

# ביטוח תאונות אישיות לתלמידים

## דוח מעקב

מבקר המדינה, דוח על הביקורת בשלטון המקומי, 2004,  
ביטוח תאונות אישיות לתלמידים עמ' 119-144.

## תקציר

בשנת הלימודים התשמ"ו (1985-1986)<sup>1</sup> החל משרד החינוך<sup>2</sup> לבטח תלמידים בביטוח תאונות אישיות. את דמי הביטוח<sup>3</sup> מימנו הורי התלמידים. לפי תיקון משנת 1994 לחוק לימוד חובה, התש"ט-1949 (להלן - חוק לימוד חובה), רשות חינוך מקומית חייבת לבטח את התלמידים הזכאים לחינוך חנם הלומדים בתחום שיפוטתה. עוד נקבע בתיקון לחוק כי שר החינוך יקבע את שיעור דמי הביטוח שייגבו מהמבוטחים.

חוק לימוד חובה קובע כי מוסד חינוך רשמי הוא "מוסד חינוך מוחזק על ידי המדינה, או על ידי רשות חינוך מקומית, או על ידי רשויות חינוך מקומיות אחדות במשותף, או על ידי המדינה ורשות חינוך מקומית, או על ידי המדינה ורשויות חינוך מקומיות אחדות במשותף, ואשר השר הכריז עליו, באכרזה שפורסמה ברשומות, שהוא מוסד רשמי לצורך חוק זה". מוסד חינוך מוכר הוגדר בחוק לימוד חובה כ"כל מוסד חינוך רשמי וכל מוסד חינוך אחר שהשר הכריז עליו באכרזה שפורסמה ברשומות, שהוא מוסד חינוך מוכר לצורך חוק זה". על פי חוק לימוד חובה, שר החינוך רשאי לפטור תלמידים הלומדים באופן סדיר במוסדות חינוך מסוימים שאינם מוסדות חינוך רשמיים או מוכרים מן החובות המוטלות על כלל התלמידים, כחובת לימוד סדיר (להלן - מוסדות פטור).

## פעולות הביקורת

בחודשים יולי-דצמבר 2003 עשה משרד מבקר המדינה ביקורת בנושא ביטוח תאונות אישיות לתלמידים (להלן - הביקורת הקודמת)<sup>4</sup>. בחודשים יוני-אוגוסט

1 שנת הלימודים מתחילה בספטמבר ומסתיימת באוגוסט.

2 באותה עת נקרא משרד החינוך והתרבות.

3 הסכום שהמבוטח משלם למבטח בעבור הסכמת המבטח לשלם פיצוי למבוטח בעת הצורך.

4 מבקר המדינה, דוח על הביקורת בשלטון המקומי (2004), "ביטוח תאונות אישיות לתלמידים", עמ' 119-144.

2008 עשה משרד מבקר המדינה ביקורת מעקב (להלן - המעקב) שנועדה לבדוק אם תוקנו הליקויים העיקריים שהועלו בביקורת הקודמת. המעקב נעשה בשבע עיריות,<sup>5</sup> בחמש מועצות מקומיות ובמועצה אזורית אחת<sup>6</sup> (כמה מהן לא נבדקו בביקורת הקודמת). בדיקות השלמה נעשו במשרד החינוך, אצל המפקח על הביטוח במשרד האוצר (להלן - המפקח על הביטוח) ובחברה למשק וכלכלה של השלטון המקומי בע"מ<sup>7</sup> (להלן - החברה למשק וכלכלה).

## עיקרי הממצאים

### ביטוח תלמידי מוסדות החינוך בתחום הרשות המקומית

1. הביקורת הקודמת העלתה כי על אף הוראות חוק לימוד חובה והנחיות משרד החינוך, לא הקפידו רשויות מקומיות לבטח את התלמידים שחובה לבטחם. המועצה המקומית ריינה כלל לא ביטחה את התלמידים שלמדו בתחומה והיו זכאים לחינוך חינם. עיריות תל אביב-יפו ואשדוד ביטחו את מרבית התלמידים שחובתן לבטח, אך לא את כולם, ולא חייבו את מוסדות החינוך לדווח להן אם הם ביטחו את שאר התלמידים שחובה לבטחם.

במעקב נמצא כי עיריית תל אביב-יפו עדיין אינה מבטחת את כל התלמידים שחובתה לבטח. המועצה המקומית ריינה ועיריית אשדוד תיקנו את הליקויים שנמצאו בביקורת הקודמת; המועצה המקומית ריינה מבטחת את כל התלמידים הלומדים בתחומה שחובתה לבטח; עיריית אשדוד מבטחת את כל התלמידים הלומדים בתחומה שחובתה לבטח ומקבלת את כל המידע הדרוש ממוסדות החינוך המבטחים בעצמם את תלמידיהם.

2. על הרשויות המקומיות לא חלה חובה לבטח קבוצות תלמידים מסוימות: תלמידי מוסדות החינוך המוכר הבלתי רשמי בגיל הגן ובגיל בית ספר יסודי, תלמידים הלומדים במוסדות פטור ונערים שנשרו ממערכת החינוך הרשמית ולומדים במסגרת היחידות לקידום נוער שמפעיל משרד החינוך ברשויות מקומיות; הביקורת הקודמת העלתה כי לכמה רשויות מקומיות לא היה מידע שאפשר ללמוד ממנו אם גופים אחרים ביטחו את אותם תלמידים (עיריות תל אביב-יפו, ירושלים ואשדוד).

במעקב נמצא כי עיריות תל אביב-יפו וירושלים לא תיקנו את הליקוי, וכי אין בידיהן מידע שאפשר ללמוד ממנו אם גופים אחרים ביטחו את אותם תלמידים. עיריית ירושלים פעלה לריכוז מידע על כלל התלמידים הלומדים בתחום שיפוטה, אולם לא הצליחה לרכז מידע על תלמידי מוסדות החינוך במזרח העיר ובמגזר החרדי. עיריית אשדוד תיקנה את הליקוי ומבטחת גם את כל התלמידים הלומדים בתחומה שאין

5 אשדוד, חיפה, ירושלים, כפר סבא, נתניה, ראשון לציון ותל אביב-יפו.

6 בויעינה-נוג'ידאת, כפר כנא, משהד, ערערה בנגב, ריינה וזבולון.

7 החברה למשק וכלכלה מפרסמת מכרזים לביטוח תלמידים ומפעילה סוכנות ביטוח הנותנת, בין היתר, שירותי ביטוח תלמידים.

חובה לבטחם. עוד נמצא כי משרד החינוך מבטח נערים שנשרו ממערכת החינוך הרשמית, וכי משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה מתנה הכרה במעונות יום בכך שיבטחו את הילדים השוהים בהם, וכן דורש לבטח את הילדים השוהים במשפחתונים.

#### דמי ביטוח תלמידים

בביקורת הקודמת נאמר כי מנכ"ל משרד החינוך מפרסם בחוזרים שהוא מוציא בכל שנה את סכומם המרבי של דמי הביטוח שרשות מקומית רשאית לגבות מהורי התלמידים שחובתה לבטח. משרד החינוך הנחה באוגוסט 2003 את מנהלי מוסדות החינוך שאם הרשות המקומית משלמת לחברה המבטחת פחות מהסכום המרבי שאושר לגבות מהורי התלמידים, היא תגבה מהם את הסכום ששילמה בפועל. הדברים עוגנו גם בחוזר מנכ"ל המשרד מאוקטובר 2004. הביקורת הקודמת העלתה שסכום דמי ביטוח התאונות שגבו כמה רשויות מקומיות (ובהן עיריית ירושלים) מההורים של תלמידי מוסדות החינוך שבתחום שיפוטן היה גדול מסכום דמי הביטוח שהן שילמו לחברה המבטחת.

במעקב נמצא כי עיריית ירושלים תיקנה את הליקוי, וכי משנת הלימודים התשס"ה (2004-2005) היא מחייבת את הורי התלמידים בסכום הביטוח שהיא משלמת. רשויות מקומיות אחרות, כגון עיריית חיפה, כפר סבא, נתניה וראשון לציון, חייבו בשנת הלימודים התשס"ח (2007-2008) את הורי התלמידים בסכומים גדולים מאלה שהן שילמו לחברות הביטוח בגין ביטוח תאונות אישיות.

#### תנאי הפוליסה

1. בחוק הפיקוח על עסקי ביטוח, התשמ"א-1981, ובצו הפיקוח על עסקי ביטוח (תכניות ביטוח חדשות ושינוי תכניות), התשמ"ב-1981, נקבע כי המבטח מחויב להגיש את התכניות לאישור המפקח על הביטוח שממנה שר האוצר, אולם אם לא הודיע המפקח על התנגדותו בתוך 30 ימים מיום שקיבל את ההודעה על ביצוע תכנית או על שינוי בה, ייחשבו התכנית או השינוי למאושרים בידי המפקח והמבטח יהיה רשאי להנהיגם בתום 30 הימים. הבדיקה הקודמת העלתה כי החברות המבטחות, לרבות חברת הביטוח שזכתה במכרז שפרסמה החברה למשק וכלכלה של השלטון המקומי בע"מ, לא הגישו למפקח על הביטוח את הפוליסות לביטוח תאונות אישיות לתלמידים, לקבלת אישורו.

במעקב נמצא כי הליקוי תוקן. לאחר שפורסם הדוח על הביקורת הקודמת פנה המפקח על הביטוח לחברות מבטחות בבקשה להגיש לו לבדיקה את הפוליסות לביטוח תאונות אישיות לתלמידים שהן משווקות. המפקח על הביטוח מסר את הפוליסות לגורם הרלוונטי במשרד החינוך, על מנת שיבדוק אם נכללים בהן התנאים המינימליים שנקבעו לראשונה בחוזר מנכ"ל משרד החינוך מספטמבר 2003.

2. מכירת פוליסות ביטוח בישראל על ידי חברה שאין לה רישיון מבטח כנדרש לפי חוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (ביטוח), התשמ"א-1981, היא עברה על חוק הפיקוח על עסקי ביטוח, התשמ"א-1981. במעקב עלה כי כמה רשויות מקומיות (המועצות המקומיות בועינה-נוג'ידאת, כפר כנא, משהד וערערה בנגב) רכשו פוליסות ביטוח של חברה מחו"ל<sup>8</sup> (להלן - החברה מחו"ל) שאין לה רישיון מבטח כאמור, אף שמשנת 2004 ואילך מזהיר המפקח על הביטוח את ציבור המבוטחים שלא לרכוש פוליסות ביטוח מאותה חברה.

