



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

המענה הציבורי לילדים בגיל הרך בישראל

תמונת מצב

הכנסת, מרכז המחקר והמידע

קריית בן-גוריון, ירושלים 91950

טל': 02 - 6408240 / 1

פקס: 02 - 6496103

www.knesset.gov.il/mmm

ד' באב תשע"ה

20 ביולי 2015

כתיבה: מריה רבינוביץ'

אישור: שרון סופר, ראש צוות

עריכה לשונית: מערכת "דברי הכנסת"

2	מבוא וממצאים עיקריים	
7	1. תחנות לבריאות המשפחה – טיפת חלב	
8	2. מסגרות יום לילדים בגיל הרך	
9	2.1 מעונות יום ומשפחתונים לילדים בני חצי שנה עד שלוש שנים בפיקוח משרד הכלכלה	
10	2.1.1 פעוטות בסיכון במעונות יום המוכרים על-ידי אגף מעונות יום ומשפחתונים במשרד הכלכלה	
11	2.1.2 שכר הלימוד במסגרות יום לילדים בגיל הרך מטעם משרד הכלכלה	
12	2.1.3 תקצוב מסגרות יום לילדים בגיל הרך של משרד הכלכלה	
13	2.1.4 חוק הפיקוח על מעונות יום ומשפחתונים לגיל הרך	
14	2.1.5 העברת האחריות לתחום מעונות היום והמשפחתונים לגיל הרך משר התמ"ת לשר החינוך	
15	2.2 מעונות יום שיקומיים לילדים עד גיל שלוש עם צרכים מיוחדים	
17	2.3 גני-ילדים שבפיקוח משרד החינוך	
19	2.3.1 חינוך בגני-ילדים לבני שלוש וארבע שבפיקוח משרד החינוך	
21	2.4 גני-ילדים פרטיים	
22	2.5 מסגרות לימודיות לשעות אחר-הצהריים – צהרונים	
23	2.5.1 מסגרות לימודיות לשעות אחר-הצהריים המוכרות על-ידי משרד הכלכלה	
23	2.5.2 מסגרות לימודיות לשעות אחר-הצהריים – תוכנית ציל"ה (צהרי יום להעשרה)	
26	3. איתור ואבחון ילדים עם בעיות התפתחותיות והתנהגותיות בגיל הרך	
26	3.1 אבחונים וטיפוליים בתחום התפתחות הילד	
28	3.2 שירותי אבחון וטיפול במערכת החינוך	
31	4. שירותי רווחה לילדים בגיל הרך	
32	4.1 שירותים בקהילה	
33	4.2 שירותים חוץ-ביתיים	
34	4.3 טיפול בילדים בסיכון במסגרת התוכנית הלאומית לילדים ולבני-נוער בסיכון – "תוכנית 360"	
36	5. תשלומים למשפחות עם ילדים והקלות בתשלומי מס הכנסה להורים לילדים	
40	5.1 נקודות זיכוי מס הכנסה עבור הילדים במשפחה	
40	6. מרכזים לילדים בגיל הרך הפועלים ברשויות מקומיות	
43	7. שירותי תמיכה והדרכה להורים לילדים בגיל הרך	
44	נספח: חוקים מרכזיים שעבודת שירותי הרווחה עם ילדים בסיכון ובמצוקה מעוגנת בהם	



מסמך זה נכתב לבקשת חבר הכנסת פרופסור מנואל טרכטנברג ועניינו מיפוי השירותים הניתנים בישראל לילדים בגיל הרך (מהלידה עד גיל שש) מטעם המדינה. המסמך הוא חלק מסקירה כוללת של תחום השירותים לגיל הרך בישראל ובעולם שנעשתה לבקשת חה"כ טרכטנברג. מסמך נוסף בנושא זה, "מדיניות ציבורית בתחום החינוך לגיל הרך – סקירה משווה"¹, שכתבה אתי וייסבלאי, מוגש במקביל, ובו סקירה מקיפה של המדיניות הציבורית בתחום החינוך בגיל הרך בכמה מדינות בעולם מבחינת מבנה המערכת, אסדרתה, רישוי, פיקוח ומימון.

מבוא

מחקרים רבים שנערכו בארץ ובעולם בנושא הגיל הרך מלמדים שאיכות חוויותיהם והתנסותם היומיומית של ילדים מרגע לידתם משפיעה על התפתחותם הקוגניטיבית, הרגשית והחברתית בילדות ועל הישגיהם מאוחר יותר בבית-הספר ובחיים בכלל. מוסכם על גורמים שונים המעורבים בתחום הגיל הרך שלאיכות הטיפול, החינוך והטיפול של ילדים בשנות חייהם הראשונות יש חשיבות חברתית וכלכלית רבה.² בישראל ניתנים כיום מגוון שירותי בריאות, חינוך ורווחה לילדים בגיל הרך (מהלידה עד גיל שש) ולקבוצות מסוימות בתוך קבוצה זו, כגון ילדים עם צרכים מיוחדים, פעוטות בסיכון ומשפחות/הורים לילדים בגיל הרך. ארבעה משרדים עיקריים מעורבים במתן שירותים לילדים בגיל הרך ובפיתוח מדיניות בתחום זה בישראל: משרד הבריאות, משרד הכלכלה, משרד החינוך ומשרד הרווחה והשירותים החברתיים. כל משרד מסדיר את אופן הפעילות בתחום הגיל הרך בדרכו; הדבר בא לידי ביטוי הן בתפקידו, במטרתו ובקביעת קבוצת היעד שבה הוא מטפל והן באופן מתן השירותים לקהל הרחב ובדרך תקצובם. חלק מהשירותים הם באחריות משרד אחד, שאחראי לתחום מסוים (למשל משרד הבריאות אחראי לפעילות תחנות טיפת חלב), ואילו באחריות לשירותים אחרים שותפים כמה משרדים, למשל משרד הבריאות ומשרד הרווחה והשירותים החברתיים אחראים ליישום חוק מעונות יום שיקומיים, התש"ס-2000, שבמסגרתו ילדים בגיל הרך עם צרכים מיוחדים מטופלים במעונות יום שיקומיים. דוגמה נוספת לעבודה משותפת של משרדים היא התוכנית הלאומית לילדים ובני-נוער בסיכון, אשר במסגרתה פועלים שישה משרדים ממשלתיים יחד בקביעת מדיניות ובתקצוב. כל משרד מפתח את השירותים לגיל הרך שבאחריותו ועורך בקרה על יישומם, על האפקטיביות שלהם, על איכותם ועל היקפם, וכן על נגישותם לאוכלוסייה, על רמת המקצועיות של נותני השירותים ועל עלות השירותים הניתנים. המשרדים אחראים לקביעת מדיניות, להקצאת משאבים ולבקרה. לשלטון המקומי תפקיד חשוב במתן שירותים לילדים בגיל הרך, ביישום מדיניות הממשלה ובהקצאת משאבים ותקציבים לשירותים אלה. האחריות למתן רבים מהשירותים המוצגים במסמך הנוכחי היא על הרשויות המקומיות. הפערים בין הרשויות המקומיות בהשתתפות במימון השירותים הם מהגורמים לאי-שוויון במתן שירותים לתושבים בכלל ובתחום הגיל הרך בפרט. רשויות מקומיות חזקות מסוגלות להקצות לשירותים יותר מכפי שהן מחויבות, ואף להשתתף בתוכניות הדורשות מהן הקצאת תקציבים כתנאי להקצאת תקציבים

¹ אתי וייסבלאי, [מדיניות ציבורית בתחום החינוך לגיל הרך – סקירה משווה](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, יולי 2015.
² פרופסור מרים רוזנטל, "מדיניות חברתית ואיכות חינוך – טיפול במסגרות לגיל הרך", בתוך: [זרקורים על מדיניות חברתית](#) 4/2004.



מהממשלה או מגורמים פרטיים. רשויות חלשות מתקשות לעתים קרובות לעמוד בתשלומים המוטלים עליהן, ורמת השירותים בהן נפגעת בשל כך.³ שירותים שונים ניתנים על-ידי קופות-החולים, ארגוני נשים, ארגונים לא ממשלתיים אחרים ועוד (בהתאם לסוג השירות).

אין כיום גוף אחד שמרכז את מתן הטיפול, החינוך והשירותים לילדים בגיל הרך בישראל. על-פי פרופסור מרים רוזנטל, מומחית בתחום, לא עוצבה בישראל מדיניות קוהרנטית בכל הקשור להתפתחות ילדים בשנות חייהם הראשונות. המאפיין המרכזי של המדיניות הנהוגה כיום בישראל הוא פיצול וחוסר תיאום בין הגופים הממשלתיים והציבוריים הקובעים את זמינותם ואיכותם של שירותים ומסגרות לגיל הרך.⁴ דוגמאות למודל אינטגרטיבי של מתן שירותים לילדים בגיל הרך יש כיום בחלק מהרשויות המקומיות, אשר יזמו והקימו **מרכזים לגיל הרך**. יש דגמים שונים של מרכזים כאלה, בהתאם לצורכי הרשות וקבוצות האוכלוסייה המקבלות בהם שירותים, ויכולת הרשות לממן את השירותים. את פעילות המרכזים הפועלים בישראל סקרה הוועדה למלחמה בעוני בראשות אלי אלאוף אשר פעלה בשנת 2014. על-פי הוועדה, בישראל פועלים 37 מרכזים לגיל הרך ביישובים שונים. במסגרת המרכזים פועלים: יחידת להתפתחות הילד, מעון יום, יחידת העשרה המציעה פעילויות קבוצתיות לתינוקות, לפעוטות ולהורים ויחידת הדרכה והכשרה שנותנת שירותי תמיכה למשפחות בסיכון והכשרה מקצועית לצוותים החינוכיים הפועלים ביישובים. הוועדה המליצה על הגדלת מספר המרכזים לגיל הרך ועל הקמת מרכזים כאלה בעיקר ביישובים המדורגים באשכולות 1–3 במדד החברתי-כלכלי של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, ולפי הצורך באשכולות 4–5. הוועדה המליצה שהמרכזים יפעלו בפקוח משרד החינוך ובשיתוף פעולה בין הרשויות ובין משרדי הממשלה הרלוונטיים (משרד הרווחה ומשרד הבריאות), כדי להבטיח מתן שירות בין-תחומי.⁵

בשנת 2014 הוקם על-פי החלטת הממשלה צוות בין-משרדי בהשתתפות נציגי משרד הבריאות, משרד החינוך, משרד הרווחה והשירותים החברתיים ומשרד האוצר, שתפקידו לגבש תוכנית להקמת מרכזי שירותים אינטגרטיביים לגיל הרך **ביישובי הדרום**.⁶ על-פי החלטה זו יינתנו במרכזים לגיל הרך שירותים בתחום הבריאות (כגון טיפת חלב), בתחום הרווחה (כגון שירותים טיפוליים וקהילתיים) ובתחום החינוך (כגון פעילות בגני-ילדים). הצוות הבין-משרדי גיבש **מודל של מערך שירותים לגיל הרך**. על-פי דוח הצוות, שהוגש במרס 2015, "בבסיס הגישה האינטגרטיבית עומדת ההנחה שעבודה משולבת ומותאמת של כלל הגורמים המספקים שירותים מנגישה את השירות להורים, מייעלת את הקצאת המשאבים וחוסכת משאבים טיפוליים עתידיים".⁷ חברי הצוות הגיעו להסכמה כי הפלטפורמה הבין-משרדית של התוכנית הלאומית לילדים ולבני-נוער בסיכון, אשר פועלת בישראל משנת 2006, מתאימה לניהול המיזם ברמה הארצית והמחוזית, שכן במסגרתה כבר נעשית עבודה משותפת של רוב המשרדים השותפים. עם זאת, לפי דוח הצוות, יהיה צורך להכניס שינויים בהרכב ובתפקידים בפלטפורמה הניהולית כדי להכיל את האחריות החדשה.⁸

³ אתי וייסבלאי ואסף ויינגר, **מערכת החינוך בישראל – סוגיות נבחרות בעבודת ועדת החינוך, התרבות והספורט של הכנסת**, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, מאי 2015.

⁴ פרופסור מרים רוזנטל, "מדיניות חברתית ואיכות חינוך – טיפול במסגרות לגיל הרך", בתוך: זרקורים על מדיניות חברתית 4/2004. הוועדה למלחמה בעוני בישראל, **חלק 2, דוחות ועדות המשנה**, 2014, הוגש לחה"כ מאיר כהן, שר הרווחה והשירותים החברתיים.

⁵ החלטת הממשלה מסי' 2025, מיום 23 בספטמבר 2014, בנושא: **תוכנית רב-שנתית לפיתוח הדרום**.
⁶ משרד ראש הממשלה, **מסמך מסכם של עבודת הצוות הבין-משרדי להקמת מרכזי שירותים אינטגרטיביים לגיל הרך**, 11 במרס 2015, נשלח למרכז המחקר והמידע של הכנסת על-ידי לירית סרפוס, ראש תחום בכיר (חברה), אגף ממשל וחברה, משרד ראש הממשלה, דוא"ל, 18 ביוני 2015.

⁸ שם.



במסמך הנוכחי יפורטו השירותים הניתנים לילדים בגיל הרך על-ידי משרדים ממשלתיים שהדבר הוא בתחום אחריותם, תוסבר מטרת השירותים ויוצגו נתונים על הילדים שמקבלים את השירותים האלה ומידע על האופן שבו הם ניתנים ועל הדרך שבה הם מתקצבים. לא נרחיב על הקשיים הקיימים כיום בכל תחום ותחום, אך נתייחס לעיקריים שבהם.

במסמך עולים הממצאים שלהלן:

- בסוף שנת 2013 היו בישראל 1,140,700 ילדים עד גיל שש (כולל), בהם 507,700 תינוקות ופעוטות מגיל לידה עד גיל שלוש (לא כולל).⁹ בשנת 2013 נולדו בישראל 171,444 תינוקות.¹⁰
- בישראל ניתנים כיום שירותי בריאות, חינוך ורווחה מגוונים לילדים בגיל הרך בכלל, ובפרט לקבוצות מסוימות בקבוצה זו, כגון ילדים עם צרכים מיוחדים ופעוטות בסיכון, וכן להורים לילדים בגיל הרך. **כל משרד מסדיר את אופן הפעילות בתחום הגיל הרך בדרכו, והדבר בא לידי ביטוי הן בתפקידו, במטרתו ובקביעת קבוצת היעד שבה הוא מטפל, והן באופן מתן השירותים ובדרך תקצובם.**
- בתחנות לבריאות המשפחה (הידועים בשם "טיפת חלב") ניתנים שירותי בריאות ורפואה אוניברסליים וסדירים לילדים מלידה עד גיל שש ולהוריהם, לקידום הבריאות ולמניעת תחלואה. שירותים בתחום התפתחות הילד ניתנים במרכזים ובמכונים להתפתחות הילד, שבאחריות משרד הבריאות.
- **שירותים לילדים במצבי סיכון ומצוקה**, בקהילה ובמסגרות חוץ-ביתיות, ניתנים על-ידי המחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות בפיקוח משרד הרווחה והשירותים החברתיים.
- במערכת הרווחה בישראל יש **מערך תשלומים למשפחות עם ילדים באמצעות המוסד לביטוח לאומי**: דמי לידה, קצבת ילדים, גמלה לילד נכה ועוד.
- **שירותים שהאחריות להם משותפת לכמה משרדים**: מעונות יום שיקומיים לילדים עם צרכים מיוחדים (עד גיל שלוש) פועלים באחריות משותפת של משרד הבריאות ושל משרד הרווחה והשירותים החברתיים; **בתוכנית הלאומית לילדים ובני-נוער בסיכון**, שבמסגרתה מאותרים ומטופלים ילדים בגיל הרך בסיכון והוריהם, שותפים שישה משרדים, ומשרד הרווחה והשירותים החברתיים מרכז ומתכלל אותה.
- **מערכת החינוך לגיל הרך (מגיל חצי שנה עד גיל שש) היא מערכת מפוצלת**, דהיינו אין גורם אחד שאחראי למדיניות החינוך, להפעלה של מסגרות יום לגיל הרך ולפיקוח עליהן, אלא כמה גורמים מעורבים בתחום זה:
- **ילדים מגיל חצי שנה עד גיל שלוש** מטופלים הן במסגרות פרטיות, הפועלות ללא פיקוח ממשלתי, והן במסגרות בפיקוח ממשלתי: 20%–23% מהפעוטות (מהלידה עד גיל שלוש) מטופלים במסגרות יום ובמשפחתונים שביקשו וקיבלו הכרה ממשרד הכלכלה (שמשמעותה סבסוד חלקי של שכר הלימוד בהם לפי כללי זכאות), והוא מפקח על המסגרות האלה מכוח חוק הפיקוח על מעונות, התשכ"ה-1965 (בשנת הלימודים תשע"ד טופלו כ-116,000 ילדים בגיל חצי שנה עד שלוש במסגרות מוכרות על-ידי משרד הכלכלה). לפיכך אפשר להניח כי שאר הילדים בקבוצת גיל זו מטופלים בבית או במסגרות פרטיות; אין

⁹ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, [שנתון סטטיסטי לישראל 2014](#), לוח 2.3: אוכלוסייה לפי קבוצת אוכלוסייה, דת, מין וגיל.

¹⁰ שם; [ילודה ופרייוו](#), תאריך כניסה: 22 ביוני 2015.



כיום בישראל מסד נתונים על ילדים המטופלים במסגרות יום פרטיות ועל המסגרות הפרטיות שבהן הם מטופלים.

חלק מהילדים המטופלים במעונות יום ובמשפחתונים של משרד הכלכלה זכאים להיות מטופלים בהם על סמך החוק לפעוטות בסיכון (הזכות למעון יום), התש"ס-2000 (בשנת הלימודים תשע"ד טופלו כ-18,000 פעוטות בסיכון במסגרות מוכרות על סמך חוק זה). החוק נועד להבטיח שכל פעוט הנתון באחד ממצבי הסיכון המנויים בו יהיה זכאי לטיפול במעון יום סמוך למקום מגוריו. האחריות ליישום החוק מוטלת על משרד הרווחה והשירותים החברתיים, אשר מקנה זכות לפעוט בסיכון לשהות במעון יום או במשפחתון המוכר על-ידי משרד הכלכלה.

קבוצה נוספת של פעוטות עד גיל שלוש, הזכאים להיות מטופלים במעון יום על-פי חוק הם ילדים עם צרכים מיוחדים המתאימים להגדרה הקבועה בחוק מעונות יום שיקומיים, התש"ס-2000.¹¹ ילדים אלו זכאים לטיפול במעונות יום שיקומיים שבהם ניתנים הטיפולים ההתפתחותיים החינוכיים שהם זקוקים להם.¹² מימוש חוק זה הוא באחריות משרד הרווחה והשירותים החברתיים ומשרד הבריאות, הממונים על רישוי, בקרה ופיקוח בתחום זה. בכ-110 מעונות יום שיקומיים טופלו בשנת הלימודים תשע"ה כ-2,200 ילדים.

• מהאמור לעיל אפשר ללמוד שהמערך החינוכי-טיפולי לפעוטות עד גיל שלוש מפוצל ברמה נוספת: עבור האוכלוסייה הכללית של פעוטות בגילים אלה מדובר בשירותים שאינם ניתנים מתוקף חוק, הזכאות לקבלם אינה מעוגנת בחקיקה וגם הפיקוח על מסגרות אלו הוא פיקוח וולונטרי, שחל רק על מסגרות שביקשו לקבל הכרה מטעם משרד הכלכלה. אומנם יש קבוצות שזכאותן לקבל שירותים אלו (מעון יום או משפחתון) עוגנה בחקיקה, והאחריות ליישום חקיקה זו היא של משרד הרווחה והשירותים החברתיים ושל משרד הבריאות.

• ילדים גדולים יותר, מגיל שלוש עד גיל שש, מטופלים במסגרות יום שבאחריות משרד החינוך (במסגרת היישום ההדרגתי של חוק לימוד חובה, התש"ט-1949). בשנת הלימודים תשע"ה שהו במסגרות אלו כ-477,000 ילדים; כ-89% מכלל הילדים בגיל שלוש עד ארבע וקרוב ל-100% הילדים בגיל חמש ומעלה. החינוך לילדים הללו ניתן בגנים של משרד החינוך במסגרת החינוך הקדם-יסודי, הנחלק לשני שלבים: שלב טרום-טרום חובה וטרום-חובה – לבני שלוש וארבע; שלב גן-חובה – לבני חמש ושש (יצוין כי יש בתי-ספר בחינוך היסודי שיש בהם כיתות גן-חובה). לצד הגנים בחינוך הרגיל פועלים גנים לחינוך מיוחד. מערכת החינוך המיוחד פועלת מכוח חוק חינוך מיוחד, התשמ"ח-1988.¹³ בגנים לחינוך מיוחד לומדים ילדים בני שלוש עד שש. חלק מהילדים עם צרכים מיוחדים לומדים במסגרות חינוך מיוחד, ואחרים משולבים בגנים רגילים.

¹¹ אם מלאו לילד שלוש שנים במהלך שנת הלימודים – הוא זכאי למעון עד סיום שנת לימודים זו. המקור: [חוק מעונות יום שיקומיים](#), התש"ס-2000, סעיף 2: הגדרות.

מדובר בילדים עם מוגבלות שכלית התפתחותית (פיגור שכלי), ילדים עם לקות ראייה, שמיעה, עיכוב התפתחותי או לקויות נוירולוגיות, ילדים עם אוטיזם ועוד.

¹² [חוק מעונות יום שיקומיים](#), התש"ס-2000, סעיף 2: הגדרות, "פעוט עם מוגבלות".

¹³ **במערכת החינוך המיוחד** לומדים תלמידים בני שלוש עד 21 עם מוגבלות או לקות, שהופנו למוסדות חינוך מיוחד או לכיתות חינוך מיוחד הפועלות במוסדות חינוך רגילים, על-ידי ועדות השמה. מוסדות וכיתות אלו פועלים בכל שלבי החינוך, המגורים, המעמדות וסוגי הפיקוח, ונחלקים לפי סוג הלקות ורמת הלקות של התלמידים הלומדים בהם. כיתות חינוך מיוחד הן קטנות מכיתות חינוך רגיל, ויש בהן יותר עובדי הוראה ביחס למספר התלמידים. התלמידים במוסדות החינוך המיוחד זכאים להסעה מבייתם למוסד החינוך וחזרה, וחלקם זכאים גם לליווי בהסעה. כמו כן יש תלמידים עם לקות שלומדים בחינוך הרגיל ומקבלים סיוע מיוחד, כגון טיפולים פארה-רפואיים, סיוע לימודי וליווי סיעות.



- **מסגרות לימודיות לשעות אחר-הצהריים (צהרונים)** לילדים בגיל הגן ובית-הספר היסודי פועלות לאחר סיום שעות הפעילות הפורמליות. משנת 2007 משרד הכלכלה מאפשר לצהרונים שעומדים בקריטריונים שנקבעו במשרד הכלכלה לבקש את הכרת האגף למעונות יום ומשפחתונים שלו, שמשמעותה סבסוד חלקי של שכר הלימוד בהם. הוועדה לשינוי חברתי - כלכלי (ועדת טרכטנברג) המליצה בדוח שפרסמה בשנת 2011 על פתיחה אוניברסלית מדורגת של מסגרות לימוד לשעות אחר-הצהריים בימים א'-ה' בגנים ובבתי-הספר הרשמיים לבני שלוש עד תשע. עד היום יושמו המלצות ועדת טרכטנברג באופן חלקי בלבד: המסגרות לשעות אחר-הצהריים ברשויות המדורגות באשכולות 1-3 ובירושלים (שבאשכול 4) פועלות בפיקוח משרד החינוך. בשאר היישובים אין פיקוח ממשלתי על מסגרות כאלה, פרט לאלה שביקשו את הכרת משרד הכלכלה וקיבלו סמל צהרון מוכר מטעם משרד הכלכלה.
- בשנים האחרונות נדונה המדיניות של פיצול הטיפול והחינוך לילדים בגיל הרך, ובעיקר הפיצול בין משרד הכלכלה למשרד החינוך (לא נדון הנושא של מעונות יום שיקומיים לילדים עם צרכים מיוחדים), ודובר באפשרות להעביר את האחריות למסגרות לפעוטות לפיקוח משרד החינוך. גם הוועדה לשינוי חברתי - כלכלי (ועדת טרכטנברג), שפעלה בשנת 2011, והוועדה למלחמה בעוני (ועדת אלאלון), שפעלה בשנת 2014, עסקו בנושא זה, ואולם בשל התנגדות משרד הכלכלה ומשרד האוצר נותר הפיצול בעינו, פרט להעברת חלק מהמסגרות הלימודיות לשעות אחר-הצהריים (צהרונים) לפיקוח משרד החינוך.
- בישראל נעשה ניסיון לרכז את מתן השירותים לגיל הרך ברמת השלטון המקומי. בכמה רשויות הוקמו **מרכזים לגיל הרך**, שבהם מרוכזת הפעילות של נותני שירותים כגון יחידה להתפתחות הילד, מעון יום, יחידת העשרה, המציעה פעילויות קבוצתיות לתינוקות, לפעוטות ולהורים, יחידת הדרכה ותמיכה למשפחות בסיכון והכשרה מקצועית לצוותים החינוכיים. הרשויות מקימות ומפעילות את המרכזים לפי צורכי התושבים ויכולת המימון שלהן. **אין חובה להקים מרכזים כאלה, ואין מודל אחיד שלהם.** הוועדה למלחמה בעוני המליצה להגדיל את מספר המרכזים לגיל הרך, ולהקים מרכזים כאלה בעיקר ביישובים המדורגים באשכולות 1-3. בספטמבר 2014 הטילה הממשלה על משרד ראש הממשלה¹⁴ להקים צוות בין-משרדי שיגבש **"תוכנית להקמת מרכזי שירותים אינטגרטיביים לגיל הרך ביישובים מיישובי הדרום"**, שייכללו בהם שירותים בתחום הבריאות (כגון טיפת חלב), שירותים בתחום הרווחה (כגון שירותים טיפוליים קהילתיים) ושירותים בתחום החינוך (כגון גני-ילדים).
- במגוון השירותים והמסגרות שנסקרו במסמך זה בולט היעדר ההסדרה והתיאום בתחום מתן שירותי תמיכה והדרכה להורים לילדים בגיל הרך, ובכלל זה פיתוח מיומנויות הורות, העצמת הורים ועזרה להורים להתמודד עם מצבים מאתגרים בחיי המשפחה. אין בישראל מדיניות המחייבת הדרכת הורים בנושאי הורות, **ועם זאת** מתקיימת פעילות מגוונת בתחום זה הן מטעם משרדים ממשלתיים והן מטעם גופים לא ממשלתיים, אך היא אינה מתואמת, ואין גוף אחד שמרכז את תחום, מפקח על תוכן פעולות ההדרכה, על האפקטיביות שלהן, על איכותן ועל היקפן, וגם לא על נגישותן לציבור הרחב, על רמת המקצועיות של המנחים או על מחיר ההשתתפות בהן. כל משרד ממשלתי המעורב בתחום מתן שירותים לגיל הרך מסדיר בדרכו את פעילותו בתחומי התמיכה בהורים והדרכתם, הן מבחינת תוכן הפעילות והן מבחינת תקצובה ואופן הנגשתה לקהל היעד.

