

רפורמת הגיל הרך במערכת החינוך

תקציר

- בישראל יותר מחצי מיליון פעוטות עד גיל שלוש. קרוב ל-60% מהם מבקרים במסגרות יום כגון משפחתונים, מעונות יום או גני ילדים. חוק הפיקוח על מעונות יום לפעוטות, תשע"ט – 2018 חל על מעונות היום בהם שבעה פעוטות או יותר. במסגרות והסדרים נוספים, כגון מטפלות פרטיות בבית (פרט לכ-3,600 משפחתונים מסובסדים) אין פיקוח של המדינה.
- רפורמת הגיל הרך יצאה לדרך בינואר 2022 עם מעבר סמכויות הפיקוח על מעונות יום לפעוטות עד גיל שלוש, שיש בהם שבעה פעוטות או יותר, לרבות האחריות המקצועית והפדגוגית, ההסדרה, הבינוי והפיקוח, למשרד החינוך.
- במסגרת הרפורמה ויישום חוק הפיקוח משרד החינוך אחראי לקידום התחומים המרכזיים הבאים: שיפור תקינה במסגרות המפוקחות, הרחבה והתמקצעות של מערך הפיקוח, הכשרות מקצועיות וליווי מקצועי של הצוותים הטיפוליים-חינוכיים במעונות, מינוי ממונים לגיל הרך ברשויות מקומיות ובינוי מעונות יום חדשים.
- תחומי אחריות נוספים בתוך מערך מעונות היום נמצאים באחריות משרד הכלכלה (סבסוד המסגרות ומתן עדיפות בכניסה למסגרות לילדים לפי קריטריונים קבועים) ומשרד הרווחה והביטחון החברתי (ילדים עם מוגבלות ופעוטות בסיכון). מדובר במערכת סמכויות מפוצלת ומכאן שיש חשיבות במעקב אחר סוגיית התיאום בין הגורמים המעורבים.
- [בפרק האחרון](#) של המסמך מוצגות נקודות מרכזיות נוספות הרלוונטיות לדיון בנושא יישום רפורמת הגיל הרך.

מבוא

ביולי 2021 החליטה הממשלה על העברת האחריות וסמכויות הפיקוח על מעונות יום לפעוטות עד גיל שלוש, שיש בהם שבעה פעוטות או יותר, לרבות האחריות המקצועית והפדגוגית, ההסדרה, הבינוי והפיקוח על מעונות היום, מהאגף למעונות יום ומשפחתונים לשעבר (היום – אגף עידוד תעסוקת הורים) של זרוע העבודה במשרד הכלכלה למשרד החינוך. ב-9 בינואר 2022 הממשלה אישרה את ההעברה.¹ מעבר זה מסמל את תחילתה של רפורמת הגיל הרך, במסגרתה נוצר רצף מוסדות מפוקחים על-ידי משרד החינוך לילדים מגיל לידה עד גיל 18.

לפני הצגת עיקרי רפורמת הגיל הרך, נסביר על כלל מסגרות היום לחינוך – טיפול לפעוטות עד גיל שלוש ועל האסדרה שקיימת בתחום. בנוסף יוצגו סוגיות לדיון ואתגרים ביישום הרפורמה אשר עלו בדיוני ועדה קודמים ובשיח הציבורי.

1. מסגרות יום לפעוטות עד גיל שלוש: סוגים, נתונים ואסדרה

ב-2021 היו בישראל 545,500 תינוקות וילדים עד גיל שלוש (כ-180,000 בכל שנתון); בהם כ-76% יהודים (ואחרים) וכ-24% ערבים.² כ-60% מהפעוטות עד גיל שלוש מבקרים במסגרות יום לפעוטות מסוגים שונים, בהן:

1. מעונות יום ומשפחתונים בעלי "סמל" (או "מסגרות מוכרות"), בהם המחיר מפוקח

על-ידי המדינה וההורים יכולים לקבל סבסוד בשכר לימוד, בהתאם לדרגות סבסוד מוגדרות ולפי מבחנים למתן תמיכות. מתן "סמל מעון/משפחתון מוכר" למסגרות אלה ופעילות מערך סבסוד שכר הלימוד בהן נמצאים באחריות אגף עידוד תעסוקת הורים של זרוע העבודה במשרד הכלכלה והתעשייה.

הפיקוח על מעונות ה'סמל' בהם שבעה או יותר פעוטות נמצא באחריות משרד החינוך.

על מעונות אלה חלה חובה לפעול ברישיון של משרד החינוך, על פי חוק הפיקוח על מעונות יום לפעוטות, תשע"ט – 2018 (להלן: חוק הפיקוח).

המשפחתונים פועלים בפיקוח אגף עידוד תעסוקת הורים. חלק מהמסגרות מופעלות על-ידי גופים שונים (דוגמת ארגוני נשים ויצ"ו ונעמ"ת) ועל-ידי הרשויות המקומיות וחלקן מופעלות כעסק פרטי.³

לצורך קבלת פעוטות למעונות ומשפחתונים בעלי "סמל", העדיפות היא לפעוטות שעומדים בקריטריונים שהוגדרו בחוק פעוטות בסיכון (הזכות למעון יום), תש"ס – 2000 –

¹ החלטת הממשלה מס' 951 מיום 9 בינואר 2022 בנושא: העברת תחום מעונות היום לפעוטות למשרד החינוך; הצעה להחלטה: העברת תחום מעונות היום לפעוטות למשרד החינוך, נספח 5,406 בינואר 2022; הודעת מזכיר הממשלה בתום ישיבת הממשלה מיום 9 בינואר 2022.

² הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שנתון סטטיסטי לישראל 73, לוח 2.3: אוכלוסייה, לפי קבוצת אוכלוסייה, דת, מין וגיל.

³ כיום 52 רשויות מקומיות מפעילות עבור המשרד את המשפחתונים המוכרים. מקור: דפנה מאור, מנהלת אגף בכיר עידוד תעסוקת הורים, זרוע העבודה, משרד הכלכלה, דוא"ל, 17 בדצמבר 2022.

אלו מכונים לעתים "ילדי רווחה". האחריות על יישום חוק זה מוטלת על משרד הרווחה והביטחון החברתי, שקובע את הזכאות למעון עבור הילד ומסבסד באופן כמעט מלא את שכר הלימוד עבורו.

