

## הפעלת קבלני ההיסעים באגף החינוך

### 1. כללי

- 1.1 במכרז להסעות תלמידים למוסדות החינוך שהתקיים בחודש יולי 1998 זכו שבעה קבלני היסעים, כדלקמן: "מוניות סלע", "סופה", "מטרור", "שירותי אייל", "הררי", "שאשא" ו"המפתח". חברת ההסעות "כל-גיל" הצטרפה לאחר שבתום המכרז נותרו מספר מסלולים שלא היתה להם כל הצעת מחיר וחברה זו היתה מוכנה לבצעם.
- 1.2 עלותו השנתית הכוללת של מכרז זה הסתכמה בשנת 1999 בכ- 3,711,000 ש"ח. הקצבת משרד החינוך לנושא זה מסתכמת בכ-50% מסך העלות הכוללת. מסלולי ההיסעים כ-100 במספר, התחלקו בין הקבלנים השונים בהתאם להצעות המחיר שהציעו במכרז. דהיינו, הקבלן בעל ההצעה הזולה ביותר זכה במסלול. הסעה במסלול אחד בלבד מבוצעת באמצעות הרכב העירוני.
- 1.3 התלמידים המוסעים הם תלמידי החינוך המיוחד, להוציא הסעתם של תלמידי החינוך הרגיל לחווה החקלאית ולשיעורי החינוך הימי. התלמידים הוסעו למוסדות חינוך בעיר בת-ים וכן למוסדות חינוך בערים אחרות, כגון: תל-אביב, חולון, רמת-גן, בני-ברק, פתח-תקה, אשדוד, ראש-ל"צ ועוד.
- 1.4 ריכוז נושא המכרז להסעות התלמידים הכולל את הכנת המכרז, מתן חוות דעת לועדת המכרזים על המציעים השונים, החתמתם של הקבלנים הזוכים על החוזים עם העירייה, בדיקת האישורים המצויים בידיהם והרלוונטים לתנאי המכרז ועוד, נמצא באחריותו של ס/מנהל אגף החינוך.

### 2. תוכנית הביקורת

#### 2.1 הביקורת התמקדה בבדיקתה בנושאים הבאים:

- 2.1.1 עריכת החוזים עם קבלני ההיסעים והמצאותם של המסמכים (רשיונות, אישורים ואסמכתאות) שנדרשו קבלני ההיסעים להחזיק ברשותם או/ו להציגם בפני נציגי העירייה.
- 2.1.2 הפיקוח על בטיחות התלמידים בהסעות והפיקוח על אופן תפעולן.
- 2.1.3 הליווי בהסעות על פי חוק.
- 2.1.4 התחשבות כספית עם קבלני ההיסעים.

### 3. הממצאים העיקריים

- 3.1 מלאכת הכנת החוזים עם קבלני ההיסעים וקבלת המסמכים החיונים להתקשרות עימם, לא הושלמה עד תום. שלושה מתוך שמונת הקבלנים הועסקו ללא חוזים מסודרים. שניים מהם חתמו על החוזים אולם נציגי העירייה לא עשו זאת, ואחד מהם ("כל-גיל") הועסק ללא חוזה כלל. חברה זו הצטרפה למערך ההיסעים של אגף החינוך בתום המכרז. בעקבות הערת הביקורת החל ס/מנהל האגף בהכנות להחתמת החברה על חוזה מסודר כמתחייב על פי הנחיות משרד החינוך. בנוסף, חתימת נציגי העירייה על חמשת החוזים עם הקבלנים האחרים נעשתה תשעה חודשים לאחר תחילת העסקתם.
  - 3.2 בדיקת המצאותם של מסמכי הקבלנים המעידים על רשיונם לעסוק במתן שירותי הסעה, על קיומן של פוליסות ביטוח, על העסקת קצין בטיחות ועוד, כמפורט בסעיף 6 להלן, העלתה כי בתיקי הקבלנים המוחזקים במשרדו של ס/מנהל אגף החינוך חסרים מסמכים רבים.
- בעקבות הביקורת הוחל בריכוז מסמכים אלו מקבלני ההיסעים אשר חלקם התקבלו בדיעבד, כגון: אישור של קצין הבטיחות על תקינות כלי הרכב המסיעים.

3.3 לא נערך פיקוח שוטף ומסודר על האופן בו מוסעים התלמידים בכלי הרכב. הדבר חשוב בעיקר מהבחינה הבטיחותית אולם גם מהבחינה התפעולית. בעבר בוצע הפיקוח על ההיסעים על-ידי מנהל ענף בטיחות תלמידים באגף החינוך אולם מאז פרש עובד זה, לא אויש התפקיד אלא לתקופה קצרה. קצין הבטיחות בתעבורה של מחלקת המשק אינו מעורב בפיקוח על ההיסעים.

3.4 העירייה אינה מעסיקה מלויים בכל אותן הסעות המחייבות העסקת מלויים בהתאם לחוק "הסעה בטיחותית לילדים נכים - התשנ"ד". בסה"כ חסרים מלויים ב- 23 מסלולי הסעות.

3.5 במרבית החשובונות שנבדקו מצאה הביקורת, כי בוצעה בדיקה של דרישות התשלום של קבלני ההיסעים והסכום שאושר לתשלום היה נכון, למעט מקרה חריג ובודד. בנוסף, העירה הביקורת מספר הערות הנוגעות לתחום זה, כמפורט בסעיף 9.

3.6 חלוקת העבודה עם קבלני ההיסעים בין המחלקות השונות (ארבע במספר) בהתאם לגילאי הילדים המוסעים, ללא ריכוז הנושא בידי גורם אחד אינה יעילה ואף גורמת לכך שהמידע החיוני אינו מגיע לכל העוסקים בעניין. גורם מרכז עשוי גם לחסוך בעלויות ההיסעים על ידי שילוב מסלולים של שתי מחלקות או יותר בעקבות התמונה המלאה המצטיירת בפניו על מערך ההיסעים.

