

תמוז, התשע"ט  
יולי 2019

## מסמך רקע בנושא מערך מעונות היום המפוקחים בישראל

הארגונים  
החברתיים  
המפעילים  
מעונות יום



מוגש לוועדה הממשלתית לבחינת מערך מעונות היום



יוסי קוצ'יק

ניהול, יזמות, ייעוץ בע"מ

א' בתמוז, תשע"ט  
4 ביולי, 2019

**לכבוד,  
מר מרדכי אלישע,  
יו"ר הוועדה הממשלתית ל"שיפור וייעול מערך מעונות היום בעלי סמל"**

**אנו קבוצת ארגונים חברתיים המפעילים את מעונות היום לפעוטות, ומייצגים את מרבית הרשתות הגדולות בענף ומעל 1,000 מעונות, להלן (לפי סדר א"ב):**

- אמונה – תנועת האישה הדתית
- ארגון נשי חירות בישראל
- בית יעקב
- החברה למתנ"סים – "התחלה חכמה"
- ויצו העולמית
- נאות מרגלית
- נעמת
- פורום איגוד מעונות היום

**בעשור האחרון התפתח קושי הולך וגובר, עד כדי משבר עמוק, בענף הטיפול בילדים בגיל הרך: מצד אחד - קיים מחסור הולך וגובר במטפלות לגיל הרך ותחלופה גבוהה, המובילים לקריסת ההתנהלות הבטוחה השוטפת במעונות.**

**מצד שני - קיים תפעול גרעוני מובנה של מעונות היום, אשר גורם להעמקת המשבר ולכשל שוק מקיף.**

למרות פניותינו למשרד האוצר ולמשרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים - לא קיבלנו מענה לסוגיות מרכזיות, מה שהוביל אותנו לנקיטת אמצעים ולהשבתת המעונות ליום אחד בספטמבר 2018.

בעקבות ההשבתה התקבלה החלטת ממשלה על הקמת ועדת בדיקה ואנו מביאים בפניה את עמדותינו, הצעות לכיווני-פעולה וכן המלצות וחלופות ביחס להסדרה ולתיקון פגמים מהותיים במערך מעונות היום בעלי סמל. אנו מקווים כי המסמך המצורף יסייע בידכם בגיבוש המלצות הוועדה.  
בברכה,

מנכ"ל החברה למתנ"סים	יו"ר בית יעקב	מנכ"ל ארגון נשי חירות בישראל	יו"ר אמונה
יו"ר ויצו העולמית	פורום איגוד מעונות היום	יו"ר נעמת	מנכ"ל נאות מרגלית

## תוכן עניינים

<b>3</b>	<b>תקציר מנהלים</b>
<b>4</b>	<b>פתיח</b>
4	תיאור הענף - הארגונים המנהלים את מעונות היום
5	השוואות בינלאומיות
6	תרומת הארגונים - מערכת חינוכית, תעסוקת נשים, תרומה לכלכלה
6	תמורות בחינוך ילדים (מגמה לחינוך חנים מגיל לידה)
<b>7</b>	<b>הצורך במעונות יום מסובסדים וביקושים</b>
<b>8</b>	<b>תנאי העבודה</b>
9	שכר סייעות לגננות בשלטון המקומי
<b>12</b>	<b>המצב הרצוי</b>
12	מודל המעון הרצוי
12	מציאות מול מודל המעון הרצוי
<b>13</b>	<b>מיפוי הבעיות המרכזיות</b>
13	א) מאפיינים של שוק העבודה ומצב הענף: השלכות על המחנכות-מטפלות במעונות
15	ב) סל התשומות והשפעותיו על מכלול היבטים של תפעול המעונות
<b>18</b>	<b>המלצות ליישום מודל המעון הרצוי</b>
18	רקע
18	מעון מודל משרד הכלכלה
21	מודל המעון הרצוי

## תקציר מנהלים

המשאב האנושי חיוני ביותר למדינת ישראל. תקופת החיים מלידה עד גיל 3 (הגיל הרך) היא שלב מכונן בעתידו ובהצלחתו של הילד וחשיבותה מרכזית להתפתחות תקינה ולבניית כישורי יסוד. ישראל יוצאת דופן בשיעור הילודה הגבוה במערב ואף בשיעור השתתפות גבוה, יחסית, של נשים בשוק העבודה. למרות זאת, המדינה לא מקדישה לגיל הרך די משאבים ותשומת לב מתבקשת. התוצאות הן - קושי חריף לספק טיפול איכותי, עלויות גבוהות ביותר המוטלות על ההורים, חוסר נגישות לשירותים מפוקחים של טיפול בגיל הרך, אובדן של הון אנושי, התרחבות פערים כלכליים-חברתיים וכדומה. בכוחה של המדינה לצמצם את הפערים ההתחלתיים ההולכים ומתרחבים, ולתרום תרומה מכרעת לשוויון הזדמנויות מהותי, שוויון מגדרי ואיזון בין הגשמה מקצועית לבין הורות ומשפחה.

נכון לשנת הלימודים תשע"ז - 2016-2017 [פעלו כ-2,058 מעונות יום הנתונים לפיקוח של המדינה](#) ובהם התאפשר סבסוד שכר-לימוד. במעונות היום המפוקחים משולבים **כמאה אלף ילדים מלידה עד גיל 3**. בישראל, רמת ההשקעה הציבורית השנתית במסגרות לילדים מתחת לגיל שלוש עומדת על כ-20% ביחס לממוצע במדינות ה-OECD במונחי שוויון כוח קנייה (2,713 דולר לעומת 12,433 דולר בהתאמה - לשנה).

**הארגונים המפעילים מעונות בפיקוח** הם השדרה המרכזית המובילה את הטיפול בילדים בגיל הרך, אך הם מתמודדים עם מצוקות ומשבר הולך ומחריף בענף הטיפול בגיל הרך, הנובע הן **ממחסור קיצוני בכוח אדם** (בין, השאר, עקב - שכר נמוך בכניסה לתפקיד מחנכת-מטפלת; תקינה נמוכה; חלופות תעסוקתיות בשוק עבודה שמשתנה בעקבות חוק חינוך חובה מגיל 3; תנאי עבודה קשים היוצרים שחיקה בקרב עובדות המעונות ומובילים לתחלופה גבוהה בקרבן; תפקיד במיצוב נמוך) והן **מצורך של המפעילים לממן עלויות מסוגים שונים, שאינן נכללות בסל התשומות**, לדוגמה: תוספות ורכיבי שכר למחנכות-מטפלות ולמבשלות; הוצאות אחזקה, בדק בית, הצטיידות ותקורה; מנגנון הצמדה שאינו מפצה על שינויים במהלך השנה; העדר מימון לבניית מעונות חדשים ולציוד; מימון מלא של הנגשת מעונות על פי דרישות החוק מימון עלויות בתוקף חוק הפיקוח על מעונות יום לפעוטות (התשע"ט-2019).

אנו מצפים להחלת מסמך [סטנדרטים להפעלת מסגרות חינוכיות לפעוטות](#): דו"ח ועדה מייעצת בראשותה של פרופ' רוזנטל (ינואר, 2009), שהוכן במסגרת משרד התעשייה המסחר והתעסוקה, אגף מעונות יום ומשפחתונים לגיל הרך. זאת **כבסיס למודל רצוי של מעונות יום**. בנוסף, אנו מציגים במסמך זה שורה של המלצות פרקטיות וביניהן - שיפור התקינה: תוספת של מטפלת אחת לפחות לכל כיתה; שיפור השכר לעובדות המעונות ושיפור תנאי העסקתן; פתיחת סל התשומות לגבי מכלול רכיבים, שממומנים, כיום, על ידי הארגונים המפעילים ללא שיפוי של המדינה; שיפור ופיתוח של מערך ההכשרות; קידום תכניות לגיוס כוח אדם; יצירת מסלולי קידום מקצועי בענף הטיפול בגיל הרך; תיקון מנגנון ההצמדה.

אנו רואים **בוועדה הממשלתית לבחינת מערך מעונות היום 2019**, גורם חיוני ומרכזי לקידום פתרונות זמינים מצד המדינה למניעת קריסתו של ענף הטיפול בגיל הרך וליישום אמצעים, באופן מהיר ואפקטיבי, שיובילו לשגשוג המעונות המפוקחים התורמים לאיתנות של החברה והכלכלה. אנו - **הארגונים המפעילים מעונות בפיקוח** - מצפים להיות חלק בלתי נפרד ושותפים לתהליכים אלה.

## פתיח

המשאב האנושי חיוני ביותר למדינת ישראל. תקופת החיים מלידה עד גיל 3 (הגיל הרך) היא שלב מכונן בעתידו של הילד/ה וחשיבותה מרכזית להתפתחות תקינה ולבניית כישורי יסוד. ישראל יוצאת דופן בשיעור הילודה הגבוה במערב ואף בשיעור השתתפות גבוה, יחסית, של נשים בשוק העבודה. למרות זאת, המדינה לא מקצה לגיל הרך די משאבים מותאמים ותשומת לב מתבקשת. התוצאות הן - קושי חריף לספק טיפול איכותי, עלויות גבוהות המוטלות על ההורים, חוסר נגישות לשירותים מפוקחים של טיפול בגיל הרך, אובדן של הון אנושי, התרחבות פערים כלכליים-חברתיים וכדומה.

בכוחה של המדינה לצמצם את הפערים ההתחלתיים ההולכים ומתרחבים, ולתרום תרומה מכרעת לשוויון הזדמנויות מהותי, שוויון מגדרי והגדלת הפריון ברמת המשק כולו.

אף על פי שמדינת ישראל יוצאת דופן הן בשיעור הילודה הגבוה במערב, ובשיעור השתתפות גבוה יחסית של נשים בשוק העבודה, המדינה לא הקדישה לגיל הרך את המשאבים ואת תשומת הלב השלטונית המתבקשת, והתוצאה היא איכות טיפול ירודה אשר פוגעת בהתפתחותם של רבים מילדי ישראל, עלויות גבוהות ביותר המוטלות על ההורים, חוסר נגישות, התרחבות הפערים הכלכליים-חברתיים וכדומה. מכאן הצורך לשינוי תפיסתי מעמיק שישים דגש על הגיל הרך כשלב המכונן הקובע את עתידו של הילד והאדם, שחשיבותו להתפתחות תקינה ולבניית מסד הכישורים הבסיסיים. בגיבוש מדיניות ממוקדת בגיל הרך, יש בכוחה של המדינה לצמצם את הפערים ההתחלתיים ההולכים ומתרחבים, ולתרום תרומה מכרעת לחתירה לעבר שוויון הזדמנויות מהותי, שוויון מגדרי ואיזון בין הגשמה מקצועית לבין הורות ומשפחה<sup>1</sup>.

## תיאור הענף - הארגונים המנהלים את מעונות היום

נכון לשנת הלימודים תשע"ז - 2016-2017 פעלו בישראל [כ-2,058 מעונות יום](#) הנתונים לפיקוח של המדינה ובהם התאפשר סבסוד שכר-לימוד<sup>2</sup>.

במעונות היום המפוקחים משולבים כמאה אלף ילדים מלידה עד גיל 3, שהם כ-25% מכלל הילדים בגיל הרך בישראל. בדרך כלל להורים עובדים. חלקם מופנים ונתמכים על ידי המחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות (על פי חוק פעוטות בסיכון: הזכות למעון יום, התש"ס-2000). במעונות אלה מועסקות מעל 16,000 עובדות<sup>3</sup> (בהיקפי משרות משתנים) בתפקידי מנהלות, מחנכות-מחנכות-מטפלות, מבשלות.