ישנם קרוב ל-2,100 מעונות יום בעלי סמל, וכ-3,600 משפחתונים בעלי סמל. בשנת הלימודים תשפ"ב (2021/22) התחנכו במסגרות אלה לפחות כ-142,000 פעוטות עד גיל שלוש;⁴ בהם כ-27,800 פעוטות בסיכון.⁵ הכניסה למסגרות אפשרית מגיל שלושה חודשים.⁶

2. מעונות יום, גנים ומשפחתונים ללא "סמל" - פרטיים, בהם אין פיקוח על המחירים ואין השתתפות של המדינה בסבסוד שכר לימוד. מסגרות אלה מופעלות על-ידי אנשים או גופים עצמאיים. גם הפיקוח על המעונות הפרטיים, בהם יש שבעה או יותר ילדים, נמצא באחריות משרד החינוך וחובה עליהם לפעול ברישיון - על פי חוק הפיקוח. משפחתונים פרטיים בהם פחות משבעה ילדים אינם מפוקחים על-ידי גוף ממשלתי כלשהי.

למשרד החינוך מוכרים כיום כ-3,000 מעונות יום פרטיים שפועלים ברישיון. אין נתונים מדויקים על מספר הילדים שמבקרים במסגרות אלה. כמו כן, אין נתונים על סך מעונות היום הפרטיים שיש היום בישראל משום שטרם הושלם מיפוי ארצי של המסגרות. עקב כך, לא ידוע מה מספר המעונות הפרטיים שפועלים ללא רישיון. כמו כן אין בידי גורמים רשמיים כלשהם נתונים על מספר המשפחתונים הפרטיים ועל מספר הילדים ששהים בהם. **על פי אומדני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שמקורם בסקרים, מדי שנה שוהים במסגרות יום פרטיות מסוגים שונים בין כ-165,000 ל-190,000 פעוטות עד גיל שלוש.⁷**

יצוין כי שיעור הילדים הערבים שמבקרים במעונות יום לילדים עד גיל שלוש (מעונות עם סמל ומעונות פרטיים ללא סמל) נמוך משיעורם באוכלוסייה: ילדים ערבים היוו בשנת הלימודים תשפ"א כ-9% מכלל הילדים במעונות יום בעלי "סמל" (לא כולל פעוטות בסיכון),⁸ וכ-4% בלבד בגנים פרטיות (ללא סמל) - שיעור נמוך משיעורם בשנים הקודמות שנע סביב 7%-

⁴ כ-134,200 פעוטות במעונות יום וכ-18,000 במשפחתונים. יצוין כי בשנה זאת (תשפ"ב) אושרו בכל המסגרות עם סמל כ-163,800 מקומות. המידע על הילדים ששהו בפועל במסגרות זמין רק לגבי הורים שביקשו סבסוד, לכן בפועל – יתכן ששהו במסגרות הללו יותר ילדים מהרשומים במערכת. מקור: דפנה מאור, מנהלת אגף בכיר עידוד תעסוקת הורים, זרוע העבודה, משרד הכלכלה, דוא"ל, 4 בינואר 2023; דפנה מאור ונירית יוניסי, אגף בכיר עידוד תעסוקת הורים, שיחת טלפון, 5 בינואר 2023.

⁵ כ-20,000 פעוטות במעונות יום וכ-7,800 במשפחתונים; הגר קורניצר, מרכזת שרות תכניות טיפול במשפחה ובילד, אגף בכיר משפחות ילדים ונוער בקהילה, משרד הרווחה והשירותים החברתיים, דוא"ל, 30 בנובמבר 2022.

⁶ דפנה מאור ונירית יוניסי, אגף בכיר עידוד תעסוקת הורים, שיחת טלפון, 5 בינואר 2023.

⁷ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שנתון סטטיסטי לישראל, שנים שונות: תשפ"א 2020/21: לוח 4.3: ילדים בחינוך הקדם-יסודי ובמעונות יום, לפי בעלות על הגן, גיל הילד וקבוצת אוכלוסייה; לוח 4.3; תש"ף 2019/20: לוח 4.3.

⁸ חישוב זה מבוסס על נתונים חלקיים על מעונות יום בלבד שפורסמו על ידי הלמ"ס. השיעור חושב מתוך 112,027 פעוטות בלבד; לא כולל פעוטות בסיכון. הנתונים על פעוטות מקבוצות אוכלוסייה שונות במסגרות בעלות סמל לא היו זמינים במשרד הכלכלה ובמשרד החינוך בעת פנייתנו. הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שנתון סטטיסטי לישראל 73, לוח 4.3: ילדים בחינוך הקדם-יסודי ובמעונות יום, לפי בעלות על הגן, גיל הילד וקבוצת אוכלוסייה.

8%. שיעורים אלה נמוכים משמעותית משיעורם של ילדים ערבים עד גיל שלוש בכלל האוכלוסייה, שכאמור עמד בשנת 2021 על כ-24%.

3. מעונות יום שיקומיים לילדים עד גיל שלוש עם מוגבלות המופעלים ומפוקחים על-ידי משרד הרווחה, בשיתוף עם משרד הבריאות. שכר הלימוד במעונות אלה מסובסד על-ידי המדינה.

בשנת הלימודים 2020/21 (תשפ"א) שהו כ-3,300 פעוטות עם מוגבלות בכ-140 מעונות יום שיקומיים.

