



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

תקצוב החזקת חניכי הפנימיות

הכנסת, מרכז המחקר והמידע

קריית בן-גוריון, ירושלים 91950

טל': 02 - 6408240/1

פקס: 02 - 6496103

www.knesset.gov.il/mmm

כתיבה: עדו אבגר

אישור: יובל וורגן, ראש צוות

עריכה לשונית: מערכת "דברי הכנסת"

כ"ג בסיוון תשע"ו

29 ביוני 2016

מסמך זה נכתב לבקשת חברת הכנסת מירב בן ארי ומובאת בו סקירה של הרכיבים בסלי התקצוב של חניכי הפנימיות שבאחריות משרד החינוך ושל חניכי הפנימיות שבאחריות משרד הרווחה והשירותים החברתיים, וכן של התקצוב שנקבע בגין סלים אלו (המשתנה על-פי הגורם האחראי ומתקצב – משרד החינוך או משרד הרווחה – ועל-פי מאפייני החניכים). במסמך גם מתוארים המנגנונים לעדכון הסלים ותעריפי הרכיבים בהם, והמשמעות התקציבית של אי נקיטת פעולה זו – כלומר היעדר העדכון. **יובהר כי במסמך נדון אך ורק תקצוב החזקתם של חניכי הפנימיות ולא כלל התקצוב של מערך הפנימיות**, שנכללים בו תקציבים ייעודיים לבינוי, שכר לעובדי הוראה ולמטפלים פארה-רפואיים, הקצבות ותמיכות שונות ועוד. לאחר סקירת הנושאים האמורים מובא סיכום הנקודות העיקריות שעלו במסמך.

1. רקע

לפנימיות ולכפרי הנוער בישראל יש מקום מרכזי ביותר במערך ההשמה החוץ-ביתית של ילדים ובני-נוער. באופן כללי, את הפנימיות הפועלות בישראל אפשר לחלק לארבע קבוצות: **פנימיות חינוכיות**, שמיועדות לחניכים שהתפקוד שלהם תקין או יש להם פגיעה מעטה בהתפתחות, ופוטנציאל הלמידה שלהם תקין;¹ **פנימיות שיקומיות**, שמיועדות לחניכים עם ליקויי למידה, חסכים רגשיים או פער לימודי ניכר; **פנימיות טיפוליות**, שמיועדות לחניכים הזקוקים לחינוך מיוחד עקב ליקוי אורגני, התנהגותי או נפשי-רגשי; **פנימיות פוסט-אשפוזיות**, שמיועדות לחניכים לאחר אשפוז פסיכיאטרי או משמשות חלופה לאשפוז, אשר קולטות גם אוכלוסיות קצה עם בעיות מורכבות והפרעות התנהגות קשות.²

המינהל לחינוך התיישבותי פנימייתי ועליית הנוער במשרד החינוך (להלן: המינהל לחינוך התיישבותי) מופקד על הפעלתם של 230 כפרי נוער ופנימיות, שוהים בהם כ-22,000 חניכים, רובם תלמידים עם פוטנציאל למידה תקין, ובהם כ-13,000 חניכים עולים (כ-1,000 מהם במסגרות טיפוליות), כ-1,500 חניכי נעל"ה (נוער עולה לפני הורים), כ-3,000 חניכים חרדים, כ-500 הנדסאים (כיתות י"ג–י"ד) וכ-1,300 חניכי פנימיות יום (שירות אקסטרני קהילתי שבמסגרתו הילדים שוהים במוסד עד השעה 19:00 ולנים בביתם).

השירות לילד ולנוער במשרד הרווחה מופקד על הפעלתן של 121 פנימיות שיקומיות, טיפוליות ופוסט-אשפוזיות, ולחלקן יש גם מסגרות משנה או שלוחות.³ במסגרות אלו שוהים כ-6,855 חניכים, וכ-700 מהם שוהים בפנימיות יום. נוסף על כך, במספר מצומצם של פנימיות באחריות משרד החינוך שוהים חניכים שהופנו למסגרות אלו על-ידי משרד הרווחה והחזקתם ממומנת על-ידו. החניכים המופנים על-ידי

¹ הפנימיות החינוכיות מיועדות בעיקר לילדים ממשפחות של עולים חדשים; לילדים ממשפחות מרובות ילדים אשר מצבן הכלכלי קשה; לילדים ממשפחות חד-הוריות; ליתומים; לילדים אשר במשפחתם מתקיימות תופעות אשר עלולות לפגוע בתפקודם והתפתחותם כגון התנהגות עבריינית או משבר במערכת המשפחתית, ולתלמידים הנמצאים על סף נשירה או שנשרו ממערכת החינוך. בנוסף, לומדים בפנימיות החינוכיות חניכים שפנו אליהן ביוזמתם. ברוב הפנימיות החינוכיות ניתן חינוך רגיל, ומיעוטן מעניקות חינוך מיוחד (באוריינטציה שיקומית וטיפולית).

² בשנת תשס"ז (2006/07) עודכן הסיווג ונוספו לו הקטגוריות שיקומי-טיפוליות וטיפול-פוסט-אשפוזי עבור פנימיות מעורבות שבהן שוהות קבוצות של חניכים בפרופילים שונים. הצורך בהוספת קטגוריות ביניים אלה התעורר בעקבות הגידול בפנימיות המעורבות (יותר מרבע מהחניכים שוהים בהן), וההבנה כי לפנימיות אלה יש מאפיינים ייחודיים.

טליה חסין ואחי, **השירות לילד ולנוער: נתונים על ילדים בפנימיות בשנת תשע"ד (2013–2014)**, משרד הרווחה והשירותים החברתיים, 2014; מירי כהן, מנהלת תחום עלויות במינהל לכלכלה ותקציבים במשרד החינוך, מכתב תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 4 באפריל 2016; מבקר המדינה, **דוח שנתי 55 לשנת 2004, המינהל לחינוך התיישבותי**, מאי 2005; משרד הרווחה והשירותים החברתיים, **סקירת השירותים החברתיים לשנת 2014: ילדים מלידה עד גיל 18 הרשומים במחלקות לשירותים חברתיים**, אוקטובר 2015, וכן **מענים חוץ-ביתיים – פנימיות**, תאריך כניסה: 2 בפברואר 2016; שירה זיוון, **מודלים של בתי-הספר במוסדות החינוך הפנימייתיים: משרד החינוך**, מכון הנרייטה סאלד, אוקטובר 2013.

³ יחידת משנה יכולה להיות משפחתון או שלוחה גיאוגרפית סמוכה באחריות אותה בעלות. מספר המסגרות כולל מסגרות המשנה הוא 188.



משרד הרווחה הם המיעוט במסגרות אלו.⁴ בשנת תשע"ד (2013/14) שהו כ-32% מהחניכים שבאחריות משרד הרווחה במסגרות שיקומיות, כ-41% שהו במסגרות טיפוליות, כ-12% היו במסגרות פוסט-אשפוזיות, כ-10% – בפנימיות יום וכ-7% – במסגרות חינוכיות.⁵ יצוין כי בשנת 2014 הועברה לידי משרד החינוך האחריות לילדים שמאפייניהם מתאימים לפרופיל הפנימיות החינוכיות.⁶

2. תקצוב משרד החינוך את החזקת חניכי הפנימיות שבאחריותו

כאמור, רוב חניכי הפנימיות שוהים בכפרי נוער ובפנימיות הפועלים בפיקוחו ובתקצובו של מינהל החינוך ההתיישבותי במשרד החינוך. על-פי נתוני משרד החינוך, התקציב המקורי המיועד להחזקת חניכי פנימיות משרד החינוך בשנת 2016 הוא כ-900 מיליון שקלים. תקציב הפנימיות נקבע בעיקרו על-פי מספר החניכים במוסד ומאפייניהם (חינוכי, טיפולי).⁷ בשנת 1975 קבעה ועדה בין-משרדית בראשות סגן הממונה על התקציבים במשרד האוצר דאז אורי לאור את מפרט השירותים שחניך בפנימייה זכאי להם. מימון שירותים אלו נעשה בשני רבדים: דמי החזקה, המכונים "סל לאור"; סכומים אלו מיועדים למימון הוצאות התפעוליות השוטפות של הפנימייה, וסל שירותים אישיים ספציפיים, שכל חניך זכאי להם.⁸ חשוב לציין כי בכינוי "סל לאור" נעשה לעתים שימוש לתיאור דמי החזקה וסל השירותים יחדיו. מאחר שסל השירותים של משרד החינוך ושל משרד הרווחה אינו זהה אך מפרט דמי החזקה זהה (גם אם תעריפיהם של הרכיבים במפרט שונים), במסמך זה נשתמש במונח "סל לאור" לתיאור דמי החזקה השוטפים בלבד.

