



דוח מבקר המועצה

לשנת 2013

אב תשע"ד

יולי 2014



ד' אב תשע"ד
31 ביולי 2014

לכבוד
מר גיל ליבנה
ראש המועצה

שלום רב,

הנדון : דוח מבקר המועצה

הנני מתכבד להגיש את דוח מבקר המועצה לשנת 2013, בהתאם לסעיף 145 ו' (פרק א') לצו המועצות המקומיות.

הדוח כולל ממצאים, מסקנות והמלצות בנושא הסעות תלמידים למוסדות חינוך, ואני מקווה כי תמצא בו כלי עזר מועיל לשיפור תפקוד המועצה בתחום זה. בנוסף, מוגש בזאת דוח הממונה על תלונות הציבור עפ"י חוק לשנים 2012 - 2013.

אני מוצא לנכון לציין לחיוב את שיתוף הפעולה המלא לו זכיתי מצד עובדי המועצה והנהלתה במהלך עבודת הביקורת.

בהתאם לאמור בצו, מועבר בזה עותק מהדוח לחברי ועדת הביקורת.

בצו נקבע, כי בתוך 3 חודשים ממועד קבלת הדוח מהמבקר, עליך להגיש לוועדת הביקורת את הערותיך על הדוח, ולהעביר העתק ממנו בצירוף הערותיך למליאת המועצה.

בברכה,

תמיר פוגל
מבקר המועצה

העתק :
חברי ועדת ביקורת

דוח ביקורת בנושא :

הסעות תלמידים למוסדות חינוך

תוכן עניינים

עמוד

5	מבוא	1.
6	עיקרי הממצאים והמסקנות	2.
	נתונים כלליים	3.
15	3.1 אחריות רשויות ומשרדי ממשלה	
17	3.2 המסגרת החוקית לביצוע ההסעות	
	מערך הסעות התלמידים במועצה	4.
18	4.1 נתונים כספיים	
20	4.2 אחריות בעלי תפקידים במועצה	
20	4.3 בעלי תפקידים במוסדות החינוך	
23	4.4 נהלי עבודה	
24	4.5 פרסום מידע לציבור	
25	4.6 רישום תלמידים להסעות	
26	4.7 גביית תשלומים מההורים	
	הסעות תלמידים בחינוך הרגיל	5.
27	5.1 הזכאים להסעות בחינוך הרגיל	
28	5.2 היקף הזכאות וההסעות בפועל	
30	5.3 אופן הפעלת ההסעות	
31	5.4 ליווי הסעות בחינוך הרגיל	
35	5.5 השתתפות משרד החינוך במימון ההסעות	
37	5.6 נתוני הכנסות מול הוצאות	
	הסעות תלמידים בחינוך המיוחד	6.
39	6.1 הזכאים להסעות בחינוך המיוחד	
40	6.2 היקף הזכאות וההסעות בפועל	
40	6.3 שיבוץ ותכנון מסלולי הסעה	
43	6.4 עריכת מכרזים לבחירת מסיעים	
44	6.5 קבלת מסמכים ואישורים מהזכיינים	
47	6.6 הסכמים עם מסיעים בחינוך המיוחד	
50	6.7 ליווי תלמידים בהסעות החינוך המיוחד	
53	6.8 בדיקת חשבוניות שהוגשו ע"י המסיעים	
53	6.9 פיצויים מוסכמים בגין הפרת חוזה	
55	6.10 עלות ההסעות מול החזרי משרד החינוך	
	פיקוח ובקרה על מערך ההסעות	7.
57	7.1 פירוט הבדיקות הנדרשות	
59	7.2 ביקורות בהסעות החינוך המיוחד	
61	7.3 ממצאי בדיקות שטח	
64	7.4 ביקורות בהסעות החינוך הרגיל	
65	7.5 סקר שביעות רצון הורים מההסעות	
65	7.6 פניות שהוגשו למוקד העירוני בנושא	
66	7.7 ריכוז נתונים לצורך מעקב ובקרה	
	נספחים	8.
68	נספח א' - הנחיות חוזר מנכ"ל בנושא ביטחון ובטיחות בהסעות	
76	נספח ב' - הוראות נוהל ISO של המועצה בנושא הסעות תלמידים	
79	דוח הממונה על תלויות הציבור לשנים 2012 – 2013	
91	הבסיס החוקי לעבודת המבקר	

1. מבוא

המועצה מפעילה מערך הסעות תלמידים למוסדות חינוך במטרה לסייע לכל תלמיד המתגורר ביישוב להגיע לבית הספר המתאים לו ביותר, גם אם הוא נמצא בריחוק ניכר ממקום מגוריו. ההסעות גם נותנות מענה לתלמידים בעלי מוגבלויות או צרכים מיוחדים, ועשויות להוות חלופה לבניית בתי ספר נוספים, בעיקר בישובים קטנים.

ההסעות מבוצעות באמצעות חברות וקבלני הסעות עימם מתקשרת המועצה, והן מיועדות לגילאי חינוך החובה, ועד לגיל 21 ללומדים במסגרות החינוך המיוחד. הכללים לגבי אופן ביצוע ההסעות ולהשתתפות משרד החינוך במימון נקבעו בחוקים, תקנות וחוזרי מנכ"ל.

הקריטריונים להשתתפות משרד החינוך במימון ההסעות כוללים את גיל התלמיד ואת מרחק בית הספר ממקום מגוריו. הנחיות חוזרי מנכ"ל מתייחסות גם להיערכות הנדרשת לצורך מניעת מפגעים בטיחותיים במערך ההסעות, במטרה להבטיח את שלום התלמידים.

תכנון וביצוע מערך ההסעות בהתאם לצרכים מצוי בתחום אחריות אגף חינוך וקהילה. פעילות האגף בנושא מתבצעת מול משרד החינוך, הנהלות מוסדות החינוך, ההורים, המסיעים והמלווים. אגף הגזברות אחראי על ביצוע ההתקשרויות מול הקבלנים וחברות ההסעה, ובכלל זה על עריכת מכרזים וחוזים, קבלת ערבויות, ואישור חשבוניות לתשלום.

הביקורת נועדה לבדוק אם מערך ההסעות התלמידים מתנהל בהתאם להוראות המחייבות ובאופן מסודר, יעיל וחסכוני, תוך בקרה נאותה ופיקוח הולם של הגורמים האחראים.

במהלך הביקורת נערכו פגישות הגורמים המטפלים בנושא, ובכלל זה עם גזבר המועצה, מנהלת אגף חינוך וקהילה, רכזת ההסעות, הקב"ט, מנהלת החשבונות, ועובדים נוספים. הביקורת סקרה תיקים, קבצים ומסמכים רלוונטיים, וערכה גם בדיקות שטח מדגמיות במערך ההסעות בחינוך המיוחד.

טיוטת הדוח הועברה להתייחסות מנהלת אגף חינוך וקהילה, גזבר המועצה, רכזת ההסעות באגף חינוך וקהילה, וסגן הגזבר הממונה על תקציבים וחוזים, לצורך קבלת הערותיהם לממצאים ולהמלצות הביקורת.

2. עיקרי הממצאים וההמלצות

להלן עיקרי הממצאים שעלו במהלך הביקורת, כולל מסקנות והמלצות. יצוין כי הממצאים אינם מוצגים לפי סדר חשיבות, אלא לפי סדר הופעתם בסעיפי הדוח.

1. רכזת ההסעות באגף חינוך וקהילה טרם השתתפה בקורס או בהשתלמות מקצועית בנושא.

מומלץ על השתתפותה של רכזת ההסעות בקורס להכשרת ממונים על הסעות תלמידים שנערך ע"י מחלקת ההדרכה במרכז השלטון המקומי בשיתוף עם משרד החינוך.

מנהלת אגף חינוך וקהילה ציינה בתגובתה לטיוטת הדוח שהמלצת הביקורת התקבלה, והרכזת תשתתף בקורס להכשרת ממונים על הסעות תלמידים.

2. בחוזר מנכ"ל משרד החינוך נקבע, כי על מנהלי מוסדות החינוך לבצע פעולות שונות לקידום הבטיחות בהסעות, כגון הפקת לקחים מאירועים חריגים בהסעות, קביעת נהלים למקרים בהם ילד אינו מגיע למוסד, ושיתוף והדרכת ההורים בנוגע לאחריותם להתנהגות הילדים בתחנות האיסוף וההורדה.

לביקורת נמסר כי שמות התלמידים המוסעים הועברו להנהלות בתי הספר, והן פועלות לקידום רמת הבטיחות בהסעות בדרכים שונות, שפורטו בהרחבה בסעיף 4.3 בדוח.

מומלץ שאגף חינוך וקהילה ירענן את מנהלי מוסדות החינוך לגבי הפעולות שאמורות להתבצע על ידם בנוגע לבטיחות בהסעות, עפ"י הנחיות חוזר מנכ"ל.

מנהלת אגף חינוך וקהילה ציינה בתגובתה לטיוטת הדוח, כי בדיקה של אירועים חריגים והפקת לקחים תתקיים ע"פ נהלי משרד החינוך ולקראת שנת הלימודים תשע"ה האגף יוציא חוזר רענון נהלים ויעבירו לכל מנהלי מוסדות החינוך.

3. בחוזר מנכ"ל נקבע, שמנהל המוסד החינוכי ישקול מינוי רכז הסעות ומינוי נאמני הסעות, ואילו במדריך ההסעות שפורסם באתר משרד החינוך נקבע, כי במוסד שבו מעל 300 ילדים המוסעים בהסעות מאורגנות, או בפחות מכך לפי שיקול המנהל, ימונה רכז הסעות. רכז ההסעות המוסדי אמור להיות אחראי, בין היתר, על הדרכות תלמידים בנוגע להתנהגות בהסעות, מינוי נאמני הסעות מתוך תלמידי השכבה הבוגרת, ריכוז הטיפול בתלונות בנושא ההסעות, ועל יצירת קשר, במידת הצורך, עם ההורים ועם רכזת ההסעות במועצה.

במועד עריכת הביקורת, לא נמצאו באגף חינוך וקהילה נתונים לגבי מינוי רכזי הסעות בבתי הספר.

מומלץ שאגף חינוך וקהילה ינחה את הנהלות בתי הספר, לגבי החובה למנות או לשקול למנות (בהתאם להיקף ההסעות) את אחד מהמורים או מעובדי המנהלה כרכז הסעות.

עוד מומלץ, שהאגף יבקש בתחילת כל שנה מהנהלות ביה"ס להעביר את פרטי המורה או העובד שמונה כרכז הסעות מוסדי, ובמידה והוחלט שלא למנות רכז הסעות, להעביר את פרטי בעלי התפקידים במוסד שהונחו לבצע את הפעולות האמורות להתבצע על ידו.

מנהלת אגף חינוך וקהילה ציינה בתגובתה לטיוטת הדוח, כי בירור שערך האגף מול ארגוני המורים העלה, שליווי התלמידים להסעות אינו באחריות מורי ביה"ס ולא ניתן לבקשם לבצע משימה זו, ויחד עם זאת בתי הספר מצאו דרכים שונות למתן מענה לסוגיה זו. עוד ציינה מנהלת האגף, כי בדרך כלל פניות ההורים בכל סוגיה מופנות לרכזת ההיסעים באגף החינוך, והרכזת עומדת בקשר רציף מול בתי"ס במידת הצורך ועפ"י הנושא.

4. בחוזר מנכ"ל נקבע, כי על מחנכי הכיתות בבתי הספר לבצע מספר פעולות בנושא ההסעות, הכוללות תדריכים, עידוד התלמידים לדווח על אירועים חריגים בהסעות, ניתוח האירועים, ועריכת בירור אם תלמיד הנעדר מן השיעור היה בהסעה באותו היום. כמו כן, נקבעו בחוזר נושאים נוספים הנוגעים להסעות, שאמורים להיבדק על ידי המורה התורן.

מומלץ שאגף חינוך וקהילה ירענן את הנהלות ביה"ס לגבי ההנחיות שצוינו בחוזר מנכ"ל לגבי ביצוע הפעולות הנדרשות ע"י מחנך הכיתה והמורה התורן.

מנהלת אגף חינוך וקהילה ציינה בתגובתה לטיוטת הדוח, כי לאור האמור בתגובתה לעיל לגבי רכז ההסעות, אין באפשרות האגף לפנות למורה תורן, ולכן האגף ירענן את הנחיות הבטיחות בחוזר לתלמידים שיופץ בתקופת הרישום, בנוסף למלואי הסעים, וההנחיות יועלו גם לאתר המועצה.

5. בנוהל האיזו של המועצה בנושא הסעות תלמידים למוסדות חינוך, לא נמצאה התייחסות לנושאים חשובים הנוגעים לתהליכי העבודה ולתחומי האחריות בנוגע למערך ההסעות, שפורטו בהרחבה בסעיף 4.4 בדוח.

מומלץ לעדכן את נוהל האיזו של המועצה בנושא הסעות תלמידים, ולכלול בו התייחסות גם לנושאים שצוינו בסעיף 4.4 בדוח.

מנהלת אגף חינוך וקהילה ציינה בתגובתה לטיוטת הדוח, כי מנהלת המחלקה לטיפול בפרט מקבלת מידי שנה משוב מההורים ומהמלווים לגבי אופן הפעלת ההסעות. עוד ציינה מנהלת האגף כי נוהל האיזו יעודכן, ומלווי ההסעות הפנימיות יונחו לדווח אחת לשבוע עפ"י דוח שיוכן לצורך כך.

6. אגף חינוך וקהילה הכין נוהל כתוב לביצוע עבודתם של מלווי ההסעות בחינוך המיוחד, אולם עד למועד הביקורת לא הוכן נוהל עבור מלווי ההסעות בחינוך הרגיל.

מומלץ להכין נוהל כתוב או דף הנחיות גם למלווי ההסעות בחינוך הרגיל, שיפרט את חובותיהם כפי שנקבעו בתקנות, ולהחתימם על כך שקראו את ההנחיות והבינו את תוכנן.

מנהלת אגף חינוך וקהילה ציינה בתגובתה לטיוטת הדוח, כי בכל קיץ במהלך חודש אוגוסט עם חתימת חוזה ההעסקה, מתקיים מפגש עם מלווי ההסעות, הכולל רענון נהלים וכללי בטיחות, היכרות עם מסלולי הנסיעה, ועדכון מס' מוסעים נכון ליום ההדרכה. עוד ציינה מנהלת האגף כי בהמשך להמלצה, החל מהקיץ הקרוב במהלך המפגש יחולק למלווים מסמך נהלי עבודה.

7. נמצא, כי המלווים לא נדרשו להגיש לרכזת ההסעות במועצה דוחות תקופתיים, לצורך בקרה על פעילותם והעברת מידע שוטף על אופן התנהגות הנהג והילדים במהלך ההסעות.

מומלץ לחייב את המלווים להגיש לרכזת ההסעות במועצה דוחות חודשיים באמצעות טופס דיווח סטנדרטי, בהם ייערך רישום שוטף לגבי אופן התנהלות ההסעות מידי יום.

עוד מומלץ, שהדיווח בטופס יתייחס בין היתר לעמידה בזמנים של הנהג, איסוף והורדה בתחנות שנקבעו מראש, נסיעה במהירות המותרת תוך ציות לתמרורים ולחוקי התנועה, אופן התנהגות התלמידים, ופירוט מקרים חריגים שאירעו במהלך ההסעה.

מנהלת אגף חינוך וקהילה ציינה בתגובתה לטיוטת הדוח, כי ההמלצה לגבי הגשת דוחות חודשיים מקובלת. עוד ציינה מנהלת האגף, כי יחולק למלווים דף דיווח חודשי אשר יגישו לרכזת ההסעות ביחד עם דוח השעות, והמלווים יתבקשו למלא את הדוח אחת לשבוע.

8. תכנון מסלולי ההסעות בחינוך המיוחד התבצע באגף חינוך וקהילה על סמך נתונים שונים, ובכלל זה נתוני שיבוץ תלמידים חדשים ע"י ועדות השמה, רשימות שמיות מבתי הספר לגבי תלמידים שימשיכו ללמוד בהם בשנה הבאה, ורשימה פרטנית של זכאים להסעות הכוללת את פרטי המוסד, צרכי התלמיד, כגון צורך במלווה או בצידוד הסעה מיוחד, ומרחק הנסיעה. על סמך המידע האמור, נערך תכנון ושיבוץ ידני ראשוני של תלמידים בקווי ההסעה השונים.

לאחר תחילת שנת הלימודים חלו לעיתים שינויים במערך ההסעות, כאשר התברר שאין צורך בהפעלת חלק מהמסלולים שנכללו במכרז, או כשהשינויים חייבו תוספת מסלולים והם תורגמו לבקשות לקבלת הצעות מחיר מהמסיעים.

מומלץ לשקול הטמעת תכנת מחשב ייעודית בנושא ההסעות באגף חינוך וקהילה, שעשויה לסייע בקביעת מסלולי ההסעה ושיבוץ תלמידים באופן היעיל ביותר.

מנהלת אגף חינוך וקהילה ציינה בתגובתה לטיוטת הדוח, כי שיבוץ תלמידי החינוך המיוחד מתבצע עפ"י צרכי התלמיד, המוסדות שיכולים לקלוט, ומרחק הנסיעה, והמטרה היא לאגם משאבים ולשלב מסלולים במידת האפשר, וניתן לראות זאת בפרוט 26 קווי ההסעה. עוד ציינה מנהלת האגף, כי בהיקפים המדוברים אין האגף מוצא צורך בהכנסת תוכנה.

9. במועד הביקורת לא נמצא תיעוד מלא לקבלת כל המסמכים הנדרשים מזכייני ההסעות. לביקורת נמסר כי לקראת הדיון שנערך בוועדת המכרזים, נאספו ותועדו כל המסמכים שהוגשו ע"י המציעים בטבלה מרכזת, אולם טבלה זו לא הוצגה לביקורת ולא נמצאה בין מסמכי המכרזים.

מומלץ לוודא את קבלת כל המסמכים והאישורים הנדרשים מהזכיינים, כולל אלו שצוינו בסעיף 6.5 בדוח, ולחדד את הנהלים באשר לתיעוד ושמירת המסמכים שהתקבלו במועצה.

10. נמצאו מקרים בהם ההסכמים עם קבלני הסעות נחתמו על ידי מורשי החתימה במועצה לאחר שחלף זמן מתחילת שנת הלימודים, לאחר שהמסיעים כבר החלו בביצוע ההסעות. כתוצאה מכך, הופעלו קווי הסעות מבלי שהיו הסכמי התקשרות בתוקף עם המסיעים. לביקורת הוסבר כי לאחר שנשלחו הודעות זכיה לזכיינים, הם התבקשו להמציא מסמכים נוספים, כגון ערבויות ביצוע ואישורי ביטוח, ורק לאחר קבלתם הועבר ההסכם לחתימת מורשי החתימה במועצה.

מומלץ להקפיד על קבלת המסמכים הנדרשים מהזכיינים וחתימה על הסכמי ההתקשרות לפני תחילת שנת הלימודים, ולשפר את המעקב והבקרה בנושא.

סגן הגזבר ציין בתגובתו לטיוטת הדוח, כי החוזה חתום עם קבלני ההסעות החל ממועד הגשת המכרז. לדבריו, הקבלנים עמדו בתנאי הסף, וניתנה להם הודעת זכיה הכוללת את מספר הקו ומסלול הנסיעה לאחר החלטת ועדת מכרזים ולפני תחילת שנת הלימודים. עוד ציין סגן הגזבר, כי האילוצים הם של אגף החינוך לגבי מסלול ההסעה אותם יפעיל, וככל שאגף החינוך יהיה מסוגל לתת את הנתונים מוקדם יותר כך יתאפשר לדרוש מהקבלן את הערבות והביטוחים הנדרשים מוקדם יותר.

11. במועד הארכת ההסכמים עם הזכיינים, נערכה בדיקה שנועדה לוודא קבלת מסמכי הארכת תוקף ערבות בנקאית (ערבות ביצוע) של המסיע, וקבלת אישור על הארכת תוקף הביטוחים. רכזת ההסעות מסרה לביקורת, כי לפני ביצוע הארכת ההסכמים הגזברות העבירה לאגף טופס הארכת הסכמים לצורך אישור ההארכה, ובעת מתן האישור נלקחה בחשבון גם מידת שביעות הרצון מהמסיע.

מומלץ כי במועד הארכת ההסכמים, תיערך גם בדיקה לגבי תוקף מסמכים נוספים שהוגשו ע"י הזכייין במהלך המכרז, כגון רשימת הרכבים בהם יבוצעו ההסעות, רישיונות נהיגה, מסמכי רישוי וביטוח, הצהרות בריאות של נהגים, ואישור לגבי עמידתם בהוראות החוק למניעת העסקה של עברייני מין.

סגן הגזבר ציין בתגובתו לטיטות הדוח, כי בגזברות עורכים בקרה ומעקב אחר תוקף הערבויות וביטוחים, והמעקב אחר מסמכים אחרים שתוקפם פג הינו עניין תפעולי שאינו באחריות הגזברות.

12. לביקורת נמסר כי במהלך התקופה שנבדקה נערכו הכשרות והדרכות למלווי ההסעות לקראת פתיחת שנת הלימודים. במועד הביקורת לא נמצא במשרדי אגף חינוך וקהילה תיעוד מסודר לעריכת ההכשרות והרענונים של מלווי ההסעות, כפי הנדרש.

מומלץ לנהל רישום מסודר של מועדי עריכת ההכשרות והרענונים למלווי ההסעות, כולל רשימה שמית של המשתתפים, לצורך תיעוד ובקרה.

מנהלת אגף חינוך וקהילה ציינה בתגובתה לטיטות הדוח כי היא מקבלת את ההמלצה, ומפגשי ההיכרות יתועדו באמצעות פרוטוקול.

13. נמצא כי עד לסוף הרבעון השלישי של שנת 2013, משרד החינוך לא העביר למועצה את התשלומים החודשיים המגיעים לה בגין השתתפות במימון המלוויים בהסעות תלמידים בחינוך המיוחד. בדיקה שנערכה בחודש אוגוסט 2013 העלתה כי התשלומים טרם בוצעו, ובעקבות כך נערכה פניה למשרד החינוך שבעקבותיה הועבר סכום אחד עבור 9 החודשים הראשונים של שנת 2013.

מומלץ לערוך בדיקה תקופתית בתדירות שלא תפחת מפעם ברבעון לגבי קבלת כל התשלומים המגיעים למועצה ממשרד החינוך, וליזום פנייה מיידית למשרד בכל מקרה של עיכוב בהעברת התשלום.

14. במהלך שנת הלימודים תשע"ג לא הוטלו קנסות על מסיעים במערך הסעות התלמידים בגין הפרות תנאי ההסכם. בשנת הלימודים תשע"ד הוטלו 2 קנסות בלבד, בגין התנהגות לא נאותה וסטייה ממסלול ההסעה המתוכנן, ובגין איחור של ההסעה מעל 45 דקות.

לאור האמור, מומלץ לבחון אם נעשה שימוש מספיק באמצעי זה במקרים של הפרת תנאי ההסכם על ידי המסיעים.

15. תשלומי משרד החינוך עבור הסעות תלמידים מפורטים במערכת "מיתר" לפי סכומים וסעיפי תשלום, ללא פירוט והסבר לגבי מהות ההחזר. במועצה מופק דוח ומתבצע רישום של הסכומים במערכת החשבונאית, ללא עריכת בדיקת השוואה בין הסכומים שהתקבלו בפועל, לבין הסכומים המגיעים למועצה עפ"י דוח המסלולים שאושר על ידי המשרד.

מומלץ לבצע בכל שנה בדיקה המשווה בין סך ההחזרים שהתקבלו בפועל ממשרד החינוך עבור ההסעות בחינוך המיוחד והרגיל, לבין החישוב שהוצג ע"י המשרד בדוח המסלולים המעודכן. במקרה שיימצא פער בין הסכומים, מומלץ לערוך בירור מול משרד החינוך במטרה לקבל את ההחזרים החסרים.

16. נמצא כי נוהל האיזו של המועצה בנושא הסעות תלמידים אינו כולל התייחסות לחלוקת האחריות בין הגזברות לבין אגף חינוך וקהילה, בכל הקשור לקבלת המסמכים הנדרשים מהזכיינים ולתכנון וביצוע בדיקות שטח ברכבים ובמסלולי ההסעות.

מומלץ לקבוע תחומי אחריות ברורים בין הגזברות לבין אגף חינוך וקהילה בכל הנוגע לקבלת המסמכים וביצוע הבדיקות הנדרשות בהסעות, ולעגן אותם בהוראות נוהל האיזו.

17. באגף חינוך וקהילה לא הוכנה תכנית עבודה תקופתית לביצוע ביקורות על מערך ההסעות, שאמורה לפרט את תדירות הביקורות, הנושאים שייבדקו במהלכן, ואופן הביצוע והדיווח.

מומלץ להכין תכנית עבודה תקופתית לביצוע ביקורות שטח יזומות במערך ההסעות שתכלול התייחסות לנושאים שצוינו לעיל, ולקיים שגרת בדיקות ודיווחים שתספק מידע שוטף ועדכני בנושא.

18. בשנת הלימודים תשע"ג הופעל קבלן מטעם המועצה שבדק את הבטיחות בהסעות החינוך המיוחד. הבדיקות שבוצעו על ידו בשני קווי הסעות, לא העלו ממצאים חריגים. בנוסף, בוצעה בשנת הלימודים תשע"ד בדיקת שטח של הסעה אחת. הבדיקה העלתה שהנהג לא אסף את המלווה, ולאחר איסוף התלמידה הרכב פרץ בנסיעה מהירה והבודק איבד את עקבותיו ושב ואיתר את ההסעה טרם הורדת התלמידים במוסדות החינוך. בנוסף, הנהג סירב להישמע להוראות הבודק שביקש לבצע ביקורת ברכב. לביקורת נמסר כי בעקבות הבדיקה בוצע טיפול של רכזת ההסעות מול הזכין, נהג ההסעה הוחלף, ומחשבון הקבלן קוזז תשלום בגין אי איסוף המלווה.

הביקורת ממליצה לבצע יותר מ- 2 ביקורות פתע על המסיעים במהלך שנת הלימודים, במיוחד לנוכח ממצאי הביקורת האמורה, המדגישה את הצורך בביצוע הבדיקות.

19. במהלך עריכת הביקורת נערכו מספר בדיקות פתע בהסעות, בתיאום עם רכזת ההסעות, שבמהלכן נבדקו כלי הרכב, התנהגות המלווים ואופן מילוי תפקידם, התנהגות הנהגים, מסמכיהם ואופן נהיגתם. במהלך הבדיקות, עלו בין היתר הממצאים הבאים:

- מספר נהגים שהתבקשו במהלך הבדיקה להעביר בהקדם לרכזת ההסעות במועצה העתקי מסמכים לגבי רישוי וביטוח ואישור קצין בטיחות, לא העבירו את המסמכים לרכזת עד למועד סיום הביקורת.
- גיל הרכב של הסעה אחת (מספר רישוי 13-397-50) עבר את מגבלת 10 השנים המותרות עפ"י החוק. לביקורת נמסר כי רכב זה הוחלף ברכב התואם את הוראות החוק מספר ימים לאחר שנערכה הבדיקה (מספר רישוי 15-648-12).
- בהסעה אחת נמצא גלון שמן שהושם מתחת למושב הנוסעים האחורי בניגוד להוראות, לא נמצא מכשיר קשר המקושר למוקד, ורכב ההסעה לא היה משולט כנדרש.
- ברכב אחד לא נמצאה ערכת עזרה ראשונה, ובשני רכבים אחרים נמצאה ערכת רכב קל שאינה מתאימה לתכולה שנדרשה בהסכם.
- בהסעה פנימית אחת בתוך היישוב הנהג עצר פעמיים בצורה שחייבה את התלמיד לחצות כביש, בניגוד להנחיות.

הביקורת ממליצה לרכזת ההסעות, להשלים את קבלת כל המסמכים מהמסיעים שנדרשו להציגם במהלך הבדיקה, ולוודא את תיקון כל הליקויים שצוינו לעיל.

20. נמצא כי קב"ט המועצה עדכן מעת לעת את רכזת ההסעות באגף חינוך וקהילה ואת מוסדות החינוך בהנחיות שהתקבלו ממושרד החינוך בנושא בטיחות בהסעות, כולל סיכומי תחקירים על מקרים שאירעו ברשויות אחרות, כגון: רענון הנחיה בדבר איסור השארת ילדים ברכב הסעה לתלמידי החינוך המיוחד ללא מבוגר, ורענון הפקת לקחים ממקרה בו ילד נשחח בהסעה (ברשות מקומית אחרת).

מומלץ לשקול את הוספת הקב"ט כגורם בקרה נוסף על הבטיחות בהסעות התלמידים, בין היתר, באמצעות קבלת דיווחים מרכזת ההסעות לגבי ביקורות ובדיקות שטח שנערכו במערך ההסעות, וממצאי תחקירים לגבי אירועים חריגים.

מנהלת אגף חינוך וקהילה ציינה בתגובתה לטיוטת הדוח, כי האגף מקבל את המלצת הביקורת לגבי הוספת הקב"ט כגורם בקרה.

21. בדוח שהופק על ידי הביקורת באמצעות תכנת המוקד העירוני לגבי רשימת פרטי הטיפול בנושא ההסעות, נמצאו מספר פניות שהתקבלו בשנת 2013. לביקורת נמסר כי כל התלונות טופלו באופן מיידי, למרות שבמועד הבדיקה הן נמצאו במערכת המוקד בסטטוס "בטיפול". רכזת ההסעות הסבירה לביקורת שבגלל עומס עבודה התלונות במערכת המוקד לא תמיד נסגרות בסיום הטיפול.

מומלץ להקפיד על סגירת התלונות במערכת המוקד העירוני בסיום הטיפול, כפי הנדרש.

מנהלת אגף חינוך וקהילה ציינה בתגובתה לטיוטת הדוח כי האגף מקבל את ההמלצה לסגירת הפניות בתכנת המוקד.

22. במועד הביקורת, לא נמצא במושרד רכזת ההסעות תיוק נפרד של מסמכים שהומצאו על ידי המסיעים שתוקפם מוגבל בזמן, או רישום מרוכז של המסמכים לצורך ניהול מעקב בנושא.

מומלץ שהגזברות תעביר לרכזת ההסעות בתחילת כל שנת לימודים רישום מרוכז של המועדים המחייבים פנייה למסיעים לצורך חידוש מסמכים שפג תוקפם במהלך שנת הלימודים, על מנת לאפשר מעקב מסודר בנושא.

סגן הגזבר ציין בתגובתו לטיוטת הדוח, כי הגזברות שותפה בבדיקת מסמכי המכרז יחד עם אגף החינוך לעניין בדיקת תנאי הסף בלבד של משתתפי המכרז, והמעקב והבקרה הינו נושא תפעולי המטופל באגף חינוך (באופן ישיר או באמצעות קבלן חיצוני).

מנהלת אגף חינוך וקהילה ציינה בתגובתה לטיוטת הדוח, כי רכזת ההסעות תרכז את הנתונים בשיתוף עם מנהל הסכמים והתקשרויות, ותכין טבלת מעקב לכל חברות ההסעה עם תאריכי חידוש. עוד ציינה מנהלת האגף, כי רכזת ההסעות תפנה לחברות חודש מראש לצורך תזכורת ומעקב אחר קבלת המסמכים החדשים.

23. לרשות המועצה עומדות מספר דרכים לקבלת משובים על ביצוע ההסעות, ובכלל זה באמצעות ביצוע ביקורות שטח ע"י בעלי תפקידים וקבלני משנה, קבלת דיווחים מגורמים הנחשפים למערך ההסעות ברמה היומיומית, כגון הורים ומלווי ההסעות, קבלת פניות שוטפות למוקד העירוני, ועריכת סקר שביעות רצון ההורים ממערך ההסעות.

במהלך התקופה שנבדקה, טופלו על ידי רכזת ההסעות פניות שהתקבלו מהורי התלמידים, בוצעו מספר ביקורות שטח, טופלו פניות שהופנו למוקד העירוני, ונערך סקר שביעות רצון ההורים ממערך ההסעות. מנהלת אגף חינוך וקהילה גם מסרה לביקורת, שמנהלת המחלקה לטיפול בפרט מקבלת מידי שנה משוב מההורים ומהמלווים לגבי אופן הפעלת ההסעות, כפי שצוין לעיל.

