

תאריך: 3/11/11

היחידה לביקורת פנים ופניות הציבור
רחוב שד' ירושלים 16, קריית ביאליק 27100
טלפון: 04-8780808 פקס: 04-8781705

ביקורת בנושא הסעות תלמידים למוסדות החינוך

תקציר מנהלים

להלן עיקרי ממצאים, מסקנות והמלצות מדוח ביקורת שנערך בעיריית קריית ביאליק בנושא הסעות תלמידים למוסדות החינוך בקריית ביאליק.

*** לשם קבלת החלטות רצוי לעיין בדוח המלא.**

הביקורת בעיריית קריית ביאליק בוצעה במהלך חודשים אפריל ועד ספטמבר 2011 בחנה את הסעות התלמידים בהסעות מאורגנות בין השנים 2007-2010. הביקורת כללה תיקי הסעות כולל עריכת מכרז, אישור הסכמים, ליווי הסעות ובטיחות תלמידים.

להלן עיקרי הליקויים וההמלצות:

1. עיריית קריית ביאליק ומשרד החינוך מממנים במשותף את הסעותיהם של תלמידי החינוך המיוחד ותלמידי החינוך הרגיל, בהתאם לקריטריונים שהוכרו על-ידי משרד החינוך. העלות השנתית לעירייה (לא כולל עלות המלוות) הגיעה בשנת 2010 לכדי 2.2 מיליון ש"ח. משרד החינוך השתתף בהחזר כספי של 1.5 מיליון ש"ח מעלות כספית זו.
2. בשנת הלימודים התשע"א הפעילה העירייה שירות הסעות ל-281 תלמידי החינוך. מתוכם, העירייה הפעילה שני קווים מדי יום ובהם 76 תלמידים לבית ספר מצפה בקריית מוצקין. כמו כן, הוסעו 27 ילדים בני העדה האתיופית למוסדות חינוך שמצויים מחוץ לקריית ביאליק.

3. בשנת 2010 (לפני קיום המכרז) הופעל קו מספר 703 לבית ספר אייל בעכו. הקו הופעל ע"י חברת טיולי הקריות בע"מ באמצעות רכב הסעה שבו הייתה אפשרות לנוסעים למעבר באמצע. בעת ביצוע המכרז לא צוין פרט זה והחברה הזוכה (טיולי הקריות בע"מ) ביקשה וקיבלה על תוספת מעבר 20% מסכום הזכייה (52 ש"ח ביום וכ- 15 אלף ש"ח בשנה).
4. הביקורת ביצעה בדיקה מדגמית של קיום תנאי המכרז שנערך באוגוסט 2007 תוך דגש על הצד הכספי. להלן עיקר ההערות שנמצאו בהקשר למכרז זה:
- 4.1 משרד החינוך החליט בסוף שנת תשס"ח על פיצוי עבור התייקרויות. בנוסף לכך מנהל אגף החינוך באישור גזבר העירייה החליטו על העלאה נוספת בשיעור של 6%.
- 4.2 נמצאו מספר חריגות בתשלומים ששולמו לחברות בקווים 705,707,708 וקו שמע וכפי שמפורט בהרחבה בדו"ח המלא.
5. מבדיקת הביקורת עולה כי שתי חברות שהעירייה התקשרה עימן סיפקו את שירותי ההסעה באמצעות קבלני משנה. ע"פ תנאי המכרז על העירייה לספק אישור להפעלת קבלני משנה מראש ובכתב לחברות. חברה אחת, עשתה זאת ללא ידיעתה של העירייה. לחברה השנייה, ניתן אישור בע"פ ע"י רכזת ההסעות. יצוין עוד, כי ברכב נמצאו ליקויים מהותיים כמפורט בדו"ח המלא.
6. בבדיקתנו לא נמצאו למלווים אישור על היעדר עבר פלילי.
7. מבדיקת 14 חברות שזכו במכרז ובדיקת 14 רכבי הסעה נמצאו בין היתר הליקויים הבאים: 12 חברות לא צירפו תעודת יושר של הנהגים העובדים אצל המציע. ב-4 מקרים לא נמצאו רשימות שמיות של התלמידים. ב-2 רכבים היה חסר פטיש ניפוץ שמשות. בכל הרכבים לא היה שילוט שמציין את יעד הנסיעה. במקרה אחד לא היה אישור תקף של קצין בטיחות בתעבורה. הורדת והעלאת נוסעים בצורה לא בטיחותית.

8. מהבדיקה עולה כי החברות הזוכות לא המציאו לרשות המקומית אחת ל-3 חודשים, רשימה של כלי רכב שיוכלו להפעיל למתן שירותי הסעות במצב חירום.
9. תקציב מול ביצוע - הביקורת מצאה שונות בהכנסות ממשדד החינוך בין נתוני התקציב ובין נתוני הביצוע.
10. הביקורת ממליצה להעביר את כל ניהול ההתאמה מול הסכום שאושר במכרז, מול תקציב העירייה ומול משרד החינוך, לחשב האגף ובכך תהיה לאדם מסוים שהוכשר לכך בעירייה תמונה כוללת, שכן במצב הנוכחי כל מחלקה רואה תמונה אחרת ולפיכך ישנה שונות כספית כפי שקיימת כיום.
11. לדעת הביקורת יש לבצע ניתוח עיסוקים תוך כתיבת נהלים ברורים על דרישות תפקיד רכזת ההסעות. כמו כן לדעתנו יש להשלים מספר צורכי הדרכה על מנת לשפר את שיטות העבודה בתחום ההסעות.
12. ביטוחים - מבדיקת האישור על קיום ביטוחים, עולה שהאישור לווה בתיקונים ובמחיקות רבות, מה שיוצר ספק אם לאישור יש תוקף משפטי כלשהו.
13. מלוות בהסעות (היבטים כספיים) –
- 13.1. לא קיימת התאמה עפ"י דו"ח שכר שמימנו ניזונים נתוני התקציב והבקרה התקציבית של הגזברות ושל חשב האגף החינוך, ובין הנתונים בפועל של מקבלי השכר. כתוצאה מאי ההתאמה לא ניתן לדעת את העלות של המלוות מאחר ושכרן אינו סעיף תקציבי נפרד, אלא חלק מתקציב בתי הספר היסודיים.
- 13.2. ההוצאה השנתית החריגה מעבר לתקן של משרד החינוך בגין עלות המלוות נאמדת בכ- 500 אלף ₪, הסיבות לחריגה זו נובעות מ:
- שכר לשעה של המלוות הינו נגזרת של תפקידה הקודם שאינו תואם את תקן משרד החינוך למלוות.
 - השעות המאושרות בפועל על ידי העירייה הם מעבר לתקן משרד החינוך.

■ מלוות בחינוך הרגיל שאינן מאושרות כלל על ידי משרד החינוך (לדוגמא- קו מצפה). העירייה במקרה זה לקחה על עצמה את עלות הליווי.

■ בדיקת תקנים – התקנים שלפיהם עובדות המלוות נקבעו ע"י העירייה, ואינם תואמים את תקני משרד החינוך ושלפיהם משרד החינוך משתתף.

13.3. הביקורת ממליצה כי מאחר והעירייה מקבלת בגין המלוות החזר כלשהו (ישנם קווים שלא מקבלים בגינם החזר) ממשרד החינוך, יש לבצע תקציב עירוני סגור שיהיה מקביל לסעיף, כפי שהוא מופיע בדו"ח מיתר (דו"ח משרד החינוך). הכלי הנ"ל ייצור שקיפות מצד הבקרה התקציבית ומצד הבקרה התפעולית.

13.3.1. הבקרה התקציבית תצטרך לאשר כל חריגה מהתקציב שאינה תואמת את תקני משרד החינוך והמאושר לליווי.

13.3.2. הבקרה התפעולית תבחן הפקת לקחים, מדוע הופעל קו או הסעה או ליווי שחרגו מהתקציב.

13.4. הביקורת ממליצה כי לאחר אישור שעות העבודה ע"י רכזת ההיסעים, העתק הדו"ח יועבר למידע בלבד לחשב המחלקה. לאחר מכן חשב המחלקה יעבור על דו"ח השכר (דו"ח 66) ויבחן את הבקרה התקציבית והתפעולית.

13.5. בחודש שבו בוצע המדגם היו 7 מחליפות למלוות בעלות כספית של 11,355 ₪. בהנחה כי חודש זה מייצג אזי מדובר בעלות של 136,260 ₪. סכום זה הינו חריגה על תקנית.

