



מבקר העירייה

דוח ביקורת בנושא

מימון הסעות תלמידים

תוכן עניינים

| | |
|----|------------------------------------|
| 3 | עיקרי הממצאים וההמלצות |
| 11 | 1. רקע..... |
| 12 | 2. מטרת הביקורת..... |
| 11 | 3. היקף וגבולות הביקורת..... |
| 11 | 4. תקציב הסעות תלמידים..... |
| 13 | 5. הסעות תלמידים החינוך הרגיל..... |
| 28 | 6. הסעות תלמידי החינוך המיוחד..... |

עיקרי הממצאים וההמלצות

תקציר זה כולל את עיקרי הממצאים וההמלצות. כדי לקבל מידע מלא יש לפנות לדוח המפורט

מספור הסעיפים מקביל למספור בדוח המפורט

רקע

1

משרד החינוך (להלן: המשרד) משתתף בעלויות הסעות תלמידים למוסדות חינוך, המאורגנות על ידי העירייה. למשרד הנחיות המפרטות את המקרים בהם זכאית העירייה להחזר עבור הוצאות הסעה ואת גובה ההחזר. העירייה רשאית ואכן כך נוהגת להרחיב את מעגל התלמידים המוסעים לרווחתם של ההורים והתלמידים, בעלויות הסעות אלו שאינן עומדות בכללים של משרד החינוך לצורך החזר, נושאת העירייה. בשנת הלימודים תשע"ה הוסעו באופן מאורגן בעיר ומחוצה לה כ- 829 תלמידים מרביתם תלמידי החינוך המיוחד.

תקציב הסעות תלמידים

4

הוצאות הסעות תלמידים עלו מסכום של כ- 12.3 מיליון ש"ח בשנת 2014 לתקציב של כ- 17.5 מיליון ש"ח בשנת 2017 עליה של כ- 42% לפני השתתפות משרד החינוך. שיעור השתתפות המשרד בעלויות ההסעה אמור להיות כ- 50%, בפועל שיעור המימון עומד על כ- 30%. שיעור המימון הנמוך נובע מהסיבות כדלהלן:

- מדיניות הרשות להרחבת שרותי ההסעות לתלמידים שאינם זכאים להחזר מהמשרד.
- אי מיצוי ההכנסות המגיעות מהמשרד בגין הסעות תלמידים הזכאים להחזר.

הסעות תלמידי החינוך הרגיל

5

החזרי נסיעות לתלמידי החינוך הרגיל

5.2

תלמידים שמקום מגוריהם מרוחק מהמוסד החינוכי יותר מ- 2 ק"מ עד כיתה ד', ו- 3 ק"מ לתלמידים מכיתה ה', זכאים להחזר נסיעות מהמשרד על פי תעריף התחבורה הציבורית. העירייה מדווחת למשרד החינוך על התלמידים הזכאים, משרד החינוך מעביר את החזר הנסיעות לעירייה והעירייה באמצעות בתי הספר מעבירה לתלמידים את כספי החזר.

ממצאינו מעלים כי בשנת הלימודים תשע"ה קיבלה העירייה ממשרד החינוך החזרי נסיעות עבור 307 תלמידים אולם מספר התלמידים שקיבלו מהעירייה החזרי נסיעות הינו 105 בלבד. ל- 202 תלמידים לא שילמה העירייה את החזר הנסיעות שהועבר ממשרד החינוך.

המלצות

- ליידיע את הורי התלמידים הזכאים להחזרי נסיעות, ולפעול יחד עם מוסדות החינוך לתשלום החזר להורי התלמידים.

הסעות מאורגנות למוסדות החינוך הרגיל במימון העירייה

5.3

כללי

5.3.1

הזכאות להחזר נסיעות לתלמידי החינוך הרגיל מותנית בקריטריון המרחק. תלמידים העומדים בקריטריון זה מקבלים החזר נסיעות ממוסדות החינוך על פי תעריף נסיעות בתחבורה ציבורית. החזרי נסיעות למוסדות חינוך, מוכרים שאינם רשמיים מבוצעים באמצעות האגף לחינוך מוכר שאינו רשמי ישירות למוסדות החינוך ולא באמצעות הרשויות המקומיות. תלמידי מוסדות על אזוריים וייחודיים אינם זכאים להחזר, העירייה רשאית, אך אינה מחויבת להסיע תלמידים העומדים בקריטריון המרחק כמו גם כאילו שאינם עומדים בקריטריון זה בהסעות מאורגנות על חשבונה.

ארגון הסעות תלמידים למוסדות שאינם זכאים להחזר

5.3.2

העירייה מארגנת קווי הסעות למוסדות חינוך שתלמידיהם אינם זכאים להחזר ממוסדות החינוך: המדובר בהסעות למוסדות מוכרים שאינם רשמיים ולמוסדות חינוך ייחודי/על אזורי. עלות ההסעות המאורגנות שהעירייה מימנה בשנה"ל תשע"ו, למוסדות מוכרים שאינם רשמיים ולמוסדות על אזוריים מוערכים על ידנו בכ- 708 אלפי ₪ עבור הסעת 117 תלמידים.

הסעות תלמידים העומדים בקריטריונים של משרד החינוך

5.3.3

משרד החינוך משתתף בעלויות הנסיעות על פי תעריפי התחבורה הציבורית לתלמידים העומדים בקריטריון המרחק. למותר לציין כי השתתפות משרד החינוך אינה מכסה את עלויות ההסעה המאורגנת. ממצאינו מעלים כי קווי ההסעות שמארגנת העירייה משמשים גם תלמידים שאינם עומדים בקריטריונים של משרד החינוך, עבור תלמידים אלה לא מקבלת העירייה החזר מהמשרד. עלות ההסעות המאורגנות בשנה"ל תשע"ה למוסדות החינוך הרגיל הגיעה לכ- 869 אלפי ₪, בעוד המשרד השתתף ב- 111 אלפי ₪, שיעור השתתפות של כ-12%. שיעור ההשתתפות הנמוך נובע מהגורמים כדלהלן:

- העירייה מסיעה 105 תלמידים שאינם זכאים להסעה על פי הקריטריונים של משרד החינוך. ההסעות המאורגנות בוצעו עבור 323 תלמידים, שרק 218 מתוכם, כ- 67% זכאים להשתתפות בעלויות ההסעה.
- המשרד משתתף בעלות נמוכה לתלמיד, המתבססת על עלויות הנסיעה בתחבורה ציבורית, בעוד העירייה מסיעה תלמידים אלו בהסעה מאורגנת, יקרה יותר.

5.3.4

תיעוד החלטות עירוניות לארגון הסעות תלמידים במימון הרשותא. שנת הלימודים תשע"ה

ממצאינו מעלים כי אין תיעוד להחלטות בתחילת שנת הלימודים תשע"ה בכל הקשור להסעות מאורגנות במימון עירוני. חלק מההסעות מקורם בנוהג משנים קודמות וחלקם נוצרו כמענה לדרישות מגורמים שונים. נראה כי תקציב ההסעות במימון עירוני אינו פרי תכנון מוקדם כמפורט בגוף הדוח.

ב. שנת הלימודים תשע"ו

לקראת שנה"ל תשע"ו, בתאריך 17.8.15, התכנסה ישיבה בנוכחות ראש העירייה בה נדונו קווי ההסעה אולם בישיבה זו לא נדונו כל קווי ההסעות וחלק מההחלטות שהתקבלו לא יושמו, לא מצאנו תיעוד לשינוי ההחלטות.

המלצות

- לגבש מדיניות עירונית ברורה בכל הקשור במימון הסעות תלמידים, תוך בחינת העלויות הכרוכות בכך.
- ההחלטות בדבר קווי ההסעה יתקבלו בתחילת השנה, יתועדו ויתבססו על הערכת עלויות. כל שינוי בהחלטות יתועד בכתב.

קריטריונים שוויוניים, אחידים ושקופים 5.4

קיומם של קריטריונים 5.4.2

ממצאינו מעלים כי אין קריטריונים ברורים לאלו מוסדות יאורגנו הסעות על חשבון הרשות ואלו תלמידים יאלצו לשאת בעלות נסיעתם בתחבורה ציבורית. מהתכתובות שתועדו באגף עולות שתי הצדקות מקצועיות לארגון קווי ההסעות לתלמידי מוסדות אלו, להבדיל מתלמידי מוסדות אחרים שאינם מוסעים. אולם לדעתנו, אין בהם כדי להצדיק העדפת התלמידים המקבלים את ההטבה, הסעות מאורגנות לבתי הספר, לעומת תלמידי מוסדות אחרים, שאינם מקבלים אותה. להלן יפורטו הסיבות לכך:

ההסעות לבתי ספר חרדיים (מוכר שאינו רשמי) 5.4.3

לביקורת נמסר כי העירייה מארגנת הסעות לתלמידי החינוך המוכר שאינו רשמי למוסדות בבני ברק "מאחר ואין מסגרות לימוד כאלה בעיר" אולם בשנת תשע"ה אורגנה הסעה במימון העירייה למוסד חינוכי מוכר שאינו רשמי בכפר סבא ונידחו בקשות לארגון הסעות למוסדות חרדיים בתל אביב, פתח תקווה ורמת גן. לפיכך, לא ברורה האבחנה בין התלמידים החרדיים המוסעים לבני ברק ולכפר סבא לבין אלו שאינם מוסעים לפתח תקווה, לרמת גן ולתל-אביב.

ראוי לציין בהקשר זה, כי הטענה לפיה בהעדר מוסדות חינוך חרדיים בעיר חייבת העירייה להסיע תלמידיה למוסדות חרדיים מחוץ לעיר, נדחתה כבר בעת"מ (מרכז) 14364-01-16 גיבלי נ' מועצה מקומית אליכין,

בה נקבע כי "העותרים אינם חפצים כי ילדיהם ילמדו במוסדות החינוך הרשמיים ומבכרים על פניהם את מוסדות החינוך החרדיים (הפרטיים) ולכן שלחו את ילדיהם ללמוד בחדרה. להחלטה זו יש 'מחיר' שעל ההורים לשאת בו." גם בחוות דעת שהגיש היועץ המשפטי לממשלה בעת"מ 26575-12-09 מודגש כי העירייה רשאית אך לא חייבת לממן הסעות למוסדות חינוך חרדיים שאינם בתחומה וזאת כאמור על פי קריטריונים שוויוניים אחידים ושקופים.

