



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

המחלקה לפיקוח תקציבי

**הצעת חוק זכאות לאבחון לקויות למידה
לילדים ממשפחות מעוטות יכולת,
התשע"ה–2015 - אומדן עלות**

מוגש לוועדה לזכויות הילד

הכנסת, מרכז המחקר והמידע

קריית בן-גוריון, ירושלים 91950

טל': 02 - 6408240 / 1

פקס: 02 - 6496103

www.knesset.gov.il/mmm

כ"ח באדר א' תשע"ו

כתיבה: ענת לוי, כלכלנית

8 במרס 2016

אישור: עמי צדיק, מנהל המחלקה לפיקוח תקציבי

מסמך זה נכתב לבקשת הוועדה לזכויות הילד והוא כולל אומדן עלות של הצעת חוק זכאות לאבחון לקויות למידה לילדים ממשפחות מעוטות יכולת, התשע"ה–2015 של חברי הכנסת יואב בן צור, מנחם מוזס ודב חנין (להלן: הצעת החוק).

1. תיאור המצב כיום והצעת החוק

מטרת הצעת החוק הינה לקבוע את זכאותם של ילדים ממשפחות מעוטות יכולת לאבחון לקויות למידה במטרה להעניק להם הזדמנות שווה להצלחה במערכת החינוך. מוצע כי ילדים ממשפחות מעוטות יכולת, אשר קיימת סבירות שהינם בעלי לקות למידה, יופנו לאבחון לקויות למידה ללא תשלום. הצעת החוק מסמיכה את שר החינוך לקבוע הוראות לתהליך איתור ילדים ממשפחות מעוטות יכולת במוסדות חינוך לצורך הפנייתם לאבחון. משפחה תוגדר כמעוטת יכולת על-פי אמות מידה כלכליות, חברתיות וסביבתיות ואמות מידה נוספות אשר ייקבעו על-ידי שר החינוך בהתייעצות עם שר הרווחה והשירותים החברתיים.

על-פי חוזר מנכ"ל משרד החינוך בנושא התאמות בדרכי ההיבחנות לנבחנים בעלי ליקויי למידה, כאשר מתגלים סימנים לקשיים בלמידה של תלמיד, נבנית עבורו תכנית התערבות חינוכית לקידום התפקוד הלימודי, היא מיושמת ומוערכת התקדמותו. אם מתגלה המשך בקשיים, מופנה התלמיד לאבחון מקצועי.¹ תלמידים המופנים כיום לאבחון מקצועי יכולים לבצע את האבחון באחת מהדרכים הבאות: מימון פרטי על-ידי מאבחן פרטי, מימון על-ידי מלגה של משרד החינוך (יפורט להלן) או מימון של גופים ועמותות הפועלים באמצעות הרשויות המקומיות או ישירות בקשר עם בתי הספר. במקרים מיוחדים נערכים אבחונים על ידי פסיכולוג בית הספר (בעיקר כאשר יש הפניה לוועדת השמה). למשרד החינוך אין נתונים על מספר התלמידים המופנים לאבחונים בכל אחת מהדרכים.²

אחת מהדרכים של מערכת החינוך בסיוע לתלמידים בעלי לקויות למידה הינה על-ידי התאמות בדרכי היבחנות עבור תלמידים אלה, ובפרט התאמות בבחינות בגרות. ההתאמות בתנאי הבחינה מאפשרות לתלמידים בעלי ליקויי למידה לעקוף את תחומי הקושי ולתת ביטוי הולם לידע שרכשו ללא המגבלות הנובעות מהלקות ועל בסיס שוויון הזדמנויות.³ מנתוני משרד החינוך עולה כי בשנים האחרונות שיעור התלמידים המבקשים התאמות בדרכי היבחנות בעקבות אבחון לקויות למידה הינו כ-40% במוצא מכלל תלמידי השכבה בתיכונים.⁴ לפי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, בשנת 2012 היו כ-33,400 תלמידים שקיבלו התאמות בדרכי היבחנות בבחינות בגרות בתחום דעת כלשהו, והם היוו כ-38.4% מכלל הנבחנים.⁵

