

# תקצוב גני הילדים בחינוך המיוחד

כתיבה: חדוה קפלינסקי, כלכלנית | אישור: אליעזר שורץ, ראש צוות  
תאריך: ד' באב תשע"ט, 05 באוגוסט 2019

S

פיקוח תקציבי

## תוכן

2.....	תמצית
3.....	1. מבוא.....
4..	1.1. נתונים על מספר הילדים הלומדים בגני החינוך המיוחד הרשמי והמוכש"ר..
5.....	2. נתונים על תקצוב גני הילדים בחינוך המיוחד בשנים תשע"ד-תשע"ח.....
8.....	3. שיטת תקצוב גני הילדים בחינוך המיוחד הרשמי והמוכש"ר.....
9.....	3.1. עלות השכר בגני הילדים בחינוך המיוחד הרשמי והמוכר שאינו רשמי.....
9.....	3.1.2. נתוני השכר הבסיסי של הגננות ועוזרות הגננות.....
10.....	3.1.2. תוספות וגמולים לשכר הגננות.....
	נספח א - שיטות חישוב התקצוב המועבר על-ידי המשרד החינוך לרשויות המקומיות ולבעלויות.....
12.....	

## תמצית

מסמך זה נכתב לבקשת ח"כ יעקב מרגי, יושב ראש ועדת החינוך, התרבות והספורט של הכנסת בנושא תקצוב גני הילדים בחינוך המיוחד. במסמך מובאים נתונים על מספר התלמידים הלומדים בגני הילדים בחינוך המיוחד הרשמיים והמוכרים שאינם רשמיים, פירוט שיטת התקצוב של גני הילדים בחינוך המיוחד, נתונים על התקצוב בפועל של גני הילדים בחינוך המיוחד ופערים שנצפו בתקצוב בין גני הילדים הרשמיים והמוכרים שאינם רשמיים בחינוך המיוחד.

חוק **חינוך מיוחד, התשמ"ח-1988**, קובע כי משרד החינוך יתקצב באופן מלא את גני הילדים בחינוך המיוחד המוכרים שאינם רשמיים (מוכש"ר). לטענת ארגונים המפעילים מוסדות חינוך מוכרים שאינם רשמיים בחינוך המיוחד, התקצוב למוסדות חינוך מיוחד מוכרים שאינם רשמיים נמוך מהתקצוב למוסדות החינוך המיוחד הרשמיים.

הממצאים העיקריים במסמך הם:

- בשנת הלימודים תשע"ט 2018/19 למדו 21,754 ילדים בגני החינוך המיוחד שהם כ-4% מכלל תלמידי גני הילדים.
- 72.3% מהתלמידים בגני הילדים בחינוך המיוחד (15,725 תלמידים) לומדים במוסדות הרשמיים ו-27.7% לומדים במוסדות המוכרים שאינם רשמיים (6,027 תלמידים).
- בשנת הלימודים תשע"ט 2018/19, 69.3% מהתלמידים בגני הילדים בחינוך המיוחד במעמד הרשמי למדו בחינוך העברי הממלכתי.
- 88.2% מהתלמידים שלמדו בשנת הלימודים תשע"ט בגני החינוך המיוחד במעמד המוכר שאינו רשמי שייכים לפיקוח החרדי.
- בתקצוב הסכום המועבר על-ידי משרד החינוך לרשויות המקומיות נעשה שימוש בנוסחאות המבוססות על שכר הגננות ועוזרות הגננות בחינוך הרשמי ובחינוך המוכר.
- על פי נתוני משרד החינוך, קיים פער בין השכר הבסיסי של הגננות ועוזרות הגננות בחינוך הרשמי ובחינוך המוכר, כאשר שכר הגננות בחינוך הרשמי גבוה יותר בכ-7%.
- על פי נתוני משרד החינוך, קיים פער בין גני הילדים במעמד הרשמי לבין גני הילדים במעמד מוכש"ר בסך התקציב לתלמיד לשנה. בשנת הלימודים תשע"ח (2017/18) **התקציב הכולל לתלמיד בגני החינוך המיוחד המוכש"ר הוא 54% מהתקציב לתלמיד בגני החינוך המיוחד הרשמיים.**
- חלק ממרכיבי השכר (גמולים ותוספות שונות) של הגננות במוסדות המוכרים שאינם רשמיים אינו מתוקצב או שאינו מתוקצב במלואו על ידי משרד החינוך במסגרת התקציב המועבר לבעליות.

## 1. מבוא

גני הילדים בחינוך המיוחד נחלקים לפי המעמד המשפטי שלהם לגנים רשמיים וגנים מוכרים שאינם רשמיים, בדומה למבנה המוסדות בחינוך הרגיל. הגנים הרשמיים הם בבעלות משרד החינוך והגגנות המועסקות בהם הן עובדות משרד החינוך. הגנים המוכרים שאינם רשמיים הם מוסדות חינוך מיוחד שנמצאים בבעלות גופים פרטיים, כמו עמותות העוסקות בטיפול בילדים עם צרכים מיוחדים, עמותות הורים, ארגונים העוסקים בחינוך וכדומה. מוסדות אלו מוקמים בדרך כלל כמענה לצורך שלא נענה על ידי הרשות המקומית באמצעות התארגנויות של הורים המקימים עמותה, או על ידי עמותות שזיהו צורך בכך, בהתאם להתמחות שלהן ולמשאבים העומדים לרשותן. עמותות אלו פועלות לעיתים כמענה ליוזמות ובקשות של רשויות מקומיות או של משרד החינוך.<sup>1</sup>

