

הסעות תלמידים למוסדות חינוך

תקציר

רקע כללי

חוק לימוד חובה, התשי"ט-1949 (להלן - חוק לימוד חובה) קובע שכל הילדים בגילי גן חובה עד כיתה י"ב חייבים ללמוד במוסד חינוכי מוכר. כדי להשיג מטרה זו החוק קובע שהוריו של כל ילד בגיל המתאים אחראים לשלוח את ילדם ללמוד במסגרת חינוך מתאימה. הסעת תלמידים במערכת החינוך נועדה לאפשר את יישום החוק על תלמידים שבאזור מגוריהם אין בית ספר או שבית הספר שהם לומדים בו מרוחק מבתייהם.

זכויותיהם החינוכיות של ילדים בעלי צרכים מיוחדים במערכת החינוך מוסדרות בחוק לימוד חובה, בחוק חינוך מיוחד, התשמ"ח-1988 (להלן - חוק חינוך מיוחד) ובחוק הסעה בטיחותית לילדים נכים, התשנ"ד-1994 (להלן - חוק הסעה בטיחותית).

בחוקים אלו נקבע כי ילד עם מוגבלות זכאי להסעה ממקום מגוריו או ממקום סמוך לו למוסד חינוך וממנו, לפי צרכיו ובהתחשב בסוג המגבלה שלו, וכי הרשות המקומית שבתחום שיפוטה גר הילד תדאג להסעתו במשך שנת הלימודים בהתאם לשעות הלימודים במוסד החינוך.

משרד החינוך משתתף במימון ההסעות ובפיקוח על ביצוען. המשרד קבע כללים והנחיות להסעות תלמידים על ידי הרשויות המקומיות למוסדות החינוך ומהם. ההנחיות אוגדו בחוזר מנכ"ל שהוא מפרסם (להלן - חוזר המנכ"ל)¹.

בדיני הרשויות המקומיות נקבעה החובה לקיום מכרזים והתקשרויות ברשויות המקומיות² לבחירת קבלנים וחברות ההסעה.

- 1 חוזר המנהלת הכללית, הוראות קבע, "הסעות תלמידים ועובדי הוראה למוסדות חינוך רשמיים", עד/1(ב), ספטמבר 2013.
- 2 בתקנות העיריות (מכרזים), התשמ"ח-1987, בתוספת הרביעית לצו המועצות המקומיות (א), התשי"א-1950 ובתוספת השנייה לצו המועצות המקומיות (המועצות האזוריות) (נוסח חדש), התשי"ח-1958.

פעולות הביקורת

בשלהי שנת 2014 החל משרד מבקר המדינה לבדוק את הסעות התלמידים למוסדות החינוך. בין היתר נבדקו השתתפות משרד החינוך במימון הוצאות ההסעות, המכרזים של הרשויות המקומיות והחברה למשק וכלכלה של השלטון המקומי בע"מ (להלן - משכ"ל) עם חברות ההסעה, חוזי ההתקשרות, בטיחות בהסעות התלמידים, פיקוח ובקרה על ביצוע ההסעות, הסעות תלמידים בקווי שירות בתחבורה הציבורית, ליווי בהסעות של תלמידי החינוך המיוחד והסעות באמצעות "אוטובוסים צהובים".

הבדיקה נעשתה בעיריות אום אל-פחם, חדרה, חולון, טמרה, כרמיאל, מודיעין עילית, סחי'ין ושרעם; במועצות האזוריות הגלבע, מטה אשר, מרום הגליל ונווה מדבר; במועצות המקומיות אעבלין, ביר אל-מכסור ועראבה. בדיקות השלמה נעשו במשרד החינוך, במשרד התחבורה, במרכז השלטון המקומי ובמשכ"ל.

ביקורת קודמת של משרד מבקר המדינה על הסעות תלמידים למוסדות חינוך נעשתה בשנת 2007, ותוצאותיה הובאו בדוח שפורסם בפברואר 2008³. הביקורת בדוח הנוכחי עוסקת, בין היתר, במעקב אחר תיקון הליקויים שהועלו בדוח משנת 2008.

הליקויים העיקריים

השתתפות משרד החינוך במימון הוצאות הסעות התלמידים

סכום ההשתתפות של משרד החינוך במימון ההסעות בכל מסלול נקבע על פי התעריף הנמוך ששילמה הרשות המקומית עבור אותו מסלול בשנים קודמות. כך, אם הגיש קבלן הסעות בשנה מסוימת הצעת מחיר לא ריאלית עבור קווי הסעות מסוימים (על מנת לזכות במכרז ההסעות), והרשות המקומית בחרה בהצעתו, המחיר הלא ריאלי ישמש בסיס לחישוב סכום ההשתתפות שיאשר משרד החינוך לאותה רשות מקומית בעתיד.

3 מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2007 (פברואר 2008), "הסעות תלמידים למוסדות חינוך", עמ' 103-143.

המכרזים להסעת התלמידים

המועצה המקומית עראבה

המועצה העבירה את ביצוע ההסעות מהקבלנים שזכו במכרזי ההסעות לקבלנים אחרים שלא עמדו בתנאי הסף, ואף נהגה להתקשר עמם באופן ישיר.

ניגוד עניינים של חבר המועצה: המועצה נהגה להתקשר עם אחיו של חבר המועצה מר עאדל עאסלה לביצוע הסעות תלמידים, בניגוד להוראות צו המועצות המקומיות (א), התשי"א-1950 (להלן - צו א). גם עם היבחרו של חבר המועצה לכהונה נוספת באוקטובר 2013, הוא לא דיווח למועצה על ניגוד העניינים שבו הוא מצוי בשל העסקת אחיו בניגוד להוראות צו א, וממילא נושא ההתקשרות לא נידון במועצת הרשות. חבר המועצה גם לא פנה לוועדה המייעצת במשרד הפנים כדי שתדון בשאלת ניגוד העניינים שלו.

המועצה המקומית אעבלין

המועצה התקשרה עם קבלן הסעות באוגוסט 2014. זכייתו של הקבלן במכרז התאפשרה מפני שנתן הצעת מחיר נמוכה ולא סבירה לאחד המסלולים. המועצה לא פסלה את המכרז עם קבלת הצעת המחיר ולא פרסמה מכרז חדש, בניגוד לנדרש.

המועצה המקומית ביר אל-מכסור

המועצה התקשרה עם קבלן מקומי להסעת שישה תלמידים, נוסף על זכיין משכ"ל. עד למועד סיום הביקורת, במרץ 2015, טרם חתמה המועצה על הסכם התקשרות עם הקבלן והוא ממשיך להסיע את התלמידים ממרץ 2014 ללא הסכם תקף. גם בשנים קודמות העסיקה המועצה את הקבלן ולא הקפידה לחתום עמו על ההסכמים לפי הנוסח שנקבע בחוזר המנכ"ל.

עיריית סח'נין

העירייה התקשרה עם קבלן שביצע עבורה הסעות תלמידים, בארבעה הסכמים ועל פני תקופות שונות החל ממאי 2011 עד יוני 2014. זאת, מבלי לפרסם לגבי שלושה מן ההסכמים מכרז זוטא או לקבל הצעות מחיר, כמתחייב.

התקשרות על פי מכרז המסגרת⁴ של משכ"ל

העיריות אום אל-פחם, חולון, טמרה, מודיעין עילית, המועצות האזוריות מטה אשר ומרום הגליל והמועצה המקומית ביר אל-מכסור התקשרו עם קבלני ההסעות שזכו במכרז המסגרת של משכ"ל, ומינו את משכ"ל לטפל מטעמן בניהול ותיאום מערך ההסעות ובבקרה על ביצוע ההסעות. זאת, מבלי לחתום על הסכם נפרד עם משכ"ל אשר מגדיר את מהות השירותים שהיא מספקת להן, את היקף השירותים ואת תחומי אחריותה.

משכ"ל לא קבעה כללים ואמות מידה בכל הנוגע לעמלות שהיא גובה בגין שירותיה וגובה ההנחות שהיא מעניקה לרשויות המקומיות.

מסמכי ההתקשרות עם חברות ההסעה

רישיונות הפעלה: העיריות טמרה, כרמיאל וסחי'נין והמועצה האזורית הגלבוע לא ביצעו מעקב שוטף אחר חידוש תוקף רישיונות הפעלה של קבלני ההסעות לאחר שתוקפם של הרישיונות הקודמים פג.

כשירות נהגים: ברשויות המקומיות שנבדקו לא היו רשימות מלאות ומעודכנות של הנהגים המועסקים מטעם קבלני ההסעות המבצעים את הסעות התלמידים, לרבות אישור מהמשטרה על עמידתם של הנהגים בהוראות החוק למניעת העסקה של עברייני מין במוסדות מסוימים, התשס"א-2001.

העסקת קבלני משנה: העיריות אום אל-פחם, חדרה, חולון, טמרה, מודיעין עילית, המועצה האזורית מרום הגליל והמועצה המקומית ביר אל-מכסור אפשרו לקבלנים הראשיים להעסיק קבלני משנה, אך הן לא דרשו להמציא להן את מסמכי כלי הרכב שבאמצעותם יבוצעו ההסעות, את העתקי רישיונות ההסעה ורישיונות הנהגים. בעיריית כרמיאל ובמועצה האזורית מטה אשר, חברות ההסעה העסיקו קבלני משנה מבלי שקיבלו לכך את אישור הרשויות המקומיות בכתב.

אישור על ביטוחים וערבות בנקאית: בעיריות אום אל-פחם, טמרה, ומודיעין עילית, במועצות האזוריות מטה אשר ומרום הגליל ובמועצה המקומית ביר אל-מכסור, אשר התקשרו עם זכייני משכ"ל, גבול האחריות לתובע ולמקרה ביטוח נקבע ל-1 מיליון ש"ח במקום 500,000 דולר כנדרש.

המועצה המקומית עראבה לא דרשה מהקבלנים המבצעים עבורה הסעות להמציא לה אישורים על קיום ביטוחים וערבויות בנקאיות, וממילא לא קיבלה אותם לידיה כנדרש. בעיריית כרמיאל לא נמצאו ערבויות בנקאיות של שתיים מחברות ההסעה.

4 מכרזי מסגרת הם מכרזים פומביים שמשכ"ל מפרסמת בתחומים שונים הרלוונטיים לכלל הרשויות המקומיות. משכ"ל בוחרת בכל מכרז כזה כמה זוכים, והרשות המקומית המעוניינת בכך מחליטה אם להתקשר עמם באמצעות המכרז.

בטיחות בהסעות

קציני בטיחות בתעבורה

במסגרת הגדרת תפקידי קציני הבטיחות בתעבורה ברשויות המקומיות, לא הייתה התייחסות לפיקוח ובקרה על הסעות התלמידים באמצעות קבלני הסעות.

הרשויות המקומיות שנבדקו, ובהן עיריות חולון, חדרה, כרמיאל, והמועצות האזוריות מטה אשר, מרום הגליל והגליל והגליל מעסיקות קצין בטיחות בתעבורה, אולם הוא אינו מטפל בנושא רכבי הסעות תלמידים, לרבות פיקוח ובקרה על עמידתן של חברות ההסעה בתנאי הבטיחות הנדרשים.

תחנות הסעה

ברוב בתי הספר שבתחום עיריית טמרה, המועצה האזורית נווה מדבר והמועצות המקומיות עראבה וביר אל-מכסור לא הוקמו תחנות הסעה לאיסוף ופיזור תלמידים.

מפגעים בטיחותיים בסביבת מוסדות החינוך

בעיריות אום אל-פחם, חדרה, טמרה וכרמיאל, במועצה האזורית מרום הגליל ובמועצות המקומיות ביר אל-מכסור ועראבה נמצאו כשלי בטיחות, ובהם מחסור בגדרות מגן להפרדת המקום שבו עומדים התלמידים מאזור התנועה, היעדר שילוט, פסי האטה, מעברי חצייה, ואבני שפה של מדרכות שלא סומנו כנדרש.

פיקוח ובקרה על ביצוע ההסעות

פיקוח הרשויות המקומיות

עיריות חדרה, כרמיאל, סחינן ופרעם, המועצה האזורית הגליל והמועצות המקומיות אעבלין ועראבה, לא ערכו ביקורות יזומות ושיטתיות בשטח כדי להבטיח את ביצוע ההסעות על ידי הקבלנים ללא תקלות.

פיקוח משכ"ל

נמצאה שונות גדולה במספר הביקורות שמשכ"ל מבצעת מדי שנה ברשויות המקומיות שהתקשרו עם זכייני משכ"ל. בחלק מהן (אום אל-פחם, ביר אל-מכסור וטמרה) מספר הביקורות שביצעה משכ"ל בשנת 2014 היה מצומצם במיוחד.

פיקוח משרד החינוך

רשויות מקומיות רבות לא נכללו במדגם של הביקורת שערך משרד החינוך בקרב חברות הסעה, ולא נעשתה בהן כל בקרה הן בשנת 2013 והן בשנת 2014.

תוצאות הביקורות של משרד החינוך אינן מועברות לידיעת מחוזות המשרד ולטיפולם.

ליווי בהסעות תלמידי החינוך המיוחד

ברשויות המקומיות שנבדקו לא היו תיעוד ומסמכים לגבי העסקת מלווים, בהם אישור משטרה על היעדר עבר פלילי והיעדר הרשעה בעברות מין. המלווים אינם עוברים הכשרות מסודרות לקראת עבודתם עם ילדים בעלי מוגבלויות שונות.

עיריית חדרה והמועצה המקומית ביר אל-מכסור התקשרו עם קבלני ההסעות בחוזים הכוללים גם העמדת מלווים להסעות. ברשויות מקומיות אלה לא היו רשימות מלאות ומעודכנות של שמותיהם ופרטיהם של המלווים שהועסקו על ידי קבלני ההסעות.

ההמלצות העיקריות

על משרדי החינוך והאוצר לפעול במשותף עם משרד הפנים ומרכז השלטון המקומי, לבחינת מדיניות הקפאת התעריפים ושיטת התקצוב לפי המחיר הנמוך בכל מסלול, ולשקול את הצעדים שיש לנקוט כדי להפחית את הנטל הכספי המוטל על הרשויות המקומיות.

על משרד החינוך לפעול בשיתוף עם משרדי התחבורה והפנים במטרה להביא לכך שבהנחיות הביטחון והבטיחות בנושא הסעת התלמידים ייכללו ההסעות המבוצעות באמצעות קבלנים. כן עליהם להבטיח כי ההנחיות ימולאו בידי הרשויות המקומיות.

על הרשויות המקומיות לקבוע נהלים לבקרה ופיקוח שיטתיים על שירותי חברות ההסעה ועל קבלני ההסעות מטעם אותן חברות, ולתעד את הבדיקות ותוצאותיהן.

על משרד החינוך לפעול ביתר שאת לביצוע צעדי פיקוח ובקרה הדוקים מול הרשויות המקומיות בנושא הסעות תלמידים, לרבות ביצוע ביקורות על חברות ההסעה, במטרה להבטיח שהרשויות המקומיות יקיימו מכרזים כדון, תוך הקפדה על קיום תנאי הבטיחות והבטחת שלומם וביטחונם של התלמידים המוסעים.

על משרד החינוך להקפיד שימולאו הוראות חוק לימוד חובה וחוזרי המנכ"ל בכל הקשור להסעות תלמידים בידי הרשויות המקומיות וחברות ההסעה, ולחייבן לפעול בהתאם. כמו כן, עליו להתייחס באופן פרטני לכל הממצאים שהועלו בדוח זה ולנקוט בצעדים הנדרשים לייעול מערך ההסעות ושיפורו.

סיכום

הזכות לחינוך נמנית עם הזכויות החברתיות הכלולות בהכרזה לכל באי עולם בדבר זכויות האדם שאימץ האו"ם בשנת 1948. מתוקף זכות זו יש לאפשר גישה לחינוך לכל אדם. זכות זו נקבעה גם באמנה הבין-לאומית בדבר זכויות הילד, והיא מעוגנת בחוק זכויות התלמיד, התשס"א-2000, ולפיו "כל ילד ונער במדינת ישראל זכאי לחינוך בהתאם להוראות כל דין".

מערך הסעות התלמידים במערכת החינוך נועד לסייע ביישום חוק לימוד חובה. הרשויות המקומיות אחראיות לביטחונם ולשלומם של התלמידים, ובפרט תלמידי החינוך המיוחד, המוסעים למוסדות החינוך ובחזרה לביתם.

ממצאי הבדיקה מצביעים על ליקויים וכשלים בהתנהלות הרשויות המקומיות בכמה תחומים, חלקם מהותיים: התקשרויות שלא כדין עם חברות ההסעה, בחלק מהמקרים בניגוד עניינים ותוך פגיעה בטוהר המידות. העסקת קבלנים שאינם עומדים בדרישות הבטיחות ובכשירות הנהגים וכלי הרכב המסיעים את התלמידים. כמו כן, הועלו ליקויים בנוגע לאמצעי בטיחות בבתי ספר ולקיומם של מפגעי בטיחות בסביבת בתי הספר.

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה רבה את הליקויים הבטיחותיים העלולים לסכן את שלום התלמידים, כל שכן לאור העובדה שהוא כבר הצביע בעבר על חלק ניכר מהליקויים והמלצותיו בעניין זה לא יושמו.

על משרדי החינוך, הפנים והתחבורה והרשויות המקומיות, כל אחד בתחומי אחריותו ועל פי סמכותו, לערוך בדק בית יסודי בנושא הסעות התלמידים ולבחון את מכלול הפעולות הקשורות להסעות.



מבוא

הזכות לחינוך נמנית עם הזכויות החברתיות הכלולות בהכרזה לכל באי עולם בדבר זכויות האדם שאימץ האו"ם בשנת 1948. מתוקף זכות זו יש לאפשר גישה לחינוך לכל אדם. זכות זו נקבעה גם באמנה הבין-לאומית בדבר זכויות הילד, והיא מעוגנת בחוק זכויות התלמיד שלפיו "כל ילד ונער במדינת ישראל זכאי לחינוך בהתאם להוראות כל דין".

חוק לימוד חובה קובע שכל הילדים בגילי גן חובה⁵ עד כיתה י"ב⁶ חייבים ללמוד במוסד חינוכי מוכר. כדי להשיג מטרה זו, החוק מטיל על הוריו של כל ילד בגיל המתאים את האחריות לשלוח אותו ללמוד במסגרת חינוך מתאימה.

הסעת תלמידים במערכת החינוך נועדה לאפשר את יישום חוק לימוד חובה על תלמידים שבאזור מגוריהם אין בית ספר, או שבית הספר שהם לומדים בו נמצא בריחוק ניכר מבתייהם. הפעלת מערכת ההסעות מושתתת על מיפוי ועל אזורי רישום. מערכת ההסעות היא חלופה לבניית בית ספר, בעיקר עבור תלמידי יישובים קטנים ותלמידי החינוך המיוחד בעלי הצרכים המיוחדים.

בחוק לימוד חובה נקבע ש"רשות חינוך מקומית" בתחום שיפוטה של רשות מקומית היא אותה רשות מקומית.

1. בתקנות לימוד-חובה וחינוך ממלכתי (רישום), התשי"ט-1959 (להלן - תקנות לימוד חובה) נקבע כי המרחק בין בתי הספר לבין מקום מגורי התלמידים יהיה לא יותר משני קילומטרים; ואם היה התלמיד בכיתה ה' ומעלה - לא יותר משלושה קילומטרים.

2. זכויותיהם החינוכיות של ילדים בעלי צרכים מיוחדים במערכת החינוך מוסדרות בחוק לימוד חובה, בחוק חינוך מיוחד ובחוק הסעה בטיחותית.

בסעיפים 2 ו-3 לחוק הסעה בטיחותית נקבע כי ילד עם מוגבלות זכאי להסעה ממקום מגוריו או ממקום סמוך לו למוסד חינוך וממנו, לפי צרכיו ובהתחשב בסוג המגבלה שלו, וכי הרשות המקומית שבתחום שיפוטה גר הילד תדאג להסעתו למוסד החינוך וממנו במשך שנת הלימודים בהתאם לשעות הלימודים במוסד החינוך.

פעולות הביקורת

בשלהי שנת 2014 החל משרד מבקר המדינה לבדוק את הסעות התלמידים למוסדות החינוך. בין היתר נבדקו מימון ההסעות על ידי הרשויות המקומיות ומשרד החינוך, המכרזים של הרשויות המקומיות ומשכ"ל עם חברות ההסעה, חוזי ההתקשרות, בטיחות בהסעות תלמידים, פיקוח ובקרה על ביצוע ההסעות, הסעות תלמידים בקווי שירות בתחבורה ציבורית, ליווי בהסעות תלמידי החינוך המיוחד והסעות באמצעות אוטובוסים צהובים.

5. תיקון מס' 16 משנת 1984 קובע כי חינוך חובה חנים יחל מגיל 3 במקום 5. בשנת הלימודים התשע"ו (2015-2016) עדיין לא הופעלו אמצעים לאכיפת רישום ילדים בני 3-4 לגנים.

6. בתיקון מס' 29 משנת 2009 נקבעה חובת לימוד של 15 שנות לימוד עד כיתה י"ב. סעיף 46 לחוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום התכנית הכלכלית לשנים 2009 ו-2010), התשס"ט-2009, קובע כי תיקון החקיקה האמור ייושם בפריסה מדורגת החל משנת הלימודים התש"ע ועד לשנת הלימודים התשע"ה, באמצעות צווים שייתן שר החינוך בהיוועצות עם ועד החינוך ושר הכלכלה, בהסכמת שר האוצר ובאישור ועדת החינוך, התרבות והספורט של הכנסת.

הבדיקה נעשתה בעיריות אום אל-פחם, חדרה, חולון, טמרה, כרמיאל, מודיעין עילית, סח'נין ושרפרעם; במועצות האזוריות הגליל, מטה אשר, מרום הגליל ונווה מדבר; במועצות המקומיות אעבלין, ביר אל-מכסור, ועראבה. בדיקות השלמה נעשו במשרד החינוך, במשרד התחבורה, במרכז השלטון המקומי ובמשכ"ל.

ביקורת קודמת של משרד מבקר המדינה על הסעות תלמידים נעשתה בשנת 2007, ותוצאותיה הובאו בדוח שפורסם בפברואר 2008. הביקורת בחלק מהנושאים שבהם עוסק דוח זה היא ביקורת מעקב אחר תיקון הליקויים שהועלו בדוח משנת 2008.

