

מועצה מקומית מצפה רמון



מבקר המועצה

דוח לשנת

2017

מס' 3



מועצה מקומית מצפה רמון
לשכת מבקר המועצה
וממונה על תלונות הציבור

מסמך זה מכיל ממצאי ביקורת של מבקר המועצה. פרסומם בשלב זה
אסור עפ"י סעיף 145 ו. (ו) לצו המועצות המקומיות

לכבוד:

מר רוני מרום – ראש מועצת מצפה רמון

מבקר המועצה פועל מכוח צו המועצות המקומיות.

בין שאר המטלות המוגדרות בצו המועצות המקומיות על מבקר המועצה נמנות גם הפעולות הבאות:

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

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

נושאי הביקורת נקבעים לפי:

- 1) שיקול דעתו של המבקר
- 2) דרישת ראש המועצה לבקר ענין פלוני;
- 3) ככל האפשר בהתאם להמלצות ועדת הביקורת.

בדיקת ספרי החשבונות של המועצה וכן מסמכים אחרים, נעשו לפי שיטות ובהיקף שמצאתי לנכון תחת מגבלות הזמן שהוקדש לביקורת זו בתוכנית הביקורת השנתית, ומטבען אינן מיועדות לגלות את כל הליקויים או אי סדרים אחרים במידה ויש כאלה.

ההמלצות הכלולות אינן כוללות הערכה של עלות מול תועלת. הערכה זו צריכה להיעשות על ידי הנהלת המועצה.
מטבע הדברים מצטמצמות הערות הביקורת בציון הליקויים ובהצעת דרכים לשיפור נהלים, ואין הן מתייחסות לצדדים החיוביים של תהליכי העבודה. ברצוני להודות לכל הגורמים שעימם הייתי בקשר על שיתוף הפעולה ועל העזרה.

בכבוד רב,

**דוד שטרק – רו"ח, מבקר המועצה
וממונה על תלונות הציבור**

תוכן עניינים

שם הדוח	עמוד
הסעות תלמידים	5
ערבויות	38

דוח ביקורת פנימית

ערבויות

מועצה מקומית מצפה רמון
רו"ח דוד שטרק, מבקר המועצה

1. תוכן

<u>עמוד</u>	<u>שם הפרק</u>
7	מבוא
7	עיקרי הממצאים וההמלצות
12	נתונים כלליים
14	מערך הסעות התלמידים במועצה
20	הסעות תלמידים בחינוך הרגיל והמיוחד
25	מסמכי ההתקשרות עם חברות ההסעה
31	בטיחות בהסעות
33	הבקרה והפיקוח על ביצוע ההסעות
35	ליווי בהסעות תלמידי החינוך המיוחד
36	סיכום

2. מבוא

המועצה מפעילה מערך הסעות תלמידים למוסדות חינוך במטרה לסייע לכל תלמיד המתגורר ביישוב להגיע לבית הספר המתאים לו ביותר, גם אם הוא נמצא בריחוק ממקום מגוריו. ההסעות גם נותנות מענה לתלמידים בעלי מוגבלויות או צרכים מיוחדים.

ההסעות מבוצעות באמצעות חברות וקבלני הסעות עימם מתקשרת המועצה, והן מיועדות לגילאי חינוך החובה, ועד לגיל 21 ללומדים במסגרות החינוך המיוחד.

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

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

2.1 פעולות הביקורת

הביקורת נועדה לבדוק האם מערך ההסעות התלמידים מתנהל בהתאם להוראות המחייבות ובאופן מסודר, יעיל וחסכוני, תוך בקרה נאותה ופיקוח הולם של הגורמים האחראים. במהלך הביקורת נערכו פגישות ותקשורת מול הגורמים המטפלים בנושא, ובכלל זה עם מנכ"ל המועצה מנהל אגף שח"ק, רכזת ההסעות, משרד רו"ח חיצוני המלווה את הנושא התקציבי, ועובדים נוספים. הביקורת סקרה תיקים, קבצים ומסמכים רלוונטיים, וערכה גם בדיקות שטח מדגמיות במערך ההסעות. טיוטת הדוח הועברה להתייחסות מנהל אגף שח"ק, מנכ"ל המועצה ורכזת ההסעות לצורך קבלת הערותיהם לממצאים ולהמלצות הביקורת.

3. עיקרי הממצאים וההמלצות

ממצאים

1. הביקורת מצאה כי אחד מקבלני ההסעות עובד במועצה משנת 2011 ללא מכרז, חוזה התקשרות, ביטוחים, ערבויות וכיוצ"ב.
2. בעקבות ביצוע הביקורת ערך מנכ"ל המועצה בדיקה והתברר כי קבלן ההסעות הנ"ל כלל אינו רשום כקבלן הסעות. משמעות הדבר כי העסקתו משנת 2011 הינה בניגוד לחוק.

3. הביקורת מצאה כי במכרז קבלני ההסעות המועצה נתקלה בקשיים לכנס את וועדת המכרזים, ההחלטות נכתבו מאוחר, ונכון למועד הביקורת, כשלושה חודשים לאחר שקבלני ההסעות החלו את עבודתם המועצה טרם חתמה על החוזים.
4. לא מתקיים מעקב שוטף אחר חידושי רישיונות הרכב של חברות ההסעה.
5. הבדיקה העלתה כי במכרזים שמפרסמת המועצה היא דורשת מחברות ההסעה העתקים של רישיונות ההפעלה כתנאי להשתתפות במכרז, אולם היא אינה מבצעת מעקב שוטף אחר חידוש תוקף הרישיונות.
6. הבדיקה העלתה כי במועצה אין רשימות מלאות ומעודכנות של הנהגים המבצעים מטעם קבלני ההסעות את הסעות התלמידים, וממילא לא קיים תיעוד הכולל תצלומים מרישיונות הנהיגה של הנהגים ואישור מהמשטרה על כך שהם עומדים בהוראות החוק למניעת העסקה של עברייני מין.
7. נמצא כי לשלושה קבלנים לא נמצא תיעוד על אישור ביטוחים אצל שני מהקבלנים נוסח האישור על הביטוחים או סכום האחריות למקרה ולתובע לא תאמו את מה שנקבע בחוזה ההסעות האחיד.
8. הביקורת מצאה כי המועצה החלה לעבוד מול חברות ההסעה בלי שאף אחת מהחברות הגישה ערבויות ביצוע כנדרש בחוזה.
9. מנהלי מוסדות החינוך אינם מבצעים את הפעולות שנקבעו בחוזר מנכ"ל משרד החינוך (מס' 3-6 נספח ג') בנושא הנחיות ביטחון ובריאות בהסעות לרבות:
 - א. פעולות לתכנון - מנהל המוסד ישקול מינוי רכז הסעות ומינוי נאמני הסעות וייזום פעולות חינוך והסברה במהלך השנה.
 - ב. שיתוף ההורים - מנהל המוסד ישתף את ההורים, וידריך וינחה אותם בכל הנוגע לאחריותם הישירה להתנהגות הילדים בתחנת האיסוף וההורדה, בזמן הנסיעה, בחציית כביש וכדומה.
 - ג. בדיקה של אירועים חריגים והפקת לקחים - מנהל המוסד יקבע נהלים פנימיים להתנהגות במקרה שילד אינו מגיע למוסד החינוך.
 - ד. הסעות תלמידים בחינוך המיוחד - בהסעות לתלמידי החינוך המיוחד ידאג מנהל המוסד לוודא שהמלווים מתודרכים בכל הנוגע לבריאות ההסעה.
10. הביקורת מצאה כי אין עדות לכך שהמחנך והמורה תורן נותנים את דעתם לפעולות שנקבעו בחוזר מנכ"ל לרבות:
 - א. עלייה בטוחה להסעה,
 - ב. איסור מעבר מאחורי רכב ההסעה ומלפניו,
 - ג. סיוע לילדים קטנים סביב ההמולה וההתגודדות במסופים,
 - ד. שמירה על סדר ועל התנהגות נאותה במסופי ההסעה.
11. המועצה לא מנהלת תיק נהלים בנושא לרבות הנהלים הבאים:
 - א. נוהל בדיקות לתקינות הרכבים והציוד המתחייב להיות בהם.

**מסמך זה מכיל ממצאי ביקורת של מבקר המועצה. פרסומם בשלב זה
אסור עפ"י סעיף 145 ו. (ו) לצו המועצות המקומיות**

- ב. נוהל בנושא הזכאות להסעות
- ג. נוהל תמחור ותהליכי גביה מהתושבים.
- ד. הגדרת סמכויות בעלי תפקידים בנוגע לטיפול בהסעות.
- ה. כללים לקביעת מסלולי ההסעה והשיבוץ אליהם.
- ו. תהליך קביעת הזכאות למלווים בהסעות החינוך המיוחד.
- ז. אחריות ואופן ביצוע תהליכי התקשרות עם מסייעים.
- ח. אחריות בנושא התחשבות כספית מול משרד החינוך.
- ט. אחריות ואופן ביצוע ביקורות בטיחות וביטחון הנדרשות להיערך בתחום ההסעות בהתאם לחוזר מנכ"ל (בקרה אדמיניסטרטיבית ותפעולית הנוגעת לחברות המסיעות ולנהגים, תפקידי המלווים, בטיחות בהסעות, ותפעול שוטף של מערך ההסעות).
- י. ניהול ותיעוד המעקב השוטף בנושא תוך התייחסות לאירועים חריגים ומקרים המחייבים הטלת קנסות על מסייעים בעקבות הפרת ההסכמים שנחתמו עימם.
- יא. אחריות לקבלת משווא מההורים ומהמלווים לגבי אופן הפעלת ההסעות, והפקת לקחים מסקר שביעות רצון בנושא.
12. המועצה לא מפרסמת באתר האינטרנט שלה מידע רלוונטי לנושא ההסעות לרבות:
- א. מידע על הסעות תלמידים למוסדות החינוך המיוחד;
- ב. מידע להורי תלמידים עם צרכים מיוחדים הלומדים בחינוך הרגיל;
- ג. זכויות ונהלים לילדים בעלי צרכים מיוחדים;
- ד. כללי הזכאות לחינוך המיוחד לילדים בעלי לקויות קשות;
- ה. כללי התנהגות ובטיחות בנסיעה;
- ו. כללי דיווח על איחורים, תקלות או בעיות בנסיעות;
- ז. כללי דיווח על שינויים במערכת השעות;
- ח. כללי דיווח על היעדרות ממושכת של תלמידים מהלימודים;
- ט. כללי דיווח על שינויי כתובת מגורים;
- י. הפניה לחוזר מנכ"ל משרד החינוך בנושא זכאויות להסעות ומלווים.
13. הבדיקה העלתה כי עד מועד הביקורת נובמבר 2016, לא סיימה המועצה לדווח למשרד החינוך על מספר התלמידים הזכאים להסעה לשנת הלימודים התשע"ו (2015/2014) ועל אלה שהיא מסיעה בפועל, וממילא לא התקבל אישור ועדת ההסעות המחוזית של המשרד לרשימת התלמידים הזכאים ולמסלולי הנסיעה.
14. הבדיקה העלתה כי בגין עשרה מתלמידי החינוך הרגיל, התגלה באיחור של שנה ושלושה חודשים, כי היה ניתן לקבל השתתפות ממשרד החינוך.
15. הבדיקה העלתה כי לא קיים פיקוח על עבודתו של משרד רו"ח חיצוני שאמור לתת למועצה שירותים בנושא מתן שירותי יעוץ בתחום תקציבי חינוך.
- מסמך זה מכיל ממצאי ביקורת של מבקר המועצה. פרסומם בשלב זה אסור עפ"י סעיף 145 ו. (ו) לצו המועצות המקומיות**

