

המכון הישראלי
לחינוך בגיל הרך

אורנים
ORANIM • أورانيم



2024

דוח החינוך בגיל הרך

התשתית הארגונית של מסגרות חינוכיות-טיפוליות
מלידה עד גיל שלוש

כתיבה, מחקר ועריכה אקדמית: ד"ר גלית בינט
ייעוץ מדעי: ד"ר אורית דרור

דוח החינוך בגיל הרך

התשתית הארגונית של מסגרות חינוכיות-טיפוליות
מלידה עד גיל שלוש

כתיבה, מחקר ועריכה אקדמית: ד"ר גלית בינט
ייעוץ מדעי: ד"ר אורית דרוז

2024



יד הנדיב
Yad Hanadiv
يَادْ هَنْدِيْفْ

B E R A C H A

בתמיכת קרן ברכה וקרן יד הנדיב

דוח החינוך בגיל הרך
התשתית הארגונית של מסגרות חינוכיות-טיפוליות
מלידה עד גיל שלוש
2024

כתיבה, מחקר ועריכה אקדמית: ד"ר גלית בינט
ייעוץ מדעי: ד"ר אורית דרור

עיצוב גרפי: ערן צירמן
עריכה לשונית: רותי קליין
התקנת מקורות: רונית ארבל

המכון הישראלי לחינוך בגיל הרך
מכללת אורנים, קרית טבעון, מיקוד: 3600600
דואר אלקטרוני: machon.gilrach@oranim.ac.il
www.oranim.ac.il
04-9838802

המכון הישראלי לחינוך בגיל הרך במכללת אורנים פועל לקידום איכות החינוך והטיפול בגיל הרך באמצעות פיתוח מקצועי, התמחות פדגוגית מבוססת מחקר ושינוי מדיניות, שיעמידו את הגיל הרך בישראל בראש סדר העדיפויות החברתי.

ד"ר גלית בינט

חוקרת בכירה - כותבת דוח מדיניות הגיל הרך.

גלית בינט (B.ed, MA. PhD). קושרת במחקריה ובניסיונה המקצועי בין חינוך, תכנון ערים ומדיניות ציבורית. מחקרה הייחודי באוניברסיטה העברית בירושלים, אשר זכה בפרס ז'אק נאס (Jacques Nass) על תרומתו לחקר הכלכלה הפוליטית, משרטט נתיב מעשי לקידום מדיניות חינוכית הנקשרת לחזון הפיתוח המקומי ולנכסים חברתיים וכלכליים אזוריים. במסגרת עבודתה צברה ניסיון פרקטי בהובלת מיזמים חינוכיים, טכנולוגיים וחברתיים פורצי דרך בשלטון המקומי, במוסדות המדינה ובמגזר השלישי, ובהם ניהול פדגוגי של עמותת "סנונית" לקידום החינוך המתקשב והקמת אתר "גלים" לבתי ספר יסודיים, ניהול עמותת "ארץ אחרת" וכתב העת, קידום מדיניות ציבורית במרכז לפלורליזם יהודי, ניהול החינוך לתרבות והובלת מיזם "העיר כמרחב למידה" בעיריית חולון.

ד"ר אורית דרור

מייסדת שותפה של המכון וחברה בצוות הניהול - יועצת מדעית, דוח הגיל הרך

אורית פעילה חברתית בתחום הגיל הרך. ניהלה את המכון מאז היווסדו ועד 2023. קודם לכן כיהנה כראשת החוג לחינוך בגיל הרך במכללת אורנים (-2021 2015) וראש תכנית ההכשרה בגיל הרך (2013-2021).

לימדה בחוג קורסים שונים החל מ2002. מחוץ למכללה היא ריכזה (בשותפות) את פורום הגיל הרך במכון מופ"ת (2015-2021), היתה ועדיין שותפה בפורומים שונים המקדמים מדיניות הקשורה בגיל הרך. היתה חברה בועדת המתווים להכשרה להוראה (ועדת ודמני-ענבר) (2017-2019).

אורית בוגרת תכנית מנדל למנהיגות חינוכית באקדמיה (2022); תואר שלישי בחינוך (אוניברסיטת חיפה, 2014), תואר שני ביעוץ חינוכי (אוניברסיטת תל-אביב, 2001), ותואר ראשון בריפוי בעיסוק (אוניברסיטת תל-אביב, 1995).

תודות

תודתנו נתונה למר אריאל דלומי, מנכ"ל קרן ברכה ולגב' אידה לי רדי, מנהלת תוכניות, תחום הגיל הרך, קרן יד הנדיב על ההכרה בחשיבות הדוח והשותפות. תודה מיוחדת לד"ר טלי משעל יריב, מנכ"לית קרן ברכה לשעבר, שהאמינה בנו ונתנה לנו רוח גבית לאורך כל הדרך. תודתנו העמוקה נתונה גם לד"ר מירב תורג'מן, ממונה על היחידה לפיתוח פדגוגי באגף לחינוך קדם יסודי במשרד החינוך, לד"ר כרמל בלנק, המחלקה למדעי ההתנהגות במרכז האקדמי רופין וחוקרת בכירה במרכז טאוב, לד"ר ניר מיכאלי, רקטור, מכללת אורנים ולסגל המכון הישראלי לחינוך בגיל הרך שבמכללת אורנים על הקריאה, על הביקורת הבונה ועל ההערות המועילות.

הקדמה

החינוך בגיל הרך, ובייחוד בגיל הינקות (לידה עד שלוש) לא עמד מעולם במרכז המדיניות החינוכית בישראל ובארצות המתפתחות, ולא הושקעו בו המשאבים ותשומת הלב השלטונית הראויים. בחלוף העיתים החלו מתפתחות תיאוריות חדשות והן שפכו אור על הילד, על גיל הינקות והיגְלדות. אלו, לצד תמורות כלכליות, אידיאולוגיות וחברתיות, ערערו את הנחות היסוד ואת מסגרות החשיבה שהכתיבו את המדיניות בתחום, וקראו להתבוננות מחודשת על המדיניות החינוכית בגיל הרך. מתוך כך החלו נוצרים תהליכי שינוי בשורה של מדינות, והם מאופיינים בדינמיקה של בדיקה, למידה, הפריה הדדית והתפתחות.

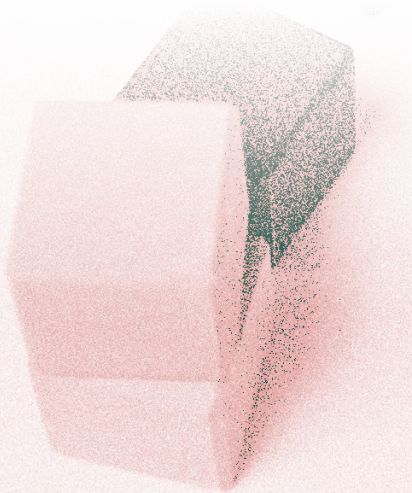
המחאה הציבורית שהתעוררה בישראל בשנת 2011 הייתה בבחינת יריית פתיחה לדיון במדיניות הגיל הרך. מסמכים שנכתבו בעשור האחרון עמדו על הצורך במדיניות מתואמת המקיפה את כלל המענים, הזכויות והשירותים הניתנים לילדים ולמשפחותיהם. אלא ששנים ללא השקעה בתחום והעדר יד מכוונת הובילו להתפתחות מענים חלקיים שצמחו אד הוק, ולמערכת סבוכה ונעדרת תשתיות מוסדרות. מצב דברים זה מהווה אתגר לקובעי וקובעות מדיניות, והם נאלצים להתוות אסטרטגיה, להקצות משאבים ולתת מענים על בסיס מידע חלקי ומעורפל.

דוח המכון הישראלי לחינוך בגיל הרך שבמכללת אורנים מבקש להציג תמונת מצב בהירה של חינוך טיפול איכותי בגיל הרך (Edu-Care), תחום המצוי בליבת עיסוקו של המכון ומהווה גורם מכריע בצמצום פערים ובניית חברה בריאה.

הדוח יבחן את מכלול התשתיות הנדרשות לקידום התחום: ארגוניות, רגולטוריות, אנושיות, פדגוגיות, מחקריות, פיזיות וכלכליות. באשר לכל

אחת מהן תיסקר הספרות הקיימת והנתונים הזמינים ממקורות שונים, ימופו נקודות עיוורון - מה לא ידוע לנו וחשוב לדעת - והמידע ינותח מנקודת מבט חדשה.

הדוח הנוכחי עוסק בתשתית הארגונית של מסגרות חינוכיות-טיפוליות מלידה עד גיל שלוש. הוא בוחן את המבנים והמערכות הקיימות, ויוצר המשגות חדשות, מנתח נתונים גלויים מזוויות חדשות, מציג מידע חדש, ומעורר שאלות הנוגעות לאתגרי המערכת, למדיניות הקיימת ולדרכי פעולה אפשריות.



תוכן העניינים

11	מבוא	1
11	האחריות הציבורית לחינוך מלידה עד גיל שלוש	2
	2.1 מערך החינוך מלידה עד גיל שלוש על הרצף שבין הציבורי לפרטי	
11		
15	2.2 מדרג הציבוריות של המסגרות החינוכיות טיפוליות	
16	2.3 מגוון המסגרות החינוכיות טיפוליות מלידה עד גיל שלוש	
22	הסדרה ופיקוח	3
	3.1 מצב הרישוי במעונות יום החוסים תחת חוק הפיקוח (שבעה פעוטות ומעלה)	
22		
	3.2 מסגרות חינוכיות טיפוליות מוכרות (סמל): סיווג, פיקוח ותפוסה	
24		
	הגורמים המפעילים מסגרות חינוכיות טיפוליות בפיקוח ממשלתי	4
26		
27	4.1 סיווג המפעילים לפי זרם חינוכי, מטרות ותחומי פעילות	
30	4.1.1 מפעילים ללא מטרות רווח - סיווג עצמי ותחומי פעילות	
	4.1.2 חברות פרטיות המפעילות מסגרות מוכרות (סמל): תחומי עיסוק	
31		
	4.2 רשויות מקומיות - מגמות בולטות בהפעלת מסגרות חינוכיות מוכרות (סמל)	
33		
	4.3 מפעילי מסגרות מוכרות (סמל) מלידה עד גיל שלוש - פריסה גיאוגרפית	
36		
	4.4 מעונות יום שיקומיים - מפעילים ופריסה גיאוגרפית	
39		
	4.4.1 התאגידים המפעילים מעונות יום שיקומיים: סיווג, מטרות ורמת ציבוריות	
39		
43	4.4.2 מימון מעונות יום שיקומיים על ידי המדינה	

49	מסגרות פרטיות שאינן בפיקוח	5
50	5.1 יקנעם עילית כמקרה מבחן	
54	סבסוד מעונות יום ומשפחתונים	6
57	סיכום	7
59	רשימת מקורות	8

נספח 1

	סוגי התאגידים המפעילים מסגרות חינוכיות טיפוליות	
63	מוכרות (סמל)	

נספח 2

	השוואה בין הדרישות לרישיון הפעלת מסגרות חינוכיות	
65	טיפוליות לבין הדרישות לרישיון והכרה (סמל)	

תקציר

חינוך-טיפול מלידה עד גיל שלוש אינו חוסה תחת חוק חינוך חובה חנם, ועומד מאז הקמת המדינה בשולי המדיניות החינוכית בישראל. שנים ללא השקעה בתחום הובילו לקיומה של מערכת לא מאורגנת, סבוכה ונעדרת תשתיות מוסדרות, אשר המידע על אודותיה חלקי ומעורפל.

דוח זה עניינו המערכת הקיימת לגיל לידה עד שלוש, והוא שופך אור על המבנים הקיימים, מסביר אותם וממשיג אותם. במסגרת זו דן הדוח בשני נושאים עיקריים: האחד, הגדרת 'חינוך ציבורי', מושג רווח שאינו מוגדר בחקיקה, ואפיון רמת הציבוריות של המסגרות החינוכיות-טיפוליות בהתבסס על נתונים ותבחינים של בעלות, מימון, בקרה ואחריות. השני, 'מיפוי תאגידים' המנהלים מוסדות חינוך לגיל לידה עד שלוש, ובכללם מעונות יום שיקומיים, על פי מטרותיהם המוצהרות, הזרם החינוכי שהם משתייכים אליו והפריסה הגיאוגרפית.

הדוח מלמד כי חינוך ציבורי בהגדרתו המלאה אינו קיים במסגרות חינוכיות-טיפוליות המצויות תחת חוק הפיקוח על מעונות היום. הוא מציג נתונים עדכניים לחודש מרץ 2024 ולפיהם רשומים במערכת הרישוי של משרד החינוך 6,084 מעונות יום שבהם שוהים שבעה פעוטות ויותר, 4,702 מעונות המחזיקים רישיון בתוקף, 271



המצויים בהליך רישוי, 593 מעונות רשומים המוכרים במערכת אך טרם הגישו בקשה, ו-518 מעונות שנסגרו בתשפ"ד. חרף העובדה שמספר המסגרות המוכרות (סמל) בשנת הלימודים תשפ"ד נותר ללא שינוי משנת הלימודים תשפ"ג, הממצאים מלמדים על תפוסה פוחתת בשיעור של 20% במעונות היום בפריסה ארצית (38,336 ו-47,722 בהתאמה).



הדוח מתבסס על נתונים שנאספו בין החודשים יולי 2023 - אפריל 2024 ומציג מידע ולפיו 684 תאגידיים מחזיקים בסמל ארגון ומפעילים מסגרות מוכרות (סמל) מסובסדות. 79% מהתאגידיים הללו פועלים לתועלת הציבור, 46% מזהים עם החינוך החרדי, ושיעור גבוה מכלל התאגידיים (186) ממוקם במחוז הצפון. 143 מהתאגידיים פועלים למטרות רווח (חברות בע"מ), 80% מהם מצהירים על קידום מטרות חינוכיות, ולצידם 10% פועלים בתחומי הביטוח, הבנייה, ההשקעות הפיננסיות, התיירות, המדיה והמזון. 38% מהתאגידיים הפועלים למטרות רווח פונים לציבור הערבי.

הנתונים הנוגעים למעונות היום השיקומיים מלמדים כי אלו מופעלים בידי 46 תאגידיים. 91% מהתאגידיים הללו פועלים לתועלת הציבור (עמותות, גופי השלטון המקומי ובתי חולים), מתוכם העמותות נבדלות זו מזו בדרך שהן ממומנות על ידי המדינה: 56% מהעמותות המשרתות את האוכלוסייה היהודית הכללית והערבית ממומנות באמצעות התקשרויות, מכרזים שהמדינה עורכת לקניית סחורות ושירותים, ואילו 86% מהעמותות המזוהות עם האוכלוסייה החרדית ומפעילות מעונות יום שיקומיים ממומנות בדרך של הקצבות ותמיכות.

ההמשגה של המונחים, הנתונים העדכניים וניתוחם יוצרים בסיס מידע והגדרות מדויקות שעל פיהם ניתן לגבש מדיניות שתכליתה קידום חינוך טיפול איכותי לגיל לידה עד שלוש, ולהקצות משאבים באופן מושכל.

1

1.

מבוא

מערך מסגרות היום לתינוקות וילדים שטרם מלאו להם שלוש שנים (להלן: לידה עד גיל שלוש) איננו חינוך ממלכתי. בשונה ממערכת החינוך לגיל שלוש, אין מדובר ב"חינוך הניתן מאת המדינה על פי תוכנית הלימודים, ללא זיקה לגוף מפלגתי, עדתי או ארגון אחר מחוץ לממשלה, ובפיקוחו של השר או של מי שהוסמך לכך על ידי" (חוק חינוך ממלכתי התשי"ג-1953). נהפוך הוא, זהו חינוך שאינו ניתן באופן ישיר על ידי השלטון המרכזי, ואינו באחריות שר אחד ובפיקוחו המלא. כפי שיתואר בהמשך, מדובר במערכת ארגונית מורכבת ביותר הנתונה בידי גורמים רבים בעלי זיקות שונות ואינטרסים מגוונים, ללא מערך פדגוגי כללי ומחייב. מטרת דוח זה לשרטט את המפה הארגונית הסבוכה שנוצרה בגיל לידה עד שלוש במדינת ישראל.

2

2.

האחריות הציבורית לחינוך מלידה עד גיל שלוש

2.1

מערך החינוך מלידה עד גיל שלוש על הרצף שבין הציבורי לפרטי

החינוך מגיל לידה עד שלוש מצוי על הרצף שבין חינוך ציבורי לבין חינוך פרטי. המונח 'חינוך ציבורי' אינו מעוגן בחוק אך מבטא רעיון של חינוך שווה לכל נפש, זמין, באיכות ראויה ומותאם אוכלוסייה ואורחות חיים. הוא ניתן כשירות ציבורי אשר נועד למלא את המחויבות הבסיסית של המדינה (משרדי הממשלה, גופי השלטון המקומי ורשויות ציבוריות אחרות) באופן יעיל, שוויוני ואיכותי (משרד מבקר המדינה ונציבות תלונות הציבור, 2003). חוקים שונים (חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, התשנ"ח-1998, וכן חוק איסור הפליה במוצרים, בשירותים ובכניסה למקומות בידור ולמקומות

ציבוריים, התשס"א-2000) מלמדים כי שירות ציבורי ניתן בידי גוף ציבורי המוגדר בחוק¹ במקום המנוי בחוק וללא הפליה.

מבט על מערך החינוך מלידה עד גיל שלוש מגלה כי רמת הציבוריות (בהתבסס על Belfield & Levin, 2002; בלס, 2005) של המסגרות החינוכיות נעה על רצף בין שני קטבים (כמפורט בטבלה 1 שלהלן): בקצה האחד מצוי החינוך הציבורי בגיל הרך שמספק השלטון המקומי, ממומן דרך הכנסות ממיסים ומבוקר באמצעות חקיקה, מערכות פיקוח, ביקורת וחובת דיווח, עם המלצה לתוכנית פדגוגית; בצד שמנגד מצוי החינוך הפרטי (לא ציבורי) ולו שלושה מאפיינים: הוא ניתן על ידי ספק פרטי, מתאפיין בשיעור מימון גבוה מצד מקבלי השירות, ומגננוני הפיקוח עליו אינם רשמיים ונתונים לדרישות ההורים ולשביעות רצונם (Hirschman, 1970). החינוך שאינו ציבורי מלידה עד גיל שלוש התהווה לאורך השנים כמענה לצורך שלא סופק על ידי המדינה, הן כתוצר של יזמות הבאה 'מלמטה' והן כמענה ממשלתי מוגבל הבא 'מלמעלה'. עד היום החינוך שאינו ציבורי מהווה נתח מרכזי במערכת החינוך לגיל לידה עד שלוש. הוא משרת את ההורים והקהילות אשר אינם זכאים, או שאינם יכולים, ליהנות מהחינוך הציבורי המקביל והמצומצם בהיקפו, וכן את מי שאין ידו משגת לשלם שכר לימוד חרף הסבסוד. לצידם מצויים גם מי שבוחרים בחינוך הפרטי מטעמים אידיאולוגיים ומשיקולים של מעמד חברתי-כלכלי.

בתווך שבין החינוך הציבורי לחינוך הפרטי מצויות מסגרות חינוכיות הנבדלות זו מזו במשקל השונה הניתן בהן לרכיבים אלו: (1). בעלות; (2) מימון; (3) רגולציה ואחריותות.

(1) **הבעלות** נוגעת לבעלי השליטה הכלכלית, האידיאולוגית והפדגוגית במסגרות החינוכיות. כך נוכל למצוא בקצה האחד מפעילים בבעלות ציבורית מלאה הפועלים לתועלת הציבור, ובקצה האחר מפעילים בבעלות פרטית הפועלים למטרות רווח בלבד (גם אם יש למסגרת קו אידיאולוגי פדגוגי).

(2) **המימון** נוגע להקצאת המשאבים הדרושים להפעלת המסגרות החינוכיות: מבנה, ציוד ותחזוקה, כוח אדם, הכשרה ושכר; ביטוחים ומיסוי. בהקשר זה קיימות מסגרות הנתמכות על ידי המדינה באופן מלא או חלקי באמצעות הקצבות ותמיכות, קניית שירותים, העמדת מבני ציבור ומתן סיוע להורים בתשלום שכר הלימוד המפוקח על ידי המדינה, לפי קריטריונים מובחנים.

1 משרדי הממשלה ויחידות הסמך, רשויות מקומיות, תאגידים שלפחות מחצית מכוח ההצבעה בהם בידי הממשלה, גופים מבוקרים כמשמעותם בחוק מבקר המדינה ועוד.

לצד זאת, במקרים מסוימים מממן את המסגרות גם התאגיד שהן שייכות לו. בחינוך הפרטי (לא ציבורי) עלויות המימון מצויות באחריות הבעלות ומושגות בחלקן על ההורים באמצעות שכר לימוד מלא, ללא פיקוח על המחירים.

(3) **הרגולציה והאחריות** עוסקות הן בהחלת סטנדרטים, פיקוח ובקרה על המסגרות החינוכיות, והן בנכונות ובחובה של המסגרות עצמן לדווח על עשייתן ולקבל עליהן אחריות לכך. מסגרות חינוכיות שתנאי פתיחתן והפעלתן מוסדרים בחקיקה נתונות לרמות שונות של בקרה. מעורבות המדינה מתבטאת ברישום התלמידים, בתוכניות הלימודים, בעיצוב הסביבה החינוכית, בפיקוח על המבנה ובטיחותו, בקביעת שכר הלימוד וגובה תשלומי ההורים, בתנאי ההעסקה, השכר וההכשרה המקצועית, ובבחינת רישום פלילי. מסגרות שהגדרתן אינה מכתובה פיקוח חינוכי ציבורי מופעלות לרוב מכוח החקיקה הנוגעת לתאגידים, וכן למגזר העסקי וכלליו. בהסדרה גלומה גם תפיסת האחריות הערכית והמקצועית: הגורמים שהמפעילים ואנשי הצוות החינוכי-טיפולי מחויבים להם במתן דין וחשבון, השלב שבו מתבצע הדיווח (בסוף שנת הלימודים או במהלכה), ומטרתו (דיווח כספי וחינוכי, בטיחות וביטחון וכן הלאה).

