קיים במערכת ההיסעים בדוח מספר התלמידים המוסעים בכל קו וסוג רכב.

ג. נתוני תלמידים שאינם מופיעים ב – MF: תלמידים מעל גיל 18 ותלמידים במוסדות חוץ – אנו פועלים בשיתוף פעולה בנושא עם גב' ח. ובשלב זה מצאנו פתרונות לרשום תלמידי חוץ.".

הערת הביקורת:

א. דוח תלמידים שאינם מוסעים - הפקתו מומלצת לצורך בקרת שלמות של שיבוץ התלמידים להסעות.

ב. דוח מספר תלמידים בכל סוג רכב: הכוונה לדוח שיציג מקרים בהם משובץ מספר קטן של תלמידים לסוג רכב בו ניתן להסיע מספר גדול של תלמידים, ולהיפך: שיבוץ מספר גדול של תלמידים לרכב קטן מדי.

ג. יש ליצור בקרות מפצות לכל המצבים בהם קיימת אי התאמה בין מערכת היסעים למערכת MF, לרבות למקרים בהם קיים שוני בין המערכות לגבי תלמידים מעל גיל 18 ולגבי תלמידי חוץ, אך לא רק למקרים אלה. כך למשל, נמצא שוני בין המערכות בנתוני תלמידים שעזבו, שוני בין המערכות בכתובות תלמידים, שוני בין המערכות לגבי המוסדות בהם לומדים תלמידים וכו'.

רפרנטית אגף מחשוב ומערכות מידע במחלקת היסעים מסרה בהתייחסותה לטיוטת הממצאים כי:

"ניתן להוסיף דוחות בקרה לפי הצורך ובהנחיית מחלקת היסעים וזה דורש ניתוח ופיתוח נוסף.".

42. מערכת ההיסעים אינה שומרת "היסטוריה". כלומר, אם תלמיד הפסיק להיות מוסע במהלך השנה או עבר למסלול אחר - לא יישאר תיעוד למסלול הסעתו לפני השינוי.

רפרנטית אגף מחשוב ומערכות מידע במחלקת היסעים מסרה לביקורת בהתייחסותה לטיוטת הממצאים כי:

"ניתן להוסיף למערכת מנגנון חדש לשמירת הסטורית מעברים בין מסלולים, בהינתן אישור תקציבי לביצוע במסגרת תוכנית העבודה השנתית.".

זכאות להסעות

43. תקנות הסעה בטיחותית קובעות בסעיף 1(א)(1) כי ילד חריג, שזכאותו לחינוך נקבעה על-ידי ועדת השמה לפי חוק החינוך המיוחד, זכאי להסעה בין אם הושם במוסד לחינוך מיוחד כהגדרתו בחוק חינוך מיוחד ובין אם הושם במוסד חינוך מוכר אחר לפי אותו חוק. "מוסד לחינוך מיוחד" לפי חוק חינוך מיוחד כולל גם כיתה במוסד חינוך מוכר שבה ניתן חינוך מיוחד.

44. הממונה על ועדות השמה במחלקת חינוך מיוחד ועובדי מחלקת היסעים מסרו, כי תלמידים שהושמו על פי החלטת ועדת השמה בכיתות חינוך מיוחד שבמוסדות חינוך רגיל מוסעים רק אם המרחק מביתם למוסד החינוכי עובר על הגבלת המרחק הקבועה בחוזר הסעות. כלומר זכאותם להסעות היא כשל תלמידי החינוך הרגיל.

מנהלת מחלקת חינוך מיוחד מסרה לביקורת בהתייחסותה לטיוטת הממצאים כי:

"צוות המחלקה דרש וימשיך לדרוש עמידה בנהלים.".

הערת הביקורת: כפי שפורט לעיל, השוואת הזכאות של תלמידי כיתות חינוך מיוחד במוסד חינוך רגיל לזכאותם של תלמידי חינוך רגיל מנוגדת לתקנות הסעה בטיחותית, גם אם אינה סותרת את הנהלים.

45. במדגם שערכה הביקורת לגבי ילדים מוסעים נמצא, כי ילד הרשום במגמת חינוך מיוחד ולומד בבית ספר פרטי מסוים אינו מוסע. זאת משום שלדברי הממונה על ההיסעים, אין מסיעים תלמידים לבתי ספר פרטיים. למרות זאת, נמצא שתלמידים בבית ספר פרטי אחר מוסעים על ידי העירייה. לדברי מנהל מחלקת היסעים, הסעת תלמידיו של בית הספר הפרטי האמור מאושרת על ידי מנהלת מינהל החינוך.

כרטיסיות

רקע

46. על פי חוזר הסעות, רק במקרים שאין בהם מענה להסעה בקווי התחבורה הציבורית יבוצעו הסעות בתחבורה מאורגנת על ידי העירייה. הקצאת כרטיסיות לנסיעה בתחבורה ציבורית עבור תלמידי החינוך הרגיל מאושרת מידי שנה על ידי מנהלת מינהל החינוך ב"תוכנית עבודה". אולם תוכנית זו אינה כוללת את תלמידי החינוך המיוחד. לדברי מנהל מחלקת היסעים, כרטיסיות לתלמידי החינוך המיוחד מוקצות על ידי המחלקה רק במידה שהן מתבקשות על ידי מוסדות החינוך המיוחד או על ידי הורי התלמידים (למשל: הורים שמעדיפים שילדיהם לא יוסעו בתחבורה מאורגנת, או תלמידים שהושעו על ידי מוסדות החינוך מההסעה).

עבור תלמידי מוסדות חינוך שאינם מקבלים תקציב לרכישת כרטיסיות – רוכשת מחלקת היסעים את הכרטיסיות ברכישה מרוכזת מהקואופרטיבים לתחבורה ציבורית, ומנפיקה אותן לנציגי מוסדות החינוך עבור התלמידים.

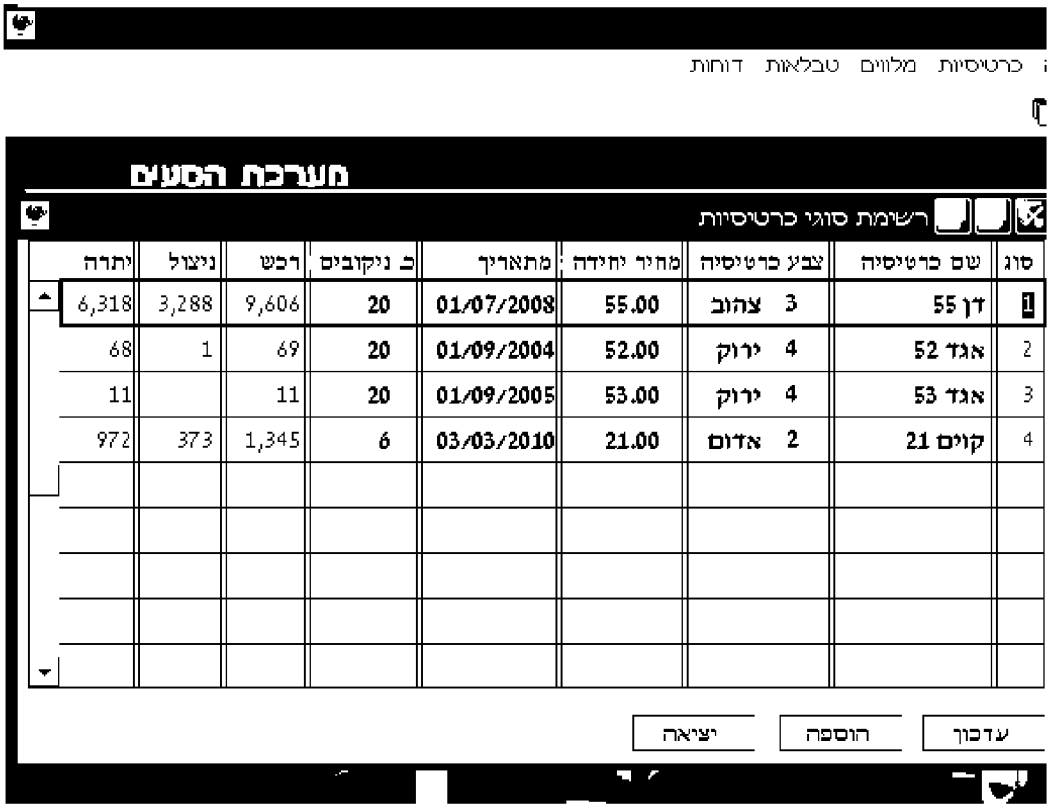
הקצאת כרטיסיות

47. את נושא הקצאת הכרטיסיות מסדירה כיום טיוטה לנוהל "כרטיסיות לנסיעה בתחבורה ציבורית לתלמידים זכאים" המבטלת נוהל קודם בנושא "הקצאת כרטיסיות נסיעה בתחבורה ציבורית לתלמידים זכאים בחינוך העל יסודי".

48. סעיף 8.2 לטיוטת הנוהל קובע כי "**נציגי מוסדות החינוך יתאמו עם מחלקת היסעים מועד לקבלת הכרטיסיות לתלמידים הזכאים במוסדותיהם.**". למרות זאת, בבדיקת רשימת הנפקת כרטיסיות לשנת תש"ע במערכת הממוחשבת נמצאו הנפקות כרטיסיות להורי תלמידים. לדברי רכזת היסעים לעתים מסמיכים בתי הספר טלפונית הורי תלמידים לקחת כרטיסיות.

ניהול מלאי הכרטיסיות

49. בחודש מאי 2010 השוותה הביקורת בין יתרת מלאי הכרטיסיות המצויה בכספת של מחלקת היסעים לבין יתרת המלאי הרשומה במערכת היסעים (מודול כרטיסיות). להלן צילום ממערכת היסעים (מודול כרטיסיות) המתעד את נתוני הנפקת הכרטיסיות:



סוג	שם כרטיסיה	צבע כרטיסיה	מחיר יחידה	מתאריך	כ ניקובים	רכש	ניצול	יתרה
1	דן 55	3 צהוב	55.00	01/07/2008	20	9,606	3,288	6,318
2	אגד 52	4 ירוק	52.00	01/09/2004	20	69	1	68
3	אגד 53	4 ירוק	53.00	01/09/2005	20	11		11
4	קוים 21	2 אדום	21.00	03/03/2010	6	1,345	373	972

50. לפי נתוני המערכת הממוחשבת שלעיל, יתרת הכרטיסיות בכספת צריכה להיות: 7,369 כרטיסיות. בספירה בפועל בכספת, שהתקיימה ב – 10 למאי 2010 נמצאו:

כרטיסיות דן 55: – 2,000

כרטיסיות אגד 52: 27

כרטיסיות אגד 53 : 11

כרטיסיות קוים 21: 21

סה"כ 2,059 **כרטיסים**

יתרת על פי מערכת ממוחשבת	יתרה בפועל	הפרש בין יתרה במערכת לבין יתרה בפועל
7,369	2,059	5,310

51. מדובר בכרטיסיות בעלות ערך (21 - 55 ₪ לכרטיסיה) ש"נעלמו" לכאורה.

הביקורת המליצה למנהל מחלקת היסעים לבדוק מול אגף מערכות המידע את תנועות הרכש והמכירה במערכת היסעים מול חשבוניות והנפקות בפועל.

מנהל מחלקת היסעים מסר כי במקום 9,606 כרטיסיות רכש של "דן" היה צריך להיות מוזן הנתון של 5,467 כרטיסיות.

לדבריו, בעקבות הערת הביקורת עידכן אגף המחשוב את תוכנית המחשב האחראית על נתוני הרכש במערכת, כך שבמקום 9,606 כרטיסיות רכש של "דן" נרשמו 5,467 כרטיסיות.

הביקורת מציינת כי גם לאחר עדכון תוכנית כרטיסיות הרכש, נותר פער של 1,171 כרטיסיות בין מלאי כלל הכרטיסיות שאמור היה להיות על פי המערכת, לבין מלאי כלל הכרטיסיות בפועל (5,310-(9,606-5,467)= 1,171).

רפרנטית אגף מחשוב ומערכות מידע מסרה לביקורת בהתייחסותה לטיוטת הממצאים כי:

"בעקבות עבודת הביקורת נעשה שיפור בצורת חישוב סיכום מלאי הכרטיסיות. אם עדין קיימים הפרשים בין מלאי הכרטיסיות בפועל לבין המלאי הרשום במערכת, הם יכולים לנבוע רק משגיאות בדיווחים שהוזנו למערכת. דוגמא לדיווח שגוי יכולה להיות הקלדה כפולה שבעקבותיה כמות הכרטיסיות במערכת מוכפלת. על מחלקת ההיסעים לעשות ספירות מלאי תקופתיות ולהשוות את הדיווחים במערכת למלאי בפועל.".

מנהל מחלקת היסעים מסר לביקורת בהתייחסותו לטיוטת הממצאים כי:

"הנושא טופל מול אגף המיחשוב ומתבצע בכל חודש ע"י רכזת ההיסעים.".

52. הביקורת ביקשה להשוות בין מלאי הכרטיסיות שאמור היה להימצא בכספת לפי יתרת הפתיחה ורשימת ההנפקות לשנת תש"ע (עד תאריך 31/5/10) לבין מלאי הכרטיסיות המצוי בכספת בפועל בתאריך הבדיקה. התברר, כי השוואה זו אינה אפשרית משום שבשנים האחרונות לא בוצעו ספירות מלאי, ויתרות הפתיחה בכל שנה לא אומתו. יצוין, כי בקרה על מלאי הכרטיסיות אינה מבוצעת למרות שכבר בדוח ביקורת משנת 1997 הומלץ למחלקת היסעים לערוך מעקב אחר רישום מלאי הכרטיסיות וניהולן הנכון.

מנהל מחלקת היסעים מסר לביקורת בהתייחסותו לטיוטת הממצאים כי:

"במחלקה עבדה רכזת היסעים שיצאה לחופשת לידה – מתוקף תפקידה האחריות לרכישה והנפקת כרטיסיות למוסדות בוצע על ידה. הרכזת האריכה את חופשת הלידה וכשהסתיימה החופשה עברה לעבוד במקום אחר. בזמן העדרותה מילאה את מקומה מפקחת המחלקה, בוצע רישום מלאי בתקופה זו. בהתאם להמלצת המבקר, אנו מבצעים רישום ומעקב אחר הנפקות ורכישות כפי שבוצע עד היום, ובנוסף רישום מלאי כרטיסיות בכספת בכל שנת לימודים (כל שנה נגרדו כרטיסיות משנה שעברה).".

הערת הביקורת: כשביקשה הביקורת להשוות בין מלאי הכרטיסיות שאמור היה להימצא בכספת לפי יתרת הפתיחה ורשימת ההנפקות לשנת תש"ע (עד תאריך 31/5/10) לבין מלאי הכרטיסיות המצוי בכספת בפועל בתאריך הבדיקה, הוסבר לנציגיה על ידי עובדי מחלקת היסעים כי לא ניתן לעשות זאת משום שלא בוצעה ספירת מלאי, ויתרת הפתיחה לא אומתה.

53. הטיוטה לנוהל "כרטיסיות לנסיעה בתחבורה ציבורית לתלמידים זכאים" כוללת הוראות לניהול המלאי על ידי מוסדות החינוך, אך לא הוראות לניהול מלאי על ידי מחלקת היסעים.

המכרז והחוזים עם חברות ההסעה

רקע

54. בתאריך 22/6/08 פורסם מכרז 267/2008 "להסעות תלמידים, עובדי הוראה ונוסעים אחרים למוסדות חינוך וליעדים אחרים" (להלן: "**מכרז 267/2008**"). שלושה גורמים היו אחראים על עריכת המכרז: מחלקת מכרזים והתקשרויות, מחלקת היסעים והשירות המשפטי. 22 הצעות של חברות הסעה הוגשו, וכל המציעות הוכרזו כזוכות במכרז בישיבת ועדת מכרזים מיום 6/8/08. לאחר מכן נותחו ההצעות על ידי יועץ כלכלי ונבחרו 15 חברות שקיבלו "נתח עבודה", בהתאם לכמות כלי הרכב שברשותן ולדירוג המחירים המוצעים. ל – 7 מהחברות לא הוענק "נתח עבודה".

גזבר העירייה מסר לביקורת בתגובתו לטיוטת הממצאים כי:

"לשבע החברות אשר לא הוענק 'נתח עבודה' נשלח העתק מכתב בהתאם להנחיות השירות המשפטי בעניין.".

נוסח המכרז

55. משרד החינוך הכין בשנת 2007 נוסח אחיד למכרז הסעות תלמידים ולחוזה עם חברות הסעה (להלן: "**הנוסח האחיד**"), על מנת להבטיח כי מכלול הדרישות והתנאים הדרושים לקיום שרות נאות יכללו במכרז ובהסכם. סעיף 2.10 לחוזר הסעות קובע, כי המכרזים והחוזים עם מסיעים יהיו אך ורק על פי הנוסח האחיד. אולם מכתב מאת סגן מנהלת אגף א' הסעות והצטיידות במשרד החינוך (מתאריך 2/7/08) מאשר לעירייה התקשרות שלא על פי הנוסח האחיד.

56. בחוזה המצורף למכרז 267/2008 של העירייה, הקבלן מתחייב "**לפעול בביצוע התחייבויותיו על פי חוזה זה לפי הוראות כל דין החלות על הסעת ילדים ותלמידים**", אולם חלק מההוראות החשובות בדין, שפורטו בנוסח האחיד של משרד החינוך, אינן מופיעות במכרז 267/2008.

נציג היועץ המשפטי מסר לביקורת בהתייחסותו לטיוטת הממצאים כי:

"בעניין שוני נוסח מכרזי ההיסעים של עירייה מן הנוסח המפורסם על ידי משרד החינוך ובו נעשה שימוש על ידי רשויות מקומיות אחרות... נציין כי תנאי מכרז פומבי 367/2008 וכן שני המכרזים שקדמו לו, מכרז פומבי מס' 296/02 וכן מכרז פומבי מס' 78/2005 מצויים כעת בהליכים תלויים ועומדים בבית המשפט כנגד העירייה (יחדיו עם רשויות מקומיות אחרות)...".

