



מסגרות לילדים בגיל הרך

כתיבה: מריה רבינוביץ' | אישור: יובל וורגן
תאריך: י"א בתמוז תשע"ט, 14 ביולי 2019

סקירת רקע

תוכן עניינים

1.....	מבוא
	מסגרות לתינוקות ולפעוטות עד גיל שלוש
2.....	תמצית
4.....	1. רקע
5.....	2. הסדרה ומדיניות
5.....	2.1 חקיקה
10.....	2.2 ועדה בין-משרדית לבחינת ייעול ושיפור של מערך מעונות היום בעלי סמל (2019)
11.....	2.3 סוגיית העברת האחריות לתחום מעונות היום והמשפחתונים לגיל הרך למשרד החינוך
14.....	2.4 המועצה לגיל הרך
15.....	3. פיקוח על מסגרות לילדים עד גיל שלוש
15.....	3.1 פעילות האגף למעונות יום ומשפחתונים של משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים
17.....	3.2 מסגרות פרטיות לילדים עד גיל שלוש טרם חקיקת חוק הפיקוח על מעונות יום, תשע"ט-2018
17.....	4. נתונים על ילדים עד גיל שלוש במעונות יום ומשפחתונים
22.....	5. סוגיות נוספות בתחום פעילות המסגרות לילדים עד גיל שלוש
22.....	5.1 מחסור במסגרות מפוקחות לילדים עד גיל שלוש
25.....	5.2 הכשרת צוותים במסגרות לילדים עד גיל שלוש
	מסגרות לפעוטות עם מוגבלות בגיל לידה עד שלוש
27.....	6. מסגרות לפעוטות עם מוגבלות בגיל לידה עד שלוש
28.....	6.1 חלופות למעון יום שיקומי
	חינוך קדם יסודי
30.....	תמצית
30.....	7. נתונים על החינוך הקדם-יסודי
31.....	7.1 מספר ילדים בכיתת גן ורפורמת הסייעת השנייה בגני ילדים

מבוא

בשנת 2017 היו בישראל 1.064 מיליון ילדים עד גיל שש, ובהם 542,300 תינוקות ופעוטות מגיל לידה עד גיל שלוש.¹

בסקירה זאת יוצגו מידע ונתונים זמינים על מסגרות יום ציבוריות ופרטיות לילדים עד גיל שש. החלק הראשון והמרכזי בסקירה יעסוק במסגרות לתינוקות ולפעוטות עד גיל שלוש (להלן גם: ילדים עד גיל שלוש) ויכלול מידע על מסגרות אלו:

- **גני ילדים ומשפחתונים לתינוקות ופעוטות עד גיל שלוש הפועלים בפיקוח של האגף למעונות יום ומשפחתונים** (להלן גם: האגף או האגף למעונות יום ומשפחתונים) של זרוע העבודה במשרד העבודה הרווחה והשירותים החברתיים (להלן גם: משרד העבודה והרווחה);

- **מסגרות פרטיות לתינוקות ופעוטות עד גיל שלוש שאינן בפיקוח של האגף.**

הפרק השני של הסקירה יעסוק במסגרות ובהסדרים מיוחדים עבור תינוקות ופעוטות עד גיל שלוש עם מוגבלות.²

להשלמת הסקירה יובא לבסוף פרק תמציתי שיעסוק במסגרות לילדים עד גיל שש ויכלול מידע ונתונים בסיסיים על **גני ילדים ציבוריים שפועלים בפיקוח של משרד החינוך**.³

הסקירה לא תעסוק במסגרות כגון צהרונים וקייטנות ובמסגרות להשמה חוץ-ביתית של משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים (פנימיות ומשפחות אומנה).

¹ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה: **לוח 2.3: אוכלוסייה לפי קבוצת אוכלוסייה, דת, מין וגיל; ממוצע 2017**.

² כתבה: ד"ר יסכה מוניקנד-גבעון, חוקרת, מרכז המחקר והמידע של הכנסת.

³ כתבה: אתי וייסבלאי, חוקרת, מרכז המחקר והמידע של הכנסת.

I. מסגרות לתינוקות ולפעוטות עד גיל שלוש

תמצית

בסקירה זאת יוצגו מידע ונתונים זמינים על מסגרות יום ציבוריות ופרטיות לתינוקות ופעוטות עד גיל שלוש ועל הפעילות בתחום הפיקוח עליהן. בין הדברים העולים מחלקה הראשון של הסקירה:

- **האגף למעונות יום ומשפחתונים של משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים פועל בתחום הפיקוח על מעונות יום ומשפחתונים לילדים עד גיל שלוש מתוקף שני חוקים עיקריים: הראשון, חוק הפיקוח על מעונות, התשכ"ה-1965 (להלן: חוק הפיקוח על מעונות) והשני: החוק החדש, חוק הפיקוח על מעונות יום לפעוטות, התשע"ט-2018, אשר חלקו הראשון (החובה לקבל אישור ראשוני להפעלת מעון יום), ייכנס לתוקפו כבר משנת הלימודים הקרובה, וחלקו השני (חובה לקבל רישיון קבוע/זמני), ייכנס לתוקף לאחר התקנת התקנות ובאופן מדורג, על פני 5 שנים.**
- **בחוק נקבע כי התקנות מתוקפו של החוק החדש יובאו לאישור של ועדת הכנסת המלווה את החוק בתוך שנה מיום פרסומו. החוק פורסם ב-31 באוקטובר 2018. כל עוד לא מוחלות לגבי מעון יום לפעוטות תקנות החובה, יהיה מחויב המבקש להפעיל מעון יום לפעוטות במהלך שנת הלימודים תש"ף (2019/20) בקבלת אישור ראשוני להפעלה מטעם האגף, אשר יינתן לעומדים בדרישות המרכזיות הבאות: הצהרה כי המיקום מתאים לשהייתם של פעוטות; היעדר רישום פלילי לבעלי תפקידים; כלל המחנכים או המטפלים במעון יום לפעוטות ישתתפו בהדרכה בנושא עזרה ראשונה לפעוטות; המנהלים יעברו הכשרה בנושא התנהלות בטוחה, וכן התחייבו כי כלל המחנכים המטפלים במעון יעברו קורס מתוקשב בתחום.**
- **הוראות חוק הפיקוח על מעונות יום לפעוטות (2018) אינן מבטלות את ההוראות של חוק הפיקוח על המעונות (1965), ושני החוקים מתקיימים זה לצד זה, כאשר החוק מ-1965 חל על כל המעונות בהם יותר משני חוסים, והחוק מ-2018 חל על מעונות יום בהן שבעה או יותר פעוטות.**
- **לצורך פיקוח על מעונות יום בעלי "סמל מעון", ישנם באגף למעונות יום ומשפחתונים כ-20 תקני פיקוח (לצורך פיקוח על תכנים טיפוליים-חינוכיים). ביולי 2018 הממשלה החליטה להקצות תקציבים לצורך עשרה תקני פיקוח נוספים. בתשובה לפנייתנו צוין גם בכוונת משרד העבודה להוסיף תקנים נוספים מיוזמתו. לא קיבלנו מידע עדכני ומפורט על מועד התווספותם של התקנים. מהאגף נמסר רק כי לאחרונה אושרו חלק מהתקנים בנציבות שירות המדינה ובקרוב גם יפורסמו המרכזים.**
- **בהמשך לסיכום דברים של משרדי האוצר ומשרד העבודה עם ארגונים המפעילים מעונות יום בעלי סמל, בתחילת שנת הלימודים התשע"ט, הוקמה (במסגרת החלטת הממשלה) ועדה ממשלתית לשיפור ובחינת המצב במעונות היום בעלי הסמל. במסגרת הוועדה תוכננו דיונים בנושאי תקינת כוח אדם במעונות, תפוסה, תכנים, עלויות ועוד. נכון לאמצע יוני 2019, הוועדה קיימה חמישה דיונים, והיו מתוכננים**

שבעה-שמונה מפגשים נוספים. בתשובה לפנייתנו צוין כי צפוי עיכוב מסוים במועד הגשת המלצות הוועדה, ביחס למועד המקורי שנקבע בהחלטה (סוף יולי 2019).

- **מאז שנות השבעים של המאה הקודמת נערכים דיונים על העברת תחום מעונות יום לפעוטות תחת אחריותו של משרד החינוך.** בשנים האחרונות המליצו על מעבר זה הוועדה לשינוי חברתי-כלכלי (2011) והוועדה למלחמה בעוני (2014), אך הוא לא קודם. בסוף 2015 הוקם צוות בין-משרדי במטרה לבחון את המעבר. הצוות התרשם כי אין מדובר בשאלה ארגונית של מיקום משרדי כזה או אחר אלא בשאלת מדיניות עתירת השלכות תקציביות שההכרעה לגביה אינה בסמכותו של צוות מקצועי ויש להביאה לפתחה של הממשלה. בימים האחרונים הודיעו ראש הממשלה ושר החינוך על תמיכתם במעבר זה.
- בשנת 2017 היו בישראל כ-542.3 אלף תינוקות ופעוטות מגיל לידה עד גיל שלוש שנים. **טרם חקיקת חוק הפיקוח החדש ב-2018, שהו בגני ילדים ומשפחתונים המפוקחים על-ידי האגף למעונות יום ומשפחתונים של משרד העבודה, מדי שנה (בשלוש שנים האחרונות), כ-25% מכלל התינוקות והפעוטות עד גיל שלוש.**
- בשנת הלימודים תשע"ח (2017/18) שהו במסגרות המפוקחות 126.9 אלף ילדים עד גיל 3 (95.6 אלף במעונות יום, כ-12.3 אלף – במשפחתונים וכ-19.0 אלף ילדים שנכנסו למסגרות המפוקחות מתוקף יישום חוק פעוטות בסיכון. מספר הילדים במסגרות שבפיקוח האגף גדל מ-114,843 בשנת הלימודים תשע"ו ל-126,863 בשנת תשע"ח (עלייה של כ-10.5%).
- בשנת הלימודים תשע"ח (2017/18) פעלו ברחבי הארץ 2,337 מעונות יום וכ-3,700 משפחתונים שהיו מוכרים על-ידי האגף. בין השנים תשע"ו-תשע"ח גדל מספר המעונות האלה בכ-9%; יחסית לשנים קודמות (תשע"ב, תשע"ג) בהן פעלו בין כ-1,700-1,600 מעונות יום, ב-2017 חלה עלייה של כ-35% במספר המעונות. **עם זאת, הביקוש למסגרות לילדים עד גיל שלוש המפוקחות ומסובסדות על-ידי המדינה עדיין עולה על ההיצע.** לאגף למעונות יום אין נתונים על היקף המחסור. עם זאת, מהאגף נמסר כי במעונות בהם מתבצע עודף רישום מתקיים תהליך ועדות קבלה המאפשר לקבל אינדיקציה על המחסור. **בעת הרישום לשנת הלימודים תשע"ט (שהתקיים במאי 2018), כ-8,000 ילדים שביקשו מקום במעון - לא התקבלו.**
- **מהנתונים שהתקבלו מהאגף בתחילת 2019 עלה כי במהלך השנים 2014-2018, מתוך 551 מעונות המתוכננים לבנייה, הסתיים תהליך הבנייה של 202 מעונות יום (כ-37%) והם קיבלו סמל מעון מוכר. בהם: 20 מעונות לחברה החרדית (כ-10% מכלל המעונות שקיבלו סמל המעון), 60 מעונות (כ-30%) לרשויות באשכול סוציו-אקונומי 1-4, ו-13 מעונות בלבד לחברה הערבית (מיעוטים, להגדרת האגף) (כ-6%).**
- **עד לחקיקת חוק הפיקוח החדש ב-2018 התנהל שוק המסגרות הפרטיות ללא פיקוח מטעם המדינה, ולכן לא קיים אצל הרגולטור בסיס נתונים מהימן בדבר מספר המסגרות ומספר הילדים המטופלים בהן.** כמו כן, אין מסד נתונים על התינוקות והפעוטות המטופלים בבית על ידי מטפלות פרטיות או בני משפחה. על פי הערכות של משרד העבודה והרווחה, מתוך כ-480.4 אלף ילדים עד גיל 2.9 כ-265.5 אלף נמצאים במסגרות לפעוטות, מתוכם - כ-140 (כ-29%) במסגרות הפרטיות בהן שבעה או יותר ילדים.

- במסגרת יישום חוק הפיקוח על מעונות יום לפעוטות החדש מתוכנן להתבצע מיפוי של מסגרות פרטיות, אך גם במקרה זה יתכן שהמיפוי יהיה חלקי ויכלול רק את המסגרות שנכנסות תחת החוק – מסגרות בהן שבעה ילדים או יותר.

1. רקע

במקביל לעלייה במספר התינוקות שנולדים בישראל מדי שנה, מתרחשת עלייה בשיעור השתתפות נשים בכוח העבודה ומתפתח שוק מסגרות חינוכיות - טיפוליות לתינוקות ופעוטות, ובו שונות רבה ברמת הטיפול והפיקוח.

בשנת 2017 היו בישראל כ-542,300 תינוקות ופעוטות מגיל לידה עד גיל שלוש שנים. מספר התינוקות שנולדים בכל שנה גדל בהתמדה: על פי הנתונים של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, ב-2018 נולדו בישראל 183,648 תינוקות,⁴ עלייה של כ-35% משנת 2000, שבה נולדו 136,390 תינוקות, ועלייה של כ-78% משנת 1990, שבה נולדו 103,349 תינוקות.⁵ במקביל לעלייה המתמדת במספר התינוקות והפעוטות בישראל, בשנים אלה גדל שיעור השתתפותן בכוח העבודה של נשים בכלל ושל אימהות לילדים בגיל הרך בפרט.⁶ כמו כן, על רקע פרסום מחקרים רבים בתחום התפתחות הילד בגיל הרך בארץ ובעולם התגברה המודעות לחשיבות איכות הטיפול, החינוך והטיפול של ילדים בגיל הרך והשפעתם על התפתחותם הקוגניטיבית, הרגשית והחברתית התקינה – בילדות ובהמשך החיים. בשל שינויים אלה חלה התפתחות ניכרת בשוק המסגרות החינוכיות הפרטיות לתינוקות ופעוטות עד גיל שלוש, ו**כיום יש מגוון מסגרות כאלה, ובין היתר משפחתונים, מעונות יום, פעוטונים וגנים. שמות המסגרות אינם משקפים בהכרח הבדלים מהותיים ביניהן, ובמשך השנים רמות הטיפול והחינוך בהן היו שונות ולא אחידות.** הדבר נבע מהיעדר פיקוח מלא מטעם המדינה על תחום החינוך לגיל הרך, שכן האחריות לחינוך במסגרות ממוסדות, שנקבעה בחוק לימוד חובה, תש"ט-1949, חלה על מסגרות לילדים בני שלוש ומעלה.

