



הכנסת מרכז המחקר והמידע

ד' בכסלו תשע"ז
4 בדצמבר 2016

לכבוד :

חבר הכנסת משה גפני
יושב ראש ועדת הכספים
כאן

הנדון: ערך שעת הוראה בתקצוב בתי ספר יסודיים בחינוך המוכר שאינו רשמי

1. לבקשתך, ולקראת דיון בוועדת הכספים בנושא תקציב משרד החינוך לשנים 2017-2018, מוצגים במסמך זה נתונים על ערך שעת הוראה בבתי ספר יסודיים בחינוך הרשמי ובחינוך המוכר שאינו רשמי ומידע על אופן החישוב של ערך שעת ההוראה והרכיבים השונים שנכללים בחישוב זה.
2. לדיון בנושא המסמך יש להקדים מבוא קצר בנושא תקצוב בתי ספר יסודיים במעמדות משפטיים שונים.¹ לבתי-ספר יש שלושה מקורות תקציביים: משרד החינוך, המממן שעות לימוד, תוכניות לימודים וצורכי הוראה שונים; הרשויות המקומיות, המממנות צרכים תפעוליים ומינהליים של בית-הספר ולעתים גם שעות לימוד; מקורות תקציביים פרטיים: תשלומי הורים, הכנסות בית-הספר ותרומות. להלן נעסוק רק בתקציבים שמשרד החינוך מעביר לבתי-הספר למימון שעות הלימוד. רוב התקצוב של שעות הלימוד במערכת החינוך הוא באמצעות הקצאת "שעות הוראה שבועיות", כלומר תשלום על שעות עבודה שבועיות של מורה במהלך שנת הלימודים. בחינוך היסודי הרשמי ובחטיבות-הביניים התשלום נעשה ישירות למורה, שהוא עובד משרד החינוך. ביתר מערכת החינוך, לרבות בבתי-הספר במעמד מוכר שאינו רשמי, הבעלויות על מוסדות החינוך מתקצבות בסכום שהוא מכפלה של מספר השעות השבועיות בעלות שעה שבועית במוסד (המכונה "עלות שעת הוראה"), בתוספת עלויות נלוות. משמעות שיטת תקצוב זו היא שעלויות ההפעלה של מוסדות חינוך שונים, אשר לרשותם עומד אותו מספר שעות שבועיות, יכולות להיות שונות בשל הבדלים במאפייני סגל ההוראה, המשפיעים על עלות שעת העבודה של מורה.
3. תקצוב שעות הלימוד **המתקצבות על ידי משרד החינוך** בבתי-ספר שאינם רשמיים נקבע כשיעור מסוים מתקצובם של מוסדות לימוד רשמיים, על-פי הפירוט שלהלן:
- א. מוסדות בחינוך המוכר שאינו רשמי השייכים לרשתות החינוך החרדיות הגדולות, "מעין החינוך התורני" ו"מרכז החינוך העצמאי", מתקצבים לפי סעיף 3א לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, שעל-פיו הם "יתקצבו בתקציב משרד החינוך והתרבות למטרות חינוך בלבד, לפי אמות מידה שוות לשני התאגידים על-פי קריטריונים ענייניים אחידים ושוויוניים כמו לכלל ילדי ישראל".

¹ הסעיפים הבאים מבוססים על מסמך מרכז המחקר והמידע של הכנסת, "תקצוב שעות הוראה בבתי ספר יסודיים במעמד משפטי מוכר שאינו רשמי ופטור", כתיבה: אתי וייסבלאי, 11 ביולי 2013.