16. הבדיקה העלתה כי לא נדרש מקציני הבטיחות של חברות ההסעה מסמכים המאשרים כי הם מפקחים על כלי הרכב המסיעים את התלמידים.
17. נמצא כי לא הוקמו תחנות הסעה לאיסוף ופיזור של תלמידים, כנדרש בחוזר המנכ"ל וכפי שעלה בסקר שערכה הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים במצפה רמון
18. לא קיים מערך שיטתי של ביקורות על ההסעות. יש לציין כי המנכ"ל עורך ביקורות אך יש להכניס זאת כנוהל קבוע.
19. לא קיים רישום של התלונות שהתקבלו מהורים ולא תיעוד של הטיפול בהן. לא ניתן 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.
20. במועצה לא נמצאו מסמכים המעידים על מילוי תנאי חוזר המנכ"ל, ובהם אישור משטרה על היעדר עבר פלילי והיעדר הרשעה בעברות מין של המלווים.
21. המלווים אינם מחזיקים את רשימת התלמידים המיועדים להיות מוסעים באותה הסעה, ובה פרטים אישיים של התלמידים והוריהם; ורשימה של נקודות האיסוף ונקודות הפיזור. משמעות הממצא הינו כי ייתכן ועולים להסעה תלמידים שלא שילמו וכן להיפך ההסעה יוצאת לפני שכל התלמידים עולים עליה כפי שקרה מספר פעמים בעבר.
22. כמו כן לא נהוג במועצה טופס דיווח בו המלווה מדווח על אירועים חריגים.

המלצות

1. לדעת הביקורת על המועצה להסדיר את חתימת חוזה ההסעות עם הקבלן על נספחו ולוודא שהוא ממלא את התחייבויותיו, לפני תחילת ביצוע ההסעות.
 2. יש לקיים מעקב שוטף אחר חידוש תוקף רישיונות ההסעה של רכבי ההסעות לאחר שתוקפם פג.
 3. מומלץ להקפיד לקבל את רשימות הנהגים המסיעים את הילדים, לרבות אישורי משטרה שלפיהם לא הורשעו בעברות מין ואישורים רפואיים על מצבם הבריאותי, ולצרפן למסמכי חוזה ההסעות.
 4. מומלץ להקפיד לעדכן במועדים שייקבעו מראש את הרשימות והאישורים של נהגי ההסעות.
 5. מומלץ להקפיד לעדכן במועדים שייקבעו מראש את רשימות ההפעלה
 6. יש להקפיד לקבל את מסמכי הביטוח וערביות של החברות בטרם שמתחילים לעבוד איתם.
 7. מומלץ שאגף חינוך וקהילה ירענן את כל מנהלי מוסדות החינוך לגבי הנחיות חוזר מנכ"ל שצוינו לעיל.
 8. מומלץ שאגף חינוך וקהילה ישלח הנחיות מתאימות להנהלות בתי הספר, לגבי החובה למנות או לשקול למנות בהתאם להיקף ההסעות את אחד המורים או העובדים בביה"ס כרכז הסעות מוסדי, שיהיה אחראי על הדרכות תלמידים בנוגע
- מסמך זה מכיל ממצאי ביקורת של מבקר המועצה. פרסומם בשלב זה
אסור עפ"י סעיף 145 ו. (ו) לצו המועצות המקומיות**

- להתנהגות בהסעות, ריכוז הטיפול בתלונות הורים ומורים לגבי ביצוע ההסעות, ויצירת קשר, במידת הצורך עם ההורים ועם רכזת ההסעות במועצה.
9. במידה ויוחלט שלא למנות רכז הסעות מוסדי, מומלץ לבקש ממנהל ביה"ס להגדיר את בעלי התפקידים שיבצעו את הפעולות שצוינו לעיל.
10. מומלץ לרענן מעת לעת את ההנחיות לבתי הספר בנוגע לביצוע הפעולות האמורות ע"י מחנך הכיתה והמורה התורן.
11. מומלץ לנהל תיק נהלים הקשורים לנושא ההסעות כפי שפורט לעיל.
12. הביקורת ממליצה לעשות שימוש באתר המועצה כאמצעי קשר ישיר לתושבים, כולל העברת טפסי רישום והפצת מידע באמצעות חוזרים בנושא ההסעות.
13. מומלץ לפרסם באתר האינטרנט את "תקנון הסעות ואכיפתו". בתקנון יפורטו הנחיות לתלמידים כיצד לנהוג בזמן ההמתנה להסעה, העלייה לרכב ההסעה ובזמן הנסיעה, וכן חובות הנהג, הצורך להישמע להוראות המלווה, והצעדים המשמעותיים שיינקטו כנגד מפרי ההנחיות.
14. הביקורת ממליצה להקפיד לדווח בזמן למשרד החינוך על התלמידים הזכאים להסעה לפי אמות המידה שנקבעו בחוזר המנכ"ל, ולקבל את אישורו להשתתפותו בעלות ההסעות.
15. מומלץ לקיים פיקוח תקופתי על עבודתו של משרד רו"ח המעניק מתן שירותי יעוץ בתחום תקציבי חינוך.
16. לדעת הביקורת, נוסף על הפיקוח שיש לבצע על ההסעות, יש 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 האחיד.
17. מומלץ להקים תחנות הסעה ולדאוג לתקינותן, למלא את הוראות הבטיחות ולפעול למניעת מפגעים.
18. לדעת הביקורת, מן הראוי שיקבעו נהלים לבקרה ולפיקוח שיטתיים על שירותי חברות ההסעה וקבלני ההסעות, וכן נהלים לתיעוד הבדיקות ותוצאותיהן.
19. יש לפעול בהתאם לחוזה ההסעות האחיד ולנקוט את הצעדים העומדים לרשותן, לרבות הטלת קנסות כנגד חברות ההסעה המפרות את החוזה.
20. יש לנהל רישום מסודר של התלונות שקיבלו, ושמוכתן 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.
21. יש להקפיד שמלווי ההסעות יחזיקו רשימות תלמידים.

4. נתונים כלליים

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

4.1. אחריות רשויות ומשרדי ממשלה

משרד החינוך

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

הרשות המקומית

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

משרד התחבורה

- התקנת תקנות תעבורה, ובכלל זה תקנות הקשורות להסעת ילדים, הוראות בטיחות מיוחדות שנוגעות לכלי רכב המשמשים להסעת ילדים, הוראות לגבי נסיעת תלמידים בתחבורה ציבורית, וכיו"ב.
- אחריות להסדרת תשתיות תחבורתיות, מיקום תמרורים ותמרורי אזהרה ובטיחות.

מסמך זה מכיל ממצאי ביקורת של מבקר המועצה. פרסומם בשלב זה
אסור עפ"י סעיף 145 ו. (ו) לצו המועצות המקומיות

- מתן רישיונות להפעלת קווי שירות בתחבורה ציבורית ובאוטובוסים, כולל קווים ייעודיים להסעת תלמידים ופיקוח על עמדת המפעילים בתנאי הרישיונות.
- מתן רישיונות למסיעים בהסעות תלמידים ופיקוח על עמידת המסיעים בתקנות התעבורה הקשורות לכוח האדם המבצע את ההסעות של הרכב המשמש לביצוע ההסעות.
- אחריות לקביעת תכניות הדרכה והכשרת נהגים, אחריות אגף הרישוי.
- אחריות לקבלת החלטות בדבר שימוש באמצעי בטיחות מיוחדים בקווים המשמשים להסעת תלמידים.
- ביצוע ביקורות פתע לתקינות כלי רכב באמצעות ניידות המשרד המיועדות לכך.

הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים

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

משרד הביטחון

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

משטרת ישראל

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

5. המסגרת הנורמטיבית

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

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

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

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

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

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

6. מערך הסעות התלמידים במועצה

6.1. נתונים כספיים

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

הוצאות				שם הסעיף	מספר סעיף
תקציב שנתי (אלפי ₪)			ג.ח מיוחד הסעות		
2016	2015	2014			
70	68	21		1812600710	
410	410	400		1817800712	
233	44	0		1817800711	

מסמך זה מכיל ממצאי ביקורת של מבקר המועצה. פרסומם בשלב זה אסור עפ"י סעיף 145 ו. (ו) לצו המועצות המקומיות

הוצאות				
תקציב שנתי (אלפי ₪)			שם הסעיף	מספר סעיף
2016	2015	2014		
650	700	590	ח. מיוחד-הסעות	1813300710
1,363	1,222	1,011	סה"כ הוצאות	

הצמיחה בהוצאות ביה"ס היסודי נובעת מהעובדה כי בשנת 2016 נפתח ביה"ס "רמון" החדש. לביה"ס הישן לא היה צורך בהסעות ואילו לביה"ס החדש שהינו מרוחק יש צורך גדול יותר בהסעות.

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

הכנסות				
תקציב שנתי (אלפי ₪)			שם הסעיף	מספר סעיף
2016	2015	2014		
8.5	12	0	הסעות יסוד - השתת. הורים	1317800422
2	0	0	הסעות השתת. תושבים	1317800420
20	20	20	הסעות השתת. גופים	1317800790
490	320	320	הסעות-ילדים השתת. מ. החינוך	1317800920
520.5	352	340	סה"כ הכנסות	

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

שנה	הכנסות	הוצאות	הפרש
2014	340	1,011	-671
2015	352	1,222	-870
2016	520.5	1,363	-843
סה"כ	1,212.5	3,596	-2,384

להלן נתוני תקציב מול ביצוע (אלפי ₪) בסעיפי ההוצאות עבור הסעות תלמידים למוסדות חינוך:

מסמך זה מכיל ממצאי ביקורת של מבקר המועצה. פרסומם בשלב זה אסור עפ"י סעיף 145 ו. (ו) לצו המועצות המקומיות

2016 (*)			2015			2014			סעיף הוצאה
הפרש	ביצוע	תקציב	הפרש	ביצוע	תקציב	הפרש	ביצוע	תקציב	
		70	11	57	68	0	21	21	ג.ח. מיוחד הסעות
		410	10	400	410	9	391	400	הסעות חינוך רגיל
		233	0.5	43.5	44	0	0	0	הסעות יסודי
		650	111.5	588.5	700	-13	603	590	ח. מיוחד-הסעות

(*) למועד ביצוע הביקורת טרם הושלם הביצוע סופי

מנתוני הטבלה עולה כי המסגרת התקציבית נשמרת.

