

מעונות יום ומשפחתונים לפעוטות

תקציר

1. מעונות יום (להלן - מעונות) ומשפחתונים לטיפול בילדים בגיל הרך נועדו בין היתר לאפשר להורים, ובעיקר לנשים, לצאת לעבודה, על ידי פתרון הולם לשהותם של הילדים במסגרת חינוכית-טיפולית בשעות העבודה של ההורה. במרוצת השנים עלה הביקוש למסגרות אלה, וגברו גם המודעות הציבורית וההכרה של המדינה בצורך להגדיל את מספר המסגרות, לשפר אותן ולהסדיר אותן כראוי.

הכרה זו באה לידי ביטוי למשל במסמך "אג'נדה כלכלית-חברתית לישראל 2008-2010" של המועצה הלאומית לכלכלה, שאת עקרונותיו אישרה הממשלה באפריל 2007. מהמסמך עלה בין השאר שזמינות הנמוכה ועלותן הגבוהה של מסגרות שהייה לילדים בגיל הרך הן חסם בפני יציאה לעבודה של הורים, בעיקר אימהות, ועל כן יש להרחיב את הסיוע במימון, וכך להוציא אוכלוסיות ממעגל העוני. כמו כן, במסמך נאמר ש"ההכרה בחשיבות החינוך בגיל הרך התגברה נוכח העדות המחקרית בנוגע לקשר בין ההשקעה בחינוך איכותי בשנים הראשונות לחיי הילד לבין התפתחותו העתידית".

2. הבסיס החוקי המסדיר את פעילות המעונות לטיפול בילדים שגילם עד שלוש שנים (להלן - פעוטות) הוא חוק הפיקוח על מעונות, התשכ"ה-1965 (להלן - חוק הפיקוח), ותקנותיו. חוק זה עוסק במגוון רחב של מעונות (כגון מעונות לזקנים וללוקים בשכלם), ובכלל זה המעונות הנפוצים לפעוטות (שלהגדרתם עונים גם המשפחתונים), שעל הטיפול בהם מופקד האגף למעונות יום ומשפחתונים (להלן - האגף) שבמשרד התעשייה, המסחר והתעסוקה (להלן - משרד התמ"ת).

לפי חוק הפיקוח ותקנותיו מחויבים גם המעונות הללו (ובכללם כאמור המשפחתונים) ברישיון ובפיקוח, אך המדינה אינה אוכפת את חובת הרישוי הלכה למעשה, לטענתה בשל אילוצי תקציב וכוח אדם, ומפקחת רק על מעונות ומשפחתונים שמפעיליהם ביקשו וקיבלו מהאגף הכרה המעוגנת בהסכם ביניהם (להלן - מעונות/משפחתונים מוכרים)¹. הכרה במעון או במשפחתון פירושה בין היתר השתתפות של המדינה בשכר הלימוד שמשלמים הורים שנמצאו זכאים לכך (להלן - סבסוד). לפי נתוני משרד התמ"ת, בשנת 2009 פעלו כ-1,600 מעונות וכ-2,600 משפחתונים מוכרים, וביחד שהו בהם כ-90,000 פעוטות.

3. משנת 2007 החל האגף לסבסד גם שהייה של ילדים בגיל 3-12 בצהרונים, הפועלים מסיום שעות הפעילות של גני הילדים ובתי הספר ועד שעות אחר הצהריים.

1 בשנת 2007 הוגשה עתירה לבג"ץ (בג"ץ 701/07, דוידוביץ' נ' שר התמ"ת, פדאור), ובה נטען שהוראות חוק הפיקוח אינן מיושמות ושהמדינה אינה אוכפת את חובת הרישוי ואינה מפקחת על מעונות שלא הורשו. בפברואר 2010 נענה העותר להצעת בג"ץ למחוק את העתירה. בג"ץ ציין שמהורעות המדינה עולה שחלה התקדמות בנושא הן במישור הנורמטיבי (מקודמת הצעת חוק שתחליף את החוק הקיים) והן במישור המעשי, ולכן יש לאפשר למדינה למצות בהקדם את האמצעים העומדים לרשותה כדי לפתור את סוגיית הרישוי והפיקוח. אשר על כן לא עסק משרד מבקר המדינה במסגרת דוח זה בהיעדר רישוי ופיקוח במעונות שלא הוכרו על ידי משרד התמ"ת.

בשנת 2010 הסתכם תקציב האגף ב-780 מיליון ש"ח, ורובו הוקצה לסבסוד. בשנת 2011 אמור תקציב האגף להסתכם ביותר ממיליארד ש"ח.

פעולות הביקורת

בחודשים פברואר-אוגוסט 2010 בדק משרד מבקר המדינה את סדרי טיפול של משרד התמ"ת והאגף במעונות, במשפחתונים ובצהרונים המוכרים. הבדיקה התמקדה במענה על הצורך להגדיל את מספר המסגרות המוכרות, בביקוח עליהן ובבקרה על כספי הסבסוד. בדיקות השלמה נעשו במשרד הבינוי והשיכון (להלן - משרד השיכון) ובמשרד הבריאות.

עיקרי הממצאים

חסמים המעכבים את הגדלת ההיצע של המעונות המוכרים

1. במרוצת השנים הלך וגדל הביקוש למעונות המוכרים, אך לא התפתח היצע מתאים. לפי נתוני האגף, בשנת 2009 נדחו בוועדות הקבלה במעונות כ-6,000 פעוטות רק עקב חוסר מקום. יש לציין שמספר זה אינו משקף את כלל הביקוש, שכן הוא אינו כולל יישובים שבהם אין מעונות מוכרים, ולפיכך אין בהם רישום של הביקוש. לאחרונה עסקה בנושא זה הוועדה לבחינת מדיניות התעסוקה בראשות המשנה לנגיד בנק ישראל, פרופ' צבי אקשטיין, שמינה שר התמ"ת דאז מר בנימין בן אליעזר (להלן - ועדת אקשטיין). בדוח שפרסמה הוועדה ביוני 2010 היא ציינה את הצורך להגדיל את היצע המעונות בייחוד ביישובי הפריפריה, אשר לפי הדוח, ברבים מהם יש מעונות שאינם מוכרים.

משרד מבקר המדינה מעיר שהמצב הקיים טומן בחובו אי-שוויון, משום שבמקומות שבהם אין מעונות מוכרים או שהיצע המעונות המוכרים בהם אינו עונה על הביקוש, ההורים מופלים לרעה, ואין באפשרותם ליהנות ממסגרת מפקחת לילדיהם ומסבסוד של שכר הלימוד אף אם הם זכאים לכך לפי מצבם החברתי-כלכלי.

היעדרם של מעונות מוכרים בולט בין השאר במגזר הערבי, שבו פועלים רק כ-2.5% מכלל המעונות המוכרים בישראל (כ-40 מתוך כ-1,600), בעוד ששיעור הפעוטות במגזר זה מכלל הפעוטות בישראל הוא כ-27%. זאת ועוד, דין וחשבון של בנק ישראל לשנת 2009 מונה הסברים לשיעורי ההשתתפות הנמוכים של נשים ערביות בשוק העבודה ומציין את הנגישות הפחותה שלהן לשירותים תומכי עבודה, ובהם מעונות.

בביקורת נמצא שתנאי הסף שקבע משרד התמ"ת לקבלת תמיכה בבניית מעונות מקשים על יישובים חלשים (כגון אלה של המגזר הערבי והפריפריה) ליהנות ממנה, שכן על פי התנאים שקבע המשרד נדרשת השתתפות כספית של הרשות המקומית (להלן - הרשות), ורשויות אלה מתקשות לעמוד בה. בד בבד, יש לציין ששבעה מעונות שנבנו לפני שנים אחדות במימון משרד השיכון בשישה יישובים במגזר הערבי² עדיין לא הופעלו (נכון לדצמבר 2010), בין היתר בשל חסמים כגון צורך בשיפוצים וברכישת

2 סחינין, עראבה, ירכא, אבו סנאן, באקה-ג'ת, ושניים ברהט.

ציוד, ורק בשנת 2010 פנה מנכ"ל משרד התמ"ת לראשי היישובים בדרישה שיפעילו את המעונות המדוברים.

2. ניצול התקציב: זה שלוש שנים שמשרד התמ"ת והאגף מקבלים תקציבים לתמיכה בבניית מעונות והרחבתם בכל הארץ, אך הביקורת העלתה שבסופו של דבר נעשה מעט מאוד לקידום הנושא: (א) בשנים 2008-2010 הוקמו שישה מעונות בלבד בהשתתפות של משרד התמ"ת בסך כ-6 מיליון ש"ח, אף שב-2008 ניתן למשרד התמ"ת תקציב של 23 מיליון ש"ח, שאותו ייעד להשתתפות בבנייה של יותר מעשרים מעונות; (ב) בשנת 2010 ניתן תקציב נוסף על סך 30 מיליון ש"ח, אך המבחנים לקבלת נתח ממנו טרם פורסמו, והוא לא נוצל. (ג) בשנת 2010 הוקצה גם תקציב בסך 8 מיליון ש"ח לשכירה ולשיפוץ של מבנים ולהסבתם למעונות, אך טרם הושכר ולו מבנה אחד שישמש מעון.

ועדות הקבלה למעונות

בכל מעון שבו מספר הנרשמים גבוה מהתפוסה המאושרת למעון, תתקיים ועדת קבלה בהשתתפות משקיף מהאגף. תפקיד הוועדה לקבוע מי מהנרשמים יתקבל למעון לפי סדר קדימויות שנותן עדיפות להורים שמצבם החברתי-כלכלי קשה. ברם, בדיקת המסמכים של ועדות קבלה שנערכו בשנים 2009 ו-2010 העלתה עשרות מקרים שבהם הוועדות קיבלו פעוטות שלא לפי סדר הקדימויות הראוי.

העדפת פעוטות בניגוד להוראות פוגעת בזכויות ההורים שילדיהם נדחו, והיא בגדר אפליה פסולה ופגיעה באמונו של ציבור ההורים בשירות הציבורי ובנציגיו. ראוי היה שהאגף, באמצעות נציגיו בוועדות הקבלה, ימנע מהוועדות לעשות כן מלכתחילה, ומשהתקבלו ההחלטות היה על מנהלת האגף לפעול בנחישות לבטלן בטרם ייושמו, אך פעולות אלה לא נעשו.

סדרי הפיקוח על המעונות

אחד מתחומי הפעולה החשובים והמרכזיים של האגף הוא הפעלת מערך פיקוח על המעונות כדי להבטיח שהפעוטות ישהו בסביבה חינוכית-טיפולית נאותה ובטוחה. מבדיקת תפקודו של האגף עולה שפעילותו בתחום זה דלה ושהוא מתקשה לעמוד במשימותיו:

1. תדירות הפיקוח: לפי תקן שהגדיר האגף, יש לבצע לפחות ביקור פיקוח אחד בשנה בכל מעון, אך בדיקה מדגמית של שבעים תיקי מעונות שעשתה הביקורת העלתה שתדירות הביקורים בחמש השנים האחרונות (2005-2010) במעונות שנכללו בבדיקה הייתה נמוכה בהרבה: ב-51 מהמעונות (כ-73%) נערכו פחות מחמישה ביקורים בתקופה זו, כלומר פחות מביקור אחד בשנה בממוצע. מתוכם, ב-16 מעונות (23%) נערך ביקור אחד בלבד במשך כל אותה התקופה, וב-5 מעונות (כ-7%) לא נערך ולו ביקור אחד.

2. אכיפת דרישות הבטיחות: אחד ההיבטים העיקריים הנבדקים בביקורי הפיקוח הוא הבטיחות. בדיקת 65 תיקי מעונות שבהם בוצעו ביקורי פיקוח העלתה כי ב-45 מהם (כ-69%) נמצא לפחות מפגע בטיחות אחד בביקור הפיקוח האחרון. ב-21 מעונות

נמצאו בחצר חפצים מסוכנים או מתקני משחקים שאינם תקינים או תקינים; ב-12 מעונות נמצאו מכלי גז או דודי מים שאינם ממוגנים כנדרש או שהוצבו במקום שאינו בטיחותי; ב-8 מעונות לא היה לחצן מצוקה המחובר למוקד שירותי חירום או שהחיבור לא היה תקין; וב-4 מעונות מצאה המפקחת את שער המעון פתוח, בניגוד להנחיות.

לנוכח ריבוי מפגעי הבטיחות והסכנה הטמונה בהם לפעוטות, שומה היה על האגף לפעול ביתר-שאת לאכיפת דרישותיו, אך הביקורת העלתה שהוא לא קבע מנגנון למעקב אחר תיקוני הליקויים ולא פירט אמצעים שינקוט כדי לאכוף אותם. גם כשמפקחות התריעו על מפגעים חמורים, ובהם כאלה שכבר אותרו בביקורי פיקוח קודמים, לא נמצא שהן בדקו בשיטתיות אם המפגעים אכן הוסרו, ולא נמצא שהאגף נקט אמצעי אכיפה כלשהם להסרתם.

3. הטיפול בתאונות: כשפועט נפגע בעת שהותו במעון, חובה על מנהלי המעון להעביר לאגף דוח על התאונה, אך נמצא שטיפולו של האגף בדוחות אלה אינו מוסדר כראוי. באגף נמצאו דוחות תאונה שהמפקחת הממונה קיימה בירור לגביהם, בצד דוחות תאונה אחרים שלא נעשה דבר בעניינם. כמו כן, לא נמצא שהאגף עוקב בשיטתיות אחר תיקון ליקויים שתוארו בדוחות.

4. תקן כוח האדם: לצורך טיפול הולם בפעוטות, חינוכם ושמירה על שלומם יש להבטיח שלכל קבוצת פעוטות יוקצו די מטפלות. בדיקת דוחות הפיקוח האחרונים של 65 מעונות העלתה שב-18 מהם (כ-28%) מספר שעות העבודה שהוקצו לטיפול בפעוטות היה נמוך מהתקן שקבע האגף. גם במקרים אלה לא נמצא שהאגף קיים מעקב כדי לבדוק אם תוגבר כוח האדם בעקבות ביקור הפיקוח.

5. הכשרת מפקחי האגף: כדי לקיים רמת פיקוח נאותה ולשפרה, על האגף לדאוג להכשרתם של המפקחים, אך הביקורת העלתה שמנהלת האגף לא דאגה לכך, ומפקחי האגף לא קיבלו הכשרה בתחומים שהם בודקים בביקורי הפיקוח, כגון טיפול בילדים בגיל הרך ובטיחות.

סדרי הבקרה על זכאות ההורים לתשלומי הסבסוד

1. בקרה על הזכאות לסבסוד: בשנים האחרונות הלך וגדל היקף הסבסוד שמעניק משרד התמ"ת באמצעות המעונות, המשפחתונים והצהרונים להורי הפעוטות השוהים בהם, ובשנת 2009 הוא הגיע ל-612 מיליון ש"ח. מדי שנה בתקופת הרישום מעבירים ההורים לאגף את תלוש השכר שלהם או את שומת המס (לעצמאים), ולפיהם קובע האגף את דרגת הזכאות שלהם ואת גובה הסבסוד שיקבלו.

נמצא שבמשך שנים, ועל אף גידול מתמשך בהיקפי הסבסוד, לא הקים משרד התמ"ת מנגנון לפיקוח ובקרה על דיווחי ההורים, ורק בסוף שנת 2007 ביצעו לראשונה האגף והאגף למערכות מידע במשרד התמ"ת בקרה מקיפה על דיווחים של כשליש מההורים. ביוני 2008 פרסם האגף דוח מסכם, ולפיו הורים רבים זכו ליתר סבסוד שלא כדין, וסך התקציב שנחסך כתוצאה מעדכון דרגות הסבסוד הסתכם בכ-2 מיליון ש"ח בחודש. אחת ממסקנות הדוח המסכם הייתה כי "אי ביצוע בקרה שיטתית תנציח העברת כספי מדינה שלא כדין".

לנוכח ממצאי הדוח המסכם היה ראוי שמשרד התמ"ת יעמיק את הבקרה בנושא זה, אך הביקורת העלתה שהדבר לא נעשה.

2. בקרה על דיווחי נוכחות: לפי ההסכם בין משרד התמ"ת ובין המעונות, על המעון להעביר בתום כל חודש דוח נוכחות עדכני של הפעוטות, בין השאר כדי שלא יועברו תשלומי סבסוד שלא לצורך בגין פעוטות שאינם שוהים עוד במעון. משרד מבקר המדינה בדק את התנהלות האגף בנושא והעלה שבשנת הלימודים התשס"ט (ספטמבר 2008 - יולי 2009) רק כ-7% מהמעונות העבירו את מלוא הדוחות, וכ-22% מהמעונות לא העבירו אף לא דוח אחד. במעונות שלא העבירו דיווחים, לא היה לאגף מידע עדכני בדבר עזיבות של פעוטות שניתן סבסוד בעבורם.

האגף לא נקט צעדים בגין ההפרה הגורפת והמתמשכת של חובת הדיווח כלפיו, אף שלפי ההסכם בין משרד התמ"ת למפעילי המעונות, הוא היה רשאי להקפיא העברת תשלומים אליהם לאחר שימוע שבו יטענו את טענותיהם.

3. אפקטיביות הסבסוד: כאמור, מטרתו של הסבסוד לעודד את השתתפותן של אימהות בשוק העבודה. במסמך של בנק ישראל בנושא "מדיניות סבסוד מעונות יום" משנת 2007 צוין שמאז החלתן של התוספות התקציביות לאגף לא נערך מחקר מקיף על מתווה הסבסוד, וכן שיש לגבש תכנית מעקב לבחינת האפקטיביות שלו. נכון למועד סיום הביקורת לא נמצא שהמשרדים הרלוונטיים לעניין זה, דהיינו התמ"ת והאוצר, ביצעו בחינה ומעקב בנושא.

בשנת 2010 שוב עלה הצורך לבחון את מתווה הסבסוד: ביוני המליצה ועדת אקשטיין לבחון גיבוש של מודל חדש לסבסוד שיתמוך גם באימהות שעובדות בהיקף של חצי משרה, ובנובמבר, בעקבות החלטת ממשלה, נקבע שמינהל מחקר וכלכלה במשרד התמ"ת יציע מחקר לבחינת הסבסוד.