להלן סיכום של פיצול הסמכויות בתחום ההפעלה והפיקוח על מסגרות יום לפעוטות:

לוח 1: מסגרות יום לפעוטות לפי סוג המסגרת, הגורם המפעיל וסוג הפיקוח				
סוג מסגרת	הגורם המפעיל	הגורם המפקח	הגורם האחראי על סבסוד ממשלתי של שכר הלימוד במסגרת (פיקוח על המחיר - ועדת מחירים) ⁹	חוק עיקרי
מעונות יום מוכרים - בעלי סמל 7 או יותר ילדים	גופים פרטיים וציבוריים, רשויות מקומיות	משרד החינוך	זרוע העבודה, משרד הכלכלה	חוק הפיקוח על מעונות יום לפעוטות, תשע"ט-2018
משפחתונים מוכרים - בעלי סמל פחות מ-7 ילדים	גופים פרטיים וציבוריים, רשויות מקומיות	זרוע העבודה, משרד הכלכלה	זרוע העבודה, משרד הכלכלה	חוק הפיקוח על מעונות, תשכ"ה-1965
מעונות וגנים פרטיים - ללא סמל 7 או יותר ילדים	גורמים עצמאים	משרד החינוך	אין	חוק הפיקוח על מעונות יום לפעוטות, תשע"ט-2018
משפחתונים פרטיים - ללא סמל פחות מ-7 ילדים	גורמים עצמאים	אין ¹⁰	אין	חוק הפיקוח על מעונות, תשכ"ה-1965
מעונות יום שיקומיים (פעוטות עם מוגבלות)	משרד הרווחה ומשרד הבריאות			חוק מעונות יום שיקומיים תש"ס-2000
מטפלות/פרטיות/בתים	גורמים עצמאים	אין	אין	אין

⁹ הסבסוד של שכר לימוד להורים הזכאים - באמצעות מבחני התמיכה - נעשה ע"י זרוע העבודה במשרד הכלכלה, אך הפיקוח על המחירים נקבע בהתאם להמלצת ועדת המחירים המשותפת למשרד החינוך ומשרד האוצר.

¹⁰ ראו ה"ש 15.

1.1 אסדרה בתחום פעילות מסגרות יום לפעוטות ופיקוח עליהן

הפיקוח של המדינה על מסגרות יום לפעוטות שיש בהן שבעה פעוטות או יותר מוסדר **בחוק הפיקוח על מעונות יום לפעוטות, תשע"ט-2018 (להלן גם: חוק הפיקוח)**,¹¹ שבו ובתקנות שהותקנו מכוחו ב-2021,¹² נקבעו חובת רישיון קבוע וקריטריונים אחידים לשם הפעלת כלל מעונות היום לילדים עד גיל שלוש (בעלי סמל ופרטיים). בין הקריטריונים שנקבעו: תקינה (היחס בין מספר הילדים לאנשי צוות במעון), שטח פעילות מזערי במ"ר לכל פעוט והתפוסה בכיתת מעון (מספר המרבי של הפעוטות); דרישות בטיחות; הכשרה וליווי מקצועיים של הצוותים; סמכויות הפיקוח והאכיפה.¹³

חוק הפיקוח על מעונות, תשכ"ה-1965, מחייב כל מעון (ולא רק מעון יום לפעוטות) שיש בו יותר משני אנשים, לפעול ברישיון ולעמוד בתנאים שנקבעו בחוק ובתקנות שמכוחו.¹⁴ חוק זה רלוונטי כיום לפיקוח על המסגרות בהן יותר משניים ופחות משבעה פעוטות. למרות זאת, ככל הידוע, אין פיקוח של המדינה על מסגרות פרטיות מסוג זה שאינן בעלות "סמל".¹⁵

חוק נוסף שרלוונטי לפעילות המסגרות לפעוטות הנו **חוק התקנת מצלמות לשם הגנה על פעוטות במעונות יום לפעוטות, תשע"ט - 2018** (להלן: חוק המצלמות). החוק מחייב כל מעון יום לפעוטות שחוק הפיקוח חל עליו, להתקין ולהפעיל מצלמות לשם הגנה על הפעוטות השוהים בו. בחוק מפורטים מקרים בהם המעונות פטורים מחובת התקנת מצלמות, כמו מעון המשמש גם כמקום מגורים, מעון ש-70% מהורי הילדים בו התנגדו להפעלת מצלמות במעון ועוד. בהתאם לחוק, חובת התקנת מצלמות חלה מ-1 בספטמבר 2020. המשרד האחראי על יישום החוק הנו משרד החינוך.

¹¹ חוק הפיקוח על מעונות יום לפעוטות, תשע"ט - 2018. חוק הפיקוח על המעונות, תשכ"ה - 1965.

¹² תקנות הפיקוח על מעונות יום לפעוטות (תנאים לפעילות של מעון יום לפעוטות), תשפ"א-2021.

¹³ יצוין כי מעונות היום בעלי "סמל" עדיין צריכים לעמוד בתנאים מחמירים יותר שחלים עליהם מכח הסכם ההפעלה עם המדינה (אגף מעונות יום ומשפחתונים לשעבר (היום - אגף לעידוד תעסוקת הורים) של זרוע העבודה), שחלו ערב חקיקת חוק הפיקוח החדש. אלא שכעת משרד החינוך הוא זה שמפקח על קיום דרישות אלה. מדובר בעיקר בדרישות של בטיחות ובינוי שממשיכות לחול מכח סעיף 62 לחוק הפיקוח החדש (2018) לפיו אין בהוראות חוק הפיקוח כדי לגרוע מתקנות, הוראות, הנחיות או נהלים החלים על מעונות יום שבהסכם הפעלה עם משרד החינוך. מקור: עו"ד נירה לאמעי רכלבסקי, הייעוץ המשפטי לוועדה לזכויות הילד, הכנסת. דוא"ל, 26 בינואר 2023.

¹⁴ תקנות הפיקוח על מעונות (אחזקת ילדים במעון רגיל), תשכ"ו-1965.

¹⁵ על פי סעיף 63 לחוק הפיקוח על מעונות יום לפעוטות, תשע"ט - 2018, לממונה מזרוע העבודה יש אפשרות להפעיל סמכות על כלל המשפחתונים (בהם פחות משבעה ילדים) במצבים בהם נשקפת "סכנה ממשית" לילדים השוהים במקום. מדובר בהפעלת סמכויות פיקוח וסמכויות הוצאת צו הפסקה מינהלי או שיפוטי- לפי פרקים ה' ו' בחוק הפיקוח (סעיפים 28-35). מקור: עו"ד נירה לאמעי רכלבסקי, הייעוץ המשפטי לוועדה לזכויות הילד, הכנסת. דוא"ל, 26 בינואר 2023.

חוק פעוטות בסיכון (הזכות למעון יום), תש"ס - 2000, בא להבטיח שכל פעוט שעונה למצבי הסיכון המנויים בחוק יהיה זכאי למעון יום/משפחתון. בחוק מוגדר מיהם פעוטות בסיכון ומהם המצבים שמקנים את הזכות למעון.¹⁶

חוק אחר מסדיר את ההפעלה, האחריות וסמכויות הפיקוח של המדינה על מעונות יום שיקומיים לילדים עם מוגבלות: **חוק מעונות יום שיקומיים, תש"ס - 2000**. מעונות שיקומיים פועלים כאמור באחריות משותפת של משרד הרווחה ושל משרד הבריאות.

