מרכז המחקר והמידע

הכנסת

www.knesset.gov.il/mmm

ז' בשבט תש"ף | 2 בפברואר 2020

מסגרות לילדים בגיל הרך והפיקוח הממשלתי עליהן

סקירה זו מוגשת לוועדת החינוך, התרבות והספורט ולוועדה לזכויות הילד של הכנסת לרגל תחילת עבודת הוועדות בכנסת ה-23

כתיבה: מריה רבינוביץ', ד"ר יסכה מוניקנדם-גבעון, אתי וייסבלאי

אישור: יובל וורגן, ראש צוות

עריכה לשונית: מערכת דברי הכנסת

עיצוב: מחלקת הדפוס והפרסומים של הכנסת

תוכן עניינים

מבוא 3

מסגרות לתינוקות ולפעוטות עד גיל שלוש 5

הסדרה ומדיניות 5

הצעות להעברת סמכות הפיקוח על המסגרות למשרד החינוך 5

חוקים עיקריים בנושא פעילות מעונות יום לילדים עד גיל שלוש 6

חוק הפיקוח על מעונות יום לפעוטות, התשע"ט–2018 6

חוק התקנת מצלמות לשם הגנה על פעוטות במעונות יום לפעוטות, התשע"ט–2018 6

חוק פעוטות בסיכון (הזכות למעון יום), התש"ס–2000 6

חוק המועצה לגיל הרך, התשע"ז–2017 7

פעילות האגף למעונות יום ומשפחתונים של משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים 7

ועדה בין-משרדית לבחינת ייעול ושיפור של מערך מעונות היום בעלי סמל (2019) 8

פיקוח על מסגרות לילדים עד גיל שלוש 8

יישום חוק הפיקוח על מעונות יום לפעוטות, התשע"ט–2018 8

מסגרות פרטיות לילדים עד גיל שלוש 9

נתונים על ילדים עד גיל שלוש במסגרות לגיל הרך 9

מסגרות המוכרות על ידי האגף למעונות יום ומשפחתונים 9

מסגרות פרטיות 11

מסגרות לפעוטות עם מוגבלות מלידה עד גיל שלוש 12

חלופות למעון יום שיקומי 13

החינוך הקדם-יסודי לילדים בני שלוש עד שש 14

תלמידים בגני ילדים של משרד החינוך 14

מספר הילדים בכיתת גן ורפורמת הסייעת השנייה בגני ילדים 15

תלמידים עם מוגבלויות בגני הילדים 17

מקורות 19

לוחות 22

תרשימים 23

מבוא

בשנת 2018 היו בישראל 1.079 מיליון ילדים עד גיל שש, ובהם 548,500 תינוקות ופעוטות מגיל לידה עד גיל שלוש. מספר התינוקות שנולדים בכל שנה גדל בהתמדה: ב-2018 נולדו בישראל 184,370 תינוקות – עלייה של כ-35% לעומת שנת 2000, שבה נולדו 136,390 תינוקות.

בעקבות העלייה במספר התינוקות שנולדים בישראל מדי שנה התפתח שוק של מסגרות חינוכיות טיפוליות לתינוקות ופעוטות שבו רמת הטיפול והפיקוח שונה ממסגרת למסגרת. ההבדלים נבעו מהיעדר פיקוח מלא מטעם המדינה על תחום החינוך לגיל הרך, שכן האחריות לחינוך במסגרות ממוסדות, שנקבעה בחוק לימוד חובה, תש"ט-1949, הוטלה על מסגרות לילדים בני שלוש ומעלה.

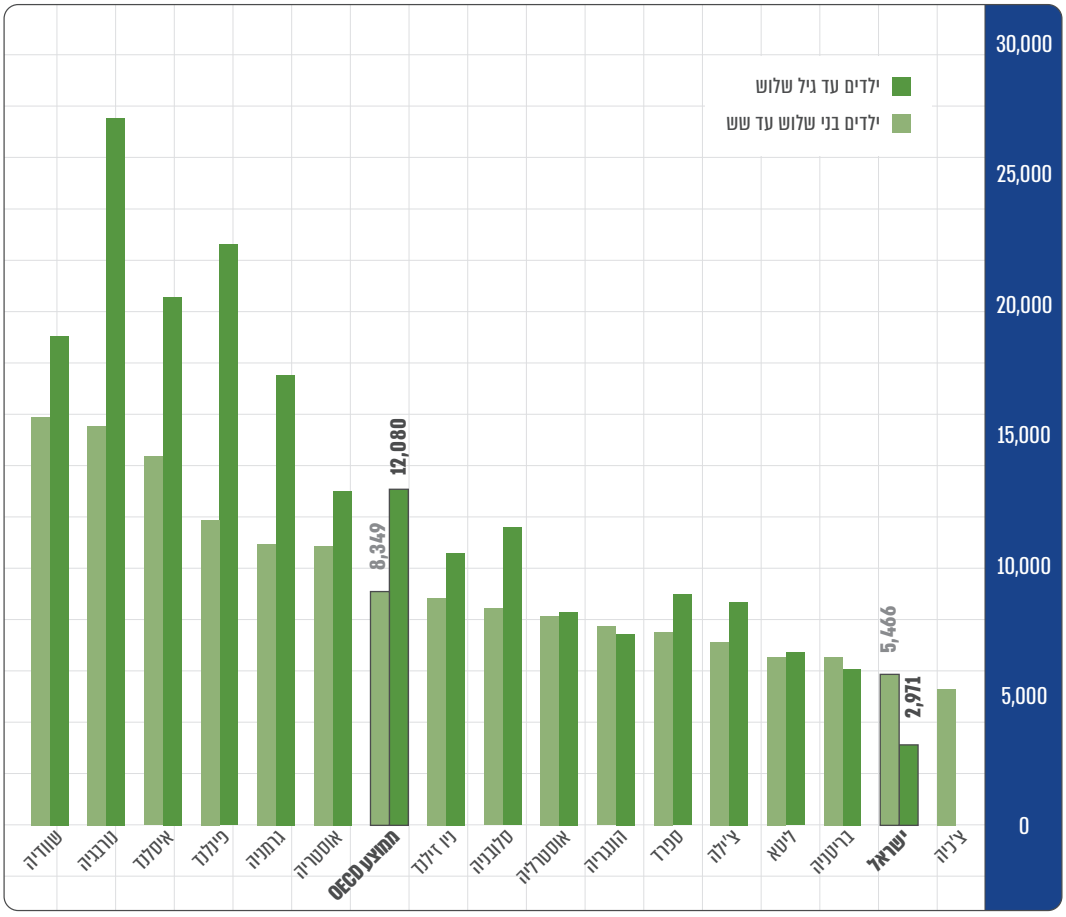
בחוברת זאת יוצגו מידע ונתונים זמינים על מסגרות יום ציבוריות ופרטיות לילדים עד גיל שש.

הסקירה תוצג בשלושה חלקים:

1. **מסגרות לתינוקות ולפעוטות עד גיל שלוש: גני ילדים ומשפחתונים הפועלים בפיקוח של האגף למעונות יום ומשפחתונים** (להלן – האגף או האגף למעונות יום ומשפחתונים) של זרוע העבודה במשרד העבודה הרווחה והשירותים החברתיים (להלן – משרד העבודה והרווחה), **ומסגרות פרטיות** שאינן בפיקוח של האגף.
2. **מסגרות והסדרים מיוחדים עבור תינוקות ופעוטות עד גיל שלוש עם מוגבלות.**
3. **החינוך הקדם-יסודי לילדים בני שלוש עד שש.**

בסקירה לא ייכללו מסגרות כגון צהרונים וקייטנות ומסגרות להשמה חוץ-ביתית של משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים (פנימיות ומשפחות אומנה).

תרשים 1: הוצאה ממוצעת על תלמיד בחינוך הקדם-יסודי, 2016 (בדולר ארה"ב)



*במונחי PPP (מדד שווי כוח הקנייה).

על פי נתוני ה-OECD משנת 2016, בישראל ההוצאה הממוצעת על ילדים במסגרות לגיל הרך הייתה נמוכה מהממוצע במדינות ה-OECD. ההוצאות שדווחו לארגון היו כלל ההוצאה הציבורית והפרטית לשנת 2016. ההוצאה הממוצעת על ילדים במסגרות לתינוקות ופעוטות עד גיל שלוש בישראל הייתה קטנה בכ-75% מהממוצע במדינות ה-OECD. עם זאת, שיעור ההוצאה האמורה מהתמ"ג זהה לשיעור ההוצאה הממוצע במדינות ה-OECD (0.3% מהתמ"ג). ההוצאה הממוצעת על ילדים בחינוך הקדם-יסודי (גנים לילדים בגיל שלוש עד שש שנים) בישראל הייתה קטנה בכ-35% מהממוצע במדינות ה-OECD. עם זאת, שיעור ההוצאה האמורה מהתמ"ג גבוה יחסית לעומת שיעור ההוצאה הממוצע במדינות ה-OECD (0.9% מהתמ"ג לעומת 0.6% מהתמ"ג בהתאמה). בין 2012 ל-2016 גדל שיעור ההוצאה על ילדים בחינוך הקדם-יסודי בישראל ביחס לתמ"ג מ-0.7% ל-0.9%; שיעור ההוצאה הממוצע במדינות ה-OECD לא השתנה באותן שנים.

