



הכנסת

מרכז המחקר והמידע
המחלקה לפיקוח תקציבי

**אומדן תשלומי הורים רשות וחובה במערכת
החינוך וניתוח הצעת החוק למימון תשלומי
הורים באמצעות העלאת דמי הביטוח הלאומי
מעודכן**

מוגש לוועדת החינוך, התרבות והספורט

ט"ו באייר תשע"ז

11 במאי, 2017

כתיבה: נטע משה, כלכלנית

אישור: עמי צדיק, מנהל המחלקה לפיקוח תקציבי

הכנסת, מרכז המחקר והמידע

קריית בן-גוריון, ירושלים 91950

טל': 02 - 64 08 240 / 1

פקס: 02 - 64 96 103

www.knesset.gov.il/mmm

תוכן עניינים

1	תמצית
2	1. תשלומי הורים - רקע
2	2. תשלומי רשות וחובה
2	2.1. תיאור התשלומים
3	2.2. אומדן תשלומי הורים רשות וחובה למוסדות חינוך על פי כמות התלמידים
5	2.3. אומדן כולל של תשלומי הורים על פי סקר הוצאות משקי בית
6	3. מימון שירותים נוספים בחינוך באמצעות תוספת גבייה של דמי הביטוח הלאומי
6	3.1. תיאור הצעת החוק
7	3.2. אומדן התוספת לדמי הביטוח הלאומי והשפעה על תשלומי שכירים ועצמאים
7	3.2.1. אומדן תוספת הגבייה
9	3.2.2. סימולציה להשפעת הצעת החוק על שכירים
9	3.2.3. סימולציה להשפעת הצעת החוק על עצמאיים
10	3.2.4. עמדת המוסד לביטוח לאומי
11	3.2.5. עמדת משרד החינוך
12	4. נקודות לדיון

לוחות ותרשימים

3	לוח 1 : תשלומי חובה ותשלומי רשות מרביים, תשע"ז
4	לוח 2 : אומדן תשלומי חובה ורשות למוסדות החינוך (תעריף תשע"ז לתלמידי תשע"ו)
5	לוח 3 : הוצאה חודשית ממוצעת על שירותי חינוך לפי חמישוני הכנסה (2014)
6	לוח 4 : אומדן כולל של תשלומי ההורים למוסדות חינוך (2014)
7	לוח 5 : אומדן התוספת בדמי הביטוח הלאומי
8	לוח 6 : שיעורי דמי ביטוח לאומי לעובדים שכירים ועצמאיים במצב היום ולאחר השינוי המוצע
9	לוח 7 : תשלומי דמי ביטוח לאומי לעובדים שכירים במצב היום ולאחר השינוי המוצע
9	לוח 8 : תשלומי דמי ביטוח לאומי לעובדים עצמאיים במצב היום ולאחר השינוי המוצע
13	לוח 9 : שיעורי דמי ביטוח לאומי לבעלי הכנסות שאינם עובדים במצב היום ולאחר השינוי המוצע
13	לוח 10 : שיעורי דמי ביטוח לאומי לעובדים במשק-בית במצב היום ולאחר השינוי המוצע
13	לוח 11 : סכומי דמי ביטוח לאומי לפי סכום קבוע במצב היום ולאחר השינוי המוצע

תמצית

מסמך זה נכתב לבקשת יו"ר ועדת החינוך, התרבות והספורט של הכנסת, חה"כ יעקב מרגי, והוא עוסק בתשלומי חובה ורשות של הורים במערכת החינוך.¹ המסמך כולל אומדן של סך תשלומי החובה והרשות הנגבים מהורי התלמידים במוסדות חינוך, וכולל ניתוח של העלאה בדמי הביטוח הלאומי למימון תשלומים אלו, על בסיס הצעת חוק סל שירותים נוספים בחינוך (שנים שונות). המסמך לא עוסק בתשלומי הורים שאינם תשלומי רשות וחובה כדוגמת תשלומים עבור תל"ן (תכנית לימודים נוספת), רכישת שירותים מרצון, השתתפות בהזנה ותשלום לתוכניות לימודים מוגברים.

תשלומי הורים רשות וחובה נגבים מתוקף חוק לימוד חובה, התש"ט-1949 והם הרובד הבסיסי והנפוץ ביותר בתשלומי ההורים. אלו תשלומים אשר משולמים לילדים במוסדות החינוך הציבוריים מגילאי קדם יסודי (3-4) ועד כיתה י"ב. תשלום החובה הוא בעבור ביטוח תאונות אישיות, ותשלומי הרשות נגבים בשמונה סעיפים: סל תרבות, מסיבות סיום כיתתיות, השאלת ספרי לימוד, ארגון הורים ארצי, ועד הורים יישובי, טיולים על פי תכנית לימודים ושלי"ח. הסכומים המרביים לגבייה נקבעים מדי שנה על ידי משרד החינוך ונדרשים לאישור ועדת החינוך, התרבות והספורט של הכנסת. תשלומי החובה ותשלומי הרשות השנתיים המרביים לשנת הלימודים התשע"ז הם: 266 ש"ח בחינוך הקדם יסודי, 917-556 ש"ח בחינוך היסודי, כ-1,183-892 ש"ח בחטיבות הביניים ו-1,388-1,235 ש"ח בחטיבות העליונות. קיימת שונות בין בתי הספר בגבייה של תשלומי הרשות, כך שחלק מבתי הספר גובים את הסכומים המרביים וחלק גובים תשלומים חלקיים.

לפי הצעת החוק, המוסד לביטוח לאומי יגבה מהציבור, באמצעות דמי הביטוח הלאומי, את הכספים הדרושים למימון שירותים נוספים בחינוך (כפי שמוגדרים בהצעת החוק), שהם השירותים הממומנים כיום באמצעות תשלומי חובה ותשלומי רשות הנגבים מההורים.

מהמסמך עולים הממצאים הבאים:

- על-פי אומדן של מרכז המחקר והמידע של הכנסת, סך תשלומי הורים מרביים חובה ורשות למוסדות חינוך לגילאי קדם יסודי-י"ב לשנת הלימודים תשע"ז הוא 1.54 מיליארד ש"ח.
- תשלומי הורים חובה ורשות הם כאמור רק חלק מתשלומי ההורים למוסדות החינוך. בהתבסס על סקר הוצאות משקי בית לשנת 2014, האומדן הכולל של תשלומי ההורים למוסדות חינוך, כלומר תשלומי חובה ורשות ותשלומים אחרים, לשנת 2014 היה כ-3.9 מיליארד ש"ח.
- אם יוחלט כי הגידול בדמי הביטוח הלאומי יושת באופן אחיד על כלל המבוטחים, עובדים ומעסיקים, הגידול בשיעור דמי הביטוח הלאומי יסתכם ב-3.56%.
- מסימולציות המוצגות במסמך עולה כי בעבור עובד שכיר המשתכר שכר מינימום הפרשות לביטוח הלאומי בכל חודש יגדלו ב-6.9 ש"ח (עובד ומעסיק), בעבור עובד המשתכר שכר ממוצע הפרשות יגדלו ב-28.0 ש"ח ובעבור עובד המשתכר כפליים מהשכר הממוצע הפרשות לביטוח הלאומי יגדלו ב-77.9 ש"ח.
- בעבור עצמאי המשתכר שכר מינימום הפרשות לביטוח הלאומי יגדלו בכל חודש ב-5.1 ש"ח בעבור עצמאי המשתכר שכר ממוצע ב-23.7 ש"ח ובעבור עצמאי המשתכר כפליים מהשכר הממוצע ב-68.1 ש"ח.
- קיימות מספר שאלות העולות מהצעות החוק והמנגנון המוצג בהן (ראו נקודות לדיון), ובהן שאלות לגבי אופן עדכון סכומי הגבייה והתאמתם לגידול במספר תלמידים ושינויים באוכלוסייה העובדת; קביעת האוכלוסייה עליה יחול הגידול בדמי הביטוח הלאומי ואוכלוסיית התלמידים מקבלת השירותים; התמודדות עם גביית חסר וכיסוי פערי תקציב; בחינה של אפשרויות מימון אחרות.

¹ המסמך מעדכן מסמכים קודמים של מרכז המחקר והמידע של הכנסת, אומדן תשלומי הורים במערכת החינוך וניתוח הצעת חוק למימון תשלומי הורים באמצעות העלאת דמי הביטוח הלאומי, ענת לוי, 8 ביולי 2014; [תשלומי הורים במערכת החינוך - אומדן עלות והשלכות חברתיות](#), עמי צדיק ועמר שוורץ, 11 במרץ, 2009; תשלומי הורים במערכת החינוך - אומדן עלות והשלכות חברתיות, עמי צדיק, 17 בספטמבר 2006.