בדומה למוסדות החינוך במעמד מוכר שאינו רשמי בחינוך הרגיל, גם מוסדות מוכרים שאינם רשמיים בחינוך המיוחד כפופים **לחוק הפיקוח על בתי ספר, התשכ"ט-1969** והם נדרשים לעמוד בתנאים המפורטים בנהלי הרישוי של משרד החינוך למוסדות בחינוך המוכר שאינו רשמי. בנוסף לכך, נקבעו סטנדרטים ייעודיים למוסדות חינוך מיוחד במעמד מוכר שאינו רשמי, הדומים לסטנדרטים בחינוך המיוחד הרשמי, לרבות התאמת התנאים הפיזיים למוגבלות התלמידים, התאמת גודל הכיתות ומספר התלמידים האפשרי בכיתה למוגבלות התלמידים, עמידה בקריטריונים הקבועים לגבי ההשכלה של עובדי ההוראה, הצוות הפדגוגי והעובדים ממקצועות הבריאות במוסד, וקביעת שטחי הלימוד ומספר חדרי הלימוד בהתאם לפרוגרמה שקבע משרד החינוך בתחום זה.

מוסדות חינוך מיוחד מוכרים שאינם רשמיים מוכרים ומפוקחים על ידי משרד החינוך. מוסדות בפיקוח הממלכתי והממלכתי-דתי מפוקחים על ידי מפקחי האגף לחינוך מיוחד ומוסדות בפיקוח חרדי מפוקחים על ידי מפקחים ייעודיים לחינוך המיוחד במחוז החרדי במשרד החינוך.

**חוק חינוך מיוחד, התשמ"ח-1988** המקנה חינוך חנם לתלמידי חינוך מיוחד, קובע שמוסדות חינוך מיוחד מוכרים שאינם רשמיים יתקצבו במלואם על ידי משרד החינוך, בדומה למוסדות חינוך רשמיים. עם זאת, תקצוב גני ילדים רגילים, מוכרים שאינם רשמיים, הוא בשיעור של 90%.<sup>2</sup>

לטענת ארגונים המפעילים מוסדות חינוך מוכרים שאינם רשמיים בחינוך המיוחד,<sup>3</sup> מסגרות מסוג זה מתקצבות בפועל בתקצוב חסר, שמטיל נטל כבד על הגופים המנהלים אותם (להלן: הבעלויות), ועשוי לפגוע בשירותים הניתנים לתלמידים הלומדים בהן. לטענתם, תקצוב מוסדות חינוך מיוחד מוכרים שאינם רשמיים נמוך מתקצוב מוסדות החינוך המיוחד הרשמיים, בעיקר בשל רפורמת אופק חדש, שהעלתה את שכר המורים בחינוך הרשמי בלבד.

<sup>1</sup> אתי וייסבלאי, [מחסור במסגרות חינוך מיוחד: מיפוי צרכים ומענים](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, יוני 2018.

<sup>2</sup> משרד החינוך, [השתתפות משרד החינוך בתקציבי הרשויות והבעלויות תשע"ט](#), 2018.

<sup>3</sup> דוד שרפר, יו"ר פורום מוכש"ר, פגישה, 25 בדצמבר 2018; דוא"ל, 7 בפברואר 2019.

סוגית הפערים בתקצוב נדונה כמה פעמים בוועדת החינוך, התרבות והספורט בכנסת העשרים. במסגרת דיון שהתקיים בבית המשפט העליון,<sup>4</sup> התחייבה המדינה לפעול להשוואת משאבי ההוראה לתלמידים במוסדות חינוך מיוחד מוכרים שאינם רשמיים לאלו שבמוסדות הרשמיים, ובהמשך לכך הוקם צוות בין-משרדי המורכב מנציגי משרד החינוך והאוצר. המלצת הצוות לגבי בתי הספר של החינוך המיוחד הייתה להחיל את רפורמת אופק חדש גם על בתי הספר האלו.<sup>5</sup> בהתאם לכך, ובתשובה לעתירה, הודיעה המדינה כי בכוונתה לפעול להשוואת משאבי ההוראה לתלמידים הלומדים בבתי הספר של החינוך המיוחד המוכר שאינו רשמי החל משנה"ל תש"פ (1.9.2019). **התחייבות זו אינה מתייחסת לגני ילדים בחינוך המיוחד המוכר שאינו רשמי.**

### 1.1 נתונים על מספר הילדים הלומדים בגני החינוך הרשמי והמוכש"ר

בשנת הלימודים תשע"ט למדו 21,754 ילדים בגני ילדים של החינוך המיוחד שהם כ-4% מכלל תלמידי גני הילדים. מתוכם, 15,725 (72.3%) למדו בחינוך הרשמי ו-6,029 (27.7%) למדו בחינוך המוכר שאינו רשמי. התלמידים למדו ב-1,691 מוסדות חינוך רשמיים ו-692 מוסדות מוכרים שאינם רשמיים.

בטבלה 1 להלן מוצג שיעור התלמידים בגני הילדים של החינוך המיוחד, לפי מגזר בחינוך הרשמי והמוכש"ר.