במשך השנים הוטמע תחום הטיפול והחינוך לילדים עד גיל שלוש במשרדים שהופקדו על תחום התעסוקה (למשל משרד התמ"ת ומשרד הכלכלה); במשרדים אלו פעל האגף למעונות יום

⁴ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה: [לקט נתונים לרגל יום הילד הבין-לאומי 2018](#), 18 באוקטובר 2018.

⁵ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה: אוכלוסייה ודמוגרפיה, לידות חי: לוח 4. לידות חי, לפי חודש אירוע הלידה, קבוצת אוכלוסייה ודת האם, 2016-1980;

⁶ שיעור ההשתתפות של נשים בכוח העבודה עלה מכ-36% בשנת 1980 לכ-59% בשנת 2017; מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, [שנתון סטטיסטי לישראל 2018](#), [לוח 12.1](#): אוכלוסיית בני 15 ומעלה ואוכלוסיית בני 54-25 (גילי עבודה עיקריים), לפי תכונות כוח העבודה האזרחי, קבוצת אוכלוסייה ומין. שיעור השתתפותן של אימהות לילדים עד גיל ארבע בכוח העבודה עלה מ-41.4% בשנת 1980 ל-65.3% בשנת 2009; המקור: אתי וייסבלאי [הפיקוח על מסגרות יום לפעוטות](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, מרץ 2011.

לפי חוק הפיקוח מ-1965, האגף למעונות יום היה אמור לפקח על כל המעונות שיש בהם יותר משני ילדים. בפועל, היקף הפיקוח היה מצומצם, והוא נעשה רק על מסגרות שמפעיליהן ביקשו וקיבלו הכרה מטעם האגף.

ומשפחתונים⁷ לגיל הרך. אחת מהמטרות המרכזיות של האגף הייתה קידום יציאת נשים לעבודה, לנוכח ההבנה שמעון יום או משפחתון הוא אמצעי חשוב לקידום התעסוקה.⁸ היום פועל האגף בזרוע העבודה של משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים. **עד שנת 2018 האגף פעל בתחום הפיקוח על מעונות יום ומשפחתונים מתוקף חוק הפיקוח על מעונות, התשכ"ה-1965**, שעל פיו יש לפקח על כל המעונות שיש בהם יותר משני ילדים. אולם, בשל מגבלות תקציב וכוח אדם הוא פיקח רק על המעונות שהגופים המפעילים אותם ביקשו וקיבלו ממנו הכרה המעוגנת בהסכם ביניהם; משום כך במשך השנים קיבלו שירותים במסגרות מפוקחות פחות מ-25% מכלל הפעוטות עד גיל שלוש.

בסוף 2018 עבר בכנסת חוק הפיקוח על מעונות יום לפעוטות, התשע"ט-2018. החוק והתקנות לחוק שותקנו בהמשך, מיועדים לקבוע קריטריונים אחידים להפעלת מעונות יום לילדים עד גיל שלוש ששוהים בהם שבעה פעוטות או יותר, ולהסדיר את הכללים לעניין הכשרת צוות המעון, הדרישות בכל הנוגע למבני של המעונות, כללי בטיחות, מערכת הפיקוח ועוד.

2. הסדרה ומדיניות

2.1 חקיקה

כאמור, חוק לימוד חובה, התש"ט-1949, קובע שכל ילד בישראל שגילו שלוש ומעלה חייב להיות במסגרת חינוכית. מכוח החוק המדינה מספקת לילדים מגיל שלוש מסגרות חינוכיות המפוקחות על ידי משרד החינוך. **החוק אינו חל על תינוקות ופעוטות עד גיל שלוש ומשרד החינוך אינו מופקד כיום על המסגרות לילדים בגילאים אלה.**

האגף למעונות יום ומשפחתונים לגיל הרך (להלן: האגף למעונות יום ומשפחתונים), שפועל בזרוע העבודה של משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים (להלן גם: משרד העבודה והרווחה), הוא כיום הגוף האחראי על מעונות יום לפעוטות עד גיל שלוש ולפיקוח עליהם. **האגף פועל בתחום הפיקוח על מעונות יום ומשפחתונים מתוקף שני חוקים עיקריים: הראשון,**

⁷ מעונות יום הם מסגרות טיפוליות-חינוכיות המיועדות לילדים מגיל חצי שנה עד גיל שלוש. המעונות מופעלים במבנים ייעודיים, ורובם מופעלים על-ידי ארגונים שלא למטרות רווח, כגון ארגוני נשים, מתנ"סים ורשויות מקומיות; משפחתונים הם מסגרות טיפוליות-חינוכיות הפועלות בביתן של המטפלות ומיועדות לקבוצות של עד חמישה ילדים בגילאי חצי שנה עד שלוש.

⁸ משרד הכלכלה, [האגף למעונות יום ומשפחתונים](#), תאריך כניסה: 28 באפריל 2015.

חוק הפיקוח על מעונות, התשכ"ה-1965 (להלן גם: חוק הפיקוח על מעונות) והשני, החוק החדש, חוק הפיקוח על מעונות יום לפעוטות, התשע"ט-2018.

ההסדר לפי חוק הפיקוח על מעונות, התשכ"ה-1965, שכאמור הוא חלק מהבסיס החוקי לפעילות האגף למעונות יום ומשפחתונים, אינו חל רק על מעונות יום לפעוטות אלא על מגוון רחב של מעונות, כגון מעונות יום לקשישים ולאנשים עם מוגבלות שכלית.⁹ לפי חוק הפיקוח על מעונות, האגף אמור לפקח על כל המעונות לפעוטות שיש בהם יותר משני ילדים. בפועל, במשך השנים היקף הפיקוח והאכיפה של האגף למעונות יום ומשפחתונים מכוחו של החוק האמור היה מצומצם, והפיקוח היה רק על מעונות יום שמפעיליהם ביקשו (באופן פעיל ווולונטרי) וקיבלו הכרה מטעם האגף באמצעות "סמל מעון", בהתאם לנוהלי האגף, וחתמו על הסכם הפעלה עם משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים.¹⁰ בשל התחולה הרחבה של חוק הפיקוח על מעונות, ההסדר שנקבע מכוחו לעניין מעונות יום לפעוטות אינו תואם את אמות המידה המקובלות כיום לטיפול חינוכי בפעוטות, לרבות הבטחת התנאים הדרושים לשלומם ולמילוי צורכיהם, ואף אינו עונה על הצורך של עידוד תעסוקת הורים בכלל ונשים בפרט.¹¹ לפיכך, עלה הצורך להסדרה מיוחדת של תחום הפיקוח על מעונות יום לפעוטות עד גיל שלוש. הדיונים על חוק הפיקוח על מעונות יום לפעוטות התחילו בסוף העשור הראשון של שנות האלפיים. מאז הוגשו כמה הצעות חוק, פרטיות וממשלתיות בנושא, אך עד סוף 2018 הן לא קודמו.¹²

חוק הפיקוח על מעונות יום לפעוטות, התשע"ט-2018

בכנסת ה-20 התקיימה בוועדה לזכויות הילד סדרת דיונים בהצעת חוק שעניינה הפיקוח על מעונות יום, ובאוקטובר 2018 הצביעה מליאת הכנסת בעד החוק. חוק הפיקוח על מעונות יום לפעוטות, התשע"ט-2018 (להלן: חוק הפיקוח על מעונות יום לפעוטות, או חוק הפיקוח החדש) פורסם ברשומות ב-31 באוקטובר 2018. על פי החוק, כל אדם המפעיל או מבקש להפעיל

⁹ יצוין כי על פי חוק הפיקוח על מעונות, תשכ"ה - 1965, "מעון" - מקום המשמש, או הנועד לשמש, כולו או בחלקו, מקום מגורים או מקום שהיה לילדים, לזקנים, לבעלי מום גופני או ללוקים בשכלם, והכל כשהם מחוץ למשפחתם, או מוסד כמשמעותו בחוק הפיקוח על מוסדות לטיפול במשתמשים בסמים, תשנ"ג-1993, המשמש או שנועד לשמש לטיפול (חוסים).

¹⁰ דברי הסבר להצעת חוק הפיקוח על מעונות יום לפעוטות, התשע"ח - 2018, רשומות ממשלתיות, 1250, ד' באב התשע"ח, 16 ביולי 2018.

¹¹ דברי הסבר להצעת חוק הפיקוח על מעונות יום לפעוטות, התשע"ח - 2018, רשומות ממשלתיות, 1250, ד' באב התשע"ח, 16 ביולי 2018.

¹² מריה רבינוביץ', סוגיות נבחרות בעבודת הוועדה לזכויות הילד בכנסת ה-19, 28 במאי 2015.

מעון יום לפעוטות המיועד לשהייה של שבעה פעוטות או יותר, חייב ברישיון הפעלה קבוע או ברישיון זמני, לפי העניין.

על פי הגדרות החוק, השר המופקד על יישום החוק הוא שר העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים והממונה על יישומו הוא מנהל האגף למעונות יום ומשפחתונים לגיל הרך במשרד העבודה והרווחה.

החוק קובע כי על מבקש רישיון להגיש בקשה למנהל האגף למעונות יום ומשפחתונים לגיל הרך במשרד העבודה והרווחה, ובסמכותו של המנהל לקבוע, לפי התנאים המוגדרים בחוק, אם יינתן רישיון קבוע או זמני. תוקפו של רישיון הפעלה שניתן למבקש בפעם הראשונה יהיה שנה, והממונה יהיה רשאי לחדש את תוקפו לתקופה נוספת של שנתיים, לאחר מכן – לתקופה נוספת של שלוש שנים, ואחריה – לתקופות נוספות שלא יעלו על ארבע שנים כל אחת.

על פי החוק, חלק מהתנאים לקבלת רישיון כזה ייקבעו בתקנות לפעילותו של מעון יום לפעוטות, בין היתר בנושאים אלה:

(1) הגבלות על שהיית מי שאינו פעוט במעון יום לפעוטות;

(2) התנאים הפיזיים של המעון, בטיחותם של מתקנים ושירותים של המעון, תקן עובדי מעונות והכשרתם, תנאי כשירותם של מנהלי מעונות;¹³

(3) המיקום מתאים לשהייתם של פעוטות.

השר המופקד על יישום החוק רשאי לקבוע בתקנות הללו תנאים שונים על פי סוג מעון היום או מספר הפעוטות השוהים בו או גילם. בחוק נקבע שהתקנות יובאו לאישור של ועדת הכנסת המלווה את החוק בתוך שנה מיום פרסומו של חוק זה.¹⁴

במהלך שנת הלימודים תש"ף (2019/20), כלומר מיום 1 בספטמבר 2019 ואילך, וכל עוד לא מוחלות לגבי מעון יום לפעוטות תקנות החובה, יהיה מחויב כל אדם המפעיל או רוצה להפעיל מעונות יום שבפיקוח החוק לקבל אישור ראשוני להפעלת מעון מאת מנהל האגף למעונות יום ומשפחתונים לגיל הרך של משרד הרווחה.

האישור הראשוני יינתן לעומדים בדרישות המרכזיות הבאות:¹⁵

¹³ לפי ההגדרות חוק הפיקוח על מעונות, תשכ"ה-1965, סעיפים 12 (א) (2) עד (6).

¹⁴ חוק הפיקוח על מעונות יום לפעוטות, התשע"ט-2018, פרק י"ב, סעיף 7(ב); סעיף 74.

¹⁵ האגף למעונות יום ומשפחתונים של משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים: נוהל קבלת אישור ראשוני למפעיל מסגרות לפעוטות בגילאי 0-3.

בחוק נקבע כי התקנות מתוקפו יובאו לאישור של הכנסת בתוך שנה מיום פרסום החוק. כל עוד לא הותקנו התקנות, מ-1 בספטמבר 2019 יופעל מעון יום לפעוטות באישור הפעלה ראשוני של מנהל האגף למעונות יום ומשפחתונים.

1. היעדר רישום פלילי לבעלי תפקידים ולכל מי שנמצא במגע ישיר עם הפעוטות במעון;¹⁶
2. כלל המחנכים או המטפלים במעון יום לפעוטות השתתפו/ישתתפו בהדרכה בנושא עזרה ראשונה לפעוטות;¹⁷
3. הצהרה כי המיקום מתאים לשהייתם של פעוטות;
4. מנהל/ת המעון עבר או יעבור הכשרה בנושא התנהלות בטוחה ע"י גורם הדרכה שיאושר ע"י הממונה, וכן התחייב כי כלל המחנכים המטפלים במעון יעברו קורס מתוקשב בתחום התנהלות בטוחה.

לאחר שיותקנו תקנות (בהן דרישות לעניין הפעלת מעון יום), באופן מדורג על פני חמש שנים, ייכנס לתוקפו את חלקו השני של החוק. המפעיל יידרש לקבל רישיון הפעלה קבוע, לפי הנקבע בחוק.

נוסף על תנאי מתן רישיון וקביעת התקנות, החוק קובע את **תנאי הפיקוח**, ועל פיהם השר המופקד על יישום החוק יסמיך מפקחים לשם פיקוח על ביצוע הוראות החוק; סמכויות הפקחים מוגדרות גם הן בחוק. המפקחים יוסמכו מבין עובדי המשרד, עובדי המדינה שאינם עובדי המשרד או עובדי רשות מקומית, ובלבד שאותה הרשות אינה מפעילה מעונות יום לפעוטות בעצמה או באמצעות תאגיד. על המפקחים לעמוד בתנאי כשירות שקובע החוק או שיקבע השר. החוק מגדיר את תנאי ההפסקה של פעילות מעון באמצעות צו הפסקה מינהלי או צו הפסקה שיפוטי ואמצעי אכיפה (הטלת עיצום כספי, התראה מינהלית).