¹⁴ החלטת הממשלה מס' 2025, מיום 23 בספטמבר 2014, בנושא: [תוכנית רב-שנתית לפיתוח הדרום](#).



1. תחנות לבריאות המשפחה - טיפת חלב

השירות הראשון מטעם המדינה שתינוקות והוריהם הטריים פוגשים בקהילה לאחר הלידה ניתן בתחנות טיפת חלב. בתחנות ניתנים שירותי בריאות ורפואה אוניברסליים וסדירים לנשים הרות, לילדים מגיל לידה עד גיל שש ולהוריהם בתחומי קידום הבריאות ומניעת תחלואה. תחנות טיפת חלב פזורות בכל רחבי הארץ ומופעלות על-ידי לשכות הבריאות ברשויות המקומיות, על-ידי קופות-החולים, ובחלק מהמקרים על-ידי הרשות המקומית.¹⁵

בשנת 2013 נולדו בישראל 171,444 תינוקות.¹⁶ מספר התינוקות שנולדים בישראל גדל מדי שנה. מתחילת שנות ה-2000 חל גידול של כ-26% במספר לידות החי בישראל, מ-136,390 בשנת 2000 ל-171,444 בשנת 2013.

משרד הבריאות הוא הגורם האחראי לשירות בתחנות טיפת חלב: בדיקות לאיתור בעיות בריאות של תינוקות וילדים כדי שבשעת צורך יקבלו טיפול ושיקום מוקדם ככל האפשר, מתן חיסונים, הדרכה וייעוץ.¹⁷ דגש מיוחד ניתן לקבוצות בסיכון ולקבוצות מוגדרות כגון פגים, ילדים עם צרכים מיוחדים, ילדים בסיכון לאלימות והזנחה, עולים חדשים, משפחות מהגרי עבודה ומשפחות במצוקה.¹⁸

השירות המונע לפרט ניתן בטיפות חלב על-פי חוק ביטוח בריאות ממלכתי, התשנ"ד-1994 (להלן: החוק). סל השירותים נקבע בתוספת השלישית לחוק.¹⁹ השירות ניתן על בסיס נהלים שראש שירותי בריאות הציבור מפיץ, ובהם מעוגנת מדיניות משרד הבריאות ונקבעים בין היתר עקרונות הטיפול בתחנות טיפת חלב.²⁰

שלושה גורמים נותנים שירותי טיפת חלב: משרד הבריאות, קופות-החולים ושתי רשויות מקומיות – עיריית ירושלים ועיריית תל-אביב-יפו. על-פי נתוני משרד הבריאות, בשנת 2014 פועלות בישראל 1,013 תחנות טיפת חלב בפריסה ארצית;²¹ משרד הבריאות מפעיל כ-440 תחנות כאלה – כ-43% מכלל התחנות, וארבע קופות-החולים יחד מפעילות 506 תחנות – כ-52% (את רובן, כ-41% מכלל התחנות, מפעילה קופת-חולים "כללית"). עיריית ירושלים ועיריית תל-אביב-יפו מפעילות 45 תחנות – קצת יותר מ-4% מכלל התחנות. עמותות במזרח-ירושלים מפעילות כ-0.5% מכלל התחנות.²²

על-פי נתוני משרד הבריאות, בדצמבר 2013 טופלו בתחנות הממשלתיות כ-590,000 ילדים; בתחנות שעיריית ירושלים מפעילה טופלו כ-96,000 ילדים, ובתחנות שעיריית תל-אביב-יפו מפעילה – כ-37,500 ילדים; בתחנות של קופות-החולים טופלו כ-194,000 ילדים; בתחנות במזרח-ירושלים טופלו כ-5,000 ילדים. כ-100,000 ילדים מבוטחים ב"שירותי בריאות כללית"; כ-51,500 ילדים מבוטחים ב"מכבי שירותי בריאות"; כ-26,300 מבוטחים בקופת-חולים "מאוחדת" וכ-16,200 ילדים ב"לאומית שירותי בריאות".²³

¹⁵ משרד הבריאות, טיפות חלב – תחנות לבריאות המשפחה, תאריך כניסה: 25 ביוני 2015.

¹⁶ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, ילודה ופריון, תאריך כניסה: 22 ביוני 2015.

¹⁷ משרד הבריאות, חוזר המנכ"ל מס' 12/07, סטנדרט (תקן) להפעלת השירות המונע לפרט בטיפות חלב, 13 ביוני 2007.

¹⁸ שם.

¹⁹ חוק ביטוח בריאות ממלכתי, התשנ"ד-1996, תוספת שלישית: המדינה אחראית למתן השירותים שלהלן בתחנות לבריאות המשפחה (טיפות חלב): בדיקות שגרה, חיסונים, מעקב והדרכה בידי רופא ואח ובדיקת מעבדה לאישה ההרה, לתינוקות וילידים.

²⁰ משרד הבריאות, חוזר המנכ"ל מס' 12/07, סטנדרט (תקן) להפעלת השירות המונע לפרט בטיפות חלב, 13 ביוני 2007; חוזר ראש שירותי בריאות הציבור מס' 3/2004, נוהל הטיפול בתינוק ובפעוט בתחנות לבריאות המשפחה (טיפות חלב), 24 ביוני 2004.

²¹ משרד הבריאות, טיפות חלב – תחנות לבריאות המשפחה, תאריך כניסה: 29 ביולי 2014.

²² משרד מבקר המדינה, דוח 64, לשנת 2013 ולחשבונות שנת הכספים 2012, מערך תחנות טיפת חלב, 2014, עמ' 652-653.

²³ משרד מבקר המדינה, דוח 64, לשנת 2013 ולחשבונות שנת הכספים 2012, מערך תחנות טיפת חלב, 2014, עמ' 652-653.



תחנות טיפת חלב אינן זהות מבחינת גודלן או מבחינת השירותים הניתנים בהן, כגון הדרכה פרטנית וקבוצתית להורים ועבודה קהילתית, הן משום שגורמים שונים מפעילים אותן והן בשל המאפיינים והצרכים של קבוצות האוכלוסייה המטופלות בהן.

עם השנים הצטמצם מספר התחנות, מ-1,175 בשנת 1997²⁴ ל-1,013 בשנת 2014 (ירידה של כ-16%), הן בשל קיצוצי תקציב והן במסגרת תהליכי התייעלות שבהם אוחדו כמה תחנות שנתנו שירותים לילדים מעטים ביישובים קטנים.²⁵

נציין כי מבקר המדינה בדק מדצמבר 2012 עד ספטמבר 2013 את המערך של תחנות טיפת חלב, ומצא בו כמה ליקויים, ובהם מחסור באחיות בתחנות ועומס עבודה רב שעליהן להתמודד עמו, גם בשל המחסור בכוח-אדם וגם בשל המטלות הרבות המוטלות עליהן. נוסף על כך מצא מבקר המדינה כי שיעור הביצוע של בדיקות הסינון לילדים בני שלוש עד שש בתחנות של רוב נותני השירות הוא נמוך (לדוגמה, שיעור הביצוע של בדיקות סינון בתחנות מסוימות הוא 30%). אי-איתור בעיות התפתחות אצל ילדים בגילים האמורים עלול לפגוע בבריאותם ובתפקודם. כמו כן נמצא בבדיקת מבקר המדינה כי משרד הבריאות לא דן בשימוש המועט בשירותי טיפת חלב שעושים הורים לילדים בני שלוש עד שש.²⁶

בדוח מבקר המדינה צוין כי בזמן הבדיקה נתנו כ-60 תחנות ממשלתיות ועירוניות מכ-1,000 התחנות של כלל המפעילים יותר שירותים מהנדרש בהוראות,²⁷ כגון סדנאות להורים, טיפול פסיכולוגי וקשר עם גני-ילדים. לפי הדוח, **הדבר התאפשר בעיקר בזכות העידוד והתמיכה הכספית של הרשויות המקומיות שהתחנות האלה פועלות בשטחן.²⁸**

2. מסגרות יום לילדים בגיל הרך

בסוף שנת 2013 היו בישראל 1,140,700 ילדים עד גיל שש (כולל), בהם 507,700 תינוקות ופעוטות מגיל לידה עד גיל שלוש (לא כולל).²⁹ כאמור, בשנת 2013 נולדו בישראל 171,444 תינוקות.³⁰

בפרק זה מוצגים מידע ונתונים על מסגרות יום ציבוריות ופרטיות לילדים עד גיל שש, כמפורט להלן:

- גני-ילדים, משפחתונים לפעוטות מגיל חצי שנה עד גיל שלוש וצהרונים לילדים מגיל שלוש עד גיל שש הפועלים בפיקוח משרד הכלכלה; בחלק זה יש גם הסבר על יישום חוק פעוטות בסיכון;
- גנים שיקומיים לפעוטות עם נכות או עם צרכים מיוחדים בני חצי שנה עד שלוש שנים: נתונים משותפים של משרד הרווחה והשירותים החברתיים ומשרד הבריאות, האחראים יחד לגנים השיקומיים;
- גנים של משרד החינוך לילדים בני שלוש עד שש, בפרט גנים לגילאי שלוש וארבע;
- נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה על ילדים מגיל שנתיים עד גיל שש בגנים פרטיים.

²⁴שלי לוי, **תחנות טיפת חלב בישראל: 1997–2007**, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 22 ביולי 2008.

²⁵מירה הונוביץ', מפקחת ארצית, תחום בריאות הציבור במשרד הבריאות, שיחת טלפון, 7 באוגוסט 2014.

²⁶משרד מבקר המדינה, דוח 64ג, לשנת 2013 ולחשבונות שנת הכספים 2012, **המערך של תחנות טיפת חלב**, 2014.

²⁷ כגון בחלק מהתחנות בחיפה, בנתניה, ברמת-גן, בטבריה, בשפרעם, בירושלים, במעלות-תרשיחא, בלוד, בבאר-שבע ובחדרה, וראו: שם, עמ' 659.

²⁸משרד מבקר המדינה, דוח 64ג, לשנת 2013 ולחשבונות שנת הכספים 2012, **המערך של תחנות טיפת חלב**, 2014.

²⁹הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה: **שנתון סטטיסטי לישראל 2014**, לוח 2.3: אוכלוסייה לפי קבוצת אוכלוסייה, דת, מין וגיל.

³⁰שם; **ילודה ופרייון** תאריך כניסה: 22 ביוני 2015.



2.1 מעונות יום ומשפחתונים לילדים בני חצי שנה עד שלוש שנים בפיקוח משרד הכלכלה

לדברי השופט בדימוס שלמה שהם, שהיה נציב הדורות הבאים בכנסת, "תינוקות ופעוטות גילאי החינוך הקדם-יסודי (מיום הלידה עד גיל שלוש) נמצאים בשלב רגיש ביותר מבחינת התפתחותם הנפשית, הרגשית והקוגניטיבית. [...] החינוך בשנים הראשונות לחיים הנו השלב החשוב והמהותי ביותר בחינוכם הכולל של הילדים. ככל שבסיס המושגים והיכולות הנלמדות רחב יותר, וככל שהעמדות כלפי למידה וכלפי מערכת החינוך בגיל הצעיר חיובית יותר, כך נבטיח צעירים לומדים, מתעניינים, המוכנים להשקיע בטיפול עצמם וסביבתם. הישגים לימודיים וחינוכיים עתידיים, כמו השגת תעודת בגרות או רכישת השכלה גבוהה, מהווים תוצר מובהק של ההשקעה הראשונית בחינוך וטיפול הפעוטות".³¹

האגף למעונות יום ולמשפחתונים לגיל הרך במשרד הכלכלה הוא הגוף האחראי למסגרות הטיפול והחינוך לגיל הרך (לילדים שגילם משישה חודשים עד שלוש שנים) ולפיקוח עליהן. האגף למעונות יום ומשפחתונים פועל מתוקף **חוק הפיקוח על מעונות, התשכ"ה-1965**, ומטרת-העל שלו היא לקדם יציאת נשים לעבודה, לנוכח ההבנה שמעון יום או משפחתון הוא אמצעי חשוב לקידום התעסוקה, שכן הוא מאפשר לאימהות לילדים קטנים להשתלב בהכשרה מקצועית ובשוק העבודה.³² **החוק אינו מחייב פיקוח על מסגרות חינוכיות לילדים בגיל הרך, והאגף מופקד על מסגרות הכרה מטעמו. מסגרת המבקשת הכרה ועומדת בקריטריונים הקבועים בחוק נחשבת מסגרת מוכרת על-ידי משרד הכלכלה, מקבלת ממנו סמל "מעון מוכר" ופועלת בפיקוח האגף למעונות יום ולמשפחתונים. מסגרות שבפיקוח האגף מקבלות הטבות, ובהן סבסוד תשלומי ההורים על-פי מפתח כלכלי.** האגף עובד עם ארגונים וגופים רבים המפעילים מעונות יום ברחבי הארץ וחתומים על הסכמים אתו. לצד מעונות היום, שרובם מופעלים באמצעות ארגונים ורשתות, האגף מפקח גם על משפחתונים, המופעלים ישירות על-ידי מנהלות המשפחתונים בסיוע ובפיקוח רכזות המועסקות ברשות המקומית.³³ נוסף על אלה יש מעונות בקיבוצים ובמושבים שיתופיים.³⁴

להלן נתונים על מספר מעונות היום והמשפחתונים המוכרים שפעלו בפיקוח משרד הכלכלה בשנות הלימוד תש"ע עד תשע"ה.

טבלה 1: מעונות יום ומשפחתונים, תש"ע-תשע"ה ³⁵					
תש"ע	תשע"א	תשע"ב	תשע"ג	תשע"ד	תשע"ה
מעונות יום	1,509	1,554	1,604	1,646	1,721
משפחתונים	3,116	3,315	3,690	3,715	3,705

מהנתונים עולה כי בשנים תש"ע-תשע"ה גדל מספר המעונות בכ-28%, ומספר המשפחתונים גדל בכ-19%. בטבלה שלהלן מוצגים נתונים על מספר הילדים השוהים במסגרות שבפיקוח משרד הכלכלה בשנים תשס"ז ותש"ע-תשע"ה, לפי אינדיקטורים מרכזיים.

³¹ שלמה שהם, שופט בדימוס, נציב הדורות הבאים, איריס צור, ראש תחום חינוך ושלוש הילד בניציבות הדורות הבאים, החינוך לגיל הרך בישראל – מהיכן ולאן?, הכנסת, 2005.

³² משרד הכלכלה, האגף למעונות יום ומשפחתונים, תאריך כניסה: 28 באפריל 2015.

³³ רוב המשפחתונים מופעלים בבתי מנהלות המשפחתונים, וברובם שוהים כחמישה ילדים.

³⁴ אורלי אלמגור-לוטן ואליעזר שורץ, העלאת שכר הלימוד במעונות היום שבפיקוח משרד התמ"ת, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, פברואר 2011.

³⁵ מרצדס צרפתי, מנהלת תחום מטה, האגף למעונות יום ומשפחתונים, משרד הכלכלה, דוא"ל, 7 ביולי 2015.



טבלה 2: מספר הילדים ששהו במסגרות שבפיקוח המשרד לפי מאפיינים מרכזיים
תשס"ז, תש"ע-תשע"ה

מספר הילדים במעונות ובמשפחתונים המוכרים						מאפיינים
תשע"ה ³⁷	תשע"ד	תשע"ג	תשע"ב	תשע"א	תש"ע	
---	116,269	111,361	106,632	101,755	101,102	סך הכול
84,186	85,268	80,577	76,930	73,961	74,507	ילדים במעונות יום
13,122	13,157	12,983	12,516	11,212	10,704	ילדים במשפחתונים
נתון חסר ³⁹	17,844	17,821	17,186	16,582	15,891	ילדים שהוכנסו למסגרת על-פי חוק פעוטות בסיכון ³⁸ ("ילדי רווחה")
שיעור הילדים במעונות יום ובמשפחתונים לפי מגזר (לא כולל "ילדי רווחה")						
7%	7%	7%	6%	6%	5%	שיעור הילדים הלא-יהודים
29%	29%	29%	28%	27%	26%	שיעור הילדים החרדים

מהטבלה עולה כי עם השנים גדל מספר הילדים במסגרות שבפיקוח האגף, מ-101,102 בשנת הלימודים תש"ע ל-116,296 בשנת תשע"ד (עלייה של כ-15%). עם זאת, שיעור הילדים המתחנכים במעונות ובמשפחתונים מוכרים בכלל הילדים בני חצי שנה עד שלוש שנים בישראל לא השתנה במידה ניכרת משנת הלימודים תש"ע לשנת הלימודים תשע"ד (21% בשנת תש"ע לעומת כ-23% בשנת תשע"ד).⁴⁰

בישראל יש בעיה קשה של ביקוש מסגרות בפיקוח, שעולה על ההיצע. מהנתונים שהוצגו לעיל עולה שרק כ-20% מכלל הילדים עד גיל שלוש נמצאים במסגרות לגיל הרך שבפיקוח ממשלתי.

2.1.1 פעוטות בסיכון במעונות יום המוכרים על-ידי אגף מעונות יום ומשפחתונים במשרד הכלכלה⁴¹

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

כפי שהוצג לעיל בטבלה 2, בין 16,000 ל-18,000 פעוטות השוהים מדי שנה במעונות יום ובמשפחתונים המוכרים על-ידי משרד הכלכלה מושמים במסגרות אלה על-פי חוק פעוטות בסיכון.

בחודשים מאי עד יולי 2012 ערך מרכז המחקר והמידע של הכנסת סקר באמצעות שאלון שנשלח לכל מחלקות הרווחה ברשויות המקומיות בישראל במטרה לקבל תמונה מקיפה של הקשיים ששירותי הרווחה ברשויות מקומיות מתמודדים עמם ביישום חוק פעוטות בסיכון. תשובות התקבלו מ-49 מחלקות רווחה ושירותים חברתיים ברשויות המקומיות. ממצאי הסקר מאששים את הטענות בדבר קשיים ביישום החוק שהוצגו בפני

³⁶ מרצדס צרפתי, מנהלת תחום מטה, האגף למעונות יום ומשפחתונים, משרד הכלכלה, דוא"ל, 7 ביולי 2015.

³⁷ הנתונים נכונים ליוני 2015.

³⁸ **חוק פעוטות בסיכון (הזכות למעון יום), התש"ס-2000**, נועד להבטיח שכל פעוט הנתון באחד ממצבי הסיכון המנויים בחוק יהיה זכאי למעון יום סמוך למקום מגוריו. האחריות ליישום החוק מוטלת על משרד הרווחה והשירותים החברתיים באמצעות המחלקות לשירותים החברתיים ברשויות המקומיות. משרד הרווחה מקנה זכות למעון יום או משפחתון המוכר על-ידי משרד הכלכלה. הרחבה בנושא ראו: מריה רבינוביץ', סקר בנושא יישום חוק פעוטות בסיכון במחלקות הרווחה ברשויות מקומיות, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 21 במאי 2013.

³⁹ נתון זה טרם התקבל, ועתיד להתקבל בספטמבר 2015.

⁴⁰ החישוב נעשה לפי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה על מספר הילדים מגיל לידה עד גיל שלוש שנים. המקורות: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, [שנתון סטטיסטי לישראל 2014](#), לוח 2.3: אוכלוסייה, לפי קבוצת אוכלוסייה, דת, מין וגיל; [שנתון סטטיסטי לישראל 2011](#), לוח 2.19: אוכלוסייה לפי קבוצת אוכלוסייה, דת, מין וגיל.

⁴¹ הרחבה בנושא זה ראו: מריה רבינוביץ', סקר בנושא יישום חוק פעוטות בסיכון במחלקות הרווחה ברשויות המקומיות, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, מאי 2013.



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

הוועדה לזכויות הילד בדיון שניהלה בנושא זה בפברואר 2012. מהממצאים עולה כי יש בחוק כמה בעיות שאינן מאפשרות להקנות זכאות לשהות במעון יום לכל הפעוטות בסיכון, בשל הקריטריונים שנקבעו בו ואינם חלים על חלק מהם. הרשויות הביאו דוגמאות למצבי סיכון שאינם מוגדרים בחוק אך לדעת עובדים סוציאליים המטפלים בפעוטות בסיכון הם מצבי סיכון או טרום-סיכון הדורשים טיפול ושהייה של הפעוט במעון כדי להבטיח את התפתחותו התקינה: קשיים כלכליים של המשפחה, בעיות דיור, משפחות ברוכות ילדים שהילדים בהן קטנים, בעיות בתפקוד אם הפעוט או שני ההורים וכן מצבי טרום-סיכון שבהם נדרשת השמה של הפעוט במעון יום כאמצעי למניעת סיכון עתידי.

אחת הסיבות לקשיים ביישום החוק שבלטה בתשובות הרשויות היא גובה שכר הלימוד, שלא כל משפחה יכולה לשלם, בייחוד במקרים שבהם דרוש מעון ליותר מילד אחד. עוד בעיה שצוינה היא שהחוק חל על ילדים שכבר נתונים במצב סיכון, ואינו נותן כלים למניעת מצב כזה.

בעיה נוספת שהעלו הרשויות בהקשר של שילוב פעוטות בסיכון במסגרות יום היא מחסור במקומות במעונות באופן כללי. כאמור, חוק פעוטות בסיכון נועד להבטיח שכל פעוט הנתון באחד ממצבי הסיכון המנויים בחוק יהיה זכאי למעון יום מוכר סמוך למקום מגוריו (ללא הגבלת המכסות שהייתה נהוגה קודם לחקיקתו). מתשובות הרשויות עולה כי לעתים יש מחסור במקומות במעון סמוך לבית ההורים ומשפחת הפעוט נדרשת להסיעו למעון מרוחק; לעתים חסרים מקומות לילדים המאותרים לאחר התכנסות ועדות הקבלה או במהלך השנה, כאשר כבר לא נותרו מקומות במעונות כלל. על-פי נתוני הסקר, כ-4% מכלל הילדים הזכאים למעונות על-פי החוק לא שולבו בהם בשל חוסר מקום.

כמו כן עלו בסקר קשיים בשילוב פעוטות בסיכון עם צרכים מיוחדים במעונות יום מוכרים, ובהם: קושי למצוא סייעת בעלת הכשרה מקצועית מתאימה לצרכים המיוחדים של הילד וקושי לשלב סייעת במעון; תהליך ממושך לאישור הסייעת; מעט שעות סיוע הניתנות לילד; מסגרות רגילות שאינן מוכנות לקבל פעוטות עם צרכים מיוחדים משום שהן אינן ערוכות לטפל בהם.

2.1.2 שכר הלימוד במסגרות יום מוכרות על-ידי משרד הכלכלה

שכר הלימוד במעון יום או במשפחתון משתנה לפי סוג המסגרת ובהתאם לגיל הילד (תינוק או פעוט). לקראת כל שנת לימודים האגף למעונות יום ומשפחתונים של משרד הכלכלה מפרסם את טבלאות שכר הלימוד למסגרות אלה. שכר הלימוד מתחלק בין ההורים ובין המדינה, ורמת הסבסוד מטעם המדינה נקבעת בעיקר לפי הכנסת ההורים, מספר הילדים במשפחה ומצב הילדים.⁴² זכאות לשכר לימוד עבור פעוטות בסיכון ("ילדי רווחה"), שזכאים למסגרת על-פי חוק פעוטות בסיכון, התש"ס-2000, ניתנת על-ידי משרד הרווחה והשירותים החברתיים, ושכר הלימוד בעבור ילדים אלה נקבע בשתי דרגות סבסוד המדינה הגבוהות ביותר. דרגת השתתפות הורה בשכר הלימוד של ילדו נקבעת אחת לשנה לפי נתוני המשפחה בזמן ההרשמה. הדרגה ניתנת לשינוי רק אם חלו במהלך השנה שינויים בסטטוס האישי של ההורים, במספר הנפשות במשפחה או במצב הכלכלי שלה.

⁴² אורלי אלמגור-לוטן ואליעזר שוורץ, העלאת שכר הלימוד במעונות היום שבפיקוח משרד התמ"ת, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, פברואר 2011.



בשנת הלימודים שהסתיימה (תשע"ה) קיבלו סבסוד כ-70,000 ילדים במעונות יום וכ-11,000 ילדים במשפחתונים. עלות הסבסוד בשנה זו, בסוף יוני 2015, הייתה 942 מיליון ש"ח.⁴³ עד שנת 2013 נקבעה דרגת סבסוד שכר הלימוד על-ידי המדינה באמצעות מבחני תעסוקה שחלו רק על אם הילדים (בהתאם לתוכנית עידוד תעסוקת נשים). בשנת 2013 אישרה הממשלה שינוי בתנאי הזכאות הקבועים במבחני התמיכה לעניין השתתפות המדינה בעלות שכר הלימוד במעון או במשפחתון המוכרים על-ידי משרד הכלכלה, כך שמבחני התעסוקה החלים על אם בהגדרת "אם עובדת", "אם לומדת" או "אם עובדת ולומדת" חלו גם על בן-הזוג של האם, ודרגת הסבסוד נקבעה בהתאם להורה המועסק במספר השעות הקטן מהשניים, בהתאם למתווה שקבעה הממשלה.⁴⁴ במאי 2015 בוטלה החלטת הממשלה משנת 2013, וכך בוטל מבחן התעסוקה לשני בני-הזוג ונקבע שמשנת הלימודים תשע"ו מבחן התעסוקה יחול שוב על האם בלבד.⁴⁵

2.1.3 תקצוב מסגרות יום מוכרות על-ידי משרד הכלכלה⁴⁶

בעשור האחרון הוגדלו במידה ניכרת התקציבים המוקצים למסגרות החינוך שבאחריות משרד הכלכלה, מכ-335 מיליון ש"ח (תקציב מקורי) בשנת 2004 לכ-1.2 מיליארד ש"ח בשנת 2013. עיקר התוספות ניתנו משנת 2010, במסגרת החלטות הממשלה, כפי שיפורט להלן.⁴⁷ בשנת 2009 התקבלה החלטת ממשלה שעניינה: התוכנית הממשלתית לעידוד תעסוקת אימהות לילדים מגיל הלידה עד גיל חמש שנים והסדרת מעונות יום, משפחתונים וצהרונים.⁴⁸ בתוכנית זו נכללו הרחבת המסגרות הציבוריות לטיפול בילדים בגיל הרך, לרבות צהרונים, העמקת הסבסוד בעבור ילדים שכבר שוהים בהן וקליטת ילדים נוספים.⁴⁹ במסגרת התוכנית הממשלתית הוקצו 30 מיליון ש"ח לבינוי מעונות יום חדשים בשנת 2010, ובסיס התקציב של האגף הוגדל בסך 320 מיליון ש"ח משנת 2011 ואילך (בשנת 2011 הוקצו 30 מיליון ש"ח מסכום זה לבינוי מעונות). עם זאת, חל עיכוב ביישום התוכנית הממשלתית, בעיקר בתחום הבינוי של מעונות חדשים. לנוכח העיכוב ביישום חלקים שונים בתוכנית הממשלתית נותרו עודפי תקציב ניכרים בתקציב האגף (בעיקר בתחום הצהרונים), והוחלט להעביר אותם לתמיכה בבינוי מעונות. לפיכך תקציב הבינוי בשנים 2010–2012 היה מאות מיליוני ש"ח, כפי שיפורט להלן.