5.4.4 ההסעות לבתי הספר ממלכתיים דתיים

העירייה מארגנת הסעות לבתי הספר היסודיים הדתיים בעיר. מנהל אגף החינוך לשעבר הצדיק מדיניות זו כדלהלן: "בעיר שיש לה רק 2 בתי ספר ממלכתיים דתיים בעיר, העירייה מאפשרת למעשה לציבור הדתי ללמוד בבית הספר שבו הם בוחרים זה שירות שהעירייה נותנת לתושבים". נציין כי הסעות אלו משרתים את כל התלמידים גם אלו שאינם עומדים בקריטריון המרחק והמשרד אינו משתתף בעלויות הסעתם.

5.4.5 הסעות לבתי ספר ממלכתיים

העירייה מארגנת הסעות לתלמידי שכונת יד התשעה לבתי הספר אילנות, גורדון וברנר זאת כתוצאה מסגירת בית ספר הרצל והפניית ילדי השכונה לבתי ספר בשכונות סמוכות.

המלצות

- לקבוע קריטריונים שוויוניים, אחידים ושקופים בכל הקשור במימון הסעות מאורגנות למוסדות לימוד בעיר ולמוסדות לימוד מחוץ לעיר.
- במסגרת זו יקבע באלו מקרים תשתתף העירייה בעלויות ההסעה בצורה של חזר הוצאות נסיעה לתלמידים ובאילו מקרים תאורגן הסעה במימון העירייה.

5.5 השתתפות העירייה במימון הסעות המאורגנות על ידי רשתות חינוך ועמותות

5.5.1 כללי

במסגרת הביקורת נמצא כי בשנת 2015 העבירה העירייה כספים לבית ספר וולפסון ולמוסדות לימוד של תנועת חב"ד עבור ארגון הסעות.

5.5.2 העברת כספים למוסדות עבור הסעות שלא בהתאם לנוהל תמיכות

לעניין השתתפות הרשויות בהוצאות ההסעות למוסדות מוכרים שאינם רשמיים, פרסם היועץ המשפטי לממשלה במסגרת עת"מ (ת"א) 26575-12-09 הרב יצחק גוטליב נ' עיריית אור יהודה, את עמדתו כי

"מקום שרשות מעבירה כספים בגין הסעות למוסדות מוכרים הרי היא מחויבת לעשות כן בשוויון בין כל המוסדות המוכרים שבתחומה ועל פי הגדהל למתן תמיכות של רשויות מקומיות". ממצאינו מעלים כי העירייה העבירה למוסדות חינוך מוכרים שאינם רשמיים כ- 280 אלפי ש"ח בשנת 2015 עבור ארגון הסעות שלא בהתאם לנוהל מתן תמיכות.

5.5.3 העברת דמי השתתפות למוסדות חב"ד מעבר לסכום שנקבע

התשלום למוסדות חב"ד בגין הסעות הסתכם בשנת 2015 בסכום הגבוה פי 3 מהסכום שאושר ע"י ראש העיר. כמפורט בגוף הדוח.

5.5.4 העברת דמי השתתפות לבי"ס וולפסון ללא הנחיה בכתב בשנה"ל תשע"ה

ממצאינו מעלים כי העברת 47 אלפי ש"ח לבית ספר וולפסון בגין ארגון הסעות נעשתה ללא עיגון ההנחיה או ההחלטה בכתובים.

5.5.5 אי מילוי החלטות לעניין הסעות לוולפסון ולחב"ד בשנה"ל תשע"ו:

לקראת שנה"ל תשע"ו התכנסה ישיבה בהשתתפות ראש העירייה ומנכ"ל העירייה לצורך דיון בהשתתפות העירייה בקווי ההסעה למוסדות שונים של החינוך התורני. לגבי ההסעות לביה"ס וולפסון הוחלט כי: "הרשות תשתתף בסכום זהה לסכום ההשתתפות של משרד החינוך (שקל מול שקל) עבור אותם תלמידים הזכאים לפי קריטריון המרחק של משרד החינוך". החלטה זו לא מומשה, לביקורת לא הוצגו נתוני ההשתתפות של משרד החינוך בהסעות ילדי הרצליה לבית הספר וולפסון.

5.5.6 תשלום החזרי נסיעות לתלמידות וולפסון, בנוסף להעברת תקציב השתתפות בהסעה לבית ספר וולפסון

בנוסף לכספים שהועברו לבית ספר וולפסון כדמי השתתפות בהסעות, הועברו בשנת 2015 לתלמידות ביה"ס וולפסון החזרי נסיעות.

המלצות

- יש להימנע מהעברת כספים למוסדות שלא באמצעות נוהל תמיכות.
- למען הסדר הטוב והמנהל התקין יש לתעד כל החלטה או שינוי החלטה בכתב.

5.6 החזרי נסיעות לתלמידים הלומדים מחוץ לעיר

נמצא כי העירייה משלמת החזרי נסיעות לתלמידים הלומדים בשני בתי ספר מחוץ לעיר.

— לא קיבלנו הסבר מניח את הדעת באילו מקרים ממנת העירייה הסעות לתלמידים הלומדים מחוץ לעיר, באילו מקרים משתתפת העירייה בהחזרי נסיעות ובאילו מקרים נושאים הורי התלמידים בעלויות הנסיעה למוסדות חינוך מחוץ לעיר. נחזור ונדגיש כי המשרד אינו משתתף בעלויות הסעת תלמידים מחוץ לעיר.

– לא נמצאו אסמכתאות בכתב לאישור תשלומים אלו.

המלצות

- לקבוע מדיניות ברורה בכל הקשור בהחזרי נסיעות לתלמידים הלומדים מחוץ לעיר.

החזרי נסיעות מהאגף לחינוך מוכר שאינו רשמי

5.6

כפי שצוין לעיל העירייה מארגנת הסעות למוסדות השייכים לרשת החינוך העצמאי, מעיין החינוך התורני, ומוסדות על יסודיים לבנות בפיקוח חרדי. למוסדות אלו מועברים כספי ההשתתפות בהסעות של משרד החינוך באמצעות האגף התורני על אף שהסעות אלה מבוצעות בפועל על ידי העירייה. ממצאינו מעלים כי העירייה לא דרשה מהמוסדות את החזרי משרד החינוך בעלויות ההסעות. אין להשלים עם מצב זה בו ארגון הסעות על ידי הרשות נהפך למקור הכנסה למוסדות או להורי התלמידים שנהנו מהחזרי עלויות הנסיעות ממשרד החינוך ולא נשאו בהוצאות הנסיעה. אנו סבורים כי יש לדרוש מהמוסדות או מההורים המקבלים החזרי נסיעות ממשרד החינוך להשתתף בעלויות ההסעה בגובה השתתפות משרד החינוך.

המלצות

- לדרוש מהמוסדות המשויכים לאגף התורני במשרד החינוך את החזרי הנסיעות המועברים להם ממשרד החינוך.

השתתפות הורי התלמידים בעלויות ההסעות למוסדות החינוך

5.7

לגבי מספר קווי הסעה התקבלו החלטות כי ההורים ישתתפו בעלויות ההסעה. פרוט ההחלטות מפורט בגוף הדוח.

מבדיקת הנתונים עולה כי אין הקפדה על יישום ההחלטות בדבר השתתפות הורים בעלויות ההסעה.

המלצות

- למלא אחר החלטות הנהלת העיר בקשר לגביית דמי השתתפות מההורים, במקרים בהם שונו ההחלטות יש לתעד אישור זה בכתב.

הסעות תלמידי החינוך המיוחד

.6

אי העברת תשלומים עבור שנה"ל תשע"ה תשע"ו

6.2.1

ממערכת התשלומים של משרד החינוך (מית"ר) עולה, כי למועד הביקורת נובמבר 2016, טרם התקבלו מרבית התשלומים עבור שנה"ל תשע"ה-תשע"ו (ספטמבר 2014 – אוגוסט 2016) ממשרד החינוך עבור הסעות תלמידי החינוך המיוחד. חוסר ההכנסות מוערך על ידינו בסכום של כ-2.2 מיליון ש"ח בגין כל אחת משנות הלימוד תשע"ה, תשע"ו. ובסה"כ חוסר הכנסות של למעלה מ-4 מיליון ש"ח, המגיעים לעירייה בגין הסעות החינוך המיוחד שבוצעו מספטמבר 2014 עד למועד הביקורת דצמבר 2016.

טיפול האגף בחוסר הכנסות

6.2.2

הטיפול בחוסר הכנסות החל בספטמבר 2015, הפניה המתועדת האחרונה למשרד החינוך הינה מאפריל 2016, פרוט טיפול המחלקה בנושא זה מתואר בגוף הדוח.

המלצה

- לפעול באופן מידי מול משרד החינוך להעברת התשלומים המגיעים לעירייה מהמשרד בגין הסעות תלמידים.

בחירת דיווח מסלולי הסעות לתלמידי החינוך המיוחד

6.2.3

על מנת לקבל ממשרד החינוך החזרים עבור הסעות תלמידי החינוך המיוחד, על העירייה לדווח על הסעות אלה באופן ממוכן באמצעות מערכת הסעותנט. ממצאינו העלו מספר נסיעות שלא דווחו למשרד החינוך וכן נסיעות שדווחו חלקית. פרטי בדיקתנו יחד עם הסברי מנהלת המחלקה מפורט בגוף הדוח.

המלצה

- להקפיד על דווח כלל הסעות החינוך המיוחד במטרה למקסם את ההחזרים ממשרד החינוך. ניהול מערך ההסעות באופן ממוכן, מהלך שהחל בתקופת הביקורת, יקל על ניהול המעקב והבקרה אחר החזרי משרד החינוך.

- הדוח המפורט -

1.

רקע

משרד החינוך (להלן: המשרד) משתתף בעלויות הסעות תלמידים למוסדות חינוך, המאורגנות על ידי העירייה. למשרד החינוך הוראות והנחיות המפרטות את המקרים בהם זכאית העירייה להחזר עבור הסעות ואת גובה ההחזר. העירייה רשאית, ואכן כך נוהגת, להרחיב את מעגל התלמידים המוסעים לרווחתם של ההורים והתלמידים, בעלויות הסעה אלו שאינם עומדים בכללים של משרד החינוך לצורך החזר, נושאת העירייה.

בהנחיות המשרד מצוין כי המשרד משתתף בשיעור של 50% או 40% מ"העלות המאושרת על ידי המשרד" לפי סוג הרשות ויעד הנסיעה: 40% לרשות ללא מענק איזון עבור נסיעות בתוך העיר, 50% מחוץ לעיר, בהתאם לקריטריונים שקבע המשרד בהוראת חוזר המנכ"ל מס' 3.3-6 בנושא "הסעות תלמידים ועובדי הוראה למוסדות חינוך רשמיים" (להלן: "חוזר מנכ"ל").