- 1.1. הסעת התלמידים במערכת החינוך מסייעת ליישום חוק חינוך חובה לתלמידים שבאזור מגוריהם אין בית ספר, או שבית הספר נמצא בריחוק ניכר מביתם.
- 1.2. מערכת ההיסעים היא פתרון חלופי לבניית בתי ספר ביישוב מהיבטים פדגוגיים וכלכליים. המערכת מאפשרת אינטגרציה בחינוך בין תלמידים בעלי רקע חברתי שונה. כמו כן, המערכת נותנת מענה חשוב לתלמידי החינוך המיוחד בכך שהיא מתחשבת בסוגי הלקויות השונים הקיימים בחינוך המיוחד ומאפשרת לתלמידי החינוך המיוחד ללמוד בבתי ספר העונים על צורכיהם הייחודיים.
- 1.3. עיריית קריית ביאליק ומשרד החינוך מממנים במשותף את הסעותיהם של תלמידי החינוך המיוחד ותלמידי החינוך הרגיל, בהתאם לקריטריונים שהוכרו על-ידי משרד החינוך. העלות השנתית לעירייה (לא כולל עלות המלוות) הגיעה בשנת 2010 לכדי 2.2 מיליון ₪. משרד החינוך השתתף בהחזר כספי של 1.5 מיליון ₪ מעלות כספית זו.
- 1.4. במסגרת שירותי ההסעות בקריית ביאליק פועלות מספר חברות פרטיות אשר נותנות שירותים שונים בנושאי ההסעה.
- 1.5. הוצאות העירייה להסעות תלמידים כוללות את הפעילויות הבאות:
- 1.5.1. הסעות ילדי הגנים ותלמידי החינוך היסודי והעל-יסודי החינוך המיוחד, הן בתוך קריית ביאליק והן מחוצה לה.
- 1.5.2. מימון דמי נסיעות של תלמידי החינוך המיוחד הנוסעים בתחבורה הציבורית לבתי-הספר.
- 1.5.3. מימון עלות העסקת המלווים המתבצעת בחלק מקווי ההסעות לאותם תלמידי החינוך המיוחדים שהוכרו לכך על-ידי משרד החינוך.

מימון הסעות מרוכזות של תלמידי החינוך הרגיל ללימודים .1.5.4

בחווה החקלאית, בבית-הספר לילדים מחוננים.

החזר דמי נסיעות לתלמידי חטיבות הביניים המרוחקים .1.5.5

גיאוגרפית מבתי-ספר שבהם הם לומדים.

החזר דמי נסיעות לתלמידים בחינוך הרגיל הלומדים בבתי-ספר .1.5.6

על-יסודיים מחוץ לעיר, בהתאם לקריטריונים של משרד החינוך.

הביקורת מודה על שיתוף הפעולה החיובי במהלך עבודתה עם מנהל אגף .1.6

החינוך, רכזת ההיסעים, צוות המחלקה, הגזבר וצוות העובדים בגזברות.

תגובות מנהל אגף החינוך וגזבר העירייה מופיעים בגוף דו"ח הביקורת.

2. הבסיס החוקי

- 2.1. חוק ליווי הסעה בטוחה, 2000.
- 2.2. חוק הסעה בטיחותית לילדים ולפעוטות בעלי מוגבלות, 1994.
- 2.3. חוק החינוך המיוחד, 1988.
- 2.4. תקנות התעבורה, 1961.
- 2.5. תקנות השר שהתפרסמו בנושא.
- 2.6. פקודת העיריות (נוסח חדש).
- 2.7. חוזרי מנכ"ל.
- 2.8. נהלים של משרד התחבורה.
- 2.9. נהלים פנימיים של אגף החינוך.

3. היקף הביקורת

- 3.1. במהלך חודשים אפריל ועד ספטמבר 2011 התבצעה ביקורת באגף החינוך, שבחנה את הסעות התלמידים בהסעות מאורגנות בין השנים 2007-2010. הביקורת כללה תיקי הסעות כולל עריכת מכרז, אישור הסכמים, ליווי הסעות ובטיחות תלמידים.
- 3.2. הביקורת בוצעה בהתאם לתוכנית העבודה של מבקר העירייה לשנת 2011. הנושא נכלל בתכנית העבודה השנתית, בשל היקפו הכספי ובגין סיכונים אפשריים בתחומו.
- 3.3. הביקורת הסתמכה על הוראות החוק כפי שמופיעות בסעיף 2 בדו"ח זה.
- 3.4. הביקורת בוצעה ע"י גלעד גרינצייג וע"י מר אייל לוי, המבקר הפנימי.

3.5. לצורך ביצוע המטלה, הביקורת קיבלה נתונים :

3.5.1. מנהל אגף החינוך, מר עמי ראובן ומצוות האגף.

3.5.2. מספרי הנהלת החשבונות של הרשות לגבי הנתונים הכספיים של

בתי הספר.

3.5.3. מהמחלקה המשפטית.

3.5.4. מאגף ההנדסה.

3.5.5. בנוסף, הביקורת הוציאה וניתחה נתונים שונים מתוך המערכת

הממוחשבת .

4. מטרות הביקורת

4.1. הביקורת בדקה את נושא מערך ההסעות התלמידים בקריית ביאליק,

לרבות הנושאים הבאים: ניהול התקציב של מערך ההיסעים, מכרזים,

חוזים שנחתמו עם קבלני ההסעות, החזרי כספים מאת משרד החינוך,

ליווי הסעות ובטיחות תלמידים. בנוסף נבדקה עמידה בדרישת החוק בכל

נושא בטיחות התלמידים והמלווים.

4.2. כמו כן הביקורת בדקה האם פעילות העירייה בתחום מתבצעת תוך

שמירה על חוקיות, סדירות, עקרון השוויון, חסכון, יעילות, שקיפות

ומניעת פגיעה בטוהר המידות.

להלן ממצאי הביקורת

1. הסעת תלמידים למוסדות חינוך

1.1. עפ"י נתוני אגף החינוך, בשנת הלימודים התשע"א למדו במוסדות החינוך של העירייה 5,525 תלמידים, מזה 1,000 בגנים, 2,220 בבתי הספר היסודיים שבעירייה, 1,164 בחטיבות הביניים שלה ו-1,141 בבית הספר התיכון שלה.

להלן ריכוז נתונים על מערך מוסדות החינוך בעירייה:

<u>סוג המוסד</u>	<u>מספר המוסדות</u>	<u>מספר הכיתות</u>	<u>מספר התלמידים</u>
הגיל הרך	3	3	124
גני חובה וטרום חובה	35	35	876
בתי ספר יסודיים	6	89	2,220
חטיבות ביניים	2	45	1,164
חטיבות עליונות	1	42	1,141
<u>סה"כ</u>	<u>47</u>	<u>21414</u>	<u>5,525</u>

1.2. לפי חוזרי מנכ"ל משרד החינוך העוסקים בהסעות (להלן - חוזרי

המנכ"ל) על הרשויות המקומיות לדאוג להסעת תלמיד למוסד החינוך שהוא לומד בו, אם המרחק מביתו למוסד החינוך גדול משני קילומטרים (לתלמידים בגני ילדים ובכיתות א'-ד') או משלושה קילומטרים (לתלמידי כיתות ה' ומעלה), או אם הוא לומד במסגרת החינוך המיוחד או אם הוא עונה על קריטריונים של חוק הסעה בטיחותית לילדים ולפעוטות בעלי מוגבלות.

1.3. על פי חוזרי המנכ"ל, משרד החינוך משתתף במימון תלמידי החינוך המיוחד, החל מכיתות הגן של גילאי 3 ועד גיל 21, מקבלים החזר

ממשרד החינוך כדלקמן: בתוך תחומי העיר החזר של 50%, מחוץ לתחומי העיר החזר של 60%.

1.4. בשנת הלימודים התשע"א הפעילה העירייה שירות הסעות ל-281 תלמידים. מתוכם, העירייה הפעילה שני קווים מדי יום ובהם 76 תלמידים לבית ספר מצפה בקריית מוצקין. כמו כן, הוסעו 27 ילדים בני העדה האתיופית למוסדות חינוך שמצויים מחוץ לקריית ביאליק.

2. המכרזים לבחירת חברות הסעה

2.1. מסמכי המכרזים העוסקים בבחירת חברות להסעת תלמידים ברשויות המקומיות, ובהם מצוינים התנאים והדרישות שעל החברות לעמוד בהם, וההסכמים עם החברות הנבחרות מנוסחים ניסוח אחיד, כמוסכם בין משרד החינוך למרכז השלטון המקומי וארגון המועצות האזוריות, והם מופצים לכל הרשויות המקומיות בארץ.

2.2. במסמכי המכרז נקבע כי על כל מתמודד לצרף להצעתו בין היתר ערבות בנקאית, אישור תקף על ניהול פנקסי חשבונות ורשומות על פי חוק עסקאות גופים ציבוריים (אכיפת ניהול חשבונות), התשל"ו-1976, ואישור תקף על ניכוי מס במקור. תאגיד יצרף להצעתו אישורים על רישום התאגיד, על שמות מורשי החתימה ועל סמכותם לחייב את התאגיד בחתימתם.

2.3. באוגוסט 2010 בחרה ועדת המכרזים של העירייה ב- 14 חברות להפעלת 41 קווי הסעה, מהם 30 קווים פעילים וחתמה אתן על חוזה.

2.4. בעת הגשת ההצעות הוגשה הבהרה בנושא מחירים מירביים ע"י חברת טיולי הקריות ובעקבותיה אושר להקטין את מספר התלמידים המוסעים בקווים 714 ו- 714'א' מ-18 תלמידים מוסעים ל- 14 תלמידים מוסעים.

2.5. להלן טבלת ההצעות לקווים 714 ו- 714'א':

שם החברה	סכום ההצעה לכל כיוון	מספר תלמידים מוסעים
טיולי הקריות בע"מ	101 ₪	14 מקומות ישיבה
טיולי מירא בע"מ	102 ₪	20 מקומות ישיבה
אגד תעבורה בע"מ	103 ₪	16 מקומות ישיבה
פ.א. פדידה הסעות וטיולים בע"מ	140 ₪	20 מקומות ישיבה
פ.א. נתיבי אתא בע"מ	154 ₪	18 מקומות ישיבה
טיולים זה אנחנו בע"מ	110 ₪	15 מקומות ישיבה

2.6. בועדת המכרזים שהתכנסה ביום 1/8/2010 הוחלט להעביר את ההצעות לבדיקה ולשם קבלת חוות דעתה של רכזת ההסעות.

