

## גביית אגרות חינוך

### 1. כללי

כחלק אינטגרלי מעבודתו מקיים מבקר העירייה גם מבדקים פנימיים (INTERNAL CHECKS). בניגוד לעבודת ביקורת המבוצעים, בד"כ, בהתאם לתוכנית עבודה שנתית, המבדקים הללו נערכים בצורה אקראית. במהלך 12/99 בדק מבקר העירייה את שיעורי גביית אגרות חינוך.

כידוע גם בנושאי חינוך הרשות המקומית מוסמכת, בשם המדינה, לגבות אגרות ותשלומי חובה. הרשות המקומית כ"קבלן" ביצוע של הממשלה, מפעיל למעשה את מערך החינוך וככזה, בהתאם להנחיות משרד החינוך, גובה מהורי התלמידים ומרשויות אחרות כספים בגין פעילויות שונות (ראה סעיף 2 בהמשך).

הביקורת התבססה על שיחה עם מנהלת מחלקת הגבייה, שלחה שאלוני ביקורת לנוגעים בדבר וכן עיינה לצורך עבודתה במסמכים רלוונטים.

### 2. הקדמה

אגרות חינוך הם תשלומי חובה אשר שר החינוך קבע, באישור ועדת החינוך והתרבות של הכנסת ובעצה אחת עם מרכז השלטון המקומי, עם ארגון ההורים הארצי, עם הסתדרות המורים ועם ארגון המורים העל יסודיים, את מחירי האגרות ואת השרותים המקובלים לשנת הלימודים. כל שנה טורח משרד החינוך לעדכן את טבלת המחירים האמורות לעיל.

#### תשלום עבור חומרים פדגוגיים

התשלום עבור חומרי מלאכה, חומרי לימוד וערכות מוגדר כתשלום חובה רק אם מספקים לתלמידים חומרי מלאכה, חומרי לימוד וערכות להוראת הטכנולוגיה והמדעים.

#### ביטוח תאונות אישיות

כל שכבות הגיל (לרבות גני טרום חובה שהוחל עליהם חוק חינוך חובה) נדרשות לשלם סכום המתעדכן כל שנה המיועד לרכישת פוליסת ביטוח לכיסוי תאונות אישיות.

#### תשלום מיוחד - שרותי בריאות השן לכיתות א' - ט'

תשלום עבור שרותי בריאות השן הוא חובה רק ברשויות מקומיות שבהן השרות ניתן בפועל. השרות מותנה בהקמת ועדה ציבורית, בהרכב של נציגי משרד הבריאות, משרד החינוך, הרשות המקומית וועד ההורים היישובי, שתפקח על ביצוע השרות. השרות מורכב משרות בסיסי ומשרות מקיף, כדלקמן :

א. השרות הבסיסי כולל :

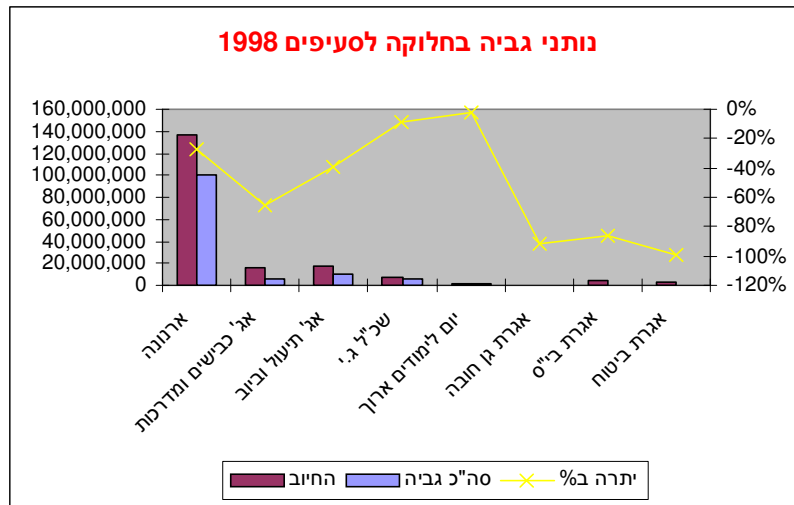
1. בדיקה שנתית של כל התלמידים (מגן חובה ועד כיתה ח'ט') והודעה בכתב להורים על מצב בריאות שינוי של הילדים.
2. חינוך לבריאות השן בכל הכיתות (כולל גן חובה) על ידי רופא שיניים, שיננית או אדם אחר, בהיקף של 3 שעות שבועיות לפחות.