57. להלן תפורטנה ההוראות שהופיעו בנוסח האחיד של משרד החינוך, ושהושמטו במכרז 267/2008 של העירייה:

א. בדיקת כשירות הנהגים

הנוסח האחיד של משרד החינוך (סעיף 2.5 למכרז וסעיף 2.2 לחוזה) כלל דרישות לגבי נהגי חברות ההסעה: (1) הנהג יהיה בעל ניסיון של שנתיים לפחות בנהיגה בסוג הרכב; (2) לפי גיליון עבירות תנועה מהמשטרה לנהג אין עבירות חמורות; (3) לנהג אישור רפואי המעיד על מצב בריאות תקין; (4) הקבלן מתחייב לקיים את כל הוראות החוק למניעת העסקה של עבריינים מין במוסדות מסוימים, תשס"א – 2001 (להלן: "**החוק למניעת העסקה של עבריינים מין**").

כמו כן נקבע בסעיף 2.11 לחוזה בנוסח האחיד כי הקבלן מתחייב למלא אחר תקנה 84 לתקנות התעבורה, המחייב כל נהג המסיע 9 ילדים או יותר לסיים בהצלחה קורס למסיעי ילדים שאישרה רשות הרישוי, ולקבל היתר להסעת קבוצת ילדים מטעם רשות הרישוי.

התנאים הללו הושמטו ממכרז העירייה. במכתב מיום 25/6/08 טען מנהל מחלקת היסעים בתשובה לשאלת רכזת תקציבים כי "**כשירות הנהגים אינה יכולה להיבחן במסגרת המכרז... או מי בכלל הנהגים שיועסקו. לנושאים אלה אנו נותנים פתרונות עם ומול מנהלי החברות וקציני הבטיחות בהנחיות ברורות הניתנות להם לאחר חתימת החוזה וטרם הפעלת ההסעות.**".

יצוין, כי כשנה לאחר עריכת המכרז, ביולי 2009, חוברו על ידי מחלקת היסעים הנחיות שיועדו לחברות ההסעה וכללו הוראות בדבר כשירות הנהגים. הוראות אלה כללו דרישות בדבר רישיון להסעת תלמידים, המצאת תעודת יושר, ועמידה בחוק למניעת העסקה של עבריינים מין, אך לא בדבר ניסיון הנהגים, העדר עבירות תנועה חמורות ומצב בריאות תקין.

מנהל מחלקת היסעים מסר לביקורת בהתייחסותו לטיוטת הממצאים כי:

"נסיון נהגים והעדר עבירות תנועה – בדיקת הנהגים נעשית ע"י מנהלי וקציני בטיחות בחברות ההסעה. מתברר שדרישתנו לקבל רישום עבירות תנועה אסורה עפ"י החוק. מנהל גוף קציני בטיחות במשרד התחבורה בודק עם היועצת המשפטית של המשרד שינוי שיאפשר קבלת נתונים על נהגים הכוללים דווח על עבירות תנועה שבצעו בעבר ומעורבות בתאונות דרכים.".

ב. התאמת רכב להסעת תלמידים

בסעיף 2.11 לחוזה בנוסח האחיד של משרד החינוך נקבע: "**הקבלן מתחייב למלא אחר הוראות הדין הנוגעות להסעת ילדים נכים; לרבות ההוראות.... המתחייבות מתקנה 83 לתקנות התעבורה "הסעת ילדים.**". במכרז 267/2008 של העירייה הושמטה הוראה זו, ועל כן לא נדרש מן הספקים מפורשות להמציא אסמכתאות לכך שרכביהם מתאימים להסעת ילדים. רק לאחר המכרז, עקב התרעת גורם חיצוני, התברר, כי הספקים השתמשו בפועל ברכבים ללא רישיון להסעת תלמידים. לפירוט בנושא רישיון להסעת תלמידים ראו גם בפרק "בטיחות בהסעה".

מנהל מחלקת היסעים מסר לביקורת בהתייחסותו לטיוטת הממצאים כי:

"עיריית ת"א יפו מפעילה חברות שלהן כלי רכב המאושרים להסעות תלמידים. הן למשרד החינוך והן למשרד התחבורה לא היתה התיחסות למוניות בכל הקשור להסעת תלמידים. משזכתה חברת המוניות קו 4-5 במכרז, פנו מנהלי איגוד חברות הא.צ.ז וטענו שמוניות אינן מורשות להסעת תלמידים. הנושא נבדק על ידינו ומיד פעלנו מול משרד התחבורה להכשרת המוניות להסעת תלמידים. יש לציין שעיריית תל אביב-יפו הינה הרשות היחידה בארץ שמקפידה ומפעילה כלי רכב המאושרים להסעת תלמידים, וביניהם גם מוניות (קטנות וגדולות).".

הערת הביקורת: הנוסח האחיד של משרד החינוך (בנוסח שהיה קיים במועד פרסום מכרז העירייה) מפנה לתקנה 83 לתקנות התעבורה. תקנה זו קובעת כי "**לא יבצע אדם הסעת תלמידים, אלא ברכב להסעת תלמידים**". לאחר מכן מפורטות דרישות הבטיחות ברכב להסעת תלמידים. התקנה אינה קובעת חריג לעניין מוניות או לעניין כל סוג רכב אחר.

ג. קנסות

סעיף 9.4 לחוזה בנוסח האחיד של משרד החינוך מפרט את הקנסות שיוטלו על הנהג בגין כל הפרה (לדוגמא: איחור עד 30 דק' – 150 ₪, איחור מעל 45 דק'– 500 ₪; שילוב קווים ללא רשות – 300 ₪ לכל יום ולכל רכב, התנהגות לא נאותה של הנהג – 250 ₪, רכב בן יותר מ – 10 שנים – 100 ש"ח לכל יום עבודה וכיו"ב (12 הפרות ברשימה)). לעומת זאת, על פי נספח ב לחוזה במכרז העירייה 267/2008 - המנהל רשאי לקזז עד 1,500 ₪ בגין איחור ו/או אי ביצוע הוראות המנהל ו/או משרד החינוך. אין קריטריונים אחידים בהטלת הקנסות, ולשלושת מפקחי ההסעות יש יד חופשית בהחלטה על הטלת הקנסות, באישור מנהל המחלקה. לפיכך על הפרות דומות מוטלים קנסות שונים. כך למשל בשנת תשס"ט הוטלו הסנקציות הבאות:

1) בתאריך 21/5 נקנסה אחת החברות בגין אוטובוס שאיחר ב- 1,000 ₪, אך בגין איחורים רבים אחרים של חברות אחרות לא הוטל קנס, או שהוטלו קנסות בשיעור 150 - 500 ₪ (למשל: בתאריך 13/1 - ¾ שעה איחור בלי קנס).

2) נהג ששילב ילדים ממוסד אחר בהסעה ללא רשות לא נקנס, בניגוד למקרה דומה בגינו נקנסה חברת הסעה.

3) כמו כן, נמצאו מקרים חמורים בגינם בוטל התשלום על ההסעה אך החברה לא נקנסה או נקנסה בסכום קטן יחסית: למשל נהג שהוריד ילדים מהסעה ב- 7:15 והשאיר אותם לבד, ולא בפעם הראשונה – נקנס רק ב- 500 ש"ח (בתאריך 20/1); לא הוטל קנס בגין נהג שהושעה ובכל זאת הסיע את האוטובוס (בתאריך 28/11).

מנהל מחלקת היסעים מסר בהתייחסותו לטיוטת הממצאים כי:

"ביטולי תשלום והפחתת תשלום: פעולות אלה מתבצעות ע"י המחלקה כחלק מאמצעי הענישה נגד חברות שאינן ממלאות במלואן את הוראות המחלקה. המטרה אינה ענישה אלא עמידה בדרישות כאמצעי להשגת המטרה, כל פעולה מתבצעת לגופה עפ"י חומרת המקרה ותדירות התקלות. אם חברה המבצעת את קווי ההסעות כנדרש ורכב ההסעה הגיעו באיחור, אנו מקבלים את הסברי החברה ומחליטים על צעדי ענישה. יש ומוזמנים מנהלי החברה למחלקה ויש שמופעלים סנקציות קשות יותר עד להפסקת פעילות החברה במוסד והעברת ביצוע קווי ההסעות למסיע אחר. הכל לפי המקרה.".

בחירת הזוכים

58. מתקנות המכרזים (סעיף 19) משתמע כי בירור והשלמת פרטים מול המציעים במכרז יכולים להיעשות עד להחלטת ועדת המכרזים. אולם במכתב מיום 13.8.08 (לאחר קבלת ההחלטה בוועדת מכרזים) כתבה מרכזת מכרזים במחלקת מכרזים והתקשרויות למנהל מחלקת היסעים כי "**למרות שביצענו השלמת מסמכים וכל המסמכים הושלמו, בתיק המכרז חסרים המסמכים הבאים.... א"מ – כנס ספקים וביטוח, א. – כנס ספקים וביטוח.... על מנת שלא לעכב את הזמנת הספקים לחתום על החוזים אנא בקש מהם את המסמכים החסרים**". במכתב מאוחר יותר, מתאריך 25.8.08, הוסיפה מרכזת מכרזים וכתבה למנהל מחלקת היסעים כי יש להשלים מחברות ההסעה מסמכים נוספים (מסמכי הבהרות למכרז) – שנשלחו קודם לכן על ידי החברות המציעות ללא חתימה.

גזבר העירייה מסר לביקורת בהתייחסותו לטיוטת הממצאים כי:

"השלמת המסמכים נעשתה על-פי הנהלים והנחיות השירות המשפטי ואכן כל המסמכים שנדרשו התקבלו.".

הערת הביקורת: לדעת הביקורת, על הבירורים והשלמת מסמכים להיעשות ***לפני*** ההחלטה על הזכייה. השלמת מסמכים ובירורים לאחר ההחלטה על הזכייה - אינם תקינים.

59. כאמור לעיל, בין המסמכים שחסרו במחלקת מכרזים והתקשרויות לאחר בחירת הזוכים במכרז היה אישור הביטוח של חברת א"מ. במכתבים מהתאריכים 7.10.08 ו - 29.1.09 (לאחר תחילת שנת הלימודים ופעילות ההסעות) טען בא כוחו של "ארגון חברות ההסעה בישראל" כי לחברת א"מ עדיין נעדרת פוליסה בת תוקף.

גזבר העירייה מסר לביקורת בהתייחסותו לטיוטת הממצאים כי:

"הספק א. מ. הגיש אישור קיום ביטוחים כנדרש אשר היווה חלק בלתי נפרד מחוזה ההתקשרות עימו במסגרת הליך החתימה על החוזה.".

הערת הביקורת: לביקורת לא נמסרה עד היום אסמכתא לקיום הביטוח האמור במועד המכרז, ולקיום ביטוח בכלל. כאמור, מכתבה של מרכזת מכרזים מיום 13/8/08 מעיד כי בתיק המכרז היה חסר ביטוח של חברת ההסעה האמורה, וגם מכתבו של בא כוחו של ארגון חברות ההסעה בישראל מעלה חשש כי היתה בעיה בנושא בתקופת המכרז, חשש שלא הופרך.

60. אחת מהחברות שזכו במכרז 267/2008 אך לא קיבלו עבודה (להלן: "**חברת מ. ר.**") טענה כי העירייה לא וידאה בזמן חלוקת העבודה בין החברות הזוכות לאחר המכרז, כי לחברות הזוכות יש רישיונות לאוטובוסים הרשומים על שמם. יצוין, כי בנוסח האחיד של משרד החינוך (סעיף 2.2) מחוייבים המשתתפים במכרז להציג צילום מרישיונות הרכב המיועדים להסעה, אולם במכרז

267/2008 של העירייה לא נדרשת בדיקה של רישיונות כלי הרכב המסיעים בזמן המכרז או בזמן חלוקת העבודה אלא רק בעת "ביצוע העבודות בפועל" (על פי תשובת נציגי השירות המשפטי לחברת "מ.ר." במכתב מיום 31/8/08). לפי מכתב של נציגי היועץ המשפטי, לפנים משורת הדין ולנוכח טענות חברת מ"ר, בתאריך 26/8/08, (פחות משבוע לפני פתיחת שנת הלימודים), פנתה העירייה לחברות ההסעה והן העבירו לעירייה את תוכנית ההסעות בצירוף רישיונות רכב ורישיונות להסעה מיוחדת.

מנהל מחלקת היסעים מסר בהתייחסותו לטיוטת הממצאים כי:

"שאיפת העירייה הינה הפעלת חברות הסעה שזכו במכרז ומוקמו עפ"י התוצאות במקומות הראשונים (מחירים מוזלים). מצב זה מוזיל עלויות בתפעול. החברות מפעילות את כלי הרכב המופיעים בתנאי הסף שבמכרז ואין להן אפשרות להפעיל כלי רכב אחרים.".

נציג הלשכה המשפטית מסר לביקורת בהתייחסותם לטיוטת הממצאים כי:

"... נציין כי טענותיה של חברת מ.ר. נענו במסגרת העתירה המינהלית אותה הגישה החברה כנגד העירייה (עת"מ 2276/08; בש"א 32028/08....), אשר נדחתה... בית המשפט דחה את בקשת מ.ר לצו מניעה זמני בקובעו: ... טענת המבקשת כי תנאי המכרז חייבו הצגת רשיונות כלי הרכב האוטובוסים במועד חלוקת הקווים, אינה משוגנת בתנאי המכרז.".

גזבר העירייה מסר לביקורת בהתייחסותו לטיוטת הממצאים כי:

"בדיקת הרשיונות מתבצעת בעת ביצוע העבודות בפועל על ידי המנהל העירוני כחלק מניהול הסכם הפעילות מול החברה, כמקובל בכל התקשרויות העירייה.".

הערת הביקורת:

לפי מכתבו של סגן היועמ"ש לב"כ חברת מ. ר. מתאריך 31/8/2008, על פי המכרז והחוזה, חברות ההסעה יכולות להפעיל כלי רכב אשר רישיונותיהם הוצגו לעירייה רק בעת ביצוע העבודה בפועל. במועד חלוקת העבודה בין הזוכים במכרז היה על הזוכים במכרז להציג את כמות כלי הרכב העומדת לרשותם בעל פה במסגרת פגישת חלוקת העבודה. בשלב המכרזי נדרשה הצגת רשיונות במספר מצומצם בלבד, שלא לצורך חלוקת העבודה.

גם דברי כב' השופט בהחלטתו בבש"א 32028/08, לפיהם המכרז לא חייב את הצגת רשיונות כלי הרכב במועד חלוקת הקווים, מחזקים את ממצאי הביקורת, לפיהם הרישיונות של חברות ההסעה אמורים היו להיבדק רק במועד ביצוע העבודה בפועל. הביקורת סבורה כי ראוי היה לבקש את הצגת הרישיונות קודם לביצוע העבודה בפועל, על מנת לוודא כי קיימים מספיק רכבים תקינים ובעלי רישיון המוכנים להסעת התלמידים במועד הנדרש.

יש לציין עוד, כי לבקשת הביקורת, מסרה מחלקת היסעים את רשימת הרכבים שביצעו הסעות על ידי חברת ס. בחודשים יוני-יולי 2010. אולם הרשימה נשלחה מחברת ס. רק בחודש פברואר 2011. כלומר קיים חשש, כי רשימת הרכבים המבצעים הסעות עבור חברת ס. נתקבלה רק בעקבות בקשת הביקורת, כשנתיים לאחר תחילת ביצוע העבודה, וכי קודם לכן לא היתה בידי המחלקה רשימה כאמור (ועל כן גם לא נבדקו רשיונות הרכבים שברשימה).

הארכת ההתקשרות עם חברות ההסעה

61. קביעת "מפתח ההנחות"

א. ההתקשרות בעקבות מכרז 267/2008 אמורה היתה להיות תקפה לשנה (1/9/08 – 31/8/09), אך לעירייה ניתנה אפשרות להאריך את תקופת ההתקשרות בשנתיים נוספות (סעיף 4 לחוזה, סעיף 3 לנספח א לחוזה).

ב. לקראת סיום השנה הראשונה להתקשרות הוחלט על ידי מנהל מחלקת היסעים, מנהל אגף משאבי חינוך ומנהל מחלקת כספים במינהל החינוך (מכתב מתאריך 4.5.09), לדרוש מחברות ההסעה כתנאי למימוש האופציות הנחות בשיעור 12% בגין הסעות באוטובוס, 8% בגין הסעות באוטובוס ציבורי זעיר (להלן: "**אצ"ז**") ו– 7% בגין הסעות במונית (להלן: "**מפתח שיעור ההנחות**"). לא התבקשו הנחות בגין הסעות במונית גדולה, או בגין הסעות באוטובוס ובאצ"ז המיועדים לנכים. הוחלט עוד, שמתן ההנחה הנדרשת יביא לשינוי במנגנון ההצמדה שבסעיף 4.1 לנספח א לחוזה המקורי, כך שבמקום עדכוני התעריפים להסעות כפי שיאושרו על ידי משרד החינוך, תוכר "**הצמדה למחירי תשומה באוטובוסים, זכייניות, קוד מדד 431010 של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה המתפרסם מדי חודש**". (סעיף 3 בחוזה ההארכה). השינוי במנגנון ההצמדה יוכר לגבי כל כלי התחבורה, כולל כלי תחבורה שלא ניתנה לגביהם הנחה כלשהי.

ג. הדרישה להנחות נשלחה רק לחברות ההסעה שביצעו עבודה בפועל.

ד. בפרוטוקול ישיבת ועדת התקשרויות עליונה מס' 12 מיום 21.6.09 הוצגה ואושרה הדרישה להנחות.