ב. מוסדות בחינוך המוכר שאינו רשמי שאינם שייכים לרשתות מתוקצבים לפי סעיף 9 בתקנות חינוך ממלכתי (מוסדות מוכרים), התשי"ג-1953, שבו נכתב: "השתתפות המדינה תהיה בשיעור של 75% מתקן הבסיס של מוסד חינוך רשמי דומה".²

ג. מוסדות פטור מתוקצבים לפי סעיף 10א לחוק לימוד חובה, התש"ט-1949 ולפיו: "השר (שר החינוך, א.ו.), בהתייעצות עם שר האוצר, רשאי לקבוע בתקנות, הוראות ותנאים לעניין השתתפות המדינה בתקציב מוסדות חינוך שניתנה לגביהם הוראת פטור לפי סעיף 5(א) (בסעיף זה – מוסדות פטורים), ובכלל זה לעניין שיעור ההשתתפות בתקציב כאמור ולעניין הפעלת המוסדות הפטורים, והכול אם יחליט השר כי יש לתקצב מוסדות כאמור." נוסח זה הוא תיקון לחוק מאוגוסט 2106. נכון למועד כתיבת מסמך זה טרם פורסמו תקנות לפי החוק.³

תקצוב מוסדות שאינם רשמיים בחינוך היסודי מותנה, לפי הוראות משרד החינוך, בעמידה בתנאים מסוימים, המשתנים מסוג מוסד חינוכי אחד למשנהו, ובהם לימודי ליבה, מדיניות רישום אינטגרטיבית, השתתפות במבחני מיצ"ב ועוד. תנאים אלה ומידת העמידה בהם מצד בתי-הספר שאינם רשמיים לא יידונו בהקשר זה.

4. נתונים בסיסיים על בתי ספר ותלמידים בחינוך המוכר שאינו רשמי בשנת הלימודים הנוכחית מוצגים בטבלה הבאה:⁴

בתי ספר, כיתות, תלמידים ושעות תקן בחינוך המוכר שאינו רשמי, תשע"ו

פיקוח	חרדי		לא חרדי
	רשתות חינוך	מחוץ לרשתות	
בתי ספר	396	137	149
כיתות	4,907	1,299	1,647
תלמידים	127,547	33,749	49,582
שעות תקן	211,906	36,620	48,854

5. החל משנת 2015 מתוקצבות שעות ההוראה בחינוך המוכר שאינו רשמי החרדי באמצעות תקנות תקציביות ייעודיות, זאת בעקבות ארגון מחדש שערכו משרדי החינוך והאוצר בתקציב שנה זאת. פירוט התקציבים שהועברו על ידי משרד החינוך לצורך מימון שעות תקן במוסדות החינוך המוכרים שאינם רשמיים בטבלה הבאה:⁵

² נוסח זה נקבע בתיקון לתקנות מיוני 2014. הנוסח הקודם היה: "השתתפות המדינה תהיה בשיעור של 75% מתקציבי שעות הלימוד של מוסד חינוך רשמי דומה".

³ סעיף זה נוסף לחוק לימוד חובה במסגרת חוק ההסדרים שנלווה לתקציב 2014. עד לתיקון משנת 2016 נוסח הסעיף היה: "שיעור התקצוב של מוסד פטור (...) לא יעלה על 55% מתקן הבסיס של שעות הלימוד במוסד חינוך רשמי". לפני הוספת הסעיף לחוק לימוד חובה, תקצוב מוסדות פטור לא הוסדר בחקיקה ראשית אלא בחוזרי מנכ"ל משרד החינוך בלבד.

⁴ יואב אזולאי, מנהל אגף כלכלה וסטטיסטיקה, משרד החינוך, דואר אלקטרוני, 29 בנובמבר 2016.

⁵ על פי מערכת [פיסיקלי-דיגיטלי](#) של משרד האוצר. תקנות 20430401 ו-20430406 בחינוך המוכר שאינו רשמי מחוץ לרשתות, תקנה 20430208 ברשת החינוך העצמאי ו-20430303 ברשת מעיין החינוך התורני. נציין כי בתקנות שבאמצעותן משולמות שעות התקן בחינוך המוכר שאינו רשמי מחוץ לרשתות נכללים גם תשלומים עבור שכרם של מזכירים ושרתים.