מסגרות מהסוג הראשון ניתן למצוא במעונות שהקימה והפעילה הממשלה בשיתוף הרשות המקומית. לאחר מכן מדורגות ברמה הולכת ופוחתת של ציבוריות התקשרויות של רשויות מקומיות ואזוריות עם זכיינים - תאגידים ללא מטרות רווח כמו עמותות נשים, חברות בע"מ, ויזמים פרטיים שזכו במכרז המסדיר ניהול והפעלה של מסגרות חינוכיות-טיפוליות לגיל הרך. החינוך ברמת הציבוריות הנמוכה מורכב מתאגידים הפועלים למטרת רווח או לתועלת הציבור וממפעילים שאינם תאגידים (עוסק מורשה ועוסק פטור ממע"מ). אלו גם אלו מתאפיינים (בלס, 2005) בגביית שכר לימוד לפי שיקולי הבעלות; במדיניות קבלת תלמידים סלקטיבית; ובקביעת תנאי עבודה ושכר ללא כפיפות לחוזה עבודה ארצי או לתנאי עבודה ייחודיים. חינוך זה כולל מסגרות חינוכיות-טיפוליות נוספות שאינן מוצהרות ואין עליהן דיווח ברשויות הממשלתיות.

טבלה 1: רצף רמת הציבוריות של מסגרות חינוכיות מלידה עד גיל שלוש.

רמת הציבוריות	הבעלות	מפעילי המסגרות (דוגמאות)	המימון	הרגולציה והאחריות
1	שילוב כוחות של שלטון מרכזי ושלטון מקומי	משפחתונים שמפעילה הרשות המקומית; מעון שיקומי בבית חולים ממשלתי	כספי מדינה באופן מלא	משרד ממשלתי ממונה*
2	אגודות שיתופיות וחברות עירוניות	החברה העירונית לתרבות ופנאי אשדוד (חל"צ)	תמיכת הרשות המקומית, הקצאת זכויות במקרקעין, סבסוד שכר לימוד על ידי משרדי הממשלה	משרד החינוך, * משרד העבודה, משרד הבריאות והשלטון המקומי.
3	תאגידים לתועלת הציבור ולמטרות רווח (סמל)	נעמת, ויצו, החברה למתנ"סים, המכללה הארצית להכשרה מקצועית	מימון חלקי של השלטון המרכזי והמקומי באמצעות הקצבות ותמיכות של המדינה והתקשרויות ממשלתיות לאספקת שירותי חינוך בגיל הרך, הקצאת מקרקעין וסבסוד שכר לימוד לצד מקורות הכנסה אחרים	מסגרות מוכרות (סמל)
4	תאגידים לתועלת הציבור המפעילים מסגרות מוכרות (ברישיון)	עמותות רשומות דוגמת רשת בתי חב"ד; איגוד מורים עולים	אפשרות למימון ממשלתי שאינו מכוון בהכרח לאספקת שירותי חינוך בגיל הרך, למשל, משרד ההתיישבות והמשימות הלאומיות, האגף לחינוך תורני וקרן עיזבונות הקצאת מקרקעין והתקשרויות למכירת שירותים	מסגרות מוכרות (ברישיון)
5	חברות למטרות רווח ומפעילים שאינם תאגידים המפעילים מסגרות מוכרות (ברישיון)	חברות דוגמת 'אמא אדמה' - חינוך מונטסורי, ועוסקים מורשים	ללא מימון המדינה, מימון מלא של הבעלות והשתתף חלק מהעלויות על ההורים באמצעות שכר לימוד ללא זכאות לסבסוד	מסגרות מוכרות (ברישיון)
6	מפעילי מסגרות חינוכיות - תאגידים הפועלים לתועלת הציבור ואינם חוסים תחת חוק הפיקוח	עמותות שאינן בעלות סמל	אפשרות למימון ממשלתי שאינו קשור בהכרח לחינוך בגיל הרך	מסגרות חינוכיות - תאגידים הפועלים לתועלת הציבור ואינם חוסים תחת חוק הפיקוח
7	מפעילי מסגרות חינוכיות - תאגידים ושאינם תאגידים - הפועלים למטרות רווח ואינם חוסים תחת חוק הפיקוח	עוסקים פטורים ומורשים, וחברות בע"מ	ללא מימון המדינה	מסגרות חינוכיות - תאגידים ושאינם תאגידים - הפועלים למטרות רווח ואינם חוסים תחת חוק הפיקוח
	מפעילי מסגרות חינוכיות טיפוליות ששוהים בהן יותר משבעה ילדים, ללא רישיון		ללא מימון המדינה	ללא פיקוח וללא דיווח

* במסגרות חינוכיות טיפוליות מוכרות (סמל) עם שבעה ילדים ומטה המשרד הממונה הוא משרד העבודה. במקרה של מסגרות שאינן מוכרות, אין כל משרד ממונה. במסגרות שיקומיות המשרד הממונה הוא משרד הבריאות, ובמעונות רב-תכליתיים המשרדים הממונים הם משרד החינוך ומשרד הרווחה והביטחון החברתי.

2.2.

מדרג הציבוריות של המסגרות החינוכיות-טיפוליות

תרשים 1 שלהלן מציג את המסגרות הללו על ציר של רמת הציבוריות: בקצה האחד החינוך הציבורי, המופעל ישירות על ידי הממשלה בשיתוף הממשל המקומי, בתווך ברמת ציבוריות הולכת ופוחתת מצויים זכייני משרדי הממשלה או הרשויות המקומיות לאספקת שירותי חינוך: חברות עירוניות ואגודות שיתופיות, לאחריהן מפעילים המוכרים על ידי המדינה ומפעילים מסגרות מוכרות (סמל) המאפשרות להורים סבסוד שכר לימוד, בהמשך הציור מצויות מסגרות ברישיון ומסגרות לתועלת הציבור שאינן חוסות תחת חוק הפיקוח, ובקצה השני החינוך הפרטי, המכנס תחתיו מגוון מפעילים ומסגרות שאינן מוכרות או מפוקחות. תוחמות את הציור (אך אינן חלק מהדירוג) הן מסגרות הפועלות ללא רישיון שלא על פי חוק.

תרשים 1: רמת הציבוריות של מסגרות חינוכיות-טיפוליות מלידה עד גיל שלוש.

1	חינוך ציבורי	שלטון מרכזי ושלטון מקומי (הפעלה ישירה מתקיימת בעיקר במעונות שיקומיים ובמשפחתונים)
2	ציבורי במידה רבה מאוד	אגודות שיתופיות וחברות עירוניות
3	ציבורי במידה רבה	תאגידים לתועלת הציבור ולמטרות רווח במסגרות סמל (נעמת, ויצו, החברה למתנ"סים, המכללה הארצית להכשרה מקצועית)
4	ציבורי במידה מתונה	מפעילים הפועלים לתועלת הציבור (למשל עמותות בית חב"ד במסגרות מוכרות ברישיון)
5	ציבורי במידה נמוכה	מפעילים הפועלים למטרות רווח – תאגידים ושאינם תאגידים – במסגרות מוכרות (רישיון)
6	ציבורי במידה נמוכה מאוד	תאגידים הפועלים לתועלת הציבור ואינם חוסים תחת חוק הפיקוח
7	לא ציבורי	מפעילים הפועלים למטרות רווח ללא פיקוח וללא רישיון – מסגרות עד שבעה ילדים
	לא חוקי	מפעילי מסגרות מעל שבעה ילדים ללא רישיון

רמת הציבוריות של המסגרות החינוכיות-טיפוליות הודגמה בטבלה ובתרשים לעיל על פי משתנים של בעלות, מימון, רגולציה ואחריות. עולה מכך כי הפיחות ברמת הציבוריות ניכר בזהות המפעילים, בסוג ההכרה שמקבלת המסגרת החינוכית-טיפולית, בבקרה הקיימת ובהיקפה, וכן בגורמים שהבעלות והמפעילים מחויבים להם בדיווח על פועלם, בסוג הדיווח הניתן (חינוכי, ערכי או רשמי) ובמטרתו.

2.3

מגוון המסגרות החינוכיות-טיפוליות מלידה עד גיל שלוש

עקב שינוי המדיניות הממשלתית והחקיקה בשנים האחרונות, מערך החינוך בגיל הרך נחלק באופן גס לארבע קטגוריות, וניתן להתבונן על מערכת הגיל הרך גם דרכן: (1) מסגרות חינוכיות-טיפוליות ששוהים בהן לפחות שבעה ילדים המצויות בחסות משרד החינוך, ונחלקות לשלושה סוגים: מעון יום רגיל, מעון 'מסיכון לסיכוי' ומעון 'רב-תכליתי' אשר משרד הרווחה והביטחון החברתי משתתף בהחזקתו (משרד החינוך, 2022, עמ' 61). (2) מסגרות לילדים בעלי צרכים מיוחדים (מעונות יום שיקומיים) המצויים בחסות משרד הבריאות ומשרד הרווחה והביטחון החברתי. (3) מסגרות חינוכיות-טיפוליות קטנות המכונות 'משפחתונים' ומונות עד חמישה ילדים, או עד עשרה ילדים במקרה של 'משפחתונים מורחבים', הפועלות בחסות משרד הרווחה והביטחון החברתי ותחת חוק הפיקוח על מעונות, התשכ"ח-1965 הקובע חובת רישיון ועמידה בתנאים לכל מעון שבו שוהים יותר משני ילדים.² (4) מסגרות חינוכיות-טיפוליות עד שבעה ילדים ללא סמל וללא רישוי. מסגרות אלו עצמאיות ואין משרד ממשלתי המפקח על פעולתן, ולעיתים מכונות בפי מפעיליהן 'משפחתונים'.

-

2 החוק חל על כל המעונות ששוהים בהם יותר משני חוסים חסרי ישע - ילדים עד גיל 14, קשישים ואנשים בעלי מוגבלות גופנית או שכלית, המצויים מחוץ לבית משפחתם/או בהשגחת האפוטרופוס החוקי.

להלן פירוט הקטגוריות:

(1) **מסגרות חינוכיות-טיפוליות ששוהים בהן לפחות שבעה ילדים המצויות בחסות משרד החינוך.** מסגרות אלו פועלות מכוח חוק הפיקוח על מעונות יום לפעוטות (התשע"ט-2018) והתקנות (תשפ"א-2021), אשר נועדו להבטיח את שלומם והתפתחותם התקינה של הפעוטות (רבינוביץ, 2020). מפעילי המסגרות, בין שהם תאגידים ציבוריים ופרטיים ובין שאינם תאגידים (עוסקים מורשים), נדרשים להחזיק ברישיון להפעלת מעון או לחילופין לשמש מעון מוכר (מעון סמל). מסגרות ברישיון פועלות ברמת ציבוריות מתונה עד נמוכה (דרגות 4-5) ואילו מסגרות סמל מצויות ברמת ציבוריות רבה עד רבה מאוד (דרגות 2-3), ובמקרים אחדים בלבד בקטגוריה של חינוך ציבורי (דרגה 1). על פי החוק (פרק ג', סעיף 10, עמ' 7), "תוקפו של רישיון הפעלה שניתן למבקש לראשונה יהיה לשנה, ורשאי הממונה לחדש את תוקפו לתקופה נוספת של שנתיים, לאחר מכן לתקופה נוספת של שלוש שנים ולאחר מכן לתקופות נוספות שלא יעלו על ארבע שנים כל אחת."

מעונות המבקשים הכרה כמעונות סמל נדרשים לעמוד בתנאים נוספים על דרישות הרישיון המצוינות לעיל, ונחלקים לשתי קטגוריות נפרדות:

האחת, בקשה **לסמל ארגון** המאפשר למפעילים להפעיל מעון יום לפעוטות מבחינה מנהלתית ותקציבית. אלו כפופים לחוק הפיקוח על מחירי מצרכים ושירותים, התשנ"ו-1996. תינוקות ופעוטות השוהים במעונות אלו זכאים להשתתפות בשכר לימוד מהמדינה, לפי כללים שנקבעו במבחני התמיכה של משרד העבודה, אגף בכיר לעידוד תעסוקת הורים (2023).

השנייה, בקשה **לסמל מעון**, הכרה בצד החינוכי והבטיחותי של המסגרת שעבורה נתקבל האישור, ועמידה בדרישות הכשרה מפורטות והוראות השעה הנוגעות לתפוסה מרבית ותקינה בכל אחת מכיתות המעון.

השוני בין מעון מוכר (סמל) למעון ברישיון הוא בהחמרת הדרישות ממעון מוכר (סמל), כמפורט בנספח 2 שלהלן. כך למשל, תפוסת הילדים נקבעת גם לפי גודל הכיתות במעון ולא רק לפי טווח הגילים בכיתה; עוד נדרשת המסגרת לעמוד בתקני כוח אדם מחייבים של משרת ניהול המעון; משרת בישול ומשרת הדרכה פדגוגית. היקף המשרות נקבע על פי מספר הכיתות במעון; בכל אחת מהכיתות מתחייבת המסגרת להעסיק לפחות איש או אשת צוות חינוכי טיפולי אחד עם ההכשרה והניסיון הנדרשים. המסגרת גם נדרשת לממן ביטוחים לכיסוי אחריותה ולא להסתפק בהצהרה על קיומם; להציג 'דוח התאמת תשתית לייעודה' למעון יום; אישור תברואה ובריאות שנתי; תצהיר

על התזונה במעון שחתום עליו תזונאי בעל רישיון בתוקף; וחתימה על כתב התחייבות משותף למשרד החינוך ולזרוע העבודה.

מעונות יום מוכרים (סמל) בפיקוח משרד החינוך נחלקים לשלושה סוגים עיקריים:

א. **מעון רגיל** - מסגרת טיפולית-חינוכית לתינוקות ופעוטות הפועלת במתכונת יום ארוך, אשר בה שכן הלימוד בפיקוח והוא נקבע לפי גיל הילד וסוג המסגרת. המעון מוכר ומופעל על ידי גופים שקיבלו 'סמל מעון' מהמדינה, מספר הילדים בו מוגבל כמפורט ב'אישור התפוסה' (משרד החינוך, 2024) והוא מחויב לפעול על פי שעות הפעילות הקבועות מהשעה 07:00 עד 16:00 או 17:00 כפוף לאישור (משרד החינוך, 2022), ועל פי לוח החופשות, ולתת סל שירותים שקבע המשרד המפקח. מספר המעונות הרגילים בשנת הלימודים תשפ"ד עומד על 2015, מהם 21 בקטגוריה 'מקומות עבודה' - מעונות רגילים המופעלים בסמיכות למקום העבודה של ההורים, במטרה לסייע להורים העובדים, למקומות העבודה ולקידום שוויון מגדרי בשוק העבודה (בלומנטל, 1995; הכנסת השלוש עשרה, 1995). מעונות אלו נותנים קדימות בהרשמה לילדי המועסקים במקום. מקום העבודה רשאי לקבוע עדיפות שנייה לילדי הורים נוספים הקשורים אליו (אגף בכיר לעידוד תעסוקת הורים, 2024). דוגמה לכך הם המעונות בבתי חולים, באוניברסיטאות, במכוני מחקר ובתעשייה, 12 מהם מופעלים על ידי ויצו (ויצו - האגף לגיל הרך, 2023).

ב. **מעון 'מסיכון לסיכוי'** - מאפשר לפעוטות עם עיכוב התפתחותי לגדול לצד בני גילם במסגרת מעון רגיל. הפעוטות משולבים בקבוצת המעון עם סיעת צמודה, ונהנים ממעטפת טיפולית פרא־רפואית - פיזיותרפיה, ריפוי בעיסוק, קלינאות תקשורת - הדרושה להתפתחותם. כן ניתנת מעטפת הדרכה וליווי להורים (מנדלר ובן־הרוש, 2006; רוזנפלד ואחרים, 2015). על פי נתוני משרד העבודה, בשנת הלימודים תשפ"ד פועלים 18 מעונות מוכרים בסיווג זה.

ג. **מעון 'רב־תכליתי'** - מעון יום רגיל העובר הסבה מבנית וצוותית כדי לענות על צורכי פעוטות וילדים בסיכון מגיל שלושה חודשים עד שישה חודשים והוריהם (טליאס, 2018). אלו מופנים למעון בהחלטה של ועדות תכנון, טיפול והערכה במחלקות לשירותים חברתיים, ולפי הגדרת חוק

פעוטות בסיכון (הזכות למעון), התש"ס-2000. המעון מציע מענה מקיף לפעוטות: יום לימודים ארוך (07:00-19:00), הזנה, טיפולים פרא-רפואיים ומסגרת תומכת למשפחה, לשם הפחתת הסיכון ולמניעת צורך בסידור חוץ-ביתי (משרד החינוך, 2022). את המעונות מתקצב משרד העבודה, ועל פי רוב מפעילים אותם מבחינה מקצועית ויצו, נעמת, אמונה, החברה למתנ"סים ובית יעקב. דוח המחקר של משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים (טליאס, 2018) המובא לעיל מלמד כי "בשנת 2018 פעלו כ-75 מעונות ברחבי הארץ, [שאכלסו] יחדיו כ-3,000 ילדים". בינואר 2024 עמד מספרם על 39, משמע פיחות של 53% בחמש השנים האחרונות. שינויים משמעותיים חלו גם במעבר משנת הלימודים תשפ"ג לתשפ"ד: 18 מעונות רב-תכליתיים הוסבו למעונות רגילים, 11 מעונות הוסבו למעונות 'מסיכון לסיכון', שניים נסגרו ושניים הפכו מרגילים לרב-תכליתיים.

(2) מסגרות לילדים בעלי צרכים מיוחדים (מעונות יום שיקומיים) המצויים בחסות משרד הבריאות ומשרד הרווחה והביטחון החברתי. מסגרות אלו מצויות בחלקן בקטגוריה חינוך ציבורי וברמת ציבוריות גבוהה מאוד עד מתונה (דרגות 1-4). מטרתן להבטיח לפעוטות עם מוגבלות מסגרת שיקומית, טיפולית וחינוכית נאותה. מעונות היום השיקומיים מספקים טיפול וחינוך לעשרה פעוטות ויותר עם מוגבלות. במקרים שמקום מגורי הפעוטות מצוי במרחק של 25 קילומטרים לפחות מהמעון השיקומי, ייתכנו לימודים בשלוחה שבה מצויים לפחות שישה פעוטות. פעוטות עם מוגבלות זכאים על פי חוק מעונות יום שיקומיים, התש"ס-2000, לטיפול ולחינוך, להסעה ולליווי לפי סל שירותים מוגדר, הניתן להם לפי תוכנית טיפול אישית. האחראים ליישום החוק הם שר הרווחה והביטחון החברתי ושר הבריאות. נתוני משרד הבריאות בשנת 2022 (העדכניים ביותר) מלמדים כי בישראל פועלים 152 מעונות שיקומיים. נתוני משרד הרווחה מלמדים על מספר גבוה יותר, כמפורט בפרק 4.3 להלן.

(3) מסגרות חינוכיות-טיפוליות קטנות המכונות 'משפחתונים' ומונות עד חמישה ילדים או עד עשרה ילדים במקרה של 'משפחתונים מורחבים'. מסגרות אלו מצויות בקטגוריה חינוך ציבורי ולכל הפחות ברמת ציבוריות גבוהה מאוד עד גבוהה (דרגות 2-4). המסגרות פועלות על פי חוק הפיקוח על מעונות, התשכ"ח-1965, הקובע חובת רישיון ועמידה בתנאים לכל מעון שבו שוהים

יותר משני ילדים.³ מגבלות תקציב וכוח אדם הובילו לצמצום תחולת החוק ולפיקוח על מעונות שבהם שוהים חמישה ילדים הפונים מרצונם ומיזמתם לקבלת הכרה (סמל) מטעם המשרד המפקח, כיום האגף להפעלת שירות המשפחתונים שבמשרד העבודה. הפיקוח על מסגרות מוכרות (סמל) אלו, הפועלות לרוב בבית הגורם המטפל, נעשה באמצעות רכזת המשפחתונים במחלקה לשירותים חברתיים ברשות המקומית.

בשנת 2023 הפעילו 52 רשויות מקומיות משפחתונים מוכרים עבור המשרד המפקח (רבינוביץ', 2023) בעצמן או באמצעות זכיינים נותני שירות הפועלים בחלקם למטרות רווח (דרגת ציבוריות 5). משפחתונים מוכרים אלו נדרשים לעמוד בתנאים מוגדרים, כמפורט באתר משרד החינוך: מבנה המשפחתון ותנאי הבטיחות בו; ניסיון המועמדות (מטפלות ומחנכות) בהפעלתו; השכלתן והכשרתן מבחינה פדגוגית, בטיחותית והגשת עזרה ראשונה. הם גם מחויבים לסל שירותים מוגדר ולשכר לימוד מפוקח, שנקבע לפי גיל התינוק או הילד ולפי סוג המסגרת. הורים שילדיהם שוהים במשפחתונים אלו עשויים להיות זכאים להשתתפות המדינה במימון המסגרת, בהתאם לתנאי הזכאות (משרד העבודה, 2024). כיוון שכך, שכר המטפלות - בין שהן מועסקות על ידי תאגיד ובין שהן עוסקות עצמאיות הרשומות כעסק זעיר (ויסבלאי, 2007) - מורכב מתשלומי ההורים ומסבסוד ממשלתי, והם מועברים למטפלות באמצעות הרשות המקומית. את שיבוץ הילדים למסגרת מבצעת רכזת המשפחתונים ברשות המקומית. על פי נתוני המשרד פעלו בשנת הלימודים תשפ"ג 3,484 משפחתונים, ואילו בשנת הלימודים תשפ"ד - 3,472.

