

דוח מבקר המדינה | אייר התשפ"ב | מאי 2022



נושאים מערכתיים

הטיפול בפעוטות וחינוכם במעונות יום ובמשפחתונים



הטיפול בפעוטות וחינוכם במעונות יום ובמשפחתונים

רקע

תינוקות ופעוטות בגילי שלושה חודשים עד שלוש שנים בישראל - שבהם מתמקד דוח זה - מטופלים לרוב במשפחתונים (מסגרות לפעוטות בודדים) או במעונות יום (מסגרות למספר גדול יותר של פעוטות), אלא אם כן הם נשארים בחיק הבית או המשפחה. יש מסגרות "בעלות סמל" (מסגרות סמל) שבהן המחיר מפוקח, ההורים יכולים לקבל השתתפות של המדינה בשכר הלימוד (סבסוד) והארגונים המפעילים אותן מתחייבים לתנאי הפעלה בפני האגף למעונות יום ומשפחתונים בזרוע העבודה (האגף); ויש מסגרות בבעלות פרטית וניהול עצמאי (מסגרות ללא סמל - מסגרות פרטיות).

על פי חוק הפיקוח על מעונות יום לפעוטות, התשע"ט-2018 (חוק הפיקוח החדש), ותקנותיו מ-2021, על כל המסגרות שבהן שוהים שבעה פעוטות ומעלה - הן מסגרות סמל והן מסגרות פרטיות - לקבל רישיון מאת האגף ולעמוד לשם כך בתנאי סף מינימליים בתחומי הבטיחות, היחס בין מספר אנשי הצוות למספר הפעוטות, הכשרת הצוות, היעדר רישום פלילי לכל מי שבא במגע עם הפעוטות, שטח מינימלי לפעוט ועוד. החוק והתקנות גם מסדירים את דרכי הפיקוח ואת אמצעי האכיפה שיעמדו לרשות האגף.

במועד סיום הביקורת, האגף למעונות יום הוא הגוף האחראי הן למסגרות הסמל (כ-2,030 מעונות יום וכ-3,600 משפחתונים) - כולל קביעת קריטריונים וסטנדרטים להפעלתן, פיקוח עליהן, רישום וקבלה וקביעת זכאות לסבסוד שכר הלימוד - והן על יישום חוק הפיקוח החדש ותקנותיו לגבי כלל המסגרות שבהן שבעה פעוטות ומעלה. התקציב המאושר של האגף למעונות יום לשנת 2020 עמד על 1.68 מיליארד ש"ח. על פי החלטת הממשלה 133 מיולי 2021 והחלטת הממשלה 951 מינואר 2022, שהתקבלו עם תום תקופת הביקורת, תחום מעונות היום יעבור למשרד החינוך (בכפוף לאישור הכנסת), למעט מנגנון סבסוד שכר הלימוד ומנגנון הפיקוח על משפחתוני סמל, אשר יישארו באחריות זרוע העבודה. במועד סיום גיבוש דוח הביקורת טרם ניתן אישור הכנסת למהלך.



נתוני מפתח

לפחות 1,000 מעונות פרטיים טרם הגישו בקשה לאישור ראשוני לפי חוק הפיקוח החדש כך שלאגף אין מידע עליהם; רק 6%-1% מבקשות המעונות הפרטיים הוגשו על ידי מעונות ביישובים ערביים וחרדיים (בהתאמה)	8% מתקציב הסבסוד לפעוטות במסגרות סמל הוקצה ב-2020 לפעוטות ערבים, שהם 24% מהפעוטות בישראל וכמחציתם חיים בעוני; שיעור התעסוקה של נשים ערביות בגילי העבודה ב-2019 היה 37%-	27% מהפעוטות בישראל שהו ב-2020 במסגרות סמל (כ-147,400) - כ-78% מהם גם זכו לסבסוד כלשהו; 35% שהו במסגרות פרטיות (כ-190,800); 38% שהו בבית (כ-210,000)	548,200 פעוטות בישראל בגילי לידה עד שלוש בשנת 2020; כ-52% מהם מתגוררים ביישובים באשכולות החברתיים-כלכליים 4 - 1
ב-80% מהבקשות של הורים לסבסוד שכר הלימוד של ילדיהם במסגרות סמל נדרשו ההורים לספק חמישה מסמכים או יותר; עבור כ-3,600 פעוטות נדרשו ההורים להגיש 25 מסמכים ומעלה	20% מהמקומות במעונות סמל בארץ אינם משרתים אוכלוסייה שמקבלת סבסוד, ולכן משרתים כנראה אוכלוסייה במצב חברתי-כלכלי גבוה, שאינה זכאית לסבסוד אך זוכה להטבה בדמות מחיר מפוקח, הנמוך לרוב ממחיר השוק באזור מגוריה	מעל 50% מהעובדות במעונות סמל עוזבות במהלך שנת עבודתן הראשונה, לפי מסמך מטעם שמונת הארגונים המפעילים הגדולים מ-2019, והדבר גורם לתחלופת צוות משמעותית	20 שנה לפחות יידרשו בקצב ההכשרה הנוכחי כדי להדביק את הפער בין ההכשרה המקצועית הנדרשת על פי חוק הפיקוח החדש ממחנכות-מטפלות במעונות היום לבין המצב הנתון

פעולות הביקורת

בחדשים ינואר-נובמבר 2021 בדק משרד מבקר המדינה את הטיפול בפעוטות בגילי אפס עד שלוש במסגרות השונות, את הסדרי הפיקוח והסבסוד ואת יישום ההסדרה על מסגרות פרטיות ומסגרות סמל. הביקורת נעשתה באגף למעונות יום ומשפחתונים בזרוע העבודה ובמועצה לגיל הרך. בדיקות השלמה ואיסוף נתונים בוצעו באגף להכשרה מקצועית וכוח





אדם בזרוע העבודה, במוסד לביטוח לאומי (בט"ל), במשרד הרווחה והביטחון החברתי, במשרד החינוך, בכמה רשויות מקומיות (תל אביב-יפו, ירושלים, סכנין ופתח תקווה), בחברה חיצונית המפעילה את מוקד קביעת הזכאות לסבסוד עבור האגף למעונות יום ובמספר ארגונים המפעילים מעונות סמל.

בעת סיום הביקורת (נובמבר 2021) הגורם בעל הסמכות הוא האגף למעונות יום. עקב החלטות הממשלה על העברת הסמכות והאחריות ברוב תחום מעונות היום למשרד החינוך, ההמלצות בדוח מופנות למשרד החינוך (פרט להמלצות בתחומי הסבסוד והמשפחות, שלא מועברים). אולם יודגש כי חלק מסעיפי החלטת הממשלה מינואר 2022 טעונים אישור הכנסת, וזה טרם ניתן במועד סיום גיבוש הדוח.

תמונת המצב העולה מן הביקורת



הטיפול בפעוטות והמשמעות הכלכלית עבור משפחות - השוואה בין-לאומית -

השוואה בין-לאומית משקפת תמונה ייחודית בישראל - פריון ילודה גבוה (3 ילדים לאישה לעומת 1.6 בממוצע במדינות ה-OECD), שיעור גבוה של פעוטות השהים במסגרות יום (58% מהפעוטות לעומת 36% בממוצע ב-OECD), חופשת לידה בתשלום קצרה (15 שבועות לעומת 18 - 54 שבועות בממוצע ב-OECD), שיעור תעסוקה גבוה של אימהות לפעוטות (76% לעומת 59% בממוצע ב-OECD), הוצאה ציבורית נמוכה על מסגרות לפעוטות (כ-18% מכלל ההוצאות על מסגרות אלה לעומת כ-71% ב-OECD) ותקני איכות נמוכים למסגרות. גם הנטל הכלכלי המוטל על כתפי הורים לפעוטות בישראל הוא כבד יחסית. במסגרות הסמל יש מקום לכ-30% מהפעוטות בישראל. הורים אשר ילדיהם במסגרת שאינה מסגרת סמל נדרשים לשאת בעלות העשויה להגיע לנתח נכבד מההכנסה המשפחתית הפנויה.



פריסת מסגרות סמל עבור פעוטות ביישובים באשכולות חברתיים-כלכליים נמוכים -

מחקרים מראים כי השקעה בגיל הרך יש בה כדי לחסוך השקעת כספים ציבוריים בטווח הרחוק והיא מביאה תשואה גבוהה יחסית, במיוחד עבור פעוטות ממשפחות במצב חברתי-כלכלי נמוך. בשנת 2021 חיו כ-286,700 פעוטות בגילי לידה עד שלוש, כ-52% מהפעוטות בישראל, ביישובים המשויכים לאשכולות חברתיים-כלכליים נמוכים (1 עד 4). ביישובים ערביים וביישובים חרדיים חיו (בהתאמה) 14%-8% מהפעוטות בישראל¹, ואלו שתי קבוצות אוכלוסייה הסובלות משיעורי עוני גבוהים במיוחד: בשנת 2019 48% מהילדים הערבים ו-60% מהילדים החרדים חיו בעוני. בפועל הפריסה הארצית של מסגרות הסמל אינה נותנת מענה תואם: למשל, במחוז ירושלים יש פי 2.3 יותר אוכלוסייה ביישובים באשכולות 1 - 4 מאשר במרכז, אך מספר המעונות במחוז ירושלים נמוך בכרבע; ל-13% מהפעוטות המתגוררים ביישובים ערביים יש מקומות במסגרות סמל, ומנגד יש מסגרות

1 יש אנשים נוספים המשתייכים לאוכלוסיות הערבית והחרדית המתגוררים בערים מעורבות. גם בערים באשכולות גבוהים יותר יש שכונות המשתייכות לאשכולות הנמוכים, אך מפאת מגבלות נתונים לא התאפשר לנתח את נתוני האגף ברמת השכונות.



סמל רבות ביישובים ובשכונות באשכולות חברתיים-כלכליים גבוהים (למשל, יש כ-10,000 מקומות במעונות סמל הממוקמים ביישובים באשכולות 9 ו-10). בניית 350 מעונות סמל בשנים 2015 - 2020 אינה מספקת מענה לפערים, שכן יותר ממחציתם (53%) נבנו ביישובים באשכולות 5 - 10.

זכאות לסבסוד שכר הלימוד - הפעוטות הערבים הם כ-24% מכלל הפעוטות בישראל, והם סובלים משיעורי עוני גבוהים; כ-8% בלבד מתקציב הסבסוד בשנת 2020 הוקצו עבורם, עלייה בשיעור של כ-13% לעומת 2013; שיעור התעסוקה של נשים ערביות בגילי העבודה היה כ-37% ב-2019. הסבסוד לפעוטות המתגוררים באשכולות הנמוכים (1 - 4) עולה במעט על חלקם באוכלוסייה, ועמד על כ-64% מכלל התקציב בשנת 2020. כחמישית מתקציב הסבסוד מופנה למשפחות ביישובים חזקים יחסית, באשכולות 7 ומעלה. עלה כי החלטת הממשלה משנת 2007 על מתן שוברים למימון מסגרות לפעוטות לאימהות עובדות, כל עוד המסגרת היא בעלת רישיון והאם עומדת במבחני הכנסה, לא יושמה, בין היתר בשל היעדר מערך רישוי. משכך, התפלגות הקצאת הסבסוד לצד פריסת מסגרות הסמל מייצרות מציאות שבה לרבות מבין המשפחות שבמצב חברתי-כלכלי נמוך אין אפשרות לשלוח את הפעוטות שלהן למעון יום או למשפחתן. לדבר עשויות להיות השלכות הן על עידוד התעסוקה של ההורים והן על איכות הטיפול שזוכים לו אותם הפעוטות שיפיקו את המרב מטיפול איכותי. זאת בשעה שתקציבים מופנים לסבסוד, או למתן הטבה כלכלית בדמות מחיר מפוקח, למשפחות במצב חברתי-כלכלי גבוה.

מידע על המעונות הפרטיים שעליהם חל חוק הפיקוח החדש - קיימים מעונות פרטיים - בפרט ביישובים ובשכונות באשכולות חברתיים-כלכליים נמוכים וכן של החברה הערבית והחרדית - שלאגף אין מידע עליהם, ולכן חוק הפיקוח החדש לא מיושם בהם במועד סיום הביקורת. למשל, רק 19% מהבקשות לאישור ראשוני (שלב מקדמי הנדרש בחוק בדרך לרישוי ולפיקוח) הוגשו על ידי מעונות פרטיים באשכולות 1 - 4. כמו כן, לכאורה יש לפחות כ-1,000 מעונות פרטיים שלא הגישו בקשה לאישור ראשוני ולכן לאגף אין מידע עליהם, אף שפרטיהם מופיעים במערכות של בט"ל. בין היתר, ניתן לזהות פערים אלו בקרב החברה החרדית, ביישובים באשכולות 1 - 2 ובעיר ירושלים. ניתוח נוסף הנוגע לעובדים במעונות פרטיים העלה כי מבין כ-32,800 שכירים שעליהם דיווחו לבט"ל בינואר 2020 מעסיקים שהם מעונות פרטיים, כ-29% דווחו לאגף למעונות יום במסגרת הליך האישור הראשוני, ניתוח העשוי להצביע בין היתר על כך שאין חפיפה מלאה בין המסגרות שהגישו בקשה לאישור ראשוני לבין המסגרות המדווחות בבט"ל.

פיקוח אפקטיבי - בעת סיום הביקורת, תדירות הפיקוח על מעונות סמל לא עמדה בקו המנחה של האגף. משאבי הפיקוח של האגף שלו 25 תקני פיקוח מועטים מכדי לטפל כנדרש בכל 2,030 מעונות הסמל, ומכאן שאין לו יכולת לבצע פיקוח אפקטיבי עם הגדלת כמות המעונות הנתונים לפיקוח תחת חוק הפיקוח החדש. אף שמעונות לפעוטות זקוקים לכל הפחות לאותה רמת פיקוח, הדרכה וליווי כמו גני ילדים של משרד החינוך, וייתכן שאף ליותר מכך בשל נקודת הפתיחה של רובם (צוות ללא הכשרה למשל), במועד סיום הביקורת משאבי הפיקוח עליהם עומדים על כמחצית ממשאבי הפיקוח של משרד החינוך ודרישות הסף מן המפקחים עליהם אינן עולות בקנה אחד עם דרישות הסף ממפקחי משרד החינוך.



הכשרה מקצועית למחנכות-מטפלות במעונות יום - ליותר ממחצית מהמחנכות-מטפלות בארגונים שנתונייהם נבדקו אין הכשרה רשמית. מבין העובדות החדשות שגויסו בשנים האחרונות, למיעוט קטן מאוד הייתה הכשרה. רק 5% מבין המחנכות-מטפלות הזקוקות בכל שנה להכשרה בישראל - במעונות סמל ופרטיים - מקבלות אותה, וקצב זה אינו עונה על הצרכים בשטח ואינו תואם את החובות שמטיל חוק הפיקוח החדש. אולם פרט לפיתוח קורס מקוון ולתמרוץ ארגונים המפעילים מעונות סמל, עד מועד סיום הביקורת לא שינו האגפים למעונות יום ולהכשרה מקצועית את דרך פעולתם בפתיחת קורסי הכשרה מקצועית. נוכח החסמים של נגישות לקורסים, קושי בהשתתפות בקורסים מקוונים וקושי של מטפלות להקדיש זמן ללמידה ללא שיפוי, עולה חשש שהקורס המקוון - אף אם ייושם בהקדם ובאופן מיטבי - לא יספיק לשם הגידול הנדרש בהיקף המטפלות שקיבלו הכשרה מקצועית.

תחלופת צוות במעונות סמל - עולה מגמה של תחלופת צוות מהירה - לפי נתוני הארגונים המפעילים מעונות סמל - בשנות הלימודים התשע"ט, התש"ף והתשפ"א (2018 - 2021), בין 35% ל-48% מכלל העובדות התחלפו מדי שנה, ויותר מ-50% מהעובדות עזבו במהלך שנת עבודתן הראשונה. הארגונים המפעילים מעונות סמל מסרו למשרד מבקר המדינה כי הם מזהים טיפול איכותי פחות בפעוטות; הפעוטות עשויים לחוות קשיים בשל חוסר היציבות בצוות המטפל בהם, וכן נגרמים נזקים להורים ולמסגרות עקב התחלופה הרבה של הצוות; וכי חלק מהסיבה לתחלופה הוא שכרן של המחנכות-מטפלות, שלפי דבריהם עמד על שכר מינימום עם תוספת של 400 ש"ח בחודש לבעלות הכשרה.

תמרוץ משפחתונים פרטיים לקיום תנאי בטיחות בסיסיים - חוק הפיקוח החדש עוסק במעונות יום שבהם שוהים שבעה פעוטות ומעלה, והאגף מפקח גם על כ-3,600 משפחתוני סמל. אולם, בישראל קיימים גם משפחתונים פרטיים שבהם שישה פעוטות או פחות, שלשום גורם ממשלתי אין מידע על מספר הילדים המטופלים בהם, וגם לא על זהות המטפלות בהם, הכשרתן ועברן הפלילי ועל תנאי הבטיחות במקום. על אף החשיבות שבדאגה לשלומם של כל הפעוטות, האגף למעונות יום לא פיתח ולא קידם תמריצים ולא בחן מודל פיקוח מותאם שיבטיח שבעלות המשפחתונים הפרטיים יעמדו בדרישות בסיסיות של בטיחות פיזית במשפחתון, שהמטפלות יהיו ללא עבר פלילי או שהמטפלות יעברו קורס עזרה ראשונה בסיסי.

הנטל הבירוקרטי ומורכבות הליך קבלת דרגת הסבסוד במסגרות הסמל - בביקורת נמצא כי התהליך שהורים לפעוטות נדרשים לעבור לצורך קבלת דרגת זכאות לסבסוד שכר הלימוד של ילדיהם במסגרות סמל אינו פועל בצורה יעילה ומטיל נטל בירוקרטי על ההורים. ההליך כולל ביצוע פעולות רבות (חמש פעולות ומעלה ב-11% מהמקרים) והגשת מסמכים רבים (חמישה מסמכים ומעלה ב-80% מהמקרים) וכרוך בקושי של הורים בהבנת ההליך והמסמכים שהם נדרשים לצרף. הורים גם נדרשים למלא בקשה לסבסוד ביחס לכל פעוט בנפרד, בכל שנה מחדש, וזאת גם במקרים שבהם הורים יודעים שלא יהיו זכאים לסבסוד כלשהו. נוסף על כך, נמצא שהאגף אינו יודע מה פרק הזמן שחלף מרגע הגשת בקשה לדרגת זכאות לסבסוד ועד מועד אישור הדרגה, שכן הוא אינו אוסף נתונים על מועד מתן ההחלטה בבקשה, ולכן משך הזמן שצוין האגף לטיפול בבקשות לסבסוד - כארבעה חודשים וחצי - הוא בגדר השערה בלבד, וייתכן שמשך הזמן ארוך אף יותר. כדי להקל את הנטל פעל האגף להקמת מערכת ASK ONCE שתדע להזין את מרבית הנתונים הנדרשים לצורך בדיקת בקשה לסבסוד מבלי שההורה יידרש לספק נתונים אלו בעצמו, אולם במועד



סיום הביקורת לא ניתנו אישורי כל הגופים הרלוונטיים להעברת המידע לצורך הפעלת המערכת וטרם הוקמה התשתית הטכנולוגית מול מרבית הגופים.

פיקוח האגף על קביעות החברה החיצונית בדבר זכאות לסבסוד - את המוקד הטלפוני ואת מערך קבלת ההחלטות בנוגע לדרגות הזכאות לסבסוד מפעילה חברה חיצונית עבור האגף למעונות יום. בביקורת עלה כי אין באגף למעונות יום נוהל עבודה המפרט את ההנחיות והפעולות הנדרשות מהחברה החיצונית בבואה לקבוע דרגת זכאות לסבסוד, וכי האגף לא ביצע פיקוח ובקרה על פעילות החברה החיצונית ועל השירות הניתן להורים ואין בידיו אפשרות לקבוע מדדי איכות, להסיק מסקנות ולשפר את השירות המסופק. האגף גם לא דרש מהחברה החיצונית לאסוף נתונים ומידע על פעולותיה או על השירות שהיא מעניקה. נוסף על כך, מוקד הידע העיקרי על ניהול הבקשות לסבסוד מצוי בידי החברה החיצונית ולא בידי האגף, שאמון על מתן הסבסוד ועל השירות הניתן במסגרת מסגרות היום והפיקוח עליהן.



פעולות האגף למעונות יום לקידום יישום חוק הפיקוח החדש - במטרה לתמרץ מעונות יום להשלים את חובותיהם לשם קבלת אישור ראשוני לפי חוק הפיקוח החדש, הציע האגף למעונות יום הדרכות לעזרה ראשונה והתנהלות בטוחה בחינם לכל עובדיהם. נוסף על כך, התאים האגף את אתר האינטרנט שלו לדרישות החוק החדשות, קיים שולחנות עגולים עם ראשי ארגונים המפעילים מעונות סמל וארגונים המייצגים מעונות פרטיים ופעל מול גורמים חיצוניים ליצירת קמפיין לשם יידוע הציבור עם פתיחת שנת הלימודים התשפ"ב.

פעולות האגף להקלת הנטל הבירוקרטי על הורים לפעוטות במסגרות סמל - קיים שיפור במספר הפעולות שנדרשים הורים לבצע ברישום: שיעור ההורים שנדרשו לבצע חמש פעולות ומעלה לאחר הגשת הבקשה הראשונית לסבסוד ירד מ-26% ברישום לשנת הלימודים התשע"ט ל-11% ברישום לשנת התשפ"א. האגף למעונות יום החל לפעול להקמת מערכת ממוחשבת שתדע לאסוף מגופים ציבוריים רלוונטיים את מרבית הנתונים הנדרשים לצורך בדיקת בקשה לסבסוד שהוגשה, בלי שההורה המגיש את הבקשה יידרש לספק נתונים אלו בעצמו (מערכת ASK ONCE). לכשתושלם, מערכת זו אמורה להפחית בהרבה את כמות הפרטים והמידע שעל ההורה לספק ואת מספר המסמכים שעליו להגיש.

עיקרי המלצות הביקורת

השלכות חוק הפיקוח החדש על מודל הסבסוד ופריסת מסגרות הסמל - מומלץ כי האגף למעונות יום ומשרד החינוך יפעלו, בשיתוף הרשויות המקומיות, לשיפור הפריסה של המסגרות כך שתאפשר את מיצוי היתרון הייחודי של מסגרות איכותיות לפעוטות במצב חברתי-כלכלי נמוך, ובפרט בחברה הערבית. כן מומלץ כי זרוע העבודה ומשרד האוצר, בהיוועצות עם הבט"ל, יבחנו אפשרויות למודל הסבסוד באופן שיפתור את העיוותים הקיימים בו, וישפר את האפקטיביות שלו, על מנת לתעדף משפחות במצב חברתי-כלכלי



נמוך. במצב שנוצר עם חוק הפיקוח החדש, שבו גם מסגרות פרטיות יפוקחו על ידי המדינה ויחויבו לעמוד בתנאי הבסיס, אך היצע המסגרות שבהן ניתן סבסוד (מסגרות סמל) משרת כ-27% מהפעוטות בישראל כאמור, מומלץ כי זרוע העבודה תבחן עם משרד האוצר, תוכנית סבסוד, באמצעות שוברים או בדרך אחרת, לאותן המשפחות שעומדות בתבחינים שיוחלט עליהם - מבחינת הכנסה ותעסוקה - ללא קשר למסגרת שבה הם נמצאים (כל עוד היא מסגרת מפקחת - סמל או פרטית), ותקבע מדרגות סבסוד מתאימות למי שעומדים בתבחינים אלו.

מידע על המעונות הפרטיים שעליהם חל חוק הפיקוח החדש - מומלץ כי משרד החינוך יפעל כדי לאתר את המעונות שטרם נרשמו ולהביאם תחת חוק הפיקוח החדש, תוך התמודדות עם חסמים המקשים על מעונות המשרתים אוכלוסיות במצב חברתי-כלכלי נמוך להגיש את הבקשות במסגרת החוק. בכלל זה, מומלץ לבחון אפשרויות ליידוע ולהנגשת התהליך, כולל הנגשה שפתית והנגשה למי שאין להם אוריינות דיגיטלית מספקת או נגישות לאינטרנט, ולבצע ניתוחי נתונים כדי לשפר את אפקטיביות יישום החוק ולתמרץ מעונות לעמוד בדרישות.

תמרוץ משפחתונים פרטיים לקיום תנאי בטיחות בסיסיים - מומלץ כי האגף למעונות יום, בהתייעצות עם משרד האוצר ומרכז השלטון המקומי, יבחן מפעם לפעם דרכים לתמרץ בעלי מסגרות פרטיות שמספר הפעוטות השוהים בהן קטן משבעה לעמוד בדרישות בסיסיות למניעת פגיעות ולאפשרות למתן עזרה ראשונה וישקול להעביר הדרכות למטפלות בהן בדומה להדרכות שהאגף מציע במימונו למחנכות-מטפלות במעונות. זאת כדי להבטיח את שלומם והתפתחותם התקינה של הפעוטות המטופלים במסגרות אלה.

פיקוח אפקטיבי - נוכח משאבי הפיקוח הקיימים - 25 מפקחים של האגף למעונות יום על כ-5,000 מעונות - מומלץ כי משרד החינוך יפעל בהקדם כדי לממש את הכלים העומדים לרשותו להגדלת כמות המפקחים והבודקים, כדי להגיע לפיקוח אפקטיבי וקבוע בהתאם לחוק הפיקוח החדש. הדבר יתרום להבטחת רמה נדרשת של איכות ובטיחות במעונות היום. כן מומלץ כי משרד החינוך יבחן את סוגיית הפיקוח והיקפו ויפעל להתאמתם לסטנדרטים המקובלים בפיקוח על הגיל הרך במשרד.

הכשרה מקצועית למחנכות-מטפלות במעונות יום ותחלופת צוות - מומלץ כי משרד החינוך, בשיתוף האגף להכשרה מקצועית ובתיאום עם משרד האוצר, יגבש מודלים נוספים להגדלת היקפי ההכשרה המקצועית למחנכות-מטפלות במעונות יום, לרבות בכל הנוגע לתמרוץ כספי למטפלות שעברו הכשרה. בין היתר, ניתן לשקול להיעזר בארגונים הגדולים המפעילים מעונות סמל, שלהם ניסיון רב בנושא. הדבר דרוש כדי להגדיל משמעותית את היקף המטפלות המוכשרות ולהקל על המעונות את העמידה בדרישות תקנות הפיקוח החדשות, וכך לשפר את איכות הטיפול בפעוטות. עוד מומלץ כי משרד החינוך, בשיתוף משרד האוצר, יבחן כלים לשיפור מצבן של מחנכות-מטפלות באופן שיביא להפחתת התחלופה שלהן וליציבות הצוות במסגרות.

הנטל הבירוקרטי ומורכבות הליך קבלת דרגת הסבסוד במסגרות הסמל - מומלץ כי האגף למעונות יום יבחן באופן מקיף את הליך הגשת הבקשות לסבסוד וימצא דרכים ליעל אותו. בין היתר ניתן לעשות זאת במסגרת פעולות האגף להתקשרות חדשה עם חברה חיצונית לצורך קביעת דרגות סבסוד. מומלץ כי האגף יגבש מודל מקיף לפיקוח ובקרה



שיבטיח מינהל תקין, שיפור השירות לציבור ושימור ידע וכן את העברת כלל המידע והידע הרלוונטיים באופן מסודר לחברה שיתקשר עימה. כן מומלץ כי במסגרת ההתקשרות החדשה יקבע האגף נוהל הפעלה וסטנדרטים אחידים וברורים וידרוש איסוף נתונים שוטף. ניתן להקל את הנטל גם באמצעות השלמת המערכת הממוחשבת לקבלת מידע מגופים ציבוריים ובחינת הצורך בדרישה להגשת בקשות ולצירוף מסמכים גם במקרים שאינם מזכים בסבסוד וגם ברישום פעוטות הממשיכים לשנת לימודים נוספת.



הפריסה הארצית של מעונות סמל, לפי מחוזות זרוע העבודה



על פי נתוני זרוע העבודה והלמ"ס, בעיבוד משרד מבקר המדינה. מקור המפה: הלמ"ס, "אפיון יחידות גאוגרפיות וסיווגן לפי הרמה החברתית-כלכלית של האוכלוסייה בשנת 2017".



סיכום

בביקורת עלה כי אף שחינוך לפעוטות הוא שלב מכריע ביצירת שוויון הזדמנויות, בפועל הפריסה ומנגנון הסבסוד של מסגרות הסמל משאירים משפחות רבות במצב חברתי-כלכלי נמוך ללא אפשרות ליהנות ממסגרת בעלת סמל, שבה המחיר מפוקח ויש אפשרות לסבסוד שכר הלימוד; מאידך גיסא, מעונות סמל רבים משרתים אוכלוסייה חזקה מבחינה חברתית-כלכלית, שלמעשה מקבלת הטבה בדמות מחיר מפוקח, שככלל נמוך ממחיר השוק של מעונות באזור מגוריה.

מומלץ כי האגף למעונות יום, בשיתוף משרד האוצר, יבחן את מודל הסבסוד על רקע השפעת חוק הפיקוח החדש על שוק המעונות כדי לאפשר ליותר משפחות במצב חברתי-כלכלי נמוך להעניק לילדיהן חינוך-טיפול איכותי בגילי אפס עד שלוש. עוד מומלץ כי משרד החינוך, שאליו אמור לעבור תחום מעונות היום בעת סיום הביקורת (לפי החלטת ממשלה מינואר 2022), יבחן דרכים לתמרץ מעונות ביישובים ושכונות באשכולות חברתיים-כלכליים נמוכים ולתמוך בהם כדי שיוכלו לעמוד בתנאי חוק הפיקוח החדש ולהיכנס תחת הפיקוח והאכיפה הנובעים ממנו ולתת חינוך-טיפול איכותי יותר לפעוטות הזקוקים לכך.

לבסוף, מוטל על משרד החינוך - שאליו עובר תחום זה במועד סיום הביקורת - וכן על כלל הגורמים הנוספים המעורבים - זרוע העבודה, המועצה לגיל הרך ומשרד האוצר - לממש את השינוי האסטרטגי שחל עם יישום חוק הפיקוח החדש ותקנותיו והמעבר של עיקר הפעילות של האגף למעונות יום למשרד החינוך, זאת בשים לב להמלצות שבדוח זה, כך שתתאפשר קפיצת המדרגה הנדרשת באיכות החינוך-טיפול הניתן לפעוטות בגילי אפס עד שלוש, ובפרט לפעוטות במצב חברתי-כלכלי נמוך.



הטיפול בפעוטות וחינוכם במעונות יום ובמשפחות

מבוא

שיא ההתפתחות וההתעצבות של המוח האנושי הוא בשנות החיים הראשונות של הילד (להלן - הגיל הרך)², ובכלל זה ההתפתחות המנטלית, הרגשית והפיזית שלו. מחקרים מראים כי להשקעה בגיל הרך יש ערך בריאותי, חברתי וכלכלי - יש בידה לחסוך השקעת כספים ציבוריים בטווח הרחוק (בתחומי הבריאות, התעסוקה והרווחה) והיא מביאה תשואה גבוהה יחסית להשקעה בגילים בוגרים יותר. איתור בעיות, מצבי סיכון ופערים ומתן מענה טיפולי וחינוכי איכותי ובמועד מוקדם ככל האפשר הם מנוף לצמצום פערים ולהצלחה עתידית. לפי התמונה העולה ממחקרים, ילדים ממשפחות במצב חברתי-כלכלי נמוך הם המרוויחים העיקריים מתוכניות התערבות איכותיות בשנים הראשונות של חייהם³.

בישראל, תינוקות ופעוטות בגילי שלושה חודשים עד שלוש שנים (להלן - פעוטות) - בהם מתמקד דוח זה⁴ - מטופלים לרוב במסגרות טיפוליות-חינוכיות משני סוגים, אלא אם כן הם נשארים בחיק הבית או המשפחה: במשפחות; במסגרות (מסגרות לפעוטות בודדים) או במעונות יום (מסגרות למספר גדול יותר של פעוטות).

יש מסגרות "בעלות סמל"⁵ (להלן - מסגרות סמל, מעונות סמל, משפחות סמל) - שבהן המחיר מפותח, ההורים יכולים לקבל השתתפות של המדינה בשכר הלימוד (סבסוד) בכפוף למבחני תמיכה והארגונים המפעילים אותן מתחייבים לתנאי הפעלה בפני האגף למעונות יום ומשפחות בזרוע העבודה⁶ (להלן - האגף למעונות יום או האגף). לצד זאת, יש מסגרות

2 הגיל הרך מוגדר בצורות שונות לצרכים שונים, ולרוב הכוונה לגילם אפס עד שש.

3 ראו דברי הסבר להצעת מחליטים "קידום הנושא האסטרטגי לטיפול 'שיפור מיומנויות' כנגזרת מהערכת המצב האסטרטגית כלכלית-חברתית לממשלה - שנות החיים הראשונות (גילאי לידה עד שש) להערכת המצב של הממשלה" מטעם המועצה הלאומית לכלכלה (יוני 2020).

4 החל מגיל שלוש ילדים זכאים להתחנך בגני ילדים של משרד החינוך והרשות המקומית תחת חוק לימוד חובה, התש"ט-1949. דוח זה אינו עוסק בגני ילדים אלו. לעניין גני ילדים ראו במקבץ דוחות זה, דוח "יישום רפורמות וצמצום פערים בחינוך לגיל הרך - ביקורת מעקב".

5 "סמל מסגרת" ניתן למעונות יום או משפחות ששעמדו בדרישות האגף - סמל מסגרת מאפשר את פעולתה מהבחינה המינהלתית והתקציבית; "סמל ארגון" ניתן לארגון המפעיל מסגרות סמל לאחר שעמד בדרישות האגף וקיבל ממנו הכרה. ארגונים המפעילים מסגרות סמל כפופים להסכם הפעלה או כתב התחייבות שחתמו מול האגף למעונות יום, לפיו הם מחויבים לפעול בהתאם לחוק הפיקוח ולהוראות האגף; להעניק לפעוטות השוהים במעון סביבה חינוכית וטיפולית, הכוללת הקפדה על פעילות ברמה גבוהה, תזונה מאוחדת, דאגה לבטיחות ולבריאות, ניקיון, סדר ותברואה; לעמוד בדרישות שונות בנוגע למבנה ולציוד, בטיחות, תקן כוח האדם והכשרתו וכד'; ולאפשר לאגף לבצע עליהם פיקוח. בשנת התשפ"א היו כ-470 ארגונים מפעילים שהפעילו כ-2,030 מעונות סמל - 7% מהם הפעילו 10 מעונות או יותר, והיתר הפעילו פחות מ-10 מעונות כל אחד.

6 על פי החלטת הממשלה מיום 19.7.21, זרוע העבודה תעבור ממשרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים (כשמו אז), שאליו שויכה בעת הביקורת אל משרד הכלכלה והתעשייה. כמו כן, תחום מעונות היום יעבור עד ליום 1.1.22 למשרד החינוך, לרבות האחריות המקצועית והפדגוגית, ההסדרה, הבינוי והפיקוח על מעונות היום, אך למעט מנגנון סבסוד שכר הלימוד, אשר יישאר באחריות זרוע העבודה. ביום 9.1.22 התקבלה החלטת ממשלה בדבר אופן העברת סמכויות בתחום מעונות היום לשרת החינוך והבאת העניין לאישור הכנסת כמתחייב על פי חוק. ראו עוד בהמשך.



בבעלות פרטית וניהול עצמאי (מסגרות ללא סמל, להלן - מסגרות פרטיות, מעונות פרטיים). על פי חוק הפיקוח על מעונות יום לפעוטות, התשע"ט-2018 (להלן - חוק הפיקוח החדש, ראו פירוט להלן), מסגרות משני הסוגים נתונות לפיקוח ממשלתי על הנעשה בהן.

בשנת 2020 היו בישראל כ-548,200 תינוקות ופעוטות בגילי אפס עד שלוש שנים⁷, והטיפול בהם היה לפי החלוקה הבאה:

1. לפי נתוני האגף למעונות יום ומשפחתונים ומשרד הרווחה והביטחון החברתי⁸, בשנת הלימודים התשפ"א (2020 - 2021)⁹ שהו לפחות 147,400 פעוטות במסגרות בעלות סמל¹⁰, שהם כ-27% מכלל הפעוטות בארץ וכ-48% מהפעוטות ששהו במסגרות כלשהן לפי סקרי הלמ"ס¹¹. כ-117,400 מהפעוטות ששהו במסגרות סמל, שהם כ-21% מכלל הילדים בגילאים אלה, קיבלו סבסוד שכר לימוד ברמה כלשהי¹².
2. לפי סקרי הלמ"ס, כ-190,800 פעוטות, שהם כ-35% מכלל הפעוטות בארץ, שהו בשנת הלימודים התשפ"ף (2019 - 2020) במסגרות פרטיות¹³, מסגרות שהיו באותה עת ללא פיקוח וללא אפשרות לקבלת סבסוד.

7 חישוב על בסיס נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (להלן - הלמ"ס), **שנתון סטטיסטי לישראל 2021 - מספר 72**, לוח 2.3: "אוכלוסייה, לפי קבוצת אוכלוסייה, דת, מין וגיל" - ממוצע שנת 2020, בוצע ניתוח הנתונים של שלושה שנתונים של בני אפס עד שלוש. יצוין שקיים פער בין שנתון גיל לשנת לימודים, וכי יש אפשרות להצטרף למעונות יום ומשפחתונים במהלך שנת הלימודים (בניגוד למצב בגני הילדים של משרד החינוך). מעונות סמל רבים מקבלים פעוטות מגיל חצי שנה בלבד.

8 על פי חוק פעוטות בסיכון (הזכות למעון יום), התש"ס-2000, פעוטות שהוגדרו כפעוטות בסיכון זכאים לשהות במעון יום או משפחתון הסמוך למקום מגוריהם. המחלקה לשירותים חברתיים ברשות המקומית ושירותי הרווחה אחראים על נושא זה, והפעוטות מושמים במסגרות בעלות סמל מטעם האגף למעונות יום.

9 שנת הלימודים מתחילה בספטמבר ומסתיימת באוגוסט.

10 בשנה זו היו עוד כ-15,600 מקומות במסגרות הסמל, אך לאגף אין מידע אם אוישו על ידי פעוטות שהוריהם לא ביקשו סבסוד או נותרו פנויים. בהיעדר נתונים אלה, הנתון לא נכלל בספירה כאן. לפי נתוני האגף, בסוף שנת הלימודים התשפ"א היו מקומות מאושרים לכ-144,400 פעוטות בכ-2,030 מעונות בעלי סמל (על פי דוח מעונות סמל שהופק ביוני 2021) ולעוד כ-18,600 פעוטות בכ-3,590 משפחתונים בעלי סמל (על פי דוח משפחתוני סמל שהופק ביוני 2021). עוד לפי נתוני האגף, בשנה זו הופיעו כ-107,700 פעוטות במערכת הסבסוד של האגף (יודגש כי לא כולם היו זכאים לסבסוד בסופו של דבר) כרשומים למעונות, ועוד כ-12,875 הופיעו כרשומים למשפחתונים (על פי קובץ סבסוד שהופק ביולי 2021). עד לשנת הלימודים התשפ"ב (2021 - 2022) לא הייתה מערכת רישום אחודה למעונות, ולכן לאגף לא היו נתונים מלאים על הילדים הרשומים, אלא רק על הילדים שביקשו סבסוד - ראו להלן. לפי נתוני אגף משפחות ילדים ונוער בקהילה במשרד הרווחה והביטחון החברתי, בשנת הלימודים התשפ"א שהו כ-19,000 פעוטות בסיכון במעונות סמל (מעונות רגילים או מעונות רב-תכליתיים); ועד כ-7,800 פעוטות בסיכון שהו במשפחתוני סמל (על פי נתונים שהופקו באוגוסט 2021 לגבי חודש יולי 2021).

11 חישוב על בסיס נתוני הלמ"ס, **שנתון סטטיסטי לישראל 2021 - מספר 72**, לוח 4.3: "ילדים בחינוך הקדם-יסודי ובמעונות יום, לפי בעלות על הגן, גיל הילד וקבוצת אוכלוסייה". על פי הנתונים, בשנת התשפ"ף שהו כ-305,360 פעוטות (בגילי אפס עד שלוש) במסגרות פרטיות או ציבוריות, כולל במסגרות החינוך המיוחד.

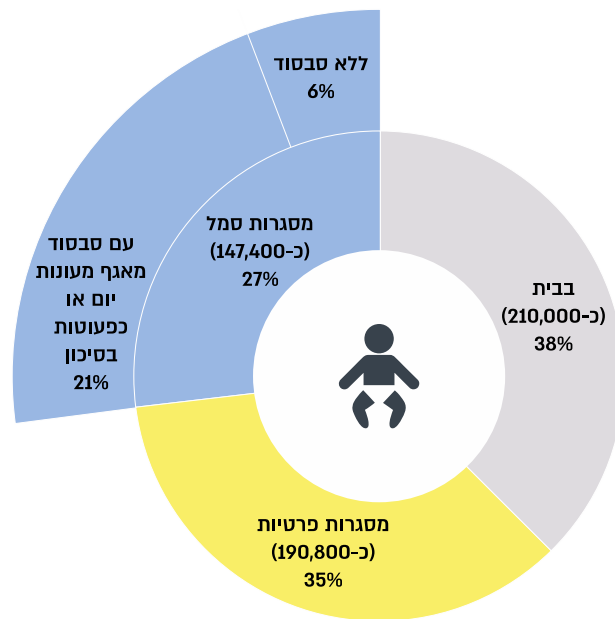
12 כ-26,800 קיבלו סבסוד מכוח חוק פעוטות בסיכון, והיתר היו זכאים לו לפי דרגות הסבסוד של האגף למעונות יום.

13 לגבי פעוטות במסגרות סמל, קיימים פערים בין נתוני הלמ"ס המבוססים בעיקר על סקרים לבין הנתונים המינהליים של האגף למעונות יום ומשרד הרווחה.



3. ההערכה היא כי יתר הילדים - כ-210,000 פעוטות¹⁴, שהם כ-38% מכלל הפעוטות בארץ, שהו במסגרות ביתיות (וטופלו בידי בני משפחה או מטפלות¹⁵).

תרשים 1: התפלגות כלל הפעוטות בגילי אפס עד שלוש, לפי מסגרת הטיפול שבה הם שוהים, 2020



על פי נתוני האגף למעונות יום ונתוני הלמ"ס, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהבחינה ההיסטורית, את מעונות היום הקימו ארגוני נשים במטרה לדאוג להשגחה הולמת על הילדים כאשר אימהותיהם יוצאות לעבודה, כלומר במטרה לדאוג לצורכי ההורים. בשנות ה-50 של המאה ה-20 התברר שבמשפחות רבות לא זכו לילדים לטיפול ולטיפוח הולמים ולתנאי התפתחות נאותים בגלל מצוקה כלכלית של הוריהם, וכך הורחבו בהדרגה שירותי מעונות היום. במוסדות החדשים שהוקמו הושם יותר דגש על הדאגה לצורכי אותם הילדים¹⁶, תוך התמקדות בפן הטיפולי, אך על פי דוח הוועדה לשינוי כלכלי חברתי (הידועה בשם "ועדת טרכטנברג"), באותו שלב לא הוטמעה בהם ההבנה של הצרכים החינוכיים-התפתחותיים של פעוטות בגילים אלו¹⁷.

14 זאת על בסיס ההנחה שלא היה שינוי גדול במספר הפעוטות בארץ בין השנים התש"ף והתשפ"א.

15 לאורך הדוח ההתייחסות למטפלות, גננות, ומחנכות-מטפלות היא בלשון נקבה מכיוון שלרוב מדובר בנשים במקצועות אלו, אך הכוונה גם למטפלים.

16 אברהם דורון, "הרחבת רשת מעונות היום לילדים בגיל הרך בישראל בשנות ה-70: חקר מקרה של מדיניות חברתית", **ביטחון סוציאלי** 101 (יוני 2017), עמ' 124.

