



מועצה אזורית בני שמעון

דוח מבקרת המועצה

לשנת 2024

23 באפריל 2025

לכבוד :

מר ניר זמיר – ראש המועצה

הנדון: דוח מבקרת המועצה לשנת 2024

שלום רב,

הנני מתכבדת להגיש את דוח מבקרת המועצה לשנת 2024, בהתאם להוראות צו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), תשי"ח-1958.

בתחילת חודש יולי 2024 התחלתי לכהן בתפקיד מבקרת המועצה והממונה על תלונות הציבור וזהו דוח הביקורת השנתי הראשון המוגש לך במסגרת תפקידי זה.

אציין כי עם כניסתי לתפקיד התחלתי בתהליך של למידה והכרות עם פעילויות המועצה והמערכות המרכיבות אותה, באמצעות פגישות עם בעלי תפקידים רבים במועצה ובכללם מנהלי אגפים, מנהלי מחלקות, מנהלי תחומים ומנהלים בישובים השונים. בהזדמנות זו אבקש להודות לך ולעובדי המועצה ובראשם למנכ"ל המועצה על הסיוע בכניסה החלקה שלי לתפקיד.

מערך הביקורת במועצה נועד לספק הערכה אובייקטיבית ובלתי תלויה על התנהלות המועצה ובכך להעניק ערך מוסף לשיפור פעילותה של המועצה, להשגת מטרותיה ויעדיה באופן יעיל ומיטבי למען תושבי המועצה. הביקורת מבוצעת בהתאם לתוכנית העבודה ובהתבסס על סקר הסיכונים שנערך במועצה בשנת 2021. בשנה זו ערכתי ביקורת בנושא הסעות תלמידים, נושא בעל משמעות גבוהה, הן בהיבט הכספי הכרוך בו והן בשירות הניתן באמצעותו לתושבים. ניהול אפקטיבי של מערך ההסעות יוביל במישרין לשירות טוב יותר לתושב ולחסכון במשאבים מסוגים שונים.

אני מודה לך על תמיכתך במוסד הביקורת הפנימית במועצה, על התייחסות עניינית ומקצועית אשר רואה בביקורת כלי ניהולי שנועד לסייע ולקדם את המועצה להשגת מטרותיה. ההערכה והחשיבות שאתה מייחס לביקורת הפנימית במועצה תורמים לשיתוף הפעולה לו זוכה הביקורת במהלך עבודתה.

בכבוד רב,

זהר טויזר

מבקרת המועצה

והממונה על תלונות הציבור

עותק : חברי הועדה לענייני ביקורת

24 באפריל 2025

לכבוד

זהר טויזר - מבקרת המועצה

המועצה האזורית בני שמעון

הנדון : תגובת ראש המועצה לדוח ביקורת בנושא הסעות תלמידים – שנת 2024

ברצוני להודות לך על הגשת דוח הביקורת הפנימית לשנת 2024 אשר עוסק בנושא הסעות תלמידים. עבודת הביקורת הפנימית במועצה האזורית בני שמעון מהווה כלי ניהולי חשוב המסייע לבחינה מעמיקה ושיפור מתמיד של תחומי פעילות המועצה והינה חיונית לקידום שירות ציבורי איכותי, בטוח ויעיל עבור תושבי המועצה. המועצה מקבלת את ממצאי הדוח ברצינות הראויה, ופועלת לקידום יישום ההמלצות שהוצגו בו. בחלק מהנושאים כבר החלו תהליכי תיקון ושיפור, ואנו פועלים להשלמתם תוך הגדרת אחריות, לוחות זמנים ומנגנוני בקרה. הדוח מסייע לנו למקד את המאמצים בתחום קריטי זה, לחזק את מערך ההסעות ולהבטיח מענה איכותי, בטיחותי ושקוף לצורכי התושבים. מנכ"ל המועצה מרכז את עבודת המטה המתחייבת מהדוח, קביעת סדרי עדיפויות לתיקון וביצוע מעקב אחר יישומם. אנו מודים לך על העבודה המקצועית ומתחייבים להמשיך בשיפור מתמיד לטובת קהילת המועצה.

ניר זמיר
ראש המועצה
המועצה האזורית בני שמעון

תוכן עניינים

	הקדמה
2	מכתב לראש המועצה
3	תגובת ראש המועצה
	דרכי עבודת הביקורת
5	מטרה והיקף הביקורת, שיטת ומתודולוגיית העבודה
6	מפת הדוח
7	רקע כללי
9	מסגרת רגולטורית
	ריכוז הממצאים
10	1. מבנה ארגוני
13	2. נהלי עבודה
14	3. מערכות ממוחשבות
16	4. תקצוב ההסעות
23	5. סידור ההסעות
25	6. מכרזים להסעת תלמידים
32	7. אוטובוסים צהובים
34	8. הסעות בחינוך המיוחד
37	9. סוגיות בנושא בטיחות בהסעות
39	10. טיפול בתלונות

א. דרכי עבודת הביקורת

1. מטרה והיקף הביקורת

כחלק מתוכנית העבודה של מבקרת המועצה לשנת 2024, נערכה ביקורת בנושא הסעות תלמידים במהלך החודשים אוקטובר 2024 עד ינואר 2025. הביקורת התמקדה בבדיקת הנתונים בשנת הלימודים תשפ"ד (ספטמבר 2023 – אוגוסט 2024) וכן במחצית הראשונה של שנת הלימודים תשפ"ה, לפי העניין.

מטרת הביקורת היתה בדיקת מערך הסעות התלמידים בחינוך הרגיל ובחינוך המיוחד בהתאם להוראות החוק, התקנות הרלוונטיות וחוזרי מנכ"ל בנושא. בנוסף, נבדקה פעילות מערך ההסעות בהתאם לכללי מנהל תקין, לעיקרון היעילות והחיסכון.

בדוח זה לא נבחן מערך ההסעות המבוצע מעבר לשעות הלימודים.

בנוסף, לא בדקנו את צי הרכב של המועצה ולכן לא נבדק המעקב אחר תחזוקת האוטובוסים הצהובים.

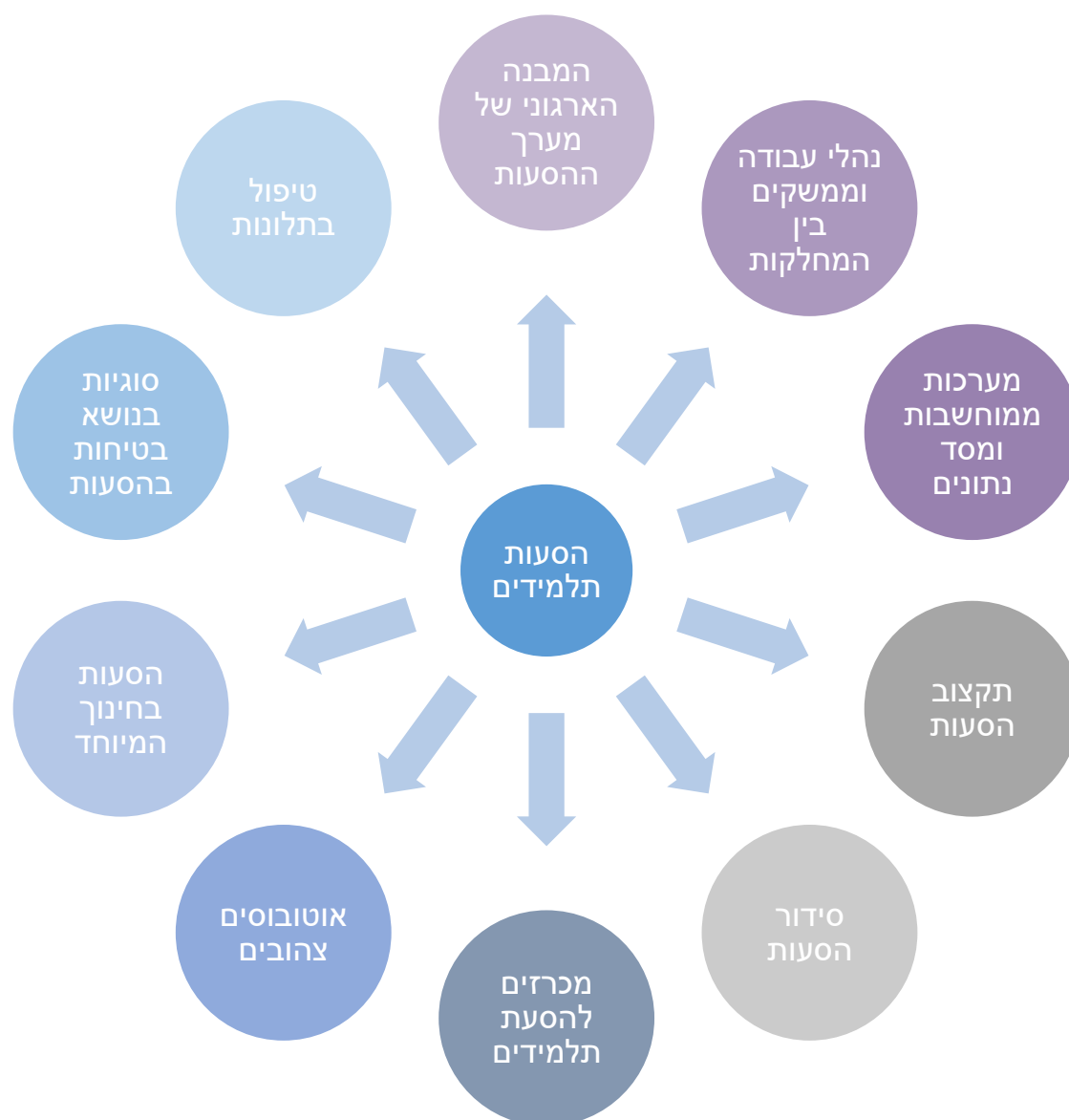
2. שיטת העבודה

- במהלך הביקורת נערכו פגישות עם כל בעלי התפקידים האחראים במישרין ובעקיפין על הנושא לרבות מנכ"ל המועצה, ועוזרת המנכ"ל, גזברית המועצה, תקציבאית המועצה ומנהלת מחלקת רכש, מנהל אגף החינוך ועובדות החינוך הרלוונטיות, קצין בטיחות בתעבורה, מנהלת מחלקת תחבורה, מזכירת מחלקת תחבורה וסדרן ההסעות.
- הביקורת סקרה חוקים ותקנות רלוונטיים וכן מסמכים רלוונטיים לרבות תקציב המחלקה, הגדרות תפקיד של עובדי המחלקה, מסמכי מכרזים, הסכמי התקשרות עם חברות הסעה, דיווחים למשרד החינוך, בדיקה מדגמית של דיווחי חברות הסעה ותעודות חיוב, פלטי טכוגרף, תלויות שהתקבלו מתושבים ועוד.
- הביקורת ערכה יחד עם קצין בטיחות בתעבורה סיור במסוף ההסעה בבית הספר "מבואות הנגב" בשעת איסוף התלמידים בצהריים.

3. מתודולוגיית העבודה

חשיבות יישום המלצות הביקורת המובאות בדוח דורגו על ידי הביקורת בהתייחס לממצא אליו מתייחסת ההמלצה על פי ההבחנה כדלקמן:

חשיבות גבוהה A	חשיבות בינונית B	חשיבות נמוכה C
הממצא מלמד על ליקוי מהותי בבקרה ו/או היעדר בקרה מהותית באופן העלול לחשוף את המועצה לסיכונים או לכשלים ניכרים, או כאלו שעלולים להביא לפגיעה בפעילות המועצה ו/או בהשגת יעדיה.	הממצא מלמד על ליקוי בבקרה קיימת ו/או היעדר בקרה בתהליכי עבודה שעלול להביא לפגיעה בפעילות ו/או בהשגת היעדים של המחלקה/האגף.	הממצא מלמד על ליקוי בעל השפעה לא מהותית על המועצה ותפעולה או על מעגלי פעילות אחרים, אולם יישום ההמלצה עשוי להביא לשיפור יעילות הבקורות.



חוק לימוד חובה, התש"ט-1949, החל על כלל הילדים מגיל שלוש ועד לסיום הלימודים בתיכון בכיתה יב', קובע כי כל ילד ונער בישראל חייב להיות במסגרת חינוכית. מטרתו של מערך ההסעות במועצה, לאפשר הגעה סדירה, יום יומית ובטוחה של תלמידים בחינוך הרגיל והמיוחד למוסדות החינוך שבהם הם לומדים ובחזרה לביתם, בהתאם למערכת השעות הרשמית, כאשר המוסד החינוכי נמצא במרחק רב מביתם.

תקנות לימוד חובה וחינוך ממלכתי (רישום), התש"ט-1959, השיתו על הרשות המקומית את האחריות לקבוע הסדרי תחבורה עבור תלמידי בתי הספר היסודיים וחיטבות הביניים שבתחום שיפוט. ההסעות מתבצעות עפ"י אמות מידה שנקבעו על ידי משרד החינוך. משרד החינוך אינו נוטל חלק בארגון ההסעות אלא משתתף במימון בלבד.

מעריך הסעות תלמידים חוצה אגפים ומחלקות במועצה, הוא גדול מאוד בהיקפו, כפי שבא לידי ביטוי בתקציב המועצה והוא בעל השפעה מהותית על חיי היום יום של תושבי מועצה רבים. ניהול מערך הסעות תלמידים מורכב במיוחד במועצה אזורית, לאור הפיזור הגאוגרפי של יישובי המועצה (13 יישובים המרוחקים מאוד זה מזה) וכן פיזור בתי הספר במועצה אליהם מבוצעות הסעות התלמידים. כמו כן, מתן מענה לצרכי האוכלוסיות השונות המרכיבות את תושבי המועצה, מחייב קביעת מערך הסעות גם למסגרות חינוכיות שמחוץ לתחום המועצה (כדוגמת בתי ספר השייכים לחינוך הדתי).

להלן נתונים כלליים על מערך ההסעות בחינוך הרגיל והמיוחד בשנה"ל תשפ"ד :



מעריך ההסעות במועצה כולל כ-70 מסלולי נסיעה בהם מוסעים מידי יום כ-2,600 תלמידים למוסדות החינוך הרגיל והחינוך המיוחד. המעריך מורכב מ-15 חברות הסעה חיצוניות, שרובן נבחרו במכרז ישירות על ידי המועצה וחלקן באמצעות מכרז של החברה למשק וכלכלה. חברות ההסעה החיצוניות מבצעות הסעות בקווים הן של החינוך הרגיל והן של החינוך המיוחד. בנוסף, למועצה 9 אוטובוסים צהובים בהם נוהגים נהגים של המועצה, המבצעים הסעות לתלמידים בחינוך הרגיל.