תקצוב על-פי סל לאור וסל השירותים מועבר ממשרד החינוך לפנימיות באופן שוטף בכל חודש. דמי סל לאור מועברים למוסדות כסכום כולל, לפי מספר החניכים בהם; בדמי סל השירותים נכללים תשלומים "צבועים" לפי סעיפים שונים, וחלקם מיועדים להגיע ישירות לחניך. סכומי ההקצבות מפורסמים כל שנה בחוזר ייעודי של המינהל לחינוך התיישבותי.⁹ בעבר מסר מר אברהם לוי, מנהל תחום תקציבים במינהל לחינוך התיישבותי, כי התקציב המשולם על-פי סל לאור הוא כ-55% מכלל התקציב של כפרי הנוער וכ-70%–80% מתקציב הפנימיות האחרות של משרד החינוך.¹⁰

⁴ דליה לב שדה, מנהלת השירות לילד ולנוער במשרד הרווחה והשירותים החברתיים, מכתב תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 16 במרס 2016; מירי כהן, מנהלת תחום עלויות במינהל לכלכלה ותקציבים במשרד החינוך, מכתב תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 4 באפריל 2016.

⁵ טליה חסין ואח', [השירות לילד ולנוער: נתונים על ילדים בפנימיות בשנת תשע"ד \(2013–2014\)](#), משרד הרווחה והשירותים החברתיים, 2014.

⁶ משרד הרווחה והשירותים החברתיים, [סקירת השירותים החברתיים לשנת 2014: ילדים מלידה עד גיל 18 הרשומים במחלקות לשירותים חברתיים](#), אוקטובר 2015, עמ' 142.

⁷ מירי כהן, מנהלת תחום עלויות במינהל לכלכלה ותקציבים במשרד החינוך, מכתב תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 4 באפריל 2016.

⁸ מבקר המדינה, [דוח שנתי 55 לשנת 2004, המינהל לחינוך התיישבותי](#), מאי 2005.

⁹ משרד החינוך, המינהל לחינוך התיישבותי פנימייתי ועלית הנוער, [חוזר מיוחד – סל שירותים לחניכי פנימייה: ישראלים, יוצאי אתיופיה, נעלה, תלמידי י"ג–י"ד, פליטים וטיפוליים](#), מהדורת תשע"ו, מעודכנת לינואר 2016, וכן נוהל ז.5: "סל שירותים" לחניך – ביצוע ודיווח, בתוך: [הפנימייה החינוכית בכפר הנוער: קובץ נהלים](#), מהדורה שנייה, תשס"ז; שרי דאובר, מפקחת פנימיות במינהל לחינוך התיישבותי פנימייתי ועלית הנוער במשרד החינוך, [מצגת סל שירותים תשע"ד](#).

¹⁰ אברהם לוי, מנהל תחום תקציבים במינהל לחינוך התיישבותי במשרד החינוך, שיחת טלפון, 19 בינואר 2014. מובא בתוך: שירי ספקטור בן-ארי, [כפרי נוער ופנימיות – סוגיות בתחום ארגון ומים](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 19 בינואר 2014.



בסל לאור חמישה רכיבים: שכר; מזון; דלק, חשמל ומים; החזקת בית (ניהול ומזכירות, כספים והנהלת חשבונות, שירותי עזר, תיקונים ואחזקה, ביטוח ומסים); החזקת תלמיד (תרבות, ספורט והעשרה, כביסה, חומרי ניקיון ואספקה קטנה, חידוש ציוד).¹¹

בסל השירותים נכללים הרכיבים האלה: ספרי לימוד, טיול שנתי, ביגוד חניכים, דמי כיס, דמי נסיעות לחופשות שבת וחג, טלפונים לחו"ל.

בנוסף, ניתן לחניכים סל בריאות, שכולל ביטוח בריאות, ביטוח שיניים, ביטוח תאונות אישיות ותקציב להוצאות בריאות מיוחדות. יצוין כי חלק מרכיבי סל השירותים וסל הבריאות ניתנים רק לחלק מקבוצות התלמידים או רק לתלמידים נזקקים – ראו פירוט בפרק שעוסק בתעריפי הרכיבים בסלים.¹²

רכיב השכר בסל מיועד למימון העסקת הצוות החינוכי והמינהלי בפנימיות: רכזים מקצועיים, מדריכים חברתיים, עובדי מינהלה ושירותים ועוד. מספר אנשי הצוות החינוכי בפנימייה נקבע בעיקר על סמך מספר החניכים בפנימייה ומאפייניהם. ככלל, על כל קבוצה המונה 15–30 חניכים מופקדים שני אנשי צוות חינוכי במשרה מלאה. שכר מורי בית-הספר ממומן מתקצוב בתי-הספר, ללא קשר לתקצוב הפנימיות. נוסף על כך, בפנימיות מועסקים אנשי מקצוע נוספים, למשל עובדים סוציאליים ומטפלים פארה-רפואיים, אך היות שתקני משרות אלו אינם חלק מרכיבי סל לאור המקורי (על הפער בתקינה ראו בהמשך), המשרות מתקצבות מכוחן של תקנות אחרות. בפנימיות משולבים גם כוחות עזר לסיוע בהדרכה: מורים חילים, מתנדבי שנת שירות ומתנדבי שירות לאומי.¹³

התקצוב הניתן הוא בשיעור מסוים מתעריפי הסלים, כפי שיוצג בהמשך; שיעור זה נקבע לפי שיוך החניכים לקבוצות שונות: חניכים במסגרות טיפוליות מתוקצבים על-פי סל לאור בשיעור של 100% לחניך בפנימייה טיפולית, חניכים ילידי ישראל ויוצאי אתיופיה, חניכי נעלי"ה ובני-נוער פליטים במסגרות חינוכיות מתוקצבים על-פי סל לאור בשיעור של 85% לחניך בפנימייה רגילה; חניכים בכיתות י"ג–י"ד מתוקצבים על-פי סל זה בשיעור של 70% וחניכי פנימיות יום מתוקצבים על-פיו בשיעור של כ-29% (על-פי מספר חודשי השהייה בפנימייה בפועל). בנוסף, החניכים מתוקצבים על-פי סל השירותים בכ-40%–63% ועל-פי סל הבריאות – בכ-24% – מלבד חניכי נעלי"ה, אשר מתוקצבים ב-100% על-פי שני סלים אלו. יצוין כי בין קבוצות החניכים יש הבדלים גם לעניין מרכיבי סל השירותים וסל הבריאות, וכי חניכים בכיתות י"ג–י"ד אינם מקבלים סל בריאות כלל. ראו פירוט בפרק שעוסק בתעריפי הרכיבים בסלים.¹⁴

¹¹ משרד החינוך, המינהל לחינוך התיישבותי פנימייתי ועליית הנוער, [תעריף סל לאור לשנה"ל תשע"ה למוסדות](#); מבקר המדינה, [דוח שנתי 55 בשנת 2004, המינהל לחינוך התיישבותי](#), מאי 2005; מירי כהן, מנהלת תחום עלויות במינהל לכלכלה ותקציבים במשרד החינוך, דוא"ל, 26 ביוני 2016.

¹² משרד החינוך, המינהל לחינוך התיישבותי פנימייתי ועליית הנוער, [חוזר מיוחד – סל שירותים לחניכי פנימייה: ישראלים, יוצאי אתיופיה, נעלי"ה, תלמידי י"ג–י"ד, פליטים וטיפולים](#), מהדורת תשע"ו, מעודכנת לינואר 2016.

¹³ מירי כהן, מנהלת תחום עלויות במינהל לכלכלה ותקציבים במשרד החינוך, מכתב תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 4 באפריל 2016; שיחת טלפון, 16 ביוני 2016.

¹⁴ משרד החינוך, המינהל לחינוך התיישבותי פנימייתי ועליית הנוער, [חוזר מיוחד – סל שירותים לחניכי פנימייה: ישראלים, יוצאי אתיופיה, נעלי"ה, תלמידי י"ג–י"ד, פליטים וטיפולים](#), מהדורת תשע"ו, מעודכנת לינואר 2016; מירי כהן, מנהלת תחום עלויות במינהל לכלכלה ותקציבים במשרד החינוך, דוא"ל, 26 ביוני 2016.



כמו כן, כ-9,300 חניכים ביותר מ-40 מוסדות המוגדרים כפרי נוער מודרכים¹⁵ מקבלים תוספת הקצבה ייעודית – השלמה לסל לאור.¹⁶

נוסף על התקצוב האמור, המוסדות מקבלים הקצאות תקציביות לצורך שיפוצים, הצטיידות, שמירה, פעילות חברתית ועוד. בהקשר זה יצוין כי בשנתיים האחרונות תקצב המשרד את שיפוץ כפרי הנוער בהיקף של כ-70 מיליון ש"ח מעבר לתקצוב השוטף השנתי. חלק מהפנימיות מקבלות מימון גם ממקורות אחרים, מחוץ למשרד החינוך: משרדי ממשלה אחרים, רשויות מקומיות, הסוכנות היהודית, הורים, קרנות, תורמים, פעילויות קיץ, השכרת מבנים ועוד.¹⁷

2.1. תעריפי הרכיבים בסלים

להלן הסכומים המשולמים בגין הרכיבים השונים (להלן: תעריפי הרכיבים) בסל לאור, בסל השירותים ובסל הבריאות.