משרד החינוך מפעיל כיום תכנית למימון אבחונים ללקויות למידה לתלמידים מעוטי יכולת בכיתות ט'–י'. האבחונים מבוצעים בעיקר על-ידי פסיכולוגים חינוכיים של השירות הפסיכולוגי החינוכי (שפ"ח) ברשויות המקומיות. זכאות למימון האבחון ניתנת לילדים ממשפחות שבהן ההכנסה החודשית לנפש היא עד 2,500 ש"ח נטו, עם זאת נלקחים בחשבון מקרים חריגים (משפחות חד הוריות, משפחות במשבר, הגירה וכו'). כל שנה ניתנות כאלף מלגות לאבחונים ללקויות למידה, כשעלות אבחון לתלמיד הינה כ-2,500 ש"ח.⁶

¹ משרד החינוך, [חוזר מנכ"ל תשס"ד/4\(ב\) - התאמות בדרכי ההיבחנות לנבחנים בעלי ליקויי למידה אינטרניים ואקסטרניים](#), 1 בדצמבר 2003.

² דני זירנו, מנהלת אגף לקויות למידה והפרעות קשב, משרד החינוך, מענה לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, התקבל בדואר אלקטרוני ב-26 בינואר 2016.

³ משרד החינוך, [התאמות בדרכי היבחנות בבחינות הבגרות לנבחנים בעלי ליקויי למידה לפי 3 רמות](#), כניסה לאתר: 16 בפברואר 2016.

⁴ שם.

⁵ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שנתון סטטיסטי לישראל 2015, [לוח 8.25 - נבחנים שקיבלו התאמות לקראת בחינות הבגרות, לפי תכונות נבחרות](#), ספטמבר 2015.

⁶ דני זירנו, מנהלת אגף לקויות למידה והפרעות קשב, משרד החינוך, מענה לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, התקבל בדואר אלקטרוני ב-26 בינואר 2016.



2. אומדן העלות

2.1. מתודולוגיה

אמידת העלות להצעת החוק, תיעשה על-ידי מכפלת העלות לאבחון ליקויי למידה לתלמיד באומדן מספר התלמידים הפוטנציאלי שצפויים לקבל את השירות במסגרת הצעת החוק. העלות ליישום הצעת החוק מתחלקת לשני שלבים ביישום הצעת החוק:

שלב א': העלות הראשונית במימון אבחונים לילדים ממשפחות מעוטות יכולות הזקוקים לכך **בכל שכבות הגיל במערכת החינוך**;

שלב ב': העלות השנתית השוטפת של מימון אבחונים לילדים ממשפחות מעוטות יכולת הזקוקים לכך **בשכבת גיל אחת בכל פעם** אשר התווספה למערכת החינוך.

בהתאם לכך יוצגו אומדני העלות לשני השלבים ביישום הצעת החוק.

2.2. עלות לאבחון

גובה העלות לאבחון מבוסס על העלות הקיימת של משרד החינוך בתוכנית הפועלת כיום למימון אבחונים ללקויות למידה לתלמידים ממשפחות מעוטות יכולת בכיתות ט'-י' בגובה 2,500 ש"ח לאבחון לתלמיד.⁷ כאמור, האבחונים בתוכנית זו מבוצעים בעיקר על-ידי פסיכולוגים חינוכיים בשירות הפסיכולוגי החינוכי, המועסקים על-ידי המועצות המקומיות. בהצעת החוק אין פירוט לגבי הגורם המבצע את האבחונים (גורם פרטי או עובד של גוף ציבורי), ועל כן נניח כי עלות האבחון היא בדומה לתוכנית הקיימת כיום. עם זאת, ייתכן כי אם ביצוע האבחונים יהיה על-ידי גורמים פרטיים, התעריף יהיה שונה.

2.3. מספר התלמידים הפוטנציאלי

לוח 1 להלן מציג את מספר התלמידים במערכת החינוך לפי דרגת כיתה בשנת הלימודים תשע"ה (2014-2015).