המדינה חתומה על חוזים עם הגופים המפעילים שתפקידם לדאוג לפיקוח, להכשרת המחנכות - מטפלות ולרישום ושיבוץ הילדים. ברוב המקרים גופים אלו הם שאחראים על העברת כספי הסבסוד מהמדינה לעובדות המעונות.

עד לאמצע המאה ה-20, הטיפול בגיל הרך היה באחריות בלעדית של משקי הבית. ככל שגדלה ההשתתפות של נשים בשוק העבודה גבר הצורך בקיום מסגרות לגיל הרך מחוץ לבית: "משפחתונים", "פעוטונים", "מעונות יום" וכדומה. מאז ועד היום לא התפתחה משנה סדורה באשר לתפקידה של המדינה בטיפול ובחינוך ילדים בגילאים המוקדמים - בפרט מלידה ועד גיל 3, ולא הוגדרה חלוקת האחריות והעלויות בין המדינה לבין ההורים.

<sup>1</sup> מתוך: "היפוך הפירמידה" - חזון ומדיניות לגיל הרך בישראל, פרופ' מנואל טרכטנברג, מרץ 2019.  
<sup>2</sup> הנתון לקוח מתוך - דו"ח חופש המידע לשנת 2017: משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, עמוד 81  
<sup>3</sup> הנתון מעובד מתוך: [המלצות סופיות של ועדת המחירים לעניין תעריף מעונות היום - 27.11.2012](#)

## מסמך רקע בנושא מערך מעונות היום המפוקחים בישראל מוגש לוועדה הממשלתית לבחינת מערך מעונות היום 2019

בהערכה כוללת, למעלה ממחצית מהמסגרות המטפלות בילדים עד גיל שלוש אינן נמצאות בפיקוח ממשלתי. אישור "חוק הפיקוח" בכנסת בנובמבר 2018 היה צעד בכיוון הנכון, אבל הוא רחוק מאוד מלתת מענה לכשלים הקיימים. הקמת המועצה לגיל הרך מהווה לא רק פריצת דרך בהתייחסות לגיל הרך בישראל, אלא גם תקדים ברמה הבינלאומית, שכן במדינות ה-OECD האחרות אין עדיין גוף ממלכתי שכזה<sup>4</sup>.

### השוואות בינלאומיות

בישראל, למספר מוגבל של ילדים בגילאי 0-3 יש מקום במעון יום מפוקח ומסובסד. מדינות באירופה, כמו - אסטוניה, גרמניה, דנמרק, מלטה, נורבגיה, סלובניה, פינלנד ושבדיה מבטיחות זכות חוקית לחינוך / לטיפול לילדים מגיל לידה. הדגם השכיח הוא הבטחת מקום במעונות יום לכלל הילדים<sup>5</sup>. עוד צוין (בן עמי, עמודים 12 - 13) כי במדינות כמו - אוסטריה, איסלנד, אסטוניה, בלגיה (לקהילה הגרמנית), לטביה, סלובניה, נורבגיה, פינלנד ושבדיה - החינוך לגיל הרך ציבורי לגמרי, או מסובסד מן ההוצאה הציבורית. בחלק ממדינות אירופה החינוך המלא לגיל הרך דורש השתתפות מההורים (בן עמי, עמוד 19) זאת בהסדרים שונים (בן עמי, עמודים 20 - 21).

המעורבות הממשלתית במימון החינוך בגיל הרך באה לידי ביטוי בהיקף התקציבים שהמדינות משקיעות בתחום זה ובמנגנונים המשמשים אותן לצורך זה. על-פי נתוני ה-OECD ההוצאה הציבורית בישראל על חינוך לגילאי 0-6 (מסגרות לגיל הרך והוצאות על חינוך קדם-יסודי) **עומדת על 0.8% מהתל"ג בלבד**. המדינות שבהן שיעור ההוצאה הציבורית על חינוך בגיל הרך הוא הגבוה ביותר הן דנמרק (2% מהתל"ג), שבדיה (1.6% מהתל"ג), נורבגיה וצרפת (1.2% מהתל"ג)<sup>6</sup>.

בישראל, רמת ההשקעה הציבורית במסגרות לילדים מתחת לגיל שלוש נמוכה בהשוואה למדינות אחרות וביחס לממוצע ה-OECD ועומדת על 2,713 דולר בשנה (במונחי שוויון כוח קנייה), לעומת 12,433 דולר בשנה בממוצע ה-OECD. המימון הציבורי של מסגרות אלה עמד ב-2015 על כ-15% בלבד מכלל ההוצאה על מסגרות אלה.

**נכון לשנת 2016 ההשקעה הפרטית בחינוך לגיל הרך ביחס לתוצר היא הגבוהה ב-OECD!**<sup>7</sup> (85% מסך ההוצאה על החינוך לגיל הרך!)

כדי להתאים את ההשקעה הממשלתית בילדי ישראל בגילאי לידה עד 3 לזו המקובלת במדינות המפותחות, נדרשים כ-20 מיליארד ₪.

הערכות שפורסמו בעבר על ידי משרד החינוך אומדות ב-1.4 מיליארד ₪ את הקף ההשקעה הנדרש על מנת להשוות את היחס שבין מספר המטפלות לילדים במעונות בישראל (6:1) לזה המקובל ב-OECD בלבד (4:1). נתון זה מהווה בסיס להתייחסות הנדרשת לצורך צמצום הפערים.

<sup>4</sup> מתוך: "היפור הפירמידה" - חזון ומדיניות לגיל הרך בישראל, פרופ' מנואל טרכטנברג, מרץ 2019.

<sup>5</sup> בן עמי, איתמר. 2014 (תאריך משוער): **חינוך חנים לגיל הרך: סקירה משווה**. הוצאת מכון ון ליר, עמוד 4.

<sup>6</sup> מתוך - מדיניות ציבורית בתחום החינוך בגיל הרך - סקירה משווה מתוך מ.מ.מ - מרכז מחקר ומידע של הכנסת, יולי 2015

<sup>7</sup> ראה פירוט בעמוד הבא - Private spending on education.

### תרומת הארגונים - מערכת חינוכית, תעסוקת נשים, תרומה לכלכלה

בישראל קיימות שתי מסגרות העיקריות לטיפול בילדים עד גיל 3: מעונות יום ומשפחתונים. מעונות היום בישראל הוקמו על ידי ארגוני נשים עוד טרם קום המדינה, כאשר מטרתם העיקרית הייתה לסייע לנשים עובדות. לאחר הקמת המדינה, המשיכו ארגוני הנשים להפעיל מעונות, כאשר מעורבות הממשלה התבטאה בהשמה במעונות של ילדים ממשפחות מצוקה וילדי עולים, שהתשלום עבורם כוסה כמעט במלואו על-ידי שירותי הסעד.

בשנת 1973, עם הקמתה של היחידה לקידום נשים במשרד העבודה, הוחל בסבסוד ממשלתי של שכר לימוד במעונות עבור ילדי אימהות עובדות.

הורים זכאים לסבסוד שכר הלימוד<sup>8</sup> בהתאם לקריטריונים שונים (מספר הילדים, גובה ההכנסה ועוד), רק אם ילדיהם רשומים למשפחתון או למעון המצוי תחת פיקוח משרד העבודה והרווחה. היצע המסגרות נמוך מהביקוש: בשנת הלימודים תשע"ז (2016-2017) טופלו רק כרבע מכלל הילדים/ות עד גיל 3 במשפחתונים ובמעונות מפוקחים (מזרחי-סימון ושוורץ, 2018) כלומר, כ-100 אלף ילדים מתוך כ-400 אלף ילדים בקבוצת גיל זו.

סבסוד מעונות היום והמשפחתונים אינו גבוה ואינו אוניברסלי.

#### ארגוני המעונות מסייעים בהשגת שתי מטרות:

- א. שוויון הזדמנויות מהותי
  - ב. שוויון מגדרי ואיזון בין הגשמה מקצועית לבין הורות ומשפחה.
- בצד השקעה טיפולית בילדים, מעניקים מעונות היום המפוקחים מעטפת פדגוגית התורמת להתפתחות סנסו-מוטורית, רגשית-חברתית, ושפתית-קוגניטיבית.

### תמורות בחינוך ילדים (מגמה לחינוך חנינם מגיל לידה)

- אי השוויון בהישגים לימודיים בישראל הוא מהגבוהים בעולם והגורם העיקרי לו הוא אי השוויון הכלכלי (בן דוד, 2011). בסקירה עדכנית<sup>9</sup> של חוקרים במרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל נאמר -
- התפתחות תקינה של המוח ומערכת העצבים המרכזית תלויה בחוויות ובהתנסויות סביבתיות מעשירות;
  - חסכים ועקה (stress), במיוחד כרוניים, מעכבים התפתחות תקינה של יכולות (פיזיות, קוגניטיביות, חברתיות);
  - לילדים ממשפחות הנמצאות במעמד חברתי-כלכלי נמוך עלולים להיגרם חסכים סביבתיים וכן עקה;
  - מצב זה מוביל להתפתחות תהליכים של אי-שוויון קוגניטיבי ולפתיחת פערים בהישגים לימודיים.

החוקרים ממליצים על התערבות מוקדמת ואינטנסיבית בגיל הרך, כאשר המוח של הילדים גמיש במיוחד. יעילות של התערבות בגיל הרך<sup>10</sup> עולה בהרבה על התערבויות בגיל מאוחר יותר בילדות.

<sup>8</sup> לפי חישוב שערך בנק ישראל (2016), הסבסוד הממוצע להורים עומד על כ-45% מהתשלום החודשי המלא למסגרת. שכר הלימוד החודשי להורים עובדים שילדיהם מטופלים במשפחתונים המפוקחים נע בין 710 ₪ (או 743 ₪ לתינוק) ברמות השכר הנמוכות ביותר (הכנסה לנפש של עד 2,100 ₪ לחודש) ל-1,948 ₪ (או 2,028 ₪ לתינוק) במשפחות שבהן רמת ההכנסה לנפש עולה על 5,301 ₪ לחודש.

<sup>9</sup> שביט ואחרים. 2018: אי שוויון מתהווה בגיל הרך: על הקשר בין עוני, גירויים חושיים, התפתחות הילד והישגים - סקירת ספרות. מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, בתמיכת קרן ון-ליר. עמוד 3.

<sup>10</sup> ראו גם: תקציר נתונים של הבנק העולמי המופיעים באתר ג'וינט-ישראל-אשלים (פיסקה ראשונה). עוד בנושא: טרכטנברג, מ. ואחרים. (2019). "היפוך הפירמידה": חזון ומדיניות לגיל הרך בישראל. הוצאת מוסד שמואל נאמן למחקר מדיניות לאומית - הטכניון.

## הצורך במעונות יום מסובסדים וביקושים

הולכת וגוברת המודעות הציבורית לערכן החברתי-כלכלי של מסגרות חינוכיות-טיפוליות לגיל הרך, בהיותן שירות ציבורי-אוניברסלי המביא לצמצום של אי-שוויון ופערים חברתיים. [דו"ח מחקר - גיל הינקות בישראל: צרכי הילדים וההורים, שירותים ומדיניות](#) (מכון ברוקדייל, 2016, עמודים 1, 29-34) קובע כי "לתמיכה בגיל הינקות יש השפעה עמוקה הן על עתידם החברתי-כלכלי של הילדים והן על מצבה של החברה כולה, שכן היא תורמת לשיפור הישגים במגוון תחומי התפתחות ומצמצמת פערים חברתיים... כמו כן, [ניתן למנף השקעה בגיל הינקות כדי להשפיע על מדיניות בתחומים שונים, כולל השתתפות נשים בשוק העבודה, שיפור מצבן של אוכלוסיות בשוליים והפחתת ההעברה הבין-דורית של העוני](#)".

