



רפורמת הגיל הרך במערכת החינוך

כתיבה: מריה רבינוביץ' | אישור: יובל וורגן

תאריך: כ' באדר תשפ"ג, 13 במרץ 2023

מבט על

תוכן עניינים

1.....	תמצית.....	
2.....	מבוא	.1
2.....	מסגרות יום לפעוטות עד גיל שלוש: סוגים, נתונים ואסדרה.....	.2
5.....	2.1 אסדרה בתחום פעילות מסגרות יום לפעוטות ופיקוח עליהן.....	
6.....	רפורמת הגיל הרך.....	.3
7.....	3.1 יישום הרפורמה.....	
7.....	3.1.1 שיפור תקינה.....	
7.....	3.1.2 מערך הפיקוח.....	
9.....	3.1.3 הכשרות וליווי לצוותים הטיפוליים-חינוכיים במעונות היום.....	
10.....	3.1.4 מינוי ממונה לגיל הרך ברשויות מקומיות.....	
10.....	3.1.5 בינוי מעונות יום חדשים.....	
10.....	נקודות לדיון.....	.4

תמצית

מסמך זה נכתב לקראת דיוני ועדות הכנסת בנושא רפורמת הגיל הרך ומובאים בו מידע ונתונים עיקריים בנוגע ליישום הרפורמה, ובתוך זה – מידע על פעילותן של מסגרות היום לפעוטות עד גיל שלוש והפיקוח של המדינה עליהן.

להלן המידע העיקרי המובא במסמך:

- בישראל כ-550,000 פעוטות עד גיל שלוש. קרוב ל-60% מהם מבקרים במסגרות יום כגון משפחתונים, מעונות יום או גני ילדים.
- חוק הפיקוח על מעונות יום לפעוטות, תשע"ט – 2018 חל על מעונות היום בהם שבעה פעוטות או יותר. נכון להיום מוכרים למשרד החינוך 4,421 מעונות יום (2,240 מעונות יום עם "סמל מעון יום מוכר" וכ-2,180 מעונות ללא "סמל" – מסגרות יום פרטיות) שביקשו או קיבלו רישיון קבוע, שניתן בהתאם לחוק הפיקוח (ראו פירוט בפרק 2). במסגרות והסדרים נוספים, כגון משפחתונים פרטיים (פרט לכ-3,600 משפחתונים מסובסדים בעלי "סמל" משפחתון מוכר) או מטפלות פרטיות בבית - אין פיקוח של המדינה.
- רפורמת הגיל הרך יצאה לדרך בינואר 2022 עם מעבר סמכויות הפיקוח על מעונות יום לפעוטות עד גיל שלוש, שיש בהם שבעה פעוטות או יותר, לרבות האחריות המקצועית והפדגוגית, ההסדרה, הבינוי והפיקוח – למשרד החינוך. במסגרת הרפורמה ויישום חוק הפיקוח משרד החינוך אחראי לקידום התחומים המרכזיים הבאים: שיפור תקינה, הרחבה והתמקצעות של מערך הפיקוח, הכשרות מקצועיות וליווי מקצועי של הצוותים, מינוי ממונים לגיל הרך ברשויות מקומיות ובינוי מעונות חדשים.
- הפיקוח על המעונות מתבצע באחריות מפקחים במחוזות, שאחראים גם על הכשרת הבקרים שמבצעים את הפיקוח. נכון לינואר 2023 היו במערך הפיקוח 43 מפקחים, עובדי משרד החינוך, בהם שישה מנהלי תחום (בכל מחוז); 18 בקרי רישוי, המחולקים לפי הצורך בין המחוזות; חמישה ממוני בטיחות ושבעה יועצי בטיחות. יצוין כי לאחר קבלת החלטת הממשלה בעניין המעבר של תחום מעונות היום לאחריות משרד החינוך, ביולי 2021, המשרד פרסם כי לצורך יישום חוק הפיקוח (וחוק המצלמות) יפעל לבניית מערך פיקוח שיכלול 105 מפקחים ו-100 תקנים של בקרים חיצוניים מוסמכים.
- תחומי אחריות נוספים בתוך מערך מעונות היום נמצאים באחריות משרד הכלכלה (סבסוד המסגרות ומתן עדיפות בכניסה למסגרות לילדים לפי קריטריונים קבועים) ומשרד הרווחה והביטחון החברתי (פעוטות עם מוגבלות ופעוטות בסיכון). מדובר במערכת סמכויות מפוצלת ומכאן שיש חשיבות במעקב אחר סוגיית התיאום בין הגורמים המעורבים.
- לפי תשובת המשרד לפנייתנו, במהלך 2022 בוצעו מעל 1,100 בקרות במעונות. מיום ההעברה של התחום למשרד החינוך (1.1.2022) ועד אמצע מרץ 2023, במסגרת הליך הרישום והפיקוח נמצאו 525 אנשי צוות במעונות בעלי רישום פלילי כלשהו; 87 מהם סורבו לעבוד במעונות¹. כמו כן, הוצאו 24 צווי הפסקת פעילות מעון מינהליים ו-551 פעמים הופעלה סמכות המפקח, המאפשרת למפקחים שימוש בצילומי המצלמות במעונות.

¹ זהו תיקון לנתון המקורי שמסר משרד החינוך בעניין זה; ראו הרחבה בהערת שוליים 27.

- **בפרק האחרון** של המסמך מוצגות נקודות מרכזיות נוספות הרלוונטיות לדין בנושא יישום רפורמת הגיל הרך, בהן: מחסור בכוח אדם במסגרת יום לפעוטות; עדכון תעריפי שכר לימוד במסגרות עם "סמל"; מתן היתר שימוש חורג במבני מגורים לצורך הפעלת מעון יום לפעוטות.

1. מבוא²

ביולי 2021 החליטה הממשלה על העברת האחריות וסמכויות הפיקוח על מעונות יום לפעוטות עד גיל שלוש, שיש בהם שבעה פעוטות או יותר, לרבות האחריות המקצועית והפדגוגית, ההסדרה, הבינוי והפיקוח על מעונות היום, מהאגף למעונות יום ומשפחתונים לשעבר (היום – אגף עידוד תעסוקת הורים) של זרוע העבודה במשרד הכלכלה למשרד החינוך. ב-9 בינואר 2022 הממשלה אישרה את ההעברה.³ מעבר זה מסמל את תחילתה של רפורמת הגיל הרך, במסגרתה נוצר רצף מוסדות מפוקחים על-ידי משרד החינוך לילדים מגיל לידה עד גיל 18. לפני הצגת עיקרי רפורמת הגיל הרך, נסביר על כלל מסגרות היום לחינוך-טיפול לפעוטות עד גיל שלוש ועל האסדרה שקיימת בתחום. בנוסף יוצגו סוגיות לדין ואתגרים ביישום הרפורמה אשר עלו בדיוני ועדה קודמים ובשיח הציבורי.

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

ב-2021 היו בישראל 545,500 תינוקות וילדים עד גיל שלוש (כ-180,000 בכל שנתון); בהם כ-76% יהודים (ואחרים) וכ-24% ערבים.⁴ כ-60% מהפעוטות עד גיל שלוש מבקרים במסגרות יום לפעוטות מסוגים שונים, בהן:

א. מעונות יום ומשפחתונים בעלי "סמל" (או "מסגרות מוכרות"), **בהם המחיר מפוקח על-ידי המדינה וההורים יכולים לקבל סבסוד בשכר לימוד**, בהתאם לדרגות סבסוד מוגדרות ולפי מבחנים למתן תמיכות. מתן "סמל מעון/משפחתון מוכר" למסגרות אלה ופעילות מערך סבסוד שכר הלימוד בהן נמצאים באחריות אגף עידוד תעסוקת הורים של זרוע העבודה במשרד הכלכלה והתעשייה.

