



מחלקת הסעים באגף משאבי חינוך

כללי

1. מחלקת הסעים, (להלן- "המחלקה"), באגף משאבי חינוך, (להלן- "האגף"), בעיריית תל אביב-יפו, (להלן "העירייה"), מופקדת על מערך ההיסעים שמפעילה העירייה לביצוע הסעות תלמידים, עובדי הוראה ונוסעים אחרים למוסדות חינוך וליעדים אחרים בתחומי העיר ומחוץ לה.
2. נוסף על ביצוע ההסעות, המחלקה אחראית גם על מערך המלווים ברכבי ההסעות, זאת מכח תקנות הסעה בטיחותית לילדים נכים (כללים ומבחנים לזכאות להסעה וליווי), תשנ"ה-1995, וחוק הסעה בטיחותית לילדים ולפעוטות עם מוגבלות, תשנ"ד-1994.
מנהל אגף משאבי חינוך מסר בהתייחסותו לטיוטת ממצאי הביקורת, ביום 6 ביולי, 2015 כי:
"נאמר כי המחלקה אחראית גם על מערך המלווים, חשוב להבהיר כי כל המלווים עובדים תחת יובל חינוך מבחינת יחסי עובד מעביד."
- תגובת הביקורת:** מחלקת ההיסעים אחראית על גיוס ושיבוץ העובדים במערך ההיסעים. כמו כן, המחלקה אחראית לפקח על עבודת המלווים, כולל בדיקת דיווחי הנוכחות שלהם. המחלקה מעבירה את דיווחי הנוכחות של המלווים לחברת יובל חינוך, אשר משלמת את שכרם של המלווים שאינם עובדי עירייה.
3. מבדיקת הביקורת עולה כי נכון לחודש אפריל, 2015 מחלקת ההיסעים מטפלת ב:
 - א. 6,100 מוסעים, מתוכם 2,300 ילדים בחינוך המיוחד.
 - ב. למעלה מ- 1,800 קווי היסעים, המופעלים על ידי 14 חברות שונות שזכו במכרז העירייה, ל- 85 בתי ספר שונים ו- 51 גני ילדים בתחומי העיר, כפי שיפורט בהמשך.
 - ג. המחלקה מפעילה 328 מלווי הסעות בקווי היסעים המחייבים ביצוע הסעה עם ליווי.
 - ד. כמו כן, המחלקה מסיעה ילדים ל- 87 מוסדות חינוך מחוץ לתחומי העיר המצויים ב- 25 רשויות מקומיות אחרות.
 - ה. למעלה מ- 6,000 תלמידים מקבלים כרטיסי רב-קו, כאשר התקציב מנוהל על ידי המחלקה.
4. לצורך ביצוע ההסעות המחלקה מפרסמת מכרז מסגרת לבחירת חברות ההסעה שתבצענה את העבודות בפועל. עד למכרז 25/2014, המכרזים היו לתקופה של 3 שנים. המכרז האחרון, מכרז 25/2014, מחודש יוני, 2014, הינו לתקופה של 4 שנים.

**עבודת הביקורת**

5. הביקורת נערכה במהלך החודשים אפריל 2015 - יוני, 2015.
6. הביקורת בחנה את התנהלות המחלקה בשנת הלימודים 2014-2015. המכרז הרלוונטי לתקופה הנבדקת הינו מכרז 25/2014. בהתאם לתנאי המכרז, ההסעות מבוצעות באמצעות אוטובוסים, מיניבוסים, אוטובוס ציבורי זעיר (להלן - "אצ"ז"), מוניות גדולות וקטנות ורכבים להסעת נכים עם מעלון.
7. מטרת הביקורת לבחון את פעילות המחלקה, בכל הקשור לאופן ניהול המכרז, בחירת הזוכים, חלוקת העבודה בשלב הראשון, (כפי שיוסבר בהמשך השלב הראשון מתייחס לחלוקת העבודה לפני פתיחת שנת הלימודים הראשונה שלאחר מועד המכרז), הטיפול בשינויים לאחר פתיחת שנת הלימודים (הוספת קווים ושינויים בסוגי הרכב בקווים קיימים), וכן הפיקוח והבקרה על מערך מלווי ההסעות.
8. במסגרת הביקורת נבדקו הנושאים הבאים:
- א. קיומם של נהלים כתובים המתייחסים לפעילויות השונות של המחלקה.
 - ב. פעילות המחלקה, בכל הקשור לניהול המכרז ובחירת הזוכים.
 - ג. חלוקת העבודה בין החברות הזוכות בשלב הראשון של המכרז.
 - ד. חלוקת העבודה בשלב השני של המכרז. שלב זה מתייחס לשינויים השוטפים הנדרשים במערך ההסעות תוך כדי שנת הלימודים.
 - ה. אופן קבלת ההצעות לביצוע נסיעות מזדמנות וטיולים, בהתאם להוראות המכרז.
- ו. הניהול והפיקוח אחר מערך המלווים:
- (1) הפיקוח על נוכחות המלווים בכל הקווים הדורשים נוכחות מלווה וכי המלווה נוכח לאורך כל הנסיעה.
 - (2) הפיקוח והמעקב על דוחות הנוכחות של המלווים.
 - (3) הליך העברת נתוני הנוכחות של המלווים לחברת "יובל חינוך" לצורך תשלום שכרם.
- ז. פיקוח עובדי המחלקה אחר עמידת חברות ההסעות בהוראות המכרז, ובין היתר אספקת כלי רכב מתאימים, איחורים בהגעת הרכבים לאיסוף, פיזור התלמידים, איסור נסיעה ללא מלווה, דיווח על אירועים חריגים.
9. הביקורת נפגשה עם בעלי התפקידים הבאים:
- א. מנהל מחלקת היסעים.
 - ב. סגן מנהל המחלקה וממונה מערך ההיסעים.



- ג. מפקח היסעים מוסדות דרום העיר.
- ד. מפקחת היסעים מוסדות צפון העיר.
- ה. מפקחת היסעים מוסדות חוץ וגני ילדים.
- ו. רכזת מלווים.
- ז. עוזרת רכזת מלווים.
- ח. מ"מ עוזרת תיאום ומעקב.
- ט. 4 מנהלי חברות הסעה.
- י. היועץ החיצוני למחלקת ההיסעים.

נהלי המחלקה

10. הביקורת ביקשה לבחון הנהלים הקיימים במחלקה. לבקשת הביקורת העבירה המחלקה את הנהלים הקיימים הבאים:
 - א. "נוהל תקצוב מוסדות לתלמידים זכאים, הנפקת שוברים ותקצוב מוסדות מוכש"ר לנסיעה בתחבורה ציבורית", מיום 1 בנובמבר, 2011. הנוהל מתייחס לזכאות תלמידים לתקצוב נסיעה בתחבורה ציבורית ואופן תקצוב מוסדות החינוך ורכישת השירותים מחברת האוטובוסים.
 - ב. "נוהלי עבודת רכזת היסעים", מיום 3 בפברואר, 2013. הנוהל מתייחס לאופן הבדיקה לגבי מרחקי ההליכה של התלמידים מביתם למוסד החינוכי בו הם לומדים, אופן תקצוב נסיעה בתחבורה ציבורית לתלמידים זכאים, וביטולים.
 - ג. נוהל "כרטיס רב-קו לתלמידים זכאים", מיום 15 במאי, 2014. הנוהל מגדיר את התלמידים הזכאים לקבלת כרטיס רב-קו לנסיעה בתחבורה ציבורית מביתם למוסד החינוכי וחזרה.
 - ד. "נוהל ועדת חריגים לכרטיס רב-קו שנתי", מיום 23 ביוני, 2014.
11. מבדיקת הביקורת עולה כי מלבד הנהלים הנזכרים לעיל, אשר כולם מתייחסים לתקצוב נסיעות בתחבורה ציבורית לילדים הזכאים לכך, אין במחלקה נהלים בכלל, ונהלים המתייחסים לתחומי העיסוק המרכזיים של המחלקה בפרט: ניהול ופיקוח על מערך היסעים וחברות ההסעה העובדות עם המחלקה; חלוקת קווי הסעה בין החברות השונות בהתאם למכרז ההיסעים; ניהול פיקוח ובקרה על מערך המלווים.



- מנהל אגף משאבי חינוך מסר בהתייחסותו לטיוטת ממצאי הביקורת, ביום 6 ביולי, 2015 כי:
- "נכון, אין נהלי עבודה עירוניים המתייחסים לתחומי המחלקה, ונשאלת השאלה האם נחוצים נהלים עירוניים בתחום.
 - כל תחום ארגון וניהול ההיסעים ובכלל זה הכנת המכרז נשען על הוראות חוזר מנכ"ל משרד החינוך המחייבים את הרשות, וכן על הוראות החוק והתקנות הרלוונטיות של משרד התחבורה ומשרד הרווחה בהתאמה.
 - מסמכי המכרז כוללים את תמצית הוראות החוקים וחוזר המנכ"ל העדכניים.
 - הנחיות פנימיות של מחלקת ההיסעים נמסרו בכתב לנציגי המסיעים במעמד פגישת החלוקה הראשונה.
 - מוסכם כי ראוי להכין מסמך הנחיות ותהליכים של מחלקת ההיסעים להגדרת עקרונות העבודה לארגון וניהול היסעי תלמידים ברשות.

תגובת הביקורת: בשיחות שערכה הביקורת עם עובדי המחלקה, מסרו העובדים כי עד למייל שנשלח על ידי מנהל המחלקה ביום 22 במרץ, 2015, לא היו הנחיות עבודה מסודרות בכל הקשור לחלוקת קווי ההסעה לאחר הסבב הראשון, אופן הפיקוח והבקרה אחר חברות ההסעה, פיקוח ובקרה אחר עבודת המלווים וכדומה. לא הייתה מדיניות אחידה לפעילויות הליבה של המחלקה, לדברי העובדים, כתוצאה מהיעדר נהלים והנחיות ברורים. קיומם של נהלי עבודה כתובים הינה דרישה מינמאלית לקיומו של מנהל תקין ברשות ציבורית, ומכאן חשיבותם.

12. לביקורת הועבר מייל של מנהל המחלקה מתאריך 22 במרץ, 2015, ובו הנחיה לגבי אופן חלוקת הנסיעות הנוספות, (שינויים במהלך שנת הלימודים), בין הזוכים השונים במכרז. יחד עם זאת, הביקורת מציינת כי המייל אינו מהווה נוהל רשמי בהתאם למתכונת הנהלים העירוניים.

מכרז לביצוע הסעות

13. במחצית הראשונה של שנת 2014 פרסמה העירייה מכרז פומבי מספר 25/2014 "לביצוע הסעות תלמידים, עובדי הוראה ונוסעים אחרים למוסדות חינוך רגיל ומיוחד וליעדים אחרים".
14. מבדיקת הביקורת עולה כי המכרז נערך על ידי הגורמים הבאים אשר כולם אישרו את מסמכי המכרז:

- א. מנהל האגף.
- ב. הממונה על ההיסעים במחלקת ההיסעים.
- ג. מרכזת לתיאום ומעקב באגף משאבי חינוך.
- ד. היועץ החיצוני מחברת א.ש. (להלן - "א.ש").
- ה. נציגת השירות המשפטי.



- ו. נציגי אגף התקציבים.
- ז. נציגי מחלקת המכרזים.
15. בהתאם לתנאי המכרז, תקופת המכרז הינה שנה אחת, כאשר לעירייה יש אופציה בלעדית להאריכו ב- 3 תקופות נוספות בנות שנה אחת כל תקופה, דהיינו לתקופה מצטברת של עד 4 שנים בסך הכל.
16. מעיון במסמכי המכרז ומהמידע שנמסר לביקורת על ידי ממונה מערך ההיסעים והיועץ החיצוני, הקריטריונים לבחירת הזוכים במכרז היו עמידה בתנאי הסף, כפי שהוגדרו במסמכי המכרז, כאשר הדירוג הסופי של המציעים שעברו את תנאי הסף נקבע על בסיס המחיר המוצע על ידם בלבד.
17. תנאי הסף של המכרז כללו, בין השאר, את הפרטים הבאים:
- א. מגיש ההצעה חייב להיות רשום במשרד התחבורה כמשרד להסעות, כמשמעותו בצו הפיקוח על מצרכים ושירותים (הסעות סוור, הסעה מיוחדת והשכרת רכב), התשמ"ה-1985.
- ב. על מגיש ההצעה להיות בעל רישיון עסק להסעת נוסעים.
- ג. ברשות מגיש ההצעה רישיונות לכלי רכב ורישיון להסעה מיוחדת על שם מגיש ההצעה בלבד.
- ד. גיל הרכבים לביצוע ההסעות לא יעלה על 10 שנים.
- ה. המכרז כולל כמות מינימאלית של רכבים לה התחייב מגיש ההצעה בכל פרק מפרקי המכרז, זאת בהתאמה לכמות הרישיונות שהוצגו בפועל. האמור נכון לכלל סוגי הרכבים למעט רכב מסוג "מונית קטנה 4 מושבים".
18. בהתאם לסעיף 1 בנספח ג' למסמכי המכרז, המכרז כולל 5 פרקים מחולקים לסוגי ההסעות השונות וסוגי כלי הרכב, בהתאם לדרישות העירייה:
- א. פרק 1: אוטובוס צמוד לאיסוף/פיזור ממוסדות חינוך בתחומי העיר. בפרק זה הצעת המחיר הינה עבור שעת אוטובוס. על המציעים היה להציע את התעריף לשעה הראשונה, התעריפים לשעות שמעבר לשעה הראשונה נקבעו בנוסחה שפורטה במסמכי המכרז. (מבדיקת הביקורת נמצא כי למעט שני קווי נסיעה, בכל שאר הקווים זמן הנסיעה שנקבע הוא שעה אחת).
- ב. פרק 2: כל סוגי הרכבים, למעט אוטובוס, לאיסוף/פיזור ממוסדות חינוך בתחומי העיר. הצעות המחיר בפרק זה התבססו על הצעה לביצוע נסיעה בהתאם למרחק, כאשר ההצעה הבסיסית ניתנה למרחק שבין 3 ל- 8 ק"מ. מחיר הנסיעות למרחקים קצרים או ארוכים ממחיר הבסיס נקבעו על פי נוסחה שפורטה במסמכי המכרז. (מרחק הנסיעה בקו נקבע בהתאם למרחק מנקודת האיסוף הרחוקה ביותר עד למוסד הרלוונטי).



- מנהל אגף משאבי חינוך מסר בהתייחסותו לטיוטת ממצאי הביקורת, ביום 6 ביולי, 2015
 כי: **"נדרש להבהיר כי קביעת האזור הרלוונטי לכל קו היא עפ"י מדידת מרחק לביצוע הקו
 - מסמכי המכרז קובעים את התחומים."**
- ג. פרק 3: כל סוגי הרכבים, למעט אוטובוס, לאיסוף/פיזור ממוסדות חינוך מחוץ לתחומי
 העיר. הצעות המחיר בפרק זה התבססו על הצעה לביצוע נסיעה בהתאם למרחק, כאשר
 ההצעה הבסיסית ניתנה למרחק שבין 14 ל- 20 ק"מ. מחיר הנסיעות למרחקים קצרים או
 ארוכים ממחיר הבסיס נקבעו על פי נוסחה שפורטה במסמכי המכרז. פרק זה אינו כולל
 אוטובוסים ומיניבוסים.
- ד. פרק 4: רכבים להסעות קבועות לאחר השעה 8:00, בתחומי העיר וכן לחוה החקלאית
 ולחינוך הימי. בפרק זה הצעת המחיר הינה עבור שעת סוג רכב, כאשר על המציעים היה
 להציע את התעריף לשעה הראשונה והתעריפים לשעות שמעבר לשעה הראשונה נקבעו
 בנוסחה שפורטה במסמכי המכרז.
- ה. פרק 5: רכבים לנסיעות של מינהל השירותים החברתיים – הביקורת מציינת כי פרק זה לא
 נבחן במסגרת הביקורת.
19. סעיף 1 לנספח ג למסמכי המכרז, מפרט גם את סוגי הרכבים שאינם אוטובוס:
- א. מיניבוס 17-19 מקומות, (להלן- "מיניבוס").
 ב. אוטובוס ציבורי זעיר 14-16 מקומות (להלן- "אצ"ז 14-16).
 ג. אוטובוס ציבורי זעיר 8-10 מקומות (להלן- "אצ"ז 8-10").
 ד. מונית גדולה - 10 מקומות (להלן- "מונית גדולה").
- מנהל אגף משאבי חינוך מסר בהתייחסותו לטיוטת ממצאי הביקורת, ביום 6 ביולי, 2015
 כי: **"מונית זו משמשת חליף לאצ"ז 8-10 מקומות."**
- ה. מונית קטנה - 4 מקומות (להלן- "מונית").
- מנהל אגף משאבי חינוך מסר בהתייחסותו לטיוטת ממצאי הביקורת, ביום 6 ביולי, 2015
 כי: **"המכרז קובע הרשאה לשימוש במונית 6 מקומות."**
- ו. רכב נכים עם מעלון (להלן- "רכב נכים").
- מנהל אגף משאבי חינוך מסר בהתייחסותו לטיוטת ממצאי הביקורת, ביום 6 ביולי, 2015
 כי: **"המכרז מגדיר מפרט מיוחד לרכב להסעת נכים עם מעלון."**
20. בכל הקשור לנסיעות מזדמנות וטיולים קובע סעיף 15 בנספח א' למכרז, כי במקרים בהם
 העירייה תהיה מעוניינת בנסיעה מזדמנת יערך נוהל הצעת מחיר על ידי פנייה לקבלת הצעות
 משלוש חברות שהוכרזו כזוכות במכרז בסוג הרכב הנדרש, ללא קשר לדירוגן הפנימי במכרז.



21. דירוג ההצעות לכל נסיעה יתבצע על פי הצעות המחיר לנסיעה הספציפית וללא קשר למיקומו של המציע במכרז המסגרת. על העירייה לבחור את ההצעה הזולה ביותר.

22. למכרז המסגרת הוגשו 20 הצעות, תיבת המכרזים נפתחה ביום 12 ביוני, 2014. דירוג המציעים והזוכים נעשה על פי הצעות המחיר שניתנו על ידי כל אחת מהחברות שניגשו למכרז.

מנהל אגף משאבי חינוך מסר בהתייחסותו לטיטת ממצאי הביקורת, ביום 6 ביולי, 2015 כי:

"דרוג הזוכים במכרז נקבע בכל פרק בנפרד ולפי סוגי הרכב. נקבעה קטגוריה נוספת של דרוג זכיינים לפי שקלול מחירי רכבי אצ"ז."

תגובת הביקורת: בהתאם לסעיף 1 בנספח ג' למסמכי המכרז, שיקלול ההצעות לצורך דירוג החברות היה צריך להתבצע רק לגבי רכבים מסוג א.צ.ז. ורק באותם מוסדות בהם מתבצעות הסעות בשני סוגי הרכבים במקביל, דהיינו גם ברכבי א.צ.ז. 8-10 וגם ברכבי א.צ.ז. 14-16.

קביעת הזוכים במכרז ואופן חלוקת העבודה

23. סעיף 1 לנספח ג' למסמכי המכרז, קובע כי: "... אופן קביעת הזוכים וחלוקת העבודה יהיה על פי דירוג המחירים בכל פרק בנפרד, לפי סוג כלי הרכב, מהמחיר הנמוך ביותר למחיר הגבוה ביותר בהתאם לשיקול דעת העירייה ועל פי ההנחיות המפורטות במסמכי המכרז..."

24. נספח ג' למסמכי המכרז מפרט את אופן חלוקת הזוכים בכל אחד מהפרקים. כאשר המוטיבים החוזרים הינם:

א. הצעות המחיר תדורגנה בסדר יורד, הצעת המחיר הנמוכה ביותר תדורג במקום הראשון והצעת המחיר הגבוהה ביותר תדורג במקום האחרון.

ב. חלוקת הקווים תבוצע ככל הניתן בסבב אחד. תתבצע פגישה נפרדת עם כל זוכה במכרז על פי סדר דירוג הזוכים במכרז, במהלכה רשאי לבחור הזוכה את קווי ההסעה שברצונו לבצע וזאת בכפוף לשיעור הקווים המקסימאלי על פי מסמכי המכרז.

מנהל אגף משאבי חינוך מסר בהתייחסותו לטיטת ממצאי הביקורת, ביום 6 ביולי, 2015 כי: "הזכין יקבל זכות בחירה עפ"י דירוגו בפרק הנתון, סוג הרכב ובהתאמה למצאי רישיונות שהוגשו ואושרו מול התחייבות הזכין."

ג. בכל הפרקים הוספה הערה, לפיה החלוקה הסופית נתונה לשיקול דעת מנהל המחלקה.

25. כך לדוגמה, בפרק 1- אוטובוסים, הזוכה במקום הראשון יכול לבחור כל אחד מהקווים במגבלה של עד 25% מהקווים בהתאם למספר האוטובוסים העומדים לרשותו. הזוכה במקום השני יכול לבחור כל אחד מהקווים שנותרו לאחר בחירת הזוכה במקום הראשון, גם במקרה זה במגבלת השיעור המקסימלי (25%) ובהתאם למספר הרכבים העומדים לרשותו, וכך הלאה.



26. משיחה שערכה הביקורת עם ממונה מערך ההיסעים במחלקה ביום 5 במאי 2015, עלו הנקודות הבאות:

א. העבודה על מכרז 25/2014 החלה בשלהי שנת 2013, תחילת שנת 2014. המכרז נערך על ידי הגורמים המפורטים בסעיף 14 לעיל.

ב. הקריטריונים לבחירת הזוכים היו בשלב ראשון עמידה בתנאי הסף. בשלב השני דורגו 10 הזוכים בכל פרק ובכל סוג רכב, לפי המחיר שהוצע על ידם, כמו כן נבחנה כמות הרישיונות שהוצגו על ידי המציעים.

ג. לאחר סיום המכרז, נערך הליך חלוקת העבודה בין החברות שזכו. לדברי הממונה על מערך ההיסעים, בהליך החלוקה היו מעורבים מלבדו גם מנהל מחלקת ההיסעים, מפקחי ההיסעים, היועץ החיצוני ונציגי החברות הזוכות. (כפי שיוצג בהמשך משיחות שערכה הביקורת עם הגורמים הנוספים שהוזכרו על ידי הממונה על מערך ההיסעים, הם טענו כי מעורבותם בחלוקת העבודה הייתה משנית וזניחה ועיקרה בוצע על ידי הממונה על מערך ההיסעים בעצמו).

מנהל אגף משאבי חינוך מסר בהתייחסותו לטיטוט ממצאי הביקורת, ביום 6 ביולי, 2015 כי: "הצוות מסתייג מהגדרת עבודת המפקחים כזניחה המפקחים הציגו את רשומות המוסעים, הצרכים והמלצה לקביעת אזור הקו הנדון. הליך חלוקת הקווים מול הזכיינים נוהל רובו ככולו ע"י הממונה על ההיסעים במחלקה וזאת מכיוון שמנהל מחלקת ההיסעים היה חדש בתפקידו."

תגובת הביקורת: האמור על ידי הביקורת בסעיף 26(ג) לעיל, נמסר לביקורת על ידי שלושת מפקחי ההיסעים במחלקה וכן על ידי מנהל המחלקה בפגישות נפרדות שנערכו עימם. כפי שמתואר בסעיף 30 להלן, מפקחי ההיסעים היו מעורבים בשלבים הראשוניים בהם נקבעו הקווים עצמם, אולם כפי שנמסר על ידם, ולא נסתר בתגובת מנהל האגף, לא הייתה להם כל השפעה בשלב חלוקת הקווים לזוכים. החלוקה בוצעה על ידי הממונה על ההיסעים במחלקה.

ד. לאחר הכנת קווי הנסיעה על ידי המפקחים, קובץ הקווים הועבר ליועץ החיצוני שהיה אמור לדרג את הזוכים על פי תנאי המכרז.

מנהל אגף משאבי חינוך מסר בהתייחסותו לטיטוט ממצאי הביקורת, ביום 6 ביולי, 2015

כי: "האמור בסעיף אינו תואם את מציאות העבודה במחלקה, המפקחים מכינים את דרישות ההיסעים. לאחר שהמפקחים קבעו את רשימת המוסדות וצרכי ההסעה, מועבר החומר ליועץ להכנת תבניות אקסל שישמשו את היועץ לרישום חלוקת קווים לזכיינים."

תגובת הביקורת: האמור בסעיף נמסר לביקורת על ידי שלושת מפקחי ההיסעים ומנהל המחלקה.



- ה. הנחת הבסיס שננקטה לחלוקת הקווים הייתה שבכל מוסד יהיו כמה שפחות חברות. לשאלת הביקורת מדוע ננקטה הגישה המתוארת מסר הממונה על מערך ההיסעים כי ריבוי חברות במוסד אחד יכול לגרום לקשיים בתפעול מערך ההיסעים על ידי מנהל המוסד.
- ו. לשאלת הביקורת האם האמור נבע מבקשות של מנהלי מוסדות חינוך להקטין את כמות החברות המסיעות את תלמידיהן נמסר כי לא היו בקשות כאמור.
- ז. משיחה שערכה הביקורת עם גורמים נוספים במחלקה, בהם מנהל המחלקה ומפקחי ההיסעים, השיבו כולם כי לא היו מקרים בהם התקבלו תלונות ממנהלי מוסדות חינוך ו/או רכזי הסעות במוסדות חינוך על כך שריבוי חברות הסעה גרם לקשיים כלשהם בתפעול מערך ההיסעים מהמוסד.
- ח. לדברי הממונה על מערך ההיסעים שיקול נוסף בהפחתת החברות מתייחס לרצון שילד ייסע לבית הספר ויחזור לביתו עם אותה חברת הסעות גם אם מדובר על שני סוגי רכב שונים, מאחר והדבר נוסך ביטחון בילדים, במיוחד בילדים בחינוך המיוחד הזקוקים להרגלים קבועים.

מנהל אגף משאבי חינוך מסר בהתייחסותו לטיטוט ממצאי הביקורת, ביום 6 ביולי, 2015 כי: "מניסיון של שנים נקבע במכרז כי שיקול דעת מקצועי של המחלקה יקבע באיזה מקרים תועדף במידת האפשרי קביעת מסיע אחד למוסד, וזאת על מנת לאפשר גמישות תפעולית ומענה ל :

- בעיית ריבוי כלי רכב וחברות שונות מרשויות שונות בשעה נחונה במוסד שיקשו על מנהל המוסד לפיקוח בקרה ושליטה .
- בתי"ס שלהם ריבוי תלמידים, רכבים ופיזורים קיים מחסור ברכו היסעים תקני שעיקר עיסוקו בניית מסלולים, רישום התחנות ושיבוץ התלמידים ע"פ תחנות וכמובן ווידוא שכל תלמיד יעלה לרכב ההסעה שלו.
- פיצול קווים ושינוי סוג רכב בקווי פיזור.
- ריבוי מסיעים עם תחלופת נהגים היוצר בלבול למוסעים."

תגובת הביקורת:

- (1) ממצאי הביקורת, כפי שמובאים בהמשך, מעלים מספר רב של מקרים ומספר לא מבוטל של מוסדות חינוך בהם חלוקת הקווים בוצעה שלא בהתאם לדירוג החברות במכרז. לדעת הביקורת, שימוש נרחב שכזה "בשיקול דעת" מיתר למעשה את הליך המכרז.
- (2) כפי שעולה ממצאי הביקורת, במרבית המקרים בהם הופעל "שיקול דעת" והקווים נמסרו לחברות שדורגו במקומות נמוכים, הרי שנמצא כי מדובר באותן 3 חברות ששמן עלה לאורך כל דוח הביקורת.



- (3) לעניין הטענה בדבר בעיית ריבוי כלי רכב במוסד אחד, מספר חברות ההסעה הפועלות במוסד מסוים אינו משפיע על כמות כלי הרכב. כמות כלי הרכב מושפעת מכמות הקווים בלבד.
- (4) כפי שעולה מבדיקת הביקורת, (ראה סעיף 32(ח)), נמצאו 60 מוסדות חינוך בהם בוצעו הסעות תלמידים על ידי יותר מחברה אחת, (2-4 חברות במוסד), ובמגוון של כלי רכב. כפי שנמסר לביקורת על ידי שלושת מפקחי ההיסעים ומנהל המחלקה, לא הגיעו לידיהם תלונות כלשהן ממנהלי המוסדות בדבר "קושי" של מנהל המוסד בפיקוח ובקרה.
- (5) זאת ועוד, מבדיקת הביקורת עולה כי רק ב- 2 מוסדות, מתוך 60 המוסדות בהם פועלות חברות, קיים תפקיד יעודי של רכז היסעים. במוסדות אחרים מדובר על מורים ו/או מנהלי משק ו/או מזכירות ראשיות אשר משמשים אחראיים על ההסעות.
- (6) עוד עולה מבדיקת הביקורת כי ברבים מאותם מוסדות לימוד בהם פועלות חברות שונות באמצעות מגוון כלי רכב, מאות ואף אלפי תלמידים מגיעים לבית הספר ברכב מסוג אחד וחוזרים ברכב מסוג אחר, במקרים רבים של חברות שונות, כאשר התלמידים עולים להסעה על פי מספר הקו שאינו משתנה ולא על פי סוג הרכב, חברת ההסעה או הנהג.
- ט. מבדיקת הביקורת מול מחלקת היסעים נמצא כי מצב בו ילדים מגיעים לבית הספר ברכב מסוג אחד וחוזרים ברכב מסוג אחר קיים בארבעה מוסדות עם מספר גדול של קווי היסעים: בית ספר טבע, בית ספר מוריה, בית הספר לאומנויות ובית ספר אלהריזי.
- מנהל אגף משאבי חינוך מסר בהתייחסותו לטיוטת ממצאי הביקורת, ביום 6 ביולי, 2015 כי: "קיימים מוסדות נוספים שהתלמידים מגיעים בסוג רכב אחד וחוזרים עם אחר."
- תגובת הביקורת:** הביקורת מציינת כי העובדה שקיימת תחלופת רכבים אינה יכולה להוות חלק משיקול דעת למסירת קווים לחברות שדורגו במקומות 5-7 במכרז.
- י. מבדיקת הביקורת נמצא כי ארבעת המוסדות הנזכרים לעיל אינם מוסדות חינוך מיוחד, כל הילדים משובצים לקווי היסעים על פי מספר קו, שאינו משתנה לאורך כל השנה, כך שהילד עולה על רכב ההסעה בהתאם למספר הקו המצוין באופן בולט על גבי רכב ההסעה ולא בהתאם לסוג הרכב ובוודאי לא לפי שם חברת הנסיעות.
- מנהל אגף משאבי חינוך מסר בהתייחסותו לטיוטת ממצאי הביקורת, ביום 6 ביולי, 2015 כי: "בבתי"ס לאומנויות וטבע יש רכז היסעים ועוזרים המתכננים את מסלולי הנסיעה על פרטי, מתבצע רישום מדויק של קווים ותחנות לכל תלמיד (ובמיוחד באוטובוסים), כמו כן



מאיישים את קווי ההסעה מלווים המכירים את התלמידים, לא כך הדבר בבית ספר מוריה וזהים לו”.

