

מודל תקצוב גננות בחינוך המוכר שאינו רשמי

מחליטים:

1. להנחות את משרד החינוך לשנות את מודל התקצוב לבעלויות על גני ילדים בחינוך המוכר שאינו רשמי (מוכש"ר), כך שהחל משנת הלימודים תשפ"ה יעודכן מודל התקצוב הנורמטיבי הקיים המבוסס על דרגת "מוסמך" עם 12 שנות ותק, במודל המבוסס על דרגת "מוסמך" עם 16 שנות ותק.
2. להנחות את משרד החינוך לפעול לפתיחת תיקים מקוונים לכלל גננות המוכש"ר בחינוך הרגיל במהלך הדרגתי שיימשך עד לפתיחת שנת הלימודים תשפ"ז. תוספת התקצוב כאמור תהווה הסדר ביניים, עד ליצירת פרופיל מדויק של ותק הגננות המועסקות בבעלויות החינוך במוכש"ר. ככל שיימצא כי הקביעה בדבר ותק של 16 שנים חורגת מהממוצע בפועל יבוצע קיזוז רטרואקטיבי לבעלויות החינוך, כך שהתקצוב יותאם לממוצע הוותק המעודכן. בכל מקרה, גם לאחר יצירת הפרופיל המדויק הוותק הממוצע המאושר במסגרת התקצוב הנורמטיבי יעמוד על 16 שנים, לכל היותר (אלא אם כן ייקבע מודל תקצוב אחר).
3. ככל שלא יושלם תיקוף של נתוני ותק לכל הפחות לגבי 85% מהגנים במוכש"ר, בין השאר, עקב אי העברת נתונים ומסמכים על ידי הבעלויות כנדרש בהתאם להנחית משרד החינוך ובשל כך לא יתאפשר תיקוף נתוני הגננות עד תחילת שנת הלימודים תשפ"ז, יעודכן הוותק הממוצע במודל הנורמטיבי חזרה ל- 12 שנים ויבוצע קיזוז רטרואקטיבי לכלל הבעלויות בהתאם.
4. לצורך יישום החלטה זו החל מתחילת שנת הלימודים תשפ"ה להקצות סך של עד 39 מלש"ח בשנת 2025 למשרד החינוך עבור שנת הלימודים תשפ"ה, מתוך הסכום שיועד להחלטות ממשלה לצורך קידום מדיניות הממשלה שטרם התקבלו. באשר לשנים 2028-2026 הפעולה המאזנת תובא מתוך הסכום שיועד לקידום החלטות ממשלה רב שנתיות שטרם התקבלו להעלאת ההשתתפות בשוק התעסוקה ולקידום הדיגיטציה במגזר הציבורי.

דברי הסבר

רקע כללי

בשנת 1988 גובש מודל לתקצוב נורמטיבי של גני הילדים המוכרים שאינם רשמיים (מוכש"ר), אשר התבסס על פרופיל נורמטיבי קבוע של גננת מוסמכת בעלת ותק של 12 שנים.

במסגרת דיונים שנערכו לאחרונה בין גורמי המקצוע במשרד החינוך ובמשרד האוצר, לבחינת האפשרות לעדכן את פרופיל התקצוב של גננות המוכש"ר לשנת 2025 מוותק של 12 שנים ל-16 שנים, הוחלט לקדם מדיניות חדשה להסדרת מערך הנתונים בנוגע לגננות המועסקות בחינוך הרגיל במוכש"ר.

לפיכך, משרד החינוך יפעל לפתיחת תיקים מקוונים לכלל גננות המוכש"ר בחינוך הרגיל, במהלך הדרגתי שיימשך עד לפתיחת שנת הלימודים תשפ"ז, בדומה לנעשה בבתי הספר היסודיים במוכש"ר. מהלך זה יאפשר קליטת נתוני הגננות (דרגה, ותק וגמולים) ודיווח משרות באופן שוטף, ובכך יוביל ליצירת פרופיל מדויק של הגננות המועסקות בבעלויות על גני הילדים. מהלך זה אף עולה בקנה אחד עם התחייבות המדינה במסגרת בג"ץ 6071/14 ח"כ דוד אזולאי נ' משרד החינוך (פסק הדין מיום 14.1.2016).

בהתאם לעמדת גורמי המקצוע במשרד החינוך באשר לסבירות לעדכן את רמת התקצוב של גני המוכש"ר בהתאם לוותק של 16 שנים בשנת 2025, ולשם מניעת תקצוב עודף, עם סיום תהליך פתיחת כלל התיקים ותיקוף נתוני הגננות, ייבחן הפרופיל הממוצע של הגננות במוכש"ר. ככל שיימצא כי הקביעה בדבר ותק של 16 שנים חורגת מהממוצע בפועל – יופעל מנגנון קיזוז רטרואקטיבי כך שהתקצוב לשנת 2025 יותאם לוותק המעודכן. כמו כן ככל שהליך פתיחת התיקים ותיקוף נתוני הגננות לא יושלם עד תחילת שנת הלימודים תשפ"ז, יעודכן הוותק הממוצע במודל הנורמטיבי בשנת 2025 חזרה ל- 12 שנים ויבוצע קיזוז רטרואקטיבי בהתאם. בכל מקרה הוותק הממוצע המאושר בשנת 2025 יוגבל ל-16 שנים לכל היותר.