3.7 יש לציין, כי בשנת 1993 בעת שנערכה ביקורת בנושא מאגר הרכב העירוני, העירה הביקורת, כי יש לוודא ביצוע ביקורת בטיחות על קבלני הסעות התלמידים. בנוסף, בשנת 1994 בעת שנערכה ביקורת בנושא בטיחות בהסעות התלמידים, העירה הביקורת על מספר בעיות מרכזיות בנושא זה שיש לתת עליהן את הדעת בדחיפות כדלקמן: מינוי עובד אגף החינוך שירכז את כל הטיפול בנושא ובכלל זה מעקב ופיקוח מסודרים ולאורך כל חודשי השנה, הפעלת פיקוח חיצוני על אופן ביצוע ההסעות, נהגי כלי הרכב וכלי הרכב המשמשים להסעות ושילובו של קצין בטיחות בתעבורה של עיריית בת-ים.

למעשה, אף אחת מהמלצות אלו לא יושמה והדבר ניכר ביותר בממצאי ביקורת זו.

#### 4. ההמלצות העיקריות

א. לרכז את כל המידע הרלוונטי לגבי התנאים והצרכים הנחוצים להסעת התלמידים מידי כל המחלקות הנוגעות לעניין זה, בידי גורם אחד שיוכל לעבד מידע זה ולהכינו לקראת הוצאת המכרז החדש להסעת תלמידים בקיץ 2001. ס/מנהל אגף החינוך הודיע, כי בכוונתו לזמן את קבלני ההיסעים שיהיו מעוניינים להשתתף במכרז על מנת להדגיש בפניהם את התחייבותם בהתאם לדרישות משרד החינוך והעירייה. רצוי לבחון גם את הצעתה של החברה למשק וכלכלה בדבר מכרז מסגרת לקראת הכנתו של המכרז החדש.

ב. לוודא החתמתם של כל קבלני ההיסעים שיזכו במכרז ויחלו במתן שירותי הסעות על חוזה מסודר בהתאם להנחיות משרד החינוך. החוזים יועברו לחתימת הגזבר בצירוף הזמנות העבודה, בטרם יחלו הקבלנים הזוכים במתן שירותי ההסעות לעירייה.

ג. לצרף לחוזים את כל המסמכים הרלוונטיים להוכחת קיומם של כל התנאים החיוניים הנדרשים מקבלנים אלו, כגון: העסקת קצין בטיחות לבדיקת תקינותם של כלי הרכב, רשיונותיהם ורשיונות הנהגים הנוהגים בהם ועוד. בעת שיתמו תוקפם של אישורים אלו, ידרשו הקבלנים להציג אישורים חדשים בעלי תוקף. נוסף לכך, ידרשו הקבלנים להגיש לאגף החינוך אחת לשלושה חודשים אישור של קצין הבטיחות של החברה המאשר, כי בדק את כלי הרכב שבאמצעותם מבוצעות ההסעות ומצאם תקינים או/ו וידא כי הטעון תיקון תוקן.

ד. למנות עובד אשר יהיה אחראי לריכוז כל המידע השוטף הנחוץ לתיפעולם של קבלני ההיסעים ולהעברתו לכל העובדים העוסקים בנושא זה במחלקות השונות.

ה. להפעיל פיקוח רצוף על האופן בו מבוצעים ההיסעים על-ידי קבלני ההיסעים הן מההיבט הבטיחותי והן מההיבט התיפעולי. הפיקוח בהיבט הבטיחותי יערך על-ידי קצין בטיחות לתעבורה המועסק במחלקת המשק בהתאם לתוכנית עבודה שתקבע במשותף על-ידי מחלקת המשק ואגף החינוך. ההיבט התיפעולי יבחן על-ידי עובד אגף החינוך (רצוי העובד שימונה לריכוז הנושא) בהתאם לתוכנית שתקבע על-ידי מנהל אגף החינוך. בנוסף לכך, סייעות החינוך המיוחד והמלואים בהיסעים המועסקים על-ידי העירייה ידווחו בכתב על אופן ביצוע ההסעה כפי שבחנו אותה בעת קבלת הילדים לביה"ס ובעת החזרתם לביתם.

ו. לפעול בהתאם ל"חוק הסעה בטיחותית לילדים נכים - התשנ"ד" ולהשלים את העסקתם של המלואים בהסעות שבהן אין עדיין מלואים.

## 5. נתונים כספיים על היקף ההתקשרות עם קבלני ההיסעים

5.1 להלן פירוט התשלומים לקבלני ההיסעים באגף החינוך לשנת 1999 (ב-ש"ח):

שם הספק	חינוך יסודי	חינוך על - יסודי	הגיל הרך	החווה החקלאית והחינוך הימי	סה"כ
שאשא	60,231	52,548	_____	3,610	116,389
מטרו	2,504	_____	_____	260,837	263,341
הררי	317,056	57,050	84,817	_____	458,923
כל-גיל	79,246	_____	_____	_____	79,246
המפתח	193,065	289,204	77,167	_____	559,436
שירותי אייל	104,255	104,058	41,227	_____	249,540
סופה	263,611	233,572	409,488	_____	906,671
מוניות סלע	569,650	210,730	297,021	_____	1,077,401
סה"כ	1,589,618	947,162	909,720	264,447	3,710,947

5.2 הנתונים המופיעים בטבלה לעיל מצביעים על הנקודות העיקריות הבאות:

5.2.1 סה"כ התשלומים לקבלני ההיסעים באגף החינוך הסתכמו ב- 3,710,947 ש"ח לשנת 1999.

5.2.2 היקף עבודת הקבלנים הגדול ביותר שייך למחלקה לחינוך יסודי בה מספר התלמידים הוא הגדול מבין כל מחלקות החינוך שבאגף. היקף עבודת קבלני ההיסעים במחלקה זו מהווה כ- 43% מהיקף עבודת קבלני ההיסעים באגף החינוך.

