



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

כתיבה: מריה רבינוביץ' | אישור: יובל וורגן |

עריכה לשונית: מערכת דברי הכנסת

תאריך: ט' בטבת תשפ"א, 24 בדצמבר 2020

סקירה

תוכן העניינים

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 לטיטת 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 לטיטת התקנה	21
22	3.3 מבט משווה	22
23	4. תנאי הכשרה להפעלת מעון	23
24	4.1 תנאי הכשרה לצוותי המעון בתחומי בריאות ובטיחות	24
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 לטיטת 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 לטיטת התקנה	35
35	6. תנאי עבודה הולמים	35
36	6.1 הערות הציבור לטיטת 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 בעבור הוועדה לזכויות הילד של הכנסת, בראשות חבר הכנסת 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 החלים 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 שהועלו 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 לעיתים לקבוע סטנדרטים ברורים או מחמירים יותר מאלו שבתקנות המוצעות.
- לצד החשיבות שבדין על קידום קביעת סטנדרטים שיאפשרו הפעלת מעונות יום לפעוטות איכותיים ובטוחים, כמה גורמים העוסקים בנושא, 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 בעבור המפעילים והן בעבור ההורים: מצד אחד, התקינה המחמירה יותר עלולה לגרום ליציאתן מהשוק של חלק מהמסגרות שלא יוכלו לעמוד בדרישותיה, ומצד אחר, העלויות הנדרשות להטמעת התקנות בשטח יכולות לגרום להעלאת שכר לימוד שתשאר קבוצות אוכלוסייה, 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 כיום במעונות יום שיש להם סמל מעון יום מוכר או סמל משפחתון מוכר, המפוקחים על ידי משרד העבודה והרווחה. נתון זה נכון לכל קבוצות הגיל. עם זאת, אשר להמלצות ועדת רוזנטל, בשתי קבוצות הפעוטות מגיל 16 חודשים ומעלה היחס נמוך מזה שהומלץ על ידיה.

בעניין זה הועלתה טענה כי נוסף לתקציבים הנדרשים לשיפור היחס המספרי בין ילדים למטפל, יש להביא בחשבון גם את הקושי בגיוס עובדים בתחום, קושי הנובע מהמעמד ומהשכר הנמוכים של העובדים, מהיעדר אופק קידום ומתנאי העבודה השוחקים.

אשר לתפוסה המרבית בקבוצת המעון, מההשוואה נראה כי תקן ההתפוסה המרבית במעון יום שמוצע בטיטת התקנות גבוה מהתקן המעוגן בקריטריונים להפעלת מעונות יום מוכרים (כלומר, התקן מאפשר מספר מרבי גדול יותר של פעוטות בגן). עם זאת, התקן המוצע נמוך יותר מהתקן המותר בפועל, אשר נקבע בהוראת שעה על ידי משרד

העבודה והרווחה (לשם קביעת חריגה מתפוסת הילדים הנדרשת במעונות יום מוכרים, כלומר התקן המוצע מאפשר מספר מרבי קטן יותר של פעוטות בגן). עם זאת, אשר לכל קבוצות הגיל במעון, בטיוטת 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, רשאי לאפשר תפוסה נוספת: עד 10% מהתפוסה המרבית המותרת במעון מעבר למוגדר בתקנות.

שטח המעון

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

נראה כי התקנות המוצעות מאפשרות מצב שבו מתקיים השילוב הבא: מצד אחד, הקטנת השטח לילד במעון לעומת הקריטריונים הקודמים שנקבעו, ומצד שני, הגדלת המספר המרבי של התינוקות והפעוטות במעון, ונוכח זאת יש להביא בחשבון את ההשפעות של שילוב זה על האיכות של המעונות ועל הבטיחות בהם.

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. ההכשרות הפדגוגיות קובעות את סוגי ההכשרה הנדרשת למחנכת-מטפלת ואת היקפיה. עם זאת, התקנות אינן מתייחסות להכשרה של ממלאי תפקידים נוספים במעון, כגון מנהלות מעון, ואינן מבדילות בין מחנך-מטפל אחראי למחנך-מטפל, כפי שזה נעשה בדרישות לממלאי תפקידים במעונות יום מוכרים. נוסף על כך, 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 שבה יש לקיים השתלמויות, הוגדרה בתקנות כתקופה "מזמן לזמן". על פי ההנחיות שקיימות היום במעונות יום מוכרים, על צוות המעון חובה לעבור השתלמויות בתחום הטיפולי-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 (להלן: משרד העבודה והרווחה). בחוק נקבע כי בתוך שנה מיום פרסומו יובאו התקנות מתוקפו של החוק החדש לאישורה של ועדת הכנסת המלווה את החוק.¹

ב-27 באוגוסט 2020 פרסם 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, והייתה זמינה להערות הציבור עד 17 בספטמבר 2020. ב-21 בדצמבר 2020 הועברה הצעת תקנות מעודכנת לאישור הוועדה לזכויות הילד של הכנסת (לאחר התייחסות של משרד העבודה והרווחה להערות הציבור וגורמים רלוונטיים נוספים).

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 החלים כיום על הפעלת מעונות יום המוכרים על ידי משרד העבודה והרווחה² – בהתחשב בתגובות ובהמלצות של הגופים הרלוונטיים העוסקים בתחום הגיל הרך – במסגרת העברת הערות הציבור לטיוטת התקנות, וכן בהתחשב בהמלצות ועדת רוזנטל, שהמליצה על הסטנדרטים להפעלת מסגרות יום לפעוטות עוד בשנת 2006. נוסף על כך, לצורך השוואה מוצגים במסמך, בהקשר לחלק מהתקנות, ממצאים של סקירות בין-לאומיות שבדקו את התנאים להפעלת מסגרות יום לפעוטות בכמה מדינות בעולם. בחלקים אלה מוצגים הכללים להפעלת המסגרות, אך ללא בחינת מידת האפקטיביות שלהם בשטח.

אלה כמה מהמקורות שבהתחשב בהם נבחנו התקנות:

- **דוח ועדת רוזנטל:** הוועדה המייעצת למנכ"ל משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה (להלן: תמ"ת) דאז, מר רענן דינור, שהוקמה בדצמבר 2004 ופעלה בראשותה של פרופ' מרים (מיקי) רוזנטל מהאוניברסיטה העברית, בשיתוף נציגים ממשרדי ממשלה ומהאקדמיה, מומחי בטיחות וארגונים המפעילים מעונות יום (להלן: ועדת רוזנטל).

¹ החוק פורסם ב-31 באוקטובר 2018.

² על פי משרד העבודה והרווחה, הסטנדרטים שיחולו על מעונות היום שאינם מוכרים (פרטיים) יהיו בשים לב לסטנדרטים החלים 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.

מטרות הוועדה היו להגדיר סטנדרטים בהיבטים חינוכיים, בטיחותיים ובריאותיים, כדי להבטיח את שלומם, ביטחונם והתפתחותם התקינה והבריאה של ילדים וילדות במסגרות לפעוטות. נוסף על כך קבעה הוועדה סטנדרטים מקצועיים בתחום ההכשרה של מחנכים ומחנכות במסגרות לפעוטות. הוועדה סיימה את פעילותה 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 גופים אלה: המועצה לגיל הרך, המועצה לשלום הילד, קבוצות חוקרים מהאוניברסיטאות המובילות בארץ והסתדרות הפסיכולוגים.
- **מסמך** שנערך על ידי **פרופ' מנואל טרכטנברג** במוסד שמואל נאמן למחקר מדיניות לאומית, הבוחן את **החזון למדיניות לגיל הרך בישראל**.