הפיקוח על מעונות ה'סמל' בהם שבעה או יותר פעוטות נמצא באחריות משרד החינוך. על מעונות אלה חלה חובה לפעול ברישיון של משרד החינוך, על פי חוק הפיקוח על מעונות יום לפעוטות, תשע"ט – 2018 (להלן: חוק הפיקוח). **המשפחתונים פועלים בפיקוח אגף עידוד**

² מסמך זה מעדכן גרסה קודמת של המסמך שהוגשה ב-18 ינואר 2023.

³ החלטת הממשלה מס' 951 מיום 9 בינואר 2022 בנושא: העברת תחום מעונות היום לפעוטות למשרד החינוך; הצעה להחלטה: העברת תחום מעונות היום לפעוטות למשרד החינוך, נספח 5,406, 5 בינואר 2022; הודעת מזכיר הממשלה בתום ישיבת הממשלה מיום 9 בינואר 2022.

⁴ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שנתון סטטיסטי לישראל 73, לוח 2.3: אוכלוסייה, לפי קבוצת אוכלוסייה, דת, מין וגיל.

תעסוקת הורים. חלק מהמסגרות מופעלות על-ידי גופים שונים (דוגמת ארגוני נשים ויצ"ו ונעמ"ת) ועל-ידי הרשויות המקומיות וחלקן מופעלות כעסק פרטי.⁵

במעונות ומשפחתונים בעלי "סמל", העדיפות הראשונה בכניסה למסגרת היא לפעוטות שעומדים בקריטריונים של **החוק פעוטות בסיכון (הזכות למעון יום), תש"ס - 2000** - אלו מכונים לעתים "ילדי רווחה". האחריות על יישום חוק זה מוטלת על משרד הרווחה והביטחון החברתי, שקובע את הזכאות למעון ומסבסד באופן מלא או כמעט מלא את שכר הלימוד.

ישנם 2,240⁶ מעונות יום בעלי סמל שמוכרים כיום למשרד החינוך, מתוכם 1,307 פועלים ברישיון קבוע והשאר (933 מעונות) הגישו בקשה לרישיון ונמצאים בתהליך מול גורמי הרישוי; וכ-3,600 משפחתונים בעלי סמל. בשנת הלימודים תשפ"ב (2021/22) התחנכו במסגרות אלה לפחות כ-142,000 פעוטות עד גיל שלוש⁷; בהם כ-27,800 פעוטות בסיכון.⁸ הכניסה למסגרות אפשרית מגיל שלושה חודשים.⁹

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

למשרד החינוך מוכרים כיום 2,181 מעונות יום פרטיים: 1,305 פועלים ברישיון קבוע; שאר המעונות - 876 במספר, הגישו בקשה לרישיון ונמצאים בתהליך מול גורמי הרישוי. למשרד החינוך אין נתונים על מספר הילדים שמבקרים במסגרות אלה.¹⁰ יצוין כי למשרד החינוך, כמו לגורמים רשמיים אחרים המעורבים בתחום, אין נתונים על סך מעונות היום הפרטיים שיש היום בישראל משום שטרם הושלם מיפוי ארצי של המסגרות. עקב כך, לא ידוע מה מספר המעונות הפרטיים שפועלים ללא רישיון. כמו כן, אין בידי גורמים רשמיים כלשהם

⁵ כיום 52 רשויות מקומיות מפעילות עבור

המשרד את המשפחתונים המוכרים. מקור: דפנה מאור, מנהלת אגף בכיר עידוד תעסוקת הורים, זרוע העבודה, משרד הכלכלה, דוא"ל, 17 בדצמבר 2022.

⁶ נועה צור ברוש, פרויקטורית בכירה מעונות יום, משרד החינוך, עדכון תשובה למרכז המחקר והמידע של הכנסת, 13 במרץ 2023.

⁷ כ-123,100 פעוטות במעונות יום וכ-18,000 במשפחתונים. יצוין כי בשנה זאת (תשפ"ב) אושרו בכל המסגרות עם סמל כ-163,800 מקומות. המידע על הילדים ששהו בפועל במסגרות זמין רק לגבי הורים שביקשו סבסוד, לכן בפועל - יתכן ששהו במסגרות הללו יותר ילדים מהרשומים במערכת. מקור: דפנה מאור, מנהלת אגף בכיר עידוד תעסוקת הורים, זרוע העבודה, משרד הכלכלה, דוא"ל, 4 בינואר 2023; דפנה מאור ונירית יוניסי, אגף בכיר עידוד תעסוקת הורים, שיחת טלפון, 5 בינואר 2023.

⁸ כ-20,000 פעוטות במעונות יום וכ-7,800 במשפחתונים; הגר קורניצר, מרכזת שרות תכניות טיפול במשפחה ובילד, אגף בכיר משפחות ילדים ונוער בקהילה, משרד הרווחה והשירותים החברתיים, דוא"ל, 30 בנובמבר 2022.

⁹ דפנה מאור ונירית יוניסי, אגף בכיר עידוד תעסוקת הורים, שיחת טלפון, 5 בינואר 2023.

¹⁰ אורנה פז, מנהלת האגף לחינוך הגיל הרך, מכתב תשובה לבקשת המידע של מרכז המחקר והמידע של הכנסת, ינואר 2023. נשלח באמצעות דוא"ל, 16 בפברואר 2023; עדכון נתונים: נועה צור ברוש, פרויקטורית בכירה מעונות יום, משרד החינוך, 13 במרץ 2023.

נתונים על מספר המשפחתונים הפרטיים ועל מספר הילדים ששהים בהם. **על פי אומדני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שמקורם בסקרים, מדי שנה שוהים במסגרות יום פרטיות מסוגים שונים בין כ-165,000 ל-190,000 פעוטות עד גיל שלוש.**¹¹

יצוין כי שיעור הילדים הערבים שמבקרים במעונות יום לילדים עד גיל שלוש (מעונות עם סמל ומעונות פרטיים ללא סמל) נמוך משיעורם באוכלוסייה: ילדים ערבים היוו בשנת הלימודים תשפ"א כ-9% מכלל הילדים במעונות יום בעלי "סמל" (לא כולל פעוטות בסיכון),¹² וכ-4% בלבד בגנים פרטיות (ללא סמל) - שיעור נמוך משיעורם בשנים הקודמות שנע סביב 7%-8%. שיעורים אלה נמוכים משמעותית משיעורם של ילדים ערבים עד גיל שלוש בכלל האוכלוסייה, שכאמור עמד בשנת 2021 על כ-24%.

