

החזרים כספיים עבור הסעות תלמידים

מבוא

1. סעיף 7(ב) לחוק לימוד חובה, התש"ט-1941, קובע כי המדינה (משרד החינוך) יחד עם העירייה, תהיינה אחראיות על הפעלת מוסדות חינוך רשמיים הפועלים בשטחי העיר: "קיום מוסדות חינוך רשמיים למתן חינוך חובה חנים לפי חוק זה לילדים ולנערים הגרים בתחום שיפוטת של רשות חינוך מקומית מסוימת, היא מוטל על המדינה ועל אותה רשות חינוך מקומית במשותף..."
2. העירייה ומשרד החינוך מממנים הסעת תלמידים שבאזור מגוריהם אין בית ספר, או שבית הספר נמצא בריחוק ניכר מביתם. ההסעות מיועדות להביא את התלמידים במתכונת יום-יומית ובהתאם למערכת השעות הרשמית, אל מוסדות החינוך ולהחזירם לבתיהם.
3. חוזר מנכ"ל משרד החינוך בנושא "הסעות תלמידים ועובדי הוראה למוסדות חינוך רשמיים" (להלן - **חוזר מנכ"ל**) מסדיר את הכללים לזכאות תלמידים לשירותי הסעה או החזר הוצאות עבור נסיעות בתחבורה ציבורית.
4. לפי חוזר מנכ"ל, רק במקרים שבהם אין מענה להסעה בקווי תחבורה ציבורית, יהיה אפשר לבצע את ההסעות בתחבורה מאורגנת.
5. חוזר מנכ"ל קובע כי השתתפות המשרד תינתן לרשויות המקומיות בהסתמך על רשימת התלמידים הזכאים להסעה, לאחר בדיקה ואישור של ועדת הסעות מחוזית של משרד החינוך. ועדה מחוזית דנה בבקשות שמעבירות הרשויות מדי שנה. אישור של זכאות תלמיד להסעה תקף לשנת לימודים אחת בלבד, או לפרק זמן קצוב אחר, קצר יותר.
6. בהתאם לסעיף 2.3 לחוזר מנכ"ל, למרות שחוק חינוך חובה הורחב גם לילדים בגילאי 3 ו-4 בחינוך הרגיל, העירייה ומשרד החינוך אינם משתתפים במימון הסעות לילדים בגילאים אלה, עקב בעיות בטיחות הכרוכות בהסעתם. כמו כן, למרות הרחבת חוק חינוך חובה עד כיתה י"ב, אין השתתפות במימון הסעות לתלמידי כיתות י"א ו-י"ב בתוך ישוב המגורים.
7. יחידת הסעות (להלן - **יחידה**) במינהל חינוך אחראית על הסעות תלמידים.

עבודת הביקורת

1. מטרת הביקורת הייתה לבדוק את התנהלות העירייה בנוגע להחזרים כספיים להורים, עבור הסעות תלמידים למוסדות חינוך¹.
2. הביקורת כללה בין היתר, את הפעולות הבאות:
 - א. שיחות עם מנהל היחידה, מנהלת אגף חשבות במינהל חינוך (להלן - **מנהלת אגף חשבות**), מנהלת יחידת פרט, מנהלת יחידת תשלומים במינהל כספים ועובדי גזרות העירייה.
 - ב. עיון בדוחות הכוללים את פרטי התלמידים שקיבלו מהעירייה החזרים כספיים בשנת הלימודים תשע"ח (ספטמבר 2017 עד יוני 2018).

¹ ממצאים בנושא הסעות מאורגנות לתלמידים - ראו ביקורת בנושא "הסעות תלמידים למוסדות חינוך".

- ג. ניתוח דוח פירוט תלמידים שדווחו למשרד החינוך לצורך קבלת השתתפות בהוצאות נסיעה בשנת הלימודים תשע"ח.
- ד. ניתוח דוח פירוט החזרים כספיים מהעירייה לחשבונות הבנק של ההורים.
- ה. בדיקה מדגמית של החזרים כספיים.
- ו. עיון בתיקים ידניים ובחומרים סרוקים הקיימים ביחידה בנוגע להחזרים הכספיים שנדגמו.
- ז. בדיקה מדגמית של החזרים כספיים חריגים שאישרה ועדת הסעות עירונית.
- ח. עיון במסמכים רלוונטיים נוספים.
3. התקופה שנבדקה היא שנת הלימודים תשע"ח, אלא אם צוין אחרת.
4. הליך איסוף ממצאי הביקורת נערך בחודשים ספטמבר עד דצמבר 2018.

ממצאים

1. רקע

- 1.1 לפי חוזר מנכ"ל, להלן התלמידים הזכאים להחזר נסיעות:
 - א. **זכאות על בסיס מרחק** - תלמידים המתגוררים במרחק המצדיק השתתפות של העירייה ומשרד החינוך בהוצאות ההסעה, בהתאם לכללים הקבועים בחוזר מנכ"ל:
 - תלמידים מגן חובה ועד כיתה ד' - המרחק מבית התלמיד לבית הספר הוא לפחות 2 ק"מ.
 - תלמידים מכיתה ה' ומעלה - המרחק מבית התלמיד לבית הספר הוא לפחות 3 ק"מ.
 - ב. **תלמידי חינוך מיוחד** - תלמידים בגילאי 3 עד 21 הלומדים בבתי ספר רשמיים, בבתי ספר מוכרים שאינם רשמיים ובגני ילדים, על-פי החלטת ועדת השמה/ערר וועדת שיבוץ ובכפופות לאישורי ועדת ההסעות המחוזית. תלמידי חינוך מיוחד זכאים להסעה גם ללא ועדת השמה, אם הם סובלים מלקויות קשות, כלהלן: כל סוגי הפיגור, למעט פיגור קל; אוטיזם/PDS; הפרעות נפשיות; שיתוק מוחין או נכות פיזית; חירשות או כבדות שמיעה; עיוורון או לקות ראייה. תלמידי החינוך המיוחד הסובלים מלקויות אחרות, זכאים להסעה בהתאם לכללי הזכאות החלים על ילדי החינוך הרגיל.
 - ג. **תלמידים נכים או מוגבלים עקב תאונה או מחלה** - תלמידים הלומדים במוסדות חינוך רשמיים בלבד. כיוון שתלמידי חינוך מיוחד ותלמידים נכים או מוגבלים, אינם יכולים לנסוע בתחבורה ציבורית, העירייה מספקת להם שירותי הסעה. משכך, הורים לתלמידי חינוך מיוחד, לתלמידים נכים או מוגבלים אינם זכאים לקבל החזר כספי.

- 1.2 בהתאם לחוזר מנכ"ל, מדידת המרחקים המצדיקים הסעה תיעשה לפי מרחק ההליכה של התלמיד בדרך עבירה להולכי רגל (לא מרחק נסיעה ברכב) ממקום מגוריו לבית הספר הקרוב באזור הרישום של התלמיד.
- 1.3 סכום ההחזר הכספי להורים בגין כל תלמיד, בשנת הלימודים תשע"ח היה 1,239 ש"ח לתלמיד (210 ימי נסיעה כפול 5.9 ש"ח לנסיעה).
- 1.4 להלן הסכומים שבהם נשאה העירייה בגין החזרי הוצאות נסיעה להורי תלמידים, בשנים 2016 עד 2018:

שנה	סכום, באלפי ש"ח
2016	1,592
2017	1,476
ינואר 2018 עד אוקטובר 2018	1,371
סך הכל	4,439

מנהלת אגף חשבות העבירה לביקורת קובץ ממוחשב, הכולל מידע על אישורים שהתקבלו ממשד החינוך בנובמבר 2018 עבור כל שנת הלימודים תשע"ט. הקובץ כולל בין היתר, שמות של מוסדות חינוך, מספר תלמידים מוסעים שאושרו, בחלוקה לשכבות לימוד (כגון כיתות ז' עד ח') ועלות ליום נסיעה. הקובץ אינו כולל את שמות התלמידים שאושר להם החזר נסיעות.

מהקובץ עולה כי נכון לקבלתו, השתתפות המשרד בגין שנת הלימודים תשע"ט, הסתכמה ב-884,866 ש"ח, עבור 1,033 תלמידים הלומדים ב-21 מוסדות חינוך. לפי קובץ זה, בשנת הלימודים תשע"ט חושב חלקו של משרד החינוך כדלקמן: אחוז (חלקו של משרד החינוך) $9.77 X$ ש"ח (החזר כספי ליום) X מספר המוסעים לכל מוסד חינוכי X מספר ימים שנקבע לכל מוסד חינוכי (207 או 211 או 215 או 219 או 228).

מהקובץ עולה כי המשרד העביר בגין כל תלמיד כ-856 ש"ח בממוצע ומספר הימים השנתי הממוצע שחושב להחזר היה כ-214, ובסך הכל חושב החזר לפי 220,944 ימים (עבור 1,033 תלמידים).

כמו כן, לפי הקובץ, חלקו של המשרד עמד על 40 אחוזים בגין כל תלמיד, למעט 41 תלמידים הלומדים בתיכון טכנולוגי נעמת בגינם חושב החזר לפי 50 אחוזים². בהשוואה בין חלקו של המשרד לסכום החזר המצטבר בו נשאה העירייה בפועל, עולה כי משרד החינוך השתתף בפועל בכ-65 אחוז מהסכום. זאת, מאחר שהמשרד מחשב את חלקו לפי תעריף של $9.77 X$ ש"ח ליום, בעוד שהסכום שהעירייה משלמת בגין כל תלמיד מחושב לפי 5.9 ש"ח בלבד ליום.

