

## מסגרות יום לפעוטות עד גיל שלוש: רקע ונתונים

### תמצית

מסמך זה נכתב לבקשת חה"כ מיכל שיר, יו"ר הוועדה לזכויות הילד, לקראת דיון הוועדה בנושא פתיחת שנת הלימודים תשפ"ב במסגרות יום לפעוטות. במסמך מוצג רקע קצר על מערכת מסגרות היום לתינוקות וילדים שטרם מלאו להם שלוש שנים (להלן: עד גיל שלוש) בישראל והיבטים מרכזיים בהפעלת המסגרות, כגון סוגי המסגרות, מדיניות הפעלתן והפיקוח עליהן, החוקים העיקריים המסדירים את פעילותן ונתונים זמינים על המסגרות ועל הילדים בהן. במסמך לא נדונות מסגרות לילדים עם מוגבלות.

### מסגרות לפעוטות עד גיל שלוש

- אפשר לחלק את מסגרות היום לפעוטות בישראל לשני סוגים: מסגרות מוכרות על ידי האגף למעונות יום ומשפחתונים של משרד הכלכלה והתעשייה ומסגרות פרטיות:

#### 1. מעונות יום ומשפחתונים מוכרים על ידי האגף למעונות יום ומשפחתונים של משרד הכלכלה והתעשייה

- מסגרות שהגופים המפעילים אותן ביקשו (באופן פעיל וולונטרי) וקיבלו הכרה מטעם האגף באמצעות "סמל מעון", על פי נוהלי האגף ועמידתן בקריטריונים. הורי הילדים במסגרות אלה יכולים לקבל סבסוד של המדינה בשכר לימוד (לפי קריטריונים לזכאות, בהתאם למבחני תעסוקה והכנסה). כמו כן, המדינה מסייעת למפעילים המעוניינים לבנות מעונות חדשים ובונה מעונות בעצמה. כל המסגרות מפוקחות על ידי האגף.

- על פי נתוני האגף מאוגוסט 2021, בישראל פועלים כ-2,100 מעונות יום מוכרים וכ-3,600 משפחתונים מוכרים, שבהם שוהים ומתחנכים כ-140,000 ילדים, קרוב ל-20,000 מהם נכנסים למסגרות המוכרות על פי החלטת גורמי הרווחה ובהתאם לחוק פעוטות בסיכון, המקנה מקום במסגרת מוכרת לילדים שמוגדרים "ילדים בסיכון" על פי הקריטריונים שנקבעו בחוק זה.

- במסגרות המוכרות מתחנכים כ-25% מהפעוטות עד גיל שלוש בישראל. על פי הערכות של גורמי האגף, במהלך שנה"ל תשפ"א ירד מספר הפעוטות שביקרו במסגרות המוכרות בכ-10% לעומת תש"ף, עקב משבר הקורונה.

#### 2. מסגרות פרטיות

- שאר התינוקות והפעוטות עד גיל שלוש בארץ מתחנכים במסגרות יום פרטיות או במסגרת סידור פרטי אחר (מטפלת פרטית או בני משפחה). הסדרים אלה אינם מסובסדים על ידי המדינה. אין בידי הרגולטור או כל גוף אחר בישראל נתון מדויק על מספר המסגרות הפרטיות שפועלות היום במדינה ועל מספר הילדים שמתחנכים

בהן. על פי האומדן של גורמי האגף, מכ-480,400 ילדים עד גיל 2.9 שנים, כ-140,000 פעוטות נמצאו במסגרות פרטיות שבהן שבעה ילדים ומעלה (לפי הערכת המשרד, מספר המסגרות הוא בין 3,500 ל-7,100).

- על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, המבוססים על סקר כוח אדם, במסגרות פרטיות מתחנכים כ-200,000 ילדים עד גיל שלוש.

### הסדרה ומדיניות

- עד שנת 2018 האגף למעונות יום ומשפחתונים פעל בתחום הפיקוח על מסגרות אלה מתוקף חוק הפיקוח על מעונות, התשכ"ה-1965, שעל פיו כל מעון שיש בו יותר משני ילדים חייב ברישיון ובעמידה בתנאים שנקבעו בחוק ובתקנות שמכוחו. אולם, בשל מגבלות תקציב וכוח אדם האגף פיקח בפועל רק על המסגרות שביקשו וקיבלו סמל מעון או סמל משפחתון מוכר, ובמקרים אחרים הופעל פיקוח רק בעקבות תלונות או פניות יזומות.

- בכנסת העשרים התקבל חוק הפיקוח על מעונות יום לפעוטות, התשע"ט-2018, שבו נקבעה חובת רישיון ועמידה בקריטריונים אחידים לשם הפעלת כלל מעונות היום לילדים עד גיל שלוש ששוהים בהם שבעה פעוטות או יותר ונקבעו בו סמכויות פיקוח ואכיפה. הממונה על יישום החוק הוא מנהל האגף למעונות יום ומשפחתונים לגיל הרך. בינואר 2021 הותקנו מכוחו של חוק הפיקוח על מעונות יום לפעוטות תקנות הקובעות תנאים לפעילות של מעון יום לפעוטות. התקנות קובעות כללים לעניין תקינת כוח האדם במסגרות ומספר ילדים מרבי בכל קבוצת גיל, שטח פעילות מזערי במ"ר לכל פעוט, הכשרת צוות המעון, הדרישות למבנים של המעונות, ועוד.

- ביולי 2021 החליטה הממשלה על העברת האחריות וסמכויות הפיקוח על מעונות יום לפעוטות עד גיל שלוש, לרבות האחריות המקצועית והפדגוגית, ההסדרה, הבינוי והפיקוח על מעונות היום, מזרוע העבודה של משרד הכלכלה והתעשייה למשרד החינוך. הוחלט כי מנגנון סבסוד שכר הלימוד יישאר באחריות זרוע העבודה שבמשרד הכלכלה והתעשייה. ההעברה אמורה לצאת לפועל עד סוף שנת 2021.

### פיקוח

- על פי נתוני האגף למעונות יום ומשפחתונים שפורסמו באוגוסט האחרון, כ-5,200 מעונות יום הגישו בקשה ראשונית לאישור הפעלה על פי חוק הפיקוח החדש (2018). מנתוני האגף לא ברור כמה מן המסגרות שביקשו לפעול ברישיון על פי חוק הפיקוח הן מסגרות פרטיות וכמה מהן מוכרות על ידי האגף. מנתונים קודמים שמסר האגף לממ"מ עולה כי בשנת הלימודים הקודמת (תשפ"א) יותר מ-3,000 מסגרות פרטיות ביקשו אישור ראשוני.

- אין בידי האגף מיפוי מלא של כלל המסגרות הפרטיות הפועלות בשטח, אלא רק של המסגרות שהגישו בקשה לאישור ראשוני להפעלת מעון יום. כמו כן, אין עדיין מידע מפורט על המאפיינים של המסגרות שביקשו לקבל אישור ראשוני, כגון מספר הילדים בהן, קבוצת אוכלוסייה ועוד.

- מאז נחקק חוק הפיקוח (דהיינו, בסוף 2018), לא נוספו מפקחים למצבת הפיקוח של האגף והיא עומדת על 23 מפקחים בלבד. לפי האגף, פעילות הפיקוח מתמקדת בשלב זה בתנאים הכלליים של המסגרת כגון תנאים סביבתיים ובטיחותיים.

- בשנה החולפת (תשפ"א) יצא האגף למבצע פיקוח ובמסגרתו נבדקו כ-3,000 מעונות יום פרטיים. תוצאות המבצע מפורטות בפרק האחרון של המסמך.