ה. למרות בקשתה, לא הוצגו לביקורת אסמכתאות לבדיקה שנערכה לצורך קביעת מפתח שיעור ההנחות שנדרשו מחברות ההסעה, שלכאורה היה בלתי ניתן לשינוי (על פי מכתב מתאריך 1.3.09). כלומר לא הובהר לביקורת מדוע הוחלט על דרישת הנחות דווקא בשיעור 7% - 12% ולא בשיעורים גבוהים יותר. יצוין, כי כשנה לאחר המכרז הגישה חברת מ"ר (שזכתה במכרז אך לא ניתן לה נתח עבודה משמעותי לביצוע) הצעה להנחה בשיעור של 17%, שיעור שהציב אותה במקום השלישי מבחינת דירוג המחירים. אולם הצעתה של חברת מ"ר נדחתה משום ששיעור ההנחה שהציעה היה גדול מדי יחסית למפתח

שיעור ההנחות שנקבע על ידי העירייה, מפתח שנקבע כאמור ללא עריכת בדיקה מקיפה או מו"מ קודם מול חברות ההסעה.

מנהל מחלקת היסעים מסר לביקורת בהתייחסותו לטיוטת הממצאים כי:

"לפי דרישת מנכ"ל העירייה חדוש החוזים עם החברות הזוכות יבוצע לאחר קבלת הנחה למחירי המכרז. בדיקת הנושא נעשתה ע"י: סגן אגף החשבות מר נ.י., חשב המינהל, כלכלן במח' חשבות, נציג המחלקה המשפטית ומחלקת היסעים. הוכנו נתוני המכרז החדש בהשוואה לנתוני המכרז הקודם ונרשמו אחוזי התייקרות בכל סעיף ע"פ סוג הרכב. במקרים בהם אחוז ההתייקרות היה גבוה (70% לאוטובוס) דרשנו את אחוז ההפחתה הגבוה יותר (12%), במקרים בהם אחוז ההתייקרות היה בינוני (40%) דרשנו הפחתה בינונית (8%). במוניות קטנות אחוז ההתייקרות היה נמוך (35%) דרשנו הפחתה נמוכה של 7%. בכל שאר המקרים אחוז ההתייקרות היה נמוך יותר ולפיכך החלטנו שלא לדרוש הפחתה. הגיוני, נכון וסביר ביותר.".

גזבר העירייה מסר לביקורת בהתייחסותו לטיוטת הממצאים כי:

"לאחר שנבחנו תוצאות המכרז בכל סוגי הרכבים, ביצעה מחלקת היסעים בדיקת התכנות להסכמת הזוכים למתן הנחות מהמחירים שהוצעו. בדיקה זו הביאה בסופו של דבר להנחות שונות כאשר במקום בו היה פער גבוה בין תוצאות המכרז הקודם למכרז החדש התקבלה הנחה גבוהה יותר.".

הערת הביקורת: לדברי מנהל מחלקת היסעים, אחוזי ההנחה שנדרשו (אשר לכאורה היו בלתי ניתנים לשינוי), נקבעו בהתאם לשיעור העלייה במחירים שחלה מאז המכרז הקודם. אולם העלייה במחירים מהמכרז הקודם היתה בשיעור של 35% - 70%, ואילו מפתח שיעור ההנחות הוא רק בשיעור 7% - 12%. לכן אופן קביעת מפתח שיעור ההנחות נותר בלתי ברור.

62. בדיון בועדת ההתקשרויות העליונה מתאריך 21.6.09 נשאל מנהל מחלקת היסעים מהו היקף החיסכון השנתי שיושג בעקבות מפתח שיעור ההנחות שהתבקש, ומנהל המחלקה השיב כי מדובר בחיסכון שנתי של כ– 3 מיליון ₪. לביקורת הוצג תחשיב לפיו החסכון הצפוי ממפתח שיעור ההנחות הינו 3,080,040 ₪, אך בתחשיב לא הוצגו שינויים אפשריים במדד בעקבותיהם עלול מפתח שיעור ההנחות להיות רווחי פחות או שלא להיות רווחי כלל. יצוין, כי לדברי מנהל מחלקת כספים במינהל החינוך, נכון למועד איסוף הממצאים לדוח הביקורת ההסדר הוא רווחי: "**המדד במצטבר לתשלום עלה נכון להיום בפחות מ- 6% וההנחות היו גבוהות יותר.**".

בדיקת ההתחשבנות עם חברות ההסעה

בדיקת החשבונות לתשלום

63. אחת לחודש מגיש כל אחד מהספקים חשבון על הסעות שביצע בחודש קודם. החשבון מלווה בפרוט ההסעות שביצע הספק מדי יום במהלך החודש. החשבונות נבדקים על ידי עובדי מחלקת

היסעים. הבדיקה אמורה לכלול אימות קווי הנסיעה של הקבלן, הערות שנרשמו לקבלן במהלך החודש המצדיקות הפחתת תשלום, ונכונות התעריף.

64. בפירוט החשבונות המוגשים על ידי חברות ההסעה לא נרשמים מספרי הקווים בגינם נדרש התשלום אלא רק אזור האיסוף ויעד ההסעה של כל קו. ישנם חשבונות בהם אפילו יעד ההסעה של הקו אינו נרשם בבירור (למשל בחשבון מס' 95789 נרשמו קווי הסעה ללא ציון שם בית הספר אליו מגיעה ההסעה).

מנהל מחלקת היסעים מסר בהתייחסותו לטיוטת הממצאים כי שם בית הספר אליו מגיעים קווי ההסעה בחשבון 95789 הוא ג.

65. על פני החשבונות שבדקה הביקורת יש רק חותמת וחתימה של מנהל המחלקה ותאריך החתימה. אין תיעוד מי ממחלקת ההיסעים בדק את החשבון המפורט לפני אישורו על ידי מנהל המחלקה, אלו קווי הסעה נבדקו, מה נבדק ומה נמצא בבדיקה.

מנהל מחלקת היסעים מסר לביקורת בהתייחסותו לטיוטת הממצאים כי:

"כל חשבון נבדק ומאושר בחתימה ובחותמת של כל מפקח האחראי לאותם הסעות שנבדקות...החשבונות שנבדקו ע"י המבקר הם העתק חשבונות שמתוייקים אצלנו. המבקר לא בדק את חשבון המקור שעל גביו חייב וישנו אישור בחותמת וחתימה של כל מפקח וחתימתי. נא בדיקתכם חשבונות המתויקים בחשבות המינהל.".

הערת הביקורת: הביקורת קיבלה ממחלקת היסעים חשבונות החתומים על ידי מנהל המחלקה בלבד, ולא על ידי המפקחים הבודקים. החשבונות המקוריים הנטענים לא נמסרו לביקורת בשום שלב. מכל מקום, היות שבדיקת חשבונות הינה אחת מהמטלות המרכזיות שמבצעים עובדי המחלקה, היה על המחלקה לשמור העתקי חשבונות חתומים כנדרש.

66. הביקורת בדקה מדגמית את נתוני מערכת היסעים מול פרוט החשבונות של שתי חברות, מבחינת מספר קווי ההסעה המדווחים בחשבון והסכום הנדרש לתשלום. הבדיקה נמצאה תקינה.

הקצאת רכבי הסעה על ידי חברות ההסעה

רקע

67. <u>סוגי הרכב המשמשים להסעת ילדים הינם</u> :

א. אוטובוס: 51 - 53 מקומות ישיבה;

ב. מיניבוס: 17 - 19 מקומות ישיבה;

ג. אצ"ז גדול: 14 - 16 מקומות ישיבה;

ד. אצ"ז: 10 מקומות ישיבה;

ה. מונית גדולה: 6 - 10 מקומות ישיבה;

ו. מונית קטנה: 4 מקומות ישיבה.

68. המחיר לקו הסעה נקבע לפי סוג כלי הרכב המשמש להסעה ולפי אורכו של המסלול. בעת שיבוץ תלמידים בקווי הסעה והקצאת כלי רכב יש צורך לוודא כי קיימת התאמה בין קיבול כלי הרכב לבין מספר התלמידים הנוסעים בו. כאשר קיימת אי התאמה – למשל 2 ילדים שנוסעים באצ"ז במקום במונית קטנה – נגרם נזק כספי לעירייה (ההפרש בין מחיר נסיעה באצ"ז לבין מחיר נסיעה במונית – אותו יש להכפיל במספר הנסיעות ביום ובמספר הימים בשנת הלימודים).

בדיקה בשטח של הקצאת כלי רכב

69. הביקורת ערכה בדיקה בשטח ב – 22 מוסדות חינוך, בזמני איסוף ופיזור תלמידים, ובדקה את מספר כלי הרכב המסיעים את התלמידים ומספר התלמידים המוסעים בכל כלי רכב, להלן הממצאים:

א. ב- 15 מתוך 19 בדיקות שנערכו בנושא מספר הילדים בהסעה - נמצא כי מספר הילדים הנוסעים בפועל בקווים היה שונה ממספר הילדים באותם קווים לפי רישומי במחלקה.

ב. ב- 11 מתוך 25 בדיקות שנערכו בנושא מספר וסוג כלי הרכב המסיעים - היה מספר כלי הרכב או סוג כלי הרכב שנצפו שונה מהרשום במחלקה.

ג. נצפו 9 אצ"זים (מתוך 25 אצ"זים שנבדקו בנושא), שהוסעו בהם 4 ילדים או פחות ללא מלווה, ואשר יכלו להיות מוסעים במונית קטנה.

ד. נצפה 1 אצ"ז גדול שיכול היה להיות מוחלף באצ"ז רגיל מבחינת מספר הילדים המוסעים בו.

הבדיקות בשטח העלו אפוא כי לעתים נתוני מחלקת היסעים לגבי הקצאת כלי הרכב ושיוך תלמידים אינם תואמים את המצב בפועל.

בקשר לשוני שנמצא במספר התלמידים המוסעים מסר מנהל מחלקת היסעים בהתייחסותו לטיוטת הממצאים כי:

"למחלקת היסעים אין את היכולת לצפות ברמה יומית אם תלמיד זה או אחר מאיזושהי סיבה יחליט לא להגיע לביה"ס או יעזוב את ביה"ס במהלך היום. ההורים אינם משתפים פעולה ובמידה וכן – הם מודיעים לנהג ישירות.".

בנוסף לכך מסר מנהל מחלקת היסעים כי:

"בתיה"ס של החינוך המיוחד פועלים בחודשי הקיץ (יולי - אוגוסט) במתכונת קייטנה. לא כל התלמידים הרשומים לפעילות בחודשים אלו מגיעים מידי יום למוסדות החינוך. בפנייתנו למנהלי המוסדות נאמר שאין למנהלים מידע על העדרויות מפעילות ומבחינתם הם רשומים כלומדים.

בפועל יוצא שהתלמידים מגיעים עפ"י החלטתם, ורק בחלק מימי הלימודים בקיץ ... להצעתך ,אנו נפנה למנהלי המוסדות בדרישה לקבל רשימת תלמידים מעודכנת ללימודים בקיץ, מנהלי המוסדות יפנו להורי התלמידים לקבלת אישור להמשך לימודים.".

הערת הביקורת: היות שבמדגם נמצא כי ב– 15 מתוך 19 בדיקות שנערכו במועדים שונים לא התאים מספר התלמידים המוסעים בשטח למספר התלמידים הרשומים במחלקה, והיות שנמצאו עשרות תלמידים חסרים – הרי שהתגובה בדבר חיסורים בלתי צפויים של תלמידים ברמה יומית אינה מספיקה כהסבר לממצאים בשטח.

לגבי תופעת החיסורים בחופשת הקיץ – חלק מבדיקות הביקורת בשטח בוצעו בחודש יוני, לפני חופשת הקיץ, וגם בחודש זה נמצאו תלמידים חסרים בהסעות.

אשר לבדיקות שבוצעו במהלך חופשת הקיץ – הביקורת סבורה כי דווקא בתקופה זו יש להדק את הפיקוח על כמות התלמידים שאמורה להיות מוסעת, לדרוש מבתי הספר רשימות מעודכנות של תלמידים המוסעים בקיץ (עם אישור ההורים) ולהוציא את הפקחים לשטח לבדיקה.

כמו כן מסר המנהל, לגבי אחד ממוסדות החינוך שנבדקו (ה.): **"לא נראה בביקורת קו יד אליהו עם 8 תלמידים רשומים. בשיחה עם נ. מחברת ס. נשלח רכב שמספרו 58-897-19 שהסיע את התלמידים באותו יום.".**

הערת הביקורת: משום שההפרש בין מספר תלמידי המוסד המוסעים שנרשמו במערכת למספר תלמידי המוסד שנצפה בשטח הינו 6 – לא סביר כי הגיע אצ"ז נוסף המכיל 8 תלמידים.

בטיחות בהסעה

רקע

70. בפסק הדין ת"א (ראשל"צ) 8516/04 שמואל נ' ארצי, נדון עניינה של תלמידה שנפגעה עקב אלימות של תלמידים בהסעה שהתנהלה ללא מלווה. בית המשפט הטיל אחריות גם על עיריית ראשון לציון בגין נזקיה של התלמידה **"כמי שמארגנת את הסעות התלמידים בתחומי העיר.... ושוכרת את שירותי קבלן ההסעות ואחראית לפקח על טיב ההסעות ומילוי ההסכמים וחוזרי המנכ"ל המוכתבים על ידי הנתבעת 2"** ("הנתבעת 2" היא משרד החינוך). הפסיקה הכירה אפוא באחריות העיריות לפקח על ההסעות ולדאוג להבטחת שלומם של התלמידים המוסעים בהן.

התאמת רכבי ההסעה להסעת תלמידים וילדים עם מוגבלות

71. במכתב מתאריך 27.10.08 כתב בא כוחו של ארגון חברות ההסעה בישראל כי מוניות השירות של החברה א. מ. אינן עומדות בתנאים שנקבעו בתקנות התעבורה להסעת תלמידים (כגון פנסי איתות מיוחדים), ואין לחברה רישיון להסעת תלמידים אלא לנסיעות שירות בלבד.

72. למכתב האמור צורפה חוות דעת מנומקת של מנהל תחום רב"ר במחוז ת"א והמרכז במשרד התחבורה מתאריך 19.8.08, לפיה יש צורך בהתקנת אמצעי בטיחות מיוחדים במוניות שמסיעות ילדים בהסעה מאורגנת, כמפורט בתקנות התעבורה.

73. בתגובה למכתב כתבו נציגי השירות המשפטי של העירייה כי ברכבי החברה א. מ. הותקנו התקני בטיחות ופנסים מהבהבים, ומאז דצמבר 2008 הומצאו לעירייה מהחברה רשיונות רכב נוספים הכוללים הרשאה להסעת תלמידים. משתמע, כי התקנת אמצעי הבטיחות הדרושים להסעת תלמידים בוצעה, לפחות בחלקה, מספר חודשים לאחר התחלת פעילות ההיסעים, וזאת עקב מכתבו של בא כוח ארגון חברות ההסעה.

74. בתאריך 11.5.10 נשלח למחלקת היסעים (עם העתק למבקרת העירייה ולגורמים נוספים) מכתב תלונה של הורי תלמיד בחינוך מיוחד, בו נאמר בין היתר כי רכבי החברה א. מ. שהוזכרה לעיל הם רכבים המשרתים את הציבור מדי יום, אין בהם שילוט והם אינם מותאמים לישיבת ילדים בעלי מוגבלות. רכזת היסעים בדקה את טענות ההורים לגבי התנהגות הנהג, אך לא את הטענות לגבי בטיחות המונית המסיעה את התלמיד.

נציגי היועץ המשפטי מסרו לביקורת בהתייחסותם לטיוטת הממצאים כי:

"בעניין התקנת אמצעי הבטיחות 'פנסים מהבהבים' המוזכרים בסעיפים 77 עד 81 לטיוטת הדוח, נציין כי מכתב ארגון ההסעה בישראל מיום 25.11.2008 ומיום 27.10.2008 נענה על ידי השירות המשפטי ביום 17.12.2008. בסעיפים 6,7 למכתב זה צויין כי חובת התקנת פנסים מהבהבים והפעלתם הוסדרה במסגרת הוראות תקנה 83(ב2) לתקנות התעבורה, שנכנסה לתוקף רק באותה העת, ומשכך יישומה נדחה מספר פעמים על-ידי משרד התחבורה, זאת על מנת לאפשר לבעלי הרכבים להתארגן כראוי. עם זאת, צויין במכתב לעיל כי א"מ התקין פנסים מהבהבים בכלי הרכב בהם מבוצעות הסעות תלמידים במסגרת מכרז העירייה וזאת, בהתאם לדרישות תקנות התעבורה לצורך הסעת תלמידים, ולמכתב צורפו רישיונות ההתקנה של הפנסים (מצ"ב עותק המכתב).".

הערת הביקורת: במכתב מיום 17.12.08 משתמע כי בתאריך זה היתה קיימת חובה להתקין פנסים מהבהבים. למרות זאת במכתב של הלשכה המשפטית כחודש מאוחר יותר (29.1.09), מסר השירות המשפטי כי מאז משלוח המכתב מיום 17.12.08 "**הומצאו לעירייה רישיונות רכב נוספים הכוללים הרשאה להסעת תלמידים**", ומכאן שקיים חשש כי בתאריך 17.12.08 לא היו בידי חברת א. מ.. הרשאה להסעת תלמידים לכל הרכבים המסיעים תלמידים. כמו כן, מכתב התלונה מיום 11.5.10 מעורר חשש כי בחברה א. מ. מוסעים עד היום תלמידים ברכבים שאינם מתאימים להסעת תלמידים בכלל ותלמידים בעלי מוגבלות בפרט.

כשירות הנהגים להסעות

75. על פי תקנה 84(ה) לתקנות התעבורה: "**לא יסיע אדם קבוצת ילדים שגילם עד 14 שנים, המונה 9 ילדים או יותר ....., אלא אם כן בידו היתר מאת רשות הרישוי להסעת קבוצה, לאחר שסיים בהצלחה השתלמות למסיעי ילדים שאישרה רשות הרישוי.**".

