



תשלומי הורים במערכת החינוך



סקירה תמציתית זו מוגשת לוועדת החינוך, התרבות והספורט של הכנסת לרגל תחילת עבודת הוועדה בכנסת ה-21, כחלק מסדרת מסמכי מבוא הנכתבים במרכז המחקר והמידע של הכנסת בנושאי חינוך ותרבות.

בחוק לימוד חובה, התש"ט-1949 נקבעה הזכות לחינוך חנים של תלמיד במוסד חינוך רשמי, אולם המדינה אינה מחויבת לתת שירותי חינוך נוספים (כגון טיולים שנתיים, מסיבות סיום, הזנה ושיעורי העשרה), ולכן נדרשים ההורים לממןם.

בכלל מערכת החינוך נהוגים זה מכבר כמה סוגים של תשלומי הורים:

- תשלומי חובה ורשות – נגבים מתוקף חוק לימוד חובה, התש"ט-1949, באישור ועדת החינוך, התרבות והספורט של הכנסת (להלן ועדת החינוך של הכנסת). תשלומים אלה נגבים בתשעה סעיפים, ובכלל זה בעבור ביטוח תאונות אישיות, סל תרבות, מסיבות סיום, השאלת ספרי לימוד, ארגון הורים ארצי וטיולים.
- תשלומים בעבור הזנה – נגבים מתוקף חוק ארוחה יומית לתלמיד, התשס"ה-2005, ומאשרים על-ידי ועדת החינוך של הכנסת.
- תשלומים בעבור תל"ן (תכנית לימודים נוספת) – תכנית של לימודי תגבור והעשרה הנלמדים מחוץ לשעות שנקבעו לתכנית הלימודים הרגילה בבית הספר, שלא ביוזמה או במימון של משרד החינוך.
- תשלומים בעבור רכישת שירותים מרצון – תשלום רשות עבור רכישה מרוכזת של שירותים או של ציוד על-ידי בית הספר (כגון: חוגים, ספרי לימוד ותלבושת אחידה).

סוגיית תשלומי ההורים במערכת החינוך מצויה במחלוקת ציבורית. המתנגדים לתשלומי ההורים (כלל התשלומים או חלקם) טוענים כי תשלומים אלה משמשים אמצעי להרחבת אי השוויון בחינוך על בסיס מעמד חברתי-כלכלי וכי על המדינה לממן חלק מהשירותים שכיום נדרשים ההורים לממן. מנגד, התומכים באפשרות לגבות תשלומי הורים (באופן מבוקר או בלתי מבוקר) טוענים כי ניסיון להגביל מקורות מימון נוספים פוגע בזכות הטבעית של הורים להעניק חינוך איכותי לילדיהם.

משרד החינוך מפרסם מדי שנה את התשלומים המרביים המותרים לגבייה **בכלל מערכת החינוך**, בכל אחד מרכיבי התשלומים שצוינו לעיל. התשלומים המרביים שאושרו לגבייה בשנת הלימודים תשע"ט (2018/19) נעים בין 1,000 ש"ח בשנה לתלמיד בחינוך הקדם יסודי ל-3,000 ש"ח בשנה לתלמיד בחטיבה העליונה (לא כולל הזנה ותשלום עבור **רכישת אמצעי קצה טכנולוגיים**). מוסד החינוך הוא שמחליט על סכום הגבייה בפועל בכל אחד מהסעיפים, שיכול להיות נמוך מהסכום המרבי, בסעיף אחד או יותר, ויכול לא לכלול חלק מהסעיפים.

במהלך השנים נשמעו טענות רבות על פער בין הגבייה המותרת לפי הנחיות משרד החינוך לבין הגבייה בפועל. בעקבות דוח מבקר המדינה משנת 2012 שמצא חריגות משמעותיות בגביית תשלומי הורים במערכת החינוך, החל משרד החינוך במהלך להסדרת הגבייה של תשלומי ההורים. במסגרת זו ובהתאם לחוזרי מנכ"ל

שפורסמו בנושא החל משנת 2014, נקבעו כללים חדשים המאפשרים **לחלק מבתי הספר** לגבות תשלומי הורים **מוגברים**, מעבר לתשלומי ההורים שהותרו לגבייה בכלל מערכת החינוך. תשלומים אלה נגבים, בין היתר, עבור תכניות לימודים נוספות במוסדות ייחודיים או תורניים ועבור מקצועות לימוד ברמה מוגברת.