סדרי הפיקוח והבקרה על המשפחתונים

1. את מערך המשפחתונים בכל יישוב מנהלת הרשות המקומית או זכיינים פרטיים שזכו במכרזים. לפי ההסכם בין משרד התמ"ת ובין הרשויות והזכיינים, רכזות מטעם הרשות או הזכייין אחראיות לבקר דרך קבע את עבודת המטפלות במשפחתונים לפי נהלים שפרסם האגף. כמו כן, על הרשות או הזכייין להעביר למחוז מדי חודש בחודשו דיווחים על פעילות הרכזות. משרד מבקר המדינה בדק את אופן הטיפול בדיווחי הרשויות המקומיות והזכיינים של מחוז תל אביב והמרכז, שתחתיו פועלים כ-800 משפחתונים. הבדיקה הקיפה את דיווחי שנת 2009 והעלתה שהטיפול לוקה בחסר רב:

בנוגע לכ-600 מתוך כ-800 המשפחתונים (75%) לא התקבלו כלל דיווחים על עבודת הרכזות, והמחוז לא עמד על קבלתם כפי שהיה עליו לעשות. גם במקרים שבהם התקבלו טופסי דיווח, לא השתמש בהם האגף לבקרה ולמעקב, והם מונחים במשרדיו כאבן שאין לה הופכין. האגף לא בדק אם אכן ביצעו הרכזות את ביקורי התצפית וההדרכה בתדירות שנקבעה בהנחיותיו, ואם עמדו בחובתן לערוך השתלמויות. הוא גם לא העיר לרשות או לזכייין במקרים שבהם לא מולאו הנחיותיו. מלבד זאת, בביקורת נמצא שהאגף אינו מנהל בקרה על התשלומים שהוא מעביר לרשויות ולזכיינים בגין שירותי הניהול שהם מעניקים לו ועל תשלומי הסבסוד המועברים למטפלות.

2. היבטים של סדרי מכרזי הזכיינים: (א) משהוחלט לקיים מכרזים לפי מגזרים (כללי, לא יהודי וחרדי), נקבע שבכל מגזר ייבחר זכיין אחד בלבד, ומטפלת המבקשת לפתוח משפחתון מוכר ביישוב שבו פועל הזכיין, תהיה חייבת להתקשר עמו. הגבלת הבחירה לזכיין אחד עלולה להביא לידי תלות של משרד התמ"ת בזכיין, ובהיעדר תחרות אין לזכיין תמריץ לשפר את השירות שהוא נותן. כמו כן, נמנעת ממשרד התמ"ת האפשרות להשוות בין זכיינים, שיש בה כדי לתרום לפיקוח יעיל.

(ב) בשנים 2006-2007 פרסם משרד התמ"ת שלושה מכרזים לניהול שירות המשפחתונים, וועדות המכרזים שלו בחרו שלושה זכיינים. בבדיקה נמצא שבענייניו של אחד הזכיינים פעל מנכ"ל משרד התמ"ת לשעבר, מר גבריאל מימון, בניגוד עניינים, שכן נמנה על מייסדי העמותה שבמסגרתה פועל אותו הזכיין וכיהן בעבר כחבר בה:

בשניים מהמכרזים האמורים, ובהם המכרז שבו זכה הזכיין המדובר, קיבלו ועדות המכרזים את החלטתן בהסתמך על המלצות של ועדות משנה שמונו על ידן, ושעם חבריהן נמנו גם עוזרי המנכ"ל לשעבר, מר מימון, אף שמר מימון התחייב בהסדר למניעת ניגוד עניינים שלא יעסוק בענייני זכייין זה. כמו כן, נמצא שמר מימון חתם על חוזה ההתקשרות של משרד התמ"ת עם הזכיין למרות התחייבותו האמורה.

זאת ועוד, מינוי עוזרי מנכ"ל על ידי ועדת המכרזים לחברים בוועדת משנה היה מנוגד להוראת התקשי"ר שחלה אז, שלפיה לעובדי לשכה אסור להתערב בעבודת הגורמים המקצועיים של המשרד.

(ג) לפי תנאי המכרזים האמורים, אחד הקריטריונים לבחירת נותן שירות הוא כישורי המנהל המוצע. בביקורת נמצא שאחד הזכיינים לא העסיק בתפקיד מנהל הפרויקט את האדם שצוין במכרז אלא אדם אחר שלא עמד באחד התנאים שנקבעו במכרז. מנהלת האגף לא דרשה מהזכיין אישורים המעידים שהאדם שהועסק בתפקיד בפועל עומד בתנאי המכרז ולא בדקה עניין זה.

סדרי הפיקוח על הצהרונים

בשנת הלימודים התש"ע (ספטמבר 2009 - יולי 2010) סבסד משרד התמ"ת שכר לימוד של כ-12,500 ילדים בצהרונים מוכרים שהפעילו רשויות מקומיות, מתנ"סים, עמותות וגופים פרטיים. האגף לא עמד במשימתו לפקח על הצהרונים. תדירות ביקוריו בהם הייתה נמוכה בהרבה מהמתוכנן, וגם כשנמצאו ליקויים לא נעשה דבר כדי לאכוף את תיקונם. כמו כן, מדוחות פיקוח עלה חשש שצהרונים קיבלו תשלומי-יתר, אך האגף לא ביקש ממנהליהם הסברים על כך.

סיכום והמלצות

פעילות האגף למעונות יום שבמשרד התמ"ת נועדה להבטיח הסדרה ופיתוח של מערך מעונות היום, המשפחתונים והצהרונים. ואולם, בדיקת פעילותם של משרד התמ"ת והאגף העלתה שהם אינם פועלים די הצורך להשגת יעדים אלה ואינם מבצעים את המוטל עליהם:

1. במרוצת השנים הלך וגדל הביקוש למעונות מוכרים, אך לא התפתח היצע מתאים. אף שמש"ר התמ"ת והאגף מקבלים משנת 2008 תקציבים לבניית מעונות ולהרחבתם, בפועל נעשה מעט מאוד בנושא: מרבית התקציבים לא נוצלו והוקמו מעונות ספורים בלבד.

מדינת ישראל מצהירה שהיא שואפת להגדיל את שיעור ההשתתפות בכוח העבודה כדי לשפר את מצבן החברתי-כלכלי של קבוצות אוכלוסייה, בעיקר מהפריפריה ומהמגזר הערבי. אף שהמעונות הם כלי חשוב להשגת יעד זה, הרי שמש"ר התמ"ת והאגף לא היו נמרצים דיים בפעולותיהם להגדיל את היצע המעונות המוכרים. על משרד התמ"ת לבחון תחום זה ולדווח - בהתאם לחובותיו על פי דין - לממשלה, לכנסת ולציבור על פעולותיו בנדון. כמו כן, אם הדרישות שבמבחני התמיכה מציבות חסמים, על משרד התמ"ת, החשב הכללי במשרד האוצר (להלן - החשב"ל) ומשרד המשפטים להסירם בהקדם כדי לאפשר את ניצול התקציב להגדלת היצע המעונות. בד בבד, על משרד התמ"ת והאגף לפעול לאכלוסם בהקדם של מעונות שכבר נבנו ביישובי המגזר הערבי אך עדיין אינם בשימוש.

זאת ועוד, בהיעדר די מעונות מוכרים נמנע סבסוד מהורים הזכאים לכך. לכן לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד התמ"ת להיערך בהקדם להפעלת פיקוח על מעונות רבים ככל האפשר כדי שיותר הורים הזכאים לסבסוד ייהנו ממנו. כמו כן על המשרד למצוא דרכים לסייע לזכאים לסבסוד, שנבצר מילדיהם לשהות במעונות מוכרים.

2. יש לראות בחומרה את חוסר המעש של האגף בנושא הפיקוח על המעונות, הגובל ברשלנות כלפי ההורים וילדיהם, הסומכים על רשויות המדינה. על משרד התמ"ת לפעול ביתר-נחישות בעניין זה, להנחות את מערך הפיקוח שינקוט אמצעים נגד מפעילי מעונות שאינם מתקנים ליקויים חמורים, לפעול להחלת סטנדרטים עדכניים בהפעלת מעונות ולקדם חקיקה עדכנית בנושא. כמו כן, על האגף להדק את הפיקוח על הרשויות המקומיות והזכיינים בתחום המשפחתונים ולבקר באופן שוטף את דיווחיהם אליו.

3. בשנים האחרונות הלך וגדל היקף הסבסוד שמעניק משרד התמ"ת באמצעות המעונות, המשפחתונים והצהרונים להורי הילדים השוהים בהם. על משרד התמ"ת והאגף מוטלת חובה לשמור על הקופה הציבורית ולצמצם את תשלומי-היתר. לשם כך עליהם להטמיע בהקדם, בשיתוף עם חשב משרד התמ"ת והחשב"ל, מנגנון בקרה שיבחן אם מקבלי התמיכה עומדים בתנאי הזכאות, וכן עליהם לעקוב בקפדנות אחר דיווחי המעונות והמשפחתונים בדבר עזיבות של פעוטות שניתן סבסוד בעבורם. בד בבד, לנוכח הרחבת הסבסוד המתמשכת יש משנה חשיבות לבחינת יעילותו של מתווה הקצאת המשאבים.



מבוא

1. מעונות יום (להלן - מעונות) ומשפחתונים לטיפול בילדים בגיל הרך נועדו בין היתר לאפשר להורים, ובעיקר לנשים, לצאת לעבודה, על ידי פתרון הולם לשהותם של הילדים במסגרת חינוכית-טיפולית בשעות העבודה של ההורה. במרוצת השנים עלה הביקוש למסגרות אלה, וגברו גם

המודעות הציבורית וההכרה של המדינה בצורך להגדיל את מספר המסגרות, לשפר אותן ולהסדיר אותן כראוי.

הכרה זו באה לידי ביטוי למשל במסמך "אג'נדה כלכלית-חברתית לישראל 2010-2008" של המועצה הלאומית לכלכלה, שאת עקרונותיו אישרה הממשלה באפריל 2007. מהמסמך עלה בין השאר שזמינות הנמוכה ועלותן הגבוהה של מסגרות שהייה לילדים בגיל הרך הן חסם בפני יציאה לעבודה של הורים, בעיקר אימהות, ועל כן יש להרחיב את הסיוע במימון, וכך להוציא אוכלוסיות ממעגל העוני. כמו כן, במסמך נאמר ש"ההכרה בחשיבות החינוך בגיל הרך התגברה נוכח העדות המחקרית בנוגע לקשר בין ההשקעה בחינוך איכותי בשנים הראשונות לחיי הילד לבין התפתחותו העתידית".

2. הבסיס החוקי המסדיר את פעילות המעונות לטיפול בילדים שגילים עד שלוש שנים (להלן - פעוטות) הוא חוק הפיקוח על מעונות, התשכ"ה-1965 (להלן - חוק הפיקוח), ותקנותיו. חוק זה עוסק במגוון רחב של מעונות (כגון מעונות לזקנים וללוקים בשכלם) ובכלל זה המעונות הנפוצים לפעוטות (שלהגדרתם עונים גם המשפחתונים) שעל הטיפול בהם מופקד האגף למעונות יום ומשפחתונים (להלן - האגף) שבמשרד התעשייה, המסחר והתעסוקה (להלן - משרד התמ"ת).

לפי חוק הפיקוח ותקנותיו מחויבים גם המעונות הללו (ובכללם כאמור המשפחתונים) ברישיון ובפיקוח, אך המדינה אינה אוכפת את חובת הרישוי הלכה למעשה, לטענתה בשל אילוצי תקציב וכוות אדם, ומפקחת רק על מעונות ומשפחתונים שמפעיליהם ביקשו וקיבלו מהאגף הכרה המעוגנת בהסכם ביניהם (להלן - מעונות/משפחתונים מוכרים)³. הכרה במעון או במשפחתון פירושה בין היתר השתתפות של המדינה בשכר הלימוד שמשלמים הורים שנמצאו זכאים לכך (להלן - סבסוד).

לפי נתוני משרד התמ"ת, בשנת 2009 פעלו כ-1,600 מעונות וכ-2,600 משפחתונים מוכרים, וביחד שהו בהם כ-90,000 פעוטות. בכל מעון שוהים עשרות פעוטות (על פי רוב בין 20 ל-150, לפי מספר הכיתות וגודלן), ואת רובם מפעילים ארגוני נשים. במשפחתון שוהים בדרך כלל חמישה פעוטות, ומפעילה אותו מטפלת בדירת מגורים. להערכת משרד התמ"ת יש כ-6,000 מעונות ומשפחתונים פרטיים שאינם מוכרים, ושוהים בהם כ-100,000 פעוטות.

משנת 2007 החל האגף לסבסד גם שהייה של ילדים בגיל 3-12 בצהרונים. הצהרון הוא מסגרת חינוכית הפועלת מסיום שעות הפעילות של גני הילדים ובתי הספר ועד שעות אחר הצהריים. את הצהרונים מפעילים רשויות מקומיות, מתנ"סים, עמותות וגופים פרטיים. בשנת הלימודים התש"ע (ספטמבר 2009-יולי 2010) שהו בצהרונים מוכרים כ-12,500 ילדים ששכר הלימוד שלהם סובסד, והאגף פיקח על צהרונים אלה מכוח הסכמי הסבסוד עמם.

תחומי הפעילות העיקריים של האגף מלבד הכרתו במעונות, במשפחתונים ובצהרונים ופיקוחו על המסגרות הללו הם: איתור צרכים להקמת מעונות חדשים ותמיכה בהקמתם; קביעת סדר קדימויות בקבלת פעוטות למעון; והכשרה מקצועית של מטפלות ומנהלות במעונות. נכון לשנת 2010 הועסקו באגף כ-35 עובדים במטה בירושלים ובארבעה משרדים מחוזיים: חיפה והצפון, תל אביב והמרכז, ירושלים ובאר שבע והדרום. בראש כל משרד מחוזי עומדת ממונה מחוזית.

3. בשנת 2005 היה התקציב הכולל של האגף כ-365 מיליון ש"ח, מתוכם נוצלו 349 מיליון ש"ח (כ-96%). בעקבות החלטות ממשלה שהתקבלו בשנים 2005 ו-2007, הוגדל תקציב האגף לסבסוד

3 בשנת 2007 הוגשה עתירה לבג"ץ (בג"ץ 701/07, דוידוביץ' נ' שר התמ"ת, פדאור), ובה נטען שהוראות חוק הפיקוח אינן מיושמות ושהמדינה אינה אוכפת את חובת הרישוי ואינה מפקחת על מעונות שלא הורשו. בפברואר 2010 נענה העותר להצעת בג"ץ למחוק את העתירה. בג"ץ ציין שמהודעות המדינה עולה שחלה התקדמות בנושא הן במישור הנורמטיבי (מקודמת הצעת חוק שתחליף את החוק הקיים) והן במישור המעשי, ולכן יש לאפשר למדינה למצות בהקדם את האמצעים העומדים לרשותה כדי לפתור את סוגיית הרישוי והפיקוח. אשר על כן לא עסק משרד מבקר המדינה במסגרת דוח זה בהיעדר רישוי ופיקוח במעונות שלא הוכרו על ידי משרד התמ"ת.

המסגרות האמורות כדי לעודד השתלבות של נשים בשוק העבודה, ובשנת 2008 היה התקציב הכולל 597 מיליון ש"ח, שמתוכם נוצלו 563 מיליון ש"ח (94%). בשנים 2009-2010 גדל התקציב במידה ניכרת, ובשנת 2010 הוא עמד על כ-780 מיליון ש"ח, שרובם יועדו לסבסוד. בשנת 2011 אמור תקציב האגף להסתכם ביותר ממיליארד ש"ח. לנוכח הגידול הניכר בתקציב היה אמור האגף להיערך להוספת מסגרות מוכרות המקנות סבסוד ולבקרה על ניצול התקציב.

בחודשים פברואר-אוגוסט 2010 בדק משרד מבקר המדינה את סדרי טיפולם של משרד התמ"ת ושל האגף במעונות, במשפחתונים ובצהרונים המוכרים. הבדיקה התמקדה במענה על הצורך להגדיל את מספר המסגרות המוכרות, בפיקוח עליהן ובבקרה על כספי הסבסוד. בדיקות השלמה נעשו במשרד הבינוי והשיכון (להלן - משרד השיכון) ובמשרד הבריאות.

חסמים המעכבים את הגדלת ההיצע של המעונות המוכרים

במרוצת השנים הלך וגדל הביקוש למעונות ולמשפחתונים מוכרים: בדוח של מינהל תכנון מחקר וכלכלה שבמשרד התמ"ת מדצמבר 2004 צוין שבשנת 1981 טופלו במעונות ובמשפחתונים המוכרים כ-43,000 פערות, בשנת 1990 - כ-59,000 פערות, ובשנת 2003 - כ-82,000. כאמור, לפי נתוניו של משרד התמ"ת, בשנת 2009 עמד מספרם על כ-90,000, ובמעונות ומשפחתונים שאינם מוכרים שהו כ-100,000 פערות.

היצע המעונות המוכרים לא התפתח בהתאם לעלייה בביקוש: על פי נתוני האגף, בשנת 2009 נדחו כ-6,000 פערות בוועדות קבלה של מעונות שהיה בהם רישום-יתר (על התנהלותן של ועדות הקבלה ראו להלן). יש לציין שמספר זה אינו משקף את כלל הביקוש, שכן יש יישובים ואזורים בתוך יישובים שבהם אין כלל מעונות מוכרים, ולכן אין רישום של הביקוש, ואת המענה לביקוש מספקים רק מעונות פרטיים שאינם מוכרים. לאחרונה עסקה בנושא זה הוועדה לבחינת מדיניות התעסוקה בראשות המשנה לנגיד בנק ישראל, פרופ' צבי אקשטיין, שמינה שר התמ"ת דאז מר בנימין בן אליעזר (להלן - ועדת אקשטיין). בדוח שפרסמה הוועדה ביוני 2010 היא ציינה את הצורך להגדיל את ההיצע המעונות בייחוד ביישובי הפריפריה, שלפי הדוח, ברבים מהם יש מעונות שאינם מוכרים.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד התמ"ת שהמצב הקיים טומן בחובו אי-שוויון: בעוד שבמקומות מסוימים ההורים יכולים ליהנות מסבסוד שכר הלימוד של ילדיהם במעון אם נמצאו זכאים לכך, או שלכל היותר ישלמו מחיר מרבי⁴ וייהנו משהיית ילדיהם במסגרת הנתונה לפיקוח, הרי במקומות אחרים, שבהם אין מעונות מוכרים או שהיצע המעונות בהם אינו עונה על הביקוש, מופלים ההורים לרעה ואינם יכולים ליהנות מכל אלה, אף אם הם זכאים לסבסוד לפי מצבם החברתי-כלכלי. בנסיבות אלה ייאלצו מקצתם לשלוח את ילדיהם למסגרות שאינן מסובסדות או שאינן נתונות לפיקוח של גורם כלשהו, או לחלופין יימנעו מלצאת לעבודה.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2010 מסר האגף כי "אכן יש עודף ביקוש ביחס להיצע המסגרות", וכדי לענות עליו הרחיב משרד התמ"ת את מערך המשפחתונים המוכרים, שהשוהים בהם נהנים מסבסוד דומה לזה שניתן במעונות.