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

2016 (*)			2015			2014			סעיף הכנסה
הפרש	ביצוע	תקציב	הפרש	ביצוע	תקציב	הפרש	ביצוע	תקציב	
		8.5	-9	21	12	0	0	0	הסעות יסוד - השתת. הורים
		2	-2.5	2.5	0	0	0	0	הסעות השתת. תושבים
		20	20	0	20	1	19	20	הסעות השתת. גופים
		490	8	312	320	25	295	320	הסעות-ילדים השת. מ. החינוך

(*) למועד ביצוע הביקורת טרם הושלם הביצוע סופי

6.2. אחריות בעלי תפקידים במועצה

- **מנהל אגף שח"ק** - אחריות על מכלול פעילות האגף בתחום הסעות תלמידים, מתן הנחיות לרכזת ההסעות וביצוע מעקב ובקרה בנושא.
- **רכזת ההסעות** - אחריות על ארגון ותפעול ההסעות והמלווים, שיבוץ תלמידים להסעות, מעקב ופיקוח על ביצוע ההסעות במועד ובהתאם להנחיות, קשר עם הנהלות בתי הספר, הורים, מסיעים, מלווים וגורמים נוספים.
- **מנכ"ל** - אחריות על ביצוע התקשרויות עם קבלנים וחברות הסעה, כולל פרסום מכרזים, ריכוז הטיפול בבחירת הזכיינים ע"י ועדת מכרזים, החתמה על חוזים, בדיקת חשבוניות ובקרה תפעולית

6.3. בעלי תפקידים במוסדות החינוך

מסמך זה מכיל ממצאי ביקורת של מבקר המועצה. פרסומם בשלב זה
אסור עפ"י סעיף 145 ו. (ו) לצו המועצות המקומיות

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

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

ממצא

נמצא כי מנהלי המוסדות אינם מבצעים את הפעולות שנקבעו בחוזר מנכ"ל מומלץ שאגף חינוך וקהילה ירענן את כל מנהלי מוסדות החינוך לגבי הנחיות חוזר מנכ"ל שצוינו לעיל.

רכז הסעות בביה"ס

בחוזר מנכ"ל נקבע שמנהל המוסד החינוכי ישקול מינוי רכז הסעות ומינוי נאמני הסעות.

במדריך ההסעות שפורסם באתר משרד החינוך ("מדריכי אוח") נקבע כי במוסד חינוך שיש בו מעל 300 ילדים מוסעים בהסעות מאורגנות, או בפחות לפי שיקול המנהל, ימונה רכז הסעות. עוד נקבע במדריך האמור, כי רכז ההסעות אשר יהווה סמכות מקצועית במוסד, יעסוק בריכוז הדרכות התלמידים, יקבע נהלים פנימיים לקליטת התלמידים המגיעים בהסעות ופיזורם בתום הלימודים ויהיה בקשר עם ההורים ועם הגורמים ברשות המקומית ובמשטרת התנועה.

במצפה רמון אין חובה למינוי הנ"ל, יחד עם זאת מומלץ שאגף חינוך וקהילה ישלח הנחיות מתאימות להנהלות בתי הספר, לגבי החובה למנות או לשקול למנות בהתאם להיקף ההסעות את אחד המורים או העובדים בביה"ס כרכז הסעות מוסדי, שיהיה אחראי על הדרכות תלמידים בנוגע להתנהגות בהסעות, ריכוז הטיפול בתלונות הורים ומורים לגבי ביצוע ההסעות, ויצירת קשר, במידת הצורך עם ההורים ועם רכזת ההסעות במועצה.

עוד מומלץ, לבקש בתחילת כל שנה מבתי הספר להעביר לאגף את שם המורה או העובד שמונה כרכז הסעות מוסדי, לצורך תיעוד ובקרה.

**מסמך זה מכיל ממצאי ביקורת של מבקר המועצה. פרסומם בשלב זה
אסור עפ"י סעיף 145 ו. (ו) לצו המועצות המקומיות**

במידה ויוחלט שלא למנות רכז הסעות מוסדי, מומלץ לבקש ממנהל ביה"ס להגדיר את בעלי התפקידים שיבצעו את הפעולות שצוינו לעיל.

מחנך הכיתה

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

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

מורה תורן

בחוזר מנכ"ל נקבע, כי המורה התורן ייתן את דעתו בין השאר גם לכל הקשור בהסעות, ובכלל זה לנושאים הבאים:

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

ממצא

הביקורת מצאה כי אין עדות לכך שהמחנך והמורה תורן מבצעים את הפעולות האמורות

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

6.4. נהלי עבודה

חברת ההסעות צריכה להיות כפופה לדרישות שנקבעו במכרז משרד החינוך. מן הראוי שהמועצה תקבע נהלים לבקרה ולפיקוח שיטתיים על שירותי חברות ההסעה וקבלני ההסעות, וכן נהלים לתיעוד הבדיקות ותוצאותיהן. כמו כן, עליה לפעול בהתאם לחוזה ההסעות האחיד ולנקוט את הצעדים העומדים לרשותה, לרבות הטלת קנסות כנגד חברות ההסעה המפרות את החוזה. להלן נהלים שלדעת הביקורת יש לקיים:

- נוהל בדיקות לתקינות הרכבים והציוד המתחייב להיות בהם.
- נוהל בנושא הזכאות להסעות
- נוהל תמחור ותהליכי גביה מהתושבים.

מסמך זה מכיל ממצאי ביקורת של מבקר המועצה. פרסומם בשלב זה אסור עפ"י סעיף 145 ו. (ו) לצו המועצות המקומיות

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

ממצא

נמצא כי המועצה לא מנהלת תיק נהלים בנושא לרבות הנהלים שצוינו לעיל מומלץ לעדכן את הנהל האמור, ולכלול בו התייחסות גם לנושאים שצוינו לעיל.

6.5. פרסום מידע לציבור

באתר האינטרנט של המועצה ראוי שיתפרסם מידע מפורט על הסעות תלמידים למוסדות חינוך לרבות:

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

ממצא

מסמך זה מכיל ממצאי ביקורת של מבקר המועצה. פרסומם בשלב זה אסור עפ"י סעיף 145 ו. (ו) לצו המועצות המקומיות

הביקורת מצאה שלא מפורסם מידע רלוונטי בנושא ההסעות באתר האינטרנט של המועצה

הביקורת ממליצה לעשות שימוש באתר המועצה כאמצעי קשר ישיר לתושבים, כולל העברת טפסי רישום והפצת מידע באמצעות חוזרים בנושא ההסעות. פרסום "תקנון הסעות ואכיפתו". בתקנון יפורטו הנחיות לתלמידים כיצד לנהוג בזמן ההמתנה להסעה, העלייה לרכב ההסעה ובזמן הנסיעה, וכן חובות הנהג, הצורך להישמע להוראות המלווה, והצעדים המשמעותיים שיינקטו כנגד מפרי הנחיות.

7. הסעות תלמידים בחינוך הרגיל והמיוחד

7.1. הזכאים להסעות בחינוך הרגיל והמיוחד

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

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

מסמך זה מכיל ממצאי ביקורת של מבקר המועצה. פרסומם בשלב זה
אסור עפ"י סעיף 145 ו. (ו) לצו המועצות המקומיות

השתתפות משרד החינוך מותנית בכך שהתלמיד לומד בבית הספר או בגן הקרוב ביותר למקום מגוריו, והתואם את המגמה החינוכית הרצויה לו ממלכתית או ממלכתית-דתית. כל מגמה אחרת אינה מזכה בהשתתפות המשרד בהוצאות ההסעה, ואם ההורים מעוניינים בבית ספר מסוים מסיבה כלשהי, עליהם לשאת בהוצאות ההסעה.

7.2. היקף הזכאות וההסעות בפועל

להלן נתונים לגבי היקף התלמידים במוסדות החינוך במועצה בשנת הלימודים תשע"ו על פי נתונים שנמסרו לביקורת ע"י אגף שח"ק:

שם המוסד	שם העיר	מספר התלמידים בהסעה
יסודות	באר שבע	1
שז"ר	באר שבע	2
רעים	באר שבע	2
אילנות	באר שבע	1
מעיינות	באר שבע	3
כפר רפאל	באר שבע	1
בית אקשטיין	אופקים	1
אורט ספיר	ירוחם	3
המאוחד	ירוחם	2
צבר	דימונה	1
מדרשיית קמה	ירוחם	6
לבב שלם	ירוחם	6
אחוה	דימונה	4
שלהבת הדרום	דימונה	4
קידום הנוער	ירוחם	2
ישיבה תיכונית דימונה	דימונה	1
אולפנת נריה	דימונה	1
סה"כ		41

הסעות התלמידים לזכאים בחינוך הרגיל בוצעו במועד הביקורת באמצעות קבלן הסעות. המכרז לבחירת המסיע בוצע ונוהל על ידי המועצה. להלן פירוט מספר התלמידים המוסעים:

מספר הקבלנים	מספר המסלולים	התלמידים המוסעים על ידי קבלנים	המסגרת החינוכית
1	1	40	הסעות פנימיות
2	3	41	הסעות מחוץ ליישוב
3	4	81	סה"כ

7.3. השתתפות משרד החינוך

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 שיפוטה, והשתתפות כספית של המשרד תינתן רק בעבור מסלולי נסיעה העומדים באמות המידה לזכאות המפורטות בחוזר, ומאושרים על ידי ועדת ההסעות המחוזית של המשרד¹.

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.

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 בהסעות. כמו כן, למרות הרחבת חוק חינוך חובה עד כיתה י"ב אין השתתפות במימון הסעות לתלמידי כיתות י"א-י"ב בתוך יישוב המגורים".

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,

¹ בית המשפט העליון קבע (בערעור ע"מ 1761/12) ועד ההורים של היישובים בנימינה וגבעת עדה ואח' נ' ראש המועצה המקומית גבעת עדה בנימינה ואח', כי "הזכות לחינוך חינם אינה כוללת את הזכות למימון הסעה לבית הספר".

המחיר הלא ריאלי ישמש בסיס לחישוב סכום ההשתתפות שיאשר משרד החינוך לאותה רשות מקומית בעתיד.

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

במצפה רמון שיעור ההשתתפות הינו 80%

הצפי של מחלקת הנהלת החשבונות של המועצה הינו לקבל 352,000 ₪ השתתפות ממשרד החינוך בגין שנת הלימודים תשע"ו

נכון למועד הביקורת כ- 298,000 ₪ התקבלו ממשרד החינוך כמקדמות (יפורט לקמן).

בחוזר 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), ובשלבם הבאים יתאפשר לדווח באמצעותה גם על הסעות תלמידי החינוך המיוחד ותלמידי החינוך הרגיל המתוקצבות לפי מסלול.