הערות הציבור לטיטת התקנות – סוגיות עקרוניות

- ❖ ככלל, התומכים בקידום התקנות התייחסו לתקנים ולסטנדרטים ראויים ורצויים שבתקנות, אך גורמים אחרים, ובראשם הארגונים המפעילים את המעונות המוכרים, הוסיפו כי קידומן יחייב **העמדת מקורות מימון מלאים לידי הארגונים לשם קביעת סטנדרטים, שיוגדרו בתקנות מן הכוח אל הפועל**.⁴
- ❖ לצד מגיבים רבים שביקרו את התקנות על חוסר בהירות, וטענו כי הניסוח שלהן מאפשר מגוון הקלות ופריצות של הכללים, מגיבים אחרים ציינו את **הקשיים שעשויים להיווצר בשל עודף רגולציה שהתקנות מייצרות**. לדעתם, תקינה מחמירה עלולה לגרום ליציאתם מהשוק של מעונות קיימים בכלל, ושל מעונות שנותנים שירות לשכבות חלשות מבחינה סוציו-אקונומית בפרט, ובשכבות אלו, מחיר מעון מוכר עשוי להיות גבוה בהשוואה לגנים פרטיים. במצב זה גנים פרטיים שאינם יכולים לעמוד בתקינה ייצאו מהשוק וישאירו ציבור שלם ללא פתרון של מסגרת לילדיו. לכן נטען כי על המדינה להתייחס להשפעת התקינה על אוכלוסיות חלשות ואוכלוסיות בסיכון.⁵

³ דוח הוועדה המייעצת בראשות פרופ' מרים רוזנטל: **סטנדרטים להפעלת מסגרות חינוכיות לפעוטות**, ינואר 2009, עמ' 7.

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

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.

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

על פי החלטה 4496 של הממשלה ה-34, בפברואר 2019 הוקמה ועדה בין-משרדית לבחינת מצב מעונות היום שיש להם סמל. על פי מידע של משרד העבודה והרווחה שנמסר למרכז המחקר והמידע של הכנסת בסוף ספטמבר 2020, **הוועדה סיימה את עבודתה.** טיוטת דוח המלצות הוועדה הועברה להערות של חברי הוועדה; לאחר בחינת ההערות, המשרד יפרסם את הדוח. **ממשרד העבודה והרווחה לא נמסר המועד הצפוי לפרסום הדוח.**⁷ לפיכך, המלצות הוועדה לא יובאו לידי ביטוי במסמך זה. נוסף על כך, לא ברור אם חומרי הוועדה, ככל שהיו זמינים, שימשו במהלך העבודה על טיוטת התקנות.

במסמך מובאת התייחסות 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 הדין בנוסח התקנות בוועדת הכנסת.

יש לציין כאן כי מסמך זה אינו מסמך משפטי, וההתייחסות לסעיפי התקנות מובאת מן הפן המקצועי והפן האקדמי בלבד.

1. רקע: המסגרות לגיל הרך בישראל והפיקוח עליהן

בשנת 2019 היו בישראל 1.091 מיליון ילדים שגילם עד שש (לא כולל), ומהם 551,400 תינוקות ופעוטות מגיל לידה עד גיל שלוש (לא כולל).⁸ ישראל היא אחת המדינות הצעירות ביותר בהשוואה למדינות הארגון ה-OECD: לפי נתונים משנת 2018 שיעור הילדים והצעירים עד גיל 24 מכלל האוכלוסייה בישראל גבוה באופן ניכר מהשיעור הממוצע של ילדים וצעירים בגילים אלה במדינות הארגון – כ-43% לעומת כ-31%, בהתאמה. מתוך נתון זה, שיעור הילדים שגילם עד ארבע מכלל האוכלוסייה בישראל הוא הגבוה ביותר במדינות ה-OECD: כ-10% לעומת כ-6% (ממוצע מדינות ה-OECD), בהתאמה. שיעור אוכלוסיית הצעירים היא היבט חשוב ברמת

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 ופרויקטים, 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](#).

ההשפעה על כלכלת המדינה בכלל, על מערכת החינוך, ובייחוד 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, קצת יותר מ-130,000 פעוטות בגילים אלה מטופלים בכ-2,200 מעונות יום ובכ-3,800 משפחתונים שיש להם סמל מעון מוכר או 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 שגילם עד גיל שלוש מטופלים בגנים ובמשפחתונים פרטיים, או נמצאים בבית עם מטפלות פרטיות (או עם קרובי משפחה). השירותים האלה ממומנים כולם ממקורות פרטיים, ללא סבסוד מהמדינה.

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

כיום, אין בידי הרשויות נתונים מדויקים על מספרם של מעונות היום הפרטיים לפעוטות שגילם עד שלוש ועל מספר הפעוטות הרשומים בהם. על פי אומדן של משרד העבודה והרווחה, מספר הילדים במסגרות שאינן מוכרות, שבהן שוהים שבעה ילדים ומעלה הוא 140,700 ילדים.¹³

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 מפוקחים 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 מוניקנדס-גבעון: [מסגרות לילדים בגיל הרך והפיקוח הממשלתי עליהן](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 2 בפברואר 2020.

¹² חוק הפיקוח מ-1965 אינו חל רק על מעונות יום לפעוטות, אלא על מגוון רחב של מעונות, ובהם 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.

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

לפי ניתוחים שנערכו על הנתונים הקיימים, מספר המעונות הפרטיים הוא כ-3,810¹⁴, 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-26,700¹⁶.

מידע על מעונות היום הפרטיים נאסף משנת תש"ף ואילך, באמצעות אגף מעונות היום, במסגרת מתן אישורים ראשוניים להפעלה, שהונפקו מתוקף חוק הפיקוח על מעונות יום לפעוטות משנת 2018; באמצעות דיווחים שהועברו על ידי ארגונים המייצגים מעונות יום שאינם מוכרים במסגרת תהליך שיתוף הציבור, ובאמצעות בקשות שהפנו מעונות היום לקבלת סיוע, במסגרת תוכנית הסיוע הממשלתית לעסקים קטנים שנפגעו בעקבות משבר הקורונה. עם זאת, המיפוי עדיין מצומצם, והמידע שנאסף על המסגרות הפרטיות הוא 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 לשלמו הפיזי של כל ילד וילד בקבוצה (מניעת תאונות); להגיב בו-בזמן, ובצורה, נאותה לצורכיהם של כלל הילדים שבאחריותה; להכיר אישית כל ילד וילד בקבוצה שלה וליזום פעילויות חינוכיות מתאימות (לאישיותו ולמצבו בזמן נתון) המאתגרות ומעודדות את התפתחותו השכלית, הרגשית והחברתית.¹⁹

שבפיקוח משרד החינוך. עם זאת, ייתכן שיש להביא בחשבון גם את הילדים שמתחילים ללמוד בגן פרטי לפני גיל שנתיים ותשעה חודשים (דהיינו – ילדים שלא הגיעו לגיל הזכאות לכניסה לגן של משרד החינוך בשנה זאת), ומסיימים אותו כעבור כעשרה 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; מנתונים שהועברו על ידי המעונות הפרטיים, מספר הילדים הממוצע במסגרות פרטיות הוא 32, ויש הבדלים בגודל המעון בין אזורים שונים. למשל, לפי סקר שנערך 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.

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

בתקנות המוצעות נקבעה תקינת מחנך-מטפל ביחס לגיל הפעוטות (תקנה 3). להלן תקינת כוח האדם במעון יום לפעוטות שנקבעה בטיטת התקנות. התקינה המוצעת מוצגת לצד התקינה הנהוגה 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	טיטת התקנות ²⁰	קבוצת גיל
התקן הרצוי ²⁴	התקן המקסימלי – לשלב ביניים מידי ושלב 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: 16–24 חודשים
1:6	1:8/1:7	1:11	1:10	פעוטות בוגרים: 25–36 חודשים

מההשוואה עולה כי היחס פעוט:מחנך-מטפל המוצע בתקנות הוא מחמיר מעט מהיחס שנדרש כיום במעונות יום שיש להם סמל, המפוקחים על ידי משרד העבודה והרווחה. עם זאת, באשר להמלצות ועדת רוזנטל, בשתי קבוצות הפעוטות מגיל 16 חודשים ומעלה – היחס נמוך מזה שהומלץ על ידה.