הנחיות ביטחון קובעות עוד בסעיף 2(ג)(1)(ג) כי "**בנוסף יידרש הנהג להמציא תעודת יושר פעם בחמש שנים.**".

"**הנחיות ביטחון ובטיחות בהסעות תלמידים**" שחוברו בתאריך 14/7/09 (כשנה לאחר המכרז) על ידי מחלקת היסעים דורשות עוד כי נהג המסיע תלמידים יצטרך גם לעמוד בהוראות החוק למניעת העסקה של עבריינים מין.

76. בעת איסוף הממצאים לדוח הביקורת לא היו במחלקת היסעים רשימות של הנהגים המסיעים מטעם החברות, והעירייה אינה מקיימת בדיקות לעמידת הנהגים בדרישות אלה.

מנהל מחלקת היסעים מסר לביקורת בהתייחסותו לטיוטת הממצאים כי:

"אין בידינו רשימות נהגים – אין בכוונתנו לקבלם. האחריות לנהגים, כשירותם, הדרכתם ופיקוח על אופן נהיגתם מתבצע ע"י קציני הבטיחות ובהתאם להנחיות שלנו.".

77. בתלונה שהגיעה אל מבקרת העירייה ואל גורמים נוספים בחודש מאי 2010 טענו הורי תלמיד חינוך מיוחד בעל לקות קשה, כי נהג ההסעה מתייחס אליהם ואל בנם בחוסר אדיבות ובחוסר סובלנות. בבירור שנערך על ידי נציגת מחלקת היסעים הכחישו הנהג והמלווה טענה זו. לא נערך בירור נוסף על ידי מחלקת היסעים ולא ננקטו צעדים נוספים על ידי המחלקה בנושא זה.

בבדיקת הביקורת את קווי ההסעות בשטח נצפתה באחת ההסעות התייחסות נהג באופן בלתי אדיב לתלמיד.

קציני בטיחות

78. על פי סעיף ג1(ב) לנוהל ביטחון: "**לחברה יהיה מינוי בתוקף של קצין בטיחות בתעבורה אשר קיבל מינוי מהאגף לקציני בטיחות במשרד התחבורה.**".

79. על פי נספח ב למכרז 267/2008 של העירייה: "**הספק יעסיק קצין בטיחות בתעבורה בעל כתב הסמכה כאמור בתקנות התעבורה. שמו המלא וכל פרטיו האישיים של קצין הבטיחות, מספר רישיון קצין הבטיחות בתעבורה מטעם משרד התחבורה וכן אישור מגף קציני בטיחות להעסקתו בחברה יוגשו על ידי הספק לעירייה בטרם תחילת ביצוע העבודות על פי חוזה זה.**".

80. בנוסח האחיד המומלץ של משרד החינוך נאמר כי חובתו של קצין הבטיחות לבקר ולנהל את מערך שירותי ההסעות, לוודא כי רישיונות הנהיגה תקפים, הרכבים תקינים ופוליסות הביטוח תקפות. כמו כן "**הקבלן מתחייב כי בכל מקרה בו יוחלף על ידו קצין הבטיחות בקצין בטיחות אחר, הדבר ייעשה בתאום מראש ובכתב עם הרשות, והקבלן יעביר לרשות את פרטיו האישיים של קצין בטיחות החדש**.".

81. רק בחודש אפריל 2010, לאחר בקשת הביקורת, הועבר אישור ממשרד התחבורה כי החברות המסיעות מעסיקות קצין בטיחות כנדרש. האישור אינו מכיל את פרטי קציני הבטיחות.

השגחה במוסדות החינוך על העלאת והורדת תלמידים בהסעות

82. סעיף 2ב(4) להנחיות ביטחון קובע כי על בית הספר למנות מורה תורן, המגיע לבית הספר בשעה 7:30 ועוזב אותו בסוף היום, ונותן דעתו בין השאר לכל הקשור בהסעות: עלייה בטוחה להסעה, איסור מעבר מאחורי רכב ההסעה ומלפניו, סיוע לילדים קטנים סביב ההמולה וההתגודדות במסופים ושמירה על הסדר ועל ההתנהגות הנאותה במסופי ההסעה.

83. הביקורת צפתה ב- 22 מוסדות בזמני איסוף ופיזור תלמידים, בהם פעלו כ- 170 קווי איסוף ופיזור ולהלן הממצאים:

א. ב- 10 מוסדות (מתוכם 3 בתי ספר, והיתר גנים) לא נמצאו נציגים מהמוסד החינוכי שיקבלו את התלמידים בזמני האיסוף למוסד.

ב. ב- 6 גני ילדים לא נמצאו נציגים מהמוסד החינוכי שישגיחו על פיזורם של הילדים לבתיהם.

ג. ב- 2 גני ילדים הייתה השגחה רק על חלק מקווי ההסעה.

ד. בהעדר נציג המשגיח על התלמידים בבית ספר ג"ה בעת האיסוף, ילדים עלו וירדו בחנייה הפנימית בבית הספר והסתובבו בין רכבים.

ה. בגן ב"ר נעדר נציג משלח בעת הפיזור - והילדים רצו ללא מלווה בין המכוניות.

ו. בבית הספר א', בעת העלאת תלמידים לפיזור הביתה, התרוצצו ילדים בין מכוניות למרות שהיה נציג משלח במוסד.

ז. בהסעה לבית הספר ת' (איסוף), שגם בו לא נכח נציג מקבל מטעם המוסד, ירד אחד הילדים מהרכב מצד ימין ונאלץ לחצות את הכביש לפני הרכב. זאת למרות שסעיף 2(ג)(2)(יב) להנחיות הביטחון קובע כי "**אין לחצות את הכביש לפני רכב ההסעה או מאחוריו**.".

ח. בבית ספר י' הורדו ילדים בשעה 7:23, כששער בית הספר עוד היה סגור, והם המתינו ללא השגחה מחוץ לבית הספר, קרוב לכביש.

מנהל מחלקת היסעים מסר לביקורת בהתייחסותו לטיוטת הממצאים כי:

"בתחילת שנה"ל מוציאה מחלקת ההיסעים הנחיות למנהלי מוסדות מוסעים. בהנחיות נדרשים המנהלים לקבוע הסדרי בטיחות ותורנות מורים בפיזור התלמידים.".

84. הביקורת מבקשת לציין לשבח את ערנותה והשגחתה של מ"מ מנהלת בית הספר ה., אשר דיווחה מיד לקב"ט על נוכחות אנשים זרים ובלתי מזוהים במקום בעת שהשגיחה על הילדים המגיעים לבית הספר.

הורדת תלמידים מההסעה בביתם

85. לפי סעיף 7 ל"הוראות לנהגים בחברות הסעה" שנכתבו על ידי מחלקת היסעים בתאריך 14/7/09 "**אין להוריד תלמידים של החינוך המיוחד בביתם ללא נוכחות הורים או נציג מבוגר מטעמם במקום**". הביקורת מצאה כי מרכב שפיזר בשעה 15:30 ילדי שני גנים (גנים ללקויות: לקויי למידה, עיכוב התפתחותי ובעיות רגשיות) ירד מההסעה במשך יומיים רצופים ילד בלא שהמתין לו מלווה, ולילד אחר שהוסע מאותם הגנים המתין באחד הימים ילד כבן 8 - 9 לצורך איסופו.

מנהל מחלקת היסעים מסר לביקורת בהתייחסותו לטיוטת הממצאים כי:

"הוראות מחלקת היסעים לחברות ההסעה/ נהגים קובעות במפורש שאין להוריד תלמידים בביתם ללא השגחה של מבוגרים. במקרים בהם לא מבוצעות ההנחיות בנדון (ע"י ההורים) מדווח נהג ההסעה לחברה ודרכה אלינו על המקרה. מחלקת היסעים מפעילה במקרים אלה את שירותי הרווחה/ משטרה (במקרים מיוחדים קיצוניים). המחלקה מערבת עובדים סוציאליים ומזמינה את ההורים לחתימה נוספת על חובתם לקבל את בנם/בתם בסיום הלימודים.".

חגורות ביטחון ומושבי בטיחות

86. סעיף ג(1)(ט) להנחיות ביטחון קובע כי: **"הנסיעה תתבצע רק כאשר התלמידים ישובים במושבי הרכב וחגורים בחגורות בטיחות ובהתאם לרישיון.".**

בבדיקת הביקורת בשטח בעת איסוף ופיזור תלמידים בהסעות נמצאו 7 קווי הסעה בהם הילדים לא ישבו חגורים - באצ"זים, במוניות גדולות ובמוניות קטנות.

מנהל מחלקת היסעים מסר לביקורת בהתייחסותו לטיוטת הממצאים כי:

"המחלקה פועלת בשיתוף פעולה בנושא עם מנהלי המוסדות, הורי התלמידים והנהגים במטרה להביא להגברת מודעות בנושא. ישנם מקרים קשים בהם תלמידים אוטיסטים אינם יכולים להיות חגורים. הנושא מטופל באופן פרטני בשיתוף פעולה עם הורי התלמיד.".

הנחיות והוראות בטיחות אחרות

87. הביקורת בדקה בשטח את מידת מילוי הנחיות והוראות הבטיחות בזמן איסוף ופיזור תלמידים ב–22 מוסדות חינוך ומצאה כי:

א. סעיף ג(5) להנחיות המצורפות למכרז 267/2008 קובע כי: **"ההורדה תתבצע אך ורק בצד שבו נמצא מוסד החינוך או בצד שבו נמצא ביתו של התלמיד, כדי שהתלמידים לא ייאלצו לחצות כביש."**. נמצאו 14 קווים בהם בחר הנהג לחנות באופן שיאלץ את התלמידים לחצות כביש. בשלושה מהמקרים הללו נאלצו הילדים לחצות כביש ללא ליווי.

מנהל מחלקת היסעים מסר לביקורת בהתייחסותו לטיוטת הממצאים כי:

"גני ילדים..... – פיזור התלמידים בהסעות אלה מבוצע על ידי יובל חינוך – פניתכם בנושא אליהם.

גן... – לא נדרש לחצות כביש, תלמידים אלו אינם זכאי ליווי.

גן... – תלמידים אלו אינם זכאי ליווי.

גן... – אינם זכאי ליווי – חנייה בתוך חניון בסמוך לגן.

בי"ס א. – לא דווח על העדרות מלווים בהסעות. לשתי ההסעות לא נדרש ליווי.

בביקורות המתבצעות על ידינו נבדק גם אופן הורדת התלמידים/חניית כלי רכב.".

הערת הביקורת: הביקורת מצאה שעקב הורדת תלמידים שלא בצד בו נמצא מוסד החינוך, הם נאלצו לחצות כביש. חלקם נאלצו לעשות זאת לבד, ללא סיוע מבוגר. לגבי גני הילדים שבאחריות יובל חינוך – מדובר במקרה אחד בלבד מתוך 14 שנמצאו.

ב. הנחיות ביטחון קובעות כי: **"יש לשאוף כי מסלול התנועה בתחנה יאפשר יציאה ללא שימוש בהילוך אחורי. במקרה שחייבים להשתמש בהילוך אחורי, יפעל הנהג על פי ההנחיות הבטיחותיות המחייבות בתקנות התעבורה."**. הביקורת מצאה 5 מקרים בהם נסע רכב ההסעה בהילוך אחורי למרות שמסלול התנועה לא חייב זאת: בשני מקרים נצפתה נסיעה מסוכנת לאחור כשיש ילדים מאחורי הרכב.

מנהל מחלקת היסעים מסר לביקורת בהתייחסותו לטיוטת הממצאים כי:

"מקומות החנייה במוסדות המצוינים בסעיף זה מאלצים כלי רכב לחנייה שממנה ניתן לצאת רק בנסיעה לאחור. החוק אוסר נסיעה לאחור אך מאפשר ביצוע במקרים בהם קיים צורך ובמידת הצורך כפי שנעשה במקרים אלו.".

הערת הביקורת: בכל המקרים שצוינו נצפו כלי רכב אחרים מאותו סוג או מסוג גדול יותר שלא נסעו לאחור, כלומר תנאי השטח לכאורה אינם מחייבים נסיעה לאחור.

ג. סעיף 4 להנחיות המצורפות למכרז מחייבות כי: "**בשום פנים ואופן אין לעצור לטרמפיסטים, לאסוף אותם ולהסיעם.**". בבדיקה בשטח מצאה הביקורת כי בארבעה קווי פיזור הוסעו ממוסדות החינוך גם נוסעים מבוגרים שאינם המלווים. באחד ממסלולי ההסעה עצר הרכב לאישה זרה והסיע אותה.

מנהל מחלקת היסעים מסר לביקורת בהתייחסותו לטיוטת הממצאים כי:

"גן פ. – מוצב מלווה להסעה. גן קי. – מאושר לסייעת להצטרף להסעה. פיזור גני ילדים ל.+קו..מבוצע ע"י יובל חינוך (16:30). בי"ס י. – מאושר לסייעת להצטרף להסעה.".

עוד מסר המנהל כי:

"צרוף סייעות להסעות בגן קי. ובי"ס י.: אושר בע"פ למנהלת הגן ולמנהלת ביה"ס לצרף סייעות להסעות, תרומתם מסייעת לביצוע ההסעה בבטיחות -בעתיד נדרוש פנייה בכתב ואישור שמי להצטרף להסעות.".

הערת הביקורת: לגבי גן פ. – נצפו על ידי הביקורת שתי נשים בהסעה, במקום מלווה אחת. כאשר ניתן לסייעות אישור להצטרף להסעה, ראוי שייערך תיעוד בכתב ובקרה על כך. גם כשמדובר בהסעה על ידי יובל חינוך – הרי שעצירה לאישה זרה והסעתה בהסעת תלמידים אינה תקינה.

ד. סעיף 83(ה) לתקנות התעבורה קובע כי "**אדם המבצע הסעת תלמידים יסרוק את הרכב בתום ההסעה כדי לוודא שלא נותרו בו ילדים**". נספח ב למכרז (המפרט הטכני) קובע כי "**הספק מתחייב שהנהגים המבצעים את שרותי ההסעות, יבצעו בדיקה וסריקה בכלי הרכב קודם להעלאת תלמידים או נוסעים אחרים לכלי הרכב, וכן בסיום הנסיעה**". כמו כן, נוהל השתתפות של משרד החינוך בהעסקת מלווים בהסעות קובע בסעיף 4(ח) כי: "**בסיום ההסעה יבדוק המלווה אם לא נשאר תלמיד בתוך הרכב.**". הוראות אלה נועדו לוודא כי תלמידים לא "נשכחו" ברכב בתום ההסעה. הביקורת בדקה ביצוע סריקה בתום איסוף התלמידים ונמצא כי ברוב המכריע של המקרים לא בוצעה הסריקה.

מנהל מחלקת היסעים מסר לביקורת בהתייחסותו לטיוטת הממצאים כי:

"הנחיות בנדון יוצאות ע"י המחלקה הן למלווים והן לחברות ההסעה. בכל שנת הלימודים אנו מוציאים רענון הוראות בנושא זה. המפקחים במסגרת בדיקתם מקפידים גם על ביצוע סריקה בסיום כל נסיעה.".

אלימות בהסעות

88. במהלך ההסעות אירעו מקרי אלימות קשים רבים, שהיתה בהם סכנה ממשית לבטיחות הנהג והילדים המוסעים. לדברי מנהל מחלקת הסעות, בעיית האלימות החמורה ביותר קיימת בהסעות לבית הספר ב. (שהוא בית ספר להפרעות התנהגות). עיון הביקורת באחד מתיקי בית ספר ב. בשנת הלימודים תש"ע מאשר את קיומה של בעית האלימות הקשה והתכופה בהסעות בבית ספר זה. לדוגמא, בחודש ספטמבר 2009 דווח לפחות על ששה מקרים בהם התפרעו ילדים בהסעות או איימו על הנהג. באחד המקרים הללו, שאירע בתאריך 3.9.09, עלו שני תלמידים עם אבנים לאוטובוס, והחלו לזרוק אותן על הנהג בזמן הנסיעה. באירוע אחר, שאירע בתאריך 2.12.09, דווח כי "**הקו יצא מבי"ס ב. לפיזור. באמצע הקו התחילו התלמידים להשתולל והוציאו את מטף הרכב ורצו לפגוע בנהג. הנהג עצר את הרכב באיילון...כמו כן הוזמנה משטרה**...".

89. בפגישת עבודה שהתקיימה בחודש יולי 2007 בנושא האלימות בהסעות בנוכחות נציגי מחלקת היסעים, מחלקת חינוך מיוחד, מנהלי בתי ספר, נציגי משרד החינוך ואחרים - הוצע לפצל הסעות לצורך פתרון הבעיה. בפגישה נוספת בנושא בשנת 2007 בנוכחות נציגי מחלקת היסעים, מחלקת חינוך מיוחד ומנהלת בי"ס ב., הוצע לבקש מהסייעות לשמש כמלוות להסעה, וכן לפנות ליועצת המשפטית בבקשה לחוות דעת בנושא הסנקציות האפשריות נגד תלמידים מתפרעים. ההצעות לאיוש משרות מלוות על ידי הסייעות ולקבלת חוות דעת מיועצת משפטית – לא מומשו.

90. מעיון בתיק בית ספר ב. עולה כי הסנקציה כנגד המתפרעים היא בדרך כלל הרחקה זמנית מההסעה, לעתים הרחקה קצרה ביותר. כך למשל, בתאריך 7.9.09 הורדו התלמידים זורקי האבנים מההסעה (יחד עם שלושה תלמידים נוספים). אחד מזורקי האבנים הוחזר להסעה כבר בתאריך 17.9.09, כלומר התלמיד הורחק ל- 10 ימים בלבד. תלמיד אחר שהושעה מההסעה ליומיים עקב התנהגות בלתי הולמת (6.1.09 – 8.1.09) הוחזר להסעה לאחר יום אחד בלבד (בתאריך 7.1.09).