תקצוב ההסעות על ידי משרד החינוך מתבסס על אחת משתי השיטות כדלהלן:

- א. פר מסלול: מבוסס על עלות המסלול שאישר המשרד, ומיועדת לתלמידי החינוך המיוחד.
- ב. פר קפיטה, לפי תלמיד: מבוסס על תעריף לתלמיד ליום הסעה, ומיועד לתלמידי החינוך הרגיל. לצורך קבלת ההחזר, על הרשויות לדווח על התלמידים המוסעים ועלויות ההסעה בהתאם לשיטת התקצוב.

מנתונים שהועברו מאגף החינוך עולה, כי בשנה"ל תשע"ה הוסעו באופן מאורגן, באמצעות חברות הסעה, 829 תלמידים למסגרות חינוכיות בתוך העיר ומחוץ לה. מרבית ההסעות המאורגנות הן למסגרות החינוך המיוחד. את החברות המבצעות הסעות תלמידים בשנה"ל תשע"ה, בחרה העירייה במסגרת מכרז ה/ס/15/2013, באמצעות החברה למשק וכלכלה של השלטון המקומי. המחלקה לשירותים כללים שבאגף החינוך אחראית על ניהול ותפעול מערך ההסעות המאורגן, ועל הדיווח אודותיו למשרד החינוך לצורך קבלת תשלומי ההשתתפות.

חלק מהתלמידים הנוסעים בתחבורה ציבורית, זכאים לקבל מהמשרד תשלומי השתתפות בהוצאות נסיעתם. עובדת חשבות אגף החינוך אחראית על העברת ההחזרים הכספיים לתלמידים אלה ועל הדיווח אודותיהם למשרד החינוך.

תכנית העבודה של הביקורת כוללת בדיקה בנושא הסעות המבוצעות מטעם העירייה, בכמה תחומים, ואלו מקבלים ביטוי בסדרת דוחות נפרדים. במסגרת דוח המבקר לשנת 2015 נבחן אופן ניהול ותפעול קווי ההסעה המאורגנים לתלמידים ולמטופלי רווחה. דוח הביקורת הנוכחי עוסק במדיניות העירייה בכל הקשור בארגון הסעות תלמידים ובמיצוי ההכנסות בגינם ממשרד החינוך.

2.

מטרות הביקורת

במסגרת הביקורת נבחנו תהליכי העבודה בכל הקשור בארון הסעות תלמידים, תוך מתן דגשים לנושאים כדלהלן:

- מדיניות העירייה בכל הקשור במימון הסעות תלמידים.
- תהליך דווח ההסעות למשרד החינוך, לצורך קבלת החזרים ומנגנוני הבקרה והפיקוח הכלולים בתהליך זה.
- הסעות על חשבון הרשות שאין מתקבל בגינן החזרים ממשרד החינוך.
- להמליץ על צעדים הנגזרים מימצאי הביקורת.

3.

היקף וגבולות הביקורת

הביקורת כללה שימוש בשיטות הביקורת כדלהלן:

- סקירת חוקים, פסיקה, חוזרי מנכ"ל משרד החינוך בנושא הסעות תלמידים למוסדות חינוך.
- ניתוח כרטיסי הנה"ח עירוניים הכוללים הוצאות והכנסות בגין הסעות תלמידים.
- התקציב העירוני לשנת 2015 להסעות תלמידים.
- בדיקת דיווחי אגף החינוך למשרד החינוך אודות הסעות תלמידים.
- בדיקת חשבונות ודוחות ביצוע של חברות ההסעות.
- שיחות וברורים עם עובדי העירייה הרלוונטיים.

תגובת מנהלת המחלקה לשירותים כלליים, חשבת אגף חינוך ומנכ"ל העירייה משולבים בגוף הדוח.

הביקורת התבססה בעיקרה על החומר שהוצג לביקורת ובחינת מדגמיים ואין הכרח שתחשוף כל ליקוי אם קיים.

4.

תקציב הסעות תלמידים

להלן נתוני הסעות תלמידים בשנים 2014-2015. הנתונים מספרי התקציב של העירייה:

| אלפי ש"ח | | | | פרטים |
|------------|------------|------------|------------|--------------|
| ביצוע 2014 | ביצוע 2015 | ביצוע 2016 | תקציב 2017 | |
| 9,154 | 9,820 | 11,557 | 11,797 | הוצאות הסעים |
| 3,183 | 3,578 | 5,038 | 5,079 | הוצאות ליווי |

| | | | | |
|---------------|---------------|---------------|---------------|----------------------------|
| <u>12,337</u> | <u>13,398</u> | <u>16,876</u> | <u>17,506</u> | סה"כ הוצאות הסעים וליווי |
| (3,729) | (2,139) | (7,502) | (5,886) | הכנסות משרד החינוך |
| <u>8,608</u> | <u>11,259</u> | <u>9,374</u> | <u>11,620</u> | מימון הרשות בניכוי היסעיים |
| 30% | 16% | 44% | 34% | שיעור המימון |

הוצאות הסעות תלמידים עלו מסכום של כ-12.3 מיליון ש"ח בשנת 2014 לתקציב של כ-17.5 מיליון ש"ח בשנת 2017, עלייה של כ-42% לפני השתתפות משרד החינוך.

שיעור ההשתתפות של משרד החינוך מסך הוצאות ההסעות בשנים אלו מגיע לכ-30% מהחזרי המשרד (חלק מהכספים של שנת 2015 התקבל בשנת 2016) במקום שיעור השתתפות של 50%. השיעור הנמוך של השתתפות משרד החינוך בהוצאות נסיעות תלמידים נובע מהגורמים כדלהלן:

– מדיניות הרשות להרחבת שירותי הסעות תלמידים לאוכלוסיות נוספות שאינן זכאיות להחזרי נסיעות ממשרד החינוך.

– אי מיצוי ההכנסות המגיעות ממשרד החינוך בגין הסעות העומדות בקריטריונים המזכים השתתפות המשרד.

להלן ננתח גורמים אלו בהרחבה.

הסעות תלמידי החינוך הרגיל

5.

רקע

5.1

החוק אינו מטיל חובה על המדינה או הרשות המקומית לממן הסעות לתלמידים, אולם תקנה 7(ב) לתקנות לימוד חובה וחינוך ממלכתי (רישום) התשי"ט – 1959 קובעת, כי על רשות החינוך המקומית לקבוע אזורי רישום באופן שהמרחק בין מגורי התלמידים יהיה עד 2 ק"מ בגילאי התלמידים עד כיתה ד', ו-3 ק"מ לתלמידים בגילאי כיתה ה' ומעלה. לפיכך, המדינה נוהגת לשפות את תלמידי החינוך הרגיל עבור הוצאות הנסיעה כאשר המרחק המזערי בין מקום המגורים לבין בית הספר הקרוב ביותר הוא: לתלמידים מגן חובה ועד כיתה ד' מעל 2-ק"מ; לתלמידים מכיתה ה' מעל ל-3 ק"מ. תלמידים אשר עומדים בקריטריונים זכאים למימון נסיעותיהם לבית הספר ובחזרה לרוב באמצעות תחבורה ציבורית.

יודגש, כי אין חובה על הרשות לארגן הסעות למוסדות חינוך. סעיף 2.8(ג) להוראת חוזר מנכ"ל משרד החינוך מס' 6-3.3 בנושא "הסעות תלמידים ועובדי הוראה למוסדות חינוך רשמיים" (להלן: "חוזר מנכ"ל קובע כי: "רק במקרים שאין בהם מענה להסעה בקווי תחבורה ציבורית יהיה אפשר לבצע את ההסעות

בתחבורה מאורגנת (ברכב שכור של חברות/משרדי הסעה). במקרים אלו על הרשות לפעול על פי ההוראות וההנחיות של משרדנו לפרסום מכרזים ולחתימת הסכמים".

יחד עם זאת הרשות רשאית כשרות לתלמידי העיר והוריהם לארגן הסעות למוסדות החינוך במימונה.

סעיף 2.4 ג' לחוזר מנכ"ל קובע כי השתתפות זו של משרד החינוך בעלויות ההסעה הינה רק למוסדות בפיקוח ממלכתי וממלכתי דתי בלבד.

המשרד אינו משתתף בעלויות הסעות למוסדות חינוך מוכרים שאינם רשמיים כגון ולמוסדות חינוך על אזוריים וייחודיים (ר' גם סעיף 2.3 (ז) לחוזר מנכ"ל).

עניין זה של השתתפות הרשויות בהוצאות ההסעות במוסדות מוכרים שאינם רשמיים, נדון במסגרת עת"מ (ת"א) 26575-12-09 הרב יצחק גוטליב נ' עיריית אור יהודה, היועץ המשפטי לממשלה נדרש לעניין ופרסם את עמדתו כדלהלן "הורים השולחים את ילדיהם למוסד מוכר שאינו רשמי מוותרים בהחלטתם זאת על לימודים במוסד רשמי הקרוב לביתם. ממילא, בבחירת ההורים... מגולמת ההסכמה לשאת בעלות ההסעות הכרוכות בהתרחקות מהמוסד הרשמי הקרוב".

למרות האמור לעיל רשאית רשות מקומית לארגן הסעות גם לתלמידי מוסדות חינוך מוכרים שאינם רשמיים ולמוסדות חינוך על אזוריים וייחודיים במימונה המלא כשרות לתלמידי העיר והוריהם.

השתתפות משרד החינוך מחושבת על-פי שיטת עלות לתלמיד, כאשר מספר התלמידים הזכאים להסעה על-פי הקריטריונים שפורטו לעיל מוכפל בעלות קבועה ליום. הסכום שמתקבל מוכפל בשיעור ההשתתפות של משרד החינוך. יש להדגיש כי המשרד אינו מתחשב בהוצאות הרשות בפועל.

הדיווח למשרד החינוך מתבצע באמצעות המערכת הממוחשבת של משרד החינוך, הסעות נט, אשר גוזרת את נתוני התלמידים הזכאים על-פי הקריטריונים שפורטו לעיל.

לביקורת הועבר דו"ח שכותרתו "רשימת הדיווחים לשנה"ל תשע"ה", הכולל את כל התלמידים שדווחו למשרד החינוך בשנה"ל תשע"ה כמוסעים או כמקבלי החזרי נסיעה בשנה"ל תשע"ה, עם החלטת משרד החינוך לגבי זכאותם.

כמו כן הועברו לביקורת חשבונות עם דוחות ביצוע של החברות המסיעות לחודש פברואר 2015.

הביקורת התבססה על נתוני דוחות אלו.