תקצוב שעות הוראה בחינוך המוכר שאינו רשמי (מיליוני ₪), 2015-2016

2016	2015		
876.7	927.7	מקורי	חינוך עצמאי
--	934.3	מאושר	
--	918.9	ביצוע התקציב	
426.8	466.0	מקורי	מעין החינוך התורני
--	492.1	מאושר	
--	489.5	ביצוע התקציב	
367.8	359.0	מקורי	מוכר שאינו רשמי מחוץ לרשתות
--	401.4	מאושר	
--	392.2	ביצוע התקציב	

6. על פי נתונים שנתקבלו ממשרד האוצר, בהצעת התקציב לשנים 2017-2018 אין שינוי מהותי בתקציבים שיועברו למימון שעות הוראה בחינוך המוכר שאינו רשמי. בשנת 2017 צפוי התקציב למימון שעות הוראה בחינוך המוכר שאינו רשמי מחוץ לרשתות לעמוד על 353 מיליון ₪ ובשנת 2018 על 371.5 מיליון ₪.⁶

7. בנוסף למספר שעות ההוראה שמועברות לבתי ספר מחוץ לחינוך הרשמי מושפע המימון שמועבר למוסדות החינוך לצורך מימון שעות ההוראה מעלות שעות ההוראה באותו מוסד חינוכי. עלות שעת ההוראה השבועית היא נתון המשתנה בהתאם למאפייני סגל ההוראה בכל מוסד חינוכי. על-פי נתוני משרד החינוך ערך שעת ההוראה הממוצעת בחינוך הרשמי בשנת הלימודים תשע"ו גבוה במידה ניכרת מערך שעת ההוראה בבתי ספר שאינם רשמיים.⁷

עלות שעת הוראה בחינוך היסודי הרשמי ושאינו רשמי, תשע"ו

בעלות בית-הספר	ערך שעת הוראה	פער מן החינוך הרשמי
החינוך הרשמי היסודי	7,322 ש"ח	
רשת החינוך העצמאי	6,136.8 ש"ח	-16%
מעין החינוך התורני	5,707.31 ש"ח	-22%
החינוך המוכר שאינו רשמי מחוץ לרשתות	4,688.62 ש"ח	-36%

8. אופן החישוב של ערך שעת ההוראה תלוי במעמדו המשפטי של המוסד החינוכי.⁸

א. **בחינוך הרשמי** – השכר משולם ישירות לעובדי ההוראה בהתאם להסכמי השכר במשק ועל פי נתוני האישיים של המורה ובהם ותק, השכלה דרגה, גמולי תפקיד שונים שהמורה ממלא, מצב משפחתי, גיל וכד'. עלויות שעת ההוראה הממוצעת משקפות את הגידול בשכר המורים בעקבות הסכם "אופק חדש", החל כיום בכל בתי-הספר היסודיים בחינוך הרשמי.

⁶ נעה היימן, רכזת חינוך, אגף התקציבים, משרד האוצר, דואר אלקטרוני, 29 בנובמבר 2016.

⁷ משה שגיא, סמנכ"ל ומנהל מינהל תקצוב וכלכלה, משרד החינוך, מכתב, 24 בנובמבר 2016.

⁸ שם.



ב. **בחינוך המוכר שאינו רשמי** הבעלויות על מוסדות החינוך הן אלו שמשלמות את שכרם של המורים. בהקשר זה יש הבדלים בין חישוב ערך שעת ההוראה בבתי ספר השייכים לאחת משתי רשתות החינוך הגדולות לבין מוסדות חינוך שאינם שייכים לרשתות אלה, ובהם בני ספר מוכרים שאינם רשמיים שאינם חרדים.

- **רשתות החינוך החרדיות** – על פי מינהל כלכלה ותקציבים במשרד החינוך, במוסדות החינוך השייכים לרשתות החינוך: מעיין החינוך התורני והחינוך העצמאי, ערך שעת הוראה נקבע על ידי משרד האוצר ומקודם בהתאם לקידום השכר.⁹

