



הכנסת
מרכז המחקר והמידע

כ"ז בסיוון תשע"ז
21 ביוני 2017

תקציב תנועות הנוער והוצאותיהן בסעיפים מסוימים

1. מבוא: תנועות הנוער בישראל¹

תנועת נוער היא התארגנות בני נוער במסגרת חינוכית רעיונית-ערכית הפועלת בחינוך הלא-פורמלי, שיש לה "אני מאמין" מוגדר וחבריה באים אליה מתוך בחירה. התנועה פועלת באמצעות מטה מרכזי ורשת סניפים במקומות שונים ברחבי הארץ.² בעיני רבים תנועות הנוער בישראל הן סמל של החינוך הבלתי פורמלי וערוץ משמעותי להיכרות עימו.³

בישראל פועלות כיום 13 תנועות נוער המוכרות על ידי משרד החינוך. בסקר המיצ"ב שערך משרד החינוך בבתי הספר בשנת תשע"ו דיווחו 49% מתלמידי כיתות ה'ו', 41% מתלמידי כיתות ז'ט'ו-ו-41% מתלמידי כיתות י'-י"א כי הם משתתפים בפעילות תנועת נוער או ארגון נוער בקביעות או שלא בקביעות.⁴ בסקר מקיף שערכה הרשות הארצית למדידה והערכה בשנים 2014 ו-2015 בקרב חברי תנועות הנוער נמצא כי בתנועות הנוער היו בשנים אלו כ-250,000 חניכים ומדריכים.

תנועות הנוער הגדולות ביותר הן: תנועת הצופים (65,366 חניכים ומדריכים), תנועת הנוער העובד והלומד (62,566 חניכים ומדריכים) ותנועת בני עקיבא (52,967 חניכים ומדריכים). קרוב ל-75% מכלל החניכים והמדריכים הצעירים בתנועות הנוער חברים באחת משלוש תנועות אלה.⁵

לבקשת יושבת-ראש הוועדה לזכויות הילד של הכנסת, חברת הכנסת יפעת שאשא-ביטון, במסמך זה מפורטים תקציבי תנועות הנוער וכן השוואה בין ההוצאות של תנועות הנוער השונות בסעיפים מרכזיים, ובהם שכר בכירים, שכר מדריכים, והתקציבים המוקצים לפעילויות. לצורך איסוף הנתונים פנינו לתנועות הנוער בבקשה לקבל מידע מפורט על הוצאות התנועה ועל הכנסותיה בסעיפים מסוימים בשנת 2015. תשע מ-13 תנועות נוער המוכרות העבירו למרכז המחקר והמידע של הכנסת את המידע שהתבקשו.⁶

2. תקציב תנועות הנוער⁷

¹ לנתונים ולמידע מקיף על תנועות הנוער בישראל ראו: מריה רבינוביץ, [תשלומי הורים לתנועות הנוער](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, מרס 2016.

² משרד החינוך, [תנועות הנוער – איך מצטרפים, מתחנכים לערכים ונהנים עם חברים](#), תאריך כניסה: 11 במאי 2017.

³ נעמי מנדל-לוי ואיתי ארצי (עורכים), [חינוך בלתי פורמלי לילדים, בני נוער וצעירים בישראל: עדויות מהשדה וסיכום תהליך למידה](#), האקדמיה הלאומית הישראלית – היוזמה למחקר יישומי בחינוך, 2016.

⁴ משרד החינוך, רשות ארצית למדידה והערכה, נתוני אקלים וסביבה פדגוגית – מיצ"ב תשע"ו, נובמבר 2016.

⁵ משרד החינוך, רשות ארצית למדידה והערכה בחינוך, מינהל חברה ונוער, סיכום ממצאי הערכה דו-שנתית בתנועות הנוער בישראל – תשע"ד-תשע"ה; 2014-2015, שבט תשע"ז, פברואר 2017.