'משפחתונים מורחבים' מהווים מסגרת חינוכית-טיפולית ובה שתי מטפלות לעשרה ילדים לכל היותר, בני חצי שנה עד שלוש שנים. אלו עומדים בתנאי הסף הנדרשים ממשפחתונים מוכרים אך מחויבים בתנאים נוספים, כמפורט באוגדן הנהלים להפעלת המשפחתונים של משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה (2007). בעבר נעשתה הקמתם בשיתוף פעולה עם משרד העבודה, ופתיחתם הותנתה באישור הנהלת אגף החינוך ברשות המקומית, בהתבסס על ריאיון עם שתי המנהלות המועמדות לניהול המשפחתון ולפי המלצות ועדת ההיגוי המקומית, שבה היו חברים גם נציגי משרד העבודה ומשרד הרווחה. כן

3 החוק חל על כל המעונות ששוהים בהם יותר משני חוסים חסרי ישע - ילדים עד גיל 14, קשישים ואנשים בעלי מוגבלות גופנית או שכלית, המצויים מחוץ לבית משפחתם ו/או בהשגחת האפוטרופוס החוקי.

ניתנה העדפה להפעלת משפחתונים מורחבים על ידי מטפלות ומטפלים בעלי קרבה משפחתית (אישה ובעל, אם ובת וכן הלאה).

בחברה הערבית הבדואית שבנגב מוכרים משפחתונים מורחבים כחלק מתוכנית 'הורים שותפים' (חצור, 2018), יוזמה משותפת של אג'ק - מכון הנגב, ג'וינט ישראל - אשלים, ומשרד הכלכלה.⁴ נכון להיום פועלים כ-50 משפחתונים מורחבים,⁵ ואולם אלו נתפסים כיצור כלאיים: סוג המסגרת מצוי בפיקוח משרד העבודה, ומספר הילדים מחייב פיקוח של משרד החינוך. על כן החליט משרד העבודה להביא לסגירתם, ובקובץ רענון נוהלי הפעלת משפחתון לשנה"ל תשפ"ג ותשפ"ד (2023) בוטלה האפשרות לפתוח משפחתון מורחב.

(4) מסגרות חינוכיות-טיפוליות עד שבעה ילדים ללא סמל וללא רישוי. מסגרות אלו מקיפות את הסדרי הטיפול והחינוך של תינוקות ופעוטות מלידה ועד גיל שלוש אשר אינם בפיקוח הממשלה, וכוללים טיפול בידי בני משפחה, ומסגרות טיפול המופעלות על ידי אנשים פרטיים או גורמים ציבוריים. מסגרות אלו מצויות בקטגוריה חינוך פרטי (לא ציבורי) (דרגות 6-7) ונושאות שמות שונים - מעונות, משפחתונים, פעוטונים וגנים - שאינם משקפים הבדלים מהותיים או מלמדים על רמת הטיפול והחינוך הנוהגים בהם. על כן מוטלת על ההורים האחריות לוודא כי המסגרות החינוכיות-טיפוליות הללו מספקות תנאים הולמים מבחינה פיזית, רגשית וחינוכית להתפתחות ילדיהם. נכון להיום, אין בידי משרדי הממשלה או גורם רשמי אחר בסיס נתונים מהימן על אודותיהן. סקר של בנק ישראל (שחר, 2021) מלמד כי שיעור המשפחות הנעזרות במסגרות פרטיות קבוצתיות עומד על 49% במגזר היהודי ו-8% במגזר הערבי. משפחות נעזרות במטפלות פרטיות בשיעור של 8% במגזר

4 התוכנית החלה בשנת 2003 ומבוססת על מודל עבודה ייחודי אשר במסגרתו מאותרות ומוכשרות נשים מהקהילה לתפקידי מדריכות ומטפלות סמך מקצועיות לגיל הרך. המדריכות מובילות משפחתון לילדים בני שנה וחצי עד שלוש בביתן, ושתיהן שוות מעמד. על פי המודל, המשפחתון הופך למרכז קהילתי שמעודד מעורבות ופרואקטיביות בגידול ילדים, תוך שמירה על ערכים ועל משאבים תרבותיים מקומיים, לצד תרגום תיאוריות התפתחות והתקשרות בגיל הרך לפרקטיקה בשטח. נוסף על כך, קיימת במודל התייחסות ייחודית למעורבות הורית, המתבטאת בנוכחות מתמדת של ההורים במשפחתון במסגרת סבב 'משמרות' חודשי, ובמערך תומך של פעילויות קהילתיות מחוץ לשעות המשפחתון. נכון לשנת 2020, התקיימו 21 משפחתונים במסגרת התוכנית 'הורים שותפים'. אלו נותנים מענה למחסור הקיים במעונות יום ביישובים הלא מוכרים.

5 שיחה עם דפנה מאור, מנהלת אגף בכיר לעידוד תעסוקת הורים במשרד העבודה, 24 בדצמבר, 2023, בשעה 15:00.

היהודי ו־2% במגזר הערבי. דוח מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור (2022) מלמד כי במסגרות הפרטיות שוהים 35% מהפעוטות (כ־190,800) ו־38% שוהים בבית (כ־210,000). לפי אומדן של קרן ברל כצנלסון (זר־אביב ומן, 2021), כרבע מיליון מהתינוקות והפעוטות בישראל אינם שוהים במסגרות המוכרות על ידי המדינה.

3.

הסדרה ופיקוח

בשנת 2018 נחקק בישראל חוק הפיקוח על מעונות יום לפעוטות במטרה לקבוע הסדר הנוגע להפעלת מעונות אלו, רישויים והפיקוח עליהם. בעשותם כן, ביקשו המחוקקים להגן על שלומם, על זכויותיהם ועל כבודם של הפעוטות השוהים במעונות, ולקדם את התפתחותם. כמו כן, הם ביקשו להבטיח לפעוטות תנאים נאותים, למנוע פגיעה בהם, לתת להם סביבה חינוכית וטיפולית הולמת ולמלא את צורכיהם הגופניים, הרגשיים, החברתיים והחינוכיים. הסמכויות שניתנו בידי משרד הכלכלה והתעשייה לפיקוח על מעונות היום לפעוטות מתוקף חוק זה ושלושה חוקים נוספים, הועברו בשנת 2022, בעקבות החלטת ממשלה מספר 951, לאחריות משרד החינוך (משרד ראש הממשלה, 2022). במעבר זה לא נכללו משפחתונים ששוהים בהם עד חמישה תינוקות ופעוטות, ומשפחתונים מורחבים.

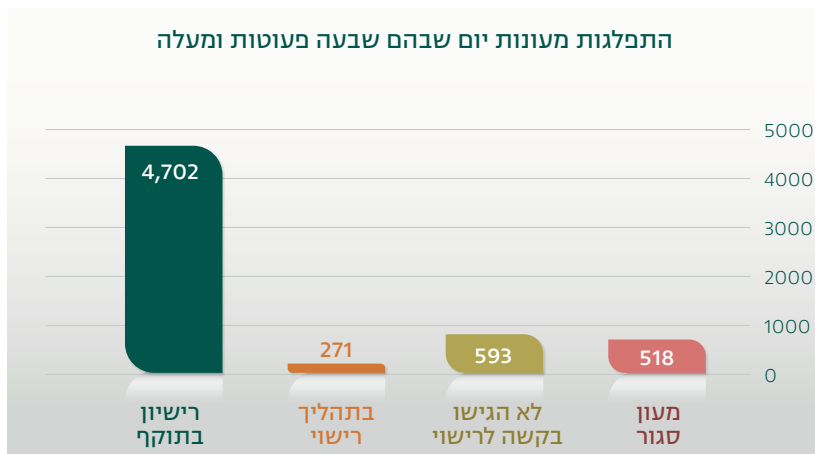
3.

3.1

מצב הרישוי במעונות יום החוסים תחת חוק הפיקוח (שבעה פעוטות ומעלה)

נכון לחודש מרץ 2024 רשומים במערכת הרישוי של משרד החינוך 6,084 מעונות יום ששוהים בהם שבעה פעוטות ומעלה. חלק הארי של המעונות (5,361) פונה לציבור היהודי, ולאחר מכן בסדר יורד: 582 מהמעונות פונים לציבור הערבי, 114 לציבור הדרוזי, 23 לציבור הבדואי ו־4 לציבור הצ'רקסי. מעונות אלו כלולים בחוק הפיקוח, התשע"ט-2018, כפופים לאחריות משרד החינוך ומצויים בשלבים שונים בתהליך הרישוי, כמפורט בתרשים 2 שלהלן:

תרשים 2: התפלגות מעונות יום בפיקוח משרד החינוך לפי סטטוס הרישיון.



חובת הרישוי חלה על כל מעון המשמש מקום שהייה יומי לחינוך וטיפול בשבעה פעוטות ומעלה. על פי נוהל חידוש רישיון סעיף 1.ב. (משרד החינוך, 2023), משמעות הדבר היא שמעונות מוכרים (סמל) ומעונות שהחזיקו ברישיון בשנת תשפ"ג נדרשים להגיש בקשה לחידוש רישיון ו/או לחידוש הכרה במערכת הרישוי. אם לא יפעלו, עליהם לעדכן שהמעון סגור במערכת הרישוי, כפי שאכן דיווחו 9% מהמעונות הרשומים. עוד עולה מהנתונים כי 10% מהמעונות הרשומים במערכת הרישוי לא הגישו בקשה לקבלת רישיון, וכי תהליכי הרישוי של 77% מהמעונות הרשומים הסתיימו, וב-4% עודם נמשכים ובמסגרת זו נבדקים נתוני הבקשה, תקינות המסמכים, המידע על אודות צוות העובדים והבעלויות.

דוח מבקר המדינה ונציבות תלונות הציבור (2022) עמד על מאפייניהם של מעונות יום שלא היו מוכרים ולא נמצאו בפיקוח, אשר הגישו בקשה לאישור ראשוני עד לשנת 2021. מבדיקתו עלה כי 59% מהבקשות היו של מעונות קטנים יחסית המעסיקים עד שישה עובדים ועובדות, 19% מצויים ביישובים באשכולות חברתיים-כלכליים נמוכים (1-4), אחוז בודד מתוכם ביישובים ערביים, ועד 6% ביישובים חרדיים.

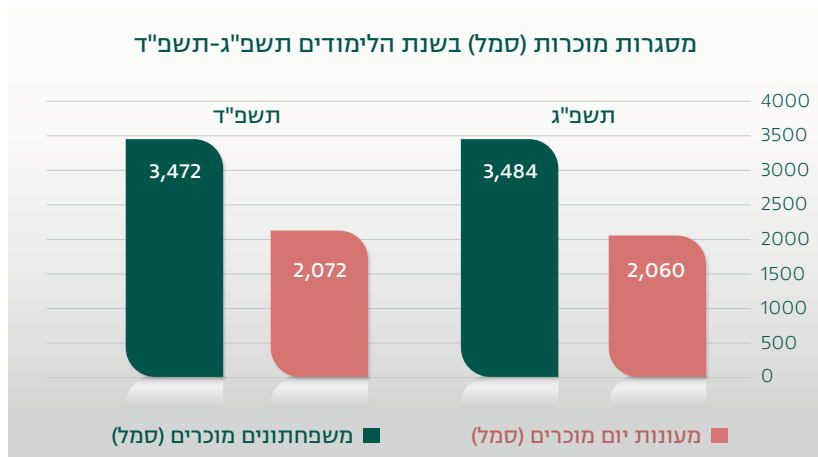
3.2

מסגרות חינוכיות טיפוליות מוכרות (סמל): סיווג, פיקוח ותפוסה

מעונות יום ומשפחתונים המוכרים על ידי המדינה ונמצאים בפיקוח ממשלתי (סמל) ניתנים לאיתור במערכת אינטרנטית שמפעיל האגף לעידוד תעסוקת הורים שבמשרד העבודה. המערכת מספקת נתונים עדכניים על מספר המסגרות, סוג המסגרות והגורמים המפעילים בשנת הלימודים תשפ"ג ותשפ"ד.

בשנת הלימודים תשפ"ג היו רשומות במערכת 5,544 מסגרות מוכרות (סמל), ובשנת הלימודים תשפ"ד, נכון לחודש פברואר 2024, מספר המסגרות נותר על כנו עם שינויים קלים במספר המשפחתונים ומספר מעונות היום, כמפורט בתרשים 3 שלהלן:

תרשים 3: מסגרות מוכרות בשנת הלימודים תשפ"ג-תשפ"ד.



הנתונים הנוגעים למשפחתונים מלמדים על מגמה מעורבת בערים החרדיות: כולן נהנות מאחוז גבוה יחסית של ילדים עד גיל ארבע - 12.4% בירושלים, 16.6% בבני ברק ו־20.8% במודיעין עילית. ואולם בערים אלעד, בני ברק ומודיעין עילית חלה ירידה במספר המשפחתונים (141, 172 ו־192 מסגרות רשומות בראשית שנת הלימודים ו־117, 163 ו־88 במחציתה, בהתאמה) ומגד, בביתר עילית ובית שמש חלה עלייה במספר המשפחתונים (119 ו־193 בראשית השנה, 129 ו־215, במחציתה, בהתאמה).

בתחום מעונות היום, הנתונים העדכניים מלמדים על תוספת של 12 מעונות משנת הלימודים תשפ"ג בערים הגדולות: בכל אחת מהערים אופקים, אשדוד, נתניה וחיפה נפתח מעון יום אחד, בבני ברק ובטירת כרמל נפתחו שניים, ובקריית גת ארבעה.

אלא שמספר המסגרות אינו משקף במלואו את המענה החינוכי-טיפולי הניתן לקבוצת הגיל לידה עד שלוש במסגרות המוכרות (סמל). נתון משלים הוא התפוסה בפועל. נכון לספטמבר 2023, מספר המקומות הפנויים על פי החלוקה לקבוצות גיל כמוצג בטבלה 2 שלהלן מעיד על תפוסה פוחתת בשיעור של 20% במעונות היום בפריסה ארצית. בקבוצת גיל התינוקות השינוי הוא החריף ביותר ועומד על פער של 56%.

טבלה 2: מקומות פנויים במעונות יום מוכרים בשנת הלימודים תשפ"ג-תשפ"ד.

סה"כ מקומות פנויים	בוגרים מעל 24 חודשים	פעוטות 15 עד 24 חודשים	תינוקות עד גיל 15 חודשים	
38,336	16,400	13,369	8,567	תשפ"ג
47,722	17,209	15,144	15,369	תשפ"ד
-9,386	-809	-1,775	-6,802	הפרש

בחינה מעמיקה של הנתונים מגלה שבשנת הלימודים תשפ"ד פחתה התפוסה ב-1,320 מעונות יום (65%) משנת תשפ"ג. עוד עולה כי בכל הערים בישראל, ללא תלות באזור גיאוגרפי, אפשרי סוציו-אקונומי, הגירה פנימית שלילית או חיובית, לאום ומגזר, התפוסה במעונות היום המוכרים אינה מלאה והיא פוחתת בשנת הלימודים תשפ"ד לעומת תשפ"ג. כך נותרו מקומות פנויים בערים שבהן האוכלוסייה החרדית גדולה: בני ברק (1,702), ביתר עילית (643), בית שמש (512), אלעד (412), ומודיעין עילית (398); בערים ערביות גדולות: אום אל-פחם (297), סח'נין (164), רהט (194) ושפרעם (103); בערים הגדולות בישראל: ירושלים (2,275), תל אביב (1,315), חיפה (864) ובאר שבע (670); בערים ראשיות בדרום הארץ: אשדוד (842) ואשקלון (159); במרכז: הוד השרון (363), רחובות (481); ובפריפריה הרחוקה: אילת (209), אופקים (195), שדרות (187) וקריית שמונה (184).

נתונים אלו נאספו בראשית ספטמבר 2023 ואינם משקפים את תמונת המצב שלאחר מתקפת הפתע על ישראל ב-7 באוקטובר 2023. בחינה מדגמית

הראתה כי בחודש פברואר 2024 נותרו באילת 196 מקומות פנויים, באופקים 126, בשדרות 279 ובקריית שמונה 215 מקומות. ואולם אין לדעת אם השינויים במסדי הנתונים הם תוצר של מצב הלחימה.

תפוסה מלאה נרשמה ב־65 מעונות, המהווים 3% מהמעונות הפעילים בשנת הלימודים תשפ"ג-תשפ"ד. אלו פרוסים ב-27 רשויות מקומיות אשר 18 מהן (67%) מצויות באשכול סוציו אקונומי 1-5. 47 מהמעונות שבתפוסה מלאה (72%) משרתים את הקהל החרדי ב־20 יישובים שונים, ומעון יום אחד מצוי ביישוב ערבי. נוסף על כך, ב־243 מהמעונות (12%) מתקיימת תפוסה כמעט מלאה, משמע עד שלושה מקומות פנויים.

19 מהמעונות שבתפוסה מלאה מצויים בדרום הארץ. בעוטף עזה 11: שמונה בנתיבות, שניים בשדרות ואחד באופקים; ובערי הדרום שמונה: שלושה בבאר שבע, שניים באשקלון ושלושה באשדוד; בחודש יוני 2024 תמונת מצב זו נותרה בעינה במעונות היום שבעוטף עזה. בערי הדרום הוכפל מספר המעונות שבתפוסה מלאה פי שניים ויותר: שבעה, חמישה ושמונה, בהתאמה. בערים ובמועצות האזוריות בצפון הארץ לא נרשמה תפוסה מלאה טרם פינוי התושבים.

4.

הגורמים המפעילים מסגרות חינוכיות - טיפוליות בפיקוח ממשלתי

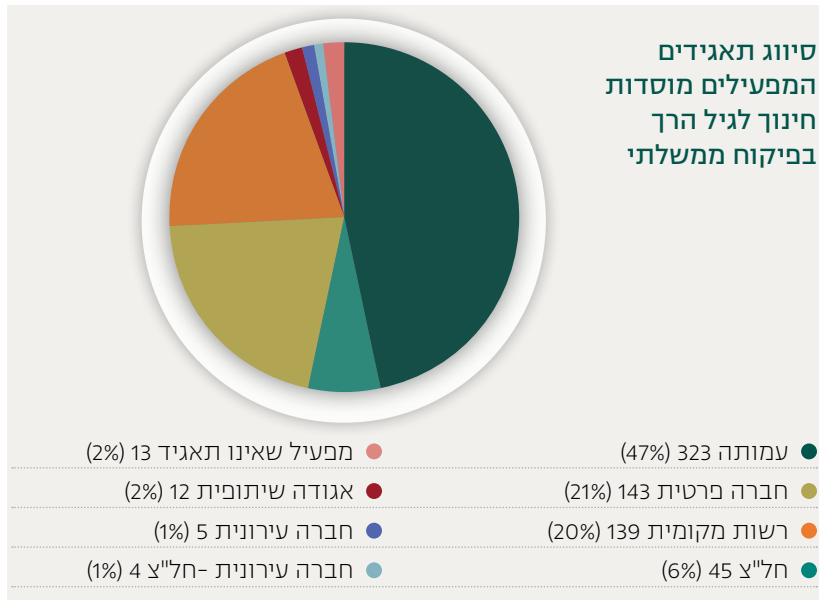
4.

אתר מפתח התקציב של 'הסדנא לידע ציבורי' מציג את השתנות תקציב המדינה במהלך השנה בהתאם להעברות התקציביות, ומראה כיצד משתנה חלוקת התקציב משנה לשנה. הנתונים באתר מלמדים כי נכון לשנת 2023 קיימים בישראל 684 ארגונים שזוכים לסבסוד ממשלתי ומפעילים מסגרות מוכרות - מעונות יום ומשפחתוני סמל (לא כולל צהרונים). אלו נחלקים לתאגידיים כדוגמת עמותות, חברות לתועלת הציבור וחברות פרטיות (בע"מ), למוסדות הקשורים ליישוב כגון רשויות מקומיות, אגודות שיתופיות וועדי מושבים, ולמפעילים שאינם תאגידיים. לכל אחד מהתאגידיים מאפיינים משלו והוא פועל מכוח תקנות וחוקים שונים, כמפורט בנספח 1.

התאגידיים האמורים זכו לסבסוד המדינה בעשור האחרון מכוח שני סעיפי הוצאות בתקציב המדינה, ומצויים בתחום עידוד תעסוקת הורים: (1) מעונות

יום ומשפחתונים - סבסוד שהות ילדי הורים עובדים; (2) השתתפות בהחזקת ילדי נשים עובדות במעונות יום ומשפחתונים. אלו נחלקים לשמונה סוגי תאגידים על פי הפילוח שבתרשים 4 להלן:

תרשים 4: התפלגות התאגידים המפעילים מוסדות לגיל הרך (לידה עד שלוש) בישראל.



מתוך התרשים בולט שיעורם של התאגידים למטרות הציבור (79%) בעמותות, בחברות לתועלת הציבור וברשויות מקומיות.