- **חינוך מוכר שאינו רשמי מחוץ לרשתות** – כל אחד מבתי הספר משוייך מדי שנה לאחד מבין 36 פרופילים של מוסדות חינוך שקבע משרד החינוך, זאת בהתאם לוותק, להשכלה ולאחוזי המשרה של עובדי ההוראה במוסד כפי שדווחו על ידי המוסד למשרד החינוך. בכל אחד מן הפרופילים נקבעה עלות משרה חודשית ממוצעת של עובד הוראה החל מ-7,525 ₪ בחודש למשרת עובד ההוראה במוסד משמויך לפרופיל 1 ועד ל-13,113 ₪ בחודש למוסד משמויך לפרופיל 36. עלות זאת כוללת תשלומים שמחוייב בהם המעסיק ואינם משולמים לעובד דוגמת ביטוח לאומי, קרן פנסיה, קופת גמל וקרן השתלמות. בהתאם לכך מעביר משרד החינוך את שכר עובדי ההוראה לבעלויות שמשלמות את השכר לעובדי ההוראה. עלות משרת עובד ההוראה בכל פרופיל מחולקת במספר שעות העבודה השבועיות הממוצעת של עובד הוראה במשרה מלאה – 30 שעות הוראה שבועיות בבתי ספר שיש בו כיתות א'-ו', 28 שעות שבועיות במוסד ובו כיתות א'-ח' ו-24 שעות שבועיות במוסד ובו כיתות ז'-ט', ומנתון זה מחושב ערך שעת הוראה שנתית הממוצעת בחינוך המוכר שאינו רשמי מחוץ לרשתות.¹⁰

9. כפי שראינו לעיל ערך שעת הוראה בחינוך המוכר שאינו רשמי נמוך מערך שעת הוראה בחינוך הרשמי וגם בתוך בתי ספר שונים בחינוך המוכר שאינו רשמי – בין בתי ספר השייכים לרשתות החינוך החרדיות, לבין בתי-ספר מחוץ לרשתות אלה ובמגזרים שונים, יש הבדלים ניכרים. ביקשנו ממשרד החינוך להסביר פערים אלה, ולדבריו הפערים נובעים מכמה גורמים: רפורמת אופק חדש שהעלתה את שכר המורים בחינוך הרשמי אך איננה מיושמת בחינוך המוכר שאינו רשמי, הבדלים בתנאים הפנסיוניים בין רשת החינוך העצמאי למעיין החינוך התורני, פרופיל המוסד וחישוב בהתאם לשיטת הממוצעים בחינוך המוכר שאינו רשמי מחוץ לרשתות שהוסבר לעיל.¹¹

10. עיון בקובץ ובו פירוט רכיבי השכר שנכללים בעלות משרת עובד הוראה בכל אחד מן הפרופילים בחינוך המוכר שאינו רשמי מחוץ לרשתות, מלמד כי ברכיבי השכר הכלולים בעלות המשרה מופיעות תוספות הנובעות מהסכמי שכר במגזר הציבורי בשנים האחרונות, וכן תוספת מעונות, הוצאות נסיעה ואחזקת טלפון. כן מקבלות הבעלויות על בתי הספר בחינוך המוכר שאינו רשמי תשלום בגין הגמולים האחוזיים הבאים: גמול הכשרה וחינוך (6%), גמול פיצול (0.9%), גמול השתלמות (8%), גמול ניהול (1.18%) ומילוי מקום (3%).¹²

⁹ ש.ם.

¹⁰ משרד החינוך, קובץ עלות מוכרים, נתקבל באמצעות הילה פאר-סיקרון, 24 בנובמבר 2016. סיגל אלה, מנהלת תחום תקציב חינוך פורמאלי, מינהל כלכלה ותקציבים, משרד החינוך, שיחת טלפון, 27 בנובמבר 2016.

¹¹ משה שגיא, סמנכ"ל ומנהל תקצוב וכלכלה, משרד החינוך, מכתב, 24 בנובמבר 2016.

¹² משרד החינוך, קובץ עלות מוכרים, נתקבל באמצעות הילה פאר-סיקרון, 24 בנובמבר 2016.