2.7. ביום 16/8/2010 החליטה ועדת המכרזים לקבל החלטה לגבי ההצעות המיטביות שלגביהן אין צורך בהבהרות. כמו כן יש לקבל חוות דעת של היועצת המשפטית להבהרות. (היו הצעות אחרות שלגביהן היה צורך בהבהרות). בכך בעצם ועדת המכרזים אישרה את הצעת טיולי הקריות בע"מ.

2.8. בבדיקתנו נמצא כי ביום 23/8/10 אישרה רכזת ההסעות הגדלת מספר המוסעים לקווים 714 ו- 714'א' מ- 14 תלמידים ל- 20 תלמידים ולכן

היה צורך להגדיל את ההוצאה הכספית מ-202 ₪ ל-242 ₪ (הלוך ושוב).

2.9. בבדיקת פתע של 14 רכבי הסעה נמצא כי הרכב שהסיע בקו 714א', הכיל 16 מקומות. כאמור, עפ"י העירייה ביצעה הגדלת רכב זה ל-20 מקומות ישיבה.

2.10. בשנת 2010 (לפני קיום המכרז) הופעל קו מספר 703 לבית ספר אייל בעכו. הקו הופעל ע"י חברת טיולי הקריות בע"מ באמצעות רכב הסעה שבו הייתה אפשרות לנוסעים למעבר באמצע. בעת ביצוע המכרז לא צוין פרט זה והחברה הזוכה (טיולי הקריות בע"מ) ביקשה וקיבלה על תוספת מעבר 20% מסכום הזכייה (52 ₪ ביום וכ-15 אלף ₪ בשנה).

2.11. הביקורת ביצעה בדיקה מדגמית של קיום תנאי המכרז שנערך באוגוסט 2007 תוך דגש על הצד הכספי. להלן הערות שנמצאו בהקשר למכרז זה:

2.11.1. משרד החינוך החליט בסוף שנת תשס"ח על פיצוי עבור התייקרויות ועל כן תעריפי הנסיעות עלו: אוטובוס - עליה של 16.43%, אוטובוס ציבורי זעיר ומונית עליה של - 11.56%. מנהל אגף החינוך החליט על העלאה נוספת בשיעור של 6% באישור גזבר העירייה.

2.11.2. קו 707 - ישנה עלייה מ-188 ₪ בתשס"ח ל-260 ₪ בתשס"ט (38%) בנטרול אישור משרד החינוך ואישור מנהל האגף מדובר בהעלאה חריגה בסך 28 ₪ לכל יום נסיעה. לא הייתה הגדלת רכב במקרה זה. לא נמצא מסמך לאישור החריגה הנ"ל. נציין כי העירייה הגישה בקשה למשרד החינוך להחזר על כל הסכום (260 ₪) וע"פ הבקשה הדבר נובע מהוספת נקודות איסוף/פיזור.

2.11.3.

קו 708- המחיר במכרז הזוכה הוא 228 ₪ למרות זאת בתשס"ח המחיר היה 274 ₪ ועלה ל-340 בתשס"ט. המחיר בתשס"ח עלה ב-20% עקב הגדלת רכב, לא נמצא מסמך תואם. אבל בבקשות להחזר ממשרד החינוך אפשר לראות זאת. לגבי העלייה מ-274 ₪ ל-340 ₪ ע"פ מסמכי משרד החינוך הדבר נובע מהוספת נקודות איסוף ופיזור. כתוצאה מכך ישנה חריגה בסך 15 ₪ ליום.

2.11.4.

קו שמע - ישנה עלייה מ-67 ₪ ל-100 ₪. הביקורת לא קיבלה הסבר לעלייה זו. בתגובתו לדו"ח, מסר מנהל האגף כי גידול של 6% אושר על ידי גזבר העירייה וכמו כן, חלה עלייה במספר התלמידים המוסעים.

2.11.5.

קו 705- (בקו זה 3 כיוונים) מחיר בתשס"ח לכיוון היה 94 ₪, בתשס"ט גדלו 2 קווים ועל כן כל קו התייקר ב-20%. בנוסף לשאר ההתייקרויות. חישוב: 94 ₪ + 20% + 16.43% + 6% = 140 ₪. וזה לשני קווים. הקו השלישי התייקר בהתייקרות הרגילה. אולם בגלל טעות בחישוב הוא חושב כ-98 ₪ ולא כ-94 ₪. מחירו נקבע על 116 ₪.

3. תקציב מול ביצוע

אחת לשנה העירייה מכינה תקציב שמוגש למועצת העיר לשם אישור.

המאזן מרוכז בגזברות העירייה ומבוקר ע"י רואה חשבון חיצוני.

הביקורת מצאה שונות בהכנסות ממשרד החינוך בין נתוני התקציב ובין נתוני הביצוע.

להלן פירוט הטבלאות שכפי שהביקורת קיבלה מהמחלקות השונות:

להלן פירוט הוצאה עפ"י החברות (באלפי ₪)

מתוך ספרי הנהלת חשבונות

<u>סכום הוצאה (בפועל) ב₪</u>				<u>שם החברה</u>
<u>2010</u>	<u>2009</u>	<u>2008</u>	<u>2007</u>	
366,513	527,939	600,229	594,809	פ.א. נתיבי אתא
908,557	984,215	982,113	272,606	אגם נטו-טיולי הקריות
24,632	--	--	--	מוניטן ראובן
64,873	--	--	--	אגד תעבורה
26,336	--	--	--	גל-אל הסעות בע"מ
124,448	2,795	46,980	449,171	שי עופרים בע"מ
99,542	2,000	--	114,737	פ.א. פדידה הסעות
237,061	75,581	45,261	--	קבוצת המסיעים בע"מ
49,976	--	--	2,800	טיולי מירא בע"מ
20,532	21,108	12,040	5,821	מסיעי כפירים בע"מ
5,035	--	--	1,068	י.ל. הסעים בע"מ
197,823	186,984	221,190	199,750	אגד
77,258	214,146	285,561	153,433	אמנון מסילות
--	2,287	15,197	92,330	תורגל בע"מ
278,859	416,170	207,474	205,602	מוניות קריון
97,853	173,174	171,415	273,897	טיולי נעמן
--	--	83,049	56,727	דן לימוזין טורס בע"מ
87,992	138,799	53,883	--	אדרת רון
2,664,110	2,745,198	2,724,392	2,422,751	סה"כ
178,231	268,723	433,584	204,276	כרטיסיות
2,842,341	3,013,921	3,157,976	2,627,027	סה"כ כולל

הכנסות עפ"י נתוני תקציב העירייה (דוח כספי)

שנה	הכנסות עצמיות		הכנסות מהשתתפות משרד החינוך		סה"כ		אחוז סטייה
	תקציב	ביצוע	תקציב	ביצוע	תקציב	ביצוע	
2007	0	50,067	908,000	865,184	908,000	915,251	0.8
2008	0	1,700	908,000	1,193,506	908,000	1,195,206	31.6
2009	0	5,897	1,233,372	1,295,563	1,233,372	1,301,460	5.5
2010	0	23,544	998,794	1,560,094	998,794	1,583,638	58.5
סה"כ	0	81,208	4,048,166	4,914,347	4,048,166	4,995,554	23.4

- מנהל אגף החינוך מסר כי בהתייחס ל-2010, מראש נתון התקציב הבסיסי היה שגוי ולא ריאלי, ביחס לצפי קיים, לרבות עלייה דרמטית של עולים מאתיופיה ואוכלוסייה דתית הזקוקה להסעה. אי לכך הפער שנוצר.
- גזבר העירייה מסר בתגובתו לדו"ח כי בבניית תקציב העירייה, תקציב החינוך נלקח עפ"י הנתונים שהתקבלו מאגף החינוך ובפועל התקבלו יותר הכנסות ממשרד החינוך ואני שמח על כך. בנוסף בעת הכנת התקציב בסוף שנת 2009 לא ידועים לנו כל השינויים שייתכן ויתרחשו בשנת הלימודים הבאה (שהתחילה ב- 9/2010) ומכאן, בין השאר השוני בין הביצוע בפועל לתקציב.

הכנסות עפ"י דו"ח מיתר (אגף החינוך)

סעיף בדוח מית"ר	שם הסעיף	2007	2008	2009	2010	סה"כ
52	הסעות תלי 50-55 (52)	306,764.34	-149,484.94	709.74	2034.04	160,023.18
140	הסעות ח. מיוחד חיפה	767,324.36	701,256.68	589,668.86	1,124,103.55	3,182,353.45
472	הסעות נט	0	530,152.76	459,752.01	570,891.87	1560796.64
סה"כ הכנסות בגין הסעים		1,074,088.70	1,081,924.50	1,050,130.61	1,697,029.46	4,903,173.27

- גידול בהכנסות ב-2010, מוכיח את האמור בסעיף הקודם, כי אכן חל גידול משמעותי בתלמידים המוסעים, עולי אתיופיה. משרד החינוך התחייב לממן 100% פר מסלול את ההסעות הנ"ל, דבר שאכן מתבטא בהיקף ההכנסות.

