



הכנסת
מרכז המחקר והמידע

כ"א אב תשע"ח
2 באוגוסט 2018

נתונים על תשלומי ההורים שאושרו לגבייה במערכת החינוך בשנת תשע"ח (2017/18)

1. רקע

מסמך זה נכתב לבקשת יושב ראש ועדת החינוך, התרבות והספורט של הכנסת, חבר הכנסת יעקב מרגי, ויוצגו בו נתונים על תשלומי ההורים שאושרו לגבייה במערכת החינוך בשנת הלימודים תשע"ח (2017/18).

בכלל מערכת החינוך בישראל נהוגים זה מכבר כמה סוגים של תשלומי הורים "רגילים": תשלומי חובה ורשות, תשלום בעבור הזנה, ותשלומים בעבור תל"ן (תוכנית לימודים נוספת) ובעבור רכישת שירותים מרצון. משרד החינוך מפרסם את התשלומים המרביים המותרים לגבייה מדי שנה בחוזר מנכ"ל לקראת פתיחת שנת הלימודים. התשלומים הרגילים המרביים שאושרו לגבייה בשנת הלימודים תשע"ח (2017/18) נעו בין 1,700 ל-3,000 ש"ח בשנה, בהתאם לשכבת הכיתה שבה לומד התלמיד.¹

במהלך השנים נשמעו טענות רבות על פער בין התשלומים המותרים לפי הנחיות משרד החינוך לבין התשלומים בפועל ועל חריגות רבות מהנהלים בגביית תשלומים מהורים. ואכן, בדוח מבקר המדינה משנת 2012 צוינו חריגות בגביית תשלומי הורים במערכת החינוך. על-פי הדוח, "במרוצת השנים מסתמנת תופעה הולכת וגוברת של גביית תשלומים נוספים מהורי התלמידים תוך חריגה מהתשלומים המותרים ובלא פיקוח נאות. בנושא זה הולכת ומתהווה מציאות שבה התשלומים הנוספים משמשים לעתים כלי מהותי ומרכזי של בתי-הספר להספקת שירותי חינוך איכותיים".²

בעקבות פרסום דוח המבקר והמלצותיו החל משרד החינוך במהלך כולל להסדרת הגבייה של תשלומי הורים במערכת החינוך. בשנת 2014 פורסמו שני חוזרי מנכ"ל שנקבעו בהם כללים המאפשרים, במקרים מסוימים ולמוסדות מסוימים, גבייה מוגברת של תשלומי הורים, מעבר לתשלומים הרגילים הנהוגים בכלל מערכת החינוך. החוזרים עסקו, בין היתר, בגביית תשלומי הורים עבור תכניות לימודים נוספות (תכנית לימודים נוספת תורנית ותכנית לימודים נוספת במוסדות ייחודיים) ובגביית תשלומי הורים עבור מקצועות לימוד ברמה מוגברת.³ בשנת 2016 פרסם המשרד חוזר מנכ"ל חדש שאיגד והחליף את הוראות שני החוזרים.⁴

¹ משרד החינוך, חוזר מנכ"ל תשע"ז/12, 17 באוגוסט 2017.

² משרד מבקר המדינה, דוח ביקורת שנתי 62 לשנת 2011 ולחשבונות שנת הכספים 2010 (הדוח המלא), תשלומי הורים במערכת החינוך, מאי 2012.

³ משרד החינוך, חוזרי מנכ"ל תשע"ד/12(א), 24 ביולי 2014.

⁴ משרד החינוך, חוזר מנכ"ל תשע"ז/12(א), 24 באוגוסט 2016.