3. בביקורת הקודמת צוין כי עד ספטמבר 2003 לא התקין שר החינוך תקנות או הוראות הקובעות את היקפי הכיסוי הביטוחי המינימלי הנדרשים ואת התנאים המינימליים שאמורים להיכלל בפוליסות ביטוח תאונות אישיות לתלמידים. בהיעדר תקנות או הוראות כאמור התקשרו רשויות מקומיות ומוסדות חינוך עם חברות מבטחות בתנאי פוליסה שונים. עוד צוין כי רק בספטמבר 2003 נקבעו לראשונה בחוזר מנכ"ל משרד החינוך תנאים מינימליים מחייבים שיש לכלול בפוליסות ביטוח תלמידים.

במעקב נמצא כי מפברואר 2005 משרד החינוך פועל בשיתוף המפקח על הביטוח, מרכז השלטון המקומי ומשרדי הביטחון והפנים לניסוח "תקנות לימוד חובה (תנאים מינימליים - ביטוח תאונות אישיות)", אולם במועד סיום המעקב, אוגוסט 2008, נמצא כי המשרד טרם התקין תקנות בעניין זה.

4. בביקורת הקודמת הועלה כי ביטוח התאונות של ילדים בגני ילדים ובמעונות יום אשר משרד החינוך אינו מפקח עליהם מכסה רק נזקים שנגרמים בעת שהותם במוסד החינוכי או בדרכם מביתם למוסד החינוכי ובחזרה. משרד מבקר המדינה העיר בביקורת הקודמת כי ראוי שמשרדי הממשלה האחראים לעניין ישקלו להרחיב את הכיסוי הביטוחי באופן שילדי הגנים ומעונות היום שמשרד החינוך אינו מפקח עליהם יהיו מבוטחים גם שלא בשעות הפעילות של המוסד החינוכי, כפי שנהוג לגבי ילדי המוסדות המפוקחים.

במעקב נמצא כי משרד התמ"ת פרסם לקראת שנת הלימודים התשס"ו (2005-2006) הנחיה בדבר ביטוח תאונות אישיות ל-24 שעות ביממה לילדים השוהים במעונות יום מוכרים, אך מאחר שחברות הביטוח סירבו לבטח פעוטות עד גיל שלוש בביטוח תאונות אישיות ל-24 שעות ביממה, בוטלה ההנחיה האמורה בשנת הלימודים התשס"ח.

5. בביקורת הקודמת הועלה שכמה רשויות מקומיות חתמו עם חברות מבטחות על חוזים ולפיהם לא כללו הפוליסות כיסוי של כל הוצאות החילוף, לרבות חילוף אווירי, שלא לפי חוזר המנכ"ל משנת 2003.

במעקב הועלה כי הליקוי תוקן. בכל פוליסות ביטוח התלמידים שנבדקו כלול סעיף המכסה הוצאות חילוף, לרבות חילוף אווירי.

## סיכום והמלצות

המעקב העלה שמשרדי הממשלה הרלוונטיים ורשויות מקומיות תיקנו חלק מהליקויים שהועלו בביקורת הקודמת.

על משרד החינוך בשיתוף פעולה עם המפקח על הביטוח להשלים בהקדם את התקנת התקנות בדבר תנאים מינימליים שיש לכלול בפוליסות לביטוח תלמידים, וכן עליו לבצע מעקב כדי לוודא שדמי הביטוח הנגבים מהורי תלמידים לא יעלו על הסכומים שמשלמות הרשויות המקומיות לחברות המבטחות, ובכל מקרה לא יעלו על הסכום שאישרה ועדת החינוך של הכנסת.

על משרד החינוך לפעול בהתאם להחלטת הוועדה לענייני ביקורת המדינה מדצמבר 2004 ולהחיל, בהקדם האפשרי, את החובה לבטח תלמידים בביטוח תאונות אישיות על כלל התלמידים במדינה.

על הרשויות המקומיות לדאוג שיבוטחו כלל התלמידים הלומדים במוסדות החינוך בתחומן, לוודא שיש ביטוח גם לתלמידים שחוק חינוך חינוך אינו חל עליהם ולהבטיח שפוליסות הביטוח לתלמידים יכללו את התנאים המינימליים שנקבעו בחוזר מנכ"ל משרד החינוך משנת 2003.

על הרשויות המקומיות לחייב את הורי התלמידים בעלות דמי הביטוח ששילמו הרשויות, ובכל מקרה חיוב זה לא יעלה על הסכום שאישרה ועדת החינוך של הכנסת.

על הרשויות המקומיות ומוסדות החינוך המופקדים על ביטוח תלמידים לוודא כי לחברת הביטוח שהם מתקשרים עמה יש רישיון מבטח, וכי המפקח על הביטוח אישר את הפוליסה המוצעת להם.



## מבוא

המדינה מממנת ומספקת (באמצעות משרדי הממשלה) את רוב השירותים שנותרים מוסדות החינוך, והדבר נעשה מכוח חוק לימוד חובה, התש"ט-1949 (להלן - חוק לימוד חובה). הרשות המקומית או בעלי המוסד החינוכי רשאים לגבות מהורי התלמידים תשלומים למימון שירותים שאינם כלולים בין השירותים שמספקת המדינה, וסמכות זו הוקנתה להם מכוח סעיף 6(ד) לחוק לימוד חובה.

בשנת הלימודים התשמ"ו<sup>9</sup> (1985-1986) החל משרד החינוך<sup>10</sup> לבטח תלמידים בביטוח תאונות אישיות ולגבות את דמי הביטוח<sup>11</sup> מהורי התלמידים באמצעות הרשויות המקומיות. פוליסת הביטוח ודמי הביטוח היו אחידים לכל מוסדות החינוך בכל הרשויות המקומיות.

בתיקון משנת 1994 לחוק לימוד חובה הוסף סעיף 6(ד) ובו נקבע: "מי שזכאי לחינוך חנם לפי סעיף זה יהיה מבוטח בביטוח תאונות אישיות, באמצעות רשות החינוך המקומית<sup>12</sup> שבתחום שיפוט נמצא מוסד החינוך שבו הוא לומד; התשלומים שייגבו מהמבוטחים בעד הביטוח ייקבעו על ידי השר [שר החינוך] במסגרת התשלומים לפי סעיף קטן (ד)".

בחודשים יולי-דצמבר 2003 עשה משרד מבקר המדינה ביקורת מעקב (להלן - המעקב) בנושא ביטוח תאונות אישיות לתלמידים (להלן - הביקורת הקודמת)<sup>13</sup>. הליקויים העיקריים שנמצאו בביקורת הקודמת נגעו לפעולות שביצעו רשויות מקומיות במסגרת ביטוח התלמידים, לנהלים ולהנחיות של משרד החינוך לעניין ביצוע פעולות אלה בידי הרשויות המקומיות ולתנאים המינימליים הכלולים בפוליסת הביטוח שנועדו להבטיח כי המבוטח יפוצה בעת הצורך.

בחודשים יוני-אוגוסט 2008 עשה משרד מבקר המדינה ביקורת מעקב (להלן - המעקב) שנועדה לבדוק אם תוקנו הליקויים העיקריים שהועלו בביקורת הקודמת. המעקב נעשה בשבע עיריות<sup>14</sup>, בחמש מועצות מקומיות ובמועצה אזורית אחת<sup>15</sup> (כמה מהן לא נבדקו בביקורת הקודמת). בדיקות השלמה נעשו במשרד החינוך, אצל המפקח על הביטוח במשרד האוצר (להלן - המפקח על הביטוח) ובחברה למשק וכלכלה של השלטון המקומי בע"מ<sup>16</sup> (להלן - החברה למשק וכלכלה).

## ביטוח תלמידי מוסדות החינוך בתחום הרשות המקומית

1. בחוק לימוד חובה "רשות-חינוך מקומית" מוגדרת כלהלן -

(א) לגבי תחום-שיפוט של רשות מקומית - אותה רשות מקומית; אולם רשאי השר [שר החינוך] לקבוע בצו שפורסם ברשומות, כי אדם או חבר בני אדם, המקיימים מוסד חינוך לגילאי לימוד-חובה בתחום מועצה אזורית, יהיו רשות חינוך מקומית נפרדת לגבי שטח המוסד שיוגדר בצו.

(ב) לגבי מושב, קבוצה או קיבוץ - ועד המושב, או מזכירות הקבוצה או הקיבוץ, בהתאמה.

(ג) לגבי שטח אחר - ועד שהוכר, או אדם שנתמנה, בידי השר, בצו שפורסם ברשומות, כרשות-חינוך מקומית בשטח שתואר בצו.

- 9 שנת הלימודים מתחילה בספטמבר ומסתיימת באוגוסט.
- 10 באותה עת נקרא משרד החינוך והתרבות.
- 11 הסכום שהמבוטח משלם למבטח בעבור הסכמת המבטח לשלם פיצוי למבוטח בעת הצורך.
- 12 על פי חוק לימוד חובה רשות מקומית היא רשות חינוך מקומית לגבי תחום שיפוט.
- 13 מבקר המדינה, דוח על הביקורת בשלטון המקומי (2004), "ביטוח תאונות אישיות לתלמידים", עמ' 144-119.
- 14 אשדוד, חיפה, ירושלים, כפר סבא, נתניה, ראשון לציון ותל אביב-יפו.
- 15 בוועינה-נוג'דא, כפר כנא, משהד, ערערה בנגב, ריינה וזבולון.
- 16 החברה למשק וכלכלה מפרסמת מכרזים לביטוח תלמידים ומפעילה סוכנות ביטוח הנותנת, בין היתר, שירותי ביטוח תלמידים.

בתחום שיפוטן של הרשויות המקומיות שוכנים מוסדות חינוך שונים: גני ילדים לגילאים שונים, אשר במקצתם שוהים הילדים גם בשעות אחר-הצהריים, בתי ספר יסודיים, חטיבות ביניים ובתי ספר תיכוניים - מקצתם כוללים גם מבני מגורים לתלמידים - ומוסדות חינוך על-תיכוניים. מוסדות החינוך פועלים במסגרות שונות: ממלכתיות, עירוניות ובבעלות גופים פרטיים כגון תאגידים, ובהם ארגוני נשים.