השתתפות משרד החינוך במימון הוצאות הסעות התלמידים

משרד החינוך (להלן גם - המשרד) משתתף במימון ההסעות ובפיקוח על ביצוען. המשרד קבע כללים והנחיות להסעות תלמידים על ידי הרשויות המקומיות למוסדות החינוך ומהם. ההנחיות אוגדו בחוזרי מנכ"ל שפרסם.

בחוזר המנכ"ל צוין כי המשרד משתתף בהוצאות הסעה לגני חובה ולבתי ספר רשמיים בלבד, מכיתה א' עד כיתה י' ועד בכלל; חובת ארגון ההסעות וביצוען חלה על הרשות המקומית שהתלמידים מתגוררים בתחום שיפוט, והשתתפות כספית של המשרד תינתן רק בעבור מסלולי נסיעה העומדים באמות המידה לזכאות המפורטות בחוזר, ומאושרים על ידי ועדת ההסעות המחוזית של המשרד.⁷

עוד נקבע בחוזר המנכ"ל כי בחינוך הרגיל המרחק המזערי בין מקום המגורים לבית הספר הקרוב ביותר המצדיק השתתפות בהוצאות הסעה הוא שני קילומטרים לתלמידים מגן חובה ועד כיתה ד', ושלושה קילומטרים לתלמידים מכיתה ה' ומעלה.

בחוזר המנכ"ל נקבע עוד שמשרד החינוך ישתתף במימון הסעות תלמידים ברשויות המקומיות, בשיעורים שנעים בין 40% ל-90%, לפי סוג ומעמד הרשות המקומית ובהתאם לעמידתה בתנאים שקבע המשרד.

בלוח שלהלן נתונים על מספר התלמידים המוסעים על ידי הרשויות המקומיות וגובה השתתפותו של משרד החינוך בעלות הסעות.

7 בית המשפט העליון קבע (בערעור ע"ס 1761/12) ועד ההורים של היישובים בנימינה וגבעת עדה ואח' נ' ראש המועצה המקומית גבעת עדה בנימינה ואח', כי "הזכות לחינוך חינוך אינה כוללת את הזכות למימון הסעה לבית הספר".

לוח 1

מספר התלמידים המוסעים על ידי הרשויות המקומיות וגובה ההשתתפות של משרד החינוך בשנות הלימודים התשע"ב-התשע"ד (באלפי ש"ח)

שנת הלימודים	החינוך הרגיל		החינוך המיוחד	
	מספר התלמידים המוסעים	השתתפות משרד החינוך	מספר התלמידים המוסעים	השתתפות משרד החינוך
התשע"ב (2012/2011)	178,973	314,457	79,757	358,360
התשע"ג (2013/2012)	178,861	336,850	93,898	486,375
התשע"ד (2014/2013)	171,697	335,345	52,305	423,302

מקור: משרד החינוך

משרד החינוך מסר למשרד מבקר המדינה בתשובתו מיוני 2015 כי נתוני הלוח אינם סופיים, משום שמחוזות המשרד טרם העבירו לאגף להסעות והצטיידות שבמשרד החינוך את מלוא הנתונים העדכניים לשנת 2014.

על משרד החינוך לפעול מול מחוזותיו ולדאוג שיהיו ברשותו נתונים מלאים ועדכניים על מספר התלמידים המוסעים. העברת הנתונים, הדרושים לצורך ניתוחם וקביעת סדרי עדיפויות, מתחייבת בהקדם האפשרי לפי סדרי מינהל תקין.

כאמור, חוק לימוד חובה הורחב במהלך השנים, והוא הוחל על גילי 3-4 ועל כיתות י"א ו-י"ב. בחוזר המנכ"ל נקבע כי "למרות הרחבת חוק חינוך חובה לגילאי 3-4 אין השתתפות במימון הסעות לילדים אלה עקב בעיות בטיחות הכרוכות בהסעתם. כמו כן, למרות הרחבת חוק חינוך חובה עד כיתה י"ב אין השתתפות במימון הסעות לתלמידי כיתות י"א-י"ב בתוך יישוב המגורים". הבדיקה העלתה כי בהתאם לחוזר המנכ"ל, משרד החינוך השתתף בפועל במימון הוצאות הנסיעה לתלמידים זכאים הולמדים בכיתות א'-י' בלבד.

לדעת משרד מבקר המדינה, מאחר שחוק לימוד חובה הוחל על כיתות י"א ו-י"ב, מן הראוי שמשרד החינוך ומרכז השלטון המקומי יבחנו את הצורך במימון הסעות לתלמידים אלה, ובהתאם יבחנו את אפשרויות המימון לכך.

משרד האוצר מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מיוני 2015, כי "בין השנים 2011-2015 ניתנה למשרד החינוך תוספת של 90 מיליון ש"ח לבסיס התקציב עבור הרחבת חוק לימוד חובה לכיתות י"א-י"ב. משרד החינוך הוא האחראי על יישום החוק ועל אופן הקצאת התקציב שניתן לנושא".

מרכז השלטון המקומי ציין בתשובתו ממאי 2015, כי הוא פנה פעמים מספר למשרד החינוך בבקשה שישתתף בהוצאות נסיעתם של תלמידי כיתות י"א-י"ב, אולם טרם התגבשה תשובה מספקת לנושא זה.

משרד החינוך מסר בתשובתו כי נושא הרחבת הזכאות להסעות תלמידי כיתות י"א-י"ב נמצא בבדיקה משותפת של משרד החינוך ומרכז השלטון המקומי, לצורך מציאת מקורות תקציביים לכך. כן מסר כי הרחבת הזכאות נאמדת בכ-35 מיליון ש"ח למשרד החינוך, וסכום דומה אשר ישולם על ידי הרשויות המקומיות.

הקפאת עדכון התעריפים

כאמור, משרד החינוך משתתף במימון הסעת תלמידים ברשויות המקומיות בשיעורים הנעים בין 40% ל-90%, בהתאם למצב החברתי-כלכלי של הרשות המקומית. עבור תלמידי החינוך הרגיל, ההשתתפות היא על בסיס עלות הנסיעה לתלמיד ומספר התלמידים הזכאים להסעה (השתתפות לפי תלמיד). עבור תלמידי החינוך המיוחד, ההשתתפות היא לפי עלות מסלול הנסיעה (להלן - מסלול או קו) שאישר המשרד (השתתפות לפי מסלול).

החל משנת 2002 החליטה ממשלת ישראל לסירוגין על הקפאה נומינלית של תקציב המדינה⁸, ובעקבות זאת הקפא משרד החינוך את תעריפי הבסיס להשתתפותו בהסעות תלמידים. בשנים 2006, 2008 ו-2012, עודכנו תעריפי ההסעות בהתאם למפתחות שונים אשר נועדו לפצות את הרשויות המקומיות על השחיקה שנוצרה בשל העלויות במחירי הדלק, ההוצאות הנלוות בשוק הרכב ובשכר הנהגים ועוד.

סכום ההשתתפות של משרד החינוך במימון ההסעות בכל מסלול נקבע על פי התעריף הנמוך ששילמה הרשות המקומית עבור אותו מסלול בשנים קודמות. כך, אם הגיש קבלן הסעות בשנה מסוימת הצעת מחיר לא ריאלית עבור קווי הסעות מסוימים (על מנת לזכות במכרו ההסעות), והרשות המקומית בחרה בהצעתו, המחיר הלא ריאלי ישמש בסיס לחישוב סכום ההשתתפות שיאשר משרד החינוך לאותה רשות מקומית בעתיד.

הרשויות המקומיות ומרכז השלטון המקומי מסרו לנציגי משרד מבקר המדינה כי בשל הקפאת התעריפים ובשל קביעת סכום ההשתתפות לפי התעריף הנמוך מהשנה הקודמת, שיעור ההשתתפות של משרד החינוך בעלות ההסעות איננו הולם את העלות בפועל, והדבר משית על הרשויות המקומיות נטל כספי כבד.

כך לדוגמה העלתה הבדיקה כי עיריית חדרה פנתה למשרד החינוך במרץ 2014 וציינה כי "העירייה מסיעה מזה שנים תלמידים לבי"ס ולגן קשתות הנמצא בתחום שיפוטה של המועצה האזורית מנשה ב-2 רכבים שכורים. השתתפות המשרד להסעות אלו במשך שנים היתה נמוכה משמעותית מהסכום אותו הרשות משלמת... במסלול מספר 713 - המשרד אישר 186.62 ש"ח ליום לעומת תשלום הרשות 357 ש"ח ליום; מסלול 720 - המשרד אישר 138.88 ש"ח ליום לעומת תשלום הרשות 357 ש"ח ליום. אבקש את אישורכם ליישור קו ולעדכון המחירים עבור מסלולים אלו, מול המחירים אותם העירייה משלמת ע"פ מכרז חדש שיצא השנה. מסלול 713 - 360 ש"ח ליום, מסלול 720 - 354 ש"ח ליום. אין זה הגיוני שבעקבות טעות הנמשכת זה שנים, העירייה תספוג את העלויות...".

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שמשרדי החינוך והאוצר יפעלו במשותף עם משרד הפנים ומרכז השלטון המקומי לבחינת מדיניות הקפאת התעריפים ושיטת התקצוב לפי המחיר הנמוך בכל מסלול, וישקלו את הצעדים שיש לנקוט להפחתת הנטל הכספי המוטל על הרשויות המקומיות.

משרד הפנים מסר בתשובתו ממאי 2015 כי "נושא הסעות תלמידים הינו בתחום סמכותו ואחריותו של משרד החינוך ואין בסמכותו של משרד הפנים להכריע בנושאים אלו. ככל שיעלו נושאים הדורשים בדיקה והמשפיעים על תקציב הרשויות המקומיות, משרד הפנים יבחן את הנושא".

8 החלטה מספר 1743 של הממשלה מיום 28.04.2002 - "הקפאה נומינלית של תקציב המדינה משנת 2003" והחלטה מספר 157 של הממשלה מיום 25.03.2003 - "הקפאה נומינלית של תקציב המדינה בשנים 2004-2006".

הסעות תלמידים באמצעות חברות הסעה

הרשויות המקומיות מסייעות באמצעות חברות הסעה את כל תלמידי המוסדות לחינוך מיוחד, ובמקרים שבהם אין תחבורה ציבורית נגישה בהתאם לקריטריונים שנקבעו בתקנות לימוד חובה ובחזור המנכ"ל - גם תלמידים בחינוך הרגיל. במועצות אזוריות מוסעים חלק מהתלמידים ב"אוטובוסים צהובים" השייכים למועצה.

בלוח שלהלן נתונים משנת 2014 על מספר התלמידים המוסעים לבתי הספר ועל עלויות ההסעות ברשויות המקומיות שנבדקו:

לוח 2

מספר התלמידים המוסעים וסך כל ההוצאות על ההסעות (באלפי ש"ח)

סך כל ההוצאות על ההסעות (באלפי ש"ח)	מספר הקבלנים ⁽²⁾	מספר המסלולים	מספר התלמידים המוסעים על ידי קבלנים		הרשות
			החינוך המיוחד	החינוך הרגיל	
12,042	6	60	614	2,338	עיריית אום אל-פחם
14,500	14	80	510	650	עיריית חדרה
20,000	8	325	1,025	580	עיריית חולון
3,337	2	106	167	⁽³⁾ 1,980	עיריית טמרה
5,000	11	48	318	30	עיריית כרמיאל
6,500	3	71	420	0	עיריית מודיעין עילית
2,940	2	45	239	⁽³⁾ 1,005	עיריית סח'נין
⁽⁴⁾ 2,620	1	43	262	446	עיריית שפרעם
8,500	6	127	427	4,300	המועצה האזורית הגלבוע ⁽¹⁾
13,000	10	347	190	2,760	המועצה האזורית מטה אשר ⁽¹⁾
14,000	1	170	125	1,060	המועצה האזורית מרום הגליל ⁽¹⁾
47,000	13	252	307	15,000	המועצה האזורית נווה מדבר
1,285	1	17	43	282	המועצה המקומית אעבלין
1,661	2	25	50	445	המועצה המקומית ביר אל-מכסור
4,300	14	61	314	⁽³⁾ 1,217	המועצה המקומית עראבה

מקור: הרשויות המקומיות.

1 כולל התלמידים המוסעים ב"אוטובוסים צהובים" השייכים למועצה.

2 לא כולל קבלני משנה.

3 הנתון כולל גם את התלמידים במסגרת החינוך הרגיל המוסעים לפרויקטים חינוכיים שונים.

4 לא כולל הסעת תלמידי מוסדות החינוך המיוחד עבור החודשים ספטמבר עד דצמבר 2014, המוערכת בכ- 1.4 מיליון ש"ח, והסעת תלמידי מוסדות החינוך הרגיל עבור החודשים יולי עד דצמבר 2014, המוערכת בכ- 225,000 ש"ח.

המכרזים להסעת תלמידים

בתקנות העיריות (מכרזים), התשמ"ח-1987 (להלן - תקנות המכרזים), בתוספת הרביעית לצו א, ובתוספת השנייה לצו המועצות המקומיות (המועצות האזוריות) (נוסח חדש), התשי"ח-1958, נקבעה הדרך לקיום מכרז לבחירת קבלנים.

לפי חוזר המנכ"ל, חוזי ההתקשרות עם המסיעים ייערכו על פי נוסח אחיד שהוסכם בין משרד החינוך, מרכז השלטון המקומי וארגון המועצות האזוריות, ואשר המשרד יפיץ לרשויות המקומיות (להלן - חוזה ההסעות האחד); החוזה נחתם לשנת לימודים אחת, ולרשות ניתנת לפי שיקול דעתה הבלעדי זכות בררה (אופציה) להאריך את תוקפו פעמיים, בכל פעם לשנת לימודים נוספת, כך שתקופת ההתקשרות כולה לא תעלה על שלוש שנים.

בחוזה האחד נכללו התנאים שמתנה משרד החינוך להשתתפותו במימון הוצאות הסעת תלמידים למוסדות חינוך. כמו כן, נקבעו בו הסוגים והמפרטים של כלי הרכב שבהם יוסעו התלמידים, המסמכים שיגישו המציעים והתנאים להשתתפות קבלני ההסעות במכרז.

להלן פירוט הממצאים שעלו בנושא המכרזים, הן ברשויות המקומיות אשר פרסמו מכרז עצמאי⁹ להתקשרות עם חברות הסעה, והן ברשויות המקומיות שהתקשרו עם חברות הסעה באמצעות מכרזי המסגרת של משכ"ל.

התקשרויות הרשויות המקומיות עם חברות הסעה לאחר פרסום מכרז עצמאי

המועצה המקומית עראבה

באוקטובר 2012 פרסמה המועצה המקומית עראבה (להלן - המועצה) מכרז פומבי להסעות תלמידים הלומדים במוסדות החינוך הרגיל והבלתי רגיל. במכרז נכללו 31 מסלולי נסיעה בתוך היישוב ומחוצה לו (להלן - קווים), בהם 18 קווים לחינוך המיוחד ו-13 לחינוך הרגיל. במכרז גם נקבעו תנאים בנושא הבטיחות והכיסוי הביטוחי לתלמידים המוסעים. כל מציע נדרש להגיש הצעה לכל קו ולחתום על מסמכי המכרז, שכללו גם את נוסח חוזה ההתקשרות. ארבעה קבלנים הגישו הצעות למכרז.

ועדת המכרזים המליצה לראש המועצה לקבל את ההצעות הזולות ביותר לגבי 25 קווים, והיא החליטה לפסול את הצעות המחיר לששת הקווים הנותרים בנימוק שהמחירים שהוצעו לגביהם היו גבוהים בהרבה מסכומי ההשתתפות של משרד החינוך, ומאחר שהזוכים בהם לא הסכימו להוריד את המחירים המוצעים. ראש המועצה אישר את המלצת ועדת המכרזים. על פי תוצאות המכרז, כל אחד מארבעת המציעים זכה בקווים שהצעתו לגביהם הייתה הזולה ביותר.

בינואר 2013 פרסמה המועצה מכרז חדש שכלל את ששת הקווים שנפסלו. למכרז ניגשו אותם ארבעה קבלנים. באותו חודש המליצה ועדת המכרזים לראש המועצה לקבל את ההצעה הזולה ביותר לגבי ארבעה מששת הקווים ולפסול את ההצעות לשני הקווים הנותרים כיוון שמחיריהן היו גבוהים מהמחיר המרבי שקבעה המועצה לגביהם. בפברואר 2013 אישר ראש המועצה את המלצת

9 בהן המועצות המקומיות עראבה, אעבלין וביר אל-מכסור ועיריית סח'נין.

ועדת המכרזים ולפיה זכו בארבעת הקווים האמורים שלושה קבלנים. שני הקווים הנותרים נמסרו לאחד הקבלנים הזוכים שהסכים לבצע את ההסעות במחיר המרבי שקבעה המועצה.

לאחר פרסום תוצאות המכרז שלחה המועצה באמצעות מנהל מחלקת החינוך הודעות לקבלנים שזכו (להלן - הקבלנים הזוכים) בדבר תוצאות המכרז, והזמינה כל אחד מהם לחתום על הסכם התקשרות להסדרת שירותי ההסעות בהתאם לתנאי המכרז.

נמצא כי ארבעת הקבלנים הזוכים לא נענו להודעות ששלח להם מנהל מחלקת החינוך ולא חתמו על הסכם התקשרות עם המועצה, ובמקום זאת שלח כל אחד מהם למועצה הודעת ויתור על ההסעה בקווים שבהם זכה, לטובת קבלנים שלא השתתפו במכרז (להלן - הקבלנים האחרים). בהודעות ציינו הקבלנים הזוכים כי האחריות הבלעדית לביצוע ההסעות בקווים אלה עוברת לקבלנים האחרים, וכי הם אינם אחראים כלפי המועצה בשום אחריות, לרבות תקינות הרכבים, ביטוחים ופיקוח על ביצוע ההסעות. הם אף ביקשו מהמועצה שתחתום על חוזה התקשרות ישירות עם הקבלנים האחרים ותתחשבן עמם במישרין. הועלה כי 14 הקבלנים האחרים הציגו למועצה את הודעות הוויתור של הקבלנים הזוכים, ועל סמך אותן הודעות מסרה להם המועצה את ביצוע ההסעות ב-31 הקווים שנכללו במכרז.

עוד נמצא כי בהתאם לבקשת הקבלנים הזוכים, המועצה התקשרה ישירות עם הקבלנים האחרים בהסכמים להסעת התלמידים לפי נוסח החוזה האחד, באותם המחירים שהוסכמו עם הקבלנים הזוכים, ואף ניהלה עבור כל אחד מהם כרטסת הנהלת חשבונות לצורך התחשבות ישירה עמם. התנהלות המועצה מלמדת על הסכמתה להודעות הוויתור של הקבלנים הזוכים ולכתוב בהן.

יצוין כי המועצה לא קיבלה חוות דעת משפטית מיועצה המשפטי בנוגע לחוקיות העברת העבודה לקבלנים האחרים ובנוגע להתקשרות הישירה עמם.

משרד מבקר המדינה העיר למועצה כי פעולתה זו נעשתה בניגוד לדיני המכרזים ולעקרונות שנקבעו בהם. עריכת מכרז נועדה, בין היתר, לקבוע תנאי סף המבטיחים סינון קבלנים שאין להם היכולות והניסיון הדרושים לספק את השירות שהרשות המקומית מעוניינת לקבל; מתן הזדמנות שווה למציעים פוטנציאליים; ומתן אפשרות לרשות המקומית לבחור את ההצעה הטובה ביותר מבין ההצעות בהתאם לתנאי השוק.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממאי 2015, ציינה המועצה כי היא פרסמה מכרז חדש להסעות בינואר 2015 וכי "לאור הערותיו של המבקר תוך כדי הבדיקה עמדה [המועצה] על כך כי החוזים יהיו ישירות עם החברות הזוכות ולא עם קבלני המשנה".

הבדיקה העלתה כי כל הקבלנים האחרים אינם עומדים בתנאי הסף שנקבעו במכרז. מאחר שכך, ולנוכח העובדה שהשיטה הזו נהוגה על ידי המועצה זמן רב והקבלנים האחרים מבצעים את ההסעות שנים רבות בלי להשתתף במכרז, ובייחוד לנוכח העובדה שכל הקבלנים הזוכים ללא יוצא מן הכלל הגישו הודעות ויתור והעבירו את הקווים לקבלנים האחרים, על פניו נראה שהוויתור שלהם שימש לכאורה אמצעי לעקיפת הצורך לעמוד בתנאי המכרז.

נמצא כי המועצה לא דרשה לא מהקבלנים הזוכים ולא מהקבלנים האחרים אישורים על קיום ביטוחים כנדרש בפרק 5 לחוזה ההסעות האחד, וממילא לא בדקה אם הקבלנים המבצעים את ההסעות בפועל עומדים בתנאי הביטוח.

משרד מבקר המדינה העיר למועצה, כי נוכח הוויתור על ביצוע ההסעות שהגישו הקבלנים הזוכים, היה עליה לפרסם מכרז חדש. התנהלותה בכל הנוגע להעסקת הקבלנים האחרים שאינם עומדים בתנאי המכרז שפרסמה, התנערות הקבלנים הזוכים מכל אחריות להסעות באותם קווים והסכמת המועצה להעברת האחריות לקבלנים האחרים, נעשתה בניגוד לחוק ולדיני המכרזים, ויש בה לכאורה פגיעה בטוהר המידות.

ניגוד עניינים : בסעיף 103א לצו א'¹⁰, נקבע כי "חבר מועצה, קרובו, סוכנו או שותפו, או תאגיד שיש לאחד מהאמורים חלק העולה על עשרה אחוזים בהון או ברווחיו או שאחד מהם מנהל או עובד אחראי בו, לא יהיה צד לחוזה או לעסקה עם המועצה; לעניין זה, 'קרוב' - בן זוג, הורה, בן או בת, אח או אחות".

בצו נקבע עוד כי ההוראה האמורה לא תחול "לגבי חוזה או עסקה שהמועצה ברוב של שני שלישים מחבריה ובאישור השר התירה ובתנאים שהתירה; הודעה על מתן היתר כאמור תפורסם ברשומות".

באוקטובר 1984 פרסם מרכז השלטון המקומי ברשומות¹¹ הודעה בדבר כללים למניעת ניגוד עניינים של נבחר הציבור ברשויות המקומיות (להלן - הכללים למניעת ניגוד עניינים).

