

הרגולציה שחלה על מעונות סמל הופכת מעונות פרטיים לחלופה מועדפת מבחינת המפעילים, ההורים והמדינה

תרצה אטיה¹

סיכום מנהלים

בנייר זה אנו מציגים בקרה על דו"ח הערכת רגולציה (RIA) שפרסם משרד העבודה והרווחה על תקנות הפיקוח החדשות במעונות היום. המשרד אחראי לפיקוח כולל על מעונות יום – הן מעונות "סמל" שנמצאים ברגולציה צמודה של המשרד והן מעונות פרטיים שנכנסו לפיקוח על פי חוק מעונות היום (2018). עבודת הבקרה העלתה ממצאים המטילים ספק ביעילותם ונחיצותם של תקנות הפיקוח החדשות וכן בתקנות הקיימות במעונות הסמל.

עיקרי הממצאים:

1. התקנות החדשות אינן מותאמות לאוכלוסיות הנפגעות, הציבור החרדי והערבי. רוב התקנות דורשות שימוש מקוון במחשב (היעדר רישום פלילי, מערך ההצהרות בנושא עזרה ראשונה ומעבר קורס התנהלות בטוחה). בציבורים אלו יש חסם נגישות לשימוש במחשב וחסמי שפה ותרבות לתכני הקורסים. בנוסף, קורס התנהלות בטוחה למנהלות מעון אינו קיים בערבית.
2. ישנו מערך פיקוח קיים על בטיחות המעון באמצעות הליך "היתר שימוש חורג" ברשויות המקומיות. מעונות פרטיים שרוצים להירשם למערך הפיקוח החדש של משרד העבודה חוששים מהדיווח של המשרד לרשויות המקומיות, כאשר אלו גובים מהם לאחר הרישום מחיר כלכלי ורגולטורי כבד. כך נוצר פרדוקס רגולטורי-העומס הרגולטורי הכבד של התקנות מכריח את המעונות הפרטיים להפוך לפורעי חוק ולהישאר מחוץ למערך הפיקוח או לצאת לחלוטין מהשוק.
3. בתחום הבטיחות במעונות הסמל דווקא הרגולציה הכבדה מייצרת פגיעה בפעוטות. נציין כדוגמאות את פרוגרמת הבנייה הרשמית של מעונות אלו שאינה מספקת מקום ראוי למנוחת הצוות שנאלץ לבלות הפסקות מנוחה מחוץ למבנה המעון, במקום שאינו יכול להשגיח על הילדים. רוב הפגיעות בילדים לא נובעות מזדון אלא מהיעדר בלתי נמנע של הצוות במרוצת היום. בעיה נוספת היא רגולציה מכבידה על בניית ותפעול המטבח במעונות הסמל, שמאלץ רבים מהם להזמין ארוחות קייטרינג מבחוץ הגורמות להרעלות מזון (גורם היפגעות מרכזי לפעוטות במעון). ישנה עדיפות בתחום תזונת הפעוטות למעונות פרטיים, בהם ניתן לבשל אוכל טרי.
4. פיקוח על מחירים ועל משכורות במעונות הסמל גורמים לצוות איכותי יותר לנטוש אותם לטובת מעונות שאינם מפוקחים, עם השפעה עקיפה אך משמעותית על איכות ההשגחה על פעוטות.
5. אנו מצביעים על אפשרות משמעותית שהסביבה הבטיחותית לפעוטות במעונות פרטיים עדיפה, בממוצע, על הסביבה במעונות סמל ומצביעה על הפחתת הרגולציה על כלל המעונות ככיוון המדיניות הנכון. אנו ממליצים למשרד העבודה לבצע רביזיה כללית ברגולציה האמורה להקל על הפעלת מעון, בעקבות התייעצות עם ציבור הצרכנים והמפעילים כדי ללמוד את המדיניות הנכונה.

¹ עמיתת מחקר, החחלקה למחקרי מדיניות, פרוהם קהלת. tattia@kohelet.org.il. אנו מבקשים להודות לגיא מור ולצוות "צדק פיננסי" (ביחוד לאמיר זלאיט) על תרומם לנייר זה.

תגובה לדו"ח ה-RIA - נוהל אישור ראשוני למעונות היום

ביוני 2019 פרסם האגף למעונות היום במשרד העבודה "נוהל למתן אישור ראשוני למעונות היום ומשפחתונים". הנוהל נקבע לפי לוח הזמנים הנדרש בחוק הפיקוח על מעונות יום לפעוטות 2018. לנוהל שלוש דרישות: שתי הדרישות הראשונות הן היעדר רישום פלילי וביצוע הכשרת עזרה ראשונה, אשר נקבעו על ידי המחוקק בפירוש בחוק (סעיף 6 (א) 1, 8). הדרישה השלישית היא מעבר קורס "התנהלות בטוחה בגן", קורס זה מבצע **פרשנות רגולטורית** לסעיף 6(א)7: "אין סיכון לשלומם של הפעוטות שישהו במעון היום לפעוטות".

מסמך זה בוחן באופן איכותני את תהליך ה-RIA שבוצע. הבחינה מבוצעת בהתאם לקריטריונים המחייבים שנקבעו בהחלטות הממשלה 2118 ו-4398 על רגולציה חכמה ורגולציה בעלת השפעה משקית ועל פי מדריך ה-RIA שפרסם משרד רוה"מ.

נייר זה מתמקד בבטיחות הפעוטות ובקורס הנדרש "התנהלות בטוחה בגן". מדובר בקורס בן 14 שעות למנהלת המעון ובקורס מתוקשב של 7 שעות לשאר הצוות החינוכי במעון. כלל הרגולציה המוצגת בנייר מוחלת רק על מסגרות בהם שוהים מעל 7 פעוטות.