לפי עקרון השוויון והעיקרון שעליו מבוססת ההחלטה לבטח תלמידים בביטוח תאונות אישיות, חובה לבטח את כל התלמידים בביטוח זה. ואכן, בדברי ההסבר להצעה לתיקון חוק לימוד חובה שהוגשה במרס 1994 נכתב כי מטרתה "לעגן בחוק את ההסדר הקיים בעניין ביטוח תאונות אישיות לתלמידים, באופן שכל התלמידים יהיו מבוטחים בביטוח זה והתשלומים לכך ישולמו במסגרת התשלומים שנגבים כיום בעד מתן שירותים נוספים" (ההדגשה אינה במקור).

חוק לימוד חובה קובע, כי מוסד חינוך רשמי הוא "מוסד חינוך מוחזק על ידי המדינה, או על ידי רשות חינוך מקומית, או על ידי רשויות חינוך מקומיות אחדות במשותף, או על ידי המדינה ורשות חינוך מקומית, או על ידי המדינה ורשויות חינוך מקומיות אחדות במשותף, ואשר השר הכריז עליו, באכרזה שפורסמה ברשומות, שהוא מוסד רשמי לצורך חוק זה". מוסד חינוך מוכר הוגדר בחוק לימוד חובה כ"כל מוסד חינוך רשמי וכל מוסד חינוך אחר שהשר הכריז עליו באכרזה שפורסמה ברשומות, שהוא מוסד חינוך מוכר לצורך חוק זה". על פי חוק לימוד חובה, שר החינוך רשאי לפטור תלמידים הלומדים באופן סדיר במוסדות חינוך מסוימים שאינם מוסדות חינוך רשמיים או מוכרים מן החובות המוטלות על כלל התלמידים, כחובת לימוד סדיר (להלן - מוסדות פטור).

בתוקף סמכותו של שר החינוך לפי סעיף 6(ג) לחוק לימוד חובה, הוציא השר צו לימוד חובה (חינוך חינוך שלא במוסד חינוך רשמי), התשל"ח-1978 (להלן - צו לימוד חובה). לפי סעיף 2(4) לצו, יישא אוצר המדינה בשכר הלימוד של הלומדים שלא במוסד חינוך רשמי, ואלה הם:

(א) נער בן 16 או 17 הלומד בבית ספר על-יסודי מוכר;

(ב) מי שזכאי לחינוך חינוך לפי סעיף 6(א)(2) לחוק והוא לומד בבית ספר על-יסודי המתקיים שלא בעברה על חוק פיקוח על בתי-ספר, התשכ"ט-1969, למעט בבית ספר המקיים לימודים בתכתובת בלבד;

בביקורת הקודמת צוין כי לפי חיקוקים שונים<sup>17</sup> אין חובה לבטח קבוצות תלמידים מסוימות: תלמידי מוסדות החינוך המוכר שאינם רשמי בגילאי גן ובית ספר יסודי, תלמידים הלומדים במוסדות פטור ונערים בני 14-18 שנשרו ממערכת החינוך הרשמית הלומדים במסגרת היחידות לקידום נוער<sup>18</sup> שמפעיל משרד החינוך ברשויות המקומית (להלן - חניכי קידום נוער).

בביקורת הקודמת העיר משרד מבקר המדינה כי ראוי שמשרד החינוך ישקול ליוזם תיקון לחוק שיאפשר לחייב את הרשויות לבטח את כל התלמידים בביטוח תאונות אישיות.

בעקבות הביקורת הקודמת קיימה הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת (להלן - הוועדה) בדצמבר 2004 ישיבה בנושא ביטוח תאונות אישיות לתלמידים. הנושאים המרכזיים שעלו בישיבה היו, בין השאר, הצורך שמשרד החינוך ייוזם תיקון לחוק לימוד חובה ויתקין תקנות כדי שכל תלמיד במדינה יבוטח בביטוח תאונות אישיות, וכן החובה שפוליסות ביטוח התלמידים יאושרו בידי המפקח על הביטוח.

17 חוק לימוד חובה, סעיפים 6(ד), 6(א)-(ג), ראו ברוח על הביקורת הקודמת, עמ' 123.

18 בשנת הלימודים התשס"ג (2002-2003) למדו ביחידות אלה כ-8,500 בני נוער.

בישיבת הוועדה מסר משרד החינוך כי אינו יכול להרחיב את היקף תחולתה של חובת הביטוח במסגרת תקנות באופן שיבוטחו גם תלמידים שחוק חינוך חנינם אינו חל עליהם, וכי הוא יכול לעשות זאת רק באמצעות תיקון החוק. באותה ישיבה ביקש ח"כ אמנון כהן, יו"ר הוועדה, ממשרד החינוך לפעול לתיקון החוק בתוך שלושה חודשים, באופן "שכל התלמידים במדינת ישראל יהיו מבוטחים".

ביוני 2007 התקבל בכנסת תיקון לחוק לימוד חובה המרחיב את הזכאות לחינוך חנינם במוסדות חינוך רשמיים. בתיקון לחוק נקבע, בין היתר, כי חינוך חובה הוא "לימוד המיועד לילדים ונערים והניתן בחמש עשרה שנות לימוד, מהן שלוש בגן ילדים בגיל 3 עד 5 ועד בכלל ושתיים עשרה שנות לימוד, בכיתות א' עד י"ב, לילדים ונערים". סעיף 6(א) בחוק תוקן באופן שהזכאות לחינוך חנינם במוסד חינוך רשמי תחול על "מי שחל עליו לימוד חובה לפי חוק זה, זולת אם סיים את לימודיו לפי תכנית לימודים בכיתה י"ב" או "מי שבגיל 18 ולא סיים אלא לימודים לפי תכנית לימודים בכיתה י"א". עוד נקבע כי התיקון יוחל "בהדרגה החל בשנת הלימודים התשס"ח, כפי שיקבע שר החינוך, בהתייעצות עם שר התעשייה המסחר והתעסוקה, ובלבד שהחלתו על לימוד חובה בכיתה י"א תושלם לא יאוחר מתחילת שנת הלימודים התשס"ט [2008-2009] ועל לימוד חובה בכיתה י"ב - לא יאוחר מתחילת שנת הלימודים התש"ע [2009-2010]".

במועד סיום המעקב, אוגוסט 2008, נמצא כי משרד החינוך עדיין לא פעל לתיקון החוק, לפי בקשת יו"ר הוועדה דלעיל, כך שהחובה לבטח תלמידים בביטוח תאונות אישיות תחול גם על תלמידי מוסדות החינוך המוכר הבלתי רשמי בגילאי גן ובית ספר יסודי, וכן על התלמידים הלומדים במוסדות פטור ועל חניכי קידום נוער. ממכתב ששלח האגף לייעוץ משפטי של משרד החינוך למרכז המחקר והמידע בכנסת ביוני 2007 עולה כי לדעת משרד החינוך עדיין אין מקום לתיקון החוק, בין היתר בשל החשש שמוסדות חינוך פרטיים שמספר תלמידיהם קטן יחסית לא יוכלו למלא את חובתם לגבות מהורי התלמידים את דמי הביטוח המרביים שאישרה ועדת החינוך של הכנסת, משום שהם נמצאים בעמדת חולשה יחסית לחברות הביטוח והדבר פוגע ביכולתם להתמקח אתן. לדעת משרד החינוך, יש להטיל חובה דומה על בעליהם של שאר מוסדות חינוך רק כשהיה אפשר לבחון את ההשפעות של יישום תקנות לימוד חובה (תנאים מינימליים לביטוח תאונות אישיות), שהמשרד עוסק בהכנתן (בעניין התקנות ראו עמ' 770 להלן).

בתשובתו של משרד החינוך למשרד מבקר המדינה מספטמבר 2008 (להלן - תשובת משרד החינוך) צוין כי "פרשנות תכליתית ומרחיבה של החוק אכן מאפשרת לכלול את התלמידים של החינוך המוכר שאינו רשמי בגילאי לימוד חובה אך מטילה את חובת הביטוח על הרשות המקומית. בגין אותו שירות רשאית הבעלות על המוסד החינוכי לגבות מהתלמידים את התשלום על הביטוח". עוד ציין משרד החינוך כי אין ליקוי בפעולותיו מאחר שהוא פועל על פי המצב החוקי הקיים. משרד החינוך הדגיש כי "הדין קובע את החובה לבטח תלמידים כחלק מחוק לימוד חובה ואין היא עומדת כשלעצמה", וכי "אין מקום לקבוע כלל כי על משרד החינוך לפעול לשינוי חקיקה ראשית באשר לתלמידים שאינם בגיל לימוד חובה".

מהאמור לעיל עולה כי משרד החינוך לא נקט - לא מיוזמתו ולא לאחר פניית הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת - אמצעים חקיקתיים כדי שהחובה לבטח תלמידים בביטוח תאונות אישיות תחול גם על תלמידי מוסדות החינוך המוכר הבלתי רשמי בגילאי גן ובית ספר יסודי, וכן על התלמידים הלומדים במוסדות פטור ועל חניכי קידום נוער.

2. בביקורת הקודמת נמצא שכמה רשויות מקומיות לא ביטחו את כל התלמידים שלמדו בתחומן, אף על פי שהיו חייבות לבטחם בהתאם לחוק לימוד חובה ולצו לימוד חובה.



(א) המועצה המקומית ריינה : בביקורת הקודמת נמצא כי המועצה המקומית לא דאגה לכך שהתלמידים שלמדו במוסדות חינוך שבתחומה בשנות הלימודים התשס"ג (2002-2003) והתשס"ד (2003-2004) יבוטחו באמצעותה, אף שהדבר נדרש על פי חוק. משרד מבקר המדינה העיר למועצה המקומית כי עליה לדאוג שכל מי שזכאי לחינוך חנם בתחום שיפוטתה יהיה מבוטח בביטוח תאונות אישיות באמצעותה, כנדרש לפי חוק לימוד חובה.

**במעקב נמצא שהליקוי תוקן. המועצה המקומית ריינה מבטחת את כל התלמידים בתחום שיפוטתה שזכאים לחינוך חנם.**

(ב) עיריית אשדוד : בביקורת הקודמת נמצא כי העירייה לא ביטחה בשנת הלימודים התשס"ג כ-1,000 תלמידים הלומדים במוסדות חינוך על-יסודיים תורניים וחרדיים שהעירייה חייבת לבטחם בהתאם לחוק לימוד חובה ולצו לימוד חובה. משרד מבקר המדינה העיר לעירייה כי חלה עליה החובה לבטח את כל התלמידים הזכאים לחינוך חנם והלומדים במוסד חינוך בתחום שיפוטתה, ובכלל זה תלמידי המוסדות התיכוניים, התורניים והחרדיים.