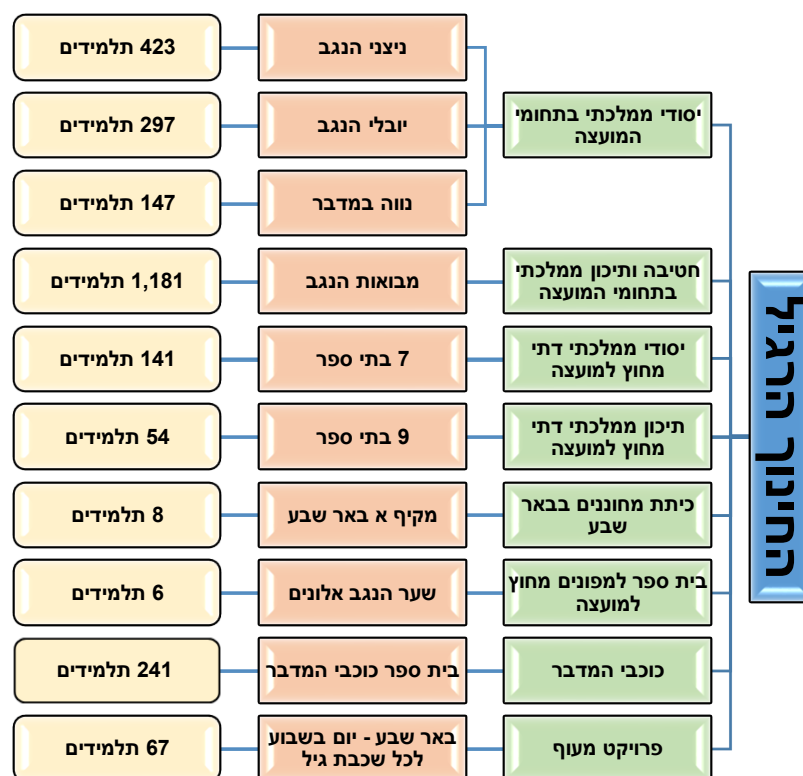
מחלקת התחבורה אחראית על מערך הסעות של תלמידים מהמועצה המתחנכים במוסדות חינוך בתוך המועצה ומחוץ לתחומי המועצה לרבות בתי ספר השייכים למגזר הדתי במועצה האזורית שדות נגב, בירוחם, במיתר, בסנסנה ועוד, כיתת מחוננים במקיף א' בבאר שבע, פרויקט "מעוף" בבאר שבע, וכן הסעת ילדים מהחינוך המיוחד למוסדות חינוך בבאר שבע, באופקים, אשקלון, אשדוד ועוד.

כמו כן, המחלקה אחראית על הסעת תלמידים שאינם תושבי המועצה אך מתחנכים במסגרת פנימית "עדנים", הסעת תלמידים שאינם תושבי המועצה לבית הספר "כוכבי המדבר" והחל משנה"ל תשפ"ד גם הסעת ילדי משפחות שפנו מהעוטף ומתגוררים ביישובי המועצה ו/או לומדים בבתי ספר של המועצה.

בתחילת שנה"ל תשפ"ד (1.9.2023) בוצע במועצה מהלך של ריכוז הטיפול בהסעות תחת מחלקת התחבורה (עד אותו מהלך, הטיפול בהסעות בוצע על ידי גורמים שונים במועצה). כיום, מחלקת התחבורה אחראית על כלל ההסעות של המועצה: הסעות לתלמידים המתגוררים בתחומה (הן בחינוך הרגיל והן בחינוך המיוחד), הסעות לפעילות בחינוך הבלתי פורמאלי והסעות של מחלקות המועצה השונות.

כאמור, בדוח זה נבדק רק מערך הסעות תלמידים במהלך שעות הלימודים.

להלן חלוקת התלמידים בין בתי הספר השונים בחינוך הרגיל בשנה"ל תשפ"ד:



להלן השוואה של כמות הילדים הזכאים להסעות בחינוך הרגיל ובחינוך המיוחד בשנים תשפ"ב-תשפ"ד:

תשפ"ד	תשפ"ג	תשפ"ב
חינוך הרגיל: 2,498	חינוך הרגיל: 2,328	חינוך הרגיל: 2,245
חינוך מיוחד: 111	חינוך מיוחד: 111	חינוך מיוחד: 106
סה"כ ילדים 2,609	סה"כ ילדים 2,439	סה"כ ילדים 2,351

(*) בתלמידי החינוך הרגיל נכללים גם תלמידי בית הספר "כוכבי המדבר" שהמועצה אחראית על ההסעות שלהם.

(**) בשנה"ל תשפ"ד נכללים בחינוך הרגיל 98 ילדי משפחות שפוננו מהעוטף, שהוסעו על ידי המועצה. מרביתם הוסעו לבתי ספר של המועצה ו-6 מתוכם הוסעו לבית ספר במועצה האזורית שער הנגב. בשנה"ל תשפ"ה צפויים להיות מוסעים כ-300 ילדי משפחות מפונות.

(***) בתלמידי החינוך המיוחד נכללים כ-65 תלמידים בפנימיית עדנים.

מדיניות המועצה ככלל היא שהורים אינם משתתפים בעלויות הסעות תלמידים, גם במקרים בהם הקווים לא אושרו על ידי משרד החינוך ולכן הם במימון מלא של המועצה (מקרים שהיו בעבר). גם במקרים בהם הילדים לומדים במסגרת פרויקט "מעוף", ההסעות הם במימון מלא של המועצה.

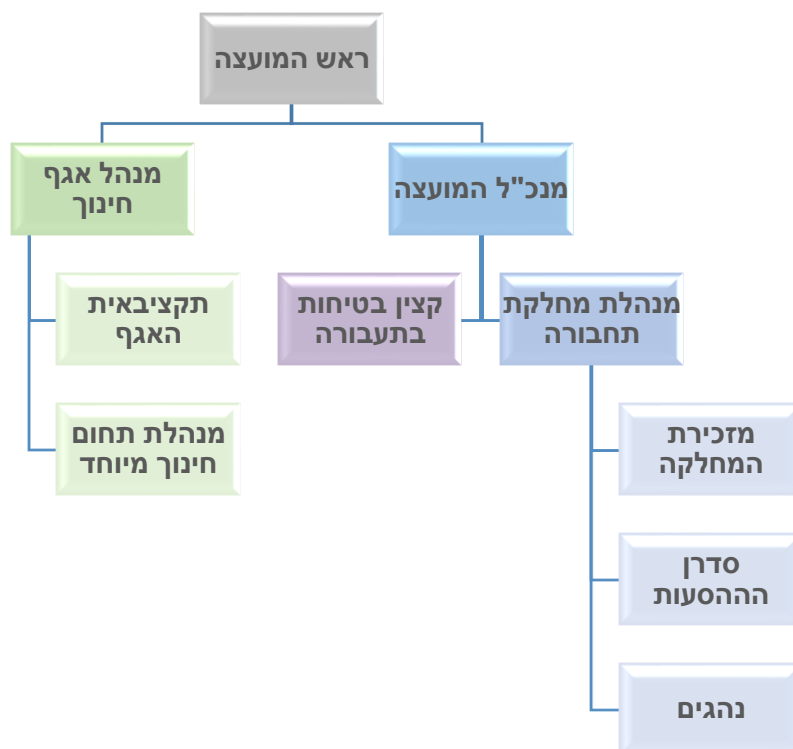
ד. מסגרת רגולטורית

המסגרת הרגולטורית החלה על מערך הסעות תלמידים הינה רבה ומגוונת וכוללת, בין היתר, חוקים, תקנות וחוזרי מנכ"ל. להלן חלק מהרגולציה בתחום:

- חוק לימוד חובה, תש"ט - 1949
- תקנות לימוד חובה וחינוך ממלכתי (רישום), תשי"ט - 1959.
- פקודת התעבורה (נוסח חדש).
- תקנות התעבורה תשכ"א – 1961 (להלן: "תקנות התעבורה").
- חוק חינוך מיוחד, תשמ"ח - 1988 לקידום פיתוח כישוריהם של ילדים עם צרכים מיוחדים.
- חוק הסעה בטיחותית לילדים ולפעוטות עם מוגבלות, התשנ"ד – 1994 והתקנות הנלוות.
- חוק למניעת העסקה של עברייני מין במוסדות מסוימים, התשס"א – 2001.
- חוזר מנכ"ל משרד החינוך "הסעות תלמידים ועובדי הוראה למוסדות חינוך רשמיים" מיום 22.8.2022 (להלן: "חוזר מנכ"ל משרד החינוך").
- הנחיות משרד הפנים מינהל השלטון המקומי.
- הנחיות אגף פיקוח ובקרת רכב וארגונים מנהל התעבורה משרד התחבורה והבטיחות בדרכים.
- דוח מבקר המדינה בנושא "הסעות תלמידים ברשויות המקומיות" משנת 2021 (להלן: "דוח מבקר המדינה").

1. המבנה הארגוני של מערך ההסעות במועצה

מערך ההסעות במועצה חוצה אגפים ומחלקות ולוקחים בו חלק בעלי תפקידים רבים. עיקר הטיפול במערך ההסעות מוטל על מחלקת התחבורה. בנוסף, קצין בטיחות בתעבורה אחראי לבצע פיקוח על נהגים ועל תקינות כלי הרכב ואגף החינוך אחראי על שיבוץ סייעות לליווי תלמידים בחינוך המיוחד. להלן המבנה הארגוני של בעלי התפקידים הלוקחים חלק בתפעול מערך ההסעות:



1.1 מחלקת תחבורה

המחלקה כפופה למנכ"ל המועצה וכוללת את בעלי התפקידים הבאים:

- **מנהלת מחלקת תחבורה** - מועסקת בתפקידה כ-4 שנים במשרה מלאה. על פי הגדרת התפקיד שלה אחראית על גיבוש, התוויית וביצוע מדיניות המועצה בתחום התחבורה. לפיכך אחראית, בין היתר, על תכנון, ביצוע ובקרת תוכניות תקציב ותוכניות עבודה, ניהול, פיקוח ובקרה על ביצוע העבודה השוטפת במחלקה, תכנון ואחריות על מערך ההסעות של המועצה, עבודה מול ספקים, מכרזים, מענה לתושבים ועוד.

נציין כי מנהלת מחלקת תחבורה משמשת גם כמנהלת מטה בטיחות בדרכים במועצה מטעם הרלב"ד.

! מנהלת המחלקה נמצאת בשירות מילואים פעיל מאז ה-7.10.23, במקביל להמשך עבודתה כמנהלת המחלקה. מבדיקת הביקורת עולה כי מנהלת המחלקה הועסקה בפועל במועצה בשנת 2024 בהיקף משרה שנע בין 40%-60% מבלי שמונה לה ממלא מקום.

נדגיש כי היעדרות ממושכת של מנהלת המחלקה, גורמת לעיכוב בתהליכי קבלת החלטות, מייצרת חסמים בעבודה השוטפת ועלולה לפגוע בשירות הניתן.

B	המלצה 1. מומלץ לבחון דרכים למילוי מקומה של מנהלת מחלקת תחבורה בתקופת היעדרה מהעבודה, בין אם באמצעות מילוי ממלא מקום או מתן סמכויות בקבלת החלטות לעובדי המחלקה/גורמים אחרים במועצה.
	תגובת המועצה ההמלצה מקובלת. המועצה נמצאת בבחינה של הנושא.
מועד לביצוע יולי 2025	אחריות לביצוע מנכ"ל המועצה

- **מזכירת מחלקת תחבורה** - מועסקת בתפקידה מעל 40 שנים במשרה מלאה. במקביל לתפקידה כמזכירת המחלקה, אחראית, בין היתר, גם על הרישומים של התושבים מול משרד הפנים, הסכם מול סלקום, ועד העובדים ועוד.
- בתחום הסעות התלמידים אחראית מזכירת המחלקה, בין היתר, על הזנת הנתונים של כלל הילדים בחינוך הרגיל ובחינוך המיוחד לתוכנת "סדרן הסעות" ועל ביצוע דיווחים בתוכנת "הסעות נט" של משרד החינוך. בנוסף, אחראית על סידור ההסעות של ילדי החינוך הרגיל לבתי הספר מחוץ למועצה ועל ההסעות של ילדי החינוך המיוחד.
- **סדרן ההסעות** - תפקיד חדש במועצה, מיום 1.9.2023, מועסק במשרה מלאה. בהתאם להגדרת תפקידו, אחראי על התכנון והסידור המקצועי של מערך רכבי ההסעה והנהגים ברשות, כולל מתן פתרונות בשגרה ובחירום. בין היתר אחראי על ריכוז הזמנות לשם תכנון וסידור מקצועי של מערך רכבי ההסעה והנהגים ברשות, מתן מענה טלפוני ופתרונות שוטפים לבעיות ולתלונות שעולים מהשטח, מעקב ותפעול של קווי הסעות על ידי קבלנים חיצוניים ועוד.
- סדרן ההסעות אחראי בפועל על הסעות החינוך הרגיל (למעט מספר קווים בודדים), הסעות לחוגים, לפעילויות של החינוך הבלתי פורמאלי, מרכז חברתי ועוד.
- **נהגים של המועצה** – במועצה מועסקים 9 נהגים במשרה מלאה. כל נהג מצוות לאוטובוס ואחראי על ביצוע קווים קבועים.

1.2 קצין בטיחות בתעבורה

- החובה למנות קצין בטיחות בתעבורה בישראל מוסדרת בפקודת התעבורה ובתקנות התעבורה. על פי תקנה 579 לתקנות התעבורה, חברה מחויבת למנות קצין בטיחות בתעבורה אם מתקיים אחד מהתנאים הבאים:
- א. החברה מחזיקה בצי רכבים הכולל 20 כלי רכב או יותר, ובכלל זה רכבי ליסינג (כולל רכבים בבעלות החברה או רכבים בשימוש העובדים במסגרת ליסינג תפעולי).
- ב. החברה עוסקת בהובלה או בהסעה ומחזיקה בצי רכב של 10 כלי רכב או יותר.
- היקף המשרה של קצין הבטיחות נקבע בהתאם למספר כלי הרכב שברשות הרשות/תחת אחריותה ומפורט בתוספת לתקנות התעבורה.

מבדיקת הביקורת עולה כי נכון לסוף שנת 2024 כולל צי הרכב של המועצה 134 כלי רכב (בתוכם נכללים גם רכבי ליסינג של עובדי המועצה). לאור האמור לעיל עולה כי בהתאם לתקנות התעבורה, קצין בטיחות בתעבורה במועצה אמור להיות מועסק במשרה מלאה.

עוד נקבע בסעיף 580 לתקנות כי "קצין בטיחות יעמוד לרשות המפעל בלבד ולא יעסוק במפעל בכל תפקיד זולת תפקידו כקצין בטיחות, ובעל מפעל לא יעסיק קצין בטיחות במפעלו בכל תפקיד זולת קצין בטיחות".

קצין הבטיחות בתעבורה במועצה כפוף למנכ"ל המועצה (כפי שנקבע בחוק) ומועסק במשרה מלאה.

! פרט לתפקידו כקצין בטיחות בתעבורה משמש גם כמנהל הבטיחות במועצה, מנהל בטיחות מוסדות חינוך, ממונה בטיחות בעבודה ואחראי מזון וגז בחירום.

לאור האמור לעיל עולה כי לא קיימת עמידה בהוראות החוק ותקנות התעבורה בכל הנוגע לחובת העסקת קצין בטיחות בתעבורה במשרה מלאה (בהתאם לצי הרכב של המועצה) וכן על האיסור הקיים להעסקתו בתפקידים נוספים.

על פי משרד הפנים מנהל השלטון המקומי האגף לכוח אדם ושכר ברשויות המקומיות, הגדרת התפקיד של קצין בטיחות בתעבורה ברשויות המקומיות כוללת בין היתר, שמירה על בטיחות, תקינות ותחזוקה של צי כלי הרכב, פיקוח על כשירות הנוהגים והטמעת נושא הבטיחות בנהיגה ברשות המקומית.

מעיון בתוכנית העבודה של קצין בטיחות בתעבורה לשנת 2025 עולה כי היא כוללת משימות רבות הנוגעות למכלול תפקידיו :

⇐ במסגרת עבודתו כקצין בטיחות בתעבורה - ביצוע בדיקות שוטפות של תקינות צי הרכב של המועצה, כשירות הנהגים, החלפת רכבים, תחקור תאונות, בקרה על מוסכים, שדרוג בטיחות אוטובוסים, טיפול בתלונות, ביצוע השתלמויות והדרכות ועוד.