תגובת מנהלת אגף חשבות:

"המשרד מממן השתתפות בסך 820.68 לילד לשנה וההחזר המשולם הוא 1,239 ש"ח, כלומר, המשרד מממן בממוצע כ-66 אחוז."

² כאמור, העירייה החזירה להורים סכום שנתי שחושב כמכפלה של 210 ימים ב-5.9 ש"ח (60 אחוז מ- $9.77 X$ ש"ח ליום).

1.5 יש להדגיש כבר בשלב זה, כי ניסיונות הביקורת לקבל מידע ממוחשב, הכולל את פרטי כל התלמידים שדווחו למשרד החינוך ופרטי התלמידים אשר נרשמו במערכת כזכאים לקבלת החזרי הוצאות נסיעה, לא צלחו.

מאחר שביחידה לא קיים מידע מלא ומסודר, הכולל את פרטי כל התלמידים המוסעים באמצעות הסעות שמארגנת העירייה, לא ניתן היה לבצע השוואה בין הילדים שבגינם הוחזרו כספים להורים, לבין תלמידים המוסעים בהסעות מאורגנות. זאת, על מנת לוודא שהעירייה אינה מחזירה הוצאות נסיעה להורי תלמידים שאינם זכאים לכך.

מינהל חינוך מעסיק יועץ חיצוני המבצע בקרה כי העירייה מקבלת את מלוא סכום ההשתתפות ממשרד החינוך, עבור כל התלמידים שהסעותיהם דווחו למשרד ואושרו במערכת הסעות. הבקורות כוללות גם בחינה של תעריפים ואחוז השתתפות בגין כל תלמיד.

2. מדיניות עירונית לתשלום החזרי הוצאות

2.1 סעיף 2.10 בחוזר מנכ"ל קובע כי "רשות מקומית המקבלת אישור להשתתפות המשרד בהוצאות ההסעה חייבת להשתתף בעלות ההסעה".

2.2 משרד החינוך משתתף רק בהוצאות הסעה של תלמידים הזכאים לפי חוזר מנכ"ל להסעה, לאחר בדיקה ואישור של ועדת הסעות מחוזית. עם זאת, לעיתים, עולים צרכים המצדיקים לדעת הנהלת העירייה, תשלום מלא או חלקי של החזרי הוצאות נסיעה להורי תלמידים, אף שהם אינם זכאים להחזר לפי חוזר מנכ"ל (המשרד לא ישתתף במימון ההוצאה).

2.3 נמצא כי העירייה החזירה הוצאות נסיעה להורי תלמידים שאינם עומדים בקריטריונים הקבועים בחוזר מנכ"ל (ראו הרחבה בהמשך הדוח). זאת, ללא השתתפות משרד החינוך ומבלי שפורסמו קריטריונים שוויוניים ושקופים המפרטים לציבור את הזכאות לקבלת החזרי הוצאות.

להלן מקרים שנמצאו בביקורת ושבהם החזירה העירייה הוצאות להורי תלמידים שאינם עומדים בקריטריונים של משרד החינוך:

א. תלמידי החינוך העצמאי - זכאות משתנה בשיעור של 50 אחוז עד 100 אחוז מסכום החזר הוצאות, לחלק בלבד ממוסדות החינוך העצמאיים, בהתאם להחלטת מנהל היחידה.

ב. תלמידים הלומדים בחלק מבתי הספר הדתיים בעיר - זכאות של 100 אחוז מסכום החזר הוצאות (כגון בית ספר שכל תלמידיו מקבלים החזר נסיעות, אף שרק חלקם זכאים להשתתפות משרד החינוך עקב מרחק).

ג. תלמידים הלומדים בבתי ספר דתיים מחוץ לעיר - כל התלמידים הלומדים במוסדות דתיים מחוץ לעיר מקבלים תקצוב בגובה של 50 אחוז מסכום החזר הוצאות בו הם נושאים.

יש להדגיש, כי תלמידים הבוחרים ללמוד במוסד חינוך שאינו דתי, הממוקם מחוץ לעיר, אינם זכאים לקבלת החזר הוצאות נסיעה.

ד. תלמידי מסלול בגרות רגיל - זכאות של 100 אחוז מסכום החזר הוצאות.

ה. תלמידי כיתות ספורט - זכאות של 100 אחוז מסכום החזר הוצאות.

- ו. תלמידים ממוצא אתיופי - זכאות של 100 אחוז מסכום החזר ההוצאות.
- ז. מקרים חריגים נוספים - ועדת הסעות עירונית המאשרת החזרים בשיעור משתנה של 50 אחוז או 100 אחוז מסכום ההוצאה, בהתאם לשיקול דעת חברי הוועדה.

תגובת מנהל היחידה:

"להלן הקריטריונים לזכאות החזר נסיעות בתחבורה ציבורית:

החזר ניתן מכתה ז' ועד כיתה י' כולל - לילדים הלומדים בעיר.
תלמיד חייב ללמוד באזור רישום.

המרחק המזכה להחזר הוא כ-3 ק"מ מהבית לבית הספר.

תלמידים העומדים בקריטריונים אלו זכאים ל-100 אחוז החזר.

להלן הקריטריונים שנקבעו על-פי מדיניות העירייה שלא בחוזר מנכ"ל משרד

החינוך:

תלמידים הלומדים מחוץ לעיר

חב"ד נס ציונה מכיתה א ועד ח

כיתות ספורט (המוסד אינו באזור ברישום, אך המגמה מזכה)

החלטות על-פי ועדות

מחוננים

תלמידים ממוצא אתיופי

ילדי מב"ר

ילדי אתגר

ילדי אל"צ

הערה: בשנת תשע"ט כבר ניתן החזר להורים על-פי הקריטריונים הנ"ל..."

[ההדגשות במקור]

2.4 תקצוב תלמידים שאינם עומדים בקריטריונים של משרד החינוך, ללא החלטה מתועדת ומנומקת וללא קריטריונים עירוניים שוויוניים ושקופים לציבור, אינה עומדת בקנה אחד עם כללי המינהל התקין. כמו כן, על תשלום החזרי ההוצאות להיעשות באופן שוויוני אשר לא יפלה לרעה תלמידים ממגזרים מסוימים ביחס למגזרים אחרים.

לדעת הביקורת, החלטה לממן הוצאות נסיעה כאמור, ראוי שתיעשה בצורה שקופה, לרבות קביעת קריטריונים, תיעוד החלטות והנימוקים בפרוטוקול חתום ומאושר כדין. כמו כן, ראוי שהחלטות החורגות מחוזר מנכ"ל, יועלו מעת לעת לדיון מחודש.

3. החזר הוצאות על בסיס מרחק

3.1 היחידה עורכת בדיקה ממוחשבת של מרחקי ההליכה מביתו של כל תלמיד עד לבית הספר, לצורך קביעת זכאות לקבלת הסעה או החזר הוצאה. הבדיקה נעשית באופן ממוחשב.

3.2 היחידה מדווחת למשרד החינוך, במערכת ממוחשבת של המשרד, על כל התלמידים הזכאים לקבלת החזרי הוצאות נסיעה על בסיס מרחק הליכה, בהתאם לקבוע בחוזר מנכ"ל.

3.3 נמצא שלמרות שיחידת הסעות מדווחת למשרד החינוך על כל התלמידים הזכאים לקבלת החזרי הוצאות נסיעה על בסיס מרחק, העירייה אינה מבצעת פעולות יזומות לצורך העברת הכספים שקיבלה להורים הזכאים, אלא מעבירה כספים רק להורים המגישים בקשות להחזר זה. זאת, אף שלפי חוזר מנכ"ל, "רשות מקומית המקבלת אישור להשתתפות המשרד בהוצאות ההסעה חייבת להשתתף בעלות ההסעה".

תגובת מנהל היחידה:

"בתחילת שנה נשלחו טפסים למזכירות בתי הספר. מחובת בתי הספר לידע את ההורים על זכאותם להחזר, החזר ניתן רק להורים הממלאים טפסים. הטופס נמצא גם באתר העירייה. החזר ניתן גם על שנים קודמות על פי בדיקה."

בהמשך לתגובה יש להעיר כי טופס בקשה ידני להחזר הוצאות נסיעה אכן מפורסם באתר העירוני, אך לא מפורסמים קריטריונים לזכאות להחזר זה.

3.4 מנהל היחידה מסר כי בתי הספר אחראים לידע את ההורים בנוגע לקריטריונים המזכים בהחזר הוצאות.

לא נמצאו הנחיות המחייבות את מזכירות בתי הספר לפרסם וליידע את ההורים בדבר הזכאות לקבל החזרים כספיים בגין נסיעות תלמידים. העובדה כי לא כל ההורים הזכאים לקבל החזרי הוצאות נסיעה הגישו בקשות להחזר כספי, מלמדת כי המידע ככל הנראה, לא הועבר כראוי.