5.2.3 "מוניות סלע" הינו קבלן ההיסעים בעל היקף העבודה הגדול ביותר מבין שמונת קבלני ההיסעים המועסקים באגף החינוך. היקף עבודתו מהווה כ- 30% מהיקף העבודה הכולל של קבלני ההיסעים באגף החינוך.

## 6. מסמכי הקבלנים

בהסכם שנחתם בין העירייה ובין קבלני ההיסעים נדרשו הקבלנים להציג לגורמים המוסמכים מטעם העירייה, שורה ארוכה של מסמכים, אישורים ורשימות שעליהם להחזיק ברשותם. הביקורת בדקה את המצאותם של מסמכים אלו (מסמכים שלהם תוקף מוגבל נבדקו בהתייחס לשנת הלימודים תש"ס 9/99 - 7/00) לגבי כל אחד מהקבלנים שזכו במכרז, ואלו ממצאה:

6.1 בהודעתו של ס/מנהל אגף החינוך, מר ד. ברוט לקבלני ההיסעים על זכייתם במכרז ופירוט המסלולים בהם זכו, נדרשו הקבלנים לחתום על ההסכמים עם העירייה תוך עשרה ימים, ולצרף להם את הערבות הבנקאית הנדרשת בהתאם להיקף העבודה ואת כל המסמכים הנלוים הנדרשים בהתאם לתנאי המכרז.

6.2 בשלב ראשוני של בדיקת המצאותם של מסמכים אלו חסרו מסמכים רבים בתיקי הקבלנים. ברור היה לביקורת, כי חסרונם של מסמכים אלו אינו מצביע בהכרח על אי המצאותם של האישורים הנחוצים למתן שירותי ההסעות בידי הקבלנים המועסקים על-ידי העירייה. אי לכך, ביקשה הביקורת לרכז את כל המסמכים החסרים בתיקי הקבלנים בטרם תתבצע בדיקה נוספת.

### 6.3 חוזה חתום ומבוייל

בדיקת המצאותם של העתקים חתומים ומבויילים של החוזים שנחתמו בין קבלני ההיסעים ובין העירייה בתיקי הקבלנים אשר במשרדי אגף החינוך העלתה, כי:

6.3.1 החוזה עם "מוניות סלע" אינו חתום על-ידי נציגי העירייה, דהיינו ראש העירייה וגזבר העירייה.

6.3.2 החוזה עם "שירותי אייל" אינו חתום על-ידי נציגי העירייה, דהיינו ראש העירייה וגזבר העירייה.

6.3.3 חברת ההסעות "כל-גיל" הועסקה ללא חוזה. בעקבות הערת הביקורת הוחל בהכנות להחתמת החברה על חוזה מסודר על-פי הנחיות משרד החינוך, לאחר למעלה משנתיים מיום שהחלה עבודתה עם העירייה.

הביקורת לא קיבלה כל הסבר מגזברות העירייה כיצד בוצעו תשלומים לקבלני ההיסעים בהיקפים העולים על ההיקף הכספי המחוייב על-פי נוהל הגזברות בחוזה בכתב, ללא המצאותו של חוזה חתום עם קבלנים אלו.

6.3.4 במרבית החוזים הופיעו הליקויים הבאים: לחוזים לא צורפו הנספחים ובהם מפרט ההסעות והמחירים לכל קבלן על-פי תוצאות המכרז, לא היתה הקפדה על מילוי כל הפרטים הדרושים בגוף החוזה ועל חתימתם של נציגי שני הצדדים בכל המקומות המיועדים לחתימה.

6.3.5 חתימתם של ראש העירייה וגזבר העירייה על החוזים שנמצאו חתומים בוצעה רק בתאריך 30.5.99, כלומר תשעה חודשים לאחר תחילת עבודתם של קבלנים אלו.

לדברי ס/מנהל האגף העיכוב בחתימה על החוזים מצד העירייה נבע מקשיים תקציביים ומחשש שהעירייה לא תוכל לעמוד בהתחייבותיה הכספיות בהתאם לחוזים אלו. אכן, כיום ישנם עיכובים רבים בביצוע התשלומים לחברות ההיסעים על רקע קשיים תקציביים אלו.

6.3.6 הקבלנים חוייבו לחתום על החוזים במעמד רו"ח או עו"ד שלהם וחתימתו אמורה לשמש אישור לכך. הביקורת מצאה, כי "מוניות סלע", "מטרו" ו"שאשא" לא בצעו חובה זו.

הערה: חברת ההסעות "שאשא" הודיעה בחודש אוגוסט 2000 לאגף החינוך, כי בשל עיכובים בביצוע התשלומים הגורמים לה נזקים כספיים היא נאלצת להפסיק את מתן שירותי ההסעה לתלמידים. בשל כך, לא פנה ס/מנהל אגף החינוך בעקבות הביקורת לחברה זו להשלמת המסמכים החסרים.

#### **6.4 אישור על רישום כמשרד להסעות**

בתיקם של כל קבלני ההיסעים נמצא אישור משרד התעבורה על רישומם של קבלני ההיסעים כמשרד להסעות שתוקפו תאם לשנת 2000, להוציא את הקבלן "שאשא" שבתיקו מצוי אישור מעין זה שתוקפו פג בסוף שנת 1998. (הערה: אישור זה אינו רלוונטי לגבי חברת המוניות).