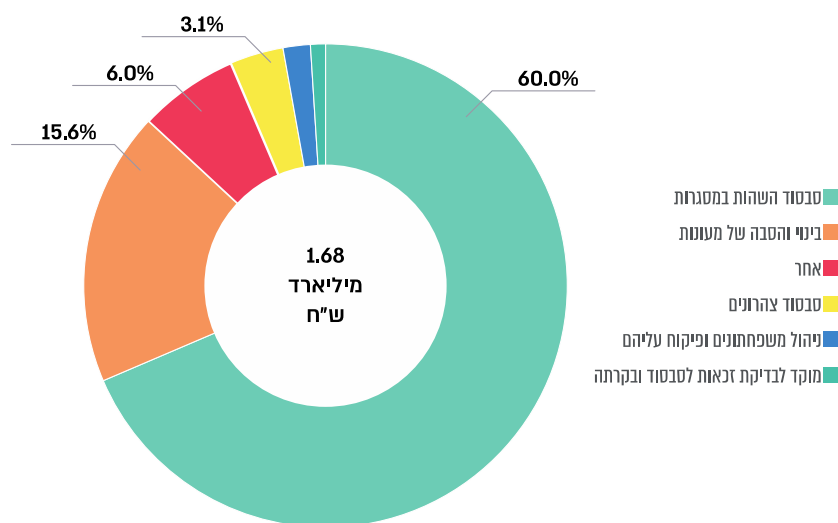
17 **דוח הוועדה לשינוי כלכלי חברתי**, בראשות פרופ' מנואל טרכטנברג (אוקטובר 2011), עמ' 47.



עד להשלמת יישום החלטת הממשלה מיולי 2021, שהורתה על העברת התחום למשרד החינוך, זרוע העבודה במשרד הכלכלה והתעשייה (להלן - זרוע העבודה או הזרוע) היא האחראית על מעונות היום והמשפחתונים, באמצעות האגף למעונות יום. האגף למעונות יום הוא הגוף האחראי הן על המסגרות בעלות הסמל (כ-2,030 מעונות יום וכ-3,600 משפחתונים¹⁸) - כולל קביעת קריטריונים וסטנדרטים להפעלתן, פיקוח עליהן, רישום וקבלה וקביעת זכאות לסבסוד שכר הלימוד - והן על יישום חוק הפיקוח החדש ותקנותיו - המסדירים רישוי ופיקוח לכל מסגרת בה שוהים שבעה פעוטות ומעלה, כולל מסגרות פרטיות¹⁹. בינואר 2022 - לאחר סיום הביקורת - התקבלה החלטת ממשלה המשלימה את פרטי המעבר של תחום מעונות היום למשרד החינוך, פרט לנושאי סבסוד שכר הלימוד ולתחום המשפחתונים הנשארים בזרוע העבודה (להלן - החלטת הממשלה מינואר 2022)²⁰. ההחלטה כפופה לאישור הכנסת כמתחייב על פי חוק.

תקציב האגף למעונות יום לשנת 2020 היה כ-1.68 מיליארד ש"ח והתחלק בין תחומי הפעילות העיקריים של האגף באופן הזה:

תרשים 2: התקציב המאושר של האגף למעונות יום ומשפחתונים, לפי תחומי פעילות, 2020



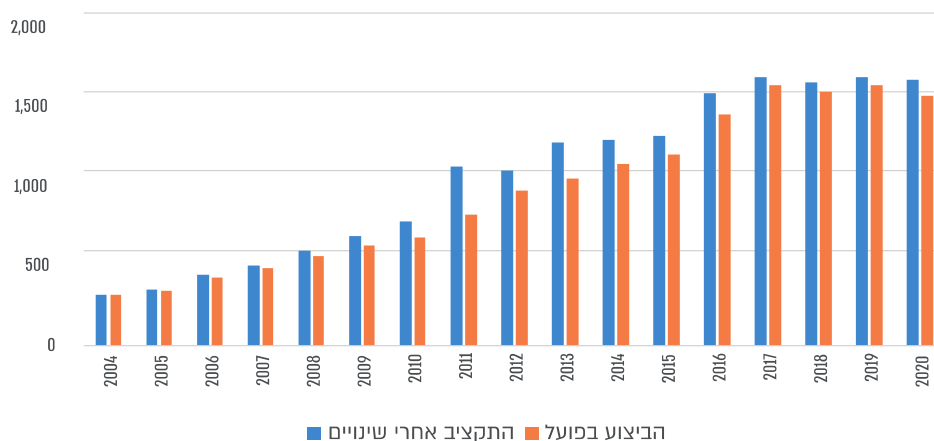
על פי נתוני תקציב המדינה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

- 18 במשפחתונים בעלי סמל שוהים לכל היותר חמישה פעוטות.
- 19 נוסף על המסגרות לפעוטות, האגף למעונות יום אחראי על סבסוד שהות בצהרונים של גני ילדים באופן הבא: האגף אחראי למתן סבסוד להורים הזכאים לכך בגין עלות שהייתם של ילדיהם בצהרונים המוכרים על ידי משרד החינוך (בגני הילדים הציבוריים המתוקצבים על ידי משרד החינוך בחינוך הרשמי, בחינוך המוכר שאינו רשמי ובחינוך המיוחד). מדובר בילדים בגילי שלוש עד שש המתגוררים ביישובים באשכולות חברתיים-כלכליים 6 - 10 לפי הלמ"ס. לסבסוד צהרונים מאת משרד החינוך זכאים הורים לילדים בגילי שלוש עד שש באשכולות למ"ס 1 - 5 והורים לילדים בגילי שש עד שמונה בכל האשכולות.
- 20 החלטת הממשלה 951 (9.1.22).



תקציב האגף גדל בכ-417% בין השנים 2004 ל-2020, בין היתר בשל החלטות ממשלה בדבר שילוב אימהות במעגל העבודה, הגדלת היצע המסגרות לפעוטות, העמקת הסבסוד לאוכלוסיות ראויות לקידום וטיפול איכותי במסגרות²¹, כמוצג בתרשים להלן:

תרשים 3: התקציב המאושר והביצוע בפועל של תקציב האגף למעונות יום ומשפחות, 2004 - 2020 (במיליוני ש"ח)



על פי נתוני תקציב המדינה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

לפי הדין עד לחקיקת חוק הפיקוח החדש, נדרש האגף למעונות יום לפקח על כל המעונות שיש בהם יותר משני פעוטות (בהתאם לחוק הפיקוח על מעונות, התשכ"ה-1965). אולם בפועל, במשך השנים הפיקוח והאכיפה של האגף למעונות יום התמקדו במסגרות בעלות סמל מטעם האגף²².

לאחר שוועדה מייעצת בראשות פרופ' רוזנטל פרסמה ב-2009 בחסות האגף למעונות יום את המסמך "סטנדרטים להפעלת מסגרות חינוכיות לפעוטות" (להלן - מסמך הסטנדרטים), שקבע רמת סף מזערית של איכות חינוך-טיפול הנדרשת מן המסגרות²³, ולנוכח פוטנציאל הנזק הבלתי הפיך לילדים כתוצאה מטיפול לקוי בגיל הרך, המליצה הוועדה לשינוי כלכלי חברתי ב-2011

21 למשל, החלטות הממשלה 3689 (5.6.05); 1999 (15.7.10); 1134 (4.2.07); 148 (12.5.09); 602 (19.7.09); 4088 (8.1.12); 149 (13.5.13); 3955 (8.7.18); ומגוון החלטות בנושאי בינוי מעונות יום חדשים במגזרים שונים. ראו בין היתר דוח קודם של מבקר המדינה בנושא: **דוח שנתי 61ב** (2011), בפרק "מעונות יום ומשפחות לפעוטות", עמ' 1305 - 1340.

22 מרכז המידע ומהחקר של הכנסת, מריה רבינוביץ', **מסגרות לילדים בגיל הרך**: סקירת רקע (2019), עמ' 6. ראו למשל, בג"ץ 701/07 **עו"ד יוסי דוידוביץ' נ' שר התמ"ת** (פורסם במאגר ממוחשב, 25.2.10). גורמים ממשלתיים אחרים אמונים מכוח חוק הפיקוח מ-1965 על הפיקוח על מוסדות שאינם מעונות יום לפעוטות, כמו מוסדות לחוסים כגון קשישים או אנשים עם מוגבלות.

23 **סטנדרטים להפעלת מסגרות חינוכיות לפעוטות**: דו"ח ועדה מייעצת בראשותה של פרופ' רוזנטל (ינואר 2009) (להלן - מסמך הסטנדרטים). את הוועדה מינה בדצמבר 2004 מנכ"ל המשרד דאז, והיא כללה נציגים ממשרדי ממשלה, אקדמיה, בטיחות וגהות, וארגונים המפעילים מסגרות סמל. הוועדה התייחסה לכל מסגרת קבוצתית שבה שוהים תינוקות ופעוטות מחוץ לביתם.



שהממשלה תיקח אחריות גדולה יותר להקניית יכולות גנריות בגילים הצעירים, כולל בגילי אפס עד שלוש, ובכלל זה תגביר את הפיקוח - הן הטכני-בטיחותי והן התוכני - על מסגרות סמל ועל מסגרות פרטיות²⁴.

על רקע זה, ונוכח מקרים של פגיעה והזנחה במסגרות פרטיות, חוקק ב-2018 חוק הפיקוח החדש, ובינואר 2021 הותקנו מכוחו תקנות הפיקוח על מעונות יום לפעוטות (תנאים לפעילות של מעון יום לפעוטות), התשפ"א-2021 (להלן - תקנות הפיקוח החדשות)²⁵. החוק והתקנות החדשים מחייבים כל מסגרת שבה שוהים שבעה פעוטות ומעלה - הן מסגרות בעלות סמל והן מסגרות פרטיות - לקבל רישיון מאת האגף ולעמוד לשם כך בתנאי סף מינימליים בתחומי הבטיחות, תקן צוות-פעוטות (היחס בין מספר אנשי הצוות ומספר הפעוטות), הכשרת הצוות, קביעת סדר יום ותוכנית התפתחותית לפעוטות, היעדר רישום פלילי לכל מי שבא במגע עם הפעוטות, שטח מינימלי לפעוט ועוד. החוק והתקנות גם מסדירים את דרכי הפיקוח ואת אמצעי האכיפה שיעמדו לרשות האגף. התקנות ייכנסו לתוקפן בהדרגה.

ביחס למצב ששרר קודם לחקיקת חוק הפיקוח החדש, שבו לא הייתה לרשויות המדינה כמעט כל נגיעה לגבי המסגרות הפרטיות, החוק ותקנותיו משפרים את יכולת הרשויות להבטיח תנאי בטיחות ואיכות בסיסיים לכל הפעוטות שבמעונות²⁶. התפתחויות נוספות כללו את חקיקת חוק התקנת מצלמות לשם הגנה על פעוטות במעונות יום לפעוטות, התשע"ט-2018; את הקמת הוועדה הבין-משרדית לשיפור וייעול מערך מעונות היום בעלי סמל²⁷; ואת הקביעה בדבר העברתו של רוב תחום מעונות היום למשרד החינוך²⁸ - מהלך שמטרתו לשפר את הטיפול בתחום בזכות יתרונות משרד החינוך כגוף תורתי, מפקח חינוכי ומאסדר.

פעולות הביקורת

בחודשים ינואר-נובמבר 2021 בדק משרד מבקר המדינה את הטיפול בפעוטות בגילי אפס עד שלוש במסגרות השונות, את הסדרי הפיקוח והסבסוד ואת יישום ההסדרה על מסגרות פרטיות ומסגרות בעלות סמל. הביקורת נעשתה באגף למעונות יום ומשפחתונים בזרוע העבודה ובמועצה לגיל הרך. בדיקות השלמה ואיסוף נתונים בוצעו באגף להכשרה מקצועית וכוח אדם בזרוע העבודה, במוסד לביטוח לאומי (להלן - בט"ל), במשרד הרווחה והביטחון החברתי (להלן - משרד הרווחה), במשרד החינוך, במספר רשויות מקומיות (תל אביב-יפו, ירושלים, סכנין ופתח תקווה), בחברה חיצונית המפעילה את מוקד קביעת הזכאות לסבסוד עבור האגף למעונות יום ובמספר ארגונים המפעילים מעונות סמל.

24 **דוח הוועדה לשינוי כלכלי חברתי**, עמ' 48. הוועדה גם המליצה על העברת התחום למשרד החינוך ועל הקמת גוף מקצועי אשר יתווה אסטרטגיה - ראו בהמשך. גם הצוות הבין-משרדי לבדיקת המיקום של אגף מעונות יום המליץ ב-2016 על קידום חוק פיקוח חדש - ראו דוח הצוות (2016), עמ' 7. הצוות הוקם בהתאם להחלטת הממשלה 631 מיום 1.11.15.

25 החלטת הממשלה 3955 (8.7.18) קבעה תקציב ליישום חוק הפיקוח החדש של 40 מיליון ש"ח בשנה למשך 7 שנים. החלטת הממשלה מינואר 2022 חזרת על האמור.

26 במעונות שבהם שוהים שבעה פעוטות ומעלה.

27 החלטת הממשלה 4496 (7.2.19). ראו הרחבה להלן.

28 על פי החלטות הממשלה 133 (19.7.21), ו-951 (9.1.22), בכפוף לאישור הכנסת, ופרט לתחומי סבסוד שכר הלימוד והמשפחתונים.

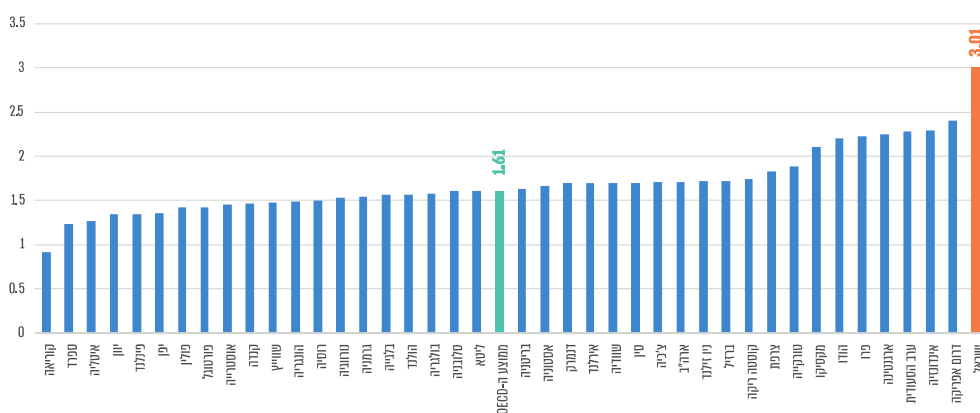
כאמור, בעת סיום הביקורת (נובמבר 2021, להלן - מועד סיום הביקורת) הגורם בעל הסמכות הוא האגף למעונות יום. עקב החלטות הממשלה על העברת הסמכות והאחריות ברוב תחום מעונות היום למשרד החינוך, ההמלצות בדוח מופנות למשרד החינוך (פרט להמלצות בתחומי הסבסוד והמשפחתונים, שלא מועברים). אולם יודגש כי חלק מסעיפי החלטת הממשלה מינואר 2022 טעונים אישור הכנסת, וזה טרם ניתן במועד סיום גיבוש הדוח.

תמונת מצב: הסדרי הטיפול בפעוטות בישראל

הטיפול בפעוטות בישראל בהשוואה בין-לאומית

פרייון ילודה גבוה יחסית למדינות ה-OECD: חלקם של הפעוטות באוכלוסייה בישראל גבוה ביחס לשאר מדינות ה-OECD - שיעור הילדים בגיל לידה עד גיל ארבע עמד בשנת 2015 על 10.3% מכלל האוכלוסייה בישראל, לעומת 5.8% בממוצע במדינות ה-OECD²⁹. הדבר תואם את שיעור פרייון הילודה הגבוה בישראל לעומת מדינות ה-OECD.

תרשים 4: שיעורי הפרייון (מספר הילדים לאישה), מדינות ה-OECD, 2019



על פי נתוני ה-OECD³⁰, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

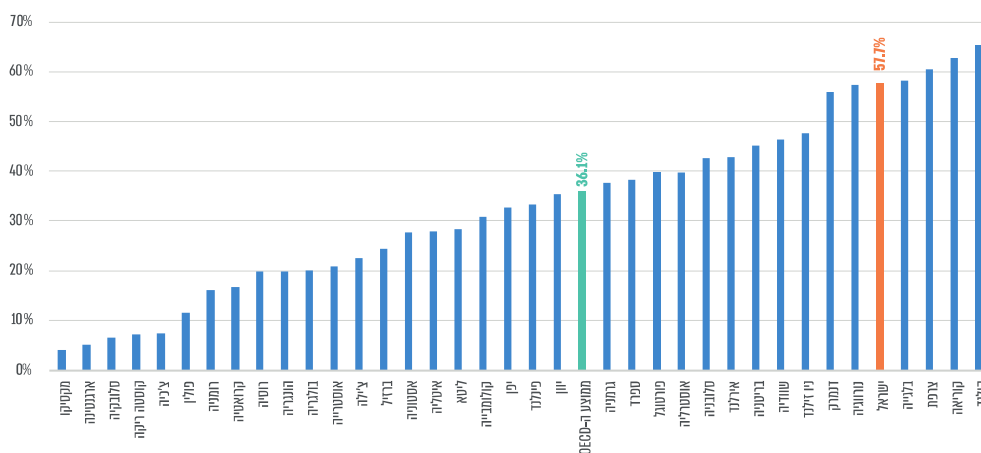
שיעור הפעוטות השוהים במסגרות: שיעור הפעוטות השוהים במסגרות יום (בעלות סמל או פרטיות) בישראל הוא מהגבוהים בעולם המפותח - 58% לעומת 36% בממוצע ב-OECD:

מרכז טאוב, דנה וקניך, **מסגרות חינוך לגיל הרך בישראל בהשוואה בין-לאומית: שיעורי השתתפות, תעסוקת אימהות, מדדי איכות והשיגים עתידיים** (2020), עמ' 5.

OECD Data: Fertility Rates [קישור]. 30



תרשים 5: שיעורי הפעוטות השוהים במסגרות, מדינות ה-OECD, 2018/9



על פי נתוני ה-OECD³¹, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

חופשת הלידה בתשלום ותעסוקת אימהות: את שיעור השהות הגבוה במסגרות ניתן להבין בין היתר על רקע אורך חופשת הלידה בתשלום בישראל, הקצר ביחס למקובל במדינות ה-OECD³² - 15 שבועות בישראל, לעומת 18 - 54 שבועות בממוצע ב-OECD (כאשר במדינות שונות - כגון שוודיה, אוסטרליה, גרמניה וקוריאה - נהוגה מעבר לחופשת הלידה בתשלום גם חופשת הורות בתשלום³³).

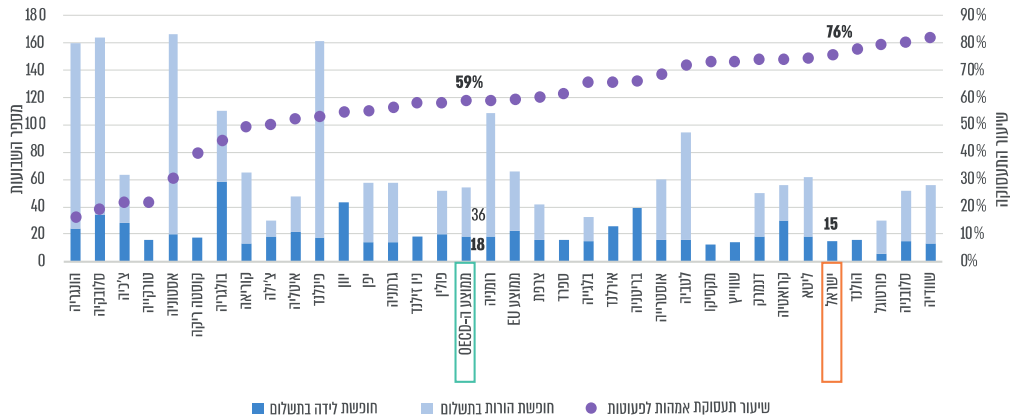
31 OECD Family Database, PF3.2 Enrolment in childcare and pre-school [קישור].

32 חוק עבודת נשים, התשי"ד-1954 מאפשר לנשים לקחת חופשת לידה של עד 26 שבועות מהלידה - אך מתוכם, לפי חוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995, רק ב-15 שבועות הראשונים הן יכולות להיות זכאיות לתשלום בדמות דמי לידה מהבט"ל; באפשרותן גם להאריך את החופשה עד שנה מיום הלידה במקרים מסוימים, במסגרת חופשה ללא תשלום, בתנאים הקבועים שם, בלי לאבד את מקום עבודתן. על הקשר בין שיעור ההשתתפות במסגרות, אורך חופשת הלידה בתשלום ושיעור התעסוקה של אימהות, ראו **מסגרות חינוך לגיל הרך בישראל בהשוואה בין-לאומית**, עמ' 11 ואילך.

33 Paid parental and home care leave - הגדרותיה של חופשת ההורות משתנות ממדינה למדינה, ולרוב שיעור התשלום בה נמוך מזה המוצע במהלך חופש הלידה; הוצגו שתי סוגי החופשות שבתשלום - חופשת לידה וחופשת הורות.



תרשים 6: אורך חופשות הלידה וההורות בתשלום (בשבועות); ושיעורי תעסוקת אמהות לפעוטות, מדינות ה-OECD, 2018/2019



על פי נתוני ה-OECD³⁴, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתנאים עולה כי בהתאמה לחופשת הלידה הקצרה יחסית בישראל, בישראל גם שיעור התעסוקה של אימהות לפעוטות בגילי אפס עד שלוש הוא גבוה יחסית - 76% לעומת 59% בממוצע במדינות ה-OECD. יוצא כי המטרה שלשמה הוקם מערך המסגרות בעלות הסמל בראשיתו, קרי, עידוד תעסוקת אימהות - הושגה. לדעת חוקרים, ישראל ייחודית בכך שהן שיעור הילודה והן שיעור ההשתתפות של נשים בגילי הורות במעגל העבודה גבוהים ושלובים זה בזה³⁵.

ההוצאה הציבורית על מסגרות לפעוטות: ההוצאה בישראל על חינוך-טיפול לפעוטות עמדה בשנת 2013 על כ-0.23% מהתמ"ג, לעומת כ-0.2% מהתמ"ג בממוצע במדינות ה-OECD³⁶, בשעה שבישראל שיעור הפעוטות מתוך כלל האוכלוסייה כמעט כפול מן הממוצע במדינות ה-OECD. בשנת 2017, מבין 22 מדינות שהיו עליהן נתונים, ישראל הייתה במקום ה-18 מבחינת שיעור ההשקעה³⁷. כמו כן יצוין שמלבד ההשקעה הישירה, ניתנות בישראל הטבות מס

34 שיעור תעסוקת נשים בגילי 15 - 64 שילדן הצעיר בגילי 0 - 3, בשנת 2019, מתוך נתוני ה-OECD [קישור]; OECD Family Database, PF2.1 Key characteristics of parental leave systems [קישור]; OECD Family Database, LMF1.2 Maternal employment [קישור].

35 מוסד שמואל נאמן, מנאל טרכטנברג, "היפוך הפירמידה": חזון ומדיניות לגיל הרך בישראל (מרץ 2019) (להלן - טרכטנברג, היפוך הפירמידה), עמ' 19.

36 OECD, Education at a Glance 2016: OECD Indicators, Table C2.3. Expenditure on early childhood educational institutions (2013).

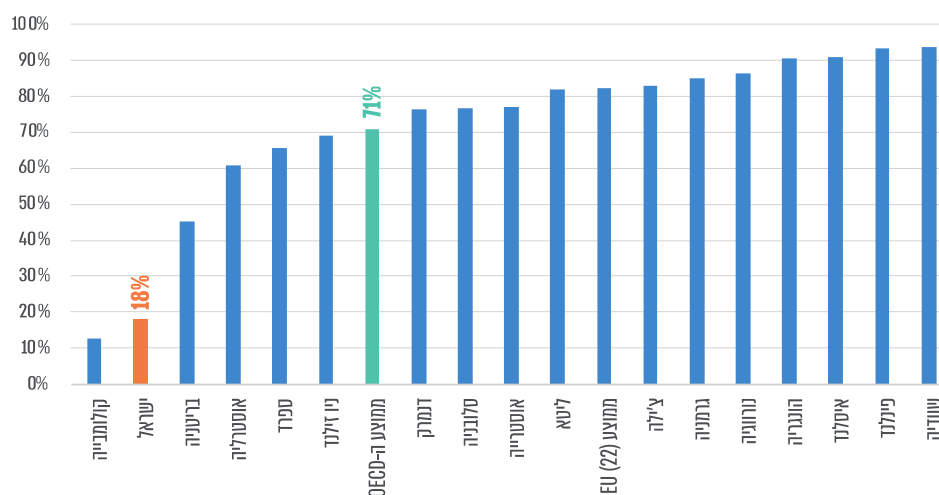
37 OECD Family Database, PF3.1, Public spending on childcare and early education, Chart PF3.1.A, Public expenditure on childcare and pre-primary education and total public expenditure on early childhood education and care, as a % of GDP, 2017 [קישור]. לפי נתונים אלו, ב-2017 השקיעה ישראל 0.04% מהתמ"ג בטיפול בפעוטות. ידגש כי ייתכן שנתוני 2013 ונתוני 2017 נאספו בדרכי מדידה שונות.



להורים לילדים (אולם, כדי ליהנות מהן יש הגיע לסף הכנסה מסוים, ומשפחות בעלות הכנסה נמוכה לא תמיד מגיעות לסף זה).

מבחינת החלוקה בין הוצאה פרטית (תשלומי ההורים) לבין ההוצאה הציבורית על השהות במסגרות לפעוטות, בשנת 2018 הייתה ההוצאה הציבורית הממוצעת על מסגרות לפעוטות במדינות ה-OECD כ-71% מכלל ההוצאה (פרטית וציבורית) על מסגרות אלו, אך בישראל הייתה ההוצאה הציבורית כ-18%³⁸ מכלל ההוצאה על מסגרות אלו, כמוצג בתרשים להלן.

תרשים 7: שיעור ההוצאה הציבורית מתוך סך ההוצאה (פרטית וציבורית) על מסגרות לפעוטות, מדינות ה-OECD שיש לגביהן נתונים, 2018



על פי נתוני ה-OECD, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

תקני איכות: איכות הטיפול המוענק במסגרות לגילי לידה עד שלוש נבחנת לרוב בשני מדדים: איכות מבנית ואיכות תהליכית. האיכות המבנית מתייחסת לתשומות: מספר הילדים בקבוצה, היחס בין מספר הילדים ומספר המטפלים, גודל המבנה, רמת ההשכלה של הצוות, ההכשרה המקצועית והניסיון של הצוות החינוכי וההדרכות וההשתלמויות שהוא עובר. האיכות התהליכית מתייחסת לתהליך החינוכי והטיפול במסגרת: האופן שבו פונה המטפלת או הגננת לילד, האינטראקציה שנוצרת בניהם, התגובות לילד ולרצונותיו וכו'.³⁹

38 OECD, Education at a Glance 2021: OECD Indicators (2021), Table B2.3

39 **מסגרות חינוך לגיל הרך בישראל בהשוואה בין-לאומית**, עמ' 19; **סטנדרטים להפעלת מסגרות חינוכיות לפעוטות**, עמ' 23; סמדר מושל, **חינוך לגיל הרך כמנוף לצמצום אי שוויון: מחקר, מדיניות ופרקטיקה**, סקירה מוזמנת כחומר רקע לעבודת הצוות "אי שוויון וחינוך: קשרים בין גידול באי-שוויון חברתי-כלכלי לבין שוויון בהזדמנויות ובהישגים בחינוך", היזמה למחקר יישומי בחינוך (2015), עמ' 8.



מטבע הדברים, אין הפרדה חדה בין איכות הטיפול לבין מרכיב הבטיחות, שכן איכות גבוהה של טיפול תפחית גם את הסיכונים הבטיחותיים. לדוגמה, מטפלת האמונה על פחות ילדים תוכל לשים לב ליותר מצבים מסכנים מאשר מטפלת שצריכה לפקח על כמות ילדים גדולה. נוסף על כך, מטפלות האמונות על פעוטות רבים עסוקות בחלק ניכר מהזמן בביצוע פעולות טיפוליות בסיסיות, על חשבון פעולות שתורמות לפיתוח כישורי הפעוטות בהתאמה לצורכיהם האישיים ושחושפות אותם לאינטראקציות ולגירויים משמעותיים⁴⁰. גם השחיקה של מטפלות אלו רבה יותר. למעשה, הגורם שנמצא משפיע ביותר על איכות הטיפול ועל הישגי הפעוטות בהמשך החיים הוא מספר הפעוטות לכל מחנכת-מטפלת, ככל הנראה מכיוון שמספר נמוך מאפשר יותר אינטראקציות מעשירות ויותר יכולת הגנה וטיפול⁴¹. כמו כן, מטפלת עם הכשרה תדע לשים לב למצבים מסכנים ולפתור אותם בצורה טובה יותר.

מחקרים מראים שעבור ילדים במצב חברתי-כלכלי נמוך, חינוך איכותי בשלוש השנים הראשונות של החיים יכול לתרום להתפתחות חברתית, שפתית וקוגניטיבית. חינוך מאיכות נמוכה, לעומת זאת, אינו מביא לכל שיפור ואף עלול להביא להשפעה שלילית על ילדים במצב חברתי-כלכלי נמוך⁴². על כן, תקני איכות נמוכים עלולים לפגוע בראש ובראשונה באוכלוסיות במצב חברתי-כלכלי נמוך, שכן לפי המחקר הן הצפויות להפיק את המרב מחינוך-טיפול איכותי בגיל הרך (ראו עוד להלן).

מעיון בפרוטוקול הדיונים בוועדה לזכויות הילד בכנסת, עלה בין היתר כי כדי לאזן בין השאיפה לתקנים שיבטיחו איכות גבוהה של חינוך-טיפול לבין החשש מהעמסת נטל כבר מדי על המסגרות ומהתערבות אסדרתית (רגולטורית) מכבידה, החליטה הכנסת במסגרת תקנות הפיקוח החדשות על קביעת תקנים המקלים יחסית לתקנים במסמך הסטנדרטים של ועדת רוזנטל⁴³ וכן בהשוואה בין-לאומית.

40 היפוך הפירמידה, עמ' 27.

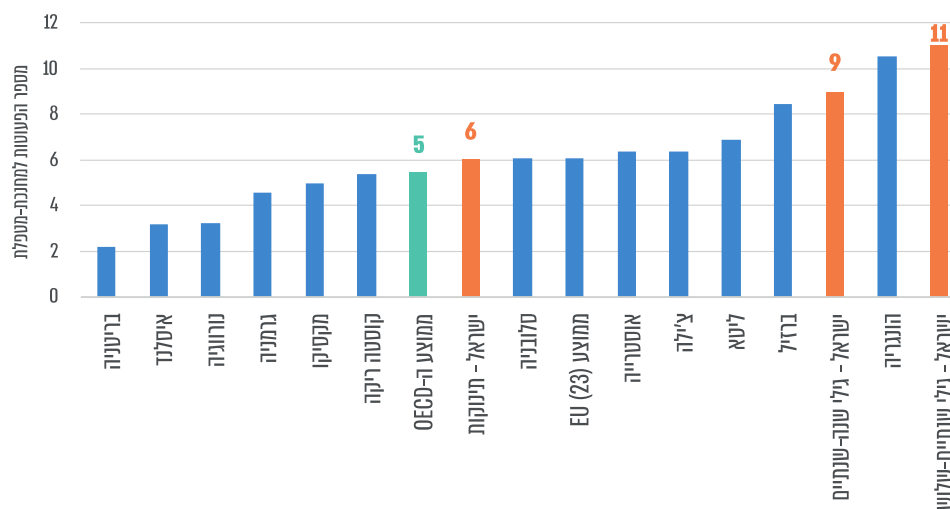
41 OECD, Encouraging Quality in Early Childhood Education and Care (ECEC): Research Brief: Minimum Standards Matter (2011), עמ' 3. שיפור התקניה הוא גם תובנה מרכזית שעלתה מהליך שיתוף הציבור שביצעה המועצה לגיל הרך בשלהי שנת 2019.

42 חינוך לגיל הרך כמנוף לצמצום אי שוויון: מחקר, מדיניות ופרקטיקה, עמ' 12. לאיכות המסגרות לגילי לידה עד שלוש אין השפעה חיובית חזקה בטווח הקצר על התפתחות קוגניטיבית והתפתחות שפתית של ילדים ממשפחות במצב חברתי-כלכלי בינוני וגבוה.

43 כך למשל, מסמך הסטנדרטים המליץ על גודל קבוצה מרבי של שישה עד שמונה תינוקות ועל יחס תקניה של 1:3 בקבוצות לתינוקות, בעוד התקנות קובעות גודל קבוצה מרבי של 20 ויחס של 1:6; המסמך ממליץ על הכשרה מינימלית למחנכת-מטפלת של קורס סוג 1 וכן קורס סוג 2 או תואר אקדמי, ואילו התקנות דורשות קורס הכשרה בודד.



תרשים 8: מספר הפעוטות לכל מחנכת-מטפלת במסגרות לפעוטות, ישראל (על פי תקנות הפיקוח החדשות ולפי קבוצות גיל) ומדינות נבחרות (בממוצע לכלל המסגרות לגילי אפס עד שלוש), 2017



על פי נתוני ה-OECD⁴⁴, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

⁴⁴ פרט לישראל, הנתונים הם בממוצע לסך המסגרות לפעוטות בגילי אפס עד שלוש ללא הבחנה בין קבוצות הגיל. הנתונים מתייחסים לכלל הצוות החינוכי-טיפולי הנמצא עם הפעוטות (ללא תלות בסוג ההכשרה שלו). OECD, *Education at a Glance 2019*, Table B2.3 [קישור]. ארבע מדינות בלבד באירופה - דנמרק, שוודיה, לטביה ואיסלנד - לא קבעו בחקיקה את מספר הילדים לאיש צוות או את מספר הילדים בקבוצה - מרכז המחקר והמידע של הכנסת, אתי וייסבלאי, *מדיניות ציבורית בתחום החינוך בגיל הרך: סקירה משווה* (2015).



לוח 1: התקנים על פי חוק הפיקוח החדש בהשוואה בין-לאומית

חוק הפיקוח החדש והתקנות	אירלנד	פינלנד	ניו זילנד	האיחוד האירופי	OECD	
20						גודל הקבוצה המרבי - תינוקות (עד גיל 15 חודשים)
24	22	12	25	16 - 12		גודל הקבוצה המרבי - פעוטות בגילי 15 חודשים עד שנתיים
30						גודל הקבוצה המרבי - פעוטות בגילי שנתיים עד שלוש
1:6	1:3		1:5		ממוצע: 1:5-7	תקן הצוות - תינוקות (עד גיל 15 חודשים)
1:9	1:5	1:4	1:5	ממוצע 1:7	המלצה: 1:3 או 1:4	תקן הצוות - פעוטות בגילי 15 חודשים עד שנתיים
1:11	1:6		1:6			תקן הצוות - פעוטות בגילי שנתיים עד שלוש

יצוין כי לפי החלטת הממשלה מינואר 2022, הממשלה תפעל לשיפור התקינה במעונות סמל כך: תינוקות (עד גיל 15 חודשים) - 1:5; פעוטות בגילי 15 חודשים עד שנתיים - 1:8; פעוטות בגילי שנתיים עד שלוש - 1:10. במקביל, בהתאם לתקנות הפיקוח החדשות (שפורסמו ביום 10.1.21), במהלך תקופה של שנה וחצי מיום פרסומן, יבחן הממונה על זרוע עבודה⁴⁵ את האפשרות לשיפור התקינה לפי אותו היחס, לגבי כלל המעונות - סמל ופרטיים.

45 או הממונה במשרד בחינוך, בהתאם לאישור הכנסת בעקבות החלטת הממשלה מינואר 2022.



לוח 2: התקנים על פי חוק הפיקוח החדש בהשוואה בין-לאומית

חוק הפיקוח החדש והתקנות	אירלנד	פינלנד	ניו זילנד	האיחוד האירופי	
קורס הכשרה פדגוגית במוסד לימודי או קורס מוכר בהיקף 220 שעות ועמידה בבחינה מקצועית.	לפחות חצי מהצוות מורכב ממטפלות בדרגה 5 (שעברו הכשרה מקצועית בארבעה סמסטרים) והיתר הן מטפלות בדרגה 2 או 3 (שעברו חניכה וקורס מקוון).	לפחות גגנת מוסמכת (שלמדה שישה סמסטרים אקדמיים) ואחות מעשית (שלמדה ארבעה סמסטרים אקדמיים).	לפחות חצי מהצוות מורכב מגגנות מוסמכות (שלמדו שישה סמסטרים אקדמיים) והיתר הן מטפלות בדרגה 2 או 3 (שעברו חניכה וקורס מקוון).	שליש ממדינות האיחוד דורשות שלפחות אחד מחברי הצוות המטפל יהיה בעל השכלה גבוהה.	דרישות ההכשרה המינימלית למחנכת-מטפלת
מפעיל מעון היום ידאג כי הצוות יעבור השתלמות "מזמן לזמן" ושמונה שעות הכשרת ריענון למחנכים-מטפלים אחת לשנתיים.				ברבע ממדינות האיחוד ההשתלמויות המקצועיות הן חובה עבור המטפלת האחראית (כל מדינה קובעת היקף מינימלי של שעות לשנה).	השתלמות מקצועית

על פי נתוני מחקרים⁴⁶, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

European Commission/EACEA/Eurydice, **Key Data on Early Childhood Education and Care in Europe – 2019 Edition**, Eurydice Report (2019) עמ' 73, 83; OECD Family Database, PF4.2. Quality of childcare and early education services; Chart PF4.2.B. Child-to-staff ratios in early childhood educational development services, 2018; OECD, Encouraging Quality in Early Childhood Education and Care - International Comparison: Minimum Standards



ההשוואה הבין-לאומית המפורטת לעיל משקפת תמונה ייחודית בישראל - פריון ילודה גבוה (3 ילדים לאישה לעומת 1.6 בממוצע ה-OECD), שיעור גבוה של פעוטות השוהים במסגרות יום (58% מהפעוטות לעומת 36% בממוצע ה-OECD), חופשת לידה בתשלום קצרה (15 שבועות בישראל, לעומת 18 - 54 שבועות בממוצע ה-OECD), שיעור תעסוקה גבוה של אימהות לפעוטות (76% לעומת 59% בממוצע במדינות ה-OECD), הוצאה ציבורית נמוכה על מסגרות לפעוטות (כ-18% מכלל ההוצאה לעומת כ-71% במדינות ה-OECD) ותקני איכות נמוכים למסגרות.

הוועדה לשינוי כלכלי חברתי ב-2011 ציינה:

"הורים משכילים בעלי מידע, מודעות ואמצעים ישקיעו יותר בחינוך איכותי בגילאים הצעירים, וילדיהם יהיו מכך בעתיד בהישגים טובים יותר... בתעסוקה ובהכנסה. לעומת זאת, ילדיהם של הורים אשר עקב היעדר אמצעים או היעדר ראייה לטווח רחוק יוותרו על השקעה מוקדמת זו, ימצאו את עצמם בשולי החברה והתעסוקה. שונות זו גוררת חוסר שוויון, ולא פחות חשוב מכך - היא מפחיתה את המאגר האפקטיבי של ההון האנושי של המשק בכללותו. קשה מאוד למלא את החסר בשלבים מאוחרים יותר"⁴⁷.

על משרד החינוך לפעול ליישום חוק הפיקוח החדש - לשם הבטחת הגנה על שלומם, על זכויותיהם ועל כבודם של פעוטות השוהים במעונות, כדי לקדם את התפתחותם, ולשם הבטחת מתן תנאים נאותים, מניעת היפגעותם, סביבה חינוכית וטיפולית הולמת ומילוי צורכיהם הגופניים, הרגשיים, החברתיים והחינוכיים, בפרט בקרב אוכלוסיות הראויות לקידום. מומלץ כי משרד החינוך יפעל לשיפור התקינה במעונות סמל בהתאם להחלטת הממשלה מינואר 2022, וכן יפעל למילוי חובתו בהתאם לתקנות הפיקוח החדשות שבהן נקבע כי הממונה⁴⁸ יבחן את שיפור התקינה, התפוסה, השטח המזערי לפעוט והיקף ההכשרה הפדגוגית וההדרכה החינוכית בכלל המעונות, בשים לב לנהוג במדינות ה-OECD, בתוך שנה וחצי ושלוש שנים מפרסום התקנות.

47 דוח הוועדה לשינוי כלכלי חברתי, עמ' 48.

48 לפי תקנות הפיקוח החדשות הממונה על זרוע העבודה יבחן את האפשרות לשיפור, אך לפי החלטת הממשלה מינואר 2022, סמכויות הנוגעות למעונות יום לפי חוק הפיקוח החדש יעברו לשרת החינוך.



המשמעות הכלכלית של טיפול בפעוטות עבור משפחות

כאמור, חופשת הלידה בתשלום בישראל עומדת על 15 שבועות לכל היותר; אמנם יש זכאות לשהות בחופשת לידה זמן ארוך יותר, אך ברוב המקרים ההארכה היא ללא תשלום⁴⁹. בפועל, כמוצג לעיל, מרבית האימהות לפעוטות בישראל מועסקות (בהיקף מלא או חלקי), עם זאת, ב-2015 מצא בנק ישראל כי עלות מסגרת סמל (שכר הלימוד המלא) מגיעה לכ-40% מהשכר החציוני של נשים, ולכן הוצאות אלו מקטינות את השכר האפקטיבי של האם והופכות את התעסוקה לפחות כדאית⁵⁰. יצוין, כי ישנן מסגרות פרטיות הגובות שכר לימוד הגבוה מהמחיר המרבי במסגרות הסמל (המחיר המפוקח). כך, השוואה בין-לאומית מעלה, כי בישראל שיעור התשלום של הורה למעון יום מתוך השכר החודשי הממוצע הוא גבוה יחסית - 22%, לעומת 8% בפינלנד ובסינגפור, למשל. בנוסף, יש משפחות שלהן שני פעוטות או יותר בשנת לימודים נתונה, כך שהעלויות עבורן הן כפולות או יותר.

האפשרויות לטיפול בפעוט העומדות לפני המשפחה עד לכניסתו למערכת החינוך בגיל שלוש (שבה החינוך הבסיסי, ככלל, הוא חינם)⁵¹ הן כדלהלן (יתכן גם שילוב בין המרכיבים השונים):

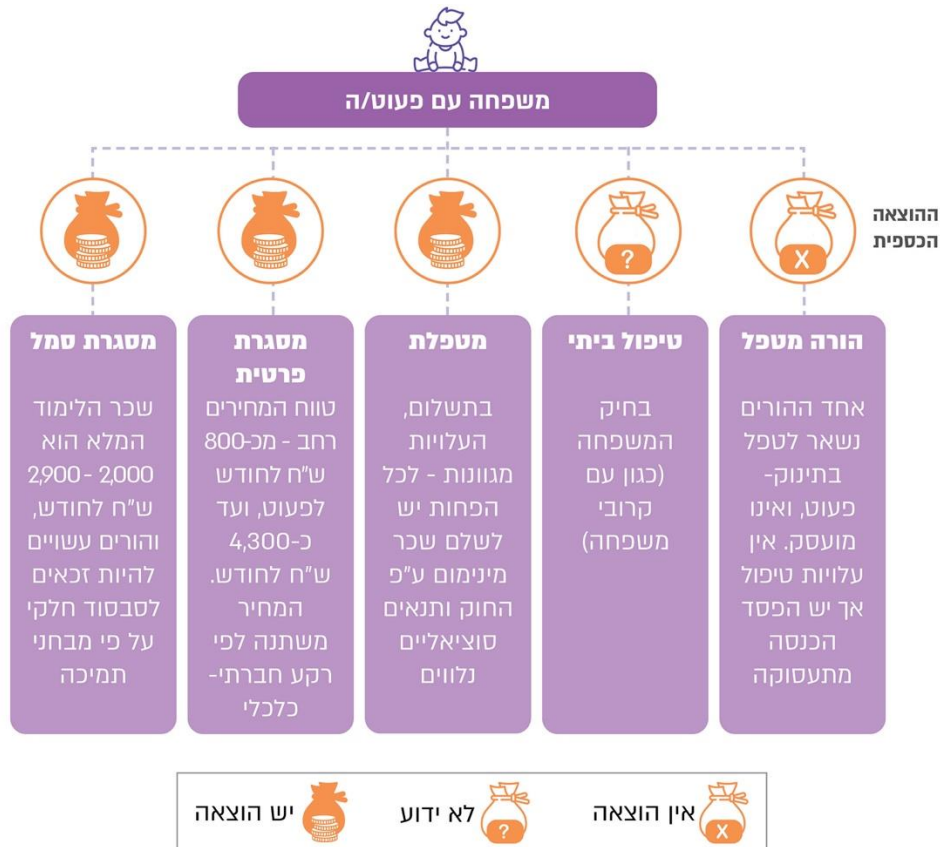
49 התשלום הוא מהבט"ל; יש מקרים שבהם הזכאות קצרה יותר, והדבר תלוי במשך זמן העבודה אצל אותו מעסיק קודם ללידה או בתקופות התשלום לבט"ל; במקרים של לידה רב-עוברית או במקרי אשפוז התקופה מוארכת. הורה לפעוט זכאי לעוד 11 שבועות של חופשת לידה ללא תשלום שבהם ממשיכות להיציב זכויות סוציאליות. מתום חופשת הלידה זכאי ההורה לקחת חופשה ללא תשלום שאורכה עד רבע מתקופת העבודה אצל אותו מעסיק, ולא יותר משנה מיום הלידה. לאורך כל התקופות המתוארות אסור למעסיק לפטר את העובד או לפגוע במשרתו (למעט במקרים חריגים). ראו חוק עבודת נשים, התשי"ד-1954, ס' 6, וחוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995, סימן ג' בפרק ג'.