תגובת הביקורת: מסלולי הנסיעה מתוכננים על ידי מפקחי היסעים במחלקה ולא על ידי רכזי ההסעות.

מבדיקת הביקורת עולה כי רכזי הסעות במשרה מלאה קיימים בשני מוסדות בלבד. מבדיקת הביקורת עולה כי קיימים 16 מוסדות בהם יש מספר גדול של קווי היסעים, (למעלה מ- 15 קווי היסעים בכל מוסד), כאשר בכל אותם מוסדות אין רכזי היסעים במשרה מלאה ולמרות זאת העבודה חולקה למספר חברות, (בית הספר אלחריזי, בית הספר הפתוח, אנוך ועוד), אשר בהם יש כמות גדולה של קווי היסעים, בין היתר גם באוטובוסים ועדיין הקווים נמסרו ליותר מחברה אחת.

יא. הממונה על מערך היסעים מסר לביקורת כי כל אחת מהחברות הזוכות הגיעה לפגישה על פי הדירוג שלה במכרז. בפגישה הוקראה לה רשימת הקווים הפנויים והיא יכלה לבחור את הקווים שרצתה במגבלת שיעור הקווים הכולל וכמות כלי הרכב שברשותה. (כפי שיפורט בהמשך דברים אלו נסתרו על ידי מנהל המחלקה, מפקחי היסעים במחלקה, היועץ החיצוני ומספר מנהלים של חברות הסעה עימם שוחח צוות הביקורת).

מנהל אגף משאבי חינוך מסר בהתייחסותו לטיוטת ממצאי הביקורת, ביום 6 ביולי, 2015 כי: “מסמכי המכרז קובעים בכל פרק את אופן חלוקת הקווים לזכיינים.

הליך חלוקת הקווים היה כדלקמן:

חלוקת הקווים נקבעה לפי פרקי המכרז וסוג הרכב.

זימון זכיינים לפי הדרוג בכל פרק לפי סוג רכב.

שיחת היכרות עם מנהל המחלקה החדש.

מסירת הנחיות והוראות בטיחות לזכיינין.

קביעת מצב התחייבות המסיע מול מצאי רישיונות.

מתן זכות למסיע לשאלות, בקשות והבהרות מצידו.

הקראה / הצגת הקווים המיועדים לחלוקה – דיון.

סיכום ורישום בפרטי כל”.

יב. ממונה מערך היסעים מסר לביקורת כי במקרים בהם נדרש שינוי בסוג הרכב מבצעים בדיקה ושיקול דעת לגבי החברה שתבצע את הנסיעה בסוג הרכב החדש. כאשר הוצגה בפניו העובדה כי בכל השינויים שבוצעו נשארה אותה החברה כמבצעת הנסיעה, ללא קשר לדירוגה בסוג הרכב החדש, אישר כי אכן לא בוצע כל שיקול דעת ובעת ההחלפה של סוג



הרכב הקו נשאר אצל אותה חברה, ללא קשר לדירוגה במכרז בסוג הרכב החדש וזאת בהתאם להנחיה קיימת של מנהל המחלקה הקודם.

מנהל אגף משאבי חינוך מסר בהתייחסותו לטיוטת ממצאי הביקורת, ביום 6 ביולי, 2015 כי:

"שקול הדעת היה להשאיר הקו אצל המסיע שנקבע לקו.

- הנחייה של מנהל המחלקה הקודם ובתנאי שלמסיע יש את סוג הרכב הנדרש.
- הוספה / גריעה של תלמיד שאינה משפיעה על סוג הרכב אינה רלוונטית לעניין.
- הוספה / גריעה של מוסעים המשפיעה על הקו ברמת סוג רכב ו/או פיצול הקו נשקלת לפי המסיע בקו וזמינות הרכבים, והמצאות סוג הרכב הנדרש, והיה ואין למסיע את סוג הרכב ואו לא הגיש הצעה מתבצעת פנייה למציע אחר בהתאם למחיר, זמינות הרכב, כמויות הרכבים שכבר נמסרו למסיע במכרז שירות, ואילו צי תפעול ושביעות הרצון מהקבלן.
- תהליך השינוי במוסעים הוא דינמי ויכול להשתנות תדיר ולכן העדפה לעבוד מול מסיע אחד בעניין."

תגובת הביקורת: לדעת הביקורת, הפעלת "שיקול דעת", כאשר בכל המקרים השינוי בסוג הרכב לא גרר שינוי בחברה המבצעת, גם כאשר הייתה מזדורגת במקומות 5-7 בסוג הרכב החדש, מיתר את הליכי המכרז. הביקורת לא איתרה תיעוד לביצוע שיקול של רמת וסוג הרכב, ו/או המסיע, ו/או זמינות הרכבים. כפי שנמסר לביקורת הן על ידי הממונה על מערך ההיסעים והן על ידי מפקחי ההיסעים, בכל המקרים בהן נדרש שינוי בסוג הרכב, ההוראה של הממונה על מערך ההיסעים הייתה להמשיך עם המציע הקיים, ללא קשר לדירוגו במכרז הדבר גורם להוצאה כספית עודפת לעירייה. הביקורת לא קיבלה לידה כל מסמך מהממונה על מערך ההיסעים בו פורטה הנחיית מנהל המחלקה הקודם.

- ג. לשאלת הביקורת בדבר חלוקת קווים שנוספו לאחר ה- 1 בספטמבר, 2014, מסר הממונה על מערך ההיסעים כי החלוקה מבוצעת על ידי מפקחי ההיסעים ובהתאם לדירוג החברות.
- ד. מבדיקת הביקורת וכפי שיפורט בהרחבה בהמשך, דבריו נסותרו לחלוטין על ידי מפקחי ההיסעים ונמצא כי עד חודש מרץ, 2015, חלוקת הקווים בוצעה בהוראה ישירה של הממונה על מערך ההיסעים ותוך הנחיה שלו לאיזו חברה יש להציע את הקו. רק לאחר הוצאת מייל של מנהל המחלקה בתאריך 22 במרץ, 2015, שונה נוהל חלוקת הקווים החדשים.



מנהל אגף משאבי חינוך מסר בהתייחסותו לטיוטת ממצאי הביקורת, ביום 6 ביולי, 2015
 כ"י: "מתוך צפייה בהליכי העבודה במחלקה עולה:

- לאור צרכים המפקח מציג נתונים והמלצה בדבר הרכב הנדרש והחברה בהתאם למשתנים.
- הממונה על ההיסעים בוחן את הנושא מאשר או משנה בהתאם להבנתו ושקול דעתו המקצועי ומחליט מי החברה המבצעת.
- לאחר סיכום ואישור סופי יוצא מייל הנחייה למסיעים ע"י מפקחי ההיסעים".

תגובת הביקורת: האמור נמסר על ידי שלושת מפקחי ההיסעים במחלקה. מבדיקת הביקורת מול מפקחי ההיסעים נמצא שהמפקחים מעדכנים את הממונה על מערך ההיסעים בדבר הצורך בקו חדש וסוג הרכב הנדרש במוסד מסוים, ואולם ההחלטה על זהות החברה שתבצע את ההסעה התקבלה בלעדית על ידי הממונה על מערך ההיסעים שהורה למפקחים למי למסור את הקו בלי קשר לדירוגה של החברה המקבלת בסוג הרכב הרלוונטי לפרק הרלוונטי.

27. משיחות שערכה הביקורת עם מנהל המחלקה, מפקחי ההיסעים, היועץ החיצוני ועם 4 מנהלים בחברות שזכו במכרז עלה כי בניגוד לאמור במסמכי המכרז ובניגוד לדבריו של הממונה על מערך ההיסעים, לגבי חלק מקווי ההסעות החלוקה לחברות שתבצענה את הנסיעות נקבעה, לכאורה, מראש על ידי ממונה מערך ההיסעים, עוד בטרם נפגש עם נציגי החברות הזוכות, היועץ המקצועי, מנהל המחלקה ומפקחי ההיסעים.

מנהל אגף משאבי חינוך מסר בהתייחסותו לטיוטת ממצאי הביקורת, ביום 6 ביולי, 2015 כ"י:

"האמירה בסעיף כאילו חולקו קווים לחברות מראש ע"י הממונה על ההיסעים אינה תואמת את המציאות.

- זכיינים נקראו לפגישת חלוקה לפי פרקים, סוג רכב וזמינות רכבים.
- במחלקה יש ידע רב על ביצועי עבר וחלק ניכר של הקווים יכול שיחזרו על עצמם או במתכונת דומה, ומכאן שיתכן שהיו שיחות הכנה והיערכות במחלקה לגבי אפשרויות העבודה מול הזכיינים.
- כל מפגש עם זכ"י היה 'שולחן נקי' ובוצעה הקראה של מוסדות וקווים אפשריים לבחירה ע"י הזכ"י.
- בחלוקת רכבי אצ"ז הוגדר מראש לזכיינים כי החלוקה תהיה עפ"י סוג האצ"ז כרכב בודד במוסד ולבסוף חלוקת קווים במוסדות בהם מתופעלים 2 סוגי האצ"ז ואז נעשה שימוש בשקלול לדרוג.
- המכרז הקודם חלוקת רכבי אצ"ז הייתה עפ"י מחיר משוקלל של שני סוגי הרכבים לעומת המכרז הנוכחי בו נקבעו מוסדות לחלוקה עפ"י סוג הרכב המתופעל.



- במכרז הקודם חלוקת הרכבים הייתה לזכיין המדורג ראשון עד גבול 60% לעומת החלוקה במכרז החדש בו נקבעה תקרת אחוזי חלוקה, תהליך זה היה חדש גם עבור המפקחים.”

תגובת הביקורת: האמור נמסר לביקורת על ידי שלושת מפקחי ההיסעים, מנהל המחלקה, היועץ החיצוני ומנהלים של חלק מהחברות שזכו במכרז, שתועדו על ידי הביקורת. לעניין האמור בקשר עם הקראת הקווים, ממצא הביקורת לפיו לא הוקראו כל הקווים הפנויים הינו על בסיס שיחות שערכה הביקורת ובהן נמסר לביקורת המידע המפורט על ידי כל המנויים לעיל, (סה"כ 9 גורמים שונים), במהלך שיחות נפרדות עם כל אחד מהם. מבדיקה נוספת של הביקורת עם מנהל המחלקה ומפקחי ההיסעים עולה כי ככל שהממונה על מערך ההיסעים ערך שיחות הכנה והיערכות מקדימות, הרי שהן לא נערכו עם מנהל המחלקה ו/או עם מפקחי ההיסעים, אשר הינם הגורמים הרלוונטיים במחלקה.

לעניין טענת השקלול, כפי שiorחב בהמשך הדוח, הטענה חסרת בסיס מהסיבות הבאות:

א. ככל שמדובר בחברות ס. ה. ומ., לגביהן מתייחסים מרבית הממצאים החריגים, החברות דורגו במקומות 5-6 ברכבי הא.צ.ז. השונים. גם לאחר חישוב המחיר המשוקלל בפרק 2 למכרז החברות עדיין דורגו במקומות 5-6 ברכבי א.צ.ז. כך שלא היו צריכות לקבל את הקווים שנמסרו להן.

ב. בכל המוסדות בהן קיבלו החברות ס. ה. ומ. קווי א.צ.ז., נמצא כי יחס החלוקה של 60%-40%, אינו נכון.

ג. התשלום בפועל לחברות בוצע על פי מחיר המכרז שהן הגישו לכל סוג רכב בנפרד, ולא על פי המחיר המשוקלל.

ד. בחלק מהמוסדות בהן קווי הא.צ.ז. נמסרו לחברות ס. ה. ו/או מ., מדובר על א.צ.ז. מסוג אחד בלבד, כך שהשקלול כלל אינו רלוונטי.

28. כמו כן עולה מבדיקת הביקורת כי בניגוד לתנאי המכרז, במעמד פגישות החלוקה הראשונית עם

מנהלי חברות ההסעה לא הוצגו בפניהם באופן בולט וגלוי הקווים שנותרו פנויים לחלוקה.

מנהל אגף משאבי חינוך מסר בהתייחסותו לטיטת ממצאי הביקורת, ביום 6 ביולי, 2015 כי:

“אכן לא הוצג מצג של כל הקווים מחוסר אמצעי תצוגה אך בוצעה הקראה חוזרת ונשנית מתוך המחשב הנייד שעשימש את העבודה. לא היה מצב בו לא נמסר מיידע לזכיין.”

תגובת הביקורת: ממצא הביקורת מתבסס על דברי מספר מנהלי חברות שמסרו כי לא הוקראו כל הקווים שהיו פנויים בזמן הפגישה, וזאת כנראה מתוך מטרה לחלקם לחברות אחרות.

29. משיחה שערכה הביקורת עם היועץ החיצוני, בתאריך 13 במאי, 2015, מסר האחראי לביקורת את הדברים הבאים:

א. לקראת מכרז 25/2014 הוחלט כי כחלק מהפקת הלקחים מהמכרז הקודם, והרצון לפזר סיכונים בין מספר חברות, יוגבל שיעור הקווים שכל אחד מהזוכים יוכל לקבל, זאת בהתאם לפרק המכרז וסוג הרכב. (בניגוד למצב במכרז 2011 בו יכול היה הזוכה במקום הראשון לבחור כמות קווי הסעה ללא הגבלה).

ב. לדברי היועץ, להחלטה כאמור היו עלויות כספיות, היות ונדרש כעת לשלב גם חברות שהציעו מחירים גבוהים יותר.

ג. לדבריו מכרז 2014 התייקר בשיעור של כ- 5%-6% ביחס למכרז 2011, סכום משוער של כ- 2.5 מיליון ש"ח לשנה, כאשר חלק מההתייקרות מיוחס לעניין הגבלת שיעור הקווים וחלק אחר לגורמים חיצוניים כגון עליה במחירי הסולר, כמות גדולה יותר של תלמידים ועוד. לשאלת הביקורת היועץ החיצוני לא יכול היה להעריך את התרומה של כל משתנה לגידול בעלויות.

ד. לדברי היועץ, לאחר סיום שלב הגשת המסמכים ערך גיליון עבודה- "קלט תוצאות מכרז ומפ"ל השוואה", אשר הועבר על ידיו למחלקה.

ה. לדברי היועץ, החל משלב זה, ובניגוד לדבריו של הממונה על מערך ההיסעים, הוא לא היה מעורב בחלוקת הקווים בין החברות הזוכות. היועץ ציין בפני הביקורת כי הוא אומנם השתתף בפגישות עם מנהלי חברות ההסעה, אך תפקידו הסתכם במתן תשובות לשאלות טכניות, (כגון: מרחקים, סוגי הרכב וכדומה), רישום הפרוטוקול וסימון הקווים שנבחרו ולא בחלוקת הקווים עצמה.

מנהל אגף משאבי חינוך מסר בהתייחסותו לטיוטת ממצאי הביקורת, ביום 6 ביולי, 2015 כי: "בוצעה בדיקה במחשב את מס' הרכבים שהקבלן התחייב לספק לעירייה בהתאם לנספח 8 בחוברת המכרז לסוג הרכב המבוקש ובהתאם לפרק וכן רישיונות נוספים שהמסיע הציג במעמד חלוקת העבודה. אישור לביצוע המרה של רכבים (בין פרקים 2+3) בהתאם לנספח 8 במכרז בדיקת מס הקווים שניתנו לקבלן ביחס להתחייבויותיו. הקראה של מוסדות/קווים פנויים שהקבלן רשאי לקבל ביחס לאחוזים שנקבעו לסוג הרכב ובהתאם לפרק. הקראה מהמחשב הנייד את רשימת המוסדות הפנויים שנשארו לחלוקה. יעוץ לממונה על פתרונות לגישור שהיו במחלוקת."

ו. לדברי היועץ, חלוקת הקווים בין החברות השונות בוצעה על ידי ממונה מערך ההיסעים בלבד. כמו כן ציין כי מנהל המחלקה היה חדש בתפקידו במועד הרלוונטי ומעורבותו לא הייתה משמעותית.

- ז. לדברי היועץ כבר בפגישה הראשונה שנערכה עם נציגי החברות הזוכות הוצגה בפניהם החלוקה המתוכננת, אשר חלקה הוכן מראש על ידי ממונה מערך ההיסעים, החברות היו צריכות להגיע עם תשובתן/הסתייגותן לשיבת השיבוץ השנייה בה נסגרה החלוקה באופן סופי. **עוד הוסיף כי לא לכל החברות הזוכות ניתנה האפשרות לבחור את הקווים שברצונן לבצע, וכי בחלק ניכר מהמקרים השיבוץ בוצע מראש על ידי הממונה על מערך ההיסעים במחלקה.**
- מנהל אגף משאבי חינוך מסר בהתייחסותו לטיוטת ממצאי הביקורת, ביום 6 ביולי, 2015 כי: "היועץ מצהיר כי לא נאמרו הדברים".
- תגובת הביקורת:** הדברים המיוחסים ליועץ נאמרו על ידיו בפגישה שנערכה עם צוות הביקורת. הדברים שנאמרו על ידי היועץ תועדו בפרוטוקול שנערך בזמן אמת על ידי צוות הביקורת ומשקף את שנאמר.
- ח. לדברי היועץ אחת מהנחות העבודה המרכזיות הייתה הרצון לתת לחברה אחת את כל הקווים בסוג רכב מסוים במוסד מסוים, במקרים אחדים היה רצון לתת לחברה אחת את כל קווי ההסעות באותו מוסד.
- ט. לשאלת הביקורת מסר היועץ כי מסירת מרבית ו/או כל הקווים באותו מוסד למספר קטן של חברות מייעל את העבודה והבקרה.
- י. היועץ ציין כי בזמן חלוקת העבודה התבססו על הסעיף במכרז שקבע כי מעבר לקריטריונים האובייקטיביים שנקבעו במכרז, (מחיר ושיעור מקסימלי של קווים), למנהל המחלקה יש שיקול דעת בחלוקת הקווים ועל זה התבססו בחלוקה המוקדמת שבוצעה על ידי ממונה מערך ההיסעים. לדבריו, במהלך חלוקת הקווים לא בחנו את מגבלת שיעור הקווים בכל פרק וסוג רכב כפי שנקבע במסמכי המכרז.
- מנהל אגף משאבי חינוך מסר בהתייחסותו לטיוטת ממצאי הביקורת, ביום 6 ביולי, 2015 כי: "היועץ ניהל מעקב קבוע של יתרות רכבים לחלוקה".
- תגובת הביקורת:** הדברים המיוחסים ליועץ נאמרו על ידיו בפגישה שנערכה עם סגן מבקרת העירייה וצוות הביקורת. הדברים שנאמרו על ידי היועץ תועדו בפרוטוקול שנערך בזמן אמת על ידי צוות הביקורת ומשקף את שנאמר.
- יא. לדברי היועץ כאשר עלו טענות מצד נציגי החברות, ניסו לתת תשובות ו/או להסביר את השיקולים, אולם בסופו של יום ניתנה בידי החברות האפשרות לקבל את השיבוץ כפי שנקבע על ידי ממונה מערך ההיסעים או לוותר על הקו/קווים שאינם שבעי רצון מהם.
- יב. לדברי היועץ הוא לא היה שותף לשינויים בקווים לאחר ה- 1 בספטמבר, 2014.



30. משיחות שערכה הביקורת עם שלושת מפקחי ההיסעים במחלקה בתאריך 18 במאי, 2015, עלו הממצאים הבאים:

- א. לאחר פרסום המכרז ולקראת שנת הלימודים שנפתחה בספטמבר, 2014, כל אחד מהמפקחים הכין את קווי הנסיעות הרלוונטיים למוסדות החינוך שבתחום אחריותו.
 - ב. השלב השני כלל ישיבה של המפקחים עם ממונה מערך ההיסעים, על מנת לאשר את הקווים. שיבוץ הילדים לקווים בוצע על בסיס מקום מגוריו של הילד והמוסד אליו שובץ, תוך התייחסות למגבלות הנובעות מהלקות הספציפית של הילד.
 - ג. קווי הנסיעות מתבססים על המידע שיש למפקחים משנת הלימודים הקודמת, לגבי ילדים שנוספו המידע מתקבל מוועדת ההשמה, ולגבי ילדים שעוזבים את המוסד בהתאם לנתונים שנמסרים מהמוסדות.
 - ד. מפקחי ההיסעים מסרו לביקורת כי קביעת קווי ההסעות נעשתה על ידי עובדי המחלקה, ללא מעורבות כלשהי של היועץ החיצוני.
 - ה. המפקחים מסרו לביקורת כי בחלק מקווי ההיסעים שיבוץ החברות וחלוקת הקווים בוצעה על ידי הממונה על מערך ההיסעים, עוד בטרם זומנו הקבלנים לפגישה במשרדי המחלקה. דהיינו כאשר הקבלנים הגיעו לישיבה שבה היו אמורים לבחור את הקווים בהתאם לדירוג שלהם במכרז, חלק מהקווים/מוסדות החינוך כבר היו מיועדים לקבלנים מסוימים ולא ניתנה כל אפשרות לחברות אחרות לבחור באותם קווים ו/או מוסדות.
- מנהל אגף משאבי חינוך מסר בהתייחסותו לטיוטת ממצאי הביקורת, ביום 6 ביולי, 2015 כי: **"הקביעה נכונה רק לגבי רכבי נכים עם מעלון"**.
- תגובת הביקורת:** הדברים המיוחסים למפקחים נאמרו על ידם בפגישה שנערכה עם הביקורת ותועדו בפרוטוקול שנערך על ידי הביקורת. בנוסף, תגובת מנהל אגף משאבי חינוך נוגדת את תגובתו לסעיף 27 לעיל, בה נטען כי לא בוצעה חלוקה מראש של קווים לחברות הסעה.
- ו. באותם מקרים קבלנים שביקשו לקבל קווים מסוימים ו/או הסעות למוסדות מסוימים, אשר עדיין היו פנויים, נדחו על ידי הממונה על מערך ההיסעים בטענה שאינם יכולים לבצע את העבודה במוסד הספציפי ו/או בטענה לפיה הרצון שכל הקווים באותו מוסד יינתן לחברה אחת, זאת על מנת שלא למסור להם את הקווים.
- מנהל אגף משאבי חינוך מסר בהתייחסותו לטיוטת ממצאי הביקורת, ביום 6 ביולי, 2015 כי: **"נכון לגבי רכבי אצ"ו בלבד, יש מקום להבהיר שוב כי חלוקת רכבי אצ"ו בפרק 2 נקבעה לפי שימת השקלול: מוסדות בהם מופעלים 2 סוגי אצ"ו ומוסדות בהם מופעל סוג אחד, ומכאן שתתכן טעות בהבנת סדר החלוקה"**.



תגובת הביקורת: ראשית התגובה של מנהל אגף משאבי חינוך נוגדת את תגובתו לסעיף 27 לעיל, בה נטען כי לא בוצעה חלוקה מראש של קווים לחברות הסעה והחברות היו יכולות לבחור את הקווים שברצונן לקבל.

שנית, לעניין טענת השקלול ראה התייחסות הביקורת בסעיף 27 לעיל.

ז. לדברי מפקחי ההיסעים הממונה על מערך ההיסעים פעל "להסתיר" חלק מהמוסדות ו/או קווי היסעים שהיו פנויים מקבלנים מסוימים. בחלק מהמקרים בטענה שכבר נבחרו על ידי חברות אחרות, זאת למרות שלא כך היה בפועל, במטרה שיינתנו לקבלנים אחרים.

מנהל אגף משאבי חינוך מסר בהתייחסותו לטיטת ממצאי הביקורת, ביום 6 ביולי, 2015 כי: "להד"ם, כל הקווים לרכבי נכים הוקראו ע"י היועץ למסיעים, חלוקת הקווים הייתה בהתאמה לזמינות רכבים מתאימים קווים לא הוסתרו מהמסיעים, יש קווים שלא הוצעו למסיע כי לא היו בקטגוריית החלוקה לפי סוג הרכב (בתחום האצ"ז)".

תגובת הביקורת: הממצא מתייחס אך ורק למקרים בהם החברה דורגה באחד מארבעת המקומות הראשונים בקטגוריה מסוימת ולא הוצגו בפניה כל הקווים באותה קטגוריה.

ח. מפקחי ההיסעים מסרו לביקורת כי קבלנים שקיבלו קווי נסיעות ללא יכולת לבחור בקווים אחרים, והתנגדו לשיבוץ, הועמדה בפניהם הברירה לקבל את הקווים שהוקצו להם או לוותר, זאת למרות שבזמן הפגישה היו קווים פנויים אחרים והקבלנים היו זכאים לבחור בקווים אלו בהתאם לדירוגם במכרז.

מנהל אגף משאבי חינוך מסר בהתייחסותו לטיטת ממצאי הביקורת, ביום 6 ביולי, 2015 כי: "מעיד על חוסר הבנה והכרת שיטת החלוקה שנקבעה במכרז הנוכחי בניגוד למכרז הקודם, התייחסות למוסדות עפ"י סוג הכלים הנדרשים וביחס לזמינות כלים אצל הספקים ואחוזים לחלוקה:

לצורך המחשה –

| מוסדות עם אצ"ז 8-10 בלבד | מוסדות עם אצ"ז 14-16 בלבד | מוסדות עם 2 סוגי אצ"ז |
|--------------------------|---------------------------|-------------------------|
| ביה"ס חורב 10 כלים | ביה"ס מודיעים 3 כלים | ביה"ס לטבע 12 כלים |
| ביה"ס מעלה 3 כלים | ביה"ס בעש"ט 3 כלים | ביה"ס הפתוח 14 כלים |
| ביה"ס הגליל 2 כלים | ביה"ס מירון 2 כלים | ביה"ס לאומנויות 20 כלים |



| קבלנים דרוג ראשון שקלול | קבלנים דרוג ראשון 14-16 | קבלנים דרוג ראשון 8-10 |
|-------------------------|-------------------------|------------------------|
| מ. מ. י. | מ. מ. י. | ש. ט. |
| ש. ט. | ש. ט. | מ. מ. י. |
| מ. כ. ג. | ב. ת. | מ. כ. ג. |
| ב. ת. + מ. | מ. כ. ג. | א. מ. |
| ס. ה. | מ. | ס. ה. |
| | ס. ה. | מ. |
| | | ב. ת. |

“סדר זימון המסיעים לחלוקת הקווים היה מותנה במוסד וצרכי הרכב שבו, ולכן היו קבלנים שסורבו היות והיו קבלנים זולים מהם באותו סוג רכב.”

תגובת הביקורת: כפי שהוצג על ידי הביקורת בתגובתה לסעיפים קודמים, טענת השקלול אינה רלוונטית, שכן גם לאחר חישוב המחיר המשוקלל החברות ס ומ. דורגו במקומות 5-6. עוד נמצא כי מרבית מהמקרים החברות קיבלו קווי א.צ.ז. גם כאשר היה מדובר על מוסד עם סוג א.צ.ז. אחד, ולכן החישוב המשוקלל כלל אינו רלוונטי לאותו מוסד. כפי שעולה מממצאי הביקורת הקבלנים שסורבו וקיבלו את כמות הקווים הנמוכה ביותר היו בדרך כלל הקבלנים שדורגו במקומות 1-4, קבלנים שהצעתם הייתה זולה יותר, וזאת בניגוד לאמור בתגובת מנהל אגף משאבי חינוך.

מפקחי ההיסעים מסרו כי בחלק מהפרקים ניתנו קווי נסיעות לקבלנים שדורגו במקומות נמוכים, 4-5, זאת למרות שבמהלך ישיבות השיבוץ בהן השתתפו המפקחים היו קבלנים שדורגו במקומות גבוהים יותר וביקשו לקבל את אותם קווים, ואף היו יכולים לקבלם בהתייחס למגבלת השיעור המקסימאלי וכמות הרכבים אליהם התחייבו במכרז.

מנהל אגף משאבי חינוך מסר בהתייחסותו לטיוטת ממצאי הביקורת, ביום 6 ביולי, 2015 כי: “חלוקת קווים לקבלנים מתבצעת בהתאם להנחיות המכרז ובהתאמה לכמות הרכבים לה התחייבו והרישיונות שהוצגו. כמו כן מופעל שיקול דעת המוסבר למסיע בעת החלוקה.”

תגובת הביקורת: האמור לעיל נמסר לביקורת הן על ידי מפקחי ההיסעים במחלקה והן על ידי מנהלי חברות שזכו במכרז בפגישות נפרדות שקיימה הביקורת עם 7 גורמים שונים כאשר כל אחד מהם העלה בנפרד את אותן טענות דומות כנגד הממונה על מערך ההיסעים.



י. בכל הקשור לקווים שנוספו לאחר ה-1 בספטמבר, 2014, מסרו המפקחים כי עד לחודש מרץ, 2015, חלוקת הקווים החדשים לחברות בוצעה בהתאם להוראה של הממונה על מערך ההיסעים שהנחה אותם לאיזו חברה למסור את הקו, זאת ללא כל קשר למיקומה של החברה בדירוג המכרז. במרבית המקרים הקווים נמסרו לחברות שדורגו במקומות נמוכים.

