

דוח מבקר המדינה | אייר התשפ"ב | מאי 2022



נושאים מערכתיים

הטיפול בפעוטות וחינוכם במעונות יום ובמשפחתונים



הטיפול בפעוטות וחינוכם במעונות יום ובמשפחתונים

רקע

תינוקות ופעוטות בגילי שלושה חודשים עד שלוש שנים בישראל - שבהם מתמקד דוח זה - מטופלים לרוב במשפחתונים (מסגרות לפעוטות בודדים) או במעונות יום (מסגרות למספר גדול יותר של פעוטות), אלא אם כן הם נשארים בחיק הבית או המשפחה. יש מסגרות "בעלות סמל" (מסגרות סמל) שבהן המחיר מפוקח, ההורים יכולים לקבל השתתפות של המדינה בשכר הלימוד (סבסוד) והארגונים המפעילים אותן מתחייבים לתנאי הפעלה בפני האגף למעונות יום ומשפחתונים בזרוע העבודה (האגף); ויש מסגרות בבעלות פרטית וניהול עצמאי (מסגרות ללא סמל - מסגרות פרטיות).

על פי חוק הפיקוח על מעונות יום לפעוטות, התשע"ט-2018 (חוק הפיקוח החדש), ותקנותיו מ-2021, על כל המסגרות שבהן שוהים שבעה פעוטות ומעלה - הן מסגרות סמל והן מסגרות פרטיות - לקבל רישיון מאת האגף ולעמוד לשם כך בתנאי סף מינימליים בתחומי הבטיחות, היחס בין מספר אנשי הצוות למספר הפעוטות, הכשרת הצוות, היעדר רישום פלילי לכל מי שבא במגע עם הפעוטות, שטח מינימלי לפעוט ועוד. החוק והתקנות גם מסדירים את דרכי הפיקוח ואת אמצעי האכיפה שיעמדו לרשות האגף.

במועד סיום הביקורת, האגף למעונות יום הוא הגוף האחראי הן למסגרות הסמל (כ-2,030 מעונות יום וכ-3,600 משפחתונים) - כולל קביעת קריטריונים וסטנדרטים להפעלתן, פיקוח עליהן, רישום וקבלה וקביעת זכאות לסבסוד שכר הלימוד - והן על יישום חוק הפיקוח החדש ותקנותיו לגבי כלל המסגרות שבהן שבעה פעוטות ומעלה. התקציב המאושר של האגף למעונות יום לשנת 2020 עמד על 1.68 מיליארד ש"ח. על פי החלטת הממשלה 133 מיולי 2021 והחלטת הממשלה 951 מינואר 2022, שהתקבלו עם תום תקופת הביקורת, תחום מעונות היום יעבור למשרד החינוך (בכפוף לאישור הכנסת), למעט מנגנון סבסוד שכר הלימוד ומנגנון הפיקוח על משפחתוני סמל, אשר יישארו באחריות זרוע העבודה. במועד סיום גיבוש דוח הביקורת טרם ניתן אישור הכנסת למהלך.



