



תקנות חוק הפיקוח על מעונות יום לפעוטות: בחינת התוכן של טיוטת התקנות אל מול סטנדרטים, המלצות מקצועיות והערות הציבור

כתיבה: מריה רבינוביץ' | אישור: יובל וורגן
תאריך: ט' בטבת תשפ"א, 24 בדצמבר 2020

סקירה

תוכן עניינים

2	מבוא	2
6	1. רקע: פיקוח על המסגרות לגיל הרך בישראל	6
8	2. תקינת כוח אדם, יחס פעוט: מחנך-מטפל, והתפוסה המקסימלית במעון יום	8
12	2.1 התייחסות המשרד בדוח הערכת השפעות הרגולציה (RIA)	12
13	2.2 הערות הציבור לטיוטת התקנה והתייחסויות נוספות לנושא	13
16	2.3 מבט משווה	16
18	3. שטח המעון	18
20	3.1 התייחסות המשרד בדוח הערכת השפעות הרגולציה (RIA)	20
21	3.2 הערות הציבור לטיוטת התקנה	21
22	3.3 מבט משווה	22
23	4. תנאי הכשרה להפעלת מעון	23
23	4.1 תנאי הכשרה לצוותי המעון בתחומי בריאות ובטיחות	23
25	4.2 הכשרה פדגוגית של מחנכת-מטפלת	25
28	4.3 הכשרות תקופתית לצוות המעון	28
28	4.4 התייחסות המשרד בדוח הערכת השפעות הרגולציה (RIA)	28
29	4.5 הערות הציבור לטיוטת התקנה	29
29	• תנאי הכשרה בתחומי בריאות ובטיחות לצוותי המעון	29
30	• הכשרה מקצועית בתחום הוראה	30
31	4.6 מבט משווה	31
31	• הכשרה מקצועית בתחום ההוראה	31
33	• הכשרות תקופתית לצוות המעון	33
34	5. הדרכה חינוכית תהליכית	34
34	5.1 התייחסות המשרד בדוח הערכת השפעות הרגולציה (RIA)	34
35	5.2 הערות הציבור לטיוטת התקנה	35
35	6. תנאי עבודה הולמים	35
36	6.1 הערות הציבור לטיוטת התקנה	36
36	6.2 מבט משווה	36
37	7. בחינת ההתאמה של מי שמבקש לעבוד במעון	37
38	נספח א: נתוני ה-OECD על תקצוב החינוך לגיל הרך	38

תמצית

מסמך זה נכתב עבור הוועדה לזכויות הילד של הכנסת, בראשות חה"כ יוסף ג'בארין, והוא עוסק בבחינת תוכן של התקנות המוצעות לחוק הפיקוח על מעונות יום לפעוטות (תנאים לפעילות של מעון יום לפעוטות), התש"ף-2020. בחינת התקנות נערכה ביחס לכללים הקיימים כיום להפעלת מעונות יום המוכרים על ידי משרד העבודה והרווחה, ביחס לתגובות והמלצות של הגופים הרלוונטיים העוסקים בתחום הגיל הרך במסגרת העברת הערות הציבור לטיטת התקנות, וכן ביחס להמלצות של ועדת רוזנטל, שהמליצה על הסטנדרטים להפעלת מסגרות יום לפעוטות עוד ב-2006. במסמך בחינה של כמה מסעיפי התקנות המוצעות, כגון: תקינת כוח האדם והתפוסה המרבית במעון, שטח המעון, הכשרות מקצועיות והדרכות לצוותי המעון ותנאי העסקה. בכמה מהסעיפים מובא גם מבט משווה בין-לאומי.

מן הממצאים במסמך זה:

סוגיות עקרוניות העולות בהערות הציבור

- גורמים רבים שהתייחסו לתקנות המוצעות במסגרת העברת הערות הציבור הביעו את תמיכתם בקידום תקנות אשר יקבעו תקנים וסטנדרטים ראויים ויסדירו את הפיקוח על מעונות היום לפעוטות, ואף הציעו לעתים לקבוע סטנדרטים ברורים או מחמירים יותר מאלו שבתקנות המוצעות.
- לצד החשיבות שבדין על קידום קביעת סטנדרטים שיאפשרו הפעלת מעונות יום לפעוטות איכותיים ובטוחים, גורמים שונים הנוגעים בדבר, ובהם ארגונים המפעילים מעונות יום, מדגישים כי קידומם מחייב **העמדת מקורות מימון לידי הארגונים המפעילים לשם הוצאת הסטנדרטים שיוגדרו בתקנות מן הכוח אל הפועל**.
- יש הטוענים כי **התקנות המוצעות עלול להביא למצב של עודף רגולציה**, הן עבור המפעילים והן עבור ההורים, כאשר מצד אחד – התקינה המחמירה יותר עלולה לגרום ליציאתן מהשוק של חלק מהמסגרות שלא יוכלו לעמוד בדרישותיה, ומצד שני – העלויות הנדרשות להטמעת התקנות בשטח יכולות לגרום להעלאת שכר לימוד שתשאר קבוצות אוכלוסייה שונות, בעיקר מוחלשות, ללא אפשרות לממן מסגרת לילדיהם.

תקינת כוח אדם, יחס פעוט: מחנך-מטפל, והתפוסה המקסימלית במעון יום

יחס פעוט:מחנך-מטפל שמוצע בתקנות מחמיר מעט מהיחס שנדרש היום במעונות יום בעלי סמל המפוקחים על ידי משרד העבודה והרווחה. נתון זה נכון לכל קבוצות הגיל. עם זאת, ביחס להמלצות ועדת רוזנטל, בשתי קבוצות הפעוטות מגיל 16 חודשים ומעלה היחס נמוך מזה שהומלץ על ידה.

באשר לתפוסה המרבית בקבוצת המעון, מההשוואה עולה כי תקן ההתפוסה המרבית במעון יום שמוצע בטיטת התקנות גבוה מהתקן המעוגן בקריטריונים להפעלת במעונות יום מוכרים (כלומר, מאפשר כמות מרבית גדולה יותר של פעוטות בגן), אך נמוך יותר מהתקן המותר בפועל במעונות אלה (כלומר מאפשר כמות מרבית קטנה יותר של פעוטות בגן), אשר נקבע בהוראת שעה על ידי משרד העבודה והרווחה לשם קביעת חריגה מתפוסת הילדים הנדרשת במעונות יום מוכרים. עם זאת, לגבי כל קבוצות הפעוטות, בטיטת התקנות מוצעת תפוסה מרבית גבוהה משמעותית מהתפוסה שהומלצה על ידי ועדת רוזנטל.

כמו כן, בתקנות המוצעות, מנהל האגף למעונות יום ומשפחתונים לגיל הרך במשרד העבודה והרווחה רשאי, בנסיבות מיוחדות, לאפשר תפוסה נוספת, עד 10% מהתפוסה המרבית המותרת במעון מעבר למוגדר בתקנות.

בעניין זה עלתה טענה כי בנוסף לתקציבים הנדרשים על מנת לשפר את היחס המספרי בין ילדים למטפל, יש להביא בחשבון גם את הקושי בגיוס עובדים בתחום, הנובע מהמעמד ומהשכר הנמוך של העובדים, מהיעדר אופק קידום ומתנאי העבודה השוחקים.

שטח המעון

השטח המינימלי לילד במעון יום נקבע בתקנות באופן זהה לשטח המינימלי שהוגדר בהוראת השעה לסטנדרטים להפעלת מעון יום מוכר לפעוטות, והוא קטן באופן משמעותי מהשטח לילד שנקבע בקריטריונים להפעלת מעון יום מוכר. בכל המקורות שנסקרו בהשוואה, ככל שגיל הילד עולה, שטח המעון בעבורו יורד. בהצעת התקנות צוין כי במידה שלא ניתן לספק לכל פעוט שטח מזערי לפי מידות השטח שהוגדרו בתקנות, יש להפחית את התפוסה במעון באופן שיבטיח שטח מזערי זה.

נראה כי התקנות המוצעות מאפשרות מצב בו מתקיים השילוב הבא: מצד אחד - הקטנת השטח לילד במעון לעומת קריטריונים קודמים שנקבעו, ומצד שני - הגדלת המספר המרבי של התינוקות והפעוטות במעון, ולאור זאת יש להביא בחשבון את ההשפעות של שילוב זה על האיכות והבטיחות של המעונות.

הכשרה פדגוגית של מחנכת-מטפלת

התקנות מבקשות להגדיר תחום **הכשרה פדגוגית של מחנכת-מטפלת** כדי שלא יהיה אפשר להעסיק במעון יום מטפלות-מחנכות שלא עברו הכשרה מתאימה וקובעות את סוגי ההכשרה הנדרשת למחנכת-מטפלת ואת היקפיה. עם זאת, התקנות אינן מתייחסות להכשרה של בעלי תפקידים נוספים במעון, כגון מנהלות מעון, ואינן מבדילות בין מחנך-מטפל אחראי למחנך-מטפל, כפי שזה נעשה בדרישות לבעלי תפקידים במעונות יום מוכרים. כמו כן, התקנות מאפשרות לממונה לפטור איש צוות במעון מחובות ההכשרה שהוגדרו בתקנות, בהתאם לוותק, לניסיון ולכישורים המקצועיים שרכש (אך לא על בסיס ניסיון או ותק בלבד).

התקנות מאפשרות שתוכני ההכשרה יילמדו תוך כדי ביצוע העבודה, כלומר אין חובה שמטפלת-מחנכת תהיה בעלת הכישורים הנדרשים בעת תחילת עבודתה במעון, אלא אפשר שתלמד אותם בתקופה שלא תעלה על שנה מהיום שבו התחילה לעבוד במעון.

הכשרות תקופתית לצוות המעון

בתקנות מוצע כי כל צוות המעון העוסק בחינוך ובטיפול יעבור השתלמות מקצועית. התקופה בה יש לקיים השתלמויות, הוגדרה בתקנות כתקופה "מזמן לזמן". יצוין כי על פי ההנחיות שקיימות היום במעונות יום מוכרים, על צוות המעון חובה לעבור השתלמויות בתחום הטיפול-חינוכי – אחת לשנה; בתחום הבטיחות, שעת חירום וכיבוי אש – אחת לשלוש שנים; ריענון בעזרה ראשונה – אחת לשנתיים.

מבוא

בנובמבר 2018 התקבל בכנסת חוק הפיקוח על מעונות יום לפעוטות, התשע"ט-2018, שלפיו כל מסגרות הטיפול והחינוך לפעוטות עד גיל שלוש שבהן שוהים שבעה פעוטות או יותר, יפעלו בהתאם לדרישות החוק ויפוקחו על ידי משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים. בחוק נקבע כי התקנות מתוקפו של החוק החדש יובאו לאישור של ועדת הכנסת המלווה את החוק בתוך שנה מיום פרסומו.¹

ב-27 באוגוסט 2020 פרסם משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים (להלן: משרד העבודה והרווחה) את טיוטת תקנות הפיקוח על מעונות יום לפעוטות (תנאים לפעילות של מעון יום לפעוטות), התש"ף-2020 (להלן גם: טיוטת התקנות). טיוטת התקנות התפרסמה באתר החקיקה הממשלתי של משרד המשפטים, והיא הייתה זמינה להערות הציבור עד 17 בספטמבר 2020. ב-21 בדצמבר 2020 הועברה הצעת תקנות מעודכנת (לאחר התייחסות של משרד העבודה והרווחה להערות הציבור וגורמים רלוונטיים נוספים) לאישור הוועדה לזכויות הילד של הכנסת.

מסמך זה עוסק בבחינת תוכן של התקנות המוצעות לחוק הפיקוח על מעונות יום לפעוטות (תנאים לפעילות של מעון יום לפעוטות), התש"ף-2020, כפי שפורסמו להערות הציבור בספטמבר, וכן מתייחס לנוסח התקנות שהועבר לוועדה לזכויות הילד בסוף דצמבר. בחינת התקנות נערכה ביחס לכללים הקיימים כיום להפעלת מעונות יום המוכרים על ידי משרד העבודה והרווחה,² ביחס לתגובות והמלצות של הגופים הרלוונטיים העוסקים בתחום הגיל הרך במסגרת העברת הערות הציבור לטיוטת התקנות, וכן ביחס להמלצות של ועדת רוזנטל, שהמליצה על הסטנדרטים להפעלת מסגרות יום לפעוטות עוד ב-2006.

כמו כן, לצורך ההשוואה, יוצגו במסמך, בהקשר לחלק מהתקנות, ממצאים של סקירות בין-לאומיות שבדקו את התנאים להפעלת מסגרות יום לפעוטות במדינות שונות בעולם. יצוין כי בחלקים אלה יוצגו הכללים להפעלת המסגרות, אך ללא בחינת מידת האפקטיביות שלהם בשטח.

אלה כמה מהמקורות שביחס אליהם נבחנו התקנות:

- **דוח ועדת רוזנטל:** הוועדה המייעצת למינוי מנכ"ל המשרד התמ"ת דאז מר רענן דינור, שהוקמה בדצמבר 2004 ופעלה בראשותה של פרופ' מרים (מיקי) רוזנטל

¹ החוק פרסם ב-31 באוקטובר 2018.

² על פי משרד העבודה והרווחה, הסטנדרטים שיחולו על מעונות היום שאינם מוכרים (פרטיים) יהיו בשים לב לסטנדרטים הקיימים במעונות המוכרים. מקור: [דוח RIA – הערכת השפעות רגולציה: תקנות חוק הפיקוח על מעונות יום לפעוטות, התשע"ט-2018](#), אגף בכיר למעונות יום ומשפחתונים, משרד העבודה, הרווחה, והשירותים החברתיים.

מהאוניברסיטה העברית, בשיתוף נציגים ממשרדי ממשלה ומהאקדמיה, מומחי בטיחות וארגונים המפעילים מעונות יום (להלן: ועדת רוזנטל).

מטרות הוועדה היו להגדיר סטנדרטים בהיבטים חינוכיים, בטיחותיים ובריאותיים להבטחת שלומם, ביטחונם והתפתחותם התקינה והבריאה של ילדים וילדות במסגרות לפעוטות, וסטנדרטים מקצועיים בתחום ההכשרה של מחנכים ומחנכות במסגרות לפעוטות. הוועדה סיימה את פעולותיה ב-2006, ודוח המלצות הוועדה הוגש לשר התמ"ת דאז אהוד אולמרט.³

- **דוח RIA – הערכת השפעות רגולציה של האגף למעונות יום ומשפחתונים במשרד העבודה ורווחה:** תקנות חוק הפיקוח על מעונות יום לפעוטות, התשע"ט-2018.

- **הערות הציבור** שהתקבלו במהלך שיתוף נוסח התקנות עם הציבור הרחב, ובהן הערות של המועצה לגיל הרך, המועצה לשלום הילד, קבוצות חוקרים מאוניברסיטאות המובילות בארץ והסתדרות הפסיכולוגים.

- **מסמך** שנערך על ידי **פרופ' טרכטנברג** במוסד שמואל נאמן למחקר מדיניות לאומית, הבוחן את **החזון למדיניות לגיל הרך בישראל**.

הערות הציבור לטיטת התקנות – כמה סוגיות עקרוניות:

❖ ככלל, התומכים בקידום התקנות התייחסו לתקנים ולסטנדרטים ראויים ורצויים שבתקנות, אך גורמים שונים, ובראשם הארגונים המפעילים את המעונות המוכרים הוסיפו כי קידומן תחייב **העמדת מקורות מימון מלאים לידי הארגונים לשם הוצאת סטנדרטים שיוגדרו בתקנות מן הכוח אל הפועל**.⁴

❖ לצד מגיבים רבים שביקרו את התקנות על חוסר בהירות, וטענו כי הניסוח שלהן מאפשר הקלות שונות ופריצות של הכללים, חלק מהמגיבים ציינו את **הקשיים שעשויים להיווצר בשל עודף רגולציה שהתקנות מייצרות**. לדעתם, תקינה מחמירה עלולה לגרום ליציאתם מהשוק של מעונות קיימים בכלל ומעונות שנותנים שירות לשכבות חלשות מבחינה סוציאקונומית בפרט, כאשר בשכבות אלו, מחיר מעון מוכר עשוי להיות גבוה בהשוואה לגנים פרטיים. במצב זה גנים פרטיים שאינם יכולים לעמוד בתקינה

³ דוח הוועדה המייעצת בראשות פרופ' רוזנטל: [סטנדרטים להפעלת מסגרות חינוכיות לפעוטות](#), ינואר 2009, עמ' 7.

⁴ הערות הארגונים המפעילים מעונות יום לפעוטות, מפקחים ובעלי סמל מעון, 16 בספטמבר 2020.

