

## גביית אגרות חינוך - מעקב

### דוח מבקר העירייה מס' 23

בנושאי חינוך הרשות המקומית מוסמכת, בשם המדינה, לגבות אגרות ותשלומי חובה. הרשות המקומית כ- "קבלן" ביצוע של הממשלה, מפעילה למעשה את מערך החינוך וככזו, בהתאם להנחיות משרד החינוך, גובה מהורי התלמידים ומרשויות אחרות כספים בגין פעילויות שונות.

**להלן ממצאי הביקורת כפי שפורסמו בדוח השנתי מס' 23 של מבקר העירייה:**

- הבדיקה העלתה כי שיעור גביית אגרות חינוך בשנים 9-1998 הנו נמוך במיוחד.
- בהשוואת נתוני גביית אגרות חינוך לגבייה הכוללת נמצא כי שיעורי גביית אגרות חינוך הינו נמוך בצורה מוחלטת.
- בשנת 99 הסתכם סה"כ חיוב רשויות מקומיות בגין אגרות תלמידי חוץ והשתתפות באחזקת בתי ספר ב- 3,869,531 ש"ח, כש- 1,785,339 ש"ח (46%) מסכום זה, מהווה חוב עבר שלא נפרע. סה"כ, בשנה זו, גבתה העירייה 1,372,226 ש"ח, סכום המהווה 35% מסך החיוב באותה שנה.
- מהביקורת עולה כי ישנן רשויות אשר, בשנת 99, לא גבתה מהם עיריית כפר סבא אגרות כלל. מעיון בנתונים, כפי שפורטו בדוח, משיחות שקיימה הביקורת עם כל הנוגעים בדבר, התרשמה הביקורת כי המאמצים שמפעילה עיריית כפר סבא בגביית דמי ההשתתפות אינם יעילים דיים. הואיל וכאמור ישנה מחלוקת בין אגף החינוך והגזברות בנוגע לאחריות לביצוע החיוב, ראוי לדעת הביקורת כי הנושא יובא לדיון והכרעה אצל ראש העיר.
- לגבי גביית יתרות חוב בסכומים נמוכים, עלות גבייתן גבוהה לאין שיעור מסכום החוב בפועל ולכן בסיכום עם גזבר העירייה הגיעה מחלקת הגבייה למסקנה כי ביצוע הליכי אכיפה בנושא זה הינו מורכב, בעייתי ולא יעיל (לדוגמא: בשנת תש"ס משלמים עבור אגרת ביטוח בלבד סך - 22 ₪, כאשר עלות אכיפת גבייה מינימאלית הינה כ- 150 ₪).

**לאור הממצאים לעיל, סיכמה הביקורת והמליצה כלהלן:**

המאמצים שנוקטת בהם עיריית כפר סבא כדי לגבות אגרות חינוך, אגרות תלמיד חוץ ודמי השתתפות בתחזוקה והפעלת בית ספר אינם יעילים דיים, כך לדוגמא בשנים 1999 גבתה העירייה רק כ- 36% מאגרות תלמידי חוץ ודמי השתתפות בתחזוקה והפעלת בית ספר. כמו כן, נמצא כי סוגיית האחריות לביצוע הגבייה אינה ברורה, בעוד שהגזברות ומחלקת הגבייה טוענים שהאחריות היא של אגף החינוך, טוען האגף החינוך בדיוק ההיפך. המצב

האמור לא רק שמהווה פגיעה חמורה בסדרי מנהל תקין אלא הוא מעלה תהיות לגבי אחריות העירייה לגביית כספים המגיעים לה כחוק.