נתוני מפתח

<p>לפחות 1,000</p> <p>מעונות פרטיים טרם הגישו בקשה לאישור ראשוני לפי חוק הפיקוח החדש כך שלאגף אין מידע עליהם; רק 6%-1 מבקשות המעונות הפרטיים הוגשו על ידי מעונות ביישובים ערביים וחרדיים (בהתאמה)</p>	<p>8%</p> <p>מתקציב הסבסוד לפעוטות במסגרות סמל הוקצה ב-2020 לפעוטות ערבים, שהם 24% מהפעוטות בישראל וכמחציתם חיים בעוני; שיעור התעסוקה של נשים ערביות בגילי העבודה ב-2019 היה 37%-כ</p>	<p>27%</p> <p>מהפעוטות בישראל שהו ב-2020 במסגרות סמל (כ-147,400) - כ-78% מהם גם זכו לסבסוד כלשהו; 35% שהו במסגרות פרטיות (כ-190,800); 38% שהו בבית (כ-210,000)</p>	<p>548,200 פעוטות</p> <p>בישראל בגילי לידה עד שלוש בשנת 2020; כ-52% מהם מתגוררים ביישובים באשכולות החברתיים-כלכליים 4 - 1</p>
<p>ב-80%</p> <p>מבקשות של הורים לסבסוד שכר הלימוד של ילדיהם במסגרות סמל נדרשו ההורים לספק חמישה מסמכים או יותר; עבור כ-3,600 פעוטות נדרשו ההורים להגיש 25 מסמכים ומעלה</p>	<p>20%</p> <p>מהמקומות במעונות סמל בארץ אינם משרתים אוכלוסייה שמקבלת סבסוד, ולכן משרתים כנראה אוכלוסייה במצב חברתי-כלכלי גבוה, שאינה זכאית לסבסוד אך זוכה להטבה בדמות מחיר מפוקח, הנמוך לרוב ממחיר השוק באזור מגוריה</p>	<p>מעל 50%</p> <p>מהעובדות במעונות סמל עוזבות במהלך שנת עבודתן הראשונה, לפי מסמך מטעם שמונת הארגונים המפעילים הגדולים מ-2019, והדבר גורם לתחלופת צוות משמעותית</p>	<p>20 שנה לפחות</p> <p>יידרשו בקצב ההכשרה הנוכחי כדי להדביק את הפער בין ההכשרה המקצועית הנדרשת על פי חוק הפיקוח החדש ממחנכות-מטפלות במעונות היום לבין המצב הנתון</p>

פעולות הביקורת

בחודשים ינואר-נובמבר 2021 בדק משרד מבקר המדינה את הטיפול בפעוטות בגילי אפס עד שלוש במסגרות השונות, את הסדרי הפיקוח והסבסוד ואת יישום ההסדרה על מסגרות פרטיות ומסגרות סמל. הביקורת נעשתה באגף למעונות יום ומשפחתונים בזרוע העבודה ובמועצה לגיל הרך. בדיקות השלמה ואיסוף נתונים בוצעו באגף להכשרה מקצועית וכוח





אדם בזרוע העבודה, במוסד לביטוח לאומי (בט"ל), במשרד הרווחה והביטחון החברתי, במשרד החינוך, בכמה רשויות מקומיות (תל אביב-יפו, ירושלים, סכנין ופתח תקווה), בחברה חיצונית המפעילה את מוקד קביעת הזכאות לסבסוד עבור האגף למעונות יום ובמספר ארגונים המפעילים מעונות סמל.

בעת סיום הביקורת (נובמבר 2021) הגורם בעל הסמכות הוא האגף למעונות יום. עקב החלטות הממשלה על העברת הסמכות והאחריות ברוב תחום מעונות היום למשרד החינוך, ההמלצות בדוח מופנות למשרד החינוך (פרט להמלצות בתחומי הסבסוד והמשפחתונים, שלא מועברים). אולם יודגש כי חלק מסעיפי החלטת הממשלה מינואר 2022 טעונים אישור הכנסת, וזה טרם ניתן במועד סיום גיבוש הדוח.

תמונת המצב העולה מן הביקורת



הטיפול בפעוטות והמשמעות הכלכלית עבור משפחות - השוואה בין-לאומית -

השוואה בין-לאומית משקפת תמונה ייחודית בישראל - פריון ילודה גבוה (3 ילדים לאישה לעומת 1.6 בממוצע במדינות ה-OECD), שיעור גבוה של פעוטות השהים במסגרות יום (58% מהפעוטות לעומת 36% בממוצע ב-OECD), חופשת לידה בתשלום קצרה (15 שבועות לעומת 18 - 54 שבועות בממוצע ב-OECD), שיעור תעסוקה גבוה של אימהות לפעוטות (76% לעומת 59% בממוצע ב-OECD), הוצאה ציבורית נמוכה על מסגרות לפעוטות (כ-18% מכלל ההוצאות על מסגרות אלה לעומת כ-71% ב-OECD) ותקני איכות נמוכים למסגרות. גם הנטל הכלכלי המוטל על כתפי הורים לפעוטות בישראל הוא כבד יחסית. במסגרות הסמל יש מקום לכ-30% מהפעוטות בישראל. הורים אשר ילדיהם במסגרת שאינה מסגרת סמל נדרשים לשאת בעלות העשויה להגיע לנתח נכבד מההכנסה המשפחתית הפנויה.