להלן תהליך העבודה, כפי שקורה בפועל:

- 3.1.1. רכזת ההסעות אחראית על ניהול ההסעות, לרבות הזמנת ההסעה לפי קוים, ולפי חברה זוכה, קבלת חשבונית מכל חברה, הזנת החשבונית בטבלת אקסל. לבסוף היא מאשרת את החשבונית.
- 3.1.2. חשב מחלקת החינוך, מרכז את הנתונים שמגיעים ממשרד החינוך ומגזברות העירייה, ללא בדיקה מצד ההוצאות.
- את ההכנסות הוא מקבל עפ"י דו"ח מיתר (דו"ח שמופק ממשרד החינוך שמשותף בהחזרים בהסעות תלמידים לפי תקן משרד החינוך).
- 3.1.3. הנהלת החשבונות, מקבלת את החשבוניות המאושרות ע"י רכזת ההסעות ומשלמת לחברות ההסעה, עפ"י אישור מוקדם של רכזת ההסעות.
- 3.1.4. גזברות העירייה, מרכזת את נתונים ומוציאה את הדו"ח הכספי השנתי בשיתוף ר"ח מטעם משרד הפנים. כמו כן, הגזברות חוסמת הוצאה כספית חריגה שעוברת את הסכום שאושר בתקציב העירייה.
- 3.1.5. רכזת ההסעות מאשרת כל חשבונית שמגיעה אליה וללא בדיקה מול הנהלת חשבונות והתאמה מול תקציב בפועל.
- 3.1.6. הביקורת ממליצה להעביר את כל ניהול ההתאמה מול הסכום שאושר במכרז, מול תקציב העירייה ומול משרד החינוך, לחשב המשרד ובכך תהיה לאדם מסוים שהוכשר לכך בעירייה תמונה כוללת, שכן במצב הנוכחי כל מחלקה רואה תמונה אחרת ולפיכך ישנה שונות כספית כפי שקיימת כיום. גזבר העירייה הוסיף והמליץ שגם לדעתו יש לרכז את נושא הבקרה הכספית בידי חשב האגף.
- 3.1.7. מנהל אגף החינוך מסר כי החל מחודש ינואר 2012 החל חשב האגף לשמש כבקר תקציבי על כל יחידות האגף, לרבות נושא היסעים.

3.1.8. רכזת ההסעות אחראית על הסעות בהיקף של כ- 3 מליון ₪ בשנה, על

כ- 180 ילדים בחינוך המיוחד וכ- 110 ילדים בחינוך הרגיל שנוסעים בהסעות, על כ- 31 קוים פעילים, שנוסעיהם הם בעיקר ילדים בעלי צרכים מיוחדים וכן עשרות נסיעות מזדמנות שמועברים אליה בעיקר ממחלקות אחרות (כדוגמא נסיעה לשדה תעופה, נסיעה לאירועים, נסיעה לבית עלמין וכד'). בנוסף רכזת ההסעות מטפלת בקבלת קהל שם היא מטפלת בבקשות ההורים לקבלת הסעה לילדיהם. כמו כן אחראית על 31 מלוות. בנוסף אחראית על הסייעות בבתי ספר.

3.1.9. **לדעת הביקורת יש להשלים מספר צורכי הדרכה על מנת לשפר את**

שיטות העבודה בתחום ההסעות, כגון: רמת ניהול ידע וזמן. כלים ניהוליים עצמיים, ניהול באמצעות מחשב, הפרדה בין קבלת קהל ושעות משרד, שעות מענה טלפון וכד'.

3.1.10. אין הדבר גורע מלציין את הסיוע הרב שניתן ע"י רכזת ההסעות לעבודת הביקורת.

4. מלוות בהסעות (היבטים כספיים)

4.1. בעירייה מועסקות 31 מלוות שבהסעה על בסיס קבוע וכן מספר מלוות

שתפקידן להחליף את המלוות שנעדרות מהעבודה.

דוח הכנסות בגין מלוות בהסעות מתוך אגף החינוך (דוח מיתר)

סעיף בדוח מיתר	שם הסעיף	2007	2008	2009	2010	סה"כ
469	הסעות הילה		74		1348.1	1422.1
258	ל.הסעות ח.מ.חיפה	573,712.68	538,468.22	619,685.60	761,422.20	2,493,288.70
486	ל.הסעות ח.מ.		87,700	-87,700		0
סה"כ הכנסות בגין ליווי הסעות		573,712.68	626,168.22	531,985.60	761,422.20	2,493,288.70

4.2. לא קיימת התאמה עפ"י דו"ח שכר (ממחלקת שכר - דו"ח 66) שמימנו

ניזונים נתוני התקציב והבקרה התקציבית של הגזברות ושל חשב

האגף החינוך, ובין הנתונים בפועל של מקבלי השכר.

לדוגמא: נמצאו עובדות שרשומות כעובדות כמלוות, אולם בפועל עובדות

משרה מלאה או חלקית במקום אחר.

מנהל האגף מסר בתגובתו לדו"ח כי מאז מועד עריכת הביקורת בוצעה באגף

החינוך תוכנית התייעלות מקיפה, אשר מיפתה באופן מדויק את עובדי האגף

לרבות ניתוח עיסוקים. הדוח הועבר למשאבי אנוש אשר אמור לעדכן את מדור

שכר בהתאם.

4.3. כתוצאה מאי ההתאמה לא ניתן לדעת את העלות של המלוות מאחר

ושכרן אינו סעיף תקציבי נפרד, אלא חלק מתקציב בתי הספר

היסודיים.

4.4. הביקורת בדקה ביחד עם חשב מחלקת החינוך חודש אחד מדגמי (חודש מאי 2011) לשם בדיקת עלות המלוות.

4.5. בחודש זה עבדו 31 מלוות שעבדו 18.34 משרות וכן 7 מלוות מתוכן עבדו על בסיס שעתי. סה"כ ההוצאה לחודש זה הייתה ₪ 113,863. בחודש זה השתתפות משרד החינוך הייתה 64,604 ₪. מכאן שהשתתפות העירייה בחודש זה הייתה 49,259 ₪. **במידה ונניח כי הוצאה זו משקפת את יתרת החודשים, אזי מדובר בהוצאה שנתית של העירייה בכ- 500-600 אלף ₪, שהינה חריגה מעבר לתקן של משרד החינוך.**

4.6. הסיבות לכך הינם:

4.6.1. שכר לשעה של המלווה הינו נגזרת של תפקידה הקודם שאינו תואם את תקן משרד החינוך למלוות.

4.6.2. **השעות המאושרות בפועל על ידי העירייה הם מעבר לתקן משרד**

החינוך. דוגמאות:

▪ **קו עכו (בית ספר אייל) – שכר המלווה לחודש זה הינו 6,388 ₪ ומשרד החינוך משתתף ב - 3,240 ₪. רכזת ההסעות מסרה כי העובדת משמשת גם כמלווה וגם כסייעת. נציין כי התשלום לסיוע אמור להיות משולם על ידי עיריית עכו ולא על ידי עיריית קריית ביאליק.**

▪ **קו קריית אתא (גנאור) – משולם לפי 7 שעות ביום והתקן הינו 4 שעות.**

▪ **קו קריית ים (רגבים) – משולם לפי 7 שעות ביום והתקן הינו 4 שעות.**

4.6.3. **מלוות בחינוך הרגיל שאינן מאושרות כלל על ידי משרד החינוך (לדוגמא- קו מצפה). העירייה במקרה זה לקחה על עצמה את עלות הליווי.**

4.6.4. **בדיקת תקנים – התקנים שלפיהם עובדות המלוות נקבעו ע"י**

העירייה, ואינם תואמים את תקני משרד החינוך ושלפיהם משרד

החינוך משתתף. משרד החינוך משלם לא לפי קו (כפי שהעירייה

נוהגת), אלא לפי אופי הלקויות של הילדים שנוסעים בקו.

מנהל האגף הוסיף כי הוא מבקש להבהיר כי משרד החינוך מתקצב את הרשות בסכום שנתי בהתאם לתלמידים זכאים על פי לקות ולא מרחק. מס' השעות הנדרשות לתפעול הקו נקבעות על ידי העירייה בהתאם להערכת זמן ומרחק ריאליים.

עפ"י משרד החינוך ישנן 9 לקויות שמזכות ליווי בהסעה. בהנחה שבקו אין אף ילד עם אחת מהלקויות, אזי המלווה היא אל תקנית. לדוגמא: בקריית ביאליק ישנם 4 גנים של חינוך מיוחד. הילדים זכאים להסעה מפאת מרחק, אך אינם זכאים ליווי עפ"י משרד החינוך. העירייה במקרה זה לקחה על עצמה את עלות הליווי.

מנהל האגף הוסיף כי חשוב לציין כי על פי מדיניות העירייה הנהוגה מזה שנים, העירייה משתדלת לצוות מלוות למרבית ההסעות במיוחד בגילאי היסוד, וזאת ללא כל קשר לתקצוב משרד החינוך.

4.7. **הביקורת ממליצה כי מאחר והעירייה מקבלת בגין המלוות החזר**

כלשהו (ישנם קווים שלא מקבלים בגינם החזר) ממשרד החינוך, יש

לבצע תקציב עירוני סגור שיהיה מקביל לסעיף, כפי שהוא מופיע

בדו"ח מיתר (דו"ח משרד החינוך). הכלי הנ"ל ייצור שקיפות מצד

הבקרה התקציבית ומצד הבקרה התפעולית.

4.8. **הבקרה התקציבית תצטרך לאשר כל חריגה מהתקציב שאינה תואמת**

את תקני משרד החינוך והמאושר לליווי. לדוגמא העירייה מפעילה

קווים ללא קבלת החזר ממשרד החינוך (לדוגמא קו מצפה) קו זה אינו

מאושר הן להסעה והן לליווי.