מומלץ שאגף חינוך וקהילה יקיים מעת לעת דיון לגבי כלל המשובים שהתקבלו באגף בנושא הסעות התלמידים, לצורך הפקת לקחים מערכתיים ובחינת טיב השירות הניתן ע"י המסיעים.

עוד מומלץ, כי אחת לתקופה שתוגדר מראש, תבוצע בדיקה של כל תחנות ההסעה ועמידתם בדרישות הבטיחות. מן הראוי שהבדיקה תבוצע בשיתוף רכזת ההסעות וגורמים מקצועיים, כגון מהנדס ויועץ תחבורה, ובעקבותיה יוגש סיכום בכתב שיכלול מסקנות והמלצות לשיפורים.

מומלץ שגם פעילות זו תעוגן בנוהל, שיבטיח את ביצועה בצורה שיטתית ולאורך זמן.

3. נתונים כלליים

להלן פירוט תחומי האחריות העיקריים של הגורמים המטפלים בנושא הסעות התלמידים :

3.1 אחריות רשויות ומשרדי ממשלה

משרד החינוך

- גיבוש נהלים והנחיות בנושא וקביעת קריטריונים לזכאות להסעות.
- השתתפות במימון עלות ההסעות.
- פיקוח על ביצוע ההסעות כנדרש על-פי החוק ובהתאם לנוסח המכרז והחוזה.
- הכנת תכנים לימודיים בנושא זהירות בדרכים בשיתוף עם הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים.

הרשות המקומית

- תכנון ארגון וביצוע של מערך הסעות התלמידים למוסדות החינוך.
- קביעת סוגי ההסעה המאורגנת או באמצעות קו שירות בתחבורה הציבורית בתיאום עם משרד התחבורה לגבי הפעלת קווים ייעודיים.
- הסדרה ותחזוקה של תשתיות תחבורתיות בתיאום עם משרד התחבורה, כולל הצד הפיסי של ביצוע ההסעות, כגון קביעת תחנות ומיקומן ושילוט הכוונה.
- אחריות להסעה בטיחותית עפ"י חוק לילדים ולפעוטות עם מוגבלויות, להעסקת מלווים לילדים מוגבלים, ולשימוש בכלי רכב תקינים המיועדים להסעת ילדים נכים.
- אחריות להכשרת המלווים בהסעות לילדי החינוך המיוחד ולפיקוח על עבודתם.
- אחריות לפעול בנושא ההסעות בהתאם לכל חוקי המכרזים.
- אחריות לפעול בהתאם לתקנות התעבורה וחוקי מדינת ישראל.
- אחריות לפיקוח על ביצוע ההסעות ע"י הקבלנים, כולל הטלת קנסות במקרים של הפרת תנאי ההתקשרות.
- אחריות לנושא התשלומים המועברים לחברות ההסעה.
- אחריות להגשת בקשות למימון ההסעות למשרד החינוך.

משרד התחבורה

- התקנת תקנות תעבורה, ובכלל זה תקנות הקשורות להסעת ילדים, הוראות בטיחות מיוחדות שנוגעות לכלי רכב המשמשים להסעת ילדים, הוראות לגבי נסיעת תלמידים בתחבורה ציבורית, וכיו"ב.
- אחריות להסדרת תשתיות תחבורתיות, מיקום תמרורים ותמרורי אזהרה ובטיחות.
- מתן רישיונות להפעלת קווי שירות בתחבורה ציבורית ובאוטובוסים, כולל קווים ייעודיים להסעת תלמידים ופיקוח על עמדת המפעילים בתנאי הרישיונות.
- מתן רישיונות למסיעים בהסעות תלמידים ופיקוח על עמדת המסיעים בתקנות התעבורה הקשורות לכוח האדם המבצע את ההסעות של הרכב המשמש לביצוע ההסעות.
- אחריות לקביעת תכניות הדרכה והכשרת נהגים, אחריות אגף הרישוי.
- אחריות לקבלת החלטות בדבר שימוש באמצעי בטיחות מיוחדים בקווים המשמשים להסעת תלמידים.
- ביצוע ביקורות פתע לתקינות כלי רכב באמצעות ניידות המשרד המיועדות לכך.

הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים

- הרשות מופקדת יחד עם משרד החינוך על הכנה של תכניות לימודים לזהירות בדרכים, וכן על תשדירים ופרסומות באמצעי התקשורת הנוגעים לנושא.

משרד הביטחון

- אחריות על היבטים הנוגעים לנושאי ביטחון, כגון שימוש ברכבים ממוגנים או איסור נסיעה בצירים מסוימים.

משטרת ישראל

- אחריות לאכיפת תקנות התעבורה וסיוע למשרד התחבורה בהפעלת ניידות הביקורת בדרכים.

3.2 המסגרת החוקית לביצוע ההסעות

הכללים המחייבים בנושא הסעות תלמידים למוסדות חינוך מעוגנים בחוקים, בתקנות ובחוזרי מנכ"ל משרד החינוך המופצים לרשויות המקומיות, ובכלל זה:

- חוזר מנכ"ל משרד החינוך "הסעות תלמידים ועובדי הוראה למוסדות חינוך רשמיים", תשס"ד/10 (א) יוני 2004, (עודכן בחוזר תשע"ד/1 (ב) כ"א אלול תשע"ג 27/8/2013).
- חוק הסעה בטיחותית לילדים ולפעוטות עם מוגבלות, התשנ"ד - 1994.
- תקנות הסעה בטיחותית לילדים נכים (מפרטי רכב בטיחותי), תשנ"ה - 1995.
- חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, תשנ"ח - 1998.

המסגרת החוקית נועדה להסדיר את נושא ההסעות ולהבטיח כי יינתן מענה הולם להגעת כל תלמיד למוסד החינוכי שאליו שובץ. מסגרת זו מסייעת ליישום חוק חינוך חובה לתלמידים שבאזור מגוריהם אין בית ספר, או שבית הספר המתאים להם ביותר נמצא בריחוק ניכר ממקום מגוריהם. בנוסף, מתאפשר גם יישום החוק המעגן את זכותו של כל אדם עם מוגבלות להשתתף באופן שוויוני בכל תחומי החיים בחברה, תוך התחשבות בצרכיו המיוחדים. באמצעות מערך ההסעות ניתן מענה חיוני לתלמידי החינוך המיוחד המתגוררים במועצה, המאפשר להם ללמוד בבתי הספר העונים על צרכיהם הייחודיים.

חובת הארגון והביצוע של ההסעות חלה על הרשות המקומית, ומשרד החינוך אינו נוטל חלק בארגון ההסעות אלא משתתף במימון בלבד בשיתוף עם הרשות. במקרים בהם אין מענה להסעה בקווי התחבורה הציבורית, רשאית הרשות לבצע את ההסעות בתחבורה מאורגנת, ובמקרים אלה עליה לפעול על פי הנחיות משרד החינוך, בין היתר בנוגע לפרסום המכרזים ולחתימה על הסכמים עם חברות ההסעה.

תלמידים הלומדים במוסדות חינוך החובה אשר עומדים בקריטריונים שקבע משרד החינוך, זכאים להסעה ממקום מגוריהם למוסד החינוכי ובחזרה. בקריטריונים להשתתפות משרד החינוך במימון ההסעות נלקחים בחשבון גיל התלמיד והמרחק של ביה"ס ממקום מגוריו. עוד נקבע, כי תלמידי החינוך המיוחד ותלמידים מוגבלים זכאים להסעה ללא הגבלת מרחק.

בחוק הסעה בטיחותית לילדים ולפעוטות עם מוגבלות, התשנ"ד - 1994 נקבע, כי ילד נכה עפ"י הגדרות החוק, זכאי להסעה ממקום מגוריו או ממקום סמוך לו למוסד חינוך וממנו, לפי צרכיו ובהתחשב בסוג הנכות או המגבלה שלו. עוד נקבע, כי הרשות המקומית שבתחום שיפוטה גר הילד, תדאג להסעתו למוסד החינוכי וממנו, וההסעה תלווה בידי אדם מבוגר בנוסף לנהג. החוק גם קובע כי רשות מקומית המסיעה חמישה ילדים או יותר ברכב אחד, תדאג להסעתם ברכב בטיחותי המתאים לסוג הנכות או המגבלה של הילד.

4. מערך הסעות התלמידים במועצה

4.1 נתונים כספיים¹

להלן פירוט סעיפי ההוצאות שנכללו בתקציב המועצה בשנים האחרונות בנושא הסעות תלמידים למוסדות חינוך :

מס' סעיף	שם הסעיף	תקציב שנתי (באלפי ₪)		
		2013	2012	2011
8126-710	עב' קבלניות - הסעות (ח' מיוחד)	1,994	1,958	2,000
8126-753	מלווי הסעות - העב' לתאגיד	446	399	339
8178-710	הסעות תלמידים	768	881	992
8178-810	רכז הסעות - העב' לתאגיד	78	78	78
סה"כ הוצאות		3,286	3,316	3,409

להלן פירוט סעיפי ההכנסות שנכללו בתקציב המועצה בשנים האחרונות בנושא הסעות תלמידים למוסדות חינוך :

מס' סעיף	שם הסעיף	תקציב שנתי (באלפי ₪)		
		2013	2012	2011
3126-922	הסעות (חינוך מיוחד)	935	940	861
3126-923	הסעות - ליווי	283	260	220
3178-420	השתתפות תושבים - הסעות	677	736	727
3178-920	השתתפות ממשלה - הסעות	585	585	468
סה"כ הכנסות		2,480	2,521	2,276

להלן נתוני הוצאות מול הכנסות בתקציב המועצה בנושא הסעות תלמידים למוסדות חינוך :

שנה	סה"כ הוצאות	סה"כ הכנסות	הפרש
2011	3,409	2,276	1,133
2012	3,316	2,521	795
2013	3,286	2,480	806

* הנתונים באלפי ₪.

¹ הנתונים מתייחסים לשנים קלנדריות, בעוד ששנת לימודים לפי הלוח העברי נקבעה מתחילת חודש ספטמבר ועד לסוף יוני בשנה העוקבת.

להלן נתוני תקציב מול ביצוע בסעיפי ההוצאות עבור הסעות תלמידים למוסדות חינוך :

שנת 2013			שנת 2012			שנת 2011			סעיף הוצאה
הפרש	ביצוע	תקציב	הפרש	ביצוע	תקציב	הפרש	ביצוע	תקציב	
(51)	1,943	1,994	22	1,980	1,958	(202)	1,798	2,000	עב' קבלניות - הסעות ח' מיוחד
200	646	446	234	633	399	170	509	339	מלווי הסעות - העב' לתאגיד
(336)	432	768	136	1,017	881	51	1,043	992	הסעות תלמידים
0	78	78	19	97	78	0	78	78	רכז הסעות - העב' לתאגיד

* הנתונים באלפי ₪.

** נתוני התקציב עפ"י ספר התקציב המקורי שאושר במליאת המועצה.

** נתוני הביצוע עפ"י רישומי תנועות בכרטיס הנהלת חשבונות.

מנתוני הטבלה עולה, כי בסעיף הוצאות עבור מלווי הסעות היו חריגות מעל התקציב בשיעורים של כ - 50% בשנת 2011, 58% בשנת 2012 ו - 45% בשנת 2013. בסעיף הוצאות עבור הסעות תלמידים היו בשנים 2011 ו - 2012 חריגות מעל התקציב בשיעורים של כ - 5% ו - 15% בהתאמה, ובשנת 2013 היתה חריגה בולטת מתחת לתקציב בשיעור של כ - 43%. בסעיף הוצאות עבור רכז הסעות היתה בשנת 2012 חריגה מעל התקציב בשיעור של כ - 24%.

להלן נתוני תקציב מול ביצוע בסעיפי ההכנסות עבור הסעות תלמידים למוסדות חינוך :

שנת 2013			שנת 2012			שנת 2011			סעיף הכנסה
הפרש	ביצוע	תקציב	הפרש	ביצוע	תקציב	הפרש	ביצוע	תקציב	
24	959	935	(195)	745	940	(106)	755	861	הסעות (חינוך מיוחד)
(44)	239	283	45	305	260	37	257	220	הסעות - ליווי
58	735	677	28	764	736	(11)	716	727	השתתפות תושבים-הסעות
(274)	311	585	(236)	349	585	76	544	468	השתתפות ממשלה -הסעות

* הנתונים באלפי ₪.

** נתוני התקציב עפ"י ספר התקציב המקורי שאושר במליאת המועצה.

** נתוני הביצוע עפ"י רישומי תנועות בכרטיס הנהלת חשבונות.

מנתוני הטבלה עולה, כי בסעיף הכנסות עבור הסעות בחינוך המיוחד היו בשנים 2011 ו - 2012 חריגות מתחת לתקציב בשיעורים של כ - 12% ו - 20% בהתאמה. בסעיף הכנסות עבור ליווי הסעות היו בשנים 2011 ו - 2012 חריגות מעל התקציב בשיעורים של כ - 16% ו - 17% בהתאמה, ובשנת 2013 היתה חריגה מתחת לתקציב בשיעור של כ - 15%. בסעיף הכנסות מהשתתפות ממשלה עבור הסעות היתה בשנת 2011 חריגה מעל התקציב בשיעור של כ - 16%, ואילו בשנים 2012 ו - 2013 היו בסעיף זה חריגות בולטות מתחת לתקציב בשיעורים של כ - 40% ו - 47%, בהתאמה לפי השנים.

4.2 אחריות בעלי תפקידים במועצה

להלן פירוט בעלי התפקידים במועצה שטיפלו במועד הביקורת בנושא הסעות תלמידים :

- **מנהלת אגף חינוך וקהילה** - אחריות על מכלול פעילות האגף בתחום הסעות תלמידים, מתן הנחיות לרכזת ההסעות וביצוע מעקב ובקרה בנושא.
- **רכזת ההסעות** - אחריות על ארגון ותפעול ההסעות והמלווים, שיבוץ תלמידים להסעות, מעקב ופיקוח על ביצוע ההסעות במועד ובהתאם להנחיות, קשר עם הנהלות בתי הספר, הורים, מסיעים, מלווים, וגורמים נוספים.
- **אחראית על החינוך המיוחד** - אחריות על קשר עם ההורים ומשרד החינוך לגבי קביעת זכאויות להסעות תלמידי החינוך המיוחד.
- **סגן גזבר וממונה על תקציבים וחוזים** - אחריות על ביצוע התקשרויות עם קבלנים וחברות הסעה בהתאם להנחיות הגזבר, כולל פרסום מכרזים, ריכוז הטיפול בבחירת הזכיינים ע"י ועדת מכרזים, החתמה על חוזים, בדיקת חשבוניות.

במועד הביקורת רכזת ההסעות באגף חינוך וקהילה הועסקה באמצעות תאגיד החינוך העירוני, בהיקף של 100% משרה. נמצא כי הרכזת טרם השתתפה בקורס או בהשתלמות מקצועית בנושא הסעות תלמידים.

מומלץ על השתתפותה של רכזת ההסעות בקורס להכשרת ממונים על הסעות תלמידים, שנערך ע"י מחלקת ההדרכה במרכז השלטון המקומי בשיתוף עם משרד החינוך.

מנהלת אגף חינוך וקהילה ציינה בתגובתה לטיטוט הדוח כי המלצת הביקורת התקבלה, ורכזת ההסעות תשתתף בקורס להכשרת ממונים על הסעות תלמידים.

4.3 בעלי תפקידים במוסדות החינוך

מנהל המוסד החינוכי

בחוזר מנכ"ל משרד החינוך (מס' 3.3-6 נספח ג') בנושא הנחיות ביטחון ובטיחות בהסעות נקבע, כי על מנהלי מוסדות החינוך לבצע בין היתר את הפעולות הבאות :

- א. **פעולות לתכנון** - מנהל המוסד ישקול מינוי רכז הסעות ומינוי נאמני הסעות וייזום פעולות חינוך והסברה במהלך השנה.
- ב. **שיתוף ההורים** - מנהל המוסד ישתף את ההורים, וידריך וינחה אותם בכל הנוגע לאחריותם הישירה להתנהגות הילדים בתחנת האיסוף וההורדה, בזמן הנסיעה, בחציית כביש וכדומה.

- ג. **בדיקה של אירועים חריגים והפקת לקחים** - מנהל המוסד יקבע נהלים פנימיים להתנהגות במקרה שילד אינו מגיע למוסד החינוך.
- ד. **הסעות תלמידים בחינוך המיוחד** - בהסעות לתלמידי החינוך המיוחד ידאג מנהל המוסד לוודא שהמלווים מתודרכים בכל הנוגע לבטיחות ההסעה.

רכזת ההסעות באגף חינוך וקהילה מסרה לביקורת, כי שמות התלמידים המוסעים הועברו להנהלות בתי הספר, והן פועלות על מנת לקדם את רמת הבטיחות בהסעות התלמידים, בין היתר באמצעות ביצוע הפעולות הבאות:

- בחלק מהמוסדות התלמידים המוסעים משוחררים כ - 5 דקות לפני הצלצול לצורך יציאה מסודרת להסעות לפני היווצרות המולה בסוף הלימודים (לדוגמא ביה"ס רבין).
- מזכירת ביה"ס יוצאת עם התלמידים המוסעים למסוף ההסעות על מנת להבטיח עליה מסודרת לרכבי ההסעה (ביה"ס צוקים).
- מונו תלמידים כנאמני הסעות מקרב השכבה הבוגרת (ביה"ס ניצנים).
- אחת המורות מארגנת את התלמידים ברחבה לצורך יציאה מסודרת להסעה (ביה"ס אבני החושן).
- בתחילת השנה יוצאת מורה עם התלמידים מבית הספר ומלווה אותם לאוטובוס עם רשימה מסודרת של המוסעים (ביה"ס אבן חן).

מומלץ שאגף חינוך וקהילה ירענן את כל מנהלי מוסדות החינוך לגבי הנחיות חוזר מנכ"ל שצוינו לעיל.

מנהלת אגף חינוך וקהילה ציינה בתגובתה לטיטת הדוח, כי בדיקה של אירועים חריגים והפקת לקחים תתקיים ע"פ נהלי משרד החינוך, ולקראת שנת הלימודים תשע"ה אגף חינוך יוציא חוזר רענון נהלים ויעבירו לכל מנהלי מוסדות החינוך.

רכז הסעות בביה"ס

בחוזר מנכ"ל נקבע, שמנהל המוסד החינוכי ישקול מינוי רכז הסעות ומינוי נאמני הסעות. ואילו במדריך ההסעות שפורסם באתר משרד החינוך ("מדריכי אוח") נקבע, כי במוסד חינוך שיש בו מעל 300 ילדים מוסעים בהסעות מאורגנות, או בפחות לפי שיקול המנהל, ימונה רכז הסעות.

עוד נקבע במדריך האמור, כי רכז ההסעות אשר יהווה סמכות מקצועית במוסד, יעסוק בריכוז הדרכות התלמידים, יקבע נהלים פנימיים לקליטת התלמידים המגיעים בהסעות ופיזורם בתום הלימודים, ויהיה בקשר עם ההורים ועם הגורמים ברשות המקומית ובמשטרת התנועה.

במועד עריכת הביקורת, הופעלו 6 אוטובוסים בהסעות תלמידי חטיבת הביניים "יהלום", היקף שחייב לכאורה מינוי רכז הסעות במוסד עפ"י הנחיות משרד החינוך. בשאר המוסדות הופעלו בין אוטובוס אחד ל- 3 אוטובוסים בלבד, היקף שחייב את מנהל המוסד לשקול מינוי רכז הסעות.

במועד הבדיקה לא נמצאו במשרדי אגף חינוך וקהילה נתונים לגבי מינוי רכזי הסעות בבתי הספר, הנדרשים לניהול מעקב ובקרה בנושא.

מומלץ שאגף חינוך וקהילה ישלח הנחיות מתאימות להנהלות בתי הספר, לגבי החובה למנות או לשקול למנות (בהתאם להיקף ההסעות) את אחד המורים או העובדים בביה"ס כרכז הסעות מוסדי, שיהיה אחראי על הדרכות תלמידים בנוגע להתנהגות בהסעות, מינוי נאמני הסעות מתוך תלמידי השכבה הבוגרת, ריכוז הטיפול בתלונות הורים ומורים לגבי ביצוע ההסעות, ויצירת קשר, במידת הצורך, עם ההורים ועם רכזת ההסעות במועצה.

עוד מומלץ, לבקש בתחילת כל שנה מבתי הספר להעביר לאגף את שם המורה או העובד שמונה כרכז הסעות מוסדי, לצורך תיעוד ובקרה. במידה ויוחלט שלא למנות רכז הסעות מוסדי, מומלץ לבקש ממנהל ביה"ס להגדיר את בעלי התפקידים שיבצעו את הפעולות שצוינו לעיל.

מנהלת אגף חינוך וקהילה ציינה בתגובתה לטיוטת הדוח, כי בירור שקיים האגף מול ארגוני המורים העלה, שליווי התלמידים להסעות אינו באחריות מורי ביה"ס ולא ניתן לבקשם לבצע משימה זו, ויחד עם זאת בתיה"ס מצאו דרכים שונות למתן מענה לסוגיה זו. עוד ציינה מנהלת האגף, כי בדרך כלל פניות ההורים בכל סוגיה מופנות לרכזת ההסעות באגף החינוך, והרכזת עומדת בקשר רציף מול בתיה"ס במידת הצורך ועפ"י הנושא.

מחנך הכיתה

בחוזר מנכ"ל נקבע, כי על מחנכי הכיתות במוסדות החינוך לבצע את הפעולות הבאות:

- א. מחנך הכיתה יתדרך את תלמידיו בהנחיות ובהוראות להתנהגות בטוחה בהסעות.
- ב. המחנך יעודד את תלמידיו לדווח על אירועים חריגים בהסעות. עליו לבדוק אירועים אלו, לנתח אותם עם התלמידים ולהעביר את הלקחים מהם להנהלת בית הספר.
- ג. המחנך יברר אם התלמיד הנעדר מן השיעור היה בהסעה באותו יום.

מורה תורן

בחוזר מנכ"ל נקבע, כי המורה התורן המגיע לביה"ס ב-7.30 בבוקר ועוזב אותו בסוף היום ייתן את דעתו בין השאר גם לכל הקשור בהסעות, ובכלל זה לנושאים הבאים:

- עלייה בטוחה להסעה,
- איסור מעבר מאחורי רכב ההסעה ומלפניו,
- סיוע לילדים קטנים סביב המולה וההתגודדות במסופים,
- שמירה על סדר ועל התנהגות נאותה במסופי ההסעה.

מומלץ לרענן מעת לעת את ההנחיות לבתי הספר בנוגע לביצוע הפעולות האמורות ע"י מחנך הכיתה והמורה התורן.

מנהלת אגף חינוך וקהילה ציינה בתגובתה לטיטת הדוח, כי לאור האמור לעיל בתגובתה לגבי רכז ההסעות, אין באפשרות האגף לפנות למורה תורן, ולכן האגף ירענן את הנחיות הבטיחות בחוזר לתלמידים שיופץ בתקופת הרישום, בנוסף למלוי הסעים, וההנחיות יועלו גם לאתר המועצה.

4.4 נהלי עבודה

במסגרת נוהל האיזו לפיהם הוסמכה המועצה עפ"י תקן ISO 9001, הוכן נוהל מס' 3.09.2 שעודכן לאחרונה ביום 27.9.12, וכותרתו "שינוע - הסעות תלמידים למוסדות החינוך"².

בנוהל האמור נקבע, כי חברת ההסעות תהיה כפופה לדרישות שייקבעו במכרז משרד החינוך, כולל בדיקות לתקינות האוטובוסים והציוד המתחייב להיות בהם. בנוסף, הנוהל מתייחס בעיקר לנושא הזכאות להסעות, תהליכי רישום ושיבוץ, תמחור ותהליכי גביה מהתושבים.

² נוהל ה - ISO בנושא הסעות תלמידים מוצג בנספח ב' לדוח.

נמצא, כי בנוהל האמור אין התייחסות לנושאים חשובים נוספים הנוגעים לתהליכי העבודה ותחומי האחריות במערך ההסעות, כמפורט להלן:

- הגדרת סמכויות בעלי תפקידים בנוגע לטיפול בהסעות,
- כללים לקביעת מסלולי ההסעה והשיבוץ אליהם,
- תהליך קביעת הזכאות למלווים בהסעות החינוך המיוחד,
- אחריות ואופן ביצוע תהליכי התקשרות עם מסיעים,
- אחריות בנושא התחשבות כספית מול משרד החינוך,
- אחריות ואופן ביצוע ביקורות בטיחות וביטחון הנדרשות להיערך בתחום ההסעות בהתאם לחוזר מנכ"ל (בקרה אדמיניסטרטיבית ותפעולית הנוגעת לחברות המסיעות ולנהגים, תפקידי המלווים, בטיחות בהסעות, ותפעול שוטף של מערך ההסעות).
- ניהול ותיעוד המעקב השוטף בנושא, תוך התייחסות לאירועים חריגים ומקרים המחייבים הטלת קנסות על מסיעים בעקבות הפרת ההסכמים שנחתמו עימם.
- אחריות לקבלת משוב מההורים ומהמלווים לגבי אופן הפעלת ההסעות, והפקת לקחים מסקר שביעות רצון בנושא.

מומלץ לעדכן את הנוהל האמור, ולכלול בו התייחסות גם לנושאים שצוינו לעיל.

מנהלת אגף חינוך וקהילה ציינה בתגובתה לטיוטת הדוח, כי מנהלת המחלקה לטיפול בפרט מקבלת מידי שנה משוב מההורים ומהמלווים לגבי אופן הפעלת ההסעות. עוד ציינה מנהלת האגף כי נוהל האיזו יעודכן, ומלווי ההסעות הפנימיות יונחו לדווח אחת לשבוע עפ"י דוח שיוכן לצורך כך.

4.5 פרסום מידע לציבור

במועד הביקורת נמצא מידע מפורט על הסעות תלמידים למוסדות חינוך באתר האינטרנט של המועצה, וכן באתרי משרד החינוך והרשות הלאומית לבטיחות בדרכים. המידע הרלוונטי שנמצא באתר האינטרנט של המועצה, כלל את הנושאים הבאים:

- מידע על הסעות תלמידים למוסדות החינוך המיוחד,
- מידע להורי תלמידים עם צרכים מיוחדים הלומדים בחינוך הרגיל,
- זכויות ונהלים לילדים בעלי צרכים מיוחדים,
- כללי הזכאות לחינוך המיוחד לילדים בעלי לקויות קשות,
- כללי התנהגות ובטיחות בנסיעה,
- כללי דיווח על איחורים, תקלות או בעיות בנסיעות,
- כללי דיווח על שינויים במערכת השעות,
- כללי דיווח על היעדרות ממושכת של תלמידים מהלימודים,
- כללי דיווח על שינויי כתובת מגורים,
- הפניה לחוזר מנכ"ל משרד החינוך בנושא זכאויות להסעות ומלווים.

נמצא כי רכזת ההסעות באגף חינוך וקהילה השתמשה באתר המועצה כאמצעי קשר ישיר לתושבים, שכלל העברת טפסי רישום והפצת מידע באמצעות חוזרים בנושא ההסעות.

תלמידי החינוך הרגיל שרכשו כרטיס נסיעה שנתי, קיבלו בצמוד לכרטיס "תקנון הסעות ואכיפתו".

בתקנון פורטו הנחיות לתלמידים כיצד לנהוג בזמן ההמתנה להסעה, העליה לרכב ההסעה ובזמן הנסיעה, וכן חובות הנהג, הצורך להישמע להוראות המלווה, והצעדים המשמעותיים שיינקטו כנגד מפירי ההנחיות.

4.6 רישום תלמידים להסעות

במהלך חודש יוני בכל שנה העביר אגף חינוך וקהילה חוזר להורים בנושא הסעות תלמידים לבתי הספר בשנת הלימודים הבאה, אליו צורף טופס רישום להסעות.

בחוזר האמור הובאו לידיעת ההורים מועדי ונהלי הרישום להסעות, ופורטו הכללים לביצוע ההסעות, כולל תעריפים, מסלולים ורשימת תחנות איסוף. בחוזר לשנת הלימודים תשע"ד, נקבעו בין היתר לוחות זמנים לרישום להסעות, כמפורט להלן:

- מועד רישום עיקרי - מיום ג' 2 ביולי עד לתאריך 14 באוגוסט 2013.
- רישום מאוחר - יתקיים באגף החינוך החל מיום 28 באוגוסט ויסתיים ב - 9 בספטמבר, מותנה במקומות פנויים.

לגבי נוהל הרישום צוין בחוזר כי ניתן לקבל טפסי רישום גם במודיעין בבניין המועצה, וגם באמצעות הורדת טפסים מאתר האינטרנט של המועצה. המבקשים לרשום את ילדיהם להסעות התבקשו למלא את הטפסים ולהחזירם למוקד המועצה.

עוד צוין, כי עבור כל תלמיד הנרשם להסעות יש למלא את הטפסים ולהגישם למועצה בתוספת תשלום, תמונה מעודכנת וצילום ספח תעודת זהות, ותלמידים שברשותם כרטיס רב-קו נדרשו להביאו בזמן הרישום לצורך הטענה.

4.7 גביית תשלומים מההורים

בהסכם שנערך בין המועצה לחברת ההסעות נקבע, כי המועצה תהיה אחראית לאיסוף פרטי התלמידים לצורך הכנת כרטיס "רב-קו" אישי, לרבות טפסים מלאים ותמונות, ולהעברתם לחברה לצורך הנפקת הכרטיסים.

בהסכם התחייבה החברה להנפיק את הכרטיסים ללא עלות נוספת, בתוך שבוע ממועד מסירת החומר הנדרש על ידי המועצה.

עוד נקבע, כי התשלום השנתי עבור הסעות התלמידים יהיה עבור כל תלמיד שינופק עבורו כרטיס ויבוצע מידי חודש עבור החלק היחסי של התקופה (220 יום/מס' ימי ההסעה בפועל).

בחוזר הסעות תלמידים שהופץ במהלך חודש יוני ופורסם באתר האינטרנט של המועצה צוין, כי התשלום עבור ההסעות יתבצע באחת מהחלופות הבאות:

- לתושבים להם הוראת קבע בבנק במיסים ומים, יתאפשר תשלום במסלול זה ואין צורך בהוראת קבע חדשה. הסדר התשלום יתבצע בחמישה תשלומים ויש לצרף הסכמה וחתימה לתשלום בדרך זו.
- באמצעות כרטיס אשראי במסלול רגיל או קרדיט בלבד (3-10 תשלומים), כאשר החיוב יחל ממועד הרישום.
- תשלום באמצעות 5 צ'קים שווים שמועד פירעונם החל מ- 16.8.13 עד 16.1.14 לפקודת "מועצה מקומית שוהם" בציון "למוטב בלבד".
- לגבי אופן הנפקת כרטיסי הנסיעה צוין בחוזר, כי כרטיס ההסעה ימתין לתושבים במוקד העירוני החל מתאריך 22.8.13, והמוקד פעיל עד השעה 22:00.

5. הסעות תלמידים בחינוך הרגיל

5.1 הזכאים להסעות בחינוך הרגיל

להלן פירוט הזכאים להסעות בחינוך הרגיל, עפ"י הנחיות משרד החינוך:

- א. תלמידי החינוך הרגיל, בגילאי גן חובה (לא כולל גילאי 3-4) ותלמידים מכיתה א' עד י' זכאים להשתתפות בהוצאות הסעה לגני חובה ולבתי ספר רשמיים בלבד.
 - ב. תלמידי החינוך הרגיל, בכיתות י"א וי"ב ברשויות בהן אין בתי ספר על יסודיים, זכאים להסעות ליישוב הקרוב ביותר ובתנאי שהתלמידים לומדים במוסדות חינוך על-יסודיים בפיקוח האגף לחינוך על-יסודי במשרד החינוך.
 - ג. המרחק המזערי בין מקום המגורים לבית הספר הקרוב ביותר, המצדיק השתתפות בהוצאות ההסעה, הינו 2 ק"מ לתלמידים מגן חובה ועד כיתה ד'. לתלמידי כיתה ה' ומעלה, נקבע המרחק המזערי ל - 3 ק"מ.
 - ד. לתלמידים השוהים בפנימיות, בהוסטלים או בקרב משפחות אומנות או מאמצות, שיעור ההשתתפות של המשרד יהיה זהה לשיעור ההשתתפות הקבוע לרשות המקומית. ביישוב שיש בו בית ספר על-יסודי מקיף תאושרנה הסעות לכיתות "אתגר" (בעבר "הכוון") בלבד, ביישוב הקרוב ביותר.
 - ה. תלמידים הלומדים בחוות חקלאיות, במרכזים ימיים, במרכזים טכנולוגיים מקצועיים ובמסגרות למחוננים, זכאים להשתתפות המשרד בתנאי ששיעורים אלה הינם חלק בלתי נפרד מתכנית הלימודים המאושרת ובהתאם למרחקים המצדיקים השתתפות. תלמידים הלומדים בחווה חקלאית זכאים להסעה פעם בשבוע, הלוך ושוב, בהתאם לאישור ועדת ההסעות המחוזית.
 - ו. תלמידים הלומדים במרכזים טכנולוגיים, יהיו זכאים להסעה. שיעור ההשתתפות של המשרד יהיה השיעור הרגיל המקובל. לא תינתן השתתפות בהסעות תלמידים לשיעורים ולחוגים מקצועיים אחרים.
- השתתפות משרד החינוך מותנית בכך שהתלמיד לומד בבית הספר או בגן הקרוב ביותר למקום מגוריו, והתואם את המגמה החינוכית הרצויה לו ממלכתית או ממלכתית-דתית. כל מגמה אחרת אינה מזכה בהשתתפות המשרד בהוצאות ההסעה, ואם ההורים מעוניינים בבית ספר מסוים מסיבה כלשהי, עליהם לשאת בהוצאות ההסעה.