הכללים החדשים מאפשרים לבתי ספר מסוימים גבייה נוספת של תשלומי הורים בסך של 1,900 ש"ח עד 4,000 ש"ח בשנה (מעבר לתשלומים הרגילים), בהתאם לשכבת הכיתה שבה לומד התלמיד. כלומר, בצירוף התשלומים הרגילים מדובר בתשלומים שנעים בין 4,000 ל-7,000 ש"ח. כמו כן, בתי ספר שגבו לאורך השנים תשלומי הורים בסכומים חריגים ואשר מבקשים להמשיך לגבות תשלומים העולים על הסכומים המותרים, יכולים לפנות לוועדת חריגים של משרד החינוך בבקשה לאישור מתווה הסדרה לגבייה, עד להגעה לגבייה המותרת בהתאם לכללים תוך מספר שנים.

בסכומים המצוינים לעיל לא נכללים מרכיבים אחרים שההורים עשויים להידרש לשלם עבורם (שכר לימוד במוסדות לא רשמיים ותשלום עבור הסעות), וכאמור הם אינם כוללים תשלומים עבור הזנה. ומכאן שהסכום הכולל המשולם בסופו של דבר על ידי ההורי התלמידים יכול אף להיות גבוה יותר.

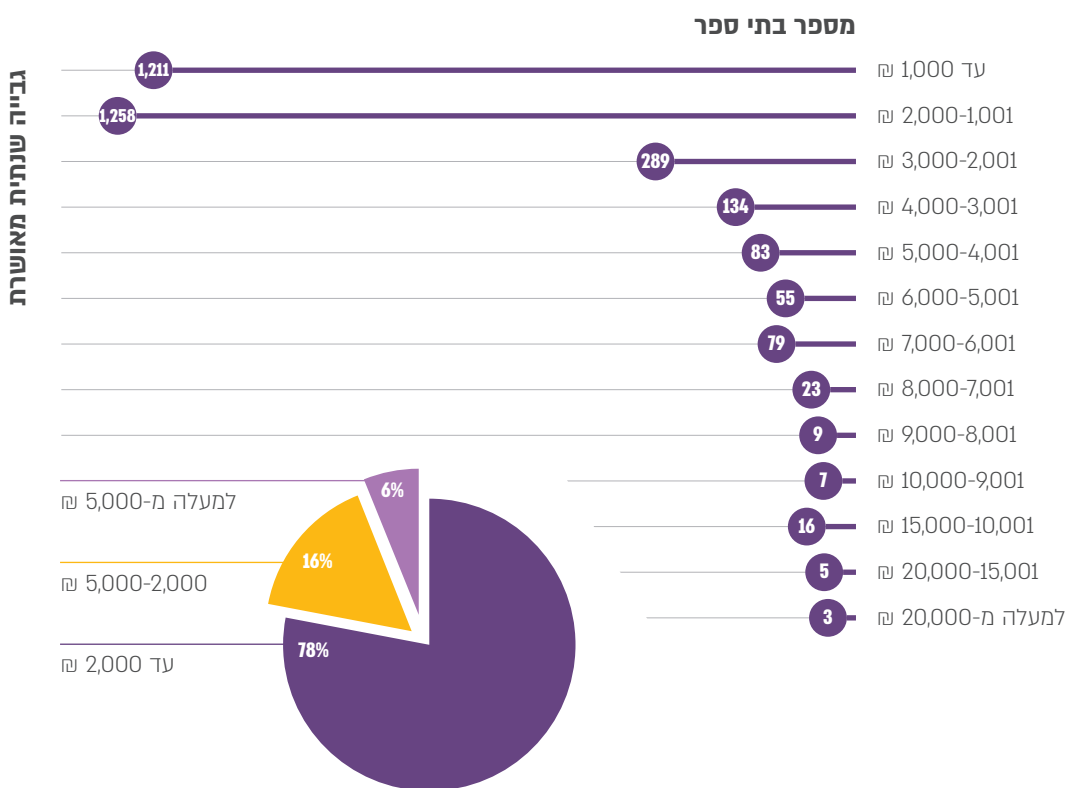
בחודש אפריל 2019 נידונה בבג"צ עתירה המבקשת לבטל את הוראות חוזר המנכ"ל המאפשר גבייה מוגברת של תשלומי הורים בטענה כי גבייה זו נעשית שלא כדין ובחוסר סמכות. עתירה זו עדיין תלויה ועומדת.