**במעקב נמצא שהליקוי תוקן. עיריית אשדוד מבטחת את כל התלמידים בתחום שיפוטתה שזכאים לחינוך חנם.**

(ג) עיריית תל אביב-יפו : בביקורת הקודמת נמצא שהעירייה לא ביטחה בשנות הלימודים התשס"א (2000-2001), התשס"ב (2001-2002) והתשס"ג (2002-2003) כ-1,700, כ-2,600 וכ-2,800, בהתאמה, תלמידי חינוך על-יסודי שהיו זכאים לחינוך חנם ולמדו במוסדות חינוך שבתחומה, אף שהייתה חייבת לבטחם לפי חוק לימוד חובה. משרד מבקר המדינה העיר לעירייה שחובתה של רשות חינוך מקומית לבטח את כל התלמידים הזכאים לחינוך חנם ולומדים במוסד חינוך בתחום שיפוטתה חלה גם על תלמידי חינוך על-יסודי מוכר שאינו רשמי.

במעקב נמצא שהליקוי לא תוקן. עיריית תל אביב-יפו אינה מבטחת את כל תלמידי החינוך העל-יסודי הזכאים לחינוך חנם הלומדים במוסדות חינוך שבתחומה. בשנות הלימודים התשס"ז (2006-2007) והתשס"ח (2007-2008) למדו בתחום שיפוטתה של העירייה כ-60,000 וכ-60,500 תלמידים בהתאמה. בשנים אלה ביטחה העירייה כ-48,700 וכ-49,900 תלמידים בהתאמה. מבין התלמידים שהעירייה לא ביטחה בשנות לימוד אלה (כ-11,300 וכ-10,600 תלמידים בהתאמה) כ-4,300 וכ-4,100 תלמידים בהתאמה היו זכאים לחינוך חנם ולפיכך העירייה הייתה חייבת לבטחם.

**משרד מבקר המדינה העיר לעיריית תל אביב-יפו שבהיותה רשות חינוך מקומית מחובתה לבטח את כל התלמידים הזכאים לחינוך חנם שלומדים במוסדות חינוך שנמצאים בתחום שיפוטתה. העדר ביטוח כאמור, אינו רק הפרת הדין אלא גם עלול לפגוע בתלמידים ובעירייה עצמה בשל חשיפתה לתביעות.**

בתשובתה של עיריית תל אביב-יפו למשרד מבקר המדינה מספטמבר 2008 (להלן - תשובת עיריית תל אביב-יפו) נמסר כי היא תפעל לבטח "עוד בשנת הלימודים הנוכחית [התשס"ט] את התלמידים הזכאים לחינוך חנם אשר לא בוטחו.

3. בביקורת הקודמת צוין כי לפי החוק אין הרשויות המקומיות חייבות לבטח קבוצות מסוימות של תלמידים, ובהם תלמידי מוסדות החינוך המוכר הבלתי רשמי בגילאי גן ובית ספר יסודי, תלמידים במוסדות פטור וחניכי קידום נוער. עם זאת, ראוי שהרשויות המקומיות יבטחו בביטוח תאונות אישיות את כל התלמידים הלומדים בתחומן, על מנת להקטין את חשיפתן לתביעות בעקבות היפגעות תלמידים.

(א) עיריית ירושלים: בביקורת הקודמת נמצא כי העירייה לא ביטחה תלמידים שלמדו במוסדות מסוימים, כגון מוסדות החינוך של הוואקף במזרח העיר ומוסדות חינוך במגזר החרדי, שאינם זכאים לחינוך חנם, ולפיכך אין העירייה חייבת לבטחם בביטוח תאונות אישיות (יצוין שמספר התלמידים שלמדו במוסדות האמורים בשנת הלימודים התשס"ג היה, להערכת העירייה כ-40,000). עוד נמצא שהעירייה לא חייבה את מוסדות החינוך האמורים, לדווח לה אם ביטחו את התלמידים הלומדים בהם.

במעקב נמצא כי בשנות הלימודים התשס"ז והתשס"ח ביטחה העירייה כ-190,000 תלמידים בכל שנה, וכי בכל אחת מהשנים דלעיל לא ביטחה העירייה כ-28,000 תלמידים שלמדו, בין היתר, במוסדות חינוך של הוואקף במזרח העיר ובמוסדות חינוך במגזר החרדי. הועלה כי המוסדות האמורים לא נענו לבקשות העירייה למסור לה נתונים על התלמידים כדי שניתן יהיה לבטחם. עוד עלה כי העירייה פועלת לקבלת המידע החסר ולעדכנו כדי שתוכל לבטח את כל התלמידים הלומדים בתחום שיפוטה, ואף הקצתה כוח אדם מיוחד לשם כך.

בתשובת עיריית ירושלים למשרד מבקר המדינה מספטמבר 2008 נאמר כי היא "עושה מאמצים לאתר את כל התלמידים הלומדים במוסדות שבתחום שיפוטה". עוד מסרה העירייה כי היא סבורה שיש להסדיר הנושא באופן חוקי כך ש"תלמידים הלומדים מתוך בחירה במוסדות שאינם מוכרים כלל על ידי המדינה ו/או העירייה לא תחול לגביהם חובת הביטוח".

(ב) עיריית אשדוד: בביקורת הקודמת נמצא כי העירייה לא ביטחה בשנת הלימודים התשס"ג כ-6,800 תלמידים שלמדו במוסדות חינוך תורניים וחרדיים שלא הייתה חובה לבטחם; לעירייה אף לא היו נתונים שאפשר ללמוד מהם אם תלמידים אלה בוטחו על ידי מוסדות החינוך שבהם למדו. זאת ועוד, אף שחלק ממוסדות החינוך התורניים והחרדיים מסרו לעירייה נתונים המעידים שהם ביטחו את תלמידיהם היא לא דאגה לקבל מהם את רשימות התלמידים שבוטחו והעתקים של פוליסות הביטוח כדי לבדוק שכל התלמידים בוטחו ושהכיסוי הביטוחי הוא בהיקף מתאים. משרד מבקר המדינה העיר לעירייה כי ראוי היה שהיא תשקול לבטח גם את התלמידים שלא היו זכאים לחינוך חנם אשר למדו במוסדות החינוך בתחום שיפוטה.

במעקב נמצא כי הליקוי תוקן, וכי העירייה מבטחת גם את כל התלמידים הלומדים בתחומה שאין חובה לבטחם.

(ג) עיריית תל אביב-יפו: העירייה לא ביטחה בשנות הלימודים התשס"א, התשס"ב והתשס"ג כ-1,100, כ-1,400 וכ-1,500 תלמידים בהתאמה שהיא לא הייתה חייבת לבטח.

במעקב נמצא שגם בשנות הלימודים התשס"ז והתשס"ח לא ביטחה העירייה כ-7,000 וכ-6,500 תלמידים בהתאמה שלא הייתה חייבת לבטחם.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית תל אביב-יפו כי לנוכח התיקון בחוק לימוד חובה מיולי 2007 עליה לבדוק אם אכן ביטוח את כל התלמידים שחובתה לבטח. ראוי שהיא תשקול לבטח גם תלמידים הלומדים בתחום שיפוטה שהתיקון לחוק אינו מחייב לבטחם.

בתשובתה מסרה עיריית תל אביב-יפו כי לקראת שנת הלימודים הבאה (התש"ע - 2009-2010) היא תשקול לבטח בביטוח תאונות אישיות את כלל התלמידים הלומדים בתחומה.

(ד) מרכז השלטון המקומי בישראל: בביקורת הקודמת הובאה עמדתו של מרכז השלטון המקומי בישראל (להלן - מרכז השלטון המקומי) ולפיה קשה לבטח תלמידים הלומדים במוסדות מוכרים שאינם רשמיים, בין היתר בשל "עצמאות מוסדות אלה והעדר פיקוח צמוד מטעם הרשות המקומית. עוד נובעת בעייתיות כאמור מהעדר דיווח לגבי שמות המוסדות ו[מהיעדר] פירוט מספרי התלמידים הלומדים בכל אחד מהם. בידי הרשויות המקומיות לא מצויים כלל הנתונים לגבי מוסדות חינוך אלה ומספר התלמידים הלומדים בהם... יחד עם זאת, עם קבלת הנחיות ממשרד החינוך כיצד על הרשות המקומית לנהוג לגבי אותם מוסדות, אם באמצעות ביטוח ואם באמצעות קבלת העתק אישור על קיום ביטוח, יפעל מרכז השלטון המקומי להנחות את הרשויות בהתאם".

בעקבות הביקורת הקודמת פרסם מרכז השלטון המקומי ביולי 2004 את חוזר מנכ"ל 423 ובו הודיע לרשויות המקומיות כי "יש להפנות, מדי שנה, תשומת לב מוסדות החינוך שאינם בבעלות הרשות המקומית על חובתם לביטוח התלמידים הזכאים לכך בהתאם לכללים".

בדוח על הביקורת הקודמת העיר משרד מבקר המדינה כי ראוי שמשרד החינוך, הרשויות המקומיות ומוסדות החינוך שאינם בבעלות רשויות מקומיות ישתפו פעולה זה עם זה כדי להבטיח שכל התלמידים יהיו מבוטחים בביטוח תאונות אישיות.

הועלה כי במועד סיום המעקב עדיין לא נוצר שיתוף פעולה בין הגורמים האמורים, וכי לרשויות מקומיות עדיין אין מידע בדבר ביטוח תאונות אישיות של תלמידים הלומדים במוסדות חינוך שאינם בבעלותן.

בתשובתו מסר משרד החינוך כי רשות מקומית חייבת לקיים מעקב אחר כל הילדים הגרים בתחום שיפוטה אשר חוק לימוד חובה חל עליהם. משרד החינוך הוסיף כי ביטוח התלמידים הוא "אינטרס ישיר של ההנהלות והבעלויות על מוסדות חינוך אלה [מוסדות חינוך שאינם בבעלות הרשויות המקומיות], שכן הוא מפחית את חשיפתם לתביעות נזיקין במקרה של תאונה. על כן קיים אינטרס משותף לרשות המקומית ולבעלויות בביטוח תלמידים בביטוח תאונות אישיות".