3. ממצאים

בבדיקה שערכנו נמצא כי שיעור גביית אגרות חינוך בשנים 9-1998 הנו נמוך במיוחד, כלהלן:

גביה ב%	יתרה	גביה בפועל	החיוב	יתרת פתיחה		
8%	264,161	23,268	287,429	254,814	אגרת גן חובה	1998
14%	3,805,843	622,587	4,428,430	3,310,571	אגרת בי"ס	
0%	2,544,373	8,400	2,552,773	398,634	אגרת ביטוח	
2%	292,036	4,653	296,689	264,114	אגרת גן חובה	1999
1%	4,542,007	46,991	4,588,998	3,805,798	אגרת בי"ס	
1%	409,810	2,775	412,585	400,399	אגרת ביטוח	

גם השוואה נתוני גביית אגרות חינוך לגבייה הכוללת נמצא כי שיעורי גביית אגרות חינוך הנו נמוך בצורה מוחלטת (ראה תרשים בהמשך).



כדי לקבל הסבר לנתונים הנ"ל פנתה הביקורת למנהלת מחלקת הגבייה בבקשה לקבל הסברים לשיעורי הגבייה הנמוכים.

להלן תשובת מנהלת מחלקת הגבייה:

- בתשובה לפנייתך מיום 26.1.2000 -
- האחריות לגביית אגרות שרותים הנוצרים באג' החינוך מחולקת כצלקאן:
1. אגרת שרותים נוספים - חיובים על יז מחלקת הגבייה.
  2. אגרות תלמידי חוץ - חיוב על יזי אג' החינוך.

**אכיפת טבייה**

אשרות שרותים נוספים - באמצעות יחידת אכיפת הטבייה.  
אשרת תלמידי חוץ - באחריות הנחלת החשבונות בשיתוף אלף החינוך.

**טבייה**

אשרות תלמידי חוץ - שיטור טבייה טבה.

אשרות שרותים נוספים - בתחילת 1999 הועבר לטבייה באמצעות יחידת האכיפה קובץ החייבים הקיים והרשום היום מכולל ומוסדר באופן שוטף בשלל בעיות עבר (ראה סעיף 3 מאמנתינו הקודם מיון 16.1.2000 אליק) לאחרונה חל שיפור מסוים בטבייה.

**שיטור הטבייה**

טביית אשרות שרותים הנוספים בעייתיים בשלל מיעוט אמצעי האכיפה הניתנים לביצוע. והעובדה שהסכומים לטבייה נמוכים ואינם מצדיקים נקיטת צעדים משמעותיים (כגון הליכים משפטיים). לצד זאת בשנת תש"ס משלמים 22 ש"ח אשרת ביטוח - סרבן תשלום שיועבר לטיפול משפטי יטרם לערייה הוצאות בסכום של כ - 200 ש"ח בשלב הראשון ועדיין לא תובטח הטבייה).

אשרות זאת הוחל בריכוז מאמצים רבים בנושא זה כפי שסוכם בתוכנית ההבראה של הערייה.

**מבצעי טבייה**

אין ברצוני לפרט את כל הפעילויות שבוצעו במחלקה והקשורות לאיחוד הנושאים. ביטול היתרות השטויות החיובים הכפולאים. עצבנוני נתוני חיוב לתושבים בעלי כתובת שטויה וכד' אך ברצוני לעצבן כי מיעב הפעילות בנושא האיחוד הכולל הסתיים במהלך קיץ 99. ועקבותיו הוחל במשלוח הוצעות לחייבים שתרם במישפין לתיקון יתרות וביטול חיובים שטויים.

**4. גביית אגרות תלמידי חוץ**

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 (ראה טבלה בהמשך).