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

יש חוסר בהירות באשר 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 לפי התקן שתהיה מחנכת-מטפלת אחת 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 16-24 חודשים, ומטפלת אחת ל-11 פעוטות בגיל 25-36 חודשים. לא ברור מה אמור להיות המצב אם בקבוצה אחת, או בכיתה גן אחת, יש תשעה פעוטות או פחות שגילם 16-24 חודשים, או 11 פעוטות או פחות שגילם 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. נראה כי התקנות מאפשרות מצב שבו בכל קבוצה של מעון יהיו שישה פעוטות עם מטפלת אחת. לא ברור אם 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. יש לציין כי משרד העבודה והרווחה מעדכן מדי תקופה את ההנחיות להפעלת מעון יום באמצעות הוראת שעה, ובהן גם את ההנחיות בדבר התפוסה המרבית במעון. בהוראת השעה הרלוונטית נקבעו קריטריונים אחרים מאלה שבהנחיות, והוגדלה התפוסה המרבית המותרת במעון יום.²⁷ על פי המשרד, ההגדלה נעשתה "במטרה לתת מענה רחב ככל הניתן לאוכלוסייה הגדלה של הילדים הנזקקים למעונות".²⁸

נוסף על כך, בלוח 2 תוצג התקינה שעליה המליצה ועדת רוזנטל.

²⁵ דוח הוועדה המייעצת בראשות פרופ' מרים 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: 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 - לשלב ביניים מיידית/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: 16-24 חודשים
12-10	24/21	27/35	30	פעוטות בוגרים: 25-36 חודשים

אשר לתפוסה המרבית בקבוצת המעון, מההשוואה נראה כי תקן ההתפוסה המרבית במעון יום שמוצע בטיטות התקנות גבוה מהתקן המעוגן בקריטריונים להפעלת מעונות יום מוכרים (כלומר, התקן מאפשר מספר מרבי גדול יותר של פעוטות בגן). עם זאת, התקן המוצע נמוך יותר מהתקן המותר בפועל, אשר נקבע בהוראת שעה על ידי משרד העבודה והרווחה (לשם קביעת חריגה מתפוסת הילדים הנדרשת במעונות יום מוכרים, כלומר התקן המוצע מאפשר מספר מרבי קטן יותר של פעוטות בגן). עם זאת, אשר לכל קבוצות הגיל במעון, בטיטות התקנות מוצעת תפוסה מרבית גבוהה משמעותית מהתפוסה שהומלצה על ידי ועדת רוזנטל.³⁵ עם זאת, באשר

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: 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: 30 באוגוסט 2020; [תפוסה ותקן כוח אדם במעונות יום ומשפחתונים](#), הוראת שעה לשנת הלימודים תשפ"א-תשפ"ב; משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, כניסה: 24 בדצמבר 2020.

³² דוח הוועדה המייעצת בראשות פרופ' מרים 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 המיידית בכל קבוצות הגיל במעונות שבהם יותר מ-20% מהילדים באים מרקע של מצוקה חברתית. מקור: דוח הוועדה המייעצת בראשות פרופ' מרים 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: 30 באוגוסט 2020.

לכל קבוצות הפעוטות, בטיטת התקנות מוצעת תפוסה מרבית גבוהה משמעותית מהתפוסה שהומלצה על ידי ועדת רוזנטל.

נוסף על כך, בתקנות המוצעות, הממונה³⁶ רשאי, בנסיבות מיוחדות, לאפשר תפוסה נוספת, שאומנם אינה יכולה לעלות על 10% מהתפוסה שנקבעה בתקנות,³⁷ אך עדיין מגדילה את התפוסה המרבית המותרת במעון מעבר למצוין לעיל.

יש לציין 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 למקובל כיום במעונות המוכרים בהתאם למצע המוצג בלוחות 1 ו-2 לעיל (המשמעות של שיפור יחס התקינה והקטנת הקבוצה, מעבר למקובל כיום במעונות שיש להם סמל, היא עדכון רוחבי של הסטנדרט הן במעונות שאינם מוכרים והן במעונות המוכרים).

על פי משרד העבודה והרווחה, כל אחת מן החלופות דורשת זמן התארגנות שונה. להלן הערכת משרד העבודה והרווחה בדבר 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 על תקינת כוח האדם והתפוסה המרבית במעונות יום לפעוטות⁴⁰			
תקינת כוח אדם			
חלופה ג' – סטנדרט משופר	חלופה ב' – סטנדרט סמל נוכחי	חלופה א' – ללא התייחסות	
מוערך כי עד 30% מן המעונות לא עומדים בסטנדרט תקינה משופר, ונדרש זמן התארגנות. על כן, חובה זו תחול משנת הלימודים תשפ"ב.	מוערך כי עד 10% מן המעונות שאינם מוכרים לא עומדים היום בסטנדרט כוח האדם הנדרש, ועל כן חובה זו תחול משנת הלימודים תשפ"ב.	לא נדרש זמן התארגנות	מעונות לא מוכרים
מוערך כי נדרשת הוספת כ-3,000 מטפלות לשם עמידה בתקינה, ועל כן חובה זו תחול משנת הלימודים תשפ"ב.	לא נדרש	לא נדרש	מעונות מוכרים
תפוסה מרבית במעון יום			
חלופה ג' – סטנדרט משופר	חלופה ב' – סטנדרט סמל נוכחי	חלופה א' – ללא התייחסות	
לא ידוע, אך מוערך שנדרש זמן התארגנות, ועל כן יחול משנת הלימודים תשפ"ג.	משיתוף הציבור עולה כי לא נדרש זמן התארגנות לשם עמידה בהוראת השעה.	לא נדרש זמן התארגנות	מעונות לא מוכרים
מוערך כי נדרש היערכות לגיוס מטפלות, התאמת מבנה המעון והגבלת הרישום, ועל כן נדרש זמן התארגנות נוסף, והסטנדרט יחול משנת הלימודים תשפ"ג.	לא נדרש	לא נדרש	מעונות מוכרים

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' מנואל טרכטנברג ואחרים, מחקרים מראים קשר בין גודל המסגרות והיחס

⁴⁰ שם. 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. 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.

המספרי בין ילדים לאנשי צוות, לבין איכותן: **ככל שמספר הילדים למטפל קטן יותר, כך הילדים חשים 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 אליו אינטראקציות וגירויים התורמים להתפתחותו. לעומת זאת, ככל שהיחס המספרי גדל, המטפל עסוק בחלק ניכר של הזמן בביצוע פעולות הטיפול הבסיסיות ביותר (דאגה לבריאות הפיזית, האכלה, החלפת חיתולים, מניעת בכי וכדומה) על חשבון פעולות שתורמות לפיתוח כישורי הילד.⁴² **לפיכך נשאלת השאלה: ללא יחס סביר בין מספר הילדים לבין מספר אנשי הצוות ולשטח המעון, מהי מידת הרלוונטיות של שאר הקריטריונים להפעלת מעון יום איכותי ובריאותי?**

על פי המחקר של מוסד שמואל נאמן, בהינתן הפער הגדול בין התקינה לבין מה שנחשב למינימום סביר (עורכי המחקר השוו זאת לפי התקינה המקובלת במסגרות לגיל הרך במדינות ה-OECD), **יש להניח כי ללא הקטנה משמעותית של היחס המספרי בין ילדים למטפלים, האפקטיביות של שאר צעדי המדיניות המוצעים תהיה מוגבלת למדי.**⁴³ עם זאת, עורכי המחקר הביאו בחשבון שני קשיים עיקריים העומדים בפני מהלך לשיפור 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 לקידום ומתנאי העבודה השוחקים שקיימים כיום בישראל.**⁴⁴

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

- גודל הקבוצה המרבי, שהוצע בטיטת התקנות אומנם נמוך יותר מאשר בהוראת השעה, אולם בה-בעת הוא מְרַע את התקן הבסיסי הקיים כיום. נוסף על כך, גודל הקבוצה המקסימלי במדינות האיחוד האירופי נמוך משמעותית מהקיים בארץ.⁴⁵
- אף שהתקנות משפרות במידה מסוימת את היחס בין מספר הפעוטות לבין מספר המחנכות-המטפלות, שיפור זה אינו מספק ורחוק מהמלצות ועדת רוזנטל.⁴⁶

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

⁴³ שם, עמ' 27.