מנהל אגף משאבי חינוך מסר בהתייחסותו לטיוטת ממצאי הביקורת, ביום 6 ביולי, 2015 כי: "להד"ם, שיטת העבודה הנהוגה במחלקה היא שבכל מקרה בו יש הוספה / גריעה של מוסעים שאינם משפיעים על מבנה הקו אין צורך במעורבות הממונה אלא לידיעה בלבד. כל שינוי הגורם לשינוי סוג רכב ו/או פיצול קו, המלצת המפקח מובאת לאישור הממונה ולאחר קבלת החלטה מתבצעת הפעולה והכל עפ"י הוראות המכרז, ועפ"י הנחיית מנהל המחלקה הקודם שקבעה שקו ההסעה יישאר בידי המסיע בתנאי שסוג הרכב הנדרש זמין".

תגובת הביקורת: הסעיף מתייחס לקווים חדשים ולא לקווים בהם בוצע שינוי בסוג הרכב, (לעניין שינוי בסוג הרכב ראה תגובות לסעיף 26 (יג) לעיל). בכל מקרה לא הוצג בפני הביקורת מסמך כלשהו המאשר את דבריו של הממונה על מערך ההיסעים בדבר הנחיה של מנהל המחלקה הקודם.

יא. מבדיקת הביקורת עם מפקחי ההיסעים נמסר כי החל מחודש מרץ, 2015, בהנחיית מנהל המחלקה נקבע נוהל עבודה פנימי חדש, לפיו כל קו חדש נדון במסגרת ישיבה מחלקתית בהשתתפות מנהל המחלקה ומפקחי ההיסעים וכי נעשית פנייה לקבלנים בהתאם לדירוגם במכרז. כאשר קבלן אינו רוצה לקבל קו, הוא מתבקש להעביר את סירובו בכתב כאישור לפנייה שנעשתה אליו, ואז הקו מוצע לקבלן הבא בדירוג.

מנהל אגף משאבי חינוך מסר בהתייחסותו לטיוטת ממצאי הביקורת, ביום 6 ביולי, 2015 כי: "א.מ.ל, יצוין רק כי דרוג הקבלן אינו פרמטר יחיד בקביעת בחירת הזכין לביצוע נמדדים גם פרמטרים של שביעות רצון וכו'".

יב. בכל הקשור לשינויים בסוג הרכב המבוצעים במהלך שנת הלימודים, (כך לדוגמה כאשר יש שינויים בכמות הילדים המחייב הגדלת הרכב או הקטנתו בהתאם), מסרו מפקחי ההיסעים שההנחיה הייתה להעביר את הקווים לאותה חברה שביצעה את הקו בסוג הרכב הקודם, ללא קשר למיקומה בסוג הרכב החדש.

מנהל אגף משאבי חינוך מסר בהתייחסותו לטיוטת ממצאי הביקורת, ביום 6 ביולי, 2015 כי: "א.מ.ל, למעט העובדה ששיטה זו הונהגה ע"י מנהל המחלקה הקודם במחלקת היסעים וזאת על מנת לשמור על גמישות תפעולית".

- תגובת הביקורת:** כאמור לעיל, לא נמסר לביקורת מסמך כלשהו היכול להעיד על נכונות דבריו של הממונה על מערך ההיסעים, בדבר הנהגת השיטה על ידי מנהל המחלקה הקודם.
31. כחלק מהליך הביקורת נערכה פגישה עם ארבעה מנהלים בחברות הסעה שזכו במכרז, להלן פירוט התלונות שעלו באותן פגישות:
32. **חברת ט. ה.:** מנהל החברה מסר לביקורת את הדברים הבאים:
- א. החברה זכתה במקום השלישי בפרק 1 אוטובוסים.
- ב. הוא זומן לשיבה כשלישי בהתאם לדירוגו במכרז. כאשר נכנס לפגישה נמסרה לו בעל פה, על ידי מנהל מערך ההיסעים במחלקה, רשימת הקווים הפנויים. מנהל החברה ציין כי הקווים בבית הספר מוריה לא הוזכרו בפניו, זאת למרות שממידע שהיה בידי, ידע שהקווים היו עדיין פנויים.
- ג. לאור האמור לעיל, במהלך הפגישה הוא ביקש לקבל את הקווים בבית ספר מוריה. לדבריו הממונה על מערך ההיסעים מסר לו כי הוא אינו יכול לקבל את בית הספר מוריה, כאשר הסיבה, כפי שהוצגה בפניו, הייתה שמדובר על בית ספר שיש בו אוטובוסים, מיניבוסים ואצ"ז ולכן אינו יכול לקבל את הקווים והם יינתנו לחברת מ. כ. ג. לה יש את כל מערך הרכבים.
- מנהל אגף משאבי חינוך מסר בהתייחסותו לטיוטת ממצאי הביקורת, ביום 6 ביולי, 2015 כי: "קווי ההסעה לא הוצעו למסיע היות והמחיר המשוקלל לשני סוגי הרכב הנדרשים היה יקר לעומת זכיון אחר, הכוונה הייתה לקבוע מסיע למוסד. וזאת עקב שינוי בסוגי רכבים בפוזר עפ"י אילוצי מערכת."

| דירוג | מסיע | עלות 3 אוטובוסים | עלות 3 מיניבוסים | עלות אצ"ז 14-16 | עלות יומית נטו |
|-------|----------|------------------|------------------|-----------------|----------------|
| 3 | ט. ה. | 858 ש"ח | 666 ש"ח | 167 ש"ח | 1691 ש"ח |
| 4 | מ. כ. ג. | 873 ש"ח | 534 ש"ח | 123 ש"ח | 1530 ש"ח |

תגובת הביקורת: בהתאם למסמכי המכרז, לא ניתן לבצע שקלול מחירים בין אוטובוסים, מיניבוסים ואצ"ז. (כאמור המכרז מתיר לבצע שקלול רק במקרה בו מדובר בשני סוגי אצ"ז. באותו מוסד). לאור האמור לעיל, החישוב המוצג מוטעה, שכן בהתאם לתנאי המכרז החלוקה הייתה צריכה להיות באופן הבא:

- (1) אוטובוסים- חברת ט. ה. - 858 ש"ח.
- (2) מיניבוסים- חברת ב. ת. - 528 ש"ח.
- (3) אצ"ז 14-16- מ. מ. י. - 109.5 ש"ח.



- 4) סה"כ עלות 1,495.5 ש"ח, נמוכה מהמחיר הכולל של חברת כ. ג.
- ד. לעניין הכוונה לקבוע מסייע אחד, ראה התייחסות הביקורת בסעיף 26(י) לעיל. מבדיקת הביקורת את חלוקת הקווים במוסדות השונים נמצא כי קיימים מוסדות בהם קווי האוטובוס מבוצעים על ידי חברה אחת וקווי המיניבוסים והאצ"ז על ידי חברה אחרת. (דוגמת בית ספר לאומנויות, שורשים, תיכון חדש, אלהריזי ועוד), כך שאין ממש בטענה שהוצגה לכאורה על ידי הממונה על מערך ההיסעים.
- ה. עוד מסר מנהל החברה כי תוך כדי הישיבה היועץ החיצוני ערך חישוב לפיו העברת כל הקווים לחברת כ. ג. תקטין את התשלום הכולל.
- ו. הביקורת מציינת כי במידה והדברים בסעיף הקודם אכן נאמרו על ידי היועץ החיצוני, הרי שהדבר אינו סביר מתמטית, שכן עלות הפעלת האוטובוסים על ידי חברת ט. ה. זולה יותר מזו של חברת כ. ג. עלויות המיניבוסים והאצ"ז אינה מושפעת מזהות החברה המפעילה אוטובוסים, ולכן ככל שהיו ניתנים לחברת כ. ג. ו/או לכל חברה אחרת, ללא שקיבלה את קווי האוטובוסים העלות הכוללת הייתה נמוכה יותר.
- מנהל אגף משאבי חינוך מסר בהתייחסותו לטיוטת ממצאי הביקורת, ביום 6 ביולי, 2015 כי: "תנאי ארגון ההיסעים במוסדות השונים משמשים את המחלקה בשיקוליה לקביעת המסיע. בביה"ס מוריה מוסעים מעל 200 תלמיד בכיתות א'-ו' מערכת פרטנית לכל כיתה של פיזור מקשה על קביעת סוג הרכב בארגון ההסעות. לא קיים מגרש חנייה מסודר והרכבים חונים אקראית מידי יום, כמו כן אין רכז הסעה למוסד ומלווים ולכן נקבע מסיע עפ"י הגדרת המכרז בסעיף 9.3 בפרק 2 .
- בביה"ס לאומנויות פועל צוות של מחלקת ההיסעים הכולל רכז, עוזרים ומלווים וקיימים הסדרי חנייה קבועים ומסודרים, וכן רישום ידוע של שייכות תלמידים לקווים.
- תלמידי ביה"ס שרשים נוסעים עם אותו קבלן בקווי איסוף / פיזור עקב אחידות בשעות הלימוד.
- בביה"ס תיכון חדש מדובר בתלמידי כיתות בוגרות (ז-י"ב) הנאספים בתחנות הסעה קבועות בבוקר בלבד.
- גם בביה"ס אלהריזי נקבעו כמה קבלנים למוסד, המסיעים את אותם תלמידים באיסוף ובפיזור, חברת מ. ה. קיבלה במעמד חלוקת הקווים אוטובוס הלוך וחזור, במהלך ספטמבר שונתה מערכת הלימוד לשני פיזורים והקבלן נדרש לשני רכבים שונים לכל פיזור, למרות שאינו הזכין לרכבים אלה, זאת ע"פ הכלל שהמחלקה דוגלת ומתנהלת בו גם במוסדות אחרים שקבלן אחד יסיע בצהריים את כל התלמידים שהביא בבוקר."
- תגובת הביקורת:** התלמידים עולים על הסעה על פי מספר קו ולא על פי סוג הרכב ו/או שם חברת ההסעה, מדובר על תלמידי החינוך הרגיל, כך שלא צריכה להיות בעיה בעליה על פי מספר קו.



בבית הספר אלחריזי קיימים יותר קווי נסיעה מבית הספר מוריה, (40 קווים באלחריזי לעומת 27 קווים בלבד במוריה), בשני המוסדות אין רכזי היסעים במשרה מלאה.

העובדה שלאחר החלפת סוג הרכב חברת ט.ה. קיבלה את הקווים, וזאת למרות שדורגה במיקום נמוך במרכז הינה התנהלות לא תקינה, גורמת לבזבז כספי ציבור והיא בניגוד לתנאי המכרז, ואינה מצדיקה חלוקה לא תקינה של קווים במקרים אחרים.

ז. מנהל חברת ט. ה. הוסיף ומסר כי סיבה נוספת שהועלתה על ידי ממונה מערך ההיסעים הייתה הרצון להפעיל חברה אחת במוסד. **מבדיקת הביקורת** את חלוקת הקווים עולה כי במרבית מוסדות החינוך בעיר פועלים מספר חברות בחלק מהמקרים אף 3-4 חברות. מנהל אגף משאבי חינוך מסר בהתייחסותו לטיוטת ממצאי הביקורת, ביום 6 ביולי, 2015 כי: **"יצוין שוב מערכת השעות משפיעה על השיקול לקביעת מסיע."**

ח. מבדיקת הביקורת עולה כי קיימים 21 מוסדות בתוך העיר בהם כל ההסעות מבוצעות על ידי אותה חברה, ללא מוסדות בהם כל הקווים הם ברכב מסוג מונית, (כן נכללים מוסדות בהם יש רכב מסוג אצ"ז ובנוסף לו גם מונית), להלן פירוט המקרים:

- 1) בשמונה מוסדות הקווים בוצעו על ידי חברת ס. ה., בשישה מקרים מדובר על רכב מסוג אצ"ז 10-8 בנוסף למונית, בשני מקרים מדובר על רכב מסוג אצ"ז 10-8 בלבד. ס. ה. דורגה במקום החמישי באצ"ז 10-8 ובמקום השני במונית.
- 2) בארבע מוסדות הקווים בוצעו על ידי חברת ב. ת., כאשר רק במוסד אחד מתוך הארבעה החברה דורגה במקום חמישי ואילך בסוג הרכב.
- 3) בארבעה מוסדות הקווים בוצעו על ידי חברת מ. מ. י., בכל המקרים החברה דורגה בין ארבע המקומות הראשונים בסוג הרכב.
- 4) בשני מוסדות הקווים בוצעו על ידי חברת מ., מדובר על 52 קווי אצ"ז 10-8 ואצ"ז 16-14, כאשר החברה דורגה במקומות 5 ו-6 בסוגי רכב אלו.
- 5) בשני מוסדות הקווים בוצעו על ידי חברת מ. כ. ג., בשני המקרים החברה דורגה בארבעת המקומות הראשונים בסוג הרכב הרלוונטי.
- 6) בשישה מוסדות מדובר על 4-2 קווים של מוניות או אצ"ז 10-8. רק בארבע מוסדות מדובר על מספר רב יותר של קווים וכולל אוטובוסים. בשניים מתוך ארבעת המוסדות החברה שקיבלה את כל הקווים היא חברת כ. ג. (בית ספר מוריה, תל נורדאו).



ט. נוסף על האמור לעיל הביקורת מצאה כי חברת כ.ג. קיבלה את כל הקווים, למעט רכב מסוג מונית לגביו לא הגישה הצעה, בבית ספר מוריה ובית הספר תל נורדאו. לגבי בית הספר מוריה ניתנה התייחסות בסעיף (ג) לעיל. לגבי בית הספר תל נורדאו כ.ג. דורגה באחד מארבעת המקומות הראשונים בסוגי הרכב השונים במוסד זה.

33. **חברת ב. ת.:** מנהלה של החברה מסר לביקורת את הדברים הבאים:

א. בשלב החלוקה הראשונה זומן לפי מקומו בדירוג בסוגי הרכב השונים. בשלב בו זומן היו מספר קווים/מוסדות שביקש לבצע אולם לדבריו "הוסבר" לו על ידי הממונה על מערך ההיסעים שמוסדות אלו שמורים לחברות אחרות ועדיף לו לוותר על מנת שלא יפגע בחלוקה עתידית של קווים.

ב. בכל הקשור לחלוקת רכבי נכים לפי פרק 2, מסר כי החברה דורגה במקום השני. כאשר הוזמן לבחור הקווים נאמר לו על ידי הממונה על מערך ההיסעים כי נותרו רק הקווים בבית הספר "וונצואלה" ובבית ספר "און", וכי כל שאר הקווים נלקחו על ידי חברת ת. ש. שזכתה במקום הראשון.

מנהל אגף משאבי חינוך מסר בהתייחסותו לטיוטת ממצאי הביקורת, ביום 6 ביולי, 2015 כי: **"הקראת קווים מלאה בוצעה ע"י היועץ, במהלך הישיבה הראשונה הסתבר כי הרישיונות שהוצגו ע"י המסיע אינם כוללים את הנספחים ולכן נקבעה למסיע ישיבה נוספת בה שוב הוקראו הקווים לצורך חלוקת קווים."**

תגובת הביקורת: האמור לעיל נמסר לביקורת על ידי מנהלה של חברת ב.ת. מעיון בפרוטוקול שנמסר לביקורת לא ניתן ללמוד שאכן בוצעה הקראה מלאה של כל הקווים שהיו פנויים בעת הפגישה. לעניין הצגת הרישיונות המתאימים מדובר בדחייה טכנית שלא הייתה צריכה להשפיע על חלוקת הקווים.

ג. לדבריו, רק בשלב מאוחר יותר התברר לו כי הדבר אינו נכון וקווים במוסדות אחרים היו פנויים בשלב בו נכנס לשיבת השיבוץ והם ניתנו בשלב מאוחר יותר לחברות מ. ש. ו-מ. למרות שאלו דורגו במקום 3-4 ונכנסו לשיבת החלוקה אחריו.

מנהל אגף משאבי חינוך מסר בהתייחסותו לטיוטת ממצאי הביקורת, ביום 6 ביולי, 2015 כי: **"להד"ם, חברת מ. ש. קיבלה את קווי ביה"ס און אחרי המסיע המלין, לפיכך לא יתכן שלא ידע על כך קודם לכן, כמו כן מפתח החלוקה ברכבי נכים הוא 40% ובדיקת נחוני החלוקה מעידים חלוקה תקינה."**



תגובת הביקורת: דבריו של מנהל אגף משאבי חינוך מחזקים את ממצאי הביקורת, שכן אם חברת מ. ש. קיבלה את הקווים אחרי חברת ב.ת. וחברת מ.ש. מדורגת במקום השלישי בסוג הרכב הרלוונטי, ולכן נכנסה לדיון החלוקה לאחר חברת ב.ת., ועדיין הקווים במוסד היו פנויים המשמעות היא שהם לא הוקראו למנהלה של חברת ב.ת. שכן אחרת היה בוחר בהם.

לעניין מפתח החלוקה, חברת ב.ת. קיבלה כ- 30% מקווי רכבי הנכים, המכרז מאפשר קבלת 40%, דהיינו הייתה זכאית לקבל קווים נוספים שניתנו לחברות שדורגו אחריה, ככל שהייתה מקבלת את הקווים הנוספים העלות הכוללת של העירייה הייתה נמוכה יותר.

מבדיקת הביקורת עולה כי חברת ב. ת. קיבלה כ- 29% מקווי האיסוף ברכבי נכים פרק 2, (המגבלה בסעיף זה הינה 40%), כאשר החברות מ. ש. ומ. אשר דורגו במקומות 3-4 קיבלו כמות דומה.

מנהל אגף משאבי חינוך מסר בהתייחסותו לטיוטת ממצאי הביקורת, ביום 6 ביולי, 2015 כי: "המבקר טועה שכן הוא מחשב את סך הקווים כולל קווי הפיזור. עבודת החלוקה מתייחסת רק לקווי איסוף בוקר.

סה"כ קווים לחלוקה 20 אחוז לחלוקה למסיע עד 40% ומכאן 7-8 קווים למסיע."

| קבלה | התחייבות | חברה |
|------|----------|-------|
| 3 | 3 | ת. ש. |
| 7 | 10 | ב. ת. |
| 7 | 1 | מ. ש. |
| 3 | 8 | מ. |

תגובת הביקורת: הטבלה בסעיף 71 לדוח מפרטת את כמות קווי האיסוף בלבד. חברת ב.ת. קיבלה 29.17% מקווי האיסוף כפי שצוין בסעיף לעיל.

ה. בכל הקשור לחלוקה הכוללת של קווים, (איסוף ופיזור), אשר הם המדד לתשלום על ידי העירייה, (בהתאם לתנאי המכרז חלוקת העבודה מתבססת על מספר קווי האיסוף בלבד, ואילו התשלום לקבלנים מתבסס על מספר קווי האיסוף והפיזור - כאשר בכל המקרים מספר קווי הפיזור גבוה ממספר קווי האיסוף), החברות מ. ש. ו-מ. ד. קיבלו כ- 31% כל אחת ביחס ל- 27% של חברת ב. ת., זאת למרות ש מ. ש. ו-מ. ד. דורגו במקומות 3-4.

מנהל אגף משאבי חינוך מסר בהתייחסותו לטיוטת ממצאי הביקורת, ביום 6 ביולי, 2015 כי: "מסמכי המכרז מגדירים מפורשות כי חישוב כמות הקווים לחלוקה הינו אך ורק מקווי איסוף בוקר היות שבמועד החלוקה אין מיידע לגבי דרישות הפיזור במוסדות."

1. לשאלת הביקורת מסר מנהל החברה כי הוא יכול, רוצה וערוך לקבל קווים נוספים. הביקורת מציינת כי היות וקיבל פחות מהשיעור המקסימאלי של קווים, 40%, ומעוניין לקבל קווים נוספים, הרי שהתנהלותו לכאורה של הממונה על מערך ההיסעים כפי שתוארה על ידיו, נוגדת את מסמכי המכרז ולעירייה נוצרה תוספת עלות, שכן מחיר נסיעה של החברות במקומות 3-4 גבוה יותר. (חישוב תוספת העלות מפורטת בהמשך).

מנהל אגף משאבי חינוך מסר בהתייחסותו לטיוטת ממצאי הביקורת, ביום 6 ביולי, 2015 כי: **"מנהל החברה מסתיר את היסטוריית ההתנהלות של החברה מול מחלקת ההיסעים והמוסדות."**

תגובת הביקורת: להיסטוריית ההתנהלות של החברה מול מחלקת ההיסעים אין קשר עם העובדה שהוסתרו מהחברה קווי היסעים.

2. בכל הקשור לרכבי נכים לפי פרק 3, בו דורגה החברה במקום הראשון, בחלוקה הראשונית נמסר לו שאין קווים רלוונטיים והוא קיבל שני קווים חדשים רק במהלך חודש פברואר, 2015.

מנהל אגף משאבי חינוך מסר בהתייחסותו לטיוטת ממצאי הביקורת, ביום 6 ביולי, 2015 כי: **"נכון, במועד החלוקה אוגוסט 2014 לא היו קווים זמינים לחלוקה בפרק 3."**

תגובת הביקורת: ראה תגובת הביקורת לסעיפים (ז) ו- (ח) בסעיף הבא.

3. **מבדיקת הביקורת** עולה כי נכון ליום 1 בספטמבר, 2014, היו קווי נסיעות של רכבי נכים בפרק 3, אשר נמסרו לחברת מ. ד. למרות שדורגה רק במקום החמישי בפרק זה. מנהל החברה מסר כי לא ידע על כך ואם היה יודע שהקווים פנויים היה מבקש לבצע אותם וכי יש ביכולתו לבצעם.

מנהל אגף משאבי חינוך מסר בהתייחסותו לטיוטת ממצאי הביקורת, ביום 6 ביולי, 2015 כי: **"קיימת טעות של המבקר בהגדרת הפרק, קו חדש נוצר בפרק 2 למעון חלמית בת ים המשולם לפי אזור א תלמיד בודד עם תוספת 10% חוץ. כמו כן יצוין כי קו זה התחיל לקראת מחצית ספטמבר 2014 כלומר לאחר פגישות החלוקה."**

תגובת הביקורת: בהתאם לנתונים שהועברו לביקורת על ידי מנהל המחלקה הקו למעון חלמית בת-ים מוגדר כקו השייך לפרק 3 למכרז, ככל שבוצע שינוי והקו הועבר לפרק 2, היה על המחלקה בכלל, ועל ממונה מערך ההיסעים בפרט, לעדכן את הנתונים. נוסף על האמור לעיל, וללא קשר לפרק שבו סווג הקו, גם לאחר סיווג הקו בפרק 2, חברת ב.ת. מדורגת במקום השני בפרק 2, בעוד חברת מ.ש אשר קיבלה את הקו מדורגת במקום הרביעי. בפרק 3 חברת ב.ת. מדורגת במקום הראשון וחברת מ.ש. במקום החמישי, כך שבכל מקרה חברת מ.ש לא הייתה צריכה לקבל את הקו.



- ט. מנהל החברה מסר לביקורת כי בכל הקשור לחלוקת קווים שנוספו לאחר החלוקה הראשונית לא הייתה כל שקיפות, לא יידעו את המשתתפים לגבי הקווים החדשים שנפתחו ומי החברה שקיבלה אותם. ככל הידוע לו כמי שמעורב שנים רבות בענף, חלוקת הקווים שנוספו לאחר ה- 1 בספטמבר, 2014, נעשתה שלא על פי דירוג החברות במכרז.
- מנהל אגף משאבי חינוך מסר בהתייחסותו לטיוטת ממצאי הביקורת, ביום 6 ביולי, 2015 כי: "א.מ.ל – החל משנת הלימודים לא חלה חובת דיווח למסיעים על שיקולי מחלקת היסעים לגבי גריעה / הוספה / שינוי קווים".
- י. מבדיקת הביקורת עולה כי לאחר ה- 1 בספטמבר, 2014 נוספו 13 קווים לרכבי נכים כאשר רק שלושה מתוכם ניתנו לחברת ב. ת. אשר דורגה במקום השני, לעומת זאת חברת מ. ד., אשר דורגה במקום הרביעי קיבלה 7 קווים, וזאת למרות שחברת ב. ת. נמצאת מתחת לשיעור המקסימלי של קווים שיכולה לקבל בהתאם לתנאי המכרז.
- יא. לשאלת הביקורת האם לאחר שחברת ת. ש. הפסיקה הסעת נכים ב- 3 קווים בפרק 2 למכרז, פנו אליו בהצעה לקבלת הקווים, ענה כי לא נעשתה פנייה שכזו. מנהל החברה מסר כי החברה יכולה ורוצה לקבל את הקווים ככל שהיו פונים אליה. לדבריו נודע לו רק בדיעבד כי הקווים הועברו לחברת מ. ד. שדורגה במקום הרביעי ולא לחברת ב. ת. אשר דורגה במקום השני.
- מנהל אגף משאבי חינוך מסר בהתייחסותו לטיוטת ממצאי הביקורת, ביום 6 ביולי, 2015 כי: "חברת מ. נקבעה לביצוע קווים של חברת ת ש לאחר שזו הפרה את תנאי המכרז וכן בכדי לאזן כמותית את מספר המסיעים בתחום בהתאם לפרק ולהגדרת 40% אחוזי חלוקה".
- תגובת הביקורת:** חברת מ.ש. דורגה במקום הרביעי ברכבי נכים בפרק 2, בהתאם למצב במועד העברת הקווים מחברת ת.ש. שתי החברות שדורגו במקומות השני והשלישי עדיין לא הגיעו לשיעור הקווים המכסימלי ורצו לקבל את הקווים, כך שניתן וצריך היה להעביר את הקווים תחילה לשתי החברות שדורגו במקומות גבוהים יותר מחברת מ.ש.
- יב. מבדיקת הביקורת עולה כי שיעור רכבי הנכים שקיבלה החברה נמוך מהשיעור המקסימלי על פי תנאי המכרז וכי ניתן היה להעביר את הקווים של ת. ש. ל- ב. ת. עוד נמצא כי כמות הקווים שקיבלה החברה נמוך בהשוואה לכמות כלי הרכב אליהם התחייבה במכרז, כך שלא הייתה מניעה להעביר את הקווים אליה, זאת במיוחד לנוכח העובדה שמנהל החברה מסר לביקורת מפורשות כי החברה מעוניינת לקבל את הקווים.
- מנהל אגף משאבי חינוך מסר בהתייחסותו לטיוטת ממצאי הביקורת, ביום 6 ביולי, 2015 כי: "בשיקול המחלקה לאיזה זכיון למסור עבודה מובא בחשבון מרכיב השירות. – המליץ אינו מצדיק יחס מועדף".



תגובת הביקורת: האמור בסעיף אינו מתייחס למתן יחס מועדף לחברת ב.ת., אלא למתן

כמות הקווים לחברה, בהתאם לקבוע בתנאי המכרז.

ג. בכל הקשור ליועץ החיצוני למחלקה מסר מנהלה של ב.ת. כי נערכו מספר פגישות בין היועץ לנושאי משרה בחברה וזאת לנוכח ניסיונו של היועץ לשכנע את החברה לרכוש תוכנת אופטימיזציה שנכתבה באופן פרטי על ידי היועץ. לדבריו, לאחר מספר פגישות ולאחר שבחנו את התוכנה מצאו כי אינה טובה מספיק לצרכיהם ולא רכשו אותה.

34. **חברת ת. ש:** מנהלה של החברה מסר לביקורת את הדברים הבאים:

א. כחברה שזכתה במקום הראשון בפרק 1- אוטובוסים, הוזמן לפגישה במחלקת ההיסעים, בפגישה נכחו ממונה מערך ההיסעים, היועץ החיצוני של המחלקה, מנהל המחלקה ומפקחי ההיסעים.

ב. לשאלת הביקורת מסר כי לא הוצגה בפניו רשימת הקווים הרלוונטיים ולא ניתנה לו הזכות לבחור את הקווים בפרק 1 בו זכה במקום הראשון.

ג. לדברי המנהל, הממונה על מערך ההיסעים והיועץ החיצוני הציגו בפניו רשימת קווים שהוכנה מראש ונאמר לו כי על פי החלטתם זו רשימת הקווים שיקבל. לדבריו, למרות מחאותיו לא הסכימו השניים לבצע שינויים כלשהם.

מנהל אגף משאבי חינוך מסר בהתייחסותו לטיוטת ממצאי הביקורת, ביום 6 ביולי, 2015 כי: "להד"ם, קווי האוטובוס הוקראו והוצגו ע"י היועץ, לאחר ויכוח לעניין רצון המסיע להעברה לביצוע לקבלני משנה התרצה המסיע וקיבל על עצמו את ביצוע הקווים".

תגובת הביקורת: האמור לעיל נמסר לביקורת על ידי מנהל החברה. לדברי מנהל החברה הוא קיבל לבסוף את הקווים שהוקצו לו היות והבין שאחרת לא יקבל קווים אחרים.

ד. מנהל החברה מסר לביקורת כי ביקש לקבל קווים בבית הספר לטבע, לדבריו מסר לו הממונה על מערך ההיסעים כי עקב בקשות ההורים החליט לתת את קווי האוטובוס לשתיה חברות בלבד.

ה. מבדיקת הביקורת עולה כי בבית הספר לטבע פועלות 3 חברות, כאשר חברת מ. ש., אשר דורגה במקום החמישי בלבד קיבלה 8 קווי נסיעה (איסוף ופיזור). יתרה מכך, הטענה כי יש כוונה לחלק את הקווים לשתיה חברות אינה רלוונטית היות והחברה זכתה במקום הראשון ולכן היתה בעלת זכות לבחור בקווים אלו ויכלה להיות אחת משתיים - שלוש החברות שקיבלו אותם.

מנהל אגף משאבי חינוך מסר בהתייחסותו לטיוטת ממצאי הביקורת, ביום 6 ביולי, 2015 כי: "להד"ם, המסיע לא ביקש לקבל את קווי ביה"ס לטבע הידועים כארוכים ולא כלכליים."