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.

על מנת לבדוק האם הדיווח וההשתתפות של משרד החינוך אכן מתבצעת באופן נאות, המועצה מעסיקה יועץ חיצוני בשם משרד רו"ח רון פישמן שתפקידו מתן שירותי יעוץ בתחום תקציבי חינוך. העלות החדשית של העסקת המשרד הינה 4,100 ₪ + מע"מ.

במפרט השירותים שמעניק המשרד שמצורף כנספח א' לחוזה, מפורט בסעיף 3 השירותים אותם המשרד אמור להעניק בתחום ההסעות. להלן הפירוט:

1. הסעות חינוך מיוחד פר מסלול- בדיקת מחירי הקווים לעומת המכרז.
2. מעקב דיווח הסעות בחופשה
3. חינוך רגיל- בדיקת השתתפות משרד החינוך לעומת תלמידים המוסעים בפועל

ממצאים

**מסמך זה מכיל ממצאי ביקורת של מבקר המועצה. פרסומם בשלב זה
אסור עפ"י סעיף 145 ו. (ו) לצו המועצות המקומיות**

1. הביקורת מצאה בנושא הסעות חינוך הרגיל (סעיף 3.3 למפרט) כי רק בנובמבר 2016 (שלושה חודשים לאחר תחילת שנת הלימודים תשע"ז) התברר כי למועצה הייתה זכות להשתתפות משרד החינוך בגין עשרה ילדים נוספים בשנת הלימודים תשע"ו (שנה ושלושה חודשים אחורה). ממצא זה יכול להצביע על ליקוי בבקורות שנעשו ע"י משרד רו"ח החיצוני.

הביקורת ממליצה להפעיל בקורות ולקבל דיווחים שוטפים ממשרד רון פישמן על פעילותם השוטפת לטובת מועצה מקומית מצפה רמון. לדוגמה: מומלץ לבקש מהמשרד בעת שהוא מגיש חשבונית על עבודתו, פירוט על העבודה שנעשתה באותו החודש

2. הבדיקה העלתה כי עד מועד הביקורת נובמבר 2016, לא סיימה המועצה לדווח למשרד החינוך על מספר התלמידים הזכאים להסעה לשנת הלימודים התשע"ו (2015/2014) ועל אלה שהיא מסיעה בפועל, וממילא לא התקבל אישור ועדת ההסעות המחוזית של המשרד לרשימת התלמידים הזכאים ולמסלולי הנסיעה.

הביקורת ממליצה 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.

3. הביקורת ביקשה לקבל לידה את הפעולות שנעשו ע"י משרד רו"ח רון פישמן בנוגע לנושאים המופיעים במפרט. להלן תוצאות הבדיקה:

א. **הסעות חינוך מיוחד פר מסלול, בדיקת מחירי הקווים לעומת המכרז-**

לדברי משרד רו"ח פישמן הם ישבו עם רכזת ההסעות, והסבירו לה את אופן הדיווח במערכת ודיווחו יחד מסלול אחד לדוגמא. לדבריהם, לאחר קבלת קטלוג מסלולים מאושר מהמחוז, תיערך הצלבה של הדיווח מול הקטלוג לפי כל הפרמטרים: עלות לרכב, מס' רכבים, מס' ימים ואחוז השתתפות. הביקורת ביקשה לקבל את ההצלבה בגין שנים קודמות ולא נענתה.

ב. **מעקב דיווח הסעות בחופשה-** התקבל קובץ אקסל המכיל 2 מוסדות ו-8 שורות אקסל.

ג. **חינוך רגיל- בדיקת השתתפות משרד החינוך לעומת תלמידים המוסעים בפועל-** כאמור לעיל, חל עיכוב בדיווחים למשרד החינוך וכן התגלו באיחור של מעל לשנה תלמידים שהיה ניתן לקבל בגינם תשלום נוסף ממשרד החינוך

מסמך זה מכיל ממצאי ביקורת של מבקר המועצה. פרסומם בשלב זה אסור עפ"י סעיף 145 ו. (ו) לצו המועצות המקומיות

8. 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.

במועצה מקומית מצפה רמון נבחרה כאמור לעיל החלופה השנייה.

בבדיקת חוזי ההתקשרות שחתמה הרשות המקומית עם קבלני ההסעות, הועלו הממצאים הבאים:

8.1. 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 שלחוזה 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.

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

הנוהל הקיים במועצה הינו כאשר החברות מגישות את ההצעות הן חותמות על ההסכם. כלומר בתוך כל מעטפה יש הסכם חתום מראש. לאחר הזכייה מחתימים את מורשי החתימה במועצה.

ממצאים

1. הביקורת מצאה כי אחד מקבלני ההסעות עובד במועצה משנת 2011 ללא מכרז, חוזה התקשרות, ביטוחים, ערבויות וכיוצ"ב. בעקבות הנושא הועלה בפני מנכ"ל המועצה במהלך הביקורת וטופל באופן מידי. יחד עם זאת ממצא זה יכול להעיד על בקרות לא מספקות על קבלני ההסעות.
2. בעקבות ביצוע הביקורת ערך מנכ"ל המועצה בדיקה והתברר כי קבלן ההסעות הנ"ל כלל אינו רשום כקבלן הסעות. משמעות הדבר כי העסקתו משנת 2011 הינה בניגוד לחוק.

3. הביקורת מצאה כי במכרז קבלני ההסעות המועצה נתקלה בקשיים לכנס את וועדת המכרזים, ההחלטות נכתבו מאוחר, ונכון למועד הביקורת, כ- שלושה חודשים לאחר שקבלני ההסעות החלו את עבודתם המועצה טרם חתמה על החוזים.

לדעת הביקורת עליה להסדיר את חתימת חוזה ההסעות עם הקבלן על נספחיו ולוודא שהוא ממלא את התחייבויותיו, לפני תחילת ביצוע ההסעות.

8.2. 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, מחייבת את המשתתפים לצרף תצלום רישיון רכב תקף המאשר את בעלותם על כלי הרכב.

ממצא

הביקורת מצאה כי חברות ההסעות צרפו להצעותיהם רישיונות רכב בתוקף. יחד עם זאת לא מתקיים מעקב שוטף אחר חידושי הרישיונות

לדעת הביקורת יש לקיים מעקב שוטף אחר חידוש תוקף רישיונות ההסעה של רכבי ההסעות לאחר שתוקפם פג.

ממצא

ביום חמישי 06 לאוקטובר 2016, נערכה, במסגרת הביקורת בדיקת שטח לשלוש מתוך ארבעת חברות ההסעה המועסקות ע"י המועצה. לחברה הרביעית חברת מסיעי אלה בע"מ נערכה בדיקה במועד אחר (יפורט בהמשך).
להלן תוצאות הבדיקה:

חברת: <u>מצפה הר הנגב</u>	חברת: <u>מיאמ דימונה</u>	חברת: <u>ירון בר</u>	הבדיקה:
הסעות פנימיות	מצפה רמון- ירוחם- דימונה	מצפה רמון- באר שבע	תאור הקו
אוטובוס	אוטובוס וולבו	פיאט דוקטו	סוג הרכב
56-704-60	79-943-67 הרכב לא מופיע ברשימת הרכבים שנמסרו במכרז	42-864-30	מספר רכב
מסעוד דהן	הואשלה איברהים	רוסלן	שם הנהג
יש	יש	יש	רשיון נהיגה בתוקף
יש	יש	יש	רשיון רכב
כן	כן	כן	הגעה בזמן
יש	אין	אין	מערכת שכחת ילדים
אין	אין	יש	האם למלווה יש רשימת תלמידים
אין	אין	אין	האם למלווה יש רשימת נקי' איסוף
יש	לא על שם החברה	יש	רישיון הפעלה
יש	יש	יש	אישור קצין בטיחות

משמעות הבדיקה הינה:

1. חברת מיאמ מפעילה הסעה, כאשר הרכב ורישיון ההפעלה של הרכב אינו על שם החברה. נתון זה חושף את החברה לסיכון ביטוחי גבוה.
 2. ל שתיים מתוך שלושת ההסעות לא נמצאה מערכת לשכחת ילדים בניגוד לתנאי המכרז.
 3. בניגוד לחוזר מנכ"ל אף אחד מהמלווים בהסעה לא החזיק רשימה של נקודות איסוף (ראה בהרחבה בהמשך הדוח).
 4. בניגוד לחוזר מנכ"ל לשתיים מתוך שלושת ההסעות שנבדקו, המלווים לא החזיקו ברשימת תלמידים.
- בעקבות הבדיקה בוצעו שימועים, ע"י ועדה שבראשה עמד ראש המועצה, לשתי חברות ירון בר ומיאמ דימונה להלן תוצאות השימועים:

חברת ירון בר: הועדה שמעה את הנציג שפירט את הנימוקים והנסיבות של התקלות שאירעו, מדברו עולה שמערכת למניעת שכחת ילדים הותקנה ברכב וכן נבחר נהג תושב מצפה רמון למניעת איחורים. בנסיבות אלה החליטה הועדה לתת התראה נוספת והזדמנות נוספת לחברה, והיה והליקויים יחזרו על עצמם, הועדה תנקוט בענישה משמעותית.

מסמך זה מכיל ממצאי ביקורת של מבקר המועצה. פרסומם בשלב זה אסור עפ"י סעיף 145 ו. (ו) לצו המועצות המקומיות

חברת מיאמ דימונה: הועדה החליטה על מתן קנס בסך 2,000 ₪ בגין הפרות ומתן אורכה עד ליום ג', 8.11.16 בשעה 14:00 להצגת רישיון הפעלה רשום על שם החברה. היה ולא יוצג אישור כאמור, יצא מכתב הפסקת עבודה לקבלן.

ביום רביעי 09 לנובמבר 2016, נערכה, במסגרת הביקורת בדיקת שטח נוספת לשתי חברות הסעה.

1. חברת אלה- שבבדיקה הקודמת לא נערכה בגינה בדיקה.
2. חברת מיאמ- בדיקה נוספת בעקבות השימוע שעברה החברה בעקבות בדיקות קודמות.
להלן תוצאות הבדיקה:

חברת: מיאמ דימונה	חברת: אלה	הבדיקה:
מצפה רמון- ירוחם- דימונה	מצפה רמון- דימונה	תאור הקו
אוטובוס וולבו	אוטובוס	סוג הרכב
79-943-67 הרכב לא מופיע ברשימת הרכבים שנמסרו במכרז	23-498-76	מספר רכב
הואשלה איברהים	סאלם סאלד	שם הנהג
כן	כן	רישיון נהיגה בתוקף
כן	כן	רישיון רכב
כן		הגעה בזמן
כן	כן	מערכת שכחת ילדים
לא	לא	האם למלווה יש רשימת תלמידים
לא	לא	האם למלווה יש רשימת נקי איסוף
לא על שם החברה	כן	רישיון הפעלה
יש	כן	אישור קצין בטיחות

משמעות הבדיקה הינה:

1. חברת מיאמ לא עמדה בתנאי השימוע שנערך לה על כל המשתמע מכך.
2. אין הקפדה שהמלווים יחזיקו רשימות תלמידים ונקודות איסוף.
בעקבות הביקורת הופסקה עבודתה של חברת מיאמ דימונה

8.3. כשירות הנהגים

בחווה ההסעות האחיד 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

מסמך זה מכיל ממצאי ביקורת של מבקר המועצה. פרסומם בשלב זה אסור עפ"י סעיף 145 ו. (ו) לצו המועצות המקומיות

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 ומעונוינים 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.