3.5 בשל היעדר מידע ממוחשב של פרטי התלמידים שדווחו למשרד החינוך, ופרטי התלמידים אשר נרשמו במערכת כזכאים לקבלת החזרי הוצאות נסיעה, אין באפשרות הביקורת לבצע התאמות ולאתר את פרטי התלמידים אשר העירייה דיווחה עליהם למשרד החינוך, זכאותם אושרה ואף התקבל בגינם תשלום, אך לא הוגשה בגינם בקשה לעירייה.

3.6 עם זאת, בבדיקת מדגם שכלל 20 תלמידים שפרטיהם דווחו למשרד והעירייה קיבלה את ההשתתפות בגינם, אותרו 5 מקרים בהם ההורים ככל הנראה, לא ידעו על זכאותם ולא הגישו בקשות להחזר. באותם המקרים שנמצאו, רק לאחר כשנה, ההורים פנו ליחידה וקיבלו החזר בדיעבד בגין השנה הקודמת.

תגובת מנהל היחידה:

"הורים שהגיעו למשרד ובבדיקתנו התברר כי לא קיבלו שנה קודמת, הועבר לחשבונם עבור שנתיים."

תגובת מנהלת אגף חשבונות:

"החל משנת הלימודים הקרובה אנחנו פועלים להודעת התלמידים הזכאים להחזר באמצעות מערכת של שליחת הודעות לתלמידים, גם בגין הזכאות וגם בגין התשלום שיבוצע בפועל. כמו כן, יצא נוהל מסודר לבתי הספר על אופן הדיווח על התלמידים הזכאים."

4. טיפול בבקשות הורים להחזרים כספיים

4.1 הורים המעוניינים לקבל החזר הוצאות בגין נסיעות, נדרשים למלא ולהגיש למזכירות בית הספר, "טופס בקשה להחזר הוצאות נסיעה" (להלן - **טופס בקשה**). הטופס כולל את פרטי התלמיד, כתובת מגוריו, כתובת בית הספר, כיתת הלימוד, פרטי הורי התלמיד ופרטי חשבון הבנק של ההורה.

4.2 נמצא כי טופסי הבקשות מוגשים למזכירות בבתי הספר ומועברים ליחידה בטפסים ידניים ומבלי שמתאפשר להורים להגיש את הבקשות באופן ממוחשב, כגון באתר העירוני או בשליחת מייל.

תגובת מנהלת אגף חשבונות:

"מיינהל החינוך פועל בימים אלו לאפשרות לטופס ממוחשב שיהיה ניתן להורידו באתר העירוני."

4.3 לפי טופס בקשה, "חובה לצרף צילום שיק או צילום כרטיס אשראי, או לחלופין אישור ניהול חשבון מהבנק. ללא מסמך זה לא ישולם ההחזר."

4.4 הורי התלמידים נדרשים לאשר בחתימתם את נכונות המידע שרשמו בטופסי הבקשות ובבתי הספר מאשרים כי התלמיד המבקש אכן לומד במוסד זה.

4.5 מזכירת היחידה בוחנת את מרחק ההליכה של כל תלמיד מבית מגוריו עד לבית הספר, כפי שצוין בטופסי בקשה, באמצעות מערכת ממוחשבת, המאפשרת בדיקה של מרחק ההליכה עבור כל תלמיד שפרטיו מוקלדים למערכת.

4.6 בבדיקת מדגם שכלל 30 טופסי בקשה, נמצא כי למרות הדרישות בטופס, בחלק מהמקרים טופסי בקשות הועברו ליחידה ואושרו בגינם החזרים כספיים להורים, מבלי שהטפסים נחתמו בידי ההורים ו/או אושרו בבית הספר, ואף לעיתים מבלי שצורף צילום של מסמך המעיד על פרטי חשבון הבנק של מבקש החזר.

תגובת מנהל היחידה:

"ישנם בתי ספר שמרכזים את טופסי החזר, הם חתומים בידי ההורים ובית הספר, ונשלחים במרוכז ליחידת ההסעות. כל טופס המתקבל נבדק במערכת (הממוחשבת) לאימות המוסד שבו התלמיד לומד.

ישנם הורים הבאים אישית ליחידת ההסעות. בעיקר הורים ממוצא אתיופי, שמתקשים במילוי הטופס, אנו עוזרים להורים למלא את הטופס, והטופס חתום בידי ההורה וזאת על מנת להקל על ההורים."

4.7 נוסף על כך, ההורים אינם מתבקשים לצרף צילום תעודת זהות וספח נלווה, המעידים על כך שמגיש הבקשה ובעל חשבון הבנק הוא ההורה של התלמיד (או במקרים חריגים, שהמבקש הוא אפוטרופוס) ושהכתובת המדווחת רשומה בתעודת זהות.

בבדיקת המדגם נמצא כי גם במקרים בהם להורה המבקש לקבל החזר הוצאות נסיעה היה שם משפחה שונה מזה של התלמיד, היחידה לא ביקשה לקבל צילום של תעודת זהות וספח כאמור. כך כדוגמה, הוגשה בקשה בידי הורה בשם מ"א, בעוד ששם התלמיד הוא א"מ. כמו כן, ההורה לא חתם על טופס הבקשה ובית הספר לא אישר כי התלמיד אכן לומד במוסד החינוכי.

תגובת מנהל היחידה:

"בטופס שעל ההורים למלא מודגש הסעיף כי חובה לצרף צילום כרטיס אשראי או אישור על ניהול חשבון מהבנק.
טופס [שלא] מצורפים לו פרטי חשבון מהבנק אינו מטופל ואינו מועבר לתשלום.
לגבי הילד המצוין בדוח א"מ - הכסף לא הועבר להורה.
בבדיקה שנעשתה בשיחה מול הבן דוד... א"מ זאת הסבתא שמגדלת את הילד."
כאמור בממצא ובהמשך לתגובה, ביחידה לא הייתה אסמכתה בנוגע למהות הקשר בין התלמיד למבוגר (סבתא) שאליו הועבר ההחזר.

5. רישום החזרים כספיים במערכות המידע

- 5.1 מנהל היחידה מעביר למזכירת היחידה טופסי בקשות מאושרות, לצורך רישום ההחזר הכספי במערכת הממוחשבת. זו האחרונה, מזינה למערכת את פרטי התלמיד, פרטי ההורה, פרטי חשבון הבנק לביצוע ההחזר ועוד.
- 5.2 נמצא כי מנהל היחידה לא אישר בחתימתו את טופסי הבקשות שבדק ואישר. נוסף על כך, לא מבוצעת בקרה כי הפרטים שהוזנו למערכת, זהים לפרטים הרשומים בטופסי הבקשות. המשמעות היא שבמקרה שמזכירת היחידה תקליד נתון שגוי או החזר הוצאות שלא אושר, הדבר לא יעלה בבקורות הקיימות.

תגובת מנהל היחידה:

"מנהל יחידת ההסעות אינו בודק את הטפסים ולא מתפקידו לחתום על כל טופס. לאחר סגירת הדוח, לדעתי, צריך לבצע ישיבה באגף חשבות לבדיקת הדוח לאחר סגירה ולאישורה."

- 5.3 בבדיקת מדגם שנבחר באופן אקראי וכלל 10 תלמידים אשר נרשמו במערכת כזכאים לקבלת החזר הוצאות, בשל מרחק מגוריהם מבית הספר, עלו הממצאים שלהלן:
- א. רישום החזר בניגוד לחוזר מנכ"ל ולהחלטת ועדת ההסעות - למערכת הוקלדה זכאות מרחק לקבלת החזר נסיעות (יותר מ-10 ק"מ), בגין תלמיד כיתה י"א. זאת, למרות שוועדת ההסעות עירונית דחתה בקשה חריגה להחזר זה. עקב ממצאי הביקורת, ההחזר בוטל במערכת.

תגובת מנהל היחידה:

"על-פי ועדה לא אושר, ניתן בטעות, הסרנו אותו מדוח החזר."

- ב. החזר לתלמידי כיתות מחוננים שלא דווחו למשרד החינוך - במערכת נרשמו זכאויות לשני תלמידי כיתה י' אשר אינם עומדים בדרישות המרחק של משרד החינוך (פחות מ-3 ק"מ). לדברי מנהל היחידה, מדובר בתלמידים בכיתת מחוננים הזכאים להחזר מהעירייה.

תגובת מנהל היחידה:

"מדניניות העירייה היא לתת החזר לתלמידים מחוננים הלומדים שלא באזור רישום."

לכל תלמידי כיתות מחוננים אישרה העירייה החזר בשל היותם תלמידי מגמה זו,

אך לא הוגשה בקשה להחזר ממשרד החינוך. נמצא כי עבור תלמידים אלה לא נבדקה זכאות מרחק לצורך הגשת בקשה למשרד החינוך.

6. תשלום החזרים להורים

- 6.1 גזברות העירייה אחראית על ביצוע החזר להורי התלמידים.
- 6.2 להלן הליך קיזוז חובות הורים לעירייה:
- הממונה על העברת תשלום באמצעות מס"ב מקבלת דוח (פקודת זיכוי) חתום בידי ראש מינהל חינוך ומנהלת אגף חשבונות במינהל חינוך.
 - מנהלת יחידת הפרט מבצעת בדיקת חובות ומסמנת בכתב יד, בשורות הזכאים, את חוב ההורה.
 - הממונה על העברת המס"ב נכנסת לפקודה ומורידה את שורות החייבים, מאשרת את פקודת הזיכוי להורים ללא חובות ומפיקה דוח מס"ב מנה ראשונה.
 - הדוח מועבר ליחידת הסעות ונקלטות פקודות הזיכוי בקיזוז חובות הורים חייבים.
 - הדוח המעודכן (לאחר קיזוזי חובות) מועבר לאישור הממונה על העברת המס"ב ומופק דוח מנה שנייה.
 - הממונה על העברת המס"ב בודקת התאמה לדוח הראשוני: סכום הזכאות להחזרי נסיעות, סכום החוב שקוזז וסכום ברוטו של שתי המנות, האמורים להתאים לדוח המקורי החתום.