בחוק מפורטים סוגי המעונות אשר אינם נכנסים בגדרו, ובהם מעונות הפועלים במוסדות רפואיים עבור פעוטות המאושפזים באותו מוסד; מעון הפועל במקום המשמש דרך קבע בית מגוריהם של כל הפעוטות השוהים בו או של קרוביהם; משפחת אומנה; מעון יום שיקומי;¹⁸ מעונות על פי חוק הפיקוח על מעונות, למעט מעון יום לפעוטות לפי חוק זה.¹⁹

יצוין כי הוראות חוק הפיקוח על מעונות יום לפעוטות, התשע"ט-2018, אינן מבטלות את ההוראות של חוק הפיקוח על המעונות, התשכ"ה-1965, ושני החוקים מתקיימים זה לצד

¹⁶ [חוק הפיקוח על מעונות יום לפעוטות, התשע"ט - 2018](#). סעיפים 6(א)(1), (2) ו-15.

¹⁷ [חוק הפיקוח על מעונות יום לפעוטות, התשע"ט - 2018](#). סעיף 6(א)(8).

¹⁸ כהגדרתו בחוק מעונות יום שיקומיים, התש"ס - 2000.

¹⁹ [חוק הפיקוח על מעונות יום לפעוטות, התשע"ט - 2018](#). סעיף 61(ב)(4).

זה; החוק המוקדם יותר חל, כאמור, על כל המעונות בהן יותר שנים או יותר פעוטות; וחוק הפיקוח על מעונות יום לפעוטות חל רק על המסגרות שבהן שבעה או יותר פעוטות.²⁰ כאמור, תחילתו של חוק זה היא ב-1 בספטמבר 2019. אולם, תחילתו של החוק בכל הנוגע ל אמצעי אכיפה מינהליים²¹ היא שנה מיום כניסתו לתוקף של תקנות ראשונות; כאמור, תקנות ראשונות אמורות להיות מונחות על שולחן הכנסת עד שנה לאחר מועד פרסום החוק.²² באשר להיערכות של משרד העבודה והרווחה ליישום חוק הפיקוח החדש, באפריל 2019 פרסם האגף באתר האינטרנט שלו טיוטה של נוהל קבלת אישור ראשוני למפעיל מסגרות לפעוטות עד גיל שלוש²³ להערות הציבור. לאחר אישור הנוהל בחודש יוני²⁴ התחיל תהליך הגשת הבקשות לאישור ראשוני. על פי האגף למעונות יום ומשפחתונים, עם חלוקת האישורים הראשוניים החל גם מיפוי המסגרות הפרטיות הקיימות. מהאגף נמסר כי במסגרת יישום החוק ייבנה מרשם של המסגרות והוא יפורסם באתר האינטרנט של האגף.

חוק התקנת מצלמות לשם הגנה על פעוטות במעונות יום לפעוטות, התשע"ט-2018

במקביל לאישור חוק הפיקוח על מעונות יום לפעוטות, אושר בכנסת ה-20 גם חוק התקנת מצלמות לשם הגנה על פעוטות במעונות יום לפעוטות, התשע"ט-2018. הרקע לחקיקה היה חשיפתם של מקרים של פגיעה והתעללות בפעוטות במעונות יום. לא נרחיב בסקירה זו על עיקרי החוק, ורק נציין כי הוא מחייב כל מעון יום לפעוטות להתקין ולהפעיל מצלמות לשם הגנה על הפעוטות השוהים בו. התקנת המצלמות נועדה להשיג שלוש מטרות מרכזיות: הרתעה מפגיעה בפעוטות, איתור מקרי פגיעה ושימוש בתיעוד פגיעה שאירעה לשם חקירה ואכיפה.²⁵ תחילתו של חוק זה ב-1 בספטמבר 2019, ואולם יש מסגרות (כגון מעון יום שיקומי) שבהן תחילתו של החוק היא בספטמבר 2020.²⁶

²⁰ עו"ד שמרית שקד, הלשכה המשפטית של הכנסת, שיחה, מרץ 2019.

²¹ [חוק הפיקוח על מעונות יום לפעוטות, התשע"ט - 2018](#), פרק ז': אמצעי אכיפה מינהליים.

²² [חוק הפיקוח על מעונות יום לפעוטות, התשע"ט - 2018](#), סעיף 74.

²³ [הודעה בדבר בקשה לקבל הערות הציבור על נוהל לקבלת אישור ראשוני להפעלת מעונות יום לפי חוק הפיקוח על מעונות יום, תשע"ט - 2018](#); משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, זרוע עבודה.

²⁴ [קבלת אישור ראשוני להפעלת מסגרות לפעוטות בגילאי 0-3](#), משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים - זרוע עבודה, 4 ביוני 2019.

²⁵ [דברי הסבר להצעת חוק התקנת מצלמות לשם הגנה על פעוטות במעונות יום לפעוטות, התשע"ט-2018](#), רשומות ממשלתיות, 815, י"א בכסלו, התשע"ט, 19 בנובמבר 2018.

²⁶ [חוק התקנת מצלמות לשם הגנה על פעוטות במעונות יום לפעוטות, התשע"ט-2018](#), סעיף 14.

חוק פעוטות בסיכון (הזכות למעון יום), התש"ס-2000

חוק פעוטות בסיכון (הזכות למעון יום), התש"ס-2000 נועד להבטיח שכל פעוט הנתון באחד ממצבי הסיכון המנויים בחוק יהיה זכאי למעון יום, סמוך למקום מגוריו. האחריות ליישום החוק מוטלת על זרוע הרווחה של משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, באמצעות המחלקות לשירותים החברתיים ברשויות המקומיות. **משרד העבודה והרווחה מקנה זכות למעון יום או משפחתון המוכר על-ידי האגף למעונות יום ולמשפחתונים של המשרד.**²⁷

2.2 ועדה בין-משרדית לבחינת יעול ושיפור של מערך מעונות היום בעלי סמל (2019)

עם תחילת שנת הלימודים התשע"ט (2018/19) הגיעו משרד האוצר ומשרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים לסיכום דברים עם ארגונים המפעילים מעונות יום בעלי סמל (המעונות המוכרים על-ידי האגף למעונות יום ומשפחתונים של משרד העבודה והרווחה; להרחבה ראו פרק 3.1), ובין השאר סוכם כי תקום ועדה ממשלתית לבחינה ושיפור של המצב במעונות היום בעלי הסמל, בראשותו של הממונה על זרוע העבודה של משרד העבודה והרווחה ובהשתתפות נציגי אגף התקציבים. סוכם כי הוועדה תקום במסגרת החלטת הממשלה.²⁸

בפברואר 2019 החליטה הממשלה על הקמת ועדה בין – משרדית לבחינת יעול ושיפור של מערך מעונות היום בעלי סמל. הקמת הוועדה הוטלה על שר העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים. על פי החלטת הממשלה, בצוות הוועדה היו חברים נציגים של משרד העבודה והרווחה, האגף למעונות יום ומשפחתונים, משרד ראש הממשלה ומשרד האוצר. הממשלה החליטה כי על הוועדה לדון, בין היתר, בנושאי תקינה, מספר הילדים במעון, מבנה התעריף וגובהו. נקבע כי נושאים אלה ייבדקו מתוך בחינה של המצב הקיים והצורך בשטח, ולאור היבטים פדגוגיים ותכנים טיפוליים-חינוכיים. כמו כן, יובאו בחשבון ההשפעות של נושאים אלו על איכות הטיפול, יוקר המחיה, נגישות ועידוד תעסוקת הורים. אם יהיו השלכות תקציביות להמלצות הוועדה יהיה עליה להצביע על מקורות תקציביים ממשלתיים למימון הצעדים.²⁹ בהתאם להחלטת הממשלה, במסגרת הוועדה תוכננו דיונים בנושאים אלו:

בפברואר 2019 הממשלה החליטה על הקמת ועדה בין משרדית לבחינת יעול ושיפור מערך מעונות היום בעלי סמל. הוועדה הוקמה ובמסגרתה תוכננו דיונים בנושאי תקינת כוח אדם במעונות, תפוסה, תכנים, עלויות ועוד.

²⁷ להרחבה בנושא ניתן לראות: רבינוביץ', מ.: סקר בנושא יישום חוק פעוטות בסיכון במחלקות הרווחה ברשויות מקומיות, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 21 במאי 2013.

²⁸ מזכיר הממשלה צחי ברוורמן, מכתב לחברי הממשלה בנושא: שיפור ויעול מערך מעונות היום בעלי סמל – הקמת ועדה ממשלתית, 30 בינואר 2019.

²⁹ החלטת הממשלה מס' 4496 בנושא: שיפור ויעול מערך מעונות היום בעלי סמל – הקמת ועדה בין-משרדית, 7 בפברואר 2019.

- תקינה של היחס בין מספר אנשי הצוות למספר הילדים במעון;
- תפוסה – מספר הילדים המרבי במעון;
- מבנה התעריף של מעונות יום;
- בחינת המצב הקיים והצורך בשטח;
- פדגוגיה ותכנים טיפוליים-חינוכיים;
- גובה התשלום למעונות ויוקר המחיה;
- נגישות ועידוד תעסוקת הורים.

על פי החלטת הממשלה, הוועדה הייתה אמורה להגיש את המלצותיה לממשלה בתוך 150 ימים, דהיינו, לקראת סוף חודש יולי 2019. נכון לאמצע יוני 2019, הוועדה קיימה חמישה דיונים, והיו מתוכננים עוד שבעה או שמונה מפגשים נוספים.³⁰ לדברי מרכזת הוועדה, הגב' רויטל קארין סלע, הוועדה טרם ניסחה המלצות או ממצאי ביניים³¹ ובשל כך יידחה המועד להגשתם.³²

יצוין כי לדיוני הוועדה הוזמנו מומחים מן האקדמיה ונציגי ארגונים המפעילים מעונות יום. לצד הדיונים, הוועדה נקטה מהלך של שיתוף הציבור בנושא, בין היתר, באמצעות הרשתות החברתיות.³³ הדיון הציבורי הסתיים ב-16 ביוני 2019, ותוצריו אמורים להיות מובאים לפני חברי הוועדה.

2.3 סוגיית העברת האחריות לתחום מעונות היום והמשפחתונים לגיל הרך למשרד החינוך

במשך השנים הביעו גורמים מקצועיים שונים תמיכה בהצעה להעביר את האחריות לתחום מעונות היום והמשפחתונים ואת הסמכות לפקח עליו מזרוע העבודה (שכאמור כיום היא חלק ממשרד העבודה, הרווחה ושירותים החברתיים) למשרד החינוך. ההצעה נדונה מאז

³⁰ רויטל קארין סלע, מנהלת תחום קשרי חוץ ופרויקטים, מרכזת הוועדה הבין-משרדית לבחינת שיפור וייעול מערך מעונות יום בעלי סמל; זרוע העבודה, משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, דוא"ל, 10 ביוני 2019.

³¹ שם.

³² רויטל קארין סלע, מנהלת תחום קשרי חוץ ופרויקטים, מרכזת הוועדה הבין-משרדית לבחינת שיפור וייעול מערך מעונות יום בעלי סמל; זרוע העבודה, משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, שיחת טלפון, יוני 2019.

³³ לדוגמה, הרשת החברתית "פייסבוק": [הזדמנות להשפיע-- מעונות היום בישראל](#).

מאז שנות השבעים של המאה הקודמת נערכים דיונים על מעבר תחום מעונות יום לפעוטות תחת אחריותו של משרד החינוך. בשנים האחרונות על המעבר המליצו הוועדה לשינוי חברתי – כלכלי (2011) והוועדה למלחמה בעוני (2014), אך הוא לא קודם.

שנות השבעים של המאה הקודמת,³⁴ בין היתר בדיונים בנוסח הצעת החוק לפיקוח על מסגרות יום לפעוטות.

המעבר של מעונות היום לאחריות משרד החינוך היה גם אחד הנושאים שעליהם המליצה הוועדה לשינוי חברתי-כלכלי (ועדת טרכטנברג). לפי המלצתה, צוות בראשות שר התמ"ת (אז השר האחראי למעונות יום לפעוטות) ושר האוצר יגבש תוכנית להעברת הסמכות והאחריות בתחום זה עד ינואר 2012, וההעברה תצא לפועל עד תחילת שנת הלימודים תשע"ג (ספטמבר 2012). המלצה זו לא נכללה בהחלטת הממשלה 4088,³⁵ שבה נקבע אופן יישומן של המלצות ועדת טרכטנברג בכלל ושל המלצות הוועדה בתחום הגיל הרך בפרט, ובהחלטה על תוכנית רב-שנתית להרחבת היצע מעונות היום על ידי משרד התמ"ת (דאז).

סוגיית האחריות המיניסטריאלית על מעונות היום נבחנה גם בוועדה למלחמה בעוני (ועדת אלאוף, 2014), וגם ועדה זו המליצה על מעבר תחום מעונות היום לפעוטות לאחריות משרד החינוך.³⁶

ב-1 נובמבר 2015 הוטל על מנכ"ל משרד ראש הממשלה לעמוד בראש צוות בדיקה בין-משרדי שיבחן את המיקום המתאים לאגף מעונות יום (החלטת ממשלה 631);³⁷ באותה עת היה אגף מעונות יום חלק ממינהל תעסוקה במשרד הכלכלה. בוועדה השתתפו נציגים של משרד החינוך, משרד הכלכלה ומשרד האוצר ובראשה עמד סמנכ"ל ממשל וחברה במשרד ראש הממשלה. **במהלך העבודה, הצוות התרשם כי אין מדובר בשאלה ארגונית של מיקום משרדי כזה או אחר אלא בשאלת מדיניות עתירת השלכות תקציביות שההכרעה לגביה אינה בסמכותו של צוות מקצועי ויש להביאה לפתחה של הממשלה.** חברי הצוות הסכימו כי "קיימת מורכבות שנובעת ממתח בין שלושה יעדים חברתיים-כלכליים. האחד, מענה לתנאי חיוני והכרחי, המאפשר ומתמרץ הורים לצאת לעבודה כדי למנוע פגיעה בצמיחה לצד הפחתת העוני. השני, הצורך של ההורים ושל החברה במערך שירות המבטיח את שלומם, ומעבר לזה, את התפתחות כישוריהם של תינוקות ופעוטות עד גיל שלוש והשלישי, שמירה על יוקר המחיה.

