

מבקר המדינה | דוחות על הביקורת בשלטון המקומי | התשפ"א-2021

ביקורת חברתית

הסעות תלמידים ברשויות המקומיות





הסעות תלמידים ברשויות המקומיות

רקע

כדי לאפשר את קיום חוק לימוד חובה, התש"ט-1949 (חוק לימוד חובה), ולפיו כל ילד ונער בישראל חייב להיות במסגרת חינוכית, יש צורך בהסעת אותם תלמידים שבאזור מגוריהם אין מוסד חינוכי או שהמוסד החינוכי נמצא במרחק לא קטן מביתם. ההסעות מיועדות להבטיח כי התלמידים הזכאים להסעות במתכונת יום-יומית ובהתאם למערכת השעות יוסעו בבטחה אל מוסדות החינוך ויוחזרו בשלום לביתם, בהתאם לתנאי הבטיחות הנדרשים.

נתוני מפתח

כ- 337,000	כ-2.7 מיליארד ש"ח	כ-1.1 מיליארד ש"ח	פי 7 עד פי 9
מס' התלמידים הזכאים להסעה שהוסעו בשנת 2020 מדי יום למוסד החינוכי שבו הם לומדים. כ-279,000 מהם בחינוך הרגיל והיתר בחינוך המיוחד.	העלות המוערכת השנתית של הסעות התלמידים על ידי הרשויות המקומיות.	ההשתתפות השנתית הכוללת של משרד החינוך במימון הסעות תלמידי החינוך המיוחד בכל אחת מהשנים 2018 ו-2019.	סכום ההשתתפות השנתית של משרד החינוך בהסעת תלמיד בחינוך המיוחד בשנים 2018 ו-2019 לעומת הסעת תלמיד בחינוך הרגיל.
473	75,000 ק"מ	800 ש"ח – 2,500 ש"ח למול כ-61 מיליון ש"ח	
מספר האוטובוסים הייעודיים להסעת תלמידים (הצהובים) המופעלים על ידי 49 מועצות אזוריות, רק 298 מהם גילם 10 שנים ומטה.	המרחק הממוצע שנסע אוטובוס צהוב בבעלות המועצה האזורית גולן בשנת 2019, פי שלושה מהמרחק שנסע אוטובוס צהוב של המועצה האזורית שדות נגב.	הסכום המצטבר של סכומים שדרשו שש הרשויות המקומיות שנבדקו בגין פיצויים מוסכמים מחברות ההסעות שהפרו הסכמים בשנת 2019, בהשוואה לסך ההוצאות שלהן על הסעות תלמידים באותה שנה.	



פעולות הביקורת

במחצית השנייה של שנת 2020 בדק משרד מבקר המדינה היבטים בנושא הסעות תלמידים למוסדות החינוך הרגיל ולמוסדות החינוך המיוחד ברשויות המקומיות. הבדיקה נעשתה בשש רשויות מקומיות; עיריות מודיעין עילית ועראבה, המועצה המקומית אבן יהודה והמועצות האזוריות גולן, לכיש ושדות נגב וכן במשרד החינוך. בדיקות השלמה נעשו במשרד התחבורה, במשרד הפנים, ברשות הלאומית לבטיחות בדרכים ובחברה למשק וכלכלה של השלטון המקומי בע"מ (להלן - משכ"ל). בירורים משלימים בוצעו בשמונה רשויות מקומיות נוספות.

תמונת המצב העולה מן הביקורת

אוכלוסיית הזכאים להסעה - למרות הרחבת תחולתו של חוק לימוד חובה אין משרד החינוך משתתף במימון הסעות לילדים בגילאי 3 - 4. המשרד גם אינו משתתף כלל במימון הסעות לתלמידי כיתות י"א וי"ב - בתוך יישוב המגורים - בעיריות ובמועצות מקומיות ואינו משתתף במימון הסעות של תלמידים הבוחרים ללמוד בבתי ספר על-אזוריים, ניסויים וייחודיים ובבתי ספר ממלכתיים דתיים - תורניים שמונהגת בהם הפרדה בין המינים. אוכלוסיית הזכאים להסעות באוכלוסייה החרדית מסתכמת בכ-24,000 מתוך 471,000 תלמידים (כ-5.1%).