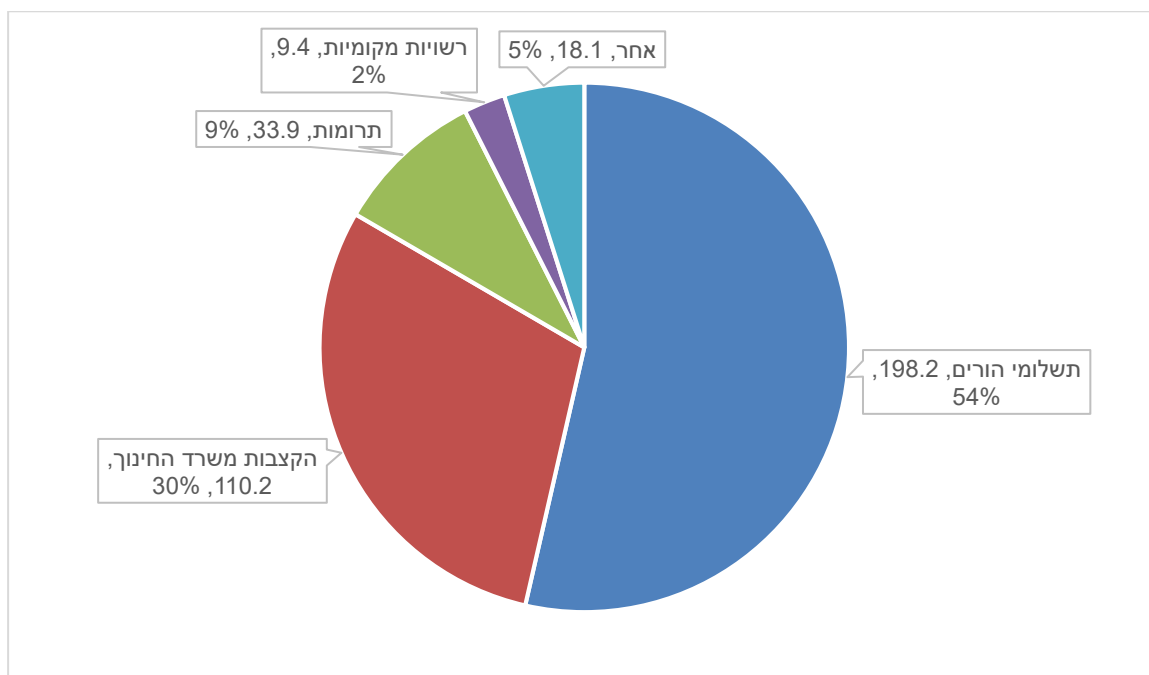
⁶ תנועות הנוער שהעבירו מידע למרכז המחקר והמידע של הכנסת: הצופים, הנוער העובד והלומד, בני עקיבא, השומר הצעיר, עזרא, מכבי צעיר, האיחוד החקלאי, המחנות העולים והצופים הערבים והדרוזים. תנועות הנוער שלא העבירו מידע למרות בקשות חוזרות: הנוער הלאומי-בית"ר, הנוער הדרוזי, אריאל והיכלי עני"ג.

⁷ הנתונים מבוססים על דוחות הכנסות והוצאות תנועות הנוער כפי שהועברו למרכז המחקר והמידע של הכנסת. את המידע על תנועות שלא העבירו דוחות השלמנו מתוך נתוני הדוחות הכספיים לשנת 2015 שנדלו מאתר [ניידסאטר](#), תאריך כניסה:

תנועות הנוער הן עמותות עצמאיות, והן חלק מן החברה האזרחית בישראל. הנתונים שנאספו מתנועות הנוער ומדוחות תקציב של תנועות הנוער שהוגשו לרשם העמותות מלמדים כי התקציב הכולל של תנועות הנוער בשנת 2015 היה כ-370 מיליון ש"ח. תקציב שלוש תנועות הנוער הגדולות, הצופים (כ-183 מיליון ש"ח), בני עקיבא (כ-57.4 מיליון ש"ח) והנוער העובד והלומד (כ-49.5 מיליון ש"ח), הוא כ-80% מן התקציב השנתי הכולל של תנועות הנוער.

לתנועות הנוער ארבעה מקורות תקציביים מרכזיים: תשלומי הורים ודמי חבר, תקציב ממשלתי, הניתן בעיקר באמצעות תקנה ייעודית של משרד החינוך, תקציב הרשויות המקומיות שבשטחן פועלות התנועות ותרומות. פירוט מקורות התקציב של תנועות הנוער בתרשים זה⁸:

תרשים 1: הכנסות תנועות הנוער (במיליוני ש"ח), 2015



כפי שרואים בתרשים, המקור של יותר ממחצית מתקציב תנועות הנוער (בממוצע), כ-200 מיליון ש"ח, הוא תשלומי הורים; כ-30% הם מהקצבות של משרד החינוך; כ-10% – מן הרשויות המקומיות ופחות מ-3% – מתרומות. עם זאת, יש הבדלים ניכרים בין תנועות הנוער בהקשר זה מפני שככלל, ככל שתנועה תקציב גדול יותר חלקו של משרד החינוך בתקציב זה קטן והיא נשענת על מקורות תקציביים אחרים. בטבלה שלהלן יש פירוט של חלקם של תשלומי ההורים, הקצבות משרד החינוך ותקציבי הרשויות המקומיות בהכנסות הכוללות של כל אחת מתנועות הנוער.