#### **טבלה 1: שיעור התלמידים בגני החינוך המיוחד בחינוך הרשמי והמוכר שאינו רשמי**

##### תשע"ט<sup>6</sup>

זרם חינוך	רשמי	מוכש"ר	סה"כ
ממלכתי	יהודי	1%	100%
	ערבי	15%	100%
	בדואי	0%	100%
	דרוזי	19%	100%
ממלכתי דתי	יהודי	7%	100%
	חרדי	99.5%	100%

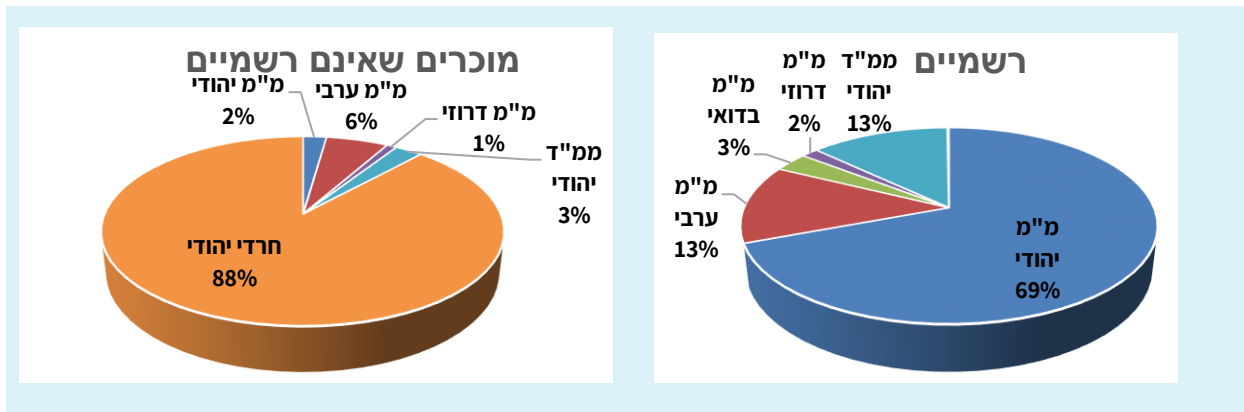
מנתוני הטבלה ניתן לראות כי הרוב המוחלט, בכל המגזרים בפיקוח הממלכתי וכן בפיקוח הממלכתי דתי, לומדים במוסדות רשמיים ואילו בפיקוח החרדי כמעט 100% מהתלמידים לומדים במוסדות מוכרים שאינם רשמיים. תרשים 1 להלן מתאר את התפלגות התלמידים בחינוך המיוחד לפי הפיקוח והמעמד המשפטי.

<sup>4</sup> בג"צ 148/18, וי"ו נגד משרד החינוך. עתירה בדבר השוואת התנאים לתלמידים במוסדות חינוך מיוחד מוכרים שאינם רשמיים לאלו שבמוסדות הרשמיים.

<sup>5</sup> דו"ח הצוות הבין-משרדי להשוואת משאבי ההוראה הנובעים מיישום הרפורמות לתלמידים בבתי הספר לחינוך מיוחד בחינוך המוכר שאינו רשמי, מאי 2019.

<sup>6</sup> משרד החינוך, שקיפות בחינוך, [במבט רחב](#), כניסה ב-7 ביולי 2019.

**תרשים 1: התפלגות התלמידים בגני החינוך המיוחד פי מגזר ופיקוח תשע"ט<sup>7</sup>**

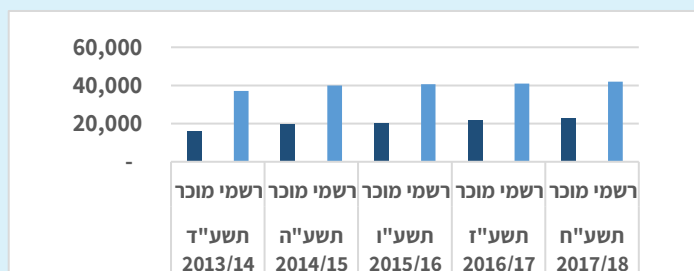


על פי נתוני התרשים, מבין התלמידים בחינוך הרשמי, 69.3% לומדים בחינוך העברי הממלכתי, 13.0% בחינוך הערבי הממלכתי, 12.8% בפיקוח הממלכתי דתי ואילו שיעור החרדים עומד על 0.2%. בין התלמידים בחינוך המוכשר, 88.2% שייכים לפיקוח החרדי, 2.2% לחינוך העברי הממלכתי, ו-5.9% לחינוך הערבי. מבנה זה קיים גם בגני הילדים הרגילים.

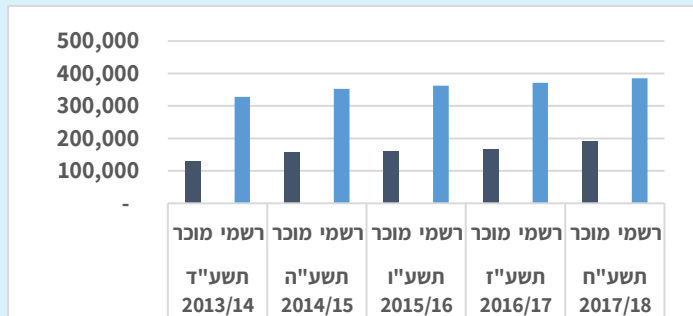
**2. נתונים על תקצוב גני הילדים בחינוך המיוחד בשנים תשע"ד-תשע"ח**

באתר "שקיפות בחינוך" של משרד החינוך ניתן למצוא נתונים על תקצוב גני הילדים לפי מעמד המשפטי, סוגי הפיקוח והמגזרים השונים. תרשימים 2 ו-3 להלן מציגים את התקציב לתלמיד והתקציב הממוצע למוסד לפי המעמד המשפטי והפיקוח בשנים תשע"ד-תשע"ח.

**תרשים 2: התקציב לתלמיד בגני הילדים הרשמיים והמוכרים בשנים תשע"ד-תשע"ח<sup>8</sup>**



**תרשים 3: התקציב הממוצע למוסד בגני הילדים הרשמיים והמוכרים בשנים תשע"ד-תשע"ח<sup>9</sup>**



69.3% מתלמידי גני הילדים בחינוך המיוחד הרשמי לומדים במסגרת החינוך העברי הממלכתי. 88.2% מהתלמידים בגני החינוך המיוחד המוכשר שייכים לפיקוח החרדי.