להערכת רגולציה חמישה שלבים:

1. הגדרת הבעיה: הצגת הבעיה בצורה נהירה, הקשר בין הבעיה לתופעה הבלתי רצויה והיקף הנזק שהיא מייצרת.
2. סקירה בינלאומית: השוואת חלופות ופתרונות ממדינות אחרות, מתוך הנחה שהמצב בישראל אינו ייחודי וניתן ללמוד ממדינות ורגולטורים אחרים.
3. ניתוח חלופות: הצגת חלופות אפשריות לפתרון.
4. עלויות: עלויות ישירות ועקיפות.
5. השפעה משקית: הצגת העלויות החיצוניות של המדיניות הנבחרת.

בכל שלב נציג ניתוח לנייר המשרדי, כשלים שעלו לדעתנו וחלופות אליהם המשרד לא התייחס.

הגדרת הבעיה

הגדרת הבעיה היא חלק קריטי בהערכת הרגולציה המוצעת, המאפשרת להבין מהו הקשר בין הבעיה לתופעה הבלתי רצויה, מהו הנזק שהבעיה מייצרת ואיך החלופות יצמצמו אותה. הבעיה אותה הציג המשרד היא **פגיעה בפעוטות (0-3) במוסדות חינוך**, על פניו מדובר בבעיה רצינית במיוחד בהתחשב בכך שמדובר בחסרי ישע הנמצאים בהשגחה שאינה הורית וחשוב להבין מהו היקפה.

א. היקף הבעיה

היקף הבעיה על פי משרד העבודה: בנייר ה-RIA של משרד העבודה והרווחה מובאים נתוני ארגון בטר"ם לפיהם 3%-9% מכלל הפגיעות בגילאים אלו מתרחשים במוסדות חינוך, על אף שמוסדות חינוך הם הזירה שבה מתרחשת מיעוט הפגיעה בפעוטות, עדיין מדובר באחוז שיש לתת עליו את הדעת. כשלים: ההצגה החסרה היא מספר הנפגעים במוסדות חינוך ויחס הפעוטות הנפגעים מכלל הפעוטות הלומדים במוסדות חינוך.

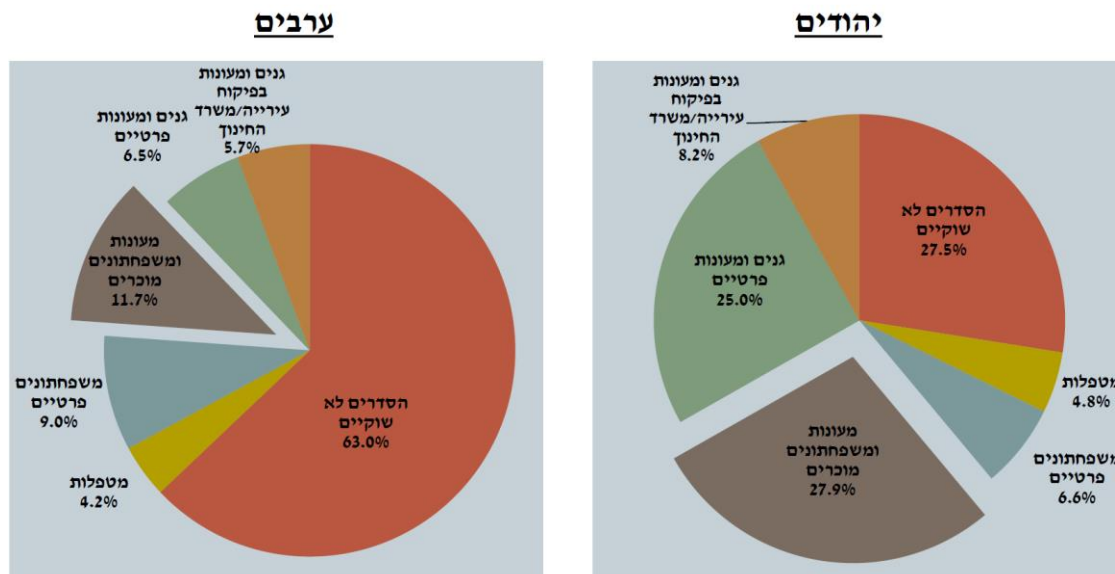
היקף הבעיה על פי קהלת:

1. חישוב מס' הפעוטות הנמצאים במוסדות חינוך: לפי חישובי הלמ"ס ב-2017 היו בישראל 542,300 פעוטות בגילאי לידה עד שלוש². בפיקוח משרדי (מעונות ומשפחתונים סמל) נמצאים 126,900 פעוטות. בידי המשרד אין מסד נתונים לגבי התפלגות הפעוטות השוהים בגנים ובמעונות בהם למעלה מ-7 פעוטות אך להערכת משרד העבודה מדובר בעוד 140,700 פעוטות.

² הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה: לוח 3.2: אוכלוסייה לפי קבוצת אוכלוסייה, דת, מין וגיל; ממוצע 2017.

2. מס' הפעוטות שנפגעים במוסדות חינוך: ארגון בטר"ם מסר לבקשת קהלת את המספרים המלאים להיפגעות פעוטות במוסדות חינוך ונכון ל-2019 הגיעו למיון בישראל 2,017 פעוטות (0-3) שנפגעו במוסדות חינוך. המידע קיים ונגיש, ולדעתנו היה על המשרד להשתמש בו.

3. חישוב יחס הנפגעים ביחס לכלל הפעוטות הלומדים במוסדות חינוך: בשיטת הדיווח הנוכחית, ההורה מדווח לאיש הצוות במיון היכן התרחשה הפגיעה כך שההנחה הסבירה היא שגם הורים שילדיהם לא נמצאים במסגרות סמל אלא במסגרות פרטיות ידווחו על התאונה ככזו שקרתה במוסד חינוכי. לצורך כך נשתמש בסקירה מ-2017 של משרד הכלכלה על התפלגות שוק מסגרות הגיל הרך בישראל³.