דוגמא נוספת: כיצד ישנם שני דוחות שונים שאמורים להיות זהים (האחד מהנהלת חשבונות והשני מהדוח הכספי שמשקפים את הוצאות ההסעות והמלוות).

4.9. הבקרה התפעולית תבחן הפקת לקחים, מדוע הופעל קו או הסעה או ליווי שחרגו מהתקציב. לדוגמא: בשנת 2010 אושרו הסעות בסך 600 אלף ₪ מעבר לתקציב המאושר (עפ"י נתוני הנהלת חשבונות וכמפורט בסעיף 4.5).

לדברי מנהל האגף קיימת עלייה בהיקף ההסעות עבור הדתיים, ועבור האתיופים אשר זקוקים למסגרות בית ספרות דתיות מחוץ ליישוב.

4.10. הביקורת ממליצה כי לאחר אישור שעות העבודה ע"י רכזת ההיסעים, העתק הדו"ח יועבר למידע בלבד לחשב המחלקה. לאחר מכן חשב המחלקה יעבור על דו"ח השכר (דו"ח 66) ויבחן את הבקרה התקציבית והתפעולית.

4.11. בחודש שבו בוצע המדגם היו 7 מחליפות למלוות בעלות כספית של 11,355 ₪. בהנחה כי חודש זה מייצג אזי מדובר בעלות של 136,260 ₪. סכום זה הינו חריגה על תקנית.

נציין כי אגף החינוך הוציא נוהל מסודר להזמנת מחליפות במהלך חודש אפריל 2011. לדעת הביקורת יש להוסיף על הנוהל ע"י מתן עדיפות למחליפות מתוך העובדות הקבועות של העירייה (ששכרם הרי משולם בכל מקרה).

5.1. בחוזה שנחתם באוגוסט 2007 ובאוגוסט 2010 בין העירייה לחברות

ההסעה התחייבו החברות שלא לתת שירותי הסעה באמצעות קבלני משנה אלא לאחר שקיבלו את הסכמת העירייה בכתב. עוד נקבע כי "בכל מקרה לא תינתן הסכמת הרשות המקומית להעסקת קבלני משנה שאינם עומדים בתנאים המפורטים בפרקים 1 ו-2 לתנאים הכלליים למכרז בשינויים המחויבים, ולא לפני שיוצגו בפניה פרטי ההתקשרות עם קבלני המשנה".

5.2. **הבדיקה העלתה כי מספר חברות שהעירייה התקשרה עמן סיפקו את שירותי ההסעה באמצעות קבלני משנה.**

5.3. **נמצא כי העירייה לא התבקשה לתת את הסכמתה להעסקת קבלני משנה, וכי היא לא פיקחה על החברות שזכו במכרז כדי לוודא שהן מפעילות בעצמן את שירותי ההסעה.**

5.4. **היות ומבקר העירייה, מצא כי, החברות שעמן התקשרה העירייה, ביצעו את ההסעות באמצעות קבלני משנה - שאינם עומדים בהכרח באמות המידה למתן שירותי הסעות לתלמידים שנקבעו בהנחיות משרד החינוך ובתנאים שנקבעו במכרז ובחוזי ההתקשרות (ראה סעיף 5.6). אי לכך, ממליץ המבקר על ביצוע ביקורות פתע בתדירות גבוהה יותר על מנת לוודא כי חברות ההסעה מקיימות את תנאי החוזה.**

5.5. **כאשר חברת הסעות פועלת באמצעות קבלני משנה ללא אישור העירייה, קיימת אפשרות סבירה כי, קבלן המשנה אינו עומד בתקני הבטיחות המוגדרים להסעת תלמידים.**

5.6. להלן המקרים שנמצאו:

5.6.1. בביקורת שנערכה בתאריך ה- 22/6/11 נמצא כי קו ההסעה

מספר 719 (החברה הזוכה פ.א. פדידה) הופעל על ידי קבלן

משנה (מוניות בן עמי), ללא אישור העירייה. רכזת ההסעות

מסרה כי היא נתנה לו את האישור בע"פ ולא תיעדה זאת בכתב.

יש להדגיש ולציין כי, על חברת ההסעות מוטלת האחריות

להגיש

בקשה בכתב למנהלת ההיסעים בעירייה, ללא אישור מתועד של

מנהלת ההיסעים, מהווה הדבר הפרת חוזה מצד חברת

ההיסעים.

5.6.2. אציין כי בקו זה נמצאו ליקויים מהותיים נוספים, כגון: חוסר

בפטישים, חוסר בפנסי איתות, לא היה רישיון הפעלה של

חברת הנסיעות שמפקחת על כשירות הנהגים, לא היה אישור

קצין הבטיחות של חברת הנסיעות, לנהג לא הייתה הסמכה

ברישיון הנהיגה להסעת תלמידים.

5.6.3. בביקורת שנערכה בתאריך ה- 1/6/11 נמצא כי קו 705 הופעל

ע"י חברת שירן נסיעות (נתניה) בע"מ ולא ע"י חברת טיולי

הקריות – הזוכה במכרז. לדברי חברת טיולי הקריות, מדובר

במקרה חד פעמי, אשר נבעה עקב תקלה ברכב באותו יום. רכזת

ההסעות ולאחר בירור עם המלווה, מסרה כי למעשה מדובר

בתופעה שנמשכת כחודש ימים ולא משהו חד פעמי.

6. תפקיד המלווה (היבט תפעולי)

6.1. כדי להבטיח פעילות נאותה לשם השגת המטרות המוגדרות בחוק נקבע בחוזר מנכ"ל כי על המלווה להיות ללא עבר פלילי וכן עליו להציג בפני המעסיק אישור מהמשטרה המאשר כי אין לו הרשעות בתחום עבירות מין.

בבדיקתנו לא נמצאו אישורים מאת המלווים על המצאת הדרישות הנ"ל.

6.2. תפקידי המלווה וכישוריו הנדרשים, עפ"י חוזר מנכ"ל סז/8 (ג) :

6.2.1. המלווה יהיה נוכח בכל מהלך הנסיעה.

6.2.2. המלווה יחזיק בידיו את רשימת התלמידים מהרשות המקומית המיועדים להיות מוסעים באותה הסעה. רשימה זו תכלול את שמות הילדים, את כתובותיהם, את מספרי הטלפון של הבית ושל מקום העבודה של ההורים, את שם המוסד החינוכי שהתלמיד לומד בו, את נקודות האיסוף ואת נקודות ההורדה.

6.2.2.1. **ב- 4 מקרים מתוך בדיקת 14 אוטובוסים בהם היו**

מלווים לא היו רשימות שמיות של התלמידים

(קווים 714א' (1/6), מעון שחר, 705, קו מצפה 1).

6.2.2.2. **יש לציין כי, רכזת ההיסעים, מבצעת רענון נהלים**

מידי שנה בשנה, ובו מודגשת מחויבות הסייעת

להחזיק ברשימת הילדים המוסעים. מבקר העירייה

מוסיף ומציין, כי למרות האמור לעיל, חל שיפור

ניכר בנושא זה יחסית לביקורת הקודמת.

6.2.3. המלווה יסייע לתלמידים לעלות לרכב ולרדת ממנו, ויקפיד

שיעשו זאת רק בנקודות שנקבעו מראש. אין להעלות ולהוריד

תלמידים במקומות מזדמנים ולא מתוכננים.

6.2.4. על המלווה לשבת בעת הנסיעה עם התלמידים ליד פתח היציאה והכניסה של הרכב.

6.2.5. המלווה יקפיד שהתלמידים ייכנסו לרכב בצורה מסודרת, ויוודא שכל התלמידים הממתינים להסעה יעלו על הרכב.

6.2.6. במהלך הנסיעה יקפיד המלווה כי התלמידים יישבו במקומותיהם, חגורים בחגורות הבטיחות, ולא יוציאו את הראש ואת הידיים מהחלונות.

6.3. המלווה יקפיד שהתלמידים ירדו מהרכב בפתח הגן/בית הספר או בנקודת ההורדה שסוכמה מראש. בשום מקרה אין להוריד תלמידים במקום שהם צריכים לחצות כביש כדי להגיע לייעדם.

בבדיקתנו נמצא כי במקרה אחד, בקו 714 א', בסמוך לבית ספר קדימה, ביום 21/6/11 הורד ילד בכביש ולא בסמוך לשפת המדרכה כנדרש.

יש לציין כי העירייה, התייחסה לנושא בהיבט הבטיחותי ושיפרה באופן משמעותי את הנגישות לביה"ס, עם הקמתו של מפרץ חנייה מסודר לרבות מתחם לחניית רכבים ואוטובוסים.

7.1 בתחום שיפוטה של העירייה יש רק ארבע תחנות הסעה לאיסוף

תלמידים ולהורדתם (בית ספר ביאליק, בית ספר קדימה, בית ספר אורט אפק, בית ספר אורט דרום). בחוזרי המנכ"ל נקבעו הוראות המסדירות את הקמתן והפעלתן של תחנות ההסעה.

7.2 בחוזר המנכ"ל נקבע כי על כל אחת מהתחנות שליד בתי הספר יופקד

מורה תורן. תפקידו יהיה לפקח על הסדר בעת העלאת תלמידים לאוטובוסים ובעת הורדתם מהם ולדווח למנהל המוסד על מפגעים בתחנת ההסעה. כמו כן נקבע בחוזרים כי מנהל מוסד החינוך או המורה שהסמך המנהל יבקרו בתחנות האיסוף לעתים מזומנות כדי לפקח על סדרי ההסעה.

בבדיקתנו עלה כי כל מוסדות החינוך שנבדקו מינו מורה תורן.

