

מדינת ישראל

משרד החינוך

משרד האוצר

ועדת המחירים

סיכום דיוני ועדת המחירים – בדיקת בסיס לתעריפי מעונות היום – לאחר שימוע

משתתפים

חברי הוועדה

יובל טלר חסון – יו"ר ועדת המחירים, משרד האוצר
אסף גבע – חבר ועדת המחירים, משרד האוצר
דודי מזרחי – מנהל אגף תקציבים, משרד החינוך
סימה עובדיה פורצנל – מנהלת אגף יישומי חוק ומדיניות, משרד החינוך

משתתפים נוספים

עו"ד אורי כץ – הלשכה המשפטית, משרד האוצר
נועה שוקרון – רכזת תעסוקה, משרד האוצר
אוהד מרדכי – משרד האוצר
עפרי אשל – מרכזת ועדת המחירים, משרד האוצר
רום בר-אב – רפרנט תעסוקה, משרד האוצר
עו"ד שרית חאיק שפיגלשטיין – סגנית בכירה ליועצת המשפטית, משרד החינוך
רכאן שנאן – מנהל תחום תקציבים, אגף תקציבים, משרד החינוך
נועה צור ברוש – פרויקטורית בכירה מעונות היום, משרד החינוך
חגי פורגס – מנהל תחום בכיר תכנון והקמה, משרד החינוך
רו"ח קובי נבון – משרד רואי חשבון נבון ויספלד ושות' רו"ח
רו"ח יהודה ברנס – משרד רואי חשבון נבון ויספלד ושות' רו"ח
ניב סביון – כלכלן בכיר, משרד רואי חשבון נבון ויספלד ושות' רו"ח

מועדי הדיונים

10.8.2022

16.8.2022

רקע

תעריפי מעונות היום מפוקחים לפי פרק ה' לחוק פיקוח על מחירי מצרכים ושירותים, התשנ"ו-1996 (להלן: "חוק הפיקוח" או "החוק"), ומחירם נקבע לפי צו פיקוח על מחירי מצרכים ושירותים (מחירים מרביים במעונות יום ומשפחתונים), התשע"ג-2013 (להלן: "צו הפיקוח"; קישור לצו).

עדכון הבסיס האחרון לתעריפי מעונות היום הושלם בשנת 2012 (קישור), ובו הומלץ בין היתר להחיל מנגנון אוטומטי לעדכון השוטר של תעריפי המעונות. מנגנון העדכון האוטומטי עוגן בצו הפיקוח ובהתאם לו נקבע שהמחיר יתעדכן באוגוסט בכל שנה, בהתאם לשינוי בסל תשומות המורכב ממדדים אקסוגניים שונים.

בהתאם להודעת פיקוח על מחירי מצרכים ושירותים (מחירים מרביים במעונות יום ומשפחתונים) (עדכון מחיר מרבי במעונות יום ומשפחתונים), התשפ"א-2021 ובהתאם לעדכון שכר הלימוד לשנת הלימודים תשפ"ב (2021 – 2022), התעריף כיום לתינוק במעון המסווג כמלכ"ר הינו 2,718 ₪ לחודש, והתעריף לילד במעון מסוג זה הינו 2,088 ₪ לחודש. במעון שאינו מסווג כמלכ"ר התעריף לתינוק הינו 2,882 ₪ לחודש, והתעריף לילד הינו 2,211 ₪ לחודש, כאשר השונות בין התעריפים נובעת ממנגנון התאמה בשל תשלום מס שכר במלכ"ר, ומאי ניכוי מע"מ תשומות בגין הוצאות הפעלה הכוללות מע"מ.

לנוכח הזמן שחלף מאז עדכון מודל התעריף האחרון, החליטה ועדת המחירים המשותפת למשרד האוצר ולמשרד החינוך (להלן: "ועדת המחירים" או "הוועדה") לבצע בדיקת בסיס לתעריפי המעונות, בסיוע יועץ חיצוני - רו"ח קובי נבון מפירמת "נבון ויספלד רואי חשבון".