אמות המידה שנקבעו כבסיס לשיעורי השתתפות משרד החינוך - שיעורי השתתפות משרד החינוך במימון ההסעות בכל רשות מקומית נקבעו בפברואר 2008. במרוצת השנים לא נבדק אם יש מקום לשנות את אמות המידה המקנות לרשויות מקומיות זכאות להשתתפות משרד החינוך בהסעות תלמידיהן ולהתאימן לשינויים שחלו מאז ב"פרופילים" של הרשויות המקומיות. כך לדוגמה, לפי אמות המידה שקבע משרד החינוך בפברואר 2008, המשרד צפוי להפחית את שיעור השתתפותו במימון הסעות התלמידים בעיריית מודיעין עילית מ-80% ל-50%, מאחר שעקב גידול באוכלוסייתה היא כוללת יותר מ-75,000 תושבים, אף שמודיעין עילית מדורגת באשכול 1 (הנמוך ביותר) במדד החברתי-כלכלי ואף שהיא מקבלת ממשרד הפנים מענק איון.

סכומי השתתפות משרד החינוך בהסעות החינוך הרגיל - בארבע רשויות מקומיות (עיריות כרמיאל, מודיעין-מכבים-רעות ורמת גן ובמועצה מקומית אבן יהודה), סכום ההשתתפות של משרד החינוך במימון הסעות התלמידים לפי התעריפים הבסיסיים בשיטה שקבע המשרד היה גבוה ב-26% (השתתפות של 2.77 ש"ח לעומת עלות של 2.2 ש"ח ליום) עד ב-87% אחוזים (השתתפות של 6.73 ש"ח לעומת עלות של 3.6 ש"ח ליום), מהסכום שהרשות שילמה עבור הסעת התלמידים בתחבורה ציבורית. ברשות החמישית (עיריית רמלה) סכום ההשתתפות היה גבוה מהעלות בפועל בכ-97% (השתתפות של 8.27 ש"ח ליום לעומת עלות של 4.2 ש"ח ליום). מאידך גיסא, השתתפותו במימון הסעות תלמידים ברשויות מקומיות מסוימות הייתה נמוכה משמעותית מעלות הסעתם בפועל. כך



לדוגמה ההשתתפות של משרד החינוך בעלות הסעות התלמידים בחינוך הרגיל של המועצה האזורית שדות נגב בשנים 2018 ו-2019 הסתכמה ב-55% וב-59% בלבד¹.

הקפאת עדכון תעריף הבסיס שנקבע לשיעור ההשתתפות - בשנת 2012 הקפיא משרד החינוך את תעריף הבסיס שלפיו נקבע שיעור השתתפותו בעלות ההסעות, והוא אינו הולם את העלות בפועל, והדבר משית על הרשויות המקומיות נטל כספי נוסף. כתוצאה מהשחיקה, השתתפות משרד החינוך בחלק ממסלולי ההסעות בחינוך המיוחד בשש הרשויות שנבדקו הסתכמה ב-36% עד 61% במקום ב-50% עד 85% - שיעור ההשתתפות שקבע לאותן רשויות. כך לדוגמה, משרד החינוך קבע כי שיעור השתתפותו בעלות ההסעות של המועצה המקומית אבן יהודה יהיה 50% מהעלות הכוללת. הועלה כי העלות היומית של הפעלת 11 מסלולים (מתוך 42), שהמועצה המקומית הפעילה בשנת הלימודים התש"פ, הסתכמה בכ-579,000 ש"ח, ואולם השתתפות משרד החינוך הסתכמה בכ-210,000 ש"ח לשנה - כ-36% בלבד מעלות הפעלתם, וכי העלות השנתית של הפעלת שמונה מסלולים (מתוך 49) במועצה האזורית גולן, לה נקבע שיעור השתתפות 85%, הסתכמה בכ-570,000 ש"ח, ואולם ההשתתפות משרד החינוך הסתכמה בכ-347,000 ש"ח - כ-61% בלבד מעלות הפעלתם.