בהקשר להיעדר מידע על מעונות יום פרטיים שפועלים ללא רישיון נוסף כי מבקר המדינה, שפרסם ב-2022 דוח בנושא טיפול בפעוטות במעונות יום ומשפחתונים, ציין כי קיימים מעונות פרטיים - בפרט ביישובים ובשכונות באשכולות חברתיים-כלכליים נמוכים ובחברה הערבית והחרדית - שלרגולטור (זרוע העבודה במשרד העבודה והרווחה - בעת הביקורת שנערכה, לפני העברת תחום הפיקוח על מעונות יום למשרד החינוך) אין מידע עליהם, ולכן חוק הפיקוח החדש לא מיושם בהם במועד סיום הביקורת. על פי ממצאי הדוח, רק 19% מהבקשות לאישור ראשוני (שלב מקדמי הנדרש בחוק בדרך לרישוי ולפיקוח) הוגשו על ידי מעונות פרטיים באשכולות 1 - 4. כמו כן, לכאורה היו לפחות כ-1,000 מעונות פרטיים שלא הגישו בקשה לאישור ראשוני ולכן לאגף אין מידע עליהם, אף שפרטיהם מופיעים במערכות של המוסד לביטוח לאומי.¹³

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

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

¹¹ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שנתון סטטיסטי לישראל, שנים שונות: תשפ"א 2020/21: [לוח 4.3: ילדים בחינוך הקדם-יסודי ובמעונות יום, לפי בעלות על הגן, גיל הילד וקבוצת אוכלוסייה](#); תש"ף 2019/20: [לוח 4.3](#).

¹² חישוב זה מבוסס על נתונים חלקיים על מעונות יום בלבד שפורסמו על ידי הלמ"ס. שיעור חושב מתוך 112,027 פעוטות בלבד; לא כולל פעוטות בסיכון. הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שנתון סטטיסטי לישראל 73, [לוח 4.3: ילדים בחינוך הקדם-יסודי ובמעונות יום, לפי בעלות על הגן, גיל הילד וקבוצת אוכלוסייה](#).

¹³ דוח שנתי של מבקר המדינה בנושא: [הטיפול בפעוטות וחינוכם במעונות יום ובמשפחתונים](#), מאי 2022.

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

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

2.1 אסדרה בתחום פעילות מסגרות יום לפעוטות ופיקוח עליהן

הפיקוח של המדינה על מסגרות יום לפעוטות מוסדר בשני חוקים עיקריים: חוק הפיקוח על מעונות, תשכ"ה-1965, שעל פיו כל מעון (ולא רק מעון יום לפעוטות) שיש בו יותר משני אנשים חייב ברישיון ובעמידה בתנאים שנקבעו בחוק ובתקנות שמכוחו, וחוק הפיקוח על מעונות יום לפעוטות, תשע"ט-2018 (להלן גם: חוק הפיקוח),¹⁴ **שבו ובתקנות שהותקנו מכוחו ב-2021, נקבעו חובת רישיון קבוע וקריטריונים אחידים לשם הפעלת כלל מעונות היום לילדים עד גיל שלוש (בעלי סמל ופרטיים) ששוהים בהם שבעה פעוטות או יותר.** בין הקריטריונים שנקבעו: תקינה (היחס בין מספר הילדים לאנשי צוות במעון), שטח פעילות מזערי במ"ר לכל פעוט והתפוסה בכיתת מעון (מספר המרבי של הפעוטות); דרישות בטיחות; הכשרה וליווי מקצועיים של הצוותים; סמכויות הפיקוח והאכיפה.

חוק נוסף שמסדיר את פעילות המסגרות לפעוטות הנו **חוק התקנת מצלמות לשם הגנה על פעוטות במעונות יום לפעוטות, תשע"ט - 2018** (להלן: חוק המצלמות). החוק מחייב כל מעון יום לפעוטות שחוק הפיקוח חל עליו, להתקין ולהפעיל מצלמות לשם הגנה על הפעוטות השוהים

¹⁴ חוק הפיקוח על מעונות יום לפעוטות, תשע"ט - 2018

בו. בחוק מפורטים מקרים בהם המעונות פטורים מחובת התקנת מצלמות, כמו מעון המשמש גם כמקום מגורים, מעון ש-70% מהורי הילדים בו התנגדו להפעלת מצלמות במעון ועוד. בהתאם לחוק, חובת התקנת מצלמות חלה מ-1 בספטמבר 2020. המשרד האחראי על יישום החוק הנו משרד החינוך.

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

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

3. רפורמת הגיל הרך

עד ינואר 2022 האחריות על יישום חוקי הפיקוח (חוק הפיקוח על מעונות מ-1965 וחוק הפיקוח החדש - על מעונות יום לפעוטות, מ-2018) וסמכויות הפיקוח על מסגרות יום לפעוטות היו בידי האגף למעונות יום ומשפחתונים של זרוע העבודה במשרד הכלכלה.

כאמור, בינואר 2022 הממשלה אישרה את מהלך העברת תחום מעונות היום שבהם שבעה פעוטות או יותר למשרד החינוך,¹⁵ לרבות האחריות המקצועית והפדגוגית, ההסדרה, הבינוי והפיקוח על מעונות היום. כפי שצוין לעיל, מעבר זה מסמל את תחילתה של רפורמת הגיל הרך במסגרתה נוצר רצף מסגרות חינוך מפוקחות לילדים מגיל לידה עד גיל 18. הוחלט כי מנגנון סבסוד שכר הלימוד במעונות יום בעלי "סמל" יישאר באחריות זרוע העבודה שבמשרד הכלכלה. כמו כן, תחום המשפחתונים בעלי "סמל"¹⁶ נשאר באחריות זרוע העבודה. בנוסף הוחלט כי מעונות היום השיקומיים לילדים עם מוגבלות ימשיכו לפעול תחת האחריות המשותפת של משרד הרווחה ומשרד הבריאות. במקביל, משרד הרווחה נשאר הגורם האחראי על ההשמה

¹⁵ החלטת הממשלה מס' 951 מיום 9 בינואר 2022 בנושא: העברת תחום מעונות היום לפעוטות למשרד החינוך; הצעה להחלטה: העברת תחום מעונות היום לפעוטות למשרד החינוך, נספח 406, 5 בינואר 2022; הודעת מזכיר הממשלה בתום ישיבת הממשלה מיום 9 בינואר 2022.

¹⁶ משפחתון שחל עליו צו פיקוח על מחירי מצרכים ושירותים (מחירים מרביים במעונות יום ומשפחתונים), התשע"ג-2013 וכן מקום המשמש או נועד לשמש מקום שהייה יומי לפעוטות שהוראות חוק הפיקוח על מעונות יום לפעוטות, התשע"ט-2018 לא חלות לגביו, בשל כך שמספר הפעוטות השהייה בו קטן משבעה פעוטות.

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

ועל סבסוד מעונות יום ומשפחתונים בעלי "סמל" עבור פעוטות בסיכון עליהם חל החוק בעניין זה.