בלוח 1 להלן מוצגים תעריפי הרכיבים בסל לאור לחניך לחודש בשנת תשע"ה (2014/15). כאמור, ברכיבי הסל שאינם שכר לא חל שינוי מאז סוף שנת 2007.

לוח 1: תעריפי הרכיבים בסל לאור לחודש לחניך, תשע"ה (2014/15), בש"ח¹⁸

רכיבי הסל	תעריף לחניך בפנימייה רגילה	תעריף לחניך בפנימייה טיפולית
שכר*	1,284	2,775
מזון	569	569
דלק, חשמל מים	93	93
החזקת בית	148	148
החזקת תלמיד	147	147
סה"כ חודשי	2,240	3,731
תקצוב בשיעור 100% (טיפולי)		3,731
תקצוב בשיעור 85% (ילידי ישראל, יוצאי אתיופיה, נעלי"ה ופליטים)	1,904	
תקצוב בשיעור 70% (י"ג-י"ד)	1,568	
תקצוב בשיעור 29.3% (פנימיות יום)	656	

* ממוצע חודשי כולל השתתפות בדמי ביגוד, הבראה וחברות באיגודים מקצועיים.

¹⁵ כפר נוער מודרך הוא מוסד ובו בית-ספר ארבע-שש-שנתי, פנימייה ומשק חקלאי, העומד בשורה של קריטריונים כמפורט בקריטריונים לתקצוב שקובע המינהל לחינוך התיישבותי. ראו: משרד החינוך, המינהל לחינוך התיישבותי פנימייתי ועליית הנוער, [קריטריונים לועדות תקצוב 2016](#).

¹⁶ מירי כהן, מנהלת תחום עלויות במינהל לכלכלה ותקציבים במשרד החינוך, דוא"ל, 26 ביוני 2016. בשנת הלימודים תשע"ו (2015/16) סכום התוספת היה כ-109 מיליון ש"ח.

¹⁷ מירי כהן, מנהלת תחום עלויות במינהל לכלכלה ותקציבים במשרד החינוך, מכתב תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 4 באפריל 2016.

¹⁸ המינהל לחינוך התיישבותי פנימייתי ועליית הנוער, [תעריף סל לאור לשנה"ל תשע"ה למוסדות](#).



תקן כוח האדם בפנימייה רגילה (שממנו נגזר תעריף השכר בסל לאור) הוא 14 משרות מינהלתיות ו-11 משרות עובדים בדירוג עובדי הוראה למוסד שלומדים בו 175 חניכים. תקן כוח האדם בפנימייה טיפולית (שממנו נגזר תעריף השכר בסל לאור טיפולי) הוא 14 משרות מינהלה ו-21.7 משרות עובדים בדירוג עובדי הוראה למוסד שלומדים בו 120 חניכים.¹⁹

בשנת תשע"ו (2015/16) תעריפי הרכיבים בסל השירותים לשנה לחניך הם כלהלן.

לוח 2: תעריפי הרכיבים בסל השירותים לשנה לחניך, תשע"ו (2015/16), בש"ח²⁰

מאפייני החניכים רכיבי הסל	ישראלים ועולים	יוצאי אתיופיה	י"ג-י"ד	פליטים	נעל"ה	טיפוליים
ספרי לימוד*	300	300	300	300	300	300
טיול שנתי**	514	514	514	514	514	514
ביגוד חניכים***	373	373	373	373	373	373
דמי כיס***	300	600		600	1,152	600
דמי נסיעות לחופשות שבת וחג	392	694	632	694	1,152	694
טלפונים לחו"ל					654	
אספקה קטנה					341	341
סך הכול	1,879	2,481	1,819	2,822	4,486	2,822
שיעור השתתפות משרד החינוך	42%	55%	41%	63%	100%	63%
תקצוב לפי שיעור השתתפות	787	1,372	737	1,775	4,486	1,775

* ההקצבה מיועדת להשלמת מצאי ספרי הלימוד בספריית ההשאלה המוסדית. כל חניך חייב לקבל את כל ספרי הלימוד של כיתתו.
 ** נאסר על המוסדות לגבות תשלום נוסף מהחניכים למימון הטיול השנתי.
 *** הסכום הכולל של ההקצבה משמש "קרן" לחניכים נזקקים בלבד. הזכאות נקבעת לפי שיקול דעת המחנכים והמטפלים במוסד.

על-פי נוהלי משרד החינוך, לא ייגבו מחניכי הפנימייה המושמים על-ידי המינהל כספים נוספים בנושאים הקשורים להתחנכותם או לקידום לימודיהם בכפר הנוער, מעבר לסעיפים שיש להם כסוי בסל השירותים. עוד נקבע בנהלים כי אין למנוע קבלה של שירותים הניתנים לחניך במסגרת סל השירותים כאמצעי ענישה.²¹

בשנת תשע"ו (2015/16) תעריפי הרכיבים בסל הבריאות לשנה לחניך הם כלהלן.

¹⁹ מירי כהן, מנהלת תחום עלויות במינהל לכלכלה ותקציבים במשרד החינוך, מכתב תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 4 באפריל 2016.

²⁰ המינהל לחינוך התיישבותי פנימייתי ועליית הנוער, [חוזר מיוחד – סל שירותים לחניכי פנימייה: ישראלים, יוצאי אתיופיה, נעל"ה, תלמידי י"ג-י"ד, פליטים וטיפוליים](#), מהדורת תשע"ו, מעודכנת לינואר 2016.

²¹ משרד החינוך, המינהל לחינוך התיישבותי פנימייתי ועליית הנוער, נוהל 5.ז: "סל שירותים" לחניך – ביצוע ודיווח, בתוך: [הפנימייה החינוכית בכפר הנוער: קובץ נהלים](#), מהדורה שנייה, תשס"ז.



לוח 3: תעריפי רכיבים בסל הבריאות לשנה לחניך, תשע"ו (2015/16), בש"ח²²

אוכלוסיית חניכים מרכיבי הסל	ישראלים ועולים	יוצאי אתיופיה	י"ג-י"ד	פליטים	נעל"ה	טיפוליים
ביטוח בריאות				1,200	1,200	
ביטוח שיניים*	255	255		255	255	255
ביטוח תאונות אישיות	75	75		75	75	75
הוצאות בריאות מיוחדות**	151	151		151	455	151
סך הכול	481	481		481	1985	481
שיעור השתתפות משרד החינוך	24%	24%		24%	100%	24%
תקצוב לפי שיעור השתתפות	117	117		117	1,985	117

* על-פי החלטת משרד החינוך, לכל החניכים יינתן טיפול שיניים משמר. נקבע כי יש להקפיד כי כל החניכים המבוטחים יעברו בדיקה וניקוי שיניים לפחות פעם בשנה.
 ** ההוצאות מיועדות לפינוי לבתי-חולים, תרופות מיוחדות, משקפיים לחניכים והוצאות רפואיות בלתי צפויות.

2.1.1. סוגיית עדכון התעריפים

רכיבי סל השירותים וסל הבריאות מתעדכנים מעת לעת על-פי החלטות משרד החינוך. מאז שנת תשס"ז (2006/07) ועד שנת תשע"ו (2015/16) גדל הסכום שהעביר המשרד על-פי סל השירותים (בערכים נומינליים) ב-18% לישראלים ולעולים, ב-7% ליוצאי אתיופיה, ב-2% לחניכי נעל"ה, וב-334% לחניכים בכיתות י"ג-י"ד. דמי סל הבריאות (בערכים נומינליים) שהעביר המשרד גדלו ב-4% לחניכי נעל"ה אך קטנו ב-71% לחניכים ישראלים ותיקים, עולים ויוצאי אתיופיה (בעקבות הורדת שיעור השתתפות המשרד במימון הסל לקבוצות אלו).²³

רכיב השכר בסל לאור מתעדכן על-פי הסכמי השכר במגזר הציבורי, אך שאר רכיבי הסל לא התעדכנו מאז דצמבר 2007.²⁴ הסיבה לכך היא החלטת הממשלה להקפיא מחירים בתקציבי הקניות של משרדי הממשלה.²⁵ אי-עדכון רכיבי הסל גורם לשחיקה מתמשכת בתקציב הפנימיות. אומדנים של המחסור התקציבי מוצגים בהמשך המסמך.

²² משרד החינוך, המינהל לחינוך התיישבותי פנימייתי ועליית הנוער, [חוזר מיוחד – סל שירותים לחניכי פנימייה: ישראלים, יוצאי אתיופיה, נעל"ה, תלמידי י"ג-י"ד, פליטים וטיפוליים](#), מהדורת תשע"ו, מעודכנת לינואר 2016.

²³ מירי כהן, מנהלת תחום עלויות במינהל לכלכלה ותקציבים במשרד החינוך, מכתב תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 4 באפריל 2016; דוא"ל 26 ביוני 2016.