כחברה המעודדת הורים, במיוחד במשפחות צעירות, להשתלב בשוק התעסוקה, לחזק את הבסיס הכלכלי של המשפחה ולתרום לחברה ולמשק - אנו זקוקים למסגרות איכותיות, נגישות, זמינות, מסובסדות ומפוקחות לטיפול ולחינוך בגיל הרך.

[מחקר של בנק ישראל](#) (2016) מעלה כי סבסוד מעונות יום ומשפחתונים הנו **כלי מדיניות אפקטיבי להגברת תעסוקה של אימהות לילדים בגיל הרך. הניתוח... מעלה כי הסבסוד תורם גם להעלאת שכרן של האימהות בשנים הראשונות לאחר הלידה.**

גידול משמעותי<sup>11</sup> בביצוע השקעות ממשלתיות בתשתיות פיזיות (הקמה של מעונות חדשים כחלק מהקמה של כל שכונה חדשה, שיפור והרחבה של מעונות קיימים בהתאם לגידול בצרכים) כמו גם במשאב האנושי (תכניות לעידוד התעסוקה במעונות לגיל הרך, כולל הכשרה ותגמול תואם לעובדות) יענו ל צרכים וביקושים ויצמצמו את המחסור הן במקומות לילדים במעונות והן בגיוס ובשימור עובדות.

<sup>11</sup> משרדי האוצר והכלכלה הודיעו לפני כ-5 שנים, על הסרת חסמים בירוקרטיים, תוך כוונה להשקיע 1.2 מיליארד ש"ח, [להוסיף תוך שנתיים 400 מעונות-יום חדשים](#) (הגדלת ההצע ב-25%), מפוקחים ומסובסדים ולשלב בהם כ-30,000 פעוטות נוספים עד גיל 3 (פורסם ב-12.08.14). בפועל הוקמו מעט מעל 100 מעונות חדשים (ראו נתונים בתוך: [דו"ח מעקב: יישום החלטות הממשלה בנושא מעונות יום](#). המרכז להעצמת האזרח. מרץ 2017). קיים פער בולט בין הקצאת תקציבים לבין הקמה בפועל של מעונות חדשים: [דו"ח חופש המידע לשנת 2017: משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים](#), מציין, לדוגמה, כי בשנת 2017 הונפקו 53 סמלים עבור מעונות שנבנו מתקצוב המשרד (עמוד 81).



**מסמך רקע בנושא מערך מעונות היום המפוקחים בישראל  
מוגש לוועדה הממשלתית לבחינת מערך מעונות היום 2019**

**תנאי העבודה**

אין עוררין על כך שעבודת הטיפול (care) חיונית לאיכות החיים של כל אחד ואחת מאתנו ונושאת תרומה מרכזית לרווחת החברה ולכלכלה. [סוגיית הגרעון הטיפולי](#) - מחסור הולך וגובר בכוח אדם טיפולי היא תופעה שכיחה בעולם המערבי<sup>12</sup>. בעשור האחרון הולך ומתפתח בישראל מחסור חריף בעובדות בטיפול בילדים בגיל הרך, שהשלכותיו משפיעות על מעונות היום ועל זמינות השירות לילדים, למשפחות, לקהילות ולכלל החברה. בהשוואה לסייעות<sup>13</sup> בגני ילדים עירוניים עבודת המחנכות - מטפלות במעונות היום - קשה ותובענית הרבה יותר ומתגמלת פחות מבחינה כלכלית<sup>14</sup>:

הפרמטר	גני ילדים של הרשות המקומית לגילאי 3 ומעלה	מעונות יום לגיל הרך של מפעילים בפיקוח ממשלתי: גילאי 3 חודשים עד 3 שנים
<b>תקינה</b>	גננת + 2 סייעות ל-35 ילדים לאורך כל יום הלימודים. סה"כ 3 משרות לכל כיתה.	התקינה הנדרשת הינה קשיחה ונקבעת בהתאם לגיל הילד (תינוק או פעוט - <a href="#">על פי סל השירותים תשע"א</a> ) - 2 מחנכות-מטפלות כמעט לאורך כל שעות הפעילות. סה"כ 8.94 משרות בפרוגרמה ל-3 כיתות הכוללות כיתת תינוקות (עד 18), כיתת פעוטות-צעירים (עד 27), כיתת פעוטות-בוגרים (עד 33). צרכי הילדים בגילאי 3 חודשים עד 3 שנים יוצרים דרישות מורכבות ורבות על הצוות ומעמסה כבדה בכל כיתה.
<b>מהות העבודה</b>	בעיקר פעילות חינוכית (תמיכה פדגוגית פרטנית בהנחיית הגננת) ותחזוקה (סידור וניקיון, בהיקף פחות לעומת המעון. אינן ממלאות משימות של החתלה, האכלה וכד'). בראש כל כיתת-גן עירוני נמצאת גננת מוסמכת, בדרך כלל, בעלת הכשרה אקדמית, שהיא מנהלת הגן בכל היבטיו.	בעיקר פעילות טיפולית-פרטנית (כגון: <b>החתלה, האכלה, השכבה לשינה/למנוחה</b> ); מטלות ניקיון מלאות הנגזרות מגיל התינוקות והפעוטות ומאופי הפעילות בכיתה; כל צוות הכיתה עוסק במקביל גם במשימות חינוכיות - פרטניות ובעבודה בקבוצות קטנות.
<b>שעות עבודה</b>	07:30 עד 14:45. בימי שישי עד השעה 13:00. סה"כ <b>41.50 שעות שבועיות, כולל שעות פתיחה / סגירה</b> . זאת בעוד שעות השהות של הילדים הן - בין 07:55 עד 14:00. בגנים המופעלים שישה ימים בשבוע המשרה מחושבת לפי משרה מלאה ותוספת של <b>18.75% בגין עבודה ביום ו' (שם, עמוד 5)</b> .	07:00 - 16:00 ובימי שישי עד השעה 13:00 (לא כולל שעת הארכה עד השעה 17:00, הנהוגה כיום במעונות רבים). <b>המעון פועל 51 שעות שבועיות</b> . אלה הן שעות שהות של הילדים, לא כולל שעות פתיחה / סגירה. משרה מלאה מחושבת לפי 42 שעות שבועיות.
<b>ימי עבודה מול חופשות</b>	<b>219 ימי לימוד בגני הפועלים 6 ימים בשבוע</b> . 90 ימי חופשה: <b>יותר מפי-2 ימי חופשה מאשר למטפלת במעון</b> .	<b>269 ימים של הפעלת המעונות המחויבים לפעול 6 ימים בשבוע. 44 ימים חופשה</b>
<b>דרישות לקבלה ולהעסקה</b>	12 שנות לימוד + <b>קורס הכשרת סייעות תוך שנתיים מתחילת העבודה</b> (בקישור, עמוד 11)	12 שנות לימוד + <b>קורס לסיווג מקצועי 1 תוך שנה מתחילת העבודה</b> (בקישור, עמוד 24). קיים קושי להשלים את דרישות הלימוד ולעמוד במבחנים לסיווג מקצועי.
<b>שכר</b>	ראה "שכר סייעות לגננות בשלטון המקומי" בעמוד הבא.	שכר התחלתי: <b>שכר מינימום</b> (29.12 ש/שעה; 5,300 ש' למשרה מלאה) + תוספת גלובלית של 400 ש' למי שעברה בהצלחה בחינות לסיווג מקצועי.

<sup>12</sup> חסון ודגן-בחגלו, 2019.

<sup>13</sup> החלת חוק חינוך חינוך חינוך לגילאי 3 ו-4 הביא לנטישה גדולה של מטפלות במעונות היום ומעבר לתפקיד סייעות.

<sup>14</sup> ראו גם: חסייסי, ראדה (2014): [מעמדן ותנאי העסקתן של מטפלות במעונות יום ובמשפחתונים](#). הכנסת - מרכז המחקר והמידע.

**מסמך רקע בנושא מערך מעונות היום המפוקחים בישראל  
מוגש לוועדה הממשלתית לבחינת מערך מעונות היום 2019**

**שכר סייעות לגננות בשלטון המקומי**

ההשוואה המרכזית של תנאי ההעסקה במעונות היום הינן למול הסייעות לגננות בשלטון המקומי, אשר הינן היקף משמעותי ביותר מכוח העבודה בענף החינוך בגיל הרך במדינת ישראל. תנאי העסקתן של הסייעות מעוגן בחוקת העבודה של השלטון המקומי, ובהסכמים קיבוציים רבים. במסגרת ההסכמים הקיבוציים זכאיות הסייעות לתמורות שכריות משמעותיות, כמפורט להלן.

**עלות העסקת סייעת לגננת בשלטון המקומי (במחירי 2017):**

רכיב	סכום	הנחות עבודה
שכר יסוד	2,344.71	דרגה 7
תוספת וותק	297.37	12 שנות וותק לשכר (לרבות שירות צבאי)
<b>שכר משולב</b>	<b>2,642.08</b>	
תוספת איזון משרדי	257.37	
תוספת 1999	180.98	6.85%
תוספת 1997	105.68	4%
גמול השתלמות	328.76	
תוספת 2001	126.54	3.60%
תוספת סייעות	264.21	10%
תוספת בלתי יחודיים	1,142.63	
תוספת מעו"ף	950.00	
תוספת שקלית 2009	235.00	
תוספת 2011	383.34	6.15%
אחזית 2016	61.20	נכון ל-2017 (לפני פעימות '18 – '19)
שקלית 2016	37.4	נכון ל-2017 (לפני פעימות '18 – '19)
תוספת "אופק חדש"	132.10	5%
<b>סה"כ בסיס לערך שעה</b>	<b>6,847.30</b>	
קצובת נסיעה	246.00	
קצובת טלפון	48.60	
דמי הבראה	360.00	ממוצע חודשי
קצובת ביגוד	179.17	ממוצע חודשי
תוספת מעונות	315.00	בהנחה שיש ילד אחד עד גיל 5
<b>סה"כ ברוטו חודשי (לפני ש.ג.)</b>	<b>7,996.07</b>	
הפרשות מעסיק לתגמולים וע"ח פיצויי פטורים	1,443.93	לרבות השלמת 2.33%
הפרשת מעסיק לקרן השתלמות	540.55	
הפרשת מעסיק לגמל 5%	39.44	
הפרשת מעסיק לביטוח לאומי	358.06	
מס שכר	2,083.07	למלכ"רים (לא קיים ברשויות)
<b>סה"כ עלות חודשית ממוצעת</b>	<b>12,461.11</b>	

## מסמך רקע בנושא מערך מעונות היום המפוקחים בישראל מוגש לוועדה הממשלתית לבחינת מערך מעונות היום 2019

### היעדרויות

- קיימים מספר רכיבים שיש להתחשב בהם להתאמת האיוש למול התקינה הנדרשת שבהערכה שמרנית עומד על 10%, ומורכב בין השאר מ:
  - חצי שעת הפסקה ביום עבודה של 9 שעות.
  - קיצור שבוע העבודה – יש להוסיף חצי שעה נוספת על מנת לעמוד בתקינה.
  - שעת הורות משרת אם –
  - שעת הורות – זכאות להיעדר שעה ביום במשך 4 חודשים מתום חופשת הלידה.
  - יום מקוצר להורה - סיעות רבות זכאיות לפי חוקת העבודה למשרת אם ויש לאייש ממלאת מקום בשעות אלו (ניתן כיום מענה נפרד במודל משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים).
  - ימי מחלה – זכאות של 30 ימים קלנדריים דורשת מילוי מקום מקסימלי של 8.2% (ואם אין מימוש אזי אין מגבלת צבירת ימים ואף יש פדיון ימי מחלה)
  - ימי חופשה – סיעות בשלטון המקומי זכאיות ל-22 ימי חופשה + 2 או 3 ימי בחירה בהתאם לוותק, לאחר ניכוי חופשות לוח מדובר בכ-7 ימי חופשה המחייבים תוספת של 3.2% למילוי מקום.
  - בנוסף יש לקחת בחשבון שעות נוספות עבור השתלמויות, הכשרות, ישיבות צוות, תגבור ועוד.