ייצאו מהשוק וישאירו ציבור שלם ללא פתרון של מסגרת לילדיו. לכן נטען כי על המדינה להתייחס להשפעת התקינה על אוכלוסיות חלשות ואוכלוסיות בסיכון.⁵

❖ **התקנות אינן מתייחסות לנושא שילוב פעוטות עם צרכים מיוחדים במעונות היום,** ויש הסבורים כי על התקנות לספק את הפירוט הנדרש עבור היישום והקצאת המשאבים לשילוב פעוטות אלה ואין להזניח את זכויותיהם של הפעוטות עם מוגבלות, כאשר מתקינים תקנות המסדירות את זכויותיהם של פעוטות במדינת ישראל.⁶

יצוין כי בפברואר 2019, על פי החלטת הממשלה 4496, הוקמה ועדה בין-משרדית לבחינת מצב מעונות היום שיש להם סמל. על פי מידע של משרד העבודה והרווחה שנמסר למרכז המחקר והמידע של הכנסת (ממ"מ) בסוף ספטמבר 2020, **הוועדה סיימה את עבודתה.** טיוטת דוח המלצות הוועדה הועברה להערות של חברי הוועדה; לאחר בחינת ההערות, המשרד יפרסם את הדוח. **לא נמסר ממשרד העבודה והרווחה מועד צפוי לפרסום דוח הוועדה.**⁷ לפיכך, המלצות הוועדה לא יבואו לידי ביטוי במסמך הנוכחי. כמו כן, לא ברור האם נעשה שימוש בחומרי הוועדה, ככל שהיו זמינים, במהלך העבודה על טיוטת התקנות.

במסמך נתייחס לכמה מסעיפי התקנות המוצעות, ובהם: תקינת כוח האדם והתפוסה המרבית במעון, שטח המעון, הכשרות מקצועיות והדרכות לצוותי המעון ותנאי העסקה. בשלב זה בחרנו שלא להתייחס לתקנות בטיחות, והתייחסות לנושא זה תישקל בהמשך, בהתאם לצורכי הדיון בנוסח התקנות בוועדת הכנסת.

יצוין כי מסמך זה איננו מסמך משפטי, וההתייחסות לסעיפי התקנות היא מהפן המקצועי או האקדמי בלבד.

1. רקע: המסגרות לגיל הרך בישראל והפיקוח עליהן

בשנת 2019 היו בישראל 1.091 מיליון ילדים עד גיל שש (לא כולל), ומהם 551,400 תינוקות ופעוטות מגיל לידה עד גיל שלוש (לא כולל).⁸ ישראל היא אחת המדינות הצעירות ביותר ביחס למדינות הארגון ה-OECD: לפי נתונים משנת 2018, שיעור הילדים והצעירים עד גיל 24 מכלל

⁵ תרצה אטיה, פורום קהלת: תגובה לתקנות הפיקוח על מעונות היום, 2020; הערות עמותת "צדק פיננסי", ניתוח ומשוב – דוח RIA תקנות חוק הפיקוח על מעונות יום לפעוטות, התשע"ט-2018, 17 בספטמבר 2020.

⁶ הערות פורום ארגונים והורים למען ילדים עם מוגבלות לטיטת תקנות הפיקוח על מעונות היום לפעוטות (תנאים לפעילול מעון יום לפעוטות), התש"ף – 2020, 17 בספטמבר 2020.

⁷ רויטל קארין סלע, מנהלת תחום קשרי חוץ ופרייקטים, זרוע העבודה במשרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, מרכזת פעילות הוועדה הבין-משרדית לבחינת מצב מעונות יום בעלי סמל, דוא"ל, 24 בספטמבר 2020.

⁸ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, [שנתון סטטיסטי לישראל 2020, לוח 2.3: אוכלוסייה לפי קבוצת אוכלוסייה, דת, מין וגיל](#).

האוכלוסייה בישראל גבוה באופן ניכר משיעור הממוצע של ילדים וצעירים בגילאים אלה במדינות הארגון, כ-43% לעומת כ-31%, בהתאמה. בתוך נתון זה, שיעור הילדים עד גיל ארבע מתוך כלל האוכלוסייה בישראל הנו הגבוה ביותר בקרב מדינות ה-OECD: כ-10% לעומת כ-6% (ממוצע מדינות ה-OECD), בהתאמה. יצוין כי שיעור אוכלוסיית הצעירים מהווה היבט חשוב ברמת ההשפעה על כלכלת המדינה בכלל ועל מערכת החינוך, ובפרט על סדרי העדיפויות מבחינת התקציבים והשקעה בחינוך, בניית מסגרות וגיוס כוח האדם.⁹

ילדים מגיל שלוש עד גיל הכניסה לבית הספר היסודי מתחנכים בגנים ציבוריים בפיקוח של משרד החינוך. באשר לפעוטות עד גיל שלוש, כ-125,000 פעוטות בגילאים אלה מטופלים בכ-2,200 מעונות יום ובכ-3,800 משפחתונים בעלי סמל מעון/משפחתון מוכר על-ידי האגף למעונות יום ומשפחתונים של משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים. המסגרות המוכרות פועלות על פי קריטריונים מוגדרים של האגף, וחלק מהילדים המטופלים בהם מקבלים סבסוד שכר לימוד¹⁰ מטעם המדינה.¹¹

שאר התינוקות והילדים עד גיל שלוש מטופלים בגנים ובמשפחתונים פרטיים, או נמצאים בבית עם מטפלות פרטיות (או עם קרובי משפחה). המימון של שירותים אלה מגיע כולו ממקורות פרטיים, ללא סבסוד של המדינה.

האגף למעונות יום ומשפחתונים של משרד העבודה והרווחה פועל בתחום הפיקוח על כל המסגרות לילדים עד גיל שלוש (המוכרות - בעלות סמל מעון יום/משפחתון מוכר, והפרטיות) מתוקף שני חוקים עיקריים: הראשון, חוק הפיקוח על מעונות, התשכ"ה-1965, שחל על כל המעונות בהם שני חוסים או יותר,¹² והשני: חוק הפיקוח על מעונות יום לפעוטות, התשע"ט-2018 (להלן: חוק הפיקוח על מעונות יום לפעוטות), המסדיר, כאמור, את הפיקוח על מעונות יום לפעוטות עד גיל שלוש בהם שוהים שבעה פעוטות או יותר.

כיום אין בידי הרשויות נתונים מדויקים על מספרם של מעונות היום הפרטיים לפעוטות עד גיל שלוש ועל מספר הפעוטות הרשומים בהם. על פי אומדן של משרד העבודה והרווחה,

⁹ משרד החינוך: מנהל כלכלה ותקציבים, אגף א' כלכלה וסטטיסטיקה: מערכת החינוך בישראל בראייה השוואתית בין-לאומית, ספטמבר 2020.

¹⁰ תעריף שכר הלימוד של מעונות היום והמשפחתונים מפותחים נקבע על ידי ועדת המחירים, שהיא ועדה משותפת של משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים ומשרד האוצר. הוועדה פועלת מתוקף [חוק הפיקוח על מחירי מצרכים ושירותים](#), התשנ"ו-1996. משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, [מעונות יום ומשפחתונים](#), כניסה: מאי 2019.

¹¹ מידע נוסף בנושא רישוי ופיקוח מסגרות יום לילדים בגיל הרך (עד גיל שלוש) ראו: מריה רבינוביץ', אתי וייסבלאי ויסכה מוניקנדם-גבעון: [מסגרות לילדים בגיל הרך](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 14 ביולי 2019.

¹² חוק הפיקוח מ-1965 אינו חל רק על מעונות יום לפעוטות אלא על מגוון רחב של מעונות, כגון מעונות יום לקשישים ולאנשים עם מוגבלות שכלית. לפי חוק זה, האגף למעונות יום ומשפחתונים אמור לפקח על כל המעונות לפעוטות שיש בהם שני ילדים ויותר. בפועל, במשך השנים היקף הפיקוח והאכיפה של האגף למעונות יום ומשפחתונים מכוחו של החוק האמור היה מצומצם.

מספר הילדים במסגרות שאינן מוכרות שבהן שבעה ילדים ומעלה הוא 140,700 ילדים.¹³ לפי ניתוחים שנערכו על הנתונים הקיימים, מספר המעונות הפרטיים הוא כ-3,810,¹⁴ ומספר הילדים הממוצע במעון הוא כ-37.¹⁵ בכל מסגרת עובדים בממוצע שבעה אנשי צוות חינוכי-טיפולי. כלומר, על פי הערכות אלו, מספר אנשי הצוות במעונות היום שאינם מוכרים הוא כ-26,700.¹⁶ החל משנת תש"ף החל להיאסף מידע על מעונות היום הפרטיים, בין היתר באמצעות בקשות ואישורים שניתנו על ידי אגף מעונות יום במסגרת מתן אישורים ראשוניים להפעלה מתוקף חוק הפיקוח על מעונות יום לפעוטות משנת 2018, דיווחים שהועברו על ידי ארגונים המייצגים מעונות יום שאינם מוכרים במסגרת תהליך שיתוף הציבור, ובקשות שהפנו מעונות היום לקבלת סיוע במסגרת תוכנית הסיוע הממשלתית לעסקים קטנים שנפגעו בעקבות משבר הקורונה. עם זאת, המיפוי עדיין מצומצם, והמידע הקיים על המסגרות הפרטיות מוגבל וחלקי.¹⁷

2. תקינת כוח אדם, יחס פעוט: מחנך-מטפל, והתפוסה המקסימלית במעון יום

ההתפתחות בגיל הרך (עד גיל שלוש) תלויה בין היתר במספר הילדים השוהים יחד באותה קבוצה וביחס בין מספר המטפלות המחנכות למספר הפעוטות.¹⁸

על פי ועדת רוזנטל, כאשר כל מחנכת אחראית על חינוך וטיפול בקבוצת ילדים קבועה, מספר הילדים בקבוצה זו משפיע על יכולתה להיות אחראית בכל רגע נתון לשלומו הפיזי של כל ילד וילד בקבוצה (מניעת תאונות); להגיב בזמנית ובצורה נאותה לצורכיהם השונים של כלל הילדים שבאחריותה; להכיר באופן אישי כל ילד וילד בקבוצה שלה וליזום פעילויות חינוכיות

¹³ דוח RIA – הערכת השפעות רגולציה: תקנות חוק הפיקוח על מעונות יום לפעוטות, התשע"ט-2018, אגף בכיר למעונות יום ומשפחתונים, משרד העבודה, הרווחה, והשירותים החברתיים. יצוין כי בדוח RIA הנוכחי לא צוין גיל הילדים בגנים הפרטיים שנלקח בחשבון בחישוב האומדן. בפרסומים הקודמים של משרד הרווחה בנושא (הליך RIA – נוהל למתן אישור ראשוני למעונות יום, חלק א' – הגדרת תכלית והצורך בהתערבות) צוין כי לאומדן זה נכנסו הילדים מגיל שלושה חודשים ועד גיל שנתיים ותשעה חודשים – גיל הכניסה הפורמלי לגנים שבפיקוח משרד החינוך. עם זאת, ייתכן שיש להביא בחשבון גם את הילדים שמתחילים גן פרטי לפני גיל שנתיים ותשעה חודשים (דהיינו – ילדים שלא הגיעו לגיל הזכאות לכניסה לגן של משרד החינוך בשנה זאת), ומסיימים אותו כעבור כשנה חודשים, בגיל שלוש ושישה-שבעה חודשים.

¹⁴ שם; מבוסס על הערכת מספר הילדים במעונות הפרטיים מתוך האומדן בחלוקה לממוצע הילדים במעון פרטי מתוך נתוני האמת שהתקבלו בבקשות למענקים מהרשות לעסקים קטנים. אי-אפשר לדעת אם מדובר במדגם מייצג.

¹⁵ שם; יצוין כי מנתונים שהועברו על ידי המעונות הפרטיים, מספר הילדים הממוצע במסגרות פרטיות הוא 32, ויש הבדלים בגודל המעון בין אזורים שונים. למשל, לפי סקר שבוצע במעונות פרטיים בתל אביב, מספר הילדים הממוצע במעון הוא 38.

¹⁶ שם.

¹⁷ דוח RIA – הערכת השפעות רגולציה: תקנות חוק הפיקוח על מעונות יום לפעוטות, התשע"ט-2018, אגף בכיר למעונות יום ומשפחתונים, משרד העבודה, הרווחה, והשירותים החברתיים.

¹⁸ אסנת רייכמן אייזיקוביץ, יו"ר ההטיבה לפסיכולוגיה התפתחותית, יורם שליאר, יו"ר הסתדרות הפסיכולוגים בישראל: הערות לתקנות על מעונות היום – התש"ף-2020, 15 בספטמבר 2020.

מתאימות (לאישיותו ולמצבו בזמן נתון) המאתגרות ומעודדות את התפתחותו השכלית, הרגשית והחברתית.¹⁹

התקנות המוצעות קובעות את תקינת המחנך המטפל ביחס לגיל הפעוטות (תקנה 3).

להלן תקינת כוח האדם במעון יום לפעוטות שנקבעה בטיטת התקנות. התקינה המוצעת מוצגת לצד התקינה שקיימת כיום במעונות היום המוכרים ולצד התקינה המומלצת לפי ועדת רוזנטל:

לוח 1: תקינת מחנך-מטפל, טיוטת התקנות (תקנה 3), תוספת ראשונה				
המלצות של ועדת רוזנטל ²²		התקן הקיים במעון יום מפוקח ²¹	טיוטת התקנות ²⁰	קבוצת גיל
התקן הרצוי ²⁴	התקן המקסימלי - לשלב ביניים מייד/שלב ביניים שני ²³			
1:3	1:5/1:4	1:6	1:5	תינוקות: עד גיל 15 חודשים
1:5	1:7/1:6	1:9	1:8	פעוטות צעירים: עד 16 חודשים
1:6	1:8/1:7	1:11	1:10	פעוטות בוגרים: עד 25 חודשים

מההשוואה עולה כי היחס פעוט:מחנך-מטפל שמוצע בתקנות מחמיר מעט מהיחס שנדרש

היום במעונות יום בעלי סמל המפוקחים על ידי משרד העבודה והרווחה. עם זאת, ביחס להמלצות ועדת רוזנטל, בשתי קבוצות הפעוטות מגיל 16 חודשים ומעלה היחס נמוך מזה שהומלץ על ידה.

¹⁹ דוח הוועדה המייעצת בראשות פרופ' רוזנטל: [סטנדרטים להפעלת מסגרות חינוכיות לפעוטות](#), פרק 3, ינואר 2009.

²⁰ טיוטת תקנות הפיקוח על מעונות יום לפעוטות (תנאים לפעילות של מעון יום לפעוטות), התש"ף-2020, תקנה 3, תוספת ראשונה. טיוטת התקנות הראשונה, אוגוסט 2020; הצעת תקנות לוועדה, דצמבר 2020.

²¹ [אוגדן הנחיות להפעלת מעונות יום, אגף בכיר מעונות יום ומשפחתונים לגיל הרך](#), פרק 6, סעיף: תקן כוח אדם מינימלי בכל כיתת מעון, ינואר 2020.

²² דוח הוועדה המייעצת בראשות פרופ' רוזנטל: [סטנדרטים להפעלת מסגרות חינוכיות לפעוטות](#), פרק 3, סעיף: גודל קבוצה ומספר ילדים למחנכת, ינואר 2009.

²³ שלבי התארגנות המסגרות.

²⁴ השלב הרצוי יהיה השלב המיידני בכל קבוצות הגיל במעונות שבהם יותר מ-20% מהילדים באים מרקע של מצוקה חברתית. מקור: דוח הוועדה המייעצת בראשות פרופ' רוזנטל, 2009.

חוסר בהירות ביחס למספר אנשי הצוות הנדרש בקבוצת מעון אחת:

על פי התקנות המוצעות, בכל קבוצה שבה שוהים לפחות שבעה פעוטות, יהיו לפחות שתי מחנכות-מטפלות במשך כל שעות פעילות המעון. דהיינו, בקבוצות שיש בהן פחות משבעה פעוטות מותר תקן מחנך-מטפל אחד בלבד.

על פי ההנחיות להפעלת מעון יום מוכר (וגם על פי הסטנדרטים של ועדת רוזנטל),²⁵ "בכל כיתה תהיינה לפחות שתי מחנכות-מטפלות ולא תאושר כיתה עם מחנכת-מטפלת אחת בלבד (לא משנה מה גודל הכיתה או מהו מספר הילדים השוהים בה)".²⁶

עם זאת, התקינה המותרת היום במעונות יום מוכרים היא מטפלת אחת לתשעה פעוטות מגיל 16 עד 24 חודשים, ומטפלת אחת ל-11 פעוטות בגיל 25-36 חודשים. לא ברור מה קורה כאשר בקבוצה או בכיתה גן אחת יש תשעה פעוטות או פחות בגיל 16-24 חודשים, או 11 פעוטות או פחות בגיל 25-36 חודשים.