הסכמי ניהול בין משכ"ל לרשויות המקומיות ובין משכ"ל לגורם המפקח מטעמה - עד תום מועד הביקורת (פברואר 2021) היו למשכ"ל הסכמי ניהול חתומים עם 111 רשויות מקומיות, מבין 126 הרשויות המקומיות אשר משכ"ל מספקת להן שירותי ניהול ופיקוח בשנת הלימודים התשפ"א. עם שאר הרשויות המקומיות טרם חתמה משכ"ל הסכמי ניהול. עוד עלה כי מפברואר 2018 עד ספטמבר 2020 שילמה משכ"ל כ-35.5 מיליון ש"ח לחברה שנותנת לה שירותים בכל הכרך בניהול מערך ההסעות ברשויות המקומיות, עמה התקשרה בדצמבר 2017, שלא על בסיס הליך מכריז².

שילוב הסעות למוסדות בחינוך המיוחד - מתוך חמישה בתי ספר לחינוך מיוחד שנבדקו אליהם מוסעים 478 תלמידים ב-137 קווי הסעות, בשני בתי ספר יושמו חמישה קווים משותפים בבית ספר נוסף יושם קו פיזור אחד משותף עם שני תלמידים. למעט איחוד הקווים האלה, הרשויות המקומיות שמהן מוסעים תלמידים לא בחנו את השילובים האפשריים של הסעות תלמידים לבתי הספר מרשויות שכנות בהתחשב ברגישויות התלמידים הלומדים בהם ובמרחק בין מקום מגוריהם לבית הספר.

בקרה על חברות ההסעות - חמש משש הרשויות שנבדקו לא ביצעו בקורות מטעמן על חברות ההסעות שפעלו בתחומן ואילו השישית - המועצה האזורית שדות נגב ביצעה בקורות בודדות. בשנת הלימודים התש"פ משכ"ל ביצעה עבור המועצה האזורית לכיש 80 בקורות, אף שהתחייבה ל-240 בקורות, עבור עיריית מודיעין עילית היא ביצעה 144 ביקורות על 91 כלי רכב ואילו עבור המועצה המקומית אבן יהודה היא ביצעה 48 בקורות על 42 קווי הסעות בחינוך המיוחד. הן גם מיעטו בנקיטת הרתעה כלפי חברות ההסעות שהפרו הסכמים, אף לא כלפי חברות שהסיעו תלמידים באופן לא בטיחותי.

1 עלות ההסעות בשנת 2018: 5,919,319 ש"ח. השתתפות משרד החינוך: 3,245,341 ש"ח.

עלות ההסעות בשנת 2019: 5,623,749 ש"ח. השתתפות משרד החינוך: 3,338,115.

2 חובת קיום הליך מכריז הוחלה על משכ"ל בתחילת 2018.



זכות חזית לפיצויים מוסכמים - שלוש משש הרשויות שנבדקו (עיריות מודיעין עילית ועראבה והמועצה האזורית שדות נגב) לא מימשו כלל בשנת 2019 את הזכות שנתונה להן בהסכמים עם חברות ההסעה, לגבות פיצויים מוסכמים בגין הפרות של חברות ההסעות שהעסיקו. שלוש הרשויות האחרות (המועצה המקומית אבן יהודה והמועצות האזוריות גולן ולכיש) דרשו פיצויים מוסכמים בשיעור של 800 ש"ח עד 2,500 ש"ח בלבד בשנת 2019, זאת למול סה"כ הוצאות שש הרשויות הנ"ל בשנת 2019 על הסעות תלמידים בסכום כולל של כ- 61 מלש"ח.

בטיחות בהסעות של תלמידי החינוך המיוחד - משרד החינוך לא השלים התקנת תקנות להסעה בטיחותית של ילדים עם מוגבלות מגיל שלוש ואילך. ליקויים הועלו גם באופן בחירת מלווי הסעות תלמידי החינוך המיוחד על ידי הרשויות המקומיות שנבדקו, במסמכים שהמציאו על מידת כישוריהם ובהכשרות שבהן השתתפו לקביעת מידת התאמתם לתפקיד לקראת עבודתם עם ילדים עם מוגבלויות.



תחנות הסעה המשמשות לאיסוף ולהורדה של תלמידים - תחנות ההסעה במוסדות החינוך של המועצה האזורית גולן והמועצה המקומית אבן יהודה נמצאו מוסדרות היטב, מקורות, מתוחמות במעקות בטיחות ומתוחזקות באופן שוטף.