בכללים למניעת ניגוד עניינים נקבע שאם התברר לחבר מועצת הרשות שהוא נתון במצב של ניגוד עניינים, עליו להודיע על כך בכתב למועצה בהקדם האפשרי, והודעתו תירשם בפרוטוקול הישיבה שבה יידון הנושא הגורם לניגוד העניינים. עוד נקבע בכללים למניעת ניגוד עניינים, שחבר מועצה המבקש חוות דעת מראש בנושא ניגוד עניינים, יפנה לוועדה מייעצת שימנה שר הפנים בהתייעצות עם מרכז השלטון המקומי לדון בשאלות של ניגוד עניינים.

הבדיקה העלתה כי אחד מבין הקבלנים האחרים שהמועצה התקשרה עמו הוא אחיו של חבר המועצה מר עאדל עאסלה. המועצה נהגה להתקשר עמו ללא מכרז במשך שנים, ולאחרונה כאמור בשנת 2013. יצוין, כי מר עאסלה נבחר לחבר המועצה בבחירות שנערכו באוקטובר 2008, ובאותה תקופה שימש סגן ראש המועצה. בבחירות האחרונות, שנערכו באוקטובר 2013, הוא נבחר לחבר מועצה פעם נוספת.

יצוין כי כבר בדוח על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2010¹² עלתה אותה סוגיית ניגוד עניינים בשל העסקת אחיו של מר עאסלה בביצוע הסעות. בתשובת המועצה למשרד מבקר המדינה צוין אז כי בבדיקה שערכה עם מר עאסלה, הוא טען כי לא ידע על הכללים למניעת ניגוד עניינים כיוון שהיה חבר מועצה חדש, ולכן לא דיווח למועצה, וכי בעקבות הערת מבקר המדינה במרץ 2011 החליט הקבלן לבטל את ההסכם עם המועצה.

מעיון בכרססת הנהלת חשבונות של אחיו של מר עאסלה, שנוהלה בספרי המועצה, עולה כי בשנת 2012 הוא שוב התחיל לתת שירותי הסעות למועצה, וההתקשרות עמו חודשה מדי שנה. גם בעקבות מכרזי ההסעות שנעשו לאחר הערת משרד מבקר המדינה מ-2010, התקשרה המועצה עם אחיו של מר עאסלה בשיטה שתוארה לעיל. במועצה לא נמצאו אסמכתאות לביטול ההסכם עמו בשנת 2011 ולא נמצאו מסמכים המלמדים באיזו דרך הוא נבחר מחדש לספק את שירותי ההסעות. נמצא כי בשלוש השנים 2012, 2013, 2014 שילמה לו המועצה בגין הסעות שביצע סכום של 1,114,613 ש"ח.

- 10 סעיף 103א בצו א' חל גם על מועצות מקומיות שעליהן חל צו המועצות המקומיות (ב) התשי"ג-1953 (להלן - צו ב), ובהן המועצה המקומית עראבה, מכוח סעיף 7ב בצו ב.
- 11 ילקוט הפרסומים התשמ"ד, 3114.
- 12 מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2010 (דצמבר 2011), "המועצה המקומית עראבה", עמ' 773-788.

עוד נמצא כי גם עם היבחרו של מר עאסלה לכהונה נוספת באוקטובר 2013, לאחר שהתפטר בספטמבר 2011 מחברותו הראשונה במועצה, הוא לא דיווח למועצה על ניגוד העניינים שבו הוא מצוי בשל העסקת אחיו, זאת בניגוד להוראות צו א, וממילא נושא ההתקשרות לא נידון במועצת הרשות. חבר המועצה מר עאסלה גם לא פנה לוועדה המייעצת במשרד הפנים כדי שתדון בשאלת ניגוד העניינים שלו.

משרד מבקר רואה בחומרה את העובדה שהמועצה וחבר המועצה אפשרו לניגוד העניינים להישנות, חרף התחייבותם למשרד מבקר המדינה להסדיר את העניין.

בתשובת המועצה צוין כי ההתקשרויות שנעשו על סמך מכרז ההסעות החדש מינואר 2015 היו עם החברות הזוכות, וכי כיום אין כל התקשרות עם אחיו של חבר המועצה.

המועצה המקומית אעבלין

1. באוגוסט 2014 פרסמה המועצה המקומית אעבלין (להלן - המועצה) מכרז פומבי להסעות תלמידים הלומדים במוסדות החינוך הרגיל והבלתי רגיל. במכרז נכללו 17 מסלולי נסיעה בתוך היישוב ומחוצה לו (להלן - קווים), בהם 11 קווים לחינוך המיוחד ושישה לחינוך הרגיל. במכרז נקבעו בין היתר תנאים בנושא הבטיחות והכיסוי הביטוחי לתלמידים המוסעים. כל מציע נדרש להגיש הצעה לכל קו. שלושה קבלנים הגישו הצעות למכרז.

עד מועד פרסום המכרז באוגוסט 2014, העסיקה המועצה חברת הסעות (להלן - הקבלן) בהתאם למכרז הסעות מס' 03/2011. המועצה התקשרה עם הקבלן לתקופה של שנה, מ-31.8.11 עד 31.8.12, והאריכה את תוקפו של ההסכם פעמיים בשנה עד 31.8.14, בהתאם לזכות הבררה שנקבעה בחוזה ההסעות האחיד. הקבלן הגיש הצעה גם למכרז באוגוסט 2014, והמועצה הכריזה עליו כקבלן זוכה כפי שיפורט בהמשך.

אחד מקווי ההסעה של התלמידים בחינוך הבלתי רגיל שביצע הקבלן בתקופה של המכרז הקודם היה קו אעבלין-מג'ד אל-כרום, שבו נסע תלמיד אחד בלבד (להלן - התלמיד). הקבלן הסיע את התלמיד במשך שישה חודשים החל מספטמבר 2013 עד סוף פברואר 2014, המועד שבו הפסיק התלמיד להתייצב בבית הספר בשל בעיה רפואית. המחיר ששילמה המועצה לקבלן בגין הסעת התלמיד בקו זה היה 378 ש"ח לפני מע"ם לכל כיוון ליום.

בירור במועצה העלה כי למרות היעדרותו הממושכת של התלמיד מבית הספר החל במרץ 2014 בשל מצבו הבריאותי, רשמה אותו המועצה לשנת הלימודים התשע"ה (2014/2015) לאותה מסגרת חינוכית במג'ד אל-כרום. משרד החינוך ביטל בספטמבר 2014 את השיבוץ של התלמיד בבית הספר נוכח מצבו שכאמור לא אפשר לו להגיע. נמצא כי אף על פי שידעה שאין ביכולתו של התלמיד להתייצב בבית הספר, כללה המועצה את הקו האמור במכרז וקיבלה הצעות מחיר להפעלתו.

המועצה קבעה בתנאי המכרז מחיר מרבי לכל קו שנכלל בו. כל קבלן נדרש להציע מחיר לכל הקווים, וקביעת הזוכה נעשתה על פי סיכום המחירים עבור כל הקווים יחד. נמצא כי עבור קו אעבלין-מג'ד אל-כרום - המיועד לתלמיד - הציע הקבלן מחיר של שני ש"ח לכל כיוון (כל המחירים בקטע זה - ליום לכיוון אחד ובלי מע"ם). המחיר המרבי שקבעה המועצה לקו זה היה 398 ש"ח, ושני המציעים האחרים הציעו עבורו 288 ש"ח ו-347 ש"ח.

ועדת המכרזים של המועצה סיכמה את ההצעות של כל אחד משלושת הקבלנים. הצעת הקבלן עבור כל הקווים הסתכמה ב-6,796 ש"ח לפני מע"ם ליום ואילו הצעותיהם של שני הקבלנים

הנותרים הסתכמו ב-6,903 ש"ח ו-7,387 ש"ח לפני מע"ם ליום. המועצה בחרה שלא לפצל את המכרז ולמסור את ביצוע ההסעות למי שהצעתו הכללית הייתה הנמוכה ביותר. בהתאם לכך היא הכריזה על הקבלן כקבלן זוכה.

מעיון בפרוטוקול ישיבת ועדת המכרזים מאוגוסט 2014, עולה כי בהתבסס על חוות דעת משפטית של היועץ המשפטי של המועצה, זימנה ועדת המכרזים את הקבלן לישיבת בירור והבהרה בעניין המחיר שהציע בקו אעבלין-מג'ד אל-כרום. בישיבה ציין הקבלן כי במכרזים שבהם הזכייה נקבעת לפי סיכום הצעות המחיר בכל הקווים, הוא נוהג לתרום ביצוע קו על חשבוננו, ולכן הוא הציע מחיר של 2 ש"ח עבור קו זה.

יצוין כי בחישוב שאינו כולל את הצעות המחיר לקו האמור, הצעתו של אחד הקבלנים האחרים הייתה הזולה ביותר.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה כי לנוכח מצבו הבריאותי של התלמיד ולנוכח העובדה שהוא הפסיק להתייצב ללימודים עוד ממרץ 2014, לא היה מקום לכלול את הקו האמור בתנאי המכרז. יתרה מזו, משנודע למועצה שהקבלן הגיש עבור הקו האמור מחיר לא ריאלי וחסר היגיון כלכלי, היה עליה לפסול את הצעת הקבלן הזוכה ולפרסם מכרז חדש.

המועצה ציינה בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממאי 2015, כי היא "פעלה כדיון, בתום לב ומתוך שיקולים ענייניים ורלבנטיים ותחת עינו הפקוחה ואף המלצתו של יועמ"ש הרשות".

משרד מבקר המדינה חוזר ומעיר למועצה כי משנודע לה כי הקבלן הגיש עבור הקו האמור מחיר לא ריאלי וחסר היגיון כלכלי, היה עליה לפסול את הצעתו ולפרסם מכרז חדש.

סוגיית קו אעבלין-מג'ד אל-כרום נדונה בבית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית משפט לעניינים מינהליים¹³, נוכח עתירה שהגיש אחד הקבלנים נגד המועצה והקבלן הזוכה. בין היתר נטען במשפט שלקבלן הזוכה היה מידע שלא היה בידי אחרים ושבשלו הציע מחיר כה נמוך עבור הקו.

יצוין כי ההליך המשפטי הסתיים בהסכמת הצדדים למחיקת העתירה, בין היתר בתנאי שהמועצה תימנע ממימוש האופציה להארכת תוקף החוזה עם הקבלן הזוכה ותפרסם בתום שנת הלימודים התשע"ד מכרז חדש לביצוע הסעות התלמידים. כמו כן, סוכם בין הצדדים כי במכרז החדש ייקבעו הוראות מפורטות לגבי בחירת הזוכה, בין בדרך של פיצול וזכייה לפי קווים, או קבוצות קווים, ובין בדרך של זכייה כוללת. כמו כן, המועצה התחייבה להביא לידיעת כל המשתתפים את כל הפרטים שיהיו ידועים לה בנוגע לקווים.

2. בחזר המנכ"ל מצוין כי משנת הלימודים התשס"ז מופעלת מערכת ממוחשבת שמטרתה להקל על הרשויות המקומיות לדווח על ההסעות של תלמידי החינוך הרגיל (בשיטת התחשבות לפי תלמיד), ובשלב הבאים יתאפשר לדווח באמצעותה גם על הסעות תלמידי החינוך המיוחד ותלמידי החינוך הרגיל המתקצבות לפי מסלול.

13 עת"מ 13872-09-14 (מנהלי חיפה) הסעות צלמון בע"מ נ' המועצה המקומית אעבלין (פורסם במאגר ממוחשב 7.9.14).

המערכת הממוחשבת מאפשרת לכל רשות מקומית לצפות ברשימת התלמידים שבאחריותה ולדווח על הסעתם. השתתפות המשרד במימון ניתנת לרשויות המקומיות בהסתמך על רשימת התלמידים הזכאים להסעה, לאחר בדיקה ואישור של ועדת ההסעות המחוזית של משרד החינוך. על הרשות המקומית להקפיד לדווח למשרד על ביצוע בפועל של ההסעות, על כל שינוי שחל בסדרי ההסעה ובמספר התלמידים המוסעים ועוד.

הבדיקה העלתה כי עד מועד סיום הביקורת במרץ 2015 (להלן - מועד סיום הביקורת), לא דיווחה המועצה למשרד החינוך על מספר התלמידים הזכאים להסעה לשנת הלימודים התשע"ה (2015/2014) ועל אלה שהיא מסיעה בפועל, וממילא לא התקבל אישור ועדת ההסעות המחוזית של המשרד לרשימת התלמידים הזכאים ולמסלולי הנסיעה.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה ציינה המועצה כי בטעות היא לא דיווחה למשרד החינוך על מספר התלמידים הזכאים להסעה.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה כי עליה להקפיד לדווח בזמן למשרד החינוך על התלמידים הזכאים להסעה לפי אמות המידה שנקבעו בחוזר המנכ"ל, ולקבל את אישורו להשתתפותו בעלות ההסעות. אי-הגשת הרשימות בזמן עלולה לגרום לעיכוב באישורן ולהגדיל את הוצאות המועצה על ההסעות אם יחליט המשרד שלא לאשר את הרשימות של כל התלמידים הזכאים להסעות או את כל הקווים.

המועצה המקומית ביר אל-מכסור

בשנת הלימודים התשע"ה הסיעה המועצה המקומית ביר אל-מכסור (להלן - המועצה) תלמידים המתגוררים בתחום שיפוטה לבתי ספר באמצעות שני קבלני הסעות. הקבלן האחד נבחר בהליך של בקשת הצעת מחיר על פי מכרז מסגרת שערכה משכ"ל¹⁴, והוא מסיע את מרבית התלמידים, פרט לשישה תלמידים הגרים באחת השכונות בכפר. אלה מוסעים על ידי הקבלן השני, לשלושה בתי ספר שונים, לאחר שהמועצה פנתה עצמאית לקבל הצעות מחיר מכמה קבלנים.

1. במסגרת הבדיקה שנעשתה במועצה לא הוצגו הנימוקים להסעת ששת התלמידים האמורים בהסעה נפרדת.

ההתקשרות האחרונה בין הקבלן השני לבין המועצה נעשתה במאי 2013 ותוקפה פג בפברואר 2014. באפריל 2014 פנתה המועצה לשלושה קבלני הסעות לקבלת הצעות מחיר להסעת ששת התלמידים לבתי ספר ביישוב. שניים מהקבלנים, ובהם הקבלן השני, הגישו למועצה הצעות מחיר. יצוין כי על ההצעה שהגיש הקבלן השני הופיע רק שמו, אולם לא הופיעו פרטיו, חותמת של עוסק מורשה וחתימתו.

במאי 2014 התכנסה ועדת הקניות של המועצה. בישיבה נכחו גזבר המועצה, המזכיר והיועץ המשפטי. הוועדה המליצה לקבל את הצעתו של הקבלן השני, שהייתה הזולה מבין כולן. בסוף אוקטובר 2014, כשישה חודשים לאחר אותה ישיבה, הכין יועצה המשפטי של המועצה, לבקשת יו"ר המועצה, אשר בעצמו היה חבר בוועדת הקניות, חוות דעת משפטית ובה המליץ לקבל את הצעת הקבלן השני ולהתקשר עמו בהסכם.

הבדיקה העלתה כי במרץ 2015 טרם חתמה המועצה על הסכם התקשרות עם הקבלן השני, והוא המשיך להסיע את התלמידים ללא הסכם תקף. מעיון בכתסות הנהלת החשבונות של

14 מכרז מסגרת למתן שירותי היסעים ושירותי הסעות של תלמידים מס' 18/2014.

הקבלן השני לשנת 2014 עולה כי המועצה טרם אישרה את החשבונות שהגיש בגין ההסעות שביצע במהלך שנת 2014, המסתכמים בכ-22,000 ש"ח, וממילא טרם זיכתה את חשבונו.

2. בחוזר המנכ"ל נקבע כאמור כי המכרזים לביצוע הסעות והחוזים עם המסיעים יהיו אך ורק על פי נוסח חוזה ההסעות האחד, המוסכם על משרד החינוך, מרכז השלטון המקומי וארגון המועצות האזוריות.

נמצא כי בכל השנים שבהן התקשרה המועצה עם הקבלן השני, היא לא הקפידה לערוך את ההסכמים עמו לפי נוסח חוזה ההסעות האחד ולפי חוזר המנכ"ל.

משרד מבקר המדינה העיר למועצה כי החלטתה להסיע את ששת התלמידים על ידי קבלן נפרד ללא כל נימוק, והעובדה שהסכימה לקבל את הצעת הקבלן השני שחסרו בה פרטים מהותיים, מעלות תמיהות. ברגע שהמועצה החליטה להתקשר עמו, היה עליה להקפיד למלא את הוראות חוזר המנכ"ל ולדאוג כי הוא ימלא את הדרישות שנקבעו בו. על המועצה לתת את הדעת לעיכוב הניכר בחתימת החוזה עמו ולעיכוב באישור חשבוניתיו ובעדכון במערכת הנהלת החשבונות שלה. אי-חתימת חוזה עם הקבלן עלולה לחשוף את המועצה לתביעות מצדו.

עיריית סח'נין

בסעיף 197 לפקודת העיריית [נוסח חדש] (להלן - פקודת העיריית), נקבע: "לא תתקשר עירייה בחוזה... להזמנת טובין או לביצוע עבודה אלא על פי מכרז פומבי". בתקנות המכרזים נקבעו הכללים לעריכת המכרז ולניהולו.

על העירייה חלה חובה לנהל את התקשרויותיה באופן שמאפשר תחרות הוגנת, אשר במסגרתה כל מועמד מתאים יכול להתמודד באופן שוויוני. הדרך המרכזית לשמירה על עקרון השוויון היא פרסום מכרז פומבי לשם בחירת נותן השירות שעמו תתקשר. עקרון השוויון צריך להיות נר לרגלי הרשות המקומית גם במקום שבו המחוקק אינו מחייב אותה במכרז. פטור מחובת מכרז אין בו כדי לפטור אותה מחובת הנאמנות כלפי הציבור שהיא משרתת.¹⁵

תקנה 3(3) לתקנות המכרזים מאפשרת לעירייה להתקשר בחוזה להזמנת טובין או לביצוע עבודה בפטור ממכרז, אם סכום ההתקשרות אינו עולה על 142,500 ש"ח. תקנה 8(א) לתקנות המכרזים מאפשרת לעירייה להתקשר בחוזה להזמנת טובין או לביצוע עבודה על פי מכרז שאינו פומבי (להלן - מכרז זוטא) כאשר סכום ההתקשרות גדול מ-142,500 ש"ח וקטן מ-696,100 ש"ח.¹⁶

מכרז זוטא נועד לאפשר לרשות המקומית גמישות תפעולית ותפקודית. בהליך זה אין הרשות המקומית מחויבת בפרסום פומבי של המכרז, אלא עליה לפנות למספר מסוים של ספקים או קבלנים המרוכזים ברשימה שנקבעה מראש (ספר ספקים) ולהזמין אותם להתמודד במכרז. לבד מאלה, הליכי מכרז זוטא ותנאיו זהים לאלה של מכרז פומבי.

בשנת הלימודים התשע"ה (2014/2015) הסיעה עיריית סח'נין (להלן - העירייה) את התלמידים המתגוררים בתחום שיפוטה לבתי הספר באמצעות שני קבלני הסעות. הקבלן הראשון מבצע את ההסעות של תלמידי מוסדות החינוך המיוחד, לאחר שנבחר במכרז פומבי שפרסמה העירייה בשנת 2012.

15 ע"מ 9660/03 עיריית רחובות נ' שבדרון, פ"ד נט(6) 241 (2005).

16 הסכומים עודכנו לפי המדרד שפורסם ב-15.12.13. העדכון בוצע בהתאם לסעיף 2(2) לתקנות.

הקבלן השני הסיע עד מועד סיום הביקורת חלק מתלמידי החינוך הרגיל בשני קווים. יצוין כי הוא הסיע את התלמידים גם בשלוש השנים שקדמו לכך.

הבדיקה העלתה כי העירייה התקשרה עם הקבלן השני והחברה שבבעלותו ממאי 2012 עד יוני 2014 מבלי לפרסם מכרז זוטא או לקבל הצעות מחיר מכמה מציעים, אף על פי שהעלות הכספית של ההסעות חייבה פרסום מכרז כאמור או קבלת הצעות. יתר על כן, היא העסיקה אותו ברציפות במהלך השנים האמורות, בתקופות ובסכומים שחרגו מאלה שנקבעו בהסכמים עמו.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה כי התקשרותה עם הקבלן השני הייתה בניגוד לחוק, וכי היה עליה לבצע הליך מסודר של מכרז זוטא בהתאם לפקודת העיריות ולתקנות המכרזים.

יודגש כי ממאי 2011, המועד שבו התחיל תוקפו של ההסכם הראשון, עד מועד סיום הביקורת נחתמו הסכמי ההתקשרות עם הקבלן השני לתקופות מוגבלות בכל שנה, ושניים מההסכמים נעשו לשישה חודשים בלבד, אף על פי שבפועל הוא ביצע את ההסעות בכל החודשים באותן שנים. לנוכח העובדה שההסעות נמסרו לקבלן השני ללא הליך תחרותי מכל סוג שהוא, חתימת הסכם לתקופה מוגבלת בכל שנה אף שההסעות מבוצעות במשך כל השנה, והעובדה שהעירייה אישרה לקבלן בגין אותן הסעות חשבוניות בסכומים המחייבים קיום מכרז, עולה החשד כי העירייה נקטה צעד זה על מנת להימנע מפרסום מכרז כחוק.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה כי אופן ההתקשרות עם הקבלן השני מנע ממנה קיום הליך תחרותי בין מסייעים שונים, ויש בו משום פגיעה בעקרון השוויון.

העירייה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מיוני 2015, כי היא מקבלת את הערת הביקורת בדבר הצורך לערוך מכרזים כשהחוק מחייב זאת ולחלופין הליך תחרותי, גם כאשר יש פטור ממכרז.

התקשרות על פי מכרז המסגרת של משכ"ל

חוק הרשויות המקומיות (מכרזים משותפים), התשל"ב-1972, מאפשר לרשות מקומית להתקשר על פי מכרז שפרסם ארגון או מוסד ציבורי, ובלבד שניתן לכך אישור שר הפנים.

משכ"ל עוסקת זה שנים בשני תחומי פעילות עיקריים: האחד - הכנה ופרסום של מכרזי מסגרת עבור הרשויות המקומיות בישראל; השני - מתן שירותי תיאום, ניהול ופיקוח (להלן - שירותי הניהול) לפרויקטים ברשויות המקומיות הבוחרות להתקשר עם קבלנים שזכו במכרזי המסגרת.