91. לעתים הסנקציה של השעיה מהסעה אינה מופעלת למרות התנהגות קיצונית של התלמיד. בתאריך 13.1.10 דווחה חברת ההסעה על התנהגות בלתי הולמת נוספת של תלמיד מסוים בהסעה. בתאריך 18.1.10 נערכה ישיבה בנוגע לתלמיד זה בנוכחות מנהל מחלקת היסעים, מפקחת היסעים, מנהלת מחלקת חינוך מיוחד, נציג בית הספר ב., ושלוש נציגות מאגף הרווחה. בין היתר נאמר כי התלמיד "**מסכן את עצמו, את המלווה ותלמידים אחרים בהסעה**", וכי על פי הנחיות מנהלת המינהל, "**תלמיד אלים לא יעלה על ההסעה.**". התקבלה החלטה כי בית הספר ידאג לכך שהתלמיד יקבל טיפול מתאים, ועד לטיפול של בית הספר - התלמיד לא יוסע. למרות ההחלטה, בתאריך 21.1.10 (יומיים לאחר מכן) דיווחה המלווה בהסעה כי התלמיד קילל אותה, הרביץ לה

בראשה, הציק לתלמיד אחד, וסירב לרדת בתחנה. בחלוף יומיים נוספים, בתאריך 24.1.10, התקבל דיווח נוסף לפיו התלמיד משתולל ברכב ומפריע בנסיעה.

92. על אף בעיית האלימות החמורה בהסעות לבית הספר ב., בתאריך 2.9.09 דיווח נציג חברת ההסעות כי לשני קווים לבית ספר זה (ולשני קווים נוספים בבתי ספר אחרים) - אין מלווה.

93. בפרוטוקול של פגישת עבודה שנערכה בתאריך 28/11/07 בנוכחות נציגי מחלקת היסעים ומחלקת חינוך מיוחד תועדה החלטה לפיה, עקב הבעיה הקשה של אלימות בהסעות בבית הספר ב., יאספו נתונים לגבי התלמידים ולגבי ההתנהגות בהסעות. הביקורת מצאה כי לא מתקיים מעקב בנושא. מקרי אלימות מדווחים ומתויקים באופן ידני, בכל תיק בית ספר בנפרד.

94. בסוף שנת הלימודים תשס"ט (בתאריך 23.6.09) אירע מקרה תקיפה מינית בהסעה לבית ספר א. בין שלושה תלמידי חינוך מיוחד בגיל בית ספר יסודי. על אחד מהתוקפים דווח לפני המקרה כבעל "התנהגויות מיניות לא מתאימות". בשיחת בירור שנערכה בנוכחות נציגי מחלקת היסעים, הנהג והמלווה, טענו הנהג והמלווה כי הם לא ראו את המתרחש. המלווה הועבר ללוות תלמידי בתי ספר אחרים (אחד מהם גם הוא בית ספר לחינוך מיוחד). אין תיעוד למעורבות מנהלת מחלקת חינוך מיוחד בטיפול בנושא התקיפה המינית.

מנהלת מחלקת חינוך מיוחד מסרה לביקורת בהתייחסותה לטיוטת הממצאים כי:

"לא ניתן להתייחס למקרה שהמחלקה לא הייתה מעורבת בו ואין תעוד בנושא. החל ממאי 2010 כל אירוע משמעת המתרחש בהסעות נדון בפגישה בה נוכחים מנהל מחלקת היסעים, מנהלת המחלקה לחינוך מיוחד, צוות בית הספר והורי התלמידים המעורבים. המפגש וההחלטות מתועדות.".

תחנות הסעה

95. הנחיות ביטחון קובעות בסעיף 2(ג)(2) כי:

"(ג) מסוף ההסעות הבית ספרי יאושר על ידי הרשות המוסמכת...

תוקמנה גדרות מגן להפרדת תלמידים מאזור התנועה, והתלמידים לא יורשו להימצא באזור זה...

תחנת ההסעה תהיה מקורה ותשולט באופן ברור...

(ח) באזור המסוף יותקן שילוט אזהרה בולט 'שטח תמרון אוטובוסים – הכניסה אסורה'.".

הביקורת בדקה את אופן העלאת והורדת התלמידים ב- 22 מוסדות חינוך והתברר כי בניגוד לתקנות, בשום מוסד שנבדק אין תחנת הסעה המיועדת להורדה או להעלאה של תלמידים. בכל המוסדות הללו, למעט במועדונית של שני גנים ל.+5ק., גם אין שילוט או תמרור אזהרה בדבר שטח תמרון אוטובוסים. בשמונה מוסדות אין גדר או מעקה המונעים גישה לכביש. בעקבות הערת הביקורת נערכה בדיקה במוסדות האמורים על ידי מהנדס חיצוני מטעם אגף התנועה (נ.),

בעקבותיה נמסר כי יאושרו תמרורים מתאימים עבור 13 מוסדות חינוך (ג. ה., הי., גן פ., נ., גן ר4.גני נ.-ס., גן ל., גן צ., גנים ר3.-ר5. גנים ר6.- ס., מועדונית ק., גן ק.1 גן ר1.). עבור 9 מוסדות הוחלט על ידי אגף התנועה כי אין צורך בהצבת תמרור (גן קק., בי"ס י., בי"ס א., בי"ס ת., בי"ס ה., גן ב. (א.), גן מ., גן ק4., גן ק2.). עבור 7 מתוך 8 מוסדות שנמצא על ידי הביקורת כי אין בהם מעקה המונע גישה לכביש - אישר אגף התנועה כי יש צורך בהקמת מעקה בטיחות (גן פ., בי"ס ת., בי"ס ה., גן ב. (ק1.), גן נ.-ס., גנים ר3.- ר5., מועדונית ק.).

במהלך הבדיקה של המהנדס שנשלח מטעם אגף התנועה בעקבות הערות הביקורת נצפו בעיות נוספות בהסעות, כגון הורדת תלמידים תוך כדי עצירה על המדרכה או במרכז הכביש (בי"ס ה.), העדר שילוט בדבר חציית הולכי רגל לפני מעברי חצייה (גנים ר6.- ר2.), בעיה במיקום הגדר והעדר מדרכה מסודרת (מועדונית ק.), והעדר גישה של כלי רכב לגן (גן ק1., גן ר1.).

מנהל אגף התנועה מסר לביקורת בהתייחסותו לטיוטת הממצאים כי:

"א. בנושא בדיקה של הצורך בתמרורים נמצא בבדיקה חוזרת בתאום עם מחלקת היסעים כי יש צורך רק ב – 11 מוסדות בקביעות שטח להעלאת והורדת ילדים. בשאר המוסדות העלאת והורדת נוסעים נעשות מחוץ לשטח הרחוב.

ב. בנושא המעקות במכתבנו מ – 24.11.2010 סעיף 2 קבענו כי ב – 5 גנים קיים מעקה. גן אחד הוצא ממערכת חינוך המיוחד. בדקנו שנית ונמצא בגן אחד – גן ק1 – אין צורך בהכשרת מעקה, הגן ממוקם בשביל להולכי רגל.

ג. מועדונית ק. ..ממוקם ברחוב משולב ללא מדרכה ואין אפשרות להכשיר מעקה בטיחות ברחוב מסוג זה.

ד. המלצות נוספות לשיפורים בטיחותיים:

*** בי"ס ה – רח' מ... אושר שטח לצורך הורדת והעלאת תלמידים בחזית בי"ס ברח' מ.**

*** גנים ר3-ר5 – רח' פ.... – יוצבו תמרורים מסוג ג-7 'מעברי חציה לפניך' כתוספת למעברי חציה הקיימים ברחוב...".**

96. בעת הקצאת מבנים למוסדות חינוך מיוחד, אין מתייעצים עם מחלקת היסעים או אגף התנועה בדבר נגישותם של מבנים אלה לרכבי הסעה. לדברי מנהל ועובדי מחלקת היסעים ישנם מבנים בהם אין נגישות לרכבי ההסעה וקיימת בעיה בטיחותית בהעלאת ובהורדת התלמידים בהם. למשל:

א. בגן אחד עומדים רכבי ההסעה באמצע הכביש על מנת להוריד ילדים, משום שאין פתרון אחר לרכב ההסעה (גן פ.). בעקבות הערת הביקורת המליץ הבודק מטעם אגף התנועה להתקין שילוט המאפשר לרכבי הסעה בלבד לעצור בשעות היעודות בסמוך למוסד.

מנהל אגף התנועה מסר לביקורת בהתייחסותו לטיוטת הממצאים כי:

"הגן ממוקם ליד בית מס' 19 – לאחר השלמת הנתונים ממחלקת ההיסעים לסוג הרכב (ושעות ההסעות) קיימת המלצה להכשרת שטח העלאה והורדה בחזית הגן כ – 12 מ'.".

ב. בגן אחר נאלץ רכב ההסעה לחנות רחוק מהמוסד, ועל הנהג והמלווה להוריד את הילדים מהרכב ולהכניסם לגן.

מנהל אגף התנועה מסר לביקורת בהתייחסותו לטיוטת הממצאים כי:

"הגן ממוקם בשביל להולכי רגל ואין אפשרות להכשרת גישה להולכי רגל.".

ג. בבית ספר יש. הוצב לבקשת בית הספר תמרור לצורך הסדרת ההסעות, אך לבקשת מנהל הרובע הוסר התמרור, וכתוצאה מכך שוב נוצרה בעיה לרכבי ההסעה. הערה זו לא נבדקה על ידי אגף התנועה.

מנהל אגף התנועה מסר בהתייחסותו לטיוטת הביקורת כי:

"בבית ספר י. קיימת חנייה יעודית בשטח בית הספר.".

הערת הביקורת: הביקורת ביקשה התייחסות לבית ספר אחר – בית ספר יש..

97. לדברי מנהל אגף התנועה, הסדרת תחנות הסעה ותיקון מפגעי בטיחות צריך להיעשות לפי בקשת מנהלי מוסדות החינוך או מינהל החינוך או גורמים פרטיים, או בעקבות תאונות. לביקורת נמסר ממנהל האגף מכתב מחודש אוגוסט 2010, הממוען למנהל אגף משאבי חינוך, לפיו מתבקשים מנהלי בתי הספר לאסוף נתונים באמצעותם יוכל אגף התנועה לטפל במפגעים ולשפר את מצב בית הספר. בין היתר נשאלים מנהלי בתי הספר אודות תחנות ההיסעים, מעקה בטיחות להולכי רגל ותמרור. בפגישתנו עם מנהלי בית הספר נ. ו – ב. מסרו המנהלים, כי הם לא קיבלו כל פנייה מאגף התנועה או מאגף משאבי חינוך בעניין איסוף נתונים בדבר בטיחות ההסעות בבתי הספר. לדברי מנהל בית הספר נ., פנייתו היזומה לאגף התנועה מלפני כשנתיים לצורך הסדרת מצב ההסעה המסוכן בבית ספרו - לא נענתה. לפיכך אין תמרור האוסר על חנייה מול שער בית הספר נ. בשעות ההיסעים, ומכוניות החונות מול שער בית הספר בשעות ההיסעים גורמות להורדת תלמידים מההסעה באמצע הכביש במקום בסמוך לשער.

מנהל אגף התנועה מסר לביקורת בהתייחסותו לטיוטת הממצאים כי:

"פעולות לשיפור הבטיחות במוסדות החינוך מתבצעות באופנים שונים. עד שנת 2007 פנינו גם באופן יזום למנהלי בתי הספר, בנוסף לסיורים של אגף התנועה ומשטרת ישראל. כמו כן, מתקבלות פניות ממינהל החינוך והנהלות הרובעים והשכונות.".

התחשבנות עם משרד החינוך

שיעור ההשתתפות של משרד החינוך

98. על פי חוזר הסעות, משרד החינוך משתתף בהוצאות ההסעה של תלמידים מביתם למוסדות החינוך ובחזרה, רק אם הם סובלים מלקויות קשות המפורטות בחוזר, או שהמרחק בין מקום מגוריהם לבין המוסד החינוכי עולה על המרחק הקבוע בחוזר. על פי החוזר, על העירייה לקבל דמי השתתפות בשיעור של 40% מעלות ההסעות המאושרת על ידי משרד החינוך. על פי מכתב מתאריך 13/7/08 שנשלח לעירייה ממשרד החינוך (שתוקפו רטרואקטיבי), הוחלט על ידי המשרד כי עיריות המסיעות תלמידי חינוך מיוחד למוסדות שמחוץ לשטחן המוניציפלי - תוגדל ההשתתפות בעלויות היסעים אלה מ – 40% ל – 50%.

99. בהתאם לנתוני ספר התקציב של שנת 2009, הוצאות העירייה בגין הסעות (שאינן הוצאות במסגרת פרוייקטים מיוחדים של העירייה) היו:

מספר הסעיף	שם הסעיף	תקציב 2009 מעודכן	ביצוע בפועל
81481/511	גני ילדים	6,310,000	6,273,255
81482/511	בתי ספר יסודיים	23,115,000	23,115,598
81513/511	חטיבות	8,813,000	8,812,981
	סה"כ	38,238,000	38,201,834

40% מהוצאות ההיסעים האמורים הינם: 15,280,734 ₪. בפועל שילם משרד החינוך לעירייה בשנת 2009 החזר הוצאות בסך 11,889,463 ₪. כלומר קיים פער של 3,391,271 ₪ בין הוצאות ההיסעים של העירייה בגינן אמור משרד החינוך לשפותה לבין הסכום בו שופתה העירייה בפועל בשנת 2009.

גזבר העירייה מסר לביקורת בהתייחסותו לטיוטת הממצאים כי:

"התשלומים בפועל לספקים נמוכים מאלו המצוינים בטבלה:

בסעיף 81481/511 שולם לספקים 5,857,300 ₪

בסעיף 81482/511 שולם לספקים 22,814,600 ₪

בסעיף 81513/511 שולם לספקים 8,629,000 ₪

הביצוע הכולל המופיע בספר התקציב ובהנהלת חשבונות לוקח בחשבון העברת כספים לחשבון מעבר, לרבות סכומים שלא שולמו לבסוף לספקים. עיריית תל-אביב מקבלת השתתפות ממשרד החינוך בהסעת תלמידים מכוח הסדר חמש שנתי שהועבר לביקורת. המשרד משתתף אך ורק בהסעות מאושרות.

בירור עם מחלקת הסעות העלה שדרישה להחזר הוצאות בגין הסעות בהיקף של כ – 3.5 מ' ₪ אינה מוגשת לאישור משרד החינוך כיוון שהסעות אלה אינו עומדות בקריטריונים המזכים במשרד החינוך.

בפועל, סכום ההוצאה שהוגש למשרד החינוך בשנת 2009 הסתכם בסך של כ – 34 מיליון ₪.

בנוסף יצוין כי השתתפות משרד החינוך בהסעות תלמידי החינוך הרגיל היא בהתאם לעלות כרטיסיה (העתק אישור משרד החינוך להחזר בהתאם לעלות כרטיסיה הועבר לביקורת) בפועל, חלק מתלמידי החינוך הרגיל מוסעים בהסעות יקרות יותר מעלות ההחזר משרד החינוך אשר מחזיר כאמור תקרת הוצאה בגובה עלות נסיעה בתחבורה ציבורית (כרטיסיה), מכאן שההשתתפות נמוכה מסך ההוצאה העירונית. מחישוב ההחזר בגין 2009 עולה כי ההחזר השוטף עמד על 11.7 מ' ₪ המהווה החזר של כ – 35%.".

הערת הביקורת: הגזבר בהתייחסותו מציין כי יש לקזז יתרות מחשבונות 04, אך גם לאחר קיזוז הסכומים שלא שולמו בסופו של דבר, קיים פער של 3,030,837 ₪. כמו כן, הביקורת ביקשה ממנהל מחלקת כספים במינהל החינוך וממנהל מחלקת היסעים אישור ממנהלת המינהל להוצאות שלטענתן אינן עונות לקריטריונים הנדרשים לצורך החזזר ממשרד החינוך. נכון למועד הפצת הדוח טרם התקבלה תשובת הנ"ל.

100. בגין הסעות בחופשת הקיץ מגישה העירייה דיווח נפרד ודרישה נפרדת לתשלום החזרים ממשרד החינוך. לגבי תקופה זו העבירה העירייה דרישה להחזרים בשיעור 40% בלבד מעלות ההסעות של תלמידי החינוך המיוחד למוסדות מחוץ לעיר. לא הועברה דרישה להחזר של 10% נוספים לגבי תקופה זו בגין הסעות מחוץ לעיר. בעקבות הערת הביקורת, הועברה למשרד החינוך בתאריך 14.7.10 דרישה להחזר בסך 57,373 ₪ המגיעים לעירייה בשל העלייה בשעור ההשתתפות של משרד החינוך מ– 40% ל – 50%.

הסעות לא מאושרות על ידי משרד החינוך

101. על פי חוזר הסעות, משרד החינוך משתתף בהוצאות ההסעה של תלמידי חינוך מיוחד מביתם למוסדות החינוך ובחזרה. במסמך שנכתב בתאריך 15.6.10 בעקבות סקר שערכה הנהלת איגוד מנהלי מחלקות החינוך בארץ בנושא טיב הסעות התלמידים (להלן: "**סקר מחלקות החינוך**") הועלו מספר בעיות המשותפות לרוב מחלקות החינוך של העיריות וביניהן העובדה שמשרד החינוך אינו משתתף בעלות הסעות במהלך יום הלימודים לטיפולים רפואיים, פרה-רפואיים, שיקומיים וכיו"ב. כמו כן, המשרד אינו משתתף בהוצאות הנסיעה המתחייבות משהיית תלמידי החינוך המיוחד במועדוניות המתקיימות לאחר שעות הלימודים. "**למותר לציין את חשיבות המועדונית עבורם הן מבחינה לימודית והן מבחינה רגשית.**".