1. מסגרות לתינוקות ולפעוטות עד גיל שלוש

כתבה: מריה רבינוביץ'

הסדרה ומדיניות

עד שנת 2018 הפיקוח על מעונות יום ומשפחתונים לתינוקות ולפעוטות עד גיל שלוש נעשה מתוקף חוק הפיקוח על מעונות, התשכ"ה-1965, שעל פיו יש לפקח על כל המעונות שיש בהם יותר משני ילדים. במשך השנים הוטמעה האחריות ליישום חוק זה במשרדים שהופקדו על תחום התעסוקה (כגון משרד התמ"ת ומשרד הכלכלה), באמצעות **האגף למעונות יום ומשפחתונים לגיל הרך (שכיום פועל בזרוע העבודה של משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים).** אולם בשל מגבלות תקציב וכוח אדם באגף למעונות יום ומשפחתונים הפיקוח נעשה בעיקר על המעונות שהגופים המפעילים אותם ביקשו (באופן פעיל ווולונטרי) שתינתן להם הכרה מטעם האגף באמצעות סמל מעון, על פי נוהלי האגף, וקיבלו אותה.

במשך השנים שהו במסגרות מפוקחות פחות מ-25% מכלל התינוקות והפעוטות עד גיל שלוש. שאר הילדים בגילים אלו שהו במסגרות פרטיות, ללא פיקוח ממשלתי, או קיבלו טיפול בבית על ידי בני משפחה או מטפלים אחרים. אין בידינו או בידי הגורמים המעורבים בטיפול בילדים בגיל הרך מידע ונתונים מדויקים ומפורטים על הילדים שטופלו במסגרות פרטיות או בביתם ועל המאפיינים שלהם.

עם הזמן גבר הצורך בהסדרה מחודשת של תחום הפיקוח על המסגרות לפעוטות. **בסוף 2018 עבר בכנסת חוק הפיקוח על מעונות יום לפעוטות, התשע"ט-2018.** מטרת החוק והתקנות לחוק זה, שיותקנו בהמשך, היא לקבוע קריטריונים אחידים להפעלת מעונות יום לילדים עד גיל שלוש ששוהים בהם שבעה פעוטות או יותר בנושאים כגון הכשרת צוות המעון, הדרישות למבנים של המעונות, כללי בטיחות ומערך הפיקוח.

כיום האגף למעונות יום ומשפחתונים של משרד העבודה והרווחה פועל מתוקף שני חוקים עיקריים אלו, המתקיימים זה לצד זה: החוק מ-1965 חל על כל המעונות שיש בהם יותר משני פעוטות, והחוק מ-2018 חל על מעונות יום שיש בהם שבעה פעוטות או יותר.

הצעות להעברת סמכות הפיקוח על המסגרות למשרד החינוך

במשך השנים גורמים מקצועיים שונים תמכו בהצעה להעביר את האחריות לתחום מעונות היום והמשפחתונים ואת הסמכות לפקח על המעונות מזרוע העבודה למשרד החינוך.

בנובמבר 2015 הוטל על מנכ"ל משרד ראש הממשלה לעמוד בראש צוות בדיקה בין-משרדי שיבחן את השיוך המתאים של האגף למעונות יום. בעקבות הבדיקה ציין צוות המשרד כי על פי התרשמותו הסוגיה המרכזית אינה ארגונית – כלומר אינה קשורה למיקום – אלא נוגעת למדיניות, שיהיו לה השלכות תקציביות שאינן בסמכותו של הצוות ועל כן יש להביאה לפתחה של הממשלה. דוח הצוות הועבר לשרי הממשלה במרס 2016. בקיץ 2016, עקב שינויים במבנה הממשלה, הוחלט להעביר את מינהל התעסוקה, ובו אגף מעונות יום ומשפחתונים, למשרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים – ושם הוא נמצא ופועל גם היום.

בתחילת יולי 2019 הכריזו ראש הממשלה בנימין נתניהו ושר החינוך רפי פרץ, באמצעות הרשתות החברתיות וכלי התקשורת, על תמיכתם בהעברת תחום מעונות היום והמשפחתונים לילדים עד גיל שלוש לאחריותו של משרד החינוך ועל כוונתם לנקוט מהלך זה. ימים ספורים לאחר הצהרתם קיימה ועדת החינוך, התרבות והספורט של הכנסת דיון בנושא יישום חוק הפיקוח על מעונות היום לפעוטות. בדיון ציין נציג משרד החינוך כי מר שמואל אבואב, מנכ"ל המשרד, מינה **צוות לבחינה מחודשת של משמעויות מעבר התחום למשרד החינוך.** לדבריו, "עברו מספר שנים מאז 2015, וצריך לבחון מחדש את המשמעויות".

חוקים עיקריים בנושא פעילות מעונות יום לילדים עד גיל שלוש

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

על פי חוק הפיקוח על מעונות יום לפעוטות החדש, כל אדם המפעיל או מבקש להפעיל מעון יום לפעוטות המיועד לשהייה של שבעה פעוטות או יותר חייב ברישיון הפעלה קבוע או ברישיון זמני, לפי העניין, שאותו יש לבקש מהממונה על יישום החוק. כמה מהתנאים לקבלת רישיון כזה ייקבעו בתקנות לפעילותו של מעון יום לפעוטות, ויעסקו בנושאים כגון בטיחות המבנה והמתקנים, תקן עובדי המעון והכשרתם והתאמת מעון לשהייתם של פעוטות. **בחוק נקבע שהתקנות הראשונות יובאו לאישור של ועדת הכנסת המלווה את החוק בתוך שנה מיום פרסומו** (החוק פורסם ברשומות בנובמבר 2018). ב-10 באוקטובר 2019 פרסם האגף למעונות יום ומשפחתונים את מסמך המסגרת לקראת התקנת תקנות הפיקוח על מעונות יום להיוועצות עם הציבור, כדי שתהיה אפשרות להשפיע על ההסדרים שייקבעו בסופו של דבר בתקנות. התקנות טרם נקבעו.

על פי החוק, משנת הלימודים תש"ף (2019/20) מחויב כל מפעיל מעון (שבפיקוח החוק) לקבל אישור ראשוני להפעלתו ממנהל האגף למעונות יום ומשפחתונים. אישור יינתן לעומדים בדרישות הללו:

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

בהמשך, לאחר התקנת התקנות ובאופן הדרגתי, במשך חמש שנים, תיכנס לתוקף החובה לקבל רישיון קבוע/זמני להפעלת מעון. בין השאר, נקבעו בחוק זה גם סמכויות המפקחים על יישום הוראות חוק הפיקוח ועיקרי דרישות ההסמכה של מפקחים אלו, וגם התנאים להפסקה של פעילות מעון ואמצעי האכיפה (הטלת עיצום כספי, התראה מינהלית).

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

החוק אושר בכנסת ה-20 סמוך לאישור חוק הפיקוח על מעונות יום לפעוטות. על פי החוק כל מעון יום לפעוטות מחויב להתקין מצלמות אבטחה ולהפעילן. חוק זה חל מ-1 בספטמבר 2019, ואולם יש מסגרות (כגון מעון יום שיקומי) שבהן תחילתו של החוק היא בספטמבר 2020.

בתקופה שמיום תחילתו של החוק ועד תום תקופת הביניים (1 בספטמבר 2020) יעניק משרד העבודה והרווחה סיוע כספי למעונות יום לפעוטות בעבור התקנת מצלמות. הפרויקט תואם עם אגף תקציבים במשרד האוצר ובשלב זה מסגרת התקציב שנקבעה היא כ-12 מיליון ש"ח. משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים טרם פרסם הנחיות לעניין חלוקת סיוע כספי לצורך כך.

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

החוק 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 והרווחה, באמצעות המחלקות לשירותים החברתיים ברשויות המקומיות. המשרד מקנה זכות למעון יום או למשפחתון המוכר על ידי האגף למעונות יום ולמשפחתונים של המשרד.

חוק המועצה לגיל הרך, התשע"ז-2017

ביולי 2017 נחקק חוק המועצה לגיל הרך והוסדרה בו הקמתה של מועצה לגיל הרך שתפעל במסגרת משרד החינוך. הקמת המועצה הושלמה בנובמבר 2018.