בכנסות האחרונות הונחו כמה הצעות חוק שביקשו לקבוע "סל שירותים נוספים בחינוך" שיכלול את תשלומי **החובה והרשות** הנגבים כיום מהורי התלמידים. על-פי ההצעות סל השירותים ימומן מדמי סל שייגבו מכלל הציבור על-ידי המוסד לביטוח לאומי, כפי שהוא גובה את דמי הביטוח הלאומי. ההצעות לא קודמו בשל התנגדות הממשלה. על-פי אומדן שנערך במרכז המחקר והמידע של הכנסת תשלומי החובה והרשות נאמדו בשנת 2017 ב-1.54 מיליארד ש"ח, ומכאן שאם יוחלט כי הגידול בדמי הביטוח הלאומי יושת באופן אחיד על כלל המבוטחים, עובדים ומעסיקים, הגידול בשיעור דמי הביטוח הלאומי יסתכם ב-3.56%.

נתונים על גבייה בפועל של תשלומי הורים מאושרים

בית ספר המבקש לגבות תשלומים מההורים נדרש לדווח על כך למשרד החינוך ולקבל ממנו אישור לגבות את הסכומים המבוקשים. להלן מוצגים נתוני עיבוד שנערך במרכז המחקר והמידע של הכנסת על הגבייה המרבית הכוללת שאושרה לכל אחד מבתי הספר מבתי הספר שדיווחו למשרד על התשלומים שבכוונתם לגבות מהורי התלמידים **בשנת הלימודים תשע"ח (2017/18)**. הנתונים כוללים חריגות שאושרו על-ידי ועדת חריגים ארצית וגבייה של שכר לימוד במוסדות מוכרים שאינם רשמיים.

בתי ספר שדיווחיהם אושרו, לפי התשלומים המרביים שאושרו לגבייה במוסד תשע"ח (2018/2017)



אחד מכל שלושה בתי ספר במערכת החינוך כלל לא דיווחו למשרד החינוך על כוונתם לגבות תשלומי הורים ולא ברור מהם התשלומים הנגבים בהם. לצד זאת, 3% מבתי הספר לא קיבלו אישור לגבות את תשלומי ההורים שביקשו לגבות. כ-72% מהמוסדות שלא דיווחו או לא אושרו משתייכים לחינוך החרדי.