5.2 החזרי נסיעות לתלמידי החינוך הרגיל

5.2.1 כללי

כפי שצוין לעיל תלמידי החינוך הרגיל העומדים בקריטריונים זכאים להחזר הוצאות נסיעה בתחבורה

הציבורית. משרד החינוך קובע את זכאותם של התלמידים להסעות על פי הנתונים שבידיו. רשימות התלמידים הזכאים להחזר מועברים למוסדות החינוך והתלמידים נדרשים למלא טופס בקשה להחזר נסיעות, העירייה מעבירה את ההחזרים באמצעות העברות בנקאיות ובמקביל מדווחות למשרד באמצעות מערכת "הסעותנט" לצורך קבלת ההחזרים.

ממצאים

5.2.2

במסגרת הביקורת נערכה השוואה בין רשימת התלמידים שקיבלו מהעירייה החזרי נסיעות עבור שנה"ל תשע"ה, לבין דיווחי העירייה למשרד החינוך. ההשוואה העלתה, כי מספר התלמידים שדווחו למשרד החינוך כמקבלי החזרי נסיעות בשנה"ל תשע"ה גדול משמעותית ממספר התלמידים שקיבלו מהעירייה החזר זה בפועל במהלך אותה שנה. להלן מספר התלמידים שקיבלו החזרי נסיעות מהעירייה, בהשוואה למספר התלמידים שדווחו למשרד ושאושרו על ידו כזכאים:

| הפרש | מספר התלמידים שקיבלו בפועל החזרי נסיעות מהעירייה | מספר התלמידים המדווחים למשרד כמקבלי החזרי נסיעות | שם המוסד החינוכי |
|------|--------------------------------------------------|--------------------------------------------------|-----------------------|
| 1 | 2 | 3 | תיכון דור |
| 62 | 1 | 63 | תיכון חדש |
| 13 | 2 | 15 | תיכון ראשונים |
| - | 13 | 13 | בן גוריון |
| - | 2 | 2 | חטיבת ביניים רעננה |
| - | 13 | 13 | מדעי כפר בתיה |
| 3 | 4 | 7 | ישיבת בני עקיבא רעננה |
| 4 | 1 | 5 | ממד לבנים |
| 12 | 3 | 15 | אולפנה צביה |
| 20 | 11 | 31 | הנדסאים |
| 11 | 4 | 15 | היובל |
| 6 | 0 | 6 | רעות |
| 3 | 1 | 4 | סמדר |
| 6 | 1 | 7 | הנגיד |

| | | | |
|------------|------------|------------|-----------|
| 53 | 43 | 96 | יד גיורא |
| 8 | 4 | 12 | חטיבת זאב |
| <u>202</u> | <u>105</u> | <u>307</u> | סה"כ |

מהנתונים עולה כי העירייה קיבלה ממוסד החינוך החזרי נסיעות עבור 307 תלמידים לעומת זאת מספר התלמידים שקיבלו מהעירייה החזרי נסיעות הינו 105 בלבד. ל- 202 תלמידים לא העבירה העירייה את החזר הנסיעות שגבתה ממוסד החינוך. אנו סבורים שיש ליידע את הורי התלמידים הזכאים להחזרי נסיעות ולפעול יחד עם מוסדות החינוך לתשלום ההחזר להורי התלמידים.

המלצות

- ליידע את הורי התלמידים הזכאים להחזרי נסיעות, ולפעול יחד עם מוסדות החינוך לתשלום ההחזר להורי התלמידים.

תגובת המבוקר

החזרים מתבצעים לפי דרישת ההורים.

5.3 הסעות מאורגנות למוסדות החינוך הרגיל במימון העירייה

5.3.1 כללי

א. אופן השתתפות משרד החינוך בעלויות ההסעה של תלמידי החינוך הרגיל

כאמור, לפי חוזר מנכ"ל משרד החינוך, על תלמידי החינוך הרגיל הזכאים להסעה על פי קריטריון המרחק לנסוע בדרך כלל בתחבורה ציבורית, ובהתאם לכך נקבע שיעור השתתפות של המשרד בשיטת התשלום "לפי תלמיד", שיעור הנמוך בדרך כלל מארגון הסעה מאורגנת. החוזר קובע כי "רק במקרים שאין בהם מענה להסעה בקווי תחבורה ציבורית יהיה אפשר לבצע את ההסעות בתחבורה מאורגנת (ברכב שכור של חברות/משרדי הסעה)".

ב. מוסדות שאינם מזכים את הרשות המקומית בהשתתפות משרד החינוך בעלויות ההסעה

משרד החינוך משתתף בעלות הסעות תלמידים העומדים בקריטריון המרחק כשהמוסד החינוכי הינו בית ספר בפיקוח ממלכתי וממלכתי דתי בלבד (סעיף 2.4(ג) לחוזר מנכ"ל משרד החינוך). תלמידי מוסדות מוכרים שאינם רשמיים ומוסדות על אזוריים וייחודיים אינם זכאים להחזר נסיעות

עפ"י נהלי המשרד. בהקשר זה נציין כי האגף לחינוך, מוכר שאינו רשמי במשרד החינוך, מפקד על ההסעות לתלמידים אלו באמצעות המוסדות ולא דרך הרשויות המקומיות.

ג. מימון וולונטרי של הסעות תלמידים על ידי הרשות

העירייה כחלק מהרחבת השירותים הניתנים לתושבי העיר מארגנת הסעות תלמידים למוסדות חינוך במימונה, גם לתלמידים שאינם עומדים בתנאי ההשתתפות של משרד החינוך. מימון זה ניתן במספר דרכים כדלהלן:

1. ארגון הסעות תלמידים למוסדות חינוך שתלמידיהם אינם זכאים להחזר ממשרד החינוך באמצעות הרשויות המקומיות.
2. ארגון הסעות לתלמידים הזכאים לנסיעות בתחבורה ציבורית.
3. הסעת תלמידים שעפ"י קריטריון המרחק אינם זכאים לנסיעות.
4. השתתפות במימון הסעות המאורגנות על ידי מוסדות החינוך.
5. תשלום החזר נסיעות לתלמידים שאינם זכאים.

להלן נפרט ממצאינו לשיטות מימון אלו.

5.3.2

ארגון הסעות תלמידים למוסדות שאינם זכאים להחזר

העירייה מארגנת קווי הסעות למוסדות חינוך שתלמידיהם אינם זכאים להחזר ממשרד החינוך: המדובר בהסעות למוסדות מוכרים שאינם רשמיים ולמוסדות חינוך ייחודי/על אזורי. עלות ההסעות המאורגנות שהעירייה מימנה בשנה"ל תשע"ו, למוסדות מוכרים שאינם רשמיים ולמוסדות על אזוריים מוערכים על ידנו בכ- 708 אלפי ₪ עבור הסעות 117 תלמידים, אומדן העלות השנתית חושב על פי עלויות הקווים בחשבונות חברות ההסעה בפברואר 2015, מוכפלות ב-10 חודשי לימוד. להלן פרטי הסעות אלו:

| הערות | מספר תלמידים | אומדן עלות לעירייה לשנת תשע"ו באלפי ₪ | הערות |
|-------|--------------|---------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1 | 50 | 330 | הסעות למוסדות חינוך בבני ברק מוסדות מוכרים שאינם רשמיים שאינם מזכים את התלמידים בהחזר נסיעות ממשרד החינוך |
| 1 | 4 | 76 | הסעות למוסד עטרת חיים כפר |

| | | | סבא | |
|---------------------------------------------------------------------|------------|------------|---------------------------------|------|
| הסעות לגני עירייה דתיים | 57 | | גני עירייה דתיים | 2 |
| הסעות ילדי שכונת נחלת עדה לגני ילדים בשכונת גן רש"ל | 82 | 33 | הסעות לגני ילדים לשכונת גן רש"ל | 3 |
| מוסד יהודי על אזורי שאינו מזכה את תלמידיו בהחזר נסיעות ממשרד החינוך | 163 | 30 | הסעות לבית ספר גורדון | 4 |
| | <u>708</u> | <u>117</u> | | סה"כ |

הערות

1. מוסדות אלו בבני ברק ובכפר סבא הינם מוסדות מוכרים שאינם רשמיים, כפי שצוין לעיל. ההשתתפות בעלויות הסעות אלו הינה באמצעות האגף החרדי במשרד החינוך מול המוסדות באופן ישיר ולא באמצעות הרשויות המקומיות.
2. העירייה מממנת הסעות לגני עירייה דתיים ללא תלות במרחק מהמוסד החינוכי.
3. העירייה מממנת הסעות לילדי שכונת נחלת עדה לגני ילדים בשכונת גן רש"ל.
4. ביה"ס גורדון הינו מוסד על אזורי, תלמידי מוסדות על אזוריים אינם זכאים להחזר נסיעות ממשרד החינוך. העירייה מארגנת הסעות לבית הספר גורדון בהשתתפות ההורים. להלן נרחיב בנושא זה.

הסעות לתלמידים העומדים בקריטריונים של משרד החינוך

5.3.3

כפי שצוין לעיל בהרחבה משרד החינוך משתתף בעלויות הנסיעה עפ"י תעריפי התחבורה הציבורית לתלמידים העומדים בקריטריונים, השתתפות משרד החינוך אינה מכסה את עלויות ההסעה המאורגנת. ממצאינו מעלים כי קווי ההסעות שמארגנת העירייה משמשים גם תלמידים שאינם עומדים בקריטריונים של משרד החינוך, דהיינו מגורים במרחק של 2 או 3 ק"מ מבית הספר. עבור תלמידים אלה לא מקבלת העירייה החזרים מהמשרד.

להלן נתונים אודות מספר התלמידים הזכאים לעזמת מספר התלמידים המוסעים בקווי הסעות אלה לפי דוחות שיוך תלמידים לקווים של העירייה, ורשימת הדיווחים לשנה"ל תשע"ה של משרד החינוך. עלויות קווים אלו חושבו ע"י מכפלת עשרה חודשי לימוד בסכומי חשבונות חברות ההסעה לחודש פברואר 2015, ההכנסות ממשרד החינוך הינם לפי דו"ח מערכת מית"ר.

| הערות | המוסד החינוכי | מספר תלמידים מוסעים | מספר תלמידים זכאים | מספר תלמידים לא זכאים | אומדן עלות שנתית |
|----------------------------|---------------|---------------------|--------------------|-----------------------|------------------|
| 1 | ביה"ס רמב"ם | 40 | 9 | 31 | 200 |
| 1 | ביה"ס בר אילן | 123 | 66 | 57 | 469 |
| 2 | ביה"ס אילנות | 160 | 143 | 17 | 200 |
| 2 | ביה"ס גורדון | | | | |
| 2 | ביה"ס ברנר | | | | |
| סה"כ | | 323 | 218 | 105 | 869 |
| השתתפות משרד החינוך | | | | | 111 |

הערות

1. הסעות לבתי ספר דתיים
2. הסעות לילדי שכונת יד התשעה

מהנתונים עולה, כי עלות ההסעות המאורגנות בשנה"ל תשע"ה למוסדות הנ"ל הגיעה לכ-869 אלפי ש"ח, בעוד המשרד השתתף ב-111 אלפי ש"ח, כלומר בכ-12% מהעלויות בפועל. הפער נובע משתי סיבות:

- העירייה מסיעה 105 תלמידים שאינם זכאים להסעה על פי הקריטריונים של משרד החינוך. ההסעות המאורגנות בוצעו עבור 323 תלמידים, שרק 218 מתוכם כ-67%, זכאים להשתתפות בהסעה.
- המשרד משתתף בעלות נמוכה לתלמיד, המתבססת על עלויות הנסיעה בתחבורה ציבורית, בעוד העירייה מסיעה תלמידים אלו בהסעה מאורגנת, יקרה יותר.