### רווחה

- בשירות המדינה ובשלטון המקומי קיימים מרכיבים משמעותיים של רווחה – שי לחג, השתתפות בקייטנות, אירועי גיבוש ועוד.
- מרכיבי הרווחה מפורטים [בחזר](#) שמפרסמת נציבות שירות המדינה מעת לעת.
- התקצוב הבסיסי פר עובד עומד על תקציב מינימום של כ-1,750 ₪ לשנה.

### הסכמי המסגרת

- קיימות פעימות נוספות של הסכם המסגרת 2016 שטרם שולמו, וצריכות לבוא לידי ביטוי בהצמדה עתידית.
- בנוסף, יש להגדיר הצמדה והחלה להסכמי מסגרת עתידיים ושינויים בשכר המינימום במשק.

### רכיבים נוספים

- קיימים רכיבים נוספים לסייעות בשלטון המקומי שלא באו לידי ביטוי בתחשיב, לרבות:
  - גמול שלטון מקומי;
  - דמי החלפת גננת;
  - מענק יובל;
  - מענק אי ניצול ימי מחלה;
  - תגמול עבור יום חינוך ארוך;
  - חופשות מרוכזות;
  - שעות נוספות;
  - אחזקת רכב.

**סיכום**

- סה"כ עלות ההעסקה לסייעת לגנת בשלטון המקומי (כולל היעדרויות ורווחה) עומדת על 13,867.64 ₪ לחודש במחירי 2017.
- סה"כ עלות ההעסקה למחנכת-מטפלת לפי מודל מעון משרד העבודה (בממוצע משוקלל בין סיווג 1 ל-2) עומד על כ-9,650 ₪ לחודש במחירי 2017.
- למול התחשיבים של ועדת המחירים מדובר בפער של כ-43.7% בממוצע, המורכב מהתאמת העלויות לסייעות בשיעור של 30.6% ו-10% בגין היעדרויות.
- נעשתה בדיקה נוספת לגבי השוואת עלויות העסקת גנת במשרד החינוך ב"אופק חדש" למול מנהלת מעון (בעלת תואר ראשון ו-20 שנות וותק) ונמצאו פערים דומים ואף גדולים יותר.
- העלויות המוצגות הינן במחירי 2017, וקיימים עדכונים נוספים שלא מגולמים ביחס לשנת 2019, בעיקר כתוצאה ממימוש פעימות הסכם 2016 ועדכוני ועדת המחירים.

**מסמך רקע בנושא מערך מעונות היום המפוקחים בישראל**  
**מוגש לוועדה הממשלתית לבחינת מערך מעונות היום 2019**

**המצב הרצוי**

**מודל המעון הרצוי**

מודל זה הוגדר במסמך **סטנדרטים להפעלת מסגרות חינוכיות לפעוטות**: דו"ח ועדה מייעצת בראשותה של פרופ' רזנטל (ינואר, 2009), ירושלים: משרד התעשייה המסחר והתעסוקה, אגף מעונות יום ומשפחתונים לגיל הרך. בסעיף הבא מופיע פירוט של סטנדרטים, תוך השוואה בין רצוי למצוי.

**מציאות מול מודל המעון הרצוי**

בטבלה שלהלן סוכמו עיקרי הפערים בין מצוי לרצוי בפרמטרים המרכזיים של סטנדרטים לתפעול המעון:

הפרמטר	מודל רצוי לפי מסמך הסטנדרטים	מודל מצוי - המציאות
<b>מבנים ובינוי</b>		
<b>מצב פיזי</b>	בהתאם לפרוגרמה - בין אם מעון יום חדש ובין אם משופץ.	עלויות השיפוץ מוטלות על המפעיל.
<b>נגישות</b>	על פי הוראות <b>חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות - התשנ"ח-1998</b> ותקנותיו (פרטים להלן).	כיום, העלויות מוטלות רק על המפעיל.
<b>אחזקה</b>	הקצאת משאבים לתחזוקה נאותה ובטיחותית. ההקצאה נדרשת להיות הולמת, שוטפת ומידתית.	אין שיפוי הולם לתחזוקה שוטפת ויקרה במעונות ישנים.
<b>כוח אדם</b>		
<b>השכלה</b> (בנקודת הקבלה לתפקיד ו/או למטפלת-מחליפה)	לדוגמה - 12 שנות לימוד לכל הפחות (מסמך הסטנדרטים, עמודים 24 - 25).	המחסור החרף בכוח אדם מאלץ להתפשר על מטפלות ללא השכלה נדרשת.
<b>הכשרה</b>	סיווג מקצועי 1 למחנכת-מטפלת מתחילה, במודל מתוקצב בהיקף מתאים, נגיש זמין, תוך שת"פ עם המעסיקים.	לא מתקיים במציאות בהקף נדרש. קיימת ביורוקרטיה בלתי מידתית המשתקת את התהליך.
<b>תנאים לצוות</b>	סטנדרט 1.2.1: "לחברי הצוות יהיה חדר או פינה המיועדים לפגישות ו/או להפסקות מנוחה בשעות הפעילות של המסגרת החינוכית, עם מקום לאחסון חפצים אישיים". בנוסף סטנדרט 2.3.1 (מסמך הסטנדרטים, עמוד 30).	במצב הקיים עובדות אינן יכולות לממש את זכותן להתפנות להפסקות.
<b>קידום מקצועי (לאורך זמן)</b>	יצירת אופק תעסוקתי לעובדות המעונות, כולל מסלולי קידום, הבאים לידי ביטוי בהשתתחות ובקידום, כולל בשכר. נושא זה, במיוחד על רקע עולם העבודה העתידי, הינו נושא שלא נדון באופן ספציפי במסמך הסטנדרטים ויש לשלבו.	יש יחמות וולונטריות בשטח, במימון עצמי של המפעילים.
<b>תקינה</b>	• תינוקות: 5 מטפלות ל-15; פעוטות צעירים: 4.4 מטפלות ל-22; • פעוטות בוגרים: 4.5 מטפלות ל-27. <b>סה"כ 13.4 משרות (מסמך הסטנדרטים, עמודים 32 - 34).</b>	בפועל - 8.94 משרות בלבד (המלצות ועדת המחרים, עמוד 4)
<b>תגמול</b>	נושא שלא נדון במסמך הסטנדרטים. יש לכלול פרטים כפי שמזכרים במכלול סעיף 2.2 לעיל.	תשלום שכר משתנה מארגון לארגון ובמרבית המקרים אינו מגולם באופן מספק בתעריף.
<b>הדרכה והשתלמויות (לאורך זמן)</b>	סטנדרט 2.2.1 - " כל אנשי הצוות במסגרת החינוכית יקבלו הדרכה והשתלמויות תוך כדי עבודה, ללא קשר לגודל המשרה או לקביעות... ההשתלמויות וההדרכה יינתנו במסגרת שעות העבודה של המודרכים" (מסמך הסטנדרטים, עמודים 25 - 29).	מתבצעות בעיקר על חשבון המפעיל. קיים פער גדול מאד בין השיפוי המוענק על פי הסל (שאינו לא כולל עלויות שכר והוצאות מעסיק לעובדת בגין השתתפותה) לבין ההוצאה בפועל
<b>מעטפת מקצועית ולוגיסטית</b>		
<b>ניהול/פיקוח עצמי של המפעיל</b>	נושא שלא נדון במסמך הסטנדרטים. חשוב לבחון את עלויות הניהול והפיקוח בסביבת העבודה העכשווית. זאת לאור דרישות משתנות ורגולציה גוברת, דפוסי התקשורת עם ההורים וכד'.	הפיקוח מספק את המעטפת המקצועית השוטפת לצורך פתרון בעיות, תמיכה וליווי.
<b>אספקת שירותים תפעוליים-מינהלתיים</b>	נדון בהקשרים של ניהול הבטיחות, ניהול מצבי חירום, ניהול תחזוקת המבנה, ניהול הבריאות (מסמך הסטנדרטים: פרקים 5-6, עמודים 53-52; 58-56). יש לשלב, בנוסף, גם תחומים המטופלים בפועל ואינם מזכרים במסמך הסטנדרטים (לדוגמה: נסיעות, מחשוב, ניקיון).	בפועל ובנוסף - יש התייחסות לגביית שכר-לימוד, תקצוב ובקרה תקציבית, שכר עובדות, נוכחות ילדים, דיווחים למשרד ועוד.