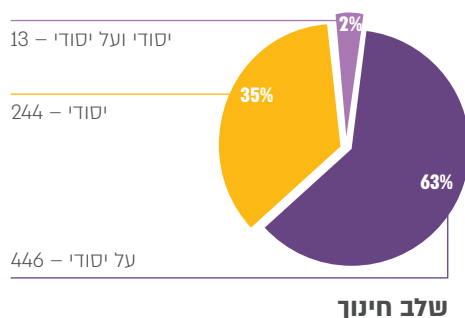
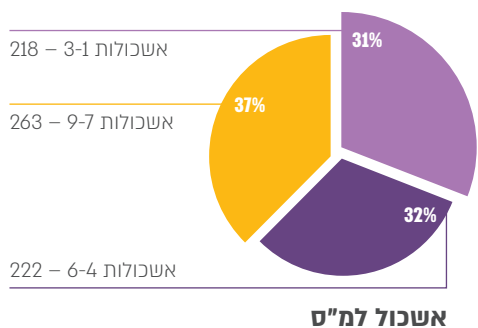
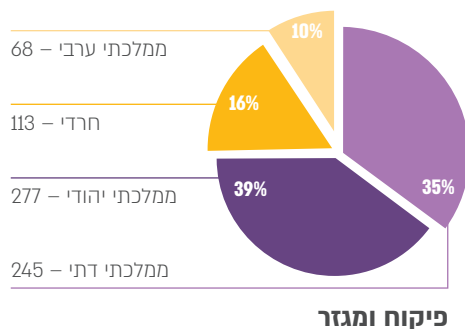
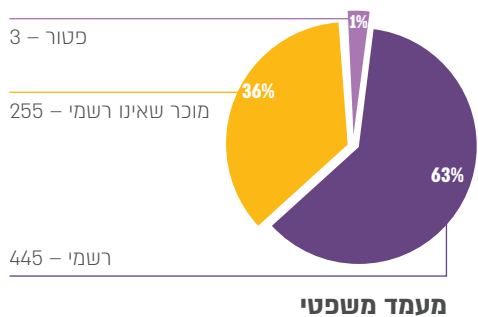
אחד מכל שלושה בתי ספר ממלכתיים דתיים (כ-36%) שדיווחיהם אושרו קיבלו אישור לגבות סכום מרבי העולה על 2,000 ש"ח. בחינוך הממלכתי עברי שאינו דתי עומד הנתון המקביל על אחד מכל חמישה בתי ספר (כ-19%) ובחינוך הממלכתי ערבי על אחד מכל עשרה בתי ספר (כ-9%).

כ-78% מבתי הספר שדיווחיהם אושרו על ידי משרד החינוך קיבלו אישור לגבות תשלומי הורים בסכום שאינו עולה על 2,000 ש"ח, וכ-22% (703 בתי ספר) קיבלו אישור לגבות תשלומי הורים בסכום שעולה על 2,000 ש"ח. 197 בתי ספר קיבלו אישור לגבות תשלומי הורים בסכום העולה על 5,000 ש"ח ו-24 מהם קיבלו אישור לגבות תשלומי הורים בסכום העולה על 10,000 ש"ח.

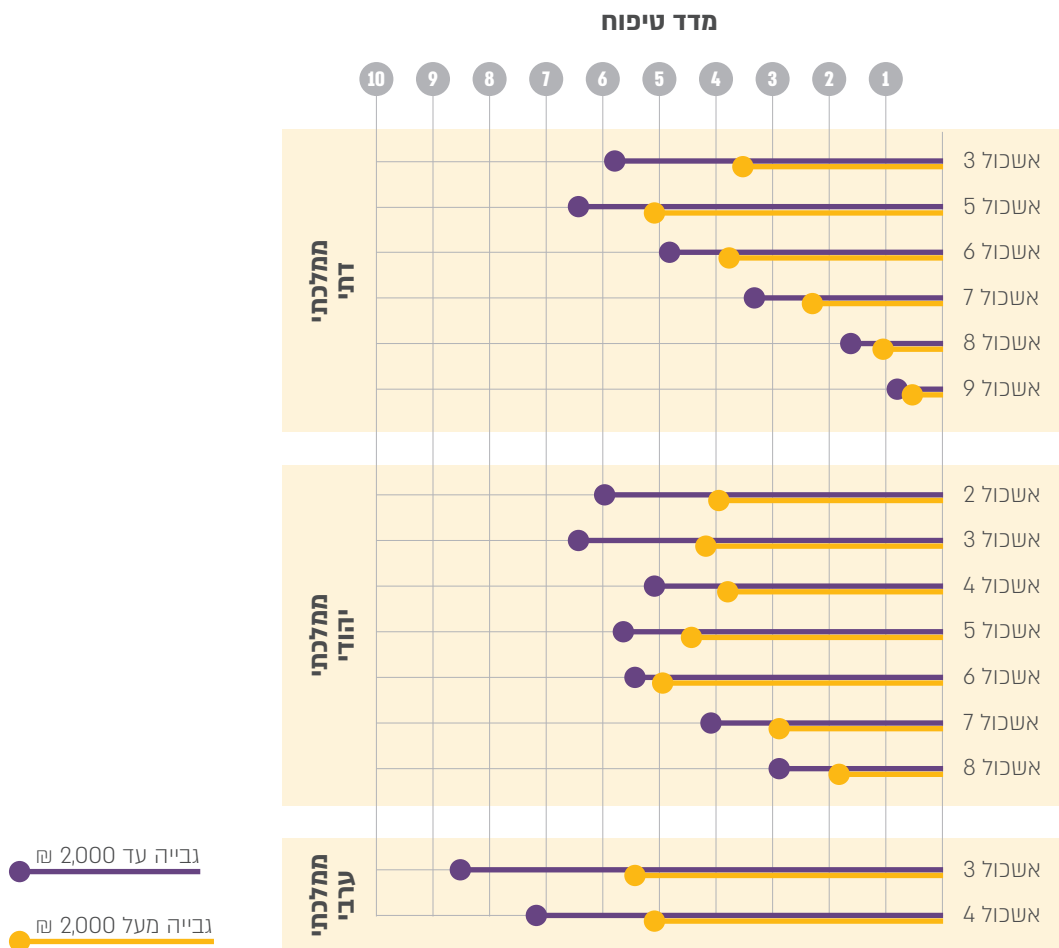
למעלה ממחצית מבתי הספר שדיווחיהם אושרו (כ-55%) לא דיווחו על כוונתם לגבות תשלומי הורים בגין תכנית לימודים נוספת (תל"ו) כלשהי. בקרב בתי ספר בפיקוח ממלכתי עברי וממלכתי דתי (כלומר ללא פיקוח חרדי ופיקוח ממלכתי ערבי) עמד הנתון המקביל על 42%.