## 1. רקע: מסגרות יום לפעוטות עד גיל שלוש – הסדרה ומדיניות

בשנת 2020 היו בישראל 548,200 תינוקות ופעוטות מגיל לידה עד גיל שלוש, 76% מהם יהודים ואחרים ו-24% מהם ערבים.<sup>1</sup> במהלך שנה זו נולדו בארץ 176,000 תינוקות.<sup>2</sup>

האוכלוסייה בישראל היא אחת האוכלוסיות הצעירות ביותר בקרב מדינות ארגון ה-OECD: לפי נתונים משנת 2018 שיעור הילדים והצעירים עד גיל 24 מכלל האוכלוסייה בישראל גבוה 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 המשפיע על כלכלת המדינה בכללה, על מערכת החינוך, ובייחוד על סדרי העדיפויות הנוגעים לתקציבים והשקעה בחינוך, בניית מסגרות וגיוס כוח האדם.<sup>3</sup>

לאורך השנים התפתח בארץ שוק של מסגרות חינוכיות-טיפוליות לתינוקות ולפעוטות שבו רמת הטיפול והפיקוח שונה ממסגרת למסגרת. **ההבדלים בין המסגרות התפתחו על רקע היעדר הסדרה של תחום החינוך לגיל הרך, שכן האחריות לחינוך במסגרות ממוסדות, שנקבעה בחוק לימוד חובה, התש"ט-1949, נקבעה בנוגע למסגרות לילדים בני שלוש ומעלה.**

תחום הטיפול והחינוך לילדים עד גיל שלוש הופקד בידי משרדים העוסקים בתחום התעסוקה (למשל משרד התמ"ת ומשרד העבודה); במשרדים אלו פעל האגף למעונות יום ומשפחתונים<sup>4</sup> לגיל הרך (להלן גם: האגף). אחת ממטרות האגף הייתה קידום יציאת נשים לעבודה, לנוכח ההבנה שמעון יום או משפחתון הוא אמצעי חשוב לקידום תעסוקת נשים.<sup>5</sup> כיום האגף פועל בזרוע העבודה של משרד הכלכלה והתעשייה (להלן גם: משרד הכלכלה).

עד שנת 2018 האגף למעונות יום ומשפחתונים פעל מתוקף **חוק הפיקוח על מעונות, התשכ"ה-1965**, שעל פיו נקבעה חובת רישיון ועמידה בתנאים לכל המעונות שיש בהם יותר משני ילדים. **אולם, בשל מגבלות תקציב וכוח אדם פיקח האגף רק על המסגרות שהגופים המפעילים אותן ביקשו (באופן פעיל וולונטרי) וקיבלו הכרה מטעם האגף באמצעות "סמל מעון", בהתאם לנוהלי האגף.<sup>6</sup> שיעור הפעוטות שקיבלו שירותים במסגרות המפוקחות היה**

<sup>1</sup> הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שנתון סטטיסטי לישראל 2021, לוח 2.3: אוכלוסייה לפי קבוצת אוכלוסייה, דת, מין וגיל.

<sup>2</sup> הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה: אוכלוסיית ישראל בפתח של שנת 2021, הודעה לתקשורת, 31 בדצמבר 2020.

<sup>3</sup> משרד החינוך, מינהל כלכלה ותקציבים, אגף א' כלכלה וסטטיסטיקה: מערכת החינוך בישראל בראייה השוואתית בין-לאומית, ספטמבר 2020.

<sup>4</sup> 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 בגיל חצי שנה עד שלוש.

<sup>5</sup> משרד הכלכלה והתעשייה, זרוע העבודה, האגף למעונות יום ומשפחתונים, כניסה: 9 בספטמבר 2021.

<sup>6</sup> דברי הסבר להצעת חוק הפיקוח על מעונות יום לפעוטות, התשע"ח-2018, רשומות ממשלתיות, 1250, ד' באב התשע"ח, 16 ביולי 2018.

כ-25% מכלל הפעוטות עד גיל שלוש בישראל (להלן: מעונות יום ומשפחתונים מוכרים או בעלי סמל מעון/משפחתון מוכר). שאר התינוקות והפעוטות שהם במסגרות פרטיות, לא מפקחות, או בביתם עם מטפלות פרטיות או עם בני משפחותיהם.

ב-22 באוקטובר 2018 עבר בכנסת העשרים חוק הפיקוח על מעונות יום לפעוטות, התשע"ט-2018. בחוק זה קבועים קריטריונים אחידים להפעלת כלל מעונות היום לילדים עד גיל שלוש ששהים בהם שבעה פעוטות או יותר ולפיקוח עליהם. כמו כן נקבע שמעון כזה מחויב ברישיון. הממונה על יישום החוק הוא מנהל האגף למעונות יום ומשפחתונים לגיל הרך.

בסוף תקופת כהונתה של הכנסת העשרים-ושלוש, ב-4 בינואר 2021, הותקנו תקנות מכוחו של חוק הפיקוח - תקנות מעונות יום לפעוטות (תנאים לפעילות של מעון יום לפעוטות), תשפ"א-2021. בתקנות נקבעו כללים לעניין תקינת כוח האדם במסגרות ומספר הילדים המרבי בכל קבוצת גיל, שטח פעילות מזערי במ"ר לכל פעוט, הכשרת צוות המעון, הדרישות למבנים של המעונות, כללי בטיחות, מערכת הפיקוח ועוד.

הוראות חוק הפיקוח על מעונות יום לפעוטות (2018) אינן מבטלות את ההוראות של חוק הפיקוח על המעונות (1965), ושני החוקים מתקיימים זה לצד זה. החוק מ-1965 הוא חוק כללי שחל על כל המעונות שבהם שוהים יותר משני חוסים - ילדים עד גיל 14 וכן קשישים ואנשים עם מוגבלויות שוהים מחוץ לבית משפחתם, ואילו החוק מ-2018 הוא חוק ייעודי לעניין מעונות יום שבהם שוהים שבעה פעוטות או יותר.

להלן הסבר קצר על שני חוקים מרכזיים נוספים הנוגעים להפעלת מסגרות יום לפעוטות:

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

במקביל לאישור חוק הפיקוח על מעונות יום לפעוטות, אושר בכנסת העשרים גם חוק התקנת מצלמות לשם הגנה על פעוטות במעונות יום לפעוטות, התשע"ט-2018. החוק מחייב כל מעון יום לפעוטות שהחוק חל עליו (כזה ששהים בו שבעה פעוטות או יותר) להתקין ולהפעיל מצלמות לשם הגנה על הפעוטות שוהים בו.<sup>7</sup>

בהתאם לחוק, מ-1 בספטמבר 2020 חלה חובה על מפעיל מעון שבו שוהים שבעה פעוטות ומעלה - מעונות יום פרטיים ומוכרים ומעונות יום שיקומיים לפעוטות עם מוגבלות - להתקין מצלמות במעון. בחוק מפורטת רשימת מעונות הפטורים מחובת התקנת מצלמות, כמו מעון המשמש גם כמקום מגורים, מעון ש-70% מהורי הילדים בו התנגדו להפעלת מצלמות במעון ועוד.<sup>8</sup> על המצלמות לתעד את כל הנעשה במעון, בכל השעות שבהן שוהים בו פעוטות. בחוק מפורטות דרישות נוספות בדבר סוג הצילום, מיקום המצלמות, שמירת החומרים המצולמים

<sup>7</sup> 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.

<sup>8</sup> חוק התקנת מצלמות לשם הגנה על פעוטות במעונות יום לפעוטות, התשע"ט-2018, סעיף 11.

ועוד. על מפעיל המעון להציב שלטים במעון וליידע את העובדים וההורים בדבר קיומן של המצלמות.

מעון שהגיש בקשה לאישור ראשוני, בהתאם לחוק הפיקוח על מעונות יום לפעוטות שצוין לעיל, וערב חקיקת החוק לא הייתה בו מערכת מצלמות, רשאי להגיש בקשה לסבסוד התקנת מצלמות מטעם האגף למעונות יום ומשפחתונים. הקריטריונים לזכאות לסבסוד וסכום הסיוע הכספי המתקבל תלויים בשני גורמים:

- האשכול החברתי-כלכלי של היישוב שבו פועל המעון: מעונות ברשויות מקומיות בדירוג 1-5 זכאים לסיוע כספי, בהתאם לדירוג הרשות, ואילו מעונות ברשויות בדירוג 6 ומעלה אינם זכאים לסיוע.

- על כל 13 ילדים במעון יינתן סיוע כספי למצלמה אחת.