7.3 אוטובוס ההסעה לבית ספר מצפה עצר בשני מקומות (אחד ברחוב

העצמאות ואחד ברחוב קרן היסוד- פינת סמטת אשר) שאינן מיועדות להורדה והעלאת נוסעים. בנוסף, ברחוב יקינטון האוטובוס עצר בכביש מאחר ולא יכול היה להיכנס לתחנה עקב רכבים שחנו בקרבת התחנה.

7.4 בחוזר מנכ"ל נקבע כי הרשות המקומית היא האחראית להתקנתן

ולתחזוקתן של תחנות ההסעה, וכי בתחנות יוצבו שלטים ברורים; בתחנות תותקן מדרכה מוגבהת מעל פני הכביש וסככה שאינה קרובה קרבה מסוכנת לכביש, ובה יוכלו התלמידים לחכות בבטחה להסעה.

הבדיקה בנושא זה נעשתה על ידי מהנדס מחברת גרונר ד.א.ל

מהנדסים בע"מ, רצ"ב תוצאות הבדיקה:

11 ביולי 2011
תיק : 1208/6
GWH 60828/1
הדמיסה : נרית

לכבוד ,
אינג' קובי צורי
ס. מהנדס העיר
ק. ביאליק
=====
א.נ.,

הנדון : ק. ביאליק מפרצים לאיסוף והורדת תלמידים

1. בהמשך לבקשתכם ולמייל שנשלח אלייך בנדון בתאריך 27/6/11 להלן התייחסותנו לנושא נתיב / מפרץ לאוטובוסים ורכב להורדת והעלאת ילדים ליד בתי ספר כדלקמן :

1.1 ב"ס אורט דרום ברח' ניר עם וב"ס קדימה ברח' גד :

- 1.1.1 הנתיב שבוצע הינו נתיב המיועד לרכבים מוגדרים כמופיע בשילוט ובתימורור שהוצבו בכניסה אליו ומטרתו תחנות איסוף ו/או הורדה לתחבורה ציבורית ורכב פרטי המוריד ו/או אוסף ילדים מבית הספר.
- 1.1.2 נתיב זה בוצע כנתיב מופרד במפרדה בנויה מהדרך הראשית.
- 1.1.3 רוחב הנתיב בוצע כך שרכב אחורי לא יכול לעקוף רכב העומד לפניו ולכן ממתין עד שהקדמי יתקדם וייסע.
- 1.1.4 מאחר ומדובר בנתיב יעודי מוגדר רק מי שרשאי להיכנס אליו אמור להיכנס אליו.
- 1.1.5 לא קיים תקן מיוחד לביצוע נתיבים מעין אלה ולכן אין כל מניעה לבצעו במיוחד שאין בכך משום בעיה בטיחותית או בעיה של ביצוע על פי תקן מלבד כמובן ביצוע נאות ומלא של הנתיב על כל מכלוליו והתמרוורים שבו.

1.2 ב"ס אפק ברח' דרור :

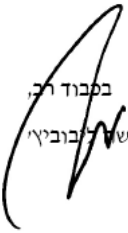
האמור בסעיף 1.1 מתייחס גם למפרץ/נתיב זה והוא בוצע בהתאם לכך.

1.3 ב"ס ביאליק ברח' החקלאים :

- 1.3.1 תחנת האוטובוס בוצעה ברחוב הקיים בצמוד למדרכה המערבית הקיימת לא מפרץ (התנועה מצפון לדרום).
- 1.3.2 האוטובוסים עוצרים בצמוד למדרכה וחוסמים חלק ממסעת הרחוב.

- 1.3.3 מסעות הכביש נראית רחבה מספיק כולל רצועת חנייה הקיימת בצד המזרחי של הרחוב כך שיתאפשר מעבר של רכבים פרטיים גם אם האוטובוסים עומדים. רכבים תפעוליים לא יצליחו לעבור עם יש רכב חונה בנתיב החנייה במקביל לתחנה.
- 1.3.4 העצירה הינה למעשה כמו באנטי מפרץ.
- 1.3.5 במידה והעצירה מיועדת לזמן ממושך יש להקפיד שהאוטובוסים ייצמדו למדרכה ככל האפשר כדי לאפשר מעבר רכבים פרטיים.
- 1.3.6 ניתן לשקול להסדיר בקטע זה איסור חנייה מול התחנה בשעות מסוימות כך שיתאפשר מעבר חופשי לכל כלי רכב גם אם אוטובוסים עוצרים לזמן ארוך.

במבד רב,
מש"ל/בוביץ'



העתק:
אינג' נועם מסד – מהנדס העיר קריית ביאליק

- 8.1. בחוזרי המנכ"ל ובמכרז האמור שפרסמה העירייה (נספח ח') נקבע כי "רכב ההסעה יהיה תקין, בן 10 שנים לכל היותר, שעבר את כל הבדיקות הנדרשות ונמצא תחת פיקוח של קצין בטיחות בתעבורה". כמו כן נקבע כי כלי הרכב המשמשים להסעה יצוידו בכל האביזרים הנדרשים להסעת תלמידים ונוסעים לפי נוהלי משרד התחבורה, לרבות מזגן, ערכת מילוט, ארגז עזרה ראשונה ומטפי כיבוי אש תקינים.
- 8.2. **מבדיקת 14 רכבי הסעה נמצא כי:**
- 8.3. **בשני רכבים היה חסר פטיש ניפוץ שמשות (קו 714א, קו 719).**
- 8.4. **רכב אחד (חברת טיולי הקריות בע"מ) היה ללא אישור קצין בטיחות לקיום ביקורת חודשית על הרכב. אישור אחרון היה עד ליום 30/5/11 (הביקורת בוצעה ביום 21/6/11).**
- 8.4.1. **לאחר שיחת טלפון של רכזת ההיסעים, עם נציג החברה התקבל אישור מהחברה מיום 20/6/11 ועד 30/6/11.**
- 8.4.2. **כאשר החברה נשאלה מה לגבי הימים שבין 1/6/11 ועד ליום 20/6/11 נשלח אישור נוסף מהחברה מיום 30/5/11 ועד ליום 30/6/11.**
- 8.4.3. **עניין זה נבדק על ידי קצין בטיחות בתעבורה של העירייה, מר יצחק רווח, שכתב כי כל אותה העת שהעירייה קיבלה מכתבים שונים, קצין הבטיחות של חברת טיולי הקריות בע"מ לא היה בעבודה, ולכן לא ברור כיצד המכתבים נשלחים בשמו.**
- 8.4.4. **עוד הוסיף, מר רווח כי יש לשקול המשך ההתקשרות עם החברה שכן התנהלות זו אינה מקצועית, אינה בטיחותית ונוגדת את תנאי ההתקשרות עם החברה.**
- 8.5. **לרכב בקו 709 לא היה רישיון רכב בתוקף נציין כי הרישיון היה בחברת ההסעות ועוד באותו היום התקבל צילום רישיון עדכני.**

8.6. עפ"י חוזר מנכ"ל רכבי ההסעה יצוינו באופן בולט, באמצעות שלט "הסעת תלמידים" ושלט נוסף המפרט בצורה ברורה את יעדי הנסיעה.

בבדיקתנו נמצא כי:

- 8.6.1. בכל רכבי ההסעה שנבדקו לא היה מצויין יעד הנסיעה.
- 8.6.2. ב 2 מקרים היה חסר שילוט "הסעת תלמידים" (קוים): מצפה, (719).
- 8.6.3. ב - 2 מקרים היה קיים שלט "הסעת תלמידים" בגב האוטובוס, אולם הוא היה מוסתר (קו מצפה-2 - רצ"ב תמונה, קו 723).



8.7. ב- 6 רכבים מטף כיבוי אש היה מאחור (קווים 742, 714, 723, 705, 714א', מעון שחר). קצין בטיחות בתעבורה של העירייה העיר על כך שכאשר מתרחשת שריפה הדבר יכול להיות משמעותי כיוון שהמטף אינו נגיש.

8.8. **פנסי איתות -** בקו 719 שהופעל על ידי קבלן משנה (מוניות בן עמי בע"מ), לא הייתה מערכת פנסי איתות, כנדרש בתקנות התעבורה.

בנוסף, בקו מצפה 1, פנס איתות אחד לא עבד.

8.9. בקו מצפה 1 לא נמצא אפוד זוהר וכן לא הייתה ערכת עזרה ראשונה. נציין כי עוד במהלך הנסיעה הגיע נציג החברה ומסר לנהג ערכה מתאימה.

8.10. עפ"י חוזר מנכ"ל בכל אוטובוס ימצא טופס בדיקה שימולא וייחתם מדי

בוקר על ידי הנהג ויוחלף פעם בחודש.

8.11. **בכל האוטובוסים שנבדקו הנהגים לא מילאו "טופס בדיקה ביטחונית**

לאוטובוס המסיע תלמידים".

8.12. עפ"י תנאי המכרז, סעיף 4.4, על החברות הזוכות לצרף תעודת יושר של

הנהגים העובדים אצל המציע. בפועל רק 2 חברות מילאו את התנאי

הנ"ל (טיולי מירא בע"מ וטיולי הקריות בע"מ).

8.13. עפ"י תנאי המכרז, סעיף 1.11, על החברות הזוכות להמציא לרשות

המקומית, אחת לשלושה חודשים את רשימת כלי הרכב שיוכל להפעיל

למתן שירותי הסעות במצב חירום.

בבדיקתנו נמצא כי החברות הזוכות לא מילאו אחר הנחייה זו.