**מסמך רקע בנושא מערך מעונות היום המפוקחים בישראל**  
**מוגש לוועדה הממשלתית לבחינת מערך מעונות היום 2019**

**מיפוי הבעיות המרכזיות**

**(א) מאפיינים של שוק העבודה ומצב הענף: השלכות על המחנכות-מטפלות במעונות**

הבעיה	תיאור הבעיה
1. שינוי שוק העבודה בעקבות חוק חינוך חובה מגיל 3	משנת הלימודים תשע"ו ניכנס לתוקפו <b>חוק חינוך חובה מגיל 3</b> . שנת הלימודים תשע"ט היא השנה החמישית להחלת החוק. משמעות הדבר כי ל-360 אלף ילדים <sup>15</sup> בגילאי 3 ו-4 נדרשים לפחות 20,000 סייעות (לא כולל מחליפות). במצב זה מתרחשת נהירת עובדות במעונות היום לגיל הרך לתפקיד של סייעות ו/או עובדות צהרונים, תוך <b>הגברת נטישת תפקיד מחנכות-מטפלות והחמרת המחסור בהן</b> .
<b>המלצות לפתרון</b>	מחויבות לאומית-ממשלתית, באמצעות תכנון ותקצוב, למהלכים נמרצים לגיוס ולהכשרה של מחנכות-מטפלות למעונות הגיל הרך. זאת בהקפים הנדרשים על פי נתוני האוכלוסייה וצרכי ההורים.
2. שוק של הצע: מחסור בכוח אדם מתאים לתפקיד מחנכת-מטפלת	מחנכת-מטפלת במעון יום לגיל הרך נדרשת למגוון רחב של יכולות ומיומנויות ובהן - טיפול בילדים במישורים שונים: רגשי, חינוכי, פיזי; עבודות ניקיון; ניהול הכיתה - תכנון, ארגון והפעלה של הסביבה החינוכית על כל מרכיביה. והכל - תוך ריכוז מקסימלי המתחייב מהצורך בשמירה על בטיחות מרבית של הפעוטות. כתוצאה מתקינה נמוכה, המחנכות-מחנכות-מטפלות נדרשות לבצע משימות רבות במהלך היום שאינן חינוכיות-טיפוליות. <b>מי שמתאימה לתפקיד - תעדיף, במקרים לא מעטים, לעבוד בתחומי עיסוק אחרים, במיוחד נוכח השכר הנמוך ביחס לכישורים ולדרישות התפקיד הרבות</b> .
<b>המלצות לפתרון</b>	שיפור שכר המחנכות-מטפלות תוך התאמת השכר ותנאי ההעסקה למקובל בגני העירייה.
3. מיצוב התפקיד	איכות כוח האדם, שמגיע כיום למעונות, הולכת ופוחתת בהשוואה לשנים שעברו. הפערים בין הכישורים הנרכשים של המחנכות-מטפלות לבין דרישות התפקיד המורכב מייצרים תסכול, עימותים מול הורים ולעיתים גם תגובות שאינן תואמות את הגישה החינוכית. <b>לעבודת המחנכת-מטפלת דימוי ציבורי נמוך</b> . מחנכות-מטפלות נתונות במסגרת תפקידן הייחודי לביקורת הדוקה של הורים, כולל פניות לגורמי אכיפה ולמשטרה וכן לחשיפה תקשורתית באמצעות כלי המדיה החברתית. ההד ציבורי השלילי מרחיק עובדות, בפועל ובפוטנציה, מהרצון להמשיך לעסוק בטיפול בגיל הרך במעונות.
<b>המלצות לפתרון</b>	הטמעת מסלולי קידום מקצועי בתחום (קידום אורכי וקידום רוחבי. פותח מודל ייעודי למחנכות-מטפלות במעונות היום בסיוע ג'וינט-ישראל-תב"ת), <b>כמרכיב קבוע בסל התשומות</b> . ובנוסף - תוספת משמעותית לעובדות עם סיווג מקצועי 2.
4. שכר נמוך בכניסה	שכרה של מחנכת-מטפלת, המתחילה לעבוד במעון יום, הוא שכר מינימום, העומד כיום על - 5,300 ₪ + תוספת של 400 ₪ לחודש ("תוספת כץ") למשרה מלאה. אופי העיסוק מחייב תמהיל של משרות בהיקפים שונים, כולל משרות חלקיות בשיעור מסוים. <b>כפועל יוצא - שכרה של העובדת נמוך, אין דרך להגדילו, אלא דרך יצירת גרעון של הארגון המפעיל</b> .
5. תחלופת עובדות גבוהה	בצד המחסור, קיימת תחלופה גבוהה וחוסר יציבות בענף, בעיקר בקרב עובדות חדשות. <b>במהלך שנת העבודה הראשונה עוזבות למעלה מ-50% מהעובדות!</b> נתון נוסף מטריד מאוד מלמד, כי הרוב המוחלט של המטפלות עוזבות בחודש העבודה הראשון (קרוב ל-90% בחלק מהארגונים). הדבר מייצר עיסוק אינטנסיבי, לא מידתי, תוך יצירת חוסר יציבות בתהליך הקליטה והשימור של העובדות.
<b>המלצות לפתרון (לסעיפים 4, 5 לעיל)</b>	שיפור משמעותי בשכר העובדות בכל התפקידים. דגש על שדרוג תנאי ההעסקה ושכרן של המחנכות-מטפלות, <b>תוך פתיחת סל התשומות לעדכון תעריפי כוח האדם במעונות בבסיס שכר<sup>16</sup></b> . מענקי עידוד לעובדות מתמידות ואיכותיות.

<sup>15</sup> מבוסס על הנתון שבכל כיתה-גן יש 35 ילדים, גגנת ו-2 סייעות.  
<sup>16</sup> תוספת שכר בטווח של עד 400 ₪ למטפלת הינה מהלך נקודתי בלבד. מדובר בפעולה חלקית ביותר ביחס להיקף הבעיה ועומקה.

**מסמך רקע בנושא מערך מעונות היום המפוקחים בישראל**  
**מוגש לוועדה הממשלתית לבחינת מערך מעונות היום 2019**

תיאור הבעיה	הבעיה
<p>תנאי העבודה המתישים, העומס הרב והאחריות הכבדה המוטלת על המחנכות-מטפלות, תוך צמצום מספר העובדות משפיע על רווחתן של העובדות בפועל ופירושו: עבודה בצוות חסר, אי-יכולת לצאת לימי חופשה, הגעה לעבודה גם בימי מחלה וכד'. במצב הקיים נמנעים צרכים בסיסיים של המחנכות-מטפלות. לפי הנחיות משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים - <b>מחנכות-מטפלות כלל אינן יכולות להתפנות להפסקה קצרה</b>. הדרישה לעבודה ללא פיצול, כפי שקבע המשרד, יחד עם ההוראות המצמצמות את כוח האדם בשעות השיא (מווסתות באופן אחיד את מספר העובדות לאורך היום) - אינן הולמות את הצרכים בסדר היום של המעון ובוודאי לא לוקחות בחשבון שעות ערות מול שינה. כך נוצרות - שחיקה מוגברת, מעמסה פיזית ונפשית כבדה על המחנכות-מטפלות, עבודה תחת לחץ, פחות סבלנות ופחות התייחסות לילדים - בכל כיתות המעון.</p>	<p>6. תקינה נמוכה מובילה לשחיקת העובדות</p>
<p>שיפור התקינה במעונות היום - בשלבים. בשלב ראשון - <b>תוספת של מטפלת אחת לכל כתה תוך תגבור סל התשומות</b>.</p>	<p><b>המלצות לפתרון</b></p>
<p>תוספת תקינה עבור הפסקות על פי חוק (= 45 דקות ליום עבודה של 9 שעות) וכן תשלום עבור ביטול זמן. בצד היעדרויות מקובלות בכל מקום עבודה, <b>השחיקה והעומס על העובדות מגבירים את היעדרותן ונדרשות מחליפות בהיקפים ניכרים</b>. הטיפול בילדים בגיל הרך מתאפיין בתחלואה גבוהה. במקרים רבים, נוכח מחסור בכוח אדם, כנדרש על פי התקינה, עובדות נאלצות לוותר על יום החופשה השבועי, כדי למלא את מקומן של עובדות נעדרות. בכל מקרה אין שיפוי למפעילים בגין היעדרויות, אפילו על היעדרויות בסיסיות על פי חוק - ימי מחלה - הדורש גם תגמול לעובדת הנעדרת, וגם הבאת ממלאת מקום.</p>	<p>7. היעדרויות</p>
<p>תשלום במסגרת סל התשומות עבור עובדת מחליפה בגין היעדרויות מחלה (13%).</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- בחינת מבנה שבוע העבודה במעון ועדכונו ל-5 ימי עבודה. הדבר יסייע גם להתמודדות עם המחסור בכוח אדם.</li> <li>- קידום תכניות לגיוס כוח אדם תומך, לרבות הגדרת התחום כמקצוע מועדף לחיילים משוחררים, עדיפות ועידוד במסגרת השירות הלאומי-אזרחי וכד'.</li> <li>- הבניית תפקידים נוספים בסל התשומות, לדוגמה:</li> </ul> <p><b>1. מחנכות-מטפלות מחליפות תוך יצירת תקינה ייעודית נוספת למחליפות, שתאפשר מאגר גדול דיו של מחליפות;</b></p> <p><b>2. הגדרת תפקיד חדש - כוח עזר, שיטפל באחזקה ובניקיון במעון-היום, תוך תקנונו בסל התשומות.</b></p>	<p><b>המלצות לפתרון (רלוונטיות גם לסעיפים לעיל)</b></p>
<p><b>השתתפות בהכשרה ובהשתלמויות מתאפשרת רק בשעות אחה"צ בשל שעות העבודה במעונות</b>. במרבית המקרים מחנכת-מטפלת מגיעה להשתלמות מקצועית אחרי יום עבודה מתיש (בנוסף למחויבויותיה המשפחתיות). בתנאים אלה המחנכות-מטפלות מתקשות ללמוד ולעמוד במבחני הסיווג המקצועי (הנדרשים כתנאי סף לעבודה במעונות).</p>	<p>8. העדר זמינות ופניות להכשרות, השתלמויות והדרכות</p>
<p>במציאות, מחנכות-מטפלות מתקשות ללמוד ולעמוד <b>במבחני הסיווג המקצועי</b>. כמו-כן נדרש פרק זמן ארוך ביישום מול משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים על מנת לקבל אישורים להפעלת תכניות הכשרה תוך כדי תעסוקה, אישורי "בית-ספר עסקי" וכדומה. במקביל, תהליך ההפרטה של הקורסים והעברתם לזכיינים פרטיים מקטין דווקא את הנגישות. התוצאה בכל מקרה - כמות המוכשרות קטנה, בלתי שיטתית, מסורבלת מאוד ונתונה לבחירה וולונטרית.</p> <p>בפועל בית הספר להכשרה מקצועית של המשרד לא עמד ביעדים שנקבעו עקב רלוונטיות לוקה בחסר של הקורסים המוצעים, היקף השעות, מיקום הקורס ועוד. יש לציין שמערך ההכשרות טרום-תעסוקה (לנשים מובטלות) מצומצם מאוד ביחס לביקוש, מרובה ביורוקרטיה ורבות מהבוגרות של קורסי הכשרה כלל אינם פונות לעבודה בתחום הגיל הרך.</p>	<p>9. הכשרות</p>
<p>לאורך החיים המקצועיים, עובדות במעונות נדרשות להדרכה (ליווי, הכוונה, רפלקציה, כלים לפתרון בעיות). זאת תוך הבאה בחשבון את צרכי המעון, תמהיל הילדים בכיתה וצרכי העובדת עצמה.</p>	<p>10. השתלמויות והדרכות</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- תשלום בגין החלפות על קיום הדרכות והכשרות לפי דרישות משרד - בשעות העבודה.</li> <li>- שיפור ופיתוח של מערך ההכשרות ולהשתלמויות ומתן הזדמנות להשלמת לימודיים אקדמיים למתאימות. זאת תוך פישוט, התאמה וסיוע לעמידה בבחינות סף של סיווג מקצועי מטעם המדינה;</li> <li>- אפשרות להכשרה ישירה (לקראת קבלת סיווג מקצועי) על ידי המעסיק בתנאים גמישים, תוך תגמול המעסיק בהתאמה.</li> <li>- הנגשת מסלול הכשרה תוך כדי תעסוקה (OJT) באופן שוטף, מתמשך וכחלק מתהליך קליטתן של מטפלות חדשות;</li> <li>- יצירת קשר בין שכר לבין השלמת הכשרה: מסלול קידום בשכר בהתאם לוותק ולכישורים (לא מודל של ממוצע מקובע)</li> </ul>	<p><b>המלצות לפתרון (לסעיפים 8, 9, 10 לעיל)</b></p>