ממצא

הבדיקה העלתה כי במועצה אין רשימות מלאות ומעודכנות של הנהגים המבצעים מטעם קבלני ההסעות את הסעות התלמידים, וממילא לא קיים תיעוד הכולל תצלומים מרישיונות הנהיגה של הנהגים ואישור מהמשטרה על כך שהם עומדים בהוראות החוק למניעת העסקה של עברייני מין.

מומלץ להקפיד לקבל את רשימות הנהגים המסיעים את הילדים, לרבות אישורי משטרה שלפיהם לא הורשעו בעברות מין ואישורים רפואיים על מצבם הבריאותי, ולצרפן למסמכי חוזה ההסעות. כמו כן, **מומלץ** להקפיד לעדכן במועדים שייקבעו מראש את הרשימות והאישורים. **מומלץ** לוודא שנהגים המבצעים הסעות תלמידים עומדים בתנאי הכשירות הנדרשים.

8.4. 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 מבוטחים 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.

ממצא

מסמך זה מכיל ממצאי ביקורת של מבקר המועצה. פרסומם בשלב זה אסור עפ"י סעיף 145 ו. (ו) לצו המועצות המקומיות

נמצא כי לשלושה קבלנים לא נמצא תיעוד על אישור ביטוחים אצל שני מהקבלנים נוסח האישור על הביטוחים או סכום האחריות למקרה ולתובע לא תאמו את מה שנקבע בחוזה ההסעות האחד. להלן הפירוט:

1. ארנון בן שושן- כאמור לעיל לא נחתם חוזה מול החברה וממילא לא הוגשו ביטוחים.
 2. חברת ירון בר- לא נמצא תיעוד לאישור ביטוחים. אישור הביטוחים המצורף לחוזה לא מולא.
 3. מיאמ דימונה- לא נמצא תיעוד לאישור ביטוחים. אישור הביטוחים המצורף לחוזה לא מולא.
 4. מטיילי מצפה הר הנגב- נמצא שני אישורי ביטוח הכולל שינויים רבים בכתב יד מהנוסח המקורי. שני האישורים אינם תואמים זה את זה. להלן חלק מהשינויים:
 - באחד מהאישורים סכומי הביטוח מחוקים,
 - תנאי הקובע כי ביטול פוליסות ו/או אי חידושן יעשה בהודעה מוקדמת שתימסר למזמין 60 יום לפני מועד הביטול או אי חידושו שונה בצורה הבאה:
- תנאי הקובע כי ביטול פוליסות ~~אז-אז-אז~~ יעשה בהודעה מוקדמת שתימסר למזמין 60 יום לפני מועד הביטול ~~אז-אז-אז~~.
5. מטיילי אלה- נוסח האישור על הביטוחים או סכום האחריות למקרה ולתובע לא תאמו את מה שנקבע בחוזה ההסעות האחד

8.5. ערבות בנקאית

בחוזה ההסעות האחד 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 ולתבוע מהקבלן פיצויים על הפרתו.

ממצא

הביקורת מצאה כי המועצה החלה לעבוד מול חברות ההסעה בלי שאף אחת מהחברות הגישה ערבויות.

8.6. 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.

ממצא

הבדיקה העלתה כי במכרזים שמפרסמת המועצה היא דורשת מחברות ההסעה העתקים של רישיונות ההפעלה כתנאי להשתתפות במכרז, אולם היא אינה מבצעת מעקב שוטף אחר חידוש תוקף הרישיונות.

9. 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 למערך ההסעות.

9.1. 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.

ממצא

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

לדעת הביקורת, נוסף על הפיקוח שיש לבצע על ההסעות, יש 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 האחיד.

9.2. 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 המתמייחסות לחגורות בטיחות ושילוט, כפי שקבע השר לעניין 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 שכחת ילדים ברכב".

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

ממצא

ראה לעיל ליקויים בנושא מערכת לשכחת ילדים כאשר לשתי חברות מתוך חמשת החברות המועסקות ע"י המועצה לא הותקנה המערכת בניגוד לתנאי המכרז.

9.3. הסדרי הבטיחות בסביבת מוסדות החינוך

1. תחנות הסעה

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

עוד נקבע בחוזר 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.

ממצא

נמצא כי לא הוקמו תחנות הסעה לאיסוף ופיזור של תלמידים, כנדרש בחוזר 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.

לדברי המנכ"ל הקמת תחנות הסעה הינו ארוך ומורכב. כמו כן, הוגדרו אזורי הורדה והעלאה של תלמידים

הערת הביקורת חלה חובה להקים תחנות הסעה ולדאוג לתקינותן, למלא את הוראות הבטיחות ולפעול למניעת מפגעים. אי-הקפדה על הקמת תחנות הסעה תקינות ועל מילוי דרישות הבטיחות עלולה לסכן את חייהם של התלמידים המוסעים.

2. מפגעי בטיחות

הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים עורכת בכל שנה שני סקרים 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 וכו'

בביקורת שנערכה במצפה רמון בתאריך 03/07/2016 נמצאו הליקויים הבאים:

שם המוסד	סוג הליקוי	מהות הליקוי	האם טופל
רמון	פרויקט תשתית	הסדרת חנייה מסודרת ומפוצצת הורדה להסעות תלמידים	לא
ממ"ד הראל	ליקוי קל	מעברי חצייה לא צבועים	כן
יסודי תורני סביבתי	פרויקט תשתית	הסדרת חנייה ותשתית הליכה בטוחה לתלמידים הולכי רגל	לא
רותם	ליקוי קל	מעברי חצייה לא צבועים	לא

10. הבקרה והפיקוח על ביצוע ההסעות

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

פרק 9 לחוזה ההסעות האחיד 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.

מסמך זה מכיל ממצאי ביקורת של מבקר המועצה. פרסומם בשלב זה אסור עפ"י סעיף 145 ו. (ו) לצו המועצות המקומיות

ממצא

הבדיקה העלתה כי לא נוסחו 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, התייעוד של בדיקות אלה וקביעת תכנית עבודה שיטתית לעניין זה. להלן פירוט:

10.1. פיקוח המועצה המקומית

הביקורת מצאה כי מנכ"ל המועצה עורך ביקורות יזומות ושיטתיות בשטח לשם הבטחת ביצוע ההסעות על ידי הקבלנים ללא תקלות, כמו כן הוא בודק האם קבלני ההסעות מקיימים את תנאי הבטיחות המתחייבים בהתקשרות עמם.

ממצאים

1. הביקורות שנעשו לא תועדו בתיק של קבלני ההסעות.
2. לא קיים נוהל המסדיר את הביקורות באופן שיטתי לעניין תוצאות השימוע שנערכו בגין ביקורות פתע של המנכ"ל בשיתוף הביקורת ראה לעיל.

לדעת הביקורת, מן הראוי שיקבעו נהלים לבקרה ולפיקוח שיטתיים על שירותי חברות ההסעה וקבלני ההסעות, וכן נהלים לתייעוד הבדיקות ותוצאותיהן. כמו כן, יש לפעול בהתאם לחוזה ההסעות האחיד ולנקוט את הצעדים העומדים לרשותן, לרבות הטלת קנסות כנגד חברות ההסעה המפרות את החוזה.

10.2. טיפול בפניות

אחראית ההסעות במועצה המטפלת בהסעות התלמידים במועצה מקבלת 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.

ממצא

הבדיקה העלתה כי לא נקבעו נהלים ודפוסי עבודה לטיפול באותן פניות. לא קיים רישום של התלונות שהתקבלו ולא תיעוד של הטיפול בהן. במועד הביקורת לא היה אפשר לקבל מידע על מספר התלונות שהתקבלו, מועד קבלתן, פרטי הפונים, נושאי התלונות, מצב הטיפול בתלונות ומועד סיום הטיפול.

**מסמך זה מכיל ממצאי ביקורת של מבקר המועצה. פרסומם בשלב זה
אסור עפ"י סעיף 145 ו. (ו) לצו המועצות המקומיות**

כמו כן, לא היו העתקים או רישום של תשובות שניתנו לפונים.

לדעת הביקורת, יש 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.

11. 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.

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.

11.1. העסקת מלווים

1. זהות וכישורי המלווים

חוזר המנכ"ל מגדיר את כישורי המלווה כדלהלן: עליו להיות בן 18 ומעלה; לדעת את השפה העברית, ובכלל זה קריאה וכתובה, ובהסעות של תלמידים דוברי 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.

במועצה לא נמצאו 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.

המלצת הביקורת כי יש להקפיד להמציא את כל המסמכים הנדרשים הנוגעים למלווים, לרבות אישורים על היעדר עבר פלילי והרשעה בעברת מין, לפני העסקתם. כמו כן, נוכח התמודדותם היומיומית של המלווים עם אוכלוסיית ילדים עם מוגבלויות ונוכח החשיבות להקנות להם מיומנויות מתאימות, יש להקפיד שהמלווים יעמדו בכל התנאים הנדרשים.

2. תפקידי המלווה

בחוזר 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.

ממצא

כאמור לעיל בביקורת שטח שנעשו נמצא כי המלווים אינם מחזיקים את רשימת התלמידים המיועדים להיות מוסעים באותה הסעה, ובה פרטים אישיים של התלמידים והוריהם; ורשימה של נקודות האיסוף ונקודות הפיזור. כמו כן לא נהוג במועצה טופס דיווח בו המלווה מדווח על אירועים חריגים. במהלך חודשי הביקורת אירעו מספר מקרים בהם לא נאספו תלמידים ממוסדות חינוך שונים. נוהל בו המלווה מחזיק ברשימה ועוקב אחר התלמידים העולים להסעה ייתכן והיה מונע זאת.

המלצת הביקורת הינה, כי מאחר שהאחריות לליווי מוטלת על המועצה המקומית, היה עליה להחזיק רשימות מעודכנות של תלמידים, לרבות כל הפרטים הנדרשים.

12. סיכום

מערך הסעות התלמידים במערכת החינוך נועד לסייע ביישום חוק לימוד חובה. הרשות המקומית אחראית לביטחונם ולשלומם של התלמידים, ובפרט תלמידי החינוך המיוחד, המוסעים למוסדות החינוך ובחזרה לביתם.