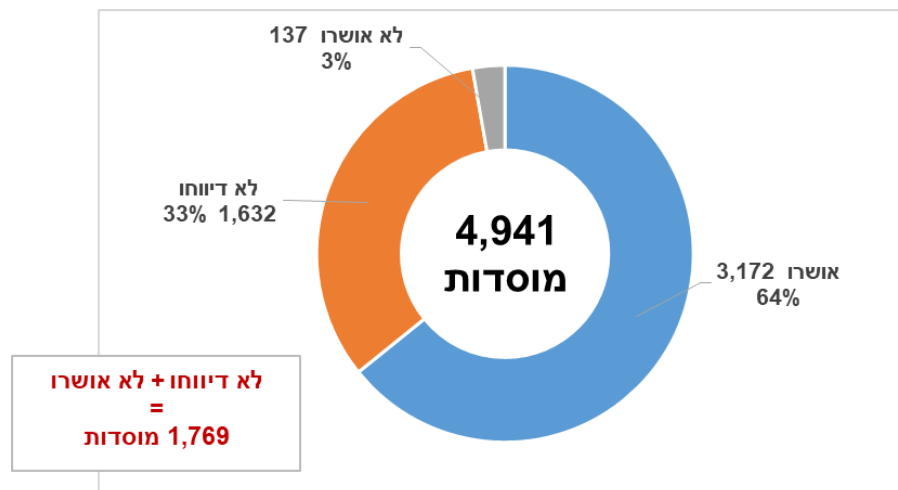
חוזר המנכ"ל החדש מאפשר למעשה גבייה של תשלומי הורים בסך של 3,900-7,000 ש"ח בשנה, בהתאם לשכבת הכיתה שבה לומד התלמיד. סכום זה כולל את תשלומי ההורים הרגילים שהיו נהוגים זה מכבר בכלל מערכת החינוך, אך הוא אינו כולל את התשלומים עבור שכר לימוד במוסדות לא רשמיים⁵, עבור הזנה⁶ ועבור הסעות.

מעבר לכך, חוזר המנכ"ל מאפשר, באישור ועדת חריגים, גבייה של תשלומי הורים בסכומים שעולים על הסכומים המצוינים לעיל, בתנאי שהם נמוכים מהסכומים שגבה מוסד החינוך בשנת הלימודים הקודמת ובתנאי שהמוסד התחייב למתווה של צמצום תשלומי ההורים כפי שאישרה ועדת החריגים.

2. נתונים על תשלומי ההורים שאושרו לגבייה בשנת תשע"ח (2017/18)⁷

בית ספר המבקש לגבות תשלומים מההורים נדרש לדווח על כך למשרד החינוך ולקבל ממנו אישור לגבות את הסכומים המבוקשים. להלן יוצגו נתוני עיבוד שנערך במרכז המחקר והמידע של הכנסת למסד נתונים שהתקבל ממשרד החינוך על הגבייה המרבית הכוללת שאושרה לכל אחד 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.

תרשים 1. בתי ספר במערכת החינוך לפי סטטוס אישור גביית תשלומי הורים



כ-64% מבתי הספר במערכת החינוך קיבלו אישור לגבייה של תשלומי הורים על סמך הדיווח שהגישו למשרד החינוך. כ-3% מבתי הספר לא קיבלו אישור לגבות את הסכום שדיווחו שבכוונתם לגבות וכ-33% כלל לא דיווחו למשרד החינוך על כוונתם לגבות תשלומי הורים.

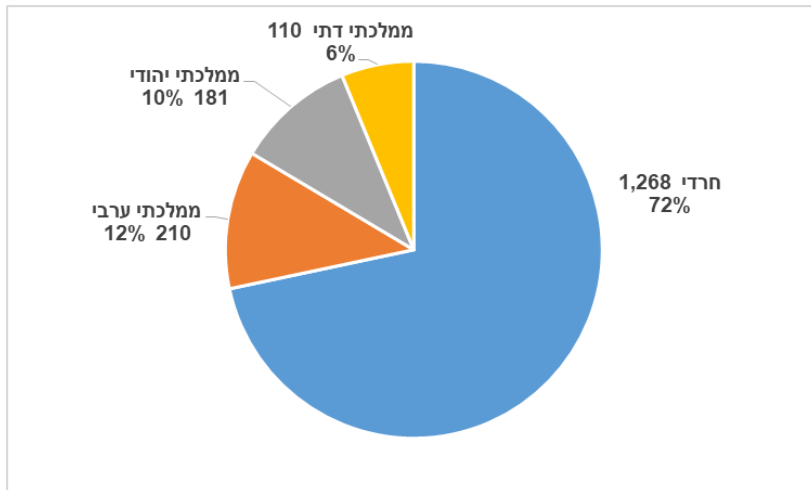
⁵ המדינה מתקצבת מוסדות חינוך מוכרים שאינם רשמיים בשלב החינוך היסודי בשיעור של 60%-75% מתקן הבסיס של שעות הלימוד של מוסדות חינוך רשמיים דומים. מוסדות במעמד פטור מתוקצבים בשיעור של 30%-55% מתקן הבסיס של שעות הלימוד של מוסד חינוך רשמי. המוסדות המתוקצבים בשיעור חלקי רשאים לגבות מהורי התלמידים שכר לימוד בגובה ההפרש שבין תקצוב המדינה בפועל לבין תקצוב שעות לימוד מלא בתוספת תקורה מרבית בשיעור של 15%.