פריסת מסגרות סמל עבור פעוטות ביישובים באשכולות חברתיים-כלכליים

נמוכים - מחקרים מראים כי השקעה בגיל הרך יש בה כדי לחסוך השקעת כספים ציבוריים בטווח הרחוק והיא מביאה תשואה גבוהה יחסית, במיוחד עבור פעוטות ממשפחות במצב חברתי-כלכלי נמוך. בשנת 2021 חיו כ-286,700 פעוטות בגילי לידה עד שלוש, כ-52% מהפעוטות בישראל, ביישובים המשוויכים לאשכולות חברתיים-כלכליים נמוכים (1 עד 4). ביישובים ערביים וביישובים חרדיים חיו (בהתאמה) 14% ו-8% מהפעוטות בישראל¹, ואלו שתי קבוצות אוכלוסייה הסובלות משיעורי עוני גבוהים במיוחד: בשנת 2019 48% מהילדים הערבים ו-60% מהילדים החרדים חיו בעוני. בפועל הפריסה הארצית של מסגרות הסמל אינה נותנת מענה תואם: למשל, במחוז ירושלים יש פי 2.3 יותר אוכלוסייה ביישובים באשכולות 1 - 4 מאשר במרכז, אך מספר המעונות במחוז ירושלים נמוך בכרבע; ל-13% מהפעוטות המתגוררים ביישובים ערביים יש מקומות במסגרות סמל, ומנגד יש מסגרות

1 יש אנשים נוספים המשתייכים לאוכלוסיות הערבית והחרדית המתגוררים בערים מעורבות. גם בערים באשכולות גבוהים יותר יש שכונות המשתייכות לאשכולות הנמוכים, אך מפאת מגבלות נתונים לא התאפשר לנתח את נתוני האגף ברמת השכונות.



סמל רבות ביישובים ובשכונות באשכולות חברתיים-כלכליים גבוהים (למשל, יש כ-10,000 מקומות במעונות סמל הממוקמים ביישובים באשכולות 9 ו-10). בניית 350 מעונות סמל בשנים 2015 - 2020 אינה מספקת מענה לפערים, שכן יותר ממחציתם (53%) נבנו ביישובים באשכולות 5 - 10.

זכאות לסבסוד שכר הלימוד - הפעוטות הערבים הם כ-24% מכלל הפעוטות בישראל, והם סובלים משיעורי עוני גבוהים; כ-8% בלבד מתקציב הסבסוד בשנת 2020 הוקצו עבורם, עלייה בשיעור של כ-13% לעומת 2013; שיעור התעסוקה של נשים ערביות בגילי העבודה היה כ-37% ב-2019. הסבסוד לפעוטות המתגוררים באשכולות הנמוכים (1 - 4) עולה במעט על חלקם באוכלוסייה, ועמד על כ-64% מכלל התקציב בשנת 2020. כחמישית מתקציב הסבסוד מופנה למשפחות ביישובים חזקים יחסית, באשכולות 7 ומעלה. עלה כי החלטת הממשלה משנת 2007 על מתן שוברים למימון מסגרות לפעוטות לאימהות עובדות, כל עוד המסגרת היא בעלת רישיון והאם עומדת במבחני הכנסה, לא יושמה, בין היתר בשל היעדר מערך רישוי. משכך, התפלגות הקצאת הסבסוד לצד פריסת מסגרות הסמל מייצרות מציאות שבה לרבות מבין המשפחות שבמצב חברתי-כלכלי נמוך אין אפשרות לשלוח את הפעוטות שלהן למעון יום או למשפחתון. לדבר עשויות להיות השלכות הן על עידוד התעסוקה של ההורים והן על איכות הטיפול שזוכים לו אותם הפעוטות שיפיקו את המרב מטיפול איכותי. זאת בשעה שתקציבים מופנים לסבסוד, או למתן הטבה כלכלית בדמות מחיר מפוקח, למשפחות במצב חברתי-כלכלי גבוה.