5.3.4 תיעוד החלטות עירוניות לארגון הסעות תלמידים במימון הרשות

שנת הלימודים תשע"ה

במסגרת הביקורת נבחן אופן התיעוד של ההחלטות העירוניות לקווי ההסעה הממומנים על ידי העירייה לשנת הלימודים תשע"ה (2015). ממצאינו מעלים כי אין תיעוד להחלטות בתחילת שנת הלימודים תשע"ה בכל הקשור להסעות מאורגנות למוסדות החינוך במימון עירוני.

חלק מההסעות מקורם בנוהג משנים קודמות וחלקן נוצרו כמענה לדרישות מגורמים שונים. נראה כי תקציב ההסעות במימון עירוני אינו פרי תכנון מוקדם.

לא נמצא תיעוד להחלטה עירונית למימון ההסעות המפורטות להלן לגבי שנת 2015:

– הסעות ילדי נחלת עדה לגנים בגן רש"ל.

– הסעות לגני עירייה דתיים.

– הסעות לבית ספר גורדון.

הקווים "עטרת חיים", בני ברק, אילנות, רמב"ם ובר אילן, הוזכרו בפניותיו של מנהל אגף החינוך למנכ"ל העירייה במהלך שנה"ל תשע"ה, לצורך דיון בבקשות שונות להרחבת ולהוספת קווים. אולם רק לגבי הבקשה להרחבת קו עטרת חיים, קיים תיעוד להוראת מנכ"ל העירייה כי יש לבצע את ההסעה מהסעיף התקציבי "רזרבה לרפורמות, התייקריות והוצאות בלתי נצפות". לשאר הקווים לא נמצא תיעוד להחלטה עירונית.

שנת הלימודים תשע"ו

לקראת שנה"ל תשע"ו, בתאריך 17.8.15, התכנסה ישיבה בנוכחות ראש העירייה, מנכ"ל העירייה ומנהלת המחלקה לשירותים כלליים, בה נדונו קווי ההסעה המאורגנים לבתי הספר עטרת חיים, בני ברק, בר אילן, רמב"ם. יתר הקווים לא נדונו בישיבה. ההחלטות שנתקבלו אודות שלושה מארבעת הקווים קו בני ברק, קו בר אילן וקו רמב"ם שעיקרם ביטול ההסעות המאורגנות ומעבר לתשלום פר קפיתא, לא יושמו, לא נמצא תיעוד לשינוי ההחלטות.

לביקורת נמסר כי הוחלט לשנות את ההחלטות אולם, כאמור, לא הוצג בפנינו תיעוד על שינוי החלטות אלו.

אנו סבורים למען הסדר הטוב והמנהל התקין כי יש לתעד בתחילת כל שנת לימודים את ההחלטות העירוניות בכל הקשור בהסעות תלמידים ולתעד כל שינוי בהחלטות האמורות.

המלצות

- לגבש מדיניות עירונית ברורה בכל הקשור במימון הסעות תלמידים, תוך בחינת העלויות הכרוכות בכך.
- ההחלטות בדבר קווי ההסעה יתקבלו בתחילת השנה, יתועדו ויתבססו על הערכת עלויות. כל שינוי בהחלטות יתועד בכתב.

תגובת המבוקר

העירייה מארגנת קווי הסעות של תלמידים בחינוך הרגיל: גורדון, אילנות (שיפוץ) תלמידי נחלת עדה המוסעים לביה"ס אילנות, וכן מארגנת הסעות לתלמידי החינוך התורני לשיבות ולאולפנות בבני ברק, וזאת עפ"י מדיניות עירונית שקיימת מקדמת דנא.

גנים רגילים בגן רש"ל – אליהם מוסעים תלמידים בחינוך הרגיל משכונת נחלת עדה היות שאין גנים בשכונה. (עפ"י מדיניות עירונית).

ביה"ס גורדון – הינו ביה"ס על אזורי לאומניות, אליו מוסעים תלמידי מרחבי העיר – כאשר ההורים מממנים 50% מעלות ההסעה.

ביה"ס רמב"ם ובר אילן – חינוך ממ"ד מוסעים תלמידי מרחבי העיר גם כאלה שאינם עומדים בקריטריון המרחק וזאת לפי מדיניות עירונית (תלמידים המתגוררים בשכונות המרוחקות מבתיה"ס).

"החלטות עירוניות", כאמור עפ"י מדיניות עירונית עוד מתקופת כהונתה של ראשת העיר דאז.

באשר לאמור "יתר הקווים לא נדונו בישיבה" (גנים דתיים, הרצל צופים, בית יעקב, גורדון, אילנות) הישיבה דנה בנושא החינוך התורני בלבד בעיר ומחוץ לעיר.

לגבי הנאמר בביקורת ש"מנהלת המחלקה כתבה כי החלטות לא יושמו" – אכן הייתה החלטה להפסיק את ההסעות המאורגנות לחינוך התורני ולעבור לשיטת החזר הוצאות נסיעה פר-קפיטה, אך כאמור, ראש העיר ומנכ"ל העירייה שינו את החלטתם והורו על המשך ביצוע ההסעות המאורגנות.

קריטריונים שוויוניים, אחידים ושקופים

5.4

כללי

5.4.1

אחד העקרונות החשובים בפעילותה של רשות עירונית הינו עיקרון השוויון.

בית המשפט העליון בעע"מ 7749/09 בג"צ 2018/10 אורט נ' הממונה על מחוז ירושלים קבע כי

"עיקרון השוויון, החולש על פני כל פעולות רשויות השלטון... משמעו כי יש להעניק יחס שווה לבני אדם – או למוסדות – אשר לא קיימים ביניהם הבדלים של ממש, הרלוונטיים לצורך המטרה הנדונה... השאלה הינה למעשה, שאלה של שוויון חיצוני – היינו, אם קיימת הצדקה להבחנה בין קבוצת השוויון, שעליה חלה הנורמה, לבין פרטים או מוסדות שמחוץ לה. לאחר שנקבעה קבוצת השוויון, קמה החובה לנהוג באופן שוויוני כלפי כל חברי הקבוצה..."

"השוויון המינהלי עניינו בכלל המחייב כל רשות מינהלית שלא לנהוג בדרך מפלה בין שני פרטים שאין ביניהם הבחנה רלוונטית". ("על חוקתיות ועל סבירות: בעקבות בג"ץ 01/5636 בקמן נ' שר העבודה והרווחה"/ מיכל טמיר; הפרקליט נ (תשס"ח), עמ' 185).

כדי לעמוד בעיקרון זה יש לפעול על פי קריטריונים שוויוניים ושקופים.

קיומם של קריטריונים

5.4.2

ממצאינו מעלים כי אין קריטריונים ברורים להחלטות לאלו מוסדות יאורגנו הסעות על חשבון הרשות ואלו תלמידים יאלצו לשאת בעלות נסיעתם בתחבורה ציבורית.

מהתכתובות שתועדו באגף עולות שתי הצדקות מקצועיות לארגון קווי ההסעות למוסדות אלו להבדיל מתלמידי מוסדות אחרים שאינם מוסעים. לדעתנו אין בהם כדי להצדיק העדפת התלמידים המקבלים את ההטבה (הסעות מאורגנות לבתי הספר), לעומת תלמידי מוסדות אחרים, שאינם מקבלים אותה. להלן יפורטו הסיבות לכך:

הסעות לבתי ספר חרדיים (מוכר שאינו רשמי)

5.4.3

את ההצדקה המקצועית למימון הסעות לבתי ספר חרדיים מצאנו במייל שנשלח בתאריך 2.7.2014 ממנהלת המחלקה לשירותים כלליים למנהל אגף החינוך, בבקשתה לאשר הסעות מאורגנות גם לתלמידי "עטרת חיים" בכפר סבא: "להזכירך, מדיניות הרשות לאשר הסעות תלמידים בחינוך החרדי, למוסדות חינוך על יסודיים בבני ברק בלבד, מאחר ואין מסגרות לימוד כאלה בעיר". בסופו של דבר, אורגנה ההסעה גם ל"עטרת חיים" בכפר סבא, בנוסף להסעות לבני ברק. אולם במהלך שנת הלימודים התבקשה, במכתב של חבר מועצה למנהל האגף מ-10.5.15, הסעה של תלמידים למוסדות חרדיים של החינוך העצמאי ובית יעקב בתל-אביב, פתח תקווה ורמת גן. מנכ"ל העירייה סירב לבקשה זו וכתב כי: "אין אישור חריג שאינו עומד בכללים". זאת על אף שכאמור, מבוצעות על ידי העירייה באופן וולונטרי הסעות למוסדות חינוך חרדיים אחרים שאינם עומדים בכללים של משרד החינוך למוסדות בבני ברק ובכפר סבא. לפיכך, לא ברורה האבחנה בין התלמידים החרדיים המוסעים לבני ברק ולכפר סבא לבין אלו שאינם מוסעים לפתח תקווה, לרמת גן ולתל-אביב.

להלן פירוט מוסדות חינוך חרדיים אליהן סרבה העירייה לארגן הסעות

| שם המוסד | פרטים |
|----------------------|-------------------|
| יסוד התורה ת"א | יסודי, בנים א'-ח' |
| בית יעקב פתח תקווה | תיכון בנות ט'-י"ב |
| בית הילד ת"א | יסודי, בנים א'-ח' |
| לוסטינג בית יעקב ר"ג | תיכון בנות ט'-י"ב |

כאמור, ההחלטות לאלו מוסדות יארגנו הסעות במימון עירוני ולאילו לא, לא התבססו על קריטריונים שוויוניים אחידים ושקופים.