102. על פי דוח הסעות בלתי מאושרות שהפיקה מחלקת היסעים לשנת תשס"ט המפרט הוצאות בגין הסעות לצרכי לימודים של החינוך המיוחד שאין בגינן החזרים ממשרד החינוך, מדובר בהוצאות בסך 149,131 ₪. בשנת תש"ע מדובר בהוצאות בסך 173,755 ₪. נתונים אלה אינם כוללים היסעים למועדוניות ובחזרה, הנמצאים באחריות חברת "יובל חינוך".

החזרים בגין התייקרות

103. על פי הסכם חמש שנתי בין משרד החינוך לעירייה, שנחתם בתאריך 27.6.07 לגבי השתתפות משרד החינוך בהוצאות ההסעה, נקבע תעריף יומי להשתתפות משרד החינוך בהסעות (המתבסס על שיעורי ההשתתפות הקבועים בחוזר), והוסכם כי תעריף זה יעודכן על פי מספר התלמידים ועל פי ההתייקרות המאושרת על ידי משרד החינוך. מאז חתימת ההסכם ועד לסוף שנת 2010 התקבל החזר של משרד החינוך בגין התייקרויות רק פעם אחת – בשנת 2008.

104. על פי מסמך שהועבר לביקורת ממינהל הכספים, העירייה שילמה לחברות ההסעה בגין התייקרויות בהסעות חינוך מיוחד 1-8/08 סך של 1,247,357 ₪. למרות זאת הוחזר לעירייה בגין התייקרויות בשנת 2008 רק 802,070 ₪.

105. בסקר מחלקות החינוך נאמר כי "**משרד החינוך קובע את מחירי ההסעה לפי מחירים מקובעים לשנים ולא מוכן לשנות. לעומת זאת מחירי הקבלן משתנים.... מומלץ: .... תוספת תקציב לתשלום התייקרויות לחברות ההיסעים.**".

מלווים

ליווי תלמידים זכאי ליווי על פי חוק

106. תקנות הסעה בטיחותית קובעות כי ילד בעל צרכים מיוחדים זכאי לליווי אם הוא סובל מסוגי הלקויות המפורטות בתקנות, או אם הזכאות אושרה לו על ידי ועדת חריגים. הביקורת בדקה בשטח 32 קווי הסעה של 7 מוסדות חינוך מיוחד שתלמידיהם זכאים לליווי בשל סוג הלקות שלהם, ונמצאו שני קווים בהם לא היה מלווה: קו אחד בבית ספר י., שבו ירדה המלווה בתחנה השנייה, ונותרו בו 8 ילדים ללא מלווה, וקו אחד של שלושה תלמידי בית ספר נ. , שלא היה בו מלווה כלל. כמו כן מצאה הביקורת בתיק בית ספר ב. – דיווח על שני קווים שהופעלו ללא מלווה.

מנהל מחלקת היסעים מסר לביקורת בהתייחסותו לטיוטת הממצאים:

"1. בי"ס י. – אין מצב בו בבי"ס י. לא היה מלווה. מנהלת ביה"ס אינה משחררת את התלמידים. חברת ההסעה 'מ.' אינה מפעילה את ההסעה ללא ליווי. יש לומר כי למר פ. ולמר ס., הסדרנים של החברה, יש מספר הנייד של רכזת המלווים ובכל בעיה הם פונים אליה.

2. בי"ס ב. – בקו 10 בבי"ס ב. לא היה מלווה בתאריך הביקורת מאחר והקו פוצל עקב ריבוי תלמידים ואלימות בהסעה. מלווה שולב לקו ההסעה לאחר שלושה ימים.

ב. בקו 12 המלווה לא נכחה מאחר ובאופן בלתי צפוי בעלה קיבל התקף לב ופונה באמבולנס לבי"ח. המלווה נדרשה ללוות את בעלה. לקו זה שובץ מלווה חדש לאחר יומיים".

לאחר מכן מסר מנהל מחלקת היסעים ביחס לירידת המלווה מההסעה לבית הספר י. כי:

"בבדיקה עדיין לא נמצאו ממצאים המאשרים העדרות המלווה. יחד עם זאת ולאור ממצאי הבקורת נעשה בדיקה נוספת לאימות הממצאים (העדרות).".

חברת מ. מסרה למחלקת היסעים בהתייחסותה לטיוטת הממצאים כי **"חברת מ. לא מבצעת שום הסעה לא בביה"ס י. ולא בכל ביה"ס אחר ללא מלווה.".**

כמו כן מסר מנהל המחלקה דוח נוכחות של מלווה בבית ספר י., אך הביקורת מבקשת להעיר אין ראיה שזהו המלווה שליווה את רכב ההסעה שנצפה. ברכב ההסעה שנצפה על ידי הביקורת בבית הספר י. היו שתי נשים, שירדו בתחנה השנייה לאחר העלאת התלמידים.

הערת הביקורת: לדברי מנהל המחלקה, לא ייתכן שבבי"ס י. לא היה מלווה, משום שללא מלווה מנהלת ביה"ס אינה נותנת לילדים לעלות להסעה. ממצאי הביקורת מראים, כי אכן הילדים עלו להסעה עם מלווה, אולם המלווה ירדה בתחנה השנייה עם אישה נוספת, וברכב ההסעה נותרו 8 ילדים אוטיסטים ללא מלווה.

ליווי ילדים שאינם זכאי ליווי על פי חוק

107. בתאריך 23.3.05 התקיימה ישיבה בראשות מנכ"ל העירייה בנושא העסקת מלווים שאינה מחוייבת על פי חוק. נקבע כי החל משנת הלימודים תשס"ו (9/2005) יהיה ליווי רק בהסעות של החינוך המיוחד, גם אם הליווי אינו מחוייב על פי חוק.

108. בסקר מחלקות החינוך נאמר בין היתר כי ילדים בגיל הרך עם לקויות למידה/עיכוב התפתחותי מוסעים ללא מלווה באישור משרד החינוך (הם אינם זכאי ליווי), וכי הדבר מסוכן עבורם. כמו כן נאמר, כי מאחר שאין מאושרת מלווה לילדי הגנים הללו, נאלצת סייעת הגן לצאת מהגן על מנת לקבלם ובפרק זמן זה עלולים להימצא בגן ילדים ללא השגחה. **"דקות אלה עלולות להיות קריטיות עבורם, במיוחד כשמדובר בילדים צעירים עם לקויות שונות.".**

109. בבדיקה שערכה הביקורת ב- 99 קווים של 16 מוסדות בהם לומדים תלמידי חינוך מיוחד שאינם זכאים לליווי על פי דין, נמצא כי ב- 44 קווים לא היו מלווים (44%). באחד המקרים נצפו ילדים שהורדו מההסעה ממתינים לבדם ליד שער סגור קרוב לכביש. בשני מקרים הילדים המוסעים לא היו חגורים בעת שהמונית החלה לנסוע. בשני מקרים אחרים קמו הילדים בטרם עצרה המונית.

110. גם בביקורת על הסעות שנערכה על ידי מפקח מטעם משרד החינוך בחודש מרץ 2010 נמצא כי לא היו מלווים בשני קווי הסעות של תלמידים הסובלים מעיכוב התפתחותי ולקויי למידה, מתוך תשעה קווים של ילדי חינוך מיוחד שאינם זכאים לליווי שנבדקו באותה ביקורת.

111. במכתב תלונה מתאריך 8.2.10, מאת אמו של ילד שאובחן כלוקה בעיכוב התפתחותי משמעותי, טענה האם כי ילדי הגן המיוחד אינם מלווים בהסעה, ונודע לה כי במהלך הנסיעה הילדים משחררים עצמם מהחגורה (אחד מהם אף פתח באחד המקרים את הדלת במהלך הנסיעה) והילדים נוהגים לקפוץ ולריב במהלך הנסיעה.

בתגובה מסר מנהל מחלקת היסעים כי עקב הקושי בגיוס מלווים והמחסור בכוח אדם – אין מספיק מלווים לכל ההסעות, וניתנת עדיפות לשיבוץ מלווים בהסעות החייבות בליווי על פי דין.

העסקת מלווים באמצעות "יובל חינוך"

112. סעיף 2(א) לתקנות הסעה בטיחותית קובע כי: "**ליווי לפי סעיף 2(ב) לחוק יהיה על-ידי מי שמועסק בתפקיד מלווה <u>בידי רשות מקומית</u>, או מתנדב שאושר לכך בידי ארגון ציבורי**" (ההדגשה אינה במקור). בפועל, העסקת המלווים אינה מבוצעת בידי העירייה אלא על ידי החברה העירונית "יובל חינוך". המלווים נחשבים כעובדי "יובל חינוך", והתקציב להעסקת מלווים משויך לפרויקט 275 של "יובל חינוך".

113. חברת "יובל חינוך" גובה עמלה בגין הטיפול בהעסקת מלווים. אולם בפועל, חלק ניכר מהטיפול בהעסקת המלווים מתבצע על ידי עובדת עירייה במחלקת היסעים, המפוקחת על ידי מפקחת היסעים בכירה במחלקה. הטיפול במחלקת היסעים כולל איתור מלווים, קליטתם, הנחיות עבודה, טיפול בהיעדרותם, קבלת דיווחי נוכחות וריכוזם, בירורים, תקשורת עם המלווים, פיטורים.

מנהלת חברת יובל חינוך מסרה לביקורת בהתייחסותה לטיוטת הממצאים כי:

"יובל חינוך גובה עמלה בגין הטיפול הרב הכרוך בהעסקת עובדיה לרבות בכל הקשור ליחסי עובד מעביד (קליטה, זכויות, שכר, שימועים, פיטורים וכיוצ"ב), ייעוץ משפטי, ביטוחים. למותר לציין, כי גובה העמלה נקבע על ידי הגורמים המוסמכים בעירייה והינו נמוך מאוד מהמקובל בתאגידים אחרים.".

גיוס מלווים ותבאי העסקתם

114. נכון לחודש ינואר 2010 הועסקו 197 מלווים על ידי "יובל חינוך". לדברי מנהלת מינהל החינוך ומנהל מחלקת היסעים יש קושי בגיוס מלווים. בסקר מחלקות החינוך נאמר כי קושי זה נגרם בשל פיזור גיאוגרפי רחב, שכר נמוך ואופי העבודה. כתוצאה מכך לא נוצל תקציב פרויקט 275 של חברת "יובל חינוך" (פרויקט מלווי ההסעות) במלואו בשנת 2009: תקציב הפרויקט בשנת 2009 היה 5,587,000 ₪ אך בגין הביצוע הוצאו רק 5,277,269 ₪ (אי ניצול של 309,731 ₪).

115. בסקר מחלקות החינוך נכתב, שמרבית המלווים אינם זוכים בקביעות ועל כן יש תחלופה רבה של מלווים. עקב כך המלווים הם חסרי ניסיון ואיכות עבודתם ירודה. ילדים בעלי צרכים מיוחדים הנקשרים למלווה, מוצאים עצמם מחוייבים להסתגל לדמות חדשה לעתים קרובות.

116. מנהל מחלקת היסעים מסר כי מרבית המלווים הם פנסיונרים. בבדיקת קובץ מלווים שהועסקו בינואר 2010 עלה, כי מרבית המלווים (כ- 60%) הם בגילאי 55 - 75. 14% מהמלווים הם בגילאי 75-85. בין היתר נמצא כי מלווה יליד שנת 1927 אחראי על ילדי גנים לאוטיסטים, ומלווים ילידי שנת 1931 ושנת 1935 מלווים תלמידים לבי"ס להפרעות התנהגות קשות.

117. מהשוואת קובץ סייעות לקובץ מלווים עולה, כי מתוך 197 מלווים, רק 17 מלוות משמשות גם כסייעות במוסדות החינוך המיוחד נכון לינואר 2010, מתוכם שש הן מביה"ס ה. נמסרו לנו סיבות שונות לכך: הצורך בהגדלת התקציב לצורך מימון התוספת לשכר הסייעות, הצורך בקבלת אישור מועצת העיר על התוספת לשכרן של הסייעות עקב הליווי, חשש מאי הסכמת ארגון העובדים של הסייעות ועוד. לדברי מנהלת מינהל החינוך, לא דנו באפשרות להעסקת הסייעות גם כמלוות בשנים בהן הן היא מכהנת בתפקידה (ארבע השנים האחרונות).

ממלאי מקום למלווים

118. נמסר לביקורת, כי לעתים חסרים כ– 20 מלווים ביום (בין היתר מפאת גילם המתקדם). למרות זאת גויסו רק שתי ממלאות מקום למלווים.

בקרה על נוכחות ופעילות המלווים

119. בדוח הביקורת משנת 1997 צוין כי ניהול פעילות המלווים אינו ממוחשב ואינו יעיל, לדוגמא: בקרה ידנית על טופסי הנוכחות הידניים החודשיים שמגישים המלווים, ניהול היעדרויות מלווים לוקה בחסר, אין שיוך של מלווה לקו. מצב זה לא תוקן ברובו עד למועד איסוף הממצאים לדוח ביקורת זה: אין מערכת ממוחשבת לניהול דיווחי נוכחות של המלווים ולשיוך מלווים לקווי הסעה; הבקרה על נוכחות המלווים מתבצעת באמצעות השוואה בין דוחות הנוכחות הידניים של המלווים לבין דיווחים על העדרויות והחלפות הנרשמים על ידי רכזת המלווים ביומנה הממוחשב.

120. הביקורת בדקה דוחות נוכחות ידניים של מלווים בחודש ינואר 2010 והעלתה, כי דוחות רבים הם ללא חתימת העובד ואישור מנהל המוסד החינוכי.

מלווה רפואית

121. משרד החינוך סירב לאשר מלווה רפואית לתלמיד הזקוק לכך, ואמו של התלמיד היא זו שהעסיקה מלווה לטיפול רפואי בילד במהלך ההסעה המאורגנת. ההעסקה אושרה לאם לאחר דיונים ממושכים ולאחר שהוחתמה על מסמך לפיו המלווה הוכשרה אצל רופאה, וכי העירייה פטורה מכל אחריות בנוגע לטיפול הרפואי בתלמיד במהלך ההסעה. יצוין, כי בעבר הועסקה מלווה רפואית מטעם העירייה לטיפול בתלמיד אחר, כך שהמדיניות בנושא זה אינה אחידה.

בקרה על חברות ההסעות על ידי המלווים

122. סקר אגף תקציבים המליץ על הפעלת המלווים כבקרים – כל מלווה יקבל כרטיס עבודה שבועי שבו יציין לגבי כל הסעה את תאריך ההסעה, זמן האיסוף, וזמן ההגעה. נתונים אלו יכלו להוות נדבך בקרה נוסף למחלקת ההיסעים. המלצה זו לא אומצה במחלקת היסעים.

החזרי משרד החינוך בגין מלווים

123. על מנת להפיק דרישה להחזר ממשרד החינוך בגין עלויות מלווים, מעבירה מחלקת חינוך מיוחד למחלקת היסעים רשימה ידנית של התלמידים הזכאים לליווי בכל מוסד חינוכי, ומחלקת היסעים מעדכנת את הרשימה ומעבירה אותה לחשבות מינהל החינוך לצורך הפקת הדרישה. בגין כל ילד זכאי ליווי משלם משרד החינוך 7,910 ₪ לשנה. בשנת 2009 נדרש ממשרד החינוך 5,252,824 ₪ בגין ליווי 664 תלמידים זכאי ליווי.

מערכת הבקרה של העירייה על ביצוע ההסעות

124. בסקר אגף תקציבים הומלץ על בניית תכנית בקרה שיטתית ומפורטת שתתבסס על סקר צרכנים שבועי, דיווחי מלווים לגבי רכבי ההסעה, והרחבת הביקורת בשטח של מפקחי ההסעות. בפועל, אף אחד ממרכיבי תוכנית הבקרה המוצעת לא אומץ.

<u>לתשומת לב</u>:

התייחסויות המבוקרים ואחרים לטיוטת ממצאי הביקורת בשלב אימות הממצאים, מצורפות לדוח בפרק הנספחים, ומהוות חלק בלתי נפרד מדוח הביקורת. הנספחים להתייחסויות (אם צורפו) שמורים במשרד מבקר העירייה.

נספח א - התייחסות השירות המשפטי 9.2.2011.

נספח ב - התייחסות גזבר העירייה 13.1.2011.

נספח ג - התייחסות מנהל אגף התנועה 17.1.2011.

נספח ד - התייחסות מנהל מחלקת היסעים 22.2.2011 ומתאריך 27.12.2010.

נספח ה - התייחסות מנהלת מחלקת חינוך מיוחד 21.12.2010.

נספח ו - התייחסות מנהל בית הספר נתיב 13.12.2010.

נספח ז - התייחסות מרכזת תיאום ודיווח במינהל החינוך 9.12.2010.

נספח ח - התייחסות רפרנטית אגף מחשוב ומ"מ במחלקת היסעים 17.1.2011.

נספח ט - התייחסות מנכ"לית יובל חינוך 20.2.2011.

מסקנות

ארגון וכוח אדם במחלקת היסעים

125. פעילות מחלקת היסעים אינה מוסדרת בנהלים כתובים (לא קיימים נהלים בנושאים כגון: אופן בדיקת התחשבנות עם ספקים, ביקורות שטח, ניהול מלאי כרטיסיות במחלקה וכו'). לא למותר לציין כי לנהלים כתובים, להבדיל מנוהגים המועברים בעל פה, חשיבות רבה במיוחד במחלקות שלהן פעילות סבוכה בהיקף כספי גדול כמו מחלקת היסעים. נהלים כתובים מהווים סטנדרט מנחה, אחיד וברור לדפוסי עבודה נדרשים, מאפשרים שקיפות ומקלים על הבקרה. כמו כן, נהלים כתובים מאפשרים לשמר ולנהל את הידע הארגוני בקלות, לייעל את תהליך העבודה במחלקה וללמד עובדים חדשים את כללי העבודה במחלקה.

שעות העבודה במחלקה ושירות לציבור

126. אי התאמת שעות העבודה במחלקה לשעות פעילות ההיסעים בשטח, פוגעת ביכולת הפיקוח של המחלקה על שירותי ההיסעים, וברמת השירות שיכולה המחלקה להעניק ללקוחותיה.