³⁴ משרד ראש הממשלה, אגף לממשל וחברה (תכנון מדיניות): [דוח הצוות הבין-משרדי לבדיקת המיקום של אגף מעונות יום](#), 3 במרץ 2016; עמ' 9/5.

³⁵ החלטת הממשלה 4088, [שינוי בסדר העדיפויות בתקציב המדינה לשנת 2012 ויישום דוח הוועדה לשינוי כלכלי-חברתי \(ועדת טרכטנברג\)](#), 8 בינואר 2012.

³⁶ דוח הוועדה למלחמה בעוני בישראל, [חלק 2: דוחות ועדות המשנה](#); יוני 2014; עמ' 308.

³⁷ החלטת הממשלה 631, [שינוי שם המשרד לפיתוח הנגב והגליל ל"המשרד לפיתוח הפריפריה, הנגב והגליל"](#) והתפטרות השר אריה מכלוף דרעי מתפקידו כשר הכלכלה, 1 בנובמבר 2015.

מוסכם על הצוות, ששלושת השיקולים הם שיקולים חשובים ביותר ופעילות נכונה דורשת התחשבות בכולם. קיים, איפה, מתח בין המטרה שעמדה ביסוד הקמתה של מערכת מעונות היום, והאמצעי להשגתה. המטרה, מהעולם המשקי כלכלי, להמריץ ולאפשר להורים לצאת לעבודה, בעוד שהאמצעי להשגתה, נטוע עמוק גם בעולם הטיפול והחינוך³⁸.

הצוות סבר כי "ככל שתתקבל הכרעה שדגשי המערכת, במסגרת המדיניות הכלכלית חברתית, יהיו מוטים באופן משמעותי להעמקת איכות הטיפול, במקרה כזה יש להעביר את אגף מעונות יום למשרד החינוך תוך שמירה על היבטי שוק העבודה. ככל שדגשי המערכת במסגרת המדיניות הכלכלית חברתית, ימשיכו להיות מוטים להרחבת המערכת של מעונות יום ומשפחתונים כדבר מרכזי [על-פי שיקולים של צורכי התעסוקה – כפי שצוין בחלק קודם של הדוח; מ.ר.], נכון הוא להשאיר את אגף מעונות יום במשרד הכלכלה"³⁹.

מנכ"ל משרד ראש הממשלה הגיש את דוח הצוות לשרי הממשלה במרס 2016, בשעה שהממשלה נערכה לגיבוש תקציב המדינה והתוכנית הכלכלית-חברתית לשנים הבאות, כדי שיהיו בידי מקבלי ההחלטות מרב השיקולים בבואם להכריע בדבר המדיניות בעניין. בקיץ 2016, עקב שינויים במבנה הממשלה, הוחלט להעביר את מינהל תעסוקה, ובתוכו אגף מעונות יום, למשרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, ושם הוא נמצא ופועל גם היום.⁴⁰ נושא מעבר תחום מעונות היום והמשפחתונים לילדים עד גיל שלוש לאחריות משרד החינוך לא קודם בכנסת ה-20.

בתחילת יולי 2019 הכריזו באמצעות הרשתות החברתיות וכלי התקשורת, ראש הממשלה בנימין נתניהו ושר החינוך רפי פרץ על תמיכתם במעבר תחום הפיקוח על מעונות יום ומשפחתונים לילדים עד גיל שלוש לאחריותו של משרד החינוך ועל כוונתם לנקוט מהלך זה. טרם פורסם מסמך רשמי בנושא ולא הוכרז על מועד המעבר.⁴¹

³⁸ דוח הצוות הבין-משרדי לבדיקת המיקום של אגף מעונות יום, 3 במרץ 2016.

³⁹ דוח הצוות הבין-משרדי לבדיקת המיקום של אגף מעונות יום, 3 במרץ 2016.

³⁹ ב-8 ביולי 2019; פניה לציבור שהתפרסם ברשתות חברתיות ובאמצעי תקשורת.

⁴⁰ משרד ראש הממשלה, אגף לממשל וחברה (תכנון מדיניות): עמוד דוח הצוות הבין-משרדי לבחינת המיקום של

אגף מעונות יום, 3 במרץ 2016; דוח הצוות הבין-משרדי לבדיקת המיקום של אגף מעונות יום, 3 במרץ 2016.

⁴¹ ב-8 ביולי 2019; באמצעות סרטון פנייה לציבור שהתפרסם ברשתות חברתיות ובאמצעי תקשורת.

2.4 המועצה לגיל הרך

ביולי 2017 התקבל חוק המועצה לגיל הרך, התשע"ז - תקום המועצה לגיל הרך שתפעל במשרד החינוך ותהווה גוף האחראי על היבטים החינוכיים, הרפואיים, הטיפוליים ועוד של התחום. בנובמבר 2018 הושלמה הקמת המועצה.

ביולי 2017 חוקק בכנסת חוק המועצה לגיל הרך, התשע"ז-2017. החוק מסדיר את הקמתה של מועצה לגיל הרך שתפעל במסגרת משרד החינוך. על פי החוק, המועצה היא הגוף האחראי לריכוז תחום הגיל הרך - ילדים מגיל לידה ועד תחילת לימודיהם בכיתה א' - שבין היתר יש לו היבטים החינוכיים, רפואיים, טיפוליים וסוציאליים.

בנובמבר 2018 הושלמה הקמת המועצה לגיל הרך (כשבעה חודשים לאחר המועד שנקבע בחוק).⁴² לפי חוק המועצה לגיל הרך, בין תפקידיה העיקריים:

- גיבוש תוכנית לאומית רב-שנתית (לשלוש שנים) שמטרתה לקדם את הטיפול בתחום הגיל הרך והמלצה על סדרי הקדימויות ביישום התוכנית;
- תיאום בין משרדי הממשלה לרשויות המקומיות בכל הנוגע לפעילות בתחום הגיל הרך, בין היתר לשם מניעת מצבי סיכון לילדים בגיל הרך; לשם איתור וזיהוי מוקדם של ילדים בגיל הרך במצבי סיכון, של קשיים בתפקוד הורי ושל עיכוב בהתפתחות של תינוקות ופעוטות; לשם צמצום העוני בקרב ילדים בגיל הרך;
- תיאום בין משרדי הממשלה לרשויות המקומיות בכל הנוגע לצרכים של ילדים עם מוגבלות בגיל הרך;
- הקמה וניהול של מרכז למידע ולמחקר בתחום הגיל הרך;
- גיבוש המלצות לגבי דרכי הערכה ומדידה, בפן האיכותי ובפן הכמותי, של פעילות המוסדות בתחום הגיל הרך;
- גיבוש המלצות על תוכניות ליצירת רצף בין המסגרות המיועדות לגיל הרך ובין מסגרות לילידי בתי הספר, לרבות בחינוך המיוחד.
- גיבוש המלצות לגבי ההכשרה המקצועית הנדרשת מאנשי מקצוע העוסקים בתחום הגיל הרך.

חוק המועצה לגיל הרך קובע כי הממשלה תקים ועדת שרים לענייני הגיל הרך שבראשה יעמוד שר החינוך, אשר תדון בתוכנית הרב-שנתית שהכינה המועצה, תאשר אותה ואף תפקח על ביצוע בתקציב למימושה.⁴³

⁴² חוק המועצה לגיל הרך, התשע"ז-2017, סעיף 21(א): "תחילתו של חוק זה שישה חודשים מיום פרסומו; עד יום התחילה ימונו חברי המועצה". סעיף 21(ב): "השר, באישור ועדת העבודה הרווחה והבריאות של הכנסת, רשאי, בצו, לדחות את יום התחילה בתקופה אחת שלא תעלה על שלושה חודשים".

⁴³ מאגר החקיקה הלאומי של הכנסת, [תקציר חוק המועצה לגיל הרך, התשע"ז-2017](#).

3. פיקוח על מסגרות לילדים עד גיל שלוש

3.1 פעילות האגף למעונות יום ומשפחתונים של משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים

כאמור, האגף למעונות יום ומשפחתונים של משרד העבודה והרווחה פועל בתחום הפיקוח על מעונות יום ומשפחתונים לפעוטות עד גיל שלוש מכוחם של שני חוקי הפיקוח, שצוינו לעיל. טרם חקיקת החוק החדש, היקף הפיקוח והאכיפה של האגף על מעונות יום ומשפחתונים שיש בהם יותר משני ילדים (מכוחו של חוק הפיקוח על מעונות, התשכ"ה-1965), היה מצומצם ונעשה בעיקר מתוקף חוזים שנחתמו עם מעונות יום שמפעיליהם ביקשו וקיבלו הכרה מטעם האגף באמצעות "סמל מעון".

כדי לקבל "סמל מעון" של האגף נדרש המעון לעמוד בדרישות שנקבעו ועוגנו בסטנדרטים הרשמיים של האגף, בין היתר לעניין מכסות תפוסה ותקינת כח אדם, המבנים המיועדים למעונות ולמשפחתונים, בטיחות, תברואה ותזונה, הכשרות מטפלים ומנהלים של המסגרות וסל השירותים הניתן בהן. **במסגרות שכיום פועלות תחת פיקוח האגף ניתן סבסוד תשלומי הורים מטעם המדינה.**⁴⁴ **הסבסוד מחושב על פי מפתח כלכלי המביא בחשבון, בין היתר, את רמת**

ההכנסה לנפש במשפחה ואת מספר שעות העבודה/הלימודים השבועיות של האם.⁴⁵

נוסף על סבסוד תשלומי ההורים, האגף מקיים הכשרות מקצועיות לצוותי המעונות והמשפחתונים, כגון קורסים מקצועיים למנהלי מעונות יום לגיל הרך ולמטפלות במעונות יום, הכשרות בתחומים שונים וימי עיון לצוותי המסגרות.

כמו כן, האגף אחראי על תחום בניית מעונות יום מוכרים ברשויות מקומיות המעוניינות בכך, באמצעות מתן סיוע לטובת תכנון ובנייה של מעונות יום. סיוע זה יינתן לרשויות לצורך בינוי/הרחבה או הסבה של מעונות יום וזאת עד לקבלת סמל מעון מטעם האגף למעונות יום

⁴⁴ תעריך שכר הלימוד של מעונות יום ומשפחתונים מפוקחים נקבע על ידי ועדת המחירים, שהיא ועדה משותפת של משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים ומשרד האוצר, הפועלת מתוקף [חוק הפיקוח על מחירי מצרכים ושירותים](#), תשנ"ו-1996. מקור: משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, [מעונות יום ומשפחתונים](#), כניסה אחרונה: מאי 2019.

⁴⁵ אם העובדת/לומדת בהיקף של 24 שעות שבועיות לפחות בהתאם לאחת מן החלופות שנקבעו במבחנים למתן תמיכות של האגף למעונות יום ולמשפחתונים של משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, (במקרים של משפחות חד-הוריות או במקרים של שלושה אחים או יותר השוהים במעון או במשפחתון או בשניהם – מי שעובדת בהיקף של 20 שעות שבועיות לפחות). מקור: [מבחנים למתן תמיכות לשנה"ל תש"פ של האגף למעונות יום ולמשפחתונים](#) של משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים. כניסה אחרונה: מאי 2019.

לשם פיקוח על המעונות בעלי "סמל מעון" יש באגף למעונות יום ומשפחתונים כ-20 תקני פיקוח (פיקוח על תכנים חינוכיים – טיפוליים במעונות). ביולי 2018 החליטה הממשלה להקצות תקציבים ליצירת תקנים נוספים ולפיכך יתווספו עשרה תקני פיקוח. בכוונת משרד העבודה להוסיף תקנים מיוזמתו. לא קיבלנו מידע על מועד התווספותם.

והפעלת המעון כמעון בעל סמל לתקופה של עשר שנים לפחות (להרחבה בנושא בניית מעונות יום ראו פרק 5.1).

בנוגע להיקף כוח האדם בתחום הפיקוח על מסגרות בעלות "סמל מעון", ממשרד העבודה והרווחה נמסר כי באגף למעונות יום ומשפחתונים יש כ-20 תקני פיקוח.⁴⁶ מפקחים אלה אחראים על הפיקוח על תכנים חינוכיים – טיפוליים במעונות יום. הפיקוח בתחום בטיחות ובמשפחתונים נעשה על ידי חברות חיצוניות. לא התקבל מידע נוסף מגורמי המשרד בדבר מערך הפיקוח של האגף.⁴⁷

יצוין כי במקביל לדיונים של הכנסת בהצעת חוק הפיקוח על מעונות יום לפעוטות החדש, ביולי 2018 החליטה הממשלה להקצות תקציבים ליצירת תקני פיקוח למסגרות לפעוטות עד גיל שלוש.⁴⁸ מהאגף למעונות יום ומשפחתונים נמסר כי **לנוכח החלטת הממשלה האמורה, על 20 תקני הפיקוח שכבר קיימים באגף יתווספו עשרה תקנים לצורך יישום חוק הפיקוח על מעונות יום לפעוטות. כמו כן, נמסר כי בכוונת המשרד להוסיף תקנים מיוזמתו.**⁴⁹ גורמי האגף לא מסרו מידע על מועד הצפוי של התווספות התקנים החדשים.

בתשובה עדכנית שמסר לנו משרד העבודה והרווחה לא פורטו תקני הפיקוח באופן מדויק, אלא צוין רק כי "לאחרונה אושרו חלק מהתקנים בנציבות שירות המדינה ובקרוב גם יפורסמו המכרזים".⁵⁰

⁴⁶ חגי פורגס, מנהל תחום מטה-מעונות ומשפחתונים, משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, דוא"ל, 11 ביולי 2019.