#### **6.5 קצין בטיחות לתעבורה**

קבלני ההיסעים העסיקו קצין בטיחות לתעבורה בעל כתב הסמכה, בהתאם לדרישות החוק. מינוי קצין הבטיחות בכל אחד מחברות ההיסעים אושר על-ידי מר ח. יהלומי - מנהל מחלקת קציני בטיחות במשרד התעבורה, להוציא מינוי של קצין הבטיחות בחברת ההסעות "כל-גיל". בנוסף לכך, בתחילת שנת הלימודים תש"ס נתגלעו חילוקי דעות בין מר יהלומי ובין חב' ההסעות "המפתח" בנוגע למינויו של מר יעקב כהן כקצין הבטיחות. בעקבות חילוקי דעות אלו, לא אישר מר יהלומי את מינויו של מר כהן ואף הודיע בחודש ספטמבר 1999 למר יצחק גרינבלט - קצין הבטיחות בעירייה, כי לחברת "המפתח" אין קצין בטיחות לתעבורה, ולכן חל איסור להעסיקם. מנכ"ל המפתח, מר וקסלר השיב בתגובה, כי מינויו של מר כהן אושר על-ידי ראש הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים מר הרשקוביץ. בחודש ינואר 2000 הוחלף קצין הבטיחות ואת מקומו של מר כהן תפס מר אהרונוביץ שמינויו אושר על-ידי מר יהלומי.

#### **6.6 אישורים של קציני הבטיחות**

##### **6.6.1 תקינות כלי הרכב המשמשים להיסעים עבור עיריית בת-ים**

קבלני ההיסעים המציאו את אישורם של קציני הבטיחות על תקינותם של כלי הרכב המשמשים להיסעים עבור עיריית בת-ים, בדעיבד לאור דרישתה של הביקורת, להוציא את "שירותי אייל" אשר שלחו אישור זה מדי חודש בחודשו. חברת ההסעות "הררי" הציגה אישור המתייחס למספר חודשים בודדים בשנה ולמספר כלי רכב בלבד. בתיקה של חברת ההסעות "שאשא" לא נמצא כלל אישור זה.

##### **6.6.2 בדיקת רשיונותיהם של הנהגים הנוהגים בכלי הרכב בהתאם לסוג הרכב**

לא התקבל כל אישור מקציני הבטיחות על ביצוע בדיקה זו.

##### **6.6.3 תקפותם של פוליסות הביטוח ורשיונות כלי הרכב בהתאם לסוג הרכב**

לא התקבל כל אישור מקציני הבטיחות על ביצוע בדיקה זו.

#### **6.7 רשימת כלי הרכב למתן שירותי הסעות במצב חירום**

קבלני ההיסעים להוציא את מוניות "סלע" ו"כל-גיל", המציאו את רשימת כלי הרכב למתן שירותי הסעות במצב חירום, לאור דרישת הביקורת. לדברי ס/מנהל אגף החינוך חלק מהחברות הודיעו, כי אין ברשותם כלי רכב למתן שירותי הסעות במצב חירום. הדבר מנוגד לאמור בסעיף 1.10 בחוזה עם קבלני ההיסעים הקובע, כי: "הקבלן ימציא לרשות המקומית, אחת לשלושה חודשים את רשימת כלי הרכב שיוכל להפעיל למתן שירותי הסעות במצב חירום".

#### **6.8 רשימת כלי הרכב המשמשים להסעת התלמידים**

קבלני ההיסעים להוציא את חברת ההסעות "שאשא", המציאו את רשימת כלי הרכב המשמשים להסעת התלמידים. בדיקת שנת הייצור של כלי הרכב המשמשים להסעת התלמידים העלתה, כי כולם מעל שנת ייצור 1988 כמתחייב בחוזה.

עם זאת, מצאה הביקורת כי מנהלת החווה החקלאית התלוננה בחודש מרץ 2000 במכתב לאגף החינוך, כי חברת ההסעות "מטרו" המסיעה תלמידים לחווה החקלאית משתמשת באוטובוסים משנת ייצור 1983. הביקורת לא מצאה התייחסות בכתב לפנייתה זו של מנהלת החווה החקלאית.

#### **6.9 היתר להסעת קבוצת ילדים המונים תשעה או יותר**

על-פי תקנות התעבורה (תקנה מס' 84) חובה על כל נהג המסיע תשעה ילדים או יותר לסיים בהצלחה קורס למסיעי ילדים שאישרה רשות הרישוי, ולקבל היתר להסעת קבוצת ילדים מטעם רשות הרישוי. קבלני ההיסעים להוציא חברת ההסעות "שאשא", המציאו העתקים מהיתרים אלו שניתנו לנהגיהם לאחר שעברו הכשרה מיוחדת מטעם רשות הרישוי של משרד התחבורה או אישרו בחתימתם, כי נהגיהם הינם בעלי היתר מסוג זה. יש לציין, כי לא בכל החברות קיים מסלול נסיעה בו ברכב אחד מוסעת קבוצת תלמידים המונה תשעה ילדים או יותר.

#### **6.10 אישור על קיום ביטוחים למתן שירותי הסעות**

בעת הכנת המסמכים הנחוצים לחתימה על החוזים התקבלו האישורים המתאימים הנוגעים לקיומם של ביטוחים למתן שירותי הסעות מחברות ההסעה שזכו במכרז. אולם, אישורים אלו היו תקפים לתקופה מוגבלת (עד שנה). הביקורת מצאה, כי בחודש פברואר 1999 נשלחו מכתבי תזכורת לכל חברות ההסעה להעברת אישור על קיום ביטוחים כמפורט בנספח ד' לחוזה, כשהוא חתום על-ידי חברת הביטוח. אולם, בתיקם של מחצית מהחברות לא היה אישור מתאים או לחילופין העתק מפוליסות הביטוח.

#### **6.11 הארכת תוקפו של החוזה לשנת תש"ס**

על פי תנאי החוזה קיימת אופציה לעירייה להאריך את תקופת ההתקשרות לשנה נוספת במשך שלוש שנים ממועד המכרז. הנהלת אגף החינוך בחרה להשתמש באופציה זו ולשם כך שלחה הודעה לקבלני ההיסעים על המשך העסקתם בהתאם לתנאי החוזה הקיים בינם ובין העירייה. הקבלנים נדרשו להשיב כי קיבלו את הודעת העירייה, אולם להוציא את חברת ההסעות "הררי", לא נתקבלה מהם תגובה בכתב. לדברי ס/מנהל אגף החינוך, אין העירייה חייבת לקבל את תשובתם החיובית של קבלני ההיסעים משום שהאופציה להארכת החוזה נתונה בידיה של העירייה.