127. משום שהמחלקה אינה מרכזת באופן ממוחשב את כלל הפניות והתלונות הקשורות בהיסעים ואינה מתעדת את סטטוס הטיפול בהן, לא מתאפשר לעובדי המחלקה לנתח את כלל המידע המצטבר במחלקה בנוגע לארועים חוזרים ונשנים, תקלות, תלונות וכו', שיש ליתן עליהם הדעת. לדעת הביקורת, ניהול ידע באמצעות מערכת ממוחשבת, היה בו כדי לסייע לעובדים הן בעבודתם השוטפת והן ביכולתם לבצע פיקוח ובקרה על אופן הטיפול בליקויים ובתקלות.

128. המלצת סקר אגף תקציבים לגבי עריכת סקר צרכנים שבועי (משוב) בקרב הורי התלמידים לא אומצה, על אף שלדעת הביקורת, סקר זה יכול היה לתרום לפיקוח ולבקרה על פעילות חברות ההיסעים בשטח, ולהערכת השירות הניתן על ידיהן.

מספר התקנים של מפקחי ההיסעים

129. אחד מהתקנים של "מפקחי ההיסעים" מאויש על ידי עובד המועסק בפועל במחלקת הצטיידות. איוש משרה באופן שונה מהמוגדר בתקן אינו תקין. כמו כן, מספר התקנים שהיה קיים במחלקה בעת איסוף ממצאי הביקורת לא היה מספיק לדעת הביקורת, ואיוש בפועל של אחד התקנים הללו על ידי עובד המועסק ביחידה עירונית אחרת פגע בפעילות המחלקה. יצוין, שבהתייחסות גזבר העירייה לטיוטת הממצאים נמסר כי למחלקה הוסף עוד מפקח.

בקרה בשטח על ידי מפקחי היסעים

130. בקרת מפקחי ההיסעים בשטח מצומצמת בהיקפה. כמו כן, היא אינה מבוצעת בהתאם לתוכנית עבודה מסודרת שנקבעה מראש ועל כן, נפגמת האפקטיוויות שלה. כתוצאה מכך, יכולות להתרחש הפרות של הוראות חוזים, תקנות וחוזרי מנכ"ל, מבלי שהמחלקה תדע על כך, אשר עלולות להוביל לתשלומי יתר, ואף חלילה מכך, לחשיפת תלמידים לסיכונים מיותרים (כגון הסעות ללא מלווה, הסעות ברכבים לא מתאימים, הסעת תלמידים לא חגורים וכו').

131. העדר תיעוד מסודר של הבדיקות שעורכים מפקחי ההסעה בשטח, אינו מאפשר פיקוח יעיל של מנהל המחלקה על אותן בדיקות ופוגם ביכולת המחלקה לערוך בדיקות במקומות ובתחומים נוספים שאותם טרם בדקו.

המערכות הממוחשבות הקשורות לניהול פעילות ההיסעים

132. בעת איסוף הממצאים על ידי הביקורת, היה ממשק ידני בין "מערך החינוך החדש" לבין מערכת היסעים. העדכון הידני של נתוני טפסי שיבוץ התלמידים (שהופקו ממערך החינוך החדש) במערכת ההיסעים הוא איטי ועלול לגרום לשגיאות ולאי התאמה בנתוני המערכות הממוחשבות, עקב איבוד טופס, אי הבנה, שיכחה וכו'. כמו כן, הזנת הכתובת הרשומה בטפסי השיבוץ (שאמורה להיות כתובת למשלוח דברי דואר, ולאו דווקא כתובת התלמיד) יכולה לגרום לטעויות בכתובות שבמערכת היסעים, וכתוצאה מכך ייתכן שהתלמיד לא יוסע עד שתתגלה הטעות. יצוין, כי לדברי רפרנטית אגף מחשוב ומערכות מידע, לאחר איסוף ממצאי הביקורת הפך הממשק מידני לממוכן.

133. נמצאה אי התאמה בין חלק מנתוני מערכת .M.F (קובץ תלמידים) לבין נתוני מערכת היסעים. הדבר מעורר חשש כי נתוני התלמידים במערכת היסעים מוטעים, ולמעשה תלמידים אלה (שפירטיהם נמחקו ממערכת - .M.F) אינם מוסעים בפועל.

134. שיבוץ של תלמידים רבים לקווי הסעה באופן ידני (בניירות) במקום באמצעות מערכת ההיסעים הממוחשבת גורם לכך שמערכת ההיסעים אינה משקפת תמונה עדכנית ואינה מאפשרת ניהול, פיקוח ובקרה יעילים ומקיפים מבחינה כלכלית ותפעולית.

135. אי יכולתה של מערכת ההיסעים לשמור תיעוד על קווי הסעה קודמים בהם נסע תלמיד, והיעדר אפשרות להפקת דוחות בקרה מהמערכת (כגון: דוח על תלמידים בחינוך המיוחד שאינם מוסעים, דוח המשווה בין נתוני תלמידים במערכת היסעים לבין נתוני תלמידים במערכת M.F, דוח המפרט את מספר התלמידים בכל סוג רכב הסעה וכו') - פוגעים בניהול קווי ההסעה ובבקרה על הפעלתם ועל נאותות התשלומים לספקים.

זכאות להסעות

136. העירייה אינה דואגת להסעות מאורגנות לתלמידי חינוך מיוחד הלומדים בכיתות מיוחדות במוסדות חינוך רגיל למרות שלפי תקנות הסעה בטיחותית הם זכאים להסעה. לדעת הביקורת, העובדה כי משרד החינוך אינו משתתף בעלות הסעתם (על פי חוזר מנכ"ל), אינה רלוונטית לחובתה של העירייה להסיעם על פי תקנות הסעה בטיחותית.

137. אין מדיניות אחידה לגבי הסעת תלמידי החינוך המיוחד הלומדים בבתי ספר "פרטיים".

כרטיסיות

138. הטיוטה לנוהל כרטיסיות כוללת אך ורק הוראות למוסדות החינוך לניהול מלאי הכרטיסיות המצוי אצלם (הטיוטה אינה מתייחסת לניהול מלאי הכרטיסיות המצוי במחלקת היסעים). לדעת הביקורת, לאור ממצאי בדיקתה בנושא זה, ראוי לקבוע נוהל מחייב הכולל הנחיות ברורות לרישום, שמירה וחלוקה של כרטיסיות המצויות גם במחלקה.

139. השוואה שערכה הביקורת בין יתרת מלאי הכרטיסיות המצויה בכספת של מחלקת היסעים, לבין הרישומים במערכת ההיסעים (מודול כרטיסיות) העלתה כי קיים חוסר של אלפי כרטיסיות ללא הסבר מתועד. ממצאים אלו מעלים חשש לכאורה, כי נגרם לעירייה נזק כספי בשיעור של עשרות עד מאות אלפי ₪.

140. אי ספירת מלאי הכרטיסיות באופן קבוע אחת לתקופה, ובמיוחד אי אימות יתרות הפתיחה לקראת כל שנת לימודים, פוגעים ביכולת לפקח על מלאי הכרטיסיות (שהוא בעל ערך כספי של מאות אלפי שקלים), ואינם מאפשרים לאתר אבדות או מעילות.

המכרז והחוזים עם חברות ההסעה

141. הכללת הוראות הנוסח האחיד של משרד החינוך וההוראות העיקריות בחוק, בתקנות ובנהלים בנוסח מכרז העירייה 267/2008, הייתה מפחיתה אי בהירות בפעילות קבלני ההיסעים - אי בהירות הנובעת מריבוי ההוראות וההנחיות בנושא הסעות התלמידים ומקורותיהן השונים (חוקים, תקנות, חוזרים ונהלים של משרד החינוך ושל משרד התחבורה).

142. נושא כשירות הנהגים הוא חיוני להבטחת שלומם של התלמידים, ועל כן צריך היה, לדעת הביקורת, להיות מוסדר כתנאי מחייב בחוזה ההתקשרות, ולא רק באמצעות הנחיות לאחר חתימת החוזה.

143. אי דרישה מפורשת מהספקים במסגרת החוזה, להשתמש אך ורק ברכבים מורשים להסעת ילדים, הביאה לכך שחלק מהספקים לא הקפידו להשתמש רק ברכבים מורשים להסעת תלמידים.

144. העדר פירוט בחוזה של סכומי קנסות מוסכמים בגין הפרות נפוצות של החוזה על ידי קבלני ההסעה, עלול לגרום לאי שוויון בין הקבלנים, לאי בהירות לגבי הסנקציה שתוטל עליהם בעת ההפרה, ולפגיעה בהרתעת הקבלנים מפני הפרות חוזה.

145. הגשת בקשות להשלמת מסמכים מספקים, לאחר שהוכרז כי זכו במכרז, הינה לדעת הביקורת, בניגוד לדין, ופוגעת ביעילות ובהגינות הליך המכרז.

146. המכרז לא חייב את הזוכים להציג את רישיונות הרכבים בפני עובדי המחלקה, לפני ביצוע ההסעות בפועל ובתקופת המכרז. לדעת הביקורת, חיוב הספקים להציג את רשיונות הרכבים שברשותם במועדים אלו, היה בו הן כדי להוכיח למחלקה כי אכן ברשותם צי רכב בהיקף הדרוש, והן כדי להוכיח את תקינותו.

147. התחשיבים ששימשו את הגורמים העירוניים המוסמכים, לקביעת שיעורי ההנחות שנדרשו מהספקים, כתנאי להארכת ההתקשרות איתם, לא הוצגו בפני הביקורת למרות בקשותיה. אי תיעוד תחשיבים בנושאים מעין אלו, מקשה על היכולת לבקר את הנושא בדיעבד, ונוגד מינהל תקין.

בדיקת ההתחשבנות עם חברות ההסעה

148. אי רישום מספרי קווי ההסעה בגינם נדרש התשלום, בחשבונות שמגישות חברות ההסעה, ורישום בלתי ברור של יעד קווי ההסעה - מקשים מאוד על ביצוע בדיקה מסודרת של החשבונות.

149. העדר תיעוד של בדיקת החשבונות על ידי עובדי מחלקת היסעים אינו מאפשר לוודא את קיום הבדיקה, לדעת את זהות הבודק, כיצד בדק ומה היו ממצאיו. זאת למרות שמדובר בחשבונות מרובי פרטים וסבוכים, שערכם הכספי גדול.

150. בבדיקת הביקורת בשטח נמצא כי מספר הילדים המוסעים בפועל, סוג הרכבים המשמשים להסעתם ומספר הרכבים בשטח - שונים מהנתונים המצויים במחלקה, עליהם היא מתבססת לצורך ההתחשבנות עם חברות ההסעה. לפיכך קיים חשש כי לחברות ההסעה הועבר תשלום שאינו מגיע להן.

151. הבדיקה שערכה הביקורת בשטח העלתה כי בחלק מהמקרים, אין ניצול מלא של קיבולת הרכבים, ולעתים ניתן היה להקטין עלויות על ידי החלפת אצ"ז במונית, ואצ"ז גדול - באצ"ז קטן.

בטיחות בהסעה

152. מתכתובת בין השירות המשפטי לבין ארגון חברות ההסעה בישראל משתמע לכאורה, כי חלק מרכבי ההסעה לא ענו לתנאים הנדרשים להסעת תלמידים בכלל ולהסעת תלמידים בעלי מוגבלות בפרט.

153. למחלקה לא נמסרת רשימה של הנהגים המסיעים, ואין בידיה אסמכתאות מבססות לגבי מילוי הדרישות בדבר כשירות הנהגים. העדר פיקוח מינימלי של העירייה על זהות הנהגים המסיעים וכשירותם, עלול לסכן את ביטחונם ואת שלומם של התלמידים המוסעים.

154. לאור חשיבות תפקידם של קציני הבטיחות במערך ההסעות (תפקיד הכולל בין היתר פיקוח מטעם חברות ההסעה על תקפות רישיונות הנהיגה ופוליסות הביטוח, ועל תקינות הרכבים), נדרשת המחלקה לוודא כי אכן ממונים קציני בטיחות בחברות ההסעות ולשמור אסמכתאות מבססות על כך. בפועל, רק בעקבות בקשת הביקורת, באפריל 2010 (באמצע שנת הלימודים), בררה המחלקה נושא זה וביקשה ממשרד התחבורה להעביר אליה אסמכתה על כך.

155. מממצאי הבדיקה שערכה הביקורת בשטח במספר מוסדות חינוך, עלה כדלקמן:

א. לא תמיד התקיימה השגחה מטעם בית הספר על עליית תלמידים בטוחה להסעה וירידה ממנה, כך שאיש לא מנע יצירת מצבים מסוכנים לתלמידים (למשל ילדים רצים בין מכוניות, ילד שחצה כביש לפני רכב ההסעה).

ב. באחד מבתי הספר, בעת העלאת תלמידים לפיזור הביתה, התרוצצו ילדים בין מכוניות למרות שהיה נציג משלח של המוסד.

ג. באחד מבתי הספר הורדו ילדים לפני ששער המוסד נפתח, והילדים המתינו קרוב לכביש ללא השגחה, תוך סיכון לשלומם.

ד. מרכב שפיזר ילדי גנים בעלי לקויות לביתם, הורדו שני ילדים בלא שהמתין להם בתחנה מלווה מבוגר, באופן שסיכן את בטחונם.

ה. רכבי הסעה פעלו בניגוד להוראות הבטיחות ותוך סיכון לשלום הילדים: אי הקפדה על חגירת חגורות בטיחות, חנייה באופן שאילץ את הילדים לחצות כביש, נסיעה בהילוך אחורי באופן מסוכן, איסוף נוסעים מבוגרים שאינם המלווים, ואי ביצוע סריקה בתום הנסיעה.

ממצאים חמורים אלו מצביעים, לדעת הביקורת, על כשלים באבטחת ביטחונם של התלמידים המוסעים.

156. ממסמכים שהועברו לידי הביקורת עולה כי במהלך ההסעות אירעו לא אחת, מקרי אלימות קשים, שהיתה בהם סכנה ממשית לבטיחות הנהג והילדים המוסעים. במסגרת דיונים שנערכו בנושא זה בעירייה התקבלו מספר החלטות לדרכי פעולה, אולם מבדיקה שערכה הביקורת עולה כי לא כולן יושמו. הביקורת מציינת כי לעירייה יש חובת פיקוח על בטיחות ההסעות, ולדעת הביקורת היא עלולה להימצא אחראית אם ייגרם נזק כתוצאה מבעית האלימות.

157. מממצאי הבדיקה שערכה הביקורת בשטח עולה כי בניגוד להנחיות ביטחון, במרבית בתי הספר אין תחנות הסעה להעלאה והורדה של תלמידים. כמו כן, התברר כי ישנם מוסדות בהם אין תמרור מתאים ואין מעקה המונע גישה לכביש - דבר המסכן את ביטחונם של התלמידים.

158. בעת הקצאת מבנים למוסדות חינוך מיוחד, אין מתייעצים עם מחלקת היסעים בדבר נגישותם של מבנים אלה להסעות. למבנים רבים אין נגישות לרכבי ההסעה וקיימת בעיה בטיחותית בהעלאת ובהורדת התלמידים.

159. אגף התנועה לא טיפל משך שנתיים בפנייה יזומה של אחד מבתי הספר שנבדקו על ידי הביקורת, בעניין מצב הסעה מסוכן לבית ספרו.

התחשבנות מול משרד החינוך

160. לדעת הביקורת, משרד החינוך מחזיר פחות משיעור ההשתתפות שהתחייב לו על פי החוזר (40%).

161. העירייה לא דרשה החזר של 10% מעלות הסעות תלמידי חינוך מיוחד אל מחוץ לעיר בחודשי הקיץ, על אף מחוייבותו של משרד החינוך לשלם לעירייה על כך. בעקבות הערת הביקורת, הועברה למשרד החינוך בתאריך 14.7.10 דרישה להחזר בהתאם לאמור לעיל (בסך 57,373 ₪).

מלווים

162. מבדיקה שערכה הביקורת בשטח, נמצאו שני מקרים בהם הוסעו תלמידים זכאי ליווי על פי דין, ללא מלווה, בניגוד לתקנות הסעה בטיחותית ותוך חשש לבטחונם.

163. החלטת מנכ"ל העירייה (משנת 2005) קבעה כי יש ללוות בהסעות תלמידים בעלי צרכים מיוחדים, על אף שאינם זכאים לליווי על פי דין. בפועל אותרו מקרים בהם הוסעו תלמידים אלו ללא ליווי ולעתים תוך סיכון לביטחונם.

164. קיים חשש שהעסקת מלווים על ידי חברת "יובל חינוך" במקום על ידי העירייה נוגדת להוראת תקנה 2 לתקנות הסעה בטיחותית הקובעת כי "**ליווי לפי סעיף 2(ב) לחוק יהיה על-ידי מי שמועסק בתפקיד מלווה בידי רשות מקומית.**".

165. מחסור במלווים ותחלופה רבה עלולים לפגוע באיכות שירותי ליווי התלמידים המוסעים ולסכן את בטחונם.

166. לדעת הביקורת, אין להעסיק קשישים כמלווים בהסעות של תלמידים בעלי הפרעות התנהגות קשות, העלולים לפגוע בעצמם או באחרים במהלך ההסעה.

167. רק חלק קטן מהמלוות משמשות גם כסייעות במוסדות החינוך המיוחד. לדעת הביקורת, העסקת סייעות כמלוות עדיפה: הסייעת מוכרת לילדים, מכירה את צרכיהם המיוחדים ויש לה את הניסיון והמיומנות הנדרשים לפיקוח ולטיפול בבעיות חמורות המתרחשות כיום במהלך ההסעות.

168. מחלקת היסעים גייסה רק שתי ממלאות מקום למלווים, למרות שישנן תקופות בהן חסרים מלווים רבים. כתוצאה מכך עלולות הסעות שלא לצאת, או לצאת ללא ליווי בניגוד לדין.