50 בנק ישראל, דין וחשבון 2015, עמ' 192. יצוין, כי בישראל ניתנות הטבות מס להורים לילדים, אולם כדי ליהנות מהן יש הגיע לסף הכנסה מסוים ומשפחות שהכנסתן נמוכה לא תמיד מגיעות לסף זה.

51 הכניסה לגני משרד החינוך היא לפי שנתון הלידה. יכולים להתחיל ללמוד בהם ילדים שבראשית שנת הלימודים היו בני שנתיים ותשעה חודשים לפחות. אולם בשל העובדה שלא ניתן להיכנס לגן באמצע שנת הלימודים, ישנם פעוטות רבים שיכולים להיכנס לגן רק כשהם בני שלוש ומעלה. כך למשל, מי שהיה בן שנתיים וחצי בראשית שנת הלימודים יצטרך להמתין לשנת הלימודים הבאה, שבראשיתה יהיה בן שלוש וחצי, כדי להיכנס לגן עירוני. התוצאה היא שמשפחות רבות נדרשות למצוא טיפול לפעוטותיהן במשך כשלוש וחצי שנים. דוח זה אינו עוסק בסוגיית הוצאות המשפחה עבור ילד שכבר לומד במערכת החינוך.



תרשים 9: האפשרויות לטיפול בפעול ומשמעותן הכלכלית עבור המשפחה



* האפשרויות המוצגות מבוססות בחלקן על הערכות.⁵²

52 לגבי מסגרות סמל - בתנאים מסוימים ניתן לגבות סכום נוסף מההורים, על פי נוהל החרגה מסל השירותים. ראו בהרחבה להלן לגבי מבחני התמיכה ודרגות הזכאות לסבסוד שכר הלימוד. לגבי מסגרות פרטיות - הנתונים מסתמכים על מידע שאסף משרד מבקר המדינה ועל מסמך של האגף: **תקנות חוק הפיקוח על מעונות יום לפעוטות, התשע"ט-2018 - דוח RIA - הערכת השפעות רגולציה**, עמ' 9 - 10. המחיר למסגרת פרטית משתנה מאוד בין יישובים באזורי מרכז ובפריפריה ובין קבוצות אוכלוסייה. על פי דיווחי ארגוני המעונות הפרטיים, התשלום החודשי הממוצע למעון יום פרטי הוא כ-3,000 ש"ח, אולם הארגונים אינם מייצגים את כלל המעונות (הם מייצגים כ-2,600 מסגרות פרטיות). לפי מחקר שערכה עיריית תל אביב-יפו, מסגרות פרטיות לפעוטות באוכלוסייה הערבית ביפו גובות שכר לימוד של 1,500 - 1,900 ש"ח בחודש. מחקר של עמותת יעדים לצפון - קרן רש"י ויד הנדיב ממאי 2021 העלה כי עלות מסגרת לפעוטות בחלק מהיישובים הדרוזיים והבדואיים בצפון הארץ נעה בין 800 ל-1,300 ש"ח לחודש. על פי אתרים המרכזים מחירי מעונות המחירים במרכז מגיעים לכ-4,300 ש"ח לחודש. לגבי האפשרות לטיפול ביתי בחיך המשפחה, חוקרים מצאו כי המשפחה המורחבת הולכת ונסוגה כמסגרת תמיכה. כמו כן, המוביליות הגיאוגרפית היא גבוהה יותר כך שהמשפחות מפוזרות יותר, ועל כן פוחתת היכולת להסתמך על הסביבה הקרובה. ראו **היפוך הפירמידה**, עמ' 20.



השוואה בין-לאומית: שמונה מדינות החברות באיחוד האירופי (דנמרק, גרמניה, אסטוניה, לטביה, סלובניה, פינלנד, שוודיה ונורווגיה) מבטיחות מקום במסגרת ציבורית לכל פעוט, ללא קשר למצב התעסוקתי, חברתי-כלכלי או המשפחתי של ההורים. ברבע ממדינות האיחוד אין כלל מסגרות פרטיות במימון פרטי לפעוטות. במדינות שונות בעולם קיימים מודלים שונים של סבסוד: סבסוד אוניברסלי, סבסוד לפי מבחן הכנסה או שילוב של השניים; מימון הניתן ישירות להורים באמצעות הטבות מס או שוברים; מימון הניתן למסגרות בהפעלה ישירה בידי המדינה או השלטון המקומי, בתמיכה כספית או בשילוב של השניים⁵³. יצוין כי במדינות שונות קיימים גם פתרונות מוסדרים מגוונים והסדרים חלופיים - כגון מעון מזדמן או בהיקף חלקי, מאגר של מטפלות מוסמכות ועוד.

עולה כי הנטל הכלכלי המוטל על כתפי הורים לפעוטות בישראל הוא כבד יחסית, וכי יש מקום במסגרות הסמל לכ-30% מהפעוטות בישראל⁵⁴. יוצא שהורים אשר ילדיהם במסגרת שאינה מסגרת סמל נדרשים לשאת בעלות העשויה להגיע לנתח נכבד מההכנסה המשפחתית הפנויה.

לדעת חוקרים, הצירוף יוצא הדופן של שיעורי ילודה ותעסוקה גבוהים יחד עם הקושי הכלכלי של המשפחות הצעירות ונורמות מסורתיות המטילות על האם את מרבית האחריות על הטיפול בילדים גובה מחיר קשה מהאימהות ומהילדים גם יחד, וקרוב לוודאי שאיננו בר קיימא - התוצאה השכיחה היא לחצים קשים על האם, המביאים לשחיקה, לפגיעה בקריירה, להנצחה של הפער המגדרי בתעסוקה ובשכר ואף להעמקתו⁵⁵.

הוועדה לשינוי כלכלי חברתי התייחסה ב-2011 לנטל הכספי הכבד הרובץ על הורים, והמליצה על מתן נקודות זיכוי במס לאבות לפעוטות ועל הגדלת כמות מעונות היום שבהם ניתן סבסוד⁵⁶. הצורך של משפחות בסיוע כלכלי במימון עלויות מסגרות החינוך לגילאי לידה עד שלוש, לצד הצורך בהארכת חופשת הלידה בתשלום, עלה בהליך שיתוף ציבור שביצעה המועצה לגיל הרך (ראו להלן) בשלהי שנת 2019.

- 53 European Commission/EACEA/Eurydice, **Key Data on Early** ;173 עמ' OECD, Education At A Glance 2020 (2019) Eurydice Report, **Childhood Education and Care in Europe - 2019 Edition**, עמ' 42; מרכז המחקר והמידע של הכנסת, אתי וייסבלאי, **מדיניות ציבורית בתחום החינוך לגיל הרך - סקירה משווה (2015)**, עמ' 4.
- 54 יודגש כי הפריסה אינה אחידה בכל שכונה ויישוב. התפוסה המאושרת היא על פי המפרט של המעונות. בפועל לא כל המקומות במסגרות אלה מלאים מדי שנה, מסיבות שונות.
- 55 טרכטנברג, **היפוך הפירמידה**, עמ' 20.
- 56 **דוח הוועדה לשינוי כלכלי חברתי**, עמ' 48. הוועדה ציינה כי "מכיוון שרק כ-25% מן הנשים מגיעות כיום לסף המס, העצמת מנגנון נקודות הזיכוי לנשים הקיים כיום צפוי להיות לא אפקטיבי. אשר על כן, מעדיף הצוות להעניק נקודות זיכוי דווקא לגברים, ש-75% מהם אכן מגיעים לסף המס, וזאת על מנת להיטיב באופן מרבי עם ציבור ההורים". בהמשך להמלצות, פקודת מס הכנסה [נוסח חדש] תוקנה בהתאם במסגרת החוק לשינוי נטל המס (תיקוני חקיקה), התשע"ב-2011, ותיקון מס' 247 לפקודה בסעיף 7 לחוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב לשנת התקציב 2019), התשע"ח-2018.



על רקע האמור, ישנן עמדות שונות לגבי תפקיד המדינה בתחום הגיל הרך והיקף ההתערבות הראוי והמועיל. אולם על פי מחקרים בתחום כמפורט להלן, ההשקעה בחינוך-טיפול איכותי בגיל הרך עבור ילדים במצב חברתי-כלכלי נמוך נושאת תשואה גבוהה עבורם ועבור החברה בשלל תחומים שונים. פעוטות אלו זקוקים למסגרת איכותית לשם התפתחות טובה שתבוא לידי ביטוי ניכר בהישגיהם בהמשך החיים ("משוואת הקמך" - ראו להלן). על כן הדוח יתמקד באוכלוסיות אלו.



מסגרות עבור פעוטות במצב חברתי-כלכלי נמוך

מחקרים מראים כי מסגרות איכותיות לגיל הרך יכולות לתרום מאוד להתפתחות טובה יותר של הילדים⁵⁷, וכי זהו שלב מכריע בהקשר של שוויון הזדמנויות. ארגון ה-OECD מציין ששהות של ילדים במצב חברתי-כלכלי נמוך בגיל הרך (ובפרט אם השכלת האם מועטה) במסגרות חינוך איכותיות יכולה לתרום להתפתחות יכולותיהם וכישוריהם ובעקבות זאת גם לשפר את הישגיהם בעתיד. בין היתר, הדבר קשור בכך שלרוב בביתם פעוטות אלה נחשפים פחות לגירויים חזריים, זוכים לפחות הזדמנויות בבית לפיתוח כישוריהם, נהנים מפחות משאבים בבית וחשופים ליותר מצבי לחץ, ולכן הפעוטות תלויים יותר בפעילויות המתרחשות בגני הילדים ובמעונות. כך, זוכה פרס נובל לכלכלה משנת 2000, פרופ' הקמן, מצא כי כל דולר המושקע בתוכניות איכותיות לילדים במצב חברתי-כלכלי נמוך בגילי אפס עד חמש מייצר תשואה של 13% לשנה, בשלל מדדים ("משוואת הקמן")⁵⁸.

החשיבות באסדרת האיכות והבטיחות של המסגרות ובפיקוח עליהן מתחדדת גם לאור הקושי של פעוטות להעריך את הסכנות שהם חשופים להן או להתריע עליהן⁵⁹; וכן נוכח כשל שוק של מידע בנוגע לאיכות המסגרות (כל עוד אין פיקוח אפקטיבי). נוסף על כך, על פי האמנה הבין-לאומית בדבר זכויות הילד, שישאל חתומה עליה ואשררה אותה, על המדינה להבטיח כי לילדי הורים עובדים תהיה הזכות ליהנות משירותי טיפול בילד ומתקנים המגיעים להם⁶⁰.

המענה לפעוטות מאוכלוסיות במצב חברתי-כלכלי נמוך רלוונטי במיוחד בישראל, לאור שיעורי הילודה הגבוהים (ראו לעיל) ונוכח שיעור העוני הגבוה בקרב ילדים - לפי נתוני ה-OECD 22% מהילדים בישראל חיים בעוני, לעומת 13% בממוצע במדינות ה-OECD⁶¹. בישראל גם פערים גדולים בין ילדים במצב חברתי-כלכלי נמוך לאלו במצב גבוה - למשל, במבחן פיז"ה 2018 של ארגון ה-OECD, הבוחן אוריינות קריאה, מתמטיקה ומדעים בקרב בני 15, פיזור הציונים (פער הציונים בין אחוזון 95 לאחוזון 5) בישראל היה הגדול ביותר מבין כל המדינות שהשתתפו במחקר, ונמצאו פערים ניכרים בין תלמידים מרמות שונות של רקע חברתי-תרבותי-כלכלי⁶².

57 התפתחות קוגניטיבית ושפתית טובה יותר, פחות אשפוזים ורקורד חיסוני טוב יותר, רמות נמוכות יותר של התנהגות אגרסיבית ולעיתים גם שיפור בהישגים לימודיים. ראו טרכטנברג, **היפוך הפירמידה; וכן חינוך לגיל הרך כמנוף לצמצום אי שוויון: מחקר, מדיניות ופרקטיקה**.

58 משוואת הקמן [קישור]; **מסגרות חינוך לגיל הרך בישראל בהשוואה בין-לאומית**, עמ' 19. OECD, Education at a Glance 2018, p. 163; **חינוך לגיל הרך כמנוף לצמצום אי שוויון: מחקר, מדיניות ופרקטיקה**, עמ' IV, 12; אבי וייס - מרכז טאוב, **תמונת מצב המדינה 2021** - זרקור: הגיל הרך, עמ' 109. יודגש כי יש משפחות במצב חברתי-כלכלי נמוך המצליחות לספק לילדיהן מעטפת איכותית על אף מצבן.

59 אגף בכיר למעונות יום ומשפחותונים, **תקנות חוק הפיקוח על מעונות יום לפעוטות, התשע"ט-2018: הערכת השפעות רגולציה - דוח RIA (2020)**, עמ' 12.

60 **האמנה בדבר זכויות הילד**, כ"א 31, 221, (נפתחה לחתימה ב-1989) (אשררה ונכנסה לתוקף בישראל בשנת 1991) (להלן - האמנה בדבר זכויות הילד), סעיף 18.3.

61 OECD Data: Poverty Rate [קישור].

62 הרשות הארצית למדידה והערכה בחינוך, **תוצאות המחקר בין-לאומי - פיזה 2018** (2019), עמ' 13, 17.



פעוטות שאינם מקבלים טיפול וחינוך הולמים עשויים לצבור פערים התפתחותיים שבהמשך יידרשו מאמצים ניכרים כדי לצמצמם. למשל, בהליך שיתוף ציבור שביצעה עיריית תל אביב-יפו בקרב מנהלות מעונות וגנים ומטפלות באוכלוסייה הערבית ביפו, מסרה גננת בגן עירייה (שבו מתחנכים בני שלוש ומעלה) כי "הילדים מגיעים לגנים בגיל שלוש עם פער שפתי עצום - מכאן אנחנו צריכות למזער נזקים". בהקשר זה נכתב במסמך הסטנדרטים כי הוא "מבטא את מחויבות המדינה ליצירת 'הזדמנות שווה' בחינוך לכל ילדי ישראל על ידי מתן קדימות (ביישום הסטנדרטים) למסגרות חינוכיות-טיפוליות, שבהן נמצאים ילדים הבאים מרקע של מצוקה חברתית"⁶³.

פריסת מסגרות סמל עבור פעוטות ביישובים באשכולות חברתיים-כלכליים נמוכים

למעלה ממחצית מהפעוטות מתגוררים באשכולות חברתיים-כלכליים נמוכים: ביישובים שבאשכולות חברתיים-כלכליים נמוכים (1 עד 4) - חיו בשנת 2021 כ-286,700 פעוטות בגילי לידה עד שלוש, שהם כ-52% מהפעוטות בישראל; ביישובים ערביים וביישובים חרדיים חיו (בהתאמה) 14% ו-8% מהפעוטות בישראל⁶⁴, ואלו שתי קבוצות אוכלוסייה הסובלות משיעורי עוני גבוהים במיוחד: 48% מהילדים הערבים ו-60% מהילדים החרדים חיו בעוני ב-2019⁶⁵. פעוטות אלו יפיקו את המרב מטיפול איכותי לגיל הרך, כעולה מן המחקרים שהוצגו לעיל.

פריסה ארצית של מסגרות הסמל: נוכח העובדה כי נכון למועד סיום הביקורת אין לאף גורם מידע מהימן על כלל המסגרות הפרטיות⁶⁶, ולאור היותן של מסגרות סמל מסגרות המאפשרות הן סטנדרט של בטיחות ואיכות והן מחיר מפוקח ואפשרות לסבסוד שכר הלימוד, הניתוח בפרק זה מתייחס למסגרות סמל. להלן הפריסה הארצית של מעונות הסמל.

63 סטנדרטים להפעלת מסגרות חינוכיות לפעוטות, עמ' 11.

64 יש אנשים נוספים המשתייכים לאוכלוסיות הערבית והחרדית המתגוררים בערים מעורבות. הנתון הוא ניתוח של משרד מבקר המדינה לנתוני רשות האוכלוסין וההגירה מאוגוסט 2021, "תושבים בישראל לפי ישובים וקבוצות גיל" [קישור] לגבי גילי אפס עד חמש; למ"ס, "אפיון יחידות גאוגרפיות וסיווגן לפי הרמה החברתית-כלכלית של האוכלוסייה 2017" - לוח א ו-ב [קישור]. יצוין, כי גם בערים באשכולות גבוהים יותר יש שכונות המשתייכות לאשכולות הנמוכים, אך מפאת מגבלות נתונים לא התאפשר לנתח את נתוני האגף ברמת השכונות.

65 תחולת עוני ילדים לפי הכנסה פנויה נטו. ראו בט"ל, מירי אנדבלד, אורן הלר, להב כראדי, ניצה (קלינר) קסיר, **רמת החיים, העוני והאי-שוויון בהכנסות - 2018-2019 ואומדן ל-2020 (לפי נתונים מינהליים)**, לוח נספח 2, עמ' 18.

66 ראו להלן בפרקים "מידע על המעונות הפרטיים שעליהם חל חוק הפיקוח החדש" ו"תמרוץ משפחתונים פרטיים לקיום תנאי בטיחות בסיסיים".



תרשים 10: הפריסה הארצית של מעונות יום בעלי סמל, לפי מחוזות זרוע העבודה



על פי נתוני זרוע העבודה והלמ"ס⁶⁷, בעיבוד משרד מבקר המדינה. מקור המפה: הלמ"ס, אפיון יחידות גאוגרפיות וסיווג לפי הרמה החברתית-כלכלית של האוכלוסייה בשנת 2017.

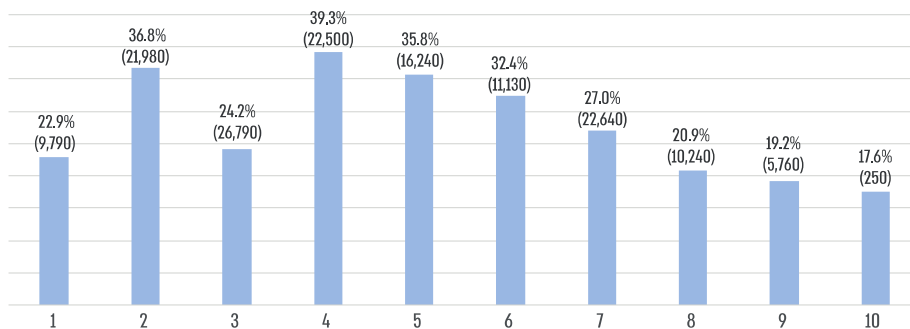
67 משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, **שוק העבודה בישראל 2020: תעסוקה בימי קורונה ופעילות זרוע העבודה** (פברואר 2021), עמ' 87; נתוני הלמ"ס לשנת 2020, "יישובים וחלוקות גאוגרפיות אחרות" [קישור].



מהתרשים עולה כי אף שבמחוז הצפון יש פי 2.2 יותר אוכלוסייה מאשכולות חברתיים-כלכליים 1 - 684 מאשר במחוז המרכז, מספר המעונות בשני המחוזות דומה. במחוז ירושלים יש פי 2.3 יותר אוכלוסייה מאשכולות 1 - 4 מאשר במרכז, אך מספר המעונות בו נמוך בכרבע. במחוז הדרום יש מעט יותר אוכלוסייה מאשכולות 1 - 4 מאשר במחוז המרכז, אך פחות ממחצית כמות המעונות. יצוין כי מענה מסוים לפער שהוצג לעיל הוא בעובדה שכ-3,600 משפחות הסמל (בהם לכל היותר חמישה פעוטות) מרוכזים פעמים רבות באותם יישובים ושכונות שבהם התעוררו קשיים בהקמת מעונות, כגון ביישובים ערביים (ראו להלן).

שהות פעוטות במסגרות סמל לפי אשכולות חברתיים-כלכליים: מניתוח הנתונים אודות פעוטות שלאגף היה מידע לפיו הם שהו בשנת הלימודים התשפ"א במסגרות סמל, עולה שכ-81,000 מהם (כ-55%) היו מיישובים באשכולות 1 - 4. אלה מהווים כ-30% מכלל הפעוטות המתגוררים ביישובים הללו⁶⁸.

תרשים 11: שיעור הפעוטות השוהים במסגרות סמל מתוך כלל הפעוטות המתגוררים באשכול, ומספרם (מעוגל לעשרות), לפי האשכול החברתי-כלכלי של היישוב, התשפ"א



האשכול החברתי-כלכלי של יישוב המגורים

על פי נתוני האגף למעונות יום, משרד הרווחה ורשות האוכלוסין וההגירה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

68 אוכלוסייה המתגוררת ביישובים באשכולות למ"ס 1 - 4, לפי ניתוח של נתוני למ"ס לשנת 2020 - "יישובים וחלוקות גיאוגרפיות אחרות" [קישור]. יצוין כי מחוזות למ"ס ומחוזות האגף למעונות יום עשויים שלא לחפוף במדויק.

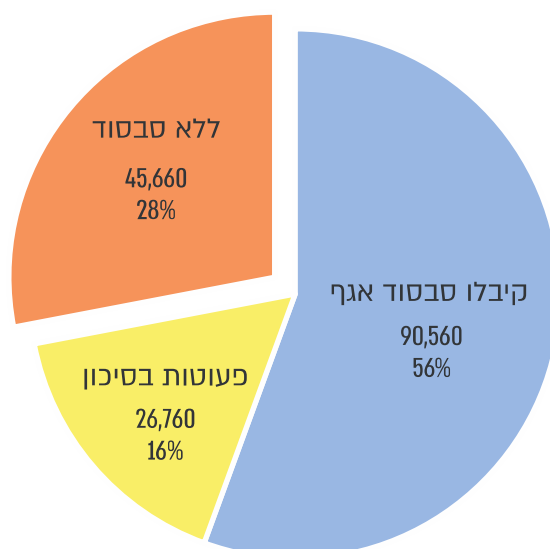
69 כ-63,600 פעוטות הופיעו בשנה"ל תשפ"א במערכת הסבסוד של האגף למעונות יום כמשויכים לאשכולות אלו (יודגש כי לא כולם היו זכאים לסבסוד בסופו של דבר, וכן כי היו פעוטות נוספים ששהו במסגרות סמל שלאגף לא היה מידע אודותיהם ולכן אינם נכללים במספר זה); עוד כ-17,440 פעוטות בסיכון שהו בשנה"ל תשפ"א במסגרות סמל לפי נתוני אגף משפחות ילדים ונוער בקהילה במשרד הרווחה [נתונים שהופקו באוגוסט 2021 לגבי חודש יולי 2021]. יודגש, כי לאף גורם אין במועד סיום הביקורת מידע מהימן אודות המסגרות הפרטיות ביישובים אלה (ובכלל - ראו להלן בפרק "מידע על המעונות הפרטיים"). על כן, הניתוח בפרק זה אינו מתייחס למסגרות פרטיות.



מהתרשים עולה כי אף שמסגרות איכותיות ומסובסדות חשובות עבור פעוטות מאשכולות נמוכים, אין הבדל משמעותי בין שיעור הפעוטות מאשכולות 1 - 4 השוהים במסגרות סמל לבין שיעורם באשכולות אחרים. זאת ועוד, שיעור הפעוטות השוהים במסגרות סמל באשכולות 1 ו-3 נמוך משיעורם באשכולות 6 ו-7.

שהות ללא קבלת סבסוד במעונות סמל: עד לשנת הלימודים התשפ"ב, לאגף לא היה מידע אודות כלל הפעוטות ששהו במעונות הסמל, שכן הורה שידע שלא יהיה זכאי לסבסוד, להערכת האגף, פעמים רבות לא נרשם במערכות האגף ולכן האגף לא ידע על אותו הפעוט (ראו הרחבה להלן בפרק "הנטל הבירוקרטי ומורכבות הליך קבלת דרגת הסבסוד במסגרות סמל"). כדי להתגבר על החוסר בנתונים אלו, צוות הביקורת ניתח את נתוני המקומות במעונות הסמל (התפוסה המאושרת), המשקפים את מספר הפעוטות המרבי שניתן לקבל למעונות סמל, אל מול נתוני הפעוטות ששהו בהם וגם זכו לסבסוד. יצוין, כי היו גם מעונות שאינם מלאים, כלומר, שלא כל המקומות בהם מולאו, והיו בהם מקומות פנויים⁷⁰.

תרשים 12: **התפלגות המקומות במסגרות הסמל (מעונות ומשפחתונים), לפי מקור הסבסוד שקיבלו הפעוטות בהם, התשפ"א**

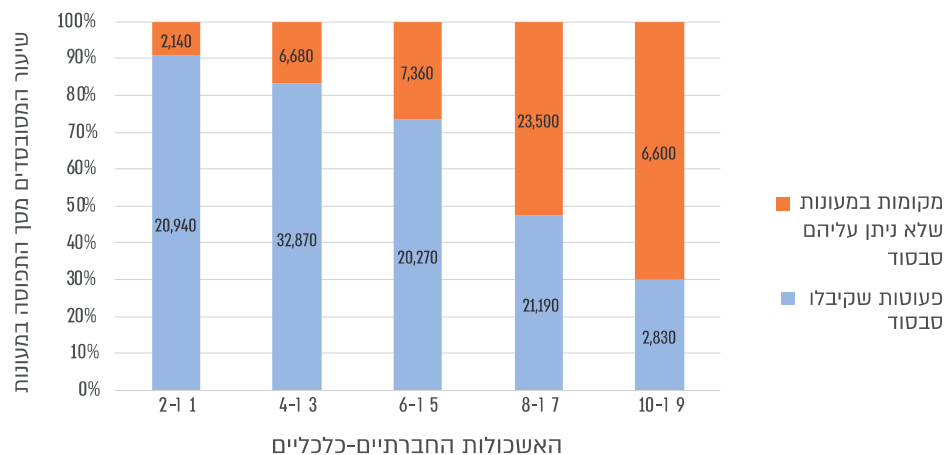


על פי נתוני האגף למעונות יום, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

⁷⁰ הניתוח התייחס לתפוסה המאושרת בכל מעונות הסמל ביישובים שבאשכולות הרלבנטיים, ביחס לכל הפעוטות המתגוררים ביישובים באשכולות אלה שקיבלו סבסוד כלשהו בשנת הלימודים התשפ"א. יצוין, כי ישנם מעונות בהם התפוסה אינה מלאה, אך לאגף לא היו נתונים על כך עד לשנת התשפ"ב. מנגד, ישנם פעוטות שעזבו באמצע שנת הלימודים, ואחרים שהצטרפו באמצע השנה, כך שיכולים להיות יותר פעוטות מ-100% התפוסה.



תרשים 13: שיעור הפעוטות שזכו לסבסוד (מהאגף או כפעוטות בסיכון) מתוך כלל המקומות במעונות הסמל, ומספרם, לפי אשכולות חברתיים-כלכליים של הישוב, התשפ"א



על פי נתוני האגף למעונות יום, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי עבור כ-70% מהמקומות במעונות הסמל (6,600) ביישובים המשתייכים לאשכולות חברתיים-כלכליים החזקים - 9 ו-10, לא ניתן סבסוד, קרי, מילאו אותם כנראה פעוטות ממשפחות במצב חברתי-כלכלי חזק. הדבר ניכר גם באשכולות 7 ו-8, שם למעלה ממחצית המקומות מולאו כנראה על ידי פעוטות ממשפחות במצב חברתי-כלכלי חזק. לעומת זאת, ביישובים באשכולות 1 ו-2 - כ-91% מהפעוטות זכו לסבסוד, דבר המצביע על כך שהיו במצב נמוך יותר מבחינה חברתית-כלכלית.

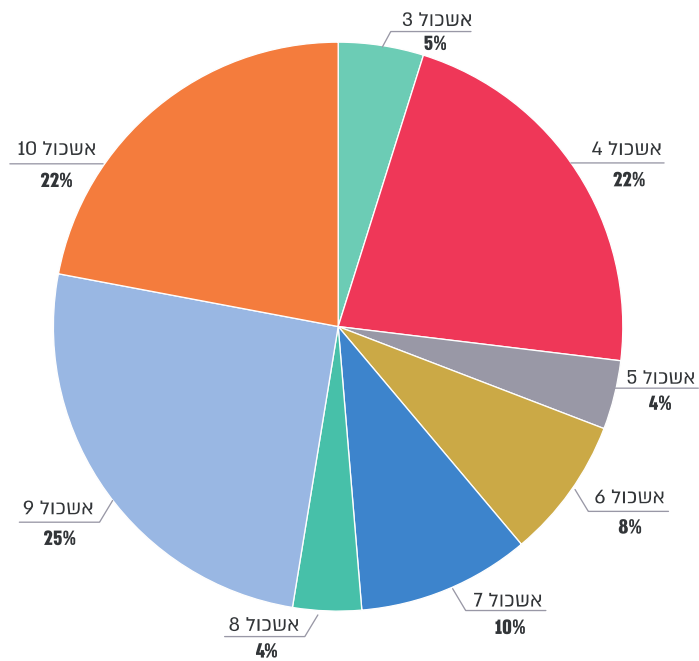
עולה מכך, כי מעונות סמל רבים, הנמצאים ביישובים שבאשכולות הגבוהים, משרתים אוכלוסייה שאינה זכאית לסבסוד - לרוב אוכלוסייה חזקה מבחינה חברתית-כלכלית, שלמעשה מקבלת הטבה בדמות מחיר מופקח (הנמוך לרוב ממחיר השוק באותו אזור), בשעה שלחלק מהאוכלוסיות המתגוררות ביישובים שבאשכולות הנמוכים ושלרוב הם במצב חברתי-כלכלי נמוך אין מעון סמל באזורן.

פריסה לפי שכונות בתל אביב-יפו: מהנתונים עולה עוד כי בתוך הערים הגדולות הפריסה מגוונת. בתל אביב-יפו, למשל, יש כ-4,250 מקומות לפעוטות במעונות הסמל, כ-60% מהם במעונות שבשכונות המדורגות באשכול 7 ומעלה. בתרשימים שלהלן מוצגים מספר המקומות לפעוטות במעונות סמל בשכונות השונות בתל אביב-יפו ופריסת המעונות בעיר. יצוין כי יש עוד כ-200 מקומות במשפחתוני סמל בתל אביב-יפו, שרובם נמצאים בשכונות המשתייכות לאשכולות חברתיים-כלכליים נמוכים⁷¹.

71 על פי הנתונים המופיעים באתר עיריית תל אביב יפו [קישור].



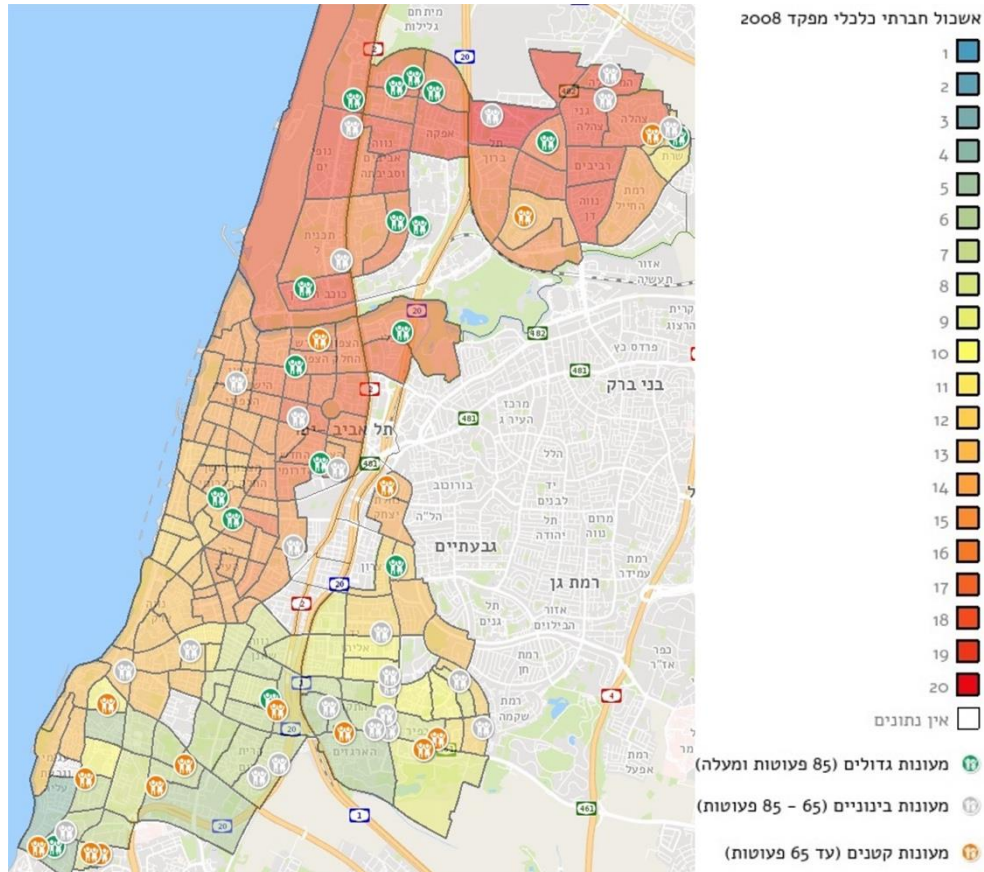
תרשים 14: התפלגות המקומות במעונות סמל בתל אביב-יפו, לפי האשכול החברתי-כלכלי של השכונה, התשפ"א



על פי נתוני האגף למעונות יום והלמ"ס, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



תרשים 15: פריסת מעונות הסמל ברחבי העיר תל אביב-יפו, לפי האשכול החברתי-כלכלי של השכונה⁷², התשפ"א



על פי נתוני האגף למעונות יום ומפ"י, בעיבוד משרד מבקר המדינה. מקור המפה: מפ"י.

משני התרשימים לעיל ניכר כי אוכלוסיות במצב חברתי-כלכלי גבוה בתל אביב-יפו נהנות ממעונות במחיר מופקח, אשר ככלל זול ממחירי השוק בעיר⁷³, יותר מאוכלוסיות במצב חברתי-כלכלי נמוך. יצוין כי פתיחת מעונות סמל חדשים מושפעת מחסמים שונים, בין היתר בתחום הבינוי. כך, בשכונות קיימות וצפופות עלול לעלות קושי תכנוני להקים מעון חדש, אך כאשר מוקמות שכונות חדשות ניתן לתכנן מראש כך שיוקצו שטחים למבני ציבור ואף למעונות יום. הדבר יכול להסביר חלק מהפערים בעיר.

72 השכונות מסווגות במדד של 1 - 20 - כאשר 1 הוא הנמוך ביותר, ו-20 הגבוה ביותר מבחינה חברתית-כלכלית, לפי מפקד 2008.

73 המחיר המפוקח המקסימלי מגיע כאמור ל-2,900 ש"ח עבור תינוק. מסגרות בתל אביב גובות פעמים רבות 4,200 ש"ח לחודש ואף יותר.

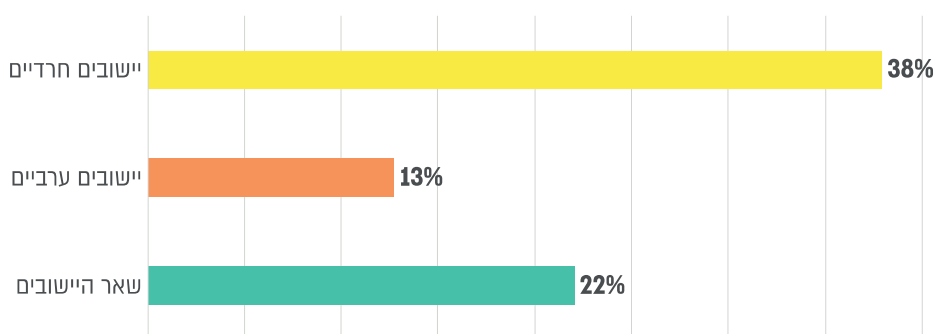


עיריית תל אביב-יפו מסרה לצוות הביקורת במהלך הביקורת ובתשובתה מדצמבר 2021 כי בעבר ביצע האגף לתכנון אסטרטגי בעירייה תהליכי מיפוי לבחינת ההיצע מול הילודה בכל רחבי העיר, ואלה הצביעו על הפער בין הקיים לנדרש. כיום מעמיקה ההבנה שמיפוי כמותי אינו מספיק, ונדרשת למידה מעמיקה יותר של הרגלי הצריכה ושל מאפייני האוכלוסייה. לכן הוחלט בעירייה על ביצוע תוכנית אסטרטגית רחבה לגיל הרך והיא בעיצומו של תהליך זה. במסגרת התוכנית יעודכן מיפוי הצרכים, המחסור האובייקטיבי במעונות בהתאם לפריסתם העירונית ולאשכול החברתי-כלכלי, יעודכן המידע הרלוונטי על מעונות הסמל, וינקטו כלים לקידום המענה לגיל הרך בכל העיר. העירייה העריכה כי תוצרים מתקדמים של העבודה יהיה אפשר להציג ברבעון השני של 2022, וכי בסיומה תהיה לעירייה תמונה מקיפה של הצרכים בשכונות השונות - והדבר יקבל ביטוי בפרוגרמה העירונית למבני ציבור.

מומלץ כי עיריית תל אביב-יפו תשלים את הכנת התוכנית האסטרטגית לגיל הרך שהיא מבצעת, תגבש פרוגרמה מעודכנת למבני ציבור הכוללת הקמת מעונות יום בהתאם לצורך ברחבי העיר ותפעל לממשה.

מעונות סמל ביישובים ערביים וחרדיים: 14% מהפעוטות בישראל חיים ביישובים ערביים⁷⁴, שבהם מתגוררת אוכלוסייה שקרוב למחציתה חי כאמור בעוני ויכול להפיק תועלת רבה ממסגרות סמל, אך רק 8% מהפעוטות השוהים במסגרות סמל בארץ מתגוררים ביישובים אלה. מבקר המדינה הצביע בדוח משנת 2016⁷⁵ על כך שמיעוט מסגרות סמל ביישובים ערבים מהווה חסם לתעסוקת נשים ערביות. בתרשים להלן מוצג שיעור הפעוטות השוהים במסגרות סמל ביישובים ערביים, ביישובים חרדיים ובשאר היישובים:

תרשים 16: שיעור הפעוטות השוהים במסגרות סמל מתוך כלל הפעוטות ביישוב, לפי מגזר היישוב, התשפ"א



על פי נתוני האגף למעונות יום, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

74 יישובים ערביים הם יישובים שהרוב הגדול של תושביהם ערבים. כך גם לגבי יישובים חרדיים, בהתאמה. יוזכר כי יש משפחות ערביות וחרדיות נוספות המתגוררות בערים מעורבות.

75 מבקר המדינה, **דוח שנתי 2016** (2016), "פעולות המדינה לעידוד שילובה של האוכלוסייה הערבית בתעסוקה", עמ' 49 והלאה.

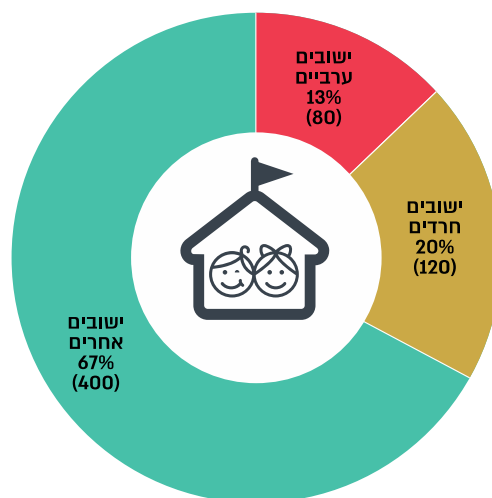


מהתרשים עולה כי מסגרות סמל (בהן מתאפשר סבסוד) נותנות מענה לכ-13% מהפעוטות ביישובים ערביים וכי קרוב ל-40% מהפעוטות ביישובים חרדיים זוכים למענה זה. לשיעור הנמוך של פעוטות ביישובים ערביים שיש להם מקום במסגרות סמל יכולות להיות השפעות שליליות הן על עידוד תעסוקת נשים ערביות, והן על מיצוי הפוטנציאל ההתפתחותי-חינוכי לפעוטות ביישובים אלה.

מומלץ כי האגף למעונות יום ומשרד החינוך יבחנו את הפערים בהיצע המקומות במסגרות סמל ביישובים ערביים, שנקודת הפתיחה של הפעוטות המתגוררים בהם פעמים רבות נמוכה יותר בשל המצב החברתי-כלכלי, ומסגרות אלו יכולות לתרום להם רבות, ובהתאם יגבשו תוכנית לסגירת הפערים בתאום מול הרשויות המקומיות.

תוספת של מעונות סמל חדשים: מדי שנה מעניק האגף למעונות יום סמל מעון לכ-100 מעונות נוספים⁷⁶ - חלקם מעונות שנבנו בתקצוב הרשויות וחלקם מעונות פרטיים שהגישו בקשה לקבלת סמל. מהנתונים עולה כי בשנים 2015 עד 2020, מבין כ-600 מעונות שקיבלו סמל חדש במצטבר, ההתפלגות הייתה כלהלן:

תרשים 17: התפלגות המעונות שקיבלו סמל חדש בשנים 2015 - 2020, לפי מגזר היישוב



על פי נתוני האגף למעונות יום, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

בינוי מעונות יום: כאמור, פתיחת מעונות סמל חדשים מושפעת גם מחסמים בתחום הבינוי. למשל, מבקר המדינה הצביע בשנת 2016⁷⁷ כי היצע מעונות היום בעלי סמל ביישובים ערביים

76 יש גם מעונות המפסיקים להיות בעלי סמל.

77 ראו מבקר המדינה, **דוח שנתי 2016** (2016), "פעולות המדינה לעידוד שילובה של האוכלוסייה הערבית בתעסוקה", עמ' 48 והלאה.



(שהם חלק ניכר מהיישובים באשכולות 1 - 4) קטן מאוד (4.4% מהמעונות), ובשנים 2010 - 2014 חל שיפור מזערי בתחום זה (7.7% מהמעונות שנבנו במימון ממשלתי היו ביישובים ערביים), כך שמדיניות הממשלה בנושא הגברת שילובן של נשים ערביות בתעסוקה, שוויון ההזדמנויות לנשים ערביות וצמצום הפערים לא התממשה. בדוח נמצא כי ביישובים אלה הדבר נובע מחסמים תכנוניים, מחסמים מקצועיים בצוות הרשות, ממחסור במשאבים ומא-הנגשה של מנגנוני התקצוב.

אגף התקציבים במשרד האוצר מסר בתגובתו מינואר 2022 (להלן - תגובת אגף תקציבים) כי היצע מעונות היום באשכולות 1 - 4 אינו מספק. במטרה לצמצם פער זה, בשנים 2018 - 2021 הוקצו כ-1.1 מיליארד ש"ח לבינוי מעונות, ומסכום זה 25% הוקצו ליישובים הערביים, 15% ליישובים באשכולות 1 - 4 ו-15% לאוכלוסייה החרדית.

זרוע העבודה מסרה בתגובתה למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2021 (להלן - תגובת זרוע העבודה) כי מוקצים לרשויות המקומיות תקציבים בהיקפים משמעותיים ביותר לבניית מעונות יום חדשים; התקציב מוקצה במסגרת נוהל שמיועד להיות נגיש ומהיר, המאפשר מימון ממשלתי בשיעור שבין 90%-ל-100% מעלות הבינוי לרבות הכרה בעלויות בנייה גבוהות, הסרת חסמים בירוקרטיים ועוד. בנוהל זה ניתנת עדיפות לאוכלוסיות מסוימות, ובכלל זה ליישובים ערביים.