#### **6.12 כתב ערבות**

הביקורת בדקה את קיומו של כתב ערבות המתאים לתקופת העסקתם של קבלני ההיסעים ומצאה כי לכולם היה כתב ערבות מתאים, להוציא את חברת ההסעות "מטרו" שדרשה בחודש מרץ 2000 את כתב הערבות שלה בטענה, כי העירייה חייבת לה סכומים הגבוהים מכתב הערבות. לדברי חשב אגף החינוך, אישר גזבר העירייה מסירת כתב הערבות בחזרה לחברה זו. הביקורת סבורה, כי העירייה עלולה להמצא במצב בו לא תהיה חייבת כספים לחברה זו או שהסכומים שתהא חייבת לה יקטנו מסכום הערבות ויש לעקוב אחר נושא כדי למונעו.

#### **6.13 הצטיידות כלי הרכב**

קציני הבטיחות של קבלני ההיסעים, להוציא מוניות "סלע" וחברת ההסעות "שאשא", המציאו בהתאם לבקשת הביקורת וכמתחייב בתנאי החוזה, אישורים חתומים על הצטיידותם של כלי הרכב המסיעים, במזגן תקין, בערכת מילוט ובאביזרי הבטיחות הנדרשים על פי כל דין לכלי רכב המשמשים להסעות נוסעים.

## 7. בטיחות בהיסעים

7.1 לא נערך פיקוח שוטף ומסודר על האופן בו מוסעים התלמידים בכלי הרכב. פיקוח מסוג זה חשוב בעיקר מהבחינה הבטיחותית אולם גם מהבחינה התפעולית. בעבר הועסק באגף החינוך מנהל ענף שהיה אחראי על הבטיחות, והוא אשר ביצע בדיקות מסוג זה במועדים ובמקומות בהם בוצעו ההסעות. לאחר פרישתו מהעירייה של עובד זה מונה עובד אחר במקומו, אולם לאחר תקופה קצרה הועבר עובד זה לתפקיד אחר בעירייה. מאז לא אויש תפקיד זה, ולא מתבצעות בדיקות אלו, למעט מקרים ספורים בהם יצאו עובדות אגף החינוך לבדיקות בעקבות תלונות של הורים על איחורים, ובדיקות בודדות שביצע בדרך אגב קצין הבטיחות בתעבורה של העירייה המועסק על-ידי מחלקת המשק. פעולות אלו נעשות באופן בלתי פורמלי.

7.2 יש לציין, כי בעבר העסיקה העירייה חברה פרטית - "מודיעין אזרחי" אשר עקבה אחר כלי הרכב שהסיעו תלמידים ומסרה דיווח על-פי הממצאים בשטח. המעקב היווה גורם מרתיע לחברות ההסעות באיחוד מסלולים או/ו בהסעת תלמידים שמספרם עולה על המותר. בעקבות דיווחים אלו בוצעו לא פעם קיזוזים כספיים בחשבונות שהגישו הקבלנים.

7.3 לדברי ס/מנהל אגף החינוך הפיקוח המתקיים כיום מבוסס על דיווח של סייעות החינוך המיוחד העובדות בבתי-הספר בעיר והמלווים בהסעות המועסקים על-ידי העירייה. הדיווח מתבצע רק במקרים בהם מתעוררת בעיה כלשהי, כגון הגעתה של ההסעה באיחור. בנוסף לכך, נבדקות תלונות ההורים המגיעות לאגף החינוך.

פיקוח זה חסר משום שאינו כולל את כל המסלולים (אין הוא כולל את המסלולים הפועלים מחוץ לעיר שאין בהם מלוים) וכן אינו מתבצע באופן שוטף. יש לדרוש, כי סייעות החינוך המיוחד והמלוים בהסעות ידווחו באופן שוטף על אופן ההסעה כפי שבחנו אותה בעת קבלת הילדים בבוקר ובעת שהילדים מוסעים לביתם.

7.4 משיחה עם קצין הבטיחות בתעבורה של העירייה העלתה, כי בדיקתו הסתכמה בבדיקת העסקתו של קצין בטיחות המאושר על-ידי משרד התחבורה בכל אותן חברות הסעה שעל-פי רשימה שהועברה לו מאגף החינוך מספקות שירותי הסעה לעירייה.

לקצין הבטיחות של המשק לא היה כל מידע על המסלולים בהם היו אמורים להיות מוסעים התלמידים באמצעות חברות ההסעה, וכמובן שהוא לא ניהל מעקב אחר אופן ביצוע ההסעה במסלולים אלו.

7.5 הביקורת מצאה מספר מקרים הנוגעים להסעת התלמידים, בהם היה מעורב קצין הבטיחות, כדלקמן:

**7.5.1** בחודש יולי 2000 פנה קצין הבטיחות בתעבורה של המשק אל מנהל אגף החינוך בטענה, כי ברשימת חברות ההסעה המועסקות על-ידי העירייה שהועברה אליו בתחילת שנת הלימודים תש"ס על-פי בקשתו, לא נכללה חברת ההסעות "מטרו". אי לכך, לא טרח קצין הבטיחות לבדוק אם חברה זו מעסיקה קצין בטיחות בתעבורה, כמתחייב על-פי תנאי החוזה. העניין התעורר בעקבות ביקורת יזומה של משרד התחבורה שנערכה בחודש יוני 2000 בחברת "מטרו", ושממצאיה העלו כי קיימים ליקויים בכלי הרכב של החברה.