⁴⁴ ראדה חסייסי: מעמדן ותנאי העסקתן של מטפלות במעונות יום ובמשפחתונים, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, נובמבר 2014; פרופ' מנואל טרכטנברג ואחרים: "היפוך 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.

- 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 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 יש לציין כי הצעת התקנות שהוגשה לאישור הוועדה לזכויות הילד של הכנסת לאחר הערות הציבור כוללת את הסעיף הזה: 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 לתפוסה 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 שתי מחנכות-מטפלות, 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 שמשמעות השילוב בין האפשרות להגדלת הקבוצה ב-10% והקביעה כי לצורך עמידה בתקינה ייחשב מנהל המעון כמחנך מטפל, היא עיקור מתוכן של סעיף התקינה.⁵⁰

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

- יש להגדיר בתקנות חובה לקבוע את היחס בין מספר הילדים למספר המחנכות-מטפלות 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, שיש לה 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 מספר התלמידים המרבי של הקבוצה, בד בבד עם הגדלת היחס בין מספר הילדים למספר המחנכות-מטפלות אינה הטבה של התנאים להתפתחות תקינה, אלא הגדלת הסיכון לפגיעה בהתפתחות.⁵²

2.3 מבט משווה

בהשוואה למצב במדינות ה-OECD, מספר התינוקות והפעוטות שבהם מטפל איש צוות אחד המוצע בתקנות בישראל הוא גבוה למדי. מהסקירה המשווה, שערכו גורמי האגף למעונות יום ומשפחתונים במסגרת תהליך RIA לתקנות החדשות, נמצא שבמדינות שנבדקו (אירלנד, ניו זילנד, פינלנד וסינגפור, בריטניה ואוסטרליה) היחס בין אנשי הצוות החינוכי לבין מספר הילדים במעונות נמוך משמעותית מהיחס כיום במעונות הסמל בישראל: 1:3 כשמדובר בתינוקות, 1:4-1:6 כשמדובר בפעוטות, ו-1:4-1:8 כשמדובר בבוגרים. היחס בישראל גבוה גם מהמוצע במדינות ה-OECD.⁵³

נזכיר כאן כי שיעור הילדים עד גיל ארבע מתוך כלל האוכלוסייה בישראל הוא הגבוה ביותר בקרב מדינות ה-OECD (כ-10% לעומת כ-6% בממוצע, בהתאמה). כאמור, שיעור אוכלוסיית הצעירים היא 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 נמצא כי ברוב מדינות אירופה ניתנת חשיבות רבה מאוד 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, ירום 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 (6-18 חודשים). בכמחצית מהמדינות האירופאיות

בסקירה נמצא כי במסגרות לילדים קטנים (מתחת לגיל ארבע), התקינה של איש צוות לילד שונה ממדינה למדינה: 3:1 בנורבגיה ובמונטונגרו; 4:1 בבריטניה (אנגליה, ויילס, סקוטלנד), ביוון (לתינוקות ולפעוטות עד גיל 30 חודשים), בפינלנד ובהונגריה, ו-1:15 – ואף יותר – במדינות כגון ליטא, 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-שלושה אנשי צוות, ולעומת זאת, בקבוצות של ילדים בוגרים יותר, בני ארבע ומעלה, מספר אנשי הצוות הוא אחד-שניים.⁵⁶

ברוב המדינות שנבדקו, גודל הקבוצה המרבי הוא 12-16 ילדים בגיל שנתיים, ו-23-25 ילדים בגיל ארבע. ההבדלים בין מדינות אירופה הם משמעותיים: לילדים בני שנתיים, מספר הילדים המקסימלי בקבוצה הוא 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 שנעשה גם בתקנות המוצעות בארץ). עם זאת, יש מדינות שבהן המספר המקסימלי של הילדים בקבוצה אינו מוגדר, אלא רק מספר הילדים המרבי לאיש צוות. במדינות אחרות מגדירים את גודל הקבוצה המקסימלי, ומשאירים לכל מסגרת את החופש לקבוע אילו סוגי תפקידים להקצות לקבוצות – מטפלות או סיעות, או שתי האפשרויות.

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: על פי ממצאי המחקר הבין-לאומי של OECD מ-2018 – מחקר טאליס להוראה וללמידה במסגרות לגיל הרך (בחלק של מסגרות

המדינה מספקת מקום במעון יום לילדים החל מגיל שלוש. במדינות רבות באירופה עדיין אינן זמינות מסגרות חינוך וטיפול איכותיות לילדים שגילם פחות משלוש. התוכן החינוכי המוגדר לכל הילדים, המועבר על ידי צוות מוסמך ונתמך באמצעות מדיניות ברורה, נמצא בעיקר באזורים של המדינות הנורדיות, הבלטיות ובאזור הבלקן. מדינות אלה מספקות שירותים לכל הילדים שגילם פחות מגיל הכניסה לבית הספר היסודי. עם זאת, בכמה מהן עדיין מתקשים להבטיח גישה לכל ילד ושיעורי ההשתתפות במסגרות נמוכים. ברוב חלקי אירופה משתנים סוגי המסגרות לגיל הרך ואיכותן לפי גיל הילדים. ברוב המדינות במרכז ובדרום אירופה נעשים שינויים בהגדרות ובגדרות הטיפול במסגרות לילדים שגילם יותר משלוש. עם זאת, ברוב המדינות יש הנחיות חינוכיות וטיפוליות גם לילדים בגילים צעירים יותר. מקור: שם, עמ' 9.

⁵⁶ שם, עמ' 87-89.

⁵⁷ שם.

לילדים שגילם עד שלוש)⁵⁸ – שבו השתתפה ישראל לצידן 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 שגילם פחות משלוש מגרמניה, נורבגיה ודנמרק הסכימו עם טענה זו (52%, 57% ו-67%, בהתאמה).⁵⁹

בכל המדינות שהשתתפו במחקר דווח כי בקרב צוותי עבודה במעונות יום מורגש עומס עבודה גבוה בעיקר בגלל מחסור בכוח אדם במעון ביחס למספר גדול מדי של הילדים השוהים בו. עומס זה הוא אחת הסיבות העיקריות למתח שחווים אנשי צוות במסגרות לילדים בגיל הרך.

3. שטח המעון

תקנה 4 בטיטוטת התקנות עוסקת בשטח מעון היום לפעוטות. בתקנה נכתב כי היא תיכנס לתוקף בתום שלוש שנים. על פי התקנה, על מפעיל המעון לדאוג כי השטח יהיה בטוח, מרווח ומאוורר, ומאפשר התפתחות תקינה של הפעוט בסביבה חינוכית וטיפולית הולמת.