באגף למעונות יום ומשפחתונים מבהירים כי מפעיל המעון מחויב להתקין את מספר מצלמות הנדרש על פי החוק, ללא קשר להיקף הסיוע הכספי ולמספר המצלמות שעבורן יינתן הסיוע.

**התקציב לסיוע בהתקנת המצלמות מוגבל.** על פי האגף, "מפעילי מעון שיתקיבו מצלמות לפני קבלת אישור האגף על גובה הסיוע המאושר – לוקחים על עצמם סיכון, כי ייתכן שלא יתקבל סיוע מהאגף, עקב גמר תקציב או מכל סיבה אחרת".<sup>9</sup>

#### 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 או למשפחתון מוכר הסמוכים למקום מגוריו. האחריות לביצוע החוק מוטלת על משרד הרווחה והשירותים החברתיים, באמצעות המחלקות לשירותים החברתיים ברשויות המקומיות. **משרד הרווחה, באמצעות ועדת פעוטות בסיכון או ועדת תכנון, טיפול והערכה, קובע את הזכאות למעון יום או למשפחתון המוכר על ידי האגף למעונות יום ולמשפחתונים של משרד הכלכלה והתעשייה. לצורך קביעת הזכאות נדרשת גם חוות דעת של גורמים מקצועיים – סוציאליים או רפואיים, לפי נסיבות העניין.** מדי שנה מושמים במעונות יום ובמשפחתונים מוכרים קרוב ל-20,000 פעוטות בסיכון בהתאם לדרישות החוק.

הזכאות למעון יום לפי חוק פעוטות בסיכון מקנה:<sup>10</sup>

- סבסוד העלות של מעון יום/משפחתון, בהתאם לרמת ההכנסה.

<sup>9</sup> GOV.IL, חינוך והשכלה, חינוך הגיל הרך: [בדיקת זכאותם של מעונות יום לסיוע כספי בהתקנת מצלמות במעון](#), הקריטריונים לקבלת סיוע כספי, כניסה: ספטמבר 2021.

<sup>10</sup> משרד הרווחה והביטחון החברתי, [זכאות למעון יום/משפחתון לכל פעוט העונה למצבי סיכון המפורטים בחוק פעוטות בסיכון \(הזכות למעון יום\)](#), כניסה: ספטמבר 2021.

- קדימות בהרשמה למעון יום (נדרש מכתב אישור מהעובד הסוציאלי לאחר הדיון בוועדה).
- סיוע להורה במימוש היכולות שלו במצבים שעימם הוא מתמודד, וסיוע להתפתחות הילד.

### 1.1 סוגיית העברת הפיקוח על מסגרות יום לפעוטות עד גיל שלוש למשרד החינוך

במשך השנים גורמים מקצועיים שונים דנו בנושא והצביעו על הצורך להעביר את האחריות לתחום מעונות היום לכלל הילדים עד גיל שלוש, ואת הסמכות לפקח עליהם, למשרד החינוך, כדי להבטיח לילדים בגיל לידה עד שלוש מסגרות זמינות ואיכותיות וליצור רצף טיפולי וחינוכי.<sup>11</sup> ההצעה נדונה מאז שנות השבעים של המאה הקודמת,<sup>12</sup> בין היתר בדיונים בנוסח הצעת החוק לפיקוח על מסגרות יום לפעוטות. המעבר של מעונות היום לאחריות משרד החינוך נכלל גם בהמלצות הוועדה לשינוי חברתי-כלכלי (ועדת טרכטנברג). לפי המלצתה, צוות בראשות שר התמ"ת (אז השר האחראי למעונות יום לפעוטות) ושר האוצר יגבשו תוכנית להעברת הסמכות והאחריות בתחום זה עד ינואר 2012, והעברה תצא לפועל עד תחילת שנת הלימודים תשע"ג (ספטמבר 2012).<sup>13</sup> 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.<sup>14</sup>

### ביולי 2021 החליטה הממשלה על העברת האחריות וסמכויות הפיקוח על מעונות יום לפעוטות עד גיל שלוש מזרוע העבודה של משרד הכלכלה והתעשייה (לפני יולי 2021 – זרוע העבודה של משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים) למשרד החינוך.<sup>15</sup>

על פי החלטת הממשלה "יוקם צוות משותף למשרד החינוך, משרד הכלכלה והתעשייה, זרוע עבודה ומשרד האוצר ליישום המעבר של מעונות יום למשרד החינוך, לרבות האחריות המקצועית והפדגוגית, ההסדרה, הבינוי והפיקוח על מעונות היום, ולמעט מנגנון סבסוד שכר הלימוד, אשר יישאר תחת אחריות זרוע עבודה שבמשרד הכלכלה והתעשייה".<sup>16</sup>

בהחלטה הובהר כי ההחלטות של משרד החינוך המשפיעות על מבנה העלויות יהיו בהסכמת משרד האוצר. על פי החלטת הממשלה, המלצות הצוות בדבר מעבר סמכויות הפיקוח על

<sup>11</sup> מריה רבינוביץ', [מסגרות לילדים בגיל הרך](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, יולי 2019.

<sup>12</sup> משרד ראש הממשלה, אגף לממשל וחברה (תכנון מדיניות), [דוח הצוות הבין-משרדי לבדיקת המיקום של אגף מעונות יום](#), 3 במרץ 2016; עמ' 9/5.

<sup>13</sup> המלצה זו לא נכללה בהחלטת הממשלה 4088, שבה נקבע אופן יישומן של המלצות ועדת טרכטנברג בכלל ושל המלצות הוועדה בתחום הגיל הרך בפרט, וההחלטה על תוכנית רב-שנתית להרחבת היצע מעונות היום על ידי משרד התמ"ת (דאז).

<sup>14</sup> דוח הוועדה למלחמה בעוני בישראל, [חלק 2: דוחות ועדות המשנה](#); יוני 2014; עמ' 308.

<sup>15</sup> החלטת הממשלה 133 מ-19 ביולי 2021 בנושא: [חלוקת משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים ואיחוד זרוע העבודה עם משרד הכלכלה והתעשייה ושינוי שם המשרד](#).

<sup>16</sup> שם.

מעונות יום לפעוטות עד גיל שלוש למשרד החינוך יובאו לאישור בהחלטת ממשלה עד 15 בנובמבר 2021; מעבר התחום למשרד החינוך יתבצע לכל המאוחר עד 15 בדצמבר 2021. יצוין כי על פי ההסכמים על תוספות תקציביות שיועברו לטובת מערכת החינוך במסגרת תקציב המדינה המוצע, **נקבעה תוספת של 200 מיליון ש"ח למנגנון פיקוח ובקרה על מסגרות הגיל הרך – גיל לידה עד שלוש**. על פי משרד החינוך, תקציב זה הוא חלק מביצוע הפעימה הראשונה של הסדרת המסגרות. בתוך כך, הוא יוקצה לטובת מנגנון פיקוח ובקרה שיבצע המשרד על המסגרות לגיל לידה עד שלוש בנושאי בטיחות, מוגנות הילדים, תנאי תברואה ותוכנית פדגוגית. במקביל תגובש תוכנית רב-שנתית עם משרד האוצר לשדרוג מערך מעונות היום.<sup>17</sup>

מעונות יום שיקומיים לפעוטות עד גיל שלוש עם מוגבלות אינם נכללים בהחלטה זאת והפעלתם נשארת באחריות משרד הרווחה ומשרד הבריאות.<sup>18</sup>

## 2. מעונות יום ומשפחתונים המוכרים על ידי משרד הכלכלה התעשייה והילדים ששוהים בהם

להלן יוצגו מידע ונתונים על מסגרות יום – מעונות יום ומשפחתונים – המוכרות על ידי האגף למעונות יום ומשפחתונים של זרוע העבודה במשרד הכלכלה.