נוהל טיפול בתלונות - בעקבות הביקורת הכינה המועצה המקומית אבן יהודה נהל טיפול בתלונות ובכלל זה קבעה מיהו הגורם במועצה שיטפל בתלונה מעת קבלתה ועד סיום הטיפול בה.

עיקרי המלצות הביקורת

מומלץ שמשרד החינוך ומשרד התחבורה יבחנו את העקרונות הנהוגים במדינות שונות וישקלו תוך גיבוש הסכמות עם משרד האוצר, משרד הפנים ומרכז השלטון המקומי אם יש מקום לאמץ את אלו מהם המתאימים גם להסעות תלמידים בישראל, כגון שיפור רמת השירות של התחבורה הציבורית, הקצאת קווים לפי צורכי התלמידים ובכלל זה מתן זכאות להסעה לתלמידים שדרכם לבית הספר אינה בטוחה זאת לצד ביצוע סקר שנתי בנושא שביעות הרצון לגבי איכות השירות.

ראוי כי משרד החינוך בשיתוף מרכז השלטון המקומי ומשרד האוצר, יבחנו את אמות המידה שקבע בעבר לשיעורי השתתפותו בעלות ההסעות של הרשויות המקומיות, בשים לב גם לשינויים שחלו בחוק חינוך חובה. עוד מומלץ כי משרד החינוך יבחן מעת לעת, את התעריפים הבסיסיים אותם קבע לכל רשות וישקול אם יש מקום לעדכןם נוכח שינויים בעלויות ההסעות בתחבורה הציבורית או בכל מרכיב רלוונטי אחר. מומלץ גם למשרד החינוך לבחון את ההסדרים המיוחדים, שנקבעו לעיריות ירושלים, תל אביב-יפו ולמועצות האזוריות אל-קסום ונווה מדבר, אשר גובשו על ידו במהלך השנים ואת נחיצותם.

על מנת להבטיח שקווי התחבורה הציבורית ופתרונות נוספים יותאמו לצרכי התלמידים בדרך היעילה ביותר מומלץ כי משרד החינוך יבחן עידוד הרשויות המקומיות לעשות לשימוש בתחבורה ציבורית וכן יבחן את התאמת סכומי השתתפותו בהסעות תלמידים



בחינוך הרגיל להוצאה בפועל של הרשות המקומית, בייחוד במקומות שבהם ההסעה מתבצעת ממילא באמצעות תחבורה ציבורית סדירה. עוד מומלץ כי משרד החינוך יבחן מחדש את סכומי השתתפותו באותן רשויות מקומיות שבשל מאפייניהן המיוחדים השתתפותו אינה מכסה 50% מעלות ההסעות בפועל. כמו כן מומלץ כי כלל הרשויות המקומיות, אשר עושות שימוש בתחבורה ציבורית להסעת תלמידים, יבחנו חלופה של מימון כרטיסיות "רב קו" לתלמידים הזכאים להשתתפות במימון הסעותיהם.

מומלץ כי משרד החינוך והרשויות המקומיות יבצעו בדיקת היתכנות של האפשרויות לאחד מסלולי הסעות בין רשויות שונות, תוך בחינת הצורך לאזן בין רצון לחסוך באמצעות הפחתת העלות ובין רצון להימנע מהארכת משך הנסיעה במידה לא סבירה, בעיקר בכל הנוגע להסעות תלמידים עם מוגבלויות בחינוך המיוחד.

מומלץ כי עיריות מודיעין עילית ועראבה והמועצות האזוריות לכיש ושדות נגב יגבשו תוכניות לקידום הבטיחות והביטחון בהסעות.

על הרשויות המקומיות להקפיד שחברות ההסעות ידווחו במפורט בחשבוניות שיגישו לתשלום שירותי כל הסעה שנתנו בתקופה המדווחת. עוד מומלץ שהרשויות המקומיות שנבדקו יבחנו שילוב דרישה שנציגי מוסדות החינוך שאליהם ומהם מוסעים התלמידים יאשרו בחתימתם את פרטי הסעת תלמידים אל מוסד החינוך וממנו, בהתאם לזכאותן בהסכם.