על פי החוק, המועצה היא הגוף האחראי לריכוז תחום הגיל הרך – ילדים מגיל לידה ועד תחילת לימודיהם בכיתה א' – שבין היתר יש לו היבטים חינוכיים, רפואיים, טיפוליים וסוציאליים. בחוק מוגדרים תפקידיה של המועצה, ובהם גיבוש תוכנית לאומית רב-שנתית לקידום הטיפול בתחום הגיל הרך; תיאום בין משרדי הממשלה לרשויות המקומיות, בין השאר לשם מניעת מצבי סיכון של ילדים וצמצום העוני בקרבם ולשם תיאום בכל הנוגע לצרכים של ילדים עם מוגבלות; הקמה של מרכז מידע ומחקר וניהולו; גיבוש המלצות להכשרות מקצועיות. בחוק נקבע כי הממשלה תקים ועדת שרים לענייני הגיל הרך, ובראשה יעמוד שר החינוך. בחוק נקבע גם הרכב הוועדה. דיוני הוועדה טרם התקיימו.

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. האגף מקיים הכשרות מקצועיות לצוותי המעונות והמשפחתונים ומעניק סיוע בבניית מעונות יום ברשויות מקומיות, באמצעות סיוע בתחום תכנון ובנייה.

טרם חקיקת חוק הפיקוח על מעונות יום לפעוטות ב-2018 הפיקוח והאכיפה של האגף למעונות יום ומשפחתונים היה מצומצם ונעשה בעיקר מתוקף חוזים שנחתמו עם מעונות יום שמפעיליהם ביקשו הכרה מטעם האגף באמצעות סמל מעון, וקיבלו אותה. על מעון בעל "סמל מעון" לעמוד בדרישות שעוגנו בסטנדרטים הרשמיים של האגף, בין השאר לעניין מכסות תפוסה ותקינת כוח אדם, בטיחות המבנים, תברואה ותזונה, הכשרות צוותים וסל השירותים. ההסדרים בעניין הפעלת מעונות עם "סמל מעון" נשארו בעינם גם לאחר שחוק הפיקוח החדש נכנס לתוקף.

במסגרות עם "סמל מעון" ניתן סבסוד לתשלומי הורים מטעם המדינה על פי מפתח כלכלי שבו מובאים בחשבון, בין השאר, רמת ההכנסה לנפש במשפחה ומספר שעות העבודה/הלימודים השבועיות של האם.

בשנת הלימודים תש"ף הופחתו שיעורי השתתפות המדינה בסבסוד שכר לימוד לעומת שנת הלימודים הקודמת (תשע"ט), והשתתפות ההורים בתשלום עבור מעונות גדלה. לדברי גורמים באגף מעונות יום, השינויים נעשו בשל הקיצוץ הרוחבי שהוטל על משרדי הממשלה. על פי ניתוח ההפרש בתשלומי ההורים במסגרות המפוקחות בין שנת תשע"ט לשנת תש"ף, שערכה המחלקה לפיקוח תקציבי של מרכז המחקר והמידע של הכנסת, העלייה בתשלומי ההורים גדולה יותר ככל שההכנסה לנפש נמוכה יותר. עם זאת, צוין כי שיעור ההשתתפות של הורים בעלי הכנסה נמוכה בשכר הלימוד הוא נמוך יותר.

בדיון בנושא, שנערך ב-13 בנובמבר 2019 בוועדת הכספים של הכנסת, חברי הכנסת העלו דרישה לשינוי שיטת חישוב העלאת המחירים כך שהפגיעה בשכבות החלשות תהיה מינימלית. נציג האגף למעונות יום ציין בדיון כי כבר בתוך ימים אחדים צפוי המשרד לפרסם דרגות סבסוד מעודכנות, כך שהפגיעה בשכבות החלשות אכן תהיה מינימלית והשינוי יחול רטרואקטיבית על כל ההורים ששילמו שכר לימוד מתחילת השנה.

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

בפברואר 2019 החליטה הממשלה על הקמת ועדה בין-משרדית לבחינת ייעול ושיפור של מערך מעונות יום בעלי סמל, שתדון, בין השאר, בנושאי תקינה, מספר הילדים במעון, מבנה התעריף וגובהו, תוך בחינת ההשפעות של נושאים אלו על איכות הטיפול, יוקר המחיה ועידוד תעסוקת הורים ותוך הצגת מקורות תקציביים ממשלתיים למימון הצעדים.

הקמת הוועדה הוטלה על שר העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, ובצוות הוועדה חברים נציגים של משרד העבודה והרווחה, משרד ראש הממשלה ומשרד האוצר. לדיוני הוועדה הוזמנו אנשי האקדמיה ונציגי ארגונים המפעילים מעונות יום.

הוועדה נקטה גם מהלך של שיתוף הציבור בנושא, בין השאר באמצעות הרשתות החברתיות, אשר הסתיים ביוני 2019 וסיכומו הועבר לחברי הוועדה. הציבור העלה נושאים כגון הוספת מעונות יום, הרחבת הבקרה והפיקוח על תחומי החינוך והבטיחות, התקנת מצלמות, מקצועיותן של המטפלות, תנאי שכרן והעסקתן והקטנת היחס בין מספר המטפלות למספר הילדים.

על פי החלטת הממשלה, הוועדה הייתה אמורה להגיש את המלצותיה לממשלה בתוך 150 ימים, דהיינו לקראת סוף חודש יולי 2019. עד אוקטובר 2019 הוועדה טרם סיימה את דיוניה.

פיקוח על מסגרות לילדים עד גיל שלוש

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

כאמור, בספטמבר 2019 נכנס לתוקף חלקו הראשון של חוק הפיקוח החדש – החובה של כלל המסגרות שבהן שבעה פעוטות או יותר לקבל אישור ראשוני מטעם האגף למעונות יום ומשפחתונים. על פי דרישות החוק, האגף פרסם נוהל קבלת אישור ראשוני למפעילי מסגרות לפעוטות, **ועד נובמבר 2019 הוגשו יותר מ-3,400 בקשות של מסגרות ותאגידים לקבלת אישור זה. באגף התקבלו גם יותר מ-29,000 בקשות לבדיקת היעדר רישום פלילי, כאחד התנאים למתן אישור ראשוני למסגרות לפעוטות.** בסוף 2019 מסרו גורמי האגף כי האישורים יינתנו בקרוב, באמצעות המערכת הממוחשבת הנמצאת בשלבי סיום הפיתוח. עם חלוקת האישורים הראשוניים יתחיל גם מיפוי של המסגרות הפרטיות הקיימות.

ביולי 2018, בד בבד עם דיוני הכנסת בהצעת חוק הפיקוח על מעונות יום לפעוטות החדש, החליטה הממשלה להקצות תקציבים ליצירת תקנים לפיקוח על מסגרות לפעוטות עד גיל שלוש. על פי החלטת הממשלה, על 20 תקני הפיקוח שכבר היו קיימים באגף היו אמורים להתווסף עשרה תקנים לצורך יישום חוק הפיקוח על מעונות יום לפעוטות. **עד חודש נובמבר 2019 אוישו באגף 23 תקני פיקוח לצורך פיקוח על תכנים חינוכיים-טיפוליים במעונות היום. גיוס כוח אדם לתקנים נוספים נמצא בשלבים שונים.** נציין כי התחומים בטיחות ותברואה מפוקחים על ידי חברות חיצוניות.

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.

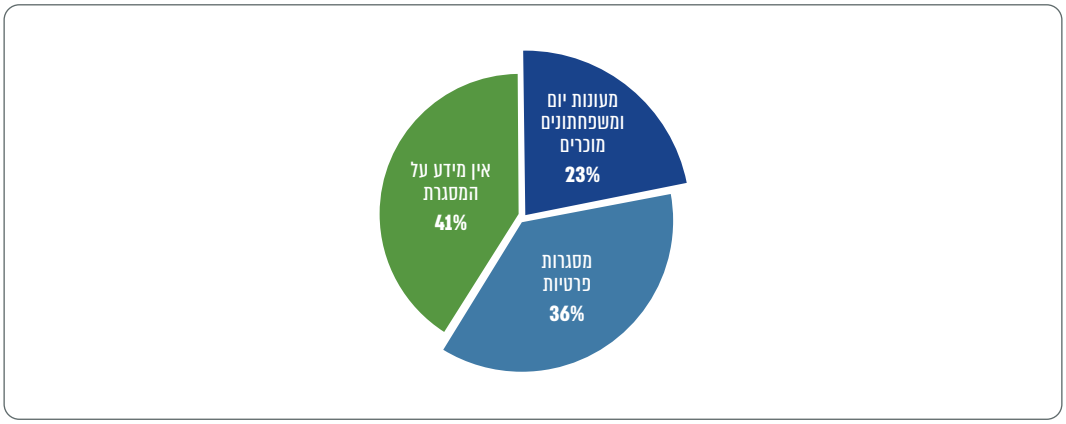
מסגרות פרטיות לילדים עד גיל שלוש

המסגרות הפרטיות לתינוקות ולפעוטות עד גיל שלוש שלא ביקשו הכרה של האגף למעונות יום ומשפחתונים פעלו טרם כניסתו של חוק הפיקוח על מעונות יום לפעוטות (2018) ללא פיקוח מטעם המדינה (ארגונים אחדים, כגון חיב"ה והאיגוד הארצי לגני ילדים פרטיים, מאגדים את הגנים הפרטיים לפעוטות ואת הגננות, ומספקים תו איכות לגנים אלה בדרך של הסדרה עצמית וולונטרית בלבד). האגף למעונות יום ומשפחתונים עורך בדיקות במסגרות אלו רק בעקבות תלונה או קריאה; במקרי 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.