1. תשלומי הורים - רקע

בחק לימודי חובה, התש"ט-1949 נקבעה הזכות לחינוך חינם של תלמיד במוסד חינוך רשמי ושל תלמיד אשר אי אפשר להבטיח את לימודיו במוסד רשמי בתנאים שנקבעו בחוק. שירותי החינוך שהמדינה והרשויות המקומיות נותנות הם בעיקר העסקת מורים, מנהלים ועובדי חינוך ומינהל אחרים ובנייה ואחזקה של מוסדות חינוך. **המדינה אינה מחויבת לתת שירותי חינוך נוספים (כגון טיולים שנתיים, מסיבות סיום, הזנה ושיעורי העשרה), ולכן ההורים נדרשים לממןם.** בכלל מערכת החינוך נהוגים זה מכבר כמה סוגים של תשלומי הורים: א. תשלום חובה בעבור ביטוח תאונות אישיות ותשלומי רשות בסעיפים שאושרו (ראו הרחבה בסעיף 2.1); ב. תשלום רשות בעבור הזנה; ג. תשלומי רשות בעבור תוכנית לימודים נוספת (תל"ן) לרבות תכנית לימודים נוספת תורנית במוסדות חינוך ממלכתיים-דתיים; ד. רכישת שירותים מרצון.² נוסף על אלו, ובהתאם לחוזרי מנכ"ל שפורסמו בנושא, רשאים חלק ממוסדות החינוך לגבות תשלום נוסף בעבור מקצועות לימוד ברמה מוגברת בחטיבה העליונה, גביית תשלומי הורים במוסדות חינוך ייחודיים וניסויים, וגביית השלמת שכר לימוד במוסדות חינוך מוכרים שאינם רשמיים ובמוסדות במעמד הפטור.³ בפני מוסדות חינוך הגובים סכומים העולים על הסכומים המפורטים בחוזרי המנכ"ל הגובים מעבר לסכומים המותרים, עומדת הזכות לפנות לוועדת חריגים בבקשה לאישור מתווה הסדרה לגבייה, עד להגעה לגבייה המותרת בהתאם לחוזר המנכ"ל.

משרד החינוך מפרסם את התשלומים המרביים המותרים לגבייה מדי שנה בחוזר מנכ"ל לקראת פתיחת שנת הלימודים.⁴ הסכומים המרביים שמותר למוסדות חינוך לגבות בעבור תשלומי חובה, רשות והזנה נקבעים מדי שנה על ידי משרד החינוך ונדרשים לאישור ועדת החינוך, התרבות והספורט של הכנסת. הסכום המרבי לתשלומי הורים אחרים בעבור תוכנית לימודים נוספת (תל"ן) ורכישת שירותים מרצון נקבע בידי משרד החינוך. מוסד חינוך המבקש לגבות תשלומים מההורים, מכל סוג שהוא, נדרש לקבל אישור ממשרד החינוך ולדווח על השירותים שבגינם מבוקשת הגבייה ועל הסכום המרבי שייגבה בכל אחד מהם. נדגיש כי למעט תשלום החובה לתאונות אישיות, **מוסד החינוך הוא זה שמחליט על סכום הגבייה בפועל בכל אחד מהסעיפים, שיכול להיות נמוך מהסכום המרבי, בסעיף אחד או יותר, ויכול לא לכלול חלק מהסעיפים.**

2. תשלומי רשות וחובה

2.1. תיאור התשלומים

מסמך זה עוסק רק בסוג הראשון של תשלומים, תשלומי רשות ותשלומי חובה אשר נגבים מתוקף חוק לימוד חובה, התש"ט-1949 והם הרובד הבסיסי והנפוץ ביותר בתשלומי ההורים. אלו תשלומים אשר משולמים לבתי-ספר (כיתות א'-י"ב), לגני חובה ולגני-ילדים ציבוריים לבני 3-4 בלבד. הם לא חלים על תלמידי אוניברסיטאות, מכללות ומוסדות על-תיכוניים אחרים, והם לא כוללים תשלומי הורים בעבור צהרונים וחוגים פרטיים שאינם במסגרת מוסדות החינוך.

בעבר היו נהוגים כמה תשלומי חובה, אך עם השנים, בשל דרישת ועדת החינוך של הכנסת, חלקם בוטלו ולחלקם ניתן מעמד של "תשלום רשות". כיום תשלום החובה היחיד הוא בעבור ביטוח תאונות אישיות, ותשלומי הרשות נגבים בשמונה סעיפים: סל תרבות, מסיבות סיום כיתתיות, השאלת ספרי לימוד, ארגון הורים ארצי, ועד הורים יישובי, טיולים על פי תכנית לימודים ושל"ח.

² להרחבה ראו מסמכי מרכז המחקר והמידע של הכנסת: [תשלומי הורים במערכת החינוך](#), כתיבה: אסף ויינגר, 9 ביוני 2016. [תשלומי הורים במערכת החינוך – חלק א': הפערים בין הנחיות משרד החינוך למצב בפועל](#), כתיבה: יובל וורגן, ספטמבר 2006; [תשלומי הורים במערכת החינוך - מסמך עדכון](#), כתיבה: יובל וורגן, 24 במאי, 2009.

³ משרד החינוך, חוזרי מנכ"ל תשע"ז/12(א), 18-11. [גביית תשלומי הורים במוסד חינוך שאינו רשמי יסודי, וגביית תשלומי הורים עבור מקצועות לימוד ברמה מוגברת, תכנית לימודים נוספת תורנית ובמוסד חינוך ניסויי וייחודי](#), פורסם בתאריך עדכון: 27 באוגוסט 2016.

⁴ משרד החינוך, חוזרי מנכ"ל תשע"ז, 11. [תשלומי הורים לשנת הלימודים התשע"ז-עדכון](#), עודכן בתאריך 11 בספטמבר 2016.



בלוח 1 להלן מפורטים סכומי הגבייה המרביים לתשלומי חובה ורשות המאושרים לגבייה בשנה"ל תשע"ז:

לוח 1 – תשלומי חובה ותשלומי רשות מרביים, תשע"ז⁵

(בש"ח, לתלמיד, לפי דרגת חינוך, לשנה)

סוג התשלום	קדם יסודי	א'-ב'	ג'-ד'	ה'	ו'	ז'	ח' ¹	ט' ¹	י'-י"א	י"ב
חובה: ביטוח תאונות אישיות	49	49	49	49	49	49	49	49	49	49
תשלומי רשות:										
סל תרבות	79	99	99	99	99	149	149	165	176	176
מסיבות סיום ¹	54				75		¹ (125)	¹ (125)		200
מסיבות כיתתיות	24	24	24	24	24	24	24	24	24	24
השאלת ספרי לימוד		280	280	280	280	280	280	280	320	320
ארגון הורים ארצי ויישובי		3	3	3	3	3	3	3	3	3
טיולים עפ"י תכנית	60	101	126	252	387	387	387	387	513	616
של"ח ²							150	150	150	
סכום מרבי לגבייה	266	556	581	707	917	892	1,042-1,167	1,058-1,183	1,235	1,388

¹ הגבייה עבור מסיבות סיום היא רק בכיתות המסיימות שלב חינוך: כיתה ו' ביסודי שש-שנתי, כיתה ח' ביסודי שמונה-שנתי, כיתה ט' בחטיבת ביניים עצמאית וכיתה י"ב. על כן בטבלה בכיתות ז'-ח ובכיתות ט' קיים טווח לסכום המרבי לגבייה הנובע מקיום או קיום מסיבת סיום שלב חינוך.

² הגבייה בגין סיורי של"ח הינה בכיתות בשכבות ח'-'י בהן מתקיימים לימודי של"ח.

מהלוח עולה כי תשלומי החובה ותשלומי הרשות השנתיים המרביים הם 266 ש"ח בחינוך הקדם יסודי, 556-917 ש"ח בחינוך היסודי כ-892-1,183 ש"ח בחטיבות הביניים ו-1,235-1,388 ש"ח בחטיבות העליונות. יצוין כי התשלומים עבור סיורי של"ח נגבים בפועל רק עבור כיתות בהן מתקיימת הפעילות וכי גבייה בעבור מסיבות סיום מותרת רק בכיתות המסיימות שלב חינוך. כמו כן, קיימת שונות בין בתי הספר בגבייה של תשלומי הרשות, כך שחלק מבתי הספר גובים את הסכומים המרביים וחלק גובים תשלומים חלקיים ואינם גובים תשלומים על שירותים שאינם ניתנים בפועל, כמו השאלת ספרים או מסיבות סיום. בנוסף, כיוון שמדובר בתשלומי רשות, קיימת שונות בשיעורי הגבייה בפועל.

2.2. אומדן תשלומי הורים רשות וחובה למוסדות חינוך על פי כמות התלמידים

אומדן תשלומי החובה והרשות מחושב כמכפלת מספר התלמידים בכל שכבה בתשלומי החובה והרשות המרביים המותרים לגבייה מהורי התלמידים באותה שכבה או דרגת חינוך על-פי חוזר המנכ"ל. האומדן לא כולל תשלומים בעבור סיורי של"ח, שלא נכללו בהצעות החוק כשירותים נוספים.⁶ בלוח 2 להלן מפורט החישוב של אומדן תשלומי החובה לשנת הלימודים תשע"ז. נתוני תשע"ז למספר התלמידים בכל שכבה הם עדיין נתונים ארעיים ועל כן מספר התלמידים שעל בסיסו חושב האומדן מתייחס לנתוני תשע"ו שהתקבלו ממשרד החינוך.

⁵ משרד החינוך, חוזרי מנכ"ל תשע"ז, 3.11 [תשלומי הורים לשנת הלימודים התשע"ז-עדכון](#), עודכן בתאריך 11 בספטמבר 2016.
⁶ הצעת חוק סל שירותים נוספים בחינוך, התשע"ה-2015, פ/334/20; הצעת חוק סל שירותים נוספים בחינוך התשע"ג-2013.