על פי העקרונות המנחים לגיבוש התקנות, שהוגדרו על ידי משרד העבודה והרווחה, ככל האפשר לא ייקבעו הוראות חדשות אשר יחייבו 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 מוצגים לצד הגדרות השטח המינימלי לפעוט, שיש כיום במעונות יום מוכרים, לצד הגדרת השטח המותר במעונות בפועל לפי הוראת השעה של משרד העבודה והרווחה, ולצד השטח שנקבע בפרוגרמה לתכנון ולציווד מעונות יום לגיל הרך של משרד התמ"ת (דאז), משרד

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 שגילם עד שלוש השתתפו: ישראל, גרמניה, נורבגיה ודנמרק.

⁵⁹ הדוח הארצי בהשוואה בין-לאומית – גרסה ראשונה: מחקר בין-לאומי טאליס להוראה וללימודים 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.

הבריאות ומשרד הבינוי והשיכון.⁶¹ יש לציין כי ועדת רוזנטל התבססה על הגדרות "שטח לילד במעון" לפי הפרוגרמה לתכנון ולציוד מעונות יום לגיל הרך.⁶²

לוח 4: גודל שטח המעון (מ"ר) לילד, טיוטת התקנות (תקנה 4), תוספת ראשונה			
קבוצת גיל	טיוטת התקנות ⁶³	התקן במעון יום מפוקח ⁶⁴ או 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: 16-24 חודשים	2.6	3.0/2.6	3
פעוטות בוגרים: 25-36 חודשים	2.2	2.6/2.2 ⁶⁷	2.6

אפשר לראות שככל 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 משמעותית מהשטח לילד שנקבע בקריטריונים להפעלת מעון יום מוכר.

הצעת התקנות שהוגשה לוועדה לזכויות הילד כוללת סעיף על פיו אם אי-אפשר לספק לכל פעוט שטח מזערי לפי מידות השטח שהוגדרו בתקנות, יש להפחית את התפוסה במעון באופן שיבטיח שטח מזערי זה (תקנה 2(ב)).

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

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

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 כיתת 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: 30 באוגוסט 2020; [תפוסה ותקן כוח אדם במעונות יום ומשפחתונים](#), הוראת שעה לשנת הלימודים תשפ"א-תשפ"ב; משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, כניסה: 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 והרווחה במעון שבו גודל כיתת הבוגרים 70 מ"ר, השטח המינימלי יהיה 2.1 מ"ר, כדי לאפשר תפוסה של 33 בוגרים.

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

- אם שטח הכיתה גדול מהשטח התקני על פי הפרוגרמה לבניית מסגרת חינוכית, אין לאכלס את הכיתה מעבר לתקן של גודל הקבוצה.
- אם שטח הכיתה קטן מתקן הפרוגרמה, מספר הילדים יחושב לפי היחס בין גודל הקבוצה לשטח הפעילות.

נוסף על כך, נראה כי התקנות המוצעות מאפשרות מצב שבו מתקיים השילוב הבא: מצד אחד, הקטנת השטח לילד במעון לעומת קריטריונים קודמים שנקבעו, ומצד אחר, הגדלת המספר המרבי של התינוקות והפעוטות במעון. נוכח זאת, יש להביא בחשבון את ההשפעות של שילוב זה על האיכות של המעונות ובטיחותם.

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

- א. אי-התייחסות לשטח במסגרת התקנות;
- ב. סטנדרט השטח לא יפחת מן השטח במעונות המוכרים כיום;
- ג. התייחסות תוצאתית ופונקציונלית לשטח הנדרש. הסטנדרט במעונות הסמל יהיה המלצה לשטח הנדרש וישמש אמת מידה לפיקוח;

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, ראו בדברי ההסבר.

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.

ד. חלופה משולבת: מעונות חדשים יידרשו לעמוד בסטנדרט השטח במעונות המוכרים כיום (על פי הוראת השעה), ומעונות פעילים יידרשו, בשלב הראשון, לעמוד בסטנדרט תוצאתי ופונקציונלי. לאחר איסוף נתונים ייקבע סטנדרט השטח גם באשר למעונות אלו.

להלן הערכה של זמני התארגנות לכל אחת מן החלופות המוצעות:

לוח 5 הערכה של זמני התארגנות בכל אחת מן החלופות בדבר 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. לממשלה יינתן זמן התארגנות ללמידת הנתונים בטרם ייקבע סטנדרט בדבר 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

על התקנות בדבר היחס המספרי בין ילד למטפל-מחנך, התפוסה המרבית של המסגרת ושטח המעון, ביקשה המועצה לגיל הרך 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

בעניין שטח המעון הנדרש על פי התקנות עלו הבעיות האלו:

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.

- שטח המעון המוצע על פי התקנות קטן 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, בניכוי שטחים משותפים (שולחנות אוכל, שטחי משחק, אזורי שינה וכו').⁷⁴

בקשר להערה זו נציין כי הצעת התקנות שהוגשה לוועדה לזכויות הילד כוללת את הסעיף הזה: 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 לאינדיקטורים מבניים במסגרות לילדים בגיל הרך, כגון יחס 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 or preschool)⁷⁶ הוא 2.9 מ"ר לילד, בעוד ששטח פנים במעונות יום ומשפחתונים (care centres or family centres)⁷⁷ לילדים קטנים יותר, מגיל לידה, הוא כ-3.6 מ"ר.⁷⁸

על פי סטנדרטים (Caring for Our Children – CFOC) שפרסם המרכז הלאומי למשאבים לבריאות ובטיחות במסגרות לגיל הרך שפועל באוניברסיטת קולורדו, שבארצות הברית (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, ועדיף 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.

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.

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 לספק את 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 משנת 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.](#)

בסקירה בין-לאומית של ה-OECD יש התייחסות גם לשטח המינימלי החיצוני הדרוש במסגרות לילדים בגיל הרך, כגון חצר. אין בתקנות חוק הפיקוח המתייחסות 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).

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 חשיבות מיוחדת לאיכות כוח האדם שבא במגע עם הילדים**.⁸⁰

במעונות המוכרים, אנשי הצוות החינוכי נדרשים להיות בעלי 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. נוסף 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 כדי להגיע למצב שבו כלל אנשי הצוות הטיפולי במעון – מטפלות ומנהלות – יהיה בעל הכשרה. הכשרה, הדרכה שוטפת וקביעת סטנדרטים בתקינת כח האדם, נדרשות מתוך ציפייה שהן "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, המפורטות להלן. נקדים ונאמר כי בחלק מהמקרים התקנות המוצעות אינן מסבירות במפורש את סוגי ההכשרה הנדרשת ואת היקפה.

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.

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).

קורסים לעזרה ראשונה יש לעבור במוסד לימודים מוכר (גם הגוף העונה על המלצות משרד הבריאות לעניין כישורים של גוף מכשיר לעזרה ראשונה הוא מוסד מוכר, תקנה 7(א)(4)). את קורס להתנהלות בטוחה, על פי התקנות ייערך במוסד שאושר על ידי מנהל האגף למעונות יום ומשפחתונים לגיל הרך במשרד, במוסד או בקורס שהאגף להכשרה מקצועית של משרד העבודה והרווחה (זרוע עבודה), או משרד החינוך (לצורך לימודי הוראה וחינוך לגיל הרך) הכירו בהם, או כאלה שהמועצה להשכלה גבוהה הכירה בהם, ובלבד שמוסד האמור מעניק תואר מוכר במגמת חינוך (בהתאם לסעיף 9 לחוק המועצה להשכלה גבוהה, התשי"ח-1958).

בתקנות מפורטים העקרונות שאמורים להיות משולבים בקורסים להתנהלות בטוחה (תקנה 5(ב), פסקאות 1 עד 5). בתקנה נקבע שאי-אפשר להעסיק 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 שעבר בחינה (עיונית או מעשית) שאותה רשאי לערוך הממונה על זרוע העבודה במשרד. מדובר על בחינה שבה נבדקת עמידה בתוכני ההכשרה הנדרשת במסגרת הלימודים במוסד או בקורס מוכר, או בחינה אחרת המיועדת למי שעבר תוכנית הכשרה מותאמת (על פי תקנה 8).