169. אי ניהול פעילות המלווים באמצעות מערכת ממוחשבת, גורם לעבודה ידנית רבה ומסורבלת, ופוגם ביכולת הבקרה על אוכלוסיה זו.

170. בלא חתימת המלווה על דוחות הנוכחות שלו, יכול המלווה לכפור בדיעבד בנכונות התשלומים ששולמו לו. בלא אישור מנהל המוסד החינוכי על דוחות אלה נמנע אחד מאמצעי הבקרה העיקריים על דיווחי המלווים.

171. דרישת ההשתתפות בעלות המלווים שמוציאה העירייה למשרד החינוך מופקת ידנית, והדבר מקשה על בדיקת נכונות הנתונים והסכום הנדרש.

הבקרה של העירייה על ביצוע ההסעות

172. במחלקת היסעים לא אומץ אף אחד ממרכיבי תוכנית הבקרה שהומלצה בסקר אגף תקציבים (סקר צרכנים שבועי, דיווחי מלווים לגבי רכבי ההסעה, והרחבת הביקורת בשטח של מפקחי ההסעות). העדר בקרה הולמת על הנעשה בשטח עלולה לסכן את התלמידים, ועלולה לגרום לחיוב העירייה בעלויות מיותרות על ידי חברות ההיסעים.

המלצות

מבנה וארגון, שירות לציבור ובקרה בשטח

173. מן הראוי שפעילות מחלקת היסעים תוסדר בנהלים כתובים ומפורטים, לצורך הבהרת תהליכי העבודה לעובדים, ביצועם בהתאם להנחיות ההנהלה והוראות הדין, והבקרה על תהליכי העבודה.

174. מומלץ לשנות את שעות העבודה במחלקת היסעים (למשל: באמצעות עבודה במשמרות), או להוסיף תקנים, על מנת לאפשר תקשורת מסודרת ורציפה עם סביבת העבודה (בתי ספר, תלמידים, הורים, חברות ההסעה) המסיימת פעילותה בשעות מאוחרות יותר.

175. מומלץ לתעד את הפניות למחלקת היסעים במערכת הממוחשבת, באופן שיקל על המעקב והבקרה אחר הטיפול בפניות, יאפשר להפיק לקחים ולהעריך טוב יותר את השירות הניתן על ידי חברות ההסעה.

176. מומלץ לשקול עריכת סקר צרכנים (משוב) מדי תקופה שתיקבע. הסקר יוכל לשמש כאמצעי פיקוח נוסף על פעילות חברות ההסעה בשטח וכאמצעי נוסף להערכתן.

177. יש לשקול להחזיר למחלקת היסעים את התקן להעסקת עובד שנלקח ממנה ושהוקצה בפועל למחלקת הצטיידות, ואף להוסיף תקנים נוספים. יצוין, כי לפי תגובת גזבר העירייה הוקצה למחלקה עובד נוסף.

178. מומלץ להרחיב את בקרת ההסעות בשטח על ידי מפקחי ההיסעים. המידע שייאסף בבקרת המפקחים בשטח יוכל לשמש את המחלקה בבואה להחליט על המשך ההתקשרות עם חברות ההסעה, להרתיע את חברות ההסעה מפני חריגה מהמוסכם בחוזה ולתמרצן לשפר את איכות ההסעות.

179. יש לחייב את מפקחי ההיסעים לערוך רישום של כל ביקורת בשטח בטופס מובנה ומפורט. לאחר מכן מומלץ להעביר את הטפסים למנהל המחלקה, לצורך אישור ובקרה, ולתייקם בתיק מיוחד.

מערכות ממוחשבות הקשורות לניהול פעילות ההיסעים

180. על מנת למנוע כפילות של תהליכי עבודה ידניים, ועל מנת לוודא נכונות, דיוק וזמינות הנתונים במערכת היסעים – הומלץ ליצור ממשק ממוחשב שיעביר את פרטי התלמידים החדשים ממערך החינוך החדש למערכת היסעים. יצוין, כי לדברי רפרנטית אגף מחשוב ומערכות מידע, לאחר איסוף ממצאי הביקורת הפך הממשק מידני לממוכן.

181. מומלץ ליצור בקרה מונעת להזנת קוד בית ספר במערכת היסעים השונה מקוד בית ספר במערכת MF ולהפיק דוחות בקרה לאיתור תלמידים שפרטיהם במערכת היסעים אינם זהים לנתוני מערכת MF.

182. יש להקפיד על שיוך תלמידים בקווי הסעה במערכת היסעים, ולא בניירות ובקלסרים. לצורך כך יש לפתור את הבעיות השונות בגינן אין עדכון מסודר של מערכת היסעים (מחסור בכוח אדם, בעיות בממשק מול מערכת MF). יצוין, כי בעקבות הערת הביקורת ביקשו נציגי מחלקת היסעים מנציגי מחלקת מחשוב לתקן חלק מבעיות אלה, ונמסר לביקורת שאחת מהבעיות הללו (אי הזנת פרטי תלמידים הלומדים מחוץ לעיר במערכת ההיסעים) נפתרה.

183. יש לאפשר הפקת דוחות בקרה ממערכת היסעים לצורך תכנון יעיל של שיבוץ תלמידים בקווי הסעה. לדוגמה: דוח תלמידים שאינם מוסעים לצורך בקרת שלמות של שיבוץ התלמידים להסעות, דוח שיציג מקרים בהם משובץ מספר קטן של תלמידים לסוג רכב בו ניתן להסיע מספר גדול של תלמידים ולהיפך, וכו'.

184. מומלץ להתקין במערכת ההיסעים מנגנון לשמירת הסטורית מעברים בין מסלולים על מנת לאפשר בקרה על שיבוץ תלמידים והתחשבנות עם חברות ההסעה.

הזכות להסעה

185. באחריות מנהל מחלקת היסעים לקבל חות דעת משפטית בנוגע לחובת העירייה להסיע גם את התלמידים הלומדים בכיתות מיוחדות במוסדות חינוך רגיל.

186. באחריות מנהלת מינהל החינוך לקבוע מדיניות אחידה בנוגע להסעתם של תלמידי החינוך המיוחד הלומדים בבתי ספר "פרטיים".

כרטיסיות

187. מומלץ להסדיר את דרך הקצאת הכרטיסיות בנוהל מאושר ולא בטיוטה. כמו כן מומלץ שהנוהל יסדיר את ניהול מלאי הכרטיסיות במחלקת היסעים ולא רק את ניהול המלאי במוסדות החינוך.

188. יש למצוא את ההסבר להיעלמותן של כרטיסיות הרשומות במערכת הממוחשבת אך אינן נמצאות בכספת, ולנקוט באמצעים להחזר הכרטיסיות או הכספים.

189. יש להנהיג במחלקה מעקב ורישום תקופתי בעקבות ספירה בעין, של מלאי הכרטיסיות בכספת ואימות יתרות הפתיחה בכל שנה, ולהשוות את הנתונים לרישומי היתרה במערכת הממוחשבת.

המכרז והחוזים עם חברות ההסעה

190. ראוי לכלול בנוסח המכרז להסעות את רשימת הדרישות הנובעות מההנחיות, החוקים והתקנות הקשורים להסעות תלמידים בכלל ותלמידים בעלי מוגבלות בפרט, לצורך שמירה על איכות השירות וביטחון התלמידים. דרישות אלה צריכות להוות תנאים להתקשרות, שהפרתם תשחרר את העירייה מהתחייבויותיה.

191. מומלץ לפרט בחוזה סכומי קנסות מוסכמים בגין הפרות נפוצות, כך שיהיו בידיעת חברות ההסעה.

192. יש להקפיד על קבלת כל האסמכתאות והמסמכים הנדרשים מהמציעות במכרז לפני קבלת ההחלטה על הזכייה במכרז.

193. על העירייה לוודא לפני תחילת ביצוע ההסעות בפועל כי לכל כלי הרכב שיסיעו תלמידים יש רישיונות כנדרש. מומלץ לפקח על נכונות רשימות הרכבים המסיעים וקיום רישיונות כדין גם לאחר תחילת ביצוע העבודה.

194. בטרם קבלת החלטה בדבר הארכת התקשרויות עם ספקים תוך שינוי מהותי בהסדר תשלום, יש לערוך בדיקה מעמיקה ולתעדה על מנת לוודא כי השינוי המוצע הוא כדאי לעירייה.

בדיקת ההתחשבנות עם חברות ההסעה

195. יש לדרוש מחברות ההסעה להגיש חשבונות הכוללים את כל הפרטים הרלוונטים לבדיקתם, כגון קוד קווי ההסעה שבוצעו ויעד קווי ההסעה - על מנת להקל על מפקחי ההיסעים בבדיקת החשבונות.

196. מן הראוי לכתוב נוהל לתהליך בדיקת החשבונות של הספקים ולתעד את זהות הבודק ופרטי הבדיקה על פני החשבונות השמורים במחלקה.

197. על סמך נתוני בדיקת הביקורת בשטח יש לשקול לדרוש החזרי תשלומים מחברות הסעות שהפעילו מספר וסוג רכבים שונה משנרשם במחלקת היסעים.

198. על מחלקת היסעים להקפיד על בדיקות בשטח ועדכון שוטף של נתוני שיוך התלמידים לקווי הסעה, מספר הרכבים וסוגיהם - שכן עליהם מתבססת ההתחשבנות עם חברות ההסעה.

199. לפני חופשת הקיץ, יש לדרוש מבתי הספר עדכון מפורט של רשימות התלמידים שיהיה צורך בהמשך הסעתם במהלך הקיץ, עם אישור הורי התלמידים.

200. יש לקיים בדיקה שוטפת לגבי ניצול קיבולת כלי הרכב, ולבדוק אם ניתן להחליף הסעה באצ"ז להסעה במונית, והסעה באצ"ז גדול להסעה באצ"ז קטן.

בטיחות

201. על מחלקת היסעים לדרוש מכל חברות ההסעה את כל רישיונות הרכבים המשמשים להסעת תלמידים, ולבדוק כי יש בכולם הרשאה להסעת תלמידים או אישור ל"רכב בטיחותי".

202. מומלץ לדרוש מחברות ההסעה למסור למחלקת היסעים את שמות הנהגים המועסקים על ידיהן בהסעות תלמידים, וכן למסור אסמכתאות המאשרות כי הנהגים עומדים בכל דרישות החקיקה, החוזרים וההנחיות.

203. מומלץ כי מחלקת הסעות תדרוש מחברות ההסעה לעדכנה באופן שוטף בדבר איוש תפקיד קצין הבטיחות ופרטיו.

204. יש לחייב את כל בתי הספר למנות נציגים שישגיחו על העלאה בטוחה של ילדים להסעות והורדתם מהן.

205. יש להורות לחברות ההסעות שלא להוריד תלמידים מהסעות במוסד החינוכי בטרם מקבלם נציג מטעם המוסד החינוכי, ולנקוט סנקציות נגד חברות הסעה המותירות תלמידים ללא השגחה בטרם נפתח שער המוסד.

206. על מחלקת היסעים ו"יובל חינוך" להורות לחברות ההסעות שלא להוריד תלמידים בהסעות הפיזור לביתם בלא שיקבל את פניהם מלווה מבוגר, ולנקוט סנקציות כנגד חברות שיפרו הוראה זו.

207. יש לנקוט סנקציות נגד חברות הסעה שפועלות בניגוד להוראות הבטיחות ותוך סיכון לשלום הילדים, כגון אי הקפדה על חגירת חגורות בטיחות, חנייה באופן שיאלץ את הילדים לחצות כביש, נסיעה בהילוך אחורי באופן מסוכן, איסוף נוסעים מבוגרים ואי ביצוע סריקה בתום הנסיעה.

208. יש לשקול שינוי משמעותי במדיניות ההתמודדות עם בעיות האלימות בהסעות, בין היתר על ידי הטלת סנקציות על תלמידים מתפרעים (באישור הייעוץ המשפטי), פיצול הסעות, הסעת תלמידים בוגרים הכשירים לכך בתחבורה ציבורית, איוש משרות מלווים על ידי סייעות של מוסדות החינוך ועוד.

209. אין לאפשר יציאת הסעות ללא ליווי לבית הספר ב. או לבתי ספר אחרים שהסעת תלמידיהם מחייבת ליווי על פי דין.

210. יש לרכז את מקרי האלימות שארעו במהלך ההסעות ולערוך מעקב אחר אופן הטיפול בהם. קווים, בי"ס או מלווים אצלם יתגלה מספר חריג של מקרי האלימות - יטופלו בהתאם.

211. יש להטיל סנקציות משמעותיות על מלווים שלא פעלו כנדרש בעת שאירעו מקרי אלימות קיצוניים במהלך ההסעה, ולשקול את המשך העסקתם.

212. מומלץ להקים במוסדות החינוך אליהם מוסעים תלמידים תחנות הסעה להעלאה והורדה של תלמידים.

213. יש להציב תמרורים מתאימים, להתקין מעקה המונע גישה לכביש, ולהכשיר שטחים להעלאת והורדת תלמידים במוסדות בהם נמצא כי יש צורך בכך - בהתאם לממצאי הביקורת ולהמלצות מהנדס התנועה שנשלח על ידי אגף התנועה בעקבות ממצאי הביקורת.

214. מומלץ לערוך בקרה בכל המוסדות החינוכיים (ולא רק באלו שנבדקו באופן מדגמי על ידי הביקורת) על מנת לבדוק את הצורך בתימרור, בהצבת מעקה המונע גישה לכביש, במציאת פתרונות המונעים את גישת רכבי ההסעה למוסד, ובאיתור בעיות אחרות המסכנות את התלמידים

215. על אגף התנועה להגיב לפנייתו של מנהל בית הספר נ., (מלפני כשנתיים) לצורך הסדרת מצב ההסעות המסוכן בבית ספרו, ולפעול באופן נאות ומהיר ככל האפשר לגבי כל פנייה בדבר מפגע בטיחותי בהסעות.

התחשבנות עם משרד החינוך

216. מומלץ לקיים מעקב שנתי על מנת לוודא כי החזרי משרד החינוך הם בשיעור 40% ומעלה מהוצאות הסעות התלמידים המאושרות.

217. מומלץ לוודא כי התוספת בדמי ההשתתפות שנדרשה ממשרד החינוך בגין חודשי הקיץ בתשס"ט בעקבות הערת הביקורת (בסך 57,373 ₪) – אכן התקבלה ממשרד החינוך ולהקפיד להבא לדרוש החזר זה.

מלווים

218. אין לאפשר הסעה ללא ליווי של תלמידים בעלי לקויות קשות הזכאים לליווי.

219. יש לדאוג לליווי בהסעות של ילדים רכים בשנים בעלי מוגבלות וכן בהסעות אחרות שפעילותן כרוכה בסיכון עקב העדר מלווה. מומלץ לפעול מול משרד החינוך לקבלת החזרים גם בגין העסקת מלווים אלה.

220. יש לשקול שינוי מדיניות ביחס לתנאי הקבלה ותנאי העבודה של המלווים. בהקשר לכך יש לבחון בין היתר הענקת קביעות למלווים לאחר פרק זמן מסוים (בשיתוף המרכז לשלטון מקומי), ודרישה להגדלת השתתפות משרד החינוך בהוצאת שכר המלווה. יודגש, כי שינוי משמעותי בתנאי העבודה של המלווים נחוץ על מנת למנוע מחסור במלווים בהסעות, להקטין את תחלופת המלווים ולהעלות את איכות עבודתם.

221. יש להעדיף תמיד את העסקתן של הסייעות במוסדות החינוך כמלוות, משום שהסייעת מוכרת לילדים, מכירה את צרכיהם המיוחדים ויש לה את הניסיון והמיומנות הנדרשים לפיקוח ולטיפול בבעיות חמורות המתרחשות כיום במהלך ההסעות.

222. נוכח חשיבות עבודת המלווים מחד גיסא, ומחסור במועמדים לביצועה מאידך גיסא – מומלץ לשקול אפשרות לצירופן של בנות שירות לאומי למערך המלווים, והתאמת שעות העבודה לסטודנטים.

223. מומלץ לגייס בהקדם מלווים ממלאי מקום בכמות מספקת לאור הדיווח על חיסורים רבים של מלווים.

224. יש לקבל את דיווחי הנוכחות של המלווים רק לאחר חתימת המלווים ומנהלי המוסדות החינוכיים הרלוונטיים.

225. ראוי שרשימת התלמידים המלווים בהסעות, שבגינם נדרש החזר תשלום ממשרד החינוך - תהיה ממוחשבת, כך שניתן יהיה לבקרה באופן פשוט ויעיל.

מערכת בקרה על היסעים

226. יש לאמץ את המלצת סקר אגף תקציבים בדבר בניית תכנית בקרה שיטתית ומפורטת שתתבסס על סקר צרכנים שבועי, דיווחי מלווים לגבי רכבי ההסעה, והרחבת הביקורת בשטח של מפקחי ההסעות. כמו כן מומלץ להוסיף לתוכנית המוצעת נדבך נוסף, ולשקול לחייב את מנהלי המוסדות החינוכיים או באי כוחם לחתום מדי יום, או לפחות מדי שבוע, על גיליונות העבודה של חברות ההסעות, על מנת לוודא שההסעות עליהן דיווחו חברות ההסעה אכן בוצעו.

<u>לתשומת לב</u>

התייחסויות המבוקרים ואחרים למסקנות והמלצות הביקורת, מצורפות לדוח בפרק הנספחים ומהוות חלק בלתי נפרד מדוח הביקורת. הנספחים להתייחסויות (אם צורפו) שמורים במשרד מבקר העירייה.

נספח י - התייחסות מנהל מחלקת הסעים מתאריך 3.5.2011.

נספח יא - התייחסות גזבר העירייה מתאריך 8.5.2011.

נספח יב - התייחסות מנהלת מינהל החינוך מתאריך 24.5.2011.