לדעת משרד מבקר המדינה ראוי שמשרד החינוך יצטייד בכלים שיאפשרו לו לחייב את מוסדות החינוך שאינם בבעלות הרשויות המקומיות למסור לרשות החינוך המקומית בכל שנה נתונים עדכניים בדבר ביטוח התלמידים הלומדים באותם מוסדות.

4. בביקורת הקודמת צוין כי חניכי קידום נוער<sup>19</sup> שמשרד החינוך מפעיל למענם שירותים חינוכיים חברתיים באמצעות הרשויות המקומיות אינם מבוטחים בביטוח תאונות אישיות. עוד צוין כי בקשה של משרד החינוך להחיל על החניכים האמורים ביטוח תאונות אישיות נדחתה

19 בני 14-18 שנשרו ממערכת החינוך הרשמית ובשנת הלימודים התשס"ג מספרם הסתכם בכ-8,500.

בפברואר 2001 בידי חברה מבטחת בטענה "שילדים אלו נמצאים בסיכון גבוה". בעקבות פנייה של משרד החינוך ושל החברה למשק וכלכלה הסכימה החברה המבטחת להחיל במסגרת הסדר הכיסוי הביטוחי של תלמידי מדינת ישראל לשנת הלימודים התשס"ד גם את חניכי קידום נוער, אולם נקבע כי במסגרת הסדר הביטוח החל עליהם יכוסו רק נזקים שעלולים להיגרם בדרכם אל הפעילות, בזמן הפעילות ובחזרה ממנה. בביקורת הקודמת צוין שהחברה המבטחת הגבילה את הכיסוי הביטוחי של החניכים לשעות הפעילות בלבד אף שהכיסוי הביטוחי של יתר התלמידים שחובה לבטחם חל 24 שעות ביממה.

בתשובתו של משרד החינוך למשרד מבקר המדינה מינואר 2004 צוין "כי תלמידים אשר אינם רשומים באחד ממוסדות החינוך אינם זכאים לחינוך חניס ועל כן לא חלה כל חובת ביטוח על רשות מקומית. על אף זאת, המשרד שוקל לבטחם באופן עצמאי במסגרת מקבילה". ביולי 2004 החליט משרד החינוך כי בשנת הלימודים התשס"ה (2004-2005) הוא יממן את הוצאות הביטוח של חניכי קידום נוער.

**במעקב נמצא שהליקוי תוקן, וכי משרד החינוך מבטח, באמצעות חברה מבטחת, את חניכי קידום נוער בביטוח תאונות אישיות 24 שעות ביממה.**

5. בביקורת הקודמת צוין כי בצווי לימוד חובה שפורסמו בשנים 1999 ו-2001 (להלן - הצווים) פורטו היישובים שבהם הוחל חוק לימוד חובה על בני שלוש וארבע. הרשויות המקומיות שבתחום שיפוטן שוכנים אותם יישובים חייבות לבטח ילדים אלה בביטוח תאונות אישיות. ביישובים שלא נכללו בצווים האמורים הוחל חוק לימוד חובה על ילדים מגיל חמש, וכן צוין שהרשויות המקומיות אינן חייבות לבטח בביטוח תאונות אישיות ילדים שבתחילת שנת הלימודים היו בני פחות מחמש. עוד צוין בביקורת הקודמת כי רשויות מקומיות שהצווים לא הוחלו עליהם לא קיבלו דיווחים שאפשר ללמוד מהם אם בוטחו ילדי גנים בני פחות מחמש.

בביקורת הקודמת העיר משרד מבקר המדינה למשרד החינוך כי עליו לתת את הדעת לכך שהרשויות המקומיות אינן חייבות לבטח בביטוח תאונות אישיות את ילדי הגנים שחוק לימוד חובה אינו חל עליהם, וכי הן אינן יודעות אם ילדים אלה מבוטחים בידי גורמים אחרים. משרד החינוך מסר למשרד מבקר המדינה בינואר 2004, בין היתר, כי הוא אינו מוסמך להורות לרשויות המקומיות לבטח תלמידים אלה, מאחר שאין החוק מחייב זאת.

בעניין זה העיר משרד מבקר המדינה למשרד החינוך כי ראוי שייתן את דעתו על הסוגיה ויבחן אם יש מקום להחיל את החובה לבטח בביטוח תאונות אישיות את כל ילדי הגנים, וכי אם ימצא שיש צורך לתקן את החוק, ראוי שייזום את התיקון הנדרש.

המעקב העלה כי משרד החינוך לא בחן את סוגיית ביטוח כל ילדי הגנים, וכי אין בידי רשויות מקומיות מידע בנוגע לביטוח הילדים הלומדים בכלל גני הילדים.

בתשובתו מסר משרד החינוך כי החובה לבטח תלמידים בביטוח תאונות אישיות "חלה רק על תלמידים שחל עליהם לימוד חובה" וכי לגבי תלמידים שהחוק אינו מטיל חובת ביטוח, ביטוחם הוא "אינטרס ישיר של הרשות המקומית, שכן הדבר חוסך [ממנה] התדיינות משפטית ותשלומי נזיקין גבוהים במקרה של תאונה, וחזקה על הרשות המקומית ועל מרכז השלטון המקומי כי יפעלו לטובת ביטוחם של תלמידים שאינם מצויים במסגרת לימוד חובה".

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד החינוך כי לא בחן ביסודיות אם יש להחיל את החובה לבטח בביטוח תאונות אישיות גם על ילדי גני ילדים שחוק חינוך חובה אינו חל עליהם. ראוי שיבחן את הסוגיה בשיתוף מרכז השלטון המקומי, שכן ילדים בגיל הגן פגיעים ביותר וזקוקים לביטוח שכזה.

## דמי ביטוח תלמידים

לפי תקנה 3(א) לתקנות חינוך ממלכתי (סדרי הפיקוח), התשי"ז-1956, מנכ"ל משרד החינוך (להלן - המנכ"ל) רשאי לתת הוראות הן בעניינים פדגוגיים והן בעניינים מנהליים לגורמים המנויים באותה תקנה, ובהם כל מנהל מוסד וכל מורה במוסד חינוך ממלכתי.

1. מכוח התקנה האמורה המנכ"ל מפרסם בכל שנה, באמצעות חוזר, את הסכום המרבי שרשות מקומית רשאית לגבות מהורי התלמידים בעבור ביטוח תאונות אישיות. הסכום נקבע באישור ועדת החינוך והתרבות של הכנסת ובתיאום עם מרכז השלטון המקומי, ארגון ההורים הארצי וגופים אחרים. הרשויות המקומיות ומוסדות החינוך אינם רשאים לחרוג מהסכום הנקוב בחוזר. עוד נקבע בתקנה כי התשלום בעד ביטוח תאונות אישיות לתלמידים (להלן - ביטוח תלמידים) הוא תשלום חובה, וכי הוא נגבה מההורים באמצעות הרשויות המקומיות.

באוגוסט 2003 כתב משרד החינוך למנהלי מוסדות חינוך, בין היתר, כי אם הרשות המקומית משלמת לחברה המבטחת פחות מהסכום שאושר לגבות מהורי התלמידים בגין דמי ביטוח, היא תגבה מההורים את הסכום ששולם בפועל. במעקב נמצא כי גם חוזר מנכ"ל משרד החינוך בעניין "תשלומי החובה והרשות לשנת הלימודים התשס"ה"<sup>20</sup> חזר על הנחייה זו.

בתשובתו מסר משרד החינוך כי דמי הביטוח נגבים מן ההורים במסגרת התשלומים על פי סעיף 6(ד) לחוק לימוד חובה, אשר לפיו התשלומים שרשות רשאית לגבות בעד שירותיה יהיו שווי ערך למחיר השירות, דהיינו לתמורה שמקבל המשלם עבור השירות. לפיכך "עצם החקיקה הראשית מחייבת שהתשלום הנגבה מההורים בעבור הביטוח יהיה זהה לתשלום ששילמה הרשות המקומית למבטח בעבור הביטוח".

2. הביקורת הקודמת העלתה שכמה רשויות מקומיות חייבו את הורי התלמידים במוסדות החינוך שבתחום שיפוטן בדמי ביטוח גבוהים מאלה שהן שילמו לחברות המבטחות.

עיריית ירושלים: בביקורת הקודמת נמצא שהעירייה ביטחה בשנת הלימודים התשס"ב כ-172,000 תלמידים ושילמה כ-13 ש"ח דמי ביטוח לתלמיד, אבל חייבה את הורי התלמידים בדמי ביטוח בסך 18 ש"ח לתלמיד. בשנת הלימודים התשס"ג ביטחה העירייה כ-181,000 תלמידים ושילמה כ-13 ש"ח דמי ביטוח לתלמיד, אבל חייבה את הורי התלמידים בדמי ביטוח בסך 19 ש"ח לתלמיד.

במעקב נמצא שהליקוי תוקן. משנת הלימודים התשס"ה ואילך חייבה העירייה את ההורים בסכום שהיא שילמה לחברה המבטחת בעד ביטוח כל תלמיד.

3. המעקב העלה שרשויות מקומיות אחרות, שלא נבדקו בביקורת הקודמת, חייבו בשנת הלימודים התשס"ח את הורי התלמידים בדמי ביטוח גבוהים מאלה שהן שילמו לחברות הביטוח. לדוגמה, עיריית חיפה, כפר סבא, נתניה וראשון לציון ביטחו בשנת הלימודים התשס"ח כ-129,000 תלמידים בסך הכול ושילמו דמי ביטוח בסך 25.60 ש"ח, 25.92 ש"ח, 25.60 ש"ח ו-24.00 ש"ח, בהתאמה, עבור כל תלמיד. נמצא כי אותן רשויות חייבו את הורי התלמידים בדמי ביטוח בסך 32.00 ש"ח, 29.00 ש"ח, 32.00 ש"ח ו-27.00 ש"ח בהתאמה עבור ביטוח תאונות אישיות. יוצא אפוא שדמי הביטוח שגבו רשויות אלו מההורים באותה שנה היו גבוהים בכ-624,000 ש"ח מהסכום המותר.