4 לפי צו פיקוח שחל על מחירי מעונות ומשפחתונים מוכרים.

משרד מבקר המדינה העיר כי מענה זה הוא חלקי ונקודתי, שכן בכל משפחתון שוהים לכל היותר חמישה ילדים, וכן משום שמדובר במסגרת טיפול מצומצמת (מטפלת אחת, בדידת מגוריה) שאינה מתאימה לכלל האוכלוסייה.

במסגרת הביקורת נבדקו היבטים של טיפול הממשלה ומשרד התמ"ת בהגדלת היצע המעונות לרווחת הציבור.

1. הקמת מעונות במימון ממשלתי בעבור בנייה חדשה: על הצורך לענות על הביקוש למעונות עמדה ממשלת ישראל כבר בשנת 1995 עת אימצה את המלצות דוח ועדת המנכ"לים (ועדת ברודט) בנושא "הקמת מוסדות ציבור במימון ממשלתי עבור בנייה חדשה". הוועדה ראתה במעונות מוסדות שהם בגדר "חלק חשוב בחיי הקהילה ולפיכך עניין הקמתם במסגרת של שכונות וישובים חדשים הוא שקובע את איכות החיים הבסיסית". לפי נתוני משרד השיכון, עד שנת 2008 נבנו במימון כ-160 מעונות מכוח המלצות הדוח.

באוגוסט 2008 החליטה הממשלה⁵ להעביר לרשויות המקומיות (להלן - הרשויות) את האחריות לבנות מוסדות ציבור בשטחן (ובכלל זה מעונות), למעט רשויות בפריפריה העומדות בקריטריונים שנקבעו בהחלטה (ובהן יוכלו לבנות מתקציב משרד השיכון, אם יעמדו בתנאים).

2. מעונות במימון משרד התמ"ת: (א) מקור אחר של תקציב להקמת מעונות הוא משרד התמ"ת. עד 2007 קיבל האגף תקציבים קטנים שהסתכמו ב-2-4 מיליון ש"ח בשנה בעבור תמיכה בבינוי ובשיפוצים של מעונות. מאז 2007 החל האגף לקבל תקציבים בסכומים ניכרים המיועדים לתמיכה במוסדות ציבור וברשויות, לשם הקמת מעונות חדשים ושיפוץ מעונות קיימים. באוגוסט 2007 נחתם סיכום בין רכז התעסוקה דאז במשרד האוצר ובין מנכ"ל משרד התמ"ת דאז, מר גבריאל מימון, ובו נקבע שבשנת 2007 יתווסף לתקציב האגף סכום של 15 מיליון ש"ח לצורך רכישת מבנים יבילים למעונות, וכן כ-5 מיליון ש"ח לשיפוץ מעונות קיימים.

על המשרד לפנות למוסדות או לרשויות כדי שיגישו את בקשותיהם ולבדוק אם הם עומדים בקריטריונים של מבחני התמיכה.

בעקבות העברת התקציב פרסם משרד התמ"ת בנובמבר 2007 הודעה שרשויות יוכלו לקבל בשנת 2008 תמיכה של עד 70% ממחיר בנייה או רכישה של מבנה יביל שישמש מעון, לפי קריטריונים והחלטות של ועדת תמיכות⁶ שהוקמה לשם כך. לפי נתוני האגף, לתקציב האמור נוספו תקציבים שלא נוצלו משנים קודמות, כך שהסכום שעמד לרשות האגף לבניית מעונות חדשים ולשיפוץ מעונות קיימים ב-2008 היה כ-23 מיליון ש"ח.

מנתוני האגף עולה שבשנת 2008 אישרה ועדת התמיכות בקשות של עשרים רשויות לבנות 21 מעונות בתחומן. הבקשות הסתכמו בכ-23 מיליון ש"ח. ואולם, עד מועד סיום הביקורת, כשנתיים מיום האישור, העביר משרד התמ"ת סך של כ-6 מיליון ש"ח, והושלמה בנייתם של שישה מעונות בלבד (29%) בחמש רשויות. שישה מעונות נוספים נמצאים עדיין בהליכי בנייה. ביולי 2010 דנה ועדת התמיכות בהשלמת המסמכים הנדרשים מהרשויות לצורך מתן התמיכה, ובעקבות הדיון בוטלה התמיכה בתשעה מעונות.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה ציין האגף שניצול התמיכה על ידי הרשויות שהגישו בקשה תלוי במגיש הבקשה ולא במשרד התמ"ת, ושאי-הניצול נבע גם מבעייתיות במבחני התמיכה. כמו כן,

5 החלטה מס' 3975.

6 ועדה של המשרד שדנה ומאשרת בקשות תמיכה מתקציב המשרד לפי מבחני התמיכה.

במסגרת הפקת לקחים נקבע בטיטות מבחני התמיכה לשנת 2010 שאם חלפו שישה חודשים מיום שאושרה הבקשה לתמיכה בוועדת התמיכות, ולא הועברו לידי המשרד המסמכים הנדרשים, תבוטל הזכאות לתמיכה.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד התמ"ת ולאגף שבנסיבות שתוארו עליהם לקיים מעקב רצוף אחר היערכותן של הרשויות לניצול התמיכות לבניית מעונות כדי לקדם את הקמתם.

(ב) ביולי 2009 החליטה הממשלה להקצות 30 מיליון ש"ח לתקציב האגף בשנת 2010 לצורך תמיכה בבניית מעונות, בהרחבתם או בהסבת מבנים לצורך זה.

נמצא שעד מועד סיום הביקורת טרם פרסם משרד התמ"ת את המבחנים לקבלת התמיכות, ולכן הרשויות ומוסדות הציבור לא יכלו להגיש בקשה לתמיכה, התקציב לא נוצל, ובניית המעונות התעכבה. לדברי האגף, תהליך בנייתו של מעון, ממועד אישור התמיכה ועד לאכלוסו, אורך שנתיים עד שלוש שנים.

בתשובתו ציין האגף שבאוקטובר 2010 פרסם משרד התמ"ת טיוטה של מבחני התמיכה להערוך הציבור.

(ג) בשנת 2010 הוקצה לאגף תקציב של 8 מיליון ש"ח לשכירת מבנים שישמשו מעונות, כדי להגדיל את היצע המעונות בתוך זמן קצר. בעקבות זאת הודיע משרד התמ"ת על המבחנים לקבלת התמיכה. לפי חישובי משרד מבקר המדינה, די בתקציב זה לשכור כארבעים מבנים (ללא עלויות שיפוץ, אם יידרש) שישמשו מעונות בני שלוש כיתות במשך שנה, ואף ליותר מכך אם מדובר במעונות קטנים.

בבדיקה נמצא שעד מועד סיום הביקורת הוגשו ארבע בקשות בלבד לשכירת מבנים, וועדת התמיכות טרם נתנה אישור אפילו לשכירת מבנה אחד לקראת שנת הלימודים התשע"א (ספטמבר 2010-יוני 2011).

(ד) בשנת 2010 הוקצה לאגף תקציב של 6.5 מיליון ש"ח לשיפוצים והצטיידות של מעונות. עד מועד סיום הביקורת טרם פורסמו המבחנים לקבלת התמיכה, ולכן אי-אפשר היה להגיש בקשות, והתקציב לא נוצל.

בתשובתו מינואר 2011 מסר האגף שבדצמבר 2010 אושרו שתי בקשות לשכירות וכי "כחלק מהפקת לקחים בשל מיעוט מגישי בקשות שוקל המשרד... הפנית סכומי תמיכה אלו לאפיקים אחרים (מבחני תמיכה בשיפוצים או בניה)". האגף הוסיף שהמבחנים לתמיכה בשיפוצים פורסמו בנובמבר 2010, וכן שוועדת התמיכות דנה בבקשות, ושבימים הקרובים יישלחו הודעות למקבלי התמיכה.

יוצא אפוא שזה שלוש שנים שמשרד התמ"ת והאגף מקבלים תקציבים לתמיכה בבניית מעונות ובהרחבתם בכל הארץ, ושבעשנת 2010 הוקצה תקציב לשיפוץ ולשכירה של מבנים ולהסבתם למעונות, אך בסופו של דבר נעשה מעט מאוד מכל אלה: מבחני התמיכה בבניית מעונות טרם פורסמו, התקציב לא נוצל, ובשנים 2008-2010 הוקמו שישה מעונות בלבד, אף שקיים תקציב לבנייתם של יותר מעשרים.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה טען האגף כי "המכשול העיקרי של הפעלת מבחנים אלו נעוץ בדרישות החשכ"ל והיועץ המשפטי לממשלה בנושא תמיכות למטרת בנייה", וכי "הנחיות החשב הכללי והיועץ המשפטי לממשלה טענות תיקון שיבטיח התייחסות לכלל הזכויות הקיימות במקרקעין וכן יכלול דרישות מתאימות וישימות בהתחשב בזכויות השונות הקיימות... קיימים חסמים מהותיים המונעים עמידה בדרישות מבחני התמיכה".

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2010 מסר אגף החשב הכללי במשרד האוצר (להלן - החשכ"ל) שבעקבות פנייה של משרד התמ"ת בדבר חסם בהקמת מעונות במקרקעין לא מוסדרים הוצע פתרון, אך רק לפני שבועות אחדים פנה משרד התמ"ת שנית וטען שהפתרון אינו עונה על כל החסמים. לכן בימים אלה נבחנים פתרונות אחרים לטובת קידום הנושא.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2010 מסר משרד המשפטים בין היתר כי "לגבי מבחני הבינוי, לראשונה הוצגו בפנינו בעת הליך התקנת המבחנים החדשים קשיים יישומיים רחבי היקף הנוגעים לחלק נכבד מהגופים... למיטב הבנתנו לא קשיים אלה מונעים כעת את השלמת התהליך. אלא הרצון לגבש נוסח אשר יאפשר תמיכה בכלל הגופים... עם זאת, מובן כי יש לפתור גם קשיים אלה". עוד מסר כי "על מנת שלא לעכב את השלמת המבחנים עד למציאת פתרונות רוחביים בסוגיה, הונחה המשרד לסיים את הכנת המבחנים, תוך הבהרה כי ככל שיהיה צורך בכך ינתנו פתרונות מקומיים".

בינואר 2011 מסר האגף למשרד מבקר המדינה שבדצמבר 2010 התקיימה פגישה במשרד המשפטים, ובה ניתנו פתרונות לכל הבעיות שהציג משרד התמ"ת, והוחלט להקים ועדה שתדון בבעיות נוספות שיועלו ותציע פתרונות.

לדעת משרד מבקר המדינה, משרד התמ"ת והאגף לא היו נמרצים די הצורך בפעולותיהם להגדיל את היצע המעונות המוכרים. מיום שחדל משרד השיכון לממן באופן מלא את בניית המעונות, קיבלו משרד התמ"ת והאגף תקציב ייעודי לביצוע משימה זו והיו אמורים לסייע בעידוד נשים לצאת לעבודה, אך כאמור, היצע המעונות המוכרים גדל אך במעט. אשר על כן, על משרד התמ"ת לבחון תחום זה ולדווח לממשלה, לכנסת ולציבור, בהתאם לחובותיו על פי דין⁷, על פעולותיו בנדון. אם הדרישות שבמבחני התמיכה מציבות חסמים, על משרד התמ"ת, החשכ"ל ומשרד המשפטים להסירם בהקדם כדי לאפשר את ניצול התקציב הניתן להגדלת היצע המעונות.

3. מעונות במגזר הערבי: זה שנים אחדות שעל סדר היום הציבורי בישראל עומדת הקמת מסגרות לגיל הרך במגזר הערבי, בין היתר כדי להגדיל את שיעור השתתפותן של נשות המגזר בשוק העבודה. בדין וחשבון של בנק ישראל לשנת 2009⁸ צוין שבשנת 2008 עבדו רק 26% מהנשים הערביות שהיו בגיל העבודה, לעומת 77% מהנשים היהודיות. בין ההסברים לשיעורי ההשתתפות הנמוכים צוינה הנגישות הפחותה של נשים ערביות לשירותים תומכי עבודה, ובהם מעונות.

לעניין זה יצוין שבדוח שפרסם מינהל מחקר וכלכלה שבמשרד התמ"ת באפריל 2008 נאמד שיעור הפעוטות הערבים המטופלים במעונות בכ-3%, לעומת כ-17% במגזר היהודי. עוד עולה מהדוח ששיעור הפעוטות הנמנים על המגזר הערבי מתוך כלל הפעוטות בישראל הוא כ-27%, ולעומת זאת, לפי נתוני האגף, שיעור המעונות המוכרים הפועלים במגזר הערבי הוא כ-2.5% בלבד מתוך כלל המעונות בישראל (כ-40 מתוך כ-1,600).

7 סעיף 79(ב) לתקנון הממשלה, סעיף 1106 לתקנון הכנסת וסעיף 5(א) לחוק חופש המידע, התשנ"ח-1998, בהתאמה.

8 בפרק על שוק העבודה עמ' 208-210.

לאחרונה עסקה בנושא זה ועדת אקשטיין, ובין המלצותיה שהוגשו לשר התמ"ת ביוני 2010 צוין שיש לשאוף לשפר את התשתיות התומכות תעסוקה בין השאר ביישובים ערביים, ובכלל זה את תחום המעונות.

(א) תנאי הסף של משרד התמ"ת בשנת 2008 לקבלת תמיכה בבניית מעונות כללו בין השאר דרישה שהרשויות יוכיחו שעומדים לרשותן די מקורות מימון לבנייה ולפיתוח של המבנה שימש מעון.

משרד מבקר המדינה העיר שקריטריון זה מעכב בניית מעונות ברשויות חלשות, כגון במגזר הערבי ובפריפריה, משום שהן מתקשות לשאת בעלויות ההשתתפות בבנייה, ולכן אינן יכולות לזכות בתמיכתו של משרד התמ"ת. קריטריון זה יש בו אפוא כדי להגדיל את הפערים בין יישובים מבוססים ליישובים שמצבם הכלכלי קשה.⁹

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2010 הודיע האגף שטיוטת מבחני התמיכה שפורסמה להערות הציבור באוקטובר 2010 הופנתה גם למוסדות ציבור, שלא כמו מבחני התמיכה שפורסמו בשנת 2008, שהופנו לרשויות בלבד. כמו כן, במבחני התמיכה החדשים מ-2010 הוגדלו אחוזי התמיכה לרשויות חלשות מ-70% ל-90%, ולאחרונה אישר החשכ"ל למשרד התמ"ת לתת לרשויות חלשות תמיכה של 95%. בתשובתו מינואר 2011 הוסיף האגף שלמבחני התמיכה נוסף קריטריון שמעניק עדיפות ליישובים בפריפריה.

(ב) בד בבד יצוין ששבעה מעונות שנבנו לפני שנים אחדות במימון משרד השיכון בשישה יישובים במגזר הערבי¹⁰ עדיין לא הופעלו נכון למועד סיום הביקורת באוגוסט 2010. רק בפברואר 2010 פנה מנכ"ל משרד התמ"ת, מר שרון קדמי, לראשי הרשויות של היישובים הללו כדי שיפעלו לאיוש המעונות האמורים.

מתשובות הרשויות האמורות למשרד מבקר המדינה מאוקטובר ומנובמבר 2010 עולה שבשני יישובים (באקה-ג'ת ורהט) משמשים המבנים כגני ילדים, והם יפונו, לטענת הרשויות, במהלך 2011 ויופעלו כמעונות. ביתר הרשויות (סח'נין, עראבה, ירכא ואבו סנאן) המבנים עדיין אינם מאוישים כלל, בעיקר עקב צורך בשיפוצים ומחסור בציוד (לטענת כמה מהן).

משרד מבקר המדינה העיר שעל הרשויות האמורות לפעול לאיוש המעונות בהקדם, ועל האגף לקיים מעקב רצוף בעניין זה עד לפתרונו.

(ג) יצוין שהמחסור במעונות ביישובי המגזר הערבי ידוע לאגף זה שנים, אך יש לבצע סקר שימפה את צורכי היישובים לצורך קביעת מדדים בנושא. רק באפריל 2010 התקשר האגף עם חברה לצורך ביצוע סקר כזה, ולוח הזמנים לביצוע העבודה נקבע לשישים יום.

עד מועד סיום הביקורת טרם התקבלו תוצאות הסקר באגף, ולכן עדיין אי-אפשר לקבוע מדדים לבחינת צורכי היישובים במגזר הערבי. לדברי מנהלת האגף, עורך הסקר הפסיק את עבודתו קודם סיומה, והאגף פועל לביטול ההתקשרות עמו.

9 לעניין זה ראו גם מבקר המדינה, דוח שנתי 58 א (2007), בפרק על התקשרות עם עמותה למטרות חינוך, עמ' 139, 154.

10 סח'נין, עראבה, ירכא, אבו סנאן, באקה-ג'ת ושניים ברהט.

4. הרחבת מעגל הסבסוד: בפברואר 2007 החליטה הממשלה במסגרת צעדים לצמצום הפערים החברתיים ולהגדלת שיעור ההשתתפות בכוח העבודה להנהיג שיטת סבסוד חדשה שלפיה יוענקו להורים שוברים (ואוצ'רים) למימון שכר הלימוד, וערכם ייקבע לפי מבחני הכנסה. ההורים יוכלו להשתמש בהם במעונות ובמשפחתונים שיעמדו בדרישות לקבלת רישיון, וכך אפשר יהיה להגדיל את מספר האימהות שישולבו במעגל העבודה בזכות סבסוד ממשלתי. בהחלטה נקבע שתחילה תיושם תכנית ניסיונית כדי לבחון את יעילות השיטה, ולפי תוצאותיה תורחב השיטה בפריסה ארצית.

הביקורת העלתה שבשנים 2007-2008 החליטה הממשלה לדחות את מתן התקציב המיועד ליישום ההחלטה, ובסופו של דבר היא לא יצאה אל הפועל. לדברי מנהלת האגף, אי-אפשר היה ליישם את ההחלטה, שכן האגף אינו אוכף את חובת הרישוי ואינו מנפיק רישיונות, ותהליך הרישוי יוסדר רק כשיתקבל החוק החדש שיסדיר את נושא המעונות בכללותו (ראו להלן בפרק על סדרי הפיקוח על המעונות).