מנכ"ל משרד הפנים מפרסם מדי שנה אישור לרשויות המקומיות להתקשר עם קבלנים שזכו במכרז משכ"ל למתן שירותי היסעים והסעות תלמידים (להלן - זכייני משכ"ל).

שבע מהרשויות המקומיות שנבדקו התקשרו עם זכייני משכ"ל, ואלו הן: אום אל-פחם, ביר אל-מכסור, חולון, טמרה, מודיעין עילית, מטה אשר ומרום הגליל (להלן - שבע הרשויות).

באישור משרד הפנים להתקשרות במכרזים של משכ"ל נקבע כי היא תיעשה במישרין בין הרשות המקומית ובין הזוכה במכרז.

1. הבדיקה העלתה כי בחוזים שנחתמו בין שבע הרשויות לבין זכייני משכ"ל צוין כי הן ממנות את משכ"ל לתת להן שירותי ניהול בכל הנוגע לביצוע ההסעות.

הבדיקה העלתה כי לא נחתם הסכם נפרד בין משכ"ל לכל אחת משבע הרשויות, אשר מגדיר את מהותם והיקפם של שירותי הניהול שמשכ"ל מספקת להן ואת תחומי אחריותה.

משרד מבקר המדינה מעיר לשבע הרשויות כי החוזה שנחתם בינן ובין זכייני משכ"ל אינו מסדיר כראוי את תחומי אחריותה של משכ"ל, ואין בו פירוט של השירותים שיינתנו על ידיה והיקפם. על פי סדרי המינהל הציבורי התקין, היה עליהן לחתום עם משכ"ל על חוזה שיפרט את מלוא חובותיהם וזכויותיהם של שני הצדדים.

עיריית מודיעין עילית והמועצה האזורית מרום הגליל מסרו בתשובותיהן למשרד מבקר המדינה מיוני 2015, כי משכ"ל הודיעה להן שהיא תעדכן את הסכמי ההתקשרות עם כל הרשויות המקומיות המקבלות את שירותיה ותסדיר את מערכת הזכויות והחובות בין הצדדים.

המועצה המקומית ביר אל-מכסור מסרה בתשובתה מיוני 2015, כי היא תפעל להסדרת מערכת היחסים בינה לבין משכ"ל באמצעות חוזה חתום, הן לגבי המכרז הנוכחי והן בעתיד.

המועצה האזורית מטה אשר מסרה בתשובתה מיולי 2015, כי אכן לא קיים הסכם נפרד המפרט את היקף השירותים הניתנים על ידי משכ"ל, אולם "קיימת מסגרת כללית הקובעת את אחריותה של משכ"ל ביחס להתקשרות עם זכייני ההסעות".

יודגש כי משרד מבקר המדינה העיר כבר בדוח משנת 2005¹⁷, כי "ההתקשרות עם משכ"ל לקבל את שירותיה, מחייבת הן את הרשויות המקומיות והן את משכ"ל, וכי על פי הדינים החלים על הרשויות המקומיות התקשרויות כאלה חייבות להיות מעוגנות בחוזה כתוב בין שני הצדדים".

בתשובתה מיוני 2015 מסרה משכ"ל כי בעקבות הערות מבקר המדינה משנת 2005, היא הכינה תבנית לחוזה ניהול בתחום הסעות התלמידים שהועמד לרשות הרשויות המקומיות המעוניינות בחתימה על חוזה נפרד עמה. עוד ציינה משכ"ל, כי בעקבות הערת הביקורת היא "תפעל להעברת חוזים לחתימה לכל רשות שתבקש את שירותיה ותבצע מעקב ובקרה ביחס לחתימת החוזים על ידי הרשויות".

2. לפי מסמכי החוזה שנחתם בין הרשויות המקומיות לזכייני משכ"ל, מחירי ההסעות כוללים עמלת ניהול ופיקוח בשיעור של 6% שיש לשלם למשכ"ל.

הבדיקה העלתה כי בחלק מהמקרים נערכו סיכומים בין משכ"ל לרשויות המקומיות, שלפיהם הן משלמות למשכ"ל עמלה ששיעורה 4%-5% בלבד.

הועלה כי משכ"ל לא קבעה אמות מידה בכל הקשור לסכום ההנחות שהיא מעניקה לרשויות המקומיות על העמלות שהיא גובה בגין שירותיה. לנציגי משרד מבקר המדינה נמסר כי על פי רוב נקבעו ההנחות במשא ומתן בעל פה בין נציגי הרשויות למשכ"ל.

17 מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2005 (דצמבר 2005), "החברה למשק וכלכלה של השלטון המקומי בע"מ", עמ' 283-322.

לדעת משרד מבקר המדינה, מתן הנחות שלא על פי אמות מידה אחידות עלול ליצור אפליה בין הרשויות המקומיות שהתקשרו עמה. מאחר שמשכ"ל אמורה לפעול לטובת הרשויות ולהיות אמונה על האינטרסים שלהן, היה עליה לקבוע אמות מידה שוויוניות למתן הנחות ולהביאן לידיעת כל הרשויות המקומיות שהתקשרו עמה¹⁸. בתוך כך יש לקבוע מי מוסמך לאשר הנחות, לקבוע אמות מידה מנחות ולנמק בכתב את ההחלטות.

משכ"ל מסרה כי יש לה נוהל הנחות, וכי ההחלטות בדבר מתן ההנחות על גובה העמלה מבוססות על שיקולים מקצועיים ועסקיים. כן היא מסרה כי בעקבות הערות הביקורת היא תפעל לעדכון נוהל ההנחות שלה, כך שיכלול הנחיה מפורשת לנמק בכתב את הסיבות והקריטריונים שהובאו בחשבון במסגרת ההחלטה להעניק הנחה ואת הבסיס לגובה ההנחה שניתנה, ככל שניתנה.

מסמכי ההתקשרות עם חברות ההסעה

ישנן שתי חלופות לבחירת הקבלנים במסגרת מכרזי הסעות התלמידים. לפי החלופה הראשונה, כל ההסעות יבוצעו באמצעות קבלן אחד - אשר סכום כלל הצעותיו לכל הקווים שפורסמו במסגרת המכרז הוא הנמוך ביותר; לפי החלופה השנייה, ההסעות יבוצעו באמצעות כמה חברות, כשכל אחת תיסע בקווים שעבורם הציעה את התעריף הנמוך ביותר.

שבע מהרשויות המקומיות שנבדקו התקשרו כאמור עם זכייני משכ"ל; היתר - אעבלין, הגלבע, חדרה, כרמיאל, נווה מדבר, סח'נין, עראבה ושרעם - התקשרו עם קבלני הסעות לאחר פרסום מכרז עצמאי להסעות תלמידים.

בבדיקת חוזי ההתקשרות שחתמו הרשויות המקומיות עם קבלני ההסעות, בין שבאמצעות מכרז מסגרת ובין שבאמצעות מכרז עצמאי, הועלו הליקויים האלה:

חוזה ההתקשרות

על פי חוזר המנכ"ל, חוזי ההתקשרות עם קבלני ההסעות ייערכו על פי נוסח אחיד שהוסכם בין המשרד, מרכז השלטון המקומי וארגון המועצות האזוריות, ולתקופה שלא תעלה על שלוש שנים.

כן נקבע בחוזר המנכ"ל שלחווה ההסעות האחיד יש לצרף נספחים שהם חלק בלתי נפרד ממנו: מפרט ההסעות שכל קבלן מבצע, הכולל פרטים בדבר מסלול הנסיעה, מספר הנוסעים, אורך המסלול, סוג הרכב הנדרש ומחיר הנסיעה; נוסח אישור על ביטוח שנדרש מהקבלן; נוסח ערבות בנקאית לביצוע החוזה; ותצלומי רישיונות כלי הרכב שבהם יבוצעו ההסעות.

18 ראו גם במבקר המדינה, דוח על החברה למשק וכלכלה של השלטון המקומי בע"מ - ממצאי מעקב, עמ' 327.

משרד החינוך מתנה את השתתפותו במימון הסעות תלמידים בקבלת העתק של החוזה, לרבות נספחיו.

במכרז ההסעות שפרסמה עיריית כרמיאל באוגוסט 2014 לקווים שונים זכו 11 קבלנים, והם החלו בביצוע ההסעות בתחילת שנת הלימודים התשע"ה, דהיינו בספטמבר 2014.

בביקורת הועלה כי במרץ 2015 טרם נחתם חוזה ההסעות האחיד עם קבלן המבצע עבור עיריית כרמיאל הסעות בשישה מסלולים. למרות בקשות חוזרות של העירייה שהקבלן יחתום על החוזה וישלים את הגשת המסמכים, בהם ערבות בנקאית ומסמכי כלי הרכב שיבצעו את ההסעות, הוא טרם עשה כן. נמצא כי הקבלן מבצע את ההסעות במסלולים שבהם זכה, אולם העירייה מעכבת את התשלום עד המצאת כל המסמכים הנלווים והחוזה החתום.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית כרמיאל כי היה עליה להסדיר את חתימת חוזה ההסעות האחיד עם הקבלן על נספחיו ולוודא שהוא ממלא את התחייבויותיו, לפני תחילת ביצוע ההסעות.

עיריית כרמיאל ציינה בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממאי 2015, כי הקבלן מבצע הסעות תלמידים בעיר זה שנים רבות וכי בעקבות הערות הביקורת הוסדרה חתימת החוזה.

כלי הרכב ורישיונות הרכב

על פי חוזה ההסעות האחיד, הקבלן נדרש להצהיר כי יש לו הידע הנדרש, כלי הרכב המתאימים, כל הרישיונות הנדרשים על פי כל דין להסעת תלמידים ופוליסות ביטוח תקפות המתאימות לכל כלי הרכב שבהם יוסעו תלמידים לפי החוזה ונספחיו.

לפי צו הפיקוח על מצרכים ושירותים (הסעות סיור, הסעה מיוחדת והשכרת רכב), התשמ"ה-1985, על רכב הסעות להיות רשום בחברת הסעות על מנת שיוכל לבצע הסעות בשכר. "רישיון להסעה מיוחדת באוטובוס" (להלן - רישיון הסעה) מונפק על ידי משרד התחבורה, ומוטבעים עליו מספר הרישוי של הרכב ושם חברת ההסעות שעבורה יבצע את ההסעות בשכר. רישיון ההסעה מקנה אישור לבצע הסעות שהוזמנו דרך חברת ההסעות בלבד ושיבוצעו בפיקוחה.

השתתפות במכרז למתן שירותי הסעה, לרבות מכרזי המסגרת של משכ"ל, מחייבת את המשתתפים לצרף תצלום רישיון רכב תקף המאשר את בעלותם על כלי הרכב.

הבדיקה העלתה כי ברשויות המקומיות שנבדקו לא נמצאו רשימות ומסמכים עדכניים של כלי הרכב שבהם מוסעים התלמידים, ובהם מספרי הרישוי ותצלומי רישיונות הרכב.

עיריות אום אל-פחם, חולון, טמרה, כרמיאל, מודיעין עילית, סח'נין ושרפדם; המועצות האזוריות הגלבוע ומטה אשר; המועצות המקומיות אעבלין, ביר אל-מכסור ועראבה לא ביצעו מעקב שוטף אחר חידוש תוקף רישיונות ההסעה ורישיונות רכבי ההסעות, ולא דרשו מהקבלנים להמציא להן מסמכים לפני שהם החליפו רכבים. להלן דוגמאות:

עיריית כרמיאל: העירייה התקשרה עם 11 קבלני ההסעות במכרז שנערך באוגוסט 2014, ורישיונות ההסעה היו בתוקף עד דצמבר 2014. במועד סיום הביקורת טרם נדרשו הקבלנים להציג רישיונות הסעה תקפים.

המועצה האזורית הגלבוע: המועצה התקשרה עם שישה קבלני הסעות בשנת 2013. במועד הביקורת לא היו במועצה רשימות עדכניות של כלי הרכב המבצעים את ההסעות, לרבות סוג הרכב, מספר הרישוי ושנת ייצורו, וכן העתקים עדכניים של רישיונות ההסעה ורישיונות הרכב.

למשל, רישיונות ההסעה של חלק מכלי הרכב אשר בבעלות קבלן המבצע מספר רב של מסלולי הסעה, היו בינואר 2015 תקפים ל-30.11.13.

עיריית סח'נין : בעירייה לא נמצאו העתקים עדכניים של רישיונות ההסעה ורישיונות כלי הרכב.

עיריית שפרעם : העירייה התקשרה עם קבלן הסעות במכרז שנערך באוגוסט 2013, ורישיונות ההסעה של כלי הרכב שבבעלותו היו בתוקף עד דצמבר 2013. במועד סיום הביקורת לא נמצאו בעירייה רישיונות הסעה תקפים. אשר לרישיונות כלי הרכב שתצלומיהם היו בתיקי העירייה - תוקפם פג.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריות אום אל-פחם, חולון, טמרה, כרמיאל, מודיעין עילית, סח'נין ושפרעם; למועצות האזוריות הגלבע ומטה אשר; למועצות המקומיות אעבלין, ביר אל-מכסור ועראבה - כי עליהן לדרוש מחברות ההסעה לצרף לחוזה ההסעות האחד רשימת כלי רכב עדכנית שבה יצוינו סוגי הרכבים המבצעים את ההסעות, מספר הרישוי שלהם ושנת הייצור וכן העתקים של רישיון הרכב ושל רישיון ההסעה; על הרשויות המקומיות לקיים מעקב שוטף אחר חידוש תוקף רישיונות ההסעה של רכבי ההסעות לאחר שתוקפם פג.

עיריות כרמיאל וחולון מסרו בתשובותיהן ממאי ומיוני 2015 למשרד מבקר המדינה כי בעקבות הערות הביקורת, הן יבקשו לחייב בחוזה ההסעות את הקבלנים ו/או את קציני הבטיחות בתעבורה של הקבלנים להגיש תצהיר בדבר קיום אישורים עדכניים.

עיריית מודיעין עילית מסרה כי מתוקף ההתקשרות עם משכ"ל, משכ"ל מפקחת על המצאת כל המסמכים הנדרשים על פי דין בעת החתימה על חוזה ההסעות. בהמשך, המעקב השוטף אחר עדכון המסמכים מבוצע על ידי קצין הבטיחות של כל חברת הסעה.

עיריות שפרעם, סח'נין וטמרה, המועצות האזוריות הגלבע ומטה אשר והמועצות המקומיות אעבלין, ביר אל-מכסור ועראבה מסרו בתשובותיהן ממאי ומיוני 2015 כי הן יפעלו לקיים מעקב וידאגו לקבלת רשימות עדכניות של כלי הרכב וכל המסמכים הנדרשים.

משכ"ל מסרה בתשובתה כי היא מקפידה שבשלב עריכת מכרזי המסגרת ימציאו חברות ההסעה את כל המסמכים הנדרשים על פי דין. כל נושא המסמכים והרישיונות הוא באחריות קצין הבטיחות של חברות ההסעה, ועליו לפקח על קיומם באופן שוטף מתוקף חוזה ההסעות.

עוד מסרה משכ"ל כי בעקבות הערות הביקורת, היא בוחנת הקמת מערך ביקורת מדגמית על פעילותם של קציני הבטיחות בחברות ההסעה, בתיאום ובשיתוף פעולה עם משרד התחבורה.

כשירות הנהגים

בחוזה ההסעות האחד נקבע כי נהג המסיע תלמידים בכל גיל, יהיה בעל רישיון להסעת ילדים וניסיון של שנתיים לפחות בנהיגה בסוג הרכב שבו הוא נוהג; עליו להביא אישור רפואי המעיד על מצב בריאותי תקין, וכן לעמוד בהוראות "החוק למניעת העסקה של עברייני מין במוסדות מסוימים התשס"א-2001" (להלן - החוק למניעת העסקה של עברייני מין).

משנת 1996 משרד התחבורה מחייב את נהגי האוטובוסים לעבור הכשרה מיוחדת להסעת ילדים. כל נהגי האוטובוסים שהוכשרו לנהיגה לפני שנה זו ומעוניינים להסיע תלמידים מחויבים לעבור

אותה הכשרה כתנאי להסעת תלמידים. על רישיון הנהיגה שלהם מוטבעת החותמת "רשאי להסיע ילדים".

הכללים שנקבעו לכשירות נהגים נועדו להבטיח את ביטחון התלמידים ולמנוע מנהגים שאינם כשירים, לרבות עברייני תנועה, אלימות ומין, להסיע תלמידים צעירים.

הבדיקה העלתה כי ברשויות המקומיות שנבדקו לא היו רשימות מלאות ומעודכנות של הנהגים המבצעים מטעם קבלני ההסעות את הסעות התלמידים, וממילא לא היה להן תיעוד הכולל תצלומים מרישיונות הנהיגה של הנהגים ואישור מהמשרה על כך שהם עומדים בהוראות החוק למניעת העסקה של עברייני מין. להלן פרטים:

ה מ ו ע צ ה א ז ו ר י ת מ ט ה א ש ר : המועצה התקשרה בשנת 2013 עם 11 זכייני משכ"ל להסעת תלמידים. במועד הביקורת לא נמצאו במועצה רשימות מלאות ועדכניות של הנהגים והעתקים של רישיונות הנהיגה שלהם.

ה מ ו ע צ ה א ז ו ר י ת ג ל ב ו ע : בעקבות מכרז שפרסמה בשנת 2013 התקשרה המועצה עם שישה קבלנים להסעות תלמידים. בתיקי המועצה נמצאו רשימות חלקיות של הנהגים המבצעים את ההסעות מטעם הקבלנים והעתקים של רישיונות הנהיגה של הנהגים הכלולים ברשימות אלה.

ע י ר י י ת ש פ ר ע מ : בתיקי העירייה נמצאו רשימות חלקיות של הנהגים המבצעים הסעות מטעם הקבלנים ותצלומי רישיונות הנהיגה של חלקם בלבד.

בכל הרשויות המקומיות שנבדקו לא נמצאו אישורים רפואיים המעידים שמצבם הבריאותי של הנהגים תקין.

משרד התחבורה מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מיוני 2015, כי הוא מקדם תיקון חקיקה שיאפשר לקציני הבטיחות לקבל מידע על עברו התעבורתי של הנהג בטרם קבלתו לעבודה.

לדעת משרד מבקר המדינה, על הרשויות המקומיות להקפיד לקבל לידיהן את רשימות הנהגים המסיעים את הילדים, לרבות אישורי משטרה שלפיהם לא הורשעו בעברות מין ואישורים רפואיים על מצבם הבריאותי, ולצרפן למסמכי חוזה ההסעות. עליהן גם להקפיד לעדכן במועדים שייקבעו מראש את הרשימות והאישורים שברשותן. על הרשויות המקומיות לוודא שנהגים המבצעים הסעות תלמידים עומדים בתנאי הכשירות הנדרשים.

עיריית שפרעם מסרה בתשובתה כי רכז התחבורה בעירייה "ידאג לרשימת נהגים עדכנית כולל אישורי המשטרה הרלוונטיים ואישורי כשירות".

עיריית סח'נין ציינה בתשובתה כי עם תחילת עבודתו של כל נהג ונהג, היא דורשת מהקבלנים להמציא לה את הרשימות והפרטים של הנהגים המועסקים, וכן אישורי משטרה. כן מסרה כי היא תרענן את ההוראה ותדרוש מהקבלנים להמציא לה אישורים עדכניים לגבי כל הנהגים המועסקים בהסעות עבור העירייה.

עיריית חדרה הודיעה בתשובתה כי במסגרת מסמכי המכרז הקבלנים מצרפים את כל האישורים הנדרשים, ובין היתר אישורי משטרה על היעדר הרשעות בעברות מין, וכי "ינקטו פעולות כנגד קבלן שלא יעמוד בדרישות החוזה".

עיריית כרמיאל מסרה בתשובתה כי לדעתה צריך לבקש מהקבלנים להגיש תצהיר ובו שמות הנהגים וכל האישורים הנדרשים.

עיריית טמרה והמועצות המקומיות אעבלין ועראבה ציינו בתשובותיהן כי הן יפעלו לקבלת אישורים רפואיים על מצבם הבריאותי של הנהגים.

עיריית חולון מסרה בתשובתה כי בעקבות הערות הביקורת, נקבע בישיבה משותפת עם משכ"ל כי במסגרת סמכותה תדרוש משכ"ל שאחת לרבעון יגישו לה חברות ההסעה תצהיר עם שמות נהגי הקבלן, המאשר שהם מורשים כחוק מכל הבחינות להסיע תלמידים.

המועצות האזוריות הגלבוה ומרום הגליל והמועצה המקומית ביר אל-מכסור ציינו בתשובותיהן כי הן יפעלו בהתאם להערת הביקורת ויעדכנו את הרשימות והאישורים של הנהגים.

המועצה האזורית מטה אשר מסרה בתשובתה כי היא סבורה ש"לנוכח אחריותה הכוללת של משכ"ל לתחום הפיקוח והבקרה על הזכיינים... ולנוכח חשיבות הנושא, ככל שלא תתקבלנה מממשכ"ל הרשימות אחת לחצי שנה, תדאג המועצה לקבלתן ישירות מהזכיינים".

משכ"ל ציינה בתשובתה, כי מעקב שוטף על רישיונות הנהיגה וכשירותם של נהגי ההסעות ושמירת העתקיהם הוא לדידה באחריותם של קציני הבטיחות בחברות ההסעה, לפי הדין; יחד עם זאת, היא ציינה כי תפעל "במכרז הקרוב לעדכן את חוזה ההתקשרות מול חברות ההסעה ולכלול במסגרת המסמכים שעל קצין הבטיחות לוודא את קיומם ותוקפם גם את אישור המשטרה על היעדר עבירות מין וכן רישיונות הסעה".

אישור על קיום ביטוחים

על פי פרק 5 בחוזה ההסעות האחיד, העוסק באחריות ובביטוח, הקבלן מתחייב לעשות על חשבונו את הביטוחים האלה: ביטוח חבות חוקית כלפי הציבור על פי כל דין, בגבולות אחריות שלא יפחתו מ-500,000 דולר לתובע ולמקרה; ביטוח חבות מעבידים בגין עובדים, קבלני משנה ועובדיהם המועסקים על ידי הקבלן בהתאם לחוזה; ביטוח רכוש צד ג' לכלי הרכב המסיעים, הכולל הרחבה לנזקי גוף שאינם מבטוחים בביטוח החובה. כמו כן נקבע כי במקום המיועד לרישום שם המבוטח בפוליסות, יירשמו הרשות המקומית ועובדיה.