תגובת הביקורת: האמור לעיל נמסר לביקורת על ידי מנהל החברה.

ו. לשאלת הביקורת ענה מנהל החברה כי ברשותו כמות כלי רכב אשר מאפשרת לו לקבל קווים נוספים בפרק 1.

מנהל אגף משאבי חינוך מסר בהתייחסותו לטיוטת ממצאי הביקורת, ביום 6 ביולי, 2015 כי: "א.מ.ל המסיע קיבל את המגיע לו."

תגובת הביקורת: בהתאם לחלוקת העבודה, כפי שהוצגה על ידי הביקורת בטבלה בסעיף 46, עולה כי החברה שדורגה במקום החמישי קיבלה 15.56% מהקווים. ככל שהחברות שדורגו במקומות 1-4 רצו ויכלו לקבל קווים נוספים, הרי שהיה על הממונה על מערך ההיסעים למסור קווים נוספים לאותן חברות.

ז. נוסף על פרק 1, החברה דורגה במקום הראשון בקטגוריית רכבי נכים בפרק 2. לדברי מנהל החברה, בישיבת השיבוץ נמסר לו כי הוחלט להקצות לחברה שלושה קווים בלבד, ולא הוצגו בפניו קווים נוספים זולת אלו שנמסרו לו. כל הקווים שהוקצו הינם קווים עם ילד אחד בלבד, כאשר המשמעות היא תשלום של 70% מהמחיר שהוצע על ידיו במכרז.

מנהל אגף משאבי חינוך מסר בהתייחסותו לטיוטת ממצאי הביקורת, ביום 6 ביולי, 2015 כי: "למסיע הוקראו כל הקווים הפתוחים לחלוקה ע"י היועץ למכרז, המסיע סרב להמשיך בהליך בתואנה כי אין לו רכבים מתאימים, בעקבות תלונות של המסיע על קיפוח עלה הנושא לדיון מחלקת מכרזים והיועץ המשפטי שקבעו התנהלות נאותה של המחלקה."

תגובת הביקורת: האמור לעיל נמסר לביקורת על ידי מנהל החברה, לדבריו לא הוצגו בפניו כל הקווים הפנויים נכון למועד כניסתו לישיבת החלוקה. יתרה מכך, ראה תגובת אגף משאבי חינוך לסעיף 30(ה), לעיל, בו מאשר האגף את העובדה שבוצע שיבוץ מוקדם בכל הקשור לרכבי נכים עם מעלון.

ח. לדברי מנהל החברה מסר לו הממונה על מערך ההיסעים כי בקווים האחרים הדרישה היא להסעת 4 כסאות גלגלים ויותר. היות ורכביו יכולים להסיע מכסימום 3 כסאות, הקווים האחרים אינם רלוונטיים לגביו.

מנהל אגף משאבי חינוך מסר בהתייחסותו לטיוטת ממצאי הביקורת, ביום 6 ביולי, 2015 כי: "נתוני רישיונות הרכב שהציג המסיע מעלים תמונה שונה לחלוטין."



| רכב רישוי מס | מס מקומות ישיבה | היתר לעגלות נכים |
|--------------|-----------------|------------------|
| 31-816-76 | 16 | 4 |
| 40-816-69 | 16 | 4 |
| 64-865-11 | 13 | 3 |
| 80-690-68 | 11 | 3 |
| 64-846-11 | 10 | 4 |
| 58-786-65 | 10 | 4 |
| 53-233-75 | 11 | 3 |

המכרז מגדיר מפורשות בפרק 2 סעיף 9.4 כי רשאית העירייה ליתן עדיפות בחלוקת עבודה לרכבי נכים עם מעלון בהחשב במספר העגלות המוסעות מול מספר המוסעים הכולל."

תגובת הביקורת: הנתונים בטבלה לעיל מחזקים את דבריו של מנהל החברה, בהתאם לנתוני הרכבים ניתן לראות כי לחברה רכבים עם היתר להסעת 3-4 עגלות נכים, כך שניתן היה למסור לחברה חלק מהקווים שבהם היו יותר מילד אחד.

ט. מבדיקת הביקורת את מערך ההיסעים של ילדים בכסאות גלגלים נמצא כי בשני קווים בבית הספר ונצואלה כמות המוסעים בכסאות גלגלים הינה שלושה ילדים, דהיינו ניתן היה להקצות קווים אלו לחברת ת. ש.. למרות האמור, הקווים הוקצו לחברת ב. ת., המבצעת את כל הקווים של רכבי נכים במוסד זה.

י. עוד נמצא כי אחד הקווים בבית ספר הצרי כולל שני מוסעים בכסאות גלגלים וכן ארבעה ילדים ללא כסאות. כסא גלגלים שווה ערך לשני מקומות ישיבה, כך שסך הכל מדובר על 8 מקומות ישיבה.

מנהל אגף משאבי חינוך מסר בהתייחסותו לטיוטת ממצאי הביקורת, ביום 6 ביולי, 2015 כי: "המסיע סרב לבצע קווים בהם יש ריבוי מוסעים ולכן התפשר וקיבל על עצמו לבצע 3 קווים בודדים."

תגובת הביקורת: האמור לעיל הינו בניגוד לטענות מנהל החברה. לדבריו, תלונתו נסובה סביב ההחלטה למסור לידי קווים בהם ילד אחד בלבד, אשר התשלום בגינם הינו 70% מהסכום שהוצע במכרז, זאת למרות שהיו ברשותו רכבים שאפשרו קבלת קווים בהם שני ילדים ומעלה.

35. **חברת מ. ס.:** מנהלה של החברה מסר לביקורת את הדברים הבאים:

א. החברה דורגה ראשונה במוניות קטנות פרק 2 למכרז. הוא הגיע לישיבת החלוקה עם רשימה של 62 קווים שביקש לקבל.



ב. הממונה על מערך ההיסעים ניסה למנוע ממנו לקבל חלק מהקווים שביקש ובתמורה למסור לו קווים אחרים, בסופו של יום לאחר שסירב להצעה קיבל את הקווים שרצה.

מנהל אגף משאבי חינוך מסר בהתייחסותו לטיטוט ממצאי הביקורת, ביום 6 ביולי, 2015 כי: "להד"ם – בנו של בעל החברה היה בקשר עם הממונה על היסעים וביקש סיוע במתן קווים נוספים, בעקבות בדיקת הקבלן מול הורים לאחר הישיבה כאשר הובהר לו שעני קווים לביה"ס שורשים ההורים אינם מעוניינים בהיסעים."

תגובת הביקורת: האמור לעיל נמסר לביקורת על ידי מנהל החברה.

ג. למרות שדורג במקום הראשון, ולמרות שברשותו מספר רב של מוניות נוספות ולכן יכול ורוצה לקבל קווים נוספים, הרי שלאחר סבב החלוקה הראשון לא חזרו אליו עם קווים נוספים אלא העבירו אותם לחברות שדורגו במקומות 5-7.

מנהל אגף משאבי חינוך מסר בהתייחסותו לטיטוט ממצאי הביקורת, ביום 6 ביולי, 2015 כי: "עובדתית המצג אינו תואם המציאות, המסיע הציג 96 רישיונות וקיבל את המגיע לו בהתאם לפרקי המכרז."

תגובת הביקורת: האמור לעיל נמסר לביקורת על ידי מנהל החברה. לדבריו, ככל שהיו פונים אליו היה באפשרותו להציג רישיונות נוספים ולקבל את הקווים הנוספים שנמסרו לחברות שדורגו במקומות 5-7.

חלוקת הקווים במכרז 25/2014

36. הביקורת בחנה את חלוקת קווי ההסעה במכרז 25/2014. הבחינה התמקדה בשלושה מישורים:

א. חלוקת הקווים נכון ליום 31 במרץ, 2015, לאחר החלוקה הראשונה, התוספות והשינויים לאחר תחילת שנת הלימודים.

ב. חלוקת הקווים שנוספו לאחר ה- 1 בספטמבר, 2014, ועד ליום 31 במרץ, 2015.

ג. אופן הטיפול בשינויים בסוגי הרכבים מיום 1 בספטמבר, 2014, ועד ליום 31 במאי 2015.

חלוקת הקווים בפועל נכון ליום 31 במרץ, 2015:

37. הביקורת בחנה את חלוקת הקווים בין החברות השונות נכון ליום 31 במרץ, 2015, (דהיינו לאחר החלוקה הראשונה, השינויים והתוספות), כפי שיפורט בהרחבה בסעיפים הבאים. מהבחינה עולה כי בכל פרקי המכרז, חלוקת הקווים לא בוצעה על פי דירוג החברות במכרז. בחלק מסוגי הרכבים לא נשמרה המגבלה של שיעור מקסימלי של רכבים לחברה אחת למעט המוניות הקטנות בפרק 2, (כאשר גם במקרה זה קיימת חריגה - כאשר חלק מהקווים נמסרו לחברות שדורגו במקומות 5-7 למרות שחברות המדורגות במקומות הראשונים רצו לקבל קווים נוספים).



38. מבדיקת הביקורת עולה כי ההסברים לסטייה באופן חלוקת הקווים שלא בהתאם לקבוע במכרז נומקו על ידי הממונה על מחלקת ההיסעים והיועץ החיצוני בשיקול דעת, זאת מבלי לבסס את שיקול הדעת שהוביל לאותן החלטות במסמכים רלוונטיים כגון פניות של מנהל מוסד, פניות הורים, בקשות רכזי היסעים במוסדות החינוך וכיוצא באלה.

מנהל אגף משאבי חינוך מסר בהתייחסותו לטיטוט ממצאי הביקורת, ביום 6 ביולי, 2015 כי:

"שיקול דעת ממונה על ההיסעים נשען על:

- מי המסיע במוסד נתון.
- רמת השירות ושביעות הרצון מהמסיע.
- האם מדובר בקו חדש או בהחלפת סוג רכב בקו נתון.
- המלצת המפקח האזורי.
- כמות רכבים וקווים שהמסיע מפעיל במוסדות אחרים.
- מחיר והשוואה לזכיינים אחרים.
- זמינות רכב נדרש.
- כמות רכבים שקיבל ביחס להתחייבותו במכרז.
- התאמה לאפשרות שהקו יפוצל עקב שינוי מערכת."

תגובת הביקורת: כפי שעולה ממצאי הביקורת, בכל הפרקים וסוגי הרכב נעשה שימוש ב"שיקול דעת", כאשר בסופו של דבר חלוקת הקווים לא בוצעה על פי תנאי המכרז, שימוש מסיבי שכזה בשיקול דעת מייתר למעשה את הליך המכרז.

יתרה מכך, כפי שהוצג בממצאי הביקורת, במרבית המקרים בהם נעשה שימוש ב"שיקול דעת" התוצאה הייתה מסירת קווים לחברות ס. ה. מ., אשר דורגו במקומות נמוכים בסוגי רכב מסויימים במכרז.

39. כפי שיפורט בהמשך, מבדיקת הביקורת באופן פרטני את חלוקת הקווים בין החברות השונות עלה כי במרבית המקרים בהם חברות קיבלו כמות גדולה של קווי נסיעה בניגוד לדירוגן במכרז ובניגוד למגבלת שיעור הקווים לחברה בודדת, היה מדובר על אותן חברות שעלו כחריגות.

40. בהתאם למסמכי המכרז החלוקה אמורה להתבצע על פי כמות קווי האיסוף, ללא התחשבות בכמות קווי הפיזור. מבדיקת הביקורת עולה כי בכל הפרקים ובכל סוגי רכבים מספר קווי הפיזור גבוה ממספר קווי האיסוף, (הדבר נובע מכך ששעת התחלת הלימודים זהה לכל הילדים ואילו שעת הסיום שונה).

מנהל אגף משאבי חינוך מסר בהתייחסותו לטיטוט ממצאי הביקורת, ביום 6 ביולי, 2015 כי:

"המבקר לא חישב עלויות עפ"י כלל זה."



- תגובת הביקורת:** כפי שמפורט בסעיף 41 להלן, היות והתשלום לחברות מבוצע על סמך קווי האיסוף וקווי הפיזור, הרי שחישוב העלויות מתבצע בפועל על בסיס שני סוגי הקווים, אחרת הוא אינו תואם לאופן בו משולמת התמורה לקבלנים ומעוות את החישובים.
41. היות והתשלום לקבלנים הינו בהתאם לכמות הקווים הכוללת שלהם, איסוף ופיזור, הרי שהחישובים בדבר העלות הנוספת בוצעו על סמך כמות הקווים הכוללת. לשאלת הביקורת מדוע חלוקת הקווים התבצעה אך ורק על פי קווי האיסוף ולא על פי כמות הקווים הכוללת, מסר הממונה על מערך ההיסעים כי כך היה נהוג במכרזים קודמים.
- מנהל אגף משאבי חינוך מסר בהתייחסותו לטיוטת ממצאי הביקורת, ביום 6 ביולי, 2015 כי: **"נכון, ההחלטה נובעת מהמציאות כי בעת חלוקת הקווים לקראת שנה"ל החדשה טרם נקבעה מערכת שעוט במוסדות ולכן לא ידועות דרישות הפיזור."**
- תגובת הביקורת:** מבדיקת הביקורת מול מנהל המחלקה ומפקחי ההיסעים בדבר המידע לגבי מועדי הפיזור עולה כי במרבית בתי הספר יש פיזור אחד שמועדו ידוע משנים קודמות. בכל הקשור לבתי הספר בהם יש מספר פיזורים, הרי שמדובר על מוסדות שקיבלו אישורים למספר פיזורים והאישורים תקפים מזה מספר שנים, כך שבמועד החלוקה ישנו בידי המחלקה מידע על למעלה מ-90% מקווי הפיזור, מכאן שאין מניעה לבצע את החלוקה על פי קווי האיסוף והפיזור.
42. בפרק זה הביקורת חישה את עודף התשלום ששולם על ידי העירייה כתוצאה מכך שחלוקת הקווים לא בוצעה על פי דירוג החברות במכרז וקווים רבים ניתנו לחברות שדורגו במקום החמישי ומטה, כאשר התוצאה הנובעת מכך היא תשלום לפי הצעת מחיר יקרה יותר משמעותית.
43. חישוב התשלום העודף בוצע על סמך מספר הקווים הכולל, (איסוף ופיזור), שמבצעת החברה, שממנו נגזר הסכום לתשלום.
- מנהל אגף משאבי חינוך מסר בהתייחסותו לטיוטת ממצאי הביקורת, ביום 6 ביולי, 2015 כי: **"צורת החישוב בסעיף זה מטעה היות והיא כוללת קווי פיזור."**
- תגובת הביקורת:** היות והתשלום לחברות מבוצע על סמך קווי האיסוף וקווי הפיזור, הרי שחישוב העלויות חייב להתבצע על בסיס שני סוגי הקווים, אחרת הוא אינו תואם לאופן בו משולמת התמורה לקבלנים ומעוות את החישובים.
44. להלן טבלאות המרכזות את חלוקת העבודה נכון ליום 31 במרץ, 2015:
- מנהל אגף משאבי חינוך מסר בהתייחסותו לטיוטת ממצאי הביקורת, ביום 6 ביולי, 2015 כי: **"על מנת לתת מצג תואם לחלוקת הקווים החישוב צריך להתבצע על נתוני חלוקת אוגוסט 2014."**
- תגובת הביקורת:** חלוקת הקווים הנוספים צריכה להתבצע גם היא בהתאם לדירוג החברות במכרז, כך שישמר עניין המחיר כגורם הקובע את חלוקת הקווים, היות וכך הרי שגם לאור הסבר זה החישוב חייב להתבצע על בסיס מצב הקווים במועד הביקורת ולא בחודש אוגוסט, 2014.



פרק 1- אוטובוסים:

45. להלן טבלה המפרטת את דירוג הזוכים הרלוונטיים לממצאים בפרק זה במכרז:

| דירוג | שם הספק | מחיר לשעה ראשונה |
|-------|----------|------------------|
| 1 | ט. ת. ש. | 258 |
| 2 | ב. ת. | 274 |
| 3 | ט. ה. | 286 |
| 4 | כ. ג. | 291 |
| 5 | מ. ש. | 302 |

46. בהתאם לנתונים שהועברו לביקורת מספר קווי האיסוף הינו 45. להלן טבלה המרכזת את חלוקת קווי הנסיעה של האוטובוסים נכון ליום 31 במרץ, 2015 בהתאם לפרק 1 למכרז (על פי מסמכי המכרז השיעור המקסימלי של קווים לחברה אחת הינו 25%):

| שם החברה | מיקום הספק במכרז | מספר קווי האיסוף | שיעור מתוך סך קווי האיסוף | סה"כ קווים, איסוף ופיזור |
|----------|------------------|------------------|---------------------------|--------------------------|
| ט. ה. | 3 | 11 | 24.44% | 26 |
| מ. כ. ג. | 4 | 10 | 22.22% | 26 |
| ת. ש. | 1 | 10 | 22.22% | 15 |
| מ. ש. | 5 | 7 | 15.56% | 15 |
| ב. ת. | 2 | 7 | 15.56% | 10 |
| סה"כ | | 45 | 100% | 92 |

47. מהטבלה עולה כי למרות שהחברות שדורגו באחד מארבעת המקומות הראשונים לא הגיעו לשיעור המקסימלי של קווים (25%), ולמרות שכפי שעלה משיחות שערכה הביקורת עם מנהלי החברות שזכו במקומות 1-3 הם מסרו כי רצו ויכלו לקבל קווים נוספים, למעלה מ- 15% מהקווים ניתנו לחברה שדורגה במקום החמישי.

מנהל אגף משאבי חינוך מסר בהתייחסותו לטיוטת ממצאי הביקורת, ביום 6 ביולי, 2015 כי: "פרק 1 קווי אוטובוס לחלוקה – אחוז מקס' למסיע בודד 25%".



| חלוקה למסיע בודד | סה"כ נקווים | חולק למסיע | התחייבות המסיע | רישיונות שהוצגו | מסיע | דרוג | סוג רכב |
|------------------|-------------|------------|----------------|-----------------|----------|------|---------------|
| 10.7 | 43 | 8 | 7 | 9 | ת. ש | 1 | אומובוס 51-53 |
| | | 7 | 7 | 7 | ב. ת. | 2 | |
| | | 11 | 2 | 11 | ט. ה. | 3 | |
| | | 10 | 18 | 18 | מ. כ. ג. | 4 | |
| | | 7 | 10 | 20 | מ. ש. | 5 | |
| | | | | | | | |

48. בפועל, חברת מ. ש. שדורגה במקום החמישי מבצעת 15 קווים, (איסוף ופיזור המהווים 16.3% מהקווים), הצעתה של החברה במכרז הינה 302 ש"ח לנסיעה, דהיינו עלות יומית של 4,530 ש"ח. הממוצע לנסיעה של החברות במקומות 1-4 הינו כ- 277 ש"ח, דהיינו עלות יומית של 4,155 ש"ח.

49. מהאמור בסעיף הקודם עולה כי ככל שהמחלקה הייתה מחלקת את קווי הנסיעות של חברת מ. ש. בין ארבעת החברות שדורגו במקומות הראשונים, היה נוצר לעירייה חיסכון של 375 ש"ח ליום. היות ושנת הלימודים כוללת 222 ימי לימוד, מתן הקווים לחברת מ. ש. הביא לתשלום ביתר של כ- 83,250 ש"ח בשנה, וסך של 333,000 ש"ח לתקופת המכרז. היות והעירייה אינה מזדכה על סכום המע"מ המשולם על ידה לקבלנים, הרי שבתוספת מע"מ העלות העודפת לתקופת המכרז הינה בסך של 392,940 ש"ח.

מנהל אגף משאבי חינוך מסר בהתייחסותו לטיטוט ממצאי הביקורת, ביום 6 ביולי, 2015 כי: "השיקולים בחלוקת העבודה למסיעים אינם רק שיקולים כלכליים אלא גם שיקולי תפעול, ושביעות רצון מהמסיע. בהתאם לכללי המכרז מ. ש. מחויב לאומובוס בפרק זה ולכן אין פער תקציבי. לא נכון לבצע חישובי עלות על 4 שנים שכן כל שנה מתבצעת חלוקה מחדש ובהרכב קווים אחר, המכרז הוא לשנה אחת + אופציה להארכה."

תגובת הביקורת: משיחה של הביקורת עם מנהל המחלקה עולה כי חלוקת העבודה מבוצעת בשנה הראשונה של המכרז. לאחר החלוקה הראשונה, למעט שינויים מינוריים הנובעים משינוי בכמות ילדים וכדומה, החברות ממשיכות לבצע את הקווים שקיבלו בחלוקה הראשונה לאורך כל שנות המכרז. לאור האמור לעיל חישובי הביקורת של העלות העודפת ל- 4 שנים הינה מתבקשת.

לגבי הפער הנובע מחלוקת קווים לחברת מ. ש., הפער התקציבי נובע מדירוג החברה בפרק הרלוונטי, (החברה דורגה במקום החמישי), ומהמחיר שהוצע על ידה, שהוא גבוה יותר מהמחיר שהוצע על ידי החברות שדורגו מעליה. הפער התקציבי אינו קשור להתחייבות החברה לכמות אוטובוסים.

50. יתרה מכך, החברה במקום הרביעי, חברת מ. כ. ג., מבצעת בסך הכל 26 קווים, (איסוף ופיזור, המהווים 28.26% מהקווים), כמות גבוהה ב- 16 קווים מהכמות הכוללת של החברה במקום השני, חברת ב. ת., אשר קיבלה כמות נמוכה משמעותית מהשיעור המקסימלי.
- מנהל אגף משאבי חינוך מסר בהתייחסותו לטיוטת ממצאי הביקורת, ביום 6 ביולי, 2015 כי: **“למסייע הוצגו הקווים שנותרו לחלוקה לאחר בחירה של הזכייין הקודם, המסייע הגיש 7 רישיונות והתחייב לזרוב רכבים ואכן קיבל 7 קווים.”**
51. משיחה שערכה הביקורת עם מנהלה של חברת ב. ת., אשר דורגה במקום השני, הוא מסר כי החברה רוצה ויכולה לבצע קווים נוספים. לדעת הביקורת, היות והחברה לא הגיעה לשיעור המקסימלי על פי תנאי המכרז, לא הייתה כל מניעה להעביר אליה חלק מקווי הנסיעות של חברת מ. כ. ג. המדורגת במקום הרביעי.
- מנהל אגף משאבי חינוך מסר בהתייחסותו לטיוטת ממצאי הביקורת, ביום 6 ביולי, 2015 כי: **“ראה סעיף 50 למסייע נשמרה הזכות להוסיף רישיונות במעמד חלוקת העבודה אך בחר שלא לעשות כן.”**
52. ההפרש בחיוב עבור כל קו בין החברה במקום השני לחברה במקום הרביעי הינו 17 ש"ח, דהיינו העלות העודפת ליום הינה 272 ש"ח. עבור 222 ימי לימוד בשנה העלות העודפת הינה 60,384 ש"ח, עודף העלות לתקופה המכרז הינה 241,536 ש"ח. היות והעירייה אינה מזדכה על סכום המע"מ המשולם על ידה לקבלנים, הרי העלות העודפת לתקופה המכרז הינה בסך של 285,012 ש"ח.
- תגובת הביקורת לסעיפים 50-52:** כפי שמצויין בסעיף 47 לעיל, הביקורת ערכה שיחות עם מנהלי החברות שדורגו במקומות 1-3, אשר טענו, בניגוד לתגובת מנהל אגף משאבי חינוך, כי הם רוצים ויכולים לקבל קווים נוספים, ככל שאכן יימסרו לחברות אלו קווים נוספים במקום החברה במקום החמישי, חישוב החיסכון המוצג על ידי הביקורת נכון.
- מעיון בטבלה בתגובת מנהל אגף משאבי חינוך לסעיפים 46-47 עולה כי החברות שדורגו במקומות 1-4 הציגו 45 רישיונות, (זאת ביחס ל- 43 קווים שחולקו אליבא דמנהל אגף משאבי חינוך), כאשר בפועל קיבלו 36 קווים בלבד, כאשר 7 קווים חולקו לחברה שדורגה במקום החמישי.
- מהטבלה שהוצגה בתגובה לעיל עולה כי לא הייתה כל הצדקה לחלק קווים לחברה שדורגה במקום החמישי.

פרק 1- מיניבוסים

53. כעקרון פרק 1 למכרז עוסק בקווי הסעה באוטובוסים, מהנתונים שהועברו לביקורת על ידי מנהל המחלקה עולה כי חלק מהקווים מבוצעים באמצעות מיניבוסים, זאת בהתאם לסעיף 4 לפרק 1 בנספח ג' למסמכי המכרז.
54. להלן טבלה המפרטת את דירוג הזוכים הרלוונטיים לממצאים בסוג רכב מיניבוסים, (הזכיה מתוך פרק 2 למכרז):

| דירוג | שם הספק | מחיר לאזור ב' |
|-------|----------|---------------|
| 1 | ב. ת. | 176 |
| 2 | מ. ש. | 176 |
| 3 | מ. כ. ג. | 178 |
| 4 | ס. ה. | 185 |

55. בהתאם לנתונים שהועברו לביקורת מספר קווי האיסוף הינו 23. להלן טבלה המרכזת את חלוקת קווי הנסיעה של מיניבוסים בהתאם לפרק 1, נכון ליום 31 במרץ, 2015 (על פי מסמכי המכרז אין שיעור מכסימלי של קווים):

| שם החברה | מיקום הספק במכרז | מספר קווי האיסוף | שיעור מתוך סך קווי האיסוף | סה"כ קווים, איסוף ופיזור |
|----------|------------------|------------------|---------------------------|--------------------------|
| מ. כ. ג. | 3 | 12 | 52.18% | 26 |
| ב. ת. | 1 | 7 | 30.43% | 14 |
| מ. ש. | 2 | 3 | 13.04% | 7 |
| ס. ה. | 4 | 1 | 4.35% | 2 |
| סה"כ | | 23 | 100% | 49 |

56. מהטבלה לעיל עולה כי החברה שדורגה במקום ה-3, חברת מ. כ. ג., קיבלה למעלה 52% מהקווים, כאשר החברות שדורגו בשני המקומות הראשונים קיבלו יחד שיעור קווים נמוך יותר. מנהל אגף משאבי חינוך מסר בהתייחסותו לטיוטת ממצאי הביקורת, ביום 6 ביולי, 2015 כי: **לרכבי מיניבוס לא נקבעו אחוזי חלוקה למסיעים. חלוקת הרכבים רלוונטיים לחודש אוגוסט 2014 בלבד, להלן מצג החלוקה.**



| סוג רכב | דרוג | מסיע | רישיונות שהוצגו | התחייבות המסיע | חולק למסיע | סה"כ קווים | חלוקה למסיע בודד |
|------------------|------|-------------|-----------------|----------------|------------|------------|------------------|
| מיניבוס 17-19 | 1 | ב. ת. | 14 | 10 | 10 | 26 | 0 |
| | 2 | מ. ש. | 10 | 2 | 3 | | |
| | 3 | מ. כ. ג. | 11 | 10 | 11 | | |
| | 4 | ס. ה. | 21 | 10 | 2 | | |

תגובת הביקורת: מהטבלה שהוצגה בתגובת מנהל אגף משאבי חינוך עולה כי שתי החברות שדורגו בשני המקומות הראשונים הציגו 24 רישיונות וקיבלו 13 קווים בלבד, כאשר החברה שדורגה במקום השלישי הציגה 11 רישיונות וקיבלה 11 קווים.

העובדה שהמכרז אינו קובע אחוזי חלוקה אינה מצדיקה חלוקת קווים לחברה שדורגה במקום השלישי, כאשר שתי החברות שדורגו במקומות הראשונים יכולות לקבל קווים נוספים.

משיחה שערכה הביקורת עם מנהלה של החברה שדורגה במקום השני, חברת ב. ת., מסר האחרון שהחברה רוצה ויכולה לקבל קווים נוספים אילו הוצעו לה.

מנהל אגף משאבי חינוך מסר בהתייחסותו לטיטת ממצאי הביקורת, ביום 6 ביולי, 2015 כי: **"במועד החלוקה ביקש 10 קווים וקיבלו, אילו היה מבקש קווים וודאי היה מקבל – שכן לא נקבעו אחוזי חלוקה."**

תגובת הביקורת: האמור לעיל סותר את דבריו של מנהל החברה כפי שנמסרו לביקורת. יתרה מכך, היות והחברה הציגה כמות רישיונות גבוהה, הרי שמן הסתם ביקשה לקבל קווים נוספים אחרת לא הייתה מציגה.

מהאמור לעיל עולה כי ניתן היה למסור 11 קווים לשתי החברות שדורגו במקומות הראשונים במקום לחברה שדורגה במקום השלישי, או לחילופין במקום שני הקווים שנמסרו לחברה שדורגה במקום הרביעי.

מסירה של 13 קווי איסוף לחברות במקומות השלישי והרביעי משמעותה לפחות 26 קווים של איסוף ופיזור, הפער בין המחיר של החברה במקום הרביעי לחברות במקום הראשון הינו 9 ש"ח לקו. שני קווי האיסוף משמעותם סה"כ 4 קווים של איסוף ופיזור, דהיינו פער של 36 ש"ח ליום, והפרש של 1,998 ש"ח לשנה. הפער בין החברה במקום השלישי לחברות בשני המקומות הראשונים הינו 2 ש"ח לקו, המשמעות של 9 קווי איסוף הינה לפחות 18 קווי איסוף ופיזור, הפרש של 36 ש"ח ליום שהם 7,992 ש"ח לשנה. סך הסכום העודף לשנה הינו 9,990 ש"ח ובסך הכל 39,960 ש"ח לכל תקופת המכרז, במידה והחלוקה תישאר במתכונת הנוכחית. היות



והעירייה אינה מזדכה על המע"מ, סכום התשלום העודף לכל תקופת המכרז הינו בסך של 47,148 ש"ח.

מנהל אגף משאבי חינוך מסר בהתייחסותו לטיוטת ממצאי הביקורת, ביום 6 ביולי, 2015 כי: "תגובות קודמות רלוונטיות לסעיף זה".