באומדן שנערך במרכז המחקר והמידע של הכנסת נמצא כי סך תשלומי ההורים הנגבים במערכת החינוך גדל מכ-3.9 מיליארד ש"ח בשנת 2012 לכ-4.6 מיליארד ש"ח בשנת 2016 (גידול מצטבר של 17.4% בחמש שנים). סך תשלומי ההורים גדל בשיעור גבוה יותר מהגידול במספר התלמידים וברמת המחירים, ומכאן שקיים גידול ריאלי בתשלומי ההורים לתלמיד.

מאפייני בתי הספר שגובים למעלה מ-2,000 ש"ח בשנה



מדד הטיפוח הממוצע של בתי הספר, לפי סוג החינוך, אשכול למ"ס וסכום הגבייה*



מדד הטיפוח** הממוצע בקרב בתי ספר ממלכתיים וממלכתיים דתיים שגובים עד 2,000 ש"ח גבוה ממדד הטיפוח הממוצע בקרב בתי ספר שגובים מעל 2,000 ש"ח, בכל אחד מהאשכולות החברתיים-כלכליים לפיהם מסווגות הרשויות המקומיות בישראל***.

משמעות הדבר היא שגם כאשר בוחנים קבוצת בתי ספר בעלי פרופיל דומה (המשתייכים לזרם חינוכי מסוים וממוקמים ברשויות מקומיות המשתייכות לאשכול חברתי-כלכלי מסוים), נמצא כי בתי ספר שגובים תשלומי הורים בסכומים נמוכים הם אלה שבהם לומדים תלמידים בעלי חסך חינוכי גבוה יותר מאשר בבתי הספר שגובים תשלומי הורים בסכומים גבוהים.

תמונה זו מצטיירת בכל האשכולות החברתיים-כלכליים, אם כי אפשר לראות כי באשכולות הנמוכים והבינוניים הפער לרוב גדול יותר מאשר באשכולות הגבוהים.

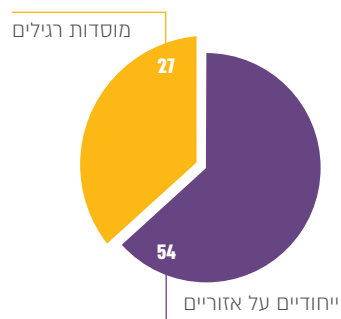
* בכל אחד מזרמי החינוך נבחנו בחישוב רק אשכולות שבהם נמצאו לפחות עשרה בתי ספר שגובים למעלה מ-2,000 ש"ח. הנתונים ביחס לזרם החינוך החרדי לא מוצגים בשל תת דיווח משמעותי בדבר גביית תשלומי הורים.