4.1

סיווג המפעילים לפי זרם חינוכי, מטרות ותחומי פעילות

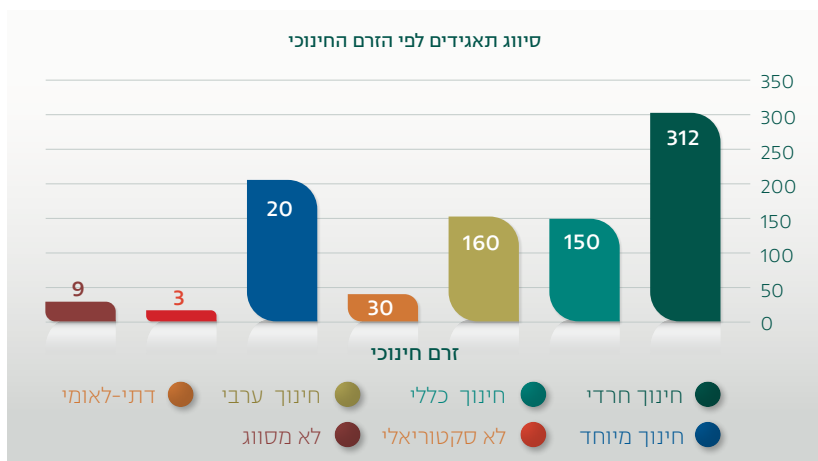
מטרות החינוך הן פועל יוצא של כוחות חברתיים - פוליטיקה, אידיאולוגיה, דת וכלכלה - הרואים בחינוך מכשיר להשגת מטרותיהם ולעיצוב הבוגרים לפי דימוי הרצוי מבחינתם (לם, 1973). אומנם סוג התאגיד אינו תבחין לאיכות החינוך והטיפול הניתנים במסגרתו, אך במקרים רבים יש בו כדי להצהיר על התפיסה החינוכית-ערכית המצויה בבסיסו. משום כך סיווג התאגידים לפי

הזרם החינוכי שמכוחו הם פועלים (המוצג בתרשים 5 שלהלן) יכול לתת מושג על האידיאולוגיה המנחה אותם, על צוותי הטיפול והחינוך המועסקים על ידם, ועל הדגשים הניתנים במסגרות החינוכיות המשתייכות אליהם.

בחינת התאגידים המרכזיים הפועלים בתחום מלמדת כי ברמת ההצהרה, כל אחד מהם מציג עשייה תואמת התפתחות בגיל הרך (Developmentally Appropriate Practice – DAP) המבוססת על העקרונות לעבודה איכותית (Copple & Bredekamp, 2008) עם ילדים וילדות בגיל הרך, שהנחיל הארגון האמריקאי הלאומי לחינוך ילדים צעירים (NAEYC, 2021). גישה זו ממוקדת בהתפתחות ובלמידה של הילדים, בחוזקות שלהם, בתחומי העניין שלהם ובצרכים הרגשיים, הפיזיים והחברתיים, וההקשרים החברתיים, התרבותיים והערכיים. בחינת ההצהרה של ארגונים מרכזיים כפי שהם מביאים אותה באתרי האינטרנט שלהם מציבה ערכים בסיסיים מגוונים: ברשת החינוך החרדית בית יעקב מבקשים להקנות ארגז כלים מעשי וחברתי שילווה את הילדים לאורך כל חייהם "ברוח ישראל סבא, מתוך יראת שמיים טהורה"; ברשת המעונות הדתיים-לאומיים אמונה מחנכים מהגיל הרך לערכי ישראל: "הגננות והמטפלות הינן בעלות צביון דתי... [והמחנכות מקנות] יסודות ומושגים המותאמים להווי ולמסורת היהודית מתוך גישה דתית וציונית"; בזרם החינוך הממלכתי נעמת שואפים "לקדם את מעמד האישה בישראל", ופועלים על פי "תפיסת עולם הרואה את המשפחה כמרכז ההווה" ומבקשת ליצור מסגרות חינוכיות מוכרות ואיכותיות הנותנות מענה לילדי הגיל הרך, עם הצטרפותן של נשים לשוק העבודה; ויצו כתנועת נשים ציוניות רואה את ייעודה ב"קידום חוסנה של החברה בישראל, תוך דגש על שוויון הזדמנויות, מחד, וצמצום פערים, מאידך". כיוון שכך הקימה התנועה מערך שירותי טיפול, חינוך ורווחה איכותיים לפי צורכיהם המשתנים של משפחות צעירות בישראל; הרשת הקהילתית 'התחלה חכמה' של החברה למתנ"סים נותנת מענה לאוכלוסיות מגוונות, כל מעון משקף את האפיונים התרבותיים הייחודיים של הקהילה שבה הוא פועל. בתוך כך היא מבקשת "לעודד ולאפשר לילדים, למשפחה ולצוות להביא עצמם לידי ביטוי, באופן שישיפע על עיצוב חייהם וחיי קהילתם, בהיותם משמעותיים, מחויבים ושייכים"; עמותת 'חסידי חוסני אלקסאמי' בבאקה אל-גרבייה מצהירה על רצונה "להחזיק, לפתח ולנהל מוסדות דתיים, חינוכיים" של חברי הקהילה, ו"להפיץ את תרבות האסלאם"; האקדמיה הערבית-אסלאמית פועלת במסגרתה ברוח התנועה הסופית המתונה באסלאם. זו חורטת על דגלה שאיפה למצוינות, סובלנות וליברליות, מאמצת "נורמות וכלי הוראה חדשניים", ומבקשת לחזק את "ערכי הפלורליזם,

הצדק וההעצמה החברתית, במטרה לפתח את הדורות ואת היכולות של החברה הערבית בפרט ושל החברה האנושית בכלל" (שלו, 2021).

תרשים 5: סיווג התאגידים לפי הזרם החינוכי.



הנתונים הנוגעים לזרמים החינוכיים מלמדים כי 46% מכלל התאגידים העוסקים בגיל לידה עד שלוש ומקבלים סבסוד מהמדינה משתייכים לחינוך החרדי. החינוך הכללי והערבי מחזיקים בנתח כמעט שווה העומד על 22% ו-23% בהתאמה (בחינוך הערבי תאגיד אחד בלבד מצהיר על מטרות דתיות).

אחוז התאגידים המסובסדים בחינוך הדתי-לאומי (4%) נחלק בין תשעה תאגידים, רובם בקיבוצים דתיים המשתייכים ל'הפועל המזרחי'. 21 נוספים מזוהים עם החינוך החרדל"י (חרדי-לאומי) וממוקמים ברובם ביהודה ושומרון. היישוב אליאב, המשותף לחילוניים ולדתיים ומקיים מסגרת חינוכית משותפת, נכלל בחינוך הכללי. שיעור התאגידים בחינוך המיוחד (3%) מקיף 20 תאגידים ונחלק כך ששישה מהם משתייכים לחינוך הערבי, שבעה לחינוך הדתי-חרדי והשאר לכלל הציבור.

הניסיון להתחקות אחר המטרות והיעדים של התאגידים המפעילים מוסדות חינוך לגיל לידה עד שלוש מלמד כי המידע הנוגע לחברות הפרטיות אינו בהכרח זמין ונגיש. מנגד, קיים מידע על אודות מוסדות ללא כוונת רווח, ובפרט על עמותות וחברות לתועלת הציבור, המרוכז בידי רשם התאגידים. מידע זה

מאפשר להכיר את המטרות, תחומי הפעילות ודרכי ההפעלה של מסגרות חינוך לגיל הרך לפי רמת ציבוריות.

4.1.1.

מפעילים ללא מטרות רווח - סיווג עצמי ותחומי פעילות

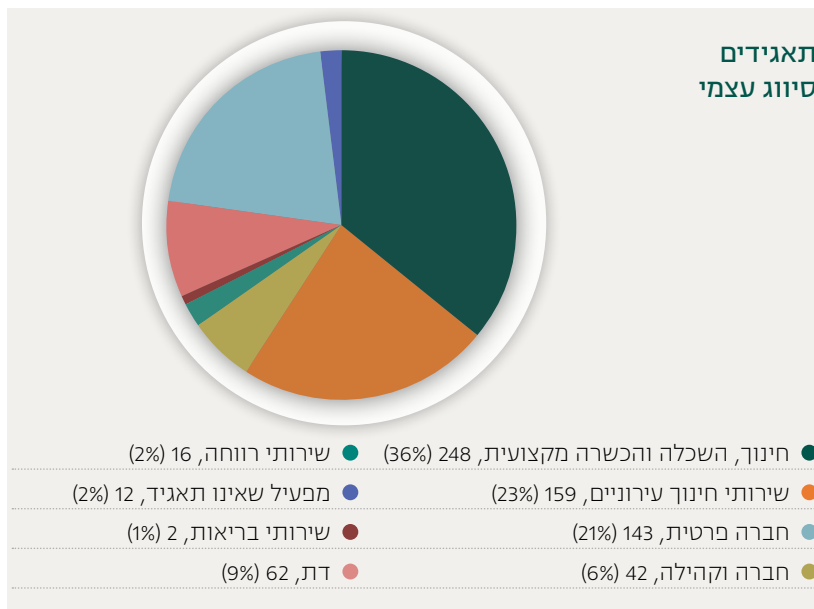
מאגר גיידסטאר בניהולו של רשם התאגידים במשרד המשפטים מציג חלוקה של 15 תחומי פעילות ראשיים. כל אחד מהם נחלק לתתי-תחומים המדייקים את סוג הפעילות של העמותה.

סיווג התאגידים לתחומי פעילות במאגר גיידסטאר מוצג לפי סיווג עצמי של העמותות והחברות לתועלת הציבור, דבר המאפשר להן אוטונומיה בבחירת תחום פעילותן והצהרה עליו בציבור. אך אליה וקוץ בה, שכן אין מדובר בסיווג שיטתי הנסמך על עיקרון מארגן ואחיד. לפיכך מתעורר קושי בהצגת מידע ונתונים מהימנים, קוהרנטיים ומצרפיים (המקובצים יחד), המאפשרים יצירת תמונה בהירה במבט־על, וכן מחקר וקביעת מדיניות (המכון למשפט ופילנתרופיה, 2023).

העמותות והחברות לתועלת הציבור המפעילות מעונות יום ומשפחתונים ומסובסדות על ידי הממשלה ממוקדות בחמישה תחומי פעילות ראשיים ותתי-תחומי פעילות, לפי הפירוט הזה: (1) דת: ישיבה - כולל; בתי כנסת; דת - כללי; מוסדות דת; בתי ספר תורניים. (2) חינוך, השכלה והכשרה מקצועית - כללי; מעונות יום וחינוך קדם־יסודי; תוכניות חינוך; ישיבה - כולל. (3) קהילה וחברה - מרכז קהילתי, מתנ"ס; פעילות חברתית. (4) שירותי רווחה - סיוע לנזקקים; סיוע למוגבלים; שירותי רווחה - כללי. (5) שירותי בריאות. מכל אלה, תתי-תחום אחד בלבד - מעונות יום וחינוך קדם־יסודי - נוגע לגיל הרך.

תרשים 6 שלהלן מציג את התפלגות התאגידים המפעילים מסגרות חינוכיות טיפוליות מוכרות (סמל) מלידה עד גיל שלוש, לפי סיווג עצמי.

תרשים 6: התפלגות התאגידים לפי סיווג עצמי.



לצד העמותות והחברות לתועלת הציבור מצויות הרשויות המקומיות והחברות הפרטיות. הרשויות המקומיות (עיריות, מועצות מקומיות ומועצות אזוריות) הן גוף נבחר. אלו משמשות כנאמן הציבור בכל פעולותיהן, ומחובתן ובסמכותן לדאוג לרווחת תושביהן גם בתחומי החינוך. היקף החובות המוטלות עליהן, הסמכויות המוקנות להן ותחומי אחריותן נקבעים לפי סוג הרשות (פקודת העיריות [נוסח חדש]; צו המועצות המקומיות, תשי"א-1950; צו המועצות המקומיות [מועצות אזוריות], תשי"ח-1958).

4.1.2

חברות פרטיות המפעילות מסגרות מוכרות (סמל): תחומי עיסוק

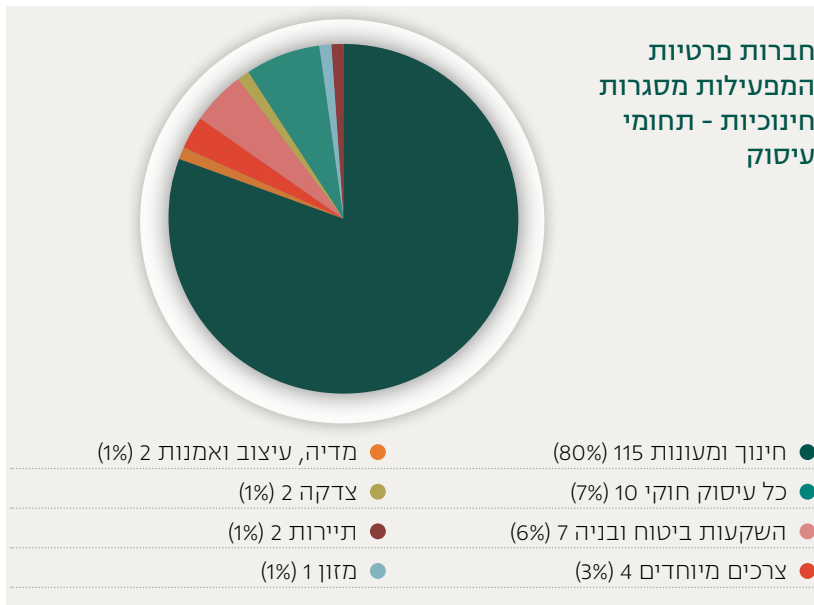
במערך החינוך בגיל הרך בישראל פועלים גופים חיצוניים רבים מלבד משרד הממשלה והרשויות המקומיות, ובהם גורמים עסקיים בתשלום. פעילותם של אלו מהם המשולבים בחינוך היסודי והעל-יסודי נסקרה בשורה של דוחות שעסקו בהיבטים שונים של התופעה והשפעתה, ופורסמו על ידי מבקר המדינה, מכוני מחקר ממשלתיים ואקדמיים והחברה האזרחית. לעומתם, הגורמים העסקיים הפועלים בחינוך הגיל הרך אינם מבוקרים והמידע על אודותם מוגבל.

על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, בשנת 2021 מנתה קבוצת הילדים בגיל לידה עד שלוש בישראל 544,500 ילדים. מתוכם השתתפו במסגרות חינוכיות טיפוליות מוכרות (סמל), ברמות ציבוריות שונות (כמפורט בטבלה 1 לעיל), 112,027 ילדים (21%). כלומר, ההסדרים הפרטיים מקיפים 79% מהילדים בישראל ונותנים להם מענה חינוכי טיפולי בחיק המשפחה או במסגרות פרטיות, וברמת ציבוריות נמוכה.

המידע והנתונים על אודות המסגרות הפרטיות - זהות הבעלים, האידיאולוגיה החינוכית שלהם, השכלת הצוותים והכשרתם, התקינה, הסביבה הפיזית ובטיחותה, שכר הלימוד ותשלומי ההורים, פריסתם הגיאוגרפית ועוד - אינם מרוכזים בהכרח בידי גורם ממשלתי מסוים או רשות ציבורית אחת.

בה בעת, גורמים פרטיים עסקיים (חברות בע"מ) מפעילים מסגרות חינוכיות טיפוליות שבפיקוח. תכליתן של החברות הפרטיות לפי חוק החברות התשנ"ט-1999 היא לפעול על פי שיקולים עסקיים להשאת רווחיהן. עם רישומן, עליהן להגיש תקנון ולקבוע בו אחת משלוש מטרות מפורטות: לעסוק בכל עיסוק חוקי, לעסוק בכל עיסוק חוקי למעט סוגי עיסוקים שפורטו בתקנון, או לעסוק בסוגי עיסוקים שפורטו בתקנון. תרשים 7 מציג את תחומי העיסוק של החברות המפעילות מסגרות חינוכיות טיפוליות בגיל הרך ורשומות במפתח התקציב של 'הסדנא לידע ציבורי'.

תרשים 7: תחומי העיסוק של חברות פרטיות המפעילות מסגרות חינוכיות טיפוליות.



מרישומי מפתח התקציב עולה כי האפשרות הראשונה, "לעסוק בכל עיסוק חוקי", היא הרווחת בקרב החברות הפרטיות. בחינה של כל אחת מהן ממקורות פתוחים לציבור - אתרי אינטרנט, רשתות חברתיות, התאגדויות גני הילדים ועוד - מעלה כי למעט עשר חברות פרטיות אשר לגביהן אין שקיפות, עיקר עיסוקן של מאה חברות, המהוות 80% מכלל מפעילי המשפחתונים ומעונות היום (סמל), הוא בתחומי החינוך והטיפול; 3% נוספים מתמקדים באנשים וילדים בעלי מוגבלויות וצרכים מיוחדים, ו-10% נותרים עוסקים בתחומים שאינם קשורים לחינוך בגיל הרך, ובהם בתי קלייה לפיצוחים, חברות הסעות ותיירות, השקעות ונדל"ן.

דוגמה לכך ניתן למצוא בג'דידה-מכר, שם נאג'י מחול ובניו בע"מ (סמל ארגון 2009) מפעיל מסגרת מוכרת (סמל מספר 2201), וזכה בשלוש השנים האחרונות לסבסוד בסך ש"ח 928,331 ממשרד העבודה, ו-793,829 ש"ח מזרוע העבודה במשרד הרווחה. עיסוקו המוצהר הוא פיצוחים ופירות יבשים. דוגמה נוספת היא חברת ה.ק.ש השקעות 2013 בע"מ (סמל ארגון 2006), המפעילה בחיפה שני מעונות (סמלי מסגרת 2724 ו-2006). החברה עוסקת ביעוץ שיווקי ועסקי ומתן שירותים עסקיים, ממוקמת בבני ברק וזכתה בשלוש השנים האחרונות לסבסוד בסך ש"ח 14,804,525 ממשרד העבודה ו-16,306,033 ש"ח מזרוע העבודה במשרד הרווחה.

4.2

רשויות מקומיות - מאפיינים של מסגרות חינוכיות מוכרות (סמל)

בשנים האחרונות ניכרת מעורבות הולכת וגדלה של הרשויות המקומיות בישראל בתחום החינוך, שכן קובעי מדיניות החינוך בהן רואים בתחום זה מנוף לבניית קהילה מקומית ברוח המקומיות החדשה (New Localism) עבור כלל התושבים. זוהי תפיסה המוליכה למעורבות גדולה יותר של הרשות המקומית בחינוך דווקא ביישובי הפריפריה (גל-אריאלי ואחרים, 2015).

טבלה 3 שלהלן מציגה את הנתונים בחודש פברואר 2024 הנוגעים לעשר ערים מתוך 82 במדינת ישראל, הבולטות במסגרות המוכרות (סמל) הפועלות בהן.

טבלה 3: מסגרות חינוכיות טיפוליות בפיקוח לגיל לידה עד שלוש – ערים בישראל.

העיר	אשכול חברתי כלכלי	מספר ילדים 3-0	מדד פריפריה	מספר משפחותנים	מספר מעונות יום	מפעילי משפחותנים
ירושלים	2	100,483	9	508	119	עירייה, נאות מרגלית, בית יעקב
בית שמש	2	21,421	5	215	39	עירייה ונאות מרגלית
מודיעין עילית	1	13,261	6	188	27	עירייה
בני ברק	2	29,040	10	163	90	עירייה
אלעד	2	5,499	7	117	25	עירייה
ביתר עילית	1	9,965	5	129	30	נאות מרגלית
אשדוד	5	16,418	7	79	50	עירייה
נתיבות	3	5,017	4	98	20	נאות מרגלית
באר שבע	5	13,874	5	27	49	עירייה
אשקלון	5	10,387	5	47	20	נאות מרגלית
אופקים	3	3,812	3	45	17	נאות מרגלית
תל אביב-יפו	8	27,252	10	29	49	עירייה ואחרים

נתוני הטבלה ממחישים כי חמש הערים שהיקף המסגרות (סמל) בהן הוא הגבוה ביותר מאופיינות באוכלוסייה חרדית גדולה – ירושלים, בית שמש, מודיעין עילית, בני ברק ואלעד. כל העיריות משתייכות לאשכול חברתי-כלכלי נמוך (1-2), ומפעילות את מערך החינוך בגיל זה, ובפרט את המשפחותנים, בכוחות עצמן או באמצעות רשתות המזוהות עם המגזר החרדי כדוגמת נאות מרגלית ובית יעקב. אחריהן מצויות הערים הדרומיות בפריפריה הגיאוגרפית או החברתית: אשדוד, נתיבות, באר שבע, אשקלון ואופקים, אך שיעור המסגרות החינוכיות טיפוליות שבפיקוח המופעל בהן נמוך בהרבה.

במגזר הלא יהודי כל הערים, למעט כפר קרע וטירה, מצויות באשכול חברתי נמוך (1-4). טבלה 4 שלהלן מרכזת את הנתונים בחודש פברואר 2024 הנוגעים למסגרות המוכרות (סמל) בגיל הינקות ב־14 ערים שאינן יהודיות.

בתחום המשפחתונים בולט מקומה של המכללה הארצית להכשרה מקצועית, שהינה חברה בע"מ. מקור המכללה בסח'נין שבצפון הארץ.

טבלה 4: מסגרות חינוכיות-טיפוליות בפיקוח ממשלתי – ערים לא יהודיות בישראל.