לצורך חישוב הפגיעה נחיל את מספר הפגיעות על כלל הפעוטות חוץ מהפעוטות ששוהים בהסדרים שאינם שוקיים (נמצאים בהשגחת בן משפחה) והפעוטות שנמצאים אצל מטפלת, מתוך הנחה ששתי קבוצות אלו ידווחו על הבית כזירת הפגיעה. (על אף שמספר הילדים הנמצאים בפיקוח גדל עד 2018, ההנחה היא שהגידול קרה על חשבון נתח הגנים והמעונות הפרטיים ולא על חשבון ההסדרים היקרים יותר).

על פי הסקירה ועל פי חישוב פילוח האוכלוסיות, מספר הפעוטות שהוריהם ידווחו על פגיעה במוסד חינוכי עומד בקרב האוכלוסייה היהודית על 290,038 פעוטות ובקרב האוכלוסייה הערבית על 37,353 פעוטות. כעת נשווה לכמות ההגעה למיון ונלמד שבסך הכללי בישראל נפגעים 0.6% מהפעוטות הלומדים במסגרות חינוך. היקף הבעיה מבהיר לנו שמדובר שהיפגעות פעוטות במעון היא מקרה קיצוני ולא נורמה התנהגותית שגורה במסגרות החינוכיות. למסקנה זו יש השלכות על הפתרון הנבחר ועל היקף ההתערבות, אם בכלל.

ב. הגורמים ליצירת הבעיה

בהגדרת הבעיה לוקה בחסר הצגת הגורמים ליצירת הבעיה. יש להגדיר מדוע פעוטות נפגעים במסגרות חינוכיות. האם הסיבה היא רשלנות צוות/ מחסור במידע/ עבריינות מכוונת במעונות. ללא הבנה של הגורם לבעיה אין באפשרות הרגולטור לגבש פתרון לבעיה ואי אפשר לדעת האם הפתרון המוצע הוא פתרון הולם שתורם משמעותית לפתרון הבעיה או פתרון קוסמטי בלבד. מדובר, אם כן, בפגם משמעותי בתהליך קבלת ההחלטות.

³ אומדן למספר הילדים המשולבים במסגרות חינוכיות-טיפוליות פרטיות, אסנת פיכטלברג-ברמץ, מנהל מחקר וכלכלה, 2016.

הגורמים לבעיה על פי המשרד: בנייר ה RIA, הגורמים להיפגעות פעוטות במוסדות חינוך הם:

1. פגיעה מכוונת בפעוטות על ידי אנשי הצוות (אותה אמור היעדר הרישום הפלילי לפתור).
2. פגיעה לא מכוונת של פעוטות. מרכיבי הסיכון העיקרי להיפגעות מתבססים על פיילוט שערך האגף למעונות יום במרחב חיפה והצפון עם ארגון בטר"ם בשנת 2012. על פי הפיילוט הגורמים המרכזיים להיפגעות הם "התנהגות בין אישית של הילדים, תאונה עצמית של הילד, היעדר השגחה והתנהגות לא בטוחה של צוות המעון. מניתוח האירועים עולה כי 94% מהתאונות המביאות לפגיעת פעוטות יכולות להימנע באמצעות התנהלות נכונה ובטוחה במעון". (עמ' 6 בנוהל).

כשלים:

1. כל הגורמים להיפגעות בלתי מכוונת המופיעים בנייר באים רק ממעונות הנמצאים בפיקוח ולא מוצגים גורמי היפגעות בשוק הפרטי. הנחת העבודה של המשרד היא כי אין שונות בגורמי ההיפגעות בין מעונות מפוקחים לפרטיים בעוד שבפועל יש שוני מהותי בין המסגרות (כ"א, סוג מבנה, מס' הילדים). לפיכך, על משרד העבודה להציג נתונים על גורמי ההיפגעות בשוק הפרטי שעליו מוחלת הרגולציה החדשה.
2. עיון במערך הפיילוט מראה מעט מידע. הפיילוט המקורי נערך על 20 גנות ממגורים שונים באזור הצפון אך בפועל רק ארבע גנות מילאו את חובות הדיווח לגבי היפגעות פעוטות וסיפקו את נתוני הפגיעה המופיעים בנייר ה RIA. כלומר, הנתונים שמוצגים בנייר ה RIA ומתארים את הגורמים האפשריים לבעיה בקנה מידה לאומי מגיעים מ-4 מעונות בלבד (מתוך 6,037 מסגרות בפיקוח).

ישנו פער בלתי סביר בעליל בין המידע עליו התבסס המשרד לבין מידע זמין על היפגעות בפועל, גם אם נבקש מהמשרד להשיג מידע על מניעים להיפגעות רק מהפעוטות שתחת פיקוחו, עדיין מדובר במספר גדול בהרבה-126,900 פעוטות שמהצוותים שלהם כן ניתן להשיג מידע באמצעות סקרים ושאלונים. ההתבססות על נתונים כל כך מצומצמים, כאשר ישנם נתונים נוספים זמינים, מטילה בספק את אמינות הנתונים ומעוררת שאלות לגבי בחירה סלקטיבית של נתונים.

3. מערך הפיילוט מלמד שהשעות המסוכנות ביותר להיפגעות הן שעות הצהריים. הפיילוט נערך ב-2012 כאשר במעונות הסמל הייתה נהוגה "מדיניות הפיצול". כדי לא לשלם שעות נוספות המפעיל היה מפצל את יום העבודה למטפלות בסביבות הצהריים. כלומר, הפיילוט מצביע על כך שהתאונות התרחשו כשהיו מעט אנשי צוות במעון אם בכלל. מאז השתנתה המדיניות והיום מרבית הארגונים הפועלים בתחום מעסיקים את הצוות ביום עבודה רצוף בן 8 שעות⁴. הפיילוט אינו עדכני ועל המשרד לבצע פיילוט חדש לאיתור גורמי הסיכון.