מידע על המעונות הפרטיים שעליהם חל חוק הפיקוח החדש - קיימים מעונות פרטיים - בפרט ביישובים ובשכונות באשכולות חברתיים-כלכליים נמוכים וכן של החברה הערבית והחרדית - שלאגף אין מידע עליהם, ולכן חוק הפיקוח החדש לא מיושם בהם במועד סיום הביקורת. למשל, רק 19% מהבקשות לאישור ראשוני (שלב מקדמי הנדרש בחוק בדרך לרישוי ולפיקוח) הוגשו על ידי מעונות פרטיים באשכולות 1 - 4. כמו כן, לכאורה יש לפחות כ-1,000 מעונות פרטיים שלא הגישו בקשה לאישור ראשוני ולכן לאגף אין מידע עליהם, אף שפרטיהם מופיעים במערכות של בט"ל. בין היתר, ניתן לזהות פערים אלו בקרב החברה החרדית, ביישובים באשכולות 1 - 2 ובעיר ירושלים. ניתוח נוסף הנוגע לעובדים במעונות פרטיים העלה כי מבין כ-32,800 שכירים שעליהם דיווחו לבט"ל בינואר 2020 מעסיקים שהם מעונות פרטיים, כ-29% דווחו לאגף למעונות יום במסגרת הליך האישור הראשוני, ניתוח העשוי להצביע בין היתר על כך שאין חפיפה מלאה בין המסגרות שהגישו בקשה לאישור ראשוני לבין המסגרות המדווחות בבט"ל.

פיקוח אפקטיבי - בעת סיום הביקורת, תדירות הפיקוח על מעונות סמל לא עמדה בקו המנחה של האגף. משאבי הפיקוח של האגף שלו 25 תקני פיקוח מועטים מכדי לטפל כנדרש בכל 2,030 מעונות הסמל, ומכאן שאין לו יכולת לבצע פיקוח אפקטיבי עם הגדלת כמות המעונות הנתונים לפיקוח תחת חוק הפיקוח החדש. אף שמעונות לפעוטות זקוקים לכל הפחות לאותה רמת פיקוח, הדרכה וליווי כמו גני ילדים של משרד החינוך, וייתכן שאף ליותר מכך בשל נקודת הפתיחה של רובם (צוות ללא הכשרה למשל), במועד סיום הביקורת משאבי הפיקוח עליהם עומדים על כמחצית ממשאבי הפיקוח של משרד החינוך ודרישות הסף מן המפקחים עליהם אינן עולות בקנה אחד עם דרישות הסף ממפקחי משרד החינוך.



הכשרה מקצועית למחנכות-מטפלות במעונות יום - ליותר ממחצית מהמחנכות-מטפלות בארגונים שנתוניהם נבדקו אין הכשרה רשמית. מבין העובדות החדשות שגויסו בשנים האחרונות, למיעוט קטן מאוד הייתה הכשרה. רק 5% מבין המחנכות-מטפלות הזקוקות בכל שנה להכשרה בישראל - במעונות סמל ופרטיים - מקבלות אותה, וקצב זה אינו עונה על הצרכים בשטח ואינו תואם את החובות שמטיל חוק הפיקוח החדש. אולם פרט לפיתוח קורס מקוון ולתמרוץ ארגונים המפעילים מעונות סמל, עד מועד סיום הביקורת לא שינו האגפים למעונות יום ולהכשרה מקצועית את דרך פעולתם בפתיחת קורסי הכשרה מקצועית. נוכח החסמים של נגישות לקורסים, קושי בהשתתפות בקורסים מקוונים וקושי של מטפלות להקדיש זמן ללמידה ללא שיפוי, עולה חשש שהקורס המקוון - אף אם ייושם בהקדם ובאופן מיטבי - לא יספיק לשם הגידול הנדרש בהיקף המטפלות שקיבלו הכשרה מקצועית.