שם העיר	אשכול חברתי כלכלי	מספר ילדים 3-0	מדד פריפריה	מספר משפחתונים	מספר מעונות יום	מפעילי משפחתונים
אום אל פחם	2	4,454	5	44	10	העירייה
רהט	1	10,336	4	33	6	המכללה הארצית להכשרה מקצועית
באקה אל-גרבייה	4	2,302	5	21	5	העירייה
טמרה	3	2,470	4	33	5	העירייה
טיבה	3	3,516	6	15	0	המכללה הארצית להכשרה מקצועית
טירה	5	1,966	7	17	1	המכללה הארצית להכשרה מקצועית
כפר קאסם	3	2,203	7	19	1	המכללה הארצית להכשרה מקצועית
כפר קרע	5	1,490	5	6	3	המכללה הארצית להכשרה מקצועית
מגאר	3	1,649	3	17	1	העירייה
נצרת	3	5,034	5	17	6	העירייה
סח'נין	4	2,346	4	36	15	העירייה
עראבה	3	2,039	4	14	6	העירייה
קלאנסווה	3	2,125	6	21	1	המכללה הארצית להכשרה מקצועית
שפרעם	3	2,718	5	15	6	העירייה

נתוני הטבלה מלמדים כי מספר המשפחתונים ומעונות היום המיועדים לגילי לידה עד שלוש ומצויים בפיקוח ממשלתי גבוה בסח'נין מבערים לא יהודיות אחרות. העיר מצויה באשכול חברתי-כלכלי 4 והשכר החודשי הממוצע של

שכיר בה עמד בשנת 2020 (הנתון העדכני ביותר של הלמ"ס) על 6,712 ש"ח (השכר החודשי הממוצע היה 10,428 ש"ח). אוכלוסייתה גדלה בקצב שנתי של 1.6%, מספר הילדים בגיל לידה עד שלוש עמד על 2,346, ונתוני משרד החינוך מלמדים כי אחוז הזכאים לתעודת בגרות בקרב תלמידי כיתות י"ב עלה בהתמדה מ-86.4% בשנת תש"ף (2019-2020) ל-89.4% בשנת תשפ"א (2020-2021) ול-92.1% בשנת תשפ"ב (2021-2022)

בקצה השני מצויה רהט. העיר סמוכה לפזורה הבדואית בדרום, הוקמה בשנת 1972 ונמנית על האשכול החברתי-כלכלי הנמוך ביותר (1) עם שכר ממוצע של שכיר שעמד בשנת 2020 על 5,751 ש"ח. האוכלוסייה בה גדלה בקצב שנתי של 3.3%, ומספר הילדים בשכבת גיל לידה עד שלוש הוא פי 4.5 בקירוב מזה שבסח'נין. את כל המשפחותונים בעיר מפעילה המכללה הארצית להכשרה מקצועית. שישה מעונות יום מופעלים על ידי החברה למתנ"סים וחברה לתועלת הציבור בשם 'מעייך השלום', הפועלת בנגב בתחומי חינוך, רווחה ושיקום. עם זאת, המספר הכולל של המסגרות נכון לחודש פברואר 2024 (33 משפחותונים ו-6 מעונות יום) נמוך יחסית לסח'נין (36 משפחותונים ו-15 מעונות יום). נתוני משרד החינוך מלמדים כי אחוז הזכאים לבגרות היה בעלייה מ-62.5% בשנת תש"ף (2019-2020) ל-65.1% בשנת תשפ"א (2020-2021) ול-68.4% בשנת תשפ"ב (2021-2022), אך עודנו נמוך יחסית לשיעור הזכאות לתעודת בגרות בשנת תשפ"ב במגזר הערבי 75.6% והיהודי 77.2%.

בתווך מצויות טייבה ונצרת, שתי ערים שמספר המסגרות שבהן ביחס לתושבים כמעט שווה, מסגרת אחת (משפחתון או מעון) לכ-200 ילדים.

4.3

מפעילי מסגרות מוכרות (סמל) מלידה עד גיל שלוש - פריסה גיאוגרפית

פעולתה של רשות התאגידיים נוגעת לרובם המכריע של התאגידיים בישראל, ובכללם לחברות פרטיות, שותפויות, עמותות וחברות לתועלת הציבור, והיא מרכזת תחת ידיה את מאגרי המידע הנוגעים להם. באלו מפורטים, בין היתר, כתובות התאגידיים ומרחב פעילותם. כך למשל, החברה למתנ"סים היא חברה ממשלתית, מצויה באחריות משרד החינוך ופועלת בפריסה ארצית. מאחר שעיקר עיסוקה הוא קידום קהילות מקומיות והעצמתן, מפעילה החברה 134 עמותות הקשורות ברובן למרכזים קהילתיים ומתנ"סים (החברה

תרשים 8: מרחב הפעילות של תאגידים המפעילים מסגרות מוכרות.



למתנ"סים, 2022), ומפעילה 237 מעונות יום; ארגוני הנשים פועלים אף הם בכל רחבי הארץ ומעניקים מגוון שירותים התואמים את משנתם: על פי נתוני משרד החינוך בחודש מרץ 2024 בדף פורטל הורים, מפעילה הנהלת נעמת - תנועת הנשים של ישראל 195 מעונות יום; ויצו - ההסתדרות העולמית לנשים ציוניות מפעילה 187 מעונות יום; נאות מרגלית, עמותה שפועלת אף היא בפריסה ארצית, מפעילה 120 מעונות יום; אמונה - תנועת האישה הדתית מפעילה 119 מעונות יום; ואילו הארגון 'נשי חירות' מפעיל 25 מעונות יום.

כיוון שבחלק מהמקרים מרחב הפעילות רחב יותר ממיקום התאגיד, ספירת התאגידים הפועלים באזורים שונים בישראל עולה במספרה (711) על מספר התאגידים שבפיקוח (684), כמוצג על גבי מפת ישראל (תרשים 8):

המפה לעיל נחלקת לשבעה מחוזות אדמיניסטרטיביים כמפורט ברשם התאגידים: הצפון, חיפה, המרכז, הדרום, ירושלים, יהודה ושומרון, וכן מרחב כלל ארצי.

מחוז הצפון בולט במספר התאגידים הפועלים בו - 186 שהם 27% מכלל התאגידים שבפיקוח. אלו לרוב אינם מרוכזים במקום מסוים אלא פרוסים על פני יישובים בקטגוריות שונות: ערים, מועצות מקומיות ואזוריות, קיבוצים,

מושבנים, יישובים קהילתיים, יישובים דתיים ויישובים לא יהודיים. מכלל יישובי הצפון יש לציין את העיר סח'נין שבה מרוכזים 16 תאגידים הפועלים בתחום החינוך לגיל הרך.

במחוז חיפה, אום אל-פחם היא העיר המוסלמית השלישית בגודלה בישראל לאחר רהט ונצרת, וחיפה היא העיר השלישית בגודלה בישראל לאחר ירושלים ותל אביב. בכל אחת מהן יש עשרה תאגידים רשומים.

מחוז המרכז מושך אליו 14% מכלל התאגידים הפרוסים בארבע נפות: רחובות, רמלה, השרון ופתח תקווה, באחרונה מספר התאגידים גבוה יחסית לאחרות - עשרה.

מחוז תל אביב כולל מבחינה אדמיניסטרטיבית שתי מועצות מקומיות - אזור וכפר שמריהו, ותשע ערים מלבד תל אביב. בבני ברק רשומים 82 תאגידים הפועלים בתחום הגיל הרך: 34 מהם עמותות, 13 חברות לתועלת הציבור, 33 חברות פרטיות ושני תאגידים נוספים בהפעלת הרשות המקומית והחברה העירונית. אפשר לייחס זאת למספר הילדים מגיל לידה עד שלוש: 29,040. בתל אביב, לשם השוואה, מספר הילדים בשכבות גיל אלו עומד על 27,252 (הפרש של 1,788 ילדים). לבד מהעירייה, מפעילים מסגרות חינוך מוכרות לגיל הרך 12 תאגידים - שמונה עמותות וארבע חברות פרטיות. ההבדלים בין תל אביב ובני ברק ניכרים גם בהיקף המסגרות בפיקוח הפועלות בהן: בבני ברק פועלים 90 מעונות יום ו־163 משפחתונים, ואילו בתל אביב עומד מספרם על 49 מעונות יום ו־29 משפחתונים (לפי נתוני משרד העבודה בפברואר 2024). עניין זה עולה בקנה אחד עם נתוני התאגידים בזרם החינוך החרדי שהובאו לעיל.

העניין משתקף גם במחוז יהודה ושומרון, שם בולט חלקן של ביתר עילית ומודיעין עילית, שתי ערים חרדיות שמספר התאגידים הפועלים בהן גבוה יחסית - 13 ו־11 בהתאמה, ומהווים יחדיו 24% מכלל התאגידים במחוז.

במחוז ירושלים שתי ערים - ירושלים ובית שמש, ארבע מועצות מקומיות - אבו גוש, מבשרת ציון, צור הדסה וקריית יערים, ומועצה אזורית אחת - מטה יהודה. בשתי ערי המחוז רשומים לצד העירייה תאגידים המפעילים מעונות יום ומשפחתונים בפיקוח ממשלתי. בירושלים רשומים 43 תאגידים הנחלקים ל־37 עמותות, חברה אחת לתועלת הציבור, העירייה וארבע חברות פרטיות; בבית שמש, לבד מהעירייה רשומים עוד 15 תאגידים, מתוכם עשר עמותות ושש חברות פרטיות.

מחוז הדרום הוא הגדול ביותר מבחינת שטחו וכלולים בו שטחי הנגב, המישור הדרומי והערבה. בבירת המחוז באר שבע עשרה תאגידים, נוסף על העירייה יש שמונה עמותות וחברה פרטית אחת. מספר המסגרות שבפיקוח נחלק ל־49 מעונות יום ו־27 משפחתונים, הנותנים מענה ל־13,874 ילדים מגיל לידה עד שלוש. באשדוד, העיר המאוכלסת ביותר במחוז, רשומים 19 תאגידים: 11 עמותות, שתי חברות לתועלת הציבור, ארבע חברות פרטיות, העירייה ומפעיל אחד שאינו תאגיד. מספר המעונות בעיר כמעט שווה (50) לזה שבבאר שבע (49) אך מספר המשפחתונים גבוה פי שלושה לערך (79) מבבאר שבע (27),

והם צפויים לתת מענה ל-16,418 ילדים בגילי לידה עד שלוש. בדימונה, העיר הגדולה ביותר מבחינת שטח השיפוט, יש בסך הכול 2,468 ילדים בשכבת גיל זו, ורשומים בה שני תאגידיים - עמותות חרדיות ללא כוונת רווח, רק אחת מהן מפעילה מעונות יום בעיר. שני תאגידיים אחרים הפועלים בעיר הם עמותות וחברות לתועלת הציבור הפועלים בפריסה ארצית. כך או כך, נכון לחודש פברואר 2024, פעלו בעיר שמונה מעונות יום ושבעה משפחתונים, ומספרם של האחרונים עלה ל-15 במהלך השנה.

4.4

מעונות יום שיקומיים - מפעילים ופריסה גיאוגרפית

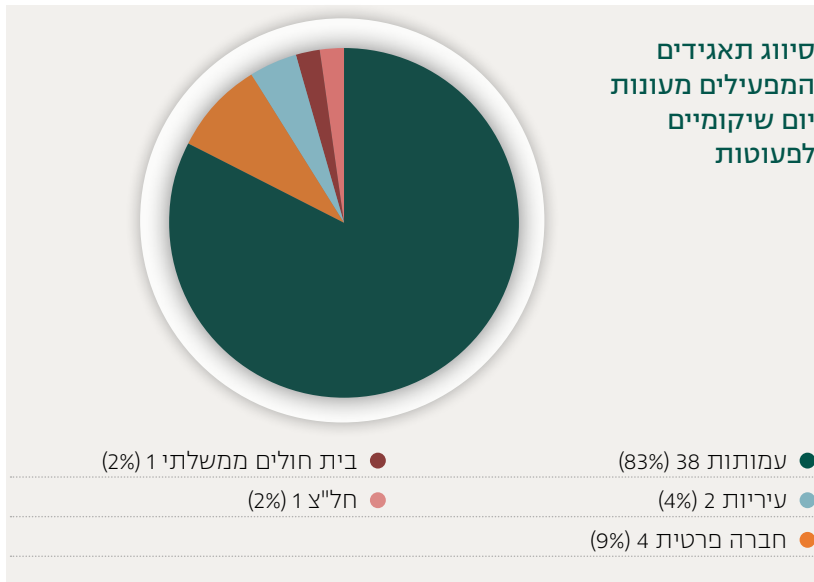
4.4.1

התאגידיים המפעילים מעונות יום שיקומיים: סיווג, מטרות ורמת ציבוריות

נתוני משרד הבריאות בשנת 2022 (העדכניים ביותר) מלמדים כי בישראל פועלים 131 מעונות יום שיקומיים, 16 מתוכם בעלי שני סמלי מסגרת, ושניים נוספים מחזיקים בשלושה ובארבעה סמלי מסגרת, כלומר 152 מסגרות שיקומיות בסך הכול. נתוני משרד הרווחה מלמדים כי בישראל פועלים 181 מעונות יום שיקומיים (הכנסת העשרים וחמש, 2024). פער הנובע מעליה במספר המעונות ושיטת ספירה שונה.

מחוז המרכז מוביל בשיעור המעונות המצויים בו, 44% מהסך הכולל (67). לאחריו מצויים מחוזות ירושלים והצפון, בהם ממוקמים 36 ו-33 מעונות בהתאמה (יחד 46%). במחוז הדרום פרוסים 16 מעונות (10%). את כל אלו מפעילים 46 תאגידיים שעיקרם מתקשר משרד הרווחה והביטחון החברתי באמצעות מכרז. 91% מהתאגידיים הללו פועלים לתועלת הציבור ו-9% בלבד למטרות רווח, על פי החלוקה המפורטת בתרשים 9:

תרשים 9: סיווג תאגידי המפעילים מעונות יום שיקומיים לפעוטות.



התאגידיים המפעילים את מעונות היום השיקומיים בין שלתועלת הציבור ובין שלמטרות רווח פועלים כולם בתחומי הרווחה, השיקום ובריאות הציבור. אלו שברמת ציבוריות גבוהה נחלקים לשתי קטגוריות: עיריות ומוסדות רפואיים.

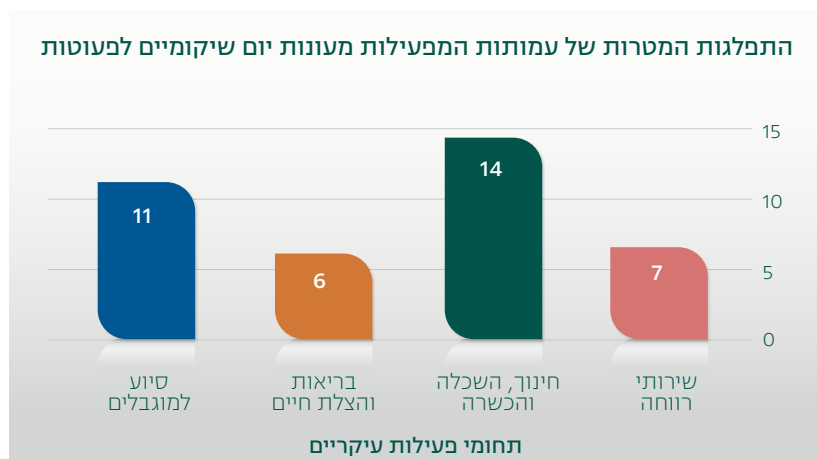
בקטגוריה הראשונה בולטות ערים כדוגמת אשדוד ונתניה, המפעילות ישירות את המעון השיקומי בעירן. בשנים האחרונות הצטרפה אליהן נתניה, אשר בנתה מעון שיקומי חדש ובחרה להפעילו באמצעות החברה לתועלת הציבור 'נתיבים לקהילה ופנאי בנתיבות', שהחליפה עמותה שפעלה עד לשנת 2019 בעיר והתאפיינה ברמת ציבוריות מתונה. בחינה של דוחות הביקורת שערך משרד הבריאות לפני השינוי ולאחריו (2017 ו-2020) מלמדת על שינוי לטובה באיכות השירות החינוכי-טיפולי שניתן לפעוטות ולמשפחותיהם בכל הקשור לטיפולים התפתחותיים וחינוך, טיפולים רפואיים וקשר עם ההורים.⁶

6 איכות השירות החינוכי-טיפולי נבחנה על בסיס 95 תבחינים שהופיעו בדוחות הביקורת של משרד הבריאות בשנת 2017 ו-2020: 72 תבחינים מהם חוזרים בשתי הביקורת. הבחינה מלמדת כי רק ב-22 תבחינים (31%) לא חל שינוי, ב-12 מהם העובדה שלא חל שינוי היא חיובית, שכן הדבר מעיד על פעילות תקינה; ב-49 מהתבחינים (68%) חל שינוי לטובה; ובתבחין אחד בלבד, הנוגע לשעות המוקדשות לשיבת הצוות החינוכי, מספר השעות המוקדשות לשיבת צוות פחת, דבר המהווה שינוי לרעה. ואולם נוספה לשיבת הדרכה שלא הייתה קודם לכן, וזוהי התפתחות חיובית.

בקטגוריה השנייה מצויים התאגידי האלה: המרכז הרפואי שיבא - בית חולים ממשלתי הנותן לפעוטות סל שירותים מלא; תאגיד הבריאות ליד המרכז הרפואי שמיר, המפעיל מסגרת שיקומית שפעילותו מאופיינת בשיתופי פעולה רבי-ממשקים ומלווה במחקר; בית החולים אלי"ן, המקיים מעון שיקומי שבו מטופלים ילדים עם בעיות פיזיות מורכבות, וגם מרכז חדשנות המפעיל מערך פתרונות בהתאמה אישית לילדים; ותאגיד הבריאות ליד המרכז הרפואי לגליל, המפעיל שלושה מעונות שיקומיים: במכון להתפתחות הילד שבבית החולים לגליל המערבי בנהרייה, וכן בבאקה אל-גרבייה ובסח'נין. בשלושתם שוהים פעוטות מרקע רב-תרבות.

לצד השלטון המקומי ותאגידי הבריאות הממשלתיים והציבוריים, המהווים 16% מהפועלים בתחום, מצויות עמותות רשומות המדורגות ברמת ציבוריות מתונה. אלו קיבלו רישיון להפעלת מעונות יום שיקומיים מטעם משרד הבריאות ומשרד הרווחה והשירותים החברתיים, והן נבדלות זו מזו במטרותיהן המוצהרות, כמפורט בתרשים 10 להלן:

תרשים 10: מטרות העמותות המפעילות מעונות יום שיקומיים לפעוטות.



התמונה העולה מהתרשים היא כי 37% מהעמותות מכוונות להקמת מוסדות חינוך ולתפעולם, וכן להקניית השכלה והכשרה מקצועית המאפשרת שילוב אנשים בעלי מוגבלויות בחברה. בקרב אלו בולטות עמותות כדוגמת מרכז מריאן לגיל הרך והמשפחה; בית איזי שפירא - עמותת אבי; אותי - עמותה לילדים בסיכון; עמותת פתחיה - מוסדות לחינוך מיוחד; וצ'יימס ישראל. 29%

מהעמותות מבקשות לסייע למוגבלים באמצעות הקמה ותפעול של שירותים לרבות אבחון, טיפול, סיעוד וחינוך, שמטרתם להבטיח את שיקומם ומעמדם החברתי-כלכלי. בהקשר זה בולטות העמותות אלווין ישראל; אלר"ט - אגודה לאומית לילדים ובוגרים עם אוטיזם; ואלר"ע - ארגון לקידום ילדים עם עיוורון או לקות ראייה. 18% מהעמותות מעניקות שירותי רווחה ועזרה לאוכלוסיות שונות, בהן עזר מציון המפעילה מגוון שירותים לחולים ונזקקים; עמותת ס.ו.ל.מ. - סיוע ועידוד לילדים מוגבלים ומשפחותיהם; ועמותת יחדיו - באר שבע והדרום (עמותת בת של קרן רש"י), המסייעת לילדים ומשפחות במצוקה.

החברות הפרטיות הפועלות בתחום מצויות בדרגת ציבוריות מעט נמוכה יותר מזו של העמותות, ומהוות 9% מכלל התאגידים. מרביתן הוקמו בשנות ה-80 של המאה העשרים ופועלות כשלושה עשורים. חברת א.ד.ג.מ מספקת שירותים לאוכלוסיות עם צרכים מיוחדים ונוער בסיכון במגוון תחומים: טיפול, דיור, חינוך, תעסוקה ופנאי, בפיקוח הממשלה. פעילותה ממומנת על ידי משרדי העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, החינוך, הבריאות והג'וינט. שלוש החברות האחרות מעניקות שירותים לכלל האוכלוסייה אך מוכרות במיוחד במגזר הערבי: רנד - חברה לרווחה נפשית למשפחה בע"מ, המפעילה מסגרות חוץ-ביתיות לאנשים עם צרכים מיוחדים; חנן - נצרת שירותי בית ורווחה בע"מ, המפתחת ומפעילה שירותי רווחה ובריאות בהתאם לצרכים הקיימים בחברה, בשיתוף הממשלה, רשויות עירוניות ומוסדות ציבור; וחברת אלראזי-פ.פ.ס. ריהאב בע"מ, המתמחה בצידוד ומכשור לנכים ומפעילה מעון המסייע לילדים להתפתח מבחינה מוטורית, שכלית ותקשורתית, וקולטת אוכלוסייה מעורבת יהודית וערבית.

מפעילי המעונות השיקומיים מעידים כי רצונם לסייע לילדים בעלי מוגבלויות ומשפחותיהם ולהעניק להם שירותי חינוך, רווחה ושיקום, אולם הנתונים מלמדים כי למעלה ממחציתם, קרי 25 מפעילים שהם 54%, אינם בעלי התמחות בגיל הרך או בהתפתחות הילד.

4.4.2

מימון מעונות יום שיקומיים על ידי המדינה

מימון מעונות יום שיקומיים לפעוטות משותף למשרד הרווחה והביטחון החברתי המממן 75% מהסכום, ולרשות המקומית המממנת את 25% הנתרים. שר הרווחה רשאי לקבוע דמי השתתפות הורים במימון השמתו של הפעוט במעון, המתעדכנים מדי שנה לפי מבחן הכנסה ומשולמים לרשות המקומית שבמקום מגורי הפעוט.