נזכיר כי חוק הפיקוח על מעונות יום לפעוטות חל על מסגרות שיש בהן שבעה פעוטות או יותר, אך בתקנות ההתייחסות היא ל"קבוצה", ובמעון יום אחד יכולות להיות כמה קבוצות עם כמה פעוטות. על פניו, התקנות מאפשרות מצב שבו בכל קבוצה של מעון יהיו שישה פעוטות עם מטפלת אחת. לא ברור האם מצב כזה אפשרי גם במעונות מוכרים.

אשר לתפוסה המקסימלית במעון יום (תקנה 2), גם קריטריון זה נקבע לפי גיל הפעוטות

בקבוצה. בלוח 2 מוצגת טיוטת התקנה של התפוסה המקסימלית המותרת במעון יום לצד הקריטריונים להפעלת מעון יום מוכר, המפורסמים בהנחיות של משרד העבודה והרווחה. יצוין כי מדי תקופה משרד העבודה והרווחה מעדכן באמצעות הוראת שעה את ההנחיות להפעלת מעון יום, ובהן גם הנחיות לגבי התפוסה המרבית במעון. בהוראת שעה הרלוונטית נקבעו קריטריונים השונים מאלה שבהנחיות, והוגדלה התפוסה המרבית במעון יום.²⁷ על פי המשרד, זה נעשה "במטרה לתת מענה רחב ככל הניתן לאוכלוסייה הגדלה של הילדים הנזקקים למעונות".²⁸ בנוסף לכך תוצג בלוח התקינה שעליה המליצה ועדת רוזנטל.

²⁵ דוח הוועדה המייעצת בראשות פרופ' רוזנטל: סטנדרטים להפעלת מסגרות חינוכיות לפעוטות, פרק 3, נהלים 3.1.1-3, ינואר 2009.
²⁶ אוגדן הנחיות להפעלת מעונות יום אנף בכיר מעונות יום ומשפחתונים לגיל הרך, פרק 6, סעיף: תקן כוח אדם מינימלי בכל כיתה מעון (עמ' 27), ינואר 2020.

²⁷ משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, מעונות יום ומשפחתונים: תפוסת ילדים נדרשת במעונות יום – הארכת הוראת השעה לשנה"ל תשע"ט ותש"ף, עודכן לאחרונה ב-30 באוגוסט 2020.

²⁸ שם.

לוח 2: תפוסה מרבית במעון יום, טיוטת התקנות (תקנה 2), תוספת ראשונה				
ההמלצות של ועדת רוזנטל ³²		התקן במעון יום מפוקח ³⁰ / התקן בפועל לפי הוראת שעה ³¹	טיוטת התקנות ²⁹	קבוצת גיל
התקן הרצוי ³⁴	התקן המקסימלי – מיידי/שלב ביניים שני ³³			
8-6	15/12	15/22	20	תינוקות: עד גיל 15 חודשים
10-8	21/18	22/32	24	פעוטות צעירים: 16 עד 24 חודשים
12-10	24/21	27/35	30	פעוטות בוגרים: 25 עד 36 חודשים

מהשוואה עולה כי תקן ההתפוסה המרבית במעון יום שמוצע בטיטת התקנות גבוה מהתקן המעוגן בקריטריונים להפעלת במעונות יום מוכרים (כלומר מאפשר כמות מרבית גדולה יותר של פעוטות בגן), אך נמוך יותר מהתקן המותר בפועל במעונות אלה (כלומר מאפשר כמות מרבית קטנה יותר של פעוטות בגן), אשר נקבע כאמור בהוראת שעה על ידי משרד העבודה והרווחה לשם קביעת חריגה מתפוסת הילדים הנדרשת במעונות יום מוכרים.³⁵ עם זאת, לגבי כל קבוצות הפעוטות, בטיטת התקנות מוצעת תפוסה מרבית גבוהה משמעותית מהתפוסה שהומלצה על ידי ועדת רוזנטל.

²⁹ טיוטת תקנות הפיקוח על מעונות יום לפעוטות (תנאים לפעילות של מעון יום לפעוטות), התש"ף-2020, תקנה 3, תוספת ראשונה. טיוטת התקנות הראשונה, אוגוסט 2020; הצעת תקנות לוועדה, דצמבר 2020.

³⁰ [אוגדן הנחיות להפעלת מעונות יום, אגף בכיר מעונות יום ומשפחתונים לגיל הרך](#), פרק 6, סעיף: תקן כוח אדם מינימלי בכל כיתת מעון, ינואר 2020; [תפוסה ותקן כוח אדם במעונות יום ומשפחתונים](#), משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, כניסה אחרונה: 24 בדצמבר 2020;

³¹ משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, מעונות יום ומשפחתונים: [תפוסת ילדים נדרשת במעונות יום – הארכת הוראת השעה לשנה"ל תשע"ט ותש"ף](#), עודכן לאחרונה ב-30 באוגוסט 2020; [תפוסה ותקן כוח אדם במעונות יום ומשפחתונים](#), הוראת שעה לשנת הלימודים תשפ"א - תשפ"ב; משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, כניסה אחרונה: 24 בדצמבר 2020.

³² דוח הוועדה המייעצת בראשות פרופ' רוזנטל: [סטנדרטים להפעלת מסגרות חינוכיות לפעוטות](#), פרק 3, סעיף: גודל קבוצה ומספר ילדים למחנכת, ינואר 2009.

³³ שלבי התארגנות המסגרות.

³⁴ השלב הרצוי יהיה השלב המידי בכל קבוצות הגיל במעונות שבהם יותר מ-20% מהילדים באים מרקע של מצוקה חברתית. מקור: דוח הוועדה המייעצת בראשות פרופ' רוזנטל, 2009.

³⁵ משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, מעונות יום ומשפחתונים: [תפוסת ילדים נדרשת במעונות יום – הארכת הוראת השעה לשנה"ל תשע"ט ותש"ף](#), עודכן לאחרונה ב-30 באוגוסט 2020.

כמו כן, בתקנות המוצעות, הממונה³⁶ רשאי, בנסיבות מיוחדות, לאפשר תפוסה נוספת, שאומנם אינה יכולה לעלות מ-10% מהתפוסה שנקבעה בתקנות,³⁷ אך מגדילה את התפוסה המרבית המותרת במעון מעבר למצוין לעיל.

יצוין כי במשרד העבודה והרווחה אין נתונים על גודל הקבוצה הממוצע כיום במעונות יום פרטיים שאינם מוכרים (שאינם בעלי סמל). עם זאת, מנתוני שיתוף הציבור שערך המשרד עלה כי הקבוצות במעונות שאינם מוכרים קטנות ממה שנקבע בהוראת השעה למעונות המוכרים, ושיש בהם קבוצות מעורבות גיל.³⁸

2.1 התייחסות המשרד בדוח הערכת השפעות הרגולציה (RIA)³⁹

במסגרת תהליך הערכת השפעות רגולציה (RIA) של משרד העבודה והרווחה, נדונו שלוש חלופות אפשריות למצב התקינה ולגודל הקבוצה במסגרות:

א. אי-התייחסות לתקינה ולגודל קבוצה במסגרת התקנות, והיעדר מגבלה על היחס בין מספר המטפלות למספר הילדים;

ב. סטנדרט התקינה וגודל הקבוצה לא יפחת מהקיים במעונות המוכרים – הקפאת המצב הקיים;

ג. שיפור יחס התקינה וגודל הקבוצה מעבר לקיים היום במעונות המוכרים (שיפור יחס התקינה והקטנת הקבוצה מעבר לקיים היום במעונות הסמל משמעם עדכון הסטנדרט באופן רוחבי, הן במעונות שאינם מוכרים והן במעונות המוכרים), בהתאם למצע שהוצג בלוחות 1 ו-2 לעיל.

על פי משרד העבודה והרווחה, כל אחת מן החלופות דורשת זמן התארגנות שונה. להלן הערכת משרד העבודה והרווחה של זמני ההתארגנות לכל אחת מהחלופות המוצעות:

³⁶ הממונה – כפי שהוגדר ב**חוק הפיקוח על מעונות יום, התשע"ט-2018**: מנהל האגף למעונות יום ומשפחתונים לגיל הרך במשרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים.

³⁷ טיוטת תקנות הפיקוח על מעונות יום לפעוטות (תנאים לפעילות של מעון יום לפעוטות), התש"ף-2020, פרק ב' תקינה, סעיף 3(ב).

³⁸ דוח RIA – הערכת השפעות רגולציה: תקנות חוק הפיקוח על מעונות יום לפעוטות, התשע"ט-2018, אגף בכיר למעונות יום ומשפחתונים, משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים.

³⁹ שם.

לוח 3: הערכה של זמני ההתארגנות לכל אחת מן החלופות לגבי תקינת כוח האדם והתפוסה המרבית במעונות יום לפעוטות⁴⁰			
תקינת כוח אדם			
חלופה א' – ללא התייחסות	חלופה ב' – סטנדרט סמל נוכחי	חלופה ג' – סטנדרט משופר	
מעונות לא מוכרים	מוערך כי עד 10% מן המעונות שאינם מוכרים לא עומדים היום בסטנדרט כוח האדם הנדרש, ועל כן חובה זו תחול משנת הלימודים תשפ"ב.	מוערך כי עד 30% מן המעונות לא עומדים בסטנדרט תקינה משופר, ונדרש זמן התארגנות. על כן חובה זו תחול משנת הלימודים תשפ"ב.	
מעונות מוכרים	לא נדרש	לא נדרש	
תפוסה מרבית במעון יום			
חלופה א' – ללא התייחסות	חלופה ב' – סטנדרט סמל נוכחי	חלופה ג' – סטנדרט משופר	
מעונות לא מוכרים	משיתוף הציבור עולה כי לא נדרש זמן התארגנות לשם עמידה בהוראת השעה.	לא ידוע, אך מוערך שנדרש זמן התארגנות, ועל כן יחול משנת הלימודים תשפ"ג.	
מעונות מוכרים	לא נדרש	מוערך כי נדרש היערכות לגיוס מטפלות, התאמת מבנה המעון והגבלת הרישום, ועל כן נדרש זמן התארגנות נוסף, והסטנדרט יחול משנת הלימודים תשפ"ג.	

על פי המידע של משרד העבודה והרווחה, יחס התקינה במעונות הפרטיים גבוה יותר במוצע מזה שבמעונות המוכרים. על פי ניתוח הנתונים שהועברו למשרד, היחס בין מספר המטפלות למספר הילדים במעון הוא 1:5.3 בממוצע.⁴¹

2.2 הערות הציבור לטיטת התקנה והתייחסויות נוספות לנושא

על פי עבודת מחקר של מוסד שמואל נאמן למחקר מדיניות לאומית שפורסמה במרץ 2019, אשר חיברו פרופ' טרכטנברג ואחרים, מחקרים מראים קשר בין גודל המסגרות והיחס המספרי בין ילדים לאנשי צוות, לבין איכותן: **ככל שמספר הילדים למטפל קטן יותר, כך הילדים חשים**

⁴⁰ שם. יצוין כי בדוח RIA יש גם הערכות התקציביות של העלויות של כל אחת מהחלופות.

⁴¹ מבוסס על הערכת מספר הילדים במעונות הפרטיים מתוך האומדן בחלוקה למוצע ילדים במעון פרטי מתוך נתוני האמת שהתקבלו בבקשות למענקים מהרשות לעסקים קטנים. אי-אפשר לדעת אם מדובר במדגם מייצג. המקור: דוח RIA – הערכת השפעות רגולציה: תקנות חוק הפיקוח על מעונות יום לפעוטות, התשע"ט-2018, אגף בכיר למעונות יום ומשפחתונים, משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים.

רווחה רבה יותר, רמת המתח שלהם פוחתת, והם מגיעים להישגים גבוהים יותר במבחנים של מיומנויות קוגניטיביות ושפתיות. הסיבה לכך היא שמספר מצומצם של ילדים מאפשר למטפל להתמקד בצרכים האישיים של כל ילד ולחשוף אותו לאינטראקציות ולגירויים משמעותיים שתורמים להתפתחותו. לעומת זאת, ככל שהיחס המספרי גדל, המטפל עסוק בחלק ניכר של הזמן בביצוע פעולות הטיפול הבסיסיות ביותר (דאגה לבטיחות הפיזית, האכלה, החלפת חיתולים, מניעת בכי וכדומה), על חשבון פעולות שתורמות לפיתוח כישורי הילד.⁴²

לפיכך נשאלת השאלה: ללא יחס סביר בין מספר הילדים לאנשי הצוות ולשטח המעון, מהי מידת הרלוונטיות של שאר הקריטריונים להפעלת מעון יום איכותי ובטיחותי? על פי המחקר של מוסד שמואל נאמן, בהינתן הפער הגדול בין התקינה לבין מה שנחשב למינימום סביר (עורכי המחקר עושים השוואה לפי התקינה המקובלת במסגרות לגיל הרך במדינות ה-OECD), יש להניח כי ללא הקטנה משמעותית של היחס המספרי בין ילדים למטפל, האפקטיביות של שאר צעדי המדיניות המוצעים תהיה מוגבלת למדי.⁴³ עם זאת, עורכי המחקר מביאים בחשבון שני קשיים עיקריים העומדים בפני מהלך השיפור המצב: הקושי התקציבי (הנתונים של ה-OECD על תקצוב החינוך לגיל הרך מובאים בנספח א' למסמך זה) והקושי בגיוס עובדים בתחום, הנובע מהמעמד הנמוך ומהשכר הנמוך של העובדים, מהיעדר אופק קידום ומתנאי העבודה השוחקים שקיימים כיום בישראל.⁴⁴

להלן כמה הערות ציבור שהתקבלו בתגובות לפרסום התקנות המוצעות לחוק הפיקוח:

- גודל הקבוצה המקסימלי שהוצע בטיטת התקנות אומנם נמוך יותר מאשר בהוראת השעה, אולם בה בעת מרע את התקן הבסיסי הקיים היום, וזאת בעוד גודל הקבוצה המקסימלי במדינות האיחוד האירופי נמוך משמעותית.⁴⁵
- אף שהתקנות משפרות במידה מסוימת את היחס בין מספר הפעוטות לבין מספר המחנכות המטפלות, שיפור זה אינו מספק ורחוק מהמלצות ועדת רוזנטל.⁴⁶
- אין התייחסות למקרים שבהם מספר הילדים איננו תואם לתקינה (למשל, מצב שבו התקינה היא 5:1 אך יש 18 ילדים בקבוצה). בהקשר זה המגיבים המליצו לעגל את

⁴² פרופ' מ' טרכטנברג ואחרים: "היפור הפירמידה" – חזון ומדיניות לגיל הרך בישראל, מוסד שמואל נאמן למחקר מדיניות לאומית, מרץ 2019, עמ' 26.

⁴³ שם, עמ' 27.

⁴⁴ ראדה חסייסי: מעמד ותנאי העסקתן של מטפלות במעונות יום ובמשפחתונים, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, נובמבר 2014; פרופ' מ' טרכטנברג ואחרים: "היפור הפירמידה" – חזון ומדיניות לגיל הרך בישראל, מוסד שמואל נאמן למחקר מדיניות לאומית, מרץ 2019, עמ' 27.

⁴⁵ המועצה לגיל הרך, גוף ייעודי לטיפול בסוגיות הגיל הרך (גילאי 0-6) ברמה הלאומית, הוקמה בנובמבר 2018 מכוח חוק המועצה לגיל הרך, התשע"ז-2017.

⁴⁶ שם.

מספר המטפלות כלפי מעלה. במקרה של מעון שיש בו פעוטות מכמה קבוצות גיל, הומלץ להתייחס לתקינה לפי גיל הפעוט הצעיר ביותר, ולא לפי הממוצע המשוקלל של גילי הפעוטות, כפי שהוצע בתקנה 3(ג).⁴⁷

בהקשר להערה זאת יצוין כי הצעת התקנות שהוגשה לאישור הוועדה לזכויות הילד של הכנסת לאחר הערות הציבור, כוללת את הסעיף הבא: בכל מקרה שתוצאות התקינה יניבו מספר בלתי שלם, יתווסף, לכל הפחות, מחנך-מטפל עד להשלמה לחצי משרה כך שהמספר יעוגל למספר שלם או למחציתו (תקנה 3(ג)).