תגובת מנהלת יחידת פרט במינהל כספים:

"אכן, כפי שמופיע בסעיף 6.2 (להלן הליך קיזוז חובות הורים לעירייה):

1. מתקבל במחלקתי דוח החזרי נסיעות, חתום על ידי הגורמים הרלוונטיים.
2. אני מבצעת קיבוע תוצאה (על מנת שסכום החזר יופיע בכרטיס התלמיד).
3. אני מנפיקה דוח חדש (לפי א - ב) להמשך העבודה לפי שנת התקציב... ותאריך להנהלת חשבונות...
4. לאחר קבלת הדוח המעודכן, מתחיל הליך בדיקה וקיזוז חובות... לא מדובר בחובות ארנונה... אלא רק על חובות חינוך, רווחה וכדומה.
5. הליך זה מלווה ברישום סך החוב וסוגי שירות עבור ביצוע הקיזוז. על גבי הדוח עצמו (אשר לאחר מכן הועבר להמשך טיפול ליחידת תשלומים) נרשם סכום הזיכוי הסופי.
6. בתום העבודה על הדוח, כאמור, המקור נמסר ליחידת תשלומים... להמשך טיפול."

6.3 נמצא כי לא בוצעה בקרה, ולו מדגמית, לקיומם של אישורי מנהל היחידה לתשלום החזר ולנאותות הרישומים שנעשו במערכת הממוחשבת בנוגע לפרטי חשבון הבנק של ההורים.

כמו כן, לא קיימת בקרה מובנית במערכת, המונעת תשלומים כפולים בגין אותו תלמיד. בהיעדר בקרה זו, העירייה עלולה להחזיר הוצאות כפולות להורים עבור אותו תלמיד.

תגובת מנהלת יחידת תשלומים במינהל כספים:

"יחידת התשלומים אחראית על ביצוע ההחזר.

הפקודה מגיעה אלינו מוכנה לביצוע בזמן קצר לאחר עיבוד במינהל החינוך ובדיקת חובות של יחידת פרט.

בתשלומים מתבצעת בקרה בהיבטים הבאים: בודקים אם יש כפילות או נתונים מוזרים כמו תשלום לגורם אחד עבור ילדים שונים כפי שהיה למנהל בית ספר, או ששם משפחת ההורה אינו תואם לילד. בעבר נתקלנו במקרים בהם שם המשפחה של האם לא תאם וביקשנו צילום תעודת זהות של האם בצירוף ספח בו מצאנו את ההתאמה. כמו כן, זיהינו מקרים של אפוטרופוס. גם נושא התשלום למנהל בית ספר אותר על ידנו בעבר ומנהל יחידת ההסעות העביר לנו בשעתו אישור מהממונים לביצוע התשלום.

לצערי, במערכת אכן לא קיימת בקרה מובנית המונעת תשלומים כפולים אבל בהחלט נבדק על ידנו שאין כפילות. הדוח יוצא לפי א-ב ואם הורה מקבל פעמיים נבדקת נכונות וככל שמדובר בשני אחים עם תעודות זהות שונות התשלום אושר. הבדיקה נעשית פר מנה. " [ההדגשה במקור]

6.4 בבחינת קובץ הכולל את החזרי העירייה להורים, נמצאו מקרים רבים בהם הורים קיבלו באותה שנת לימודים, מספר החזרים כספיים באותו סכום. בבדיקת מדגם הכולל 10 מקרים כאמור, שנבחרו באופן אקראי, נמצא כי מדובר בהורים לשני ילדים הזכאים להחזר נסיעות, או שאחד החזרים הוא בגין שנה קודמת (תשלום בדיעבד).

תגובת מנהלת אגף חשבות במינהל כספים:

"מחלקת תשלומים מבצעת את התשלום לאחר שבוצעה בקרה מלאה במינהל החינוך ויצא דוח מבוקר בחותמת ואישור רו"ח מנהלת אגף חשבות במינהל החינוך - בנוהל המקובל בעירייה להעברות אלה. למחלקת התשלומים אין גישה ישירה לפרטי ההורים הזכאים, חשבונם בבנק וחובותיהם. והעברה הכספית נסמכת על הבקרה המבוצעת במינהל החינוך בתוספת בדיקת סבירות בתשלומים..." [ההדגשה במקור]

7. משך זמן הטיפול בבקשות

- 7.1 בהתאם לטופסי בקשות, הורים רשאים להגיש בקשות לקבלת החזרים, החל מפתיחת שנת הלימודים (חודש ספטמבר) ועד לחודש מרץ, באותה שנת לימודים.
 - 7.2 נמצא כי טופסי בקשות נבדקים ביחידה באופן מרוכז, פעמיים בשנה. כמו כן, היחידה אינה שולחת תשובות להורים אשר ביקשו לקבל החזרים כספיים בסמוך למועד הבקשות.
- בשנת הלימודים תשע"ח, בקשות של הורים שולמו כחמישה חודשים לאחר הגשתן:

בקשות שהוגשו בספטמבר 2017, שולמו רק בינואר 2018, ובקשות שהוגשו בחודש ינואר 2018, שולמו רק בחודש מאי 2018. בתקופת ההמתנה לתשלום, נדרשים ההורים לממן את עלויות ההסעה של ילדיהם, למרות שהעירייה אחראית למימון הוצאות אלה.

תגובת מנהל היחידה:

"אנו מבצעים החזרים פעמים בשנה. במידה ויש תוכנית ייעול אשמח שתעלו בדוח."

8. שינויים בזכות לקבלת החזרי הוצאות במהלך השנה

- 8.1 ההחזר להורים מבוצע בסכום אחד עבור שנה שלמה. כלומר, בינואר 2018 שולם מלוא הסכום, לרבות בגין חודשים פברואר עד יוני 2018. המשמעות היא שהורי תלמיד העובר בית ספר או משנה כתובת מגורים במהלך השנה, לאחר שהגיש טופס בקשה, ומשכך כבר אינו זכאי להחזר הוצאות נסיעה, נדרשים להחזיר לעירייה חלק יחסי מהסכום שקיבלו.
- 8.2 נמצא כי בטופס בקשה לא נכתב כי במקרה בו עובר התלמיד כתובת מגורים או בית ספר, יש לדווח על כך לעירייה. יתרה מכך, גם בתי הספר לא נדרשים וממילא לא מדווחים ליחידה, על עזיבת תלמידים שהגישו בקשה לקבלת החזרי הוצאות. בשל כך, היחידה אינה פונה להורים, לקבלת החזרי הוצאות ששולמו ביתר.

תגובת מנהל היחידה:

"בטפסים החדשים שיונפקו לשנה הבאה נוסף סעיף שיצוין שעל ההורה לדווח במידה שהתלמיד עובר דירה באמצע השנה."

9. החזר הוצאות עבור הסעות תלמידים לפנימייה

- 9.1 סעיף 2.1 לחוזר מנכ"ל מדגיש כי החובה היא לממן נסיעות מבית מגורי התלמיד למוסד החינוך וכי: "למען הסר ספק, המשרד אינו משתתף במימון הסעות של תלמידים מהפנימייה לבית ובחזרה."
- 9.2 בפנימייה הממוקמת בעיר מתגוררים תלמידים תושבי העיר, הלומדים בבתי ספר שונים ברחבי העיר. העירייה ומשרד החינוך אחראים על הסעות תלמידים המתגוררים בפנימייה ממקום מגוריהם (הפנימייה) למוסד החינוכי בו הם לומדים, ובחזרה.
- 9.3 הורים של תלמידים המתגוררים בפנימיות ומעוניינים לקבל החזר הוצאות נסיעה למוסד החינוכי ובחזרה, נדרשים להגיש בקשה חתומה, לרבות מסמכים נלווים. נמצא כי בשנת הלימודים תשע"ח, אישרה היחידה החזרי הוצאות נסיעה למוסדות חינוך, ל-22 תלמידים המתגוררים בפנימייה.
- 9.4 סעיף 2.8 לחוזר מנכ"ל קובע כי "חובת ארגון ההסעות וביצוען חלה על הרשות המקומית שהתלמידים מתגוררים בתחומה... לא תתבצענה הסעות באורח ישיר על ידי מוסדות חינוך, אלא רק על ידי הרשויות (מקומיות או אזוריות). לפיכך גם לא תועבר שום השתתפות ישירות למוסדות החינוך, אלא רק לרשויות". המשמעות היא שהעירייה אינה רשאית להעביר את כספי ההסעות למוסדות החינוך, על מנת שאלו האחרונות יבצעו את הסעות התלמידים במקום העירייה, או במקום נסיעה של התלמידים בתחבורה ציבורית.