<sup>7</sup> שם

<sup>8</sup> משרד החינוך, [שקיפות בחינוך](#), כניסה ב-22 ביולי 2019.

<sup>9</sup> שם. יש לציין כי התקציב למוסדות השונים תלוי בסיווג המוסד לפי אפיון המוגבלות. מבדיקה שערכנו נמצא כי ההתפלגות לפי אפיון המוגבלות דומה בין הגנים הרשמיים והמוכרים שאינם רשמיים. להרחבה ראו: אתי וייסבלאי, [חינוך לילדים עם צרכים מיוחדים בישראל – נתונים וסוגיות מרכזיות](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דצמבר 2015.

על פי תרשימים 2 ו-3 ונתוני טבלה 2 להלן, ניתן לראות כי התקציב לתלמיד והתקציב הממוצע למוסד במוסדות הרשמיים גבוהים מהתקציבים המקבילים במוסדות המוכרים שאינם רשמיים לאורך כל השנים שנבדקו.

נתוני התקציב לתלמיד מתקבלים מחלוקת סך כול תקציב השכר והתשלומים במספר התלמידים בפועל. על פי נתוני תרשים 2, סך הכול התקציב לתלמיד בגני החינוך המיוחד במעמד **מוכש"ר** בשנת תשע"ח היה **22,809 ש"ח** והתקציב לתלמיד בחינוך **הרשמי** היה **42,041 ש"ח**, כלומר התקציב לתלמיד בחינוך המוכר שאינו רשמי הוא בשיעור של **54%** מתקציב החינוך הרשמי לתלמיד. בשנת תשע"ד, סך הכול התקציב לתלמיד בגני החינוך המיוחד במעמד **מוכש"ר** היה **16,016 ש"ח** והתקציב לתלמיד בחינוך **הרשמי** היה **37,124 ש"ח**, כלומר התקציב לתלמיד בחינוך המוכר שאינו רשמי היה בשיעור של **43%** מתקציב החינוך הרשמי לתלמיד, נתון העשוי להעיד על צמצום מסוים בפער בתקצוב בין סוגי המסגרות. ישנם הבדלים בפערים בתקצוב בין סוגי הפיקוח השונים וכן במשקלם ביחס לתקציב הרשמי.

נתוני התקציב הממוצע למוסד מתקבלים מחלוקת סך כול תקציב השכר והתשלומים במספר גני הילדים הפעילים. על פי נתוני תרשים 3 וטבלה 2 להלן, סך הכול התקציב הממוצע למוסד בגני החינוך המיוחד במעמד **מוכש"ר** בשנת תשע"ח היה **192,103 ש"ח** והתקציב הממוצע למוסד בחינוך **הרשמי** היה **385,113 ש"ח**, כלומר התקציב הממוצע למוסד בחינוך המוכר שאינו רשמי הוא בגובה של **כ-50%** מתקציב החינוך הרשמי הממוצע למוסד. בשנת תשע"ד, סך הכול התקציב הממוצע למוסד בגני החינוך המיוחד במעמד **מוכש"ר** היה **128,874 ש"ח** והתקציב הממוצע למוסד בחינוך **הרשמי** היה **328,043 ש"ח**, כלומר התקציב הממוצע למוסד בחינוך המוכר שאינו רשמי היה בגובה של **כ-39%** מתקציב החינוך הרשמי הממוצע למוסד, נתון העשוי להעיד על צמצום מסוים בפער בתקצוב בין סוגי המסגרות. ישנם הבדלים בתקצוב בין סוגי הפיקוח השונים וכן במשקלם ביחס לתקציב הרשמי.

בטבלה 2 להלן מוצגים נתונים על מספר הגנים הפעילים, מספר התלמידים בפועל, התקציב לתלמיד והממוצע למוסד והמשקל ביחס לפיקוח המקביל בחינוך הרשמי בשנים תשע"ד-תשע"ח.

על פי נתוני "שקיפות  
בחינוך", התקציב  
הכולל לתלמיד  
בחינוך המיוחד  
המוכר שאינו רשמי  
נע בין 43% (תשע"ד)  
מהתקציב לתלמיד  
במוסד רשמי, ל-54%  
(תשע"ח) כאשר  
ישנה עלייה בכל שנה,  
בשנים האחרונות.

**טבלה 2: תקצוב גני הילדים בחינוך המיוחד המוכר שאינו רשמי והרשמי לפי פיקוח בשנים****תשע"ד-תשע"ח<sup>10</sup>**

שנה	מעמד משפטי	סוג פיקוח	מספר תלמידים בפועל	תקציב לתלמיד	משקל ביחס למעמד הרשמי, בהתאמה	מספר גני ילדים פעילים	התקציב הממוצע למוסד	משקל ביחס למעמד הרשמי, בהתאמה
תשע"ד	מוכש"ר	סך הכול	4,651	16,016	43%	578	128,874	39%
		ממלכתי	582	15,606	42%	86	105,614	32%
		ממלכתי דתי	130	27,588	82%	20	179,325	57%
2013/14	רשמי	סך הכול	10,639	37,124		1,204	328,043	
		ממלכתי	9,504	37,523		1,083	329,285	
		ממלכתי דתי	1,135	33,787		121	316,923	
תשע"ה	מוכש"ר	סך הכול	4,725	19,752	49%	597	156,327	44%
		ממלכתי	546	20,166	50%	88	125,119	35%
		ממלכתי דתי	80	23,062	64%	10	184,496	55%
2014/15	רשמי	סך הכול	11,366	39,939		1,288	352,447	
		ממלכתי	10,139	40,440		1,158	354,076	
		ממלכתי דתי	1,227	35,805		130	337,940	
תשע"ו	מוכש"ר	סך הכול	4,961	20,417	50%	633	160,015	44%
		ממלכתי	535	21,659	52%	96	120,701	33%
		ממלכתי דתי	87	27,825	83%	13	186,212	58%
2015/16	רשמי	סך הכול	12,285	40,680		1,378	362,670	
		ממלכתי	10,948	41,568		1,239	367,300	
		ממלכתי דתי	1,337	33,415		139	321,405	
תשע"ז	מוכש"ר	סך הכול	5,394	21,506	52%	691	167,877	45%
		ממלכתי	529	23,844	57%	93	135,632	36%
		ממלכתי דתי	119	24,759	74%	17	173,314	53%
2016/17	רשמי	סך הכול	13,254	41,016		1,463	371,587	
		ממלכתי	11,712	42,001		1,306	376,662	
		ממלכתי דתי	1,542	33,535		157	329,367	
תשע"ח	מוכש"ר	סך הכול	5,786	22,809	54%	687	192,103	50%
		ממלכתי	540	26,418	61%	85	167,831	43%
		ממלכתי דתי	130	27,588	82%	20	179,325	53%
2017/18	רשמי	סך הכול	14,684	42,041		1,603	385,113	
		ממלכתי	12,811	43,294		1,418	391,143	
		ממלכתי דתי	1,864	33,494		184	339,305	
		חרדי	9	29,308		1	263,769	