תחלופת צוות במעונות סמל - עולה מגמה של תחלופת צוות מהירה - לפי נתוני הארגונים המפעילים מעונות סמל - בשנות הלימודים התשע"ט, התש"ף והתשפ"א (2018 - 2021), בין 35% ל-48% מכלל העובדות התחלפו מדי שנה, ויותר מ-50% מהעובדות עזבו במהלך שנת עבודתן הראשונה. הארגונים המפעילים מעונות סמל מסרו למשרד מבקר המדינה כי הם מזהים טיפול איכותי פחות בפעוטות; הפעוטות עשויים לחוות קשיים בשל חוסר היציבות בצוות המטפל בהם, וכן נגרמים נזקים להורים ולמסגרות עקב התחלופה הרבה של הצוות; וכי חלק מהסיבה לתחלופה הוא שכרן של המחנכות-מטפלות, שלפי דבריהם עמד על שכר מינימום עם תוספת של 400 ש"ח בחודש לבעלות הכשרה.

תמרוץ משפחתונים פרטיים לקיום תנאי בטיחות בסיסיים - חוק הפיקוח החדש עוסק במעונות יום שבהם שוהים שבעה פעוטות ומעלה, והאגף מפקח גם על כ-3,600 משפחתוני סמל. אולם, בישראל קיימים גם משפחתונים פרטיים שבהם שישה פעוטות או פחות, שלשום גורם ממשלתי אין מידע על מספר הילדים המטופלים בהם, וגם לא על זהות המטפלות בהם, הכשרתן ועברן הפלילי ועל תנאי הבטיחות במקום. על אף החשיבות שבדאגה לשלומם של כל הפעוטות, האגף למעונות יום לא פיתח ולא קידם תמריצים ולא בחן מודל פיקוח מותאם שיבטיח שבעלות המשפחתונים הפרטיים יעמדו בדרישות בסיסיות של בטיחות פיזית במשפחתון, שהמטפלות יהיו ללא עבר פלילי או שהמטפלות יעברו קורס עזרה ראשונה בסיסי.

הנטל הבירוקרטי ומורכבות הליך קבלת דרגת הסבסוד במסגרות הסמל - בביקורת נמצא כי התהליך שהורים לפעוטות נדרשים לעבור לצורך קבלת דרגת זכאות לסבסוד שכר הלימוד של ילדיהם במסגרות סמל אינו פועל בצורה יעילה ומטיל נטל בירוקרטי על ההורים. ההליך כולל ביצוע פעולות רבות (חמש פעולות ומעלה ב-11% מהמקרים) והגשת מסמכים רבים (חמישה מסמכים ומעלה ב-80% מהמקרים) וכרוך בקושי של הורים בהבנת ההליך והמסמכים שהם נדרשים לצרף. הורים גם נדרשים למלא בקשה לסבסוד ביחס לכל פעוט בנפרד, בכל שנה מחדש, וזאת גם במקרים שבהם הורים יודעים שלא יהיו זכאים לסבסוד כלשהו. נוסף על כך, נמצא שהאגף אינו יודע מה פרק הזמן שחלף מרגע הגשת בקשה לדרגת זכאות לסבסוד ועד מועד אישור הדרגה, שכן הוא אינו אוסף נתונים על מועד מתן ההחלטה בבקשה, ולכן משך הזמן שציין האגף לטיפול בבקשות לסבסוד - כארבעה חודשים וחצי - הוא בגדר השערה בלבד, וייתכן שמשך הזמן ארוך אף יותר. כדי להקל את הנטל פעל האגף להקמת מערכת ASK ONCE שתדע להזין את מרבית הנתונים הנדרשים לצורך בדיקת בקשה לסבסוד מבלי שההורה יידרש לספק נתונים אלו בעצמו, אולם במועד



סיום הביקורת לא ניתנו אישורי כל הגופים הרלוונטיים להעברת המידע לצורך הפעלת המערכת וטרם הוקמה התשתית הטכנולוגית מול מרבית הגופים.