מהלך מערכתי זה נועד, בין היתר, ליצור התאמה מיטבית בין התקצוב הציבורי לבין נתוני הגננות בפועל, תוך שמירה על עקרונות של הגינות, שקיפות ואחריות ציבורית.

נתונים כלכליים והשפעה על משק המדינה

החלטה זו תאפשר להקצות במשרד החינוך שימוש בכספים שהוקצו לתוכניות אחרות שלא מומשו בתוך מסגרת התקציב המאושרת שתיוותר על כנה.

תקציב

מדובר בהסטה פנימית בתוך מסגרת התקציב המאושרת.

השפעת ההצעה על מצבת כח האדם

לא רלוונטי

עמדת שרים אחרים שההצעה נוגעת לתחום סמכותם

שר האוצר - תומך.

עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה

מצ"ב.

סיווגים

סיווג ראשי: שינוי

סיווג משני: ביצועי

תחום פעולה עיקרי: חינוך

מגיש: שר החינוך

ה' בתמוז התשפ"ה
01 ביולי 2025

חוות דעת משפטית נלווית להצעת המחליטים

נושא ההצעה: שינוי מודל התקצוב לגגנות במוסדות החינוך המוכר שאינו רשמי (מוכש"ר)

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים:

הצעת ההחלטה מבקשת להנחות את משרד החינוך לעדכן את מודל התקצוב לבעלויות בגני ילדים במוכש"ר כך שיתבסס על דרגת שכר "מוסמך" עם 16 שנות ותק, במקום 12 שנות ותק כפי שהיה נהוג עד כה, וזאת בהתבסס על בדיקות שנעשו על ידי גורמי המקצוע במשרד האוצר ומשרד החינוך.

ההצעה כוללת גם הוראה למשרד החינוך על פתיחת תיקים מקוונים לגגנות במוכש"ר לצורך תיקוף שנות הותק, וכן התניה תקציבית שתאפשר חזרה למודל הקודם במקרה שבו לא תושלם פעולת תיקוף לגבי לפחות 85% מהגגנות וזאת, בין השאר, מאחר שהבעלויות לא העבירו נתונים כנדרש.

יצוין כי המשרד מחוייב להשלים את הבדיקות מטעמו עד למועד האמור בהחלטה, אך ככל שהמשרד לא ישלים את הבחינה – יהיה צורך לבחון את קיומו של המשך המודל בנוסחו הנוכחי וזאת משום שלא תהיה בהכרח תשתית עובדתית מלאה שתצדיק את המשכו.

מבחינה משפטית, ההצעה עומדת במסגרת סמכות הממשלה לקבוע את אופן תקצוב מוסדות שאינם רשמיים בהתאם לשיקולי מדיניות, והיא נשענת על תשתית עובדתית שנאספה על-ידי משרד החינוך ומשרד האוצר, לרבות מדגם מייצג וממצאי עבודת מטה כמפורט במכתב מנכ"ל משרד החינוך מיום 08/06/2025 המצ"ב.

קשיים משפטיים ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

לא נמצאו קשיים משפטיים מהותיים המונעים את קבלת ההחלטה. יחד עם זאת, יש לוודא קיומם של מנגנוני בקרה ויכולת עדכון רטרואקטיבי, דבר שנעשה באמצעות התניית תיקוף הוותק והחזרה ולהפעלת המודל הקודם במידת הצורך, ובנסיבות המפורטות בהצעה.

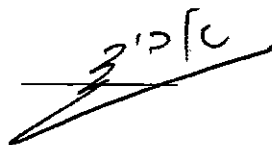
עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:

משרד האוצר: בכפוף לאמור בחוות הדעת אין מניעה משפטית.

עמדת היועץ המשפטי של המשרד שהשר העומד בראשו מגיש את ההצעה:

הלשכה המשפטית במשרד החינוך לאחר היוועצות בגורמים המקצועיים רואה במתווה המוצע כפתרון הוגן להסדרת פער תקצובי מובהק הנובע משחיקת המודל הנורמטיבי ביחס לנתוני אמת, ומאשרת כי יש בפתרון המוצע בהחלטה כדי לשמור על עקרון השוויון, ההיגיון הכלכלי המספק תמרוץ ממשי לניהול תקין על-ידי הבעלויות.

לא נמצאה מניעה משפטית לקידום ההצעה, ובמיוחד נוכח העובדה כי מוצע מנגנון מסודר, מדורג, המבוסס על איסוף נתונים, בקרה ותקצוב מותנה.



1.7.2025 אביגדור דגן סגן בכיר ליועצת המשפטית