**על פי הנתונים של האגף למעונות יום ומשפחתונים, במהלך שנת הלימודים תשפ"א, כ- 120,000 פעוטות שהו ב-2,136 מעונות יום, ועוד כ-20,000 פעוטות שהו בכ-3,600 משפחתונים.<sup>19</sup> מכלל הפעוטות במסגרות המוכרות, מדי שנה כ-20,000 פעוטות מקבלים מקום במסגרת מתוקף חוק פעוטות בסיכון.** בשנת הלימודים תשפ"א מספרם היה כ-17,000 פעוטות.<sup>20</sup> ייתכן שמספר זה נמוך יותר מבשנים קודמות בשל השפעות מגפת הקורונה. כמו כן, על פי הערכות של האגף למעונות יום ומשפחתונים, במהלך שנת הלימודים תשפ"א קטן מספר הפעוטות שביקרו במסגרות המוכרות בכ-10% ביחס לשנה שקדמה לה (תש"ף).<sup>21</sup> הגורמים האפשריים לירידה זו נובעים ממשבר הקורונה ובהם אבטלת הורים והיבטים בריאותיים.

<sup>17</sup> משרד החינוך: [תקציב החינוך לשנת 2021-2022](#). כניסה: 9 בספטמבר 2021.

<sup>18</sup> להרחבה על פעילות מעונות יום שיקומיים ראו: מריה רבינוביץ', [מעונות יום שיקומיים לילדים עד גיל שלוש – נתונים ועלויות הפעלה](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, נובמבר 2021.

<sup>19</sup> זרוע העבודה, משרד הכלכלה והתעשייה: הודעה לעיתונות לקראת פתיחת שנת הלימודים תשפ"ב, 15 באוגוסט 2021; וגם – שיחת הבהרה עם חגי פורגס, מנהל תחום מטה – מעונות ומשפחתונים, אגף מעונות יום ומשפחתונים, משרד הכלכלה והתעשייה, 12 בספטמבר 2021.

<sup>20</sup> משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, חגי פורגס, ורד רוטפוגל וורד כרמון: מענה על בקשת מידע של הממ"מ בנושא מעונות יום ומשפחתונים לפעוטות עד גיל 3, דוא"ל, 29 באפריל 2021.

<sup>21</sup> חגי פורגס, מנהל תחום מטה – מעונות ומשפחתונים, אגף מעונות יום ומשפחתונים, משרד הכלכלה והתעשייה, שיחת טלפון, 12 בספטמבר 2021.

לפני הצגת הנתונים יצוין כי בשלב זה אין בידינו נתונים מלאים ומפורטים על שנת הלימודים תשפ"א (וגם חלק מהפילוחים של שנת תש"ף חסרים). כפי שהוצג לעיל, בשנת תשפ"א שהו במעונות המוכרים כ-120,000 ילדים ועוד כ-20,000 ילדים שהו במשפחתונים. ככל הנראה, הנתונים משנת הלימודים האחרונה (תשפ"א), שהתקיימה בצל מגפת הקורונה, אינם משקפים במלואו את המצב בשגרה, אלמלא המגפה.

להלן נתונים על פעילות המסגרות בשנות הלימודים תשע"ו (2015/16)–תש"ף (2019/20).

<b>לוח 1: מספר הילדים ששהו במסגרות שבפיקוח משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים<sup>22</sup> תשע"ו (2015/16)–תש"ף (2019/20)</b>					
תש"ף (2019/20)	תשע"ט (2018/19)	תשע"ח (2017/18)	תשע"ז (2016/17)	תשע"ו (2015/16)	
143,507	132,121	126,863	121,563	114,843	<b>סך הכול (מספר ילדים)</b>
<b>מהם -</b>					
<b>1. ילדים של אימהות עובדות<sup>23</sup></b>					
110,742	100,644	95,540	90,393	83,301	<b>ילדים במעונות יום</b>
13,190	12,324	12,284	12,268	11,232	<b>ילדים במשפחתונים</b>
---	6,074 (5.4%)	8,552 (7.9%)	7,767 (7.6%)	6,936 (7.3%)	<b>מהם - ילדים ערבים</b> (שיעורם בכלל הפעוטות במעונות יום ומשפחתונים מוכרים, ללא פעוטות של זרוע הרווחה)
---	30,831 (27.3%)	34,225 (31.7%)	31,839 (31.0%)	27,592 (29.1%)	<b>מספר הילדים החרדים</b> (שיעורם בכלל הפעוטות במעונות יום ומשפחתונים מוכרים, ללא פעוטות של זרוע הרווחה)
<b>2. ילדים שהוכנסו למסגרת על פי חוק פעוטות בסיכון<sup>24</sup></b>					
19,575 (13.6%)	19,153 (14.5%)	19,012 (15.0%)	18,906 (15.6%)	20,310 (17.7%)	<b>מספר הילדים שהוכנסו למסגרת (מעון יום או משפחתון) על פי חוק פעוטות בסיכון<sup>25</sup></b> (שיעורם בכלל הפעוטות במעונות יום ומשפחתונים מוכרים)

מנתוני הלוח העולה:

- מספרם של כלל הפעוטות במעונות יום ומשפחתונים עולה מדי שנה. מספר הפעוטות במעונות עלה בשיעור של כ-25% משנת הלימודים תשע"ו (2015/16) עד לשנת הלימודים תש"ף (2019/20).

<sup>22</sup> רועי בן נעים, מנהל תחום קשרי כנסת וממשל, משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, מכתב, דוא"ל, 1 באפריל, 2019.

<sup>23</sup> נתונים של האגף למעונות יום ומשפחתונים, זרוע העבודה, משרד הכלכלה והתעשייה.

<sup>24</sup> נתונים של שירות ילד ונוער, זרוע הרווחה, משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים.

<sup>25</sup> **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 המחלקת לשירותים החברתיים ברשויות המקומיות. משרד הרווחה מקנה זכות לשירותי מעון יום או משפחתון המוכר על ידי משרד הכלכלה.

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



- אפשר לראות כי שיעור הילדים הערבים במעונות יום מוכרים נמוך ונע בין כ-5.5% לכ-8% בשנים שנבדקו. כאמור, שיעור הפעוטות הערבים עד גיל שלוש בכלל האוכלוסייה הוא כ-24%, ומכאן שיש תת-ייצוג של פעוטות ערביים במעונות יום ומשפחתונים מוכרים.

במחקר של מרכז טאוב על נגישות המסגרות לגיל הרך בחברה הערבית מייחסים את התופעה של תת ייצוג לארבעה גורמים עיקריים: העדפות ההורים (אי-אמון במערכת ממוסדת והעדפה לשלוח ילד למסגרת פרטית בקהילה), אתגרי נגישות למסגרות (למשל, היעדר מסגרת קרובה למקום המגורים והיעדר תחבורה ציבורית שמובילה אל מסגרת קרובה זמינה), אתגרים מוסדיים (קשיים בפיתוח מסגרות – בנייה וקבלת אישורים הנדרשים להפעלתן בחברה הערבית) ונטל כלכלי (ככל הנראה, לעיתים התשלום למסגרות פרטיות בחברה הערבית נמוך מהתשלום למסגרות המוכרות, אפילו כאשר מדובר בזכאות לסבסוד מטעם המדינה במסגרת מוכרת). חוקרי המרכז מציינים גם כי אחד הקשיים העיקריים הוא שיעורי התעסוקה הנמוכים בקרב נשים ערביות, מצב שיוצר מראש חסם נגישות מהותי, כיוון שנשים שאינן עובדות אינן זכאיות לסבסוד. כמו כן, מצב שבו אם הפעוט אינה עובדת מקטין מראש את הסיכוי לזכאות למסגרת מוכרת, מבחינת הקדימויות שניתנות בהרשמה למעון יום.<sup>26</sup>

- מספר הפעוטות שהושמו במעונות לפי חוק פעוטות בסיכון נשאר דומה לאורך השנים שנבדקו. מאחר שישנה עלייה עקבית במספר הילדים במעונות בשנים שנבדקו, שיעור הפעוטות בסיכון מכלל הפעוטות במעונות יורד עם השנים. לא ידועה לנו הסיבה לכך. להלן יוצגו הנתונים על מספר המסגרות – מעונות יום ומשפחתונים בין השנים תשע"ו (2015/16) – תשפ"א (2020/21).