²⁴ מירי כהן, מנהלת תחום עלויות במינהל לכלכלה ותקציבים במשרד החינוך, מכתב תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 4 באפריל 2016.

²⁵ באפריל 2002 החליטה הממשלה על הקפאה נומינלית של תקציב המדינה לשנת 2003: החלטה מס' 1743 של הממשלה בנושא הקפאה נומינלית של תקציב המדינה משנת 2003, 28 באפריל 2002. משמעות הדבר היא כי התקציב אינו משתנה למעט שינויים ריאליים מחויבים וכי סעיפי התקציב אינם מתעדכנים אוטומטית בהתאם לאינפלציה. במרס 2003 החליטה הממשלה על הקפאה דומה לשנים 2004-2006: החלטה מס' 157 של הממשלה בנושא הקפאה נומינלית של תקציב המדינה בשנים 2004-2006, 25 במרס 2003. מאז המשיכו הממשלות השונות, בהחלטותיהן בנושא תקציב המדינה, להאריך את ההקפאה הנומינלית: [החלטה מס' 4156 של הממשלה בנושא הצעת תקציב המדינה לשנת 2006](#), 9 באוגוסט 2005; [החלטה מס' 510 של הממשלה בנושא הצעת תקציב המדינה לשנת 2007](#), 12 בספטמבר 2006; [החלטה מס' 2275 של הממשלה בנושא הצעת תקציב המדינה לשנים 2007-2008](#), 12 באוגוסט 2007; [החלטה מס' 227 של הממשלה בנושא הצעת תקציב המדינה לשנים 2008-2009](#), 12 במאי 2009; [החלטה מס' 2086 של הממשלה בנושא הצעת תקציב המדינה לשנים 2011-2012](#), 15 ביולי 2010.



2.2. אי-עדכון תקני כוח-אדם

מדבריהם של גורמים שונים עולה כי הפער בין עלות החזקת חניכי הפנימיות ובין התקצוב הניתן לשם כך אינו נובע רק מאי-עדכון סל לאור מאז דצמבר 2007 אלא גם משינויים שחלו בצורכי החניכים. שינויים אלו הם תולדה של שני תהליכים: ראשית, שינויים בתפיסת המוסדות אשר לשירותים שיש לספק לחניכי הפנימיות מאז נקבע תקן אנשי הצוות בפנימיות באמצע שנות ה-70 ועד היום, אשר כפי הנראה, אין להם ביטוי בתקצוב החניכים.²⁶ שנית, שינוי במאפייני החניכים בפנימיות: בין העוסקים בתחום שורת הסכמה כי חל שינוי בתחום זה במהלך השנים וכי כיום לחניכים צרכים מורכבים יותר ורבים יותר. שינויים אלו במאפייני החניכים נובעים הן מתהליכים של שינוי דמוגרפי והן מיישום מדיניות "עם הפנים לקהילה" של משרד הרווחה מאז שנת 2004, שמגבילה את משך שהייה בחלק מהמסגרות החוץ-ביתיות ומאפשרת לרשויות המקומיות להשתמש במשאבים שהיו מיועדים בעבר למענים חוץ-ביתיים בלבד לצורך פיתוח והרחבה של פתרונות המבוססים על שהייה בקהילה; עקב יישום מדיניות זו הצטמצם היקף ההשמה בפנימיות הרווחה, ובמקביל השתנו מאפייני החניכים בפנימיות הרווחה, ואף בפנימיות החינוכיות. כאמור, ההתמודדות עם הצרכים והקשיים היא כיום אתגר גדול יותר מבעבר ומחייבת פתרונות מורכבים יותר, למשל הקמת מסגרות קטנות יותר שבהן צוות גדול יותר.²⁷

יודגש כי תהליכים אלו אינם חדשים. כבר באמצע שנות ה-90 התריע מבקר המדינה כי מאז קביעת סלי התקצוב ב-1975 חלו שינויים בהרכב התלמידים בפנימיות ובצורכיהם, אך רכיבי הסלים לא הותאמו לשינויים.²⁸ כעשור לאחר מכן מצא מבקר המדינה כי אף שאין בסל לאור משרות טיפוליות אלא רק משרות הדרכה ותחזוקה, המינהל לחינוך התיישבותי דורש מן הפנימיות לספק לחניכים לפחות חלק מן השירותים הטיפוליים, למשל להיעזר בעובדים סוציאליים. עוד ציין המבקר כי יש פנימיות הנעזרות בשירותים פסיכולוגיים ובמטפלים בלקוויות למידה וכי כל השירותים הטיפוליים האלו אינם נכללים בסל לאור, והפנימיות משלמות בעדם ממקורותיהן וכן מכספי הקצבות ותמיכות שהן מקבלות מהמינהל.²⁹ גורמים במינהל לחינוך התיישבותי מאשרים את הדברים ומציינים כי הדרישות הנוספות הן לעובדים סוציאליים,

2010; החלטה מס' 220 של הממשלה בנושא הצעת תקציב המדינה לשנים 2013 ו-2014, 13 במאי 2013; החלטה מס' 407 של הממשלה בנושא הצעת תקציב המדינה לשנים 2015–2016, 15 ביולי 2010.

²⁶ דברי בני פשר, מנהל המינהל לחינוך התיישבותי פנימייתי ועליית הנוער במשרד החינוך, ואברהם לוי, מנהל אגף התקציבים במינהל, בישיבות ועדת החינוך, התרבות והספורט, פרוטוקול מס' 279, 12 בנובמבר 2014, ופרוטוקול מס' 30, 15 ביולי 2015; מירי כהן, מנהלת תחום עלויות במינהל לכלכלה ותקציבים במשרד החינוך, שיחת טלפון, 11 במאי 2016.

²⁷ דברי בני פשר, מנהל המינהל לחינוך התיישבותי פנימייתי ועליית הנוער במשרד החינוך, בישיבות ועדת החינוך, התרבות והספורט, פרוטוקול מס' 279, 12 בנובמבר 2014, וכן פרוטוקול מס' 30, 15 ביולי 2015; דברי בן-ציון בראנץ, מפקח ארצי במשרד הרווחה והשירותים החברתיים, בישיבת ועדת החינוך, התרבות והספורט, פרוטוקול מס' 279, 12 בנובמבר 2014; טלל דולב, רחל סבו לאל, הלל שמיד, דורית בר ניר, מדיניות "עם הפנים לקהילה" – מחקר הערכה, מאירס-ג'וינט-מכון ברוקדייל, ספטמבר 2008, עמ' 1; דברי יצחק שני, יו"ר העמותה לקידום הפנימיות הטיפוליות והשיקומיות בישראל, ומוטי וינטר, סמנכ"ל בכיר ומנהל האגף לשירותים אישיים במשרד הרווחה, בישיבת הוועדה לזכויות הילד, פרוטוקול מס' 127, 31 במאי 2011; משה בן שושן, תשלום למוסדות פנימייתיים של משרד החינוך עבור אחזקת החניכים – ניתוח מצב והמלצות להמשך, מוגש לפורום הציבורי – כפרי הנוער והפנימיות בישראל, אוקטובר 2013; משרד הרווחה והשירותים החברתיים, דוח הצוות לבדיקת מודל דמי החזקה של מסגרות חוץ ביתיות לטיפול בילדים בסיכון, 18 ביולי 2012; שירה זיוון, מודלים של בתי-הספר במוסדות החינוך הפנימייתיים: משרד החינוך, מכון סאלד, אוקטובר 2013.

²⁸ מבקר המדינה, דוח שנתי 46 לשנת 1995, חינוך על-יסודי בפנימיות, 15 באפריל 1996.

²⁹ מבקר המדינה, דוח שנתי 55 לשנת 2004, המינהל לחינוך התיישבותי, מאי 2005. למשל, קרוב למחצית החניכים ששוהים במוסדות המוגדרים כפרי נוער מודרכים ומקבלים, כאמור, תוספת הקצבה ייעודית כהשלמה לסל לאור בסכום כולל של כ-109 מיליון ש"ח. מירי כהן, מנהלת תחום עלויות במינהל לכלכלה ותקציבים במשרד החינוך, דוא"ל, 26 ביוני 2016.