⁴⁷ אמיר מדינה, מנהל אגף בכיר מעונות יום ומשפחתונים, משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, מידע נמסר במהלך הדיון של ועדת החינוך של הכנסת, 15 ביולי 2019.

⁴⁸ על פי החלטת הממשלה 3995, שישה תקנים תוספתיים יוקצו בעת אישור טיוטת החוק; ארבעה תקנים תוספתיים נוספים על חשבון תקנים לא מאוישים של משרד הרווחה בהתאם לסדר הבא: ככל שבשנת 2019 לא יהיו תקנים לא מאוישים למשרד הרווחה, יוקצו בשנת 2020 ארבעה תקנים נוספים לטובת הנושא.

החלטת ממשלה 3995 בנושא [הסדרת מערך המסגרות הפועלות לטיפול בילדים מגילאי 0-3; תיקון החלטת ממשלה והסכמת ועדת השרים לענייני חקיקה](#), 8 ביולי 2018.

⁴⁹ רועי בן נעים, מנהל תחום קשרי כנסת וממשל, משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, דוא"ל, 1 באפריל, 2019.

⁵⁰ חגי פורגס, מנהל תחום מטה-מעונות ומשפחתונים, משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, דוא"ל, 11 ביולי 2019.

3.2 מסגרות פרטיות לילדים עד גיל שלוש טרם חקיקת חוק הפיקוח על מעונות יום לפעוטות, תשע"ט-2018

טרם חקיקת חוק הפיקוח על מעונות יום לפעוטות התשע"ט-2018, שכאמור, יישומו יתחיל ב-1 בספטמבר 2019, המסגרות הפרטיות לתינוקות ולפעוטות עד גיל שלוש שלא ביקשו הכרה של האגף למעונות יום ומשפחתונים, פעלו ללא פיקוח מטעם המדינה. האגף למעונות יום ומשפחתונים ביצע בדיקות רק בעקבות תלונה או קריאה, ובמקרי קצה. כאשר קיים סיכון מהותי לשלומם של הפעוטות במסגרת, האגף יכול להוציא צו סגירה למעון היום או צו שיפור, שמורה על הפסקת פעילות המעון עד לתיקון הליקויים, מכוח חוק הפיקוח על המעונות, התשכ"ה-1965.⁵¹ יצוין כי הסדר מיוחד נקבע למעונות יום פרטיים בעיר תל אביב, אשר מעניקים שירותים לתינוקות ופעוטות של אנשים חסרי מעמד אזרחי בישראל.⁵²

ישנם ארגונים המאגדים את הגנים הפרטים לפעוטות ואת הגנות, ומספקים תו איכות לגנים אלה בדרך של הסדרה עצמית וולונטרית, ובהם ארגון חלב"ה – חינוך ילדים בגיל הרך, האיגוד הארצי לגני ילדים פרטיים (ע"ר), איחוד גני ילדים "להגשים חלומות" וארגון הגנים הפרטיים. אך כאמור, המדינה אינה מפקחת על ארגונים אלה ולא כל המעונות והגנים מתאחדים במסגרתם.

4. נתונים על ילדים עד גיל שלוש במעונות יום ומשפחתונים

כאמור, שוק המסגרות הפרטיות לגיל הרך עדיין אינו מוסדר ולכן לא קיים אצל הרגולטור בסיס נתונים מהימן בדבר המסגרות הפרטיות הפועלות ברחבי הארץ.⁵³ פרט לנתונים על המסגרות המפוקחות על ידי האגף למעונות יום ולמשפחתונים (שיוצגו להלן) כיום אין נתונים מלאים ומהימנים על המסגרות הפרטיות לילדים עד גיל שלוש שלא ביקשו הכרה מטעם האגף ופועלות ללא פיקוח. אין נתונים על מספרן, על המאפיינים שלהן ועל התינוקות והפעוטות שמטופלים בהן. כמו כן, אין מסד נתונים על התינוקות והפעוטות המטופלים בבית, על ידי

⁵¹ משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, האגף למעונות יום ומשפחתונים: [הליך RIA – נוהל למתן אישור ראשוני למעונות יום](#), 15 באפריל 2019.

⁵² לפי החלטת הממשלה מס' 2487 מ-8 באפריל 2015 (החלטה בנושא: [תגבור שירותי תמיכה וטיפול בתינוקות ופעוטות של זרים חסרי מעמד אזרחי בישראל](#)) נקבעו סטנדרטים להפעלה ופיקוח על מעונות יום לילדים של אנשים ללא מעמד אזרחי בישראל, על פי מודל של הארגון "יוניטף", בהם סטנדרטים להפעלה, פיקוח, בטיחות המבנה, הכשרות והדרכות למטפלות/ים, אף כי מוסדות אלו אינם בעלי סמל מוסד של האגף למעונות יום ומשפחתונים. מקור: משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, האגף למעונות יום ומשפחתונים: [הליך RIA – נוהל למתן אישור ראשוני למעונות יום](#), 15 באפריל 2019.

⁵³ משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, האגף למעונות יום ומשפחתונים: [הליך RIA – נוהל למתן אישור ראשוני למעונות יום](#), 15 באפריל 2019.

מטפלות פרטיות או בני משפחה ובמשפחתונים לא מוכרים, שבהם כמה תינוקות. **מקורות המידע הקיימים כיום אינם מאפשרים לצייר תמונה מלאה של המצב בשוק הפרטי של מסגרות לתינוקות ולפעוטות.**

גורמי משרד העבודה והרווחה מתבססים על אומדן והערכה של מאפייני שוק המסגרות הפרטיות לפעוטות עד גיל שלוש. על פיהם, מתוך כ-480,400 ילדים עד גיל 2.9, כ-125,000 פעוטות נמצאים במסגרות המוכרות (בעלות סמל) של האגף למעונות יום ומשפחתונים של משרד העבודה והרווחה (כ-2,200 מעונות יום וכ-3,700 משפחתונים), וכ-140,000 פעוטות נוספים נמצאים במסגרות הפרטיות, בהן שבעה ילדים ומעלה (לפי הערכת המשרד, מספר המסגרות הוא בין 3,500 ל-7,100). למשרד העבודה והרווחה אין אומדן מעודכן של מספר אנשי הצוות במסגרות, אך מובן שמספרם לא יפחת ממספר המסגרות. ידוע לגורמי המשרד כי מקצת המסגרות פועלות בבית מגורים ומקצתן – במבנים ייעודיים.⁵⁴

כאמור, מיפוי המסגרות הפרטיות ייעשה במסגרת יישום החוק החדש לפיקוח על מעונות יום לפעוטות, אך נראה כי המיפוי יכלול רק את המסגרות שהחוק חל עליהן, כלומר מסגרות שבהן שבעה ילדים או יותר. במשרד העבודה והרווחה מעריכים כי מן הנתונים שייאספו במסגרת המיפוי יהיה אפשר ללמוד על מספר הילדים המדויק ועל מאפיינים אחרים הקשורים לפעילות המעונות.⁵⁵

להלן יוצגו נתונים של שני גופים רשמיים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה והאגף למעונות יום ומשפחתונים של משרד העבודה והרווחה.

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (להלן: למ"ס) מפרסמת נתונים על ילדים בחינוך קדם-יסודי, כאשר הנתונים על ילדים עד גיל שלוש בגנים עירוניים וציבוריים מבוססים על קובץ של משרד העבודה והרווחה והנתונים על ילדים בגנים פרטיים מבוססים על סקר כוח אדם שהלמ"ס עורך.⁵⁶ יצוין כי אין התאמה בין הנתונים של משרד העבודה והרווחה שיוצגו בהמשך הפרק (לוח 2) לבין הנתונים של הלמ"ס על הגנים הציבוריים (שכאמור, מבוססים על הנתונים של משרד העבודה והרווחה). הסיבה לאי התאמה בין הנתונים לא ידועה לנו, אך ניתן להניח שהנתונים של

⁵⁴ משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, האגף למעונות יום ומשפחתונים: [הליך RIA – נוהל למתן אישור ראשוני למעונות יום](#), 15 באפריל 2019.

⁵⁵ משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, האגף למעונות יום ומשפחתונים: [הליך RIA – נוהל למתן אישור ראשוני למעונות יום](#), 15 באפריל 2019.

⁵⁶ השנתון הסטטיסטי לישראל 2018, מבוא והגדרות, חינוך והשכלה, עמ' 8-9.

הלמ"ס לא כוללים ילדים בגילאים מסוימים או ילדים שנמצאים בגנים מוכרים מכוח החוק פעוטות בסיכון.

לוח 1: ילדים בני 0-2 בחינוך קדם-יסודי ⁵⁷ תשע"ה (2014/15) – תשע"ז (2016/17)			
שנת לימוד	סך הכול	גנים ציבוריים	גנים פרטיים
תשע"ה (2014/15)	276,079	90,556	185,523
מזה: ערבים	20,905	6,912	13,993
תשע"ו (2015/16)	290,871	91,335	199,536
מזה: ערבים	23,581	7,208	16,373
תשע"ז (2016/17)	294,574	97,932	196,642
מזה: ערבים	20,388	7,958	12,430

בשנת 2017 היו בישראל כ-542.3 אלף תינוקות ופעוטות מלידה עד גיל שלוש. טרם חקיקת חוק הפיקוח החדש ב-2018, במסגרות המפוקחות שהו מדי שנה כ-25% מכלל התינוקות והפעוטות בגילאים אלה.

לפי הנתונים, בין השנים תשע"ה ו-תשע"ז חלה עלייה של כ-7% במספר הפעוטות במעונות יום ציבוריים ופרטיים. באותן השנים חלה עלייה של כ-6% במספר הפעוטות בגנים הפרטיים. יצוין כי בשנת 2017 היו בישראל כ-542,300 תינוקות ופעוטות מגיל לידה עד גיל שלוש (לא כולל).⁵⁸ מדובר בעלייה של כ-7% משנת 2014, שבה מספר התינוקות והפעוטות בגילים אלה היה כ-507,700.⁵⁹

להלן נציג נתונים על מעונות היום והמשפחתונים המוכרים והמפוקחים על ידי האגף למעונות יום ומשפחתונים ועל הילדים ששהים במסגרות אלה.

תחילה יוצגו הנתונים על מספר הילדים ששהו במסגרות שבפיקוח משרד העבודה והרווחה, בשנים תשע"ו (2015/16) עד תשע"ח (2017/18). במסגרות המפוקחות נמצאים ילדים של אימהות עובדות וילדים שנכנסו למסגרת מתוקף חוק פעוטות בסיכון, שכאמור, נועד להבטיח שכל פעוט הנתון באחד ממצבי הסיכון המנויים בחוק יהיה זכאי למעון יום, סמוך למקום מגוריו. האחריות ליישום החוק מוטלת על זרוע הרווחה של משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, באמצעות המחלקות לשירותים החברתיים ברשויות המקומיות.⁶⁰

⁵⁷ השנתון הסטטיסטי לישראל 2018, [לוח 8.3: ילדים בחינוך קדם יסודי ובמעונות יום, לפי בעלות על הגן, גיל הילד וקבוצת אוכלוסייה](#), שנים: תשע"ה, תשע"ו, תשע"ז.

⁵⁸ ממוצע 2017; המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, אוכלוסייה, ילדים: [לוח 2.3: אוכלוסייה, לפי קבוצת אוכלוסייה, דת, מין וגיל](#). פורסם ב-04.09.2018.

⁵⁹ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, [שנתון סטטיסטי לישראל 2014](#), לוח 2.3: אוכלוסייה, לפי קבוצת אוכלוסייה, דת, מין וגיל.

⁶⁰ הוראה 8.10 של תקנון עבודה סוציאלית בנושא: השמת פעוטות במעון יום/משפחתון – [יישום חוק פעוטות בסיכון \(הזכות למעון יום\)](#), התש"ס – 2000 – ושילובם של פעוטות עם צרכים מיוחדים, 1 באפריל 2009.

יצוין כי ייתכן שיש חפיפה מסוימת בנתונים: חלק מהנתונים על הילדים שהושמו במעון מתוקף חוק פעוטות בסיכון, אשר נרשמים דרך שירות ילד ונוער של זרוע הרווחה של משרד העבודה והרווחה,⁶¹ כלולים גם בנתונים על פעוטות שרשומים במעון יום או במשפחתון על ידי האגף למעונות יום ומשפחתונים של זרוע העבודה של המשרד. לטענת האגף למעונות יום ולמשפחתונים, מדובר בחפיפה שאינה משמעותית.⁶²

לוח 2: מספר הילדים ששהו במסגרות שבפיקוח משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים⁶³			
תשע"ו (2015/16) – תשע"ח (2017/18)			
תשע"ח (2017/18)	תשע"ז (2016/17)	תשע"ו (2015/16)	מספר הילדים
126,863	121,563	114,843	סך הכול
נתונים של האגף למעונות יום ומשפחתונים, זרוע העבודה, משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים			
95,540	90,393	83,301	ילדים במעונות יום
12,284	12,268	11,232	ילדים במשפחתונים
מהם:			
8,552 (7.9%)	7,767 (7.6%)	6,936 (7.3%)	מספר הילדים הערבים (שיעורם בכלל הפעוטות במעונות יום ומשפחתונים מוכרים, ללא פעוטות של זרוע הרווחה)
34,225 (31.7%)	31,839 (31.0%)	27,592 (29.1%)	מספר הילדים החרדים (שיעורם בכלל הפעוטות במעונות יום ומשפחתונים מוכרים, ללא פעוטות של זרוע הרווחה)
נתונים של שירות ילד ונוער, זרוע הרווחה, משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים			
19,012 (15.0%)	18,906 (15.6%)	20,310 (17.7%)	ילדים שהוכנסו למסגרת על פי חוק פעוטות בסיכון⁶⁴ (שיעורם בכלל הפעוטות במעונות יום ומשפחתונים מוכרים)

⁶¹ החפיפה נובעת מהמקרים בהם גורמי השטח עושים את הרישום הכפול, וגורמי המשרד לא תמיד מצליחים לערוך את ההצלבות בין מקורות הנתונים השונים. ה"שיבושים" ברישום התקין של הנתונים מתרחשים על רקע של המעבר של האגף למעונות יום ומשפחתונים ממשרד הכלכלה למשרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, שהתקיים לפני שנים בודדות. עם זאת, מהאגף למעונות יום ומשפחתונים נמסר כי למרות שקשה להעריך את היקף החפיפה, באגף סבורים כי מדובר בהיקף חפיפה לא משמעותי. מקור: חגי פורגס, מנהל תחום מטה-מעונות ומשפחתונים, משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, דוא"ל, 7 במאי 2019.