## נתוני גביית אגרות חינוך מרשויות 1999

<u>יתרה ב%</u>	<u>יתרה</u>	<u>גביה</u>	<u>חיוב</u>	<u>יתרת פתיחה</u>	
49%	15,360	16,260	31,620	15,360	אלקנה
68%	733,932	340,150	1,074,082	489,988	אלפי מנשה
0%	72,942	0	72,942	43,652	אבן יהודה
9%	6,662	67,000	73,662	33,742	אריאל
100%	280,161	1,150	281,311	165,571	דרום השרון
73%	31,107	11,390	42,497	22,947	חוף השרון
58%	768,599	557,815	1,326,414	557,815	כוכב יאיר
69%	63,939	28,930	92,869	65,209	לב השרון
100%	17,540	0	17,540	8,530	עמק חפר
57%	9,923	7,600	17,523	8,803	עמנואל
88%	4,296	560	4,856	4,266	קדומים
0%	3,376	0	3,376	3,376	קלנסווה
61%	30,471	19,390	49,861	17,634	קרני שומרון
50%	29,347	29,825	59,172	50,686	קדימה
47%	70,526	80,120	150,646	70,234	רמות השבים
98%	167,101	3,930	171,031	74,413	ראש העין
79%	75,026	20,000	95,026	64,736	תל מונד
0%	0	115,446	115,446	0	גבעת חיים
51%	590	560	1,150	560	פרדסיה
0%	7,384	0	7,384	7,384	ברקן
100%	13,640	10,830	13,640	10,830	אורנית
100%	6,710	0	0	6,710	אליכין
0%	29,206	0	29,206	14,136	טייבה
100%	63,202	0	63,202	24,032	כפר יונה
17%	7,075	33,910	40,985	24,725	עמק לוד
<u>20%</u>	<u>6,730</u>	<u>27,360</u>	<u>34,090</u>	<u>0</u>	צורן
65%	2,497,305	1,372,226	3,869,531	1,785,339	סה"כ

מעיון בטבלה עולה כי ישנן רשויות אשר, בשנת 99, לא גבתה מהם העירייה אגרות כלל (ראה טבלה בהמשך).

<u>יתרה ב%</u>	<u>יתרה</u>	<u>גביה</u>	<u>חיוב</u>	<u>יתרת פתיחה</u>	
100%	72,942	0	72,942	43,652	אבן יהודה
100%	17,540	0	17,540	8,530	עמק חפר
100%	3,376	0	3,376	3,376	קלנסווה
100%	7,384	0	7,384	7,384	ברקן
100%	6,710	0	0	6,710	אליכין
100%	29,206	0	29,206	14,136	טייבה
<u>100%</u>	<u>63,202</u>	<u>0</u>	<u>63,202</u>	<u>24,032</u>	כפר יונה
100%	193,650	0	193,650	107,820	סה"כ

לאור נתוני הגבייה הנמוכים ובעקבות אי הבהירות בנוגע לאחריות יצירת החיוב של הנוגעים בדבר (אגפי החינוך והגזברות), ולאור העובדה כי בפועל, בשנים 9-1998, שיעור גביית אגרות תלמידי חוץ והשתתפות רשויות הסתכם ב- 35% (ראה טבלה בהמשך), פנה מבקר העירייה למנהל אגף החינוך בדרישה להסבר.

בתשובה לשאלת הביקורת השיב מנהל אגף החינוך כלהלן:

- "קיבלתי את מכתבך בנושא - ע"פ פק"א של אגף החינוך תלמידי חוץ  
א.אני מבין מן הכתוב שהכוונה לתלמידי האומרים בכפר  
סבא וקום משוריהם הישבים שחולף לכפר סבא.  
ג. ע"פ הסדר חובות האגף לחינוך להעביר מדי כל שנת אימונים  
מרבית שנות מסודרת של תלמידי החוץ האומרים כאן.  
ד. תלמידי חוץ האומרים בבית ספר רשמי עליהם מוטלת אחריות  
שלושה נקב ע"פ משרד החינוך בחולף מנכ"ל משרד  
החינוך.  
ה. תלמידי חוץ האומרים בחינוך המיוחד בכפר סבא.