הביקורת מבקשת לציין בנוסף כי, מביקורות שערך מבקר העירייה בשנים האחרונות במחלקת הגבייה, במדור קנסות חניה, אגף התרבות, ובקופות העירייה (ראה דוחות מבקר העירייה מס' 21 ו-22) ניתן לזהות כי קיים ליקוי מהותי ובסיסי בכל הכרוך בטיפול בהכנסות העירייה. נמצא שאין נוהלים מתאימים, חלוקת האחריות אינה ברורה וגזברות העירייה אינה ממלאת את מקומה כפונקציה מנחה/מדריכה ואף כמפעילת בקרה על הפעולות הכספיות. בפועל קיים מעין נתק בין הגזברות ומדורי הכספים ביחידות הביצוע השונות, שהגיע עד כדי כך שגזבר העירייה הצהיר בכתובים כי הוא מסיר מאחריותו לגבי הנעשה באגף התרבות (ראה נספח לדו"ח על אגף התרבות), ובעקבות כך התקיים דיון אצל ראש העיר ונוהל מתאים נמצא בהכנה.

לדעת הביקורת על העירייה, על כל הנוגעים בדבר ובעיקר על גזברות העירייה, לגלות יותר אחריות בכל הקשור לגביית הכנסות, שמירתם, רישומם והבקרה והפיקוח על תקינות ונאותות הטיפול בהם. על הגזברות לקבוע נוהלי עבודה, ולהנחות מקצועית את כוח האדם המטפל בכספים. כמו כן, יש לקבוע לכל תחום כספי אחראי כך שחלוקת האחריות הללו תהיה ברורה וידועה לכל.

מהסברים שקיבלנו בעניין גביית אגרות חינוך עולה כי מכיוון שמדובר בסכומים נמוכים יחסית, ומכיוון שלא ניתן, בדומה לגביית ארנונה, להפעיל סנקציות כנגד המשתמטים מתשלום, העירייה, דרך קבלן הגבייה, אינה פועלת דיה כדי לגבות את האגרות האמורות. כל כסף שמגיע לעירייה כחוק, מוטלת על העירייה החובה הציבורית לפעול בכל האמצעים שעומדים לרשותה כדי לגבות את החוב. לדעת הביקורת, גם לנושא זה, חשוב שהנהלת העיר תידרש ותקבע מדיניות וכללים לביצוע הגבייה.

בכל מקרה לאור חשיבות העניין רצוי, לדעת הביקורת, כי הנהלת העירייה תידרש ותקיים בנושא דיון מעמיק ומקיף, שמטרתו לקבוע מדיניות ברורה ולהסדיר את כל נושאי העמקת הגבייה והאחריות לכך, בכל הקשור לאגרת החינוך ואגרת תלמידי חוץ.

### ממצאי ביקורת המעקב

במסגרת עבודת הביקורת השוטפת על הדוחות הכספיים של בתי הספר בעיר, התברר כי מנהל אגף החינוך פרסם הנחייה המתבססת על החלטת ראש העירייה בקדנציה הקודמת, האומרת: "הסכום הנקבע לפטוח תלמידי ה'ין 28 ש, בתי הספר י'בלו סכום לה מההורים כפי שנהלו בתשס"ג ו'נכו מן הסכום. 7- ש' יענה את בית הספר לרכיו".

לאחר בירור הנושא עם הגורמים הרלוונטיים בעירייה, דווח לראש העירייה החדש, בחודש דצמבר 2003, על ידי מבקר העירייה כלהלן:

### "הנדון: ביטוח תלמידים

אצרת התלמיד לביטוח נקבעת ע"י משרד החינוך והשנת הלימודים תשס"ד צמדה על - 28. התלמיד.

במהלך השנים קיימת בעיית אצרות החינוך / הביטוח מהורי התלמידים ואין שיטה יציבה אשר תבטיח אצרות לז.

כשאל האצרות - 28. הוצאות הצמקת האביה ע"י אמצי האכיפה הצומדים לרשות הצירייה, אבוהים בהרבה מסכום האצרות האביה.

הצירייה קיבלה החלטה להצביע את אצרות החינוך אל בתי הספר ובתמורה בידי בתי הספר יישארו 25% מסכום האביה.