נתונים על ילדים עד גיל שלוש במסגרות לגיל הרך

על פי חישוב שביצענו על בסיס נתוני משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים ונתונים של הלמ"ס בשנת הלימודים תשע"ז (2016/17), מתוך 542,300 תינוקות וילדים עד גיל שלוש שהו 121,536 פעוטות במסגרות המוכרות של האגף למעונות יום ומשפחתונים וכ-197,000 פעוטות שהו במסגרות פרטיות. אין מידע לגבי שאר הפעוטות.

תרשים 2: תינוקות וילדים עד גיל שלוש במסגרות לגיל הרך



בנתוני התרשים אפשר לראות כי שיעור הילדים עד גיל שלוש ששהו במסגרות המוכרות על ידי האגף למעונות יום ומשפחתונים של משרד העבודה והרווחה בכלל הילדים בגילים אלו היה כ-23% (שיעור כיסוי ארצי). כמו כן, אין מידע על המסגרות של כ-41% מהילדים בגילים אלה.

מסגרות המוכרות על ידי האגף למעונות יום ומשפחתונים

להלן יוצגו נתונים של האגף למעונות יום ומשפחתונים על ילדים במסגרות ציבוריות שנמצאות בפיקוח של משרד העבודה והרווחה. יצוין כי יש חפיפה מסוימת ברישום נתוני הפעוטות. החפיפה נובעת מרישום כפול: הנתונים של חלק מהפעוטות, שהיו במעון מתוקף חוק פעוטות בסיכון ורישומם נעשה באמצעות זרוע הרווחה של משרד העבודה והרווחה, הובאו גם ברישומי האגף למעונות יום בזרוע העבודה של המשרד. לטענת האגף למעונות יום, מדובר בחפיפה שאינה משמעותית.

לוח 1: מספר הילדים ששהו במסגרות המוכרות על ידי משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, תשע"ו (2015/16) עד תשע"ט (2018/19)

שנים	תשע"ו (2015/16)	תשע"ז (2016/17)	תשע"ח (2017/18)	תשע"ט (2018/19)
נתונים של האגף למעונות יום ומשפחתונים, זרוע העבודה משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים				
ילדים במעונות יום	83,301	90,393	95,540	100,644
ילדים במשפחתונים	11,232	12,268	12,284	12,324
סך הכול	94,533	102,661	107,824	112,968
מהם: ילדים ערבים (שיעורם בכלל הפעוטות במעונות יום ומשפחתונים מוכרים, ללא פעוטות של זרוע הרווחה)	6,936 (7.3%)	7,767 (7.6%)	8,552 (7.9%)	6,074 (5.5%)
מהם: ילדים חרדים (שיעורם בכלל הפעוטות במעונות יום ומשפחתונים מוכרים, ללא פעוטות של זרוע הרווחה)	27,592 (29.1%)	31,839 (31.0%)	34,225 (31.7%)	30,831 (27.3%)
נתונים של שירות ילד ונוער, זרוע הרווחה משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים				
ילדים שהוכנסו למסגרת על פי חוק פעוטות בסיכון (שיעורם בכלל הפעוטות במעונות יום ומשפחתונים מוכרים)	20,310 (17.7%)	18,906 (15.6%)	19,012 (15.0%)	19,153 (15.3%)
סך הכל מספר הילדים במסגרות מוכרות (מעונות יום ומשפחתונים)				
מספר הילדים	**114,843**	**121,563**	**126,836**	**132,121**

על פי נתוני הלוח, משנת הלימודים תשע"ו עד שנת תשע"ט גדל מספר הילדים במסגרות המוכרות של האגף בכ-15%. שיעור הילדים שהושמו במסגרות יום המוכרות על פי חוק פעוטות בסיכון מכלל הילדים במסגרות אלו נשאר יחסית ללא שינוי בשלוש השנים האחרונות שנבדקו.

להלן יוצגו הנתונים על מספר המסגרות המוכרות על ידי האגף למעונות יום ומשפחתונים. כאמור, מלבד מעונות היום, שרובם מופעלים באמצעות ארגונים ורשתות, האגף מפקח גם על משפחתונים; בדרך כלל המשפחתונים הללו מופעלים ישירות על ידי מנהלות המשפחתונים, בסיוע ובפיקוח של רכזות המועסקות ברשות המקומית. במידע על המסגרות שנמסר למרכז המחקר והמידע של הכנסת לא נכללו נתונים מדויקים על מספר המשפחתונים שפעלו בפיקוח של האגף בשנים תשע"ו – תשע"ח אלא רק הערכות של האגף על בסיס מספר הרשויות והזכיינים שהפעילו את המשפחתונים.

לוח 2: מעונות יום ומשפחתונים, תשע"ו (2015/16) עד תשע"ט (2018/19)

	תשע"ו (2015/16)	תשע"ז (2016/17)	תשע"ח (2017/18)	תשע"ט (2018/19)
מעונות יום	2,140	2,247	2,337	2,362
משפחתונים	כ-3,700	כ-3,700	כ-3,700	4,066

על פי הנתונים, בשנים תשע"ו – תשע"ט גדל מספר המעונות בכ-10%. על פי נתונים קודמים של משרד הרווחה, בשנת הלימודים 2012/13 פעלו בישראל 1,727 מעונות יום. לעומת זאת, ב-2018 חלה עלייה של כ-37% במספר המעונות.

מסגרות פרטיות

מלבד הנתונים על המסגרות המוכרות על ידי האגף למעונות יום ולמשפחתונים, אין כיום נתונים מלאים ומהימנים על המסגרות הפרטיות לילדים עד גיל שלוש ועל מספר הילדים ששוהים בהן, ואין מידע על המאפיינים שלהם. כאמור, מיפוי המסגרות ייעשה במסגרת יישום החוק החדש לפיקוח על מעונות יום לפעוטות, אך נראה כי במיפוי ייכללו רק המסגרות שהחוק חל עליהן, כלומר מסגרות שבהן שבעה ילדים או יותר.

טרם החלתו של חוק הפיקוח על מעונות יום לפעוטות התבססו גורמים במשרד העבודה והרווחה על אומדן והערכה של מאפייני שוק המסגרות הפרטיות, שעל פיהם מתוך כ-480,400 פעוטות עד גיל 2.9, כ-125,000 פעוטות שהו במסגרות המוכרות של האגף (כ-2,200 שהו במעונות יום וכ-3,700 שהו במשפחתונים), וכ-140,000 פעוטות נוספים שהו במסגרות הפרטיות שבהן שבעה ילדים ומעלה (לפי הערכת המשרד, מספר המסגרות הוא בין 3,500 ל-7,100). נתונים אלה שונים מנתוני הלמ"ס שיוצגו להלן:

לוח 3: ילדים עד גיל שלוש בגנים פרטיים (על פי נתוני הסקר של הלמ"ס)

תשע"ה (2014/15) – תשע"ז (2016/17)	
תשע"ה (2014/15) **מהם: ערבים**	185,523 13,993
תשע"ו (2015/16) **מהם: ערבים**	199,536 16,373
תשע"ז (2016/17) **מהם: ערבים**	196,642 12,430

לפי הנתונים, בין השנים תשע"ה ותשע"ז חלה עלייה של כ-6% במספר הפעוטות בגנים הפרטיים. שיעור זה דומה לשיעור העלייה במספר הכללי של ילדים עד גיל שלוש בארץ בשנים אלו.

גם לפי הנתונים של הלמ"ס שהוצגו לעיל וגם לפי הנתונים של האגף למעונות יום ומשפחתונים, שיעור הילדים הערבים בכלל הילדים במסגרות הפרטיות והמפוקחות נע בין 6% ל-8.5% בשנים שנבדקו, והוא נמוך במידה ניכרת משיעורם באוכלוסייה: לפי נתוני הלמ"ס, בשנת 2018 ילדים ערבים היו כ-23% מכלל הילדים עד גיל 3 בישראל.

2. מסגרות לפעוטות עם מוגבלות מלידה עד גיל שלוש

כתבה: ד"ר יסכה מוניקנדם-גבעון

בחוק מעונות יום שיקומיים, התש"ס-2000, נקבע שפעוטות עם מוגבלות שגילם בין חצי שנה לשלוש שנים יוכלו לשהות במעון יום שקומי. על יישום החוק מופקדים משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים ומשרד הבריאות. במסגרת מעון שיקומי הפעוט מקבל טיפולים פארה-רפואיים, טיפוליים התפתחותיים ושירותי הסעה וליווי למסגרת. פעוטות עם צרכים רפואיים מיוחדים עשויים להיות זכאיים גם לשירותי סייעת אישית במעון או לשירותי אחות. זכאותם של הפעוטות נקבעת לפי מידת תפקודם.