בהיעדר די מעונות מוכרים נמנע סבסוד מהורים הזכאים לכך. לכן לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד התמ"ת להיערך בהקדם להפעלת פיקוח על מעונות רבים ככל האפשר כדי שיותר הורים הזכאים לסבסוד ייהנו ממנו. כמו כן על המשרד למצוא דרכים לסייע לזכאים לסבסוד, שנבצר מילדיהם לשהות במעונות מוכרים.

התנהלות ועדות הקבלה

רישום פעוטות למעונות מתקיים מדי שנה במועדים שקבע משרד התמ"ת ושמתפרסמים בעיתונות הארצית. לפי הנחיות המשרד, בכל מעון שבו מספר הנרשמים בתום תקופת ההרשמה גבוה מהתפוסה המאושרת, תתכנס במעון ועדת קבלה שתפקידה לקבוע מי מהנרשמים יתקבל, לפי סדר קדימויות שעיקריו בשנת 2010 היו אלה: תחילה יועדפו ילדים לאימהות עובדות העומדים בכמה קריטריונים (כגון ילדים שכבר שהו במעון בשנה הקודמת, ילדים בסיכון שהופנו על ידי המחלקות לשירותים חברתיים, ילדים להורים יחידים וילדי עולים חדשים). לאחר מכן נקבעת העדיפות לפי היקף משרת האם ובהתחשב ברמת ההכנסה לנפש במשק הבית (ניתנת עדיפות לבעלי הכנסה נמוכה יחסית).

לפי הנחיות משרד התמ"ת, ועדות הקבלה יורכבו מנציגי המעון והארגון שאליו הוא שייך, מנציג של משרד הרווחה והשירותים החברתיים או של הלשכה לשירותים חברתיים שברשות, וממשקיף של משרד התמ"ת, שעמדתו תהא חלק ממכלול הנתונים שעל בסיסם תתקבל החלטת הוועדה, והערותיו יירשמו בפרוטוקול. עוד נקבע בהנחיות שמשרד התמ"ת שומר לעצמו את הזכות לבקר את החלטות הוועדה, ובמקרה הצורך אף לבטלן אם יתגלה שהארגון פעל שלא לפי ההנחיות.

משרד מבקר המדינה בדק מסמכים של ועדות קבלה שהתכנסו במעונות במחוזות תל אביב והמרכז וירושלים בשנים 2009 ו-2010. להלן הממצאים:

1. העדפות בניגוד לקריטריונים: הביקורת העלתה עשרות מקרים שבהם פעלו הוועדות בניגוד לקריטריונים וקיבלו פעוטות שלא לפי סדר הקדימויות שנקבע בהנחיות. ברוב המקרים הללו ציינה נציגת משרד התמ"ת בפרוטוקול שהדבר נעשה לדרישת הארגון שאליו שייך המעון, ולעתים אף הוסיפה שהדבר נעשה חרף מחאתה. כמו כן, נמצאו מקרים שבהם ניתנה עדיפות לפעוטות קרובי משפחה של עובדי הארגונים ולפעוטות שהוריהם עובדים במשרד הביטחון, במשרד ראש הממשלה ובצה"ל. יודגש שבכל המקרים הללו לא נמצא שהאגף ביטל את ההחלטות. להלן דוגמאות:

(א) בוועדת קבלה שהתקיימה במעון במאי 2010 קיבלה הוועדה עשרה פעוטות שלא על פי סדר הקדימויות. בין היתר קיבלה הוועדה פעוט שההכנסה לנפש של משפחתו הייתה כ-18,000 ש"ח ודחתה פעוטה שהכנסת משפחתה לנפש הסתכמה בכ-4,000 ש"ח; (ב) בוועדת קבלה שהתקיימה במעון במאי 2009 נמצא שהוועדה העדיפה לקבל פעוטה שאמה עובדת משרד הביטחון, אף שההכנסה לנפש של משפחתה הייתה גבוהה מזו של משפחות של פעוטות אחרים שנדחו; (ג) בוועדת קבלה שהתקיימה במעון ביוני 2010 דחתה הוועדה ילדים רבים לאימהות יחידות עובדות, וכן ילדי עולים חדשים, ומנגד קיבלה לפי דרישת הארגון ארבעה ילדים אחרים שלא עמדו בקריטריונים לקבלת עדיפות.

העדפת פעוטות בניגוד להוראות פוגעת בזכויות ההורים שילדיהם נדחו, והיא בגדר אפליה פסולה ופגיעה באמונו של ציבור ההורים בשירות הציבורי ובנציגיו. ראוי היה שהאגף, באמצעות נציגותיו בוועדות הקבלה, ימנע מהוועדות לעשות כן מלכתחילה, ומשהתקבלו ההחלטות היה על מנהלת האגף לפעול בנחישות לבטלן בטרם ייושמו, אך פעולות אלה לא נעשו. לדעת משרד מבקר המדינה, על מנהלת משרד התמ"ת להבהיר לארגונים את חומרת העניין, ועל נציגות משרד התמ"ת להקפיד מעתה ואילך לאכוף את הקריטריונים.

בתשובתו מסר האגף כי "המשרד מודע לכך כי עליו לפעול ביתר-נחישות כדי למנוע אפליה פסולה", וכי "המשרד בוחן בימים אלה דרכי פתרון לבעייתיות בהליך הקבלה למעונות, ושם לו למטרה שליקויים אלה לא יחזרו גם בשנת הלימודים הבאה".

2. פרטי המועמדים וסדרי ניהול המסמכים: את החלטותיהן מקבלות הוועדות על סמך מסמכים שמגישים להן ההורים; מסמכים אלה מעידים אם ההורים עומדים בקריטריונים, וכן מאפשרים להשוות ביניהם לצורך קביעת סדר הקדימויות בקבלה למעון. לפי הנחיות משרד התמ"ת, חובה על המעון לרשום בטופס את כל הפעוטות שנרשמו ואת כל נתוניהם החיוניים לדיוני הוועדה. אין לדון בקבלת פעוט בלא שמונחים בפני הוועדה מסמכים ונתונים מלאים של הוריו.

הבדיקה העלתה שלמרות ההנחיות, חלק מהוועדות דנו בקבלת פעוטות אף שלא היו בפניהן הנתונים הנדרשים. למשל, נמצאו ועדות שלא היו בפניהן כלל נתונים על היקף משרת האם או על מספר הילדים במשפחה, ובמקרים אחרים נמצא שהטפסים שבהם רוכזו הנתונים היו חסרים או ערוכים באי-סדר. בדרך כלל לא נמצאו חישובים מסודרים של ההכנסה לנפש בכל משק בית, אף שבמקרים רבים נתון זה היה מכריע בקביעת סדר הקדימויות. זאת ועוד, אי-הקפדה על ההנחיות הביאה לאי-שוויון, שכן ועדות מסוימות קיבלו פעוטות אף שהוריהם לא הגישו את כל המסמכים הנדרשים להוכחת זכאותם, ואילו ועדות אחרות לא דנו בפעוטות בגין אי-הגשת המסמכים הנדרשים, וממילא לא קיבלו אותם.

לדעת משרד מבקר המדינה, שומה על האגף להקפיד שהמעונות ירכזו את הנתונים המלאים הנדרשים קודם לדיוני הוועדות. נתונים חסרים ותיעוד לקוי פוגמים בתקינות עבודתן של הוועדות ובשקיפותה ומונעים בקרה ראויה על החלטותיהן.

סדרי הפיקוח על המעונות

1. אחד מתחומי הפעולה החשובים והמרכזיים של האגף הוא הפעלת מערך פיקוח על המעונות והמשפחתונים, שמטרתו להבטיח שהפעולות יהיו בסביבה חינוכית-טיפולית נאותה ובטוחה. כאמור, הבסיס להסדרת פעילות המעונות הוא חוק הפיקוח, אך חוק זה אינו מיוחד למעונות לפעוטות, וחלק מההסדרים הקבועים בו ובתקנות הנלוות אליו נקבעו בשנות השישים של המאה הקודמת ואינם מתיישבים עם הסטנדרטים המקובלים היום לטיפול בפעוטות ולפיקוח שלטוני. כמו כן, לא מפורטים בו סדרי אכיפה, למעט בנוגע לסגירת מעון.

על חשיבותו של הפיקוח על המעונות ועל הצורך בסטנדרטים עדכניים להפעלתם עמדה בשנת 2006 ועדה מייצגת שמינה מנכ"ל משרד התמ"ת דאז, רענן דינור, בראשות פרופ' לפסיכולוגיה התפתחותית, הגב' מרים רוזנטל (להלן - ועדת רוזנטל). הוועדה ציינה את הצורך ליישם את חוק הפיקוח על כלל המסגרות לפעוטות ופירטה סטנדרטים חינוכיים, בטיחותיים ובריאותיים שיש לעמוד בהם כדי להבטיח את שלומם ואת התפתחותם התקינה של הפעוטות. משרד התמ"ת אימץ את המלצות הוועדה בשנת 2006.

בשנת 2007 גיבש משרד התמ"ת תכנית ניסיונית ליישום הסטנדרטים שעליהם המליצה ועדת רוזנטל בכמה מעונות בשנים 2008-2010. המשרד אף העמיד לצורך כך תקציב של כ-80 מיליון ש"ח לשנות הלימודים התשס"ט-התשע"א (ספטמבר 2008-יולי 2011), ובשנת 2008 הקצה לכך תקציב שנתי של 14 מיליון ש"ח, אך הוא לא נוצל משום שהתכנית הוקפאה. בסופו של דבר, בשנת 2010 החליט משרד התמ"ת לבצע במקום התכנית הניסיונית יישום רוחבי והדרגתי של הסטנדרטים בכלל המעונות, ולהתחיל בסטנדרטים הבטיחותיים. ואולם, נכון למועד סיום הביקורת טרם החל היישום, ורק בספטמבר 2010 פרסם משרד התמ"ת מכרז שתכליתו למפות תחילה את מצב הבטיחות במעונות המוכרים.

בד בבד מקדמת הממשלה הצעת חוק לפיקוח על המעונות¹¹, שמטרתה לקבוע הסדר חדש וכולל לרישוי המעונות ולפיקוח על פעילותם, ובכלל זה לקבוע סטנדרטים שיחולו בהדרגה הן על המעונות המוכרים והן על מעונות שטרם הוכרו. ביולי 2010 התקבלה ההצעה בקריאה ראשונה.

2. כאמור, האגף מפקח הלכה למעשה רק על מעונות שמפעיליהם קיבלו הכרה ממשרד התמ"ת והתקשרו עמו בהסכם לצורך כך. בהסכם קבועות בין היתר הוראות להפעלת המעונות ודרישות בתחומי בטיחות, כוח אדם, תזונה וביטוחים. פיקוחו של האגף מתמצה בעיקר בבדיקת אופן היישום של ההוראות והעמידה בדרישות.

בתשובתו מנובמבר 2010 מסר האגף בין היתר כי "המשרד לא יישם את החוק מאחר וחוק זה מיושן ותקנותיו אינן תואמות לסטנדרטים המקובלים כיום בתחום החינוך-טיפול בגיל הרך...".

11 הצעת חוק הפיקוח על מעונות יום לפעוטות, התש"ע-2010, ה"ח 523.

משרד מבקר המדינה העיר שאף אם חלק מהחיקוקים הקיימים מיושנים, על משרד התמ"ת לפעול ליישום סמכויותיו החוקיות בתוקף ובמרץ, ובה בעת לקדם חקיקה עדכנית בנושא.

3. על ביצוע משימות הפיקוח של האגף מופקדות 12 מפקחות (לעומת תקן נדרש של 15), המועסקות בארבעת המחוזות ומפקחות על כ-1,600 מעונות. במסגרת עבודתן המפקחות מבקרות במעונות ובדקות מגוון היבטים, בעיקר את סדר היום החינוכי; מצב הבטיחות; תקן כוח האדם והכשרתו; תנאי התברואה; וטיב המזון המוגש לפעוטות. את ממצאי ביקורי הפיקוח מתעדות המפקחות בדוח מסכם, והוא מועבר לממונה המחוזית, למעון ולהנהלת הארגון שאליו הוא שייך. כמו כן, הדוחות של כל מעון מרוכזים בתיק המעון במשרדי המחוז.

משרד מבקר המדינה בדק היבטים של פיקוח האגף על המעונות. לשם כך נדגמו שבעים תיקי מעונות מארבעת מחוזות האגף, ובהם נבדקו דוחות ביקורי הפיקוח משנת 2005 ועד מאי 2010. להלן הממצאים:

תדירות ביקורי הפיקוח וניהולם

1. במצבם ובטיבם של מעונות חלים שינויים תכופים, כגון בלאי של ציוד ומבנים ותחלופה של כוח אדם, ומכאן חשיבותם הרבה של ביקורי פיקוח תדירים. לפי תקן שהגדיר האגף, יש לבצע לפחות ביקור פיקוח אחד בשנה בכל מעון, אך הביקורת העלתה שתדירות הביקורים בחמש השנים האחרונות בשבעים המעונות שתיקיהם נבדקו הייתה נמוכה בהרבה: ב-51 מהמעונות (כ-73%) נערכו פחות מחמישה ביקורים בתקופה זו, כלומר פחות מביקור אחד בשנה בממוצע. מתוכם, ב-16 מעונות (23%) נערך ביקור אחד בלבד במשך כל אותה התקופה, וב-5 מעונות (כ-7%) לא נערך ולו ביקור אחד.

תדירות הביקורים הנמוכה פוגמת ביעילות הפיקוח, שכן האגף מתקשה לחשוף ליקויים חדשים בעוד מועד. יתר על כן, כשתדירות הביקורים נמוכה, אי-אפשר לקיים מעקב יעיל אחר תיקון ליקויים שאותרו בעבר.

בתשובתו מנובמבר 2010 מסר האגף בין השאר כי "תדירות הפיקוח במעונות הינה נמוכה וזאת בשל מגבלת כוח האדם החריפה הקיימת באגף לאורך השנים". עוד טען ש"משרד התמ"ת קידם תהליכים בעניין זה מול נציבות שירות המדינה ומשרד האוצר, ושבהסכם משנת 2008 אושרו לו תקנים חדשים אך איושם טרם הושלם.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד התמ"ת שעליו לפעול להחשת איוש התקנים החדשים, וכן ראוי שיבחן דרכים לייעל את עבודת הפיקוח ואת תכנונה, כך שלא יישנה מצב שבמעונות רבים לא נערכים ביקורי פיקוח במשך שנים אחדות.

2. את ביקורי הפיקוח אמורות המפקחות לנהל לפי רשימת תיוג (צ'ק-ליסט), שמטרתה להבטיח שייבדקו כל הפרטים שהאגף דורש.

הביקורת העלתה שמקצת מהמפקחות לא השתמשו כלל ברשימת התיוג, ואחרות השתמשו בחלקים ממנה או ברשימות תיוג מקוצרות. על כן אין לדעת אם בביקורים אכן נבדקו כל הפרטים הנדרשים.

משרד מבקר המדינה העיר למנהלת האגף כי שומה עליה ועל הממונות המחוזיות להקפיד שביקורי הפיקוח ינוהלו לפי רשימת תיוג אחידה. כמו כן, ראוי שהאגף יעדכן את הרשימה מפעם לפעם ויתאימה לצורכי הפיקוח. למשל, רשימת התיוג הקיימת אינה כוללת בדיקה של החוזה שנחתם בין המעון להורים כדי לוודא שגובה שכר הלימוד שהמעון גובה בפועל אינו עולה על שכר הלימוד המרבי הנקבע מדי שנה.

3. עוד העלתה הביקורת שבמשך שנים לא נהגו מפקחות האגף לקבוע בדוחות הפיקוח לוח זמנים לתיקון הליקויים שהועלו בהם. רק בשנת 2010 החלו לעשות כן לעתים.

לדעת משרד מבקר המדינה, לנוכח האמור לעיל ראוי שמנהלת האגף תקבע נוהל שיסדיר את עבודת המפקחות ויצגי אמות מידה ברורות ומוגדרות לניהול ביקורי הפיקוח, תדירותם ופרק הזמן הדרוש לתיקון הליקויים.

בתשובתו מינואר 2011 מסר האגף שהוא הכין מודל עבודה חדש לתחום הפיקוח, המסדיר עבודה שיטתית וכולל רשימות תיוג חדשות, והשימוש בו יחל במהלך שנת 2011.

בדיקת דרישות הבטיחות ואכיפתן

אחד ההיבטים העיקריים הנבדקים בביקורי הפיקוח הוא ההיבט הבטיחותי. מאחר שסביבה שאינה בטיחותית מסכנת את שלום הפעוטות, חשוב במיוחד להקפיד על יישום ההוראות בתחום זה. לפי ההסכם בין משרד התמ"ת למעונות, המעונות מחויבים להחזיק ברשותם אמצעי בטיחות כגון שער נעול עם אינטרקום, ערכת עזרה ראשונה ולחצן מצוקה המחובר למוקד שירותי חירום. כמו כן, עליהם לעמוד בדרישות המפורטות ב"פרוגרמה לתכנון ולציוד מעונות יום לגיל הרך" שפרסם האגף בשנת 2006.

מבדיקה של דוחות ביקורי פיקוח שנערכו ב-65 מעונות¹² עלה שב-45 מהם (כ-69%) נמצא לפחות מפגע בטיחות אחד בביקור הפיקוח האחרון. ב-21 מעונות נמצאו בחצר חפצים מסוכנים או מתקני משחקים שאינם תקינים או תקינים; ב-12 מעונות נמצאו מכלי גז או דודי מים שאינם ממוגנים כנדרש או שהוצבו במקום שאינו בטיחותי; ב-8 מעונות לא היה לחצן מצוקה המחובר למוקד שירותי חירום או שהחיבור לא היה תקין; וב-19 מעונות נמצאו גדרות לא תקינות או לא תקינות. כמו כן, ב-4 מעונות מצאה המפקחת את שער המעון פתוח בהגיעה, בניגוד להנחיות.

לנוכח ריבוי מפגעי הבטיחות והסכנה הטמונה בהם שומה היה על האגף לפעול ביתר-שאת לאכיפת דרישותיו, אך הביקורת העלתה שהוא לא קבע מנגנון למעקב אחר תיקוני הליקויים ולא פירט אמצעים שינקוט כדי לאכוף אותם. גם כשמפקחות התריעו על מפגעים חמורים, ובהם אף כאלה שכבר אותרו בביקורי פיקוח קודמים, לא נמצא שהן בדקו בשיטתיות אם המפגעים אכן הוסרו, ולא נמצא שהאגף נקט אמצעי אכיפה כלשהם להסרתם. להלן דוגמאות:

1. בפברואר 2010 קיימה מפקחת האגף ביקור פיקוח במעון ומצאה מפגעי בטיחות רבים: בחצר המעון נמצאו שיח דוקרני וגדר שעמודיה חלודים, לחצן המצוקה לא היה תקין, מטפי כיבוי האש

12 כאמור, בחמישה מעונות שנכללו בבדיקה לא התקיימו ביקורים.