עוד נקבע בחוזה ההסעות האחיד, כי הקבלן יעביר לרשות המקומית אישור על ביטוחים אלה בנוסח שיצורף כנספח לחוזה כשהוא חתום על ידי חברת הביטוח.

נמצא כי בחלק מהרשויות המקומיות נוסח האישור על הביטוחים או סכום האחריות למקרה ולתובע לא תאמו את מה שנקבע בחוזה ההסעות האחיד. להלן הפירוט:

1. נמצא כי בשש¹⁹ מבין שבע הרשויות שהתקשרו עם זכייני משכ"ל, גבול האחריות למקרה ולתובע נקבע ל-1 מיליון ש"ח (במקום 500,000 דולר על פי חוזה ההסעות).
2. בביטוח של אחד מזכייני משכ"ל שעיריית חולון התקשרה עמו, לא צוינה העירייה כמבוטחת.
3. עיריית שפרעם התקשרה עם חברה מסוימת בספטמבר 2013, ובעירייה לא נמצא אישור על קיום ביטוחים כנדרש.

עיריית טמרה ציינה בתשובתה למשרד מבקר המדינה, כי חוזה ההתקשרות מסתיימים בסוף שנת הלימודים התשע"ה וכי היא תפעל על פי הערת הביקורת בהתקשרויותיה בשנת הלימודים הקרובה.

עיריית חולון מסרה כי היא תפעל להוסיף את שמה בפוליסות הביטוח של הקבלנים.

עיריית מודיעין עילית והמועצה האזורית מרום הגליל מסרו כי האישור על קיום הביטוחים בסכום של 1 מיליון ש"ח הנו בהתאם להחלטת משכ"ל.

19 אום אל-פחם, ביר אל-מכסור, טמרה, מטה אשר, מודיעין עילית ומרום הגליל.

משכ"ל מסרה בתשובתה כי לאחר קבלת ייעוץ ביטוחי, היא מצאה לנכון להעמיד את גבול האחריות הנדרש של חברות ההסעה על 1 מיליון ש"ח בלבד, שכן הביטוח הנדרש על ידי משרד החינוך גבוה מדי לדעתה, שלא לצורך, לאור העובדה שזהו ביטוח נוסף על ביטוח החובה וביטוח צד ג' של כל רכב הסעה בנפרד. עוד מסרה כי היא סבורה שיכולתה של הרשות המקומית להגן על עצמה לא נפגעת מהותית אם היא לא רשומה כמבוטחת.

משרד מבקר המדינה מעיר לרשויות המקומיות ולמשכ"ל כי היה עליהן לקבוע את סכום הביטוחים בהתאם לנדרש בחוזה ההסעות האחיד, כפי שקבעו משרד החינוך ומרכז השלטון המקומי. עוד העיר משרד מבקר המדינה, כי על משכ"ל והרשויות המקומיות שלא נרשמו כמבוטחות בפוליסה, להקפיד על רישום הרשות המקומית כמבוטחת בפוליסת הביטוח של המסיעים.

המועצה המקומית עראבה : המועצה התקשרה לביצוע הסעות התלמידים עם קבלנים שלא זכו במכרז, וזאת כאמור בעקבות ויתורם של הקבלנים הזוכים על ביצוע ההסעות. בהודעת הוויתור ציינו הקבלנים הזוכים כי אינם אחראים כלפי המועצה בשום אחריות, לרבות לקיום ביטוחים וערבות ופיקוח על ביצוע ההסעות, וכי האחריות על כך מוטלת על הקבלנים האחרים.

נמצא כי המועצה לא דאגה לקבל לא מהקבלנים הזוכים (שהעבירו את האחריות לקבלנים האחרים) ולא מהקבלנים האחרים אישורים על קיום ביטוחים כנדרש בפרק 5 לחוזה ההסעות האחיד, וממילא לא בדקה אם הם עומדים בתנאי החוזה בעניין זה.

המועצה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה, כי היא תבצע מעקב שוטף אחר חידוש תוקף הביטוחים.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה כי עליה לדאוג לקבלת האישורים המעידים על קיום הביטוחים. בהיעדר ביטוחים, המועצה עלולה להיות חשופה לתביעות משפטיות שיגבו מקופתה סכומים נכבדים. משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את העובדה שהמועצה התקשרה עם קבלנים שלא זכו במכרז אך ביצעו בפועל את הסעות התלמידים עבורה, בלי להבטיח את קיומם של כיסוי ביטוחי ותנאי בטיחות הולמים להסעת תלמידים.

ערבות בנקאית

בחוזה ההסעות האחיד נקבע כי לצורך הבטחת ביצוע התחייבויותיו של הקבלן על פי מסמכי החוזה, עליו להמציא עם חתימת החוזה כתב ערבות בנקאית או ערבות של חברת ביטוח (לפי הנוסח בנספח ה' לחוזה), בסכום השווה ל-5% מסכום ההתקשרות השנתי המוערך. הערבות תהיה תקפה ל-13 חודשים ממועד חתימת החוזה, והקבלן מתחייב להאריך את תוקפה מפעם לפעם, לפי דרישת הרשות. עוד נקבע כי אי-המצאת ערבות כזאת תיחשב הפרה יסודית של החוזה, והרשות המקומית תהיה זכאית לבטל אותו לאלתר ולתבוע מהקבלן פיצויים על הפרתו.

בעיריית כרמיאל ובמועצה המקומית עראבה לא נמצאו הערבויות הבנקאיות של חלק מחברות ההסעה.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית כרמיאל ולמועצה המקומית עראבה כי עליהן להקפיד על המצאת ערבויות בנקאיות ולמצות את זכויותיהן בעניין זה בהתאם לחוזה ההסעות האחיד.

עיריית כרמיאל והמועצה המקומית עראבה ציינו בתשובותיהן כי הליקוי תוקן וערבויות הביצוע של הקבלנים הומצאו להן כנדרש.

רישיון הפעלה

בנספח ג' לחוזר המנכ"ל בעניין הנחיות ביטחון ובטיחות: נקבע, בין היתר, כי על חברות ההסעות להיות בעלות רישיון הפעלה תקף מהמפקח על התעבורה במשרד התחבורה.

הבדיקה העלתה כי במכרזים שמפרסמות חלק מהרשויות המקומיות הן דורשות מחברות ההסעה העתקים של רישיונות ההפעלה כתנאי להשתתפות במכרז, אולם הן אינן מבצעות מעקב שוטף אחר חידוש תוקף הרישיונות. להלן דוגמאות:

ה מ ו ע צ ה א א ז ו ר י ת ה ג ל ב ו ע : המועצה התקשרה בשנת 2013 עם שישה קבלני הסעות. לא נמצאו במועצה העתקי רישיונות הפעלה תקפים לשנת 2015 של הקבלנים האמורים.

ע י ר י י ת כ ר מ י א ל : העירייה התקשרה עם קבלני ההסעה על פי מכרז מאוגוסט 2014. הועלה כי תוקף רישיונות ההפעלה של הקבלנים פג ב-31.12.14, והעירייה לא דרשה מהם להמציא לה רישיונות הפעלה עדכניים.

ע י ר י י ת ט מ ר ה : העירייה התקשרה עם שני זכיינים של משכ"ל משנת 2012. הועלה כי תוקף רישיון ההפעלה של אחד מקבלני ההסעות פג בדצמבר 2014, והעירייה לא דרשה ממנו להמציא לה רישיון עדכני; קבלן שני כלל לא המציא לעירייה רישיונות ומסמכים נלווים כנדרש בחוזה ההסעות האחד.

ע י ר י י ת ס ח ' נ ין : העירייה התקשרה עם קבלן הסעות על פי מכרז משנת 2012. הועלה כי תוקף רישיון ההפעלה של הקבלן פג בנובמבר 2013, והעירייה לא דרשה ממנו להמציא לה רישיון הפעלה עדכני.

משרד מבקר המדינה מעיר לרשויות המקומיות הנזכרות כי עליהן להקפיד שלחברות המסייעות תלמידים בתחומי שיפוטן יהיה רישיון הפעלה תקף מהמפקח על התעבורה במשרד התחבורה במהלך כל תקופת ההתקשרות ביניהן.

המועצה האזורית הגלבוע ציינה בתשובתה, כי מחלקת התחבורה במועצה החלה לקיים מעקב שוטף אחר חידוש תוקף רישיונות ההפעלה.

עיריית כרמיאל מסרה בתשובתה כי חברות ההסעה נדרשות לחדש את רישיון ההפעלה בתחילת כל שנה, וכי נכון למאי 2015 בידי העירייה נמצאים רישיונות הפעלה תקפים של כל חברות ההסעה.

עיריית טמרה וסח'נין מסרו בתשובותיהן כי הן מקבלות את הערת הביקורת, וכי הן החלו לפעול כמתחייב מן הנהלים וההוראות.

העסקת קבלני משנה

בסעיף בחוזה של משכ"ל, העוסק באיסור הסבת זכויות, אשר היה בתוקף עד תחילת שנת 2013, נקבע כי הקבלן מתחייב שלא להעסיק קבלני משנה לשם מתן השירותים לפי החוזה, אלא לאחר קבלת הסכמת הרשות המזמינה, מראש ובכתב. כמו כן, לשם קבלת אישור הרשות, הקבלן מתחייב

להציג לה, לפני התקשרותו עם קבלן המשנה, את פרטי קבלן המשנה, פרטי כלי הרכב שברשותו והסכם ההתקשרות עמו. עוד נקבע כי לא תינתן הסכמת הרשות המקומית להעסקת קבלני משנה שאינם עומדים בתנאים הנדרשים מקבלני ההסעות הראשיים.

חמש מהרשויות המקומיות שנבדקו ואשר התקשרו עם זכייני משכ"ל בשנים 2011-2013²⁰ העבירו למשכ"ל אישור בכתב להעסקת קבלני משנה, אולם לא נמצא בהן העתק של ההסכם שנחתם בין זכייני משכ"ל לבין קבלני המשנה. זאת ועוד, לא נמצאו בחמש הרשויות המקומיות ובמועצה המקומית ביר אל-מכסור תצלומים של מסמכי כלי הרכב ורשימות של הנהגים המבצעים את ההסעות מטעם קבלן המשנה. להלן פרטים:

עיריית חולון: בשנת 2012 אישרה העירייה מראש ובכתב לזכייני משכ"ל להעסיק קבלני משנה. בחוזה ההתקשרות עם הקבלנים אישרה העירייה (בנספח ז' לחוזה ההסעות) כי הוצג לה הסכם ההתקשרות בין הקבלן הראשי לקבלן המשנה. בבדיקה שנעשתה בעירייה ובמשכ"ל לא נמצאו מסמכי ההתקשרות בין הקבלן הראשי לבין קבלן המשנה.

עיריית חולון הודיעה בתשובתה כי כיום היא איננה מאפשרת מראש לקבלני ההסעות להעסיק קבלני משנה, ועל כל קבלן המעוניין להעסיק קבלני משנה להסדיר זאת מול משכ"ל, לרבות הצגת כל המסמכים הנדרשים.

המועצה האזורית מרום הגליל: בשנת 2011 התקשרה המועצה עם חברת הסעות יחידה, זכיינית של משכ"ל, ואישרה מראש ובכתב העסקת קבלני משנה. הזכיינית מעסיקה עשרה קבלני משנה. במסמכי המועצה נמצא נספח ז' לחוזה ההסעות ממרץ 2011, בחתימתו של מנהל מחלקת התחבורה, המאשר כי הוצג לו הסכם ההתקשרות עם אחד מקבלני המשנה. מעיון במסמכי המועצה ומשכ"ל לא נמצא העתק של הסכם כזה, וגם לא העתקים של ההסכמים עם קבלני המשנה האחרים.

המועצה האזורית מרום הגליל מסרה בתשובתה כי היא פנתה לזכיינית הראשית לקבל את כל המסמכים הנדרשים הנוגעים להתקשרותה עם קבלני המשנה וכי בכוונתה לפעול ולהנהיג נהלים ברורים לשם כך.

עיריית מודיעין עילית מסרה בתשובתה כי הימצאותם של המסמכים והאישורים על פי חוות הדעת של משכ"ל אינם רלוונטיים לתחום הפיקוח והבקרה, וכי על קצין הבטיחות של חברת ההסעות לוודא את תוקפם.

משרד מבקר המדינה מעיר לרשויות המקומיות האמורות כי לפני שנתנו אישור בכתב להעסקת קבלני משנה, היה עליהן לדרוש מהקבלנים הראשיים להמציא להן את הסכם ההתקשרות בינם לבין קבלני המשנה, את מסמכי כלי הרכב שבאמצעותם יבוצעו ההסעות ואת העתקי רישיונות ההסעה.

המועצה המקומית ביר אל-מכסור מסרה בתשובתה כי היא תפעל בהתאם להערת הביקורת.

עיריית טמרה מסרה בתשובתה כי היא לא נדרשה על ידי הקבלנים הראשיים להעסיק קבלני משנה.

משכ"ל מסרה בתשובתה כי החל משנת 2013 בוטלה הדרישה במכרזיה להעביר את החוזים בין הקבלן הראשי לקבלן המשנה לידי הרשות המקומית. זאת, משום שהאחריות בפועל היא של הקבלן הראשי והעניינים המסחריים שבין הקבלן הראשי לקבלן המשנה אינם מעניינה של הרשות

20 אום אל-פחם, חולון, מרום הגליל, טמרה ומודיעין עילית.

המקומית, וכן כי החובה לפקח על מסמכי הרכב והנהגים של קבלן המשנה מצויה בידי קצין הבטיחות של הקבלן הראשי, האחראי לכך מול הרשות המקומית.

לפי ההסכמים של המועצה האזורית מטה אשר ושל עיריית כרמיאל עם קבלני ההסעה, הן אינן מסכימות להעסקת קבלני משנה, אך בפועל לפחות חלק מההסעות בתחומי שיפוטן מתבצע על ידי קבלני משנה. להלן פרטים:

המועצה האזורית מטה אשר: המועצה התקשרה עם זכיינים של משכ"ל באוגוסט 2013. בסעיף 10 לפנייה לזכייני משכ"ל לקבלת הצעות מחיר נרשם בהדגשה: "לתשומת ליבכם, הרשות אינה מאשרת הפעלת קבלן משנה במסגרת ביצוע העבודה".

הבדיקה העלתה כי שתיים מחברות ההסעה שזכו במכרז מעסיקות קבלני משנה. יצוין כי המועצה לא אישרה מראש לחברות אלה להעסיק קבלני משנה, אבל היא יודעת על העסקתם בניגוד לדרישותיה במכרז. במועצה לא נמצאו הסכמי ההעסקה של קבלני המשנה, ולא נמצאו פרטים על מסמכי הרכבים, תצלומי רישיונות ההסעה ורשימות הנהגים המבצעים את ההסעות מטעם קבלן המשנה.

עיריית כרמיאל: העירייה התקשרה כאמור עם 11 קבלנים להסעת התלמידים, ולא אישרה להם בכתב להעסיק קבלני משנה. ואולם, מנהל אגף הסעות בעירייה מסר לנציגי משרד מבקר המדינה במהלך הביקורת, שידוע לו כי מדי פעם הקבלנים מעסיקים קבלני משנה. בעירייה לא היו מסמכים הנוגעים לכך.

משרד מבקר המדינה העיר למועצה האזורית מטה אשר ולעיריית כרמיאל, כי משבחרו לקבוע שלא ניתן להעסיק קבלני משנה, עליהן לאכוף את קביעתן על הקבלנים הזוכים. אם יחליטו להתיר זאת, עליהן לאשר זאת בכתב ולבקש כי יוצגו להן פרטי כלי הרכב והנהגים של קבלני המשנה והרישיונות והאישורים הנוגעים אליהם, לרבות רישיונות ההפעלה.

עיריית כרמיאל מסרה בתשובתה כי הפעלת קבלני המשנה תוסדר בהתאם להערת הביקורת.

בטיחות בהסעות

ישנן כמה סכנות עיקריות בהסעות מאורגנות של תלמידים: אלימות והתפרעות של תלמידים במהלך ההסעה; תאונה במהלך העלייה לרכב ההסעה והירידה ממנו; תאונה של תלמיד היורד מרכב ההסעה ונדרש לחצות כביש בדרך לביתו; השארת תלמיד ברכב ההסעה בתום הנסיעה בשל חוסר תשומת לב של הנהג.

כדי לצמצם את הסכנות נקבעו בחוזר המנכ"ל הנחיות בטיחות בתחומים שונים הקשורים למערכת ההסעות.

קציני בטיחות בתעבורה ברשויות המקומיות

1. תקנות התעבורה, התשכ"א-1961²¹ (להלן - תקנות התעבורה), קובעות כי "בעל מפעל"^[22] יעסיק במפעלו קצין בטיחות שיש לו רישיון נהיגה לסוגי הרכב המופעלים במפעלו". לגבי רשות מקומית נקבע כי רשות המפעילה צי של יותר מ-40 כלי רכב פרטיים או שבבעלותה אוטובוס אחד מחויבת להעסיק קצין בטיחות בתעבורה.

תפקידם של קציני בטיחות בתעבורה כולל פיקוח על הנהגים המועסקים על ידי הרשות או הנהגים בכלי רכב שלה, כדי לוודא שהם ממלאים את הוראות פקודת התעבורה [נוסח חדש] והתקנות שהותקנו על פיה; פיקוח על כלי הרכב, כדי לוודא שיהיו בכל עת במצב תקין ויתמלאו בהם הוראות דיני התעבורה; פיקוח על מצב בריאותם של הנהגים על מנת לוודא שהוא אכן תואם את דרישות תקנות התעבורה; וניהול כרטיס ורישומים לגבי כלי הרכב והנהגים בהתאם להוראות משרד התחבורה.

ברשויות המקומיות הגלבו, חדרה, חולון, כרמיאל, מטה אשר ומרום הגליל מועסק קצין בטיחות בתעבורה (להלן - קצין בטיחות).

הועלה כי בהגדרת תפקידו של קצין הבטיחות בכל אחת מהרשויות המקומיות אין התייחסות לתפקידיו בכל הנוגע לרכבי ההסעות של הקבלנים שעמם הן מתקשרות.

עיריית חדרה וכרמיאל מעסיקות קציני בטיחות בהיקף של 50% משרה. בבדיקה הועלה כי קציני הבטיחות של שתי העיריות אינם מטפלים בסוגיית הסעות התלמידים, לרבות פיקוח ובקרה על עמידתם של כל הרכב ושל חברות ההסעה בתנאי הבטיחות הנדרשים.

במועצה האזורית מרום הגליל מועסק קצין בטיחות ב-50% משרה, ובמסגרת תפקידו הוא מקיים מעקב וביקורת על "האוטובוסים הצהובים" (המסיעים תלמידים) ועל שאר כלי הרכב של המועצה. הבדיקה העלתה כי הוא מקיים בקרה ומעקב חלקיים בלבד על ההסעות שמבצעות חברות ההסעה. קצין הבטיחות ציין כי הסיבה לכך היא חלקיות משרתו.

2. בחוזר המנכ"ל נקבעו תחומי האחריות של בעלי התפקידים המופקדים על הבטחת הבטיחות בהסעות, ובהם תפקידיו של רכז תחבורה בנושא הסעות תלמידים ברשות המקומית: עליו למפות את כל תחנות האיסוף וההורדה של התלמידים ברשות המקומית ולוודא שתחנות אלו מאפשרות גישה בטוחה לרכב ההסעה; לתדרך את חברות ההסעה ואת הנהגים שלהן בנושאים הנוגעים לבטיחות בהסעות; לתחקר כל אירוע חריג שאירע במהלך ההסעות ולהיות בקשר רצוף עם ההנהלות של מוסדות החינוך ועם רכזי ההסעות, כדי לעדכן אותם בממצאי בדיקות האירועים החריגים ובטיפול הנדרש; לוודא שכלי הרכב של חברות ההסעה עומדים בדרישות משרד התחבורה ובתקנות המחייבות לגבי הסעת ילדים.

הועלה כי הרשויות המקומיות אום אל-פחם, אעבלין, ביר אל-מכסור, טמרה, סח'נין ועראבה אינן מעסיקות קציני בטיחות ורכזי תחבורה. כן הועלה כי עיריית חדרה וכרמיאל, אשר קציני הבטיחות שהן מעסיקות אינם מפקחים כנדרש על רכבי ההסעות התלמידים, לא מינו רכזי תחבורה שיפקחו על קיום דרישות הבטיחות בהסעות תלמידים בתחומי שיפוטן, כמתחייב מחוזר המנכ"ל.

21 תקנות 579, 580, 585.

22 מיום, עסק, תאגיד או מוסד, שרשומים על שמו או שהוא מפעיל או מנהל כלי רכב מהסוגים המפורטים בתקנות.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי כי במסגרת הגדרת תפקידם של קציני הבטיחות בתעבורה ברשויות המקומיות, תוגדר גם אחריותם בנוגע לפיקוח ובקרה על הסעות התלמידים באמצעות קבלני הסעות. כן ראוי לבחון את היקף משרתם ואת הנושאים שבטיפולם, כדי לקבוע אם יש ביכולתם למלא את תפקידם כנדרש. זאת ועוד, על הרשויות המקומיות שאינן מעסיקות קציני בטיחות ועל אלה שקציני הבטיחות שלהן אינם מפקחים על רכבי ההסעות, לשקול למנות רכז תחבורה על מנת להבטיח את קיום דרישות הבטיחות בהסעות תלמידים בתחומי שיפוטן, כמתחייב מחוזר המנכ"ל.

משרד התחבורה ציין בתשובתו כי בעת הענקת כתב מינוי, הוא מנחה את קציני הבטיחות ברשויות המקומיות לערוך ביקורות ברכבי ההסעות, ובכלל זה לערוך ביקורות על נהגיהם. עוד ציין כי הוא מקדם מהלך של עדכון התקנות בכל הקשור לתפקיד קצין הבטיחות ולהיקף משרתו.

עיריית חולון מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי היא איננה מוצאת לנכון להטיל על קצין הבטיחות שלה תפקידי פיקוח ובקרה, זאת כל עוד היא מתקשרת עם קבלני ההסעות במכרז המסגרת של משכ"ל אשר מספקת לה גם שירותי פיקוח ובקרה.