לוח 2 – אומדן תשלומי חובה ורשות למוסדות החינוך (תעריף תשע"ז לתלמידי תשע"ו, במיליוני ש"ח)⁷

עלות שנתית (במיליוני ש"ח)	התשלום המרבי (לתלמיד (בש"ח)	מספר התלמידים (באלפים)	שלב חינוך
130.7	266	491.2	חינוך קדם יסודי (3 ומעלה)
			חינוך יסודי
175.1	556	314.9	א' ב'
170.0	581	292.7	ג' ד'
104.0	707	147.2	ה'
130.0	917	141.8	ו'
			חינוך על יסודי
130.8	892	146.7	ז'
120.6	892	135.2	ח' ¹
136.7	1,033	132.3	ט' ²
279.8	1,085	257.9	י' ²
166.7	1,388	120.1	יא' ב'
1,544.4		2,179.9	סך הכול קדם יסודי-י"ב
1,413.7		1,688.6	סך הכול א'-י"ב

¹ תשלום עבור מסיבת סיום לשלב חינוך ביניים חושב פעם אחת בכיתה ט' ולא חושב בכיתה ח'.

² לא חושבו תשלומי רשות לסיורי שלי"ח שניתן לגבותם כתשלום רשות על פי משרד החינוך (ראו לוח 1) אך לא נכללים בהצעות החוק מהשנים 2013 ו-2015 כתשלומים נוספים בגינם יגבה התשלום באמצעות מנגנון הביטוח הלאומי.

מהלוח עולה כי אומדן סך תשלומי הורים מרביים חובה ורשות למוסדות חינוך לגילאי קדם יסודי-י"ב לשנת הלימודים תשע"ז הוא **1.54 מיליארד ש"ח**. כאמור, קיימת שונות בין בתי ספר בסכומי הגבייה לתשלומי רשות, בין היתר בשל אספקת סל שירותים שונה על ידי בתי הספר, כך שחלק מההורים אינם משלמים את הסכומים המרביים המותרים לגבייה, ועל כן בפועל הגבייה בעבור סעיפים אלה נמוכה מכך. אומדן תשלומי חובה ורשות המוצג לעיל כולל את סכומי הגבייה המרביים עבור כל התלמידים במערכת החינוך מתוך הנחה כי אם יאומץ מנגנון הגבייה הארצי דרך הביטוח הלאומי יגבה סכום אחיד בעבור כל התלמידים לתשלומי רשות וחובה. לגבי תלמידי הקדם יסודי, גם כן קיימת שונות בין סוג המוסדות, חלקם הם מוסדות ציבוריים עירוניים וחלקם מוסדות שאינם עירוניים אך בפקוח משרד החינוך ושנחשבים מוסדות ציבוריים. לא ברור מהנוסחים השונים של הצעת החוק מה יחול עליהם, בהינתן שהגבייה תחול על כלל האוכלוסייה ומטרתה הענקת שירותים לכלל התלמידים. נציין כי היחס לתלמידי הקדם יסודי משתנה בין נוסחי הצעת החוק, על פי הנוסח משנת התשע"ה-ועדת החינוך דאז (ח"כ עמרם מצנע), החוק יחול על מוסדות החינוך (כהגדרתם בחוק חינוך חובה התש"ט-1949) באשר הם ללא הגבלת כיתת הילד. **חישוב אומדן תשלומי הורים ללא גילאי קדם יסודי, מניב אומדן של 1.41 מיליארד ש"ח, סכום הנמוך בכ-130 מיליון ש"ח מאומדן הכולל גם את הקדם יסודי.**

על פי הערכה של מינהל כלכלה ותקציבים במשרד החינוך, האומדן המקסימלי לתשלומי רשות וחובה לכלל התלמידים הוא מעט גבוה יותר, כ-1.62 מיליארד ש"ח.⁸ עם זאת, סבור משרד החינוך כי יש לכלול במסגרת

⁷ סכומי תשלומים מרביים: ראו לוח 1. נתוני תלמידים: מינהל כלכלה ותקציבים במשרד החינוך, מענה לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 21 בדצמבר 2016. מספר התלמידים בחינוך קדם יסודי כולל גילאי 3 ומעלה, לרבות טרום חובה וחובה.



החישוב של אומדן תשלומי הורים שני רכיבים נוספים: תכניות לימוד נוספות (תל"ן) וקניית שירותים מרצון. האומדן של שני רכיבים אלו (תל"ן ושירותים מרצון) נאמד על ידי משרד החינוך בכ-2.97 מיליארד ש"ח. דהיינו, סך תשלומי הורים על פי הערכת המשרד נאמד בכ-4.3 מיליארד ש"ח. בסעיף הבא נבחן את סך תשלומי הורים על פי סקר הוצאות משקי בית. משרד החינוך מבהיר כי כל החישובים הללו מתבססים על ההנחה של תשלום מקסימלי של הסכומים המותרים, אולם בפועל המצב לא כך, שכן לא כל תלמידי ישראל בכל בתי הספר במדינה משלמים את הסכום המקסימלי שמאפשר המשרד, ובנוסף שיעורי הגבייה אינם עומדים על 100%.

2.3. אומדן כולל של תשלומי הורים על פי סקר הוצאות משקי בית

האומדן הכולל של סך תשלומי ההורים למוסדות חינוך מבוסס על **סקר הוצאות משקי בית לשנת 2014**⁹ שערכה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. בסקר נכללים בין השאר התשלומים הנגבים בפועל מהורי התלמידים, והם מרוכזים בסעיף **שירותי חינוך**, לצד הוצאות אחרות כדוגמת רכישת כלי כתיבה, תשלום לשיעורי עזר ולחוגים, תשלום לצהרונים ולמוסדות אקדמיים ועוד. ההוצאה הממוצעת של משק בית על כלל שירותי חינוך הסתכמה ב- **836.3 ש"ח לחודש שהם כ-10,035.6 ש"ח לשנה** (מדובר בהוצאה ממוצעת, הכוללת גם משקי בית שאין להם ילדים במערכת החינוך). בשנת 2014 היו בישראל כ-2.37 מיליון משקי בית, ועל כן מדובר בהוצאה שנתית כוללת של כ- **23.8 מיליארד ש"ח**.

חישוב האומדן הכולל של תשלומי ההורים שלהלן חל על חמשת סעיפי ההוצאה המפורטים בהוצאה ממוצעת של משק בית על שירותי חינוך במערכת החינוך הציבורית: גן קדם-חובה; גן חובה; בית-ספר יסודי; חטיבת ביניים ובית-ספר תיכון עיוני. **באומדן זה נכללים תשלומי ההורים שהמשיבים על הסקר דיווחו ששולמו למוסדות החינוך הציבוריים, לרבות תשלומי חובה ורשות, תשלומי הורים מאושרים אחרים, וכן אפשר גם שתשלומים אלו כוללים סכומים שאינם מותרים לגבייה אך נגבים בפועל או סכומים אחרים שמועברים למוסדות החינוך ואינם מוגדרים כתשלומי הורים על פי חוזרי המנכ"ל.** ההוצאה החודשית הממוצעת למשק בית בחמשת הסעיפים הללו מסתכמת בכ- **137.2 ש"ח** (שהם כ-1% מסך הצריכה הממוצעת החודשית הכוללת של משק בית). לוח 3 להלן מפרט את ההוצאה החודשית של משק בית לשירותי חינוך במערכת החינוך הציבורית (גן קדם-חובה ועד חטיבה עליונה) לפי חמישוני הכנסה.

לוח 3 – הוצאה חודשית ממוצעת על שירותי חינוך לפי חמישוני הכנסה (בש"ח)¹⁰

חמישון	1	2	3	4	5	ממוצע
הוצאה ממוצעת על שירותי חינוך	155.0	137.9	153.6	135.8	120.8	137.2
סך צריכה	9,630	11,779	14,304	17,131	22,424	15,053
משקל	1.61%	1.17%	1.07%	0.79%	0.46%	0.91%

מהנתונים בלוח עולה כי משקל ההוצאה של משק בית בחמישון הנמוך עמד בשנת 2014 על כ-1.61% מסך סך הצריכה של משק בית בחמישון זה, בהשוואה למשקל של 0.46% בחמישון הגבוה. הפער מלמד על הרגרסיביות הקיימת בהוצאות של משקי בית על שירותי חינוך במערכת החינוך הציבורית. פער זה עשוי לנבוע, בין היתר, מכך שבמשקי בית בחמישוני ההכנסה הנמוכים יש יותר ילדים - לפי סקר הוצאות משקי בית של הלמ"ס בחמישון ההכנסה הנמוך היו בשנת 2014 כ-3.99 נפשות, לעומת 2.68 נפשות בחמישון ההכנסה הגבוה. כמו כן,

⁸ דודי מזרחי, מנהל אגף בכיר (תקציבים) מינהל כלכלה ותקציבים במשרד החינוך, דוא"ל, 29 בינואר 2017. קיים שוני בנתוני הבסיס בין החישובים של מרכז המחקר והמידע של הכנסת ומשרד החינוך, שיכולים ללמד על הפער: אי החישוב של תשלומי השל"ח באומדן הממ"מ, חישוב תשלום למסיבת סיום בחטיבת ביניים רק פעם אחת; עדכון של מספר התלמידים הרשומים;

⁹ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, סקר הוצאות משק הבית 2014, [לוח 1.1-הכנסה והוצאה חודשית לתצרוכת \(מוצרים בודדים\) בחמישוני של משקי בית, לפי הכנסה נטו לנפש סטנדרטית](#), תאריך פרסום: 21 באוגוסט 2016.