**משרד מבקר המדינה העיר לעיריית חיפה, כפר סבא, נתניה וראשון לציון כי חייב הורי התלמידים בדמי ביטוח גבוהים מאלה ששילמו לחברה המבטחת מנוגד להנחיות משרד החינוך.**

בתשובותיהן של עיריית חיפה, כפר סבא, נתניה וראשון לציון למשרד מבקר המדינה מאוגוסט ומספטמבר 2008 נמסר כי החיוב העודף של הורי התלמידים עבור ביטוח תאונות אישיות נועד לממן את הוצאות התקורה בגין הגבייה וכן את דמי הביטוח לתלמידים שהוריהם לא שילמו לעירייה עבור הביטוח, וכי הסכום הכולל שנגבה מההורים לא היה גדול מהסכום ששילמה העירייה לחברה המבטחת.

בתשובה נוספת של עיריית חיפה למשרד מבקר המדינה מאוקטובר 2008 נמסר ש"עמדת העירייה היא שיש לקחת בחשבון את כלל העלויות הישירות המשולמות ע"י העירייה בגין שירותי הביטוח הניתנים לתלמידים (כגון הוצאות משלוח והדפסת שוברים)... העירייה ערה לכך שפרוש זה אינו תואם את לשון הוראות משרד החינוך אליהן מפנה הביקורת, ומתכוונת לפנות למשרד החינוך בעניין זה". העירייה אף ציינה שהיא מנתחת את הנתונים שלפיהם חושבו הוצאות העירייה בפועל, וכי תפעל לפי הנחיות משרד החינוך.

**משרד מבקר המדינה העיר לעיריית חיפה, כפר סבא, נתניה וראשון לציון כי אם לדעת הנחיית משרד החינוך אינה סבירה, בידן לפעול לשנותה, אך אין הן רשאיות להתעלם ממנה. אשר למשרד החינוך - עליו להבהיר את עמדתו בדבר גביית העלויות הנלוות לדמי הביטוח מההורים, ועליו לפקח על ביצוען של החלטות ועדת החינוך של הכנסת ושל ההנחיות שקבעה בעניין סכומם המרבי של דמי הביטוח.**

בתשובות נוספות ששלחו עיריית כפר סבא, נתניה וראשון לציון למשרד מבקר המדינה בספטמבר 2008 הן הודיעו כי לנוכח הערות הביקורת החל משנת הלימודים התשס"ט הן יגבו מהורי התלמידים דמי ביטוח בסכום זהה לזה שהן משלמות לחברה המבטחת.

4. בינואר 2004 מסר משרד החינוך, בתגובה על ממצאי הביקורת הקודמת, כי לפי חוזרי מנכ"ל משרד החינוך, התשלום שגובות הרשויות מהורי התלמידים עבור ביטוח תאונות אישיות טעון אישור של מפקח המחוז במשרד ושל ועד ההורים במוסד החינוכי, אשר מפקחים שהסכום שנגבה מההורים לא יהיה גדול מהסכום ששולם לחברה המבטחת או מהסכום שאושר לגבייה לפי חוזר המנכ"ל.

## ביטוח תאונות אישיות לתלמידים

במעקב נמצא כי המפקחים המחוזיים של משרד החינוך בודקים רק אם הסכום שנגבה מההורים אינו חורג מהסכום המרבי שאושר בוועדת החינוך של הכנסת, אולם הם אינם מוודאים שהרשות המקומית אינה מחייבת את ההורים בסכום גדול מזה ששילמה בפועל.

בתשובתו מסר משרד החינוך כי אין באפשרותו לפקח על סכומם של דמי הביטוח שהרשויות המקומיות גובות במישרין מהורי התלמידים. גם כאשר מתבצעת גבייה באמצעות בתי הספר "לא תמיד נוהגת הרשות בשקיפות, ולא תמיד היא מפרסמת לבעלי העניין כמה משלמת הרשות בפועל עבור הביטוח". עוד מסר משרד החינוך כי כאשר רשות מקומית "אינה מתנהלת על פי החוק, הסמכות לאכוף את החוק על הרשויות המקומיות מסורה למשרד הפנים, ולא למשרד החינוך".

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד החינוך כי על פי סעיף 15 לחוק לימוד חובה, שר החינוך הוא השר הממונה על ביצוע חוק זה, ועל כן הנושא הוא בתחום טיפולו וסמכותו של משרד החינוך. על משרד החינוך לוודא שמפקחי המחוזות ידאגו לכך שדמי הביטוח הנגבים מן ההורים לא יהיו גבוהים מהמותר.



ממצאי בדיקת המעקב ברשויות המקומיות ובמשרד החינוך מלמדים שהמשרד אינו מוודא שהרשויות המקומיות אינן גובות מהורי התלמידים דמי ביטוח בסכום גבוה מזה שהן שילמו לחברה המבטחת או מזה שאישרה ועדת החינוך של הכנסת. ראוי שמשרד החינוך יבהיר לרשויות המקומיות בכל שנה כי אסור להן לגבות מההורים דמי ביטוח בסכום גדול מזה שהן שילמו לחברות המבטחות, ויפקח עליהן כדי לוודא שהן יגבו דמי ביטוח שאינם גבוהים מהסכום שאישרה ועדת החינוך של הכנסת ומהסכום ששילמו הרשויות המקומיות בפועל.

## תנאי הפוליסה

בחוק חוזה הביטוח, התשמ"א-1981, נקבעו, בין היתר, הוראות בעניין מהותו של חוזה הביטוח, וכן הוראות בעניין תקופת הביטוח, מעמד המבוטח, תגמולי הביטוח והוראות מיוחדות הנוגעות לענפי הביטוח השונים. סעיף 53 לחוק חוזה הביטוח קובע כי "בביטוח תאונה מקרה הביטוח<sup>21</sup> הוא תאונה שקרתה למבוטח או לזולתו, בביטוח מחלה - מחלה שחלה בה, ובביטוח נכות - נכות שלקה בה".

21 "מקרה ביטוח" הוא האירוע שהביטוח נועד לכסות את הנזקים שייגרמו בגינו; לאחר שאירע נוצרת חבות המבטח.

המפקח על הביטוח שממנה שר האוצר מכוח חוק הפיקוח על עסקי ביטוח, התשמ"א-1981 (להלן - חוק הפיקוח), הוא הגורם המפקח על הביטוח. חוק זה הקנה למפקח על הביטוח, בין היתר, סמכויות לעניין רישוי העיסוק בביטוח, והפיקוח השוטף על המבטחים כדי שיהיה באפשרותו לוודא כי המבטחים פועלים כנדרש<sup>22</sup>. בסעיף 16(א) (2) לחוק הפיקוח נקבע שבקשה לרישיון מבטח תכלול, בין היתר, "פירוט תכניות הביטוח ותנאי הביטוח המוצעים".

בחוק הפיקוח ובצו הפיקוח על עסקי ביטוח (תכניות ביטוח חדשות ושינוי תכניות), התשמ"ב-1981, נקבע כי המבטח מחויב להגיש את התכניות למפקח על הביטוח, כדי שהוא יחליט אם לאשרן, אולם אם לא הודיע המפקח על התנגדותו לביצוע התכנית או השינוי בתכניות בתוך 30 ימים מיום שקיבל את ההודעה הם ייחשבו למאושרים בידי המפקח והמבטח יהיה רשאי להנהיגם בתום 30 הימים.

1. אישור פוליסות הביטוח: הביקורת הקודמת העלתה שכל הפוליסות לביטוח תאונות אישיות לתלמידים שנבדקו במסגרת אותה הביקורת, לרבות הפוליסות של חברת הביטוח שזכתה במכרז של החברה למשק וכלכלה אשר באמצעותה בוטחו תלמידים רבים, לא הוגשו לאישורו של המפקח על הביטוח, כנדרש בחוק הפיקוח.

בדוח על הביקורת הקודמת העיר משרד מבקר המדינה למפקח על הביטוח כי ראוי שיפעיל את סמכויות הפיקוח שניתנו לו לפי חוק הפיקוח כדי לחייב את חברות הביטוח להגיש לאישורו את הפוליסות לביטוח תאונות אישיות לתלמידים. עוד העיר משרד מבקר המדינה כי היה ראוי שהרשויות המקומיות והחברה למשק וכלכלה לא יתקשרו בהסכם לביטוח תאונות אישיות לתלמידים לפי פוליסה שלא אושרה בידי המפקח על הביטוח.

בישיבת הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת (להלן - הוועדה) שהתקיימה בדצמבר 2004 ביקש יו"ר הוועדה מנציג משרד האוצר להבהיר מדוע לא פיקח המשרד על פוליסות הביטוח של התלמידים וציין שכל ליקוי בפוליסה עלול לפגוע בילדים רבים. יו"ר הוועדה דרש ממשרד האוצר שיעשה בדיקה בעניין פוליסת ביטוח התלמידים, כשם שהוסכם בין החברה למשק וכלכלה ובין החברה המבטחת שזכתה במכרז, ויגיש לו בתוך שבועיים את תוצאות הבדיקה.

במעקב נמצא שהליקוי תוקן. בינואר 2005 פנה המפקח על הביטוח לחברות המבטחות בבקשה שיגישו לו את הפוליסות לביטוח תאונות אישיות לתלמידים שהן משווקות. נוסף על כך התבקשו החברות המבטחות למסור למפקח על הביטוח מהו סכום דמי הביטוח של כל פוליסה ועל תנאי הכיסוי המפורטים בפוליסה בהשוואה לתנאים המינימליים לפוליסת ביטוח תלמידים שאמורים להיכלל בהן לפי חוזר מנכ"ל משרד החינוך בספטמבר 2003.

ביולי 2008 מסר המפקח על הביטוח למשרד מבקר המדינה כי משרד החינוך אישר את הפוליסות לאחר שתוקנו הליקויים בהן ונבדק שהן כוללות את התנאים המינימליים שפורטו בחוזר המנכ"ל.

2. חברה הפועלת ללא רישיון מבטח: המעקב העלה כי בתחום ביטוח התלמידים פועלת חברה מחו"ל<sup>23</sup> (להלן - החברה מחו"ל) שאין לה רישיון מבטח, אף שהדבר נדרש לפי חוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (ביטוח), התשמ"א-1981. מכירת פוליסות ביטוח

22 ראו בדוח על הביקורת הקודמת מדצמבר 2004, עמ' 133-134.  
23 Overseas Insurance Consultants Limited.



של החברה מחו"ל בישראל היא עברה על חוק הפיקוח על עסקי ביטוח, התשמ"א-1981. נמצא כי הפוליסות של החברה מחו"ל משווקות בישראל רק למי שהצטרף כחבר למועדון "סרפד החברה לספורט אתגרי ותרבות הפנאי בע"מ" (להלן - סרפד). משנת 2004 ואילך מזהיר המפקח על הביטוח את ציבור המבוטחים שלא לרכוש פוליסות ביטוח מהחברה מחו"ל.