- 9.5 נמצא כי מנהל הפנימייה הגיש מדי שנה, בקשות בשם כל הורי התלמידים השוהים בפנימייה, והעירייה העבירה לפנימייה את הכספים המגיעים לכאורה, להורים. עוד נמצא, כי הבקשות לא נחתמו בחותמת הפנימייה ולא נחתמו בידי הורי התלמידים הזכאים לקבל החזרים כספיים מהעירייה.
- 9.6 העברת הכספים בוצעה לפי פרטי חשבון בנק שנרשמו בטופסי בקשות באופן ידני, מבלי שהוצג ליחידה מסמך המעיד על פרטי בעל חשבון הבנק (צילום המחאה, צילום כרטיס אשראי וכדומה).
- נמצא כי הכספים הופקדו בחשבון בנק הרשום על שמו של מנכ"ל חברה המפעילה את הפנימייה ולא בחשבון בנק על שם הפנימייה³.
- לאחר קבלת טיוטות הדוח, הועבר לביקורת אישור ניהול חשבון בנק על שמו של אותו מנכ"ל.
- בשנים 2017 ו-2018 הועברו באופן זה, כ-34,000 ש"ח.

תגובת מנהל היחידה:

"פנימיית... קולטת תלמידים מכל רחבי הארץ ומעניקה להם בית. מספר תלמידים שלנים בפנימייה, יוצאים כל בוקר לבתי ספר בעיר ונוסעים בתחבורה ציבורית וחוזרים לפנימייה שזה ביתם הקבוע, אי לכך מחובתנו לתת להם שרות הסעות למוסדות בעיר, אך במקום לתת הסעות מאורגנות בעלויות של אלפי שקלים, תלמידים שיש באפשרותם לנסוע בתחבורה ציבורית מקבלים החזר נסיעות. כיוון שאין קשר עם ההורים והאחראי עליהם ישירות הוא מנכ"ל הפנימייה, שגם משלם את הכספים עבור הנסיעות של התלמידים הרשומים, לכן מועבר הסכום לחשבון הבנק של הפנימייה וזאת על פי החלטת מינהל החינוך.

הערה: ברצוני לציין כי במהלך זה נחסך כסף רב לעירייה." [ההדגשה במקור]

10. ועדת הסעות עירונית

- 10.1 חברי ועדת הסעות עירונית (להלן - **ועדה**) הם מנהלת אגף הפרט במינהל חינוך, מנהל היחידה ונציג הגזברות. מדובר בוועדת רשות שאין חובה למנותה. לא נמסר כתב מינוי לחברי הוועדה, המגדיר את סמכויותיה ואת האחריות של כל חבר בה.
- 10.2 הוועדה דנה בין היתר, בבקשות חריגות של הורים, לקבלת החזרי הוצאות בגין מקרים שאינם לפי חוזר מנכ"ל. הורה המעוניין לקבל החזר הוצאות חריג, נדרש למלא טופס בקשה חריגה ולצרף מכתב המפרט את הנימוקים לבקשה (מצב כלכלי, מצב בריאותי וכדומה). החלטת הוועדה נרשמת בטופס הבקשה החריגה.
- נמצא כי הוועדה לא תיעדה את ישיבותיה בפרוטוקולים הכוללים את מועד קיום הישיבה, החברים שהשתתפו בישיבה, עיקרי הדברים שנאמרו, החלטות שהתקבלו ונימוקי הוועדה. עוד נמצא, כי חברי הוועדה לא חתמו על טופסי הבקשות החריגות, אלא רשמו החלטה בלבד, שאף לא כללה הסבר.

³ הפנימייה הוקמה ביוזמת משרד הרווחה והחברה הני"ל.

תגובת מנהלת אגף שירותי הפרט במינהל חינוך :

"הוועדה תיעדה את ישיבותיה בפרוטוקולים הכוללים את מועד הישיבות ואת הנימוקים לקבלת ההנחה. הנימוקים הם : מצב סוציאלי, מצב משפחתי מורכב, מצב כלכלי מורכב, זרמים שאין להם מענה בעיר (חוק נהרי). כל התיעוד נמצא בקלסר באגף הפרט, בארון במשרדי."

מעיון בפרוטוקולים שנשמרו אצל מנהלת אגף הפרט עולה כי מדובר ברישומים ידניים הכוללים אמנם החלטה, אך הם אינם כוללים את מועד הישיבה, את שמות חברי הוועדה, את חתימת חברי הוועדה ו/או שם/תפקיד/חתימה של עורך הפרוטוקול.

10.3 הבקשות החריגות שאישרה הוועדה נשמרות במעטפה ידנית אצל מזכירת היחידה. במערכת הממוחשבת לא קיים שדה המעיד על כך שמדובר בהחזר הוצאות חריג שבוצע לאחר אישור הוועדה. משכך, אין באפשרות הביקורת לוודא כי התיעוד הידני אשר הוצג לה הוא מלא.

10.4 מעיון בטופסי בקשות חריגות שנשמרו אצל מזכירת היחידה, עולה כי בשנת הלימודים תשע"ח דנה הוועדה ב-23 בקשות ואישרה 18 מהן.

10.5 כאמור, התנאים לקביעת זכאות לקבלת החזר הוצאות נקבעו בחוזר מנכ"ל. תשלום הוצאות נסיעה להורים שאינם זכאיים לכך, מבוצע מכספי העירייה, ללא השתתפות משרד החינוך.

הוועדה אישרה החזרים כספיים בשיעורים של 50 אחוז או 100 אחוז מסכום ההחזר המרבי שנקבע בחוזר מנכ"ל (1,250 ש"ח).

נמצא כי אין לוועדה נוהל הכולל קריטריונים המסדירים את המקרים החריגים שיועלו ויאושרו בוועדה, ואת המסמכים שהורים נדרשים לצרף לבקשות לצורך הוכחת מצבם הכספי או הבריאותי. זאת, אף שלפרסום קריטריונים ישנה חשיבות רבה לשמירת עקרון השוויוניות והשקיפות בקבלת ההחלטות.

תגובת מנהל היחידה :

בעקבות הערת הביקורת הנושא ייבדק, נדרוש נימוק מפורט וסיכום הוועדה בצורה ממוחשבת. אנו נשמח להצעה להתנהלות בנושא הוועדות, ולהבא נפעל לפיה."

10.6 מנהל היחידה מסר כי הוועדה מאשרת מקרים חריגים בלבד :

- בעיות כלכליות המקשות על ההורים לעמוד בתשלומי הוצאות הנסיעה של התלמיד.
- מרחק ההליכה מבית התלמיד לבית הספר קטן מ-100 מטרים מהמרחק המזכה את התלמיד בקבלת הסעה או החזר הוצאות (2 ק"מ או 3 ק"מ).
- מקרים חריגים, כגון אם אלמנה, הורים גרושים או בעיות בריאותיות במשפחה. להלן דוגמאות לממצאים שעלו בבחינת הבקשות החריגות שאישרה הוועדה בשנת הלימודים תשע"ח :

- אושרו בקשות להחזרים גם במקרים בהם המרחק בין בית התלמיד לבית הספר היה קטן משמעותית מהמרחק המינימלי שנקבע בחוזר מנכ"ל (כגון מרחק של 1.6 ק"מ במקום מרחק של 3 ק"מ הקבוע בחוזר מנכ"ל), ללא רישום סיבה המצדיקה את האישור החריג.

מבקרת עיריית ראשון לציון

- אושרו בקשות לתלמידים הלומדים במוסדות החינוך העצמאי אשר אינם זכאים לקבלת החזרי הוצאות נסיעה, לפי חוזר מנכ"ל [ראו גם פרק 11 להלן].
- לחלק מהבקשות לא צורף מכתב הכולל הסבר לבקשה החריגה.
- באף בקשה לא תועדו נימוקי הוועדה לקבלה או לדחייה של הבקשות.
- בחלק מהמקרים בהם הוגשה בקשה בשל מצב כלכלי קשה או בעיות בריאותיות, לא צורפו מסמכים או אסמכתאות המעידים על כך (כגון: תלושי שכר או דפי בנק).
- קיימת אי-אחידות בהחלטות הוועדה לאור העובדה שבמקרים דומים, קיבלה הוועדה החלטות שונות (אישור או דחייה).
- אושרו בשנת הלימודים תשע"ח החזרים כספיים בדיעבד, בגין שנה קודמת, בגין תלמידים שאינם זכאים לפי חוזר מנכ"ל, לקבל החזר הוצאות.
- הורי תלמידים ו/או בתי הספר לא חתמו על בקשות חריגות.
- חוזר מנכ"ל אינו מאפשר תקצוב של תלמידי תיכון מעבר לכיתה י': "למרות הרחבת חוק חינוך חובה עד כיתה י"ב אין השתתפות במימון הסעות לתלמידי כיתות י"א עד י"ב בתוך יישוב המגורים".