מדריכי לילה, אחים ורכזי בוגרים וכן נוספו דרישות לטיפולים פארה-רפואיים, אך הפנימיות אינן משופרות עבור העסקת אנשי צוות אלו.³⁰

2.3. המחסור התקציבי הנובע מאי-עדכון תעריפים ותקנים

כפי שהוצג בלוח 1, דמי סל לאור ללא רכיב השכר הם כ-957 ש"ח לחניך לחודש. סכום זה נקבע בשנת 2007, כאמור, ואילו הוצמד למדד המחירים לצרכן לחודש אפריל 2016, הוא היה מגיע ל-1,100 ש"ח, קרי דמי הסל היו גדלים בכ-143 ש"ח (כ-15%). אילו חושבה הצמדה נפרדת לכל אחד מרכיבי הסל, כלומר הצמדה של כל רכיב בסל לעליית מחירי הסדרה הרלוונטית לו במדד המחירים לצרכן, דמי הסל היום היו כ-1,124 ש"ח, קרי גידול של כ-167 ש"ח (כ-17%).³¹ לגבי חניכים המתקציבים בשיעור של 85% מהסל (רוב החניכים) משמעות האי-עדכון היא אובדן הכנסות שנתי של 1,460–1,700 ש"ח לחניך. על-פי אומדנים של משרד החינוך (שנערכו על סמך חישוב אובדן הכנסות גבוה יותר – 230 ש"ח לחניך לחודש), שהוצגו בדיון ועדת החינוך, התרבות והספורט בנושא בנובמבר 2014, המחסור הקיים בבסיס התקציב עקב אי-עדכון תעריפי סל לאור מסתכם בכ-50 מיליון ש"ח.³² נוסף על כך, ד"ר בני פישר, מנהל המינהל לחינוך התיישבותי, אמד באותו הדיון ב-200 מיליון ש"ח את עלות העדכון של תקני כוח-האדם הדרוש למערכת, ובמקום אחר באותו הדיון אמד את החוסר הכולל בבסיס התקציב בכ-100–150 מיליון שקל בשנה.³³

יצוין כי כבר ב-2008 קבעה ועדת העשור – ועדה ציבורית מקצועית אשר הוקמה לשם בדיקת פעילות הפנימיות החינוכיות והצבת יעדים לתכנון ולפיתוח של החינוך הפנימייתי בישראל לעשור הבא – כי בשל אי-עדכונן זה זמן רב של סל לאור, המערכת פועלת שנים בתת-תקצוב; עוד קבעה הוועדה כי עם השנים השתנו אמות המידה בתחום איכות החיים, והאוכלוסייה הנקלטת כיום נזקקת לתשומות טיפוליות וחינוכיות אינטנסיביות יותר. הוועדה העריכה כי המחסור התקציבי המלא של המערכת הוא לא פחות מ-100–150 מיליון ש"ח, והגירעון לחניך היה, על-פי ההערכות, 10,000 ש"ח לשנה לפחות.³⁴

מבדיקה אחרת, שנערכה עבור פורום כפרי הנוער ובמהלכה נבחנו הכנסותיהן של הפנימיות מתקציב משרד החינוך בהשוואה להוצאותיהן הכוללות בפועל, נמצא כי בממוצע המחסור התקציבי לחניך פנימייה הוא

³⁰ דברי בני פישר, מנהל המינהל לחינוך התיישבותי פנימייתי ועליית הנוער במשרד החינוך ואברהם לוי, מנהל אגף התקציבים במינהל, בישיבות ועדת החינוך, התרבות והספורט, פרוטוקול מס' 279, 12 בנובמבר 2014, ופרוטוקול מס' 30, 15 ביולי 2015; מירי כהן, מנהלת תחום עלויות במינהל לכלכלה ותקציבים במשרד החינוך, שיחת טלפון, 11 במאי 2016.

³¹ חישובי הצמדה בוצעו באמצעות מאגר מדדי המחירים של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה תוך השוואה בין מדד דצמבר 2007 למדד אפריל 2016. החישוב נערך על-פי סדרות המדדים שמשרד החינוך ציין שהן רלוונטיות לחישוב ההצמדה בתשובתו על פנייתנו: רכיב המזון בסל הוצמד על-פי סדרה 110050 – מזון כולל ירקות ופירות; רכיב הדלק הוצמד על-פי סדרה 120580 – חשמל, דלק, מים וכדומה; רכיב החזקת הבית הוצמד על-פי סדרה 120520 – החזקת הדירה; רכיב החזקת תלמיד הוצמד על-פי סדרה 120010 – מדד המחירים לצרכן כללי.

³² דברי אברהם לוי, מנהל אגף תקציבים במינהל לחינוך התיישבותי פנימייתי ועליית הנוער במשרד החינוך, בישיבת ועדת החינוך, התרבות והספורט, פרוטוקול מס' 30, 15 ביולי 2015; דברי בני פישר, מנהל המינהל לחינוך התיישבותי פנימייתי ועליית הנוער במשרד החינוך, בישיבת ועדת החינוך, התרבות והספורט, פרוטוקול מס' 279, 12 בנובמבר 2014.

³³ דברי בני פישר, מנהל המינהל לחינוך התיישבותי פנימייתי ועליית הנוער במשרד החינוך, בישיבת ועדת החינוך, התרבות והספורט, פרוטוקול מס' 279, 12 בנובמבר 2014.

³⁴ משרד החינוך, המינהל לחינוך התיישבותי פנימייתי ועליית הנוער, החינוך הפנימייתי לקראת העשור הבא: דין וחשבון של הוועדה לתכנון ופיתוח החינוך הפנימייתי לעשור הבא – ועדת העשור, מרס 2008.



כ-15,500 שקל לשנה או כ-1,300 לחודש.³⁵ אך בהקשר זה יש להזכיר כי כאמור לפחות חלק מהפנימיות מקבלות מימון ממקורות שונים מלבד תקציב משרד החינוך.³⁶

לצורך הכנת המסמך פנה מרכז המחקר והמידע של הכנסת אל משרד החינוך בבקשה לקבל הערכה עדכנית בדבר המחסור בתקציב ההחזקה של חניכי הפנימיות, אך **ממשרד החינוך נמסר כי במינהל לחינוך התיישבותי מתקיים תהליך של בדיקת צורכי הפנימיות וכי בשלב זה אין בידם נתונים על הפערים בין התקצוב לצרכים.**³⁷ יצוין כי סגן שר החינוך מאיר פרוש דיווח למליאת הכנסת בנובמבר 2015, בתשובה על שאילתה של חבר הכנסת יחיאל חיליק בר, כי הצעה לתוכנית תקציבית חדשה לפנימיות החינוכיות נכתבה במשרד החינוך ונמצאת בבחינה.³⁸

ועדת העשור קבעה כבר בשנת 2008 כי עדכון התעריפים הוא תנאי בל יעבור לתפעול נאות של המערכת, והמליצה כי המינהל לחינוך התיישבותי יפעל נמרצות לעדכון של סל השירותים לחניך הפנימייה ולהתאמתו לעלויות הריאליות כיום, לצורכי אוכלוסיית היעד שהשתנו ולתקני העבודה המעודכנים. כמו כן, הוועדה המליצה לשקול הוספה של תקנים של עובדי טיפול בפנימיות החינוכיות כדי להתמודד עם הצרכים הגדלים, ולפעול להשגת העלאה משמעותית בשכרם ושיפור בתנאי עבודתם של מחנכי הפנימייה הישירים (מדריכים ואימהות בית) – תנאי הכרחי לגיוס סגל ברמה הולמת.³⁹

גם ועדת החינוך, התרבות והספורט של הכנסת קראה למשרדי הממשלה הרלוונטיים, בסיום דיונים שקיימה בנושא בשנים האחרונות, לפעול הן לעדכון סל לאור וקביעת מנגנון עדכון אוטומטי שלו והן לבחינת התשומות הנדרשות ועדכון רכיבי הסל.⁴⁰

ממשרד החינוך נמסר בהקשר זה כי במסגרת דיוני התקציב המשרד פונה בכל שנה אל משרד האוצר בבקשה לעדכן את סל לאור; לקראת תקציב 2017 בכוונת המשרד לפנות שוב אל משרד האוצר בבקשה כאמור ולבקש במסגרת זו שייקבע מנגנון עדכון אוטומטי, בהתאם לשינויים בסדרות הרלוונטיות של מדד המחירים לצרכן.⁴¹ עוד ציינו במשרד כי יש לבחון את תקינת כוח-האדם על-פי הסל, שנקבעה לפני עשרות שנים, ולעדכן אותה על-פי הצרכים העכשוויים בפנימיות.⁴²

ממשרד האוצר נמסר כי בשנים האחרונות גדל תקציב החינוך במיליארדי שקלים וכי על סמך מסגרת התקציב שנקבעה נדרש משרד החינוך להחליט אילו נושאים יתוקצבו, על-פי סדר העדיפויות שלו. אם

³⁵ דברי דורון אראמי, רו"ח, BDO, וזיו האפל, בישיבת ועדת החינוך, התרבות והספורט, [פרוטוקול מס' 30](#), 15 ביולי 2015.

³⁶ מירי כהן, מנהלת תחום עלויות במינהל לכלכלה ותקציבים במשרד החינוך, מכתב תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 4 באפריל 2016.

³⁷ מירי כהן, מנהלת תחום עלויות במינהל לכלכלה ותקציבים במשרד החינוך, דוא"ל, 26 ביוני 2016.

³⁸ "דברי הכנסת", הכנסת ה-20, [ישיבה מס' 60](#), 9 בנובמבר 2015.

³⁹ משרד החינוך, המינהל לחינוך התיישבותי, פנימיית ועליית הנוער, [החינוך הפנימייתי לקראת העשור הבא: דין וחשבון של הוועדה לתכנון ופיתוח החינוך הפנימייתי לעשור הבא – ועדת העשור](#), מרס 2008.