ראוי לציין בהקשר זה, כי הטענה לפיה בהעדר מוסדות חינוך חרדיים בעיר חייבת העירייה לשאת בעלות ההסעות למוסדות חרדיים מחוץ לעיר, נדחתה כבר בעת"מ (מרכז) 16-01-14364 גיבלי נ' מועצה מקומית אליכין: "...טענת העותרים כי בהעדר מוסדות חינוך חרדיים בתחומי המועצה, המועצה שולחת את ילדיהם להתחנך בבתי ספר בחדרה. טענה זו אין בידי לקבל. העותרים אינם חפצים כי ילדיהם ילמדו במוסדות החינוך הרשמיים ומבכרים על פניהם את מוסדות החינוך החרדיים (הפרטיים) ולכן שלחו את ילדיהם ללמוד

בחדרה. להחלטה זו יש 'מחיר' שעל ההורים לשאת בו. (גם בחוות דעת שהגיש היועץ המשפטי לממשלה בעת"מ 26575-12-09 המובאות להלן מודגש כי העירייה רשאית אך לא חייבת לממן הסעות למוסדות חינוך חרדיים שאינם בתחומה וזאת כאמור על פי קריטריונים שוויוניים אחידים ושקופים).

ההסעות לבתי ספר ממלכתיים דתיים

5.4.4

העירייה מארגנת הסעות לבתי הספר היסודיים הדתיים.

במכתבו מתאריך 3.2.15 הצדיק מנהל האגף דאז בפני מנכ"ל העירייה את ארגון קווי ההסעה לתלמידי רמב"ם, בר אילן לעומת תלמידי בתי הספר אחרים שאינם מוסעים באופן מאורגן ואף אינם מקבלים החזרי נסיעה, אם אינם עומדים בקריטריון המרחק כך: "בעיר שיש לה רק 2 בתי ספר ממלכתיים דתיים בעיר, העירייה מאפשרת למעשה לציבור הדתי ללמוד בבית הספר שבו הם בוחרים. כנ"ל בנחלת עדה, זה שירות שהעירייה נותנת לתושבים".

נציין כי הסעות אלו משרתים את כלל תלמידי המוסדות גם את אלו שאינם עומדים בקריטריון המרחק והמשרד אינו משתתף בעלויות הסעותם.

הסעות לבתי ספר ממלכתיים

5.4.5

העירייה מארגנת הסעות לתלמידי יד התשעה לבתי הספר אילנות, גורדון וברנר. זאת כתוצאה מסגירת בית ספר הרצל והפניית ילדי השכונה לבתי ספר בשכונות סמוכות.

המלצות

- לקבוע קריטריונים שוויוניים, אחידים ושקופים בכל הקשור במימון הסעות מאורגנות למוסדות לימוד בעיר ולמוסדות לימוד מחוץ לעיר.
- במסגרת זו יקבע באלו מקרים תשתתף העירייה בעלויות ההסעה בצורה של החזר הוצאות נסיעה לתלמידים ובאלו מקרים תאורגן הסעה במימון העירייה.

השתתפות העירייה במימון הסעות המאורגנת על ידי רשתות ועמותות

5.5

כללי

5.5.1

במסגרת הביקורת נמצא כי העירייה מעבירה כספים למוסדות חינוך, עבור ארגון הסעות לתלמידי העיר. בשנת 2015 העבירה העירייה כספים לבית ספר וולפסון ולמוסדות לימוד של תנועת חב"ד עבור ארגון הסעות.

העברת כספים למוסדות עבור הסעות שלא בהתאם לנוהל תמיכות

5.5.2

לעניין השתתפות הרשויות בהוצאות ההסעות למוסדות מוכרים שאינם רשמיים, פרסם היועץ המשפטי לממשלה במסגרת עת"מ (ת"א) 26575-12-09 הרב יצחק גוטליב נ' עיריית אור יהודה, כי עמדתו בעתירה הינה כדלקמן: **מקום שרשות מעבירה כספים בגין הסעות למוסדות מוכרים הרי היא מחויבת לעשות כן בשוויון בין כל המוסדות המוכרים שבתחומה ועל פי הנוהל למתן תמיכות של רשויות מקומיות... על פי הוראת סעיף 11א לחוק חינוך ממלכתי, רשות מקומית רשאית לתקצב מוסד מוכר שאינו רשמי ביותר מהגדרש ממנה, ובכלל זה רשות החינוך. יחד עם זאת יובהר, כי באותם מקרים בהם רשות מקומית מעוניינת לממן את רשות החינוך באופן וולונטרי, היא מחויבת לפעול בהתאם לנוהל מתן תמיכות ברשויות המקומיות, על פי קריטריונים שוויוניים, אחידים ושקופים.**

להלן פרטים אודות עמותות של חינוך מוכר שאינו רשמי, שהעירייה העבירה להן כספים בגין ארגון הסעות בשנה"ל 2015:

| שמות המוסדות | מספר תלמידים | סך העברות באלפי ₪ | יעד ההעברה הכספית |
|------------------------------------------------------------------------------|--------------|-------------------|-------------------|
| חבד לבנות פ"ת; ממ"ד חב"ד לבנות חיה מושקא נתניה; ממ"ד חב"ד לבנים ד.מנחם נתניה | 43 | 232 | חב"ד |
| בית ספר וולפסון | | 47 | בי"ס וולפסון |
| סה"כ | | 279 | |

כאמור, על פי חוות דעת היועץ משפטי לממשלה, העברת הכספים למוסדות מוכרים שאינם רשמיים לצורך הסעות, יש לבצע בהתאם לנוהל תמיכות.

ממצאינו מעלים כי כספים אלו הועברו שלא בהתאם לנוהל מתן תמיכות של משרד הפנים.

העברת דמי השתתפות למוסדות חב"ד מעבר לסכום שנקבע על ידי ראש העירייה

5.5.3

במכתבו של ראש העירייה בנושא ההסעות לחב"ד, מתאריך 16.9.14: נכתב כי " הוחלט לתקצב את ההסעות לילדי חב"ד הלומדים מחוץ לעיר ב-33,000 ₪, מרזרבת ראש העירייה לשנת 2014, ולהכניס לתקציב הסעות לשנת 2015 73,000 ₪ נוספים " בפועל, התשלום עבור הסעות תלמידי חב"ד בשנת 2015 הגיע לסכום של 232 אלפי ₪, פי 3 מהחלטת ראש העירייה. לביקורת נמסר כי אישורו של ראש העירייה מתייחס למוסדות חב"ד בפ"ת ואילו התקציב מתייחס גם למוסדות חב"ד בנתניה. נציין כי מכתבו

של ראש העירייה דן ב"ילדי חב"ד הלומדים מחוץ לעיר" ולא עלתה ממנו האבחנה בין מוסדות חב"ד בפ"ת ומוסדות חב"ד בנתניה.

העברת דמי השתתפות לבי"ס וולפסון ללא הנחיה בכתב בשנה"ל תשע"ה

5.5.4

בתאריך 7.9.14 הפנה מנהל האגף לראש העירייה בקשה לכלול תוספת תקציבית להסעות לבית הספר וולפסון, מאחר שהחינוך העצמאי לו שייך המוסד החינוכי צמצם את קווי ההסעות שלו. בתאריך 26.1.15 כתב מנהל האגף למנכ"ל העירייה בנושא זה כי ההורים של תלמידי וולפסון "מבקשים שהרשות תארגן עבורם הסעות כפי שמארגנת עבור בר אילן ורמב"ם (ללא השתתפות כספית)". בתאריך 3.2.15 כתב מנהל האגף למנכ"ל העירייה שוב כי "מכיוון שלגבי וולפסון זה נושא חדש שעלה רק השנה, יש שתי אפשרויות: א. לממן באופן מלא כמו אצל האחרים. ב. ...לממן חצי מהשתתפות ההורים בעלויות הנסיעה... במקרה כזה העלות לנו תהיה 45,000 ₪ לשנה...". אין תיעוד להנחיה ולאישור של מנכ"ל העירייה לביצוע הסעה לבית ספר וולפסון. למרות זאת, ביולי 2015 הועבר תשלום לביה"ס וולפסון. מאגף החינוך נמסר כי: "העברת התשלום לוולפסון אושרה על ידי מנכ"ל העירייה. כאמור, לביקורת לא הועברה אסמכתא לכך.

אי מילוי החלטות לעניין הסעות לוולפסון ולחב"ד בשנה"ל תשע"ו:

5.5.5

לקראת שנה"ל תשע"ו התכנסה ישיבה בנוכחות ראש העירייה ומנכ"ל העירייה לצורך דיון בהשתתפות העירייה בקווי ההסעה למוסדות שונים של החינוך התורני. לגבי ההסעות לביה"ס וולפסון הוחלט כי: "הרשות תשתתף בסכום זהה לסכום ההשתתפות של משרד החינוך (שקל מול שקל) עבור אותם תלמידים הזכאים לפי קריטריון המרחק של משרד החינוך. מנהלת המחלקה לשירותים כלליים, תוציא מכתב לאגף המוכר שאינו רשמי במשרד החינוך בירושלים לקבלת הנתונים". החלטה זו לא התממשה. לביקורת לא הוצגו נתוני ההשתתפות של משרד החינוך בהסעות ילדי הרצליה לבי"ס וולפסון.

תשלום החזרי נסיעות לתלמידות וולפסון, בנוסף להעברת תקציב השתתפות בהסעה לבית ספר וולפסון

5.5.6

בנוסף ל-47 אלפי ₪ שהועברו לבית ספר וולפסון כדמי השתתפות בהסעות, הועברו בשנת 2015 לתלמידות ביי"ס וולפסון החזרי נסיעות בסך של 5,625 ₪ (375 ₪ לכל תלמידה).

המלצות

- למען הסדר הטוב והמינהל התקין יש לתעד כל החלטה או שינוי החלטה בכתב.
- יש להימנע מהעברת כספים ישירות למוסדות שלא באמצעות נוהל תמיכות.

תגובת המבוקר

נסיעות רשת חב"ד – ראש העיר אישר השתתפות בהחזר הוצאות נסיעה עבור תלמידי חב"ד פ"ת. בדוח נכתב שהסכום גדול פי 3 מזה שקע רה"ע זאת מאחר שמדובר על חב"ד פ"ת בלבד כאשר בפועל מתוקצבת גם הסעת תלמידי חב"ד נתניה. העברת התשלום לוולפסון אושרה ע"י מנכ"ל העירייה. המחלקה לשירותים כללים וחשבות אגף החינוך פועלת אך ורק בהתאם להנחיות ראש העיר ומנכ"ל העירייה.