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

3.1 יישום הרפורמה

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

3.1.1 שיפור תקינה

שינוי יחס התקינה במעונות היום כדי להעמיק את הטיפול והיחס האישי לפעוטות. על פי תקנות חוק הפיקוח על מעונות יום לפעוטות, שיפור התקינה אמור להיבחן ולהיכנס לתוקף כשנה וחצי מיום כניסתן של התקנות לתוקף (1.09.2021)¹⁷, לפי המפתח הבא:

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

פעוט עד גיל 24 חודשיים: מ-1:9 ל-1:8;

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

יודגש גם כי על פי דרישות התקנות, בכל מקרה, בכל כיתה שבה שוהים שבעה פעוטות או יותר, יהיו שני מחנכים-מטפלים לפחות.¹⁸

3.1.2 מערך הפיקוח

הפיקוח על יישום החוק והתקנות במעונות יום לפעוטות מתבצע באחריות מפקחים במחוזות משרד החינוך. על פי המשרד, מפקחי המחוזות הנם האחראים על הכשרת הבקרים שמבצעים את עבודת הפיקוח.¹⁹

לאחר קבלת החלטת הממשלה ביולי 2021 בדבר אישור המעבר של תחום מעונות יום לפעוטות לאחריות משרד החינוך, המשרד פרסם כי לצורך יישום חוק הפיקוח על מעונות יום לפעוטות (וחוק המצלמות), המשרד פועל לבניית מערך פיקוח שיכלול 105 מפקחים ו-100 תקנים של בקרים חיצוניים מוסמכים בעלי תואר שני במקצועות החינוך.²⁰

על פי גב' אורנה פז, מנהלת האגף לחינוך הגיל הרך במשרד החינוך, מערך הפיקוח על פעילותם של מעונות יום לפעוטות כולל, נכון לינואר 2023, את בעלי תפקידים הבאים:

¹⁷ [תקנות הפיקוח על מעונות יום לפעוטות \(תנאים לפעילות של מעון יום לפעוטות\)](#), תשפ"א-2021; סעיף 23.

¹⁸ שם; סעיף 3(ד). וגם בתוך: משרד החינוך: אוגדן הנחיות להפעלת מעון יום לפעוטות, אפריל 2022; עמ' 7.

¹⁹ משרד החינוך: [רישוי מעונות יום לפעוטות](#), כניסה אחרונה: 6 במרץ 2023.

²⁰ משרד החינוך: [הרפורמה של מעבר הגיל הרך למשרד החינוך](#), כניסה אחרונה: 6 במרץ 2023.

- **43 מפקחים, עובדי משרד החינוך**, הכוללים שישה מנהלי תחום לפי מחוז גיאוגרפי (צפון, חיפה, מרכז, תל אביב, ירושלים, ודרום);
- **18 בקרי רישוי**, המחולקים לפי הצורך בין ששת המחוזות; (לפי המשרד, מספר זה יוגדל לפי התקדמות הליך רישוי המעונות);
- אוישו **חמישה ממוני בטיחות** למעונות היום, אחד בכל מחוז (במחוז מרכז ובמחוז תל-אביב – מפקח אחד) וישנם שבעה יועצי בטיחות חיצוניים.²¹

משרד החינוך אמור לדאוג לפיתוח מקצועי שוטף של הבקרים, והם יידרשו לתנאי סף מקצועיים של תואר ראשון בחינוך בעדיפות לתואר שני עם התמחות בגיל הרך. על פי גורמי המשרד, עקב מחסור בכוח אדם מתאים למשרה, המשרד הוריד את ההעדפה לבעלי תואר שני.²² בינואר 2023 מסר משרד החינוך כי ההכשרות למפקחים כוללות קורס ייעודי לכלל המפקחים, אשר תכניו והיקפו נמצאים בעבודת מטה המעבר והוא יופעל במהלך שנת הלימודים תשפ"ג. עוד נמסר כי השתלמויות למפקחים נערכות מעת לעת מטעם האגף לחינוך הגיל הרך. ההכשרה של בקרים נעשית במחוז באופן מתמשך באמצעות חפיפה ולמידת עמיתים, בנוסף ללמידת חוק הפיקוח.²³

פעולות פיקוח

במהלך 2022 (ונכון לסוף דצמבר 2022) בוצעו מעל 1,100 בקרות (של מפקחים ובקרים גם יחד) בכלל המחוזות. עד סוף ספטמבר 2022, במסגרת הפיקוח:

- הוצאו 24 צווי הפסקת פעילות מעון מינהליים מתוקף סעיף 32 (ג) לחוק הפיקוח על מעונות יום לפעוטות²⁴ בשל פגיעה בשלומם ובטיחותם של הפעוטות השוהים במעון;
- הוצאו 38 מכתבי התראה;
- 551 פעמים הופעלה סמכות המפקח, לפי סעיף 7(ב)(3) של חוק התקנת מצלמות לשם הגנה על פעוטות במעון יום לפעוטות, התשע"ט-2018,²⁵ המאפשרת לגורמי פיקוח להשתמש

²¹ אורנה פז, מנהלת האגף לחינוך הגיל הרך, מכתב תשובה לבקשת המידע של מרכז המחקר והמידע של הכנסת, ינואר 2023. נשלח באמצעות דוא"ל, 16 בפברואר 2023; עדכון: נועה צור ברוש, פרויקטורית בכירה מעונות יום, משרד החינוך, 13 במרץ 2023.

²² שם;

²³ שם;

²⁴ סעיף 32 לחוק הפיקוח על מעונות יום לפעוטות, התשע"ט – 2018: צו הפסקה מינהלי.

²⁵ על פי סעיף 7 של חוק התקנת מצלמות לשם הגנה על פעוטות במעונות יום לפעוטות, תשע"ט-2018, לא יצפה אדם בצילומים לפי חוק זה, לא יעתיקם, לא יעבירם לאחר ולא יעשה בהם או במידע שהתגלה לו מהם כל שימוש, אלא לפי צו של בית משפט. עם זאת, הממונה, מפקח לפי חוק הפיקוח על מעונות יום לפעוטות ומפקח לפי חוק מעונות יום שיקומיים רשאים להשתמש בצילומים, במקרה של חשד לפגיעה בשלומם הגופני או הנפשי של פעוטות במעון יום לפעוטות, לשם מניעת פגיעה בשלומם הגופני או הנפשי של הפעוטות השוהים במעון בלבד.

בצילומים, במקרה של חשד לפגיעה בשלומם הגופני או הנפשי של פעוטות במעון יום לפעוטות, לשם מניעת פגיעה בשלומם הגופני או הנפשי של הפעוטות השהים במעון בלבד.

יצוין כי לא ידוע לנו בכמה מן המקרים הפיקוח נעשה במעונות יום עם "סמל" ובכמה מן המקרים – במעונות יום ללא סמל; בהתאם לכך, אין בידינו את ממצאי הפיקוח שפורטו לעיל בפילוח לפי שני סוגי המעונות, על אף שביקשנו ממשד החינוך למסור לנו מידע לפי פילוח זה. כמו כן, לא קיבלנו מן המשד תשובה על השאלה כמה מעונות שפועלים ללא רישיון אותרו במסגרת מערך הפיקוח.