פיקוח האגף על קביעות החברה החיצונית בדבר זכאות לסבסוד - את המוקד הטלפוני ואת מערך קבלת ההחלטות בנוגע לדרגות הזכאות לסבסוד מפעילה חברה חיצונית עבור האגף למעונות יום. בביקורת עלה כי אין באגף למעונות יום נוהל עבודה המפרט את ההנחיות והפעולות הנדרשות מהחברה החיצונית בבואה לקבוע דרגת זכאות לסבסוד, וכי האגף לא ביצע פיקוח ובקרה על פעילות החברה החיצונית ועל השירות הניתן להורים ואין בידי אפשרות לקבוע מדדי איכות, להסיק מסקנות ולשפר את השירות המסופק. האגף גם לא דרש מהחברה החיצונית לאסוף נתונים ומידע על פעולותיה או על השירות שהיא מעניקה. נוסף על כך, מוקד הידע העיקרי על ניהול הבקשות לסבסוד מצוי בידי החברה החיצונית ולא בידי האגף, שאמון על מתן הסבסוד ועל השירות הניתן במסגרת מסגרות היום והפיקוח עליהן.



פעולות האגף למעונות יום לקידום יישום חוק הפיקוח החדש - במטרה לתמרץ מעונות יום להשלים את חובותיהם לשם קבלת אישור ראשוני לפי חוק הפיקוח החדש, הציע האגף למעונות יום הדרכות לעזרה ראשונה והתנהלות בטוחה בחינם לכל עובדיהם. נוסף על כך, התאים האגף את אתר האינטרנט שלו לדרישות החוק החדשות, קיים שולחנות עגולים עם ראשי ארגונים המפעילים מעונות סמל וארגונים המייצגים מעונות פרטיים ופעל מול גורמים חיצוניים ליצירת קמפיין לשם יידוע הציבור עם פתיחת שנת הלימודים התשפ"ב.

פעולות האגף להקלת הנטל הברוקרטי על הורים לפעוטות במסגרות סמל - קיים שיפור במספר הפעולות שנדרשים הורים לבצע ברישום: שיעור ההורים שנדרשו לבצע חמש פעולות ומעלה לאחר הגשת הבקשה הראשונית לסבסוד ירד מ-26% ברישום לשנת הלימודים התשע"ט ל-11% ברישום לשנת התשפ"א. האגף למעונות יום החל לפעול להקמת מערכת ממוחשבת שתדע לאסוף מגופים ציבוריים רלוונטיים את מרבית הנתונים הנדרשים לצורך בדיקת בקשה לסבסוד שהוגשה, בלי שההורה המגיש את הבקשה יידרש לספק נתונים אלו בעצמו (מערכת ASK ONCE). לכשתושלם, מערכת זו אמורה להפחית בהרבה את כמות הפרטים והמידע שעל ההורה לספק ואת מספר המסמכים שעליו להגיש.

עיקרי המלצות הביקורת

השלכות חוק הפיקוח החדש על מודל הסבסוד ופריסת מסגרות הסמל - מומלץ כי האגף למעונות יום ומשרד החינוך יפעלו, בשיתוף הרשויות המקומיות, לשיפור הפריסה של המסגרות כך שתאפשר את מיצוי היתרון הייחודי של מסגרות איכותיות לפעוטות במצב חברתי-כלכלי נמוך, ובפרט בחברה הערבית. כן מומלץ כי זרוע העבודה ומשרד האוצר, בהיוועצות עם הבט"ל, יבחנו אפשרויות למודל הסבסוד באופן שיפתור את העיוותים הקיימים בו, וישפר את האפקטיביות שלו, על מנת לתעדף משפחות במצב חברתי-כלכלי