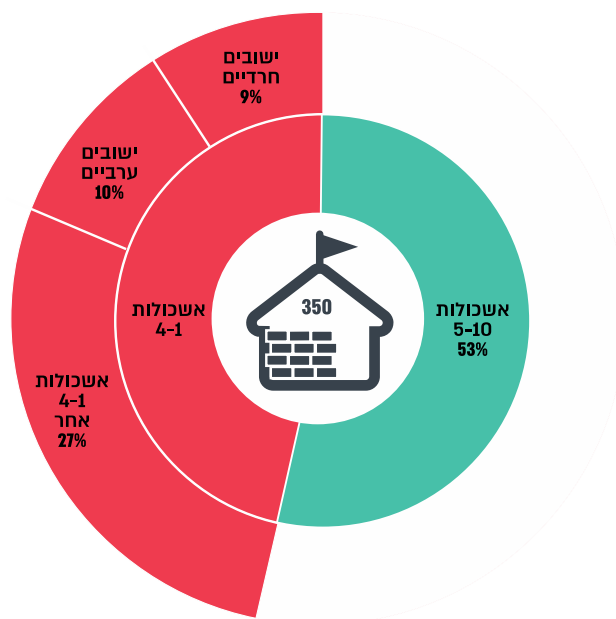
לפי נתוני האגף למעונות יום, בשנים 2015 - 2020, נבנו בתקצוב משרד העבודה⁷⁸ כ-350 מעונות יום חדשים ברחבי הארץ שבנייתם הסתיימה וכן הסתיים הליך מתן סמל מסגרת - מהם 163 מעונות נבנו באשכולות 1 - 4, כ-47% מהמעונות שנבנו: 34 מהמעונות החדשים הוקמו ביישובים ערביים (כ-10% מהמעונות החדשים); 33 מעונות הוקמו ביישובים חרדיים (כ-9%); ו-96 מעונות נבנו ביישובים באשכולות 1 - 4 שאינם ערביים או חרדיים (כ-27% מהמעונות החדשים)⁷⁹. נוסף על כך, בשנים אלו נבנו בתקצוב המשרד עוד כ-120 מעונות יום נוספים, שנכון למועד סיום הביקורת טרם הסתיימה בנייתם או שהסתיימה בנייתם אולם טרם הונפק להם סמל - מתוכם, 21 ממוקמים ביישובים שאינם חרדיים או ערביים באשכולות 1 - 4 (17.5%), 35 ממוקמים ביישובים ערביים (29%), ו-10 ביישובים חרדיים (8%).

78 על פי "תקצוב רשויות מקומיות לבינוי מעונות יום לשנת 2019 - הוראת מנכ"ל מס' 9.8" מינואר 2019, החליט משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים (כשמו אז, שתחת אחריותו הייתה זרוע העבודה בזמנו) לקבוע מסלול לתקצוב הבינוי של מעונות סמל שעירייה, מועצה מקומית או מועצה אזורית מבקשות להקים. חלוקת התקצוב אמורה להתבצע לפי המפתח הבא (למעט חריגים והעברות המפורטות בהוראה): יישובים ערביים - 25%; יישובים חרדיים - 15%; יישובים אחרים באשכולות 1 - 4 - 15%; יישובים אחרים (כללי) - 45%.

79 הרוב המוחלט של היישובים הערביים והחרדיים גם הם משויכים לאשכולות 1 - 4.



תרשים 18: התפלגות מעונות היום החדשים שבנייתם הסתיימה והם קיבלו סמל, לפי האשכול החברתי-כלכלי של היישוב, 2015 - 2020



על פי נתוני האגף למעונות יום, בעיבוד משרד מבקר המדינה. האחוזים בתרשים אינם מסתכמים ל-100% בשל עיגולם.

מהתרשים עולה כי 10% מהמעונות שנבנו מתקציב האגף למעונות יום וקיבלו סמל בשנים 2015 - 2020 הם ביישובים ערביים. כך, הפער שהוצג לעיל בדבר שיעור הפעוטות ביישובים הערביים השוהים במסגרות סמל, אינו צפוי להיסגר בקרוב⁸⁰.

אגף התקציבים מסר בתגובתו כי בשנים 2016 - 2019 מומשו בממוצע כ-68% בלבד מהתקציב המיועד לבנייה ביישובים ערביים ו-66% בלבד מהתקציב לאשכולות 1 - 4. על כן, לדעת אגף התקציבים ההיצע הנמוך של המעונות עבור אוכלוסייה זו אינו נובע רק מחסם תקציבי, אלא גם מקושי של הרשויות המקומיות לממש את התקציב. אגף התקציבים סבור כי יש לבחון לעומק את החסמים המונעים מרשויות ערביות ומרשויות המדורגות באשכולות החברתיים-כלכליים 1 - 4 לממש את התקציבים המיועדים לבינוי מעונות יום, לפעול להסרת חסמים אלה ולוודא כי חלק ניכר מהתקציב ממומש לסגירת הפערים הקיימים. אגף התקציבים הוסיף וציין כי בהחלטת הממשלה 550 מיום 24.10.21 הוחלט להקים צוות להסרת חסמי בניית כיתות לימוד ומעונות יום, לצורך צמצום הפערים בתחום התשתיות הפיזיות של מערכת החינוך ביישובי המיעוטים, ואגף תקציבים יפעל לסייע לצוות.

80 ראו בהקשר זה החלטת הממשלה 550 מיום 24.10.21 בנושא "התוכנית הכלכלית לצמצום פערים בחברה הערבית עד לשנת 2026", סעיף 9טו, שהתקבלה לאחר תום הביקורת.



זרוע העבודה מסרה בתגובתה כי האחריות והיוזמה להגשת הבקשות ולקידום הבנייה הן של הרשות המקומית, אך יש רשויות, חלקן מהחברה הערבית, שאינן מגישות בקשות לבניית מעונות יום חדשים ואינן מנצלות את התקציבים הניכרים שהוקצו לכך. היא הוסיפה כי האגף למעונות יום שותף בצוות הבין-משרדי לעידוד התעסוקה במגזר הערבי, בהובלת הרשות לפיתוח כלכלי במגזר המיעוטים במשרד לשוויון חברתי; בצוות זה נידונות פעולות להסרת חסמים ולפתרון בעיות הנוגעות לתעסוקה בחברה הערבית, ובכלל זה בתחומים שבאחריות האגף למעונות יום. עוד מסרה כי היא רואה חשיבות רבה בקידום מערך מעונות היום והמשפחתונים ומשקיעה משאבים ומאמצים רבים בפעולות להרחבת היצע מסגרות אלה, לכלל האוכלוסיות בישראל, ולחברה הערבית בפרט, בין היתר בהקצאות תקציבי תכנון.

מומלץ כי צוות להסרת חסמי בנייה בראשות מנכ"ל משרד החינוך שהוקם מכוח החלטת הממשלה 550 ייעזר בידע שנצבר באגף למעונות יום לשם מיפוי חסמים העומדים בפני בניית מעונות יום ביישובים ערביים או בפני מתן סמל למעונות קיימים, ולשם להתרתם⁸¹. זאת כדי לשנות את התמונה העולה מהתרשים ולאפשר לפעוטות מהחברה הערבית - שכמחצית מהם חיים בעוני - ליהנות מהיצע מספק של מעונות סמל, כלי שיכול לתרום משמעותית להתפתחותם.

מהאמור עולה כי על אף היתרון הייחודי מטיפול איכותי עבור פעוטות במצב חברתי-כלכלי נמוך, בפועל הפריסה הארצית של מסגרות הסמל אינה נותנת מענה תואם: ביישובים ערביים ל-13% מהפעוטות יש מקומות במסגרות סמל; מנגד, יש מסגרות סמל רבות ביישובים ובשכונות באשכולות חברתיים-כלכליים גבוהים, למשל: יש כ-10,000 מקומות במעונות סמל ביישובים באשכולות 9 ו-10 וכן כ-20% מהמקומות במעונות סמל בארץ הם מקומות שלא ניתן עבורם סבסוד והם נמצאים ביישובים באשכולות 7 - 10, כלומר כנראה משרתים אוכלוסייה במצב חברתי-כלכלי גבוה. בניית 350 מעונות סמל בשנים 2015 - 2020 אינה מספקת מענה לפערים, שכן יותר ממחציתם (53%) נבנו ביישובים באשכולות 10 - 5.

זרוע העבודה מסרה בתגובתה כי לא חלה על הרשויות המקומיות ועל משרדי הממשלה חובה חוקית להקים מסגרות לגיל הרך. היוזמה לפתיחת מסגרות בעלות סמל היא של מפעילי המסגרות או של הרשויות המקומיות, וכך גם הפרוגטיבה לקבוע סדרי עדיפויות בדבר מיקום המעונות בפריסה ארצית ובתוך הרשות המקומית. לפיכך, מלבד מתן עדיפות בהקצאת תקציב לבניית מעונות יום חדשים לפי מדיניות מוגדרת, אין לזרוע כלים וסמכויות לתמרץ או לכפות פתיחה של מסגרות חדשות.

מרכז השלטון המקומי ציין בתגובתו מינואר 2022 (להלן - תגובת המרכז לשלטון מקומי) כי הרשויות המקומיות הן צלע משמעותית וחיונית לצורך ביצוע אסדרה של מערכת מעונות היום ועל כן רואה עצמו שותף מהותי וחשוב ביישום העברת התחום למשרד החינוך. הוא הוסיף כי יישום נכון של העברת התחום למשרד החינוך יחייב העמקה משמעותית של מעורבות הרשויות המקומיות על כל המשתמע ממעבר זה.

81 ראו בהקשר זה מבקר המדינה, **דוח שנתי 2011** (2011), "מעונות יום ומשפחתונים לפעוטות".



יצוין כי בהחלטת הממשלה מינואר 2022 הוחלט לשדרג תשתיות בתחום הבינוי של מעונות היום על מנת להביא להגדלת היצע המעונות לילדים נוספים, וכי לשם כך יוקצו למשרד החינוך 250 מיליון ש"ח ו-350 מיליון ש"ח בהרשאה להתחייב בהתאמה לשנים 2022 ו-2023.

מומלץ, כי האגף למעונות יום ומשרד החינוך יפעלו, בשיתוף הרשויות המקומיות, לשיפור הפריסה של המסגרות כך שתאפשר מיצוי היתרון הייחודי של מסגרות איכותיות לפעוטות במצב חברתי-כלכלי נמוך, ובפרט בחברה הערבית. לשם כך, מומלץ לפעול להסרת חסמים המקשים על רשויות מקומיות המדרגות באשכול חברתי-כלכלי נמוך לפעול לפתיחת מעונות יום נוספים.

זכאות לסבסוד שכר הלימוד

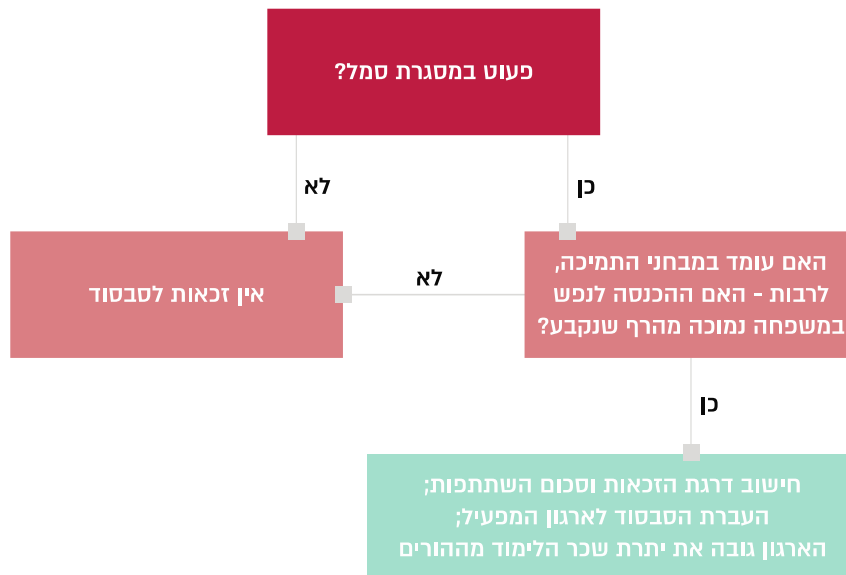
לשם מימוש המטרה לעודד את שילוב ההורים בשוק העבודה, המדינה מאפשרת להם לקבל השתתפות (סבסוד) בעלות שכר הלימוד של פעוטות במסגרות סמל (מעונות ומשפחתונים); הזכאות לסבסוד ודרגתו נקבעים על פי מבחנים למתן תמיכות שקבע האגף למעונות יום, אותם הוא מפרסם מדי שנה (להלן - מבחני התמיכה)⁸². מבחני התמיכה בוחנים בין היתר את היקף עיסוקם של ההורים, את הכנסתם ואת ההכנסה לנפש במשפחה (המושפעת ממספר הילדים בגילי 0 - 18), ובהתאם להם קובעים להורי הפעוט זכאות לסבסוד ואת דרגת הסבסוד.

בכל שנה מפורסמות טבלאות גובה התמיכה הממשלתית, המתייחסות, בין היתר, למשתנים הבאים: גילו של הפעוט בראשית השנה, דרגת הזכאות, סוג המסגרת - מעון או משפחתון - וסיווג הגוף המפעיל. גובה השתתפות המדינה בשכר הלימוד נגזר משכר הלימוד החודשי המרבי במסגרת הסמל, שנקבע בהתאמה לצו פיקוח על מחירי מצרכים ושירותים (מחירים מרביים במעונות יום ומשפחתונים), המתעדכן מדי שנה. הסבסוד עצמו מועבר לארגון המפעיל את מסגרת הסמל, וזה גובה מההורים את יתרת שכר הלימוד (ההפרש בין המחיר המפוקח לבין השתתפות המדינה שלה הם נמצאו זכאים).

82 עד תשפ"ב - המטרה הוגדרה כעידוד שילובן של "אמהות". הסבסוד הניתן לפעוטות בסיכון הוא שונה ומוגדל, ומבוצע על ידי זרוע הרווחה. פרק זה אינו עוסק בפעוטות השהים במסגרות מכוח חוק פעוטות בסיכון, אלא אם הדבר מצוין.



תרשים 19: תרשים זרימה - זכאות לסבסוד שכר לימוד לפעוט

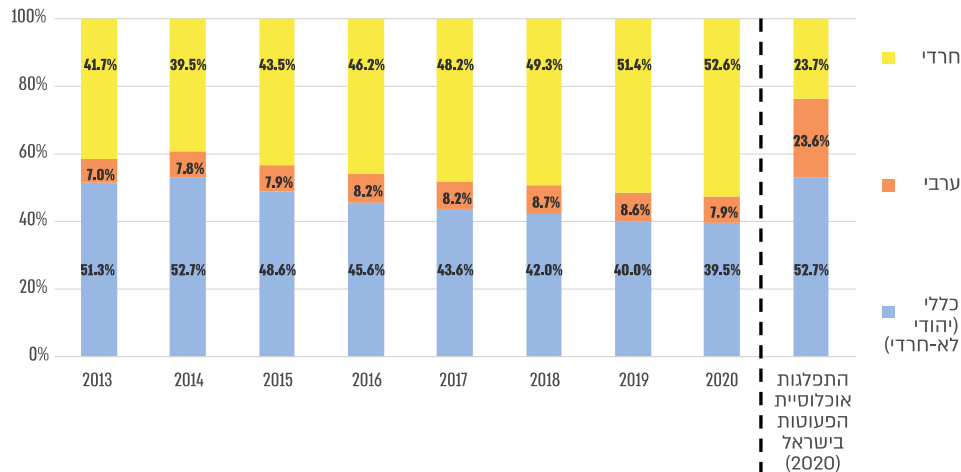


הקצאת הסבסוד לפי מגורים ולפי אשכולות חברתיים-כלכליים: בשנת הלימודים התשפ"א, קיבלו כ-117,400 מהפעוטות במסגרות סמל סבסוד שכר לימוד ברמה כלשהי⁸³. יובהר, כי התפלגות תקציב הסבסוד קשורה קשר הדוק להיצע המסגרות עבור האוכלוסיות השונות ובאשכולות השונים, כפי שהוצג בפרק לעיל - מקום בו אין היצע מעונות גם אין פעוטות שיקבלו סבסוד. להלן תמונת הסבסוד שנתן האגף למעונות יום - התפלגות תקציב הסבסוד לפי מגזרי האוכלוסייה ולפי האשכולות החברתיים-כלכליים של יישוב מגורי הפעוטות, לאורך השנים:

83 כ-26,800 קיבלו סבסוד מכוח חוק פעוטות בסיכון, וליתר נקבעה זכאות לפי דרגות הסבסוד של האגף למעונות יום.



תרשים 20: התפלגות תקציב הסבסוד מטעם האגף למעונות יום ואוכלוסיית הפעוטות בישראל, לפי מגזר, 2013 - 2020



על פי נתוני האגף למעונות יום והלמ"ס⁸⁴, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כדלהלן:

1. שיעור הסבסוד שניתן עבור פעוטות מהאוכלוסייה החרדית - שהם כ-24% מכלל הפעוטות בישראל ב-2020 - עלה לאורך השנים מ-41.7% מכלל תקציב הסבסוד בשנת 2013, ל-52.6% בשנת 2020, עלייה של כ-26%. יצוין כי בקרב נשים מהחברה החרדית, שיעור התעסוקה בממוצע ב-2019 עמד על כ-77%⁸⁵.
2. לגבי פעוטות מהאוכלוסייה הערבית - בעוד היקפם דומה לזה של פעוטות מהאוכלוסייה החרדית - 24% מכלל אוכלוסיית הפעוטות, ובעוד אוכלוסייה זו סובלת משיעורי עוני גבוהים גם כן, היקף הסבסוד לפעוטות הערבים עמד בתקופה המוצגת על כ-8% בלבד: 7% בשנת 2013 ו-7.9% בשנת 2020, עליה לאורך התקופה של כ-13%, כשבסיס החישוב ב-2013 הוא 41.7% בחברה החרדית מול 7% בחברה הערבית⁸⁶. יצוין כי בקרב נשים מהאוכלוסייה הערבית, שיעור התעסוקה בממוצע ב-2019 עמד על כ-37%⁸⁷.

84 חישוב השיעור באוכלוסייה בוצע על סמך הלמ"ס, **השנתון הסטטיסטי לישראל 2021**, לוח 2.3 "אוכלוסייה, לפי קבוצת אוכלוסייה, דת, מין וגיל" ועל סמך המכון הישראלי לדמוקרטיה, **שנתון החברה החרדית 2020**, לוח א/3 "אוכלוסייה, לפי קבוצת אוכלוסייה, גיל ומגדר, 2020".

85 לנשים בגילי 25 - 64. מדובר על התקופה שלפני פרוץ מגפת הקורונה. משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, **שוק העבודה בישראל 2020: תעסוקה בימי קורונה ופעילות זרוע העבודה** (פברואר 2021), עמ' 18.

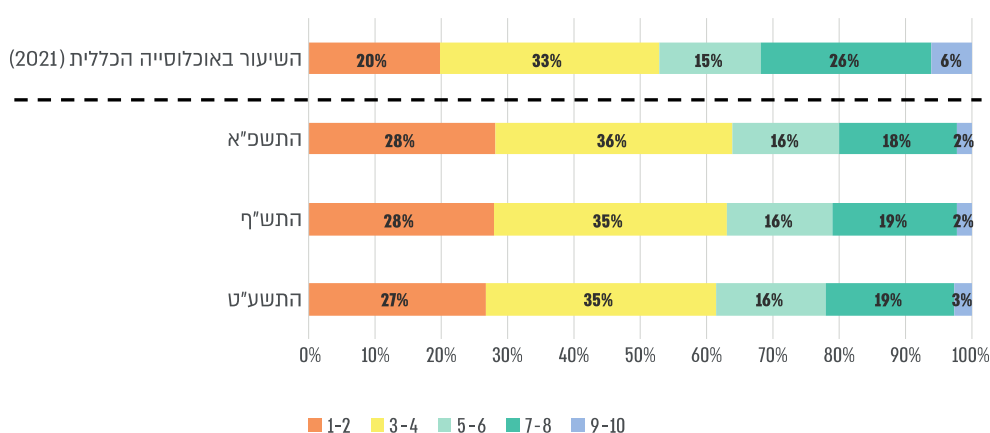
86 ראו בהקשר זה החלטת הממשלה 550 מיום 24.10.21 בנושא "התוכנית הכלכלית לצמצום פערים בחברה הערבית עד לשנת 2026", סעיף 9טו, שהתקבלה לאחר תום הביקורת.

87 לנשים בגילי 25 - 64. מדובר על התקופה שלפני פרוץ מגפת הקורונה. משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, **שוק העבודה בישראל 2020: תעסוקה בימי קורונה ופעילות זרוע העבודה** (פברואר 2021), עמ' 18.



3. באוכלוסייה הכללית (יהודים לא-חרדים) שיעור הפעוטות עמד בשנת 2020 על 53%, ושיעור הסבסוד עבורם ירד מכ-51.3% מהתקציב בשנת 2013 לכ-39.5% בשנת 2020, ירידה של כ-25%. יצוין כי בקרב נשים מהאוכלוסייה היהודית הלא-חרדית, שיעור התעסוקה בממוצע ב-2019 עמד על כ-84%⁸⁸.

תרשים 21: התפלגות תקציב הסבסוד מטעם האגף למעונות יום, ואוכלוסיית הפעוטות בישראל, לפי האשכולות החברתיים-כלכליים של יישוב המגורים, התשע"ט-התשפ"א



על פי נתוני האגף למעונות יום ורשות האוכלוסין וההגירה⁸⁹, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי שיעור הסבסוד לפעוטות באשכולות הנמוכים (1 - 4) עולה במעט על חלקם באוכלוסייה, ואף עלה עם השנים - מ-62% ל-64% מכלל התקציב. עוד עולה שכחמישית מתקציב הסבסוד מופנה למשפחות המתגוררות ביישובים חזקים יחסית, באשכולות 7 ומעלה - זאת נוסף על עצם ההטבה המגולמת במחיר המפוקח עצמו, שבאשכולות אלה נמוך על פי רוב ממחיר המסגרות הפרטיות באותם יישובים (ראו לעיל).

סבסוד שכר הלימוד של פעוטות שאינם נמצאת בחופשת לידה: כאמור, חוק עבודת נשים, התשי"ד-1954, מאפשר לנשים לקחת חופשת לידה של עד 26 שבועות מהלידה - ב-15 השבועות הראשונים הן יכולות להיות זכאיות לדמי לידה מהמוסד לביטוח לאומי (בט"ל); באפשרותן גם להאריך את החופשה עד שנה מיום הלידה במקרים מסוימים, במסגרת חופשה ללא תשלום, בתנאים הקבועים בחוק, בלי לאבד את מקום עבודתן⁹⁰. אולם על פי מבחני התמיכה, אם הנמצאת בחופשת לידה ויש לה פעוט נוסף השווה במסגרת בעלת סמל יכולה להיות זכאית לקבלת סבסוד עבורו רק במהלך חופשת הלידה בתשלום וכל עוד היא זכאית לדמי לידה

88 לנשים בגילי 25 - 64, שם.

89 חישוב השיעור באוכלוסייה בוצע על סמך נתוני רשות האוכלוסין וההגירה מאוגוסט 2021, "תושבים בישראל לפי יישובים וקבוצות גיל" [קישור] לגבי גילי לידה עד חמש.

90 לפי חוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995, פרק ג', סעיפים 39 עד 63.



מהבט"ל (כלומר, לרוב במשך 15 שבועות). כדי שתהיה זכאית להמשיך לקבל את דרגת ההשתתפות בסבסוד עבור הילד המצוי במסגרת בעלת סמל, על האם לדווח על חזרתה לעבודה, למשל באמצעות אישור מעסיק. אם לא תעשה כך, יופסק הסבסוד.

תיקון חוק עבודת נשים, שהאריך את חופשת הלידה ל-26 שבועות, נחקק כדי "לטפח את הקשר שבין היילוד להורהו בחודשים הראשונים לחייו, שכן לקשר הזה יש חשיבות מיוחדת"⁹¹. אימהות מאוכלוסיות במצב חברתי-כלכלי נמוך עשויות באופן כללי להתקשות לנצל את הזכות לחופשת לידה מלאה, בשל העובדה שבתקופה שמעבר ל-15 השבועות הראשונים הן ייוותרו ללא הכנסה. קושי זה שלהן מוגבר עוד יותר אם לצד היעדר ההכנסה גם ההוצאות גדלות, שעה שהסבסוד שלו היו זכאיות עבור ילדן הגדול יותר מופסק. הפסקת הסבסוד עשויה להיות תמריץ שלילי לאותן אימהות להישאר עם תינוקן בחודשי חייו הראשונים, על אף היתרונות הגלומים בכך.

זרוע העבודה ציינה בתגובתה כי אישה הבוחרת להאריך את חופשת הלידה ליותר מ-15 שבועות עושה זאת על חשבונה. עוד ציינה כי נושא סבסוד שכר הלימוד לאימהות בחופשת לידה נבחן בעבר לעומק בשיתוף משרד האוצר, והוחלט כי בדומה לדמי הלידה, המשולמים רק במשך 15 שבועות, גם הזכאות לסבסוד הקבועה במבחני התמיכה תהיה רק עבור אותם 15 שבועות של חופשת הלידה בתשלום. החלטה זו התקבלה בשים לב למטרת מבחני התמיכה ולמגבלת התקציב העומד לרשות האגף.

מומלץ כי זרוע העבודה ומשרד האוצר ישובו ויבחנו את נושא הסבסוד לפעוטות שאימותיהם בחופשת לידה, בשים לב להשלכות של המצב הקיים, ויבדקו אם אין בהן כדי להצדיק את הארכת הזכאות למתן סבסוד לאימהות בחופשת לידה שהן במצב חברתי-כלכלי נמוך לתקופה נוספת מעבר לחופשת הלידה שבתשלום, כדי להקל עליהן לנצל את זכותן החוקית להאריך את חופשת הלידה שאינה בתשלום ולשהות תקופה נוספת עם תינוקן, בהתאם לחוק עבודת נשים וכדי להגשים את תכליתו של החוק.



התפלגות הקצאת הסבסוד לצד פריסת מסגרות הסמל שהוצגו לעיל מייצרות מציאות שבה לרבות מבין המשפחות במצב חברתי-כלכלי נמוך אין אפשרות לשלוח את הפעוטות שלהן למעון יום או למשפחתן. לדבר עשויות להיות השלכות הן על עידוד התעסוקה של ההורים והן על איכות הטיפול שזוכים לו אותם הפעוטות שיפיקו את המרב ממסגרות איכותיות לגיל הרך. זאת בשעה שתקציבים מופנים לסבסוד (או למתן הטבה כלכלית בדמות מחיר מופקח) למשפחות במצב חברתי-כלכלי גבוה.

מומלץ כי זרוע העבודה תבחן דרכים להקצאה אפקטיבית יותר ולתעדוף של משפחות מאשכולות חברתיים-כלכליים נמוכים.

91 דברי ההסבר להצעת חוק עבודת נשים (תיקון מס' 49) (הארכת חופשת לידה), התש"ע-2009, ה"ח הכנסת 297, עמ' 76.



השלכות חוק הפיקוח החדש על מודל הסבסוד

בשנת 2007 החליטה הממשלה על מתן שוברים למימון מסגרות לפעוטות לאימהות עובדות, כל עוד המסגרת היא בעלת רישיון והאם עומדת במבחני הכנסה. זאת במטרה להגביר את שילוב האימהות בשוק העבודה ולסייע לעובדים ברמות השכר הנמוכות⁹². תוכנית זו לא מומשה, בין היתר כי היא חייבה הפעלת מערך רישוי למעונות יום פרטיים, כתנאי למתן שוברים עבור שהות בהם, אך מערך זה הוקם הלכה למעשה רק לאחר הכניסה לתוקף של חוק הפיקוח החדש, קרי, יותר מעשור לאחר מכן. כמו כן, הוועדה לשינוי כלכלי חברתי המליצה בשנת 2011 לתמרץ מעונות פרטיים להתאים את עצמם לפיקוח כך שגם הפעוטות השוהים בהם יוכלו להיות זכאים לסבסוד⁹³.

עלה כי החלטת הממשלה משנת 2007 על מתן שוברים למימון מסגרות לפעוטות לאימהות עובדות, כל עוד המסגרת היא בעלת רישיון והאם עומדת במבחני הכנסה לא יושמה, בין היתר, בשל היעדר מערך רישוי.

חקיקתו וכניסתו לתוקף של חוק הפיקוח החדש יכולות להיות בסיס לבחינה מחודשת של הליך תפעול הסבסוד של שכר הלימוד, באופן שיהפוך אותו לאפקטיבי יותר ויתרום יותר למשפחות במצב חברתי-כלכלי נמוך שיפיקו ממנו את המרב⁹⁴. עם יישום החוק, מעונות סמל ומעונות פרטיים אמורים לספק תנאי בסיס דומים (בשים לב ליישום ההדרגתי של החוק ותקנותיו).

מומלץ כי זרוע העבודה ומשרד האוצר, בהיוועצות עם הבט"ל, יבחנו אפשרויות למודל הסבסוד, באופן שיפתור את העיוותים הקיימים בו וישפר את האפקטיביות שלו, על מנת לתעדף משפחות במצב חברתי-כלכלי נמוך. כך שאותן משפחות שיפיקו את המרב מחינוך איכותי לפעוטות יוכלו לקבלו, ובכך ישתפרו סיכויי הצלחת הפעוטות בעתיד ותעסוקת הוריהם בהווה.

עוד מומלץ כי במצב שנוצר עם חוק הפיקוח החדש, שבו גם מסגרות פרטיות יפוקחו על ידי המדינה ויחויבו לעמוד בתנאי הבסיס, אך היצע המסגרות שבהן ניתן סבסוד (מסגרות סמל) משרת כ-27% מהפעוטות בישראל כאמור, תבחן זרוע העבודה עם משרד האוצר תוכנית סבסוד, באמצעות שוברים או בדרך אחרת, לאותן המשפחות שעומדות בתבחינים שיוחלט עליהם - מבחינת הכנסה ותעסוקה - ללא קשר למסגרת שבה הם נמצאים (כל עוד היא מסגרת מפוקחת - סמל או פרטית), ותקבע מדרגות סבסוד מתאימות למי שעומדים בתבחינים אלו⁹⁵.

92 החלטת הממשלה 1134 (4.2.07), ס' 10. לביצוע התוכנית הוקצו כ-20 מיליון ש"ח בשנת 2008 וכארבעה מיליון ש"ח בשנת 2009 בתקנה תקציבית 36.14.22.11, אולם תקציבים אלה לא בוצעו.

93 **דוח הוועדה לשינוי כלכלי חברתי** בראשות פרופ' טרכטנברג (2011), עמ' 48.

94 ביחס למשפחות במצב חברתי-כלכלי גבוה, על פי המחקרים שפורטו לעיל.

95 להרחבה על השיטות הנהוגות בעניין זה בארצות אחרות, ראו מרכז המחקר והמידע של הכנסת, אתי וייסבלאי, **מדיניות ציבורית בתחום החינוך לגיל הרך - סקירה משווה** (2015), עמ' 36 - 37.



זרוע העבודה מסרה בתגובתה כי תהליך בדיקת המעבר לשוברים כבר החל בתוך הזרוע, ובהמשך יורחב גם למשרדי הממשלה הרלוונטיים.

יישום הוראות חוק הפיקוח החדש

מידע על המעונות הפרטיים שעליהם חל חוק הפיקוח החדש

עד לכניסתו לתוקף של חוק הפיקוח החדש, כלל הדין שהיה בתוקף חובת רישוי ופיקוח לכל מעון עם יותר משני פעוטות מכוח חוק הפיקוח על מעונות, התשכ"ה-1965⁹⁶. אולם בפועל דינים אלה לא נאכפו באופן מקיף זה שנים רבות, אלא כמעט רק לגבי מסגרות סמל. משכך, עד לחקיקת החוק החדש, לא היו לאף גורם ממשלתי מיפוי ומידע על המסגרות הפרטיות⁹⁷ הקיימות ועל העובדים בהן.

עם כניסת חוק הפיקוח החדש לתוקף היה על כל מעון שבו שוהים שבעה פעוטות ומעלה לבקש אישור ראשוני, שהיה שלב מקדמי בדרך לרישוי ולפיקוח של האגף על מרכיבי הבטיחות והאיכות במעון. הפעלת הליך האישור הראשוני אפשרה לאגף למעונות יום לרכז פרטים אודות מעונות שהגישו בקשה לאישור ראשוני, ואודות עובדיהם⁹⁸. זאת, במקביל להתחלת הפיקוח על מסגרות פרטיות (ראו בפרק 'פיקוח אפקטיבי' להלן), ולפעילות מגוונת לפיתוח אמצעים שיקדמו את יישום החוק ותקנותיו⁹⁹, כולל: התאמת אתר האינטרנט של האגף לדרישות החדשות, קיום שולחנות עגולים עם ראשי ארגונים מפעילי מעונות סמל וארגונים המייצגים מעונות פרטיים, פעולות מול גורמים חיצוניים ליצירת קמפיין לשם יידוע הציבור, ועוד. יצוין שהליך האישור הראשוני היה תקף עד הכניסה לתוקף של תקנות הפיקוח החדשות¹⁰⁰, והיה רלבנטי במהלך תקופת הביקורת. לקראת שנה"ל התשפ"ב, בה נכנסות לתוקף חלק מהתקנות, ההליך שונה ועל המעונות לפעול בהליך מורחב יותר של בקשה לרישיון או רישיון זמני.

מסגרות פרטיות שהגישו בקשה לאישור ראשוני: נכון למאי 2021, כ-2,940 מסגרות פרטיות הגישו בקשה לאישור ראשוני. להלן פילוח כלל המסגרות הפרטיות שהגישו בקשה לאישור

96 בחוק מ-1965 הוגדרו הפעוטות השוהים במעונות כ"חוסים".

97 בדוח זה, "מסגרת פרטית" פירושה כל מסגרת לפעוטות שהיא ללא סמל מסגרת מטעם האגף למעונות יום.

98 לפי חוק הפיקוח החדש, הליך האישור הראשוני מחייב מעון לדווח על כל עובדיו וכל מי שבא במגע עם הפעוטות, כדי שהאגף יוכל לבצע בדיקות רישום פלילי בעניינם. יצוין, כי גם מעונות בעלי סמל נדרשו להליך זה; הניתוח להלן מתייחס רק למסגרות הפרטיות (ללא סמל) שהגישו בקשה לאישור ראשוני, שכן לגבי מעונות בעלי סמל היה אמור להיות לאגף נתונים עליהם עוד קודם לכן, במסגרת ההכרה בהם.

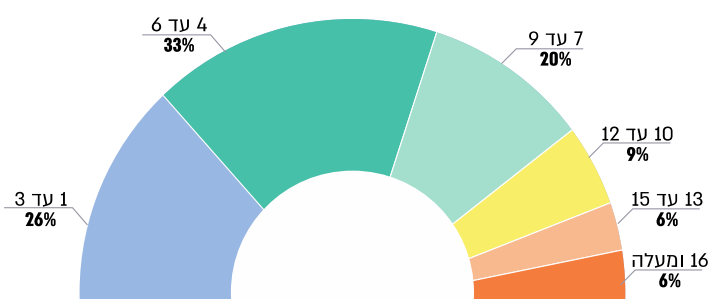
99 התקנות הותקנו בינואר 2021, וחלקים ניכרים מהן ומחוק הפיקוח החדש נכנסו לתוקף ב-1.9.21.

100 לפי ס' 76 לחוק החדש, הליך האישור הראשוני היה בתוקף עד הכניסה לתוקף של תקנות לפי החוק.



ראשוני לפי מספר העובדות במעון, האשכול החברתי-כלכלי של היישוב שבו המעון נמצא ומגזר היישוב¹⁰¹:

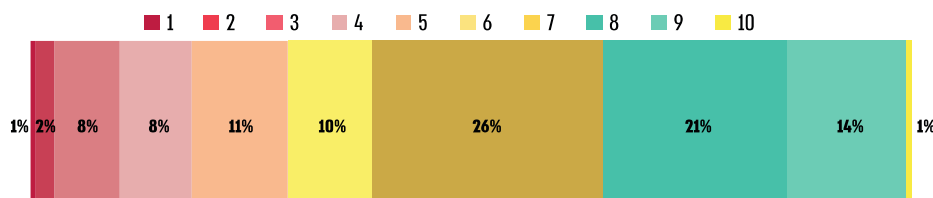
תרשים 22: מעונות פרטיים שהגישו בקשה לאישור ראשוני, לפי מספר העובדות במעון, 2021



על פי נתוני האגף למעונות יום, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי מעונות בשלל גדלים הגישו בקשה לאישור ראשוני, אך רובם היו קטנים יחסית - 59% הם כאלו בהם עד 6 עובדות.

תרשים 23: מעונות פרטיים שהגישו בקשה לאישור ראשוני, לפי האשכול החברתי-כלכלי של היישוב, 2021

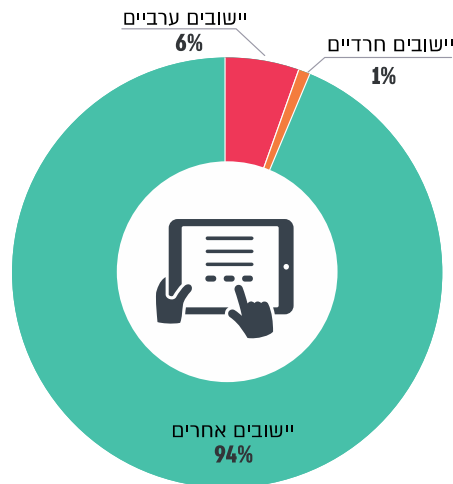


על פי נתוני האגף למעונות יום, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

101 מתוך הקובץ איתור הבקשות של מסגרות שהן מעונות שאינם רשומים במשרד. במועד זה, לא כל הבקשות אושרו. הדיווח על מספר העובדות במעון יכול לתת אינדיקציה לגודלו. העובדות שנספרו לצורך התרשים הן מחנכות-מטפלות, מנהלות מעון, מבשלות וסייעות אחרות.



תרשים 24: מעונות פרטיים שהגישו בקשה לאישור ראשוני, לפי מגזר היישוב, 2021



על פי נתוני האגף למעונות יום, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשימים לעיל עולה כי באשכולות החברתיים-כלכליים הנמוכים (1 - 4) וביישובים ערביים וחרדיים, הגישו מעונות מועטים יחסית בקשה לאישור ראשוני - את 19% מהבקשות הגישו מעונות באשכולות 1 - 4 ורק 6% ו-1% הוגשו על ידי מעונות ביישובים ערביים וחרדיים (בהתאמה). זאת בשעה שביישובים באשכולות 1 - 4 מתגוררים 52% מהפעוטות בישראל, וביישובים ערביים וחרדיים מתגוררים 22% מהפעוטות בישראל - ולרובם אין מקום במסגרות סמל (ראו בפרק "מסגרות עבור פעוטות במצב חברתי-כלכלי נמוך" לעיל).

מסגרות פרטיות שלא הגישו בקשה לאישור ראשוני: מניתוח הנתונים במערכות המידע של הבט"ל שביצע צוות הביקורת¹⁰² עולה כי יש מסגרות פרטיות שלכאורה פועלות בשטח, אך נכון למאי 2021 לא הגישו בקשה לאישור ראשוני מהאגף למעונות יום כנדרש בחוק - כך שהן אינן עומדות לפיקוח כלל, ובכלל זה לא נבדקת עמידתן בתנאי בטיחות ואיכות בסיסיים¹⁰³, כמפורט להלן:

¹⁰² נתונים מינהליים בדבר מעסיקים שהענף הכלכלי שהם רשומים תחתיו הוא "גני ילדים" או "משפחות ופעוטונים", לאחר סינון המעסיקים שהם מעונות בעלי סמל והמעסיקים שלפי שמם עוסקים בתחום אחר שאינו מעונות יום או משפחות. יצוין כי הענף הכלכלי של מעסיק אינו בהכרח מעודכן, כך שיתכן שהרשימה כוללת מעסיקים שעוסקים בתחום אחר, ומאידך גיסא, חסרים בה מעסיקים שהם בעלי מעון יום אך רשומים בענף אחר. כמו כן ייתכן שמעסיקים שהיו פעילים ערב משבר הקורונה סגרו את המעון מאז ולכן לא הגישו בקשה לאישור ראשוני. לבסוף, ייתכן שחלק מהמעסיקים מחזיקים מסגרת שבה שיש ילדים ומטה, כך שאינם נדרשים להגיש בקשה לפי חוק הפיקוח החדש.

¹⁰³ במקרים של תלונה נקודתית מפקחי האגף עשויים להגיע גם למעון שלא הגיש בקשה לאישור ולמשפחות פרטיים, אך מדובר במקרים מעטים.



מניתוח הנתונים עולה כי בינואר 2020 (ערב משבר הקורונה) פעלו כ-4,000 מעונות יום פרטיים אשר היו בעלי תיק בבט"ל. אולם כאמור, מנתוני האגף למעונות יום עולה שנכון למאי 2021 ביקשו בקשה לאישור ראשוני מהאגף למעונות יום כנדרש בחוק רק כ-2,940 מעונות יום ללא סמל. מכך עולה כי לכאורה יש לפחות כ-1,000 מסגרות שלא הגישו בקשה ולכן לאגף אין מידע עליהן, אף שפרטיותן מופיעים במערכות המידע של בט"ל.

בין היתר, ניתן לזהות פערים כאלו במקומות שונים: בקרב החברה החרדית - לפחות 200 מעונות ביישובים חרדיים שהיו מדווחים במערכות בט"ל¹⁰⁴, אך רק כ-20 מעונות ביישובים אלה הגישו בקשה לאישור ראשוני לאגף למעונות יום. כמו כן, כ-77 מעונות ביישובים באשכולות 1 - 2 הגישו בקשה לאישור ראשוני, אף שהנתונים במערכות בט"ל מראים כי ביישובים אלה פעלו לפחות 260 מעונות. כמו כן, בעוד שבעיר ירושלים היו בשנת 2021 קרוב ל-70,000 פעוטות, היה מקום לכ-12,300 פעוטות במסגרות סמל, כ-112 מסגרות פרטיות מירושלים ביקשו אישור ראשוני, וכ-220 מעסיקים פרטיים מירושלים דיווחו במערכות בט"ל בינואר 2020.

ניתוח נוסף הנוגע לעובדים במסגרות, העלה כי מבין כ-32,800 שכירים שעליהם דיווחו במערכות בט"ל מעסיקים שהם מעונות פרטיים בינואר 2020, על כ-29% דווח לאגף למעונות יום במסגרת הליך האישור הראשוני¹⁰⁵. ניתוח זה עשוי להצביע בין היתר על כך שאין חפיפה מלאה בין המסגרות שהגישו בקשה לאישור ראשוני לבין המסגרות המדווחות בבט"ל.

יודגש כי מקורות שונים מצביעים על כך שיש בפועל ביישובים באשכולות חברתיים-כלכליים נמוכים מעונות נוספים שנמנעו מפתירת תיק בבט"ל או ברשות המיסים בישראל¹⁰⁶ - אלה לא נכללו בניתוח, וגם עליהם אין לאגף מידע. מכיוון שבמסגרת הליך הבקשה לאישור ראשוני ולרישוי נדרש המעון לציין את מספר העוסק (המורשה או הפטור) או החברה הפרטית שלו (כפי שרשום ברשות המיסים) - האגף גם אינו צפוי להשיג מידע על מעונות אלו, שייתכן שאיכות הטיפול בהם נמוכה במיוחד, והתוצאה עשויה להיות היעדר פיקוח ואכיפה כלשהם במעונות אלה.

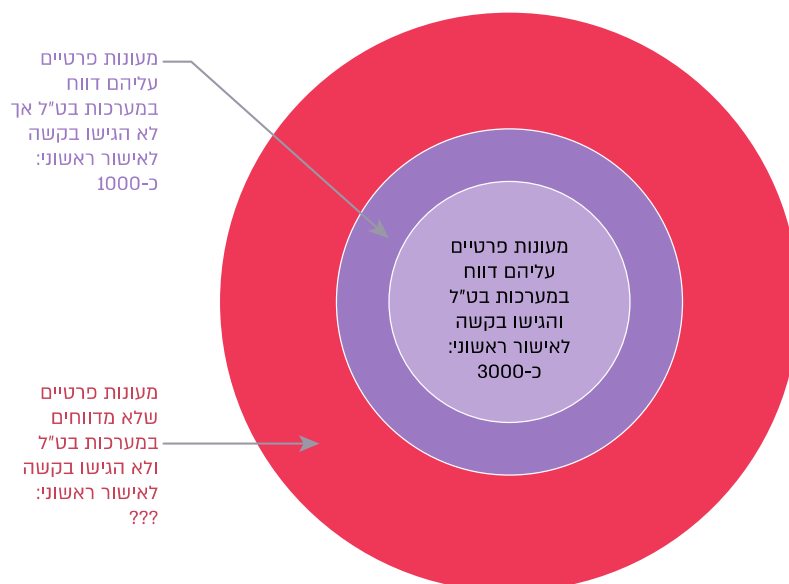
104 מתוך 4,000 המעונות היו כ-700 שלא צוין היישוב שהם פועלים בו, ולכן הם לא נכללו בפילוח לפי יישובים.