7.5.2 בחודש אוקטובר 2000 כתב קצין הבטיחות בתעבורה של העירייה לס/מנהל אגף החינוך, כי מר חזי יהלומי - מנהל גף קציני בטיחות בתעבורה במשרד התחבורה הודיע לו שחברת "מטרו" אינה מעסיקה קצין בטיחות בתעבורה מחודש ספטמבר 2000.

יש לציין, כי ס/מנהל אגף החינוך פנה להנהלת חברת "מטרו" בדרישה להעסיק קצין בטיחות ולא ייחשב הדבר כהפרה של החוזה שלהם עם העירייה. כתוצאה מכך, מינתה הנהלת החברה קצין בטיחות שאושר גם על-ידי משרד התחבורה.

7.6 הביקורת מבקשת להדגיש, כי כבר בשנת 1994 בעת שנערכה ביקורת בנושא בטיחות בהסעות התלמידים העירה הביקורת על מספר בעיות מרכזיות בנושא זה שיש לתת עליהן את הדעת בדחיפות. להלן פירוט ההמלצות לפתרון הבעיות כפי שהופיעו במכתבו של מבקר העירייה אל ראש העירייה מיום 23 בינואר 1994 :

7.6.1 מינוי עובד אגף החינוך, שירכו את כל הטיפול בנושא ובכלל זה מעקב ופיקוח מסודרים ולאורך כל חודשי השנה.

7.6.2 הפעלת פיקוח חיצוני על אופן ביצוע ההסעות, נהגי כלי הרכב וכלי הרכב המשמשים להסעות.

7.6.3 שילובו של קצין בטיחות בתעבורה של עיריית בת-ים, שאינו מתפקד מזה תקופה ארוכה.

7.7 למעשה, אף אחת מהמלצות אלו לא יושמה והדבר ניכר ביותר בממצאי ביקורת זו.

## 8. ליווי בהסעות

8.1 על פי חוק "הסעה בטיחותית לילדים נכים - התשנ"ד", יש להצמיד להסעות בהן מוסעים תלמידים עם מוגבלויות מסויימות מלויים משגיחים. משרד החינוך מממן את עלות העסקתם של מלויים אלו לפי הקריטריון שקבע (כ-5,000 ש"ח לשנה לתלמיד). לדברי חשב אגף החינוך, מימון זה אמור לכסות את עלות העסקתם של כל המלויים. אמנם, בהסעות למוסדות מחוץ לעיר בהן קיים מיעוט תלמידים קיים גירעון כספי במימון שכר המלויים, אולם מאידך בהסעות בתוך העיר בהן קיים מספר רב של תלמידים ישנו עודף כספי, ולכן בסיכומו של דבר ישנו איזון כספי.

8.2 בפועל, אין העירייה מעסיקה מלויים משגיחים בכל אותן הסעות בהן מוסעים תלמידים עם מוגבלויות המוכרות על-ידי משרד החינוך כמחייבות ליווי אלא בחלקן בלבד. הדבר נובע מבעיות תקציביות והחשש להתחייבויות כספיות במצבה הגרעוני של העירייה, זאת למרות שקיים מימון של משרד החינוך.

8.3 להלן הנתונים על המלויים המועסקים על-ידי העירייה כפי שנמסרו על-ידי אגף החינוך:

מס' המלויים החסר	מספר המלויים המועסקים בפועל	מספר המלויים הדרוש	המחלקה
5	21	26	חינוך יסודי
9	7	16	חינוך על-יסודי
9	5	14	הגיל הרך
<b>23</b>	<b>33</b>	<b>56</b>	<b>סה"כ</b>

8.4 הנהלת אגף החינוך מבקשת, כי תושלם מכסת המלויים הנחוצים להסעות שאין בהן כיום מלויים ושהטיפול בסידור מלויים להסעות יקבל עדיפות גבוהה יותר. יש לציין, כי מדובר בהעסקה של מלויים במשרות חלקיות בלבד.

## 9. התחשבות כספית עם קבלני ההיסעים

9.1 הביקורת בדקה באופן מדגמי את אופן בדיקת החשבוניות לתשלום של קבלני ההיסעים על-ידי האחראים באגף החינוך. כל החשבוניות שנבדקו התייחסו לתקופה ינואר- פברואר 2000, כאשר בכל אחת מהמחלקות באגף החינוך נבדקו החשבוניות שאושרו לתשלום של קבלן היסעים אחד. במחלקה לחינוך יסודי נבדקו בנוסף גם החשבוניות של קבלן ההיסעים המסיע באמצעות אוטובוסים כיתות תלמידים לחווה החקלאית ולשיעורי החינוך הימי.



9.2 במהלך חודש ינואר הושבתו בתי-הספר (להוציא בתי-הספר המוגדרים כבתי-ספר לחינוך מיוחד) למשך מספר ימים. בימי שביתה אלו אושר לקבלני ההיסעים תשלום בגובה 50% מהתשלום המקורי בכל אותם מסלולים שבהם לא התקיימה הסעה בשל השביתה. לדברי מנהל המחלקה, במועד מאוחר יותר קוזז סכום נוסף בגין ימי השביתה השווה ל-25% מהתשלום המקורי, וזאת בהסתמך על פסיקת ביהמ"ש בעניין דומה ברשות אחרת.

על-פי תנאי ההסכם עם קבלני ההיסעים, הרשות המקומית לא תהא חייבת בתשלום כלשהו לקבלן בגין שירותי הסעות שבוטלו על ידה, בין אם בוטלו לתמיד ובין אם בוטלו זמנית, וזאת בגין שירותי ההסעה שהיו אמורים להינתן לאחר חלוף 24 שעות ממתן ההודעה על הביטול. במקרה של שביתה במוסדות החינוך, לא ניתן למסור הודעה כזו משום שלא ניתן לדעת עד מתי תיארך השביתה. אי לכך, אין ההסכם נותן מענה ברור במקרה מסוג זה.