בתאריך 26.07.2022 פרסמה הוועדה טיוטת המלצה בעניין עדכון התעריף החודשי של מעונות היום (להלן – טיוטת ההמלצות; קישור), במסגרתה חושבו תעריפים חודשיים חדשים. טרם מתן המלצה לשרים, יצאה הוועדה לשימוע ציבורי בנוגע להמלצותיה לעדכון התעריף. לוועדה נשלחו התייחסויות מטעם 'פורום מסגרות החינוך', ארגון ויצ"ו, עמותת ינבוע, 'א.מ.י.ר מעונות בע"מ', עמותת 'מעוז אליעד', עמותת 'בידיים טובות', עמותת 'המרכז לפעוטי', עמותת 'מעייין לגיל הרך', אגף החינוך של התנועה הקיבוצית ומינהל החינוך בעיריית תל אביב-יפו. בנוסף, קיימה הוועדה שימוע בעל פה עבור גופים שהגישו תגובה כתובה ורצו גם להשמיע את טענותיהם בפני הוועדה.

הוועדה בחנה את הטענות שהועלו במסגרת השימוע בעל פה ובכתב, גיבשה את עמדתה בנוגע אליהן והחליטה על המלצותיה הסופיות. הטענות העיקריות שהועלו והתייחסות הוועדה אליהן מוצגות להלן:

טענות שעלו בשימוע

טענה מס' 1 – מחסור בכוח אדם:

בעת קביעת תעריף למעונות היום לא נכון להסתמך על שכר המטפלות בפועל, מכיוון ששכר זה מביא למחסור במטפלות בשוק ולזליגה שלהן לתפקידי סייעות בגני ילדים. יש להשוות את השכר של המטפלות לשכר הסייעות בגני הילדים של משרד החינוך, בין השאר, מכיוון שביצוע התפקיד של הסייעות הוא קל יותר ומתקיים בשעות נוחות יותר. הוצגו השוואות הן של שכר הסייעות והן של תנאי עבודה.

התייחסות הוועדה:

הטענה התקבלה חלקית. הוועדה החליטה שלאור השונות הגבוהה שהתקבלה בנתוני עלות השכר של המטפלות בקרב הארגונים השונים, לאור היעדר נתונים מקיפים עבור כל מגזרי מעונות היום, ולאור חשיבות רכיב זה בתחשיב הכולל, נכון יהיה לאמץ נתונים משווקים מקבילים. בהתאם לכך, סברה הוועדה שנקודת התייחסות הרלוונטית ביותר לתפקיד המטפלת היא תפקיד סייעת בגן ילדים במשרד החינוך במוסד מוכר שאינו רשמי. לאור זאת, רכיב עלות השכר של המטפלות בתחשיב יקבע לפי עלויות השכר של סייעות אלו. העלות בתחשיב לפיכך מבוססת על נתוני תקצוב עלות שכר של משרד החינוך (בהתאם לדרגה ולוותק הממוצעים בקרב המטפלות). עלות השכר שנקבעה היא ₪9,686 בחודש.

טענה מס' 2 – היעדרויות:

על פי הטענות שהועלו, לא הוכרה תוספת בגין חצי שעה הפסקה ביום עבודה, שעת הורות ושעת הנקה, ימי מחלה וימי חופשה מעבר ל"ימי הלוח" שדורשים מילוי מקום.

התייחסות הוועדה:

הטענה לא התקבלה. במסגרת הנתונים שהועברו מארגוני המעונות ניכר כי הרוב המוחלט של המטפלות אינן עומדות בתנאי היקף משרה שמקנים זכות לחצי שעת הפסקה בתשלום. בהמשך לכך, תחשיב התעריף התבסס על חישוב משרות על פי שעות העבודה של המטפלות בפועל אשר לא כללו בתוכן את זמן ההפסקה, באופן שמאמת את האינדיקציה לכך שהמפעילים לא משלמים עבור חצי שעת הפסקה, גם לא באופן וולונטרי. לפיכך, אין להוסיף מקדם היעדרויות לתחשיב בגין חצי שעת הפסקה ביום.

ביחס להיעדרויות האחרות – ככתוב במענה לטענה 1, שכר המטפלות בתחשיב מבוסס על תקצוב עלות העסקת סייעת בגני הילדים. עלות זו כוללת 5% תוספת בגין מילוי מקום, וזאת בדומה לשיעור ההיעדרויות האחרות כפי שהתקבלו בדיווחי הארגונים.