105 הוצלבו תעודות הזהות של השכירים של המעסיקים שללא סמל עם תעודות הזהות של כלל האנשים שדווחו במסגרת הליך האישור הראשוני. יודגש פער הזמנים - ייתכן שהמעסיק הגיש בקשה לאישור ראשוני לאחר ינואר 2020, ולאור תחלופת הצוות במעונות (ראו להלן) ייתכן שחלק מהצוות שהיה מועסק בראשית 2020 כבר לא היה מועסק בעת הגשת הבקשה, והדבר יכול להסביר חלק מהפער.

106 ראו סקירות על ההון השחור או הכלכלה הנסתרת בישראל, למשל בדוח הוועדה לבחינת צמצום השימוש במזומן (יולי 2014) [קישור]. כן נמסר לצוות הביקורת כי מסגרות רבות בחברה הערבית עובדות ללא תיק ברשויות המס ואינן מדווחות על הכנסות, העובדות המועסקות בהן מקבלות שכר זעום ולרוב עובדות ללא תלוש שכר, ובהתאמה, גם תשלומי ההורים עבור המעון זעומים.



תרשים 25: המידע על מעונות יום פרטיים, 2021



על פי נתוני האגף למעונות יום והבט"ל, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהנתונים עולה כי קיימים מעונות פרטיים - בפרט ביישובים ובשכונות באשכולות חברתיים-כלכליים נמוכים וכן מהחברה הערבית והחרדית - שלאגף אין מידע עליהם, ולכן לא מיושם בהם במועד סיום הביקורת חוק הפיקוח החדש. נוכח המצב החברתי-כלכלי ברשויות ובשכונות אלו, עולה חשש כי האיכות בהן אינה מספקת ואינה עומדת בדרישות החוק ותקנותיו, וכך הילדים הזקוקים ביותר לחינוך איכותי בגיל הרך אינם מקבלים זאת.

מומלץ כי משרד החינוך יפעל כדי לאתר את המעונות שטרם נרשמו ולהביאם תחת חוק הפיקוח החדש. בין היתר, ניתן לנקוט לשם כך פעולות של יידוע, הנגשה ותמרוץ וכן לנקוט שיתוף פעולה עם רשויות מקומיות, כמפורט להלן. כן מומלץ כי משרד החינוך יבחן כיצד לשתף פעולה עם בט"ל ורשות המיסים באיגום נתונים הקיימים אצלו כדי לאפשר איתור מעונות נוספים.



פעולות האגף ליידוע מעונות על חובותיהם ולהנגשת תהליכים עבור מעונות באשכולות חברתיים-כלכליים נמוכים

במעונות המשרתים אוכלוסיות במצב חברתי-כלכלי נמוך לרוב מועסקות עובדות מרקע דומה. פעמים רבות עובדות אלה הן בעלות אוריינות דיגיטלית נמוכה מאוד, ובחברה הערבית - פעמים רבות גם אינן שולטות בעברית ברמה גבוהה¹⁰⁷. לא פעם הן גם חוות חשש מרשויות המדינה ולכן מצמצמות מגע עימן. על רקע זה, בין היתר, ניתן להבין את ההיענות הנמוכה להליך האישור הראשוני לפי חוק הפיקוח החדש שהוצג לעיל.

כדי להתגבר על החסמים ולסייע לאוכלוסיות אלה למלא את חובתן לפי חוק הפיקוח החדש, יש להנגיש להן את התהליך: ליידע את המעונות ועובדותיהם כי קיימות חובות חדשות, להסביר על התהליך, לסייע בביצוע מהבחינה הטכנולוגית ולהנגישו שפתית - הדבר היה נכון להליך האישור הראשוני, וכן נכון להליך של בקשה לרישיון. אולם בביקורת עלה כי פעולות האגף להשגת מידע על מעונות באמצעות הבטחת מילוי יעיל של החובה החוקית לבקש אישור ראשוני - ובכך להכניסם תחת מנגנון הפיקוח - לקו בחסר, כמפורט להלן:

בחודש אוגוסט 2021, כשלוש שנים לאחר חיקוק חוק הפיקוח וכחצי שנה לאחר התקנת התקנות על פיו, הכין האגף סרטונים לקמפיין שישודר בערוצי הטלוויזיה עם תחילת שנת הלימודים התשפ"ב, שמטרתו להעלות את מודעות ההורים לחוק הפיקוח כדי שאלה ידרשו מהמעונות לעמוד בו, ולקמפיין דומה המיועד לרשתות המדיה החברתית. הקמפיינים הם בעברית וכוללים גם באגרים של פרסום בערבית. כן הכין האגף באותה העת סרטונים המיועדים למנהלות מעונות ולמטפלות המסבירות על התקנות גם בערבית, אנגלית ורוסית. לקראת סיום תקופת הביקורת, פרסם האגף באתר האינטרנט שלו את תקציר תקנות הפיקוח בערבית.

107 ראו מבקר המדינה, **דוח שנתי 2021** (2021), "הקניית אוריינות דיגיטלית לאורך החיים". שליטה חסרה בעברית עשויה להתקיים גם במסגרות המשרתות את יוצאי ברית המועצות לשעבר ואת יוצאי אתיופיה. בחברה הערבית יש בעלות מעונות שאינן יודעות כלל להשתמש במחשב ואין להן תיבת דואר אלקטרוני, הנדרש לשם הליך הבקשה, כפי שנמסר לצוות הביקורת.



אולם נמצא כי הליך הבקשות לאישור ראשוני לא הוגש לאוכלוסיות שאינן שולטות בעברית - ההסברים והטפסים היו קיימים בעברית. גם הליך הגשת בקשה לרישיון זמני או קבוע הוא בעברית. נוסף על כך, האגף אומנם הפעיל מוקד טלפוני חיצוני לסיוע בבקשות כולל בשפות שונות, אך המוקד הונחה להתמקד במענה על שאלות ולא בסיוע לתהליך הדיגיטלי¹⁰⁸. מעבר לכך, רשויות מקומיות שונות פעלו להסברת החובות על פי חוק הפיקוח החדש למעונות (דוגמת עיריית תל אביב-יפו ועיריית ירושלים), אך לא קיבלו סיוע בכך מהאגף עצמו על אף פנייתן אליו¹⁰⁹. אל האוכלוסייה הערבית כמעט שלא הופנתה הסברה מטעם האגף, פרט לפרסום תקציר התקנות באתר ולפרסומות קצרות - באנרים - בערבית החל מספטמבר 2021¹¹⁰.

ניתוח נתונים: ניתוח נתונים שאוספת הרשות והפקת דוחות מנהלים מהם, הם בין הכלים התשתיתיים בארגון הכלים הניהולי, והם יכולים לאפשר להנהלת האגף לקבל תמונת מצב מדויקת על המעונות ועל בסיסה לקבל החלטות שיסייעו בהשגת מטרות האגף וישפרו את היעילות והאפקטיביות שלו¹¹¹. במסגרת הליך הבקשה לאישור ראשוני אסף האגף, כאמור, נתונים בסיסיים מהמעונות שהגישו בקשות.

אולם בביקורת עלה כי ריכוז הנתונים מהבקשות לאישור ראשוני לא נעשה במערכת מידע ייעודית שניתן להפיק בה דוחות וחתכים, ועל כן אין באפשרות האגף לבצע ניתוח של הנתונים כדי לאתר תופעות הדורשות טיפול. לדוגמה, לגבי כל מעון ומעון בנפרד ניתן לדעת אם עמד בדרישות הבסיס לביצוע קורסי עזרה ראשונה, אך אין דרך לדעת כמה מעונות לא עמדו בדרישה זו, וכך אי אפשר ללמוד אם מדובר בחסם נרחב שיש לטפל בו.

מומלץ כי משרד החינוך יבחן דרכים להרחיב את המידע שיש בידו על מעונות פרטיים ברחבי הארץ, ובכך את יכולתו ליישם את הפיקוח והבקרה בהתאם לחוק הפיקוח החדש ולהתמודד עם חסמים המקשים על מעונות המשרתים אוכלוסיות במצב חברתי-כלכלי נמוך להגיש את הבקשות במסגרת החוק ותקנותיו. בכלל זה, מומלץ לבחון אפשרויות ליידוע ולהנגשת תהליך הגשת הבקשות לרישיון למעונות המשרתים אוכלוסיות במצב חברתי-כלכלי נמוך, כולל הנגשה שפתית והנגשה למי שאין להם אוריינות דיגיטלית מספקת או נגישות לאינטרנט, וכן לבצע ניתוחי נתונים כדי לשפר את אפקטיביות יישום החוק.

108 פרט למקרים של תקלה טכנית באתר.

109 עיריית תל אביב-יפו הכינה מיוזמתה ובעצמה חוברת להנגשת התקנות [קישור].

110 פרט למפורט לעיל, היו התארגנויות מקומיות של המגזר השלישי להסברה.

111 מבקר המדינה, דוח שנתי 2015, "פעולות המדינה להגנה על זכויותיהם של עובדים בשכר נמוך", עמ' 1048.



שיפור איכות המעונות ביישובים באשכולות חברתיים-כלכליים נמוכים

יצירת מנגנוני עבודה משותפים בין האגף והרשויות המקומיות

לרשויות המקומיות מקום חשוב בקשר עם הקהילה ועם מסגרות הגיל הרך - הן קרובות יותר לשטח ויכולות ללמוד ביתר קלות על המתרחש ולהשפיע עליו. בקרב אוכלוסיות במצב חברתי-כלכלי נמוך בפרט, לרשות המקומית יש מקום מרכזי, והיא גם קרובה לתרבות ולדרכי התקשורת המקובלות בקרב תושביה. בפועל, הרשויות המקומיות אמונות על מתן היתר שימוש חורג למסגרת חינוכית-טיפולית המנוהלת בתוך בית או דירת מגורים¹¹² ובמקרים מתאימים - למתן היתרי בטיחות. אך פרט לכך, מהבחינה הרשמית, לרשות אין כל סמכות לגבי מעונות הסמל או המעונות הפרטיים והמתנהל בהם.

במצב דברים זה, יש רשויות מקומיות שלקחו על עצמן לתת שירותים שונים בתחום הגיל הרך. כך, בכ-43% מהרשויות המקומיות קיים תפקיד ייעודי של אחראי לשירותי הרשות לגיל הרך - כגון בעיריות תל אביב-יפו, ירושלים ופתח תקווה. קיימת שונות גדולה בין הרשויות - התפקידים מבוצעים במחלקות שונות, ולעיתים קרובות מדובר בחלקיות משרה¹¹³. רשויות שונות מציעות שירותים כגון הדרכות להורים, השתלמויות והכשרות לצוותי חינוך-טיפול במסגרות, תו איכות למסגרות והנגשת מידע - בין היתר על עמידה בחובות לפי חוק הפיקוח החדש ותקנותיו.

עיריית ירושלים למשל הקימה בשנת 2014 מחלקה לגיל הרך וקיימה בשנת 2020 בין היתר את הפעילויות הבאות: מעגלי אימהות - כללי, ליחידניות ולדיכאון אחרי לידה, שעת קשר, הדרכת הורים, הרצאות, סדנת אבות, קורסי עזרה ראשונה, שעות ייעוץ, הנגשת מידע באתר אינטרנט, בפיסבוק, ובקו טלפון ייעודי לחברה החרדית, הרצאות למסגרות סמל ופרטיות, איתור ילדים בסיכון ועבודה עם מנהלות מעונות. עיריית פתח תקווה הקימה יחידה ייעודית לגילי לידה עד שלוש במינהל החינוך. העירייה מסרה לצוות הביקורת כי היחידה מקיימת בין היתר סדנאות לאימהות לאחר לידה, הדרכות הורים, הרצאות מקצועיות והעשרה להורים וקורסי החייאת תינוקות וילדים בגיל הרך, הוקמה קהילת הורים יחידניים ויחידניות. נוסף על כך, היחידה עוסקת בפיקוח על המעונות הפרטיים ומיפויים, סיוע למעונות בהוצאת רישיון לפי חוק הפיקוח, מתן הכשרות מקצועיות לצוותי חינוך במעונות וכן קורסי עזרה ראשונה והתנהלות בטוחה, מיזם תזונה בריאה במעונות וקשר ישיר עם כל מנהלי המעונות בעיר.

עיריית תל אביב-יפו מסרה לצוות הביקורת כי היא מבצעת תהליכים לאיתור פערים התפתחותיים, בחינתם וצמצומם באמצעות תוכניות התערבות; מקיימת שולחנות עגולים

112 לפי תיקון 131 לחוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965, בחוק התכנית הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום המדיניות הכלכלית לשנות התקציב 2021 ו-2022), התשפ"ב-2021, שהתקבל בכנסת ב-4.11.21 (להלן - חוק התוכנית הכלכלית), מעון ששופים בו עד 36 פעוטות שקיבל רישיון הפעלה או רישיון זמני לפי חוק הפיקוח החדש יוכל לקבל היתר שימוש להפעלת מעון בהליך מזורז שייתר את הצורך בהיתר שימוש חורג. עוד נקבע בחוק התוכנית הכלכלית, כי צוות בין-משרדי בראשות נציג משרד החינוך יבחן הקלות נוספות בהליכי קבלת היתר לשימוש חורג לצורך הפעלת גני ילדים ומעונות יום לפעוטות במבני מגורים.

113 ברשויות מסוימות התפקיד נוגע לפעוטות מגיל לידה ובאחרות לילדים מגיל 3.



שכונתיים ומתאימה את המענים; מקימה קמפוס לגיל הרך ביפו; מובילה תהליכים לטיוב איכות החינוך במסגרות הגיל הרך, הרצאות לצוותים, קורסים להכשרה ופיתוח מקצועי של צוותים, ליווי פדגוגי בתוך מסגרות החינוך, פעילות להורים בכל תחומי ההתפתחות, מעגלי הורים ומעגלי צוותים למתן כלים הוריים והתפתחותיים, ליווי וסיוע בעמידה בחוק הפיקוח לרבות הנגשת התקנות, קורסי עזרה ראשונה וקורסי התנהלות בטוחה. העירייה גם משכירה נכסים המתאימים להפעלת מעונות יום, ובמכרז להפעלת מעון יום פרטי בנכס היא הציבה תנאים הנוגעים גם לאיכות הטיפול (כגון יחס מטפלות-פעוטות והכשרת הצוות) והם תנאים משופרים לעומת חוק הפיקוח החדש ותקנותיו¹¹⁴. ההיענות לשירותים העירוניים הללו והמשובים עליהם מעידים על צורך רב בשטח - מצד מטפלות והורים - בשירותים שכאלה¹¹⁵.

נוסף על כך, יש רשויות המפעילות בעצמן או בעזרת חברות בת מסגרות סמל, וישנן רשויות שבהן הוקמו משפחתונים בעלי סמל, ומועסקות בהן רכזות משפחתונים שהן עובדות הרשות המשמשות גורם מפקח תחת הנחיות האגף למעונות יום. יש רשויות (כ-30% מהרשויות) שהוקמו בהן מרכזים לגיל הרך שבהם מרוכזים שירותים שונים לפעוטות (כולל טיפת חלב, טיפולים התפתחותיים, מרחבי העשרה והכשרות לצוותים וכו') או יחידות להתפתחות הילד.

המועצה לגיל הרך (ראו להלן), שאחד מתפקידיה הוא תיאום בין הממשלה והרשויות המקומיות, זיהתה את הצורך למסד את החינוך והטיפול הכולל לילדים מגיל לידה עד שש ברשות המקומית ולהגדיר את דרכי ההשתתפות של המדינה בכך. בכך היא ממשיכה המלצות קודמות של צוותים וועדות ממשלתיות. לדוגמה, הוועדה למלחמה בעוני בישראל המליצה להגדיל את מספר המרכזים לגיל הרך ברשויות, בעיקר באשכולות הנמוכים¹¹⁶. המלצה דומה נתן צוות בין-משרדי להקמת מרכזי שירותים אינטגרטיביים לגיל הרך שקם מכוח החלטת הממשלה 2025 (23.9.14)¹¹⁷. גם הוועדה לשינוי כלכלי חברתי המליצה על הגברת המעורבות של הרשויות המקומיות בחינוך לגיל הרך¹¹⁸. יוזמות המעמיקות את חלקן של הרשויות המקומיות לגבי הגיל הרך קיימות במספר רשויות מקומיות, למשל, "מיזם הינקות" - תוכנית חלוץ מטעם קרן רש"י, ג'וינט-אשלים ומשרד הרווחה - או תוכנית "התחלה טובה" שהיא חלק מ"התוכנית הלאומית לילדים ונוער בסיכון 360".

114 ראו עיריית תל אביב-יפו, מכרז פומבי 154/2021.

115 כעולה למשל ממשוברים על פעילויות הדרכה שקיימה עיריית ירושלים בקרב מטפלות חרדיות בשנים 2019 - 2020.

116 הוועדה למלחמה בעוני בישראל בראשות אלי אלאוף, חלק 2, **דוחות ועדות המשנה** (2014), מוגש לח"כ מאיר כהן, שר הרווחה והשירותים החברתיים, עמ' 306.

117 ראו מרכז המחקר והמידע של הכנסת, מריה רבינוביץ', **המענה הציבורי לילדים בגיל הרך בישראל: תמונת מצב** (2015), עמ' 41.

118 **דוח הוועדה לשינוי כלכלי חברתי** (אוקטובר 2011), עמ' 116.



במצב הדברים הקיים עם סיום הביקורת, לרשויות אין תמריץ להירתם לנושא הגיל הרך, הן בשל המשאבים הנדרשים והן נוכח מחויבויות משפטיות - כגון הצורך באכיפת היתר שימוש חורג - המקטינות את נכונותן של המסגרות לשתף פעולה עם הרשות המקומית. בביקורת נמצא כי על אף המקובל בעולם¹¹⁹, שיתופי פעולה קודמים שנעשו בישראל (כגון המרכזים לגיל הרך) והמלצות של גופים ציבוריים שונים, האגף לא ביסס מנגנוני עבודה עם השלטון המקומי¹²⁰. כך למשל, גם ברשויות שבהן קיים תפקיד של ממונה על הגיל הרך, גורמי הפיקוח של האגף אינם עומדים איתו בקשר ואינם מיידעים אותו על פעולתם ברשות.

מרכז השלטון המקומי ציין בתגובתו כאמור, כי הרשויות המקומיות חיוניות ביותר לצורך האסדרה של מערכת מעונות היום תחת פיקוח משרד החינוך, ועל כן המרכז רואה עצמו שותף חיוני וחשוב ביישום העברת התחום למשרד החינוך. הוא הוסיף כי יש לאפשר זמן ליישום המעבר למשרד החינוך, וכי יישום נכון של העברת התחום למשרד החינוך על כל המשתמע ממעבר זה יחייב העמקה משמעותית של מעורבות הרשויות המקומיות.

לאור התפקיד החשוב שרשויות מקומיות יכולות למלא בהקשר הטיפול והחינוך לגיל הרך, ושחלקן כבר ממלאות ביוזמתן, מומלץ כי משרד החינוך ייעזר במנגנונים הקיימים אצלו, בשיתוף משרד האוצר ומשרד הפנים ובהיוועצות עם מרכז השלטון המקומי, כדי לפתח מנגנוני עבודה סדורים מול הרשויות המקומיות בנוגע למעונות ויבחן אפשרות להסדיר את תחומי הסמכות והאחריות שלהן. מנגנונים יעילים מול הרשויות המקומיות יכולים להועיל לאיתור מסגרות שלא ביקשו אישור ראשוני או רישוי, לפיקוח עליהן ולשיפור איכותן באמצעות פעילויות הכשרה והדרכה לצוותים ולהורים וכן לאיתור ילדים עם צרכים מיוחדים בציבור בכלל ובקרב אוכלוסיות במצב חברתי-כלכלי נמוך בפרט.

התמודדות של מעונות פרטיים עם חסמים כלכליים

בפני מעונות פרטיים הממוקמים ביישובים או שכונות באשכולות חברתיים-כלכליים נמוכים, עשויים לעמוד חסמים כלכליים שיקשו עליהם לעמוד בדרישות הרישוי. תנאי הרישיון לפי תקנות הפיקוח מחייבים את המסגרת להוצאות כספיות שונות (אם לא עמדה בתנאים ממילא) - למשל, נדרשת הוצאה עבור שעות ההדרכה החינוכית החודשית, יועץ בטיחות, פוליסת ביטוח צד שלישי, התקנת מצלמות והעסקת מספר מחנכות-מטפלות לפי התקן. על חסמים אלה מתווספים

119 למשל, בשני שליש ממדינות אירופה המדינה מורה לרשויות המקומיות לפתח מנגנונים שיקלו על מעבר הפעוטות ממסגרות לגילי 0 - 3 (או הגילים המתאימים באותה מדינה) למסגרות רשמיות; בשמונה המדינות המציעות מקום לפעוטות במסגרות החל משנת החיים הראשונה, האחריות לכך היא על הרשויות המקומיות; במקרים רבים לרשות המקומית יש השפעה על גובה שכר הלימוד ועל תבחיני הקבלה. **Key**, European Commission/EACEA/Eurydice, **Data on Early Childhood Education and Care in Europe – 2019 Edition**, Eurydice Report (2019), עמ' 21, 45, 57.

120 האגף העביר הכשרות לעובדים בכמה רשויות מקומיות כדי להסמיך אותם כמפקחים - ראו בפרק "פיקוח אפקטיבי" להלן.



החסמים לעמידה בדרישות של הרשויות המקומיות במקרים המתאימים, שגם להן עלות כספית, כגון הוצאת היתר שימוש חורג וייתכן גם חיוב בארנונה עסקית¹²¹.

ממחקר של בנק ישראל ומחקרים נוספים עולה כי יש מסגרות ביישובים או שכונות באשכולות חברתיים-כלכליים נמוכים שבהן התשלום החודשי לפעוט עומד על 800 - 1,900 ש"ח לחודש - זאת, בשעה שהמחיר המפוקח למסגרות סמל עומד על 2,000 - 2,900 ש"ח לחודש¹²². לעניין זה נמסר לצוות הביקורת מארגוני חברה אזרחית, כי יש מסגרות ביישובים מאשכולות חברתיים-כלכליים נמוכים שאינן מדווחות על עובדיהן לרשויות המס והבט"ל. הכנסות נמוכות אלה אינן צפויות לכסות את העלויות הנוספות שדורש יישום החוק, ולכן עשויות להיות תמריץ שלילי עבור המסגרת לבקש רישיון. כך למשל, ניתוח שביצעה זרוע העבודה באוקטובר 2018, העלה כי רכיבי ההדרכות לעזרה ראשונה והתנהלות בטוחה הנדרשות כבסיס בחוק הפיקוח יעלו למעון לפחות כ-5,400 ש"ח (הוצאה חד-פעמית על הצוות הקיים, לאחר השתתפות האגף בעלות). בניתוח נוסף שפרסמה הזרוע פורטו עלויות גבוהות נוספות של רכיבי החובה האחרים הנוגעים לתקינת הצוות, לשטח המעון, לרכיבי בטיחות וכו'¹²³. התוצאה עשויה להיות סגירה של המעונות הללו, העלאת מחירים או המשך הפעילות ללא כל פיקוח ואכיפה של קיום תנאים בסיסיים¹²⁴.

מנגנוני תמיכה ותמרוץ: בהיעדר יכולת כלכלית לעמוד בדרישות החוק, המצב הנוכחי עלול להביא דווקא את המעונות באשכולות החברתיים-כלכליים הנמוכים ביותר שלא להיכנס למערכת הרישוי, וכך למעשה דווקא במקומות שבהם שוהים פעוטות במצב חברתי-כלכלי נמוך שייתרמו ביותר מטיפול איכותי - לא יבוצעו פיקוח ואכיפה כלשהם ולא ימולאו הדרישות המינימליות לאיכות ולבטיחות. כך יצאו הפעוטות נפסדים במיוחד.

לפי התקנות החדשות על זרוע העבודה לתת הוראות בעניין סיוע כספי למעונות יום פרטיים לשם מתן הדרכה חינוכית כנדרש¹²⁵. נוסף על כך, במטרה לתמרץ מעונות להשלים את חובותיהם לשם קבלת אישור ראשוני, הציע האגף למעונות יום, באמצעות זכיינים בפריסה

121 הקטע עוסק במעונות פרטיים. לגבי מעונות בעלי סמל יצוין, כי לפי פקודת מסי העיריה ומסי הממשלה (פיטורין), 1938, מעון שכפוף למחיר המפוקח פטור מארנונה.

122 לפי סקר שנערך עבור בנק ישראל, המחיר הממוצע למעון פרטי בחברה הערבית היה כ-900 ש"ח לפעוט לחודש - בנק ישראל, אלה שחר, **הסדרי הטיפול והעדפות ההורים בתחום המסגרות לילדים עד גיל 3** (אוקטובר 2021), עמ' 4; מידע שעולה ממסמך של עמותת יעדים לצפון - קרן רש"י ויד הנדיב ממאי 2021; הארגונים המפעילים גורסים כי המחיר המפוקח נמוך מכדי לאפשר עמידה בדרישות הרישוי - ראו למשל, הארגונים החברתיים המפעילים מעונות יום, **מסמך רקע בנושא מערך מעונות היום המפוקחים בישראל** (יולי 2019) (הוגש לוועדה הממשלתית לבחינת מערך מעונות היום מטעם אמונה, ארגון נשי חירות, בית יעקב, החברה למתנ"סים, ויצו העולמית, נאות מרגלית, נעמת, פורום איגוד מעונות היום).

123 ראו למשל, אגף בכיר למעונות יום ומשפחתונים, **תקנות חוק הפיקוח על מעונות יום לפעוטות, התשע"ט-2018: הערכת השפעות רגולציה - דוח RIA** (2020); זרוע העבודה, **הליך RIA - נוהל למתן אישור ראשוני למעונות יום** (2018); תרצה אטיה - פורום קהלת, **תגובה לתקנות הפיקוח על מעונות היום** (2020); בידיים טובות - המטה להשקעה בגיל הרך, **הערות לטיטות תקנות הפיקוח על מעונות היום ולהערכת ההשפעה הרגולטורית** (2020).

124 הצעה להחלטת ממשלה במסגרת טיטות חוק ההסדרים במשק המדינה 2021, "הקלה על מעונות יום פרטיים לפעוטות" (יולי 2021), עמ' 76.

125 סעיף 27 לתקנות הפיקוח החדשות. לפי התקנות, אחד מהתנאים למתן רישיון הוא התחייבות מבקש הרישיון כי במהלך כל שנת הלימודים יכלול צוות המעון מדריך חינוכי שייתן הדרכה חינוכית בהיקף של 4 שעות לחודש (סעיף 10 לתקנות החדשות).



ארצית (שבעה), קורסים לעזרה ראשונה ולהתנהלות בטוחה שיינתנו בחינם לכל עובדי מעונות היום. בשל מגפת הקורונה חלק גדול מהקורסים בוצע באופן מקוון (בזום) והתרגול בוצע באופן פרונטלי. למטרה זו הקצה האגף כ-6 מיליון ש"ח, שלפי תמחור הקורסים אמורים להספיק לכ-45,000 משתתפים¹²⁶. עד מועד סיום הביקורת השתתפו בקורסים מתוקצבים אלו כ-17,200 משתתפים¹²⁷.

ארגוני חברה אזרחית מסרו לצוות הביקורת כי חלק מהקורסים הוצעו במקומות שאינם נגישים לעובדות המעונות בפריפריה (בעיקר למטפלות מהחברה הערבית בגליל), כי היה קושי להירשם אליהם וכי לא היה היצע מספיק של קורסים בשפה הערבית. נוסף על כך עלה בביקורת, כי לשם רישום העובדות לקורסים הללו נדרש מהמעון תיק ברשויות המס, דבר שעלול להיות חסם בפועל עבור מעונות רבים באשכולות חברתיים-כלכליים נמוכים. נמצא עוד, כי מלבד מימון הקורסים, האגף לא פעל בדרכים נוספות כדי לתמוך במעונות באשכולות חברתיים-כלכליים נמוכים ולתמצצם להתאים עצמם להליך הרישוי.

אגף התקציבים מסר בתגובתו כי במסגרת התמיכה הממשלתית להתמודדות עם תחלואת הקורונה יושמה בשנת 2020 תוכנית מענקים למעונות יום פרטיים שזיכתה בסיוע כספי ייעודי להתארגנות לפי הנחיות משרד הבריאות. התוכנית יועדה למעונות שקיבלו אישור ראשוני או שהגישו בקשה לאישור, באופן שעודד, בין היתר, רישום של מסגרות נוספות.

בשל חשיבות השמירה על הפעוטות במסגרות וטיפולם, לצד שמירה על דרישות החוק, ונוכח החסמים הכלכליים שתוארו לעיל, מומלץ כי משרד החינוך יבחן שיטות לתמריץ מעונות מאוכלוסיות באשכולות חברתיים-כלכליים נמוכים להיכנס תחת חוק הפיקוח ולשפר את איכותם - כגון הכוונה בהליך פתיחת תיק במס הכנסה, בביצוע הדרכות חיוניות לצוות, בהענקת הכשרות מקצועיות לצוות (ראו עוד להלן), במימון עלות ההדרכה החינוכית ובמרכיבים נוספים הנדרשים לפי חוק הפיקוח החדש ותקנותיו. זאת לטובת איכות החינוך-טיפול שיקבלו הפעוטות וביטחונם.

הנגשת התוכנית ההתפתחותית-חינוכית המומלצת

על פי תקנות הפיקוח החדשות, הממונה על זרוע העבודה יפרסם תוכנית התפתחותית חינוכית מומלצת וסדר יום מומלץ עבור מעונות יום. בהתאם, פרסם האגף בחודש יוני 2021 מסמך מפורט ומקיף בנושא (למעלה מ-300 עמודים), שחובר בשיתוף מומחים מהאקדמיה¹²⁸. המסמך עוסק בין היתר בהתפתחות פיזית, בהתפתחות רגשית-חברתית, בתקשורת ושפה, בחשיבה וקוגניציה, בניצני אוריינות ובהבנת העולם בקרב פעוטות ובדרכים לפעול במעון לשם פיתוח היבטים אלה, כולל קביעת סדר יום מומלץ לפי גיל.

במועד סיום הביקורת פורסם המסמך בשפה העברית. מהאגף למעונות יום נמסר למשרד מבקר המדינה כי מתוכנן תרגום המסמך לערבית לאחר מעבר התחום למשרד החינוך, אך כי המשרד

126 החישוב בוצע על ידי משרד מבקר המדינה, על בסיס הערכות האגף.

127 כ-3,000 בקורס התנהלות בטוחה וכ-14,200 בקורס עזרה ראשונה.

128 זרוע העבודה, תוכנית התפתחותית לחינוך ולטיפול בגיל הרך [קישור].



אינו מתכוון בעת הזו לפרסם תקציר כלשהו של המסמך. יצוין, כי עבור גננות של משרד החינוך (בגנים לילדים בגילי שלוש ומעלה) ישנה אפשרות להדרכה וסיוע, בין היתר בהטמעת תוכניות חינוכיות, מצד מפקחי משרד החינוך, מדריכות חינוכיות, יועצות והשירות הפסיכולוגי החינוכי - גורמים שברובם אינם קיימים עבור מחנכות-מטפלות לפעוטות¹²⁹.

התוכנית ההתפתחותית-חינוכית המומלצת שהכין האגף היא מסמך מקצועי וארוך, שהבנתו עשויה לדרוש מן הקוראים בו רמת אוריינות גבוהה והבנה קודמת בתחום החינוך-טיפול. בשל כך עולה חשש כי אותן מטפלות הזקוקות ביותר לכלים כדי לשפר את איכות הטיפול שהן מעניקות - שרובן נעדרות הכשרה מקצועית בתחום (ראו להלן) וללא גורמים מסייעים - לא יוכלו להיעזר בו. במצב זה, מעונות ביישובים באשכולות חברתיים-כלכליים נמוכים גם עשויים להתקשות למלא אחר הוראות התקנות, הדורשות מהם לקבוע תוכנית התפתחותית חינוכית המותאמת לגיל הפעוטות במעון וכן סדר יום מתוכנן לכל קבוצה¹³⁰.

זרוע העבודה ציינה בתגובתה, כי כדי להטמיע את התוכנית ההתפתחותית-חינוכית נדרשת עבודה מקצועית של המדריכה החינוכית אשר מתוקף תקנות הפיקוח החדשות נדרש להעסיקה. היקף שעות ההדרכה החינוכית - ארבע שעות לחודש למעון לפי הנדרש בתקנות - אינו גבוה, אך מדובר בסוגיה תקציבית. האגף פעל לפתח קורס למדריכות חינוכיות לצורך הטמעת התוכנית בקרב אנשי הצוות במעון וכמו כן יפורסם מדריך למדריך. נוסף על כך האגף פעל להטמעת התוכנית בקורסי ההכשרה של מחנכות מטפלות, מנהלות ומדריכות חינוכיות.

מומלץ כי משרד החינוך יבחן דרכים להנגיש את התוכנית ההתפתחותית-חינוכית המומלצת למעונות, בפרט ביישובים באשכולות חברתיים-כלכליים נמוכים, ולסייע להם להטמיעה, כדי ליישם שם סטנדרט איכות להיבטים הפדגוגיים. כן מומלץ לבחון הצורך להשלים תרגום התוכנית או תמציתה לשפות נוספות כגון ערבית ורוסית, לפרסם תמצית אופרטיבית שלה ולקיים עליה הדרכות, כדי שההשקעה בהכנתה תביא תועלת גדולה ככל האפשר, בייחוד למעונות הזקוקים לה ביותר.

התמודדות עם פערי מידע בקרב הורים

פעמים רבות אין להורים דרך לדעת מה קורה בתוככי מעון היום. הדבר נכון תמיד ובמיוחד להורים העסוקים בשל עבודתם כמו גם הורים במצב חברתי-כלכלי נמוך הנאבקים עם קשיי ההישרדות הכלכלית ועל כן לעיתים חסרה להם פניות מספיקה כדי לבחון מקרוב את סוגיית

129 מעונות יכולים לשכור שירותי תמך אלה באופן וולונטרי. לביקורת על הפעלת ההדרכה החינוכית, הייעוץ החינוכי והשירות הפסיכולוגי החינוכי בגני ילדים, ראו במקבץ דוחות זה בדוח "יישום רפורמות וצמצום פערים בחינוך לגיל הרך - ביקורת מעקב".

130 ס' 14(א) לתקנות. סדר היום צריך שיכלול יישום של התוכנית כאמור ויכוון לקידום התפתחותו הגופנית, השכלית והרגשית של הפעוט ולטיפול גופני שיבטיח זמנים סבירים לפעולות בצוותא וביחידות, ובכלל זה יחלית על זמני שינה וזמני אכילה. אומנם, המדריכות החינוכיות המלוות את המעון יכולות עקרונית לסייע בכך, אך הן נדרשות לפעולות רבות ביותר במסגרת זמן קצרה באופן יחסי, ובפרט אם מדובר במעון גדול. על פי התקנות, הדרכה חינוכית תינתן למעון בהיקף של ארבע שעות חודשיות, ללא תלות בגודלו, ועל כן הזמן שלרשותן עשוי שלא להספיק כדי לתמוך בצוות חסר הכשרה.



איכות המסגרת. מטבע הדברים, הורים אלה - ככל הורה - מעוניינים בטיפול מיטבי עבור ילדיהם. כך למשל, בסקר שנערך בקרב אימהות בחברה הבדואית והדרוזית בגליל עלה כי הגורמים החשובים ביותר עבורן בבחירת מסגרת לפעוטותיהן היו ביטחון ובטיחות, תזונה, קשר וטיפול פיזי.¹³¹

נכון למועד סיום הביקורת, האגף מאפשר למצוא באתר האינטרנט שלו את סטטוס הגשת בקשות לרישיון, אך ללא פרטים נוספים.

מומלץ כי משרד החינוך יבחן אפשרות לפרסם מידע שבידיו בדבר עמידה של מסגרות בתנאי האישור הראשוני והרישיון - כולל פרטים שונים כגון פרטים אודות הצוות ועל הכשרתו. פרסום נגיש מעין זה עשוי לעזור להורים לבחור באופן מושכל את המסגרת עבור הפעוטות שלהם, והדבר עשוי לתמרץ את המסגרות לשפר את איכותן.

פיקוח אפקטיבי

פיקוח אפקטיבי נדרש להתבצע במטרה להבטיח עמידה בתקנים שנקבעו ורמות איכות ובטיחות בסיסיות. פיקוח אפקטיבי יכול גם לצמצם את ההיתכנות למקרי פגיעה והזנחה בפעוטות חסרי ישע באמצעות איתור מפגעים פיזיים או ליקויים בהתנהלות הצוות מבעוד מועד ודרישה לתקנם.

במדינות אירופה מקובל שלמדינה יש חלק מרכזי בפיקוח על מסגרות לפעוטות, בין אם באמצעות אסדרה ופיקוח חיצוני ובין אם באמצעות אסדרת הדרישה לפיקוח פנימי-עצמאי.

עד לכניסתו לתוקף של חוק הפיקוח החדש, עסק האגף בפיקוח על מעונות הסמל בלבד.¹³² חוק הפיקוח החדש החיל דרישת פיקוח של האגף על כלל המעונות שבהם שבעה ילדים ומעלה, כולל מעונות פרטיים. קרי, לפחות כ-5,000 מעונות ברחבי ישראל. במועד סיום הביקורת היו לאגף 22 תקני פיקוח כללי (מהם ארבעה בהליכי מכרז במועד סיום הביקורת) ועוד שלושה תקני פיקוח לנושאי הבטיחות, לצד מפקחי בטיחות במיקור חוץ.¹³³

1. **הספק הפיקוח במעונות סמל:** הקו המנחה של האגף עד לכניסה לתוקף של תקנות הפיקוח החדשות (שהותקנו בינואר 2021) היה שנדרש ביקור פיקוח במעון סמל לפחות פעם בשנה. בדוח קודם של מבקר המדינה נמצא בבדיקה מדגמית של תיקי פיקוח מהשנים 2005 - 2010, כי בכ-73% מהמעונות נערך פחות מביקור אחד בשנה, וב-7% לא נערך ולו ביקור אחד במשך חמש שנים.¹³⁴

צוות הביקורת בחן את ביקורי הפיקוח שביצע האגף מראשית 2018 ועד אמצע 2021. מהנתונים עולה, כי מתוך כ-1,500 מעונות שבוצע בהם ביקור פיקוח ב-2018 ועודם בעלי

131 מסמך של עמותת יעדים לצפון - קרן רש"י ויד הנדיב.

132 וכן שימש גורם מקצועי עבור רכזות המשפחות המרכזות את משפחותי הסמל.

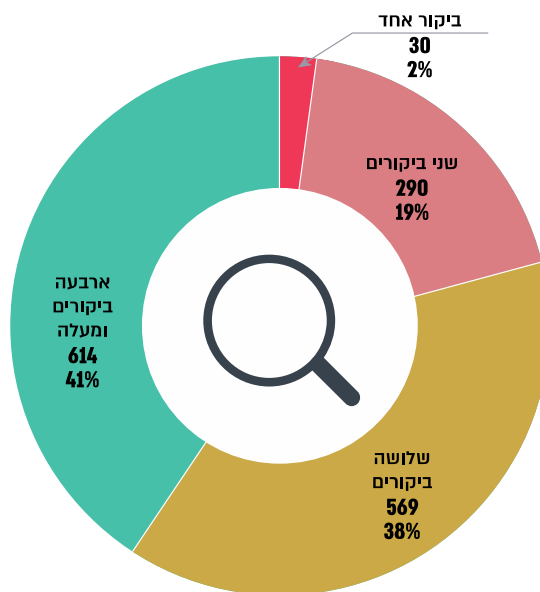
133 יש כ-15 בודקי בטיחות חיצוניים.

134 מבקר המדינה, **דוח שנתי 61ב** (2011), עמ' 1321.



סמל ב-2021, בכ-30 מעונות לא בוצע ביקור פיקוח מאז הביקור ב-2018, וב-290 מעונות בוצעו במהלך התקופה - מעל שלוש שנים וחצי - שני ביקורי פיקוח.

תרשים 26: ביקורי פיקוח של מפקחי האגף במעונות סמל, לפי מספר הביקורים, ראשית 2018 עד אמצע 2021



על פי נתוני האגף למעונות יום, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

כמוצג בתרשים, בביקורת נמצא כי בכחמישית מ-1,500 מעונות הסמל בוצע פיקוח פחות מהמינימום הנדרש של פעם בשנה.

על פניו מדובר בשיפור בהספק הפיקוח לעומת העבר, אולם עדיין יש מעונות שלא הגיע אליהם מפקח במשך כשלוש שנים, בעיקר במחוז הצפון. לדוגמה, במעון סמל בצפת שבו רשומים כ-60 ילדים לא בוצע ביקור פיקוח מאז מאי 2018 (נכון לאוגוסט 2021). במעון סמל באום-אל-פחם שבו רשומים בין 40 ל-60 ילדים לא בוצע ביקור מאז אפריל 2018.

במצב הדברים בעת סיום הביקורת, תדירות הפיקוח על מעונות הסמל לא עמדה בקו המנחה של האגף. יוצא כי משאבי הפיקוח של האגף מועטים מכדי לטפל כנדרש בכל 2,030 מעונות הסמל, ומכאן אף ייתכן כי לא יוכלו להכיל את הגדלת כמות המסגרות הנתונות לפיקוח תחת חוק הפיקוח החדש.



2. **הסמכת מפקחים חדשים:** חוק הפיקוח החדש מאפשר לשר להסמיך מפקחים חדשים, בין היתר מקרב עובדי רשויות מקומיות¹³⁵. מסלול זה יכול היה להקל את נטל הפיקוח על מפקחי האגף. בהתאם, הוציא האגף נוהל בנושא וביצע הליך הכשרה להסמכה ל-17 עובדים משמונה רשויות מקומיות. האגף פעל לקדם את הסמכתם הרשמית, כולל העברת הסכמותיהם של ראשי הרשויות המקומיות כנדרש.

נמצא כי עד מועד סיום הביקורת לא ניתנה הסמכה מאת השר ל-17 עובדי הרשויות אשר הוכשרו לפיקוח. כך לא נוצל משאב פיקוח שיכול היה לטייב את היקפי הפיקוח הקיימים.

3. **העסקת בודקים חיצוניים:** חוק הפיקוח החדש מאפשר לאגף להיעזר בבודקים חיצוניים כדי להתמודד עם עומס הבדיקות הנדרש עם כניסת החוק לתוקפו. לצורך כך, הוציא האגף מכרז בדצמבר 2020 לבחירת חברות למתן שירותי עזר לפיקוח¹³⁶. במועד סיום הביקורת, נשלחה הודעה על זכייה לשלוש חברות, והאגף עוסק באפיון של מערכת מידע לצורך הפעלת הבודקים. האגף מסר למשרד מבקר המדינה כי כמות הבודקים החיצוניים שהוא יעסיק אינה ידועה בעת הזו, בין היתר כי היא תלויה תקציב.

יוצא שכשנתיים לאחר כניסת החוק לתוקף, לא הסתיים תהליך ההתקשרות עם חברות חיצוניות לנושא זה, כך שלרשות האגף עמדו 25 תקני פיקוח לשם בקרה ופיקוח על לפחות כ-5,000 מעונות ברחבי הארץ. במצב דברים זה אין לאגף יכולת לבצע פיקוח אפקטיבי.

4. **פיקוח, הדרכה וליווי - מעונות יום לעומת גני ילדים:** באופן עקרוני, הפיקוח הדרוש על מעונות דומה במהותו לפיקוח על גני ילדים (גנים של משרד החינוך לילדים בגילי שלוש עד שש), בשני המקרים יש לוודא סטנדרטים של איכות ובטיחות בכיתה שבה שהים פעוטות או ילדים וצוות מחנך.

אולם לגני משרד החינוך נקודת פתיחה שונה של איכות ובטיחות, בין היתר בשל הסיבות הללו: הגננות הראשיות הן מוסמכות למקצוען, בניגוד לרוב המחנכות-מטפלות שהן נעדרות הכשרה רשמית (ראו להלן); רוב כיתות הגן נמצאות במבנים שהקימו הרשויות לפי פרוגרמה לתכנון גן, ולכן אמורות לעמוד מראש בתנאי בטיחות מסוימים, לעומת כיתות מעון, בפרט במעונות הפרטיים, שקיימות בשלל סוגי מבנים פרטיים ואחרים; מחלקת

135 ס' 28(ב)(3) לחוק. חוק הפיקוח מסמיך את שר העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים; לפי החלטת הממשלה מינואר 2022 סמכויות אלו יועברו לשרת החינוך.

136 המכרז שפרסם האגף למתן שירותי עזר לפיקוח (בודקים חיצוניים) מפרט ארבעה סוגי פיקוח עיקריים נדרשים: בדיקות בסיסיות (איתור מעונות הפועלים ללא אישור ראשוני או רישיון, עמידה בתנאי הרישיון וחוק המצלמות, עמידה בסטנדרטים ובדרישות בסיסיות נוספות כגון תקינת מחנך-מטפל לפעוטות); בדיקת מומחה מקצועי לפי חוק המצלמות; בדיקת מומחה בטיחות; בדיקת מומחה פדגוגי במטרה להעריך את איכות החינוך-טיפול במעון היום וניטור התנהלות שאינה הולמת של צוות המעון.