עיריית סח'נין מסרה כי היא רואה חשיבות רבה לעניין הבטיחות, וכי במכרזיה היא דורשת כי כלי הרכב יהיו חדשים ומצוידים בכל אמצעי הבטיחות. עוד מסרה העירייה כי היא תשקול בחיוב מינוי רכז תחבורה, אם כי מינוי כזה כרוך בגיוס תקציבים ואילו היא נמצאת כעת בתהליך התייעלות.

עיריית טמרה מסרה כי היא מיישמת כעת תכנית הבראה, וכי תפעל לאייש משרת רכז תחבורה, בהתחשב באילוצים הכספיים.

עיריית כרמיאל מסרה כי היא תגדיר את תפקיד קצין הבטיחות שלה ותנחה אותו לערוך ביקורות בטיחות ברכבי הסעות התלמידים.

עיריית חדרה מסרה כי כל נושא קציני הבטיחות ייבחן מחדש על ידיה.

עיריית שפרעם מסרה כי "רכז התחבורה בעירייה נדרש, בעקבות הביקורת, לרכז דיווחי קציני הבטיחות של חברות ההסעה".

המועצה האזורית הגליל ציינה כי "מחלקת התחבורה הוסיפה לתפקידיו של קצין הבטיחות את ענין הפיקוח והבקרה על הסעות התלמידים באמצעות קבלני משנה".

המועצה המקומית אעבלין מסרה כי בנוגע לתפקיד של רכז תחבורה, "המועצה מתחייבת לפעול בעניין לפי הנהלים".

המועצה המקומית עראבה מסרה כי בעקבות הערות הביקורת היא הטילה על מזכירת מחלקת החינוך לטפל בנושאים שבאחריות רכז התחבורה. כן מסרה כי היא תקצבה את עלות העסקתו של רכז תחבורה בחצי משרה בשנת 2015, והגישה למשרד הפנים בקשה לנחיצות משרה.

המועצה המקומית ביר אל-מכסור ציינה כי היא תשקול בחיוב למנות רכז תחבורה, במסגרת הדיון בתקציבה השנתי לשנה הבאה.

המועצה האזורית מרום הגליל מסרה כי היא שוקלת להעלות את היקף משרתו של קצין הבטיחות, כדי לאפשר לו להעמיק בביצוע משימותיו, בייחוד בכל הנוגע למערך ההסעות, ובכלל זה פיקוח על קבלני ההסעות.

המועצה האזורית מטה אשר מסרה כי היא תפעל יחד עם משכ"ל "לפרסם נוהל פיקוח ובקרה מפורט אשר יכלול, בין היתר, דיווח הדדי על כל פעולות הפיקוח והבקרה שמבוצעות על זכייני ההיסעים".

יצוין כי כבר ברוח מ-2008 נדרש מבקר המדינה לסוגיית העסקתם של קציני הבטיחות ברשויות המקומיות, וקבע כי קצין הבטיחות ממלא תפקיד מפתח בשמירה על שלומם ועל ביטחונם של התלמידים המוסעים בהסעות. משרד מבקר המדינה חוזר ומדגיש כי על קציני הבטיחות של הרשויות המקומיות לפקח על הקבלנים המסיעים תלמידים ולוודא כי הם עומדים בדרישות הבטיחות.

לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד החינוך לפעול בשיתוף עם משרדי התחבורה והפנים על מנת לוודא שבהנחיות הביטחון והבטיחות בנושא הסעות תלמידים ייכללו גם ההסעות שמתבצעות באמצעות קבלנים. כן עליהם לוודא שהן נאכפות במלואן על ידי הרשויות המקומיות.

משרד הפנים מסר בתשובתו כי הוא ישמח לקדם שינויים בתיאור התפקיד של קצין בטיחות, וכי "ככל שמשרד החינוך ומשרד התחבורה יראו צורך לשנות את החקיקה הקיימת הרי שתירש עבודת מטה מסודרת לבחינת הענין בדגש על ההשלכות התקציביות ביחס לרשויות המקומיות".

עוד מסר משרד הפנים כי היקף משרתו של קצין הבטיחות נקבע על ידי הרשויות המקומיות, על פי שיקול דעתן בלבד.

קציני בטיחות בתעבורה בחברות ההסעה

בחוזר המנכ"ל נקבע כי על חברות ההסעה למנות קצין בטיחות בתעבורה אשר קיבל מינוי מהממונה על קציני הבטיחות במשרד התחבורה.

על פי חוזר המנכ"ל, על קצין הבטיחות של חברת ההסעה לפקח על מתן שירותי ההסעות בהתאם למסמכי החוזה עם מזמין שירותי ההסעה, ולנהל את מערך ההסעות. בין היתר, עליו לוודא כי רישיונות הנהיגה של הנהגים המועסקים על ידי החברה תקפים, כי מצבם של כלי הרכב המשמשים להסעות תקין, וכי פוליסות הביטוח והרישיונות של כלי הרכב תקפים ומתאימים לכלי הרכב.

הבדיקה העלתה כי הרשויות המקומיות לא דרשו מקציני הבטיחות של חברות ההסעה מסמכים המאשרים כי הם מפקחים על כלי הרכב המסיעים את התלמידים.

לדעת משרד מבקר המדינה, נוסף על הפיקוח שעליהן לבצע על ההסעות, על הרשויות המקומיות לדרוש מקציני הבטיחות של חברות ההסעה להגיש להן דיווחים תקופתיים על עמידתם של כלי הרכב המבצעים את ההסעות בדרישות הבטיחות, ולצרף לדיווחים את המסמכים הנקובים בחוזה ההסעות האחד.

עירות חדרה, סח'נין וכרמיאל, המועצות המקומיות עראבה וביר אל-מכסור והמועצה האזורית הגלבוע מסרו בתשובותיהן כי הן יחייבו את חברות ההסעה להעביר אליהן דיווחים תקופתיים בנוגע לעמידתם של כלי הרכב בדרישות הבטיחות.

עיריית מודיעין עילית מסרה כי משכ"ל בודקת באופן מדגמי, במסגרת הבקורות שהיא עורכת, את המסמכים הנוגעים לעמידתם של כלי הרכב בדרישות הבטיחות.

עיריית אום אל פחם ציינה כי היא מקבלת את שירותיו של קבלן חיצוני המבצע, בין היתר, פיקוח על חברות ההסעה וכי "חברות ההסעה מגישות דיווחים שוטפים לעירייה". יצוין כי חרף בקשות חוזרות ונשנות לא הומצאו דוחות כאלה למשרד מבקר המדינה.

אמצעי בטיחות ברכבי ההסעות

בסעיף 1 לתקנות התעבורה הוגדר "רכב להסעת תלמידים" - "אוטובוס פרטי או רכב ציבורי המיועד לפי מבנהו לשמש להסעת תלמידים, שהתקיימו בו הדרישות המתייחסות לחגורות בטיחות ושילוט, כפי שקבע השר לענין זה, המופקדות לעיון הציבור באגף הרכב במשרד התחבורה בשעות העבודה הרגילות של המשרד, ושצוין ברישיונו שרשאי הוא לשמש כרכב להסעת תלמידים".

מערכות ניהול בטיחות : כדי להגביר את הבטיחות ואת הפיקוח על רכבי ההסעות, נקבע בחוזה ההסעות האחיד כי "תינתן עדיפות של 10% לקבלנים אשר הנהיגו מערכות ניהול בטיחות ואיכות ואשר בכלי הרכב שלהם מותקנת מערכת לניטור התנהגות הנהג בעת הנהיגה, מצלמות אבטחה, מערכת איכון המאפשרת לדעת את מיקום הרכב בכל רגע נתון ומערכת טכנולוגית המתריעה על שכיחת ילדים ברכב".

מכאן שרשויות מקומיות מחויבות להתקשר עם קבלנים שהתקינו ברכבי ההסעות מערכות ניהול בטיחות, גם אם התעריף שהציעו במכרז יקר ב-10% מההצעה הזולה ביותר לאותו מסלול.

הבדיקה העלתה כי שבע הרשויות שהתקשרו עם זכייני משכ"ל, לא בדקו כלל אם המציעים התקינו בכלי הרכב מערכות ניהול בטיחות ואיכות, בניגוד לדרישת המכרזים.

משכ"ל מסרה בתשובתה כי תבחן את שילובו של תקן זה כמנגנון העדפה, ותפנה למשרד הפנים לצורך אישורו.

הבדיקה העלתה גם כי עיריית חדרה, כרמיאל וסח'נין נתנו עדיפות לקבלן אשר התקין מערכות ניהול בטיחות ואיכות. משרד החינוך לא השתתף בעלות התוספת ששולמה לקבלנים אלו.

לדעת משרד מבקר המדינה, מאחר שמשרד החינוך דורש מהרשויות המקומיות להעדיף קבלנים אשר התקינו ברכבי ההסעות מערכות ניהול בטיחות, ראוי שיבחן דרכים לעודד את הרשויות ואת הקבלנים להגביר את השימוש בהן.

משרד החינוך מסר למשרד מבקר המדינה כי הוא משתתף בעלות התוספת אך ורק כשמדובר במסלול הסעה חדש ולא כשמדובר במסלולים שכבר פועלים.

הסדרי הבטיחות בסביבת מוסדות החינוך

1. תחנות הסעה

בחזור המנכ"ל נקבע כי הרשויות המקומיות הן האחראיות להתקנתן ולתחזוקתן של תחנות הסעה לתלמידים אשר נועדו לאיסופם ופיזורם. עוד נקבע בו כי התחנות ישולטו באופן ברור, תותקן בהן מדרכה מוגבהת מעל פני הכביש, וכן תוקם בהן סככה שבה יוכלו הילדים לחכות בבטחה להסעה.

עוד נקבע בחזור המנכ"ל כי בתחנות ההסעה הסמוכות למוסדות חינוך יוקמו גדרות מגן, להפרדת המקום שבו עומדים התלמידים מאזור התנועה; וכי במידת האפשר מסלול התנועה בתחנה יאפשר לאוטובוסים לצאת ממנו בלי שימוש בהילוך אחורי.

בסיוורים שעשו נציגי משרד מבקר המדינה במרץ 2015 במועצות המקומיות ביר אל-מכסור ועראבה, בעיריית טמרה ובמועצה האזורית נווה מדבר, נמצא כי ברוב בתי הספר לא הוקמו תחנות הסעה לאיסוף ופיזור של תלמידים, כנדרש בחזור המנכ"ל.

עוד נמצא כי בחלק מהמקומות ששימשו תחנות הסעה סמוך למוסדות החינוך, לא הוצבו גדרות מגן להפרדת המקום שבו עומדים התלמידים מאזור התנועה, לא הותקנו סככות ולא הוצבו שלטים כנדרש. להלן דוגמאות:

המועצה המקומית ביר אל-מכסור: נבדקו חמישה בתי ספר המשמשים לחינוך הרגיל. רק בבית ספר אחד הוקצה שטח מקורה בתוך שטח בית הספר המשמש תחנת המתנה לתלמידים. במרבית בתי הספר לא היו גדרות הפרדה וגם לא שילוט מתאים.

עיריית טמרה: נבדקו 13 בתי ספר בחינוך הרגיל שתלמידיהם נוסעים בהסעות. הועלה כי רק באחד מהם (בית הספר "ד"ר הישאם אבו רומי") הותקנה סככה בתחנת האיסוף. במרבית בתי הספר לא נמצאו גדרות הפרדה וגם לא שילוט מתאים.

המועצה המקומית עראבה: נבדקו 10 בתי ספר בחינוך הרגיל. הועלה כי רק בבית ספר אחד הייתה תחנת הסעה מקורה (בית הספר המקיף "אל-בוכארי"). במרבית בתי הספר לא היו גדרות הפרדה וגם לא שילוט מתאים.

משרד מבקר המדינה מעיר לרשויות המקומיות האמורות כי חלה עליהן חובה להקים תחנות הסעה ולדאוג לתקינותן, למלא את הוראות הבטיחות ולפעול למניעת מפגעים. אי-הקפדתן על הקמת תחנות הסעה תקינות ועל מילוי דרישות הבטיחות עלולה לסכן את חייהם של התלמידים המוסעים. על הרשויות המקומיות לפעול לאלתר להקמת תחנות הסעה כנדרש.

2. מפגעי בטיחות

א. בסיוורים שעשו נציגי משרד מבקר המדינה במרץ 2015 במועצות המקומיות ביר אל-מכסור ועראבה ובעיריית טמרה, נמצא כי לא סומנו מעברי חצייה ולא הוקמו פסי האטה בסביבת רוב בתי הספר. להלן דוגמאות:

המועצה המקומית ביר אל-מכסור: נבדקו חמישה בתי ספר המשמשים לחינוך הרגיל. נמצא כי לא סומנו מעברי חצייה בסביבת שום בית ספר, ורק ליד בית ספר אחד הוקמו פסי האטה.

עיריית טמרה : נבדקו 13 בתי ספר בחינוך הרגיל שתלמידיהם נוסעים בהסעות. הועלה כי רק בסביבת ארבעה בתי ספר סומנו מעברי חצייה והוקמו פסי האטה.

המועצה המקומית עראבה : נבדקו 10 בתי ספר בחינוך הרגיל. הועלה כי רק בסביבת שני בתי ספר סומנו מעברי חצייה ובסביבת שלושה הוקמו פסי האטה.

ב. בסקר ארצי שערכה הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים בשנת 2014 ברשויות המקומיות²³, הועלו בחלק מהרשויות המקומיות שנבדקו ליקויים שונים, כמפורט להלן:

עיריית חדרה : נמצאו ליקויי בטיחות סביב 21 מוסדות חינוך, ובהם היעדר מקום להורדה ולהעלאה של תלמידים, היעדר פסי האטה, אבני שפה של מדרכות שאינן מסומנות כנדרש ומחסור בגדרות.

עיריית כרמיאל : נמצאו ליקויי בטיחות סביב שבעה בתי ספר, ובהם מחסור במעקות הולכה ובפסי האטה.

המועצה האזורית מרום הגליל : נמצאו ליקויים בהעלאה ובהורדה של תלמידים בקרבת 10 בתי ספר.

עיריית אום אל-פחם : נמצאו ליקויי בטיחות בקרבת 25 מוסדות חינוך, ובהם היעדר מדרכות ומעקות הולכה.

עיריית סח'נין : נמצאו ליקויי בטיחות בקרבת 11 מוסדות חינוך, ובהם היעדר אמצעים למיתון תנועה כגון פסי האטה, חוסר במעקות הולכה והיעדר מעברי חצייה.

המועצה המקומית ביר אל-מכסור : נמצאו ליקויי בטיחות בקרבת חמישה מוסדות חינוך, ובהם היעדר מעקות בלימה בכניסה לחצר בית הספר והיעדר מעקות בטיחות על המדרכה.

עיריית טמרה : נבדקו שישה מוסדות חינוך, נמצאו ליקויי בטיחות בהם ונקבע כי דרושה הסדרה בטיחותית על בסיס תכנית מקצועית.

משרד מבקר המדינה העיר לרשויות המקומיות האמורות וליתר הרשויות המקומיות שהועלו בהן ליקויי בטיחות בסקר הארצי, כי עליהן לפעול לתיקון הליקויים ולהעלאת רמת הבטיחות בתחנות ובמקומות האיסוף וההורדה הסמוכים לבתי הספר.

עיריית כרמיאל מסרה בתשובתה כי היא פועלת רבות להתקנת אמצעי בטיחות סביב מוסדות החינוך באמצעות מינהל ההנדסה של העירייה.

המועצה האזורית מרום הגליל מסרה כי היא ערכה בשנת 2014 מיפוי של כל תחנות ההסעה בתחומה, ובעקבותיו היא פנתה למשרד התחבורה בבקשה למתן תקציב לתיקון המפגעים. עוד מסרה המועצה כי חלק מליקויי הבטיחות כבר תוקנו.

המועצה המקומית עראבה מסרה כי אין לה תקציב זמין להקמת תחנות הסעה.

23 הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים עורכת בכל שנה שני סקרים מסוג זה הנקראים "כשלי בטיחות בסביבת מוסדות חינוך". הסקרים עוסקים בליקויי בטיחות, כגון היעדר מדרכות, מעברי חצייה לא מוסדרים, היעדר מעקות וגדרות, היעדר פסי האטה והעלאת תלמידים על רכבי הסעה והורדתם מהם בדרך מסוכנת.

המועצה המקומית ביר אל-מכסור מסרה כי היא החלה בהקמת תחנות הסעה לתלמידים וכי היא מתכננת להשלים את הקמתן בשנה הבאה. כמו כן, היא תפעל להסרת "כל מפגעי הבטיחות והליקויים בהתאם לדוחות הבטיחות הקיימים ברשות".

עיריית חדרה מסרה כי ליקויי הבטיחות יובאו לבחינה מחודשת בפני הוועדה לתיאום תנועה, וכי העירייה תפעל בהתאם לתוצאות הבדיקה.

עיריית אום אל-פחם ציינה כי היא תדאג לתקן בהקדם את הליקויים בתחנות ההסעה, וכי היא פועלת בעניין זה בשיתוף הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים.

איסוף מידע על תאונות דרכים שבהן מעורבים ילדים ורכבי הסעה

בשנים 2013-2014 התרחשו שלוש תאונות דרכים קטלניות שהיו מעורבים בהן רכבי הסעות תלמידים: במועצה המקומית בועיינה-נוג'ידאת בשנת 2013, במועצות האזוריות מרום הגליל ויואב בשנת 2014.

הבדיקה העלתה כי למעט המידע על שלוש התאונות האמורות, אשר הסתיימו במוותם של התלמידים הנפגעים, במשרד החינוך וברשות הלאומית לבטיחות בדרכים אין כל מידע או נתונים על תאונות דרכים שבהן היו מעורבים רכבי הסעות תלמידים, וממילא אין להם מידע על מספר התלמידים שנפצעו בהן.

משרד החינוך מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה, כי אין ברשותו נתונים על תאונות דרכים ברכבי הסעות תלמידים, וגם אין לו יכולת לאסוף נתונים כאלה. עוד מסר כי הנתונים נמצאים ברשויות המקומיות ובאגף התנועה של משטרת ישראל, שם ישנה יחידה ייעודית האוספת נתונים לגבי תאונות תלמידים.

עוד בשנת 2008, העיר מבקר המדינה בדוח הביקורת בנושא הסעות תלמידים למוסדות חינוך: "לדעת משרד מבקר המדינה, איסוף מידע כולל על תאונות הדרכים וניתוחו יכול לסייע למשרד החינוך לגבש נהלים הקשורים לבטיחות בהסעות ולתת כלים לו ולמשרד התחבורה לצורך בחירת אמצעי הבטיחות הנחוצים ולסייע בקביעת סדרי עדיפויות בעת הקצאת התקציבים".

משרד התחבורה הודיע בתשובתו כי בהתאם להמלצות הביקורת הנחה את הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים להקים מאגר נתונים.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרדי החינוך והתחבורה על שלא פעלו ליישום המלצותיו ומביע תמיהתו. מן הראוי שמשרדי החינוך והתחבורה יפעלו במשותף ליישום המלצות הביקורת בכל הנוגע להקמת מאגר נתונים על תאונות דרכים שבהן מעורבים רכבי הסעות תלמידים.

הבקרה והפיקוח על ביצוע ההסעות

האחריות לביצוע הסעות התלמידים למוסדות החינוך חלה כאמור על הרשויות המקומיות.

פרק 9 לחוזה ההסעות האחד עוסק ב"הפרות, ביטול מכרז ופיצויים", וקובע מה ייחשב הפרת חוזה ומה הם סכומי הפיצוי על הפרות שונות שהרשות המזמינה רשאית לנכות מכל תשלום שיגיע לקבלן או לגבות בכל דרך חוקית אחרת, לפי שיקול דעתה הבלעדי. בחוזה ההסעות נקבע סכום הפיצוי המוסכם בגין איחורים, התנהגות לא נאותה של נהג, אי-מסירת רשימות ומסמכים של כלי רכב שהקבלן מפעיל, אי-עמידה בדרישות הבטיחות, סירוב למסור פרטי מסמכי רכב ומסמכי נהג למפקח ועוד.

הבדיקה העלתה כי הרשויות המקומיות שנבדקו לא ניסחו נהלים להסדרת הבקרה והפיקוח על הקבלנים המבצעים את הסעות התלמידים ועל עמידתם בתנאים שנקבעו בחוזה ההסעות, לרבות נהלים לגבי תדירות ביצוע הבדיקות ביחס למספר כלי הרכב וביחס למספר המסלולים שכל קבלן מבצע, התיעוד של בדיקות אלה וקביעת תכנית עבודה שיטתית לעניין זה. להלן פירוט:

פיקוח הרשויות המקומיות

הרשויות המקומיות שנבדקו אשר התקשרו עם קבלני הסעות במכרזים עצמאיים²⁴ לא ערכו ביקורות יזומות ושיטתיות בשטח לשם הבטחת ביצוע ההסעות על ידי הקבלנים ללא תקלות. הן גם לא בדקו אם קבלני ההסעות מקיימים את תנאי הבטיחות המתחייבים בהתקשרות עמם. הביקורות הספורות שנעשו לא תועדו, ועל כן לא ניתן לוודא אילו גורמים נבדקו ומה היו תוצאות הבדיקות.

הרשויות המקומיות גלבע, חדרה וכרמיאל התרו בחברות ההסעה וקנסו אותן במהלך השנים 2012-2015, כנקבע בחוזה ההסעות האחד, בעיקר בעקבות תלונות על איחורים למוסדות החינוך, שנמצאו מוצדקות. הרשויות המקומיות אעבלין, סח'נין, עראבה ושפרעם לא הטילו קנסות כלשהם על חברות ההסעות.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שהרשויות המקומיות יקבעו נהלים לבקרה ולפיקוח שיטתיים על שירותי חברות ההסעה וקבלני ההסעות, וכן נהלים לתיעוד הבדיקות ותוצאותיהן. כמו כן, עליהן לפעול בהתאם לחוזה ההסעות האחד ולנקוט את הצעדים העומדים לרשותן, לרבות הטלת קנסות כנגד חברות ההסעה המפרות את החוזה.

עיריית סח'נין ציינה בתשובתה כי "העירייה מקבלת באופן כללי את הערת מבקר המדינה בנדון והיא תפעל בהתאם. יחד עם זאת נערכו בתקופה הרלוונטית ביקורות יזומות בנוסף לטיפול בתלונות המוגשות על ידי ההורים. מנהל מחלקת החינוך בעצמו ערך לא אחת ביקורת בשטח ובאחד המקרים קנס אחד הקבלנים".