¹⁰ שם.



למשקי בית בחמישונים הגבוהים הוצאות גבוהות יותר על שירותי חינוך שאינם ציבוריים, בעיקר בגילאי הגן, כדוגמת צהרונים.

בלוח 4 להלן מוצג האומדן הכולל של תשלומי ההורים, אשר מחושב באמצעות מכפלת ההוצאה השנתית בחמשת הסעיפים האמורים במספר משקי הבית.

לוח 4 – אומדן כולל של תשלומי ההורים למוסדות חינוך (שנת 2014)¹¹

שלב חינוך	הוצאה שנתית ממוצעת למשק בית (בש"ח)	סך ההוצאה של משקי הבית (במיליוני ש"ח)
גן קדם חובה (ציבורי)	268.8	637.5
גן חובה	208.8	495.2
חינוך יסודי (א'–ו')	634.8	1505.5
חטיבת ביניים (ז'–ט')	205.2	486.7
חטיבות עליונות (י–יב')	328.8	779.8
אומדן כולל של תשלומי הורים	1,646.4	3,904.6

מהלוח עולה כי האומדן הכולל של תשלומי ההורים למוסדות חינוך לשנת 2014 היה כ-3.9 מיליארד ש"ח. אומדן זה גדול מהאומדן שהוצג בלוח 2, שכן הוא כאמור כולל את כלל תשלומי ההורים למוסדות החינוך הציבוריים, ולא רק את תשלומי רשות וחובה כמוצג בלוח 2, ובוחן את ההוצאה הממוצעת של כלל משקי הבית לשירותי חינוך ציבוריים ולא את התשלום על פי מספר התלמידים בפועל. נזכיר כי על פי הערכת משרד החינוך שהוצגה לעיל, האומדן המירבי לכלל תשלומי הורים מקסימליים לשנת הלימודים תשע"ז (2016-2017) הוא כ-4.3 מיליארד ש"ח. חלק מהפער מוסבר בשוני בין השנים (2014 לסקר למ"ס לעומת 2016 לנתוני משרד החינוך), ושינויים מסוימים נוספים בנתוני הבסיס.¹²

3. מימון שירותים נוספים בחינוך באמצעות תוספת גבייה של דמי הביטוח הלאומי

3.1. תיאור הצעת החוק¹³

בהצעת חוק סל שירותים נוספים בחינוך, מוצע כי כל תלמיד במוסד חינוך יהיה זכאי ל"שירותים נוספים במערכת החינוך". בנוסחי הצעות החוק משנת התשע"ג-2013 ומשנת התשע"ה-2015 מוגדרים שירותים נוספים בחינוך כשירותים הבאים: שירותי ביטוח תאונות אישיות; בריאות השן; סל תרבות; מסיבות סיום; מסיבות כיתתיות; השאלת ספרים; ועד הורים יישובי וארצי; טיולים.

אלה למעשה השירותים אשר ממומנים כיום באמצעות תשלומי הורים חובה ורשות (למעט תשלום לשל"ח), ואשר סכומי הגבייה המרביים בגינם נקבעים כל שנה על-ידי משרד החינוך, כפי שפורט לעיל. בהצעת החוק מוצע עוד כי השירותים הנוספים ימומנו על-ידי דמי סל אשר ייגבו מכלל הציבור על-ידי המוסד לביטוח לאומי בדרך שבה הוא גובה את דמי הביטוח הלאומי, ולמעשה תיקבע תוספת תשלום לדמי הביטוח הלאומי המשולמים על ידי כלל אזרחי המדינה.

¹¹ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, סקר הוצאות משק הבית 2014, [לוח 1.1-הכנסה והוצאה חודשית לתצרוכת \(מוצרים בודדים\) בחמישונים של משקי בית, לפי הכנסה נטו לנפש סטנדרטית](#), תאריך פרסום: 21 באוגוסט 2016.

¹² ראו הערת שוליים לעיל מס' 8 ובנוסף על פי משרד החינוך, בשנת הלימודים הבאה נלקח בחשבון עדכון צפוי בסכומי תל"ן בעקבות יישום רפורמת עוז לתמורה.

¹³ מהכנסת ה-17 ועד לכנסת הנוכחית הוגשו 9 הצעות חוק פרטיות שכותרתן "הצעת חוק סל שירותים נוספים בחינוך" המציעות מנגנון דומה לגביית תשלומי הורים חובה ורשות באמצעות מנגנון הגבייה של הביטוח הלאומי. אף אחד מהצעות החוק לא הגיעה לשלבי חקיקה מתקדמים. להלן מספרי הצעות החוק: פ/334/20, פ/1323/19, פ/1163/19, פ/237/19, פ/308/18, פ/815/18, פ/831/18, פ/1373/18, פ/3828/17.



בדברי ההסבר להצעת החוק מוסבר כי מועצה ציבורית בנושא תשלומי הורים ("ועדת לנגרמן") הגישה כבר בשנת 1992 לשר החינוך והתרבות דאז דוח ובו מצאה כי הטלת עלויות על הורי התלמידים מעמיקה את אי השוויון בחינוך ומטילה הוצאות רבות דווקא על משפחות צעירות, מה שמגדיל את הפערים בחברה. הוועדה קבעה כי יש לראות במימון החינוך משימה כלל לאומית ולא אינטרס של הורי התלמידים, לכן יש להטיל את עלות החינוך ומימונו על כלל אזרחי המדינה, ולא על הורי התלמידים בלבד. יצוין כי הוועדה המליצה על שלוש אפשרויות למימון שירותי החינוך הנוספים; מימון באמצעות תוספת לדמי הביטוח לאומי הינה אחת מהאפשרויות שהומלצו על ידי הוועדה, האפשרויות הנוספות הן מימון באמצעות תוספת לארנונה הניגבית על-ידי הרשויות המקומיות, ומימון באמצעות היטל חינוך שייגבה מטעם הרשות המקומית ו/או משרד האוצר.

הוועדה לשינוי חברתי-כלכלי (ועדת טרכטנברג) בחנה את נושא הפחתת הנטל בתשלומי הורים וברכישת ספרי לימוד והמליצה, בהתבסס על המלצות הוועדה לבחינת תשלומי ההורים שמונתה על-ידי שר האוצר דאז בשנת 2010 (ועדת שושני), על יצירת מנגנון פרוגרסיבי לגביית תשלומי הורים והגדלת השתתפות המדינה בסבסוד תשלומי ההורים.¹⁴

יישום הצעת החוק יביא להקטנת העול המוטל על הורים לתלמידים במערכת החינוך. מנגד, נטל המס על כלל משקי הבית יעלה, גם של משקי בית שאין להם ילדים במערכת החינוך. יש לציין כי ההפרשות למוסד לביטוח לאומי הן פרוגרסיביות באופן משמעותי בהשוואה לתשלומי ההורים הנגבים כיום ישירות מהורי התלמידים.

3.2. אומדן התוספת לדמי הביטוח הלאומי והשפעה על תשלומי שכירים ועצמאים

3.2.1. אומדן תוספת הגבייה

אמידת שיעור התוספת לדמי הביטוח הלאומי בגין גבייה של הכספים למימון "השירותים הנוספים במערכת החינוך" באמצעות דמי הביטוח הלאומי, כפי שמוצע בהצעת החוק, מבוססת על אומדן תשלומי החובה ותשלומי הרשות למערכת החינוך, המוצג בלוח 2 לעיל. זהו למעשה אומדן לסך תשלומי ההורים למערכת החינוך עבור "השירותים הנוספים במערכת החינוך", אשר לפי הצעת החוק ייגבו על-ידי המוסד לביטוח לאומי באמצעות העלאת דמי הביטוח הלאומי. באומדן המוצג בלוח 2 התקבל כי סך תשלומי ההורים בשנת הלימודים תשע"ז הינו כ-1.54 מיליארד ש"ח. האומדן בסעיף זה כולל את כלל התלמידים שחוק חינוך חובה חל עליהם לרבות קדם יסודי. אי החלת החוק על תלמידי קדם יסודי תקטין את אומדן תשלומי ההורים ואת הגידול המוצע בדמי הביטוח הלאומי בהתאם.

בנוסף, על-פי הצעת החוק, המוסד לביטוח לאומי ינכה מהסכומים שגבה עבור "השירותים הנוספים במערכת החינוך" את ההוצאות שהיו לו לצורך הגבייה, כך שהסכום שינוכה לא יעלה על חצי אחוז מסך הגבייה. בהתאם לנכתב בהצעת החוק, נוסף "דמי טיפול" עבור המוסד לביטוח לאומי בשיעור של חצי אחוז מסך תשלומי ההורים שייגבו (גובה דמי הטיפול מוגדרים בהצעת החוק כעד חצי אחוז) ויתקבל **סכום של 1.55 מיליארד ש"ח, תוספת גבייה של דמי הביטוח הלאומי בגין שירותים נוספים בחינוך ודמי טיפול עבור המוסד לביטוח לאומי.**

בשלב שני, נחשב את שיעור הגידול בגביית דמי הביטוח הלאומי. על-פי המוסד לביטוח לאומי, צפי גביית דמי ביטוח לאומי לשנת 2017 הוא כ-43.55 מיליארד ש"ח.¹⁵ יצוין כי סכום זה הינו אומדן לסך הגבייה הצפוי בשנת 2017, וכי הגבייה בפועל תלויה בתנאים מאקרו-כלכליים כגון רמת המחירים, רמת האבטלה וגובה השכר הממוצע. לוח 5 להלן מציג את חישוב אומדן התוספת בדמי הביטוח הלאומי שתואר לעיל.