⇐ במסגרת עבודתו כממונה בטיחות - בדיקת מבנים, הסדרי תנועה, חידוש תמרור וצבע ביישובים, ריענונים והדרכות לעובדי המועצה, קידום פרויקטים הנוגעים לכבישים ותשתיות, הדרכת קבלנים לפני כניסה לשטח, ביצוע סקרי סיכונים, בטיחות בכבישים ביישובים ועוד.

⇐ במסגרת עבודתו כמנהל בטיחות מוסדות חינוך - ארגון השתלמויות לצוותי הוראה, בדיקת בטיחות של מבנים במהלך השנה ולקראת פתיחת קייטנות ופתיחת שנת לימודים, בדיקות תחנות הסעה ועוד.

⇐ במסגרת עבודתו כאחראי מזון וגז בחירום - בקרה ופיקוח של מלאי דלק, גז ומזון ביישובים ומלאי מזון במרכולים של היישובים בשוטף ובחירום.

! בנוסף, נציין כי קצין בטיחות בתעבורה מועסק לבדו ללא שמקבל שירותי משרד/מזכירות שיש בהם כדי לסייע לו ולהקל עליו בעבודתו השוטפת.

! מכלול תפקידיו והמשימות הרבות להן נדרש קצין בטיחות בתעבורה, אינם מאפשרים לו לבצע את עבודתו בצורה מלאה ותקינה ולכן, כפי שמפורט בדוח, חלק מהמשימות אינן מבוצעות באופן מלא או לא מבוצעות כלל.

נציין כי קצין בטיחות בתעבורה אמור היה לסיים את תפקידו ולצאת לגמלאות בחודש דצמבר 2024. נמסר לנו כי לאור קושי בגיוס הוא התבקש להאריך את עבודתו במועצה עד לחודש אפריל 2025.

A	המלצה 2. יש לבחון את הגדרת תפקידו של קצין בטיחות בתעבורה, את היקף משרתו ואת מכלול משימותיו, בין היתר בהתייחס לדרישות החוק, ובהתאם לקבל החלטה על מינוי בעלי תפקידים נוספים בתחום הבטיחות/ניהול צי הרכב. בנוסף, מומלץ לבחון אפשרות לסייע לו בשירותי משרד/מזכירות על ידי עובד קיים.
	תגובת המועצה ההמלצה מקובלת. המועצה יוצאת למכרז שירותים לגיוס קצין בטיחות בתעבורה על פי הגדרת התפקיד המפורטת בתקנות התעבורה ובהנחיות משרד הפנים.
מועד לביצוע יולי 2025	אחריות לביצוע מנכ"ל המועצה

1.3 אגף חינוך

אגף החינוך במועצה מטפל, בתחום הסעות התלמידים בעיקר בכל הנוגע לחינוך המיוחד. באגף קיימת מחלקה האחראית על החינוך המיוחד. בין יתר תפקידה, אחראית על כינוס ועדת זכאות ואפיון, איתור בית ספר ייעודי המתאים לילדים, הגשת בקשה להסעות לילדים בחינוך המיוחד ועוד. בנוסף, תקציבאית האגף אחראית על קבלת הכנסות ממשרד החינוך ושיוכן למחלקות השונות וכן העסקה ושיבוץ של סייעות לליווי ההסעות בחינוך המיוחד.

2. נהלי עבודה וממשקים בין המחלקות השונות

! מבדיקת הביקורת עולה כי לא קיימים במחלקת תחבורה נהלים כתובים, שנועדו להסדיר את תהליכי העבודה בנושא הסעות תלמידים לרבות אופן קביעת מסלולי ההסעה, תהליכי הרישום והשיבוץ של התלמידים למערך ההסעות, אופן ההתחשבות הכספית עם משרד החינוך, אופן ותדירות ביצוע ביקורות בטיחות בהסעות, הטיפול בפניות ותלונות, הבקרה והפיקוח על חברות ההסעה ועוד.

נציין כי נהלי עבודה מסייעים ביעול תהליכי עבודה, מאפשרים החלפת עובדים ללא פגיעה בתפקוד ומצמצמים אפשרות של אובדן ידע חוסר עקביות.

נדגיש כי חשיבות נהלי עבודה במחלקה גבוהה לאור ממשקי העבודה היומיומיים הקיימים בנושא הסעות תלמידים בין מחלקת התחבורה לאגפים/מחלקות אחרות במועצה כדוגמת אגף החינוך וקצין בטיחות בתעבורה והצורך בעיגון חלוקת האחריות על נושאים מסוימים הנוגעים להסעות תלמידים בין האגפים השונים.

להלן מספר דוגמאות:

- בחינוך המיוחד מחלקת תחבורה אחראית על קביעת המסלולים אולם אגף החינוך אחראי על איתור וגיוס המלוות להסעות.
- נהגי המועצה כפופים ארגונית למנהלת מחלקת תחבורה אך קצין בטיחות בתעבורה מבצע בקרה ופיקוח אחר האוטובוסים הצהובים ונהגי המועצה.
- לא מוגדרת האחריות של מחלקת תחבורה/קצין בטיחות בתעבורה בביצוע פיקוח ובקרה אחר חברות ההסעה.

- הכנסות משרד החינוך מתקבלות באגף החינוך ומשויכות למחלקות השונות במועצה ובכללן מחלקת תחבורה. באחריות מחלקת תחבורה בדיקת שלמות קבלת ההכנסות בהתאם לדיווחים שהועברו למשרד החינוך על ידם.

B	המלצה 3. מומלץ לעגן בנהלי עבודה כתובים את תהליכי העבודה העיקריים בנושא הסעות תלמידים תוך מתן דגש על ממשקים קיימים בין מחלקת תחבורה לאגפים/מחלקות אחרות במועצה.
	תגובת המועצה ההמלצה מקובלת. המועצה נמצאת במסגרת תהליך של עדכון נהלי העבודה הקיימים במגוון תחומים. כחלק מהתהליך יעוגנו תהליכי העבודה העיקריים במחלקת תחבורה.
מועד לביצוע סוף שנת 2025	אחריות לביצוע מנהלת מחלקת תחבורה

משיחות שונות שערכה הביקורת עולה כי קיים מתח קבוע בתהליכי קבלת ההחלטות בין הרצון למזער עלויות נסיעה ובין הרצון לתת לתלמידים את השירות הזמין והטוב ביותר. מתח זה מייצר לא אחת חילוקי דעות בעיקר בין מחלקת תחבורה ואגף החינוך. חילוקי הדעות מתבטאים הן בנושאים עקרוניים כמו קביעת מסלולי הנסיעה בהם ישובצו אוטובוסים צהובים, איחוד קווי נסיעה, הוצאת הסעה מיוחדת, פעילות המלוות בהסעות ועוד והן בנושאים הנוגעים לילדים פרטניים.

C	המלצה 4. מומלץ להקים צוות תחבורה מצומצם שיכלול את מנכ"ל המועצה, מנהלת אגף תחבורה, מנהל אגף החינוך וגזברית המועצה שיתכנס בתדירות שתקבע וידון בנושאים שונים.
	תגובת המועצה ההמלצה מקובלת. כחלק מהתהליך האסטרטגי של בחינת המבנה הארגוני הקיים, מבוצע מיפוי של הועדות הפנימיות במועצה. בהתאם לצורך תמוסדנה ועדות נוספות, בין היתר, לטיפול בנושא הסעות תלמידים.
מועד לביצוע סוף שנת 2025	אחריות לביצוע מנכ"ל המועצה

3. מערכות ממוחשבות ומסד נתונים

- להלן המערכות הממוחשבות הרלוונטיות לתחום הסעות תלמידים:
- "סדרן הסעות" - תוכנה ממוחשבת הנמצאת בשימוש מחלקת תחבורה בה נרשמות כלל ההסעות של החינוך הרגיל והחינוך המיוחד.
 - "הסעות נט" - מערכת ממוחשבת של משרד החינוך המותקנת במחלקת תחבורה ואליה מוזנים נתוני כלל הילדים השייכים למועצה הזכאים להסעות.
 - מנכ"ס - מערכת ממוחשבת הנמצאת בשימוש בתי הספר ובה רשומים כלל התלמידים המתחנכים בהם.

■ מית"ר – מערכת ממוחשבת של משרד החינוך הנמצאת בשימוש אגף החינוך ובה נרשמות כלל ההכנסות שהתקבלו ממשרד החינוך.

להלן ממצאים שעלו בבדיקה שערכה הביקורת:

! נכון לסוף שנת 2024, לא קיימת באגף החינוך מערכת ממוחשבת מסודרת לרישום תלמידים לבתי הספר ולכן גם לא קיים מסד נתונים מלא ושלם של מספר הילדים הנדרשים להסעה, בהתאם ליישובים ולבתי הספר השונים. רישום התלמידים מבוצע ישירות על ידי ההורים מול בתי הספר.

נמסר כי בתחילת שנת 2025 מתוכננת הטמעה של מערכת ממוחשבת חדשה באגף החינוך - "סנסורי" שתאפשר רישום ותשלום ממוחשב של ילדי המועצה למערכות החינוך של המועצה. המערכת תספק, בזמן אמת, מידע על כל הילדים תושבי המועצה המתחנכים במוסדות החינוך של המועצה ומחוץ למועצה.

! המערכות הממוחשבות בבתי הספר (מנב"ס) אינן מסונכרנות עם תוכנת "סדרן הסעות" ולכן המידע מבתי הספר על הילדים הלומדים בהם מתקבל בגיליונות אקסל ובדוחות ידניים המחייבים הקלדה ידנית לתוכנת "סדרן הסעות". לאור האמור לעיל מחלקת תחבורה אינה מיועדת בזמן אמת על הוספה/גרעיה של תלמידים, אלא אם נדרשים להסעה פרטנית.

! נמסר כי מערכת "סדרן הסעות" הינה מערכת מיושנת אשר לא נותנת מענה לכלל ההסעות במועצה, לא מאפשרת קבלת מידע און ליין ובזמינות מלאה, לא ניתן להפיק ממנה דוחות חריגים, לא מספקת מענה לתחומים כמו כספים ומלוות בחינוך המיוחד, לא מסתנכרנת עם מערכת "הסעות נט" של משרד החינוך ועוד.

נמסר על ידי גזברית המועצה כי בעבר, כחלק מהמכרז שנוהל מול משכ"ל, נעשה ניסיון לקבל מהם את מערכת טרפיקל, מערכת BI מתקדמת לניהול ותכנון של מערך ההיסעים ברשויות המקומיות שפותחה על ידם, אולם מהלך זה לא התאפשר. במקביל התקיימו פגישות עם מספר גופים להם מערכת ממוחשבת לניהול היסעים והוחלט לצאת למכרז לרכישת מערכת לניהול היסעים. יחד עם זאת, מכרז, כאמור, טרם פורסם. עוד נמסר על ידי מנהלת מחלקת תחבורה כי בימים אלו נערכים שיחות עם אשכול נגב מערבי בניסיון לבדוק באם ניתן לרכוש באמצעותם את מערכת טרפיקל.

! לא נעשה שימוש באפליקציית Sadran המאפשרת העברת סידור עבודה, משימות, הודעות ומידע בין סדרן העבודה לנהגים. בנוסף האפליקציה מחזירה לסדרן חיווי על אישורי הנהג, מאפשרת העברת הודעות גם לקבוצת נהגים, משדרת מיקום (מעבירה קואורדינטות) מהנהג לסידור ועוד. לפיכך, הודעות יומיות בגין סידורי עבודה ושינויים נדרשים בהסעות מועברות לנהגים ולחברות ההסעה בווטסאפ ולא באופן ממוחשב ומסודר.

! מערכת מית"ר ומערכת "הסעות נט" (שתיהן של משרד החינוך) אינן מתממשקות ולכן יש צורך בביצוע בדיקות ידניות של שלמות ההכנסות המתקבלות ממשרד החינוך. ראה המלצה 9

! לא קיימת מערכת ממוחשבת לפניות תושבים בנושא הסעות והפניות מתקבלות לרוב אצל עובדי מחלקת התחבורה בווטסאפ או בטלפון ולכן לא קיים תיעוד מלא שלהן. ראה המלצה 23

A	המלצה 5. מומלץ לפעול להטמעה מהירה, ככל שניתן, של מערכת "סנסוריי" באגף חינוך, שתאפשר יצירת מאגר מידע מלא של הילדים תושבי המועצה המתחנכים בבתי הספר השונים במועצה ומחוצה לה. יש לבצע תחזוקה שוטפת של המערכת על מנת לוודא נאותות ושלמות המידע הקיים בה, בין היתר באמצעות הצלבת נתונים למול מערכות אחרות.			
	תגובת המועצה ההמלצה מקובלת. האגף נמצא בתהליך הטמעה שעתיד להסתיים לקראת פתיחת שנת הלימודים תשפ"ו.			
	<table> <tr> <th data-bbox="231 616 550 683">מועד לביצוע</th><th data-bbox="550 616 1439 683">אחריות לביצוע</th></tr> <tr> <td data-bbox="231 683 550 750">ספטמבר 2025</td><td data-bbox="550 683 1439 750">מנהל אגף חינוך</td></tr> </table>	מועד לביצוע	אחריות לביצוע	ספטמבר 2025
מועד לביצוע	אחריות לביצוע			
ספטמבר 2025	מנהל אגף חינוך			
A	המלצה 6. מומלץ לקדם תהליך של בחינת התקשרות לרכישת מערכת ממוחשבת לניהול ותכנון מערך ההיסעים במועצה. במידת הצורך, מומלץ לבחון אפשרות להטמיע את אפליקציית Sadran שתייעל את תהליך סידור העבודה והממשקים מול הנהגים.			
	תגובת המועצה ההמלצה מקובלת. המועצה תבחן מערכות מוחשבות לניהול ותכנון מעד היסעים ובהתאם תתקבל החלטה.			
	<table> <tr> <th data-bbox="231 1120 550 1187">מועד לביצוע</th><th data-bbox="550 1120 1439 1187">אחריות לביצוע</th></tr> <tr> <td data-bbox="231 1187 550 1261">סוף שנת 2025</td><td data-bbox="550 1187 1439 1261">גזבר המועצה</td></tr> </table>	מועד לביצוע	אחריות לביצוע	סוף שנת 2025
מועד לביצוע	אחריות לביצוע			
סוף שנת 2025	גזבר המועצה			

4. תקצוב ההסעות

4.1 השתתפות משרד החינוך בעלות הסעות בחינוך הרגיל

4.1.1 זכאות להסעות

על פי חוזר מנכ"ל משרד החינוך, במועצות אזוריות זכאים להסעה כל התלמידים שלומדים מחוץ ליישוב המגורים (גן חובה ועד י"ב), ללא קשר למרחק. תלמידים בגילאי גן חובה ועד כיתה י' (כולל) הלומדים בתוך יישוב מגוריהם זכאים להסעה בהתאם לתבחין המרחק כדלהלן: עד כיתה ד' (כולל) זכאים להסעה במידה ומרחק ההליכה שלהם לבית הספר גבוה מ-2 ק"מ. תלמידים מכיתה ה' ומעלה זכאים להסעה במידה ומרחק ההליכה שלהם מבית הספר גבוה מ-3 ק"מ.

4.1.2 שיעור ההשתתפות של משרד החינוך

משרד החינוך והאוצר חתמו בינואר 1997 על הסכם עם מרכז המועצות האזוריות בנושא מעבר לשיטת התחשבות בגין הסעות תלמידים בחינוך הרגיל - "פר קפיטה". בהסכם נקבע כי ההוצאה המוכרת למועצה האזורית תחושב לפי תעריף קבוע המוכפל במספר יחידות ההסעה שמשרד החינוך אישר לתשלום, בעבור תלמידים שאושרה זכאותם להסעה.