כמו כן, מיום ההעברה של התחום למשרד החינוך (1.1.2022) ועד אמצע מרץ 2023 במסגרת הליך הרישום והפיקוח נבדקו 43,278 אנשי צוות במעונות יום. מתוכם נמצאו 525 אנשי צוות בעלי רישום פלילי כלשהו, 87 מהם סורבו לעבוד במעונות; 115 אנשי צוות נמצאים נכון למועד הדיווח בתהליך שימוע.²⁶

3.1.3 הכשרות וליווי לצוותים הטיפוליים-חינוכיים במעונות היום

על פי משרד החינוך ישנן כ-70,000 מחנכות-מטפלות בתחום מעונות היום לפעוטות.²⁷ חלק גדול מהן לא עבר הכשרה מקצועית. תהליכי ההכשרה של צוותי החינוך החלו זה מכבר בזרוע העבודה, עם כניסתו לתוקף של חוק הפיקוח ובכוננת משרד החינוך להרחיבם במסגרת הרפורמה.²⁸

כיום נושא הכשרת הצוותים נמצא באחריות משרד החינוך. ההכשרות כוללות (בהתאם לדרישות חוק הפיקוח): קורס של 220 שעות בתחום החינוך-טיפול; קורס של 22 שעות עזרה ראשונה; קורס של 14 שעות התנהלות בטוחה; ארבע שעות בחודש של הדרכה פדגוגית וליווי מקצועי

²⁶ שאר אנשי הצוות אושרו לעבודה לאחר בדיקת משרד החינוך שהעלתה כי מדובר בעבירות שאינן רלוונטיות לחוק הפיקוח (כגון עבירות תכנון ובנייה, מס או תעבורה) או בעקבות הצגת הסברים שלאחריהם השתכנע המשד כי אין מסוכנות לפעוטות (למשל: תלונות על אלימות שהוגשו באופן הדדי כחלק מסכסוך גירושין, עבירות גניבה או סמים שעברו שנים רבות ממועד ביצוען). מקור: נועה צור ברוש, פרויקטורית בכירה מעונות יום, משרד החינוך, תיקון נתונים, נשלח באמצעות דוא"ל, 14 במרץ 2023.

יצוין כי הנתון המוצג לעיל הנו תיקון לנתון הקודם שהופיע במסמך במועד שפורסם לראשונה ב-13 במרץ 2023. במקור פורסם נתון אחר שמסר משרד החינוך בפברואר 2023 (אורנה פז, מנהלת האגף לחינוך הגיל הרך, מכתב תשובה לבקשת המידע של מרכז המחקר והמידע של הכנסת, ינואר 2023. נשלח באמצעות דוא"ל, 16 בפברואר 2023), על פיו במסגרת מערך הפיקוח נמצאו 242 מטפלות בעלות רישום פלילי שהוצאו ממעונות היום: 81 מטפלות בעלות רישום פלילי בגין עבירות כפי שהן מפורטות בנספח א' ו-161 – בגין עבירות מנספח ב' (ראו: נוהל בדיקת רישום פלילי לצורך הנפקת רישיון הפעלה למעון יום, משרד החינוך).

במסגרת התיקון שהעביר משרד החינוך ב-14 במרץ 2023 צוין עוד כי לפני העברת התחום למשרד החינוך, דהיינו עד שנת 2022, סורבו לעבודה במעונות כ-300 אנשי צוות מתוך כ-64,000 שנבדקו (לא צוין מועד תחילת הבדיקה שאליה מתייחסים נתונים אלה).

²⁷ מצגת של משרד החינוך בנושא: מערך מעונות היום לפיקוח משרד החינוך, נשלחה על ידי נועה צור ברוש, פרויקטורית בכירה מעונות יום, משרד החינוך, באמצעות דוא"ל, 13 בנובמבר 2022.

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

בתוך מעון היום. על פי נתוני משרד החינוך, נכון למרץ 2023 עברו את הדרכות העזרה הראשונה כ-9,000 אנשי צוות ואת קורס ההתנהלות הבטוחה כ-18,000 אנשי צוות.²⁹

בתחילת הרפורמה, המשרד דיווח על הקמת מסלול קידום מקצועי עד התואר הראשון למטפלות במעונות. רישום של מחנכות-מטפלות וסייעות לקורס של 220 שעות (מהן - 70 שעות הדרכה בליווי בתוך המעונות), היה מתוכנן להתחיל עם יישום הרפורמה. תוכנן שהקורסים יתקיימו במכללות מוכרות לחינוך ויוכרו כנקודות זכות לתואר ראשון. המטרה של המשרד הייתה להכשיר 9,000 מחנכות-מטפלות וסייעות כבר בשנה הראשונה של הרפורמה.³⁰ לדברי נועה צור ברוש, פרויקטורית בכירה מעונות יום במשרד החינוך, נכון למרץ 2023 בקורס זה לומדות 11,100 מטפלות.³¹

3.1.4 מינוי ממונה לגיל הרך ברשויות מקומיות

הגורם המתכלל והמוביל את יישום הרפורמה בשטח הוא הרשויות המקומיות, בהתאם למדיניות משרד החינוך. לצורך כך, מונו ברשויות המקומיות ממונה לגיל הרך, הממונים על כלל הפעוטות בגילי לידה-שלוש ברשות. נכון למרס 2023 225 רשויות מקומיות נענו לקול הקורא של משרד החינוך למינוי ממונה לגיל הרך בתחומן.³²

3.1.5 בינוי מעונות יום חדשים

תוספת תקציבית נוספת על סה"כ 600 מיליון ש"ח הוקצתה לטובת בניית 180 מעונות יום חדשים (250 מיליון ש"ח הוקצו לשנת תשפ"ב ו-350 מיליון ש"ח נוספים לשנת הלימודים הנוכחית, תשפ"ג). בעניין זה הדגישו במשרד החינוך כי הרשויות המקומיות יהוו חלק משמעותי מתוך המהלך שכן התקציב יועבר אליהן והן תפעלנה לקידום תנופת הבינוי בעבור הפעוטות.³³ בשלב זה אין בידינו מידע על יישום תוכניות הבנייה ועל הניצול התקציבי.

4. נקודות לדין

פיקוח על פעילות המעונות: את האופן בו מתקיים פיקוח של משרד החינוך על מעונות היום במסגרת הרפורמה ואת התוצאות של הפיקוח ניתן לבחון לפי כמה פרמטרים, שחלקם הוצגו לעיל. הפרמטרים הנוספים בהם ניתן להתמקד בדיון הם: מהי תדירות הפיקוח בכל מעון? האם

²⁹ נועה צור ברוש, פרויקטורית בכירה מעונות יום, משרד החינוך, 13 במרץ 2023.

³⁰ פרוטוקול מס' 36 מדיון של הוועדה לזכויות הילד בנושא: [התעללות מטפלות בחסרי ישע ותינוקות: הצעה לדין מהיר בנושא: "חיי ילדינו בסכנה: הקלות הבלתי נסבלת של העסקת מטפלות לגיל הרך ללא הכשרה"](#), 21 בפברואר 2022; דבריה של נועה צור ברוש, פרויקטורית בכירה מעונות יום, משרד החינוך.

³¹ נועה צור ברוש, פרויקטורית בכירה מעונות יום, משרד החינוך, עדכון תשובה למרכז המחקר והמידע של הכנסת, 13 במרץ 2023. יצוין כי ממשרד החינוך נמסר כי 900 מטפלות נוספות לומדות בקורס מתקדם של 390 שעות. קורס זה הוא לא קורס חובה. בשלב זה אין בידינו פרטים נוספים עליו.

³² נועה צור ברוש, פרויקטורית בכירה מעונות יום, משרד החינוך, עדכון תשובה למרכז המחקר והמידע של הכנסת, 13 במרץ 2023.

³³ משרד החינוך: משרד החינוך: [הרפורמה של מעבר הגיל הרך למשרד החינוך](#), כניסה אחרונה: 28 בדצמבר 2022.

יש תוכנית פיקוח המשכית ומהי? האם נערך מעקב על יישום המלצות ודרישות הפיקוח? והאם מספר המפקחים עונה על הצרכים בתחום הפיקוח?