**מסמך רקע בנושא מערך מעונות היום המפוקחים בישראל**  
**מוגש לוועדה הממשלתית לבחינת מערך מעונות היום 2019**

**ב) סל התשומות והשפעותיו על מכלול היבטים של תפעול המעונות**

תיאור הבעיה	הבעיה
<p><b>כיום, עלות פתרון של הבעיות הנסקרות להלן - מושגת על הארגונים המפעילים ויוצרת גרעונות תפעוליים קבועים.</b></p> <p><b>♦תגבור</b> בגין תחילת שנה; <b>♦תגבור</b> בכיתה עם שיעור גבוה יחסי של תינוקות מתחת לגיל שנה (יש פוטנציאל סיכון גבוה ולכן המפעיל נדרש לתגבור); <b>♦שילוב</b> ילדים עם צרכים מיוחדים או קשיים התפתחותיים ובריאותיים: בפועל, גם אם יש סייעת, מדובר בכיסוי חלקי, שאינו ניתן לאורך כל היום ובחלק מהמקרים עובר זמן עד שילד עם בעיות התפתחותיות מאובחן חזקה לתמיכה של סייעת; <b>♦מצבי</b> משבר במעון, הדורשים תגבור מיוחד; <b>♦מעונות</b> בעלי מבנה ייחודי, כולל שטחים ציבוריים גדולים, חצרות הדורשות ירידה במדרגות וכד', הדורשים שעות עבודה נוספות לצוות. <b>♦תשלום שעות</b> בגין הדרכה: המרכיבים בסל מביאים בחשבון רק את עלות ההדרכה, אך לא את שעות העבודה שיש לשלם; <b>♦אין</b> שיפוי למפעילים על תשלום בגין - ישיבות צוות, פעילויות עם ההורים (אסיפות הורים, אירועי חג וכד'); <b>♦השפעת</b> קיצור שבוע העבודה.</p>	<p>11. <b>רכיבים קבועים במסגרת הפעלה שוטפת של כוח אדם</b>, שאין להם התייחסות בסל התשומות</p>
<p>הכללת הרכיבים בסל התשומות, כולל - שעות לתגבור בתחילת שנה לכיתת תינוקות, תשלום שעות עבודה עבור השתתפות בהדרכות, ישיבות צוות, פעילויות עם ההורים.</p>	<p><b>המלצות לפתרון</b></p>
<p>- הסעות של עובדות למקומות רחוקים ובמצבים בהם אין נגישות סבירה לתחבורה ציבורית;          - שעות נוספות הנדרשות כדי לעמוד בתקינה, שהרי במצב המחסור נדרש לשלם למחנכות-מטפלות קיימות - כדי שתעבדנה שעות נוספות;          - כיסוי הוצאות המפעיל בגין ישיבות צוות, שנדרש לקיימן רק לאחר שעות העבודה ולא ניתן לקיימן במהלך שעות העבודה (כמקובל), זאת בתוקף אופי עבודת המעון לגיל הרך, לרבות פגישות הנובעות מדרישות רגולטוריות כגון: השתלמות בטיחות ומד"א;          - שעות הדרכה הממומנות על ידי המפעיל לעובדות היוצאות להשתלמות/הדרכה, הנדרשות בתוקף החקיקה, הרישוי והרגולציה;          - מרכיבים הנדרשים על פי הסכמי עבודה במשק - מענק יובל, שעות גיל, עלות פיצויי פרישה והשלמת פיצויי פיטורין, שי לחג וכד'.</p>	<p>12. <b>רכיבים המשולמים בגין מצוקת כוח אדם</b>, שאינם נכללים בסל התשומות</p>
<p>הכללת הרכיבים החסרים, כמפורט לעיל, בסל התשומות וכן תמיכה במערך היסעים לעובדות מהפריפריה.</p>	<p><b>המלצות לפתרון</b></p>
<p>עלויות מעביד לא נכללו במלואן בתוספות השכר, לדוגמה: "מענק כץ" - התוספת אינה מגלמת את מלוא עלותה לארגון המפעיל. על מנת לשלם את העלות לעובדות, הארגון נדרש להשקיע ממשאביו. זאת כאשר מוגדר מראש, שההחזר יעמוד על 90% והשלמתו מותנית בהכשרת מטפלות. מנגנוני ההכשרה, כמפורט לעיל, אינם מספקים וכך נוצרה התניה, שלא כל הארגונים יכולים לעמוד בה. יתרה מכך, התוספת מתייחסת לתקינה בפועל על פי מספר הילדים. לאור שיעור ההיעדרות הגבוה בתחום ותלות התשלום בהיקף המשרה, הרי שבפועל מוצאים את עצמם הארגונים נדרשים לשלם הן לעובדות שבתקן והן למחליפות. אין מענה לסוגיה זו.</p>	<p>13. אין מימון מלא לתוספות השכר למחנכות-מטפלות / מבשלות</p>
<p>הכללת הרכיבים החסרים בסל התשומות. מנגנון עדכון והצמדה מלא לתמורות בשכר.</p>	<p><b>המלצות לפתרון</b></p>
<p>סל התשומות הוא חלקי ולא כולל <b>מרכיבים תפעוליים</b> בסיסיים והכרחיים, כמו -          - עלויות אישורי בטיחות, השקעה הנדרשת במעונות ישנים;          - הפעלת מעונות קטנים ומרוחקים (בדרך כלל בפריפריה);          - תשלום שכ"ד (גם אם נדרש באופן חלקי),          - אגרות שמירה;          - אגרת שילוט הנדרשת על ידי רשויות מקומיות;          - עלויות גביית שכר-לימוד (דמי הרישום הופחתו, על אף ריבוי הפעולות הנדרשות והעלות בפועל);          עלויות מימון, מחשוב ותמיכה טכנית.</p>	<p>14. <b>רכיבי תפעול שוטף</b>, שאינם כלולים בסל התשומות</p>
<p>כיסוי הדרישות הרגולטיביות, כולל -          - מימון שמירה במעונות רב-תכליתיים;          - כיסוי עלויות תקשורת, מחשוב, מצלמות (כולל תחזוקה שוטפת);          - עדכון שוטף של דמי הרישום.          - העלאת אחוז התקורה לפחות כמקובל במשרד החינוך (=6%).</p>	<p><b>המלצות לפתרון</b></p>
<p>תעריף המדריכה החינוכית, על פי סל התשומות, רחוק מלהלום את עלותה בפועל. בנוסף, <b>שעות ההדרכה המופיעות בסל נמוכות משמעותית</b> (4 שעות בחודש בלבד למעון) <b>מהמומלץ על ידי המשרד עצמו</b>. יתרה מכך, שעות ההדרכה כוללות הדרכה פרטנית במעון עצמו ואינן כוללות השתלמויות והדרכות נוספות, הנדרשות מהצורך להטמיע ולרענן נהלים שונים.</p>	<p>15. אין כיסוי הולם לעלויות מערך הפיקוח הפדגוגי ולהדרכה חינוכית</p>
<p>- תקצוב מתאים למדריכות הפדגוגיות על פי דרישות הרגולציה (דרישה לתואר II. תשלום לפי תואר I).          - מימון ל-15 שעות הדרכה פדגוגית למעון בחודש.</p>	<p><b>המלצות לפתרון</b></p>



**מסמך רקע בנושא מערך מעונות היום המפוקחים בישראל**  
**מוגש לוועדה הממשלתית לבחינת מערך מעונות היום 2019**

תיאור הבעיה	הבעיה
<b>כיום, העדר תקצוב בסל התשומות לבעיות מבניות, הנסקרות להלן - מותיר את המימון על הארגונים.</b>	
<p>חוק חינוך חנים והצעת גיל הכניסה לגנים במסגרת החוק (החל מ-2.9 שנים בספטמבר) - יצר תמהיל חדש, שבו שיעור התינוקות גדל (כ-40% מסך ילדי המעונות לגיל הרך, ראו - <a href="#">סיכום דיון ועדת המחירים: עדכון תעריף מעונות היום לשם יישום הסכם להעלאת שכר המטפלות</a>, מ-02.2017, עמוד 7). <b>הסל עצמו בנוי כך שכיתות התינוקות הן כיתות גרעוניות.</b> הצערת הגיל לא הובילה לשינוי הנדרש בנוסחת העדכון התעריף.</p>	<p>16. תמהיל תינוקות ↔ ילדים</p>
<p>- הגמשה מבנית בנהלי המשרד המפקח בכל הנוגע לתמהיל הכתה, אשר תאפשר התנהלות מותאמת צרכים, לרבות שיפור תקינה.                      - תעריף מותאם לכל קבוצת גיל.</p>	<b>המלצות לפתרון</b>
<p>המחסור במעונות - מצד אחד והעלות המופחתת של דמי הרישום - מצד שני, מביאים הורים לא מעטים לרשום את ילדיהם במספר מעונות <b>במקביל</b>. נהלי המשרד מתירים הרשמה לכל מעון ללא דרישה לסמן עדיפויות. כך נוצר ביקוש מלאכותי ונדרשות ועדות קבלה. מצאנו כי מעונות עם ועדות-קבלה (עקב מספר נרשמים שעלה על היצע המקומות שהתאפשרו), התחילו את השנה בתת-תפוסה. ההורים, שנרשמו למספר מעונות - בחרו את המתאים להם, <b>בלי שהמידע היה מונח בזמן אמת בידי המפעיל</b>. בנוסף, שינויים דמוגרפיים בשכונות וביישובים ותיקים ופריפריאליים מביאים לצמצום מספר הילדים בגיל הרך. לארגונים המפעילים בפריסה ארצית - יש מחויבות חברתית לספק שירותי מעון, במיוחד בפריפריה החברתית והגאוגרפית. משמעות הדבר היא אחזקה גרעונית מובנית של מעונות קטנים המספקים צורך חיוני לילדים ולהורים.</p>	<p>17. מחסור בתפוסת הילדים</p>
<p>- ביטול הנחיה של החזר דמי רישום לאלה שלא התקבלו.                      - על המשרד לדרוש מהורים לסמן את העדיפויות של המעונות אליהם רשמים את הילדים ובנוסף לעדכן המפעילים בזמן אמת ובאופן מקוון בדבר הבחירה של ההורים.</p>	<b>המלצות לפתרון</b>
<p>המציאות במעונות היום היא דינמית ועלינו להגיב לשינויים בסביבה על מנת לגייס ולשמר כוח אדם (כמתואר לעיל). במסגרת המלצות סופיות של ועדת המחירים לעניין תעריף מעונות היום (<a href="#">שפורסמו</a> לפני כ-6.5 שנים), <b>אין כלל התייחסות למנגנון מובנה של עדכונים הנדרשים נוכח השתנות המציאות בה אנו פועלים</b>. אופן עדכון המודל (<u>שם</u>, עמוד 11) לוקח בחשבון הוצאות שכר, הוצאות אחזקה, בדק בית, הצטיידות ותקורה, מבלי להתחשב במרכיבים הכרחיים נוספים כמפורט.</p>	<p>18. העדר מנגנון להטמעת שינויים בסל</p>
<p>יצירת מודל דינמי של סל התשומות לגבי הרכיבים שאינם נכללים ולא מקבלים מענה.</p>	<b>המלצות לפתרון</b>
<p>אופן ההצמדה לא מפצה על שינויים שחלים במהלך שנת הלימודים. התעריף מתעדכן אחת לשנה ורק לקראת פתיחת שנת הלימודים. כל עיכוב בעדכון התעריף וביצועו רק לקראת פתיחת שנת הלימודים, מחייב את המפעילים במימון ביניים לאורך חודשים ארוכים. משנה לשנה מתרחשים שינויי שכר במשק, לדוגמה: שינויים בשכר המינימום התקיימו, בדרך כלל, בתחילת שנה קלנדרית (בחדש ינואר, או ברבעון הראשון). בפועל, השיפוי ניתן בין 6 ל-9 חודשים מאוחר יותר.</p>	<p>19. מנגנון ההצמדה מתעדכן בדיעבד</p>
<p>תיקון מנגנון ההצמדה, כך שיתעדכן בזמן אמת.</p>	<b>המלצות לפתרון</b>
<p>צורך בפתיחת מעונות חדשים והסבת מבנים קיימים הינו חלק מהמדיניות הממשלתית המוצהרת. ההקמה הועברה לאחריותן של הרשויות המקומיות. בפועל, תקצוב החסר מראש לעלות ההקמה, יצר מצב בו מרבית הרשויות מתנות את הפעלה בהשלמת עלות הבנייה על ידי המפעיל (השלמה שהינה בהקף של לפחות 1,000,000 ₪). זאת כחלק מהסכם להפעלה. לכל זאת - יש להוסיף השלמות על פי הפרוגרמה ומעבר לאומדן הראשוני וכן עבור ציוד המעון (הצטיידות של מעון חדש של 3 כיתות עומדת על כ-400,000 ₪). הוצאות אלה, במרבית המקרים, נדרשות מהארגון כגורם מפעיל. כך - <b>פתיחת מעון חדש דורשת מהמפעיל השלמה של כ-1,700,000 ₪ בממוצע ואף יותר!</b> השקעה זו אינה כלולה לא בסל התשומות ואף לא במנגנוני התמיכה השונים. הארגונים המפעילים אינם יכולים להתחייב לכך, שכן כל התחייבות זאת מותנית בתרומות ייעודיות, שהולכות ופוחתות (לאחרונה אנו אף מושכים בחזרה זכויות במרכזי הפעלה בשל התניה זו).</p>	<p>20. אין מימון מלא לבניית מעונות חדשים ולהצטיידות</p>
<p>יש להבטיח מימון מלא של הוצאות ההקמה וההצטיידות על ידי המדינה.</p>	<b>המלצות לפתרון</b>