ממצאי הבדיקה מצביעים על ממצאים שיש לשפר בהתנהלות הרשות המקומית בכמה תחומים, חלקם מהותיים: התקשרויות שלא כדין עם חברות ההסעה, העסקת קבלנים

מסמך זה מכיל ממצאי ביקורת של מבקר המועצה. פרסומם בשלב זה
אסור עפ"י סעיף 145 ו. (ו) לצו המועצות המקומיות

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.

לדעת הביקורת יש לתת דגש מיוחד על הליקויים הבטיחותיים העלולים לסכן את שלום התלמידים. על הגורמים הרלוונטיים, כל אחד בתחומי אחריותו ועל פי סמכותו, לערוך בדיק בית בנושא הסעות התלמידים ולבחון את מכלול הפעולות הקשורות להסעות.

דוח ביקורת

פנימית

ערבויות

מועצה מקומית מצפה רמון

רו"ח דוד שטרק, מבקר המועצה

תוכן

<u>עמוד</u>	<u>שם הפרק</u>
40	0 תקציר מנהלים- ריכוז ממצאים <u>והמלצות</u>
45	מבוא
49	פירוט הממצאים
49	ערבויות מכרז
50	ערבויות ביצוע
53	ערבויות טיב
55	ניהול ערבויות

תקציר מנהלים - ריכוז ממצאים והמלצות

רקע

ערבות בנקאית היא מסמך מטעם הבנק, באמצעותו מתחייב הערב בתשלום הסכום הנקוב מיד עם קבלת הדרישה לתשלום. חשיבותה של הערבות נעוצה בנושאים האלה:

- כלי משפטי להבטחת פירעון חובות.
 - כלי הרתעתי הממריץ את הספק להשלים את עבודתו בזמן ובאיכות הדרושה.
 - ערבות מעידה על האיתנות הפיננסית של הספק.
- הערבויות מנוהלות כמודול נפרד בתוך המערכת הפיננסית של epr ברשות מקומית קיימים סוגים שונים של ערבויות, כגון: ערבויות למכרז, ערבות מקדמה, ערבויות ביצוע, ערבויות טיב, ערבויות בינוי ונכסים, ערבויות השבחה.

מטרת הבדיקה

- בדיקת נאותות הטיפול בערבויות לרבות לקיחת ערבות מהספק או הקבלן.
- בדיקת אופן קביעת גובה הערבות בחוזה ההתקשרות.
- בדיקת הליך שחרור ו/או חילוט הערבויות.
- בדיקת הגדלת גובה ערבויות והארכת תוקפן, בהתאם לתקנות ולנהלים.

עיקרי הממצאים וההמלצות

בדיקת הביקורת העלתה כי הטיפול בערבויות במועצה אינו מתנהל כנדרש, כמפורט להלן:

1. ערבות מכרז

ממצא

- ערבויות מכרז שהפקידו המציעים אינן מנוהלות באופן ממוחשב או ידני. הערבויות של הספקים הזוכים, מועברות פיזית להנהלת חשבונות ללא רישום.

המלצה

- לנהל את ערבויות המכרז, לרבות רשימות של הספקים הזוכים, עדיף באופן ממוחשב.
- המלצת הגזבר- לצרף לפרוטוקול ועדת מכרזים רשימת ערבויות. את הערבויות יש להכניס לכספת יחד עם הפרוטוקול והנספח.

2. ערבויות ביצוע

ממצאים

- הביקורת מצאה כי על אף שמערכת epr מתריעה על הארכת ערבות, לא הוארכה הערבות של חברת אלישר. הערבות של חברת אלישר הסתיימה ב- 01 לאפריל 2017 ונכון ליולי 2017 טרם הוארכה.
- הנוהל למעשה הקיים כיום במועצה הינו שכל עוד הספק לא דורש את הערבות בחזרה, הערבות נשארת בכספת המועצה. לדעת הביקורת מלבד שהמצב יוצר סרבול ואגירת מסמכים לא רלוונטיים במשרדי המועצה, הערבויות עד שפג תוקפן הינן כשמירת כסף במזומן, עובדה שחושפת את המועצה לסיכון באיבוד או גניבת הערבויות.
- הביקורת דגמה עשרה חוזים בהם מופיעה דרישת ערבות להלן ממצאי הביקורת:
 - רק בארבעה (40%) מתוכם התקבלה ערבות כפי דרישת החוזה.
 - בחוזה אחד (אלישר הנדסה אזרחית בע"מ) בוצעה הגדלת חוזה. ההגדלה לא באה לידי ביטוי במערכת EPR ולא נדרשה הגדלת ערבות בגין הגדלת החוזה
 - לחוזה אחד (חברת דינקו בע"מ) לא נמצאה ערבות בכספת.

- חוזי המועצה אינם אחידים בעניין הכללת סעיף דרישת הערבות בנוסח החוזה. בנהלים אין קריטריונים המגדירים אילו מקרים מחייבים דרישת ערבות במסגרת החוזה. לפיכך נמצאו חוזי התקשרות בעלי אופי דומה (הליך בחירת הספק, מתן השירות, הספק וכו') שבחלקם עוגן סעיף הערבות בחוזה ובחלקם לא.

המלצות

- להפיק ממערכת EPR כל תקופה שתקבע ע"י הגזבר (חודשי, רבעוני וכו'), דוח ערבויות שפג תוקפן ושעתידות לפוג בקרוב ואת הסטטוס בגינם. הדוח יועבר לידיעת הגזבר.
- לקבוע כנוהל שאין לשמור ערבויות לא רלוונטיות בכספת המועצה. בסיום כל מכרז או חוזה במעמד מסירת העבודה יש להחזיר את הערבויות לספק.
- יש להיצמד לכלל שנקבע ע"י גזבר המועצה והיועמ"ש של 5% ערבות מכרז, 10% ערבות ביצוע

3. ערבויות טיב

ממצאים

- בנוהלי המועצה מעוגנת דרישה לקבלת ערבות טיב בגובה 5% למשך 13 חודשים מסיום הפרויקט. נמצא כי הנוהל לא מיושם בפועל (מפורט להלן)
- חוזי ההתקשרות עם הספקים או הקבלנים אינם אחידים בדרישה לערבויות טיב. לדוגמה נמצאו חוזי התקשרות עם קבלני ביצוע שבהם לא קיים כלל סעיף הנוגע לערבות טיב (ראה בטבלה להלן).
- הביקורת בחנה לעומק 8 חוזים עם קבלני ביצוע להלן פירוט החוזים והנתונים בגינם:
 - ארבעה מתוך שמונה מכרזים שנדגמו הינם ללא ערבות טיב.
 - לא קיימת אחידות בין חוזים דומים לדוגמה: מקבלן שמקים את הסקייטפארק בעלות של 2.5 מיליון ₪ דורשים ערבות טיב בגובה 10% לעומת שירותי תכנון וניהול בעלות של 5.5 מיליון ₪ אין דרישה כלל לערבות טיב.
 - לא קיים מעקב אחר יישום בפועל של סעיפי החוזה הקשורים לערבויות טיב. להלן דוגמאות:
 - חוזה מספר 15 ביצוע פרויקטים תחבורתיים בע"מ קובע כי יש לנכות 5% מכל חשבון. נמצא כי לא מבוצע ניכוי בפועל.
 - חוזה מספר 21 עבודות בניה ושיפוצים במוסדות ציבור וחינוך 16/2016 על אף דרישת החוזה לא נדרש בפועל ערבות טיב.
 - כרטיס הספק נאות דור חסום ובכל זאת הערבות שלו בסטאטוס פעיל. ממצא זה יכול להעיד על ליקוי בבקרה על מהימנות הנתונים במערכת.

המלצות

- לבדוק את כלל החוזים שבהם נדרשה ערבות טיב ולוודא שאכן הופקדה כנדרש
- לעגן בנהלים דרישות אחידות לקבלת ערבויות טיב, לרבות פירוט השירותים המחייבים ערבויות טיב, והגדרת מדד לקביעת סכום הערבות.
- לעגן בחוזים דרישה לערבויות טיב בהתאם לנהלים שייקבעו.

4. שחרור ערבויות

ממצאים

- שחרור הערביות לא מבוצע באופן סדיר. ערבות משוחררת רק אם הספק דרש אותה. במידה ולא בוצעה דרישה הערבויות ממשיות להיות מאוחסנות הכספת המועצה על אף שפג תוקפן.
- החלטות על שחרור או חילוט ערבות מכרז או ביצוע לא מתקבלות בגזברות באמצעות הודעת דואר אלקטרוני מהרפרנט הרלוונטי במחלקה, ולא באמצעות טופס ייעודי.
- לא מצורף לשחרור ערבות מכרז וביצוע אישור של מנהל המחלקה לשחרור או חילוט הערבות.
- לא קיים נוהל המכתיב העברת מסמכים טרם שחרור הערבות, כדלקמן: רישום או תיעוד שכל התחייבויות הספק או הקבלן מולאו ונבדקו מול גורמים רלוונטיים, הצהרה בכתב של מנהל המחלקה שכל התחייבויות הקבלן בוצעו כנדרש, לרבות דרישות לתיקונים בעבודתו במידת הצורך.

המלצות

- להגדיר מי הגורמים הרשאים לשחרר או לחלט ערבות.
- להגדיר בנוהל שהגורמים שיורשו לשחרר או לחלט ערבות יחתמו על הצהרה לפני שחרור או חילוט הערבות, שיצוין בה כי התחייבויות הקבלן או הספק מולאו כראוי ובהתאם לחוזה.
- שחרור או חילוט הערבות יבוצעו באישור בכתב של גורם בכיר בגזברות.

מבוא

כללי

ערבות בנקאית היא מסמך מטעם הבנק, באמצעותו מתחייב הערב בתשלום הסכום הנקוב מיד עם קבלת הדרישה לתשלום. חשיבותה של הערבות נעוצה בנושאים האלה:

- כלי משפטי להבטחת פירעון חובות.
- כלי הרתעתי הממריץ את הספק להשלים את עבודתו בזמן ובאיכות הדרושה.
- ערבות מעידה על האיתנות הפיננסית של הספק.

תיאור הסיכונים

- **סיכון כספי** - אי קבלת ערבות, קבלת ערבות בסכום שאינו מספק בטוחה, או אי יכולת לחלט ערבויות בהתאם לתנאי ההתקשרות עם ספקים ונותני שירותים, עשויים להביא להפסד כספי למועצה במקרים של אי ביצוע העבודה כנדרש.
- **סיכון תפעולי** - אי רישום או רישום חלקי של הערבויות במערכת הממוחשבת עלולים לא לאפשר מעקב אחר תוקפן ושיוכן לחוזים ולהסכמים שבהם נדרשת ערבות.
- **סיכון ציות** - אי עמידה בתקנות ובנהלים המחייבים את הגורמים הרלוונטיים במועצה.