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

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

היעדר מידע ונתונים על כלל מעונות היום הפרטיים שפועלים כיום בארץ: כ-2,180 מעונות יום פרטיים (ללא 'סמל') מוכרים למשרד החינוך, חלקם קיבלו רישיון קבוע לפי חוק הפיקוח (1,307 מעונות), והשאר נמצאים בשלבים של בקשה לרישיון. אין במשרד החינוך (או בידי גוף פורמלי אחר) נתונים על כלל מעונות היום הפרטיים שפועלים בארץ. בהנחה שיש מעונות שפועלים ללא רישיון – אין מידע עליהם. טרם הושלם מיפוי ארצי בתחום.

הכשרות מקצועיות לאנשי הסגל חינוכי-טיפול במעונות יום: סוגיית המחסור במטפלות-מחנכות בעלות הכשרה מקצועית בתחום הגיל הרך הועלתה לא פעם בדיוני הוועדה לזכויות הילד וועדת החינוך בנושא הגיל הרך בכנסות הקודמות. כאמור, כבר בשנה הראשונה של רפורמת הגיל הרך משרד החינוך שם לו למטרה להכשיר 9,000 מטפלות-מחנכות וסייעות ונכון למרץ 2023 כ-11,000 מטפלות לומדות בקורס הכשרה חובה של 220 שעות. כאמור, על פי הערכות של משרד החינוך ישנן כ-70,000 מחנכות-מטפלות בתחום מעונות היום לפעוטות. נשאלת השאלה מהי התוכנית העתידית לביצוע ההכשרות?

מחסור בכוח אדם במסגרות יום לפעוטות: עם פרוץ משבר הקורונה, לא פעם הועלתה על סדר היום הציבורי סוגיית מחסור בכוח האדם בענף המסגרות לגיל הרך. בסוף 2020 (סוף השנה הראשונה של המגפה) חלק ממפעילי המסגרות לפעוטות דיווחו על קושי לגייס כוח אדם. לטענתם, הקושי נוצר בעקבות אישור המדינה לקבל דמי אבטלה למובטלים עקב המגפה, עד חודש יוני 2021, וכתוצאה מכך חלק מהסייעות והמטפלות העדיפו להמשיך לקבל דמי אבטלה ולא רצו לחזור לעבודה אחרי הסגרים.³⁴ באופן כללי, במסגרת הדיונים על מחסור בכוח אדם בענף מעונות היום נדונים אתגרים מתמשכים, אותם מקשרים גורמי מקצוע בענף לגורמים כגון:

³⁴ מריה רבינוביץ: **מידע על סגירת מסגרות לגיל הרך ואי-חזרתם של ילדים למסגרות אלה בעקבות משבר הקורונה – מסמך מעקב**, נובמבר 2020.

תנאי עבודה מאתגרים, שכר נמוך, היעדר הכשרה ואופקי קידום מקצועי.³⁵ כך, במסגרת השימוע שנערך ב-2022 בוועדת המחירים לנושא תעריפי מעונות היום, הועלתה טענה כי שכר המטפלות בפועל מביא למחסור במטפלות בשוק ולזליגה שלהן לתפקידי סיעות בגני ילדים.³⁶ אין בידינו נתונים רשמיים על המחסור בסייעות ובמטפלות שקיים כיום ועל המאפיינים של מחסור זה במסגרות לפעוטות מתחת לגיל שלוש. ביולי 2022 כתב פורום מסגרות החינוך לגיל הרך בישראל מכתב דגשים לקראת פגישה עם שרת החינוך כי בשנים 2020-2021 נסגרו 37 מעונות יום בפריסה ארצית והיו צפויים להסגר 25 מעונות נוספים במהלך קיץ 2022, וזה בנוסף למאות כיתות וקבוצות הנסגרות בתוך המעונות שפועלים. על פי הפורום, מדי יום נשלחות הודעות להורים, המייעדות על סגירת קבוצות במעונות בגין העדר צוות. לפי הפורום, "המשמעות היא שכ-15,000 פעוטות ייוותרו ללא מסגרת".³⁷

בינואר האחרון (2023), קיימה ועדת החינוך, התרבות והספורט של הכנסת דיון בנושא מצוקת המטפלות במעונות היום.³⁸ בדיון עלה כי ישנו משבר מתמשך בחינוך לגיל הרך שמדי יום מביא לסגירת כיתות חדשות במעונות יום עם "סמל". על פי הערכה של פורום ראשי הארגונים שמייצג את כלל מעונות הסמל, המחסור בכוח האדם במעונות מסתכם בכ-3,000 מטפלות.³⁹ סוגית המחסור במטפלות ובסייעות נדונה בקרב אנשי מקצוע שונים,⁴⁰ ולא רק בהקשר למסגרות לפעוטות אלא גם בהקשר לגני ילדים עירוניים לילדים בני שלוש ומעלה.⁴¹

³⁵ מבקר המדינה התייחס בדוח בנושא מעונות יום שפורסם במאי 2022 לנושא שכר המחנכות-מטפלות והמליץ ש"משרד החינוך, בשיתוף משרד האוצר, יבחן כלים לשיפור מצבן של מחנכות-מטפלות באופן שיביא להפחתת התחלופה שלהן וליציבות הצוות במסגרות. לשיפור יציבות הצוות יכולה להיות השפעה חיובית על הפעוטות, על הוריהם ועל המסגרת כולה". מקור: דוח שנתי של מבקר המדינה בנושא: [הטיפול בפעוטות וחינוכם במעונות יום ובמשפחתונים](#), מאי 2022.

³⁶ ועדת המחירים, משרד החינוך, משרד האוצר: סיכום דיוני ועדת המחירים - בדיקת בסיס לתעריפי מעונות היום - לאחר שימוע, 31 באוגוסט 2022.

³⁷ פורום מסגרות החינוך לגיל הרך בישראל (מיסדום של נעמת, ויצו, אמונה, נאות מרגלית, בית יעקב, נשי חרות וחלמי"ש), מכתב בנושא: דגשים חשובים לקראת פגישה עם שרת החינוך שתתקיים ב-31.7.2022. נשלח על ידי דנית ברביבאי-מנכ"לית פורום מסגרות הגיל הרך בישראל, באמצעות דוא"ל, 18 בינואר 2023.

³⁸ פרוטוקול מס' 8 משיבת ועדת החינוך, התרבות והספורט בנושא: [מצוקת המטפלות במעונות היום](#), 30 בינואר 2023.

³⁹ שם; דבריו של ליאור גבאי, ארגון מעונות יום עם "סמל" - מנכ"ל, נאות מרגלית.

יצוין כי חה"כ אימאן ח'טיב יאסין ציינה באותו דיון כי בחברה הערבית יש עודף במטפלות, אך ישנו קושי בכניסת מטפלות ערביות לתוך המעונות בחברה היהודית.

⁴⁰ ראו למשל, את דבריה של גב' סימה שהינו, מנהלת תחום פדגוגי במחלקה לגיל הרך בעיריית ירושלים על המצב בגנים בעיר בכנס של מרכז טאוב בנושא: [מצוקות ותקוות בטיפול בגיל הרך בישראל](#), מושב: [כוח אדם בגיל הרך](#), 20 ביולי 2022. יצוין כי המידע מבוסס על שיחות עם מפעילי המעונות ולא על נתונים אמפיריים שנאספו בשטח. באותו פורום, גם גב' נועה צור ברוש, פרויקטורית בכירה מעונות יום במשרד החינוך, האירה את הבעיה מן הזווית הממשלתית, המכירה במחסור בכוח אדם בטיפול בגיל הרך.