מספר 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 של 16 שעות. לעומת זאת, על פי ועדת רוזנטל מספר השעות של קורס התנהלות בטוחה לא יפחת מ-16 שעות לצוות המעון ומ-24 שעות למנהלת מסגרת חינוכית או משפחתון ולרכז בטיחות במסגרת. לעומת זאת, מספר השעות המוצע בתקנות לקורס זה הוא 14 שעות לפחות, לכל אנשי הצוות, ללא הבחנה בין ממלאי התפקידים. יתר על כן, ועדת רוזנטל המליצה כי כל צוות המעון יעבור קורס, הכשרה או הדרכה בניהול מצבי משבר ושעת חירום, ואילו בתקנות אין דרישה

כזו.⁸³

⁸³ דוח הוועדה המייעצת בראשות פרופ' מרים 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	
קורס עזרה ראשונה	קורס החייאה ועזרה ראשונה בסיסית: 8 שעות; נאמני עזרה ראשונה: 22 שעות ⁸⁷	לא יפחת מ-22 שעות	
קורס התנהלות בטוחה	חובת השתלמות פעם בשלוש שנים בתחום הבטיחות, שעת חירום וכיבוי אש	14	
קורס ניהול מצבי משבר ושעת חירום	אין חובה, לא הוזכר בהצעת התקנות	16 שעות לצוות ו-24 למנהל המעון	חובה על כל אנשי צוות לעבור קורס זה

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. התקנות מתייחסות להכשרה לתפקיד מחנכת-מטפלת בלבד, אך אינן עוסקות בהכשרה 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 תוכנית הכשרה מותאמת, בהיקף שעות שלא יעלה על 400 שעות (תקנה 6(ד)).

בתקנות נקבע כי ההכשרה הפדגוגית העיונית והמעשית תכלול 220 שעות (תקנה 6(ה)); הכשרה פדגוגית תכלול נושאים המפורטים בתוספת השנייה לתקנות, ובהם: גישה ותפיסה חינוכית לגיל

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' מרים 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. לא ברור דיו מהו סוג בקורס נדרש בעבור הצוות במעון יום מוכר.

הרך, התפתחות הילד (עד גיל שלוש), כולל זיהוי סימני מצוקה של ילדים 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.

תוכני ההכשרה הנדרשים בתקנות הם התכנים הקיימים במוסד לימודים או בקורסים מוכרים שעליהם מורה 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 מצב שבו תוכני הכשרה יילמדו על ידי מטפלות-מחנכות תוך כדי העבודה בפועל, כלומר אין חובה של מטפלת-מחנכת תהיה יהיו 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, ותסיים 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 למשל) הנדרשים כדי לקבל פטור זה.

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

ועדת רוזנטל המליצה על סטנדרטים מפורטים, שכללו דרישות קבלה, ובהן דרישות הכשרה וניסיון לאנשי הצוות במסגרת לפעוטות, בהתייחסות נפרדת למגוון התפקידים, כגון: מנהלת המעון, מחנכת מובילה, מחנכת, מדריכה חינוכית ואף טבחית. סטנדרטים אלה אומצו על ידי האגף למעונות יום ומשפחתונים. **בדרישות ההשכלה הנהוגות כיום לצוות מעון יום מוכר מצוינים במפורש סוג ההשכלה או ההכשרה, היקפה והניסיון הנדרשים מאנשי צוות במעון יום מוכר, בהתאם לתפקיד.**⁸⁸

על פי ההנחיות הקיימות, על מנהל או מנהלת 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;

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

- השכלה אקדמית בתחום חינוך לגיל הרך וניסיון של שנתיים לפחות בעבודה חינוכית, בניהול צוות או בהדרכה;
- השכלה אקדמית ותעודת קורס ניהול מעון יום, או התחייבות להשלים את הקורס תוך 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 כמטפלת מובילה (מטפלת סוג 2) ותעודת קורס ניהול מעון יום, או התחייבות להשלים את הקורס תוך שנה מתחילת ההעסקה;
- ותק של חמש שנים לפחות כמטפלת סוג 1 ותעודת קורס ניהול מעון יום, או התחייבות להשלים את הקורס תוך שנה מתחילת ההעסקה.

הדרישה ממטפלת אחראית במעון יום:

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

כלפי מטפלת/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			
ועדת רוזנטל ⁹¹	הנחיות במעון יום מוכר ⁹⁰	טיוטת התקנות ⁸⁹	תפקיד
הדרישות מפורטות, כוללות את רמת ההשכלה ותקופת הניסיון כדרישה לכניסה לכל תפקיד בנפרד		אין התייחסות מפורשת בהתאם למגוון התפקידים של צוות טיפול-חינוך במעון	מנהלת מעון
			מטפלת אחראית
			מטפלת במעון

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 לועדה, דצמבר 2020.

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

⁹¹ דוח ועדה מייעצת בראשותה פרופ' מרים 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 כפי שמפורט לעיל.

בנוסף הראשוני של התקנות (הנוסח שפורסם להערות הציבור) הוצע כי כל צוות המעון העוסק בחינוך ובטיפול יעבור השתלמות מקצועית אחת לשנתיים לפחות. בהצעת התקנות המעודכנת – שכאמור הוגשה לאישור הוועדה לזכויות הילד לאחר התייעצות עם הציבור וגורמים אחרים – הוגדרה התקופה שבה יש לקיים השתלמויות כתקופה "מזמן לזמן".

על פי ההנחיות להפעלת מעונות יום מוכרים של האגף למעונות יום ומשפחתונים התקפות כיום, על צוות המעון לעבור השתלמויות לפי הפירוט הזה: בתחום הטיפולי-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 מספר גדול של מטפלות ומנהלות. על פי ההערכה בחמש השנים הקרובות תידרש הכשרה של כ-20,000 מטפלות, שמהן כ-13,000 הן מטפלות ותיקות וכ-6,000 חדשות. ההערכה כוללת נשות צוותים חינוכיים שצריכות השלמת הכשרה, אשר עובדות כיום במעונות המוכרים אולם אין להן ההכשרה המתאימה, למרות הדרישה הקיימת.

במסגרת הדרישה מכלל המטפלות לעבור הכשרה מקצועית ייעודית לעבודה עם הגיל הרך ולא להעסיק במעונות היום מטפלות שאין להן הכשרה מתאימה, נשקלו במשרד העבודה והרווחה כמה חלופות בדבר הגופים המכשירים ובדבר עריכת ההכשרה:

- פתיחת האפשרות לעריכת הכשרות המפוקחות על ידי האגף להכשרה מקצועית;
- פתיחת האפשרות לביצוע הכשרות במוסדות המפוקחים על ידי המועצה להשכלה גבוהה;
- פיתוח הכשרות מקוונות באמצעות "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.

נוסף על כך, נשקלו החלופות לערוך את ההכשרה במלואה באופן מקוון, באופן פרונטלי או משולב.