⁶ השתתפות הורים בהזנה נגבית מכוח חוק ארוחה יומית לתלמיד, התשס"ה-2005. חוק זה קובע כי את התשלומים שייגבו מההורים כהשתתפות במימון מפעל ההזנה יקבע שר החינוך לפי אמות מידה כלכליות-חברתיות ובמסגרת התשלומים הנקבעים לפי סעיף 6(ד) לחוק לימוד חובה. התשלום המרבי בעבור ארוחה בשנת הלימודים תשע"ח (2017/18) היה 7 ש"ח.

⁷ מקור הנתונים: משרד החינוך.

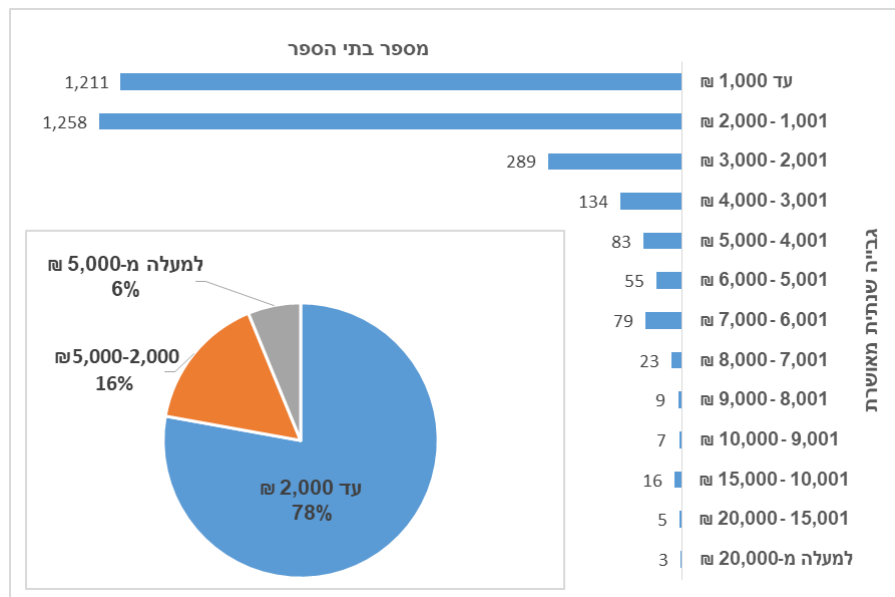


תרשים 2. בתי ספר שדיווחיהם לא אושרו או שלא דיווחו על כוונתם לגבות תשלומי הורים



כ-72% מהמוסדות שלא אושרו או שלא דיווחו על כוונתם לגבות תשלומי הורים משתייכים לחינוך החרדי, כ-12% משתייכים לחינוך הממלכתי הערבי, כ-10% לחינוך הממלכתי היהודי וכ-6% לחינוך הממלכתי דתי. אין בידינו מידע על תשלומי ההורים הנגבים בבתי ספר אלה.