לא נבדקו במועד, חומרי הניקוי לא אוחסנו בארון סגור, באחת הכיתות היה הריצוף שבור, ונמצאו דלתות ללא מיגון אצבעות כנדרש. עוד נמצא במעון דוד מים ללא מיגון, והמפקחת ציינה שהוא מסוכן ושיש למגנו מיד או להעבירו לגג. דרישה למיגון הדוד הופיעה גם חמש שנים קודם לכן בדוח פיקוח מפברואר 2005, אך מאז נותר המפגע בעינו. בדוח המסכם של הביקור ב-2010 הורתה המפקחת למעון לתקן מיד את הליקויים ולדווח על כך בכתב עד סוף אפריל באותה השנה. ואולם, הביקורת העלתה שהאגף לא בדק אם תוקנו הליקויים, ולא פעל לאכיפת תיקונם.

2. בפברואר 2006 התקיים ביקור פיקוח במעון, ונמצאו בו ליקויי בטיחות רבים. מהדוח המסכם של הביקור עולה שמכלי הגז לא אוחסנו בכלובי מגן כנדרש, דלתות וגופי תאורה היו ללא מיגון מתאים, ובחצרות היו פזורים חפצים חלודים, אבנים ובורות. עוד נמצאו במעון גגות מאסבסט שלגביהם ציינה המפקחת שיש להחליפם בדחיפות. בדוח המסכם לא קצבה המפקחת זמן לתקון הליקויים, ובביקורת נמצא שמאז הביקור לא קיים האגף מעקב כלשהו בנושא, ולא התקיימו במקום ביקורי פיקוח נוספים.

3. במרס 2006 התקיים ביקור פיקוח במעון, ובביקור נמצא בין היתר שאין במקום מערכת אינטרקום, לחצן מצוקה ושער ליציאת חירום כנדרש. כמו כן, נמצאה פריצה בגדר המקיפה את המעון, גדר אחרת הייתה לא תקנית, ונמצאו דלתות ללא מיגון. מקצת מהליקויים צוינו גם בביקור פיקוח קודם שנעשה במעון בשנת 2005. בדוח המסכם של הביקור ב-2006 ביקשה המפקחת מהמעון לעדכן אותה בדבר תיקון הליקויים, וכן ביקשה שהמעון יזמין יועץ בטיחות לבדיקת תקינות החצר והמתקנים. גם במקרה זה העלתה הביקורת שהאגף לא עקב אחר תיקון הליקויים, לא וידא אם הוזמן יועץ בטיחות כנדרש ולא קיים ביקור פיקוח נוסף באותו המעון מאז הביקור האמור.

בתשובתו מסר האגף כי עקב מגבלת גובה שכר הלימוד מתקשים הארגונים המפעילים מעונות רבים לשאת בנטל העלויות הנדרש לשם עמידה בכל דרישות הבטיחות, ובשל כך מתקשה משרד התמ"ת לחייבם לעשות כן בלי שיינתן להם סיוע. האגף הוסיף כי "כדי לשפר את המצב נערך המשרד לבצע מיפוי תנאי הבטיחות בכל המעונות ב-2011, כדי לאמוד את העלויות התקציביות הכרוכות בתיקונם ולגייס את התמיכה התקציבית הנדרשת לכך". עוד מסר האגף שבמגבלות התשומות העומדות לרשותו הוא מקיים שימועים ובידורים נקודתיים למפעילים במקרים שבהם לא תוקנו הליקויים, וכן ביקורי פיקוח נוספים לפי הצורך. לדבריו, במקרים קיצוניים אף הוסרה הכרה במעון.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד התמ"ת שאין מקום לכך שמגבלה שהציבה המדינה תשמש צידוק לאי-טיפול בליקויי בטיחות, ועליו לערוך תחשיב כלכלי כדי לקבוע אם יש ממש בטענה זו ולפעול לפי התוצאות. יתר על כן, דוחות הפיקוח העלו גם ליקויי בטיחות שהטיפול בהם אינו דורש עלויות ניכרות (למשל הימצאות חפצים מסוכנים בחצר ואחסון לקוי של חומרי ניקוי), ועל המשרד לאכוף בנחישות את תיקונם. עוד העיר משרד מבקר המדינה שהמעקב אחר תיקון ליקויים ראוי שיהיה שיטתי גם במגבלות כוח האדם הקיים.

בדיקת תקן כוח האדם

לצורך טיפול הולם בפעוטות, חינוכם ושמירה על שלומם יש להבטיח שלכל קבוצת פעוטות יוקצו די מטפלות. מטבע הדברים, ככל שמספר המטפלות גדול יותר ביחס למספר הפעוטות, כך גדל הזמן המוקדש לכל פעוט, משתפרת ההשגחה עליהם ומהירות התגובה לצורכיהם, ומצטמצמת חשיפתם לסכנות. בהסכם עם המעונות קבע האגף את תקני כוח האדם הנדרשים בכל כיתה במעון לפי גיל הפעוטות ומספרם (לדוגמה, לכיתה בת 27 פעוטות בני שנתיים עד שלוש, על המעון להקצות כוח אדם טיפולי בהיקף של 18 שעות עבודה ביום, דהיינו שתי מטפלות במשרה מלאה).

סקירת דוחות הפיקוח האחרונים של 65 המעונות שנכללו בבדיקה העלתה שב-18 מהם (כ-28%) היה מספר שעות העבודה שהוקצו לטיפול נמוך מהתקן (ממחצית השעה ועד חוסרים של יותר מ-4.5 שעות ליום בארבעה מעונות, כלומר יותר מחצי משרת מטפלת). גם במקרים אלה לא נמצא שהאגף קיים מעקב כדי לבדוק אם תוגבר כוח האדם בעקבות ביקור הפיקוח.

בתשובתו מסר האגף בין השאר כי "מפקחי האגף אינם יכולים לבצע מעקב שיטתי לגבי כל מעון ומעון... בשל מגבלת כוח אדם... אך במקרים בהם נמצא חוסר משמעותי של כוח אדם במעון (משרת מטפלת במעון ויותר)... נערכים שימועים ובירורים לתיקון הליקוי ואף מתקיימים ביקורים נוספים". האגף הוסיף שכאשר יתווספו לו תקני מפקחים יבצעו המפקחים מעקב טוב יותר בנושא זה.

לדעת משרד מבקר המדינה, לנוכח חשיבותו של הנושא בהיבט החינוכי והבטיחותי כמצוין לעיל, ראוי שהאגף יעמיק את המעקב בנושא.

בדיקת היבטי תברואה ותזונה

1. לפי הוראות האגף, מעון המבקש לקבל את הכרת משרד התמ"ת נדרש להציג אישור מטעם משרד הבריאות שלפיו הוא עומד בדרישות התברואתיות של משרד הבריאות.

הביקורת העלתה שלאחר שהתקבל האישור האמור, האגף אינו דורש מהמעונות לחדשו, ובפועל מפקחות האגף הן שבדקות היבטים של תברואה ותזונה במסגרת ביקורי הפיקוח השגרתיים. משרד הבריאות אינו נוהג לקיים ביקורות נוספות במעונות, אלא אם כן קיבל תלונות על ליקויים במעון מסוים או שהתבקש לעשות כן על ידי האגף (כשזה העלה ממצאים חמורים בביקורי פיקוח), שכן לא מוטלת עליו חובה לעשות כן, ולטענתו אין ברשותו די כוח אדם לשם כך.

משרד מבקר המדינה העיר שמאחר שבמעונות חלים מטבע הדברים שינויים שיש להם השלכה על מצב התברואה בו, כגון בלאי של תשתיות, ציוד ומתקנים, על האגף לבחון עם משרד הבריאות אם יש צורך לחדש את האישור אחת לתקופה ולהתנות זאת בבדיקה תקופתית.

2. אחד הנושאים שבדוק האגף הוא תפריט הארוחות במעון. לפי ההסכם שבין משרד התמ"ת למעונות, על תפריט זה לענות על דרישות התפריט המומלץ שפרסם משרד הבריאות, אך בדיקת דוחות הפיקוח העלתה שב-18 מעונות מתוך 65 שנכללו בבדיקה (כ-28%) ענה התפריט רק על חלק מהדרישות האמורות.

לדעת משרד מבקר המדינה, ממצא זה מחזק את הצורך לקיים במעונות ביקורות נוספות לבדיקת הנושא.

הפקת הדוחות המסכמים

חשוב שהדוחות המסכמים של ביקורי הפיקוח יופקו בתוך פרק זמן סביר מיום הביקור, שכן ממצאי הביקור מלמדים לא אחת על ליקויים שיש לתקנם מיד. ברם, הביקורת העלתה מקרים רבים שבהם הופקו הדוחות לאחר פרקי זמן ניכרים. לדוגמה, בראשית דצמבר 2008 ערכה מפקחת ביקור פיקוח במעון ומצאה מפגעי בטיחות רבים, כגון דוד ללא מיגון, גדרות לא תקניות ומתקן לא בטיחותי בחצר. מתבקש היה שהדוח המסכם יופץ בדחיפות למעון ולגוף המפעיל אותו, אך נמצא שהוא הופץ אליהם רק ביוני 2009, יותר מחצי שנה לאחר הביקור.

במקרה אחר נערך ביקור פיקוח במעון בנובמבר 2007, ונמצאו בו ליקויים רבים, בהם היעדר לחצן מצוקה, גופי תאורה ללא מיגון, אחסון לקוי של חומרי ניקוי ותפריט שאינו עונה על הנחיות משרד הבריאות. גם במקרה זה אפשר היה לצפות שהדוח יופץ בהקדם, אך בפועל הוא הופץ רק באפריל 2008, כלומר כעבור יותר מארבעה חודשים. עוד העלתה הביקורת מקרים רבים, בעיקר במחוז תל אביב והמרכז, שבהם כלל לא צוינו בדוחות מועדי הפקתם, ואי-אפשר לדעת מתי הועברו למעונות.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שהאגף יקבע תקני זמן להפקת הדוחות המסכמים ויקפיד שיצוין בדוח מועד הפקתו. כך יורז האגף את הפקתם ויוכל לבקר את משכי הטיפול בהם.

הטיפול בתאונות

1. לפי הוראת האגף, כשפועט נפגע בעת שהותו במעון, חובה על מנהלת המעון להעביר לאגף דוח על התאונה בתוך שבוע מיום התרחשותה. בדוח עליה לפרט את פרטי הנפגע ולתאר את התאונה ואת הפעולות שננקטו בעקבותיה. במסגרת הביקורת בדק משרד מבקר המדינה דיווחים על תאונות שהתקבלו במחוזות חיפה והצפון ותל אביב והמרכז בשנים 2007-2009.

הבדיקה העלתה שטיפולו של האגף בדוחות התאונה אינו מוסדר כראוי בנהלים, וכל מפקחת פועלת כראות עיניה. כך, נמצאו באגף דוחות תאונה שהמפקחת הממונה קיימה בירור לגביהם, בצד דוחות תאונה שלא נעשה דבר בעניינם. כמו כן, לא נמצא שהאגף עוקב בשיטתיות אחר תיקון הליקויים שתוארו בדוחות.

למשל, בנובמבר 2007 קיבל האגף דיווח על תאונה שאירעה במעון, שבה נחתך פועט בראשו עקב נפילה מנדנדה. בדוח ציינה מנהלת המעון שיש להוציא את הנדנדה משימוש, אך בבדיקת הביקורת לא נמצא שהאגף ערך בירור כלשהו עם המעון בעקבות הדיווח או וידא שהמפגע אכן סולק. במקרה שאירע במעון אחר ביוני 2008 דווח על פועט שנחבל בראשו כשנפל על ארון טלוויזיה שהיה פתוח. גם במקרה זה לא נמצא שהאגף קיים בירור כלשהו בעקבות הדיווח ובחן אם קיים מפגע שיש לתקנו. כשלושה חודשים לאחר מכן התברר בביקור פיקוח שארון הטלוויזיה שבמעון אינו בטיחותי, וכן נמצאו ליקויי בטיחות אחרים שיש לתקנם, אך מאז לא נערך ביקור פיקוח נוסף, והאגף אינו יודע אם תוקנו הליקויים.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד התמ"ת שמטרתה של חובת הדיווח על תאונות היא שהאגף יוכל לברר את נסיבותיהן ולוודא שהופקו הלקחים ותוקנו הליקויים, שכן מדובר בסיכון שלומם של הפעוטות. על כן יש לראות בחומרה את המחדלים בפיקוח בנושא זה.

בתשובתו מסר האגף כי מחוזות האגף קיימו מעקב אחר דיווחי התאונות "לפי הצורך בהתאם לחומרת המקרה... על פי שיקול הדעת המקצועי של הממונה המחוזית". האגף הוסיף שהמפקחים הונחו לטפל בדיווחים על פי נוהל חדש שקבע האגף (מינואר 2011).

2. הפקת לקחים כלליים מהתאונות ויישומם: חקר נסיבותיהן של תאונות שהתרחשו במעונות ובמשפחתונים לצורך הפקת לקחים הוא מרכיב חשוב במאמץ הכולל הנדרש ממפעילי המעונות והמשפחתונים ומהאגף כדי לצמצם את מספר התאונות. לשם כך ראוי היה שהאגף ירכז את נתוני הדוחות שקיבל מכל המחוזות, יבחן אותם ויסיק מהם מסקנות כלליות. כך יוכל למפות את תדירות התאונות במעון או במשפחתון זה או אחר; לנתח את מאפייניהם של אתרים ומפגעים מועדים לתאונות; ולמפות גורמי סיכון שכיחים. למשל, מבדיקת דיווחי התאונות העלתה הביקורת שיש אירועים חוזרים ונשנים של חשיפת פעוטות לחומרי ניקוי שלא אוחסנו כנדרש ושל פעוטות שנחבלו עקב נפילה מנדנדות. ואולם, לא נמצא שהאגף ריכז את הנתונים מכל המחוזות והסיק מסקנות כלליות מעין אלה.

בתשובתו מסר האגף כי בשנים 2005-2007 בוצעה ביוזמתו במעונות ובמשפחתונים רבים ברחבי הארץ השתלמות למניעת תאונות, ושבשנת 2010 הוא ערך את טופס הדיווח על תאונות לצורך תהליך ניסיוני של איסוף נתוני היפגעות של ילדים במעונות וניתוחם.

לדעת משרד מבקר המדינה, תהליך חקר התאונות, הפקת לקחים ולמידה ארגונית, שתוצריו יופצו בקרב המפקחים, הארגונים, המעונות והמשפחתונים לפי העניין, יסייע לאגף לחדד דגשים בעבודת הפיקוח, כגון מתן תשומת לב למפגעים ששכיחות התאונות הנגרמות מהם גבוהה, או ביקורים חוזרים במקומות שבהם אירעו כמה תאונות. תהליך כזה יסייע גם למפעילי המעונות והמשפחתונים לנקוט פעולות מונעות ולהפחית את גורמי הסיכון.

הכשרת מפקחי האגף

כדי לקיים רמת פיקוח נאותה ולשפרה, על האגף לדאוג להכשרתם של המפקחים, אך הביקורת העלתה שמנהלת האגף לא דאגה לכך, ומפקחי האגף לא קיבלו הכשרה בתחומים שהם בודקים בביקורי הפיקוח, כגון טיפול בילדים בגיל הרך ובטיחות.

בתשובתו מסר האגף שמפקחי האגף משתתפים דרך קבע בימי עיון שנתיים ובהשתלמויות. האגף הוסיף שנכון להיום המפקחים מוגדרים על ידי נציבות שירות המדינה כ"מרכזים" בלא שיידרשו להתמחות ספציפית, וכשייכנס לתוקף חוק חדש לפיקוח על המעונות, "מפקחי האגף יוכשרו בהתאם לכל הכשרה שתידרש ברוח החוק ותקנותיו".

משרד מבקר המדינה העיר שאין מקום להתנות את הכשרת המפקחים בסיום הליכי החקיקה, שכן אלה עלולים להימשך זמן רב. שומה על מנהלת האגף להגדיר כבר עתה את ההכשרות הנדרשות לעובדי מערך הפיקוח ולפעול בהקדם ליישומן בשיטתיות.



בדיקת הפיקוח על המעונות מעלה שחרף הליקויים הרבים שנמצאו בביקורי הפיקוח, ובכלל זה מפגעי בטיחות חמורים, האגף אינו מפקח ביעילות על קיום הוראותיו ואינו נוקט אמצעים לאכוף אותן. לדעת משרד מבקר המדינה, יש לראות בחומרה חוסר מעש זה, המביא גם לזלזול בהוראות המפקחות ופוגע בכושר הרתעתן בעיני מנהלי המעונות. על משרד התמ"ת לפעול ביתר-נחישות להנחיה ראויה של מערך הפיקוח ולנקיטת אמצעים נגד מפעילי מעונות שאינם מתקנים ליקויים חמורים (עד כדי סגירת מעונות), וכן ליידע את ההורים על מפגעים שנמצאו.

סדרי הבקרה על זכאות ההורים לתשלומי הסבסוד

כאמור, אחד הכלים העיקריים שבו משתמשת המדינה כדי להגדיל את שיעור השתתפותן של אימהות בשוק העבודה הוא סבסוד התשלום למעונות ולמשפחתונים המוכרים. הזכאות לסבסוד וגובהו נקבעים בעיקר לפי ההכנסה לנפש (ברוטו) של משק הבית והיקף משרת האם. נכון לשנת הלימודים התש"ע נע גובה הסבסוד ליחיד¹³ במעון בין כ-1,100 ש"ח (למשק בית שהכנסתו לנפש הייתה נמוכה מ-2,000 ש"ח) ל-150 ש"ח (למשק בית שהכנסתו לנפש הייתה 5,000 ש"ח). משקי בית שהכנסתם לנפש גבוהה יותר אינם זכאים לסבסוד וישלמו את שכר הלימוד המרבי, כ-1,850 ש"ח. יצוין שסכומי הסבסוד מועברים ישירות למפעילי המעונות, כך שההורים משלמים למעונות את שכר הלימוד בניכוי הסבסוד.

בשנים האחרונות חל גידול ניכר בסך הכולל של הסבסוד. בשנת 2004 הסתכם הסבסוד בכ-320 מיליון ש"ח, ב-2007 הוא הסתכם בכ-490 מיליון ש"ח, ובשנת 2008 הוא הגיע לכ-550 מיליון ש"ח.