החינוך ברשות המקומית היא גורם נוסף המעורב בנעשה בגן הילדים. שונות זו מחייבת שהפיקוח על מעונות היום יהיה לכל הפחות באותה רמה שדורש משרד החינוך¹³⁷.

יצוין כי תפקידם של מפקחי משרד החינוך כולל, מלבד פיקוח, גם הענקת הדרכה לגננות וכן סיוע להן מול ההורים והקהילה. מפקחי האגף וכן הבודקים החיצוניים, לעומת זאת, אינם נדרשים להציע הדרכה או סיוע למעונות. נוסף על כך, דרישות הסף להשכלה למפקחי משרד החינוך כוללות הן תעודת גננת מוסמכת והן תואר אקדמי שני לפחות¹³⁸. זאת, להבדיל ממפקחי האגף למעונות יום שעברו הכשרה פנימית קצרה לתפקידם. לפי מכרז הבודקים החיצוניים, לשם ביצוע הבדיקות הבסיסיות (שהיו עיקר הבדיקות בשלב הראשון) נדרשת מהבדוקים תעודת בגרות, אך את הבדיקות הפדגוגיות יבצעו בעלי תואר שני בחינוך עם התמחות בגיל הרך ועם ניסיון בתחום.

זרוע העבודה ציינה בתגובתה כי האגף למעונות יום פיתח, בעזרת מומחים מהאקדמיה, כלי פיקוח חדש למדידת איכות החינוך-טיפול, והכלי ממתין לאפיון מחשובי.

נוסף על המפקחים, עומדים לרשות כל גננת בגני משרד החינוך גם מדריכה חינוכית, יועצת והשירות הפסיכולוגי החינוכי (שפ"י)¹³⁹. זאת, לעומת מעונות היום שאינם נהנים מייעוץ או מליווי של שירות פסיכולוגי חינוכי¹⁴⁰.

מבחינת עומס הפיקוח, נקבע במשרד החינוך כי מפקחת תהיה אחראית ל-100 גנים לכל היותר¹⁴¹. את היחס הזה יש להבין על רקע מגוון התמיכות והבקורות הנוספות שגן ילדים נתון להן, כמפורט לעיל, ושאינם קיימים ברובם עבור מעונות יום. אך כאמור, בפועל, במועד סיום הביקורת 25 מפקחים באגף אחראים על לפחות כ-5,000 מעונות יום ברחבי הארץ, קרי מפקח על לפחות כ-200 מעונות בממוצע ארצי.

מהאמור לעיל יוצא כי אף שמסגרות לפעוטות זקוקות לכל הפחות לאותה רמת פיקוח, הדרכה וליווי כמו גני ילדים של משרד החינוך, וייתכן שאף ליותר מכך בשל נקודת הפתיחה של רובם (צוות ללא הכשרה רשמית למשל, ראו להלן), במועד סיום הביקורת משאבי הפיקוח עליהם עומדים על כמחצית ממשאבי הפיקוח של משרד החינוך ודרישות הסף למפקחים אלו אינה עולה בקנה אחד עם דרישות הסף של מפקחי משרד החינוך.

137 יצוין, כי מבקר המדינה מצא ליקויים שונים הנוגעים לפיקוח של משרד החינוך - ראו במקבץ דוחות זה בדוח "יישום רפורמות וצמצום פערים בחינוך לגיל הרך - ביקורת מעקב".

138 לעניין הגדרת תפקיד המפקחת במשרד החינוך ראו במקבץ דוחות זה בדוח "יישום רפורמות וצמצום פערים בחינוך לגיל הרך - ביקורת מעקב". התפקידים המפורטים לעיל נגזרים מההגדרה המופיעה במכרז של נציבות שירות המדינה.

139 לביקורת על הפעלת ההדרכה החינוכית, הייעוץ החינוכי והשירות הפסיכולוגי החינוכי בגני ילדים, ראו במקבץ דוחות זה בדוח "יישום רפורמות וצמצום פערים בחינוך לגיל הרך - ביקורת מעקב".

140 מעונות יכולים לשכור שירותי תמך אלה באופן וולונטרי.

141 בפועל יש חריגה מקביעה זו, עם שונות גדולה בין מגזרים, סוגי פיקוח ומחוזות - ראו במקבץ דוחות זה בדוח "יישום רפורמות וצמצום פערים בחינוך לגיל הרך - ביקורת מעקב".



יצוין, כי בשנת הלימודים התשפ"א ביצע האגף שני מבצעי פיקוח נרחבים: החל מדצמבר 2020 ביצע האגף מבצע פיקוח בקרב מעונות הסמל; עד 1.6.2021 בוצעו ביקורי פיקוח ב-772 מעונות סמל במסגרת המבצע, שנמשך גם בעת סיום הביקורת. נוסף על כך, הממונה על זרוע העבודה צירף באופן זמני עוד כ-50 מפקחים מאגפים אחרים בזרוע אל האגף למעונות יום לצורך ביצוע מבצע שעיקרו פיקוח על מעונות פרטיים בעניין האישור הראשוני שלו הם נדרשו לפי חוק הפיקוח החדש. המבצע בוצע בשלושה סבבים, שבהם בוקרו כ-3,160 מעונות פרטיים וניתנו כ-1,440 התראות ו-7 צווי סגירה¹⁴².

זרוע העבודה מסרה בתגובתה כי האגף פרסם את פעולות האכיפה במטרה ליצור פיקוח אפקטיבי.

יצוין, כי בהחלטת הממשלה מינואר 2022 נקבע כי "לצורך שיפור וחיזוק מהותי של תחום מעונות היום לפעוטות במשרד החינוך, לרבות בתחומי התקינה, ההכשרה והפיקוח, בשם לב למומחיות הנדרשת מעובדי המשרד ולגידול הצפוי בהיקף התחום ולשם מימוש היעדים הקבועים בהחלטה זו, יוקצו למשרד החינוך ביום קבלת החלטה זו 51 תקני כוח אדם חדשים נוספים".

נוכח משאבי הפיקוח הקיימים - 25 מפקחים של האגף למעונות יום על כ-5,000 מעונות - מומלץ כי משרד החינוך יפעל כדי לממש את הכלים העומדים לרשותו להגדלת כמות המפקחים והבודקים. זאת כדי להגיע לפיקוח אפקטיבי וקבוע בהתאם לחוק הפיקוח החדש. הדבר יתרום להבטחת רמה נדרשת של איכות ובטיחות במעונות היום. כן מומלץ, כי הוא יפעל להתאמת הפיקוח לסטנדרטים המקובלים בפיקוח על הגיל הרך במשרד.

הכשרה מקצועית למחנכות-מטפלות במעונות יום

הכשרה מקצועית של הצוות היא מרכיב מרכזי באיכות המסגרת וכן במניעת מקרי פגיעה והזנחה. הכשרה מקצועית מעניקה הבנה של סוגיות ליבה בחינוך-טיפול כגון: גישה ותפיסה חינוכית לגיל הרך; התפתחות הילד, כולל זיהוי מצבי סיכון וסימני מצוקה; תוכניות חינוכיות וסביבת למידה; העשרת שפת המחנכת-מטפלת; התמודדות עם מצבי לחץ ושחיקה; היגיינה, בריאות ומניעת מחלות מידבקות; תזונה ואורח חיים בריאים; חובות דיווח לפי דין. מחקרים מראים כי רמת ההכשרה של הצוות והיקפה קשורים באופן הדוק עם איכות החינוך-טיפול שמקבלים הפעוטות במסגרת, עם רווחתם ועם התוצאות שאליהן הם יגיעו¹⁴³.

החלטת הממשלה מ-2012 בדבר יישום דוח הוועדה לשינוי כלכלי חברתי קבעה, בין היתר, שיש לתגבר את מערך ההכשרה וההדרכה של המטפלות במעונות¹⁴⁴. טרם חקיקת חוק הפיקוח החדש ותקנותיו, נדרשה הכשרה מקצועית ממחנכות-מטפלות במסגרות סמל בלבד. תקנות

142 במבצע ביקרו המפקחים גם במעונות שהתקבל מודיעין שעל פיו לא הגישו בקשה לאישור ראשוני, וניתנו להם התראות בנושא.

143 OECD, **Starting Strong 2017: Key OECD Indicators on Early Childhood Education and Care**, p. 86

144 החלטת הממשלה 4088 (8.2.12) בדבר שינוי בסדר העדיפויות בתקציב המדינה לשנת 2012 ויישום דוח הוועדה לשינוי כלכלי חברתי.



הפיקוח קובעות לראשונה תקני בסיס לתחום ההכשרות המקצועיות למחנכות-מטפלות בכלל המסגרות לפעוטות (שבהן שבעה ילדים ומעלה) - מסגרות סמל ומסגרות פרטיות. התקנות הרחיבו את מבחר המוסדות שבהם ניתן ללמוד קורס מוכר. משרד מבקר המדינה בחן את פערי ההכשרה הקיימים במעונות סמל ובמעונות פרטיים.

שיעור המחנכות-מטפלות ללא הכשרה רשמית: על פי דרישות הרישוי למעונות סמל, מכל המחנכות-מטפלות במעונות סמל נדרשו הכשרה מקצועית סוג 1 (מחנכת-מטפלת) או סוג 2 (מחנכת-מטפלת אחראית)¹⁴⁵ או תואר ראשון בחינוך לגיל הרך. נוכח מצוקת הגיוס של עובדות עם הכשרה שהעלו הארגונים המפעילים מעונות סמל, עדכן האגף את הנחיותיו לגבי הכשרת הצוות, כך שנדרש שבכל כיתת מעון תהא לכל הפחות מחנכת-מטפלת אחת עם הכשרה סוג 1 (או עם תואר אקדמי בחינוך לגיל הרך או עם תעודת הוראה לגנים), וכי כל המטפלות שאין להן הכשרה ישולבו בהכשרה עם תחילת עבודתן¹⁴⁶.

צוות הביקורת אסף נתונים מכמה ארגונים גדולים המפעילים מעונות סמל:

לוח 3: המחנכות-מטפלות במעונות הסמל שעברו הכשרה מקצועית

מספר המעונות	ארגון א'	ארגון ב'	ארגון ג'	ארגון ד'
מספר המחנכות-מטפלות הכולל (ממוצע התשע"ט-התשפ"א)	2,550	3,252	1,800	984
שיעור המחנכות-מטפלות בעלות הכשרה (ממוצע שנתי התשע"ט-התשפ"א)	55%	11%	46%	31%
שיעור המחנכות-מטפלות בעלות הכשרה מתוך החדשות שגויסו בכל שנה (ממוצע שנתי התשע"ט-התשפ"א)	כ-3%	0.4%	כ-1% עד 14%	[אין נתונים]

145 עד להתקנת תקנות הפיקוח, קורסי הכשרה מסוג 1 ו-2 ניתנו רק בפיקוח ישיר של האגף להכשרה מקצועית שבזרוע העבודה.

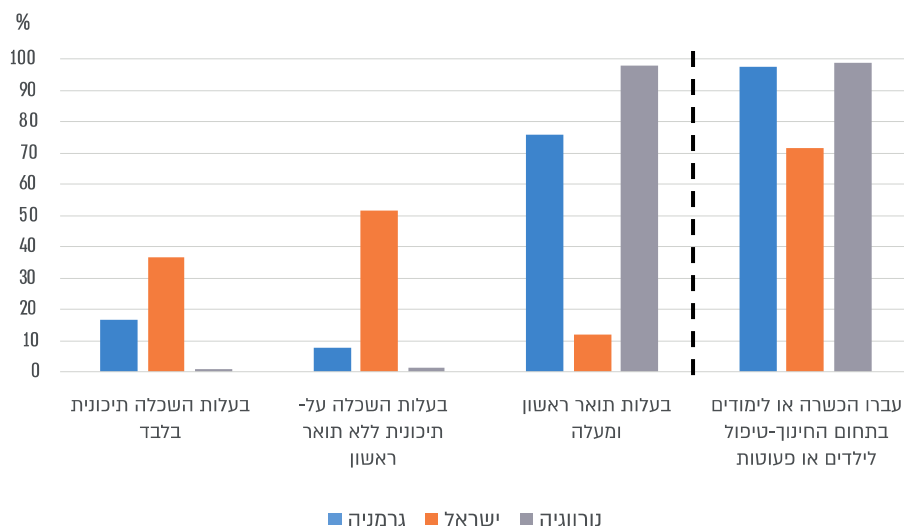
146 האגף למעונות יום, **חריגה מתקן כשירות והכשרת כוח האדם במעון** (1.9.20) [קישור].



מניתוח הנתונים המוצגים לעיל עולה כי ליותר ממחצית מהמחנכות-מטפלות בארגונים שנתונים נבדקו אין הכשרה רשמית. מבין העובדות החדשות שגויסו בשנים האחרונות, למיעוט קטן מאוד הייתה הכשרה רשמית (מקרב יותר מאלף עובדות חדשות, רק לבדדות עד עשרות הייתה הכשרה)¹⁴⁷.

גם בהשוואה בין-לאומית הכשרת הצוות בישראל הינה נמוכה יחסית. בסקר שביצע ארגון OECD בקרב מסגרות לפעוטות, 54% מהמשיבים בישראל מסרו כי המחסור הקיים בצוות מוסמך פוגע במידה ניכרת ביכולתו של המעון לספק טיפול איכותי, לעומת 31% מהמשיבים בגרמניה, 15% מהמשיבים בדנמרק, ו-5% מהמשיבים בנורווגיה¹⁴⁸. רמות ההשכלה וההכשרה גם הן יחסית נמוכות בישראל:

תרשים 27: מחנכות-מטפלות במעונות יום, לפי רמת השכלתן, והשיעור שהשתתפו בהכשרה או לימודים הממוקדים בחינוך-טיפול בילדים או פעוטות, נורווגיה, ישראל וגרמניה, 2018 (באחוזים)



על פי נתוני ה-OECD¹⁴⁹, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

147 הנתונים נאספו מארבעה ארגונים המפעילים יחד כ-575 מעונות שבהם שוהים כ-34,000 פעוטות, כ-31% מהפעוטות במעונות הסמל.

148 OECD, *Quality Early Childhood Education and Care for Children Under Age 3: Results from the Starting Strong Survey 2018, TALIS* (2020), עמ' 65 לוח 3.1. הסקר בוצע רק בקרב מסגרות סמל.

149 OECD, *Providing Quality Early Childhood Education and Care: Results from the Starting Strong Survey 2018*, Table D.3.2. [קישור].



מהתרשים עולה כי מרבית המחנכות-מטפלות בישראל הן בעלות השכלה תיכונית או על-תיכונית שאינה השכלה אקדמית ומיעוטן בעלות תואר ראשון. מציאות זו הפוכה לנמצא בגרמניה ובנורווגיה. עוד עולה כי בעוד שכמעט וכל המחנכות-מטפלות בגרמניה ובנורווגיה הוכשרו בהכשרה ייעודית לחינוך-טיפול בפעוטות, בישראל כ-70% הוכשרו לכך.

הערכת היקפי הצורך בהכשרה מקצועית: מנתוני האגף למעונות יום עולה כי בכלל מעונות היום שהגישו בקשה לאישור ראשוני - מעונות סמל ומעונות פרטיים - דווח על העסקת כ-44,200 מחנכות-מטפלות¹⁵⁰. בהנחה שנתוני ההכשרה שמסרו הארגונים המפעילים הגדולים שמהם אסף משרד מבקר המדינה נתונים כמוצג לעיל מעידים על המצב ברוב מעונות היום, יוצא שיש כ-22,000 מחנכות-מטפלות ללא הכשרה רשמית לתחום, שנדרשות להכשרה כדי לעמוד בתקנות הפיקוח. יודגש כי מניתוח הנתונים במערכות המידע בבט"ל (ראו לעיל) עולה כי ייתכן שיש עוד כ-23,000 מטפלות נוספות במעונות הפרטיים, קרי, לפחות עוד כ-11,500 מטפלות נוספות ללא הכשרה, נוסף על ה-22,000 שהוזכרו לעיל, קרי, סך הכל כ-33,500 מטפלות ללא הכשרה, שנדרשות להכשרה ברגע נתון.

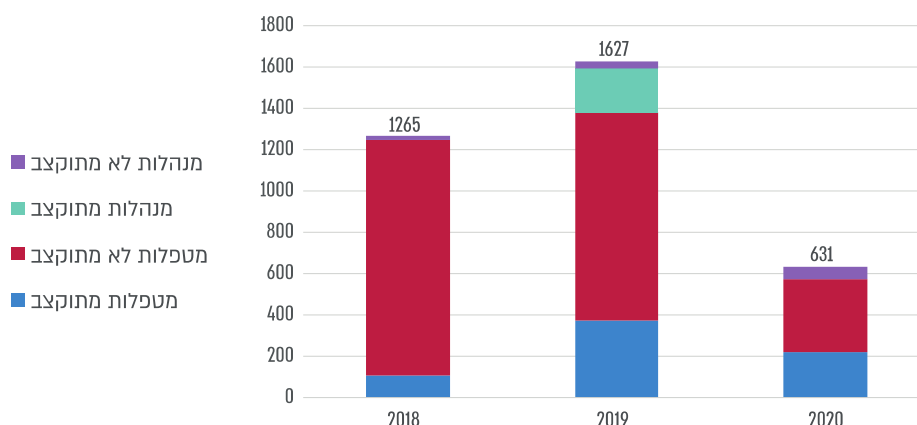
היקפי ההכשרה בפועל: מנתוני האגף להכשרה מקצועית וכוח אדם בזרוע העבודה עולה כי בכל שנה רק כ-1,050 מטפלות בממוצע משתתפות בהכשרה לחינוך-טיפול¹⁵¹. כלומר, לכל היותר כ-4.5% מהנזקקות להכשרה יכולות לקבלה מדי שנה. עוד מעטות מקבלות הכשרה לניהול מעון יום, כמוצג בתרשים להלן.

150 ועוד כ-12,300 מבטלות, מנהלות מעון, עובדים, מתנדבים ונותני שירותים אחרים במעונות הבאים בקשר ישיר עם הפעוטות.

151 נספרו משתתפות בקורסי הכשרה למחנכות-מטפלות סוג 1 וסוג 2 ובקורסים לבעלות רקע מעשי או תעודת הוראה, הן בקורסים המתוקצבים על ידי האגף להכשרה מקצועית והן בקורסים פרטיים המפוקחים על ידו, וחושב ממוצע ל-3.5 שנים - 2018, 2019, 2020 והמחצית הראשונה של 2021.



תרשים 28: משתתפות בקורסים למחנכות-מטפלות ולמנהלות מעונות יום, לפי מסלול הקורס, 2018 - 2020



על פי נתוני האגף להכשרה מקצועית, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרחשים והנתונים לעיל עולה, כי מקרב המחנכות-מטפלות הזקוקות להכשרה בכל שנה - במעונות סמל ופרטיים - מקבלות אותה פחות מ-5% בלבד, בכל המסלולים גם יחד (רובן ללא תקצוב). קצב ההכשרה הנוכחי אינו עונה על הצרכים בשטח ואינו תואם את החובות שמטיל חוק הפיקוח החדש. במצב הדברים הנוכחי, כדי להדביק את פער ההכשרה הנדרש על פי חוק יידרשו לפחות 20 שנה. זאת ועוד, נוכח שיעורי תחלופת הצוות הגבוהים הנהוגים במעונות רבים ונוכח קיומם של מעונות נוספים שטרם נספרו תחת הליך האישור הראשוני (ראו הרחבה לעיל ולהלן) פער ההכשרה צפוי להיות גדול אף יותר.

חסמים להשתתפות בהכשרה מקצועית: הארגונים המפעילים מעונות יום מצביעים על שלל חסמים לרכישת הכשרה מקצועית למחנכות-מטפלות:

1. עלות ההכשרה עצמה (אלא אם כן מדובר בהכשרה שמתקצב האגף להכשרה מקצועית - אך רוב ההכשרות אינן מתוקצבות).
2. אם ההכשרה היא על חשבון שעות העבודה, המעסיק צריך למצוא מחליפה לטיפול במעון בעת היעדרות המטפלת שנמצאת בהכשרה. לצד זאת, עובדות רבות זקוקות לתשלום על שעות הכשרה כדי לא להיפגע במשכורתן.
3. אם ההכשרה היא בשעות אחר הצהריים, המחנכות-מטפלות מגיעה אליה אחרי יום עבודה ועשויה להתקשות לעמוד בדרישות הנוכחות עקב מחויבותיה המשפחתיות.
4. המחנכות-מטפלות מתקשות לעמוד במבחני הסיווג המקצועי. למשל, אחד הארגונים הגדולים מסר שלמעלה מ-60% מהלומדות נכשלות במבחני הסיום. המבחנים אינם תואמים את החומר הנלמד, זמינות התורים למבחן המעשי מועטה ויש גם קושי שפתי בתחום המבחנים.



5. יש מי שאינן עומדות בדרישות הסף לקורס ולא תמיד הן יכולות להשלימן.
 6. רבות מההכשרות נערכות במקומות שאינם נגישים ביחס למקומות העבודה והמגורים של המטפלות.
 7. נושאי הקורס אינם נוגעים תמיד בליבת העבודה - הלימודים כוללים תיאוריות רבות ולא מספיק פרקטיות.
 8. חלק מהקורסים עברו ללמידה מקוונת - סינכרונית (בתוכנת זום למשל) או א-סינכרונית, אך חלק מהמשתתפות חסרות אוריינות דיגיטלית, לחלקן אין עורף תמיכתי וחלקן אינן אוטודידקטיות.
 9. למחנכות-מטפלות אין תמריץ להשתתף בהכשרות מכיוון שהלימודים ארוכים ותובעניים והתגמול בגין תעודה מקצועית נמוך ולא משמעותי במעונות סמל. רבות מהן גם יעזבו את המקצוע תוך זמן קצר, בין היתר בשל תדמיתו, בשל השכר המקובל בו ובשל השחיקה הרבה, ועל כן לא ישקיעו ביציאה להכשרה.
 10. ניסיון הארגונים להקל את ההכשרות נתקל בקשיים בירוקרטיים מול האגף להכשרה מקצועית, והכשרות שהארגונים עצמם מקיימים אינן מוכרות¹⁵².
- במענה להיקפים הגדולים הצפויים של דרישה להכשרה, הקצה האגף למעונות יום בשנת 2020 כ-1,400,000 ש"ח לפיתוח קורס מקוון למחנכות-מטפלות, באמצעות ישראל דיגיטלית ובשיתוף מומחי תוכן מקצועי מהאקדמיה, מהאגף להכשרה מקצועית ומהאגף למעונות יום. האגף מסר כי הקורס צפוי לעלות לאתר בחודש יולי 2022. האגף להכשרה מקצועית מסר כי את הקורס תרכז מכללה שתיבחר וכי הוא יעמוד בדרישות תקנות הפיקוח ויכלול לפי התכנון 70 שעות מעשיות וכן 100 שעות לימוד מקוון א-סינכרוני ו-50 שעות פרונטליות - סך הכול 150 שעות עיוניות.
- בהחלטת ממשלה מ-2018 הוקצו לזרוע העבודה כ-40 מיליון ש"ח לשנה לטובת יישום חוק הפיקוח החדש, למשך שבע שנים, בין היתר לשם הכשרת כוח האדם במעונות¹⁵³. נציג אגף התקציבים מסר בדיון בכנסת בינואר 2021 (ערב התקנת התקנות) כי מתוך התקציב השנתי שקבעה החלטת הממשלה יוקצו 10 מיליון ש"ח בשנה לטובת הכשרות, נוסף על תקציבי ההכשרות הרגילים של זרוע העבודה, וסכום זה יאפשר להערכתו את הכשרתן של בין 5,000 ל-8,000 מטפלות בשנה¹⁵⁴.

152 **מסמך רקע בנושא מערך מעונות היום המפוקחים בישראל** (יולי 2019), עמ' 14. הארגונים ציינו עוד כי נדרש פרק זמן ארוך מול האגף להכשרה מקצועית כדי לקבל אישורים להפעלת תוכניות הכשרה תוך כדי תעסוקה, אישורי "בית-ספר עסקי" וכדומה. במקביל, תהליך ההפרטה של הקורסים והעברתם לזכיינים פרטיים דווקא הוריד את נגישותם. התוצאה הייתה מספר משתתפות קטן והכשרה בלתי שיטתית ומסורבלת. עוד נכתב כי הקורסים המוצעים על ידי האגף לוקים בחוסר רלוונטיות. כמו כן נמסרו לצוות הביקורת עמדותיהם של ארבעה ארגונים גדולים וכן עמדות שהוצגו ב"פרוטוקול שולחן עגול בנושא יישום תקנות הפיקוח למעונות היום 10.5.21".

153 החלטת הממשלה 3955 (8.7.18). התקציב השנתי מורכב מ-15 מיליון ש"ח מתקציב המשרד הרגיל ועוד 25 מיליון ש"ח תוספתי, שיוקצו ככל שהמשרד יעמיד את התקציב הראשון ממקורותיו. החלטת הממשלה מינואר 2022 חזרת על האמור.

154 פרוטוקול מס' 63 משיבת הוועדה המיוחדת לזכויות הילד (4.1.21), עמ' 114.



זרוע העבודה ציינה בתגובתה כי האגף תמרץ ארגונים המפעילים מעונות סמל בסכום של 2,000 ש"ח עבור כל מחנכת-מטפלת שעברה הכשרה והוסמכה, וכי בסך הכול הוסמכו בדרך זו 2,402 מחנכות-מטפלות מאז 2019.

בביקורת עלה כי פרט לפיתוח הקורס המקוון ולתמרוץ ארגונים המפעילים מעונות סמל, עד מועד סיום הביקורת לא שינו האגפים למעונות יום ולהכשרה מקצועית את דרך פעולתם בפתיחת קורסי הכשרה מקצועית, על אף צורכי ההכשרה הקיימים הן במסגרות סמל והן במסגרות פרטיות. כמו כן, טרם הוקצו כספים לטובת הכשרות מתוך התקציב התוספתי שהוגדר בהחלטת הממשלה מ-2018. נוכח החסמים שפורטו לעיל, ובפרט חסמי הנגישות לקורסים, הקושי בהשתתפות בקורסים מקוונים והקשיים של מטפלות להקדיש זמן ללמידה ללא שיפוי להן או למעסיק, עולה חשש שהקורס המקוון - אף אם ייושם בהקדם ובאופן מיטבי - לא יספיק כדי לבצע את הגידול הנדרש בהיקף המטפלות שקיבלו הכשרה מקצועית.

מומלץ כי משרד החינוך, בשיתוף האגף להכשרה מקצועית בזרוע העבודה ובתיאום עם משרד האוצר, יגבש מודלים נוספים להגדלת היקפי ההכשרה המקצועית למחנכות-מטפלות במעונות יום, לרבות בכל הנוגע לתמרוץ כספי למטפלות שעברו הכשרה. בין היתר, ניתן לשקול להיעזר בארגונים הגדולים המפעילים מעונות סמל, שלהם ניסיון רב בנושא. הדבר דרוש כדי להגדיל משמעותית את היקף המטפלות המוכשרות ולהקל על המעונות את העמידה בדרישות תקנות הפיקוח החדשות, וכך לשפר את איכות הטיפול בפעוטות.

משרד החינוך מסר בתגובתו מדצמבר 2021 כי האגף לחינוך קדם-יסודי יפעל ליישום מיטבי של המלצות דוח זה בהיבט הטיפולי והחינוכי, בדגש על פיתוח והכשרת אנשי ונשות צוות המעונות.

תחלופת צוות במעונות סמל

יציבות הצוות והמשכיות בטיפול צוינו במחקרים בין-לאומיים כגורמים מרכזיים באיכות הטיפול שזוכים לו פעוטות במסגרת וברמת ההתפתחות שלהם. יציבות הצוות חשובה ליצירת התקשרות רגשית בטוחה של ילדים ולהתמודדות טובה יותר של הפעוטות במעברים בין הבית והמסגרת ובין פעילויות שונות במהלך היום¹⁵⁵.

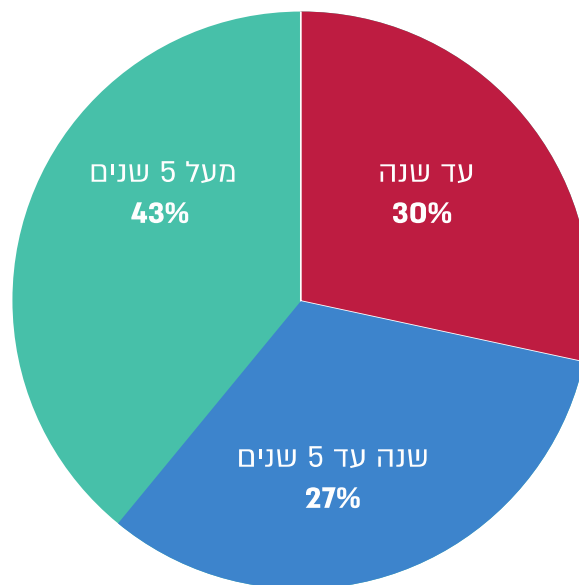
כפי שעלה בביקורת וצוין לעיל הכשרת הצוותים אינה מספקת; הדבר עלול להקשות על מעונות לשמר מחנכות-מטפלות, שעה שהם נדרשים לעמוד בדרישות החוק להעסקת מחנכות-מטפלות להן הכשרה או שמתחילות הכשרה תוך שנה מתחילת העבודה.

155 חינוך לגיל הרך כמנוף לצמצום אי שוויון: מחקר, מדיניות ופרקטיקה, עמ' 9; OECD, Encouraging Quality in Early Childhood Education and Care (ECEC): Research Brief: Working Conditions Matter (2011), עמ' 4.



בביקורת עלה כי תחלופת הצוותים החינוכיים-טיפוליים במעונות הסמל גבוהה: מניתוח נתונים שאסף צוות הביקורת מכמה ארגונים גדולים המפעילים מעונות סמל¹⁵⁶ עלה כי בשנות הלימודים התשע"ט, התש"ף והתשפ"א בין 35% ל-48% מכלל העובדות התחלפו מדי שנה. מסמך מטעם שמונת הארגונים המפעילים הגדולים מ-2019 מציין עזיבה של מעל 50% מהעובדות במהלך שנת עבודתן הראשונה, רובן במהלך חודש העבודה הראשון¹⁵⁷.

תרשים 29: ותק של מחנכות-מטפלות במעונות הסמל של שלושה ארגונים גדולים, התשפ"א



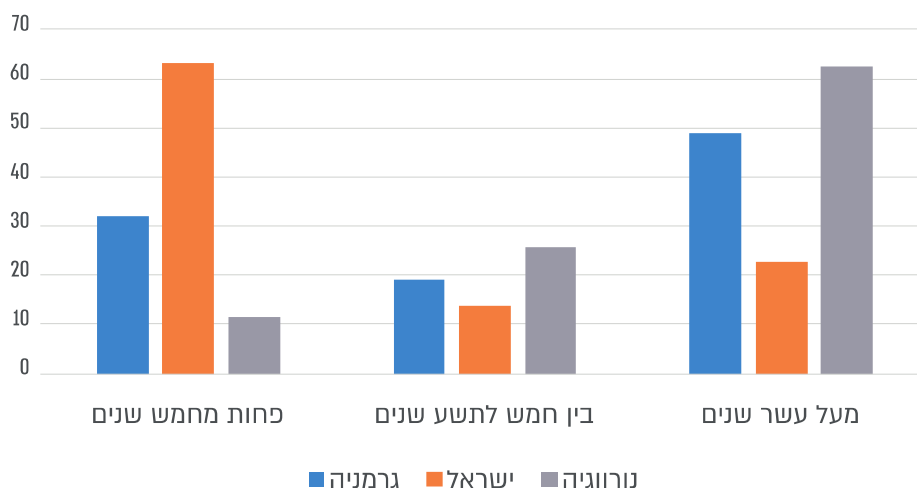
על פי נתוני שלושה ארגונים המפעילים כ-19% ממעונות הסמל, לגבי כ-6,300 מחנכות-מטפלות במעונותיהם, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

156 הנתונים נאספו מארבעה ארגונים המפעילים יחד כ-575 מעונות בהם שוהים כ-34,000 פעוטות, כ-31% מהפעוטות במעונות סמל.

157 שמונת הארגונים מפעילים יחד מעל 1,000 מעונות סמל. מסמך רקע בנושא מערך מעונות היום המפוקחים בישראל (יולי 2019), עמ' 13.

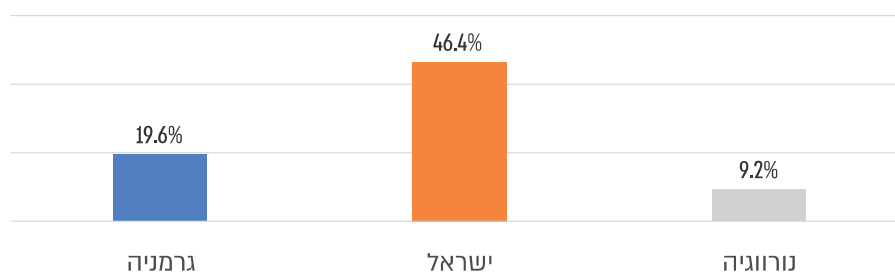


תרשים 30: שיעור המחנכות-מטפלות במעונות יום לפי ותק, נורווגיה, ישראל וגרמניה, 2018



על פי נתוני ה-OECD¹⁵⁸, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

תרשים 31: שיעור המחנכות-מטפלות שלהן ותק הנמוך משנה, נורווגיה, ישראל וגרמניה, 2018



על פי נתוני ה-OECD¹⁵⁹, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשימים לעיל עולה מגמה של תחלופת צוות מהירה. הארגונים המפעילים מסרו למשרד מבקר המדינה כי הם מזוהים נזקים שונים הנובעים מתחלופת הצוות הגדולה, ובהם:

1. **נזק לפעוטות:** קשיים בבניית אמון, קשיים ביצירת התקשרות בטוחה, תחושת חוסר ביטחון, זמן הסתגלות ארוך יותר, זמן ארוך יותר הנדרש להבנת הקודים והגבולות של

OECD, **Providing Quality Early Childhood Education and Care: Results from the Starting Strong Survey 2018**, Table D.3.2. [קישור]

159 שם, Table D.4.10. [קישור]



המחנכת-מטפלת והמסגרת וחוסר אחידות בדרכי העבודה ובגישה החינוכית שעשוי לגרום לתחושת בלבול אצל הפעוטות. כמו כן, הרמה המקצועית נמוכה ואיכות החינוך-טיפול נפגעת.

2. **נוק להורים:** תחושת חוסר ביטחון בצוות, חוסר ביטחון במערכת ובמעון ופגיעה בתהליך בניית האמון. תחושות ההורים מועברות גם לפעוטות, אף אם לא במילים.

3. **נוק למסגרת:** תהליכי גיוס וקליטה מתמידיים, השקעה בהכשרה שנדרשת שוב ושוב, תחושה של חוסר יציבות בקרב הצוות שנשאר, פגיעה ביכולת לשנות ולהטמיע תהליכי חקר ולמידה, פגיעה בשמו של המעון, אילוץ מנהלת המעון למלא מקום אשת צוות במקום להשקיע בהדרכה, בניהול ובקידום הצוות ושחיקה של הצוות ושל מנהלת המעון.

לצד הנזקים השונים הנובעים מתחלופת הצוות שצוינו לעיל, מצבים אלה עשויים להקשות גם על מתן ההכשרה המקצועית לכל מחנכת-מטפלת (ראו לעיל) ועל מתן ליווי והדרכה לעובדות. כמו כן, מרכיב הניסיון המקצועי נפגם. התוצאה היא טיפול איכותי פחות בפעוטות, והם אף עשויים לחוות קשיים הנובעים מחוסר היציבות בצוות המטפל בהם. יצוין כי ייתכן שהתחלופה במעונות סמל מעידה על תופעה הקיימת גם במעונות פרטיים, אם כי אין נתונים בנושא.

הסיבות לתחלופה: לתחלופה ייתכנו כמה סיבות עומק¹⁶⁰:

1. שכר נמוך בכניסה לתפקיד מחנכת-מטפלת.
2. תנאי עבודה קשים היוצרים שחיקה רבה. התנאים הקשים נובעים בין היתר מהתקנה של מספר הפעוטות לכל מטפלת היוצרת עומס רב, עבודה תחת לחץ ואחריות רבה. כמו כן, פעמים רבות נדרשות מהמטפלות עבודה פיזית קשה, עבודה במשמרות, מילוי מקום של מטפלות חולות ונעדרות ועבודה בצוות חסר. כך נמנעת מהן לעיתים יציאה לימי חופשה ונדרשת מהן הגעה לעבודה גם בימי מחלה, וכך לפעמים לא מתאפשר להן להתפנות אף להפסקה קצרה במהלך היום. נוסף על כך, המטפלות סובלות ממתח הנובע מאירועים מלחיצים שאינם צפויים (כגון פציעות של פעוטות, מצוקה של פעוטות, ביקורת וכעס מצד ההורים ועוד). השחיקה מתבטאת בין היתר גם בהיעדרויות רבות במיוחד של עובדות, דבר המטיל עומס נוסף על חברותיהן לעבודה.
3. תפקיד במיצוב נמוך מהבחינה התדמיתית.
4. מיעוט מסלולי קידום מקצועי.

160 ראו למשל את ההסברים שמספקים הארגונים: **מסמך רקע בנושא מערך מעונות היום המפוקחים בישראל** (יולי 2019); עופרי וגנר לבל, **אחריות ירושלמית מלידה: מנהיגות חינוכית בגילאי לידה עד 3 בירושלים** (2020), עמ' 40.



כאמור, הארגונים המפעילים מעידים עוד על תופעה של מחנכות-מטפלות הנעדרות מעבודתן בהיקפים גבוהים מהרגיל, בין היתר בשל שחיקה, עומס עבודה ותחלואה. בהקשר זה, הארגונים המליצו על יצירת תקינה ייעודית למחנכות-מטפלות מחליפות¹⁶¹.

שכר המחנכות-מטפלות

כאמור, אחד הגורמים שהארגונים מציינים לתחלופת הצוות הגבוהה הוא שכר נמוך. מהארגונים המפעילים נמסר כי בשנת 2019 השכר ההתחלתי למחנכת-מטפלת עמד על שכר המינימום (5,300 ש"ח לחודש למשרה מלאה), וניתנה תוספת של 400 ש"ח בחודש למחנכת-מטפלת בעלת הכשרה רשמית. לפי ניתוח שביצעו הארגונים המפעילים עלות ההעסקה של מחנכת-מטפלת במעונות סמל (בממוצע משוקלל להכשרה מסיווג 1 ו-2), במונחי שנת 2017, עמדה על כ-9,650 ש"ח (ברוטו) לחודש¹⁶².

אגף התקציבים ציין בתגובתו כי שכר המטפלת במעונות הסמל שנקבע בתעריף שקבעה ועדת המחירים ונחתם על ידי השרים, עומד בשנת 2021 על 8,419 ש"ח, ועל פיו משולמים דמי הלימוד למעון. הוא הוסיף וציין שעם זאת, היות שמפעילי המעונות הם גורמים פרטיים, הם משלמים למטפלות בפועל שכר לפי שיקול דעתם.

על רקע מצוקת הצוותים במעונות הסמל, לצד ליקויים אחרים הקיימים במודל התקצוב לפי טענתם של ארגונים המפעילים מעונות סמל, פתחו חמישה מארגונים אלה בשביתה בראשית חודש אוקטובר 2021. לקראת סוף אותו החודש הוסכם על סיום השביתה, לאחר שהוחלט כי זרוע העבודה תבצע בדיקת בסיס של המחיר המפוקח תוך ניתוח עלויות הפעלת מעון, ותביא את מסקנותיה לפני ועדת המחירים¹⁶³. נוסף על כך, במסגרת התמיכה הממשלתית להתמודדות עם תחלואת הקורונה וההתאמות הבריאותיות הנדרשות מן המעונות בתקופה מורכבת זו, הוחלט על תשלום חד-פעמי לכל מסגרת סמל לפי מספר הפעוטות שבה.

אגף התקציבים ציין בתגובתו כי ייתכן ששכר המטפלות ותנאי העסקתן תורמים למחסור בענף, אך אלה אינם הגורמים העיקריים, ואף לא היחידים, למצב זה. המחסור הוא חלק ממגמה כלל-משקית הנובעת מהאתגרים שאיתם נאלץ להתמודד משק צומח. אגף התקציבים הוסיף בתגובתו כי נוכח המחסור בעובדות בענף, גם שיפור יחס התקינה של מספר פעוטות לכל מחנכת-מטפלת עשוי להיות "על הנייר" בלבד ולא להשפיע במקרה הטוב (כי לא יצליחו לגייס מטפלות נוספות), ולחלופין עלול לדחוק פעוטות מן המערכת במקרה הרע. האגף ציין עוד כי המחיר המפוקח לא שונה זה כעשור, ולכן ייתכן שלארגונים המפעילים מעונות יום יש קושי כספי להתמודד עם אתגרי השוק. סוגיה זו אמורה לקבל מענה במסגרת בחינת התעריף המפוקח אשר החלה שבועות מספר לפני מועד התשובה, בעקבות פניית שר האוצר ושרת הכלכלה והתעשייה באוקטובר 2021.

161 **מסמך רקע בנושא מערך מעונות היום המפוקחים בישראל** (יולי 2019), עמ' 14. אחד הארגונים שמהם אסף משרד מבקר המדינה נתונים מסר כי יש ממוצע שנתי של כ-13% ימי היעדרות של עובדות.

162 **מסמך רקע בנושא מערך מעונות היום המפוקחים בישראל** (יולי 2019).

163 ראו "[מתודולוגיה לפיקוח על המחירים](#)".



מומלץ כי משרד החינוך, בשיתוף משרד האוצר, יבחן כלים לשיפור מצבן של מחנכות-מטפלות באופן שיביא להפחתת התחלופה שלהן וליציבות הצוות במסגרות. לשיפור יציבות הצוות יכולה להיות השפעה חיובית על הפעוטות, על הוריהם ועל המסגרת כולה.

תמרוץ משפחתונים פרטיים לקיום תנאי בטיחות בסיסיים

על פי ניתוח שביצע צוות הביקורת לנתונים במערכות המידע בבט"ל, היו בינואר 2020 קרוב ל-1,000 מעסיקים בתחום המעונות והמשפחתונים שדיווחו על עובד אחד בלבד. מעסיקים קטנים אלה עשויים להיות בעלי משפחתון בן שישה ילדים ומטה. נוסף על כך, היו עוד כ-5,500 עצמאיים בתחום שלא הופיעו בקובץ המעסיקים, כך שניתן להעריך שהם בעלי משפחתונים (ייתכן שחלקם מפעילי משפחתון סמל)¹⁶⁴. ניתוח זה מצביע על האפשרות שישנם עשרות אלפי פעוטות השוהים במשפחתון של עד שבעה פעוטות, בדומה להערכות קודמות של אגף מעונות יום¹⁶⁵.

חוק הפיקוח החדש עוסק במסגרות שבהן שוהים שבעה פעוטות ומעלה. נוסף על כך, כיום קיים פיקוח על כ-3,500 משפחתונים בעלי סמל ברשויות המקומיות שמבצעות רכזות משפחתונים מקצועיות מטעם הרשות המקומית, ובהנחיית האגף למעונות יום.

נמצא כי לשום גורם ממשלתי אין מידע על מספר הילדים המטופלים במשפחתונים פרטיים. שום גורם ממשלתי גם אינו אוסף מידע ובווהן את זהות המטפלות במשפחתונים הפרטיים, הכשרתן ועברן הפלילי, וגם לא את תנאי הבטיחות הבסיסיים במשפחתונים הפרטיים עצמם.

על פי האמנה הבין-לאומית בדבר זכויות הילד, שישראל חתמה עליה ואשררה אותה, על המדינה לכבד ולהבטיח את זכויותיו של כל ילד שבתחומה - כולל הזכויות להגנה, לטיפול ולהתפתחות - ללא הפליה משום סוג. המדינה גם מחויבת לנקוט אמצעים כדי להגן על כל ילד מפני אלימות, חבלה, הזנחה וכו', כולל מתן תמיכה לילד ולמופקדים על הטיפול בו ויצירת אמצעים שימנעו מצבים שליליים. הוועדה לזכויות הילד של האו"ם פרסמה ב-2005 הערה על יישום האמנה כלפי ילדים בגיל הרך, שבה הדגישה כי על המדינה מוטלת האחריות לוודא את יישום האמנה, את אספקת השירותים ואת קיום ההכנה וההכשרה לצוותים המטפלים בילדים בגיל הרך. על

164 נתונים מינהליים בדבר מעסיקים שהענף הכלכלי שהם רשומים תחתיו הוא "גני ילדים" או "משפחתונים ופעוטונים" שדיווחו לבט"ל על עובדים בינואר 2020. ראו ה"ש 101 לעיל.