מהנתונים בטבלה עולה כי בשנת הלימודים תשע"ח מספר התלמידים הגבוה ביותר בגני חינוך מיוחד המוכרים שאינם רשמיים נמצא בפיקוח החרדי, והתקציב לתלמיד הוא הנמוך ביותר, כך בכל השנים שנבדקו למעט שנת תשע"ד. מספר התלמידים הנמוך ביותר נמצא בגנים בפיקוח

<sup>10</sup> משרד החינוך, שקיפות בחינוך, כניסה ב-22 ביולי 2019.



הממלכתי דתי והתקציב לתלמיד הוא הגבוה ביותר. גם התקציב לתלמיד במוסדות מוכרים שאינם רשמיים ביחס לתקציב במוסדות רשמיים גבוה יותר בפיקוח הממלכתי דתי, בכל השנים שנבדקו.

בשנים שנבדקו, נמצאה עליה בהיקף התקצוב הכללי לתלמיד במוסדות המוכרים שאינם רשמיים ועליה במשקל ביחס לתקצוב באותו פיקוח במוסדות הרשמיים. בשנת תשע"ד, התקצוב לתלמיד במוסד מוכר שאינו רשמי היה בגובה 43% מתקצוב לתלמיד במוסד רשמי, בשנת תשע"ה עמד היחס על 49% ובשנת תשע"ו עמד היחס על 50%, וכן הלאה.

באופן כללי ניתן לומר כי התקציב הכללי לתלמיד במוסדות המוכרים שאינם רשמיים נע בין 43% (תשע"ד) מהתקציב פר-תלמיד במוסד רשמי, ל-54% (תשע"ח) כאשר ישנה עלייה בכל שנה.

גם התקציב הממוצע למוסד נמצא בעלייה וביחס לתקציב הממוצע למוסד רשמי בשנים אלו הוא נע בין 39% ל-50%.

### 3. שיטת תקצוב גני הילדים בחינוך המיוחד הרשמי והמוכש"ר

גני ילדים, ובכללם גני החינוך המיוחד, מתוקצבים על-ידי מערכת מת"מ (מערכת תשלומים מאוחדת) שבאמצעותה מעובד במשרד החינוך התקצוב המועבר לרשויות המקומיות ולבעלויות.<sup>11</sup> במערכת זו נכללים בין היתר התשלומים שעל המדינה להעביר למורים וגננות שאינם עובדי מדינה. מורים וגננות בחינוך הרשמי שהם עובדי מדינה מתוקצבים ישירות על-ידי משרד החינוך באמצעות מערכת השכר.

שיטת תקצוב גני הילדים בחינוך המיוחד (וגם הרגיל) בעיריות ובמועצות המקומיות (להלן: רשויות מקומיות) שונה משיטת התקצוב של גני הילדים במועצות האזוריות.

שיטת התקצוב של גני הילדים המוכרים שאינם רשמיים ברשויות המקומיות בשכבת גיל 3-4 זהה לשיטת התקצוב של אותה קבוצת גיל בגנים הרשמיים, אולם **בגנים המוכרים שאינם רשמיים התקצוב מבוסס על עלות הגננות ועוזרות הגננות בחינוך המוכר שאינו רשמי ובגנים הרשמיים מתבססים על נתוני עלות הגננות ועוזרות הגננות בגנים רשמיים.**<sup>12</sup> נתונים על עלויות אלו יוצגו בפרק 3.1.1 להלן. יש לציין כי בגילאים אלו, שיטת התקצוב זהה גם בגנים רגילים אולם משרד החינוך מתקצב את הרשויות ב-90% מסכום זה.

עלות גננת בחינוך הרשמי מחושבת על פי המאפיינים האישיים של הגננת כמו וותק, השכלה מצב משפחתי, זכאות לגמולים וזכאויות נוספות. עלות גננות ועוזרות גננות בחינוך המוכר שאינו רשמי מחושבת על פי **פרופיל קבוע** של גננות ועוזרות שנקבע במשרד החינוך.

בגן חובה שיטת התקצוב היא שונה. תקצוב גן חובה רשמי הוא לפי גן והגננת מקבלת את התקצוב ישירות ממשרד החינוך, ואילו תקצוב גן חובה מוכר שאינו רשמי הוא לילד, כפי שמוסבר בנספח. גם בגני החובה יש פער בתקצוב שכן החישוב מבוסס על עלויות שונות של גננות ועוזרות גננות בגנים המוכרים שאינם רשמיים ובגנים הרשמיים.