⁴³ איטה עטיה, סגנית מנהלת אגף מעונות יום ומשפחתונים במשרד הכלכלה וממונה על נושא הצהרונים, דוא"ל, 8 ביולי 2015. יצוין כי הנתונים שיוצגו בפרק זה לגבי שנת הלימודים תשע"ה עדיין אינם סופיים. הנתונים הסופיים יתקבלו רק בסוף שנת 2015. עם זאת, מדובר בסוף שנת הלימודים, והצפי הוא שהם לא ישתנו בהרבה לקראת סוף השנה הקלנדרית.

⁴⁴ [החלטת הממשלה מס' 149](#), מיום 13 במאי 2015, בנושא: עידוד תעסוקת שני בני-הזוג באמצעות סבסוד מעונות יום, במסגרת התוכנית הכלכלית לשנים 2013–2014.

⁴⁵ [החלטת הממשלה מס' 18](#), מיום 19 במאי 2015, בנושא: שינוי תנאי הזכאות לסבסוד מעונות יום – תיקון החלטת הממשלה. ⁴⁶ אליעזר שורץ, [בינוי מעונות יום בתמיכה ממשלתית – נתונים, תקציבים ומעקב אחרי ביצוע](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 10 בדצמבר 2013.

⁴⁷ בהקשר זה נציין כי בשנת 2010 ניתנה תוספת תקציבית לאגף על-פי ההסכם הקואליציוני שנחתם עם מפלגת העבודה בשנת 2009. ⁴⁸ תוכנית זו אושרה כחלק מהחלטת הממשלה לתיקון פקודת מס הכנסה כך שהוצאות טיפול בילדים לא יוכרו לעניין חישוב חבות המס (בעקבות פסיקת בית-המשפט בנושא).

⁴⁹ החלטת הממשלה מס' 602, בנושא: [עידוד תעסוקת אימהות לילדים בגיל 0–5](#), 19 ביולי 2009.



בשנת 2012, כחלק מאישור המלצות הוועדה לשינוי חברתי- כלכלי (ועדת טרכטנברג),⁵⁰ החליטה הממשלה⁵¹ להגדיל את היצע מעונות היום ב-30,000 מקומות, בתהליך שיימשך שש שנים (2012–2017) ועלותו הכוללת תסתכם בכ-1 מיליארד ש"ח (סכום שיתוקצב במסגרת הרשאה להתחייב).

בכנסת ה-19, ביוני 2014, התקיים דיון בוועדה לזכויות הילד בנושא המחסור הניכר במעונות יום ובמשפחתונים. בדיון זה דיווחה הגב' מלי שטריגלר, מנהלת אגף מעונות היום והמשפחתונים במשרד הכלכלה, על החלפת שיטת התקצוב של בינוי המעונות.⁵² ב-11 באוגוסט 2014 פרסם משרד הכלכלה הוראות מנכ"ל חדשות, בדבר תקצוב בינוי רשויות מקומיות לתכנון ובינוי מעונות יום;⁵³ מנגנוני התקצוב החדשים (שנקבע בהם מעבר לתקצוב הבנייה במקום תשלום על-פי מבחני תמיכה) נקבעו בעבודה משותפת של משרד הכלכלה, משרד האוצר ומרכז השלטון המקומי. הגופים המעורבים בדבר סברו שהמנגנונים החדשים והשיטה החדשה שגובשה יאפשרו בניית כ-400 מעונות יום בתקציב שיוקצה, ומעונות היום האלה יאפשרו ל-30,000 ילדים מגיל הלידה עד גיל שלוש שנים שאינם נמצאים כיום במסגרת להצטרף למערכת מעונות היום.⁵⁴

2.1.4 חוק הפיקוח על מעונות יום ומשפחתונים לגיל הרך

בשנים 2003–2013 נעשו בישראל כמה ניסיונות להנהיג סטנדרטים של איכות טיפול במסגרות לגיל הרך ולהחיל על מסגרות אלה רישוי ופיקוח, אך הם לא צלחו.⁵⁵

בכהונת קודמות של הכנסת נדונו כמה הצעות חוק פרטיות וממשלתיות בנושא הפיקוח על מעונות יום ומשפחתונים לילדים בגיל הרך. הצעת חוק הפיקוח על מעונות יום לפעוטות, התשס"ח-2008,⁵⁶ שהגיש חבר הכנסת לשעבר זבולון אורלב, הונחה על שולחן הכנסת ה-18, והוצע בה כי מסגרות ששוהים בהן מספר מסוים של פעוטות יחויבו ברישיון, ומתן הרישיון יותנה בעמידה בקריטריונים כגון הכשרת המטפלת, יחס מסוים בין מספר המטפלות למספר הילדים, תברואה, תזונה הולמת ובטיחות.

הצעת חוק זו נדונה בקריאה ראשונה, מוזגה עם הצעת חוק ממשלתית (הצעת חוק הפיקוח על מעונות יום לפעוטות, התש"ע-2010)⁵⁷ והועברה להכנה לקריאה שנייה ולקריאה שלישית בוועדה לזכויות הילד. הוחל עליה דין רציפות בתחילת הכנסת ה-19, אך היא לא קודמה. היא לוותה בהחלטת הממשלה בדבר הגדלת תקציב הפיקוח על מעונות היום,⁵⁸ שכאמור, החליטה על הגדלת היצע מעונות היום ב-30,000 מקומות בתהליך שיימשך

⁵⁰ הוועדה לשינוי חברתי- כלכלי בראשות פרופסור טרכטנברג פעלה בשנת 2011 בעקבות מחאה חברתית שפרצה ברחבי הארץ באותה שנה. דוח המלצות הוועדה התפרסם בספטמבר 2011 ונכללו בו המלצות בתחום הדיור, מערכת המס, יוקר המחיה ושירותים חברתיים.

⁵¹ החלטת הממשלה מס' 4088, בנושא: [שינוי בסדר העדיפויות בתקציב המדינה לשנת 2012 ויישום דוח הוועדה לשינוי חברתי – כלכלי \(ועדת טרכטנברג\)](#), 8 בינואר 2012.

⁵² דברי מלי שטריגלר, מנהלת אגף בכיר למעונות יום במשרד הכלכלה, בדיון הוועדה לזכויות הילד בנושא: [מחסור משמעותי במעונות יום ומשפחתונים](#), 2 ביוני 2014, פרוטוקול מס' 62, עמ' 6.

⁵³ משרד הכלכלה – אגף מעונות יום ומשפחתונים, [הוראת מנכ"ל משרד הכלכלה מס' 9.3: תקצוב בינוי רשויות מקומיות לתכנון ובינוי מעונות יום](#), תאריך כניסה: 28 באפריל 2015.

⁵⁴ דברי יעל אנדרון, מנכ"לית משרד האוצר, בדיון הוועדה לקידום מעמד האישה ולשוויון מגדרי בנושא: [התנאי לשינוי חברתי – בינוי מעונות יום – תקציבים, קשיים ומעקב אחר ביצוע ומיגון](#), פרוטוקול מס' 50, 13 באוגוסט 2014.

⁵⁵ סמדר מושל, "הוצאה תקציבית ורגולציה כאמצעים לקידום מדיניות רווחה: המקרה של מסגרות יום לגילאי לידה עד שלוש בישראל ובבריטניה", [ביטחון סוציאלי](#) 95, נובמבר 2014, עמ' 99–138.

⁵⁶ הצעת חוק הפיקוח על מסגרות חינוכיות לפעוטות, התשס"ח-2008, הונחה על שולחן הכנסת ה-17 ב-17 ביולי 2006. להצעה זו קדמה הצעת חוק הפיקוח על מסגרות חינוכיות לפעוטות, התשס"ו-2006, אשר הונחה על שולחן הכנסת ה-17 ב-3 ביוני 2006.

⁵⁷ הצעת חוק הפיקוח על מעונות יום לפעוטות, התש"ע-2010, 30 ביוני 2010.

⁵⁸ סמדר מושל, "הוצאה תקציבית ורגולציה כאמצעים לקידום מדיניות רווחה: המקרה של מסגרות יום לגילאי לידה עד שלוש בישראל ובבריטניה", [ביטחון סוציאלי](#) 95, נובמבר 2014, עמ' 99–138.



שש שנים (2012–2017) ועלותו הכוללת תסתכם בכ-1 מיליארד ש"ח.⁵⁹ עם זאת, אך לפי כתב עת בתחום, "אין ולא הייתה אז מדיניות רגולטורית המחייבת הוצאה ממשלתית, ובשונה מהאספקה הישירה או מהמימון הישיר מטעם המדינה, יגולגלו הלאה חלק מהעלויות הכרוכות בה, ולעתים אף רובם".⁶⁰

סוגיית הפיקוח הממשלתי על מעונות היום והמשפחתונים עלתה גם בהמלצות ועדת טרכטנברג והוזכרה בהחלטת הממשלה⁶¹ שאושרו בה חלק מהמלצות ועדה זו. הוועדה המליצה לאשר את חוק הפיקוח על מסגרות היום לפעוטות עד דצמבר 2011, להתחיל את יישומו בספטמבר 2012 ולהשלים אותו בספטמבר 2016. עוד המליצה הוועדה להתקין תקנות לעניין סטנדרטים בטיחותיים ופדגוגיים למעונות יום מפוקחים – בשלב ראשון לפי התקינה וההנחיות הקבועות כיום. בהחלטת הממשלה מס' 4088 נקבע כי יש "להנחות את שר התעשייה, המסחר והתעסוקה לפעול לאישור הצעת חוק הפיקוח על מעונות יום לפעוטות, התשי"ע-2010 [...], להעמיד את תקופת ההחלה ההדרגתית הקבועה בהצעת החוק על שבע שנים. בד בבד עם אישור הצעת החוק, להתקין תקנות מכוח הצעת חוק הפיקוח לעניין סטנדרטים פדגוגיים, פיזיים ובטיחותיים בהתאם לתקינת כוח-האדם, לרבות יחס מטפלת-ילדים, וההנחיות הקיימות היום למתן סמל מעון והפעלתו בפיקוח".⁶²

2.1.5 העברת האחריות לתחום מעונות היום והמשפחתונים לגיל הרך משר התמ"ת לשר החינוך

ההצעה להעביר את הסמכות והאחריות לתחום מעונות היום והמשפחתונים משר התמ"ת (כיום: הכלכלה) לשר החינוך נדונה מאז שנת 2003 בדיונים בנוסח הצעת החוק לפיקוח על מסגרות יום לפעוטות. ועדת טרכטנברג המליצה שצוות בראשות שר התמ"ת ושר האוצר יגבש תוכנית ליישום המלצתה בדבר העברת הסמכות והאחריות לתחום זה עד ינואר 2012, וההעברה תצא לפועל עד תחילת שנת הלימודים תשע"ג (ספטמבר 2012). המלצה זו לא נכללה בהחלטת הממשלה מס' 4088. כאמור, הממשלה קבעה תוכנית רב-שנתית להרחבת היצע מעונות היום במשרד התמ"ת (דאז), והטילה על שר התמ"ת לסיים את הכנת חוק הפיקוח, ועם זה, עד היום האחריות לתחום האמור היא על שר הכלכלה.

משרד מבקר המדינה, אשר בדק את יישום רפורמות וצמצום פערים בחינוך לגיל הרך בחודשים מרס עד אוגוסט 2014, בדק את נושא העברת האחריות לתחום מעונות היום והמשפחתונים לגיל הרך משר הכלכלה לשר החינוך.⁶³ מבדיקתו עלה כי במאי 2013 יזם סגן שר החינוך דאז, חה"כ אבי וורצמן, הקמת ועדה משותפת שתדון בהעברת האחריות למסגרות לטיפול בילדים מגיל חצי שנה עד גיל שלוש שנים למשרד החינוך, ובכלל זה למתן מענה הן להיבט הפדגוגי (הפיקוח והטיפול) והן להיבט התעסוקתי. בדיון בלשכתו של חה"כ וורצמן באותו חודש ציינו נציגי משרד הכלכלה שהם "מחזקים את הממשקים בין הכלכלה לחינוך" ויתרונם בהפעלת מבחני התעסוקה שבאמצעותם מעודדים אימהות לצאת לעבודה, ניסיון שחסר למשרד החינוך. נציגי משרד החינוך הדגישו שמשרדם הוא הגורם המקצועי בתחום החינוך וציינו שביכולתו לבנות מודל חינוכי שיתאים לקבוצת הגיל האמורה ולקדם את בניו המעונות. בסיכום הדיון הוחלט ששני המשרדים יכינו מסמך עמדה מנומק ובו הצעה

⁵⁹ החלטת הממשלה מס' 4088, מיום 8 בינואר 2012, בנושא: שינוי בסדר העדיפויות בתקציב המדינה לשנת 2012 ויישום דוח הוועדה לשינוי חברתי - כלכלי (ועדת טרכטנברג).

⁶⁰ סמדר מושל, "הוצאה תקציבית ורגולציה כאמצעים לקידום מדיניות רווחה: המקרה של מסגרות יום לגילאי לידה עד שלוש בישראל ובבריטניה", **ביטחון סוציאלי** 95, נובמבר 2014, עמ' 99–138.

⁶¹ החלטת הממשלה מס' 4088, בנושא: [שינוי בסדר העדיפויות בתקציב המדינה לשנת 2012 ויישום דוח הוועדה לשינוי חברתי - כלכלי \(ועדת טרכטנברג\)](#), 8 בינואר 2012.

⁶² החלטת הממשלה מס' 4088, בנושא: [שינוי בסדר העדיפויות בתקציב המדינה לשנת 2012 ויישום דוח הוועדה לשינוי חברתי - כלכלי \(ועדת טרכטנברג\)](#), 8 בינואר 2012.

⁶³ משרד מבקר המדינה, דוח 265ג', לשנת 2014, [יישום רפורמות וצמצום פערים בחינוך לגיל הרך](#), 2015, עמ' 900.



כיצד ינהלו המעונות והמשפחתונים ויופעלו בצורה מיטבית. אולם לפי דוח מבקר המדינה, עד מועד סיום הביקורת, באוגוסט 2014, לא הכינו המשרדים מסמך עמדה מוסכם.⁶⁴ הוועדה למלחמה בעוני בישראל בראשות אלי אלאלוף, שהגישה את המלצותיה לשר הרווחה בסוף יוני 2014, דנה אף היא בנושא העברת האחריות לחינוך לגיל הרך למשרד החינוך. בדוח ועדה זו הוצגה התנגדות משרד הכלכלה ומשרד האוצר להמלצה להעביר את מעונות היום לאחריות משרד החינוך. על-פי שני המשרדים, "למסגרות הטיפול בגיל הרך יש שני תפקידים משמעותיים: האחד הנו להוות מסגרת טיפולית-חינוכית לתינוקות ופעוטות בגיל לידה עד שלוש, והשני נוגע למענה התעסוקתי המשמעותי שנותנות מסגרות אלה להורים עובדים. מסגרות אלה מהוות מרכיב משמעותי בשיקול התעסוקתי של הורים, בפרט במשפחות בעלות כושר השתכרות נמוך. הימצאותן של מסגרות תחת אחריות האגף למעונות יום ומשפחתונים במשרד הכלכלה מאפשרת את השמירה על האיזון שבין שני התפקידים. על כן הן משרד הכלכלה והן משרד האוצר מתנגדים להעברת האחריות ממשרד הכלכלה, אשר אמון על תחום התעסוקה, למשרד החינוך, אשר אינו נותן את הדעת על השיקול התעסוקתי. עם זאת, אפשר בהחלט לקדם המלצה... לחיזוק שיתוף הפעולה בתחום זה עם משרד החינוך".⁶⁵

2.2 מעונות יום שיקומיים לילדים עד גיל שלוש עם צרכים מיוחדים⁶⁶

פעוטות בני חצי שנה עד שלוש שנים⁶⁷ עם מוגבלות שכלית התפתחותית (פיגור שכלי), ילדים הסובלים מלקות ראייה, שמיעה, עיכוב התפתחותי ומלקויות נוירולוגיות, ילדים עם אוטיזם ועוד,⁶⁸ זכאים להשתלב במעונות יום שיקומיים שמציעים את כל הטיפולים ההתפתחותיים החינוכיים שהם זקוקים להם. מעונות יום שיקומיים מופעלים מתוקף **חוק מעונות יום שיקומיים, התש"ס-2000**⁶⁹ (להלן: חוק מעונות יום שיקומיים). **מימוש חוק זה הוא באחריות משרד הרווחה והשירותים החברתיים ומשרד הבריאות**, העובדים יחד ברישוי, בקרה ופיקוח משותפים.

במשרד הרווחה והשירותים החברתיים שלושה אגפים האחראים ליישום חוק זה: אגף השיקום, אגף התקון (השירות לטיפול באנשים עם אוטיזם) והאגף לטיפול באדם עם מוגבלות שכלית התפתחותית. במשרד הבריאות אמונה על יישום החוק המחלקה להתפתחות הילד ושיקומו.

במישור המקצועי האחריות מתחלקת בין המשרדים כך שמשרד הרווחה והשירותים החברתיים אמון על החלק הפסיכו-סוציאלי ומשרד הבריאות אחראי לתחום הרפואי, הכולל את מקצועות הבריאות בתחומי הטיפול הנדרשים לילדי המעונות השיקומיים. בצוות המקצועי של המעונות חברים נציגי כל הגורמים המשיקים, והוא פועל בשיתוף פעולה בכל התחומים ומקיים בקרה משותפת.

הפיקוח המחוזי והארצי על המעונות מטעם משרד הרווחה והשירותים החברתיים נעשה על-ידי עובדים סוציאליים, ומטעם משרד הבריאות הפיקוח נעשה על-ידי צוות ובו רופאה, פיזיותרפיסטית, מרפאה בעיסוק, קלינאית תקשורת ודיאטנית. עם זאת, על-פי רוב ההתנהלות בקביעת מדיניות, תקנות, נהלים וכו' משותפת

⁶⁴ משרד מבקר המדינה, דוח 65ג, לשנת 2014, [משרד החינוך – יישום רפורמות וצמצום פערים בחינוך לגיל הרך](#), 2015, עמ' 900.

⁶⁵ הוועדה למלחמה בעוני בישראל, דוח ועדת המשנה בנושא חינוך, יוני 2014, עמ' 332.

⁶⁶ אם לא צוין אחרת, מקור המידע בפרק זה: דינה בן לביא, מפקחת ארצית בתחום הגיל הרך, השירות לטיפול ושיקום קהילתי, התקבל מענת שגב, מרכזת הקשר כנסת-ממשלה, משרד הרווחה והשירותים החברתיים, מכתב, 28 ביוני 2015.

⁶⁷ אם מלאו לילד שלוש שנים במהלך שנת הלימודים, הוא זכאי למעון עד סיום שנת לימודים זו. המקור: [חוק מעונות יום שיקומיים, התש"ס-2000](#), סעיף 2: הגדרות.

⁶⁸ שם.

⁶⁹ שם, הגדרות, "פעוט עם מוגבלות".



לאגפים ולמשרדים. נוסף על כך, נציגי הצוות משתתפים בוועדות היגוי כגון הוועדה לקביעת סטנדרטים לבינוי ולשיפוץ מעונות.

על-פי חוק מעונות יום שיקומיים, זכאות ילד למקום במעון יום נקבעת לפי הקריטריונים האלה:

1. ילד מגיל שישה חודשים עד גיל שלוש שנים (לא כולל) שמשלמת בעדו גמלת ילד נכה (לפי סימן ו' בפרק ט' לחוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995, או על-פי הסכם כאמור בסעיף 9 לאותו חוק⁷⁰);
2. ילד מגיל שנה עד גיל שלוש שנים (לא כולל) שוועדת אבחון [כמשמעה בחוק הסעד (טיפול במפגרים), התשכ"ט-1969] מצאה שיש לו פיגור שכלי, או מכון מוכר להתפתחות הילד קבע כי הוא פעוט עם עיכוב התפתחותי ניכר; מי ששר הרווחה והשירותים החברתיים הסמיכו לכך קבע כי יש לו לקות ראייה בשתי העיניים ונדרשת השמתו במעון יום שיקומי; מי ששר הבריאות הסמיכו לכך קבע כי יש לו לקות שמיעה בשתי האוזניים ונדרשת השמתו במעון יום שיקומי; מי ששר הרווחה והשירותים החברתיים הסמיכו לכך ומי ששר הבריאות הסמיכו לכך קבעו כי עקב מוגבלותו הניכרת ונסיבותיו המשפחתיות נדרשת השמתו במעון יום שיקומי כדי למנוע פגיעה משמעותית בהתפתחותו; מי ששר הבריאות הסמיכו לכך קבע כי יש לו פגיעה נוירולוגית המתבטאת בלקות מוטורית קשה בשתי גפיים לפחות.⁷¹

כיום פועלים כ-110 מעונות יום שיקומיים ברישיון הפעלה הפרוסים בכל הארץ ונותנים שירותים לקבוצות אוכלוסייה ספציפיות, כמפורט להלן: כ-45 מעונות מיועדים לפעוטות עם אוטיזם; שאר המסגרות – לילדים עם צרכים מיוחדים אחרים (מחלות כרוניות, נכות פיזית, לקות שמיעה, לקות ראייה). במעונות הפועלים כיום משולבים כ-2,200 פעוטות, כ-450 מהם עם אוטיזם.⁷²

מדי שנה מתקבלים למעונות כ-150 פעוטות שאינם מקבלים גמלת ילד נכה מהמוסד לביטוח לאומי אולם עומדים בקריטריונים שנקבעו בתוספת לחוק מעונות יום שיקומיים. השמת פעוטות אלו נעשית על-ידי ועדה משותפת של עובדים בכירים במשרד הבריאות ובמשרד הרווחה והשירותים החברתיים.

יצוין כי לא כל הילדים המוכרים בשירות לטיפול באוטיזם, באגף לטיפול באדם עם מוגבלות שכלית התפתחותית או באגף השיקום מטופלים במעונות שיקומיים; חלקם משולבים במעונות יום רגילים. אין בידינו נתונים שאפשר לקבל מהם תמונה מקיפה של השירותים הניתנים לילדים בגיל הרך עם צרכים מיוחדים בקהילה ובמסגרות השמה חוץ-ביתיות.

על-פי נתוני משרד הרווחה, בשנת הלימודים שמסתיימת (תשע"ה) לא הייתה המתנה למעונות יום שיקומיים, פרט למעונות יום לילדים עם אוטיזם, שבהם המתינו כ-45 ילדים למקום במעון. על-פי משרד הרווחה והשירותים החברתיים, בשנה הבאה (תשע"ו) ייפתחו עשרה מעונות יום שיקומיים חדשים לילדים הסובלים מאוטיזם, ושלושה מעונות קיימים יורחבו. בשל כך צופים במשרד שלא יהיו ילדים שייאלצו להמתין למקום במעון.⁷³

⁷⁰ [חוק מעונות יום שיקומיים](#), התש"ס-2000, סעיף 2: הגדרות, "פעוט עם מוגבלות".
⁷¹ שם.

על-פי תוספת לחוק: "עיכוב התפתחותי ניכר" – ממוצע תפקוד כללי ברמה של (Developmental DQ 55 Quotient ומטה); לעניין זה, "ממוצע תפקוד כללי" הוא הממוצע המשוקלל של תפקוד בכל תחומי ההתפתחות האלה: התחום המוטורי, התחום השפתי-תקשורתי, התחום הקוגניטיבי, התחום החברתי והתחום הרגשי-הסתגלתי.

⁷² גלית גבע, מנהלת אגף שיקום, משרד הרווחה והשירותים החברתיים, שיחת טלפון, 9 ביולי 2015.

⁷³ ענת שגב, מרכזת קשר כנסת-ממשלה, משרד הרווחה והשירותים החברתיים, שיחת טלפון, 8 ביולי 2015.



פעילות מעונות היום השיקומיים מתחילה בתחילת שנת הלימודים במערכת החינוך ומסתיימת בחודש אוגוסט, ואפשר להפנות אליה פעוטות לאורך כל השנה.⁷⁴

במחוזות משרד הרווחה והשירותים החברתיים פועלות ועדות השמה וקובעות את שיבוץ הפעוטות במעונות היום השיקומיים.

משרד הרווחה והשירותים החברתיים ומשרד הבריאות אמונים על ההכשרה המקצועית של צוותי מעונות היום השיקומיים, וההכשרה מתוכננת ומתקיימת במשותף, במתכונת של ימי עיון, מפגשי עבודה והשתלמויות מקצועיות.

לחלק המינהלתי של מעונות יום אחראי בעיקר משרד הרווחה והשירותים החברתיים, ונכללים בו בין היתר:

- פרסום מכרזים וקביעת הזכיינים להפעלת המסגרות;
- העברת תקציב שוטף למסגרות על-פי תעריף לפעוט;
- העברת תקציב לתוספת כוח-אדם המוגדר בסל עבור פעוטות עם צרכים רפואיים מיוחדים ומורכבים;
- העברת תקציב לרשויות המקומיות בעבור הסעה וליווי פעוטות למעון וממנו;
- העברת מסמכים לרישוי.