165 הערכה אחת של האגף למעונות יום דיברה על 32,000 - 54,000 פעוטות במשפחתונים פרטיים. ראו משרד הכלכלה והתעשייה, אסנת פיקטלברג-ברמץ, "אומדן למספר הילדים המשולבים במסגרות חינוכיות-טיפוליות פרטיות" (2016), עמ' 7; הערכה אחרת דיברה על כ-18,000 פעוטות במשפחתונים פרטיים. ראו **תקנות חוק הפיקוח על מעונות יום לפעוטות, התשע"ט-2018 - דוח RIA הערכת השפעות רגולציה**, עמ' 4.



המדינה גם לאסדר את איכות השירותים לגיל הרך ולפקח עליהם ולוודא כי זכויות הילדים מוגנות וטובתם נשמרת¹⁶⁶.

עוד קודם לחקיקת חוק הפיקוח החדש, חייב חוק הפיקוח על מעונות, התשכ"ה-1965, רישוי ופיקוח על כל מסגרת ליותר משני פעוטות, אך הדבר לא בוצע בפועל (ראו לעיל). לפי חוק הפיקוח החדש, השר רשאי, באישור הוועדה, לקבוע בצו כי החוק יחול גם על מעונות שבהם שוה מספר פעוטות מסוים הקטן משבעה. במדינות מפותחות אחרות רווחת אסדרה של הטיפול בפעוטות במסגרות קטנות (כגון בדנמרק, גרמניה, צרפת, שווייץ, פינלנד ובריטניה¹⁶⁷).

במצב הדברים הנוכחי, אין אסדרה של מסגרות פרטיות שבהן פחות משבעה פעוטות. למשל, בעניין הדרישות להדרכה בנושא העזרה הראשונה: תנאי למתן רישיון למעון יום על פי חוק הפיקוח החדש הוא שכל המחנכות-מטפלות בו ישתתפו בהדרכה בת 22 שעות לפחות בנושא עזרה ראשונה לפעוטות ויעברו ריענון בנושא בהיקף של שמונה שעות אחת לשנתיים¹⁶⁸. על פי דרישות משרד החינוך, קורס עזרה ראשונה בהיקף 44 שעות הוא תנאי לקבלת תעודת הוראה, ולרוב אף תנאי להתחלת הוראה בבית הספר. לעומת זאת, למטפלת במשפחתון פרטי אין כל מניעה על פי חוק לטפל בשישה פעוטות, כשהיא לבדה בבית ללא עזרה או גיבוי של איש במקרה חירום, מבלי שעברה הדרכת עזרה ראשונה בסיסית.

במדינות אחרות קיימים הסדרים שונים בעניין זה. כך למשל, בצרפת קיימת רשת של מטפלות מוסמכות המטפלות באופן פרטי או בקבוצות קטנות דמויות משפחתון. באוסטרליה רשויות מקומיות או ארגונים קהילתיים מפעילים שירותי משפחתונים עם מטפלות מוסמכות. בפינלנד המשפחתונים נתונים לפיקוח מוניציפלי, אירלנד מחייבת רישוי לכל משפחתון שבו ארבעה פעוטות ומעלה ובניו זילנד כל מסגרת חייבת לקבל רישוי ממשלתי ולהתנהל תחת פיקוח ומחנכות-מטפלות במשפחתונים חייבות להיות רשומות.

נמצא כי על אף החשיבות שבדאגה לשלומם של כל הפעוטות, האגף למעונות יום לא פיתח ולא קידם תמריצים, ולא בחן מודל פיקוח מותאם, שיבטיחו שבעלות המשפחתונים הפרטיים יעמדו בדרישות בסיסיות של בטיחות פיזית במשפחתון, שהמטפלות יהיו ללא עבר פלילי או שהמטפלות יעברו קורס עזרה ראשונה בסיסי.

166 **האמנה בדבר זכויות הילד**, סעיפים 2.1, 3.2, 6.2; Committee on the Rights of the Child, General Comment no. 7 (2005), Implementing Child Rights in Early Childhood, sec. 32, https://www.unicef-irc.org/portfolios/general_comments/GC7.Rev.1_en.doc.html

167 European Commission/EACEA/Eurydice, **Key Data on Early Childhood Education and Care in Europe - 2019 Edition**, Eurydice Report (2019), עמ' 33; OECD, **Providing Quality Early Childhood Education and Care: Results from the Starting Strong Survey 2018, TALIS** (2019), עמ' 4-223.

168 כמפורט בתקנות הפיקוח החדשות.



מומלץ כי האגף למעונות יום, בהתייעצות עם משרד האוצר ומרכז השלטון המקומי, יבחן מפעם לפעם דרכים לתמרץ בעלי מסגרות פרטיות שמספר הפעוטות השוהים בהם קטן משבעה לעמוד בדרישות בסיסיות למניעת פגיעות ולמתן עזרה ראשונה וישקול להעביר הדרכות למטפלות בהן בדומה להדרכות שהאגף מציע במימונו למחנכות-מטפלות במעונות. זאת, כדי להבטיח את שלומם והתפתחותם התקינה של הפעוטות המטופלים בהן.



הנטל הבירוקרטי ומורכבות הליך קבלת דרגת הסבסוד במסגרות הסמל

כדי לעודד את שילובם של הורים בשוק העבודה, האגף למעונות יום מעניק להורים העומדים בקריטריונים שנקבעו במבחני התמיכה סבסוד של עלות שכר הלימוד של פעוטות במסגרות סמל¹⁶⁹. מבחני התמיכה של האגף למעונות יום קובעים כי סיוע המדינה במימון שכר הלימוד יינתן למשפחה, בין היתר, בהתאם לרמת ההכנסה לנפש במשפחה ולשעות העבודה או הלימודים של ההורים¹⁷⁰. תנאים אלו במצטבר קובעים את דרגת הזכאות לסיוע הכספי שיינתן למשפחה (להלן - דרגת זכאות לסבסוד או דרגת סבסוד).

הליך בקשת הסבסוד: לצורך קבלת דרגת הזכאות לסבסוד, הוריו של כל פעוט הנרשם למסגרת בעלת סמל נדרשים להגיש בקשה לקבלת דרגת זכאות לסבסוד שכר הלימוד¹⁷¹ (להלן - בקשה לסבסוד). במסגרת הבקשה ההורים נדרשים לספק פרטים מקיפים על סוג תעסוקתם או לימודיהם והיקפם, על הכנסותיהם, על מצבם האישי ועל מספר הילדים במשפחה ולהצהיר על נכונות הפרטים. על ההורים לצרף מסמכים מתאימים התומכים בפרטים שעליהם הצהירו בבקשתם.

הגשת בקשה לסבסוד נעשית באמצעות מערכת מקוונת של זרוע העבודה, באתר הממשלתי האחד GOV.IL (להלן - המערכת המקוונת), ומועברת לטיפול של חברה חיצונית הקשורה במכרז מול האגף למעונות יום, המפעילה גם מוקד טלפוני לנושא זה (להלן - החברה החיצונית). החברה החיצונית בוחנת את הבקשה שהוגשה ויוצרת קשר עם המשפחה, במקרה בו חסרים פרטים או מסמכים, ולבסוף קובעת את דרגת הזכאות לסבסוד¹⁷².

נטל בירוקרטי: למשרדי הממשלה נתונות סמכויות המאפשרות להם לקבוע את דרכי הפעולה המינהליות שלהם במגעם עם הציבור הנזקק לאישורים או למסמכים או למימוש זכויותיו. דרישות מינהליות אלה מן הציבור נועדו לשמור על המשאבים הציבוריים ולאפשר בדיקה ובקרה בטרם הענקת זכות כזאת או אחרת. אבל בה בעת, הן גורמות לטרחן עבור הפרט ולנטל מינהלי-בירוקרטי (להלן - נטל בירוקרטי) המוטל עליו. הנטל הבירוקרטי בא לידי ביטוי, למשל, בדרישה של הרשות הציבורית מהפרט להמציא מידע אף שהמידע כבר קיים בידיה, לעיתים לאחר שכבר ביקשה וקיבלה אותו, או אף שהוא קיים במאגרי המידע של גוף ציבורי אחר¹⁷³.

169 מבחני התמיכה מפורסמים אחת לשנה ותקפים רק לאותה שנת לימודים.

170 הכנסה לנפש היא סך הכנסות ההורים (מעבודה, מפנסיה ומשכר דירה) חלקי מספר הנפשות במשפחה (הורים וילדים מתחת לגיל 18). במשפחות חד-הוריות החישוב נעשה בשינויים המחויבים בהתאם למבחני התמיכה. יודגש כי המבחנים נתונים לשינוי מידי שנה, ובעבר היו קריטריונים נוספים שכבר אינם בתוקף במועד סיום הביקורת.

171 סעיף 6(1)(ב) למבחני התמיכה, פרט לפעוטות הנרשמים כפעוטות בסיכון באמצעות המחלקות לשירותים חברתיים ומשרד הרווחה. את הבקשה ניתן להגיש בכל עת לאורך השנה.

172 לרבות דרגת זכאות שאינה מזכה בסבסוד. לחלופין, החברה דוחה את הבקשה אם לא הומצאו פרטים ומסמכים מתאימים. ככול שהורה סבור כי דרגת הזכאות לסבסוד שנקבעה לו על ידי החברה החיצונית אינה נכונה – יש באפשרותו להגיש בקשה לעדכן את הדרגה או לתקנה, אשר נבחנת על ידי החברה החיצונית, המקבלת החלטה האם להותיר את דרגת הזכאות לסבסוד שניתנה לו או לתת דרגה אחרת.

173 מבקר המדינה, **דוח שנתי 62** (2012), "הטיפול בצמצום הנטל הבירוקרטי בשירות הציבורי", עמ' 8.

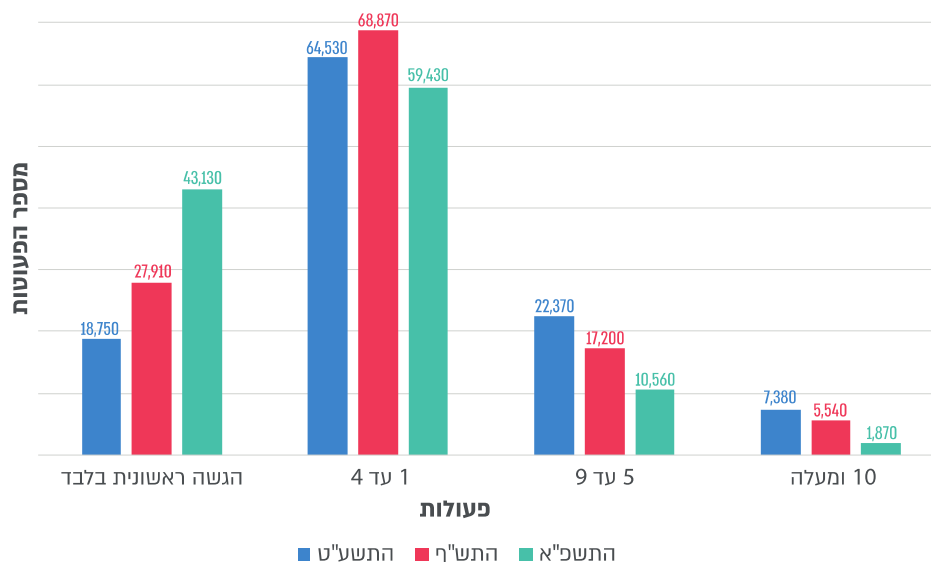


בביקורת נמצא כי התהליך שהורים לפעוטות נדרשים לעבור לצורך קבלת דרגת זכאות לסבסוד שכר הלימוד של ילדיהם במסגרות בעלות סמל אינו פועל בצורה יעילה, מטיל נטל בירוקרטי על ההורים ואינו משרת באופן מיטבי את האוכלוסייה שלמענה נוצרו מסגרות אלה. כך, לצורך בחינת הבקשה לסבסוד לא פעם ההורים נדרשים להתנהלות ארוכה מול החברה החיצונית, להמצאת מסמכים רבים, השלמה של מסמכים נוספים ולהמתנה ארוכה עד לאישור הבקשה - ובזמן זה הם אינם יכולים לקבל את הסבסוד הדרוש להם. ראו פירוט להלן.

כדי להמחיש את הנטל הבירוקרטי המוטל על כתפי ההורים לפעוטות במסגרות סמל, בחן צוות הביקורת את כמות הפעולות שנדרשו הורים לבצע במסגרת בקשה לסבסוד לשנה בודדת, את מספר המסמכים שנדרשו הורים לצרף לבקשתם ואת משך הזמן שארך התהליך.

1. **מספר הפעולות שבוצעו במסגרת בקשה לסבסוד:** לאחר הגשת הבקשה הראשונית במערכת, הורים נדרשו בממוצע לבצע עוד כ-3.4 פעולות שונות במסגרת בקשה בודדת לסבסוד לשנת הלימודים התש"ף - פעולות אלו כוללות כניסה למערכת לצורך הזנת מידע, ביצוע שינויים או צירוף מסמכים. להלן בתרשים התפלגות מספר הפעולות לפי מספר הפעולות שנדרשו עבורם:

תרשים 32: **פעולות שהוגשה עבורם בקשה לסבסוד, לפי מספר הפעולות שנדרשו הוריהם לבצע במערכת המקוונת בנוסף להגשה הראשונית במסגרת הבקשה לסבסוד לשנות הלימודים התשע"ט-תשפ"א**



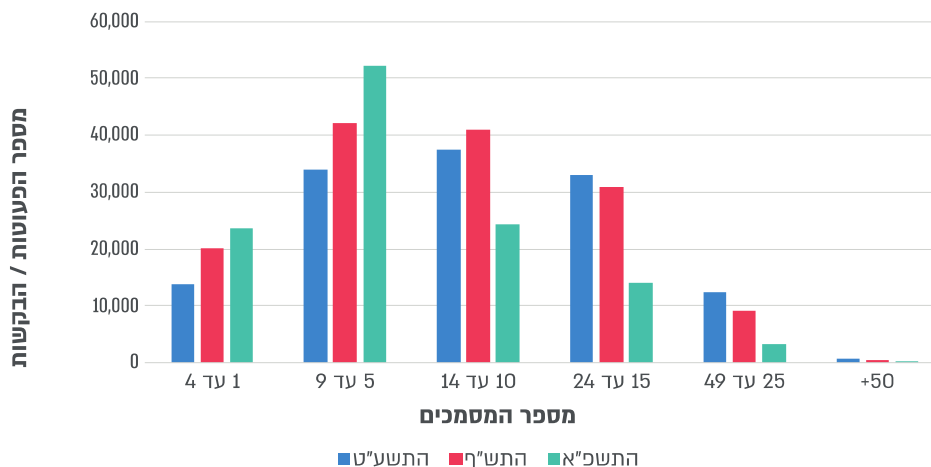
על פי נתוני האגף למעונות יום, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



מהתרשים עולה כי קיים שיפור במספר הפעולות שנדרשו הורים לבצע ברישום לשנים התש"ף והתשפ"א: שיעור ההורים שנדרשו לבצע חמש פעולות ומעלה לאחר הגשת הבקשה הראשונית לסבסוד ירד מ-26% בשנת תשע"ט ל-11% בשנת תשפ"א¹⁷⁴. אולם ניתן לראות כי גם ברישום לשנת התשפ"א עדיין נאלצו הורים לבצע פעולות רבות לצורך קבלת דרגת הזכאות לסבסוד: מתוך בקשות שהוגשו עבור כ-115,000 פעוטות, בכ-12,430 מהבקשות נדרשו הורים לבצע חמש פעולות ומעלה לאחר הגשת הבקשה הראשונית לסבסוד, והורים לכ-1,870 פעוטות נדרשו לבצע עשר פעולות ומעלה.

2. **מספר המסמכים המצורפים במסגרת בקשה לסבסוד:** כאמור לעיל, לצורך הגשת הבקשה לדרגת זכאות לסבסוד, הורים צריכים, בין היתר, לצרף לבקשתם מסמכים, כפי שיתואר להלן בתרשים. בין היתר נדרשים הורים לצרף תלושי משכורת, שומות מס, אישורי העסקה, אישורי לימודים, אישורים על קבלת קצבאות, ועוד - הכול לפי הנסיבות. בשנת הלימודים התשפ"א נדרשו הורים לצרף לבקשה לסבסוד יותר מתשעה מסמכים בממוצע¹⁷⁵.

תרשים 33: פעוטות שהוגשה עבורם בקשה לסבסוד, לפי מספר המסמכים שנדרשו הוריהם להגיש במערכת המקוונת במסגרת הבקשה לסבסוד לשנות הלימודים התשע"ט-תשפ"א



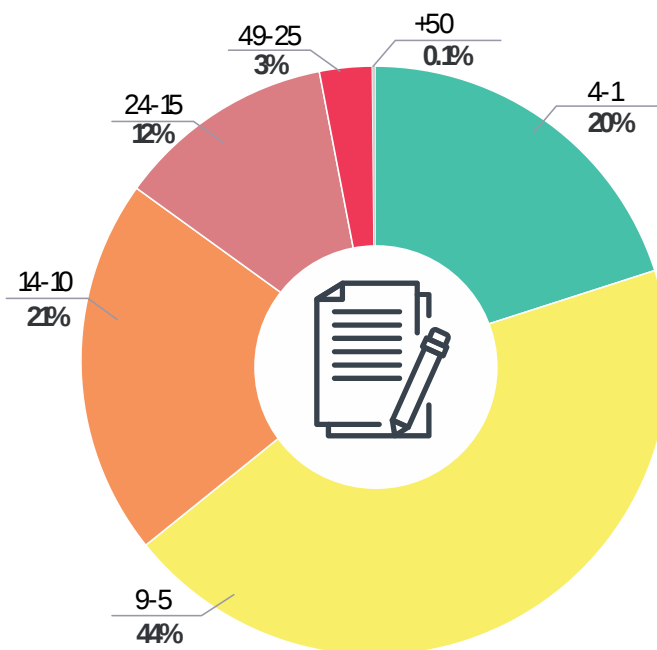
על פי נתוני האגף למעונות יום, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

174 לדברי האגף למעונות יום, מאחר שלא היה שינוי במבחני התמיכה בשנים אלו, הירידה בשנת התשפ"א נבעה ככל הנראה מהקלות בדרישות ובאופן בדיקת המסמכים.

175 ניתוח נתוני המסמכים שצורפו נוגע גם להורים שהגישו בקשה לסבסוד לצהרונים גני הילדים ולא רק למסגרות סמל, שכן לאגף לא הייתה אפשרות להפריד את הנתונים. אולם הבקשות לסבסוד צהרונים הן רק כ-12% מהבקשות.



תרשים 34: התפלגות הבקשות לסבסוד, לפי מספר המסמכים שנדרשו הורי הפעוטות להגיש במערכת המקוונת במסגרת הבקשה לסבסוד לשנת הלימודים התשפ"א



על פי נתוני האגף למעונות יום, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשימים ניתן לראות מגמת שיפור בשנים התש"ף והתשפ"א במספר המסמכים שנדרשים הורים להגיש לצורך קבלת זכאות לסבסוד עבור ילדיהם. עם זאת, עולה כי בשנת התשפ"א עדיין נדרשו הורים להגיש מספר רב של מסמכים לצורך בחינת בקשתם לקבלת דרגת זכאות לסבסוד: עבור הרוב הגדול של הפעוטות (כ-80%) נדרשו הורים להגיש חמישה מסמכים ומעלה, בכמעט מחצית מהבקשות לסבסוד (כ-44%) נדרשו ההורים להגיש עשרה מסמכים ומעלה, וכן, עבור כ-3,600 פעוטות נדרשו ההורים להגיש 25 מסמכים ומעלה לצורך קבלת דרגת זכאות לסבסוד.

זרוע העבודה ציינה בתגובתה כי מגמת השיפור המוצגת בתרשימים מעידה על פירות המאמצים שהושקעו בשנים האחרונות בצמצום הנטל הבירוקרטי שהצטבר עם השנים. הזרוע הוסיפה כי היא פועלת להסרת חסמים מורכבים נוספים, שיקלו במידה ניכרת יותר את הנטל הבירוקרטי.

יודגש כי יש מקרים שבהם המצאת המסמכים אינה תלויה בהורים בלבד אלא בגורמים נוספים כגון מעסיקים שמהם ההורים נדרשים להביא אישורים להיקף המשרה ולהיקף שעות עבודה, מוסדות לימוד שמהם נדרשים ההורים להביא אישור לימודים ואישור על



היקפם, רואי חשבון ויועצי מס שמהם הורים עצמאים זקוקים לאישורים ואף גופים ציבוריים אחרים כגון הבט"ל (המנפיק אישורים עבור חופשות לידה, קבלת דמי אבטלה וקצבת נכות ועבודה במשק בית) או מס הכנסה (המנפיק שומות מס). תלות זו בגורמים נוספים מאריכה לעיתים תכופות את משכי הזמן עד להשלמת תהליך הבקשה לסבסוד. בנוסף, חלק מהמסמכים הנדרשים, כאמור, מצויים בידי רשויות או גופים ציבוריים אחרים.

3. **משכי הזמן של תהליך הבקשה לסבסוד:** לפי מידע שמסר האגף למעונות יום במאי 2021, בטיפול בבקשות לסבסוד לקראת שנת הלימודים התשפ"א נוצר צוואר בקבוק "ולקח להורים שלושה חודשים לקבל דרגה"; ולאורך השנים, לאגף לקח "בין ארבעה לארבעה וחצי חודשים על מנת לבדוק את המסמכים של כולם" במסגרת בקשות לסבסוד¹⁷⁶.

בביקורת עלה עוד כי משך הזמן שציין האגף - כארבעה חודשים וחצי - הוא בגדר השערה בלבד, מאחר שהאגף למעונות יום אינו אוסף נתונים על מועד מתן ההחלטה בבקשה, וכך אינו יודע מה פרק הזמן שחולף מרגע הגשת בקשה ועד מועד אישור הדרגה¹⁷⁷, ואינו מנתח את פרקי הזמן לצורך הסקת מסקנות ושיפור השירות הניתן לציבור. כפועל יוצא מכך, ייתכן שמשכי הזמן לטיפול בבקשות לסבסוד אף ארוכים יותר מארבעה חודשים וחצי. משך זמן של מספר חודשים כאמור לעיל לצורך בחינת בקשות לסבסוד הוא ארוך ועלול להותיר הורים ללא סיוע כלכלי בחודשים הראשונים שבהם הפעוט שוהה במסגרת בעלת סמל.

מומלץ כי האגף למעונות יום יוודא את הזנת מועד ההחלטה על הדרגה שקובעת החברת החיצונית במערכות הממוחשבות, באופן שיאפשר לו לקבל נתוני אמת על משכי זמן הטיפול בבקשות המוגשות לפתחו, לנתח נתונים אלו ולפעול לשיפור השירות הניתן להורים ולקיצור משך הזמן הנדרש לטיפול בבקשות.

זרוע העבודה מסרה בתגובתה כי במכרז החדש לחברה החיצונית (ראו להלן) התווספה דרישה להגשת דוחות בנושא משכי הזמן הדרושים לקביעת דרגה, בין היתר כדי לשפר את יכולת הלמידה והפקת הלקחים.

176 דברי מנהל האגף בוועדת הכספים בכנסת - פרוטוקול מס' 22 משיבת ועדת הכספים הזמנית, מיום 31 במאי 2021.

177 לאחר סיום הטיפול של החברה החיצונית בבקשה לקבלת דרגת זכאות לסבסוד, החברה מינה במערכות הממוחשבות רק את מועד התחולה של דרגת הסבסוד, שהוא המועד הראשון בו ההורים זכאים לדרגה. עם זאת, החברה אינה מינה את המועד בו התקבלה ההחלטה על אישור הדרגה, לאחר סיום הטיפול בבקשה, כך שלא ניתן לבחון בצורה פרטנית את משך הזמן שעבר מרגע הגשת הבקשה על ידי ההורים ועד למועד סיום הטיפול בבקשה.



4. **נטל בירוקרטי במקרים נוספים:** הליך הבקשה לקבלת דרגת סבסוד מחייב הורים למלא בקשה מקוונת לסבסוד ביחס לכל פעוט בנפרד, ולעשות זאת בכל שנה מחדש, לרבות צירוף כל המסמכים בשנית, אף אם ישנם מסמכים שנותרו רלוונטיים משנים קודמות. דרישות אלו עלולות להוות הכבדה מיותרת על הורים להם יותר מפעוט אחד במסגרות אלו ופעוטות שנמצאים מספר שנים באותה המסגרת¹⁷⁸.

זרוע העבודה מסרה בתגובתה כי הבעיה מוכרת והיא מקבלת מענה בשאלון המקוון החדש שעלה לראשונה באמצע שנת הלימודים הנוכחית (התשפ"ב). הזרוע הוסיפה כי האגף פעל בשנתיים האחרונות בניסיון להקל בדרישות להמצאת מסמכים ונתונים בכל שנה מחדש, אך טרם עלה בידיו לעשות כן, והוא ימשיך לפעול בנושא.

נוסף על כך, גם במקרים שבהם הורים יודעים שלא יהיו זכאים לסבסוד כלשהו (בשל אי-עמידתם בקריטריונים של מבחני התמיכה) - הם מחויבים למלא בקשה מקוונת להשתתפות המדינה בשכר לימוד ביחס לכל פעוט אשר נכנס למסגרת בעלת סמל - וזאת כדי שתיקבע לו דרגת זכאות שבסופו של דבר, אינה מזכה סבסוד.

זרוע העבודה מסרה בתגובתה כי בשאלון המקוון החדש הורים לא ידרשו להזין מידע שאינו רלוונטי, והגשת בקשה שאינה מזכה בסבסוד תימשך דקות אחדות. עוד ציינה כי תהליך הרישום החדש שהוחל בשנת הלימודים התשפ"ב אמור לייתר לגמרי הגשת בקשות שאינן מזכות בסבסוד, והדבר יקבל ביטוי בהנחיות האגף בהמשך.

בהתאם למבחני התמיכה, ילד שהוריו לא מילאו לגביו בקשה מקוונת לסבסוד ולא נקבעה לו דרגת זכאות כלשהי, מפעיל המעון או המשפחתון מחויב לפעול להוצאתו מהמסגרת¹⁷⁹.

זרוע העבודה מסרה בתגובתה כי אומנם הסעיף מופיע במבחני התמיכה, בכלל זה במבחנים העדכניים לשנת הלימודים התשפ"ב, אך בפועל האגף אינו מחייב זאת ואינו אוכף חובה זו.

178 סעיף 6(2)(א) למבחני התמיכה מאפשר את צירוף כל המסמכים המעידים על עמידה בתנאים הקבועים במבחני התמיכה רק פעם אחת בעבור כל ילדי המשפחה השוהים במסגרות בעלות סמל - אך ההורה עדיין נדרש להגיש כל בקשה בנפרד, על כל פרטיה המלאים, לרבות צירוף אישור קבלה של כל אחד מהילדים למעון.

179 סעיף 6(3) למבחני התמיכה. כן ראו מבקר המדינה, **דוח שנתי 72א - חלק ראשון** (2021), "מדיניות פעם אחת לשיפור השירות הממשלתי הדיגיטלי לציבור".



מומלץ כי האגף למעונות יום ישלים עדכון הנחיותיו ומבחני התמיכה בדבר ביטול הצורך בדרישה להגשת בקשות ולצירוף מסמכים, גם במקרים שאינם מזכים בסבסוד וכן יבחן את האפשרות של הורים שהגישו בקשה בשנה קודמת ומצבם לא השתנה, להימנע מהצורך להגיש את אותה הבקשה ואותם המסמכים פעם נוספת, שנה לאחר מכן. כך ניתן יהיה לצמצם את הנטל הבירוקרטי המושת על כתפי ההורים. הדבר עשוי לקצר את הטיפול בבקשות אמיתיות לסבסוד. כך גם לגבי הדרישה לבקשה נפרדת עבור כל פעוט מאותה משפחה.

מבקר המדינה כבר עמד בעבר על החשיבות של הקלת הנטל הבירוקרטי על האזרח בכלל ועל האזרח הראוי לקידום בפרט. מומחים מדגישים כי הכבדה בירוקרטית היא אחד החסמים למיזוי זכויות, ויש בה משום הקפדת יתר ושימוש מופרז ולא מידתי בכללי המשפט המינהלי, כמו גם הטלת עומס מיותר על המערכת¹⁸⁰. כך, בפני אוכלוסיות במצב חברתי-כלכלי נמוך עומדים מגוון חסמים לשימוש במעונות יום גם כשהם קיימים באזורם, בין היתר בדמות קשיים בירוקרטיים.

למשל, מבדיקה של עיריית תל אביב-יפו עלה כי נשים ערביות ביפו נמנעות מרישום למסגרות סמל בשל קשיים בירוקרטיים וטכניים ובכך מוותרות על זכאותן, ולעיתים גם על האפשרות לצאת לעבוד. כך מסרה אם ערבייה לשישה ילדים ביפו: "בגלל שגיליתי שאני צריכה להגיש טפסים גם הפעם, ויתרתי על הזכאות". אחרים מסרו שלא הצליחו לממש את זכאותם מכיוון שהמידע אינו נגיש, והם התקשו בהמצאת הטפסים ובהתמודדות עם הבירוקרטיה. אחרים יכולים להיות זכאים למעון מכוח חוק פעוטות בסיכון, אך נרתעים מתיוג ה"רווחה" וחוששים שהדבר גם יגרור סנקציות¹⁸¹.

דוגמאות להליך הבקשה לסבסוד: כדי להמחיש את ההליך שהורים לפעוטות נאלצים לעבור ואת הנטל הבירוקרטי המוטל עליהם, בחר צוות הביקורת באופן אקראי שלוש בקשות לסבסוד. בתרשימים שלהלן מוצגת השתלשלות העניינים במקרים אמיתיים של בקשות לקבלת דרגת סבסוד:

180 מבקר המדינה, **דוח שנתי 2015** (2015), "אי-מיצוי של זכויות חברתיות"; **דוח שנתי 2018** (2018), "פעולות המדינה לקידום של מקבלי גמלת הבטחת הכנסה ולשילובם בתעסוקה", עמ' 1046; **דוח שנתי 2012** (2012), "הטיפול בצמצום הנטל הבירוקרטי בשירות הציבורי"; **דוח הוועדה למלחמה בעוני בישראל** בראשות מר אלי אלאולוף, חלק 2, עמ' 59-64, וכן נספח 1 לדוח: איל פלג, **דיני ההליך ההוגן**, חלק 2, עמ' 79. כן ראו החלטת הממשלה 2118 בדבר הפחתת הנטל הרגולטורי מיום 22.10.14 והחלטת הממשלה 4398 בדבר רגולציה חכמה - יישום המלצות ארגון ה-OECD מיום 23.12.18. ב-4.11.21 חוקקה הכנסת את חוק עקרונות האסדרה, התשפ"ב-2021, שמטרתו, לפי סעיף 1 לחוק, "לקדם אסדרה מיטבית... תוך... טיוב האסדרה הקיימת והפחתת נטל אסדרה עודף".

181 גורם עירוני מסר לגבי משפחות ערביות ביפו: "הכי מלחיץ את המשפחות ביפו להיות מוכרות ברווחה, חוששים שזה ייקח מהם את הילדים".



תרשים 35: תרשים זרימה של שלבי תהליך הבקשה לסבסוד עבור פעוט א'

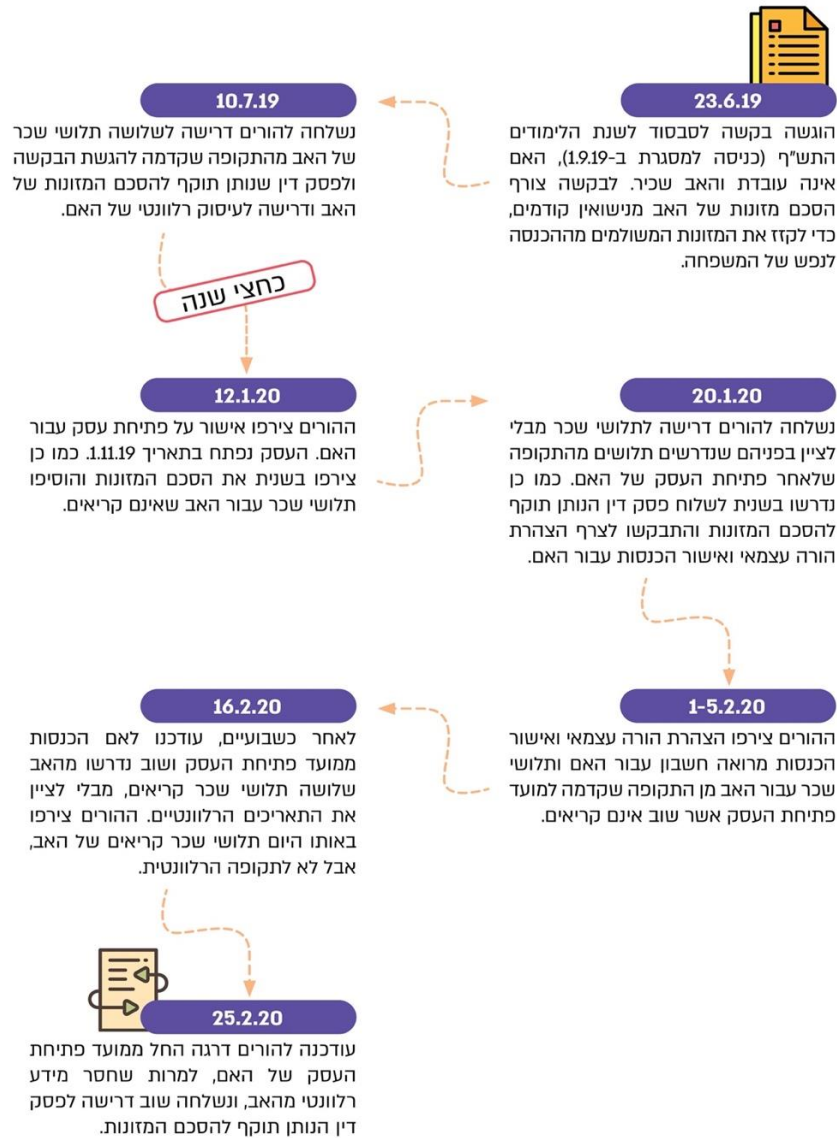


על פי נתוני האגף למעונות יום, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי ממועד הגשת הבקשה ביולי 2019 עברו כשישה חודשים עד לאישור דרגת הסבסוד, שהוחלה רטרואקטיבית ממועד כניסת הפעוט למסגרת בחודש ספטמבר 2019. עוד עולה כי החברה התעכבה בפנייה החוזרת להורים, ורק לאחר שלושה שבועות מהגשת הבקשה נשלחה להורים בקשה להשלמת המסמכים. כמו כן, על אף ניסיונות חוזרים של ההורים, הם לא הצליחו להעביר את המסמכים באופן קריא ומלא.



תרשים 36: תרשים זרימה של שלבי תהליך הבקשה לסבסוד עבור פעוט ב'



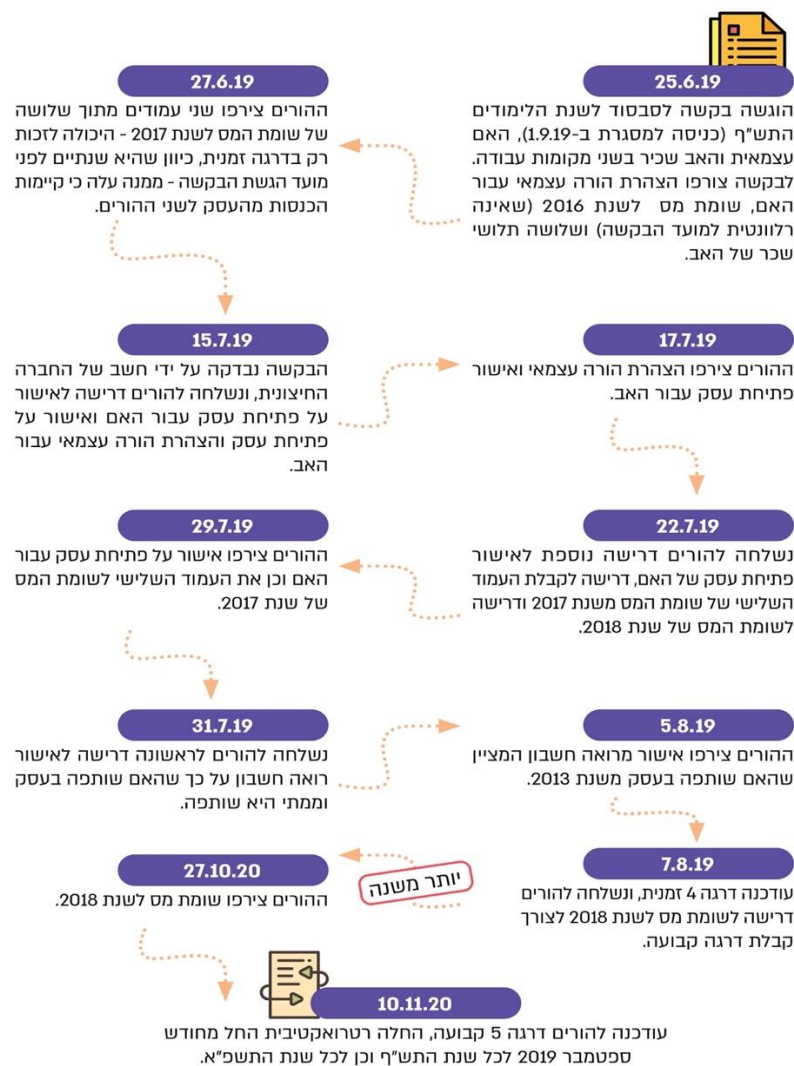
על פי נתוני האגף למעונות יום, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי ממועד הגשת הבקשה ביוני 2019, עברו יותר משבעה חודשים עד אישור הדרגה, שהוחלה רטרואקטיבית ממועד כניסת הפעוט למסגרת בחודש ספטמבר 2019. החברה החיצונית הייתה צריכה לדחות את הבקשה כבר בעת הגשתה, שכן לא קמה זכאות בשלב זה לסבסוד (כי האם לא עבדה). במקום זאת, ניתן להורים מענה יותר משבועיים לאחר הגשת הבקשה, אז החברה ביקשה מסמכים שלבדם כלל אינם יכולים לזכות בדרגה. בהמשך, החברה



החיצונית ביקשה תלושי שכר של האב מבלי לציין כי התלושים צריכים להיות לתקופה שלאחר פתיחת העסק. ההורים שלחו את תלושי השכר של האב שלוש פעמים לפני שהצליחו להעבירם באופן קריא. לבסוף נקבעה דרגת סבסוד נמוכה, ככול הנראה כיוון שלא היו תלושי שכר של האב לתקופה הרלוונטית ומכיוון שלא צורף פסק דין הנותן תוקף להסכם המזונות.

תרשים 37: תרשים זרימה של שלבי תהליך הבקשה לסבסוד עבור פעוט ג'



מהתרשים עולה כי ממועד הגשת הבקשה ביוני 2019 עברו חודשיים עד לאישור דרגה 4 זמנית, וכן עברו 17 חודשים עד לאישור דרגה 5 קבועה, שהוחלה רטרואקטיבית ממועד כניסת הילד למסגרת בחודש ספטמבר 2019. עוד עולה מהתרשים כי החברה בחנה את המסמכים שהוגשו לאחר כשבועיים ולא ציינה בפני ההורים כי שומת המס שצרפו אינן רלוונטיות או מזכות רק



בדרגת סבסוד זמנית. לאחר כחודש מהגשת הבקשה החברה דרשה מההורים את השומה לשנת 2018 על מנת לקבל דרגה קבועה, אך היא הוגשה לבסוף באיחור של יותר משנה¹⁸².

המוצג לעיל מעיד על הליך מכביד וארוך להגשת בקשה לסבסוד עבור פעוט במסגרת בעלת סמל, הליך שהורים לכל פעוט הנרשם למסגרת כזו נדרשים לו והוא כולל ביצוע פעולות רבות (חמש פעולות ומעלה ב-11% מהמקרים) והגשת מסמכים רבים (חמישה מסמכים ומעלה ב-80% מהמקרים) וכרוך בקושי של הורים בהבנת ההליך והמסמכים שהם נדרשים לצרף. לא פעם קיים גם קושי באופן העברת המסמכים, כך שהם מצורפים כאשר אינם קריאים ואינם מלאים ובכך מקשים על האפשרות לבחון את הבקשות. כל האמור הוא נטל בירוקרטי משמעותי המוטל על ההורים. הדבר אף עשוי להרתיע הורים מסוימים מהגשת הבקשה, והדבר יכול להשפיע לרעה על השגת תכלית הסבסוד שהיא עידוד תעסוקת הורים. הימשכות הליך קבלת הדרגה מביא במקרים מסוימים לדרישת תשלום מלא מהורים העשויים להיות זכאים לסבסוד עד אשר יסתיים תהליך אישור הבקשה, מצב שיש בו הכבדה כלכלית משמעותית, בין היתר על אוכלוסיות במצב חברתי-כלכלי נמוך.

זרוע העבודה ציינה בתגובתה כי האגף מקבל את הביקורת ומודע היטב לנטל הבירוקרטי הכבד המושת על ההורים, שיוצר עיכובים בקביעת דרגת הזכאות על כל המשתמע מכך. עוד ציינה, כי בשנים האחרונות חל שיפור בכמה היבטים של מנגנון הסבסוד, אך מקרים של טיפול בבקשות שנמשך חודשים רבים ודרישה מההורים לבצע מספר רב של פעולות ולהגיש עשרות מסמכים מיותרים אינה עולה בקנה אחד עם רמת השירות שהזרוע שואפת אליה.

נוכח הנטל הבירוקרטי המוטל על כתפי ההורים לפעוטות ונוכח משכי הזמן הארוכים שעליהם להמתין טרם אישור בקשותיהם לסבסוד, מומלץ כי האגף למעונות יום יבחן באופן מקיף את הליך הגשת הבקשות לסבסוד וימצא דרכים ליעל אותו. בין היתר ניתן לעשות זאת במסגרת פעולות האגף להתקשרות חדשה עם חברה חיצונית לצורך קביעת דרגות סבסוד ושיפור המערכת המקוונת - ראו להלן.

הקלת הנטל באמצעות מערכת ASK ONCE - "מדיניות פעם אחת"

בעקבות ההתפתחות הטכנולוגית בעולם והעלייה בצריכת השירותים הדיגיטליים התפתחה גם האפשרות לייעל את תהליכי השירות שנותנים משרדי הממשלה לציבור. אחת הדרכים לייעל את תהליכי השירות הממשלתיים ולפשטם היא שימוש ב"מדיניות פעם אחת", שמשמעה דרישה חד פעמית של מידע מהאזרח והעברתו ככל הנדרש בין גופי ממשלה לצורך מתן שירותים שונים, בלי שהאזרח יידרש למסור את המידע בכל פעם מחדש (להלן - מדיניות פעם אחת או ASK

¹⁸² יצוין כי מבחני התמיכה שהיו תקפים בשנת הלימודים התשפ"א חייבו הן הגשת שומת מס לשנה הרלוונטית והן אישור מרואה חשבון או יועץ מס על פירוט ההכנסות בשלושת החודשים המלאים שקדמו למועד הגשת הבקשה לדרגת סבסוד. במבחני התמיכה לשנת הלימודים התשפ"ב שהיו בתוקף במועד סיום הביקורת בוטלה הדרישה לשומת מס, ונקבע כי יש לצרף רק אישור מרואה חשבון או יועץ מס על פירוט ההכנסות בשלושת החודשים המלאים שקדמו למועד הגשת הבקשה לדרגת סבסוד, דבר שהיה יכול להקל על ההורים במקרה זה.



ONCE)¹⁸³. בשנת 2016 החליטה הממשלה¹⁸⁴ לאמץ מדיניות פעם אחת במשרדי הממשלה וביחידות הסמך לשם שיפור השירות הממשלתי לציבור והפחתת הנטל הבירוקרטי המוטל עליו.

בהתאם לאמור, האגף למעונות יום פועל משנת 2019 להקמת מערכת ממוחשבת שתדע להזין את מרבית הנתונים הנדרשים לצורך בדיקת בקשה לסבסוד שהוגשה, מבלי שההורה המגיש את הבקשה יידרש לספק נתונים אלו בעצמו (להלן - מערכת ASK ONCE). לאחר תהליך הזדהות דו-שלבי¹⁸⁵ של מגיש הבקשה, תאסוף מערכת ASK ONCE את המידע הנדרש לצורך בחינת הבקשה לסבסוד מגופים ציבוריים רלוונטיים, בין היתר מידע על סוג העסקתו או לימודיו והיקפם, על הכנסתו, על מצבו האישי ועל מספר הילדים במשפחה וכן הפרטים על בן זוגו או בת זוגו.