.9.1

כלפי חבות מעבידים בגין עובדים, ביטוח צד ג'.

.9.2

מכל סכום שעליה לשלם לחברה, או לגבותם ממנה בכל דרך חוקית.

הביקורת מצאה כי החברות שזכו במכרז העבירו לעירייה אישור על

קיום ביטוחים למתן שירותי הסעות (נספח ד' להסכם).

אולם האישור לווה בתיקונים רבים ובמחיקות רבות, מה שיוצר ספק אם

לאישור יש תוקף משפטי כלשהו. רצ"ב דוגמא:

[illegible]

סיכום והמלצות

1. הסעת התלמידים במערכת החינוך מסייעת ליישום חוק חינוך חובה לתלמידים שבאזור מגוריהם אין בית ספר, או שבית הספר נמצא בריחוק ניכר מביתם.
2. עיריית קריית ביאליק ומשרד החינוך מממנים במשותף את הסעותיהם של תלמידי החינוך המיוחד ותלמידי החינוך הרגיל, בהתאם לקריטריונים שהוכרו על-ידי משרד החינוך. העלות השנתית לעירייה (לא כולל עלות המלוות) הגיעה בשנת 2010 לכדי 2.2 מיליון ש"ח. משרד החינוך השתתף בהחזר כספי של 1.5 מיליון ש"ח מעלות כספית זו.
3. על פי חוזרי המנכ"ל, משרד החינוך משתתף במימון תלמידי החינוך המיוחד, החל מכיתות הגן של גילאי 3 ועד גיל 21, מקבלים החזר ממשרד החינוך כדלקמן: בתוך תחומי העיר החזר של 50%, מחוץ לתחומי העיר החזר של 60%.
4. בשנת הלימודים התשע"א הפעילה העירייה שירות הסעות ל-281 תלמידי החינוך. מתוכם, העירייה הפעילה שני קווים מדי יום ובהם 76 תלמידים לבית ספר מצפה בקריית מוצקין. כמו כן, הוסעו 27 ילדים בני העדה האתיופית למוסדות חינוך שמצויים מחוץ לקריית ביאליק.
5. בבדיקתנו נמצא כי ביום 23/8/10 אישרה רכזת ההסעות הגדלת מספר המוסעים לקווים 714 ו- 714 א' מ- 14 תלמידים ל- 20 תלמידים ולכן היה צורך להגדיל את ההוצאה הכספית מ-202 ₪ ל-242 ₪ (הלוך ושוב).
6. בבדיקת פתע של 14 רכבי הסעה נמצא כי הרכב שהסיע בקו 714 א', הכיל 16 מקומות. כאמור, עפ"י העירייה ביצעה הגדלת רכב זה ל- 20 מקומות ישיבה.
7. בשנת 2010 (לפני קיום המכרז) הופעל קו מספר 703 לבית ספר אייל בעכו. הקו הופעל ע"י חברת טיולי הקריות בע"מ באמצעות רכב הסעה שבו הייתה אפשרות לנוסעים למעבר באמצע. בעת ביצוע המכרז לא צוין פרט זה והחברה הזוכה (טיולי הקריות בע"מ) ביקשה וקיבלה על תוספת מעבר 20% מסכום הזכייה (52 ₪ ביום וכ- 15 אלף ₪ בשנה).

8. הביקורת ביצעה בדיקה מדגמית של קיום תנאי המכרז שנערך באוגוסט 2007 תוך

דגש על הצד הכספי. להלן הערות שנמצאו בהקשר למכרז זה:

8.1. משרד החינוך החליט בסוף שנת תשס"ח על פיצוי עבור התייקרויות ועל

כן תעריפי הנסיעות עלו: אוטובוס - עליה של 16.43%, אוטובוס ציבורי

זעיר ומונית עליה של - 11.56%. מנהל אגף החינוך החליט על העלאה

נוספת בשיעור של 6% באישור גזבר העירייה.

8.2. קו 707 - ישנה עלייה מ-188 ₪ בתשס"ח ל-260 ₪ בתשס"ט (38%) בנטרול

אישור משרד החינוך ואישור מנהל האגף מדובר בהעלאה חריגה בסך 28

₪ לכל יום נסיעה. לא הייתה הגדלת רכב במקרה זה. לא נמצא מסמך

לאישור החריגה הנ"ל. נציין כי העירייה הגישה בקשה למשרד החינוך

להחזר על כל הסכום (260 ₪) וע"פ הבקשה הדבר נובע מהוספת נקודות

איסוף/פיזור.

8.3. קו 708 - המחיר במכרז הזוכה הוא 228 ₪ למרות זאת בתשס"ח המחיר

היה 274 ₪ ועלה ל-340 בתשס"ט. המחיר בתשס"ח עלה ב-20% עקב

הגדלת רכב, לא נמצא מסמך תואם. אבל בבקשות להחזר ממשרד החינוך

אפשר לראות זאת. לגבי העלייה מ-274 ₪ ל-340 ₪ ע"פ מסמכי משרד

החינוך הדבר נובע מהוספת נקודות איסוף ופיזור. כתוצאה מכך ישנה

חריגה בסך 15 ₪ ליום.

8.4. קו שמע - ישנה עלייה מ-67 ₪ ל-100 ₪. הביקורת לא קיבלה הסבר

לעלייה זו. בתגובתו לדו"ח, מסר מנהל האגף כי גידול של 6% אושר על ידי

גזבר העירייה וכמו כן, חלה עלייה במספר התלמידים המוסעים.

8.5. קו 705 - (בקו זה 3 כיוונים) מחיר בתשס"ח לכיוון היה 94 ₪, בתשס"ט

גדלו 2 קווים ועל כן כל קו התייקר ב-20%. בנוסף לשאר ההתייקרויות.

חישוב: 94 ₪ + 20% + 16.43% + 6% = 140 ₪. וזה לשני קווים. הקו

השלישי התייקר בהתייקרות הרגילה. אולם בגלל טעות בחישוב הוא

חושב כ-98 ₪ ולא כ-94 ₪. מחירו נקבע על 116 ₪.

9. מבדיקת הביקורת עולה כי שתי חברות שהעירייה התקשרה עימן סיפקו את

שירותי ההסעה באמצעות קבלני משנה. ע"פ תנאי המכרז על העירייה לספק

אישור להפעלת קבלני משנה מראש ובכתב לחברות.

9.1. חברה אחת, עשתה זאת ללא ידיעתה של העירייה, החברה נשאלה על כך

ואמרה כי באותו היום, היה הרכב מקולקל. ע"פ בירור של רכזת ההסעות

עם המלווה בהסעה התברר כי התופעה נמשכת כחודש ימים ולא כפי

שמסרה חברת ההסעות.

9.2. לחברה השנייה, ניתן אישור בע"פ ע"י רכזת ההסעות. יצוין כי האישור

אמור להיות בכתב. יצוין עוד, כי ברכב נמצאו ליקויים מהותיים, בין

היתר לא היה אישור של קצין בטיחות של חברת ההסעות ולנהג לא

הייתה הסמכה ברישיון הנהיגה להסעת תלמידים.

9.3. היות ומבקר העירייה, מצא כי, החברות שעמן התקשרה העירייה, ביצעו

את ההסעות באמצעות קבלני משנה - שאינם עומדים בהכרח באמות

המידה למתן שירותי הסעות לתלמידים שנקבעו בהנחיות משרד החינוך

ובתנאים שנקבעו במכרז ובחוזי ההתקשרות (ראה סעיף 5.6). אי לכך,

ממליץ המבקר על ביצוע ביקורות פתע בתדירות גבוהה יותר על מנת

לוודא כי חברות ההסעה מקיימות את תנאי החוזה.

9.4. כאשר חברת הסעות פועלת באמצעות קבלני משנה ללא אישור העירייה,

קיימת אפשרות סבירה כי, קבלן המשנה אינו עומד בתקני הבטיחות

המוגדרים להסעת תלמידים.

10. בבדיקתנו לא נמצאו למלוויים אישור על היעדר עבר פלילי, כפי שנדרש בחוזר

המנכ"ל.

מבדיקת 14 חברות שזכו במכרז ובדיקת 14 רכבי הסעה נמצא כי-

- 10.1. 12 חברות לא צירפו תעודת יושר של הנהגים העובדים אצל המציע.
- 10.2. ב-4 מקרים לא נמצאו רשימות שמיות של התלמידים.
- 10.3. ב-2 רכבים היה חסר פטיש ניפוץ שמשות.
- 10.4. בכל הרכבים לא היה שילוט שמציין את יעד הנסיעה.
- 10.5. ב-2 רכבים השילוט בגב של הסעת תלמידים היה מוסתר.
- 10.6. ב-6 רכבים מטף כיבוי אש היה מאחור ועל כן לא נגיש.
- 10.7. ברכב אחד (שהופעל ע"י קבלן משנה) לא הייתה מערכת פנסי איתות, ברכב אחר פנס איתות אחד לא עבד.
- 10.8. ברכב אחד לא היה אפוד זוהר וכן ערכת עזרה ראשונה. נציין כי נושא זה סודר עוד ביום הביקורת.
- 10.9. ב-2 אוטובוסים שנבדקו, הנהגים לא מילאו "טופס בדיקה ביטחונית לאוטובוס המסיע תלמידים".
- 10.10. במקרה אחד לא היה אישור תקף של קצין בטיחות בתעבורה. לדעת קצין בטיחות בתעבורה של העירייה יש מקום לשקול את המשך ההתקשרות עם חברה זו שכן התנהלותם אינה מקצועית, אינה בטיחותית ונוגדת את תנאי ההתקשרות עמם.
- 10.11. בבדיקתנו נמצא כי במקרה אחד, הורד ילד בכביש ולא בסמוך לשפת המדרכה.
- 10.12. אוטובוס ההסעה לבית ספר מצפה עצר בשני מקומות (אחד ברחוב העצמאות ואחד ברחוב קרן היסוד- פינת סמטת אשר) שאינן מיועדות להורדה והעלאת נוסעים. בנוסף, ברחוב יקינטון האוטובוס עצר בכביש מאחר ולא יכול היה להיכנס לתחנה עקב רכבים שחנו בקרבת התחנה.
11. מהבדיקה עולה כי החברות הזוכות לא המציאו לרשות המקומית אחת ל-3 חודשים, רשימה של כלי רכב שיוכלו להפעיל למתן שירותי הסעות במצב חירום.