2.3 גני-ילדים שבפיקוח משרד החינוך⁷⁵

חוק לימוד חובה, התש"ט-1949 (להלן: חוק לימוד חובה), קובע כי המדינה אחראית למתן חינוך חובה חינם לכל ילד בישראל **מגיל שלוש עד גיל 17** (ראו להלן הרחבה בעניין תחולת גיל חינוך חובה) במוסד חינוכי מוכר, וכי ההורים מחויבים לשלוח את ילדיהם למוסד חינוך כזה. "מוסדות חינוך מוכרים" הם מוסדות רשמיים⁷⁶ ומוסדות מוכרים שאינם רשמיים כאחד.⁷⁷ מטרת חוק לימוד חובה היא לתת הזדמנות שווה לכל ילדי המדינה בקבלת חינוך והשכלה, ללא הפליה על רקע כלכלי, עדתי או מגזרי.⁷⁸

חינוך לילדים בגיל הרך ניתן במסגרת גנים של משרד החינוך במסגרת החינוך הקדם-יסודי, שאפשר לחלק אותו לשני שלבים: שלב טרום-טרום-חובה וטרום-חובה – **בני שלוש-ארבע**; ושלב גן-חובה – **בני חמש ושש** (יצוין כי יש גם בתי-ספר בחינוך היסודי שיש בהם כיתות גן-חובה).

⁷⁴ משרד הבריאות – מעונות יום שיקומיים, אתר האינטרנט, תאריך כניסה: 19 ביוני 2015.

⁷⁵ אם לא צוין אחרת, פרק מהמסמך:

אתי וייסבלאי ואסף ווינגר, **מערכת החינוך בישראל – סוגיות נבחרות בעבודת ועדת החינוך, התרבות והספורט של הכנסת**, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, מאי 2015.

⁷⁶ **החינוך הרשמי** – מוסדות החינוך הממלכתי והממלכתי-דתי שבעלות המדינה או הרשויות המקומיות שהוכרו כמוסדות רשמיים ברשומות. בדרך כלל אלה מוסדות החינוך הקדם-יסודי עד חטיבת הביניים. המורים במוסדות אלו הם על-פי רוב עובדי המדינה או עובדי הרשויות המקומיות.

⁷⁷ **החינוך המוכר שאינו רשמי** – מוסדות שאינם בבעלות המדינה אך קיבלו עליהם מידה מסוימת של פיקוח מצדה. מוסדות אלה מקבלים תקציב מהמדינה בשיעור פחות מזה שניתן למוסדות החינוך הרשמי (עד 75% מהתקציב לתלמיד במוסד רשמי). למוסדות אלה יש חופש רב יותר בקבלת תלמידים, בהעסקת מורים ובקביעת תוכניות לימודים. רבים ממוסדות החינוך המוכר שאינם רשמי משתייכים לחינוך החרדי, ובעיקר לשתי רשתות החינוך הגדולות במגזר זה – מרכז החינוך העצמאי ו"מעין החינוך התורני", אך יש בתי-ספר במעמד זה המשתייכים לקהילות דתיות אחרות (למשל בתי-ספר ערביים נוצריים), וכן מספר קטן של בתי-ספר בחינוך העברי השייכים לאחד משלושת סוגי הפיקוח.

⁷⁸ בשנת 1984 תוקן חוק לימוד חובה ונקבע בו כי חינוך חובה חינם יחול על כלל הילדים מגיל שלוש (במקום מגיל חמש, כפי שהיה קבוע בחוק עד אז), ואולם התיקון לחוק הוחל חלקית בלבד, באמצעות צווים של שר החינוך, על קבוצות ילדים בשכונות וביישובים מסוימים. השלמת החלת התיקון נדחתה שמונה פעמים – שבע פעמים במסגרת חוקי הסדרים (האחרון שבהם משנת 2009, שבו נקבע כי השלמת יישום התיקון תידחה לשנת הלימודים תשע"ה (2014/15)), ופעם אחת בחוק לימוד חובה (תיקון מס' 16) (תיקון מס' 9), התשע"ד-2014, שנקבע בו כי השלמת יישום התיקון תידחה בשנה נוספת ותחל בשנת תשע"ו (2015/16).



לצד גנים בחינוך הרגיל פועלים במערכת החינוך גם גנים לחינוך מיוחד. מערכת החינוך המיוחד פועלת מכוח **חוק חינוך מיוחד, התשמ"ח-1988**.⁷⁹ בגנים לחינוך מיוחד לומדים ילדים בני שלוש עד שש. בשנת הלימודים תשע"ב (2011/12) הצטרפו כל גני-הילדים בארץ לרפורמת "אופק חדש", שבמסגרתה הוארך יום הלימודים בגני-הילדים הציבוריים לשש שעות, והיקף משרת הגננות שונה בהתאם. על-פי פרסומי משרד החינוך, בתוכנית העבודה השנתית במסגרת הרפורמה נכלל שילוב למידה בכל ההתנסויות בגן, בפעילויות משחק ויצירה ובהתייחסות לצרכים הרגשיים והחברתיים של הילדים. בתוכנית שנתית זו נכללות דרכי הוראה ולמידה מתוכננות: עבודה במליאה, בקבוצה קטנה ועבודה פרטנית. במסגרת הרפורמה מקודמת איכות הלמידה וההתנסות של הילדים בגנים, ונבנה מחדש תפקיד הגננת ותהליך ההתפתחות המקצועית של כלל סגל החינוך וההוראה בגנים.⁸⁰

בגני-ילדים של משרד החינוך ניתן גם שירות של פסיכולוגים חינוכיים ויועצים חינוכיים, הפועלים במסגרת **השירות הפסיכולוגי ייעוצי (שפ"י)**, שהוא אגף במינהל הפדגוגי של משרד החינוך. פסיכולוגים ויועצים חינוכיים מעניקים שירותי תמיכה וסיוע פרטניים וקבוצתיים, שירותי אבחון, טיפול וייעוץ לתלמידים ולהוריהם, הדרכה והנחיה של צוותי חינוך ושל הנהלות בתי-הספר, בכל הקשור לרווחה הנפשית ולבריאות הנפש בכל קבוצות האוכלוסייה, על-פי הרצף ההתפתחותי.⁸¹

היועצות החינוכיות עובדות עם הגננות ומסייעות ארגונית לצוותי הגנים ולהורים. היועצות כפופות מקצועית לממונה על הייעוץ בגיל הרך בשירות הפסיכולוגי ייעוצי שבמינהל הפדגוגי של משרד החינוך ולמפקחת על הייעוץ במחוז, ומנהלית הן כפופות למפקחת הגיל הרך במחוז. המינהל הפדגוגי במשרד מקצה מדי שנה שעות ייעוץ לגיל הרך, ושפ"י אחראי לחלוקתן בין המחוזות. המחוזות מחלקים את שעות הייעוץ בהתאם למתווה העסקת היועצות. כמו כן, לכל מינהל מחוז מכסת שעות שהוא יכול להקצות על-פי שיקול דעתו.⁸²

יש מחסור בשעות ייעוץ חינוכי בגנים לגיל הרך, בשל מחסור בתקציב לשעות ייעוץ חינוכי, ולא בשל מחסור ביועצים חינוכיים.⁸³ מבקר המדינה, אשר בדק את יישום רפורמות וצמצום פערים בחינוך לגיל הרך בחודשים מרס עד אוגוסט 2014, עסק בנושא זה וציין כי **מתווה** הייעוץ בשנת הלימודים תשע"ד אפשר מתן ייעוץ רק לחמישית מכלל הגנים – או לכשליש מכלל הגנים, אם המכסה מיועדת לגנים רשמיים בלבד.⁸⁴

אשר לפעילות הפסיכולוגים החינוכיים בגני-הילדים, מדיניות הפעלת השירות הפסיכולוגי-חינוכי ברשויות המקומיות נקבעת על-ידי הנהלת אגף פסיכולוגיה בשפ"י, בשיתוף ובתיאום עם מרכז השלטון המקומי והוועדה המקצועית לפסיכולוגיה חינוכית במשרד הבריאות, בהתאם לצרכים ברשויות המקומיות. השירות הפסיכולוגי-חינוכי ניתן היום לילדי גן חובה (גילאי חמש ושש). **בגנים לגילאי שלוש וארבע משרד החינוך אינו מחייב לתת**

⁷⁹ **במערכת החינוך המיוחד** לומדים תלמידים בני שלוש עד 21 עם מוגבלות או לקות, שהופנו למוסדות חינוך מיוחד או לכיתות חינוך מיוחד הפועלות במוסדות חינוך רגילים, על-ידי ועדות השמה. מוסדות וכיתות אלו פועלים בכל שלבי החינוך, המגורים, המעמדות וסוגי הפיקוח, ונחלקים לפי סוג הלקות ורמת הלקות של התלמידים הלומדים בהם. כיתות חינוך מיוחד הן קטנות מכיתות חינוך רגיל, ויש בהן יותר עובדי הוראה ביחס למספר התלמידים. התלמידים במוסדות החינוך המיוחד זכאים להסעה מביתם למוסד החינוך וחזרה, וחלקם זכאים גם לליווי בהסעה. כמו כן יש תלמידים עם לקות שלומדים בחינוך הרגיל ומקבלים סיוע מיוחד, כגון טיפולים פארה-רפואיים, סיוע לימודי וליווי סיעות.

⁸⁰ משרד החינוך, **יישום רפורמת "אופק חדש" באגף הקדם-יסודי**, תאריך כניסה: 1 ביולי 2015.

⁸¹ אתר האינטרנט של משרד החינוך – **שפ"י**, תאריך כניסה: 9 ביולי 2015.

⁸² משרד מבקר המדינה, **דוח 2014**, לשנת 2014, **משרד החינוך – יישום רפורמות וצמצום פערים בחינוך לגיל הרך**, התשע"ה-2015, עמ' 884.

⁸³ אלה אלגרסי, מנהלת אגף ייעוץ במשרד החינוך, שיחת טלפון, 9 ביולי 2015.

⁸⁴ השירות הפסיכולוגי ייעוצי (**שפ"י**) הוא אגף במינהל הפדגוגי של משרד החינוך שנותן שירותים פסיכולוגיים ושירותי ייעוץ חינוכי למוסדות החינוך, לתלמידים ולהוריהם. המקור: אתר האינטרנט של משרד החינוך, תאריך כניסה: 9 ביולי 2015.



שירות פסיכולוגי-חינוכי. עם זאת, כל רשות רשאית להחליט על מתן שירות זה בגנים לילדים בקבוצת גיל זו במסגרת התקנים הזמינים בשירות. דהיינו, אין הקצאת שעות עבודה ותקנים מיוחדים של פסיכולוגים חינוכיים בגנים לגילאי שלוש וארבע. שפ"י ערך סקר בכמה רשויות מקומיות כדי להבין את אופן מתן השירות בגנים לגילאי שלוש וארבע, ולדברי הגב' חווה פרידמן, מנהלת השירות הפסיכולוגי-חינוכי, הנתונים שהתקבלו מהשטח מלמדים על מגמת עלייה במתן השירותים לילדי הגנים לגילאי שלוש וארבע. לדבריה, אין מדובר במדגם מייצג, אך בשלב הזה אלה הנתונים הזמינים למשרדה, והסיבה לכך שלא נקבעה חובה לתת את השירות בגנים אלה היא מחסור בתקנים. לדבריה, מפתח התקינה של השירות, שנקבע לפני יותר מ-25 שנים,⁸⁵ מאפשר לחשב את "אחוז הכיסוי" של השירות הפסיכולוגי-חינוכי בכל רשות, ואחוז הכיסוי הממוצע הארצי כיום הוא 66% בלבד.⁸⁶

על-פי נתוני משרד החינוך, בשנת הלימודים תשע"ה (2014/2015) למדו בגנים הציבוריים של מערכת החינוך לילדים מגיל שלוש עד גיל חמש 477,740 תלמידים ב-17,675 כיתות גן. בטבלה שלהלן נתונים על הילדים בגני-הילדים של משרד החינוך בפילוח לפי מגזר וסוג הפיקוח.

טבלה 3: ילדים בני 3-6 במסגרות חינוכיות ציבוריות, תשע"ה (2014/15) ⁸⁷			
גיל	סך כל הילדים בגנים ציבוריים	מהם בגן רשמי (כולל חינוך מיוחד)	מהם בגן שאינו רשמי (כולל חינוך מיוחד)
גיל 3	144,550	91,916	52,634
גיל 4	161,005	108,223	52,782
גיל 5	153,800	113,324	40,476
גיל 6	18,384	11,320	7,064
סך הכול	477,740	324,784	152,956
	(100%)	(68%)	(32%)
			16,057
			(כ-3% מכלל התלמידים)

כשליש מכלל הילדים לומדים בגני-ילדים במעמד מוכר שאינו רשמי, גני-ילדים פרטיים שהוסבו לתאגידי חינוך וקיבלו רישיון הפעלה ממשרד החינוך. גנים אלו קולטים ילדים כגנים ציבוריים ומקבלים סבסוד של כ-720 ש"ח לחודש בעבור כל ילד. את יתרת שכר הלימוד, אם יש, ההורים נדרשים להשלים.⁸⁸ **על-פי משרד החינוך, לא ידוע לו על מקרים שבהם הורים נאלצו לרשום את ילדם לגן מוכר שאינו רשמי משום שלא היה מקום בגן רשמי (גן ציבורי בבעלות של רשות מקומית).**⁸⁹ בהקשר זה נוסף כי כ-67% מכלל הילדים שלומדים בגנים מוכרים שאינם רשמיים מתחנכים בזרם החינוך החרדי, והשאר לומדים במוסדות שבפיקוח ממלכתי.

2.3.1 חינוך בגני-ילדים לבני שלוש וארבע שבפיקוח משרד החינוך⁹⁰

עקב אימוץ המלצות הוועדה לשינוי חברתי-כלכלי שפעלה בראשות פרופסור טרכטנברג, החליטה הממשלה על מתן חינוך חנם בגני-ילדים ציבוריים לכלל הילדים בני שלוש וארבע. כמו כן החליטה הממשלה כי משרד החינוך

⁸⁵ הערות ראש הממשלה על דוח מבקר המדינה 58 ב', מאי 2008, עמ' 201.

⁸⁶ חווה פרידמן, מנהלת השירות הפסיכולוגי-חינוכי, שפ"י, משרד החינוך, שיחת טלפון, 12 ביולי 2015.

⁸⁷ מקור הנתונים: משרד החינוך, מענה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 9 ביולי 2015.

⁸⁸ מותרת גבייה בעבור שירותים נוספים כגון הארכת יום הפעילות בגן (צהרון), ארוחות ותוספות אחרות. לגני תאגידי אסור לגבות תשלום בעבור שעות הפעילות שמשרד החינוך מממן.

⁸⁹ סימה חדד מה-יפית, מנהלת האגף לחינוך קדם-יסודי במשרד החינוך, מענה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 15 באפריל 2015, 19 באפריל 2015 ו-26 באפריל 2015.

⁹⁰ אם לא צוין אחרת, פרק מהמסמך: אתי וייסבלאי ואסף ווינגר, מערכת החינוך בישראל – סוגיות נבחרות בעבודת ועדת החינוך, התרבות והספורט של הכנסת, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, מאי 2015.



יפעל לבניוי גני-ילדים נוספים בעבור שכבת גיל זו. לצורך יישום ההחלטה נקבע מתווה ארבע-שנתי (2012–2015) שבמסגרתו ניתנו למשרד החינוך תוספות תקציב בסכום כולל של 7.55 מיליארד ש"ח למימון שכר הלימוד בגני-ילדים ציבוריים ולבניוי גנים ציבוריים חדשים.⁹¹ משרד החינוך, בשיתוף הרשויות המקומיות, פעל ליישום ההחלטה בהקמת גנים חדשים ובקליטת גננות. על-פי נתונים שנמסרו ממשרד החינוך נבנו עד היום 2,835 כיתות גן חדשות ונוספו 2,618 גננות (בחינוך הרשמי).⁹²

יישום החלטת הממשלה הניע תהליך שעשוי לאפשר את יישומו המלא של התיקון הקובע כי חינוך חובה חינם יחול מגיל שלוש. בהודעה באתר האינטרנט של משרד החינוך מחודש מרס האחרון נכתב כי "החל בשנת הלימודים הבאה (תשע"ו) ייכנס לתוקפו חוק חינוך חובה חינם לגילאי שלוש וארבע, המחייב שכל הילדים בגילים אלה יבקרו בגן של הרשות המקומית או בגן פרטי בעל רישיון הפעלה". עם זאת נכתב בהודעה כי "בשלב הראשון המשרד לא יפעיל במסגרת יישום החוק אמצעי אכיפה, במטרה לאפשר למסגרות הגן הפרטיות ללא רישוי להשלים את הליך יישום החוק".⁹³ בתשובת משרד החינוך על פנייתנו בנושא נכתב כי "המשרד ערוך ליישום מלא של חוק לימוד חובה מגיל שלוש... בהתאם ליכולתן של הרשויות לקלוט את הילדים".⁹⁴

כאמור, בשנת הלימודים תשע"ה למדו בגני-ילדים ציבוריים (רשמיים ומוכרים שאינם רשמיים) 305,555 ילדים בני שלוש וארבע. ילדים אלה הם כ-89% מכלל הילדים בישראל בשכבת גיל זו.⁹⁵ כ-11% מכלל הילדים בני שלוש וארבע (כ-39,000 ילדים) לא למדו במסגרות חינוך ציבוריות, אך ייתכן שחלקם למדו בגני-ילדים פרטיים ללא רישוי (אין למשרד החינוך מידע עליהם).

ממשרד החינוך נמסר כי בכל הרשויות המקומיות נקלטו בשנת הלימודים הנוכחית כל הילדים שהוריהם ביקשו לרשום אותם לגן רשמי, למעט במזרח-ירושלים, וכי הבעיה בקליטת ילדים במזרח-ירושלים היא שאין שם קרקעות זמינות לבניית גנים חדשים.⁹⁶ בהקשר זה נציין כי לפי דוח מבקר המדינה שפורסם לאחרונה, בשנת הלימודים **הקודמת (תשע"ד)** היו לא מעט רשויות מקומיות, הן במגזר הערבי והן במגזר היהודי, שחוק לימוד חובה לא הוחל בהן במלואו על בני שלוש וארבע.⁹⁷ כמו כן נמצא בבדיקת מבקר המדינה כי שיעור הלומדים בגנים ציבוריים במגזר הערבי נמוך במידה ניכרת משיעורם במגזר היהודי, ובמגזר הבדואי הוא נמוך אף יותר (ואף הלך ופחת בשנים 2010–2014). לדברי מבקר המדינה, הדבר עלול להצביע על מחסור בתשתיות ובמשאבים שיאפשרו

⁹¹ החלטת הממשלה מס' 4088, מיום 8 בינואר 2012, בנושא: שינוי בסדרי העדיפויות בתקציב המדינה לשנת 2012 ויישום דוח הוועדה לשינוי חברתי - כלכלי (ועדת טרכטנברג).

⁹² משרד החינוך, מענה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 10 במרס 2015. על-פי החלטת הממשלה היה על מנכ"לית משרד החינוך להקים ועדת היגוי בראשותה ובהשתתפות נציגי משרדי הממשלה הנוגעים בדבר כדי לסייע ביישום החלטת הממשלה, ואולם על-פי דוח מבקר המדינה שפורסם לאחרונה, משרד החינוך לא הקים ועדת היגוי למהלך המורכב של יישום החוק, שעלותו מיליארדי ש"ח, לא גיבש תוכנית עבודה מפורטת כאמור בהחלטת הממשלה, לא מינה גורם שיעקוב אחר יישום ההחלטה, יתאם בין הגורמים וייתן מענה לקשיי היישום, אם ייווצרו, ולא קבע תהליכי ליווי ובקרה. המלצת מבקר המדינה הייתה שעל-פי החלטת הממשלה, וכדי להבטיח את ההיערכות המלאה ליישום החוק, המוטלת על כמה יחידות במשרד החינוך, על המשרד למנות גורם מתכלל לנושא ולרכז באופן שיטתי נתונים מלאים על מגוון היבטי היישום, וכן לפתח ולהפעיל אמצעי בקרה ודיווח. ראו: משרד מבקר המדינה, [דוח שנתי 65, לשנת 2014 ולחשבונות שנת הכספים 2013](#), מאי 2015, עמ' 901.

⁹³ משרד החינוך – האגף לחינוך קדם-יסודי, [לוקחים אחריות לגילאי שלוש וארבע](#).
⁹⁴ משרד החינוך, מענה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 10 במרס 2015; בהקשר זה נציין כי לפי אתר האינטרנט של משרד החינוך, "השיבוץ לגני-הילדים הוא באחריות מחלקת גני-הילדים ברשות המקומית. השיבוץ ייעשה על-פי קדימות של תאריך הלידה ועל-פי היבטים סוציו-אקונומיים", מתוך: [מידע לרשויות – שאלות ותשובות](#), תאריך כניסה: 10 במרס 2015.

⁹⁵ על-פי נתוני משרד החינוך, בשנת הלימודים תשע"ה היו בשכבת גיל שלוש 169,967 ילדים, ובשכבת גיל ארבע היו 174,771 ילדים. המקור: ש.ם.

⁹⁶ ש.ם.

⁹⁷ משרד מבקר המדינה, [דוח שנתי 65, לשנת 2014 ולחשבונות שנת הכספים 2013](#), מאי 2015, עמ' 902-903.



את לימודיהם.⁹⁸ בתגובת משרד החינוך על דוח המבקר נאמר כי בשנים 2010–2014 תקצב המשרד בניית 760 גני-ילדים במגזר הלא-יהודי – כ-27% מכלל הגנים שנבנו באותן שנים.⁹⁹ כאמור, דוח המבקר הוא על שנת הלימודים הקודמת, ואין בידינו נתונים המעידים על מצב הדברים בשנת הלימודים שהסתיימה בימים אלה (התשע"ה), למעט תשובת משרד החינוך על פנייתנו, שהובאה לעיל.

אשר לכוח-האדם בגני-הילדים לגילאי שלוש וארבע, לנוכח ביקורת ציבורית שנמתחה על התפוסה הרבה בהם החליט משרד החינוך להחיל רפורמה של "סייעת שנייה", והחל בשנת הלימודים הבאה (תשע"ו) תהיה תוספת של סייעת ("סייעת שנייה" כאמור) בגנים לגילאי שלוש וארבע שבהם יותר מ-30 ילדים. על-פי משרד החינוך, הרפורמה תתקיים בכל המגזרים, גם בגנים של החינוך המוכר שאינו רשמי. תנאי ההעסקה והיקף המשרה של הסייעת השנייה יהיו זהים לאלה של הסייעת הראשונה. בכל רשות יש סייעות משלימות אשר מכירות את העבודה ואת גני-הילדים. עם זאת, לאחר מיון ובחירת הסייעות יתקיימו ימי היערכות לפתיחת שנת הלימודים והכשרה שתימשך במהלך שנת הלימודים. תקציב התוכנית שקבע משרד החינוך יהיה 400 מיליון ש"ח ויוקצה באופן דיפרנציאלי ובשיתוף הרשויות המקומיות (בהתאם לדירוג הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה לפי אשכולות.¹⁰⁰ בשל התנגדות מרכז השלטון המקומי¹⁰¹ לאופן תקצוב הרפורמה, שינה משרד החינוך את הקריטריונים להשתתפות הרשויות המקומיות בתקצובה, ובתחילת יולי 2015 פרסם את "הקריטריונים לתקצוב עלויות הפעלת רפורמת הגיל הרך בגני-הילדים לגילאי שלוש וארבע לשנת הלימודים תשע"ו", שעל-פיהם משרד החינוך ישתתף במימון מלא של העסקת סייעת שנייה בגני-ילדים שלומדים בהם 30 ילדים גילאי שלוש וארבע ברשויות מקומיות המדורגות באשכולות חברתיים-כלכליים 1–5 וב-80% מהמימון ברשויות מקומיות באשכולות 6–10.¹⁰²

2.4 גני-ילדים פרטיים

כאמור, רק כ-20% מכלל הילדים בני חצי שנה עד שלוש שנים נמצאים במעונות יום ובמשפחתונים שבפיקוח משרד הכלכלה. אפשר להניח שרוב הילדים בקבוצת הגיל הזאת נמצאים במסגרות יום פרטיות שאינן מפוקחות. כאמור, בגיל שלוש ילדים נכנסים למסגרות יום של משרד החינוך. למרות זאת, על-פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה יש ילדים בני שנתיים עד שש שנים שנמצאים בגנים פרטיים. לא נעשה מיפוי מלא של המענה לילדים בגיל הרך במגזר הפרטי, ואין נתונים מלאים על המסגרות הפרטיות בישראל ועל מספר הילדים המטופלים בהן. משרד הכלכלה עורך בימים אלה מחקר שנושאו "שיעור תעסוקת נשים בהשוואה למסגרות טיפוליות ברשויות שונות",¹⁰³ שאחת ממטרותיו היא לסקור את המסגרות הטיפוליות הממשלתיות והפרטיות הקיימות. במענה על

⁹⁸ משרד מבקר המדינה, דוח שנתי 2013, לשנת 2014 ולחשבונות שנת הכספים 2013, מאי 2015, עמ' 901.

⁹⁹ משרד החינוך, תגובה על דוח מבקר המדינה, 5 במאי 2015.

¹⁰⁰ משרד החינוך, גני-ילדים, רפורמת הסייעת השנייה, תאריך כניסה: 14 ביולי 2015.

¹⁰¹ דברי חיים ביבס, ראש עיריית מודיעין-מכבים-רעות ויושב-ראש מרכז השלטון המקומי, בישיבת ועדת החינוך, התרבות והספורט בנושא: סייעת שנייה בגני-ילדים, פרוטוקול מס' 8, 15 ביוני 2015.

¹⁰² משרד החינוך, הקריטריונים לתקצוב העלויות עבור הפעלת רפורמת הגיל הרך בגני-ילדים לגילאי שלוש וארבע לשנת הלימודים תשע"ו, תאריך כניסה: 14 ביולי 2015.

¹⁰³ מיכל רוקח ליבליך, מינהל מחקר וכלכלה, משרד הכלכלה, הצעת מחקר בנושא שיעור תעסוקת נשים בהשוואה למסגרות טיפוליות ברשויות, תאריך כניסה: 1 ביולי 2015.