יחידת הסעה הוגדרה בהסכם כ"הסעה למקום המגורים, או הסעה הלוך וחזור לפעילויות שבמסגרת תוכנית הלימודים, ובתנאי שההסעה אושרה לתשלום על פי כללי הזכאות".

שיעורי השתתפות משרד החינוך במימון ההסעות בכל רשות מקומית נקבעו בפברואר 2008. בשנת 2012 הקפא משרד החינוך את תעריף הבסיס שלפיו נקבע שיעור השתתפותו בעלות ההסעות, ולפיכך הוא אינו הולם את העלות בפועל, והדבר משית על הרשויות נטל כספי נוסף. לאור האמור לעיל, הנושא נמצא במאבק מתמשך במיוחד של המועצות האזוריות, שכן לאור הפיזור הרחב של התלמידים שבתחומם, העלויות המושטות עליהן גבוהות מאוד.

על פי חוזר מנכ"ל משרד החינוך בנושא הסעות תלמידים, שיעור ההשתתפות של משרד החינוך בהוצאות מועצה אזורית בגין הסעות הן 85% לגילאי גן-י' ו-50% לתלמידי יא'-יב'.

התעריף שנקבע למועצה בגין ילד ליום לימודים נכון לסוף שנת 2024 הינו 20.49 ש"ח. מאחר וההחזר למועצה בגין כל ילד עד כיתה י' הינו 85% מהתעריף האמור, אזי מדובר בהחזר שנתי ממוצע בגובה של כ- 3,800 ש"ח ובגין תלמיד בכיתות יא'-יב החזר שנתי ממוצע בגובה של כ- 1,900 ש"ח.

! נמסר לנו כי בגין הסעות תלמידים שפוננו מהעוטרף, התחייבה המדינה באמצעות מנהלת תקומה להעביר למועצה החזר מלא בגין עלות ההסעות. **יחד עם זאת, נכון לסוף שנת 2024 טרם התקבלו**

החזרים בגין הסעות אלו. ראה המלצה 9

כאמור, הרשות המקומית אחראית על ההסעות, והיא מגישה בקשה למשרד החינוך למימון ההסעות. בכל מחוז פועלת ועדת הסעות של משרד החינוך הדנה בבקשות הרשויות המקומיות למימון ההסעות. אישור של זכאות תלמיד להסעה או אישור של קו הסעה תקף לשנת לימודים אחת בלבד, או לפרק זמן קצוב אחר.

מנהל אגף חינוך אחראי לביצוע מיפוי של קווי ההסעות הנדרשים בחינוך הרגיל ובהתאם מגיש למשרד החינוך בקשה לאשר את הקווים האמורים. נמסר לנו כי בעבר חלק מהקווים שבוצעו על ידי המועצה לא אושרו על ידי משרד החינוך.

✓ נמסר לנו על ידי מנהלת מחלקת תחבורה כי נכון למועד הביקורת כלל הקווים בחינוך הרגיל אושרו על ידי משרד החינוך ובגין כולם מתקבלים החזרים.

4.1.3 דיווחים למשרד החינוך

מערכת "הסעות נט" של משרד החינוך פתוחה להזנת דיווחים על ילדים הזכאים להסעות בין החודשים ינואר – אפריל בדיעבד מתחילת השנה. הדיווח הראשון נעשה סביב החודשים ינואר - פברואר והדיווח השני (בגין עדכונים בלבד) נעשה סביב חודש אפריל. מזכירת המחלקה האחראית על ביצוע הדיווחים יכולה לדווח רק על ילדים המופיעים ברישומי משרד הפנים כתושבי המועצה.

להלן תהליך הדיווח למשרד החינוך :



הביקורת צפתה בתהליך הדיווח על הסעות תלמידים למערכת הממוחשבת.
להלן הממצאים שעלו:

✓ התרשמות הביקורת היא שתהליך הדיווח מבוצע על ידי מזכירת המחלקה באופן נאות ומבוקר. הנתונים המתקבלים ברשימות מבתי הספר מוצגים מול הנתונים במערכת הממוחשבת. כל מקרה חריג של חוסר התאמה נבדק מול בית הספר, מול אגף החינוך, מול היישוב בו מתגורר התלמיד ומול המסיע, על פי הצורך.

! כאמור בפרק 3 בדוח, נכון לשנת 2024, הרישום לבתי הספר של המועצה מבוצע ישירות מול בתי הספר (ולא דרך אגף החינוך) ולא קיים באגף החינוך מסד נתונים מלא הכולל מידע בדבר התלמידים הזכאים להסעה ובתי הספר בהם לומדים.

נמצא כי קיימים מקרים בהם בבתי הספר לומדים ילדים שאינם רשומים במשרד הפנים כתושבי המועצה ולכן לא ניתן לדווח בגינם למשרד החינוך על זכאות להסעה. במקרים אלו, הילדים עולים על ההסעה של המועצה אך המועצה לא מקבלת בגינם החזר כספי. מזכירת המחלקה מאתרת את הילדים האמורים במסגרת הדיווחים שלה למשרד החינוך ופועלת לרוב מול היישובים לבחינת סטטוס הרישום.

נדגיש כי מאחר והרישום לבתי הספר נעשה, כאמור, ישירות מול בתי הספר ולא מול המועצה, אין באפשרות האגף למנוע רישום של ילדים אלו עד לשינוי כתובתם במשרד הפנים. כמו כן מצאנו כי מאפשרים לילדים אלו להמשיך ללמוד בבית הספר ולא ננקטות כנגד ההורים סנקציות כדוגמת חיוב ההורים בעלות ההסעה.

נציין כי במהלך הדיווח למשרד החינוך לשנה"ל תשפ"ה שנערך בחודש ינואר 2025 (לאחר שנפתחה מערכת משרד החינוך לביצוע דיווחים), אותרו בבדיקה מדגמית של מושבי יחדיו 9 ילדים שלומדים בבתי ספר של המועצה אך אינם רשומים כתושבי המועצה. שני ילדים מתוך ה-9 למדו גם בשנה"ל תשפ"ד בבתי ספר של המועצה על אף שכתובתם לא היתה במועצה.

ילדים אלו עלו ועולים על ההסעות של המועצה אולם המועצה לא מקבלת בגינם החזר כספי. ההפסד בגין כל ילד, כאמור, מסתכם בשנה בכ- 3,800 ש"ח.

נציין כי בגין שנה"ל תשפ"ה ניתן עדיין לחייב את ההורים לבצע שינוי כתובת ולקבל החזר כספי ממועד החינוך מתחילת שנה"ל אולם בגין שנה"ל תשפ"ד מדובר בהפסד חלוט למועצה.

! לא ניתן לוודא כי הועבר דיווח למחלקת התחבורה בגין תלמידים שנקלטו במהלך השנה לבתי הספר במועצה. לפיכך יתכן וקיימים ילדים נוספים הנוסעים בהסעות מבלי שמתקבל בגינם החזר ממועד החינוך.

! לצורך רישום לבתי ספר מחוץ למועצה, נדרשים ההורים לקבל מאגף החינוך אישור גריעה, לרוב לרשות אחרת (אך לא לבית ספר מסוים). מאחר ולא מבוצע היזון חוזר של ההורים על בית הספר אליו בוצע רישום הילד, לא קיים באגף החינוך מידע מסודר ומלא בדבר מוסדות החינוך מחוץ למועצה בהם מתחנכים ילדי המועצה.

! כאמור, רשימות התלמידים מתקבלות מבתי הספר (ולא מאגף החינוך). הרשימות אינן מלאות ולעיתים אינן מעודכנות. לפיכך, מזכירת המחלקה נדרשת לבחון את הרישום של כל ילד במערכת של משרד החינוך ולוודא נאותות הפרטים שהועברו אליה וזכאותו להסעה, תהליך הגורר בזבוז זמן ומשאבים.

הביקורת סבורה כי מתפקידו של אגף החינוך לנהל רישום מסודר באשר לכלל הילדים תושבי המועצה ובתי הספר בהם מתחנכים (הן כאלו השייכים למועצה והן מחוצה לה).

כאמור בדוח, בתחילת שנת 2025 מתוכננת הטמעה של מערכת ממוחשבת חדשה באגף החינוך - "סנסורי" שתאפשר רישום ותשלום ממוחשב של ילדי המועצה למערכות החינוך של המועצה. המערכת תספק, בזמן אמת, מידע על כל הילדים תושבי המועצה המתחנכים במוסדות החינוך של המועצה ומחוץ למועצה ותאפשר גם למחלקת תחבורה לקבל את הנתונים באופן מרוכז ובכך ייחסכו זמן ומשאבים רבים. **ראה המלצה 5**

B	המלצות 7. מומלץ לבחון אפשרות לבצע קליטה של הילדים לבתי הספר דרך המועצה ולא ישירות מול בתי הספר. לחילופין, יש לקבוע דרכי טיפול בילדים הרשומים לבתי הספר של המועצה ואינם מופיעים ברישומי משרד הפנים כתושבי המועצה.
תגובת המועצה ההמלצה מקובלת. הטמעת המערכת הממוחשבת "סנסורי" תחייב רישום של הילדים לבתי הספר דרך המועצה ולא דרך בתי הספר. באשר לטיפול בילדים הרשומים לבתי הספר של המועצה ואינם מופיעים ברישומי משרד הפנים כתושבי המועצה, ככל ותתקבל ממחלקת תחבורה רשימה מסודרת של ילדים אלו עם פרטים ליצירת קשר, אגף החינוך ידאג לשלוח להם חיוב בגין אגרת שירותי חוץ עד להסדרת הרישום במשרד הפנים.	
מועד לביצוע מיידי	אחריות לביצוע מנהל אגף חינוך, מנהלת מחלקת תחבורה

B	המלצה 8. עד להטמעתה המלאה של מערכת "סנסורי" באגף החינוך, מומלץ להעביר לאגף החינוך את האחריות לאיסוף הנתונים לגבי בתי הספר בהם מתחנכים ילדי המועצה ולמעקב השוטף בגין קליטה/גריעה של ילדים במהלך השנה. על אגף החינוך להעביר את המידע באופן מרוכז למחלקת תחבורה.
	תגובת המועצה ההמלצה מקובלת. אגף החינוך יוודא קבלת הנתונים מבתי הספר ויצליב את הנתונים למול מאגר המידע הקיים אצלו. לאחר בדיקת הנתונים, יעביר אותם למחלקת תחבורה.
מועד לביצוע יולי 2025	אחריות לביצוע מנהל אגף חינוך

לאחר שביצעה את הדיווחים במערכת הממוחשבת, עוקבת מזכירת מחלקת תחבורה אחר קבלת האישורים של משרד החינוך לכלל הדיווחים שהועברו.

✓ מבדיקת הביקורת את הרישומים של משרד החינוך, נמצא כי בשנה"ל תשפ"ד אושרה על ידי משרד החינוך בחינוך הרגיל זכאות להסעות ל- 2,050 ילדים מתוך 2,059 ילדים תושבי המועצה. 9 הילדים שלא אושרה להם זכאות להסעה, לא מקבלים הסעה על ידי המועצה.

4.1.4 גבייה ממשרד החינוך

הכנסות משרד החינוך מתקבלות באגף החינוך באמצעות מערכת מית"ר. ההכנסות הינן בגין השתתפות המשרד בהוצאות שונות כדוגמת אבטחת מוסדות חינוך, עלות סייעות, ליווי הסעות, עלות הסעות ועוד. בהתאם למהות ההוצאה, משייכת תקציבאית האגף את ההכנסה למחלקה הרלוונטית במועצה ובכלל זה למחלקת תחבורה. בהגדרת תפקידה של מנהלת מחלקת תחבורה נכתב, בין היתר, כי באחריותה מעקב אחר הכנסות משרד החינוך ותקציב המחלקה.

! מבדיקת הביקורת עולה כי בפועל, מנהלת מחלקת תחבורה לא בודקת את שלמות ההכנסות המתקבלות ממשרד החינוך והתאמתן לדיווחים שהועברו למשרד החינוך (בין אם באמצעות מערכת הסעות נט ובין אם דיווחים ידניים). עוד נמצא כי לא קיים גורם אחר במועצה שמבצע בדיקת שלמות ההכנסות המתקבלות ממשרד החינוך בגין הסעות.

נמסר לנו על ידי מנהלת המחלקה כי לא קיימים במחלקה המשאבים הנדרשים על מנת לבצע בדיקה, כאמור.

עוד עולה מבדיקת הביקורת כי בתחילת שנת 2023 התקשרה המועצה עם חברה חיצונית שביצעה בדיקה של "מיצוי הכנסות ממשרד החינוך" בתחומים שונים לרבות בגין הסעות תלמידים וליווי הסעות. בבדיקה שבוצעה עלה כי בתקופה שנבדקה התקבל תשלום בחסר ממשרד החינוך בגין הסעות תלמידים בגובה מצטבר של 236,531 ש"ח וכן תשלום בחסר בגין ליווי תלמידים בגובה של 185,491 ש"ח.

נדגיש כי הבדיקה האמורה ממחישה את חובת בדיקת שלמות ההכנסות ממשרד החינוך באופן רציף על מנת למנוע קבלת הכנסות בחסר.

A	המלצה 9. יש לוודא כי תתבצע בדיקה תקופתית של שלמות ההכנסות המתקבלות ממשרד החינוך בגין הסעות תלמידים בחינוך הרגיל ובחינוך המיוחד. יש לוודא כי הבדיקה תתבצע בגין כלל הדיווחים שהועברו למשרד החינוך (הן הממוחשבים והן הידניים). לצורך כך יש להגדיר בעל תפקיד שיהיה אחראי במועצה לביצוע הבדיקה האמורה. לחילופין ניתן להסתייע בגורם חיצוני.
	תגובת המועצה ההמלצה מקובלת. המועצה תצא להליך חיצוני לקבלת הצעות לביצוע בקרה שוטפת על הדיווחים למשרד החינוך וההכנסות המתקבלות מהמשרד.
מועד לביצוע יוני 2025	אחריות לביצוע גזבר המועצה

4.2 תקציב מול ביצוע

להלן תקציב מול ביצוע של סעיפי הסעות תלמידים במחלקת תחבורה לשנים 2023-2024 וכן תקציב לשנת 2025 (בש"ח):

2025 תקציב	2024 ביצוע	2024 תקציב	2023 ביצוע	
סעיף 801120 אחזקה שוטפת אוטובוסים				
(3,868,000)	(3,366,750)	(3,474,100)	(3,207,200)	הוצאות אחזקת רכבים
30,000	284,000	65,000	135,300	מכירת רכבים
(410,000)	(307,000)	(398,000)	(180,000)	רכישת רכבים
<u>(4,248,000)</u>	<u>(3,389,750)</u>	<u>(3,807,100)</u>	<u>(3,251,900)</u>	סה"כ סעיף 801120
סעיף 806110 מכרז הסעות תלמידים				
				הכנסות:
6,500,000	6,200,000	6,375,000	5,375,000	מ. החינוך - הסעות תלמידים
2,400,000	900,000	-	-	מ. החינוך הסעות מפונים
110,000	180,000	220,000	192,600	מ. החינוך הסעות בסיס חצרים
-	15,500	18,000	18,000	השתתפות הורים בנסיעות מיוחדות
3,357,500	2,273,750	2,337,500	1,785,000	מ. החינוך - הסעות חינוך מיוחד
200,000	100,000	-	-	מ. החינוך - הסעות מפונים חינוך מיוחד
-	-	<u>15,000</u>	<u>15,500</u>	קנסות קבלני הסעות
<u>12,567,500</u>	<u>9,669,250</u>	<u>8,965,500</u>	<u>7,386,100</u>	סה"כ הכנסות
הוצאות:				
(5,350,000)	(4,500,000)	(4,550,000)	(3,500,000)	הסעות ילדים
(2,400,000)	(900,000)	-	-	הסעות תלמידים מפונים
(3,950,000)	(2,675,000)	(2,750,000)	(2,100,000)	הסעות חינוך מיוחד
(200,000)	(100,000)	-	-	הסעות חינוך מיוחד מפונים
-	-	<u>(15,000)</u>	<u>(10,800)</u>	נסיעות מיוחדות
<u>(11,900,000)</u>	<u>(8,175,000)</u>	<u>(7,315,000)</u>	<u>(5,610,800)</u>	סה"כ הוצאות
<u>667,500</u>	<u>1,494,250</u>	<u>1,650,500</u>	<u>1,775,300</u>	סה"כ סעיף 806110
סעיף 801120 היסעים עמותת כוכבי המדבר				
528,500	507,500	627,200	586,000	השתתפות בהסעות כוכבי המדבר
450,000	471,000	341,000	341,000	משרד החינוך כוכבי המדבר
<u>(950,000)</u>	<u>(950,000)</u>	<u>(940,000)</u>	<u>(900,000)</u>	הסעות כוכבי המדבר
<u>28,500</u>	<u>28,500</u>	<u>28,200</u>	<u>27,000</u>	סה"כ סעיף 801120
<u>(3,552,000)</u>	<u>(1,867,000)</u>	<u>(2,128,400)</u>	<u>(1,449,600)</u>	סה"כ הסעות תלמידים

(*) נציין כי תקציב מלוות הסעות אינו נכלל תחת מחלקת תחבורה אלא תחת תחת אגף החינוך.