10 במאי 2017. הנתונים אינם כוללים את תקציביה של תנועת הנוער היכלי עני"ג, שדוחותיה הכספיים לשנת 2015 לא נמצאו באתר. נציין כי בחלק מן המקרים נתגלו פערים בין המידע שנתקבל מתנועות הנוער לבין מידע ממקורות אחרים.
⁸ בסעיף "אחר" נכללים תקציבים המועברים לתנועות הנוער ממקורות אלה: גופים ממשלתיים אחרים ובהם משרדי החקלאות, הקליטה, הביטחון, החוץ ומשרד ראש הממשלה; מועצת תנועות הנוער; גופים קשורים דוגמת: התנועה הקיבוצית, תנועת הצופים העולמית, ההסתדרות הציונית, ההסתדרות העובדים הלאומית ועוד; נוסף על כך כולל בסעיף שווי ממי העבודה של המתנדבים.



לוח 1: שיעור תשלומי הורים, הקצבות משרד החינוך והקצבות רשויות מקומיות בהכנסות תנועות

הנוער, 2015

שם התנועה	הכנסות התנועה (במיליוני ש"ח)	תשלומי הורים	משרד החינוך	רשויות מקומיות	מקורות נוספים ⁹
הצופים	182.9	65.1%	18.4%	11.2%	5.2%
בני עקיבא	57.8	54.0%	30.1%	6.7%	9.2%
הנוער העובד והלומד	49.5	45.4%	42.8%	10.2%	1.6%
השומר הצעיר	19.3	18.7%	38.3%	4.1%	38.8%
המחנות העולים	9.9	14.0%	59.4%	10.8%	15.8%
עזרא	9.6	46.0%	42.5%	10.2%	1.4%
האיחוד החקלאי	9.2	60.7%	38.6%	0.0%	0.7%
מכבי צעיר	8.0	47.7%	47.6%	3.9%	0.8%
הנוער הלאומי-בית"ר	6.6	14.1%	49.6%	11.9%	24.4%
אריאל	6.5	44.8%	47.5%	7.1%	0.7%
הצופים הערבים והדרוזים	5.5	29.8%	62.5%	1.2%	6.4%
הנוער הדרוזי	4.7	25.0%	73.0%	0.0%	2.0%

2.1. תקצוב משרד החינוך לתנועות הנוער

תנועות הנוער המוכרות על ידי משרד החינוך מתוקצבות כיום בעיקר באמצעות תקנת תמיכה ייעודית של מינהל חברה ונוער במשרד החינוך.¹⁰ נוסף על כך, חלק מתנועות הנוער מקבלות תקציבים מכוח תקנות נוספות של משרד החינוך המיועדות לתמיכה במתנדבי שנת שירות ובקבוצות מחנכים.¹¹

הנוסח האחרון של התקנה – מבחנים לצורך תמיכה של משרד החינוך בתנועות הנוער (להלן: תקנת תנועות הנוער), פורסם ביוני 2016. בנוסח זה כלולה הגדרה מקיפה של תנועת הנוער:

"תנועת נוער היא התארגנות נוער חינוכית רעיונית-ערכית אשר פועלת על פי מאפייני החינוך הבלתי-פורמלי והינה בעלת תפיסת עולם כוללת הנוגעת לדמות החברה והאדם במדינה ישראל שבאה לידי ביטוי בעמדות ערכיות וחברתיות אשר מתורגמות למעשים של המתחנכים בתנועה. לתנועות הנוער מאפיינים ייחודיים ובתוכם: היותה ישות עצמאית של נוער, בעלת הווייה מקיפה הכוללת מערכת שלמה של תרבות, שפה, סמלים ועוד הייחודיים לתנועה, ביסוס פעילותה על צעירים ונוער המדריכים ילדים ונוער באורח

⁹ המקורות הנוספים הם למשל: תרומות; תקציבים המועברים לתנועות הנוער מגופים ממשלתיים שאינם משרד החינוך (בהם משרדי החקלאות, הקליטה, הביטחון, החוץ ומשרד ראש הממשלה), ממועצת תנועות הנוער ומגופים הקשורים לתנועה דוגמת: התנועה הקיבוצית, תנועת הצופים העולמית, הסדרות העובדים הלאומית וכיוצא באלה; נוסף על כך כלול כאן שווי ימי עבודה של מתנדבים.