5.2 היקף הזכאות וההסעות בפועל

להלן נתונים לגבי היקף התלמידים במוסדות החינוך במועצה בשנת הלימודים תשע"ד, עפ"י נתונים שנמסרו לביקורת ע"י אגף חינוך וקהילה:

סוג המוסד	מספר המוסדות	מספר הכיתות	מספר התלמידים
גני חובה וטרום חובה	32	32	885
בתי ספר יסודיים	5	92	2,709
חטיבות הביניים	1	37	1,114
בתי ספר תיכוניים	1	34	1,046
ישיבה (בנים, חינוך דתי)	1	8	188
אולפנה (בנות, חינוך דתי)		9	205
סה"כ	40	212	6,147

הסעות התלמידים לזכאים בחינוך הרגיל בוצעו במועד הביקורת באמצעות התחבורה הציבורית. המכרז לבחירת המסיע מבוצע ומנוהל על ידי משרד התחבורה, ללא מעורבות הרשות המקומית. פתרון זה כלל הסעות בתחומי המועצה ומחוצה לה בהיעדר פתרון חינוכי בתחומי המועצה (תלמידי ותלמידות שכבה י"ב בחינוך הדתי ממלכתי).

נמצא, כי תהליך אישור הזכאות להסעות בחינוך הרגיל על ידי משרד החינוך התחיל לאחר תחילת שנת הלימודים והסתיים בהתאם לאילוצי המשרד מספר חודשים לאחר מכן. יצוין כי נכון לחודש פברואר 2014, הזכאות עבור שנת הלימודים תשע"ד עדיין לא אושרה ע"י משרד החינוך.

בתקופת ההמתנה עד לקבלת אישורי הזכאות להסעות התלמידים ממשרד החינוך, המועצה מספקת מימון בייניים לביצוע ההסעות. כתוצאה מכך, היא עלולה להיחשף לסיכון כספי, מאחר ויתכן שבסיום התהליך זכאותם של חלק מהתלמידים לא תאושר ע"י משרד החינוך, והמועצה תיאלץ לממן את הסעתם. בהתאם לכך צוין בחוזר שהופץ לתלמידים, כי הזכאות להסעות הינה בכפוף לאישור סופי שיינתן על ידי משרד החינוך.

לביקורת הוסבר כי חישוב הזכאות באגף חינוך וקהילה נעשה באמצעות תכנה ייעודית שנמצאת באתר משרד החינוך (הסעות נט) בו מעודכנים מידי שנה נתוני הזכאות, ובמועד הרישום האגף מסתמך על נתוני הזכאות בשנה הקודמת.

רכזת ההסעות באגף חינוך וקהילה מסרה לביקורת, כי האגף הגיש ערעור למשרד החינוך עבור השנים תשע"ג ותשע"ד, לגבי אי מתן זכאות להסעות עבור תלמידים שבשנים קודמות היו זכאים להסעה. עד למועד הביקורת, טרם התקבלה תשובה בנושא ממשרד החינוך.

בדיקת נתוני ההסעות בשנת הלימודים תשע"ג העלתה, כי המועצה אישרה הסעות עבור 157 תלמידים. 10 תלמידים לא ניצלו לבסוף את הזכאות להסעה, ולפיכך הוסעו באותה שנה 147 תלמידים. משרד החינוך אישר זכאות ל - 145 תלמידים, ולכן עבור 2 תלמידים בלבד לא התקבל באותה שנה מימון חיצוני ממשרד החינוך.

לגבי שנת הלימודים תשע"ד מוצגים להלן נתוני המועצה בלבד, מאחר ובמועד הביקורת טרם התקבל אישור ממשרד החינוך לגבי זהות וכמות התלמידים הזכאים להסעות עפ"י נתוני המשרד.

להלן נתוני הזכאים בשנת תשע"ד, עפ"י נתונים שנמסרו לביקורת ע"י אגף חינוך וקהילה:

סוג הסעה	מס' זכאים לפי נתוני אגף החינוך (*)	מס' מוסעים בפועל לפי נתוני המועצה (**)
חינוך רגיל בתחום שוהם	5	
חינוך ממלכתי דתי בנות	6	10
חינוך ממלכתי דתי בנים	18	71
סה"כ	29	81

(*) הזכאים הם משכבת הגיל של כיתה י"ב בחינוך הממלכתי דתי שאין בעבורם פתרון בתחום המועצה.

(**) יחד עם הזכאים מוסעים גם תלמידים שאינם זכאים שנהנים מקיום ההסעה לטובת תלמידי שכבת י"ב ומשלמים מחיר מלא עבור ההסעה. התשלום עבור זכאים הינו 200 ש"ח לשנת הלימודים, וללא זכאים 1,389 ש"ח לשני הכיוונים לכל שנת הלימודים.

מהנתונים עולה, כי קיימת מגמת ירידה בהיקפי ההסעות לתלמידי החינוך הדתי מחוץ לתחומי שוהם, כאשר הצפי של אגף חינוך וקהילה הוא שבשנת הלימודים תשע"ה הסעות אלו צפויות להסתיים, בעקבות מתן פתרון פדגוגי מלא לכל שכבות הגיל בחינוך הדתי ממלכתי בתחום המועצה. כלומר תושבים שייבחרו מסגרת חינוכית אחרת מחוץ לתחומי המועצה, ייאלצו לעשות שימוש בתחבורה הציבורית העומדת לרשותם.

עוד עולה, כי היקף זכאות התלמידים להסעות עפ"י נתוני אגף חינוך וקהילה ירד מ - 115 תלמידים בשנת הלימודים תשע"ג ל - 29 בלבד בשנת תשע"ד. היקף המוסעים ירד ל - 81 תלמידים בלבד בשנת תשע"ד, ואמור להצטמצם עוד יותר בשנת הלימודים העוקבת.

5.3 אופן הפעלת ההסעות

מערך ההסעות בחינוך הרגיל פועל באמצעות הפעלת קוי תחבורה ציבוריים ייעודיים, בהתאם להנחיות מפורשות בחוזר מנכ"ל משרד החינוך המנחות ומחייבות את המועצה המקומית למצות את אפשרויות ביצוע ההסעה בתחבורה ציבורית, כמפורט להלן:

"על הרשות המקומית מוטלת החובה למצות את אפשרויות ביצוע ההסעה בתחבורה ציבורית, גם אם הדבר מחייב שינוי בשעה של פתיחת הלימודים..."

חברות התחבורה הציבורית מחזיקות בבלעדיות רישיון הסעה ציבורית כלל ארצית או כלל אזוירית מהמפקח על התחבורה במשרד התחבורה. כפועל יוצא מכך, קיים הסכם בין משרד התחבורה, משרד החינוך ומשרד האוצר, בו נקבע במשותף כי חברות התחבורה הציבורית ירשתו כל עיר בקווי תחבורה ציבורית מיוחדת המותאמת לצרכי מערכת החינוך המקומית, בתמורה לזכאות בלעדית להסעות תלמידים במסלולים אלה.

בהתאם לכך, המכרז לבחירת המסיע בקוי התחבורה הציבורית מנוהל ע"י משרד התחבורה והסכמי ההפעלה נחתמים למול משרד התחבורה. המועצה המקומית אינה מעורבת בתהליך בחירת המסיע הציבורי, ואינה מקיימת מכרז מטעמה לגבי ההסעות בחינוך הרגיל.

בתום תהליך המכרז ובחירת המסיע, מודיע משרד התחבורה על הזוכה ונקבעים מולו קווי ההסעה הנדרשים. המסיע מציע למכירה כרטיסי נסיעה שנתיים (בכיוון אחד או בשני כיוונים) בתעריפים אחידים שנקבעו בהסכם מול משרד התחבורה.

יצוין כי בחלק מהרשויות, התלמידים רוכשים בעצמם ישירות מהמסיע את הכרטיס השנתי הנדרש להם, בעוד שבשוהם המועצה היא הגורם שמוכר את הכרטיס השנתי להסעות כשירות הניתן לתושבים. כתוצאה מכך נוצר פער בין עלויות הרכישה והמכירה המאפשר למועצה לממן עלויות נוספות במערך ההסעות (עבור מלווים ודמי רישום וטיפול), ומאידך ניתן להציע הנחות למשפחות שרוכשות יותר מכרטיס הסעה שנתי אחד (עבור הילד השני והשלישי).

בשנות הלימודים תשע"ב, תשע"ג ותשע"ד (עד ליום 2.1.2014), הסעות תלמידי החינוך הרגיל ביישוב בוצעו באמצעות חברת "סופרבוס" שנבחרה במכרז ע"י משרד התחבורה.

החל מיום 3.1.2014 הוחלף הזכיין ע"י משרד התחבורה, ונקבע כי חברת "קווים" תפעיל את מערך ההיסעים באזור בו נכללת המועצה.

5.4 ליווי הסעות בחינוך הרגיל

הוראות החוק, התקנות וחוזרי מנכ"ל משרד החינוך אינם מחייבים את הרשות המקומית להעמיד מלווים להסעות תלמידים בחינוך הרגיל, אלא רק בחינוך המיוחד במקרים בהם קיימת מוגבלות ספציפית המוגדרת בחוק.

רכזת ההסעות באגף חינוך וקהילה הסבירה לביקורת, כי המועצה בחרה משיקולים של הגברת הבטיחות בהסעות והעצמת השירות הניתן לתושבים, להפעיל ליווי גם בהסעות של החינוך הרגיל.

נמצא כי הליווי האמור ניתן רק בהסעות חזרה מבתי הספר למקום המגורים של התלמידים. לביקורת הוסבר כי המועצה אינה מבצעת ליווי בהסעות הבוקר, מאחר וחלק ניכר מהתלמידים מגיע לביה"ס באמצעות ההורים ואינו עושה שימוש בהסעה, ומשום שהורדת התלמידים מההסעות בסמוך לבתי הספר מוסדרת בצורה בטיחותית ללא צורך בחציית כבישים.

לצורך ליווי התלמידים בהסעות החינוך הרגיל מעסיקה המועצה 7 מלווים, בין השעות 12:30 ל- 14:30, (3 מלווים מבי"ס ניצנים, 2 מלווים מבי"ס אבני חושן, מלווה אחד מבי"ס צוקים, מלווה אחד מביה"ס רבין, אבן-חן והדמוקרטי. סה"כ 7 מלווים (ב- 7 אוטובוסים). יצוין כי הליווי בחינוך הרגיל אינו כולל את תלמידי החינוך הממלכתי דתי, הלומדים מחוץ לתחומי שוהם.

עד ליום 2.1.2014 הועסקו המלווים ע"י זכיון התחבורה הציבורית, חברת "סופרבוס", שקיבלה תמורה עבור העסקתם ע"י תוספת למחיר כרטיס הנסיעה השנתי (77 ש"ח תוספת לכרטיס שנתי בכיוון אחד, 132 ש"ח תוספת לכרטיס שנתי בשני כיוונים). בתאריך 2.1.2014 החליף משרד התחבורה, בעקבות מכרז, את זכיון הפעלת הקווים הציבוריים בשוהם לחברת "קווים". לביקורת נמסר כי הזכיון החדש לא הביע נכונות להעסיק את המלווים להסעות בשיטה בה נהג הזכיון הקודם.

בהתאם לכך, בחודש ינואר 2014 נחתמו הסכמי העסקה של המלווים מול תאגיד החינוך במועצה. ההסכם הינו אחיד לכל המלווים והינו לתקופה שבין 3.1.2014 ועד 30.6.2014. בהסכם נקבע שכר שעתי ברוטו של 25 ש"ח, היקף ההעסקה נקבע ל- 2 שעות עבודה ביום בין השעות 12:30 ל- 14:30, במשך 6 ימים בשבוע. עלות השכר כוללת הפרשות כמתחייב בחוק וכן קצובת ימי מחלה וחופשה, אך אינה כוללת התיחסות לימי הבראה (בשנת העסקה ראשונה אין חובת תשלום ימי הבראה, אך ימים אלו נצברים ומשולמים רטרואקטיבית במקרה של המשך העסקה).

מנתונים שנמסרו לביקורת עולה, כי בעקבות ההעסקה הישירה של המלווים ע"י המועצה, ההוצאה בשנת הלימודים תשע"ד צפויה לעלות בכ - 25% לעומת ההוצאה המתאימה בשנה הקודמת.

יצוין כי חלק מעלויות הליווי כוסו ע"י גביה של תשלום גבוה יותר מהתושבים מזה ששולם לחברת ההיסעים (סופרבוס). לביקורת הוסבר כי הפרש הגביה מהתושבים נועד לממן את עלות הליווי בפועל ואת עלות פעילויות ההסברה, התפעול והגביה של רכישת ומכירת כרטיסי ההסעה השנתיים לתלמידים.

להלן נתונים לגבי עלויות המועצה והתושבים לכרטיס הסעה שנתי לתלמיד בחינוך הרגיל בשנת הלימודים תשע"ד, עפ"י נתוני אגף הכספים ונתוני חוזר אגף חינוך וקהילה מיום 29.5.13 שהופץ להורי התלמידים:

עלות לתושב לכרטיס שנתי	עלות למועצה לכרטיס שנתי	סוג כרטיס נסיעה שנתי
200 ₪	1,034 ₪	לתלמיד בעל זכאות לפי משרד החינוך, בתחום שוהם, כולל ליווי
785 ₪	517 ₪	לתלמיד ללא זכאות, בכיוון אחד, בתחום שוהם, כולל ליווי
1,389 ₪	1,034 ₪	לתלמיד ללא זכאות, בשני כיוונים, בתחום שוהם, כולל ליווי
2,048 ₪	1,848 ₪	לתלמידי החינוך ממ"ד, ללא זכאות, לפתח תקוה
200 ₪	1,848 ₪	לתלמידי החינוך ממ"ד, זכאים, לפתח תקוה
	77 ₪	תוספת לתלמיד הנוסע בכיוון אחד, עבור ליווי לשנה
	132 ₪	תוספת לתלמיד הנוסע בשני כיוונים, עבור ליווי לשנה

יצוין כי לתושב עם שני ילדים ויותר, מציעה המועצה הנחה ברכישת הכרטיסים עבור הילד השני ו/או השלישי בהתאם ללוח מחירים המפורסם מידי שנה במסגרת חוזר "הסעות פנימיות לבתי הספר לשנת הלימודים".

רכישת הכרטיסים השנתיים מהמסיע בקו הציבורי הייעודי, מבוצעת באמצעות המועצה לאחר שהיא וידאה כי התושב הזמין ושילם בפועל תמורת כרטיס ההסעה.

כישורי ותפקידי המלווה

בתקנות החוק "הסעה בטיחותית לילדים ופעוטות עם מוגבלות" התשנ"ד - 1994, נקבעו כישוריו ותפקידיו של המלווה בהסעה, כמפורט להלן:

- על המלווה לדעת את השפה העברית, להיות מעל גיל 18, ללא עבר פלילי, בעל יחס חם לילדים ויכולת ליצור איתם קשר.
- המלווה יהיה נוכח בכל מהלך ההסעה ויחזיק בידיו את רשימת התלמידים המיועדים להיות מוסעים בהסעה.
- המלווה יסייע לתלמידים לעלות לרכב ולרדת ממנו, ויקפיד שיעשו זאת רק בנקודות שנקבעו מראש. אין להעלות ולהוריד תלמידים במקומות מזדמנים ולא מתוכננים.
- על המלווה לשבת בעת הנסיעה עם התלמידים ליד פתח היציאה והכניסה של הרכב.
- המלווה יקפיד שהתלמידים ייכנסו לרכב בצורה מסודרת, ויוודא שכל התלמידים הממתינים להסעה יעלו על הרכב.
- במהלך הנסיעה יקפיד המלווה כי התלמידים ישבו במקומותיהם, חגורים בחגורות הבטיחות ואינם מוציאים את הראש והידיים מהחלונות.
- המלווה יקפיד שהתלמידים ירדו מהרכב בפתח הגן/בית הספר או בנקודת ההורדה שסוכמה מראש. בשום מקרה אין להוריד תלמידים במקום בו הם צריכים לחצות כביש כדי להגיע ליעדם.
- בסיום ההסעה יבדוק המלווה אם לא נשאר תלמיד בתוך הרכב. בנוסף, יש לוודא שלא נשאר תלמיד במוסד החינוכי לפני סגירתו.
- המלווה ידווח לרשות המקומית על תופעות ועל אירועים חריגים המתרחשים במהלך הנסיעה.

בהסכמי ההעסקה שנחתמו עם המלווים, הוגדרו חובותיהם ותפקידיהם כמפורט להלן:

1. העובד יתייצב עד לשעה 12:30 בבית הספר. כל שינוי או היעדרות מן העבודה יחייב את העובד במתן הודעה מוקדמת לרכזת ההסעות. חל איסור להציב מחליף במקום העובד ללא אישור מראש מהרכזת ההסעות.
2. העובד יקלוט את הילדים בכניסה לאוטובוסים ויוודא כי:
 - כרטיס בתוקף.
 - שנושא הכרטיס הינו הילד הרשום על הכרטיס.
 - שהילד עולה על האוטובוס הנכון.
3. העובד ייסע עם האוטובוס ובמהלך הנסיעה:
 - יפקח על התנהגות הילדים.
 - יערוך רישום של התנהגות בעייתית של ילדים.
 - יוודא שכל ילד יורד בתחנה הנכונה.
4. על העובד לבצע סריקה של האוטובוס בסוף הנסיעה, ולבדוק כי:
 - אין ילדים.
 - אין אבידות.

מומלץ לציין בהסכמי העסקה עם המלווים את כל חובותיהם כפי שנקבעו בתקנות, ובכלל זה לוודא שהורדת תלמידים אינה מתבצעת במקומות מזדמנים ולא מתוכננים, ולדווח לרכזת ההסעות במועצה על כל אירוע חריג במהלך ההסעה.

נמצא, כי אגף חינוך וקהילה הכין נוהל כתוב לביצוע עבודתם של מלווי ההסעות בחינוך המיוחד, אולם עד למועד הביקורת לא הוכן נוהל עבור המלווים להסעות בחינוך הרגיל. לביקורת נמסר כי הדבר נבע מכך שהמלווים הועסקו בעבר באמצעות חברה סופרבוס.

מומלץ להכין נוהל או דף הנחיות גם למלווי ההסעות בחינוך הרגיל, שיפרט את כל חובותיהם כפי שנקבעו בתקנות, ולהחתים כל מלווה על כך שקרא את ההנחיות והבין את תוכן.

מנהלת אגף חינוך וקהילה ציינה בתגובתה לטיוטת הדוח, כי בכל קיץ במהלך חודש אוגוסט, עם חתימת חוזה העסקה מתקיים מפגש עם מלווי ההסעות, הכולל רענון נהלים וכללי בטיחות, היכרות עם מסלולי הנסיעה, ועדכון מס' מוסעים נכון ליום ההדרכה. עוד ציינה מנהלת האגף, כי בהמשך להמלצה החל מהקיץ הקרוב, במהלך המפגש יחולק למלווים מסמך נהלי עבודה.

נמצא, כי המלווים לא נדרשו להגיש לרכזת ההסעות במועצה דוחות תקופתיים, לצורך בקרה על פעילותם והעברת מידע שוטף על אופן התנהגות הילדים והנהג במהלך ההסעות.

מומלץ לחייב את המלווים להגיש לרכזת ההסעות במועצה דוחות חודשיים באמצעות טופס דיווח סטנדרטי, בהם ייערך רישום שוטף לגבי אופן התנהלות ההסעות מידי יום.

עוד מומלץ, שהדיווח בטופס יתייחס בין היתר לעמידה בזמנים של הנהג, איסוף והורדה בתחנות שנקבעו מראש, נסיעה במהירות המותרת תוך ציות לתמרורים ולחוקי התנועה, אופן התנהגות התלמידים, ופירוט מקרים חריגים שאירעו במהלך ההסעה.

מנהלת אגף חינוך וקהילה ציינה בתגובתה לטיוטת הדוח, כי ההמלצה על הגשת דוחות חודשיים מקובלת. עוד ציינה מנהלת האגף, כי יחולק למלווים דף דיווח חודשי שיוגש על ידם לרכזת ההסעות ביחד עם דוח השעות, והמלווים יתבקשו למלא דוח אחת לשבוע.

5.5 השתתפות משרד החינוך במימון ההסעות

כפועל יוצא מהחלת חוק חינוך חובה, משרד החינוך משתתף ביחד עם הרשויות המקומיות במימון הסעות תלמידים בחינוך הרגיל שבאזור מגוריהם אין בית ספר, או שבית הספר המתאים להם נמצא בריחוק ניכר מביתם.

השתתפות משרד החינוך מתבצעת בהתאם לקריטריונים ובשיעורים שנקבעו בחוזר מנכ"ל המשרד, כאשר החישוב נעשה לפי תלמיד בכפולה של מספר התלמידים שהמשרד אישר את זכאותם להסעה.

הזכאות להסעות במערך החינוך הרגיל נקבעת לפי המרחק מבית התלמיד למוסד החינוכי בו הוא לומד. תלמידים מגן חובה ועד כיתה ד' זכאים להסעה, אם מקום המגורים נמצא במרחק של לפחות 2 ק"מ מהמוסד החינוכי, ותלמידים מכיתה ה' ועד כיתה י' זכאים להסעה אם מקום המגורים נמצא במרחק של לפחות 3 ק"מ מהמוסד.

משרד החינוך קבע תעריף אחיד להסעה לתלמיד. התעריף נכון לחודש ינואר 2014 עומד על 17.91 ש"ח לתלמיד. תעריף זה מתעדכן אחת למספר שנים, בהתאם לנוסחה שנקבעה בין משרד החינוך למשרד האוצר. בתעריף זה נעשה שימוש בשנות הלימודים תשע"ג ותשע"ד.

במהלך חודש דצמבר מידי שנה ולעיתים מאוחר יותר (עבור שנה"ל תשע"ד) מהלך זה בוצע רק בחודש פברואר, מגישה המועצה לאישור מנהל אגף הסעות והקצאות במשרד החינוך דו"ח לגבי אותה שנת הלימודים, המפרט את הזכאויות ומסלולי הנסיעה.

הדיווח נעשה באופן ממוחשב באמצעות מערכת הסעות נט. לאחר קבלת אישור או משוב ממשרד החינוך וקביעת הזכאות, חלקו של המשרד במימון ההסעות לתלמידים הזכאים מועבר לחשבון המועצה, בסדרה של תשלומי מקדמות חודשיות.

להלן נתוני הסכומים שהועברו ממשרד החינוך למועצה בגין הפעלת ההסעות לחינוך הרגיל, לשנת הלימודים תשע"ג, עפ"י רישומי הנהלת החשבונות במועצה:

החזרי משרד החינוך עבור החינוך הרגיל בשנת הלימודים תשע"ג

מוסד חינוכי	כיתות	ימים	מס' מוסעים מאושרים	אחוז השתתפות	תעריף בש"ח	ערך שנתי בש"ח
חבצלת חט"צ	גן חובה	217	2	50%	17.91	3,886.47
ממלכתי ניצנים	א'-ר'	217	1	50%	17.91	1,943.24
ממלכתי רבין	א'-ר'	238	5	50%	17.91	10,656.45
אולפני ישרון	ז'-ח'	209	2	85%	17.91	6,363.42
אולפני ישרון	ט'	209	1	85%	17.91	3,181.71
אולפני ישרון	י'	209	1	85%	17.91	3,181.71
אולפני ישרון	י"א-י"ב	209	34	50%	17.91	63,634.23
ישיבת כפר גנים	ז'-ח'	232	23	85%	17.91	81,232.60
ישיבת כפר גנים	ט'	232	8	85%	17.91	28,254.82
ישיבת כפר גנים	י'	232	4	85%	17.91	14,127.41
ישיבת כפר גנים	י"א-י"ב	232	41	50%	17.91	85,179.96
חט"צ חדש שוהם	ט'	230	2	50%	17.91	4,119.30
ממלכתי אבן חן	א'-ר'	217	1	50%	17.91	1,943.24
תיכון במעלה אדר	י'	209	6	85%	17.91	19,090.27
תיכון במעלה אדר	י"א-י"ב	209	9	50%	17.91	16,844.36
מקיף דתי אזורי	ז'-ח'	209	3	50%	17.91	5,614.79
מקיף דתי אזורי	ט'	209	2	50%	17.91	3,743.19
סה"כ			145			352,997.17

5.6 נתוני הכנסות מול הוצאות

להלן נתוני הכנסות והוצאות המועצה מהפעלת מערך ההסעות בחינוך הרגיל במהלך שנת הלימודים תשע"ג, עפ"י רישומי הנהלת החשבונות במועצה:

חשבון הוצאות והכנסות – הסעות בחינוך הרגיל – שנת לימודים תשע"ג

סיווג	סעיף	סכום בש"ח כולל מע"מ
הכנסות (גביה מתושבים)	עבור כרטיס הסעה שנתי שני כיוונים בשוהם	247,408.60
	עבור כרטיס הסעה שנתי בכיוון אחד בשוהם	368,780.00
	עבור כרטיס הסעה שנתי במסלול ישורון	12,544.00
	עבור כרטיס הסעה שנתי במסלול כפר גנים	72,288.00
	עבור כרטיס הסעה שנתי אחר	2,288.00
	סה"כ הכנסות	703,308.60
עלות הסעות כולל מלווים	עלות כרטיס הסעה שנתי שני כוונים בשוהם (1,034 ש"ח)	205,766.00
	עלות כרטיס הסעה שנתי כוון אחד בשוהם (517 ש"ח)	257,466.00
	עלות כרטיס הסעה שנתי כפר גנים (1,848 ש"ח)	216,216.00
	עלות התוספת עבור מלווים (77 ש"ח X 498 + 132 ש"ח X 199)	64,614.00
	סה"כ עלות הסעות כולל מלווים	744,062.00
סה"כ רווח / (הפסד) הסעות חינוך רגיל תשע"ג ללא החזרי משרד החינוך		(40,753.40)
סה"כ החזר ממשרד החינוך – "פר קפיטה" לשנת הלימודים תשע"ג		352,997.15
סה"כ רווח / (הפסד) הסעות חינוך רגיל תשע"ג כולל החזרי משרד החינוך		312,243.75

יצוין כי מעבר לעלות רכישת הכרטיסים, המועצה נושאת בעלויות נוספות הנובעות במישרין ובעקיפין מעצם הטיפול במכירת הכרטיסים לתושבים, כגון פעילות הסברה ומערכת הגביה, אולם פעילות זו אינה ניתנת לכימות ישיר על מערך ההסעות.

להלן הערכה לגבי הכנסות והוצאות המועצה בנושא ההסעות לחינוך הרגיל בשנת תשע"ד (חלק מהנתונים עפ"י הערכה תקציבית טרם ביצוע וחלקם עפ"י רישומי הנהלת החשבונות):

חשבון הוצאות והכנסות – הסעות בחינוך הרגיל – הערכה לשנת הלימודים תשע"ד

סיווג	סעיף	סכום בש"ח
הכנסות (גביה מתושבים)	עבור כרטיס הסעה שנתי שני כיוונים בשוהם	252,825.80
	עבור כרטיס הסעה שנתי בכיוון אחד בשוהם	375,692.50
	עבור כרטיס הסעה שנתי במסלול ישורון	5,296.00
	עבור כרטיס הסעה שנתי במסלול כפר גנים	91,401.00
	עבור כרטיס הסעה שנתי אחר	1,000.00
	סה"כ הכנסות	726,215.30
עלות הסעות כולל מלווים	עלות כרטיס הסעה שנתי שני כיוונים בשוהם, מפעיל סופרבוס עד 02/01/2014 (הערכה לפי הסכם)	78,997.60
	עלות כרטיס הסעה שנתי כוון אחד בשוהם, מפעיל סופרבוס עד 02/01/2014 (הערכה לפי הסכם)	101,125.20
	עלות כרטיס הסעה שנתי כפר גנים, מפעיל סופרבוס עד 02/01/2014 (הערכה לפי הסכם)	55,440.00
	עלות התוספת עבור מלווים (77 ש"ח X 489 + 132 ש"ח X 191) לתקופה יחסית עד 02/01/2014	25,146.00
	עלות כרטיס הסעה שנתי שני כיוונים בשוהם, לא כולל מלווים, מפעיל "קווים", מ 03/01/2014 (הערכה לפי הסכם, 130 ימים 191 תלמידים)	118,496.40
	עלות כרטיס הסעה שנתי כוון אחד בשוהם, לא כולל מלווים, מפעיל "קווים" מ 03/01/2014 (הערכה לפי הסכם)	151,687.80
	עלות כרטיס הסעה שנתי כפר גנים, מפעיל "קווים" מ - 03/01/2014 (הערכה לפי הסכם)	83,160.00
	עלות מלווים החל מ 03/01/2014 (הערכה לפי הסכמים)	55,000.00
	סה"כ עלות הסעות כולל מלווים	669,053.00
	סה"כ רווח / (הפסד) הסעות חינוך רגיל תשע"ד ללא החזרי משרד החינוך	57,162.30
סה"כ החזר ממשרד החינוך – "פר קפיטה" לשנת הלימודים תשע"ד (הערכה על בסיס הקטנת תלמידי י"ב משנה"ל תשע"ג)		
סה"כ רווח צפוי בהסעות החינוך הרגיל תשע"ד כולל החזרי משרד החינוך		337,162.30

מהנתונים עולה, כי המועצה מאזנת את הוצאות הפעלת ההסעות לחינוך הרגיל באמצעות הכנסות ממכירת כרטיסים לתושבים. תשלומי משרד החינוך המועברים למועצה מאפשרים יצירת רווח תפעולי מהפעלת ההסעות, לצורך כיסוי עלויות תקורה ומערך הסברה והפצה.

6. הסעות תלמידים בחינוך המיוחד

6.1 הזכאים להסעות בחינוך המיוחד

להלן פירוט הזכאים להסעות תלמידים בחינוך המיוחד, עפ"י הנחיות משרד החינוך:

א. תלמידי החינוך המיוחד בגילאי 3-21 זכאים להסעות לבתי ספר רשמיים, לבתי ספר "מוכרים שאינם רשמיים" ולגני ילדים, עפ"י החלטת ועדת השמה/ערר וועדת שיבוץ הפועלות ברשות שהתלמיד מתגורר בתחומה, ובכפיפות לאישורי ועדת ההסעות המחוזית.

ב. לתלמידי החינוך המיוחד השהים בפנימיות, בהוסטלים או בקרב משפחות אומנות/מאמצות, שיעור ההשתתפות של המשרד יהיה 100% של עלות ההסעה המאושרת. המשרד אינו משתתף בהוצאות ההסעה של תלמידים נכים ותלמידי החינוך המיוחד לטיפולים רפואיים, פרה-רפואיים, שיקומיים וכיו"ב. כמו-כן, המשרד אינו משתתף בהוצאות הסעה המתחייבות משהיית תלמידי החינוך המיוחד במועדוניות, בצהרונים וכיו"ב, ומהארכת מסגרת הלימודים שלהם.

ג. תלמידים נכים או מוגבלים עקב תאונה או מחלה (למעט תאונת דרכים) הלומדים במוסדות חינוך רשמיים בעלי אישור רפואי מנומק ומפורט על כך שהתלמיד אינו יכול להגיע לביה"ס בכוחות עצמו, ותלמידים נכים, הלומדים בבתי ספר רגילים, ואשר עקב נכותם אינם מסוגלים להגיע בכוחות עצמם לבית הספר, זכאים להסעה ללא קשר להגבלת מרחק.