2. רפורמת הגיל הרך

עד ינואר 2022 האחריות על יישום חוקי הפיקוח (חוק הפיקוח על מעונות מ-1965 וחוק הפיקוח החדש - על מעונות יום לפעוטות, מ-2018) וסמכויות הפיקוח על מסגרות יום לפעוטות היו בידי האגף למעונות יום ומשפחתונים של זרוע העבודה במשרד הכלכלה. כאמור, בינואר 2022 הממשלה אישרה את מהלך העברת תחום מעונות היום שבהם שבעה פעוטות או יותר למשרד החינוך,¹⁷ לרבות האחריות המקצועית והפדגוגית, ההסדרה, הבינוי והפיקוח על מעונות היום. כפי שצוין לעיל, מעבר זה מסמל את תחילתה של רפורמת הגיל הרך במסגרתה נוצר רצף מסגרות חינוך מפוקחות לילדים מגיל לידה עד גיל 18.

הממשלה החליטה כי מנגנון סבסוד שכר הלימוד במעונות יום בעלי "סמל" יישאר באחריות זרוע העבודה שבמשרד הכלכלה. כמו כן, תחום המשפחתונים בעלי "סמל"¹⁸ נשאר באחריות זרוע העבודה. בנוסף הוחלט כי מעונות היום השיקומיים לילדים עם מוגבלות ימשיכו לפעול תחת האחריות המשותפת של משרד הרווחה ומשרד הבריאות. במקביל, משרד הרווחה נשאר הגורם האחראי על ההשמה ועל סבסוד שכר לימוד במעונות יום ומשפחתונים בעלי "סמל" עבור פעוטות בסיכון עליהם חל החוק בעניין זה. ראו לוח 1 לעיל.

¹⁶ הארגון המפעיל מתחייב לקלוט את כל ילדי הרווחה אשר יופנו אליו על ידי המחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות ובלבד שיופנו אל המעון במועדי ההרשמה המפורסמים ע"י משרד הרווחה ובכל מקרה לא יאוחר מפתיחת שנת הלימודים. הארגון מתחייב לקבל ילדי רווחה שיופנו כאמור אף לאחר פתיחת שנת הלימודים, על בסיס מקום פנוי. כמו כן, הארגון מתחייב לתת עדיפות/קדימות לקליטת ילדי רווחה על-פני פעוטות אחרים, בהתאם להנחיות נציגי משרד הרווחה המוסמכים. מקור: [אוגדן הנחיות להפעלת מעון יום לפעוטות](#), משרד החינוך, אפריל 2022.

¹⁷ החלטת הממשלה מס' 951 מיום 9 בינואר 2022 בנושא: העברת תחום מעונות היום לפעוטות למשרד החינוך; הצעה להחלטה: העברת תחום מעונות היום לפעוטות למשרד החינוך, נספח 5,406, 2022; הודעת מזכיר הממשלה בתום ישיבת הממשלה מיום 9 בינואר 2022.

¹⁸ משפחתון שחל עליו צו פיקוח על מחירי מצרכים ושירותים (מחירים מרביים במעונות יום ומשפחתונים), התשע"ג-2013 וכן מקום המשמש או נועד לשמש מקום שהייה יומי לפעוטות שהוראות חוק הפיקוח על מעונות יום לפעוטות, התשע"ט-2018 לא חלות לגביו, בשל כך שמספר הפעוטות השוהים בו קטן משבעה פעוטות.

יצוין כי על פי סעיף 63 של חוק הפיקוח על מעונות יום לפעוטות: "...ניתן להפעיל את הסמכויות לפי פרקים ה' ו-ו' [ועניינם סמכויות פיקוח וסמכויות מתן צו הפסקה מינהלי וצו הפסקה שיפוטי. הפירוט לא במקור], בשינויים המחויבים, גם לעניין מקום המשמש או נועד לשמש מקום שהייה יומי לפעוטות שהוראות לפי חוק זה לא חלות לגביו, בשל כך שמספר הפעוטות השוהים בו קטן מהמספר הקבוע בתוספת הראשונה או שמועד ההחלה שנקבע לגביו כאמור בסעיף 75 טרם הגיע, אם נשקפת סכנה של ממש לפעוטות השוהים בו".

האגף האחראי על יישום הרפורמה במשרד החינוך הוא אגף א' לחינוך הגיל הרך. במסגרת זו האגף אחראי על יישום חוק הפיקוח על מעונות יום לפעוטות וחוק המצלמות.

2.1 יישום הרפורמה

להלן פירוט המהלכים שעליהם הודיע משרד החינוך במסגרת יישום הרפורמה, ואשר ליישומם הוקצה לפי המשרד תקציב של 240 מיליון ש"ח בבסיס התקציב:

שיפור תקינה: שינוי יחס התקינה במעונות היום כדי להעמיק את הטיפול והיחס האישי לפעוטות. על פי תקנות חוק הפיקוח על מעונות יום לפעוטות, שיפור התקינה אמור להיבחן ולהיכנס לתוקף כשנה וחצי מיום כניסתן של התקנות לתוקף (1.09.2021)¹⁹, לפי המפתח הבא:

פעוט עד גיל 15 חודשים: מ-1:6 לפני תשפ"ג ל-1:5, כאמור, מתחילת תשפ"ג;

פעוט עד גיל 24 חודשיים: מ-1:9 ל-1:8;

פעוט מגיל 24 חודשיים עד 36 חודשיים: מ-1:11 ל-1:10.