**מסמך רקע בנושא מערך מעונות היום המפוקחים בישראל  
מוגש לוועדה הממשלתית לבחינת מערך מעונות היום 2019**

תיאור הבעיה	הבעיה
מעונות ישנים ולעיתים קרובות מעונות שאינם במפלס אחד - אינם נגישים כנדרש בחוק. הדרישות ברורות קיימות בחוק, אך כל רכיבי ההוצאה (סקרי נגישות, תכנון וביצוע פעולות לשיפור הנגישות) מוטלים על המפעיל, בעלויות של מיליוני ₪.	21. אין פתרון לדרישה להנגשת המעונות
כיסוי עלויות הנגשה. באמצעות הקמת קרן ייעודית לשיפוי למול דרישה או במסגרת סל התשומות.	<b>המלצות לפתרון</b>
הרגולציה במעונות היום מתחדשת מעת לעת בהיבטים בטיחותיים ותברואתיים (לדוגמה: סוג כסאות, שינוי המרווחים בסורגים, תפעול המטבח במעון ועוד). ככל שמשתנה התקן, נדרשים הארגונים לעמוד בו מתוך משאביהם, ללא שיפוי / עדכון הסל.	22. מימון דרישות רגולטוריות נוספות
החלטות על שינויי רגולציה - ילוו במימון מתאים של הרגולטור, כולל כיסוי עלויות לשיפוי מעונות ישנים.	<b>המלצות לפתרון</b>
לכאורה, מעונות מפוקחים פטורים מתשלום שכ"ד. אך בפועל רשויות מקומיות מתנות את המשך הפעלת המעון בתשלום שכר דירה, שאינו מגולם בסל.	23. תשלומי שכ"ד
גילום הוצאות שכ"ד בסל או לחילופין יצירת קרן למולה ניתן יהיה לדרוש שיפוי בגין ההוצאה.	<b>המלצות לפתרון</b>

## המלצות ליישום מודל המעון הרצוי

### רקע

בדצמבר 2012 פרסמה וועדת מחירים משותפת שמונתה על ידי משרד התמ"ת (כיום - משרד הכלכלה) ומשרד האוצר את גובה התעריפים המירבי של מעונות היום הפועלים בהסדר הפעלה עם משרד התמ"ת (להלן: "מעון מודל משרד הכלכלה").

מתודולוגיית העבודה של הוועדה כלל שני שלבים לצורך גיבוש מעון מודל משרד הכלכלה:

- שלב א': גיבוש מודל עלויות של מעון יום מייצג, אשר על בסיסו גזרה הוועדה את התעריף לילד (יצוין כי מעון מודל משרד הכלכלה גובש תוך הנחה כי כמות הילדים במעון תעמוד על 64 ילדים וכל מעון יכול שלוש כיתות).
  - שלב ב': קביעת מנגנון הצמדת התעריף מכאן ואילך.
- עבודתנו מתבססת על נתוני הפעלה של מדגם ממעונות היום של הארגונים נעמ"ת, ויצ"ו, נשות חירות, אמונה, נאות מרגלית ורשת התחלה חכמה של החברה למתנ"סים (להלן: "הארגונים").

**בהקשר זה, יצוין כי מאז החלת מעון מודל משרד הכלכלה, פעילות מעונות היום של הארגונים, התאפיינה בגירעון משמעותי המאיים על יציבות הענף.**

קיים **גרעון מובנה** במעון מודל משרד הכלכלה, הנובע ממספר גורמים, לרבות:

- פערים משמעותיים **בעלויות השכר** במודל לעלויות בפועל הנובעים מאופן הצמדת השכר, ותק העובדים בארגונים, היעדרויות, פערי תקינה ועוד. כפי שצוין קודם לכן, יודגש כי עלויות השכר נמוכות משמעותית ביחס למדד הייחוס (שלטון מקומי), וביחס להסכמים הקיבוציים.
- רכיבי **עלות שלא הוכרו** במעון מודל משרד הכלכלה כחלק מעלויות המעון המייצג (במלואם או בחלקם) כגון שעות הדרכה, עלויות פיקוח פדגוגי, הכשרת צוות ועוד זאת כפי שהוצגו בהרחבה במסמך זה.
- עלויות תקורות נמוכות שאינן מאפשרות לכסות את עלויות ההפעלה של ארגונים גדולים המפעילים עשרות ומאות מעונות ומעסיקים אלפי מטפלות ברחבי הארץ.
- פערים בין מעון מודל משרד הכלכלה "התיאורטי" למול הפעלת מעונות היום בפועל, לדוגמא - בשל תמהיל תינוקות-פעוטות שונה, שיעור התפוסה במעון, מספר כיתות שונה וכדומה.

### מעון מודל משרד הכלכלה

מעון מודל משרד הכלכלה משנת 2012 כולל 64 ילדים בשלוש כיתות לפי החלוקה הבאה: (1) כיתת תינוקות (בת כ-15 תינוקות) (2) כיתת גמולים ו-(3) כיתת פעוטות. הוועדה בחנה את עלות הפעלת המעון ומכך נגזר תעריף לכל ילד על מנת להביא את המעון לאיזון תפעולי.

יש לציין בהקשר זה כי על אף שלפי מודל משרד הכלכלה המעון מונה 64 ילדים, בפועל בשל מגוון סיבות אושר להפעיל מעון יום המונה עד 78 ילדים.

על מנת לבחון את מעון מודל משרד הכלכלה בראי מעון המכיל 78 ילדים כאמור, בוצעו בחלק זה מספר התאמות למעון מודל משרד הכלכלה:

- התאמת מעון מודל משרד הכלכלה למעון יום של שלוש כיתות המונה 78 ילדים.

**מסמך רקע בנושא מערך מעונות היום המפוקחים בישראל**  
**מוגש לוועדה הממשלתית לבחינת מערך מעונות היום 2019**

- הצמדת מעון מודל משרד הכלכלה לתעריפי 2017.
- הצגת נתוני מעון מודל משרד הכלכלה ברמה שנתית (במקור מוצג ברמה חודשית).

**להלן ניתוח הכנסות והוצאות מעון מודל משרד הכלכלה:**

<b>78 ילדים</b>		<b>64 ילדים</b>		
%		%		
מהכנסות	2017	מהכנסות	2017	ש"ח
	<u>78</u>		<u>64</u>	הנחות
23.4%	18	23.4%	15	מספר ילדים
34.4%	27	34.4%	22	מספר תינוקות
42.2%	33	42.2%	27	מספר פעוטות
				מספר בוגרים
				הכנסות
28.7%	532,935	28.7%	437,280	הכנסות - בגין תינוקות
32.0%	595,345	32.0%	488,488	הכנסות - בגין פעוטות
39.3%	730,650	39.3%	599,508	הכנסות - בגין בוגרים
<b>100.0%</b>	<b>1,858,930</b>	<b>100.0%</b>	<b>1,525,276</b>	<b>סך הכל הכנסות</b>
				<b>עלויות שכר ישירות</b>
66.9%	1,243,225	65.2%	994,580	סה"כ עלויות מטפלות
6.0%	112,256	7.4%	112,256	מבשלת
7.4%	137,642	9.0%	137,642	מנהלת
0.2%	2,955	0.2%	2,955	מדריכה פדגוגית - 4 שעות חודשיות
<b>80.5%</b>	<b>1,496,079</b>	<b>81.8%</b>	<b>1,247,434</b>	<b>סה"כ עלויות שכר</b>
				<b>עלויות תפעול</b>
6.9%	128,776	6.9%	105,663	כלכלה (לרבות מזון, ארנונה, גז, חשמל, חוגים, שימוש בחומרים וכיו"ב)
4.6%	84,674	4.6%	69,476	אחזקה
1.0%	18,718	1.0%	15,358	עלות בדיק בית - ציוד ומתקנים
3.0%	56,376	3.0%	46,257	פחת והצטיידות
(0.8%)	(14,134)	(0.8%)	(11,597)	קיצח עלויות בזמן חופשות
0.1%	1,584	0.1%	1,584	עלות הדרכות בנושאי עזרה ראשונה, כיבוי אש ובטיחות
0.1%	2,515	0.2%	2,515	עלות בגין יועצי בטיחות ובודקים מוסמכים
4%	4%	4%	4%	% תקורה מההכנסות
4.0%	74,357	3.6%	54,554	עלויות תקורה
<b>19.0%</b>	<b>352,866</b>	<b>18.6%</b>	<b>283,810</b>	<b>סה"כ עלויות תפעול</b>
<b>99.5%</b>	<b>1,848,945</b>	<b>100.4%</b>	<b>1,531,244</b>	<b>סה"כ עלויות</b>
<b>0.5%</b>	<b>9,985</b>	<b>(0.4%)</b>	<b>(5,968)</b>	<b>רווח תפעולי</b>

**מסמך רקע בנושא מערך מעונות היום המפוקחים בישראל  
מוגש לוועדה הממשלתית לבחינת מערך מעונות היום 2019**

**הנחות עבודה:**

1. מעון מודל משרד הכלכלה במסמך זה מתבסס על המודל ממחירי דצמבר 2012 תוך התאמתו לתעריפי שנת 2017.
2. התעריף המשוקלל לתינוקות, גמולים ופעוטות לשנת 2017 מחושב לפי החלק היחסי בשנה של התעריפים שפורסמו לשנות הלימודים תשע"ז ותשע"ח (שמונה חודשים וארבעה חודשים, בהתאמה):

תעריף ב ש"ח לחודש	תינוקות	גמולים ופעוטות
מספר ילדים	15	49
תעריף דצמבר 2012	2,243	1,707
תעריף משוקלל 2017	2,429	1,850

3. התמהיל נשמר במעבר בין 64 ילדים ל-78 ילדים.
4. במעבר למעון יום הכולל 78 ילדים, עלות המעסיק של מטפלות והכרה במשרת אם, הוכפלו ביחס של  $\frac{3}{2.4}$  (על מנת לשקף את כמות התקנים של מטפלות הנדרשת לטיפול ב-78 ילדים). כתוצאה מכך, במעבר ממעון יום של 64 ילדים למעון יום של 78 ילדים, עלות המעסיק של המטפלות גדלה בסך של כ-243 אלפי ש"ח בשנה.
5. עלות המעסיק של מנהלת, מבשלת ומדריכה פדגוגית נותרו ללא שינוי (במעבר בין מעון יום של 64 ילדים למעון יום של 78 ילדים), זאת לאור ההנחה שגידול במספר הילדים לא מצריך גידול במספר התקנים של בעלות תפקידים אלו.
6. במעבר למעון יום של 78 ילדים, כלל עלויות התפעול (למעט הדרכות, יועצי בטיחות ובודקים) הותאמו באופן לינארי והוכפלו ביחס של  $\frac{78}{64}$ .
7. תקורות – נשמר כ-4% מההכנסות.

**לסיכום, מעון מודל משרד הכלכלה למעון יום המונה 64 ילדים מביא להפסד בסך של כ-6 אלפי ש"ח בשנה. כמו כן, מעון מודל משרד הכלכלה למעון יום המונה 78 ילדים, משקף רווח תפעולי בסך של כ-10 אלפי ש"ח בשנה.**

## מסמך רקע בנושא מערך מעונות היום המפוקחים בישראל מוגש לוועדה הממשלתית לבחינת מערך מעונות היום 2019

### מודל המעון הרצוי

בחלק זה, מוצגת השוואה לשנת 2017 בין מעון מודל משרד הכלכלה למעון יום של שלוש כיתות הכולל 78 ילדים (כפי שתואר לעיל), לבין מעון יום המייצג מעון רצוי שלוש כיתות בארגונים (להלן: "מעון רצוי").