מטרות הבדיקה

- בדיקת נאותות הטיפול בערבויות לרבות לקיחת ערבויות מהספק או הקבלן.
- אופן קביעת גובה הערבויות בחוזי ההתקשרות.
- שחרור ו/או חילוט הערבויות, הגדלת גובה ערבויות והארכת תוקפן, בהתאם לתקנות ולנהלים.

המסגרת הנורמטיבית

- התוספת הרביעית לצו המועצות המקומיות סעיף 10 (מסמכי המכרז)
- נהלים פנימיים של הארגון
- פרקטיקה מקובלת

מערכת מידע

ערבויות מנוהלות כמודול נפרד בתוך המערכת הפיננסית של epr. אפשר לאתר ערבות במערכת הממוחשבת לפי מספר הערבות, תאריך תוקף, אגף/מחלקה, בנק, נותן הערבות, סכום הערבות, סטאטוס סגור או פתוח וסוג הערבות.

נתונים כלליים

תהליך הטיפול בערבויות

תהליכים של טיפול בערבויות, קרי קבלתן, מעקב אחר תוקפן, הארכתן או חילוטן ושחרורן מתקיימים במחלקת המכרזים, באגפי המועצה ובגזברות.

פירוט הערבויות

להלן פירוט הערבויות הפעילות נכון ליום 09/04/2014, כפי שמופיע במודול epr לניהול הערבויות בסטאטוס ערבות פעילה:

מספר	תיאור	שם נותן הערבות	סכום (₪)	תאריך התחלה	תאריך סיום	סוג ערבות	מספר מכרז	ערבות הסתיימה	הארכה עד
0	מכרז 12/2016 שרותי עבודות שיפוצים במוסדות חינוך	נדיאל הנדסה אזרחית בע"מ	100,000	21/07/16	30/04/17	ביצוע	16/2016	לא	30/04/17
1	פינוי אשפה	האוסף חברה לשירותים בע"מ	75,000	07/05/16	30/04/17			לא	30/04/18
2		אי.פי.אר מערכות בע"מ	30,000	19/05/16	30/09/19			לא	
3	ערבות מכרז בניית סקייטפארק	אלישר הנדסה אזרחית בע"מ	238,633	01/03/16	01/04/17	ביצוע	1/2016	לא	01/07/17
5	תוכנת שכר	החברה לאוטומציה	10,000	24/11/16	20/11/17	ביצוע		לא	
6	שירותי הסעות תלמידים	הסעות נתיבי שוקת בע"מ	25,000	01/09/14	30/06/17	ביצוע		לא	
7	פרויקטים תחבורתיים	אלעוברה בע"מ	305,216	10/08/16	31/07/17	ביצוע	12/2016	לא	

מסמך זה מכיל ממצאי ביקורת של מבקר המועצה. פרסומם בשלב זה אסור עפ"י סעיף 145 ו. (ו) לצו המועצות המקומיות

מספר	תיאור	שם נותן הערבות	סכום (₪)	תאריך התחלה	תאריך סיום	סוג ערבות	מספר מכרז	ערבות הסתיימה	הארכה עד
8	הסעות חינוך מיוחד	מטיילי אלה בע"מ	10,000	01/09/16	31/08/17	ביצוע	30/2016	לא	
9	פינוי פחים כתומים	האוסף חברה לשירותים בע"מ	5,000	24/11/16	30/11/17	ביצוע		לא	
10	הסעות תלמידים יסודי	מטיילי מצפה הר הנגב בע"מ	12,000	01/09/16	30/09/17	ביצוע		לא	
11	הסעות חינוך מיוחד ב"ש	מטיילי ירון בר בע"מ	14,102	01/09/16	31/08/17	ביצוע		לא	
12	תכנון וניהול שכונת מגשימים	ארמון אדריכלים ומתכנני ערים בע"מ	70,000	14/09/16	31/08/17	ביצוע	27/2016	לא	
13	הקמת מכון רנטגן	דינקו בע"מ	50,000	18/12/16	01/07/18	ביצוע	28	לא	
14	תכנון תנועה תחבורה חניה דרכים ותיאום תשתיות	תדס הנדסה אזרחית בע"מ	100,000	18/01/17	31/08/17	ביצוע	28/2016	לא	
15			238,633	01/03/16	01/03/17	ביצוע	1/2016	לא	01/04/17
16			0					לא	
17			0					לא	
18			0					לא	
20	סימון כבישים	אפרים תמרי ובניו בע"מ	10,000	22/03/17	31/01/18	ביצוע		לא	
21	ניהול שכר נוכחות ומשאבי אנוש	החברה לאוטומציה	50,000		08/07/20			לא	

היקף הבדיקה

קיימות ערבויות מסוגים שונים, כגון: ערבויות מכרז, ערבויות מקדמה, ערבויות ביצוע, ערבויות טיב, ערבויות של היטלי השבחה, ערבויות החזרת מצב לקדמותו ערבויות בינוי ונכסים.

בדוח זה בחרנו להתמקד בערבויות אלה: מכרז, ביצוע וטיב.

שיטת הבדיקה

הביקורת בדקה את הנושא בדרכים אלו:

- בדיקת ניהול הערבויות במערכת הממוחשבת כמות, היקף כספי, סטטוס.

מסמך זה מכיל ממצאי ביקורת של מבקר המועצה. פרסומם בשלב זה אסור עפ"י סעיף 145 ו.ו (ו) לצו המועצות המקומיות

- בדיקת אופן האחסון וניהול שטרי הערבות.
- בדיקת תהליכים הקשורים לניהול הערבויות: קבלת הערבות, רישומה, הארכת תוקפה והגדלת היקפה, שחרור או חילוט הערבות.
- שיחות ופגישות עם הגורמים המתאימים: גזבר, אחראית ערבויות באגף הגזברות, הנהלת חשבונות.

תקופת הבדיקה

הבדיקה נערכה במהלך שנת 2017 ומתייחסת לשנים 2016-2017

פירוט הממצאים

ערבויות מכרז

כללי

ערבויות למכרז נדרשות להבטחת עמידתו של המציע בהצעתו, ולחתימתו על החוזה בהתאם לתנאי המכרז. באמצעות ערבות זאת המועצה מבטיחה כי המציע לא יחזור בו מהצעתו, וכי אם יעשה כן יעמוד לרשותה כלי לכיסוי הנזקים וההפסדים שייגרמו לה.

סכום הערבות למכרז צריך להיקבע בהתאם להיקף התקציבי של העבודות או הרכישות, כפי שיפורט בנוהל מתאים.

ערבויות מכרז של המציעים שהצעתם לא התקבלה מוחזרת להם, וערבות המכרז של הזוכה נשמרת עד למועד החתימה על החוזה בינו לבין המועצה.

קביעת גובה ערבות מכרז

הביקורת ביקשה לבדוק האם וכיצד נקבע גובה הערבות.

עד לתאריך 16 לפברואר 2017 הנוהל במועצה היה שיועמ"ש המועצה קובע האם ההסכם צריך ערבות ומהו סכום הערבות.

בתאריך 16 לפברואר 2017 קבע גזבר המועצה יחד עם היועמ"ש את הנוהל הבא:

<u>סוג המכרז</u>	<u>ערבות מכרז</u>	<u>ערבות ביצוע</u>
פומבי	5% מסך החוזה	10% מסך החוזה
זוטא	ללא ערבות	10% מסך החוזה

ניהול ערבויות מכרז

- ערבויות מכרז שהפקידו המציעים אינן מנוהלות באופן ממוחשב או ידני.
- הערבויות של הספקים הזוכים, מועברות פיזית להנהלת חשבונות ללא רישום.

- לא קיימת בקרה לווידוא העברת כל ערבויות הזוכים לאגף הגזברות ורישומן במערכת הממוחשבת.

מסקנה

ניהול הערבויות שהתקבלו, לרבות רשימות הספקים הזוכים, פוגם בבקרת שלמות הרישום.

המלצה

לנהל את הערבויות, לרבות רשימות של הספקים הזוכים, עדיף באופן ממוחשב.

ערבויות ביצוע

כללי

ערבויות ביצוע נדרשות להבטחת מילוי התחייבויותיו של הקבלן או ספק שאתו נחתם החוזה, הן לביצוע עבודות ושירותים הן להספקת טובין. ערבות זאת צריכה להיות בתוקף עד לסילוק החשבון הסופי של הקבלן או הספק.

הסבת ערבות מכרז לערבות ביצוע

- הביקורת מצאה כי על אף שמערכת epr מתריעה על הארכת ערבות, לא הוארכה ערבות של חברת אלישר. הערבות של חברת אלישר הסתיימה ב- 01 לאפריל 2017 ונכון ליולי 2017 לא הוארכה.
- הנוהל למעשה הקיים כיום במועצה הינו שכל עוד הספק לא דורש את ערבות המכרז בחזרה, הערבות נשארת בכספת המועצה. לדעת הביקורת המצב יוצר סרבול ואגירת מסמכים לא רלוונטיים במשרדי המועצה.

תגובת גזבר המועצה

כל ערבות חדשה נרשמת במערכת epr ואנו מקבלים דיווח בטרם פג תוקף הערבות ודואגים לחידושה

תגובת הביקורת

הביקורת מצאה כי אכן מתקבלים דיווחים מהמערכת אך לא תמיד הדיווחים על הארכת הערבות מיושמים בפועל.

לדוגמה: חברת אלישר, הערבות בגינה הסתיימה ב- 01 באפריל 2017 ונכון ליולי 2017 טרם חודשה.

דרישה להפקדת ערבות ביצוע

- לא קיימים כללים ברורים המכתיבים דרכי פעולה בכל הקשור לדרישת ערבות ביצוע.
- חוזי המועצה אינם אחידים בעניין הכללת סעיף דרישת הערבות בנוסח החוזה.
- הביקורת בדקה 66 חוזים עם ספקים, קבלנים ונותני שירותים שנבחרו בהליך של מכרז, הצעות מחיר או פטור ממכרז. נמצא כי התפלגות החוזים הייתה כדלקמן: לשבע עשרה חוזים ישנם ערבויות בפועל (26%) לעומת ארבעים ותשע חוזים ללא ערבות (74%)
- הביקורת דגמה עשרה חוזים בהם מופיעה דרישת ערבות להלן ממצאי הביקורת:
 - רק בארבעה (40%) מתוכם התקבלה ערבות כפי דרישת החוזה.
 - בחוזה אחד (אלישר הנדסה אזרחית בע"מ) בוצעה הגדלת חוזה. ההגדלה לא באה לידי ביטוי במערכת EPR ולא נדרשה הגדלת ערבות בגין הגדלת החוזה
 - לחוזה אחד (חברת דינקו בע"מ) לא נמצאה ערבות בכספת.
- בנהלים אין קריטריונים המגדירים אילו מקרים מחייבים דרישת ערבות במסגרת החוזה. לפיכך נמצאו חוזי התקשרות בעלי אופי דומה (הליך בחירת הספק, מתן השירות, הספק וכו') שבחלקם עוגן סעיף הערבות בחוזה ובחלקם לא.