יודגש גם כי על פי דרישות התקנות, בכל מקרה, בכל כיתה שבה שוהים שבעה פעוטות או יותר, יהיו שני מחנכים-מטפלים לפחות.²⁰

מערך הפיקוח: לצורך יישום חוק הפיקוח וחוק המצלמות, משרד החינוך פועל לבניית מערך פיקוח שיכלול 105 מפקחים ו-100 תקנים של בקרים חיצוניים מוסמכים בעלי תואר שני במקצועות החינוך. נכון להיום יש 60 מפקחים, עובדי המשרד, בתחום בטיחות, מצלמות ופדגוגיה. בנוסף יש מערך של בקריות כחלק ממכרז שהועבר למשרד החינוך מזרוע העבודה. מספר הבקריות משתנה בהתאם לצורך. **לפי משרד החינוך, בנובמבר 2022 היו כ-80 אנשי פיקוח ובקרה בתחומים שונים.**²¹

הכשרות וליווי לצוותים הטיפולים-חינוכיים במעונות היום: על פי משרד החינוך ישנן כ-70,000 מחנכות-מטפלות בתחום מעונות היום לפעוטות.²² חלק גדול מהן לא עבר הכשרה מקצועית. תהליכי ההכשרה של צוותי החינוך החלו זה מכבר בזרוע העבודה, עם כניסתו לתוקף של חוק הפיקוח ובכוננת משרד החינוך להרחיבם במסגרת הרפורמה.²³

כיום נושא הכשרת הצוותים נמצא באחריות משרד החינוך. ההכשרות כוללות (בהתאם לדרישות חוק הפיקוח): קורס של 220 שעות בתחום החינוך-טיפול; קורס של 22 שעות עזרה ראשונה;

¹⁹ תקנות הפיקוח על מעונות יום לפעוטות (תנאים לפעילות של מעון יום לפעוטות), תשפ"א-2021; סעיף 23.

²⁰ שם; סעיף 3(ד). וגם בתוך: משרד החינוך: אוגדן הנחיות להפעלת מעון יום לפעוטות, אפריל 2022; עמ' 7.

²¹ נועה צור ברוש, פרויקטורית בכירה מעונות יום, משרד החינוך, באמצעות דוא"ל, 22 בנובמבר 2022.

²² מצגת של משרד החינוך בנושא: מערך מעונות היום לפיקוח משרד החינוך, נשלחה על ידי נועה צור ברוש, פרויקטורית בכירה מעונות יום, משרד החינוך, באמצעות דוא"ל, 13 בנובמבר 2022.

²³ משרד החינוך: משרד החינוך: הרפורמה של מעבר הגיל הרך למשרד החינוך, כניסה אחרונה: 28 בדצמבר 2022.

קורס של 14 שעות התנהלות בטוחה; ארבע שעות בחודש של הדרכה פדגוגיות וליווי מקצועי בתוך מעון היום.

בתחילת הרפורמה המשרד דיווח על הקמת מסלול קידום מקצועי עד התואר הראשון למטפלות במעונות. רישום של מחנכות-מטפלות וסייעות לקורס של 220 שעות (מהן - 70 שעות הדרכה בליווי בתוך המעונות), היה מתוכנן להתחיל עם יישום הרפורמה. תוכנן שהקורסים יתקיימו במכללות מוכרות לחינוך ויוכרו כנקודות זכות לתואר ראשון. המטרה של המשרד הייתה להכשיר 9,000 מחנכות-מטפלות וסייעות כבר בשנה הראשונה של הרפורמה.²⁴ לדברי נועה צור ברוש, פרויקטורית בכירה מעונות יום במשרד החינוך ביולי 2022 בכנס של מכון טאוב שעסק בחינוך לגיל הרך, כ-7,300 מטפלות העובדות במעונות נרשמו לקורסי הכשרה הראשונים שנפתחו.²⁵

מינוי ממונה לגיל הרך ברשויות מקומיות: הגורם המתכלל והמוביל את יישום הרפורמה בשטח הוא הרשויות המקומיות, בהתאם למדיניות משרד החינוך. לצורך כך, מונו ברשויות המקומיות ממוני הגיל הרך, הממונים על כלל הפעוטות בגילי לידה-שלוש ברשות. נכון לנובמבר 2022 היו 200 רשויות מקומיות שנענו לקול הקורא של משרד החינוך למינוי ממונה לגיל הרך בתחומן.²⁶

בינוי מעונות יום חדשים: תוספת תקציבית נוספת על סה"כ 600 מיליון ש"ח הוקצתה לטובת בניית 180 מעונות יום חדשים (250 מיליון ש"ח הוקצו לשנת תשפ"ב ו-350 מיליון ש"ח נוספים לשנת הלימודים הנוכחית, תשפ"ג). בעניין זה הדגישו במשרד החינוך כי הרשויות המקומיות יהוו חלק משמעותי מתוך המהלך שכן התקציב יועבר אליהן והן תפעלנה לקידום תנופת הבינוי בעבור הפעוטות.²⁷ בשלב זה אין בידינו מידע על יישום תוכניות הבנייה ועל הניצול התקציבי.

3. נקודות לדין

פיקוח על פעילות המעונות: את האופן בו מתקיים פיקוח של משרד החינוך על מעונות היום במסגרת הרפורמה ואת התוצאות של הפיקוח ניתן לבחון לפי כמה פרמטרים, בהם: בכמה מעונות נעשה פיקוח? באיזו תקופה? מהי תדירות הפיקוח? בכמה מהמעונות הוחלט על הגבלה או ביטול רישיון? מאילו סיבות? כמה צווי הפסקת פעילות וכמה עיצומים כספיים הוטלו? כמה הליכים מנהליים או פליליים מתנהלים/מתנהלו נגד מפעילי המעונות בעקבות הלקויות שהתגלו? האם יש מקרים שבהם הוגשו כתבי אישום נגד המפעלים שהפרו את הוראות החוק? כמה מעונות שפועלים ללא רישיון אותרו?

²⁴ פרוטוקול מס' 36 מדין של הוועדה לזכויות הילד בנושא: התעללות מטפלות בחסרי ישע ותינוקות: הצעה לדין מהיר בנושא: "חיי ילדינו בסכנה: הקלות הבלתי נסבלת של העסקת מטפלות לגיל הרך ללא הכשרה", 24 בינואר 2022; דבריה של נועה צור ברוש, פרויקטורית בכירה מעונות יום, משרד החינוך.

²⁵ כנס של מכון טאוב בנושא: מצוקות ותקוות בטיפול בגיל הרך בישראל, מושב: כוח אדם בגיל הרך, 20 ביולי 2022.

²⁶ גב' אורנה פז, מנהלת אגף א לחינוך הגיל הרך, משרד החינוך, בכנס של משרד החינוך בנושא: מנהיגות בגיל הרך במציאות משתנה, 15 בנובמבר 2022.