ד. תלמידי החינוך המיוחד, החל מכיתת הגן של גילאי 3 ועד גיל 21, זכאים להסעה מאורגנת מיוחדת ללא קשר להגבלת המרחק, באם הם סובלים מהמוגבלויות הבאות:

- משותקי מוחין ובעלי נכויות פיזיות קשות
- אוטיסטים, P.D.D
- בעלי הפרעות נפשיות קשות וחולי נפש
- תלמידים בעלי פיגור בינוני או קשה
- חירשים, כבדי שמיעה, עיוורים ולקויי ראייה

ה. תלמידי החינוך המיוחד הסובלים מלקויות אחרות זכאים להסעה בהתאם לכללי הזכאות החלים על ילדי החינוך הרגיל.

ו. הסעת תלמיד בחינוך המיוחד לגן ילדים הנמצא במרחק העולה על 25 ק"מ או לבית ספר הנמצא במרחק העולה על 35 ק"מ טעונה אישור בכתב של צוות השיבוץ.

ז. בתקנות חוק "הסעה בטיחותית לילדים ופעוטות עם מוגבלות" התשנ"ד-1994, נקבע, כי האחריות לביצוע הליווי לילד נכה הזכאי לקבלו חלה על הרשות המקומית שבתחום שיפוטה הוא מתגורר, וחובת הליווי חלה בימי הלימוד הרשמיים וכן בימי הפעילות בפגרת הקיץ ובחופשות החגים למסגרות החינוך הזכאיות לכך.

6.2 היקף הזכאות וההסעות בפועל

להלן נתונים לגבי היקף ההסעות בחינוך המיוחד בשנת הלימודים תשע"ד, עפ"י נתונים שנמסרו לביקורת ע"י אגף חינוך וקהילה :

מספר מוסדות חינוך	כמות מלווים (בפועל *)	כמות תלמידים זכאים למלווים	כמות זכאים מאושרת ע"י משרד החינוך	כמות זכאים לפי נתוני המועצה	אוכלוסיה זכאית
7	15	5	13	13	חינוך מיוחד בשכבת הגן (מגיל 3) ככל הניתן,
35		28	58	58	חינוך מיוחד בשכבת בתי הספר
42	15	33	71	71	סה"כ

(*) במסגרת קביעת המסלולים להסעות ושיבוץ התלמידים למסלולים, מועסק, ככל הניתן, מלווה אחד אשר מרכז את הטיפול במספר ילדים בעלי זכות למלווה באותה ההסעה.

בנוסף ל - 15 המלווים בשכר היתה מלווה נוספת, בת שירות לאומי, שביצעה את שירותה בגן עם הילדים והצטרפה להסעה כמלווה ללא תשלום.

6.3 שיבוץ ותכנון מסלולי הסעה

משימת השיבוץ של התלמידים הזכאים למסלולי ההסעות בחינוך המיוחד הינה מורכבת, עקב הצורך לתת מענה מיטבי לדרישות שונות, כגון: ריכוז אזורי גיאוגרפיים להסעה, שעות סיום שונות במוסדות החינוך, התאמת רכב ההסעה למוגבלויות התלמיד, מגבלת כמות המוסעים ברכב, שילוב מספר תלמידים בעלי זכות ליווי ע"י מלווה אחד, ועוד.

לביקורת נמסר כי תכנון מסלולי ההסעות מתבצע על ידי רכזת ההסעות באגף חינוך וקהילה בשיתוף עם האחראית על החינוך המיוחד, על סמך נתוני הגורמים הבאים :

- הודעות ועדות ההשמה לגבי שיבוץ תלמידים חדשים במוסדות של החינוך המיוחד, המגיעות במהלך החודשים מאי-יוני. ההודעות כוללות את פרטי התלמיד, כתובת מגוריו וכתובת המוסד החינוכי בו שובץ.
- רשימות שמיות המתקבלות מהנהלות בתי הספר לגבי תלמידים שימשיכו ללמוד במוסד בשנת הלימודים העוקבת, אשר מגיעות, ברובן, במהלך חודש יולי מידי שנה.
- רשימה פרטנית של זכאים להסעות בחינוך המיוחד באגף חינוך וקהילה, הכוללת את פרטי המוסד החינוכי, וצרכים נוספים של התלמיד כגון מלווה או ציוד הסעה מיוחד.

על סמך המידע האמור, נערך תכנון ושיבוץ ידני ראשוני של התלמידים במערך החינוך המיוחד, לקווי ההסעה השונים. תוצאת פעילות זו הינה רשימה של קוים / מסלולים להם נדרש לתת מענה בשנה"ל הבאה.

תכנון זה הינו תוצר ראשוני והוא עשוי להשתנות בהתאם לשינויים בשיבוצי התלמידים למוסדות החינוך השונים בהתקרב שנת הלימודים.

על בסיס רשימת הקוים ובהתאם לתוקף ההסכם עם הזכיינים הקיימים, מאותרים מסלולים חדשים להם לא קיים מענה במערך ההסעות של השנה החולפת.

למסלולים אלו המועצה עורכת מכרז הסעות, לרוב במהלך חודש יולי. עד לסוף חודש אוגוסט מידי שנה, המועד בו תחלנה ההסעות לפעול, נדרשת המועצה לסיים את הליכי המכרז ולחתום על הסכמי התקשרות עם המסיעים.

לאחר תחילת שנת הלימודים נערכים לעיתים שינויים בשיבוצי תלמידים למוסדות החינוך, וכתוצאה מכך יתכנו שינויים במערך ההסעות. לא פעם קורה שהמכרז כולל רשימה של קוים/מסלולים, שבהמשך מסתבר כי אין בהם צורך והם לא יופעלו. במידה והשינויים מחייבים תוספת מסלול, הם יתורגמו לבקשה לקבלת הצעות מחיר.

מומלץ לשקול הטמעת תכנת מחשב ייעודית בנושא ההסעות באגף חינוך וקהילה, שעשויה לסייע בקביעת מסלולי ההסעה ושיבוץ תלמידים באופן היעיל ביותר.

מנהלת אגף חינוך וקהילה ציינה בתגובתה לטיוטת הדוח, כי שיבוץ תלמידי החינוך המיוחד מתבצע עפ"י צרכי התלמיד, המוסדות שיכולים לקלוט, ומרחק הנסיעה, והמטרה היא לאגם משאבים ולשלב מסלולים במידת האפשר, וניתן לראות זאת בפרוט 26 קווי ההסעה. עוד ציינה המנהלת, כי בהיקפים המדוברים אין האגף מוצא צורך בהכנסת תוכנה.

להלן פירוט 26 קווי ההסעה בחינוך המיוחד בשנת תשע"ד, עפ"י נתוני אגף חינוך וקהילה :

המסיע	יעד ההסעה	הערות	ימים בשבוע	סוג רכב	כמות מוסעים (*)	מלווה בהסעה
מוניות שוהם	הבית של תמר (שפיים)		5	מונית	3	ללא
	מודיעים (נחלים), ישיבת נחלים (נחלים)	(2)	6	מונית	2	ללא
	גאולה (ת"א), תיכון תום (גבעתיים)		5	מונית	3	ללא
	אמונים + תיכון תום (גבעתיים)	(2)	6	מונית	4	כן
	לוטס + עידוד (רחובות)		6	מונית	3	כן
	עירוני א' (מודיעין)		6	מונית	1	ללא
	חט"ב בן צבי (ק. אונו) + תל השומר	(2)	6	מונית	2	כן
	תום + עמית (ראש"צ)		6	מונית	3	כן
	חשמונאים		5	מונית	1	ללא
	גן כלנית + גן סביון, ביי"ס ניצנים + שלהבת + מיישרים + רבין (שוהם)	(2)	6	מונית	8	ללא
	ביי"ס סאלד (כפר סבא) + עין צורים (הוד השרון)		6	מונית	3	ללא
	מעון אלוטף (מודיעין)		6	מונית	1	כן
	אח"י (מבשרת ציון)		5	מונית	2	כן
מסיעי העיר ראש"צ	בני חיל (ירושלים)		6	מונית	1	ללא
	יובלים + לימן (רמלה)		6	מונית	3	כן
	עמל עמית + מעון ורד (ראשון לציון)		6	מעלון	2	כן
מסיעי עמק איילון	התומר (נס ציונה)		6	מעלון	3	כן
	בית ונצואלה + האון (תל אביב)		6	מעלון	2	כן
מאיר יפה	גוונים + עירוני א + גן אלוטף (מודיעין)	(1), (2)	6	טרנזיט	8	כן
	חט"ב שלום + קורצ'אק + כפר גנים + ישיבת כפר גנים (פתח תקווה)	(2)	5	מונית	9	כן
	גן שלו + גן מורד (אלעד) תיכון בגין (ראש העין)	(2)	6	מונית	3	ללא
	נווה הרצוג (בני ברק)		6	מונית	1	ללא
	רבין + שלהבת + ניצנים + מיישרים + גן כלנית + גן סביון (שוהם)		6	טרנזיט	11	כן
מטס	ישיבת גנים + חט"ב שלום + קורצ'אק (פתח תקווה)		6	טרנזיט	7	כן
	רעות + רבין + ישיבת גנים (פתח תקווה)	(2)	6	טרנזיט	4	כן
	יובלים + לימן (רמלה)	(1)	6	טרנזיט	3	כן

(*) חלק מהתלמידים הוסעו ע"י שני מסיעים שונים, כמוסבר בהערה מס' 3 להלן.

הערות לטבלה :

(1) בקו זה מבוצעת החזרה ע"י זכיון אחר, בהתאם לשעות הסיום השונות במוסדות החינוך. (לדוגמא, חזרה מעירוני א' במודיעין מבוצעת ע"י מאיר יפה אשר מסתייע במוניות שוהם בימי רביעי ושישי).

(2) בקו זה מתקיימות שעות איסוף שונות בהתאם לסיום הלימודים במוסדות החינוך, כלומר המסלול חזרה מהמוסד החינוכי לבית התלמיד, מבוצע מספר פעמים ביום (לדוגמא : מוניות שוהם אוסף תלמידים מביה"ס היסודי מודיעים בנחלים בשעה 13:30 ולאחר מכן בשעה 15:30 מתקיים איסוף מישיבת נחלים).

(3) בשיבוץ התלמידים להסעות נמצאו מקרים בהם אותם התלמידים הוסעו לפרקים באמצעות מסיעים שונים, מהסיבה שפורטה בסעיף (1). לפיכך, מספר המוסעים הכולל עפ"י המוצג בטבלה גדול מסך הזכאים להסעות באותה שנה.

הביקורת ביצעה השוואה בין נתוני הזכאים להסעות בחינוך המיוחד לפי רישומי אגף חינוך וקהילה, לבין פרטי המוסעים בפועל בהסעות החינוך המיוחד עפ"י רשימת השיבוץ להסעות של האגף, ומצאה מספר מקרים חריגים כמפורט להלן:

- נמצא תלמיד מתחת לגיל 3 המטופל ע"י הרווחה ולא במסגרת זכאות לפי משרד החינוך, המוסע בהסעות החינוך המיוחד היות ואין לרווחה רכזת הסעות לטיפול בנושא.
- נמצא תלמיד זכאי החינוך המיוחד המוסע באמצעות הסעות של המועצה האזורית חבל מודיעין, בהתאם להנחיה של משרד החינוך המחייבת את המועצות המקומיות לבצע שילובים לצורך חיסכון בעלויות.
- נמצא תלמיד זכאי החינוך המיוחד הלומד בחינוך הרגיל, המוסע בתחבורה הציבורית לפי בקשת ההורים ואישור גורמי החינוך במועצה.
- נמצא תלמיד זכאי החינוך המיוחד המוסע ע"י ההורים, לפי העדפתם, ובשלב זה אינו משתמש בהסעות החינוך המיוחד.
- נמצא תלמיד זכאי החינוך המיוחד המוסע בבוקר בתחבורה הציבורית וחוזר בצהריים עם מערך הסעות החינוך המיוחד, וזאת לפי בקשת ההורים ואישור גורמי החינוך במועצה.

6.4 עריכת מכרזים לבחירת מסיעים

אחת לשנה עורכת המועצה מכרז לתחום הסעות תלמידים לחינוך המיוחד בהתאם לכללים המוכתבים ע"י משרד החינוך.

ההסכמים עם המסיעים הנבחרים לחינוך המיוחד נערכים עפ"י נוסח אחיד המוכתב ע"י משרד החינוך (נוסח מוסכם בין משרד החינוך לבין מרכז השלטון המקומי וארגון המועצות האזוריות). יודגש, כי על מכרזי המועצה חל בכל מצב הדין הקבוע בצו המועצות המקומיות ובתקנות המכרזים.

בהסכם האמור מפורטים, בין היתר, התנאים שמתנה משרד החינוך להשתתפותו במימון ההסעות, הסוגים והמפרטים של כלי הרכב, המסמכים והאישורים שיוצגו (לגבי כלי הרכב, החברה המסיעה והנהגים) והתנאים להשתתפותם של קבלני ההסעות במכרז.

המכרז מתייחס לתקופת ביצוע של שנה, הניתנת להארכה לשתי תקופות נוספות של שנה, בהתאם לתנאי המכרז ולשיקול דעתה של המועצה.

בשנה העוקבת מוארכים ההסכמים עם הזכיינים בשינויים המתחייבים, ועבור מסלולים חדשים נערך מכרז נוסף. בתום תקופת ההארכה הנקובות במכרז ובהסכם, מבצעת המועצה מכרז מקיף חדש בנושא ההסעות.

6.5 קבלת מסמכים ואישורים מהזכיינים

להלן ממצאי הביקורת באשר לבדיקות שביצעה המועצה מול הזכיינים במכרזי ההסעות בחינוך המיוחד, לפני החתימה על הסכמי ההתקשרות:

ממצאים עבור זוכי מכרז 26/2012 (מכרז מקיף עבור שנת הלימודים תשע"ג)

מסמכים שנדרשו במכרז	מ.ע.א.	ש.ט.ס	מ.ש. (3)	מ.י. (1)	מ.ה.ר. (2) (3)	א.ל. (3)
אישור על קיום ביטוחים	30/6/2014	30/6/2014	30/4/2014	30/6/2014	28/2/2014	31/5/2014
ערבות ביצוע בתוקף	30/9/2014	11/12/2014	30/9/2014	30/9/2014	30/9/2014	30/9/2014
ביטוח צד שלישי לרכוש ונוקי גוף שאינם מבוטחים בביטוח חובה של כלי הרכב	יש	יש	יש	יש	יש	יש
רישיון להפעלת משרד להסעות מיוחדות באוטובוסים זעירים	רישיון 4294 עד 31/12/2012	רישיון 4628 עד 30/11/2012	לא רלוונטי	רישיון 4685 עד 30/11/2012	לא רלוונטי	רישיון 4810 עד 31/12/2012
אישור קצין בטיחות	כתב הסמכה 1125	כתב הסמכה 0806	כתב הסמכה 0799	כתב הסמכה 0651	כתב הסמכה 3038	כתב הסמכה 0838
רישיונות רכב + תעודות ביטוח חובה + רישיון הסעה לנסיעה מיוחדת לרכב + רישיונות נהגים	כן. ביטוח חובה בתוקף עד 31/12/2012	כן. ביטוח חובה בתוקף עד 31/12/2012	כן. ביטוח חובה בתוקף עד 31/12/2012	כן. ביטוח חובה בתוקף עד 31/12/2012	כן. ביטוח חובה בתוקף עד 31/12/2012	כן. ביטוח חובה בתוקף עד 31/12/2012
אשור כי הנהגים מחזיקים ברישוי לסוג כלי הרכב מעל לשנתיים (לפי סעיף 2.5 א' במכרז)	לא נמצא בין מסמכי המכרז שהוצגו לביקורת	אישור ק. בטיחות	לא נמצא בין מסמכי המכרז שהוצגו לביקורת	לא נמצא בין מסמכי המכרז שהוצגו לביקורת	לא נמצא בין מסמכי המכרז שהוצגו לביקורת	הצהרת מנהל החברה
אישור רפואי על מצב בריאותי תקין לנהגים (לפי סעיף 2.5 ב' במכרז)	לא נמצא בין מסמכי המכרז שהוצגו לביקורת	אישור ק. בטיחות	לא נמצא בין מסמכי המכרז שהוצגו לביקורת	לא נמצא בין מסמכי המכרז שהוצגו לביקורת	לא נמצא בין מסמכי המכרז שהוצגו לביקורת	הצהרת מנהל החברה
אישור לפי חוק למניעת העסקת עברייני מין במוסדות מסוימים התשס"א 2001 (לפי סעיף 2.5 ג' במכרז)	לא נמצא בין מסמכי המכרז שהוצגו לביקורת	אישור ק. בטיחות	לא נמצא בין מסמכי המכרז שהוצגו לביקורת	אישור מחודש 02/2012	אישור מיום 17/6/2012	הצהרת מנהל החברה

(1) הזכייין כלל העתק של הסכם בינו ובין צד ג' (קבלן משנה) בשם נ. כהן מוניות הרכבת. מטרת צירוף ההסכם לא צוינה.

(2) הזכייין הגביל את אחריות צד ג' למקרה ולתקופה עד \$ 250,000 במקום \$ 500,000 כנדרש.

(3) הזכייין ערך שינויים בנוסח אישור הביטוח.

ממצאים עבור זוכי מכרז 25/2013 (להפעלת קווי הסעות שנוספו בשנת הלימודים תשע"ד)

מ.ט.ס. (1)	מ.ה.ר. (1)	מסמכים שנדרשו במכרז
31/12/2014	28/2/2014	אישור על קיום ביטוחים
ללא הגבלה	30/9/2014	ערבות ביצוע
רישיון 4254	רישיון 4270	רישיון להפעלת משרד להסעות מיוחדות באוטובוסים זעירים
כתב הסמכה 3038	כתב הסמכה 0840	אישור קצין בטיחות
כן. ביטוח חובה בתוקף עד 31/12/2013	כן. ביטוח חובה בתוקף עד 31/12/2013	רישיונות רכב + תעודות ביטוח חובה + רישיון הסעה לנסיעה מיוחדת לרכב + רישיונות נהגים
לא נמצא בין מסמכי המכרז שהוצגו לביקורת	לא נמצא בין מסמכי המכרז שהוצגו לביקורת	נספחי רישוי רכב המאשר התקנות והתאמה למפרט רכב בטיחותי
הצהרת ק. בטיחות כי יש אישור בחתימת הנהגים	יש	אישור רפואי על מצב בריאותי תקין לנהגים
הצהרת ק. בטיחות	לא נמצא בין מסמכי המכרז שהוצגו לביקורת	אשור כי הנהגים מחזיקים ברישוי לסוג כלי הרכב מעל לשנתיים
לא נמצא בין מסמכי המכרז שהוצגו לביקורת	לא נמצא בין מסמכי המכרז שהוצגו לביקורת	הנהגים בעלי רישיון להסעת ילדים עם חותמת "רשאי להסיע ילדים"
הצהרת ק. בטיחות שקיים אישור	יש	אישור משטרת ישראל לפי חוק למניעת העסקה של עברייני מין במוסדות מסוימים התשס"א 2001

(1) הזכין ערך שינויים בנוסח אישור הביטוח.

ממצאים עבור זוכה מכרז 34/2012 (שפורסם עבור שני מסלולי הסעות (5 ו- 18) לאחר שניתנו בעבורם הצעות מחיר מעבר למקסימום שנקבע במכרז).

מ.ש.	מסמכים שנדרשו במכרז
30/4/2014	אישור על קיום ביטוחים
30/9/2014	ערבות ביצוע
לא רלוונטי	רישיון להפעלת משרד להסעות מיוחדות באוטובוסים זעירים
כתב הסמכה 0799	אישור קצין בטיחות
כן. ביטוח חובה בתוקף עד 31/12/2012	רישיונות רכב + תעודות ביטוח חובה + רישיון הסעה לנסיעה מיוחדת לרכב + רישיונות נהגים
לא נמצא בין מסמכי המכרז שהוצגו לביקורת	אישור רפואי על מצב בריאותי תקין לנהגים
לא נמצא בין מסמכי המכרז שהוצגו לביקורת	אשור כי הנהגים מחזיקים ברישוי לסוג כלי הרכב מעל לשנתיים
לא נמצא בין מסמכי המכרז שהוצגו לביקורת	אישור משטרת ישראל לפי חוק למניעת העסקה של עברייני מין במוסדות מסוימים התשס"א 2001

מהנתונים שצוינו בטבלאות לעיל עולה, כי במועצה לא קיים תיעוד לקבלת כל המסמכים הנדרשים מהזכיינים, כפי הנדרש. עוד עולה, כי התקבלו מסמכים שבוצעו בהם שינויים ידניים על ידי הזכיינים, כגון בנוסח אישורי הביטוח.

לביקורת נמסר כי לקראת הדיון שנערך בוועדת המכרזים, נאספו ותועדו כלל המסמכים שהוגשו ע"י המציעים בטבלה מרכזת, אולם המסמך האמור לא נמצא בין מסמכי המכרזים ולא הוצג לביקורת.

מומלץ לוודא את קבלת כל המסמכים והאישורים הנדרשים מהזכיינים, כולל אלו שצוינו בטבלאות לעיל, ולחדד את הנהלים באשר לתיעוד ושמירת המסמכים שהתקבלו במועצה.

קבלת ערבויות

להבטחת מילוי התחייבויותיו נדרש הזכין, על פי החוזה, להעביר למועצה ערבות בנקאית בשיעור של 5% מהיקף חוזה ההסעות. נקבע כי הערבות תהא בתוקף 13 חודשים ממועד חתימת החוזה, וכי הקבלן מתחייב להאריכה מפעם לפעם לפי דרישת הרשות המקומית על מנת שתהיה תקפה עד לתום החוזה.

הביקורת העלתה כי כל המסיעים העמידו ערבות בנקאית כנדרש, והמועצה ביצעה מעקב אחר חידוש הערבות הבנקאית ופנתה למסיעים לצורך חידושה במועד המתאים. עוד נמצא, כי כלל הערבויות שהועברו למועצה היו בתוקף, כנדרש בהסכם.

להלן סכומי ערבויות הביצוע שהעמידו הזכיינים למועצה עפ"י תנאי ההסכם :

פרטי הזכין	סכום הערבות שהועמדה (בש"ח)
ש.ט.ס.	6,669
מ.ש.	27,245
מ.ט.ס.	7,581
מ.י.	3,045
מ.ה.ר.	4,408
א.ל.	11,431
מ.ע.א.	5,000

סגן הגזבר הממונה על תקציבים וחוזים הסביר לביקורת, כי ערכן הכספי של ערבויות הביצוע נקבע באמצעות חישוב מדויק לפי ערך ההתקשרות שבוצעה בפועל עם כל זכין, בהתאם למסלולי ההסעות בהם זכה. הזכיינים נדרשו להגיש את הערבויות לאחר שנמסרה להם הודעת הזכייה, ורק לאחר קבלתן ביחד עם אישורי הביטוח נחתם הסכם ההתקשרות על ידי מורשי החתימה במועצה.

6.6 הסכמים עם מסיעים בחינוך המיוחד

ההסכמים בין המועצה לזכייני ההסעות, להסעת תלמידים בחינוך המיוחד לשנה"ל תשע"ד, מבוססים על שלושה מכרזים פומביים שפורסמו, (מכרז מס' 26/2012, מכרז מס' 34/2012) ומכרז מס' 25/2013, כולם מכרזים שנערכו בהתאם לכללי ותנאי משרד החינוך :

- מכרז 26/2012 הינו המכרז הראשי שבוצע עבור שנת הלימודים תשע"ג.
- מכרז 34/2012 הינו מכרז משני אשר בוצע לשני מסלולים בלבד, בהם ניתנו מחירים גבוהים ממחיר המקסימום לקו שקבעה המועצה.
- מכרז 25/2013 הנו מכרז משלים שנדרש עבור תוספת מסלולים בשנה"ל תשע"ד, שלא היו קיימים בשנה"ל תשע"ג.

להלן פירוט ההסכמים שנערכו בין המועצה לבין קבלני ההסעות לתלמידי החינוך המיוחד :

מועד פקיעת תוקף הארכה	מועד חתימת הסכם הארכה	מועד פקיעת תוקף ההסכם	מועד חתימת ההסכם ע"י מורשי החתימה במועצה	מספר מכרז	המסיע
15/8/2014	15/7/2013	15/8/2013	9/1/2013	26/2012	מ.ע.א.
15/8/2014	15/7/2013	15/8/2013	10/2/2013	26/2012	ש.ט.ס. (*)
15/8/2014	15/7/2013	15/8/2013	13/11/2012	26/2012	מ.ש.
		15/8/2013	30/12/2012	34/2012	מ.ש.
15/8/2014	לא צוין	15/8/2013	19/8/2012	26/2012	מ.י.
15/8/2014	15/7/2013	15/8/2013	21/8/2012	26/2012	מ.ה.ר.
		15/8/2014	3/9/2013	25/2013	מ.ה.ר.
15/8/2014	15/7/2013	15/8/2013	3/12/2012	26/2012	א.ל.
		15/8/2014	29/7/2013	25/2013	מ.ט.ס.

(*) לביקורת הוסבר כי ההתקשרות עם ש.ט.ס. בוצעה באיחור, עקב פסילת הזכיין הקודם לאחר שהתברר כי הגיש מסמכים פסולים למכרז.

מנתוני הטבלה עולה, כי במספר מקרים ההסכמים עם קבלני הסעות נחתמו על ידי מורשי החתימה במועצה לאחר תחילת שנת הלימודים, לאחר שכבר החלו בביצוע ההסעות בפועל. הסכמי ההארכות נחתמו לפני תחילת שנת הלימודים כפי הנדרש, למעט הסכם הארכה אחד בו לא צוין מועד החתימה.

סגן הגזבר הממונה על תקציבים וחוזים מסר לביקורת, כי הסכם ההתקשרות נכלל בין מסמכי המכרז, והמציע נדרש לחתום על ההסכם כבר בשלב הגשת ההצעה. כאשר נשלחות הודעות זכיה לזכיינים, הם מתבקשים להמציא למועצה מסמכים נוספים, כגון ערבויות ביצוע ואישורי ביטוח, ורק לאחר קבלתם מועבר ההסכם לחתימת מורשי החתימה במועצה. כתוצאה מכך, יתכן שעקב אי המצאת מסמכים ע"י הזכיין, תתעכב החתימה על הסכם.

הביקורת מעירה, כי במהלך תקופת ביניים בין תחילת שנת הלימודים ועד למועד החתימה על ההסכמים, הופעלו מספר קווי הסעות מבלי שהיו למועצה הסכמי התקשרות בתוקף עם המסיעים, המעגלים בין היתר את אחריותם וחובותיהם כלפי המועצה.

מומלץ להקפיד על חתימה על הסכמי התקשרות עם קבלני ההסעות לפני תחילת שנת הלימודים, ולשפר את המעקב והבקרה בנושא.

סגן הגזבר ציין בתגובתו לטיוטת הדוח, כי החוזה חתום עם קבלני ההסעות החל ממועד הגשת המכרז. לדבריו, הקבלנים עמדו בתנאי הסף, וניתנה להם הודעת זכייה הכוללת את מספר הקו ומסלול הנסיעה לאחר החלטת ועדת מכרזים ולפני תחילת שנת הלימודים. עוד ציין סגן הגזבר, כי האילוצים הם של אגף החינוך לגבי מסלול ההסעה אותם יפעיל, וככל שאגף החינוך יהיה מסוגל לתת את הנתונים מוקדם יותר כך ניתן לדרוש מהקבלן את הערבות והביטוחים הנדרשים מוקדם יותר.

הארכת תוקף ההסכמים

נמצא כי המועצה האריכה את תקופת ההתקשרות עם זכייני המכרזים בתחום ההסעות בהתאם לאפשרות שנקבעה בהסכמים. הארכת תוקף ההסכם נעשתה באמצעות "טופס הודעה על הארכת תוקפו של החוזה" שצורף כנספח ו' למסמכי המכרז וההסכם.

נוסח ההארכה כלל הנחיות לקבלן, כמפורט להלן:

"הקבלן מצהיר כי דאג לבצע את כל המתחייב מתקנות התעבורה, לרבות העסקת קצין בטיחות, ומהוראות הנוהל של תקנה 84 לתקנת התעבורה, לרבות רישום כמשרד הסעות, רישום הרכב כמורשה להסיע נוסעים תמורת שכר וקבלת אישור מעבדה מוסמכת לגבי הוראות התקינה של משרד התחבורה לרכב המסיע נוסעים תמורת שכר". בנוסף מצהיר הקבלן כי: "דאג לכלי הרכב שיענו על סעיף 2.12 לחוזה, דהיינו שגילם לא יעלה על 10 שנים".

נמצא כי במועד הארכת ההסכם, נערכה בדיקה שנועדה לוודא קבלת מסמכי הארכת תוקף הערבות הבנקאית (ערבות ביצוע) של המסיע, וקבלת אישור על הארכת תוקף הביטוחים הנדרשים.

רכזת ההסעות מסרה לביקורת, כי לפני ביצוע הארכת ההסכם מועבר לאגף חינוך וקהילה מהגזברות טופס הארכת ההסכם לצורך אישור האגף על ביצוע ההארכה, ובעת מתן האישור נלקחת בחשבון גם מידת שביעות הרצון מהמסיע.

מומלץ כי במועד הארכת ההסכמים, תיערך בדיקה גם לגבי תוקף מסמכים נוספים שהוגשו ע"י הזכיינים במהלך המכרז, כגון רשימת הרכבים בהם יבוצעו ההסעות, רישיונות נהיגה, מסמכי רישוי וביטוח, הצהרות בריאות של נהגים, ואישור לגבי עמידתם בהוראות החוק למניעת העסקה של עברייני מין.

סגן הגזבר ציין בתגובתו לטיוטת הדוח, כי בגזברות ישנה בקרה ומעקב אחר תוקף הערבויות וביטוחים, והמעקב אחר מסמכים אחרים שתוקפם פג הינו עניין תפעולי שאינו באחריות הגזברות.

6.7 ליווי תלמידים בהסעות חינוך המיוחד

בתקנה 2 לתקנות "הסעה בטיחותית לילדים נכים התשנ"ה - 1995" נקבע, כי לרשות המקומית יש אחריות לביצוע ליווי בהסעה של ילד נכה הזכאי לקבלה וגר בתחום שיפוטה. ילד נכה זכאי לליווי, במידה והוא אופיין בוועדת ההשמה באחד המצבים המוגדרים בחוק.

בחוזר מנכ"ל משרד החינוך נקבע, כי המלווה יעבור הכשרה ותרגול בבית הספר, ועל מנהל המוסד לוודא שהמלווים מתודרכים בכל הנוגע לבטיחות ההסעה על ידי הרשות המקומית.

נמצא, כי בתאריך 21.8.12 נערכה בבניין המפע"ם במועצה השתלמות חד-יומית למלווי ההסעות בשיתוף ארגון "בטרם"³, לקראת פתיחת שנת הלימודים תשע"ג.

רכזת ההסעות מסרה לביקורת, כי בסוף כל שנה נערכת פגישת סיכום עם המלווים, וכשבועיים לפני תחילת שנת הלימודים נערכת עימם פגישה נוספת, שבמהלכה נמסר להם מסמך המפרט את פרטי המסיע, שמות וכתובות התלמידים ובתי הספר. בנוסף, למלווים בחינוך המיוחד נמסר במהלך הפגישה האמורה גם מסמך הנחיות למלווים.

נמצא, כי המלווים הוחתמו מידי שנה לפני פתיחת שנת הלימודים, על מסמך בשם "רענון ודגשים למלווה בהסעת תלמידים" הכולל את הגדרת תפקיד המלווה ותיאור הדרישות מבעל התפקיד.

מנהלת אגף חינוך וקהילה ציינה בתגובתה לטיטוט הדוח, כי בכל שנה מתקיים מפגש כ-10 ימים לפני פתיחת שנת הלימודים. לדוגמא, לקראת שנת הלימודים תשע"ג התקיים מפגש בנושא הסעות חינוך מיוחד בשיתוף "טרם" בתאריך 21.8.12, ולקראת שנת תשע"ד התקיים מפגש בנושא הסעות בשוב בתאריך 15.8.13, ומפגש נוסף בנושא הסעות החינוך המיוחד התקיים בתאריך 22.8.13.