עיריית שפרעם והמועצה המקומית אעבלין מסרו בתשובותיהן כי הן יקבעו נהלים כתובים לבקרה ולפיקוח שיטתיים על שירותי חברות ההסעה, וידאגו לתיעוד הבדיקות ותוצאותיהן.

24 אעבלין, גלבע, חדרה, כרמיאל, נווה מדבר, סח'נין, עראבה ושפרעם.

המועצה האזורית הגלובע מסרה בתשובתה כי מחלקת התחבורה קבעה נהלים לבקרה ולפיקוח שיטתיים על שירותי חברות ההסעה, וכי היא תפעל בהתאם לחוזה ההסעות ותנקוט את הצעדים העומדים לרשותה, לרבות הטלת קנסות וביטול קווים.

טיפול בפניות: במחלקות המטפלות בהסעות התלמידים ברשויות המקומיות מתקבלות תלונות ופניות של הורי התלמידים, של המלווים בהסעות ושל גורמים במוסדות החינוך השונים, בנושאים הנוגעים למערך ההסעה: איחור של רכב ההסעה, היעדר מלווה, התנהגות לא נאותה של הנהג או המלווה ואי-תקינות של רכב ההסעה. חלק מהפניות מתקבלות בכתב, מרביתן מתקבלות בטלפון, ומטבע הדברים הן דורשות מתן מענה וטיפול מיידי.

הבדיקה העלתה כי ברשויות המקומיות שנבדקו לא נקבעו נהלים ודפוסי עבודה לטיפול באותן פניות. המחלקות הממונות על הסעות התלמידים אינן רושמות את התלונות שהתקבלו ואינן מתעדות את הטיפול בהן. במועד הביקורת לא היה אפשר לקבל מידע על מספר התלונות שהתקבלו, מועד קבלתן, פרטי הפונים, נושאי התלונות, מצב הטיפול בתלונות ומועד סיום הבירור. כמו כן, לא היו העתקים או רישום של תשובות שניתנו לפונים.²⁵

משרד מבקר המדינה מעיר לרשויות המקומיות שנבדקו כי עליהן לנהל רישום מסודר של התלונות שקיבלו, ושמחובתן לטפל בהן ולתת מענה לפונים. רישום כזה ראוי שיכלול את פרטי התלונות, את מועד קבלתן, את מעמד הטיפול בהן, את מועד סיום הבירור ותוצאותיו. רישום מסודר נועד לאפשר מעקב, פיקוח ובקרה נאותים ולמנוע קבלת פניות חוזרות ונשנות באותם נושאים.

עיריית אום אל-פחם, חולון, חדרה וכרמיאל, המועצות המקומיות אעבלין, עראבה וביר אל-מכסור והמועצה האזורית מרום הגליל מסרו בתשובותיהן כי הן יפעלו לתיעוד הפניות תוך פירוט הפעולות שנקטו והמענה שניתן לפונים.

עיריית סח'נין והמועצה האזורית הגלובע מסרו בתשובותיהן כי הן מטפלות בתלונות המתקבלות אצלן וכי הן יגבשו נוהל מיוחד לטיפול בפניות ובתלונות.

עיריית שפרעם מסרה בתשובתה כי נושא התלונות מרוכז בידי עובד במחלקת החינוך. "אכן קיים רישום תלונות והטיפול בהן במחלקת החינוך... אמנם יש מקום לשרדג רישום זה ויעילותו, וכך נפעל בהקדם".

הפיקוח של משכ"ל על קבלני ההסעות

בהתאם לחוזה ההתקשרות של הרשויות המקומיות עם זכייני משכ"ל, משכ"ל מבצעת מטעמן את פעולות הניהול, התיאום והבקרה בכל הנוגע לביצוע ההסעות על ידי הזכיינים. במסגרת זו היא מבצעת בדיקות בשטח על פי תכנית שנתית. בדיקותיה נועדו לבחון את עמידתן של חברות ההסעה בתנאי הבטיחות ואת קיום התחייבויותיהן בהתאם לחוזה ההסעות, והן מתועדות על גבי טופס אחיד. משכ"ל בודקת את רישיון ההפעלה של הרכב, רישיון הנהיגה של הנהג, שעת האיסוף או הפיזור, הימצאותן של רשימות תלמידים מתאימות ועוד.

25 בעניין זה ראו מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2010 (דצמבר 2011), "טיפול הרשויות המקומיות בתלונות ובפניות של הציבור", עמ' 331-368.

למשל: מתוך 987 הביקורות שערכה משכ"ל בעיר חולון בחודשים מרץ-אוגוסט 2014, נמצאו 73 תקלות מסוגים שונים, מחציתן קשורות להיעדר אישורים להסעת תלמידים ברישיונות הנהיגה של הנהגים.

תוצאות הביקורות מובאות לידיעת הרשויות המקומיות, בצירוף הנחיות לקנוס את חברות ההסעה בהתאם למהות הליקוי ולסכום הקנס שנקבע בחוזה ההסעות.

בלוח שלהלן פירוט של מספר הביקורות שביצעה משכ"ל בשנת 2014, בשבע הרשויות שהתקשרו עם זכייניה, מספר הביקורות הממוצע למסלול והעלות הכספית של ההסעות בכל רשות.

לוח 3

מספר הביקורות שביצעה משכ"ל בשנת 2014 ברשויות המקומיות שנבדקו, מספר הביקורות הממוצע למסלול והעלות הכספית של ההסעות בכל רשות

מספר הביקורות הממוצע למסלול	מספר הביקורות השנתי**	מספר המסלולים	עלות ההסעות (באלפי ש"ח*)	הרשות המקומית
1.3	80	60	12,000	אום אל-פחם
1.5	38	25	1,500	ביר אל-מכסור
6	1,996	325	20,000	חולון
0.05	5	106	3,300	טמרה
2	150	71	6,500	מודיעין עלית
3	1,065	347	13,000	מטה אשר
0.7	126	170	14,000	מרום הגליל

מקור: משכ"ל.

* הנתונים מבוססים על חוזי ההתקשרות עם זכייני משכ"ל.

** לפי נתוני משכ"ל.

כפי שעולה מהנתונים, יש שונות גדולה במספר הביקורות שמשכ"ל מבצעת מדי שנה, וכן במספר הביקורות הממוצע למסלול ברשויות המקומיות השונות.

משכ"ל ציינה בתשובתה כי עוד לפני שהיא קיבלה את טיוטת הביקורת, טופל נושא הפיקוח והבקרה באום אל-פחם על ידי מינוי שני בקרים נוספים מטעם העירייה ופקח נוסף מטעמה. אשר לטמרה ציינה משכ"ל כי נמצאו ליקויים בתפקוד צוות הבקרים, עוד לפני קבלת טיוטת הדוח פוטר שני בקרים בזה אחר זה משום שביצעו עבודה לקויה, וכי לאחרונה נקלט בקר חדש. בביר אל-מכסור תואמה כמות הביקורת שנקבעה בתכנית העבודה של משכ"ל עם המועצה, שהביעה את שביעות רצונה מהפיקוח, והיקף הביקורת בה הוא קטן בהתאם להיקף ההסעות.

לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי שמשכ"ל והרשויות המקומיות שנערכו בהן ביקורות מועטות יבחנו את הנתונים, יתנו את דעתם להבדלים הניכרים במספר הביקורות הממוצע למסלול ברשויות השונות, ויפיקו את הלקחים הנדרשים.

עריית אום אל-פחם והמועצה האזורית מרום הגליל מסרו בתשובותיהן כי הן יפעלו מול משכ"ל להגדיל את מספר הביקורות.

המועצה המקומית ביר אל-מכסור מסרה בתשובתה כי היא "לא תסתפק בביקורת החיצונית שמשכ"ל ומשרד החינוך מבצעים ותבצע ביקורות תכופות בעצמה".

משכ"ל מסרה בתשובתה כי "בכוונתה לקבוע תכנית ביקורת שנתית בסיסית אשר תתייחס להיקף הביקורת המינימלית אשר תעובה בהתאם לדרישות כל רשות מקומית ובהתאם לממצאים נקודתיים שיעלו בשטח, במהלך השנה".

פיקוח משרד החינוך

מדי שנה מתבצעות בכלל הרשויות המקומיות הסעות בכ-30,000 מסלולים, ומשרד החינוך משתתף בהוצאות המימון בשיעורים שונים, על פי אופייה של הרשות המקומית ומצבה החברתי-כלכלי. השתתפות משרד החינוך במימון הסעות התלמידים הסתכמה בשנת 2014 בכ-760 מיליון ש"ח.

משרד החינוך החל בשנת 2012 לבצע ביקורות על מערך ההסעות, באמצעות חברה שנבחרה במכרז (להלן - החברה). תקציב משרד החינוך לפיקוח וביקורת הסתכם בשנת 2012 בסך של 234,996 ש"ח, בשנת 2013 ב-113,998 ש"ח ובשנת 2014 ב-166,665 ש"ח. תכנית הביקורות נקבעת על ידי המשרד בכל חודש, ואלה הגורמים הנבדקים: התאמת סוג כלי הרכב למוגדר בחוזה ההסעות, הימצאות מלווה ברכב אם נדרש, עמידת רכב ההסעה בלוח הזמנים, הקפדה על חגירת התלמידים בכלי הרכב, תקינות הרכב והתנהגות הנהג. הביקורת כוללת גם את בדיקת תשתית המסוף הבית-ספרי, כגון קיום מפרצי חנייה וסובות מתאימות לכלי הרכב, קיום גדר הפרדה בין המדרכה לכביש וקיום סככות המתנה.

בשנת 2012 ביצעה החברה עבור משרד החינוך ביקורות על 2,008 כלי רכב המסיעים תלמידים, בשנת 2013 על 978 כלי רכב ובשנת 2014 (עד סוף נובמבר) על 800 כלי רכב.

מניתוח דוחות הביקורת לשנים 2013-2014 עולה כי יותר מ-80% מהביקורות בוצעו בהסעות לגני ילדים; הנושאים שנבדקו ונמצאו בהם ליקויים היו כלי רכב בני יותר מעשר שנים, היעדר רשימות שמיות של התלמידים המוסעים, שילוב מסלולי הסעה של תלמידים ממוסדות חינוך שונים באותה הסעה במקום הסעות נפרדות ואיחורים למוסדות החינוך.

רשויות מקומיות רבות לא נכללו במדגם, ולא נעשתה בהן כל בקרה הן בשנת 2013 והן בשנת 2014. כמו כן לא ערכה החברה ביקורת על הסעות התלמידים בחדרה ובחולון.

בדיקת השלמה שנעשתה במחוז צפון של משרד החינוך העלתה כי המחוז אינו מקבל העתקים של דוחות הביקורת שמגישה החברה למשרד החינוך בנוגע לרכבי הסעות תלמידים ברשויות שבתחום אחריות המחוז.

משרד החינוך מסר בתשובתו כי הוא "מתכנן לפרסם מכרז חדש לאחר אישור תקציב המדינה, אשר יגדיל בהיקף משמעותי את הבקורות על ההסעות". עוד מסר המשרד כי החברה שתזכה במכרז תחויב לבצע בקורות ברשויות מקומיות גם לגבי קיום הנהלים המחייבים אותן.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד החינוך כי עליו לדאוג לכך שמחוזותיו יקבלו העתקים של דוחות הביקורת הנוגעים לרשויות המקומיות שבתחום אחריותם.

לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד החינוך ומשכ"ל לפעול במשותף וביתר שאת לקביעת קריטריונים מדויקים וברורים לגבי הרשויות המקומיות והמסלולים שבהם תיערך הביקורת, על מנת להפיק מהביקורות תועלת מרבית ולהבטיח את קיום תנאי הבטיחות ואת השמירה על שלומם וביטחונם של התלמידים המוסעים לבתי הספר ומהם.

הסעת תלמידים במועצה האזורית נווה מדבר²⁶

1. המועצה האזורית נווה מדבר (להלן - המועצה) הוקמה בצו כינון, ביום 5.11.12, לאחר ביטולה של המועצה האזורית אבו בסמה אשר פעלה משנת 2004.

המועצה מספקת שירותים לכ-35,000 תושבים בדואים הפרוסים על פני כמיליון דונם, וכוללת ארבעה יישובים וכן פזורה בדואית בהתיישבות שאינה מוכרת (להלן - הפזורה). היא אחראית להסיע בכל יום כ-16,000 תלמידים בחינוך הרגיל וכ-300 תלמידים בחינוך המיוחד לבתי ספר שבתחום שיפוטה ובסביבתה.

עלות הסעות התלמידים בשנת 2014 הייתה כ-47 מיליון ש"ח, והיא מומנה במלואה על ידי משרד החינוך. הסעות התלמידים מתבצעות על ידי 13 קבלני הסעות שזכו במכרז ההסעות של המועצה. 252 מסלולי הסעה מיועדים לתלמידי החינוך הרגיל ו-137 לתלמידי החינוך המיוחד.

בסיור שעשו עובדי משרד מבקר המדינה במרץ 2015 עם מנהל מחלקת החינוך ועם רכז ההסעות במועצה, נמצא כי מרבית ההסעות מתבצעות בדרכי עפר ובדרכים בשטחים טרשיים, ורובן משובשות. חלק מדרכים אלה עוברות בתוואי נחל ונחשמות בחורף.

המועצה האזורית פרסמה באפריל 2014 מכרז להסעות תלמידים על פי החוזה האחיד, וזכו בו כאמור 13 קבלני הסעות. למכרז צירפו הקבלנים רשימות ומסמכים של כלי הרכב שבבעלותם, לרבות רישיונות רכב ורישיונות הסעה המאשרים כי כלי הרכב עומדים בדרישות המכרז וגילם איננו עולה על עשר שנים, וכמו כן צירפו אישור קיום ביטוחים.

הבדיקה העלתה כי בפועל ההסעות אינן מבוצעות בכלי הרכב האמורים, אלא בכלי רכב ישנים אשר אינם עומדים בתנאי המכרז. לנציגי משרד מבקר המדינה הוסבר כי דרכי הגישה אל התלמידים המתגוררים בפזורה קשות ביותר, והדבר יגרום נזקים קשים לכלי רכב חדישים.

בתצפית שעשו נציגי משרד מבקר המדינה ובעת השלמת בדיקת נתוני כלי הרכב במשרד התחבורה נמצאו שלושה אוטובוסים בני 15 ו-16 שנים המסיעים תלמידים.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מיוני 2015 מסרה המועצה כי היא מפעילה קווים רבים, וחלקם הגדול של המסלולים עוברים בדרכי עפר. בימי החורף הגשומים חלק ניכר מהדרכים אינו עביר והמסלולים מושבתים, הואיל וכלי הרכב אינם מותאמים לנסיעה בדרכים אלו.

2. המועצה התקשרה עם חברה חיצונית לביצוע שתי ביקורות יסודיות על הסעות התלמידים. מהדוחות המסכמים של הביקורות שערכה החברה בחודשים מאי 2014 ודצמבר 2014 עולה כי 25 אוטובוסים שנדגמו היו בני 15 שנים; רישיונותיהם לא היו תקפים; התלמידים אינם חגורים

26 בדוח מבקר המדינה משנת 2008 הייתה התייחסות לרשויות הבדואיות בנגב. במקום המועצה האזורית אבו בסמה שהוזכרה בו, הוקמו שתי מועצות אזוריות: נווה מדבר ואל-קסום.

בעת הנסיעה; האוטובוסים מרופטים ומלוכלכים, ותאורת הפנים עקורה; לנהגים אין רישיונות נהיגה ורישיונות הסעה; מספר התלמידים המוסעים עולה על המותר, ובאחד המקרים נמצאו באוטובוס 25 תלמידים יותר מן המותר.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה כי נוכח הליקויים שהועלו בביקורות היה עליה לפעול בתקיפות מול קבלני ההסעה המסיעים את התלמידים באופן לא בטיחותי, באמצעות נהגים שלא הוכשרו לכך ובכלי רכב ללא רישיונות הפעלה וללא ביטוח תקף.

המועצה מסרה בתשובתה כי כל אימת שהיא מוצאת כי קיימת הפרה של תנאי החוזה, היא משיתה קנסות על חברות ההסעה ובחלק מהמקרים אף מקיימת ישיבות בירור עם מנהלי חברות ההסעה.

נוכח המצב הרעוע של תשתיות הכבישים בחלק מהמסלולים שבתחום שיפוטה של המועצה, ונוכח העובדה שבפועל חברות ההסעה מבצעות חלק מההסעות באוטובוסים בני יותר מעשר שנים, בניגוד לתנאי המכרז המחייבים להסיע את התלמידים בכלי רכב שגילם אינו עולה על עשר שנים, ראוי שמשרד החינוך יפעל במשותף עם המועצה לפתרון העניין בהקדם.

המועצה מסרה בתשובתה כי "במועצה אחרת, דומה, משרד החינוך התיר בנסיבות הנ"ל, פרסום מכרז שהתנאי לשנתון בן 10 שנים (לכל היותר), הוסר" וכי בכוונתה לפנות למשרד החינוך בבקשה לאפשר לה "לקיים התקשרויות ביחס לכלי רכב ישנים יותר וזאת, נוכח בעיית תוואי השטח והגחון הנמוך של כלי הרכב החדשים".

נסיעה בקווי תחבורה ציבורית לתלמידי החינוך הרגיל

בחלק ניכר מהרשויות המקומיות פועלת תחבורה ציבורית הנגישה לתלמידים והמסיעה אותם עד למוסדות החינוך. כאמור בתקנות לימוד חובה ובחוזר המנכ"ל, המרחק המזערי בין מקום המגורים לבית הספר הקרוב ביותר המצדיק השתתפות בהוצאות הסעה הוא שני קילומטרים לתלמיד מגן חובה ועד כיתה ד', ושלושה קילומטרים לתלמיד בכיתה ה' ומעלה. תלמידים אשר עומדים בקריטריונים אלה זכאים למימון נסיעותיהם לבית הספר ובחזרה באמצעות כרטיסיות לתחבורה ציבורית.

1. בשנת 2014 רכשה עיריית כרמיאל כרטיסיות לתחבורה ציבורית עבור 590 תלמידים הזכאים להשתתפות בהוצאות נסיעה לבית הספר. ל-24 תלמידים נוספים הזכאים לכרטיסייה שילמה העירייה את השווי הכספי של כרטיסייה, שהסתכם בכ-1,200 ש"ח לתלמיד לשנה. התשלום בוצע בשקים לפקודת משפחות התלמידים, והותנה בכך שאין למשפחה חוב ארנונה. אם נמצא חוב, קיזזה אותו העירייה כנגד התשלום עבור הכרטיסייה.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית כרמיאל כי משהחליטה על אפשרות המרת הכרטיסייה בשווה כסף, היה עליה להודיע על כך לכלל התלמידים הזכאים.

עיריית כרמיאל ציינה בתשובתה כי "רק במקרים חריגים וכנגד בקשה מנומקת ממירה העירייה את הכרטיסייה לשווה כסף".

לדעת משרד מבקר המדינה, קיזוז שווי הכרטיסייה כנגד חובות ארנונה אינו עולה בקנה אחד עם נוהל קיזוז חובות ברשויות המקומיות²⁷ שפרסם מנכ"ל משרד הפנים ועם המטרה שלשמה נועד מימון הנסיעות, והוא עלול לפגוע בתלמידים.

משרד הפנים מסר בתשובתו כי "על פי חוזר מנכ"ל בדבר נוהל קיזוז חובות ברשויות המקומיות אין מקום לקזז משווי כרטיסים את חובות הארנונה".

2. בתחום עיריית חדרה פועלת תחבורה ציבורית מיוחדת לבית ספר יסודי (קו 12), המותאמת למערכת שעות הלימודים של בית הספר וכל אדם רשאי לנסוע בה.

הבדיקה העלתה כי בשונה מאוטובוסים של קבילני הסעות, שבהם התלמידים נדרשים להיות ישובים וחגורים במהלך הנסיעה, בקווי התחבורה הציבורית אין דרישה לכך והילדים יכולים לנסוע לא חגורים ואף בעמידה.

בדיקת השלמה שנעשתה במשרד התחבורה העלתה כי קווי השירות לבתי ספר יסודיים פועלים לפי החלטות שהתקבלו לפני שנים. משרד התחבורה סבור שהסעת התלמידים לבתי הספר היסודיים צריכה להתבצע באמצעות הסעה מיוחדת ולא בתחבורה ציבורית, כיוון שתלמידים, ובעיקר תלמידי הכיתות הנמוכות א'-ג', אינם אמורים לחצות כביש לבד, וגם לא סביר לצפות שייסעו לבד באוטובוס כאשר אין אפשרות לאכוף חגירת חגורת בטיחות ונקיטת אמצעי בטיחות נוספים שאינם קיימים בתחבורה הציבורית.

משרד האוצר מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה, כי פרט לתמיכה בהסעות התלמידים באמצעות משרד החינוך, מדינת ישראל תומכת בנושא באמצעות סבסוד "קווי תלמידים" דרך משרד התחבורה.

לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד התחבורה בשיתוף משרד החינוך ומרכז השלטון המקומי, לבחון את סוגיית הסעת התלמידים בתחבורה הציבורית, לרבות בהיבט של בטיחות ההסעה, על מנת להבטיח את קיום ההוראות הנוגעות לבטיחות התלמידים.

משרד התחבורה מסר בתשובתו כי הוא החל לאחרונה לבצע בחינה מקיפה של ההסעות לבתי הספר, במטרה לגבש המלצות לפתרון מערכתי בין-משרדי וכלל ארצי.

ליווי בהסעות תלמידי החינוך המיוחד

ילדים בעלי צרכים מיוחדים בני 3 עד 21 הזכאים לשירותי חינוך מיוחד לומדים במסגרות שונות, חלקם לומדים במוסדות לחינוך מיוחד וחלקם משולבים בכיתות החינוך הרגיל.

27 חוזר מנכ"ל משרד הפנים 7/2007 - כ"ה בתשרי התשס"ח, 7 באוקטובר 2007.

בחוק הסעה בטיחותית לילדים ולפעוטות עם מוגבלות, התשנ"ד-1994, נקבע כי ילד בעל צרכים מיוחדים זכאי להסעה ממקום מגוריו או ממקום סמוך לו למוסד חינוך וממנו, לפי צרכיו ובהתחשב בסוג המגבלה שלו. עוד נקבע כי ילד עם מוגבלות זכאי גם לליווי בידי אדם מבוגר בעת הנסיעה, נוסף על הנהג, בהתחשב בסוג המגבלה שלו. ככלל, מלווה אחד מאושר להסעה.