²⁷ משרד החינוך: משרד החינוך: הרפורמה של מעבר הגיל הרך למשרד החינוך, כניסה אחרונה: 28 בדצמבר 2022.

סוגיית פיצול המערכת: האחריות על מסגרות יום לפעוטות מפוצלת בין כמה גורמים. נשאלת השאלה כיצד פיצול זה משפיע על התנהלות המערכת בכלל, והאם ישנם אתגרים עמם מתמודדים במשרדים השונים בפרט? האם קיים מנגנון לשיתופי פעולה בין הגורמים? האם ובאיזה אופן פיצול זה מקשה על התנהלות ההורים מול המערכת?

היעדר נתונים על מספר פעוטות במעונות יום פרטיים שפועלים ברישיון משרד החינוך: אין בידי משרד החינוך נתונים על מספר הילדים ששוהים במעונות פרטיים שפועלים ברישיון (מעונות ללא 'סמל'). על פי המשרד, במסגרות בהן אין סבסוד שכר לימוד אין חובת רישום ילדים במערכת ממשלתית.

היעדר מידע ונתונים על כלל מעונות היום הפרטיים שפועלים כיום בארץ: כ-3,000 מעונות יום פרטיים (ללא 'סמל') פעלים ברישיון, לפי חוק הפיקוח, או נמצאים בשלבים של קבלת רישיון. אין במשרד החינוך (או בידי גוף פורמלי אחר) נתונים על כלל מעונות היום הפרטיים שפועלים בארץ. בהנחה שיש מעונות שפועלים ללא רישיון – אין מידע עליהם. טרם הושלם מיפוי ארצי בתחום.

הכשרות מקצועיות לאנשי הסגל חינוכי-טיפול במעונות יום: סוגיית המחסור במטפלות-מחנכות בעלות הכשרה מקצועית בתחום הגיל הרך הועלתה לא פעם בדיוני הוועדה לזכויות הילד וועדת החינוך בנושא הגיל הרך בכנסות הקודמות. כאמור, כבר בשנה הראשונה של רפורמת הגיל הרך משרד החינוך שם לו למטרה להכשיר 9,000 מטפלות-מחנכות וסייעות. נשאלת השאלה כיצד מיושמות כיום תוכניות הכשרה אלה ומהן התוכנית העתידית לביצוע ההכשרות?

מחסור בכוח אדם במסגרות יום לפעוטות: עם פרוץ משבר הקורונה, לא פעם הועלתה על סדר היום הציבורי סוגיית מחסור בכוח האדם בענף המסגרות לגיל הרך. בסוף 2020 (סוף השנה הראשונה של המגפה) חלק ממפעילי המסגרות לפעוטות דיווחו על קושי לגייס כוח אדם. לטענתם, הקושי נוצר בעקבות אישור המדינה לקבל דמי אבטלה למובטלים עקב המגפה, עד חודש יוני 2021, וכתוצאה מכך חלק מהסייעות והמטפלות העדיפו להמשיך לקבל דמי אבטלה ולא רצו לחזור לעבודה אחרי הסגרים.²⁸ באופן כללי, במסגרת הדיונים על מחסור בכוח אדם בענף מעונות היום נדונים אתגרים מתמשכים, אותם מקשרים גורמי מקצוע בענף לגורמים כגון: תנאי עבודה מאתגרים, שכר נמוך, היעדר הכשרה ואופקי קידום מקצועי.²⁹ כך, במסגרת

²⁸ מריה רבינוביץ: [מידע על סגירת מסגרות לגיל הרך ואי-חזרתם של ילדים למסגרות אלה בעקבות משבר הקורונה – מסמך מעקב](#), נובמבר 2020.

²⁹ מבקר המדינה התייחס בדוח בנושא מעונות יום שפורסם במאי 2022 לנושא שכר המחנכות-מטפלות והמליץ ש"משרד החינוך, בשיתוף משרד האוצר, יבחן כלים לשיפור מצבן של מחנכות-מטפלות באופן שיביא להפחתת התחלופה שלהן וליציבות הצוות במסגרות. לשיפור יציבות הצוות יכולה להיות השפעה חיובית על הפעוטות, על הוריהם ועל המסגרת כולה". מקור: דוח שנתי של מבקר המדינה בנושא: [הטיפול בפעוטות וחינוכם במעונות יום ובמשפחתונים](#), מאי 2022.

השימוע שנערך ב-2022 בוועדת המחירים לנושא תעריפי מעונות היום, הועלתה טענה כי שכר המטפלות בפועל מביא למחסור במטפלות בשוק ולזליגה שלהן לתפקידי סייעות בגני ילדים.³⁰ אין בידינו נתונים רשמיים על המחסור בסייעות ובמטפלות שקיים כיום ועל המאפיינים של מחסור זה במסגרות לפעוטות מתחת לגיל שלוש. ביולי 2022 כתב פורום מסגרות החינוך לגיל הרך בישראל מכתב דגשים לקראת פגישה עם שרת החינוך כי בשנים 2020-2021 נסגרו 37 מעונות יום בפריסה ארצית והיו צפויים להסגר 25 מעונות נוספים במהלך קיץ 2022, וזה בנוסף למאות כיתות וקבוצות הנסגרות בתוך המעונות שפועלים. על פי הפורום, מדי יום נשלחות הודעות להורים, המייעדות על סגירת קבוצות במעונות בגין העדר צוות. לפי הפורום, "המשמעות היא שכ-15,000 פעוטות ייוותרו ללא מסגרת".³¹

סוגיה זו רלוונטית ונדונה בקרב אנשי מקצוע³² ונראה כי יש לבחון אותה במסגרת הדיונים על רפורמת הגיל הרך בוועדה. בדיון בנושא ניתן לשאול: מהו היקף המחסור? באיזה מסגרות המחסור קיים (עם או בלי סמל)? האם קיים מחסור במטפלות-מחנכות בעלות הכשרה בתחום או בסייעות או בשני מקצועות אלה? האם המחסור הוא ברמה הארצית או ברמה מקומית באזורים ספציפיים? והאם המחסור קיים בחינוך העברי, הערבי ו/או החרדי?³³

עדכון תעריפי המסגרות בעלות סמל: בעקבות שביתת מעונות היום הזכאים לסבסוד ("עם סמל") באוקטובר 2021,³⁴ התחייבה המדינה לכנס את ועדת המחירים כדי שתדון בסוגיית עדכון תעריפי המסגרות, בין היתר על מנת להגדיל את שכר הצוותים. בסוף אוגוסט 2022 ועדת המחירים הגישה סיכום ההחלטה על העלאת התעריפים בשכר לימוד במעונות היום עם סמל בכ-300 ש"ח בחודש בממוצע, לפי התקינה הקיימת (יש שוני בסכומים שנובע מגיל הילד ומסוג

³⁰ ועדת המחירים, משרד החינוך, משרד האוצר: סיכום דיוני ועדת המחירים – בדיקת בסיס לתעריפי מעונות היום – לאחר שימוע, 31 באוגוסט 2022.