החזרי נסיעות לתלמידים הלומדים מחוץ לעיר

5.6

נמצא כי העירייה משלמת החזרי נסיעות לתלמידי העיר הלומדים בבתי ספר מחוץ לעיר כדלהלן:

| שם המוסד החינוכי | מספר תלמידים | סכום החזר משוער לשנת תשע"ו |
|-------------------|--------------|----------------------------|
| "למרחב" פתח תקווה | 10 | 26 אלפי ₪ |
| "חורב" רעננה | 35 | 63 אלפי ₪ |

לא קבלנו הסבר מניח את הדעת באלו מקרים ממנת העירייה הסעות לתלמידים הלומדים מחוץ לעיר, באלו מקרים משתתפת העירייה בהחזרי נסיעות לתלמידים הלומדים מחוץ לעיר, ובאלו מקרים נושאים הורי התלמידים בעלויות הנסיעה. נחזור ונדגיש כי משרד החינוך אינו משתתף בעלויות הסעת תלמידים למוסדות מחוץ לעיר אלא במקרים מיוחדים.

לא נמצאו אסמכתאות בכתב לאישור תשלומים אלו.

המלצה

- לקבוע מדיניות ברורה בכל הקשור בהחזרי נסיעות לתלמידים הלומדים מחוץ לעיר.

החזרי נסיעות מהאגף לחינוך מוכר שאינו רשמי

5.6

כללי

5.6.1

סעיף 2.3 (ז) לחזור מנכ"ל קובע כי: "ההסעות בחינוך המוכר שאינו רשמי תטופלנה ותאושרנה על ידי האגף לחינוך מוכר שאינו רשמי במשרדנו, בהתאם להנחיות המפורסמות על-ידו". המחוז החרדי (באגף לחינוך מוכר שאינו רשמי), הודיע באתר של המשרד לגבי הסעות תלמידים כי: "ההשתתפות ניתנת לתלמידים הלומדים בבתי ספר יסודיים בבעלות מרכז החינוך העצמאי ומעיין החינוך

התורני וכן לתלמידי בתי הספר העל יסודיים לבנות בפיקוח חרדי בכיתות ט'-ל'. ההשתתפות לתלמידים הלומדים בבתי ספר של החינוך העצמאי ורשת המעיין מועברת ישירות לשתי הבעלויות, המפעילות את מערך ההסעות באופן עצמאי... לתלמידות הזכאיות בבתי הספר העל יסודיים בפיקוח חרדי, מועברת ההשתתפות על ידי האגף לבתי הספר והם אחראים להעביר את התקציב לתלמידות, על פי הרשימות המועברות אליהם בכל שנה".

מההנחיה עולה כי משרד החינוך מעביר את כספי ההשתתפות בהסעות ישירות לרשת מעיין החינוך התורני, מרכז החינוך העצמאי ולבתי הספר העל-יסודיים החרדיים לבנות (ולא לרשויות המקומיות). בפסק הדין בעת"מ (מרכז) 14364-01-16 גיבלי נ' מועצה מקומית אליכין צוין כי המועצה המשיבה השתתפה בעלויות ההסעה בשתי דרכים: הדרך האחת – למוסדות חינוך של "רשת החינוך העצמאי", לפיה "הרשת ארגנה את ההסעות על בסיס ההשתתפות של משרד החינוך במימון ההסעות, והמועצה המקומית העבירה לרשת החינוך העצמאי השתתפות כספית עבור ההסעות". הדרך השנייה – "על פי הסיכום עם רשת 'המעיין' המועצה המקומית ארגנה את ההסעות ונשאה בעלותן. רשת 'המעיין' העבירה למועצה את רכיב ההשתתפות שקיבלה ממשרד החינוך".

מצאים

5.6.2

כפי שפורט לעיל בהרחבה העירייה מארגנת הסעות למוסדות השייכים לרשת החינוך העצמאי, מעיין החינוך התורני, ומוסדות על יסודיים לבנות בפיקוח חרדי. למוסדות אלו מעוברים כספי ההשתתפות בהסעות של משרד החינוך באמצעות האגף התורני. ממצאינו מעלים כי העירייה לא דרשה השתתפות של המוסדות בעלויות ההסעה בגובה השתתפות משרד החינוך. במצב הדברים האמור העירייה מממנת את הסעות התלמידים בשעה שהורי התלמידים או הבעלויות נהנים מהחזרי נסיעות ששולמו ממשרד החינוך בגין הסעות התלמידים. אין להשלים עם מצב זה בו ארגון הסעות על ידי הרשות נהפך למקור הכנסה למוסדות או להורי התלמידים שנהנו מהכנסות ממשרד החינוך ולא נשאו בהוצאות הנסיעה. אנו סבורים כי יש לדרוש מהמוסדות או מההורים את החזרי הנסיעות ממשרד החינוך, באופן שיכסה מקצת מעלויות העירייה.

מצאים

- לדרוש מהמוסדות המשויכים לאגף התורני במשרד החינוך את החזרי הנסיעות המועברים להם ממשרד החינוך.

5.7

השתתפות הורי התלמידים בעלויות ההסעות למוסדות החינוך

לגבי מספר קווי הסעה התקבלו החלטות כי ההורים ישתתפו בעלויות ההסעה, כפי שיפורט להלן החלטות אלו לא יושמו.

להלן פרטים אודות ההחלטות שהתקבלו ואופן יישומן:

| מס"ד | יעד ההסעה | תיעוד ההחלטה לגבי השתתפות הורים | שיעור השתתפות הורים לפי ההחלטה | יישום ההחלטה בפועל |
|------|----------------|------------------------------------------|-----------------------------------------------|----------------------------|
| 1 | בית ספר גורדון | רשימות השיוך של תלמידים לקווים לתשע"ה | 50% מעלות ההסעה (עלות ההסעה - 163 אלפי ₪) | 21.3 אלפי ₪ 13% במקום 50%. |
| 2 | עטרת חיים | בפרוטוקול ישיבה בנוכחות מנכ"ל | 23,000 ₪ | ללא השתתפות |
| 3 | רמב"ם ובר אילן | וראש העירייה לקראת שנה"ל תשע"ו (17.8.15) | תלמידים בלתי זכאים להסעה ישתתפו ב- 50% מעלותה | ללא השתתפות |

הערות

- חשבת אגף החינוך מסרה כי תלמידי "בי"ס גורדון משלמים סכום קבוע עבור הסעות. בשנת הלימודים תשע"ז תשלומים אלו יכסו כ-50% מהעלות. בשנת תשע"ו לא כיסו תשלומי ההורים 50% מעלויות ההסעה. נציין כי ילדי יד התשעה אינם מחויבים בתשלום.
- חשבת אגף החינוך מסרה, כי באישור מיוחד של רה"ע, אין השתתפות הורים לבית הספר עטרת חיים. לביקורת לא הועברה אסמכתה בכתב לשינוי ההחלטה האמורה.
- מנהלת המחלקה לשירותים כלליים כתבה למנהל האגף, כי ההחלטה לגבי קו רמב"ם ובר אילן לא יושמה.

מהנתונים שלהלן עולה כי אין הקפדה על יישום ההחלטות בדבר השתתפות הורים בעלויות ההסעה.

המלצות

- למלא אחר החלטות הנהלת העיר בקשר לגביית דמי השתתפות מההורים במקרים בהם שונו ההחלטות יש לתעד שינוי זה בכתב.

תגובת המבוקר

בי"ס גורדון אמור להשתתף ב-50%. מתוך החלק הזה הרשות מסבסדת 48,500 ₪. מתקצב בסעיף 1813200870. יחד עם השתתפות העירייה הגביה עמדה על 50%.
 "עטרת חיים" בכפר סבא – באישור מיוחד של רה"ע ובמימון מלא של הרשות, אין השתתפות הורים בהסעה זו.

תגובת מנכ"ל העירייה

לקראת שנת הלימודים הבאה תגובש מדיניות עירונית בכל הקשור במימון הסעות תלמידים. במסגרת זו יקבעו כללית וקריטריונים וידונו הממצאים וההמלצות הכלולים בדוח הביקורת.

6. הסעות תלמידי החינוך המיוחד

6.6

כללי

6.1

תלמידי החינוך המיוחד, הסובלים מלקויות המפורטות בחוזר מנכ"ל, זכאים להסעות מאורגנות, ללא תלות במרחק המגורים מהמוסד החינוכי. שיטת התקצוב בהסעות החינוך המיוחד הינה על-פי שיטת פר מסלול. העלות המתוקצבת הינה מחיר המסלול על-פי מכרז, בכפוף למגבלת מחיר מקסימום שקבע משרד החינוך, ובהתחשב בשיעור ההשתתפות של משרד החינוך. שיטת הדיווח על מסלולי החינוך המיוחד החל משנת לימודים תשע"ה, הינה באופן ממוכן. מזכירת המחלקה לשירותים כלליים מדווחת על המסלולים במערכת הסעות נט.

ממצאים

6.2

אי העברת תשלומים עבור שנה"ל תשע"ה תשע"ו

6.2.1

ממערכת התשלומים של משרד החינוך (מית"ר) עולה, כי למועד הביקורת, נובמבר 2016, טרם התקבלו מרבית התשלומים עבור שנה"ל תשע"ה-תשע"ו (ספטמבר 2014 – אוגוסט 2016) ממשרד החינוך עבור הסעות תלמידי החינוך המיוחד. סה"כ התשלומים שהתקבלו בעירייה בשנה"ל תשע"ה ותשע"ו במצטבר בגין הסעות החינוך המיוחד, לפי דו"ח הסעות ממערכת מית"ר (חודש חישוב מאי 2016 וספט' 2016) – כ-28 אלפי ₪. זאת לעומת תשלומים בסך 2,221 אלפי ₪ שהועברו ממשרד החינוך בגין החינוך המיוחד בשנה"ל תשע"ד (ספט' 2013 – אוג' 2014). כלומר, לא התקבלו ממשרד החינוך הכנסות בסך של כ-2.2 מיליון ₪ בגין שנת הלימודים תשע"ה, תשע"ו. ובסה"כ חוסר בהכנסות בסך של למעלה מ-4

מיליון ₪, המגיעים לעירייה בגין הסעות החינוך המיוחד שבוצעו מספטמבר 2014 עד למועד הביקורת דצמבר 2016.