בקשתנו ממשרד הכלכלה לקבל את ממצאי מחקר זה נמסר כי העבודה עליו טרם הסתיימה, ובשלב זה לא ידוע תאריך פרסומו.¹⁰⁴

הלשכה למרכזית לסטטיסטיקה עורכת מדי שנה סקר במדגם גנים פרטיים בישראל. המידע על הגנים הפרטיים שאליהם נשלחים שאלוני הסקר של הלשכה מבוסס ברובו על המידע על גנים פרטיים הרשומים במרשם העסקים של הלשכה. בסקר לא נכללים גנים ומשפחתונים שפועלים ללא רישוי, אין בו נתונים על מטפלות/ים פרטיות/ים העובדות/ים עם ילדים בגיל הרך, והנתונים בו הם על פעוטות מגיל שנתיים בלבד.

בשנתון הסטטיסטי לישראל לשנת 2014 פרסמה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה את נתוני הסקר שנערך בשנת הלימודים תשע"ג. סקר זה נמשך מינואר עד יולי 2013, ובמדגם שלו נכללו 1,742 גנים הרשומים במרשם העסקים. 1,173 גנים השיבו על שאלון הסקר.¹⁰⁵ להלן הנתונים על ילדים בגיל שנתיים עד שש שנים ששהו בגנים פרטיים בשנת הלימודים תשע"ג לפי הסקר האמור.

טבלה 4 : ילדים בגיל שנתיים עד שש בגנים פרטיים – תשע"ג ¹⁰⁶			
מספרים			
גיל הילד	גנים יהודיים	גנים ערביים	סך הכול
2	27,156	687	27,843
3	33,989	851	34,840
4	15,210	2,181	17,391
5	4,703	1,873	6,576
6	1,993	---	2,969
סך הכול	83,051	6,568	89,618

רובם הגדול של הילדים בגנים הפרטיים שנכללו בסקר הם בני שנתיים עד שלוש – 62,683 (כ-70% מכלל הילדים בגנים הפרטיים שנסקרו). כ-7% מכלל הילדים בגנים הפרטיים הם בחברה הערבית. נתון זה אינו מלא, כי על-פי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה אין אפשרות להפריד בין יהודים לאחרים בגנים הפרטיים. כמו כן, הילדים בגנים פרטיים ביישובים מעורבים נכללו בחינוך הערבי.¹⁰⁷

2.5 מסגרות לימודיות לשעות אחר-הצהריים – צהרונים

צהרונים (המכונים לעתים "מועדוניות" ועוד) הם מסגרות חינוכיות לילדים בגיל הגן ובית-הספר היסודי הפועלות לאחר סיום שעות הפעילות הפורמליות. משנת 2007 משרד הכלכלה מאפשר לצהרונים שעומדים בקריטריונים לבקש ולקבל את הכרת האגף למעונות יום ומשפחתונים שלו, שמשמעותה המעשית סבסוד חלקי של שכר הלימוד בהם.

ועדת טרכטנברג המליצה בדוח שפרסמה בשנת 2011 על פתיחה אוניברסלית מדורגת של מסגרות לימוד לשעות אחר-הצהריים בימים א'–ה' בגנים ובבתי-הספר הרשמיים לבני שלוש עד תשע, שהפעילות בהן תסתיים בשעה 16:00. לפי המלצות הוועדה, פריסת המסגרות באשכולות החברתיים-כלכליים 1–3 תושלם במלואה עד ראשית שנת הלימודים תשע"ג, ובהמשך תורחב הפריסה עד להבשלה מלאה של התוכנית בשנת 2016. הוועדה המליצה שהפיקוח על המסגרות האלה יועבר למשרד החינוך.

¹⁰⁴ אורלי כהן, מנהלת מחקר וכלכלה, משרד הכלכלה, התכתבות עם אתי וייסבלאי, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, מאי 2015.

¹⁰⁵ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שנתון סטטיסטי לישראל 2014, חינוך והשכלה, מבוא, הסברים, הגדרות.

¹⁰⁶ שם, לוח 8.5: ילדים בחינוך קדם-יסודי ובמעונות יום.

¹⁰⁷ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שנתון סטטיסטי לישראל 2014, לוח 8.5: ילדים בחינוך קדם-יסודי ובמעונות יום. אין אפשרות להפריד בין יהודים לאחרים בגנים הפרטיים. ילדים בגנים פרטיים ביישובים מעורבים נכללו בחינוך הערבי.



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

עד היום יושמו המלצות ועדת טרכטנברג חלקית; המסגרות ברשויות המדורגות באשכולות 1–3 ובירושלים (שבאשכול 4) פועלות בפיקוח משרד החינוך. בשאר היישובים אין פיקוח ממשלתי על מסגרות הצהרונים, פרט לאלה שקיבלו את הכרת משרד הכלכלה.

2.5.1 מסגרות לימודיות לשעות אחר-הצהריים המוכרות על-ידי משרד הכלכלה

בשנת הלימודים שהסתיימה, תשע"ה, פעלו כ-2,100 צהרונים שקיבלו את הכרת משרד הכלכלה, ששהו בהם כ-25,000 ילדים בני שלוש עד תשע, בהם כ-1,845 צהרונים לגילאי שלוש עד שש (88%).¹⁰⁸ שיעור נמוך מאוד מכלל הילדים בצהרונים הם ילדים מהמגזר הערבי – כ-1.5% בלבד, וכ-13% מכלל הילדים בצהרונים הם מהמגזר החרדי. על-פי משרד הכלכלה, ייתכן שהסיבה לכך היא שרוב הרשויות (בעיקר במגזר הערבי) הן באשכול חברתי-כלכלי נמוך, ומקבלות כיום שירותים בצהרונים של משרד החינוך. ילדים השהים בצהרונים המוכרים על-ידי משרד הכלכלה מקבלים סבסוד של שכר הלימוד על-פי גילם ורמת ההכנסה לנפש במשפחתם. רמת הסבסוד נעה כיום בין 250 ל-400 ש"ח בחודש (משפחות חד-הוריות זכאיות לסבסוד גדול יותר). ביישובים באשכולות 4–7 הסבסוד ניתן בעבור ילדים בני שלוש עד תשע, ואילו באשכולות 8–10 הוא ניתן בעבור ילדים לאימהות במשפחות חד-הוריות בלבד. בשנת הלימודים תשע"ה קיבלו כ-19,000 ילדים סבסוד של שכר הלימוד בצהרונים, ועלות הסבסוד השנתית כרגע היא כ-86 מיליון ש"ח.¹⁰⁹

2.5.2 מסגרות לימודיות לשעות אחר-הצהריים – תוכנית ציל"ה (צהרי יום להעשרה)¹¹⁰

חוק יום חינוך ארוך, התשנ"ז-1997, קובע כי במוסדות לימוד יונהג יום חינוך ארוך לתלמידים ארבעה ימים בשבוע (שמונה שעות ביום ו-41 שעות בשבוע, ובבתי-ספר שנהוגה בהם רפורמת "אופק חדש" – 37 שעות בשבוע). החוק מיושם בהדרגה, על סמך צווים של שר החינוך, ונקבע כי יישומו יושלם בשנת הלימודים תשע"ו (ספטמבר 2015).¹¹¹ כאמור, בספטמבר 2011 המליצה ועדת טרכטנברג על פתיחה אוניברסלית מדורגת של מסגרות לימוד לשעות אחר-הצהריים בימים א'–ה' בגנים ובבתי-הספר הרשמיים לבני שלוש עד תשע, שהפעילות בהן תסתיים בשעה 16:00. בינואר 2012 החליטה הממשלה לאמץ את המלצות הוועדה וקבעה את המתווה הארגוני והתקציבי ליישומן. על-פי החלטת הממשלה, פריסת המסגרות תימשך חמש שנים; בשנת הלימודים הראשונה הן ייפתחו בכל היישובים המדורגים באשכולות 1–3 במדד החברתי-כלכלי של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, וחלקית ביישובים באשכול 4. האחריות להפעלת הצהרונים הוטלה על משרד החינוך, והממשלה החליטה על הקצאת 6.65 מיליארד ש"ח לחמש שנים – 2013–2017 – להפעלת מסגרות אלה.¹¹² בהמשך החליטה הממשלה לבטל את מבחן התעסוקה בצהרונים באשכולות 1–3 ולתת מימון ממשלתי מלא לשהיית כל הילדים במסגרות האלה.

¹⁰⁸ איטה עטיה, סגנית מנהלת אגף מעונות יום ומשפחתונים במשרד הכלכלה, ממונה על הצהרונים, דוא"ל, 8 ביולי 2015. יצוין כי הנתונים שיוצגו בפרק זה על שנת הלימודים תשע"ה עדיין אינם סופיים. הנתונים הסופיים יתקבלו רק בסוף שנת 2015. עם זאת, מדובר בסוף שנת הלימודים, והצפי הוא שהם לא ישתנו בהרבה לקראת סוף השנה הקלנדרית.

¹⁰⁹ איטה עטיה, סגנית מנהלת אגף מעונות יום ומשפחתונים במשרד הכלכלה, ממונה על הצהרונים, דוא"ל, 8 ביולי 2015.
¹¹⁰ אתי וייסבלאי ואסף ווינגר, מערכת החינוך בישראל – סוגיות נבחרות בעבודת ועדת החינוך, התרבות והספורט של הכנסת, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, מאי 2015.

¹¹¹ ככל שידוע לנו אין היערכות של משרד החינוך ליישום החוק בכלל בתי-הספר היסודיים. בהצעת חוק ההסדרים לשנת 2015, שהוגשה לכנסת לפני פיזור אף לא נדונה, הוצע לדחות את השלמת יישום החוק בחמש שנים נוספות, לתחילת שנת הלימודים תשפ"א (ספטמבר 2021).

¹¹² [החלטת הממשלה מס' 4088](#), מיום 8 בינואר 2012.



בדצמבר 2012 החלה פריסת צהרונני משרד החינוך במסגרת תוכנית ציל"ה לילדים בני שלוש עד תשע בגני-ילדים ובבתי-ספר ביישובים באשכולות 1-3. בהמשך החלה התוכנית לפעול גם בירושלים. את הצהרוננים מפעילים זכיינים שנבחרו במכרז של משרד החינוך, ובכמה מקומות – הרשויות עצמן. בשנתיים שמאז החל יישום התוכנית התעוררו בעיות וקשיים רבים, ובהם חוסר התאמה בין מועד פתיחת הצהרוננים למועד פתיחת שנת הלימודים, טענות על תנאי העסקת העובדים, איכות המזון המוגש בצהרוננים ועוד.¹¹³ החלטת הממשלה על תקציב המדינה לשנת 2014 הביאה לצמצום תקציבי התוכנית במידה ניכרת, ונקבע כי היא לא תורחב מעבר לשלושת האשכולות החברתיים-כלכליים הנמוכים, ותיועד לילדים עד גיל שמונה בלבד.¹¹⁴

מבקר המדינה בדק את יישום תוכנית ציל"ה ברשויות המקומיות מנובמבר 2013 עד מרס 2014. בדוח שפרסם לאחר הבדיקה הוא ביקר בחריפות את ממצאיה. בין השאר נמצא בבדיקה חוסר הלימה בין אופן יישום התוכנית לבין מטרותיה, כגון צמצום העול הכספי המוטל על הורים עובדים; חוסר חפיפה בין זמני הפעילות של המסגרות לזמני העבודה של ההורים; תקצוב נמוך של פעילויות בתוכנית, שלא די בו כדי להעשיר את ידיעות הילדים ולקדם אותם מבחינה חינוכית; היעדר פיקוח של משרד החינוך על נוכחות הילדים במסגרות ועל הכשרת מדריכי התוכנית ותכניה.¹¹⁵

הנתונים על יישום התוכנית בשנים תשע"ג-תשע"ה מעידים כי התוכנית לא הגיעה בשום שלב למלוא האוכלוסייה שהייתה אמורה לשרת – תלמידים בכ-100 היישובים החלשים ביותר. בשנת הלימודים שהסתיימה (תשע"ה) חלה ירידה של ממש במספר הרשויות שבהן התוכנית פועלת, במספר המסגרות שפועלות מטעמה ובמספר התלמידים השוהים בהן. לפי דוח מבקר המדינה, הדבר נובע מעיכוב בפרסום המכרז ומקשיים בשיתוף פעולה בין משרד החינוך, הרשויות המקומיות והזכיינים.¹¹⁶ בטבלה שלהלן נתונים על פעילות תוכנית ציל"ה בגני-ילדים.

טבלה 5: הפעלת תוכנית ציל"ה בגני-ילדים ¹¹⁷			
תשע"ג-תשע"ה			
תשע"ה	תשע"ד	תשע"ג	
86	84	81	רשויות שנכללו בתוכנית
52	75	70	רשויות שהתוכנית פעלה בהן
2,395	3,262	3,687	מסגרות
51,037	82,729	93,475	תלמידים

¹¹³ ראו דיונים שניהלה בנושא זה ועדת החינוך, התרבות והספורט של הכנסת: ביטול תוכנית ציל"ה לצהרוננים בירושלים – בעקבות דיון מהיר בהצעת חברת הכנסת מיכל רוזין, 11 ביוני 2013; אי-פתיחת צהרוננים, 22 בספטמבר 2014; אי-פתיחת צהרוננים – ישיבת מעקב, 27 באוקטובר 2014.

¹¹⁴ החלטת הממשלה מיום 13 במאי 2013, התוכנית הכלכלית לשנים 2013-2014, סעיף 199.

¹¹⁵ משרד מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2014.

¹¹⁶ ועדת החינוך, התרבות והספורט של הכנסת, אי-פתיחת צהרוננים, 22 בספטמבר 2014; אי-פתיחת צהרוננים – ישיבת מעקב, 27 באוקטובר 2014.

¹¹⁷ חיים הלפרין, מנהל היחידה לתוכניות משלימות למידה, המינהל הפדגוגי במשרד החינוך, מענה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 8 ביולי 2015. יש לשים לב לכך שלא בכל יישוב שבו התוכנית פועלת היא מתקיימת בכל בתי-הספר וגני-הילדים, וביישובים רבים פועל מספר קטן של מסגרות ציל"ה.

הנתונים בתוכניות העבודה ובדוחות הביצוע הוצגו ברמת הגן, כך שאין אפשרות להציג נתונים בפילוח לפי שכבות גיל. בשנת הלימודים תשע"ה טרם התקבלו דוחות ביצוע סופיים, ולפיכך הוצגו נתונים בהתאם לתוכניות העבודה המעודכנות. חלק מהנתונים שהוצגו אינם סופיים, שכן תהליך הבדיקה טרם הושלם.



הפעילות המצומצמת יחסית לתכנון הביאה לניצול נמוך של תקציבי התוכנית בשתי שנות פעילותה, כמפורט בטבלה שלהלן.

טבלה 6: תוכנית ציל"ה – תקציב וביצוע תקציב בגני-ילדים (מיליוני ש"ח) ¹¹⁸			
תשע"ג-תשע"ה			
תשע"ה	תשע"ד	תשע"ג	
240,4	289,3	183,2	תקציב
90,1	125,3	84,6	ביצוע
37%	43%	46%	שיעור ביצוע

לדברי מר חיים הלפרין, מנהל היחידה לתוכניות משלימות למידה במשרד החינוך, עקב הביקורת של מבקר המדינה והקשיים בהפעלת התוכנית בשנים האחרונות נקט משרד החינוך כמה פעולות שנועדו לשפר את התוכנית: יציאה לבקרה תפעולית שלה משנת הלימודים תשע"ה ואילך באמצעות חברת "מרנמת"; הערכת איכותה באמצעות ראמ"ה; היערכות לתחילת הפעלת המסגרות בראשית שנת הלימודים תשע"ו; השגת הסכמה עם אגף התקציבים במשרד האוצר בדבר שינויים בתוכנית שאמורים לשפר את רמת השירות בה, ובכללם הפחתת השתתפות ההורים ל-40 ש"ח בחודש, העלאת שכר מדריכי התוכנית והסייעות, הגדלת תקציב ההעשרה לכל מסגרת, הקטנת מספר התלמידים הממוצע במסגרת, הגדלת מספר שעות ההכשרה לצוות המסגרת ושיפוי הרשויות המקומיות המפעילות את התוכנית בסכום השווה ל-10% מעלות התוכנית. להערכת מר הלפרין, פעולות אלה יביאו לתוצאה טובה יותר בהפעלת תוכנית ציל"ה בשנת הלימודים הבאה, תשע"ו.¹¹⁹

הוועדה למלחמה בעוני בישראל בראשות אלי אלאלוף, שהגישה את המלצותיה לשר הרווחה ביוני 2014, דנה אף היא בהארכת יום הלימודים. על-פי מסקנות ועדה זו, ספק אם התוכניות להארכת יום הלימודים עד שעות אחר-הצהריים הקיימות כיום – יום חינוך ארוך, ציל"ה ותוכנית מיל"ת (מסגרות יום לימודיות) – נותנות מענה מספק, והמלצתה היא להמשיך לקיים תוכניות של יום לימודים ארוך ביישובים ובאזורים שגרים בהם ילדים חיים בעוני. עם זאת דרשה הוועדה להעריך את שלוש המסגרות הקיימות, כדי להצביע על יעילותן ועל השפעותיהן על הילדים המשתתפים בהן ובהתאם לכך לגזור את העקרונות ואת דרכי הפעולה היעילים ביותר להפעלתן בהמשך.¹²⁰

3. איתור ואבחון ילדים בגיל הרך עם בעיות התפתחותיות, הפרעות קשב וריכוז ולקויות למידה

קביעת מדיניות מתן שירותים לילדים עם בעיות התפתחותיות, הפרעות קשב וריכוז ולקויות למידה ויישום המדיניות שנקבעה הן באחריות משרד הבריאות ומשרד החינוך, בחלוקה שלהלן:

משרד הבריאות אחראי לתחום התפתחות הילד, ובכלל זה לאבחונים ולטיפולים רפואיים בהקשר של בעיות התנהגות והפרעות קשב וריכוז ולמתן שירותים בתחומי הפעילות של מקצועות הבריאות, כגון ריפוי בעיסוק, פיזיותרפיה, קלינאות תקשורת, פסיכולוגיה (טיפול בבעיות פיזיולוגיות, רגשיות, נפשיות, מוטוריות, שפתיות ועוד).

¹¹⁸ חיים הלפרין, מנהל היחידה לתוכניות משלימות למידה, המינהל הפדגוגי במשרד החינוך, מענה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 8 ביולי 2015.

¹¹⁹ ש.ס.

¹²⁰ הוועדה למלחמה בעוני בישראל, דוח ועדת המשנה בנושא חינוך, יוני 2014, עמ' 300–302.



משרד החינוך אחראי לאיתור ילדים עם קשיים התפתחותיים, הפרעות קשב וריכוז ולקויות למידה הנמצאים במסגרות החינוכיות שתחת אחריות המשרד; לייעוץ של הצוות החינוכי (גננות, מורים, יועצים חינוכיים) ולהערכות ולהתערבויות פסיכולוגיות (ייעוץ, טיפול והדרכה) במסגרות החינוכיות שהוא מפעיל (בהתאם לקריטריונים שנקבעו בחוזרי מנכ"ל המשרד, ראו בהמשך), לצורך פתרון בעיות אלה ולהקניית כלים להתמודדות עמן. איתור ילדים עם לקות למידה מתחיל בדרך כלל בגן-חובה או בבית-ספר יסודי, כאשר הילדים מתחילים ללמוד כישורי שפה ואת יסודות הקריאה והכתיבה.

באופן כללי, הצורך של ילדים בגיל הרך בסיוע גורמים מקצועיים בשל עיכוב התפתחותי או הפרעות התנהגותיות מזוהה בחלק מהמקרים על-ידי ההורים/המשפחה, ובמקרים אחרים בגן-הילדים, על-ידי צוות הגן, או על-ידי אחיות/רופאים בתחנות טיפת חלב. ילדים שאותרה אצלם בעיה כלשהי מופנים בדרך כלל תחילה לרופא ילדים במרפאות בקהילה, וזה בודק ובמקרה הצורך נותן הפניה לאיש מקצוע רלוונטי להמשך האבחון והטיפול.

אבחון ילדים עם בעיות התפתחות או עם לקות למידה וטיפול בהם נעשים הן במערכת הציבורית והן במערכת הפרטית, במימון ציבורי ובמימון פרטי, ובחפיפה ביניהם. להלן הסבר על הזכאות לשירותי אבחון וטיפול במערכת הציבורית והתייחסות לחלופות הקיימות במערכת הפרטית.

3.1 אבחון וטיפול בתחום התפתחות הילד

השירותים הניתנים לילדים עם הפרעות התפתחותיות ועם הפרעות קשב וריכוז כלולים בסעיף 20 של התוספת השנייה לחוק ביטוח בריאות ממלכתי, התשנ"ד-1994, וניתנים באחריות קופות-החולים. סל השירותים בתחום זה מותאם לגיל הילד ולבעיות שאובחנו.¹²¹ השירותים שייכללו בתחום התפתחות הילד לפי החוק:

- ילדים עד גיל 18 זכאים לאבחון מלא של הפרעות קשב וריכוז;
- שירותי אבחון וטיפול לילדים עד גיל תשע (פרט לילדים עם בעיות התפתחות סומטיות, שזכאים לשירותים אלה עד גיל 18) על-ידי צוות רב-מקצועי שנכללים בו רופא מומחה בנוירולוגיה של ילדים או רופא ילדים בעל ניסיון בתחום התפתחות הילד, פסיכולוג, פיזיותרפיסט, עובד סוציאלי, קלינאי תקשורת ומרפא בעיסוק;
- שירותי אבחון וריפוי הפרעות דיבור לילדים עד גיל תשע.¹²²

על-פי החוק, שירותי האבחון והטיפול יינתנו במכון להתפתחות הילד שמשרד הבריאות מכיר בו או ביחידה לטיפול התפתחותי כאמור, או אצל עובד בעל תעודת הכרה מטעם משרד הבריאות עם ניסיון של שנתיים לפחות בעבודה במכון או ביחידה כאמור, שעובד על-פי תוכנית טיפול שהתוותה במכון או ביחידה כאמור.¹²³

שירותי אבחון וטיפול בתחום התפתחות הילד ניתנים כיום ב-35 **מכונים להתפתחות הילד** המוכרים על-ידי משרד הבריאות (ונעשה בהם אבחון כוללני רב-מקצועי לילדים עם בעיות התפתחותיות) וב-95 **יחידות קהילתיות מוכרות להתפתחות הילד** הפועלות ברשויות מקומיות, שמהן קופות-החולים רוכשות שירותים בתחום התפתחות הילד. היחידות הקהילתיות מופעלות על-ידי גורמים שונים, דוגמת החברה למתנ"סים, בפיקוח משרד

¹²¹ משרד הבריאות, **עיכובים והפרעות בהתפתחות ילדים**, כניסה אחרונה: 8 ביולי 2014.
¹²² חוק ביטוח בריאות ממלכתי, התשנ"ד-1994, התוספת השנייה, סעיף 20 – התפתחות הילד.
¹²³ ש.ם.



הבריאות.¹²⁴ השירותים ביחידות להתפתחות הילד ניתנים על-ידי מטפלים פרטיים שעובדים בהסדר עם קופות-החולים.

מפורום מנהלי היחידות הקהילתיות נמסר כי היחידות מתמודדות עם מגוון בעיות הנובעות מהיעדר מודל ארגוני אחיד ומחסור תקציבי הנובע מכך שהמיון של קופות-החולים אינו מכסה את שירותי המעטפת המינהלית והמקצועית: ניהול, מזכירות, מחשוב, הוצאות משרד, אחזקת מבנה וכן פיתוח צוות, הדרכה והשתלמות ועוד. פורום מנהלי היחידות הקהילתיות להתפתחות הילד הוקם כדי לפעול לפתרון הבעיות האלה.¹²⁵ בחוזר מנכ"ל משרד הבריאות שנושאו: "מתן שירותים בתחום התפתחות הילד על-ידי קופות-החולים"¹²⁶ מוסבר אופן האבחון בתחומים שונים ולילדים בגילים שונים הטיפוליים ומוגדרים משך ההמתנה לאבחון והתשלום בעבורו, כמפורט להלן.

- ילד עד גיל ארבע עם חשד לעיכוב התפתחותי יופנה לאבחון במכון מוכר להתפתחות הילד. צוות המכון יוכל להשלים את תהליך האבחון הרב-מקצועי במסגרת המכון או להפנות את הילד לגורמים מקצועיים מחוץ למכון להשלמת האבחון (סעיף 4.1.4 של החוזר);
- ילד עם הפרעה התפתחותית מורכבת (ליקוי ביותר מתחום תפקודי אחד מתחומי התפתחות הילד – מוטורי, תחושי, קוגניטיבי, שפתי, פסיכו-סוציאלי, פסיכולוגי-רגשי; סעיף 3 של החוזר) יאובחן ויטופל במכון או ביחידה המוכרים על-ידי משרד הבריאות (סעיף 4.1.5 של החוזר);
- ילד בגיל ארבע עד תשע שאינו סובל מהפרעה התפתחותית סומטית או מורכבת יוכל לעבור אבחון אצל כל גורם רפואי מקצועי מוסמך (סעיף 4.1.6).

בחוזר מנכ"ל משרד הבריאות נקבע כי "משך ההמתנה המרבי לאבחון ולטיפול גם יחד (מרגע הפנייה הראשונה של המשפחה לקופת-החולים) לא יעלה על שלושה חודשים". לפי חוזר המנכ"ל, אם נוצר עיכוב במתן השירות (אבחון וטיפול) מעבר למועדים שנקבעו, הילד זכאי להחזר בגין רכישת השירות באופן פרטי, כפוף לתעריפים בתחום התפתחות הילד ובקיצוץ סכום ההשתתפות העצמית (סעיף 8).¹²⁷

אף שחוזר המנכ"ל האמור קובע כי ההמתנה לאבחון ולטיפול לא תארך יותר משלושה חודשים, רוב המקומות אינם עומדים בדרישה זו, בשל חוסר תקינה ומחסור בכוח-אדם בתחום התפתחות הילד. המצב בפריפריה קשה יותר, בדרום עוד יותר מאשר בצפון.¹²⁸

משרד הבריאות קובע כי יש קדימות לאבחון ולטיפול בשנה הראשונה להפניה במקרים האלה:

- הפרעה התפתחותית הדורשת התערבות טיפולית מיידיית;
- ילדי עולים עם הפרעה התפתחותית בשנתם הראשונה בארץ הממתינים לאבחון התפתחותי למיצוי זכויותיהם בביטוח הלאומי או בחינוך המיוחד;

¹²⁴ רווית גורניק, מנהלת תחום ההנחיה של תחום התפתחות הילד בחברה למתנ"סים, שיחת טלפון, 13 ביולי 2014.