מסקנות

- א. העדר הנחיות ברורות- הדבר יוצר חוסר אחידות בקבלת ההחלטות לגבי הספקים השונים, עלול להביא להעדר הגנות מספקות למועצה במקרים של אי קיום התחייבויות ספקים.
- ב. אי הקפדה על סכומי הערבויות מהקבלנים או הספקים על פי חוזה. גורמת לחשיפת מועצה לסיכון כספי במקרה של הפרת התחייבויות או אי קיומן.

המלצות

- א. יש להיצמד לכלל שנקבע ע"י גזבר המועצה והיועמ"ש של 5% ערבות מכרז, 10% ערבות ביצוע
- ב. לוודא שבכל החוזים המחייבים דרישת ערבות ביצוע, התקבלה הערבות בפועל.
- ג. לייצר מנגנון בקרה על נושא הארכת ערבות במקרה של פג תוקף או במקרה של הגדלת היקף ההתקשרות.

תגובת גזבר המועצה

1. לא מדובר בכמות עצומה של מסמכים ולכן אין "סרבול" או "אגירת מסמכים". אולם נכון הוא לקיים בדיקה בנושא ועם התשלום האחרון או קבלת חשבון סופי לשחרר לקבלן את הערבות
2. לא כל החוזים טעונים ערבות, אנו פעלנו בהתאם להמלצת היועמ"ש אשר ניסח בעצמו את המכרזים

ערבויות טיב

כללי

ערבות טיב נדרשת בעיקר בחוזי התקשרויות עם קבלנים לביצוע עבודות בנייה ותשתיות. ערבות זו, בדרך כלל, בתוקף בין 6 חודשים ל- 48 חודשים לאחר תשלום החשבון הסופי. שיעור הערבות נקבע כאחוז מסכום החוזה.

ערבות הטיב אמורה להתקבל באופן הזה: בכל תשלום לקבלן מנוכה אחוז מסוים מהתשלום כפיקדון לטיב העבודה. לאחר השלמת העבודה והגשת החשבון הסופי נשאר בידי המועצה סכום השווה לאותו אחוז שנוכה מערך העבודה. כדי לשחרר פיקדון זה הקבלן נדרש להפקיד בעירייה ערבות טיב.

ממצאים

- א. בנוהלי המועצה מעוגנת דרישה לקבלת ערבות טיב בגובה 5% למשך 13 חודשים מסיום הפרויקט. נמצא כי הנוהל לא מיושם בפועל (מפורט להלן)
- ב. חוזי ההתקשרות עם הספקים או הקבלנים אינם אחידים בדרישה לערבויות טיב.
- ג. נמצאו חוזי התקשרות עם קבלני ביצוע שבהם לא קיים כלל סעיף הנוגע לערבות טיב (ראה בטבלה להלן).
- ד. הביקורת בחנה 8 חוזים עם קבלני ביצוע להלן פירוט החוזים והנתונים בגינם:

<u>מספר חוזה</u>	<u>תיאור חוזה</u>	<u>שם ספק</u>	<u>גובה החוזה</u>	<u>האם יש דרישה לערבות טיב בחוזה</u>
0	שירותי תכנון וניהול שכונת מגשימים	ארמון אדריכלים ומתכנני ערים בע"מ	5,704,631	לא
15	ביצוע פרויקטים תחבורתיים	אלעוברה בע"מ	3,052,156	לא. יש סעיף בו מנכים 5% מכל חשבון במקום ערבות טיב
16	תכנון מבנה המועצה - 2015	מבטים בע"מ	600,000	לא. יש קנס במידה והעבודה אינה לשביעות רצון המועצה

מסמך זה מכיל ממצאי ביקורת של מבקר המועצה. פרסומם בשלב זה אסור עפ"י סעיף 145 ו. (ו) לצו המועצות המקומיות

<u>מספר חוזה</u>	<u>תיאור חוזה</u>	<u>שם ספק</u>	<u>גובה החוזה</u>	<u>האם יש דרישה לערבות טיב בחוזה</u>
17	עבודות פיתוח בסלילת כבישים	נאות דור בע"מ		כרטיס חסום
18	הקמת פארק ספורט סקייטפארק	אלישר הנדסה אזרחית בע"מ	2,498,244	כן 10%
20	ניהול פרויקט התייעלות אנרגטית	ערבה אי סי אנד טי בע"מ	110,000	לא
21	עבודות בניה ושיפוצים במוסדות ציבור וחינוך 16/2016	נדיאל הנדסה אזרחית בע"מ	2,555,961	כן. 5% או לחילופין אישור לעיכוב 5% מערך החוזה + 1% לתקופת האחריות
22	שירותי בנייה אדריכלות ונוף לפיתוח מע"ר תיירותי	שלמה אהרונסון אדריכלים (2001) בע"מ	998,119	לא

הערות בנוגע לטבלה:

- ארבעה מתוך שמונה מכרזים שנדגמו הינם ללא ערבות טיב.
- לא קיימת אחידות בין חוזים דומים לדוגמה לקבלן שמקים את הסקייטפארק בעלות של 2.5 מיליון ₪ דורשים ערבות טיב בגובה 10% לעומת שירותי תכנון וניהול בעלות של 5.5 מיליון ₪ אין דרישה כלל לערבות טיב.
- לא קיים מעקב אחר יישום בפועל של סעיפי החוזה הקשורים לערבויות טיב. להלן דוגמאות:
 - חוזה מספר 15 ביצוע פרויקטים תחבורתיים בע"מ קובע כי יש לנכות 5% מכל חשבון. נמצא כי לא מבוצע ניכוי בפועל.
 - חוזה מספר 21 עבודות בניה ושיפוצים במוסדות ציבור וחינוך 16/2016 על אף דרישת החוזה לא נדרש בפועל ערבות טיב.
- כרטיס הספק נאות דור חסום ובכל זאת הערבות שלו בסטאטוס פעיל. ממצא זה יכול להעיד על ליקוי בבקרה על מהימנות הנתונים במערכת.

מסמך זה מכיל ממצאי ביקורת של מבקר המועצה. פרסומם בשלב זה אסור עפ"י סעיף 145 ו. (ו) לצו המועצות המקומיות

מסקנה

המצב שבו לא פועלים על פי נוהל של דרישה לקבלת ערבות טיב מביא לחוסר אחידות בדבר קבלת ערבות מהספקים ובכך המועצה נותרת חסרת הגנה במקרים של אי קיום או הפרת התחייבויות של הספקים בהעדר ערבות טיב.

המלצות

1. לבדוק את כלל החוזים שבהם נדרשה ערבות טיב ולוודא שאכן הופקדה.
2. לעגן בנהלים דרישות לקבלת ערבויות טיב, לרבות פירוט השירותים המחייבים ערבויות טיב, והגדרת מדד לקביעת סכום הערבות.
3. לעגן בחוזים דרישה לערבויות טיב בהתאם לנהלים שייקבעו.
4. לקבל ערבויות טיב בהתאם לנהלים וסעיפי החוזה שיוגדרו.

ניהול ערבויות

כללי

בפרק זה מוצגים הנושאים הרלוונטיים לכל תהליך הניהול והטיפול בערבויות, ולערבויות לסוגיהן.

הארכת תוקף והגדלת סכום הערבות

- א. שטרי ערבויות שפג תוקפן מאוחסנים פיזית בגזברות.
- ב. אי הגדלת סכום הערבות בהתאם להגדלת החוזה - בבדיקת חוזה של חברת אלישר הנדסה אזרחית נמצא כי החוזה הוגדל אמנם סכום הערבות לא הוגדל במקביל לחוזה.

מסקנות

- א. אי הקפדה על עדכון ערבויות פיזית יוצרת עומס מיותר בניהול הפיזי שלהן. הדבר מקשה על מעקב ובקרה ראויים אחר הערבויות.
- ב. העדר מעקב אחר עדכון הערבויות בהתאם להארכת והגדלת חוזים עלול להביא לכך שבידי המועצה ייוותרו חוזים עם ערבות שאינה תואמת את היקפם הכספי ואת תוקפם.

המלצות

- א. לעדכן נתונים במערכת הערבויות כדי לאתר ערבויות פתוחות שפג תוקפן.
- ב. להוציא הנחיה למנהלים הרלוונטיים לבצע בקרה בכל הקשור לעדכון הערבויות, ולהעביר את המידע לאחראית על הערבויות בגזברות לצורך עדכון המערכת.

שחרור וחילוט ערבויות

כללי

להלן פירוט ממצאי הביקורת בקשר לערבויות ששחררו או חולטו:

- א. שחרור הערביות לא מבוצע באופן סדיר. ערבות משוחררת רק אם הספק דרש אותה. במידה ולא בוצעה דרישה הערבויות ממשיכות להיות מאוחסנות הכספת המועצה על אף שפג תוקפן
- ב. החלטות על שחרור או חילוט ערבות מכרז או ביצוע לא מתקבלות בגזברות באמצעות הודעת דואר אלקטרוני מהרפרנט הרלוונטי במחלקה, ולא באמצעות טופס ייעודי.
- ג. לא מצורף לשחרור ערבות מכרז וביצוע אישור של מנהל המחלקה לשחרור או חילוט הערבות.
- ד. לא קיים נוהל המכתיב העברת מסמכים טרם שחרור הערבות, כדלקמן:
 - רישום או תיעוד שכל התחייבויות הספק או הקבלן מולאו ונבדקו מול גורמים רלוונטיים.
 - הצהרה בכתב של מנהל המחלקה שכל התחייבויות הקבלן בוצעו כנדרש, לרבות דרישות לתיקונים בעבודתו במידת הצורך.

מסקנות

- א. חילוט ושחרור ערבויות, שאינם מגובים באישורים של מנהלי אגפים או מחלקות עלולים לגרום לשחרור ערבויות מבלי שהקבלן ביצע את כל התחייבויותיו.

- ב. ללא תיעוד בקרה על תהליך השחרור או חילוט הערבות על ידי מנהל האגף או המחלקה, גזבר המועצה קיים סיכון לשחרור או חילוט הערבות ללא בקרה מספקת.
- ג. שחרור או חילוט הערבות דינם מסירת המחאה כספית לצד שכנגד או פירעון ההמחאה של הצד השני. לפיכך, הביקורת סבורה שמנהל האגף או המחלקה, גורמים בגזברות צריכים לחתום על טופס שחרור או חילוט הערבות.

המלצות

- א. להגדיר מי הגורמים הרשאים לשחרר או לחלט ערבות.
- ב. להגדיר בנוהל שהגורמים שיורשו לשחרר או לחלט ערבות יחתמו על הצהרה לפני שחרור או חילוט הערבות, שיצוין בה כי התחייבויות הקבלן או הספק מולאו כראוי ובהתאם לחוזה.
- ג. שחרור או חילוט הערבות יבוצעו באישור בכתב של גורם בכיר בגזברות.

X

דוד שטרק, ר"ח
מבקר המועצה וממונה על תלונות הציבור