חלק זה נועד להציג את העלות הכספית הנדרשת על ידי הארגונים לשם תיקון הפערים במודל מעון משרד הכלכלה לשלוש כיתות.

פרט לתוספות הדרושות באופן שוטף, ישנן עלויות אשר הארגונים נדרשים לשאת בהם מעת לעת, וככלל אינן מתוקצבות על ידי משרדי הממשלה. בגין עלויות אלו, נדרשות כתמיכות חד פעמיות, מחוץ לתעריף, בהתאם לצורך.

תפיסת המודל מתייחסת לנקודות הבאות:

- החלת מסמך **סטנדרטים להפעלת מסגרות חינוכיות לפעוטות** (דו"ח ועדה מייעצת בראשותה של פרופ' רזנטל, שהוכן במסגרת משרד התמ"ת), כבסיס למודל הרצוי.
- בנוסף, אנו מציעים ארגון מחודש של מודל המעון המיטבי על פי שקלול המטרות הבאות - איכות הטיפול, שביעות רצון העובדות, שביעות רצון ההורים, יציבות כלכלית, מיצוי פוטנציאל התפוסה וצמיחה בהיקף המעונות בהתאמה לביקוש.
- הפערים המרכזיים המטופלים במודל המעון הרצוי:
  - התאמת תקינת המטפלות ויצירת סטנדרט ראוי.
  - שיפור תנאי ההעסקה של הצוותים במעונות ומיצוב התפקיד.
  - תיקון סל התשומות והתאמתו לעלויות בפועל.
- מודל המעון הרצוי כפי שיפורט להלן **נופל** מהמודל כפי שנקבע במסמך הסטנדרטים לעיל. התקינה הרצויה כפי שמופיעה במודל:

מודל המעון הרצוי	מעון מודל (הוראת שעה)	
1:4.5	1:6	כיתת תינוקות (עד 15 חודש)
1:6.75	1:9	פעוטות (16-24 חודשים)
1:8.25	1:11	בוגרים (25-36 חודשים)

### הנחות עבודה וביאורים למודל המעון הרצוי:

#### 1. הכנסות

- 1.1. ההכנסות מבוססות על תעריפי 2017 בהתאם לתמהיל הילדים הממוצע בארגונים בפועל.
- 1.2. ההכנסות האחרות מורכבות מנתוני ביצוע של הארגונים בגין תוספות חיצוניות ממשרד העבודה (מענק כץ), דמי רישום ותרומות.

#### 2. עלויות שכר - הגידול בעלויות השכר במודל הרצוי מורכבות מ:

##### 2.1. תוספת תקינה

2.1.1. תוספת מטפלת סיווג 1 לכל כיתה - 337 א' ₪

2.1.2. הגדלת שעות הפיקוח ל-15 שעות

2.2. התאמת שכר המטפלות לשכר סיעות בגני ילדים בשלטון המקומי, שחלקן נובע מתיקון פערים במודל (עלויות מעסיק שאינן מתוקצב במלואן וכד') בשיעור של כ-30.6% - 561 א' ₪.

2.3. תקצוב היעדרויות בשיעור של 10% משכר המטפלות - 240 א' ₪.

### 3. עלויות תפעול

- 3.1. **עלויות התפעול** נלקחו לפי ממוצע ביצוע הארגונים בפועל לשנת 2017, כאשר סעיף **עלויות אחרות** מחושב מרכיבי ביצוע בפועל של הארגונים על סעיפים שאינם מתוקצבים כגון – שכ"ד, חובות מסופקים, עלויות משפטיות, ביטוחים וכד'.
- 3.2. קיזח עלויות בזמן חופשות נשמר לפי השיעור שקיים במודל.

### 4. תקורות

- 4.1. עלויות התקורה המוצגות במעון הרצוי הינן בהתאם לעלויות הארגונים בפועל, ומהוות כ-**6.8%** מסך כל מחזור הכנסות הארגונים בגין פעילות מעונות היום.
- 4.2. עלויות התקורה במעון הרצוי גבוהות מעלויות התקורה לפי מעון מודל משרד הכלכלה, בין היתר מאחר ועלויות אלו בארגונים כוללות עלויות תקורה ברמת רשת הגיל הרך והן עלויות תקורה ברמת הנהלת הארגון כולו.
- 4.3. יש לציין כי במודל הקודם, עובר למודל הוועדה אשר פורסם בדצמבר 2012, עלויות התקורה היוו 8.5% ממחזור ההכנסות.
- 4.4. כמו כן, משרד החינוך מכיר ב-6% עלויות תקורה ואילו שיעור עלויות הנהלה והכלליות למוסדות ציבור לפי הוראות החשב הכללי נעות בשיעור פרוגרסיבי שבין 5% ועד 22% כתלות בהיקף מחזור ההכנסות של מוסד הציבור (לדוגמא, למוסד ציבור עם מחזור הכנסות של כ-100 מיליוני ש"ח ו-400 מיליוני ש"ח, שיעור התקורה האפקטיבי הינו 11% ו-6.5%, בהתאמה).
- 4.5. לאור מדדי הייחוס שהוצגו לעיל עולה כי עלויות התקורה של הארגונים בפועל, לפי המעון הרצוי, הינן בטווח סביר.

### 5. עדכון מנגנון ההצמדה –

- 5.1.1. כיום השכר מוצמד למדד השכר החודשי הממוצע למשרת שכר בסקטור השירותים הציבוריים.
- 5.1.2. ההצמדה הקיימת לוקה בחסר ולא כוללת השפעת הסכמים קיבוציים, עדכון עלויות מעסיק וחילות שכר אחרות.
- 5.1.3. ככל שמבצעים הצמדה לשכר הסייעת בשלטון המקומי, יש להמשיך ולעדכן את התעריפים בהתאם לשינויים החלים בעלות ההעסקה לפרופיל הסייעת (הסכמי שכר בשלטון המקומי, עדכון בשכר המינימום, שינויים בהפרשות סוציאליות ועוד).

### 6. תשלומים חד פעמיים מחוץ לתעריף (תמיכות)

- 6.1. פרט לתוספות הדרושות באופן שוטף, ישנן עלויות אשר הארגונים נדרשים לשאת בהם מעת לעת, וככלל אינן מתוקצבות על ידי משרדי הממשלה. בגין עלויות אלו, נדרשות כתמיכות חד פעמיות, מחוץ לתעריף, בהתאם לצורך.
- 6.2. להלן פירוט העלויות:
- 6.2.1. שיפוץ להתאמת המעונות לפרוגרמת משרד העבודה ופרוגרמת משרד הבריאות – עלות מוערכת של כ-300 אלפי ₪ למעון.
- 6.2.2. כיסוי מלא של בניית מעונות חדשים – עלות בניית מעון חדש מוערכת ב כ-5 מיליון ₪.
- 6.2.3. הצטיידות מעון חדש – עלות הצטיידות מעון חדש מוערכת בכ-500 אלפי ₪.
- 6.2.4. הנגשת מעונות – עלות הנגשת מעון מוערכת בכ-100 אלפי ₪.
- 6.2.5. כיסוי הדרישות הרגולטוריות השונות.

**מסמך רקע בנושא מערך מעונות היום המפוקחים בישראל**  
**מוגש לוועדה הממשלתית לבחינת מערך מעונות היום 2019**

**להלן ניתוח הכנסות והוצאות של מודל המעון הרצוי למול מעון משרד הכלכלה:**

מעון רצוי		מעון מודל משרד הכלכלה		ש"ח
% מהכנסות	2017	% מהכנסות	2017	
	78		78	הנחות
40.7%	26	23.4%	18	מספר ילדים
22.0%	14	34.4%	27	מספר תינוקות
59.2%	38	42.2%	33	מספר פעוטות
				מספר בוגרים
				הכנסות
38.3%	759,556	28.7%	532,935	הכנסות - בגין תינוקות
15.7%	312,092	32.0%	595,345	הכנסות - בגין פעוטות
42.4%	841,294	39.3%	730,650	הכנסות - בגין בוגרים
<b>96.3%</b>	<b>1,912,942</b>	<b>100.0%</b>	<b>1,858,930</b>	<b>סך הכל הכנסות</b>
				הכנסות אחרות
2.6%	52,552			משרד העבודה
0.6%	12,622			דמי רישום
0.4%	7,634			תרומות, תמיכות ומענקים
(0.0%)	(451)			אחרות
3.7%	72,807			סה"כ הכנסות אחרות
<b>100.0%</b>	<b>1,985,749</b>	<b>100.0%</b>	<b>1,858,930</b>	<b>סה"כ הכנסות</b>
				עלויות שכר ישירות
114.3%	2,270,350	66.9%	1,243,225	סה"כ עלויות מטפלות
8.1%	161,306	6.0%	112,256	מבשלת
10.0%	197,783	7.4%	137,642	מנהלת
0.8%	15,924	0.2%	2,955	מדריכה פדגוגית (מפקחת) - 4 שעות חודשיות
<b>133.2%</b>	<b>2,645,363</b>	<b>80.5%</b>	<b>1,496,079</b>	<b>סה"כ עלויות שכר</b>
				עלויות תפעול
8.1%	161,805	6.9%	128,776	כלכלה (לרבות מזון, ארנונה, גז, חשמל, חוגים, שימוש בחומרים וכיו"ב)
2.1%	41,526	4.6%	84,674	אחזקה
1.8%	36,562	1.0%	18,718	עלות בדיק בית - ציוד ומתקנים
3.5%	69,247	3.0%	56,376	פחת והצטיידות
(0.7%)	(13,464)	(0.8%)	(14,134)	קיצח עלויות בזמן חופשות
0.0%	149	0.1%	1,584	עלות הדרכות בנושאי עזרה ראשונה, כיבוי אש ובטיחות
0.2%	3,399	0.1%	2,515	עלות בגין יועצי בטיחות ובודקים מוסמכים
	6.8%		4%	% תקורה מההכנסות
6.8%	134,924	4.0%	74,357	עלויות תקורה
<b>21.9%</b>	<b>434,148</b>	<b>19.0%</b>	<b>352,866</b>	<b>סה"כ עלויות תפעול</b>
				עלויות שאינן כלולות במודל משרד הכלכלה
1.5%	30,133			אחרות
<b>1.5%</b>	<b>30,133</b>			<b>סה"כ עלויות נוספות</b>
<b>156.6%</b>	<b>3,109,644</b>	<b>99.5%</b>	<b>1,848,945</b>	<b>סה"כ עלויות</b>
<b>(56.6%)</b>	<b>(1,123,895)</b>	<b>0.5%</b>	<b>9,985</b>	<b>רווח תפעולי</b>



**לסיכום –**

על מנת לשפר בצורה משמעותית את מערכות החינוך בגילאי 0-3 יש לחזק את מערך מעונות היום בכל ההיבטים אותם פירטנו במסמך זה.

יש לחזק את המעונות בכוח אדם איכותי, ולהסדיר ולשפר את ההכשרות של המטפלות מעונות, להסדיר את התקינה ואת עלויות התפעול של המעון.

במשך השנים הוקמו רשתות מעונות יום על ידי ארגונים חברתיים. באחריותה של המדינה לחזק את הרשתות הקיימות והאיכותיות על מנת להבטיח חינוך ברמה גבוהה לגיל הרך.

על המדינה לאמץ את מודל המעון הרצוי, ולתקצבם בהתאמה בכ-2 מיליארד ש"ח נוספים.