במועד עריכת הביקורת, לא נמצא במשרדי אגף חינוך וקהילה תיעוד לעריכת הכשרות ורענונים של מלווי ההסעות, טרם פתיחת שנת הלימודים.

מומלץ לנהל רישום מסודר של מועדי עריכת ההכשרות והרענונים למלווי ההסעות, כולל רשימה שמית של המשתתפים, לצורך תיעוד ובקרה.

מנהלת אגף חינוך וקהילה ציינה בתגובתה לטיטוט הדוח, כי האגף מקבל את המלצת הביקורת ומפגשי ההכשרות יתועדו באמצעות פרוטוקול.

³ ארגון "בטרם" חוקם בשנת 1995 ופועל בעזרת מתנדבים לקידום הבטיחות והשמירה על חיי הילדים בישראל. פעילותו מתבצעת בשיתוף עם משרדי ממשלה, גופים ציבוריים ומוניציפאליים, ארגונים חברתיים וגופים עסקיים.

משרד החינוך בתיאום עם מרכז השלטון המקומי, קבע מספר כללים לביצוע השתתפות המשרד בעלות הליווי, כמפורט להלן:

- כל 3 ילדים יקבלו מלווה אחד.
- השתתפות המשרד עומדת על 75% מעלות העסקת מלווה (25% ע"ח הרשות).
- כל מלווה מתקצב לפי 4 שעות עבודה ליום (2 איסוף + 2 פיזור).
- ישנם בממוצע 277 ימי הסעה בשנה (החינוך המיוחד פעיל גם בחגים ובחודשי הקיץ).
- שכר המלווים יחושב לפי שכר מינימום בתוספת 35% עבור עלות מעביד.

במסמך שפורסם ע"י משרד החינוך בשם "השתתפות המשרד בתקציב הרשויות המקומיות לשנת תשע"ג 2013" נקבע, כי גובה ההחזר למלווה לתלמיד (75%) יהיה 8,645.04 ש"ח לשנת הלימודים תשע"ג, ועדכון הסכום האמור יהיה בהתאם לשכר מינימום.

השתתפות משרד החינוך מועברת למועצה באמצעות מערכת תשלומים מאוחדת, כאשר מידי חודש מועבר סכום חלקי של 720.42 ש"ח לחודש למלווה לתלמיד, במחירי ינואר 2013.

בשנת הלימודים תשע"ד נמצאו במערך החינוך המיוחד במועצה 36 תלמידים הזכאים לליווי בהסעות, עפ"י תנאי הזכאות לליווי שנקבעו ע"י משרד החינוך.

בהתאם לשיבוץ, ולאור העובדה כי מלווה אחד בהסעה יכול לספק מענה למספר תלמידים להם נדרש ליווי, המועצה העסיקה סה"כ 15 מלווים. משרד החינוך מכתב שימוש במלווה אחד לכל שלושה ילדים, כאשר בממוצע בשוהם מועסק מלווה אחד על כשני ילדים בלבד. מצב זה גורם לכך, ששיעור ההחזר של משרד החינוך הוא נמוך יותר מההוצאה בפועל.

הוצאות המועצה עבור הליווי בחינוך המיוחד מורכבות משני רכיבים: הראשון הוא עלות ההעסקה הישירה של המלווים, והרכיב השני הוא תוספת העלות הנדרשת במקרים בהם הנהג נדרש לאסוף את המלווה (טרם איסוף הילדים) או להחזירו בנפרד בסיום מסלול ההסעה.

במסמכי המכרז ובהסכמים שנחתמים עם הזכיינים נקבע, כי תוספת העלות להסעה בגין המלווה, תהא מחושבת כתוספת של 35% ממחיר הנסיעה לכיוון אחד.

בדיקת החשבונות החודשיות של המסיעים העלתה, כי חלקם לא ערכו הפרדה בחשבונות בין עלות הסעת התלמידים לבין עלות הסעת המלווה, ולפיכך הבדיקה לצורך אישור תשלום חייבה חישוב נפרד של העלויות.

להלן סיכום תחשיב הוצאות והחזרים בגין העסקת המלווים להסעות החינוך המיוחד בשנת הלימודים תשע"ג (לא כולל תוספת עלויות בגין איסוף והחזרת המלווים בהסעה):

סך הוצאות להעסקת המלווים	סך החזר ממשד החינוך (עפ"י נתוני מיתר)	הפרש
668,978.73	260,235.24	408,743.49

* הנתונים בש"ח

במסגרת בדיקה שבוצעה עבור המועצה בחודש מרץ 2012 הוגש ע"י משרד רו"ח חיצוני דו"ח על מערך הסעות התלמידים לשנת הלימודים תשע"א (1/9/10-30/8/11). הנתונים שהוצגו בדוח האמור לגבי העסקת המלווים בשנה זו, היו כלהלן:

סך הוצאות להעסקת המלווים	סך החזר ממשד החינוך (עפ"י נתוני מיתר)	הפרש
462,365	240,510	221,875

* הנתונים בש"ח

נמצא, כי בשנת הלימודים תשע"ג חל גידול של כ- 45% בעלות העסקת המלווים לעומת שנת תשע"א, מול גידול של כ- 9% בלבד בהחזרי משרד החינוך. תוספת העלויות נבעה בין היתר מגידול שחל בתקופה זו במספר המלווים המועסקים.

מהנתונים עולה, כי בשנת הלימודים תשע"ג המועצה נשאה בעלות שנתית מוערכת של כ- 670,000 ש"ח למימון ליווי ההסעות בחינוך המיוחד. מימון משרד החינוך עמד על 260,235 ₪, המהווה כ- 39% מסך עלות ההעסקה הישירה (לעומת 75% שנקבעו בחוק). שיעור המימון של משרד החינוך קטן עוד יותר, אם מוסיפים את עלויות איסוף והחזרת המלווים.

נמצא, כי עד לסוף הרבעון השלישי של שנת 2013 משרד החינוך לא העביר למועצה את התשלומים החודשיים בגין השתתפותו במימון המלווים בהסעות החינוך המיוחד.

בדיקה שנערכה במועצה בחודש אוגוסט 2013 העלתה כי התשלומים טרם בוצעו, ובעקבות כך נערכה פניה למשרד החינוך שבעקבותיה הועבר סכום אחד עבור 9 החודשים הראשונים של שנת 2013.

מומלץ לערוך בדיקה תקופתית בתדירות שלא תפחת מפעם ברבעון, לגבי קבלת כל התשלומים המגיעים למועצה ממשד החינוך, וליזום פנייה מיידית למשרד בכל מקרה של עיכוב בהעברת התשלום.

6.8 בדיקת חשבוניות שהוגשו ע"י המסיעים

מידי חודש המסיעים הגישו למועצה חשבוניות לתשלום, בגין ההסעות שבוצעו על ידם בחודש הקודם. נמצא כי הפירוט הינו ברמת המסלול וכמות הימים בהם בוצעה ההסעה. מרבית המסיעים ללא הפרידו בין חיובים עבור הסעת התלמידים והסעת המלווה.

החשבוניות הוגשו לרכזת ההסעות, שבדקה את נכונות הפירוט המצורף מבחינת תעריפי החיוב וימי הביצוע בחודש החולף. לאחר הבדיקה החשבונית נחתמה על ידי רכזת ההסעות ומנהלת אגף חינוך וקהילה, והועברה לאגף הכספים לתשלום.

אגף הכספים ביצע בדיקה נוספת טרם ביצוע התשלום, ובמידה ונדרש תיקון או בירור החשבונית הוחזרה לבדיקה נוספת של אגף החינוך.

בדיקה מדגמית שערכה הביקורת על חשבוניות המסיעים לשנת הלימודים תשע"ג העלתה ממצאים תקינים. נמצא כי המסיעים הגישו חשבוניות ופירוט מדויקים, ומסך פעילות שנתי של כ - 1,651,464 ש"ח, נדרשו זיכויים ע"ס 18,134 ש"ח בלבד.

6.9 פיצויים מוסכמים בגין הפרת חוזה

בחוזר מנכ"ל מרכז השלטון המקומי מס' 449 מחודש דצמבר 2006 נקבע, כי על הרשות המקומית לדאוג לביצוע כל הוראות הבטיחות המתחייבות מתקנות התעבורה של משרד התחבורה ומהוראות הבטיחות של משרד החינוך. עוד נקבע, כי הוראות אלה תיכללנה בנוסח האחיד של המכרז והחוזה להסעות תלמידים, ואי קיום הוראות הבטיחות על ידי המסיע אמור לגרום לקיזוז תשלומים המגיעים לו בגין ההסעה, ובמקרים חריגים אף עלול לגרום להפסקת ההתקשרות עימו.

על מנת לאפשר קיזוז תשלומים ממסיעים שהפרו את תנאי ההסכם, נדרש מהמועצה לקיים שגרת דיווחים וביקורות על ההסעות, שיספקו מידע שוטף ועדכני לגבי אירועים חריגים הקורים בשטח.

הביקורת המליצה לקבוע גורם אחראי לביצוע ביקורות שטח בהסעות, ולקיים שגרת בדיקות ודיווחים עפ"י תוכנית עבודה, שתספק מידע שוטף ועדכני לגבי אירועים חריגים, כמפורט בסעיף 7.2 להלן.

להלן פירוט ההפרות של ההסכם והסכומים שהמועצה רשאית לקזז בגין מתשלומיה לקבלני ההסעות, כפי שצוינו בסעיף 9.4 לחוזה ההסעות :

סוג ההפרה	סכום הפיצוי המוסכם
איחור של מעל 15 דקות ועד 30 דקות בהתייבבות לתחנת האיסוף הראשונה, או לשעת תחילת הלימודים במוסד החינוכי	150 ₪
איחור של מעל 30 דקות ועד 45 דקות לתחנת האיסוף הראשונה, או לשעת תחילת הלימודים במוסד החינוכי	300 ₪
איחור של מעל 45 דקות לתחנת האיסוף הראשונה, או לשעת תחילת הלימודים במוסד החינוכי	500 ₪
רכב הסעה מלוכלך	250 ₪
מזגן לא תקין / לא עובד מעל 2 יממות	100 ₪
מזגן לא תקין / לא עובד מעל 3 יממות	300 ₪
התנהגות לא נאותה של הנהג	250 ₪
רכב הסעה חילופי בגיל של יותר מ- 10 שנים	300 ₪ לכל יום עבודה
אי מסירת רשימת רכבים המופעלים ע"י הקבלן	100 ₪
שילוב קווים ללא אישור הרשות המזמינה	300 ₪ לכל יום ולכל רכב
רכב שלא מתאים לדרישות הרשות המזמינה	300 ₪ לכל הסעה
איסוף או פיזור שלא בנקודה מאושרת ע"י הרשות המזמינה	1,000 ₪

לצורך הטלת קנסות על המסיעים, הוכן באגף חינוך וקהילה טופס "הפרת הסכם" שנחתם על ידי מנהלת האגף והופנה לסגן הגזבר האחראי על החוזים. בטופס צוין תאריך הפרת ההסכם, קו ההסעה, שם המסיע, ופרטי ההפרה וסכום הקנס שנקבע בגינה אותם נדרש לסמן מתוך רשימה מוכנה מראש.

רכזת ההסעות באגף חינוך וקהילה מסרה לביקורת, כי לצורך קבלת מידע לגבי ההסעות היא נמצאת בקשר שוטף עם מלווי ההסעות, ופרטי ההתקשרות עימה ידועים גם להורים, תלמידים ובעלי תפקידים במוסדות החינוך. נמצא, כי רכזת ההסעות קיבלה פניות ותלונות מהגורמים האמורים, ופעלה מול המסיעים בהתאם לשיקול דעתה ולהנחיות מנהלת האגף.

לביקורת נמסר כי עבור שנת הלימודים תשע"ג, המועצה לא הטילה קנסות על המסיעים במערך הסעות התלמידים.

לגבי שנת הלימודים תשע"ד, רכזת הסעות מסרה לביקורת כי בכוונתה לקנוס מסיע אחד בגין איחור של מעל 30 דקות ועד 45 דקות, במשך שני ימים עוקבים בחודש ינואר 2014 (בתאריכים 5.1.14 ו- 6.1.14). לקראת סיום הביקורת נמסרו על ידי הרכזת פרטים לגבי קנסות נוספים שניתנו למסיע האמור, בתאריך 23.4.14 בגין התנהגות לא נאותה וסטייה ממסלול ההסעה המתוכנן, ובתאריך 8.5.14 בגין איחור של מעל 45 דקות.

לאור האמור, הביקורת ממליצה לבחון אם נעשה שימוש מספיק באמצעי זה במקרים של הפרת תנאי ההתקשרות על ידי המסיעים.

6.10 עלות ההסעות מול החזרי משרד החינוך

השתתפות משרד החינוך בעלויות הסעה של החינוך המיוחד, הינה בהתאם לקריטריונים ושיעורים שנקבעו על ידו בחוזר מנכ"ל, בכפוף לחוק התקציב. בהסעות תלמידי החינוך המיוחד השתתפות משרד החינוך מחושבת מהעלות היומית של מסלולי הנסיעה.

נמצא כי רכזת ההסעות מגישה אחת לשנה למשרד החינוך את מסלולי ההסעה של החינוך המיוחד. על בסיס נתונים אלו נבנה קטלוג מסלולים במשרד החינוך, המכיל את פרטי המסלול, העלויות וההחזרים.

עבור שנת הלימודים תשע"ג נבנה לוח מסלולים שנבדק על ידי הביקורת. נמצא, כי עבור 26 קווי הסעה, נבנו במשרד החינוך 84 מסלולים. מספר המסלולים גבוה יותר מאחר ובחלק מהקווים מתבצע פיזור בשעות שונות, וכל נסיעה מהווה מסלול נפרד.

סכום ההחזר שחושב ע"י משרד החינוך לשנת הלימודים תשע"ג עמד על 748,435 ₪, וזאת מסך עלות מוערכת של 1,254,662 ש"ח עבור התקופה המסתיימת ב- 30/6/2013 (כלומר אינה כוללת את חופשת הקיץ, בה חלק ממוסדות החינוך המיוחד עדיין פעילים).

נמצא, כי החזרי משרד החינוך מבוצעים בשיעור של 50% עבור הסעות בתחום היישוב, ובשיעור 60% עבור הסעות מחוץ תחום היישוב.

בדוח בדיקה שערך עבור המועצה משרד רו"ח חיצוני לגבי שנת הלימודים תשע"א צוין, כי בחלק ממסלולי ההסעה מחוץ לתחומי שהם, קבע משרד החינוך בטעות החזר של 50% במקום שיעור מוסכם של 60%.

בבדיקה שנערכה לגבי שנת הלימודים תשע"ג, הביקורת העלתה כי שיעורי ההחזר שנקבעו ע"י משרד החינוך תאמו את ההנחיות והסיכומים.

השתתפות משרד החינוך שנרשמה בהנהלת החשבונות עבור שנת הלימודים תשע"ג, הסתכמה לסך של 846,193.94 ₪ עבור התקופה 9/12 עד 6/13 כולל. סכום זה גבוה במעט מהסכום אשר חושב בדוח המסלולים של משרד החינוך (ראה ההסבר לכך למעלה).

סך ההוצאה להסעות החינוך המיוחד, לתקופה 9/12 עד 6/13 כולל, הסתכמה לכדי 1,514,421.07 ₪. מכאן, שעלויות הסעות החינוך המיוחד למועצה בשנת הלימודים תשע"ג עמדו על 668,227.13 ₪.

להלן פירוט הסכומים שהועברו למועצה ממשד החינוך לשנת הלימודים תשע"ג בגין השתתפות במערך הסעות החינוך המיוחד :

סך החזר משרד החינוך (בש"ח)	חודש
83,961.67	ספטמבר 2012
72,512.35	אוקטובר 2012
99,227.42	נובמבר 2012
72,512.35	דצמבר 2012
107,081.02	ינואר 2013
86,445.33	פברואר 2013
50,325.25	מרץ 2013
86,335.64	אפריל 2013
93,494.74	מאי 2013
94,298.17	יוני 2013
846,193.94	סה"כ

תשלומי משרד החינוך עבור מערך ההסעות, מהווים חלק קטן מסך התשלומים המועברים ע"י משרד החינוך למועצה. התשלומים שמבצע המשרד מפורטים במערכת "מיתר" לפי סכומים וסעיפי תשלום, אולם אין במערכת פירוט והסבר לגבי מהות ההחזר.

מערך החשבונות של המועצה מפיק דוח ומבצע רישום במערכת החשבונאית של הרשות, ללא בדיקת הסכומים המחושבים בפועל והתאמתם לסכומים המאושרים לתשלום.

מומלץ לבצע בכל שנה בדיקה המשווה בין סך ההחזרים שהתקבלו בפועל עבור הסעות החינוך המיוחד והרגיל, לבין החישוב שהוצג על ידי משרד החינוך בדוח המסלולים המעודכן. במקרה שיימצא פער בין הסכומים, מומלץ לפנות למשרד החינוך ולדרוש את השלמת הסכום ההחזר.

7. פיקוח ובקרה על מערך ההסעות

7.1 פירוט הבדיקות הנדרשות

להלן פירוט הבדיקות הנדרשות במסגרת הבקרה על הסעות התלמידים, כנגזרת מהחוקים העוסקים בנושא, חוזרי מנכ"ל משרד החינוך, והסכמי ההתקשרות עם המסיעים:

מס' סעיף בהסכם/חוזר	תיאור הבדיקה הנדרשת	קבוצת בדיקות
1.6	חב' ההסעה בעלת רישיון הפעלה בתוקף, מהמפקח על התעבורה במשרד התחבורה	בדיקות טרום ההתקשרות לאחר זכייה במכרז ולפני חתימה על ההסכם
7.7-7.9 / 1.6	הועמדה ערבות בנקאית לביצוע בתוקף בנוסח שנקבע בנספח ה' להסכם	
5.5-5.7 / 1.6	אישור על קיום ביטוחים לפי הנוסח בנספח ד' להסכם	
2.7, 2.14	הזכיין המציא רישוי רכב בתוקף, ביטוח חובה לרכב בתוקף, ביטוח צד ג' בתוקף, אישור להסעת תלמידים ברכב, אישור עמידה במפרט רכב להסעות בעלי נכות ומוגבלות, רישיונות נהגים בתוקף.	
2.15 / 1.6	הזכיין מעסיק קצין בטיחות בעל כתב הסמכה בהתאם לתקנות התעבורה. פרטיו הועברו לרשות, והמסיע הונחה לדווח בכתב על החלפתו של קצין הבטיחות	
2.12	נבדק כי גיל רכבי ההסעה אינו עולה על 10 שנים, והם נמצאים תחת פיקוח קצין בטיחות	
1.13	אישור לאי קיום הרשעות בעבירות מין עפ"י חוק למניעת העסקה של עברייני מין במוסד המכוון למתן שירות לקטינים, תשס"א-2001	
2.2	הנהגים הם בעלי נסיון של שנתיים לפחות בסוג הרכב אותו הם נוהגים	
1.11	הנהגים הוחתמו על הנחיות ביטחון ובטיחות בהתאם לנספח ח' להסכם	
2.2	הנהג המציא אישור רפואי המעיד על מצב בריאותי תקין	
2.3	בוצעה השתלמות נהלים ובטיחות, לפני תחילת ההסעות לנהגים, נציגי הרשות המקומית ונציגי בתי הספר	
חוזר מנכ"ל	רישיון הנהיגה של הנהגים בתוקף והוא כולל חותמת "רשאי להסיע ילדים"	בדיקות תקופתיות במהלך תקופת ההתקשרות
2.15	הרכבים נבדקו ע"י קצין הבטיחות של הזכיין, כי פוליסות הביטוח ורישיונות הרכב תקפים ומתאימים לרכב המשמש בהסעות בחינוך המיוחד וכי הנהג הוא בעל אזרחות ישראלית	
2.8	ברכב יש ערכת מילוט ואביזרי בטיחות בהתאם לדין ובין היתר ערכת חילוץ, גלגל חילוץ, מגבה, משולש אזהרה, מטפי כיבוי אש תקינים, פנסי סימון ואיתות, חגורות בטיחות, שילוט, ארגזי עזרה ראשונה על תכולתם לפי ההסכם.	
חוזר מנכ"ל	ברכב קיים מזגן תקין והוא מצויד במכשיר קשר למוקד כלשהו	
4.1-4.3	הנהגים מועסקים ע"י הזכיין והרכבים שייכים לזכיין, ההסעה אינה מבוצעת ע"י קבלן משנה (אלא אם כן התקבל לכך אישור מראש ובכתב מהמועצה).	
חוזר מנכ"ל משרד החינוך	ברכב ההסעה צוין באופן בולט באמצעות שלט, "הסעת תלמידים" ושלט נוסף המפרט את יעד הנסיעה	
2.17	בעת מתן שירותי ההסעה, לא מוסעים ברכב ההסעה, אנשים זרים כלשהם	
9.4	לא מבוצע איסוף או פיזור שלא בנקודה מאושרת ע"י הרשות המקומית	
חוזר מנכ"ל	העלאה והורדה של תלמידים במסוף ובתחנות האיסוף מבוצעת רק בדלת הקדמית	
חוזר מנכ"ל משרד החינוך	הנסיעה תבצע רק כאשר התלמידים ישובים במושבי הרכב וחגורות בחגורות בטיחות. הרכב מצויד במושב מגביה (בוסטר) המיועד לילדים מגיל 3 ועד גיל 8	
9.4	ההסעה מגיעה בזמן לתחנת האיסוף הראשונה או לשעת תחילת הלימודים בביה"ס	
9.4	הנהג מתנהג באופן נאות ואופן נסיעתו אינו מסכן את התלמידים	
1.10	הזכיין המציא לרשות המקומית, אחת לשלושה חודשים, את רשימת כלי הרכב שיוכל להפעיל למתן שירותי הסעות במצב חירום.	
2.11	נהג המסיע 9 ילדים או יותר עבר קורס למסיעי ילדים אשר אישרה רשות הרישוי, וקיבל היתר להסעת קבוצת ילדים.	
חוזר מנכ"ל משרד החינוך	תחנות האיסוף וההורדה נקבעו במקומות שבהם הילדים לא יוכרחו לחצות כבישים לפני עלייתם על הרכב המסיע ואחרי רדתם ממנו	בדיקת מסלול ההסעה
	במידה ותלמידים נדרשים להמתין להסעה, נקבעו סידורים מתאימים שיבטיחו כי התלמידים נמצאים תחת השגחה	
	מסוף הסעות בית ספרי כולל גדרות-מגן להפרדת התלמידים מאזור התנועה, והתלמידים לא מורשים להימצא באזור התנועה	
	תחנות ההסעה במסוף הבית ספרי תשולטנה באופן ברור, תותקן בהן מדרכה מוגבהת מעל פני הכביש וסככה בה יוכלו הילדים לחכות מחוץ לאזור התנועה של המכוניות	

כפי שמוצג בטבלה לעיל, הבדיקות שאמורות להיערך מול קבלני ההסעות ניתנות לחלוקה לשני שלבים עיקריים:

בדיקות טרום ההתקשרות - לאחר הזכיה במכרז ולפני החתימה על הסכמים מול הזכיינים, שמתבססות בעיקר על קבלת אישורים ומסמכים.

בדיקות בתקופת ההתקשרות - לאחר שכבר הוחל בביצוע ההסעות במהלך שנת הלימודים, הכוללות קבלת מסמכים נוספים, וביצוע בדיקות שטח ברכבים ובמסלולי ההסעות.

האבחנה בין השלבים האמורים עשויה לסייע בקביעת תחומי האחריות של הגורמים המטפלים במועצה. כאשר הגזברות יכולה להתמקד בבדיקות בשלב טרום ההתקשרות, ואגף חינוך וקהילה בבדיקות במהלך תקופת ההתקשרות ובנוגע לבטיחות מסלולי ההסעה.

נמצא, כי נוהל האיזו של המועצה אינו מתייחס לחלוקת האחריות בין הגזברות לבין אגף חינוך וקהילה, בכל הקשור לביצוע הבדיקות הנדרשות במערכת ההסעות.

סגן הגזבר הממונה על תקציבים וחוזים מסר לביקורת, כי לאחר שנחתם הסכם התקשרות מול הזכייין, הבדיקות השוטפות מולו אמורות להתבצע על ידי האגף הרלוונטי, ולא על ידי הגזברות. רכזת ההסעות מסרה לביקורת, כי לאחר שקיבלה מהגזברות הודעה על זכיית הזכייין בקו הסעה מסוים, היא יוצאת מתוך הנחה שהוא כבר הגיש את כל המסמכים והאישורים הנדרשים, ולפיכך לא דורשת ממנו להציג לה מסמכים במהלך שנת הלימודים.

יצוין כי אגף חינוך וקהילה מזמין מעת לעת ביקורת חיצונית על מערך ההסעות, כפי שיפורט להלן, וביקורות אלה יכולות לכלול בין היתר, גם בדיקת מסמכים, תוקף רישיונות, וקיומם של אישורים שונים הנדרשים עפ"י החוק וההנחיות.

מומלץ לקבוע תחומי אחריות ברורים ומדויקים בין הגזברות לבין אגף חינוך וקהילה, בכל הנוגע לבדיקות ולקבלת המסמכים הנדרשים מקבלני ההסעות, החל משלב טרום ההתקשרות ועד לשלב ביצוע ההסעות במהלך שנת הלימודים.

עוד מומלץ, לעגן את חלוקת האחריות האמורה בהוראות העבודה של נוהל האיזו, שייכללו פירוט של המסמכים האמורים להתקבל על ידי כל גורם, לוחות זמנים לקבלתם, דרכי הרישום, וביצוע מעקב שוטף בנושא.

7.2 ביקורות בהסעות החינוך המיוחד

בחוזר מנכ"ל משרד החינוך נקבע, כי האחריות לביצוע בדיקות וביקורות על הסדרי הבטיחות בהסעות החינוך המיוחד חלה על הרשות המקומית, וזאת בהתאם להוראות המפורטות בתקנות התעבורה של משרד התחבורה ומהוראות הבטיחות של משרד החינוך. בחוק ובחוזר מנכ"ל נקבע כי האחריות בנושא חלה על הרשות המקומית, אולם ללא ציון בעל התפקיד הספציפי ברשות האחראי על ביצוע הבדיקות והביקורות.

עם זאת, בחוזר האמור נקבע כי רכז התחבורה ברשות המקומית יטפל בהסעות התלמידים בנושאים הבאים:

- הרכז ידאג למפות את כל תחנות האיסוף וההורדה של הילדים ברשות, ויוודא שתחנות אלו מאפשרות גישה בטוחה לרכב ההסעה ללא הפרעה לתנועה הזורמת.
- הרכז ידאג שהורדת הילדים תתבצע בצד שבו נמצא מוסד החינוך ובצד שבו נמצא ביתו של התלמיד.
- הרכז ידאג לתדרך את חברות ההסעה והנהגים בנושאים הנוגעים לבטיחות בהסעות.
- הרכז יתחקר כל אירוע חריג במהלך ההסעות על פי הנחיות הרשות, ויהיה בקשר רצוף עם ההנהלות של מוסדות החינוך ועם רכזי ההסעות כדי לעדכן אותם בממצאי בדיקות האירועים החריגים ובטיפול המחייב הנדרש.
- הרכז יוודא שכלי הרכב של חברות ההסעה עומדים בדרישות משרד התחבורה ובתקנות המחייבות להסעות ילדים.

מאחר והמועצה לא העסיקה במועד הביקורת עובד בתפקיד רכז תחבורה, הביקורת בדקה את ביצוע האמור לעיל על ידי רכזת ההסעות באגף חינוך וקהילה. הרכזת מסרה לביקורת כי ככל הידוע לה, מיפוי תחנות ההסעה ובדיקתן במטרה לוודא שהן מאפשרות גישה בטוחה לרכבים בוצעו על ידי אגף הנדסה, תחנות האיסוף וההורדה של התלמידים אושרו על ידי ועדת תנועה ותמרור של המועצה, ועמידת המסיעים בתקנות ובדרישות משרד התחבורה נבדקו בשלב המכרז על ידי אגף הגזברות. הרכזת הוסיפה, כי חברת האוטובוסים וקבלני ההסעות הונחו על ידי אגף חינוך וקהילה להימנע מהורדה ואיסוף של תלמידים שלא בתחנות שנקבעו מראש, ותחקור אירועים חריגים שאירעו במהלך ההסעות ועדכון הנהלות המוסדות בממצאי בדיקות האירועים, מתבצעים במידת הצורך על ידי האגף.

כפי שצוין, בנוהל האיזו של המועצה בנושא הסעות תלמידים, לא נקבע מי הגורם האחראי מטעם המועצה לתכנון וביצוע ביקורות שטח יזומות על מערך ההסעות.

עוד נמצא, כי באגף חינוך וקהילה לא הוכנה תכנית עבודה תקופתית לביצוע ביקורות על מערך ההסעות, שאמורה לפרט את תדירות הביקורות ואת הנושאים שייבדקו במהלכן.

מומלץ לקבוע בנוהל האיזו את הגורם האחראי לתכנון וביצוע ביקורות שטח בהסעות, ולקיים שגרת בדיקות ודיווחים שתספק מידע שוטף ועדכני בנושא.

עוד מומלץ, לקבוע תכנית עבודה תקופתית לביצוע ביקורות השטח במערך ההסעות, שתתייחס בין היתר לאופן הביצוע, תדירות הביקורות, והנושאים שייבדקו במהלכן.

נמצא כי משרד החינוך נושא גם הוא באחריות לביצוע בקרה בנושא (שאינן בה כדי להפחית מזו הנדרשת מהרשות המקומית) והוא מבצע מעת לעת ביקורות מטעמו בכל רחבי המדינה. בדיקה שערכה רכזת ההסעות מול משרד החינוך העלתה, כי במהלך שנת 2013 ביצע המשרד ביקורת פתע בבי"ס "התומר" בנס ציונה, שבמהלכה נבדק המסיע "מסיעי עמק איילון" שהסיע תלמידי חינוך מיוחד המתגוררים בשוהם. לביקורת נמסר כי ממצאי הבדיקה האמורה היו תקינים. יצוין כי לפני עריכת הבדיקה, ביצע הביקורת או ממצאיה לא הובאו לידיעת גורמי המועצה ע"י משרד החינוך.

במועד הביקורת לא נמצא תיעוד לכך, שגורם כלשהו במועצה קיים בתחילת כל שנת לימודים תדריכים לנהגי ההסעות בחינוך המיוחד.

רכזת ההסעות מסרה לביקורת, כי בתחילת כל שנה היא נפגשת עם נציגי חברות ההסעה בחינוך המיוחד ומוסרת להם את פרטי המסלולים, התלמידים המוסעים, ואת דרישות וציפיות המועצה לגבי התנהגות הנהגים במהלך ההסעות. בנוסף, רכזת ההסעות עורכת סיור בשטח עם המסיעים על מנת להסביר את פרטי המסלול המועדף.

נמצא, כי במהלך שנת הלימודים תשע"ג הופעל קבלן מטעם המועצה שבדק את נושא הבטיחות בהסעות במערך החינוך המיוחד. ממסמכים שהועברו לביקורת עולה, כי בוצעו על ידו 2 ביקורות פתע במהלך אותה שנה - בתאריך 19/7/2012 למסיע "אגד תעבורה" ובתאריך 25/7/2012 למסיע בשם "אלעד לעד". הביקורות האמורות כללו התייחסות לשעות ההגעה, בטיחות מקום העצירה, בטיחות מקום העליה וההורדה, ונוכחות מלווי ההסעות. הביקורות האמורות לא העלו ממצאים חריגים.

עוד נמצא, כי במהלך שנת הלימודים תשע"ד הופעל בקר בשטח שבדק את ההסעה המבוצעת ע"י חברת "אלעד לעד". בדיקתו שנערכה בתאריך 11/2/2013 העלתה, כי הנהג לא אסף את המלווה, וכי לאחר איסוף התלמידה הרכב פרץ בנסיעה מהירה והבקר איבד את עקבותיו ושב ואיתר את ההסעה טרם הורדת התלמידים בגנים באלעד ובראש העין. בנוסף, נהג המונית סירב להשמע להוראות הבקר אשר ביקש לבצע ביקורת ברכב. לביקורת נמסר, כי בעקבות הבדיקה האמורה בוצע טיפול של רכזת ההסעות מול הזכיון, נהג ההסעה הוחלף, וקוזזו תשלום בגין המלווה שלא נאסף.