- לאישור לאי-עמידה בתקינה המוצעת לגבי התפוסה המרבית במעון ולחריגה עד 10% מהתקן המותר יש פוטנציאל גבוה להפיכתו מחריג לכלל. בפועל הוא עשוי להותיר את מצב התקינה הנוכחי על כנו.⁴⁸

- מצב שבו בכל קבוצה עם לפחות שבעה פעוטות יהיו שני מחנכים מטפלים, ובהגדרה "מחנך מטפל" יוכנסו גם "מנהל המעון ועובד במעון היום הנמצא במגע ישיר ומתמשך עם הפעוטות", הוא מצב בעייתי: נטען כי מנהל המעון "ככלל אינו זמין לתת מענה כמחנך מטפל במשך כל שעות שהיית הפעוט במעון, וזאת משום שזהו אינו תפקידו המקורי".⁴⁹ בעניין זה הובע חשש מכך שהשילוב בין האפשרות להגדלת הקבוצה ב-10% עם הקביעה כי לצורך עמידה בתקינה ייחשב מנהל המעון כמחנך מטפל - משמעותו עיקור מתוכן של סעיף התקינה.⁵⁰

בהקשר להערה זאת יצוין כי הצעת התקנות שהוגשה לוועדה לזכויות הילד כוללת הגדרה של "מחנך-מטפל", עלפיה, מחנך-מטפל הנה עובד במעון, למעט עובד שעיקר עיסוקו אינו בחינוך-טיפול (תקנה 1: הגדרות).

- יש להגדיר בתקנות חובה לקבוע את היחס בין מספר הילדים למספר המחנכים-מטפלים בהתאמה לגודל הקבוצה: יש להגדיר בתקנות חובה להוסיף מטפלת נוספת

⁴⁷ סימה חדד, סגנית יו"ר המועצה לגיל הרך: תגובת המועצה לגיל הרך לתקנות חוק הפיקוח על מעונות יום לפעוטות (תנאים לפעילות של מעון יום לפעוטות), התש"ף-2020; צוות חוקרים ומרצים, המרכז לחקר התפתחות הילד, אוניברסיטת חיפה: הערות לתקנות חוק הפיקוח על מעונות יום לפעוטות (תנאים לפעילות של מעון יום לפעוטות), התש"ף-2020, 6 בספטמבר 2020.

⁴⁸ עו"ד כרמית פולק, המועצה לשלום הילד: הערות המועצה לשלום הילד לתקנות חוק הפיקוח על מעונות יום לפעוטות (תנאים לפעילות של מעון יום לפעוטות), התש"ף-2020.

⁴⁹ שם.

⁵⁰ שם.

לכל שעות היום במקרים שבהם נוסף למעון ילד מעבר ליחס שהוגדר, ובמיוחד במקרים שבהם ניתנת רשות לחרוג ב-10% מהתפוסה המרבית בקבוצת המעון.⁵¹

- מחנכת-מטפלת, בעלת הכשרה מקצועית וליווי טובים ככל שיהיו, לא תוכל להציג את יכולתיה ולהשתמש בכישוריה בהיותה אחראית להתפתחותם, לשלומם ולרווחתם הפיזית והנפשית של פעוטות רבים מדי. כמו כן, הגדלת הגודל המרבי של הקבוצה בד בבד עם הגדלת היחס בין מספר הילדים למספר המחנכים-מטפלים אינה הטבה של התנאים להתפתחות תקינה, אלא הגדלת הסיכון לפגיעה בהתפתחות.⁵²

2.3 מבט משווה

בהשוואה למצב במדינות ה-OECD, מספר התינוקות והפעוטות לאיש צוות אחד המוצע בתקנות בישראל גבוה למדי. מהסקירה המשווה שערכו גורמי האגף למעונות יום ומשפחתונים במסגרת תהליך RIA לתקנות החדשות, עלה שבמדינות שנבדקו (אירלנד, ניו זילנד, פינלנד וסינגפור, בריטניה ואוסטרליה) היחס בין אנשי הצוות החינוכי לבין מספר הילדים במעונות נמוך משמעותית מהיחס שקיים כיום במעונות הסמל בישראל: 1:3 אצל תינוקות, 1:4-1:6 אצל פעוטות, ו-1:4-1:8 אצל בוגרים. היחס בישראל גבוה גם מהמוצע הקיים ב-OECD.⁵³

כאן נזכיר כי שיעור הילדים עד גיל ארבע מתוך כלל האוכלוסייה בישראל הנו הגבוה ביותר בקרב מדינות ה-OECD (כ-10% לעומת כ-6% בממוצע, בהתאמה). כאמור, שיעור אוכלוסיית הצעירים מהווה היבט חשוב ברמת ההשפעה על סדרי העדיפויות מבחינת התקציבים והשקעה בחינוך, בניית מסגרות וגיוס כוח האדם.⁵⁴

במסגרת סקירת השירותים לילדים בגיל הרך שערכה הנציבות האירופית ב-38 מדינות אירופיות⁵⁵ עלה כי רוב מדינות אירופה נותנות חשיבות רבה ביותר לנושא תקינת כוח האדם במסגרות לגיל הרך.

⁵¹ צוות חוקרים ומרצים, המרכז לחקר התפתחות הילד, אוניברסיטת חיפה: הערות לתקנות חוק הפיקוח על מעונות יום לפעוטות (תנאים לפעילות של מעון יום לפעוטות), התש"ף-2020, 6 בספטמבר 2020.

⁵² אסנת רייכמן אייזיקוביץ, יו"ר ההטיבה לפסיכולוגיה התפתחותית, יורם שליאר, יו"ר הסתדרות הפסיכולוגים בישראל: הערות לתקנות על מעונות היום – התש"ף-2020, 15 בספטמבר 2020.

⁵³ דוח RIA – הערכת השפעות רגולציה: תקנות חוק הפיקוח על מעונות יום לפעוטות, התשע"ט-2018, אגף בכיר למעונות יום ומשפחתונים, משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים.

⁵⁴ משרד החינוך: מנהל כלכלה ותקציבים, אגף א' כלכלה וסטטיסטיקה: מערכת החינוך בישראל בראייה השוואתית בין-לאומית, ספטמבר 2020.

⁵⁵ [Key Data on Early Childhood Education and Care in Europe, 2019 edition](#), Eurydice Report, European Commission.

יצוין כי רק שבע מהמדינות החברות באיחוד האירופי (דנמרק, גרמניה, אסטוניה, לטביה, סלובניה, פינלנד ושבדיה) כמו גם נורבגיה, מבטיחות מקום במעונות יום ציבוריים לכל ילד החל מגיל צעיר מאוד, מתחת לגיל שנה (שישה עד 18 חודשים). בכחצית מהמדינות האירופאיות המדינה מספקת מקום במעון יום לילדים החל מגיל שלוש.

מהסקירה עלה כי במסגרות לילדים קטנים (מתחת לגיל ארבע), התקינה של איש צוות לילד שונה בין מדינה למדינה: 3:1 בנורבגיה ובמונטנגרו; 4:1 בבריטניה (אנגליה, ויילס, סקוטלנד), ביוון (לתינוקות ופעוטות עד גיל 30 חודשים), בפינלנד ובהונגריה, ו-15:1 ואף יותר במדינות כגון ליטה, ספרד, סרביה וקפריסין. ברוב המדינות יש רגולציה שמגדירה את חובת התקינה במסגרות לילדים עד גיל ארבע, והתקינה מאפשרת איש צוות אחד לחמישה עד שמונה ילדים מקסימום.

היחס המקסימלי בין מספר הילדים לאיש צוות אחד עולה עם גיל הילדים: בדרך כלל, בקבוצת ילדים בני שנתיים עובדים שניים עד שלושה אנשי צוות, ולעומת זאת, בקבוצות של ילדים בוגרים יותר, בני ארבע ומעלה, מספר אנשי הצוות נע בין אחד לשניים.⁵⁶

ברוב המדינות שנבדקו, גודל הקבוצה המרבי נע בין 12 ל-16 ילדים בגיל שנתיים, ובין 23 ל-25 ילדים בגיל ארבע. ההבדלים בין מדינות אירופה הם משמעותיים: לילדים בני שנתיים, מספר הילדים המקסימלי בקבוצה נע בין תשעה ברומניה ל-24 בצ'כיה; לילדים בני ארבע, המספר המקסימלי שנקבע הוא 19 במלטה ו-30 בבריטניה (אנגליה וויילס).⁵⁷

על פי הסקירה, בכל מדינה יש דרכים שונות להבטיח תקן עובדים מספק בעבור כל ילד, **ומדינות רבות מסדירות את מספר הילדים המקסימלי הן לקבוצה והן לכל איש צוות** (כפי שקורה גם בתקנות המוצעות בארץ).

עם זאת, יש מדינות שבהן לא מוגדרת הכמות המקסימלית של הילדים בקבוצה, אלא רק מספר הילדים המרבי לאיש צוות. במדינות אחרות מגדירים את הגודל הקבוצה המקסימלי, ומשאירים לכל מסגרת את החופש לקבוע אילו סוגי תפקידים להקצות לקבוצות – מטפלות או סייעות, או גם וגם.

התקינה נעשית בדרך כלל תוך התחשבות בגילי הילדים: ככל שהילדים גדולים (ועצמאיים) יותר, המספר המקסימלי של הילדים לאיש צוות גדל (גם זה דומה למוצע בתקנות חוק הפיקוח).

בהקשר לסוגיית תקינת כוח אדם וגודל הקבוצה במעון יום נוסף כי על פי ממצאי המחקר הבין-לאומי של OECD מ-2018 - מחקר טאליס להוראה וללמידה במסגרות לגיל הרך (בחלק של

מסגרות חינוך וטיפול איכותיות לילדים מתחת לגיל שלוש עדיין אינן זמינות במדינות רבות באירופה. תוכן חינוכי שמוגדר לכל הילדים, המועבר על ידי צוות מוסמך ונתמך על ידי מדיניות ברורה, נמצאים בעיקר באזורים של מדינות נורדיות, בלטיה ובאזור הבלקן. מדינות אלה מספקות שירותים לכל הילדים מתחת לגיל בית הספר היסודי. עם זאת, בכמה מהן עדיין מתקשים להבטיח גישה לכל ילד ושיעורי ההשתתפות במסגרות נמוכים. סוגי המסגרות לגיל הרך ואיכותן משתנים בהתאם לגיל הילדים ברוב חלקי אירופה. ברוב המדינות במרכז ובדרום אירופה מתרחשים שינויים בהגדרות ובגדרות הטיפול במסגרות לילדים מעל גיל שלוש. עם זאת, ברוב המדינות ישנן הנחיות חינוכיות וטיפוליות גם לילדים בגילאים צעירים יותר. מקור: שם, עמ' 9.

⁵⁶ שם, עמ' 87-89.

⁵⁷ שם.

מסגרות לילדים עד גיל שלוש)⁵⁸, בו השתתפה ישראל לצדן של גרמניה, דנמרק ונורבגיה, 40% מאנשי הצוות בישראל שהשתתפו במחקר טענו כי העבודה עם קבוצה גדולה של ילדים היא מקור ללחץ בעבודתם במידה רבה או במידה רבה מאוד. שיעור גבוה יותר מאנשי צוות בגנים לילדים מתחת לגיל שלוש מגרמניה, נורבגיה ודנמרק הסכימו עם טענה זו (52%, 57% ו-67%, בהתאמה).⁵⁹

בכל המדינות שהשתתפו במחקר דווח כי צוותי עבודה במעונות יום מרגישים עומס עבודה גבוה בעיקר מוגבר מורגש בגלל מחסור בכוח אדם במעון לעומת כמות גדולה מדי של הילדים. עומס זה מהווה אחת הסיבות העיקריות למתח שחווים אנשי צוות במסגרות לילדים בגיל הרך.

3. שטח המעון

תקנה 4 של טיוטת התקנות מתייחסת לשטח מעון היום לפעוטות. בתקנה מצוין כי היא תיכנס לתוקף בתוך שלוש שנים. על פי התקנה, על מפעיל המעון לדאוג כי השטח יהיה בטוח, מרווח ומאוורר, ומאפשר התפתחות תקינה של הפעוט בסביבה חינוכית וטיפולית הולמת.

יצוין כי על פי עקרונות מנחים לגיבוש התקנות שהוגדרו על ידי משרד העבודה והרווחה, ככל האפשר לא ייקבעו הוראות חדשות הדורשות שינויים ייחודיים במבני מעונות קיימים (דרישות פרוגרמה).⁶⁰

על פי התקנה, שטח מעון יום לכל פעוט חושב בהתאם לגיל, באופן שיוצג בלוח 4 שלהלן. גם כאן, הנתונים יוצגו לצד הגדרות השטח המינימלי לפעוט שקיימות כיום במעונות יום מוכרים, לצד הגדרת השטח המותר במעונות בפועל לפי הוראת השעה של משרד העבודה והרווחה, ולצד השטח שנקבע בפרוגרמה לתכנון ולצידוד מעונות יום לגיל הרך של משרד התמ"ת (דאז), משרד הבריאות ומשרד הבינוי והשיכון.⁶¹ יצוין כי ועדת רוזנטל התבססה על הגדרות שטח לילד במעון לפי הפרוגרמה לתכנון ולצידוד מעונות יום לגיל הרך.⁶²

⁵⁸ שם; במחקר על המסגרות לילדים מגיל שלוש עד הכניסה לבית הספר השתתפו מדינות הבאות: צ'ילה, גרמניה, איסלנד, ישראל, יפן, קוריאה, נורבגיה, תורכיה, דנמרק; במחקר על המסגרות לילדים עד גיל שלוש השתתפו מדינות הבאות: ישראל, גרמניה, נורבגיה ודנמרק.
⁵⁹ הדוח הארצי בהשוואה בין-לאומית – גרסה ראשונה: [מחקר בין-לאומי טאליס להוראה וללמידה במסגרות לגיל הרך](#), אגף מעונות יום ומשפחתונים, משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, 2018, עמ' 51.

[TALIS: Building a High-Quality Early Childhood Education and Care Workforce. Further results from the Starting Strong Survey 2018](#), OECD.

⁶⁰ דוח RIA – הערכת השפעות רגולציה: תקנות חוק הפיקוח על מעונות יום לפעוטות, התשע"ט–2018, אגף בכיר למעונות יום ומשפחתונים, משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים; עמ' 18.

⁶¹ משרד התמ"ת, משרד הבריאות ומשרד הבינוי והשיכון: [פרוגרמה לתכנון ולצידוד מעונות יום לגיל הרך, 2006](#).

⁶² דוח הוועדה המייעצת בראשות פרופ' רוזנטל: [סטנדרטים להפעלת מסגרות חינוכיות לפעוטות](#), פרק 3, סעיף: גודל קבוצה ומספר ילדים למחנכת, ינואר 2009.

לוח 4: גודל שטח המעון (מ"ר) פר ילד, טיוטת התקנות (תקנה 4), תוספת ראשונה			
קבוצת גיל	טיוטת התקנות ⁶³	התקן במעון יום מפוקח ⁶⁴ / התקן בפועל לפי הוראת שעה ⁶⁵	פרוגרמה לתכנון ולציוד מעונות יום לגיל הרך ⁶⁶
תינוקות: עד גיל 15 חודשים	2.8	3.3/2.8	3.3
פעוטות צעירים: עד 16 חודשים	2.6	3.0/2.6	3
פעוטות בוגרים: עד 25 חודשים	2.2	2.6/2.2 ⁶⁷	2.6

אפשר לראות שכל שגיל הילד עולה, שטח המעון בעבורו יורד. עוד עולה מהטבלה כי השטח המינימלי לילד במעון יום שנקבע בטיטת התקנות זהה לשטח המינימלי שהוגדר בהוראת השעה לסטנדרטים להפעלת מעון יום מוכר לפעוטות, והוא קטן באופן משמעותי מהשטח לילד שנקבע בקריטריונים להפעלת מעון יום מוכר.

יצוין כי הצעת התקנות שהוגשה לוועדה לזכויות הילד כוללת סעיף על פיו במידה שלא ניתן לספק לכל פעוט שטח מזערי לפי מידות השטח שהוגדרו בתקנות, יש לפחית את התפוסה במעון באופן שיבטיח שטח מזערי זה (תקנה 2(ב)).

יצוין כי ועדת רוזנטל התייחסה לחריגות האפשריות בשטח של המעון ונתנה על כך את חוות דעתה באופן הבא:

- אם שטח הכיתה גדול מהשטח התקני על פי הפרוגרמה לבניית מסגרת חינוכית, אין לאכלס את הכיתה מעבר לתקן של גודל הקבוצה.