(**) בהסעות "כוכבי המדבר", המועצה מהווה מעין "צינור" בתהליך.

מהטבלה לעיל ניתן לראות כי לאורך השנים חל גידול בתקציב הסעות תלמידים. מאחר והשתתפות משרד החינוך לא מכסה את עלות ההסעות, אזי הפעילות נמצאת בגירעון הולך וגדל.

5. סידור ההסעות

5.1 תכנון מסלולי הסעות בחינוך הרגיל

כדי לתכנן באופן המיטבי את מסלולי ההסעות לחינוך הרגיל, נדרש להביא בחשבון את מלוא הנתונים הנוגעים לכל מסלול, כגון: פרטי נקודת המוצא (תחנות ההסעה), זמן הנסיעה, מרחק הנסיעה, שעת איסוף התלמידים ויעדם (כתובת בית הספר), מספר כלי הרכב העומדים לרשות הרשות המקומית לביצוע ההסעות, סוגם וקיבולתם, מספר התלמידים המתוכנן להסעה בכל כלי רכב, שעות הפיזור הצפוי של כל התלמידים המוסעים ומקומות הפיזור. נתוני המידע הללו חשובים במיוחד במועצה אזורית הכוללות יישובים רבים ובתי ספר רבים.

תכנון מסלולי הנסיעה מתבצע במהלך חודש יולי ודיוק שלו מבוצע לקראת סוף חודש אוגוסט, לכשמתקבלים הנתונים הסופיים מבתי הספר על רישום הילדים.

5.2 שינויים במסלולים (תוספות/ביטולים)

מערכת השעות של כל אחד מבתי הספר מועברת למחלקת תחבורה בתחילת השנה ובהתאם נקבעים זמני ההסעות בקווים השונים. במרבית בתי הספר שעות הלימודים הן קבועות לפי שכבות גיל. יחד עם זאת, במהלך השנה מתקבלים מרכזי ההסעות בבתי הספר עדכונים על שינויים נדרשים בהסעות (בעקבות שיעורים שהתבטלו, הארכת יום לימודים, נסיעה לבגרויות ועוד). במקרים אחרים (בעיקר בבתי ספר שלא תחת המועצה) העדכונים על שינוי במערכת השעות ושינויים נוספים מועברים למחלקת תחבורה ישירות מההורים.

להלן ממצאים שעלו מבדיקת הביקורת:

✓ החלק הארי של השינויים הינו במערכת השעות של בית הספר "מבואות הנגב" בכל הנוגע לאיסוף התלמידים בצהריים. לפיכך, מידי בוקר, רכז ההסעות של בית הספר שולח לסדרן ההסעות במועצה הודעת ווטסאפ עם כמות האוטובוסים הנדרשת לאיסוף התלמידים בשעות הצהריים ובהתאם מבוצע ניתוב של האוטובוסים. העדכונים מועברים לסדרן ההסעות/מזכירת המחלקה אשר מעדכנים את קבלן ההסעות הרלוונטי באמצעות הודעת ווטסאפ.

התרשמנו כי קיימת תקשורת שוטפת בין מחלקת תחבורה לבתי הספר בניסיון לצמצם, עד כמה שניתן, הישארות ילדים בבית הספר ללא הסעה וניתוב האוטובוסים בהתאם למערכת השעות המעודכנת.

✓ מבדיקת הביקורת עולה כי למחלקת תחבורה קיימת קבוצת ווטסאפ עם כל אחד מקבלני ההסעות ועם נהגי המועצה. סדרן ההסעות/מזכירת המחלקה מעבירים בקבוצה מידי יום את סידור העבודה המעודכן ובמקביל מזכירת המחלקה מעדכנת בתוכנת "סדרן" את השינוי שבוצע. **נציין כי התהליך מבוצע באופן נאות ומצמצם עלויות בגין ביטול הסעות.**

! יחד עם זאת, נחזור ונציין כי לא מועברות הודעות אוטומטיות לקבלנים ולנהגים ישירות מתוכנת "סדרן" ולכן מדובר על עדכון כפול שמבוצע במחלקת תחבורה, הן בתוכנה והן בהודעת ווטסאפ. תהליך שגורר בזבוז זמן ומשאבים ועלול לגרום לטעויות. ראה המלצה 6

! מצאנו כי לא קיימת מדיניות ברורה באשר להזמנת הסעה מיוחדת לתלמידים, בעיקר כאלו הלומדים באחד מבתי הספר מחוץ למועצה, וחל להם שינוי במערכת באופן פרטני. כך לדוגמא, במהלך הביקורת, נוכחנו בסיטואציה במהלכה אמא של תלמיד שלומד באחד מבתי הספר בבאר שבע עדכנה את מזכירת המחלקה על ביטול שיעור לתלמיד וסיום יום הלימודים מוקדם יותר. הציפייה של ההורים ממחלקת תחבורה היתה שתשלח הסעה מיוחדת להחזיר את אותו התלמיד. נמסר לנו כי גם במקרה של בחינות בגרות, ישנה ציפייה של ההורים לסידור הסעה מיוחדת לכל תלמיד לכל מועד בחינה.

בבדיקה שביצענו בתכתובות ווטסאפ של מחלקת תחבורה ראינו כי מדובר בתופעה בהיקף רחב המחייבת כללים ברורים, שכן מדובר בעלות גבוהה מאוד המושתת על המועצה, שאין בגינה החזר ממשרד החינוך.

יחד עם זאת, נציין כי התרשמות הביקורת היתה שבמחלקת תחבורה מנסים לאחד בין מספר החזרות של תלמידים במטרה לצמצם עלויות, גם אם ההחלטה כרוכה בהישארות של התלמידים בבית הספר פרק זמן סביר. אולם בהיעדר מדיניות ברורה, קיימים חיכוכים יום יומיים בין מחלקת תחבורה והורי התלמידים.

! הביקורת ביקשה לבחון את היקף ההסעות המזדמנות, שהצורך בהן עולה אד-הוק ושאינן חלק מההסעות שנקבעו למול חברות ההסעה (כפי שמפורט לעיל). מבדיקת הביקורת עולה כי לא קיימת הפרדה רישומית בחשבונות שמגישות חברות ההסעה בין ההסעות הקבועות ובין ההסעות המזדמנות. לפיכך גם לא מבוצעת הפרדה רישומית בספרים. משכך, לא ניתן לבצע בקרה על היקף התשלומים בגין הסעות מזדמנות. חוסר ידיעה זה מקשה על האפשרות לבקר את הנושא ולקבל החלטות מושכלות.

B	המלצות 10. מומלץ לקבוע מדיניות ברורה, עד כמה שניתן, באשר להסעות מיוחדות תוך הגדרת קריטריונים לאישור הסעות אלו. יש לדבר את המדיניות האמורה לכלל ההורים הרלוונטיים.
	תגובת המועצה ההמלצה מקובלת. המדיניות שתקבע תפורסם באתר המועצה.
מועד לביצוע	אחריות לביצוע מנהל אגף חינוך, מנהלת מחלקת תחבורה
ספטמבר 2025	

C	11. מומלץ לבחון אפשרות לבצע הפרדה רישומית בין ההסעות הקבועות של הקבלנים להסעות המזדמנות, במטרה לבצע בדיקה של היקף ההסעות המזדמנות ולבחון היכן ניתן לייעל ולחסוך. מומלץ שההפרדה תבוצע כבר מהשלב בו הקבלן מגיש את החשבונית.
תגובת המועצה המועצה תבחן את ההמלצה	
מועד לביצוע ספטמבר 2025	אחריות לביצוע מנהלת מחלקת תחבורה

6. מכרזים להסעת תלמידים

חוזר מנכ"ל משרד החינוך בנושא הסעות תלמידים קובע כי המכרזים לביצוע הסעות והחוזים עם המסיעים המבצעים את ההסעות יהיו אך ורק על פי נוסח שהוסכם בין משרד החינוך, מרכז השלטון המקומי וארגון המועצות האזוריות.

פרט לביצוע מכרז והתקשרות עצמאית של המועצה למול חברות ההסעה, רשאית המועצה באישור משרד הפנים, להתקשר עם חברת הסעה שזכתה במכרז שפרסמה החברה למשק וכלכלה של השלטון המקומי בע"מ (להלן: "משכ"ל"). גם במקרה האמור, הסכם ההתקשרות נחתם במישרין בין הרשות המקומית ובין חברת ההסעה.

מבדיקתנו עולה כי מרבית חברות ההסעה המועסקות על ידי המועצה נבחרו במכרז שפרסמה המועצה. יחד עם זאת, קיימות מספר חברות הסעה איתן מתקשרת המועצה כחלק ממכרז שפרסמה משכ"ל. ההתקשרות עם משכ"ל נעשתה בשנת 2023 בעקבות הצורך שעלה בהסעת ילדי משפחות שפונו מהעוטף לבתי הספר של המועצה.

6.1 מכרזים של משכ"ל

6.1.1 פרסום המכרז

נכון לשנה"ל תשפ"ה, מתקשרת המועצה עם 6 חברות שזכו במכרזים של משכ"ל. כאמור, החברות מבצעות בעיקר את הקווים של הסעת ילדי המשפחות שפונו מהעוטף וכן הסעות של תלמידים לבית הספר "כוכבי המדבר".

מבדיקתנו עולה כי ביום 30.7.2024 חתמה החברה על חוזה ניהול עם משכ"ל לפיו המועצה תתקשר עם קבלנים בהתאם לנוהל הצעות מחיר שפרסמה משכ"ל ומשכ"ל תספק למועצה שירותי ניהול ופיקוח של שירותי ההסעה.

בהתאם לחוזה, משכ"ל מנהלת עבור המועצה את הליך הפנייה לקבלת הצעות מחיר מהקבלנים ומעבירה למועצה את פרטי ההצעות שהתקבלו עם המלצה לבחירה בקבלן זוכה.

לאחר קבלת הצעות המחיר מחברות ההסעה, מתכנסת ועדת השלושה של המועצה בהשתתפות מנכ"ל המועצה, גזברית המועצה והיועצת המשפטית לבחירת חברת ההסעה הזוכה בכל קו. הצעות המחיר מרוכזות בטבלה המפרטת לכל אחד מהקווים את המסלול שלו, סוג הרכב הנדרש, ימים ושעות איסוף, מרחק וזמן נסיעה, מספר נוסעים ועוד. על גבי הטבלה מסומנת ההצעה הנמוכה בכל קו.

ועדת השלושה מעבירה דיווח למשכ"ל על החברה שנבחרה בכל קו ובמקביל נחתם הסכם התקשרות גנרי עם כל אחת מהחברות הזוכות.

✓ בבדיקה מדגמית של שני מכרזים שבוצעו דרך משכ"ל (10/2023, 4/2024) מצאנו כי ההתקשרות בוצעה כנדרש. נמצאו פרוטוקולים חתומים של ועדת השלושה, דיווח חתום למשכ"ל והסכמים עם כל החברות חתומים על ידי מורשי החתימה של המועצה והחברה הזוכה.

6.1.2 מעקב אחר רישיונות ואישורים

בחוזה הניהול שנחתם בין המועצה למשכ"ל נקבע כי באחריות משכ"ל לעקוב אחר קיומם ותוקפם של הרישיונות והאישורים הנדרשים על פי המכרז. גם בחוזים שנחתמו למול חברות ההסעה שזכו במכרז של משכ"ל נקבע כי עליהם להציג למשכ"ל את כלל האישורים הנדרשים ובכללם ערבות ואישור ביטוח.

! מבדיקתנו עולה כי לא מבוצע במועצה מעקב אחר חידוש כלל המסמכים הנדרשים מחברות ההסעה אשר ההתקשרות איתם מבוצעת דרך משכ"ל. נמסר לנו כי, כאמור, האחריות על חידוש המסמכים, לרבות ערבות וביטוח הינה של משכ"ל.

נציין כי בדוח מבקר המדינה משנת 2021 בנושא הסעות תלמידים ברשויות המקומיות, הומלץ לרשויות המקומיות שהתקשרו עם משכ"ל, לקבל הרשאה ממשכ"ל לגישה לתיקי קבלני ההסעות המכילים את כלל המסמכים, כחלק לניהול תיק מלא על ידה.

B	המלצה 12. מומלץ לבחון אפשרות לקבל ממשכ"ל הרשאת גישה לתיקי קבלני ההסעות לבדיקה מדגמית של קיום כלל המסמכים הנדרשים מהם.
תגובת המועצה המלצה מקובלת. הנושא ייבחן כחלק מההתקשרות המחודשת עם משכ"ל לקראת פתיחת שנת הלימודים תשפ"ו.	
מועד לביצוע ספטמבר 2025	אחריות לביצוע מנהלת מחלקת תחבורה

6.1.3 פיקוח ובקרה אחר חברות ההסעה

כאמור, בחוזה הניהול שנחתם עם משכ"ל נקבע כי משכ"ל תספק למועצה שירותי ניהול, פיקוח ובקרה של שירותי ההסעה. השירותים כוללים, בין היתר, הפעלה של מפקחים בשטח, עריכת ביקורות שוטפות ומקיפות על ביצוע שירותי ההסעה, מעקב אחר קיומם ותוקפם של כל האישורים והרישיונות הנדרשים במכרז, ניהול מערך החשבונות המוגשים על ידי הקבלנים, מתן שירותי מוקד טלפוני מאויש ועוד.

הפיקוח של משכ"ל אחר עבודת חברות ההסעה מבוצע על ידי מפקחים בשטח באמצעות מסופונים. הביקורת שמבצעים כוללת רשימת נושאים קבועה אותה בודק המפקח לרבות: האם מועסק קבלן משנה, הימצאות שלט הסעת תלמידים, פנסי איתות, מיזוג, קיום ערכת מילוט וערכת עזרה ראשונה, רישיון נהיגה מתאים ובתוקף, רישיונות ואישורים תקפים של הרכב, גיל הרכב ועוד.