טענה מס' 3 – הסעות עובדים:

יש להכיר בעלויות הסעה של עובדות עקב המחסור בכוח האדם אשר גורם למעונות להסיע מטפלות ממקומות רחוקים אל המעונות.

התייחסות הוועדה:

הטענה לא התקבלה. תחשיב התעריף כלל את מלוא הוצאות הארגונים, כולל הוצאות בגין הסעות כפי שבוטאו בדוחות הכספיים של הארגונים.

טענה מס' 4 – שכר מנהלת ומובילת כיתה:

יש לקבוע את שכר המנהלת כך שיהיה גבוה ב-30% משכר מטפלת, ואת שכר מובילת כיתה כך שיהיה גבוה ב-180 ש"ח לחודש משכר מטפלת.

התייחסות הוועדה:

הטענה לא התקבלה. בהתאם למתודולוגיית הפיקוח על המחירים, חישוב שכר המנהלות והמבשלות חושב על פי עלויות השכר בפועל ששולמו על ידי הארגונים השונים.

טענה מס' 5 – מקדם היקף משרה:

בחישוב היקף שעות העבודה של מעונות היום נפלה טעות סופר. על מנת להתאים את היקף שעות העבודה ל-51 שעות שבועיות, נדרש מקדם שמכפיל מלאה ב-121.43% ולא 120%. יש לתקן את המקדם מ-20.5% ל-21.4%.

התייחסות הוועדה:

הטענה התקבלה. התחשיב עודכן בהתאם.

טענה מס' 6 – עיגול מספר המשרות:

התקינה הקיימת בתקנות הפיקוח על מעונות היום קובעת כי במקום שבו יחס הפעוטות למטפלות הוא לא שלם, יש לעגל את היקף התקינה הכולל כלפי מעלה לחצי משרה. בהתאם לכך, גם בתחשיב יש להוסיף רבע משרת מטפלת לכל כיתה.

התייחסות הוועדה:

הטענה התקבלה. התחשיב עודכן כך שמספר המטפלות הנדרש עוגל כלפי מעלה לחצי משרה.

טענה מס' 7 – חובת סריקת המעון:

קיימת חובה רגולטורית של סריקת המעון, המצריכה מטפלת שתבוא 15 דקות לפני זמני הפעילות ותישאר 15 דקות אחרי. בהתאם לכך, יש להוסיף לתחשיב חצי שעת עבודה נוספת של מטפלת.

התייחסות הוועדה:

הטענה התקבלה. התחשיב עודכן בהתאם.

טענה מס' 8 – שעות ההדרכה:

בתחשיב שפרסמה הוועדה שוקללו 4 שעות עבור שעות הדרכה הנדרשות בתקן. אולם, שעות ההדרכה משולמות כשעות נוספות ולא כשעות רגילות, ולכן צריך להחשיבן כ-5 שעות רגילות ולא כ-4.

התייחסות הוועדה:

הטענה לא התקבלה. מרבית ההדרכות מבוצעות בשעות הפעילות הרגילות (כולל תצפיות).

טענה מס' 9 – תקורה:

ברכיב התקורה בתחשיב קיימת שונות קיצונית בין הארגונים, ולארגון ט' המופיע בתחשיב לא נלקחה תקורה כלל. יש לקבוע תקורה של 7% מהיקף ההוצאות.

התייחסות הוועדה:

הטענה לא התקבלה. הוצאות התקורה של ארגון ט' נכללו בסעיפי הוצאה אחרים ועל כן נכללו בתחשיב הוועדה. השונות הגבוהה נובעת בין היתר מסיווגים שונים של ההוצאות לסעיפי הוצאה בקרב הארגונים, אולם בתחשיב הכולל נלקחו בחשבון כלל רכיבי ההוצאות של הארגונים.

טענה מס' 10 – דרישות רגולטוריות:

בכל שנה מתווספות דרישות רגולטוריות נוספות. יש לקבוע מנגנון של עדכון התעריף בכל פעם שמוטלת דרישה רגולטורית נוספת, ולהתנות את הדרישה בעדכון המחיר.