תגובת הביקורת: ראה תגובת הביקורת לסעיף 49 לעיל.

פרק 2- אצ"ז 8-10/ מונית גדולה

60. להלן טבלה המפרטת את דירוג הזוכים הרלוונטיים למצאים בפרק זה במכרז:

| דירוג | שם הספק | מחיר לאזור ב' |
|-------|----------|---------------|
| 1 | ש. ט. | 97.70 |
| 2 | מ. מ. י. | 99.50 |
| 3 | | 103.00 |
| 4 | א. מ. | 104.80 |
| 5 | ס. ה. | 109.00 |
| 6 | מ. | 111.00 |
| 7 | ב. ת. | 113.00 |

61. בהתאם לנתונים שהועברו לביקורת מספר קווי האיסוף הינו 193. להלן טבלה המרכזת את חלוקת קווי הנסיעה של אצ"ז ומונית גדולה בהתאם לפרק 2, נכון ליום 31 במרץ, 2015 (בהתאם למסמכי המכרז השיעור המקסימלי של קווים לחברה אחת הינו 30%):

| שם החברה | מיקום הספק במכרז | מספר קווי האיסוף | שיעור מתוך סך קווי האיסוף | סה"כ קווים, איסוף ופיזור |
|----------|------------------|------------------|---------------------------|--------------------------|
| מ. | 6 | 50 | 25.92% | 124 |
| ס. ה. | 5 | 42 | 21.76% | 84 |
| א. מ. | 4 | 32 | 16.58% | 63 |
| ב. ת. | 7 | 25 | 12.95% | 95 |
| מ. כ. ג. | 3 | 19 | 9.84% | 44 |
| מ. מ. י. | 2 | 15 | 7.77% | 30 |
| ש. ט. | 1 | 10 | 5.18% | 25 |
| סה"כ | | 193 | 100% | 465 |



מנהל אגף משאבי הינוך מסר בהתייחסותו לטיוטת ממצאי הביקורת, ביום 6 ביולי, 2015 כי:
"טבלה עדכנית של חלוקת אצ"ז 8-10 למסיעים במובלת 30%."

| סוג רכב | דרוג | מסיע | רישיונות שהוצגו | התחייבות המסיע | חולק למסיע | סה"כ נקווים | חלוקה למסיע בודד |
|--------------------|------|----------|-----------------|----------------|------------|-------------|------------------|
| אצ"ז 8-10 מונית 10 | 1 | ע. מ. | 12 | 9 | 6 | 196 | 58.8 |
| | 2 | מ. מ. י. | 1 | 8 | 12 | | |
| | 3 | מ. נ. ג. | 8 | 17 | 19 | | |
| | 4 | א. מ. | 35 | 28 | 35 | | |
| | 5 | ט. ה. | 18 | 15 | 39 | | |
| | 6 | מ. | 30 | 36 | 55 | | |
| | 7 | ב. ח. | 16 | 25 | 30 | | |

תגובת הביקורת: הנתונים בטבלה לעיל תומכים בממצאי הביקורת, שכן כפי שניתן לראות, החברות שדורגו במקומות 5-7, קיבלו מספר קווים גדול יותר מאשר החברות שדורגו במקומות 4-1.

62. מהטבלה עולה כי החברות שדורגו במקומות 5-6 קיבלו את כמות הקווים הגדולה ביותר, כאשר החברות שדורגו בשלושת המקומות הראשונים קיבלו את הכמות הקטנה ביותר.

מנהל אגף משאבי הינוך מסר בהתייחסותו לטיוטת ממצאי הביקורת, ביום 6 ביולי, 2015 כי:
"הקצאת הקווים בהתאמה ליכולת החברה לבצע מצב שלא עומד בכפיפה לזכיין המדורג גבוה אך עם צי רכב קטן."

תגובת הביקורת: מבדיקת הביקורת מול החברות שדורגו במקומות 1-4 נמצא כי למעט החברה במקום הראשון, החברות שדורגו במקומות 2-4, יכלו ורצו לקבל קווים נוספים, אולם הדבר נמנע מהן על ידי הממונה על מערך ההיסעים. ככל שהיו אותן חברות מקבלות קווים נוספים הרי שקווים אלו לא היו מחולקים לחברות במקומות 5-7 והיה נוצר חיסכון משמעותי בתשלומי העירייה.

63. העלות הממוצעת לקו של החברות שדורגו במקומות 5-7 הינה 111 ש"ח, העלות הממוצעת של החברות המדורגות במקומות 1-4 הינה 101.25 ש"ח, דהיינו פער של 9.75 ש"ח לקו. החברות המדורגות במקומות 5-7 מבצעות בסך הכל 303 קווים, (איסוף ופיזור), המשמעות היא תשלום יומי עודף של 2,954 ש"ח. תשלום שנתי עודף לפי 222 ימי לימוד 655,788 ש"ח, התשלום העודף לכל תקופת המכרז, במידה והחלוקה תישאר במתכונת הנוכחית הינו 2,623,152 ש"ח.

64. היות והעירייה אינה מזדכח על המע"מ, הרי שהתשלום העודף כולל מע"מ לכל תקופת המכרז הינו כ- 3,095,319 ש"ח.



מנהל אגף משאבי חינוך מסר בהתייחסותו לטיוטת ממצאי הביקורת, ביום 6 ביולי, 2015 כי: "תגובות קודמות רלוונטיות לסעיף זה".

תגובת הביקורת: ראה תגובת הביקורת לסעיף 49 לעיל.

פרק 2- אצ"ז 14-16:

65. להלן טבלה המפרטת את דירוג הזוכים הרלוונטיים לממצאים בפרק זה במכרז:

| דירוג | שם הספק | מחיר לאזור ב' |
|-------|----------|---------------|
| 1 | מ. מ. י. | 109.50 |
| 2 | ש. ט. | 114.70 |
| 3 | ב. ת. | 121.00 |
| 4 | מ. כ. ג. | 123.00 |
| 5 | מ. | 124.00 |
| 6 | ס. ה. | 129.00 |

66. בהתאם לנתונים שהועברו לביקורת מספר קווי האיסוף הינו 104, להלן טבלה המרכזת את חלוקת קווי הנסיעה של אצ"ז 14-16 בהתאם לפרק 2, נכון ליום 31 במרץ, 2015 (על פי מסמכי המכרז השיעור המקסימלי של קווים לחברה אחת הינו 30%):

| שם החברה | מיקום הספק במכרז | מספר קווי האיסוף | שיעור מתוך סך קווי האיסוף | סה"כ קווים, איסוף ופיזור |
|----------|------------------|------------------|---------------------------|--------------------------|
| ב. ת. | 3 | 38 | 36.54% | 107 |
| מ. | 5 | 28 | 26.93% | 66 |
| מ. כ. ג. | 4 | 16 | 15.38% | 39 |
| ש. ט. | 2 | 12 | 11.54% | 26 |
| ס. ה. | 6 | 9 | 8.65% | 15 |
| מ. מ. י. | 1 | 1 | 0.96% | 2 |
| סה"כ | | 104 | 100% | 255 |

67. מהטבלה לעיל עולה כי חברת מ. אשר דורגה במקום החמישי בלבד קיבלה למעלה מ- 25% מקווי האיסוף, כאשר החברות שדורגו במקומות 1-2 קיבלו יחד 13 קווים בלבד.

מנהל אגף משאבי חינוך מסר בהתייחסותו לטיוטת ממצאי הביקורת, ביום 6 ביולי, 2015 כי: "טבלה עדכנית לחלוקת אצ"ז 14-16 למסיע במובלה 30%".



| חלוקה למסיע בודד | סה"כ קווים | חולק למסיע | התחייבות המסיע | רישיונות שהוצגו | מסיע | דרוג | סוג רכב |
|------------------|------------|------------|----------------|-----------------|----------|------|------------|
| 28.2 | 94 | 3 | 3 | 15 | מ. מ. י. | 1 | אצ"ו 14-16 |
| | | 15 | 15 | 15 | ש. מ. | 2 | |
| | | 38 | 35 | 57 | ב. ת. | 3 | |
| | | 11 | 9 | 24 | מ. כ. ג. | 4 | |
| | | 24 | 34 | 61 | מ. | 5 | |
| | | 3 | 35 | 39 | ט. ה. | 6 | |

תגובת הביקורת: הטבלה שצורפה לתגובת אגף משאבי חינוך מחזקת את ממצאי הביקורת לפיהם בחברות שדורגו במקומות 5-6 קיבלו קווי היסעים זאת בעוד החברות שדורגו במקומות 1-4 לא קיבלו את מלוא הקווים שרצו ובהתאם למספר הרישיונות שהציגו.

68. מבדיקת הביקורת מול חברות שדורגו במקומות גבוהים יותר מהמקום החמישי עולה כי הן יכולות ורוצות לקבל קווים ככל שהיו מוצעים להם. סה"כ הקווים שמבצעות חברת מ. איסוף ופיזור, הינו 66 קווים, עלות יומית לקו הינה 124 ש"ח, דהיינו עלות יומית כוללת 8,184 ש"ח. חברת ס. ה. מבצעת 15 קווים ביום לפי עלות של 129 ש"ח לקו, דהיינו עלות יומית כוללת 1,935 ש"ח. העלות היומית של שתי החברות במקומות 5-6 הינה 10,119 ש"ח.

69. הממוצע לקו של ארבעת החברות במקומות הראשונים הינו 117 ש"ח, דהיינו עלות יומית לכמות של 81 קווים, (66 + 15), הינה בסך של 9,477 ש"ח. הפער היומי הינו כ- 642 ש"ח. היות ושנת הלימודים הינה 222 ימים, העלות העודפת לשנה הינה 142,524 ש"ח, העלות לתקופת המכרז הינה 570,096 ש"ח. היות והעירייה אינה מזדכח על סכום המע"מ המשולם על ידה לקבלנים, הרי שהעלות העודפת הינה בסך של 672,713 ש"ח.

מנהל אגף משאבי חינוך מסר בהתייחסותו לטיוטת ממצאי הביקורת, ביום 6 ביולי, 2015 כי: "החברה היחידה שדרשה קווים אך מעבירה לקבלני משנה אותם ללא אישור המנהל היא בון תור".

תגובת הביקורת: חברת ב. ת. לא הייתה היחידה שטענה כי היא מסוגלת לקבל קווים נוספים, בכל מקרה ככל שהיו תקלות יש לטפל בהן מול החברה, חלוקת הקווים שלא בהתאם לדירוג החברות בוצעה לפני תחילת שנת הלימודים ולפני שנודע על התנהלותה של חברת ב. ת., משכך תגובת אגף משאבי חינוך אינה רלבנטית.

פרק 2- רכב נכים

70. להלן טבלה המפרטת את דירוג הזוכים במקומות הרלוונטיים למצאים בפרק זה במכרז:

| דירוג | שם הספק | מחיר לאזור ב' |
|-------|---------|---------------|
| 1 | ת. ש | 198 |
| 2 | ב. ת. | 229 |
| 3 | מ. ש. | 237 |
| 4 | מ. | 238 |

71. בהתאם לנתונים שהועברו לביקורת מספר קווי האיסוף הינו 24, להלן טבלה המרכזת את חלוקת קווי הנסיעה של רכבי נכים בהתאם לפרק 2, נכון ליום 31 במרץ, 2015 (על פי מסמכי המכרז השיעור המקסימלי של קווים לחברה אחת הינו 40%):

| שם החברה | מיקום הספק במכרז | מספר קווי האיסוף | שיעור מתוך סך קווי האיסוף | סה"כ קווים, איסוף ופיזור |
|----------|------------------|------------------|---------------------------|--------------------------|
| מ. | 4 | 7 | 29.17% | 16 |
| מ. ש. | 3 | 7 | 29.17% | 16 |
| ב. ת. | 2 | 7 | 29.17% | 14 |
| ת. ש | 1 | 3 | 12.49% | 6 |
| סה"כ | | 24 | 100% | 52 |

מנהל אגף משאבי חינוך מסר בהתייחסותו לטיטוט ממצאי הביקורת, ביום 6 ביולי, 2015 כי: "להלן טבלה עדכנית לחלוקת רכב נכים למסיע במגבלה 40%".

| סוג רכב | דרוג | מסיע | רישיונות שהוצגו | התחייבות המסיע | חולק למסיע | סה"כ קווים | חלוקה למסיע בודד |
|------------------------|------|-------|-----------------|----------------|------------|------------|------------------|
| רכב הסעת נכים עם מעלון | 1 | ת. ש | 7 | 3 | 3 | 20 | 8 |
| | 2 | ב. ת. | 11 | 10 | 7 | | |
| | 3 | מ. ש. | 11 | 1 | 7 | | |
| | 4 | מ. | 10 | 8 | 3 | | |

72. מהטבלה לעיל עולה כי שתי החברות שדורגו במקומות 2-4 קיבלו אותו מספר קווי איסוף ושיעור נמוך מהשיעור המקסימלי. החברה שדורגה במקום הראשון קיבלה את כמות הקווים הקטנה ביותר. בפועל שתי החברות שדורגו במקומות 3-4 מבצעות את מספר הקווים הכולל הגדול ביותר, 16 קווים כל אחת.

73. ממונה מערך ההיסעים מסר לביקורת כי הסיבה לכך שהחברה שדורגה במקום הראשון קיבלה את כמות הקווים הקטנה ביותר נובעת מהעובדה שמרבית הקווים דורשים רכב המסוגל להסיע 4 כסאות גלגלים ומעלה ולחברה אין רכבים המותאמים לכך.

74. לבקשת הביקורת העבירה המחלקה את רשימת הקווים בהם פועלים רכבי נכים. מבדיקת הביקורת עולה כי קיימים שני קווים בהם מוסעים 3 כסאות נכים וכן קו נוסף שבו 2 כסאות נכים ו-4 ילדים ללא כסאות, קווים אלו ניתנו לחברה אשר דורגה במקום השני במכרז.

מנהל אגף משאבי חינוך מסר בהתייחסותו לטיוטת ממצאי הביקורת, ביום 6 ביולי, 2015 כי: "א.מ.ל חברת ת. ש. עשתה כל מאמץ אפשרי שלא לקבל קווי הסעה בדומה למכרז הקודם."

תגובת הביקורת: חברת ת. ש. הגישה הצעה למכרז גם לרכבי נכים בפרק 2, בהתאם לתנאי המכרז הציגה החברה ערבויות מתאימות, גובה הערבויות תלוי בין היתר במספר סוגי הרכבים לגביהם מוגשות הצעות. לדעת הביקורת לא סביר שהחברה תגיש הצעה, כולל ערבויות מתאימות ולאחר מכן "תעשה כל מאמץ על מנת שלא לקבל קווי הסעה...".

75. בכל הקשור להצעות המחיר קיימים פערים מהותיים בין ההצעות של החברות שדורגו בארבעת המקומות הראשונים, היות ומגבלת השיעור המקסימלי הינה 40% הרי שאין צורך להעסיק את החברה שדורגה במקום הרביעי, מה עוד שהחברות במקומות השני והשלישי רחוקות מהשיעור המקסימלי.

מנהל אגף משאבי חינוך מסר בהתייחסותו לטיוטת ממצאי הביקורת, ביום 6 ביולי, 2015 כי: "טבלת החלוקה מציגה את המצב העדכני."

תגובת הביקורת: טבלת החלוקה אכן מציגה את המצב העדכני נכון ליום 31 במרץ, 2015. זאת לאור העובדה שתשלומי העירייה לקבלנים משולמים על פי המצב העדכני, כולל מספר קווי האיסוף והפיזור, ולא רק על בסיס נתוני קווי האיסוף בחודש אוגוסט, 2014, אשר אינם רלוונטיים יותר לצורך ההתחשבנות מול הקבלנים. בהתאם למצב העדכני החברה המדורגת במקום הרביעי, חברת מ. ש., קיבלה כמות קווים זהה לחברות המדורגות במקומות 2-3, זאת למרות פער מחירים גבוה ולמרות העובדה שהחברות במקומות 2-3 יכולות ורוצות לקבל קווים נוספים.

76. משיחה שערכה הביקורת עם מנהלה של החברה שדורגה במקום השני מסר הלה שהחברה רוצה ויכולה לקבל קווים נוספים. יתרה מכך, כפי שפורט לעיל, מנהל החברה מסר לביקורת כי בשיבת חלוקת הקווים הוסתרו ממנו קווים רבים, כך שכלל לא ידע על קיומם.

מנהל אגף משאבי חינוך מסר בהתייחסותו לטיוטת ממצאי הביקורת, ביום 6 ביולי, 2015 כי: "להד"ם."



- תגובת הביקורת:** האמור לעיל נמסר לביקורת על ידי מנהל החברה, אושר על ידי כל מפקחי המחלקה שהיו נוכחים בעת חלוקת הקווים.
77. תחת מגבלת הרכבים של החברה שזכתה במקום הראשון, הביקורת בחנה את תוספת העלות לעירייה, בהנחה שהנסיעות המבוצעות על ידי החברה שזכתה במקום הרביעי היו מבוצעות על ידי החברה שזכתה במקום השני.
78. העלות שהוצעה על ידי החברה שדורגה במקום הרביעי הינה 238 ש"ח לנסיעה, החברה מבצעת סה"כ 16 קווי נסיעות, איסוף ופיזור, היינו העלות היומית הינה 3,808 ש"ח.
79. החברה שדורגה במקום השני הציעה סך של 229 ש"ח לנסיעה, דהיינו עלות אותן 16 נסיעות הינה 3,664 ש"ח, פער של 144 ש"ח לנסיעה.
80. רכבי הנכים הינם למוסדות החינוך המיוחד, הפועלים גם במרבית ימי החופש הגדול, משכך מדובר על כ- 250 ימי לימוד בשנה, מכאן שהעלות העודפת ששולמה על ידי העירייה הינה בסך של 36,000 ש"ח לשנה, וסך הכל 144,000 ש"ח לתקופת המכרז.
81. היות והעירייה אינה מזדכה על סכום המע"מ המשולם על ידה לקבלנים, הרי שהעלות העודפת לתקופה המכרז הינה בסך של 169,920 ש"ח.
- מנהל אגף משאבי חינוך מסר בהתייחסותו לטיוטת ממצאי הביקורת, ביום 6 ביולי, 2015 כי:
- "תגובות קודמות רלוונטיות לסעיף זה".
- תגובת הביקורת:** ראה תגובת הביקורת לסעיף 49 לעיל.

פרק 2- מונית קטנה

82. להלן טבלה המפרטת את דירוג הזוכים במקומות הרלוונטיים למצאים בפרק זה במכרז:

| דירוג | שם הספק | מחיר לאזור ב' |
|-------|----------|---------------|
| 1 | מ. ס. | 67.48 |
| 2 | ס. ה. | 67.50 |
| 3 | מ. | 68.00 |
| 4 | מ. מ. י. | 69.50 |
| 5 | א. מ. | 69.80 |
| 6 | ב. ת. | 70.00 |
| 7 | ש. ט. | 72.70 |

83. בהתאם לנתונים שהועברו לביקורת מספר קווי האיסוף הינו 276, להלן טבלה המרכזת את חלוקת קווי הנסיעה של מוניות קטנות בהתאם לפרק 2, נכון ליום 31 במרץ, 2015 (על פי מסמכי המכרז השיעור המקסימלי של קווים לחברה אחת הינו 25%):

| שם החברה | מיקום הספק במכרז | מספר קווי האיסוף | שיעור מתוך סך קווי האיסוף | סה"כ קווים, איסוף ופיזור |
|----------|------------------|------------------|---------------------------|--------------------------|
| מ. ס. | 1 | 84 | 30.43% | 177 |
| ס. ה. | 2 | 82 | 29.71% | 170 |
| מ. | 3 | 45 | 16.30% | 102 |
| מ. מ. י. | 4 | 32 | 11.59% | 67 |
| א. מ. | 5 | 26 | 9.42% | 61 |
| ב. ת. | 6 | 6 | 2.17% | 12 |
| ש. ט. | 7 | 1 | 0.36% | 2 |
| סה"כ | | 276 | 100% | 591 |

84. כפי שצויין על ידי הביקורת בפתיחת פרק הממצאים, קטגוריית מונית קטנה בפרק 2 הייתה הקטגוריה היחידה במכרז, בה בוצעה חלוקת הקווים בהתאם לדירוג החברות במכרז. מנהל אגף משאבי חינוך מסר בהתייחסותו לטיוטת ממצאי הביקורת, ביום 6 ביולי, 2015 כי: "לסעיפים 83 – 84 למסמך – טבלה עדכנית לחלוקת מונית 4 מקומות במגבלה 25%".

| סוג רכב | דרוג | מסיע | רישיונות שהוצגו | התחייבות המסיע | חולק למסיע | סה"כ קווים | חלוקה למסיע בודד |
|----------------|------|----------|-----------------|----------------|------------|------------|------------------|
| מונית 4 מקומות | 1 | מ. ס. | 96 | 70 | 62 | 206 | 51.5 |
| | 2 | ס. ה. | 118 | 110 | 62 | | |
| | 3 | מ. | 68 | 30 | 40 | | |
| | 4 | מ. מ. י. | 32 | 24 | 22 | | |
| | 5 | א. מ. | 60 | 45 | 20 | | |

85. הביקורת מציינת כי החברות שדורגו במקומות 2-4 לא הגיעו למכסת הקווים המקסימלית ולכן היה ניתן להעביר אליהן קווים נוספים במקום לחלק קווים אלו לחברות שדורגו במקומות 5-7. מנהל אגף משאבי חינוך מסר בהתייחסותו לטיוטת ממצאי הביקורת, ביום 6 ביולי, 2015 כי: "מצוין בפעם נוספת כי חלוקת העבודה למסיעים היא ביחס לכמות הרישיונות שהוצגו, התחייבות המסיע לביצוע ואחוז המגבלה מסך הקווים לחלוקה של קווי איסוף בוקר באוגוסט 2014. קבלן מס 7 חברת ש. מ. קיבלה מונית להסעת תלמיד בודד עקב מעבר דירה החל מתאריך



20/10/14 (לאחר חלוקת העבודה באוגוסט) באיסוף בוקר + ימי ג', ו' בפיזור. בימים א' ב' ד' ה' מוסע ברכב אצ"ז של אותו מסיע.".

תגובת הביקורת: כפי שעולה גם מהטבלה שצורפה לתגובת מנהל אגף משאבי חינוך, החברות שזכו במקומות 3-4 הציגו והתחייבו לכמות קווים גבוהה יותר מכמות הקווים שקיבלו, ולכן ניתן היה להעביר אליהן קווים נוספים וזאת על חשבון החברות שזכו במקומות 5-7.

86. העלות הממוצעת של החברות במקומות 5-7 הינה 70.83 ש"ח לקו, העלות הממוצעת של החברות במקומות 2-4 הינה 68.12 ש"ח לקו. היות והחברות במקומות 5-7 קיבלו 33 קווים, התשלום העודף ליום הינו כ- 90 ש"ח, לפי 222 ימי לימוד בשנה העלות העודפת לשנה הינה כ- 20,000 ש"ח, והעלות העודפת לתקופה המכרז הינה 80,000 ש"ח. היות והעירייה אינה מזדכה על המע"מ, הרי שהעלות העודפת של העירייה לתקופה המכרז הינה 94,400 ש"ח.

מנהל אגף משאבי חינוך מסר בהתייחסותו לטיטת ממצאי הביקורת, ביום 6 ביולי, 2015 כי: "תגובות קודמות רלוונטיות לסעיף זה".

תגובת הביקורת: ראה תגובת הביקורת לסעיף 49 לעיל.

פרק 3 - אצ"ז 8-10 ומונית גדולה

87. להלן טבלה המפרטת את דירוג הזוכים במקומות הרלוונטיים למצאים בפרק זה במכרז:

| דירוג | שם הספק | מחיר לאזור ד' |
|-------|----------|---------------|
| 1 | מ. מ. י. | 144 |
| 2 | ר. ג.. | 155 |
| 3 | ב. ת. | 158 |
| 4 | א. מ. | 164.9 |
| 5 | ש. בע"מ | 166 |

88. בהתאם לנתונים שהועברו לביקורת מספר קווי האיסוף הינו 19, להלן טבלה המרכזת את חלוקת קווי הנסיעה של אצ"ז ומונית גדולה בהתאם לפרק 3, נכון ליום 31 במרץ, 2015 (על פי מסמכי המכרז השיעור המקסימלי של קווים לחברה אחת הינו 30%):

| שם החברה | מיקום הספק במכרז | מספר קווי האיסוף | שיעור מתוך סך קווי האיסוף | סה"כ קווים, איסוף ופיזור |
|----------|------------------|------------------|---------------------------|--------------------------|
| ב. ת. | 3 | 6 | 31.58% | 12 |
| ר. ג.. | 2 | 4 | 21.05% | 8 |
| א. מ. | 4 | 3 | 15.79% | 6 |

| שם החברה | מיקום הספק במכרז | מספר קווי האיסוף | שיעור מתוך סך קווי האיסוף | סה"כ קווים, איסוף ופיזור |
|----------|------------------|------------------|---------------------------|--------------------------|
| ש. בע"מ | 5 | 3 | 15.79% | 5 |
| מ. מ. י. | 1 | 3 | 15.79% | 5 |
| סה"כ | | 19 | 100% | 36 |

89. מהטבלה לעיל עולה כי החברה שדורגה במקום ה-3 קיבלה את כמות הקווים הרבה ביותר וחרגה מהשיעור המקסימלי על פי תנאי המכרז, כאשר החברה שדורגה במקום ה-1 קיבלה את הכמות הקטנה ביותר.

מנהל אגף משאבי חינוך מסר בהתייחסותו לטיטוט ממצאי הביקורת, ביום 6 ביולי, 2015 כי: "להלן טבלה עדכנית לחלוקת אצ"ז 8-10 בפרק 3 במגבלה של 30% למסיע לאוגוסט 2014".

| סוג רכב | דרוג | מסיע | רישיונות שהוצגו | התחייבות המסיע | חולק למסיע | סה"כ קווים | חלוקה למסיע בודד |
|--------------------------------|------|----------|-----------------|----------------|------------|------------|------------------|
| אצ"ז 8-10 או/1 מונית 10 מקומות | 1 | מ. מ. י. | 1 | 2 | 3 | 12 | 3.6 |
| | 2 | ר. ג. נ. | 6 | 5 | 5 | | |
| | 3 | ב. ת. | 16 | 5 | 4 | | |

90. החברה שדורגה במקום החמישי קיבלה קווים, למרות שהחברות המדורגות מעליה לא הגיעו לשיעור המקסימלי. מבדיקת הביקורת מול החברות המדורגות במקומות 1 ו-3 עולה כי הן רוצות ויכולות לקבל את כל הקווים של החברה במקום החמישי, במידה והיו מוצעים להן.

מנהל אגף משאבי חינוך מסר בהתייחסותו לטיטוט ממצאי הביקורת, ביום 6 ביולי, 2015 כי: "המסיע ש. בע"מ קיבל להסיע את 3 מוסדות (ב"ב, אור דוד, שתילים ועציון) בשילוב במונית אחת קטנה בחודש אוגוסט הלך וחזור, החל מיום 21/09 נוספו תלמידים והרכב הומר לאצ"ז 10 בבוקר בלבד. בצהריים כל מוסד מתפור בנפרד ברכב מסוג מונית של אותו מסיע.

המסיע ש. בע"מ קיבל לבצע את ההיסעים ברכב אצ"ז לבית ינאי בחודש אוגוסט שכן הוא הזניח ליעדים מיוחדים בפרק 3. לסוג רכב זה.

המסיע ש. בע"מ קיבל להסיע בחודש אוגוסט 2 מוסדות בבת ים (אולפנת צביה, ובית רבקה) בבוקר ובצהריים בשילוב של 2 מוניות קטנות, החל מיום 21/09 וזאת בשל אילוצי מערכת שאינם זהים לשני המוסדות, המסיע נדרש להסיע בצהריים את נ. ר. בא.צ. בחזור בלבד ואת אולפנת צביה במונית קטנה בבוקר ללא שינוי.

המסיע א. מ. קיבל להסיע את ש. א. בת ים בחודש אוגוסט במונית קטנה הלך וחזור, בתאריך 12/09 נוספו תלמידים והקבלן נדרש להמיר למונית".



תגובת הביקורת: המסיע ש. בע"מ, דורג במקום החמישי בסוג רכב אצ"ז 8-10 בפרק 3, ולכן לא היה צריך לקבל את הקווים למוסדות בני ברק, אור דוד שתילים ועציון. לעניין ההסעה לבית ינאי, המציע ש. בע"מ אכן דורג במקום הראשון ליעד זה, ולכן ממצאי הביקורת לא התייחסו לקו זה אלא לקווים האחרים שניתנו לחברה.

91. החברה המדורגת במקום החמישי מבצעת בסך הכל 5 קווים, המחיר שהוצע על ידה הינו 166 ש"ח לקו, סה"כ עלות יומית של 830 ש"ח.

92. ממוצע המחיר של החברות המדורגות במקומות 1-4 הינו 155.5 ש"ח, דהיינו עלות יומית של כ- 777 ש"ח. החיסכון היומי הינו כ- 53 ש"ח, במכפלת 222 ימי לימוד החיסכון השנתי הינו כ- 11,766 ש"ח, העלות העודפת לכל תקופת המכרז הינה כ- 47,000 ש"ח. העירייה אינה מזדכה על סכום המע"מ ולכן העלות העודפת לכל תקופת המכרז הינה בסך של כ- 55,535 ש"ח. מנהל אגף משאבי חינוך מסר בהתייחסותו לטיוט ממצאי הביקורת, ביום 6 ביולי, 2015 כי: "תגובות קודמות רלוונטיות לסעיף זה".

תגובת הביקורת: ראה תגובת הביקורת לסעיף 49 לעיל.