נמוך. במצב שנוצר עם חוק הפיקוח החדש, שבו גם מסגרות פרטיות יפוקחו על ידי המדינה ויחויבו לעמוד בתנאי הבסיס, אך היצע המסגרות שבהן ניתן סבסוד (מסגרות סמל) משרת כ-27% מהפעוטות בישראל כאמור, מומלץ כי זרוע העבודה תבחן עם משרד האוצר, תוכנית סבסוד, באמצעות שוברים או בדרך אחרת, לאותן המשפחות שעומדות בתבחינים שיוחלט עליהם - מבחינת הכנסה ותעסוקה - ללא קשר למסגרת שבה הם נמצאים (כל עוד היא מסגרת מפקחת - סמל או פרטית), ותקבע מדרגות סבסוד מתאימות למי שעומדים בתבחינים אלו.

מידע על המעונות הפרטיים שעליהם חל חוק הפיקוח החדש - מומלץ כי משרד החינוך יפעל כדי לאתר את המעונות שטרם נרשמו ולהביאם תחת חוק הפיקוח החדש, תוך התמודדות עם חסמים המקשים על מעונות המשרתים אוכלוסיות במצב חברתי-כלכלי נמוך להגיש את הבקשות במסגרת החוק. בכלל זה, מומלץ לבחון אפשרויות ליידוע ולהנגשת התהליך, כולל הנגשה שפתית והנגשה למי שאין להם אוריינות דיגיטלית מספקת או נגישות לאינטרנט, ולבצע ניתוחי נתונים כדי לשפר את אפקטיביות יישום החוק ולתמוך מעונות לעמוד בדרישות.

תמרוץ משפחתונים פרטיים לקיום תנאי בטיחות בסיסיים - מומלץ כי האגף למעונות יום, בהתייעצות עם משרד האוצר ומרכז השלטון המקומי, יבחן מפעם לפעם דרכים לתמרוץ בעלי מסגרות פרטיות שמספר הפעוטות השוהים בהן קטן משבעה לעמוד בדרישות בסיסיות למניעת פגיעות ולאפשרות למתן עזרה ראשונה וישקול להעביר הדרכות למטפלות בהן בדומה להדרכות שהאגף מציע במימונו למחנכות-מטפלות במעונות. זאת כדי להבטיח את שלומם והתפתחותם התקינה של הפעוטות המטופלים במסגרות אלה.

פיקוח אפקטיבי - נוכח משאבי הפיקוח הקיימים - 25 מפקחים של האגף למעונות יום על כ-5,000 מעונות - מומלץ כי משרד החינוך יפעל בהקדם כדי לממש את הכלים העומדים לרשותו להגדלת כמות המפקחים והבודקים, כדי להגיע לפיקוח אפקטיבי וקבוע בהתאם לחוק הפיקוח החדש. הדבר יתרום להבטחת רמה נדרשת של איכות ובטיחות במעונות היום. כן מומלץ כי משרד החינוך יבחן את סוגיית הפיקוח והיקפו ויפעל להתאמתם לסטנדרטים המקובלים בפיקוח על הגיל הרך במשרד.

הכשרה מקצועית למחנכות-מטפלות במעונות יום ותחלופת צוות - מומלץ כי משרד החינוך, בשיתוף האגף להכשרה מקצועית ובתיאום עם משרד האוצר, יגבש מודלים נוספים להגדלת היקפי ההכשרה המקצועית למחנכות-מטפלות במעונות יום, לרבות בכל הנוגע לתמרוץ כספי למטפלות שעברו הכשרה. בין היתר, ניתן לשקול להיעזר בארגונים הגדולים המפעילים מעונות סמל, שלהם ניסיון רב בנושא. הדבר דרוש כדי להגדיל משמעותית את היקף המטפלות המוכשרות ולהקל על המעונות את העמידה בדרישות תקנות הפיקוח החדשות, וכך לשפר את איכות הטיפול בפעוטות. עוד מומלץ כי משרד החינוך, בשיתוף משרד האוצר, יבחן כלים לשיפור מצבן של מחנכות-מטפלות באופן שיביא להפחתת התחלופה שלהן וליציבות הצוות במסגרות.