⁴¹ יצוין כי על מחסור בכוח אדם דווח גם בגנים עירוניים לילדים מעל גיל שלוש: בתחילת שנת הלימודים תשפ"ב (2021/22) כתב יו"ר המרכז לשלטון מקומי חיים ביבס לשר האוצר ושרת החינוך כי יש מחסור חמור בסייעות ברשויות מקומיות שהוערך בכ-1,000 נשות מקצוע. מקור: ד"ר יסכה מוניקנדם- גבעון: [תנאי העסקת סיעות בגני ילדים](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, נובמבר 2021.

עדכון תעריפי המסגרות בעלות סמל: בעקבות שביתת מעונות היום הזכאים לסבסוד ("עם סמל") באוקטובר 2021,⁴² התחייבה המדינה לכנס את ועדת המחירים כדי שתדון בסוגיית עדכון תעריפי המסגרות, בין היתר על מנת להגדיל את שכר הצוותים. בסוף אוגוסט 2022 ועדת המחירים הגישה סיכום ההחלטה על העלאת התעריפים בשכר לימוד במעונות היום עם סמל בכ-300 ש"ח בחודש בממוצע, לפי התקינה הקיימת (יש שוני בסכומים שנובע מגיל הילד ומסוג הגוף המפעיל).⁴³ לאור העובדה שמשפחות רבות התקשו לעמוד בעלות המעונות עוד לפני עדכון התעריף, יש הטוענים כי יש להשית את עליות התעריפים בהפעלת המעונות על קופת המדינה באמצעות הגדלת הסבסוד, ולא על ההורים – באמצעות הגדלת גובה שכר לימוד.⁴⁴

בינואר 2023 שלח פורום ראשי הארגונים החברתיים המפעילים מעונות יום⁴⁵ מכתב לשר החינוך עם בקשה לקיים פגישה דחופה "לצורך העלאת הנושאים הדחופים ומניעה של קריסת מסגרות הגיל הרך". הארגונים הלינו על כך ש"תהליך העברת מעונות היום למשרד החינוך, אשר בוצע בממשלה הקודמת, נעשה [...] ללא השלמת הליך מסודר הנוגע לכלל המרכיבים והתאמה למעונות היום, הן בתחום רישוי והכרה, הן בתחום הסבסוד להורים והן בתחומים נוספים".⁴⁶ אחת הסוגיות שהועלו הארגונים המפעילים במכתב היא סוגיית ההחלטה של ועדת המחירים בדבר העלאת תעריף לילד המשתתף במעון יום עם סמל, וזו הוצגה כ"הוספה אשר מהווה קרן אור ראשונית ביכולת הארגונים להמשיך ולהפעיל את מסגרות החינוך לגיל הרך".⁴⁷ בשלב זה לא ידוע לנו על החלטה הסופית של הממשלה על אופן עדכון העלאת השכר במעונות יום.

באשר למצב במשפחתונים, בדצמבר 2021 פרסמה ועדת מחירים טיוטת המלצה בעניין עדכון התעריף החודשי של המשפחתונים,⁴⁸ וביצעה הליך של שימוע ציבורי, בטרם גיבוש המלצתה לשרים. לאחר בחינת הערות הציבור, גיבשה ועדת המחירים המלצתה לשרים, לפיה נדרשת

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

⁴² ראו בתוך: פרוטוקול מס' 8 משיבת הוועדה לקידום מעמד האישה ולשוויון מגדרי בנושא: [תנאי שכר והעסקת מטפלות-מחנכות במעונות היום](#), 4 באוקטובר 2021.

⁴³ ועדת המחירים, משרד החינוך, משרד האוצר: סיכום דיוני ועדת המחירים - בדיקת בסיס לתעריפי מעונות היום - לאחר שימוע, 31 באוגוסט 2022. בהינתן כי הממשלה תחליט על מעבר לתקינה החדשה, כפי שמפורט בסיכום זה, המלצת הוועדה היא להעלות התעריפים בכמה מאות ש"ח נוספים.

⁴⁴ נייר עמדה של קרן ברל כצנלסון: [תנאי ההעסקה של עובדות מעונות היום לגיל הרך](#), הוגש לוועדה לזכויות הילד לקראת דיון הוועדה ב-21 בפברואר 2022.

⁴⁵ פורום ראשי הארגונים החברתיים המפעילים מעונות יום: ארגוני ויצו, אמונה, נעמת, נאות מרגלית, נשי חירות, בית יעקוב.

⁴⁶ פורום ראשי הארגונים החברתיים המפעילים מעונות יום, מכתב לשר החינוך ולשר האוצר בנושא: [בקשה לקיים פגישה דחופה עם ראשי הארגונים](#), 15 בינואר 2023. נשלח על-ידי שרון זיגדון, מנהלת אגף לגיל הרך בארגון ויצו.

⁴⁷ שם.

⁴⁸ ועדת מחירים, משרד האוצר, משרד הכלכלה והתעשייה - זרוע העבודה: [סיכום דיוני ועדת המחירים - בדיקת בסיס לתעריפי המשפחתונים](#); דצמבר 2021.

העלאת מחיר הבסיס, והמלצות אלו פורסמו באוגוסט 2022 ע"י ועדת המחירים. בהמשך, השרים החליטו לפרוס את עליית מחיר המשפחתון בשתי פעימות, כך שלגבי שנת הלימודים התשפ"ג – התעריף המעודכן עומד על 2,161 שקלים חדשים, ואילו לגבי שנת הלימודים התשפ"ד – התעריף המעודכן יעמוד על 2,460 שקלים חדשים. ההחלטה לפרוס את עליית המחיר באה למנוע עלייה חדה במחיר, ובשל הקושי לצפות את אופן ההשפעה של עלייה חדה כזו על שוק המשפחתונים, ובכלל זה גם ביחס לשיקולים של כדאיות מצד ההורים שיושפעו מעליית המחיר שיכולים לנוע בין השארת הפעוט במשפחתון או לחלופין שלא לשלוח את הפעוט למשפחתון וויתור על יציאה לעבודה.⁴⁹

שיעור נמוך של פעוטות במעונות יום בחברה הערבית: כאמור, שיעור ההשתתפות של ילדים ערבים במסגרות יום לפעוטות נמוך משיעורם בכלל האוכלוסייה. על פי דוח מבקר המדינה, כ-8% בלבד מתקציב הסבסוד של מעונות יום לפעוטות עם סמל בשנת 2020 הוקצו עבור הפעוטות הערבים. מבקר המדינה המליץ בדוח שפורסם במאי 2022 שהאגף למעונות יום ומשרד החינוך יפעלו, בשיתוף הרשויות המקומיות, לשיפור הפריסה של מסגרות היום לפעוטות, כך שתאפשר את מיצוי היתרון הייחודי של מסגרות איכותיות לפעוטות במצב חברתי-כלכלי נמוך, ובפרט בחברה הערבית.⁵⁰ בדיון בסוגיה זו ניתן להתייחס לחסמים נוספים כגון: נגישות למסגרות הקיימות בחברה הערבית, מידת האמון של הורים בחברה הערבית במערכת המפוקחת על ידי המדינה, יכולת לשלם שכר לימוד, היעדר יוזמות פרטיות וחסמים בבניית מעונות יום חדשים.⁵¹