המימון הממשלתי ניתן באחת משתי דרכים - התקשרויות או תמיכות והקצבות. התקשרויות משמען הסכם בין המשרד הממשלתי לגורם אחר, ובכלל זה הרשות המקומית, חברה בע"מ, שותפות, אדם פרטי או כל גוף אשר אינו מוסד ציבור ואינו תאגיד על פי חוק, ובמסגרתו מתחייב הגורם האחר לספק למשרד הממשלתי שירותים או מוצרים בתמורה לתשלום; תמיכות והקצבות ממשלתיות הן סיוע, בכסף ובשווה כסף, שממשלת ישראל מעבירה לגורמים חוץ-ממשלתיים (כ-2,700 מוסדות ציבור ואלפי גופים אחרים). לפי אתר התמיכות הממשלתי, מדובר במיליארדי שקלים בשנה שניתנים כדי לסייע במימון פעילות שהממשלה מעוניינת לעודד ומשרתת את אוכלוסייתה.

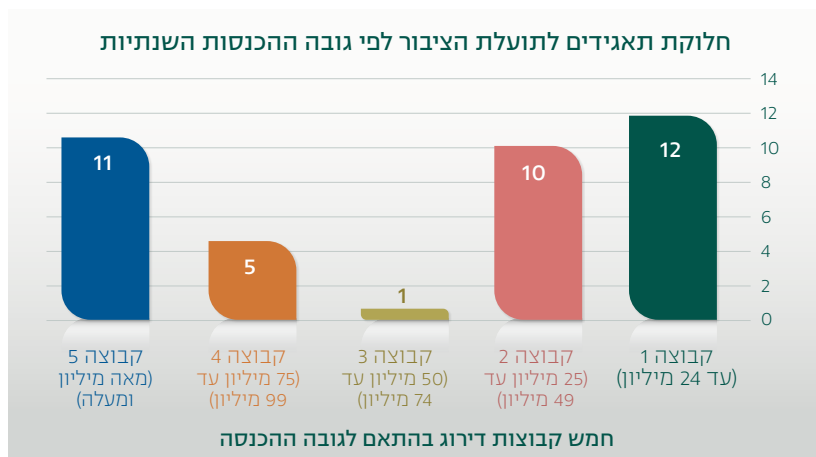
רשם העמותות מלמד כי בשנת 2020 המחזור השנתי של תאגידים לתועלת הציבור אשר הפעילו מעונות יום שיקומיים עמד על 2,972,604,767 ש"ח. סכום זה אינו כולל את תאגידי הבריאות שאינם ממשלתיים, אצלם המחזור השנתי עומד על 3,494,973,064 ש"ח. ככלל, ההכנסות של תאגידים מורכבות מכמה מקורות:

- תמיכות והקצבות מהמדינה: 1,295,777,401 ש"ח (43%) הנחלקות לתמיכות ממשלה (38%), רשויות מקומיות (4%) והקצבות ותמיכות אחרות (1%), לרוב הקצבות של קופות חולים, וכספים ששוחררו מהגבלה.
- מכירת שירותים לגורמים ממשלתיים ופרטיים: 1,261,896,964 ש"ח (43%) הכוללת אספקת שירותים למדינה (33%) ולרשויות המקומיות (1%), ומתן שירותים כלליים (9%). ההכנסה האחרונה מורכבת ברובה מהשתתפות נמעני השירות בתשלומים ובשכר לימוד.
- תרומות: 345,208,376 ש"ח (11%) המקיפות כספים שנתרמו בישראל (6%) ובחול"ל (2%), ותרומות בשווה כסף (3%), למשל כוחות מתנדבים.

- הכנסות נוספות: 69,722,025 ש"ח (3%) עשויות להגיע מדמי חבר (0.3%) אשר לרוב אינם נגבים. יוצאות דופן בהקשר זה שתי עמותות: אלו"ט - אגודה לאומית לילדים ובוגרים עם אוטיזם, ועמותת יחדיו - באר שבע והדרום. מקורות נוספים (1.7%), נוגעים לכספים המיועדים למחקר והשתתפות הורים שלא נרשמה תחת מכירת שירותים.

מכל אלה עולה שעיקר המימון של התאגידים לתועלת הציבור המפעילים מעונות יום שיקומיים מקורו בכספים ממשלתיים (86%) הניתנים באמצעות תמיכות או התקשרויות. נתונים על אודות קבוצות האוכלוסייה - כללית, ערבית, חרדית - שעמן עמותות אלו מזהות מציגים רובד נוסף בסוגיית המימון. תרשים 11 להלן מציג חלוקה של התאגידים לתועלת הציבור לחמש קבוצות לפי מחזור הפעילות השנתי (גובה ההכנסות שלהן).

תרשים 11: תאגידים לתועלת הציבור לפי גובה ההכנסות השנתיות.

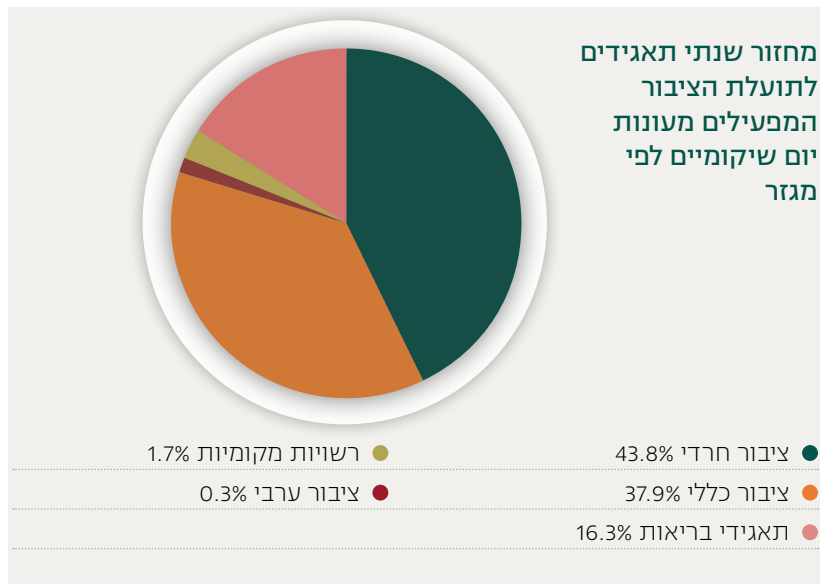


ברמת ההכנסה הנמוכה ביותר מצויות עשר עמותות המזוהות עם הציבור הכללי והערבי, וברמת ההכנסה הגבוהה ביותר מצוי מספר כמעט שווה של עמותות: שתיים מהן אלו תאגידים בריאותיים - המרכז הרפואי לגליל והמרכז הרפואי שמיר; שתיים נוספות עוסקות בתחום האוטיזם - אותי (לשעבר העמותה לילדים בסיכון) ואלו"ט - אגודה לאומית לילדים ובוגרים עם אוטיזם. עמותה נוספת הינה יחדיו - באר שבע והדרום, וכן אלווין שהחלה את דרכה

כשלוחה של עמותה אמריקאית. חמש עמותות נוספות מזוהות עם הציבור החרדי: עזר מציון; ס.ו.ל.ם. - סיוע ועידוד לילדים מוגבלים; עלה - עזר לילד המיוחד; פרח לצמוח במקום טוב; ופתחיה - מוסדות לחינוך מיוחד. בקבוצה 2 ובקבוצה 4 (למעט בית החולים אלי"ן שאינו מזוהה עם קבוצה מסוימת) נחלקות העמותות באופן שווה בין האוכלוסייה החרדית לכללית, ובקבוצה 3 - חברה לתועלת הציבור שהינה חברה עירונית.

המחזור השנתי של תאגידים אלו מלמד על נפח הפעילות לפי מגזר, כמוצג בתרשים 12 שלהלן:

תרשים 12: מחזור שנתי - תאגידים לתועלת הציבור המפעילים מעונות יום שיקומיים לפי מגזר.



מהתרשים בולט נתח הפעילות והמימון של המגזר החרדי ביחס לחלקו באוכלוסייה. בהינתן העובדה שטווח הפעילות של התאגידים הרפואיים ומרבית תקציבם אינו מופנה בהכרח למעונות היום השיקומיים, הרי שנפח הפעילות של כל אחד מהמגזרים גדול יותר: ראשון בהם הציבור החרדי (43.8%), לאחריו הציבור הכללי (37.9%), ובעקבותיהם הרשויות המקומיות (1.7%) והציבור הערבי (0.3%).

הנתונים העולים מהאתר מפתח התקציב, ממקורות מידע ממשלתיים וממאגר גיידסטאר של משרד המשפטים מלמדים כי ארבע החברות הפרטיות המפעילות מעונות יום שיקומיים ממומנות בדרך של התקשרויות, ואילו עמותות ללא מטרת רווח ממומנות בשתי דרכים: תמיכות והקצבות, וכן התקשרויות (מתן שירותים). חלוקת העמותות לפי האוכלוסיות המזוהות עימן וציבור מקבלי השירות מוסיפה נדבך על דפוס המימון הקיים, כמפורט בטבלה 5 שלהלן:

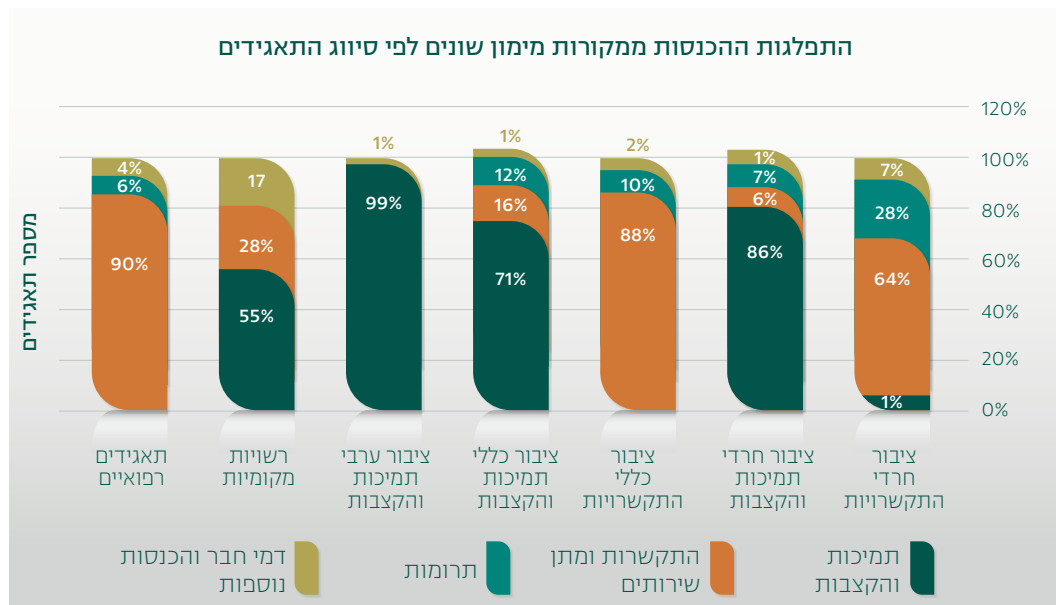
טבלה 5: אופן המימון הממשלתי לפי סיווג תאגידיים וקבוצת אוכלוסייה.

התקשרויות - מרכזים רפואיים	התקשרויות	הקצבות ותמיכות	האוכלוסייה
0	2	12	חרדית
3	11	10	כללית
0	0	1	ערבית

לפי הנתונים בטבלה, 56% מהעמותות המשרתות את האוכלוסייה הכללית והערבית ממומנות על ידי המדינה באמצעות התקשרויות - מכרזים שהמדינה עורכת לקניית סחורות ושירותים, ומעבירה תשלום בגינם; 86% מהעמותות המזוהות עם האוכלוסייה החרדית ממומנות בדרך של הקצבות ותמיכות, אשר לפי הגדרות הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה באשר למלכ"רים ופילנתרופיה (ל.ת), "אלו סכומי כסף הניתנים ללא קשר ישיר לכמות (היקף) השירותים שניתנו על ידי המלכ"ר, וללא קבלת תמורה כלשהי בעבורם".

התפלגות ההכנסות של תאגידיים לתועלת הציבור המפעילים מעונות יום שיקומיים מוצגת בתרשים 13 להלן ומלמדת על אודות ההכנסות ממקורות שונים:

תרשים 13: התפלגות ההכנסות של תאגידים לתועלת הציבור ממקורות מימון שונים.



מרבית העמותות המפעילות מעונות יום שיקומיים ממומנות בידי הממשלה. התפלגות ההכנסות מלמדת על תמונת מראה בחלק מהמקרים. בציבור הכללי 88% מההכנסות הן באמצעות התקשרויות, ובציבור החרדי 86% מההכנסות באמצעות תמיכות והקצבות. בעמותות הזכות לתמיכות והקצבות ניכר הפער בין המגזרים באחוז ההכנסות שמקורן בתשלומי הנזקקים ומשפחותיהם בעבור שירותים. במגזר החרדי שיעור ההכנסות בסעיף זה עומד על 6% ובמגזר הכללי על 16%.

עוד עולה מהנתונים כי לרוב הממשלה בוחרת בדרך תקצוב אחת על פני השנייה, ובמקרים ששתי צורות התקצוב מתקיימות זו לצד זו, התקצוב בדרך אחת זניח לעומת השנייה. למשל, בעמותות הממומנות בדרך של תמיכה ותקצוב, רק עמותה אחת בציבור החרדי ('מסגרת שמעיה', המחזור השנתי נכון ל-2022 עומד על 29,643,009 ש"ח) המפעילה שני מעונות יום שיקומיים, נהנת מתמיכות והקצבות ממשלתיות בהיקף של 74%, ומהכנסות בגין מתן שירותים לממשלה בהיקף של 9%.

עמותת עזר מציון מפעילה שישה מעונות יום שיקומיים וממומנת באמצעות מתן שירותים בהיקף של 63% מהכנסותיה, מתוכם אחוז אחד באמצעות

תמיכות והקצבות. יתרת הכנסותיה מקורן בתרומות (30%) והכנסות שונות (7%). ההכנסות המיועדות להפעלת מעונות היום השיקומיים רשומות תחת 'אגף הילד המיוחד' ועומדות על 64,353,242 ש"ח, ומהוות 12% מהמחזור השנתי של העמותה.

דוגמאות נוספות לשילוב בין שתי שיטות התקצוב מספקות העמותות מיח"א - מחנכי ילדים חירשים חיפה ואזור הצפון, ומרכז מילמן, המפעילות כל אחת מעון שיקומי אחד. לראשונה יש מחזור שנתי בסך 3,946,182 ש"ח והיא ממומנת באמצעות התקשרויות עם המדינה בהיקף של 92%, ולשנייה הכנסות שנתיות בסך של 13,315,827 ש"ח וההתקשרויות בהיקף של 78% מהן, אליהן מתווספות תמיכות והקצבות בשיעור של 3% ו-1% בהתאמה. העמותה שזוכה לאחוז התקצוב הנמוך ביותר מהממשלה היא 'גדולים מהחיים' המפעילה מעון יום שיקומי אחד. מחזור השנתי עומד על 26,334,390 ש"ח, והיא מתקצבת בהיקף של 6% מהכנסותיה על ידי התקשרות עם הממשלה. יתרת התקציב (94%) מתרומות.

לא ניתן לעמוד על חוקיות ברורה בתקצוב הממשלה בכל הקשור לנפח הפעילות, שכן יש עמותות המפעילות מספר גדול של מעונות יום שיקומיים וממומנות בדרך של התקשרויות ואספקת שירותים לממשלה, כדוגמת אל"ט - אגודה לאומית לילדים ובוגרים עם אוטיזם ואלווין ישראל, המפעילות 11 מעונות יום שיקומיים כל אחת וצ'יימס ישראל שמפעילה שבעה מעונות. לצידן, פרח - לצמוח במקום טוב, שמפעילה שמונה מעונות, עמותת אותי המפעילה שבעה ואל"ע - ארגון לקידום ילדים עם עיוורון או לקות ראייה ופתחיה המפעילות חמישה כל אחת, מתוקצבות באמצעות תמיכות והקצבות.

5.

5.

מסגרות פרטיות שאינן בפיקוח

נכון להיום, פלח גדול של מסגרות פרטיות אינן מפוקחות משום שהחוק אינו חל עליהן או משום שלא פנו לקבל רישיון. לפיכך, הנתונים הנוגעים לפלח זה חסרים,⁷ והקיימים לרוב אינם מרוכזים בידי גורם רשמי ואינם מבחינים בין סוגי מסגרות או לא כוללים אינדיקטורים וכלי הערכה מתאימים לבחינת איכותן.

המידע החלקי הקיים מצוי בידי גורמים שונים: רשויות המדינה - רשם התאגידים, רשות המיסים בישראל, המוסד לביטוח לאומי, משרדי הממשלה ורשויות מקומיות; ארגוני החברה האזרחית - הפועלים כמסגרות מארגנות לנותני השירות החינוכי-טיפולי ו/או לנהנים ממנו; וגורמים עסקיים המשמשים בית לבעלי מסגרות חינוכיות-טיפוליות.

מסמכים שונים מלמדים כי גם רשויות המדינה מתקשות לספק נתונים מדויקים על מסגרות פרטיות וכאלו שאינן מפוקחות לפעוטות. למשל, ברשות המיסים אין סיווג אחיד של המסגרות, שכן הסיווג נעשה לפי ההגדרה העצמית של העסק. מספר המסגרות אינו ידוע, בין היתר, בשל הקמת מסגרות חינוכיות במסגרת עסק משפחתי, וחבירה של כמה מסגרות תחת תאגיד משותף משיקולים שונים (רבינוביץ', 2021).

מקור מידע נוסף הם ארגוני-גג הרשומים כעמותות ומייצגים מעונות יום וגנים ומסגרות חינוך פרטיות. הארבעה הבולטים הם ח.י.ב.ה. - איגוד ארצי לגני ילדים פרטיים, אשר על פי הרישום באתר הארגון מייצג 459 גני ילדים ומשפחתונים; להגשים חלומות - איחוד גני הילדים, המייצג 520 גני ילדים; התאחדות מעונות היום הפרטיים בישראל, המייצג לפי תחשיב הכנסות העמותה מדמי חבר

7 מקורות המידע הזמינים הם למעשה אינדקסים המרכזים מידע על מסגרות פרטיות. דוגמה לכך הוא האתר 'הגננת' שהקימו 'עוגנים' - לשכת גני הילדים בישראל' ותכליתו סיוע מעשי לגני ילדים פרטיים בתחומים שונים של תפקודם. דוגמה אחרת הוא האתר 'בדרך לגן' - מיזם חברתי משנת 2021 המיועד להורים המחפשים מסגרת מתאימה לילדיהם מלידה עד גיל שש. אתר החברה מתעדכן בקביעות וכולל מיפוי ארצי רחב היקף (אם כי לא שלם) של מסגרות לגיל הרך המסווגות לגנים פרטיים, מעונות יום וגני עירייה, וכן מידע מקצועי על מספר הילדים בגן; על יחס אנשי צוות-ילדים; שעות הפעילות; השתייכות לארגון-גג; הגישה החינוכית; התזונה; חוגי העשרה; רישיון הפעלה של משרד החינוך; וחוות דעת של הורים. מידע נוסף ניתן לשאוב מאינדקסים המשמשים לאיתור ובחירה של בעלי מקצוע ועסקים ומרשתות חברתיות, המהוות מקור להמלצות ולמידע לא רשמי.

כ־180 מעונות יום (התאחדות מעונות היום הפרטיים בישראל, 2021); וארגון א.מ.א, המייצג כ־700 מעונות יום שבהם לומדים כ־50,000 ילדים (הכנסת העשרים ושלוש, מושב ראשון, 2020).

נייר עמדה של 'פורום הגנים הפרטיים' (איוס ודגן, לת) אשר בו חברות העמותות ח.י.ב.ה. ולהגשים חלומות, מעריך כי בישראל קיימות 10,000 מסגרות פרטיות שבהן עובדים כ־100,000 אנשי ונשות חינוך, טיפול ואחזקה, ואשר מבקרים בהם כ־350,000 פעוטות המהווים כ־73% מאוכלוסיית גיל לידה עד שלוש בישראל. כלומר, העמותות לעיל מייצגות 1,859 מסגרות פרטיות המהוות 19% ממספר המסגרות הפרטיות המוערך. מכך עולה כי מיפוי מדויק, מהימן ושלם של כלל המסגרות הפרטיות לגילי לידה עד שלוש דורש עבודת שטח לצד כריית נתונים ממקורות שונים. יקנעם עילית משמשת בדוח זה מקרה מבחן לאופי המאמץ הנדרש.

5.1

יקנעם עילית כמקרה מבחן

מיפוי מסגרות חינוכיות-טיפוליות ואסטרטגיה עירונית

ביקנעם עילית כ־1,300 ילדים בגילי לידה עד שלוש המטופלים באמצעות המחלקה לגיל הרך ורצף חינוכי. את המחלקה הקים ראש העירייה מר סימון אלפסי לפני שבע שנים, מתוך מחשבה כי "אם ראש עיר רוצה לבנות מערכת חינוך טובה, איכותית, ערכית ומצליחה, צריך להשקיע בגיל הרך" (לפי אתר מרכז הגיל הרך 'צעדים'). למאמצים נרתמה קרן אניאס ובני שטיינמיץ, המבקשת לקדם את תחום הגיל הרך ברשויות המקומיות. לפי אתר העירייה, ייעוד המחלקה הוא "גיבוש מדיניות עירונית ותוכנית אסטרטגית לביסוס תשתיות ופיתוח תחום הגיל הרך, קיום מערך עירוני כולל המלווה את הילד ומשפחתו מטרם לידה ועד גיל שש".