**באשר לנתון על שנת הלימודים תשפ"א, שנמוך במידה רבה מנתוני השנים הקודמות, יצוין כי על פי גורמי האגף למעונות יום ומשפחתונים, הירידה במספר המעונות נובעת ככל הנראה מהשינוי בשיטת הרישום שערך האגף, שבו אוחדו חלק מהמעונות תחת סמל מעון אחד.<sup>27</sup> בשלב זה לא ברור אם הסבר זה נכון גם באשר למשפחתונים.**

באשר לשאלה אם ישנן מסגרות מוכרות שנסגרו עקב משבר הקורונה, מהאגף נמסר כי לא ידוע אם ישנן מסגרות שסגירתן היא תוצאה ישירה של השפעות המשבר. גורמי האגף הוסיפו כי מדובר על תחום דינמי, שבו בכל שנה נסגרות מסגרות במקומות מסוימים ונפתחות מסגרות חדשות במקומות אחרים. הסיבות לכך מגוונות, ובהן גם שינויים באזורי ביקוש והתיישנות מבנים.<sup>28</sup>

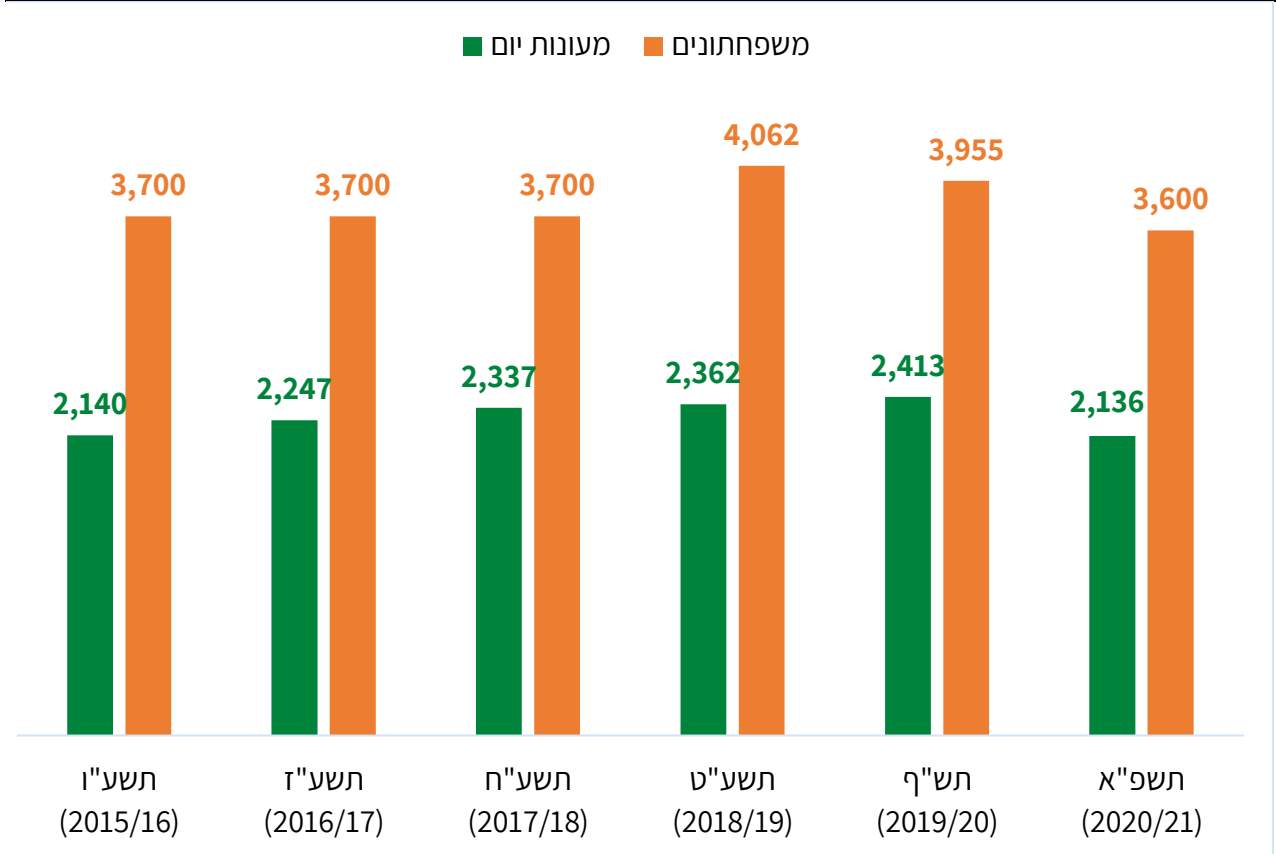
<sup>26</sup> פרופ' ג'וני גל ושביט מדהלה, מכון טאוב, שיחת טלפון, יולי 2021. וגם: כנס של מכון טאוב בנושא: [מסגרות החינוך לגיל הרך – מהשגרה לקורונה וחזרה](#), 15 ביולי 2021.

<sup>27</sup> חגי פורגס, מנהל תחום מטה – מעונות ומשפחתונים, אגף מעונות יום ומשפחתונים, משרד הכלכלה והתעשייה, שיחת טלפון, 12 בספטמבר 2021.

<sup>28</sup> שם.

יצוין כי לאורך השנים תשע"ח-תשע"ו הנתון על המשפחתונים שמוצג להלן התבסס על הערכה של האגף.

**תרשים 1: מעונות יום ומשפחתונים מוכרים על ידי משרד הכלכלה והתעשייה**



מנתוני התרשים עולה כי מספר המעונות והמשפחתונים עלה לאורך השנים, עד שנת תש"ף. בשנת תשפ"א, כאמור, הייתה ירידה במספר המעונות, שנבעה ככל הנראה בעיקר משינוי בשיטת הרישום. לא ברור מה הסיבה לירידה במספר המשפחתונים בשנה זו ביחס לשנתיים הקודמות.

**2.1 סבסוד שכר לימוד להורים הזכאים במעונות יום ובמשפחתונים המוכרים**

כאמור, מעונות היום והמשפחתונים המוכרים קיבלו סמל מעון יום או משפחתון מוכר לאחר שהמפעילים שלהם פנו מיוזמתם לאגף למעונות יום ומשפחתונים, עמדו בדרישותיו ונכנסו תחת פיקוחו של האגף. רוב ההורים של הפעוטות במסגרות המוכרות מקבלים סבסוד מטעם המדינה עבור תשלום שכר לימוד,<sup>29</sup> שניתן לפי קריטריונים מוגדרים, ובהם מבחן הכנסה ותנאי תעסוקה ו/או לימודים. גובה הסבסוד (דרגות הסבסוד) משתנה והוא נקבע על פי מבחן ההכנסה.<sup>30</sup>

<sup>29</sup> תעריף שכר הלימוד של מעונות היום והמשפחתונים המפוקחים 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.

<sup>30</sup> 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.

הנתונים על התפלגות מספר הילדים לפי דרגת זכאות לסבסוד בשנת הלימודים תש"ף מלמדים כי כמחצית מן הילדים שמטופלים במסגרות אלה בשנת הלימודים תש"ף (כ-80,000 ילדים מ-140,000) סווגו לדרגות שבהן השתתפות ההורים בשכר הלימוד היא כמחצית או פחות משכר הלימוד המלא במסגרת. כ-20,000 מהילדים הזכאים לדרגות סבסוד אלה הושמו במסגרות על פי חוק פעוטות בסיכון, ורובם מקבלים סבסוד מדינה בגובה של יותר מ-70% משכר הלימוד.<sup>31</sup>

## 2.2 מסגרות יום פרטיות והילדים בהן

כאמור, בשנים האחרונות כ-25% מכלל התינוקות והפעוטות עד גיל שלוש בארץ שוהים במסגרות יום (מעונות ומשפחתונים) המוכרות על ידי האגף למעונות יום ומשפחתונים של משרד הכלכלה והתעשייה. ההערכה הרווחת הייתה כי שאר התינוקות והילדים שגילם עד גיל שלוש היו מטופלים בגנים ובמשפחתונים פרטיים שאינם מפוקחים (עד שנת 2019) או בבית עם מטפלות פרטיות או עם קרובי משפחה. השירותים הפרטיים האלה ממומנים כולם ממקורות פרטיים, ללא סבסוד מהמדינה.