¹⁴ דוח הוועדה לשינוי כלכלי חברתי (ועדת טרכטנברג), ע' 121, ספטמבר 2011.

¹⁵ משרד האוצר, הצעת תקציב משרד הרווחה והשירותים החברתיים והסעיפים הצמודים לו לשנות הכספים 2017-2018, המוסד לביטוח לאומי, ע' 67, אוקטובר 2016.



לוח 5 – אומדן התוספת בדמי הביטוח הלאומי (במיליוני ש"ח)¹⁶

נתון	משתנה
1,544.4	אומדן תשלומי הורים חובה ורשות (תשע"ז)
7.7	"דמי טיפול" בשיעור 0.5% מהגבייה
1,552.1	סך-הכול תוספת גבייה
43,550.0	צפי גביית דמי ביטוח לאומי בשנת 2017
3.56%	אומדן שיעור הגידול בגביית דמי הביטוח הלאומי

לפי האומדן, תוספת גבייה של 1.552 מיליארד ש"ח בגין שירותים נוספים בחינוך, הינה תוספת של כ-3.56% מכלל הכספים הנגבים על-ידי המוסד לביטוח לאומי. לפיכך, אם יוחלט כי הגידול בדמי הביטוח הלאומי יושת באופן אחיד על כלל המבוטחים, עובדים ומעסיקים, הגידול בשיעור דמי הביטוח הלאומי יסתכם ב-3.56%.

שיעורי דמי הביטוח הכלליים הנגבים וחלוקתם בין המעסיק לעובד תלויים במקור ההכנסה (עצמאי, שכיר, או מקור הכנסה אחר) ובגובה ההכנסה. בעבור שכירים ועצמאיים, מי ששכרו מתחת לרמה של 60% מהשכר הממוצע לפי חוק הביטוח הלאומי (קרי, מתחת ל-5,804 ש"ח), ייגבו ממנו דמי ביטוח בשיעור מופחת. ממי שהכנסתו עולה על רמה זו, יגבו דמי ביטוח מופחתים עד לחלק מהשכר שהוא בגובה של עד 60% מהשכר הממוצע במשק, קרי 5,804 ש"ח לחודש, ולחלק השכר שמעל לרמה זו ייגבו דמי ביטוח בשיעור מלא.¹⁷ לוח 6 להלן מפרט את שיעור גביית דמי ביטוח הלאומי היום (מעודכן ל-1.1.2017) ושיעור הגבייה לאחר גידול 3.56% בהתאם לתוצאות האומדן מלוח 5 לעיל, עבור עובדים ושכירים ועובדים עצמאיים.¹⁸

לוח 6 – שיעורי דמי ביטוח לאומי לעובדים ושכירים ועצמאיים במצב היום ולאחר השינוי המוצע¹⁹

גבייה בשיעור מלא: מחלק השכר שמעל 60% מהשכר הממוצע ועד ההכנסה המרבית החייבת בדמי ביטוח (43,240 ש"ח)			גבייה בשיעור מופחת: מחלק השכר שעד 60% מהשכר הממוצע (5,804 ש"ח)			מאפייני המבוטח
סך הכול	עובד	מעסיק	סך הכול	עובד	מעסיק	
שכיר						
14.50%	7.00%	7.50%	3.85%	0.40%	3.45%	שכיר – מצב קיים
15.02%	7.25%	7.77%	3.98%	0.41%	3.57%	שכיר – השינוי המוצע
עצמאי						
12.87%	12.87%	0.00%	2.87%	2.87%	0.00%	עצמאי – המצב הקיים
13.33%	13.33%	0.00%	2.97%	2.97%	0.00%	עצמאי – השינוי המוצע

¹⁶ אומדן תשלומי הורים: ראו לוח 2; דמי טיפול: לפי הצעת החוק; צפי גבייה של המוסד לביטוח לאומי, ראו הערה 13. אומדן שיעור הגידול בגבייה: עיבודי מרכז המחקר והמידע של הכנסת.

¹⁷ המוסד לביטוח לאומי, **שיעורי דמי ביטוח והסכומים**, כניסה לאתר: 9 בינואר 2017.

¹⁸ המוסד לביטוח לאומי גובה דמי ביטוח לאומי מאוכלוסיות עובדים נוספות: בעלי הכנסות - מי שאינם עובדים ויש להם הכנסות, מקבלי פנסיה מוקדמת, עובדים במשק בית; גבייה בסכום מינימום - ממי שאינם עובדים ואין להם הכנסות, סטודנטים ותלמידי ישיבות. עבור כל אחת מהאוכלוסיות שצוינו נגבים שיעורים שונים של דמי ביטוח לאומי. בשל ריבוי הנתונים הוחלט להציג בגוף המסמך נתונים על דמי הביטוח הלאומי רק עבור אוכלוסיית השכירים והעצמאים. בנספח למסמך יוצגו הנתונים עבור שאר האוכלוסיות.

¹⁹ דמי ביטוח לאומי במצב היום: נכון לשנת 2017 (עדכון ב-1 בינואר 2017) **דמי ביטוח שכיר ועצמאי**: המוסד לביטוח לאומי, **שיעורי דמי ביטוח והסכומים**, כניסה לאתר: 9 בינואר 2017; **גובה שכר ממוצע**: אביבה גיבל, מנהלת אגף מחקרי גבייה, ביטוח וכספים, המוסד לביטוח לאומי, דוא"ל 2 בינואר 2017.



להלן יוצג פירוט השינויים המוצעים לגבי שכירים ועצמאיים בגבייה ובגבייה בשיעור מלא. לכל אחת מהאוכלוסיות תוצג סימולציה לבחינת השפעת הצעת החוק, בעבור המשתכרים שכר מינימום, בעבור מי שמשתכר בגובה השכר הממוצע במשק ומי שמשתכר כפליים מהשכר הממוצע במשק.

3.2.2. סימולציה להשפעת הצעת החוק על שכירים

שיעור הגבייה לאחר השינוי המוצע לשכירים, בגידול של 3.56% בגביית דמי הביטוח הלאומי, הינו כדלקמן:

- **בגבייה בשיעור מופחת:** שיעור הגבייה משכר העובד יגדל מ-0.4% ל-0.41% והפרשת המעסיק תגדל מ-3.45% ל-3.57%. בסה"כ יגלו דמי הביטוח הלאומי מ-3.85% ל-3.98%;
- **בגבייה בשיעור מלא:** שיעור הגבייה משכר העובד יגדל מ-7.0% ל-7.25% והפרשת המעסיק תגדל מ-7.50% ל-7.77%. בסה"כ יגלו דמי הביטוח הלאומי מ-14.50% ל-15.02%;

לוח 7 להלן מציג את הגידול בתשלום דמי הביטוח הלאומי של עובדים שכירים בשכר מינימום (5,000 ש"ח, החל מינואר 2017), שכר ממוצע (9,673 ש"ח, החל מינואר 2017), לפי סעיף 2 לחוק הביטוח הלאומי) וכפל שכר ממוצע (19,346 ש"ח), במצב היום ולאחר השינוי המוצע.

לוח 7 – תשלומי דמי ביטוח לאומי לעובדים שכירים במצב היום ולאחר השינוי המוצע (ש"ח לחודש)²⁰

למשתכרים: שכר מינימום, שכר ממוצע וכפל השכר הממוצע (לפי חוק הביטוח הלאומי)

הגידול בתשלום			דמי ביטוח לאחר השינוי			דמי ביטוח היום			שכר
סה"כ	תשלום מעסיק	תשלום עובד	סה"כ	תשלום מעסיק	תשלום עובד	סה"כ	תשלום מעסיק	תשלום עובד	
6.9	6.1	0.7	199.4	178.6	20.7	192.5	172.5	20.0	שכר מינימום
28.0	17.5	10.5	812.4	507.9	304.5	784.5	490.4	294.0	שכר ממוצע
77.9	43.3	34.6	2,265.0	1,259.2	1,005.8	2,187.0	1,215.9	971.2	כפל שכר ממוצע

מלוח 7 עולה כי בעקבות החלת הצעת החוק יגדלו הפרשות החודשיות לשכירים בסכומים הבאים:

- **עובד המשתכר שכר מינימום:** הפרשות העובד לביטוח הלאומי יגדלו ב-0.7 ש"ח והפרשות המעסיק יגדלו ב-6.1 ש"ח ובסה"כ ב-6.9 ש"ח.
- **עובד המשתכר שכר ממוצע:** הפרשות העובד לביטוח הלאומי יגדלו ב-10.5 ש"ח והפרשות המעסיק יגדלו ב-17.5 ש"ח ובסה"כ ב-28.0 ש"ח.
- **עובד המשתכר כפליים מהשכר הממוצע:** הפרשות העובד לביטוח הלאומי יגדלו ב-34.6 ש"ח והפרשות המעסיק יגדלו ב-43.3 ש"ח ובסה"כ ב-77.9 ש"ח.