¹⁰ להרחבה על השינויים בשיטת תקצוב תנועות הנוער על ידי משרד החינוך ראו מריה רבינוביץ, [תשלומי הורים לתנועות הנוער](#), מרס 2016.

¹¹ משרד החינוך, [מבחנים לתמיכה של משרד החינוך באחזקת מתנדבי שנת שירות והפעלתם](#), אוגוסט 2005; [סיוע ותמיכה בהפעלת "קבוצות מחנכים"](#) מרס 2009. על פי על פי נתונים במסמך מרכז המחקר והמידע של הכנסת משנת 2015, רוב תנועות הנוער נתמכו באחת או יותר מבין תקנות אלה. ראו: עידו אבגר, [שנת שירות – הסדרה ותקצוב](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, יולי 2015.



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

דמוקרטי, ראיה של תרבות הנוער כפוטנציאל חיובי לשינוי ותיקון המציאות למען חברה ערכית וצודקת יותר באמצעות יצירה של הנהגה של נוער וצעירים, והכוונה להגשמה אישית וחברתית של חניכיה בהתאם לערכים, אישיים, תנועתיים ולאומיים, גם בתקופת חניכותם בתנועה וגם לאחריה".¹²

בתקנה מוגדרים תנאי סף חינוכיים-ערכיים וארגוניים-כמותיים לתמיכת המשרד. נוסף על כך, מוסדרים בה היבטים שונים של פעילות תנועות הנוער, ובהם אופן מימון הפעילויות שנעשות במסגרת התנועה, מימון הוצאות שכר לעובדי התנועה, תחזוקת הסניפים וביטוח חניכים, מדריכים ומתנדבים. בחישוב חלקה של כל תנועה בתקציב התקנה מובאים בחשבון משתנים רבים, ובהם הגודל היחסי של התנועות; צורכי בטיחות וביטחון; מספר המתנדבים; ארגון מחנות, סמינרים, טיולים וקייטנות; עידוד פעילות עם נוער עולה, נוער מנותק, נוער בסיכון, נוער עם מוגבלויות, נוער עובד וקבוצות אוכלוסייה ייחודיות; פרויקטים להכנה לצה"ל, צורכי דת; תודעה יהודית; עידוד פתיחת סניפים חדשים; סבסוד חניכים בפריפריה ויוזמות חדשות.

בכל אחד מסעיפי התמיכה נקבע שיעור התמיכה המקסימלי מתקציב התמיכה הכללי, לפי הפירוט כדלקמן: תמיכה במועצת תנועות הנוער – 3.85%; תמיכה בתנועות לפי גודלן היחסי – 42%; מפעלים, מחנות, סמינרים, טיולים וקייטנות – 7.5%; עידוד פעילות עם נוער עולה, נוער מנותק, נוער בסיכון נוער עם מוגבלויות, נוער עובד וקבוצת אוכלוסייה ייחודיות – 4.65%; סיוע בהחזקת סניפים ביישובים חלשים – 4.25%; סבסוד חניכים בפריפריה – 7%; מימון הוצאות שונות: ביטחון ובטיחות, מתנדבים, פעילות מרכזי הדרכה, יוזמות חדשות, פתיחת סניפים חדשים, צורכי דת וכדומה – 27%. יתרת התקציב, 4.2%, מחולקת שווה בשווה בין כל תנועות הנוער.¹³

התקציב לתנועות הנוער המועבר להן על פי גודלן היחסי מתחלק בין התנועות על פי ממצאי מפקד של חניכי התנועה הנערך אחת לכמה שנים.¹⁴ התקציב בסעיפים האחרים מועבר לתנועות הנוער בהתאם לדוחות פעילות שהן מגישות למשרד החינוך מדי שנה בשנה.¹⁵ להלן פירוט תמיכת משרד החינוך בתנועות הנוער בשנת 2015:¹⁶

לוח 2: הקצבות משרד החינוך לתנועות הנוער באמצעות תקנת תנועות הנוער, 2015

תנועה	גודל התנועה (באלפים)	הקצבת משרד החינוך 2015 (במיליוני ש"ח)	שיעור מסך תמיכת משרד החינוך בתנועות הנוער
הנוער העובד והלומד	62.5	21.2	23.6%

¹² משרד החינוך, [מבחנים לצורך תמיכה של משרד החינוך בתנועות נוער](#), יוני 2016.