בחזרה הניהול נקבע כי משכ"ל תבנה תוכנית פיקוח ובקרה בתיאום עם המועצה.

! בפועל, נמסר לנו כי תוכנית העבודה נקבעה על ידי משכ"ל ללא שיתוף מחלקת תחבורה. לפיכך, אין באפשרות מחלקת תחבורה לפקח אחר יישום התוכנית בהתאם לנדרש במכרז. כמו כן, לא מצאנו כי מנוהל ריכוז של כלל הביקורות שבוצעו על ידי משכ"ל ופירוט הליקויים שעלו במטרה לוודא כי כלל הקווים נבדקו וכי הליקויים טופלו.

נמסר לנו כי פרט לביקורות השוטפות, כאשר עולה צורך בביצוע ביקורות נוספות (למשל בעקבות תלונות שהתקבלו), מועברת פנייה למשכ"ל לביצוע ביקורת נקודתית.

✓ בבדיקה מדגמית מצאנו כי כל ביקורת של משכ"ל מלווה בדוח כתוב המתעד את ממצאי הבדיקה שנעשתה.

B	המלצה 13. יש לוודא כי תוכנית העבודה של משכ"ל לבקרה ופיקוח אחר הקווים שבאחריותה תאושר על ידי מחלקת תחבורה ותכלול בדיקה של כל הקווים בהתאם לנקבע במכרז. בנוסף, יש לבצע מעקב שוטף על ידי מחלקת תחבורה בגין הביקורות שבוצעו ותיקון הליקויים שעלו מהם.
	תגובת המועצה ההמלצה מקובלת. הנושא יוסדר כחלק מההתקשרות המחודשת עם משכ"ל לקראת פתיחת שנת הלימודים תשפ"ו.
מועד לביצוע ספטמבר 2025	אחריות לביצוע מנהלת מחלקת תחבורה

6.1.4 תשלום למשכ"ל

חברות ההסעה שנבחרו דרך המכרז של משכ"ל מגישות בסוף החודש למועצה פירוט הנסיעות החודשיות שביצעו. הדיווח נבדק על ידי סדרן התחבורה ונחתם על ידי מנהלת מחלקת תחבורה. לאחר חתימתה, מעבירה חברת ההסעה את החשבונית למשכ"ל לתשלום. במקביל משכ"ל מעבירה למועצה חשבונית לתשלום בגובה החיוב של חברת ההסעה בתוספת תקורה.

✓ בבדיקה מדגמית שביצענו מצאנו כי הדיווח של חברת ההסעה חתום כנדרש על ידי מנהלת מחלקת תחבורה וכי החשבוניות של משכ"ל כוללת חיוב בגובה 4.5% מסכום החשבונית של הקבלן בגין תקורת ניהול, כפי שנקבע בהסכם מולם.

6.2 מכרז שפרסמה המועצה

6.2.1 פרסום המכרז

המועצה ביצעה בחודש 7/2001 מכרז מרכזי (12/ת/2021) לבחירת קבלני הסעות. המכרז הינו לשנה עם אופציה להארכה של 3 שנים נוספות, קרי, עד לחודש 6/2025. בהתאם למכרז פועלות היום במועצה 10 חברות הסעה.

במכרז מפורטים תנאי סף בסיסיים שעל חברות ההסעות המעוניינות להשתתף בו לעמוד בהם. בין השאר נדרשות חברות ההסעה לצרף להצעותיהן מסמכים המעידים על יכולותיהן וכשירותן לבצע

הסעות תלמידים כהלכה ובאופן בטיחותי כנדרש לרבות כתב מינוי של קצין הבטיחות, רישיון הפעלה של החברה, אישור קיום ביטוחים, רישיון לניהול עסק, רשימת כלי הרכב שיופעלו ורשימת הנהגים מבצעי ההסעות, אישור מהמשטרה בדבר היעדר עבירות מין של הנהגים ועוד.

מזכירת מחלקת תחבורה מוודאת כי התקבלו כל המסמכים הנדרשים על פי תנאי המכרז למעט ערבות וביטוח הנמצאים באחריות מנהלת מחלקת הרכש.

✓ בבדיקתנו את הליך המכרז נמצא כי הוא בוצע באופן תקין. המכרז הפומבי פורסם כנדרש, קיים פרוטוקול ועדת מכרזים ואישור ראש המועצה את הקבלנים שנבחרו.

נמסר לנו כי בחודש יוני 2024, לאחר התלבטות באם לגשת למכרז חדש ולאחר התייעצות שקיימו עם רשויות נוספות, הוחלט להאריך את החוזים עם קבלני ההסעות לשנה נוספת (אחרונה אפשרית מבחינת תנאי המכרז). עוד הוחלט, באישור היועצת המשפטית של המועצה, להעלות את התעריפים המשולמים לקבלנים ב-10% על מנת לשמר את פעילות הקבלנים הקיימים.

✓ בבדיקה מדגמית מצאנו כי חברות ההסעה הוחתמו על "מסמך הארכת הסכם" אשר אושר על ידי היועצת המשפטית של המועצה.

נציין כי לאור העובדה שהמכרז הקיים עתיד להסתיים בחודש יוני 2025, המועצה עתידה לצאת לקראת חודש אפריל 2025 במכרז הסעים חדש.

6.2.2 מעקב אחר תוקף מסמכים ואישורים

פרט לבדיקת קיום המסמכים בשלבי המכרז, במהלך תקופת ההתקשרות עם חברות ההסעה נדרשות החברות לחדש חלק מהאישורים השונים. באחריות מנהלת מחלקת הרכש לוודא קיום ערבות וביטוח בתוקף. חידוש שאר המסמכים הינו באחריות מחלקת תחבורה.

! בבדיקה שעשינו נמצא כי במועצה לא מבוצע מעקב אחר תוקפם של האישורים הנוספים הנדרשים מהחברות ובכללם רישיון ההפעלה של כלי הרכב, רישיון עסק, רישיונות של הרכבים והנהגים ועוד.

נציין כי בהגדרת התפקיד של קצין בטיחות בתעבורה, שפורסמה על ידי מנהל השלטון המקומי במשרד הפנים נקבע בין יתר תפקידיו, פיקוח על מערך ההיסעים המתבצע על ידי קבלני המשנה הכולל, בין היתר, פיקוח על תקפות האישורים של נהגי קבלני המשנה, ובדיקת תקפות רישיונות כלי הרכב של קבלני המשנה.

עוד נציין כי בחוזים שנחתמו עם חברות ההסעה נקבע כי מחובתם להעסיק קצין בטיחות ומתפקידו, בין היתר, לוודא כי רישיונות הנהיגה של הנהגים המועסקים על ידם בתוקף ופוליסות הביטוח והרישיונות של כלי הרכב יהיו תקפים ומתאימים לכלי רכב המשמשים להסעות. אך יחד עם זאת, מאחר ומדובר בהסעות תלמידים תושבי המועצה, על המועצה לוודא תוקפם של כל המסמכים הנדרשים (בדומה לתהליך המבוצע על ידי משכ"ל בחברות המועסקות על ידה).

המלצה	
A	14. יש להגדיר את בעל התפקיד שבאחריותו לבצע מעקב שוטף אחר חידוש הרישיונות והאישורים של חברות ההסעה איתן מתקשרת המועצה באופן ישיר. יש לנהל מעקב שוטף באמצעות קובץ ייעודי אחר תוקף האישורים האמורים.
	תגובת המועצה
ההמלצה מקובלת. הנושא יוסדר כחלק מהמכרז החדש לבחירת חברות הסעה וכן בהגדרת תפקידו של קצין בטיחות בתעבורה.	
מועד לביצוע	אחריות לביצוע
ספטמבר 2025	קצין בטיחות בתעבורה

מעיון בחוזה שנחתם בין המועצה לחברות ההסעה וכן מעיון בהגדרת תפקידו של קצין בטיחות בתעבורה, ננקבע במסמך של המנהל לשלטון מקומי במשרד הפנים, עולים הממצאים הבאים :

! בהגדרת תפקידו של קצין בטיחות בתעבורה נקבע כי הוא אחראי על הוצאת מכתב תקופתי לקבלת אישור תקינות ובטיחות של כלי הרכב מקצין הבטיחות של קבלן המשנה. **מצאנו כי בפועל הנושא לא מבוצע.**

! בסעיף 1.10 להסכם עם חברות ההסעה נקבע כי הקבלן ימציא לרשות המקומית אחת לשלושה חודשים את רשימת כלי הרכב שיוכל להפעיל למתן שירותי הסעות במצב חירום. **בפועל לא נדרשת ולא מתקבלת רשימה כאמור מחברות ההסעה.**

! נמסר לנו כי האחריות לביצוע הדרכות בטיחות שוטפות לנהגים של חברות ההסעה מוטלת על קציני הבטיחות של החברות.

מסקירת החוזה של המועצה עם החברות לא מצאנו סעיף המחייב ביצוע הדרכות, כאמור, על ידי קציני הבטיחות (בדומה לסעיף הקיים בחוזה שנחתם עם החברות שנבחרו דרך מכרז משכ"ל). **יחד עם זאת, בסעיף 2.3 לחוזה עם החברות נקבע כי הקבלן מתחייב לוודא כי הנהגים העובדים בשירותו יגיעו לכל השתלמות שתארגן הרשות המקומית.**

נמסר לנו על ידי קצין בטיחות בתעבורה של המועצה כי מידי שנה לקראת פתיחת שנה"ל מקיים כנס בטיחות גדול בשיתוף רשויות אחרות, אליו מוזמנים כלל הנהגים.

! **יחד עם זאת, נמסר כי לא קיימת הקפדה כי כלל הנהגים של חברות ההסעה יהיו נוכחים בכנס. עוד מצאנו כי לא מועבר דיווח למועצה על ביצוע הדרכות בטיחות לנהגים על ידי חברות ההסעה.**

נדגיש כי במקרים רבים, הגורם המרכזי לתאונות הדרכים הוא הגורם האנושי – הנהג. לפיכך, על המועצה לעשות כל שביכולתה על מנת לדאוג להדרכה מקצועית של כל הנהגים. יש לוודא את הבנתם ומחויבותם של הנהגים להנחיות הבטיחות ובין היתר להחתימם מידי שנה על טופס ביטחון ובטיחות.

A	המלצות 15. יש לדרוש מקציני הבטיחות של חברות ההסעה להגיש דיווחים תקופתיים על עמידתם של כלי הרכב המבצעים את ההסעות בדרישות הבטיחות ולצרף לדיווחים את המסמכים המצוינים בחוזה ההסעות. 16. יש לוודא כי קציני הבטיחות של החברות ימציאו למועצה אישורי הדרכה של הנהגים.
	תגובת המועצה ההמלצות מקובלות. הנושא יוסדר כחלק מהמכרז החדש לבחירת חברות הסעה ולקראת פתיחת שנת הלימודים תשפ"ו.
מועד לביצוע ספטמבר 2025	אחריות לביצוע קצין בטיחות בתעבורה

נציין כי ההחלטה לבצע את מכרז ההסעות הגדול והראשי של המועצה ישירות על ידה ולא על ידי משכ"ל נועדה לצמצם עלויות הכרוכות בתשלום דמי ניהול למשכ"ל. יחד עם זאת, החלטה, כאמור, מחייבת את המועצה לוודא ביצוע בקרה ופיקוח שוטפים ומוסדרים על ידה על ביצוע ההסעות ועמידת החברות בדרישות להן מחויבות.

6.1.1 בקרה ופיקוח על חברות ההסעה

בקרה ופיקוח על חברות ההסעה המועסקות ישירות דרך המועצה אמורים לכלול, בין היתר, סיורי פתע במקומות האיסוף והפיזור. להלן הממצאים שעלו מבדיקת הביקורת:

! כאמור, לא מוגדר בעל התפקיד במועצה האחראי על ביצוע בקרה ופיקוח על חברות ההסעה המועסקות דך המועצה. נציין כי האחריות הכוללת על חברות ההסעה מוטלת על מנהלת מחלקת תחבורה, מתוקף תפקידה. יחד עם זאת, כאמור, בהגדרת התפקיד של קצין בטיחות בתעבורה של מנהל השלטון המקומי במשרד הפנים נקבע כי אחד מתפקידיו הוא פיקוח על מערך ההיסעים המתבצע על ידי קבלני המשנה.

! לא קיימת תוכנית עבודה לביצוע בקרה ופיקוח אחר ביצוע ההסעות בפועל, הן במועד איסוף התלמידים בבוקר והן בעת פיזורם בשעות בצהריים על התוכנית לכלול עריכת ביקורות פתע מדגמיות לבדיקת רישיונות הנהגים והרכבים, תקינות רכבי ההסעה, עמידה בהוראות הבטיחות הנדרשות, גיל הרכב, הימצאות כלל המערכות ברכבים, איתור העסקת קבלני משנה ללא אישור ועוד (בדומה לפיקוח המבוצע על ידי משכ"ל בחברות הסעה המועסקות על ידה).

נמסר לנו בהיעדר העסקת פקחים שתפקידם לבצע ביקורות על חברות ההסעה, קצין בטיחות בתעבורה והסדרן מבצעים ביקורות פתע בהסעות ואולם לא באופן מובנה באמצעות תוכנית סדורה וללא תיעוד הביקורות (במרבית המקרים). עוד נמסר כי בביקורות שביצע קצין בטיחות בתעבורה מצא, לא אחת, העסקת קבלני משנה שלא קיבלו אישור מראש, רכבים במצב תחזוקתי

ירוד, היעדר אישורים שנדרשו להציג הנהגים, היעדר נוכחות בשטח של קציני הבטיחות של חברות ההסעה ועוד.

! בסעיף 4.3 לחוזה עם חברות ההסעה נכתב כי, הקבלן מתחייב שלא להעסיק קבלני משנה לשם מתן שירותי הסעה אלא לאחר קבלת הסכמת הרשות המקומית מראש ובכתב.

נמסר לנו כי בפועל לא קיימת הקפדה של חברות ההסעה על קבלת אישור מראש ממחלקת תחבורה להעסקת קבלני משנה.

נדגיש כי היכולת לאתר העסקת קבלני משנה על ידי חברות ההסעה שלא באישור מראש מהמועצה היא רק באמצעות סיורי פתע שיבצעו במקומות האיסוף והפיזור.

A	המלצה 17. יש לבנות תוכנית שנתית סדורה לביצוע בקרה ופיקוח בשטח אחר חברות ההסעה איתם מתקשרת המועצה באופן ישיר, שתכלול מועדים לביצוע ביקורות פתע וגורם אחראי. יש להגדיר מיהם בעלי התפקידים שנדרשים לבצע את הבקרה והפיקוח בשטח ולוודא זמינותם בהתאם להגדרת התפקיד שלהם. יש לוודא כי כל ביקורת פתע תתועד בדוח כתוב שיכלול ממצאים, המלצות ופעולות להימנעות מקרים דומים.
	תגובת המועצה ההמלצה מקובלת. נושא הבקרה והפיקוח אחר החברות הקבלניות יוסדר כחלק מהמכרז החדש לבחירת חברות הסעה לקראת פתיחת שנת הלימודים תשס"ו.
מועד לביצוע ספטמבר 2025	אחריות לביצוע קצין בטיחות בתעבורה

6.2.3 תשלומים לחברות ההסעה

קבלני ההסעות מעבירים בסוף החודש למזכירת המחלקה דוח נסיעות המפרט ברמה יומית את כל הקווים שביצעו. מזכירת המחלקה מצליבה בין הדוח האמור לדוח שמפיקה ממערכת "סדרן" (הכולל פירוט כל הנסיעות לאחר בוספות/ביטולים) ובהתאם מאשרת/ מקזזת למסיע את סכום החשבונית שהגיש לתשלום.