יישום חוק המצלמות: כמה אתגרים ביישום חוק המצלמות הועלו בדיונים בוועדות הכנסת השונות ואף הוגשו הצעות לתיקון החוק לגבי חלק מהם. בין האתגרים: היעדר כוח אדם מספיק במשטרת ישראל לצפייה בחומרים מצולמים; אי-יכולת של ההורים לצפות בחומרים מצולמים ללא צו בית המשפט⁵² ועוד. יש לבחון את המצב העדכני בדבר יישום חוק המצלמות בשטח, וכן לבדוק האם משרד החינוך מפקח על סוגיית המצלמות באמצעות הפיקוח השוטף על המעונות או באמצעות פקחים ייעודיים שיש להם ידע בתחום.⁵³

⁴⁹ משרד המשפטים: טיוטת צו הפיקוח על מחירי מצרכים ושירותים (מחירים מרביים במעונות יום ומשפחתונים) (תיקון), תשפ"ב – 2022; [צו פיקוח על מחירי מצרכים ושירותים \(מחירים מרביים במעונות יום ובמשפחתונים\) \(תיקון\), תשפ"ב – 2022](#), פורסם ברשומות ב-24 באוגוסט 2022.

⁵⁰ דוח שנתי של מבקר המדינה בנושא: [הטיפול בפעוטות וחינוכם במעונות יום ובמשפחתונים](#), מאי 2022.

⁵¹ ראו גם: פרוטוקול מס' 8 מדיון הוועדה לזכויות הילד: [תנאי החינוך והטיפול במסגרות יום לפעוטות ובגני ילדים בחברה הערבית](#), 5 באוקטובר 2021.

⁵² ראו למשל: [הצעת חוק התקנת מצלמות לשם הגנה על פעוטות במעונות יום לפעוטות \(תיקון - צפייה מקוונת של ההורים בצילומים\)](#), [התשפ"ב-2022](#), הכנסת ה-24: פ/3942; הכנסת ה-25: פ/323/25.

⁵³ בדצמבר 2020 פרסם האגף למעונות יום לשעבר (היום, כאמור, האגף עידוד תעסוקת הורים), מרכז למתן שירותי עזר לפיקוח על מעונות יום לפעוטות. בהתאם למרכז, המשרד רשאי להסתייע בבודקים ומומחים לטובת בדיקות שונות בהתאם לחוק הפיקוח על מעונות יום לפעוטות וחוק התקנת מצלמות וביניהם מומחים לענייני המצלמות.

מתן היתר שימוש חורג במבני מגורים לצורך הפעלת מעון יום לפעוטות: סוגיה זו לא נדונה במסמך זה, אך היא אחת הסוגיות העיקריות שעל הפרק בתחום הפעלת מעונות יום לפעוטות. באוקטובר 2021 אישרה ועדת החינוך, התרבות והספורט של הכנסת (להלן: ועדת החינוך) את תיקון חוק התכנון והבנייה, התשכ"ה – 1965, לעניין הסדרת היתר לשימוש במבנה מגורים לצורך הפעלת מעון יום (תיקון 131).⁵⁴

על פי ההסדר החדש, שמטרתו עידוד דיווח על ניהול מעונות יום פרטיים לפעוטות בדירת מגורים, מעון יום לפעוטות המתנהל בדירת מגורים יהיה פטור מקבלת היתר לשימוש חורג אם שוהים בדירה עד שישה פעוטות; אם שוהים בדירה בין שבעה ל-36 פעוטות - המעון יהיה פטור מקבלת היתר לשימוש חורג, ובמקום זה יידרש היתר להפעלת מעון, אותו יהיה ניתן לקבל בהליך מקוצר עם הקלות משמעותיות.⁵⁵ במקביל, נקבעו דרישות בטיחותיות מסוימות שעל מבקש היתר כאמור לעמוד בהן. בחוק נקבעה הסמכות לשר הפנים לקבוע כי ההסדרים שבחוק יחולו גם לגבי מעון המתנהל בבית צמוד קרקע עם מספר מרבי של פעוטות גבוה מ-36. זאת, באישור ועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת. שר הפנים טרם השתמש בסמכות זו.

ועדת החינוך קיימה שני דיוני מעקב אחר יישום החוק במהלך הכנסת ה-24.⁵⁶ בדיונים עלו מצד גורמים שונים אתגרים בהמשך הפעלת מעונות יום קיימים שנדרשו לקבלת היתר, וקשיים בירוקרטיים ומשפטיים ביישום החוק.

יצוין כי על פי פורום הגנים הפרטיים, על אף שאושר כי מעונות יום לפעוטות הפועלים במבנה מגורים ובהם עד 36 ילדים אינם אמורים להידרש לקבלת היתר לשימוש חורג לצורך הפעלת המעון, אלא רק להגשת בקשה להפעלתו בפועל, הסדר זה לא מיושם בפועל ברשויות המקומיות. בנוסף, בפורום מציינים כי גם האפשרות להרחבת הפטור, כך שיכלול גם גנים המונים מעל 36 ילדים, אשר גם היא אושרה, אינה מונגשת ואינה מיושמת בפועל. לדברי נציגי הפורום, "דברים אלו פוגעים קשות ביכולת הגנים לפעול וגורר הוצאות כספיות וקנסות מיותרים על בעלי הגנים באופן שמסכן את המשך פעילותם".⁵⁷

⁵⁴ תיקון 131 עוגן בחוק ההסדרים באותה השנה - [חוק התכנית הכלכלית \(תיקוני חקיקה ליישום המדיניות הכלכלית לשנות התקציב 2021 ו-2022\)](#), התשפ"ב-2021, פרק י"א: תכנון ובנייה, סימן א' היתר להפעלת מעון; סעיף 31.

⁵⁵ הכוללות, בין היתר, פטור מתשלום היתר השבחה, ביטול האפשרות של ועדה מקומית לסרב למתן היתר אלא רק במקרה שהוגשה התנגדות של שכנים הנמצאים בבניין או בנכסים גובלים ורק אם מההתנגדות עולה כי הקמת המעון תגרום לפגיעה מרחיבת משמעותית שאינה ניתנת לתיקון, והגבלת סכום ההשתתפות של המעון מבקש היתר במשלוח הודעות לשכנים בנכסים גובלים ל-500 ש"ח בלבד. מקור: עו"ד נירה לאמעי רכלבסקי, יעוץ משפטי לוועדה לזכויות הילד, כנסת. דוא"ל, 12 בינואר 2023.

⁵⁶ דיון בוועדת החינוך, התרבות והספורט בנושא: [היערכות לפתיחת שנת הלימודים תשפ"ג - היערכות פיזית ופדגוגית](#), 16 באוגוסט 2022; דיון בוועדת החינוך, התרבות והספורט בנושא: [פטור מהיתר לשימוש חורג בגני הילדים](#) - בהשתתפות איילת שקד, שרת הפנים, 21 בפברואר 2022.

⁵⁷ פורום הגנים הפרטיים: מכתב – בקשה לפגישה עם ח"כ אלי דלל, יו"ר הוועדה לזכויות הילד, נשלח ב-9 במרץ 2023. הפורום כולל את הגופים האלה: האיגוד הארצי לגני ילדים פרטיים – ח.י.ב.ה.; איחוד גני ילדים; ארגון גני הילדים הפרטיים בישראל. הפורום מייצג, לדברי נציגי הפורום, כ-2,000 גנים פרטיים.