¹³ שם, על פי סעיף 12 לתקנה.

¹⁴ המפקד האחרון נערך בשנים 2014 ו-2015. תוצאותיו פורסמו בדוח מקיף שכולל נתונים על חניכים בתנועות הנוער, פיזור הגיאוגרפי ומאפייניהם וכן על עמידתן של תנועות הנוער בקריטריונים חינוכיים, ערכיים וארגוניים שקבע משרד החינוך. משרד החינוך, הרשות הארצית למדידה והערכה בחינוך, מינהל חברה ונוער, סיכום ממצאי הערכה דו-שנתית בתנועות הנוער בישראל – תשע"ד-תשע"ה; 2014-2015, שבט תשע"ז, פברואר 2017.

¹⁵ משרד החינוך, [מבחנים לצורך תמיכה של משרד החינוך בתנועות נוער](#), יוני 2016

¹⁶ משרד החינוך, מינהל חברה ונוער, עותק של תמיכות מאושרות לשנת 2015, נתקבל באמצעות הילה פאר-סיקרין, 22 בספטמבר 2016. תקצוב בני עקיבא הוא לאחר קיזוז של 5,520 ₪ בהקצבה לשנת 2015 בגין חריגה בשכר מנכ"ל התנועה. נתונים על מספר החניכים מתוך מפקד תנועות הנוער האחרון משרד החינוך, הרשות הארצית למדידה והערכה בחינוך, מינהל חברה ונוער, סיכום ממצאי הערכה דו-שנתית בתנועות הנוער בישראל – תשע"ד-תשע"ה; 2014-2015, שבט תשע"ז 2014-2015, פברואר 2017.



תנועה	גודל התנועה (באלפים)	הקצבת משרד החינוך 2015 (במיליוני ש"ח)	שיעור מסך תמיכת משרד החינוך בתנועות הנוער
הצופים	65.5	20.4	22.7%
בני עקיבא	53.0	14.9	16.6%
השומר הצעיר	10.5	4.7	5.3%
עזרא	8.7	3.7	4.1%
הנוער הדרוזי	11.8	3.5	3.9%
הצופים הערבים והדרוזים	5.2	3.4	3.8%
אריאל	6.2	3.1	3.4%
הנוער הלאומי- בית"ר	6.7	2.6	2.9%
היכלי ענ"ג	3.6	2.4	2.7%
מכבי צעיר	4.3	2.4	2.7%
האיחוד החקלאי	5.5	2.2	2.4%
המחנות העולים	4.8	2.0	2.2%
מועצת תנועות הנוער		3.3	3.7%
סך הכול	248.3	89.7	

בחינת הקצאת תקציב משרד החינוך לתמיכה בתנועות הנוער באמצעות מבחני התמיכה לאורך זמן מלמדת על גידול של כ-50% בתקציב שהקצה משרד החינוך לתמיכה בתנועות נוער משנת 2010 עד 2016. התוספת התקציבית העיקרית בתקופה זאת ניתנה לתנועות הנוער במהלך שנת 2012, על רקע יישום המלצות ועדת טרכטנברג. בתקציב השנים 2017 ו-2018 ניכר גידול מתון בתקציב התקנה.¹⁷

לוח 3: תמיכת משרד החינוך בתנועות הנוער באמצעות תקנת תנועות הנוער, 2009-2018 (במיליוני ש"ח)

2018	2017	2016	2015	2014	2013	2012	2011	2010	2009	
98.7	97.9	97.6	87.6	85.1	84.7	64.1	64.4	60.0	64.5	מקורי
-	-	105.9	99.1	98.9	94.8	95.1	78.6	70.7	68.9	מאושר
-	-	-	96.5	88.8	89.5	88.5	74.1	68.6	66.8	ביצוע

3. הוצאות תנועות הנוער

מרכז המחקר והמידע של הכנסת פנה לתנועות הנוער בבקשה לקבל נתונים על ההוצאות שלהן בסעיפים מסוימים בשנת 2015. הסעיפים היו: שכר (תוך הבחנה בין שכר בכירים לשכר מדריכים) הוצאות הנהלה וכלליות, מפעלים (פעילויות, מחנות קיץ, טיולים וכיוצא באלה). מטרת הבקשה הייתה לערוך השוואה בין ההוצאות של תנועות הנוער בסעיפים הנזכרים ובפרט בסעיפי השכר המשולם לבכירים בתנועה וחלקו

¹⁷ עיבוד לנתוני [אתר פיסקלי-דיגיטלי](#) של אגף התקציבים, משרד האוצר. בשנים 2009-2014 – תקנה 20241447 תנועות נוער השתתפות והחזקה – תמיכה, משנת 2015 ואילך – תקנה 20460418 תמיכה בתנועות נוער.