3.2.3. סימולציה להשפעת הצעת החוק על עצמאיים²¹

שיעור הגבייה לאחר השינוי המוצע לעצמאיים, בגידול של 3.56% בגביית דמי הביטוח הלאומי (לאחר עדכון שיעורי הגבייה לעצמאיים בינואר 2017), הינו כדלקמן:

- **בגבייה בשיעור מופחת:** שיעור הגבייה משכר העובד יגדל מ-2.87% ל-2.97% לאחר השינוי המוצע.
- **בגבייה בשיעור מלא:** שיעור הגבייה משכר העובד יגדל מ-12.83% ל-13.33% לאחר השינוי המוצע.

²⁰ שכר מינימום: (מעודכן ל 1.1.2017) – 5,000 ש"ח, מתוך משרד הכלכלה, [העלאה של שכר המינימום](#), נובמבר 2015; שכר ממוצע לפי סעיף 2 לחוק הביטוח הלאומי: 9,673 ש"ח, התקבל מאביבה גייבל, מנהלת אגף מחקרי גבייה, ביטוח וכספים, המוסד לביטוח לאומי, דוא"ל 2 בינואר 2017. כפל שכר ממוצע: 19,346 ש"ח.

²¹ שיעור דמי ביטוח עצמאי: המוסד לביטוח לאומי, [שיעורי דמי ביטוח והסכומים](#), כניסה לאתר: 9 בינואר 2017. דמי הביטוח לעצמאיים כפי שעודכנו החל מ-1 בינואר 2017 בחוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום המדיניות הכלכלית לשנות התקציב 2017 ו-2018) התשע"ז-2016.



לוח 8 – תשלומי דמי ביטוח לאומי לעובדים עצמאיים במצב היום ולאחר השינוי המוצע (ש"ח)²²

למשתכרים: שכר מינימום, שכר ממוצע וכפל השכר הממוצע (לפי חוק הביטוח הלאומי)

שכר	כיום	לאחר החוק	גידול
שכר מינימום	143.5	148.6	5.1
שכר ממוצע	664.5	688.2	23.7
כפל שכר ממוצע	1,909.4	1,977.5	68.1

מלוח 8 עולה כי בעקבות החלת הצעת החוק יגדלו ההפרשות לעצמאיים בסכומים הבאים:

- **עצמאי המשתכר שכר מינימום:** הפרשות העצמאי לביטוח הלאומי יגדלו ב-5.1 ש"ח.
- **עצמאי המשתכר שכר ממוצע:** הפרשות העצמאי לביטוח הלאומי יגדלו ב-23.7 ש"ח.
- **עצמאי המשתכר כפליים מהשכר הממוצע:** הפרשות העצמאי לביטוח הלאומי יגדלו ב-68.1 ש"ח.

בטבלאות המצורפות בנספח מפורטים השינויים בגביית דמי ביטוח לאומי לקבוצות אוכלוסייה שונות: מי שאינם עובדים והם בעלי הכנסה, מקבלי פנסיה מוקדמת, עובדי משק בית, סטודנטים ותלמידי ישיבות, מי שאינם עובדים ואין להם הכנסות.

3.2.4. עמדת המוסד לביטוח לאומי

כאמור, אומדן התוספת בדמי הביטוח הלאומי שהוצגה לעיל נבנה בהנחה שתוספת הגבייה תושג באופן אחיד על כלל המבוטחים (לרבות מועסקים ולא מועסקים) והמעסיקים. מרכז המחקר והמידע של הכנסת פנה למוסד לביטוח לאומי במטרה לבחון אפשרויות נוספות לחלוקת נטל הגבייה הנוספת (באופן שאינו אחיד, כלומר רק על העובדים, או רק על ההכנסה לפי שיעור הגבייה המלא), ולמצוא את תוספת הגבייה בדמי הביטוח באפשרויות השונות. עמדת המוסד לביטוח לאומי שהועברה במענה לפנייתנו ושהוצגה במסמך משנת 2014, היא כי **המוסד לביטוח לאומי אינו רואה את ייעודו כגובה מיסים, אלא כמוסד ביטוחי**, וכי הרשות האחראית על גביית מיסים הינה רשות המסים. לעצם העניין, עמדת הביטוח הלאומי היא כי בכל מקרה אין להוסיף את המס הזה על דמי ביטוח לאומי ולהגדילם, אלא יש להתייחס אליו בפני עצמו והשיעורים צריכים להיות אחידים לכלל האוכלוסייה כפונקציה של השכר.²³ המוסד לביטוח לאומי מעלה את הצורך להבחין בין גביית דמי סל שירותים נוספים בחינוך לבין גביית דמי הביטוח הלאומי עצמם. דמי הביטוח הלאומי נגבים במתכונת ביטוחית במסגרת מנגנון הענקת קצבאות, והם אינם דומים לכספים הנגבים כמס או תשלום נוסף למתן שירותים מובחנים ומועברים לגורמים אחרים לשם אספקתם. דמי ביטוח בריאות שנגבים כיום באמצעות המוסד לביטוח לאומי מובחנים מדמי הביטוח הלאומי כתשלום בפני עצמו, ואם יוחלט לעשות שימוש במנגנון הביטוח הלאומי יש לתת את הדעת על ההפרדה בין דמי סל שירותים נוספים בחינוך לגביית דמי הביטוח הלאומי.²⁴

לפי ניתוח של המוסד לביטוח לאומי משנת 2014, גביית מס עבור שירותים נוספים במערכת החינוך, לפי הצעת החוק, בשיעור אחיד על כלל העובדים (ללא חלק המעסיק), תוביל לשיעורי הגבייה הבאים:²⁵

- שיעור גבייה מופחת במדרגת המס הראשונה: 0.04% משכר העובד.
- שיעור גבייה מלא במדרגת המס השנייה: 0.75% משכר העובד.

²² שכר מינימום: 5,000 ש"ח, שכר ממוצע לפי סעיף 2 לחוק הביטוח הלאומי: 9,673 ש"ח, כפל שכר ממוצע: 19,346 ש"ח. ראו הערת שוליים מס' 18.

²³ אביבה גייבל, מנהלת אגף מחקרי גבייה, ביטוח וכספים, המוסד לביטוח לאומי, דוא"ל, 7 ביולי 2014, 2 בינואר 2017.

²⁴ אלעד זכות, המוסד לביטוח לאומי, שיחת טלפון, 5 בינואר 2017.

²⁵ התשובה הועברה במסגרת כתיבת מסמך של מרכז המחקר והמידע של הכנסת בנושא, בו התקבל אומדן של 1.48 מיליארד ש"ח לתשלומי הורים חובה ורשות, אומדן המקורב לאומדן הנוכחי של 1.54 מיליארד ש"ח. להרחבה ראו מרכז המחקר והמידע של הכנסת, אומדן תשלומי הורים במערכת החינוך וניתוח הצעת חוק למימון תשלומי הורים באמצעות העלאת דמי הביטוח הלאומי, ענת לוי, 8 ביולי 2014.



המשמעות היא כי עבור עובד בשכר מינימום, תוספת המס החודשית היא בגובה 17.2 ש"ח, ועבור עובד בשכר הממוצע, תוספת המס החודשית היא בגובה 49 ש"ח.²⁶ על פי תשובת המוסד לביטוח לאומי מהשנה הנוכחית (2017), יש לראות את סדרי הגודל של שיעורי הגבייה ותוספת המס החודשית בשקלים כדומים לאלו שהוצגו בשנת 2014, בהינתן דמיון בסכומי הגבייה ואומדן תשלומי ההורים.²⁷

3.2.5. עמדת משרד החינוך²⁸

בתשובת משרד החינוך לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת נמסר כי המשרד פועל לצמצום תשלומי הורים וכינוסם להיקף מסוים שנקבע בחוזרי המנכ"ל תוך קביעת טווח לגבייה מותרת על פי חוזרי המנכ"ל. כמו כן, בתשובת המשרד עלו מספר סוגיות באשר להצעת החוק ושימותה, להלן נפרט את הסוגיות העיקריות:

ייעוד הגבייה: לדברי המשרד, כיום, כאשר גובים במישרין מהורים עבור השירותים, הגבייה עבור כל שירות ייעודית לשירות זה, ולכן אין בית הספר יכול להעביר כספים מסעיף גבייה אחד למשנהו, לדוגמה, לגבות עבור מסיבת סיום ובמקום לקיים מסיבה לייעוד את הכספים להארכת הטיול השנתי. הנימוק לכך הוא, שכיוון שהשירות הוא שירות רשות, רשאי הורה להחליט אם ישלם עבור שירות מסוים ובהתאמה ילדו יצרוך אותו, או שלא ישלם עבור שירות אחר ובהתאמה ילדו לא יצרוך אותו. במצב כזה העברה מסעיף לסעיף משמעה ביטול זכותו של הורה להחליט עבור איזה סעיף ישלם. במשרד מסבירים כי אם הגבייה תתקיים במרוכז מכלל אזרחי המדינה, יש להגדיר במפורש האם מדובר בסל שירותים כולל בו יכול בית הספר לעשות שימוש על פי שיקול דעתו, או שגם במקרה כזה חובתו לספק שירותים מוגדרים עבור הגבייה.