בחינת הדוח בכללותו מעלה שהפתרון נבחר מראש ולאחר מכן הבעיה הוצגה באופן שמצדיק את הפתרון. זהו אינו תהליך קבלת החלטות נכון ופרקטיקה זו גם מנוגדת לעקרונות שיטת ה-RIA. ראשית יש לנתח את הבעיה ולאחר מכן לגבש פתרון שיענה עליה. נראה שבמקרה זה בוצע ההיפך – הפתרון נבחר מבלי להבין את הבעיה.

- הגורמים לבעיה על פי קהלת: בעינינו נייר ה RIA היה צריך להתמקד בסטנדרטים הבטיחותיים ובכשלים (במידה ויש כאלו) הנהוגים בשוק הלא המפוקח של הגנים הפרטיים, שם מוחלת הרגולציה החדשה. לכן קהלת פנתה לגנות ומנהלות מעון בשוק הפרטי ולמנהלות ארגוני גנים פרטיים. גילינו שישנם שני גופים המפקחים כבר כיום על הגנים הפרטיים:

⁴ לדוג- הסכמי השכר של ארגון "כוח לעובדים" מ-2013. <https://workers.org.il/wp-content/uploads/2018/06/%D7%A0%D7%A9%D7%99-%D7%97%D7%99%D7%A8%D7%95%D7%AA-%D7%94%D7%A1%D7%9B%D7%9D-%D7%A7%D7%99%D7%91%D7%95%D7%A6%D7%99-2013.pdf>

א. הרשות המקומית: הרשויות המקומיות השונות מפקחות על הגנים הפרטיים באמצעות היתר שימוש חורג. במסגרת ההיתר נדרש המעון לעמוד בסטנדרטי בטיחות הנוגעים למבנה. סטנדרטים אלו מחמירים ביותר ומתייחסים למטבח, לחצר, מערכת הגז, לתקרות ועוד⁵. יש שני כשלים מרכזיים בפיקוח הרשות המקומית:

1. יש שונות רבה בדרישות הבטיחות בין הרשויות ואין אחידות. תופעה זאת מכריחה כל גננת לשכור מומחי בנייה המתמחים בעבודה מול הרשות המקומית הספציפית. השונות בדרישות הבטיחות עוסקת רק בדרישות המבנה ולא נוגעות בכלל לכוח האדם והכשרתו.

2. ישנן רשויות רבות הרואות את סטנדרט המבנה שפרסם משרד העבודה כסטנדרט מחייב ומכריחות את הגן לעמוד בדרישות רגולטוריות מחמירות שלעיתים תכופות לא נחוצות.

ב. ארגוני הגג של הגנים הפרטיים: כפי שצויין בנייר RIA ישנם ארגוני גג המציעים תו תקן לגנים פרטיים ומייצרים בשוק רגולציה וולנטרית. לא מדובר בחלק זעום מן השוק כי אם ב-2,000 מסגרות מפקחות⁶. תווי התקן שונים אך רובם מחייבים עזרה ראשונה, היעדר רישום פלילי, הכשרה והדרכה פדגוגית לצוותים⁷ וחלקם אף מחייבים בדיקה תברואתית בגן⁸ והכשרה אקדמית למנהלות המעון⁹.

בעקבות הפנייה של קהלת עולה כי ישנו מערך פיקוח קיים, הן על סטנדרט המבנה וכוח האדם בגנים והן על הכשרות הבטיחות לצוותים. המעונות הפרטיים אינם פועלים ללא שום פיקוח או סטנדרטיים מינימליים, כפי שעולה מנייר ה-RIA של משרד העבודה. נציין שהיה ניתן להשיג באמצעות עריכת שיתוף ציבור מקיף כבר בשלב ניתוח הבעיה, דבר שלמיטב הבנתנו לא נעשה במסגרת תהליך ה-RIA שביצע המשרד.

כשלי רגולציה במעונות הסמל

במעונות הסמל קיים כל מערך הרגולציה שהמשרד מבקש להחיל על השוק הפרטי (היעדר רישום פלילי, מעבר קורס עזרה ראשונה וקורס התנהלות בטוחה בגן), נדגים כיצד דווקא לשוק הפרטי יש יתרון בנושאי בטיחות על פני השוק המפוקח על ידי סקירה לדוגמה של רגולציה קיימת במעונות הסמל שמקשה על בטיחות הפעוטות.

1. מבנה המעון: מנתוני הפיילוט ומהשיחות שניהלנו עולה שהגורם המשמעותי ביותר במניעת תאונות הוא **הגורם האנושי**. רוב מבני מעון הסמל בנויים על פי פרוגרמת מעון של משרד העבודה, בפרוגרמה יש הקפדה על שטח כיתה לפי מס' פעוטות, יחס בין מבנה לחצר, שטח מטבח ועוד אך בכל המבנה אין אף מקום ישיבה מסודר לצוותים¹⁰ בין אם מדובר בחדר צוות או אפילו מטבחון. מלבד הפגיעה המוכחת במחסור בשטח אישי לצוות על איכות ההוראה¹¹, המחסור גורם לבעיה מעשית במחזורי ההפסקות של המטפלות.

מטפלת הרוצה לקחת הפסקה חייבת לצאת לחצר או מחוץ לשטח המעון. ללא מקום מסודר לשהייה אין כמעט ברירה למטפלות אלא לצאת החוצה ומכך להתרחק מהילדים ולכן נוצרות תאונות.

בתחום זה, לגנים הפרטיים שמתקיימים במבני מגורים יש יתרון בכך שהמבנה הגמיש, הדומה לבית פרטי, מאפשר

⁵ <https://www.mako.co.il/home-family-toddlers/education/Article-a75d1f0e60a9f61027.htm>

⁶ "מסגרות לילדים בגיל הרך", מריה רבינוביץ (14.8.19). מרכז המחקר והמידע של הכנסת. עמ' 22.