³¹ פורום מסגרות החינוך לגיל הרך בישראל (מיסדום של נעמת, ויצו, אמונה, נאות מרגלית, בית יעקב, נשי חרות וחלמי"ש), מכתב בנושא: דגשים חשובים לקראת פגישה עם שרת החינוך שתתקיים ב-31.7.2022. נשלח על ידי דנית ברביבאי-מנכ"לית פורום מסגרות הגיל הרך בישראל, באמצעות דוא"ל, 18 בינואר 2023.

³² ראו למשל, את דבריה של גב' סימה שהינו, מנהלת תחום פדגוגי במחלקה לגיל הרך בעיריית ירושלים על המצב בגנים בעיר בכנס של מרכז טאוב בנושא: [מצוקות ותקוות בטיפול בגיל הרך בישראל](#), מושב: [כוח אדם בגיל הרך](#), 20 ביולי 2022. יצוין כי המידע מבוסס על שיחות עם מפעילי המעונות ולא על נתונים אמפיריים שנאספו בשטח. באותו פורום, גם גב' נועה צור ברוש, פרויקטורית בכירה מעונות יום במשרד החינוך, האירה את הבעיה מן הזווית הממשלתית, המכירה במחסור בכוח אדם בטיפול בגיל הרך.

³³ יצוין כי על מחסור בכוח אדם דווח גם בגנים עירוניים לילדים מעל גיל שלוש: בתחילת שנת הלימודים תשפ"ב (2021/22) כתב יו"ר המרכז לשלטון מקומי חיים ביבס לשר האוצר ושרת החינוך כי יש מחסור חמור בסייעות ברשויות מקומיות שהוערך בכ-1,000 נשות מקצוע. מקור: ד"ר יסכה מוניקנד-גבעון: [תנאי העסקת סייעות בגני ילדים](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, נובמבר 2021.

בינואר 2023 מר ביבס כתב לשר לביטחון לאומי ולשר המשפטים על המשבר הלאומי בגני ילדים וציין כי על פי נתוני משרד החינוך שבידיו, בכ-3,000 גנים ביום נדרש פתרון של מיליון מקום בעקבות מחסור באיש צוות. מקור: חיים ביבס, ראש עיריית מודיעין רעות ויו"ר מרכז השלטון המקומי, מכתב, 12 בינואר 2023.

³⁴ ראו בתוך: פרוטוקול מס' 8 מישיבת הוועדה לקידום מעמד האישה ולשוויון מגדרי בנושא: [תנאי שכר והעסקת מטפלות-מחנכות במעונות היום](#), 4 באוקטובר 2021.

הגוף המפעיל).³⁵ לאור העובדה שמשפחות רבות התקשו לעמוד בעלות המעונות עוד לפני עדכון התעריף, יש הטוענים כי יש להשית את עליות התעריפים בהפעלת המעונות על קופת המדינה באמצעות הגדלת הסבסוד, ולא על ההורים – באמצעות הגדלת גובה שכר לימוד.³⁶

בינואר 2023 שלח פורום ראשי הארגונים החברתיים המפעילים מעונות יום³⁷ מכתב לשר החינוך עם בקשה לקיים פגישה דחופה "לצורך העלאת הנושאים הדחופים ומניעה של קריסת מסגרות הגיל הרך". הארגונים הלינו על כך ש"תהליך העברת מעונות היום למשרד החינוך, אשר בוצע בממשלה הקודמת, נעשה [...] ללא השלמת הליך מסודר הנוגע לכלל המרכיבים והתאמה למעונות היום, הן בתחום רישוי והכרה, הן בתחום הסבסוד להורים והן בתחומים נוספים".³⁸ אחת הסוגיות שהועלו הארגונים המפעילים במכתב היא סוגיית ההחלטה של ועדת המחירים בדבר העלאת תעריף לילד המשתתף במעון יום עם סמל, וזו הוצגה כ"הוספה אשר מהווה קרן אור ראשונית ביכולת הארגונים להמשיך ולהפעיל את מסגרות החינוך לגיל הרך".³⁹

שיעור נמוך של פעוטות במעונות יום בחברה הערבית: כאמור, שיעור ההשתתפות של ילדים ערבים במסגרות יום לפעוטות נמוך משיעורם בכלל האוכלוסייה. על פי דוח מבקר המדינה, כ-8% בלבד מתקציב הסבסוד של מעונות יום לפעוטות עם סמל בשנת 2020 הוקצו עבור הפעוטות הערבים. מבקר המדינה המליץ בדוח שפורסם במאי 2022 שהאגף למעונות יום ומשרד החינוך יפעלו, בשיתוף הרשויות המקומיות, לשיפור הפריסה של מסגרות היום לפעוטות, כך שתאפשר את מיצוי היתרון הייחודי של מסגרות איכותיות לפעוטות במצב חברתי-כלכלי נמוך, ובפרט בחברה הערבית.⁴⁰ בדיון בסוגיה זו ניתן להתייחס לחסמים נוספים כגון: נגישות למסגרות הקיימות בחברה הערבית, מידת האמון של הורים בחברה הערבית במערכת המפוקחת על ידי המדינה, יכולת לשלם שכר לימוד, היעדר יוזמות פרטיות וחסמים בבניית מעונות יום חדשים.⁴¹

יישום חוק המצלמות: כמה אתגרים ביישום חוק המצלמות הועלו בדיונים בוועדות הכנסת השונות, בהם: היעדר כוח אדם מספיק במשטרת ישראל לצפייה בחומרים מצולמים; אי-יכולת

³⁵ ועדת המחירים, משרד החינוך, משרד האוצר: סיכום דיוני ועדת המחירים – בדיקת בסיס לתעריפי מעונות היום – לאחר שימוע, 31 באוגוסט 2022. בהיתן כי הממשלה תחליט על מעבר לתקינה החדשה, כפי שמפורט בסיכום זה, המלצת הוועדה היא להעלות התעריפים בכמה מאות ש"ח נוספים.