12. **תקציב מול ביצוע** - הביקורת מצאה שונות בהכנסות משרד החינוך בין נתוני התקציב ובין נתוני הביצוע.

12.1. הביקורת ממליצה להעביר את כל ניהול ההתאמה מול הסכום שאושר במכרז, מול תקציב העירייה ומול משרד החינוך, לחשב המשרד ובכך תהיה לאדם מסוים שהוכשר לכך בעירייה תמונה כוללת.

13. לדעת הביקורת יש להשלים מספר צורכי הדרכה על מנת לתת לרכזת מספר כלים נרחבים שאין בידה כיום, כגון: רמת ניהול ידע וזמן. כלים ניהוליים עצמיים, ניהול באמצעות מחשב, הפרדה בין קבלת קהל ושעות משרד, שעות מענה טלפון וכד'.

14. **ביטוחים** - מבדיקת האישור על קיום ביטוחים (נספח ד' לחוזה), עולה שהאישור לווה בתיקונים ובמחיקות רבות, מה שיוצר ספק אם לאישור יש תוקף משפטי כלשהו.

15. **תחנות הסעה** - בתחום שיפוטה של העירייה יש רק ארבע תחנות הסעה לאיסוף תלמידים ולהורדתם. הבדיקה בנושא זה נעשתה על ידי מהנדס מחברת גרונר ד.א.ל מהנדסים בע"מ, רצ"ב עיקרי תוצאות הבדיקה:

15.1. נתיב/מפרץ לאוטובוסים ורכב להורדת ילדים ליד בתי הספר: אורט דרום, קדימה ואורט אפק בוצעו כנתיבים מופרדים מהדרך הראשית ובהתאם לתקן הקיים.

15.2. בבית ספר ביאליק אין נתיב נפרד, אלא תחנת אוטובוסים שבוצעה בצמוד למדרכה. האוטובוסים עוצרים בצמוד למדרכה וחוסמים חלק ממסעת הרחוב. ניתן לשקול להסדיר בקטע זה איסור חנייה מול התחנה בשעות מסוימות כך שיתאפשר מעבר חופשי לכל כלי רכב גם אם אוטובוסים עוצרים לזמן ארוך.

16.1. לא קיימת התאמה עפ"י דו"ח שכר (ממחלקת שכר- דו"ח 66) שמימנו

ניזונים נתוני התקציב והבקרה התקציבית של הגזברות ושל חשב האגף החינוך, ובין הנתונים בפועל של מקבלי השכר.

לדוגמא: נמצאו עובדות שרשומות כעובדות כמלוות, אולם בפועל עובדות משרה מלאה או חלקית במקום אחר.

מנהל האגף מסר בתגובתו לדו"ח כי מאז מועד עריכת הביקורת בוצעה באגף החינוך תוכנית התייעלות מקיפה, אשר מיפתה באופן מדויק את עובדי האגף לרבות ניתוח עיסוקים. הדוח הועבר לאגף משאבי אנוש אשר אמור לעדכן את מדור שכר בהתאם.

16.2. כתוצאה מאי ההתאמה לא ניתן לדעת את העלות של המלוות מאחר

ושכרן אינו סעיף תקציבי נפרד, אלא חלק מתקציב בתי הספר היסודיים.

16.3. הביקורת בדקה ביחד עם חשב מחלקת החינוך חודש אחד מדגמי (חודש

מאי 2011) לשם בדיקת עלות המלוות. במידה ונניח כי הוצאה זו משקפת

את יתרת החודשים, אזי מדובר בהוצאה שנתית של העירייה בכ- 500-

600 אלף ₪, שהינה חריגה מעבר לתקן של משרד החינוך.

16.4. הסיבות לכך הינם:

16.4.1. שכר לשעה של המלווה הינו נגזרת של תפקידה הקודם שאינו

תואם את תקן משרד החינוך למלוות.

16.4.2. השעות המאושרות בפועל על ידי העירייה הם מעבר לתקן משרד

החינוך. דוגמאות:

▪ קו עכו (בית ספר אייל) – שכר המלווה לחודש זה הינו 6,388

₪ ומשרד החינוך משתתף ב - 3,240 ₪. רכזת ההסעות

מסרה כי העובדת משמשת גם כמלווה וגם כסייעת. נציין כי

התשלום לסיוע אמור להיות משולם על ידי עיריית עכו ולא על ידי עיריית קריית ביאליק.

■ קו קריית אתא (גנאור) – משולם לפי 7 שעות ביום והתקן הינו 4 שעות.

■ קו קריית ים (רגבים) – משולם לפי 7 שעות ביום והתקן הינו 4 שעות.

מלוות בחינוך הרגיל שאינן מאושרות כלל על ידי משרד החינוך (לדוגמא- קו מצפה). העירייה במקרה זה לקחה על עצמה את עלות הליווי. 16.4.3

בדיקת תקנים – התקנים שלפיהם עובדות המלוות נקבעו ע"י העירייה, ואינם תואמים את תקני משרד החינוך ושלפיהם משרד החינוך משתתף. משרד החינוך משלם לא לפי קו (כפי שהעירייה נוהגת), אלא לפי אופי הלקויות של הילדים שנוסעים בקו. עפ"י משרד החינוך ישנן 9 לקויות שמזכות ליווי בהסעה. בהנחה שבקו אין אף ילד עם אחת מהלקויות, אזי המלווה היא אל תקנית. לדוגמא: בקריית ביאליק ישנם 4 גנים של חינוך מיוחד. הילדים זכאים להסעה מפאת מרחק, אך אינם זכאים לליווי עפ"י משרד החינוך. העירייה במקרה זה לקחה על עצמה את עלות הליווי.

מנהל האגף הוסיף כי חשוב לציין כי על פי מדיניות העירייה הנהוגה מזה שנים, העירייה משתדלת לצוות מלוות למרבית ההסעות במיוחד בגילאי היסוד, וזאת ללא כל קשר לתקצוב משרד החינוך.

הביקורת ממליצה כי מאחר והעירייה מקבלת בגין המלוות החזר כלשהו (ישנם קווים שלא מקבלים בגינם החזר) ממשרד החינוך, יש לבצע תקציב עירוני סגור שיהיה מקביל לסעיף, כפי שהוא מופיע בדו"ח מיתר (דו"ח משרד החינוך). הכלי הנ"ל ייצור שקיפות מצד הבקרה התקציבית ומצד הבקרה התפעולית. 16.5

16.6. הבקרה התקציבית תצטרך לאשר כל חריגה מהתקציב שאינה תואמת את

תקני משרד החינוך והמאושר לליווי. לדוגמא העירייה מפעילה קווים

ללא קבלת החזר ממשרד החינוך (לדוגמא קו מצפה) קו זה אינו מאושר

הן להסעה והן לליווי.

הבקרה התפעולית תבחן הפקת לקחים, מדוע הופעל קו או הסעה או ליווי שחרגו

מהתקציב. לדוגמא: בשנת 2010 אושרו הסעות בסך 600 אלף ₪ מעבר לתקציב

המאושר (עפ"י נתוני הנהלת חשבונות וכמפורט בסעיף 4.5).

לדברי מנהל האגף קיימת עלייה בהיקף ההסעות עבור הדתיים, ועבור האתיופים

אשר זקוקים למסגרות בית ספרות דתיות מחוץ ליישוב.

16.7. הביקורת ממליצה כי לאחר אישור שעות העבודה ע"י רכזת ההיסעים,

העתק הדו"ח יועבר למידע בלבד לחשב המחלקה. לאחר מכן חשב

המחלקה יעבור על דו"ח השכר (דו"ח 66) ויבחן את הבקרה התקציבית

והתפעולית.

16.8. בחודש שבו בוצע המדגם היו 7 מחליפות למלוות בעלות כספית של

11,355 ₪. בהנחה כי חודש זה מייצג אזי מדובר בעלות של 136,260 ₪.

סכום זה הינו חריגה על תקנית.

נציין כי אגף החינוך הוציא נוהל מסודר להזמנת מחליפות במהלך חודש

אפריל 2011. לדעת הביקורת יש להוסיף על הנוהל ע"י מתן עדיפות

למחליפות מתוך העובדות הקבועות של העירייה (ששכרם הרי משולם

בכל מקרה).

16.9. גזבר העירייה בתגובתו לדו"ח מסר כי החל משנת הלימודים תשע"ב,

החלה העירייה לבצע את מערך ההסעות באמצעות מכרזים של החברה

למשק וכלכלה. צעד זה יגרום לבקרה הדוקה יותר בנושא ההסעות וכך

יימנעו חלק מהליקויים.