נציין כי החשבונית מועברת להנהלת החשבונות לתשלום בצמוד לדוח שנבדק על ידה.

✓ **בבדיקה מדגמית שביצענו מצאנו כי תהליך אישור התשלומים לחברות ההסעה מבוצע באופן נאות. מזכירת המחלקה מבצעת בדיקה פרטנית של החשבוניות המוגשים על ידי חברות ההסעה וכי לא אחת בוצע קיזוז של הסכום שהוגש לתשלום על ידם.**

6.2.4 דרישות לפיצויים מחברות ההסעות

בהסכם שנחתם עם חברות ההסעה נכלל פרק הדין בהפרות ההסכם. הפרק האמור כולל טבלה המפרטת את הפיצוי שיינתן למועצה בגין הפרות שונות שיבצע הקבלן כדוגמת איחור (הפיצוי נגזר מזמן האיחור), רכב הסעה מלוכלך, מזגן לא תקין, העלאה/הורדת תלמידים מהדלת האחורית, הסעת נוסעים שאינם מורשים, התנהגות לא נאותה של הנהג ועוד.

סכומי הפיצוי בגין כל הפרה נעים בין 250 ש"ח ל-2,000 ש"ח (למעט סכום של 5,000 ש"ח בגין אי ביצוע סריקה ברכב בתום כל נסיעה).

כפי שניתן לראות בפרק 5.2 בדוח, בשנת 2023 הושטו קנסות על קבלנים בגינם התקבלו פיצויים בגובה של 15,000 ש"ח. יחד עם זאת, בשנת 2024 לא הושטו קנסות, כאמור.

נמסר לנו כי הטלת הקנסות מהווה הרתעה מפני הישנות ההפרות אולם באם מבוצעת באופן תדיר, עלולה לגרום לחברות לוותר על הפעלת הקווים. לפיכך, הטלת קנסות מבוצעת על פי שיקול דעתה של מנהלת המחלקה, בהתאם לאופי ההפרה ובאם לקבלן הפרות חוזרות ונשנות.

7. האוטובוסים הצהובים

האוטובוסים הצהובים נועדו לשמש את המועצה האזורית להסעת תלמידים או להסעת תושביהן ללא תשלום לפעולות תרבות יזומות המתקיימות בתחום שיפוטה של המועצה או מחוצה לו.

האוטובוסים הצהובים מהווים תחליף לביצוע הסעות תלמידים באמצעות חברות הסעה חיצוניות כאשר היתרון העיקרי בהם הוא העובדה שמדובר בנהגים קבועים עובדי המועצה שהמחויבות שלהם גבוהה יותר משל נהגים חיצוניים. בנוסף, הפיקוח על תקינות האוטובוסים מבוצעת על ידי המועצה ולכן רמת התחזוקה שלהם גבוהה מאוד.

יחד עם זאת, בהיבט כלכלי, עלות הפעלת אוטובוס צהוב גבוהה יותר מהעסקת חברת הסעה חיצונית (השתתפות ברכישת האוטובוס, עלויות אחזקה, העסקת נהג ועוד).

נכון למועד ביצוע הביקורת, למועצה 9 אוטובוסים צהובים כאשר לכל אוטובוס מסלולי נסיעה קבועים של איסוף ופיזור תלמידים. אוטובוס נוסף (האוטובוס העשירי) עתיד להיכנס לצי הרכבים של המועצה במהלך שנת 2025.

7.1 העסקת נהגים

המועצה מעסיקה 9 נהגים (נהג לכל אוטובוס) במשרה מלאה. הנהגים מבצעים את איסוף ופיזור התלמידים בהתאם לקווים שנקבעו שלהם. נמסר לנו כי בשעות בהן אין איסוף או פיזור תלמידים, נמצאים הנהגים בכוננות לצרכי המועצה ומבצעים נסיעות שונות כדוגמת נסיעה למוסך לטיפול של אחד מכלי הרכב של המועצה, נסיעות למשרדי ממשלה, הסעות עובדי המועצה/מחלקות ועוד.

! על פי תקנות התעבורה, על נהגי המועצה חלה חובה למלא טופס הצהרת בריאות אחת ל-5 שנים בפורמט שפורסם על ידי משרד התחבורה. **בבדיקה מדגמית נמצא כי הנהגים חתומים על טפסי הצהרת בריאות אולם לא קיימת הקפדה לחדש את הטפסים אחת לחמש שנים.**

B	המלצה 18. יש להחתים את הנהגים על נוסח הצהרת בריאות אחת ל-5 שנים, כפי שנקבע בתקנות התעבורה.
	תגובת המועצה ההמלצה מקובלת
מועד לביצוע שוטף	אחריות לביצוע קצין בטיחות בתעבורה

7.2 שיבוץ האוטובוסים לקווי נסיעה

נמסר לנו כי שיבוץ האוטובוסים הצהובים לקווי הנסיעות מבוצע תוך בחינת מספר פרמטרים:

- שיבוץ הקו בהתאם למקום מגורם של הנהגים על מנת לחסוך בזמן נסיעה.
- שיבוץ בקווים ארוכים יותר המסיעים תלמידים מיישובים מרוחקים או בקווים בהם קיימות יותר בעיות משמעת בהסעה.
- שיבוץ האוטובוסים תוך ניסיון למקסם שימוש בהם בזמני איסוף ופיזור ילדי בתי הספר היסודי וילדי מבואות הנגב.
- איזון בשיבוץ אוטובוסים צהובים ביישובים השונים.

7.3 בקרה על הנהגים

הפיקוח והבקרה על עבודת הנהגים נחלקת בין מנהלת מחלקת תחבורה לקצין בטיחות בתעבורה. מנהלת מחלקת תחבורה אחראית ניהולית על הנהגים ובין היתר נדרשת לאשר את שעות הנהיגה שלהם. קצין בטיחות בתעבורה אחראי על תחום הבטיחות לרבות מעקב אחר רישיונות הנהגים, ביצוע הדרכות בטיחות תקופתיות, לוודא עמידה בחוק שעות עבודה ומנוחה ועוד.

הבקרה והפיקוח מתבצעים באמצעות מספר מערכות הקיימות בכל האוטובוסים:

- **טכוגרף** - מכשיר המתעד אוטומטית את פעילות הנהג לרבות זמני הפעלה וכיבוי האוטובוס, מרחק ומהירות הנסיעה. באמצעותו ניתן לבדוק את שעות עבודתו של הנהג ועמידה בחוק שעות עבודה ומנוחה. בנוסף, מאפשר לבדוק בדיעבד תלונות על איחורים, נסיעה במהירות גבוהה ועוד.
- **מצלמות** - בכל אחד מהאוטובוסים מותקנות שתי מצלמות (פנימית וחיצונית). נמסר לנו כי המידע נשמר במצלמות אולם נבדק ונצפה על ידי מנהלת מחלקת תחבורה רק במקרים חריגים כשיש צורך בבדיקת תלונה.
- **מערכת למניעת שכחת ילדים** - בכל נסיעה של האוטובוס נדרשים הנהגים לבצע סריקה של האוטובוס במטרה לוודא כי האוטובוס ריק מילדים וללחוץ על כפתור הממוקם בחלק האחורי שלו, המעיד על ביצוע הבדיקה. כיבוי/הנעת האוטובוס ללא ביצוע בדיקה, כאמור, מעביר התרעה לסדרן.
- **מערכת איתוראן** – מאפשרת לעקוב בזמן אמת אחר מיקום האוטובוס ובהתאם לאמת, במידת הצורך, תלונות על איחורים וכו'.

כל נהג מחויב למלא דוח ידני חודשי הכולל פירוט יומי של הנסיעות שביצע. באמצעות הדוח מחייבים, במידת הצורך, את המחלקות בגין הנסיעות שבוצעו עבורן. נמסר לנו כי בסוף החודש מנהלת מחלקת תחבורה מצליבה בין דוחות הנוכחות של הנהגים לדיווחים של מערכת איתוראן במטרה לוודא נאותות דיווחי הנוכחות.

בהתאם לתקנות התעבורה, פעמיים בשנה עוברים הנהגים הדרכות בטיחות ומבחן פנימי: בחודש אוגוסט לקראת פתיחת שנת הלימודים ובמהלך חודשי החורף.

- ✓ בבדיקה שערכה הביקורת נמצא כי בוצעה הדרכת בטיחות לנהגי המועצה בחודש אוגוסט 2024 (בשיתוף עם מועצות אזוריות נוספות) וכי מתוכננת הדרכת נהגים נוספת בחודש ינואר 2025. עוד מצאנו כי כלל הנהגים קיבלו תעודה על השתתפות בהדרכה, כנדרש.

7.4 בקרה על האוטובוסים

הבקרה על האוטובוסים הינה באחריות קצין בטיחות בתעבורה. לכל אוטובוס מנוהל תיק ממוחשב ותיק ידני הכולל את כלל המסמכים המעודכנים לרבות רישיון רכב, ביטוח, צילום תעודת זהות של הנהג ועוד. המעקב אחר חידוש הרישיונות והביטוחים נעשה באמצעות תוכנת צי הרכב של המועצה. בנוסף, מנוהל תיק ידני עם ריכוז כל הטיפולים שעבר האוטובוס במהלך השנים.

פרט לטיפולים השוטפים באוטובוסים המבוצעים במוסכים מורשים, אחת לחודש מבצע קצין בטיחות בתעבורה בדיקת תקינות האוטובוסים וחותם על רישיון ההפעלה שלהם.

כאמור, במסגרת דוח הביקורת לא בדקנו את צי הרכב של המועצה ולכן לא נבדק המעקב אחר תחזוקת האוטובוסים.

8. הסעות בחינוך המיוחד

8.1 הזכאות להסעות

הזכאות להסעות בחינוך המיוחד הינה רחבה וכוללת מספר מקרים כדלהלן:

- ילד עם מוגבלות הלומד בגן ילדים רגיל או תלמיד הלומד בבית ספר רגיל, ואינו מסוגל להגיע בכוחות עצמו לגן/לבית הספר עקב מוגבלותו.
- ילדים שנפגעו בתאונה (לא כולל תאונת דרכים) או סובלים ממחלה ובשל כך אינם יכולים להגיע עצמאית לגן/לבית הספר.
- תלמידים בגיל 3-21 שזכאים לשירותי חינוך מיוחדים בהתאם להחלטה של ועדת זכאות ואפיון. תלמידים זכאים להסעות בין אם הם לומדים במוסד לחינוך מיוחד ובין אם הם לומדים במוסד לחינוך רגיל.

נכון לשנה"ל תשפ"ד במועצה 46 תלמידי חינוך מיוחד שאושרה להם הסעה לאחד מבתי הספר של החינוך המיוחד ולפיכך המועצה אחראית על ההסעות שלהם. בנוסף, מסיעה המועצה 65 ילדים של פנימיית "עדנים".

8.2 קביעת אופי ההסעה הנדרשת

וועדת זכאות ואפיון קובעת את קוד הלקות של הילד בחינוך המיוחד ואת רמת התפקוד שלו. בהתאם להחלטה שהתקבלה, מאתרים באגף החינוך את המוסד החינוכי אליו מתאים הילד ובאם המוסד החינוכי אישר את קבלתו, נקבע השיבוץ הסופי.

תלמידי החינוך המיוחד, זכאים להסעות מאורגנות למוסד החינוכי שבו הם לומדים, ללא קשר למרחק ממקום מגוריהם למוסד החינוכי, גם אם מדובר במרחק מזערי שאינו מצריך הסעה.

מאחר והחינוך המיוחד הוא "על אזורי" אזי שיבוץ הילדים מבוצע למוסדות חינוכיים בפיזור גאוגרפי גדול מאוד (לדוגמא: באר שבע, רמת נגב, אשדוד ועוד). בנוסף, חלק מהילדים נדרשים להסעה מיוחדת בהתאם ללקות ממנה סובלים (לדוגמא הסעת תלמידים בכיסא גלגלים ובעגלות דחיפה) וחלקם נדרשים למלווה בהסעה.

בסוף חודש יולי בכל שנה, מקבלת מזכירת המחלקה ממחלקת החינוך המיוחד במועצה רשימות תלמידים שאושרו להתחנך בחינוך המיוחד עם פירוט לכל תלמיד של הלקות שאושרה לו, שם בית הספר בו הוא מיועד להתחנך והאם נדרש למלווה. בהתאם למיקום הגאוגרפי של בתי הספר ולאופי ההסעה אליה נדרש הילד מבוצע שיבוץ המסלולים על ידי מחלקת תחבורה.

מנהלת מחלקת תחבורה אחראית להעברת הבקשה לאישור הקווים למשרד החינוך.

נציין כי כל הנסיעות של החינוך המיוחד מתבצעות על ידי חברות הסעה שנבחרו במכרז שפרסמה המועצה.

8.3 דיווחים למשרד החינוך ומימון המשרד

הדיווח למערכת "הסעות נט" של משרד החינוך בגין ילדי החינוך המיוחד מבוצע על ידי מזכירת המחלקה בהתאם למסלולים שנקבעו. בכל מסלול מדווחים שמות הילדים המשובצים אליו, היישוב של כל אחד מהילדים ושם בית הספר, שעות יציאה וחזרה והאם משובצת מלווה להסעה. בנוסף, מזכירת המחלקה סורקת למערכת ומשייכת לכל אחד מהמסלולים את הרישיונות של רכב ההסעה המיועד ושל הנהג.

משרד החינוך נדרש לאשר את המסלולים. במקרים בהם הבקשה של המועצה למסלול מסוים נדחתה, הבקשה מוחזרת למועצה השולחת ערעור עם הנימוק לסיבה לקביעת המסלול. במרבית המקרים המסלול בסופו של דבר מאושר. פרט לדיווחים הממוחשבים, מועבר דיווח ידני למשרד החינוך בגין ילדי פנימיית "עדנים".

השתתפותו של משרד החינוך בעלות ההסעות לילדי החינוך המיוחד מבוססת על שיטת "פר מסלול" - דהיינו החזר כספי הנקבע לפי מכפלת שיעור ההשתתפות של המשרד הנקבע לכל רשות בנפרד (במועצה -85%) בעלות המסלול (כפי שנקבע במכרז). חריג לכך הוא הסעת ילדי פנימיית "עדנים" בגינה מקבלת המועצה החזר מלא ממשרד החינוך.

! כאמור בפרק 4.1.5 בדוח, לא מבוצע מעקב אחר שלמות קבלת ההכנסות ממשרד החינוך לרבות בגין הסעות החינוך המיוחד. ראה המלצה 9

8.4 העסקת מלווים בהסעות של תלמידי החינוך המיוחד

בחוק הסעה בטיחותית לילדים ולפעוטות עם מוגבלות נקבע כי ילד עם מוגבלות זכאי לליווי בידי אדם מבוגר בעת הנסיעה, תוך עמידה במספר כללים ותבחינים. בתקנות הסעה בטיחותית לילדים נכים נקבע כי האחריות לביצוע הליווי, חלה על הרשות שבתחום שיפוטה הוא גר.

חוזר מנכ"ל משרד החינוך מאוגוסט 2018 מנחה כי תפקיד המלווים ברכב המשמש להסעות החינוך המיוחד הוא להבטיח את שלומם ואת בטיחותם של הילדים בעת עלייתם לרכב המסיע, בעת נסיעתם בו ובעת ירידתם ממנו. חוזר מנכ"ל מגדיר את הכישורים הנדרשים ממלווה הסעות בחינוך המיוחד: עליו להיות בן 18 ומעלה, לדעת את שפת המגזר שבו מוסעים התלמידים, ובכלל זה לדעת קרוא וכתוב בשפה זו, עליו להיות ללא עבר פלילי, ללא מגבלה רפואית ובעל יחס חם לילדים ויכולת ליצור קשר עימם.