מרבית מעונות היום השיקומיים מופעלים על ידי עמותות המתמחות בטיפול בפעוטות ובאנשים עם מוגבלות ואלה אינן מפעילות מעונות יום רגילים. בשנת 2019 הופעלו 133 מעונות: 108 מעונות הופעלו על ידי עמותות, 20 מעונות הופעלו על ידי חברות פרטיות, וחמישה בלבד – על ידי רשויות מקומיות. מספר המעונות עלה בשנים האחרונות (מ-109 ב-2016 ל-133 ב-2019, כאמור). עם זאת, עדיין חסרים כ-70 מקומות, מרביתם במחוז תל אביב, ועבור ילדים הזקוקים למעון יום המתמחה בתחום התקשורת לילדים על רצף האוטיזם (מעון "תקשורת"). בשל כך, משרד הרווחה אישר בנייה של חמישה מעונות חדשים באזור המרכז.

להלן יוצגו מספר הפעוטות המושמים במעונות יום שיקומיים משנת 2016 ועד מרץ 2019. פעוטות מושמים במעונות יום שיקומיים במהלך כל השנה, על פי חודש הלידה והליך האבחון. משום כך מספר הפעוטות בשנת 2019 חלקי בלבד.

לוח 4: מספר פעוטות במעונות יום שיקומיים, 2016 – 2019, לפי שנה וסוג מעון

	08/2016		08/2017		08/2018		03/2019	
סוג מעון	פעוטות	מסגרות	פעוטות	מסגרות	פעוטות	מסגרות	פעוטות	מסגרות
תקשורת	592	42	706	46	835	50	803	53
עיוורים	111	4	115	4	114	4	94	4
רב-נכותי	1,720	63	1,800	72	2,006	76	1,909	76
סך הכול	**2,423**	**109**	**2,621**	**122**	**2,955**	**130**	**2,806**	**133**

חלופות למעון יום שיקומי

למעון יום שיקומי יש שתי חלופות עיקריות. הראשונה היא סייעת או אחות במעון רגיל, והשנייה – סייעת ביתית:

- פעוטות הזכאים למעון יום שקומי אשר הוריהם מעדיפים שישתלבו במעון רגיל זכאים לקבל עד ארבע שעות סייעת בלבד. נציין כי בוועדות הכנסת נטען כי ארבע שעות אינן נותנות מענה מלא על צורכי הילדים וכי הורים רבים אוספים את הפעוט מהמעון – כיון שהוא אינו יכול להישאר בו ללא סייעת – ולכן נאלצים שלא לצאת לעבודה. נוסף על כך נטען שיש קושי רב בשילוב הפעוטות במסגרות רגילות משום שאין חובה חוקית לשלב פעוטות אלה וחוסר הנכונות של המסגרת המשלבת לעשות כן.
- ילדים עם עיכוב התפתחותי הזכאים למעון יום שיקומי ואינם יכולים לממש זכותם בגין מצבם הרפואי (חשש מזיהומים והידבקות במחלות) מקבלים, באישור משרד הבריאות, חלופה למעון יום שיקומי – סייעת השוהה עימם בבית עד שמונה שעות ביום. הקריטריונים לקבלת סייעת בבית נקבעו על פי הסדר חריג שהותווה בהסכמה במסגרת בג"ץ 4165/07. הסדר זה אינו מעוגן בתקנות ובנהלים של משרד הבריאות.

בשנת 2018 קיבלו 930 פעוטות סייעת אישית כחלופה למעון יום שיקומי. להלן מספר הפעוטות שהיו זכאים לסייעת במעון רגיל ובבית בשנים 2016 – 2019.

לוח 5: מספר הפעוטות שקיבלו סייעת במקום מעון שיקומי בשנים 2016 – 2019

שנה	2016	2017	2018	2019
פעוטות עם סייעת במעון רגיל	734	774	805	
פעוטות עם סייעת השוהה עימם בביתם	39	95	125	142
סה"כ	**773**	**869**	**930**	**___**

פעוטות עם עיכוב התפתחותי אשר אינם זכאים למעון יום שיקומי או סייעת יכולים להשתלב בתוכנית "מסיכון לסיכוי" שמשרד הרווחה מפעיל כחלק מתוכנית 360º, התוכנית הלאומית לילדים ונוער בסיכון, ובמסגרתה הם משתלבים במעון יום רגיל ומקבלים את השירותים הפארה-רפואיים של קופות החולים במסגרת המעון. בכל שנה נכללים בתוכנית זו כ-200 פעוטות.

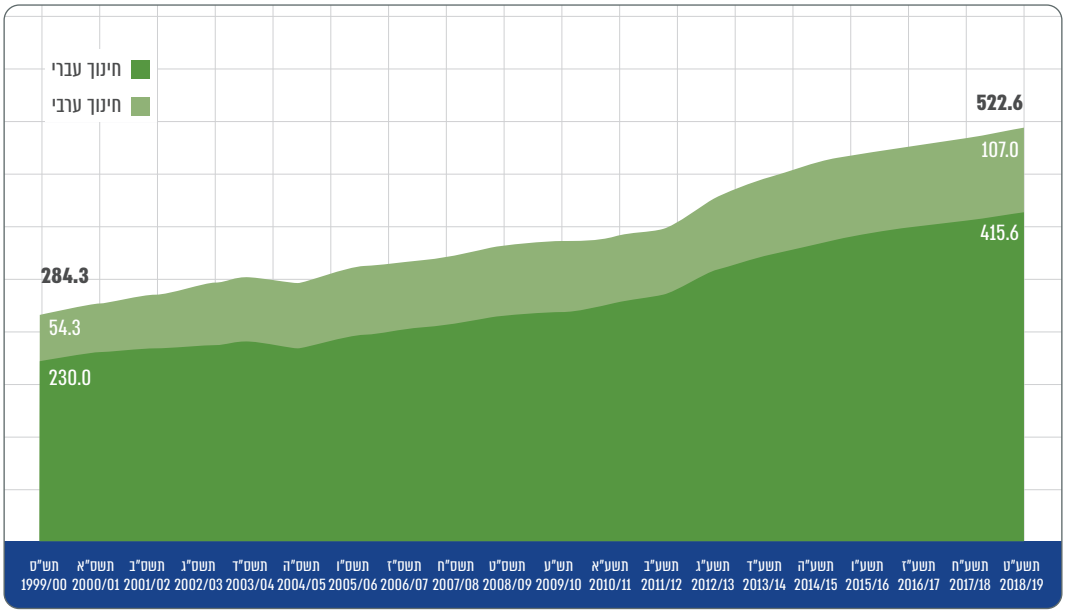
3. החינוך הקדם-יסודי לילדים בני שלוש עד שש

כתבה: אתי וייסבלאי

תלמידים בגני ילדים של משרד החינוך

משרד החינוך מפעיל מסגרות חינוך קדם-יסודי לילדים **בני שלוש עד שש** לפי חוק לימוד חובה, התש"ט-1949. בשנת הלימודים תשע"ט (2018/19) למדו בחינוך הקדם-יסודי 522,556 תלמידים: 415,602 תלמידים בחינוך העברי (ובהם 122,167 חרדים) ו-106,954 תלמידים בחינוך הערבי (ובהם 73,771 תלמידים ערבים, 24,977 תלמידים בדואים ו-8,206 תלמידים דרוזים). מספר תלמידי גני הילדים גדל בכ-238,000 מאז שנת 2000, כפי שמוצג בתרשים 3:

תרשים 3: תלמידים בגני ילדים (באלפי תלמידים), 2000 – 2019

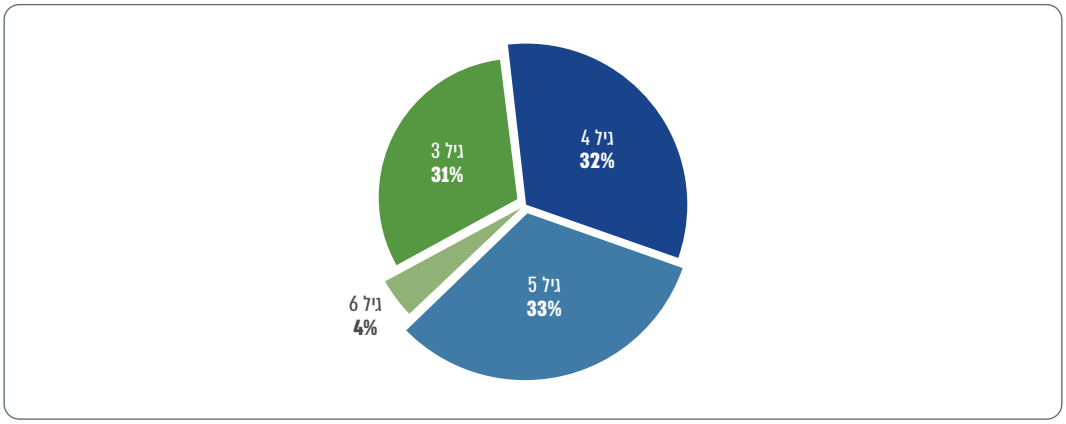


בתרשים אפשר לראות שחל גידול חד במספר הילדים בגני הילדים בין תשע"ב (2011/12) לתשע"ג (2012/13), עם יישומן של המלצות ועדת טרכטנברג והחלת חוק לימוד חובה, התש"ט-1949, על כלל הילדים בני שלוש עד חמש.