⁶³ טיוטת תקנות הפיקוח על מעונות יום לפעוטות (תנאים לפעילות של מעון יום לפעוטות), התש"ף-2020, תקנה 3, תוספת ראשונה. טיוטת התקנות הראשונה, אוגוסט 2020; הצעת תקנות לוועדה, דצמבר 2020.

⁶⁴ [אוגדן הנחיות להפעלת מעונות יום אגף בכיר מעונות יום ומשפחתונים לגיל הרך](#), פרק 6, סעיף: תקן כוח אדם מינימלי בכל כיתה מעון, ינואר 2020.

⁶⁵ משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, מעונות יום ומשפחתונים: [תפוסת ילדים נדרשת במעונות יום - הארכת הוראת השעה לשנה"ל תשע"ט ותש"ף](#), עודכן לאחרונה ב-30 באוגוסט 2020; [תפוסה ותקן כוח אדם במעונות יום ומשפחתונים](#), הוראת שעה לשנת הלימודים תשפ"א - תשפ"ב; משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, כניסה אחרונה: 24 בדצמבר 2020.

⁶⁶ משרד התמ"ת, משרד הבריאות ומשרד הבינוי והשיכון: [פרוגרמה לתכנון ולציוד מעונות יום לגיל הרך, 2006](#).

⁶⁷ על פי משרד העבודה ורווחה: במעון שבו גודל כיתה הבוגרים הוא 70 מ"ר, השטח המינימלי יהיה 2.1 מ"ר, וזאת כדי לאפשר תפוסה של 33 בוגרים.

- אם שטח הכיתה קטן מתקן הפרוגרמה, מספר הילדים יחושב לפי היחס בין גודל הקבוצה לשטח הפעילות.

כמו כן, **נראה כי התקנות המוצעות מאפשרות מצב בו מתקיים השילוב הבא: מצד אחד - הקטנת השטח לילד במעון לעומת קריטריונים קודמים שנקבעו, ומצד שני - הגדלת המספר המרבי של התינוקות והפעוטות במעון, ולאור זאת יש להביא בחשבון את ההשפעות של שילוב זה על האיכות והבטיחות של המעונות.**

יצוין כי לנציגי משרד העבודה והרווחה לא ידוע מהו השטח לילד במעונות יום פרטיים שאינם מוכרים. מהליכי שיתוף הציבור עולה כי על פי רוב מעונות אלו אינם עומדים בסטנדרטים שקיימים במעונות יום המוכרים.⁶⁸ כדי לאפשר הסתגלות לדרישות החדשות, ובשים לב שיש צורך בעוד איסוף נתונים, בטיטת התקנות מוצע (תקנה 19) כי ההוראות בדבר שטח המעון ייכנסו לתוקף בתחילת שנת הלימודים התשפ"ד, והן יהיו תקפות רק לגבי מעון יום חדש, כלומר מעון יום שלא קיבל אישור ראשוני עד למועד פרסום התקנות. לגבי המעונות הקיימים, שקיבלו אישור ראשוני, מוצע כי תיערך בדיקה, ואם על פי הבדיקה יימצא שלפחות 85% מהם עומדים בדרישות השטח, תוחל החובה גם עליהם.⁶⁹

3.1 התייחסות המשרד בדוח הערכת השפעות הרגולציה (RIA)⁷⁰

במסגרת תהליך הערכת השפעות הרגולציה (RIA) של משרד העבודה והרווחה, נדונו כמה חלופות אפשריות לשטח לילד במעון יום:

- א. אי-התייחסות לשטח במסגרת התקנות;
- ב. סטנדרט השטח לא יפחת מהקיים במעונות המוכרים;
- ג. התייחסות תוצאתית ופונקציונלית לשטח הנדרש. הסטנדרט הקיים במעונות הסמל יהיה המלצה לשטח הנדרש וכן אמת מידה לפיקוח;
- ד. חלופה משולבת: מעונות חדשים יידרשו לעמוד בסטנדרט השטח הקיים במעונות המוכרים (על פי הוראת השעה), ומעונות קיימים יידרשו לעמוד בשלב הראשון בסטנדרט תוצאתי ופונקציונלי. לאחר איסוף נתונים ייקבע סטנדרט השטח גם ביחס למעונות אלו.

⁶⁸ דוח RIA – הערכת השפעות רגולציה: תקנות חוק הפיקוח על מעונות יום לפעוטות, התשע"ט–2018, אגף בכיר למעונות יום ומשפחתונים, משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, עמ' 20.

⁶⁹ טיוטת תקנות הפיקוח על מעונות יום לפעוטות (תנאים לפעילות של מעון יום לפעוטות), התש"ף–2020, תקנה 4(2), תקנה 19, דברי הסבר.

⁷⁰ דוח RIA – הערכת השפעות רגולציה: תקנות חוק הפיקוח על מעונות יום לפעוטות, התשע"ט–2018, אגף בכיר למעונות יום ומשפחתונים, משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים.

להלן הערכה של זמני התארגנות לכל אחת מן החלופות המוצעות:

לוח 5: הערכה של זמני התארגנות בכל אחת מן החלופות לגבי השטח המינימלי לילד במעון יום⁷¹				
חלופה ד' – חלופה משולבת	חלופה ג' – התייחסות פונקציונלית	חלופה ב' – סטנדרט סמל נוכחי	חלופה א' – ללא התייחסות	
משנת הלימודים תשפ"ב יחול על המעונות החדשים סטנדרט הסמל, ועל המעונות הקיימים סטנדרט שטח פונקציונלי. ייתן זמן התארגנות לממשלה ללמידת הנתונים בטרם ייקבע סטנדרט לגבי המעונות הקיימים.	לא נדרש. במקרה של סטייה מהותית מהשטח הנדרש במעונות המוכרים, יינקטו אמצעי אכיפה.	משיתוף הציבור עולה שרוב המעונות אינם עומדים בסטנדרט, ולכן נדרש זמן התארגנות משמעותי.	לא נדרש	מעונות לא מוכרים
לא נדרש	לא נדרש	לא נדרש	לא נדרש	מעונות מוכרים

3.2 הערות הציבור לטיטת התקנה

המועצה לגיל הרך ביקשה בתגובתה על התקנות לגבי היחס בין ילד למטפל מחנך, התפוסה המרבית של המסגרת ושטח המעון, לקיים דיון שבו "תוכל ללמוד ולהעמיק במספרים המופיעים בתקנות, ובהמשך לכך להגדיר אמות מידה וסטנדרטים זמניים, וכן אמות מידה וסטנדרטים שאליהם נידרש להגיע בטווח של חמש שנים, הן בהיבטי התקינה, והן בהיבטי ההכשרה".⁷²

לגבי שטח המעון הנדרש על פי התקנות עלו הבעיות הבאות:

- שטח המעון המוצע על פי התקנות מזערי מדי;⁷³
- הקביעה שככל שהילד גדל שטח המעון קטן הפוכה מהצורך ההתפתחותי. לטענת המגיבים, על פי התקינה הבין-לאומית יש להקצות לילד לפחות 3.5 מ"ר, וזאת בניכוי שטחים משותפים (שולחנות אוכל, שטחי משחק, אזורי שינה וכו').⁷⁴

⁷¹ דוח RIA – הערכת השפעות רגולציה: תקנות חוק הפיקוח על מעונות יום לפעוטות, התשע"ט–2018, אגף בכיר למעונות יום ומשפחתונים, משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים.

⁷² סימה חדד, סגנית יו"ר המועצה לגיל הרך, תגובת המועצה לגיל הרך לתקנות חוק הפיקוח על מעונות יום לפעוטות (תנאים לפעילות של מעון יום לפעוטות), התש"ף–2020.

⁷³ צוות חוקרים ומרצים, המרכז לחקר התפתחות הילד, אוניברסיטת חיפה, הערות לתקנות חוק הפיקוח על מעונות יום לפעוטות (תנאים לפעילות של מעון יום לפעוטות), התש"ף–2020, 6 בספטמבר 2020.

⁷⁴ שם.

בהקשר להערה זאת יצוין כי הצעת התקנות שהוגשה לוועדה לזכויות הילד כוללת את הסעיף הבא: בתוך שטח הפעילות, החתלה ולינה ייעשו באזור קבוע ככל האפשר; שטח הפעילות לא יכלול את השטחים שבהם מצויים חדרי רחצה, שירותים, מחסן או מקלט (תקנה 4(ג)).

3.3 מבט משווה

כפי שצוין לעיל, מדינות מסוימות קובעות סטנדרטים מינימליים לאינדקטורים מבניים במסגרות לילדים בגיל הרך, כגון יחסי צוות-ילדים ומספר מינימלי של ילדים בקבוצה. בין הסטנדרטים גם קריטריונים לשטח פנימי וחיצוני לכל ילד במסגרת. על פי נתונים של ה-OECD,⁷⁵ הממוצע לשטח פנים לילד בגני ילדים (kindergarten/preschool)⁷⁶ הוא 2.9 מ"ר לילד, בעוד ששטח פנים במעונות יום ומשפחתונים (care centres/family centres)⁷⁷ לילדים קטנים יותר, מגיל לידה, הוא כ-3.6 מ"ר.⁷⁸

על פי סטנדרטים (Caring for Our Children – CFOC) שמפרסם המרכז הלאומי למשאבים לבריאות ובטיחות במסגרות לגיל הרך שפועל באוניברסיטת קולורדו, ארה"ב (National Resource Center For Health and Safety in Child Care and Early Education),⁷⁹ באזור המיועד לפעילויות ילדים צריך להיות לפחות 3.8–3.9 מ"ר שטח רצפה לכל ילד, ואף עדיף שטח גדול יותר, כ-4.6 מ"ר לילד. שטח זה אינו כולל שטחים המשמשים למעברים בין חלקי הגן, אזורי עבודה של הצוות, שטחי אחסון של ציוד פעילויות, שעשויים להיות צמודים לאזור הפעילות, שטחי הריהוט (למשל כונניות, ספות, שולחנות וכיסאות), משרדים וחדרי שירותים.

כאן יצוין כי בסקירה בין-לאומית של ה-OECD יש התייחסות גם לשטח המינימלי החיצוני הדרוש במסגרות לילדים בגיל הרך, כגון חצר. תקנות חוק הפיקוח לא מתייחסות לקריטריון זה. בקריטריונים להפעלת מסגרות המוכרות על ידי משרד העבודה והרווחה יש התייחסות לשטח החצר או המרפסת במסגרות שמופעלות בבתי פרטיים או בדירות מגורים (משפחתונים).

⁷⁵ [Starting Strong 3: A Quality toolbox for early childhood education and care](#), OECD, 2012.

⁷⁶ שם; עמ' 51: מסגרות לילדים בגיל הרך (גני ילדים) כוללות מסגרות שפועלות בבתי ספר יסודיים, המיועדות לענות על צרכי הילדים לקראת כניסה לחינוך יסודי. ברוב המדינות, למעט נורבגיה, ניו זילנד ושבדיה (שם מדובר על המסגרות לילדים מגיל לידה ועד לבית הספר היסודי), מדובר על מסגרות לילדים מגיל שלוש או ארבע.

⁷⁷ שם; עמ' 51: מסגרות לילדים מגיל לידה.

⁷⁸ [Starting Strong 3: A Quality toolbox for early childhood education and care](#), OECD, 2012; p.46.

⁷⁹ הארגון פועל מ-1995 בבית הספר לאחיות של אוניברסיטת קולורדו, ארה"ב, ועוסק בפיתוח תקני בריאות ובטיחות לאומיים למסגרות לילדים בגיל הרך (National Health and Safety Standards; Guidelines for Early Care and Education Programs).

[CFOC, Chapter 5: Facilities, Supplies, Equipment, and Environmental Health, 5.1 2.1: Space Required per Child.](#)

4. תנאי הכשרה להפעלת מעון

הנחות היסוד ועקרונות הרגולציה שהגדיר משרד העבודה והרווחה במסגרת קביעת מדיניות בתחום הפיקוח על מעונות יום לפעוטות, הן **כי יש לשים דגש משמעותי על כוח האדם שבא במגע עם הילדים**.⁸⁰

במעונות המוכרים, כל הצוות החינוכי נדרש להיות בעל הכשרה של מחנכת מטפלת לפחות (סוג 1 של הכשרה הניתנת על ידי משרד העבודה והרווחה). במעונות שבהם יש צורך ביותר ממטפלת אחת בקבוצה אחת, הדרישה מהמטפלת היא להיות בעלת הכשרה של מחנכת מטפלת אחראית (סוג 2). מנהלת מעון צריכה לעבור קורס ייעודי לניהול מעון ולעמוד בדרישות ניסיון או הכשרה נוספות. בנוסף לכך הצוות נדרש לעבור השתלמויות חינוכיות שוטפות. עם זאת, על פי נתוני מחקר בין-לאומי שבו השתתפה ישראל, שבדק את מצבן של המסגרות לילדים בגיל הרך, בפועל כ-30% מן המטפלות במעונות המוכרים לא עברו הכשרה.⁸¹

על פי משרד העבודה והרווחה, את ההכשרה וההדרכה של המטפלות במעונות יש לתת במטרה להגיע להכשרה של כלל אנשי הצוות הטיפולי במעון – מטפלות ומנהלות, וכן להדרכה שוטפת ולקביעת סטנדרטים בתקינת כח האדם, מתוך ציפייה שאלו "יגרמו לשינוי בתפיסת התפקיד של המחנכת המטפלת במעון וליצירת תשתית של כוח אדם איכותי ולומד אשר יעניק את הכלים, הידע והתנאים הסביבתיים הדרושים למטפלות ולמנהלות לשם שיפור הסטנדרטים ואיכות הטיפול במעון".⁸²

התקנות המוצעות מתייחסות לכמה היבטים של הכשרות והדרכות חינוכיות לצוותי המעון, שיפורטו להלן. נקדים ונאמר כי בחלק מהמקרים התקנות המוצעות אינן מסבירות במפורש את סוגי ההכשרה הנדרשת ואת היקפה.

4.1 תנאי ההכשרה לצוותי המעון בתחומי בריאות ובטיחות

תקנה 5 של טיוטת התקנות מתייחסת לתנאי ההכשרה להפעלת מעון. על פי התקנה, הכשרה מקצועית של המחנכות המטפלות צריכה לכלול הכשרה בתחום עזרה ראשונה (בהיקף שלא יפחת מ-22 שעות) וקורס התנהלות בטוחה (שלא יפחת מ-14 שעות לימוד).

את הקורסים לעזרה ראשונה יש לעבור במוסד לימודים מוכר (שגם הגוף העונה על המלצות משרד הבריאות לעניין כישורים של גוף מכשיר לעזרה ראשונה הוא מוסד מוכר, תקנה 7(א)(4)). אשר לקורס להתנהלות בטוחה, התקנות מפנות למוסד שאושר על ידי מנהל האגף למעונות יום ומשפחתונים לגיל הרך במשרד, למוסד או קורס שהכיר בהם האגף להכשרה מקצועית של

⁸⁰ דוח RIA – הערכת השפעות רגולציה: תקנות חוק הפיקוח על מעונות יום לפעוטות, התשע"ט-2018, אגף בכיר למעונות יום ומשפחתונים, משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים.

⁸¹ שם; מתוך מחקר טאליס הבין-לאומי, 2018.

⁸² שם.

משרד העבודה והרווחה (זרוע עבודה), או משרד החינוך (לצורך לימודי הוראה וחינוך לגיל הרך), או המועצה להשכלה גבוהה הכירה בהם, ובלבד שמוסד האמור מעניק תואר מוכר במגמת חינוך (בהתאם סעיף 9 לחוק המועצה להשכלה גבוהה, התשי"ח - 1958).

יצוין כי בתקנות מפורטים העקרונות שאמורים להיות משולבים בקורסים להתנהלות בטוחה (תקנה 5(ב), פסקאות 1 עד 5).

התקנה קובעת כי לא ניתן לעסיק במעון יום מחנך-מטפל שלא עבר בהצלחה את שני הקורסים האמורים וגם כי "לא יעסיק מפעיל של מעון יום לפעוטות מחנך-מטפל אלא אם כן הוא עומד בדרישות הכשרה של מחנך-מטפל (המפורטות בתקנה 6, הסבר בהמשך) או עבר בחינה (עיונית או מעשית) שאותה רשאי לערוך הממונה על זרוע העבודה במשרד. מדובר על בחינה לעניין עמידה בתכני ההכשרה הנדרשת במסגרת הלימודים במוסד או קורס מוכר או בחינה אחרת למי שעבר תוכנית הכשרה מותאמת (על פי תקנה 8).