<sup>11</sup> משרד החינוך, [השתתפות משרד החינוך בתקציבי הרשויות והבעלויות תשע"ט](#), 2018.

<sup>12</sup> פירוט לגבי שיטת החישוב ניתן למצוא בנספח למסמך זה.

עלות הגננת בחינוך  
הרשמי מחושב על פי  
המאפיינים האישיים  
של הגננת.  
עלות הגננות ועוזרות  
הגננות בחינוך  
המוכר שאינו רשמי  
מחושבים על פי  
פרופיל קבוע של  
גננות ועוזרות  
שנקבע במשרד

במועצות האזוריות שיטות התקצוב בגן רשמי וגן מוכר שאינו רשמי הן זהות בכל הגילאים, אך קיים הבדל בעלויות הגננות ועוזרות הגננות כפי שיפורט בהמשך.

### 3.1 עלות השכר בגני הילדים בחינוך המיוחד הרשמי והמוכר שאינו רשמי

חלק מההבדלים בתקצוב המוסדות הרשמיים והמוכרים שאינם רשמיים ניתן להסביר על-ידי השוואת עלויות שכר הגננות ושכר עוזרות הגננות ויתכן שישנם מרכיבי תקצוב נוספים שגורמים לפערים. ההבדלים בשכר עשויים לנבוע משני גורמים עיקריים: החלת **רפורמת אופק חדש** בגני חינוך מיוחד בחינוך הרשמי, והבדלים **באופן חישוב שכר הגננות ועוזרות הגננות** בחינוך הרשמי והמוכר שאינו רשמי.

"אופק חדש" היא רפורמה מערכתית בגני-הילדים, בבתי-הספר היסודיים ובחטיבות-הביניים. הסכם "אופק חדש" מפרט את תנאי ההעסקה של עובדי הוראה מסוגים שונים, ובין היתר גננות, מורים ומנהלים. שכרם של עובדי הוראה המועסקים על פי הסכם "אופק חדש" מורכב משכר בסיסי (משולב), גמולי-תפקיד ותשלום עבור שעות נוספות. שכר הבסיס של עובדי ההוראה שנכללים בהסכם "אופק חדש" נקבע על פי טבלאות שכר המתבססות על השכלת עובדי ההוראה (ללא הסמכה, בעלי הסמכה, בעלי תואר ראשון או תואר שני), הוותק והדרגה. בסולם השכר יש מספר דרגות קידום, וההתקדמות מותנית בצבירת שעות פיתוח מקצועי, ותק ולעיתים מותנה בהערכה מקצועית של העובד. ההתקדמות בדרגות השכר מעניקה לעובד תוספת שכר של 7.5%-8.5% לכל דרגה. נוסף על כך, עובד ההוראה מקבל תוספת של 1%-2% משכרו עבור כל שנת ותק. בהסכם כלולה נוסחה לקביעת דרגת שכר של עובדי הוראה שהועסקו במערכת החינוך לפני הרפורמה לצורך קביעת שכרם. לפי הנוסחה, על היקף המשרה של גננת יתווסף מקדם המרה קבוע של 16%. הסכום הכולל מוכפל בשכרו של העובד ערב הרפורמה והוא משובץ בדרגת השכר התואמת את התוצאה. ממועד זה עובד ההוראה מתקדם על פי טבלאות השכר בהתאם לדרגה ולוותק שלו. כמו כן, ברפורמה נקבעו שעות פעילות חדשות לגני הילדים שהרפורמה חלה בהם. הרפורמה העלתה את שכר הגננות בממוצע בשיעור של 22% (ע"פ נתוני שנת 2013).<sup>13</sup>

רפורמת אופק חדש תקפה רק במוסדות הרשמיים וכמעט 100% מהגנים בחינוך הרשמי פועלים לפיה.

#### 3.1.2 נתוני השכר הבסיסי של הגננות ועוזרות הגננות

משרד החינוך מפרסם במערכת מת"מ וכן במערכת מית"ר את תחשיבי עלות גני הילדים ובתוכם את הרכב המשרות לפיהם נעשה תקצוב הגנים.<sup>14</sup>

**משרת עוזרת גננת** - משרד החינוך מעביר לרשויות המקומיות ולבעלויות את שכר עוזרות הגננות. משרה זו מחושבת לפי משרה ממוצעת של דרגה 6 עם 10 שנות ותק הן בגני החינוך המיוחד הרשמיים והן בגנים המוכרים שאינם רשמיים. הרכב השכר הוא זהה למעט העובדה

<sup>13</sup> אתי ווייסבלאי, [השינויים בתנאי העסקה של גננות בעקבות הסכם "אופק חדש"](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, אוקטובר 2013.

<sup>14</sup> משרד החינוך, [השתתפות משרד החינוך בתקציבי הרשויות והבעלויות תשע"ט](#), עמודים 230-225, 2018.

שעוזרות הגננות בגנים הרשמיים זכאיות לתוספת של 5% בגין אופק חדש. על-פי תחשיבי משרד החינוך, עלות משרת **עוזרת גננת בגן רשמי** עומדת על **8,297 ש"ח** ועלות **עוזרת גננת בגן מוכר שאינו רשמי** עומדת על **8,081 ש"ח**. פער של כ-200 ש"ח בחודש.