התייחסות הוועדה:

הטענה לא התקבלה. ככלל, בדיקת בסיס למחיר נעשית לפי רכיבי העלות הקיימים בעת הבדיקה, ולא לפי רכיבי עלות שייכתן ויתווספו בעתיד, אשר לא ניתן לצפות אותם ולהעריכם בעת הבדיקה. בנוסף, אין זה מסמכות הוועדה להתנות קיומן והוספתן של דרישות רגולטוריות בעדכון המחיר המפוקח. ככל שיחול שינוי בעלויות, מכל סיבה שהיא, רשאית הוועדה לפעול בהתאם לסמכותה ולשיקול דעתה, וכן הארגונים רשאים לפנות בעניין.

טענה מס' 11 – הצמדת שכר המטפלות:

במהלך עדכוני המחיר השוטפים, יש להצמיד את עלויות השכר לשכר הסייעות.

התייחסות הוועדה:

הטענה לא התקבלה. בעת עדכון מחיר שוטף באמצעות סל התשומות, יש להצמיד כל תשומה למדד אקסוגני ואמין אשר משקף בצורה המדויקת ביותר את השינוי בעלות התשומה העומדת בפני הארגון. בהתאם לכך, וכפי שנכתב בטיוטת ההמלצות, הוחלט להצמיד את רכיב השכר למדד שכר ממוצע למשרת שכיר - שירותי רווחה וסעד ללא מגורים.

טענה מספר 12 – תדירות העדכון השוטף:

יש לעדכן את התעריף בתדירות גבוהה מפעם בשנה, על מנת שהארגונים לא יאלצו לספוג שינויים בעלויות התשומות לאורך שנה שלמה.

התייחסות הוועדה:

הטענה לא התקבלה. שירותי מעונות היום הינם שירותים הנמשכים כשנה (וזאת בניגוד למרבית השירותים המפוקחים). הורה הרושם ילדו למסגרת מסוג זו, עושה כן הן בשים לב לעלות השירותים והן בשים לב לרמת השירות הניתנת. החלטה זו אף משפיעה על שיקולי התעסוקה של ההורים (עצם הכדאיות ליציאה לעבודה, היקף המשרה וכו'). בנוסף, משיחות עם גורמי המקצוע במשרד החינוך ובמשרד האוצר עולה כי מרבית העדכונים של חוזי ההעסקה במעונות היום נעשים בין שנות הלימודים, כאשר רכיב השכר הוא המשמעותי ביותר בעלויות הארגונים. לאור זאת, הוועדה סבורה שאין לשנות את תעריף מעונות היום במהלך שנת הלימודים עצמה.

טענה מס' 13 – מעונות יום בחברה הערבית:

נטען כי ייקור תעריף המעונות יגרום לכך שבחברה הערבית הורים לא ישלחו את הילדים שלהם למעונות הסמל. נטען כי תשלומי ההורים עבור מעונות היום בחברה הערבית אינם זוכים לסבסוד.

התייחסות הוועדה:

הטענה לא התקבלה. המחיר המפוקח למעונות הינו מחיר מרבי. ארגונים רשאים לקבוע תעריף נמוך יותר.

טענה מס' 14 – שעות פעילות וחופשות:

נטען כי קיימת אי התאמה בין שעות הפתיחה של הגנים/בתי הספר לבין מעונות היום. יש להשוות את שעות הפתיחה כך שכלל המסגרות ייפתחו ב-30:7 וביום שישי יסתיימו ב-30:12, דבר אשר יקל במעט על איתור צוות וגיוסו. כמו כן, לוח החופשות של המעונות, הגנים ובתי הספר אינם מותאמים כלל.

התייחסות הוועדה:

הטענה אינה רלוונטית לקביעת מחיר מפוקח. הנושא אינו בסמכות ועדת המחירים ונקבע בנהלי משרד החינוך.

טענה מס' 15 – מעונות קטנים:

המודל בו השתמשה הוועדה מתייחס למעונות גדולים. עם זאת, ישנם ישובים ומקומות בהם תפוסה כפי שנקבעה בתחשיב היא בלתי אפשרית. מדובר על ישובים בהם האוכלוסייה בגילים 0-3 מונה פחות מ-40 ילדים, ועל מבנים שהתפוסה המקסימלית בהם היא פחות מ-40 ילדים. יש צורך בהתייחסות מיוחדת למעונות אלו במסגרת קביעת התעריף.