¹²⁵ ענת לרנר, מנהלת היחידה הקהילתית להתפתחות הילד בשדרות, מנהלת הפורום הארצי של מנהלי היחידות הקהילתיות להתפתחות הילד, שיחת טלפון, 13 ביולי 2014; הוועד המנהל של הפורום הארצי של היחידות להתפתחות הילד דוח מצב היחידות הקהילתיות להתפתחות הילד, נכתב בליווי מקצועי של צוות ארגון שתי"ל, יוני 2014, טרם פורסם.

¹²⁶ חוזר מנכ"ל משרד הבריאות מס' 19/2013, מתן השירותים בתחום התפתחות הילד על-ידי קופות-החולים, 8 ביולי 2013.

¹²⁷ חוזר מנכ"ל משרד הבריאות מס' 19/2013, מתן השירותים בתחום התפתחות הילד על-ידי קופות-החולים, 8 ביולי 2013, סעיפים 8.1-1.

¹²⁸ מירי כהן, מנהלת תחום בכיר שירותי הצלה ועזרה ראשונה במשרד הבריאות, מכתב, 9 ביולי 2014.



- פגים שנולדו במשקל לידה מתחת ל-1,500 גרם ולפני השבוע ה-32 להיריון – זמן ההמתנה המרבי לא יארך יותר מחודשיים.

עלות האבחונים והטיפולים בתחום התפתחות הילד: על-פי חוזר מנכ"ל משרד הבריאות,¹²⁹ ההשתתפות העצמית המרבית בעבור ילד בגיל שלוש עד תשע שאינו סובל מהפרעה התפתחותית סומטית במימון שירותים בתחום התפתחות הילד היא לפי חוק ביטוח בריאות הממלכתי (עד גיל שלוש שירותים אלה ניתנים חינם).

יצוין כי במסגרת פרטית עלות האבחונים היא מאות ש"ח. אבחון פרטי בתחום הריפוי בעיסוק עשוי לעלות קרוב ל-800 ש"ח, ואבחון אצל קלינאי תקשורת – קרוב ל-600 ש"ח; עלות פגישה טיפולית אחת אצל מרפאה בעיסוק היא בין 200 ל-230 ש"ח.¹³⁰

מספר הילדים שעוברים אבחונים וטיפולים מדי שנה בתחומי התפתחות הילד: הודות למודעות הציבורית לבעיות התפתחותיות בילדים, שגוברת בשנים האחרונות, גדל בהתמדה מספר הילדים שמתעורר חשש כי הם סובלים מבעיות התפתחותיות, וגוברת מאוד הדרישה לשירותים רפואיים ואחרים של טיפול בבעיות אלה.¹³¹

לדברי ד"ר הדר ירדני, מנהלת המחלקה להתפתחות הילד ולשיקומו במשרד הבריאות, כ-10% מכלל הילדים בישראל עד גיל שש עברו אבחון כלשהו בתחום התפתחות הילד.¹³² מכל 1,000 ילדים בקבוצת הגיל הזאת 30–40 יקבלו טיפול בתחום התפתחות הילד. קרוב לשני-שלישים מכלל הילדים עד גיל שש עוברים אבחון ואינם ממשיכים לטיפול.¹³³ אי-אפשר לטעון שבכל המקרים שילדים אינם ממשיכים לטיפול לאחר אבחון הסיבה לכך היא שאין צורך בטיפול; יש גם סיבות אחרות לכך שהורים אינם ממשיכים לטיפול לאחר האבחון של ילדם, ויש הטוענים שאחת מהן היא אי-יכולת לממן את הטיפולים בהמשך.

חוזר מנכ"ל משרד הבריאות משנת 2013, בנושא "מתן שירותים בתחום התפתחות הילד על-ידי קופות-החולים", קובע כי "אחת לשנה יועבר על-ידי מנהלי המכונים והיחידות ההתפתחותיות דיווח על מספר האבחונים והטיפולים למנהל המחלקה להתפתחות הילד במשרד הבריאות".¹³⁴

במשרד הבריאות אומנם מתקבלים דוחות פעילות שנתיים מכל אחד מהמכונים והיחידות להתפתחות הילד שבפיקוחו, אך הוא אינו מכין דוח שנתי שבו מאוחדים כל הנתונים שהתקבלו. ממשרד החינוך נמסר כי מהנתונים הכלליים שמועברים אליו אפשר לקבל תמונה של מספר האבחונים והטיפולים שניתנו בשנה זו או אחרת, אבל אי-אפשר להפיק מהם מידע על מספר הילדים שקיבלו שירות, משום שילד אחד עשוי לקבל כמה סוגי שירות במסגרות שונות באותה שנה.¹³⁵

3.2 שירותי אבחון וטיפול במערכת החינוך

תחום האיתור לקוויות למידה הוא באחריות המערכת החינוכית, שבה מאתרים ילדים המתמודדים עם לקוויות למידה. מבחינים לאבחון לקוויות למידה ולטיפול בהן נעשים בחלק מהמקרים במסגרות החינוכיות, על-ידי מורים

¹²⁹ חוזר מנכ"ל משרד הבריאות מס' 19/2013, מתן השירותים בתחום התפתחות הילד על-ידי קופות-החולים, 8 ביולי 2013.

¹³⁰ המרכז להתפתחות הילד באגף החינוך של עיריית נס-ציונה, שיחת טלפון, 13 ביולי 2014.

¹³¹ מיכאל אורן, סמנכ"ל, ראש חטיבת הקהילה ב"שירותי בריאות כללית", מכתב, 8 ביולי 2014.

¹³² על-פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה בישראל, 988,900 ילדים מגיל לידה עד גיל שש (לא כולל ילדים בגיל שש) בשנת 2013.

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שנתון סטטיסטי לישראל לשנת 2014, לוח 2.3: אוכלוסייה, לפי קבוצת אוכלוסייה, דת, מין וגיל.

¹³³ ד"ר הדר ירדני, מנהלת המחלקה להתפתחות הילד ושיקומו במשרד הבריאות, שיחת טלפון, 10 ביולי 2014; מירי כהן, מנהלת תחום בכיר שירותי הצלה ועזרה ראשונה במשרד הבריאות, מכתב, 9 ביולי 2014.

¹³⁴ חוזר מנכ"ל משרד הבריאות מס' 19/2013, מתן שירותים בתחום התפתחות הילד על-ידי קופות-החולים, 8 ביולי 2013, סעיף 15.

¹³⁵ משרד הבריאות, עיצובים והפרעות בהתפתחות ילדים, תאריך כניסה: 8 ביולי 2014.



(החלק הדידקטי), או על-ידי פסיכולוגיים חינוכיים (האחראים להערכות פסיכולוגיות ולהתערבות פסיכולוגית) מטעם השירות הפסיכולוגי-ייעוצי (שפ"י) של משרד החינוך¹³⁶ במקרים אחרים ילדים מקבלים המלצה לגשת לאבחון או לטיפול אצל גורם חיצוני. להלן ההסבר.

במונח "לקויות למידה" נכלל מגוון רחב של ליקויים קוגניטיביים הבאים לידי ביטוי בקשיים של ממש בשימוש בכישורי קשב וריכוז, שפה, קריאה, כתיבה, המשגה, חישוב ותפקוד ניהולי וכן בכישורים חברתיים או רגשיים, וכל אלה פוגעים ביכולת הלמידה.¹³⁷ חומרת הליקויים היא בטווח הרחב שבין לקויות קלה לחמורה. יש תלמידים המתקשים להשלים את לימודיהם ולקויות הלמידה שלהם יהיו גורם דומיננטי בחייהם, ואחרים משלימים תארים אקדמיים גבוהים במקצועות יוקרתיים, ולקויות הלמידה אינם אלא אפיון שולי שלהם.¹³⁸

נהוגים כמה אבחונים לאיתור לקויות למידה: אבחון דידיקטי (מיפוי קשיים בלמידה), אבחון פסיכולוגי (אבחון תחומי הקושי והחוזק של הילד בתחומים השכליים, הקוגניטיביים, הרגשיים וההתנהגותיים), ואבחון משולב (פסיכו-דידיקטי: אבחון דידיקטי ופסיכולוגי משולב).¹³⁹

ההמלצה לפנות לאבחון לקויות למידה **לילדים בגיל הרך** ניתנת על-פי רוב לאחר דיון של צוות בין-מקצועי שמשותפים בו הגננת ופסיכולוג. דרך נוספת לקבל חוות דעת מקצועית הקשורה לאיתור לקויות למידה היא פנייה ישירה של ההורים לפסיכולוג חינוכי באגף החינוך של הרשות המקומית (או לצוות רב-מקצועי של מומחים בתחום התפתחות הילד – רופאים, פסיכולוגים או אנשי מקצועות פארה-רפואיים).¹⁴⁰

תהליך הפנייה לפסיכולוג חינוכי במוסדות החינוך מתואר בחוזר מנכ"ל משרד החינוך משנת 2010, שמגדיר את מתווה השירות הפסיכולוגי-חינוכי (השפ"ח).¹⁴¹ על-פי חוזר זה, "העבודה הפרטנית של הפסיכולוג החינוכי כוללת הערכה פסיכולוגית ו/או פסיכותרפיה. ההחלטה לגבי זהות מקבל ההתערבות ואופי ההתערבות הפסיכולוגית (הערכה ו/או טיפול) מבוססת על צורכי הילד, עמדת ההורים, צורכי המסגרת החינוכית ומרחב היחסים ביניהם. ההחלטה נתונה לשיקול דעתו המקצועית של הפסיכולוג, בתיאום עם מנהל המסגרת החינוכית שהוא משרת, על-פי מדיניות השפ"ח ותוכנית העבודה השנתית" [ההדגשה לא במקור].¹⁴²

לא בכל המקרים הורים וילדים יכולים לפנות לפסיכולוג מטעם המערכת החינוכית. מנהל המסגרת החינוכית והפסיכולוג החינוכי מגבשים החלטה משותפת אם להפנות תלמיד להערכת פסיכולוג מטעם מערכת החינוך או לגורם בקהילה – גורם פרטי או מכון שעובד במסגרת התקשרות עם קופת-חולים. עם זאת, **ממשרד החינוך נמסר שלא בכל מקרה יש סמכות להפנות תלמיד להערכת גורמים בקהילה, ולמשל אין להפנות להערכה פרטית תלמידים עם צרכים מיוחדים וילדים בסיכון.**¹⁴³ לפי חוזר מנכ"ל משרד החינוך האמור, אפשר להפנות תלמיד להערכה פסיכולוגית במימון פרטי (ביוזמת ההורים ובמימוןם) רק כאשר:

¹³⁶ ד"ר יהודית אל-דור, מנהלת אגף לקויות למידה והפרעות קשב, שפ"י, משרד החינוך, מכתב, 6 ביולי 2014; שיחת טלפון, יוני 2014.
¹³⁷ משרד מבקר המדינה, דוח שנתי 63, לשנת 2012 ולחשבונות שנת הכספים 2011, [הטיפול בלקויות למידה במוסדות להשכלה גבוהה](#), עמ' 1613–1657.

¹³⁸ משרד החינוך, [אודות אגף ליקויי למידה והפרעות קשב](#), כניסה אחרונה: 10 ביולי 2014.
¹³⁹ [חוזר מנכ"ל משרד החינוך תשס"ד/4\(ב\)](#), התאמות בדרכי ההיבחנות לנבחנים עם לקויות למידה, אינטרניים ואקסטרניים, 1 בדצמבר 2003.

¹⁴⁰ מירי כהן, מנהלת תחום בכיר שירותי הצלה ועזרה ראשונה במשרד הבריאות, מכתב, 9 ביולי 2014.
¹⁴¹ [חוזר מנכ"ל משרד החינוך תשע"א/8\(א\)](#), 7 באפריל 2010, 3.7 מינהל מוסדות חינוך, 61 – 3.7 מתווה השירות הפסיכולוגי-חינוכי.
¹⁴² ש.ס.

¹⁴³ ד"ר יהודית אל-דור, מנהלת אגף לקויות למידה והפרעות קשב, שפ"י, משרד החינוך, מכתב, 6 ביולי 2014.



- הוא בשכבת גיל שאינה מקבלת שירות פסיכולוגי-חינוכי במסגרת החינוכית (השירות הפסיכולוגי-חינוכי שואף לתת שירות לבני 3-18, ובחינוך המיוחד – לבני 3-21, אך בשלב זה בחינוך הרגיל ניתן ברוב הרשויות שירות לבני 5-15 בלבד (בחינוך המיוחד – לבני 3-21)¹⁴⁴;
- לצורך הדלגה;
- לצורך שיבוץ במסגרות לילדים מחוננים או מוכשרים;
- לצורך התאמות בדרכי ההיבחנות לתלמידים עם לקויות למידה בבתי-ספר על-יסודיים.¹⁴⁵

אין למשרד החינוך נתונים על מספר התלמידים בגני-ילדים שעוברים אבחון לאיתור לקויות למידה מדי שנה.

יצוין כי טווח המחירים בשוק הפרטי עבור הערכות פסיכולוגיות ואבחונים דידיקטיים ופסיכו-דידיקטיים הוא רחב מאוד. למשל, עלות אבחון דידיקטי נעה בין 500 ל-1,500 ש"ח, וטווח המחירים של אבחון פסיכו-דידיקטי נע בין 1,500 ל-2,500 ש"ח.¹⁴⁶ בעלי ביטוח משלים של קופות-החולים מקבלים החזר כספי חלקי בגין צריכת השירותים האלה.

ממשרד החינוך נמסר כי נושא השירות לילדים בתחום לקויות למידה נדון במסגרת עבודתה של ועדת מומחים שמונתה לצורך זה וחברים בה אנשי אקדמיה וגורמי מקצוע רלוונטיים במשרד. ועדה זו בוחנת את מדיניות המשרד בתחום השירות לתלמידים עם לקויות הלמידה לנוכח התמורות שחלו בתחום זה בשנים האחרונות.¹⁴⁷

לסיכום, אבחונים וטיפולים רבים אינם ניתנים במסגרות הציבוריות באופן שוויוני לכלל הילדים שזקוקים להם. ריבוי פניות מהציבור בבקשה לערוך לילד אבחון זה או אחר מצד אחד, ומחסור באנשי המקצועות הרפואיים והפארה-רפואיים המוסמכים לעשות את האבחונים ואת הטיפולים במערכת הציבורית מצד שני, גורמים להתהוות תורי המתנה ארוכים (שנמשכים משבועות אחדים עד חודשים אחדים). **המצב קשה עוד יותר באזורי פריפריה, בעיקר בדרום הארץ, והורים רבים נאלצים לפנות לאבחון ולטיפול במסגרות פרטיות.** לבעלי ביטוח משלים פרטי ו/או מטעם קופת-החולים יש אפשרות לקבל בחלק מהמקרים החזר כספי על אבחונים וטיפולים שנעשו באופן פרטי (גם אבחונים רפואיים ופארה-רפואיים וגם אבחוני לקויות למידה).

4. שירותי רווחה לילדים בגיל הרך

המחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות נותנות שירותים למשפחות ולילדים במצבי מצוקה על-פי חוק שירותי הסעד, התשי"ח-1958. הרישום במחלקות נעשה על בסיס משפחתי, וכל ילד במשפחה המטופלת במחלקה נרשם.

מסגרת העבודה של שירותי הרווחה עם ילדים מעוגנת במארג חוקי המתייחס בעיקר לניהול מצבי סיכון (ראו בנספח למסמך זה את רשימת החוקים העיקריים).

שירותי הרווחה במחלקות לשירותים חברתיים ברשויות ניתנים על-ידי כ-4,000 עובדים סוציאליים, אשר ברוב המקרים אינם מטפלים באופן ייחודי בילדים, אלא במשפחות. רק במחלקות גדולות מוקצה תקן למרכז נושא ילד ונוער. עם זאת, בכל מחלקה לשירותים חברתיים חייב להיות מרכז לוועדת תכנון, טיפול והערכה.¹⁴⁸

¹⁴⁴ חוזר מנכ"ל משרד החינוך תשע"א(א), 7 באפריל 2010, 3.7 מינהל מוסדות חינוך, 61 – 3.7 מתווה השירות הפסיכולוגי-חינוכי. ש.ס.¹⁴⁵

¹⁴⁶ פורטל האינטרנט של מטפלי קשב וריכוז בישראל, תאריך כניסה: 13 ביולי 2014.

¹⁴⁷ ד"ר יהודית אל-דור, מנהלת אגף לקויות למידה והפרעות קשב, שפ"י, משרד החינוך, מכתב, 6 ביולי 2014.



בשנת 2013 היו במחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות כ-830 עובדים סוציאליים לחוק הנוער וכ-780 עובדים סוציאליים לעניין סדרי דין, **רובם הגדול במשרה חלקית**. יש ברשויות בעלי תפקידים נוספים הקשורים למתן שירותים לילדים, ובהם מדריכים, פסיכולוגים, מטפלים ומפקחים.¹⁴⁹

על-פי נתוני משרד הרווחה, בשנת 2013 היו רשומים במחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות 441,000 ילדים ובני-נוער, כ-16% מכלל הילדים עד גיל 17 – 61% מהם יהודים וכ-35% מהם ערבים (שיעור הילדים הערבים הרשומים במחלקות לשירותים חברתיים גבוה יחסית לחלקם באוכלוסייה (כ-26%), ולעומת זאת שיעור הילדים היהודים הרשומים במחלקות לשירותים חברתיים נמוך מחלקם באוכלוסייה (כ-71%).

118,700 מכלל הילדים שהיו רשומים במחלקות לשירותים חברתיים בשנת 2013 היו בגיל הרך (עד גיל שש [כולל]) – כ-27% מכלל הילדים (עד גיל 18) הרשומים במחלקות לשירותים חברתיים. ילדים שגילם פחות משנה ורשומים במחלקות לשירותים חברתיים היו 2.4% מכלל הילדים בגיל זה בשנת 2013. שיעור הילדים הרשומים במחלקות לשירותים חברתיים מכלל הילדים בישראל עולה בהדרגתיות בטווח הגילים 1–6: 15.6% מכלל ילדי ישראל בקבוצת הגיל הזאת בשנת 2013 היו רשומים במחלקות לשירותים חברתיים. משרד הרווחה נמסר כי איתור מוקדם של תינוקות ושל פעוטות בסיכון קשה למדי, משום שמערכת המעונות ומערכת החינוך לגיל הרך "סלחניות יותר להתנהגויות מצוקה של פעוטות ולהוריהם".¹⁵⁰

יצוין כי הרישום במחלקות לשירותים חברתיים נעשה על בסיס משפחתי, וכאמור כל ילד במשפחה שהופנתה למחלקה נרשם. ילדי המשפחה נרשמים בין שהפנייה קשורה לצרכים ישירים שלהם ובין שהם נתונים בסיכון בשל השתייכות למשפחה עם קשיים. בשנת 2013 היו רשומים 361,200 ילדים במחלקות לשירותים חברתיים כילדים בסיכון (ילדים שיש להם קשיים ייחודיים להם או קשיים שנובעים מהמצב של הוריהם או של בני משפחה אחרים). חלק מהילדים הרשומים מטופלים במחלקות לשירותים חברתיים בשל ההתמודדות עם מוגבלות. לא כל ילד שרשום במחלקה יטופל בה באופן ישיר או בכלל.¹⁵¹

באופן כללי, חלק מילדים המוכרים לשירותי הרווחה ומטופלים על-ידיהם מקבלים שירותים במסגרות בקהילה, ואחרים מטופלים במסגרות השמה חוץ-ביתיות כגון פנימיות, מרכזי קלט חירום ומשפחות אומנה. להלן נתונים שהתקבלו מהשירות לילד ונוער ושל השירות לרווחת הפרט והמשפחה¹⁵² במשרד הרווחה והשירותים החברתיים

¹⁴⁸ בכל מקרה שהמדינה שוקלת להתערב בתא המשפחתי כדי להגן על ילדים, מופעלת במסגרת שירותי הרווחה ועדה לתכנון טיפול והערכה (ועדת החלטה, בשמה הקודם). בהוראת תקנון עבודה סוציאלית 8.9 (ועדת החלטה) מוגדרים תפקיד ועדה זו, מטרתיה ואוכלוסיית היעד שלה.

¹⁴⁹ משרד הרווחה והשירותים החברתיים, סקירת השירותים החברתיים, חלק א': ילדים מגיל לידה עד גיל 18 הרשומים במחלקות לשירותים חברתיים, 2013, עמ' 122.

¹⁵⁰ משרד הרווחה והשירותים החברתיים, סקירת השירותים החברתיים, חלק א': ילדים מגיל לידה עד גיל 18 הרשומים במחלקות לשירותים חברתיים, 2013, עמ' 109.

¹⁵¹ שם, עמ' 99, עמ' 104-105.

¹⁵² כמה אגפים במשרד הרווחה אמונים על מתן שירותים לילדים ובני-נוער, ובהם:

השירות לילד ונוער מופקד על איתור ילדים ובני-נוער עד גיל 18 אשר נמצאים במצבי סיכון וסכנה במשפחותיהם, בקהילת מגוריהם או בכל מקום אחר במדינה, ועל הגנה על שלומם ועל רווחתם הפיזית והנפשית. השירות מפעיל פיקוח ובקרה על המחלקות לשירותים חברתיים ועל השירותים (בקהילה ומחוץ לקהילה); השירות אחראי לעבודתם של עובדים סוציאליים לחוק הנוער, שבידיהם סמכויות התערבות לטיפול בילדים במצבי חירום, סיכון וסכנה ולהגנה עליהם, ומופקדים על מתן חוות דעת לבתי-משפט בנושאים אלה.

השירות מטפל בקבוצות האוכלוסייה האלה: ילדים ובני-נוער הנתונים בסכנה ישירה ומיידית, נפגעי התעללות פיזית, נפשית או מינית; הסובלים מהזנחה או חיים בסביבה מסכנת; ילדים החשופים לאלימות בין הוריהם; ילדים ובני-נוער עם הפרעות התנהגותיות או בעיות רגשיות ונפשיות; ילדים ובני-נוער החיים בנסיבות שעלולות להעמיד אותם בסיכון עקב משבר גירושין, מות אחד ההורים, אבטלה, עלייה (הגירה), מחלה או חוסר יכולת של האחראי למלא את חובותיו כלפיהם. השירות לילד ונוער עוסק בקביעת מדיניות, בייזום ובפיתוח תוכניות ובהכשרת כוח-אדם לטיפול בילדים ובבני-נוער בסיכון.

השירות לרווחת הפרט והמשפחה מעורב בהיבטים שונים של הטיפול בילדים, בעיקר במקרים שבהם הבעיה קשורה לתפקוד היחידה המשפחתית. השירות נותן מגוון שירותים למשפחות עם ילדים שמתגלות בהן בעיות בתפקוד, ובהן משפחות המסכנות את ילדיהן; משפחות חד-הוריות הזקוקות לתמיכה; משפחות עם בעיות חולי במשפחה; משפחות במשבר; משפחות שיש בהן אלימות בין בני-הזוג;



יצוין כי יש אגפים נוספים במשרד הרווחה המטפלים בילדים עם מוגבלות, ואלה הוזכרו לעיל בפרק על מעונות יום שיקומיים).

על-פי נתוני אגף המחקר של משרד הרווחה והשירותים החברתיים שהוכנו לבקשת מרכז המחקר והמידע של הכנסת, בשנת 2014 קיבלו 65,254 ילדים ובני-נוער עד גיל 18 שירותים בקהילה ובהשמה חוץ-ביתית: 54,286 (כ-83%) קיבלו שירותים בקהילה, ו-10,968 (כ-17%) קיבלו שירותים חוץ-ביתיים. כמעט מחצית – 49% – מכלל הילדים שקיבלו שירותי רווחה קהילתיים וחוף-ביתיים הם מגיל לידה עד גיל שש (32,298 ילדים): 31,253 ילדים בקבוצת גיל זו קיבלו שירותים בקהילה, ו-1,045 קיבלו שירותים במסגרות השמה חוץ-ביתיות של שירות ילד ונוער של משרד הרווחה והשירותים החברתיים.¹⁵³

4.1 שירותים בקהילה

שירותי הרווחה לילדים בקהילה מכוונים לתמיכה בילדים ולטיפול בהם במשפחות בקהילה. אפשר לחלק את השירותים בקהילה לכמה קטגוריות: שירותים הניתנים במחלקות על-ידי עובדים סוציאליים או גורמים מקצועיים אחרים (מדריכים, פסיכולוגים וכו'); תוכניות תומכות ומשקמות; מסגרות לשהייה בשעות הבוקר או אחר-הצהריים; תוכניות התערבות בשעת משבר; הכנת תסקירי נפגע לילדים נפגעי עבירה בהליך פלילי. חלק ניכר מהשירותים הניתנים לילדים ולהוריהם בקהילה קשורים לייעוץ ומעקב של עובדים סוציאליים במחלקות לשירותים חברתיים. להלן פירוט המסגרות והשירותים לילדים בגיל הרך בקהילה בנתוני שנת 2014. יצוין כי יש חפיפה בין הנתונים, כי לעתים ילד אחד מקבל כמה שירותים, ולכן הנתון על מספרם הכולל של הילדים המטופלים בקהילה בטבלה אינו זהה לנתון שהוצג לעיל.

נשים מוכות וילדיהן ומשפחות בהליכי גירושין. השירות אחראי לעבודתם של עובדים סוציאליים לעניין סדרי דין, המופקדים בין היתר על ביצוע הערכות מקצועיות (עבור בתי-משפט) בסוגיות של הורות, טובת ילדים במצבים של סכסוך בין בני-זוג ודילמות הקשורות להגנה על קורבנות אלימות במשפחה.

שירות המבחן לנוער – תחום חקירות ילדים אחראי לחקירת ילדים עד גיל 14 שהם נפגעי עבירה, מכוח חוק העונשין תת-פרק י" (סימן ו' 1), שנקרא גם "תיקון 26 לחוק העונשין", או "חוק חסרי ישע", ובהתאם להוראות החוק לתיקון דיני הראיות (הגנת ילדים), התשט"ו-1955.

¹⁵³ עיבוד נתוני אגף המחקר של משרד הרווחה והשירותים החברתיים, דוא"ל, 6 ביולי 2015. טרם פורסמו.