אחת הסוגיות הקשורות בשיעורי התלמידים בגני הילדים, אשר נדונה כמה פעמים בוועדת החינוך של הכנסת, היא מחסור בגני ילדים ביישובים הבדואיים הלא-מוכרים ושיעור נמוך של ילדים בגיל הרך הלומדים בגני ילדים בחינוך הבדואי בנגב. בשנת הלימודים תשע"ח (2017/18) היו ביישובים הבדואים בנגב 4,718 ילדים בני שלוש עד חמש שאינם לומדים בגני ילדים. בראשית שנת הלימודים תשע"ט (2018/19) החל משרד החינוך בהסעת תלמידי גני ילדים בני שלוש וארבע מן היישובים הבדואיים הלא-מוכרים בנגב אל מוסדות החינוך שלהם.

בשנת הלימודים תשע"ח (2017/18) כ-31% מן הילדים בגני הילדים היו בני שלוש. שיעור ההשתתפות של ילדים בני שלוש בגני ילדים בשנת הלימודים תשע"ח היה 89.2%, לעומת 73.1% בשנת תשע"ב (2011/12).

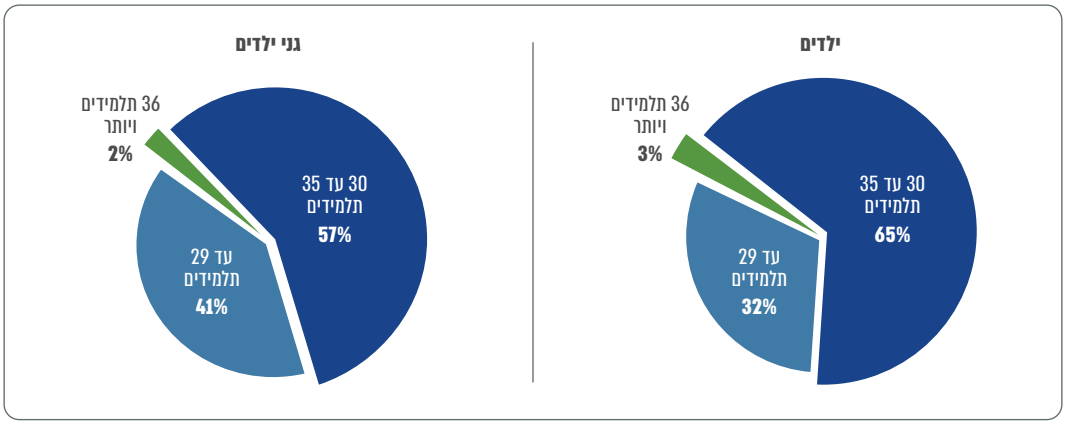
תרשים 4: תלמידים בגני ילדים לפי גיל, 2018



מספר הילדים בכיתת גן ורפורמת הסייעת השנייה בגני ילדים

הגידול במספר הילדים בגני הילדים, במיוחד בשכבת הגיל הצעירה יותר, הביא לביקורת ציבורית על איכות החינוך בגני ילדים, לרבות לעניין מספר הילדים הראוי 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, וכשני שלישים מן הילדים בגני ילדים לומדים בגני ילדים שיש בהם 30 ילדים או יותר,** כפי שמוצג בתרשים 5:

תרשים 5: מספר הילדים בכיתת גן, 2018



על רקע הביקורת הציבורית שהופנתה כלפי משרד החינוך בעניין זה, החל המשרד בשנת הלימודים תשע"ו (2015/16) בהפעלת **תוכנית הסייעת השנייה בגני הילדים לגילאי שלוש וארבע.** בתוכנית נכללים רכיבים אלה:

- העסקת סייעת שנייה בגני הילדים לגילאי שלוש וארבע שלומדים בהם 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, שבהם לומדים 182,491 ילדים – כ-56% מן הילדים בני שלוש וארבע בגני הילדים. התקציב הכולל שהעביר משרד החינוך להעסקת סייעת שנייה בגני ילדים בשנה זאת היה כ-538.2 מיליוני ש"ח.

על פי ה-OECD, מדינת ישראל היא בין המדינות שבהן מספר התלמידים הממוצע בכיתת גן הוא הגדול ביותר. בשנת 2017 היו בגנים בישראל 23.6 ילדים בממוצע לגננת, לעומת ממוצע של 15.7 ילדים לגננת במדינות ה-OECD. עם זאת, בישראל היחס בין מספר הילדים למספר אנשי הצוות בגן ילדים (גננות וסייעות) היה 9.85 ילדים לאיש צוות בכיתת גן – מספר נמוך מהממוצע במדינות ה-OECD (12.05 ילדים לאיש צוות). עוד עולה מן הנתונים כי בישראל הסייעות היו 57% מן הצוות החינוכי בגני ילדים, לעומת 27% בממוצע במדינות ה-OECD.

נתוני סקר טאליס (TALIS) שנערך בגני ילדים בשנת 2018 מעידים על נתונים דומים. לפי ממצאי הסקר, בגן בישראל יש בממוצע כ-29.4 ילדים וכ-5.3 נשות צוות (ובהם 1.8 גננות ו-2.4 חברות צוות מסייע; לא כל אנשי הצוות נמצאים בגן בעת ובעונה אחת) בכל יום פעילות. לשם השוואה, במדינות האחרות שהשתתפו בסבב זה של הסקר מספר הילדים הממוצע בגן בכל יום פעילות היה 19.6 ומספר אנשי הצוות היה 6.9 (ובהם 3.2 גננות ו-1.6 חברות צוות מסייע).

נציין כי **דרישות ההשכלה וההכשרה מסייעות בגני ילדים, המועסקות על ידי הרשויות המקומיות,** הן 12 שנות לימוד וקורס הכשרת סייעות בלבד. במסגרת תנאי ההעסקה של הסייעות הרשות המקומית עשויה לחייב אותן בהשתלמויות בתחום החינוך לגיל הרך, המוצעות על ידי משרד החינוך בשיתוף עם מרכז השלטון המקומי. לפי נתוני סקר טאליס (TALIS) שנערך בגני ילדים בשנת 2018, לרוב נשות הצוות המסייע בגני הילדים (69%) יש השכלה תיכונית לכל היותר, לכרבע מהן השכלה על-תיכונית לא אקדמית (24%) ולמיעוטן (7%) תואר ראשון ומעלה. שיעור נשות הצוות המסייע שהן בעלות השכלה תיכונית לכל היותר בגנים דוברי העברית (74%) גבוה משיעור זה בגנים דוברי הערבית (49%). אם כן, רמת ההשכלה של צוות הגן בישראל נמוכה יחסית למדינות האחרות שהשתתפו בסקר.

מידע בדבר רמת ההכשרה של הסייעות ששובצו בגנים בעקבות רפורמת הסייעת השנייה בגנים עולה גם ממחקר של הרשות למחקר והערכה במשרד החינוך (ראמ"ה), המלווה את הרפורמה. על פי המחקר, לסייעות רבות שנקלטו כעובדות בגני ילדים בעקבות הרפורמה אין ניסיון והכשרה בעבודה במסגרות חינוכיות לגיל הרך, ודווח כי הרשויות נאלצו להתפשר על איכות הסייעות בשל מחסור בנשים המעוניינות לעבוד בתפקיד זה. אף שיש הכשרה מקצועית לסייעות מטעם הרשות, היא לא ניתנה בכל הרשויות, וגם ברשויות שבהן היא ניתנה לא הוכשרו עובדות בהיקפים הרצויים וההכשרה לא עסקה בתכנים הרצויים. למרות זאת, רוב גדול של הסייעות והגננות – כ-90% מהן – סבורות כי הוספת הסייעת השפיעה לטובה על יכולת הצוות בגן לתת מענה על הצרכים של הילדים ועל האווירה בין הילדים בגן.

תלמידים עם מוגבלויות בגני הילדים

כ-39,000 מן התלמידים בחינוך הקדם-יסודי הם תלמידי החינוך המיוחד: כ-21,700 מהם לומדים בגני ילדים של החינוך המיוחד ו-17,200 מהם משולבים בגני ילדים רגילים (44% מתלמידי החינוך המיוחד בגני הילדים). קרוב ל-75% מתלמידי החינוך המיוחד בגני הילדים מאובחנים כמי שסובלים מעיכוב התפתחותי בתחום השפה או עיכוב התפתחותי תפקודי, וכ-13% נוספים מאובחנים כילדים על הרצף האוטיסטי.