תרשים 3. בתי ספר שדיווחיהם אושרו, לפי התשלומים המרביים שאושרו לגבייה במוסד

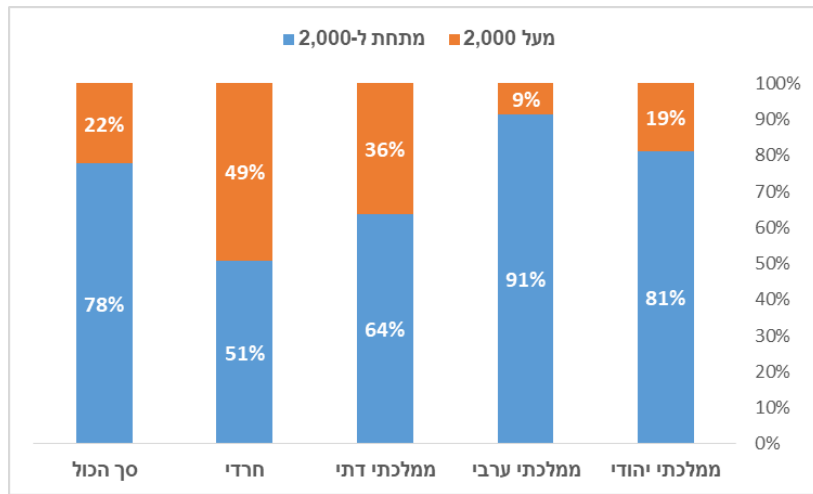


כ-78% מבתי הספר שדיווחיהם אושרו על ידי משרד החינוך קיבלו אישור לגבות תשלומי הורים בסכום שאינו עולה על 2,000 ש"ח, וכ-22% (703 בתי ספר) קיבלו אישור לגבות תשלומי הורים בסכום שעולה על 2,000 ש"ח. 197 בתי ספר קיבלו אישור לגבות תשלומי הורים בסכום העולה על 5,000 ש"ח ו-24 מהם קיבלו אישור לגבות תשלומי הורים בסכום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

כאמור, החלק הארי של בתי הספר שדיווחיהם אושרו קיבלו אישור לגבות תשלומי הורים בסכום שאינו עולה על 2,000 ש"ח (כ-78% מבתי הספר) וכ-22% מבתי הספר שדיווחיהם אושרו קיבלו אישור לגבות תשלומי הורים בסכום שעולה על 2,000 ש"ח. בתרשימים הבאים נבקש לבחון את מאפייני בתי הספר שבקבוצה השנייה (2,000 ש"ח ומעלה) שהגבייה בהם גבוהה מהמקובל ברוב בתי הספר במערכת החינוך. כאמור, בקבוצה זו נכללים 703 בתי ספר.