מבדיקה שצרכנו בצלברות הצירייה, באצ"ר החינוך ובמחלקת האביה צוזה כלהלן:

1. גם השיטה זו האביה אינה מלאה, למרות שהיא הוצמקה במידה מסוימת.
2. הסכומים הנאבים בבתי הספר נלקבים להכנסות הצירייה במלאה, כאשר 25% הנותרים בקופת בתי הספר, נרשמים בספרי הצירייה כהשתתפות נוספת בפצילות בתי הספר.
3. יתרת החיובים שמהם בית הספר אינו מצליח באצרות הביטוח, מוצמקת למחלקת האביה ונרשמת בכרטיסי החיובים יחד עם שאר החובות לצירייה.
4. התלמידים מבוטחים על בסיס כמותי כפי שמדווח ע"י אצ"ר החינוך בפוליסה של החברה למשק וכלכלה של השלטון המקומי ואל פי הצלות נקבעה (28. השנת התשס"ד). ההפרש שנוצר בין סכום האצרות כפול מספר התלמידים לבין האביה כפול מספר יתרה (המורכבת מ-25% הנשארים בידי בתי הספר ומהסכום שלא נאבה) המכוסה מתקציבי הצירייה. להלכירק שבהצדד תקציבי מאושר לצירייה בשנים האחרונות, לא מצאנו מאיזה סעיף תקציבי מכוסה ההפרש.
5. לדברי צלבר הצירייה אין מצב בו תלמידי בתי הספר אינם מכוסים הביטוח רלוונטי ומתאים.

*לדצתי יש לבדוק מחדש את ההחלטה לפגי אגביית אגרת הביטוח, פסיתוף כל האורמים הנוצרים לדבר ולהחליט האם לזהי הדרך הטובה והכדאית ביותר על מנת להבטיח ביטוח מתאים תוך צמצום הוצאות הגבייה והצמקת הגבייה."*

גזברות העירייה השיבה כי זו החלטה שנתקבלה וכל עוד לא הוחלט אחרת ההסדר יישאר בתוקף, מה עוד שהתלמידים מבוטחים ביטוח מלא, היות והעירייה משלימה את תשלומי פרמיית הביטוח לחברת הביטוח במסגרת החברה למשק וכלכלה של מרכז השלטון המקומי.

במהלך ביקורת המעקב נתגלו חילוקי דעות בין אגף החינוך לבין גזברות העירייה בכל הקשור לתפקיד גביית אגרת החינוך ועל מי חלה אחריות הגבייה:

#### עמדת אגף החינוך הינה כלהלן:

לגזברות העירייה כפופה מחלקת הגבייה, שתפקידה לגבות כספים בגין פעילויות שונות. למחלקה זו אנשים וכלים מתאימים לצורך ביצוע פעולות אלו.

אגף החינוך אינו עוסק בגבייה, זה לא תפקידו, אין לו את המנגנון והכלים לכך.

אגף החינוך מעביר למחלקת הגבייה את כל הנתונים הדרושים, על מנת לבצע אותה, כגון: מספרי תלמידים, גובה אגרות חינוך מיוחד וזאת על פי חלוקה לגילאים שונים, חלוקה לשובים וכדומה.

ההחלטה להעביר את הגבייה של ביטוח התלמידים מעיריית כפר סבא (מחלקת הגבייה) לבתי הספר, נעשתה בהסכמה בהתאם להחלטת ראש העיר, זאת לנוכח גבייה חלקית מאוד של מחלקת הגבייה בעבר.

#### עמדת גזברות העירייה הינה לעומת זאת:

אגף החינוך שוגה באופן בסיסי בגישה המחייבת, הקובעת כי שותפות ואחריות של מנהלים תהיה לא רק להוצאות אלא גם להכנסות האגף שבאחריותם. העובדה שתלמידי חוץ יושבים בכיתות מוסדות החינוך בכפר סבא בתחילת חודש ספטמבר והודעת החיוב לרשויות החייבות בתשלום נשלחת בסוף שנת הכספים יוצרת שתי בעיות:

- החיוב המאוחר גורם לכך שבדוח הכספי לסוף שנה של העירייה מוצגת יתרת חייבים גדולה והגבייה מתבצעת רק בשנה שאחרי.
- עיכוב גדול בקבלת כספים שניתן היה להיעזר בהם בתזרים המזומנים.