⁷ <https://ganimm.co.il/%d7%94%d7%92%d7%99%d7%9c-%d7%94%d7%a8%d7%9a-0-d7%9e%d7%a2%d7%95%d7%a0%d7%95%d7%aa%3>

⁸ <http://ganevgolan.co.il/%d7%90%d7%95%d7%93%d7%95%d7%aa/>

⁹ [/http://www.rdm.co.il/%d7%a8%d7%a9%d7%aa_%d7%93%d7%95%d7%91%d7%93%d7%91%d7%9f](http://www.rdm.co.il/%d7%a8%d7%a9%d7%aa_%d7%93%d7%95%d7%91%d7%93%d7%91%d7%9f)

¹⁰ פרוגרמה לתכנון ולציוד מעונות יום לגיל הרך, (דצמבר 2006). אגף מעונות היום, משרד התמ"ת.

¹¹ Trendall, C. (1989). Stress in teaching and teacher effectiveness: A study of teachers across mainstream and special education. *Educational Research*, 31(1), 52-58.

השגחה טובה יותר על הפעוטות.

קורס התנהלות בטוחה בגן לא פותר בעיה זו. יתרה מזו: מאחר שהמעונות נבנים לפי פרוגרמות שמשרד העבודה עצמו קבע – נראה שלפחות חלק מהבעיה נובע ממדיניות של משרד העבודה. במקרה כזה ניתן לפתור לפחות חלק מהבעיה באמצעות תיקון הרגולציה של משרד העבודה (הפרוגרמה), וזאת עוד לפני שמטילים רגולציה חדשה.

2. מטבח מעון: כפי שציין המשרד, אחת הסיבות המרכזיות להיפגעות פעוטות במעון היא הרעלות מזון. מטבח מעון סמל צריך לעמוד ברגולציה נוקשה ביותר של משרד הבריאות¹², עד כדי כך שרבים מהאזריכלים המתכננים שוכרים יועץ מטבחים ייחודי כדי לעמוד בתקנות השונות.

מבנה המטבח יורד לרזולוציה הקטנה ביותר (כמו למשל גודל מייבשי הכלים, גודל משטחי הנירוסטה לחיתוך הירקות¹⁴). גם אם נניח שדרישות אלו רלוונטיות, בפועל, מעונות רבים לא יכולים לעמוד בעומס הרגולציה על המטבח ובהעסקת מבשלת לתפקיד זה והם פונים לשירותי קייטרינג חיצוני לאספקת האוכל.

בדרך כלל שירותי הקייטרינג מורידים את הרמה התזונתית של האוכל שהילדים מקבלים. האוכל טרי פחות והצורך לחסוך בעלויות גורם לקייטרינג לספק פחות חלבונים (אוכל מן החי) ויותר פחמימות¹³. הסכום הקצוב למזון על פי משרד העבודה מגביל את גמישות רשתות התמ"ת בהזנת הילדים. על אף כל הרגולציה ניתן לראות שמעונות היום אינם בטוחים מבחינה תברואתית לילדים, ניתן לראות כדוגמא את דו"ח מחלקת בריאות הסביבה של מחוז תל אביב- מתוך 126 דיווחים על תחלואה שטופלו על ידה 20 מקרים היו במעונות יום ופעוטונים¹⁴.

שוב בתחום זה לגנים הפרטיים יש יכולת לבשל בשטח המעון ולספק לפעוטות מזון טרי יותר ותפריט גמיש ובריא מבחינה תברואתית. להורים יש יכולת לבקר בצורה טובה יותר את הנעשה במטבח ואת האוכל שמוגש.

גם במקרה זה, הבעיה נובעת בראש ובראשונה מרגולציה קיימת – הפעם של משרד הבריאות. הרגולציה אינה משיגה בריאות תברואתית והיא דוחקת את המעונות לרכוש אוכל מספק קייטרינג חיצוני. מבלי להתייחס לתוכן הרגולציה של משרד הבריאות, העומס הרב שלה גרם לפגיעה בפעוטות. משרד העבודה בחר להוסיף עוד רגולציה, במקום לעבוד יחד עם משרד הבריאות ולתקן את הרגולציה הקיימת.

לפנינו דוגמה נוספת לכך שללא ניתוח טוב של הבעיה – נבחר פתרון שלא יפתור אותה. זה מצב שבו מדיניות ממשלתית יוצרת בעיה, ובמקום לתקן את המדיניות הממשלתית, מוסיפים עליה מדיניות נוספת, כדי לפתור בעיה שלא קיימת.

3. מדרוג שכר למטפלות: כפי שכבר הזכרנו, הגורם החשוב ביותר במניעת תאונות הוא הגורם האנושי- מטפלת עם עין בוחנת המשגיחה היטב על הפעוטות ומסורה לשלומם. בשונה מהשוק הפרטי בו מטפלת טובה מתוגמלת בהתאם על ידי מעסיקה, במעונות הסמל אין מדרוג שכר אמיתי. יש שני קורסי הכשרה המוצעים למטפלות: קורס רמה 1 וקורס רמה 2 ומתמקדים בבטיחות כמו גם בהתפתחות הילד וההעשרה חינוכית¹⁵. בפועל מטפלות שלא עשו את הקורס הבסיסי מקבלות את אותה משכורת המינימום בדומה לאלו שעשו אותו (על אף שעלות הקורס עומדת על 6,000 ₪) ומעבר הקורס הנוסף מתומרץ בפחות מ-1,000 ₪ לחודש¹⁶ בשכר המטפלות.

¹² פרוגרמה לתכנון וליזוד מעונות יום לגיל הרך, (דצמבר 2006). אגף מעונות היום, משרד התמ"ת. עמ' 6.

¹³ <https://www.themarker.com/markerweek/1.2770032>

¹⁴ דו"ח פעילות לשנת 2017- מחוז תל אביב, משרד הבריאות.

¹⁵ https://www.health.gov.il/PublicationsFiles/sviva_ta_2017.pdf עמ' 6, 9.

¹⁶ https://www.michlalot.co.il/ramot/metaplot_ramot.php

¹⁶ "מעמדן ותנאי העסקתן של מטפלות במעונות יום ומשפחתונים", ראדה חסיסי. (3.11.2014) מרכז המחקר והמידע של הכנסת. עמ' 12.