⁴⁰ מסקנות ועדת החינוך, התרבות והספורט של הכנסת בנושא עדכון סל התמיכה עבור תלמיד בפנימייה (סל-לאור), 12 בנובמבר 2014; [מסקנות ועדת החינוך, התרבות והספורט של הכנסת בנושא תקציב פנימיות ועדכון סל-לאור](#), 15 ביולי 2015.

⁴¹ מירי כהן, מנהלת תחום עלויות במינהל לכלכלה ותקציבים במשרד החינוך, מכתב תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 4 באפריל 2016.

יצוין כי דברים דומים מסרו שרי החינוך בתשובות על שאילתות ישירות שהפנו אליו חברי כנסת בשנים האחרונות. שר החינוך נפתלי בנט – [דברי תשובה לשאילתה ישירה 485](#) של חבר הכנסת דב חנין, 10 בנובמבר 2015, ודברי תשובה לשאילתה ישירה 965 של חברת הכנסת אורלי לוי-אבקסיס, 12 בינואר 2016; שר החינוך שי פירון – [דברי תשובה לשאילתה ישירה 1164](#) של חברת הכנסת מיכל רוזין, 16 בנובמבר 2014.

⁴² מירי כהן, מנהלת תחום עלויות במינהל לכלכלה ותקציבים במשרד החינוך, שיחת טלפון, 11 במאי 2016.



משרד החינוך מוצא לנכון לעדכן את סל לאור, עליו להציף את הנושא בדיוני התקציב ולהציב את הסוגיה בראש סדר העדיפויות של המשרד.⁴³

3. תקצוב משרד הרווחה את החזקת חניכי הפנימיות שבאחריות

משרד הרווחה מופקד על מימון החזקתם של קרוב ל-7,000 חניכים השוהים בכ-120 פנימיות שיקומיות, טיפוליות ופוסט-אשפוזיות, חלקן בבעלות ציבורית וחלקן בבעלות פרטית (יצוין כי הרשות המקומית אחראית להעברת 25% ממימון כל חניך המתגורר בשטחה למשרד הרווחה, ולשם כך היא רשאית גם לגבות תשלום מהורי החניך, בהתאם להכנסתם⁴⁴). על-פי נתוני משרד הרווחה, בשנת 2015 התקציב נטו המיועד להחזקת חניכי הפנימיות היה כ-620 מיליון שקלים. בדומה לתקצוב משרד החינוך, עיקר הוצאות ההחזקה מתקצבות על-פי סל לאור, ורכיבי התקצוב הם אותם הרכיבים שבמודל התקצוב של משרד החינוך: שכר, מזון, דלק חשמל ומים, החזקת בית והחזקת תלמיד. עוד מועבר תקצוב בגין סל נסיעות וסל ביגוד וציוד – סל הכולל טיפול רפואי וביטוח בריאות, טיולים, קייטנה ואגרת בחינות בגרות – סל חוגים ואגרת חינוך.⁴⁵ בתקני כוח-האדם במערך הפנימיות נכללים, בין השאר, 1,800 מדריכים, 840 עובדים סוציאליים, 750 פסיכולוגים ו-84 מטפלים פארה-רפואיים. על-פי תשובת משרד הרווחה על פנייתנו, המשרד נושא בעלות כל המשרות הנדרשות בתקינה וחובה על המסגרות לעמוד בה וככלל, לא אמור להיות פער בין התקנים הנדרשים לבין מספר העובדים בפועל וחובה על המסגרות לעמוד בתקינה; עם זאת, לעתים יש חוסר בגין היעדרות זמנית של עובד, וכמו כן יש קושי מערכת בגיוס אחיות לפנימיות, עקב מחסור כללי באחיות בישראל.⁴⁶

ממשרד הרווחה נמסר כי מלבד סלים אלו, אין לפנימיות שהמשרד מופקד על תקצובן מקורות מימון נוספים קבועים, למעט שלוש פנימיות בתל-אביב המקבלות סיוע מהעירייה. חלק ניכר מהפנימיות הציבוריות מצליחות לגייס תרומות ומשתמשות בהן למימון תוספות ייחודיות בתחומים פעילות פנאי, טיפול בתשתיות ופיתוח פיזי או מימון חלק משכר הדירה של המוסד, אך הכנסה זו אינה קבועה. **ככלל, נמסר ממשרד הרווחה כי לא ידוע על פערים בין תקצוב משרד הרווחה את החזקת חניכי הפנימיות שבאחריותו ובין עלות החזקתם בפועל.**⁴⁷

3.1. תעריפי הרכיבים בסלים

בלוח 4 להלן מוצגים תעריפי הרכיבים בסל לאור לחניך פנימייה שבאחריות משרד הרווחה; רכיב השכר אינו מוצג להלן והוא יידון בהמשך.

⁴³ דניאל לורברבוים, רפרנט חינוך באגף התקציבים במשרד האוצר, מכתב תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 23 במאי 2016.

יצוין כי ד"ר בני פישר, ראש המינהל לחינוך התיישבותי, אמר דברים דומים בנוגע לעמדת משרד האוצר בסוגיה, וראו ישיבת ועדת החינוך, התרבות והספורט, [פרוטוקול מס' 30](#), 15 ביולי 2015.

⁴⁴ להרחבה ראו: משרד הרווחה והשירותים החברתיים, [הוראת תע"ס 8.4. השתתפות הורים בסידור חוץ-ביתי ובפנימיות יום לילדים עד גיל 18](#), 28 באוגוסט 2014. לסכומי ההשתתפות העדכניים ראו: נספח א' להוראה 8.4 בתע"ס: [טבלת השתתפות הורים בפנימיות ובמשפחות אומנה לשנת הלימודים תשע"ו](#), 1 בספטמבר 2015.

⁴⁵ דליה לב שדה, מנהלת השירות לילד ולנוער במשרד הרווחה והשירותים החברתיים, מכתב תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 16 במרס 2016.

⁴⁶ שם, וכן הנ"ל, דוא"ל, 14 באפריל 2016.

⁴⁷ שם.



לוח 4: תעריפי הרכיבים בסל לאור לחודש לחניך, לא כולל רכיב השכר, בש"ח, מעודכן

לינואר 2016⁴⁸

רכיבי הסל	תעריף לחניך אינטרני	תעריף לחניך פנימיית יום
מזון	662	563
דלק, חשמל ומים	105	53
אחזקת בית	202	101
אחזקת תלמיד	166	83
סך הכול (ללא שכר)	1,136	800

חניכי הפנימיית שאינם בפנימיית יום (חניכים אינטרניים) מתקצבים על-פי סל לאור בשיעור מלא (100%). חניכי פנימיית היום מתקצבים בשיעור חלקי: 85% מרכיב המזון ו-50% מהרכיבים האחרים (כלומר, כיום שיעור של כ-70% מכלל הסל).⁴⁹

רכיב השכר לחניך נקבע על-פי פרופיל הפנימייה שבה הוא שוהה ועל-פי סוג הבעלות על המוסד – ציבורית או פרטית. בתחום זה יש שלושה תעריפים: תעריף שיקומי, תעריף טיפולי ותעריף פוסט-אשפוזי. תעריף שיקומי נקבע לפי תקן של כ-53 משרות (חינוכיות, מינהליות וטיפוליות) עבור 120 חניכים בפנימייה, ותעריף טיפולי נקבע לפי תקן של כ-38 משרות עבור 60 חניכים בפנימייה.⁵⁰ התעריף לחניך נקבע באמצעות חלוקת עלות שכר המשרות במספר החניכים לפי התקן (60 חניכים ו-120 חניכים, בהתאמה). מסגרות בבעלות ציבורית מקבלות תוספת בשיעור של כ-34% מעלות השכר ומסגרות בבעלות פרטית מקבלות תוספת בשיעור של כ-26%. בלוח 5 להלן מוצגים תעריפי השכר לחניך בינואר 2015.

לוח 6: רכיב השכר לחניך לפי פרופיל הפנימייה וסוג הבעלות, בש"ח, ינואר 2015⁵¹

פרופיל הפנימייה	מסגרת שיקומית	מסגרת טיפולית	מסגרת אשפוזית פוסט-	סוג בעלות
בעלות ציבורית	4,061	5,992	8,878	בעלות ציבורית
בעלות פרטית	3,833	5,655	10,306	בעלות פרטית

בנוסף, כל פנימייה מקבלת תוספת בשיעור 4% מהסכום הכולל על-פי סל לאור **כולל השכר**. בעבר רק מסגרות בבעלות פרטית קיבלו תוספת זו, אך מאז ינואר 2016 היא משולמת גם למסגרות בבעלות ציבורית.⁵²

⁴⁸ יפית קבסו, תקציבנית שירות ילד ונוער במשרד הרווחה והשירותים החברתיים, דוא"ל 6 ביוני 2016.

⁴⁹ שם, וכן הנ"ל, שיחת טלפון, 26 במאי 2016.