תמיכות מתקציב המדינה מחייבות ביקורת על הנתמכים. יתר על כן, לפי סיווג משרד התמ"ת, סבסוד תשלומי ההורים למעונות הוא בגדר "תמיכות מתקציב המדינה בגופים אחרים", והוראות החש"כ¹⁴ בדבר תמיכות מסוג זה קובעות שעל המשרד התומך לקבוע אמצעי בקרה וביקורת נאותים על השימוש בתמיכות. מינואר 2009 על חשב המשרד לבצע פיקוח כספי ומקצועי שוטף וביקורת כספית ותפעולית מעמיקה על הנתמכים בשיתוף היחידה המקצועית הרלוונטית (במקרה זה האגף), כדי לוודא שהם ממלאים אחר התנאים וההתחייבויות שבבקשת התמיכה ובכלל הוראה אחרת. במסגרת הביקורת בדק משרד מבקר המדינה את הבקורות העיקריות שקיים משרד התמ"ת על תשלומי הסבסוד והעלה את הממצאים שלהלן:

הבקרה על דיווחי ההורים

1. לצורך קביעת הזכאות לסבסוד וגובהו מעבירים ההורים למעונות מדי שנה בתקופת הרישום תלוש שכר או שומת מס (לעצמאים). את תלושי השכר והשומות מעבירים המעונות לחברה חיצונית הקשורה בהסכם עם משרד התמ"ת, ותפקידה להזין את הנתונים במערכת ממוחשבת, ולאחר עיבודם נקבעים דרגת הזכאות וגובה הסבסוד.

13 למעט כאלה שמשרד הרווחה והשירותים החברתיים מממן את שכר הלימוד שלהם ואוכלוסיות מיוחדות, כגון מפוני גוש קטיף.

14 הוראת תכ"ם (תקנון כספים ומשק) 6.2.7 מ-1 בינואר 2009, ולפני כן הוראת תכ"ם 01.01.01.

הבדיקה העלתה שבמשך שנים, ועל אף הגידול המתמשך משנה לשנה בהיקפי הסבסוד, לא הקים משרד התמ"ת מנגנון לפיקוח ובקרה על דיווחי ההורים. רק בסוף שנת 2007 ביצעו לראשונה האגף והאגף למערכות מידע במשרד התמ"ת בקרה מקיפה על דיווחי ההורים, ובמסגרתה נדרשו הוריהם של כ-33,500 פעוטות השוהים במעונות ובמשפחתונים להמציא תלוש שכר נוסף, עדכני לתקופת הבקרה. ביוני 2008 פרסם האגף דוח מסכם שממנו עלה שהורים רבים זכו ליתר-סבסוד שלא כדין (לדברי האגף בעיקר עקב "ניפוח" היקף משרת האם, צמצום מלאכותי של השכר בחודש הרישום וטעויות הקלדה). סך התקציב שנחסך כתוצאה מעדכון דרגות הסבסוד הסתכם בכ-2 מיליון ש"ח בחודש. אחת ממסקנות הדוח המסכם הייתה כי "אי ביצוע בקרה שיטתית תנצית העברת כספי מדינה שלא כדין".

משרד מבקר המדינה העיר שבהתבסס על ממצאי הדוח המסכם של האגף היו נחסכים בכל שנת הלימודים (11 חודש) כ-22 מיליון ש"ח רק מהאוכלוסייה שנבדקה, ומאחר שאוכלוסייה זו היא כשליש מכלל האוכלוסייה הנהנית ממעונות וממשפחתונים מוכרים, אפשר להעריך שהסכום הכולל שהיה יכול להיחסך גדול הרבה יותר.

לנוכח ממצאי הדוח מתבקש היה שמשרד התמ"ת יעמיק את הבקרה בנושא זה וישקול דרכים לצמצם את התופעה (כגון דרישה להמציא טופס 106)¹⁵. בדצמבר 2008 התקיים דיון בנושא בהשתתפות נציגי החשכ"ל ונציגי האגף, האגף למערכות מידע והחשבות במשרד התמ"ת, ובו סוכם בין היתר שהאגף והאגף למערכות מידע יכינו לדיון נוסף הצעה לבקרה בשנת הלימודים הבאה. הביקורת העלתה שהאגפים האמורים אמנם הכינו טיוטת הצעה, אך לא נמצא שהתקיים עוד דיון.

2. אשר לשנים 2009-2010, הביקורת העלתה שהבדיקות שנעשו בנושא זה היו נקודתיות ובוצעו על ידי האגף לביקורת פנים של משרד התמ"ת כחלק מתכנית עבודתו בשנים אלה.

משרד מבקר המדינה העיר שאת הבקרה הסדורה והשיטתית של הסבסוד צריך לבצע חשב משרד התמ"ת בתיאום עם האגף באופן שוטף ומעמיק מדי שנה כדבר שבשגרה, נוסף על הביקורת שעורך האגף לביקורת פנים שבמשרד.

זאת ועוד, לפי הוראות החשכ"ל יש להעמיד לביצוע הביקורות על התמיכות תקציב ששיעורו 0.5% מסכום התקציב לתמיכות, אך לא נמצא שמשרד התמ"ת העמיד תקציב מיוחד לכך, וחשבות המשרד לא פעלה לקיום הוראה זו.

יצוין שבמאי 2010 קיים משרד התמ"ת מכרז לבחירת חברה חיצונית שתפעיל מוקד למתן שירותים להורים, וכן תטפל בבקשות לסבסוד ותבקר בשיטתיות את דיווחי ההורים. יודגש שהאחריות לקיומה של בקרה כמתחייב מהוראות החשכ"ל מוטלת על חשב משרד התמ"ת ועל האגף, ושומה יהיה עליהם להבטיח את ביצועה כראוי.

בתשובתו מנובמבר 2010 מסר האגף שהערת המבקר שעל המשרד להעמיק את הבקרה היא במקומה, אך "יחד עם זאת, הטלת האחריות על האגף ללא הקצאת משאבים לצורך ביצוע הבקרה, מאיינת את היכולת של האגף להתמודד עם הסוגיה".

בתשובתה מינואר 2011 מסרה חשבות משרד התמ"ת כי "בשנת 2010 פעלה החשבות ביחד עם המשרד להקמת מערך בקרה אשר יאפשר בקרה אפקטיבית על סבסוד הילדים... בכוונת החשבות והאגף לבצע בקרה כאמור בחודשים מאי-יוני 2011".

15 טופס שבו מדווחים כל התשלומים לעובד בשנת מס.

בתשובתו מנובמבר 2010 מסר אגף החשכ"ל שהוא מכיר בצורך לבצע ביקורת על כספי הסיוע שנותן אגף המעונות, ושבתכנית עבודתו לשנת 2011 "הונחה חשב משרד התמ"ת לפעול להטמעתם של מנגנוני בקרה שיטתיים וקבועים".

הבקרה על דיווחי המעונות

1. מלבד הבקרה על דיווחי ההורים אמור האגף לבקר גם את דיווחי המעונות. את תשלומי הסבסוד מעביר משרד התמ"ת לארגון (או למעון כשמדובר במעון שאינו שייך לארגון) לפי פירוט הפעוטות שנרשמו בכל מעון. לפי ההסכם בין משרד התמ"ת ובין הארגון, על המעון להעביר בתום כל חודש דוח נוכחות עדכני הכולל את פרטי הפעוטות השוהים בו ופרטים בדבר עזיבות של פעוטות ומועד עזיבתם, כדי שלא יועברו תשלומי סבסוד שלא לצורך בגין פעוטות שאינם שוהים עוד במעון. אי-העברת הדוחות במשך תקופה שעולה על שישים יום היא בגדר הפרה שבגינה רשאי משרד התמ"ת לבצע שימוע לארגון ולהקפיא את העברת התשלומים אליו.

במסגרת הביקורת בדק משרד מבקר המדינה את נתוני המערכת הממוחשבת של האגף על דיווחי הנוכחות החודשיים שהעבירו 1,466 מעונות בשנת הלימודים התשס"ח (ספטמבר 2007-יולי 2008, כלומר 11 דוחות בשנה), ו-1,484 מעונות בשנת הלימודים התשס"ט (ספטמבר 2008-יולי 2009). ואלה הממצאים:

בשנת הלימודים התשס"ח רק 117 מעונות (כ-8%) העבירו את מלוא 11 הדוחות הנדרשים. 662 מעונות (45%) העבירו 5 דוחות או פחות, כלומר פחות מחצי מהדוחות שהיה עליהם להעביר, ו-234 מתוכם (כ-16%) לא העבירו אף לא דוח אחד. התמונה שעלתה מבדיקת שנת הלימודים התשס"ט עגומה אף יותר: רק 105 מעונות (7%) העבירו את מלוא הדוחות, 725 מעונות (כ-49%) העבירו פחות מחצי מהדוחות, ו-320 מתוכם (כ-22%) לא העבירו אף לא דוח אחד.

הביקורת העלתה שהאגף לא פעל לריכוז הנתונים האמורים מהמערכת הממוחשבת ולא נקט צעדים בגין ההפרה הגורפת והמתמשכת של חובת הדיווח כלפיו, אף שכאמור היה רשאי להקפיא העברת תשלומים לארגונים לאחר שימוע שבו יטענו את טענותיהם. יתרה מזאת, יוצא שבמעונות שלא העבירו דיווחים לא היה לאגף מידע עדכני בדבר עזיבות של פעוטות שניתן סבסוד בעבורם.

2. כלי אחר לבקרה על דיווחי המעונות הוא בדיקת יומני הנוכחות במעונות, ספירה בפועל של הפעוטות והשוואת הנתונים לאלה שדווחו לאגף. משרד מבקר המדינה העלה שבשנים האחרונות מיעט האגף להשתמש בכלי זה. בשנים 2008-2010 ערך האגף בדיקה מדגמית אחת (בראשית 2009) ב-125 מעונות (כ-8% מכלל המעונות), ונמצאו כ-300 מקרים של אי-דיווח על פעוטות שעזבו. לטענת האגף, בקרה בדרך זו מצריכה משאבי זמן וכוח אדם ניכרים, ובשל מחסור בכוח אדם יקשה עליו להגדיל את תדירותה או לבצעה בשיטתיות במסגרת ביקורי הפיקוח.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה הוסיף האגף כי "עם השלמת איוש התקנים באגף ובלשכה המשפטית... יוכל האגף ליישם את נושא האכיפה והבקרה בתחום זה".



בשנים האחרונות הלך וגדל היקף הסבסוד שמעניק משרד התמ"ת באמצעות המעונות, המשפחתונים והצהרונים להורי הפעוטות השוהים בהם, ונכון לשנת 2009 הוא הסתכם בכ- 612 מיליון ש"ח. מתן תמיכה מסוג זה ובהיקף כה נרחב מחייבת בקורות מעמיקות ושיטתיות, הן על דיווחי ההורים והן על דיווחי המעונות, אך אלה אינן נעשות. על משרד התמ"ת להטמיע בהקדם, בשיתוף חשב המשרד והחשכ"ל, מנגנון בקרה שיבחן אם מקבלי התמיכה אכן עומדים בתנאי הזכאות, וכן עליו לקבל בעקביות נתונים מהמעונות בדבר עזיבות של פעוטות שניתן סבסוד בעבורם ולצמצם את היקף תשלומי-היתר.

אפקטיביות הסבסוד

כאמור, מטרתו של הסבסוד לעודד השתתפות של אימהות בשוק העבודה. במסמך של בנק ישראל בנושא "מדיניות סבסוד מעונות יום: צעד נוסף לעידוד היציאה לעבודה" משנת 2007, צוין שמחקרים בעולם מלמדים שסבסוד מעונות מגדיל במידה ניכרת את שיעור ההשתתפות של נשים בכוח העבודה, ושגם בארץ הצביעו מחקרים על קשר בין קיומן של מסגרות הולמות ומסובסדות לטיפול בילדים ובין שיעורי היציאה לעבודה. עם זאת, המסמך מציין שמאז החלתן של התוספות התקציביות לאגף לא נערך מחקר מקיף בנושא מתווה הסבסוד וכי "לא ברור עדיין אם הן יעילות בהגדלת שיעור ההשתתפות ובהקטנת העוני בישראל". עוד נכתב במסמך שכדי לבחון את האפקטיביות של הסבסוד רצוי לקבוע מתווה למעקב אחר יעילות הקצאת המשאבים בתחום זה בשנים הבאות.

נכון למועד סיום הביקורת לא נמצא שהמשרדים הרלוונטיים לעניין זה, דהיינו התמ"ת והאוצר, ביצעו בחינה ומעקב בנושא. לדעת משרד מבקר המדינה, לנוכח התרחבותו המתמשכת של הסבסוד יש משנה חשיבות לבחינת יעילותה של הקצאת המשאבים.

בשנת 2010 שוב הודגש הצורך לבחון את מתווה הסבסוד: ביוני המליצה ועדת אקשטיין, שבראשה עמד המשנה לנגיד בנק ישראל, לבחון גיבוש של מודל חדש לסבסוד שבין היתר יתמוך באימהות שעובדות בהיקף של חצי משרה לפי קריטריונים שייקבעו מראש, וביוני הורתה הממשלה¹⁶ למנכ"ל משרד התמ"ת לקיים מחקר מלווה כדי לבחון את אפקטיביות ההקצאה.

בתשובתו מסר משרד האוצר כי "יש הכרח בקיום בחינה מעמיקה של מידת יעילות הקצאת המשאבים המופנים לסבסוד", ושבישיבה שהתקיימה עם מנכ"ל משרד התמ"ת בנובמבר 2010 הוחלט להטיל על מינהל מחקר וכלכלה במשרד התמ"ת להציג בתוך חודש הצעה לביצוע המחקר.

סדרי הפיקוח והבקרה על המשפחתונים

שירות המשפחתונים המוכרים הוקם בישראל בתחילת שנות השמונים של המאה הקודמת כדי לספק להורים שירות נוסף לטיפול בפעוטות במקומות שבהם הביקוש למעונות עלה על ההיצע או שלא נפתחו בהם מעונות עקב מיעוט פעוטות, וכן כחלופה למעונות בשביל הורים שמעדיפים

שילדיהם יטופלו במסגרת מצומצמת. את המשפחתון מפעילה מטפלת עצמאית כעסק זעיר בדירת מגורים, ושוהים בו עד חמישה פעוטות. שעות הלימוד במשפחתונים זהות לאלה שבמעונות, וגם בהם המדינה מסבסדת את שכר הלימוד להורים שנמצאו זכאים לכך.

את מערך המשפחתונים בכל יישוב מנהלת על פי רוב הרשות המקומית לפי הסכם בינה לבין משרד התמ"ת. על פי ההסכם, רכזות מהמחלקה לשירותים חברתיים של הרשות מופקדות על גיוס המטפלות והדרכתן, על רישום הפעוטות ושיבוץם במשפחתונים, ועל בקרה שוטפת אחר עבודת המטפלות לפי נהלים שפרסם האגף. מטפלת המבקשת להפעיל משפחתון בביתה ונמצאה מתאימה על ידי הרכזת תתקשר עם הרשות בחוזה, ובו יוסדרו התחייבותה לקיים את הנחיות האגף והתחייבותה של הרשות להעביר למטפלת את כספי הסבסוד ממשרד התמ"ת (את יתרת שכר הלימוד משלמים ההורים ישירות למטפלת). בתמורה לשירותי הניהול מקבלת הרשות ממשרד התמ"ת מדי חודש כ-400 ש"ח בגין כל משפחתון, וכן תשלום חד פעמי של כ-2,000 ש"ח בגין כל משפחתון חדש שהוקם.

בשנת 2006 החליט משרד התמ"ת שביישובים שבהם לא עמדו הרשויות במשימותיהן או שהעדיפו שלא להפעיל את השירות, תועבר האחריות לניהול השירות לזכיינים פרטיים שייבחרו במכרז. בשנים 2006-2007 פרסם משרד התמ"ת שלושה מכרזים לפי חלוקה למגורים, ובהם נבחרו שלושה זכיינים: אחד למגזר הכללי, אחד למגזר הלא יהודי ואחד למגזר החרדי. נכון לפברואר 2010, הרשויות ריכזו כ-1,300 משפחתונים בכ-70 יישובים, והזכיינים ריכזו כ-1,250 משפחתונים בכ-70 יישובים אחרים. כמו הרשויות, גם הזכיינים מקבלים תשלום חודשי בגין כל משפחתון ותשלום חד-פעמי בגין משפחתון חדש.

להערכת האגף, מספר המשפחתונים צפוי לגדול עד סוף שנת 2010 לכ-3,100 (לעומת כ-2,600 בתחילת השנה), ובשנת 2011 מעוניין האגף להגדיל את מספרם ביותר מ-700 משפחתונים נוספים.

הבקרה על הרשויות המקומיות והזכיינים

1. **ה בק ר ה מ ק צ ו ע י ת :** המשימה העיקרית המוטלת על הרשויות והזכיינים כמרכזי שירות המשפחתונים היא הבקרה המקצועית על התנהלותם. לפי הנחיות האגף, על הרכזות מטעם הרשות או הזכייין לבצע בכל משפחתון ביקורים ותצפיות לפחות פעמיים בחודש, וכן לבצע הדרכות אישיות וקבוצתיות למטפלות בתחומים כגון בטיחות, בריאות וטיפול בילדים. כמו כן, על הרכזות לבדוק שהמשפחתונים אכן עומדים בכל התנאים שקבע האגף בדבר בטיחותם של הפעוטות, ועל הרשות או הזכייין להעביר לאגף מדי חודש בחודשו טופס דיווח מרוכז על ביצוע הביקורים של הרכזות. כשעולות בעיות מיוחדות במשפחתון, על הרכזות להעלותן בפני ועדת היגוי מקומית¹⁷. נוסף על כך, מאחר שמפקחות האגף כמעט אינן מקיימות ביקורי פיקוח בעצמן במשפחתונים, יש משנה חשיבות לפיקוח ובקרה של האגף על עבודת הרכזות, כדי לוודא שהמשפחתונים מתנהלים לפי הנחיותיו.

במסגרת הביקורת בדק משרד מבקר המדינה את האופן שבו טיפל מחוז תל אביב והמרכז, שבו פועלים כ-800 משפחתונים, בדיווחים שהעבירו הרשויות והזכיינים על עבודת הרכזות בשנת 2009, ומצא ליקויים רבים. להלן הממצאים:

17 ועדה מקומית שנקבעה בהנחיות האגף, שתפקידה לדון בסוגיות הקשורות בפתיחת משפחתונים, בהתנהלותם ובסגירתם. הוועדה אמורה להתכנס לכל הפחות פעמיים בשנה, וחברים בה בין היתר הרכזות הרלוונטית ונציגים מהאגף, ממשרד הרווחה והשירותים החברתיים ומהרשות או הזכייין.