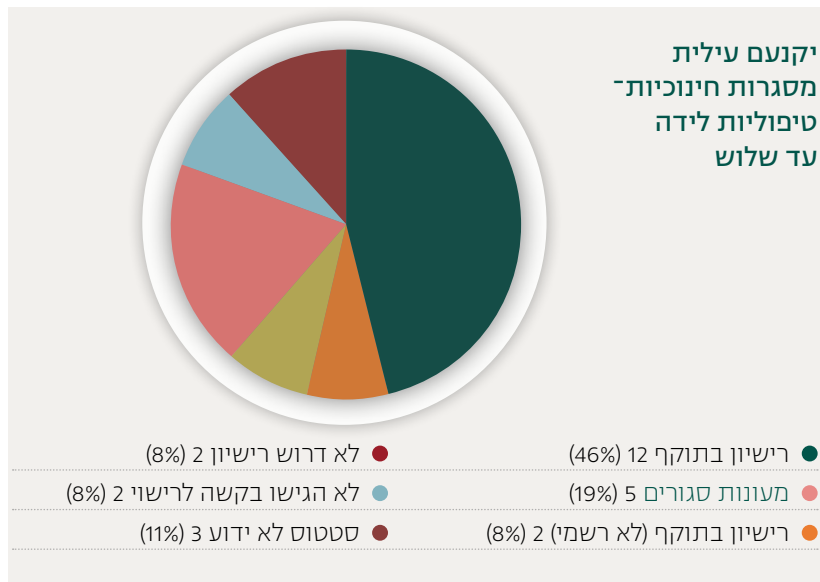
עיבוד נתוני הלמ"ס⁸ לשנת 2021 מלמד על 1,447 ילדים בגילי לידה עד שלוש אשר זקוקים להסדרים חינוכיים-טיפוליים, מספר גבוה יותר משמצהירה העירייה (1,300). כך או כך, לפני הילדים ומשפחותיהם עומדת הבחירה באחת מהאפשרויות האלה:

8 לפי נתוני הלמ"ס לשנת 2021, ביקנעם יש 1,810 ילדים בגילי 0-4, מתוכם 363 ילדים במסגרות החינוך הציבוריות.

1. מעונות סמל מפוקחים משלב הקמתם וכפופים לסטנדרטים של הפעלת מעון. כל מעון סמל מופעל על ידי תאגיד בעל סמל וחייב באישור להפעלת מעונות.
2. מסגרות פרטיות (מעל שבעה ילדים) - מחויבות בקבלת רישיון הפעלה של משרד החינוך מדי שנה, וכפופות לחוק הפיקוח על מעונות יום לפעוטות (2018).
3. מטפלות פרטי/ת או קרוב/ת משפחה.

מיפוי המסגרות החינוכיות המוצג בתרשים 14 שלהלן שנעשה לצורך דוח זה מלמד כי ביקנעם עילית 26 מסגרות מיועדות לגיל לידה עד שלוש, 16 מהן מיועדות לשבעה ילדים ומעלה ורשומות במערכת משרד החינוך.

תרשים 14: יקנעם עילית - מסגרות חינוכיות-טיפוליות לגיל לידה עד שלוש.



התרשים מראה שישה מעונות סמל, ארבעה מהם מופעלים על ידי זכיינים (ארגוני הנשים ויצו ונעמת, החברה למתנ"סים ונאות מרגלית) ושניים על ידי העירייה. אלו האחרונים, 'המעונות הירוקים', נפתחו בשנת 2017 תחת אגף החינוך של העירייה, לפי פדגוגיה וסטנדרטים של 'החינוך הקיבוצי' -

פסיכופדגוגיה אקולוגית מערכתית.⁹ גישה זו נבחרה, בין היתר, בשל רישום ילדים תושבי העיר למסגרות חינוכיות בקיבוצי האזור. אתגר זה עודנו נמשך במידת מה גם כיום, כיוון שרשת חינוך אזורית מפעילה מעון יום בשטח השיפוט של מגידו, המועצה האזורית הסמוכה, והילדים המתחנכים בו הם תושבי יקנעם עילית.

לצד מעונות היום העירוניים, רשומות ביקנעם 13 מסגרות פרטיות: שתיים מתוכן אינן חוסות תחת חוק הפיקוח, שכן מספר הילדים בהן נמוך משבעה. מתוך המסגרות הפרטיות הנותרות, שש מחזיקות רישיון בתוקף, שלוש נוספות מוצהרות כמחזיקות ברישיון משרד החינוך על ידי אינדקס ייעודי להורים, ובאשר לאחרות אין מידע זמין. מערכת הרישום של משרד החינוך מלמדת על שלוש מסגרות שפעלו בשנת הלימודים תשפ"ג ולא יפעלו עוד בשנת הלימודים הנוכחית, נוסף על ארבע מסגרות שידוע כי נסגרו עקב תחושות מיצוי של המנהלות, פרישה לגמלאות ואי־הסדרת ההיתר לשימוש חורג. עוד עולה מהמיפוי כי אחת המסגרות רשומה שלוש פעמים תחת כתובות נפרדות ושמות משתנים - פעמיים במערכת הרישום של משרד החינוך ופעם נוספת באינדקס המיועד להורים. רשת חינוך מוכרת (סמל) היא המפעילה של המסגרת המדוברת (סמל) ואולם הפעלתה נתונה בידי גורם אחר המשמש כקבלן משנה. נתונים אלו ממחישים את המורכבות, הפיצול והדינמיות של מערך החינוך בגיל הרך, ומלמדים על אתגרי הבקרה והשליטה הכרוכים בו.

יקנעם עילית היא דוגמה לעיר שהקדימה לתת מענה לחינוך לגילי לידה עד שלוש. מיפוי המסגרות הקיימות בה הוא זירת פעילות ראשונה וחשובה, והוא שימש בסיס לגיבוש האסטרטגיה והמדיניות החינוכית העירונית בעבר ולהמשך עיצובה כיום. דוגמה לחשיבות המיפוי היא ההיכרות וההגעה למסגרות שאינן בפיקוח. מדובר בתחום לא יציב ומשתנה, המבוסס לרוב על נשים שמטפלות בילדים בבתיהן תקופת זמן מוגבלת. מיפוי העירייה מלמד כי מאז התפרצות הקורונה בשנת 2020 נוטות משפחות מרקע חברתי־כלכלי גבוה, וכן משפחות מרקע חברתי־כלכלי נמוך, להותיר זמן ממושך יותר את ילדיהם בגיל שנה עד שלוש וכן מגיל שלוש עד שש בהשגחת המשפחה או מטפלת ביתית. היכולת לפקח על החינוך הניתן לילדים אלו מוגבלת ביותר,

9 פסיכופדגוגיה אקולוגית מערכתית היא גישה אינטגרטיבית שפותחה על בסיס מורשת החינוך הקיבוצי וגישות מרכזיות בפסיכולוגיה, בהן הפסיכולוגיה האקולוגית (Bronfenbrenner, 1986). הפסיכולוגיה ההתפתחותית של הילד והגישה המערכתית. פרטים נוספים על 'המעונות הירוקים' ניתן לקרוא באתר האינטרנט של עיריית יקנעם.

מה שמוביל את העירייה להתמודד עם האתגר באמצעים שונים, ובה בעת מפנה את הזרקור לעבודה המהודקת יותר עם המעונות המוכרים, ובכללם אלו שמפעילה העירייה.

ההחלטה להפעיל מעונות יום של העירייה שלא באמצעות חברה עירונית או מפעילים חיצוניים יוצאת דופן במערך השירותים הניתנים ברשויות המקומיות. חינוך-טיפול איכותי דורש מאמץ אדיר הכולל התמודדות עם אתגרי התחום, ובכללם שיפור התקינה וגיוס כוח אדם, הדרכתו ושימורו. יש בכך כדי ליצור חיכוך ומאבק פנים-רשותי על המשאבים והתשומות המושקעות בחינוך בגילי לידה עד שלוש. נוסף על כך, שביעות הרצון של מקבלי השירות אינה מצויה בהכרח בהלימה עם המאמץ הרב שמושקע, ועלולה לגבות מחיר פוליטי כבד. במקרה של יקנעם עילית הנחישות של ראש העירייה ב-35 השנים האחרונות (בבחירות 2024 לא התמודד לכהונה נוספת) והגיבוי שנתן למחלקת החינוך בגיל הרך אפשרו את המשך המהלך.

האתגרים המצוינים לעיל, וכן החשש ממינויים והתקשרויות על רקע זיקה פוליטית או אישית ברשויות מקומיות, מותירים את שאלת היעילות והכדאיות של הפעלת מסגרות חינוך ישירות על ידי העירייה פתוחה. לזו מצטרפות שאלות בדבר הדרכים שיאפשרו אספקת חינוך ציבורי איכותי במסגרת עירונית, סוג הפיקוח והליווי הדרושים, והסרת החסמים שיאפשרו לקבוצה הולכת וגדלה של ילדים ומשפחות ליהנות ממנו.

.6

סבסוד מעונות יום ומשפחתונים

גובה התשלום החודשי למעונות יום ולמשפחתונים המוכרים מפוקח ונקבע לפי גיל התינוק או הילד ולפי סוג המסגרת, המפעיל והתקינה (למעונות שיקומיים תחשיב שונה), כמפורט בטבלה 6 שלהלן:

.6

משפחתונים	מעונות יום - מלכ"ר בתקינה בסיסית				
	החל מחודש מרץ 2024	שאינו מלכ"ר תקינה מורחבת	שאינו מלכ"ר*** תקינה בסיסית	מלכ"ר תקינה מורחבת**	
2,613	4,106	3,655	3,842	3,396	תינוקות עד גיל 15 חודשים
	3,046	2,812	2,830	2,613	פעוטות 15 עד 24 חודשים
	2,692	2,455	2,501	2,281	בוגרים מעל 24 חודשים

טבלה 6: שכר לימוד במעונות יום ובמשפחתונים בעלי סמל בשנת הלימודים תשפ"ד.

- * תקינה בסיסית: יחס התקינה בשכבת גיל עד 15 חודשים 1:5; מעל 15 חודשים עד 24 חודשים 1:8; פעוט מעל 24 חודשים 1:10
- ** תקינה מורחבת: יחס התקינה בשכבת גיל עד 15 חודשים 1:5; מעל 15 חודשים עד 24 חודשים 1:8; פעוט מעל 24 חודשים 1:10
- *** השונות בין התעריפים נובעת ממנגנון התאמה בשל תשלום מס שכר במלכ"ר, ומאי ניכוי מע"מ תשומות בגין הוצאות הפעלה הכוללות מע"מ

תעריפי שכר הלימוד המצוינים לעיל נקבעים על פי חוק הפיקוח על מחירי מצרכים ושירותים, התשנ"ו-1996, ומחירים נקבע לפי צו פיקוח על מחירי מצרכים ושירותים (מחירים מרביים במעונות יום ומשפחתונים), התשע"ג 2013. בחודש אפריל 2023 המליצה ועדת המחירים המשותפת למשרד האוצר ולמשרד החינוך על עדכון התעריף החודשי של מעונות היום והעלאת שכר הלימוד על פי חישוב סל התשומות הדרוש ובהלימה לשימוע ציבורי ולבקשות ארגונים המפעילים מעונות יום. אלו האחרונים ביקשו לצמצם את הפער בתנאי העבודה בין גני הילדים הפועלים במסגרת משרד החינוך ומעונות היום, להפחית את שעות הפעילות ולשנות אותן, להקל על מחנכות שנות ינקות ולפעול לצמצום המחסור בכוח האדם בתחום.

כדי לסייע בשילובן של מגוון אוכלוסיות הורים בשוק העבודה, המדינה מסייעת במימון שכר הלימוד במעונות היום ובמשפחתונים המוכרים. בטבלה 7 שלהלן מפורטות דרגות ההשתתפות של המדינה בשנת הלימודים תשפ"ד בשכר הלימוד במשפחתונים ובמעונות יום המופעלים על ידי מוסדות ללא מטרות רווח (מלכ"ר) בתקינה בסיסית בטווח של 3-12 דרגות זכאות. ככל שדרגת הזכאות נמוכה יותר, כך גדלה השתתפות המדינה בתשלום. דרגת זכאות 12 משמעה שאין ההורים זכאים לסיוע מהמדינה.

משפחתונים		מעונות יום- מלכ"ר בתקינה בסיסית						הכנסה לנפש	דרגה
		עד גיל 15 חודשים		עד 24 חודשים		מעל 24 חודשים			
עלות חודשית מלאה לתינוק או לילד: 2,613 ₪		עלות חודשית מלאה לתינוק: 2,718 ₪		עלות חודשית מלאה לפעוט: 2,613 ₪		עלות חודשית מלאה לילד בוגר: 2,281 ₪			
השתתפות ממשלה	השתתפות הורים	השתתפות ממשלה	השתתפות הורים	השתתפות ממשלה	השתתפות הורים	השתתפות ממשלה	השתתפות הורים		
1,662	951	2,267	1,129	1,703	910	1,371	910	2,100*	3
1,518	1,095	2,029	1,367	1,537	1,076	1,205	1,076	2,600*2,101	4
1,343	1,270	1,773	1,623	1,334	1,279	1,002	1,279	3,000*2,601	5
1,280	1,330	1,690	1,706	1,277	1,336	945	1,336	3,500*3,001	6
1,094	1,519	1,433	1,963	1,110	1,503	778	1,503	4,000*3,501	7
941	1,672	1,268	2,128	960	1,653	628	1,653	4,400*4,001	8
818	1,795	1,124	2,272	856	1,757	524	1,757	4,900*4,401	9
725	1,888	1,022	2,374	762	1,851	430	1,851	5,300*4,901	10
0	2,161	0	3,396	0	2,281	0	2,281	6,000*5,301	11
0	2,161	0	3,396	0	2,281	0	2,281	מעל 6,000	12
1,768	845	2,367	1,029	1,803	810	1,471	810		14
1,873	740	2,467	929	1,903	710	1,571	710		**15

טבלה 7: זכאותם של הורים לדרגות השתתפות בתשלום שכר לימוד במסגרות חינוכיות-טיפוליות מוכרות (סמל).

* דרגה 14 מיועדת למשפחות שעל פי הקריטריונים ומבחן ההכנסה נמצאות בדרגה 3 ולהן שני ילדים שוהים במשפחתון בעל סמל. דרגה 15 מיועדת למשפחות שעל פי הקריטריונים ומבחן ההכנסה נמצאות בדרגה 3 ולהן שלושה ילדים ומעלה שוהים במשפחתון בעל סמל.

** שכר הלימוד המתוקן למשפחתונים בעלי סמל הגדיר בחודש מרץ 2024 שתי דרגות נוספות: 15 ו-18. השתתפות הממשלה בשכר הלימוד לילד מגיעה לכדי 2,488 ו-2,363, בהתאמה.

הזכאות נקבעת לפי כמה קריטריונים: רמת הכנסה לנפש במשפחה; עולים חדשים ותושבים חוזרים; מקום מגורים; שעות עבודה ושעות לימודים, כמפורט להלן:

1. רמת הכנסה לנפש במשפחה - מחושבת במשפחה של שני הורים על פי שכר הברוטו של שני ההורים חלקי מספר הנפשות במשפחה (הורים וילדים עד גיל 18), ובמשפחה חד-הורית על פי 50% משכר הברוטו של ההורה חלקי מספר הנפשות במשפחה (הורה וילדים עד גיל 18) ועוד אחד.
2. עולים חדשים, תושבים חוזרים או הורים המתגוררים ביישובי עוטף עזה - זכאים לסבסוד בדרגה 3, באופן שאינו מותנה בשיעור ההכנסה לנפש.
3. הורים עובדים ולומדים - בהיקף של 24 שעות שבועיות לפחות; הורים שיש להם שלושה ילדים ויותר במעון או במשפחתון מחויבים ב-20 שעות שבועיות לפחות. זכאותם של הורים אלו לדרגות השתתפות מחושבת לפי מספר שעות העבודה או הלימודים שלהם, ובהתייחס למבחן ההכנסה.

מחקר אורך שביצע בנק ישראל (שחר, 2019) מלמד כי המחיר המלא של טיפול בילדים במסגרת ציבורית גבוה יחסית ומסתכם ב-30% לערך מהשכר החודשי הממוצע לאישה בישראל (בשנת 2019 היה 8,308 ש"ח ובשנת 2021 - 8,954 ש"ח). אולם משפחות עם הכנסה נמוכה זכאיות לסבסוד העומד במוצע על 44% מהמחיר החודשי המלא. הקריטריונים לסבסוד שמתבססים על הכנסה מעבודה לנפש מיטיבים עם משפחות עם ההכנסה נמוכה מאוד, ומגיעים לכדי 15%-18% מההכנסה הממוצעת למשפחה בישראל (שעמדה בשנת 2019 על 15,314 ש"ח ואילו בשנת 2021 על 14,546 ש"ח). משפחות אלו עשויות היו להגיע לכדי סבסוד של 72% מדמי הטיפול החודשי המלא במסגרת הציבורית. הזכאות גם מיטיבה עם משפחות ברוכות ילדים, למשל משפחה המשתייכת למעמד הביניים ובה הכנסה חודשית ממוצעת (20,106 ש"ח ברוטו בשנת 2023) (הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2023) ושלושה ילדים, תעמוד על דרגת סבסוד 8 (941 ש"ח), ואילו משפחה של שישה ילדים מצויה בדרגה 5 (1,343 ש"ח). במקרה שההכנסה החודשית גבוהה יותר ומגיעה לכדי 30,100 ש"ח, לא זכאי משק הבית הראשון לסבסוד כלל, ואילו השני יעמוד על דרגה 7 המזכה בסבסוד של 1,094 ש"ח. מכאן שהעלאת שכר הלימוד והעדר זכאות לסבסוד יכולים להוביל חלק ממשקי הבית לבחירת הסדרי טיפול אחרים, וכן לצמצום שיעור ההשתתפות במסגרות החינוך המוכרות (סמל).

7.

7.

סיכום

דוח זה מציג תמונת מצב עדכנית, מקיפה ומסודרת של התשתית הארגונית הקיימת בתחום החינוך-טיפולי בגיל הרך. התמונה מתקבלת באמצעות איתור נתונים ואיסוף מידע ממקורות גלויים, לרוב ממשלתיים הפתוחים לציבור הרחב, ואחרי ניתוח ועיבוד לכדי מידע יישומי אשר אינו מופיע במסמכים ובדוחות קיימים.

הדוח יוצא מתוך הדיון במושג 'חינוך ציבורי' אשר אינו מוגדר בחקיקה, אך הממשלה רואה בו חינוך איכותי, מקצועי ומפוקח הניתן חנים לכלל הציבור (משרד ראש הממשלה, 2023), ומזהה את הסדרתו והרחבתו מלידה ועד גיל שלוש עם קידום שוויון הזדמנויות, מצוינות אישית, צמיחה ומיצוי פוטנציאל של כל ילד וילדה במערכת החינוך (משרדי הממשלה ויחידות הסמך, 2023). אלא שהגשמת החזון והייעוד, וכיווני הפעולה המוצעים בתוכנית העבודה של הממשלה, דורשים היכרות עם התשתית הארגונית הקיימת עתה.

הדוח הנוכחי שופך אור על המבנים והמערכות המבוזרים והמגוונים המתקיימים בחינוך מלידה עד גיל שלוש והמקום שהמדינה תופסת בהקשר זה. הוא ממפה את המסגרות החינוכיות-טיפוליות העומדות לרשות הפעוטות ומשפחותיהם הן בחינוך הרגיל והן בזה המיועד לפעוטות בעלי מוגבלויות, ומסווגן לפי מדדי ציבוריות: בעלות, מימון, בקרה ואחריותיות. הצגתן על הרצף שבין חינוך ציבורי לחינוך פרטי (לא ציבורי) מלמדת כי חינוך ציבורי בהגדרתו המלאה, קרי, שירות הניתן על ידי הממשלה ובפיקוחה לכלל הציבור באופן שוויוני וללא עלות, אינו קיים בחינוך הרגיל. נוסף על כך, הדוח מבהיר את ההבדלים שבין המסגרות על פי רמות הציבוריות שלהן.

חשיבות נוספת מייחס הדוח לגורמים המפעילים את המסגרות החינוכיות-טיפוליות באישור המדינה. בעשותו כן הוא שופך אור על היבטים חשובים במערך החינוך בגיל זה, אשר לרוב סמויים מן העין. הוא מלמד על אידיאולוגיות חברתיות, דתיות, תרבותיות וכלכליות המנחות את המפעילים השונים של המסגרות החינוכיות, וכן מצביע על קבוצות האוכלוסייה המרכיבות את החברה הישראלית וסוגי התאגידים המזוהים עימן, אפיוניהם, פריסתם הגיאוגרפית והשוני בתקצובם על ידי הממשלה. לצד זאת מספק הדוח נתונים על מעונות היום החוסים תחת חוק הפיקוח וסטטוס הרישוי שלהם, וחושף

את הנתונים הנוגעים לתפוסה הפוחתת במעונות היום המוכרים (סמל), שנגרמת, בין היתר, מהמחסור החריף בכוח אדם מקצועי ומיומן.

לצד הנתונים הנוגעים למסגרות החינוכיות טיפוליות המצויות בפיקוח, הדוח מציג באמצעות מקרה מבחן את אופי המאמץ הדרוש לצורך היכרות עם המסגרות הפרטיות (לא ציבוריות) ומיפוי. הוא מלמד כי המידע על מערך החינוך הפרטי מבוזר, חלקי ואינו מצוי בידי גורמים ממשלתיים. על כן נדרש איסוף נתונים ממקורות מגוונים, ובהם רשתות חברתיות, אינדקסים ורישומים ציבוריים שיש לאמתם ולהצליבם. נושא זה חורג ממסגרת הדוח הנוכחי, אך הוא חיוני מאין כמותו לבחינה כוללת של מערך החינוך בגיל הרך. מינוי של ממונה רשותי המרכז את תחום הגיל הרך על היבטיו השונים, כפי שעולה ממקרה המבחן, עשוי לסייע במיפוי המסגרות הפרטיות, במעקב ובבקרה עליהן במסגרת הרשות, וליצור ממשקי עבודה לקידום מענים שונים בגיל הרך.