בכלל ההוצאות של כל אחת מן התנועות. תשע מתוך 13 תנועות נוער המוכרות העבירו אלינו את המידע כפי שנתבקשו.¹⁸ נוסף על כך, השתמשנו במידע הזמין על תנועות הנוער באתר גיידיסטאר.¹⁹

3.1 שכר בכירים בתנועה והוצאות הנהלה וכלליות

כעמותות, מחויבות תנועות הנוער להעביר לרשם העמותות נתונים על חמשת מקבלי השכר הגבוה בעמותה. השוואה בין תנועות הנוער בהקשר זה מלמדת על פערים גדולים בין תנועות הנוער. בתנועת הצופים שכרו השנתי ברוטו של מקבל השכר הגבוה בתנועה היה 510,000 ש"ח, ולעומת זאת בתנועות אחרות שכרו של מקבל השכר הגבוה בתנועה הוא כ-100,000 ש"ח ברוטו ואף פחות מזה. עם זאת, בחינת שכרו של מקבל השכר הגבוה בתנועה ביחס למחזור הפעילות שלה כפי שהוא בא לידי ביטוי בהוצאה הכוללת של התנועה בשנת 2015 מעידה כי ככלל ככל שהוצאות התנועה גדולות יותר, חלקו של בעל השכר הגבוה בהוצאה הכוללת של תנועת הנוער קטן יותר.

בטבלה שלהלן מוצג השכר של מקבל השכר הגבוה בתנועה – לרוב המנכ"ל או בעל תפקיד מקביל – וחלקו בהוצאות התנועה בשנת 2015 וכן סיכום שכר חמשת מקבלי השכר הגבוה בתנועה ושיעורו בהוצאות התנועה בשנת 2015 – כפי שדווחו לרשם העמותות על ידי כל אחת מתנועות הנוער. נדגיש כי בנתוני השכר נכלל השכר השנתי ברוטו ללא תשלומים אחרים, כגון שווי רכב, הפרשות לפנסיה, תנאי פרישה וכיוצא באלה.²⁰

לוח 4: מקבלי השכר הגבוה בתנועות הנוער, 2015

התנועה	הוצאות התנועה (במיליוני ש"ח)	שכרו של מקבל השכר הגבוה בתנועה	שיעור מהוצאות התנועה	שכרם של חמשת מקבלי השכר הגבוה	שיעור מהוצאות התנועה
הצופים	181.32	510,000	0.3%	1,784,000	1.0%
בני עקיבא	57.35	415,420	0.7%	1,301,703	2.3%
הנוער העובד והלומד	47.67	182,220	0.4%	807,935	1.7%
השומר הצעיר	18.93	285,632	1.5%	1,114,454	5.9%
המחנות העולים	9.95	178,000	1.8%	530,000	5.3%
עזרא	9.18	299,415	3.3%	939,208	10.2%
האיחוד החקלאי	9.07	210,617	2.3%	870,120	9.6%
מכבי צעיר	6.82	240,045	3.5%	720,896	10.6%
הנוער הלאומי-בית"ר	6.55	122,604	1.9%	371,291	5.7%
אריאל	6.05	313,500	5.2%	900,000	14.9%
הצופים הערבים והדרוזים	5.61	86,922	1.5%	346,957	6.2%
הנוער הדרוזי	4.75	117,578	2.5%	323,203	6.8%
היכלי עני"ג		348,565		790,162	

¹⁸ תנועות הנוער שהעבירו מידע למרכז המחקר והמידע של הכנסת: הצופים, הנוער העובד והלומד, בני עקיבא, השומר הצעיר, עזרא, מכבי צעיר, האיחוד החקלאי, המחנות העולים והצופים הערבים והדרוזים. תנועות הנוער שלא העבירו מידע למרות בקשות חוזרות: הנוער הלאומי-בית"ר, הנוער הדרוזי, אריאל והיכלי עני"ג.

¹⁹ גיידיסטאר – אתר העמותות של ישראל.