להלן דוגמאות למקרים שנכללו במדגם והוועדה אישרה להם הנחה חריגה לפי מנהל

היחידה:

מספר תעודת זהות של תלמיד (שלוש ספרות אחרונות)	כיתת לימוד	הנחיה בחוזר מנכ"ל	מרחק שצוין בטופס בקשה חריגה	שיעור ההחזר השנתי שאושר לשנת הלימודים תשע"ח	ממצאי הביקורת
008 016	ז' ז'	לפחות 3 ק"מ	1.6 ק"מ	50 אחוז לכל תלמיד	שתי אחיות הלומדות בבית ספר בעיר. התלמידות אינן עומדות בדרישת המרחק המינימלי בחוזר מנכ"ל נימוק בכתב יד (ללא ציון תאריך, פרטי מקבל ההחלטה ו/או חתימה) שהועבר לביקורת בשלב התגובות: "מכיוון שמדובר בתאומות וההוצאה הכלכלית גבוהה הוחלט לתת רק 50 אחוז הנחה"
745	ט'	לפחות 3 ק"מ	2.4 ק"מ	50 אחוז	התלמידה אינה עומדת בדרישת המרחק המינימלי בחוזר מנכ"ל נימוק בכתב יד (ללא ציון תאריך, פרטי מקבל ההחלטה ו/או חתימה) שהועבר לביקורת בשלב התגובות: "באין ישיבה אחרת בעיר אנחנו מאשרים החזר הוצאות כיוון שאנחנו לא רוצים שתהיה זליגה של התלמידים לרשות אחרת..."
409	י'	לפחות 3 ק"מ	לא צוין	50 אחוז	התלמיד אינו עומד בדרישת המרחק המינימלי בחוזר מנכ"ל לא נמצא תיעוד לנימוקים של הוועדה לאישור בקשה חריגה בית הספר אינו חתום על טופס בקשה חריגה מעיון ברישום נימוקים ידני שהציגה מנהלת אגף הפרט עולה כי הוועדה החליטה שלא לאשר את הבקשה.

ממצאי הביקורת	שיעור ההחזר השנתי שאושר לשנת הלימודים תשע"ח	מרחק שצוין בטופס בקשה חריגה	הנחיה בחוזר מנכ"ל	כיתת לימוד	מספר תעודת זהות של תלמיד (שלוש ספרות אחרונות)
התלמיד אינו עומד בדרישת המרחק המינימלי בחוזר מנכ"ל לא נמצא תיעוד לנימוקים של הוועדה לאישור בקשה חריגה בית הספר אינו חתום על טופס בקשה חריגה מעיון ברישום נימוקים ידני שהציגה מנהלת אגף הפרט עולה כי הוועדה החליטה שלא לאשר את הבקשה.	50 אחוז	לא צוין	לפחות 3 ק"מ	י'	396
התלמיד אינו עומד בדרישת המרחק המינימלי בחוזר מנכ"ל לפי בקשה חריגה, למשפחה יש בעיות כלכליות, אך לבקשה לא צורפה אסמכתה כלשהי המעידה על כך. ההורים ובית הספר לא חתמו על טופס בקשה חריגה מנהל היחידה צירף לתגובתו מסמך בכתב יד לפיו, "...אין מרחק המצדיק החזר אבל בגלל היותה במסלול 07 זכאית ל-50 אחוז החזר". [ההדגשה אינה במקור]	100 אחוז	לא צוין	לפחות 3 ק"מ	י'	557
התלמיד אינו עומד בדרישת המרחק המינימלי בחוזר מנכ"ל תלמיד כיתה י"א שאינו זכאי לקבלת החזר הוצאות, החוזר בגין שנה קודמת. לפי בקשה חריגה, מדובר במשפחה חד-הורית, אך לבקשה לא צורפה אסמכתה כלשהי המעידה על המצב הכלכלי ובית הספר אינו חתום על טופס בקשה חריגה	100 אחוז, לרבות החזר בדעבד לשנת הלימודים תשע"ז	לא צוין	עד כיתה י'	י"א	554

ממסמכים שהציג מנהל היחידה וממסמכים שנשמרו אצל מנהלת אגף הפרט עולה כאמור, כי ישיבות הוועדה לא תועדו בפרוטוקול מסודר הכולל בין היתר, את מועד הישיבה ושמות חברי הוועדה שהשתתפו בישיבה ועיקרי הדיון בנוגע לכל מקרה. זאת, בניגוד להנחיות נוהל עירוני בנושא "רישום פרוטוקולים ומעקב אחר ביצוע החלטות".

להלן בקשות חריגות שהוועדה דחתה ללא נימוק, אף שהן דומות במהותן לבקשות אחרות שאושרו:

ממצאי הביקורת	המרחק בפועל	הנחיה בחוזר מנכ"ל	כיתת לימוד	מספר תעודת זהות של תלמיד (שלוש ספרות אחרונות)
לתלמיד יש שני אחים הלומדים בחינוך המיוחד. התלמיד אינו עומד בדרישת המרחק המינימלי בחוזר מנכ"ל לפי בקשה חריגה, למשפחה יש בעיות כלכליות, אך לבקשה לא צורפה אסמכתה כלשהי המעידה על כך.	2 ק"מ	לפחות 3 ק"מ	ז'	782

מספר תעודת זהות של תלמיד (שלוש ספרת אחרונות)	כיתה לימוד	הנחיה בחוזר מנכ"ל	המרחק בפועל	ממצאי הביקורת
				בית הספר לא חתם על טופס בקשה חריגה
2865	י"א	עד כיתה י"	לא צוין	התלמיד אינו עומד בדרישת המרחק המינימלי בחוזר מנכ"ל תלמיד כיתה י"א שאינו זכאי לקבלת החזר הוצאות בית הספר לא חתם על טופס בקשה חריגה
851	י"ב	עד כיתה י"	לא צוין	התלמיד אינו עומד בדרישת המרחק המינימלי בחוזר מנכ"ל תלמיד כיתה י"ב שאינו זכאי לקבלת החזר הוצאות בית הספר לא חתם על טופס בקשה חריגה
568	י"ב	עד כיתה י"	לא צוין	התלמיד אינו עומד בדרישת המרחק המינימלי בחוזר מנכ"ל תלמיד כיתה י"א שאינו זכאי לקבלת החזר הוצאות ההורים ובית הספר לא חתמו על טופס בקשה חריגה

תגובת מנהל היחידה:

"הילדים: ... ת"ז 782, 865, 851 לא זכאים להחזר ולא הוקלדו."

11. החזרים לחינוך העצמאי

11.1 כל הורה רשאי לשלוח את ילדיו ללמוד במוסד חינוך ממלכתי או במוסד חינוך עצמאי.

חוזר מנכ"ל עוסק בהסעות תלמידים למוסדות חינוך רשמיים.

מוסדות החינוך העצמאי מיועדים למגזר החרדי.

מוסדות אלה מוכרים על ידי משרד החינוך, אך הם אינם נמצאים תחת פיקוחו או

בפיקוח העירייה, ומשכך, הם אינם נחשבים למוסדות חינוך רשמיים.

11.2 חוזר מנכ"ל קובע כי "המשרד משתתף בהוצאות הסעה לגני חובה ולבתי ספר רשמיים

בלבד... בהתאם לכללים אלה תלמיד יכול להעדיף מסגרת חינוכית רצויה לו, קרי מסגרת

חינוכית הנמצאת בפיקוח ממלכתי או ממלכתי-דתי בלבד. כל מסגרת אחרת אינה מזכה

בהשתתפות המשרד בהוצאות ההסעה, ואם ההורים מעוניינים במסגרת אחרת מסיבה

כלשהי עליהם לשאת בהוצאות ההסעה."

המשמעות היא שהורים הבוחרים לרשום את ילדיהם לחינוך העצמאי, נדרשים לממן

בעצמם את עלויות ההסעה.

נמצא שהעירייה משלמת החזרי הוצאות נסיעה בגין תלמידים הלומדים בשני בתי ספר

המשתייכים לחינוך העצמאי. כך לדוגמה, בשנת הלימודים תשע"ח אישרה העירייה

57 בקשות להחזר הוצאות לתלמידים הלומדים בשני בתי ספר.

זאת ועוד, אף שחוזר מנכ"ל קובע כי ההחזר לזכאים יבוצע עד לכיתה י"א, לתלמידי

תיכון באחד מבתי הספר הנ"ל שולמו החזרים עד כיתה י"ב.

יש להדגיש כי אין מדובר רק בתלמידי חינוך מיוחד.

תגובת מנהל היחידה:

"החזר ניתן על פי מדיניות העירייה רק לתלמידים יוצאי העדה האתיופית המוסעים

מרמת אליהו.

ההחזר ניתן לכיתות י"א עד י"ב אך ורק לילדי החינוך המיוחד." [ההדגשה במקור]

11.3 לפי מנהל היחידה, הורי תלמידים בחינוך העצמאי מעבירים לבתי הספר תשלומים חודשיים עבור הוצאות הנסיעה. כלומר, ההורים מממנים את ההסעות שמארגנים בתי הספר.

תגובת מנהל היחידה:

"בית הספר [שני בתי הספר] לא גובה מההורים עבור תשלום הסעות של התלמידים המוסעים מהקהילה האתיופית מרמת אליהו. ישנם תלמידים מהחינוך המיוחד שזכאים על-פי מרחק להחזר בתחבורה ציבורית."

11.4 ככלל, העירייה משלמת את החזרי הוצאות הנסיעה לחשבונות ההורים בהתבסס על מסמכים המעידים על פרטי חשבון הבנק של ההורה (צילום המחאה, כרטיס אשראי או אישור חתום של הבנק). בחינוך העצמאי, בקשות לקבלת החזרי הוצאות נסיעה מוגשות על ידי בית הספר ללא חתימה של ההורים על טופס בקשה. מכיוון שלא התקבלה הסכמת ההורים להחזרי הוצאות, ייתכן כי הם אינם מודעים לתשלומים שמעבירה העירייה לבתי הספר בגין ילדיהם, וייתכן כי תשלום זה אינו מקוזז מחובות ההורים עבור תשלומי הנסיעות לבית הספר ו/או אינו מוחזר להורים.