⁶² חגי פורגס, מנהל תחום מטה-מעונות ומשפחתונים, משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, דוא"ל, 7 במאי 2019.

⁶³ רועי בן נעים, מנהל תחום קשרי כנסת וממשל, משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, מכתב, דוא"ל, 1 באפריל, 2019.

⁶⁴ **חוק פעוטות בסיכון (הזכות למעון יום), התש"ס-2000**, נועד להבטיח שכל פעוט הנתון באחד ממצבי הסיכון המנויים בחוק יהיה זכאי לשירותי מעון יום סמוך למקום מגוריו. האחריות ליישום החוק מוטלת על משרד הרווחה והשירותים החברתיים באמצעות המחלקות לשירותים החברתיים ברשויות המקומיות. משרד הרווחה מקנה זכות

מספר הילדים במסגרות המפוקחות עלה מ-114,843 בשנת תשע"ו ל-126,863 בשנת תשע"ז (עלייה של כ-10.5%). במקביל, בשנים אלה נצפית ירידה של כ-6% במספר הילדים שהושמו למעונות מפוקחים מתוקף חוק פעוטות בסיכון.

מהטבלה עולה כי בשנים שנבדקו גדל מספר הילדים במסגרות שבפיקוח האגף, מ-114,843 ילדים בשנת הלימודים תשע"ו ל-126,863 ילדים בשנת תשע"ז (עלייה של כ-10.5%). במקביל, בשנים שנבדקו נצפית ירידה במספר ילדים שהושמו למעונות מפוקחים על פי חוק פעוטות בסיכון – ירידה של כ-6% משנת תשע"ו יחסית לשנת תשע"ח.

על פי החישוב שעשינו, שיעור הילדים עד גיל שלוש השהים במסגרות המוכרות על ידי האגף למעונות יום ומשפחתונים בכלל הילדים בגילים אלו הוא בין 22% ל-23% (שיעור כיסוי ארצי).⁶⁵ מהנתונים גם עולים שיעורים נמוכים של ילדים מהחברה הערבית מכלל הילדים במסגרות המפוקחות, שנעים בין 7% ל-8.5% בשנים שנבדקו. שיעורים אלה נמוכים משמעותית מהשיעורים של ילדים מהחברה הערבית באוכלוסייה: לפי נתונים של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה,⁶⁶ בשנת 2017 השיעור של ילדים מוסלמים בכלל הילדים עד גיל 18 בישראל, עמד על כ-22%, השיעור של ילדים דרוזים – על כ-1.6%, והשיעור של ילדים נוצריים – על כ-1.4%. מרכז המחקר והמידע של הכנסת פנה אל נציגי האגף למעונות יום ומשפחתונים בבקשה להציג את שיעור הכיסוי הארצי של פעוטות באוכלוסייה הכללית, ובפרט בחברה הערבית ובחברה החרדית. מהאגף נמסר כי אין בידי גורמי האגף נתונים מפולחים לפי מגזרים.⁶⁷ בדבר שיעור הכיסוי הארצי מסרו גורמי המשרד כי הוא עומד על כ-25% (דומה לשיעור שצוין לעיל), והוא נכון לילדים עד גיל 2.9.⁶⁸

להלן יוצגו הנתונים על מספר המסגרות שפועלות בפיקוח אגף למעונות יום ומשפחתונים. יצוין כי האגף עובד עם ארגונים וגופים רבים המפעילים מעונות יום ברחבי הארץ וחתומים על

לשירותי מעון יום או משפחתון המוכר על ידי משרד הכלכלה. להרחבה בנושא ראו: מריה רבינוביץ', סקר בנושא יישום חוק פעוטות בסיכון במחלקות הרווחה ברשויות מקומיות, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 21 במאי 2013.

⁶⁵ יצוין כי מדובר על הערכה שמבוססת על חישוב שנעשה על בסיס נתונים של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, אשר מוצגים לפי שנה קלנדרית ולא לפי שנת הלימודים. בשנת 2017 היו בישראל כ-542,300 תינוקות ופעוטות מגיל לידה עד גיל שלוש שנים (ממוצע שנתי); בשנת 2016 – 533,800 ובשנת 2015 – 524,800 (ממוצע ארצי); מקור: השנתון הסטטיסטי לישראל 2018, 2017, 2016, הלמ"ס.

⁶⁶ המועצה לשלום הילד: ילדים בישראל, שנתון 2018, דצמבר 2018; לוח 1.1. מקור נתונים: שנתון סטטיסטי לישראל 2018, לוח 2.3 ועיבוד מיוחד של גף דמוגרפיה, שנים שונות.

⁶⁷ חגי פורגס, מנהל תחום מטה מעונות ומשפחתונים, משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, דוא"ל, 7 במאי 2019.

⁶⁸ הפער בין שיעור הכיסוי הארצי שחישבנו (22%-23%) לשיעור הכיסוי הארצי שחושב במשרד העבודה והרווחה (25%) נובע מהגיל העליון של הילדים שנכללו בחישוב – שלוש שנים לעומת 2.9 שנים, בהתאמה.

הסכמים איתו. לצד מעונות היום, שרובם מופעלים באמצעות ארגונים ורשתות, האגף מפקח, כאמור, גם על משפחתונים, שבדרך כלל מופעלים ישירות על ידי מנהלות המשפחתונים, בסיוע ובפיקוח של רכזות המועסקות ברשות המקומית. **בנתונים על המסגרות שנמסרו למרכז המחקר והמידע של הכנסת לא נכללו נתונים מדויקים על מספר המשפחתונים שפעלו בפיקוח של האגף בשנים שנבדקו. באגף למעונות יום ולמשפחתונים מעריכים כי כ-3,700 משפחתונים פועלים ברחבי הארץ מדי שנה.**

לוח 3: מעונות יום ומשפחתונים, 2015-2017 ⁶⁹			
תשע"ו (2015/16)	תשע"ז (2016/17)	תשע"ח (2017/18)	
2,140	2,247	2,337	מעונות יום
כ-3,700	כ-3,700	כ-3,700	משפחתונים ⁷⁰

מהנתונים עולה כי בשנים 2015-2017 גדל מספר המעונות בכ-9%. על פי נתונים קודמים של משרד הרווחה, בשנת הלימודים 2012/13 פעלו בישראל 1,727 מעונות יום. לעומת תקופה זאת, ב-2017 חלה עלייה של כ-35% במספר המעונות.

מקור נתונים נוסף הוא הארגונים שמאגדים את הגנים הפרטיים לפעוטות ואת הגנות, ומספקים תו איכות לגנים בדרך של הסדרה עצמית וולונטרית. על פי המידע שמסר מנכ"ל איחוד גני הילדים "להגשים חלומות" מר חנן דגן, בשלושת הארגונים מאוגדים כיום כ-2,000 גנים: כ-850 מסגרות באיחוד גני ילדים; כ-600 מסגרות בארגון חיב"ה - חינוך ילדים בגיל הרך, האיגוד הארצי לגני ילדים פרטיים, וכ-500 גנים בארגון הגנים הפרטיים. יצוין כי קיימת חפיפה מסוימת בנתונים, שכן גן אחד יכול להיות רשום בכמה ארגונים.⁷¹

5. סוגיות נוספות בתחום פעילות המסגרות לילדים עד גיל שלוש

5.1 מחסור במסגרות מפוקחות לילדים עד גיל שלוש

כאמור, רק כ-25%-22% מהפעוטות עד גיל שלוש מתחנכים במעונות יום או במשפחתונים המבוקרים על ידי המדינה. **בישראל שורר מחסור במסגרות מפוקחות לפעוטות, והביקוש**

⁶⁹ מכתב, רועי בן נעים, מנהל תחום קשרי כנסת וממשל, משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, דוא"ל, 1 באפריל, 2019.

⁷⁰ הערה: בשנים שבטבלה לא היה בידי משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים פילוח לפי מספר המשפחתונים אלא לפי מספר הרשויות והזכיינים שהפעילו את המשפחתונים. מקור: מכתב, רועי בן נעים, מנהל תחום קשרי כנסת וממשל, משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, דוא"ל, 1 באפריל, 2019.

⁷¹ חנן דגן, מנכ"ל איחוד גני הילדים "להגשים חלומות", שיחת טלפון, מאי 2019.

לאגף למעונות יום ומשפחתונים אין נתונים על היקף המחסור במעונות יום. עם זאת, מהאגף נמסר כי במעונות בהם מתבצע עודף רישום מתקיים תהליך ועדות קבלה המאפשר לקבל אינדיקציה על המחסור. בעת הרישום לשנת הלימודים תשע"ט, כ-8,000 ילדים שביקשו מקום במעון - לא התקבלו.

עולה על ההיצע. ילדים יכולים להתקבל למעון על בסיס מקום פנוי בכל יום בשנה, אך ההרשמה הרשמית לשנת הלימודים נעשית בחודשים אפריל-מאי. במועד זה ההורים רושמים ילדים למעון, וכשהביקוש גדול מההיצע ההכרעה מתקבלת בוועדות קבלה על-פי קריטריונים שמתפרסמים בנוהל ועדות קבלה.⁷²

בנוגע להיקף המחסור למסגרות מפוקחות הן באוכלוסייה הכללית והן בקבוצות אוכלוסייה מסוימות נמסר מהאגף למעונות יום ומשפחתונים כי אין בידי האגף נתונים על מידת המחסור, שכן "הרישום מבוצע ישירות במעונות היום ובמשפחתונים ולא באגף".⁷³ עם זאת, באגף ציינו כי במעונות שאליהם נעשה רישום עודף מתקיים תהליך ועדות קבלה, וממנו מאפשר ללמוד על ממדי המחסור. ברישום לשנת הלימודים הנוכחית (שהסתיים במאי 2018) כ-8,000 ילדים שביקשו מקום במעון - לא התקבלו.⁷⁴

מהאגף נמסר גם שכדי לעמוד על ממדי המחסור במסגרות המוכרות והמפוקחות לאשורם יש לבחון את הנתונים במגוון של קבוצות אוכלוסייה ברשות המקומית או בתוך היישוב עצמו ולא ברמה הארצית. דוגמה לכך היא אזור מזרח ירושלים, שבו המחסור במעונות יום מוכרים לפעוטות חמור יותר מבמערב העיר.⁷⁵

אחד האמצעים להתמודדות עם המחסור במעונות יום מוכרים לפעוטות הוא בניית מעונות חדשים. מתחילת שנות האלפיים גדלו במידה ניכרת התקציבים המיועדים למעונות יום (ולצהרונים) שבאחריות האגף, מתקציב (מקורי) של כ-335 מיליון ש"ח בשנת 2004 לכ-1.2 מיליארד ש"ח בשנת 2013,⁷⁶ וכ-1,5 מיליארד ש"ח בשנת 2017.⁷⁷ נוסף על הגדלת התקציבים נעשו שינויים במדיניות האגף בתחום מימון הבינוי כדי לייעל את התהליכים: באוגוסט 2014 פרסם משרד הכלכלה הוראות מנכ"ל חדשות בדבר תקצוב רשויות

⁷² מריה רבינוביץ', [סוגיות מרכזיות בעבודת הוועדה לזכויות הילד: סיכום הכנסת ה-18](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, אפריל 2013.

⁷³ רועי בן נעים, מנהל תחום קשרי כנסת וממשל, משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, דוא"ל, 1 באפריל 2019.

⁷⁴ ש.ם.

⁷⁵ ש.ם.

⁷⁶ מריה רבינוביץ', [סוגיות נבחרות בעבודת הוועדה לזכויות הילד בכנסת ה-19](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 28 במאי 2015.

⁷⁷ רועי בן נעים, מנהל תחום קשרי כנסת וממשל, משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, דוא"ל, 1 באפריל, 2019.

מקומיות לתכנון ובינוי מעונות יום.⁷⁸ מנגנוני התקצוב החדשים (שנקבע בהם מעבר לתקצוב הבנייה במקום תשלום על פי מבחני תמיכה) נקבעו בעבודה משותפת של משרד הכלכלה, משרד האוצר ומרכז השלטון המקומי. הגופים המעורבים בדבר סברו שהמנגנונים החדשים והשיטה החדשה שנוצרה יאפשרו בנייה של כ-400 מעונות יום בתקציב שיוקצה, וכי מעונות היום האלה יאפשרו לכ-30,000 ילדים מגיל לידה עד גיל שלוש שאינם נמצאים כיום במסגרות להצטרף למערכת מעונות היום.⁷⁹

מהנתונים שהתקבלו מהאגף למעונות יום ומשפחתונים בתחילת 2019 עלה כי בשנים 2014–2018 הסתיים תהליך בנייתם של 202 מעונות יום מ-551 המעונות המתוכננים (כלומר, כ-37%) והם קיבלו סמל מעון מוכר. טרם הסתיימה בנייתם של חלק גדול של המעונות שתוכננו. לדוגמה, ב-2014 נבנו וקיבלו סמל מעון מוכר 75 מעונות מ-117 המעונות המתוכננים (כ-64%); ב-2015 הסתיימה הבנייה של 85 מעונות מ-160 המעונות המתוכננים (כ-53%).