²⁰ הנתונים בכל הקשור לחמשת מקבלי השכר הגבוה בתנועות הנוער נדלו מאתר גיידיסטאר – אתר העמותות של ישראל, תאריך כניסה: 7 ביוני 2017.



נוסף על כך, ביקשנו מתנועות הנוער את פירוט ההוצאות שלהן בעבור הוצאות הנהלה וכלליות, ושכרם של מנהלים ובכירים אחרים בתנועה הנכלל בסעיף זה. בטבלה שלהלן מוצגים נתונים אלה וכן הצגת שיעור הוצאות הנהלה וכלליות ושכר הבכירים בכלל הוצאות התנועה בשנת 2015:

לוח 5: הוצאות הנהלה, הוצאות כלליות ושכר בכירים בתנועות הנוער (במיליוני ש"ח), 2015

שכר בכירים		הוצאות הנהלה וכלליות		הוצאות התנועה (במיליוני ש"ח)	שם התנועה
שיעור מתוך הוצאות התנועה	סכום	שיעור מתוך הוצאות התנועה	סכום		
3.1%	5.6	4.6%	8.3	181.32	הצופים
3.1%	1.8	6.7%	3.8	57.35	בני עקיבא
4.2%	2.0	9.4%	4.5	47.67	הנוער העובד והלומד
5.4%	1.0	9.1%	1.7	18.93	השומר הצעיר
2.9%	0.3	8.3%	0.8	9.95	המחנות העולים
10.2%	0.9	20.8%	1.9	9.18	עזרא
5.3%	0.5	10.5%	0.9	9.07	האיחוד החקלאי
9.7%	0.7	20.4%	1.4	6.82	מכבי צעיר
5.0%	0.3	7.7%	0.4	5.61	הצופים הערבים והדרוזים

כפי שמוצג בטבלה יש הבדלים ניכרים בין התנועות בהיקף הסכומים המוקצים בהן למימון "הוצאות הנהלה וכלליות" ושכר הבכירים בתנועת הנוער, כפי שיש הבדלים בגודל המחזור של התנועות השונות. עם זאת, מבחינת שיעור ההוצאה בעבור הוצאות הנהלה וכלליות ושכר הבכירים בכלל הוצאות התנועה בשנת 2015, אפשר לראות כי רוב התנועות מקצות בין כ-6.5% ל-10.5% מתקציבן להוצאות הנהלה והוצאות כלליות ומתוכן 2.5% עד 5% לתשלום שכרם של מנהלי התנועה. שתי תנועות נוער, עזרא ומכבי צעיר, חריגות בעניין זה ובהן כ-20% מן המחזור השנתי של התנועה מוקצה להוצאות הנהלה וכלליות וכ-10% – למימון שכרם של המנהלים הבכירים בתנועה. בהקשר זה נציין כי החוק והוראות החשב הכללי במשרד האוצר מגבילים את הוצאות הנהלה והוצאות הכלליות ואת שכר הבכירים בעמותות הנתמכות על ידי המדינה.

סעיף 34 לחוק העמותות, תש"ם-1980, מאפשר לשר המשפטים לקבוע הוראות והגבלות לעניין שכר המנהל הכללי של עמותה ושל הכפופים לו ותנאי העסקתם. סעיף 34ב אף מאפשר לשר לקבוע שיעור הוצאות מרבי שעמותה רשאית להוציא לצורכי ניהולה, לרבות הוצאות על שכר ועל גמול, ביחס למחזור או לכספים שהוציאה לקידום מטרותיה. על פי הנחיות רשם העמותות, עמותה אינה רשאית לשלם לעובדיה שכר העולה על הסביר בהתחשב בכישורי העובד והמקובל בשוק העבודה בעבור תפקידים דומים. בעניין קביעת תקרה לשכר בכירים בעמותות, סבירות השכר נבחנת בהתחשב בגורמים אלה: גודל העמותה והמחזור השנתי שלה; עצמאות העמותה כלומר שיעור התמיכות וההקצבות מהמדינה בכלל המחזור הכספי; יעילות העמותה לפי שיעור הוצאות הנהלה והוצאות הכלליות במחזור ההכנסות; איכות הניהול ואיכות נושא המשרה – כישורים, השכלה, ניסיון מקצועי וכיוצא באלה. יתר על כן רשם העמותות



קבע שעל כל עמותה להקפיד שהוצאות הנהלה וכלליות לא יעלו על שיעור סביר מכלל המחזור השנתי של העמותה.²¹