11. הבעלויות על בתי-הספר אינן מקבלות תוספת בגין גמולי תפקיד נוספים המשולמים למורים בחינוך הרשמי בהתאם לתפקיד שהם ממלאים, דוגמת: רכז חינוך חברתי, רכז מקצוע, רכז זה"ב, רכז ביטחון, ממונה שכבה, רכז טיולים ועוד.¹³ כן לא מתקבלת תוספות בגין עבודת אם ושעות גיל הניתנות לעובדי הוראה בחינוך הרשמי הזכאים לכך על פי מאפייניהם האישיים.¹⁴

12. לדברי נציגי מינהל כלכלה ותקציבים במשרד החינוך, הגמולים האחוזיים שכלולים בין רכיבי השכר ושיעור התוספת שמקבלים בגינם נקבעו לפני כמה עשורים בהתאם להערכות שבוצעו באותה עת לגבי שיעור עובדי ההוראה שזכאים לכל אחד מן הגמולים. על פי מדיניות משרד החינוך, התקצוב שניתן לבעלויות לצורך מימון שכרם של עובדי ההוראה ורכיבי הגמולים האחוזיים שנכללים בתוכו ניתנים בכדי לכסות על כלל הגמולים האחוזיים והתוספות שנהוגים על פי הסכמי השכר של עובדי ההוראה. במידה ויש בבתי הספר השייכים לבעלויות עובדי הוראה הממלאים תפקידים אלה או שזכאים לתוספות שונות, על הבעלויות לשלם לעובדי ההוראה המועסקים על ידיהם בהתאם להסכמי השכר. ייתכן כי בחלק ממוסדות החינוך אין עובדי הוראה הזכאים לגמולים מסוגים מסוימים ובכל זאת הם מקבלים אותם.

נציגי המשרד ציינו עוד, כי בניגוד לסוגים אחרים של מוסדות חינוך שאינם בבעלות משרד החינוך, ובהם מוסדות בחינוך העל-יסודי ובחינוך המיוחד, בחינוך המוכר שאינו רשמי המשרד איננו מכסה את כל עלות שעות ההוראה של המורים אלא משתתף בחלק קבוע של עלות שעות ההוראה במוסד, 65%-75%. לטענת המשרד, השימוש בשיטת הפרופילים לצורך מימון שכרם של עובדי הוראה בחינוך המוכר שאינו רשמי מחוץ לרשתות מאפשר לבעלויות לשלם את שכרם של עובדי ההוראה בצורה המיטבית שכן באמצעותו ניתן לבעלות תשלום עבור עלות משרתם של עובדי הבעלות.¹⁵

נציין כי במסגרת הזמן הקצר שעמד לרשותנו להכנת מסמך זה, לא הובהר לנו על-ידי המשרד מהם השיקולים להעדפת השימוש בשיטת הפרופילים שנקבעה כאמור לפני זמן רב, והאם נבחנה האפשרות להשתתף בעלות שעות ההוראה של מוסדות מוכרים אלה בהתבסס על נתוני המורים המועסקים בפועל, המדווחים לו בלאו הכי. כמו כן, מפאת הזמן הקצר טרם הובהר על-ידי המשרד הנימוקים לכך שהוא אינו משתתף כיום בעלות התוספות עבור עבודת אם ועבור שעות גיל, אף שכאמור נתונים אלו מדווחים לו ככל הנראה לצורך קביעת שיוכו של מוסד החינוך לאחד הפרופילים שצוינו לעיל.

כתיבה: אתי וייסבלאי.

אישור: יובל וורגן, ראש צוות.

¹³ רשימת הגמולים בחינוך הרשמי על פי תקנון שירות עובדי הוראה, [מינויים וגמולים של בעלי תפקידים](#).

¹⁴ ראו תקנון עובדי הוראה, [עובדת הוראה אם, שעות גיל](#).

¹⁵ מירי כהן, מנהלת תחום עלויות, מינהל כלכלה ותקציבים, משרד החינוך, שיחת טלפון, 1 בדצמבר 2016. סיגל אלה, מנהלת תחום תקציב חינוך פורמאלי, מינהל כלכלה ותקציבים, משרד החינוך, שיחת טלפון, 27 בנובמבר 2016.