מ-202 המעונות שנבנו וקיבלו סמל מעון 20 מעונות מיועדים לחברה החרדית (כ-10% מכלל המעונות שקיבלו סמל המעון), 60 מעונות (כ-30%) שייכים לרשויות באשכול סוציו-אקונומי 1-4, ו-13 מעונות בלבד (כ-6%) מיועדים לחברה הלא-יהודית (מיעוטים, לפי הגדרת האגף).⁸⁰

יצוין כי בעת כהונתה של הכנסת העשרים, הוועדה לקידום מעמד האישה ולשוויון מגדרי של הכנסת קיימה דיוני מעקב על מצב הבנייה של מעונות יום בכלל ומעונות יום בחברה הערבית בפרט, בדגש על המצב הקשה במזרח ירושלים. הוועדה דנה, בין היתר, בחסמים לבניית מעונות יום בחברה הערבית, ובהם היעדר כוח אדם בתחום גיל הרך ברשויות מקומיות, קשיים בהליכי התכנון (היעדר ליווי ממשלתי לרשויות ערביות בתהליך התכנון וכתוצאה מכך – פסילות רבות של תוכניות הבינוי בשלב הגשת הבקשה בשל אי-עמידה בקריטריונים), מחסור בקרקעות לצורכי ציבור ואי-ניצול תקציבי בינוי. בדיונים עלה הצורך בהחזרת תהליך התכנון המבוקר והמלווה על ידי גורמי המשרד, באמצעות הקמת **מינהלת ייעודית אשר תסייע לרשויות המקומיות הערביות להתגבר על החסמים בתחום של בניית מעונות יום, ותציע סיוע**

⁷⁸ משרד הכלכלה, אגף מעונות-יום ומשפחתונים, [הוראת מנכ"ל משרד הכלכלה מס' 9.3: תקצוב בינוי רשויות מקומיות לתכנון ובינוי מעונות-יום](#), כניסה: 28 באפריל 2015.

⁷⁹ מריה רבינוביץ', [סוגיות נבחרות בעבודת הוועדה לזכויות הילד בכנסת ה-19](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 28 במאי 2015.

⁸⁰ רועי בן נעים, מנהל תחום קשרי כנסת וממשל, משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, דוא"ל, 1 באפריל 2019.

במציאת קרקע ובעמידה בקריטריונים של האגף למעונות יום ומשפחתונים בתחום הבינוי. לטענת גורמי האגף, במשרד העבודה והרווחה קיים כיום גוף שנותן שירותים של ייעוץ כלכלי, ייעוץ חשבונאי וייעוץ בניהול פרויקטים. גוף זה אמון גם על סיוע בכל הקשור להגשת בקשות לבניית מעונות יום, אך אינו מסייע במציאת קרקע. יו"ר הוועדה וגורמי האגף לא הגיעו להסכמה בדבר פעילות גוף סיוע מסוג זה. כמו כן, בדיוני הוועדה עלה הצורך בהתאמת משפחתונים קיימים לדרישות האגף כדי להתגבר על המחסור בטווח המידי, וכן הצורך בהנגשת המידע למעוניינים לבנות מעונות באתר האינטרנט של האגף, כולל תרגום לשפה הערבית וטפסים נגישים.⁸¹

5.2 הכשרת צוותים במסגרות לילדים עד גיל שלוש

אין אחידות בין המסגרות השונות לפעוטות בדרישות ובתנאי הסף בהכשרת צוותים.

סוגיית דרישות הסף בהכשרת צוותים העוסקים בחינוך פעוטות עד גיל שלוש במעונות יום ובמשפחתונים עלתה בדיונים בנושא גיל הרך בכמה מוועדות הכנסת ובעיקר בוועדה לזכויות הילד.⁸² **כיום אין אחידות בין המסגרות לפעוטות בדרישותיהן לתנאי הסף בהכשרת צוותים.** בסקירה של מרכז המחקר והמידע של הכנסת על נושא זה שנכתבה לקראת הדיון בוועדה לזכויות הילד צוין כי **במסגרות מוכרות על ידי האגף למעונות יום ומשפחתונים במשרד העבודה והרווחה הכשרת אנשי הצוות המטפלים והמנהלים מבוססת על קורסי הכשרה מיוחדים מטעם משרד העבודה והרווחה המוכרים לתעודת מקצוע, ויש תנאי סף גם ביחס להשכלה שקדמה לקורסים אלה. במסגרות שאינן מוכרות על ידי האגף אין תנאי סף אחידים מוגדרים וכל מסגרת יכולה להחליט אילו תנאי סף להחיל על הגננות, אם בכלל.** עם זאת, הארגונים המאגדים את הגננות בגנים הפרטיים לפעוטות, שכאמור, מספקים לגנים הפרטיים שירותי הסדרה עצמית, מחייבים את הגננות לעבור הכשרות מקצועיות מסוגים שונים כדי לקבל תו איכות ולהשתייך לאיגוד.⁸³

⁸¹ [דיונים של הוועדה לקידום מעמד האישה ושוויון מגדרי בנושא מעקב אחרי יישום בינוי מעונות יום](#), 13 במרץ 2018, 19 ביוני 2017, 30 בנובמבר 2015, 23 ביוני 2015.

⁸² לדוגמה: פרוטוקול מס' 62 משיבת הוועדה לפניות הציבור בנושא: המחסור במטפלות מוסמכות במשפחתונים, 14 ביוני 2016; פרוטוקול מס' 209 משיבת הוועדה לזכויות הילד בנושא: הפיקוח על מעונות יום לפעוטות, 12 במרץ 2018.

⁸³ למשל, ארגון חיב"ה, האיגוד הארצי לגני ילדים פרטיים, מחייב את כל צוות הגן החבר באיגוד לעבור קורס עזרה ראשונה בכל שנה. בנוסף, בכל שנה מועברות למטפלות בגנים שבאיגוד השתלמויות וכנסים מקצועיים. נושאי ההשתלמות עוסקים בפדגוגיה, התפתחות הילד והיבטים שונים של ניהול העסק. בהתאם לביקוש, האיגוד מקיים

כאמור, במסגרת חוק הפיקוח על מעונות יום לפעוטות, התשע"ט-2018, ייקבעו בתקנות לפעילותו של מעון יום לשבעה פעוטות או יותר תנאים שונים ובהם גם תקן עובדי מעונות והכשרתם. כאמור, תקנות יובאו לאישור של ועדת הכנסת המלווה את החוק בתוך שנה מיום פרסומו (אוקטובר 2018).⁸⁴ כבר לקראת שנת הלימודים הקרובה, עם כניסתו של החוק לתוקף והחלת הדרישה לאישור ראשוני, מחויבים כל הצוותים של מעונות יום בהם שבעה או יותר פעוטות (כלל המחנכים והמטפלים) לעבור הדרכה בנושא עזרה ראשונה לפעוטות.

קורסי הכשרה בני 16 ו-68 שעות אקדמיות כל אחד. מקור: ד"ר יסכה מוניקנדס-גבעון: דרישות סף בהכשרת צוותים העוסקים בחינוך בגיל הרך בישראל, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 13 באוגוסט 2017.
⁸⁴ [חוק הפיקוח על מעונות יום לפעוטות, התשע"ט - 2018](#), פרק י"ב, סעיף 7(ב); סעיף 74.

11. מסגרות לפעוטות עם מוגבלות בגיל לידה עד שלוש⁸⁵

6. מסגרות לפעוטות עם מוגבלות בגיל לידה עד שלוש

למרות עלייה במספר מעונות יום שיקומיים, עדיין חסרים כ-70 מקומות, מרבים במחוז ת"א בתחום האוטיזם.

חוק מעונות יום שיקומיים, התש"ס-2000 מאפשר לפעוטות עם מוגבלות שגילם בין חצי שנה ועד שלוש שנים, הזכאים לכך, לשהות במעון יום שקומי. במסגרת המעון, הפעוט מקבל טיפולים פארא רפואיים, טיפולים התפתחותיים ושירותי הסעה וליווי למסגרת. אם לפעוט יש צרכים רפואיים מיוחדים או רפואיים מורכבים הוא זכאי גם לשירותי סייעת אישית במעון או אחות. זכאותם של הפעוטות נקבעת לפי מידת החומרה של תפקודם: קבלת גמלת ילד נכה או הכרה במוגבלות שכלית התפתחותית.⁸⁶ נוסף לכך ועדת חריגים מאפשרת לילדים שאינם מקבלים גמלת ילד נכה ולילדים עם בעיות רפואיות שונות, לקבל זכאות למעון. על יישום החוק מופקדים משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים ומשרד הבריאות.⁸⁷

מרבית מעונות היום השיקומיים מופעלים על ידי עמותות שכולן מתמחות בטיפול בפעוטות ובאנשים עם מוגבלות ואינן מפעילות מעונות יום רגילים. בשנת 2019 הופעלו 133 מעונות: 108 מעונות על ידי עמותות, 20 מעונות על ידי חברות פרטיות וחמישה בלבד על ידי רשויות מקומיות. על מנת לעמוד בביקושים למסגרות, מספר המעונות עלה בשנים האחרונות: 109 בשנת 2016, 122 בשנת 2017 ו-130 בשנת 2018. עם זאת, עדיין חסרים כ-70 מקומות, מרביתם במחוז ת"א ועבור ילדים הזקוקים למעון יום המתמחה בתחום התקשורת לילדים על רצף האוטיזם (מעון "תקשורת"). בשל כך משרד הרווחה אישר בניית חמישה מעונות חדשים באזור המרכז.⁸⁸ להלן יוצגו מספר הפעוטות המושמים במעונות יום שיקומיים בשנים 2016-2019. פעוטות מושמים במעונות יום שיקומיים במהלך כל השנה בהתאם לחודש הלידה והליך האבחון. בשל כך מספר הפעוטות בשנת 2019 חלקי בלבד.⁸⁹

⁸⁵ פרק זה נכתב על-ידי ד"ר יסכה מוניקנד-גבעון, חוקרת, מרכז המחקר והמידע של הכנסת.

⁸⁶ [מעון יום שיקומי](#), אתר משרד העבודה והרווחה והשירותים החברתיים. כניסה ב-13 במרץ 2019; [אתר משרד הבריאות](#). כניסה ב-15 במרץ 2019.

⁸⁷ גוטריך, ר. (2016). [מעונות יום שיקומיים](#). מסמך מרכז המחקר והמידע של הכנסת; רבינוביץ, מ. (2016). [פעוטות \(עד גיל שלוש\) שסובלים מבעיות רפואיות שבגינן הם אינם יכולים להשתלב במעון יום](#). מסמך מרכז מחקר מידע של הכנסת.

⁸⁸ רועי בן נעים, מנהל תחום קשרי כנסת וממשלה, משרד הרווחה והשירותים החברתיים, מכתב תשובה לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 20 באפריל 2019.

⁸⁹ שם.

לוח 1: מספר פעוטות במעונות יום שיקומיים בשנים 2016-2019 לפי שנה וסוג מעון								
03/2019		08/2018		08/2017		08/2016		
מסגרות	פעוטות	מסגרות	פעוטות	מסגרות	פעוטות	מסגרות	פעוטות	סוג מעון
53	803	50	835	46	706	42	592	תקשורת
4	94	4	114	4	115	4	111	עיוורים
76	1,909	76	2,006	72	1,800	63	1,720	רב נכותי
133	2,806	130	2,955	122	2,621	109	2,423	סה"כ

מהנתונים עולה כי במעונות הרב נכותיים המספר הגדול ביותר של פעוטות. עוד עולה כי בכל שנה עולה מספר הפעוטות במעונות יום רב נכותיים ובמעונות יום לפעוטות עם קשיי תקשורת.

6.1 חלופות למעון יום שיקומי

נטען בוועדות הכנסת כי ארבע שעות לשילוב ילדים עם צרכים מיוחדים במעון רגיל, אינן מספיקות ואינן מאפשרות יציאה לעבודה.

ילדים עם עיכוב התפתחותי הזכאים למעון יום שיקומי⁹⁰ אך אינם יכולים לממש זכותם בגין מצבם הרפואי (חשש מזיהומים והדבקות במחלות) מקבלים באשור משרד הבריאות חלופה למעון יום שיקומי בדמות סייעת בבית עד שמונה שעות ביום. הקריטריונים לקבלת סייעת בבית נקבעו על פי הסדר חריג שהתווה בהסכמה במסגרת בג"ץ 4165/07. הסדר זה אינו מעוגן בתקנות ונהלי משרד הבריאות. בשנה"ל 2015/6 39 פעוטות קבלו סייעת ביתית; בשנה"ל 2016/7 95 פעוטות קבלו 95 סייעת ביתית; בשנה"ל 2017/8 125 קבלו סייעת ביתית; בשנה"ל 2018/9 142 קבלו סייעת ביתית.⁹¹ להרחבה ראו מסמך מרכז המחקר והמידע בנושא.⁹²

פעוטות הזכאים למעון יום שקומי אשר הוריהם מעדיפים שישתלבו במעון רגיל, זכאים לקבל עד ארבע שעות סייעת.⁹³ הסיבות לשילוב יכולות להיות מגוונות, בין אם מסיבות חינוכיות של רצון לשלב את הפעוט עם מוגבלות בחברה ללא מוגבלות כבר מגיל צעיר ובין אם מסיבות של מגורים במרחק רב ממעון יום שיקומי והעדפה למסגרת הקרובה לבית. נציין כי **בוועדות**

⁹⁰ חוק מעונות יום שיקומיים, תש"ס-2000.

⁹¹ מירי כהן, מנהלת תחום בכיר שירותי הצלה וע"ר לשכת משנה למנהל הכללי, משרד הבריאות. מענה לפנית מרכז המחקר והמידע של הכנסת. 7 באפריל 2019.

⁹² רבינוביץ, מ. (2016). פעוטות (עד גיל שלוש) שסובלים מבעיות רפואיות שבגינן הם אינם יכולים להשתלב במעון יום. מסמך מרכז מחקר מידע של הכנסת.

⁹³ נחום עידו, מנהל השירות לילדים ומתבגרים, אגף בכיר קהילה, משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים. דוא"ל. 1 במאי 2019.