**משרת גננת** - בגני הילדים הרשמיים, משרד החינוך משלם ישירות את שכר הגננות שהן עובדות מדינה. השכר נקבע לפי הוותק והדרגה של כל גננת בפועל. **בגני הילדים המוכרים שאינם רשמיים, משרד החינוך מתקצב את הבעלויות על-פי פרופיל ממוצע של גננת המתבסס על גננת מוסמכת עם 15 שנות ותק. למיטב הבנתנו, הבעלויות צריכות להשלים לכל גננת את השכר המגיע לה על פי הדרגה והוותק שלה בפועל.** ממשרד החינוך נמסר כי פרופיל הגננות הקבוע המחושב לגננות בגנים המוכרים שאינם רשמיים עודכן לאחרונה באמצעות תקצוב קואליציוני ובו אושרה הגדלה של הפרופיל ל-15 שנות ותק. **עלות משרת גננת** בדרגה 4.5 עם 12 שנות וותק **בגן רשמי עומדת על 11,085 ש"ח** בחודש<sup>15</sup> **ועלות משרת גננת בגן מוכר שאינו רשמי, בדרגת "מוסמך"** עם 15 שנות וותק עומדת על **10,335 ש"ח בחודש**. פער של כ-750 ש"ח בחודש. השוני בין עלויות המשרות נובע בין השאר, בשל גמולים ותוספות שונות המחושבים בעלות גננת בגן רשמי ואינם מחושבים בחוסר בעלות גננת בגן מוכר שאינו רשמי, כפי שיפורט בפסקה הבאה.

### 3.1.2 תוספות וגמולים לשכר הגננות

נוסף לתוספות בגין רפורמת "אופק חדש", משתנה נוסף העשוי להשפיע על הפער בעלויות המשרה הוא גמולים שונים המשולמים לגננות בחינוך המיוחד הרשמי, אך אינם משולמים או משולמים בחסר בחינוך המוכר שאינו רשמי כמו גמולי השתלמות, גמול חינוך מיוחד וגמול חינוך בעבור משרת אם.

בתשובה לבקשת מידע על התפלגות מספר הגננות בגני החינוך המיוחד המוכש"ר לפי דרגה, ותק, זכאות למשרת אם וזכאות לגמולים השונים. **נמסר ממשרד החינוך, כי אין בידי נתונים על אודות התפלגות מספר הגננות המועסקות בגני המוכש"ר על-פי המשתנים המבוקשים שכן המידע בעניין זה מנוהל על-ידי הבעלויות.**

להלן פירוט התוספות והגמולים העשויים להשפיע על שכר הגננות:

- **תקצוב גמול ההשתלמות:** באופן כללי, כל יחידת גמול השתלמות מזכה בתוספת של 1.2% מהשכר המשולב. תקרת יחידות גמולי ההשתלמות הרגילים עומדת על 16 ובנוסף ישנם גמולי השתלמות נוספים (גמולי השתלמות שהתקבלו לפני רפורמת "אופק חדש" וכן המרה ביחס למצב שלאחר הרפורמה, לאחר הרפורמה השיטה שונתה).<sup>16</sup> לעומת זאת, על פי תשובת משרד החינוך בנוגע לגננות בגנים המוכרים שאינם רשמיים, נמסר כי כל הגננות בגנים אלו מתוקצבות בשיעור של 6% בגין גמול זה.

<sup>15</sup> בתהליך ההמרה על פי רפורמת אופק חדש, גננת בגן רשמי, שנעשה לגביה חישוב המרה ל-12 שנות וותק, תקבל דרגה של 4.5. על פי משרד החינוך, לא ניתן לערוך השוואות לגבי שכר הגננות לפי ותק ודרגה עבור גננות בגנים רשמיים ומוכרים שאינם רשמיים. תשובת משרד החינוך באמצעות הילה פאר סיקרון, דוא"ל, 8 ביולי 2019.

<sup>16</sup> הסתדרות המורים, "זכויותיך", [גמול השתלמות](#), עמוד 60, כניסה: 23 ביולי 2019.

- **גמול חינוך מיוחד:** על פי מודל התקצוב של משרד החינוך, גננות בחינוך המיוחד זכאיות לגמול חינוך מיוחד בשיעור של 14% מהשכר המשולב,<sup>17</sup> במידה והוכשרו לכך. על פי תשובת משרד החינוך, גננות המועסקות בגני החינוך המיוחד במוסדות המוכרים שאינם רשמיים אינן מתקצבות בגין גמול זה.
  - **תקצוב בגין משרת אם:** על פי מודל התקצוב של משרד החינוך, עובדות הוראה שהן אימהות לילד עד גיל 14, העובדות בהיקף משרה של מעל 79%, זכאיות לתוספת בשיעור של 10% לשכר על פי התנאים המפורטים בתקנון שירות עובדי ההוראה.<sup>18</sup> לפי תשובת משרד החינוך, בתקצוב גני הילדים במוסדות המוכרים שאינם רשמיים, מחושב סכום המתאים לכ-30% מהגננות שכן המשרד מניח שזהו שיעור הגננות הזכאיות לכך.<sup>19</sup> יש לבחון האם נתון זה אכן משקף את המצב בפועל.
- לדברי נציג פורום מוכש"ר,<sup>20</sup> הבעלויות משלימות את פער התקצוב ומשלמות לגננות עבור הגמולים השונים על פי זכאותן ובנוסף ישנם פערי זכאות נוספים כמו שעות גיל ותוספת מעונות.

<sup>17</sup> הסתדרות המורים, "זכויותיך", [גמול חינוך מיוחד](#), עמוד 71, כניסה: 23 ביולי 2019.

<sup>18</sup> הסתדרות המורים, "זכויותיך" [מורה אם](#), עמוד 140, כניסה: 23 ביולי 2019.

<sup>19</sup> תשובת משרד החינוך באמצעות הילה פאר סיקרון, דוא"ל, 14 במרס ו-8 ביולי, 2019.

<sup>20</sup> דוד שרפר, יו"ר פורום מוכש"ר, פגישה, 25 בדצמבר 2018; דוא"ל, 7 בפברואר 2019.