התייחסות הוועדה:

הטענה לא התקבלה. בהתאם למתודולוגיית הפיקוח על המחירים, המודל שנקבע הינו מודל הקובע תעריף על בסיס ממוצע משוקלל, הכולל את מגוון המעונות הקיימים בשוק.

טענה מס' 16 – שכר דירה והוצאות בינוי:

נטען כי התחשיב אינו כולל רכיב שכר דירה המשולם על ידי חלק מהמעונות אשר אינם זכאים להקצאת מעון מטעם המדינה. כמו כן, נטען כי הארגונים נדרשים להשתתף בתקציב עלויות בינוי של המעונות בעלות של בין מיליון ש"ח לשני מיליון ש"ח. נטען שעקב השונות הקיימת בין הארגונים השונים ביחס לרכיב הוצאה זה, תקצוב בגין רכיב שכר דירה ובינוי צריך לבוא כתקצוב נפרד מחוץ לתעריף מעונות היום.

התייחסות הוועדה:

הטענות לא התקבלו. השקעות הארגונים בבינוי הובאו בחשבון על ידי הכללת הוצאות הפחת בגין השתתפות הארגונים בתקציב עלויות הבינוי, להם התווספו גם הוצאות שכר דירה ככל שקיימות. כלומר, כלל הוצאות שכר הדירה והוצאות הבינוי שהופיעו בדוחות הכספיים התקינים שהתקבלו במסגרת בדיקת הבסיס, הוכרו במסגרת התחשיב. הוועדה בחנה לעומק את הנושא ומצאה כי ממוצע עלויות שכר הדירה השנתיות לילד כמעט וזהה לממוצע הוצאות הפחת השנתיות לילד. יודגש שכלל העלויות שקיבלו ביטוי בסעיף זה (שכר דירה ופחת) מבוססות על מדגם המעונות שהעבירו נתונים מלאים לוועדה במסגרת בדיקת הבסיס. ביחס לטענה שרכיב זה צריך להיות מתוקצב בנפרד מתעריף המעונות – מתודולוגיית הפיקוח על המחירים מנחה להתחשב בכלל עלויות הייצור של מוצר או שירות מפוקחים, ולהכניסן לתעריף באמצעות לקיחת ממוצע משוקלל של היצרנים השונים בשוק.

טענה מס' 17 – גביה חסרה:

יש להביא לידי ביטוי בתחשיב מקדם עבור גבייה חסרה של התעריף ממספר סיבות: (1) חלק מהמשפחות מתקשות בתשלום, וכ-3% מחובות ההורים הינם בגדר חובות אבודים למרות מאמצי גבייה של הארגונים. (2) כאשר מספר הילדים במעון משתנה לאורך השנה, לא תמיד ניתן להתאים באופן מיידי את מספר המטפלות. (3) עדכון דרגות הסבסוד לכל ילד בשלב מאוחר של שנת הלימודים מחייב את הארגון לגבות מראש על פי דרגות זמניות ולהשלים את הגבייה בשלבים מאוחרים יותר של השנה. נקודה זו יוצרת חובות של ההורים כלפי הארגון.

התייחסות הוועדה:

הטענה לא התקבלה. הוצאות בגין חובות אבודים נלקחו בחשבון כפי שבוטאו בדוחות הכספיים של הארגונים כחלק מהוצאות התקורה.

החלטה

נוכח האמור לעיל, ולאחר התייחסות להערות שעלו בשימוע ועדכון התחשיב, ממליצה הוועדה לשר האוצר ולשרת החינוך לעדכן את התעריפים החודשיים של מעונות היום בהתאם לטבלה הבאה:

תעריף חודשי בש"ח

לפי תקינה קיימת				לפי תקינה חדשה – בהתאם להחלטת הממשלה				סוג ארגון
ממוצע	פעוטות בוגרים 2-3 שנים	פעוטות צעירים 1-2 שנים	תינוקות 0-1 שנים	ממוצע	פעוטות בוגרים 2-3 שנים	פעוטות צעירים 1-2 שנים	תינוקות 0-1 שנים	
2,568	2,151	2,464	3,203	2,836	2,357	2,667	3,620	מלכ"ר
2,764	2,315	2,652	3,447	3,053	2,537	2,870	3,896	שאינו מלכ"ר

בהתאם לשינויים שנעשו בתחשיב במסגרת השימוע, להלן סל תשומות מתוקן לעדכונים שוטפים של תעריף מעונות היום. השימוש במשקלים יעשה בהתאם למועד המעבר לתקינה החדשה בפועל.