**פרט לנתונים על המסגרות המוכרות על ידי האגף למעונות יום ולמשפחתונים ועל הילדים ששוהים בהן, אין כיום נתונים מלאים ומהימנים<sup>32</sup> על המסגרות הפרטיות לילדים עד גיל שלוש, על הילדים ששוהים בהן ועל המאפיינים שלהן.**

יצוין כי בסוף 2020 פנה מרכז המחקר והמידע של הכנסת לרשות המיסים בישראל בבקשה לקבל נתונים על כלל מסגרות היום הפרטיות לילדים הרשומות ברשות שפועלות או פעלו בשנים 2017–2020. מהרשות נמסר כי אין באפשרותה לספק נתונים מדויקים על המסגרות הפרטיות לפעוטות מאחר שהן אינן מסווגות באופן אחיד בנתוני הרשות (סיווג זה נעשה על פי הגדרה עצמית של העסק) ומאחר שבמקרים לא מעטים מסגרות מתאחדות יחד או פועלות דרך עמותות על מנת לחסוך בהוצאות, ובמקרים כאלה אין אפשרות לדעת כמה מסגרות נכללות בעסק אחד.<sup>33</sup>

על פי אגף מעונות היום, מידע על מעונות היום הפרטיים נאסף משנת תש"ף ואילך במסגרת מתן אישורים ראשוניים להפעלה שהונפקו מתוקף חוק הפיקוח על מעונות יום לפעוטות משנת 2018 (ראו הסבר בהמשך המסמך), באמצעות דיווחים שמסרו ארגונים המייצגים מעונות יום שאינם מוכרים במסגרת תהליך שיתוף הציבור, ובאמצעות בקשות שהפנו מעונות היום לקבלת

<sup>31</sup> משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, חגי פורגס, ורד רוטפוגל וורד כרמון, מענה על בקשת מידע של הממ"מ בנושא מעונות יום ומשפחתונים לפעוטות עד גיל 3, דוא"ל, 29 באפריל 2021.

<sup>32</sup> משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, האגף למעונות יום ומשפחתונים: הליך RIA – נוהל למתן אישור ראשוני למעונות יום, 15 באפריל 2019.

<sup>33</sup> אלישיב ממן, רו"ח, עוזר מקצועי למשנה למנהל רשות המיסים (מירי סביון), רשות המיסים בישראל, דוא"ל, 23 בנובמבר 2020; שיחת טלפון, 24 בנובמבר 2020.

סיוע במסגרת תוכנית הסיוע הממשלתית לעסקים קטנים שנפגעו בעקבות משבר הקורונה.<sup>34</sup> עם זאת, כפי שנראה להלן, גם כיום המיפוי עדיין מצומצם, והמידע שנאסף על המסגרות הפרטיות הוא מוגבל וחלקי.

טרם חוק הפיקוח על מעונות יום לפעוטות (לפני נובמבר 2018), גורמי משרד העבודה והרווחה התבססו על אומדן והערכה של מאפייני שוק המסגרות הפרטיות, שעל פיהם מכ-480,400 ילדים עד גיל 2.9 שנים, כ-140,000 פעוטות נמצאו במסגרות פרטיות שבהן שבעה ילדים ומעלה (לפי הערכת המשרד, מספר המסגרות הוא בין 3,500 ל-7,100).<sup>35</sup>

מקור נוסף לנתונים על מספר הילדים במסגרות יום פרטיות הוא הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. להלן יוצגו אומדני הנתונים על ילדים מגיל לידה עד גיל שלוש במעונות הפרטיים שנאספו על ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה במסגרת סקר כוח אדם.<sup>36</sup>

לוח 2: ילדים מגיל לידה עד גיל שלוש במסגרות יום פרטיות, שנים נבחרות <sup>37</sup>				
שנת לימוד	תשע"ו (2015/16)	תשע"ז (2016/17)	תשע"ח (2017/18)	תשע"ט (2018/19)
מספר ילדים עד גיל שלוש	199,536	196,642	205,236	200,959

לפי הנתונים, בין השנים תשע"ו ותשע"ח חלה עלייה של כ-3% במספר הפעוטות בגנים הפרטיים. שיעור זה נמוך משיעור העלייה במספר הכללי של ילדים עד גיל שלוש בארץ בשנים 2015-2018 – 4.5%.<sup>38</sup> בשנת הלימודים תשע"ט מספר הפעוטות בגנים פרטיים היה קטן בכ-2% ממספר הפעוטות בתשע"ח, אף על פי שמספר הפעוטות עד גיל שלוש ב-2019 היה גבוה בחצי אחוז ביחס ל-2018.<sup>39</sup>

<sup>34</sup> 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.

<sup>35</sup> משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, האגף למעונות יום ומשפחתונים: הליך RIA – נוהל למתן אישור ראשוני למעונות יום, 15 באפריל 2019.

<sup>36</sup> הנתונים על ילדים בגנים פרטיים מבוססים על סקר כוח אדם שהלמ"ס עורך. המקור: השנתון הסטטיסטי לישראל 2018, מבוא והגדרות, חינוך והשכלה, עמ' 8-9.

<sup>37</sup> הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה:

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; שנתון סטטיסטי לישראל 2019, לוח 4.3: ילדים בחינוך קדם יסודי ובמעונות יום. לפי בעלות על הגן, גיל הילד וקבוצת אוכלוסייה, שנתון סטטיסטי לישראל 2020, לוח 4.3: ילדים בחינוך קדם יסודי ובמעונות יום. לפי בעלות על הגן, גיל הילד וקבוצת אוכלוסייה, שנתון סטטיסטי לישראל 2018/19 - תשע"ט.

<sup>38</sup> בשנת 2018 היו בישראל 548,500 תינוקות ופעוטות מגיל לידה עד גיל שלוש. מדובר בעלייה של כ-4.5% משנת 2015, שבה מספר התינוקות והפעוטות בגילים אלה היה כ-524,800. המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, אוכלוסייה, ילדים, לוח 2.3: אוכלוסייה, לפי קבוצת אוכלוסייה, דת, מין וגיל; שנתון הסטטיסטי לישראל 2019; לוח 2.3: אוכלוסייה, לפי קבוצת אוכלוסייה, דת, מין וגיל, שנתון סטטיסטי לישראל 2016.

<sup>39</sup> בשנת 2019 היו בישראל 551,400 ילדים עד גיל שלוש. מקור: הלמ"ס, לוח 2.3: אוכלוסייה, לפי קבוצת אוכלוסייה, דת, מין וגיל, ממוצע 2019.

יצוין כי על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שיעור הילדים הערבים במסגרות פרטיות נמוך גם הוא (בדומה למצב במסגרות המוכרות שהוצג לעיל) ונע בין 7% ל-8% בשנים שנבדקו.

### 3. יישום חוק הפיקוח על מעונות יום לפעוטות, התשע"ט-2018

כאמור, חוק הפיקוח החדש על מעונות יום לפעוטות התקבל בסוף כהונתה של הכנסת העשרים, באוקטובר 2018.

חלקו הראשון של החוק חייב את המסגרות<sup>40</sup> להחזיק באישור ראשוני, והוא נכנס לתוקפו בתחילת שנת הלימודים תש"ף - 1 בספטמבר 2019. על פי דרישות החוק, האישור הראשוני יינתן לעומדים בדרישות המרכזיות האלה:

1. היעדר רישום פלילי לבעלי תפקידים ולכל מי שנמצא במגע ישיר עם הפעוטות במעון;<sup>41</sup>
2. כלל המחנכים או המטפלים במעון יום לפעוטות השתתפו/ישתתפו בהדרכה בנושא עזרה ראשונה לפעוטות;<sup>42</sup>
3. הצהרה כי המקום מתאים לשהייתם של פעוטות;

מנהל/ת המעון עבר או יעבור הכשרה בנושא התנהלות בטוחה על ידי גורם הדרכה שהממונה יאשר, וכן התחייב כי כלל המחנכים והמטפלים במעון יעברו קורס מתוקשב בתחום התנהלות בטוחה.<sup>43</sup>

את האישור הראשוני להפעלת מעון יום נדרשו לקבל הן מעונות יום מוכרים על ידי האגף והן מעונות יום פרטיים, אשר שוהים בהם שבעה פעוטות או יותר.