** מדד הטיפוח הוא כלי שפותח על ידי משרד החינוך שמטרתו לשקף חסך חינוכי. ככל שציון הטיפוח של בית ספר הוא גבוה יותר, הדבר משקף חסך חינוכי גדול יותר של תלמידיו.

*** הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מסווגת את הרשויות בישראל ל-10 קבוצות הומוגניות (אשכולות), לפי הרמה החברתית-כלכלית של האוכלוסייה המתגוררת בהן. אשכול 1 מציין את הרמה החברתית-כלכלית הנמוכה ביותר ואשכול 10 מציין את הרמה הגבוהה ביותר.

בחינה של קבוצת בתי הספר בחינוך היסודי הממלכתי עברי הרגיל, שגובים למעלה מ-2,000 ש"ח, מעלה כי רובם (54 מתוך 81) קיבלו אישור לפעול כמוסדות חינוך ייחודיים על אזוריים (בתי ספר שרשאים לקלוט תלמידים שבית הספר אינו ממוקם באזור הרישום שלהם).

הסכום המרבי הממוצע שאושר לבתי ספר אלה לגבות עומד על 7,500 ש"ח. נציין כי ייתכן שיש בכך כדי להצביע על היווצרות של מסגרות חינוך נפרדות לבעלי מעמד סוציאקונומי גבוה המבקשים לרכוש שירותי חינוך איכותיים.



מלגות סיוע בתשלומי הורים

משרד החינוך מקצה תקציב בסך של כ-100 מיליון ש"ח לצורך מלגות סיוע לתלמידים שהוריהם מתקשים בתשלום עבור אביזרי לימוד ופעילויות חינוכיות וחברתיות. ההקצאה לבתי הספר נעשית על-פי קריטריונים סוציו-אקונומיים. גודל התקציב לכל מוסד נקבע על פי שכבת הגיל והעשירון שבו בית הספר נמצא על מדד הטיפוח, והוא יחסי למספר התלמידים.

גובה המלגה לתלמיד נע בין 250 ל-500 ש"ח בחינוך היסודי ובין 400 ל-800 ש"ח בחינוך העל יסודי (מלגה ממוצעת עומדת על כ-400 ש"ח). במקרים חריגים שבהם לא נמצא פתרון במסגרת ההקצאה של בית הספר, יכול המנהל להעביר המלצה מנומקת לוועדת חריגים במשרד החינוך לקבלת תקציב נוסף. על הנהלות בתי הספר לוודא שכל התלמידים הזקוקים לסיוע יהיו מודעים לקיומו של תקציב המלגות. על-פי משרד החינוך, בשנת הלימודים תשע"ט (2018/19) ניתנו מלגות לכ-220 אלף תלמידים בכ-4,100 מוסדות (קרוב למחציתם משתייכים לחברה הערבית).

מאחר שאין אפשרות לסייע באמצעות המלגות לכלל התלמידים המתקשים בתשלום, נדרשים בתי הספר לאתר את הנצרכים ביותר ולסייע להם. בהתאם לכך על בתי הספר לקבוע קריטריונים ומשקלות לחלוקת המלגות, על בסיס ההכנסה החודשית לנפש במשפחת התלמיד, אישור מלשכת הרווחה שהמשפחה מטופלת בה וסיבות פרטניות לפי שיקול דעת מנומק של ועדת המלגות הבית ספרית.

על-פי נהלי משרד החינוך, **אין למנוע מתלמידים להשתתף בפעילויות בשל אי-תשלום עקב קשיים כלכליים**, ויש למצוא פתרונות לשיתופם באמצעות הרשות המקומית והנהלת בית הספר.