בנוהל להגשת בקשות לתמיכה מתקציב המדינה במוסדות ציבור ולדיון בהן לפי חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, שפורסם על ידי החשב הכללי במשרד האוצר, מוסדרים ביתר פירוט הגבלות על שכר מנהלים ועל הוצאות הנהלה וכלליות בעמותות הנתמכות על ידי המדינה. בסעיף 8 (כד) לנוהל נקבעו הגבלות על שיעור הוצאות הנהלה וכלליות במחזור ההכנסות השנתי של העמותה בהתאם למדרגות מחזור ההכנסות השנתי של העמותה, לפי פירוט זה:

1. עד 10 מיליון ש"ח – עד 22% ממחזור הכנסות העמותה;
2. בין 10 ל-25 מיליון ש"ח – עד 15.5% ממחזור הכנסות העמותה;
3. בין 25 ל-50 מיליון ש"ח – עד 10% ממחזור הכנסות העמותה;
4. בין 50 ל-75 מיליון ש"ח – עד 8.5% ממחזור הכנסות העמותה;
5. בין 75 ל-100 מיליון ש"ח – עד 7.5% ממחזור הכנסות העמותה;
6. מעד 100 מיליון ש"ח – עד 5% ממחזור הכנסות העמותה.

בסעיף 8 (כו) לנוהל נקבע כי עלות השכר של מנהל במוסד ציבורי נתמך, ובכלל זה עובד עצמאי הנותן שירותים למוסד וקבלן משנה, לא תעלה על 620,000 ש"ח בשנה.²²

3.2. הוצאות תנועות הנוער בסעיפים נוספים: פעילויות ומפעלים, שכר מדריכים, תחזוקת סניפים ועוד

לצד מידע מפורט על שכר הבכירים בתנועות הנוער ביקשנו מכל אחת מן התנועות נתונים על הוצאותיהן בסעיפים נוספים: פעילויות התנועה ומפעליה (לרבות פעילויות, מחנות קיץ, טיולים, סמינרים וכיוצא באלה), שכר מדריכים בתנועה, תחזוקת הסניפים, ביטחון ובטיחות, ביטוח ועוד. נתונים אלה מלמדים על הבדלים ניכרים בין תנועות הנוער מבחינת הוצאותיהן בתחומים שונים: שיעור ההוצאות על פעילויות התנועה ומפעליה בקרב שבע מתנועות הנוער שהשיבו²³ הוא בין כ-40% ל-60% מכלל ההוצאות. שיעור ההוצאות על שכר למדריכים בקרב שבע התנועות שדיווחו על סעיף זה²⁴ הוא בין 12% ל-28% מכלל ההוצאות, ושיעור ההוצאות על ביטחון ובטיחות הוא בין 2% ל-8%.

יש להדגיש כי אף שביקשנו מן התנועות את פירוט ההוצאות בסעיפים מסוימים תוך הסבר מה כולל כל אחד מסעיפים אלה, ייתכנו הבדלים בין תנועות הנוער השונות בסיווג ההוצאות שלהן בסעיפים השונים.

כתיבה: אתי וייסבלאי

²¹ אביטל שרייבר, גלי גרוס ויפית בבילה-שמר (עורכות), הנחיות להתנהלות עמותות בהתאם לחוק העמותות, תש"ס-1980, רשם העמותות, דצמבר 2015 (עדכון אחרון: מרס 2017).

²² משרד האוצר, אגף החשב הכללי, נוהל להגשת בקשות לתמיכה מתקציב המדינה במוסדות ציבור ולדיון בהם, 5 במרס 2013.
²³ שתי תנועות השיבו כי שיעור ההוצאות על פעילויות ומפעלים נמוך מ-20% מסך הוצאותיהן, דבר העשוי להעיד על כך שישנן הוצאות רבות שיכולות להיות קשורות לפעילויות התנועה אך לא שויכו נכון לסעיף זה, ולכן לא כללנו אותן בנתונים המוצגים לעיל.

²⁴ תנועת נוער אחד דיווחה כי כ-40% מההוצאות התנועה מיועדות לשכר מדריכים ואחרת דיווחה כי אין לה הוצאות בסעיף זה, דבר שעשוי להצביע על קושי בהבחנה בין הוצאות התנועה לפעילויות להוצאותיה על שכר הדרכה.



אישור: יובל וורגן, ראש צוות



הכנסת

מרכז המחקר והמידע