גמישות בשירותים הניתנים בסל שירותים נוספים: לאור כך, יש לקחת בחשבון את השונות הקיימת בין בתי ספר בבחינה של צעד כולל שחל על כל התלמידים וכל המוסדות. המשרד מסביר כי בחלק מהמקרים ישנו כיום היזון חוזר ממצבם הכלכלי של ההורים לשירותים שבית הספר מעניק, אך במקרים אחרים, לעתים לבית הספר אין צורך במתן חלק מהשירותים בשל אופיו. במשרד מסבירים כי ההבדל בין בתי הספר נובע לא אחת מהגמישות שניתנה לכל מוסד בבחירת כיוונו החינוכי-לימודי ותכני ההעשרה שניתנים בכל מוסד בהתאם. לפי עמדת המשרד, אם התקציב יגיע ממקור מדינתי, עליו לשמור על עקרון הגמישות ולעבור לבתי הספר כחלק מסל התלמיד הנהוג הים ההתייחסות ספר בניהול עצמי (רוב בסתי הספר היסודיים הרשמיים, ובעתיד גם בבתי הספר בחינוך בעל יסודי). המשרד סבור עם זאת כי, "במידה ואכן תתבצע גבייה של מס לצורך תשלומי הורים, יש להעניק לכלל התלמידים סל שירותים שווה ולוודא שהוא אכן מתקיים בפועל. במידה והורים יהיו מסוגלים ומעוניינים להוסיף לצורך תוכנית תל"ן או תוכנית אחרת, יש לאפשר זאת."²⁹

מנגנון מעקב: משרד החינוך מדגיש כי יש לתת את הדעת על מנגנון ההקצאה של הכספים לאחר הגבייה לבתי הספר. משרד החינוך מסביר כי בבתי"ס הנמצאים בניהול עצמי קיים כבר מנגנון למעקב על העברת כספים מהרשות לבתי"ס ומעלה אפשרות כי המעקב אחר העברת כספים ממשרד החינוך לרשויות יכול להיעשות באמצעות הוספת שדות במערכת מית"ר (מידע על תשלומים לרשויות, בעלויות ובתי הספר).

תשלומי תל"ן ותשלומי רשות נוספים: לפי עמדת המשרד, ראוי לכלול גם את תשלומי ההורים האחרים, (ובראשם תשלומים לתל"ן) בשיח סביב תשלומי ההורים, היקפם, ובחינת חלופות המימון שהועלו במסמך.

ממשרד החינוך נמסר כי למשרד אין העדפה בין גבייה דרך המוסד לביטוח לאומי, רשות המיסים או תוספת תקציבית על ידי משרד האוצר.

²⁶ ש.ם.

²⁷ אביבה גיבל, מנהלת אגף מחקרי גבייה, ביטוח וכספים, המוסד לביטוח לאומי, שיחת טלפון, 2 בינואר 2017.

²⁸ משרד החינוך, תשובת המשך לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 30 בינואר 2017.

²⁹ ש.ם.



4. נקודות לדיון

קיימות מספר סוגיות העולות מניתוח הצעת חוק "סל שירותים נוספים בחינוך" ומהאומדן שהוצג במסמך:

- **קביעת סל שירותים נוספים אחיד או משתנה** – כיום כל מוסד חינוכי מחליט על תחומי וסכומי הגבייה בהתאם לתקרות המרביות שמפורסמות בחוזרי המנכ"ל. בהנחה שגביית הכספים תהיה כלל ארצית ושמטרתה להעניק שירותים ברמה הבסיסית לכלל התלמידים, יש לבחון האם לקבוע סל שירותים נוספים בעלות אחידה שיסופק לכל התלמידים ללא תלות בסוג המוסד שבו הם לומדים. בהצעות החוק הנוכחיות נכתב כי המוסד ידווח למשרד החינוך על השירותים שהוא מעניק ובהתאם יקבל את הכספים. ברם, אפשר כי המצב כיום נגזר בין היתר מיכולת כלכלית של ההורים ומגודל המשפחות השכיח באותו מוסד, ועל כן אין בהכרח להמשיך את המצב הקיים אלא לבחון הענקת סל שירותים נוספים שווה.
- **תיאום גידול מספר תלמידים ואוכלוסייה עובדת** – על פי תחזיות הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה בין השנים 2016-2021 יגדל מספר תלמידי החינוך היסודי בשיעור של 9.7%, ותלמידי העל יסודי בשיעור של 6.8%.³⁰ כוח העבודה (אנשים בני 15 ומעלה), צפוי גם הוא לגדול, אולם אפשר והגידול לא יהיה דומה לגידול של מספר המועסקים, ואפשר כי משברים כלכליים מקומיים וגלובליים ישפיעו על שיעורי האבטלה בישראל ועל היקף תשלומי המיסים.³¹ פועל יוצא מכך הוא כי יכול להיות שלאורך זמן היקפי הגבייה באמצעות הביטוח הלאומי לא יעמדו בהיקפי התשלומים בעבור סל שירותים בחינוך ותידרש נוסחת תיאום או מקור מימוני אחר. נציין כי שינויים דמוגרפיים בגילאי האוכלוסייה (והתבגרות האוכלוסייה בפרט) משפיעים על גמלאות ושירותים אחרים שהביטוח הלאומי מעניק ואינם ייחודיים רק להצעת החוק הנוכחית.
- **גביית חסר וכיסוי פערים** – בדומה לתחומים אחרים, קיימת לעתים גביית חסר בשל אי גבייה בפועל או בשל תחזיות שמושפעות מגורמים שונים ולא מתאמתות. במקרה כזה יש לבחון מי יממן את פערי הגבייה שנוצרים: האם על המוסד לביטוח לאומי להעביר את סכומי תשלומי הרשות והחובה שנגבו בלבד או את התשלומים על פי מספר התלמידים; האם למשרד החינוך או האוצר יהיה מקור מימוני חלופי לכיסוי פערי גבייה; האם המוסד לביטוח לאומי יצטרך או יוכל להשלים את הסכום מעודפי גבייה אחרים או לצמצם מתן שירותים אחרים. נציין כי על פי תחזיות ההכנסות של המוסד לביטוח לאומי לשנת 2017, גביית דמי ביטוח מהווה כ-51%, בעוד שהשתתפות משרד האוצר מגיעה לכ-50% מהכנסות המוסד.³²
- **תשלומי הורים נוספים** – הצעת החוק הנוכחית עוסקת בתשלומי רשות וחובה שהם הרובד הבסיסי והנפוץ ביותר. אולם יש לקחת בחשבון כי מוסדות החינוך גובים כספים נוספים בעבור שירותים מאושרים, והורים לתלמידים אלו יאצלו לשלם עבור שירותים נוספים מעבר לגביית המס. כפי שהוצג לעיל באומדן המתבסס על סקר הוצאות משקי בית (לוח ג) וכפי שהוצג במסמך מרכז המחקר והמידע של הכנסת מיוני 2016, תשלומי הורים מרביים במוסדות חינוך ייחודיים ובמוסדות עם תוכנית לימודים נוספת תורנית או ייחודיות יכולים להגיע לכ-6,500 ש"ח בשנה.³³ על פי דיווחים של מוסדות החינוך שנקלטו במערכת אפיק של משרד החינוך, בשנת תשע"ו 42% מהמוסדות גבו תשלומי הורים בסכום של עד 1,000, 39% מהמוסדות גבו תשלומי הורים

³⁰ הלמ"ס, השנתון הסטטיסטי לישראל, [לוח 8.12 תחזית תלמידי בחינוך היסודי](#), [לוח 8.23 תחזית תלמידי בחינוך העל יסודי](#), תאריך פרסום: 27 בספטמבר 2016.

³¹ אחד התרחישים שנבחנו על ידי אגף הכלכלן הראשי במשרד האוצר ושנכללו בהצעת התקציב לשנים 2017-2018 הוא "סיום הגאות בשוק העבודה", על פיו לאור שיעורי האבטלה הנמוכים, שיעור ההשתתפות הגבוהה בכוח העבודה וצמיחת השכר בשנים האחרונות, אפשרי כי יתממש תרחיש לפיו יחול תהליך התכנסות בשוק התעסוקה וקצב הגידול בשכר ובתעסוקה יפחת בהדרגה בשנים 2017-2019. תרחיש שני שנבחן הוא קיצוני יותר ועל פיו ההתכנסות תהיה חד ותתרחש כבר בשנת 2017 ותשפיע על רמות התעסוקה. לתרחישים אלו השפעות על תשלומי מסים. משרד האוצר, [תקציב המדינה הצעת לשנות הכספים 2017 ו-2018](#), עיקרי [התקציב ותכנית התקציב הרב-שנתית](#), ע"מ 268-269, אוקטובר 2016.

³² משרד האוצר, הצעת תקציב [משרד הרווחה והשירותים החברתיים והסיעים הצמודים לו לשנות הכספים 2017-2018](#), המוסד לביטוח לאומי, ע' 67, אוקטובר 2016.

³³ מרכז המחקר והמידע של הכנסת, [תשלומי הורים במערכת החינוך](#), כתיבה: אסף ווינגר, 9 ביוני 2016.