היקף השעות של קורס העזרה הראשונה המוצע בתקנות (22 שעות, כאמור) גבוה יותר מהצעתה של ועדת רוזנטל, שלפיה כל צוות המעון נדרש לעבור קורס עזרה ראשונה בהיקף 16 שעות. לעומת זאת, היקף השעות של קורס התנהלות בטוחה על פי ועדת רוזנטל לא יפחת מ-16 שעות לצוות המעון ומ-24 שעות למנהלת מסגרת חינוכית או משפחתון ולרכז בטיחות במסגרת, ואילו היקף השעות לקורס זה המוצע בתקנות הוא 14 שעות לפחות לכל אנשי הצוות, ללא הבחנה בין בעלי התפקידים. כמו כן, ועדת רוזנטל המליצה כי כל צוות המעון יעבור קורס/ הכשרה/ הדרכה בניהול מצבי משבר ושעת חירום, ואילו בתקנות אין דרישה כזו.⁸³

⁸³ דוח הוועדה המייעצת בראשות פרופ' רוזנטל, סטנדרטים להפעלת מסגרות חינוכיות לפעוטות, פרק 3, סעיף: גודל קבוצה ומספר ילדים למחנכת, ינואר 2009.

לוח 6: הכשרות בתחום בריאות ובטיחות			
היקף ההכשרה הנדרש			הכשרה
ועדת רוזנטל ⁸⁶	התקן במעון יום מפוקח ⁸⁵	טיוטת התקנות ⁸⁴	
16 שעות, בהתמקדות בגיל הרך	קורס החייאה ועזרה ראשונה בסיסית: 8 שעות; נאמני עזרה ראשונה: 22 שעות ⁸⁷	לא יפחת מ-22 שעות	קורס עזרה ראשונה
16 שעות לצוות ו-24 למנהל המעון	חובת השתלמות פעם בשלוש שנים בתחום הבטיחות, שעת חירום וכיבוי אש	14	קורס התנהלות בטוחה
חובה על כל אנשי צוות לעבור קורס זה		אין חובה, לא הוזכר בהצעת התקנות	קורס ניהול מצבי משבר ושעת חירום

4.2 הכשרה פדגוגית של מחנכת – מטפלת

התקנות מבקשות להגדיר תחום הכשרה פדגוגית של מטפלת-מחנכת (תקנה 6) **כדי שלא יהיה אפשר להעסיק במעון יום מטפלות-מחנכות שלא עברו הכשרה מתאימה**. יצוין כי התקנות מתייחסות להכשרה עבור תפקיד מחנכת-מטפלת בלבד, אך לא להכשרה של בעלי תפקידים נוספים כגון מנהלות מעון, ואינן מבדילות בין מחנך-מטפל אחראי למחנך-מטפל, כפי שזה נעשה בדרישות ההכשרה והניסיון לבעלי תפקידים במעונות יום מוכרים.

על פי התקנות, הממונה על זרוע העבודה במשרד רשאי להורות על תכנית הכשרה מותאמת בהיקף שעות שלא יעלה על 400 שעות (תקנה 6(ד)).

התקנות קובעות כי ההכשרה הפדגוגית העיונית והמעשית תכלול 220 שעות (תקנה 6(ה)); הכשרה פדגוגית תכלול נושאים המפורטים בתוספת השנייה לתקנות, בהם: גישה ותפיסה חינוכית לגיל הרך, התפתחות הילד (עד גיל שלוש), כולל זיהוי סימני מצוקה בילדים ומבוא לטיפול בילדים עם מוגבלות, קשר לקהילה, הורות ומשפחה, תוכניות חינוכיות, תפקיד של מטפל-מחנך, התמודדות עם מצבי לחץ ושחיקה, תזונה, היגיינה ובריאות, חובות דיווח.

⁸⁴ טיוטת תקנות הפיקוח על מעונות יום לפעוטות (תנאים לפעילות של מעון יום לפעוטות), התש"ף-2020, תקנה 3, תוספת ראשונה. טיוטת התקנות הראשונה, אוגוסט 2020; הצעת תקנות לוועדה, דצמבר 2020.

⁸⁵ [אוגדן הנחיות להפעלת מעונות יום אגף בכיר מעונות יום ומשפחתונים לגיל הרך](#), פרק 6, סעיף: תקן כוח אדם מינימלי בכל כיתת מעון, ינואר 2020.

⁸⁶ דוח הוועדה המייעצת בראשות פרופ' רוזנטל: [סטנדרטים להפעלת מסגרות חינוכיות לפעוטות](#), פרק 3, סעיף: גודל קבוצה ומספר ילדים למחנכת, ינואר 2009.

⁸⁷ משרד הבריאות: [המלצות צוות לבחינה וקביעת דרישות לידע וציוד עזרה ראשונה במקומות ציבוריים](#), 18 בינואר 2016. יצוין כי לא ברור מספיק איזה סוג של קורס נדרש בעבור הצוות במעון יום מוכר.

תוכני ההכשרה הנדרשים בתקנות הם התכנים הקיימים במוסד לימודים או בקורסים מוכרים שעליהם יורה הממונה, ובהם מוסד או קורס המוכרים על ידי האגף להכשרה מקצועית ופיתוח כוח אדם במשרד העבודה והרווחה; מוסד שהוכר לפי חוק המועצה להשכלה גבוהה, התשי"ח-1958 (ובתנאי שהמוסד מעניק תואר מוכר במגמת חינוך ושהקורסים מזכים בנקודות לתואר); מוסד או קורס שאושרו על ידי משרד החינוך ללימודי הוראה וחינוך לגיל הרך.

התקנות מאפשרות שתוכני הכשרה יילמדו על ידי מטפלות-מחנכות תוך כדי ביצוע העבודה, כלומר אין חובה שמטפלת-מחנכת תהיה בעלת הכישורים הנדרשים בעת תחילת עבודתה במעון, אלא מספיק שתלמד אותם תוך כדי עבודתה, בתקופה שלא תעלה על שנה מהיום שבו התחילה לעבוד במעון לפעוטות לראשונה, ותסיימם בתקופה שלא תעלה על שנה (תקנה 6(ב)).

התקנות אף מאפשרות לממונה לפטור איש צוות המעון מחובות ההכשרה שהוגדרו בתקנות, בהתאם לוותק, לניסיון ולכישורים המקצועיים שרכש (תקנה 6(ד)). עם זאת, בתקנה צוין כי "לא יינתן פטור מחובות תכנית הכשרה על בסיס ניסיון או וותק בלבד", אך לא הוסבר מהו אופן הבדיקה של שאר הפרמטרים (כישורים מקצועיים, כאמור) הנדרשים למתן פטור זה.

התקנות קובעות כי רשאי הממונה על זרוע עבודה להורות על הכשרות ריענון מזמן לזמן.

יצוין כי ועדת רוזנטל המליצה על סטנדרטים מפורטים, שכללו דרישות קבלה, בהן דרישות הכשרה וניסיון, לאנשי הצוות במסגרת לפעוטות, בהתייחסות נפרדת לתפקידים השונים, כגון: מנהלת המעון, מחנכת מובילה, מחנכת, מדריכה חינוכית ואף טבח/ית. סטנדרטים אלה אומצו על ידי האגף למעונות יום ומשפחתונים. **דרישות ההשכלה הקיימות כיום לצוות מעון יום מוכר מציננות במפורש את סוג ההשכלה או ההכשרה, את היקפה ואת הניסיון הנדרשים מאנשי צוות במעון יום מוכר, בהתאם לתפקיד.**⁸⁸

על פי ההנחיות הקיימות, על מנהל/ת במעון יום מוכר לעמוד בדרישה אחת לפחות מדרישות ההשכלה והניסיון האלה:

- תואר שני (M.A) התמחות בגיל הרך וניסיון של שנה לפחות בעבודה חינוכית, בניהול צוות או בהדרכה;
- השכלה אקדמית בתחום הגיל הרך וניסיון של שנתיים לפחות בעבודה חינוכית, בניהול צוות או בהדרכה;

⁸⁸ מעונות יום ומשפחתונים: [כשירות והכשרה מקצועית של כוח אדם](#), משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, כניסה אחרונה: נובמבר 2020.

- השכלה אקדמית ותעודת קורס ניהול מעון יום, או התחייבות להשלים את הקורס בתוך שנה מתחילת ההעסקה;
- ותק של שנתיים לפחות בניהול מעון יום ותעודת קורס ניהול מעון יום, או התחייבות להשלים את הקורס בתוך שנה מתחילת ההעסקה;
- ותק של שלוש שנים לפחות כמטפל/ת מוביל/ה (מטפל/ת סוג 2) ותעודת קורס ניהול מעון יום, או התחייבות להשלים את הקורס בתוך שנה מתחילת ההעסקה;
- ותק של חמש שנים לפחות כמטפל/ת סוג 1 ותעודת קורס ניהול מעון יום, או התחייבות להשלים את הקורס בתוך שנה מתחילת ההעסקה.

הדרישה כלפי מטפל/ת אחראי/ת במעון יום:

- תעודת גמר בקורס מטפלות במעונות יום סוג 2 מטעם האגף להכשרה ופיתוח כוח אדם במשרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים.

כלפי מטפל/ת במעון:

- תעודת גמר בקורס מטפלות במעונות יום סוג 1 מטעם האגף להכשרה ופיתוח כוח אדם במשרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים.

להלן סיכום המידע שהוצג לעיל:

לוח 7: הכשרה מקצועית בתחום הוראה - דרישות מפורטות לכניסה לתפקיד במעון יום			
תפקיד	טיוטת התקנות ⁸⁹	הנחיות במעון יום מוכר ⁹⁰	ועדת רוזנטל ⁹¹
מנהל/ת מעון מטפל/ת אחראי/ת מטפלת במעון	אין התייחסות מפורשת בהתאם לתפקידים השונים של צוות טיפול-חינוך במעון	הדרישות מפורטות, כוללות את רמת ההשכלה ותקופת הניסיון כדרישה לכניסה לכל תפקיד בנפרד.	

⁸⁹ טיוטת תקנות הפיקוח על מעונות יום לפעוטות (תנאים לפעילות של מעון יום לפעוטות), התש"ף – 2020, תקנה 3, תוספת ראשונה. טיוטת התקנות הראשונה, אוגוסט 2020; הצעת תקנות לוועדה, דצמבר 2020.

⁹⁰ מעונות יום ומשפחתונים: [כשירות והכשרה מקצועית של כוח אדם](#), משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, כניסה אחרונה: נובמבר 2020.

⁹¹ דו"ח ועדה מיעצת בראשותה פרופ' רוזנטל: [סטנדרטים להפעלת מסגרות חינוכיות לפעוטות](#), פרק 3, סעיף גודל קבוצה ומספר ילדים למחנכת, ינואר 2009.

4.3 הכשרות תקופתית לצוות המעון

על פי התקנות המוצעות (תקנה 6(ח)), מפעיל המעון צריך לדאוג שכל צוות המעון העוסק בחינוך ובטיפול יעבור השתלמות, "מזמן לזמן", שתכלול תכנים פדגוגיים, בריאותיים ובטיחותיים שפורטו לעיל.

יצוין כי בנוסח הראשוני של התקנות (הנוסח שפורסם להערות הציבור) הוצע כי כל צוות המעון העוסק בחינוך ובטיפול יעבור השתלמות מקצועית אחת בשנתיים לפחות. הצעת התקנות המעודכנת, שכאמור הוגשה לאישור הוועדה לזכויות הילד לאחר התייעצות עם הציבור וגורמים אחרים, מגדירה את התקופה בה יש לקיים השתלמויות כתקופה "מזמן לזמן".

על פי ההנחיות שקיימות היום להפעלת מעונות יום מוכרים של האגף למעונות יום ומשפחתונים, על צוות המעון חובה לעבור השתלמויות לפי הפירוט הזה: בתחום הטיפול-חינוכי – אחת לשנה; בתחום הבטיחות, שעת חירום וכיבוי אש – אחת לשלוש שנים; ריענון בעזרה ראשונה – אחת לשנתיים.⁹²

4.4 התייחסות המשרד בדוח הערכת השפעות הרגולציה (RIA)⁹³

במסגרת תהליך הערכת ההשפעות של הרגולציה של משרד העבודה והרווחה, נטען שמבחינת המשאבים וההתארגנות, על המשרד להתאים את מערך ההכשרות כך שיעמוד במטרות שהוגדרו ויוכל להכשיר מטפלות ומנהלות בהיקפים גדולים. מוערך כי בחמש השנים הקרובות תידרש הכשרה של כ-20,000 מטפלות, מהן כ-13,000 ותיקות וכ-6,000 חדשות. ההערכה כוללת נשות צוותים חינוכיים שצריכות השלמת הכשרה, אשר עובדות כיום במעונות המוכרים ואינן בעלות הכשרה מתאימה למרות הדרישה הקיימת.

במסגרת הדרישה מכלל המטפלות לעבור הכשרה מקצועית ייעודית לעבודה עם הגיל הרך ולא להעסיק במעונות היום מטפלות אשר אינן בעלות הכשרה מתאימה, נשקלו במשרד העבודה והרווחה כמה חלופות לגבי הגופים המכשירים ולגבי ביצוע ההכשרה:

- פתיחת האפשרות לביצוע הכשרות המפוקחות על ידי האגף להכשרה מקצועית;
- פתיחת האפשרות לביצוע הכשרות במוסדות המפוקחים על ידי מל"ג;
- פיתוח הכשרות מקוונות על ידי ישראל דיגיטלית.

⁹² [אוגדן הנחיות להפעלת מעונות יום אגף בכיר מעונות יום ומשפחתונים לגיל הרך](#), פרק 6, סעיף: תקן כוח אדם מינימלי בכל כיתת מעון (עמ' 27), ינואר 2020.

⁹³ דוח RIA – הערכת השפעות רגולציה: תקנות חוק הפיקוח על מעונות יום לפעוטות, התשע"ט–2018, אגף בכיר למעונות יום ומשפחתונים, משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים.

כמו כן נשקלו החלופות לבצע את ההכשרה במלואה באופן מקוון, באופן פרונטלי או סנכרוני או במשולב.

חלופות אלו ניתנו לצד האפשרות הקיימת לגשת לבחינות אקסטרניות בהתאם לנוהלי האגף. הבקרה והפיקוח בנושא ההכשרות ייעשו באמצעות הצהרה של מבקש הרישיון להפעלת מעון יום על עמידת הצוות החינוכי בחובות ההכשרה, ובאמצעות שמירה בתיק המעון של התעודות המעידות על הכשרות הצוות החינוכי.

על המועמדת להגיש מסמכים המעידים על הכשרות קודמות (לרבות ותק) למרכזי ההכשרה ולגופים המכשירים, והם יבדקו את המסמכים.

אשר להכשרות תקופתיות למטפלות ולמנהלות (השתלמויות תקופתיות), יש צורך בקביעת מתווה ההכשרה ואופן ביצועה. בקרה ופיקוח על ביצוע השתלמויות ייעשו גם הם באמצעות הצהרה של מבקש הרישיון להפעלת מעון יום, והתעודות יישמרו בתיק המעון.

4.5 הערות הציבור לטיטת התקנה

• תנאי הכשרה בתחומי בריאות ובטיחות לצוותי המעון

על פי הערות הציבור שהתקבלו בתגובות לפרסום של התקנות המוצעות לחוק הפיקוח:

- יש צורך להגדיר בתקנות כי ההכשרות הקשורות בבטיחותם ובבריאותם של הילדים יבוצעו באמצעות תקצוב מרכזי למסגרות המפוקחות, ולא יושתו על בעלי מוסדות החינוך והטיפול.⁹⁴
- האחריות לפעול לביצוע ההכשרות שמוטלת בתקנות על מפעיל המעון, צריכה להיות מגובה בסנקציה על אי-ביצוע ההכשרות, כך שלא יהיה אפשר להעסיק מטפלת מחנכת שלא השלימה את הכשרתה.⁹⁵
- התקנות לא מרחיבות את תנאי ההכשרה להפעלת מעון יום לתחומים נוספים, כגון הכשרה ייעודית למנהל מעון יום.⁹⁶
- יש להקפיד על כך שהכשרות צוות המעון יתקיימו לפני תחילת העבודה או במהלך השנה הראשונה לכל המאוחר.⁹⁷

⁹⁴ סימה חדד, סגנית יו"ר המועצה לגיל הרך: תגובת המועצה לגיל הרך לתקנות חוק הפיקוח על מעונות יום לפעוטות (תנאים לפעילות של מעון יום לפעוטות), התש"ף-2020.

⁹⁵ שם.