11.5 נמצא כי ההחזרים הכספיים כלל לא הופקדו בחשבונות הבנק של בתי ספר אלו. בהתאם לבקשה של מנהלת בתי הספר, הכספים הופקדו בחשבון הבנק הפרטי של המנהלת או בחשבון הבנק הפרטי של גורם בחינוך העצמאי.

הוראות מס הכנסה (ניהול פנקסי חשבונות), תשל"ג-1973 מחייבות את בתי הספר להפיק קבלות עבור כל תשלום המשולם להם. הפקת קבלות כאמור מאפשרת לעירייה לוודא כי הכספים התקבלו ונרשמו בחשבונות בתי הספר. נמצא כי העירייה לא דרשה וממילא לא קיבלה, קבלות עבור החזרי הוצאות שהיא העבירה עבור נסיעות תלמידי בתי הספר. בשל העברת הכספים לחשבונות הנ"ל והיעדר קבלות, ייתכן לכאורה, כי הכספים שהעבירה העירייה למוסדות חינוך אלה לא שימשו למימון הוצאות הסעת התלמידים.

11.6 נמצא כי בשנת הלימודים תשע"ח אישרה הוועדה 12 בקשות מתוך 13, לתשלום החזרי הוצאות נסיעה של תלמידי חינוך עצמאי הלומדים במוסדות מחוץ לעיר. להלן הממצאים העיקריים בבדיקת הבקשות:

- שבע מהבקשות אושרו, למרות שהמרחק מבית התלמיד לבית הספר היה קטן באופן משמעותי מהמרחק המינימלי שנקבע בחוזר מנכ"ל. כמו כן, לא תועדה סיבה לאישור החרגי.
- שמונה מהבקשות הוגשו בגין תלמידים בכיתות י"א או י"ב שאינם זכאים להחזרים.
- לא נמצא תיעוד לנימוקים של החלטת הוועדה לקבלת או לדחיית הבקשות.
- לא נמצאו אסמכתאות במקרים בהם התבקשו החזרים עקב מצב כלכלי או בריאותי.
- חלק מהבקשות לא נחתמו בידי ההורים ו/או בית ספר.

11.7 הוועדה דחתה את אחת הבקשות, אף שלא צוין על הבקשה נימוק לדחייתה, ולמרות שבמקרים דומים אחרים, הבקשות אושרו.

12. קבלת השתתפות משרד החינוך

12.1 סעיף 2.9 לחוזר מנכ"ל מסדיר את אחוז השתתפות המשרד בעלות ההסעות של התלמידים העומדים בקריטריונים לקבלת הסעה או החזר כספי.

מדי שנת לימודים, נדרשת העירייה לדווח על פרטי התלמידים הזכאים לקבלת החזרי הוצאות נסיעה. החל מתחילת שנת הלימודים תשס"ז, מפעיל משרד החינוך מערכת ממוחשבת לדיווח ההסעות. המערכת מאפשרת לעירייה לצפות באופן מאובטח ברשימת התלמידים שבאחריותה ולדווח על החזרי הוצאות הנסיעה. השתתפות משרד החינוך משולמת לעירייה בהסתמך על רשימת התלמידים הזכאים להסעה, לאחר בדיקה ואישור של ועדת הסעות מחוזית.

בשנת הלימודים תשע"ח דיווחה היחידה על 1,148 תלמידים הזכאים לקבל החזרי נסיעות ממשרד החינוך, בעוד שמשרד החינוך אישר תקצוב ל-1,033 מהתלמידים בלבד (עבור 115 מהבקשות לא אושרה השתתפות המשרד).

מכיוון שחוזר מנכ"ל אינו מתיר תשלום החזרי הוצאות לתלמידים הלומדים במוסדות חינוך עצמאיים, לא דיווחה העירייה למשרד החינוך על תלמידים אלו.

12.2 נמצא כי לפני כשלוש שנים, הועבר בית ספר לבנות (אולפנה - כיתות ז' עד י"ב) מרחוב ירושלים מספר 39 לרחוב שדה נחום 4.

בשל העברת כתובת בית הספר, ישנן תלמידות רבות הזכאיות לקבלת החזר הוצאות נסיעה.

נמצא כי למרות שהעברת בית הספר בוצעה כבר לפני מספר שנים, כתובת בית הספר טרם עודכנה במשרד החינוך, ועקב כך לא אישר המשרד את השתתפותו בעלות החזרי הוצאות הנסיעה של תלמידות האולפנה.

בשל אי-עדכון הכתובת, בשנת הלימודים תשע"ח, אמנם דיווחה היחידה למשרד החינוך על 126 תלמידות זכאיות להסעה, אך מתוכן אישר המשרד השתתפות בנסיעות של 11 תלמידות בלבד. זאת, למרות שתלמידות היו זכאיות לקבל החזר עקב מרחק של האולפנה ממקום מגוריהן. בכל מקרה, העירייה החזירה הוצאות נסיעה להורי תלמידות שביקשו זאת.

להערכת הביקורת, בשל אי-אישור התלמידות במשרד החינוך, במשך שלוש השנים, העירייה לא קיבלה השתתפות המסתכמת בכ-260,000 ש"ח.

תגובת מנהלת אגף חשבונות:

"אכן לא התקבל תשלום בגין אי-עדכון כתובת של האולפנה ממשרד החינוך... בימים אלו מבוצעת בדיקה לגבי עדכון הכתובת ולאחר העדכון נגיש בקשה לקבלת החזר."

תגובת מנהל היחידה:

"כל נושא האולפנה מטופל על ידי מינהל החינוך מול משרד החינוך. כמו כן, יש משרד רואה חשבון... שבדק את כל נושא החוזרים מול משרד החינוך. הנושא בטיפול מול משרד החינוך לקבל את הכספים עבור התלמידים שהורדו בטעות מהמצבת עקב כתובת שגויה של המוסד."

12.3 מכיוון שתשלום העירייה להורים הוא עבור החזר הוצאות נסיעה, ובכל מקרה "המשרד לא ישתתף במימון הסעות המבוצעות באורח ישיר על-ידי הורים ו/או בני משפחה שאינם מורשים להסעה בשכר על פי תקנות התעבורה", המשמעות היא שהחזר הוא עבור רכישת כרטיסי נסיעה בתחבורה ציבורית.

נמצא כי בניגוד לחוזר מנכ"ל, מנהל היחידה אינו מתנה העברת החזר להורים, ברכישת כרטיסי נסיעה. כלומר, גם במקרים בהם ההורים מסייעים את ילדיהם לבתי הספר ובחזרה או שהתלמידים אינם נעזרים בהסעה כלל, משלמת העירייה החזרי הוצאות, ואף מקבלת ממשרד החינוך בחלק מהמקרים, חלק מהעלות.

תגובת מנהלת אגף חשבות:

"לא ניתן לאכוף מקרים בהם הילד מקבל החזר וההורים מחליטים להסיע את ילדיהם."

ריכוז ממצאים ומסקנות

1. העירייה החזירה הוצאות נסיעה להורי תלמידים שאינם עומדים בקריטריונים הקבועים בחוזר מנכ"ל משרד החינוך (ללא השתתפות משרד החינוך), מבלי שפורסמו קריטריונים המפרטים לציבור את הזכאות לקבלת החזרי הוצאות. תקצוב תלמידים שאינם עומדים בקריטריונים של משרד החינוך, בוצע ללא החלטה מתועדת ומנומקת וללא קריטריונים עירוניים שוויוניים ושקופים לציבור.
2. בניגוד לחוזר מנכ"ל, המחייב את העירייה להעביר את הכספים שקיבלה להורים, נמצא כי אף שיחידת הסעות מדווחת למשרד החינוך על תלמידים הזכאים לקבלת החזרי הוצאות נסיעה על בסיס מרחק, העירייה אינה מבצעת פעולות יזומות לצורך העברת הכספים שקיבלה להורים הזכאים, אלא מעבירה כספים רק להורים המגישים בקשות להחזר זה.
3. למרות שבתי הספר אחראים ליידע את ההורים על זכאותם לקבלת החזרי הוצאות נסיעה, לא נמצאו הנחיות המחייבות את מזכירות בתי הספר לפרסם וליידע את ההורים בדבר הזכאות לקבל החזרים.
4. העובדה כי לא כל ההורים הזכאים לקבל החזרי הוצאות נסיעה הגישו בקשות להחזר כספי, מלמדת כי המידע ככל הנראה, לא הועבר כראוי.
4. אין אפשרות להגיש את הבקשות באופן ממוחשב, כגון באתר העירוני או בשליחת דואר אלקטרוני. כמו כן, נמצא, כי היחידה אינה שולחת תשובות להורים שביקשו לקבל החזרים כספיים, בסמוך למועד הבקשות.
5. בחלק מהמקרים הועברו טופסי בקשות ליחידה ואושרו בגינם החזרים כספיים להורים, מבלי שהטפסים נחתמו בידי ההורים ו/או אושרו בבית הספר, כמו כן, לעיתים אף לא צורף צילום של מסמך המעיד על פרטי חשבון הבנק של מבקש החזר. נוסף על כך, ההורים אינם מתבקשים לצרף צילום תעודת זהות וספח נלווה, המעידים על כך שמגיש הבקשה ובעל חשבון הבנק הוא ההורה של התלמיד (או במקרים חריגים, שהמבקש הוא אפוטרופוס) ושהכתובת המדווחת רשומה בתעודת זהות.