השחיקה הרבה של הצוותים החינוכיים במעונות הסמל (בין 35%-17%¹⁷ 75% בשנה) לא מאפשרת למעונות התמ"ת להעלות את תנאי ההעסקה למטפלות וגובה השכר תחת מגבלות התקציב של משרד העבודה לא נותן לארגונים את היכולת לתמרץ מטפלות מסורות השומרות על בטחון הפעוטות. כתוצאה מכך מעונות הסמל מאבדים את המטפלות הטובות יותר לטובת השוק הפרטי.

לגנים הפרטיים היתרון המשמעותי מכל מה שהזכרנו עד כה. היכולת להעלות שכר בהתאם ליכולות והכישורים של המטפלת מאפשר לשוק הפרטי לתעדף מטפלות טובות ולהציע שירותים טובים ובטוחים יותר לפעוטות הלומדים במסגרת.

זו דוגמא נוספת לפער הנובע מכך שהמדינה היא **שחקן משתתף** בשוק. ללא הבנה מערכתית כיצד המשרד מתנהל בשוק שהוא מנסה לאסדר, כל שינוי רגולטורי ישפיע חזרה על מעונות הסמל. במקום לשנות את המדיניות, למשוך מטפלות טובות ולגרום למעונות הסמל להתחרות במעונות הפרטיים, מכבידים את העומס הרגולטורי על המעונות הפרטיים.

ג. אוכלוסיית היעד

אוכלוסיית היעד עוזרת להגדיר מיהם צרכני המדיניות (Policy Consumers) שצריכים להיענות לרגולציה החדשה. אוכלוסיית היעד המופיעה בנוהל האישור הראשוני ואף בחוק הפיקוח על מעונות היום 2018 היא כל הצוותים החינוכיים הנמצאים במסגרות בהן לומדים מעל 7 פעוטות¹⁸. על פי הערכה משרדית מדובר על כ 16,760 מטפלות. על פי חוק הפיקוח על המעונות 1965, הפיקוח צריך לחול על כל מסגרת בה למעלה מ 2 פעוטות¹⁹. לא התרשמנו שיש הסבר הגיוני ובהיר להחלת הפיקוח על מסגרות בהן 7 פעוטות ומעלה. לא הובאו נתונים התומכים בכך שמעל כמות זו קורות יותר תאונות, שיש פחות צוות או שסוג המבנה הכלכלי של המסגרות משתנה בכיתות הגדולות מ 7 ילדים. באותה מידה נשאל מדוע לא נבחרו מסגרות בהם יש עשרה פעוטות. הבחירה לפקח על מסגרות מעל שבעה פעוטות עלולה לייצר מצב בשוק בו גנים פרטיים יורידו את מספר הפעוטות בגן כדי לא להיות במעגל הפיקוח.

אוכלוסיית היעד על פי קהלת: על פי נתוני בטר"ם שהגיעו לידינו, יש אוכלוסיות בהן היפגעות פעוטות גבוהה בצורה משמעותית:

1. במגזר החרדי הגיעו למיון 327 פעוטות שנפגעו במוסדות חינוכיים (16% מכלל הפגיעות). מכיוון שאין במאגר הרשמי את שיעורי הפניות למוקדי חירום בקהילה בהם האוכלוסייה החרדית עושה שימוש, נראה שבחברה החרדית ישנו תת דיווח²⁰ על שיעורי היפגעות ילדים בכלל ועל היפגעות במוסדות חינוכיים בפרט.
2. במגזר הערבי והבדואי הגיעו למיון 105 פעוטות (5% מכלל הפגיעות).

חמישית מכלל ההיפגעות במוסדות חינוכיים הגיעו מקרב אוכלוסיות אלו²¹ ובשתי האוכלוסיות הדגש לבטיחות נמוך והיפגעות הפעוטות גבוהה ביחס למגזר הכללי²². כל פתרון שלא יתייחס לאוכלוסיות היעד השונות לא יעזור בצמצום הבעיה הרצויה. סקר שוק רציני ומקיף יוכל לגלות מה היחס בין גודל הקבוצה למספר התאונות ולאפיין מיהן אוכלוסיות היעד בה מתרחשת ההיפגעות.

¹⁷ שם, עמ' 17-18.

¹⁸ חוק הפיקוח על מעונות היום התשע"ט-2018, תוספת שניה לחוק.

¹⁹ חוק הפיקוח על המעונות תשכ"ה-1965, סעיף 2 לחוק.

²⁰ דו"ח בטר"ם לאומה, 2017. http://www.beterem.org/download/files/Beterem_ChildInjury2017.pdf, עמ' 14.

²¹ היפגעות של פעוטות במסגרות חינוכיות (פניות למיון) בגילאי 0-3, 2019. (בהנחה שההתפלגות במגזר החרדי אחידה).

²² שם, "אוכלוסיות בסיכון". עמ' 13.

לסיכום פרק הבעיה:

לא הוצג היקף הבעיה אותה הרגולציה צריכה לצמצם, לא הוצגו בצורה משכנעת הגורמים להיווצרות הבעיה ולא הוצגו הסברים על טיב אוכלוסיית היעד. בנוסף הצלחנו לאסוף נתונים רבים יותר ממה שהמשרד הציג. ובאמצעות ניתוח של המידע הגלוי זיהינו מספר גורמים לבעיה שניתן היה לפתור באמצעות תיקון פשוט של הרגולציה או המדיניות הממשלתית. זהו פתרון יעיל יותר – ראשית משום שהוא מתכתב עם המצב הקיים ולכן צפוי לפתור את הגורמים לבעיה בהצלחה רבה יותר, ושנית כי בניגוד לרגולציה חדשה הוא לא תלוי בפיקוח ואכיפה.

לאור זאת, אנו סבורים כי הניתוח החלקי של הבעיה כפי שהוצג ב-RIA מעלה ספק ממשי שהפתרון שמציע משרד העבודה אכן צפוי לפתור את הבעיה באופן שממקסם את התועלת לציבור במינימום עלויות.