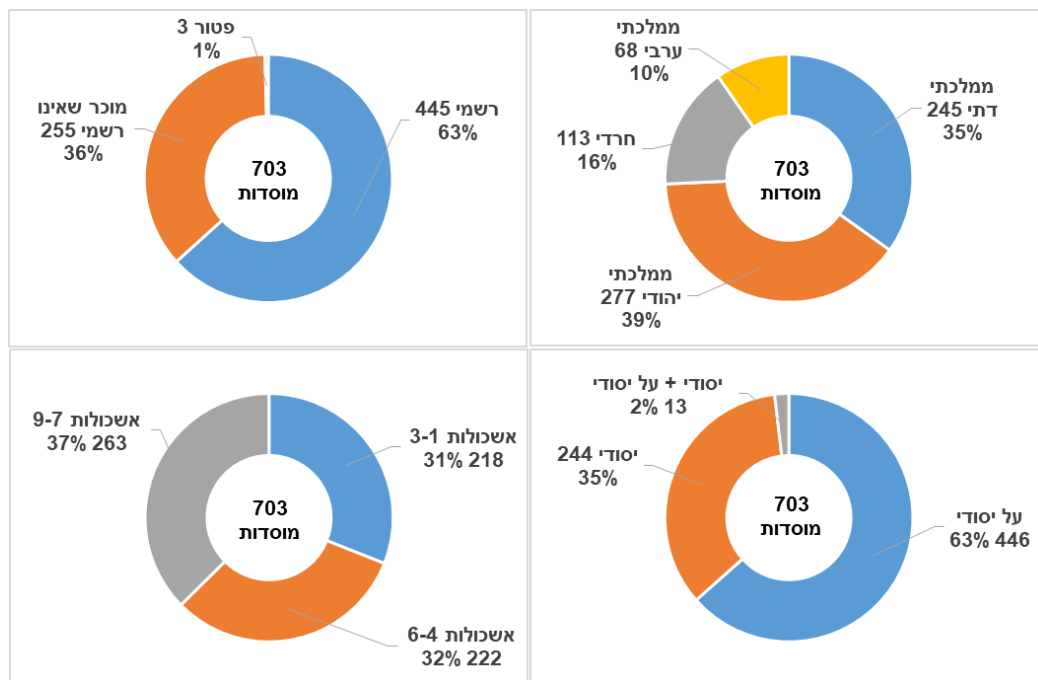


תרשים 4. בתי ספר שדיווחיהם אושרו, לפי פיקוח ובחלוקה לגבייה מאושרת בסכום שנמוך או גבוה מ-2,000 ש"ח



אחד מכל שלושה בתי ספר ממלכתיים דתיים (כ-36%) שדיווחיהם אושרו קיבל אישור לגבות סכום מרבי העולה על 2,000 ש"ח. בחינוך החרדי עומד הנתון המקביל על כמחצית מבתי הספר (כ-49%) אך יש להביא בחשבון כי רוב בתי ספר בחברה החרדית כלל לא דיווחו למשרד על כוונתם לגבות תשלומי הורים (ראו תרשים 2 לעיל) ואין בידינו מידע על התשלומים הנגבים בהם.

תרשימים 5-8 – בתי ספר שאושר להם לגבות סכום מרבי העולה על 2,000 ש"ח, לפי פיקוח, מעמד משפטי, שלב חינוך ואשכול למ"ס

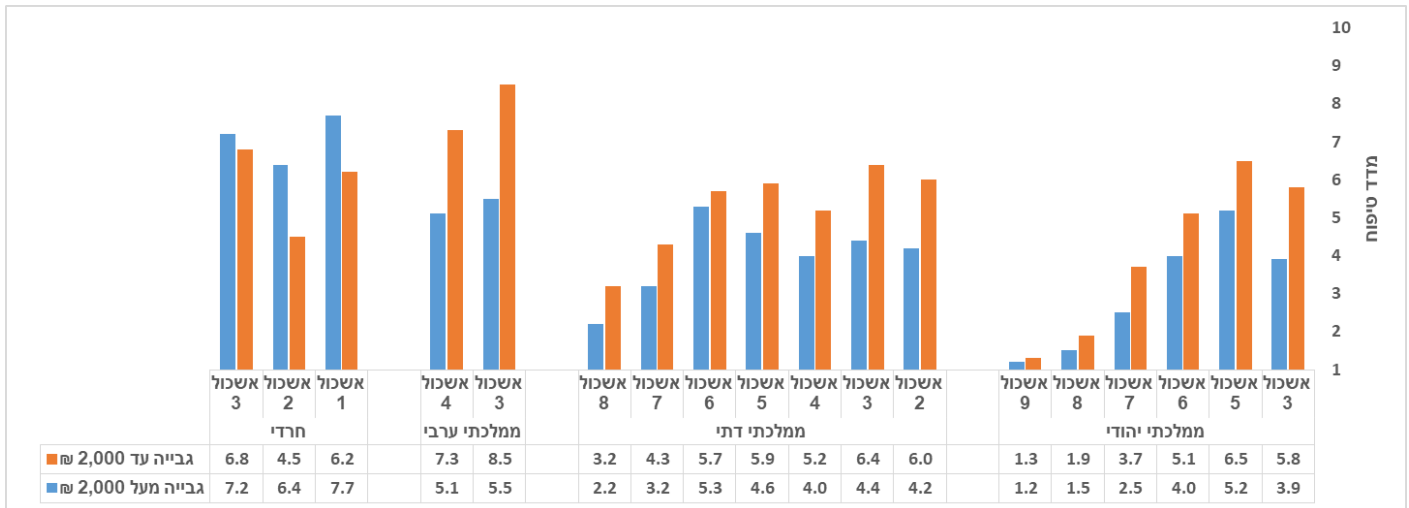


להלן נערוך השוואה בחתכים שונים (פיקוח ואשכולות למ"ס) בין מדד הטיפול הממוצע של בתי ספר שאושר להם לגבות תשלומי הורים בסכום שנמוך מ-2,000 ש"ח בשנה ובין מדד הטיפול הממוצע של בתי