³⁶ נייר עמדה של קרן ברל כצנלסון: [תנאי ההעסקה של עובדות מעונות היום לגיל הרך](#), הוגש לוועדה לזכויות הילד לקראת דיון הוועדה ב-21 בפברואר 2022.

³⁷ פורום ראשי הארגונים החברתיים המפעילים מעונות יום: ארגוני ויצו, אמונה, נעמת, נאות מרגלית, נשי חירות, בית יעקוב.

³⁸ פורום ראשי הארגונים החברתיים המפעילים מעונות יום, מכתב לשר החינוך ולשר האוצר בנושא: [בקשה לקיים פגישה דחופה עם ראשי הארגונים](#), 15 בינואר 2023. נשלח על-ידי שרון זיגדון, מנהלת אגף לגיל הרך בארגון ויצו.

³⁹ שם.

⁴⁰ דוח שנתי של מבקר המדינה בנושא: [הטיפול בפעוטות וחינוכם במעונות יום ובמשפחתונים](#), מאי 2022.

⁴¹ ראו גם: פרוטוקול מס' 8 מדיון הוועדה לזכויות הילד: [תנאי החינוך והטיפול במסגרות יום לפעוטות ובגני ילדים בחברה הערבית](#), 5 באוקטובר 2021.

של ההורים לצפות בחומרים מצולמים ללא צו בית המשפט ועוד. יש לבחון את המצב העדכני בדבר יישום חוק המצלמות בשטח, וכן לבדוק האם משרד החינוך מפקח על סוגיית המצלמות באמצעות הפיקוח השוטף על המעונות או באמצעות פקחים ייעודיים שיש להם ידע בתחום.⁴²

מתן היתר שימוש חורג במבני מגורים לצורך הפעלת מעון יום לפעוטות: סוגיה זו לא נדונה במסמך זה, אך היא אחת הסוגיות העיקריות שעל הפרק בתחום הפעלת מעונות יום לפעוטות. באוקטובר 2021 אישרה ועדת החינוך, התרבות והספורט של הכנסת (להלן: ועדת החינוך) את תיקון חוק התכנון והבנייה, התשכ"ה - 1965, לעניין הסדרת היתר לשימוש במבנה מגורים לצורך הפעלת מעון יום (תיקון 131).⁴³

על פי ההסדר החדש, שמטרתו עידוד דיווח על ניהול מעונות יום פרטיים לפעוטות בדירת מגורים, מעון יום לפעוטות המתנהל בדירת מגורים יהיה פטור מקבלת היתר לשימוש חורג אם שוהים בדירה עד שישה פעוטות; אם שוהים בדירה בין שבעה ל-36 פעוטות - המעון יהיה פטור מקבלת היתר לשימוש חורג, ובמקום זה יידרש היתר להפעלת מעון, אותו יהיה ניתן לקבל בהליך מקוצר עם הקלות משמעותיות.⁴⁴ במקביל, נקבעו דרישות בטיחותיות מסוימות שעל מבקש היתר כאמור לעמוד בהן. בחוק נקבעה הסמכות לשר הפנים לקבוע כי ההסדרים שבחוק יחולו גם לגבי מעון המתנהל בבית צמוד קרקע עם מספר מרבי של פעוטות גבוה מ-36. זאת, באישור ועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת. שר הפנים טרם השתמש בסמכות זו.

ועדת החינוך קיימה שני דיוני מעקב אחר יישום החוק במהלך הכנסת ה-24.⁴⁵ בדיונים עלו מצד גורמים שונים אתגרים בהמשך הפעלת מעונות יום קיימים שנדרשו לקבלת היתר, וקשיים בירוקרטיים ומשפטיים ביישום החוק.

⁴² בדצמבר 2020 פרסם האגף למעונות יום לשעבר (היום, כאמור, האגף עידוד תעסוקת הורים), מכרז למתן שירותי עזר לפיקוח על מעונות יום לפעוטות. בהתאם למכרז, המשרד רשאי להסתייע בבודקים ומומחים לטובת בדיקות שונות בהתאם לחוק הפיקוח על מעונות יום לפעוטות וחוק התקנת מצלמות ובניהם מומחים לענייני המצלמות.

⁴³ תיקון 131 עוגן בחוק ההסדרים באותה השנה - [חוק התכנית הכלכלית \(תיקוני חקיקה ליישום המדיניות הכלכלית לשנות התקציב 2021 ו-2022\)](#), התשפ"ב-2021, פרק י"א: תכנון ובנייה, סימן א' היתר להפעלת מעון; סעיף 31.

⁴⁴ הכוללות, בין היתר, פטור מתשלום היתר השבחה, ביטול האפשרות של ועדה מקומית לסרב למתן היתר אלא רק במקרה שהוגשה התנגדות של שכנים הנמצאים בבניין או בנכסים גובלים ורק אם מההתנגדות עולה כי הקמת המעון תגרום לפגיעה מרחבית משמעותית שאינה ניתנת לתיקון, והגבלת סכום ההשתתפות של המעון מבקש היתר במשלוח הודעות לשכנים בנכסים גובלים ל-500 שח בלבד. מקור: עו"ד נירה לאמעי רכלבסקי, יעוץ משפטי לוועדה לזכויות הילד, כנסת. דוא"ל, 12 בינואר 2023.

⁴⁵ דיון בוועדת החינוך, התרבות והספורט בנושא: [היערכות לפתיחת שנת הלימודים תשפ"ג - היערכות פיזית ופדגוגית](#), 16 באוגוסט 2022; דיון בוועדת החינוך, התרבות והספורט בנושא: [פטור מהיתר לשימוש חורג בגני הילדים](#) - בהשתתפות איילת שקד, שרת הפנים, 21 בפברואר 2022.