בבדיקת המעקב נמצא כי בשנת הלימודים התשס"ח ביטחו כמה רשויות מקומיות את תלמידיהן בחברה מחו"ל, שלא לפי אזהרת המפקח על הביטוח. לדוגמה, המועצות המקומיות בועינה-נוג'ידאת, כפר כנא, משהד וערערה בנגב ביטחו כ-14,300 תלמידים בעלות כוללת של כ-650,000 ש"ח.

עוד נמצא במעקב כי רק במאי 2008 העביר המפקח על הביטוח למרכז השלטון המקומי מידע על רשויות מקומיות שביטחו את תלמידיהן בחברה מחו"ל, שכאמור אין לה רישיון מבטח, וביקש ממנו לדווח להן "בכל הנוגע להתקשרויות עם החברה האמורה". ביוני 2008 פרסם מרכז השלטון המקומי את חוזר מנכ"ל 465, ובו מסר לרשויות המקומיות את הודעת המפקח על הביטוח.

בתשובתה של המועצה המקומית בועינה-נוג'ידאת למשרד מבקר המדינה מאוגוסט 2008 נמסר כי התלמידים בוטחו לפני שפורסם חוזר המנכ"ל של מרכז השלטון המקומי ועל סמך חוות דעת של מיופה כוחה של החברה מחו"ל מספטמבר 2007 ולפיה "אין מניעה חוקית לבצע את הביטוח". עוד מסרה המועצה כי לא תחדש את הביטוח "באותה חברה לאור הוראת חוזר המנכ"ל".

בתשובתה של המועצה המקומית כפר כנא למשרד מבקר המדינה מספטמבר 2008 נמסר כי על פי ייעוץ משפטי שקיבלה המועצה "אין כל מניעה לתאגיד ישראלי לבטח את עצמו ישירות בחו"ל ואין בחוק לביטוח תאונות אישיות לתלמידים כל אזכור כי הביטוח חייב להיעשות בחברה ישראלית". המועצה הוסיפה כי היא אינה סבורה שביצוע "פעולה בניגוד לחוק ו/או לנהלים", וכי היא אינה מכירה "כל הוראה של משרד הפנים ו/או משרד החינוך שלא לבטח ישירות בחו"ל כך שלא היה צורך לקבל כל אישור בנושא". המועצה המקומית ציינה כי כל התביעות שהוגשו טופלו לשביעות רצונה המלאה.

בתשובתה של המועצה המקומית ערערה בנגב למשרד מבקר המדינה מספטמבר 2008 צוין כי המועצה לא הייתה ערה לכך שהחברה מחו"ל פועלת ללא הרישיון הנדרש, וכי היא פנתה לחברה למשק וכלכלה כדי לבטח באמצעותה את תלמידיה.

בתשובת מיופה כוחה של החברה מחו"ל למשרד מבקר המדינה מאוגוסט 2008 הוא ציין כי מרשתת אינה חברת ביטוח אלא ברוקר שמקום מושבו בלונדון. חברת סרפד רכשה פוליסת ביטוח למועדון ולחבריו, בהם גם רשויות מקומיות שביטחו את תלמידיהן בביטוח תאונות אישיות. עוד צוין בתשובתו שהמפקח על הביטוח חוקר את העניין, וכי החוק בישראל אינו אוסר על אדם או על תאגיד לבטח את עצמו ישירות בחו"ל, בתנאי שיעשה זאת ישירות ללא תיווך, ולכן אין עילה חוקית למנוע מרשות מקומית לבטח את תלמידיה. כמו כן ציין מיופה כוחה של החברה מחו"ל שאין לאותה חברה רישיון לפעול בארץ.

בתשובת סרפד למשרד מבקר המדינה מספטמבר 2008 צוין כי "בין פעולותיה קונה סרפד ביטוח לעצמה ולחבריה במישרין בחו"ל", וכי כבר שולמו תגמולי ביטוח שהסתכמו במיליוני שקלים כפיצוי בגין פוליסות שרכשו חברי סרפד. עוד ציינה סרפד בתשובתה כי משנת 2004 מופיעה באתר הפיקוח על הביטוח אזהרה ולפיה אין לרכוש פוליסות מאחר שהמפקח על הביטוח אינו מפקח על המבטח הזר, וכי חקירה שביצעה משטרת ישראל בשנת 2004 לפי דרישת המפקח על הביטוח העלתה שאין עברה על החוק ובעקבות כך נסגר התיק. סרפד אף טענה בתשובתה שאין מניעה לעשות ביטוח ישירות בחו"ל, וכי הפוליסה זולה בכ-25% מפוליסה דומה בשוק המקומי.

בתשובת מנהל מחלקת אכיפה וביקורת באגף שוק ההון, ביטוח וחיסכון במשרד האוצר (להלן - מחלקת אכיפה וביקורת) למשרד מבקר המדינה מאוקטובר 2008 צוין כי החברה מחו"ל אינה בעלת רישיון לעסוק בביטוח בישראל, וכי "המכירה שלא כדין של פוליסות ביטוח בישראל, נעשית על ידי שימוש בקונסטרוקציה משפטית מלאכותית אשר נועדה לעקוף את הוראות חוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (ביטוח)... על ידי שימוש במתווה של מכירת ביטוח ותיווך לעניין ביטוח שלא כדין באמצעות מועדוני חברים". עוד צוין כי המפקח על הביטוח פרסם בקרב ציבור המבוטחים אזהרה שלא לרכוש פוליסות ביטוח מהחברה הזרה ו"האזהרה הייתה ונשארה בתוקף", וכי המשטרה החליטה בנובמבר 2007 לחדש את החקירה בשל "המשך הפעילות הבלתי חוקית [של החברה מחו"ל] והתרחבותה".

לנוכח עמדת מחלקת אכיפה וביקורת, שבאה לידי ביטוי באזהרה מטעם המפקח על הביטוח, היה על המועצות המקומיות בועינה-נוג'ידא, כפר כנא, משהד וערערה בנגב להימנע מלהתקשר עם החברה מחו"ל לשם ביטוח תלמידיהן, מאחר שאין לחברה רישיון מבטח והמפקח על הביטוח ממילא לא אישר את הפוליסה שהיא מוכרת.

ראוי שמשרד החינוך בשיתוף משרד האוצר, משרד הפנים ומרכז השלטון המקומי יביאו לידיעת הרשויות המקומיות שעליהן להתקשר רק עם חברה מבטחת בעלת רישיון מבטח הפועלת כחוק.

משרד החינוך מסר בתשובתו כי "רשות מקומית... נושאת באחריות להתקשרות עם מבטח בעל רישיון. המידע והסמכויות בנדון מסורים בידי המפקח על הביטוח במשרד האוצר, ומשרד החינוך אינו צד להתנהלות זאת".

3. תקנות לביטוח תאונות אישיות לתלמידים : בסעיף 15(א) לחוק לימוד חובה שהוסף לחוק בשנת 1969, נקבע כי "השר הממונה על ביצוע חוק זה הוא שר החינוך והוא רשאי להתקין תקנות בכל עניין הנוגע לביצועו". בביקורת הקודמת צוין כי עד ספטמבר 2003 לא התקין שר החינוך תקנות או הוראות הקובעות את היקפי הכיסוי הביטוחי המינימלי הנדרשים ואת התנאים המינימליים שאמורים להיכלל בפוליסות ביטוח תאונות אישיות לתלמידים. בהיעדר תקנות או הוראות כאמור התקשרו רשויות מקומיות ומוסדות חינוך עם חברות מבטחות בתנאי פוליסה שונים. עוד צוין כי רק בספטמבר 2003 נקבעו לראשונה בחוזר מנכ"ל משרד החינוך תנאים מינימליים מחייבים שיש לכלול בפוליסות ביטוח תלמידים.

במעקב הועלה כי משרד החינוך החל רק בפברואר 2005 לנסח "תקנות לימוד חובה (תנאים מינימליים - ביטוח תאונות אישיות)" בשיתוף המפקח על הביטוח, מרכז השלטון המקומי, משרדי הביטחון והפנים. משרד החינוך מסר כי התקנות אמורות "לתת מענה לכלל הבעיות שלא נמצא להן פתרון בפוליסות הקיימות כיום, תוך התחשבות בהמלצת מבקר המדינה, בפסיקת בתי המשפט וכן בבעיות שעלו על פני השטח במהלך השנים ושניתן לפתור במסגרת התקנות".

במועד סיום בדיקת המעקב, אוגוסט 2008, טרם פרסם משרד החינוך את התקנות.

בתשובתו מסר משרד החינוך כי התקנות "נמצאות בשלב מתקדם של ניסוח", וכי הוא אמור להגיע בהקדם "להסכמות סופיות בסעיפים שעוד נותרו שנויים במחלוקת" עם המפקח על הביטוח.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד החינוך כי למרות פרק הזמן הארוך שעבר מהמועד בו נחקק החוק (יולי 1994) ועד מועד סיום בדיקת המעקב (אוגוסט 2008), כ-14 שנים, הוא לא התקין תקנות בדבר תנאי המינימום שייכללו בפוליסות ביטוח תלמידים. נוכח חשיבות התקנות יש להשלים את התקנתן בהקדם האפשרי.

4. ביטוח ילדי גנים, פעוטונים ומעונות יום : בביקורת הקודמת נבדקו תנאי ביטוח תאונות אישיות לילדי גנים, פעוטונים ומעונות יום שאינם בפיקוח משרד החינוך.<sup>24</sup> בחוזר מנכ"ל משרד החינוך משנת 2003 נקבע כי "תלמיד" הוא "תלמיד הרשום ללימודים באחד ממוסדות החינוך ולומד באותו מוסד הלכה למעשה, לרבות ילדים בגני ילדים, ילדים בפעוטונים וילדים במעונות יום אשר אינם נתונים לפיקוח המדינה, המופעלים על ידי ארגונים מרכזיים או רשויות מקומיות". באותו חוזר נקבע בעניין תנאי הפוליסה המחייבים "כיסוי נפגעים בתאונות אישיות" שאם "היה הנפגע ילד בגן הילדים או במעון יום או בפעוטון הנכללים בסיפא של הגדרת תלמיד, והוא כלול בהסדר הפיצוי ושולמו עבורו דמי ביטוח, יחולו עליו תנאי הסדר פיצוי זה אם התאונה התרחשה בהיות הילד במסגרת פעילות בגן הילדים או במעון היום או בפעוטון בלבד, וכן בדרך הישירה מביתו לגן הילדים או למעון היום או לפעוטון ו/או בחזרה לביתו".