הכנסת נטען כי ארבע שעות אינן נותנות מענה מלא לצרכי הילדים וכי הורים רבים נאלצים להישאר בבית על מנת להוציא את הפעוט מוקדם מהמעון כיון שאינו יכול להישאר במעון ללא סייעת. נוסף לכך נטען כי ישנו קושי רב בשילוב הפעוטות במסגרות רגילות בשל חוסר חובה חוקית לשלב פעוטות אלה וחוסר רצון של המסגרת המשלבת בכך.⁹⁴ להלן מספר ושעור הפעוטות הזכאים לסייעת במעון רגיל בשנים 2016-2018.

לוח 2: מספר הפעוטות המקבלים סייעת במעון רגיל במקום מעון שקומי			
לפי שנה ⁹⁵			
שנה	2016	2017	2018
מספר פעוטות	734	774	805

פעוטות עם עיכוב התפתחותי אשר אינם זכאים למעון יום שיקומי או סייעת יכולים להשתלב בתכנית "מסיכון לסיכוי" שמשרד הרווחה מפעיל כחלק מהתכנית הלאומית לילדים ונוער בסיכון 360°. תכנית זו מסייעת לקבוצת ילדים בסיכון להשתלב במעון יום רגיל ומספקת את השירותים הפארא-רפואיים של קופות החולים בתוך מסגרת המעון.⁹⁶ בתכנית זו נמצאים כל שנה כ-200 פעוטות.⁹⁷

⁹⁴ ישיבת ועדת העבודה, הרווחה והבריאות בנושא: שילוב פעוטות עם צרכים מיוחדים בגני הילדים, פרוטוקול מס' 116, 15 בדצמבר 2015.

⁹⁵ רועי בן נעים, מנהל תחום קשרי כנסת וממשלה, משרק הרווחה והשירותים החברתיים, מכתב תשובה לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 20 באפריל 2019.

⁹⁶ מאגר התכנית הלאומית לילדים ונוער בסיכון 360°, [אתר משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים](#). כניסה ב-2 במאי 2019.

⁹⁷ רועי בן נעים, מנהל תחום קשרי כנסת וממשלה, משרק הרווחה והשירותים החברתיים, מכתב תשובה לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 20 באפריל 2019.

111. מסגרות חינוכיות לילדים מגיל שלוש עד גיל שש - נתונים בסיסיים⁹⁸

תמצית

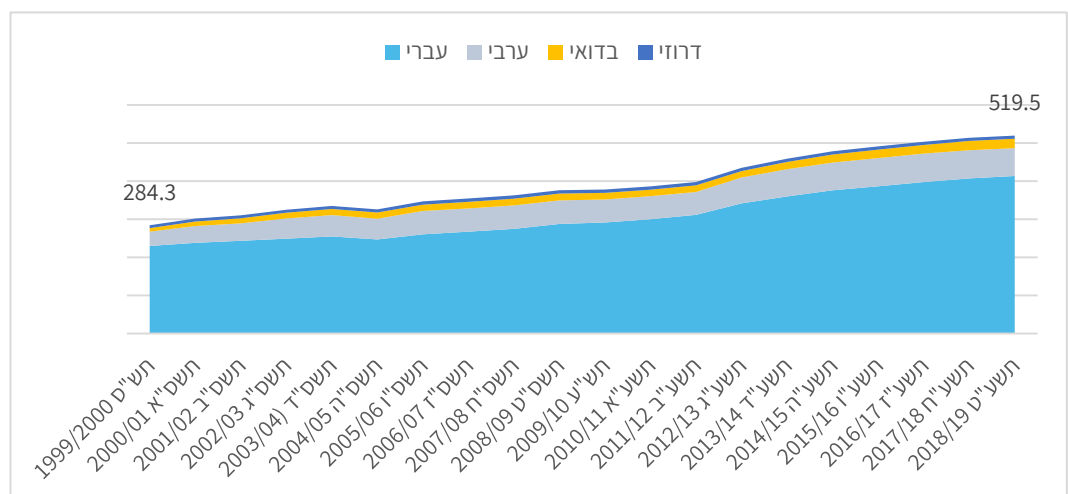
- בגני הילדים לגילאי שלוש עד שש שבאחריות משרד החינוך למדו בשנת הלימודים תשע"ט (2018/19) כ-520,000 ילדים, כ-31% מהם בני שלוש. שיעור ההשתתפות של ילדים בני שלוש בגני ילדים בשנת הלימודים תשע"ח (2017/18) היה כ-89.2% לעומת כ-73.1% בשנת תשע"ב (2011/12).
- מספר הילדים הממוצע בכיתה גן בישראל גבוה מאוד ביחס למדינות אירופה ועמד בשנת הלימודים תשע"ח על כ-28.2 ילדים בכיתה. כשני שלישים מן התלמידים בגני הילדים בשנה זאת למדו בגנים שבהם 30 ילדים או יותר.
- בשנת הלימודים תשע"ז (2016/17), בהמשך לביקורת ציבורית שהופנתה אליו בהקשר זה, החל משרד החינוך ליישם את תוכנית הסייעת השנייה בגני הילדים ולפיה תוצב סייעת שנייה בכל גן ילדים בהם לומדים 30 תלמידים ויותר בגילאי 3 ו-4 ותינתן תוספת תקציב להעשרת הסביבה החינוכית בגנים. בשנת הלימודים תשע"ח (2017/18) הועסקה סייעת שנייה ב-5,657 גני ילדים והתקציב שמשרד החינוך הקדיש לתכנית עמד על כ-540 מיליוני שקלים.

7. נתונים על החינוך הקדם-יסודי

בשנת הלימודים תשע"ט (2018/19) למדו בחינוך הקדם-יסודי 519,482 תלמידים, בתוכם 413,512 תלמידים בחינוך העברי (בהם 120,804 חרדים), 73,004 תלמידים בחינוך הערבי, 24,786 תלמידים בחינוך הבדואי ו-8,180 תלמידים בחינוך הדרוזי.

מספר תלמידי גני הילדים גדל בכ-235 אלף מאז שנת 2000, כפי שמוצג בתרשים הבא:

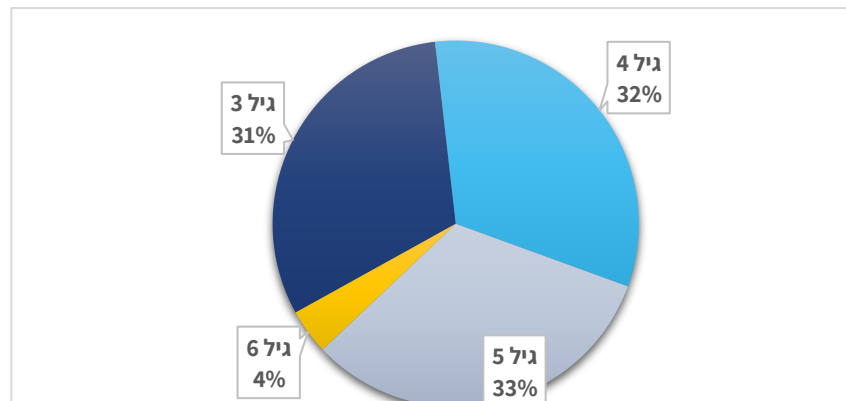
תלמידים בגני-ילדים (אלפי תלמידים), 2000–2019



⁹⁸ פרק זה נכתב על-ידי אתי וייסבלאי, חוקרת, מרכז המחקר והמידע של הכנסת.

בתרשים אנו רואים כי גידול חד במספר הילדים בגני הילדים חל בין שנת תשע"ב (2011/12) לתשע"ג (2012/13) עם יישומן של המלצות ועדת טרכטנברג והחלת חוק לימוד חובה, התש"ט-1949 על כלל הילדים בגילאי 3 עד 5. בשנת הלימודים תשע"ח (2017/18) כ-31% מן הילדים בגני הילדים הם בני 3. שיעור ההשתתפות של ילדים בני 3 בגני ילדים בשנת הלימודים תשע"ח היה כ-89.2% לעומת כ-73.1% בשנת תשע"ב (2011/12).

תלמידים בגני ילדים לפי גיל, 2018



אחת הסוגיות העולות בהקשר של השתתפות בגני ילדים, אשר נדונה כמה פעמים בוועדת החינוך של הכנסת, היא מחסור בגני ילדים ביישובים הבדואים הלא-מוכרים ושיעור נמוך של ילדים בגיל הרך הלומדים בגני ילדים בחינוך הבדואי בנגב. בשנת הלימודים תשע"ח (2017/18) נמצאו ביישובים הבדואים בנגב 4,718 ילדים בני 3 עד 5 שאינם לומדים בגני ילדים. בראשית שנת הלימודים תשע"ט (2018/19) החל משרד החינוך להסיע תלמידי גני ילדים בני שלוש וארבע מן היישובים הבדואים הלא-מוכרים בנגב למוסדות החינוך שלהם.

7.1 מספר ילדים בכיתת גן ורפורמת הסייעת השנייה בגני ילדים

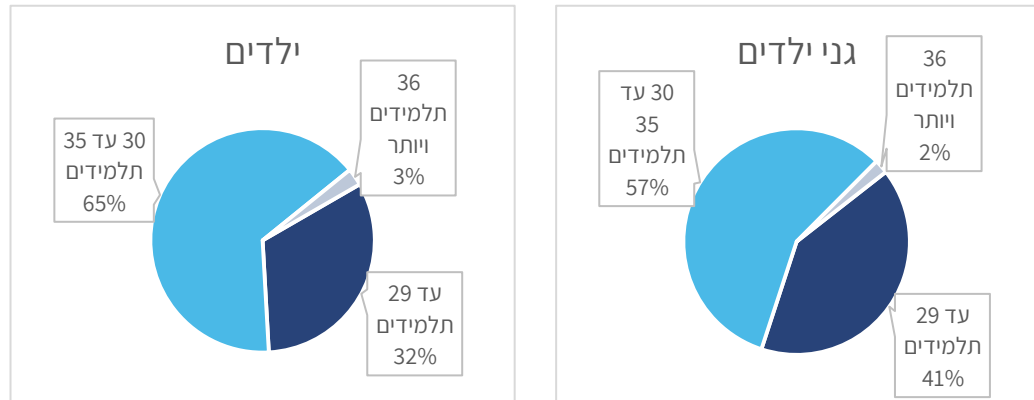
הגידול במספר הילדים בגני הילדים, ובמיוחד הצעירים ביותר, הביא לביקורת ציבורית על איכות החינוך בגני ילדים לרבות מספר הילדים בכיתת גן והיחס בין מספר הילדים למספר אנשי הצוות בגן. בשנת הלימודים תשע"ח (2017/18) מספר הילדים הממוצע בכיתת גן בחינוך הרגיל היה 28.2 תלמידים.

על פי נתוני ארגון ה-OECD מדינת ישראל היא בין המדינות שבהן מספר התלמידים הממוצע בכיתת גן הוא הגבוה ביותר. מספר התלמידים הממוצע בכיתה גבוה יותר רק בדרום אפריקה (29.6 תלמידים בכיתת גן) ובקולומביה (32.8 תלמידים בממוצע בכיתה גן). מספר התלמידים הממוצע בכיתת גן במדינות אירופה הוא 13.4 - החל מ-5.3 תלמידים בכיתת גן באיסלנד ועד ל-22.6 תלמידים בכיתת גן בצרפת.

בשנת הלימודים תשע"ח (2017/18) מספר הילדים הממוצע בכיתת גן בחינוך הרגיל היה 28.2 תלמידים. כשני שלישים מן הילדים בגני ילדים למדו בגני ילדים שהיו בהם 30 ילדים או יותר.

בהתאמה לנתונים אלה כשני שלישים מן הילדים בגני ילדים לומדים בגני ילדים שיש בהם 30 ילדים או יותר.

תרשים 1: מספר הילדים בכיתת גן, 2018



על פי נתוני ארגון ה-OECD מדינת ישראל היא בין המדינות שבהן מספר התלמידים הממוצע בכיתה גן הוא הגבוה ביותר. מספר התלמידים הממוצע בכיתה גבוה יותר רק בדרום אפריקה (29.6 תלמידים בכיתה גן) ובקולומביה (32.8 תלמידים בממוצע בכיתה גן). מספר התלמידים הממוצע בכיתה גן במדינות אירופה הוא 13.4 - החל מ-5.3 תלמידים בכיתה גן באיסלנד ועד ל-22.6 תלמידים בכיתה גן בצרפת.

בהמשך לביקורת הציבורית שהופנתה כלפיו בעניין זה, החל משרד החינוך בשנת הלימודים תשע"ו (2015/16) בהפעלת תוכנית הסייעת שנייה בגני ילדים לגילאי 3 ו-4. התכנית כוללת:

- סייעת שנייה בגני הילדים בגילאי 3 ו-4 בהם לומדים 30 תלמידים ויותר.
- תוספת תקציב להעשרת הסביבה החינוכית
- מינוי "גננת מובילה" לליווי הצוותים החינוכיים.

על פי נתונים שהתקבלו ממשרד החינוך, בשנת הלימודים תשע"ח (2017/18) הועסקה סייעת שנייה ב-5,657 גני ילדים בהם לומדים 182,491 ילדים שהם כ-56% מן הילדים בגיל 3 ו-4 בגני הילדים. התקציב הכולל שהעביר משרד החינוך לצורך העסקת סייעת שנייה בגני ילדים בשנה זאת הוא כ-538.2 מיליוני ש"ח.

נציין כי סייעות גני ילדים, המועסקות על ידי הרשויות המקומיות, נדרשות ל-12 שנות לימוד ולקורס הכשרת סייעות בלבד. הרשות המקומית עשויה לחייב סייעות בהשתלמויות בתחום החינוך לגיל הרך, המוצעות על ידי משרד החינוך בשיתוף עם מרכז השלטון המקומי, במסגרת תנאי ההעסקה שלהן.

**בשנת הלימודים
תשע"ח (2017/18)
הועסקה סייעת שנייה
ב-5,657 גני ילדים
בהם לומדים
182,491 ילדים שהם
כ-56% מן הילדים
בגיל 3 ו-4 בגני
הילדים.**

על פי נתוני ארגון ה-OECD ההוצאה הממוצעת לתלמיד בחינוך הקדם יסודי בשנת 2015 הייתה נמוכה בכ-40% מן הממוצע במדינות ה-OECD.