בסכום שבין 1,000-2,000 ש"ח, 8% מהמוסדות גבו תשלומים בטווח שבין 2,000-3,000 ש"ח, והיתר 9% גבו תשלומים בהיקף של למעלה מ-3,000 ש"ח.

- **שינוי מנגנון חלוקת דמי הביטוח בין המעסיק לעובד** – בהתאם להצעת החוק, העיבודים המוצגים לעיל מתבססים על גידול בשיעורי הגבייה המשקפים את חלוקת שיעורי הגבייה כיום בין המעסיק לעובד. יחד עם זאת, קיימת אפשרויות נוספות לחלוקת נטל הגבייה בשיעורים אחרים בין המעסיק לעובד, או לחילופין גביית כל הסכום מתשלומי העובד. כמו כן קיימים כיום הבדלים בדמי הביטוח בין אוכלוסיות שמקור הכנסתן שונה- עצמאים, שכירים, סטודנטים, בעלי מקור הכנסה אחר ועוד. יכול להיות שבמקרה הנוכחי, ובדומה לעמדה שהביע בעבר המוסד לביטוח לאומי, יש לקבוע שיעור גבייה אחיד לכל האוכלוסייה העובדת שבעבורה משתלמים דמי ביטוח לאומי.
- **הגדלת דמי הביטוח הלאומי או תוספת דמי שירותים בחינוך** – אם יוחלט על גבייה באמצעות המוסד לביטוח לאומי יש לבחון את אופן הגבייה, האם יועלו דמי הביטוח הלאומי או שיתווסף לצדם תשלום נפרד לסל שירותים נוספים בחינוך, בדומה לתשלום הנפרד של דמי ביטוח בריאות. כפי שהעלה המוסד לביטוח לאומי, בהינתן ששירותי החינוך אינם רכיב ביטוחי והם לא מסופקים באמצעות מתן קצבאות וגמלאות, קיים קושי בגביית סל שירותים נוספים בחינוך דרך דמי הביטוח הלאומי עצמם.
- **העברת התשלומים למוסדות** – על פי הצעת החוק, המוסד לביטוח לאומי יגבה את הכספים ויעבירם לפני תחילת כל שנת לימודים למשרד החינוך. משרד החינוך יעביר למוסדות החינוך את הכספים על פי השירותים שניתנים בכל מוסד ועל פי מספר התלמידים. הליך שכזה יצריך הקמת ותחזוק מנגנון לדיווח והעברת כספים בין 4 גורמים שונים באופן קבוע (ביטוח לאומי, משרד החינוך, מוסדות החינוך והרשויות המקומיות).
- **עדכון גובה תשלומי רשות וחובה** – במידה ויעודכנו תעריפי תשלומי רשות וחובה במהלך השנים יש לבחון כיצד לעדכן את התשלומים הנגבים באמצעות המוסד לביטוח לאומי, ובאילו מועדים.
- **האוכלוסייה עליה יחול הגידול בדמי הביטוח הלאומי** – דמי ביטוח לאומי משולמים כיום בעבור כל האוכלוסייה, גם בעבור סטודנטים, בני ישיבות, מי שאינם עובדים, מקבלי פנסיה מוקדמת ומי שאינו עובד ולו הכנסה ממקור אחר. יש לדון האם הגדלת דמי הגבייה בעבור סל שירותים מיוחדים לחינוך תחול על כלל האוכלוסייה שבעבורה משתלמים דמי ביטוח לאומי או רק בעבור האוכלוסייה העובדת.
- **אוכלוסיית התלמידים מקבלת השירותים** – קיים שוני בין נוסחי הצעת החוק באשר לגילאי התלמידים מקבלי השירותים. על פי אחד הנוסחים החוק יחול על תלמידי בתי הספר בכיתות א'-י"ב ועל פי נוסחים אחרים החוק יכלול גם את תלמידי הקדם יסודי. באשר לתלמידי קדם יסודי קיימת שונות בין תלמידי גנים ציבוריים עירוניים ובין תלמידי גנים שאינם עירוניים אך בפיקוח משרד החינוך ונחשבים ציבוריים, שבהם נהוגים תשלומי שכר לימוד גבוהים יותר, ויכול להיות שתשלומי הורים לא נגבים בהם. יחד עם זאת, אם התשלומים נגבים מכלל האוכלוסייה יש לבחון את חלותם על תלמידי הקדם יסודי שאינם בגנים העירוניים ואת גובה הסבסוד הניתן בגינם לאור הצעת החוק. האומדן במסמך זה כולל את כלל התלמידים שחוק חינוך חובה חל עליהם לרבות קדם יסודי. אי החלת החוק על תלמידי קדם יסודי תקטין את אומדן תשלומי ההורים ואת הגידול המוצע בדמי הביטוח הלאומי בהתאם.
- **אפשרויות מימון אחרות** - ועדת לנגרמן משנת 1992 שדנה בתשלומי ההורים, ושחלק ממסקנותיה אומצו בנוסחים להצעות החוק שנסקרו במסמך זה, הציעה חלופות נוספות למימון תשלומי ההורים ובהן תוספת לארנונה הנגבית על ידי הרשויות המקומיות או היטל חינוך שייגבה על ידי הרשויות המקומיות או המדינה.³⁴ כמו כן יש לציין כי חלק מתשלומי ההורים שנגבו בעבר צומצמו עם השנים. באופן דומה ניתן לבחון הכנסה מדורגת על פני שנים של חלק מתשלומי ההורים אל תקציב המדינה, וצמצום תשלומי חובה ורשות.

³⁴ להרחבה ראו: מרכז המחקר והמידע של הכנסת, [תשלומי הורים במערכת החינוך – מסמך עדכון](#), כתיבה: יובל וורגן, מאי 2009.



נספח

לוח 9 להלן מפרט את שיעור גביית דמי ביטוח הלאומי היום ושיעור הגבייה לאחר גידול 3.56% בהתאם לתוצאת האומדן מלוח 5 לעיל, עבור מי שאינם עובדים ויש להם הכנסות ועבור מקבלי פנסיה מוקדמת.

לוח 9 – שיעורי דמי ביטוח לאומי לבעלי הכנסות שאינם עובדים במצב היום ולאחר השינוי המוצע³⁵

מאפייני המבוטח	גבייה בשיעור מופחת: מחלק השכר שעד 60% מהשכר הממוצע (5,804 ש"ח)	גבייה בשיעור מלא: מחלק השכר שמעל 60% מהשכר הממוצע ועד ההכנסה המרבית החייבת בדמי ביטוח (43,240 ש"ח)
מי שאינם עובדים ויש להם הכנסה – מצב קיים	4.61%	7.00%
מי שאינם עובדים ויש להם הכנסה – השינוי המוצע	4.77%	7.25%
מקבלי פנסיה מוקדמת – מצב קיים	0.39%	6.79%
מקבלי פנסיה מוקדמת – השינוי המוצע	0.40%	7.03%

לוח 10 להלן מפרט את שיעור גביית דמי ביטוח הלאומי היום ושיעור הגבייה לאחר גידול 3.56% בהתאם לתוצאת האומדן מלוח 5 לעיל, עבור מי עובדים המשק בית.

לוח 10 – שיעורי דמי ביטוח לאומי לעובדים במשק-בית במצב היום ולאחר השינוי המוצע³⁶

שיעור הגבייה מהשכר			מאפייני המבוטח
סך הכול	עובד	מעסיק	
6.25%	1.00%	5.25%	עובדים במשק-בית מגיל 18 עד גיל פרישה – מצב קיים
6.47%	1.04%	5.44%	עובדים במשק-בית מגיל 18 עד גיל פרישה – השינוי המוצע
5.25%	0.00%	5.25%	עובדים במשק-בית מגיל פרישה עד גיל הזכויות לקצבה זקנה – מצב קיים
5.44%	0.00%	5.44%	עובדים במשק-בית מגיל פרישה עד גיל הזכויות לקצבה זקנה – השינוי המוצע

עבור חייבים בתשלום דמי ביטוח לאומי אשר אין להם הכנסות, דמי הביטוח הלאומי נגבים כסכום קבוע. לוח 11 להלן מפרט את סכומי גביית דמי ביטוח הלאומי היום וסכומי הגבייה לאחר גידול 3.56% בהתאם לתוצאת האומדן מלוח 5 לעיל, עבור מי שאינם עובדים ואין להם הכנסות, ועבור סטודנטים ותלמידי ישיבות.

לוח 11 – סכומי דמי ביטוח לאומי לפי סכום קבוע במצב היום ולאחר השינוי המוצע³⁷

מאפייני המבוטח	סכום הגבייה (בש"ח)
מי שאינם עובדים ואין להם הכנסות – מצב קיים	67
מי שאינם עובדים ואין להם הכנסות – השינוי המוצע	69.4
סטודנטים ותלמידי ישיבה – מצב קיים	22
סטודנטים ותלמידי ישיבה – השינוי המוצע	22.8

³⁵ דמי ביטוח לאומי מצב קיים 2017: המוסד לביטוח לאומי, [שיעורי דמי ביטוח והסכומים](#), כניסה לאתר: 9 בינואר 2017.

³⁶ ש.ם.

³⁷ ש.ם.



הכנסת

מרכז המחקר והמידע