על פי נתוני האגף שפורסמו באוגוסט 2021, כ-5,200 מעונות יום הגישו בקשה ראשונית לאישור הפעלה במסגרת חוק הפיקוח על מעונות יום לפעוטות, מתוכם - כ-2,100 מעונות מוכרים (בעלי סמל) והשאר - מעונות פרטיים.

<sup>40</sup> בחוק מפורטים סוגי המעונות אשר אינם נכנסים בגדרו, ובהם מעונות הפועלים במוסדות רפואיים עבור פעוטות המאושפזים באותו מוסד; מעונות הפועלים במקום המשמש דרך קבע בית מגוריהם של כל הפעוטות השוהים בו או של קרוביהם; משפחות אומנה; מעונות יום שיקומיים (כהגדרתו בחוק מעונות יום שיקומיים, התש"ס - 2000); מעונות על פי חוק הפיקוח על מעונות, תשכ"ה-1965, למעט מעון יום לפעוטות לפי חוק הפיקוח על מעונות יום לפעוטות, התשע"ט-2018, סעיף 61(ב)(4).

<sup>41</sup> חוק הפיקוח על מעונות יום לפעוטות, התשע"ט-2018, סעיפים 6(א)(1), (2) ו-15.

<sup>42</sup> חוק הפיקוח על מעונות יום לפעוטות, התשע"ט-2018, סעיף 6(א)(8).

<sup>43</sup> האגף למעונות יום ומשפחתונים של משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, נוהל קבלת אישור ראשוני למפעיל מסגרות לפעוטות בגילאי 0-3.

מבדיקה קודמת אנו יודעים שכמעט כל מעונות היום המוכרים – מעונות בעלי סמל מעון יום מוכר על ידי האגף למעונות יום ומשפחתונים (מקרב כ-2,200 מעונות שפעלו בתקופת הבדיקה) – הגישו בקשה לקבלת אישור ראשוני ופעלו בהתאם לתנאים שהוגדרו בחוק לשם קבלתו.<sup>44</sup>

באשר למעונות יום פרטיים, בידי האגף נמצאו מידע ונתונים על המסגרות שהגישו בקשה לקבלת רישיון ראשוני, אך לא ידוע אם מדובר על כל המסגרות הפרטיות שפועלות בארץ או רק על חלק מהן. מאחר שכאמור אין בידי הרגולטור נתונים מלאים על סך המסגרות הפרטיות שפועלות בארץ, אי אפשר לדעת מה שיעור המסגרות הפרטיות שביקשו אישור ראשוני ופעלו בהתאם להוראות החוק ומה שיעור המסגרות שלא פועלות במסגרת דרישות החוק.

מהנתונים שהתקבלו מהאגף למעונות יום ומשפחתונים, נכון לאפריל 2021 3,013 מעונות יום פרטיים ביקשו אישור ראשוני.<sup>45</sup> מהם:

- 2,316 מסגרות קיבלו אישור (כ-77% מכלל המסגרות הפרטיות שהגישו בקשה לאישור ראשוני). יצוין כי גורמי האגף התבקשו להציג פילוח של המסגרות לפי קבוצת האוכלוסייה שבה הן פועלות ולפי מספר הילדים בהן. מהאגף נמסר כי אין בידי נתונים מסוג זה.

- בקשות של 125 מסגרות פרטיות נדחו עקב העסקת עובדים עם רישום פלילי.

- נוסף על כך, היו מסגרות שלא עמדו בדרישות סף: 258 מסגרות לא עמדו בדרישות חוק המצלמות; 123 מסגרות לא עמדו בדרישות כשירות עובדים בתחום עזרה ראשונה.

חלקו השני של החוק, אשר נכנס לתוקף לאחר שנקבעו תקנות מכוח החוק, מחייב את המסגרות להחזיק ברישיון להפעלת המסגרת, והוא נכנס לתוקף משנת הלימודים הנוכחית – תשפ"ב (ב-1 בספטמבר 2021).<sup>46</sup>

כדי לעמוד בתנאים לקבלת רישיון, על המבקש לעמוד בדרישות חוק הפיקוח, ובכלל זה דרישות בנוגע לרישום הפלילי של כל המעורבים בהפעלת המעון, דרישות בנוגע לתחום המבנה, בטיחות, התקנת מצלמות לפי חוק התקנת מצלמות לשם הגנה על פעוטות במעונות יום לפעוטות, התשע"ט–2018, תפוסה, תקינת כוח אדם והכשרת הצוות החינוכי-טיפולי במעון, ביטוחים, תברואה ותזונה. דרישות אלה נכללות בתקנות הפיקוח על מעונות יום לפעוטות

<sup>44</sup> על פי נתוני האגף, מתחילת שנת הלימודים שעברה (תשפ"א – 2020/21) עד 26 באוקטובר 2020 הגישו 2,026 מעונות יום מוכרים (מכ-2,200 מעונות יום מוכרים) בקשה לקבלת אישור ראשוני. מקור: חגי פורגס, מנהל תחום מטה – מעונות ומשפחתונים, אגף מעונות יום ומשפחתונים, משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 15 בנובמבר 2020.

<sup>45</sup> משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, חגי פורגס, ורד רוטפוגל וורד כרמון, מענה על בקשת מידע של הממ"מ בנושא מעונות יום ומשפחתונים לפעוטות עד גיל 3, דוא"ל, 29 באפריל 2021.

<sup>46</sup> דרוע העבודה, משרד הכלכלה והתעשייה, הודעה לעיתונות לקראת פתיחת שנת הלימודים תשפ"ב, 15 באוגוסט 2021.

(תנאים לפעילות של מעון יום לפעוטות), תשפ"א-2021, שכאמור אושרו בכנסת העשרים-ושלוש בינואר 2021.<sup>47</sup>

בתקנות נקבע מספר הילדים המרבי בכל קבוצת גיל, שטח הפעילות המזערי במ"ר לכל פעוט, ההכשרה הראשונית שנדרש לעבור אדם כדי להיות מועסק בתפקיד מחנך-מטפל במעון, ההדרכות וההכשרות שעל צוות המעון לעבור במהלך כל שנה, החובה לקבוע תוכנית פעילות שנתית של המעון, חובות עדכון הורי הפעוטות בעניינים שונים ותנאי בטיחות הנדרשים במעון. להלן סיכום מועדי כניסת התנאים שבתקנות לתוקף, לפי פרסום של האגף למעונות יום ומשפחתונים של משרד הכלכלה:

לוח 3 : מועדי הכניסה לתוקף של תקנות הפיקוח על מעונות יום לפעוטות (תנאים לפעילות של מעון יום לפעוטות), תשפ"א-2021 <sup>48</sup>			
2025	2023	2022	2021
הכשרה פדגוגית למחנך-מטפל (חמש שנות ותק); הכשרה פדגוגית למנהל מעון (חמש שנות ותק).	הכשרה פדגוגית למחנך-מטפל חדש; הכשרה פדגוגית למנהל חדש; בחינת שיפור תקינה; תפוסה ושטח מזערי לילד.	הדרכה חינוכית; תפוסה מרבית – מספר הפעוטות המרבי שיכולים לשהות בכיתה.	רישיון/רישיון זמני; תקינה (היחס בין מטפל לפעוט); שטח פעילות מזערי; סדר יום ותוכנית התפתחותית; ביטוח ובטיחות; תזונה והבראה; ניהול תיק מעון.

### 3.1 פעילות הפיקוח<sup>49</sup>

על פי מידע שפרסם האגף למעונות יום ומשפחתונים ערב תחילת שנת הלימודים הנוכחית (תשפ"ב, 2021/22), מאז אושר חוק הפיקוח (דהיינו, בסוף 2018) לא נוספו מפקחים למצבת הפיקוח של האגף והיא עומדת על 23 מפקחים בלבד. פעילות הפיקוח מתמקדת במסגרת בכללותה מבחינת תנאים סביבתיים, בטיחותיים ואקלים פדגוגי.