(א) מתוך 14 רשויות במחוז שהופקדו על כ-450 משפחתונים, 9 רשויות לא דיווחו על כ-360 משפחתונים שבתחומן, ובהן עיריית בני ברק, שבה פועלים כ-170 משפחתונים. כמו כן, מתוך כ-355 משפחתונים שעליהם הופקדו שלושת הזכיינים, לא הועברו דיווחים על כ-245 משפחתונים. זכייין א' למשל הופקד על כ-190 משפחתונים, ונכון למועד סיום הביקורת לא נמצא שהעביר דיווחים כלל. יוצא אפוא שבמחוז לא התקבלו דיווחים על פעילות הרכוזות בכ-600 מתוך כ-800 המשפחתונים הפועלים בתחומו (75%). ואף על פי כן, לא נמצא שהמחוז עמד על כך שיקבלם מהרשויות ומהזכיינים כפי שהיה עליו לעשות. עוד יצוין שגם במקרים שהרשויות או הזכיינים העבירו דיווחים, הם בדרך כלל לא עשו זאת מדי חודש בחודשו, ומספר הדיווחים שהתקבלו היה חסר.

בתשובתה מנובמבר 2010 מסרה עיריית בני ברק שבעתיד היא תקפיד לקיים את הנוהל כנדרש. בתשובתו מנובמבר 2010 מסר זכייין א' שטופסי הדיווח שלו (שהעתקים מהם צירף לתשובתו) מולאו בקביעות, אך לא היה כל עניין להעביר למחוז מסמכים שלא נתבקשו על ידו.

(ב) עוד העלתה הבדיקה שגם במקרים שבהם התקבלו טופסי דיווח מהרשויות ומהזכיינים לא ניהל האגף בקרה ומעקב אחר תוכנם, והם מונחים במשרדיו כאבן שאין לה הופכין. האגף לא בדק אם הרכוזות אכן ביצעו את ביקורי התצפית וההדרכה בתדירות שנקבעה בהנחיות, ואם עמדו בחובתן לערוך השתלמויות כנדרש, וגם לא העיר לרשות או לזכייין במקרים שבהם לא מולאו הנחיותיו. לעניין זה יצוין שבבדיקה שעשה משרד מבקר המדינה בדבר תדירות ביקוריהן של רכוזות מטעם זכייין א' במשפחתונים שעליהם הופקד בשנת הלימודים התש"ע נמצא שכרוב המשפחתונים נערך ביקור אחד בחודש לכל היותר, ולא שניים כפי שדורש האגף.

משרד מבקר המדינה העיר שעל האגף לבחון את האפשרות לקבל את דיווחי הרכוזות גם בקובץ ממוחשב. כך יוכל לעבד את הנתונים במהירות ולקיים בקרה ומעקב יעילים.

(ג) לפי הנחיות האגף, על הרכוזות לתעד בדוח מפורט את ביקוריהן ואת תצפיותיהן, אך לא נמצא שהאגף ביקש לבחון את הדוחות הללו כפי שראוי היה שיעשה מפעם לפעם.

בדיקת דוחות מפורטים של זכייין א' משנת 2010 העלתה מקרה של משפחתון השוכן בדירה בקומה החמישית, שחלונותיו לא היו מסורגים כמתחייב מהנחיות האגף. כאמור, כשעולות בעיות מיוחדות במשפחתון, על הרכוזות להעלותן בפני ועדת היגוי מקומית, אך לא נמצא שהדבר נעשה במקרה זה. כמו כן, מדוחות הרכוזות עולה שהן מצאו במשפחתונים ליקויי בטיחות חוזרים ונשנים, כמו היעדר שער הפרדה במטבח המונע כניסת פעוטות.

מתשובתו של זכייין א' למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2010 עלה שהסורגים במשפחתון האמור הותקנו כשלושה חודשים לאחר הדיווח.

משרד מבקר המדינה העיר שמלכתחילה לא היה על הזכייין לאשר להפעיל את המשפחתון בהיעדר סורגים.

בתשובת האגף מנובמבר 2010 בדבר הדיווחים על הדרכה ובקרה במשפחתונים נאמר כי "לא מבצעת מנהלת תחום המעונות המחוזית בדיקה שיטתית בשל חוסר הזמן... ולכן נושא זה נבדק על ידה בשיבות וועדת ההיגוי בהן נדרשת הרכוז לדרווח מה נעשה בתחום". האגף ציין שנציגי ועדות ההיגוי מקיימים מעת לעת שימועים למטפלות משפחתונים שאינן מיישמות את הנחיות הרכוזות,

והוסיף כי "יבחן כיצד עוד ניתן לתגבר את הבקרה על דיווחי הרכוזות לגבי ההדרכה, התצפיות וההשתלמויות".

משרד מבקר המדינה העיר שהבקרה על המשפחתונים צריכה להתבצע דרך קבע בידי האגף, אשר מקבל את הדיווחים, ואין להותירה בידי ועדות ההיגוי המתכנסות פעמיים בשנה. עוד העיר שהטענה בדבר מחסור בזמן אין בה כדי להסיר מהאגף את האחריות לבדוק לפחות מדגמית את דיווחי הרשויות והזכיינים, והיעדר הבקרה עלול להביא לידי ליקויים ונזקים, ואף עלול לגרום להם לזלזול בביצוע תפקידם כהלכה.

(ד) כישורי הרכוזות: לפי הנחיות האגף, על הרכוזות להיות בעלות תואר ראשון בחינוך הגיל הרך או שהתמחו בחינוך הגיל הרך לאחר תואר רלוונטי אחר, וכן בעלות ניסיון מוכח כמפורט בהנחיות, כדי שיוכלו להנחות ולהדריך כיאות את המטפלות. חריגה מדרישות אלה מחייבת אישור של ועדה מיוחדת. מאחר שהרכוזות משמשות הלכה למעשה זרועו הארוכה של האגף לבדיקת התנהלות המשפחתונים, שומה היה על האגף לדרוש מהזכיינים את נתוני הרכוזות כדי לבחון אם הן אכן מוכשרות לתפקיד, אך לא נמצא שהדבר נעשה.

(ה) מטפלות מחליפות: כשמטפלת יוצאת לחופשת לידה, נמצא הסדר זמני אחר לפעוטות שבאחריותה. הנפוץ שבהסדרים הוא מטפלת מחליפה שמפעילה את המשפחתון בביתה שלה. לפי הנחיות האגף, אישור הסדר זמני כאמור צריך להתקבל במסגרת ועדת ההיגוי המקומית, כדי שזו תוודא שהמטפלת המחליפה אכן מתאימה לתפקיד, ושבייתה עומד בדרישות הבטיחות הנדרשות למשפחתון.

ואולם, הביקורת העלתה שהרשויות והזכיינים בדרך כלל אינם נוהגים להודיע לאגף על ההחלפות, והאגף מצדו אינו דורש זאת, אף שידוע לו שקיימות החלפות רבות בכל שנה. לא נמצא גם שההחלפות נידונות ומאושרות בוועדת ההיגוי כמתחייב, פרט למקרים יחידים. לפיכך האגף אינו יודע אם המטפלת המחליפה וביתה עומדים בדרישותיו. עוד נמצא שכספי הסבסוד ממשיכים לעבור למטפלת המקורית, וכינה לבין מחליפתה מתקיימת התחשבות שאינה מדווחת.

2. בקרה כספית ומינהלית: הרשויות והזכיינים מקבלים כאמור ממשרד התמ"ת תשלום חודשי בגין כל משפחתון, וכן מועברים דרכם תשלומי הסבסוד למטפלות בגין כל פעוט שהוריו נמצאו זכאים לסבסוד. לשם כך מעבירים הרשויות והזכיינים לאגף מדי חודש בחודשו את רשימת המשפחתונים שהם מפעילים ואת הרשימות של הפעוטות השהים בהם.

(א) נמצא כי האגף לא קבע לכל משפחתון קוד מזהה (כפי שעשה במעונות), ולכן אינו יכול לבקר כראוי את דיווחי הרשויות והזכיינים. ואכן, בביקורת נמצא שברשימת המשפחתונים שהעביר זכין א בינואר 2010 הופיעו שלושה משפחתונים פעמיים, והאגף העביר בגינם תשלומים כפולים, ומנגד נשמטו מהרשימה שני משפחתונים, ולא הועבר לזכין תשלום בגינם.

יצוין שמתשובתו של זכין א למשרד מבקר המדינה עלה שהדיווחים השגויים הועברו כך במשך כתשעה חודשים, מספטמבר 2009 ועד מאי 2010, ורק ביוני 2010 התגלתה הטעות ותוקנה, עדות נוספת לבקרה הלקויה בעניין זה.

(ב) בהיעדר קוד מזהה לכל משפחתון מעבירים הרשויות והזכיינים את רשימות הפעוטות לאגף ללא שיוכם למשפחתון מסוים. לכן אין לאגף מידע זמין בדבר זהות הפעוטות השוהים בכל משפחתון, והוא אינו יכול לבדוק בזמן אמת אם כל פעוט שמשולם בעבורו סבסוד אכן שוהה באותה העת במשפחתון. בפועל אכן לא נמצא שהאגף מקיים בקרה מעין זו. כאמור, בבדיקה מדגמית שעשה האגף במעונות נמצאו מקרים לא מעטים של עזיבות פעוטות שלא דווחו, ולא מן הנמנע שהתופעה קיימת גם במשפחתונים.

כמו כן, אין לאגף מידע זמין בדבר מספר הפעוטות השוהים בכל משפחתון, ולכן אינו יודע על משפחתונים בתת-אכלוס או באכלוס-יתר. יצוין כי תת-אכלוס פירושו הקצאה לא יעילה של משאבים, שכן משרד התמ"ת מעביר לרשות או לזכייין תשלום קבוע בגין כל משפחתון, גם אם אינו מאוכלס במלואו.



משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את הפיקוח והבקרה הלקויים של מחוז תל אביב והמרכז ושל האגף על דיווחי הרשויות והזכיינים. חוסר המעש בעניין זה גובל ברשלנות כלפי ההורים וילדיהם, הסומכים על רשויות המדינה, ובחוסר אחריות בשמירה על הקופה הציבורית.

היבטים בסדרי המכרזים

1. כאמור, משהוחלט לקיים מכרזים לפי מגזרים, נקבע שלכל מגזר ייבחר זכייין אחד בלבד, ומטפלת המבקשת לפתוח משפחתון מוכר ביישוב שבו פועל הזכייין תהיה חייבת להתקשר עמו.

משרד מבקר המדינה העיר שהגבלת הבחירה לזכייין אחד עלולה להביא לידי תלות של משרד התמ"ת בזכייין, ובהיעדר תחרות אין לזכייין תמריץ לשפר את השירות שהוא נותן. כמו כן, נמנעת ממשרד התמ"ת האפשרות להשוות בין זכיינים, שיש בה כדי לתרום לפיקוח יעיל.

לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי שבתום תקופת הזיכיון, ובהתחשב במאפייני השירות המבוקש, כגון היקפו הכלכלי ומספר נותני השירות הפוטנציאליים, ישקול משרד התמ"ת דרכים לייעל את השירות ולשפרו, לרבות האפשרות לשלב עוד זכייין בכל מגזר.

2. ליקוי בהתנהלות מנכ"ל משרד התמ"ת לשעבר, מר גבריאלי מימון : מר מימון מונה לתפקיד מנכ"ל משרד התמ"ת במאי 2006 ומילא תפקיד זה עד מאי 2009. אז החל לכהן כמנכ"ל משרד הפנים, תפקיד שבו נשא גם במועד סיום הביקורת. עם מינויו למנכ"ל משרד התמ"ת חתם מר מימון על הסדר למניעת ניגוד עניינים, ובו התחייב בין היתר שלא לעסוק במסגרת תפקידו בעניינים הקשורים למעונות של זכייין מסוים או שיש להם השפעה מיוחדת, גם אם עקיפה, על זכייין זה, מאחר שמר מימון נמנה על מייסדי העמותה שבמסגרתה פועל הזכייין, ואף כיהן בעבר כחבר בה בוועדת הביקורת שלה. עוד נקבע בהסדר, שבעניינים שבהם יהיה מנוע מלטפל עקב כך, ימלא את מקומו המשנה למנכ"ל בתיאום עם היועץ המשפטי של משרד התמ"ת. בביקורת נמצא שבענייניו של הזכייין האמור פעל מר מימון בניגוד עניינים :

(א) כאמור, בשנים 2006-2007 קיים משרד התמ"ת שלושה מכרזים לניהול שירות המשפחתונים. הבדיקה העלתה שבשניים מהמכרזים, ובהם המכרז שבו זכה הזכיין האמור, קיבלו ועדות המכרזים את החלטתן בהסתמך על המלצות של ועדות משנה שמונו על ידן ושעל חבריהן נמנו גם עוזריו של מר מימון.

לדעת משרד מבקר המדינה, מאחר שהמנכ"ל עצמו היה מנוע מלהשתתף בוועדות שדנו במכרז שבו זכה הזכיין האמור בשל ניגוד עניינים, כך גם עוזר המנכ"ל, שהוא בכחינת זרועו הארוכה, היה מנוע מלהשתתף כחבר בוועדת המשנה.

(ב) עוד עלה שעל חווי ההתקשרות שנערכו בין משרד התמ"ת לזכיינים, ובהם החוזה עם הזכיין האמור, חתמו מטעם משרד התמ"ת מר מימון כמנכ"ל המשרד ונציגת חשבות המשרד, אף שמר מימון התחייב כאמור שלא לעסוק בעניינים הקשורים לזכיין זה.

משרד מבקר המדינה העיר שכדי שלא ייווצר חשש שמא ייקלע המנכ"ל לניגוד עניינים בין תפקידו הממשלתי ובין זיקתו לזכיין, ולו למראית עין, ראוי היה שמר מימון יימנע מלחתום על חוזה זה.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2010 מסר מר מימון כי הנחתו הבסיסית הייתה שעליו לקבל מעת לעת את התייחסותה של הלשכה המשפטית לכל נושא שבטיפולו שבו עלול להתעורר ניגוד עניינים, ובמקרה הנדון לא הובא לידיעתו המינוי של עוזרו לוועדת המשנה והבעייתיות הטמונה בכך. עוד ציין מר מימון שעם כניסתו לתפקיד מנכ"ל משרד התמ"ת התפטר מחברותו בעמותה שבה פעל הזכיין, ושהעתק ממכתב התפטרותו הועבר ליועץ המשפטי דאז של המשרד. באשר לחתימה על חוזה ההתקשרות ציין מר מימון שהוא מקבל את הביקורת בעניין זה, אף שראה בכך פעולה טכנית לחלוטין, וכן שהוא מקבל על עצמו "להקדיש תשומת לב יתרה גם לפעולות מעין אלו מחשש למראית עין".

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2010 מסר עוזר המנכ"ל דאז שהמינוי נעשה על ידי הוועדה ללא כל ידיעה או התערבות של המנכ"ל, ושמעולם לא ידע שהמנכ"ל נמצא בניגוד עניינים בנושא המעונות.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2010 מסרה הלשכה המשפטית של משרד התמ"ת כי "הגם שלאור מעמדה של ועדת המשנה כוועדה מיעצת, לא היה בחברותם של עוזרי המנכ"ל בוועדה זו כדי להטות את הכף [לטובת הזכיין]", הרי שוועדת המכרזים כלל לא ידעה שמר מימון חתם על הסדר למניעת ניגוד עניינים. עוד מסרה כי "מר מימון לא ידע את ועדת המכרזים בדבר ההסדר האמור ועל כן, לא היו יכולים חברי הוועדה להנחות אותו בדבר ההתנהלות המתאימה בנסיבות אלו".

משרד מבקר המדינה העיר שעם חברי ועדת המכרזים נמנו בין היתר נציגת הלשכה המשפטית וחשבת המשרד דאז, ואלה היו אמורות לדעת על ההסדר האמור, שכן לפי הנחיית היועץ המשפטי לממשלה¹⁸, הסדר למניעת ניגוד עניינים צריך להימצא בידי היועץ המשפטי של המשרד, ועליו להעביר העתק ממנו בין היתר לחשב המשרד.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מינואר 2011 מסרה חשבת המשרד דאז כי "לא הובא לידיעתי הסדר בדבר ניגוד עניינים שיש למנכ"ל התמ"ת בעניין עמותה שהתמודדה במכרז הנדון".

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מסר היועץ המשפטי של משרד התמ"ת כי "קיימת אי בהירות בהנחיות היועץ המשפטי לממשלה, באשר לחובתו/זכותו של היועץ המשפטי של משרד להפיץ את ההסדר למניעת ניגוד עניינים של מנכ"ל משרדו בקרב כל עורכי הדין נציגיו בוועדות המכרזים, ושהבעיה מחמירה במשרד גדול, לנוכח ריבוי ועדות מכרזים וועדות דומות.

לדעת משרד מבקר המדינה, אם סבור היועץ המשפטי של משרד התמ"ת שהנחיית היועץ המשפטי לממשלה אינה ברורה, עליו לפנות ליועץ המשפטי לממשלה ולבקש הבהרות, הן בדבר יישומו של עניין מסוים והן בדבר ההנחיה בכללותה.

3. השתתפות עוזרי מנכ"ל משרד התמ"ת בהליכי המכרזים :
(א) הוראת תקשי"ר שחלה אז באשר לעובדי לשכה הנושאים במשרות אמן אישיות בלשכת ראש הממשלה, השרים וסגני השרים קבעה שעוזרי הנבחר רשאים להשתתף בדיונים שבהם משתתף הנבחר (סעיף 02.541(א)). כן נקבע שחל עליהם איסור להתערב בעבודת הגורמים המקצועיים של המשרד (סעיף 02.541(ב)). הוראה זו חלה אז בהתאמה גם על נושאי משרות אמן אישיות בלשכת מנכ"ל של משרד ממשלתי מכוח הוראות התקשי"ר (סעיף 01.111).

משרד מבקר המדינה העיר למשרד התמ"ת שמינוי עוזרי המנכ"ל על ידי ועדת המכרזים כחברים בוועדות משנה היה מנוגד להוראות התקשי"ר שחלו אז, שלפיהן לעובדי לשכה אסור היה להתערב בעבודת הגורמים המקצועיים של המשרד.