הוקרה זה כל מוסד אגף אגף של פיקטוריה שנקבע ע"פ משרד החינוך -  
האגף לחינוך מיוחד.  
השתי הפקטוריות - אנתוני מוסריס אלפגרות העירייה - מחלקת השלייה את רשימת  
השמות של התלמידי והאגף שנקבע להם (חינוך רשמי או חינוך מיוחד).

בנוסף הסביר מנהל אגף החינוך כי רוב החוב כפי שמופיע בטבלה לעיל נוצר אצל הישובים,  
החתומים על ההסכם עם עיריית כפר סבא שמשום מה אינו נאכף, למרות שמקפידים  
להעביר את מספר התלמידים מדי שנה, ויש סנקציות לאכיפה. חלק אחר של החוב נובע  
מהחינוך המיוחד. גם במקרה זה ניתן ואפשר לבצע אכיפה באמצעות משרד החינוך ולאכוף  
על הרשויות את התשלומים.

בעקבות הסתירות בדיווחי מנהל אגף החינוך ומנהלת מחלקת הגבייה, קיימה הביקורת  
בתאריך 5.2.2000 דיון בנושא עם גזבר העירייה. לטענת גזבר העירייה אי ביצוע גביית  
אגרות תלמידי חוץ נעוץ בעובדה שאגף חינוך לא מוציא חיוביים לרשויות המקומיות אשר  
שולחות את תלמידיהם ללמוד בבתי הספר בעיר. גזברות העירייה אמורה לטפל, לדברי  
הגזבר, בגבייה ובאכיפה הגבייה בלבד, אך זאת לאחר הוצאת החיובים לרשויות ע"ח אגף  
החינוך.

לאור האמור קיימה הביקורת, בתאריך 16.3.2000, שיחה עם מנהל אגף החינוך בנושא.  
לדברי אין הוא יכול, ואין זה מתפקיד אגף חינוך, ואין זה מיכולתו לבצע עבודת חיוב כפי  
שדורש הגזבר. תפקיד אגף החינוך לדעתו הוא להעביר לגזברות העירייה את רשימות  
התלמידים ואכן אגפו ממלא חובה זו. על פי נתוני אגף החינוך על הגזברות לטפל בנושאי  
הכספים וגבייתם. במקביל נשלחות דרישות לתשלום אל הרשויות החייבות.

## 5. השתתפות רשויות

מועצות מקומיות אלפי מנשה וכוכב יאיר מקיימות התקשרות עם עירייה כפר סבא לצורך  
הקמת בית ספר תיכון בתחום העיר. בעקבות הסכמת עיריית כפר סבא נחתם, בתאריך  
31.10.95, בין הצדדים הסכם שלפיו תקים העירייה בשטחה בית ספר תיכון בו תינתן  
עדיפות לקליטת ילדי הישובים האמורים. ע"פ נספח ג' להסכם ישתתפו הרשויות האמורות  
ע"פ נוסחה שתפורט בהמשך, בהקמה, תחזוקת והפעלת בית הספר האמור.

דרך ההתחשבות בין הרשויות היא כדלקמן:

$$\text{סה"כ ההכנסות} - \text{ממשרד החינוך} = \text{גירעון} \\ \text{ממשרד החינוך}$$

"הגירעון יתחלק בין הישובים לבין העירייה על פי יחסיות תלמידי הישובים השכנים לעומת מספר התלמידים בכלל בתי הספר התיכוניים של עיריית כפר סבא, בהם לומדים תלמידי אותם היישובים".

בבדיקת כרטיסי הנחה"ש בגזברות העירייה עולה כי בשנת 99 הסתכמו ההכנסות מהשתתפות הרשויות כוכב יאיר ואלפי מנשה בתחזוקת בית הספר התיכוני שמפעילה עיריית כפר סבא ב- 857,825 ש"ח בלבד, משמע העירייה גבתה רק כ- 36% מהחיוב (ראה טבלה בהמשך) :

חיוב	גביה	יתרה	הגביה מהחיוב %
מ.מ אלפי מנשה	1,074,082	340,150	31.7%
מ.מ. כוכב יאיר	1,335,973	517,675	38.7%
סה"כ	2,410,055	857,825	35.6%

מעיון בנתונים, כפי שפורט לעיל, משחיות שקיימה הביקורת עם כל הנוגעים בדבר מתרשמת הביקורת כי המאמצים שמפעילה העירייה בגביית דמי השתתפות האמורים 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.