הביקורת ממליצה לבצע יותר מ- 2 ביקורות פתע על המסיעים במהלך שנת הלימודים, במיוחד לנוכח ממצאי הביקורת מיום 11/2/2013, המדגישה את הצורך בביצוע הבדיקות.

נמצא, כי קב"ט המועצה עדכן מעת לעת את רכזת ההסעות באגף חינוך וקהילה ואת מוסדות החינוך בהנחיות שהתקבלו ממשרד החינוך בנושא בטיחות בהסעות, כולל סיכומי תחקירים על מקרים שאירעו ברשויות אחרות, כגון:

- רענון - הנחייה בדבר איסור השארת ילדים ברכב הסעה לתלמידי חינוך המיוחד ללא מבוגר - הועבר ע"י הקב"ט לרכזת ההסעות ולמוסדות החינוך בתאריך 30.12.2012.
- רענון - הפקת לקחים ממקרה בו ילד נשכח בהסעה (ברשות אחרת) - הועבר ע"י הקב"ט לרכזת ההסעות בתאריך 31.10.2013.

הביקורת ממליצה לשקול את הוספת הקב"ט כגורם בקרה נוסף על רמת הבטיחות בהסעות תלמידים, בין היתר, באמצעות קבלת דיווחים מרכזת ההסעות על ביקורת שנערכו במערך ההסעות, וממצאי תחקירים לגבי אירועים חריגים.

מנהלת אגף חינוך וקהילה ציינה בתגובתה לטיוטת הדוח, כי האגף מקבל את המלצת הביקורת לגבי הוספת הקב"ט כגורם בקרה.

7.3 ממצאי בדיקות שטח

במהלך הביקורת נערכו מספר בדיקות פתע בהסעות, בתיאום ובשיתוף עם רכזת ההסעות, שבמהלכן נבדקו כלי הרכב, התנהגות המלווים ואופן מילוי תפקידם, התנהגות הנהגים, מסמכים ואופן נהיגתם.

הבדיקות בוצעו בתאריכים שונים במהלך החודשים דצמבר 2013 וינואר 2014. בביקורת הבוקר נבדקה ההסעה בהגיעה לטווחם לבצע איסוף ועד להגעתה למוסדות החינוך בהם הורדו התלמידים. בביקורת הצהריים נבדקה ההסעה בהגיעה לטווחם לאחר איסוף התלמידים ממוסדות החינוך מחוץ לטווחם.

בכל ההסעות בהן נבדקו מסמכי הרישוי של כלי הרכב ושל הנהגים, וכן מסמכי הביטוח ואישור קצין בטיחות בתוקף, הממצאים היו תקינים. מאחר וחלק מהנהגים המשיכו להסעות אחרות בתום הפיזור בטווחם ולא ניתן היה לעכבם, הם התבקשו להעביר בהקדם לרכזת ההסעות העתקים של מסמכי רישוי, ביטוח ואישורי קצין בטיחות.

ריכוז ממצאי בדיקות הפתע בהסעות שנערכו במהלך עריכת הביקורת:

מהות ופרטי הבדיקה	הסעות אלעד לעד	מסיעי עמק אילון	ש.ט.ס	טיולי מ.ט.ס	מוניות שוהם	מסיעי העיר ראשל"צ	הסעות מ.יפה
תאריך ביצוע הבדיקה	30.1.2014	5.2.2014	30.1.2014	5.2.2014	30.1.2014	13.2.2014	5.2.2014
סוג רכב ההסעה	טרנזיט	מעלון	מעלון	סיטרואן ג'ימפי	מונית	טרנזיט	טויוטה היימאס
שם הנהג	ש.א.	ש.ג.	ג.ב.	מ.ב.	ד.ש.	ז.ג.	א.י.
שם המלווה	בת שירות	פ.ל.	ח.כ.	א.ל.	ח.כ.	א.ט.	ע.ל.
המסלול	שוהם פנימי	נס ציונה שוהם	שוהם ת"א	שוהם פ"ת	ק.אוו שוהם	מבשרת שוהם	מודיעין שוהם
מספר מוסעים	מלווה+8	מלווה+3	מלווה+2	מלווה+4	מלווה+1	מלווה+2	מלווה+6
מספר רישוי של רכב ההסעה	29-259-71	29-069-71	79-980-13	38-996-50	72-962-25	69-681-75	13-397-50
רישיון נהיגה בתוקף כולל חתימת מורשה להסעת ילדים	לא נבדק ^(*)	לא נבדק ^(*)	לא נבדק ^(*)	לא נבדק ^(*)	✓	✓	לא נבדק ^(*)
נהג בעל אזרחות ישראלית	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
ביטוח חובה בתוקף של הרכב	לא נבדק ^(*)	✓	לא נבדק ^(*)	לא נבדק ^(*)	✓	✓	✓
רישוי רכב בתוקף כולל נספח לגבי התאמה למפרט הסעות מיוחדות, הרכב מותאם להסעת תלמידים בעלי מוגבלויות.	לא נבדק ^(*)	✓	לא נבדק ^(*)	לא נבדק ^(*)	✓	✓	✓
אישור ק. בטיחות בתוקף לרכב	לא נבדק ^(*)	✓	לא נבדק ^(*)	לא נבדק ^(*)	✓	✓	✓
גיל רכב ההסעה עד 10 שנים	✓	✓	✓	✓	✓	✓	לא ת. רשום 12.7.02
הנהג מועסק אצל הזכייין והרכב נמצא בבעלות הזכייין. הנסיעה אינה מבוצעת ע"י קבלן משנה.	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
קיים ברכב מזגן תקין, ערכת מילוט ואביזרי בטיחות (ערכת חילוץ, גלגל חילוץ, מגבה, משולש אזהרה, מטפי כיבוי אש, פנסי סימון ואיתות, חגורות בטיחות, שילוט, ארגז עזרה ראשונה)	✓	✓	✓	לא נבדק	✓	✓	✓
תרמיל עזרה ראשונה (הכולל תחבושות ופדי גזה, חסם עורקים, פלסטרים, סד קשיח לקיבוע, מסכת כיס להנשמה, תחבושות לכוויות, פנס, אלונקה מתקפלת).	ערכת רכב קל (לא מתאימה)	ערכת רכב קל (לא מתאימה)	לא נבדק	לא נבדק	ערכת רכב קל (מונית)	אין	לא נבדק
כלי הרכב מצויד במכשיר קשר למוקד כלשהו	מירס	מירס	לא נבדק	לא נבדק	מירס	✓	אין
רכב ההסעה נמצא נקי	✓	✓	✓	לא נבדק	✓	✓	✓
חל איסור מוחלט על אחסנת דלקים מכל סוג שהוא בתא המטען של הרכב או בכל מקום אחר בו, לרבות תוספי דלק או שמן וכל חומר דליק אחר.	✓	✓	לא נבדק	לא נבדק	✓	✓	ברכב נמצא גלון שמן
כלי הרכב מצוין באופן בולט באמצעות שלט "הסעת תלמידים" ושלט נוסף המפרט את יעד הנסיעה.	✓	✓	✓	✓	לא רלוונטי (מונית)	אין שלט	אין שלט
הגעה בזמן שנקבע לתחנת האיסוף הראשונה ולשעת תחילת הלימודים המוסד החינוכי	✓	✓	✓	✓	✓	איחור 45 דקות בגלל תאונה	✓

(*) עד למועד סיום הביקורת הנהג לא העביר לרכזת ההסעות במועצה העתק של המסמך, למרות שהתבקש לעשות כן במהלך הבדיקה.

מהות ופרטי הבדיקה	הסעות אלעד לעד	מסיעי עמק אילון	ש.ט.ס.	טיולי מ.ט.ס.	מוניות שוהם	מסיעי העיר ראשלי"צ	הסעות מ.יפה
העלאה והורדה של תלמידים תתבצע במקום המיועד, בדלת הקדמית בלבד	✓	✓	✓	✓	✓	לא רלוונטי (טרנזיט)	✓
לא יבוצע איסוף או פיזור שלא בנקודה מאושרת ע"י הרשות המזמינה	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
אין להסיע תלמידים בעמידה, הנסיעה תתבצע רק כאשר התלמידים ישובים במושבי הרכב וחגורים בחגורות בטיחות. הרכב מצויד במושב מגביה (בוסטר) המיועד לילדים מגיל 3 עד 8	✓	לא נבדק	✓	לא נבדק	✓	לא רלוונטי (טרנזיט)	✓
אין להסיע בכלי הרכב אנשים זרים כלשהם בעת מתן שירותי ההסעה	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
הנהג מתנהג באופן נאות ואופן נסיעתו אינו מסכן את התלמידים	✓	✓	✓	✓	✓	לא נבדק	✓
על המלווים לדעת את השפה העברית ובכלל זה קריאה וכתיבה. עליהם להיות ללא עבר פלילי, בני 18 ומעלה ובעלי יחס חם לילדים ויכולת ליצור איתם קשר	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
המלווה יסייע לתלמידים לעלות לרכב ולרדת ממנו, ויקפיד שיעשו זאת רק בנקודות שנקבעו מראש	✓	✓	✓	✓	✓	לא נבדק	✓
המלווה יהיה נוכח בכל מהלך ההסעה. המלווה ישב בעת הנסיעה עם התלמידים ליד פתח היציאה והכניסה של הרכב	✓	✓	✓	✓	✓	לא נבדק	✓
במהלך הנסיעה יקפיד המלווה כי התלמידים ישבו במקומותיהם, חגורים בחגורות הבטיחות, ולא יוציאו את הראש ואת הידיים מהחלונות	✓	לא נבדק	לא נבדק	לא נבדק	✓	לא נבדק	לא נבדק
המלווה יקפיד שהתלמידים ירדו מהרכב בפתח הגן או בית הספר או בנקודת הורדה שסוכמה מראש. בשום מקרה אין להוריד תלמידים במקום שהם צריכים לחצות כביש כדי להגיע ליעדם.	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
בסיום ההסעה יבדוק המלווה אם לא נשאר תלמיד בתוך הרכב	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
אין לאפשר את המתנת התלמיד לבדו עד להגעת רכב ההסעה בבוקר, או הורדה ליד הבית והשארת התלמיד לבדו בדרכו לביתו בצהריים	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓

מנתוני הטבלה לעיל עולים הממצאים הבאים:

- א. מספר נהגים שנתבקשו במהלך הבדיקה להעביר לרכזת ההסעות במועצה העתקי מסמכים לגבי רישוי וביטוח ואישור קצין בטיחות, לא העבירו את המסמכים לרכזת עד למועד סיום הביקורת.
- ב. גיל הרכב של הסעה אחת (מספר רישוי 50-397-13) עבר את מגבלת 10 השנים המותרות עפ"י החוק. לביקורת נמסר כי רכב זה הוחלף ברכב התואם את הוראות החוק מספר ימים לאחר הבדיקה (מספר רישוי 12-648-15).
- ג. בהסעה אחת הוחזק גלון שמן מתחת למושב הנוסעים האחורי בניגוד להוראות, לא נמצא מכשיר קשר המקושר למוקד, והרכב לא היה משולט כפי הנדרש.
- ד. ברכב אחד לא נמצאה ערכת עזרה ראשונה, ובשני רכבים אחרים נמצאה ערכת רכב קל שאינה מתאימה לתכולה שנדרשה בהסכם.
- ה. בהסעה פנימית אחת בתוך היישוב הנהג עצר פעמיים בצורה שחייבה את התלמיד לחצות כביש, בניגוד להנחיות.

הביקורת המליצה לרכזת ההסעות להשלים את קבלת המסמכים שטרם הוצגו על ידי המסיעים למרות שנדרשו לעשות כן במהלך הבדיקה, ולוודא את תיקון הליקויים שהועלו בביקורת, בהתאם למפורט בטבלה לעיל.

7.4 ביקורות בהסעות החינוך הרגיל

בירור שערכה הביקורת מול מנהל אגף הסעות (ארצי) במשרד החינוך העלה, כי על הסעות תלמידים במסגרת התחבורה הציבורית (בתחום המועצה ומחוצה לה, ובהסעה ייעודית או כללית), לא חלים הכללים שנקבעו בחוזרי מנכ"ל משרד החינוך בנושא בטיחות בהסעות. לביקורת הוסבר כי במקרים אלו, החובה לקביעת כללי בטיחות בהסעות ולביצוע ביקורות בנושא חלה על משרד התחבורה, ולא על משרד החינוך והרשות המקומית.

רכזת ההסעות מסרה לביקורת, כי מעת לעת היא עורכת בדיקות בהסעות התחבורה הציבורית, על מנת לוודא עמידה בלוחות זמנים, הורדה בתחנות שנקבעו והתנהגות התלמידים והמלווים בהסעות.

7.5 סקר שביעות רצון הורים מההסעות

במהלך חודש ינואר 2013 ביצעה המועצה סקר שביעות רצון בקרב 63 משפחות בשוהם המסתייעות בשירותי ההסעות לחינוך המיוחד. הסקר ביקש לנתח את עמדות המשפחות בנושאי בטיחות, יחס הנהגים, עבודת המלווים, ומענה מאת רכזת ההסעות במועצה.

נמצא, כי סה"כ התקבלו 32 משוברים אשר ניתוחם הכללי מצביע על רמת שביעות רצון סבירה באופן כללי בפרמטרים הנבדקים, כמפורט להלן:

- איכות הרכב (התאמה לצרכי הילד, תקינות חגורות בטיחות ותקינות המזגן) זכתה לציון ממוצע של 3.87 מתוך חמש (77%).
- יחס הנהגים וחברת ההסעה (התייחסות מכובדת של הנהג לילדים, התייחסות מכובדת להורים, מענה יעיל של החברה המפעילה) זכה לציון ממוצע של 3.6 מתוך 4 (90%).
- עבודת המלווים (הגעה באופן קבוע, גילוי אחריות והתייחסות בכבוד לילדים) זכתה לציון ממוצע של 3.78 מתוך 4 (95%).
- הטיפול של רכזת ההסעות במועצה (מענה אדיב וזמן סביר למענה) זכה לציון ממוצע של 3.93 מתוך 5 (79%).

למרות מגבלות דיוק הסקר באשר לעמדת משפחות התלמידים כלפי רמת השירות בנושא ההסעות, ניתן להתרשם כי קיימת שביעות רצון גבוהה מיחסם של הנהגים וחברות ההסעה ומעבודת מלווי ההסעות, ושביעות רצון נמוכה יותר מאיכות רכבי ההסעות.

7.6 פניות שהוגשו למוקד העירוני בנושא

נמצא כי המוקד העירוני המטפל באופן שוטף בפניות התושבים, קיבל במהלך השנים האחרונות פניות מעטות יחסית בנושא הסעות תלמידים למוסדות חינוך.

בדוח שהופק על ידי הביקורת באמצעות תכנת המוקד העירוני (פוקוס) לגבי רשימת פרטי הטיפולים בנושא ההסעות במהלך השנים 2013 - 2010, נמצאו מספר פניות שהתקבלו בשנת 2013 בנושא ההסעות שנמצאו בסטטוס "בטיפול". הפניות עסקו בנושאים הבאים:

1. צפיפות בקווי הסעה שנוצרה עקב איחוד אוטובוסים, שגרמה לכך שהילדים עמדו בכל מהלך הנסיעה.
2. נהג ההסעה הוריד ילד באזור המרוחק ממקום מגוריו.
3. האוטובוס בחזרה מביה"ס הגיע באיחור.

להלן פרטי הפניות כפי שנמצאו במועד הביקורת במערכת המוקד :

רשימת פרטי טיפולים							
מתאריך: 01/01/2010 עד תאריך: 31/12/2013							
מספר פניה	פרטי פונה	תאריך פתיחה	צפי לביצוע	כתובת	תאור	סטטוס	מחלקה , מספר טיפול
2013040546		14/04/2013 16:22:00	14/05/2013 16:22:00		התושב מתלונן על כך שבהסעות מביה"ס ניצים מאחדים אוטובוסים ועקב כך התלמידים עומדים כל הנסיעה. מדובר בעבירה על החוק.	בטיפול	הסעות
2013081181		29/08/2013 17:46:00	28/09/2013 17:46:00		התושב ביקש להגיש תלונה כנגד נהג הסעות היוצא מיהלום: הנהג הוריד את בנו באזור הבריכה בעוד הם גרים ברחוב המכבים. פינת הסלע היא התחנה בה צריך לאסוף ולווריד את הילד.	בטיפול	הסעות
2013110329		08/11/2013 14:30:00	08/12/2013 14:30:00		האוטובוס לישורון הגיע בשעה 13:46 מבקשת שיחזרו אליה	בטיפול	הסעות

לביקורת נמסר כי כל התלונות טופלו באופן מיידי, למרות שבמועד הבדיקה הן עדיין נמצאו במערכת המוקד בסטטוס "בטיפול". רכזת ההסעות הסבירה לביקורת, שבגלל עומס עבודה התלונות במערכת המוקד לא תמיד נסגרות בסיום הטיפול.

מומלץ להקפיד על סגירת התלונות במערכת המוקד העירוני בסיום הטיפול, כפי הנדרש.

מנהלת אגף חינוך וקהילה ציינה בתגובתה לטיטוט הדוח, כי האגף מקבל את ההמלצה לגבי סגירת הפניות בתכנת המוקד.

7.7 ריכוז נתונים לצורך מעקב ובקרה

ברשות רכזת ההסעות נמצא במועד הביקורת תיוק מסודר של מסמכים בנושא ההסעות, ובכלל זה בנושאים הבאים :

קלסר בנושא ההסעות בחינוך המיוחד לגבי כל שנת לימודים בנפרד, ובכלל זה פרטי המוסעים כפי שנקבעו בוועדת ההשמה, פרטי המסלולים לפי מסיעים, מערכת שעות, ופרטי התקשרויות עם מסיעים לגבי שינויים, עדכונים, קנסות, וכד'.

בשני קלסרים נוספים המתייחסים לכל שנת לימודים בנפרד, תיוקו טפסי הרישום להסעות בתחבורה הציבורית, והעתקי החשבוניות החודשיות שהוגשו על ידי המסיעים.

במועד הביקורת, לא נמצא במשרד רכזת ההסעות תיוק נפרד של מסמכים שהומצאו על ידי המסיעים שתוקפם מוגבל בזמן, או רישום מרוכז של המסמכים לצורך ניהול מעקב בנושא.

מומלץ שהגזברות תעביר לרכזת ההסעות בתחילת כל שנת לימודים רישום מרכז של המועדים המחייבים פנייה למסיעים לצורך חידוש מסמכים שפג תוקפם במהלך שנת הלימודים, על מנת לאפשר מעקב מסודר בנושא.

מנהלת אגף חינוך וקהילה ציינה בתגובתה לטיוטת הדוח, כי רכזת ההסעות תרכז את הנתונים בשיתוף עם מנהל הסכמים והתקשרויות, ותכין טבלת מעקב לכל חברות ההסעה עם תאריכי חידוש. עוד ציינה מנהלת האגף, כי רכזת ההסעות תפנה לחברות חודש מראש לצורך תזכורת ומעקב אחר קבלת המסמכים החדשים.

סגן הגזבר ציין בתגובתו לטיוטת הדוח, כי הגזברות שותפה בבדיקת מסמכי המכרז יחד עם אגף החינוך לעניין בדיקת תנאי הסף בלבד של משתתפי המכרז, והמעקב והבקרה הינו נושא תפעולי המטופל באגף חינוך (באופן ישיר או באמצעות קבלן חיצוני).

ככלל, עומדות לרשות המועצה מספר דרכים לקבלת משובים לגבי ביצוע ההסעות, ובכלל זה באמצעות ביצוע ביקורות שטח, בין אם ע"י בעלי תפקידים ובין אם באמצעות הפעלת קבלני משנה, באמצעות קבלת דיווחים מגורמים הנחשפים למערך ההסעות ברמה היומיומית, כגון הורים ומלווי ההסעות, באמצעות טיפול בפניות שהופנו למוקד העירוני, ובאמצעות עריכת סקר מקצועי לגבי שביעות רצון הורים ממערך ההסעות, כפי שצוין לעיל.

מנהלת אגף חינוך וקהילה מסרה לביקורת, כי מנהלת המחלקה לטיפול בפרט מקבלת מידי שנה משוב מההורים ומהמלווים לגבי אופן הפעלת ההסעות, והמלווים יונחו לדווח אחת לשבוע עפ"י דוח שיוכן לצורך כך, כפי שצוין לעיל.

במהלך התקופה שנבדקה, טופלו על ידי רכזת ההסעות פניות שהתקבלו מהורי התלמידים, בוצעו מספר ביקורות שטח, טופלו פניות שהופנו למוקד העירוני, ונערך סקר שביעות רצון ההורים ממערך ההסעות. מנהלת אגף חינוך וקהילה גם מסרה לביקורת, שמנהלת המחלקה לטיפול בפרט מקבלת מידי שנה משוב מההורים ומהמלווים לגבי אופן הפעלת ההסעות, כפי שצוין לעיל.

מומלץ שאגף חינוך וקהילה יקיים מעת לעת דיון לגבי כלל המשובים שהתקבלו באגף בנושא הסעות התלמידים, לצורך הפקת לקחים מערכתיים ובחינת טיב השירות הניתן ע"י המסיעים.

עוד מומלץ, כי אחת לתקופה שתוגדר מראש, תבוצע בדיקה של כל תחנות ההסעה ועמידתם בדרישות הבטיחות. מן הראוי שהבדיקה תבוצע בשיתוף רכזת ההסעות וגורמים מקצועיים, כגון מהנדס ויועץ תחבורה, ובעקבותיה יוגש סיכום בכתב שיכלול מסקנות והמלצות לשיפורים.

מומלץ שגם פעילות זו תעוגן בנוהל, שיבטיח את ביצועה בצורה שיטתית ולאורך זמן.

8. נספחים**נספח א'****הנחיות חוזר מנכ"ל בנושא ביטחון ובטיחות בהסעות**

חוזר מנכ"ל משרד החינוך 3.3-6 - הסעות תלמידים ועובדי הוראה למוסדות חינוך רשמיים
הנחיות ביטחון ובטיחות בהסעות (נספח ג')

הערה: הנחיות אלה נלקחו בחלקן הגדול מתוך סעיף 5.3-66 בחוזר הוראות הקבע עג/2(א).

1. כללי

- 1.1 הרשות המקומית אחראית על ארגון ההסעות של התלמידים אל מוסדות החינוך ומהם.
- 1.2 כאשר תלמידים מגיעים בהסעות מאורגנות, המורידות את התלמידים בו-זמנית מכמה אוטובוסים בצמוד למוסד החינוכי, נוצר מצב של הצטברות מאות תלמידים בו-זמנית באותה נקודת הורדה/העלאה העלולה לשמש יעד לפיגוע.

ההנחיות בסעיף זה נועדו לפרט את הפעולות שיש לבצע לצורך אבטחת ביטחונם של תלמידי מערכת החינוך בבתי הספר שיש בהם הסעות, יחד עם הרשות המקומית ועם המשטרה שצויה:

 - מיפוי בתי הספר ומספר התלמידים המרבי המצטבר באותה נקודת זמן הן בתחילת יום הלימודים והן בסיומו (בעת פיזור התלמידים)
 - קיום סיור בנקודת ריכוז התלמידים על ידי קב"ט מוסדות החינוך הרשות, בלויית קצין אבטחה תחנת/מרחב/מחוזי של משטרת ישראל, וקביעת תכנית האבטחה.

- 1.3 **האבטחה במפריצי החנייה (בנקודות ריכוז התלמידים) תתבסס על -**
 - מערך האבטחה של משטרת ישראל באותה רשות, בהתאם להיערכות המחוז/המרחב/התחנה המשטרתיים;
 - סריקות בוקר יסודיות על ידי מאבטחי המוסד החינוכי שבצמוד לבית ספרם יש תחנות הסעה.
- 1.4 האחריות הכוללת לאבטחת מפריצי החנייה ונקודת ריכוז התלמידים בהסעות היא על משטרת ישראל.

2. הנחיות ביטחון בהסעות**2.1 כללי**

- 2.1.1 ההנחיות בנושא אבטחת הסעות תלמידים הן פועל יוצא של מצב הביטחון באזורים השונים. ההנחיות מתואמות עם גורמי הביטחון האחראים: צה"ל ומשטרת ישראל.
- 2.1.2 נוסף למובא בהמשך גורמי הביטחון והבטיחות האחראים מוסמכים לקבוע ולשנות את סדרי האבטחה של הסעות התלמידים בהתאם לצורכי הביטחון והבטיחות שייקבעו מעת לעת.
- 2.1.3 נהג המסיע תלמידים יהיה בעל אחריות ישראלית.

2.1.4 אפשר לסווג את ההסעות כדלקמן:

- א. הסעות בתחום היישוב העירוני
- ב. הסעות בתחומי המועצות האזוריות/המועצות המקומיות (בעיקר הסעות לבתי ספר אזוריים) ורשויות "קו התפר"
- ג. הסעות בקו העימות וביהודה ושומרון.

2.2 הנחיות ומרכיבי אבטחה וביטחון**2.2.1 חימוש ומיגון**

- א. בהסעות המבוצעות על ידי רשויות מקומיות אל מחוץ לתחום היישוב מומלץ שהנהג יהיה חמוש באקדח.
- ב. בהסעות המבוצעות על ידי המועצות האזוריות (בעיקר הסעות לבתי ספר אזוריים ועל ידי רשויות "קו התפר") מומלץ שהנהג יהיה חמוש באקדח.
- ג. בהסעות ברחבי יהודה ושומרון, שבהן האחריות על הביטחון השוטף, ובכלל זה אבטחת הסעות התלמידים, היא על צה"ל, על הנהג להיות חמוש באקדח.

2.2.2 אבטחה וביטחון

- א. הסעות תלמידים באזורי יהודה ושומרון תתבצענה בכלי רכב ממוגני ירי ו/או על פי הנחיות צה"ל.
- ב. דלתות הרכב וחלונותיו יהיו סגורים בכל השלבים של הסעת התלמידים בשטחי יהודה ושומרון.

ג. אבטחת האוטובוס בחנייה

- (1) בעת חניית האוטובוס יש לוודא שהדלתות והחלונות נעולים.
- (2) אין להחנות אוטובוסים בחניונים לא מסודרים.
- (3) אין לבצע הסעות של תושבי השטחים/הרשות הפלסטינית ברכבים להסעות תלמידים בכל עת.
- (4) לפני כל העלאת תלמידים לאוטובוס יש לבצע בדיקה על פי הטופס בנספח שלהלן.

2.2.3 קשר

- א. כל רכב המסיע תלמידים יצויד במכשיר קשר למוקד כלשהו.
- ב. בהסעות המבוצעות על ידי המועצות האזוריות בתחומי הקו הירוק ורשויות "קו התפר" יהיו כל כלי הרכב מצוידים במכשיר קשר למוקד ביטחוני – הממשל הצבאי או המשטרה או הרשות המקומית – או למוקד ביטחוני אחר.

3. הנחיות בטיחות בהסעות**3.1 הסכנות בהסעות מאורגנות**

- תאונה במהלך העלייה לרכב ההסעה והירידה ממנו
- אלימות והתפרעות של תלמידים במהלך הסעה מאורגנת
- חוסר תשומת לב של הנהג והשארת ילד ברכב ההסעה בתום הנסיעה
- תאונה של ילד היורד מההסעה ונדרש לחצות כביש בדרך לביתו.

3.2 בעלי תפקידים המשפיעים על הבטחת הבטיחות בהסעות מאורגנות אל מוסד החינוך וממנו

3.2.1 מנהל המוסד

- א. **פעולות לתכנון:** המנהל ישקול מינוי רכז הסעות ומינוי נאמני הסעות ויזום פעולות חינוך והסברה במהלך השנה.
- ב. **שיתוף ההורים:** מנהל המוסד ישתף את ההורים, וידריך וינחה אותם בכל הנוגע לאחריותם הישירה להתנהגות הילדים בתחנת האיסוף וההורדה, בזמן הנסיעה, בחציית כביש וכדומה.
- ג. **בדיקה של אירועים חריגים והפקת לקחים:** מנהל המוסד יקבע נהלים פנימיים להתנהגות במקרה שילד אינו מגיע למוסד החינוך.
- ד. **הסעות תלמידים בחינוך המיוחד:** בהסעות לתלמידי החינוך המיוחד ידאג המנהל לוודא שהמלווים מתודרכים בכל הנוגע לבטיחות ההסעה על ידי הרשות המקומית.

3.2.2 המחנך

- א. מחנך הכיתה יתדרך את תלמידיו בהנחיות ובהוראות להתנהגות בטוחה בהסעות.
- ב. המחנך יעודד את תלמידיו לדווח על אירועים חריגים בהסעות. עליו לבדוק אירועים אלו, לנתח אותם עם התלמידים ולהעביר את הלקחים מהם להנהלת בית הספר.
- ג. המחנך יברר אם התלמיד הנעדר מן השיעור היה בהסעה באותו יום.

3.2.3 המורה התורן

המורה התורן, המגיע לבית הספר ב-7.30 בבוקר ועוזב אותו בסוף היום, ייתן את דעתו בין השאר גם לכל הקשור בהסעות: עלייה בטוחה להסעה, איסור מעבר מאחורי רכב ההסעה ומלפניו, סיוע לילדים קטנים סביב ההמולה וההתגודדות במסופים ושמירה על סדר ועל התנהגות נאותה במסופי ההסעה.

3.2.4 רכז התחבורה ברשות המקומית

- א. רכז התחבורה ברשות המקומית ידאג למפות את כל תחנות האיסוף וההורדה של הילדים ברשות המקומית ויוודא שתחנות אלו מאפשרות גישה בטוחה לרכב ההסעה, ללא הפרעה לתנועה הזורמת.
- ב. רכז התחבורה ידאג שהורדת הילדים תתבצע בצד שבו נמצא מוסד החינוך ובצד שבו נמצא ביתו של התלמיד.
- ג. רכז התחבורה ידאג לתדרך את חברות ההסעה ואת הנהגים שלהן בנושאים הנוגעים לבטיחות בהסעות.
- ד. רכז התחבורה יתחקר כל אירוע חריג במהלך ההסעות על פי הנחיות הרשות ויהיה בקשר רצוף עם ההנהלות של מוסדות החינוך ועם רכזי ההסעות כדי לעדכן אותם בממצאי בדיקות האירועים החריגים ובטיפול המחייב הנדרש.
- ה. הרכז יוודא שכלי הרכב של חברות ההסעה עומדים בדרישות משרד התחבורה ובתקנות המחייבות להסעות ילדים.

3.3 הסעת תלמידים בהסעות מאורגנות

3.3.1 חברת ההסעה וכלי הרכב שברשותה

- א. חברת ההסעה מחויבת לשאת רישיון הפעלה בתוקף מהמפקח על התעבורה במשרד התחבורה. כמו כן, הסעת התלמידים תבוצע ברכב שהותאם להסעת נוסעים והורשה לכך על ידי רשות הרישוי, כגון אוטובוסים או אוטובוסים זעירים ציבוריים, מוניות וטיוליות שמותקנות בהם חגורות בטיחות.
- ב. לחברה יהיה מינוי בתוקף של קצין בטיחות בתעבורה אשר קיבל מינוי מהאגף לקציני בטיחות במשרד התחבורה.
- ג. נהג המסיע 9 תלמידים או יותר, בכל גיל, יהיה בעל רישיון להסעת תלמידים. על הרישיון שברשותו תהיה חותמת "רשאי להסיע תלמידים". אם הרישיון ניתן לנהג לאחר 1996 אין צורך בחותמת.
- ד. חברת ההסעה תקפיד על הוראות הדין בעניין שעות נהיגה ומנוחה.
- ה. רכב ההסעה יהיה אך ורק מחברה המעסיקה קצין בטיחות בתעבורה.
- ו. רכב ההסעה יהיה תקין, בן 10 שנים לכל היותר, שעבר את כל הבדיקות הנדרשות והוא בפיקוח של קצין בטיחות בתעבורה.
- ז. כלי הרכב יכללו את כל האבזרים והציוד הנדרשים על ידי משרד התחבורה מכלי רכב המשמשים להסעת נוסעים ותלמידים, לרבות ערכת מילוט, מזגן וערכת עזרה ראשונה וערכת כיבוי אש.
- ח. כלי הרכב המסיעים תלמידים יציגו באופן בולט, באמצעות שלט "הסעת תלמידים" ושלט נוסף המפרט בצורה ברורה את יעדי הנסיעה.
- ט. חל איסור מוחלט על הדבקת מדבקות ו/או על התקנת וילונות אטומים מכל סוג שהוא על כל חלונות הרכב, אשר מונעים אפשרות צפייה מבחוץ לתוך הרכב במקרה של חשד שנשכח ילד ברכב ההסעה.
- י. הנסיעה תתבצע רק כאשר התלמידים ישובים במושב הרכב וחגורים בחגורות בטיחות ובהתאם לרישיון. לא יוסעו תלמידים בעמידה, גם אם רישיון הרכב מתיר זאת. למען הסר ספק, חל איסור על הסעה בעמידה של מבוגרים שאינם תלמידים ברכב ההסעות.
- יא. כלי הרכב המיועדים להסעת נכים ומוגבלים יהיו בהתאם למפרט הטכני להסעת נכים של אגף הרכב במחלקת התקינה במשרד התחבורה.