סקירה בינלאומית

בנייר לא נעשתה סקירה בינלאומית בנושא הבטיחות מתוך הצדקה ש"מדובר בהסדר זמני, לא ניתן להקיש מין ההסדרים הקיימים בעולם בשלב זה, וסקירה מעמיקה של ההסדרים החלים במדינות העולם תבוצע לקראת התקנת התקנות". (עמ' 7 בנוהל).

אמירה זו סבירה בעינינו בתנאי שהזמני לא יהפוך לקבוע. ולכן מומלץ להחיל על כלל הרגולציה (שהיא רגולציה בעלת השפעה משקית המשנה את מבנה המשק), **סעיף שקיעה** של שנתיים שיתמרץ את הרגולטור להשקיע בכתיבת תקנות חדשות בהן כן תעשה ההשוואה.

חלופות

בנייר לא הוצגו בכלל חלופות – "ההצעה אינה כוללת חלופות ליישום, וזאת משום שמרכיבים מרכזיים בנוהל הינם נגזרת ישירה מהוראות החוק". (עמ' 8 בנוהל). אמירה זו אינה נכונה:

1. בתחום העזרה הראשונה השאיר המחוקק את מתן ההכשרה והיקפה בידי המשרד והמשרד בחר להטיל על המעונות הפרטיים את אותו הקורס שעוברים מעונות הסמל.
2. בתחום היעדר רישום פלילי השאיר המחוקק את שיקול הדעת למשרד בנוגע להחלטה על טיב העבירות בגינן לא ניתן לעבוד עם פעוטות והמשרד בחר בעבירות מין, אלימות ועבירות גניבה²³.
3. בתחום הבטיחות המחוקק לא קבע שום דרישה רגולטורית אלא רק הזכיר את הצורך בשמירה על ביטחונם של הפעוטות. כך שהבחירה במסלול קורס "התנהלות בטוחה בגן", המועבר פרונטלית למנהלת ובצורה מקוונת למטפלות, בוודאי לא מהווה את האפשרות היחידה למימוש לשון החוק.

על המשרד היה להציע חלופות בכל אחד מהתחומים ולנהל השוואה ודיון ביניהן ורק בסוף להציג את הפתרון הנבחר. עיון מעמיק בניתוח שבוצע במסגרת דוח ה-RIA ובפתרון שנבחר לבסוף, עשוי להצביע על כך שהפתרון נקבע מראש ונייר המדיניות נעשה רק לאחר מכן. מסקנה זו מתחזקת כאשר לומדים שלמשרד העבודה יש קורס בטיחות מוכן המועבר לצוותי מעונות הסמל- קורס התנהלות בטוחה בגן.

כשלים בחלופה הנבחרת:

1. חסמי נגישות: כפי שכבר הזכרנו, חמישית מכלל ההיפגעות מתרחשת בקרב האוכלוסייה החרדית והערבית. במקום להשקיע במערך מתואם לאוכלוסיות אלו והעלאת המודעות בנושאי הבטיחות לצוותים החינוכיים, בחר המשרד במסלול הכשרה מקוון למטפלות שאין להן גישה לאינטרנט.

²³ <https://www.israelhayom.co.il/article/727537>

בקרב שני מגזרים אלו ישנו **פעור דיגיטלי** משמעותי²⁴. פעור זה בא לידי ביטוי בזמינות ואיכות הנגישות לאינטרנט ובמיומנות של האוכלוסייה בגלישה ברשת. בפני הצוותים החינוכיים החרדיים והערביים עומד חסם הענות משמעותי בביצוע הרגולציה- אין להם גישה זמינה מספיק לאינטרנט ויכולות השימוש שלהם נמוכות יותר במעבר הקורס.

בנוגע לציבור הערבי, פנייתנו למד"א גילתה שאין קורסי "התנהלות בטוחה" למנהלות המעון בערבית והקורס המקוון אינו זמין כלל בשפה הערבית, כך שמטפלות שכבר השיגו גישה לאינטרנט יצטרכו לעשות אותו בעברית.

2. חסמי היענות: מכיוון שמרבית מהגנים הפרטיים נמצאים תחת רגולציה וולנטרית, עצם האכיפה עלולה להוריד את ההיענות הקיימת²⁵ ובכך להוריד את מידת ההכשרה של הצוותים החינוכיים בנושא הבטיחות.

לחיוב נציין שלושה שינויים מבורכים:

1. הבחירה **בהצהרות** של מנהלות המעון כאפיק הרגולציה הנבחר ולא באכיפה מפחיתה משמעותית את עלויות הרגולציה.
2. הרגולטור מטפל ישירות בהיעדר רישום פלילי ונחסכת מהמטפלות התמודדות עם המשטרה.
3. בניית מערך אינטרנטי לרישום באתר משרד העבודה מייצר one-stop shop לאלו הרוצים להיענות לרגולציה החדשה ומוריד את הצורך בהתמודדות מול רגולטורים שונים.

חלופות על פי קהלת: כפי שהצגנו, הרגולציה הוולנטרית בשוק המסגרות לגיל הרך רחבה וניתן היה להציג חלופות תמריצים לפיקוח וולנטרי, חלופות הכשרה לצוותים וקמפיין הסברה להורים בנושאי בטיחות. במקום זאת נבחרה אוטומטית חלופת הפיקוח והאכיפה.

חלופת קהלת בנושא בטיחות המעון תופיע בהרחבה בנייר המדיניות הנוסף של קהלת בנושא "מדיניות החינוך לגיל הרך".

לסיכום פרק החלופות:

לא הוצגו חלופות, לא התקיים דיון השוואתי בנוגע לחלופות. השימוש במערך אינטרנט ובהצהרות וולונטריות מבורך ומטמיע רגולציה חכמה בתחום מעונות היום.