הביקורת הקודמת העלתה כי במכרז לביטוח תאונות אישיות לתלמידים שפרסמה החברה למשק וכלכלה ביוני 2003 נקבע בפרק "תחולת ההסדר" כי "ההסדר חל על תאונות הנגרמות לתלמידים בכל ימי תקופת הביטוח, בכל שעה משעות היממה ללא קשר לפעילות במוסדות החינוך. אולם לגבי ילדים בגני ילדים ומעונות יום אשר אינם מפקחים ע"י משרד החינוך, ההסדר חל רק בזמן שהותם במוסד חינוכי".

בתשובת משרד החינוך למשרד מבקר המדינה מינואר 2004 צוין כי "ביטוח תאונות אישיות" מכסה את התלמיד הנפגע כל שעות היממה במשך כל ימות השנה 365 יום בשנה". עוד השיב משרד החינוך כי הוא אינו "ממונה על פעוטונים ומעונות יום", וכי "על משרד הרווחה לדאוג לנושא".

בתשובת "האגף למעמד האישה, מעונות יום ומשפחתונים לגיל הרך" שבמשרד התעשייה, המסחר והתעסוקה (להלן - משרד התמ"ת) למשרד מבקר המדינה מאוגוסט 2004 נמסר כי "אין היום חובה לבטח ילדים למטה מגיל 3 שנים", אולם חלק מהמעונות ביטחו ילדים השוהים בהם, אף כי אינם נדרשים לעשות כן. עוד נמסר בתשובת האגף כי בשל חשיבות הנושא יבדוק משרד התמ"ת בשיתוף משרד האוצר "אפשרות להכללת ביטוח זה בסל התשומות של מעון יום, ממנו אף נגזר התעריף".

לנוכח האמור לעיל העיר משרד מבקר המדינה בביקורת הקודמת כי ראוי שמשדרי הממשלה האחראים לעניין ישקלו להרחיב את היקף תחולתו של הכיסוי הביטוחי באופן שילדי הגנים והפעוטונים שמשרד החינוך אינו מפקח עליהם יהיו מבוטחים גם שלא בשעות הפעילות של המוסד החינוכי, דהיינו בכל שעות היממה ובכל ימות השנה, כמו הילדים שבגני הילדים והפעוטונים המפקחים.

במעקב נמצא כי משרד התמ"ת מתנה את הכרתו במעונות יום בכך שהגוף המפעיל את המעון ידאג לכל תנאי הבטיחות, ובהם התנאי הדורש "לבטח את הילדים בביטוח אישי וצד ג"י".<sup>25</sup>

24 מוסדות חינוך לילדים עד גיל שש שמשרד החינוך או משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה אינם מפקחים עליהם.

25 התנאים מפורטים בפרק "תנאי בטיחות" הנכלל ב"תנאים למתן הכרה וסמל מעון" שפרסם משרד התמ"ת.

בהנחיות להרשמה למעונות יום ולמשפחתונים (להלן - ההנחיות), שפרסם אגף מעונות יום ומשפחתונים לגיל הרך שבמשרד התמ"ת לקראת פתיחת שנת הלימודים התשס"ח נקבע, בין היתר, כי ילדים במעון יום<sup>26</sup> ובמשפחתון<sup>27</sup> יבוטחו בביטוח תאונות אישיות על ידי הגוף המפעיל.

עוד נמצא במעקב כי ביטוח התאונות של ילדים במעונות יום ובמשפחתונים מכסה רק נזקים שעלולים להיגרם בעת שהותם במוסד החינוכי או בדרכם מביתם למוסד החינוכי ובחזרה.

בתשובת משרד התמ"ת למשרד מבקר המדינה מספטמבר 2008 צוין כי המשרד פרסם בשנת הלימודים התשס"ו "הנחיה בדבר ביטוח תאונות אישיות ל-24 שעות ביממה לילדים השוהים במעונות יום מוכרים". עוד צוין כי עקב סירובן של חברות הביטוח לבטח, בביטוח תאונות אישיות ל-24 שעות ביממה, פעוטות עד גיל שלוש שינה משרד התמ"ת את ההנחיה כאמור, וכן כי לקראת שנת הלימודים התשס"ט פרסם המשרד הנחיה ולפיה על ביטוח התאונות האישיות של ילדים במעונות יום ובמשפחתונים לחול בעת שהותם במעונות ובמשפחתונים ובדרכם מביתם למוסדות אלה ובחזרה.

**לדעת משרד מבקר המדינה על משרד התמ"ת בשיתוף משרדי הממשלה הרלוונטיים והגופים המפעילים מעונות יום ומשפחתונים לבחון אפשרויות לבטח את תלמידי מוסדות אלה, באופן שהוא יחול בכל שעות היממה.**

5. כיסוי הוצאות חילוף: בביקורת הקודמת צוין כי בתנאי הפוליסה המחייבים שאזכור בחוזר מנכ"ל משרד החינוך משנת 2003 נקבע, בין השאר, כי המבטח יחזיר "הוצאות חילוף נפגעים הנתונים במצוקה בכל אמצעי שהוא, כולל מסוקים, שנתבעו מהורי הנפגע ושולמו על ידם, וזאת עד לסך כולל של 213,100 ש"ח... למקרה ובסה"כ לתקופה לכל התלמידים המבוטחים בפוליסה זאת".

הביקורת הקודמת העלתה שכמה רשויות מקומיות חתמו עם חברות מבטחות על חוזים ולפיהם לא כללו הפוליסות כיסוי של כל הוצאות החילוף לרבות חילוף אווירי, שלא לפי חוזר המנכ"ל משנת 2003. למשל, המועצה האזורית זבולון חתמה בשנת הלימודים התשס"ד על חוזה ולפיו לא כללה הפוליסה לביטוח תאונות אישיות לתלמידים כיסוי הוצאות חילוף.

משרד מבקר המדינה העיר בביקורת הקודמת למועצה האזורית זבולון כי היה עליה לבטח את תלמידיה בתנאים שאינם נופלים מתנאי חוזר המנכ"ל משנת 2003, הכוללים החזר הוצאות בגין חילוף.

במעקב נמצא כי בפוליסת ביטוח התלמידים שרכשה המועצה האזורית זבולון בשנת הלימודים התשס"ח נכלל סעיף הוצאות חילוף ובו נקבע, בין היתר, כי סכום הכיסוי להוצאות החילוף יהיה... ש"ח "למקרה ובסה"כ לתקופה לכל התלמידים המבוטחים בפוליסה זו ובפוליסות נוספות של ביטוח תלמידים אצל המבטח" (ההדגשה אינה במקור). עוד נמצא כי הסעיף האמור אינו מתיישב עם התנאים המינימליים שנקבעו בחוזר המנכ"ל משנת 2003, מאחר שצוין בו כי סכום ההחזר בגין הוצאות החילוף תלוי, בין היתר, בתביעות אחרות שהגישו לחברה המבטחת מבוטחים אחרים.

26 מסגרת טיפולית חינוכית שבה מטופלים ילדים עד גיל שלוש ובמעונות יום שבהם פועלת כיתת גן לילדים עד גיל שלוש וחצי. המעונות מופעלים באמצעות גופים מפעילים שהם תאגידים כגון: עמותה, מלכ"ר, חברה בע"מ או רשות מקומית.

27 מסגרת טיפולית חינוכית לקבוצה של חמישה ילדים עד גיל שלוש. המשפחתון פועל בביתה של מטפלת בפקוק ובהנחייה של רכזת המשפחתונים האחראית מטעם הרשות המקומית, בין היתר, להדרכה ולבקרה מקצועית, לניהול כספי ולשיבוץ הילדים במשפחתונים.

משרד מבקר המדינה העיר למועצה האזורית זבולון כי התנאי שהוסף לסעיף כיסוי הוצאות חילוף אינו מתיישב עם האמור בחוזר המנכ"ל ועלול לפגוע בסכום ההחזר העתידי אם יחול אירוע ביטוח. ראוי שהמועצה תפעל לשינוי הסעיף האמור בפוליסות שבאמצעותן תתקשר עם חברה מבטחת בשנות הלימודים הבאות.

בתשובת המועצה האזורית זבולון למשרד מבקר המדינה מספטמבר 2008 נאמר כי בפוליסת ביטוח התלמידים משנת הלימודים התשס"ט ואילך לא תיכלל הפיסקה המגבילה כאמור.

## סיכום

המעקב העלה שמשרדי הממשלה הרלוונטיים ורשויות מקומיות תיקנו חלק מהליקויים שהועלו בביקורת הקודמת.

על משרד החינוך בשיתוף פעולה עם המפקח על הביטוח להשלים בהקדם את התקנת התקנות בדבר תנאים מינימליים שיש לכלול בפוליסות לביטוח תלמידים, וכן עליו לבצע מעקב כדי לוודא שדמי הביטוח הנגבים מהורי תלמידים לא יעלו על הסכומים שמשלמות הרשויות המקומיות לחברות המבטחות, ובכל מקרה לא יעלו על הסכום שאישרה ועדת החינוך של הכנסת.

על משרד החינוך לפעול בהתאם להחלטת הוועדה לענייני ביקורת המדינה מדצמבר 2004 ולהחיל, בהקדם האפשרי, את החובה לבטח תלמידים בביטוח תאונות אישיות על כלל התלמידים במדינה.

על הרשויות המקומיות לדאוג שיבוטחו כלל התלמידים הלומדים במוסדות החינוך בתחומן, לוודא שיש ביטוח גם לתלמידים שחוק חינוך חנם אינו חל עליהם, להבטיח שפוליסות הביטוח לתלמידים יכללו את התנאים המינימליים שנקבעו בחוזר מנכ"ל משרד החינוך משנת 2003.

על הרשויות המקומיות לחייב את הורי התלמידים בעלות דמי הביטוח ששילמו הרשויות, ובכל מקרה חיוב זה לא יעלה על הסכום שאישרה ועדת החינוך של הכנסת.

על הרשויות המקומיות ומוסדות החינוך המופקדים על ביטוח תלמידים לוודא כי לחברת הביטוח שהם מתקשרים עמה יש רישיון מבטח, וכי המפקח על הביטוח אישר את הפוליסה המוצעת להם.