3.3.2 ארגון סדרי ההסעה במסוף ההסעות הבית ספרי

- א. הרשות המקומית, תוך שיתוף פעולה עם מנהל בית הספר, תקבע את תחנות האיסוף וההורדה. מומלץ כי תחנות אלה תיקבענה במקומות שבהם הילדים לא יוכרחו לחצות כבישים לפני עלייתם על הרכב המסיע ואחרי רדתם ממנו.
- ב. אם יש תלמידים המסיימים מוקדם יותר את הלימודים ואמורים להמתין להסעה, על מנהל בית הספר לקבוע סידורים מתאימים שיבטיחו כי התלמידים נמצאים תחת השגחה. התקנתן ותחזוקתן של תחנות הסעה לתלמידים היא באחריות הרשות המקומית/הבעלות.

ג. מסוף ההסעות הבית-ספרי

- 1) המסוף יאושר על ידי הרשות המוסמכת, וכל קווי ההסעה ישולטו.
 - 2) תוקמנה גדרות-מגן להפרדת התלמידים מאזור התנועה, והתלמידים לא יורשו להימצא באזור זה.
 - 3) יש לשאוף כי מסלול התנועה בתחנה יאפשר יציאה ללא שימוש בהילוך אחורי. במקרים שחייבים להשתמש בהילוך אחורי יפעל הנהג על פי ההנחיות הבטיחותיות המחייבות בתקנות התעבורה.
 - 4) האחריות לסדר ולמשמעת במסוף היא של הנהלת המוסד החינוכי. מנהל המוסד ימנה מורים תורנים במידה מספקת שיפקחו על הסדר בעת העלאת התלמידים ויוודאו שהתלמידים לא ייכנסו לאזור התנועה או יחצו אותו.
 - ד. מומלץ לבית הספר לקבוע נאמני הסעות מתוך תלמידי הכיתות הבוגרות ולהכשיר אותם לפעול כמסייעים על שמירת הסדר והבטיחות בתחנות ההסעה.
 - ה. האחריות לתקינות הפיזית של תחנות ההסעה, להסרת מפגעים, לסדרי ההיסעים ולמילוי ההנחיות על ידי הנהגים היא של הבעלות/הרשות המקומית.
 - ו. העלאת תלמידים והורדתם במסוף תתבצע באמצעות הדלת הקדמית בלבד.
 - ז. העלאת תלמידים והורדתם במסוף תתבצע בתחנה המיועדת, בצמוד לפתח ההעלאה וההורדה בלבד.
 - ח. יותקן שילוט אזהרה בולט ועליו הכיתוב "שטח תמרון אוטובוסים – הכניסה אסורה".
 - ט. סדרי ההסעה יהיו ברורים ויובאו לידיעת התלמידים והוריהם. סדרי אלו יכללו התנהגות באירועים חריגים (תאונות, פגיעה חבלנית, שרפה).
 - י. מנהל בית הספר ומוריו יסבירו לילדים את כללי ההתנהגות והזהירות בדרכים (עלייה על הרכב וירידה ממנו, איסור הוצאת ראש או ידיים מן הרכב, חציית כבישים תוך שימת לב וכדומה).
 - יא. מנהל בית הספר ידאג להעביר לתלמידים הוראות התנהגות בתחנת ההסעה ובזמן הנסיעה, ובנוסף יעביר דף להורים כדי לסייע להם להדריך את ילדיהם בהוראות האלו:
- 1) אין לרוץ אל רכב הסעה העומד בתחנה או מתחיל בנסיעה.
 - 2) בשעת ההמתנה להסעה יש לעמוד על המדרכה, במרחק של צעד אחד לפחות משפתה. במקום שאין מדרכה יש להמתין ליד עמוד התחנה במרחק שני צעדים משפת הכביש.
 - 3) אין לשחק בתחנת ההסעה.
 - 4) הגיע רכב ההסעה לתחנה, יש להמתין עד שהוא נעצר לחלוטין ולעלות אליו בטור ולפי התור.
 - 5) הכניסה לרכב ההסעה והיציאה ממנו תהיינה בדלת המיועדת לעליית נוסעים, כלומר בדלת הקדמית בלבד.
 - 6) הנסיעה תהיה כאשר התלמיד חגור בחגורת בטיחות.
 - 7) אין להוציא את הידיים או את הראש מהחלון.
 - 8) אין לרדת מהרכב כל עוד הוא בתנועה.
 - 9) יש לרדת מהרכב בזהירות ובמתניות וכאמור לעיל רק מהדלת הקדמית. יש לזכור כי באוטובוס גובה המדרגות עולה על הגובה המקובל.
 - 10) אסור באיסור חמור להפריע לתלמיד אחר לרדת מרכב ההסעה או לדחוף אותו החוצה.
 - 11) אחרי הירידה יש להתרחק מיד מרכב ההסעה ולחכות על המדרכה עד שייסע. אין לחצות את הכביש לפני רכב ההסעה או מאחוריו.

12) מנהלי בתי הספר ומוריו יבהירו לילדים כי במקרים של התפרעות ברכב בעת הנסיעה או גרימת נזק לרכב בעת הנסיעה תופעלנה סנקציות נגד המתפרעים או גורמי הנזק, ובכלל זה השעיה מההסעה לתקופה מסוימת וכן תשלום פיצויים עבור הנזק שנגרם. ההשעיה תבוצע בתיאום עם הרשות המקומית, עם מנהל בית הספר ועם הורי התלמיד, וכל הגורמים האלה יקבלו דיווח על משך ההשעיה.

3.3.3 ליווי בהסעה על ידי מבוגר

- א. רצוי שרכב המסיע ילדים ילווה על ידי אדם מבוגר (הורה, מורה וכדומה), ובמיוחד בהסעות אזוריות שבהן מסלול הנסיעה ארוך.
- ב. ליווי על ידי מבוגר הוא חובה בהסעת תלמידי החינוך המיוחד הזכאים לליווי בהתאם לחוק (ראה בנספח ב לעיל). למען הסר ספק, מודגש כי על המלווה לשבת עם התלמידים המלווים במושב האחורי של הרכב. בשום מקרה לא ישב המלווה במושב שליד הנהג.
- ג. הסעה מאורגנת של תלמידי פנימיות למוסד חינוכי או לבתייהם תלווה על ידי מבוגר או על ידי תלמיד כיתה י"ג שעבר הכשרה מתאימה.
- ד. המלווה יעבור הכשרה ותרגול בבית הספר. המלווה גם יקבל רשימה של מספרי הטלפון של המוסד ושל הורי התלמידים.
- ה. אם ילד היורד מרכב ההסעה צריך לחצות כביש, יעשה זאת המלווה יחד אתו. בסוף הנסיעה יודא המלווה שלא נשאר ילד ברכב.

3.3.4 הסעת תלמידי החינוך המיוחד

- א. התלמידים הבאים זכאים להסעה מיוחדת ללא הגבלת מרחק:
 - תלמידים אוטיסטים
 - תלמידים חולי נפש
 - תלמידים בעלי נכויות פיזיות קשות
 - תלמידים בעלי פיגור קשה
 - תלמידים בעלי פיגור בינוני
 - תלמידים עיוורים
 - תלמידים חירשים.
 - ב. בהסעת תלמידי החינוך המיוחד – ללא קשר לסוג הלקות, ובכלל זה לקויות קלות – חובה על ההורים לדאוג כי בהסעת האיסוף בבוקר ימתין עם התלמיד ליד ביתו אדם מבוגר עד הגעת רכב ההסעות. כמו כן עליהם לדאוג כי בהסעת הפיזור בצהריים מבית הספר לבית התלמיד ימתין בתחנת ההורדה ליד בית התלמיד אדם מבוגר שיקלוט את התלמיד ויוביל אותו לביתו.
 - ג. אין לאפשר את המתנת התלמיד לבדו עד להגעת רכב ההסעה בבוקר, ואין לאפשר הורדה ליד הבית והשארת התלמיד לבדו בדרכו לביתו בצהריים. זאת למעט מקרה שבו יעבירו ההורים למנהל אגף החינוך ברשות המקומית **הצהרה בכתב** כי התלמיד מסוגל ורשאי להישאר לבד וכי הם אחראים בלעדית לילדם בכל אירוע שעלול לקרות (תאונה, היעלמות, חטיפה, אסון וכיו"ב).
- כמו כן על ההורים לדאוג לקבלת אישור מהמפקח על החינוך המיוחד המכיר את התלמיד והמאשר כי במקרה שלו אפשר למלא את רצון ההורים.

ד. בהתאם לתקנות החוק להסעה בטיחותית לילדים ולפעוטות עם מוגבלות, התשנ"ד-1994, הסעות של תלמידים מהחינוך המיוחד תלווינה על ידי מבוגר שיוצב לתפקידו על פי קביעת מנהל המוסד החינוכי או הרשות המקומית או הבעלות של המוסד. המלווה יעבור תהליך הכשרה הכולל הדרכה למצבי חירום, ויכיר את דרכי התקשורת להורי הילדים, למוקד העירוני וכן למשרדו של רכז התחבורה וההסעות של הרשות.

ה. כלי הרכב המסיעים ילדי חינוך מיוחד שמגבלותיהם מפורטות ברשימה לעיל יהיו מצוידים במושב בטיחות המיועד לילדים עד גיל 3 ובמושב מגביה (בוסטר) המיועד לילדים מגיל 3 ועד גיל 8, כמתחייב מתקנת התעבורה בנושא זה, ובחגורות בטיחות תקניות לכל הנוסעים.

3.3.5 הנחיות בטיחות לנהג

- א. הנהג אינו רשאי לשנות את מסלול הנסיעה על דעת עצמו.
- ב. הנהג אינו רשאי, **בשום מקרה**, לעזוב את רכב ההסעה כל עוד נמצאים בו תלמידים. למען הסר ספק, הנחיה זו מחייבת גם אם הנהג מדומם את המנוע לפני עזיבת הרכב.
- ג. העברת תלמידים מרכב לרכב מותרת אך ורק בתחום מוסד חינוכי או בתחום מתקן ציבורי שבאחריותה של הרשות המקומית.
- ד. פקחים מטעם הרשות/הבעלות ינחו את הנהגים ויבדקו את עמידתם בדרישות האלו:
 - 1) כשמגיעים לתחנת האיסוף על הנהג לפתוח את הדלת הקדמית בלבד ולדאוג שהתלמידים ייכנסו לרכב בצורה מסודרת.
 - 2) אין להסיע תלמידים בעמידה.
 - 3) במהלך הנסיעה על הנהג להיות עירני גם למתרחש בתוך הרכב (הוצאת ידיים וראש מחוץ לרכב, התנהגות פרועה של תלמידים והתנהגויות מסוכנות אחרות).
 - 4) כשמגיעים לתחנת היעד יאפשר הנהג ירידה מהרכב אך ורק דרך הדלת הקדמית.
 - 5) יש לשאוף כי ההורדה של הילד תתבצע בצד שבו נמצא מוסד החינוך או ביתו של התלמיד, כדי שלא יאלצו לחצות כבישים.
 - 6) התלמידים ייאספו בתחנות הסעה קבועות ומוסדרות מראש. אין להעלות או להוריד תלמידים במקומות מזדמנים.
 - 7) הנהג יבדוק את הרכב בתום ההסעה כדי לוודא שלא נשאר בו ילד או חפץ.
 - 8) חל איסור מוחלט על אחסנת דלקים מכל סוג שהוא, לרבות תוספי דלק או שמן וכל חומר דליק או מסוכן אחר, בתא המטען של הרכב או בכל מקום אחר בו.

3.3.6 גיל ילד היושב ליד הנהג בהסעת תלמידים מאורגנת (לא במכוניות פרטיות)

- א. תקנה 83 א' לתקנות התעבורה עודכנה לפני כמה שנים, ומאז העדכון חלו שינויים לגבי גיל הילד שמותר להושיב במושב הקדמי ליד הנהג. בהתאם לעדכון מותר להושיב במושב הקדמי של הרכב ילד מגיל 3 עד גיל 8, בתנאי שהוא יושב על מושב מגביה (בוסטר).

- ב. עקרונית אין חובה לנתק את כרית האוויר המותקנת מול הילד במקרים כאלה, אך מומלץ לא להושיב ילדים בגילים אלה (3-8 שנים) מול כרית אוויר, שכן הפעלת הכרית במקרה של תאונה עלולה לסכן את שלום הילד.
- ג. החל מגיל 8 שנים מותר להושיב ילד במושב הקדמי ללא כל אמצעי עזר, פרט לחגירתו בחגורת הבטיחות התקנית של הרכב. יש לדאוג לכוונון גובה החגורה בהתאם לגובה הילד.
- ד. אשר למושב האחורי של הרכב, בכלי הרכב של חברות ההסעה – אוטובוסים, אוטובוסים זעירים ציבוריים או מוניות – אין חובת שימוש במושב מגביה (בוסטר) לגבי ילד מגיל 3 עד גיל 8, אך יש חובה לחגור חגורות בטיחות. עם זאת, מאחר שבגיל זה רק חגורות מותננים הן בטיחותיות, אין להושיב ילדים במושבים שיש בהם חגורה אלכסונית.

3.3.7 תוקפן של הוראות הבטיחות בהסעות מאורגנות על ידי הרשות או הבעלות

- א. הרשות המקומית או הבעלות תדאג לביצוע כל הוראות הבטיחות המתחייבות מתקנות התעבורה של משרד התחבורה ומהוראות הבטיחות של משרדנו.
- ב. הוראות והנחיות אלו בנושא בטיחות תיכללנה בנוסח המכרז והחוזה להסעות תלמידים. אי-קיום הוראות הבטיחות על ידי מסיע כלשהו יגרום לקיזוז תשלומים המגיעים לו בגין ההסעה, עד כדי הפסקת ההתקשרות עם החברה.

4. אבטחת מפרצי חנייה

4.1 כללי

במערכת החינוך מתקיימות הסעות תלמידים אל מוסדות החינוך ומהם, בעיקר למוסדות חינוך שבהם לומדים תלמידים מכמה רשויות או מכמה יישובים. תלמידים אלו מגיעים בהסעות מאורגנות המפנות את התלמידים בו-זמנית מכמה אוטובוסים בצמוד למוסד החינוכי. מצב זה, המאפיין בעיקר בתי ספר של המועצות האזוריות, גורם להצטברות של מאות תלמידים בו-זמנית באותה נקודת הורדה/העלאה, העלולה לשמש יעד לפיגוע.

4.2 הפעולות שיש לבצע לצורך אבטחת ביטחונם של תלמידי מערכת החינוך באותם בתי ספר

- 4.2.1 מיפוי בתי הספר ומספר התלמידים המרבי המצטבר באותה נקודת זמן הן בתחילת יום הלימודים והן בסיומו (פיזור התלמידים)
- 4.2.2 קיום סיור בנקודת ריכוז התלמידים על ידי קב"ט מוסה"ח הרשות, בלוויית קצין אבטחה תחנת/מרחבי/מחוזי של משטרת ישראל, וקביעת תכנית האבטחה.

4.3 האבטחה באותם מפרצי חנייה (נקודות ריכוז התלמידים) תתבסס על –

- 4.3.1 מערך אבטחת מוסדות החינוך ו/או מערך האבטחה של משטרת ישראל באותה רשות, בהתאם להיערכות המחוז/המרחב/התחנה המשטרתיים;
- 4.3.2 סריקות בוקר יסודיות על ידי מאבטחי המוסד החינוכי שבצמוד לבית ספרם יש תחנות הסעה.

נספח ב'**הוראות נוהל ISO של המועצה בנושא הסעות תלמידים**

נוהל מס' 3.09.2 - מעודכן ליום 27.9.12

מטרת הנוהל .1

מטרת הנוהל לתאר את תהליך הסעת התלמידים מאזור מגוריהם למוסדות החינוך ובחזרה במסגרת החינוך הרגיל והחינוך המיוחד.

הגדרות .2

- 2.1. זכאי הנחה בחינוך הרגיל** – תלמידים בגני חובה ועד כיתה ד' המתגוררים 2 קמ' ומעלה מהמוסד החינוכי תלמידי כותה ה' – י' המתגוררים 3 קמ' מהמוסד החינוכי. החל משנת תשס"ו רשימת הזכאים השמית נקבעה ע"י משרד החינוך.
- 2.2. חינוך מיוחד** – על פי רשימת מוגבלויות המופיעה בחוזה ההתקשרות על פי חוזר מנכ"ל משרד החינוך. תלמידים אלו זכאים להסעה ללא הגבלת מרחק.
- 2.3. רכב הסעה מפזר** – רכב הסעה להחזרת תלמידים מבתי הספר לנקודות הפיזור הקבועות.

תוכן הנוהל .3**כללי:**

- 3.1.** חברת ההסעות תהיה כפופה לכל הדרישות וכל ההתניות שיקבעו במכרז משרד החינוך וביניהם: בדיקות לתקינות האוטובוסים, ציוד המתחייב להיות באוטובוסים, איש קשר משרדי לתיאום סידור העבודה וכו'.
- 3.2.** החל משנת תשס"ו הוחלט כי בכל רכב הסעה מפזר יהיה נוכח מלווה מטעם המועצה (בהתאם ליכולת איוש).
- 3.3.** בשבועיים האחרונים של חודש יוני יימסר חוזר בנושא רישום להסעות תלמידים, שיופץ דרך מזכירות בתי הספר, לכל התלמידים המופיעים במצבת התלמידים הנוכחית.

הסעות בחינוך המיוחד:

- 3.4.** במהלך שנת הלימודים יערכו ועדות השמה ע"י מחלקת החינוך בשת"פ עם השירות הפסיכולוגי העירוני. החלטות הועדה יועברו למחלקת החינוך לידי האחראי לריכוז שמות התלמידים הזכאים להסעות במסגרת החינוך המיוחד.
- 3.5.** ועדת ההשמה תעביר לרכזת ההסעות מידע בנוגע לכתובות המגורים של התלמידים, כתובות היעד (מוסדות החינוך בהם ילמדו בשנה"ל הבאה) וסוג המוגבלויות.

- 3.6. הסעות התלמידים יעשו באמצעות חברות הסעה מורשות שזכו על פי מכרז ואחריות לאסוף את הילד מביתו. במידה וניתן יהיה לצרף לאותו מסלול נסיעה יותר מתלמיד אחד, רכזת ההסעות תפעל לעשות כך.

הסעות בחינוך הרגיל:

- 3.7. זכאי ההסעות ישלמו סכום חד פעמי הכולל דמי רישום וליווי.
- 3.8. על בסיס מערך ההסעות הקיים תספק המועצה שירותי הסעה גם לתלמידים שאינם זכאים. שירותים אלו יחויבו בתשלום.
- 3.9. תמחור ההסעה מתבצע בתיאום בין אגף הגזברות לבין אגף חינוך וקהילה ויובא לאישור מליאת המועצה.
- 3.10. בתמחור התעריפים נכללים דמי רישום ומלווה.
- 3.10.1. בעת התמחור תינתן הנחה למשפחות המסיעות מעל ילד אחד.
- 3.11. הנחות חריגות יטופלו ע"י ועדת הנחות להסעות – יש למלא טופס בקשה ולהגישו לאגף החינוך. חברי הוועדה הם: מנהלת אגף חינוך וקהילה, מנהלת מחלקת רווחה, נציג אגף גזברות ומנהלת מחלקת גבייה.

רישום:

- 3.12. הרישום להסעות יחל בשבוע הראשון לחודש יולי ויימשך עד תחילת שנה"ל (כמפורט במסמך ישים 1).
- 3.12.1. מועד רישום עיקרי
- 3.12.2. מועד רישום מאוחר
- 3.13. המבקשים לרשום את ילדיהם להסעות ימלאו את טופס הרישום להסעות (מסמך ישים 1) ויחזירו למועצה באחת משלושת האפשרויות הבאות:
- 3.13.1. מסירה ידנית לדלפק המודיעין בבנין המועצה.
- 3.13.2. פניה ישירה למחלקת הגביה.
- 3.14. לטופס הרישום יש לצרף תמונת פספורט + צילום ספח תעודת זהות

אמצעי תשלום:

- 3.15. התשלום להסעות יתבצע באחת מהחלופות הבאות:
- 3.15.1. לתושבים שיש להם הוראת קבע במיסים ומים יתאפשר תשלום במסלול זה ואין צורך בהוראת קבע חדשה.
- 3.15.2. באמצעות הוראת קבע חדשה.

- 3.15.3.** באמצעות כרטיס אשראי במסלול רגיל או במסלול קרדיט.
- 3.15.4.** תשלום באמצעות חמישה צ'קים שווים.
- 3.16.** לנרשמים בתקופה שבין השבוע הראשון של חודש יולי ועד סוף חודש נובמבר יגבה תשלום מלא בהתאם לתעריף.
- 3.17.** עקב המעבר להסעות תלמידים בתחבורה ציבורית והנפקת כרטיס רב קווי אין אפשרות לתשלום יחסי ואין ביטולים.
- 3.18.** מחלקת הגביה אחראית לגביית התשלום, להוצאת קבלה על התשלום והעברת נתונים לרכזת ההסעות באגף חינוך וקהילה.
- 3.19.** ביצוע הרישום יתבצע ע"י רכזת ההסעות באגף חינוך וקהילה.
- 3.20.** כרטוס הכרטיס יתבצע ע"י חברת ההסעות.
- 3.20.1.** הכרטיסים ימותינו במוקד המועצה החל מה-20 לאוגוסט, הודעה על כך תופיע בחוזר רישום ההסעות.
- 3.20.1.1.** תלמידים שנרשמו במהלך עשרת הימים האחרונים של חודש אוגוסט, יקבלו את כרטיס ההסעה תוך שבוע מיום התשלום במחלקת הגביה.
- 3.21.** לא תתאפשר עליית תלמיד לרכב ההסעה ללא הצגת כרטיס הסעות מתאים.

4. אחריות ביצוע

- 4.1.** מחלקת הגביה – גביית התשלום והעברת נתונים לרכזת ההסעות
- 4.2.** רכזת הסעות, אגף החינוך – בניית מערך ההסעות, קיום קשר שוטף עם המפעילים והנהגים, רישום והעברת הטפסים לחברת ההסעות לצורך כרטוס וטיפול בתלונות.
- 4.3.** ועדת השמה – ריכוז מידע על התלמידים הזקוקים להסעה והגשתו לרכזת ההסעות עד מחצית יולי.
- 4.4.** מנהלת משאבי אנוש – שיבוץ מלווים להסעות.

5. מסמכים ישימים

- 5.1.** טופס רישום להסעות

דוח הממונה על תלונות הציבור

לשנים 2012 - 2013

1. מבוא

בחוק הרשויות המקומיות (ממונה על תלונות הציבור) התשס"ח - 2008 נקבע, כי הממונה על תלונות הציבור יגיש לראש הרשות ולמועצת הרשות דין וחשבון על פעולותיו, לא יאוחר מ - 1 במאי בכל שנה.

עוד נקבע, כי המועצה תקיים דיון בעניין הדוח בתוך חודשיים מיום שהוגש לה, והדוח יהיה פתוח לעיון הציבור ויפורסם באתר האינטרנט של הרשות המקומית.

דוח זה מתייחס לפניות שהופנו ע"י התושבים למבקר המועצה, מתוקף מינויו ע"י מליאת המועצה גם כממונה על תלונות הציבור עפ"י החוק.

הדוח אינו כולל פניות רבות נוספות שטופלו באופן שוטף ע"י העובדת הממונה על פניות הציבור וקידום מעמד האישה במועצה.

התלונות שהתקבלו הועברו לקבלת התייחסות הגורם האחראי על הנושא במועצה. בנוסף, נסקרו במידת הצורך דוחות ומסמכים רלוונטיים, והתקיימו פגישות עבודה עם בעלי תפקידים לצורך קבלת הבהרות נוספות.

2. נושאי התלונות

להלן התפלגות נושאי התלונות שטופלו על ידי המבקר בתקופת הדוח :

מספר תלונות			נושא התלונה
לא מוצדק	מוצדק חלקית	מוצדק	
1			טיפול בהצעה שהוגשה למכרז
	1		העדר אכיפה בנושא חניה
	1		עיכוב ביישום הסדרי תנועה
1			העדר טיפול במפגע סביבתי
2	2		סה"כ

3. פרטי התלונות

3.1. טיפול בהצעה שהוגשה למכרז

מהות התלונה

בתאריך 27.3.12 פנה למבקר המועצה בעלים של חברה פרטית שהשתתפה במכרז שערכה המועצה בנושא הדברה. המתלונן טען שהוא נכח במעמד פתיחת המעטפות, וההצעה שהגיש היתה הזולה ביותר. לטענתו, עובד גזברות שריכוז את הטיפול במכרז פנה אליו לאחר מעמד פתיחת המעטפות ודרש ממנו להמציא מסמכים נוספים שלא נכללו בתנאי המכרז. עוד טען המתלונן, כי ביקש מהעובד האמור לקבל העתק מההצעה שהוגשה על ידו באמצעות מסמכי המכרז שרכש תמורת 350 ₪ (מכיוון שההעתק שהיה ברשותו אבד) אולם העובד סירב לבקשתו ולא העביר אליו את המסמך.

תוצאת הבירור

בבירור שערך המבקר עם עובד הגזברות עלו הממצאים הבאים:

1. כשבוע וחצי לפני קבלת התלונה נפתחו מעטפות מכרז בנושא הדברה, וישיבת ועדת המכרזים נקבעה ליום ראשון בשבוע לאחר מכן. הצעת החברה שבבעלות המתלונן היתה הזולה ביותר. להצעה צורפו 2 מסמכים המעידים על ניסיון, האחד מעיריית ראשלי"צ והשני מקבלן פרטי.
2. לאחר מעמד פתיחת המעטפות הבחין העובד שהניסיון של חברת המתלונן ברשות מקומית הוא של שנתיים בלבד, ולא של 3 שנים כפי שנקבע בדרישות המכרז. לפיכך הוא פנה אליו ביוזמתו, ואמר שאם יש לו מסמכים נוספים בנוגע לניסיון, הוא יכול להגישם עד יום ה'. באותה הזדמנות הוא גם ביקש ממנו להמציא למועצה רישיון עסק והיתר רעלים.
3. העובד הסביר למבקר, כי הסיבה שביקש את המסמכים הנוספים היתה אמירה של אחד הנוכחים במעמד פתיחת המעטפות, שחשוב שיהיה לזכין רישיון עסק והיתר רעלים. העובד ציין כי מסמכים אלו אינם מהווים תנאי סף להשתתפות במכרז, אך הם עשויים להכלל בין שיקולי הוועדה.
4. העובד מסר למבקר, כי בשיחה עם המתלונן הוא אמר לו שהוא מפרש את דרישת הניסיון שצוינה במכרז, כניסיון של עבודות שבוצעו במשך 3 שנים, אך לאו דווקא ברציפות ובאותו המקום. העובד ציין שהוא העביר את הנושא לבדיקת היועצת המשפטית, וממתין להחלטתה אם להעביר את הצעת המתלונן לוועדת המכרזים, או לפסול אותה על הסף בגלל העדר ניסיון של 3 שנים ברשות מקומית.
5. המבקר המליץ לבחון אפשרות להעתר לבקשת המתלונן לקבל העתק מהצעתו, שהוגשה באמצעות מסמכי המכרז שנרכשו על ידו מהמועצה.
6. עובד הגזברות התקשר למציע בנכחות המבקר, ואמר כי יבדוק שנית את בקשתו לקבל העתק מההצעה שהגיש. בנוסף, הוסברה למתלונן הבעיה עם ניסיון של שנתיים בלבד ברשות מקומית ונמסר לו שהנושא נמצא בבדיקה משפטית.

3.2.

העדר אכיפה בנושא חניה

מהות התלונה

בתאריך 30.10.12 פנה המתלונן למבקר המועצה בבקשה שהמועצה תתייחס ברצינות למכתב שנשלח על ידו למספר גורמים במועצה, בנוגע להעדר אכיפה בנושא חניה ליד מוסדות חינוך. התושב צירף לפנייתו העתק מכתב ששלח ביום 29.10.12 בנושא חניות מסכנות חיים ברחבת עדולם מול הגנים וביה"ס הדמוקרטי, בו צוין כי הפנייה נעשת לאחר טלפונים ופניות רבות למועצה ולמוקד העירוני.

במכתב האמור ציין התושב, כי בנו לומד בבית הספר הדמוקרטי ברחבת עדולם, ובשעות הבוקר הרחבה מתמלאת בהורים המורידים את ילדיהם בבית הספר ובגנים הפועלים במקום. לדבריו, במקום ישנו מעבר צר מאוד להולכי רגל ובשנה שעברה לאחר פניות חוזרות ונשנות, סימנה המועצה בחזית הכניסה סימון שאוסר חניה במקום, אולם בפועל, ההורים מגיעים וחונים על הסימון האוסר חניה, והילדים מוכרחים לרדת מהמעבר/מדרכה אל תוך הרחבה העמוסה במכוניות ונשקפת סכנה לחייהם. בסיום מכתבו ציין התושב כי מבחינתו זה ניסיון אחרון למנוע אסון שלא התרחש עדיין, וביקש התערבות מיידית למניעת אסון בחיי ילדים.

תוצאת הברור

הבדיקה העלתה כי המכתב האמור נשלח במקביל למספר גורמים במועצה, ובכלל זה לעובדת הממונה על פניות הציבור במועצה.

הממונה על פניות הציבור מסרה למבקר, כי העבירה את פניית התושב לטיפול קב"ט המועצה. לדבריה, הקב"ט כבר ענה לתושב והבטיח להקצות כוחות לאכיפה במקום כמיטב יכולתו.

נמצא כי מזכירת מחלקת ביטחון עדכנה את מנהלת אגף איכות הסביבה, כי הסיירים יצאו למקום במשך מספר ימים בשעות הבוקר העמוסות, ולא נתנו לרכבים לחנות במקום.

בעקבות הברור מסרה מנהלת אגף איכות הסביבה למבקר, כי היא סיירה במקום ביחד עם מהנדס המועצה, ויש כוונה לבצע שינוי בהסדרי החניה / התנועה להגברת הבטיחות. עוד ציינה מנהלת האגף, כי בנוגע לאכיפה, ניתנה הנחיה הם לשיטור והן למשטרה ולמפקחים לאכוף, ובאותו בוקר פקח היה במקום ואכף.

בעקבות קבלת המכתב, פנה ראש המועצה לקב"ט והנחה אותו לעדכן את מפקד נקודת המשטרה, ולבקשו להקצות כוחות שיטור לאכיפה במקום.

נמצא כי לאחר קבלת תשובה מראש המועצה, השיב לו התושב בזו הלשון: "תודה על התגובה וההתייחסות המהירה. בתקווה כי פני הדברים ישתנו במקום ונשמור על חיי הילדים".

3.3. עיכוב ביישום הסדרי תנועה

מהות התלונה

בתאריך 6.1.13 פנה המתלונן למבקר המועצה בבקשה לבדוק את התנהלות אגף הנדסה בנוגע להחלטת ועדת תנועה ותמרור שהתקיימה ביום 21.2.12. התושב טען, כי החלטה (מס' 12) של הוועדה שנרשמה בפרוטוקול הישיבה, טרם בוצעה.

לדבריו, אגף הנדסה טען כי לא ניתן לבצע את ההחלטה מבלי שהפרוטוקול יהיה חתום, אך גם לאחר החתימה ההחלטה לא בוצעה.

עוד ציין התושב, כי בפרוטוקול ועדת תנועה ותמרור מיום 16.10.12 חסר סעיף המופיע ברשימת הנושאים לדיון, כי ההחלטה בדבר חסימת הכביש בוצעה בפועל הרבה לפני מועד אישור הפרוטוקול, וכי הפרוטוקול עדיין לא פורסם.

התושב גם ציין, שלמרות שהיה מוזמן לוועדה, הוא הוצא מהישיבה לאחר שהשמיע את עמדתו בטענה שהדיון סגור, ושאל אם הדבר לגיטימי.