⁹⁶ אסנת רייכמן אייזיקוביץ, יו"ר החטיבה לפסיכולוגיה התפתחותית, יורם שליאר, יו"ר הסתדרות הפסיכולוגים בישראל, הערות לתקנות על מעונות היום – התש"ף-2020, 15 בספטמבר 2020.

⁹⁷ שם.

- קורסי ההכשרה לצוותים אינם נגישים כיום לקבוצות אוכלוסייה שונות כגון חרדים וערבים (הן מבחינת שפת הקורסים והן מבחינת הנגישות לאמצעי קצה, כאשר חלק מהקורסים מקוונים) והוספת תקנות חדשות ודרישת הכשרות ללא התאמה ונגישות תרבותית עלולה שלא להועיל בהשגת מטרתה – הפחתת היפגעות של פעוטות במעונות.⁹⁸

• הכשרה מקצועית בתחום הוראה

- חשוב לקבוע באופן מדויק סטנדרטים וקריטריונים המתייחסים לעבודת ההדרכה במעון, כגון דרישות סף לתפקיד מטפלת ומנהלת במעונות.⁹⁹
- המועצה לגיל הרך מציעה לקבוע כי מטפלת מחנכת לתינוקות תידרש לעבור קורס מקצועי ייעודי, ואילו מטפלת מחנכת לתינוקות בקבוצות של פעוטות צעירים ופעוטות בוגרים תידרש לתואר אקדמי רלוונטי, כמו גננות בחינוך הקדם-יסודי.¹⁰⁰ הסתדרות הפסיכולוגים מציעה להוסיף כתנאי להפעלת מעון יום הכשרת מטפלות מסוג 1-2 באופן כזה שכל מטפלת מובילה (האחראית על קבוצה במעון) תהיה עם הכשרת מטפלות סוג 2 מטעם משרד העבודה והרווחה, וכל שאר צוות הטיפול והחינוך צריך להיות עם תעודת מטפלות סוג 1.¹⁰¹
- כדי לא להנציח מצב של חוסר מקצועיות, יש לקבוע בתקנות כי גם מטפלות ותיקות בעלות ניסיון יצטרכו לעבור הכשרה תוך פרק זמן סביר שייקבע, באופן שיאזן בין חופש העיסוק שלהן והידע המקצועי שרכשו ובין הפערים במקצועיותן. כמו ברפורמת אופק חדש, יש לקבוע כי אם לא יעברו הכשרה זו, לא יוכלו לעלות בדרגה המקצועית, ובהתאם תנאי העסקתן לא ישתפרו.¹⁰²

⁹⁸ תרצה אטיה, פורום קהלת: תגובה לתקנות הפיקוח על מעונות היום, 2020.

⁹⁹ ד"ר איריס צדוק, ד"ר חנה צור, בית הספר לעבודה סוציאלית ולרווחה חברתית ע"ש פאול ברוואלד, האוניברסיטה העברית בירושלים, תגובה למסמך מסגרת לקראת התקנת תקנות הפיקוח על מעונות יום – להיוועצות עם הציבור, 27 באוקטובר 2019.

¹⁰⁰ סימה חדד, סגנית יו"ר המועצה לגיל הרך, תגובת המועצה לגיל הרך לתקנות חוק הפיקוח על מעונות יום לפעוטות (תנאים לפעילות של מעון יום לפעוטות), התש"ף-2020.

¹⁰¹ אסנת רייכמן אייזיקוביץ, יו"ר החטיבה לפסיכולוגיה התפתחותית, יורם שליאר, יו"ר הסתדרות הפסיכולוגים בישראל: הערות לתקנות על מעונות היום – התש"ף-2020, 15 בספטמבר 2020.

¹⁰² שם.

- האפשרות לפטור איש צוות במעון מחובות ההכשרה, שהוגדרו בתקנות בהתאם לוותק, לניסיון ולכישורים המקצועיים שרכש מייצרת סתירה בין חובת ההכשרה לבין מתן פטור שכזה.¹⁰³

- יש להתייחס לכך שתחום הטיפול-חינוך וניהול מסגרות לגיל הרך נמצא בחסר הולך וגובר בכח אדם. כתוצאה מכך הדרישות לאיכות ההכשרה והכניסה למקצוע, גם אם יציבו רף גבוה, לא יוכלו להיות תואמות למציאות המתרחשת. לפיכך נטען כי יש צורך במעורבות המדינה בגיוס עובדות ועובדים לתחום, בתקופות של חסר.¹⁰⁴

4.6 מבט משווה

• הכשרה מקצועית בתחום ההוראה

במסגרת סקירת השירותים לילדים בגיל הרך שערכה הנציבות האירופית ב-38 מדינות באירופה¹⁰⁵ עלה כי באופן כללי, דרישות ההסמכה למטפלות מחנכות במסגרות לילדים בגילים בוגרים יותר גבוהות מהדרישות למטפלות מחנכות במסגרות לילדים קטנים יותר. רק בכשליש מהמדינות שהשתתפו במחקר (13 מדינות) יש דרישה למטפלת מחנכת אחת לפחות בקבוצת ילדים מתחת לגיל שלוש להיות בעלת השכלה גבוהה בחינוך או בחינוך לגיל הרך (תואר ראשון לפחות). אלה כמה מהמדינות: בולגריה, גרמניה, אסטוניה, צרפת, יוון, סלובניה, פינלנד, נורבגיה וקרואטיה. בשתי מדינות – פורטוגל ואיסלנד – הדרישה היא לתואר שני.

בסקירה עלה כי מצב יוצא דופן קיים ב**בולגריה**, שם בכל קבוצה של ילדים מתחת לגיל שלוש חייבים להיות שני אנשי צוות טיפול וחינוך בעלי תואר ראשון, אך רק אחד חייב להיות בעל השכלה ייחודית בחינוך או בחינוך לגיל הרך, והשני – אח או אחות. ב**פינלנד**, כל איש צוות שלישי במסגרת חייב להיות בעל הכשרה של גננת לגיל הרך או בעל תואר ראשון בחינוך או מדעי החברה, או בעל תעודת הוראה לגיל הרך. שני השלישים הנוספים של אנשי הצוות צריכים להיות בעלי הכשרה מקצועית בתחום הטיפול בילדים (הסמכה תיכונית מקצועית רלוונטית). נוסף כי בשנת 2018 התקבלה בפינלנד חקיקה חדשה, שלפיה תיערך רפורמה שנועדה לשפר את איכות הצוותים על ידי העלאת רמת הכשרתם: משנת 2030, שני שלישים מהצוות במסגרות לגיל הרך יהיו חייבים להיות בעל תואר ראשון, וחצי מהם יהיו חייבים להיות בעלי תואר בחינוך והוראה. במדינות כגון בריטניה, הולנד, פולין, בלגיה וספרד, יש דרישות להשכלה מסוימת של צוותים במסגרות לילדים גדולים יותר (מגיל שלוש).

¹⁰³ צוות חוקרים ומרצים, המרכז לחקר התפתחות הילד, אוניברסיטת חיפה: הערות לקנות חוק הפיקוח על מעונות יום לפעוטות (תנאים לפעילות של מעון יום לפעוטות), התש"ף – 2020, 6 בספטמבר 2020.

¹⁰⁴ תגובת המכון הישראלי לחינוך בגיל הרך על טיוטת התקנות לחוק הפיקוח על מעונות היום, 17 בספטמבר 2020.

¹⁰⁵ [Key Data on Early Childhood Education and Care in Europe, 2019 edition](#), Eurydice Report, European Commission.

בדנמרק ובשבדיה אין הסדרה של דרישות ההסמכה לצוותים במסגרות לגיל הרך: בחוק מעונות היום בדנמרק לא נקבעה דרישה מינימלית להשכלה של העובדים במסגרות לגיל הרך. למרות זאת, בשנת 2018, 58% מכלל אנשי צוותי מסגרות לגיל הרך היו בעלי תואר ראשון בפדגוגיה. בשבדיה, הדרישה היחידה מהצוות היא כי אדם אחד לפחות בצוות המטפלים בן חייב להיות גנן/נת מוסמך/כת עם תואר ראשון בתחום החינוך. בשנת 2017, 40% מכלל אנשי הצוותים במסגרות לגיל הרך היו בעלי תואר ראשון בתחום החינוך לגיל הרך; לכ-20% הייתה הכשרה ייחודית תיכונית לטיפול בילדים, ולכ-30% לא היו כלל כישורים מקצועיים בעבודה עם ילדים.

אשר להכשרה המקצועית של הסייעת, ברוב המדינות שהשתתפו בסקירה אין דרישה להשכלה או להכשרה ראשונית בתחום החינוך או החינוך לגיל הרך. כאן יצוין כי ב-12 מדינות (ובהן בולגריה, צ'כיה, אירלנד, ליטה, פולין, סרביה ואיסלנד) אין בכלל תפקיד סייעת במסגרות לגיל הרך. עם זאת, יש מדינות, כמו גרמניה, צרפת, סלובניה, סקוטלנד, תורכיה ופינלנד, שבהן יש דרישה להשכלה מינימלית של הסייעת במסגרות לילדים עד גיל שלוש - בדרך כלל מדובר על הכשרה מקצועית על-תיכונית בתחום החינוך לילדים בגיל הרך.¹⁰⁶

אשר לדרישות ההשכלה של מנהלי המסגרות, ב-25 מדינות מתוך ה-38 שנסקרו יש דרישה שמנהל מסגרת לילדים עד גיל שלוש יהיה בעל השכלה גבוהה: ברוב המדינות (למשל בלגיה, צרפת, גרמניה, הונגריה, ליטה, לטביה, אסטוניה, סקוטלנד, סלובניה ופינלנד) - בעל תואר ראשון, ובכמה מדינות נוספות - בעל תואר שני (למשל איסלנד ורומניה).¹⁰⁷ לרוב מדובר בדרישות ממסגרות ציבוריות ופרטיות גם יחד, אך יש מקרים, למשל בבלגיה (הקהילה הצרפתית), שבהם הדרישה היא רק במסגרות הציבוריות, בזמן שבמסגרות פרטיות הדרישה להכשרה של מנהלי מסגרות נמוכה יותר, ואין דרישה להשכלה גבוהה. כמו כן, בבלגיה (הקהילה הפלמית), יש דרישה להשכלה גבוהה למנהלים במסגרות שבהן 18 ילדים או יותר.¹⁰⁸

אשר לרמת ההשכלה של צוותי מעונות היום לילדים עד גיל שלוש, ב-2018 ערך ארגון ה-OECD מחקר בין-לאומי - טאליס - להוראה וללמידה במסגרות לגיל הרך,¹⁰⁹ במסגרתו נאסף מידע על מסגרות יום מוכרות לילדים עד גיל שלוש, וישראל השתתפה בו לצד דנמרק, נורבגיה וגרמניה. על פי ממצאי המחקר, אצל כ-37% מנשות הצוות במעונות היום המוכרים בישראל ההשכלה

¹⁰⁶ שם; עמ' 74.

¹⁰⁷ שם; עמ' 151-152.

¹⁰⁸ שם.

¹⁰⁹ הדוח הארצי בהשוואה בין-לאומית - גרסה ראשונה: [המחקר הבין-לאומי טאליס להוראה וללמידה במסגרות לגיל הרך](#), אגף מעונות יום ומשפחתונים, משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, 2018, עמ' 22. הנתונים מתבססים על דיווח עצמי של צוות המעון. המחקר בישראל נעשה במעונות יום לילדים עד גיל שלוש המוכרים על ידי משרד העבודה והרווחה בלבד.

[TALIS: Building a High-Quality Early Childhood Education and Care Workforce. Further results from the Starting Strong Survey 2018](#), OECD.

הכי גבוהה היא תיכון; כ-51% מנשות הצוות הן בעלות השכלה של יותר מתיכון, אך פחות מתואר ראשון; כ-12% הן בעלות השכלה של תואר ראשון ומעלה. בנורבגיה ובגרמניה, שיעור אנשי הצוות שיש להם השכלה גבוהה ועובדים במעונות לילדים עד גיל שלוש גדול בהרבה – 50% ו-70%, בהתאמה.

כ-71% מנשות הצוות במעונות היום המוכרים בישראל עברו הכשרה ייעודית לעבודה עם ילדים – דומה למצב בדנמרק. בגרמניה יותר מ-90% מאנשי צוות במעון יום הם בעלי הכשרה ייעודית לעבודה עם ילדים.

בישראל ל-65% ממנהלות המעונות יש השכלה של תואר ראשון לפחות או מקבילה לו, לעומת 86%, 98% ו-100% אצל מנהלות של מסגרות לילדים עד גיל שלוש בגרמניה, בנורבגיה ובדנמרק, בהתאמה.

• הכשרות תקופתית לצוות המעון

במשך ההתפתחות המקצועית של הצוותים במסגרות לגיל הרך יש חשיבות בעדכון הידע ובשיפור הכישורים לאורך הקריירה. במסגרת סקירת השירותים לילדים בגיל הרך שערכה הנציבות האירופית שצוינה לעיל,¹¹⁰ ב-12 מדינות (כאמור, מתוך 38 שהשתתפו) יש חובה להשתלמויות תקופתיות (continuing professional development (CPD)) לצוותים של המטפלים המחנכים במסגרות לילדים עד גיל שלוש. כמה ממדינות אלה הן אוסטריה, בלגיה (הקהילה הצרפתית), הונגריה, סקוטלנד, סלובניה, לטביה, אסטוניה ורומניה. חובת השתלמויות תקופתיות לסייעות במסגרות קיימת במדינות בודדות בלבד.

להלן סיכום המידע על ההשתלמויות התקופתיות לצוותים במסגרות לילדים עד גיל שלוש במדינות נבחרות:

לוח 8: השתלמויות תקופתיות שהן חובה לצוותים במסגרות לילדים עד גיל שלוש במדינות נבחרות ¹¹¹		
מדינה	הכשרות למחנכים מטפלים	הכשרות לסייעות
בלגיה (קהילה צרפתית)	שלושה ימים בשנה	---
אסטוניה	36 שעות שנתיים	---
לוקסמבורג	32 שעות על פני שנתיים	---
לטביה	36 שעות על פני שלוש שנים	---
הונגריה	120 שעות על פני שבע שנים	---
סלובניה	15 יום על פני שלוש שנים	---
סקוטלנד	60 שעות על פני חמש שנים	---
תורכיה	10 שעות בשנה	---

¹¹⁰ [Key Data on Early Childhood Education and Care in Europe, 2019 edition](#), Eurydice Report, European Commission.

¹¹¹ שם; עמ' 153.

5. הדרכה חינוכית תהליכית

לפי טיוטת התקנות (תקנה 9), מבקש רישיון להפעלת מעון יום לפעוטות צריך להתחייב כי במהלך כל שנת לימודים יקבל צוות המעון הדרכות חינוכיות שיעביר מדריך חינוכי, קבועות ורציפות, בהיקף משתנה בהתאם למספר הפעוטות השוהים במעון. כך, במעונות בהם שוהים 61 פעוטות לפחות – היקף השעות החודשיות להדרכה של צוות המעון לא יפחת מ-10 שעות; במעונות בהם לפחות 44 פעוטות – לא יפחת מ-8 שעות; במעונות בהם לפחות 21 ולא יותר מ-43 – 6 שעות; ובמעונות בהם לא יותר מ-20 פעוטות – 4 שעות. ההדרכה החינוכית תועבר לצוות המעון ותכלול פגישות אישיות וקבוצתיות.

נראה כי התקנות מגדירות דרישות גבוהות יותר להיקף ההדרכות החינוכיות לצוותי המעונות מאשר הדרישות הקיימות כיום במעונות הסמל, בהם יש דרישה להדרכה שוטפת לצוות המעון על ידי מדריכה חינוכית בהיקף של ארבע שעות חודשיות במעון בו שלוש כיתות¹¹² (הכוללת גם היא הדרכה פרטנית לכל מטפלת והדרכה צוותית).