בהתאם להסדר הקיים הנהלת החשבונות מבצעת את המעקב ואת המאמץ לגביית הכספים מאז שהופסקה העסקתה של מנהלת ההכנסות בעירייה. גזבר העירייה מקווה שבעתיד הקרוב, עם מינוי חשב באגף החינוך משימה חשובה זו תוטל עליו.

מחלקת הגבייה עוסקת רק בגבייה מהציבור בעיר וזו שנה שנייה שנושא גביית האגרות אינו מוטל עליה למעט, רישום החייבים שבתי הספר לא הצליחו לגבות מהם.

מבחינת המונחים המקצועיים, חלוקת העבודה בתחומי הגבייה מהציבור, בין אגפי החינוך והכספים היא שאגף החינוך מייצר את החיוב ומחלקת הגבייה עוסקת בגביית הכסף. לעניין הגבייה מהממשלה, מוסדות ורשויות, האחריות לחיוב ולגבייה מוטלת על אגף החינוך בלבד ובתקופה שעד למינוי גורם מקצועי מתאים באגף החינוך, בחלק מהמטלות מסייעת מחלקת הנהלת החשבונות.

### **הביקורת מבקשת לציין שהמצב כיום הוא כלהלן:**

מחלקת הגבייה נותנת שרותי גבייה לאגף החינוך בגביית שכר הלימוד מגני טרום טרום חובה, יול"א ואגרת ביטוח תלמידים לסקטור זה.

בשנה"ל תשס"ב אחוזי הגבייה בתחום גני ילדים עמד על 92.4% ומגני יול"א 99.7%.

בשנת תשס"ב התבקשה מחלקת הגבייה, על פי החלטת ראש העיר, לגבות את אגרת ביטוח תלמידים מכל תלמידי בתי הספר בעיר, מהלך שהוסיף עבודה ועומס למחלקה, אך המחלקה הסכימה להיענות, על מנת לייצל את המערכת עקב תחושת השותפות לטובת הקופה הציבורית שכן, התמחות המחלקה היא גבייה. בשנה זו חויבו התלמידים בערך של 314,000 ₪ עבור כ- 14,000 תלמידים. מחלקת הגבייה גבתה בשנה זו, בנוסף, עבור השירותים האחרים בחינוך 281,652 ₪ שהם 90% גבייה.

בשנת תשס"ג הועברה גביית אגרת ביטוח תלמידים אל בתי הספר כפי שתואר לעיל.

למרות שהגבייה בגין אגרת ביטוח התבצעה בבתי הספר, באותם בתי ספר שלא הצליחו לגבות, מנהלת מחלקת גבייה קיבלה בסוף שנה, רשימת חייבים להמשך גבייה חרף התנגדותה. מצב זה הצריך השקעת משאבי גבייה מול סיכויי גבייה לא הגיוניים ואף קלושים.

בשנה"ל תשס"ד הודיעה מנהלת מחלקת הגבייה לגזבר העירייה כי לא תסכים לקבל לטיפול מחלקת הגבייה, את אותם החייבים שבית ספר לא הצליח לגבות מהם, שכן העלויות בגין גבייתם גבוהות. יתרה מזו, מכיוון שלא בוצעו הליכי אכיפה במועד, יש להתחילם באיחור ובעלויות גבוהות.

מנהלת מחלקת הגבייה הצהירה בפני גזבר העירייה יותר מפעם אחת, כי אין לה התנגדות לסייע בגביית האגרה מתלמידי בתי הספר גם בעתיד מתוך רצון לסייע לגבייה בגין הוצאות אותם מוציאה העירייה, אך לא תוכל לקבל לטיפול חייבים שלא שילמו סכום זה של בתי הספר בהמשך.

**מסקנת הביקורת היא שעל הנהלת העירייה או על הגזברות יחד עם אגף החינוך, לקבוע מהי הדרך הטובה והיעילה ביותר לגביית אגרת החינוך ולפעול בדרך ועל פי הנוהלים אשר ייקבעו. לא יתכן כי נושא כה חשוב להכנסות העירייה נשאר ללא טיפול מתאים.**