### 9.3 המחלקה לחינוך יסודי

במחלקה זו נבדקו חשבוניות התשלום של "מוניות סלע" המסיעה תלמידים ב-12 מסלולים שונים. להלן ממצאי הביקורת:

9.3.1 "מוניות סלע" הגישה הצעות מחיר לגבי 22 מסלולים מסך המסלולים שהופיעו במכרז. על פי סיכום תוצאות המכרז זכתה חברה זו ב-6 מסלולים בלבד, אולם ברבות הימים ולאחר בקשתם של מספר קבלנים לסיים את העסקתם במסלולים מסויימים (בעיקר על רקע התנהגות התלמידים ברכב) קיבלה על עצמה חברה זו להפעיל 6 מסלולים נוספים (במחלקה לחינוך יסודי בלבד) על אלו שזכתה בהם.

יש לציין, כי החילופים בין החברות שזכו במכרז ובין "מוניות סלע" נעשו בהתאם לאישור מיוחד של משרד החינוך ובחלק מהמקרים אף בעלות השווה לעלות המקורית.

9.3.2 בדיקת הסכומים שאושרו לתשלום העלתה, כי הינם בהתאם לעלויות שנקבעו במכרז או מאוחר יותר בהצעות המחיר כולל ההתייכרויות שאושרו על-ידי משרד החינוך. כמו כן, נלקחו בחשבון ימי השביתה בעלות של 50% מהעלות המקורית לגבי המסלולים שלא הופעלו בימי השביתה.

9.3.3 בחשבונית התשלום לחודש ינואר 2000 נרשם סכום הגבוה ב-1,000 ש"ח מהסכום הנכון. מנהלת הענף האחראית לבדיקת חשבוניות התשלום הבחינה בהפרש זה ואישרה לתשלום רק את הסכום המתאים הנמוך ב-1,000 ש"ח מהסכום שנרשם בחשבונית הקבלן. הביקורת התרשמה לטובה מעירנותה של מנהלת הענף לטעות זו, ומכך שבזכות עירנותה מנעה מהעירייה תשלום יתר.

9.3.4 לסיכום, אישור הסכומים לתשלום לחברת "מוניות סלע" לתקופה שנבדקה, נמצא תקין.

### 9.4 הסעת תלמידים לחווה החקלאית ולשיעורי החינוך הימי

חברת "מטרו" זכתה במכרז בהסעתם באמצעות אוטובוסים של תלמידים הנוטלים חלק בשיעורים המתקיימים בחווה החקלאית ושיעורי החינוך הימי המתקיימים בחופה של העיר בת-ים. להלן ממצאי הביקורת:

9.4.1 הסעתם של התלמידים מתבצעת בהתאם למערכת השעות הנקבעת בתחילת כל שנת לימודים. מנהלת הענף האחראית לבדיקת חשבוניות התשלום של קבלן זה, דאגה לקבל מהמנהלים האחראים את מערכת השעות הרלוונטית לשנת הלימודים הנוכחית.

9.4.2 על פי ההסכם על חברת "מטרו" לספק מספר אוטובוסים כמפורט להלן:

ימות השבוע	החווה החקלאית	חינוך ימי
------------	---------------	-----------



א'	3	1
ב'	2	1
ג'	2	1
ד'	2	1
ה'	2	---
ו'	1	---

9.4.3 הביקורת מצאה טפסים שמולאו ונשלחו על-ידי מזכירת החווה החקלאית ובהם צויין סיכום חודשי של מספר ההסעות שביצע קבלן ההיסעים. אולם, טפסים מסוג זה לא נמצאו לכל חודשי הלימוד.

יתרה מכך, נמצא, כי בחודש פברואר 2000 ציינה מזכירת החווה, כי מספר ההסעות החודשי הסתכם ב- 47 הסעות, ואילו קבלן ההיסעים הגיש חשבונית לחודש זה ובה דרישה לתשלום עבור 49 הסעות. חשבונית זו אושרה לתשלום מבלי לבצע פעולת קיזוז של שתי הסעות שעלותם הסתכמה בכ- 1,000 ש"ח.

לאחר בירור שערכה מנהלת הענף בחווה החקלאית, נמסר על-ידי מנהלת החווה, כי פעמיים במהלך חודש זה אירעו מקרים בהם אחד מנהגי האוטובוסים נטש את המקום מבלי לבצע את ההסעה, ולכן החליטה מנהלת החווה לקזז לו על סמך שיקול דעתה שתי הסעות. הדבר בא לידי ביטוי במספר ההסעות שנרשמו באישור שנשלח לאגף החינוך (47 במקום 49).

לשאלת הביקורת מדוע לא בוצע בסופו של דבר הקיזוז, השיבה מנהלת הענף כי אין מנהלת החווה צודקת ועצם העובדה כי נהג האוטובוס נכח במקום אינה מאפשרת ביצוע הקיזוז.

הביקורת סבורה, כי היה על מהלת הענף להביא מקרה זה בפני ס/מנהל האגף לבירור עם חברת ההסעות ולקבלת החלטה על הקיזוז.

9.4.4 בחשבונית של חודש פברואר 2000 נמצא, כי הקבלן דרש תשלום עבור הסעת תלמידים לשיעורי החינוך הימי ביום ה' למרות שביום זה אין מתקיימים שיעורי חינוך ימי, וזאת על-פי מערכת שעות הלימוד שנמסרה על-ידי מנהל המוסד. חשבונית זו אושרה לתשלום ללא קיזוז עלותה של הסעה זו.

במחלקה לחינוך יסודי לא ידעו להשיב מדוע דרש הקבלן תשלום עבור הסעה ביום בו אין פעילות ופנו לבירור העניין בחברת ההסעות. חברת ההסעות מסרה כי ביום זה נתקיימה תחרות ולכן היה צורך בהסעת התלמידים. הביקורת מעירה, כי הסבר זה היה צריך להמצא במחלקה על-ידי תיעודה של תוספת הסעה זו.