בהתבסס על הניתוח שביצענו, עולה חשש משמעותי שהפתרון המוצע אינו אפקטיבי בצמצום היפגעות פעוטות וכל פעולתו רק תטיל עלויות של עשרות מיליוני שקלים על המשק בכל שנה.

עלויות

אחת מהמטרות המרכזיות של דו"חות RIA הוא לנסות ולחשב את העלויות העתידיות של הרגולציה המתוכננת מתוך הנחה שעלויות עתידות להשתנות ולהשפיע על הצרכים של השוק. חישוב העלויות המופיע בדו"ח RIA של משרד העבודה נעשה רק **עבור המצב הקיים** כיום והמעט שידוע עליו, כלומר- כל העלויות מבוססות על הערכות בלבד ולא על נתוני אמת.

²⁴ האינטרנט בחברה הערבית: תמונת מצב ראשונית והמלצות למדיניות" (2018), איגוד האינטרנט הישראלי
<https://www.isoc.org.il/wp-content/uploads/2018/10/internet-arab-society.pdf>
"הגולשים החרדים" (2017), איגוד האינטרנט הישראלי.
<https://www.isoc.org.il/sts-data/21630>

Weaver, R. K. (2015). Getting people to behave: Research lessons for policy makers. *Public Administration Review*, 75(6), 806-816.

כשלים בחישוב עלויות:

1. הגידול הטבעי של האוכלוסייה יוביל לפתיחת מעונות נוספים והכשרת צוותים. ניתן היה להוסיף הערכות משוערות לגידול בעלויות בעקבות השינוי במספר המטפלות.
2. שחיקת הצוותים החינוכיים במעון גבוהה מאוד ואחוזי העזיבה עומדים על בין 31%²⁶ בשנה לבין 75% בשנה²⁷. גם בהנחה שבמעונות הפרטיים השחיקה נמוכה יותר כי התנאים יותר טובים, עדיין בכל שנה לפחות שליש מהצוות החינוכי יצטרך לעבור מחדש את הכשרות מד"א ו"התנהלות בטוחה בגן". לפי הנחת המשרד, העלות הכוללת של הקורסים היא בשווי 28 מלש"ח כך שהעלות התוספתית עומדת על 8 מלש"ח מידי שנה. תוספת זו מעלה משמעותית את עלות הרגולציה בצורה שאינה מובאת כלל במסמך.
3. לא הוצגה העלות המשרדית מהחלת הרגולציה. ההוצאה הממשלתית היא חלק מהעלות וצריכה להופיע בדו"ח ה-RIA. המשרד הזכיר בקצרה שהוא נושא בעלות הקמת המערך האינטרנטי לרישום המסגרות, מתן הכשרות "עזרה ראשונה" למנהלות המעון ובעלות הקורס המקוון של "התנהלות בטוחה בגן" אך לא הציג את העלויות. נציג אותן כעת:
 - א. בניית מערך הרישום לאישור הראשוני הוערך על 1.5 מלש"ח²⁸.
 - ב. הקול הקורא להעברת הכשרות עזרה ראשונה למנהלות המעון הוערך ב-5 מלש"ח²⁹.
 - ג. לשאלתנו על בניית המערך המתקשב, ענה המשרד שמחיר הקורס תוכלל יחד עם סל שירותים של מד"א למשרד כך שאיננו יודעים מה מחירו.

כמו כן, על פי העלויות המופיעות בנייר ה-RIA הרגולציה עומדת בתנאי החלטת ממשלה 4398 מדצמבר 2018 כרגולציה בעל השלכה משקית (היא עולה למעלה מ-10 מלש"ח³⁰). במידה ואכן נעשתה ביקורת של האגף לטיוב רגולציה במשרד ראש הממשלה על הדו"ח, היא לא הופיעה במסמך ולכן אין לדעת אם נעשתה.

לסיכום פרק העלויות:

העלויות נעשו על סמך הערכות ולא על נתונים. לא נעשה חישוב עלויות עתידי אלא רק עלויות רגולציה עכשוויות. לא הופיעה ההוצאה הממשלתית כחלק מחישוב העלויות.

השפעה משקית:

חוק הפיקוח על המעונות קובע שבעוד חמש שנים יקבעו תקנות פיקוח חדשות על כל המסגרות החינוכיות בהם שוהים מעל 7 פעוטות. עוד לא ידועה קריאת הכיוון המשרדית בהיבטי הפיקוח- האם יוחלו כללי הפיקוח של מעונות הסמל על כל המסגרות לגיל הרך או שמא כל הענף יעבור לניהולו של משרד החינוך.

בינתיים, הרגולציה של משרד העבודה והרגולציה של הרשויות המקומיות סוגרות כבר כיום גנים פרטיים שבעליהם לא מסוגלים להתמודד עם העומס הרגולטורי³¹. כדי שנוכל להבין את היקפו של השינוי העתידי, פורום קהלת יוציא נייר נוסף המוקדש כולו להשפעות העתידיות על המשק אם יוגדל מערך הפיקוח הקיים ולהצגת מודל חלופי חדש לשוק המעונות הן מבחינת פיקוח והן מבחינת סבסוד.

²⁶ "סקר טאליס הבין-לאומי להוראה וללמידה במסגרות הגיל הרך" (2018). עמ' 33.

<https://www.gov.il/BlobFolder/reports/talis-research-2018/he/talis-report.pdf>

²⁷ עו"ד ברכה פורת, מנהלת המחלקה למשאבי אנוש ב"נעמת", תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 31 באוגוסט 2014.

²⁸ מכרז 1001/19 של משרד הרווחה.

²⁹ קול קורא 1/2019 של משרד הרווחה. "הצטרפות לרשימת גופים המספקים עזרה ראשונה והתנהלות בטוחה למעונות היום."

³⁰ החלטת ממשלה 4398, סעיפים 8-11.

<https://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-5621487,00.html>

³¹ <https://www.mako.co.il/home-family-toddlers/education/Article-a75d1f0e60a9f61027.htm>