הנטל הברוקרטי ומורכבות הליך קבלת דרגת הסבסוד במסגרות הסמל - מומלץ כי האגף למעונות יום יבחן באופן מקיף את הליך הגשת הבקשות לסבסוד וימצא דרכים ליעל אותו. בין היתר ניתן לעשות זאת במסגרת פעולות האגף להתקשרות חדשה עם חברה חיצונית לצורך קביעת דרגות סבסוד. מומלץ כי האגף יגבש מודל מקיף לפיקוח ובקרה



שיבטיח מינהל תקין, שיפור השירות לציבור ושימור ידע וכן את העברת כלל המידע והידע הרלוונטיים באופן מסודר לחברה שיתקשר עימה. כן מומלץ כי במסגרת ההתקשרות החדשה יקבע האגף נוהל הפעלה וסטנדרטים אחידים וברורים וידרוש איסוף נתונים שוטף. ניתן להקל את הנטל גם באמצעות השלמת המערכת הממוחשבת לקבלת מידע מגופים ציבוריים ובחינת הצורך בדרישה להגשת בקשות ולצירוף מסמכים גם במקרים שאינם מזכים בסבסוד וגם ברישום פעוטות הממשיכים לשנת לימודים נוספת.



הפריסה הארצית של מעונות סמל, לפי מחוזות זרוע העבודה



על פי נתוני זרוע העבודה והלמ"ס, בעיבוד משרד מבקר המדינה. מקור המפה: הלמ"ס, "אפיון יחידות גאוגרפיות וסיווגן לפי הרמה החברתית-כלכלית של האוכלוסייה בשנת 2017".



סיכום

בביקורת עלה כי אף שחינוך לפעוטות הוא שלב מכריע ביצירת שוויון הזדמנויות, בפועל הפריסה ומנגנון הסבסוד של מסגרות הסמל משאירים משפחות רבות במצב חברתי-כלכלי נמוך ללא אפשרות ליהנות ממסגרת בעלת סמל, שבה המחיר מפוקח ויש אפשרות לסבסוד שכר הלימוד; מאידך גיסא, מעונות סמל רבים משרתים אוכלוסייה חזקה מבחינה חברתית-כלכלית, שלמעשה מקבלת הטבה בדמות מחיר מפוקח, שככלל נמוך ממחיר השוק של מעונות באזור מגוריה.

מומלץ כי האגף למעונות יום, בשיתוף משרד האוצר, יבחן את מודל הסבסוד על רקע השפעת חוק הפיקוח החדש על שוק המעונות כדי לאפשר ליותר משפחות במצב חברתי-כלכלי נמוך להעניק לילדיהן חינוך-טיפול איכותי בגילי אפס עד שלוש. עוד מומלץ כי משרד החינוך, שאליו אמור לעבור תחום מעונות היום בעת סיום הביקורת (לפי החלטת ממשלה מינואר 2022), יבחן דרכים לתמרץ מעונות ביישובים ושכונות באשכולות חברתיים-כלכליים נמוכים ולתמוך בהם כדי שיוכלו לעמוד בתנאי חוק הפיקוח החדש ולהיכנס תחת הפיקוח והאכיפה הנובעים ממנו ולתת חינוך-טיפול איכותי יותר לפעוטות הזקוקים לכך.

לבסוף, מוטל על משרד החינוך - שאליו עובר תחום זה במועד סיום הביקורת - וכן על כלל הגורמים הנוספים המעורבים - זרוע העבודה, המועצה לגיל הרך ומשרד האוצר - לממש את השינוי האסטרטגי שחל עם יישום חוק הפיקוח החדש ותקנותיו והמעבר של עיקר הפעילות של האגף למעונות יום למשרד החינוך, זאת בשם לב להמלצות שבדוח זה, כך שתתאפשר קפיצת המדרגה הנדרשת באיכות החינוך-טיפול הניתן לפעוטות בגילי אפס עד שלוש, ובפרט לפעוטות במצב חברתי-כלכלי נמוך.