6. לא מבוצעת בקרה המוודאת כי הפרטים שהוזנו למערכת זהים לפרטים הרשומים בטופסי הבקשות. המשמעות היא שבמקרה שמזכירת היחידה תקליד נתון שגוי או החזר הוצאות שלא אושר, הדבר לא יעלה בבקרות הקיימות.
במדגם שכלל 10 תלמידים שקיבלו החזרים כספיים נמצא כי מזכירת יחידת ההסעות רשמה החזרים כספיים למספר תלמידים, למרות שוועדת ההסעות דחתה את בקשתם ובמקרה נוסף, אושר החזר מלא, בעוד שוועדת הסעות אישרה החזר של 50 אחוז בלבד.
7. לכל תלמידי כיתות מחוננים אישרה העירייה החזר בשל היותם תלמידי מגמה זו ללא הגשת בקשה להחזר ממשד החינוך, לרבות לאלו העומדים בדרישות המרחק.
8. בשנת הלימודים תשע"ח, בקשות של הורים שולמו כחמישה חודשים לאחר הגשתן. בתקופת ההמתנה לתשלום, נדרשים ההורים לממן את עלויות ההסעה, למרות שהעירייה אחראית למימון הוצאות אלה.
9. למרות שהחזר להורים משולם מראש, בסכום אחד, עבור שנה שלמה, בטופס הבקשה לא נכתב כי במקרה בו חל שינוי בכתובת מגורים או בבית ספר, ההורים נדרשים לדווח על כך לעירייה. יתרה מכך, גם בתי הספר אינם נדרשים, וממילא לא מדווחים ליחידה, על עזיבת תלמידים שהגישו בקשה לקבלת החזרי הוצאות. בשל כך, היחידה אינה פונה להורים, לקבלת החזרי הוצאות ששולמו ביתר.
10. מנהל פנימייה הגיש מדי שנה בקשות בשם כל הורי התלמידים השוהים בפנימייה, והעברת הכספים בוצעה לפי פרטי חשבון בנק שנרשמו בטופסי בקשות באופן ידני, מבלי שהוצג לביקורת במועד איסוף הממצאים, מסמך המעיד על פרטי בעל חשבון הבנק. נמצא כי הכספים הופקדו בחשבון בנק על שמו של מנכ"ל חברה האחראית על הפעלת הפנימייה, ולא בחשבון בנק על שם הפנימייה.
11. ועדת ההסעות לא תיעדה את ישיבותיה בפרוטוקולים הכוללים את מועד קיום הישיבה, החברים שהשתתפו בישיבה, עיקרי הדברים שנאמרו, החלטות שהתקבלו ונימוקי הוועדה. כמו כן, חברי הוועדה לא חתמו על טופסי הבקשות החריגות, אלא רשמו החלטה בלבד, שלעיתים אף לא כללה הסבר.
12. לוועדת הסעות לא קיים נוהל הכולל קריטריונים המסדירים את המקרים החריגים שיועלו ויאושרו בוועדה, ואת המסמכים שהורים נדרשים לצרף לבקשות לצורך הוכחת מצבם הכספי או הבריאותי. זאת, אף שלעבודה לפי קריטריונים אחידים שיפורסמו לציבור, ישנה חשיבות רבה לשמירת עקרון השוויוניות והשקיפות בקבלת החלטות.
13. בניגוד לחוזר מנכ"ל, האוסר על תשלום החזרי הוצאות ישירות למוסדות חינוך, נמצא כי שני בתי ספר של החינוך העצמאי לא הגישו לעירייה מסמך המעיד על נכונות פרטי חשבונות בנק שצוינו על טופסי בקשה. זאת ועוד, נמצא כי בהתאם לבקשה של מנהלת בתי הספר, הכספים הופקדו בחשבון הבנק הפרטי שלה או בחשבון הבנק הפרטי של גורם בחינוך העצמאי.
כמו כן, בקשות בחינוך העצמאי מוגשות על ידי בתי הספר ללא חתימה של ההורים על טופס בקשה. מכיוון שלא התקבלה הסכמת ההורים להחזרי ההוצאות, ייתכן כי הם אינם מודעים לתשלומים שמעבירה העירייה לבתי הספר בגין ילדיהם, וייתכן כי תשלום זה אינו מקוזז מחובות ההורים עבור תשלומי הנסיעות לבית הספר ו/או אינו מוחזר להורים.

14. לפני כשלוש שנים, הועבר בית ספר לבנות (אולפנה - כיתות ז' עד י"ב) מרחוב ירושלים לרחוב שדה נחום. למרות שהעברת בית הספר בוצעה כבר לפני מספר שנים, כתובת בית הספר טרם עודכנה במשרד החינוך, ועקב כך לא אישר המשרד את השתתפותו בעלות החזרי הוצאות הנסיעה של תלמידות האולפנה. בשל אי-עדכון הכתובת, בשנת הלימודים תשע"ח אישר המשרד השתתפות בנסיעות של 11 תלמידות בלבד, אף שדווחו 126 תלמידות.
15. בניגוד לחוזר מנכ"ל, מנהל היחידה אינו מתנה העברת החזר להורים, ברכישת כרטיסי נסיעה. כלומר, גם במקרים בהם ההורים מסייעים את ילדיהם לבתי הספר ובחזרה או שהתלמידים אינם נעזרים בהסעה כלל, משלמת העירייה החזרי הוצאות, ואף מקבלת ממשרד החינוך בחלק מהמקרים, חלק מהעלות.

המלצות

- יש לקבוע קריטריונים שוויוניים למקרים חריגים בהם תאשר העירייה תשלום החזרי הוצאות נסיעה לתלמידים שאינם עומדים בקריטריונים של משרד החינוך, ולפרסמם באתר העירייה. כמו כן, ראוי שהחלטות החורגות מחוזר מנכ"ל, יועלו מעת לעת לדיון מיוחד.
- מומלץ לפנות באופן יזום מדי שנה, לכל ההורים שבגין ילדיהם קיבלה העירייה השתתפות ממשרד החינוך, והם לא הגישו בקשות לקבלת החזרי הוצאות. זאת, על מנת שלכל ההורים יועברו הכספים שהתקבלו עבורם מהמשרד.
- יש לקבוע הנחיות למזכירות בתי ספר, המחייבות אותן לפרסם את האפשרות לקבלת זכאות עבור החזרי נסיעות, לרבות הקריטריונים לזכאות זו.
- מומלץ לאפשר להורים להגיש בקשות לקבלת החזרים כספיים באופן ממוחשב. כמו כן, לשלוח להורים תשובות בסמוך למועד הגשת הבקשה, כגון באמצעות מסרון.
- מומלץ לבצע את התשלומים להורים במועד סמוך למועד בדיקת ואישור הבקשות, ככל הניתן.
- יש להקפיד שהטפסים שיבדקו בעירייה יהיו חתומים בידי הורי התלמידים בצירוף מסמך המאשר את פרטי חשבון הבנק של ההורה וצילום תעודת זהות וספח.
- מומלץ כי ביחידת הסעות תבוצע בקרה על הקלדות של אישורים להחזרים כספיים למערכת הממוחשבת.
- יש לדווח למשרד החינוך על כל התלמידים המחוננים אשר קיבלו החזרים כספיים מהעירייה ועומדים בדרישות המרחק ולוודא כי יתקבלו החזרים כספיים עבור כל תלמיד שידווח.
- יש לעדכן את כתובת האולפנה במשרד החינוך ולפעול לקבלת החזרי הוצאות בדיעבד עבור השנים שבהן לא התקבלו כספים ממשרד החינוך.
- מומלץ להוסיף לטופס הבקשה לקבלת החזר כספי סעיף לפיו, ההורה מתחייב להודיע ליחידת הסעות על כל שינוי במקום מגורי התלמיד או העברת התלמיד מבית הספר. במקרים בהם יתקבל דיווח כאמור, ההורה יתחייב להחזיר לעירייה את הסכום היחסי העודף שקיבל.

11. בהתאם לחוזר מנכ"ל, יש להעביר את התשלומים עבור החזרי הוצאות ישירות להורים או לאפוטרופוס של התלמידים.
12. מומלץ לקבוע קריטריונים שוויוניים לוועדת הסעות, לאישור מקרים חריגים בהם יהיה בסמכות הוועדה לדון ולאשר החזרי הוצאות נסיעה לתלמידים שאינם זכאים לקבלת החזר. קריטריונים אלה יפורסמו באתר העירוני.
13. על ועדת הסעות לתעד כנדרש את עיקרי הדיונים, החלטות ונימוקים.
14. בנושא מתן החזרי הוצאות נסיעה לחינוך העצמאי, יש להקפיד כי הבקשות לקבלת החזרי הוצאות יתקבלו ישירות מהורי התלמידים.
15. מומלץ להוסיף לטופס הבקשה לקבלת החזרי הוצאות נסיעה סעיף לפיו, ההורים מצהירים כי ירכשו כרטיסי נסיעה.