**נספח א -****שיטת חישוב התקצוב המועבר על-ידי המשרד החינוך לרשויות המקומיות ולבעלויות**

שיטת תקצוב גני הילדים בחינוך המיוחד (וגם הרגיל) ברשויות המקומיות שונה משיטת התקצוב של גני הילדים במועצות האזוריות.

להלן הבסיס לחישוב התקצוב לגני החינוך המיוחד ברשויות המקומיות ובמועצות האזוריות, לפי שכבת הגיל:<sup>21</sup>

**1. גני חינוך מיוחד ברשויות המקומיות****1.1 גני חינוך מיוחד במעמד משפטי - רשמי**

**גילאי 3-4:** התקצוב נעשה לפי ילד. עלות ילד בגן רשמי מחושבת באמצעות הנוסחה הבאה:

עלות גן = עלות גננת בגן רשמי + עלות עוזרת בגן רשמי + הוצאות שאינן שכו.

עלות ילד רשמי = עלות גן מחולקת ב-31 או 33, ברשות המקומית המקבלת מענק מחלקים ב-31.

לאחר חישוב עלות ילד רשמי, מכפילים עלות זו במספר הילדים בגן בתוספת "ילדי השלמה" ומתקבל הסכום אותו מעביר משרד החינוך לרשות המקומית בגין גן זה, בקיזוז עלות הגננות הרשמיות אשר מתקצבות ישירות ממשרד החינוך.

**ילדי השלמה:** בגני הילדים של החינוך המיוחד לומדים מעט ילדים בכל גן. ועל כן נערכת "השלמה תיאורטית" של מספר הילדים בגן למספר הילדים בתקן מלא.

**גן חובה:** הגננות הינן עובדות מדינה ועל כן מתקצבות ישירות דרך משרד החינוך. התקצוב המועבר לרשות המקומית הוא בעבור עוזרות הגננות בלבד. במקרה זה, אין הבדל בתקצוב בין גן חינוך מיוחד לגן רגיל. החישוב מתבצע באופן הבא: בשלב הראשון מחשבים את מספר משרות עוזרות הגננת הדרוש ברשות המקומית. מספר משרות עוזרות הגננת הדרוש נקבע על-ידי סכימת מספר התלמידים ברשות המקומית בחינוך רגיל + מספר ילדי החינוך המיוחד + מספר ילדי השלמה וחלוקתו ב- 31 או 33. בשלב השני מכפילים את מספר משרות עוזרות הגננת הדרוש בעלות משרת עוזרת גננת בגן רשמי. הסכום המתקבל מועבר על-ידי משרד החינוך לרשות המקומית.

**1.2 גני חינוך מיוחד במעמד משפטי - מוכר שאינו רשמי**

**גילאי 3-4:** תקצוב זה נעשה בדומה לשיטת החישוב בגן חינוך מיוחד רשמי ומתבצע לפי ילד. בנוסחת חישוב עלות ילד בגן טרום חובה מוכר שאינו רשמי, יש להציב עלות גננת ועוזרת גננת בגן מוכר שאינו רשמי.

שיטת החישוב:

<sup>21</sup> משרד החינוך, [השתתפות משרד החינוך בתקציבי הרשויות והבעלויות תשע"ט](#), 2018.

עלות גן = עלות גננת בגן מוכר שאינו רשמי + עלות עוזרת בגן מוכר שאינו רשמי + הוצאות שאינן שכר.

עלות ילד בגן טרום חובה מוכר שאינו רשמי = עלות גן מחולקת ב-31 או 33.

לאחר חישוב עלות ילד בגן טרום חובה מוכר שאינו רשמי, מכפילים עלות זו במספר הילדים בגן בתוספת "ילדי השלמה" ומתקבל הסכום אותו מעביר משרד החינוך לרשות המקומית.

**גן חובה:** מחשבים עלות ילד בגן חובה מוכר שאינו רשמי באמצעות הנוסחה:

עלות גן = עלות גננת בגן מוכר שאינו רשמי + עלות עוזרת גננת בגן מוכר שאינו רשמי.

עלות ילד בגן חובה מוכר שאינו רשמי = עלות גן מחולקת ב-31 או 33.

לאחר חישוב עלות ילד בגן חובה מוכר שאינו רשמי, מכפילים עלות זו במספר הילדים בתוספת מספר "ילדי השלמה". הסכום המתקבל מועבר על-ידי משרד החינוך לרשות המקומית.

## 2. גני חינוך מיוחד במועצות האזוריות

במקרה זה, אין הפרדה בין שכבת גיל 3-4 לבין גן חובה ושיטת החישוב זהה לכל הגילאים ומחושבת לפי גן.

### 2.1 גני חינוך מיוחד במעמד משפטי – רשמי

שיטת החישוב:

עלות גן = עלות גננת בגן רשמי + עלות עוזרת גננת בגן רשמי + הוצאות שאינן שכר.

התקצוב המועבר למועצה הוא מכפלת עלות הגן במספר הגנים בקיזוז עלות הגננות הרשמיות אשר מתקצבות ישירות ממשרד החינוך.

### 2.2 גני חינוך מיוחד במעמד משפטי – מוכר שאינו רשמי

התקצוב נעשה כפי שמחושב בגן הרשמי אולם לצורך חישוב העלויות, משתמשים בעלות גננת ועוזרת גננת בגן מוכר שאינו רשמי. אופן החישוב:

עלות גן = עלות גננת בגן מוכר שאינו רשמי + עלות עוזרת גננת בגן מוכר שאינו רשמי + הוצאות שאינן שכר.

התקצוב המועבר למועצה הוא עלות הגן מוכפל במספר הגנים.

עלות גננת ועלות עוזרת גננת בגן רשמי ובגן מוכר שאינו רשמי הובאו בפרק 3.1.1.