פרק 3- אצ"ז 14-16

93. להלן טבלה המפרטת את דירוג הזוכים במקומות הרלוונטיים לממצאים בפרק זה במכרז:

| דירוג | שם הספק | מחיר לאזור ד' |
|-------|----------|---------------|
| 1 | מ. מ. י. | 158.5 |
| 2 | ד. ג.. | 185 |
| 3 | ש. בע"מ. | 187 |
| 4 | מ. | 198 |
| 5 | ב. ת. | 198 |

94. בהתאם לנתונים שהועברו לביקורת מספר קווי האיסוף הינו 5. להלן טבלה המרכזת את חלוקת קווי הנסיעה של אצ"ז 14-16 בהתאם לפרק 3, נכון ליום 31 במרץ, 2015 (על פי מסמכי המכרז השיעור המקסימלי של קווים לחברה אחת הינו 30%):

| שם החברה | מיקום הספק במכרז | מספר קווי האיסוף | שיעור מתוך סך קווי האיסוף | סה"כ קווים, איסוף ופיזור |
|----------|------------------|------------------|---------------------------|--------------------------|
| ד. ג.. | 2 | 3 | 60% | 6 |
| ב. ת. | 5 | 2 | 40% | 2 |
| סה"כ | | 5 | 100% | 8 |



מנהל אגף משאבי חינוך מסר בהתייחסותו לטיוטת ממצאי הביקורת, ביום 6 ביולי, 2015 כי:

| סוג רכב | דרוג | מסיע | רישיונות שהוצגו | התחייבות המסיע | חולק למסיע | סה"כ קווים | חלוקה למסיע בודד |
|------------|------|-----------|-----------------|----------------|------------|------------|------------------|
| אצ"ז-14-16 | 1 | מ. מ. י. | 15 | 2 | 0 | 1 | |
| | 2 | ר. ג. ג.. | 7 | 5 | 1 | | |

95. כפי שנמסר לביקורת על ידי מנהלה של חברת ב. ת., החברה שדורגה במקום הראשון סירבה לקבל את הקווים היות והתברר למנהליה כי המחיר שהוצע על ידם במכרז היה נמוך משמעותית ביחס לחברות האחרות.

96. בהתאם לסעיפים 5-6 לנספח 8 למסמכי המכרז, הקבלנים מתחייבים לספק לעירייה את כמות כלי הרכב כפי שהצהירו בטפסי המכרז. החברה שזכתה במקום הראשון התחייבה לשני רכבים בקטגוריה זו בפרק 3. המחלקה יכולה הייתה לדרוש מהחברה לעמוד בהתחייבותה, היות וגם החברות שדורגו במקומות ה-3-4 סירבו לבצע את העבודה. המחלקה פנתה לחברה שדורגה במקום החמישי וזאת במקום לחייב את החברה במקום הראשון לעמוד במכסת הרכבים אליהם התחייבה.

מנהל אגף משאבי חינוך מסר בהתייחסותו לטיוטת ממצאי הביקורת, ביום 6 ביולי, 2015 כי: "לאחר שהמסיע מ. מ. י. סרב לבצע הסעה למוסד הבית של תמר בשפיים נמסרה העבודה למסיע ר. ג. ג..".

תגובת הביקורת: לדעת הביקורת היה על המחלקה לחייב את החברה שדורגה במקום הראשון לבצא את הנסיעות בהתאם להתחייבותה במסמכי המכרז, ובודאי לא להעבירן לחברה שדורגה במקום החמישי.

97. החברה שבמקום הראשון התחייבה להעמיד 2 רכבים, דהיינו לבצע 4 נסיעות בעלות של 158.5 ש"ח לנסיעה, מכאן שהעלות היומית הינה 634 ש"ח.

98. היות והחברה שדורגה במקום הראשון סירבה כאמור לבצע הסעות, והוחלפה על ידי החברות שדורגו במקומות 2, ו-5, במכרז. החברה שבמקום החמישי מבצעת 2 נסיעות בעלות של 198 ש"ח לנסיעה בעלות יומית של 396 ש"ח. החברה שבמקום השני מבצעת שתי נסיעות בעלות של 185 ש"ח לנסיעה, דהיינו עלות יומית של 370 ש"ח. המשמעות הינה עלות עודפת של 26 ש"ח ליום, לפי 222 ימי לימודים בשנה העלות העודפת הינה 5,772 ש"ח לשנה, וסך של 23,088 לתקופת המכרז. היות והעירייה אינה מזדכה על סכום המע"מ המשולם על ידה לקבלנים, הרי שהעלות העודפת לתקופת המכרז הינה בסך של 27,243 ש"ח.

מנהל אגף משאבי הינוך מסר בהתייחסותו לטיוטת ממצאי הביקורת, ביום 6 ביולי, 2015 כי: "הרכב הנוסף שהוחלף בחודש ספטמבר מאצ"ז 8-10 לרכב אצ"ז 14-16 היה במוסד אור דוד למסיע ב. ת. עקב שינוי במספר תלמידים החל מיום 03/09".

"שיקול הדעת היה לקבוע מסיע אחד למוסד לפי שקלול אצ"זים".

תגובת הביקורת: מבדיקת הביקורת עולה כי חברת ש. בע"מ מבצעת קווים במוסד הרלוונטי, חברת ש.בע"מ. דורגה במקום ה-3 ברכבי א.צ.ז. 14-16, ולכן ככל שהתברר כי יש צורך בהחלפת רכב היה ניתן למסור את הקו לחברת ש. בע"מ. ולא לחברת ב. ת. שדורגה רק במקום החמיש בסוג רכב זה.

לעניין שקלול מחירי האצ"ז, ראה הערות הביקורת בסעיפים קודמים.

פרק 3- רכב נכים

99. להלן טבלה המפרטת את דירוג הזוכים במקומות הרלוונטיים לממצאים בפרק זה במכרז:

| דירוג | שם הספק | מחיר לאזור ד' |
|-------|---------|---------------|
| 1 | ב. ת. | 258 |
| 2 | מ. ש. | 259 |
| 3 | ש. בע"מ | 264 |
| 4 | א. צ. | 298 |
| 5 | מ. | 298 |

100. בהתאם לנתונים שהועברו לביקורת ישנם שני קווי האיסוף. להלן טבלה המרכזת את חלוקת קווי הנסיעה של רכבי נכים בהתאם לפרק 3, נכון ליום 31 במרץ, 2015 (על פי מסמכי המכרז השיעור המקסימלי של קווים לחברה אחת הינו 40%):

| שם החברה | מיקום הספק במכרז | מספר קווי האיסוף | שיעור מתוך סך קווי האיסוף | סה"כ קווים, איסוף ופיזור |
|----------|------------------|------------------|---------------------------|--------------------------|
| מ. | 5 | 1 | 50% | 3 |
| ב. ת. | 1 | 1 | 50% | 2 |
| סה"כ | | 2 | 100% | 5 |

101. מהטבלה לעיל עולה למרות שהגיעה למקום ה-5 בלבד, חברת מ. קיבלה 50% מקווי האיסוף ו-60% מכמות הקווים הכוללת, (איסוף ופיזור).

102. כאשר החברות במקומות 2-4 לא קיבלו קווים כלל, למרות שמבדיקת הביקורת את התחייבותן בהצעה שהגישו למכרז נמצא שהתחייבו לכמות כלי רכב מספקת.



103. עלות נסיעה של החברה במקום החמישי הינו 298 ש"ח לנסיעה, כאשר העלות הממוצעת של החברות בארבעת המקומות הראשונים הינה 270 ש"ח בלבד.

104. החברה במקום החמישי מבצעת סה"כ 3 נסיעות, (איסוף ופיזור), בעלות כוללת של 894 ש"ח ליום, לו היו מבצעות את הנסיעה אחת מהחברות שדורגו בשלושת המקומות הראשונים, (כפי שמסר לביקורת מנהלה של החברה שדורגה במקום השני חברתו רוצה ויכולה לבצע את הנסיעות של החברה במקום החמישי), העלות היומית הייתה כ- 810 ש"ח, דהיינו תשלום ביתר של 84 ש"ח ליום.

105. היות ומדובר על מוסדות חינוך מיוחד הפועלים גם בתקופת החופש הגדול, מספר ימי הלימוד בשנה הינו 250, מכאן שהעלות השנתית העודפת כתוצאה מהעברת העבודה לחברה שדורגה במקום החמישי הינה 21,000 ש"ח לשנה, וסך של 84,000 ש"ח לתקופת המכרז. היות והעירייה אינה מזדכק על סכום המע"מ המשולם על ידה לקבלנים, הרי שהעלות העודפת לתקופת המכרז הינה בסך של 99,120 ש"ח.

מנהל אגף משאבי חינוך מסר בהתייחסותו לטיוטת ממצאי הביקורת, ביום 6 ביולי, 2015 כי:

"בחודש אוגוסט לא עמד לחלוקה רכב נכים עם מעלון בפרק 3.

- **בוצעה חלוקה ברכב זה רק בפרק 2.**

- **מעון חלמית בת ים נמסר למ. ס. לבצוע במונית, לאחר שהובהר כי נדרש רכב להסעת נכה עם מעלון בוצעה העברה למסיע מ..**

- **היות ומרחק ההסעה פחות מ 3 ק"מ התעריף הוא לפי פרק 2 אזור א תלמיד בודד בתוספת 10% תוספת חוק בהתאם למכרז."**

תגובת הביקורת: ככל שעלה הצורך בקווי היסעים חדשים היה על המחלקה להעבירם לחברות שדורגו במקום הראשון ו/או השני, אשר לא הגיעו לכמות הקווים המכסימלית על פי תנאי המכרז, ובכל מקרה לא היה מקום להעביר את הקווים לחברה שדורגה במקום החמישי.

פרק 3- מונית קטנה

106. להלן טבלה המפרטת את דירוג הזוכים במקומות הרלוונטיים למצאים בפרק זה במכרז:

| דירוג | שם הספק | מחיר לאזור ד' |
|-------|----------|---------------|
| 1 | א. מ. | 89.90 |
| 2 | מ. ס. | 89.98 |
| 3 | ש. בע"מ | 108.00 |
| 4 | מ. מ. י. | 109.00 |
| 5 | ב. ת. | 112.00 |



107. בהתאם לנתונים שהועברו לביקורת מספר קווי האיסוף הינו 100, להלן טבלה המרכזת את חלוקת קווי הנסיעה של מונית קטנה בהתאם לפרק 3, נכון ליום 31 במרץ, 2015 (על פי מסמכי המכרז השיעור המקסימלי של קווים לחברה אחת הינו 25%):

| שם החברה | מיקום הספק במכרז | מספר קווי האיסוף | שיעור מתוך סך קווי האיסוף | סה"כ קווים, איסוף ופיזור |
|----------|------------------|------------------|---------------------------|--------------------------|
| מ. ס. | 2 | 33 | 33.00% | 68 |
| ש. בע"מ | 3 | 27 | 27.00% | 56 |
| א. מ. | 1 | 25 | 25.00% | 51 |
| מ. מ. י. | 4 | 12 | 12.00% | 30 |
| ב. ת. | 5 | 3 | 3.00% | 13 |
| סה"כ | | 100 | 100% | 218 |

מנהל אגף משאבי הינוך מסר בהתייחסותו לטיוטת ממצאי הביקורת, ביום 6 ביולי, 2015 כי:

"להלן טבלה לחלוקת מוניות 4 בפרק 3 במגבלה 25% למסיע."

| סוג רכב | דרוג | מסיע | רישיונות שהוצגו | התחייבות המסיע | חולק למסיע | סה"כ קווים | חלוקה למסיע בודד |
|----------------|------|----------|-----------------|----------------|------------|------------|------------------|
| מונית 4 מקומות | 1 | א. מ. | 60 | 15 | 14 | 51 | 12.75 |
| | 2 | מ. ס. | 96 | 30 | 14 | | |
| | 3 | ש. בע"מ | 40 | 40 | 14 | | |
| | 4 | מ. מ. י. | 32 | 8 | 6 | | |
| | 5 | ב. ת. | 15 | 5 | 3 | | |

"הערה: המסיע ש. בע"מ כולל גם 2 מוניות יעד מיוחד – ירושלים."

תגובת הביקורת: כפי שעולה מהטבלה שהוצגה על ידי מנהל האגף, החברה שזכתה במקום הרביעי לא קיבלה את כמות הקווים המלאה שהייתה יכולה לקבל, בהתאם למגבלת המכרז ולמספר הרישיונות שהוצגו על ידה. לאור האמור, לא נראית כל הצדקה למסירת קווים לחברה שדורגה במקום החמישי.

בנוסף, ממצאי הביקורת עולה כי בסופו של יום החברות שדורגו במקומות 2-3 קיבלו מספר קווים רב יותר מהחברה שבמקום הראשון.

108. החברה שדורגה במקום החמישי קיבלה בסך הכל 13 קווים, (איסוף ופיזור). משיחה שערכה הביקורת עם מנהלה של החברה שדורגה במקום הראשון נמסר כי החברה רוצה ויכולה לקבל קווים נוספים, כך גם מנהלה של החברה שדורגה במקום הרביעי. לאור זאת לא ברורה ההחלטה למסור קווים לחברה במקום החמישי.



מנהל אגף משאבי חינוך מסר בהתייחסותו לטיוטת ממצאי הביקורת, ביום 6 ביולי, 2015 כי: "ראה טבלת מוניות בפרק 3 ביצוע לפי אחוזי המגבלה, מ. מ. י. ביקש להשאיר 2 מוניות לצורך מענה לשינויים אפשריים."

תגובת הביקורת: האמור לעיל נמסר לביקורת על ידי מנהלה של החברה שדורגה במקום הראשון, לדבריו יכל ורצה לבצע קווים נוספים, והדבר נמנע ממנו על ידי חלוקת הקווים לחברות אחרות על ידי הממונה על מערך ההיסעים.

109. המחיר לנסיעה של החברה במקום החמישי הינו 112 ש"ח, כאשר החברה במקום הראשון מבצעת את אותה נסיעה בעלות של 90 ש"ח בלבד, דהיינו פער של 22 ש"ח לנסיעה, פער יומי של 286 ש"ח ליום, לפי 222 ימי לימוד הפער הינו 63,492 ש"ח לשנה, וסך של 253,968 ש"ח לתקופה המכרז. היות והעירייה אינה מזדכה על סכום המע"מ המשולם על ידה לקבלנים, הרי שהעלות העודפת הינה בסך של 299,682 ש"ח.

מנהל אגף משאבי חינוך מסר בהתייחסותו לטיוטת ממצאי הביקורת, ביום 6 ביולי, 2015 כי: "תגובות קודמות רלוונטיות לסעיף זה."

תגובת הביקורת: ראה תגובת הביקורת לסעיף 49 לעיל.

פרק 4 - אוטובוס

110. להלן טבלה המפרטת את דירוג ארבעת הזוכים הראשונים בפרק זה במכרז:

| דירוג | שם הספק | מחיר לשעה ראשונה |
|-------|----------|------------------|
| 1 | מ. כ. ג. | 196.00 |
| 2 | ת. ש. | 196.00 |
| 3 | ט. ה. | 207.00 |
| 4 | מ. ש. | 227.00 |

111. מבדיקת הביקורת עולה כי נכון ליום 31 במרץ, 2014, קיימים 26 קווים. הקווים מבוצעים על ידי החברות מ. כ. ג., אשר מבצעת 10 קווים לחווה החקלאית וחברת מ. ש., המבצעת 16 קווים לחווה הימית. בפרק 4 לא קיימת מגבלת שיעור קווי מקסימלי.

112. מבדיקת הביקורת עולה כי חברת ת. ש שזכתה במקום השני קיבלה את הקווים לחווה הימית. בחודש דצמבר 2014 חברת ת. ש ויתרה על קווים אלו.

113. המחלקה פנתה לחברת ט. ה. שדורגה במקום השלישי, מנהלה של חברת ט. ה. מסר לביקורת כי אכן פנו אליו לבצע את הקווים והוא סירב, לכן הקווים הועברו לחברה שדורגה במקום הרביעי.



מנהל אגף משאבי הינוך מסר בהתייחסותו לטיוטת ממצאי הביקורת, ביום 6 ביולי, 2015 כי:

"פניה וקובלנה של המסיע נדונה בשימוע אצל מנהל מחלקת מכרזים.

- נושא ההתקשרות עם המסיע עלה לדיון בוועדת המכרזים בשיתוף עם היועץ המשפטי."

פרק 4 - אצ"ז 8-10 / מונית גדולה:

114. להלן טבלה המפרטת את דירוג ארבעת הזוכים הראשונים בפרק זה במכרז:

| דירוג | שם הספק | מחיר לשעה ראשונה |
|-------|----------|------------------|
| 1 | ס. ה. | 70 |
| 2 | מ. | 70 |
| 3 | מ. כ. ג. | 76 |
| 4 | מ. מ. י. | 78 |

115. בהתאם לנתונים שהועברו לביקורת מספר הקווים הינו 8, להלן טבלה המרכזת את חלוקת קווי

הנסיעה של אצ"ז בהתאם לפרק 4, נכון ליום 31 במרץ, 2015 (על פי מסמכי המכרז לא קיימת

מגבלת שיעור מקסימלי של קווים לחברה אחת):

| שם החברה | מספר הקווים | שיעור מתוך סך הקווים | מיקום הספק במכרז |
|----------|-------------|----------------------|------------------|
| מ. | 5 | 62.50% | 2 |
| ס. ה. | 3 | 37.50% | 1 |
| סה"כ | 8 | 100% | |

116. מבדיקת הביקורת עולה כי החלוקה בפרק זה תקינה.

פרק 4 - אצ"ז 14-16

117. להלן טבלה המפרטת את דירוג ארבעת הזוכים הראשונים בפרק זה במכרז:

| דירוג | שם הספק | מחיר לשעה ראשונה |
|-------|----------|------------------|
| 1 | ס. ה. | 85.00 |
| 2 | מ. | 88.00 |
| 3 | מ. מ. י. | 94.50 |
| 4 | ש. ט. | 95.70 |



118. בהתאם לנתונים שהועברו לביקורת מספר הקווים הינו 14. להלן טבלה המרכזת את חלוקת קווי הנסיעה של אצ"ז 14-16 בהתאם לפרק 4, נכון ליום 31 במרץ, 2015 (על פי מסמכי המכרז לא קיימת מגבלת שיעור מקסימלי של קווים לחברה אחת):

| שם החברה | מספר הקווים | שיעור מתוך סך הקווים | מיקום הספק במכרז |
|----------|-------------|----------------------|------------------|
| ס.ה. | 10 | 71.43% | 1 |
| מ. | 4 | 28.57% | 2 |
| סה"כ | 14 | 100% | |

119. מבדיקת הביקורת עולה כי החלוקה בפרק זה תקינה.

פרק 4- רכב נכים

120. בפרק זה ישנו קו הסעה אחד בלבד, הקו ניתן לחברה שזכתה במקום השני. מבדיקת הביקורת עולה כי החלוקה בפרק זה תקינה.

סיכום פרק חלוקת העבודה נכון ליום 31 במרץ, 2015:

121. מבדיקת הביקורת עולה כי חלוקת הקווים נכון ליום 31 במרץ, 2015, לפיה ניתנו קווים לחברות שדורגו במקומות גבוהים במכרז ללא הצדקה סבירה, גורמת לתשלום עודף בסך של כ- 5,239,037 ש"ח לפחות בארבעת שנות המכרז. כחלק מיישום ממצאי הביקורת הוחלט על ידי מנכ"ל העירייה לבצע חלוקה מחדש של קווי ההסעות לקראת שנת הלימודים תשע"ו. החלוקה בוצעה בחודש אוגוסט, 2015. לאחר סיום הליך החלוקה, התברר כי בכל הקשור לקווים שהמשיכו לפעול משנת הלימודים תשע"ה לשנת הלימודים תשע"ו, החלוקה מחדש הביאה לחיסכון של כ- 1,122,000 ש"ח לשנה, וסה"כ סך של 3,366,000 ש"ח לתקופה של 3 שנים עד לסיום המכרז הנוכחי.

122. מניתוח המקרים החריגים בהם חולקו קווי נסיעה שלא על פי הדירוג, עולה כי מספר חברות זכו להעדפה ביחס לשאר המתמודדות כדלקמן:

א. **חברת מ.:** החברה דורגה ב- 3 סוגי רכבים במקומות 5-6, למרות האמור, בשנים מהם קיבלה את כמות הקווים הגדולה ביותר, בשלישי קיבלה את הכמות השנייה. בסוג רכב אחד דורגה החברה במקום הרביעי, וקיבלה את כמות הקווים הגדולה באותו סוג רכב. החברה קיבלה קווי נסיעות במספר קטגוריות נוספות למרות שדורגה במקום החמישי ומעלה.



- ב. **חברת מ. כ. ג.**: בפרק 1 אוטובוסים החברה דורגה במקום ה-4 וקיבלה את הכמות השנייה בגודלה של קווים. במיניבוסים החברה דורגה במקום ה-3 וקיבלה את כמות הקווים הגדולה ביותר בחריגה משמעותית מהשיעור המקסימלי. בנוסף, החברה קיבלה את כל קווי הנסיעות בשני מוסדות חינוך בהם מספר הקווים גבוה במיוחד.
- ג. **חברת ס. ה.**: החברה דורגה במקום ה-5 וקיבלה את כמות הרכבים השנייה בגודלה באותו סוג רכב, במקרה אחר דורגה במקום השישי וקיבלה קווי נסיעה בשיעור משמעותי. מנהל אגף משאבי חינוך מסר בהתייחסותו לטיוטת ממצאי הביקורת, ביום 6 ביולי, 2015 כי: "התגובות המתייחסות להליכי החישוב שנקט המבקר, רלוונטיות גם לסעיפים אלה."

שינויים בקווים ותוספת קווים חדשים לאחר ה-1 בספטמבר, 2014

123. לאחר השיבוץ הראשוני שבוצע במהלך חודש אוגוסט, 2014, בוצעו שינויים ותוספות לאחר תחילת שנת הלימודים.
124. הביקורת בחנה את חלוקת הקווים החדשים ואת השינויים שבוצעו החל מיום 1 בספטמבר, 2014, ועד ליום 31 במרץ, 2015.
125. היות וסכומי התשלומים העודפים שחושבו בפרק הקודם התייחסו לחלוקת הקווים עד ליום 31 במרץ, 2015, והשינויים אליהם מתייחס פרק זה הם עד ליום 31 במרץ, 2015, הרי שהסכומים העודפים בפרק זה נכללים בסכום הכולל שהוצג בסעיף 121 לעיל והם חושבו על מנת להציג את התמונה המלאה בדוח הביקורת.
- מנהל אגף משאבי חינוך מסר בהתייחסותו לטיוטת ממצאי הביקורת, ביום 6 ביולי, 2015 כי: "מכאן ברור שהמבקר מכיר בכך שנתוני עבודה בתאריך 31 מרץ 2015 אינם נתוני החלוקה לקבלנים באוגוסט 2014."

תגובת הביקורת: הביקורת מעולם לא טענה כי נתוני העבודה נכון ליום 31 במרץ, 2015, הם נתוני החלוקה באוגוסט, 2014, שהרי הם כוללים תוספות ושינויים. חישובי הביקורת לגבי תשלומי היתר, נעשו על סמך הנתונים נכון ליום 31 במרץ, 2015, שהם הנתונים העדכניים ביותר, נכון למועד הביקורת ומהווים את בסיס המידע המדויק ביותר לאותם חישובים.

תוספת קווים חדשים

126. לנוכח הדברים שהועלו על ידי מפקחי ההיסעים ומנהלי חברות ההסעה, הביקורת בחנה את חלוקת העבודה בקווים שנוספו לאחר ה-1 בספטמבר, 2014, להלן הממצאים החריגים:
127. **אצ"ז ומונית גדולה – פרק 2:** החל מחודש ספטמבר, 2014, נוספו 5 קווים של רכבי אצ"ז ומונית גדולה לפי פרק 2 למכרז. 3 קווים הועברו לחברת מ. מ. י. אשר דורגה במקום השני, 2 קווים נמסרו לחברת א. מ. אשר דורגה במקום הרביעי.



128. **אצ"ז ומונית גדולה- פרק 4:** שישה קווים נמסרו לחברות מ. שדורגה במקום השני וקו אחד לחברת ס. ה. שדורגה במקום הראשון.
129. **אצ"ז 16-14- פרק 2:** החל מחודש ספטמבר, 2014, נוספו 18 קווים של רכבי אצ"ז 14-16 לפי פרק 2. 9 קווים הועברו לחברת מ. אשר דורגה במקום ה-5 בפרק זה, 4 קווים הועברו לחברת ס. ה. שדורגה במקום ה-6 בפרק זה. חמשת הקווים הנותרים חולקו לחברות שזכו במקומות 1, 3, ו-4. משיחה שערכה הביקורת עם מנהלה של חברת ב. ת. מסר האחרון שהחברה יכולה ורוצה לקבל קווים נוספים ככל שהיו מוצעים לה. העברת הקווים לחברות שדורגו במקומות 5-6 משמעותה תשלום ביתר עבור ביצוע ההסעות. העלות הממוצעת של ארבעת המדורגים ראשונים הינה 117 ש"ח, התשלום העודף היומי מהעברת הקווים לחברות במקומות ה-5-6 הינו 135 ש"ח. (9 קווים מ. בעלות עודפת של 7 ש"ח לקו, 6 קווים לחברת ס. ה. בעלות עודפת של 12 ש"ח לקו), בחישוב שנתי לפי 222 ימי לימוד מדובר על עלות עודפת של 29,970 ש"ח, ובחישוב לכל תקופה המכרז העלות העודפת הינה 119,880 ש"ח.
- מנהל אגף משאבי חינוך מסר בהתייחסותו לטיוטת ממצאי הביקורת, ביום 6 ביולי, 2015 כי: **"המסיע ב. ת. ביקש להחזיר קווים בשל מגבלת תפעול של החברה."**
- תגובת הביקורת:** חברת ב. ת. דורגה במקום ה-3, המחלקה הייתה יכולה וצריכה למסור את הקווים לחברות במקומות 1, 2 ו-4 וזאת במקום למסור אותם לחברות שדורגו במקומות 5-6.
130. היות והעירייה אינה מזדכה על מע"מ הרי שהעלות העודפת לכל תקופת המכרז הינה בסך של 141,458 ש"ח.
131. **אצ"ז 16-14- פרק 4:** ארבעה קווים נמסרו לחברת מ. שדורגה במקום השני וקו אחד לחברת ס. ה. שדורגה במקום הראשון. התנהלות המחלקה בפרק זה תקינה.
132. **מיניבוס- פרק 2:** נוספו שני קווים, שניהם ניתנו לחברה מ. כ. ג. שדורגה במקום השלישי. התנהלות המחלקה בפרק זה תקינה.
133. **רכבי נכים- פרק 2:** נוספו 10 קווים חדשים, 7 קווים ניתנו לחברת מ. שדורגה במקום ה-4, שני קווים לחברת ת. ש במקום הראשון, וקו אחד לחברת ב. ת. שדורגה במקום השני. משיחה שערכה הביקורת עם מנהלה של חברת ב. ת. מסר האחרון שהחברה רוצה ויכולה לקבל קווים חדשים, (הביקורת מציינת שהחברה נמצאת מתחת לשיעור הקווים המקסימלי על פי תנאי המכרז ולכן זכאית לקבל קווים חדשים). ההפרש לקו אחד בין חברת ב. ת. לחברת מ. הינו 9 ש"ח לנסיעה, דהיינו הפרש של 63 ש"ח ליום, היות ומדובר על מוסדות חינוך מיוחד שנת הלימודים הינה 250 יום ולכן ההפרש לשנה הינו 18,585 ש"ח, (15,750 ש"ח בתוספת מע"מ), וסך של 74,340 ש"ח לארבעת שנות המכרז.



- מנהל אגף משאבי חינוך מסר בהתייחסותו לטיוטת ממצאי הביקורת, ביום 6 ביולי, 2015 כי:
- "ראה התייחסות לנושא רכבי נכים עם מעלון בסעיפים קודמים".
- תגובת הביקורת:** בהמשך לתגובת הביקורת בסעיפים קודמים בנושא רכבי נכים, ללא קשר למועדים בהם עלה הצורך בקווים, נמצא כי הקווים נמסרו בעיקר לחברת מ., אשר דורגה במקום החמישי ולא הוצעו לחברות שדורגו באחד מארבעת המקומות הראשונים.
134. **רכבי נכים - פרק 3:** נוספו שני קווים, שניהם ניתנו לחברת ב. ת. שדורגה במקום הראשון. **מבדיקת הביקורת** עולה כי החלוקה בוצעה כנדרש.
135. **רכב נכים - פרק 4:** נוסף קו אחד שניתן לחברת מ. ש. שדורגה במקום השני. **מבדיקת הביקורת** עולה כי החלוקה בוצעה כנדרש.
136. **מונית קטנה - פרק 2:** נוספו 55 קווים, **מבדיקת הביקורת** לא נמצאו ממצאים חריגים.
137. **מונית קטנה - פרק 3:** נוספו 30 קווים חדשים, **מבדיקת הביקורת** לא נמצאו ממצאים חריגים.

שינויים בסוג רכב בקווים קיימים

138. מבדיקת הביקורת עולה כי בתקופה שבין ה- 1 בספטמבר, 2014 ועד ליום 31 במרץ, 2015, בוצעו 192 שינויים מתוכם ב- 147 מקרים השינוי היה בסוגי הרכבים בקווי ההסעות השונים. (השינויים נבעו משינוי במספר הילדים בקו שמתבטא בשינוי בסוג הרכב הנדרש). במקרים האחרים השינויים היו במספר הילדים ללא צורך בשינוי סוג הרכב.
139. מבדיקת הביקורת עולה כי בכל המקרים בהם בוצע שינוי בסוג הרכב, השינוי לא גרר בעקבותיו שינוי בחברה המבצעת, דהיינו אותה החברה המשיכה לספק את השירות בסוג הרכב החדש, ללא קשר לדירוגה במכרז בסוג רכב זה, גם במקרים בהם דירוגה בסוג הרכב החדש היה מהמקום החמישי ואילך.
140. הביקורת בחנה את המקרים בהם בוצע שינוי בסוג הרכב לקולא, דהיינו רק המקרים בהם בסוג הרכב הקודם החברה דורגה באחד מארבעת המקומות הראשונים ואילו לאחר השינוי, דהיינו בסוג הרכב החדש דורגה במקום החמישי ומטה הוגדרו כמקרים חריגים. (זאת למרות שעל פי ההוראה "היבשה" במכרז יש לפנות ולהציע את הקו לחברה שדורגה במקום הראשון בסוג הרכב החדש). מניתוח הנתונים עולה כי 37 מקרים עונים להגדרה לעיל.
- מנהל אגף משאבי חינוך מסר בהתייחסותו לטיוטת ממצאי הביקורת, ביום 6 ביולי, 2015 כי:
- "המכרז אינו כולל הנחיה מסוג זה לאור מגבלת תקרת האחוזים בחלוקה, וגם לאחריה".
- תגובת הביקורת:** היות ותקרת האחוזים המינימלית הינה 25%, ובמרבית כלי הרכב הינה 30%, הרי שאין כל הצדקה למסירת קווים לחברות שדורגו במקומות נמוכים מהמקום הרביעי.