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

על המועמדת להגיש מסמכים המעידים על הכשרות קודמות (לרבות ותק) למרכזי ההכשרה ולגופים המכשירים, והם יבדקו את המסמכים. אשר להכשרות תקופתית למטפלות ולמנהלות (השתלמויות תקופתיות), יש צורך בקביעת מתווה ההכשרה ואופן עריכתה. בקרה ופיקוח על 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 יערכו באמצעות תקצוב מרכזי למסגרות המפוקחות, ולא יושתו על בעלי מוסדות החינוך והטיפול.⁹⁴
- האחריות לפעול לעריכת ההכשרות, המוטלת בתקנות על מפעיל המעון, צריכה להיות מגובה בסנקציה במקרים של אי-עריכת ההכשרות, כך שלא יהיה אפשר להעסיק מטפלת-מחנכת שלא השלימה את הכשרתה.⁹⁵
- בתקנות לא מורחבים 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 ולכל המאוחר במהלך השנה הראשונה.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 מגוונות, כגון חרדים וערבים (הן מבחינת שפת הקורסים והן מבחינת הנגישות לאמצעי קצה, שכן 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 ההוראה

- חשוב לקבוע במדויק סטנדרטים וקריטריונים המתייחסים לעבודת ההדרכה במעון, כגון דרישות סף לתפקידי 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) תעבור הכשרת מטפלות סוג 2 מטעם משרד העבודה והרווחה, וכל שאר אנשי צוות הטיפול והחינוך יהיו עם תעודת מטפלות סוג 1.¹⁰¹

- כדי לא להנציח מצב של חוסר מקצועיות, יש לקבוע בתקנות כי גם מטפלות ותיקות ובעלות ניסיון יצטרכו לעבור הכשרה תוך פרק זמן סביר שייקבע, באופן שיאזן בין חופש העיסוק שלהן והידע המקצועי שרכשו לבין הפערים במקצועיותן. כמו ברפורמת "אופק חדש", יש לקבוע כי אם לא יעברו הכשרה זו, לא יוכלו לעלות בדרגה המקצועית, ונוכח זאת 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 להיועצות 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 שבתחום הטיפול-חינוך וניהול מסגרות לגיל הרך יש מחסור הולך וגובר בכח אדם. בעקבות זאת, 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 נמצא כי כללית 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 שלפחות מטפלת-מחנכת אחת בקבוצת ילדים שגילם מתחת שלוש תהיה בעלת השכלה גבוהה בחינוך או בחינוך לגיל הרך (תואר ראשון לפחות). אלה כמה מהמדינות: בולגריה, גרמניה, אסטוניה, צרפת, יוון, סלובניה, פינלנד, נורבגיה וקרוואטיה. בשתי מדינות – פורטוגל ואיסלנד – הדרישה היא לתואר שני.

בסקירה עלה כי מצב יוצא דופן קיים בבולגריה, 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, והאחר – אח או אחות. בפינלנד, 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 בוגרי 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, ומחציתם יהיו חייבים להיות בעלי תואר בחינוך והוראה.

במדינות מסוימות (ובהן 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 של מסגרות לגיל הרך היו בעלי תואר ראשון בפדגוגיה. בשבדיה, הדרישה היחידה מהצוות היא כי אדם אחד לפחות בצוות המטפלים בן יהיה גן או גנת מוסמכים 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. ב-12 מדינות (ובהן: בולגריה, צ'כיה, אירלנד, ליטה, פולין, סרביה ואיסלנד) אין בכלל תפקיד סייעת במסגרות לגיל הרך. עם זאת, יש מדינות (ובהן: גרמניה, צרפת, סלובניה, סקוטלנד, תורכיה ופינלנד), שבהן יש דרישה להשכלה מינימלית של הסייעת במסגרות לילדים שגילם עד 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 38 המדינות שנסקרו יש דרישה שמנהל מסגרת לילדים שגילם עד שלוש יהיה בעל השכלה גבוהה: ברוב המדינות (ובהן: בלגיה, צרפת, גרמניה, הונגריה, ליטה, לטביה, אסטוניה, סקוטלנד, סלובניה ופינלנד) עליו להיות בוגר תואר ראשון, ובכמה מדינות נוספות בעל תואר שני (ובהן איסלנד ורומניה).¹⁰⁷ לרוב מדובר בדרישות במסגרות ציבוריות ופרטיות גם יחד, אך יש מקרים, למשל בקהילה הצרפתית בבלגיה, שבהם הדרישה היא רק במסגרות הציבוריות, אך במסגרות פרטיות הדרישה להכשרה של מנהלי מסגרות נמוכה יותר, ואין דרישה להשכלה גבוהה. בקהילה הפלמית בבלגיה יש דרישה להשכלה גבוהה למנהלים במסגרות שבהן שוהים 18 ילדים או יותר.¹⁰⁸

אשר לרמת ההשכלה של צוותי מעונות היום לילדים שגילם עד שלוש, ב-2018 ערך ארגון ה-OECD מחקר בין-לאומי (טאליס) להוראה וללמידה במסגרות לגיל הרך,¹⁰⁹ ובמסגרתו נאסף מידע על מסגרות יום מוכרות לילדים שגילם עד שלוש. ישראל השתתפה במחקר לצד דנמרק, נורבגיה וגרמניה. על פי ממצאי המחקר, אצל כ-37% מנשות הצוות במעונות היום המוכרים בישראל ההשכלה הכי גבוהה היא תיכון; כ-51% מנשות הצוות הן בעלות השכלה של יותר

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. בישראל המחקר נערך במעונות יום לילדים שגילם עד 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.

מתיכון, אך פחות מתואר ראשון; כ-12% הן בעלות תואר ראשון ומעלה. בנורבגיה ובגרמניה, שיעור אנשי הצוות שיש להם השכלה גבוהה ועובדים במעונות לילדים שגילם עד 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 ליותר מ-90% מאנשי צוות במעון יום יש הכשרה ייעודית לעבודה עם ילדים.

בישראל ל-65% ממנהלות המעונות יש תואר ראשון לפחות או מקביל לו, לעומת 86%, 98% ו-100% למנהלות מסגרות לילדים שגילם עד 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 שהוזכרה לעיל,¹¹⁰ ב-12 מדינות (כאמור, מתוך 38 שהשתתפו) יש חובה להשתלמויות תקופתיות (continuing professional development (CPD)) לצוותים של המטפלים המחנכים במסגרות לילדים שגילם עד שלוש. בין מדינות אלה: אוסטריה, בלגיה (הקהילה הצרפתית), הונגריה, סקוטלנד, סלובניה, לטביה, אסטוניה ורומניה. חובת השתלמויות תקופתיות לסייעות במסגרות היא במדינות בודדות בלבד.

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

לוח 8: השתלמויות תקופתיות שהן חובה לצוותים במסגרות לילדים שגילם עד שלוש במדינות נבחרות ¹¹¹		
מדינה	הכשרות למחנכות-מטפלות	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, קבועות ורציפות, בהיקף משתנה בהתאם למספר הפעוטות השהים במעון. את ההדרכות יעביר מדריך חינוכי. במעונות שבהם שוהים 61 פעוטות לפחות, היקף השעות החודשיות להדרכה של צוות המעון לא יפחת מעשר שעות; במעונות שבהם 44 פעוטות לפחות, היקף השעות לא יפחת מ-8 שעות; במעונות שבהם שוהים לפחות 21 פעוטות ולא יותר מ-43 – 6 שעות; במעונות שבהם שוהים לא יותר מ-20 פעוטות – 4 שעות. ההדרכה החינוכית תועבר לצוות המעון ותכלול פגישות אישיות וקבוצתיות.

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

בתקנות מוגדרות הדרישות המקצועיות למי שאמור להעביר את ההדרכות: "מדריך חינוכי" (תקנה 9(ב)), בהתאם לדרישות לבעל תפקיד זה החלות 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 חינוכית,¹¹⁵ בהיקף של ארבע שעות חודשיות, הכוללת הדרכה פרטנית לכל מטפלת והדרכה צוותית.