לוח 1 – מספר תלמידים במערכת החינוך לפי דרגת כיתה (תשע"ה)⁸

מספר תלמידים	דרגת כיתה
156,892	א'
147,095	ב'
144,631	ג'
146,396	ד'
141,235	ה'
147,625	ו'
136,612	ז'
132,597	ח'
135,524	ט'
125,197	י'
124,318	י"א
118,594	י"ב
1,656,716	סך-הכול

⁷ דני זיורנו, מנהלת אגף לקויות למידה והפרעות קשב, משרד החינוך, דוא"ל, 29 בפברואר 2016.

⁸ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, השנתון הסטטיסטי לישראל 2015, [לוח 8.9 - תלמידים בחינוך יסודי, לפי דרגת כיתה, לוח 8.20 - תלמידים בחינוך על-יסודי, לפי דרגת כיתה](#), ספטמבר 2015.



מהנתונים בלוח עולה כי בשנת הלימודים תשע"ה למדו כ-1.66 מיליון תלמידים במערכת החינוך. מספר התלמידים הממוצע בדרג כיתה הינו 130,060 תלמידים.

על-פי הערכות משרד החינוך, כ-20% מהתלמידים, על פני כל הגילאים, יידרשו לאבחון ללקויות למידה, כאשר כמחצית מהם יתגלו כבעלי לקות למידה.⁹ נניח לפיכך כי 20% מכלל התלמידים במערכת החינוך זקוקים להפניה לאבחון ללקויות למידה.

לפי דוח העוני והפערים החברתיים לשנת 2014, כ-31% מהילדים חיו מתחת לקו העוני.¹⁰ נניח כי שיעור זה מכלל הילדים הזקוקים להפניה לאבחון לקויות למידה הינם ממשפחות מעוטות יכולת ויהיו זכאים למימון האבחון במסגרת הצעת החוק.

לוח 2 להלן מציג את החישוב למספר התלמידים הפוטנציאלי שצפויים לקבל את השירות במסגרת הצעת החוק. כאמור, חישוב מספר התלמידים הפוטנציאלי הינו בהתאם לשלב יישום הצעת החוק - **שלב ראשון** כולל מימון אבחונים לילדים ממשפחות מעוטות יכולת בכל שכבות הגיל במערכת החינוך; **שלב שני** כולל מימון אבחונים לילדים ממשפחות מעוטות יכולת בשכבת גיל אחת. אומדן מספר התלמידים בשלב הראשון הינו לפי מספר התלמידים בכלל מערכת החינוך, ואומדן מספר התלמידים בשלב השני הינו לפי מספר התלמידים בכיתות א'.

לוח 2 – חישוב אומדן מספר התלמידים הפוטנציאלי להצעת החוק

שלב שני - אבחון תלמידים בשכבת גיל אחת	שלב ראשון - אבחון לכלל התלמידים במערכת החינוך	הסבר
156,892	1,656,716	מספר התלמידים (1)
20%	20%	אומדן שיעור התלמידים שיופנו לאבחון ללקויות למידה (2)
31,378	331,343	אומדן מספר התלמידים שיופנו לאבחון ללקויות למידה (3) = (2)* (1)
31%	31%	אומדן שיעור התלמידים ממשפחות מעוטות יכולת שיהיו זכאים למימון אבחון לקויות למידה במסגרת הצעת החוק (4)
9,727	102,716	אומדן מספר התלמידים הפוטנציאלי להצעת החוק (4)* (3)

החישוב המוצג בלוח למספר התלמידים הפוטנציאלי להצעת החוק הינו כדלקמן: מכפלת מספר התלמידים באומדן שיעור התלמידים שיש צורך להפנייתם לאבחון ללקויות למידה ובאומדן שיעור התלמידים ממשפחות מעוטות יכולת שיהיו זכאים למימון אבחון לקויות למידה במסגרת הצעת החוק. התוצאה המתקבלת הינה אומדן מספר התלמידים להצעת החוק – 102,716 תלמידים בשלב הראשון ביישום הצעת החוק ו-9,727 תלמידים בשלב השני.