ספר שאושר להם לגבות תשלומי הורים בסכום שעולה על 2,000 ש"ח בשנה.⁸ ככל שמדד הטיפוח גבוה יותר הדבר משקף "חסך חינוכי" גדול יותר. בכל אחד מסוגי הפיקוח נכללו בחישוב רק אשכולות שבהם נמצאו לפחות עשרה בתי ספר שגובים למעלה מ-2,000 ש"ח.⁹

תרשים 9 – מדד טיפוח ממוצע בבתי ספר בחינוך הרגיל, לפי פיקוח, אשכול למ"ס וגבייה מאושרת בסכום שנמוך או גבוה מ-2,000 ש"ח



מדד הטיפוח הממוצע בבתי ספר שאושר להם לגבות תשלומים בסכום העולה על 2,000 ש"ח נמוך ממדד הטיפוח הממוצע בבתי ספר שאושר להם לגבות תשלומים בסכום שנמוך מ-2,000 ש"ח, בכל סוג הפיקוח ובכל האשכולות שנבחנו, למעט בחינוך החרדי בו נמצאה תמונת מצב הפוכה.¹⁰ כלומר, בחינוך הממלכתי היהודי והערבי ובחינוך הממלכתי דתי, בתי ספר שגובים תשלומי הורים בסכומים נמוכים הם בתי ספר שבהם החסך החינוכי גבוה יותר מאשר בבתי הספר שגובים תשלומי הורים בסכומים גבוהים.

נציין כי בקבוצת בתי הספר בחינוך היסודי הממלכתי יהודי הרגיל, שסכום הגבייה שאושר להם עולה על 2,000 ש"ח (81 בתי ספר), נכללים 54 בתי ספר שקיבלו ממשרד החינוך אישור לפעול כמוסדות חינוך ייחודיים על אזוריים. בית ספר על אזורי הוא מוסד שהרשות המקומית שהוא פועל במסגרתה קבעה, באישור משרד החינוך, שהוא יכול לקלוט תלמידים שבית הספר אינו מצוי באזור הרישום שלהם. בית הספר אף יכול לשרת שתי רשויות או יותר, באישור משרד החינוך. הסכום המרבי הממוצע שאושר לבתי ספר אלה לגבות עמד בשנת תשע"ח על כ-7,500 ש"ח בשנה. מצב זה מעלה חשש להיווצרות מערכות חינוך נפרדות לבעלי מעמד סוציאקונומי גבוה המבקשים לרכוש שירותי חינוך איכותיים.

כתיבה: אסף וינינגר

אישור: הודיה קין, מנהלת מרכז המחקר והמידע

⁸ מדד הטיפוח של כל בית ספר נקבע על ידי משרד החינוך ורכיביו הם: השכלת ההורה המשכיל ביותר (40%), רמת ההכנסה לנפש במשפחה (20%), הגירה ומוצא בארץ מצוקה (20%), פריפריאליות בית הספר (20%). מדד הטיפוח מחושב לכל תלמיד לפי שלב חינוך, וכך נוצר "ציון" לכל תלמיד. ערך המדד של בית הספר הוא ממוצע העשירונים של התלמידים הלומדים בו.

⁹ לדוגמה, אם באשכול מסוים נמצאו 30 בתי ספר שגובים למעלה מ-2,000 ש"ח, מהם 15 משתייכים לחינוך הממלכתי יהודי, 9 לחינוך הממלכתי דתי ו-6 לחינוך הממלכתי ערבי, ישתתף האשכול בחישוב של החינוך הממלכתי יהודי בלבד.

¹⁰ יש להביא בחשבון כי בתי ספר רבים בחברה החרדית לא דיווחו למשרד על כוונתם לגבות תשלומי הורים ועל כן הם לא נכללו בחישוב. ייתכן כי יש בכך כדי להשפיע על תמונת המצב המתקבלת.