עם זאת, על פי ההערכה של המשרד, רבים מן הארגונים המפעילים מספקים בפועל שעות הדרכה רבות יותר (בין שמונה ל-12 שעות חודשיות), ובכוונת 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) להעביר הדרכות שוטפות במעון. עם זאת, בנתונים שנאספו על ידי גורמי המשרד לצורך מתן האישור הראשוני לפעלת מעון יום, במסגרת יישום חוק הפיקוח על מעונות יום לפעוטות, אפשר לראות כי כ-20% מן המעונות

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: 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 על מדריכה חינוכית להיות בעלת השכלה אקדמית בתחום החינוך לגיל הרך ובעלת ניסיון של כשנתיים לפחות בהדרכה ובהנחיית קבוצות במסגרות לגיל הרך, או מנהלת מעון בעלת ניסיון של עשר 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.

שאינם מוכרים דיווחו כי הם רוכשים שירותי הדרכה חינוכית באופן וולונטרי, בשל הערך הרב שהם מוצאים בשירותים אלה ונוכח תרומתם הרבה למעון.

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.
- נוסף לשעות הדרכה חינוכית, יש להכניס הדרכה וליווי על ידי פסיכולוג התפתחותי, שיעביר הדרכות מקצועיות הן בתחום ההתפתחות הפסיכולוגית של הפעוטות שגילם עד שלוש והן בתחום ההתפתחות של ההורות ותהליכי איתור וטיפול¹¹⁸.

6. תנאי עבודה הולמים

תנאי העסקה הולמים הם אחד האמצעים ההכרחיים להגיע לצוותים מקצועיים איכותיים למסגות יום לפעוטות. במסמך שכתב פרופ' מנואל טרכטנברג, שפורסם במרץ 2019 על ידי מוסד שמואל נאמן למחקר מדיניות לאומית,¹¹⁹ נכתב כי האיכות של המסגרות לילדים בגיל הרך היא קריטית, במיוחד כאשר הדרישות למסגרות איכותיות באות לצד הדרישה להעמדת מסגרות רבות לגיל הרך בטווח קצר ולהמשך הקמת מסגרות נוספות לאורך זמן.

הרחבה גדולה מצריכה תקציבים גדולים. יותר מזה, מהלך כזה דורש הכשרת כוח אדם איכותי רב. המצב כיום 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 מחברי המסמך, בהינתן תנאי העסקה ירודים יהיה קשה

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 – להיוועצות 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' מנואל טרכטנברג ואחרים: "היפוך הפירמידה – חזון ומדיניות לגיל הרך בישראל", מוסד שמואל נאמן למחקר מדיניות לאומית, מרץ 2019, עמ' 26.

לגייס כוח אדם איכותי ומקצועי גם בעתיד. שינוי משמעותי בתנאים אלה (בשכר וביחס בין מספר הילדים למספר אנשי 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". מהתקנות לא ברור מה הם "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 לטיטת התקנה

- כחלק מהשינויים נדרש להגדיר את העבודה של מטפלות מחנכות כמקצוע, וכן לקבוע שכר מינימום למגוון התפקידים. כך תימנע יצירת פערים בתנאי ההעסקה בין המעונות. נוסף לכך, יש להתייחס בתקנות לתנאי העבודה של המטפלות-המחנכות, בדגש על משך יום העבודה (ובכלל זה אפשרויות פיצול יום העבודה) ועל מספר ימי החופשה הניתנים להן.¹²⁰
- במקביל לקביעת דרישות להשכלה ולהכשרת מטפלות-מחנכות במעונות יום, יש לשפר את 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 שהוזכר לעיל – שבמסגרתו כאמור נאסף מידע על מסגרות יום לילדים שגילם עד שלוש ושישראל השתתפה בו לצד דנמרק, נורבגיה וגרמניה – נבחן, בין היתר, הצורך בגיבוש אסטרטגיות לגיוס ולשימור כוח עבודה איכותי במסגרות טיפול וחינוך לגיל הרך, 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 הצוות. יתרה מזאת, נראה כי רווחתם של אנשי הצוות משפיעה על הפרקטיקות שלהם בעבודתם עם הילדים, ומשתמע מכך שצוות שהא

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 שגילם עד שלוש ילדים שגילם עד 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.

פחות שבע רצון מתפקידו או שחווה יותר לחץ בעבודתו ייטה פחות לאינטראקציות עשירות עם הילדים – דבר המגביל 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 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 שגילם עד 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.

נוסף לכך, 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

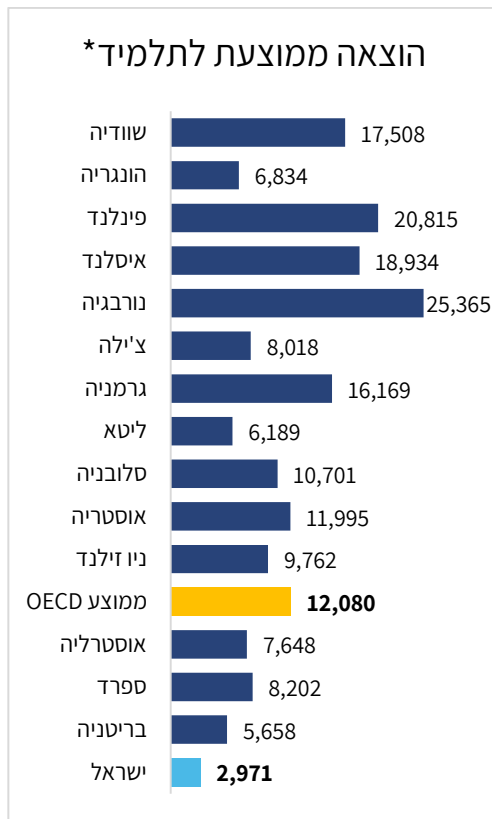
בתקנה 10 מוצע לקבוע כי בעת קבלת עובד לעבודה במעון, על מנהל המעון לבחון את התאמתו לעבודה עם פעוטות ולוודא שאיננו מסוכן. לפי הצעת התקנות, האופן שבו תיערך הבחינה הנדרשת הוא באמצעות ליווי של מחנך-מטפל חדש על ידי מנהל המעון או מי שהוא מינה לכך, במהלך החודש הראשון של עבודתו עם הפעוטות. בתקנות מוגדר "ליווי" 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 מצא מפעיל מעון יום לפעוטות כי בהתנהגות של מחנך-מטפל, או של מי שבמגע ישיר עם הפעוטות, יש כדי להזיק לפעוטות השוהים במעון היום לפעוטות, שהייתו של המחנך-מטפל במעון תופסק מיידית, והמפעיל ידווח על כך לאגף למעונות יום.

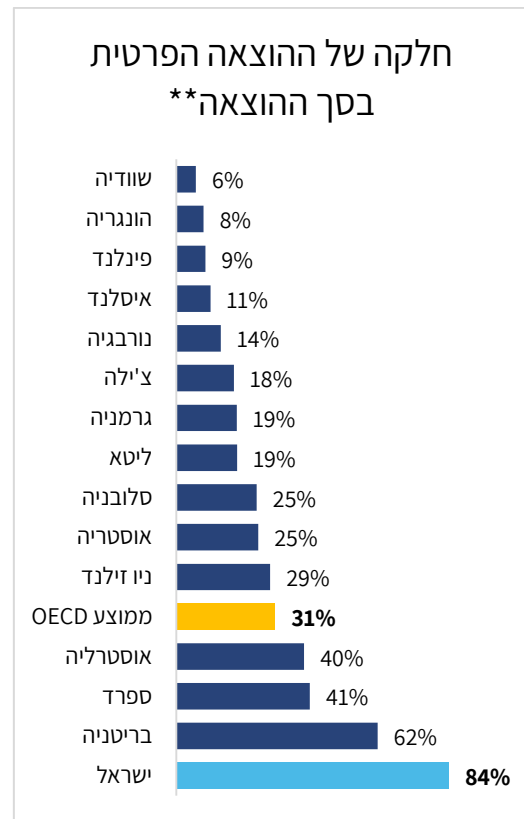
נספח א: נתוני ה-OECD על תקצוב החינוך לגיל הרך

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).