⁵⁰ במשרד הרווחה נערכים בימים אלו לקביעת מודל מדויק לפנימיית הפוסט-אשפוזיות, ובין היתר ייקבע היחס בין מספר החניכים למספר אנשי הצוות; יפית קבסו, תקציבנית שירות ילד ונוער במשרד הרווחה והשירותים החברתיים, דוא"ל, 6 ביוני 2016.

⁵¹ דליה לב שדה, מנהלת השירות לילד ולנוער במשרד הרווחה והשירותים החברתיים, דוא"ל, 14 באפריל 2016.

⁵² יפית קבסו, תקציבנית שירות ילד ונוער במשרד הרווחה והשירותים החברתיים, שיחת טלפון, 26 במאי 2016.



בלוח להלן מוצגים תעריפי הרכיבים בסל ביגוד וציוד, הכולל טיפול רפואי, טיולים, קייטנה, אגרת בגרות ודמי כיס.

לוח 7: תעריפי הרכיבים בסל ביגוד וציוד לחודש לחניך, בש"ח⁵³

מאפייני החניכים רכיבי הסל	עד גיל 12 (יסודי)	מעל גיל 12 (חטיבה ותיכון)	רב-גילאי
ביגוד וציוד	85	85	85
טיפול רפואי	21	21	21
טיולים במסגרת	31	31	31
קייטנה	18	18	18
אגרת בגרות	-	9	5
דמי כיס	60	100	80
סך הכול	215	264	240

כפי שמוצג בלוח לעיל, ההבדל בסכומים המשולמים לקבוצות השונות נובע מהסכומים השונים של דמי הכיס המועברים לחניכים בגילאים שונים וכן מתשלום עבור אגרת בחינות הבגרות.

נוסף על סלים אלו, החניכים מקבלים **סל נסיעות**, וסכומו נקבע על-פי עלות הנסיעה בתחבורה ציבורית מהפנימייה לבית החניך; משרד הרווחה מממן במסגרת סל זה 16 נסיעות בשנה.⁵⁴ כמו כן, החניכים זכאים ל**סל חוגים** עד לסכום של 350 ש"ח לחניך לחודש; הסכום המדויק נקבע על-פי הוצאת הפנימייה בפועל, באישור גורמי הפיקוח במשרד הרווחה.

משרד הרווחה מעביר לפנימיות **אגרת חינוך**; את הסכום הזה הפנימיות מעבירות לבתי-הספר שבהם החניכים לומדים כדי לממן את תשלומי ההורים שבתי-הספר רשאים לגבות. סכום האגרה שווה לסכום שמותר לגבות בגין תשלומי כפי שמפרסם משרד החינוך בתחילת כל שנת לימודים,⁵⁵ ללא מרכיב התל"ן (תוכנית לימודים נוספת).⁵⁶

3.2. סוגיית עדכון התעריפים

להבדיל מדמי סל לאור במערך הפנימיות של משרד החינוך, שכאמור לא עודכנו בשנים האחרונות, בעקבות המלצות צוות לבדיקת מודל דמי החזקה המועברים למסגרות החוץ-ביתיות (ועדת גדעון) אשר פעל במשרד הרווחה בשנת 2012, הוחלט במשרד על עדכון חד-פעמי של התעריפים בשיעור של כ-10%, ועל

⁵³ דליה לב שדה, מנהלת השירות לילד ולנוער במשרד הרווחה והשירותים החברתיים, מכתב תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 16 במרס 2016.

⁵⁴ שם, וכן הנ"ל, דוא"ל, 14 באפריל 2016.

⁵⁵ לסכומים העדכניים המאושרים לגבייה ראו: משרד החינוך, **תשלומי הורים לשנה"ל תשע"ו**, תאריך כניסה: 6 ביוני 2016.

⁵⁶ דליה לב שדה, מנהלת השירות לילד ולנוער במשרד הרווחה והשירותים החברתיים, מכתב תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 16 במרס 2016; דוא"ל, 14 באפריל 2016.

להרחבה בדבר תשלומי הורים במערכת החינוך ראו: אסף ויינגר, **תשלומי הורים במערכת החינוך**, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 9 ביוני 2016.



הנהגת מנגנון עדכון אוטומטי באמצעות הצמדת הסל למדד המחירים לצרכן; העדכון נעשה אחת לשנה בחודש ינואר על-פי השינוי הממוצע במדד בשנת התקציב שהסתיימה.⁵⁷

השוואה בין דמי סל לאור העדכני ללא מרכיב השכר ובין דמי הסל לפני יישום המלצות ועדת גדעון (קרי הסל שעודכן לאחרונה בדצמבר 2007) מעלה כי בדמי הסל חל גידול בשיעור של 19%, שיעור גבוה משיעור השחיקה של הסל שהוצג קודם לכן (15%–17%, תלוי בשיטת ההצמדה למדד).

שכר העובדים בפנימיות נקבע על-פי טבלאות שכר אחידות של משרד הרווחה אשר מתעדכנות בהתאם להסכמי השכר במשק, בדומה לשכר עובדי פנימיות משרד החינוך. בעקבות המלצות ועדת גדעון עודכנו לאחרונה תקני כוח-האדם של המדריכים, האחים, סגן המנהל, הפסיכולוגים והעובדים הסוציאליים בפנימיות.⁵⁸

עדכון תעריפי סל לאור ותקני כוח-האדם בהתאם להמלצות ועדת גדעון נעשה בתיאום עם משרד האוצר (שנציגיו השתתפו בוועדת גדעון) והיה כרוך בהוספת כ-47.5 מיליון ש"ח לבסיס התקציב. יישום ההמלצות נעשה בשלוש פעימות שוות בין ספטמבר 2012 לספטמבר 2015.⁵⁹

תעריפי סל השירותים עודכנו לאחרונה לפני כחמש שנים. סל הנסיעות מתעדכן בעקבות פנייה של הפנימיה אל משרד הרווחה אך העדכון נעשה פעם אחת בכל שלוש שנים בלבד.⁶⁰

כאמור, ממשרד הרווחה נמסר כי לא ידוע לו על פער בין תקצוב משרד הרווחה את החזקת חניכי הפנימיות שבאחריותו ובין עלות החזקה בפועל.⁶¹

4. סיכום

- מסמך זה עסק בתקצוב החזקתם של חניכי הפנימיות בישראל – פנימיות וכפרי נוער באחריות משרד החינוך וכן פנימיות באחריות משרד הרווחה ובתקצובו.
- לפיכך, חשוב להדגיש כי מערך פנימיות משרד החינוך ומערך פנימיות משרד הרווחה הם שני מערכים שונים, וההבדלים ביניהם הם בראש ובראשונה בשני תחומים אלו:
 - היקף: בפנימיות משרד החינוך שוהים כ-22,000 חניכים ואילו בפנימיות משרד הרווחה יש פחות מ-7,000 חניכים;

⁵⁷ דליה לב שדה, מנהלת השירות לילד ולנוער במשרד הרווחה והשירותים החברתיים, מכתב תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 16 במרס 2016; דוא"ל, 14 באפריל 2016; משרד הרווחה והשירותים החברתיים, דוח הצוות לבדיקת מודל דמי החזקה של מסגרות חוץ ביתיות לטיפול בילדים בסיכון, גרסה מעודכנת: 18 ביולי 2012.

לדברי גבי יפית קבסו, תקציבנית שירות ילד ונוער במשרד הרווחה, ההחלטה בדבר העלאת הסכום המשולם בגין סל לאור ב-10% לא נעשתה בעקבות בדיקה פרטנית של השינוי במחירי המרכיבים השונים. לדבריה, מדובר בהעלאה סבירה של תקצוב הוצאות מינהליות, שנעשתה בעקבות המלצת דוח רואה חשבון. יפית קבסו, תקציבנית שירות ילד ונוער במשרד הרווחה והשירותים החברתיים, שיחת טלפון, 16 בינואר 2014. מובא בתוך שירי ספקטור בן-ארי, כפרי נוער ופנימיות – סוגיות בתחום ארגון ומים, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 19 בינואר 2014.

⁵⁸ נוספו תקנים לשני מדריכים ולמדריך לילה, נוסף תקן לאחות, נוסף תקן חלקי (33%) למשרת סגן מנהל, נוסף תקן חלקי (30%) למשרת פסיכולוג, נוסף תקן חלקי (40%) למשרת עובד סוציאלי, ונוסף תקן חלקי להדרכת הצוות בערך של 6% ממשרת עובד סוציאלי. דליה לב שדה, מנהלת השירות לילד ולנוער במשרד הרווחה והשירותים החברתיים, מכתב תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 16 במרס 2016; דוא"ל, 14 באפריל 2016.

⁵⁹ שם.

⁶⁰ דליה לב שדה, מנהלת השירות לילד ולנוער במשרד הרווחה והשירותים החברתיים, דוא"ל, 14 באפריל 2016.

⁶¹ שם.