10% מנשות צוות הגן שהשתתפו בסקר טאלים בשנת 2018 דיווחו כי בכיתת הגן שלהן יש ילדים עם צרכים מיוחדים. שיעור זה נמוך מהממוצע במדינות שהשתתפו בסקר – 15%. שיעור הגננות דוברות הערבית שדיווחו על שילוב ילדים עם צרכים מיוחדים בכיתת הגן נמוך במיוחד – 5%. כ-35% מנשות צוות הגן בישראל ציינו כי מחסור באנשי צוות המיומנים בעבודה עם ילדים עם צרכים מיוחדים הם בין החסמים המגבילים את יעילות עבודתן, ו-29% מהן ציינו שיש להן צורך רב בפיתוח מקצועי בנושא עבודה עם ילדים עם צרכים מיוחדים.

חוק החינוך המיוחד, התשמ"ח-1988, מסדיר את לימודיהם של ילדים עם צרכים מיוחדים בני שלוש עד 21 במערכת החינוך המיוחד. תלמידים בגני החינוך המיוחד זכאים לכיתות קטנות, למספר גדול יותר של שעות תקן וליום לימודים ארוך, לטיפולים פארה-רפואיים, להארכת שנת הלימודים וללימודים בחופשות החגים במשך השנה ולסייעת כיתתית. תלמידי החינוך המיוחד המשולבים בגנים רגילים זכאים לשעות תגבור, לטיפולים פארה-רפואיים ולעיתים לסייעת אישית משלבת. הזכאות לכל אחד משירותים אלה תלויה בסוג הגן, במאפייני המוגבלות של התלמידים וברמת התפקוד שלהם.

בשנים האחרונות הועלו בדיון הציבורי ובדיונים פרלמנטריים סוגיות אחדות הקשורות בחינוך המיוחד בגני הילדים:

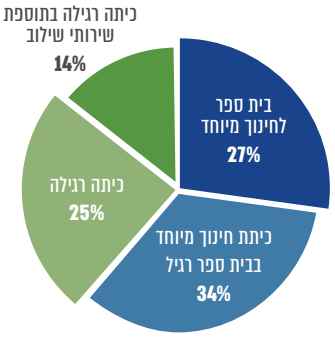
- **הרפורמה בחינוך המיוחד:** ברפורמה זו נכלל, בין השאר, תיקון נרחב לחוק החינוך המיוחד, שבעקבותיו צפוי שינוי בהליך ההשמה במסגרות חינוך מיוחד ו/או במסלול שילוב: בחוק נקבע שההורים הם שיחליטו אם ילדם ישובץ כתלמיד משולב במסגרת רגילה או במסגרת לחינוך מיוחד. הרפורמה מיושמת בהדרגה, ומשנת הלימודים הבאה, תשפ"א (ספטמבר 2020), היא תיושם בכל המחוזות. היא מעוררת ביקורת חריפה מצד גורמים שונים, ובהם ארגוני מנהלים, מורים והורים.

- **מחסור במסגרות בחינוך המיוחד ואי-התאמה בין הצרכים למסגרות הקיימות:** חוק החינוך המיוחד קובע כי תלמיד עם צרכים מיוחדים זכאי לשירותי חינוך מיוחדים חינם באזור מגוריו. בשנים האחרונות העלו הרשות המקומית ומשרד החינוך את הקושי לאמוד את מספר המקומות הנדרשים לתלמידי החינוך המיוחד בגיל הרך. בשל קושי זה, פעוטות הנזקקים לשירותי החינוך המיוחד אינם מקבלים שיבוץ במקום מגוריהם ויש צורך להסיעם למסגרת מרוחקת או לשבצם במסגרת שאינה נותנת מענה מספק על צורכיהם. כדי להיערך לשיבוץ תלמידי החינוך המיוחד בגיל הרך פורסם באוקטובר 2018 נוהל משותף למשרד החינוך, משרד הבריאות והמרכז לשלטון המקומי, המסדיר את העברת המידע בין הגורמים השונים המעורבים בתהליך.

- **הסעות בחינוך המיוחד:** רבים מתלמידי הגן בחינוך המיוחד זקוקים להסעה למוסדות החינוך.

על פי המיפוי שערך מרכז המחקר והמידע של הכנסת בשנת 2017 נמצא כי 11% מתלמידי החינוך המיוחד שבגני ילדים הוסעו בין 10 ל-15 ק"מ למסגרות החינוך ששובצו אליהן ו-3% נוספים הוסעו יותר מ-25 ק"מ לשם כך. הסעות תלמידי החינוך המיוחד מוסדרות לפי חוק הסעה בטיחותית לילדים ופעוטות עם מוגבלות, התשנ"ד-1984. בשנת 2018 דנה ועדת החינוך, התרבות והספורט של הכנסת בתקנות לחוק, המסדירות, בין השאר, את זכאותם של תלמידי גני חינוך מיוחד לליווי בהסעה. הוועדה אישרה את התקנות בינואר 2019, אולם בשל קשיים שנתגלו לאחר אישורן הן לא פורסמו וככל הנראה יוגשו מחדש לאישור הוועדה בכנסת הבאה.

תרשים 6: ילדים שבגיל חמש (בתש"ע, 2009/10) למדו בגן של החינוך המיוחד, לפי סוג המסגרת שבה למדו בתשע"ו (2015/16)



מנתונים שפרסמה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה עולה כי כ-61% מן התלמידים שלמדו בגני חינוך מיוחד בשנת הלימודים תש"ע (2009/10) למדו במסגרת מיוחדת גם כעבור שש שנים, בשנת הלימודים תשע"ו (2015/16); יתר התלמידים למדו בכיתה רגילה, מרביתם ללא תוספת של שירותים מיוחדים. שיעור הילדים שלמדו כעבור שש שנים במסגרת מיוחדת משתנה במידה ניכרת לפי מגדר, מגזר, אשכול חברתי כלכלי של יישוב המגורים וסוג המוגבלות.

- תקצוב גני החינוך המיוחד המוכרים שאינם רשמיים – בגני החינוך המיוחד יש 692 גנים מוכרים שאינם רשמיים בבעלות פרטית. חוק החינוך המיוחד קובע שמוסדות החינוך המיוחד המוכרים שאינם רשמיים יתוקצבו במלואם על ידי משרד החינוך, כמו מוסדות החינוך הרשמיים. בפועל תקצובם של מוסדות החינוך המיוחד המוכרים שאינם רשמיים היה נמוך מתקצוב מוסדות החינוך המיוחד הרשמיים, בעיקר בשל רפורמת אופק חדש, שהעלתה את שכר המורים בחינוך הרשמי בלבד.

משנת הלימודים התש"ף (ספטמבר 2019), ובהמשך לעתירה שהוגשה לבג"ץ ולהמלצות צוות בין-משרדי שעסק בנושא זה, מיושמת רפורמת אופק חדש בבתי הספר המוכרים שאינם רשמיים של החינוך המיוחד. עם זאת, בגני ילדים בחינוך המיוחד המוכר שאינו רשמי נותרו פערי התקצוב בעינם. ועדת הכספים וועדת החינוך, התרבות והספורט של הכנסת עסקו בנושא זה פעמים אחדות במהלך שנת 2019, ובעקבות זאת הודיעו משרד החינוך ומשרד האוצר כי יינתן מענה לעניין זה במסגרת תקציב שנת 2020.

מקורות

מסגרות לתינוקות ולפעוטות עד גיל שלוש

כתיבה: מריה רבינוביץ'

- רבינוביץ', מ', מסגרות לילדים בגיל הרך, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 2019.
- שנתון סטטיסטי לישראל 2019, 2018, לוחות 2.3: אוכלוסייה לפי קבוצת אוכלוסייה, דת, מין וגיל.

הסדרה ומדיניות

- דוח הצוות הבין-משרדי לבדיקת המיקום של אגף מעונות יום, 3 במרץ 2016.
- האגף למעונות יום ומשפחתונים, משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים: מעונות יום ומשפחתונים.
- האגף למעונות יום ומשפחתונים, משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים:
  - מסמך מסגרת לקראת התקנת תקנות הפיקוח על מעונות יום להיוועצות עם הציבור, אוקטובר 2019.
  - דוח סיכום – שיתוף ציבור לשיתוף וייעול מערך מעונות היום לגיל הרך, אוגוסט 2019.
  - נוהל קבלת אישור ראשוני למפעיל מסגרות לפעוטות בגילאי 0-3.
  - הליך RIA – נוהל למתן אישור ראשוני למעונות יום, 15 באפריל 2019.
- 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.
- החלטה 4496 של הממשלה בנושא: שיפור וייעול מערך מעונות היום בעלי סמל – הקמת ועדה בין-משרדית, 7 בפברואר 2019.
- החלטה 3995 של הממשלה בנושא הסדרת מערך המסגרות הפועלות לטיפול בילדים מגילאי 0-3; תיקון החלטת ממשלה והסכמת ועדת השרים לענייני חקיקה, 8 ביולי 2018.
- החלטה 631 של הממשלה בנושא: שינוי שם המשרד לפיתוח הנגב והגליל ל"המשרד לפיתוח הפריפריה, הנגב והגליל" והתפטרות השר אריה מכלוף דרעי מתפקידו כשר הכלכלה, 1 בנובמבר 2015.
- החלטה 2487 של הממשלה בנושא: תגבור שירותי תמיכה וטיפול בתינוקות ופעוטות של זרים חסרי מעמד אזרחי בישראל, 8 באפריל 2015.