141. מבדיקת הביקורת נמצא כי ב- 28 מקרים מדובר על החלפה לרכב מסוג אצ"ז 8-10 בפרק 2, כאשר ההחלפה בסוג רכב זה בוצעה לחברות שדורגו במקומות 5-7. המחיר הממוצע של החברות שדורגו במקומות 5-7 הינו 111 ש"ח, המחיר הממוצע של החברות שדורגו במקומות 1-4 הינו 101.25, דהיינו פער של 9.75 ש"ח לקו. כאמור נמצאו 28 קווים, כך שהתוספת היומית הינה 273 ש"ח, והתוספת השנתית, לפי 222 ימי לימוד, הינה 60,606 ש"ח, התוספת לכל תקופת המכרז הינה 242,424 ש"ח.
142. היות והעירייה אינה מזדכה על המע"מ, הרי שהעלות העודפת לכל תקופת המכרז הינה 286,060 ש"ח.
143. מבדיקת הביקורת נמצא כי ב- 2 מקרים נוספים מדובר על החלפה לרכב מסוג אצ"ז 14-16, המחיר הממוצע לארבעת המדורגים במקומות הראשונים הינו 117 ש"ח, המחיר הממוצע למדורגים במקומות 5-6 הינו 126 ש"ח, דהיינו פער של 9 ש"ח ליום לקו, סה"כ 18 ש"ח ליום, לפי 222 ימי לימוד בשנה 3,996 ש"ח וסך של 15,984 ש"ח לתקופה המכרז. סך של 18,861 ש"ח כולל מע"מ לכל תקופת המכרז.
144. ב- 7 מקרים אחרים מדובר על החלפה למונית קטנה, המחיר הממוצע לארבעת המדורגים במקומות הראשונים הינו 68 ש"ח, המחיר הממוצע למדורגים במקומות 5-6 הינו 70 ש"ח, דהיינו פער של 2 ש"ח ליום לקו, סה"כ 14 ש"ח ליום, לפי 222 ימי לימוד בשנה 3,108 ש"ח וסך של 12,432 ש"ח לתקופה המכרז. סך של 14,670 ש"ח כולל מע"מ לכל תקופת המכרז.
145. ב- 22 מקרים נוספים הדירוג של החברה בסוג הרכב הקודם היה במקום החמישי ואילך, ואילו בסוג הרכב החדש הדירוג שלה מהמקום השישי ואילך. דהיינו בשני המקרים גם בחלוקה הראשונית וגם בשינוי החברה לא הייתה צריכה בכלל לקבל את הקו.

נסיעות מזדמנות וטיולים

146. סעיף 15 לנספח א' למסמכי המכרז מתייחס לאופן בחירת החברות במקרים בהם העירייה תהיה מעוניינת להזמין נסיעות אקראיות כדוגמת טיולי אגפים, סיורים, ימי עיון וכדומה. הסעיף קובע התנאים הבאים:
- במקרים אלו יערך "נוהל הצעת מחיר" על ידי פנייה ל- 3 חברות מתוך רשימת הזוכים במכרז בהתאם לסוג הרכב הנדרש.
 - הצעות המחיר תוגשנה במייל או בפקס.
 - העירייה תזמין את ההסעה מהחברה שהצעתה תהיה הנמוכה ביותר.
 - דירוג הזוכים בכל פרק אינו רלוונטי לפניה להצעות המחיר לנסיעות המזדמנות.

147. לדברי ממונה מערך ההיסעים במחלקה הוחלט על ביצוע נוהל הצעת מחיר, מתוך מטרה לשמור על קשר עם כל החברות שהשתתפו במכרז, כולל כאלו שלא קיבלו הסעות קבועות וזאת על מנת לשמור עליהן בתוך מסגרת המכרז וליצור מחוייבות מסויימת לעירייה למקרים בהם יעלה הצורך בשילובן במערך ההיסעים.
148. ממונה מערך ההיסעים מסר לביקורת כי בדרך כלל הזמנת הנסיעות המזדמנות מבוצעות על ידי כל יחידה עירונית באופן עצמאי, כך שבאחריות היחידה המבקשת להזמין הסעה, לפנות ישירות לאחד הקבלנים במכרז.
149. מחלקת היסעים אחראית על הזמנת נסיעות מזדמנות לאגף משאבי חינוך ובמקרים בהם נעשתה פניה מיוחדת מאחד האגפים ו/או המחלקות בעירייה.
150. לבקשת הביקורת העבירה מחלקת ההיסעים את רשימת הנסיעות המזדמנות שטופלו על ידי מחלקת ההיסעים מיום 1 בספטמבר, 2014 ועד ליום 31 במרץ, 2015.
151. לביקורת הועברו 6 נסיעות כאמור, ארבע מקרים בהם נדרש אוטובוס ושני מקרים בהם נדרש מיניבוס. מניתוח הנסיעות עלו הממצאים החריגים הבאים:
- א. ארבעה מתוך ששת המקרים טופלו על ידי הממונה על מערך ההיסעים במחלקה, שתי ההזמנות האחרות טופלו על ידי שני מפקחי היסעים במחלקה.
- ב. בכל ששת המקרים נעשתה פניה לחברת מ. כ. ג., אשר זכתה ב- 2 נסיעות.
- ג. בחמישה מקרים נעשתה פניה לחברת מ. ש., אשר זכתה ב- 3 נסיעות.
- ד. בשלושה מקרים נעשתה פניה לחברת ט. ה., אשר זכתה בנסיעה אחת.
- ה. בשלושה מקרים נעשתה פניה לחברת ב. ת. שלא זכתה באף נסיעה.
- ו. במקרה אחד נעשתה פניה לחברת ס. ה. שלא זכתה בנסיעה.
152. מבדיקת הביקורת עולה כי למרות שבקטגוריות אוטובוסים ומיניבוסים נבחרו 10 חברות בכל קטגוריה, הרי שהמחלקה פנתה לקבלת הצעות מחיר מ- 5 חברות בלבד.
- מנהל אגף משאבי חינוך מסר בהתייחסותו לטיוט ממצאי הביקורת, ביום 6 ביולי, 2015 כי:
- "למחלקת היסעים אין שליטה על הנושא."**
- תגובת הביקורת:** כפי שצויין בסעיפים 150-151, הביקורת התייחסה ל- 6 נסיעות שהזמנתן טופלה על ידי מחלקת ההיסעים, כאשר ארבעה מתוך ששת המקרים טופלו ישירות על ידי הממונה על מערך ההיסעים, מכאן שלא ברורה טענת מנהל האגף כי למחלקה אין שליטה בנושא.

**ביקורת על עמידת חברות ההסעה בהוראות המכרז**

153. הביקורת בחנה את האופן בו מבצעת המחלקה את הבקרה על עמידת חברות ההסעה בהוראות המכרז.
154. נמצא כי הבקרה מבוצעת בשני מישורים: ביקורת שטח שמבוצעת על ידי מפקחי ההיסעים במחלקה ועל ידי היועץ החיצוני ותלונות המגיעות ממוסדות החינוך ו/או הורי הילדים המוסעים.
155. משיחה שערכה הביקורת עם מפקחי ההיסעים נמצא כי הללו עורכים מדי פעם ביקורות במוסדות החינוך שבאחריותם. מבדיקת הביקורת נמצא כי לא קיימת תכנית ביקורת תקופתית, על מנת לוודא כי כל מוסדות החינוך אליהם מוסעים תלמידים יבדקו לפחות פעם אחת במהלך תקופת זמן מוגדרת.
156. המוסדות המבוקרים נבחרים על ידי המפקחים ללא תכנית עבודה מוגדרת ומסודרת, לעיתים בעקבות תלונה שהתקבלה. במקרים אחרים נבחרים מוסדות שנמצאים בדרך הנסיעה של המפקח מביתו למשרדי המחלקה.
157. מנהל המחלקה מסר לביקורת כי כחלק מהשינויים בעבודת המחלקה, בכוונתו להוציא במהלך חודש יוני תכנית ביקורת תקופתית (גאנט פעילות), אשר תכלול רשימה של מוסדות חינוך ותאריכי ביקורת כך שתיערך ביקורת תקופתית בכל אחד מהמוסדות וקווי הנסיעות.
158. מבדיקת הביקורת עולה כי קיים טופס ביקורת מובנה הכולל את רשימת הנושאים לבדיקה, הטפסים מתויקים בקלסרים אצל מפקחי ההסעות ואינם מוזנים למערכת המחשוב.
159. מבדיקת הביקורת עולה כי בהתאם להסכם שקיים עם היועץ החיצוני, היועץ מחוייב לבצע 300 ביקורות שטח בשנה. ביקורת מוגדרת כהתייצבות במוסד מסויים ובדיקת כל הרכבים המגיעים לאותו מוסד ביום הביקורת, לחילופין ביקורת יכולה להיות ביקורת על קו מסויים, כאשר המבקר מתייצב בתחנת האיסוף הראשונה של הקו ועוקב אחרי הרכב עד להגעתו למוסד.
160. מבדיקת הביקורת עולה כי מטעם היועץ החיצוני מבצעים את הביקורת בנו של היועץ ועובד נוסף. דוח מרוכז בגליון אקסל מועבר למחלקה אחת לחודש. במקרים חריגים היועץ מעדכן את המחלקה באופן מיידי. נכון למועד הביקורת, (מאי 2015), מתחילת שנת הלימודים בספטמבר, 2014, ביצע היועץ החיצוני כ- 70 ביקורות.
- מנהל אגף משאבי חינוך מסר בהתייחסותו לטיוטת ממצאי הביקורת, ביום 6 ביולי, 2015 כי:
- "לכל מפקח יש לוח גאנט לפעילות בקרה."**
- היועץ החיצוני מבצע בקרות רכב ובקרות מסלול אקראיות.**
- היועץ החיצוני מבצע בקרות לפי פנייה ממפקח אזורי."**



תגובת הביקורת: הביקורת מציינת בחיוב שהמחלקה ישמה פעילות ובקרה באמצעות לוח הגאנט ותכניות ביקורת נוספות לאור הערת הביקורת.

התקשרות המחלקה עם היועץ החיצוני

161. הסכם עם היועץ החיצוני, חברת א.ש., אושרה על ידי ועדת התקשרויות עליונה מספר 3/2015. ההסכם קובע את התנאים הבאים:

א. עבור יישום תוכנת אופטימיזציה על מערך ההסעות, הטמעתו ושילובו ישולם סך של 295,000 ש"ח כולל מע"מ.

ב. עבור ביצוע 300 ביקורות שטח, על פי תכנית שתגובש ישולם סך של 141,600 ש"ח כולל מע"מ. דהיינו סך של 472 ש"ח לביקורת אחת.

ג. עבור ייעוץ וליווי שוטף במהלך שנת 2015, ליישום מכרז ההסעות החדש ומתן ייעוץ למחלקה בסוגיות שונות מול חברות ההסעה ישולם סך של 3,540 ש"ח לחודש עד ליום 31 בדצמבר, 2015.

162. מבדיקה שערכה הביקורת עם מנהל המחלקה בנוגע לעבודת היועץ, עולה כי לאחר החלוקה הראשונית של הקווים היועץ אינו פעיל בכל הקשור למכרז ההסעות, אינו מייעץ למחלקה ואינו מטפל בסוגיות שוטפות הקשורות במכרז ובחלוקת העבודה. מנהל המחלקה מסר לביקורת שלאחר החלוקה הראשונית לא היו למחלקה שאלות או סוגיות ליועץ ולכן לא פנו אליו לייעוץ שוטף.

מנהל אגף משאבי חינוך מסר בהתייחסותו לטיטת ממצאי הביקורת, ביום 6 ביולי, 2015 כי: **"היועץ החיצוני מעורב לאורך השנה עפ"י פנייה של נציגי מחלקת היסעים בכל הקשור לפרשנות וגישור מול מסמכי המכרז והיבטים תפעוליים של הקווים.**

- עם אישור הזמנת העבודה להטמעת תוכנת האופטימיזציה תשולב התוכנה בפעילות המחלקה."

תגובת הביקורת: כפי שעולה מדבריהם של מנהל המחלקה ומפקחי ההיסעים, כמו גם מדבריו של היועץ החיצוני עצמו, האחרון לא היה מעורב בפעילות המחלקה החל מסיום שלב חלוקת העבודה הראשונית ועד למועד הביקורת. מבדיקה חוזרת של הביקורת לאחר הפצת טיוטת דוח הביקורת מול מנהל המחלקה ומפקחי ההיסעים עולה כי אף אחד מהם לא פנה ליועץ בשאלות או בקשות כלשהן לאחר סיום שלב החלוקה הראשוני, וזאת עד למועד קבלת טיוטת דוח ממצאי הביקורת במחלקה. לאור האמור עולה שאלת הצורך בתשלום עבור יועץ שוטף ככל שהמחלקה אינה צורכת שירות שכזה.

163. משיחה שערכה הביקורת עם היועץ עצמו הוא אישר כי החל מסיום החלוקה הראשונית של הקווים במכרז החדש הוא אינו שותף לתהליכים הקשורים במכרז ו/או בחלוקת הקווים החדשים.

164. בנוסף, היועץ מסר לביקורת, כי בכל הקשור לחלוקה הראשונית של קווי הנסיעות תפקידו הסתכם בעיקר ברישום פרוטוקולים ועדכון גיליון האקסל בחלוקת הקווים, כאשר החלוקה בפועל נוהלה על ידי הממונה על מערך ההיסעים במחלקה.
165. בכל הקשור לתוכנת האופטימיזציה נמסר לביקורת על ידי מנהל המחלקה כי נכון לחודש יוני, 2015, טרם החל היועץ בעבודה על התוכנה, לדבריו העבודה מתוכננת להתחיל בתוך כחודשיים.

הטלת קנסות על מסיעים

166. סעיף 16 לנספח א' למכרז מתייחס לסמכותו של מנהל מחלקת ההיסעים להטיל קנסות על מסיעים, בהתאם לרשימת הפרות הנזכרת בסעיף זה. מעיון ברשימת הפרות עולה כי לגבי מרבית הפרות סכום הקנס אינו קבוע, אלא קיים רף תחתון ורף עליון.
167. מבדיקת הביקורת עולה כי במחלקה אין נוהל מסודר בכל הקשור להטלת קנסות. ההחלטה על הטלת קנס וסכום הקנס, בהפרות בהן לא נקבע סכום אחיד, נתונה בלעדית לסמכותם של מפקחי ההיסעים.
168. משיחה שערכה הביקורת עם המפקחים נמצא כי לא קיימת מדיניות הטלת קנסות אחידה. כל אחד מהמפקחים מחליט לגבי איזה תלונות להטיל קנס ולגבי איזה תלונות לא. כמו כן, בסוגי הקנסות בהן יש טווח, הסכום הסופי נתון להחלטתו של כל מפקח ללא מדיניות אחידה.
169. הביקורת בחנה את דוח התקלות מיום 1 בספטמבר 2014 ועד ליום 31 במרץ, 2015, על מנת לבחון את אופן הטלת הקנסות על החברות השונות. להלן ריכוז הנתונים לפי זהות חברת ההסעות:
170. חברת ס. ה.:
- א. סה"כ הוגשו כנגד החברה 22 תלונות, מתוכן 16 תלונות בגין איחורים.
 - ב. בהתאם למכרז, הקנס בגין איחורים הינו 150-500 ש"ח. מבדיקת הביקורת עולה כי למרות שלחברה מספר רב של תלונות בגין איחורים, הרי שבמחצית מהמקרים הוטל הקנס בסכום המינמאלי, במקרים אחרים הסכום שהוטל היה בסך של 250 ש"ח בלבד, לא הוטל סכום קנס מקסימלי.
 - ג. מבדיקת הביקורת עולה כי הוטלו על החברה קנסות בסך כולל של 4,600 ש"ח.
171. חברת א. מ.:
- א. סה"כ הוגשו כנגד החברה 5 תלונות, בשני מקרים בהם ההסעה לא הגיעה החברה לא נקנסה.
 - ב. מבדיקת הביקורת עולה כי הוטלו על החברה קנסות בסך כולל של 1,750 ש"ח.



172. חברת מ.:

- א. סה"כ הוגשו כנגד החברה 10 תלונות, מתוכן 7 תלונות בגין איחורים.
- ב. הקנס בגין איחורים הינו 150-500 ש"ח. מבדיקת הביקורת עולה בשישה מקרים הוטל הקנס בסכום המינימלי, במקרה אחד לא הוטל קנס.
- ג. מבדיקת הביקורת עולה כי הוטלו על החברה קנסות בסך כולל של 1,900 ש"ח.

173. חברת ב. ת.:

- א. סה"כ הוגשו כנגד החברה 21 תלונות, מתוכן 17 תלונות בגין איחורים ושלוש תלונות על אי הגעת רכבים.
- ב. הקנס בגין איחורים הינו 150-500 ש"ח. מבדיקת הביקורת עולה כי למרות שלחברה מספר רב של תלונות בגין איחורים, הרי שבמחצית מהמקרים הוטל הקנס בסכום המינימלי, במקרים אחרים הסכום שהוטל היה בסך של 300 ש"ח בלבד, לא הוטל סכום קנס מקסימלי.
- ג. בשלושת המקרים בהם ההסעות לא הגיעו כלל החברה נקנסה בסך של 150 ש"ח בלבד, מבדיקת טבלת ההפרות לא נמצא סעיף המתייחס לאי הגעתו של רכב ההסעות.
- ד. סכום הקנסות הכולל שהוטל על החברה הינו בסך של 4,750 ש"ח.

174. חברת מ. מ. י.:

- א. כנגד החברה הוגשה תלונה אחת בלבד בגין הורדת תלמידים לפני הזמן.
 - ב. למרות שהסכום המקסימלי בהתאם לטבלת ההפרות הינו 250 ש"ח, סכום הקנס שהוטל על החברה היה בסך של 500 ש"ח.
- מנהל אגף משאבי חינוך מסר בהתייחסותו לטיטוט ממצאי הביקורת, ביום 6 ביולי, 2015 כי: "מנהל אגף משאבי חינוך מצרף פרוטוקול שימוע עם המסיע מ. מ. י. בנושא חוסר אמינות בביצוע היסעים".

תגובת הביקורת: הסעיף מתייחס לחוסר אחידות הקיימת, בכל הקשור להטלת קנסות על ידי המחלקה, תשובת מנהל האגף אין בה כדי לענות לאמור.

175. חברת ר. ג.:

- א. סה"כ הוגשו כנגד החברה שתי תלונות, שתיהן בגין איחורים.
- ב. על החברה הוטלו קנסות בסכום כולל של 400 ש"ח.

176. כפי שעולה מפירוט הנתונים בסעיפים לעיל, לא קיימת אחידות בסכומי הקנסות המוטלים על החברות השונות.

**טיפול המחלקה במערך ליווי ההסעות**

177. נוסף על הטיפול במערך ההיסעים העירוני, מחלקת ההיסעים אחראית גם על גיוס, שיבוץ, פיקוח ובקרה על עבודתם של מלווי ההסעות.
178. בכל הקשור לצירוף מלווים להסעות המחלקה פועלת על פי: "חוק הסעה בטיחותית לילדים ופעוטות עם מוגבלות, תשנ"ד-1994" ו"תקנות ההסעה בטיחותית לילדים נכים, (נכללים ומבחנים לזכאות להסעות ולליווי), תשנ"ה-1995". הזכאות לליווי תלמידים הינה לילדים הסובלים מאחת מ-7 הלקויות המפורטות בחוק וכן ילדים אשר אושר עבורם ליווי על ידי ועדת חריגים.
179. כפי שעולה מבדיקת הביקורת בגין כל ילד הזכאי לליווי, מקבלת העירייה סך של 8,640 ש"ח השתתפות שנתית של משרד החינוך.
180. מבדיקת הביקורת עולה כי נכון לחודש אפריל, 2015, המחלקה מפקחת על עבודתם של 356 מלווי הסעות, כאשר 284 מתוכם הינם עובדים של חברת "יובל חינוך" ו-72 מלווים הינם עובדי העירייה, (סייעות, עובדים שנפסלו לעבוד במקצועם וגימלאים).
181. שיבוץ המלווים מבוצע על ידי רכזת המלווים במחלקה. השיבוץ הראשוני נעשה במהלך חודש אוגוסט, בהסתמך על שיבוץ ההסעות בקווים השונים. כפי שנמסר לביקורת על ידי רכזת המלווים, במהלך חודש אוגוסט היא מקבלת מוועדת ההשמה את רשימת השינויים שהיו במאגר התלמידים הזכאים להסעות ביחס לתלמידים בשנה הקודמת (השינויים יכולים להיות גריעה או תוספת של תלמידים במוסד מסויים, מעבר לתלמידים ממוסד למוסד, שינוי כתובת וכו').
182. שיבוץ המלווים נעשה מתוך מטרה שמקום תחילת/סיום הקו יהיה בסמוך למקום מגוריו של המלווה. חלק מהמלווים עובדים במספר קווים, כאשר במקרים אלו השיבוץ נעשה כך שהתחלת הקו השני תהיה בסמוך למוסד בו מסתיים הליווי של הקו הראשון.
183. כמות השעות לכל קו נקבעת על פי "מפתח מלווים". התקן הבסיסי לקווים בתחומי העיר הינו 3 שעות עבודה לליווי בוקר וצהריים. מבדיקת הביקורת עולה כי מרבית המלווים הינם תושבי דרום העיר ולכן במקרים בהם מדובר על קווים למוסדות חינוך בצפון העיר, התקן הוא 4-4.5 שעות לליווי בוקר וצהריים.
- מנהל אגף משאבי חינוך מסר בהתייחסותו לטיוטת ממצאי הביקורת, ביום 6 ביולי, 2015 כי: "מוסכם כי המלווים עובדים בד"כ 3-4 שעות ליום ותמורה לרוב המלווים הינה לפי 4 שעות ליום".
184. התשלום למלווים מבוצע על בסיס דוח נוכחות ידני שאותו אמור המלווה להעביר לאישורה של רכזת המלווים במחלקה. על רכזת המלווים לאמת את דיווחי המלווה ולהעביר את הדיווח ליובל חינוך לצורך הפקת תלוש שכר וביצוע התשלום למלווה.



185. מלבד המלווים המשובצים לקווים ספציפיים, המחלקה מחזיקה מאגר של 35 מלווים כוננים. מלווים אלו אינם משובצים לקווים ספציפיים, אלא נמצאים בכוננות למקרים בהם יש צורך בהחלפת מלווים קבועים. בחלק מהמקרים מדובר על החלפה ידועה מראש, (חופשה, מחלה של מספר ימים וכו'), במקרים אחרים מדובר על החלפה מהירה של מלווה בעקבות הודעה שמתקבלת בשעות הבוקר.
186. המלווים הכוננים מקבלים תשלום עבור 4 שעות עבודה ביום, גם בימים בהם אינם נקראים לעבודתם. מבדיקת הביקורת נמצא כי במקרים בהם המלווה הכונן נדרש להגיע לעבודה ואינו עושה כך, או שלא עונה לקריאה להתייצבות מהירה, הוא אינו מקבל תשלום בעבור אותו היום בלבד אשר נרשם לו כיום חופש, אולם מקבל תשלום עבור הימים האחרים. לשאלת הביקורת מסרה רכזת המלווים כי היא עורכת רישום של "ההקפצות" למלווים הכוננים כך שתהיה חלוקה הוגנת בין כולם.
187. הביקורת בחנה את תהליך הפיקוח והבקרה של רכזת המלווים ועוזרתה אחר דיווחי המלווים על שעות העבודה, להלן הממצאים:
- מילוי דוחות הנוכחות על ידי המלווים:**
188. כפי שנמסר לביקורת על ידי רכזת המלווים כל אחד מהמלווים אמור למלא ולהגיש דוח נוכחות לאישור המחלקה, שמועבר בהמשך לחברת יובל חינוך לתשלום השכר. העובד צריך להגיש את דוח השעות הידני בין ה- 25 ל- 30 לכל חודש.
189. מבדיקת הביקורת את דוחות הנוכחות נמצא כי בחודשים ספטמבר-דצמבר, 2014, כל הדוחות שהוגשו על ידי המלווים לא היו חתומים על ידם כאישור לנכונות הדיווחים. מבדיקת הביקורת את הדוחות לחודשים ינואר-מרץ, 2015, נמצא כי מרביתם חתומים על ידי העובדים.
190. יתרה מכך, מבדיקת הביקורת את הדוחות נמצא מספר לא מבוטל של דוחות של מלווים שונים כאשר מהשוואת כתב היד נחזה כי נכתבו על ידי אותו אדם.
191. לשאלת הביקורת את רכזת המלווים התברר כי במקרים רבים, כאשר המלווים לא הגישו את דוחות הנוכחות במועד ו/או במקרים בהם מדובר על מלווים הגרים בדרום העיר ואינם מגיעים למשרד המחלקה באופן תדיר, היו רכזת המלווים וסגניתה ממלאים את דוחות הנוכחות במקום המלווים.
192. כפי שעולה מבדיקת הביקורת במקרים המתוארים לעיל היו רכזת המלווים וסגניתה בודקים אם מי מהעובדים דיווח על ימי חופש ו/או מחלה במהלך החודש הרלוונטי, והיו ממלאות לאותו עובד את ימי העבודה לאותו החודש בהתאם.

193. מבדיקת הביקורת עולה כי החל מחודש ינואר 2015, מרבית הדוחות חתומים על ידי המלווים, כאשר לדברי רכזת המלווים במקרים בהם המלווה לא מגיע למשרדי המחלקה, היא ו/או סגניתה ממלאות את דוח הנוכחות ומעבירות אותו בפקס למלווה שאמור להחזירו חתום.

194. מבדיקת הביקורת עולה כי במקרים בהם המלווים מגיעים למלא את הדוח החודשי ונפגשים עם רכזת המלווים, היא מחתימה אותם על דוח ריק ומעבירה אותו לעוזרת רכזת המלווים על מנת שתשלים את שעות העבודה עבור אותם עובדים.

מנהל אגף משאבי חינוך מסר בהתייחסותו לטיטת ממצאי הביקורת, ביום 6 ביולי, 2015 כי: "הדבר נעשה תוך בדיקת ימי חופשה/מחלה וכו."

תגובת הביקורת: הביקורת מתייחסת להתנהלות לא תקינה לפיה המלווים מוחתמים על דוחות ריקים, כאשר רישום השעות מבוצע על ידי עובדת המחלקה.

אישור הדיווחים על ידי מנהלי מוסדות החינוך:

195. מעיון בדוח הנוכחות עולה כי מלבד חתימת העובד, הטופס כולל מקום לחתימת מנהל המוסד החינוכי על נכונות הדיווחים ועל כך שהם התייצבו בכל ימי העבודה, זאת לאור העובדה שעובדי המוסד החינוכי נמצאים במקום מתן השירות ולכן מדובר על מקור בקרה על עבודת המלווים.

196. מבדיקת הביקורת את הדוחות לחודשים ספטמבר, 2014 עד וכולל מרץ, 2015 נמצא כי מלבד בית הספר לאומנויות, באף אחד מהמוסדות האחרים אין חתימת עובד המוסד המאשר את נוכחות המלווה.

בקרה על דוחות הנוכחות על ידי רכזת המלווים במחלקה:

197. מבדיקת הביקורת עולה כי קיימת הנחיה חד משמעית לחברות ההסעות, לפיה הסעה המחייבת מלווה לא תצא ככל שהמלווה לא הגיע. במקרים אלו יש לדווח מיידית לתורן במחלקה ועל הנהג להמתין עד הגעת המלווה. ככל שהוראה נאכפת, היא מהווה בקרה מסויימת על נוכחות המלווים שכן מלווה שלא הגיע מדווח מיידית על ידי הנהג למחלקה.

198. הביקורת בחנה את דוחות הנוכחות של המלווים לחודשים ספטמבר, 2014 ועד מרץ, 2015. נמצא כי בחודשים ספטמבר- דצמבר, 2014, הדוחות אינם כוללים את חתימתה של רכזת המלווים במחלקה כאישור לנכונות הדיווחים. בחודשים ינואר-פברואר 2015, נמצאו מספר דוחות שאינם כוללים את חתימתה. מבדיקת הדוחות לחודש מרץ, 2015, נמצא כי פעם נוספת רכזת המלווים אינה חתומה עליהם.