נמסר לנו כי נכון לחודש ינואר 2025, מעסיקה המועצה באמצעות קרן בני שמעון כ-30 מלוות בהסעות החינוך המיוחד. עוד נמסר כי קיים קושי באיתור מלוות שיעמדו בקריטריון של ידיעת השפה, כמפורט לעיל. גיוס מלוות להסעות הינו באחריות תקציבאית אגף החינוך. כלל המלוות הן נשים, למעט מלווה גבר אחד. **נציין כי מאחר והמלוות הן עובדות קרן בני שמעון, לא בדקנו את תהליך גיוסן והעסקתן.**

! משיחות שקיימנו עולה כי העובדה, שגיוס המלוות והליווי שלהן הינו באחריות אגף חינוך בעוד שבפועל העבודה השוטפת של המלוות היא מול מחלקת תחבורה וחברות ההסעה, יוצרת קושי בהתנהלות.

! בחוזר מנכ"ל נקבע כי יהיה ברשות המלווה אישור שעבר בסמוך לכניסתו לתפקיד הדרכה בנושא עזרה ראשונה לרבות בנושא החייאת ילדים. עוד נקבע כי עליו לעבור ריענון עזרה ראשונה פעם בשנתיים.

נמסר לנו כי המלוות לא נדרשות להציג אישור כי עברו הדרכה בנושא עזרה ראשונה וכי הן לא עוברות הדרכה, כאמור, על ידי המועצה/הקרן עם קבלתן לעבודה. בנוסף, נמסר לנו כי לא מקבלות דף הסבר על תפקידן.

B	המלצות 19. מומלץ לבחון את המבנה הארגוני הקיים בהעסקת מלוות על ידי אגף החינוך והאפשרות להעביר את האחריות להעסקתן למחלקת תחבורה.
	תגובת המועצה ההמלצה מקובלת. כחלק מההליך האסטרטגי של בחינת המבנה הארגוני הקיים במועצה תיבחן גם האחריות להעסקת המלוות בהסעות תלמידים.
מועד לביצוע ספטמבר 2025	אחריות לביצוע מנכ"ל המועצה

B	20. מומלץ להעביר למלוות, עם כניסתן לתפקיד ובתחילת כל שנת לימודים, דף הסבר על תפקידן ולוודא עמידה בחוזר מנכ"ל בכל הקשור להדרכת עזרה ראשונה. בנוסף, מומלץ לארגן עבור המלוות יום הכשרה בכל שנה.
	תגובת המועצה ההמלצה מקובלת. הנושא ייכלל בתוכניות העבודה לקראת פתיחת שנה"ל תשפ"ו.
מועד לביצוע ספטמבר 2025	אחריות לביצוע אגף החינוך, מנהלת מחלקת תחבורה

8.5 הפיקוח על ההסעה

כלל הסעות התלמידים בחינוך המיוחד מבוצעות על ידי חברות הסעה חיצוניות.

! כפי שמפורט בפרק 6.2.3 בדוח, לא מבוצע מעקב ופיקוח אחר חברות ההסעה לרבות כשירות הנהגים ותקינות כלי הרכב. ראה המלצות 14-16

נדגיש כי הסעות בחינוך המיוחד כוללות לעיתים שימוש בכלי רכב ייעודיים המאפשרים הסעת תלמידים בכיסא גלגלים ובעגלות דחיפה (טיולון) ברכב. כלי רכב אלו מחייבים עמידה בהוראות בטיחות ייעודיות המפורטות בתקנות ולכן קיימת חשיבות גבוהה בביצוע פיקוח בשטח. **ראה המלצה 17**

9.1 כללי

בהסעות מאורגנות של תלמידים טמונות סכנות לא מעטות, החל מתחנות איסוף והורדה לא תקינות ומוסדרות כהלכה, אי-עצירה של נהגי ההסעות בתחנות קבועות, התפרצות תלמידים הממתינים להסעה אל הכביש, אי חגירת חגורות בטיחות, בעיות משמעת המתעוררות במהלך הנסיעה (כגון: קימה של תלמיד במהלך נסיעה, ויכוח על מקומות ישיבה, צעקות, התפרעויות ועוד) וכלה בהשארת תלמיד ברכב ההסעה.

בחוזרי מנכ"ל משרד החינוך וכן בתקנות התעבורה נקבעו במרוצת השנים הנחיות בטיחות מפורטות בתחומים שונים הקשורים למערך ההסעות, זאת על מנת להבטיח כי רמת בטיחותם של התלמידים המוסעים בהסעות מאורגנות תהיה גבוהה. משרד החינוך קבע כללים לגבי ארגון סדרי ההסעה, החל בכללים הנוגעים לתקינות הפיזית של תחנות האיסוף וההורדה (כגון: התקנת פסי האטה ליד המוסד החינוכי לשם הגבלת מהירות התנועה, שילוט התחנות, התקנת סככות, החובה למנות מורה תורן שיפקח על הסדר בעת העלאת התלמידים והורדתם), עבור דרך כללים הנוגעים לתחומי האחריות של בעלי התפקידים שמונו מטעם מוסד הלימודים, וכלה בכללים הנוגעים למינוי רכז תחבורה ולהדרכה בנושא הזהירות בדרכים במסגרת ביצוע ההסעה.

מאחר ונושא הבטיחות הינו רחב ומחייב בדיקה נפרדת, במסגרת דוח זה התייחסה הביקורת למספר מצומצם של נקודות הנוגעות לבטיחות בהסעות תלמידים.

9.2 תחנות הסעה

בחוזר מנכ"ל משרד החינוך נקבעו הוראות המסדירות את הקמתן והפעלתן של תחנות ההסעה, ובכלל זה נקבע כי הרשות המקומית היא האחראית להתקנתן ולתחזוקתן של תחנות ההסעה. עוד נקבע, בין היתר, כי בסמוך לתחנות ההסעה בקרבת בתי הספר יוצבו שלטים המכוונים את התלמידים המוסעים למקום ההסעה, יוקמו גדרות מגן להפרדת השטח שבו עומדים התלמידים מאזור התנועה, וכי במידת האפשר מסלול התנועה בתחנה יאפשר לאוטובוסים לצאת ממנו בלא שימוש בהילוך אחורי.

קצין בטיחות בתעבורה אחראי על הפיקוח והבקרה אחר תחנות ההסעה ביישובים השונים ובסמוך לבתי הספר.

נמסר לנו על ידי קצין בטיחות בתעבורה כי תחנות ומסופי בתי הספר הוקמו החל משנת 1992, עם הקמת בתי הספר האזורים במועצה. הקמה ושדרוג תחנות ההסעה הינן במימון משרד התחבורה והישובים, התחנות בפיקוח קצין הבטיחות של המועצה ומתוחזקות על ידי חברות חיצוניות ומחלקת אחזקה של המועצה. קיים תקציב לרכישה ותיקון הגדרות. בנוסף כל התחנות מאושרות על ידי משרד התחבורה.

! לא מצאנו כי קיים מיפוי מתועד של כלל תחנות ההסעה בתחומי המועצה, מצב עדכני של הסדרי הבטיחות בהם, פעולות נדרשות לביצוע וסטטוס הפעולות שבוצעו. נדגיש כי מיפוי, כאמור, מאפשר לעקוב, כחלק מתוכנית העבודה השנתית, על הפעולות הנדרשות לשיפור הבטיחות בתחנות הסעה.

נציין כי ליקויים בתחנות הסעה נידונים באופן שוטף בוועדת התנועה של המועצה. כך לדוגמא מעיון בפרוטוקול ועדת תנועה מיום 9.10.2024 עולה כי בישיבה נדון, ביו היתר, נושא תחנות ההסעה והועברו עדכונים על פעולות שבוצעו בתחנות הסעה שונות ביישובים.

! משיחות שערכנו עולה כי קצין בטיחות בתעבורה וסדרן ההסעות מקיימים ביקורות שוטפות בתחנות ההסעה בבתי הספר ובישובים. באם עולים ליקויים אז לרוב מעדכנים את רכז ההסעות של בית הספר או את מנהל החינוך ביישוב. **אולם הביקורות הינן ספורדיות ולא מתועדות.**

	המלצות
B	21. מומלץ לרכז במסמך מסודר את מיפוי כלל תחנות ההסעה בתחומי המועצה (יישובים ובתי הספר) ממנו תיגזר תוכנית עבודה שנתית לביצוע פעולות נדרשות בתחנות ההסעה השונות להגברת הבטיחות. יש לבצע מעקב שוטף ותיעוד הפעולות הנדרשות והפעולות שבוצעו. 22. מומלץ לערוך ביקורות פתע בתחנות ההסעה ביישובים ובבתי הספר, בהתאם לתוכנית עבודה שנתית שתקבע מראש. ביקורות אלה צריכות להיות מתועדות ומועברות לבתי הספר על מנה שהאחרונים ינקטו בפעולות המתאימות בקרב התלמידים והוריהם. הטיפול יהיה משותף למחלקת התחבורה, קצין בטיחות בתעבורה ומנהל אגף חינוך.
	תגובת המועצה ההמלצות מקובלות. מיסוד הפיקוח אחר תחנות ההסעה ייכנס לתוכנית העבודה של קצין בטיחות בתעבורה לשנת 2025.
מועד לביצוע	אחריות לביצוע
יולי 2025	קצין בטיחות בתעבורה

9.3 רכזי הסעות ומורים תורנים בהסעות

רכזי ההסעות בבתי הספר הם אנשי הקשר בין בית הספר ומחלקת תחבורה ברשות ותפקידם לסייע בפיקוח אחר מערך הסעות התלמידים, בעיקר בכל הנוגע להעברת מידע למועצה על שינויים בתוכנית הלימודים והצורך בהורדה/הוספה של הסעה.

בחוזר מנכ"ל משרד החינוך נקבע כי האחריות לסדר ולמשמעת תחנת ההסעה מוטלת על הנהלת המוסד החינוכי, וכי מנהל המוסד החינוכי ימנה מורים תורנים שיפקחו על הסדר בעת העלאת התלמידים לאוטובוסים ובעת הורדתם ויודאו שהתלמידים לא ייכנסו לאזור התנועה של האוטובוסים או יחצו אותו. כמו כן מוטל עליהם לדווח למנהל בית הספר על מפגעים בתחנת ההסעה.

✓ נמסר לנו כי בכלל בתי הספר בתחומי המועצה מונו רכזי הסעות הנמצאים בקשר שוטף עם סדרן ההסעות של המועצה. רכזי ההסעות מעדכנים את סדרן ההסעות על שינויים במערכת השעות המשפיעה על סידור ההסעות, על תקלות שהיו בהגעת אוטובוסים וכיו"ב. סדרן ההסעות מעדכן את רכזי ההסעות בבתי הספר על איחורים בהגעת אוטובוסים, על התנהגות לא נאותה של תלמידים בהסעות ועוד.

✓ בכל יום בשעת פיזור התלמידים בבית הספר וכן בשעות הצהריים בעת איסוף התלמידים, נוכח בתחנת ההסעה מורה תורן מטעם בית הספר, שתפקידו לוודא התנהלות תקינה בעלייה/הורדה מהאוטובוסים. נמסר לנו כי בבית הספר "מבואות הנגב", לאור הכמות הגדולה של התלמידים, נוכחים בשעת איסוף התלמידים בצהריים לרוב ארבעה מורים תורנים בתחנת ההסעה.

9.4 פעילות הסברתית לתלמידים ולהורים

תשומת הלב של ההורים יכולה לסייע בארגון מערך הסעות בטוח, שיביא את הילדים בשלום לבית הספר והביתה. בנוסף, חשובה הדרכה והקניה של הרגלי הבטיחות לילדים בהקשר לעלייה ולירידה מרכב ההסעה ולהתנהלותם הבטוחה בתוך הרכב.

נמסר לנו על ידי מנהלת מחלקת תחבורה, המשמשת גם כראש מטה בטיחות בדרכים במועצה מטעם הרלב"ד, כי במהלך השנה נערכות פעילויות רבות בבתי הספר הנוגעות לבטיחות בדרכים.

! יחד עם זאת, לא מצאנו כי מועבר לכלל ההורים והתלמידים במועצה מידע כתוב בדבר הסכנות הטמונות בעלייה ובירידה מרכב ההסעה, בהתנהלות לא בטיחותית במרחב תחנות ההסעה ובתוך רכבי ההסעה.

המלצה	
C	23. מומלץ לקראת פתיחת שנת הלימודים, להעביר מידע בהיר ונגיש להורים על אחריותם כלפי ילדיהם בתחנות האיסוף וההורדה, בזמן הנסיעה, בחציית כביש ובכל הכרוך בנסיעה למוסדות החינוך ובחינוך ילדיהם לשמירת הבטיחות. בנוסף, יש לשלב את ההנחיות גם בפעילויות של בטיחות בדרכים המועברות בתוך בתי הספר.
	תגובת המועצה ההמלצה מקובלת
מועד לביצוע	אחריות לביצוע
ספטמבר 2025	מנהלת מחלקת תחבורה, מנהל אגף חינוך

10. טיפול בתלונות

באגף החינוך ובמחלקת תחבורה מתקבלות פניות רבות העוסקות במערך הסעות התלמידים, רובן תלונות של הורי התלמידים או התלמידים בעצמם אך לעיתים התלונות מגיעות מהצוות החינוכי במוסדות החינוך, מהנהגים או המלווים. מגוון התלונות רחב ונוגע לשלל נושאים, כגון: איחורים בהגעת רכבי ההסעה, התנהגות לא נאותה של נהגי ההסעות, התנהגות לא נאותה של תלמיד, אי הגעה של תלמיד/מלווה להסעה, אירועי בטיחות ועוד. מרבית התלונות מתקבלות באופן טלפוני ישירות למחלקת תחבורה או לאגף החינוך, מיעוטן מתקבל במוקד ובמרבית המקרים הן דורשות טיפול מהיר.

! כאמור, לא קיימת במחלקת תחבורה מערכת ממוחשבת בה מתועדות הפניות המתקבלות בנושא מערך הסעות והטיפול בהן ולא מבוצע תיעוד של הפניות בדרך אחרת. לפיכך, לא ניתן לקיים מעקב אחר היקף הפניות, ניתור פניות חוזרות, איתור חברות הסעה עם תלונות רבות, זמן הטיפול בפנייה ועוד.

כדי לנהל בקרה יעילה על הטיפול בתלונות שמתקבלות ובעיקר כדי לוודא שהתלונות טופלו ביעילות ושהליקוי שבהן עסקו לא יישנה, חשוב מאוד לנהל רישום מלא של התלונות שהתקבלו, של תוכן ושל אופן הטיפול בהן.

B	המלצה 24. מומלץ למסד נוהל לטיפול בפניות שיכלול, בין היתר, את החובה לתעד את פרטי הפונים, מהות הפניות, מועדי הפניות, מצב הטיפול בפניות וכיו"ב. מומלץ לבצע תיעוד ממוחשב של הפניות שישמש ככלי עבודה יעיל ויאפשר להפיק לקחים, לתקן ליקויים ולשפר את התנהלות מערך הסעות התלמידים.
	תגובת המועצה ההמלצה מקובלת. נושא תיעוד הפניות לכלל מחלקות המועצה מתוכנן להתבצע באופן מרוכז דרך מוקד המועצה וממנו ניתוב למחלקה הרלוונטית.
מועד לביצוע סוף שנת 2025	אחריות לביצוע מנכ"ל המועצה, מנהלת מחלקת שירות ודיגיטל ומנהלת המוקד