- מאפייני החניכים בפנימיות השונות, המשליכים על מאפייני כוח-האדם הנדרש והיקפו ועל גודל המסגרות הנדרש בכל מערך.
- שכר העובדים בפנימיות, הן אלו שבאחריות משרד החינוך והן אלו שבאחריות משרד הרווחה, מתעדכן מעת לעת בהתאם להסכמי השכר במשק.
- בפנימיות שבאחריות משרד החינוך תקן כוח-האדם לא עודכן מאז נקבע – אמצע שנות ה-70; בפנימיות אלו תעריפיהם של רכיבים בסל לאור שאינם שכר לא עודכנו מאז סוף שנת 2007. התוצאה היא גירעון מתמשך בתקציב הפנימיות; היקפו הנוכחי של הגירעון אינו ברור אך בעבר העריכו גורמים שונים במשרד החינוך שמדובר ביותר מ-100 מיליון ש"ח.
- משרד הרווחה עדכן לאחרונה הן את תקן כוח-האדם בפנימיות והן את תעריפי סל לאור בסכום של קרוב ל-50 מיליון ש"ח, ולטענתו הביא בכך לסגירת הגירעון בתקציב הפעלת מערך הפנימיות שבאחריותו.
- לנוכח ההבדלים בין שני מערכי הפנימיות נראה שיש לנקוט משנה זהירות בהשוואה ביניהם, לרבות בהשוואה בין סלי התקצוב בכל מערך ואופן עדכונם הראוי. בנוגע לפנימיות שבאחריות משרד החינוך, נראה כי יש צורך בהשלמתה של בחינה תקציבית יסודית ומפורטת, שתאפשר לקבוע בדיוק אילו עדכונים נדרשים בתחום תקני כוח-האדם ותעריפי השירותים. משרד החינוך הודיע על עריכתה של בחינה כזאת כבר לפני יותר מחצי שנה, אך כאמור, בתשובתו הנוכחית על פנייתנו ציין כי היא טרם הסתיימה. לחשיבות סיום הבחינה משנה תוקף לנוכח הדיונים הקרובים על תקציב המדינה לשנים 2017–2018.



מקורות

מסמכי הכנסת

אסף ויינגר, תשלומי הורים במערכת החינוך, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 9 ביוני 2016.

"דברי הכנסת", הכנסת ה-20, ישיבה מס' 60, 9 בנובמבר 2011.

מסקנות ועדת החינוך, התרבות והספורט של הכנסת בנושא עדכון סל התמיכה עבור תלמיד בפנימייה (סל-לאור), 12 בנובמבר 2014; מסקנות ועדת החינוך, התרבות והספורט של הכנסת בנושא תקציב פנימיות ועדכון סל-לאור, 15 ביולי 2015.

הוועדה לזכויות הילד, פרוטוקול מס' 127, 31 במאי 2011.

ועדת החינוך, התרבות והספורט, פרוטוקול מס' 279, 12 בנובמבר 2014; פרוטוקול מס' 30, 15 ביולי 2015.

שירי ספקטור בן-ארי, כפרי נוער ופנימיות – סוגיות בתחום ארנונה ומים, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 19 בינואר 2014.

שר החינוך נפתלי בנט, דברי תשובה לשאילתה ישירה 485 של חבר הכנסת דב חנין, 10 בנובמבר 2015; דברי תשובה לשאילתה ישירה 965 של חברת הכנסת אורלי לוי אבקסיס, 12 בינואר 2016.

שר החינוך שי פירון, דברי תשובה לשאילתה ישירה 1164 של חברת הכנסת מיכל רוזין, 16 בנובמבר 2014.

מקורות ממשלתיים

טליה חסין ואח', השירות לילד ולנוער: נתונים על ילדים בפנימיות בשנת תשע"ד (2013-2014), משרד הרווחה והשירותים החברתיים, 2014.

מבקר המדינה, דוח שנתי 46 לשנת 1995, חינוך על-יסודי בפנימיות, 15 באפריל 1996; דוח שנתי 55 לשנת 2004, המינהל לחינוך התיישבותי, מאי 2005.

ממשלת ישראל, החלטה מס' 1743 של הממשלה בנושא הקפאה נומינלית של תקציב המדינה משנת 2003, 28 באפריל 2002; החלטה מס' 157 של הממשלה בנושא הקפאה נומינלית של תקציב המדינה בשנים 2004–2006, 25 במרץ 2003; החלטה מס' 4156 של הממשלה בנושא הצעת תקציב המדינה לשנת 2006, 9 באוגוסט 2005; החלטה מס' 510 של הממשלה בנושא הצעת תקציב המדינה לשנת 2007, 12 בספטמבר 2006; החלטה מס' 2275 של הממשלה בנושא הצעת תקציב המדינה לשנת 2008, 12 באוגוסט 2007; החלטה מס' 227 של הממשלה בנושא הצעת תקציב המדינה לשנים 2009 ו-2010, 12 במאי 2009; החלטה מס' 2086 של הממשלה בנושא הצעת תקציב המדינה לשנים 2011–2012, 15 ביולי 2010; החלטה מס' 220 של הממשלה בנושא הצעת תקציב המדינה לשנים 2013 ו-2014, 13 במאי 2013; החלטה מס' 407 של הממשלה בנושא הצעת תקציב המדינה לשנים 2015–2016, 15 ביולי 2010.

משרד החינוך, המינהל לחינוך התיישבותי פנימייתי ועליית הנוער, החינוך הפנימייתי לקראת העשור הבא: דין וחשבון של הוועדה לתכנון ופיתוח החינוך הפנימייתי לעשור הבא – ועדת העשור, מרץ 2008; חוזר מיוחד – סל שירותים לחניכי פנימייה: ישראלים, יוצאי אתיופיה, נעליה, תלמידי י"ג–י"ד, פליטים וטיפוליים, מהדורת תשע"ו, מעודכנת לינואר 2016; נוהל ז.5: "סל שירותים" לחניך – ביצוע ודיווח, בתוך הפנימייה החינוכית בכפר הנוער: קובץ נהלים, מהדורה שנייה, תשס"ז; קריטריונים לוועדות תקצוב, 2016; תעריף סל לאור לשנה"ל תשע"ה למוסדות.



משרד הרווחה והשירותים החברתיים, דוח הצוות לבדיקת מודל דמי החזקה של מסגרות חוץ ביתיות לטיפול בילדים בסיכון, 18 ביולי 2012; [הוראת תע"ס 8.4. השתתפות הורים בסידור חוץ-ביתי ובפנימיות יום לילדים עד גיל 18](#), 28 באוגוסט 2014; נספח א' להוראה 8.4 בתע"ס: [טבלת השתתפות הורים בפנימיות ובמשפחות אומנה לשנת הלימודים תשע"ו](#), 1 בספטמבר 2015; [סקירת השירותים החברתיים לשנת 2014: ילדים מלידה עד גיל 18 הרשומים במחלקות לשירותים חברתיים](#), אוקטובר 2015.

שרי דאובר, מפקחת פנימיות במינהל לחינוך התיישבותי פנימייתי ועליית הנוער במשרד החינוך, [מצגת סל שירותים תשע"ד](#).

מחקרים ודוחות

טלל דולב, רחל סבו לאל, הלל שמיד, דורית בר ניר, [מדיניות "עם הפנים לקהילה" – מחקר הערכה](#), מאיירס-גיוינט-מכון ברוקדייל, ספטמבר 2008.

משה בן שושן, [תשלום למוסדות פנימייתיים של משרד החינוך עבור אחזקת החניכים – ניתוח מצב והמלצות להמשך](#), מוגש לפורום הציבורי – כפרי הנוער והפנימיות בישראל, אוקטובר 2013.

שירה זיוון, [מודלים של בתי-הספר במוסדות החינוך הפנימייתיים: משרד החינוך](#), מכון הנרייטה סאלד, אוקטובר 2013.

מכתבים ושיחות טלפון

מירי כהן, מנהלת תחום עלויות במינהל לכלכלה ותקציבים במשרד החינוך, מכתב תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 4 באפריל 2016; דוא"ל, 26 ביוני 2016; שיחת טלפון, 11 במאי 2016; שיחת טלפון, 16 ביוני 2016. דליה לב שדה, מנהלת השירות לילד ולנוער במשרד הרווחה והשירותים החברתיים, מכתב תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 16 במרס 2016; דוא"ל, 14 באפריל 2016.

דניאל לורברבוים, רפרנט חינוך באגף התקציבים במשרד האוצר, מכתב תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 23 במאי 2016.

יפית קבסו, תקציבנית שירות ילד ונוער במשרד הרווחה והשירותים החברתיים, דוא"ל 6 ביוני 2016; שיחת טלפון, 26 במאי 2016.

אתרי אינטרנט:

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, [מאגר מדדי המחירים](#).

משרד החינוך, [תשלומי הורים לשנה"ל תשע"ו](#), תאריך כניסה: 6 ביוני 2016.

משרד הרווחה והשירותים החברתיים, [מענים חוץ-ביתיים – פנימיות](#), תאריך כניסה: 2 בפברואר 2016.