אכיפה ובקרה על גביית תשלומי הורים

אגף אכיפה במנהל רישוי בקרה ואכיפה במשרד החינוך הוא הגוף האחראי על ביצוע פעילות יזומה ביחס לבתי ספר שאינם מקיימים את הוראות המשרד בעניין תשלומי הורים. במקרים בהם אגף האכיפה מזהה כי חלה חריגה שלא אושרה, מפנה האגף את בית הספר אל ועדת החריגים על מנת להסדיר את החריגה. על פי המשרד, במקרים שבהם נמצאת הפרה ברורה של גביית תשלומי הורים, ומשלא בוצע הליך הסדרה, פועל אגף האכיפה להשבת כספים שנגבו שלא כדין. כמו כן, במקרים שבהם ההסדרה אינה מתאפשרת, יכול נושא גביית היתר להביא לכך שהמוסד יאלץ להפסיק להיות מתוקצב על ידי משרד החינוך.

בין השנים 2015-2018 טופלו על ידי אגף האכיפה כמה עשרות פניות בנושא תשלומי הורים ולאורך אותן שנים פעילות האכיפה הביאה להשבת כספי תשלומי הורים לחשבון ההורים בסדר גודל של למעלה ממיליון ש"ח. התיקים בהם הושבו כספים הם בסדר גודל שבין 15% ל-20% מכלל התיקים.

בנוסף, אגף הבקרה במשרד עורך בקרה מדגמית במאות מוסדות חינוך מדי שנה, בתדירות המאפשרת בדיקת כל מוסד חינוך אחת לשלוש עד חמש שנים. בשנת הלימודים תשע"ח (2017/18) ערך האגף בקרה ב-360 בתי ספר יסודיים וב-14 חטיבות עליונות, ובמסגרת ביקורת זו נכללה גם בחינה של נושא תשלומי ההורים. בבקרה עלה כי ב-8.5% מבתי הספר שנדגמו הייתה חריגה בגבייה בסעיף רכישת שירותים מרצון. ב-10% מבתי הספר נמצא כי לפחות ביחס לאחת מהשכבות ניתנו פחות שעות תל"ן מאשר השעות שבגינן נגבה תשלום.

מקורות

- מרכז המחקר והמידע של הכנסת, [אומדן תשלומי הורים במערכת החינוך השנים 2012-2016](#), כתיבה: ענת ירון, 12 ביולי 2018.
- מרכז המחקר והמידע של הכנסת, [אומדן תשלומי הורים רשות וחובה במערכת החינוך וניתוח הצעת החוק למימון תשלומי הורים באמצעות העלאת דמי הביטוח הלאומי \(מעודכן\)](#), כתיבה, נטע משה, 11 במאי 2017.
- מרכז המחקר והמידע של הכנסת, [נתונים על תשלומי ההורים שאושרו לגבייה במערכת החינוך בשנת תשע"ח \(2017/18\)](#), כתיבה: אסף ויינגר, 2 באוגוסט 2018.
- משרד החינוך, [הוראת קבע מספר 0204 בנושא גביית תשלומי הורים ושכר לימוד במוסד חינוך שאינו רשמי יסודי, וגביית תשלומי הורים עבור מקצועות לימוד ברמה מוגברת, תכנית לימודים נוספת תורנית ובמוסד חינוך ניסויי וייחודי](#), 18 במרץ 2019.
- משרד החינוך, [חוזר מנכ"ל בנושא תשלומי הורים לשנת הלימודים תשע"ט](#), 3 ביוני 2018.
- משרד החינוך, חוזר מנכ"ל תשע"ג(א), [הענקת מלגות לתלמידים שהוריהם מתקשים בתשלום עבור אביזרי לימוד ופעילויות חינוכיות וחברתיות](#), 27 באוגוסט 2012.
- אתר משרד החינוך, [מדריך מלגות לתלמידים בבית ספר יסודי, חטיבת ביניים ותיכון](#), כניסה: 20 בפברואר 2019.
- ב"צ 5004/14 ובג"צ 6214/15, עתירה מתוקנת למתן צו על תנאי, 28 במאי 2018.
- תגובת שר החינוך ומדינת ישראל לעתירות לבג"צ 5004/14 ו-6214/15, 27 במרץ 2019.