בתשובתו מנובמבר 2010 מסר מר גבריאל מימון שוועדת המכרזים היא שמינתה את חברי ועדת המשנה המדוברת ללא כל מעורבות מצדו ושלא בידעתו, כמו בכל ועדות המשנה שמינתה, וכן שאחת מחברות ועדת המכרזים היא נציגת הלשכה המשפטית, האמורה לחוות דעה על כל החלטה של ועדת המכרזים, לרבות ההחלטה בדבר הרכב ועדת המשנה.

בתשובתה מדצמבר 2010 מסרה הלשכה המשפטית של משרד התמ"ת שמאחר שלוועדת המשנה לא הייתה סמכות החלטה אלא המלצה בלבד, ומאחר שעוזר המנכ"ל היה רק אחד מארבעת חברי ועדת המשנה, קשה לומר שהוא התערב בהחלטת הגורמים המקצועיים.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד התמ"ת שבועדות המשנה היו חברים גורמים מקצועיים מהמשרד, ואף שהחלטותיהן היו בגדר המלצות, ראוי היה, לנוכח הוראות התקשי"ר דאז ולמען הסר ספק, שלא למנות עוזר מנכ"ל כחבר בהן.

(ב) בינואר 2009 נוספה בהודעת נש"מ 10/ט' הוראת תקשי"ר מקלה לגבי עובדי לשכת מנכ"ל הנושאים במשרות אמן אישיות (הוראה 02.6), ובה נקבע שהם רשאים להיות מעורבים בעבודת הגורמים המקצועיים במשרד ובפעולות הביצוע שלו, ושהם רשאים להשתתף בוועדות מקצועיות כנציגי המנכ"ל. במצב זה לכאורה יכול להשתתף עובד לשכת המנכ"ל גם בוועדת מכרזים או בוועדת משנה שלה כנציג המנכ"ל.

משרד מבקר המדינה העיר שעל נציבות שירות המדינה ומשרד המשפטים להסדיר לאלתר איסור השתתפות של עובדי לשכת מנכ"ל בסוגיות שבהן מנוע המנכ"ל מלטפל בשל ניגוד עניינים.

בדצמבר 2010 מסרה נציבות שירות המדינה למשרד מבקר המדינה שממצאו בדבר איסור השתתפות עובדי לשכת מנכ"ל בסוגיות שבהן מנוע המנכ"ל מלטפל בשל ניגוד עניינים מקובלים עליה, ושהיא החלה לטפל בתיקונים הנדרשים בתקש"ר.

4. לפי תנאי המכרזים האמורים, אחד הקריטריונים לבחירת נותן השירות הוא כישוריו של מנהל הפרויקט המוצע מטעמו. בין היתר נקבע שעל המנהל להיות בעל תואר ראשון לפחות ובעל ניסיון רב ומוכח בתחומים המפורטים בתנאים. עוד נקבע שהחלפת מנהל הפרויקט באדם אחר במהלך תקופת ההתקשרות טעונה אישור מראש ובכתב של מנהלת האגף, ושעל האדם המחליף לעמוד בתנאי המכרז.

משרד מבקר המדינה בדק את מסמכי ועדות המכרזים והעלה שבמכרז לאחד המגזרים היו כישוריו של מנהל הפרויקט שהציע הזוכה (זכ"א) אחד השיקולים בבחירתו.

ואולם, בביקורת נמצא שלאחר שנבחר זכ"א, הוא לא העסיק בתפקיד מנהל הפרויקט את האדם שצוין במכרז אלא אדם אחר, שלא היה בעל תואר ראשון כנדרש. עוד נמצא שמנהלת האגף לא דרשה מהזכ"א אישורים המעידים שהאדם שהועסק בתפקיד בפועל עומד בתנאי המכרז ולא בדקה עניין זה, וגם לא נתנה אישור מראש ובכתב להעסקתו בתפקיד כפי שהיה עליה לעשות.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מסרה מנהלת האגף שהמועמד שהוצע במכרז לא הועסק בתפקיד משום שנבחר למשרה בשירות הציבורי, ובמצב שנוצר היא אישרה לזכ"א מראש ובעל פה למנות לתפקיד אדם אחר שברשותו כישורים, השכלה וניסיון מתאימים. אשר להשכלתו ציינה מנהלת האגף שתעודותיו "שקולות למסלול לימודים אקדמי".

משרד מבקר המדינה העיר למנהלת האגף שהיא לא הייתה מוסמכת לקבוע שקילות של השכלה כלשהי ללימודים אקדמיים, והאפשרות לעשות כן גם לא הופיעה בתנאי המכרז. קביעה זו מפלה לרעה את מי שלא ניגש למכרז מפני שלא עמד בתנאי הסף של המכרז כלשונם.

סדרי הפיקוח על הצהרונים

כאמור, הצהרון הוא מסגרת חינוכית לילדים בטווח הגילים 3-12 (או חלקו) הפועלת מסיום שעות הפעילות של גני הילדים ובתי הספר ועד שעות אחר הצהריים. מטרת הצהרונים לענות על צורכי הורים שעובדים במשרה מלאה או הורים יחידים. את הצהרונים מפעילים רשויות מקומיות, מתנ"סים, עמותות וגופים פרטיים.

ביוני 2005 החליטה הממשלה לסבסד צהרונים לילדים להורים יחידים עובדים וילדים להורים ששניהם עובדים במשרה מלאה. בשנת 2007 פרסם משרד התמ"ת כללים להכרה בצהרונים ורשימה של יישובים שבהם יסובסד שכר הלימוד בצהרונים. ואכן, בראשית שנת הלימודים התשס"ח החלה המדינה לסבסד שכר לימוד של כ-4,000 ילדים בכ-400 צהרונים שעמדו בכללי ההכרה שקבע משרד התמ"ת.

ביוני 2009 החליטה הממשלה שבשנת הלימודים התש"ע תינתן זכאות לסבסוד בכל הצהרונים המוכרים שבכל היישובים המדורגים באשכולות 1-4 במדד החברתי-כלכלי של הלשכה המרכזית

לסטטיסטיקה. לפי נתוני האגף, מספר הצהרונים המוכרים שהוגשו בהם בקשות לסבסוד בשנה זו הסתכם ב-653, וסובסודה בהם שהותם של כ-12,500 ילדים. גובה הסבסוד לילד נע בין 250 ש"ח ל-500 ש"ח בחודש, וסך הסבסוד בשנת 2009 הסתכם ב-31 מיליון ש"ח. להערכת האגף, בשנת הלימודים התשע"א צפוי מספר הצהרונים המוכרים לגדול לכ-3,000, מספר הילדים בהם צפוי להגיע לכ-60,000, וסובסודו גילאי 4-10. לצורך זה יגדל תקציב האגף בשנת 2011 בכ-180 מיליון ש"ח.

לשם קבלת הכרה ממושרד התמ"ת על הצהרון לעמוד בכמה תנאים שנקבעו בנוהל, ובהם העסקת מדריך חינוכי; אספקת ארוחה חמה לילדים מדי יום ביומו; שימוש בציוד הנושא תו תקן; ותשלום ביטוחים.

כדי לוודא שהצהרונים אכן עומדים בדרישות משרד התמ"ת, על האגף לקיים בהם פיקוח קבוע. במסגרת הביקורת שערך משרד מבקר המדינה נבדקו היבטים של פיקוח האגף על הצהרונים. להלן הממצאים:

1. היקף הפיקוח ותדירותו: (א) בשנתיים הראשונות לפעילותם של הצהרונים המוכרים (שנות הלימודים התשס"ח והתשס"ט) לא פיקח עליהם האגף כלל. רק בשנת 2009, על פי החלטת מנכ"ל משרד התמ"ת, מר שרון קדמי, נקבע שמשנת התשע"א יבצעו מפקחות האגף ביקורי פיקוח בצהרונים לפי תכנית פיקוח שתקבע לעניין זה.
- (ב) בתכנית הפיקוח של שנת התשע"א נקבע שהאגף יבקר בכ-30% מהצהרונים, אך הביקורת העלתה שבפועל ביקרו מפקחות האגף רק בצהרונים שבהם סובסודו ילדים, ואף זה רק בכ-13% מהם (87 מתוך 653). יצוין שעל אף ריכוז הצהרונים המסובסדים במגזר הערבי - כ-24% מכלל הצהרונים המסובסדים (155 מתוך 653) - שיעור ביקורי הפיקוח בהם היה דל ביותר והסתכם בכ-5% מכלל ביקורי הפיקוח שערכו מפקחות האגף (4 מתוך 87).

(ג) את הממצאים של ביקורי הפיקוח מתעדות המפקחות בדוחות שמועברים לסגנית מנהלת האגף, הממונה על נושא הצהרונים, ולארגון המפעיל את הצהרון. משרד מבקר המדינה בדק את דוחות הפיקוח שכתבו מפקחות האגף על ביקוריהן בצהרונים והעלה שבכמה צהרונים נמצאו ליקויים חמורים: בשני צהרונים לא סופקה ארוחה לילדים כמתחייב, ובצהרון אחר ציינה המפקחת שכמות האוכל שניתנה לילדים לא הייתה מספקת; בצהרון נוסף נמצא שמספר הילדים ששהו בו היה גדול במידה ניכרת ממספר הילדים שהותר לו להכיל; בארבעה צהרונים נמצאו המפקחות מפגעי בטיחות רבים, כגון חצר שצוין שאינה ראויה לפעילות ילדים, מכשירי חשמל שהוצבו במקומות נגישים לילדים, ארונות חשמל ללא מכסים, דלתות ללא מיגון מתאים ומטפי כיבוי אש שלא נבדקו במועדם.

הביקורת העלתה שלמרות חומרת הליקויים לא קיימו מפקחות האגף ביקורים נוספים בצהרונים אלה כדי לבדוק אם הם תוקנו, למעט בצהרון אחד שבו התקיים ביקור נוסף ונמצא שהליקויים נותרו בעינם. כמו כן, לא נמצא שהאגף נקט אמצעי אכיפה כלשהם נגד הצהרונים האמורים.

בתשובתו מסר האגף כי "תחום הצהרונים הינו... תחום חדש בפעילות האגף שהוקם עוד לפני שהוקצו למשרד הכלים לבצוע בקרה מקיפה ושיטתית". האגף הוסיף כי "אין ספק שהפיקוח לא היה מספק ומקיף. לא נעשו ביקורים חוזרים עקב מחסור במפקחים, אך סגנית מנהלת האגף, לאחר קריאת הדוחות של המפקחים, שוחחה עם חלק מהמפעילים טלפונית בנוגע לליקויים ודרשה מהם

לטפל בזאת מיידית. זאת ועוד, נבנה מערך דוחות פיקוח הן מהרשויות המקומיות הן ממפקחי המפעילים והן ממפקחות האגף אשר באמצעותם קיבלנו תמונה כוללת על הצהרונים. עוד הוסיף האגף שבשנת 2011 יאוישו ארבעה תקני פיקוח נוספים, וכן שהמשרד נערך לפרסום מכרז לבחירת גוף שיבצע בקרה על התחום.

2. **תשלומי-יתר:** בבדיקה של דוחות פיקוח ומהשוואתם לנתונים של תשלומי האגף לצהרונים נמצאו מקרים שבהם עולה חשש שצהרונים קיבלו מהאגף סכסוד-יתר. ואולם, לא נמצא שהאגף השווה את הנתונים או ביקש הסברים ממנהלי הצהרונים על הפרשים אלה. להלן פרטים:

בביקור פיקוח שנערך בצהרון בדצמבר 2009 מצאה המפקחת ששהו בו 13 ילדים, אך האגף העביר לו תשלומי סכסוד בעבור 70 ילדים לאותו החודש; בצהרון אחר נמצאו בביקור פיקוח בדצמבר 2009 שני ילדים בלבד, אך האגף שילם בינואר 2010 תשלומי סכסוד בעבור 13 ילדים רטרואקטיבית מספטמבר 2009; בצהרון נוסף מצאה המפקחת בביקור שעשתה בנובמבר 2009 שהוא טרם נפתח, אך האגף שילם לו במרס 2010 תשלומי סכסוד בעבור שני ילדים רטרואקטיבית מספטמבר 2009; בביקור פיקוח שנערך בצהרון אחר באפריל 2010 נמצאו 33 ילדים, אך האגף שילם לו בעבור 48 ילדים.

3. **מעקב אחר הפעילות החינוכית:** לפי הנהלים, על מפעיל הצהרון להעביר לאגף דוחות של המדריך החינוכי בדבר אופן תפקודו של הצהרון והפעילות בו. אי-העברת הדוחות היא עילה לשלילת ההכרה שניתנה לצהרון.

מבדיקת נתוני האגף עלה שנכון למועד סיום הביקורת, 243 צהרונים מתוך הצהרונים שסובסדו (כ-37%) לא העבירו לאגף דיווח כאמור. למרות זאת, לא נמצא שהאגף שקל לשלול את ההכרה בהם. כמו כן, נתונים מדוחות הפיקוח שערכו מפקחות האגף מלמדים שברוב הצהרונים שנבדקו לא נמצאה תכנית עבודה חינוכית.

מכלל האמור עולה שהאגף לא עמד במשימתו לפקח כראוי על הצהרונים. תדירות ביקוריו בצהרונים הייתה נמוכה בהרבה מהמתוכנן, וגם כשנמצאו ליקויים לא נעשה ממש כדי לאכוף את תיקונם.

סיכום

פעילות האגף למעונות יום שבמשרד התמ"ת נועדה להבטיח הסדרה ופיתוח של מערך מעונות היום, המשפחתונים והצהרונים. ואולם, בדיקת פעילותם של משרד התמ"ת והאגף העלתה שהם אינם פועלים די הצורך להשגת יעדים אלה ואינם מבצעים את המוטל עליהם:

1. במרוצת השנים הלך וגדל הביקוש למעונות המוכרים על ידי האגף, אך לא התפתח היצע מתאים. לפי נתוני האגף, בשנת 2009 נדחו כ-6,000 פעוטות עקב חוסר מקום במעונות. מספר זה אינו משקף את כלל הביקוש, שכן הוא אינו כולל יישובים שבהם אין מעונות מוכרים, כגון חלק מיישובי המגזר הערבי והפריפריה. בפועל, אף שמשרד התמ"ת והאגף מקבלים זה שלוש שנים תקציבים לבניית מעונות ולהרחבתם, נעשה מעט מאוד בנושא: בשנים 2008-2010 הוקמו שישה מעונות בלבד, אף שהועבר תקציב לבנייתם של יותר מעשרים; בשנת 2010 הועבר תקציב על סך 8 מיליון ש"ח לשכירה ולשיפוץ של מבנים ולהסבתם למעונות, אך הוא לא נוצל כלל עד דצמבר 2010; תקציב נוסף על סך 30 מיליון ש"ח הועבר לצורך תמיכה בבינוי מעונות, אך עד דצמבר 2010 טרם פורסמו המבחנים לחלוקתו.

מדינת ישראל מצהירה שהיא שואפת להגדיל את שיעור ההשתתפות בכוח העבודה כדי לשפר את מצבן החברתי-כלכלי של קבוצות אוכלוסייה, בעיקר מהפריפריה ומהמגזר הערבי. אף שהמעונות הם כלי חשוב להשגת יעד זה, הרי שמשרד התמ"ת והאגף לא היו נמרצים דיים בפעולותיהם להגדיל את היצע המעונות המוכרים. על משרד התמ"ת לבחון נושא זה ולדווח, בהתאם לחובותיו על פי דין, לממשלה, לכנסת ולציבור על פעולותיו בנדון. כמו כן, אם הדרישות שבמבחני התמיכה מציבות חסמים, על משרד התמ"ת, החשכ"ל ומשרד המשפטים להסירם בהקדם כדי לאפשר את ניצול התקציב שניתן להגדלת היצע המעונות. בד בבד, על משרד התמ"ת והאגף לפעול לאכלוסם בהקדם של מעונות שכבר נבנו ביישובי המגזר הערבי אך עדיין אינם בשימוש.

זאת ועוד, בהיעדר די מעונות מוכרים נמנע סבסוד מהורים הזכאים לכך. לכן לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד התמ"ת להיערך בהקדם להפעלת פיקוח על מעונות רבים ככל האפשר כדי שיותר הורים הזכאים לסבסוד ייהנו ממנו. כמו כן על המשרד למצוא דרכים לסייע לזכאים לסבסוד, שנבצר מילדיהם לשהות במעונות מוכרים.

2. אחד מתחומי הפעולה החשובים והמרכזיים של האגף הוא הפעלת מערך פיקוח על המעונות שמטרתו להבטיח שהפעוטות ישהו בסביבה חינוכית-טיפולית נאותה ובטוחה. ואולם, התברר שהאגף אינו מקיים פיקוח יעיל ואינו אוכף את הוראותיו על אלה המפרים אותן. גם הפיקוח והבקרה של האגף על אופן ניהול המשפחתונים בידי הרשויות המקומיות והזכיינים הפרטיים נמצא לוקה בחסר רב. לדעת משרד מבקר המדינה, יש לראות בחומרה חוסר מעש זה, הגובל ברשלנות כלפי ההורים וילדיהם, הסומכים על רשויות המדינה. על משרד התמ"ת לפעול ביתר-נחישות בעניין זה, להנחות את מערך הפיקוח, לנקוט אמצעים נגד מפעילי מעונות שאינם מתקנים ליקויים חמורים, לפעול להחלת סטנדרטים עדכניים בהפעלת מעונות ולקדם חקיקה עדכנית בנושא. כמו כן, על האגף להדק את הפיקוח על הרשויות והזכיינים ולקיים בקרה שוטפת על דיווחיהם אליו.

3. בשנים האחרונות הלך וגדל היקף הסבסוד שמעניק משרד התמ"ת באמצעות המעונות, המשפחתונים והצהרונים להורי הפעוטות השוהים בהם, ובשנת 2009 הוא הסתכם בכ-612 מיליון ש"ח. מתן תמיכה מסוג זה ובהיקף כה נרחב מחייבת בקורות מעמיקות ושיטתיות, אך אלה אינן נעשות. על משרד התמ"ת והאגף מוטלת חובה לשמור על הקופה הציבורית ולצמצם את תשלומי-היתר, ולשם כך עליהם להטמיע בהקדם, בשיתוף עם חשב המשרד והחשכ"ל, מנגנון בקרה שיבחן אם מקבלי התמיכה אכן עומדים בתנאי הזכאות, וכן עליהם לעקוב בקפדנות אחר דיווחי המעונות והמשפחתונים בדבר עזיבות של פעוטות שניתן סבסוד בעבורם. כמו כן, לנוכח הרחבת הסבסוד המתמשכת יש משנה חשיבות לבחינת יעילותו של מתווה הקצאת המשאבים.