טיפול האגף בחוסר הכנסות

6.2.2

מכרססת הנה"ח העירונית לשנת 2015 עולה, כי התשלומים בגין הסעות החינוך המיוחד התקבלו באופן שוטף עד חודש יולי 2015. ב-31.7.15 קוזזו לעירייה 1.174 מיליון ₪ בגין הסעות החינוך המיוחד, ומאז לא התקבלו עוד התשלומים כסדרם. מתוך תקציב הכנסות של 5.4 מיליון ₪ לשנת 2015 (המיועד הן להכנסות משרד החינוך בגין הסעות תלמידי החינוך המיוחד והן להכנסות בגין הסעות תלמידי החינוך הרגיל ובגין ליווי, התקבלו רק כ-2 מיליון ₪, כלומר קיים חוסר של כ-3.4 מיליון ₪ בשנת 2015. להלן השתלשלות הטיפול בנושא זה:

- בראשית חודש ספטמבר 2015, פנתה חשבת אגף החינוך למשרד בבקשה לברר מדוע קוזזו לעירייה 1.2 מיליון ₪ וכן מדוע לא התקבלו כל תשלומים בגין הסעות החינוך המיוחד באותו חודש. ב-11.11.15 גף (הסעות, הצטיידות והקצאות) במשרד החינוך השיבה כי: "קיוזז התשלומים בגין תשע"ה טופל החודש, הרשות אמורה לראות את הכספים בתחילת החודש הבא". באותו יום פנתה חשבת האגף למנהל אגף הסעות והצטיידות במשרד בטענה: "אחרי בדיקות שנעשו... התברר כי הייתה תקלה במערכת. לכן בחודש ספטמבר קיבלנו מקדמה של 1 מיליון ₪. התקלה טרם סודרה ובנוסף לאי התשלום בגין תשע"ה, הרשות אינה מקבלת מקדמות בגין תשע"ו. נכון להיום חסר יותר מ-1.5 מיליון ₪ בהכנסות שמגיעות לרשות".
- ב-2.12.15 פנתה החשבת למשרד בטענה כי הקיזוז בגין תשע"ה טופל, אך המקדמה שקיבלה העירייה בגין הטעות שוב קוזזה, וכתוצאה מכך נגרם חוסר של 2.8 מיליון ₪. לאחר מכן יצאה החשבת לחופשת לידה, וטיפול בנושא החל שוב רק לאחר כרבעון, בתקופת הביקורת.
- בתחילת חודש מרס 2016, במכתב ששלח מ"מ החשבת לנציגת המשרד, הודיע מ"מ החשבת כי כמעט שלא התקבלו כספים מתחילת שנה"ל תשע"ה. "מה הסיבה... לאי הזרמת המקדמות שהן בעצם מפרעות...?". יועץ האגף הודיע כי פנה בירושלים לאחת מעובדות המשרד, שהבטיחה שתדבר עם עובדות אחרות במשרד.

עד למועד הביקורת, נובמבר 2016 אין תיעוד נוסף לטיפול.

למועד זה, טרם הועברו תשלומים לעירייה בגין הסעות החינוך המיוחד, עבור השנים תשע"ה, תשע"ו, תשע"ז - בסך של לפחות 2.2 מיליון ש"ח (ולפחות כ-5 מיליון ש"ח לתקופה). נציין בהקשר זה, כי עיון בנתוני מערכת מית"ר של המשרד (הפתוחים לכלל הציבור) לגבי רשויות הסמוכות להרצליה מעלה, כי הן קיבלו החזרים ממשרד החינוך עבור הסעות תלמידי החינוך המיוחד: עיריית רמת השרון קיבלה כמיליון ש"ח עבור שנת תשע"ה, עיריית רעננה – כ-2 מיליון ש"ח.

המלצה

- לפעול באופן מידי מול משרד החינוך להעברת התשלומים המגיעים לעירייה מהמשרד בגין הסעות תלמידים.

תגובת חשבת אגף החינוך

בתגובתה מתאריך 16/11/16 מסרה החשבת: "באוגוסט 2015 קרתה תקלה במשרד החינוך בעקבותיה קוזזו כל ההכנסות בגין הסעות חינוך מיוחד החל מ-9/2014. הנושא בטיפול מול משרד החינוך. חשבת האגף נמצאת בקשר רציף עם משרד החינוך בנושא. עד תיקון התקלה משרד החינוך מעביר 'מקדמות' על חשבון החוב לרשות".

6.2.3 בחינת דיווח מסלולי הסעות לתלמידי החינוך המיוחד

על מנת לקבל ממשרד החינוך החזרים עבור הסעות תלמידי החינוך המיוחד, על העירייה לדווח על הסעות אלו באופן ממוכן באמצעות מערכת הסעונט. הדיווח כולל את פרטי התלמידים המוסעים, פרטי מוסדות החינוך, סוגי הרכבים ועלויות ההסעות. במסגרת הביקורת בחנו את דיווחי העירייה למשרד החינוך. הבדיקה נערכה על בסיס דוח שהופק ממערכת הסעונט שכותרתו "דוח מסלול הדפסה רצופה". הדוח כלל את כל ההסעות שדווחו למשרד החינוך עד מרץ 2015. נתוני הדוח הושאו לנתוני ההסעות כפי שבאו לידי ביטוי בדוחות הביצוע של חברות ההסעה שצורפו לחשבונות בתקופה זו. להלן רשימת הקווים שלא דווחו כלל או שדווחו באופן חלקי למשרד החינוך ותשובות מנהלת המחלקה לשירותים כלליים המופקדת על הדוח למשרד.

| הערות | אומדן הפסד/רוח לשנה בש"ח | הפגם בדיווח | עלות לכיוון | יעד (מוסד) | קו/ חברת הסעה |
|-------|--------------------------|-------------------------------------------------------------|-------------|-----------------------------------|---------------|
| 1 | | דוח על נסיעה ללא ביצועה | 98 ש"ח | בתי ספר יסודיים בעיר | 10/ירון בר |
| 2 | 63,360 | לא דווחו 3 רכבי הסעה לגנים משלבים לשני כיוונים. | 96 ש"ח | נופר והרדוף שיזף תאנה גנים משלבים | 20/בון תור |
| 3 | 11,440 | לא דווחה הסעה הלוח ושוב של תלמיד למפתן, ברכב אחד | 52 ש"ח | הסעת התלמיד ע.ב למפתן | 140/בון תור |
| 4 | 1,256 | אחד מהפיזורים דוח 4 פעמים בשבוע, בפועל בוצע 5 פעמים בשבוע | 80 ש"ח | יבנה, בילו, בני עקיבא | 170/אלרץ |
| 5 | 40,180 | לא דווח על ביצוע ההסעה 5 פעמים בשבוע, מחויב לפי 4,018 לחודש | 98 ש"ח | נווה ימין | 190/אלרץ |
| 6 | 7,680 | ביצוע הסעה 3 ימים בשבוע יותר מבדיווח, | 64 ש"ח | גולן, הדר | 230/בון תור |

| | | | | | |
|---|--------|----------------------------------------------------------------------------------------------|---------|-------------------------|-------------|
| | | 768 ש"ח לחודש | | | |
| 7 | 46,320 | קיים פיזור אחד, מחדרה להרצליה, בעלות 4,632 ש"ח לחודש, שאינו נכלל בדיווח | 193 ש"ח | חדרה | 243/קדימה |
| 8 | 15,840 | דווחו שני רכבים לכיוון אחד (איסוף) בעלות של 224 ש"ח במקום שני רכבים לכיוון אחד בעלות 296 ש"ח | 224/296 | גן קי"ז, און | 270/ירון בר |
| 9 | 26,180 | לא דווח רכב פיזור מגן דובדבן ופיזור מחטיבת השלום | 119 ש"ח | גן דובדבן, עמלנית השלום | 320/בון תור |

הערות מנהלת המחלקה לשירותים כלליים

1. במקרה זה דווח למשרד על רכב פיזור נוסף שלא מופיע בחשבונית חברות ההסעה.
2. תגובת המחלקה: "ההסעות הינם לגנים משלבים – ללא השתתפות משה"ח – ההסעות ניתנות לתלמידי אלו בהתאם למדיניות אגפית ועירונית מאז ומתמיד". בהקשר זה נציין כי לפי סעיף 2.3(ג)(3) לחזור מנכ"ל, "הסעת תלמיד שעבר ועדת שילוב מוסדית תאושר על סמך החלטת ועדת השילוב", דהיינו לעתים תתאפשר השתתפות בהסעת ילדים משולבים (לפי הלקות).

3. תגובת המחלקה: "באישור מיוחד של רה"ע". (ראוי לציין, כי ייתכן שהתלמיד זכאי להשתתפות בהוצאות ההסעה אם הוא תלמיד חינוך מיוחד).
4. תגובת המחלקה: "הפיזור החמישי משולב עם פיזור ממוסד אחר ברעננה".
5. תגובת המחלקה: "רה"ע הקודמת אישרה הסעה זו באופן חריג ובהמלצת, מנהלת המחלקה לחינוך מיוחד, מאחר שלא נמצאה עבורו מסגרת מתאימה".
6. תגובת המחלקה: "דווח בהתאם לביצוע". נציין, כי בחודש פברואר 2015, שנבדק על ידי הביקורת, דיווחה חברת ההסעות בון תור לעירייה על ביצוע פיזור 3 פעמים בשבוע, שלא דווח למשרד. לא הועבר לידנו אסמכתא לתיקון דוח הביצוע על ידי חברת ההסעה ולביטול חיוב העירייה בגינו.
7. תגובת המחלקה: "דווח בהתאם לביצוע". נציין כי בדוח הביצוע של חברת המוניות לחודש פברואר 2015 הופיע פיזור זה שלא דווח למשרד.
8. תגובת המחלקה: "דווחו 2 סוגי מחיר: מעלון גדול 296 ₪ ומעלון קטן 224 ₪". נציין כי, אכן דווחו לפחות סוגי מחיר שונים: 2 רכבי פיזור מבי"ס און בעלות 296 ₪, ו-3 רכבים (איסוף ופיזור) לבי"ס ונצואלה בעלות 224 ₪ כנדרש. יחד עם זאת, בעוד בדוח הביצוע של החברה נרשמו 2 רכבי איסוף לגן ובי"ס און בעלות של 296 ₪, בדיווח למשרד נרשמו שני רכבים אלה בעלות 224 ₪.
9. תגובת המחלקה: "לא מופיע בדוח מאחר שהפיזור שלהם שולב יחד עם מוסד אחר בפ"ת". נציין כי בדוח הביצוע של חברת ההסעה מופיעים היעדים שצוינו בלבד: גן דובדבן וחטיבת השלום, ללא שילוב מוסד נוסף. העירייה חויבה בגין הסעות ליעדים אלה.

המלצות

- אנו סבורים שיש להקפיד על דווח כלל הסעות החינוך המיוחד במטרה למקסם את ההחזרים ממשרד החינוך. ניהול מערך ההסעות באופן ממוכן, מהלך שהחל בתקופת הביקורת יקל על ניהול המעקב והבקרה אחר החזרי משרד החינוך.