2.4. סיכום אומדן העלות

אומדן העלות להצעת החוק מתקבל ממכפלת העלות האבחון לתלמיד (2,500 ש"ח) במספר התלמידים הפוטנציאלי לקבלת השירות ביישום הצעת החוק. כאמור, עלות יישום הצעת החוק מורכבת משני שלבי יישום:

⁹ דני ז'ורנו, מנהלת אגף לקויות למידה והפרעות קשב, משרד החינוך, מענה לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, התקבל בדואר אלקטרוני ב-26 בינואר 2016.

¹⁰ המוסד לביטוח לאומי, [ממדי העוני והפערים החברתיים – דוח שנתי 2014](#), דצמבר 2015.



- אומדן העלות המרבית ליישום הראשוני של הצעת החוק – העלות החד-פעמית הראשונית לאבחון תלמידים בכל שכבות הגיל במערכת החינוך – העלות המרבית הינה כאמור מכפלת העלות לאבחון לתלמיד (2,500 ש"ח) במספר התלמידים הפוטנציאלי (102,716 תלמידים), התוצאה הינה כ-256.8 מיליון ש"ח.

ניבחן את העלות ליישום הראשוני של הצעת החוק בהנחה שכבר כיום חלק מהתלמידים שזכאים למימון אבחון לקויות למידה במסגרת הצעת החוק מאובחנים, ולכן לא יצטרכו אבחון נוסף במסגרת הצעת החוק. יחד עם זאת, ייתכן כי רוב אלו המאובחנים כיום אינם נמנים על משפחות מעוטות יכולת, וכי בקרב משפחות אלו אחוז הלא מאובחנים גבוה יחסית. לוח 3 להלן מציג ניתוח רגישות לאומדן עלות להצעת החוק לפי רמות שונות של שיעור התלמידים מתוך מספר התלמידים הפוטנציאלי להצעת החוק אשר יממשו את הזכאות למימון אבחון לקויות למידה. אומדן העלות יוצג בהתאם לשיעורי מימוש של 50% עד 100% ממספר התלמידים הפוטנציאלי להצעת החוק.

לוח 3 – ניתוח רגישות לאומדן העלות ליישום הראשוני של הצעת החוק לפי שיעור המימוש (במיליוני ש"ח)

שיעור המממשים זכאות למימון אבחון לקויות למידה מתוך מספר התלמידים הפוטנציאלי						אומדן העלות ליישום הראשוני של הצעת החוק
100%	90%	80%	70%	60%	50%	
256.8	231.1	205.4	179.8	154.1	128.4	

מניתוח הרגישות בלוח עולה כי אומדן העלות ליישום הראשוני של הצעת החוק הינו כדלקמן: כ-128.4 מיליון ש"ח במקרה בו 50% ממספר התלמידים הפוטנציאלי להצעת החוק יממשו את הזכאות למימון אבחון לקויות למידה במסגרת הצעת החוק; כ-154.1 מיליון ש"ח במקרה בו שיעור המימוש יהיה 60%; 205.4 מיליון ש"ח במקרה בו שיעור המימוש יהיה 80% ו-256.8 מיליון ש"ח אם המימוש יהיה מלא.

- אומדן העלות השנתית השוטפת ליישום הצעת החוק - אבחון של תלמידים ממשפחות מעוטות יכולת בשכבת גיל אחת - אומדן העלות הינו כאמור מכפלת העלות לאבחון לתלמיד (2,500 ש"ח) במספר התלמידים הפוטנציאלי (9,727 תלמידים) התוצאה הינה כ-24.3 מיליון ש"ח.

נציין כי משרד האוצר הציג אף הוא אומדן עלות להצעת החוק. משרד האוצר העריך כי העלות החד פעמית הינה כ-147.3 מיליון ש"ח, והיא חושבה בהנחה כי חצי מהזכאים לאבחון ביצעו אבחון בעבר ו/או לא יממשו את זכאותם לאבחון מסיבות שונות, עלות האבחון עבורם לא נלקחה בחשבון. אומדן העלות השוטפת לאבחון שכבת גיל אחת על-פי האומדן של משרד האוצר הינו כ-25.2 מיליון ש"ח.¹¹

¹¹ נועה היימן, רכזת חינוך, אגף תקציבים במשרד האוצר, 10 בינואר 2016.