## 9.5 המחלקה לחינוך על-יסודי

במחלקה זו נבדקו חשבוניות התשלום של חברת ההסעות "הררי" המסיעה תלמידים ב- 3 מסלולים שונים. להלן ממצאי הביקורת:

9.5.1 חברת ההסעות "הררי" הגישה הצעות מחיר לגבי 18 מסך המסלולים שהופיעו במכרז. על פי סיכום תוצאות המכרז זכתה חברה זו ב- 14 מסלולים, בכלל מחלקות האגף. אולם, ברבות הימים לאור צרכים חדשים שנוצרו קבלה על עצמה חברה זו להפעיל מסלולים נוספים על אלו שזכתה בהם.

9.5.2 יש לציין, כי המסלולים החדשים הופעלו בהתאם לאישור מיוחד של משרד החינוך.

9.5.3 בדיקת הסכומים שאושרו לתשלום העלתה כי הינם בהתאם לעלויות שנקבעו במכרז או מאוחר יותר בהצעות המחיר כולל ההתייקרויות שאושרו על-ידי משרד החינוך.

## 9.6 המחלקה לגיל הרך

במחלקה זו נבדקו חשבוניות התשלום של חברת ההסעות "סופה" המסיעה תלמידים ב- 11 מסלולים שונים. להלן ממצאי הביקורת:

9.6.1 חברת ההסעות "סופה" הגישה הצעות מחיר לגבי 33 מסך המסלולים שהופיעו במכרז. על פי סיכום תוצאות המכרז זכתה חברה זו ב- 24 מסלולים. אולם, ברבות הימים לאור צרכים חדשים שנוצרו קבלה על עצמה חברה זו להפעיל מסלולים נוספים על אלו שזכתה בהם.

9.6.2 המסלול החדש השייך למחלקה לגיל הרך הופעל בהתאם להצעות מחיר שבקשה מנהלת הענף משלוש חברות הסעה שונות ובחירת ההצעה הזולה ביותר.

9.6.3 בדיקת הסכומים שאושרו לתשלום העלתה, כי הינם בהתאם לעלויות שנקבעו במכרז או מאוחר יותר בהצעות המחיר כולל ההתייקרויות שאושרו על-ידי משרד החינוך, להוציא שני מקרים חריגים, כדלקמן:

(1) בחודש אוקטובר 1998 אישר משרד החינוך העלאה בתעריפי ההיסעים המבוצעים בכלי רכב מסוג אוטובוס זעיר ציבורי שאינו מיניבוס, בגובה של 1.63%. זמן קצר לאחר-מכן תיקן משרד החינוך בחוזר נוסף העלאה זו ל- 1.74%. חברת ההסעות "סופה" לא דרשה תוספת בגין התיקון (11%) למרות שהיתה זכאית לתוספת זו, ומנהלת הענף במחלקה לגיל הרך אף לא יזמה תשלום בגין תוספת זו.

(2) בחודש אפריל 1999 הוראה משרד החינוך לעדכן את תעריפי ההיסעים המבוצעים בכלי רכב מסוג אוטובוס זעיר ציבורי שאינו מיניבוס, כך שתבצע הפחתה בגובה 0.98%. חברת ההסעות "סופה" לא עדכנה את תעריפיה בהתאם להפחתה והמשיכה לדרוש תשלומים בהתאם לתעריף שלפני ההפחתה. מנהלת הענף לא העמידה את חברת ההסעות על טעותה ולא עדכנה את התעריפים כפי שנדרש על-ידי משרד החינוך. לטענתה של מנהלת הענף היא לא היתה מודעת להנחיה זו של משרד החינוך. על-פי תחשיב שבצעה הביקורת מדובר בהפרש של כ- 4.50 ש"ח ליום לכיוון אחד ולרכב אחד.

משרד החינוך מעדכן אחת לרבעון את תעריפי ההיסעים בהתאם לשינויים שחלו בסל התשומות בתקופה החולפת. העדכון מתבצע במועדים קבועים, כמפורט: 1 באוקטובר, 1 בינואר, 1 באפריל ו-1 ביולי. על העובדים הבודקים ומאשרים את חשבוניות קבלני ההיסעים מוטלת האחריות לבדוק במועדים אלו את העידכונים שחלו בהוראת משרד החינוך, ולוודא התאמתם לשינויים שביצעו חברות ההיסעים בדרישות התשלום שלהם.

עם זאת, אין ליזום עידכון תעריפיה של חברת היסעים שלא עדכנה את תעריפיה, כך שהתשלום יסתכם בסכום גבוה יותר. זאת משום שמדובר בתעריפים המהויים תקרה לתוספת בגין התייקרויות בסל התשומות.

מנהלת הענף מסרה, כי בעקבות הערת הביקורת יבוצע קיזוז בתשלום השוטף של חברת "סופה" בהתאם לתעריף שנקבע על-ידי משרד החינוך, וכן יעודכנו תעריפי התשלום לגבי התשלומים העתידיים.

9.6.4 במהלך הביקורת נמצאו מקרים בהם בעקבות ביקורות יזומות של מנהלת הענף על האופן בו מתבצעים ההיסעים בשטח, בוצעו קיזוזים כספיים בחשבוניות חברת ההיסעים "סופה".

דוגמאות:

- (1) איחוד מסלולים ביוזמתה של החברה ומבלי ליידע את המחלקה לגיל הרך ולקבל את אישורה ודרישת תשלום עבור שני מסלולים.
- (2) ביצוע הסעה בכלי רכב שונה מהקבוע על-פי תנאי ההסכם, לדוגמה: מונית במקום אוטובוס זעיר ציבורי ודרישת תשלום עבור אוטובוס זעיר ציבורי שעלות ההסעה בו גבוהה מעלות ההסעה במונית.

יש לציין במכרז החדש, כי בכל מקרה של שינוי סוג הרכב בהשוואה לרכב שצויין במכרז, יתבצע התשלום בהתאם לסוג הרכב שהסיע בפועל.