על פי המשרד, כדי להתגבר על המחסור בכוח אדם, נפתח מכרז למיקור חוץ של כמה סוגים של בודקים מומחים, ולנוכח ריבוי אירועי אלימות במעונות החל שיתוף פעולה בין האגף למשטרת

<sup>47</sup> זרוע העבודה, משרד הכלכלה והתעשייה: הודעה לעיתונות לקראת פתיחת שנת הלימודים תשפ"ב, 15 באוגוסט 2021.

<sup>48</sup> ש.ם.

<sup>49</sup> ש.ם.

ישראל בטיפול בחשד לפלילים ולצורך הסדרת נוהל בעניין. כמו כן, גורמי המשרד יצאו ביוזמה של הדרכת מפקחים ברשויות המקומיות שהוסמכו לעניין בדיקת מעונות היום.

בשנה החולפת (תשפ"א) יצא האגף למבצע פיקוח, ובמסגרתו נבדקו כ-3,000 מעונות יום פרטיים. כתוצאה ממבצעת הפיקוח:

- לתשעה מעונות ניתנו צווי סגירה מיידיים עקב העסקת אנשי צוות עם רישום פלילי;
- ל-715 מעונות ניתנו התראות בגין ליקויים שונים: 428 עקב אי-הכשרת צוות לעזרה ראשונה והתנהלות בטוחה ו-465 עקב אי-דיווח על העסקת עובדים;
- נמצאו 335 מסגרות שכלל לא פנו לקבל אישור הפעלה ראשוני;

גורמי המשרד ציינו כי מיוני 2019, כאשר החל רישום המסגרות באגף, נמצאו 502 עובדים ועובדות עם רישום פלילי, שהממונה על אגף מעונות היום אסר את העסקתם במעונות לפעוטות. בהם היו גברים ונשים בעלי רישום פלילי בגין אלימות ואלימות כלפי קטין. עוד ציינו גורמי המשרד כי נמצאו גם סיעות שמיוחסת להן התנהגות לא נורמטיבית אשר אינה עולה בקנה אחד עם חינוך פעוטות.<sup>50</sup>

#### 4. נקודות לדיון בנוגע להשפעות משבר הקורונה על הפעלת המסגרות ולמעבר האחריות לתחום הפיקוח אל משרד החינוך

- מראשית משבר הקורונה הועלתה בוועדות הכנסת סוגיית הקשיים הכלכליים של מסגרות חינוך וטיפול לגיל הרך (מעונות יום ומשפחתונים פרטיים וציבוריים לילדים מגיל לידה עד גיל שש) שנוצרו בשל הפסקת גביית תשלומי שכר לימוד מהורי פעוטות בזמן סגירת המסגרות בסגרים ובגין בידודים, ולטענת כמה ארגונים, המאגדים את פעילותן של מסגרות יום פרטיות, גם מהיעדר תגובה מיידית וסיוע כספי מספק מטעם המדינה, שיענה על כל הצרכים של המסגרות.
- במהלך המשבר עלתה סוגיה נוספת, והיא שיבוש הפעילות הסדירה של המסגרות – אי-הגעתם של ילדים למסגרות הן בשל מצב האבטלה בקרב ההורים וחוסר יכולת להמשיך לשלם שכר לימוד למסגרות, והן בשל החשש לבעיות בריאות בשל התפשטות המגפה. הן בקרב מסגרות פרטיות והן בקרב מסגרות מוכרות היו דיווחים על סגירתן של מסגרות לצמיתות עקב קשיים כלכליים שנוצרו.
- כאמור, על פי הערכות של גורמי האגף למעונות יום ומשפחתונים, עקב משבר הקורונה, במהלך שנת הלימודים תשפ"א ירד מספר הפעוטות שהגיעו למסגרות המוכרות בכ-10% ביחס לתש"ף. לא ידוע לגורמי האגף כמה מסגרות נסגרו לצמיתות עקב המשבר.

<sup>50</sup> זרוע העבודה, משרד הכלכלה והתעשייה: הודעה לעיתונות לקראת פתיחת שנת הלימודים תשפ"ב, 15 באוגוסט 2021.



מדובר על נתון דינמי שכן כל הזמן מסגרות נסגרות מסיבות שונות במקומות מסוימים, אך נפתחות מסגרות במקומות אחרים (עקב ביקושים, מצב המבנים וכו').

- על פי הערכות של כמה ארגונים המאגדים את פעילותן של המסגרות הפרטיות, במהלך שנות הלימודים תש"ף ותשפ"א נסגרו קרוב ל-20% מהמסגרות הפרטיות.<sup>51</sup>
- נשאלת השאלה: מה שיעור המסגרות המוכרות והפרטיות שנסגרו במהלך המגפה ובעקבותיה ואיך הדבר השפיע על שוק המסגרות? האם קיים מחסור והאם ישנם ילדים שלא ייכנסו למסגרות, פרטיות או מוכרות, עקב כך?
- לאחר היציאה מהסגר השלישי (פברואר 2021) דיווחו מפעילי המסגרות על התמודדות עם מחסור באנשי צוות (מטפלות וסייעות) במסגרות. הקושי נבע הן מהארכת תקופת האבטלה על ידי המוסד לביטוח הלאומי והן ממצב התחלואה וחשש של המטפלות מפני סכנות בריאותיות עם החזרה למסגרות.
- ישנה הערכה כי הפערים שהיו לפני משבר הקורונה בין ילדים בגיל הרך מקבוצות חברתיות שונות התרחבו מאז פרוץ המגפה בכמה תחומים, ובהם התפתחות קוגניטיבית וחברתית, בריאות גופנית ותזונה וכישורי שפה. ישנה חשיבות לאיסוף הנתונים בתקופה זו לצורך הערכת ההשפעות ארוכות הטווח של המגפה על הילדים בגיל הרך וכדי להתכונן לעתיד, לרבות למשברים עתידיים בלתי צפויים.<sup>52</sup> כאן נזכיר כי לאורך השנים ישנו תת-ייצוג של הפעוטות מהחברה הערבית במסגרות יום לפעוטות (המוכרות והפרטיות גם יחד).
- יצוין כי צוות מיוחד של משרד החינוך מקדם יצירת תוכנית מדיניות המבוססת על חקירת האתגרים שנוצרו בחינוך הקדם-יסודי במהלך משבר הקורונה. לקראת המעבר הצפוי של מערך המסגרות לפעוטות לפיקוח של משרד החינוך יש חשיבות בהבנת ההיערכות של המשרד גם בנוגע לתוכניות לאיתור וצמצום של פערים שנוצרו ועודם נוצרים במהלך משבר הקורונה בקרב פעוטות עד גיל שלוש.
- כאמור, המעבר של תחום המסגרות לגיל הרך למשרד החינוך נעשה בהיבטים של האחריות המקצועית והפדגוגית, ההסדרה, הבינוי והפיקוח על מעונות היום. מנגנון סבסוד שכר הלימוד יישאר באחריות זרוע עבודה שבמשרד הכלכלה והתעשייה. כמו כן, כאמור, יישום חוק פעוטות בסיכון – זכאות פעוטות בסיכון למעונות יום ומשפחתונים מוכרים, מוטל היום על משרד הרווחה. לפיכך, לאחר כניסתו של משרד החינוך לתחום,

<sup>51</sup> מריה רבינוביץ', [מידע על סגירת מסגרות לגיל הרך ואי-חזרתם של ילדים למסגרות אלה בעקבות משבר הקורונה – מסמך מעקב](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 25 בנובמבר 2020.

<sup>52</sup> פרופ' יאיר זיו, ראש החוג לליעוץ והתפתחות האדם באוניברסיטת חיפה בכנס של מכון טאוב בנושא: [מסגרות החינוך לגיל הרך – מהשגרה לקורונה וחזרה](#), 15 ביולי 2021

שלושה משרדים ממשלתיים יהיו מעורבים בהפעלתו ובקבלת החלטות על אופן הפעילות בו. נשאלת השאלה כיצד ישפיע פיצול סמכויות זה על המאמצים לקידום התחום ושיפור איכותו.