התקנות מגדירות את הדרישות המקצועיות למי שאמור להעביר את ההדרכות – "מדריך חינוכי" (תקנה 9(ב)), בהתאם לדרישות לבעל תפקיד זה שקיימות כיום במעונות יום מוכרים.¹¹³

5.1 התייחסות המשרד בדוח הערכת השפעות הרגולציה (RIA)¹¹⁴

על פי דוח ההערכה של משרד העבודה והרווחה על השפעות הרגולציה, כאמור, גם המעונות המוכרים נדרשים להדרכה שוטפת על ידי מדריכה חינוכית¹¹⁵ בהיקף ארבע שעות חודשיות, הכוללת הדרכה פרטנית לכל מטפלת והדרכה צוותית. **עם זאת, על פי ההערכה של המשרד, בפועל רבים מן הארגונים המפעילים מספקים שעות הדרכה רבות יותר (בין שמונה ל-12 שעות חודשיות), ובכוננת משרד העבודה לעדכן את התקציב ולהעלות את מספר שעות ההדרכה לעשר שעות למעון תקני (78 ילדים).** כיום אין כל דרישה במעונות שאינם מוכרים (מעונות פרטיים) לקיים הדרכות שוטפות במעון. עם זאת, מנתונים שנאספו על ידי גורמי המשרד לצורך מתן האישור הראשוני לפעלת מעון יום במסגרת יישום חוק הפיקוח על מעונות יום לפעוטות, עולה כי כ-20% מן המעונות שאינם מוכרים דיווחו כי הם רוכשים שירותי הדרכה חינוכית באופן וולונטרי, בשל הערך הרב שהם מוצאים בשירותים אלה ותרומתם הרבה למעון.

¹¹² אוגדן הנחיות להפעלת מעונות יום אגף בכיר מעונות יום ומשפחתונים לגיל הרך, פרק 6, סעיף: תקן כוח אדם מינימלי בכל כיתת מעון (עמ' 27), ינואר 2020.

¹¹³ מעונות יום ומשפחתונים: כשירות והכשרה מקצועית של כוח אדם, משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, כניסה אחרונה: נובמבר 2020.

¹¹⁴ דוח RIA – הערכת השפעות רגולציה: תקנות חוק הפיקוח על מעונות יום לפעוטות, התשע"ט-2018, אגף בכיר למעונות יום ומשפחתונים, משרד העבודה, הרווחה, והשירותים החברתיים.

¹¹⁵ כיום מדריכה חינוכית צריכה להיות בעלת השכלה אקדמית בתחום החינוך לגיל הרך וניסיון של כשנתיים לפחות בהדרכה והנחיית קבוצות במסגרות לגיל הרך, או מנהלת מעון בעלת ניסיון של 10 שנים לפחות. מקור: דוח RIA – הערכת השפעות רגולציה: תקנות חוק הפיקוח על מעונות יום לפעוטות, התשע"ט-2018, אגף בכיר למעונות יום ומשפחתונים, משרד העבודה, הרווחה, והשירותים החברתיים.

אשר להתארגנות בשטח ליישום התקנה – על פי נציגי משרד העבודה והרווחה ובהתאם להערכה שעלתה בתהליך שיתוף הציבור, לפי הסטנדרטים הקיימים יש די אנשי מקצוע העומדים בתנאי הסף למתן שירותי הדרכה חינוכית, ויש ציפייה שהגדלת הביקוש תביא להרחבת ההיצע.

5.2 הערות הציבור לטיטת התקנה

- יש לקבוע דרישה למספר שעות גדול מזה שקיים כיום במעונות המוכרים ובתקנות המוצעות בתחום ההדרכה המקצועית למעון – במקום ארבע שעות חודשיות, יש לקבוע דרישה לעשר¹¹⁶ עד 12¹¹⁷ שעות הדרכה חינוכית בחודש לצוותי המעון.
- בנוסף לשעות הדרכה חיונית, יש להכניס הדרכה וליווי על ידי פסיכולוג התפתחותי, שייתן הדרכות מקצועיות הן בתחום ההתפתחות הפסיכולוגית של הפעוטות עד גיל שלוש והן בתחום ההתפתחות של ההורות ותהליכי איתור וטיפול.¹¹⁸

6. תנאי עבודה הולמים

תנאי העסקה הולמים הם אחד האמצעים ההכרחיים להגיע לצוותים מקצועיים איכותיים למסגות יום לפעוטות. במסמך שכתב פרופ' טרכטנברג, שפורסם במרץ 2019 על ידי מוסד שמואל נאמן למחקר מדיניות לאומית,¹¹⁹ עולה כי האיכות של המסגרות לילדים בגיל הרך היא קריטית, במיוחד שהדרישות למסגרות איכותיות באות לצד הדרישה להעמדת מסגרות רבות לגיל הרך בטווח קצר ולהמשך הקמת מסגרות נוספות לאורך זמן. **הרחבה כמותית גדולה מצריכה תקציבים גדולים, ויותר מזאת, מהלך כזה דורש הכשרת כוח אדם איכותי רב. המצב הנוכחי בישראל מאופיין בהיעדר סטנדרטים ובתנאי העסקה ושכר ירודים, הגורמים לסלקציה שלילית של העסקים בגיל הרך, והימצאותם של עובדים לא מיומנים היא תופעה בלתי נמנעת. לדעת המחברים של המסמך, בהינתן תנאי העסקה ירודים, יהיה קשה לגייס כוח אדם איכותי ומקצועי גם בעתיד. שינוי משמעותי בתנאים אלה (גם בשכר וגם ביחס בין מספר הילדים לאנשי הצוות) ידרוש תקציבים גבוהים וזמן ממושך.**

בתקנות חוק הפיקוח (תקנה 11) המוצעות נקבע כי על מפעיל המעון לדאוג לתנאי עבודה הולמים של עובדי מעון היום, ובין השאר להבטיח "הפסקות קצרות להחלפת כוח ואוויר".

¹¹⁶ ד"ר איריס צדוק, ד"ר חנה צור, בית הספר לעבודה סוציאלית ולרווחה חברתית ע"ש פאול ברוואלד, האוניברסיטה העברית בירושלים, תגובה למסמך מסגרת לקראת התקנת תקנות הפיקוח על מעונות יום – להיווצרות עם הציבור, 27 באוקטובר 2019.

¹¹⁷ צוות חוקרים ומרצים, המרכז לחקר התפתחות הילד, אוניברסיטת חיפה, הערות לקנות חוק הפיקוח על מעונות יום לפעוטות (תנאים לפעילות של מעון יום לפעוטות), התש"ף-2020, 6 בספטמבר 2020.

¹¹⁸ אסנת רייכמן אייזיקוביץ, יו"ר החטיבה לפסיכולוגיה התפתחותית, ירום שליאר, יו"ר הסתדרות הפסיכולוגים בישראל: הערות לתקנות על מעונות היום – התש"ף-2020, 15 בספטמבר 2020.

¹¹⁹ פרופ' מ. טרכטנברג ואחרים: "היפוך הפירמידה" – [חזון ומדיניות לגיל הרך בישראל](#), מוסד שמואל נאמן למחקר מדיניות לאומית, מרץ 2019, עמ' 26.

מהתקנות לא ברור מהם "תנאי עבודה הולמים", אך מצוין כי אין בהוראות תקנה זו כדי לגרוע מהוראות חוקי העבודה ומהוראות חוק הפיקוח על מעונות יום לפעוטות בדבר איסור השארת פעוט בלא השגחה מתמדת בכל שעות הפעילות של מעון יום לפעוטות (סעיף 4(ג) לחוק)

6.1 הערות הציבור לטיוטת התקנה

- כחלק מהשינויים נדרש להגדיר את העבודה של מטפלות מחנכות כמקצוע, ולקבוע שכר מינימום לתפקידים השונים, שימנע יצירת פערים בתנאי ההעסקה במעונות שונים. בנוסף לכך, יש להתייחס בתקנות לתנאי העבודה של המטפלות המחנכות בדגש על משך יום העבודה (כולל אפשרויות פיצול יום העבודה) ועל מספר ימי החופשה.¹²⁰
- במקביל לקביעת דרישות להשכלה ולהכשרת מטפלות-מחנכות במעונות יום, יש לשפר תנאי ההעסקה והשכר שלהן כך שיהיו הוגנים ומכבדים בהתאם לחוקי העבודה, ההשכלה, הכישורים שלהן והתפקיד שהן ממלאות במסגרת החינוכית.¹²¹

6.2 מבט משווה

במחקר הבין-לאומי טאליס להוראה וללמידה במסגרות לגיל הרך¹²² שצוין לעיל, שבמסגרתו כאמור נאסף מידע על מסגרות יום לילדים עד גיל שלוש ושישראל השתתפה בו לצד דנמרק, נורבגיה וגרמניה, נבחן בין היתר הצורך בגיבוש אסטרטגיות לגיוס ולשימור כוח עבודה איכותי במסגרות טיפול וחינוך לגיל הרך, וזאת מפני שידועה החשיבות של הקשר בין כוח עבודה מתאים ובעל הכשרה לבין איכות המסגרת החינוכית הטיפולית לגיל הרך.

על פי ממצאי המחקר, נראה כי השכר הנמוך של צוותי מסגרות הטיפול והחינוך לגיל הרך מזיק הן לאיכות התהליך במסגרות והן לשימור של הצוות. יתרה מזאת, נראה כי רווחתם של אנשי הצוות משפיעה על הפרקטיקות שלהם בעבודתם עם הילדים, ומשתמע מכך **שצוות שפחות שבע רצון מתפקידו או שחווה יותר לחץ בעבודתו ייטה פחות לאינטראקציות עשירות עם הילדים, דבר שמגביל את איכות התהליך בעבודתו עם הילדים.** מדיניות יכולה להעלות את הסטטוס של צוותי מסגרות הטיפול והחינוך כפרופסיה, ולהפחית את מקורות חוסר היציבות והלחץ של צוותים אלה, במיוחד באמצעות מתן הזדמנויות ונגישות לפעילויות של פיתוח

¹²⁰ סימה חדד, סגנית יו"ר המועצה לגיל הרך, תגובת המועצה לגיל הרך לתקנות חוק הפיקוח על מעונות יום לפעוטות (תנאים לפעילות של מעון יום לפעוטות), התש"ף-2020.

¹²¹ הערות הקואליציה לחינוך מלידה לתקנות חוק הפיקוח על מעונות היום לפעוטות, התש"ף - 2020, 15 בספטמבר 2020.

¹²² הדוח הארצי בהשוואה בין-לאומית - גרסה ראשונה: [המחקר הבין-לאומי טאליס להוראה וללמידה במסגרות לגיל הרך](#), אגף מעונות יום ומשפחתונים, משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, 2018, עמ' 22.

הנתונים מתבססים על דיווח עצמי של צוות המעון. המחקר בישראל נעשה במעונות יום לילדים עד גיל שלוש המוכרים על ידי משרד העבודה והרווחה בלבד.

[TALIS: Building a High-Quality Early Childhood Education and Care Workforce. Further results from the Starting Strong Survey 2018](#), OECD.

מקצועי מתמשך, קביעת מדיניות לפיצוי והשוואת שכר לצוותי מסגרות חינוך וטיפול לגיל הרך (במיוחד יצירת הלימה לרמות השכר בחינוך היסודי).

במדינות שהשתתפו במחקר נמצאו שיעורים נמוכים מאוד של אנשי צוות במסגרות לילדים עד גיל שלוש שמרוצים מרמת השכר שלהם: בישראל, רק 16% מאנשי צוות במעונות היום המוכרים הביעו שביעות רצון מהשכר. שיעור זה נמוך ביחס לצוותי מעונות יום במדינות נוספות שהשתתפו במחקר – דנמרק (32% מאנשי צוות הביעו שביעות רצון משכרם), נורבגיה (30%) וגרמניה (29%).

94% מאנשי הצוות במעונות היום בישראל דיווחו כי שיפור השכר הוא נושא מרכזי בדיון על תוספת תקציבים למעונות יום; 73% מאנשי צוותים בגרמניה הצביעו על נקודה זו כחשובה בעיניהם, 49% מהעובדים בנורבגיה וכ-43% בדנמרק.

בנוסף, מחקר טאליס מספק מידע על מקורות הלחץ שאנשי הצוות חווים בעבודה. **הצוותים בכל המדינות דיווחו כי מבין שלושת מקורות הלחץ שדורגו כגבוהים ביותר, היעדר המשאבים והמספר הרב של ילדים בכיתה או בקבוצה נמצאו כגורמי הלחץ המשמעותיים ביותר.**

7. בחינת ההתאמה של מי שמבקש לעבוד במעון

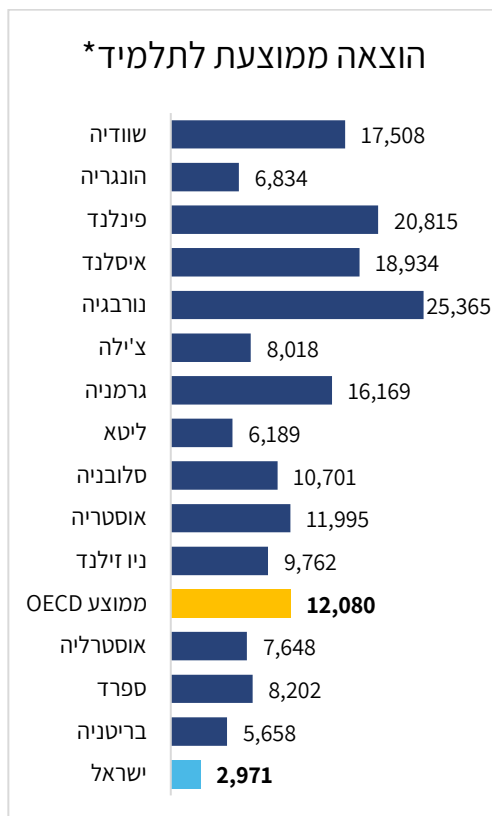
בתקנה 10 מוצע לקבוע כי בעת קבלת עובד לעבודה במעון, על מנהל המעון לבחון את התאמתו לעבודה עם פעוטות ולוודא שאיננו מסוכן. האופן בו תיערך הבחינה הנדרשת, לפי הצעת התקנות, הוא באמצעות ליווי של מחנך-מטפל חדש על ידי מנהל המעון או מי שהוא מינה לכך, במהלך החודש הראשון של עבודתו עם הפעוטות. בתקנות מוגדר "ליווי" כ"הדרכה מעשית לרבות בדבר סדר היום בקבוצה, חלוקת העבודה בתוך צוות המעון, נהלים, דרכי העברת פעילויות, התארגנות לקראת ארוחות, שינה, קבלה לגן ופרידה וכו'".

בתקנות מוצע לקבוע כי אם מפעיל מעון יום לפעוטות מצא כי יש בהתנהגות של מחנך-מטפל או של מי שבמגע ישיר עם הפעוטות כדי להזיק לפעוטות השוהים במעון היום לפעוטות, תופסק שהייתו של המחנך-מטפל במעון באופן מיידי והמפעיל ידווח על כך לאגף למעונות יום.

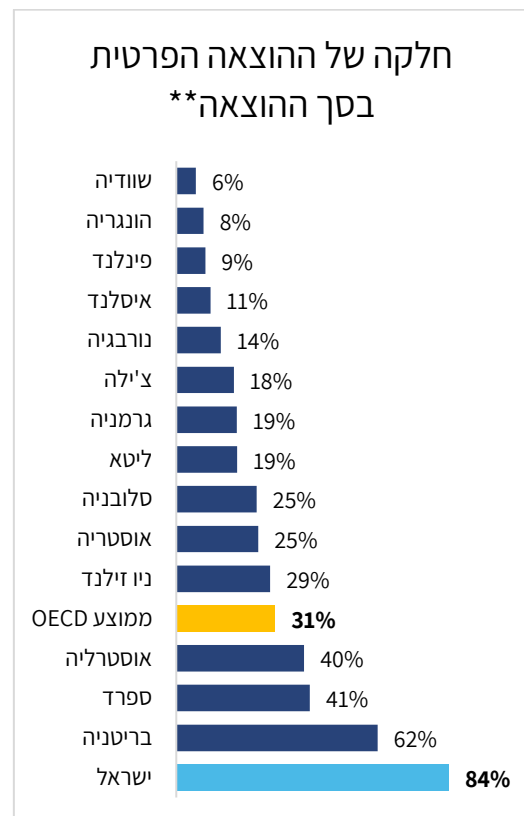
נספח א: נתוני ה-OECD על תקצוב החינוך לגיל הרך

בתרשים שלהלן מוצגים נתוני ה-OECD על תקצוב החינוך לגיל הרך (מסגרות חינוכיות טיפוליות מגיל לידה עד גיל שלוש) במדינות שבהן דווח על נתונים מסוג זה. הנתונים הם משנת 2016, והם פורסמו על ידי הארגון ב-2019.¹²³

תקצוב החינוך לגיל הרך (לידה עד שלוש) במדינות נבחרות (2016)



* דולר ארה"ב במונחי PPP (מדד שווי כוח הקנייה)



** לאחר ניכוי העברות ציבוריות

¹²³ OECD, *Education at a Glance 2019: OECD Indicators*, Paris, 2019, p. 178: Table B2.4. Financing of early childhood education and care (ISCED 0) and change in expenditure as a percentage of GDP (2012 and 2016).