תשומה	מדד	משקל לפי תקינה קיימת	משקל לפי תקינה חדשה – בהתאם להחלטת הממשלה	בסיס
שכר	שכר ממוצע למשרת שכיר במחירים שוטפים לפי ענף כלכלי – שירותי רווחה וסעד ללא מגורים (ללא שירותי מטפלי בית) (889,881) מתוך לוח 1.14 בירחון שכר ותעסוקה (בסיס 2011=100) (קישור)	82.8%	85.7%	ממוצע חודשים יוני 2021 עד מאי 2022 – 124.1
מזון	מדד המחירים לצרכן – מזון, כולל ירקות ופירות, בסיס 2018 (סדרה: 110050)	5.7%	5.2%	מדד חודש יולי 2022 – 108.4
יתר העלויות	מדד המחירים לצרכן – כללי, בסיס 2018 (סדרה: 120010)	11.5%	9.1%	מדד חודש יולי 2022 – 107.4
סה"כ		100%	100%	

נספח א' – סיכום השינויים שנעשו בתחשיב בהתאם לטענות שהתקבלו:

תוספות לתעריף החודשי בש"ח

לפי תקינה קיימת				לפי תקינה חדשה – בהתאם להחלטת הממשלה				
ממוצע	פעוטות בוגרים 2-3 שנים	פעוטות צעירים 1-2 שנים	תינוקות 0-1 שנים	ממוצע	פעוטות בוגרים 2-3 שנים	פעוטות צעירים 1-2 שנים	תינוקות 0-1 שנים	סעיף תיקון
116.3	85.8	110.8	160.4	126.5	95.0	108.1	185.9	השוואה לתקצוב שכר סייעות בשלטון המקומי
121.8	75.5	128.5	172.5	171.4	166.0	172.4	177.0	עיגול מספר משרות
12.7	12.7	12.7	12.7	12.7	12.7	12.7	12.7	חובת סריקת המעון
10.5	7.7	9.8	14.8	12.4	9.2	11.3	17.6	מקדם היקף משרה
4.5	4.6	4.7	4.2	4.2	4.4	4.2	3.9	הצמדה למדדים עדכניים

נספח ב' – השוואות תעריפים – נוכחי, לפני שימוע ולאחר שימוע:

לפי תקינה קיימת				לפי תקינה חדשה – בהתאם להחלטת הממשלה					
ממוצע	2-3	1-2	0-1	ממוצע	2-3	1-2	0-1	גיל	
2,280	1,966	2,237	2,718	2,280	1,966	2,237	2,718	<u>מלכ"ר</u>	תעריף נוכחי
2,415	2,082	2,369	2,882	2,415	2,082	2,369	2,882	<u>לא מלכ"ר</u>	
2,302	1,965	2,198	2,838	2,509	2,070	2,358	3,222	<u>מלכ"ר</u>	תעריף מומלץ לפני שימוע
23	-2	-39	120	229	103	121	504	שינוי	
2,475	2,112	2,362	3,051	2,697	2,225	2,535	3,464	<u>לא מלכ"ר</u>	
60	30	-6	169	282	142	166	582	שינוי	
2,568	2,151	2,464	3,203	2,836	2,357	2,667	3,620	<u>מלכ"ר</u>	תעריף מומלץ לאחר שימוע
266	186	267	365	327	287	309	397	שינוי לאחר השימוע	
288	185	227	485	556	390	429	902	שינוי מתעריף קודם	
2,764	2,315	2,652	3,447	3,053	2,537	2,870	3,896	<u>לא מלכ"ר</u>	
289	203	290	396	356	312	336	432	שינוי לאחר השימוע	
349	233	283	565	637	455	501	1,014	שינוי מתעריף קודם	