מתוך הנתונים עולות שאלות רבות החורגות ממסגרת דוח זה: מהו המתאם שבין רמת הציבוריות לטיב השירות החינוכי הניתן; מה התרומה של גורמים שונים - מחסור בכוח אדם, ילודה, מנהל ותקצוב - לתפוסה הפוחתת במעונות היום (סמל); איזה תמריץ יש להפעלת מסגרות בידי מי שאינם אמונים על חינוך כלל, ובייחוד על חינוך בגיל הרך; ומה תמונת המצב של החינוך הפרטי ויחסי הגומלין בינה לבין החינוך הציבורי על גווניו.

דוח זה נכתב בשעה שהמדיניות החינוכית בגיל הרך מצויה בתהליכי מעבר, שינוי וחשיבה מחודשים, והוא מניח תשתית חשובה של המשגת נתונים, מיפויים וניתוחם. הוא מאגד בתוכו מידע בעל ערך ומפנה זרקור לנושאים חבויים אשר יש בהם כדי לסייע בהנחת התשתית הארגונית הנחוצה לקידום חינוך טיפול איכותי מלידה עד גיל שלוש.

רשימת מקורות

איוס, ק. ודגן, ח. (ל.ת.). דיון בנושא: ההתמודדות מסגרות הגיל הרך (לידה עד 3) בצל משבר הקורונה והיערכות לפתיחת שנה"ל הקרובה [נייר עמדה]. פורום הגנים הפרטיים.

בלומנטל, נ. (1995) הצעת חוק הקמת מעונות יום במקומות עבודה, התשנא - 1995. הכנסת השלוש עשרה.

בלס, נ. (2005). על הפרטה ועל חינוך. בתוך י. קופ (עורך). הקצאת משאבים לשירותים חברתיים 2005 (עמ' 279-306). מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.

גל-אריאלי, נ., ויגודה-גדות, ע., בארי, א. ורייכמן, א. (2015). חינוך והבניית מקומיות. בתוך א. בארי וע. רזין (עורכים). דמוקרטיה מקומית בישראל, ביזור, מקומיות, השתתפות ופוליטיקה מקומית (211-234). מחקרי פלורסהיימר, המכון ללימודים עירוניים ואזוריים, האוניברסיטה העברית בירושלים.

החברה למתנ"סים, מרכזים קהילתיים בישראל בע"מ (חל"צ). (2022). דוח מילולי לשנת 2021. רשם העמותות, רשות התאגידים.

הכנסת העשרים ושלוש, מושב ראשון. (2020, 10 במאי). פרוטוקול מס' 45 משיבת ועדת הכספים (זמנית).

הכנסת השלוש עשרה. (1995, 21 ביוני). הישיבה השלוש מאות חמישים וארבע.

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. (ל.ת.). מלכ"רים ופילנתרופיה הגדרות והסברים. <https://www.cbs.gov.il/he/subjects/Pages/%D7%9E%D7%9C%D7%9B%D7%A8%D7%99%D7%9D-%D7%95%D7%A4%D7%99%D7%9C%D7%A0%D7%AA%D7%A8%D7%95%D7%A4%D7%99%D7%94-%D7%94%D7%92%D7%93%D7%A8%D7%95%D7%AA-%D7%95%D7%94%D7%A1%D7%91%D7%A8%D7%99%D7%9D.aspx>

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. (2023). לקט נתונים לרגל יום הילד הבין-לאומי 2023, הודעה לתקשורת.

המכון למשפט ופילנתרופיה, הפקולטה למשפטים ע"ש בוכמן, אוניברסיטת תל אביב. (2023). שנתון העמותות: נתונים מצרפיים נבחרים אודות פעילות עמותות וחברות לתועלת הציבור בשנת 2020. משרד המשפטים, רשם העמותות וחל"צ.

התאחדות מעונות היום הפרטיים בישראל. (2021). דוח כספי. משרד המשפטים - רשם התאגידים. <https://www.guidestar.org.il/organization/580679074>

וייסבלאי, א. (2007). השינויים במערכת המשפחתונים של משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה. הכנסת, מרכז המחקר והמידע.

ויצו - האגף לגיל הרך (2023). מעונות בסביבת מקום העבודה. <https://www.wizo-org.co.il/ea-dcc-reg-info/%D7%9E%D7%A2%D7%95%D7%A0%D7%95%D7%AA-%D7%9C%D7%99%D7%93-%D7%94%D7%A2%D7%91%D7%95%D7%93%D7%94>

זראביב, ה., מן, י. (2021). העברת אגף מעונות יום למשרד החינוך כבסיס להרחבה ושיפור של מערך החינוך והטיפול לגיל הרך. קרן ברל כצנלסון.

חצור, א. (2018). מודל "הורים-שותפים": תכנית חינוכית-קהילתית לילדים בגיל הרך ולהוריהם בחברה הערבית-בדואית בנגב. ג'וינט ישראל אשלים ואג'יק - מכון הנגב.

טליאס, מ. (2018). מיזם התוצאות, המעון הרב תכליתי, מודל עבודה מכון תוצאות. מת"ה - אגף למחקר, תכנון והכשרה, משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים.

לם, צ. (1973). ההגיונות הסותרים בהוראה. ספריית פועלים.

מנדלר, ד. ובן-הרוש, א. (2006). התכנית "מסיכוי לסיכון" שילוב ילדים עם צרכים מיוחדים מלידה עד שלוש במעונות יום בקהילה. מחקר הערכה. מאירס-ג'וינט-מכון ברוקדייל.

משרד הבריאות, חטיבת הרפואה, המחלקה להתפתחות הילד ושיקומו. (2018). דו"ח בקרה במעון יום שיקומי "פתחיה" נתיבות מיום 27.12.17.

משרד הבריאות, חטיבת הרפואה, המחלקה להתפתחות הילד ושיקומו. (2020). דו"ח בקרה במעון יום שיקומי "נתיבים", נתיבות מיום 8.7.2020.

משרד החינוך. (2022). אוגדן הנחיות להפעלת מעון יום לפעוטות.

משרד החינוך. (2023). נוהל חידוש רישון למעונות יום לפעוטות.

משרד החינוך, פורטל רשויות ובעלויות חינוך. (2024). תפוסה ותקינה במעון יום. <https://pob.education.gov.il/institutions/main-daycare/occupancy-standardization-daycare>

משרד העבודה. (2024). טבלת שכר לימוד לשנת הלימודים תשפ"ד (2023-2024) במעונות יום ובמשפחתונים. <https://www.gov.il/he/departments/guides/tuition-daycare-and-supervised-nurseries>

משרד העבודה, אגף בכיר לעידוד תעסוקת הורים. (2024). מבחני תמיכה להשתתפות המדינה בעלות שכר לימוד במעון או במשפחתון לשנת הלימודים תשפ"ד.

משרד העבודה, האגף לעידוד תעסוקת הורים. (2023). נוהל סדר קבלת ילדים למעון יום או משפחתון - לשנת הלימודים תשפ"ד.

משרד העבודה, האגף לעידוד תעסוקת הורים. (2023). קובץ רענון נהלי הפעלת משפחתון לשנה"ל תשפ"ג ותשפ"ד.

משרד התעשייה המסחר והתעסוקה, האגף למעונות יום ומשפחתונים לגיל הרך. (2007). אוגדן נהלים להפעלת משפחתונים.

משרד מבקר המדינה ונציבות תלונות הציבור. (2003). דוח שנתי 53 לשנת 2002 ולחשבונות שנת הכספים 2001. <https://www.mevaker.gov.il/sites/DigitalLibrary/Pages/Publications/623.aspx?AspxAutoDetectCookieSupport=1>

משרד מבקר המדינה ונציבות תלונות הציבור. (2012). אסדרת התאגידים העירוניים בשלטון המקומי והפיקוח עליהם. מבקר המדינה: דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנים 2011-2012, עמ' 67-109. <https://www.mevaker.gov.il/sites/DigitalLibrary/Pages/Reports/437-3.aspx>

משרד מבקר המדינה ונציבות תלונות הציבור. (2022). נושאים מערכתיים - הטיפול בפעוטות וחינוכם במעונות יום ובמשפחתונים. מבקר המדינה: דוח מבקר המדינה 2022. <https://www.mevaker.gov.il/sites/DigitalLibrary/Pages/Reports/7456-3.aspx>

משרד ראש הממשלה. (2022). העברת תחום מעונות היום לפעוטות למשרד החינוך, החלטה מספר 951 של הממשלה מיום 09.01.2022. https://www.gov.il/he/departments/policies/dec951_2022

משרד ראש הממשלה. (2023). ראש הממשלה נתניהו משיק את תכנית חינוך חינוך מגיל 3-0. <https://www.gov.il/he/departments/news/event-education300423>

משרדי הממשלה ויחידות הסמך. (2023). עיקרי תכנית העבודה לשנת 2023.

רבינוביץ', מ. (2020). תקנות חוק הפיקוח על מעונות יום לפעוטות: בחינת התוכן של טיוטת התקנות אל מול סטנדרטים, המלצות מקצועיות והערות הציבור. הכנסת, מרכז המחקר והמידע.

רבינוביץ', מ. (2021). מסגרות יום לפעוטות עד גיל שלוש: רקע ונתונים. הכנסת, מרכז המחקר והמידע.

רבינוביץ', מ. (2023). רפורמת הגיל הרך במערכת החינוך. הכנסת, מרכז המחקר והמידע.

רוזנפלד, י. מ., גילת, מ. ושמר, א. (2015). שילובם של ילדים עם צרכים מיוחדים במעונות היום בישראל - למידה מהצלחות בתכנית "מסיכון לסיכון". מאירס-ג'וינט-ברוקדייל.

שחר, א. (2019). השפעת הסבסוד של מסגרות הטיפול בילדים בגיל הרך על תעסוקת אימהות. בנק ישראל, חטיבת המחקר.

שחר, א. (2021). הסדרי הטיפול והעדפות ההורים בתחום המסגרות לילדים עד גיל 3. בנק ישראל, חטיבת המחקר.

שלו, א. (2021). יומן אל-קאסמי. הוצאת מנדלי.

Belfield, C. R., & Levin, H. M. (2002). *Education privatization: Causes, consequences and planning implications*. Unesco, International Institute for Educational Planning

Bronfenbrenner, U. (1986). Ecology of the family as a context for human development: Research perspectives. *Developmental Psychology*, 22(6), 723-742. <https://doi.org/10.1037/0012-1649.22.6.723>

Copple, C., & Bredekamp, S. (Eds.). (2008). *Developmentally appropriate practice in early childhood programs serving children from birth through age 8*. The National Association for the Education of Young Children

Hirschman, A. O. (1970). *Exit, voice, and loyalty: Responses to decline in firms, organizations, and states*. Harvard University Press

National Association for the Education of Young Children. (2021). *Developmentally appropriate practice in early childhood programs serving children from birth through age 8*. National Association for the Education of Young Children

נספחים

נספח 1

סוגי התאגידים המפעילים מסגרות חינוכיות-טיפוליות מוכרות (סמל)

עמותה היא סוג של תאגיד המורכב מקבוצה של בני אדם או של תאגידים אחרים שחפצו להתאגד יחד למטרה חוקית, ולרוב ציבורית, שאינה מכוונת לחלוקת רווחים, ונרשמה בפנקס העמותות על ידי רשם העמותות שבמשרד המשפטים המפקח על פעילותה. פעילות העמותה מוסדרת באמצעות חוק העמותות התש"ם-1980. נכון לספטמבר 2022 פועלות בישראל 37,872 עמותות, מהן 21,203 פעילות ול-16,303 אישור ניהול תקין (המכון למשפט ופילנתרופיה, 2023).

חברה לתועלת הציבור (חל"צ) היא חברה אשר תקנונה ומטרותיה עונים על תנאי חוק החברות התשנ"ט-1999; סעיף 345'א' אשר מתוקפו היא פועלת: מטרותיה ציבוריות בלבד ונקבעות מתוך רשימה סגורה בת י"ג מטרות המפורטות בתוספת לחוק החברות, וחל עליה איסור חלוקת רווחי החברה לבעלי מניות. החברה מחויבת להירשם אצל רשם החברות ורשם ההקדשות, המשויכים שניהם לרשם התאגידים. נכון לספטמבר 2022 פועלות בישראל 1,556 חברות לתועלת הציבור, מהן 788 פעילות ול-602 אישור ניהול תקין.

חברה פרטית (בע"מ) היא ישות משפטית הפועלת על פי שיקולים עסקיים במטרה להפיק רווחים. בחברה בערבון מוגבל (בע"מ) בעלי החברה, שהם גם בעלי המניות, אינם אחראים לחובות החברה. החברה פועלת מכוח חוק החברות התשנ"ט-1999 ומחויבת בתקנון ובהגדת דין וחשבון שנתי לרשם החברות. ואולם, חובת הדיווח שחלה עליה והשקיפות לציבור הנדרשת ממנה פחותה מאלו שמחויבת בהן חברה ציבורית (שמניותיה רשומות למסחר בבורסה או הוצעו לציבור באמצעות תשקיף).

רשות מקומית היא ישות העוסקת בניהול העניינים המקומיים של יישוב או של קבוצת יישובים ומעניקה לתושבים שירותים על פי חוק. הרשויות המקומיות בישראל מחולקות לשלוש, על פי מעמדן המוניציפלי: עיריות,

מועצות מקומיות ומועצות אזוריות (מועצה אזורית מאגדת בתוכה כמה צורות יישוב כגון מושבים, קיבוצים ויישובים כפריים).

אגודה שיתופית היא תאגיד שמאגם כוחות, משאבים ויכולות של בודדים באמצעות יצירת מסגרת שמטרתה קידום כלכלה חברתית, פיתוח וצמיחה המנוהלת בדרך דמוקרטית שבבסיסה שוויון, העצמה ושיתוף. שלא כמו בעמותות ובחברות לתועלת הציבור, כאשר נצבר באגודה רווח היא רשאית לחלק אותו לחבריה, אך רווחת החברים קודמת. רישום האגודות השיתופיות מפקח על ידי רשם האגודות השיתופיות במשרד הכלכלה והתעשייה. נכון לשנת 2020 התקיימו בישראל 4136 אגודות שיתופיות (האגף לאיגוד שיתופי).

חברה עירונית משמשת כלי בידי הרשות המקומית - עירייה, מועצה אזורית או מועצה מקומית - לביצוע המשימות המוטלות עליה, ומהווה מעין זרוע ארוכה עבורה (מבקר המדינה, 2012). החברה העירונית או התאגיד העירוני מהווים ישות משפטית נפרדת, עמותה, חברה לתועלת הציבור או חברה פרטית, אשר נושאת את עצמה ומצויה בבעלות מלאה או חלקית של הרשות המקומית. על פי תקנות העיריות ונציגי העירייה בתאגיד עירוני התשס"ז-2006, נציגיה ימונו כך ששליש מהם יהיו מקרב חברי מועצת העירייה, שליש עובדי העירייה ושליש מקרב הציבור.

נספח 2

השוואה בין הדרישות לרישיון הפעלת מסגרות חינוכיות-טיפוליות לבין הדרישות לרישיון והכרה (סמל)

רישיון ההכרה	רישיון הפעלה	מסלול רישוי / תנאים
		הצהרות הבעלות
✓	✓	כשירות מפעיל המעון, התחייבות לעמידה בתנאי הרישיון וחתימה על כתב התחייבות
		תחום הבטיחות
✓	✓	הצהרה והתחייבות בדבר עמידה בתנאי בטיחות
✓		דוח התאמת התשתית לייעודה למעון יום
✓	✓	עמידה בדרישות הרשות לכבאות והצלה (אינה נדרשת במעונות עם פחות מעשרה פעוטות)
		תחום המצלמות
✓	✓	הצהרה על התקנת מצלמות
✓	✓	כתב התנגדות החתום על ידי ההורים המתנגדים במקרה של פטור
		כיתות המעון
✓	✓	מספר הכיתות, מספר הפעוטות ושמותיהם, טווח הגילים ושמות המחנכים מטפלים בכל אחת מהן
		העסקת מדריך חינוכי
✓		העסקת מדריך העומד בדרישות (תואר שני רלוונטי לגיל הרך או תואר ראשון והכשרה מתאימה)
✓		חובת הדרכה בת ארבע שעות חודשיות במעונות בני שלוש כיתות ועוד שעה וחצי לכל כיתה נוספת
✓	✓	דיווח על שעות ההדרכה של המדריך החינוכי
✓	✓	עדכון פרטי המדריך / הדרכת הרשות המקומית במימון משרד החינוך
		הכשרה פדגוגית
✓		מנהל מעון עם הכשרה וניסיון המפורטים בנוהל רישוי מעונות
✓		מחנך מטפל העומד בדרישות ההכשרה והניסיון

רישיון והכרה	רישיון ההפעלה	מסלול רישוי / תנאים
✓		העסקת מחנך־מטפל אחד לפחות המחזיק בהכשרה הדרושה בכל אחת מכיתות המעון
✓	✓	מחנך־מטפל שעבר קורס הכשרה פדגוגית או מתחייב להשלימו בתוך שנה מיום תחילת עבודתו
✓	✓	מחנך־מטפל או מנהל במעון יום לפעוטות לפני יום 1.9.21 מסמכים המעידים על ותק, ניסיון או השכלה מוכרת על ידי משרד החינוך
		סדר יום ותוכנית התפתחותית
✓	✓	מבוססים על עקרונות התוכנית ההתפתחותית לגיל הרך המפורסמת בפורטל משרד החינוך
		הסמכה והכשרות של המחנכים מטפלים
✓	✓	קורס עזרה ראשונה (עד שלושה חודשים מיום תחילת העבודה)
✓	✓	קורס התנהלות בטוחה
✓	✓	בכל עת שבה פועל המעון יימצא בכל כיתה מעון לפחות עובד אחד אשר עבר את ההכשרות המלאות
		תקני כוח אדם
✓		משרת ניהול מלאה למעון בן שלוש כיתות ובהיקף יחסי במעון של שתי כיתות או כיתה אחת
✓		משרת בישול מלאה למעון בן שלוש כיתות ובהיקף יחסי במעון של שתי כיתות או כיתה אחת.
		תחום התפוסה המרבית
✓	✓	לידה עד 15 חודשים (20:22); 15 חודשים עד 24 חודשים (28:24); מעל 24 חודשים (30-33)
✓		תפוסת הילדים בהתאם לגודלן של כיתות המעון לא כולל חדרי רחצה, שירותים, מחסן או מקלט
		תחום התקינה - היחס בין מחנך־מטפל לבין מספר הפעוטות השוהים במעון
✓	✓	לידה עד 15 חודשים (1:6); 15 חודשים עד 24 חודשים (1:9); מעל 24 חודשים (1:11)
		בדיקת המעורבים בהפעלת המעון לפעוטות
✓	✓	טופס הסכמה למסירת מידע מהמרשם הפלילי והמשטרתית

רישיון והכרה	רישיון והפעלה	מסלול רישוי / תנאים
		ביטוחים
	✓	הצהרה על קיום ביטוח צד ג' כנגד פגיעות במהלך שהיית הפעוטות במעון, ביטוח תאונות אישיות וחבות מעסיק
✓		הבעלות תערוך ותקיים על חשבונה, משך כל תקופת הפעילות, ביטוחים לכיסוי אחריותה למעון
✓		אישור תברואה ובריאות שנתית - אישור משרד הבריאות או דוח ביקורת תברואתית שנתית
✓		תזונה במעון - תצהיר תזונאי דיאטן בעל רישיון בתוקף לארוחות הניתנות במעון

החינוך בגיל הרך, ובייחוד בגיל הינקות (לידה עד שלוש) לא עמד מעולם במרכז המדיניות החינוכית בישראל, ולא הושקעו בו המשאבים ותשומת הלב השלטונית הראויים. בחלוף העיתים החלו מתפתחות תיאוריות חדשות והן שפכו אור על הילד, על גיל הינקות והילדות. אלו, לצד תמורות כלכליות, אידיאולוגיות וחברתיות, קראו להתבוננות מחודשת על המדיניות החינוכית בגיל הרך ועמדו על הצורך במדיניות מתואמת המקיפה את כלל המענים, הזכויות והשירותים הניתנים לילדים ולמשפחותיהם. אלא ששנים ללא השקעה בתחום והעדר יד מכוונת הובילו להתפתחות מענים חלקיים, ולמערכת סבוכה ונעדרת תשתיות מוסדרות. מצב דברים זה מהווה אתגר לקובעי וקובעות מדיניות, הנאלצים להתוות אסטרטגיה ולהקצות משאבים על בסיס מידע חלקי ומעורפל.

זוהי המדיניות החינוכית בגיל הרך מבקש להציג תמונת מצב בהירה של כלל התשתיות הנדרשות לקידום חינוך טיפול איכותי בגיל הרך (Edu-Care). תחום המצוי בליבת עיסוקו של המכון ומהווה גורם מכריע בצמצום פערים ובניית חברה בריאה.

הדוח לשנת 2024 עוסק בתשתית הארגונית של מסגרות חינוכיות טיפוליות מלידה עד גיל שלוש. הוא בוחן את המבנים והמערכות הקיימות, ויוצר המשגות חדשות, מנתח נתונים גלויים מזוויות חדשות, מעורר שאלות הנוגעות לאתגרי המערכת ומציג מידע חדש שיש בו כדי לסייע בגיבוש מדיניות ובקביעת דרכי פעולה.

המכון הישראלי לחינוך בגיל הרך במכללת אורנים הוקם בשנת 2019. המכון פועל לקידום איכות החינוך והטיפול בגיל הרך באמצעות פיתוח מקצועי, התמחות פדגוגית מבוססת מחקר ושינוי מדיניות, שיעמידו את הגיל הרך בישראל בראש סדר העדיפויות החברתי.