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

טבלה 7: שירותי רווחה לילדים בגיל הרך בקהילה (עד גיל שש)¹⁵⁴
נתונים לשנת 2014

מספר הילדים	שירותים
מסגרות שהייה בקהילה	
14,955	מעונות יום (בני שישה חודשים עד שלוש שנים, מסגרות בביקוח משרד הכלכלה)
8,182	משפחתונים (בני שישה חודשים עד שלוש שנים, מסגרות בביקוח משרד הכלכלה)
4,002	מעונות רב-תכליתיים (תוכנית טיפולית אינטגרטיבית לילדים בגיל חצי שנה עד גיל שש והוריהם, הבנויה על הרחבה של מסגרת מעון יום אוניברסלי. המסגרת פועלת באופן גמיש על-פי הצרכים של התוכנית הטיפולית, מ-7:00 עד 19:00. נוסף על כוח-האדם החינוכי-טיפול הריגול מועסקים בצוות המעון עובדת סוציאלית, גננת ועובדים טיפוליים נוספים, לפי הצרכים (פסיכולוג, מטפלים באמנות, בריפוי בעיסוק וכו').
מסגרות התערבות במשבר	
1,042	מרכז הורים-ילדים (שיפור מערכת היחסים בין הורים לילדים במשפחה)
1,090	מרכז טיפולי "נתיבים להורות" (לילדים בגיל הרך הסובלים מקשיים רגשיים או התנהגותיים, שההורים אינם מסוגלים לספק להם את צורכיהם בשלב זה של התפתחותם)
1,074	תמיכה ביתית (מסגרת משפחתית משלימה בשעות היום לילדים החשופים למצבי משבר משפחתיים כגון אשפוז הורה או פירוד זמני של ההורים. ניתנת לתקופה שעד שישה חודשים)
2,849	מועדוניות (מסגרת טיפולית חינוכית קבוצתית משלימה לאחר שעות הלימודים, לגילאי שלוש עד 18. קידום מצבו הרגשי, ההתנהגותי, החינוכי והחברתי של הילד ושיפור הקשר בינו ובין הוריו)
35	אחר
33,229	סך הכול

יצוין כי פרט להשמת ילדים בגיל הרך במעונות יום ובמשפחתונים, אשר נעשית על-פי חוק פעוטות בסיכון, השירותים הקהילתיים מפותחים ברשויות בהתאם לצורך של התושבים ולתקציבים שבאפשרות הרשות להשקיע.¹⁵⁵

4.2 שירותים חוץ-ביתיים

שירותים הניתנים לילדים במסגרות חוץ-ביתיות מיועדים לטיפול בילדים במצבי מצוקה חריפים, בעיקר במקרים שבהם המשך שהותם בבית ההורים מסכנת את שלומם ואת התפתחותם. להלן הסבר על המסגרות החוץ-ביתיות ועל מספר הילדים בגיל הרך במסגרות כאלה בשנת 2014. יצוין כי יש חפיפה בין הנתונים כי לעתים ילד אחד מקבל כמה שירותים, ולכן הנתון על מספרם הכולל של הילדים המטופלים במסגרות חוץ-ביתיות בטבלה אינו זהה לנתון שהוצג לעיל.

¹⁵⁴ עיבוד נתוני אגף המחקר של משרד הרווחה והשירותים החברתיים, דוא"ל, 6 ביולי 2015. טרם פורסמו.
¹⁵⁵ אסא בן יוסף, מנהלת תחום שירותים חברתיים, מרכז השלטון המקומי, שיחת טלפון, 24 ביוני 2015.



טבלה 8: שירותי רווחה לילדים בגיל הרך במסגרות השמה חוץ-ביתיות (עד גיל שש)¹⁵⁶
נתונים לשנת 2014, במספרים

מספר הילדים	שירותים
229	פנימיות: נחלקות לשני סוגים עיקריים: פנימיות חינוכיות ופנימיות אינטנסיביות. הפנימיות החינוכיות נועדו לטפל בחניכים שאובחנו כבעלי תפקוד תקין או עם פגיעה קטנה בהתפתחות ויש פוטנציאל גבוה לקדם את מצבם. הפנימיות האינטנסיביות כוללות פנימיות שיקומיות, פנימיות טיפוליות ופנימיות פוסט-אשפוזיות, אשר נועדו לטפל בחניכים שלהם צרכים מורכבים כגון לקויות למידה, חסך רגשי, ליקויים אורגניים, התנהגותיים ונפשיים שונים, הפרעות התנהגות קשות וכדומה.
835	משפחות אומנה: חלופה טיפולית המשמשת משפחה תומכת לילדים שהוצאו מהבית לפרק זמן קצר או ארוך. המסגרת המשפחתית מנוהלת על-ידי הורים אומנים, המקבלים לביתם ילד נזקק כדי לטפל בו כפי שהורים מטפלים בילדיהם. יש שני סוגי אומנה: רגילה, המיועדת לכל הילדים (עדיפות לקליטה עד גיל 12), ופוסט-אשפוזית, המיועדת לילדים עד גיל 12 אחרי אשפוז פסיכיאטרי או כחלופה לאשפוז כזה. כ-90% מכלל הילדים שבאומנה נמצאים באומנה רגילה.
48	מרכזי חירום: מסגרת לילדים במצבי סכנה הנובעים מהזנחה מצטברת ומהתעללות ונדרשים הגנה מיידית עליהם מחוץ לבית ואבחון כולל לפרק זמן קצר, עד שלושה חודשים.
1,112	סך הכול

כאמור, בשנת 2014 טופלו 10,968 ילדים ובני-נוער במסגרות חוץ-ביתיות. ילדים בגיל הרך הם פחות מ-10% מכלל הילדים שטופלו במסגרות חוץ-ביתיות (9,5%). רוב הילדים בגיל הרך שטופלו במסגרות השמה חוץ-ביתיות שהו במשפחות אומנה (כ-75%). מסגרת זאת מועדפת בעבור ילדים בגילים צעירים.

4.3 טיפול בילדים בסיכון במסגרת התוכנית הלאומית לילדים ולבני-נוער בסיכון – "תוכנית 360"

בשנת 2003 הוקמה בישראל הוועדה הציבורית לבדיקת מצבם של ילדים ובני-נוער בסיכון ובמצוקה בראשות פרופסור הלל שמיד (להלן: ועדת שמיד). ועדת שמיד הגישה את המלצותיה לממשלה במרס 2006, ובספטמבר 2006 החליטה הממשלה לאמץ ולפעול ליישומן (החלטת הממשלה מס' 477¹⁵⁷). בעקבות החלטת הממשלה החלה לפעול התוכנית הלאומית לילדים ולנוער בסיכון ("תוכנית 360").

התוכנית הלאומית משותפת לשישה משרדי ממשלה: משרד הרווחה והשירותים החברתיים מתכלל אותה, משרד החינוך שותף להפעלתה במחוזות, משרד הבריאות, משרד העלייה והקליטה, המשרד לביטחון הפנים ומשרד הכלכלה. לכל משרד יש חלק פעיל בתוכנית וביישומה. **שותפים לתוכנית גם מרכז השלטון המקומי ו"ג'וינט ישראל" – המשתתפים ביישום המרכיב לגיל הרך – תוכנית "התחלה טובה".**

מנכ"ל משרד הרווחה עומד בראש ועדת ההיגוי הבין-משרדית של התוכנית הלאומית. התוכנית מנוהלת במחוזות על-ידי משרד הרווחה ומשרד החינוך במשותף. האחריות לטיפול בילדים ובבני-נוער בסיכון במסגרת התוכנית נחלקת בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי: המדינה אחראית לקביעת מדיניות, להקצאת משאבים ולבקרה, אך הביצוע כולו נתון בידי הרשויות המקומיות.

¹⁵⁶ עיבוד נתוני אגף המחקר של משרד הרווחה והשירותים החברתיים, דוא"ל, 6 ביולי 2015. טרם פורסמו.

¹⁵⁷ החלטת הממשלה מס' 477, בנושא: אימוץ דין-וחשבון הוועדה הציבורית לבדיקת מצבם של ילדים ובני-נוער בסיכון ובמצוקה, 12 בספטמבר 2006.



בין היתר נבנתה במסגרת התוכנית הלאומית מערכת ממוחשבת לצורך איסוף מידע על ילדים ובני-נוער בסיכון ונעשה מיפוי של הילדים בסיכון ביישובים שתוכנית. התכנון ליישום התוכנית בכל יישוב מתבסס על ממצאי המיפוי.¹⁵⁸

לפי נתונים שהתקבלו באפריל 2015 מהגב' טלל דולב ממשרד הרווחה והשירותים החברתיים, מנהלת התוכנית, התוכנית מיושמת ב-180 יישובים, אגדי יישובים ושכונות שנבחרו על-פי קריטריונים סוציו-אקונומיים ומתוך שאיפה לסייע במיוחד לקבוצות אוכלוסייה חלשות ייחודיות. כיום התוכנית פועלת בכלל הרשויות המקומיות באשכולות 1–5 ובשכונות עם מאפיינים סוציו-אקונומיים דומים (שמספר תושביהן 100,000 או יותר) בערים הגדולות שאינן כלולות באשכולות אלו.¹⁵⁹

72 רשויות הצטרפו לתוכנית עוד בשנת 2008 ומיישמות אותה באופן מלא; 97 רשויות הצטרפו בשלושה שלבים בשנת 2012 ובשנת 2013, בעקבות החלטת הממשלה מפברואר 2012,¹⁶⁰ והחלו לקיים פעילויות בשנת 2014; 11 רשויות נוספות, שירדו מאשכול סוציו-אקונומי 6 לאשכול סוציו-אקונומי 5, נמצאות בתהליכי הצטרפות לתוכנית לאחר שהצטרפותן אושרה בינואר 2015.

ב-169 הרשויות שכבר הצטרפו לתוכנית אותרו 240,956 ילדים ובני-נוער בסיכון – 16% מכלל הילדים ובני-הנוער המתגוררים ביישובי הרשויות האלה. במרס 2015 פעלו ביישובים אלה 1,233 תוכניות, והשתתפו בהן 48,100 ילדים שפרטיהם תועדו במערכת המידע של התוכנית (תמ"י – תשתית מידע יישובית), המאפשרת מעקב אחר כל אחד מהילדים ומדידת השינויים במצבו. כמו כן השתתפו בפעילויות במסגרת התוכנית 23,832 הורים.¹⁶¹ בטבלה שלהלן מסוכמים נתונים על המשתתפים בפעילויות התוכנית בפילוח לפי גיל.

טבלה 9: המשתתפים בפעילויות התוכנית הלאומית לילדים ולבני-נוער בסיכון, 2015 ¹⁶²			
קבוצת גיל	מספר התוכניות	ילדים משתתפים	הורים משתתפים
עד גיל שש	549	21,367	11,469
בני 6–12	315	13,333	6,949
בני 12–18	369	13,400	5,414
סך הכול	1,233	48,100	23,832

במסגרת התוכנית נבנה **מאגר תוכניות ופעילויות** המאפשר לרשויות מקומיות לבחור ממגוון דרכי ההתערבות שפותחו בישראל לטיפול בילדים ובנוער בסיכון את דרכי ההתערבות התואמות את צורכי האוכלוסייה בהן. במאגר רשומות מגוון גדול של תוכניות לילדים ולבני-נוער בני גילים שונים, עם מאפיינים שונים ומקבוצות אוכלוסייה שונות. התוכנית מתמקדת בין השאר במגזר הערבי, במגזר החרדי ובמגזר העולים. ברוב המקרים יש כמה תוכניות/פעילויות הנותנות מענה לצרכים דומים, כדי להגדיל את אפשרויות הבחירה של היישובים וליצור התאמה טובה ככל האפשר לתנאים המקומיים.¹⁶³

אחת התוכניות הייחודיות שפועלות במסגרת התוכנית הלאומית היא התוכנית לילדים בגיל הרך "התחלה טובה". תוכנית זו מכוונת לשפר את איתור הילדים בסיכון בגיל הרך ולצמצם את היקפם וחומרתם של מצבי

¹⁵⁸ עו"ס ענת שגב, מרכזת הקשר כנסת-ממשלה במשרד הרווחה והשירותים החברתיים, מכתב בנושא: התוכנית הלאומית לילדים ולנוער בסיכון – דוח סטטוס, מרס 2013.

¹⁵⁹ החלטת הממשלה מס' 4244, בנושא: הרחבת התוכנית הלאומית לילדים ולנוער בסיכון, 9 בפברואר 2012.

¹⁶⁰ ש.ם.

¹⁶¹ טלל דולב, מנהלת התוכנית הלאומית לילדים ונוער בסיכון, משרד הרווחה והשירותים החברתיים, דוא"ל, 19 באפריל 2015.

¹⁶² ש.ם.

¹⁶³ משרד הרווחה והשירותים החברתיים – התוכנית הלאומית לילדים ולבני-נוער בסיכון, מאגר התוכניות, תאריך כניסה: 5 במאי 2015.



הסיכון שהם נתונים בהם, בהרחבת היקף השירותים הניתנים להם והתאמתם לצרכים שלהם ושל הוריהם. אחת ממטרות התוכנית היא תמיכה בהורים וחיזוקם, כדי לאפשר להם למצות את תפקידם ההורי באופן הטוב ביותר. היקף התקציב לכלל התוכנית הלאומית כולה, בהבשלה מלאה, כ-220 מיליון ש"ח לשנה. התקציב משותף לכלל המשרדים, וכל המשאבים מיועדים לפיתוח מענה בקהילה. **כשליש מהמשאבים נדרשים להקצאת תוכניות, התערבויות ושירותים לילדים בגיל הרך.**¹⁶⁴

הפיקוח על הביצוע התקציבי והמקצועי של התוכנית הלאומית בכל רשות שמשתתפת בה הוא של המשרד האחראי להפעלת התוכנית או הפעילות הספציפית. משרד הרווחה (שכאמור מוביל ומתכלל את התוכנית הלאומית) מנהל מעקב אחר ביצועי המשרדים השונים במסגרת התוכנית.¹⁶⁵ יצוין כי עד שנת 2014 קיבלו הרשויות מימון ממשלתי מלא להפעלת התוכנית בתחומן. משנת 2014 הרשויות השותפות בתוכנית משתתפות ב-10% מעלות התוכניות שהן מפעילות בתחומן במסגרת זו.¹⁶⁶ בתשובת משרד הרווחה על שאלתנו בנושא פעילות התוכנית הלאומית לילדים ולנוער בסיכון ממרס 2015 לא נמסר מידע על רשויות שביקשו לפרוש מהתוכנית בשל החלת ההשתתפות בעלות.¹⁶⁷

5. תשלומים למשפחות עם ילדים והקלות בתשלומי מס הכנסה להורים לילדים

5.1 תשלומים מטעם המוסד לביטוח לאומי

חלק ממערכת הרווחה בישראל הוא מערך תשלומים להורים ולמשפחות עם ילדים עד גיל 18 באמצעות המוסד לביטוח לאומי.

המוסד לביטוח לאומי משלם מגוון קצבאות/גמלאות להורים/משפחות/אפוטרופוסים, עבור ילדים. להלן הסבר על כמה תשלומים אוניברסליים כלליים שמשולמים כיום על-ידי המוסד לביטוח לאומי עבור ילדים. כמו כן נציין כמה תשלומים המשולמים למשפחות עם ילדים במצבים מיוחדים (ילדים נכים, ילדים יתומים וילדים נטושים). יצוין כי תשלומים רבים נוספים, שנקבעים בהתאם למצבים מיוחדים של הילד ומשפחתו, משולמים באמצעות המוסד לביטוח לאומי, כגון תשלום עבור ילד במשפחה חד-הורית; תשלום דמי מזונות לנשים שאינן מקבלות מזונות מאבות ילדיהן; קצבת משפחה המשולמת למשפחות שבהן שלושה ילדים ויותר והן מקבלות גמלת הבטחת הכנסה או תשלום מזונות מהמוסד לביטוח לאומי בעבור הילד השלישי והילד הרביעי.¹⁶⁸ כמו כן קיים הסדר לצבירת כספים המשולמים עבור הילד לקרן מיוחדת במצבים שבהם ילד הוכר כחסר עורף משפחתי והוא חי במסגרת חוץ-ביתית. בהסבר שלהלן לא יפורטו כלל הזכאויות והאפשרויות לקבלת תשלום זה או אחר מהמוסד לביטוח לאומי הקיימות כיום.

¹⁶⁴ שם, [התוכנית הלאומית לילדים ולנוער בסיכון \("תוכנית 360"\)](#), תאריך כניסה: 1 ביוני 2015.

¹⁶⁵ עו"ס ענת שגב, מרכזת הקשר כנסת-ממשלה במשרד הרווחה והשירותים החברתיים, מכתב בנושא: התוכנית הלאומית לילדים ולנוער בסיכון, 23 בפברואר 2014.

¹⁶⁶ טלל דולב, מנהלת התוכנית הלאומית לילדים ולבני-נוער בסיכון ובמצוקה, משרד הרווחה והשירותים החברתיים, מכתב, 23 בפברואר 2014; מתוך: מריה רבינוביץ' ושירי בס-ספקטור, [שירותי רווחה לנערות ולצעירות בסיכון ובמצוקה ברשויות מקומיות](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 4 במרס 2014.

¹⁶⁷ טלל דולב, שם; מריה רבינוביץ' ושירי בס-ספקטור, שם.

¹⁶⁸ המוסד לביטוח לאומי, [ירחון סטטיסטי, ילדים](#), תאריך כניסה: 21 ביוני 2015.



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

• מענק לידה¹⁶⁹

זכאית למענק לידה אישה שילדה בבית-חולים או אושפזה בבית-חולים מייד לאחר הלידה והיא אחת מאחת מאלה: 1. תושבת ישראל או אשת תושב ישראל (גם אם הלידה הייתה מחוץ לישראל); 2. אישה שעובדת בישראל או שבן-זוגה עובד ומועסק בישראל שישה חודשים רצופים לפחות תכוף לפני הלידה, גם אם הם אינם תושבי ישראל (למעט תושבי האזור ושטחי האוטונומיה), ובלבד שהלידה הייתה בישראל. אם היולדת אינה בחיים, זכאי למענק הלידה בן-זוגה או האפוטרופוס של היילוד.

מענק לידה משולם ליולדת בתוך חודש מיום הלידה, לחשבון הבנק שבו משולמת קצבת הילדים, ובלידה הראשונה – לחשבון הבנק שנמסר בבית-החולים. סכום מענק הלידה (מעודכן ל-1 בינואר 2015):

בעד הילד הראשון במשפחה – 1,751 ש"ח;

בעד הילד השני במשפחה – 788 ש"ח;

בעד הילד השלישי ובעד כל ילד נוסף באותה משפחה – 525 ש"ח;

ליולדת שילדה תאומים – 8,757 ש"ח;

ליולדת שילדה שלישיה - 13,136 ש"ח.

התביעה לקבלת מענק לידה מוגשת למוסד לביטוח לאומי באמצעות בית-החולים שבו הייתה הלידה.

• דמי לידה¹⁷⁰

דמי לידה משולמים לאישה עובדת שיצאה לחופשת לידה ונועדו לפצות אותה על אובדן שכר או הכנסה בפרק הזמן שבו היא אינה עובדת לרגל ההיריון והלידה. מ-1 במאי 1998 זכאי אב להחליף את בת-זוגו בחלק מחופשת הלידה ולקבל דמי לידה בהתאם לתנאי החוק.

הזכאות לדמי לידה חלה מהיום הראשון להפסקת עבודתה של היולדת, ולכל המוקדם 49 יום לפני תאריך הלידה המשוער (כפי שקבע הרופא) למי שזכאית לדמי לידה ל-14 שבועות, או לכל המוקדם 24 יום לפני תאריך הלידה המשוער למי שזכאית לדמי לידה לשבעה שבועות.

דמי הלידה משולמים בתשלום אחד לחשבון הבנק של היולדת. הם גמלה מחליפת שכר, אך גובה הגמלה מוגבל עד סכום ההכנסה המקסימלית לתשלום דמי ביטוח לעובדת שכירה ולעובדת עצמאית כפי שהיה בחודש שקדם ליום הפסקת עבודתה של היולדת. מקסימום גמלת דמי לידה ליום: 1,459.50 ש"ח (החל ב-1 בינואר 2014).

דמי הלידה ישולמו ליולדת שהפסיקה את עבודתה בזמן היריון שהסתיים בלידה ושולמו בעדה דמי ביטוח לפני היום הקובע, על-פי הפירוט הזה: דמי לידה מרביים עבור 14 שבועות (98 ימי זכאות) ישולמו ליולדת ששולמו בעדה דמי ביטוח עשרה חודשים מ-14 החודשים שלפני היום הקובע או 15 חודשים מ-22 החודשים שלפני היום הקובע. מחצית מדמי הלידה עבור שבעה שבועות (49 ימי זכאות) ישולמו ליולדת ששולמו בעדה דמי ביטוח בעבור שישה חודשים מ-14 החודשים שלפני היום הקובע.

נוסף על האמור יש הטבות מיוחדות ליולדת נכה שאינה מסוגלת לטפל לבדה בתינוק.

¹⁶⁹ המוסד לביטוח לאומי, ירחון סטטיסטי, [מענק לידה](#), תאריך כניסה: 5 ביולי 2015.

¹⁷⁰ שם, [דמי לידה](#), תאריך כניסה: 5 ביולי 2015.



• קצבת ילדים¹⁷¹

קצבת ילדים משולמת על-ידי המוסד לביטוח לאומי על-פי חוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995, למשפחות החיות בישראל שיש להן ילדים עד גיל 18. הקצבה נועדה לסייע למשפחה בהוצאות גידול הילדים ומשולמת ללא קשר להכנסות המשפחה. בחוק לשינוי סדרי עדיפויות לאומיים (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב לשנים 2013 ו-2014), התשע"ג-2013, הוחלט על הפחתה בסכומי קצבאות הילדים בסך 35 ש"ח לילד ראשון וליילד חמישי ואילך, ועל הפחתה בסך 123 ש"ח לילד שני עד רביעי.¹⁷² בעקבות חקיקה זו, מאוגוסט 2013 סכום קצבת הילדים עבור ילדים שנולדו לאחר יוני 2003 הוא אחיד, 140 ש"ח לילד. עבור ילדים שנולדו לפני יוני 2003 גובה הקצבה משתנה לפי מקום הילד במשפחה, ונע בין 140 ש"ח לילד הראשון והשני ל-354 ש"ח לילד החמישי ואילך.¹⁷³ גובה קצבאות הילדים מתעדכן מדי שנה בהתאם לעלייה במדד המחירים לצרכן בשנה שקדמה לעדכון.

בשנת 2014 קיבלו כ-1.11 מיליון משפחות קצבאות ילדים עבור כ-2.680 מיליון ילדים, בהוצאה כוללת של כ-4.9 מיליארד ש"ח.¹⁷⁴

• גמלה לילד נכה¹⁷⁵

הגמלה לילד נכה נועדה לסייע למשפחה המטפלת בילד עם צרכים מיוחדים בהוצאות הכרוכות בטיפול האישי והסיעודי בו או בכל טיפול אחר שנועד לשפר את תפקודו, וכן לעודד אותה לטפל בילד במסגרת הבית והקהילה. על-פי תקנות ילד נכה, סכום הגמלה נקבע, בכל סוג ליקוי,¹⁷⁶ כשיעור מקצבת נכות מלאה ליחיד. בעקבות התיקונים שנעשו יש שלוש רמות זכאות בסיסיות לגמלה: 50%, 100% ו-128%. ילד שמתקיים בו יותר מתנאי זכאות אחד יהיה זכאי לגמלה אחת, בשיעור הגבוה ביותר. סכום הגמלה החודשית הבסיסית לילד המקבל גמלה בשיעור 100% בשנת 2014 היה 2,189 ש"ח. ילדים המקבלים גמלה בשיעור 100% או יותר זכאים לקצבה חודשית נוספת (קח"ן) בשיעור 17% מקצבה מלאה ליחיד – 372 ש"ח לחודש בשנת 2014. משפחה שבה שני ילדים או יותר המקבלים גמלה לילד נכה זכאית לגמלה בשיעור מוגדל ב-50% בעבור כל אחד מהילדים (משיעור הגמלה המגיע לכל ילד). משפחה שבה שני ילדים עם צרכים מיוחדים, שאחד מהם אינו זכאי לגמלה (משום שהוא שוהה במוסד או שהוא בן יותר מ-18 ועד הגיעו לגיל 18 שולמה בעבורו גמלה), זכאית אף היא לגמלה בשיעור מוגדל בעבור הילד הזכאי.

¹⁷¹ ענת לוי, אומדן עלות להצעת חוק הביטוח הלאומי (תיקון – הגדלת סכום קצבת ילדים), התשע"ד-2014, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, מאי 2015.

¹⁷² בשנת 2009 הוגדלו קצבאות הילדים עבור הילד השני, השלישי והרביעי. על כן, בהחלטה על הפחתת הקצבאות בשנת 2013 לגובה אחיד נוצר פער בסכום ההפחתה בקצבאות בין ילדים ראשונים וחמישיים ומעלה לילדים שניים, שלישיים ורביעיים. הרחבה ראו: ענת לוי, [שינוי מבנה קצבאות ילדים](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 27 ביוני 2013.

¹⁷³ ההבחנה בסכום הקצבה עבור ילדים שנולדו לפני 1 ביוני 2003 ועבור ילדים שנולדו לאחר מועד זה נוצרה בעקבות ההפחתה בקצבאות הילדים שנעשתה בשנת 2003.

¹⁷⁴ המוסד לביטוח לאומי, [רבעון סטטיסטי אוקטובר-דצמבר 2014](#), [לוח 6.1 – תשלומי קצבות ילדים, לפי סוג קצבה, מחירים שוטפים וקבועים, לוח 6.2.1 – משפחות המקבלות קצבת ילדים, לפי מספר הילדים במשפחה, לוח 6.3.1 – ילדים ששולמו בגינם קצבות, לפי מיקומו של הילד במשפחה](#).

¹⁷⁵ אופיר פינטו, [מקבלי גמלה לילד נכה 2014](#), המוסד לביטוח לאומי, דוא"ל, 5 ביולי 2015, טרם פורסם.

¹⁷⁶ בניגוד לקצבת נכות, המושפעת מאחוזי נכות רפואית ודרגת אי-כושר, אין הבדל בין מקבלי גמלה לילד נכה הזכאים בגין אותה עילה.