### תלבות מנהלת מחלקת השבייה לאמצאים הכוללים של מקבץ הסיפיה :

"הבדיקה שנעשתה בעבר ע"י חברת מ.א.ע.ר נמצא כי קיימים בקולל האב הנולא חינוך 12 קבצים נפרדים ושונים המתייחסים לניהול האסקב אחרי חיובי החינוך. (12 הנולאים הנ"ל נוהלו אל פי שיטת העבודה שהייתה נהוגה באסקבת לבייה). בעקבות אמצאי הבדיקה הוחל באיחוד נולאים ומשלים בקבצים המרובים לקבוצת משלים אחד. (לידיעה כי בשנת לימודים אחת מלולאים כ - 15.000 משלים).

אין ברצוני לפרט את כל הפעילויות שבוצעו במחלקה והקשורות לאיחוד הנולאים. ביטול היתרות השלוליות החיובים הכוללים. עצכון נתוני חיוב לתלבים בלוי כתובת שלוליה וכד'. אך ברצוני לעצכון כי מירב הפעילויות הנולא האיחוד הכולל הסתיים במהלך קיץ 99. ובעקבותיו הוחל במשלוח הודעות לחיובים שטרם במישרין לתיקון יתרות וביטול חיובים שלוליים.

מירב הפעילויות הכוללות (תיקונים, עצכונים, לבייה) מבוצע באמצעות יחידת האכיפה לצדפי אנו כפסע המרבה של המתנה מאחר וקיימת בעייה של אולפלה מאצ סיום פעולות איחוד הנולאים הקשורים לחברה לאולמוציה. אך לאור המעבר הפסוע יחסית לשנת 2000 אני מקווה כי בתקופה הקרובה יולל ללמרי הנולא הנ"ל.

לפי נתוני מאפני לבייה הנולא חינוך שהולק אל יזי לשנים 99 - 96 עולה כי שיעור השבייה של אטרות החינוך הינו כ - 50% בערב.

מתוך יתרות החוב הפיימות בחינוך לזכותי המקבילית כ - 30% 30% 40% מלבד יתרות החוב לשנים קודמות לא ייגבו כלל מאחר והיתרות הנ"ל מתייחסות לשנים שלפני 1992. וחלפו אלא על מ - 7 שנים מהיווצרות החוב."

כמו כן הוסיפה מנהלת מחלקת הגבייה כי לגבי גביית יתרות חוב בסכומים נמוכים, עלות גבייתן גבוהה לאין שיעור מסכום החוב בפועל ולכן בסיכום עם גזבר העירייה הגיעו למסקנה כי ביצוע הליכי אכיפה בנושא זה הינו מורכב, בעייתי ולא יעיל (לדוגמא : בשנת תש"ס משלמים עבור אגרת ביטוח בלבד סך 22. - ש"ח, כאשר עלות אכיפת גבייה מינימלית הינה כ 150. - ש"ח).

## 6. סיכום והמלצות

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 ההפך. 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, מביקורת שערך מבקר העירייה בשנתיים 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 בס. על הגזברות לקבוע נוהלי עבודה, ולהנחות מקצועית את כוח האדם המטפל בכספים. כמו כן יש לקבוע לכל תחום כספי אחראי ושגזרות האחריות הללו תהיינה ברורות וידועות לכל.

מהסברים שקיבלנו בעניין גביית אגרות תלמידים עולה כי מכיוון שמדובר בסכומים יחסית נמוכים, ומכיוון שלא ניתן, בדומה לגביית ארנונה, להפעיל סנקציות כנגד המשתמטים מתשלום, העירייה, דרך קבלן הגבייה, אינה פועלת דיו כדי לגבות את האגרות האמורות. כל כסף שמגיע כחוק לעירייה מוטל עליה 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.