עוד טען התושב, שמהנדס המועצה כתב לו שהמחסום יפתח ביום שישי בשעה 11:30, אך הדבר לא בוצע עד היום. לדבריו, המהנדס סירב להיפגש או לשוחח עימו טלפונית והפנה אותו למייל, אך לא הגיב להודעות שנשלחו.

תוצאת הבירור

בבדיקת הנושא מול הגורמים המקצועיים במועצה עלו הממצאים הבאים:

בישיבת ועדת תמרור ותנועה מיום 21.2.12 הוחלט בין היתר לאשר את הבקשה להפיכת חניון המורים ברחוב נרקיס לחניון ציבורי (עבור גני הילדים).

בתאריך 12.9.12 פנה התושב לממונה על פניות הציבור במועצה בנושא, וביקש להיפגש בדחיפות עם ראש המועצה. עוד באותו היום השיב לו ראש המועצה כלהלן:

"יישום הסדרי התנועה החדשים נדרש ונקבע למועד תחילת השימוש באולם הספורט ע"י בית הספר. האולם עצמו מושלם בימים אלה. המועצה זקוקה לחופשת סוכות לצורך השלמת העבודות ההנדסיות ברחוב, ואנו פועלים ליישום הסדרי התנועה החדשים מיד לאחר חופשת סוכות".

בישיבת ועדת תמרור ותנועה מיום 16.10.12 נדון בין היתר נושא הסדרי התנועה ברחוב נרקיס, והתקבלו ההחלטות הבאות:

1. רחוב נרקיס יישאר רחוב חד סיטרי. החל מהשעה 08.30 - 14.30 יורדו שני המחסומים לטובת יצירת מעבר בטוח לילדי בית הספר, בקטע המסומן בתכנית. כאשר המחסומים מורמים חוזר הרחוב לתפקד כרחוב חד סיטרי.
2. בין השעות 08.30 – 14.30 בכניסה המזרחית לרחוב, יתווסף לשלט האין כניסה שלט המאפשר כניסה רק לדיירי הרחוב בימי חול בין השעות 08.30 - 14.30.
3. היציאה ממגרש החניה הממוקם בפינת הרחובות בשמת/נרקיס לכיוון נרקיס מערב תותר בין השעות 8:30 - 14:30.
4. הורדת תלמידים, בבוקר תהיה כפי שקיימת היום בסמוך לכניסה לבית הספר. תחנת איסוף התלמידים תהיה ברחוב בושמת.
5. שני מגרשי החניה הציבוריים ברחוב נרקיס. המגרש שבפינת רח' בושמת /נרקיס והמגרש הסמוך לכניסה לבי"ס יהיו לשימוש הציבור הרחב וללא שייכות.
6. יסומנו 2 מעטפות, אחת למשפחת ג' ואחת למשפחת א'.
7. יוצבו תמרורים ושילוט. יסומנו מעברי חציה על פי תוכנית התמרור המצ"ב.

הבדיקה העלתה, כי פרוטוקול הישיבה האמורה לא הועלה בזמנו לאתר האינטרנט של המועצה כפי הנדרש, כמו גם מספר פרוטוקולים נוספים. למבקר נמסר לי כי הדבר תוקן וכעת כל הפרוטוקולים נמצאים באתר המועצה.

לתושב נמסר כי ועדת תמרור ותנועה מוסמכת לקבוע את סדרי עבודתה לפי ראות עיניה. לאחר שהמוזמנים לישיבה הביעו את דעתם בפניה, רשאית הוועדה להחליט לקיים דיון סגור ללא נוכחותם, בדומה למקובל בישיבות ועדת תכנון ובניה.

עוד נמסר לתושב, כי כל בקשה לשינוי שעות סגירה או פתיחה של מחסומים בסמוך למוסדות חינוך, טעונה לדעת המבקר בחינה מדוקדקת של הגורמים המקצועיים הרלוונטיים, לגבי ההשלכות האפשריות על בטיחות הילדים. מכל מקום, הנושא אינו בסמכות גורם כזה או אחר במועצה, אלא של ועדת תנועה ותמרור, שאמורה לשקול ולבחון את הנושא מכל היבטיו.

למבקר נמסר כי הנושא יועלה שוב לדיון בישיבת ועדת תנועה ותמרור שתתכנס בתאריך 4.2.13 בשעה 19:00, ויישלח למתלונן זימון לישיבה על מנת שיוכל להציג שוב בפני הוועדה את דעתו בנושא.

3.4. העדר טיפול במפגע סביבתי

מהות התלונה

בתאריך 29.4.13 פנה התושב למבקר המועצה וטען כי פנייתו למספר בעלי תפקידים במועצה בנוגע למפגעים בקרבת ביתו, לא זכתה לטיפול הולם. התושב צירף לפנייתו מספר תמונות מרחוב ארז, בסמוך לשטח העבודה של קבלן, וציין כי השטח מול ביתו אינו מגודר, אין הפרדה בין פסולת הבניה לשטח הציבורי, ציוד וכלים כבדים לבניה נמצאים על שטחים ציבוריים והלכלוך הינו ברמה בלתי נסבלת.

עוד ציין התושב, כי פנה פעמים רבות לבעלי תפקידים רלוונטיים במועצה, אך לצערו הנושא לא טופל. לטענתו, ניתן להתרשם כי פניותיו מיום חמישי בבוקר ועד יום שני (מועד שליחת התלונה) לא עזרו, והמצב העגום עדין קיים בשטח. עוד טען התושב, כי באותו היום, בנוסף למפגעים הרגילים בשטח, לא הייתה בביתו אספקת מים למשך מספר שעות, כתוצאה מפגיעה נוספת בצנרת.

תוצאת הבירור

הבדיקה העלתה כי הפסקת המים שאירעה במקום מגוריו של המתלונן נוצרה עקב פגיעה של הקבלן שעבד במקום בצנרת העירונית.

למבקר נמסר כי במקום הוזעק קבלן, הוצב עוקב מים, והפסקת המים נדרשה לצורך ביצוע תיקון התקלה.

לגבי המפגעים ופסולת הבניה התברר, כי במהלך התקופה האחרונה בוצעו פעולות שנועדו לצמצם את הפגיעה באיכות החיים של התושבים במקום, למרות עבודות הבניה שבוצעו במסגרת הקמת שכונה חדשה.

ביום 29.4.13 נערכה באגף איכות הסביבה שיחה עם נציג הקבלן, שבמהלכה הוא הבטיח לדאוג לניקוי המקום עד למחרת בבוקר. מנהלת האגף לא הסתפקה בכך, והוציאה הנחיות לניקוי המקום במידה והקבלן לא יעשה זאת.

בתאריך 30.4.13 בשעות הבוקר נערכה בדיקה, והתברר כי יש בשטח כלים כבדים שעדין עובדים ולכן לא ניתן לנקות.

בתאריך 2.5.13 הוכנס לשטח רכב טיאוט לצורך ניקוי המקום מעבר למה שביצע הקבלן.

נמצא כי בסמוך למועד הבדיקה, הופקו מספר קנסות לקבלן שעבד בקרבת ביתו של המתלונן, שכבר שולמו על ידו, והקנס האחרון ניתן מספר ימים לפני קבלת התלונה.

למבקר נמסר כי בתאריך 5.5.13 שוב הוכנס לשטח רכב טיאוט, ולגבי המפגעים על הכביש והמדרכה יופק דוח נוסף לקבלן.

הוראות החוק בנושא הטיפול בתלונות

חוק הרשויות המקומיות (ממונה על תלונות הציבור), התשס"ח-2008*

1. הגדרות בחוק זה –
- "ממונה על תלונות הציבור" – מי שמונה לפי חוק זה להיות ממונה על תלונות הציבור ברשות מקומית;
- "מעשה" – לרבות מחדל;
- "רשות מקומית" – עיריה, מועצה מקומית או איגוד ערים;
- "השר" – שר הפנים.
2. חובת מינוי ממונה על תלונות הציבור
- (א) (1) מועצת רשות מקומית תמנה את מבקר הרשות המקומית לממונה על תלונות הציבור, ואולם היא רשאית, מטעמים מיוחדים, למנות לתפקיד זה עובד בכיר אחר של הרשות המקומית, והכל ובלבד שלא יהיה בעיסוקן האחר כדי להפריע למילוי תפקידיו כממונה על תלונות הציבור.
- (2) לא ימונה עובד בכיר כאמור בפסקה (1), אלא אם כן הוא בעל תואר אקדמי מוכר מאת מוסד להשכלה גבוהה בישראל, כמשמעותם בחוק המועצה להשכלה גבוהה, התשי"ח-1958, או תואר אקדמי מאת מוסד להשכלה גבוהה בחוץ לארץ שהוא מוסד מוכר במדינתו, ובעל ניסיון של חמש שנים בתפקיד ניהולי במגזר הציבורי.
- (ב) אין בהוראות סעיף קטן (א) כדי למנוע מרשות מקומית להעסיק ממונה על תלונות הציבור בתפקיד זה בלבד, ובלבד שהעסקתו כאמור תוקצבה במסגרת התקציב המאושר של הרשות המקומית והתקיימו בו התנאים האמורים בסעיף קטן (א)(2).
- (ג) ראה השר כי רשות מקומית אינה ממנה ממונה על תלונות הציבור, רשאי הוא לדרוש ממנה, בצו, כי תמנה ממונה על תלונות הציבור כאמור בתוך הזמן הנקוב בצו; לא מילאה רשות מקומית אחר הצו בתוך הזמן האמור, רשאי השר למנות ממונה על תלונות הציבור במקומה.
- (ד) על מינויו וכהונתו של הממונה על תלונות הציבור ברשות המקומית יחולו ההוראות החלות על עובדי אותה רשות מקומית, ואולם לא יועבר הממונה על תלונות הציבור מתפקידו אלא על פי החלטת מועצת הרשות המקומית, ולאחר שניתנה הודעה כדין לכל חברי המועצה שדבר העברתו מהתפקיד יידון באותה ישיבה.
- (ה) הרשות המקומית תעמיד לרשות הממונה על תלונות הציבור משאבים הולמים הדרושים לו לשם מילוי תפקידו.
3. עצמאות הממונה במילוי תפקידו
- במילוי תפקידיו יהיה הממונה על תלונות הציבור עצמאי ובלתי תלוי, ואחראי בפני מועצת הרשות המקומית בלבד.
4. חובת סודיות
- הממונה על תלונות הציבור חייב לשמור בסוד כל ידיעה שהגיעה אליו עקב עבודתו, לא לעשות בה שימוש ולא לגלותה לאחר, אלא לשם ביצוע תפקידיו לפי חוק זה או תפקידו כמבקר הרשות המקומית, זולת אם הגילוי נדרש על פי כל דין, ואולם לא שימש הממונה על תלונות הציבור גם כמבקר הרשות המקומית – רשאי הוא להעביר את המידע למבקר הרשות המקומית לשם מילוי תפקידיו כמבקר.

* התקבל בכנסת כיום כ"ה באדר ב' התשס"ח (1 באפריל 2008); הצעת החוק ודברי הסבר פורסמו בהצעות חוק הכנסת – 2008, מיום כ"א בשבט התשס"ח (28 בינואר 2008), עמ' 138.

¹ ס"ח התשי"ח, עמ' 191.

5. (א) כל אדם רשאי להגיש תלונה לממונה על תלונות הציבור על הרשות המקומית הגשת תלונה ומוסדותיה, על עובד, על נושא משרה או על ממלא תפקיד ברשות המקומית, וכן על גוף עירוני מבוקר כמשמעותו בסעיף 170א(ב) לפקודת העיריות², על עובד, על נושא משרה או על ממלא תפקיד בו.
- (ב) תלונה כאמור בסעיף קטן (א) תהא בעניין הנוגע למילוי תפקידיו של הנילוך, ובלבד שהתקיימו שני אלה:
- (1) המעשה פוגע במישרין במתלונן עצמו, או מונע ממנו במישרין טובת הנאה, או מעשה הפוגע במישרין באדם אחר או המונע ממנו במישרין טובת הנאה והמתלונן קיבל, להנחת דעתו של הממונה על תלונות הציבור, את הסכמתו של אותו אדם להגיש תלונה בעניינו;
- (2) המעשה נעשה בניגוד לחוק או שנעשה בלא סמכות חוקית או בניגוד למינהל תקין, או שיש בו משום נזקשות יתרה או אי־צדק בולט.
6. תלונה שהוגשה בכתב או תלונה שהוגשה בעל פה ונרשמה מפי המתלונן תיחתם בידי המתלונן ויצוינו בה שם המתלונן ומענו, תיאור מפורט של העניין שעליו נסבה התלונה, לרבות המועד שבו אירע, וכל פרט אחר הנוגע לעניין והמסייע לבירור יעיל של התלונה.
7. (א) לא יהיה בירור בתלונות אלה:
- (1) תלונה בעניין התלוי ועומד בבית משפט או בבית דין או שבית משפט או בית דין הכריע בו לגופו;
- (2) תלונה שהממונה על תלונות הציבור סבור שהיא קנטרנית או טורדנית;
- (3) תלונה על פעולה שיפוטית או מעין שיפוטית;
- (4) תלונה של עובד בעניין הנוגע לשירותו כעובד, ואולם יהיה בירור על מעשה החורג מהוראות חוק, תקנות, הסכם קיבוצי או מהסדרים כלליים שנקבעו כדין;
- (5) תלונה בעניין שכבר הוגשה לגבי תלונה למבקר המדינה בתפקידו כנציב תלונות הציבור לפי חוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב]³.
- (ב) לא יהיה בירור בתלונות אלה, אלא אם כן מצא הממונה על תלונות הציבור שיש סיבה מיוחדת המצדיקה את בירורן:
- (1) תלונה בעניין שניתנה בו החלטה שעליה אפשר, או היה אפשר, להגיש על פי דין השגה, ערר או ערעור, והוא אינו מסוג העניינים שסעיף קטן (א)(1) דן בהם;
- (2) תלונה שהוגשה לאחר שעברה שנה מיום המעשה שעליו נסבה התלונה או מיום שהמעשה נודע למתלונן, לפי המאוחר יותר.
- (ג) הוגשה תלונה שלפי סעיף 5 או לפי סעיפים קטנים (א) או (ב) אין לברר אותה, יודיע הממונה על תלונות הציבור למתלונן, בכתב, שלא יטפל בה ויצוין את הנימוקים לכך.
8. (א) הממונה על תלונות הציבור רשאי לברר את התלונה בכל דרך שיראה לנכון, והוא אינו קשור להוראה שבסדר דין או בדיני ראיות.
- (ב) הממונה על תלונות הציבור יביא את התלונה לידיעת הנילוך, ואם היה עובד, נושא משרה או ממלא תפקיד כאמור בסעיף 5 - גם לידיעת הממונה עליו, ייתן להם הזדמנות נאותה להשיב עליה, והוא רשאי לדרוש מהם כי ישיבו על התלונה בתוך תקופה שיקבע בדרישתו.

² דיני מדינת ישראל, נוסח חדש 8, עמ' 197.

³ ס"ח התשי"ח, עמ' 92.

- (ג) הממונה על תלונות הציבור ראשי לשמוע את המתלונן, את הנילון וכל אדם אחר, אם ראה בכך תועלת.
- (ד) לצורך הבירור ראשי הממונה על תלונות הציבור –
- (1) לדרוש מכל אדם למסור לו, בתוך תקופה שיקבע בדרישה ובאופן שיקבע, כל ידיעה או מסמך העשויים לדעת הממונה על תלונות הציבור לעזור בבירור התלונה;
 - (2) לדרוש מכל עובד של גוף מן הגופים המנויים בסעיף 5(א) להתייבץ לפניו במועד שיקבע לשם מסירת ידיעות או מסמכים כאמור בפסקה (1).
 - (ה) אין בהוראות סעיף קטן (ד) כדי לגרוע מכללי חסיונות עדים או כללי ראיות חסיות.
 - (ו) הוגשה תלונה על הממונה על תלונות הציבור או על עובדים הכפופים לו, לרבות בעניין הנוגע למילוי תפקידיהם האחרים ברשות המקומית, יברר היועץ המשפטי של הרשות המקומית את התלונה האמורה; בבירור תלונה כאמור יהיו ליועץ המשפטי של הרשות המקומית סמכויות הממונה על תלונות הציבור לפי חוק זה.
 - (ז) בירור התלונה יסתיים לכל המאוחר עד תום שנה אחת מיום הגשתה.
9. לא יעשה אדם דבר שיש בו כדי להפריע בהגשת תלונה לממונה על תלונות הציבור או בבירורה, או למנוע או לעכב את הגשתה או בירורה.
10. הממונה על תלונות הציבור יפסיק בירור תלונה אם ראה כי מלכתחילה לא היה מקום לבירורה לפי הוראות חוק זה, ורשאי הוא להפסיקו אם ראה שעניין התלונה בא על תיקונו או שהמתלונן ביטל את תלונתו; הממונה על תלונות הציבור יודיע בכתב למתלונן, לנילון ולממונה עליו, שהפסיק את הבירור ויצוין את הנימוקים לכך.
11. (א) מצא הממונה על תלונות הציבור, בתום הליך הבירור, שהתלונה היתה מוצדקת, כולה או חלקה, ינהג כמפורט להלן:
- (1) ימסור על כך הודעה מנומקת בכתב למתלונן, לנילון, לממונה עליו ולראש הרשות המקומית;
 - (2) היה הנילון ראש הרשות המקומית – תימסר הודעה כאמור גם למועצת הרשות המקומית;
 - (3) העלה בירור התלונה קיומו של ליקוי – ראשי הממונה על תלונות הציבור להצביע לפני הנילון ולפני ראש הרשות המקומית או מועצת הרשות המקומית, לפי העניין, על הצורך בתיקון הליקוי ועל הדרך והמועד לכך.
 - (ב) הנילון או הממונה עליו, וכן, לפי העניין, ראש הרשות המקומית, יודיעו לממונה על תלונות הציבור על האמצעים שנקטו לתיקון הליקוי בתוך המועד כאמור בסעיף קטן (א)(3).
12. בהודעה לפי סעיף 11(א) יהיה הממונה על תלונות הציבור פטור מלציין את ממצאיו או נימוקיו –
- (1) כשהתלונה היתה בעניין מינוי למשרה פלונית או הטלת תפקיד פלוני;
 - (2) כשהחומר או הראיה עלולים לדעתו לפגוע שלא כדין בזכותו של אדם זולת המתלונן;
 - (3) כשיש לדעתו בגילוי החומר או הראיה משום גילוי סוד מקצועי או ידיעה סודית כמשמעותם לפי כל דין.

13. מצא הממונה על תלונות הציבור כי התלונה אינה מוצדקת, יודיע על ממצאיו למתלונן, דחיית התלונה לנילון ולממונה עליו.
14. (א) החלטותיו של הממונה על תלונות הציבור בעניין תלונה – זכויות וסעדים
- (1) אין בהן כדי להעניק למתלונן או לאדם אחר זכות או סעד בבית משפט או בבית דין, שלא היו לו לפני כן;
- (2) אין בהן כדי למנוע מהמתלונן או מאדם אחר להשתמש בזכות או לבקש סעד שהוא זכאי להם, ואולם אם נקבע לכך מועד בחיך, לא יוארך המועד בשל הגשת התלונה או בירורה.
- (ב) לא ייזקק בית משפט או בית דין לבקשת סעד נגד החלטותיו וממצאיו של הממונה על תלונות הציבור בעניין תלונה.
15. הממונה על תלונות הציבור יגיש לראש הרשות המקומית ולמועצת הרשות המקומית דין וחשבון על פעולותיו לא יאוחר מ־1 במאי בכל שנה; המועצה תקיים דין בעניין הדין וחשבון בתוך חודשיים מיום שהוגש לה; דין וחשבון כאמור יהיה פתוח לעיון הציבור ויפורסם באתר האינטרנט של הרשות המקומית.
16. (א) דוחות או כל מסמך אחר שהוציא או הכין הממונה על תלונות הציבור במילוי חומר שאינו ראייה תפקידיו לא יישמשו ראייה בכל הליך משפטי או משמעותי.
- (ב) הודעה שנתקבלה אגב מילוי תפקידיו של הממונה על תלונות הציבור לא תשמש ראייה בהליך משפטי או משמעותי.
17. הרשות המקומית תפרסם את פרטי הממונה על תלונות הציבור ודרכי הגשת תלונה פרסום לפי חוק זה –
- (1) במודעות שתציג על לוחות המודעות במשרדי הרשות המקומית;
- (2) באתר האינטרנט של הרשות המקומית;
- (3) בהודעות שלום ארנונה לחייבים;
- (4) בדרכים נוספות שתקבע מועצת הרשות המקומית.
18. השר ממונה על ביצוע חוק זה.
19. תחילתו של חוק זה 90 ימים מיום פרסומו.
20. עובד הרשות המקומית שמונה כדין לכירור תלונות הציבור ברשות מקומית ועסק בפועל בבירור תלונות כאמור ערב פרסומו של חוק זה (להלן – יום הפרסום), יראו אותו כאילו מונה להיות ממונה על תלונות הציבור לפי חוק זה, ובלבד שבתום חמש שנים מיום הפרסום, יתקיימו בו תנאי הכשירות הקבועים בסעיף 2(א).

מאיר שטרית
שר הפנים

אהוד אולמרט
ראש הממשלה

דליה איציק
יושבת ראש הכנסת

שמעון פרס
נשיא המדינה

הבסיס החוקי לעבודת המבקר

להלן הוראות צו המועצות המקומיות (א) בנושא הביקורת במועצה.

פרק שמיני: עובדים וביקורת

סימן ב' : מינוי מבקר וסמכויותיו (תיקון : תשנ"ז)

145א. מינוי מבקר המועצה

(א) המועצה בהחלטת רוב חבריה, תמנה מבקר פנימי במשרה מלאה למועצה (להלן המבקר), על פי הוראות צו המועצות המקומיות (שירות עובדים) התשכ"ב - 1962.

(ב) היה מספר התושבים בתחום המועצה 10,000 או יותר, רשאי השר לאשר שהמבקר יכהן במשרה חלקית שלא תפחת מחצי משרה, בתנאי שהשלמת משרתו לא תהיה אלא בעבודת ביקורת ברשות מקומית אחרת ובאישור השר.

(ג) היה מספר התושבים בתחום המועצה פחות מ- 10,000, רשאי השר לאשר שהמבקר יכהן במשרה חלקית שלא תפחת מרבע משרה ובתנאים האמורים בסעיף קטן (ב).

(ד) המבקר לא ימלא במועצה תפקיד נוסף על הביקורת, זולת תפקיד הממונה על תלונות הציבור או הממונה על תלונות העובדים, וזאת אם מילוי תפקיד נוסף כאמור לא יהיה בו כדי לפגוע במילוי תפקידו העיקרי.

(ה) המבקר לא ימלא מחוץ למועצה תפקיד שיש בו או שעלול להיות בו ניגוד עניינים עם תפקידו כמבקר.

145ב. מינוי המבקר

- (א) לא ימונה אדם למבקר המועצה ולא יכהן כמבקר המועצה אלא אם כן נתקיימו בו כל אלה:
- (1) הוא יחיד,
 - (2) הוא תושב ישראל,
 - (3) הוא לא הורשע בעבירה שיש עמה קלון,
 - (4) הוא בעל תואר אקדמי מאת מוסד להשכלה גבוהה בישראל או מוסד להשכלה גבוהה בחוץ לארץ שהכיר בו, לעניין זה, מוסד להשכלה גבוהה בישראל או שהוא עורך דין או רואה חשבון,
 - (5) הוא רכש ניסיון במשך שנתיים בעבודת ביקורת.
- (ב) מי שכהן כחבר מועצה לא ימונה למבקר אותה מועצה ולא יכהן ככזה, אלא אם כן עברו עשר שנים מתום כהונתו כחבר מועצה.
- (ג) מי שהיה מועמד בבחירות למועצה לא יכהן כמבקר אותה מועצה, למשך כל תקופת כהונתה של המועצה שהיה מועמד לה.
- (ד) על אף האמור בסעיף קטן (א) רשאי הממונה על המחוז לאשר מינויו למבקר המועצה של אדם אשר לא נתמלאו בו -
- (1) אחד התנאים המנויים בסעיף קטן (א) (4), אם רכש ניסיון במשך עשר שנים בעבודת ביקורת בגוף ציבורי כמשמעו בחוק הביקורת הפנימית, התשנ"ב-1992.
 - (2) התנאי שבסעיף קטן (א) (5) אם עבר השתלמות מקצועית שאישר השר.

145ג. מועצה שלא מינתה מבקר

- (א) ראה הממונה כי המועצה אינה ממנה מבקר, רשאי הוא לדרוש ממנה בהודעה כי תמנה מבקר כאמור בסעיף 139א תוך הזמן הנקוב בהודעה.
- (ב) לא מילאה המועצה אחר ההודעה תוך הזמן האמור, רשאי הממונה על המחוז למנות מבקר למועצה.

145ד. תפקידי המבקר

(א) ואלה תפקידי המבקר :

- (1) לבדוק אם פעולות המועצה, לרבות פעולות לפי חוק התכנון והבניה, התשכ"ה - 1965, נעשו כדין בידי המוסמך לעשותם תוך שמירה על טוהר המידות ועקרונות היעילות והחסכון,
- (2) לבדוק את פעולות עובדי המועצה,
- (3) לבדוק אם הוראות הנוהל של המועצה מבטיחות קיום הוראות כל דין, טוהר המידות ועקרונות היעילות והחסכון,
- (4) לבקר את הנהלת החשבונות של המועצה ולבדוק אם דרכי החזקת כספי המועצה והחזקת רכוש ושמירתו מניחות את הדעת,
- (5) לבדוק אם תוקנו הליקויים בהנהלת ענייני המועצה שעליהם הצביע המבקר או מבקר המדינה.

(ב) הביקורת לפי סעיף קטן (א) תיעשה גם לגבי המועצה הדתית שבתחום המועצה וכן לגבי כל תאגיד, מפעל, מוסד, קרן או גוף, אשר המועצה משתתפת בתקציבם השנתי כדי יותר מעשירית לגבי אותה שנת תקציב, או משתתפת במינוי הנהלתם (כל אחד מאלה, להלן - גוף מבוקר).

(ג) בכפוף להוראות סעיף קטן (א) יקבע המבקר את תכנית עבודתו השנתית, את נושאי הביקורת בתקופה פלונית ואת היקף הביקורת לפי -

- (1) שיקול דעתו,
- (2) דרישת ראש המועצה לבקר עניין פלוני,
- (3) ככל האפשר בהתאם להמלצות ועדת הביקורת.

(ד) המבקר יקבע, לפי שיקול דעתו, את הדרכים לביצוע ביקורתו.

(ה) המבקר יכין ויגיש לראש המועצה מדי שנה הצעת תקציב שנתית ללשכתו לרבות הצעת תקן עובדים. המועצה תדון במסגרת דיוניה בהצעת התקציב השנתי, בהצעת התקציב והתקן של לשכת המבקר, כפי שהגיש המבקר.

145ה. המצאת מידע למבקר

(א) ראש המועצה וסגניו, חברי המועצה, עובדי המועצה, ראש המועצה הדתית וסגניו, חברי המועצה הדתית, עובדי המועצה הדתית וחברים ועובדים של כל גוף מבוקר, ימציאו למבקר, על פי דרישתו, כל מסמך שברשותם אשר לדעת המבקר דרוש לצורכי הביקורת ויתנו למבקר כל מידע או הסבר שיבקש.

(ב) למבקר או לעובד שהוא הסמיך לכך, תהיה גישה לצורך ביצוע תפקידו לכל מאגר מידע, רגיל או ממוחשב, לכל בסיס נתונים ולכל תוכנת עיבוד נתונים אוטומטי של המועצה או של גוף מבוקר.

(ג) לגבי מידע החסוי על פי דין, יחולו על המבקר ועל העובדים מטעמו המגבלות הקבועות בחוק או לפיו לגבי המורשים לטפל במידע כאמור.

(ד) עובד של המבקר שאינו עובד מועצה, יחולו עליו לעניין עבודתו האמורה כל איסור והגבלה החלים על עובד הציבור שהוא עובד המבקר.

(ה) לצורך ביצוע תפקידו, יוזמן המבקר ויהיה רשאי להיות נוכח בכל ישיבה של מליאת המועצה, או של כל ועדה מוועדותיה, או כל ועדה מוועדותיו של גוף מבוקר. בישיבה שאינה סגורה רשאי להיות נוכח גם עובד מעובדיו של המבקר.

145ו. דו"ח על ממצאי הביקורת

(א) המבקר יגיש לראש המועצה אחת לשנה דו"ח על ממצאי הביקורת שערך. בעת הגשת הדו"ח כאמור, ימציא המבקר העתק ממנו לוועדת הביקורת.

(ב) בנוסף לאמור בסעיף קטן (א) רשאי המבקר להגיש לראש המועצה ולוועדת הביקורת דו"ח על ממצאי ביקורת שערך בכל עת שייראה לו, או כאשר ראש המועצה או ועדת הביקורת דרשו ממנו לעשות כן.

(ג) בתוך שלושה חודשים מיום קבלת דו"ח המבקר יגיש ראש המועצה לוועדת הביקורת את הערותיו על הדו"ח וימציא למועצה העתק מהדו"ח בצירוף הערותיו.

(ד) ועדת הביקורת תדון בדו"ח המבקר ובהערות ראש המועצה עליו ותגיש למועצה לאישור את סיכומיה והצעותיה בתוך חודשיים מיום שנמסרו לה הערות ראש המועצה כאמור בסעיף קטן (ג). בטרם תשלים הוועדה את סיכומיה והצעותיה, רשאית היא, אם ראתה צורך בכך, לזמן לדיוניה נושאי משרה של המועצה או של גוף מבקר כדי לאפשר להם להגיב על הדו"ח.

(ה) תוך חודשיים מן היום שבו הגישה ועדת הביקורת את סיכומיה והצעותיה תקיים המועצה דיון מיוחד בהם ותחליט בדבר אישור ההצעות.

(ו) לא יפרסם אדם דו"ח מן האמורים בסעיף זה או את תוכנו, לפני שחלף המועד שנקבע להגשתו למועצה, ואולם רשאים המבקר או ראש המועצה באישור הוועדה, להתיר פרסום כאמור. לעניין סעיף קטן זה, "דו"ח" - לרבות חלק מדו"ח ולרבות ממצא ביקורת.

(ז) הוגש דו"ח הביקורת למועצה, יעביר ראש המועצה העתק ממנו לשר. אין בהוראות סעיף זה לגרוע מסמכות השר לפי סעיף 203.

145. מינוי עובדים ללשכת המבקר

(א) ראש המועצה ימנה בהסכמת המבקר עובדים ללשכת המבקר בהתאם לתקנים שקבע השר ובכפוף להוראות סעיף 140.

(ב) דין עובדי לשכת המבקר כדין שאר עובדי המועצה, ואולם הם יקבלו הוראות מקצועיות מהמבקר בלבד.

(ג) לא יופסק שירותו של עובד לשכת המבקר שלא בהסכמתו של המבקר אלא בכפוף להוראות סעיף 144 א(1).

פרק שישי : ועדות

122. ועדת ביקורת

- (א) המועצה תבחר מבין חבריה ועדת ביקורת.
- (ב) ראש המועצה וסגניו לא יהיו חברים בוועדת הביקורת.
- (ג) מספר חברי ועדת הביקורת לא יפחת משלושה ולא יעלה על חמישה, ובלבד שהמועצה שלידה פועלת ועדת הנהלה ולא כל הסיעות במועצה מיוצגות בה, יהיה לפחות חבר אחד של ועדת הביקורת נציג של סיעה שאיננה מיוצגת בוועדת ההנהלה.
- (ד) יושב ראש ועדת הביקורת יהיה מסיעה שונה מזו של ראש המועצה, זולת אם היתה במועצה סיעה אחת בלבד.

122א. תפקידי ועדת הביקורת

- (א) אלה תפקידי ועדת הביקורת :
- (1) לדון בכל דו"ח ביקורת של מבקר המדינה ושל נציב תלונות הציבור על המועצה.
 - (2) לדון בכל דו"ח של משרד הפנים על המועצה ובכל דו"ח של מבקר המועצה.
 - (3) לדון בכל דו"ח ביקורת אחר על המועצה שהוגש לפי כל דין.
 - (4) לעקוב אחר תיקון הליקויים שהעלתה הביקורת.
- (ב) ועדת הביקורת תגיש למועצה את סיכומיה והצעותיה.