כך למשל, תוכל המערכת לשאוב מידע ממרשם האוכלוסין ברשות האוכלוסין וההגירה ולהזין בעצמה את תעודת הזהות של ההורים והילדים, לקבל מהבט"ל מידע על הכנסות חודשיות, זכאות לקצבאות המזכות בסבסוד וכן היקף וסוג ההעסקה ולהסתמך על מידע מרשות המיסים על שומות מס לעצמאים.

אין חולק על כך שמערכת זו תקל באופן משמעותי את הנטל הבירוקרטי המוטל על ההורים בבואם להגיש בקשה לדרגת זכאות לסבסוד, שכן היא אמורה להפחית בהרבה את כמות הפרטים והמידע שעל ההורה לספק ואת מספר המסמכים שעליו להגיש.

אולם במועד סיום הביקורת לא ניתנו אישורי כל הגופים הרלוונטיים להעברת המידע כאמור וטרם הוקמה התשתית הטכנולוגית מול מרבית הגופים. כך למשל, בט"ל - שהוא מקור המידע העיקרי - אישר עקרונית את אפשרות העברת המידע, אולם במועד סיום הביקורת טרם סוכם פרטי המידע שיועברו וטרם הוקמה התשתית הטכנולוגית להעברתם בין האגף למעונות יום לבין בט"ל. כמו כן, נציגי האגף ורשות התקשוב טרם הגיעו להסכמות בנושא עם רשות המיסים. משרד מבקר המדינה מציין לחיוב כי התשתית הטכנולוגית מול מרשם האוכלוסין קיימת, וכבר בשנת התשפ"א הועבר מידע רלוונטי לצורך רישום פעוטות למסגרות בעלות סמל לשנת הלימודים התשפ"ב בצורה מקוונת.

זרוע העבודה ציינה בתגובתה כי בשנת הלימודים התשפ"ב יוזן באופן אוטומטי חלק מהמידע הנדרש לצורך טיפול בבקשות, לאחר תהליך הזדהות אישית. עם זאת, מאחר שטרם הושגה הסכמת כל הגופים הנוגעים בדבר, עדיין לא הורחב השימוש במדיניות "פעם אחת" גם על נתוני הכנסות וקצבאות, כדי לייתר הגשת תלושי שכר ודוחות כספיים. לכן בשלב זה יוזנו אוטומטית רק פרטי ההורים והילדים ודרכי ההתקשרות. זרוע העבודה ציינה כי תמשיך להשקיע מאמצים לרתום את כל הגופים הנוגעים בדבר למשימה זו.

183 באנגלית: "Once Only Principle (OOP)" או "Ask Once". ראה מבקר המדינה, **דוח שנתי 72א - חלק ראשון** (2021), "מדיניות פעם אחת" לשיפור השירות הממשלתי הדיגיטלי לציבור, עמ' 727.

184 החלטה 1933 מיום 30.8.16 בנושא "שיפור העברת המידע הממשלתי והנגשת מאגרי מידע ממשלתיים לציבור".

185 תהליך אימות ההזדהות מתבצע על ידי ההורים באמצעות הכנסת פרטים אישיים לרבות כתובת דוא"ל, וכן על ידי שני אמצעי זיהוי מתוך ארבעה: כרטיס אשראי, תעודת זהות ישראלית, דרכון ישראלי, תעודת עולה חדש.



מומלץ כי האגף למעונות יום יפעל כדי להשלים את המערכת הממוחשבת לקבלת מידע מגופים ציבוריים וכדי לקבל את המידע הנדרש מכל הגופים הרלוונטיים, זאת כדי להקל את הנטל הבירוקרטי המוטל על ההורים עם השלמת המערכת והפעלתה. הצורך האמור מתחדד לאור השינוי שעתיד לחול במבחני התמיכה לשנת הלימודים התשפ"ג¹⁸⁶, שלפיהם יידרש במקרים רבים להוכיח תעסוקה של שני ההורים במשק הבית, צפויה עלייה בדרישה למסמכים, זאת כל עוד לא תיכנס לפעולה המערכת הממוחשבת לקבלת מידע מגופים ציבוריים, מערכת ASK ONCE.

פיקוח האגף על קביעות החברה החיצונית בדבר זכאות לסבסוד

מבקר המדינה ציין בעבר כי על משרדי ממשלה שמפעילים שירותים באמצעות ארגונים פרטיים להבטיח כי השירותים המסופקים יהיו איכותיים. לשם כך עליהם, בין היתר, לקבוע סטנדרטים להפעלה, לוודא שהארגונים עומדים בסטנדרטים שנקבעו ולנהל מנגנוני פיקוח ובקרה שיאפשרו להם להעריך את איכות השירותים המסופקים¹⁸⁷. עוד ציין המבקר בעבר, כי כדי לקיים בקרה ניהולית נאותה על האפקטיביות של השירות הניתן וכדי לקיים הליכי למידה ושיפור ביצועים חשוב למדוד את אופן מתן השירות ותוצאותיו ולהפיק באופן מסודר וקבוע מידע שדרגי הניהול יוכלו לבחון. במסגרת זו, שליפת נתונים ודוחות מנהלים הם בין הכלים התשתיתיים בארגון הכלים הניהולי, וביכולתם לאפשר להנהלה לקבל תמונת מצב מדויקת על השירות, ועל בסיס תמונה זו לקבל החלטות שיסייעו בהשגת המטרות וישפרו את היעילות והאפקטיביות שלו¹⁸⁸. על רשות מינהלית לתכנן את פעילותה ולקבל החלטות על בסיס של תשתית נתונים מלאה ככל הניתן, כדי שפעולתה תהא יעילה ומועילה¹⁸⁹.

כאמור, את המוקד הטלפוני ואת מערך קבלת ההחלטות בנוגע לדרגות הזכאות לסבסוד מפעילה חברה חיצונית עבור האגף למעונות יום. פעולת החברה החיצונית מבוססת על מכרז התקשרות מול האגף למעונות יום, על מבחני התמיכה המפורסמים מדי שנה, על ידע מצטבר שרכשה עם הזמן וכן על מצגות והנחיות נקודתיות שמועברות מהאגף לחברה מפעם לפעם ועוסקות בנושאים ספציפיים, לרוב - על רקע קשיים שעלו מבקשה מסוימת.

186 ראו בג"ץ 5782/21 לאה זילבר נ' שר האוצר (פורסם במאגר ממוחשב, 12.1.22).

187 מבקר המדינה, דוח שנתי 163 (2013), "אסדרת שירותי שיקום שהמדינה רוכשת מגורמי חוץ", עמ' 1418.

188 מבקר המדינה, דוח שנתי 165 (2015), "פעולות המדינה להגנה על זכויותיהם של עובדים בשכר נמוך", עמ' 1048.

189 מבקר המדינה, דוח מיוחד - פיתוח וחיוק מעמדה של ירושלים - חלק שני, "השירותים החברתיים לאוכלוסייה הערבית במזרח ירושלים", עמ' 435.



עם זאת, בביקורת נמצא כי אין באגף למעונות יום נוהל עבודה המפרט את ההנחיות והפעולות הנדרשות מהחברה החיצונית בבואה לקבוע דרגת זכאות לסבסוד, מרגע קבלת הבקשה ועד למתן החלטה בעניינה. היעדרו של נוהל מוסדר הקובע סטנדרטים ברורים למתן דרגות סבסוד ולאבני הדרך בתהליך הטיפול בבקשות לא אפשר ביצוע מעקב ובקרה אחר עבודת החברה החיצונית. כך, הלכה למעשה לא היה האגף יכול לבצע פיקוח - לא על עבודת החברה החיצונית באופן רחב (למשל, בנוגע למשכי זמן לטיפול, יעילות הטיפול וכו'), ולא במקרים פרטניים שבהם התעורר צורך להתחקות אחר השתלשלות העניינים בטיפול בבקשה, כמפורט להלן.

פיקוח ובקרה: נמצא כי האגף למעונות יום לא ביצע פיקוח ובקרה שוטפים על פעילות החברה החיצונית, אלא אם כן החברה עצמה הפנתה אליו נושאים ספציפיים שבהם נתקלה, כגון שאלות על פרשנות של מבחני התמיכה, בקשה להסברים על אסמכתאות מורכבות שמתקבלות וכן מקרים שבהם סברה שמתבצעת הונאה או קבלת דרגה במרמה. האגף אף לא ביצע בדיקות מדגמיות של החלטות החברה החיצונית על מתן דרגות הזכאות לסבסוד. יצוין כי החברה החיצונית מבצעת בקרה פנימית על פעולותיה, אך כאמור אין מדובר בפיקוח של האגף למעונות יום.

זרוע העבודה ציינה בתגובתה כי האגף מקבל את הביקורת ומודע היטב לנושא המעקב והבקרה אחר פעילות החברה החיצונית. הזרוע סבורה כי הבעיה נעוצה בשני גורמים עיקריים - מבחני התמיכה, היוצרים סרבול ומטילים נטל בירוקרטי רב על ההורים, וכן התנאים שנקבעו בהסכמים ולפיהם עובדת החברה החיצונית במועד סיום הביקורת, המקשים על האגף לבצע מעקב ובקרה אפקטיביים על פעילותה. עוד צוין כי מפעם לפעם ביצעו היחידה לביקורת פנים ומשרדי רואי חשבון חיצוניים פעולות בקרה חיצוניות, ואלה העלו פערים ובעיות שדרשו ביצוע פעולות שונות. ואולם הדבר לא נעשה במסגרת תוכנית עבודה שוטפת לניהול ההתקשרות עם החברה החיצונית, ובכוונת האגף לנקוט צעדים לטיפול מעמיק בנושא.

נתונים: עוד נמצא כי למעט הדרוש לצורך אישור החשבונות החודשיים, האגף לא דרש מהחברה החיצונית לאסוף נתונים ומידע על פעולותיה או על השירות שהיא מעניקה לצורך העברתם לאגף למעונות יום. כך למשל, לא קיים איסוף מידע על משכי זמן הטיפול בבקשות פרטניות לדרגות סבסוד, משכי זמן השיחות המבוצעות מול ההורים בנפרד במסגרת כל בקשה המוגשת לחברה, מספר הפניות החוזרות להורים לצורך קבלת נתונים ומסמכים ועוד. כמו כן, האגף לא דרש מהחברה החיצונית להפיק דוחות על פעולותיה ולהעביר אליו נתונים שוטפים, למעט נתונים כלליים על בסיס שבועי בדבר מספר הבקשות שהתקבלו וטופלו וכן נתונים הנדרשים לצורך אישור החשבונות החודשיים.

עוד יצוין כי במהלך בחינת שלושת המקרים שתוארו לעיל, כדי להבין את השתלשלות העניינים והפעולות שבוצעו נדרש צוות הביקורת להשלמת מידע רב מהאגף ומהחברה החיצונית, שלא הופיע במערכות המידע של האגף. נוסף על כך, בשלושת המקרים שנבדקו, נמצאו מספר טעויות בדרישה של החברה החיצונית למסמכים מההורים (כגון דרישת מסמכים מהאם במקום מהאב או דרישת מסמכים מיותרים במקרה שהאם כלל אינה עובדת ולכן אינה זכאית לסבסוד).

מוקד הידע: ההתנהלות המתוארת לעיל הובילה לכך שמוקד הידע העיקרי על ניהול הבקשות לסבסוד מצוי בידי החברה החיצונית, ולא בידי הגוף הציבורי שאמון על מתן הסבסוד ועל השירות הניתן במסגרת מסגרות היום והפיקוח עליהן - קרי, האגף למעונות יום. הדבר עשוי



ליצור קושי ממשי בהעברת המידע הנצבר בצורה מוסדרת במקרה של החלפת החברה המפעילה את מערך מתן דרגות הסבסוד.

תלונות על הליך קביעת דרגות הסבסוד: בבדיקה שערך צוות הביקורת נמצא כי רבות מהפניות לאגף למעונות יום עסקו בנושא דרגות הסבסוד¹⁹⁰: בשנת הלימודים התש"ף, כ-53% מכלל הפניות לאגף באותה השנה היו בנושא דרגות סבסוד (1,739 מתוך 3,268 פניות); ובשנת הלימודים התשפ"א, כ-29% מהפניות היו בנושא זה (476 מתוך 1,651 פניות).

גם נציבות תלונות הציבור במשרד מבקר המדינה מבררת תלונות על האגף למעונות יום בנושאים שונים, והנושא העיקרי הוא טיפול האגף בבקשות לקבלת השתתפות המדינה בעלות שר הלימוד (סבסוד). לאורך השנים מסייעת הנציבות למתלוננים במגעים עם האגף ועם החברה החיצונית. לגבי החברה החיצונית - מאז 2010 ביררה הנציבות תלונות שהוגשו בעניינה, ובעקבות הבירור הצביעה על ליקויים שנמצאו בפעילותה ובהנחיות הפנימיות שלפיהן פעלה¹⁹¹.

לוח 4: תלונות לנציבות תלונות הציבור לגבי האגף למעונות יום

השנה	תלונות שהתקבלו בנציבות על האגף למעונות יום	שיעור התלונות שנמצאו מוצדקות או שעניינן בא על תיקונו	תיאור הליקויים הנוגעים לטיפול בנושאי הסבסוד שעלו מהתלונות
2018	154	61%	הליקויים ביטאו נוקשות של זרוע העבודה בטיפול בבקשות סבסוד
2019	142	73%	64% מהתלונות שהוגשו עסקו בנושא דרגת הזכאות לתמיכה. הליקויים שנמצאו העידו על טיפול נוקשה של זרוע העבודה בבקשות בעניין זה, על עיכובים ושהיו בטיפול בפניות ובבקשות לסבסוד ועל התנהלות הזרוע שלא בהתאם לעקרונות המינהל התקין ¹⁹² .
2020	335	74%	הגידול במספר מכתבי התלונה שהוגשו על האגף בשנה זו נבע מהגידול בתלונות שהוגשו בנושא עיכוב במתן דרגת זכאות לסבסוד.

על פי נתוני נציבות תלונות הציבור¹⁹³, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

190 מרבית הפניות הן בנושא דרגות הסבסוד והעלויות ומיעוטן בנושא של עררים על דרגות או השמות. בשל מבנה הנתונים הנאסף על ידי האגף למעונות יום, אי אפשר להפריד בין השדות השונים.

191 נציב תלונות הציבור, **דוח שנתי 46** (2019), עמ' 56; **דוח שנתי 38** (2012), עמ' 195; **דוח שנתי 39** (2013), עמ' 219.

192 נציב תלונות הציבור, **דוח שנתי 46** (2019) עמ' 55 - 139. כך למשל, הוגשו תלונות על אי קבלת החזרים כספיים עבור שנים קודמות.

193 נציב תלונות הציבור, **דוח שנתי 45** (2018) עמ' 98 - 101, 196; נציב תלונות הציבור, **דוח שנתי 46** (2019) עמ' 55 - 139, 59. נציב תלונות הציבור, **דוח שנתי 47** (2020) עמ' 43, 167.



זרוע העבודה ציינה בתגובתה כי היקף פניות הציבור אינו מפתיע, עקב הסרבול והנטל הבירוקרטי המאפיינים את פעילות האגף. גם הנוקשות שעליה הצביעה נציבות תלונות הציבור מובנת, מאחר שמבחינת התמיכה עצמה נוקשים. עם זאת ציינה הזרוע, כי בשנים האחרונות, בכל מקום שבו התאפשרה לאגף גמישות בדרישה לנתונים ובבדיקת המסמכים, הוא פעל ביתר שאת למתן הקלות ולצמצום הנטל הבירוקרטי. עוד ציינה כי האגף פועל רבות למתן מענה אדיב ומהיר לכל הפניות אליו, למרות ריבוי הפניות והעומס שהן מטילות על האגף.

התקשרות חדשה עם חברה חיצונית לצורך קביעת דרגות סבסוד: במאי 2021 פרסמה זרוע העבודה¹⁹⁴ מכרז לבחירת חברות להפעלת מוקדים טלפוניים שבו יבחרו ארבע חברות זוכות אשר יפעילו מוקדים טלפוניים לכלל שירותי הזרוע. במסגרת מכרז זה, צפוי האגף למעונות יום להתקשר עם אחת החברות הזוכות, אשר תהא אחראית על הפעלת המוקד הטלפוני ומתן דרגות הסבסוד להורים לפעולות השוהים במסגרות בעלות סמל. התקשרות חדשה זו תחליף את ההתקשרות עם החברה החיצונית שהייתה קיימת במועד סיום הביקורת. בעקבות הערות צוות הביקורת במהלך ביצוע הביקורת, האגף למעונות יום החל (במועד סיום הביקורת) לפעול לבניית נוהל הפעלה מסודר ואמצעי לשימור הידע הארגוני.

מכיוון שאין בידי האגף למעונות יום נתונים ומידע על פעולותיה השוטפות של החברה החיצונית ועל אופן מתן השירות שלה, לא התאפשר לו לבצע בקרה על השירות הניתן להורים ואין בידי האפשרות לקבוע מדדי איכות, להסיק מסקנות ולשפר את השירות המסופק.

בתגובתה מדצמבר 2021 מסרה זרוע העבודה כי הליך המכרז המרכזי המרכזי הסתיים לאחרונה, ובחודשים הקרובים תחל חברה חיצונית חדשה לעבוד לפי תנאי המכרז החדש, שיאפשר לאגף לנהל את ההתקשרות כנדרש. עוד נמסר כי במסגרת ההיערכות של האגף לעבודה לפי תנאי המכרז החדש, הוחל בכתיבת "ספר הפעלה" שיאגד תחתיו את כל המידע, הנהלים וההנחיות של האגף בנושא הסבסוד, וכן בהכנת תוכנית ביקורת שוטפת על פעולות החברה החיצונית; מפרט השירותים במכרז החדש כולל דרישות מפורטות לדוחות המציגים מידע בפילוחים שונים וביצוע סקרי שביעות רצון.

194 בעת פרסום המכרז פעלה זרוע העבודה תחת משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, דאז.



מומלץ כי לקראת ההתקשרות החדשה ישלים האגף למעונות יום גיבוש מודל מקיף לפיקוח ובקרה שיבטיח מינהל תקין במסגרת הליך קביעת דרגות הסבסוד, שיפור השירות לציבור ושימור ידע. עם ההתקשרות החדשה, מומלץ כי האגף יוודא את העברת כלל המידע והידע הרלוונטיים באופן מסודר לחברה שיתקשר עימה. כמו כן, על מנת לייעל את עבודת החברה החיצונית, מומלץ כי האגף יקבע במסגרת ההתקשרות החדשה נוהל הפעלה וסטנדרטים אחידים וברורים, לרבות הנחיות מפורטות על מה נדרש לעשות בכל מקרה ותיעוד מלא של פעולות החברה, ידרוש איסוף נתונים שוטף, לרבות הפקת דוחות מידע ויבצע ניתוח של הנתונים המתקבלים לצורכי הפקת לקחים ומדידת איכות השירות הניתן, וכן יכפיף את החברה החיצונית לבקרת איכות מצידו. פיקוח נאות עשוי לתרום רבות לשיפור השירות לציבור, ובין היתר להקל על הנטל הבירוקרטי המוטל על הורים לפעוטות.

זרוע העבודה ציינה בתגובתה, כי מערך הסבסוד על כלל מרכיביו מהווה אתגר משמעותי - מחד גיסא מושקעים בו תקציבים רבים, ומאידך גיסא התוצאה שלו היא הכבדת הנטל הבירוקרטי על ההורים והיעדר מעקב ובקרה על הפעלת המערך כולו. נוכח זאת הנחתה הממונה על זרוע העבודה לפעול בכמה ערוצים כדי להטמיע שינויים ושיפורים בשנת הלימודים התשפ"ג, ובהם: מעבר לניהול סיכונים בכל הנוגע לדרישת אסמכתאות מהורים; ביצוע שינויים במבחני התמיכה שיגבירו את המקצועיות והפשטות שלהם; שיפור מערכות המחשוב ומעבר למערכת ASK ONCE (מדיניות פעם אחת); והפעלת מכרז חדש לחברה חיצונית שיאפשר ביצוע שיפורים רבים, לרבות צמצום המגע עם ההורים, קיצור זמן הטיפול בקביעת הדרגה, הרחבת ערוצי התקשורת עם האגף ויצירת בסיסי נתונים להפקת לקחים לשיפור השירות. זרוע העבודה הדגישה כי היא מברכת על הביקורת בנושא הסבסוד, אשר תסייע רבות בהסרת חסמים מורכבים כדי להקל בצורה משמעותית את הנטל הבירוקרטי ולקדם שיפורים לטובת העמידה ביעדים ושיפור השירות לאזרח.



תכלול הטיפול הממשלתי בגיל הרך

הוועדה הבין-משרדית לעניין איכות מעונות בעלי סמל

בעקבות מחאת מפעילי מעונות היום בעלי הסמל, החליטה הממשלה בפברואר 2019 על הקמת ועדה בין-משרדית לשיפור וייעול מערך מעונות היום בעלי הסמל¹⁹⁵. על הוועדה הוטל לדון בין היתר בנושאי התקינה, במספר הילדים במעון ובמבנה התעריף וגובהו וכן לבחון את המצב הקיים, את הצורך בשטח ואת הפדגוגיה והתכנים טיפוליים-חינוכיים לאור ההשפעות על איכות הטיפול, על יוקר המחיה, על הנגישות ועל עידוד תעסוקת הורים.

הוועדה קיימה כ-15 פגישות. היא זימנה מומחים לגיל הרך ונעזרה בהליך שיתוף ציבור עם ארגונים המפעילים מעונות יום ועם ארגוני הורים וכן בניתוח כלכלי-תמחירי, בהשוואות בין-לאומיות ובהמלצותיהן של וועדות קודמות. שר העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים דאז ניסה לשלב חלק מההצעות שעלו בוועדה בטיטת התקנות לחוק הפיקוח החדש, למשל בנושאי תפוסה, תקינה, הכשרות לצוות והדרכה חינוכית, כך שיחולו הן על מעונות סמל והן על מעונות פרטיים. אולם בגרסה הסופית של התקנות רוב הצעות הוועדה לא שולבו כלשונן. במקביל להליך העבודה על התקנות ניסו חברי הוועדה להגיע לנוסח מוסכם של המלצות בחודשים אוגוסט עד אוקטובר 2020. בחודש אפריל 2021 הוציא הממונה לשעבר על זרוע העבודה מכתב לחברי הוועדה שסיכם את עבודתה.

על הוועדה היה להגיש את המלצותיה לממשלה עד אוגוסט 2019. אולם חברי הוועדה לא הגיעו להסכמות ביניהם, ומשכך הוועדה לא הגישה המלצות סופיות כלל והתפזרה ללא מסקנות. בשל הנושאים שעליהם הופקדה, יכלה ועדה זו לתרום רבות לשיפור איכות החינוך-טיפול במעונות הסמל, נושא המשמעותי לכל הפעולות שהושים בהם ובעל השפעה מכרעת על פעולות במצב חברתי-כלכלי נמוך, כמתואר לעיל.

מומלץ כי זרוע העבודה תגבש מסקנות על סמך תוצרי עבודת הוועדה ותעדכן בהן את משרד החינוך, במיוחד לאור העובדה כי רבות מהבעיות בתפעול מעונות הסמל נידונו בוועדה.

זרוע העבודה ציינה בתגובתה, כי ליבת עבודת הוועדה עוסקת בתחומים הצפויים לעבור לאחריות משרד החינוך, ועל כן הזרוע אינה רואה אפשרות בעת הזו לגבש דוח מפורט לגבי הממצאים ומהות חילוקי הדעות בוועדה ולהגישו לממשלה. עוד מסרה זרוע העבודה כי במסגרת העברת תחומי האחריות למשרד החינוך יעברו כלל החומרים שנאספו במסגרת עבודת הוועדה.

195 החלטת הממשלה 4496 (7.2.19). בראש הוועדה עמד הממונה על זרוע העבודה וחבריה כללו: נציגי האגף למעונות יום, נציגי משרד ראש הממשלה, נציגת זרוע הרווחה במשרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים ונציגי משרד האוצר.



מזכירות הממשלה ציינה בתגובתה מדצמבר 2021 כי פעילות ועדות בין-משרדיות מוסדרת ומרוכזת על-ידי העומד בראשן בהתאם להחלטת הממשלה שהקימה אותן.

מומלץ כי מזכירות הממשלה תסדיר כללים להסדרת פעילות ועדה בין-משרדית המתמנה על ידי הממשלה ולמעקב אחר הגשת דוחות סיכום פעילותה ומסקנותיה לממשלה, בפרט עבור מקרים בהם הוועדה שמונתה אינה מגיעה לכדי גיבוש מסקנות.

האחריות המיניסטריאלית לגיל הרך

בכמחצית ממדינות ה-OECD משרד אחד אמון על כל היבטי החינוך-טיפול בגיל הרך, מלידה ועד גיל בית ספר - לרוב מדובר במשרד החינוך¹⁹⁶. בישראל, עד לסוף שנת 2021 היה החינוך-טיפול לפעוטות בגילי לידה עד שלוש באחריותה של זרוע העבודה, ואילו החינוך לגילי שלוש ומעלה היה באחריות משרד החינוך.

ב-2011 ציינה הוועדה לשינוי כלכלי חברתי כי מעונות יום הם מוסדות חינוכיים-התפתחותיים קריטיים, ועל כן המליצה להעביר את תחום הטיפול בגילי לידה עד שלוש לאחריותו של שר החינוך, מתוך ההכרה בחשיבות החינוך בגילים אלה ומתוך הרצון לייצר מדיניות פדגוגית רציפה ושלמה. לדעת הוועדה המלצה זו היא תשתית בסיסית ליתר ההמלצות בנושא הגיל הרך, אך היא הדגישה כי על העברת התחום להתבצע באופן סדור ובאופן שלא יפגע בניהול התקין של המערכת¹⁹⁷. הוועדה למלחמה בעוני בישראל חזרה ב-2014 על ההמלצה להעברת הסמכות למשרד החינוך¹⁹⁸. ב-2016 הצוות הבינמשרדי לבדיקת מיקום אגף מעונות יום בראשות מנכ"ל משרד ראש הממשלה לא הכריע בסוגיית האחריות המיניסטריאלית, וקבע כי היא צריכה להתאים לדגשי המערכת במסגרת המדיניות הכלכלית חברתית¹⁹⁹.

196 OECD, **Education at a Glance 2019: OECD Indicators**, עמ' 167.

197 **דוח הוועדה לשינוי כלכלי חברתי** (2011), עמ' 114.

198 **דוח הוועדה למלחמה בעוני בישראל** (2014), עמ' 32. בדוח מבקר המדינה משנת 2015 צוין כי הממשלה דחתה ללא נימוק את המלצת הוועדה לשינוי כלכלי חברתי להעביר למשרד החינוך את הסמכות והאחריות לתחום המעונות לפעוטות, אך בפועל הנושא לא ירד מסדר היום החינוכי, וכי החלטה של משרד החינוך זרוע העבודה משנת 2014 להכין נייר עמדה אשר לסוגיה זו לא יושמה. ראו מבקר המדינה, **דוח שנתי 2015** (2015), "יישום רפורמות וצמצום פערים בחינוך לגיל הרך", עמ' 900.

199 דוח הצוות הבינמשרדי לבדיקת המיקום של אגף מעונות יום (2016), עמ' 7. הצוות הוקם בהתאם להחלטת הממשלה מיום 1.11.15, בראשות מנכ"ל משרד ראש הממשלה דאז מר אלי גרונר והיוו חברים בו נציגים ממשרד ראש הממשלה, ממשרד הכלכלה והאגף למעונות יום, ממשרד החינוך וממשרד האוצר.



החלטת הממשלה 133 מיום 19.7.21, קבעה כי האגף למעונות יום יעבור עד ליום 1.1.22 למשרד החינוך, למעט מנגנון סבסוד שכר הלימוד אשר יישאר תחת אחריות זרוע העבודה. החלטת הממשלה 951 מיום 9.1.22 השלימה את הוראות העברת תחום מעונות היום למשרד החינוך (העברת התחום כפופה לאישור הכנסת שטרם ניתן במועד סיום גיבוש הדוח), פרט לתחומי המשפחתונים וסבסוד שכר הלימוד, שיישאו באחריות זרוע העבודה. כך צפוי להיכנס כל החינוך-טיפול בגיל הרך (גילי אפס עד שש) תחת אחריותו וסמכותו של משרד החינוך.

זרוע העבודה ציינה בתגובתה מדצמבר 2021, כי היא מברכת על החלטת הממשלה 133 ורואה בה חשיבות רבה. נמסר כי הזרוע עושה מאמצים רבים לקידום המעבר של תחום הגיל הרך למשרד החינוך, אשר יביא לשינוי מהותי בתפיסת החינוך-טיפול בפעוטות בישראל.

מומלץ, כי משרד החינוך ישלים ביצוע מעבר של התחום לאחריותו, תוך למידת התחום, וייקח לתשומת ליבו את הממצאים וההמלצות שמעלה דוח זה. מצופה כי המומחיות הפדגוגית של משרד החינוך, לצד ניסיונו בבינוי מוסדות חינוך ופיקוח ובקרה עליהם, יבואו לידי ביטוי ביישום מיטבי של ההמלצות, לטובת הפעוטות כולם.

משרד החינוך ציין בתגובתו מדצמבר 2021 (להלן - תגובת משרד החינוך) כי לצורך יישום החלטת הממשלה מיולי 2021 הוא עושה עבודת מטה מקיפה הכוללת, בין היתר, בניית תוכנית אסטרטגית ובה יעדים קצרי טווח וארוכי טווח. לצורך כך הקים המשרד שבעה צוותי עבודה שילוו את המעבר של תחום מעונות היום מזרוע העבודה למשרד החינוך. משרד החינוך ציין עוד, כי האגף לחינוך קדם-יסודי, האמון על תכלול קליטת התחום במשרד החינוך, ילמד את הממצאים וההמלצות שמעלה דוח זה ויפעל ליישום מיטבי של ההמלצות בהיבט הטיפולי והחינוכי, בדגש על הפיתוח וההכשרה של צוותי המעונות והמשפחתונים, כדי לשפר את המענה החינוכי והטיפולי הניתן לפעוטות במסגרות.

מרכז השלטון המקומי ציין בתשובתו כי נציגי השלטון המקומי משתתפים בצוותים לצורך ניהול שיח בשלל נושאים הנוגעים לאסדרה ולהסדרה של מעבר האחריות למעונות היום למשרד החינוך.



המועצה לגיל הרך

בחוק המועצה לגיל הרך, התשע"ז-2017, נקבע כי תוקם מועצה לגיל הרך שתפקידה לקדם מדיניות אחידה ולהמליץ על תוכניות ליצירת רצף בין גורמים ומסגרות שונות המטפלים בילדים מגיל לידה עד גיל שש. על המועצה הוטלו תפקידים שונים, בין היתר הכנת תוכנית רב-שנתית לאומית לגיל הרך, כמתואר בתרשים להלן:

תרשים 38: תפקידי המועצה לגיל הרך על פי החוק

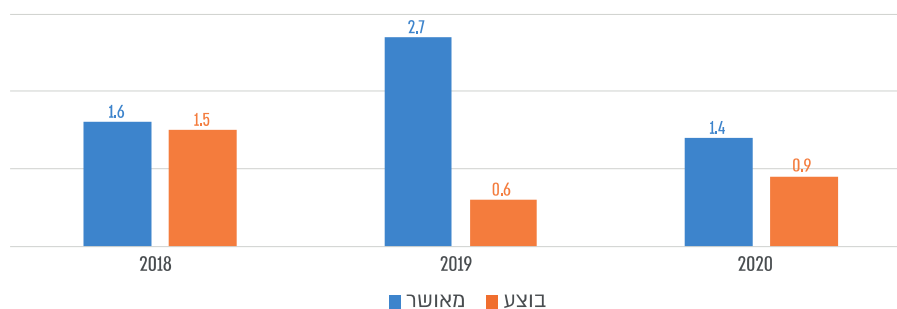
1. הכנת תוכנית לאומית רב-שנתית והמלצה על סדרי העדיפויות ליישום	תכנון מדיניות ואסטרטגיה
2. תיאום בנוגע לפעילות בתחום הגיל הרך 3. תיאום בנוגע לצרכים של ילדים עם מוגבלויות בגיל הרך	תיאום בין הממשלה לרשויות המקומיות
4. המלצה על אמות מידה בתחום הגיל הרך 5. גיבוש המלצות לגבי ההכשרה המקצועית הנדרשת מאנשי מקצוע 6. המלצה על דרכי הערכה ומדידה של פעילות המוסדות והכשרות 7. המלצה על תוכניות ליצירת רצף בין המסגרות ובינן לבתי הספר 8. מתן ייעוץ לוועדת השרים	הגדרת תורה מקצועית וסטנדרטים
9. קידום פעולות הסברה בתחום הגיל הרך	הסברה
10. הקמה וניהול מרכז לאומי למידע ולמחקר בתחום הגיל הרך	יצירת תשתית מידע ומחקר

המקור: המועצה לגיל הרך.



המועצה לגיל הרך מונתה בנובמבר 2018. יו"ר המועצה הוא שר החינוך, וחברים בה 22 חברים - נציגי משרד החינוך, משרד הבריאות, משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים (דאז), משרד האוצר, משרד המשפטים, משרד הפנים, מרכז השלטון המקומי והמועצה להשכלה גבוהה וכן נציגי ציבור. התקציב השנתי של המועצה היה צפוי להיות 6 מיליון ש"ח²⁰⁰. המועצה קיימה ארבעה מפגשים בכל שנה בשנים 2019 - 2020 וכן קיימה התייעצויות שוטפות. תקציב המועצה מוצג להלן:

תרשים 39: תקציב המועצה לגיל הרך, 2018 - 2020 (במיליוני ש"ח)



על פי נתוני המועצה לגיל הרך, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהמוצג לעיל עולה כי המועצה לא ניצלה את מלוא תקציבה, שעמד במצטבר על 5.7 מיליון ש"ח בשנים אלו. בהתאם לנדרש בחוק, המועצה הכינה טיוטת תוכנית אסטרטגית רב-שנתית לאומית שהתבססה על ניתוח תוכניות דומות בעולם, על ניתוח תמונת המצב בארץ, על תהליך היועצות רחב עם הציבור באמצעות פלטפורמה דיגיטלית - בעיקר עם הורים ועם אנשי חינוך, ועל מפגשי חשיבה בהשתתפות עשרות בעלי עניין - כולל נציגי ממשלה, נציגי שלטון מקומי, נציגי אקדמיה, נציגי מגזר שלישי ועוד. לשם תרגום התוכנית הלאומית לתוכניות פעולה מפורטות הקימה המועצה חמש ועדות משנה והן נפגשו ודנו בנושאים השונים שבטיוטת התוכנית האסטרטגית.

סעיף 18 בחוק המועצה לגיל הרך קובע כי הממשלה תקים ועדת שרים לענייני הגיל הרך בראשות שר החינוך ובהשתתפות שר הבריאות, שר העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים (כשמו דאז), שר האוצר ושר הפנים. על ועדת השרים לדון בתוכנית הלאומית הרב-שנתית שתכין המועצה ולאשרה בכפוף לשינויים שעליהם תחליט.

200 מרכז המחקר והמידע של הכנסת, אתי וייסבלאי, יישום חוק המועצה לגיל הרך (2020).



עלה כי טיוטה ראשונה של התוכנית הלאומית גובשה באמצע שנת 2020 והוגשה ליו"ר המועצה - שר החינוך, אולם על רקע מערכות הבחירות הנשנות ומשבר הקורונה, במועד סיום הביקורת - כשלוש שנים לאחר הקמת המועצה - טרם הקימה הממשלה את ועדת השרים לענייני הגיל הרך כנדרש בחוק. ועדה זו אמורה לאשר את התוכנית הלאומית לגיל הרך, ומשכך זו לא אושרה. התוצאה היא שלמועצה לגיל הרך עדיין אין השפעה בפועל על איכות החינוך-טיפול לפעוטות, למרות מטרתה לפי החוק. ללא תוכנית לאומית מאושרת המועצה אינה יכולה להשפיע באמצעות תפקידיה האחרים, ובהם תיאום בין הממשלה לרשויות המקומיות, הגדרת תורה מקצועית וסטנדרטים, הסברה ויצירת תשתית מידע ומחקר.

ביולי 2021 התקיימה פגישה עם שרת החינוך ובה הציגה סגנית יו"ר המועצה את סטטוס עבודת המועצה.

המועצה לגיל הרך ציינה בתשובתה מדצמבר 2021 כי בנובמבר 2021 כינסה השרה את המועצה לדיון בתוכנית הלאומית, וכי המועצה סיימה את הכנת המכרז למימוש פעולות ההקמה של מרכז מידע ומחקר וכן את פעולות ההסברה. עוד ציינה המועצה בתגובתה, כי מזכירות הממשלה והלשכה המשפטית במשרד החינוך פועלות יחד להקמת ועדת השרים.

מוצע כי מזכירות הממשלה תפעל להעלות על סדר יומה של הממשלה את הקמת ועדת השרים לענייני הגיל הרך כנדרש בהוראות החוק כדי שזו תדון בתוכנית הלאומית לגיל הרך ובפעילות המועצה, ולאור השינוי שחל עם העברת התחום למשרד החינוך. כן מומלץ שהמועצה תפעל לקדם את תפקידיה האחרים, שאינם תלויים בקיומה של תוכנית לאומית מאושרת.

מזכירות הממשלה מסרה בתגובתה מדצמבר 2021 כי משרד החינוך עוסק בהעברת הסמכויות שניתנו בעבר לשר העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים (כשמו אז) אל שר הרלוונטי כיום, דבר הדורש גם את אישורה של הכנסת, ולאחר שיוסדר הנושא - תוקם ועדת השרים.



סיכום

בשנים האחרונות גוברת ההבנה המחקרית בדבר חשיבות החינוך-טיפול המוענק לפעוטות בשנות חייהם הראשונות (גילי אפס עד שלוש) להתפתחותם התקינה והמיטבית. בישראל שיעורי תעסוקה גבוהים של הורים לפעוטות (76% לעומת 59% במדינות ה-OECD) התואמים לשיעורים גבוהים של פעוטות השהים במסגרות יום בגילים אלה (58% לעומת 36% במדינות ה-OECD) והזקוקים להגנה ושמירה על שלומם ולתנאים מיטביים להתפתחות. חוקרים העלו כי שהות במסגרת איכותית בגילים אלה יש בה במיוחד כדי לתרום להישגיהם העתידיים של ילדים במצב חברתי-כלכלי נמוך. על רקע המלצות של ועדות ציבוריות ומקרים של הזנחה ופגיעה במסגרות, חוקק ב-2018 חוק הפיקוח על מעונות (החוק החדש), וב-2021 הותקנו תקנות המחייבות כל מסגרת שבה שוהים שבעה פעוטות ומעלה - הן מסגרות בעלות סמל מאת האגף למעונות יום ומשפחותונים, והן מסגרות פרטיות - לקבל רישיון מאת האגף ולעמוד בתנאי סף בתחומי הבטיחות והאיכות. החוק ותקנותיו משפרים את יכולת הרשויות להבטיח תנאים בסיסיים לכל הפעוטות שבמעונות.

בביקורת עלה כי אף שחינוך לפעוטות הוא שלב מכריע ביצירת שוויון הזדמנויות, בפועל הפריסה ומנגנון הסבסוד של מסגרות הסמל משאירים משפחות רבות במצב חברתי-כלכלי נמוך ללא אפשרות ליהנות ממסגרת בעלת סמל, שבה המחיר מפוקח ויש אפשרות לסבסוד שכר הלימוד; ומאידך גיסא, מעונות סמל משרתים אוכלוסייה שאינה זכאית לסבסוד - לרוב אוכלוסייה חזקה מבחינה חברתית-כלכלית, שלמעשה מקבלת הטבה בדמות מחיר מפוקח, שככלל נמוך ממחיר השוק של מעונות באזור מגוריה. נוסף על כך, נמצא כי יישומו של חוק הפיקוח החדש לווה בכמה חסמים, שבעטיים לפחות כ-1,000 מהמסגרות הפרטיות הנדרשות לכך לא הגישו בקשות לאגף, דבר שעשוי להביא להיעדר פיקוח ואכיפה בהן. נמצא גם כי הפיקוח שמבצע האגף למעונות יום אינו אפקטיבי דיו, וכי היקף ההכשרות המקצועיות למקצועות הטיפול בפעוטות שמציעה המדינה במועד סיום הביקורת אינו צפוי לענות על הצורך שנובע מיישום חוק הפיקוח החדש. עוד עלה כי האגף למעונות יום לא פיתח מנגנוני עבודה מול הרשויות המקומיות, על אף התפקיד החשוב שהן יכולות למלא בהקשר הטיפול והחינוך לגיל הרך ושחלקן כבר ממלאות מתוך יוזמה עצמית. מנגנון עבודה כזה יכול לסייע באיתור מסגרות שאינן מוכרות לאגף, בפיקוח עליהן ובשיפור איכותן.

במסגרות בעלות סמל, שבהן שוהים כ-150,000 פעוטות, נמצא כי תחלופת הצוותים תדירה, השכר ההתחלתי של המחנכות-מטפלות בשנת 2019 היה בפועל שכר מינימום - 5,300 ש"ח לחודש, הכשרתן חסרה, וכי הוועדה שקמה במטרה לשפר את איכות המסגרות לא השלימה את עבודתה. עוד נמצא כי מוטל נטל בירוקרטי כבד על כתפי ההורים לפעוטות בכל הנוגע להליכי הבקשות לסבסוד שכר הלימוד במסגרות אלו, וכי האגף למעונות יום לא ביצע פיקוח ובקרה נאותים על החברה החיצונית שקיבלה את ההחלטות לגבי בקשות אלו. לבסוף, נמצא כי פוטנציאל ההשפעה של המועצה לגיל הרך - גוף שהוקם על פי חוק כדי לקבוע מדיניות סדורה לטיפול בגיל הרך (גילי לידה עד שש) - אינו מתממש מכיוון שהממשלות השונות לא הקימו את ועדת השרים לענייני הגיל הרך שאמורה לאשר את פעולותיה של המועצה.



מומלץ כי האגף למעונות יום, בשיתוף משרד האוצר, יבחן את מודל הסבסוד על רקע השפעת חוק הפיקוח החדש על שוק המעונות כדי לאפשר ליותר משפחות במצב חברתי-כלכלי נמוך להעניק לילדיהן חינוך-טיפול איכותי בגילי אפס עד שלוש. עוד מומלץ כי משרד החינוך, שאליו אמור לעבור תחום מעונות היום בעת סיום הביקורת, יבחן דרכים לתמרץ מעונות ביישובים ושכונות באשכולות חברתיים-כלכליים נמוכים ולתמוך בהם כדי שיוכלו לעמוד בתנאי חוק הפיקוח החדש ולהיכנס תחת הפיקוח והאכיפה הנובעים ממנו; ולתת חינוך-טיפול איכותי יותר לפעוטות הזקוקים לכך. מומלץ לעשות זאת, בין היתר, באמצעות פיתוח מנגנוני עבודה סדורים עם הרשויות המקומיות.

מומלץ עוד כי משרד החינוך, בשיתוף האגף להכשרה מקצועית בזרוע העבודה ומשרד האוצר, יגבשו מודלים להגדלת היקפי ההכשרה המקצועית למחנכות-מטפלות במעונות יום ולהתמודדות עם החסמים להכשרה, וכי משרד החינוך יממש את הגדלת מספר המפקחים והבודקים שיפקחו על מסגרות בהתאם לחוק הפיקוח החדש, יגיש מידע לכלל המעונות וההורים ויבחן את הסיבות לתחלופת הצוותים המהירה. מומלץ כי האגף למעונות יום ישקול דרכים להקל את הנטל הבירוקרטי המוטל על כתפיהם של הורים לפעוטות.

לבסוף, מוטל על משרד החינוך - שאליו עובר תחום זה במועד סיום הביקורת - וכן על כלל הגורמים הנוספים המעורבים - זרוע העבודה, המועצה לגיל הרך, ומשרד האוצר - לממש את השינוי האסטרטגי שחל עם יישום חוק הפיקוח החדש ותקנותיו והמעבר של עיקר הפעילות של האגף למעונות יום למשרד החינוך, זאת בשים לב להמלצות שבדוח זה, כך שתתאפשר קפיצת המדרגה הנדרשת באיכות החינוך-טיפול הניתן לפעוטות בגילי אפס עד שלוש, ובפרט לפעוטות במצב חברתי-כלכלי נמוך.