199. מבדיקת הביקורת את תהליך הבקרה על דיווחי המלווים על ידי רכזת המלווים במחלקה עלו הממצאים הבאים:

- א. רישום שעות העבודה של המלווים, כולל בקשות לימי חופשה, ימי מחלה והחלפת מלווים נעשה באופן ידני, מידי יום, בתוכנת האאוטלוק על ידי עוזרת רכזת המלווים.
- ב. בסוף החודש, מרוכזים כל השינויים, חופשות וימי המחלה מתוכנת האאוטלוק לקובץ **WORD**, הקובץ ממויין לפי תאריכים.
- ג. בשלב הבא עוזרת רכזת המלווים ממלאת את הדוחות עבור המלווים על פי הרישומים שברשותה או עורכת השוואה לגבי הרישומים במקרים בהם המלווים שולחים דוח מלא. כך לדוגמה כאשר נרשם שעובד **X** החליף את עובד **Y** ביום מסויים, רכזת המלווים לוקחת את דוח הנוכחות של עובד **Y** ובודקת שאכן נרשם לו יום חופש. היות וההחלפות מבוצעות על ידי המלווים הכוננים הרי שהם מקבלים שכר בכל מקרה ולכן אין צורך לבדוק את הרישומים המקבילים אצלו.
- ד. הבדיקה המתוארת בסעיף הקודם מבוצעת לגבי הדוחות של כל 356 עובדי הליווי, כאשר מבדיקת הביקורת עולה כי כמות השינויים הינה 10-15 שינויים ביום.

200. לשאלת הביקורת מסרה רכזת המלווים כי לא קיימת תוכנת ניהול כח אדם בה יכולה לנהל את מערך המלווים. מבדיקת הביקורת מול מנהל המחלקה נמצא כי בניגוד לאמור, במחלקה קיימת מערכת ניהול כח אדם, אשר נותנת מענה מלא לצרכי המחלקה בכל הקשור למלווים ובין היתר המערכת מכילה בקורות כגון: מניעת שיבוץ מלווים בשעות מקבילות, מפקחת על ימי המחלה של המלווים ועל דיווחי המחליפים, מונעת מצב בו ידווחו שני מלווים על אותו קו ועוד.

201. לשאלת הביקורת מסר מנהל המחלקה כי פעל נמרצות לחייב את רכזת המלווים להשתמש במערכת, אולם האחרונה משיקוליה סירבה לעשות זאת.

רכזת ההיסעים מסרה באמצעות מנהל אגף משאבי חינוך (בהתייחסותו לטיטות ממצאי הביקורת, ביום 6 ביולי, 2015) כי: "לא ידוע לי על מערכת ניהול כ"א המסוגלת לתת מענה למלווי ההיסעים. נודע לי, במהלך חודש מרס 2015 (מצ"ב סיכום פורום מטה של אגף משאבי חינוך), שבו מציין מנהל המחלקה שאנו לקראת סיום פיתוח מודול המלווים בתוכנת מג'ק, מאז היותי רכזת המלווים לא ידעתי על העבודה המצוינת לעיל (מצ"ב נספחים)".

תגובת הביקורת: במהלך הפגישות שקיימה הביקורת עם מנהל המחלקה ומפקחי ההיסעים הוצגה בפני הביקורת מערכת לניהול כח אדם, לשאלת הביקורת מסר מנהל המחלקה כי המערכת מוכנה לפעולה וכוללת את הפונקציות הנדרשות, לצורך עבודתה של רכזת ההיסעים. מבדיקה חוזרת שערכה הביקורת מול מנהל המחלקה ועובדים אחרים נמצא כי רכזת המלווים יודעת על קיומה של המערכת, המערכת אף הוצגה לה ואולם היא בחרה שלא להשתמש בה.

**העברת נתוני הנוכחות לחברת יובל חינוך**

202. לאחר בדיקת הנתונים בדוחות הנוכחות ואישורם יש להעביר את הנתונים לחברת יובל חינוך על מנת להפיק תלושי שכר לעובדים המועסקים על ידי יובל חינוך. נתוני הנוכחות של המלווים שהינם עובדי עירייה מועברים למחלקת משאבי אנוש חינוך.
203. מבדיקת הביקורת עולה כי בחודשים ספטמבר-דצמבר, 2014, רכזת המלווים העבירה לחברת יובל חינוך את הדוחות הידניים. חברת יובל חינוך קלטה את הנתונים למערכת השכר ישירות מהדוחות הידניים. לשאלת הביקורת ציינה רכזת המלווים כי הדבר נעשה עקב לחץ עבודה שלא איפשר את הקלדת שעות הנוכחות של כל העובדים.
204. החל מחודש ינואר, 2015, רכזת המלווים ועוזרת רכזת המלווים מקלידות את נתוני הנוכחות של העובדים לגיליון עבודה בתוכנת אקסל, והגיליון מועבר לחברת יובל חינוך.
205. מבדיקת הביקורת עולה כי רק החל מחודש מרץ, 2015, החלו במחלקה לקבל היזון חוזר מיובל חינוך לגבי השעות ששולמו למלווים ונערכת השוואה בין הדיווח שהועבר לשעות ששולמו בפועל.
206. מבדיקת הביקורת את קלסרי דוחות הנוכחות הידניים נמצאו המקרים החריגים הבאים:
- א. ספטמבר, 2014: בחודש זה הועברו ליובל חינוך דוחות ידניים. עקב טעות הקלדה, שולם לאחת המלוות שכר בגין 99.5 שעות במקום 49.5 שעות. לשאלת הביקורת מסרה רכזת המלווים כי הדבר נודע לה רק בבדיקה שערכה בתחילת שנת 2015, זאת בעקבות תלונה אנונימית שנשלחה כנגד העובדת אשר בעקבותיה בחנה את הזנות יובל חינוך.
- ב. דצמבר, 2014: בחודש זה הועברו ליובל חינוך דוחות ידניים, עקב טעות הקלדה, אחת העובדות קיבלה שכר עבור 46 שעות עבודה, כאשר בפועל לא עבדה כמלווה אלא בפרוייקט אחר בחברת יובל חינוך. לעובד אחד שולם שכר עבור 116 שעות כאשר בפועל עבד 114.5 שעות בלבד. דוחות נוכחות של 3 עובדים אחרים לא אותרו, למרות זאת שכרם שולם.
- ג. ינואר, 2015: אחת העובדות קיבלה שכר עבור 106 שעות, כאשר הקובץ כלל דיווח על 98 שעות. עובדת אחרת קיבלה שכר עבור 78 שעות כאשר הקובץ כלל דיווח על 75 שעות. מבדיקת הדוחות הידניים שהוחזרו מחברת יובל חינוך נמצא כי חסרים דוחות נוכחות של 6 עובדים. שכרם של עובדים אלו שולם.
207. במהלך איסוף הממצאים הגיע לידי הביקורת מידע לפיו בשני מקרים שולם למלווים תשלום עבור עבודה בימי שישי, כאשר המוסד בו לומדים הילדים אינו פועל בימי שישי. מבדיקת הביקורת מול רכזת המלווים עלו הממצאים הבאים:



- א. מדובר על שני ילדים הלומדים בבתי ספר רגילים וזכאים לליווי מכח החלטה של ועדת החריגים.
- ב. הדיווח שקיבלה רכזת המלווים על הצורך בשיבוץ שני מלווים לא כלל ציון העובדה שהמוסדות בהם לומדים אינם פועלים בימי שישי.
- ג. לשאלת הביקורת מסרה רכזת המלווים שמרביתם המוחלט של המוסדות בהם נדרשת העירייה לספק מלווים הינם מוסדות החינוך המיוחד שפועלים גם בימי שישי, ולכן במקרה זה מדובר על מוסדות חריגים שלא היה בידיה המידע לגבי ימי פעילותם.
- ד. בחודש פברואר, 2015, לקראת היערכות המחלקה לביטול הלימודים ביום שישי, התברר לרכזת המלווים כי בשני מוסדות אלו אין לימודים בימי שישי.
- ה. לדברי רכזת המלווים היא ערכה בירור עם העובדים והנתונים הועברו ליובל חינוך, על מנת לקזז את השכר מהעובדים. לדברי רכזת המלווים ביקשה מחברת יובל חינוך שקיזוז הסכום העודף יבוצע במספר תשלומים על מנת להקל על העובדים.

מעקב אחר ימי העבודה בפועל של המלווים הכוננים

208. לבקשת הביקורת העבירה המחלקה קובץ הכולל את ימי העבודה בפועל של המלווים הכוננים. מטרת הביקורת לבדוק את חלוקת העבודה בפועל בין המלווים הכוננים בחודשים ספטמבר, 2014 - אפריל 2015.
209. מבדיקת הביקורת את ריכוז ימי העבודה בפועל נמצאו פערים משמעותיים בימי העבודה החודשיים של המלווים הכוננים, כך נמצא כי מלווים מסויימים עבדו 15 ימים ויותר בחודש ואילו מלווים אחרים עבדו מספר בודד של ימים או במקרים אחרים לא עבדו כלל. רכזת ההיסעים מסרה באמצעות מנהל אגף משאבי חינוך (בהתייחסותו לטיטוט ממצאי הביקורת, ביום 6 ביולי, 2015) כי: "רכוז המלווים מסכימה אך טוענת שלא היו מקרים."
- תגובת הביקורת:** הביקורת קיבלה את נתוני ימי העבודה של המלווים הכוננים ונמצא כי קיימים פערים מהותיים בין כמות ימי העבודה החודשיים של המלווים הכוננים, כאשר מצד אחד נמצאו מלווים כוננים שעבדו מספר רב של ימים (בחלק מהמקרים למעלה מ- 15 ימים בחודש), ומנגד נמצאו מלווים כוננים שעבדו ימים בודדים בלבד. בשני המקרים המלווים קיבלו את אותו השכר למרות הפער הגדול בין ימי העבודה בפועל.
210. מבדיקת הביקורת עולה כי עד לחודש מאי, 2015, המחלקה לא ניהלה מעקב כלשהו אחר ימי העבודה של המלווים הכוננים, (רק במהלך חודש מאי, 2015, בהוראת מנהל המחלקה החלו לנהל טבלה בגיליון אקסל ובה מרכזים את ימי העבודה בפועל לצורך חלוקת עבודה צודקת בין המלווים הכוננים השונים), לכן חלוקת העבודה בפועל לא הייתה באופן שווה בין כל המלווים הכוננים.



מנהל אגף משאבי חינוך מסר בהתייחסותו לטיוטת ממצאי הביקורת, ביום 6 ביולי, 2015 כי: "כמידי שנה, כך גם בשנת 2014 נוהל מעקב אחר ימי העבודה של ממלאי המקום. אמנם בגיליון WORD ובאמצעות outlook ולא בגיליונות excel של רכזת ועוזרת המלווים. לכן חלוקת העבודה בפועל לא תהיה באופן שווה בין המלווים הכוננים, שכן, כידוע מדובר באוכלוסייה מבוגרת ורגישה ומי שפנוי באותו הזמן יכול לשמש כמלווה ולכן לא תהיה שוויונות."

תגובת הביקורת: מבדיקת הביקורת עם גורמים רלוונטיים במחלקה עולה כי השונות בחלוקת העבודה אינה נובעת מאופי האוכלוסייה, אלא מכך שקיימת אפליה בין המלווים הכוננים בכך שהפניה הראשונית נעשית תחילה לאותם עובדים אשר מניסיון העבר ידוע כי קיים סיכוי גבוה יותר שיענו לקריאה ואילו לכוננים אחרים אשר ידועים כ"בעייתיים" לא נעשות פניות אלא במקרי חירום בלבד.

211. לשאלת הביקורת מסרה עוזרת רכזת המלווים כי הפערים נוצרים מכך שבדרך כלל היו מתקשרים תחילה לאותם מלווים כוננים אשר ידוע כי הם עונים לטלפונים ויוצאים לעבודה על פי דרישה, רק במקרים בהם נדרשות החלפות רבות היו פונים למלווים אחרים ברשימה אשר ידוע כי הם אינם עונים תמיד לטלפונים או מתחמקים מעבודה בתירוצים שונים.

212. לשאלת הביקורת מסרה עוזרת רכזת המלווים כי עד לחודש מאי, 2015, לא ננקטו סנקציות כלשהן כלפי מלווים שלא ענו לטלפונים או סירבו לבצע החלפות, ולא נהגו להפחית שעות עבודה לאותם מלווים כוננים שלא ענו לשיחות ו/או מלווים שלא הסכימו לצאת להחלפה.

שעות עבודה לא שגרתיות

213. מטבעה עבודת מחלקת ההיסעים מתחילה בשעות הבוקר המוקדמות, (איסוף התלמידים מתחיל בשעה 06:30), ומסתיימת בשעות הערב המאוחרות, (פיזור חלק מתלמידי החינוך המיוחד מסתיים בשעה 20:00), דהיינו שעות הפעילות של המחלקה אינן רק בשעות העבודה הרגילות של עובדי העירייה.

214. מבדיקת הביקורת עולה כי טיפול המחלקה בתקלות והודעות נעשה מעבר לשעות העבודה הרגילות, כך למשל במקרים בהם מלווה מודיע בשעות הבוקר המוקדמות שאינו יכול להגיע ו/או אי הגעה של מלווה מבלי להודיע בבוקר או אחר הצהריים, הודעה של מלווה בשעות הערב המאוחרות כי לא יוכל להגיע לעבודה ביום המחרת, איחור של רכב האיסוף ותקלות נוספות.

215. במקרים אלו המלווים/נהגים/הורים/מנהלי מוסדות מתקשרים למפקחי ההיסעים ו/או לרכזת המלווים בשעות לא שגרתיות. מבדיקת הביקורת עולה כי לא קיימת התייחסות בדבר אופן הטיפול של העובדים בפניות שנעשות מחוץ לשעות העבודה, כתוצאה מכך קיים חוסר אחידות בטיפול בין העובדים השונים במחלקה, כאשר חלק מהעובדים עונים לשיחות ומנסים לטפל בבעיות העולות ואחרים אינם עונים לשיחות והתקלה אינה מטופלת.



216. משיחות שערכה הביקורת עם חלק מהעובדים נמסר כי הם אינם מתוגמלים בגין מענה לפניית מעבר לשעות העבודה השגרתיות ולכן לא כולם מוכנים לטפל בתקלות בשעות אלו.

לתשומת לב:

התייחסויות המבוקרים ואחרים לטיטוט 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 מנהל אגף משאבי חינוך מתאריך 14.3.16.

נספח ב'- התייחסות מנהל כספים מתאריך 30.6.15.

נספח ג'- התייחסות מנהל מחלקת היסעים מתאריך 5.7.15.

מסקנות

217. חלוקת קווי היסעים לקראת שנת הלימודים תשע"ה, השינויים בסוגי הרכבים וחלוקת הקווים שנוספו לאחר תחילת שנת הלימודים, בוצעה באופן כמעט בלעדי על ידי הממונה על מערך היסעים, מבלי לשתף את מנהל המחלקה ואת מפקחי היסעים במחלקה, הבקאים בהליך, מתכננים את מסלולי הקווים ומבצעים בפועל את הבקרה עליהם. בכך נמנעת חלוקה, פיקוח ובקרה ראויים על מערך היסעים.

218. ממצאי הביקורת עלה כי קווי היסעים חולקו על ידי הממונה על מערך היסעים, במרבית המקרים, שלא בהתאם לדירוג החברות במכרז, תוך שעשה שימוש, לדבריו, בסעיף הקבוע במכרז המאפשר "שיקול דעת" וזאת ללא תיעוד בכתב של הנימוקים וההסברים לבחירה בדרך זו. לדעת הביקורת, חוסר תיעוד הסיבות לבחירה כזו פוגע בבקרה על ההליך.

219. לדעת הביקורת, קבלת החלטות תוך סטייה מהתנאים שנקבעו במכרז, על ידי גורם יחיד במחלקה (כשהנימוק הוא שיקול דעת), יש בה כדי לפגוע בנראות ההליך וחשש להעדפה ו/או הפליה של חברות מסוימות.

220. חלוקת קווי היסעים לקראת שנת הלימודים תשע"ה בוצעה שלא על פי תנאי המכרז. בכל סוגי הרכבים, (למעט מוניית קטנה בפרק 2), ניתנו קווים לחברות שדורגו במקומות נמוכים ובמחירים גבוהים, על חשבון חלוקת אותם הקווים לחברות שדורגו במקומות הגבוהים ואשר הציעו מחירים נמוכים משמעותית.

221. כמו כן, גם בכל הקשור לשינויים בסוגי הרכבים וחלוקת קווים חדשים, במרבית המקרים החלוקה בוצעה שלא בהתאם לדירוג החברות במכרז.



222. חלוקת הקווים שלא בהתאם לתנאי המכרז גרמה לעירייה הוצאה עודפת של למעלה מ- 1.2 מיליון ש"ח בשנה.
223. הליך חלוקת הקווים בוצע בחוסר שקיפות ובניגוד לתנאי המכרז, כך לדוגמה:
- א. חלק מקווי ההיסעים חולקו על ידי הממונה על מערך ההיסעים לפני פגישות החלוקה עם החברות הזוכות.
- ב. במסגרת הפגישות מול החברות הזוכות, לא הוצגו בפניהן כל הקווים הפנויים במועד הפגישה, וזאת מאחר שאלו "נשמרו" מראש לחברות המדורגות במקום נמוך יותר.
224. מבנה המכרז הקובע כי החברות נדרשות להתחייב לכמות רכבים מינימאלית מכל סוג, שלא בהתאם לכמות שתסופק על ידיהן בפועל, יוצר מצב בו החברות מתחייבות לכמות מינימאלית מתוך ידיעה שבמועד החלוקה יוכלו בהתאם לשיקול דעתן להוסיף רכבים נוספים. כתוצאה מכך עלול להיווצר מצב של חוסר ברכבים בחברות בדירוג הגבוה ואילוץ שמחייב את העירייה לפנות לחברות המדורגות במקומות נמוכים שמחיריהן גבוהים יותר.
225. למרות שתנאי המכרז מאפשרים זאת, המחלקה לא אכפה על החברות לספק את כל כמות כלי הרכב המינימאלית לה התחייבו במכרז, ולא הטילה סנקציות כלכליות על החברות שלא עמדו בכמות הרכבים המינימאלית.
226. בהתאם להוראות המכרז, שיעור חלוקת הקווים (המקסימלי) הינו אחיד, כך שכל אחת מהחברות שדורגה באחד מארבעת המקומות הראשונים בכל קטגוריה תזכה לקבל נתח עבודה זהה. שיטת חלוקה זו מעניקה יתרון לחברות שדורגו במקום שתיים ואילך ביחס לחברות שדורגו מעליהן, שכן למרות שהציעו מחיר גבוה יותר, הן יכולות לקבל היקפי עבודה זהים לחברות שדורגו מעליהן.
227. לא בוצע ריענון של החברות אליהן פנתה המחלקה, בכל הקשור לקבלת הצעות לביצוע נסיעות מזדמנות וטיולים, מתוך רשימת החברות הזוכות (10 חברות). הדבר עלול להעלות טענה להעדפת חברות, ועלול ליצור הפסדים למחלקה, עקב חוסר בחינה וקבלת הצעות מחיר מחברות נוספות.
228. לא קיימת תכנית ביקורת חודשית/ שנתית במחלקה, הקובעת אופן הפיקוח והבקרה של מפקחי המחלקה והיועץ החיצוני, אחר פעילות חברות ההסעות במוסדות החינוך השונים.
229. במסגרת הסכם שנחתם בין המחלקה לבין היועץ החיצוני, המחלקה משלמת ליועץ החיצוני שכר ריטיינר חודשי קבוע, זאת למרות שאינה נדרשת לשירותיו, כפי שנמסר לביקורת, ואינה מקבלת שירותי יעוץ בפועל.
230. אין קריטריונים ומדיניות אחידה במחלקה, בכל הקשור להטלת קנסות וגובה הקנסות המוטלים על חברות ההיסעים שמפרות את הוראות המכרז. הטלת הקנסות מבוצעת על ידי כל אחד מהמפקחים בהתאם לשיקול דעתו, ללא קווים מנחים של מנהל המחלקה וללא תיעוד השיקולים בהחלטה על מתן הקנס וקביעת גובה הקנס.



231. מממצאי הביקורת עולה כי דוחות הנוכחות של מרבית המלווים מולאו על ידי רכזת המלווים ו/או סגניתה ולא על ידי המלווים עצמם. עד חודש דצמבר, 2014 המלווים לא חתמו כלל על הדוחות, והחל מחודש ינואר 2015, חלק מהמלווים מגיעים למחלקה וחותמים על דוח ריק, כאשר הפרטים ממולאים בהמשך על ידי רכזת המלווים ו/או סגניתה. האמור מונע בקרה ראויה של מנהל המחלקה ומנהל האגף אחר הדיווחים ובחינת אמינות הדיווחים המועברים.
232. המחלקה אינה עורכת בקרה ראויה במטרה לוודא כי התשלום המועבר למלווים תואם את שעות הנוכחות שדווחו. כך לדוגמה, לא קיים היזון חוזר ובדיקת הצלבה בין דוחות הנוכחות שמועברים על ידי המחלקה לחברת יובל חינוך לצורך ביצוע התשלום, לבין תלושי השכר והתשלומים המבוצעים על ידי חברת יובל חינוך.
233. נוכחות המלווים מנוהלת באופן ידני ומסורבל על ידי רכזת המלווים ו/או סגניתה בתוכנת **WORD**, זאת למרות שבמחלקה קיימת מערכת לניהול כוח אדם, אשר הינה כלי ייעודי לניהול הנוכחות.
234. מממצאי הביקורת עלה כי אין חלוקת עבודה זהה בין המלווים הכוננים. כתוצאה מכך נוצר מצב בו מלווים מסוימים נדרשים לבצע עשרות שעות עבודה בחודש ואילו אחרים אינם עובדים כלל, ומקבלים שכר עבודה זהה. הדבר מעיד על חוסר בקרה ופיקוח על עבודת המלווים הכוננים, כמו גם חוסר בבחינה ראויה של זמינות המלווים ומעלה חשש לתעדוף מלווים על ידי רכזת המלווים ו/או סגניתה.
235. המחלקה אינה ערוכה לתת מענה ושירות נדרשים בכל שעות הפעילות בהן מבוצעות הסעות למוסדות החינוך השונים, זאת למרות שפעילותם של נותני ומקבלי השירות מהמחלקה מתחילה בשעות הבוקר המוקדמות ומסתיימת בשעות הערב המאוחרות.
236. המחלקה פועלת ללא נהלים כתובים ומוסדרים של כלל תהליכי העבודה במחלקה. הנהלים הקיימים הינם ספציפיים ומתייחסים לתחום "מימון כרטיסי רב קו לתלמידים". האמור פוגם באופן ביצוע העבודה במחלקה, ובאמצעי הפיקוח והבקרה של מנהל המחלקה ומנהל האגף על העבודה המבוצעת.
237. לדעת הביקורת, הכפיפות הארגונית של המחלקה, תחת אגף משאבי חינוך אינו תואם את אופי הפעילות והצרכים של המחלקה, שכן כפי שעולה מדברי מנהל המחלקה, פעילות המחלקה מחייבת שיתוף פעולה וסיוע של גורמים במנהל החינוך ולא של גורמים באגף משאבי חינוך.

המלצות

238. לדעת הביקורת, היות ומנהל המחלקה ומפקחי ההיסעים הינם הגורמים הפועלים מול חברות ההיסעים ומוסדות החינוך, יש לשתף אותם בשלב חלוקת העבודה בהתאם למכרז.
239. על מנהל המחלקה לבצע את חלוקת הקווים בשקיפות ובהתאם להוראות המכרז, הקובעות כי יש להזמין את החברות בהתאם לדירוגן במכרז, להציג בפני כל חברה את רשימת הקווים הפנויים באופן שקוף, ולאפשר לכל חברה לבחור באופן חופשי, מתוך רשימת הקווים הפנויים, עד למכסת הקווים המקסימלית על פי סוג הרכב. אין לבצע חלוקת קווי היסעים מראש לפני קיום פגישות עם החברות הזוכות.
240. יש למזער את השימוש בסעיף "שיקול הדעת" של המחלקה לגבי חלוקת קווי היסעים, כך שלא ייווצר מצב בו השימוש מייתר למעשה את הזכייה במכרז. ככל שנעשה שימוש בשיקול דעת יש לנמק בכתב את הצורך בשיקול הדעת ואת ההחלטה שהתקבלה, במטרה לאפשר בקרה ראויה על קבלת ההחלטה.
241. במקרים בהם נדרש שינוי בסוג הרכב, לאחר שכבר חולק הקו לחברה כלשהי, יש לבחון את דירוג החברה בסוג הרכב החדש. ככל שהחברה המבצעת מדורגת באחד מארבעת המקומות הראשונים בסוג הרכב החדש, לדעת הביקורת, כדי למנוע סרבול בעבודת המחלקה, יש להשאיר את הקו אצלה. במידה ולא, יש לפנות תחילה לחברה המדורגת במקום הראשון, וככל שהחברה אינה מעוניינת בקו יש לתעד זאת בכתב ולפנות לחברה המדורגת אחריה, כך עד להקצאת הקו.
242. חלוקת הקווים החדשים צריכה להיעשות על ידי פנייה לחברות על פי דירוגן בסוג הרכב הנדרש. יש לפנות תחילה לחברה המדורגת במקום הראשון, וככל שהחברה אינה מעוניינת בקו יש לתעד זאת בכתב ולפנות לחברה המדורגת אחריה.
243. על מנהל המחלקה לבחון את כמות הרכבים המינימאלית להתחייבות חברות הנסיעה הנדרשת לקראת המכרז הבא, כך שתבטיח את יכולת המחלקה למסור את הקווים לחברות שתדורגנה במקומות הראשונים במכרז.
244. על מנהל המחלקה לנקוט בסנקציות נגד חברות היסעים המסרבות לספק את כמות הרכבים המינימאלית אליה התחייבו במכרז, שכן הדבר יוצר הגדלת הוצאות לעירייה עקב פנייה לחברות המדורגות במקומות נמוכים יותר.
245. מומלץ לקבוע במכרז, כי שיעור חלוקת הקווים יבוצע באופן דיפרנציאלי בין החברות הזוכות, כך למשל החברה במקום הראשון תוכל לקבל עד 40% מהקווים, החברה במקום השני תוכל לקבל עד 30% מהקווים וכך הלאה. הדבר יבטיח יתרון לחברות שתגשנה את המחירים הנמוכים ביותר.



246. על המחלקה לבצע "ריענון" של חברות היסעים (מתוך רשימת החברות הזוכות), אליהן היא פונה בכל הקשור לקבלת הצעות לנסיעות מזדמנות או טיולים. יש לנהל תיעוד מסודר בכתב של הפניות לקבלת הצעות.
247. על מנהל המחלקה לבנות תכנית ביקורת שנתית במסגרתה תבוצענה ביקורות שטח אחר פעילות חברות היסעים במוסדות השונים. יש לדאוג לסנכרון בין תכנית הביקורת של מפקחי היסעים במחלקה לבין תכנית הביקורת של היועץ החיצוני, במטרה למנוע כפילות בביקורת.
248. על מנהל המחלקה לבחון הצורך בשירותי הייעוץ השוטף. ככל שלא קיים צורך למחלקה, יש לפעול להפסקת ההתקשרות עם היועץ, בכפוף להסכם שנחתם מולו. בנוסף, הואיל והיועץ מועסק מזה 6 שנים במחלקה, יש לבחון יציאה למכרז חדש לשירותי יעוץ, ככל שנמצא שקיים צורך בשירותים במחלקה.
249. על מנהל המחלקה לקבוע מדיניות אחידה וקריטריונים להטלת קנסות על חברות ההסעה בגין הפרות של תנאי המכרז. במסגרת המדיניות יש לקבוע התנאים להטלת קנסות, וסכומי הקנסות (סכומים קבועים) שיוטלו במקרה של הפרת תנאי המכרז. לדעת הביקורת, הטלת קנסות בסכומים שונים בגין אותה הפרה, אינה יעילה ויוצרת חוסר אחידות וחשש לכאורה למשוא פנים בהטלת הקנסות.
250. יש לוודא שדוחות הנוכחות של המלווים ימולאו על ידי המלווים עצמם, ויאושרו בחתימתם כאישור לנכונותם. בנוסף, מומלץ כי לאחר ביצוע בדיקת נכונות הדיווחים על ידי רכזת המלווים/סגניתה, הדיווח יאושר בחתימתה, תוך ציון מועד הביקורת.
251. על רכזת המלווים/סגניתה לבצע בקרה ראויה במטרה לוודא כי התשלום המועבר למלווים תואם את שעות הנוכחות שדווחו. כך לדוגמה, באמצעות ביצוע היזון חוזר בין דוחות הנוכחות שמאושרים על ידיה ומועברים לחברת יובל חינוך, לבין הדיווח בתלושי השכר המופקים על ידי חברת יובל חינוך.
252. יש לנהל את המעקב אחר נוכחות המלווים, כולל ימי חופשה ומחלה, באמצעות המערכת הממוחשבת לניהול כוח אדם העומדת לרשות המחלקה. על מנהל המחלקה לפעול לכך שרכזת המלווים וסגניתה תעבורנה הכשרה מתאימה לתפעול המערכת.
253. על מנהל המחלקה לבצע בקרה אחר חלוקת העבודה בין המלווים הכוננים על ידי רכזת המלווים. יש לפעול לתיעוד מסודר של הפניות לכוננים, היענותם/חוסר היענותם וחלוקת העבודה בפועל. כמו כן, מומלץ כי מדי תקופה תבוצע בדיקה לאיתור מלווים שאינם נענים לקריאות התייצבות, כך שככל שימצא מלווה שאינו מתייצב למספר קריאות, יש לפעול להפסקת העסקתו כמלווה כונן.



254. על הנהלת העירייה והנהלת המינהל והאגף לבחון הצורך הקיים ביצירת מענה ומתן שירות נדרשים במערך ההיסעים מחוץ לשעות הפעילות הסטנדרטיות של המחלקה. ככל שימצא צורך, יש לפעול להצבת עובד כונן במטרה לספק המענה והשירותים הנדרשים.
255. על מנהל המחלקה בשיתוף עם אגף ארגון ותקינה לפעול לכתיבת נהלים מפורטים, ובפורמט העירייה, לגבי כל הפעילויות ותהליכי העבודה שבאחריות המחלקה.
256. על הנהלת העירייה, הנהלת האגף וארגון ותקינה לבחון את הכפיפות הארגונית של המחלקה תחת אגף משאבי חינוך. לדעת הביקורת, לאור אופי הפעילות והצרכים של המחלקה, על המחלקה להיות כפופה למנהל יחידות המטה במנהל חינוך.