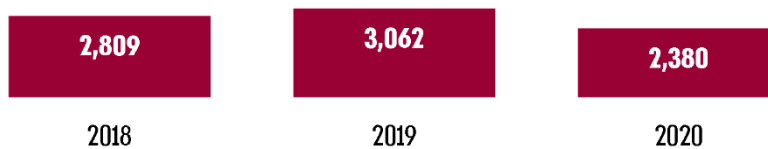
על שש הרשויות שנבדקו מוטלת החובה לנהל רישום מלא ומסודר של כל התלונות שהן מקבלות, ומחובתן לטפל בהן באופן המיטבי ותוך מתן מענה למתלוננים ותיעודו. מומלץ גם כי הן יבחנו גביית פיצויים מוסכמים על ידן, בכל עת שנדרש, למול הפרות המבוצעות על ידי חברות ההסעות.

מומלץ כי שר החינוך ישלים התקנת תקנות הסעה בטיחותית לפעוטות ולילדים עם מוגבלות, תוך בחינת סיבות נוספות רלוונטיות ככל שהועלו ממועד סיום הדיונים בוועדת החינוך בעניין התקנות, בינואר 2019.

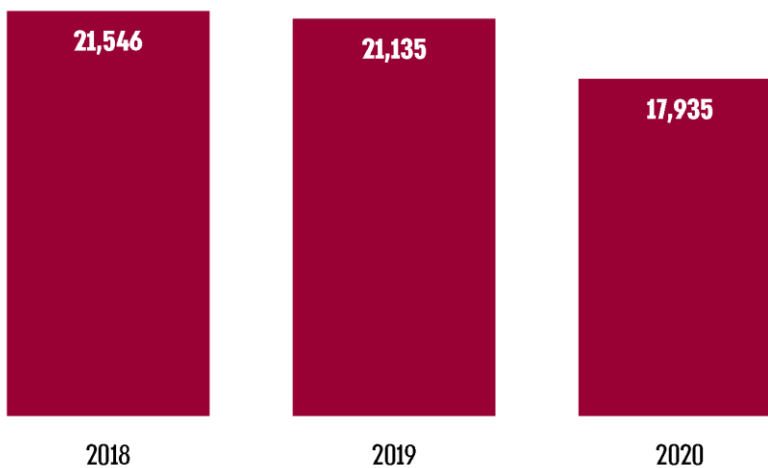


**ממוצע ההשתתפות הכלל-ארצי של משרד החינוך לתלמיד
בגין הסעת תלמידים (בש"ח), 2018 - 2020**

חינוך רגיל



חינוך מיוחד





סיכום

העלות - הישירה והעקיפה - של הסעות תלמידים מוערכת בכ-2.7 במיליארד ש"ח בכל שנה. בביקורת הועלו ליקויים בכל הנוגע למימון ההסעות ולתנאי הבטיחות של התלמידים המוסעים, והעיקריים שבהם הם: אי-בחינה של משרד החינוך אם יש צורך בעדכון אמות מידה שקבע לפני כ-13 שנה, שעליהן הסתמכה התחשבנותו עם הרשויות המקומיות, והחלטה שקיבל בתחילת שנת 2012 - להקפיא את ההתייקרויות שחלו במרכיבי עלות ההסעות; אי-הסדרה של תקנות הסעה בטיחותית של ילדים עם מוגבלויות מגיל 3 ואילך; אי-ביצוע ביקורות ובקורות כנדרש של הרשויות המקומיות שנבדקו על אופן ביצוע ההסעות; ביצוע בקורות על ידי משכ"ל בתדירות פחותה מהנדרש באותן רשויות שהתקשרו עימה בחוזים; אי-טיפול מספק בליקויים שהועלו בבקורות שנעשו ובכל הנוגע לאופן טיפול בתלונות הנוגעות להסעות תלמידים.

על משרד החינוך והרשויות המקומיות לתקן את הליקויים שהועלו בדוח ולבחון מימוש ההמלצות.

מבקר המדינה | דוחות על הביקורת בשלטון המקומי | התשפ"א-2021



פרק שלישי

תכנון ובנייה