כללים ומבחנים לעניין זה נקבעו על ידי שר החינוך בתקנות הסעה בטיחותית לילדים נכים (כללים ומבחנים לזכאות להסעה ולליווי), התשנ"ה-1995. תקנה 2 קובעת שהרשות המקומית היא האחראית לליווי ילד שגר בתחום שיפוטה, ושהליווי ייעשה על ידי מי שמועסק בתפקיד מלווה בידי הרשות המקומית או בידי מתנדב שאושר לכך על ידי ארגון ציבורי.

העסקת מלווים

על פי נתוני משרד החינוך²⁸, בשנת 2014 הסיעו הרשויות המקומיות כ-52,000 תלמידים בחינוך המיוחד, בהם כ-40,000 תלמידים הזכאים לליווי בהסעה. מספר התלמידים שקיבלו בפועל ליווי בהסעה היה כ-25,000.

חוזר המנכ"ל מגדיר את כישורי המלווה כדלהלן: עליו להיות בן 18 ומעלה; לדעת את השפה העברית, ובכלל זה קריאה וכתביה, ובהסעות של תלמידים דוברים ערבית - את השפה הערבית; עליו להיות ללא עבר פלילי, ובכלל זה היעדר הרשעה בעברת מין בהתאם להוראות החוק למניעת העסקה של עברייני מין, ועל פי התקנות למניעת העסקה של עברייני מין במוסד המכוון למתן שירות לקטינים (אישור המשטרה), התשס"ג-2003; עליו להיות בעל יחס חם לילדים ויכולת ליצור אתם קשר.

בעיריות חדרה, חולון, טמרה, כרמיאל, סח'נין ושפרעם; במועצות האזוריות הגלבע, מטה אשר, מרום הגליל ונווה מדבר; במועצות המקומיות אעבלין, ביר אל-מכסור ועראבה לא היו מסמכים המעידים על מילוי תנאי חוזר המנכ"ל, ובהם אישור משטרה על היעדר עבר פלילי והיעדר הרשעה בעברות מין של המלווים. כמו כן, המלווים אינם מקבלים הכשרה מסודרת מטעם הרשויות המקומיות לקראת עבודתם עם ילדים בעלי מוגבלויות שונות. יצוין כי קיום הכשרה נתון לשיקול דעתה של הרשות ומבוצע בהתאם למשאביה.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריות אום אל-פחם, חדרה, חולון, טמרה, כרמיאל, סח'נין ושפרעם; למועצות האזוריות הגלבע, מטה אשר, מרום הגליל ונווה מדבר; ולמועצות המקומיות אעבלין, ביר אל-מכסור ועראבה, כי עליהן להקפיד להמציא את כל המסמכים הנדרשים הנוגעים למלווים, לרבות אישורים על היעדר עבר פלילי והרשעה בעברת מין, לפני העסקתם.

עיריית כרמיאל, המועצות האזוריות הגלבע, מטה אשר ומרום הגליל והמועצה המקומית ביר אל-מכסור מסרו בתשובותיהן כי בעקבות הערות הביקורת נדרשו המלווים להשלים את המצאת האישורים מהמשטרה על היעדר עבר פלילי והיעדר הרשעה בעברות מין.

28 כאמור, הנתונים אינם סופיים, משום שמחוזות המשרד טרם העבירו את מלוא הנתונים העדכניים לאגף הצטיידות והסעות של משרד החינוך.

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח התמודדותם היומיומית של המלווים עם אוכלוסיית ילדים עם מוגבלויות ונוכח החשיבות להקנות להם מיומנויות מתאימות, על הרשויות המקומיות להקפיד שהמלווים יעמדו בכל התנאים הנדרשים. כמו כן, עליהן לפעול בשיתוף משרד החינוך ומרכז השלטון המקומי לגבש תכנית הכשרה עבורם.

משרד החינוך ומרכז השלטון המקומי ציינו בתשובתם כי לאחר סיום הביקורת קיים מרכז השלטון המקומי בשיתוף משרד החינוך שני ימי עיון ל-900 מלווים בחינוך המיוחד מכל רחבי הארץ.

עיריות אום אל-פחם וסח'נין והמועצה המקומית ביר אל-מכסור מסרו בתשובותיהן כי הן מקבלות את הערות הביקורת ויפעלו ליישומן.

המועצה האזורית הגלבע והמועצה המקומית עראבה הודיעו בתשובותיהן כי הן מקבלות את הערת הביקורת בנוגע להקניית מיומנויות מתאימות למלווים בהסעות, וכי בעקבות הביקורת התקיים יום השתלמות לכלל המלווים.

בחזור המנכ"ל נקבעו תפקידי המלווים: על המלווה להיות נוכח בכל מהלך ההסעה; להחזיק בידיו את רשימת התלמידים המיועדים להיות מוסעים באותה הסעה, ובה פרטים אישיים של התלמידים והוריהם; ורשימה של נקודות האיסוף ונקודות הפיזור. על המלווה לסייע לתלמידים לעלות לרכב ולרדת ממנו; לבדוק אם לא נשאר תלמיד ברכב או במוסד החינוכי לפני סגירתו; לדווח לרשות המקומית על תופעות ועל אירועים חריגים המתרחשים במהלך הנסיעה.

על פי הסדר שהושג בין משרד החינוך לבין מרכז השלטון המקומי בשנת 1998, משרד החינוך משתתף במימון שכרם²⁹ של המלווים. בשנת 2014 השתתף משרד החינוך בסכום כולל של 180 מיליון ש"ח.

באוגדן תנאי השירות של עובדי הרשויות המקומיות הוגדרו תנאי העסקתם ושכרם של מלווי ההסעות בחינוך המיוחד, ובין היתר נקבע כי "בשל מסגרת עבודתם הבלתי קבועה, לא יהיו המלווים זכאים לקבלת קביעות בעבודתם".

הרשויות המקומיות מעסיקות מלווים בהסעות בכמה אופנים: כעובדים של הרשות המקומית במעמד קבוע או שעת, באמצעות חברות כוח אדם, באמצעות תאגידים עירוניים, באמצעות המתנ"ס ואף באמצעות קבלני ההסעות.

מהרשויות המקומיות נמסר לנציגי משרד מבקר המדינה כי יש קושי בגיוס מלווים בשל הפיזור הגאוגרפי הרחב של ההסעות, אופי העבודה, תנאי ההעסקה הלא מיטיבים, לרבות השכר הנמוך (שכר מינימום), והיעדר קביעות.

הועלה כי הרשויות המקומיות ביר אל-מכסור וחדרה התקשרו עם קבלני ההסעות בחוזים הכוללים גם העמדת מלווים להסעות. בשתי הרשויות המקומיות לא היו רשימות מלאות ומעודכנות של שמותיהם ופרטיהם של המלווים שהועסקו על ידי קבלני ההסעות. להלן פרטים:

עיריית חדרה: בהתאם למכרזי הסעות משנת 2013 ומשנת 2014 התקשרה העירייה עם 14 חברות לשם הסעת תלמידים בחינוך המיוחד. לפי תנאי המכרז, חברות ההסעה מספקות גם את המלווים להסעת 200 ילדים הזכאים לליווי, ולצורך כך הן מעסיקות 50 מלווים. הבדיקה העלתה כי בעירייה אין רשימות שמות מלאות ומעודכנות של המלווים שמועסקים על ידי קבלני ההסעות, ואין ברשותה כל מידע בנוגע לעבר פלילי ולהרשעה בעברות מין, ולכן אין ביכולתה להבטיח שאותם מלווים עומדים בתנאים שנקבעו בחזור המנכ"ל.

29 משרד החינוך משתתף ב-75% מעלות העסקת המלווה, שלפי חישובו מסתכמת בכ-8,500 ש"ח לשנה (כ-720 ש"ח לחודש).

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית חדרה ולמועצה המקומית ביר אל-מכסור, כי מאחר שהאחריות לליווי מוטלת עליהן, היה עליהן להחזיק רשימות מעודכנות של המלווים, לרבות כל הפרטים והמסמכים הנדרשים.

עיריית חדרה והמועצה המקומית ביר אל-מכסור מסרו בתשובותיהן כי יפעלו לקיים את המלצות הביקורת.

בדיון הוועדה לזכויות הילד של הכנסת³⁰ ב-28.7.14 סיכמה יו"ר הוועדה: "אנחנו דורשים להוציא חוזר נפרד לחינוך המיוחד לעניין התקשרות בין שלטון מקומי למלווים בהיבט של הכשרות הצוותים בנוגע לפגיעות המיניות כאשר אנחנו מבקשים מכם למנוע את התופעה שהמלווים יהיו מועסקים על ידי החברה. יש פה כשל שהוא בסופו של דבר ניגוד עניינים ואנחנו לא יכולים לראות את התמונה המלאה. המלווים צריכים להיות בהתקשרות נפרדת מההתקשרות עם חברת ההסעות".

לדעת משרד מבקר המדינה, נוסף על תפקידו של המלווה לשמור על ביטחונם ובריאותם של הילד, מוטלת עליו החובה לדווח לרשות המקומית או למוסד החינוכי על תופעות ואירועים חריגים המתרחשים בדרך ועל ליקויים בטיחותיים ברכב. מלווה שעובד בחברת ההסעות מצוי בניגוד עניינים מובהק בין חובתו לדווח אמת על מהלך הנסיעה ובין נאמנותו לחברת ההסעות המשלמת את שכרו וקובעת אם ימשיך להיות מועסק בה.

הוועדה לבחינת הסדרי ההסעות בחינוך המיוחד - ועדת צרפתי

בפברואר 2010 החליטה ועדת החינוך, התרבות והספורט של הכנסת (להלן - ועדת החינוך) בראשותו של ח"כ זבולון אורלב, להקים ועדה בין-משרדית בראשות סמנכ"ל משרד החינוך דאז יגאל צרפתי (להלן - ועדת צרפתי), שמטרתה לבחון את סדרי ההסעות בחינוך המיוחד ולנסח כללים והנחיות מפורטות בנושא. בוועדה זו חברים משרד האוצר, משרד הרווחה, משרת ישראל, הנציבות לשוויון זכויות לאנשים עם מוגבלויות במשרד המשפטים, הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים, מרכז השלטון המקומי ונציגות של ארגונים ציבוריים הנוגעים בדבר.

בדצמבר 2011 ניסחה ועדת צרפתי טיוטת דוח ונכללו בה המלצות בכמה נושאים, הנוגעים בין היתר למשך הנסיעה, לנהגים ולמלווים, לבטיחות ולפעולות הפיקוח והאכיפה של משרד החינוך.

באוגוסט 2012 העביר מרכז השלטון המקומי את תגובתו על טיוטת ההמלצות של ועדת צרפתי. בין היתר ציין כי לדעתו, מימוש מרבית ההמלצות כרוך בתוספת מימון לרשויות המקומיות. הוא ביקש "לקיים דיון בהסדרה תקציבית עקרונית על כלל ההיבטים הרשומים הקשורים בהסעות תלמידים, לרבות עלויות ההסעות ועלויות המלווים, ואופן מימנם".

בסיום דיון שקיימה ועדת החינוך בדצמבר 2013 בנושא הסעות תלמידים בחינוך המיוחד, פנה יו"ר ועדת החינוך דאז אל שר החינוך ואל יו"ר מרכז השלטון המקומי, וציין כי לא ייתכן שחלף זמן כה

30 דיון בנושא ריבוי הטרדות מיניות בחינוך המיוחד.

רב ממועד ניסוח המלצות ועדת צרפתי וחרף זאת הדוח עדיין לא הופץ והמלצותיו לא יושמו. ועדת החינוך דרשה ממשרד החינוך להגיב על הדוח, להביא לפניה את החלטותיו ולדווח לה על יישומן.

בפברואר 2014, בסיכום דיון שקיימו נציגי משרד החינוך בלשכת מנכ"לית המשרד בנושא דוח צרפתי, ציין מנהל אגף א' הסעות והצטיידות במשרד כי "בעקבות דיון בוועדת החינוך של הכנסת הוקמה ועדה בין-משרדית שתפקידה לבדוק את ההסעות בחינוך המיוחד. ועדת ההסעות המרכזית לקחה על עצמה לבחון את הנושא בשיתוף אנשי מקצוע נוספים. מאחר והמסקנות העיקריות משיתות עלויות נוספות על הרשות המקומית, החליטו השר והמנכ"לית שלא לאמץ את מסקנות הדוח ולא לפרסמו וכי נציגי האוצר הסכימו עם החלטת השר והמנכ"לית".

יצוין כי עד מועד סיום הביקורת, דהיינו כחמש שנים לאחר כינון ועדת צרפתי ויותר משלוש שנים ממועד גיבוש מסקנותיה של הוועדה, הן טרם הובאו לפני ועדת החינוך לעיון, וממילא גם לא פורסמו.

משרד החינוך מסר בתשובתו כי בעקבות הביקורת, "נציגי משרד החינוך ונציגי מרכז השלטון המקומי מקיימים פורום משותף קבוע, בו נדונו ונידונו סוגיות שונות המופיעות בדוח צרפתי". עוד מסר כי הוא החל לפעול ליישום המלצות ועדת צרפתי, כי לקראת סוף שנת 2015 יחלו בדיקות לקיצור משך הנסיעה בחינוך המיוחד, כי הגדרת תפקידי הנהג והמלווה נמצאת בעבודת מטה משותפת עם מרכז השלטון המקומי וכי בשנת 2016 תיבחן הרחבת הזכות לליווי לילדים חירשים וללקויי למידה.

מרכז השלטון המקומי מסר בתשובתו, כי הוא פועל יחד עם משרד החינוך לגיבוש מהלכים בעניין הסעות תלמידי החינוך המיוחד.

לדעת משרד מבקר המדינה, לנוכח הזמן שחלף מיום כינון ועדת צרפתי והכנת הטיוטה של דוח הוועדה, על משרד החינוך לבחון בשיתוף משרד האוצר, הרשויות המקומיות ומרכז השלטון המקומי את הסוגיות המרכזיות הנוגעות להסדר ההסעות בחינוך המיוחד ולהגיע להסכמות מעשיות בהקדם.

אוטובוסים צהובים

המועצות האזוריות מפעילות הסעות לתלמידים באמצעות אוטובוסים המכונים "אוטובוסים צהובים" שבבעלותן. רכישת האוטובוסים על ידיהן ממומנת בחלקה הגדול (כ-80%) על ידי משרד החינוך.

מאחר שהאוטובוסים הצהובים אמורים לשמש את המועצות האזוריות להסעות תלמידים, משרד התחבורה מנפיק לכל אוטובוס רישיון הסעה.

ברישיון ההסעה לאוטובוסים הצהובים נקבע:

1. האוטובוס מיועד להסעת תלמידי המועצה האזורית לבתי הספר שבתחום המועצה או מחוצה לה - ללא תשלום.

2. האוטובוס מיועד להסעת תושבי המועצה האזורית - ללא תשלום - לפעולות תרבות יזומות ע"י המו"א הנעשות בתחומה או פעולות כאמור הנעשות מחוץ לתחום שיפוטה.

3. האוטובוס לא יישמש להסעות פרטיות אחרות כלשהן.

4. חל איסור על בעל הרישיון לגבות שכר כלשהוא בעד ההסעות האמורות לעיל.

משרד החינוך הבהיר לנציגי משרד מבקר המדינה כי האוטובוסים הצהובים נועדו לשימוש המועצות האזוריות להסעות תלמידים או להסעת תושביהן בלבד, וכי כל הסעה פרטית איננה מותרת.

הבדיקה העלתה כי המועצות האזוריות משתמשות באוטובוסים הצהובים גם להסעות פרטיות של תושבים בתחומן, ומחייבות עבורן את הוועדים המקומיים בתחומי שיפוטן בתשלום על פי מחירון שהן קובעות. להלן פרטים:

המועצה האזורית מטה אשר: המועצה קבעה מחירון להסעות עבור הוועדים המקומיים של היישובים שבתחום שיפוטתה. כך למשל מחיר ההסעה באוטובוס לטיול של שש שעות בתחום שיפוטתה הוא 305 ש"ח, ולטיול של שלושה ימים לאילת - 10,500 ש"ח. על פי נתוני המועצה, הכנסותיה בגין הסעות פרטיות שבוצעו באוטובוסים הצהובים הסתכמו בשנת 2013 בכ- 1.2 מיליון ש"ח, ובשנת 2014 בכ- 1.5 מיליון ש"ח.

המועצה האזורית מרום הגליל: המועצה קבעה מחירון להסעות עבור הוועדים המקומיים של היישובים שבתחום שיפוטתה. מחירי ההסעות נעו מ-850 ש"ח לאזורים קרובים למועצה ועד 6,500 ש"ח לנסיעה לאילת. על פי נתוני המועצה, הכנסותיה בגין הסעות שבוצעו באוטובוסים הצהובים הסתכמו בשנת 2013 בכ- 275,000 ש"ח, ובשנת 2014 בכ- 302,000 ש"ח.

המועצה האזורית הגליל: המועצה קבעה מחירון להסעות עבור הוועדים המקומיים של היישובים שבתחום שיפוטתה. מחירי ההסעות נעו מ-300 ש"ח להסעה בתחום שיפוטתה ועד 2,300 ש"ח לנסיעה לאילת. המועצה משכירה את האוטובוסים הצהובים לתושבי המועצה גם לצורכיהם הפרטיים באותם תעריפים. על פי נתוני המועצה, הכנסותיה בגין הסעות שבוצעו באוטובוסים הצהובים הסתכמו בשנת 2013 בכ- 360,000 ש"ח, ובשנת 2014 בכ- 411,000 ש"ח.

נמצא כי משרד החינוך ומשרד התחבורה אינם אוכפים את תנאי רישיון ההסעה. הם לא פיקחו על השימוש באוטובוסים הצהובים, ולא היה ברשותם מידע כלשהו על ההסעות הפרטיות המתבצעות בהם.

משרד התחבורה ציין בתשובתו כי הוא מעניק לאוטובוסים הצהובים רישיון הסעה לאוטובוס פרטי, ללא פעילות של נסיעות מיוחדות בשכר, וזאת על פי הנחיות משרד החינוך; אך הוא איננו רשאי להפעיל אכיפה על האוטובוסים הצהובים שהנם באחריות משרד החינוך.

משרד החינוך מסר בתשובתו כי אין לו אפשרות לבדוק אם האוטובוסים הצהובים מופעלים על פי הנהלים המחייבים, וכי האחריות לשימוש באוטובוסים מוטלת על המועצות האזוריות.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצות האזוריות מטה אשר, מרום הגליל והגליל, כי עליהן להשתמש באוטובוסים הצהובים לייעודם העיקרי, בהתאם לרישיון ההסעה שניתן להן ממשרד התחבורה.

המועצה האזורית הגליל הודיעה בתשובתה כי תאסור על ביצוע הסעות פרטיות אשר אינן בהתאם לתנאי רישיון ההסעה.

המועצה האזורית מרום הגליל מסרה בתשובתה, כי הכסף הנגבה מהוועדים המקומיים או מיוזמי ההסעה הפרטית הנו לצורך החזר הוצאות שוטפות בלבד, ולהבנתה פעילות זו איננה עומדת בסתירה לרישיונות ההסעה של האוטובוסים הצהובים.

המועצה האזורית מטה אשר מסרה בתשובתה כי "כאשר ועד מקומי מעוניין לעשות שימוש באוטובוס צהוב השייך למועצה למטרה זו, מקוזות עלות השימוש מתקציב התרבות בכרסטס הנהלת החשבונות של הוועד, המתנהלת במועצה". עוד מסרה המועצה כי "קיוונו זה אינו משקף כל ריחוק למועצה אלא מדובר בעלות שימוש ותו לא".

משרד מבקר המדינה מעיר למשרדי החינוך והתחבורה כי עליהם להנחות את המועצות האזוריות להשתמש באוטובוסים הצהובים בהתאם לרישיון ההסעה, דהיינו להסעת תלמידים או להסעת תושבי המועצות האזוריות לפעילויות תרבות ורווחה, ולחלופין עליהם לבחון בשיתוף עם ארגון המועצות האזוריות ומשרד החינוך את סוגיית השימוש באוטובוסים הצהובים להסעות פרטיות ובמידת הצורך לשנות את נוסח רישיונות ההסעה שלהם.

סיכום

הזכות לחינוך נמנית עם הזכויות החברתיות הכלולות בהכרזה לכל באי עולם בדבר זכויות האדם שאימץ האו"ם בשנת 1948. מתוקף זכות זו יש לאפשר גישה לחינוך לכל אדם. זכות זו נקבעה גם באמנה הבין-לאומית בדבר זכויות הילד, והיא מעוגנת בחוק זכויות התלמיד, התשס"א-2000, ולפיו "כל ילד ונער במדינת ישראל זכאי לחינוך בהתאם להוראות כל דין".

מעריך הסעות התלמידים במערכת החינוך נועד לסייע ביישום חוק לימוד חובה. הרשויות המקומיות אחראיות לביטחונם ולשלומם של התלמידים, ובפרט תלמידי החינוך המיוחד, המוסעים למוסדות החינוך ובחזרה לביתם.

ממצאי הבדיקה מצביעים על ליקויים וכשלים בהתנהלות הרשויות המקומיות בכמה תחומים, חלקם מהותיים: התקשרויות שלא כדין עם חברות ההסעה, בחלק מהמקרים בניגוד עניינים ותוך פגיעה בטוהר המידות. העסקת קבלנים שאינם עומדים בדרישות הבטיחות ובכשירות הנהגים וכלי הרכב המסיעים את התלמידים. כמו כן, הועלו ליקויים בנוגע לאמצעי בטיחות בבתי ספר ולקיומם של מפגעי בטיחות בסביבת בתי הספר.

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה רבה את הליקויים הבטיחותיים העלולים לסכן את שלום התלמידים, כל שכן לאור העובדה שהוא כבר הצביע בעבר על חלק ניכר מהליקויים והמלצותיו בעניין זה לא יושמו.

על משרדי החינוך, הפנים והתחבורה והרשויות המקומיות, כל אחד בתחומי אחריותו ועל פי סמכותו, לערוך בדיקת בית יסודי בנושא הסעות התלמידים ולבחון את מכלול הפעולות הקשורות להסעות.