פיקוח על מסגרות לילדים עד גיל שלוש

- בר, א', ניתוח העלייה בתעריפי שכר הלימוד במעונות יום ומשפחתונים, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 2019.
- דיון בוועדת הכספים של הכנסת בנושא: ייקור שכר הלימוד במעונות ובמשפחתונים, 13 בנובמבר 2019.
- פרוטוקול מס' 5 מישיבת ועדת החינוך, התרבות והספורט בנושא: סקירה על יישום חוק הפיקוח על המעונות, 15 ביולי 2019.
- האגף למעונות יום ומשפחתונים, משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים: מבחנים למתן תמיכות לשנה"ל תש"ף של האגף למעונות יום ולמשפחתונים.
- מוניקנדם-גבעון, י' דרישות סף בהכשרת צוותים העוסקים בחינוך בגיל הרך בישראל, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 14 באוגוסט 2017.
- רבינוביץ', מ', סקר בנושא יישום חוק פעוטות בסיכון במחלקות הרווחה ברשויות מקומיות, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 2013.

מקורות מידע ונתונים של משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים

- אגף מעונות יום ומשפחתונים, תשובות על פניות מרכז המחקר והמידע של הכנסת בנושא מעונות יום ומשפחתונים לילדים עד גיל שלוש, דוא"ל, 1 באפריל, 7 במאי, 15 ביולי, 5, 7, ו-11 בנובמבר 2019.

מסגרות לפעוטות עם מוגבלות מלידה עד גיל שלוש

כתיבה: ד"ר יסכה מוניקנדם-גבעון

- אתר משרד הבריאות.
- אתר משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, מעון יום שיקומי.
- אתר משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, מאגר התוכנית הלאומית לילדים ונוער בסיכון 360, כניסה: 2 במאי 2019.
- גוטרייך, ר', מעונות יום שיקומיים, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 2016.
- משרד הבריאות, מירי כהן, מנהלת תחום בכיר שירותי הצלה וע"ר לשכת משנה למנהל הכללי, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 7 באפריל 2019.
- משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, נחום עידו, מנהל השירות לילדים ומתבגרים, אגף בכיר קהילה, דוא"ל, 1 במאי 2019.
- משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, אגף מעונות יום ומשפחתונים, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת; דוא"ל, 20 באפריל 2019.
- פרוטוקול מס' 116 מישיבת ועדת העבודה, הרווחה והבריאות בנושא: שילוב פעוטות עם צרכים מיוחדים בגני הילדים, 15 בדצמבר 2015.
- רבינוביץ', מ', פעוטות (עד גיל שלוש) שסובלים מבעיות רפואיות שבגינן הם אינם יכולים להשתלב במעון יום, מרכז מחקר מידע של הכנסת, 2016.

החינוך הקדם-יסודי לילדים בני שלוש עד שש

כתיבה: אתי וייסבלאי

- וייסבלאי, א', החינוך הבדואי בנגב 2018 – נתונים נבחרים, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 18 בדצמבר 2018.
- משרד האוצר, אגף התקציבים, הצעת תקציב משרד החינוך לשנת הכספים 2019 ודברי הסבר, פברואר 2018.
- משרד החינוך, האגף לחינוך קדם-יסודי ומינהל כלכלה ותקציבים, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת בנושא חינוך קדם-יסודי, 10 באפריל 2019.
- רפורמת הסייעת השנייה
- אתר משרד החינוך, גני ילדים, רפורמת הסייעת השנייה, כניסה: 1 במאי 2019.
- מוניקנדם-גבעון, י', דרישות סף בהכשרת צוותים העוסקים בחינוך בגיל הרך בישראל, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 14 באוגוסט 2017.
- משרד החינוך, הרשות הארצית למדידה והערכה בחינוך, רפורמת "סייעת שנייה" בגני הילדים – תפיסות של גננות וסייעות בנוגע לאופן יישום הרפורמה ולשביעות הרצון ממנה בשנה"ל תשע"ז, ינואר 2020.
- משרד החינוך, הרשות הארצית למדידה והערכה בחינוך, מחקר טאליס בגני ילדים (Talis Starting Strong Survey), אוקטובר 2019.
-
- OECD Education at a Glance 2019, Figure B2.4. Ratio of children to staff in pre-primary (ISCED 02) education, 2017, p. 169
- OECD Family Database, Indicator PF4.2: Quality of childcare and early education services, 2019.
- תלמידים עם מוגבלויות בגני הילדים
- וייסבלאי, א', מחסור במסגרות חינוך מיוחד – מיפוי צרכים ומענים, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 17 ביוני 2018.
- וייסבלאי, א', מערכת החינוך בישראל – סוגיות נבחרות בתחום עיסוקה של ועדת החינוך: החינוך המיוחד, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 23 ביולי 2019.
- משרד החינוך, משרד הבריאות, מרכז השלטון המקומי בישראל, נוהל העברת מידע בין מערך התפתחות הילד במערכת הבריאות ובין מערך החינוך לצורך היערכות למתן מענה ייעודי לילדים בגילאי לידה עד שלוש שנים, אוקטובר 2018.
- קפלינסקי, ח', תקצוב גני הילדים בחינוך המיוחד, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 5 באוגוסט 2019.

לוחות

לוח 1: הילדים ששהו במסגרות שבפיקוח משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים

- משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, אגף מעונות יום ומשפחתונים: מענים לפניות מרכז המחקר והמידע ; 2019.

לוח 2: מעונות יום ומשפחתונים, 2015 – 2017

- השנתון הסטטיסטי לישראל 2018, לוח 8.3: ילדים בחינוך קדם יסודי ובמעונות יום, לפי בעלות על הגן, גיל הילד וקבוצת אוכלוסייה.

לוח 3: ילדים עד גיל שלוש בגנים פרטיים תשע"ה (2014/15) – תשע"ז (2016/17)

- 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.

לוח 3: ילדים עד גיל שלוש בגנים פרטיים תשע"ה (2014/15) – תשע"ז (2016/17)

- הנתונים מבוססים על: משרד החינוך, משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים ועל סקר כוח אדם של הלמ"ס.

לוח 4: מספר פעוטות במעונות יום שיקומיים, 2016 – 2019, לפי שנה וסוג מעון

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

לוח 5: מספר הפעוטות שקיבלו סייעת במעון רגיל במקום מעון שיקומי, 2016 – 2019

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

תרשימים

תרשים 1: הוצאה ממוצעת על תלמיד בחינוך לגיל הרך, 2016

- OECD: Education at a Glance 2019, OECD Indicators; Table B2.4. Financing of early childhood education and care (ISCED 0) and change in expenditure as a percentage of GDP (2012 and 2016);
- Providing Quality Early Childhood Education and Care: Results from the Starting Strong Survey 2018: Policy implications of the 2018 Starting Strong Teaching and Learning International Survey.

תרשים 2: תינוקות וילדים עד גיל שלוש במעונות יום

- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, השנתון הסטטיסטי לישראל 2018, לוח 2.3: אוכלוסייה לפי קבוצות אוכלוסייה, דת, מין וגיל.
- משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, אגף מעונות יום ומשפחתונים: מענים לפניות מרכז המחקר והמידע של הכנסת; דוא"ל, 1 באפריל, 7 במאי, 15 ביולי 2019.

תרשים 3: תלמידים בגני ילדים (באלפי תלמידים), 2000 – 2019

- אתר משרד החינוך, במבט רחב – מספרים על החינוך
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שנתון סטטיסטי לישראל, לוח 8.5 ילדים בחינוך קדם-יסודי ובמעונות יום, לפי בעלות על הגן, גיל הילד וקבוצת אוכלוסייה, שנים שונות.

תרשים 4: תלמידים בגני ילדים לפי גיל, 2018

תרשים 5: מספר הילדים בכיתת גן, 2018

- משרד החינוך, אגף לחינוך קדם-יסודי ומינהל כלכלה ותקציבים, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת בנושא חינוך קדם יסודי, 10 באפריל 2019.

תרשים 6: ילדים שבגיל חמש (תש"ע, 2009/10) למדו בגן של החינוך המיוחד, לפי סוג המסגרת שבה למדו בתשע"ו (2015/16)

- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, מעקב אחר ילדים שלמדו בגיל 5 בגן לחינוך מיוחד בתש"ע (2009/10) לפי סוג המסגרת שבה למדו בתשע"ו (2015/16), הודעה לעיתונות, 5 במרץ 2018.

מרכז המחקר והמידע

את מסמכי הממ"מ אפשר לקרוא באתר האינטרנט של מרכז המחקר והמידע של הכנסת:
www.knesset.gov.il/mmm | טלפון: 02-6408240 | דוא"ל: mmm@knesset.gov.il | משכן הכנסת, ירושלים.