טבלה 10 : מקבלי גמלה לילד נכה לפי ותק בקצבה, מין וגיל (מספרים מוחלטים ואחוזים), דצמבר 2014 ¹⁷⁷						
מין	גיל	סך הכל		מקבלים קיימים		מצטרפים חדשים
		מספרים מוחלטים	אחוזים	מספרים מוחלטים	אחוזים	מספרים מוחלטים
		42,229	100	34,163	100	8,066
בנים	סך הכול	27,690	65.6	22,480	65.8	5,210
	עד גיל 3	2,011	4.8	555	1.6	1,456
	5-3	5,193	12.3	3,739	10.9	1,454
בנות	סך הכול	14,539	34.4	11,683	34.2	2,856
	עד גיל 3	1,357	3.2	391	1.1	966
	5-3	2,599	6.2	1,971	5.8	628

מהנתונים עולה כי בסוף שנת 2014 ילדים בגיל הרך הם 26.5% מכלל הילדים עד גיל 18 שמתקבלת בגינם גמלה לילד נכה; 8% הם ילדים עד גיל שלוש (3,368 ילדים), ו-18.5% (7,729 ילדים) הם מגיל שלוש עד גיל שש; על-פי נתונים נוספים של המוסד לביטוח לאומי, בעת ההצטרפות למאגר הילדים המקבלים גמלת ילד נכה, כ-76% מכלל הילדים המצטרפים הם בגיל הרך (עד גיל שש), רובם (כ-56% מכלל הילדים המצטרפים) תינוקות ופעוטות מגיל לידה עד גיל שלוש).

• זכויות ילדים יתומים ונטושים

המוסד לביטוח לאומי משלם קצבאות לילדים יתומים¹⁷⁸ או נטושים¹⁷⁹, לילדים שהוריהם אינם מסוגלים לספק להם הגנה ורווחה ולילדים שאינם חיים עם הוריהם או שחיים עם הורה אחד. הביטוח הלאומי משלם קצבאות עבור ילדים אלה למי שמחזיק בהם; הורה, אפוטרופוס או מי שמונה למקבל הקצבה עבור הילד על-ידי בית-המשפט.

גמלת שאירים ניתנת להורה אלמן ולילדיו שהתייתמו. במקרה זה הילדים זכאים למענק לימודים, למענק בר-מצווה ולדמי מחיה.

על-פי נתוני המוסד לביטוח לאומי לסוף שנת 2013, בשנה זו היו בישראל 31,283 ילדים יתומים שחיו במשפחות המקבלות גמלאות מן המוסד לביטוח לאומי, רובם במשפחות המקבלות קצבת שאירים (כ-88%); בהם 1,628 ילדים (כ-5%) בגיל הרך, בני 0-4. בשנה זו קיבלו 628 ילדים (כ-2% מכלל הילדים שבעבורם התקבלה גמלה מהמוסד לביטוח לאומי) תשלום הבטחת הכנסה בגין היותם ילדים נטושים, בהם 103 ילדים עד גיל ארבע.¹⁸⁰

¹⁷⁷ אופיר פינטו, מקבלי גמלה לילד נכה 2014, המוסד לביטוח לאומי, דוא"ל, 5 ביולי 2015, טרם פורסם.

¹⁷⁸ ילד יתום מוגדר לעניין זה ילד תושב ישראל ששני הוריו נפטרו או הורה אחד שלו נפטר וההורה השני נמצא בכלא, או שאינו בקשר עם הילד, או שהוא חי בחו"ל ואין קשר עמו, ואינו יכול למלא באופן קבוע את חובותיו כהורה כלפי הילד. המוסד לביטוח לאומי משלם לו קצבאות חודשיות שנקבעות בהתאם לנסיבות הפטירה של ההורה.

¹⁷⁹ ילד נטוש הוא ילד ששני הוריו נטשו אותו בישראל או ילד שהורה אחד שלו נפטר ומשנהו נטש אותו בישראל ונבצר ממנו למלא את חובותיו כלפי הילד דרך קבע. ילד שהורה נעדר עשוי להיות זכאי לקצבת הבטחת הכנסה לילד יתום או נטוש.

¹⁸⁰ המועצה הלאומית לשלום הילד, ילדים בישראל, שנתון 2014, ילדים יתומים וחללי פעולות איבה (תרשים 3.8-3.9), עמ' 85-84.



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

5.1 נקודות זיכוי במס הכנסה עבור הילדים במשפחה¹⁸¹

באמצעות שיעורי מס ההכנסה אפשר לשנות את התחלקות ההכנסה נטו ולהביא לניידות של משקי בית ממעמד נמוך למעמד הביניים. אחת הדרכים להקטנת האי-שוויון בהתחלקות ההכנסות בחברה ולהגדלת חלקו של מעמד הביניים היא באמצעות מערכת המסים. אחת מההטבות הקבועות בפקודת מס הכנסה היא זיכוי מס, כלומר פעולה שבה בעת חישוב חבות המס מופחתים סכומים שונים מסכום המס החייב בתשלום. בשנת 2015 כל תושב ישראל זכאי ל-2.25 נקודות זיכוי, ואישה זכאית לחצי נקודה נוספת.¹⁸²

אם עובדת זכאית לחצי נקודות זיכוי בגין ילד בשנת לידתו ובשנת הגיעו לגיל 18, לשתי נקודות זיכוי בשנה שלאחר שנת לידת ילד ועד שנת המס שבה ימלאו לו חמש שנים; לנקודות זיכוי אחת משנת המס שבה ימלאו לילד שש שנים עד שנה לפני הגיעו לגיל 18.

גבר עובד עם ילדים עד גיל שלוש זכאי לקבל עד שתי נקודות זיכוי.¹⁸³

סך מס הכנסה הוא ההכנסה שמעליה יחידים מתחילים לשלם מס הכנסה. סך זה תלוי בנקודות הזיכוי שהיחיד זכאי להן. יחיד שהכנסתו נמוכה עשוי להימצא במצב שבו הוא אינו משלם מס הכנסה, ולכן נקודות זיכוי הניתנות לו מתוקף החוק אינן מנוצלות. הנתונים מעידים כי חלק ניכר מנקודות הזיכוי "מתבזבזות" – עובדים רבים, **בעיקר אימהות עובדות**, אינם מגיעים לסף המס ואינם ממצים את נקודות הזיכוי.

6. מרכזים לילדים בגיל הרך הפועלים ברשויות מקומיות

כיום קיימים ברשויות מקומיות שונות ברחבי הארץ מודלים שונים של מרכזים לילדים בגיל הרך. במסגרת המרכזים פועלים יחידה להתפתחות הילד, מעון יום, יחידת העשרה המציעה פעילויות קבוצתיות לתינוקות, לפעוטות ולהורים, ויחידת הדרכה והכשרה שנותנת שירותי תמיכה למשפחות בסיכון והכשרה מקצועית לצוותים החינוכיים הפועלים ביישובים. על-פי נתונים שהוצגו בדוח הוועדה למלחמה עוני בראשות אלי אלאוף, שפעלה בשנת 2014, בתקופת כתיבת הדוח פעלו בישראל 37 מרכזים לגיל הרך, עשרה מהם ביישובים המדורגים באשכולות סוציו-אקונומיים נמוכים (1–3). לפיכך ציינה הוועדה כי שירות זה אינו ניתן מספיק לאוכלוסייה החיה בעוני.¹⁸⁴

לדברי הגב' מיכל מנקס, מנהלת תחום החינוך במרכז השלטון המקומי, הרשויות מקימות את המרכזים בהתאם לצורכי התושבים ויכולת המימון שלהן. אין חובה להקים מרכזים כאלה ואין מודל אחיד שלהם.¹⁸⁵ תפעול המרכזים תלוי בנכונות של תחנות טיפת חלב, מחלקות הרווחה וגני-ילדים לשתף פעולה. המרכזים פועלים כיום ללא גוף המתאם את פעילותם וללא תקצוב ותפעול מוסדר.¹⁸⁶

הוועדה למלחמה בעוני המליצה להגדיל את מספר המרכזים לגיל הרך ולהקים מרכזים כאלה בעיקר ביישובים המדורגים באשכולות 1–3, ולפי הצורך גם באשכולות 4–5. הוועדה המליצה שהמרכזים יפעלו בפיקוח משרד החינוך ובשיתוף פעולה בין הרשויות ובין משרדי הממשלה הרלוונטיים (משרד הרווחה ומשרד הבריאות), כדי

¹⁸¹ אילנית בר, הצעת חוק לתיקון פקודת מס הכנסה סעיף 66 – מיצוי נקודות זיכוי עבור ילדי המשפחה, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, יוני 2014.

¹⁸² סעיפים 34, 36, 36א, 66 לפקודת מס הכנסה.

¹⁸³ אופן חלוקת הנקודות הוא כדלקמן: בשנת הלידה – נקודת זיכוי אחת; בכל אחת משתי שנות המס הבאות – שתי נקודות זיכוי; בשנה שבה מלאו לילד שלוש שנים – נקודת זיכוי אחת.

¹⁸⁴ הוועדה למלחמה בעוני בישראל, חלק 2, דוחות ועדות המשנה, 2014, הוגש לחה"כ מאיר כהן, שר הרווחה והשירותים החברתיים.

¹⁸⁵ מיכל מנקס, מנהלת תחום חינוך, מרכז השלטון המקומי, שיחת טלפון, 29 ביוני 2015.

¹⁸⁶ הוועדה למלחמה בעוני בישראל, חלק 2, דוחות ועדות המשנה, 2014, הוגש לחה"כ מאיר כהן, שר הרווחה והשירותים החברתיים.



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

להבטיח מתן שירות בין-תחומי. הוועדה ציינה כי "תוכניות לגיל הרך, הדרכות הורים והדרכות הצוותים החינוכיים והטיפוליים מופעלות כבר במסגרת התוכנית הלאומית לילדים ונוער בסיכון. מומלץ ללמוד מהצלחתן של תוכניות אלה ובהתאם לבחון את הפעלתן בקרב אוכלוסיות רחבות יותר".¹⁸⁷

בסיום מבצע "צוק איתן", בספטמבר 2014, התקבלה החלטת הממשלה בנושא "תוכנית רב-שנתית לפיתוח הדרום".¹⁸⁸ הממשלה החליטה במסגרת זו בין השאר להטיל על משרד ראש הממשלה להקים צוות בין-משרדי בהשתתפות נציגי משרד הבריאות, משרד החינוך ומשרד הרווחה והשירותים החברתיים, ובהשתתפות נציגי אגף התקציבים במשרד האוצר, שיגבש "תוכנית להקמת מרכזי שירותים אינטגרטיביים לגיל הרך ביישובים מיישובי הדרום, הכוללים שירותים בתחום הבריאות (כגון טיפת חלב), שירותים בתחום הרווחה (כגון שירותים טיפוליים קהילתיים) ושירותים בתחום החינוך (כגון גני-ילדים)".¹⁸⁹ על הצוות הוטל לקבוע את מודל הפעולה, התקצוב והתחזוקה של המרכזים לגיל הרך, בהתייחסות למודלים הקיימים כיום לפעולתם, שלגביהם יש הסכמות בין-משרדיות, בחתירה לאיגום כלל המשאבים המושקעים כיום במרכזים מסוג זה על-ידי הממשלה, הרשויות המקומיות וגופים חוץ-ממשלתיים הפועלים בתחום, וגורמים נוספים, כגון קופות-החולים, ולבחון את אופן והיקף השתתפות המשרדים השותפים במימון המרכזים. הצוות ימליץ גם על היישובים שבהם לדעתו המקצועית נכון וישים להקים מרכזים אלו. עוד נקבע בהחלטה כי הצוות יוועץ בדיוניו גם עם ראשי הרשויות וקופות-החולים.

הצוות הבין-משרדי שהוקם לגיבוש התוכנית להקמת מרכזים לגיל הרך הורחב, ונכללו בו גם נציגי האגף למעונות יום במשרד הכלכלה, נציגי אגף נגב של המשרד לפיתוח הנגב והגליל, נציגי מרכז השלטון המקומי ונציגים מטעם סגן שר החינוך.

בעבודת הצוות התגבשה ההבנה שהמרכז לגיל הרך אינו יכול לעמוד בפני עצמו אלא צריך להיות חלק ממערך שירותים כולל. הצוות התייחס להקמת מרכזים ליישובים הנכללים בתוכנית הפיתוח ליישובי הדרום, אולם המלצותיו ניתנו בראייה ארצית והמלצותיו עשויות להיות ישימות גם מעבר ליישובי הדרום (אם יוכח שהמאמץ המושקע נושא פירות ומצדיק את ההשקעה הכספית הניכרת).

על-פי התוכנית שגובשה ייכללו במערך השירותים לגיל הרך של הרשויות שירותים לכלל האוכלוסייה, והוא יתבסס על עקרון האינטגרטיביות במתן שירותים לגיל הרך. ההנחה בבסיס הגישה האינטגרטיבית היא שעבודה משולבת ומותאמת של כלל הגורמים הנותנים שירותים מנגישה את השירותים להורים, מיעלת את הקצאת המשאבים וחוסכת משאבי טיפול עתידיים. מעבר ליתרונות הרבים של המערך האינטגרטיבי, לתרומתו להתפתחות התקינה של הילדים ולצמצום מספר הילדים המטופלים בחינוך המיוחד, ציינו עורכי התוכנית בדוח כי עבודה מערכתית, מותאמת ורציפה עם כלל הגורמים הרלוונטיים העוסקים בגיל הרך ביישוב תיעל את מתן השירותים ותמנע בזבוז משאבים ניהוליים וכספיים וכפל שירותים.

המלצות הצוות חלות על מערך השירותים העירוני כולו, והמרכז לגיל הרך, שייתן שירותים לילדים מגיל לידה עד גיל שש הוא חלק מרכזי בו. בין מטרות המרכזים: פיתוח מערך רב-מקצועי מגוון המתאים לילדים בגיל הרך בכלל וילדים בסיכון ולמשפחותיהם בפרט; מתן שירותים בהתאמה תרבותית, באופן נגיש וזמין; מתן ידע וכלים

¹⁸⁷ הוועדה למלחמה בעוני בישראל, חלק 2, דוחות ועדות המשנה, 2014, הוגש לחה"כ מאיר כהן, שר הרווחה והשירותים החברתיים, עמ' 306.

¹⁸⁸ החלטת הממשלה מס' 2025, מיום 23 בספטמבר 2014, בנושא: [תוכנית רב-שנתית לפיתוח הדרום](#).

¹⁸⁹ ש.ם.



לשיפור תפקוד ההורים, ויצירת מוקד ידע בין-מקצועי. המרכזים יאפשרו לאתר יותר ילדים הזקוקים לשירותים שונים; לצמצם את מספר הילדים שמגיעים לכיתה א' לא מוכנים מבחינה התפתחותית, פיזית ורגשית; למנוע פניות לטיפול שאינן מוצדקות; להגדיל את מספר ההורים המקבלים שירותים; להרחיב את היקף אנשי מקצוע המשתתפים ועוד. קבוצת היעד של המרכזים היא ילדים, הורים ואנשי מקצוע.

המרכזים יאפשרו להרחיב את מגוון השירותים במינהל משותף. מרכז כזה לא ישמש תחליף לפונקציות מקצועיות בעלות תפקידים ברשות אלא אכסניה לשירותים ופעולות מקצועיות של גורמים אלה ובאחריותם – ויש הסכמה והכרה בכך שיש יתרון רב בנתינתם במרכז לגיל הרך, תחת קורת גג אחת. על המרכזים יפקחו צוותים בין-משרדיים.

הצוות המליץ שבמרכזים החדשים שיוקמו יהיו היחידה ההתפתחותית, תחנת טיפת חלב, מעון היום ואף גן-הילדים חלק מהמרכז לגיל הרך. תחנות טיפת חלב ומעונות היום יישארו גופים עצמאיים גם כאשר יפעלו פיזית בתוך המרכז, ויתקיימו יחסי גומלין בין הגופים.

הצוות ציין כי כדי לאפשר עבודה בין-משרדית משותפת של גורמים שונים ברשות המקומית נדרשות הסכמות בין המשרדים הממשלתיים על תחומי האחריות והסמכות של כל אחד מהם מחד גיסא ועל דרכי העבודה המשותפת שהם רוצים להטמיע ברשויות המקומיות מאידך גיסא. לצורך ביסוס וקיום הסכמות אלה נדרש מנגנון ניהול בין-משרדי ארצי. במסגרת העבודה העדיף הצוות שלא לבנות מנגנונים חדשים אלא להישען על המנגנון הקיים של העבודה הבין-משרדית שגובשה במסגרת התוכנית הלאומית לילדים ולבני-נוער בסיכון, ולהשתמש בוועדה הארצית לתוכנית לגיל הרך "התחלה טובה", הפועלת במסגרת התוכנית הלאומית לילדים ונוער בסיכון, שבה יתקבלו החלטות מדיניות על דרכי ניהול המיזם. הוחלט כי את הוועדה הארצית לגיל הרך יוביל משרד החינוך, ועדות בין-משרדיות מחוזיות יעשו שימוש בוועדות הקיימות, והמשרד המוביל במחוז הדרום יהיה משרד הבריאות.

הצוות הבין-משרדי ערך מיפוי של יישובי הדרום מבחינת קיום מרכזים לגיל הרך ומצא כי ב-12 מ-20 הרשויות שנבדקו קיימים כבר כיום מודלים שונים של מרכזים לגיל הרך, פרי יוזמת הרשויות. בארבע רשויות (אופקים, דימונה, קריית-מלאכי ורהט) אף נמצא כי המרכזים לגיל הרך פועלים במודל בין-משרדי ויש בהם יחידות התפתחותיות.¹⁹⁰

על-פי התוכנית, המרכזים יפעלו ברשויות מקומיות המדורגות באשכולות סוציו-אקונומיים 1–5 ביישובים שמספר התושבים בהם גדול מ-15,000.

הערכת הצוות (המבוססת על עלויות המודלים במסגרת התוכנית הלאומית לילדים ובני-נוער בסיכון) היא שעלות המודל של המרכז הבסיסי (ללא יחידה התפתחותית; הכולל בעלי מקצוע בתחומי החיים שבהם יעסוק המרכז) תהיה 846,000 ש"ח, ועלות המודל המורחב (כולל מערך איתור, יחידה התפתחותית, מערך טיפול להורים ותוכניות העשרה, בעל תפקיד נפרד לצורך פעולות התיאום הפנימי) תהיה כ-2 מיליון ש"ח.

בהחלטת הממשלה הוקצו 15 מיליון ש"ח תוספתיים חד-פעמיים להקמת המרכזים לגיל הרך, כפוף להגעת המשרדים להסכמות ביניהם בדבר מודל הפעלה משותף. על-פי הצוות הבין-משרדי, הכסף ישמש למימון הקמת

¹⁹⁰ משרד ראש הממשלה – אגף ממשל וחברה, מסמך מסכם לעבודת הצוות הבין-משרדי להקמת מרכזי שירותים אינטגרטיביים לגיל הרך, 11 במרס 2015, נשלח על-ידי לירית סרפוס, מנהלת התוכנית, דוא"ל, 18 ביוני 2015.



מרכזים חדשים או להרחבה/שיפוץ והצטיידות של המרכזים הקיימים, ויוקצו לסעיף זה 12.5 מיליון ש"ח. שאר הכספים – 2.5 מיליון ש"ח – יוקצו לחמש שנות מחקר מלווה (קרוב ל-18% מכלל התקציב).¹⁹¹ עדיין לא גובשו הסכמות עם משרד האוצר בכל הקשור להמשך מימון הפרויקט ולתקציב השוטף של המודל שגיבש הצוות.¹⁹²

7. שירותי תמיכה והדרכה להורים לילדים בגיל הרך¹⁹³

תמיכה בהורות (parenting support) באה לידי ביטוי במגוון רחב של מידע, חינוך, הכשרה, ייעוץ ושירותים אחרים המתמקדים בהקניית כלים להורים שיסייעו להם להבין את תפקידם ולמלא אותו כהלכה, למען ילדיהם, למען משפחתם ולמען עצמם.¹⁹⁴ סוגי התמיכה האפשריים הם: פיתוח מיומנויות בתחום ההורות; עזרה להורים להתמודד עם מצבים רגילים וחריגים בחיי המשפחה; לימוד טכניקות לשליטה בהתנהגות ההורים עצמם ובהתנהגות ילדיהם כדי לקדם ולממש בצורה מיטבית את הפוטנציאל, את הכישורים ואת המשאבים של הילדים; הנחלת הרגלים טובים למשפחה, בעיקר בתחומי החינוך וקידום הבריאות; שיפור "גורמי ההגנה" (protective factors) של המשפחה, למשל שיפור המודעות העצמית והשליטה העצמית של הורים (parental self-awareness and self-control), כדי להפחית גורמי סיכון שעלולים לגרום לתהליכי חינוך וגידול לא רצויים לילדים.¹⁹⁵ ממחקרים שעסקו בנושא תמיכה בהורות וחינוך להורות עולה כי הם עשויים לסייע בתחומים רבים, ובין השאר הם מסייעים להורים למלא את תפקידם ביתר רגיעה ולהפיק ממנו יותר הנאה; מונעים נזקים נפשיים ופיזיים מילדים ותורמים להבטחת ההתפתחות התקינה של ילדים ורווחתם.¹⁹⁶

אין בישראל מדיניות המחייבת הדרכת הורים בנושאי הורות. עם זאת, הגורמים המעורבים בעבודה עם ילדים ועם משפחות ערים לחשיבות הנושא, ומתקיימת פעילות מגוונת בתחום זה הן מטעם משרדים ממשלתיים והן מטעם גופים לא ממשלתיים. ברחבי הארץ מתקיימות מגוון פעילויות וקבוצות הדרכה להורי ילדים בגיל הרך, מתבגרים, ילדים עולים, ילדים עם צרכים מיוחדים וילדים בסיכון, וכן קבוצות להעצמת הורים ולהגברת המעורבות ההורית.

כיום הדרכת הורים מטעם מוסדות המדינה במסגרת השירות לציבור נעשית בעיקר במפגשי הורים עם המערכות שבהן ילדיהם מטופלים, והיא מותאמת למטרות שמקדמים בהן (למשל חינוך, בריאות או רווחה); אין גוף אחד שמרכז את תחום הדרכת ההורים בנושאי הורות, מפקח על תוכן ההדרכות, על האפקטיביות שלהן, על איכותן ועל היקפן, על נגישותן לציבור הרחב, על רמת המקצועיות של המנחים או על מחיר ההשתתפות בהן. כל משרד מסדיר בדרכו את פעילותו בתחומי התמיכה בהורות, הן מבחינת תוכן הפעילות והן מבחינת תקצובה ואופן הנגשתה לקהל היעד.

¹⁹¹ ש.ם.

¹⁹² לירית סרפוס, מנהלת התוכנית הרב-שנתית לפיתוח הדרום, שיחת טלפון, 18 ביוני 2015.

¹⁹³ מריה רבינוביץ', תמיכה בהורים והדרכתם – מענים ממשלתיים, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, נובמבר 2014.

¹⁹⁴ Mary Daly, Parenting Support Policies in Europe – Main Developments and Trends, *Public Policies Supporting Positive Parenthood: New Policy Perspectives*, The proceedings of the Child ON Europe Seminar on Out-of-home Children, 2013, p. 18; Daniel Molinuevo, [Parenting Support in Europe](#), European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, 2013, p. 12.

¹⁹⁵ ש.ם, עמ' 18.

¹⁹⁶ ש.ם.



נספח: חוקים מרכזיים שעבודת שירותי הרווחה עם ילדים בסיכון ובמצוקה מעוגנת בהם¹⁹⁷

מסגרת העבודה של שירותי הרווחה עם ילדים מעוגנת במארג חוקי המתייחס בעיקר לניהול מצבי סיכון. בין החוקים:

- **חוק הנוער (טיפול והשגחה), התש"ך-1960** – מגדיר מיהו קטין נזקק בפני החוק, מסדיר את דרכי הטיפול וההשגחה שיש לנקוט כלפיו ומגדיר את תפקיד עובד סוציאלי לפי חוק הנוער לצורך מילוי תפקידו.
- **חוק הסעד (סדרי דין בעניני קטינים, חולי נפש ונעדרים), התשט"ו-1955** – מסדיר את סמכויותיו ודרכי עבודתו של עובד סוציאלי לעניין סדרי דין לצורך הכנת תסקיר עבור בית-המשפט.
- **חוק העונשין תת-פרק י' (סימן ו' 1; נקרא גם "תיקון 26 לחוק העונשין")** – קובע סנקציות נגד תקיפה והתעללות בקטינים וחסרי ישע; קובע חובת דיווח על קטינים וחסרי ישע שיש חשד כי הם עוברים (או עברו) תקיפה או התעללות; מסדיר את דרכי הטיפול של עובדים סוציאליים לחוק הנוער בדיווחים על קטינים וחסרי ישע.
- **חוק פעוטות בסיכון (הזכות למעון יום), התש"ס-2000** – מסדיר את זכאותו של כל פעוט במצב סיכון להשמה במעון יום (לפי אמות מידה המפורטות בחוק), מתוך כוונה למנוע ככל האפשר את הוצאתו מביתו.
- **חוק אימוץ ילדים, התשמ"א-1981** – מסדיר את עבודת עובד סוציאלי לחוק אימוץ מול בתי-המשפט למשפחה. השירות האחראי ליישום חוק זה הוא השירות למען הילד.
- **חוק לתיקון דיני הראיות (הגנת ילדים), התשט"ו-1955** – מסדיר את עבודתם של חוקרי ילדים עד גיל 14.
- **חוק הכשרות המשפטית ואפטרופסות, התשכ"ב-1962** – מסדיר את מינויו של אפטרופוס ואת תפקידו. אפטרופסות מוחלת על קטינים שטרם מלאו להם 18 שנה ועל בגירים שאינם מסוגלים לדאוג לענייניהם בעצמם.
- **חוק ההגנה על חוסים, התשכ"ו-1966, ותקנות בית-משפט** – מאפשרים לעובדים סוציאליים לחוק ההגנה על חוסים לפנות לבית-המשפט בבקשה שייתן הוראת התערבות טיפולית, רפואית או נפשית כאשר יש חשש לפגיעה חמורה או לניצול חוסה או במצב של היעדר טיפול (הזנחה).

¹⁹⁷ משרד הרווחה והשירותים החברתיים, סקירת השירותים החברתיים 2013, [ילדים מגיל לידה עד גיל 18 הרשומים במחלקות לשירותים חברתיים](#), עמ' 100-101.

